



מאגר ה"כספת" על אוכלוסייה הדורשת מהרשויות המקומיות תשומת לב מיוחדת בשעת חירום

כתיבה: גדעון זעירא | אישור: שלי לוי, ראש צוות

תאריך: כ"ד בטבת תשפ"ד, 5 בינואר 2024

סקירה

תוכן עניינים

1.....	תמצית	1
3.....	מבוא	3
5.....	1. אוכלוסיות היעד של משרד הרווחה בשעת חירום וייעוד הכספת	5
5.....	1.1 מעגלי ההתייחסות של משרד הרווחה בשעת חירום ואוכלוסיית הכספת	5
8.....	1.2 נתוני מקבלי הגמלאות מהמוסד לביטוח לאומי שנכללים בכספת	8
12.....	1.3 סוגי הנתונים על מקבלי הגמלאות שבכספת	12
16.....	2. השימוש בכספת על ידי המחלקות לשירותים חברתיים בזמן המלחמה	16
20.....	3. נתונים נוספים על אנשים עם מוגבלות שמשרד הרווחה מנגיש לרשויות המקומיות באמצעות הכספת	20
21.....	3.1 רשימת חצר"מ (חולים עם צרכים מיוחדים)	21
22.....	3.2 רשימת מועמדים לפינוי מוקדם	22
23.....	3.2.1 רשימת מועמדים לפינוי מוקדם שמכין המוסד לביטוח לאומי	23
25.....	3.2.2 רשימת מועמדים לפינוי מוקדם שמכין האפוטרופוס הכללי	25
26.....	3.3 הנגשת המידע לרשויות המקומיות באמצעות הכספת	26

תמצית

מסמך זה עוסק ב"כספת נצורה" (להלן: הכספת) שהיא מאגר נתונים שמטרתו לסייע למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לזהות את האוכלוסייה בתחומן הזקוקה לתשומת לב מיוחדת בשעת חירום. לפי משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן: משרד הרווחה), הכספת היא כינוי להליך העברת מידע לרשויות המקומיות שהוסדר בשנת 2016 ומטרתו סיוע לקבוצות של אנשים עם צרכים מיוחדים במצבי חירום (אוכלוסיית תל"מ – תשומת לב מיוחדת) וקביעת סדר עדיפות בטיפול בהן. לצורך יצירת מאגר הכספת משרד הרווחה מקבל **מהמוסד לביטוח לאומי** בכל חודש מידע על קבוצות מסוימות של מקבלי גמלאות, ומידע זה מעובד על ידי משרד הרווחה לפי רשות מקומית (ראו הרחבה [במבוא](#)). בשעת חירום משרד הרווחה מעביר לכל מחלקה לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות את רשימת תושביה הכלולים בכספת באמצעות מערכת מחשוב מאובטחת (בכפוף לחתימה על טופס שמירה על סודיות). בדוח משנת 2021 מצא מבקר המדינה כי נוהל "כספת נצורה" להעברת מידע מהמוסד לביטוח לאומי למשרד הרווחה אינו מעוגן בביטוח הלאומי בכתב, ומרכז המחקר והמידע של הכנסת לא קיבל נוהל שכזה במסגרת כתיבת המסמך.

ב-5 בדצמבר 2023 היו **כלולים בכספת בסך הכול כ-1.497 מיליון מקבלי גמלה ברחבי הארץ** (המקבלים כ-2.137 מיליון גמלאות; חלקם מקבלים יותר מגמלה אחת), **מתוכם כ-21% רשומים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות** (כ-307,000 אנשים), **כלומר ידועים לרשויות המקומיות, וכ-79% אינם רשומים במחלקות** (כ-1.19 מיליון אנשים), **כלומר אינם בהכרח ידועים לרשויות המקומיות בשגרה**. נוסף עליהם, יש **מספר לא ידוע של אנשים שלא רשומים במחלקות ולא נכללים בכספת**, וביניהם עשויים להיות אנשים שיזדקקו לסיוע של המחלקות בשעת חירום (ראו הרחבה [בסעיף 1.1](#)).

עד סוף דצמבר 2023 הנתונים שהנגיש בכספת משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים התבססו בעיקרן על מקבלי גמלאות מסוימות **מהמוסד לביטוח לאומי**, כלומר לא כל מקבלי הגמלאות כלולים בכספת. כמו כן, נכללו רק מקבלי גמלה בפועל, כלומר רק אנשים שנוסף על המצב הרפואי שהוכר להם (או הגיל אם מדובר למשל בקצבת אזרח ותיק), הם עומדים בקריטריונים הנוספים לקבלת הגמלה. יתר על כן, **בנוגע לחלק מהגמלאות נכללו בכספת רק העונים על תנאים מוגדרים, ובכלל זה שיעורי נכות מסוימים** (ראו פירוט בטבלה 2 [בסעיף 1.2](#)), ובהם מקבלי קצבת נכות עם נכות רפואית בשיעורים מצטברים של 80%. בסעיף זה פירוט של כמה שאלות שעולות, ובכלל זה: מהם הקריטריונים המיטביים לזיהוי אנשים שעלולים להזדקק לסיוע בזמן המלחמה, והאם בהכרח רק מקבלי הקצבה בפועל יזדקקו לסיוע בזמן מלחמה או במצבי חירום נוספים? האם לא ייתכנו קבוצות נוספות של אנשים שלא נכללות בכספת ויזדקקו לסיוע של הרשויות המקומיות? משרד הרווחה הגיש למוסד לביטוח לאומי בקשה חדשה להעברת מידע, אך נכון ל-3 בינואר 2024, הנתונים טרם הועברו; אין בידנו פירוט של הבקשה, אך להבנתנו יש בה נתונים שחלקם עשויים להיות שונים מאלו המוצגים במסמך.

משרד הרווחה מנגיש לרשויות המקומיות בכספת כמה סוגי נתונים על כל מקבל גמלה, ובהם כתובת, מספרי טלפון וקיומם של בן זוג או ילדים לפי מרשם האוכלוסין, ואם הוא רשום במחלקה לשירותים חברתיים או שוהה במסגרת חוץ-ביתית של משרד הרווחה (ראו הרחבה [בסעיף 1.3](#)). **בכספת אין מידע על הסעיפים הרפואיים בגינם ניתנות**

הגמלאות או תיאור הנכות או סוג הנכות (פיזית או נפשית). מכאן עולה בין היתר השאלה מהו האיזון הנכון במסגרת האסדרה הנוכחית בין העברת נתונים רגישים מסוימים, שעשויים לסייע בקביעת סדרי עדיפויות ליצירת קשר והתאמת המענה של המחלקות לשירותים חברתיים במצב חירום, לבין שמירה על פרטיות האנשים? לצד נתונים שכאלה, הועלו כמה סוגי נתונים נוספים או שיפורים בהצגת הנתונים שיכולים לסייע לשימוש יעיל יותר בכספת, דוגמת קישור בין שני אנשים בכספת שגרים באותו בית או גיל הילדים. נציין כי במהלך המלחמה חלו שינויים **בנתוני הכספת ועולה השאלה עד כמה הרשויות מודעות לשינויים אלו?** עוד הועלה בפנינו כי יש צורך ש**משרד הרווחה יוסיף הגדרות לקטגוריות והשדות השונים** במערכת ויעביר למחלקות לשירותים חברתיים **הדרכה מקוונת** על השימוש בכספת. הדרכה יכולה לסייע גם בתיאום הציפיות בין המשרד לבין המחלקות בנוגע לייעוד הכספת ולחידוד המגבלות שלה. ממשרד הרווחה נמסר כי מתוכננת הדרכה מקוונת למחלקות לאחר שיושלם איסוף מידע נוסף ועיבודו.

במסמך עסקנו גם בשימוש הרשויות המקומיות בכספת ([פרק 2](#)). מה-7 באוקטובר 2023 ועד ה-13 בדצמבר 2023 כ-98% מהרשויות המקומיות **קיבלו גישה לנתוני הכספת** (253 רשויות מקומיות), וכ-2% מהרשויות המקומיות לא קיבלו גישה לכספת (6 רשויות); ארבע לא חתמו על טופסי סודיות ולשתי מועצות מקומיות תעשייתיות משרד הרווחה לא מנגיש כלל את נתוני הכספת). נכון ל-13 בדצמבר 2023, מתוך 253 רשויות מקומיות שקיבלו גישה לכספת – כ-75% אחזרו את הנתונים ("הורידו" את הקובץ; 190 רשויות), ו-25% לא אחזרו אותו (63 רשויות). אין בידנו מידע על הסיבות לאי-אחזור המידע על ידי הרשויות המקומיות, אך ייתכן שהיו רשויות שהדבר נבע בין היתר מקושי להגעה פיזית למחלקות על רקע המצב הביטחוני או ממחסור בכוח אדם. המידע בכספת התעדכן בזמן המלחמה, ואין למשרד הרווחה דרך לדעת כמה רשויות אחזרו את המידע המעודכן.

המחלקות לא נדרשות לדווח למשרד הרווחה על אופן השימוש בפועל במידע שאוחזר, לכן לא ידוע לנו מהו אופי השימוש שעשו 190 המחלקות לשירותים חברתיים שאחזרו את המידע. אפשר להעלות כמה סיבות לאי-שימוש במידע שאוחזר או לשימוש מועט בו, אם כי לא ידוע לנו מה שכיחות הסיבות: ניסיון שלילי בעבודה עם הכספת בעבר (למשל, בתקופת הקורונה), איכות לא מספקת של המידע, היעדר משאבים ליצירת קשר וסיוע בשעת חירום והסתמכות על רשימות קיימות אחרות (לפחות חלק מהרשויות). על רקע הקושי לעבוד עם הכספת לראשונה בשעת חירום והצורך לטייב את הנתונים, הועלתה מכמה בעלי תפקיד חשיבות העבודה עם הכספת בשגרה.

בסוף דצמבר 2023 הרחיב משרד הרווחה את המידע שהוגש לרשויות המקומיות באמצעות הכספת בהתאם למקורות שעוגנו ב**תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות אירועי פינוי אוכלוסייה וקליטתה במצב חירום), התשפ"ב-2022**. התקנות קובעות בין היתר שתי רשימות שעל משרד הרווחה להנגיש לרשויות המקומיות לאחר עיבוד נתונים שיעבירו גופים נוספים למשרד הרווחה: **רשימת חולים עם צרכים מיוחדים (חצר"מ)** שעל משרד הבריאות להעביר לאחר איסוף מידע מקופות החולים ו**רשימת מועמדים לפינוי מוקדם**, שמורכבת מרשימה שעל המוסד לביטוח לאומי להעביר ומרשימה שעל האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים להעביר. בסוף דצמבר 2023 הנגיש משרד הרווחה לרשויות המקומיות שלושה קובצי מידע במערכת הכספת: **רשימת החצר"מ על פי מידע שהועבר ממשרד הבריאות, רשימת המועמדים לפינוי מוקדם בהתבסס על רשימת המוסד לביטוח**

לאומי ללא נתוני האפוטרופוס הכללי שמשרד הרווחה טרם קיבל, ונתוני **מקבלי גמלאות מסוימים מהמוסד לביטוח לאומי כמתואר לעיל** עם סימון אם הם נכללים באחת משתי הרשימות האחרות. נתונים אלה מרחיבים את המידע שהיה עד לאחרונה בידי הרשויות המקומיות באשר לאוכלוסייה הזקוקה לסיוע בשעת חירום (ראו הרחבה בפרק 3). בהינתן שמשרד הרווחה הנחה במכתב נלווה לתת עדיפות ביצירת קשר עם הנכללים ברשימות החצר"מ והמועמדים לפינוי מוקדם, שעל פי המידע שנמסר לנו לפני הנגשת המידע לרשויות, מונות בסך הכול פחות מ-60,000 אנשים, נשאלת השאלה מה באשר לאנשים שלא נכללים ברשימות אלו, אבל כן נכללים ברשימת מקבלי הגמלאות בכספת, הרשימה הגדולה יותר? מהם הקווים המנחים הנדרשים לרשויות המקומיות כדי להבטיח שהן יזהו מי מבין מקבלי גמלאות אלו נזקק לסיוע בשעת חירום?

מבוא

לפי תשובות משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן: משרד הרווחה), "כספת נצורה" (לעיתים מכונה גם "כספת וירטואלית"; להלן: **הכספת**) היא כינוי להליך שהוסדר בשנת 2016 לצורך טיפול בשעת חירום באוכלוסיות עם צרכים מיוחדים שהוגדרו בתור דורשות תשומת לב מיוחדת. הגורם האמון על הכספת הוא משרד הרווחה, ולדבריו לאור צרכים שהעלו הרשויות המקומיות וגופים שונים, המשרד משמש כיום מוקד וציר מרכזי לקבלת מידע מגופים שונים ולהעברתו לרשויות המקומיות ולגופים אחרים כדי שיהיה בידיהם מידע על אוכלוסיות אלה בשעת חירום.¹

לפי תשובת משרד הרווחה, לצורך יצירת הכספת מקבל המשרד מהמוסד לביטוח לאומי בכל חודש מידע על קבוצות מסוימות של מקבלי גמלאות ומידע זה מעובד על ידי משרד הרווחה לפי רשות מקומית. בשעת חירום המשרד מעביר לכל מחלקה לשירותים חברתיים בכל רשות מקומית את רשימת תושביה הכלולים בכספת באמצעות מערכת מחשוב מאובטחת של המשרד (בכפוף לחתימה על טופסי סודיות, ראו בהמשך).²

ממצגת משרד הרווחה עולה כי הכספת תונגש לרשויות המקומיות בשני מצבים: הפעלה לפי שיקול דעת בכל אירוע חירום או משבר הנמשך יותר מ-48 שעות; הפעלה אוטומטית במצב

¹ משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 5 בנובמבר 2023, נשלח בדוא"ל על ידי אורית ביתן, תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד הרווחה והביטחון החברתי; יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע ועו"ד רון אשכנזי, הלשכה המשפטית, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 20 בנובמבר 2023.

² יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע ועו"ד רון אשכנזי, הלשכה המשפטית, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 20 בנובמבר 2023; יניב שפיצר, דוא"ל, 17 בדצמבר 2023; אורית ביתן, תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, דוא"ל, 21 בדצמבר 2023.

חירום לאומי. עוד צוין כי ההפעלה היא לפי החלטת מנכ"ל משרד הרווחה, אך לא צוין אם הדבר תקף גם במקרה של מצב חירום לאומי.³

המוסד לביטוח לאומי מסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת כי יש נוהל שמסדיר את העברת המידע מהביטוח לאומי למשרד הרווחה לצורך הכספת, וכי המידע מועבר בהתאם לנוהל זה, כמו גם לפי בקשה להעברת מידע של משרד הרווחה מהמוסד לביטוח לאומי. לפי המוסד לביטוח לאומי, לא ידוע מי כתב נוהל זה ולא ידוע היכן הוא.⁴ בדוח משנת 2021 מצא מבקר המדינה כי נוהל "כספת נצורה" להעברת מידע מהמוסד לביטוח לאומי למשרד הרווחה אינו מעוגן בביטוח הלאומי בכתב, ולאור רגישות המידע וחשיבותו במצבי חירום המבקר המליץ שהביטוח הלאומי בתיאום עם משרד הרווחה יסדיר זאת בכתב.⁵ בתשובה על בקשתנו ממשרד הרווחה לקבל נוהל המסדיר את הפעלת הכספת, קיבלנו מהמשרד מצגת שכותרתה "נוהל הפעלת 'כספת וירטואלית' אוכלוסיית תל"מ ולא מסמך. במצגת לא נכתב מכוח מה הוצא הנוהל,⁶ וממשרד הרווחה נמסר כי פרויקט הכספת הוקם בין השאר גם בשל הימשכות העבודה על תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (מאגר מידע על אדם עם מוגבלות לצורך נגישות לשירותי חירום).⁷

נוסף על המידע על קבוצות מסוימות של מקבלי גמלאות הכלול בכספת, בסוף דצמבר 2023 הנגיש משרד הרווחה לרשויות המקומיות באמצעות הכספת שתי רשימות על פי תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות אירועי פינוי אוכלוסייה וקליטתה במצב חירום), התשפ"ב–2022.⁸ כלומר בסוף דצמבר 2023, כשלושה חודשים מתחילת המלחמה, הורחבו מקורות המידע הכלולים הכספת.

³ משרד הרווחה והשירותים החברתיים (שמו באותה עת), מצגת, תחום החירום, נוהל הפעלת "כספת וירטואלית" אוכלוסיית תל"מ, אין תאריך, נשלח בדוא"ל ב-19 בנובמבר 2023 על ידי אורית ביתן, תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד הרווחה והביטוח החברתי.

⁴ זהבה זלמן, מנהלת קשרי חוץ, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 19 בנובמבר 2023; אתר המוסד לביטוח לאומי, [העברת מידע בין גופים ציבוריים](#), כניסה: 19 בנובמבר 2023.

⁵ מבקר המדינה, דוח מיוחד: התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה, [הטיפול באזרחים הוותיקים במשבר הקורונה](#), אוגוסט 2021, עמ' 40.

⁶ משרד הרווחה והשירותים החברתיים (שמו באותה עת), מצגת, תחום החירום, נוהל הפעלת "כספת וירטואלית" אוכלוסיית תל"מ, אין תאריך, נשלח בדוא"ל ב-19 בנובמבר 2023 על ידי אורית ביתן, תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד הרווחה והביטוח החברתי.

⁷ יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע ועו"ד רון אשכנזי, הלשכה המשפטית, משרד הרווחה והביטוח החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 20 בנובמבר 2023. נציין כי טיוטת תקנות של שר הביטוח נדונות בימים אלו בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת והן אמורות להסדיר העברת סוגי נתונים מכמה וכמה גופים למאגר מידע שיונגש לרשויות המקומיות. מאגר זה לא יתבסס רק על נתוני המוסד לביטוח לאומי, וגם נתוני הביטוח הלאומי שייכללו בו ככל הנראה לא יהיו לפי ההגדרות שכיום בכספת. ראו הכנסת ה-25, ועדת העבודה והרווחה, פרוטוקול 119, [הצעת תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות \(מאגר מידע על אדם עם מוגבלות לצורך נגישות לשירותי חירום\)](#), התשפ"ג–2023, 21 בנובמבר 2023; ועדת העבודה והרווחה, [הצעת תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות \(מאגר מידע על אדם עם מוגבלות לצורך נגישות לשירותי חירום\)](#), התשפ"ג–2023, טרם פורסם פרוטוקול, 18 בדצמבר 2023.

⁸ יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע, משרד הרווחה והביטוח החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 1 בינואר 2024.

במסמך זה נתמקד במידע שמנגיש משרד הרווחה בזמן המלחמה למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות באמצעות הכספת. בפרקים הראשון והשני נציג את המידע הכלול בכספת ומבוסס בעיקרו על מקבלי גמלאות מסוימות מהמוסד לביטוח לאומי, ובתוך כך מוצגות בו קבוצות מקבלי הגמלאות הנכללות בכספת (ראו [סעיף 1.2](#)), סוגי הנתונים המרכזיים שנכללים בנוגע למקבלי הגמלאות ([סעיף 1.3](#)), סטטוס אחזור המידע על ידי הרשויות המקומיות ([פרק 2](#)), וכן מועלות בסעיפים אלו כמה שאלות בקשר להליכים ולקשיים שהועלו בפנינו. בפרק השלישי והאחרון נעסוק בקצרה בשתי רשימות שעל פי תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות אירועי פינוי אוכלוסייה וקליטתה במצב חירום), התשפ"ב–2022, על משרד הרווחה להנגיש לרשויות המקומיות, ובסוף דצמבר 2023 הוא העביר אותן לרשויות באמצעות הכספת ([פרק 3](#)). נדגיש כי עשויים להיות מאגרי מידע נוספים שאפשר להיעזר בהם בשעת חירום אך לא נעסוק בהם במסמך זה.⁹

1. אוכלוסיות היעד של משרד הרווחה בשעת חירום וייעוד הכספת

כפי שהוצג במבוא, מטרתה של הכספת היא לסייע למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לזהות את האוכלוסייה הזקוקה לתשומת לב מיוחדת בשעת חירום, ובהוראת משרד הרווחה ממאי 2021, מלבד תרחישי מלחמה המאיימים על העורף, צוינו תרחישים נוספים של מצבי חירום ומשבר, והם: רעידת אדמה, צונאמי וסייבר.¹⁰ בטרם נציג את המידע הכלול בכספת, נתאר תחילה את קבוצות האוכלוסייה שבהתייחסות משרד הרווחה בשעת חירום, ובהן את אוכלוסיית הכספת.

1.1 מעגלי ההתייחסות של משרד הרווחה בשעת חירום ואוכלוסיית הכספת

בשתיים מהוראות משרד הרווחה למצב חירום מוגדרים שלושה מעגלים של אוכלוסייה באחריות ישירה או עקיפה של המשרד בחירום,¹¹ כפי שמוצג בטבלה.

⁹ לסוגיות הצורך של הרשויות המקומיות במידע ומאגרי מידע בחירום ראו למשל מבקר המדינה, דוח מיוחד: התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה, [הטיפול באזרחים הוותיקים במשבר הקורונה](#), אוגוסט 2021. במדגם של רשויות מקומיות שנערך לצורך כתיבת דוח נוסף של מבקר המדינה נמצא שכ-67% מ-85 רשויות דיווחו שהן השתמשו ב"כספת נצורה" בזמן התמודדות עם מגפת הקורונה (57 רשויות מקומיות). מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, [התנהלות הרשויות המקומיות בעת משבר הקורונה](#), יוני 2021, עמ' 31 ו-104.

¹⁰ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (שמו באותה עת), הוראה 20.10, [תורת ההפעלה לאירועי חירום ומשבר](#), תורת ההפעלה [לאירועי חירום ומשבר](#), 1 במאי 2021, עמ' 62; מובא מאתר האינטרנט של המכללה הלאומית לאיתנות ישראלית. ¹¹ זאת נוסף על מעגל פנימי של עובדי המשרד ועובדי חוץ (קבלן) העובדים במטות המשרד. ראו שם, עמ' 24–26.

טבלה 1: אוכלוסיות מעגלי ההתייחסות של משרד הרווחה בחירום¹²

המעגל	הקבוצות הנכללות
המעגל הראשון	אנשים המתגוררים במסגרות חוץ-ביתיות שבאחריות משרד הרווחה
המעגל השני	הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות המתגוררים בקהילה ¹³
המעגל השלישי	שאר האנשים המתגוררים בקהילה ושעשויים להזדקק לשירותי רווחה כתוצאה ממצב החירום

כפי שאפשר לראות בטבלה 1, המעגל הראשון הוא אוכלוסיית המסגרות החוץ-ביתיות שבאחריות משרד הרווחה, לעומת זאת שני המעגלים האחרים (אנשים הרשומים בשגרה במחלקות לשירותים חברתיים, ואנשים שאינם רשומים בשגרה במחלקות) הם של אנשים המתגוררים בקהילה ועשויים להיות זקוקים לסיוע של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בשעת חירום. לפי מצגת משרד הרווחה, הנחות היסוד של המשרד היא שמקבלי השירות במעגל השני ידועים לרשות המקומית, והרשות ערוכה לתת להם מענה בשעת חירום לפי הצורך, אך היא תידרש לתת מענה לכלל האוכלוסייה בתחומה, כלומר גם לאוכלוסיית המעגל השלישי, הכולל כאמור אנשים שלא רשומים במחלקות לשירותים חברתיים ולכן הם אינם ידועים בהכרח לרשות המקומית. בהוראה 20.10 (מאי 2021) של משרד הרווחה נכתב כי במעגל השלישי, כלומר בקרב מי שאינם רשומים במחלקות לשירותים חברתיים, יש "יחס מיוחד" לאוכלוסיית תל"מ (תשומת לב מיוחדת), הכוללת מטופלים על ידי המוסד לביטוח לאומי וקבוצות נוספות: נכים או זקנים עם "גב משפחתי"; זקנים עירייתיים; זקנים ניצולי שואה עצמאיים; תלמידי החינוך המיוחד.¹⁴

לפי משרד הרווחה, הייעוד של הכספת הוא בעיקרו מתן מידע על אוכלוסיית תל"מ בקהילה שאינה רשומה במחלקות לשירותים חברתיים - כדי לזהות מבין הקבוצה את מי שזקוק לסיוע של הרשות המקומית בזמן חירום.¹⁵ עד לסוף דצמבר 2023 הכספת

¹² המידע על הקבוצות לקוח מתוך משרד הרווחה והשירותים החברתיים (שמו באותה עת), תקנון עבודה סוציאלית (תע"ס), הוראה 20.1, [מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים - היערכות למצבי חירום ומשבר](#), תחולה: 1 ביולי 2014; פורסם: 15 ביוני 2014, עמ' 4-6; משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (שמו באותה עת), הוראה 20.10, [תורת ההפעלה לאירועי חירום ומשבר](#), תורת ההפעלה לאירועי חירום ומשבר, 1 במאי 2021, עמ' 24-26; מובא מאתר האינטרנט של המכללה הלאומית לאיתנות ישראלית.

¹³ בהוראה 20.1 נכתב כי במעגל השני נכללים האנשים הרשומים במאגר נתוני יסוד של המשרד (כלומר, אנשים עם תיק פעיל במחלקות לשירותים חברתיים) המתגוררים בקהילה, ובהוראה 20.10 נכתב כי במעגל השני נכללים מקבלי השירות במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות וצוין נתון בדבר מספר הרשומים. לכן להבנתנו, מדובר בשני המקרים ברשומים במחלקות (אם כי רשומים במחלקות כוללים גם מושמים במסגרות חוץ-ביתיות). נציין שלא כמו בהוראה 20.10 משנת 2021, בהוראה 20.1 משנת 2014 נכתב כי למעגל השני יתווספו אנשים עם צרכים מיוחדים שנפגעו כתוצאה ממצב החירום וזקוקים לסיוע. ראו הפניות להוראות בהערה 12.

¹⁴ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (שמו באותה עת), הוראה 20.10, 1 במאי 2021, עמ' 26; מובא מאתר האינטרנט של המכללה הלאומית לאיתנות ישראלית. [לאירועי חירום ומשבר](#), הוראה 20.10, 1 במאי 2021, עמ' 26; מובא מאתר האינטרנט של המכללה הלאומית לאיתנות ישראלית.

