



מדינת ישראל
משרד הרווחה ושירותים החברתיים
אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה

שירותי הרווחה במבצע "עופרת יצוקה"

מדיניות, לקחים והמלצות עיקריות

ערכו:

ד"ר יוסי כורזים
מנהל תחום תכנון מדיניות

עו"ד לישי משעלי
מרכזת משימות
לשכת המשנה למנכ"ל

ינואר 2010
טבת תש"ע



המסמך מתבסס על הדוחות של צוותי העבודה, בראשות
עובדי המשרד הבאים:

מנחם וגשל, משנה למנכ"ל, יו"ר
אלי בן דוד, מנהל אגף הביטחון

ד"ר שלמה אלישר, סמנכ"ל בכיר, לשירותי שיקום
ישראל בודיק, מנהל מחוז הדרום
אילן ברוש, קב"ט מחוז חיפה והצפון באגף הביטחון
רוני בר לוי, סגן מנהל אגף הביטחון
טלי יוגב, יועצת מקצועית למנכ"ל
מוטי וינטר, סמנכ"ל בכיר, שירותים אישיים וחברתיים
ד"ר חיה עמינדב, סמנכ"ל בכיר, טיפול באדם עם פיגור שכלי
חנן פריצקי, מנהל אגף בכיר לתקצוב וכלכלה
גדעון שלום, סגן מנהל האגף לשירותים אישיים וחברתיים
רחל שרביט, סמנכ"ל בכיר, נוער, צעירים ושירותי תקון

תוכן עניינים

עמוד

מבוא	3
א. מדיניות החירום של המשרד	7
ב. עיקרי ההמלצות של צוותי העבודה:	13
1. ליבת האחריות של המשרד וגבולות הגזרה	13
2. תורת ההפעלה	16
3. פעילות המחוזות ודרג הפיקוח	18
4. מטות החרום במשרד	22
5. איסוף מידע והפצתו	23
6. פעילות תומכת של יחידות המטה במשרד	24
7. יחסי הגומלין עם המגזר השלישי והחברה האזרחית	25
ג. המעגל הראשון:	30
1. הערכות מקצועית-ארגונית במסגרות המעגל הראשון	30
2. מיגון ומקלוט	32
ד. המעגל השני:	33
הערכות מקצועית-ארגונית במש"חים	33
ה. המעגל השלישי:	36
חוסן חברתי-לאומי וחוסן קהילתי	36
ו. סיכום	39
רשימת המשתתפים בצוותי העבודה	40

האחריות המיניסטריאלית של משרד הרווחה והשירותים החברתיים בשעת שגרה ובעת חירום היא להגן על כל אדם, משפחה וקהילה, הנתונים במצב של משבר זמני או מתמשך, מפאת מוגבלות, עוני והדרה, סטייה חברתית, קשיי תפקוד, אבטלה, אפליה או ניצול¹. במרבית מדינות הרווחה המערביות, משמעותה של אחריות זו היא, שהמשרד קובע את מדיניות הרווחה, מתכנן את סוגי השירותים המוגשים ללקוחותיו, עוסק במימוןם, בקביעת התקינה של כוח-האדם ובדרכי הפקוח על ספקי השירותים. האספקה השוטפת של רוב שירותי הרווחה האישיים מוטלת על הרשויות המקומיות ועל ספקי שירות מהמגזר השלישי או מהמגזר העסקי.

חלוקה זו הועמדה במבחן בתנאי חרום ב"מבצע עופרת יצוקה" בתחילת השנה, פחות משלש שנים לאחר "מלחמת לבנון השנייה". במבצע זה, יישובי "עוטף עזה" וסביבתם הפכו ליישובי חזית ומערך שירותי הרווחה הועמד במבחן קשה ומורכב של פעילות בתנאי חרום. אולם הפעם, בשונה מהתנאים בהם פעל המשרד ב"מלחמת לבנון השנייה", המשרד הפיק לקחים לקראת "מבצע עופרת יצוקה".

הפקת הלקחים התבססה על הכשלים האידיאולוגיים והמערכתיים שנחשפו ב"מלחמת לבנון השנייה", הן ברמה של מדיניות הרווחה הכוללת של ישראל והן ברמת המשרד. ברמה האידיאולוגית של מדיניות הרווחה הלאומית הכוללת קבע דורון (2009)² כי:

...לא ניתן להתעלם מן הטיפול הכושל של הממשלה בבעיות הרווחה של כלל האוכלוסייה, ובמיוחד של קבוצות אוכלוסייה חלשות, בתקופה של רגיעה יחסית והעדר מלחמה, ולבוא בטענות על כישלון כזה כאשר הרגיעה פסקה ונוצר מצב של מלחמה. אי אפשר לצפות שמדיניות חברתית עקבית, אשר פגעה במכוון במערכות הרווחה ובביטחון הסוציאלי של כלל האוכלוסייה בתקופה של רגיעה, תוכל לפעול בצורה נאותה ולהרים באופן פתאומי את המשא שהוטל עליה, בשעה של משבר שנוצר בעקבות המלחמה (שם):

גם ברמה המערכתית של המשרד, זוהו כשלי משילות אחדים על-ידי מספר גורמים³ והם כללו בעיקר את עשרת הנושאים העיקריים הבאים:

¹ מתוך: מסמך המדיניות של המשרד לשנים 2008-2012, הנמצא ב:

[wwwhttp://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/9CBF46BE-A0E9-482F-B5EC-E3D8C3AB1A07/7395/policy20082012NODIRECTOR.pdf.molsa.gov.il](http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/9CBF46BE-A0E9-482F-B5EC-E3D8C3AB1A07/7395/policy20082012NODIRECTOR.pdf.molsa.gov.il)

² דורון, א. (2009), *מדיניות הרווחה של ישראל ומלחמת לבנון השנייה*, נייר עמדה: קבוצת המחקר במדיניות חברתית; בית הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית

³ למשל:

א. מבקר המדינה (2007), הערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה. נדלה ב- 20 ביולי, 2009 מ: <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2007/07/des2066.htm?DisplayMode=Search>
 ב. צבע, י. (2007), לקחים ראשוניים אחרי המלחמה ברמת מטה המשרד, בתוך: כורזים (עורך), *שירותי הרווחה במלחמת לבנון השנייה – לקחים והמלצות עיקריות*, משרד הרווחה.

1. **אי בהירות לגבי תחומי האחריות** של המשרד במצבי חרום, בעיקר בנושאי ההפרטה החלקית וההפרטה המשנית הבלתי מבוקרת, אשר פגעה ביכולת המשילות של המשרד וביכולת הניהולית של דרגיה השונים מול הארגונים הלא-ממשלתיים.
2. **המבנה ה"לטיפונדי" של המשרד** פגם ביכולת של קבלת החלטות מרכזיות ברמת המדיניות הכלל-משרדית וגרם לאיבוד מעמדו המקצועי מול שירותי הרווחה בשטח.
3. **העדר תכנון חברתי כולל** בתחומי הרווחה לטווח הארוך, בסביבה רווית ארגונים ומרובת התמחויות.
4. **קשיי ניהול בראיה מערכתית רחבה** – הן במשרד והן במש"חים.
5. **אי בהירות לגבי מדיניות הפינוי** של לקוחות המשרד לעורף, עם דגש מיוחד על אנשים עם מוגבלויות וחסרי ישע.
6. **העדר ממשקים ברורים בין המשרד לבין ארגונים בסביבתו** - בעיקר מול משרדי ממשלה "חברתיים", מול מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות וספקי השירות הרבים, מקרב ארגוני המגזר העסקי, העמותות, הקרנות וארגוני החברה האזרחית האחרים – כולל ארגוני מתנדבים.
7. **העדר הגדרה ברורה לגבי תפקידי הפיקוח** של המשרד, תוך הזנחת ההכשרה לתפקיד מרכזי זה.
8. **העדר מאגרי מידע מספקים** בתוך המשרד, בין-המשרדים הרלוונטיים ובין-מערכתיים אחרים והעדר תקציבים הנדרשים לקיום מערכות מידע ולארגון הידע, החיוניים למשרד כמשרד חברתי מוביל.
9. **העדר נוהלי תיעוד של תהליכי העבודה** והעדר קיומם של תהליכי למידה ארגונית בשלבי המלחמה השונים.
10. **העדר מדיניות לגבי הטיפול במגזר הערבי** ובקהילות מסורתיות אחרות בעלות צורך בגישה רגישת תרבות.

בעקבות תהליך מתמשך של הפקת לקחים בהנהלת המשרד לגבי כשלים אלה במלחמת לבנון השנייה⁴, פותחה תפיסה אסטרטגית שהוכיחה עצמה מתאימה לשמש כמדיניות החירום של המשרד. מדיניות זו, אשר פורסמה לאחרונה בביטאון האיגוד הישראלי לרווחה חברתית - "הדעה הרווחת" מפרי עטו של המשנה למנכ"ל, הוכיחה עצמה ככונה ב"מבצע עופרת יצוקה", והיא מפורסמת כאן שנית, בפרק א' שלהלן.

גם בעקבות "מבצע עופרת יצוקה", המשרד התארגן לתהליך של הפקת לקחים. מסמך זה מסכם ומרכז את עיקרי ההמלצות של 11 צוותים שמונו על-ידי המשנה למנכ"ל עם סיום המבצע. מטרת הצוותים הייתה להפיק לקחים לשיפור התפקוד של המשרד במצבי חרום, לקדם את החוסן החברתי-קהילתי של הרשויות המקומיות ולשקם את החוסן של הקהילות שנפגע בעקבות המבצע⁵. ההמלצות, בהמשך הדוח, מיועדות לראשי המשרד, ליחידותיו וכן לגורמי החירום הלאומיים. הן מרוכזות,

⁴ יוסי כורזים (עורך), (2007), **שירותי הרווחה במלחמת לבנון השנייה – לקחים והמלצות עיקריות**, משרד הרווחה. <http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/9CBF46BE-A0E9-482F-B5EC-E3D8C3AB1A07/8170/2006.doc>

⁵ בידי כל ראש צוות ובידי העורך של מסמך זה נמצאים המסמכים המלאים. במסמך זה רוכזו עיקרי ההמלצות בלבד.

בינתיים, על פי נושאי הצוותים והן מבחינות לרוב, בין צרכי ההערכות בתקופת שגרה, לבין הפעולות הנדרשות בתקופת חרום בקרב עובדי מחלקות הרווחה ובקרב העובדים במסגרות הרווחה האחרות שבאחריות המשרד. סעיפים אחדים מצביעים גם על המלצות לגורמי תאום הנמצאים מחוץ למשרד.

מהחומרים שהתקבלו מהשטח, מהמחוזות ומאגפי המשרד, הצטבר חומר תיעודי רב אשר שימש את החברים בצוותי-העבודה. מהעיון בדוחותיהם נראה, כי המשרד עשה כברת דרך משמעותית מאז מלחמת לבנון השנייה, בכל הרמות הארגוניות. במיוחד נראה, כי במהלך "מבצע עופרת יצוקה" חל שיפור גדול ברמת המוכנות ובתחושת החוסן הקהילתי והחוסן הארגוני של המסגרות שבאחריות המשרד. אין ספק ששיפורים אלה נובעים מתהליכי הפקת הלקחים האינטנסיביים בעקבות "מלחמת לבנון השנייה". מתוך אותם לקחים נגזרו **עקרונות פעולה**, שהעיקריים שביניהם כוללים את הנקודות הבאות:

- א. **הבהרת גבולות האחריות** של המדינה ושל המשרד, לגבי תפקידם להגן על רווחתם הפיזית והחברתית של כל התושבים באזורי הקרבות - ועם התפנותם, גם בישובי העורף.
- ב. **חיזוק השדרה הניהולית ושדרת המפקחים** של המשרד, באמצעות הבחנה ברורה בין תפקידי המחוזות לבין לתפקידי האגפים, תוך מיסוד נוכחותם של המנהלים ושל המפקחים בשטח.
- ג. **פיתוח עבודה מערכתית מקיפה עם ארגונים משיקים** – בעיקר עם מערך מל"ח, רח"ל ועם המוסד לבט"ל, וכן העמקה של פעולות איתור ומניעה בקרב כלל האוכלוסייה.
- ד. **מתן קדימות גבוהה לחיזוק החוסן החברתי-קהילתי** של כל היישובים בעוטף עזה, בין-השאר תוך האזנה לקולות התושבים. לשם כך, המשרד הקפיד על שיתופם המרבי של לקוחותיו, משפחותיהם והקהל הרחב להבטחת שירותים ההולמים את צרכיהם ולטיפול האמון ותחושת הביטחון שלהם בשירותים החברתיים.

לשם הבטחת היישום של עקרונות אלה, בכירי המשרד הקפידו על ביקורים תכופים בשטח, שכללו את ביקורי השר, המנכ"ל, חברי הנהלת המשרד, מנהלי האגפים והשירותים, הנהלת המחוזות ומפקחיהם. ביקורים אלה נסכו בקרב העובדים בשטח תחושה חזקה של אחריות מצד השלטון המרכזי, ואלו הגבירו את תחושות הסולידאריות והאכפתיות בקרב עובדי המוסדות המש"חים.

מהדיווחים מהמחוזות ומהרשויות המקומיות וכן מהסיכומים שהתקבלו מצוותי העבודה נראה, כי השתפרה מאוד מוכנות המשרד ומסגרותיו בשטח למצבי החירום. עם זאת, נמצאה שונות ברמת המוכנות בין ישובי מחוזות הדרום וירושלים, שגילו רמת מוכנות גבוהה יותר, לבין ישובי מחוז תל אביב, שהיו פחות ערוכים למתקפות הטילים.

העובדים הרבים שהשתתפו בהפקת הלקחים של מסמך זה העריכו, כי תפקוד המסגרות החוץ-ביתיות והמש"חים לקראת המבצע, בזמן המבצע ולאחריו היה ברמה טובה מאוד. מניתוח דוחות התיעוד עלה בבירור, כי ככל שהייתה הכנה טובה יותר, כך השתפרה יכולת ההתמודדות של המסגרות ושל המחלקות. מתבונה זו עולה כלל ברור, אשר חזר על עצמו לעיתים קרובות: **"מה שמתרגלים בשגרה - יעבוד גם בחירום"**. כלל זה חל על מגוון פעולות תרגול בשגרה: בתוך המש"חים; בינם לבין החמ"לים

של המשרד; בין מחלקות ואגפים שונים ברשויות המקומיות ובינם לבין ארגוני המגזר השלישי, ארגוני מתנדבים וכד'.

כאמור, במסמך זה מרוכזות המלצות רבות אשר גובשו ב- 11 צוותי-עבודה שמונו בעקבות המבצע. בריכוז ההמלצות ננקט שיקול-דעת בבחירה בין ההמלצות ובניסוחן⁶. מאידך, לא מרוכזות במסמך, בשלב זה, לקחי המשרד בעקבות התרגיל הלאומי "נקודת מפנה 3" אשר נערך בתחילת חודש יוני. לקחים אלה יהיה על המשרד לסכם בנפרד ורק בעקבותיו, יהיה ניתן לשלב את הלקחים משני המסמכים ולקבוע קדימויות ביניהם להמשך ההיערכות בעתיד.

