

טיפול באוכלוסיות עם מוגבלויות וצרכים מיוחדים בעתות חירום

המלצות לאור לקחים ממלחמות "חרבות ברזל" ו"עם כלביא"

ינואר 2026

1. רקע

במסגרת שיתוף הפעולה בין אקים חיפה, אשכול רשויות גליל מערבי והג'וינט, התקיימו עם תום ימי המלחמה הפעולות הבאות בעכו ובחורפיש, במטרה לשפר את המענה שניתן על ידי כלל הרשויות לאוכלוסיות עם מוגבלויות:

א. תחקור המענה שניתן בתקופת החירום.

ב. איתור הישגים והפקת לקחים.

ג. גיבוש המלצות אופרטיביות בעלות פוטנציאל ישימות גבוה.

במלחמה האחרונה למדנו כי העורף עלול להוות חזית נוספת – "חזית אזרחית" - בה אויבי ישראל ממקדים חלק עיקרי מאסטרטגיית הלחימה שלהם כנגד החברה האזרחית. מצב זה מחייב שימת דגש על היערכות האוכלוסייה.

בשגרה, אנו נדרשים לתשומת לב מיוחדת בטיפול באנשים עם מוגבלויות וצרכים מיוחדים ובכל מי שמקיף אותם: משפחותיהם, נותני השירותים ברשויות המקומיות, המטפלים השונים והמתנדבים. ומכאן, ובהתבסס על הנאמר לעיל, היערכות לחירום בקרב "קהילה" זו חשובה ביותר. הגדרת ה"קהילה" לצורך מסמך זה: אוכלוסיות עם מוגבלויות וצרכים מיוחדים, בני משפחותיהם, עובדי רשויות מקומיות רלבנטיים, נותני שירותים, מתנדבים ומעטפת התמיכה בכל אלו.

2. תרחיש הייחוס לצורך היערכות לחירום

2.1. מתקפת טילים מסוגים שונים כגון בליסטיים, שיוט וכטב"מים, ממוקדת בחזית האזרחית על מנת לפגוע בחברה הישראלית בכלל, בשגרת החיים, רכוש האזרחים וחוסנם, בפרט. יש להתחשב בכך שאויבי ישראל הוכיחו כי יש להם את היכולות ובהחלט את הנכונות לפעול בעוצמה באופן זה כנגד החברה הישראלית.

2.2. משך כל סבב עלול להימשך מספר שבועות ויתכנו מספר סבבים על פני מספר חודשים.

2.3. יש לקחת בחשבון אפשרות לרצף עימותים בעצימות גבוהה ולאורך זמן ואופי העימות עלול להביא למצבי חירום מורכבים.

3. אתגרים

3.1. לטפל במטפל

- 3.1.1. צוותי הרווחה עמוסים בשגרה ופעמים רבות מגיעים שחוקים בתקופת החירום.
- 3.1.2. קיים קושי יומיומי של הצוות לאזן בין ביצוע התפקיד לבין אתגרים הנובעים ממצב החירום, בתא המשפחתי שלהם. המענה לצרכי הצוות בעתות חירום חסר.
- 3.1.3. מענה חסר לצרכי חוסן של נותני השירות לקהילה, כדוגמת הקצאת זמנים ייעודיים קבועים לשיחות של המטפלים על האתגרים האישיים שלהם עם גורמים מתאים.

3.2. פערי מיגון, למשל:

- 3.2.1. משפחות ללא מרחב מוגן דירתי עם קושי משמעותי בניוד למרחב מוגן מתאים
- 3.2.2. אדם בכיסא גלגלים שלא מצליח להיכנס למיגונית בגלל פתח שאינו מתאים.
- 3.2.3. אי הפעלה של מסגרות חינוכיות וחברתיות בשל העדר מיגון מתאים.

3.3. קשיים בניוד אוכלוסייה עם מוגבלויות

4. קווים מנחים

על מנת שהממצאים וההמלצות יקודמו, אנו ממליצים שכל רשות תעבור על ההמלצות ותתעדף מה נכון לה לקדם לפי האיומים עליה, מאפייני הרשות, מצב המוכנות שלה ובעיקר נכונותה ויכולותיה ליישם את ההמלצות.

מטרות מרכזיות (לפי סדר חשיבות):

- הצלת חיים ומניעת פציעות.
 - מניעת פגיעות משניות בגוף ובנפש.
 - שמירה וטיפול החוסן של ה"קהילה" בחירום.
 - רציפות תפקודית וחזרה מהירה לשגרה.
- הגדרת ההצלחה בקרב ה"קהילה" בחירום (לפי סדר חשיבות):**
- ללא הרוגים ופצועים.
 - ללא פגיעות משניות בגוף ובנפש.
 - מצב החוסן טוב ויציב. על פי ההגדרה של כל רשות.
 - ה"קהילה" מתפקדת היטב. על פי ההגדרה של כל רשות.