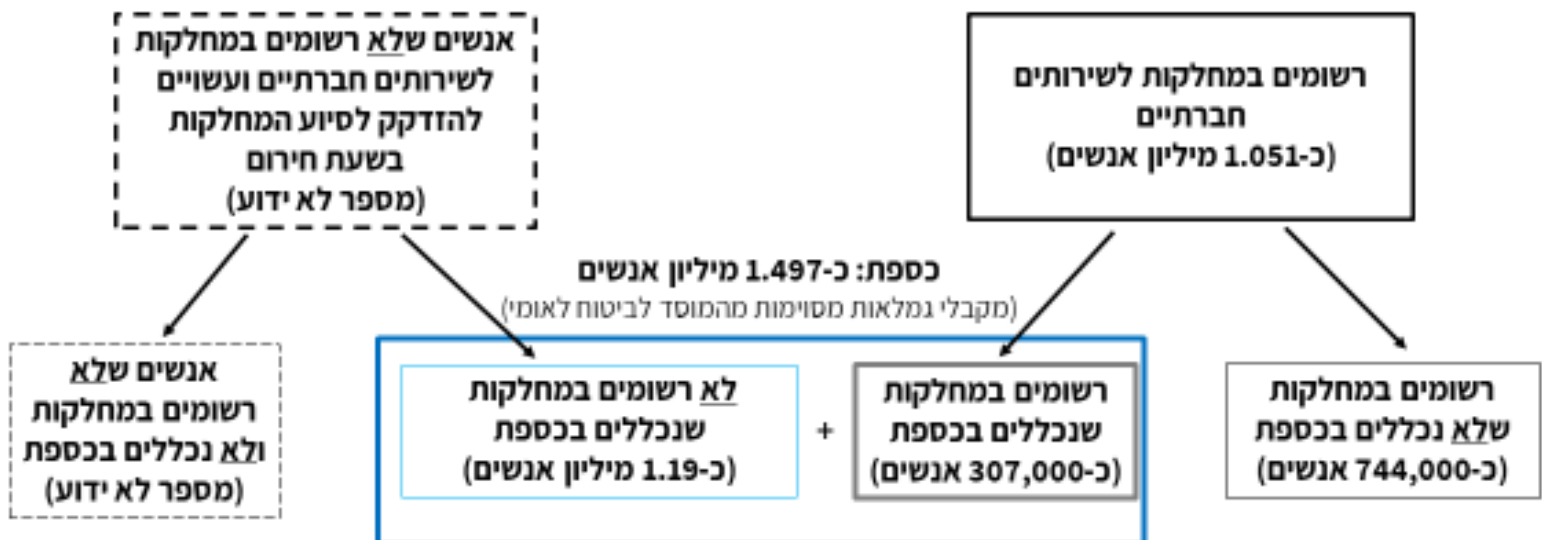
¹⁵ כך עולה למשל מהוראת המשרד המפורטת בהערה 14, עמ' 26 ו-87. ייתכנו אנשים המוגדרים משתייכים לאוכלוסיית תל"מ בקרב הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים, אך ממשרד הרווחה נמסר כי ההעדפה של משרד הרווחה היא שהנתונים על הרשומים

התבססה בעיקרה על נתוני מקבלי גמלאות מסוימות מהמוסד לביטוח לאומי, קרי הגמלאות שמשלם המוסד לביטוח לאומי הן האמצעי לזיהוי אוכלוסייה זו. בהתאם לכך, לפי משרד הרווחה, ב-5 בדצמבר 2023 היו כוללים בכספת בסך הכול כ-1.497 מיליון מקבלי גמלה ברחבי הארץ (המקבלים כ-2.137 גמלאות; חלקם מקבלים יותר מגמלה אחת).

בתרשים 1 להלן נציג את התפלגות אוכלוסיית הכספת לרשומים במחלקות לשירותים חברתיים כלומר ידועים לרשות המקומית, ולאלה שאינם רשומים במחלקות לשירותים חברתיים ואינם ידועים לרשות המקומית, וכן נציג קבוצה נוספת – האנשים שלא רשומים במחלקות ולא נכללים בכספת – ועשויים להזדקק לסיוע המחלקות בחירום.

תרשים 1: אוכלוסיית הכספת בהתפלגות לרשומים במחלקות לשירותים חברתיים ולמי שאינם רשומים במחלקות לשירותים חברתיים וקבוצת האנשים שלא נכללים בכספת

בדצמבר 2023)¹⁶



מתרשים 1 עולה כי מבין כ-1.497 מיליון האנשים שנכללים בכספת – כ-21% רשומים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (כ-307,000 אנשים), וכ-79% אינם רשומים במחלקות לשירותים חברתיים (כ-1.19 מיליון אנשים). ייתכן שיש בהם גם אנשים שאינם מתגוררים בקהילה.

במחלקות לשירותים חברתיים שנמצאים בכספת יילקחו מנתוני התיק כי שם יש יותר פרטים לגבי הצרכים שלהם, כולל אם בעל התיק מסומן בתור משתייך לאוכלוסיית תל"מ. ניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע, משרד הרווחה והביטחון החברתי, שיחת טלפון, 27 בנובמבר 2023; דוא"ל, 17 בדצמבר 2023; אורית ביתן, תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5 ו-21 בדצמבר 2023.

¹⁶ ניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5 בדצמבר 2023; אורית ביתן, תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, דוא"ל, 5 בדצמבר 2023.

כמו כן, 307,000 הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים שנכללים בכספת הם כ-29% מכלל הרשומים במחלקות, כלומר יש כ-744,000 אנשים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים שאינם נכללים בכספת (כ-71% מהרשומים במחלקות), עם זאת יש לקחת בחשבון שחלקם מושמים במסגרות חוץ-ביתיות של משרד הרווחה.¹⁷ נוסף עליהם, יש מספר לא ידוע של אנשים שלא רשומים במחלקות לשירותים חברתיים ולא נכללים בכספת, וביניהם עשויים להיות אנשים שיזדקקו לסיוע של המחלקות בשעת חירום.

1.2 נתוני מקבלי הגמלאות מהמוסד לביטוח לאומי שנכללים בכספת

התבססות הכספת על נתוני מקבלי גמלאות מסוימות שמעביר המוסד לביטוח לאומי למשרד הרווחה משמעותה שלא כל מקבלי הגמלאות מהמוסד לביטוח לאומי כלולים בכספת. כמו כן, מהמוסד לביטוח לאומי נמסר כי הנתונים בכספת הנצורה כוללים רק מקבלי גמלה בפועל (כולל גמלה זמנית),¹⁸ כלומר רק אנשים שנוסף למצב הרפואי שהוכר להם (או הגיל אם מדובר למשל בקצבת אזרח ותיק), הם עומדים בקריטריונים הנוספים לקבלת הגמלה. למשל, אדם שנקבעה לו דרגת נכות רפואית מזכה וכן דרגת אי-כושר מלאה (75% או 100%), אולם שכרו מעבודה גבוה מתקרת השכר המזכה בקבלת הקצבה, לא יהיה זכאי לקצבת נכות (כספית),¹⁹ ולהבנתנו לא ייכלל בכספת.

בטבלה 2 להלן מוצג מידע על קבוצות מקבלי הגמלאות שהמוסד לביטוח לאומי העביר עליהן נתונים למשרד הרווחה עבור הכספת הנצורה ומשרד הרווחה הנגיש אותם לרשויות המקומיות, נכון ל-17 בדצמבר 2023.²⁰ כמו כן, מוצגות בטבלה דוגמאות לקבוצות של אנשים שלא נכללות בנתוני הכספת ועשויים להזדקק לסיוע של הרשויות המקומיות במצב חירום, חלקם מוכרים על ידי המוסד לביטוח לאומי וחלקם לא.

¹⁷ מספר הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים, כלומר בעלי תיק פעיל, כולל גם אנשים במסגרות חוץ-ביתיות של משרד הרווחה. יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 1 בינואר 2024.

¹⁸ זהבה זלמן, מנהלת קשרי חוץ, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, שיחות טלפון, 19 ו-26 בנובמבר 2023; דוא"ל, 26 בנובמבר 2023.

¹⁹ אתר המוסד לביטוח לאומי, נכות כללית, תנאי זכאות; כמה תוכל להרוויח מעבודה ולהמשיך לקבל קצבה בשיעור 100%, כניסה (לשני הפריטים): 22 בנובמבר 2023.

²⁰ במהלך המלחמה חלו שינויים בנתוני הכספת, ובין היתר באופן הצגת מקבלי הגמלאות בכספת, והטבלה מייצגת את אופן החלוקה נכון ל-17 בדצמבר 2023, כפי שנמסר לנו ממשרד הרווחה (ראו בהערה 21).

טבלה 2: קבוצות מקבלי הגמלאות מהמוסד לביטוח לאומי שמשרד הרווחה מנגיש עליהן מידע בכספת ודוגמאות לקבוצות שלא מוגש עליהן מידע, נכון ל-17 בדצמבר 2023²¹

קבוצות מקבלי הגמלאות הכלולות בכספת		דוגמאות לקבוצות של אנשים שעשויות להזדקק לסיוע הרשויות המקומיות בשעת חירום ולא נכללות בנתוני הכספת
מקבלי קצבת נכות עם נכות רפואית מצטברת של 80% ומעלה; ²²	מקבלי קצבת נכות מעבודה בשיעורים מסוימים; ²³	מקבלי גמלת ילד נכה;
מקבלי גמלת שירותים מיוחדים (שר"מ) בשיעורים מסוימים; ²⁴	מונשמים; ²⁵	מקבלי קצבת נייודות;
מקבלי גמלת סיעוד;		
✓	X	X
✓	X	X
✓	X	X
✓	X	X
✓	X	X
✓	X	X
✓	X	X

²¹ תשובות על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת: יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע ועו"ד רון אשכנזי, הלשכה המשפטית, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 20 בנובמבר 2023; יניב שפיצר, שיחת טלפון, 27 בנובמבר 2023; דוא"ל, 17 בדצמבר 2023; אורית ביתן, תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, דוא"ל, 5 בדצמבר 2023; זהבה זלמן, מנהלת קשרי חוץ, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 19 ו-26 בנובמבר ו-21 ו-26 בדצמבר 2023; שיחת טלפון, 26 בדצמבר 2023; המוסד לביטוח לאומי, מבנה רשומה והסברים – קובץ שעת חירום – כספת נצורה, 2 בנובמבר 2023.

²² כמו כן, בתשובת משרד הרווחה צוינו נפגעי פעולות איבה באחוזים מסוימים, ייתכן שגם הם בשיעור של 80% ומעלה. בקובץ מבנה הרשומות שהעביר המוסד לביטוח לאומי למשרד הרווחה (ראו בהערה 21), לא צוינו במפורש מקבלי גמלת נכות של נפגעי פעולות איבה וצוינו בנפרד גם מקבלי קח"ן (להבנתנו, מדובר בקצבה חודשית נוספת לנכים). ועדה רפואית קובעת את אחוזי הנכות לפי רשימת מבחנים בתקנות הביטוח הלאומי, ולמי שנקבעו שני ליקויים רפואיים או יותר מחושבים אחוזי נכות לפי חישוב משוקלל של אחוזי הנכות ולא חיבור הסכומים שלהם. כמו כן, יש ליקויים רפואיים שלא נלקחים בחשבון שכן נקבע שהם אינם משפיעים על הכושר לעבוד ולהשתכר. ראו המוסד לביטוח לאומי, [קביעת אחוז הנכות הרפואית](#), כניסה: 27 בדצמבר 2023.

²³ בקובץ מבנה הרשומות שהעביר המוסד לביטוח לאומי למשרד הרווחה נכתב כי מתחת לגיל 75 מדובר בקצבה מ-90% ומגיל 75 – מ-65%.
²⁴ בקובץ מבנה הרשומות (2 בנובמבר 2023) שהעביר הביטוח הלאומי למשרד הרווחה נכתב כי מדובר בשר"מ החל מ-94% או 188%. עם זאת לפי אתר המוסד לביטוח לאומי, החל מתחילת 2023 יש ארבע רמות קצבה (50%, 112%, 188% ו-235%), כך שלא ברור מה נכלל בהגדרה. ראו אתר המוסד לביטוח לאומי, שירותים מיוחדים לנכים, [סכום הקצבה](#), כניסה: 18 בדצמבר 2023 ו-4 בינואר 2024.

²⁵ מקובץ מבנה הרשומות שהעביר הביטוח הלאומי למשרד הרווחה עולה כי מונשמים היא קבוצה חדשה, ולפי הבהרת הביטוח הלאומי, הנתונים עליה לקוחים רק מתוך תיקים ממוחשבים על נכות ולא כוללים תיקים לא ממוחשבים. זהבה זלמן, מנהלת קשרי חוץ, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל ושיחת טלפון, 21 בדצמבר 2023.

דוגמאות לקבוצות של אנשים שעשויות להזדקק לסיוע הרשויות המקומיות בשעת חירום ולא נכללות בנתוני הכספת		קבוצות מקבלי הגמלאות הכלולות בכספת
אינם מוכרים על ידי המוסד לביטוח לאומי	מוכרים על ידי המוסד לביטוח לאומי	
פנו לביטוח הלאומי, אך לא הוכרו:	לגמלת סיעוד בשל הכנסותיהם;	✓ מקבלי קצבת אזרח ותיק ומהם מקבלי השלמה לנכות ²⁶
X תביעתם נדחתה;	X אנשים מעל גיל הפרישה שאינם עומדים בתנאי הזכאות לקבלת קצבת אזרח ותיק, ובהם עשויים להיות עולים חדשים שלא צברו תקופת תשלומים מספיקה (אכשרה) ²⁹	✓ מקבלי קצבת שאירים שהם מעל גיל הפרישה
X הטיפול בתביעתם טרם הסתיים;		
X כלל לא פנו לביטוח הלאומי, ובהם למשל חלק מדרי הרחוב או אולי אנשים שאינם תושבי ישראל		

כפי שאפשר לראות בטבלה 2, יש קבוצות של אנשים שעשויים להזדקק לסיוע של הרשויות המקומיות במצב חירום שלא נכללות בנתוני המוסד לביטוח לאומי המועברים לכספת. מכאן אפשר להעלות כמה שאלות:

- **התמקדות רק במקבלי קצבה:** מהם הקריטריונים המיטביים לזיהוי אנשים שעלולים להזדקק לסיוע בזמן המלחמה, והאם בהכרח רק מקבלי הקצבה בפועל יזדקקו לסיוע בזמן מלחמה? למשל, האם אנשים שהוכרה להם נכות רפואית מצטברת של 80% ומעלה, אך לא עומדים במבחן הכנסות ולכן אינם מקבלים גמלה, לא יזדקקו לסיוע בזמן חירום? או אנשים מעל גיל הפרישה שאינם זכאים לקצבת אזרח ותיק משום שלא השלימו תקופת אכשרה, ובהם עולים, או שלא שולמו בגינם דמי ביטוח כחוק לאורך השנים?
- **התמקדות בגמלאות מסוימות:** בהינתן שהוחלט שהכספת תתבסס על מקבלי גמלאות, עולה השאלה אילו גמלאות יש לכלול בכספת? למשל, האם כל הגמלאות על רקע רפואי צריכות להיות כלולות בכספת, ואם כן האם למשל נפגעי תאונות או נפגעים בזמן התנדבות נכללים בנתונים? כמו כן, האם מידע על מקבלי גמלאות

²⁷ כך גם לגבי מקבלי גמלת נכות מעבודה ושר"מ שמתחת לסף שנקבע להיכללות בכספת.