אין ספק, שעל בכירי המשרד להמשיך בהפקת הלקחים ובתרגולם – כולל לגבי תחומים שפעלו היטב ולכן יש לשמרם ("לקחים לשימור"), על-מנת לחזק את מעמדו של משרד הרווחה והשירותים החברתיים כמשרד חברתי, אשר מוביל את מדיניות הרווחה בישראל בעתות שגרה ובעתות חרום כאחד.

מיותר לציין, כי חלק גדול מההמלצות שלהלן, אינן ניתנות ליישום ללא הקצאת משאבים נוספים לשלשת מעגלי האחריות של המשרד.

בפרק הבא מוצגת מדיניות החרום של המשרד, הכוללת את שלשת מעגלי האחריות שלו. ארבע הפרקים שאחריו מפרטים את עיקרי ההמלצות של צוותי העבודה ברמת המטה ובשלושת מעגלי האחריות של המשרד.

⁶ כאמור: ניתן לעיין בדוחות המלאים אצל הרכזים של צוותי-העבודה או אצל עורך דוח זה.

א. מדיניות החירום של המשרד⁷

משרד הרווחה מופקד על התווית המדיניות של שירותי הרווחה ועל קביעת יעדיהם. הוא אחראי להפעלת מערכות מורכבות לטיפול באוכלוסיות היעד, בעיתות שלום ובעת חירום, כחלק ממערכת כוללת של משברים, לגביהם יש לוודא את הפעולה במשרד ובשטח, בהתאם למדיניות ולנהלים שנקבעו.

מלחמת לבנון השנייה חייבה את הממשלה כולה ואת משרד הרווחה והשירותים החברתיים בתוכה, לגבש את תפיסת החירום ואת המוכנות של המשרד להתמודדות עם מצבי משבר, לרבות היערכות לקראת מלחמה. היערכות שבאה לידי ביטוי במבצע "עופרת יצוקה". בדו"ח הביקורת על היערכות משרד הרווחה לשעת חירום, שנכתב בעקבות מלחמת לבנון השנייה, מציין מבקר המדינה: "המשרד עשה פעולות חשובות במהלך המערכה בצפון, חלקן אף רב מהמוטל עליו". יחד עם זאת, הדו"ח הצביע על ליקויים בהיערכות המשרד, ובעיקר בתחום היכולת של הממשלה לבטא את משילותה. הטענה הייתה: "בטרם המערכה בצפון, משרד הרווחה לא היה חלק מההיערכות הכוללת ברמה הלאומית לשעת חירום במסגרת מלחמה... ההיערכות הכוללת ברמה הממלכתית לקתה בחסר". מסתבר, אם כן, כי המשרד פעל באופן משביע רצון בנושאים שבתחום אחריותו, אולם פעולתו לקתה בחסר בנושאי רווחה אחרים, שהתעוררו במהלך המלחמה וחייבו להתמודד עמם, בין היתר, בשל העדר גורם מוסמך שהיה מופקד על תחומים אלה. אחרים יאמרו, כי במבחן התוצאה, שבאה לביטוי, בין היתר, בתחושת הציבור, לא הייתה בשטח רווחה אמיתית וארגוני המגזר השלישי "השתלטו" על המצב וסיפקו חלופה למצוקת הציבור. אלה גם אלה יסכימו, שבהעדר מדיניות, כלים ונהלים ברורים, כניסה מסיבית של הממשלה לקבלת אחריות על התחומים עליהם היא מופקדת, פגעה מאוד ביכולת המשילות ובחוסן הציבורי. במבצע "עופרת יצוקה" בו יושמו לקחי מלחמת לבנון השנייה קיבלה תפיסת ההתמודדות עם משבר שגובשה במשרד את ביטוייה ויצרה שיתופי פעולה עם השלטון המקומי וארגוני החברה האזרחית באופן שאפשר להביא לביטוי את משילותו של הריבון.

הביקורת על פעולת המשרד לפני מלחמת לבנון השנייה, בזמן המלחמה ואחריה חייבה את המשרד לבחון את הישגיו, ובמיוחד את הפערים שהתגלו במתן מענים, הן בתחום קביעת סטנדרטים לחירום והן בהיערכות אליהם, באופן מעמיק ואינטנסיבי. מתוצאות הבחינה שנערכה עולה הדגשה מיוחדת של ניהול המשברים בעבודת המשרד וביעדיו. בעקבות הבחינה הפכו גיבוש התורה, קביעת הסטנדרטים ותרגול יחידות המטה והשטח, לחלק משגרת העבודה במטה המשרד, באגפיו ובמחוזותיו. יש להדגיש, כי מדובר בקשת רחבה של תחומים, ובתוכם התפרצות שפעת פנדמית, מלחמה, אסונות, רעידת אדמה, ועוד. היערכות להתמודדות עם מצבי המשבר מותאמת לתרחישים השונים תוך התייחסות לשווה ולשוונה ביניהם.

התהליך שעבר המשרד בעקבות המלחמה היה מובנה ומסודר ובמהלכו הוקם צוות, שתפקידו לדאוג להיערכות המשרד להתמודדות עם המשברים השונים. הצוות אמור לנהל את המשבר בעת

⁷ פרק זה נכתב במקור על-ידי **מנחם וגשל**, המשנה למנכ"ל ופורסם ב"דעה הרווחת", מס' 46 : 9-6 (ספטמבר 2008). זוהי גרסה מעודכנת לנובמבר 2009.

התרחשותו, בכפוף למדיניות המשרד, המנכ"ל והשר. החשיבות המיוחדת שהוקדשה לנושא החירום באה לביטוי בהרכב הצוות, הכולל את מנהל אגף הביטחון, הסמנכ"לים הבכירים, ראש אגף התקצוב, חשב המשרד ומנהלי מחוזות, בראשות המשנה למנכ"ל, כאשר במקביל הוגדרו תקציבים מיוחדים לנושא החירום ומנגנונים מהירים להקצאה וניצול הכספים בעת המשבר. צוות החירום פועל בזיקה ישירה לרשויות מלח ופיקוד העורף ומונחה מקצועית על-ידי הרשות לחירום לאומית (רח"ל) בראשות סגן שר הביטחון. בתיאום עם מלח נעשו מהלכים והמשרד הוגדר כרשות ייעודית לרווחה במצבי חירום. גורם זה אמור להבטיח תיאום ומחויבות של הגופים השלטוניים במדינה למדיניות, שתתווה על-ידי הרשות הייעודית, לכלל נושאי הרווחה הקשורים לאוכלוסיות היעד של משרד הרווחה ולאוכלוסיות נוספות, הנזקקות לשירותי הרווחה כתוצאה ממצבי משבר.

א. עבודת המטה

ביצוע המשימות, המוטלות על המשרד בעת משבר, מותנה בתשתית תפיסתית וביצועית, הקשורה בעבודה המטה של המשרד. למשרד הרווחה והשירותים החברתיים יש יתרון יחסי בהתמודדות עם המשימות המורכבות, הכרוכות במצבי משבר, בהיותו גוף מטה עם זרועות הפרוסות בכל רחבי הארץ, ביישובים ובקהילות. גם התשתית התפיסתית של מקצוע העבודה הסוציאלית והצוותים הרב-תחומים, המופעלים על-ידי המשרד במטה, במוסדות וברשויות המקומיות, מאפשרת התמודדות עם אוכלוסייה מורכבת במצבים מורכבים.

צוות החירום עסק בהגדרה מחודשת של תפיסת עבודת האגפים ועבודת המחוזות, תוך שימת לב לזיקות שיש בין המחוזות לאגפים ברמת ההנחיות וברמת הביצוע, כדי להבטיח עבודה יעילה בעת משבר. המשרד הגדיר ופתח חדרי מצב לצורך ביצוע משימותיו על-פי אופי המשבר, מרמת השטח ועד מנכ"ל המשרד, ולצורך כך, הוגדר תפקידו של חדר מצב מרכזי, בראשות המנהל הכללי וממלאי מקומו, וארבעה חדרי מצב לארבעת האגפים הייעודיים של המשרד: פיגור, שיקום, תקון והאגף לשירותים אישיים וחברתיים. עוד הוגדר חדר מצב לנושאי המינהל, בראשות הסמנכ"ל למינהל, חדר מצב לנושא ההתנדבות ומשאבי קהילה וארבעה חדרי המצב בהתאמה למחוזות המשרד, בראשות מנהלי המחוזות וממלאי מקומם. נושא הזיקות ויחסי הגומלין בעבודת אגף-מחוז בשירות הממשלתי עולה מעת לעת בדיונים הנערכים במשרדים השונים. גם מבקר המדינה הקדיש לנושא מקום בדו"ח המיוחד שהכין.

בעת משבר נוצרים מצבי לחץ כאוטיים, בהם רק מנגנונים ארגוניים, שנקבעו מראש ותורגלו, יפעלו היטב, בבחינת "זיעה חוסכת דם". חוסר התפקוד של מנגנונים ארגוניים בעת המשבר עלול ליצור ולהעצים מצבים הרי אסון, הקשורים בחיי אדם. על רקע גישה זו הצוות קבל על עצמו, כמשימה ראשונה, להגדיר את יחסי הגומלין בעת חירום בין אגפי המשרד וגופי המטה הנוספים ולבין המחוזות והוגדרו הגורמים האחרים בקו הניהולי ומשימותיהם. יחסי הגומלין פעלו במבצע "עופרת יצוקה" ותרמו לאחריות הביצוע מול אחריות הדיווח, של כל גוף כלפי הגופים האחרים, כשהכל ביחד פועלים תחת הגדרות ברורות של "אחידות הפיקוד".

בעבודתם השוטפת מורגלים צוותי המשרד לפעול בתחום הקליני הפרטני ובתחום הקהילתי. כך לצורך הפעלת המנגנונים בחירום, הצוות פועל באופן נמרץ להגדרת נהלים ולתרגול הצוותים השונים לביצוע משימות. בין יתר, נבדקת האפשרות לעבודת מטה-מחוז מול הרשויות המקומיות, בטכנולוגיות

חדשניות, שתפקידן לגשר על פערי מרחק וזמן תוך שיתוף כל הגורמים וארגון הידע, לצורך קבלת החלטות אפקטיביות בזמן אמת.

על מנת לבצע את מדיניות החירום ולהבטיח פעילות תקינה בעת משבר, המשרד פועל להגדרה מחודשת של מערכי כוח אדם והתשתיות הנדרשות. יש לזכור, כי בעת משבר וחירום נדרש מכוח האדם ידע רב וביטחון ביכולת הביצוע, כדי להבטיח יכולתו הביצועית הגבוהה לצד מוטיבציה גבוהה. בחינה של ההיערכות במשברים קודמים הצביעה על כך, שחלק מכוח האדם המקצועי נעדר מעבודתו והקשה בכך מאוד על ביצוע המשימות השגרתיות. יתרה מזו, בעת משבר צפויות להתווסף משימות, המצריכות כוח אדם נוסף ומיומן, להבטחת שגרת עבודה נורמאלית, ככל האפשר. שגרה כזו תושג רק אם העובדים, שידרשו למשימות השונות, יבינו את המשימה המוטלת עליהם ויהיו חזורים בתחושה של תרומתם המשמעותית ל"מאמץ המלחמתי".

הצוות עוסק לכן בהגדרת המשימות ובשיבוץ כוח האדם הנדרש להן, בהלימה למצבו המשפחתי, למקום מגוריו, ותוך הבטחת תנאי העבודה הבסיסיים של העובדים, לרבות השגחה על ילדיהם, ביטוחם, הבטחת הניידות והבטחת ההכשרה לביצוע המשימות. מאגרי כוח האדם יתבססו על עובדי המשרד (שינוידו לטובת משימות החירום), ובנוסף יכללו פנסיונרים של המשרד, עובדי עמותות ציבוריות, שפעילותם הופסקה עקב מצב הלחימה ומתנדבים.

בתחום התשתיות הפיזיות, צוות החירום פועל באינטנסיביות להבטחת תנאי עבודתם ומיגונם של המוסדות וכל צוותי השטח ובתוך זה מרחבים מוגנים, ערכות מיגון, רכבים ממוגנים, תנאי קשר מתקדמים וכדומה.

ב. מעגלי ההתייחסות

מדיניות המשרד בחירום ערוכה בשלושה מעגלים עיקריים, המתתייחסים, כל אחד מהם, לסוג האוכלוסייה הכלולה בו ולמידת האחריות הישירה והעקיפה של המשרד, שהיא בעלת שני ממדים עיקריים: האחד, האחריות לגיבוש וקביעת המדיניות, לקביעת הסטנדרטים ומערכת הרגולציה; והשני, אחריות ישירה להפעלת מערכות, לטובת האוכלוסיות המטופלות. הבנת מעגלי אחריות אלה והזיקות בניהם תקל על הבנת שלושת מעגלי האחריות בעת חירום.

1) המעגל הראשון הוא מעגל החוסים, המופנים על-ידי המשרד לטיפול בסידור חוץ-ביתי בפנימיות לסוגיהן, ברחבי הארץ. למשרד יש אחריות ישירה לכלולים במעגל זה, הן בתחום קביעת המדיניות, הסטנדרטים והפיקוח, והן בתחום הפעלת המעונות, ביטחונם ושלומם של המטופלים, הבטחת האיכויות הטיפוליות ואיכות החיים במעונות. מדובר בכ-1,200 מוסדות וחוסים, שבהם כ-100,000 איש וביניהם אנשים עם מוגבלויות, פיגור ונכויות, זקנים, ילדים ונוער. בדרך-כלל זו האוכלוסייה החלשה יותר, שאיננה יכולה לתפקד בקהילה ומתגוררת במוסדות בבעלות ממשלתית, ארגונים ציבוריים ושל גופים פרטיים. המשרד אחראי במידה שווה לכל האוכלוסיות, שהופנו על-ידו למוסדות אלו, לסוגיהם.

הבטחת תפקודם של המוסדות בשעת חירום מחייבת מערכת מיגון הולמת להבטחת שלומם של החוסים, במיוחד על רקע הבעייתיות שהתגלתה בפנינים בעת המלחמה. הסתבר, כי התפיסה בה

נקט משרד הרווחה בעבר, על פיה הוכנו חלופות לפינוי אוכלוסיות, הנמצאות במצבי משבר קשים, לא הוכיחה את עצמה; וכי יש להיערך באופן אינטנסיבי למיגון הולם בכל אחד מהמעונות הקשורים עם המשרד, לפי אופי החוסים בו ותרחישי הייחוס השונים. עם זאת, ייתכן פינוי של אוכלוסיות ממוסדות במצבים קיצוניים במיוחד ובידי המשרד קיימות תכניות לפינוי מוגבל שלהן, הגם שמדובר באוכלוסיות ששינוי בשגרת יומן קשה עבורן ועלול להיות טראומתי, לעיתים יותר מתגובתן למצב החירום בו הם נתונים.

להבטחת מיגון המעונות באופן אופטימלי הוחלט בהנהלת המשרד, לא לאפשר התקשרויות חדשות (כולל חידוש התקשרויות) עם הפנימיות לסוגיהן, שלא יצביעו על תכנית מוגדרת של היערכות לחירום, הכוללת חבילת מיגון והחזקת מלאים וציוד חיוניים.