טווח התכנון:

לאור העובדה שמדינת ישראל עלולה למצוא עצמה מול עשור לפחות של התמודדויות ביטחוניות משמעותיות, לרבות עימותים עצימים ומלחמות ארוכות, אנו ממליצים לבנות **תוכנית רב שנתית** לשדרוג ההערכות ושמירת הכשירות לאורך זמן.

שלב א: פעולות דחופות ליישום מיידי לאחר סיום המלחמה וחזרה לשגרה.

שלב ב: פעולות ליישום לאחר הערכת מצב, תכנון רב שנתי והתארגנות.

5. דגשים לגיבוש התוכנית:

- 5.1. עדכון וחיודוד אחריות, סמכות ומשימות של בעלי תפקידים בחירום/היערכות לחירום בדגש על יישום המלצות כפי שנגזר מהמטרות שהוגדרו.
- 5.2. תכנון הפעילות כך שקודם כל נערכים להצלת חיים ומניעת פציעות ואחר כך למניעת פגיעות משניות בגוף ובנפש.
- 5.3. העדפת פתרונות המבוססים על מסלולי הטיפול ב"קהילה" בשגרה שיותאמו גם למענה בחירום. הדבר יבטיח יישומיות, יעילות ויחסוך משאבים. ניתן יהיה לעשות שימוש בפתרונות שנוצרו עבור מצבי החירום, גם בשגרה.
- 5.4. שיפור הסנכרון והעבודה עם הממשקים החיצוניים (קב"ט, חינוך, בריאות ועוד) בשאיפה ליצירת One Stop Shop או צוות משימה אחוד לטיפול ב"קהילה".
- 5.5. במצב בו יש פינוי משפחות מבתיים שעלול למשך זמן ארוך, יש להיערך למתן שירותים מחוץ לרשות.

הערה: לכל רשות מאפיינים ייחודיים ולכן יש לבחור את הפתרונות בהתאם.

6. מדיניות

- על מנת להצליח בגיבוש תוכנית הפעולה ומימושה, להבנתנו, הרשות נדרשת להגדיר את עמדתה בתחומים הרלוונטיים. הדבר יאפשר שפה משותפת ותשתית אחודה לכל השותפים לתהליך.
- 6.1. גיבוש צורת ניהול החירום
 - קביעה מראש של תחומי אחריות וסמכות בחירום.
 - ניהול ההיערכות והמעבר משגרה לחירום.
 - מינוי והכשרה לפי הצורך של מנהלי החירום.
 - 6.2. גיבוש סטנדרט הטיפול שהרשות רוצה להעניק ל"קהילה".
 - 6.3. הגדרת תבחינים ומדדים שישמשו לבחינת הסטנדרט ובאיזו תדירות תיערך הערכת המצב.
 - 6.4. קביעת סדרי עדיפויות.
 - 6.5. קביעת היקף משאבים ותקציב שיוקדש במהלך תוכנית תוך איזון בין ניהול השגרה אל מול ההערכות לחירום.
 - 6.6. מיסוד תקשורת רציפה עם הקהילה לרבות משוברים מה"קהילה".
 - 6.7. גיבוש מנגנון בקרה אפקטיבי ויעיל.
 - 6.8. הקצאת כוח אדם לחירום:
 - בעלי תפקידים בחירום, אחריות, סמכות ומשימות.
 - ניהול הממשקים החיצוניים ב One Stop Shop.
 - הקמת מערך מתנדבים ייעודי שעבר הכשרה, תרגול ושמירת כשירות.

7. המלצות קונקרטייות

הרשימה מבוססת על תובנות מהשיח עם בעלי התפקידים ברשות, נותני השירות ומקבלי השירות.

7.1. עיגון פעילות החירום ב"רובעים" – בדגש על ערים.

7.1.1. החלוקה לרובעים מהווה את "אבן היסוד" האופרטיבית ומתאימה מאוד לערים המורכבות מקהילות.

7.1.2. יש ערך רב בהתנהלות יומיומית בפורמט הרובעים.

7.1.3. קביעת רכזי חירום ממוקדי הרובע. כל רכז יכין ויתרגל תוכנית פעולה ותוכנית הערכת מותאמת לרובע, למאפייניו ולהרכב האוכלוסייה בו.

