

מבקר המדינה | דוח ביקורת מיוחד | התשפ"א-2021

החטיבה לביקורת שלטון מקומי

---

# היערכות הרשויות המקומיות לטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום







## היערכות הרשויות המקומיות לטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום

### רקע

נפגעי חרדה הם אנשים שנכחו באירוע טראומטי, שבמהלכו חשו סכנה ממשית לשלמות הגוף, הנפש או החיים והם מגיבים באופן נפשי ופיזי לאותו אירוע. הטיפול בנפגעי חרדה חיוני ביותר להחזרת יכולת התמודדותם של הנפגעים במקרים שבהם התגובה אינה חולפת והם אינם מסוגלים לחזור לשגרת יומם, וכן למניעת הפרעות ממושכות וחמורות יותר.

חוזר מנכ"ל משרד הבריאות 14/2018 "הפעלה של מענה נפשי לאוכלוסייה בשעת חירום", מנובמבר 2018, מגדיר את התפיסה וההפעלה של שירותי חירום לאירועי דחק באוכלוסייה אזרחית ומפרט חמישה מעגלים לטיפול בנפגעי חרדה: הראשון מתייחס לסיוע ראשוני ומיידי בשטח האירוע, וארבעת המעגלים האחרים כוללים טיפול נפשי בנפגעי חרדה במרפאות בריאות הנפש של קופות החולים ומשרד הבריאות, במרכזי חוסן (ברשויות בהן קיימים) ובאתרי דחק של בתי החולים הכלליים.

### נתוני מפתח

<b>50</b>	<b>כ-14 מיליון ש"ח</b>	<b>כ-4,700</b>	<b>כ-14,000</b>
מרפאות בריאות נפש של קופות החולים ברחבי הארץ שאמורות לתת מענה לנפגעי חרדה בחירום.	תשלומי ביטוח לאומי בגין טיפול בנפגעי חרדה בשנים 2017 - 2019.	נפגעי חרדה טופלו במסגרת נוהל חרדה של המוסד לביטוח לאומי בשנים 2017 - 2019.	נפגעי חרדה טופלו באתרים ייעודיים בשנים 2017 - 2019.
<b>1,037</b>	<b>451</b>	<b>כ-18 מיליון ש"ח</b>	<b>11</b>
שעות טיפול שניתנו לתלמידים נפגעי חרדה בשירות הפסיכולוגי חינוכי ביישובי עזה בשנת התש"ף.	תלמידים נפגעי חרדה שטופלו בשירות הפסיכולוגי חינוכי ביישובי עוטף עזה בשנת התש"ף.	סך תקציב מרכזי החוסן בשנת 2019.	מספר מרכזי חוסן ברחבי הארץ.



## פעולות הביקורת

בחדשים מאי-נובמבר 2020 בדק משרד מבקר המדינה את היערכות הרשויות המקומיות לטיפול בנפגעי חרדה בחירום בשנים 2017 - 2019. הבדיקה נערכה ב-12 רשויות מקומיות, במשרד הבריאות ובמחוזות צפון, חיפה ודרום של המשרד. בדיקות השלמה נערכו בשירות הפסיכולוגי הייעוצי שבמשרד החינוך; במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; במוסד לביטוח לאומי; במשרד ראש הממשלה; במשרד לשוויון חברתי; במשרד העלייה והקליטה; במשרד הביטחון וברשות החירום הלאומית (רח"ל); בארבע קופות החולים; בארבעה בתי חולים - ברזילי, זיו, סורוקה, רמב"ם. במסגרת הביקורת נערך גם הליך של שיתוף הציבור באמצעות קבוצות מיקוד בנושא.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

**אסטרטגיה לאומית לחיזוק החוסן החברתי** - ניכר היעדר אסטרטגיה לאומית לחיזוק החוסן, ולא קודמו שני מיזמים של השלטון המרכזי בנושא, למרות העבודה המאומצת שהושקעה בהם: השולחן העגול בנושא "מתחברים לחוסן בחירום", שהוביל משרד ראש הממשלה (ב-2016 - 2017); "התכנית הלאומית להקמת מרכזי חוסן בפריסה ארצית", שנידונה בוועדת ההיגוי העליונה למרכזי חוסן בהובלת משרד הבריאות (מ-2019).