על מנת לממש את תפיסת המיגון, הנגזרת מהצרכים המיוחדים, המשרד מקיים סקר צרכים, בשיתוף פיקוד העורף ומהנדסים מומחים, שאמור להצביע על המיגון הקיים ועל אפשרויות מיגון אופרטיביות, אותן ניתן לגבש ולהפעיל בזמן הקרוב. השלמת הסקר תאפשר לקבוע סטנדרטים מחייבים למעונות, שיהוו חלק מההסכמים להפעלתם. בנוסף, אגף הביטחון הכין, במסגרת פעילות צוות החירום המשרדי, סטנדרטים למלאים בתחומי המזון, הבריאות והתשתיות, המתחייבים בעת חירום. הסטנדרטים הללו מעוגנים בימים אלו בתקנות לחוק הפיקוח על המעונות תשכ"ה-1965, על מנת לחייב את המעונות, כפי שמחייבות היום תקנות הקשורות לבריאות ותקנות רלוונטיות לנושאי כבאות, ועל בסיסן נהלי הפיקוח להבטחת ביצוע ההנחיות.

ההיערכות לחירום מחייבת את המשרד להבטיח שבכל המוסדות יפעלו צוותים מיומנים להתמודדות עם הבעיות המורכבות שתוארו. מלחמת לבנון השנייה לימדה, שעובדי המעונות לסוגיהם מסורים מאד לעבודתם, רואים בה שליחות והתייצבותם לעבודה עלתה על ממוצע ההתייצבות בשירותים שניתנו במשרדים השונים. יחד עם זאת, כאמור לעיל, יש להבטיח את חוסנה הנפשי, הרגשי והפיזי של אוכלוסיית המטפלים בבחינת "מי יציל את המציל". במסגרת פיתוח החוסן החברתי מפתח המשרד תפיסת חוסן לצוותי המעונות. הכשרת הצוותים ופיתוח חוסנם אמורה לאפשר התמודדות הצוותים עם מצבי המשבר ללא צורך לפינוי.

2) המעגל השני כולל בתוכו את האוכלוסיות שבתחום ייעודו של המשרד, המתגוררות ברשויות המקומיות, ובהן סוגים שונים של נזקקים, ובעיקר זקנים, אנשים עם פיגור או אוטיזם ונכים. המשרד אחראי למעגל זה בתחום קביעת המדיניות, הסטנדרטים והרגולציה, כאשר האחריות הישירה מוטלת על הרשויות המקומיות. עם זאת, המשרד רואה עצמו מסייע בפועל לרשויות חלשות בעיקר, המתקשות להתמודד עם האוכלוסייה.

על פי מדיניות משרד הרווחה, הנגזרת ממדיניות החירום הלאומית, אין לפנות אוכלוסיות מהרשויות המקומיות, אלא אם צפויה סכנה קיומית לחייהן בעצם הימצאותן במרחב זה בעת החירום. בעת הסלמה במצב הביטחון יפוננו למתקנים הולמים אוכלוסיות קצה⁸, העלולות להיפגע בעת לחימה ומקשות על כוחות ההצלה בעבודתם. האוכלוסיות שיישארו יופעלו במסגרת הרשויות המקומיות, כנגזר ממצב החירום שישרור בהן.

כדי להבטיח פעילות הולמת, המתייחסת לאוכלוסיות הנזקקות, המשרד נמצא בעיצומו של תהליך מיפוי אוכלוסיית המוגבלים והזקנים, תוצאות המיפוי יאפשרו איתור של האנשים, שיש לפעול

⁸ הגדרה זו חייבה את צוות החירום לקבוע מדיניות מותאמת לסוגי האוכלוסיות השונות שבאחריות המשרד.

להוצאתם מן היישוב ושל אחרים, אליהם יש להתייחס בשעת המשבר ביישוב עצמו. על פי המדיניות, שנקבעה על-ידי רשות החירום הלאומית, האחריות להצביע על האוכלוסיות שיפוננו מהיישובים מוטלת על משרד הרווחה והאחריות להוצאתם בפועל ולמתן פתרונות חלופיים מוטלת על רשויות מל"ח/פס"ח, כאשר המשרד אחראי לקליטת האוכלוסייה במקומות שייקבעו ולהבטחת שגרת החיים במקומות אלו. לגבי האוכלוסיות שיישארו ברשויות המקומיות, המשרד נערך, בשיתוף רשויות החירום, הרשויות המקומיות והארגונים הציבוריים, לקביעת מלווים לבודדים ולקבוצות, שיישארו ברשות המקומית ויזדקקו ליד מכוונת ותומכת ולמעקב אחר מצבן.

3) המעגל השלישי כולל בתוכו אוכלוסיות, הנזקקות לשירותים חברתיים, כתוצאה ממצב משברי – אוכלוסיות שנקלעו למצבי משבר וחרדה, משפחות שבתיהן נהרסו ונאלצו לעזוב את מושבם ואוכלוסיות שמפאת המצב הביטחוני החליטו לנטוש את עירם. מדובר בציבור רחב, שבימים כתיקונם אינו נזקק לסיוע ולתמיכה ונקלע למצב של היזקקות זמנית לסיוע. לגבי ציבור זה משרד הרווחה, בתפקידו כ"משרד לשירותים חברתיים", אחראי להבטיח את תחושת הביטחון, להכיל את המצוקות ולפתח את יכולת ההתמודדות עם המשבר הזמני.

משרד הרווחה פיתח, במשך שנים רבות, את תפיסת החוסן היישובי והקהילתי, הגורסת, שחוסנה של קהילה בנוי על סך הכוחות הפועלים בה, שיש לארגנם ולהביאם לידי ביטוי. הסיוע הראשוני והחשוב ביותר יינתן, בעת משבר, על-ידי התושבים עצמם, מתוך סך הכוחות המצויים ביישוב. כדי להבטיח איגום של הכוחות והבאתם לידי ביטוי, יש למפות את הקהילות השונות, להוציא מתוכן את הכוחות הדומיננטיים, לארגנם, להכשירם ולהפעילם בעת מצוקה. פעולה זו תיעשה בשעת שגרה ותביא את פירותיה לידי ביטוי בשעת המשבר. זוהי פעולה של תושבים למען תושבים, שתוצאותיה מכריעות בעת לחימה ובעת משברים נוספים, כגון: רעידות אדמה, בהם כוחות ההצלה החיצוניים יגיעו רק אחרי זמן רב.

הידע הרב והניסיון, שנצבר במשך שנות עבודה רבות, בפעילות משותפת של גופי המשרד עם ארגוני המגזר השלישי, הקרנות והחברה האזרחית הכוללת, מניח תשתית לאיגום המשאבים הפיזיים והאנושיים ויצירת מנוף נדרש להתמודדות עם מצבי המשבר, הצפויים ושאינם צפויים. בימים אלה נעשות פעולות ברשות החירום הלאומית ובמטה מל"ח להגדרת המשימה, הקשורה בפיתוח החוסן החברתי והטלתה על המשרד. המשימה כבדה, בעיקר בשל התייחסותה לכל רובדי החברה, בכל רחבי המדינה, על פי תרחישי הייחוס השונים. כאמור, המשרד ייערך לטיפול בקהילות החלשות בקדימות, כדי להבטיח תפקודן בעת משבר.

לסיכום, לקחי מלחמת לבנון השנייה, מבצע "עופרת יצוקה" ו"תרגיל" נקודת מפנה 3" חייבו את החברה הישראלית ואת משרד הרווחה והשירותים החברתיים לארגן את תהליכי העבודה ולהיערך טוב יותר להתמודדות בעת חירום. ארגון העבודה, במעגלי העשייה הפנימיים של המשרד, מהווה תשתית להפעלת המשרד בחירום ולפעולתו בשלושת מעגלי התייחסות שסקרנו בקצרה, לצד חיזוק החוסן המוסדי, השכונתי והיישובי, המהווים תשתית לפעילות בעת משבר. השרשרת נבחנת בחוזקה של החוליה החלשה בתוכה, והחברה – בהתמודדותה עם האוכלוסיות החלשות ביותר. היכולת של המנהיגות לקבוע יעדים, להגדירם במונחים מעשיים ולהביאם לביטוי בשעת חירום, היא יכולת המשילות, המהווה יסוד לחוסנה של החברה.

כולנו תקווה ותפילה שלא נעמוד עוד במצבי משבר קיצוניים, אולם המציאות המפוכחת מורה שעוד ארוכה הדרך ושומה עלינו להאיץ את היערכותנו. אנו תקווה שההיערכות המחודשת של המשרד לעת משבר תאפשר שיפור התמודדות עם המשימות העומדות לפתחנו.

ב. עיקרי ההמלצות של צוותי העבודה

1. ליבת האחריות של המשרד וגבולות הגזרה – מנחם וגשל

ועדה זו התבקשה לדון בנושאים הבאים: יחסי הגומלין ודרכי התאום עם משרדי הממשלה ובטל"א, עם הרשו"מ על מחלקותיהן ועם רשויות החרום (רח"ל, מל"ח, פקע"ר, סגן שר הביטחון וכו').

המלצות:

עבודה עם פקע"ר:

1. "תמונת עורף": נדרשת קבלת נתונים שוטפים יומיומיים מגורמי המודיעין על מצב העורף על מנת שהמשרד יוכל לקבל החלטות על בסיס תמונת המצב המפורטת.
2. זימוניות לחירשים: המשך עבודה משותפת עם פקע"ר לאיתור החרשים לאספקת הזימוניות ולהדרכה להשתמש בהם.
3. מיגון:
 - מיגון מוסדות במעגל הראשון: להאיץ את המהלך, לאור התפיסה כי זה מקום משכנם של החוסים ולא יתבצע פינוי.
 - מיגון אוכלוסיות מיוחדות בקהילה - במעגל שני – לאחר בירור זהות האוכלוסיות המיוחדות בקהילה.
4. חיזוק החוסן החברתי במעגלה ראשון:
 - קיום הדרכות בנושאי החוסן לעובדי המסגרות.
 - שיתוף היקל"רים {יחידות קישור לרשויות המקומיות} וקציני התנהגות אוכלוסייה של פקע"ר עם צוות החירום המשרדי להבטחת עבודת המסגרות.
5. התנדבות:
 - להסדיר קבלת מתנדבים מפקע"ר.
 - להסדיר את הקשר בין היחידה להתנדבות במשרד לפקע"ר.
 - לתכנן ולבצע את הדרכת המתנדבים מראש למשימות המשרד.
6. מדיניות פינוי במעגלה ראשון: יש לסכם עם פקע"ר את דרכי הסיוע לפינוי מוסדות במקרה שהעומסים יהיו כבדים והמשרד יזדקק לסיוע.

עבודה עם מל"ח:

1. קידום נהלי עבודה מול הרשויות המקומיות:
 - לעדכן את הנוהל הבין-תחומי ולהבטיח את שילובו בתיק תוכנית-האב של הרשויות המקומיות, האזוריות והעירוניות.
 - לנסח תע"ס לעבודת המש"חים ברשויות השונות בחירום, אשר יבטא את חלקה כנגזרת מהנוהל הבין-תחומי.

2. לחזק את העבודה מול מל"ח ב- 3 רמות : [א] מטה סגן שר הביטחון ; [ב] הנהלת מל"ח ; [ג] המחוזות.
3. להבטיח בתוכנית רב-שנתית את עיבוי כ"א במערך החירום בכל הרמות : באגף הביטחון, במחוזות וברשויות מקומיות.
4. להסדיר בנוהל את נושא פינוי האוכלוסיות המיוחדות מהרשויות המקומיות עפ"י המיפוי שנעשה מראש. קליטת המפונים תהיה מוטלת על משרד הרווחה. הלוגיסטיקה - כגון אתור בתי מלון וארגון היסעים - תהיה מוטלת על משרד הביטחון.

עבודה עם רח"ל:

1. חוסן חברתי-קהילתי: יש להסדיר את נושא האחריות לפיתוח הנושא והטמעתה.
2. מגזר שלישי: יש להסדיר את מערכת הקשרים של המשרד בכל הקשור להפעלת המגזר השלישי לעת ובעת לחימה.
3. עבודת מטה משותפת: יש להסדיר את מהות עבודת מטה-החירום של המשרד עם חמ"ל רח"ל, כדי להבטיח עבודה משותפת וסדירה.

עבודה עם המשטרה:

1. יש להסדיר את נושא ההנחיות לתנועה בעת חירום.
2. יש להסדיר את נושא אבטחת המוסדות בשעת לחימה.

עבודה עם נש"מ:

1. הסדרת נהלי עבודה בשע"ח לעובדי מדינה, לרבות הבהרה: למי מותר/אסור להעדר מן העבודה, עבודה בשבתות, כוננויות – כולל בשבת.
2. חידוד כללי התנהגות של העובדים במהלך מצב החירום - כולל נהלי הגעה לעבודה בעת סגירת צירים.

עבודה עם משרד התמ"ת:

1. הסדרת נושא הריתוקים המשקיים במעגל הראשון ובמעגל השני.
2. הסדרת חלוקת המזון.
3. מתן עדיפות לילדי עובדי רווחה בהפעלת מעונות יום.
4. הסדרת אישורי מעבר אשר נדרשים ע"י רשות מל"ח הגבוהה.

עבודה עם משרד האוצר:

1. קידום נהלי עבודה מול אגף תקציבים:
 - תיאום תוכנית מסגרת המגובה בתקציב לפעולת המשרד בשעת חירום.
 - בעת מצב חירום: תוגש תוכנית אופרטיבית אשר תאושר באופן מיידי להפעלה.
 - הקצאת תקציב ייעודי למשרד, כרשות רווחה, בנושא פס"ח.

2. קידום נהלי עבודה מול החשכ"ל:

- מכרזים מוקדמים ("נצורים") להבטחת הפעלה מיידית בעת חירום.
- הסכמה על נהלי עבודה מהירים לביצוע הליכי מכרז בעת לחימה.

עבודה עם משרד החינוך:

1. פינוי מוסדות במעגל הראשון:

- להסדיר את ההשלכות של מדיניות פינוי מוסדות חינוך, הגורר האצת תהליך פינוי מוסדות רווחה.
 - להסדיר מדיניות פינוי "ילדי רווחה" ממוסדות חינוך שנסגרו.
 - להסדיר את האחריות לגבי כל מסגרת "מעורבת" (רווחה וחינוך).
2. הפעלת מסגרות בקהילה במעגל השני:

- להסדיר נהלי הפעלת מסגרות משותפות בקהילה, דוגמת מפתנים ומועדוניות בשיתוף משרד החינוך ומשרד הרווחה.
- להסדיר שיבוץ (ריתוק משקי) כוח אדם ממסגרות יומיות שאינן פועלות בהנחיית פקע"ר, לסיוע לפעולות אגפי הרווחה.

עבודה עם משרד הבריאות:

1. להסדיר את נהלי העבודה המשותפים בנוגע להפעלת מרכזי החוסן והדחק, לרבות שיבוצי כוח אדם.

2. קביעת גבולות האחריות:

- במעגל הראשון: במסגרות פנימיות משותפות דוגמת בתי אבות ודיור מוגן, יש להסדיר את האחריות לגבי כל מסגרת "מעורבת" (רווחה או בריאות).
- במעגל השני- מסגרות קהילתיות משותפות דוגמת מרכזי-יום לזקנים, יש להסדיר נהלי עבודה לקביעת אחריות לגבי כל מסגרת "מעורבת" (רווחה או בריאות).
- הסדרת האחריות לאוכלוסיות עם מוגבלויות בקהילה "הנופלת בין הכיסאות", כגון: חולי נפש בקהילה, קשישים סעודיים ועוד.