7.1.4. בכל רובע יהיו מתנדבים רב תכליתיים, תושבי הרובע, שפעילותם תתמקד באוכלוסיית בעלי המוגבלויות ברובע.

7.1.5. עדכון שוטף של מאגר המידע של הקהילה ברובע.

7.2. הטיפול ב"קהילה"

7.2.1. עדכון/מיסוד "קהילה" לרבות הקמת קבוצת וואטסאפ/קו חם לקהילה שיאפשרו שיתוף ידע וניסיון של המשפחות לרבות עזרה הדדית ורתימת מתנדבים מתאימים (כל זאת ברגישות הנדרשת/דיסקרטיות).

7.2.2. עדכון / מיסוד מאגר המידע של ה"קהילה": נקודת ייחוס אחת רלוונטית, מדויקת, שלמה ומעדכנת.

7.2.3. מיסוד ותרגול ניהול ה"קהילה" בחירום

- קביעת סדרי תקשורת ייעודיים ל"קהילה".

- התייחסות למצב של "קהילה" מפוצלת (בו חלק מהקהילה פונה לפני או אחרי פגיעה, למקומות מחוץ לרשות המקומית) ומתן שירותים בהתאם לקב' השונות.

7.2.4. בניית מדרג מתן שירות ל"קהילה" בהתאם למורכבות המצב הסיכוני - לפי סדר עדיפות/קריטיות טיפול בדגש על מיגון/שירותים מצילי חיים/סכנה לפגיעה נפשית/צורך בתרופות חיוניות. דגש מיוחד במקרים בהם משפחות כבר פונו לאחר פגיעה בביתם.

7.2.5. קביעת תוכנית פעולה לאותן משפחות ברמת סיכון גבוהה בדגש על מיגון תוכנית פינוי מקדימה.

7.2.6. מיפוי מרחבים מוגנים קיימים ואפשרות לפתיחת מוסדות נוספים בעלי מרחב מוגן בקרבה לכתובות האנשים עם המוגבלות ובני משפחותיהם (תוך התייחסות לאופי המוגבלות של האדם וההנגשה הנדרשת), לרבות פתרונות תחבורה כולל צירוף מתנדבים מהרשות לליווי.

7.2.7. חיזוק מערך החוסן לתמיכה ב"קהילה" בדגש על תמיכה בנותני השירותים ברשויות והמטפלים והמתנדבים – לדוגמא: מפגש שבועי קבוע של העו"סים עם גורם טיפולי / מפגש שבועי של העו"סים ברשות עם המפעילים להעברת משוב הדדי / מפגש שבועי של המפעילים עם המתנדבים למטרת ונטילציה.

7.2.8. ביצוע ביקורי בית אצל משפחות האנשים עם המוגבלויות והצרכים המיוחדים על בסיס קבוע (על הרשות להגדיר את התדירות ולעדכן את המשפחות) של העו"סים ו/או מי מטעמם (מתנדבים) וזיהוי צרכים שעולים בביקור.

7.2.9. חלוקת ציוד מסייע למענה בחירום לפי צרכי המשפחה.

7.2.10. הכנת פתרונות לעיסוק רב שעות בבתים ובמרחבים המוגנים. לדוגמא – הכנת ערכות הפגה / שיבוץ אמנים מתנדבים במרחבים הממוגנים הקהילתיים / רתימת תושבים לפיתוח מענים תוך כדי שהייה בבתים.

7.2.11. שילוב מתנדבים בסיוע למשפחות ספציפיות.

7.2.12. בניית מעטפת התמיכה בעובדי הרשות המקומית ונותני השירות כדי לאפשר פניות לעבודה רציפה – לדוגמא שיבוץ מתנדבים בבתי העובדים ל"העסקת" הילדים ושחרור ההורה לעבודתו.

7.2.13. לאפשר גמישות יתר בסיוע כלכלי נקודתי למשפחות.

7.2.14. לבחון מול כל מקרה את האפשרות שאנשים עם מוגבלות שהגיעו לגיל המתאים יוכלו לעבור לסטטוס קשיש.

7.3. דגשים פעילות מחלקת הרווחה

7.3.1. עובד בחצי משרה עוסק רק בהערכות לחירום.

7.3.2. ניהול החירום ע"י מומחה לתחום החירום.

7.3.3. תגבור משמעותי של עו"סים במחלקה.

7.3.4. הרחבת Outsourcing של שירותים.

7.3.5. ניהול וקבלת החלטות על בסיס נתונים.

7.3.6. הכשרה ניהולית ממוסדת בדגש על חירום.