**פריסת מרפאות בריאות הנפש של קופות החולים בשעת חירום** - חוזר מנכ"ל משרד הבריאות מ-2018 בנושא "הפעלה של מענה נפשי לאוכלוסייה בשעת חירום" צמצם כשליש מאתרי הטיפול הייעודיים, מ-75 אתרים ל-50 מרפאות, הפרוסות ב-30 רשויות מקומיות מתוך כלל 257 הרשויות, ועולה החשש כי לא ניתן יהיה לתת מענה הולם לנפגעי חרדה בשעת חירום בשאר 227 הרשויות המקומיות. כן עלה כי אין מתאם בין גודל הרשות לבין מספר המרפאות בשטחה, וכי במחוזות צפון וחיפה המונים כ-2.2 מיליון תושבים, יפעלו 11 מרפאות לשעת חירום, ובמחוז דרום המונה 1.4 מיליון תושבים יפעלו 7 מרפאות ממוגנות לשעת חירום. ב-50 המרפאות האמורות ניכר גם מחסור בכוח אדם לטיפול בחירום, בעיקר ברופאים פסיכיאטרים. הדברים עלו גם בהליך שיתוף הציבור שנערך.

**מרכזי החוסן ותקצובם** - עד מועד סיום הביקורת לא הוכנס תקציב מרכזי החוסן, כ-18 מיליון ש"ח בשנת 2019, לבסיס התקציב של משרדי הממשלה המשתתפים במימון, ובשנים 2017 - 2019 נדרש איגום תקציבי שנתי מן המשרדים לצורך הפעלתם. עובדה זו גורמת לחוסר ודאות בהפעלת מרכזי החוסן ובניהולם התקציבי ואף מעלה חשש לסגירתם.

**הטיפול במרכזי החוסן** - עלה כי מרבית הטיפולים במרכזי החוסן במועצה האזורית אשכול ניתנים כטיפול משפחתי וקבוצתי וכי במרכזי החוסן בשדרות מרבית הטיפולים ניתנים לילדים, לנוער ולמבוגרים. בשנים 2018 - 2019 טיפלו המרכזים בכ-5% - 8% מכלל תושבי הרשויות.



**פיקוח ובקרה על מרכזי החוסן -** משרד הבריאות מבצע לעיתים ביקורות במרכזי החוסן, אולם אין בידי המשרד דוחות הנוגעים לביקורות אלו. עלה כי סיכומי בקרה שנתיים לא הועברו על פי נוהל מרכזי החוסן לוועדת ההיגוי העליונה. ועדת ההיגוי העליונה לא קבעה מדדי הצלחה ובקרה בתחומי העיסוק של מרכזי החוסן, למרות החלטתה לעשות כן. מדדים אלו חיוניים לפיקוח ובקרה יעילים על תפקוד מרכזי החוסן.

**בחינות בגרות ביישובי עוטף עזה -** על אף הגידול במספר הבקשות המוגשות לוועדת חריגים במשרד החינוך על בסיס רפואי הנובע מעומס רגשי, משרד החינוך נתן הקלות נקודתיות בלבד ולא הכין מתווה כולל לנושא בחינות הבגרות ולקבלתם של תלמידי יישובי עוטף עזה למוסדות אקדמיים, על רקע מצב המתח הביטחוני המתמשך באזור.