עבודה עם משרד הפנים והמרכז לשלטון מקומי:

1. הקמת אגדים/אשכולות של רשויות שיבטחו את פעילות הרשויות החלשות והקטנות בשעת חירום. הבטחת הסיוע של רשויות חזקות לרשויות חלשות.

2. בדיקת כל ממשקי העבודה עם פס"ח

עבודה עם משרד השיכון:

1. קביעת גבולות האחריות במעגל הראשון: מסגרות פנימיות משותפות, כגון דיור הילתי מוגן. יש להסדיר את האחריות לגבי כל מסגרת "מעורבת" (רווחה או שיכון).

עבודה עם הביטוח הלאומי:

1. קבלת כל רשימות הנתונים מהבטל"א לצורך הערכות לשעת חירום ובעת החירום מתייחסות לאוכלוסיות הזקנים ולאנשים עם המוגבלויות.
2. טיפול בנפגעי פעולות איבה בעת חירום: בדיקת האחריות וממשקי העבודה.

2. תורת ההפעלה – דר' חיה עמינדב

ועדה זו התבקשה לדון בנושאים הבאים: עדכון תורת ההפעלה לגבי מצבי חירום; בחינת רצף הנהלים – כולל בתע"ס; הכשרה של צוותי החרום, תרגול והטמעה; קהילת הידע לחרום; הכנת תכניות מגירה לשע"ח.

המלצות:

1. בשגרה:

- א. המשך **טיפול תפיסת החוסן** היישובי והקהילתי שבבסיסה התפיסה, שהסיוע הראשוני יינתן על ידי התושבים עצמם, מתוך הכוחות המצויים בישוב. הכנתם והכשרתם תעשה בימי שיגרה, והם יכנסו לפעולה מיידית, עוד לפני שיגיעו כוחות סיוע חיצוניים.
- ב. מינוי עובד לעריכת **מיפוי פרטני** של אנשים עם מוגבלויות, המאפשר לדעת היכן מתגורר כל תושב במעגל השני והשלישי ומהם מאפייני מוגבלותם. מידע זה צריך להתעדכן אחת לשנה.
- ג. לבדוק את **נושא המלאים** ואת האלטרנטיבות לבעיות האחסון.
- ד. **קביעת מרחבים מוגנים** - " הכי מוגן שיש" - בסיוע פק"ע.
- ה. ניסוח נהלים לגבי **תפקידי מערך הפיקוח** בכל השלבים.
- ו. **הכשרה ותחזוקה של צוותי חירום יישוביים (צח"י) וצוותים ייעודיים של אנשי מקצוע**, הכוללת רענונים ופעילויות לגיבוש חברתי.
- ז. פיתוח **תוכנית מגרה לפינויים** למסגרות - לבודדים ולמשפחות - למרות ההחלטה העקרונית שלא יהיו פינויים.
- ח. **הקמת פורומים לקידום ממשקים בין-ארגוניים ובין-תחומיים** בין כל המערכות המחוייבות לשת"פ מוגבר במצבי חירום – כגון: עם פיקוד העורף, עם הביטוח הלאומי, עם משרד הבריאות ועוד.
- ט. לקדם תהליכי **ביזור בקבלת החלטות** בין דרגי מנהלי האגפים, מנהלי המחוזות ומנהלי מש"חים.
- י. **ארגון כוח אדם נוסף בזמן חירום** - יש צורך בגיבוש דרכי גיוס מתנדבים בשגרה שיוכלו להיכנס לפעילות בזמן חירום. למשל: פנסיונרים, הורים של דיירים או יחידה מיוחדת של חיילים מפק"ע.

- יא. **הכנת כרטיס זיהוי אלקטרוני לכל אדם שמקבל שירותים** - במשרד, במסגרות או בקהילה – ובו, בין השאר, פרטים על מצבו הבריאותי והתפקודי של הפרט.
- יב. **להכין חומרי מידע והסברה** בשפות שונות – על זכויות ושירותים - לאוכלוסייה המטופלת ולציבור הרחב.
- יג. **להכין קווי חירום** לסיוע ולמענה מידי לפונים.

2. בחירום:

- א. בעת פינוי יש לפנות את העובדים ביחד עם בני משפחותיהם ולמצוא לכולם מקומות לינה ותעסוקה לילדים.
- ב. **מתן פיתרונות לאימהות עם ילדים** העובדות במעגל ראשון.
- ג. **מתן תמיכה רגשית לצוות**, כדי שיוכלו להמשיך ולתפקד.
- ד. שמירה על **קשר עם ההורים** של דיירי המעונות – באמצעות ניסוח נוהל של ביקורים ו/או הוצאת דיירים לחופשות בבית.
- ה. **ניסוח נהלים** בנושאי ההפגה בזמני חירום.

3. עם החזרה לשגרה – "היום שאחרי":

- א. הכשרת הצוותים לתת מענה לצרכי החזרה לשגרה, עד שהמצב יחזור לשגרה.
- ב. קידום תוכנית הפגה יישובית - "חיבוקי" - שאוכלוסיות היעד העיקריות הן אנשים זקנים ואנשים עם מוגבלויות ששהו בביתם בזמן החירום
- ג. קידום תוכנית הפגה של תמיכה רגשית/נפשית לעובדי המחלקה לשירותים חברתיים ולעובדי מסגרות יומיות ברשויות.

3. הפעילות המחוזית ודרגי הפיקוח - ישראל בודיק

ועדה זו התבקשה לדון בנושאים הבאים: ניהול הקשר עם משרדי ממשלה אחרים ועם הרשו"מ; אישור תוכניות לביצוע; העברת מידע מהמטה לרשו"מ; פקוח מתכלל; טיפול בילדי העובדים המגויסים.

המלצות:

1. יחסי הגומלין בין משרדי הממשלה: חינוך, בריאות, רווחה, בט"ל, פקע"ר, מל"ח, רח"ל, ועוד).

• לפני מצב החירום - בשגרה

- 1.1 להסדיר עם משרד הבריאות:
 - א) את פרטי נוהל ההפעלה של אתרי הדחק.
 - ב) את הטיפול בנפגעי הנפש ובני משפחותיהם בקהילה.
- 1.2 למנות מתכלל מחוזי ממשרד רוה"מ – לעבודה מערכתית.
- 1.3 למנות נציג מחוזי קבוע לעבודה עם מל"ח, פקע"ר ורח"ל.
- 1.4 לקיים תרגולים משותפים בין המשרדים יחד עם הרשויות המקומיות.
- 1.5 להסדיר העברת מידע מהמוסד לביטוח לאומי למשרד ולמחלקות לשירותים חברתיים.
- 1.6 לבנות מערך פתרונות עם משרד החינוך לטובת ילדים עם צרכים מיוחדים.
- 1.7 לשלב נושאי חוסן והתמודדות במצבי חירום בתוכניות האקדמיות לעבודה סוציאלית.

• במצב החירום

- 1.8 לקיים ישיבות סדירות בין הגורמים.
- 1.9 העברת מידע שוטף בין החמ"לים.

• בחזרה לשגרה - אחרי מצב החירום

- 1.10 קיום תהליך הפקת לקחים בין-משרדי ברמה המקומית – על-ידי מתכלל רוה"מ.

2. מרכז הפעלה (חמ"ל מחוזי) – קשר עם השטח וגורמים אחרים

• לפני מצב החירום- בשגרה

- 2.1 לזהות קהילות בסיכון ולבצע פעולות להגברת חוסן.
- 2.2 להגדיר מרכז שירות מחוזי ומפקח ארגון ומינהל כממלאי מקום למנהל המחוז ולסגנו בעת חירום.
- 2.3 להגדיר קריטריונים לפתיחת חמ"ל מחוז.
- 2.4 להכין תו"ל לחמ"ל, להכשיר ולתרגל.
- 2.5 לפתח כלי לגיבוש תמונת מצב רווחה מחוזית, בשיתוף מל"ח ופקע"ר.

- 2.6. להכין תיקי מגירה עם תרחישי חירום שונים. התיקים מעדכנים באופן שיטתי, מפרטים את נתוני כל המסגרות הקהילתיות, כולל נתוני המיגון ונתוני המסגרות הקהילתיות החלופיות.
- 2.7. לכלול את הנהלים של תחום החירום בנוהל קליטת עובד חדש.
- 2.8. לבצע הכשרה לתפעול מרכז ההפעלה.

● **בעת מצב החירום**

- 2.9. כל מחוז יפעיל חמ"ל עבור כל הישובים שבגזרתו.
- 2.10. להפעיל את חפ"ק מנהל המחוז בכל אירוע.
- 2.11. לפרוס חמ"לים מרחביים על-בסיס גיאוגרפי ומס' ישובים: כ – 30 רשויות מקומיות לחמ"ל.
- 2.12. לקיים ישיבות יומיות של המתכלל היישובי עם החמ"לים המרחביים והחמ"ל המחוזי.
- 2.13. להסדיר תגבור משירותי המבחן.
- 2.14. לוודא קיום "אצבע על הדופק" עבור כל עובד כדי להעריך את מצבו האישי-משפחתי.
- 2.15. לבצע תיעוד שיטתי בכל הרמות, כולל כתיבת "יומן מבצעים", לתיאור מהלך האירועים.
- 2.16. לפרסם מידע רלוונטי בתחומי הרווחה בכל אמצעי התקשורת באמצעות דובר המשרד.

● **אחרי מצב החירום**

- 2.17. לוודא החזרת כל הציוד לאכסון באמצעות הבנא"ם המחוזי.

3. היבטים לוגיסטיים: הצטיידות, תקשורת, מזון, תחבורה

● **לפני מצב החירום**

- 3.1. לאשר מימון לרכישת מזון לעובדי מרכז ההפעלה מיד עם תחילת פעולתו.
- 3.2. לחתום חוזה נצור עם חברת מוניות להסעת התורנים של מרכז ההפעלה.
- 3.3. לקבוע הקצאת רכב ונהג למפקחים.
- 3.4. להקצות רכב חפ"ק בגודל מכונית משפחתית לפחות, שיאפשר נגישות גם לתנאי שטח קשים. בהתאם למצב: רכב ממוגן.
- 3.5. להקצות נהג מחליף לחפ"ק מנהל המחוז מעבר לשעות הנהיגה המותרות.
- 3.6. להקצות מכשירי מירס.
- 3.7. להקצות ערכות מיגון אישיות לכל המפקחים והעובדים הסוציאליים; לכל צוות נייד מחשב נייד עם יכולת לתקשורת מקוונת (סלולארית) ומצלמה דיגיטאלית לתיעוד אירועים.

- 3.8. לצייד את מרכז ההפעלה במסך LCD להקרנת יומן האירועים הממוחשב, עם חיבור לטלוויזיה.
- 3.9. להגדיר נהלים על שהייה במקומות מוגנים ועל תנועה של אנשים עם מוגבלויות.
- 3.10. להגדיר את מכלול השירותים שיסופקו בחירום ע"י המסגרות והאירגונים (מתנדבים, הסעות).
- 3.11. לכלול בחוזי ההתקשרות עם הגורמים המפעילים סעיף, המסדיר עבודת הצוותים בשעת חירום ת"פ המש"ח.
- 3.12. להקצות קופה קטנה (גדולה) למחוז.
- 3.13. לנסח הוראת מנכ"ל להעדפת פעולות החירום על השיגרה.
- 3.14. להגדיר את עובדי המחוז והמחלקות כ"מפעל חיוני".

• בעת מצב החירום

- 3.15. מעקב שיטתי אחר ביצוע ההתקשרויות וההוצאות באמצעות החמ"ל והבנא"ם.

• אחרי מצב החירום

- 3.16. ריכוז כל הציוד ואחסנתו.

4. תגמול עובדים והבטחת מענה לטיפול בילדיהם (מגיל שישה חודשים עד 16)

- 4.1. להגדיר תעריף למסגרות ממוגנות לילדים מגיל 4 עד 16.
- 4.2. מגיל שנה עד 4 להגדיר סל סיוע אישי עבור מטפלת בבית.
- 4.3. לגרוע ממצבת העובדים אמהות לתינוקות עד גיל 6 חודשים.
- 4.4. ליצור מענה ממוגן לילדי העובדים בכל הגילאים, כולל הסעה עם ליווי מתאים לילדים עם צרכים מיוחדים, הזנה, ומקלחות.

5. הליכי אישור תוכניות והעברת מידע - אופן ועיתוי העברת המידע, תהליך זרימת המידע בין מטה-מחוז-מחלקה

• לפני מצב החירום

- 5.1. להקים מערכת דיווח אחידה להעברת מידע בין המחלקות, המשרד, מל"ח, פקע"ר.
- 5.2. להגדיר באופן ברור את סמכויות המחוז (תקצוב וכ"א) בנוגע לקהילה וסמכויות המטה בנוגע למעונות.
- 5.3. לבנות נוהל הכשרה לחירום של המחוז ולבצע תרגול תקופתי של המערך.
- 5.4. לפתח תוכנית הכשרה לחירום עבור המפקחים המחוזיים.
- 5.5. לקבוע ולתרגל שעון פעילות אחיד (לו"ז יומי קבוע להעברת מידע ולפעילויות קבועות) לכל המשתתפים בלחימה בעורף.

• **בעת מצב החירום**

- 5.6. לקיים מפגשים קבועים בין מנהלי המחלקות לבין המחוז.
- 5.7. לקבל ממושרד רוה"מ תמונת מצב אחידה לגבי האוכלוסייה (כולל חינוך, בריאות וקליטה) בין המחוז, מל"ח ופקע"ר.

6. **חלוקת תפקידים בין מטה המשרד ויחידותיו לבין המחוזות**

• **לפני מצב החירום**

- 6.1. להטמיע באופן שיטתי את נושא החירום בכל מחוזות המשרד.
- 6.2. להטמיע את ביצוע התחקיר בתרבות הארגונית של המשרד וליצור מנגנון תחקור קבוע ושיטתי.
- 6.3. להגדיר את סמכות ואחריות המחוז בנוגע לקהילה לעומת אחריותו וסמכותו בנוגע למסגרות.
- 6.4. להקים אגף חירום במשרד ולמנות רפרנט של האגף בכל מחוז

• **בעת מצב החירום**

- 6.5. לתאם ביקורי מטה במחלקות ביישובים ובמסגרות הקהילתיות עם המחוז.
- 6.6. לתאם ביקורים של פונקציות מחוזיות במעונות ובמסגרות החוץ-ביתיות עם מטות האגפים.
- 6.7. לקצר את מעגל ההחלטה על אישורי תוכניות לביצוע בשטח.