²⁸ דמי פגיעה נועדו לפצות עובד מבוטח על אובדן הכנסה עקב הפגיעה בעבודה והם משולמים בעד פרק הזמן שבו הוא לא עבד בשל כך – ממחרת יום הפגיעה ולכל היותר 91 יום. ראו המוסד לביטוח לאומי, [תשלום דמי הפגיעה](#), כניסה: 27 בדצמבר 2023.

³⁰ העומדים בתנאי הזכאות לסל שיקום יכולים לפנות בשני מסלולים: האחד, למי שהמוסד לביטוח לאומי קבע להם נכות רפואית על רקע נפשי בשיעור של 40% ומעלה והשני מיועד למי שאינו מעוניין בהכרה של המוסד לביטוח לאומי ופונה לרופאים מומחים המאשרים על ידי משרד הבריאות. לפי משרד הבריאות, מספר הפונים במסלול השני קטן משמעותית ממספר הפונים במסלול הראשון, אך משרד הבריאות לא ציין בפני מרכז המחקר והמידע של הכנסת את מספרם. ראו פלורה קוך דבידוביץ', [סוגיית מיצוי זכותם של נכי נפש ל"סל שיקום" שבאחריות משרד הבריאות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 באפריל 2022, עמ' 17-18.

²⁶ כולל עולים שמשולמת להם גמלת אזרח ותיק מיוחדת.

²⁹ כמו כן, אנשים שלא שולמו עבורם דמי ביטוח כחוק או אנשים עד גיל 70 בעלי הכנסות בגובה מסוים או שביקשו לדחות את קבלת הקצבה. להרחבה על תנאי הזכאות לקבלת קצבת אזרח ותיק ראו אתר המוסד לביטוח לאומי, [אזרח ותיק \(קצבת זקנה\)](#); [שאלות ותשובות: אזרח ותיק \(קצבת זקנה\)](#), כניסה (לשני הפריטים): 23 בנובמבר 2023.

שאינן על רקע רפואי, כגון גמלת הבטחת הכנסה, יכול להיות רלוונטי לאיתור אנשים שיזדקקו לסיוע של הרשויות המקומיות בזמן חירום (ראו גם בסעיף הבא)?

• **קביעת קריטריונים מסוימים, למשל רף של 80% נכות רפואית ומעלה:** עולה

השאלה כיצד נקבע הרף של נכות מצטברת של 80% ומעלה, מי קבע זאת ומדוע? עד מועד סיום כתיבת המסמך לא קיבלנו את תשובת משרד הרווחה על השאלה כיצד נבחרו הקריטריונים להעברת המידע מהמוסד לביטוח לאומי. כמו כן, עולה השאלה: האם ייתכנו אנשים עם נכות רפואית מצטברת הנמוכה מ-80% שיזדקקו לסיוע בשעת חירום? למשל, סל שיקום ממשרד הבריאות במסגרת חוק נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000, מיועד בעיקרו לבני 18 ומעלה שהוכרו עם נכות רפואית נפשית של 40% ומעלה.³¹ אם המוסד לביטוח לאומי קבע לאנשים אלו נכות רפואית מצטברת בשיעור נמוך מ-80% (כולל נכות פיזית אם יש), הם לא ייכללו בכספת, ונשאלת השאלה האם לא מדובר באוכלוסייה שיש להנגיש עליה מידע לרשות המקומית בשעת חירום? מהמוסד לביטוח לאומי נמסר בהקשר זה כי משרד הרווחה פנה אליו בבקשה נוספת להעברת מידע שאושרה, אך מצויה בתהליך עבודה וטרם הועברה ובה בין היתר פורטו קבוצות אנשים עם נכות מצטברת הנמוכה מ-80% בהתאם לקריטריונים מסוימים, ובכלל זה אנשים עם נכות נפשית,³² אך לא קיבלנו ממשרד הרווחה פירוט של קריטריונים אלו.

• **שיתוף מידע מגופים נוספים על קבוצות מסוימות:** בהינתן שיש אנשים עם מוגבלות

שלא מוכרים על ידי המוסד לביטוח לאומי, אלא על ידי גופים אחרים דוגמת משרד הבריאות או משרד הביטחון, האם אפשר בעת המלחמה להנגיש גם עליהם נתונים לרשויות המקומיות?

• **שיתוף מידע מגורמים שונים בתוך משרד הרווחה:** האם הכספת כוללת גם אנשים

המקבלים שירות ממשרד הרווחה, אך אינם בהכרח בעלי תיק פעיל במחלקות לשירותים חברתיים? כך למשל, **משרד הרווחה מכיר בחירשים וכבדי שמיעה**, ובכלל זה לצורך קבלת דמי תקשורת, וכן **מנפיק תעודות עיוור** ונותן לזכאים דמי ליווי.³³ לאנשים אלו אין בהכרח תיק פעיל מחלקות לשירותים חברתיים, ונשאלת השאלה האם הם נכללים בכספת? ממשרד הרווחה נמסר כי מבדיקה של המשרד עולה כי כל

³¹ אתר משרד הבריאות, סל שיקום ושילוב מתמודדי נפש בקהילה, [מי יכול להגיש בקשה לקבלת סל שיקום](#), עדכון: 29 בנובמבר 2023, כניסה: 13 בדצמבר 2023.

³² זהבה זלמן, מנהלת קשרי חוץ, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל ושיחת טלפון, 26 בדצמבר 2023; שיחת טלפון, 3 בינואר 2024.

³³ ראו למשל אתר משרד הרווחה והביטחון החברתי, [זכויות ושירותים לאנשים חירשים וכבדי שמיעה](#), עדכון: 24 בנובמבר 2021, כניסה: 6 בדצמבר 2021; משרד הרווחה והביטחון החברתי, מינהל מוגבלויות, [מדריך זכויות ושירותים לנושאי תעודת עיוור בישראל](#), 2023.

החירשים והעיוורים במאגר המשרד כלולים בנתוני הכספת, בקבוצות של מקבלי הגמלאות מהביטוח הלאומי (על הוספת מידע עליהם בסוף 2023, ראו בסעיף 1.3).³⁴

- **הגדרת קבוצות מיוחדות לאיתור:** האם יש צורך להכווין רשויות מקומיות מסוימות לאתר קבוצות פגיעות מסוימות שאין עליהן מידע בכספת ואולי גם לא בגופים נוספים, כגון חלק מדרי הרחוב שלא מטופלים על ידי שירותי הרווחה וכן לא מקבלים גמלה מהמוסד לביטוח לאומי?³⁵

כאמור, משרד הרווחה הגיש למוסד לביטוח לאומי בקשה חדשה להעברת מידע, אך נכון ל-3 בינואר 2024, הנתונים טרם הועברו מהביטוח הלאומי;³⁶ אין בידנו פירוט של הבקשה, אך להבנתנו יש בה נתונים שחלקם עשויים להיות שונים מאלו שהוצגו לעיל.

1.3 סוגי הנתונים על מקבלי הגמלאות שבכספת

היבט נוסף שראוי לעסוק בו הוא **סוגי הנתונים שנכללים בכספת על מקבלי הגמלאות** ותרומת נתונים אלה לאיתור אנשים הזקוקים לסיוע של הרשות המקומית. לפי תשובות משרד הרווחה ותשובות המוסד לביטוח לאומי,³⁷ נכון ל-17 בדצמבר 2023 בנוגע לכל אחד ממקבלי הגמלה (כאמור ייתכן אדם שמופיע יותר מפעם אחת, כמספר הגמלאות שהוא מקבל) מופיעים בכספת, לצד פרטים נוספים, סוגי המידע המרכזיים הבאים:

- **סוג הגמלה;**
- **כתובת לפי מרשם האוכלוסין** במשרד הפנים. נציין כי כל מחלקה לשירותים חברתיים רואה את נתוני המתגוררים ברשות המקומית שלה בהתאם לנתונים אלו, אך אין לה דרך לדעת אם האדם מתגורר בפועל ברשות אחרת ואין באפשרותה לעדכן במערכת שאדם זה מתגורר בפועל ברשות אחרת. כמו כן, אין בכספת קישור בין מקבלי גמלאות שמתגוררים באותו בית, אך ממשרד הרווחה נמסר כי בסוף דצמבר 2023 נוסף נתון של מספר האנשים הנוספים שבכספת ולהם אותה כתובת;³⁸

³⁴ יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5-17 בדצמבר 2023.

³⁵ למשל, יש דרי רחוב שאינם מעוניינים לקבל שירות או חסרי מוטיבציה לקבלו. ראו גדעון זעירא, סיוע המדינה לדרי רחוב, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 ביוני 2022, עמ' 2.

³⁶ זהבה זלמן, מנהלת קשרי חוץ, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל ושיחת טלפון, 26 בדצמבר 2023; שיחת טלפון, 3 בינואר 2024.

³⁷ יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע ועו"ד רון אשכנזי, הלשכה המשפטית, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 20 בנובמבר 2023; יניב שפיצר, שיחת טלפון, 27 בנובמבר 2023; דוא"ל, 17-21 בדצמבר 2018; אורית ביתן, תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, דוא"ל, 5-21 בדצמבר 2023; זהבה זלמן, מנהלת קשרי חוץ, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 19 בנובמבר 2023; שיחת טלפון, 21 בדצמבר 2023; המוסד לביטוח לאומי, מבנה רשומה והסברים – קובץ שעת חירום – כספת נצורה, 2 בנובמבר 2023.

³⁸ יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 1 בינואר 2024.

- **מספרי טלפון** של מקבל הגמלה כולל מספרי טלפון של אפוטרופוס אם יש (או איש קשר);
- קיומם של **בן זוג או בת זוג או ילדים**, ובכלל זה אם הם מתגוררים ביישוב שבו מתגורר מקבל הגמלה, לפי מידע שמקבל משרד הרווחה ממרשם האוכלוסין. עם זאת, אין מידע על גיל הילדים, כלומר אם הם קטינים או בגירים;
- רשום במחלקה לשירותים חברתיים או לא;
- נמצא במסגרת חוץ-ביתית של משרד הרווחה או לא;
- גיל;
- דת;
- **דרגות של גמלת סיעוד**, ומבין מקבלי גמלת סיעוד – מי שמלווה בעובד זר;³⁹
- שימוש בכיסא גלגלים – **רק בנוגע למקבלי קצבת ניידות** המקבלים את הקצבה בתור זקוקים לכיסא גלגלים.

נציין כי חלק מסוגי המידע שפורטו לעיל, ובכלל זה מקבלי גמלת סיעוד המלווים בעובדים זרים ושימוש בכיסא גלגלים בקרב מקבלי קצבת ניידות כמתואר, הועברו מהמוסד לביטוח לאומי לבקשת משרד הרווחה לצורך שיפור הכספת בזמן המלחמה.⁴⁰

לפי תשובות המוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה, **בכספת אין מידע על הסעיפים הרפואיים בגינם ניתנות הגמלאות או תיאור הנכות (למשל ליקוי בראייה) או סוג הנכות (פיזית או נפשית)**. מכאן עולה השאלה האם מידע זה הוא חיוני, כך למשל האם מתן אפשרות למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לזהות אילו ממקבלי הגמלה הם עיוורים או חירשים או מתמודדי נפש, יכולה לסייע להן בעבודתן במיפוי צרכי אוכלוסיית הכספת? משרד הרווחה מסר לנו כי בסוף דצמבר 2023 הוא הוסיף חיווי בכספת על מקבלי גמלאות מהביטוח הלאומי שהם מוכרים בתור עיוורים או חירשים על ידי משרד הרווחה,⁴¹ אולם להבנתנו אין מידע כזה באשר לשאר סוגי הנכויות. **נציין כי נתוני סעיפי הליקוי הרפואיים או סוג הנכות (פיזית או נפשית) התבקשו על ידי משרד הרווחה אך המוסד לביטוח לאומי לא אישר את**

³⁹ מבין מקבלי גמלת סיעוד, מופיע גם מידע על מקבלים המוגדרים "בודד", ומהביטוח הלאומי נמסר כי מדובר באנשים המתגוררים לבד או מתגוררים עם זכאי סיעוד או שירותים מיוחדים אחר ואין מי שיכול לטפל בו.

⁴⁰ יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 17 בדצמבר 2023; אורית ביתן, תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, דוא"ל, 21 בדצמבר 2023; זהבה זלמן, מנהלת קשרי חוץ, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון, 21 בדצמבר 2023.

⁴¹ ב-28 בדצמבר 2023. יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 1 בינואר 2024.