**העברת מידע בין גורמי הטיפול השונים -** אי-העברת מידע על נתוני נפגעי חרדה המטופלים, בין גורמי הטיפול השונים - מרכזי חוסן, קופות החולים ובתי החולים - לבין הרשויות המקומיות, מעוררת קשיים במתן המענה לנפגעי חרדה ברשויות המקומיות. כמו כן, אי-העברת מידע בין מרכזי החוסן לבין השירות הפסיכולוגי החינוכי (שפ"ח), עלולה אף ליצור כפל טיפול בתלמידים ובבני משפחותיהם.

**מענה לנפגעי חרדה בצפון הארץ -** אין מענה מספק בחירום לנפגעי חרדה תושבי הרשויות המקומיות באזור הצפון, ולפיכך חלק מהרשויות פועלות למתן פתרונות מקומיים, לרבות המשך הפעלת אתרי טיפול ייעודיים בתחומן. כך גם בערים הגדולות שנבדקו.



**הקמת מרכזי החוסן הבודאי בשנת 2015 -** בעקבות הדוח הקודם הוקם בשנת 2015 מרכזי החוסן הבודאי, אשר נועד לענות על צרכיהם הייחודיים של תושבי הרשויות הבודאיות. עם זאת בשנת 2019 טופלו במרכז זה כ-100 איש מתוך אוכלוסייה המונה מעל רבע מיליון איש.

**הקמת שני מרכזי חוסן באזור הצפון -** פורום קו העימות פעל מיזמתו להקמת שני מרכזי חוסן באזור הצפון על בסיס תקציב שהקצה משרד הביטחון להקמתם.

**פתיחת מרכזי חוסן קהילתי בתחום המועצה האזורית גולן -** יש לציין את היוזמה של המועצה האזורית גולן לפתיחת מרכז זה, שהוקם במימון משרד הרווחה במטרה לסייע במוכנות ובהיערכות המועצה לשעת חירום.

## עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד ראש הממשלה, משרד הביטחון ומשרד הבריאות ימשיכו לקדם את התוכניות של מודל בין-מגזרי לחוסן בחירום, וכן כי ועדת ההיגוי העליונה תקדם את התוכנית הלאומית להקמת מרכזי חוסן בפריסה ארצית עד מימוש המלא.

מומלץ כי משרד הבריאות בשיתוף קופות החולים, יבחן מחדש את פריסתן של מרפאות בריאות הנפש בחירום ויפעל להתאימה לגודל האוכלוסייה ברשויות המקומיות ולפריסתה



הגיאוגרפית, באופן שייתן מענה הולם לטיפול בנפגעי חרדה, וכן יפעל להשלמת כוח האדם המקצועי הנדרש לאיוש מרפאות אלו בחירום.

מומלץ כי משרד האוצר יבחן קביעת מסגרת תקציבית שנתית לכל מרכזי החוסן, שתעוגן בבסיס התקציב של אחד ממשרדי הממשלה הרלוונטיים לפעילות המרכזים, וכן קביעת מנגנון לעדכון תקציב הבסיס. עוד מומלץ כי משרד הבריאות יפעל לקביעת מדדי בקרה והצלחה לשם עריכת פיקוח ובקרה יעילים על מרכזי החוסן.



מומלץ כי מרכזי החוסן יקיימו ממשקים והליכי היזון חוזר מול ציבור התושבים בכלל, ומול המטופלים בפרט לבחינת דרכי הטיפול, משכי הזמן להמתנה, מספר הטיפולים המוצע וגיוונם כדי לטייב את הטיפול. עוד מומלץ כי מרכזי החוסן יבחנו את סוגיות המענה לצורך בטיפולים ארוכי טווח, משפחתיים וקבוצתיים, במקרים הרלוונטיים.



מומלץ כי השפ"חים בשדרות, באשכול ובאשקלון יפעלו להעלאת המודעות בקרב התלמידים, בדבר שירותי הקו הפתוח של השפ"חים ויבחנו את מתכונת הטיפול המתאימה לכל מקרה.