7. **תפקידי הפיקוח (צוותים בין-שירותיים, מפקח מתכלל, יישוג הפיקוח [Reaching out], תגבור מחלקות ורשויות מקומיות במשבר במפקחים, אישור תוכניות על-ידי הפיקוח)**

• **לפני מצב החירום**

- 7.1. להכין נוהל בתע"ס לעבודת המפקחים בחרום.
- 7.2. סוגיה לדיון: להקצות מפקח מתכלל ל – 4 רשויות מקומיות ועוד ראש צוות ל-5 מפקחים מתכללים לעומת צוותים ניידיים.
- 7.3. להסדיר, להקים ולהכשיר עתודה מחוזית על בסיס קציני המבחן ויחידות הסיוע ליד בתי המשפט.
- 7.4. להגדיר ולהכשיר עתודה משרדית מהמטה לתגבור ורענון מפקחי השירותים השונים.
- 7.5. לפתח כלי להערכת מוכנות המחלקה לחירום ובעת האירועים.
- 7.6. להכין "תוכניות מגירה" לאוכלוסיות בסיכון על מנת שניתן יהיה להפעילם מיידיית בשעת חירום.
- 7.7. לבדוק אפשרות להפעלת תוכנית "עד 120" בשלב מוקדם יותר.
- 7.8. לבצע מיפוי אוכלוסיות בקהילה ולהכין תוכניות התערבות מתאימות לשעת חירום.

- 7.9. להטמיע בתרבות הארגונית תהליכי תחקיר בכל הרמות : מטה, מחוז ומחלקה.
- 7.10. לצרף פונקציה מחוזית (על בסיס מפקח מחוזי) לתיעוד ולהפקת לקחים בזמן אמת, לחפ"ק מנהל המחוז.

• בעת מצב החירום

- 7.11. לשמר את מודל הפעולה של חפ"ק מנהל המחוז.
- 7.12. לשמר את מודל הפעולה של הצוותים הניידים : צוות אוכלוסייה עם צרכים מיוחדים וצוות חוסן.
- 7.13. לעדכן במידע את כל עובדי המחוז באופן שיטתי (לבצע ישיבות צוות מתוכננות וסדירות לצורך עידכונים, דיבוב, הפגה והפקת לקחים). להפיץ סיכומים והחלטות בכתב לכל העובדים.
- 7.14. לשמר השתתפות יום-יומית של מנהל המחוז בצוות החירום המשרדי, במקביל לפעולת החפ"ק בשטח עם סגן מנהל המחוז.
- 7.15. לקבוע ולפרסם נוהל בעניין תגמולים לעובדי המחוז - מי יתוגמל עבור איזו עבודה.

• אחרי מצב החירום

- 7.16. לשמר בשגרה חלק מפרויקט "עד 120".
- 7.17. לשמר הפגה לעובדים ולתושבים (תוכנית חיבוק).
- 7.18. הפגות לעובדי המחוז

4. מטות החרום במשרד - אילן ברוש

ועדה זו התבקשה לדון בנושאים הבאים : נוהלי הפעלה ; חלוקת האחריות בין אגפים לבין מחוזות ; תהליך קבלת ההחלטות ; מידת השימוש בתורת ההפעלה שגובשה מאז מלחמת לבנון 2 ; העברת מידע והנחיות לגורמי-חוץ.

המלצות:

- א. הקמת אגף חרום במשרד.
- ב. הטמעת פעילות המשרד בחירום על-פי פק"ל שעת חרום ומצבי משבר.
- ג. בניית מערך של חדרי מצב/מלחמה (חמ"ל) לעבודת מטה מוגנת בכל הרמות: ארצי-מנכ"ל, אגפי ומחוזי - לפי הנחיות פקע"ר למיגון.
- ד. מינוי עובדי מטה כאנשי קשר לייצוג הנהלת המשרד בפורומים הלאומיים.
- ה. תרגול עבודת המטות - ארצי, מחוזי ואגפי - כולל הכשרות והשתלמויות לעובדים, כהכנה למצבי חירום בתחומים הבאים :
 - * מרחבי שהייה ומרחבים מוגנים.
 - * תוכניות פינוי ומעבר משיגרה לחרום.
 - * המצאות אמצעי מיגון ומשאבי הספקה.

- ו. הכנת מיקום לחמ"לים חלופיים – כולל ערכות לחמ"לים ניידים.
- ז. הכנת ציוד לתפעול חדרי המצב - לרבות, מערכת מחשבים, תקשורת פנים, מערכת חשמל ותאורה וכלי עבודה הנדרשים לפעילות בחדר מצב
- ח. הגדרת בעלי תפקידים המאיישים את כל חדרי המצב במשך 24 שעות ביממה.
- ט. הכנת ערכה של "טפסי דיווח לשעת חרום" להעברת הוראות, הנחיות ודיווחים מחדרי המצב לשדרה המקצועית והניהולית בשטח.
- י. המטות באגפים ובמחוזות יעבירו למטה מנכ"ל דו"ח יומי ודו"ח שבועי במתכונת שהוכנה מראש.
- יא. פינוי מלא או חלקי :

1. כל מסגרת תכין תוכנית פינוי לקראת מצב חירום - בעת שגרה.
2. בקשות בנושאי מסגרות: יועברו ל"מטבחון" מצומצם אשר חבריו יוגדרו מראש, לקבלת החלטות מהירות.
3. בקשות בנושאים פרטניים - לגבי לא יותר מ- 10 אנשים - יועברו למנהל האגף הרלוונטי ולידיעת מטה מנכ"ל. (למשל: הוצאת נערה ממוסד לטיפול שיניים דחוף).
4. בקשות לפינויים ארוכי-טווח - מעל 24 שעות - מחייבים אישור של חמ"ל מטה מנכ"ל.
- יב. קביעת "שעון זמנים" לפעילות בשעת חרום ומשבר.
- יג. חיזוק מערך המתנדבים על-ידי יחידת המתנדבים של המשרד למצבי חירום.

5. איסוף מידע והפצתו – דר' שלמה אלישר

ועדה זו התבקשה לדון בנושאים הבאים: איסוף נתונים ליצירת "תמונת קרב" עדכנית ברמת המשרד, המחוז והישוב והפצתם; תיעוד הפעילויות בחירום באמצעות טפסים אחידים והכנת מאגרי מידע בכל הרמות הארגוניות.

המלצות:

- א. יש לבנות כלי ממוחשב המגובה באופן ידני, שיספק תמונה יומיומית, עדכנית, מדויקת ואחידה ברמה של שכונה/ישוב לגבי המענים הדרושים. התמונה שתבנה באמצעות הכלי, תועבר לדרג קובעי המדיניות כדי שיוכל לבחון בזמן אמת את הצרכים והמענים הנדרשים. הכלי חייב לכלול:
 - חלוקה לפי קבוצות נזקקות (למשל: קשישים, נכים, ילדים בסיכון וכדו').
 - הדגשת המענים שיש לתת לכל קבוצה (לדוגמא: תוכנית 120, תוכנית חיבוקי, צח"י וכדו').
- ב. יש להכין אומדן של האוכלוסייה שיש לה פוטנציאל להיות נזקקת בעת חירום ואשר כיום היא אינה מוכרת למשרד הרווחה (מעגל שלישי). האומדן יתבסס, בין השאר, על מאגר הביטוח הלאומי.

- ג. יש לבנות תיק מטופל שממפה את מצב הפונה על סמך כל מערכות המידע הקיימות לגביו במשרד ובמשרדים חברתיים רלוונטיים אחרים.
- ד. יש להוסיף שדות בקובץ נתוני יסוד שישמשו בשעת חירום. השדות שיש להוסיף הם למשל: סוג המיגון הביתי הקיים – מגורים: לבד או לא, עצמאות: עצמאי או תלוי, שימוש קבוע בתרופות, ועוד.
- ה. יש לפתח מערכת GIS שתתן תמונה של כל המסגרות וסוגי האוכלוסיות הקיימים בטווח הפגיעה.
- ו. הערכת החוסן הקהילתי תתבצע באמצעות סינתזה של תמונה שתקבל משני מקורות מידע:
1. שאלון לבחינת מדד חוסן קהילתי - מתוקף.
 2. שאלון הבוחן מוכנות של צח"י וצח"ש.

6. פעילות תומכת של יחידות המטה – חנן פריצקי

ועדה זו התבקשה לדון בנושאים הבאים: תקצוב והתקשרויות; ניהול משאבי אנוש; תקשורת ודוברות; מינהל ומשק; עבודה מול החשכ"ל.

המלצות:

- א. תקציב למלחמה: יש לבנות תוכנית תקציבית הכוללת את הנושאים שהמשרד מטפל בהם ואחראי להם בעיתות מלחמה. מומלץ לתגבר את התקצוב בהשוואה למצב בשגרה. נושא התייעודף יבנה בהתאם למצב הצרכים בזמן החירום.
- ב. התקשרויות: יש להמשיך את קיום ועדות המכרזים הייעודית למצבי חירום. יש לצרף לוועדה רכז ועדה ממנהל ומשק אשר ידאג לכל ההליכים הביורוקרטיים והארגוניים של הועדה.
- ג. תיק חירום: יש להכין תיק ממוחשב ובו רשימות של כל המסגרות הקיימות על פי פילוח מחוזי. ב"תיק" זה תהיה רשימה מעודכנת של כל נותני השרותים על מנת שניתן יהיה להרחיב את ההתקשרות עימם בזמן חירום.
- ד. תקשורת ודוברות: תבנה תוכנית דוברות שתתבסס על התוכניות הקיימות ועל תוכניות החירום. על קו החירום לעבור לנוהל חירום מבחינת הרחבת המוקדנים, הקשר הישיר לכל החמ"לים, וקשר ישיר לאחראי מטעם צוות החירום. יש להכין קובץ הנחיות למוקדנים לעבודה בשעת חירום.
- ה. חוזרי מנכ"ל: יש לאמץ את הנוהל שיושם במבצע "עופרת יצוקה" של חוזרים המלווים כל תוכנית באמצעות הבהרת מדיניות בזמן אמת.
- ו. עובדי התגבור: על כל מחוז לזהות עם תחילת תקופת החירום, אילו מחלקות רווחה זקוקות לתגבור – ולבצע את התגבור באופן מיידי. יש להיערך לכך מראש גם ברמת המחלקה הקולטת.
- ז. גיוס וחלוקת תרומות: יש להכין נוהל לניהול מרוכז של תרומות מול האפוטרופוס הכללי.

- ח. תשלום שעות נוספות: עבד כראוי. יש להמשיך בכך.
- ט. תגמול עובדי המשרד: כונוניות ושעות נוספות לאלו ששובצו במטות החרום.
- י. סידור לילדי העובדים במחוז: יש להכין תוכניות מגירה להקמת מסגרות לטיפול בילדים.

7. יחסי הגומלין עם המגזר השלישי והחברה האזרחית – טלי יוגב

ועדה זו התבקשה לדון בנושאים הבאים: הבניית הקשר בין המשרד לעמותות ובין הרשו"מ לעמותות בשע"ח; הטיפול בתרומות והפעלת המתנדבים.

ההמלצות מקובצות לפי הנקודות שלהלן:

- א. מחויבות המדינה ומשילות
- ב. שותפויות עם ארגונים בשגרה
- ג. הנחיות, נהלים והתקשרויות
- ד. מתנדבים
- ה. תרומות
- ו. הכשרות

המלצות:

א. מחויבות המדינה ומשילות:

1. על המשרד לפעול להגדרת גבולות האחריות של רח"ל, פקע"ר והמשרד בקשר עם ארגוני המגזר השלישי והרשויות המקומיות.
2. על המשרד להציג עמדה ברורה מול הארגונים: מה מצופה מהם בזמן חרום ולהבנות את הקשר עימם בהתאם.
3. על המשרד לפעול להתוויית מדיניות בין-ארגונית מתואמת עם שאר משרדי הממשלה, כולל רח"ל, מל"ח ופקע"ר (לדוגמא: מזון, פינוי וכד').
4. יש להפעיל מטה מרכזי (משרדי וברשו"מ), למתן מענים נדרשים בזמן אמת (LINE ON).

ב. שותפויות עם ארגונים בשגרה:

- על המשרד לטפח את השותפויות, כולל גיבוי תקציבי לתשתיות ארגוניות נדרשות לשם כך:
1. עידוד שותפויות בשלוש רמות - ארצי, מחוזי ומקומי.
 2. פיתוח קשר בשגרה עם הארגונים הארציים המפעילים מסגרות יומיות וחוף-ביתיות.

3. הפעלת פורום קבוע של שולחן עגול בנושא רווחה, כהערכות לחירום - הן ברמה הממשלתית והן ברמה המוניציפאלית: חשיבה משותפת לגבי צרכים מרכזיים; מכרזים נצורים, תוכניות ומיפוי ארגונים.
4. שותפות בשגרה עם ארגונים מרכזיים דוגמת: מטה מאבק הנכים ויד שרה.
5. תרגול מסגרות יומיות וחוף-ביתיות בעת רגיעה, יחד עם מתנדבים.
6. הכנת נהלים לתחזוקה של מערכת שיתופי הפעולה - כולל עם יחידת ההתנדבות.
7. הבניית תפקיד של איש קשר אחד לשע"ח מול כל ארגון ופיתוח הקשר בין ארגונים מפעילים לדרג הפיקוח המחוזי.

ג. הנחיות, נהלים והתקשרויות:

1. גיבוש נהלי חירום במטה הארגון:

- א. בכל ארגון מגזר שלישי ימונה צוות חירום מתוך הנהלת הארגון אשר יכין את המערכות, היה בקשר עם הגורמים האחראיים במשרד וברשו"מ, יאתר בעיות ויהיה אחראי להפעלה בעת חירום.
- ב. על המשרד להגדיר קשר עם מפקח מחוזי, אשר יהיה אחראי להכנה בשגרה ולפעולה בחירום.
- ג. על המשרד להכין הנחיות ונהלים להיערכות לחירום (כולל היערכות במצב של "עליית כוננות") ולתרגלם.
- ד. על המשרד לפעול ביחד עם הארגונים בכל הקשור לבניית תוכניות פינוי מהקהילה.

2. מיפוי אוכלוסיות, צרכים ומענים:

- א. הארגונים יפעלו להכנת כרטיס/תיק אישי לחניך.
- ב. על הארגונים להכין מיפוי עדכני של מטופלים ואוכלוסיות מיוחדות, תוך התייחסות דיפרנציאלית לאוכלוסיות השונות.
- ג. המשרד יפעל עם הארגונים למיפוי צרכים מול מענים אפשריים בזמן חירום, תוך התייחסות לגיבוי מסגרות קולטות, הכנת מסגרות (קייטנות וכד') לקליטת חניכים.
- ד. הנתונים יתואמו עם המחלקות לשירותים חברתיים בכל הקשור לשירותים קהילתיים וחוף-ביתיים.

ד. הפעלת מסגרות בקהילה ומסגרות חוף-ביתיות:

1. על המשרד להכין מבעוד מועד ובשיתוף הארגונים המפעילים, מענים לפתיחת מסגרות יומיות דוגמת מע"שים או מועדונים לפעילות מרוכזת. על המענים לכלול גם מעני מיגון לחניכים, לעובדים ולמתנדבים (כולל הסעות).