העברתם.⁴² בתשובה על שאלתנו על הקשיים והאתגרים בתהליך איסוף המידע והעברתו, הביטוח הלאומי ציין את החשש לשימוש לא נאות בנתונים והעברתם לגופים אחרים או לפרסומם.⁴³ כמו כן, הביטוח הלאומי מסר לנו כי אין לו אפשרות לבקרה על אבטחת המידע והשימוש בו ברשויות המקומיות, שכן אין לו קשר חוזי עם הרשויות המקומיות והבקשה להעברת המידע היא ממשרד הרווחה.⁴⁴

נתונים חסרים נוספים שיכולים לסייע לרשות המקומית בקביעת סדרי עדיפות ליצירת קשר והועלו בפנינו, הם למשל האם האדם מקבל גמלת הבטחת הכנסה, הבחנה בין מקבלי גמלת סיעוד שמקבלים שירות מחברת סיעוד ופרטי החברה לבין מקבלי גמלת סיעוד בכסף וכן אנשים סיעודיים שהעובד הזר עזב אותם.⁴⁵ משיחה עם אחת הרשויות המקומיות באזור עימות עלה שבזמן המלחמה אומנם נוספו לכספת נתונים חשובים, אך מצד שני חסר מידע שסייע בשיפור קביעת סדרי העדיפויות למשל: סוג המגבלה הרפואית ואחוזי נכות ומידע שסייע בייעול תהליך יצירת המידע כמו קישור במאגר בין אנשים שגרים באותו בית (מאפשר שיחת טלפון אחת ולא כמה).⁴⁶ ממרכז השלטון המקומי נמסר כי בתחילת המלחמה הכספת לא הייתה מטויבת מספיק לצורכי שירותי הרווחה, בהמשך חלק מהנתונים טויבו, למשל, צוין שאפשר לדעת מי מקבל גמלת סיעוד ברמות הגבוהות, אך עדיין יש פער בנוגע לצרכים הרפואיים של האדם, ובכלל זה לא מופיע מידע ממשרד הבריאות ומקופות החולים (ראו גם [בפרק 3](#)).⁴⁷

פרטי המידע המופיעים בכספת על מקבלי גמלאות מעלים כמה שאלות:

- **סוגי הנתונים:** האם יש נתונים זמינים שיכולים להתווסף לכספת ויכולים לסייע לייעול עבודת הרשויות המקומיות ולקביעת סדרי עדיפות באיתור האנשים שעשויים להזדקק לסיוע בעת המלחמה, כגון הוספת סעיפי ליקוי רפואי או קבלת גמלת הבטחת הכנסה או הוספת מידע בדבר היות הילדים קטינים או בגירים? ואם כן, במסגרת האסדרה הנוכחית, מהו האיזון הנכון בין העברת נתונים רגישים, שעשויים לסייע בקביעת סדרי עדיפויות והתאמת המענה של המחלקות לשירותים חברתיים, לבין שמירה על פרטיות האנשים?

⁴² זהבה זלמן, מנהלת קשרי חוץ, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 26 בנובמבר 2023.

⁴³ זהבה זלמן, מנהלת קשרי חוץ, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 19 בנובמבר 2023.

⁴⁴ יורם ביטון, מנהל אבטחת מידע וסייבר וממונה הגנת הפרטיות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 בנובמבר 2023.

⁴⁵ רונית צור, ראש מינהל שירותים חברתיים, עיריית אשדוד, שיחת טלפון, 6 בדצמבר 2023; שיראל רייש, עו"ס אזרחים ותיקים, האגף לשירותים חברתיים, עיריית אופקים, שיחת טלפון ודוא"ל, 23 בנובמבר 2023.

⁴⁶ שיראל רייש, עו"ס אזרחים ותיקים, האגף לשירותים חברתיים, עיריית אופקים, שיחת טלפון ודוא"ל, 23 בנובמבר 2023.

⁴⁷ עו"ס אסא בן יוסף, מנהלת מחלקת רווחה וקהילה, מרכז השלטון המקומי בישראל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 20 בנובמבר 2023; שיחת טלפון, 21 בנובמבר 2023.

ואם נדרש שינוי לשם עבודת הרשויות, אילו צעדי אבטחת מידע יכולים לנקוט המוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה בעניין זה?

• **ייעול השימוש במידע:** אילו שינויים יש לקדם בכספת על מנת לייעל את עבודת המחלקות לשירותים חברתיים? למשל, האם הוספת האפשרות לקשר בין מקבלי גמלאות המתגוררים באותו בית יכולה להקל על עבודת המחלקות? כאמור, ממשרד הרווחה נמסר כי בסוף דצמבר 2023 נוסף בנוגע למקבל גמלה נתון של מספר האנשים הנוספים שבכספת ולהם אותה כתובת. עוד עולה השאלה האם העובדה שאנשים שמקבלים יותר מגמלה אחת, מופיעים בכספת כמספר הגמלאות שהם מקבלים, יוצרת קושי למחלקות? לפי משרד הרווחה, אין אפשרות טכנית להציג עבור כל אדם את כלל הגמלאות שהוא מקבל בשורה אחת.⁴⁸

• **לאור השינויים שהוכנסו בנתוני הכספת במהלך המלחמה – עולה השאלה עד כמה הרשויות מודעות לשינויים אלו?** לפי תשובת משרד הרווחה ומצגות שהועברו לנו, ב-1 בנובמבר 2023 הועברה למנהלי המחוזות מצגת עם הסבר קצר על הכספת ואלו העבירו אותה לרשויות המקומיות, אך נכתב בה בטעות כי מקבלי גמלת נכות הם מעל 60% (ולא 80%) וכן המצגת לא כללה כמה עדכוני מידע שנעשו בזמן המלחמה כמו הבחנת מקבלי קצבת השר"מ ממקבלי קצבת הנכות והוספת מאפיינים, למשל, עובד זר למקבלי גמלת סיעוד.⁴⁹ ממשרד הרווחה נמסר כי בסוף דצמבר 2023, עם עדכון נתונים נוספים מגופים נוספים שהונגשו לרשויות המקומיות (ראו [פרק 3](#)), נשלח לרשויות (באמצעות המחוזות) הסבר על שינויים בכספת.⁵⁰ שאלה נוספת היא האם הרשויות מודעות לעדכניות הנתונים בכספת, שכן נתוני הכספת מתעדכנים בכל חודש הן בשגרה והן בחירום? לפי משרד הרווחה, בכספת יש שדה שבו מוצג תאריך עדכון הנתונים.⁵¹

• **צורך אפשרי בהדרכה ובהסבר:** האם כל בעלי התפקיד הרלוונטיים ברשויות המקומיות מודעים למשמעות סוגי המידע שמופיעים בכספת, למשל רף שיעורי הנכות של מקבלי קצבאות נכות מעבודה ושר"מ או המשמעות של השדה בדבר שימוש בכיסא גלגלים? אחת מהרשויות המקומיות בדרום שפנינו אליהן העלתה שיש צורך שמשרד הרווחה יוסיף הגדרות לקטגוריות והשדות השונים במערכת ויעביר למחלקות לשירותים חברתיים

⁴⁸ אורית ביתן, תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5 בדצמבר 2023.

⁴⁹ יתר על כן, במצגת כתוב שאי-אפשר היה להעביר את סוג הקצבה, ומספר השורות הן מספר הקצבאות. לא ידוע לנו המועד שבו המידע על סוג הקצבאות החל להופיע בכספת.

⁵⁰ יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 1 בינואר 2024.

⁵¹ יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובות על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 17 ו-18 בדצמבר 2023; אורית ביתן, תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, דוא"ל, 21 בדצמבר 2023.

הדרכה מקוונת על השימוש בכספת.⁵² הדרכה יכולה לסייע גם בתיאום הציפיות בין המשרד לבין המחלקות בנוגע לייעוד הכספת ולחידוד המגבלות שלה. ממשרד הרווחה נמסר כי מתוכננת הדרכה מקוונת למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לאחר שיושלם איסוף מידע נוסף ועיבודו.⁵³

2. השימוש בכספת על ידי המחלקות לשירותים חברתיים בזמן המלחמה

לאחר שהמוסד לביטוח לאומי מעביר למשרד הרווחה את הנתונים המיועדים לכספת, משרד הרווחה מעבד נתונים אלה ומחלק אותם לפי רשות מקומית. במצב חירום (כללי או מקומי) לאחר שמנהל המחלקה לשירותים חברתיים חותם על טופס שמירה על סודיות והתחייבות על שמירת המידע, נתוני הכספת מועברים למחלקה לשירותים חברתיים באופן מאובטח באמצעות מערכת מס"ר (מסגרות רווחה) של משרד הרווחה. למערכת זו יש גישה למנהלי המחלקות ולעובדים מסוימים שיש להם הרשאת גישה. צוין כי המידע מועבר בתור קובץ.⁵⁴

מה-7 באוקטובר 2023 ועד ה-13 בדצמבר 2023 כ-98% מהרשויות המקומיות קיבלו גישה לנתוני הכספת לאחר חתימת מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים על טופסי שמירת הסודיות (253 רשויות מקומיות), וכ-2% מהרשויות המקומיות לא קיבלו גישה לכספת (6 רשויות), ארבע מהן – מכיוון שלא חתמו על הסכם סודיות, ולשתי רשויות מקומיות נוספות, מועצות מקומיות תעשייתיות, משרד הרווחה לא מנגיש כלל את נתוני הכספת. משרד הרווחה מסר לנו כי אחת מארבע הרשויות היא רשות קטנה שעדכנה שידוע לה מי זקוק לסיוע ואין לה צורך בכספת,⁵⁵ אך אין בידנו מידע על הסיבות לאי-חתימה של שלוש הרשויות הנוספות.

ביקשנו לבחון כמה מהרשויות אחזרו מידע מהכספת, כלומר לפי הגדרת משרד הרווחה, כמה הורידו "הורדה" אקטיבית של הנתונים. בתרשים 2 להלן מוצג סטטוס אחזור הנתונים מהכספת על ידי 253 רשויות המקומיות שנכון ל-13 בדצמבר 2023 קיבלו גישה לכספת.

⁵² עומר אונגר, מנהל אגף שירותים חברתיים, המינהל לשירותים חברתיים, עיריית אשדוד, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 17 בדצמבר 2023.

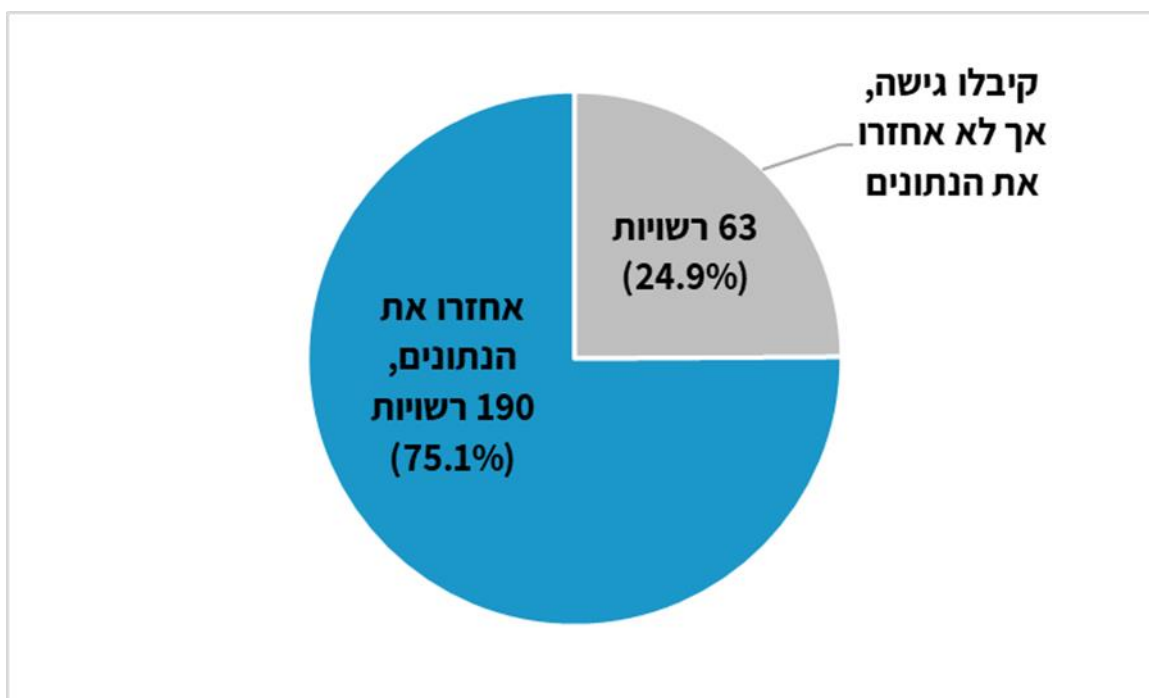
⁵³ יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 17 בדצמבר 2023; אורית ביתן, תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודברות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, דוא"ל, 21 בדצמבר 2023.

⁵⁴ יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע ועו"ד רון אשכנזי, הלשכה המשפטית, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 20 בנובמבר 2023.

⁵⁵ יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובות על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 13 ו-17 בדצמבר 2023; אורית ביתן, תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודברות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, דוא"ל, 21 בדצמבר 2023.

תרשים 2: סטטוס אחזור נתוני הכספת על ידי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות

המקומיות שקיבלו גישה לכספת (13 בדצמבר 2023)⁵⁶



מתרשים 2 עולה כי מבין 253 הרשויות המקומיות שקיבלו גישה לכספת, כ-75% אחזרו בפועל את נתוני הכספת מאז ה-7 באוקטובר 2023 ועד ה-13 בדצמבר 2023 (190 רשויות), וכ-25% לא אחזרו את הנתונים (63 רשויות). אין בידנו מידע על מכלול הסיבות לאי אחזור המידע על-ידי הרשויות המקומיות, אך הועלו בפנינו כמה אפשרויות. למשל, מהמוסד לביטוח לאומי נמסר לנו בנובמבר 2023 כי כ-5 רשויות מקומיות פנו לביטוח הלאומי בבקשה לקבל נתונים על מקבלי גמלאות, ולגבי אחת מהן לפחות ככל הנראה פנייה זו נבעה מהיעדר נגישות פיזית למחלקה ולכספת בשל המצב הביטחוני.⁵⁷ בהקשר זה נציין כי למשרד הרווחה לא ידוע אם לרשויות יש אפשרות לגישה מרחוק לנתונים, ונראה כי הדבר תלוי בסוג מערכת המחשוב שבשימוש ברשות.⁵⁸ סיבה נוספת העלה ארגון "בזכות" ולדבריו יש רשויות מקומיות שנמנעו מלאחזר את המידע מהכספת כי אין להן כוח אדם שישתמש במידע.⁵⁹

⁵⁶ יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובות על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 13 ו-17 בדצמבר 2023; אורית ביתן, תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, דוא"ל, 21 בדצמבר 2023.

⁵⁷ זהבה זלמן, מנהלת קשרי חוץ, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 19 בנובמבר; שיחת טלפון, 26 בנובמבר 2023.