7.3.7. תוכנית הכשרת חירום לעובדים חדשים.

7.3.8. מיסוד מערך של טיפול אפקטיבי ויעיל במטפלים.

7.4. תקשורת

7.4.1. שמירה על רצף תקשורת עם ה"קהילה".

7.4.2. הודעות עדכון "רגועות" לתושבים בזמן אמת ובפשטות כולל הודעות קוליות. המטרה להרגיע ולהוריד אי ודאות. זהו מכפיל כח המשליך ישירות על החוסן של ה"קהילה".

7.5. מיגון

נדרשת בחינה מעמיקה של נושא המיגון. קיימים פערי מיגון משמעותיים:

7.5.1. תשומת לב לכך שאלפי בתי אב ללא מיגון.

7.5.2. כמו כן אין מרחבים מוגנים דירתיים בבתים של משפחות עם קושי ביציאה מהדירה.

7.5.3. אתגרים משמעותיים בבתי הספר ומוסדות חינוך.

7.5.4. מרחבים מוגנים ציבוריים לא מותאמים לבעלי צרכים מיוחדים.

7.6. מוסדות תומכים

- 7.6.1. לשאוף לפעילות רציפה לאורך כל המלחמה.
- 7.6.2. דגש לחוסים בלי מרחבים מוגנים בבית או שהמצב בבית פחות טוב. יש לכך גם השפעה משמעותית על בני המשפחות.
- 7.6.3. לעזור למרכזי המע"ש עם השגת עבודות עבור החוסים מהמגזר העסקי.

7.7. הסעות למוסדות

לשקול מלווים להסעות כמתנדבים ייעודיים שעוברים הכשרה.

7.8. פעילויות נוספות

חשוב להדגיש כי תקופת חירום מתאפיינת באירועים מסכני חיים ודרמטיים, שבירת השגרות של כלל הקהילה, שינויים תכופים, מצבי אי ודאות רבים, פחד וחרדה. התקופה מעצימה את הבדידות ואת חוסר האונים, במיוחד של אוכלוסייה עם מוגבלויות. אתגרי הטיפול מקבלים משנה תוקף במיוחד במצבים בהם חלק גדול מהמסגרות המוכרות, אלו המעניקות בטחון וחום, אינן פועלות כרגיל. בנוסף, בתקופה כזו פועלים עם שולי ביטחון קטנים ביותר- אין ספיירים. חשוב לשים לב ל:

- בחינת חלופות לאפשר לחוסים לקבל מענים שונים בשעות אחר הצהריים: חדר כושר, פעילויות, חוגים.
- אפשרות לפתיחת מועדון בוגרים שיופעל למשל ע"י אקים חיפה.
- הרצאות מידע והכנות לחוסים ולמשפחות לפני מצב החירום הבא.
- הכשרה וליווי פרטני של בני משפחה שמתקשים.

7.9. פינוי תושבים

- 7.9.1. היערכות ספציפית למשפחות מתועדפות.
- 7.9.2. שילוב משפחות מתאימות בתרגילי פינוי של הרשות.

7.10. כשירות תקופתית:

לשלב בתרגילים תקופתיים תושבים בעלי צרכים מיוחדים ובני משפחותיהם.

8. סיכום

- 8.1. הטיפול באוכלוסייה עם מוגבלויות, משפחותיהם, נותני השירות והגורמים התומכים - ה"קהילה"- חשובה ביותר בשגרה וקריטית במיוחד בעתות חירום.
- 8.2. הערכות לתקופות חירום מחייבת תשומת לב ותוכנית פעולה מתמשכת.
- 8.3. מדיניות ואסטרטגיה מתאימות לכל רשות לרבות בהירות בהישגים הנדרשים תיצרנה תנאים מיטביים להצלחה.

8.4. הערכות מוקדמת מקיפה ויסודית תמקסם את הסיכוי להשיג את ההישגים והמטרות בתקופת החירום.

8.5. ממליצים שיישום הלקחים יהיה על פי סדרי עדיפויות שיקבעו ובהתאם לפוטנציאל אימפקט בכל רשות.