2. במידה ולא ניתן להפעיל את המסגרת, יש לפעול למיקסום המענים החלופיים: הפעלות בבתים, ביקורי בית, חלוקת מזון לחניכים לבתים וכד'.
3. מסגרות חוץ-ביתיות שלא מפונות, יש לדאוג לתגבור תקציבי לנושא הפגות ולפעילויות לשעות הפנאי.
4. יש להיערך למצב חירום מתמשך, כולל מענים חלופיים בכל הקשור למענה פינוי והפגה בהתייחסות ל"גבול השבועיים":

- משך הזמן בו מסגרת יכולה להישאר במקומה ללא רענון (קושי בניהול חניכים; שחיקת עובדים)

- משך הזמן בו מסגרת מארחת יכולה לקלוט מסגרת מתארכת.

ה. התקשרויות:

1. יש לעגן את המענים הייחודיים לשעת החירום בהתקשרות עם הארגונים.
2. יש להכין הסכמי התקשרות "נצורים" עם ספקי שירותים, להפעלה בזמן חירום.

ו. כוח אדם:

1. יש צורך בהיערכות תקציבית במשרד לצורך תגבור כ"א במסגרות (במקרים בהם לא ניתן להיעזר במתנדבים) ולתגבור עובדים סמך-מקצועיים ביישובים.
2. יש לתגבר את העבודה הקהילתית בשגרה ולחזק את עבודת צח"י/ צח"ש כסיוע משמעותי לקהילות בזמן חירום.

3. מתנדבים:

א. ברמה הארצית:

- ↔ ליצור מאגר מתנדבים מרכזי על בסיס מוניציפאלי ועל בסיס ארצי (למסגרות שאינן מקומיות), בהתייחס לשלש קבוצות המתנדבים העיקריות בזמן חירום:
 - ◀ מתנדבי רשות - הפועלים דרך שגרה וכוללים גם את צוותי צח"י/ צח"ש.
 - ◀ גופי התנדבות ארציים - דוגמת עזר מציון, זק"א, יד שרה- אשר יופעלו ע"י פקע"ר כעתודה ארצית.

- ◀ מתנדבים לעת חירום- דוגמת תנועות נוער, סטודנטים באמצעות אוניברסיטאות מקומיות, רוח טובה, מועצה ישראלית להתנדבות וכדומה⁹.
- מוצע לבחון אפשרות להקמת אתר מאובטח ON LINE שיכיל את הצרכים בזמן חירום וכן מתנדבים פוטנציאליים לזמן חירום, כך שיתאפשר קשר ראשוני והפנייה, לרכז המתנדבים ביישוב/במסגרת אשר ימיינס בהתאם לצרכים.

- ↔ לעגן את נושא ביטוח המתנדבים בזמן חירום. הביטוח הקיים הוא לתחומים ספציפיים (כולל רשימת עיסוקים): יש צורך בשינוי חוק הביטוח הלאומי כך שיהיה ביטוח גורף לשע"ח.

⁹ עם קבוצה זו קיימת בעיה של הכרה וביטוח - דוגמת מתנדבים שגוייסו בעבר להג"א.

- ↩ לפעול לשימוש במשאב של מורים וגננות ושירות לאומי (שאינם עובדים במסגרות החינוכיות בזמן חירום) כמתנדבים מקצועיים במסגרות רווחה.
 - ↩ לפעול ליצירת נהלים להפעלת מתנדבים שבשגרה, דוגמת מתנדבי בטל"א עם קשישים אשר מתקשרים לקשישים, בודקים צרכיהם ומחברים אותם למענים בקהילה.
 - ↩ לפעול להכנת נוהל עבודה עם מתנדבים במסגרות חוץ-ביתיות שבאחריות המשرد.
 - ↩ ליצור טופס אחיד ממוחשב למתנדבים ולפעילים.
 - ↩ לתגמל מתנדבים: "חיבוקי" וראשי צח"י/ צח"ש.
 - ↩ לפעול להכנת תשתיות למענה למתנדבים בזמן חירום (מזון, לינה, הסעות, מיגון וכדומה).
 - ↩ לפעול ליצירת סעיף תקציבי עבור מתנדבים אשר יופעל בחירום: ריכוז, תגמול, תשתיות.
 - ↩ להבנות הכשרות: לרכזי מתנדבים ולמנהלי הארגונים ולמתנדבים
 - ↩ מתנדבים מחו"ל - יש להיערך מראש כדי לתת מענה להשמתם: אש"ל וביטוח, אך רק במצב של התמשכות הלחימה. מתנדבי חו"ל לתקופות קצרות יופנו לארגון "שראלי" - הפועל עם הצבא).
- ב. ברמה המקומית – רכזי מתנדבים:
- יש חשיבות רבה להעצמת תפקידו של רכז המתנדבים היישובי, כך שבעת חירום ניתן יהיה לעשות שימוש מושכל ויעיל במשאב ההתנדבותי. על רכז המתנדבים היישובי:
 - ↩ למפות את הצרכים והמענים הנדרשים בחירום.
 - ↩ לפתח קשר עם מסגרות חוץ ביתיות ברשות ואף ליצור קשר בין מסגרות אלה לעובדים קהילתיים ולפעילים שכונתיים.
 - ↩ להכין "שלד" מקומי של מתנדבים לזמן חירום שתפקידם יהיה קליטה והכנת המתנדבים שמגיעים בעת חירום (שלב ראשון המתנדבים בעתות רגיעה).
 - ↩ ליצור מאגר מתנדבים לשעת חירום: ארגונים שיכולים לספק מתנדבים בעת חירום - כמו אוניברסיטה או תנועות נוער.
 - ↩ להכין תשתיות לתחזוקה של מתנדבים בזמן חירום - מזון, לינה, הסעות, מיגון וכדומה.
- ג. ברמת הארגונים:
- ↩ ליצור מאגר מתנדבים לשעת חירום - בחינת חלופות של "מילואים" של ש"ש ושל. שעבדו בעבר במסגרת, סיוע של משפחות – לעיבוי מערך המתנדבים הלילי ועוד.
 - ↩ להכשיר מתנדבים לשעת חירום.
 - ↩ להכין תשתיות לתחזוקה של מתנדבים בזמן חירום (מזון, לינה, הסעות, מיגון וכדומה).

← להכין "שלד" מתנדבים למסגרת (בין אם יומית ובין אם חוץ-ביתית): שיהווה את בסיס המתנדבים במסגרת בעת חירום.

ד. פיקוד העורף:

יש לפעול להסדרת תחומי האחריות בין פיקוד העורף למשרד לגבי היחידה להתנדבות, בכל הקשור להיערכות חירום.

2. תרומות

א. להגדיר ממונה על ריכוז משאבים כחלק מהפעולות לשעת חירום – במשרד, במחלקות לשירותים חברתיים, ברח"ל – ולקבוע נהלים בנדון.

ב. בשגרה, יהיה קשר עם אנשי קשר לתורמים.

ג. לגבי תרומות מהארץ: יש לאמץ נוהל שיאפשר העברת התרומה ישירות לאוכלוסיה, או להציע לתורמים לייעד את התרומה לתחום מסוים. הנוהל יכלול בקשת מידע בנוגע לגובה התרומה והעדפות התורם מבחינת מקום בארץ ואוכלוסיה מיועדת. מידע זה יבחן מול הצרכים ביישובים או בארגונים; מתן תגובה לתורם, הכוללת איש קשר (כתובת, מייל וטלפון).

ד. לגבי תרומות מחו"ל: בהיות משרד האפוטרופוס הכללי האחראי הבלעדי לקבלת תרומות מחו"ל, תועבר דרכו כל הצעה לתרומה, בהתאם לנוהל שיקבע לעתות חירום.

3. הכשרות ותרגול:

א. יש צורך בהכשרות ובתרגול סיטואציות בין-ארגוניות, בין-מגזריות ובין-תחומיות משולבות לנושאי רווחה בשע"ח: במשרד, ברשויות המקומיות, בארגונים.

ב. יש לתאם את נושא ההכשרות עם פקע"ר, שכן הפיקוד באמצעות אלכ"א, יערוך בקרוב הכשרות לרכזים: מנהלי מחוזות/צוותים מהארגונים ולרכזי המתנדבים ברשו"מ. כן ניתן לשקול פיתוח של מרכז הכשרה והדרכה ארצי, להכשרות ממוקדות (פקע"ר שוקדים על נושא זה).

ג. המעגל הראשון

1. הערכות מקצועית-ארגונית במסגרות המעגל הראשון - רחל שרביט
ועדה זו התבקשה לדון בנושאים הבאים: שגרת הפעילות בשע"ח; הערכות לקראת פינוי; דרכי הפינוי והקליטה במסגרת קולטת; פעולות הפגה; תגבור כ"א; מדידת המוכנות והחוסן של מסגרות; אישור תכניות מבעוד מועד ע"י המשרד; הכנת תכניות מגרה לשע"ח.

המלצות:

א. נתוני מסגרות:

1. על המשרד לעשות שימוש במערכת ממוחשבת GIS שבה יוזנו כל נתוני המסגרות שבאחריותו, לשליפה לפי כל חתך שיידרש.
2. עד לרכישה ולהטמעה של מערכת GIS, יש להכין פורמט אחיד לדיווח האגפים על המסגרות שבאחריותם. הנתונים ישמרו בתיקי החירום של המחוזות והאגפים ובחדר המצב המשרדי.
3. יש לקבוע נוהל לעדכון הנתונים – כולל תדירות חובת העדכון.
4. כאשר יש ליקוי בסיסי במוסד/פנימייה (כגון: העדר ממ"ד או מקלט), יש לקבוע דרכים לפתרון, באישור הקב"ט.

ב. מרחבים מוגנים:

יש לבצע השלמות נוספות מול פיקוד העורף בהתאם ללוחות הזמנים של פיקוד העורף, כך שהמרחבים המוגנים יוכלו להכיל את כל הדיירים ואנשי הצוות.

1. אין לחתום על חוזים חדשים לגבי מסגרות חדשות, מבלי שהמסגרת תעמוד בתקני החרום של פיקוד העורף.
2. על המסגרות לסמן את המרחבים המוגנים התקניים והמרחבים שנקבעו על פי הנחיות אגף הבטחון של המשרד - בפורמט "הכי מוגן שיש" - ולקבוע נהלי כניסה בזמן חרום.
3. ניהול תיקי חרום מוסדיים:
 - א. המשרד ינפיק תיק אחיד לכל המסגרות בתאום עם האגפים הרלבנטיים. המשרד יוודא שהעתקי התיקים יהיו באגפים ובמחוזות וכן ברשויות המקומיות. מנהל המסגרת יונחה לעדכן את הנוהל עם כל שינוי או לפחות פעם בחצי שנה.
 - ב. אגף הביטחון יערוך כינוסים מחוזיים שנתיים שבהם יוכלו הממונים על הביטחון במסגרות להעלות בעיות שנתקלו בהן בהכנת תיק החרום.
 4. קביעת נוהל לשגרת חרום:

א. כל מסגרת תנסח מראש תוכנית הפעלה בשגרת חירום, אשר ירוכז בתיק חרום. התוכנית תכלול סדר יום מפורט, כולל ישיבות צוות קבועות ונהלי

- עבודה בהתחשב בעובדה שדיירי המעון אינם יוצאים ללימודים ולתעסוקה במצב חרום.
- ב. בתיקי החרום יהיה פרק בנושא פק"ל הפעלה שיכלול את סדרת הפעולות שיש לבצע ברגע הכרזה על מצב חרום בתרחישים השונים. בפק"ל תהיה בין השאר רשימת העזרים הדרושים להפעלה.
- ג. על המשרד לקבוע מראש מפתח לתגבור העובדים ביום ובלילה במסגרות, בין השאר בהתחשב באמהות לילדים קטנים וליציאה למילואים של הגברים והבעלים. מסגרות שיכולות לתת מענה לילדי עובדים לאמהות יכינו תוכנית מראש.
- ד. כל מסגרת תיערך מראש לבניית מערך מתנדבים מקומי.
- ה. יש לקבוע מפתח לתגבור המסגרות בתקציבי פעולה במצבי חרום.
5. יציאה מהמסגרות במצבי חרום:
- א. האחריות להוצאה פרטנית של חניכים מהמסגרות היא של מנהל המסגרת. אין לדרוש ממנו לבקש אישור פרטני לכל יציאה. על המנהל לאפשר את היציאה לאחר שעודכן בהנחיות המשרד באשר לאופן היציאה – כגון: שעות פחות מסוכנות, מיגון, ליווי וכו'.
- ב. על המשרד לצייד את המסגרות במיגון אישי לצורך יציאה.
- ג. תשמר מדיניות המשרד הקובעת, שיציאת מסגרת להפוגה תהיה רק באישור חדר המצב המשרדי.
6. מדיניות אי-פינוי מסגרות:
- א. על המשרד לבחון מחדש מדיניות זו, על-בסיס מגוון תרחישים אשר שונים בהיקף ובעוצמת מצב החרום.
- ב. כל סמנכ"ל אחראי כי בכל שרות תהיה רשימה מפורטת של מקומות שמסוגלים לקלוט דיירים מאזורי עימות. המשרד צריך להכין גם מסגרות קולטות שאינן קשורות למשרד, כגון: אכסניות נוער ובתי ספר.
- ג. על מנהלי המסגרות להכין תוכניות קליטה למקרה ויפנו אליהם דיירים ממסגרות אחרות. התוכנית תכלול את פערי כוח-האדם והציוד הקיימים במסגרת.
- ד. על המשרד לדאוג למחסני חרום שבהם יהיה ציוד למקרים של פינוי.
- ה. יש לנסח נוהל הפעלה לפינוי לכל מסגרת, שתכלול את הציוד הנדרש לפינוי, צרכים מיוחדים של המסגרת, תוכנית לוגיסטית (תחבורה), צוות ועוד.
7. אישורי יציאה להפגות וחזרה לשגרה:
- א. על המשרד להקל בתהליך הבירוקראטי לקבלת אישור ליציאה להפגה, על-ידי קביעת
- ב. קריטריונים למתן אישורים.
- ג. יש לשריין תקציב משרדי להפגות.

ד. יש להכין תוכנית לחזרה לשגרה, הכוללת סדנאות ופעולות הפגה.

2. מיגון ומקלוט - רוני בר לוי

ועדה זו התבקשה לדון בנושאים הבאים: מיגון ומקלוט אוכלוסיות היעד במבנים של המסגרות החוץ-ביתיות, בקרב העובדים וכן בנושא חלוקת זימוניות.

המלצות:

- א. על מערך המיגון להיות רב-תכליתי. מצד אחד, עליו לתת מענה לאיומים קונבנציונאליים ולא קונבנציונאליים ומצד שני, עליו להיות מותאם לצרכי האוכלוסיות המיוחדות של המשרד - מפגרים, נכים, אוטיסטים, זקנים, תשושים וכו'. מדיניות המשרד מאמצת את הדגם "הכי מוגן שיש", קרי: שיפורי מיגון אופטימאלי לפי מרחבי מיגון שייקבעו ע"י הגורמים המקצועיים.
- ב. יש להמשיך בביצוע סקר המיגון של המסגרות החוץ-ביתיות לפי חלוקת האחריות של האגפים ובהתאם לרמת המיגון של המוסדות.
- ג. יש לקבוע ולסמן את המרחבים המוגנים בכל מוסד, כשהקו המנחה הינו מדיניות המיגון המשלימה - "הכי מוגן שיש".
- ד. יש לקבוע תקנות בחוק, שלא יאפשרו הקמת מעון, שאינו עומד בתנאי המיגון, כפי שקבע אגף הביטחון של המשרד.
- ה. במידה והערוץ הפרלמנטארי לא צלח, יש לחזק את מערך החוזים במשרד ולהוסיף התניה לעמידה בקריטריון מוכנות לשע"ח.
- ו. יש להבטיח מיגון אישי לעובדי המוסדות ולעובדי המשרד - מפקחים ומנהלים - לרבות מיגון החמ"לים/ממ"דים, קסדות ושכפ"צים ורכב ממוגן.
- ז. יש לנסח תנאי סף למכרזים על-מנת להבטיח מוכנות למצבי חרום.