⁵⁸ יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע, משרד הרווחה והביטחון החברתי, שיחת טלפון, 27 בנובמבר 2023; אורית ביתן, תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, דוא"ל, 5 בדצמבר 2023.

⁵⁹ ד"ר עדית סרגוסטי, אחראית קידום מדיניות, ארגון בזכות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 22 בנובמבר 2023.

גם מבין 190 הרשויות המקומיות שאחזרו את המידע – לא ידוע לנו כמה אחזרו את המידע המעודכן שכן כאמור המידע בכספת התעדכן מתחילת המלחמה. ממשרד הרווחה נמסר כי אין בידו אפשרות לדעת כמה רשויות אחזרו את הנתונים מאז שהמשרד קיבל את העדכון האחרון של המוסד לביטוח לאומי,⁶⁰ לכן ייתכן שיש רשויות שאחזרו את הנתונים בתחילת המלחמה ולא את הנתונים המעודכנים יותר שיכולים לסייע להן.

המחלקות לשירותים חברתיים לא נדרשות לדווח למשרד הרווחה על אופן השימוש בפועל במידע שאוחזר,⁶¹ לכן לא ידוע לנו מהו השימוש, אם בכלל, שעשו במידע 190 המחלקות לשירותים חברתיים שאחזרו את המידע. מהפרויקטור של משרד הביטחון לקידום הנגישות של אנשים עם מוגבלות לשירותי שעת חירום נמסר כי ככלל אין אחידות בין הרשויות בשימוש בכספת: יש המשתמשות במידע ליצירת קשר וסיוע לתושבים, בין היתר באמצעות שילוב עם רשימות נוספות שבידיהן, ויש שלא משתמשות מסיבות שונות, ובהן **ניסיון שלילי בעבודה עם הכספת ואיכות לא מספקת של המידע או היעדר משאבים ליצירת קשר וסיוע.**⁶² כך למשל משיחה שקיימנו עם אחת הרשויות המקומיות בדרום עלה כי המחלקה לשירותים חברתיים אחזרה את המידע מהכספת, אך בשל ספקות בנוגע למהימנות המידע, הכספת שימשה לטיוב מאגר של הרשות המקומית לאזרחים ותיקים (למשל, אם יש לאדם ילדים ואם מתגוררים ברשות או מחוצה לה), ולקביעת סדרי עדיפות ביצירת קשר עם בני 62 ומעלה שיש להם תיק פעיל ברווחה, ולא היה שימוש במאגר ליצירת קשר עם אנשים עם

⁶⁰ יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובות על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 13 ו-17 בדצמבר 2023; אורית ביתן, תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, דוא"ל, 21 בדצמבר 2023.

⁶¹ יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע, משרד הרווחה והביטחון החברתי, שיחת טלפון, 27 בנובמבר 2023; אורית ביתן, תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, דוא"ל, 5 בדצמבר 2023.

⁶² עוד צוין כי בזמן ההתמודדות עם מגפת הקורונה המוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה עשו צעדים לשיפור נתוני הכספת, אך אף שיש רשויות שדיווחו על שינוי לטובה, המידע והעיתוי, כאמור בחירום, שבו מתקבלת הגישה למידע, דורשים "שיפורים משמעותיים". יהודה מירון, פרויקטור של משרד הביטחון לקידום הנגישות של אנשים עם מוגבלות לשירותי שעת חירום, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5 בדצמבר 2023. נציין כי בדוח מבקר המדינה נכתב כי בגל הראשון של מגפת הקורונה הסתמך משרד הרווחה במידה רבה על נתוני המוסד לביטוח לאומי לפי נוהל כספת נצורה ומשרד הרווחה מסר כי בכ-25% מהמקרים הנתונים לא היו מעודכנים (ייתכן שמדובר באזרחים ותיקים בלבד) ובמהלך המגפה המשרד טייב את הנתונים והרחיב את המאגר. מבקר המדינה, דוח מיוחד: התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה, [הטיפול באזרחים הוותיקים במשבר הקורונה](#), אוגוסט 2021, עמ' 39.

מוגבלות.⁶³ כמו כן, משרד הרווחה מסר לנו כי יש רשויות מקומיות שאחזרו את המידע, אך אין להן צורך במידע שבכספת.⁶⁴

אחת הסיבות האפשרויות, כאמור, לאי-שימוש של רשויות מקומיות בכספת בזמן המלחמה היא היעדר משאבים ליצירת קשר וסיוע לאזרחים, ובכלל זה היעדר כוח אדם. מהפרויקטור של משרד הביטחון לקידום הנגישות של אנשים עם מוגבלות לשירותי שעת חירום נמסר ככלל כי חסר כוח אדם במחלקות לשירותים חברתיים לצורך הכנת המחלקה לחירום, ובעת חירום חסר כוח אדם שסייע לעובדי המחלקה ביצירת קשר ומענה לציבור.⁶⁵ כך למשל, אחת מהרשויות המקומיות בצפון (לא ידוע לנו אם אחזרה את הנתונים בפועל או לא) ציינה בפנינו כי לא היה קשב למחלקה לשירותים חברתיים להשתמש בנתונים שלא מוכרים בשגרה, בשל עומס העבודה ובמיוחד בשל הצורך הדחוף בפנינו בתחילת המלחמה, וממילא המחלקה הסתמכה על רשימות של היישובים שבשימוש בשגרה, כולל על אנשים עם מוגבלות הזקוקים לסיוע.⁶⁶

כמו כן, מתשובות כמה בעלי תפקיד בכמה גופים, ובהם שלוש רשויות מקומיות, עולה **הקושי לעבוד עם הכספת לראשונה בשעת חירום ולטייב אותה.** בתוך כך, **הועלתה החשיבות של הנגישות לכספת גם בשגרה** כדי למפות פערי מידע, למשל מול נתונים אחרים של הרשות, או לתחזק את המאגר ולהיערך באופן מיטבי לחירום,⁶⁷ וכן שיהיה תהליך של שיח בין אנשי המידע לאנשי השטח כדי להפיק את המיטב מהכספת.⁶⁸ סוגיה נוספת נוגעת להנחיית הרשויות על מנת להבטיח שימוש מיטבי בכספת. כך לדוגמה, עולה השאלה מהם **הקווים המנחים הנדרשים לרשויות המקומיות לשם שימוש מיטבי בנתוני הכספת, ובכלל זה לקביעת סדרי עדיפות ביצירת קשר?**

⁶³ הוסבר שבזמן התמודדות עם מגפת הקורונה עיריית אשדוד הקימה מאגר מידע בהתבסס על כמה מקורות מידע (למשל, נתוני ארנונה, תאגיד המים ומרשם האוכלוסין). צוין שהעבודה עם הכספת בזמן הקורונה, ואף במלחמה, העלו קושי להסתמך על נתוני הכספת, אם כי ההתייחסות נוגעת לנתונים שנכללו לפני העדכונים האחרונים של הכספת. עומר אונגר, מנהל אגף שירותים חברתיים, המינהל לשירותים חברתיים, עיריית אשדוד, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 17 בדצמבר 2023. גם מעיריית אופקים נמסר כי בתקופת הקורונה הוקם מסד נתונים על אזרחים ותיקים וכי במצב החירום כעת סונכרנו נתוני הכספת עם המאגר, אך התגלו פערי מידע ביחס לנתוני מאגרים נוספים שיש לרשות גישה אליהם, ובזמן חירום יש קושי לאתר את הפערים ולטייב את הנתונים. שיראל רייש, עו"ס אזרחים ותיקים, האגף לשירותים חברתיים, עיריית אופקים, שיחת טלפון ודוא"ל, 23 בנובמבר 2023.

⁶⁴ יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 17 בדצמבר 2023; אורית ביתן, תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, דוא"ל, 21 בדצמבר 2023.

⁶⁵ יהודה מירון, פרויקטור של משרד הביטחון לקידום הנגישות של אנשים עם מוגבלות לשירותי שעת חירום, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5 בדצמבר 2023.

⁶⁶ אורלי מאסטרטו, מנהלת אגף שירותים חברתיים, המועצה האזורית גליל עליון, שיחת טלפון, 22 בנובמבר 2023.

⁶⁷ אורלי מאסטרטו, מנהלת אגף שירותים חברתיים, המועצה האזורית גליל עליון, שיחת טלפון, 22 בנובמבר 2023; שיראל רייש, עו"ס אזרחים ותיקים, האגף לשירותים חברתיים, עיריית אופקים, שיחת טלפון ודוא"ל, 23 בנובמבר 2023; רונית צור, ראש מינהל שירותים חברתיים, עיריית אשדוד, שיחת טלפון, 6 בדצמבר 2023; יהודה מירון, פרויקטור של משרד הביטחון לקידום הנגישות של אנשים עם מוגבלות לשירותי שעת חירום, דוא"ל, 5 בדצמבר 2023; יובל וגנר, מייסד עמותת נגישות ישראל, הכנסת, דוא"ל, 3 בדצמבר 2023.

⁶⁸ עומר אונגר, מנהל אגף שירותים חברתיים, המינהל לשירותים חברתיים, עיריית אשדוד, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 17 בדצמבר 2023.

בהקשר של היעדר הדרישה מהרשויות המקומיות לדווח למשרד הרווחה על השימוש בכספת, נציין כי ארגון "בזכות" העלה בפנינו כי יש צורך לחייב את הרשויות המקומיות לאחזר את המידע מהכספת ולחייב אותן ליצור קשר בהתאם למידע עם אנשים עם מוגבלות שעשויים להזדקק לסיוע, שכן לדברי הארגון מפניות שקיבל וכן מפניות לחמ"לים אזרחיים הידועות לו עולה שהן ביישובים שפוננו והן ביישובים שלא פוננו היו אנשים שנזקקו לסיוע בסיסי, כמו מזון ותרופות, והרשויות המקומיות לא יצרו איתם קשר.⁶⁹

היבט נוסף נוגע לחשש שהרשויות תסתמכנה רק על נתוני הכספת, שכן כפי שפורט לעיל נתוני הכספת, שמקורם כאמור בנתוני המוסד לביטוח לאומי, לא כוללים את כל האנשים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים. כאמור, נכון ל-5 בדצמבר 2023, בכספת נכללו רק כ-307,000 רשומים במחלקות לשירותים חברתיים, בעוד שכ-744,000 אנשים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים, כ-71% מהרשומים במחלקות אלו, אינם נכללים בכספת (ראו בסעיף 1.1). מכאן עולה השאלה: האם המחלקות לשירותים חברתיים שמשמשות בכספת, מודעות לכך שלא כל האנשים הרשומים במחלקות נכללים בנתוני הכספת? אם יש רשויות מקומיות שלא מודעות, מהן ההשלכות על הרשומים במחלקות הזקוקים לסיוע הרשות? מתשובות של ארגונים על פנייתנו אפשר להצביע על שני היבטים: האחד, אין להניח שכל מי שמקבל שירותי רווחה בקהילה בשגרה - הרשות אכן תיצור איתו קשר בחירום,⁷⁰ והשני - יש צורך להעלות את המודעות בציבור ככלל לנושא הכספת כדי שמי שעשוי להזדקק לסיוע יוכל לפנות לרשות המקומית ולוודא שפרטיו בכספת מלאים ומדויקים.⁷¹

3. נתונים נוספים על אנשים עם מוגבלות שמשרד הרווחה מנגיש לרשויות המקומיות באמצעות הכספת

בסוף דצמבר 2023 הנגיש משרד הרווחה לרשויות המקומיות באמצעות הכספת מידע נוסף בהתבסס על מקורות המעוגנים בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות אירועי פינוי אוכלוסייה וקליטתה במצב חירום), התשפ"ב-2022 (להלן: התקנות),⁷² שהותקנו בשנת 2022. תקנות אלה עוסקות בכמה היבטים, ובין היתר בשיתוף מידע על אנשים עם מוגבלות בין גופים שונים ובכלל זה משרד הרווחה, משרד הבריאות, המוסד לביטוח לאומי,

⁶⁹ ד"ר עדית סרגוסטי, אחראית קידום מדיניות, ארגון בזכות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 22 בנובמבר 2023.

⁷⁰ ד"ר עדית סרגוסטי, אחראית קידום מדיניות, ארגון בזכות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 22 בנובמבר 2023.

⁷¹ עמותת נגישות ישראל העלתה כי יש צורך בפעילות הסברה (קמפיין) שפונה לציבור שאמור להיכלל בכספת כדי לוודא שכל המידע הרלוונטי עליו, קיים ומעודכן. יובל וגנר, מייסד עמותת נגישות ישראל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 3 בדצמבר 2023.

⁷² התקנות הותקנו מתוקף חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 וחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951.

והאפוטרופוס הכללי. התקנות מטילות על כל גוף אחריות על איסוף מידע ועל העברתו, ונראה כי למשרד הרווחה תפקיד מרכזי בריכוז המידע מגופים שונים והנגשתו.⁷³

בפרק זה נציג שתי רשימות שעל פי התקנות על משרד הרווחה להנגיש לרשויות המקומיות לאחר שהגופים המתוארים מעבירים אליו מידע, רשימות שכאמור הוא הנגיש לרשויות המקומיות באמצעות הכספת בסוף דצמבר 2023.⁷⁴

3.1 רשימת חצר"מ (חולים עם צרכים מיוחדים)

בסעיף 25(א) לתקנות מוגדר **חצר"מ** (חולה עם צרכים מיוחדים) המתגורר בביתו אשר בשל מצבו וצרכיו הרפואיים נדרש פינוי בזמן חירום בהליך ייעודי נפרד מכלל הציבור, ובכלל זה המשתייך לאחת מארבע קבוצות לפחות: מטופל בהנשמה ממושכת; מטופל נתמך במערכת נשימה דרך קבע; אדם במצב סיעודי מורכב; מטופל באשפוז בית.⁷⁵ נוסף על כך, לפי סעיף 25(ב) לתקנות, משרד הבריאות יפרסם, לאחר היוועצות עם גופים נוספים, מדדים רפואיים מומלצים להגדרת חולה עם צרכים מיוחדים כדי לסייע לקופות החולים לאתר חצר"מ. לפי תשובת משרד הבריאות, בהמשך לעבודת מטה יש כיום הגדרות סופיות של קבוצות חצר"מ והן טובבו בתחילת המלחמה,⁷⁶ אך אין בידנו הגדרות אלו.

