

2.

**הפעלת מרכזי החוסן
ביישובי קווי העימות
מפרוקן מלחמת חרבות ברזל**



מנוח

למושג "חוסן" הגדרות רבות וכולן עוסקות ביכולת של אדם ושל חברה לחזור למצב הקודם לאחר שחוו מצב דחק מתמשך ולהשתמש במשאבים שיש להם כדי להתמודד עם שינוי ולהסתגל אליו. בהקשר החברתי, חוסן פירושו היכולת של מערכת חברתית להכיל מצבים קיצוניים של משבר, להגיב אליהם ולהתאים את עצמה אליהם, לחזור לתפקוד מיטבי מהר ככל האפשר בתום מצב המשבר ולפתח יכולות הסתגלות למצבי משבר בעתיד¹. "יש המדמים את חוסנו של האדם בעמידה מול לחצים ומתחים לכדור גומי. לאחר שמכווצים את כדור הגומי באגרופ היד הוא חוזר לצורתו המקורית ושומר על עמידותו. כאשר מגרדים ודוחסים אותו לזמן קצר, הוא חוזר לצורתו אך נראה מעט חבול. אולם כאשר לוחצים אותו לאורך זמן במלחציים, הוא מאבד מעמידותו ומצורתו הכדורית - הוא הופך שטוח ומכאן והלאה כבר לא יחזור להיות כשהיה"². הדבר נכון גם לגבי התא המשפחתי, לגבי מערכות החינוך ולגבי קהילות שהמתח הביטחוני המתמשך ביישוביהן פוגע בתחושת הביטחון האישי שלהן ועלול לפגוע בחוסן וביכולת עמידותן. במדינה רצופת אתגרים ביטחוניים כמו ישראל יש חשיבות רבה לחיזוק חוסנה של האוכלוסייה גם כפרטים וגם כחברה.

בשנים 2008 עד 2022 המדינה, באמצעות מפעילים שאתם התקשרה, הקימה ביישובים השוכנים סמוך לגבולותיה 14 מרכזי חוסן - תחילה ביישובי עוטף עזה (5) ובהמשך ביהודה ושומרון (4), בדרום (3) ובגבול הצפון (2). 14 מרכזי החוסן משרתים כ-1.3 מיליון תושבים מכלל מגזרי האוכלוסייה הישראלית. למרכזים הללו היה ועדיין יש תפקיד מרכזי בשמירה ובשיקום של חוסנה האישי והקהילתי של אוכלוסיית המדינה בימים קשים אלה. בנוהל הפעלת מרכזי החוסן שפרסם משרד הבריאות באוקטובר 2017 (להלן - נוהל הפעלת מרכזי החוסן או הנוהל) הוגדר כי תפקידם של מרכזי החוסן להעניק לאוכלוסייה שירות מקצועי-ארגוני וטיפול המאפשר לרשויות המקומיות ולמדינה להיערך לספק מענה לפרט, למשפחה ולקהילה בעת שגרה ובשעת חירום (לרבות בעת מצב מיוחד בעורף³ או בעת שגרת חירום), ובד בבד לחזק את חוסנם בתקופת רגיעה. על פי הנוהל, למרכזי החוסן שלושה תפקידים עיקריים בעת שגרה ובשעת חירום - חיזוק החוסן הנפשי והאישי של המטופלים; חיזוק ושיפור החוסן הקהילתי והלכידות בקהילה; והכנה ופיתוח של שירותי חירום (חיזוק החוסן הארגוני של הרשות המקומית והכנה ופיתוח של שירותי החירום שלה).

על פי משרד הבריאות, מרכז החוסן אמור לתת לנפגעי חרדה וטראומה טיפול קצר מועד הן בשלב האקוטי והן בשלב מאוחר יותר באמצעות שיטות טיפול שהוגדרו על ידו. במסגרת המודל

1 ד"ר א' שמר וד"ר א' שחר, "המלצות לשיקום קהילות המגזר הכפרי במלחמת חרבות ברזל", בתוך: מיכל אלמוג-בר, מימי איזנשטדט, ג'וני גל (עורכים), **רוחה בעקבות המלחמה** (פברואר 2024), עמ' 109.

2 יזהר שער, **בחזית הנפש** (2019), עמ' 10.

3 "מצב מיוחד בעורף" הוא מצב משפטי המוכרז על ידי הדרג המדיני בעת קיומה של התקפה על האוכלוסייה האזרחית, או בעת אפשרות לקיומה, במדינה כולה או בשטח מסוים, בהתאם לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק ההתגוננות האזרחית). ב-7.10.23 בשעה 8:00, הכריז שר הביטחון, בהתאם לסמכותו לפי סעיף 9(ב) לחוק ההתגוננות האזרחית, על "מצב מיוחד בעורף" בשטח וביישובים המצויים במרחק של עד 80 ק"מ מרצועת עזה. בשעה 21:00 הרחיב שר הביטחון את השטח שנכלל בהכרזה המקורית לכל שטחי המדינה. הממשלה האריכה מעת לעת, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, את ההכרזה על מצב מיוחד בעורף בכל שטח המדינה. נכון למועד סיום הביקורת, אפריל 2024, ההכרזה הייתה בתוקף עד ליום 30 במאי 2024.