ד. המעגל השני

הערכות מקצועית-ארגונית במש"חים – גדעון שלום

ועדה זו התבקשה לדון בנושאים הבאים: הפעלת המש"חים בשע"ח על-פי הנחיות המשרד; התאמת שינויים מבניים אד-הוק, על-יד תגבור כ"א מהמשרד ומרשויות אחרות; טיפול באוכלוסיות המעגל השני והשלישי, תוך דגש על אנשים עם מוגבלויות וקשישים; הספקת מזון לנזקקים; ארגון היסעים; טיפול בילדי העובדים המגויסים במש"חים; מדידת המוכנות והחוסן של מש"חים; טיפול במופנים ממחלקות אחרות; הפעלת הנוהל הבין-תחומי; הכנת תכניות מגרה לשעת חרום.

המלצות:

ההמלצות מאורגנות על-פי הנושאים הבאים:

1. תפקוד המחלקה לשירותים חברתיים כלפי האוכלוסייה.
2. היבטים ארגוניים והיערכות בתוך המחלקה.
3. עובדי המחלקה – מבט פנימה.
4. המחלקות לשירותים חברתיים והרשויות המקומיות.
5. המחלקה לשירותים חברתיים מול המחוזות והמשרד הראשי.
6. המחלקה לשירותים חברתיים והקשר עם גורמי-חוץ.

1. תפקוד המחלקה לשירותים חברתיים כלפי האוכלוסייה:

- 1.1 על המשרד ליידע את כל המחלקות לש"ח בתפישת המעגלים ולבצע הדרכה ותרגול שתבטיח הבנת התפישה ופעילות לפיה אם יידרש.
- 1.2 על המש"חים לוודא, שפיקוד העורף מבצע סקר מיגון והגדרת פערי מיגון בכל מסגרות היום.
- 1.3 על המשרד לפתח נהלים באמצעות המחוזות עבור המש"חים, אשר יכינו לכל מסגרת יומית תוכנית היערכות אלטרנטיבית במידה ויחלט על סגירתה.
- 1.4 על המשרד להנחות את המש"חים לכלול סעיף בחוזה ההתקשרות בין לבין הגורמים המפעילים את המסגרות היומיות, המחייב אותן להקצות את עובדיהם לטובת המש"חים בעקבות הכרזתן כ"מפעלים חיוניים".
- 1.5 "זכאות במצבי חירום": במצבי חירום, על המש"חים לערוך ניתוח של פרופיל והיקף הפונים שהתווספו מהמעגל השלישי ולהכניס אוכלוסיה זו בתוכנית ההיערכות של המחלקה.
- 1.6 על המשרד לקבוע במש"חים, באמצעות המחוזות, בעל תפקיד:
 - א. שיהיה אחראי לקשר עם כל מטופלי המשרד במסגרות החוץ-ביתיות ביישובם.
 - ב. שירכז את נושא הבקשות להתפנות – כולל לגבי עובדים זרים.
- 1.7 הטיפול במזון: יהיה באחריות ברשויות המקומיות.

- 1.8 פעילות במקלטים: העו"סים במש"חים יהיו אחראים לארגון התושבים השוהים במקלטים הציבוריים, לפעילות לניהול עצמי ולעזרה הדדית.
- 1.9 לאחר קביעת הנהלים, יש להתחיל בהכשרה ובתרגול.
- 1.10 הרשות המקומית תקבע, התייעצות עם המשרד, את הקדימויות לטיפול במצבי חירום אשר מבהירות את החלוקה בין המשך טיפול שוטף בלקוחות הקבועים לבין הטיפול בנפגעי אירועי חירום.
- 1.11 באחריות מנהלי המסגרות לידע באופן שוטף את נציגי המש"חים בכל שינוי משמעותי במצב או בצרכי המטופלים במסגרת.

2. היבטים ארגוניים והיערכות בתוך המחלקה

- 2.1 על כל רשות מקומית להחליט מראש על מודל היערכות המתאים לה - פונקציונאלי, גיאוגרפי או משולב - על פי גודלה וצרכיה. יש לשאוף, שהמודל בחירום יהיה דומה למודל בשגרה.
- 2.2 על המשרד לסייע למש"חים בהקמת מסד נתונים אחיד לשימוש בשעת חירום. על מסד זה להיות דומה, אך מורחב, למסד הנתונים בשגרה.
- 2.3 מערכת GIS: יש להגדיר את התפוקות שניתן לקבל ממערכת זו; לבנות מודל כספי לרכישת המערכת ולהגדיר בעלי תפקיד במחלקה שידעו להפעילה.
- 2.4 יש להבטיח באמצעות נוהל מחייב, העברת נתונים מהביטוח הלאומי למשרד מייד או בסמוך לפרוץ המשבר.
- 2.5 תמונת מצב: על המשרד לקבל תמונת מצב כללית ממשרד רוה"מ. במקביל עליו להגדיר כיצד צריכה להראות תמונת מצב של החוסן החברתי-קהילתי. בעקבות זאת, על המחוזות להכין תמונת מצב לרמת המחוז ולסייע למש"חים בהכנת תמונה כוללת לרמת הרשויות המקומיות. מומלץ לקדם תוצרים אלה בשותפות עם פיקוד העורף.
- 2.6 בכל רשות מקומית ימצא - באחריות המחוז - תיק חירום מעודכן מבחינת תמונת המצב החברתית-קהילתית ביישוב, בדגש על חוסן קהילתי והתנהגות האוכלוסייה.
- 2.7 בכל רבעון יבדוק הפיקוח המחוזי את קיומו של תיק חרום. ברשויות מקומיות בהן אין תיק כזה, יובא העניין לטיפולו של מנהל המחוז. על נושא זה להיות חלק אינטגרלי בתוכנית העבודה השנתית של כל מפקח ושל כל מנהל מש"ח. באותן רשויות בהן אין תוכנית כזו, או שהתוכנית אינה מקובלת על דרגי הפיקוח, יובא העניין לטיפולו ולאחריותו של מנהל המחוז.
- 2.8 יש לנסח הוראת תע"ס לחירום שתכלול הנחיות לרשויות המקומיות ובכללן חובת הטמעתן. באחריות המשרד לתרגל ולבדוק את תפקוד המש"חים בחירום, כחלק מתפישת המכלול לטיפול באוכלוסייה.
- 2.9 על הפיקוח המחוזי לוודא שבכל רשות מקומית קיים חדר מצב רווחה כחלק אינטגרלי ממכלול החרום, ושהוא מוכן מבחינה ארגונית.
- 2.10 שינויים בהערכות המש"חים כתוצאה ממצב חירום ייעשו בתיאום עם הנהלת המחוז, תוך שמירה וכיבוד של שיקול הדעת המקצועי המקומי.
- 2.11 באחריות המשרד להכין מדד לגבי מוכנות המש"חים לחירום. מדדים אלו יסייעו לדרגי הפיקוח.

2.12 על המשרד להכין הנחיות לתיעוד אחיד במהלך מצבי חרום לכל הדרגים והנחיות לסיכום הלקחים עם תום מצב החרום.

3. עובדי המחלקה – מבט פנימה

- 3.1 על המשרד להוציא נוהל המחייב את הרשויות המקומיות לשבץ במערך החירום של המש"חים את כל עובדי המסגרות היומיות במימון המשרד או/ו הרשו"מ.
- 3.2 לקראת מצבי חרום קשים במיוחד, על המשרד להכין מאגרים של עובדים מסייעים - מתנדבים ופנסיונרים אשר מכירים את עבודת המחלקה - שישובצו בין הרשויות השונות בהתאם לתרחיש.
- 3.3 על המשרד, בשיתוף הרשויות המקומיות, לארגן אירוע של הבעת הוקרה לעובדים שהשתתפו בהיערכות ובטיפול במצבי חרום.

4. המחלקות לשירותים חברתיים והרשויות המקומיות

- 4.1 על המשרד להכשיר את מנהלי המש"חים והעובדים הקהילתיים ברשויות המקומיות, לקראת היערכותם למצבי חירום, על-מנת לשפר את מיומנותם לניהול מערכות בין-ארגוניות ובין-תחומיות מורכבות.
- 4.2 על המשרד להתאים את היערכות המש"חים לגודל הרשות המקומית בה הם פועלים – מח' קטנות, בינוניות וגדולות - ולסך-כל העובדים בהם.

5. המחלקה לשירותים חברתיים מול המחוזות והמשרד הראשי

- 5.1 יש להודיע למנהלי המש"חים, ככל הניתן מראש, מהו סל המענים העומד לרשותם בזמן חירום.
- 5.2 יש לקבוע לוח ביקורים מסודר של מטה המשרד ברשויות, בתיאום עם מנהלי המחוזות, כביקורי שגרה, למתן מענים על-פי צרכים מיוחדים ולמטרות למידה.

6. המחלקה לשירותים חברתיים והקשר עם גורמי-חוץ

- 6.1 על המשרד להרחיב את מודל ההתקשרות והעבודה המשותפת עם מל"ח, עם פקע"ר והיקל"רים לכל המחלקות לש"ח, בשיתוף קציני התנהגות אוכלוסיה ודרג הפיקוח של המשרד.
- 6.2 על המשרד לעגן בנוהל, את העבודה המשותפת בין מרכזי החוסן ומרכזי הדחק לבין המש"חים.

ה. המעגל השלישי

חוסן חברתי-לאומי וחוסן קהילתי – מוטי וינטר

ועדה זו התבקשה לדון בנושאים הבאים: שת"פ עם פקה"ע; הפעלת הצח"ים והצח"שים ומיסודם; הפעלת מרכזי החוסן ואתרי הדחק; התמודדות עם חרדה של אזרחים ושל עובדים; שת"פ עם גופי סיוע בנושאי טראומה וחרדה; הפעלת מוקד 118.

החוסן הקהילתי הלאומי מהווה את מצרף החוסן של כלל הקהילות בישראל. לאור תפיסה זו, משרד הרווחה והשירותים החברתיים השקיע בשנים האחרונות מאמצי תכנון ויישום בפיתוח החוסן של קהילות 10 באזורי סיכון וסכנה. הדיווחים והתצפיות מהשטח ברמת הרשויות המקומיות, הצביעו על רמות ממוצעות גבוהות של חוסן קהילתי – בעיקר בטווח של עד 20 ק"מ מהגבול. החוסן הקהילתי פותח בשנים האחרונות ברשויות המקומיות ב"עוטף עזה" בתהליך רצוף ומתמשך בשגרה, ועמד למבחן בהצלחה ניכרת בעת "מבצע עופרת יצוקה". מרכיבי החוסן כללו גם את "מרכזי החוסן" ואת "אתרי הדחק".

המלצות בתחום החוסן:

1. להמשיך ולקדם את נושא "קהילה נגישה".
2. להמשיך ולקדם את תפיסת ה"חוסן הקהילתי הרב מימדי" המשלבת בפעילות את המנהיגות הפורמאלית-הנבחרת, יחד עם אנשי המקצוע והמנהיגות הקהילתית – כולל במרכזי החוסן ובאתרי הדחק.
3. להמשיך ולקדם את צוותי החירום היישוביים (צח"י) במועצות האזוריות ובישובים קהילתיים, תוך פיתוחם המואץ גם ברמת השכונות במגזר העירוני (צח"ש – צוות חירום שכונתי).
4. למסד את האימונים ולצייד את הצוותים באמצעים שיאפשרו המשך עבודה גם במצבי חירום.
5. להכין את הרשויות המקומיות לקליטתם ולהפעלתם היעילה של מתנדבים רבים במצבי החירום.
6. לצייד את פעילי ומתנדבי הצח"י וצח"ש בערכת מיגון אישית, כפי שנהוג לגבי אנשי מקצוע ובעלי תפקידים בארגוני החירום וההצלה.
7. לבחון מתן תגמול/פיצוי לפעילי ומתנדבי צח"י בגין אובדן ימי עבודה.
8. יש להתייחס גם לסוגיות של חוסן כלכלי-קהילתי בתקופת משבר וחירום, ולהכין תכניות מגירה ברשויות המקומיות.
9. יש לזהות בשגרה קהילות בסיכון – באמצעות המשך פיתוח ממדים לחוסן קהילתי - ולבצע פעולות להגברת החוסן הקהילתי בהתמודדות בחירום.

¹⁰ "חוסן קהילתי" – הגדרה: יכולתה של הקהילה לנקוט פעולות מכוונות לשיפור היכולת האישית והמשותפת (קולקטיבית) של תושביה ומוסדותיה, כדי להגיב להרעה במצב הביטחוני, הכלכלי ו/או חברתי ולהשפיע באופן חיובי על מהלכו ועל השלכותיו העתידיות על הקהילה.

10. לשלב את נושאי החוסן והתמודדות במצבי חירום בתכניות האקדמיות של בתי הספר לעבודה סוציאלית.
11. יש לנסח תע"ס בנדון.

המלצות בתחום מרכזי החוסן:

1. **הערכות למתן מענה לאוכלוסיות בחרדה באירועי חירום**
- א. להבטיח קשר רציף עם המטופלים של המרכזים.
- ב. להגיע לאוכלוסיה במצב לחימה בכל אמצעי קיים (REACHING OUT), תוך התאמת שיטות העבודה לצורכי האוכלוסיה ומאפייני המצב. פעילות זאת מחייבת הכשרת המטופלים לתת מענה טלפוני ובמסגרת ביקורי בית ומקלטים
- ג. להבטיח רצף טיפולי, על-ידי הבטחת עבודה הדוקה בין מערך המטופלים למערך הרווחה הקהילתי. יש לחדד את חלוקת התפקידים, תחומי האחריות ויחסי הגומלין שלהם.
- ד. להקפיד על תיעוד רציף של מתן מענים – אינטייק ראשוני – על מנת לאפשר מעקב וסיוע עתידי. יש להכין טפסים אחידים של כלל מרכזי החוסן שיתעדו את הטיפול בטלפון או בביקור הבית.
- ה. להפעיל כווננים שהתמחו בטיפול בחרדה במוקד 106.
- ו. לבחון כיצד לתת מענה טיפולי לתושבי הרשות השוהים מחוץ לאזור.

2. **מתן תמיכה לצוותי עבודה של הרשות ושל המערך ההתנדבותי – כגון: בצח"י/צח"ש.**
- א. לקיים פעילות תמיכתית לאוכלוסיה ולצוותים הפועלים בשטח בכל הרמות – מהדרג הניהולי ועד אחרון העובדים.
- ב. לבנות מאגר של מענים אישיים וקבוצתיים באמצעות סל שרותים.
- ג. להיערך מבחינה ארגונית למתן מענה לצוותים, על-ידי קביעת בעל תפקיד האחראי לארגון ולקיום פעילויות, תוך הבטחת זמינות של מערך מנחים שעבר הכשרה.
- ד. להכניס את נושא התמיכה בצוותים כחלק בלתי נפרד מנוהל החירום ברשות.
- ה. יש להכין חוברות ודפי מידע בימי שגרה, כולל חומר ייעודי לפלחי אוכלוסיה השונים.
- ו. לבחון דרכים לנצל את האינטרנט בצורה אינטנסיבית ככלי תמיכה להעברת מידע לציבור ולצוותי העבודה.

