

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ב | מאי 2022



המשרד לביטחון הפנים -
שירות בתי הסוהר

המערך הרפואי לטיפול בכלואים בשירות בתי הסוהר - ביקורת מעקב



המערך הרפואי לטיפול בכלואים בשירות בתי הסוהר - ביקורת מעקב

רקע

מערך הרפואה של שירות בתי הסוהר (שב"ס) עוסק בין השאר במתן שירותי בריאות כוללניים לכלואים, באמצעות מרפאות ב-32 מתקני הכליאה של שב"ס¹ ובאמצעות חמישה מרכזים רפואיים, ובהם שירותי רפואת מומחים. המרכז הרפואי של שב"ס הוא מתקן כליאה המשמש מסגרת רפואית אשפוזית לכלואים, והמרכז לבריאות הנפש שבאחריות משרד הבריאות (מב"ן) המהווה מסגרת אשפוז פסיכיאטרית לכלואים. שני המתקנים ממוקמים במתחם בתי הכלא ברמלה. בשנת 2020 הוחזקו במתקני הכליאה של שב"ס כ-14,000 כלואים. בשנת 2015 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא "המערך הרפואי לטיפול בכלואים בשירות בתי הסוהר" (הדוח הקודם)², לאחר שביצע ביקורת בנושא (הביקורת הקודמת). הדוח הנוכחי מסכם ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שצוינו בדוח הקודם.

1 הדוח עוסק ב-30 מרפאות, ללא השלוחות בפתח תקווה ובעכו.

2 מבקר המדינה, **דוח שנתי 165** (2015), "המערך הרפואי לטיפול בכלואים בשירות בתי הסוהר", עמ' 385 - 430.



נתוני מפתח

57 מיליון ש"ח	38%	274,600	16%
תקציב מערך הרפואה בשב"ס בשנת 2021	מהכלואים בשנת 2020 (5,369 כלואים) הוגדרו חולים כרוניים	מספר בדיקות האסירים שבוצעו בשנת 2020. כ-15,480 מהן (כ-5.6%) בוצעו על ידי רופאים פסיכיאטרים. בממוצע כלוא ביקר בשנת 2020 כ-19 פעמים אצל רופא כללי	מתלונות האסירים המגיעות לצוות פניות ותלונות הציבור בשב"ס עוסקות בנושאים רפואיים
16	43	50%	71
מספר המרפאות שבהן נדרש לבצע שיפוץ או התאמת נגישות לאנשים עם מוגבלות	מספר הרופאים שעבדו בשנת 2020 במרפאות במתקני הכליאה בשב"ס, מהם רק שלושה רופאים מומחים	מהרופאים בשב"ס הם בני יותר מ-57, שהוא גיל הפרישה הנהוג בשב"ס, ויש צפי למחסור ברופאים בשנים הבאות	מספר משרות הרופאים בשב"ס שלא היו מאוישות באוגוסט 2021 (כ-23% מהמשרות)

פעולות הביקורת

בחדשים מרץ עד יוני 2021 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות שב"ס לתיקון הליקויים העיקריים שנמצאו בביקורת הקודמת. בדיקות השלמה נעשו במשרד לביטחון הפנים (בט"פ), במשרד הבריאות ואצל הממונה על השכר במשרד האוצר (הממונה על השכר), וכן במרחבים - המרכז הרפואי לטיפול במוח ובנפש, באר יעקב/נס ציונה.





תמונת המצב העולה מן הביקורת



אסירים קשישים - בשנת 2020 היו כ-300 אסירים קשישים בני יותר מ-65 בבתי הכלא של שב"ס. בביקורת הקודמת עלה כי שב"ס לא בנה תוכנית מערכתית המותאמת לשינוי שחל בהרכב אוכלוסיית האסירים, בגיל האסירים ובמצבם הרפואי. בביקורת המעקב עלה כי צוות שבחן בשנת 2020 את המענה לאוכלוסיית הקשישים בבתי הכלא של שב"ס לא סיים את עבודתו: לא הוכן תחשיב של עלות החזקת אסיר קשיש לעומת אסיר רגיל, לא הופץ נוהל להחזקת קשישים, לא הוכנה תוכנית שיקום ייחודית המותאמת לקשישים, ועבודת המטה בעניין זה הופסקה בלי שנבחרה חלופה מועדפת. הליקוי בנושא זה תוקן במידה מועטה.