לפי התקנות, קופות החולים יכינו רשימות של חצר"מ ויעבירו אותן למשרד הבריאות, והמשרד יעביר את הנתונים בין היתר למשרד הרווחה.⁷⁷ משרד הרווחה מסר לנו **ב-5 וב-17 בדצמבר 2023 כי משרד הבריאות העביר אליו את רשימת החצר"מ וכי לאחר טיוב הנתונים במשרד הרווחה, הרשימה מונה 29,239 אנשים.**⁷⁸ להלן פירוט של אנשים אלו בחלוקה לשבעה סטטוסים רפואיים ראשיים, שנמסרו לנו על ידי משרד הרווחה ב-17 בדצמבר 2023.

⁷³ ראו בעיקר סימן ג': שיתוף מידע [לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות \(נגישות אירועי פינוי אוכלוסייה וקליטתה במצב חירום\). התשפ"ב-2022.](#)

⁷⁴ יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 1 בינואר 2024.

⁷⁵ ההגדרה בסעיף 25(א) [לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות \(נגישות אירועי פינוי אוכלוסייה וקליטתה במצב חירום\). התשפ"ב-2022](#): "חולה עם צרכים רפואיים מיוחדים הוא אדם עם מוגבלות שמתגורר בביתו, שעקב מצבו הבריאותי וצרכיו הרפואיים המורכבים, פינויו במצב חירום עם כלל הציבור יעמיד אותו בסיכון רפואי משמעותי, ועל כן יש לפנותו בהליך ייעודי נפרד מכלל הציבור, אל מוסד רפואי או מתקן קליטה מתאים, ובכלל זה כל אחד מאלה לפחות: (1) מטופל בהנשמה ממושכת; (2) מטופל נתמך במערכת נשימה דרך קבע; (3) אדם במצב סיעודי מורכב; (4) מטופל באשפוז בית".

⁷⁶ מירי כהן, קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, משרד הבריאות, מכתב על תשובת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 בנובמבר 2023. ⁷⁷ סעיפים 27 ו-32 [לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות \(נגישות אירועי פינוי אוכלוסייה וקליטתה במצב חירום\). התשפ"ב-2022.](#)

נציין כי לפי סעיף 26 לתקנות, משרד הבריאות אחראי לפנות חצר"מ מביתם.

⁷⁸ יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5-17 בדצמבר 2023; אורית ביתן, תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, דוא"ל, 5-21 בדצמבר 2023.

טבלה 3: חלוקת רשימת החולים עם צרכים מיוחדים (חצר"מ) לפי סטטוסים רפואיים

ראשיים ברשימה (17 בדצמבר 2023)⁷⁹

מספר האנשים	הסטטוס הרפואי
25,812	נתמך מערכות נשימה
1,884	חצר"מ על רקע תפקודי/מרותק בית/סיעודי
931	הנשמה ממושכת
382	סיעוד מורכב
128	שיקום
70	הוספיס בית
32	חלופת אשפוז בית
29,239	סך הכול

מטבלה 3 עולה כי כ-88% מהנכללים ברשימת החצר"מ מסווגים בתור נתמכי מערכות נשימה (25,812);⁸⁰ השאר נחלקים לשישה סטטוסים רפואיים נוספים, ובהם חצר"מ על רקע תפקודי/מרותק בית/סיעודי, הקבוצה השנייה בגודלה (כ-6%).

בתשובת משרד הרווחה צוין שמדי יום מתקבלים נתונים ממשרד הבריאות, אבל חלק מהמידע על המופיעים ברשימה לא מלא,⁸¹ וצפויה השלמה של מידע, למשל, על מנח הפינוי, אביזרים רפואיים וניידות, ויש שונות בין הקופות בנוגע לדיווח. עוד נמסר כי משרד הרווחה לא קיבל ממשרד הבריאות הגדרות של הנתונים לרשימות שהועברו.⁸²

3.2 רשימת מועמדים לפינוי מוקדם

לפי התקנות, מועמד לפינוי מוקדם הוא אדם עם מוגבלות שמקבל שירות בביתו ממסגרת לשירותי יום, שפינוי במצב חירום עם כלל הציבור יעמיד אותו בסיכון גבוה לחייו ואשר מופיע ברשימה שהכין המוסד לביטוח לאומי או ברשימה שהוכנה על ידי מסגרת שמספקת שירותי אפטרופסות.⁸³ כלומר, רשימת המועמדים לפינוי מוקדם אמורה להיות

⁷⁹ יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 17 בדצמבר 2023; אורית ביתן, תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, דוא"ל, 21 בדצמבר 2023.

⁸⁰ נציין כי בתשובת משרד הבריאות על פנייתנו צוין כי בזמן המלחמה המשרד דווח על כ-17,000 נתמכי מערכות נשימה, אך עולה כי מדובר בנתונים מסכמים שקיבל המשרד באותה עת ולא נתונים על הנכללים ברשימה. מירי כהן, קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, משרד הבריאות, מכתב על תשובת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 בנובמבר 2023.

⁸¹ לפי סעיף 27 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות אירועי פינוי אוכלוסייה וקליטתה במצב חירום), התשפ"ב-2022, כל קופת חולים תכלול ברשימה לפחות את המידע הזה: הסיווג שלו לפי סוגי החולים כמוגדר בתקנות, שם המטפל העיקרי שלו, פרטי התקשרות ואופן ההתקשרות הגישה, אם נדרש פינוי בשכיבה או בישיבה ומידע רפואי שנדרש כמוגדר בתקנות.

⁸² יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 17 בדצמבר 2023; אורית ביתן, תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, דוא"ל, 21 בדצמבר 2023.

⁸³ בסעיף 1 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות אירועי פינוי אוכלוסייה וקליטתה במצב חירום), התשפ"ב-2022, מוגדר "מועמד לפינוי מוקדם": "כהגדרתו בתקנה 1 לתקנות נגישות המסגרות ושמופיע ברשימה שהכין המוסד לביטוח לאומי לפי תקנה 5(ב)

מורכבת מאיחוד רשימה של המוסד לביטוח לאומי ורשימה של האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים, המועברות למשרד הרווחה והמשרד מעבדן לרשימה אחת שתועבר לרשויות המקומיות.⁸⁴

3.2.1 רשימת מועמדים לפינוי מוקדם שמכין המוסד לביטוח לאומי

בנוגע לרשימת המועמדים לפינוי מוקדם, התקנות מפנות לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות לשירותי שעת חירום במסגרות לאנשים עם מוגבלות), התשפ"א-2021 (להלן: תקנות נגישות המסגרות). לפי סעיף 5(ב) לתקנות נגישות המסגרות, על המוסד לביטוח לאומי להכין רשימה של מועמדים לפינוי מוקדם, המשתייכים לאחת משתי קבוצות לפחות: מי שלפי בדיקת תלות נקבעה לו השגחה מתמדת, והוא גם מוגדר "בודד",⁸⁵ וגם אינו מעסיק עובד זר בסיעוד; או מי שבבדיקת תלות נקבעה לו רמה מסוימת (7 נקודות) לגבי ניידות או שליטה בהפרשות, והוא גם "בודד" וגם לא מעסיק עובד זר בסיעוד.⁸⁶ כמו כן, לפי סעיף 5(ב), יש לסמן שיש צורך בהיערכות רפואית מיוחדת לפינוי, בפרט לגבי מי שבבדיקת תלות נקבעה לו השגחה מתמדת על רקע רפואי. את המידע על מקבלי גמלת סיעוד העונים על התנאים להיכלל ברשימת המועמדים לפינוי מוקדם מקבל המוסד לביטוח לאומי מנותני שירותי הסיעוד, ועל נותני השירות להכין את האנשים לפינוי.⁸⁷

מהמוסד לביטוח לאומי נמסר כי הוא מעביר למשרד הרווחה את רשימת המועמדים לפינוי מוקדם מבין מקבלי גמלת סיעוד, והנתונים אף הועברו לרשויות מקומיות שנזקקו לכך בזמן המלחמה. עוד צוין בתשובת המוסד לביטוח לאומי מה-26 בנובמבר 2023 כי ברשימה נכללים 29,396 מקבלי גמלת סיעוד העונים על התנאים להיכלל ברשימת המועמדים

לתקנות נגישות המסגרות או ברשימה שהוכנה לפי תקנה 5(ד) לתקנות נגישות המסגרות על ידי מסגרת שמספקת שירותי אפוטרופוסות". בסעיף 1 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות לשירותי שעת חירום במסגרות לאנשים עם מוגבלות), התשפ"א-2021 "מועמד לפינוי מוקדם" מוגדר: "אדם עם מוגבלות שמקבל שירות בביתו ממסגרת לשירותי יום, שפינויו במצב חירום עם כלל הציבור יעמיד אותו בסיכון הגבוה ביותר לחייו, אלא אם כן יפונה קודם לפינוי כלל הציבור". נציין כי לפי סעיפים 29 ו-31 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות אירועי פינוי אוכלוסייה וקליטתה במצב חירום), התשפ"ב-2022, הרשות המקומית בסיוע זה"ל אחראים במצב חירום שבו מפנים אוכלוסייה, לפנות מועמד לפינוי מוקדם מביתו.

⁸⁴ נוסף על העברת המידע לרשויות המקומיות, התקנות קובעות בין היתר גם העברת רשימות לגופים נוספים, תוך סימון הגופים האחראים להכין את האנשים ברשימות לפינוי מוקדם. ראו סעיף 32 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות אירועי פינוי אוכלוסייה וקליטתה במצב חירום), התשפ"ב-2022.

⁸⁵ בסעיף 5(ב) לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות לשירותי שעת חירום במסגרות לאנשים עם מוגבלות), התשפ"א-2021, "בודד" מוגדר מי שאינו מתגורר עם אדם נוסף תחת קורת גג אחת, או שהאדם שאיתו הוא מתגורר זכאי לגמלת סיעוד או לקצבת שירותים מיוחדים לפי חוק הביטוח הלאומי. ראו בסעיף את ההגדרה המלאה של מועמד לפינוי מוקדם.

⁸⁶ לעניין העסקת העובד הזר יש הפנייה לסעיף 224(א) לחוק הביטוח הלאומי לעניין גמלת סיעוד, כלומר נראה שמדובר בזכאי גמלת סיעוד המעסיקים עובדים זרים ולא אנשים סיעודיים נוספים.

⁸⁷ סעיפים 32(ב) ו-33 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות אירועי פינוי אוכלוסייה וקליטתה במצב חירום), התשפ"ב-2022; ינון אהרוני, מנכ"ל משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, קובצי החצרים המועמדים לפינוי מוקדם – הסברים, 28 בדצמבר 2023. חברת הסיעוד שמספקת שירותי סיעוד לאדם אחראית להכינו לפינוי מועמד לפינוי מוקדם בהסתמך על סעיף 33 לתקנות. סעיף 33 לתקנות קובע: "במצב חירום שבו הוחלט על פינוי אנשים שהם חצר"מ או מועמדים לפינוי מוקדם שאינם חצר"מ, המוסד לביטוח לאומי, האפוטרופוס הכללי, באמצעות מפעילי המסגרות שבאחריותם, יכינו לפינוי את המועמדים לפינוי מוקדם לפי הנוהל הפרטני כאמור בתקנה 5(ג) לתקנות נגישות המסגרות".

לפינוי מוקדם (מבין כלל מקבלי גמלת סיעוד).⁸⁸ עם זאת, ממשרד הרווחה נמסר לנו כי ברשימה לפי נתוני הביטוח הלאומי מה-9 בנובמבר 2023 יש 26,019 אנשים, כלומר 3,377 אנשים פחות ברשימת משרד הרווחה המיועדת לרשויות המקומיות. ממשרד הרווחה הובהר כי רשימה זו היא לאחר הפחתת מספר החצר"מ שהופיעו ברשימת המועמדים לפינוי מוקדם,⁸⁹ אך לא ידוע לנו אם כל הפער נובע מכך.

לדברי משרד הרווחה, המשרד לא קיבל הגדרות לנתוני המוסד לביטוח לאומי,⁹⁰ אולם מהמוסד לביטוח לאומי הובהר לנו כי ההגדרה בסעיף 5(ב) לתקנות נגישות המסגרות שהוצגה לעיל היא ההגדרה לנתוני הרשימה שהועברו למשרד הרווחה.⁹¹ כמו כן, לדברי המוסד לביטוח לאומי לא כל פרטי המידע שמעבירים נתוני שירותי הסיעוד מלאים, ולכן גם הנתונים שמעביר המוסד לביטוח הלאומי למשרד הרווחה אינם מלאים, למשל אין מידע על הצורך בפינוי בשכיבה שכן העברת נתונים אלו דורשים מנתוני השירות פיתוחי מערכת שנכון לסוף נובמבר 2023 מצויים בתהליכי יישום, וייתכן שיימשכו כחודשיים.⁹²

נקודה נוספת שיש לתת עליה את הדעת היא שקבוצה מסוימת מבין מקבלי קצבת סיעוד – מקבלי מלוא קצבת הסיעוד בכסף – לא נכללת ברשימת המועמדים לפינוי מוקדם. כאמור, לפי התקנות, את המידע על מקבלי גמלת סיעוד העונים על התנאים להיכלל ברשימת המועמדים לפינוי מוקדם מקבל המוסד לביטוח לאומי מנתוני שירותי הסיעוד, וכן על נתוני השירות להכין את האנשים לפינוי.⁹³ עם זאת, יש אנשים שמקבלים מהמוסד לביטוח לאומי את מלוא הגמלה בכסף (גמלת סיעוד בכסף) ולא בעין, כלומר מקבלים גמלה ללא קבלת שירות

⁸⁸ נטלי גבאי לוי, מנהלת אגף סיעוד, המוסד לביטוח לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 26 בנובמבר 2023.