3. הידוק הקשר עם סוכנויות בקהילה

- א. להבטיח ש"מכלול אוכלוסיה" יהווה את המנגנון הארגוני הבסיסי להבטחת שת"פ בין הגורמים הפסיכו-סוציאליים העירוניים. מרכזי החוסן חייבים להיות חלק בלתי נפרד ממכלול זה.
- ב. לכתוב נוהל חירום למרכזי החוסן.

- ג. להקים ברשויות המקומיות פורומים בין-ארגוניים ובין-תחומיים לקידום ושיתופי פעולה עם מרכזי החוסן – עוד בתקופת השגרה.
- ד. על מרכזי החוסן לקחת חלק מרכזי לסייע למנהל המכלול בקיום מפגשים אלו
- ה. לשפר את תהליכי ההכשרה והתרגול של מכלול אוכלוסיה בדגש על יצירת שפה משותפת, חלוקת תפקידים ברורה, בניית תמונת מצב אוכלוסיה ובניית תוכניות התערבויות

4. הפעלת מתנדבים מקצועיים בשעת חירום

- א. להטמיע, כתפיסת הפעלה מובילה, שצוותי המרכז יפעלו בשיטת ה- REACHING OUT ויפעלו בקרב האוכלוסייה בכל מקום הימצאותו.
- ב. לבדוק את תורת הפעלה ואת התאמתה לתרחישים שהתממשו בפועל.
- ג. להיערך לתרחישים בו לא יהיה ניתן להוציא צוותים לשטח.
- ד. לבצע מיפוי מוקדם של כוח האדם העומד לטובת המרכז בשעת חירום. למפות משימות שניתן לבצע על ידי עובדים שלא יכולים להגיע.
- ה. לוודא שכל עובד שנקלט במרכז מודע לכך שהוא מצופה לפעול גם בשעת חירום. יש להכניס סעיף זה לחוזי העבודה.
- ו. לבחון דרכים לאייש את אתר הדחק בכוח אדם ייעודי שלא על חשבון שאר המשימות של מרכז החוסן והמחלקה לשירותים חברתיים.
- ז. להרחיב את ההפעלה של מתנדבים מקצועיים מקומיים לסיוע בשעת חירום. פעילות זאת מחייבת פעילות איתור, הכשרה, השמה ותהליכי תחזוקה של מערך זה.
- ח. לקבוע, עוד בימי שגרה, את התפקידים הספציפיים של המתנדב. חיבור והיכרות מוקדמת של המתנדב עם תפקידו יגביר את רמת המחויבות, יאפשר הכשרה ייעודית משלימה ויקל על הקליטה הארגונית האפקטיבית של המתנדב בשעת חירום.

המלצות בתחום אתרי הדחק:

- א. להקים אתר דחק מרכזי ונייח בכל רשות שפועל כ"חדר מיון קדמי" עבור נפגעי חרדה. אתר זה נדרש מול תרחישים בהם לא ניתן לנוע על הצירים ליישובים עצמם או כשיש מספר אירועים במקביל במוקדים שונים.
- ב. לקיים הערכות מצב תכופות ודינאמיות על מנת לקבוע את הפתיחה והסגירה של האתר והיקף כוח האדם הנדרש להפעלתו.
- ג. להפעיל אתר דחק תחת המטרייה של מרכז חוסן, כחלק מרצף הטיפול של נפגע הדחק. הדבר מבטיח את המשך המעקב כנדרש ונותן לנפגע כתובת ברורה לקבלת המשך סיוע במקרה הצורך.
- ד. להבטיח תגבור כוח אדם מקצועי לאתרי הדחק על-ידי המשרד, משרד הבריאות ו/או פקע"ר.
- ה. לגייס ולהכשיר מתנדבים מקצועיים מקומיים לסיוע בהפעלת אתר הדחק.

ו. למסד את אתרי הדחק הניידים במועצות האזוריות.

ז. להכשיר ואייש כוננים "בהזנקה" של ברה"ל.

ו. סיכום

למרות רשימת ההמלצות הארוכה המופיעה בדוח זה, חשוב לחזור ולהדגיש, כי מצב שירותי הרווחה ביישובי "עוטף עזה" ב"מבצע עופרת יצוקה" היה טוב בהרבה ממצב שירותי הרווחה ביישובי הצפון בזמן "מלחמת לבנון השנייה". ההסבר העיקרי לשינוי זה נובע ככל הנראה מן העובדה, כי הממשלה בכלל ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים בפרט, ייחסו חשיבות עליונה לתהליך מסודר של הפקת לקחים וליישומם בכל רמות הממשל. מאז סיום "מלחמת לבנון השנייה", משרד הרווחה השקיע משאבים רבים בתכנון, בארגון, בהכשרה, בתרגול וביישום ברמות המטה ובשטח. התוצאות החיוביות של השקעות אלה נראו והורגשו היטב במהלך "מבצע עופרת יצוקה" וגם במהלך תרגיל העורף הלאומי - "נקודת מפנה 3".

בסיכומו של דבר נראה, כי כל גורמי הממשל הכירו – גם אם לא במוצהר - בקשר שבין מדיניות חברתית כוללת בתקופת רגיעה, לבין חשיבות ההערכות הלאומית למצבי חירום. במילים אחרות ניתן לומר, כי טיפוח תחושות החוסן האישי, המשפחתי, הקהילתי והלאומי חיוני במהלך כל השנים, כחלק מתפיסת המדיניות החברתית ומדיניות הרווחה של ישראל. רק כך תובטח רמה גבוהה של חוסן קהילתי ושל הסולידאריות החברתית גם בשעות חרום. במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, הכרה זו באה לידי ביטוי בצירופם של שני מרכיבים:

1. הבעת מחויבות והדאגה לשמירה על הביטחון האישי של כל לקוחות שירותי הרווחה - ובמיוחד החלשים שביניהם.
2. ביצוע פעולות מכוונות להגברת האמון של אוכלוסיות הרווחה ומשפחותיהם במסגרות שבאחריות הישירה של המשרד, וכן של אוכלוסיות הרווחה ואף של נפגעים מקרב האוכלוסייה הכללית ברשויות המקומיות, על-ידי אבטחת ביטחונם האישי והחברתי.

תפיסה זו אכן הוכחה כנכונה במהלך "מבצע עופרת יצוקה". עובדי הרווחה במוסדות ובמש"חים הקרינו נחישות ומקצועיות במצבי החירום ברמה גבוהה בהרבה מהמצב שראינו ב"מלחמת לבנון השנייה". יש לקוות שממשלות ישראל יפנימו בעתיד את הקשר, שבין מדיניות חברתית המספקת הגנה למצוקות של כלל האזרחים בתקופת רגיעה, לבין הצורך לתגבר אחריות זו במצבי חרום, תוך מתן קדימות לקבוצות האוכלוסייה החלשות.

רשימת המשתתפים בצוותי העבודה

ליבת האחראיות של המשרד וגבולות הגזרה :

מר מנחם וגשל- יו"ר הוועדה, משנכ"ל משרד הרווחה
מר מוטי וינטר- סמנכ"ל בכיר, האגף לשירותים חברתיים ואישיים
מר קוטי צבע- מנהל אגף תכנון, מחקר והכשרה
מר אלי בן דוד- מנהל אגף הביטחון
גבי לישי משעלי – מרכזת משימות לשכת משנכ"ל

תורת ההפעלה :

ד"ר חיה עמינדב – יו"ר, מנהלת האגף לטיפול באדם עם פיגור
ד"ר דליה ניסים – מפקחת ארצית על תכניות קידום, האגף לטיפול באדם עם פיגור
גבי יהודית קדרון – מנהלת השרות לשיקום נוער, אגף לשרותי תקון
גבי שלי נורדהיים – מפקחת שיקום ארצית, אגף לשרותי רווחה ושיקום
מר מארק שמיס – ס/מנהלת האגף לשרותי הטיפול באדם עם פיגור
מר מוחמד סכנין – מפקח מחוז דרום, האגף לשרותי הטיפול באדם עם פיגור
מר אילן שריף – ממונה על תיעוד הידע, אגף מחקר, תכנון והכשרה
גבי אהובה קרקובר – מנהלת או"מ בלשכות

פעילות המחוזות והפיקוח במשרד :

מר ישראל בודיק – יו"ר, מנהל מחוז דרום
גבי אריאלה שגב – מנהלת מחוז ת"א והמרכז
גבי נחמה דותן – מפקחת מחוזית ת"א
גבי מיכל גולן – מנהלת השרות לשיקום בקהילה
גבי דורית אלון- מדר"צית עו"סים כוללנית, אגף לש"ח נתיבות
מר סטיוארט מירקין – מפקח שרות ילד ונוער
מר אבי קורן – קב"ט מחוז ת"א
גבי חנה יוגב - ס/מנהלת אגף הרווחה, אשקלון
מר אליצור בלום – ס/מנהל מחוז צפון

מטות החרום במשרד :

מר אילן ברוש- קב"ט מחוז חיפה והצפון, יו"ר הוועדה.
גבי סמדר שאול- רכזת בכירה אמרכלות, מרכזת הוועדה.
מר יורם אזולאי- ס. מנהל מחוז דרום.
גבי ורד שחם- מפקחת ארצית מוסדות שרות לזקן.
מר נחום עידו- מנהל השרות למעונות ופנימיות האגף למפגר.
גבי מוריאל נחמן- מפקחת ארצית לשרותי תקון ונוער מנותק.
מר אריק שייב- מנהל אגף בכיר מערכות מידע.
סרן ענת גרבי- רמ"ד משרדי ממשלה, פקע"ר.

איסוף מידע והפצתו :

ד"ר שלמה אלישר – סמנכ"ל בכיר, מנהל אגף שיקום
גבי רחל אנגלברג - ס/מנהלת תחום ארגון ומינהל, ברשויות המקומיות
גבי רנטה גורבטוב – מנהלת תחום מחקר, אגף תכנון, מחקר והכשרה
מר מארק שמיס – ס/מנהל האגף לשרותי הטיפול באדם עם פיגור
גבי רחל ויינשטיין – מנהלת שרות מבחן מבוגרים
גבי אילנה גלייטמן – ס/ מנהלת השרות לעיוור
גבי שוש שמילה – מפקחת מחוז דרום, אגף שיקום

פעילות תומכת של יחידות המטה במשרד :

מר חנן פריצקי – יו"ר, מנהל אגף בכיר תקצוב וכלכלה
גבי טלי יוגב - יועצת מקצועית למנכ"ל ויו"ר צוות המשנה
גבי אריאלה טוקר- חשבת המשרד
גבי אהובה קרקובר – מנהלת או"מ בשלכות
עו"ד רוני מלקאי – דוברת המשרד
גבי סיסיל גרייצנר - מפקחת אומנה מחוז ת"א, שרות ילד ונוער
מר אפרים חוגיה – ס/מנהל מח' שיקום

יחסי הגומלין עם המגזר השלישי והחברה האזרחית:

גב' טלי יוגב- יועצת מקצועית למנכ"ל ויו"ר צוות המשנה
גב' נילי דרור- ממונה על ריכוז משאבים, אגף פיתוח
גב' דבורה שיאחי-סגנית החשבת
גב' לילי אבירי- מנהלת היחידה לטיפול באדם עם אוטיזם
מר ברוך שוגרמן- מנהל השירות לעבודה קהילתית
גב' נילי דניאל-מפקחת ארצית, אגף השיקום
מר דני שפר- מנהל היחידה להתנדבות
גב' לישי משעלי- מרכזת משימות משנכ"ל
גב' דורית וורצמן-מנהלת יחידת המתנדבים, אגף הרווחה באר שבע

היערכות מקצועית-ארגונית במסגרות המעגל הראשון:

גב' רחל שרביט – סמנכ"לית בכירה, אגף תקון
מר זוהר חמו – מפקח ארצי, אגף תקון
מר ניסים סמדג'יה - מפקח ארצי, מחוז י-ם, חסות הנוער
מר נחום עידו – מנהל השרות לדיור חוץ ביתי, אגף השיקום
גב' אורנה יוגב – מנהלת השרות לטיפול חוץ ביתי, אגף השיקום
מר צביקה הויזליך – ס/ מנהל השירות לילד ונוער
מר איציק סבג – מנהל הוסטל "דולפינ", אשדוד
מר אבי קורן- קב"ט מחוזי, ת"א
גב' פאני יוז – מפקחת ארצית, השרות לזקן

מיגון ומיקלוט:

מר רוני בר לוי - יו"ר ומנהל תחום ביטחון
מר בן-ציון בראנץ – מפקח ארצי על פנימיות, ילד ונוער
גב' ורד שחם – מפקחת ארצית, מוסדות השרות לזקן
גב' ורוניקה מילר – רכזת נתונים, אגף בכיר מהנדס ראשי, אגף פיתוח
מר אבנר זקן – ס/מנהל האגף בשרות לטיפול באדם עם פיגור
גב' אסתר גולדבלט - מרכזת תחום חרשים, אגף השיקום
גב' אורנה יוגב – מנהלת השרות לטיפול חוץ ביתי, אגף השיקום
סרן ענת גרבי – ראש מדור משרדי ממשלה, פיקוד העורף

היערכות מקצועית-ארגונית במש"חים:

גדעון שלום - יו"ר ועדת המשנה, סגן מנהל האגף לשירותים אישיים וחברתיים
ספי גולן – מ"מ מנהלת מחוז ירושלים
רחל אגמון – מפקחת ארצית, השירות לרווחת הפרט והמשפחה
אבי סנדר – מפקח ארצי, השירות לעבודה קהילתית
ניבה מילנר – מרכזת מחוזית (ת"א), השירות לרווחת הפרט והמשפחה
שלומית ברטל – מרכזת תחום ארגון ומינהל ברשו"מ (מחוז הדרום)
שולה מיימון – מנהלת אגף הרווחה, עיריית אשקלון
מעוזיה סגל – מנהל המחלקה לש"ח, מועצה איזורית חוף אשקלון

חוסן חברתי-לאומי וחוסן קהילתי:

מר מוטי וינטר – מנהל האגף לשירותים אישיים וחברתיים
מר ברוך שוגרמן – מנהל השרות לעבודה קהילתית
מר דויד גידרון - מנהל מרכזי החוסן "הקואליציה הישראלית לטראומה"
גב' דרורה גורדון – מפקחת מחוז דרום, השרות לעבודה קהילתית
מר שמואל אטיאס - מנהל המחלקה לשירותים חברתיים, שדרות
מר נוח אלמסי - מנהל המחלקה לשירותים חברתיים, מועצה אזורית שדות נגב
מר סא"ל רמי פלץ – רמ"ד התנהגות אוכלוסייה, פיקוד העורף
מר אבי סנדר – מפקח ארצי, השרות לעבודה קהילתית