מערך החובשים - בביקורת הקודמת עלה כי חובשי העתודה³ לא שובצו באופן סדיר בכל חודש למשמרות במרפאות, לצורך שמירה על כשירותם המקצועית ובהתאם לנוהל שב"ס. בביקורת המעקב עלה כי בשנים 2018 - 2020 שב"ס לא שיבץ בממוצע 62 חובשי עתודה (מ-111 בממוצע) למשמרות במרפאות מתקני הכליאה כדי לשמור על כשירותם המקצועית. נוסף על כך, במתקני הכליאה, למעט במתקן כליאה אחד, לא היו תשעה חובשי עתודה, כנדרש בנוהל שב"ס. הליקוי בנושא זה תוקן במידה מועטה.



מערך הרופאים - בביקורת הקודמת נמצא כי שבע משרות של רופאים בשב"ס לא היו מאוישות. בביקורת המעקב עלה כי 17.25 משרות רופאים (כ-23% ממספר המשרות הנדרש) לא אוישו, וכי הפער בין התקן ובין המצבה העמיק, לעומת הפער שנמצא בביקורת הקודמת. הליקוי בנושא זה לא תוקן.



אשפוז פסיכיאטרי במסגרת שב"ס - נמצא כי אין במב"ן מחלקות ייעודיות לנשים ולבני נוער הזקוקים לאשפוז פסיכיאטרי.



הסתכלות על עצורים בעלי רקע פסיכיאטרי - צוות בין-משרדי החליט בשנת 2018 לקדם פיילוט של הקמת מחלקה נפרדת ומאובטחת במרכז פסיכיאטרי בבאר שבע, כדי לאפשר הסתכלות מקצועית על עצורים פסיכיאטריים ולאבחן אותם. במועד סיום הביקורת הפיילוט טרם החל. כמו כן, לא נבחרה חלופה לגבי הסתכלות רופא פסיכיאטר על עצורים מבין החלופות שנבחנו לשם ייעול התהליך.



הטיפול הרפואי לכלואים עד שנה - בביקורת הקודמת נמצא כי שב"ס שילם עבור טיפולים לעצורים לתקופה של עד שנה אחת תשלומים שקופות החולים היו צריכות לשאת בהם⁴. בביקורת הנוכחית נמצא כי אין בידי שב"ס מידע על כלל התשלומים שהוא משלם עבור טיפולים רפואיים לכלואים לתקופה של עד שנה. בשנים 2014 - 2020 קיבל שב"ס החזר של כ-6.5 מיליון ש"ח עבור טיפולים רפואיים שנתנו מוסדות רפואיים ושהוצאות בגינם אמורות להיות משולמות על ידי קופות החולים. עוד נמצא כי ממשקי ההתחשבות

3 חובשי עתודה הם סוהרים שסיימו קורס חובשים ייעודי ובעת הצורך משמשים גם כחובשים.

4 בהתאם לתקנות ביטוח בריאות ממלכתי (הקצאה לקופות החולים), התשנ"ה-1995, לא ייכללו במבוטחים בקופות החולים תושבי ישראל שנמצאים במעצר או במאסר יותר משנה.



והעברת המידע בין שב"ס לבין הביטוח הלאומי והמוסדות הרפואיים לוקים בחסר. הליקוי בנושא זה תוקן במידה מועטה.

מבני מרפאות - בביקורת הקודמת נמצאו ליקויים במבני מרפאות בשלושה בתי מעצר שנבדקו. בביקורת הנוכחית עלה כי לפי עמדת שב"ס, ב-16 מ-30 מרפאות נדרש לבצע שיפוץ או התאמת נגישות לאנשים עם מוגבלות. אחת המרפאות שאינה נגישה היא מרפאת בית המעצר קישון, שצוינה גם בביקורת הקודמת בהקשר זה. נמצא כי המרפאה עדיין לא שופצה ולא הונגשה. יודגש כי אי-הנגשת מרפאות אינה עולה בקנה אחד עם דרישת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (חוק הנגישות). הליקוי בנושא זה לא תוקן.



ארגון מחדש של מערך הרפואה - בביקורת הקודמת נמצא כי בשנים 2002 - 2012 הוקמו כמה ועדות לבחינת המערך הרפואי בשב"ס והוצגו דוחות מקיפים בתחום זה. ואולם ההמלצות שצינו בדוחות אלה לא הבשילו לכדי גיבוש ויישום של רפורמה מקיפה במערך הרפואה. בביקורת המעקב עלה כי בינואר 2015 "הוועדה לבדיקת המענה והשירות הרפואי לאסירים בשירות בתי הסוהר"⁵ (ועדת ברלוביץ) הגישה את המלצותיה, ובעקבותיהן גיבש שב"ס תוכנית לארגון מחדש של מערך הרפואה. רוב המלצות הוועדה (שש משמונה המלצות) וכן רוב המרכיבים בתוכנית הארגון מחדש (13 מ-18) יושמו. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולת מערך הרפואה בשב"ס לגבש וליישם תוכנית הנותנת מענה לפערים שהוצגו בדוח הקודם ובדוח ועדת ברלוביץ.