⁸⁹ יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5 ו-17 בדצמבר 2023; אורית ביתן, תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, דוא"ל, 21 בדצמבר 2023.

⁹⁰ יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 18 בדצמבר 2023; אורית ביתן, תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, דוא"ל, 21 בדצמבר.

⁹¹ נטלי גבאי לוי, מנהלת אגף סיעוד, המוסד לביטוח לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 18 בדצמבר 2023.

⁹² נטלי גבאי לוי, מנהלת אגף סיעוד, המוסד לביטוח לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 26 בנובמבר 2023. נציין כי לפי סעיף 32(ב) לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות אירועי פינוי אוכלוסייה וקליטתה במצב חירום), התשפ"ב-2022, מסגרות למתן שירותי סיעוד יעבירו למוסד לביטוח לאומי מידע לוגיסטי בנוגע למועמדים לפינוי, ובכלל זה אם הפינוי בשכיבה או בישיבה, ציוד אישי חיוני, אם יש צורך במלווה לסיוע כמוגדר בתקנות.

⁹³ סעיף 33 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות אירועי פינוי אוכלוסייה וקליטתה במצב חירום), התשפ"ב-2022; ינון אהרוני, מנכ"ל משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, קובצי החצרמים והמועמדים לפינוי מוקדם – הסברים, 28 בדצמבר 2023. חברת הסיעוד שמספקת שירותי סיעוד לאדם אחראית להכינו לפינוי מועמד לפינוי מוקדם בהסתמך על סעיף 33 לתקנות. סעיף 33 לתקנות קובע: "במצב חירום שבו הוחלט על פינוי אנשים שהם חצר"מ או מועמדים לפינוי מוקדם שאינם חצר"מ, המוסד לביטוח לאומי, האפוסטרופוס הכללי, באמצעות מפעילי המסגרות שבאחריותם, יכינו לפינוי את המועמדים לפינוי מוקדם לפי הנוהל הפרטני כאמור בתקנה 5(ג) לתקנות נגישות המסגרות".

מנותן שירות.⁹⁴ מהמוסד לביטוח לאומי נמסר כי ברשימת המועמדים לפינוי מוקדם שהועברה למשרד הרווחה לפי התקנות לא נכללים אנשים שמקבלים את מלוא גמלת הסיעוד בכסף.⁹⁵ לא מן הנמנע שהדבר נובע מהדרישה בתקנות שנותני השירות הם אלה שיאספו מידע על המועמדים לפינוי מוקדם. עם זאת, עולה השאלה האם ייתכנו אנשים שמצבם הרפואי והאישי תואם למפורט בהגדרת מועמד לפינוי מוקדם (כאמור, לא כולל מעסיקי עובדים זרים) ומקבלים גמלת סיעוד מלאה בכסף (למשל, מעסיקי עובד ישראלי צמוד או אנשים שהעובד הזר שלהם עזב אותם)? ואם כן – האם חשוב שהרשויות המקומיות ידעו על מקבלי גמלת סיעוד בכסף אלו לעניין פינוי מוקדם?

3.2.2 רשימת מועמדים לפינוי מוקדם שמכין האפטרופוס הכללי

מועמד לפינוי מוקדם הוא גם אדם עם מוגבלות כמוגדר לעיל (ראו בתחילת סעיף 3.2) ושנכלל ברשימה שהוכנה על ידי **מסגרת שמספקת שירותי אפטרופוסות**,⁹⁶ ולפי תשובת האפטרופוס הכללי במשרד המשפטים, מדובר באפטרופוסים מקצועיים שהאפטרופוס הכללי מפקח עליהם.⁹⁷ נכון לתחילת המלחמה, יש בישראל כ-7,000 אנשים שמונה להם אפטרופוס מקצועי, אך לא כולם אנשים עם מוגבלות ולא כולם מתגוררים בקהילה.⁹⁸

לפי התשובה, מבין האנשים שיש להם אפטרופוס מקצועי – האפטרופוסים המקצועיים מעבירים לאפטרופוס הכללי **רשימה של המועמדים לפינוי מוקדם** לפי תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות אירועי פינוי אוכלוסייה וקליטתה במצב חירום), התשפ"ב-2022, ובחירת האנשים לרשימה נתונה לשיקול דעת האפטרופוסים המקצועיים. עם זאת, האפטרופוס הכללי שלח להם קווים מנחים ודוגמאות להיכללות ברשימה, למשל, מונשמים ומאושפזי בית או אנשים עם אוטיזם בתפקוד נמוך. כמו כן, על האפטרופוסים המקצועיים למסור נתונים לפי פרמטרים שקבע האפטרופוס הכללי, למשל, האם יש בעיית נגישות לבית

⁹⁴ יש גם אפשרות לקבל חלק מהגמלה בכסף, אך במקרה שכזה להבנתנו נותן שירות מעורב בטיפול. ראו למשל אתר המוסד לביטוח לאומי, [אפשרות לקבל קצבה בכסף](#), כניסה: 3 בינואר 2024.

⁹⁵ נטלי גבאי לוי, מנהלת אגף סיעוד, המוסד לביטוח לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שיחת טלפון, 3 בינואר 2024.

⁹⁶ בסעיף 1 לתקנות הפניה לסעיף 5(ד) [לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות \(נגישות לשירותי שעת חירום במסגרות לאנשים עם מוגבלות\)](#), התשפ"א-2021: "מפעיל מסגרת לשירותי יום בביתו של אדם עם מוגבלות ושאינה מסגרת לשירותי סיעוד, יאתר מועמדים לפינוי מוקדם, יכין רשימה שלהם ויחזיק אותה מוכנה לשימוש מיידי במצב חירום".

⁹⁷ "אפטרופוס מקצועי" מוגדר בסעיף 17 [לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות \(נגישות לשירותי שעת חירום במסגרות לאנשים עם מוגבלות\)](#), התשפ"א-2021: "תאגיד שמונה אפטרופוס לפי סעיף 34(א) (2) לחוק הכשרות או אפטרופוס מקצועי כהגדרתו בסעיף 34 (ב) לחוק הכשרות".

⁹⁸ צוין כי לאחר פרוץ המלחמה האפטרופוס הכללי קיבל מידע מעודכן מהאפטרופוסים המקצועיים על האנשים שהם האפטרופוסים שלהם, וכן הועבר מידע מהאפטרופוסים המקצועיים ישירות למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (חלקם שלחו את רשימת כל האנשים שמתגוררים בקהילה וחלק שלחו רשימה של אלו שנזקקים לסיוע בשעת חירום). עו"ס ועו"ד רחל אוחנה, ממונה ארצית – פיקוח על אפטרופוסים (עניינים אישיים), האפטרופוס הכללי, משרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, נשלח על ידי מוחמד זחאלקה, עוזר לאפטרופוס הכללי, דוא"ל, 21 בנובמבר 2023; עו"ס ועו"ד רחל אוחנה, דוא"ל, 17 בדצמבר 2023.

או האם האדם נזקק לליווי, אך לפי התשובה, לא כל האפוטרופוסים מילאו את הפרטים הדרושים.⁹⁹

האפוטרופוס הכללי מסר לנו כי נכון לאוקטובר 2023, ברשימתו יש כ-350 אנשים המועמדים לפינוי מוקדם. לדברי משרד הרווחה, נתוני האפוטרופוס טרם הועברו אליו, ומהאפוטרופוס הכללי נמסר לנו ב-17 וב-24 בדצמבר 2023 כי העברת המידע למשרד הרווחה נמצאת בתהליך אישור בוועדה להעברת מידע במשרד המשפטים.¹⁰⁰

נדגיש כי מדובר אך ורק ברשימת האנשים המועמדים לפינוי מוקדם. האפוטרופוס הכללי העריך בפנינו בהתבסס על נתונים שהתקבלו מהאפוטרופוסים המקצועיים באוגוסט 2023 (אם כי לא מכולם התקבלו נתונים מדויקים), כי יש כ-1,000 אנשים שיש להם אפוטרופוס מקצועי ושידקו לסיוע בזמן חירום (לא רק סיוע בפינוי מוקדם). האפוטרופוס הכללי מסר לנו כי הוא מעוניין לקדם העברה שוטפת של רשימת האנשים שידקו לסיוע בזמן חירום למשרד הרווחה על מנת שיעבירה לרשויות המקומיות, אך לדבריו יש לבחון את אופן האסדרה של הנושא.¹⁰¹

3.3 הנגשת המידע לרשויות המקומיות באמצעות הכספת

כפי שהוצג בפרק זה, במשרד הרווחה התקבלו נתונים ממשרד הבריאות בנוגע לחולים עם צרכים מיוחדים (חצר"מ) ומהמוסד לביטוח לאומי בנוגע למועמדים לפינוי מוקדם, אך לדברי המשרד לא כל הפרטים מלאים, ואמורות להיות השלמות של מידע. כמו כן, הנתונים על מועמדים לפינוי מוקדם מהאפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים, נכון ל-1 בינואר 2024, טרם נמסרו למשרד הרווחה.¹⁰²

משרד הרווחה מסר לנו כי ב-28 בדצמבר 2023 הוא הנגיש לרשויות המקומיות שלושה קובצי מידע במערכת הכספת: רשימת החצר"מ; רשימת המועמדים לפינוי מוקדם, ללא נתוני האפוטרופוס הכללי; ונתוני מקבלי הגמלאות מהמוסד לביטוח לאומי (ראו בפרק 1) עם

⁹⁹ עו"ס ועו"ד רחל אוחנה, ממונה ארצית – פיקוח על אפוטרופוסים (עניינים אישיים), האפוטרופוס הכללי, משרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, נשלח על ידי מוחמד זחאלקה, עוזר לאפוטרופוס הכללי, דוא"ל, 21 בנובמבר 2023; עו"ס ועו"ד רחל אוחנה, דוא"ל, 17 בדצמבר 2023. נציין כי לפי סעיף 32(א) לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות אירועי פינוי אוכלוסייה וקליטתה במצב חירום), התשפ"ב-2022, מסגרות באחריות האפוטרופוס הכללי יעבירו לו מידע לוגיסטי בנוגע למועמדים לפינוי, ובכלל זה אם הפינוי בשכיבה או בישיבה, ציוד אישי חיוני, אם יש צורך במלווה לסיוע כמוגדר בתקנות.

¹⁰⁰ עו"ס ועו"ד רחל אוחנה, ממונה ארצית – פיקוח על אפוטרופוסים (עניינים אישיים), האפוטרופוס הכללי, משרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 17 ו-24 בדצמבר 2023.

¹⁰¹ יש לציין כי רשימת המועמדים לפינוי מוקדם (כאמור, כ-350 נכון לאוקטובר 2023), לא בהכרח נכללת במלואה ברשימת האנשים שידקו לסיוע בזמן חירום (כ-1,000 בהתבסס על איסוף נתונים באוגוסט 2023), שכן מדובר בשני מועדי איסוף נתונים וייתכנו שינויים ברשימות. עו"ס ועו"ד רחל אוחנה, ממונה ארצית – פיקוח על אפוטרופוסים (עניינים אישיים), האפוטרופוס הכללי, משרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 17 ו-24 בדצמבר 2023.

¹⁰² יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע, משרד הרווחה והביטחון החברתי, שיחת טלפון, 5 בדצמבר 2023; דוא"ל, 17 בדצמבר 2023 ו-1 בינואר 2024; אורית ביתן, תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5 ו-21 בדצמבר 2023.

סימון אם הם נכללים באחת משתי הרשימות האחרות.¹⁰³ נתונים אלה מרחיבים את המידע שהיה עד לאחרונה כלול בכספת ומונגש לרשויות המקומיות באשר לאוכלוסייה שעשויה להזדקק לסיוע בשעת חירום.

במכתב נלווה של מנכ"ל משרד הרווחה לרשויות המקומיות נכתב בין היתר כי קובצי החצר"מ והמועמדים לפינוי מוקדם מועברים במסגרת נוהל כספת נצורה לבקשת הרשויות המקומיות, משרד הבריאות, הביטוח הלאומי והאפוטרופוס הכללי, כי משרד הרווחה משמש גוף מתכלל וכי האחריות על המענה לכל קבוצה מוטלת על הגורמים השונים כמפורט בקובץ. בין היתר צוין **שבמצב חירום כשהרשות המקומית יוצרת קשר עם התושבים לביורור מצבם, יש לתת עדיפות ליצירת קשר עם הנכללים ברשימות החצר"מ והמועמדים לפינוי מוקדם**,¹⁰⁴ שעל פי המידע שנמסר לנו לפני הנגשת המידע לרשויות והוצג לעיל, מונות בסך הכול פחות מ-60,000 אנשים. בהינתן שמשרד הרווחה מנחה לתת עדיפות ביצירת קשר עם הנכללים ברשימות אלו, נשאלת השאלה מה באשר לאנשים שלא נכללים ברשימות, אבל כן נכללים ברשימת מקבלי הגמלאות בכספת, הרשימה הגדולה יותר? מהם הקווים המנחים הנדרשים לרשויות המקומיות כדי להבטיח שהן יזהו מי מבין מקבלי גמלאות אלו נזקק לסיוע בשעת חירום?

¹⁰³ יניב שפיצר, מנהל תחום דאטה, AI ואנליטיקה, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 1 בינואר 2024. נציין כי בסעיף 1 לתקנות בהגדרה של רשות מקומית נכללת גם מועצה מקומית תעשייתית לפי סעיף 2 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. לא ידוע לנו אם הרשימות מונגשות גם להן, שכן כאמור ממשרד הרווחה נמסר כי נתוני מקבלי הגמלאות בכספת כיום לא מונגשים לשתי מועצות תעשייתיות.

¹⁰⁴ ינון אהרוני, מנכ"ל משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, קובצי החצרמים והמועמדים לפינוי מוקדם – הסברים, 28 בדצמבר 2023.