מומלץ כי מרכזי החוסן הבדואי יבחן דרכים להרחבת פעילותו למטופלים נוספים מקרב האוכלוסייה הבדואית וכי משרד הבריאות וועדת ההיגוי העליונה יבחנו את סוגיית השלמת המענה במרכזי החוסן לטיפולים ארוכי טווח, לנפגעי חרדה תושבי הרשויות הבדואיות.



מומלץ למשרד הבריאות וועדת ההיגוי העליונה למפות את צורכי הרשויות המקומיות שאין בהן מרכזי חוסן באזורי העימות בדרום ולבחון מתן פתרונות רלוונטיים ודרכי שיתוף הפעולה עם הרשויות לשם טיפול בנפגעי חרדה מקרב תושביהן.

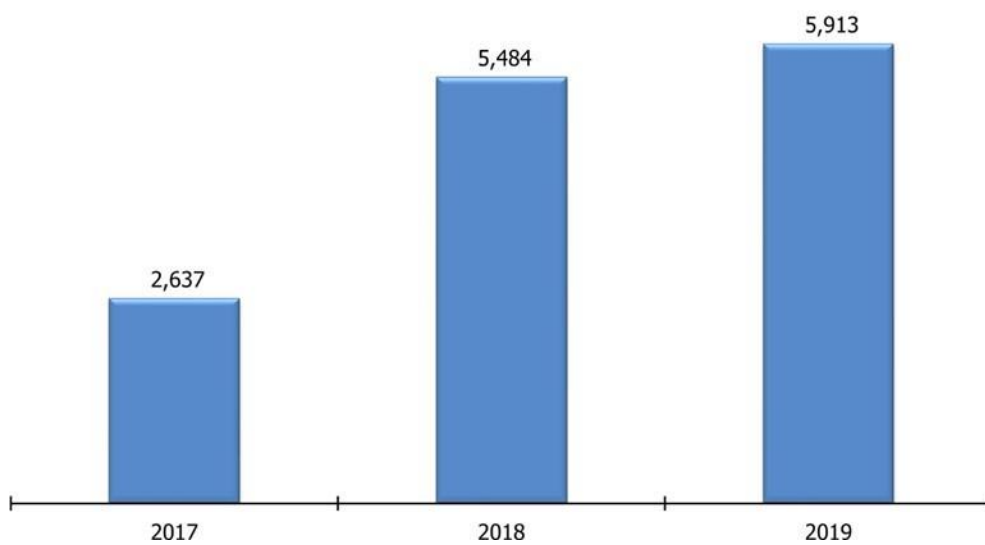


לאור התרחישים הצפויים הנוגעים למצב הביטחוני באזור הצפון ולאור העובדה שהחלה הקמתם של שני מרכזי חוסן בצפון, מומלץ כי משרד הבריאות וועדת ההיגוי העליונה יפעלו למציאת פתרון כולל לטיפול בנפגעי חרדה המותאם לצורכי אזור הצפון, בשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים.





### מספר נפגעי החרדה שטופלו באתרי טיפול ייעודיים, 2017 - 2019



## סיכום

היערכות מיטבית לטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום נסמכת בראש ובראשונה על קיומה של אסטרטגיה לאומית לחיזוק החוסן החברתי, שייעודה להפחית את מספר הנזקקים לטיפול. לפיכך יש לפעול לקידומן ולמימושן של התוכניות בנושא. בד בבד על משרד הבריאות לפעול בשיתוף הרשויות המקומיות להסדרת מענה טיפולי כולל לנפגעי חרדה בחירום, באופן המותאם לצרכיה של כל רשות. בצל משבר הקורונה הפוקד את עולמנו, מתעצם הצורך לבחון את תגבור המערך הטיפולי בתקופה זו, ולערוך את ההתאמות הנדרשות לטיפול בקבוצות אוכלוסייה בסיכון, אגב ניצול הניסיון שנצבר מן הטיפול בנפגעי חרדה לשם מתן מענה נפשי רחב יותר.