רפואה מרחוק (טלה-רפואה) - בתקופת הקורונה נעשה שימוש רב בטלה-רפואה. במועד הביקורת היה שב"ס בעיצומו של גיבוש פיילוט לשדרוג מערך הטלה-רפואה, בשיתוף משרד הבריאות, שיאפשר התקשרות עם רופא מומחה אשר לא תצריך את הגעתו לשב"ס, אלא תוכל להתבצע כשהוא בבית החולים.

הכשרת אחראי מרפאה - בדוח הקודם צוין כי האחראים למרפאות לא נדרשו לעבור, וממילא לא עברו, הכשרות או השתלמויות הקשורות לניהול בכלל, ולניהול מרפאות בפרט. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן, וכי מנהלי המרפאות נדרשים לעבור קורס מנהלי מרפאות ולהשתתף בהשתלמויות מדי שנה בשנה.

רפואה יועצת - בדוח הקודם נכתב כי אחת ממרפאות המומחים הופעלה על ידי תאגיד בריאות באמצעות הסכם התקשרות שלא התקיים לפניו הליך תחרותי פומבי ובלי שהוארך. בביקורת המעקב נמצא שב"ס התקשר עם ארבעה בתי חולים בהתקשרות ארוכת טווח לצורך מתן שירותי רפואת מומחים, לאחר הליך מכריז.

5 ועדה בין-משרדית המשותפת למשרדי הבריאות והבט"פ בראשות ד"ר יצחק ברלוביץ, שניהל את המרכז הרפואי על שם אדית וולפסון בחולון.



עיקרי המלצות הביקורת

בשנת 2019 העביר שב"ס לממונה על השכר במשרד האוצר תוכנית להכשרה ולעידוד גיוס של מומחים ברפואת משפחה לשב"ס. נוכח מציאות שבה 40 מ-43 הרופאים המועסקים במרפאות שבמתקני הכליאה הם רופאים שאינם מומחים, ומאחר שמחצית רופאי שב"ס עברו את גיל הפרישה הנהוג בשב"ס (57) - מוצע שהממונה על השכר ישלים את בחינת התוכנית האמורה כדי לסייע לשב"ס לגייס רופאים מומחים לשירותיו.

מומלץ כי שב"ס יסיים את עבודת המטה משנת 2020 בנושא המענה לאוכלוסיית הקשישים ויגבש תוכנית מותאמת לשינוי שחל בהרכב אוכלוסיית האסירים, בגיל האסירים ובמצבם הרפואי. כן מומלץ לבחון את התאמתם של מתקני הכליאה ומתקני הרפואה לאוכלוסייה זו, ולקבוע את תנאי המאסר של אוכלוסייה זו ואת דרכי הטיפול בה בהתאם לכך.

על שב"ס להכשיר סוהרים נוספים שישמשו חובשי עתודה בהתאם לנהלים התקפים ולהסדיר את הצבתם במשמרת במרפאה לפחות פעם בחודש. כמו כן, מוצע לשב"ס לתקף את הנוהל בנושא, ובכלל זה בנוגע לתקינת חובשי העתודה.

מומלץ כי משרד הבריאות, בשיתוף שב"ס, יפעל למפות את מספר הנשים ובני הנוער הכלואים שנוקדו לאשפוז פסיכיאטרי בשנים האחרונות, ולאור מידע זה יבחן מהי חלופת האשפוז המיטבית אשר תיתן מענה לצורכיהם הייחודיים של אוכלוסיות אלו.

מומלץ כי משרדי הבריאות והבט"פ, בשיתוף שב"ס, ישלימו את עבודת המטה לבחינת החלופות בנוגע להסתכלות רופא פסיכיאטר על עצורים, תוך שמירה על איוון בין הצרכים הרפואיים לבין דרישות הביטחון המחויבות, ויפעלו ליישום החלופה שהם יבחרו בה.

מוצע כי שב"ס יבחן פיתוח מחשובי שיאפשר בדיקה ממוכנת אוטומטית של סטטוס הכלוא לעניין מימון ההוצאות הרפואיות של עצורים ואסירים המוחזקים בבתי הכלא של שב"ס לתקופה קצרה יותר משנה אחת, וייתן חיזוי על כך עם הזנת החשבונית שהתקבלה ממוסד רפואי למערכת. עוד מוצע לשב"ס ולמוסד לביטוח לאומי להשלים את יצירת הממשק הממוחשב המשודרג להעברת נתונים על כלואים המוחזקים על ידי שב"ס, בהתאם להסכם שנחתם בין הצדדים במאי 2021. שדרוג הממשק עשוי לדייק את המידע המועבר בין הגופים ולמנוע רישומים שגויים.