צעדים להמשך - יעדים ומדדים

שלב א' – פעולות דחופות (0-3 חודשים)

הערות	עלות משוערת	מדד הצלחה	מתי	איך ליישם	גורם אחראי	פעולה
מנגנון מסודר יגדיר גורם מבצע ותדירות ביצוע העדכון	בינונית	≥90% מהמשפחות רשומות במערכת	עד 3 חודשים	סנכרון עם נתונים מגורמים ממשלתיים, עמותות וארגונים מקומיים	מחלקת רווחה + מערכות מידע	עדכון אד-הוק של מאגר "הקהילה" (משפחות, צרכים, אמצעי קשר וכד')
הפעילות תלווה בנוהל המסדיר אחריות וסמכות	נמוכה	מעל 70% מהמשפחות מחוברות לערוצי התקשורת	עד 3 חודשים	=התבססות על הצוות הקיים דגש לבניית נוהל שמירה על דיסקרטיות	מחלקת רווחה	פתיחת קבוצה ל"קהילה" וקו חם ייעודי למשפחות
תשומת לב למגוונות שלא ניתן להיכנס אליהן עם כסא גלגלים	בינונית	פרסום מפה זמינה לכל משפחה	עד 3 חודשים	סקר מבנים ברשות; זיהוי חסמים בהנגשה; פרסום מפה דיגיטלית	מחלקת חירום + מתנדבים	מיפוי מקלטים ומרחבים מוגנים מותאמים

שלב ב' – פעולות לטווח בינוני (3–12 חודשים)

פעולה	גורם אחראי	איך ליישם	מתי	מדד הצלחה	עלות משוערת
הקמת מערך מתנדבים ייעודי (ליווי משפחות, הסעות, הפעלה במרחבים מוגנים)	מחלקת רווחה קב"ט + מתנ"ס + עמותות	גיוס מתנדבים; הכשרה בסיסית; תרגיל פינני ראשון	עד 9 חודשים	מעל 30 מתנדבים עברו הכשרה ותרגול	נמוכה-בינונית להכשרה והצטיידות
תוכנית סיוע פסיכו-חברתי למטפלים, מתנדבים ובני משפחה	מחלקת רווחה + משרד הבריאות	מפגשי תמיכה קבוצתיים; שבועיים; שירות קו חם פסיכולוגי	עד 6 חודשים	$\geq 70\%$ מהפונים קיבלו לפחות מענה אחד	בינונית

שלב ג' – פעולות לטווח ארוך (1-3 שנים)

פעולה	גורם אחראי	איך ליישם	מתי	מדד הצלחה	עלות משוערת
חיזוק תשתיות מיגון מותאמות לאנשים עם מוגבלות	אגף הנדסה + משרד הביטחון	הנגשת מקלטים ציבוריים, התקנת מעליות, הרחבת דלתות	1-3 שנים	$\geq 70\%$ מהמקלטים הציבוריים מותאמים	גבוהה
מיגון מרחבי פעילות ייעודיים של האוכלוסייה עם מוגבלויות לשם שימור הפעילות	משרד החינוך + אגף הנדסה + משרד הביטחון	בנייה או התאמה של מיגון במרחב המותאם	1-3 שנים	כל המרחבים ממוגנים	גבוהה

נמוכה	מעל 30 משפחות השתתפו בתרגיל	שופך	2 תרגילים גדולים בשנה עם השתתפות משפחות	אגף חירום + פיקוד העורף	שילוב קהילה בתרגילים רב-שנתיים
בינונית	תוכנית מאושרת במועצה המקומית	1-2 שנים	הקצאת תקציב ייעודי; תוכניות חינוך וחוגים לילדים עם צרכים מיוחדים	הנהלת רשות + שותפים חיצוניים	בניית תוכנית רב-שנתית לחוסן קהילתי

על הצוות המתחקר

ד"ר מיכל גינדי

ניהול רפואי בכיר במגוון תפקידים במערכת הרפואה הציבורית. עבודה רבת שנים בתהליכי שיפור וניהול סיכונים. ניסיון רב ומוכח בהוראה ויישום תהליכי תחקור והפקת לקחים. בוגרת תואר שני במנהל ציבורי מאוניברסיטת הרווארד, ארה"ב.

עו"ד אילן נאור

עשרות שנות ניסיון מבצעי וניהולי בקהילת הביטחון בארץ ובחול. מומחיות בהערכות ומענה למצבי חירום מורכבים. ניסיון רב ומוכח בהוראה ויישום תהליכי תחקור והפקת לקחים. בוגר תואר שני במנהל ציבורי מאוניברסיטת הרווארד, ארה"ב.

חברת ניינטי סוון בע"מ

מתמחה בייעוץ אסטרטגי, פיתוח עסקי ותהליכי שיפור על בסיס תהליכי תחקור והפקת לקחים.

בברכה,

שרית מצר

מנהלת מרחב גליל מערבי

אקים חיפה

sarit@akim-haifa.org.il

אורי פרידלנד

מנהל אגף חברה, רווחה וקהילה

אשכול רשויות גליל מערבי

ori@wegalil.org.il