על שב"ס לפעול להכנת תוכנית סדורה לשיפוץ מבני המרפאות, כדי שיהיה ניתן לספק בהם טיפול רפואי בתנאים פיזיים וסניטריים הולמים, וכן לדאוג להגשתם לאנשים עם מוגבלות בהתאם לחוק הנגישות.



מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

המערך הרפואי לטיפול בכלואים בשירות בתי הסוהר - עיקרי ממצאי ביקורת המעקב					
מידת תיקון הליקוי				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה או חלקית	לא תוקן		
				אי-יישום מסקנות ועדות קודמות שעסקו במערך הרפואה ואי-ביצוע רפורמה	ועדות לבחינת המערך הרפואי
				אי-התאמת אגף הקשישים ומרפאת ביס"ר מעשיהו לשהיית אסירים קשישים וחולים כרוניים	אסירים קשישים וחולים כרוניים
				לא נבנתה תוכנית לטיפול באסירים קשישים או חולים כרוניים	הצוות הרפואי
				מערך החובשים - לא נבחנה תקינת החובשים לאור הגידול במספר הכלואים ולאור מצבם הבריאותי	
				אי-הכשרת אחראי מרפאה	
				אי-שמירת הכשירות המקצועית של חובשי העתודה	
				אי-איוש משרות רופאים	מערך הרופאים
				קיום לא מספק של השתלמויות מקצועיות לרופאים	
				היעדר נגישות שוטפת למידע מקצועי עדכני	
				רפואה יועצת - התקשרות עם מוסדות לצורך מתן רפואת מומחים	



המערך הרפואי לטיפול בכלואים בשירות בתי הסוהר - עיקרי ממצאי ביקורת המעקב				
מידת תיקון הליקוי				
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה או חלקית	לא תוקן	
				פרק הביקורת
				הליקוי בדוח הביקורת הקודם
				פסיכיאטריה בשב"ס
				היעדר נתונים בשב"ס על השירות האמבולטורי הפסיכיאטרי לאסירים
				הטיפול הרפואי בעצורים ובאסירים עד שנה
				מימון הטיפול הרפואי לכלואים לתקופה של עד שנה על ידי שב"ס
				מבני מרפאות
				ליקויים במבנים ובנגישות מרפאות



סיכום

הזכות לבריאות נגזרת מערך כבוד האדם ומהמטריה החוקתית של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. שירות בתי הסוהר מחזיק במתקניו אסירים, ומתוקף כך עליו לספק להם גם את הטיפול הרפואי שהם זקוקים לו, בהתאם לרמה המקובלת ברפואה בקהילה. בביקורת הקודמת עלו ליקויים בפעולות שירות בתי סוהר לגיוס וקליטה של כוח האדם הרפואי, שמירה על התשתית הפיזית של המרפאות ותפקוד המערך הפסיכיאטרי. נוסף על כך נסקרו בביקורת הקודמת המלצות ועדות וגורמים שונים בעניין בחינת מערך הרפואה בשירות בתי סוהר, וצוין שהמלצות אלה לא הבשילו לכדי גיבוש רפורמה מקיפה לשיפור מערך זה.

בביקורת המעקב עלה כי חלק מהליקויים טרם תוקנו: עדיין יש מרפאות שלא שופצו או שאינן נגישות לכלואים עם מוגבלות; והפער בין תקן הרופאים לאיוש המשרות בפועל לא צומצם ואף העמיק, לעומת הפער שנמצא בביקורת הקודמת. פער זה עלול אף להחריף מאחר שכמחצית הרופאים בשירות בתי סוהר הם בגיל פרישה, ומאחר שלשירות בתי הסוהר יש קושי ניכר לגייס רופאים למערך הרפואה. עם זאת, שירות בתי סוהר ביצע גם פעולות שונות לתיקון הליקויים שצוינו בדוח הקודם. למשל, יושמו רוב מסקנות ועדה בין-משרדית משנת 2015 ורוב ההיבטים בתוכנית לארגון מחדש של מערך הרפואה.

על שירות בתי סוהר להמשיך לפעול לחיזוק ולטיוב השירות הרפואי הניתן לכלואים, לשמור על כשירותם של צוותי הרפואה, להתאים את שירותי הרפואה לצרכים של כלואים קשישים וחולים כרוניים ולפעול להנגשה ושיפוץ של כלל המרפאות. על הממונה על השכר במשרד האוצר לפעול עם המשרד לביטחון פנים ועם שירות בתי סוהר, כדי להשלים את בחינת התכנית לעידוד גיוס רופאים מומחים לשירות בתי סוהר.