שקבע משרד הבריאות בחוזר מנכ"ל משנת 2018⁴, מרכזי החוסן נמצאים במעגלים השלישי והחמישי של נותני הטיפול. במעגל הראשון והמיידני של נותני הטיפול נמצאים תושבים שהוכשרו כסוכני עזרה ראשונה נפשית ומוקדי הסיוע הנפשי הספרתיים (דיגיטליים) והטלפוניים של קופות החולים ושל משרד הבריאות. במעגל השני של נותני הטיפול נמצאות מרפאות בריאות הנפש ושירותי בריאות הנפש במרפאות קופות החולים בקהילה ומרפאות בריאות הנפש של משרד הבריאות הנמצאות בהסדר עם קופות החולים. במעגל השלישי יינתן כאמור מענה כוללני (נפשי וקהילתי) באמצעות מרכזי חוסן באזורים שבהם הם פועלים. המעגל הרביעי אמור לתת מענה לנפגעי חרדה באירוע רב-נפגעים באמצעות אתרי דחק⁵ של בתי החולים הכלליים. במעגל החמישי, בתום שעת חירום (או במצב מיוחד בעורף) יינתן טיפול המשך במידת הצורך לנפגעים נפשיים באמצעות קופות החולים, מרכזי החוסן ומרכזים ייעודיים המוכרים על ידי משרד הבריאות.

4 חוזר מנכ"ל משרד הבריאות 14/2018 מנובמבר 2018 בנושא "הפעלה של מענה נפשי לאוכלוסייה בשעת חירום".

5 על פי נוהל פריסת אתרי דחק בבי"ח כלליים והפעלתם במצבי חירום שפרסם משרד הבריאות בינואר 2005, אתר דחק מוגדר כמרחב טיפולי הקולט אוכלוסייה נפגעת נפשית, על פי אבחנה של איש בריאות הנפש.

בלוח 1 שלהלן מוצגים פרטיהם של מרכזי החוסן.

לוח 1: מרכזי החוסן בישראל - שנות ההקמה והאוכלוסייה שאותה הם משרתים

גודל האוכלוסייה (באלפים)*	הרשויות המקומיות שאוכלוסייתן מקבלת שירות			שנת ההקמה	שם מרכז החוסן	האזור הגיאוגרפי
	מועצות אזוריות	מועצות מקומיות	עיריות			
15.3	אשכול	-	-	2008	אשכול	אזור הדרום
19.6	חוף אשקלון	-	-		חוף אשקלון	
11.2	שדות נגב	-	-		שדות נגב	
33.0	-	-	שדרות		שדרות	
9.4	שער הנגב	-	-		שער הנגב	
231.7	אל-קסום ונווה מדבר	חורה, כסיפה, לקייה, ערעה בנגב, שגב שלום ותל שבע	רהט	2015**	מרכז החוסן בחברה הבדואית	
153.1	-	-	אשקלון	2020	אשקלון	
108.4	בני שמעון ומרחבים	-	נתיבות ואופקים	2022	נתיבות	

גודל האוכלוסייה (באלפים)*	הרשויות המקומיות שאוכלוסייתן מקבלת שירות			שנת ההקמה	שם מרכז החוסן	האזור הגיאוגרפי
	מועצות אזוריות	מועצות מקומיות	עיריות			
186.7	גולן, הגליל העליון, מבואות החרמון ומרום הגליל	בוקעאת'א, גוש חלב, חצור הגלילית, טובא-זנגרייה, יסוד המעלה, מג'דל שמש, מטולה, מסעדה, ר'ג'ר, עין קיניה, קצרין וראש פינה	צפת וקריית שמונה	2021	גליל מזרחי	אזור הצפון
301.8	מטה אשר ומעלה יוסף	אבו סנאן, בית ג'ן, ג'דידה-מכר, ג'וליס, חורפיש, יאנוח-ג'ת, יירכא, כפר ורדים, כפר יאסיף, מזרעה, מעליא, פסוטה ושלומי	נהרייה, עכו ומעלות-תרשיחא	2021	גליל מערבי	
75.4	מטה בנימין	-	-	2016	מטה בנימין	אזור יהודה ושומרון
18.2	הר חברון	קריית ארבע	-	2016	יהודה	
102.4	גוש עציון	אפרת	ביתר עלית	2016	עציון	
83.2	שומרון	עמנואל, קדומים וקרני שומרון	אריאל	2016	שומרון	

על פי מידע שנאסף במהלך הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* נתוני האוכלוסייה מבוססים על "קובץ הרשויות המקומיות לעיבוד" לשנת 2022 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

** על פי נוהל הפעלת מרכזי החוסן מאוקטובר 2017, אומנם המרכז הוקם בשנת 2015, אך הוא החל לפעול בשנת 2016.

ביום שמחת תורה התשפ"ד, שבעה באוקטובר 2023, תקף ארגון הטרור חמאס את מדינת ישראל באמצעות ירי של אלפי טילים וחדירה של אלפי מחבלים לבסיסי צה"ל, לערים וליישובים בנגב המערבי (יישובי עוטף עזה). המחבלים הגיעו גם למסיבות מרובות משתתפים שהתקיימו סמוך לרצועת עזה. אלפי המחבלים שחדרו לישראל ביצעו מעשים נוראים וקיצוניים באכזריותם. הם רצחו מאות חיילים וכ-1,000 אזרחים ישראלים וזרים וביצעו פשעים מחרידים בנשים, גברים, קשישים, ילדים ותינוקות, חיילות וחיילים. נוסף על כך הם פצעו אלפי בני אדם, ביצעו בקורבנות פגיעות מיניות קשות וחטפו לתוך שטח רצועת עזה 251 נשים, גברים וילדים. המחבלים פגעו גם ברכוש - הרסו, שרפו והשמידו בתים ביישובים, מפעלים, ציוד ורכוש אחר. במהלך הלחימה ביישובים נאלצו תושבים רבים להסתתר שעות רבות במרחבים המוגנים ובמקומות מסתור אחרים, תוך חשש כבד לחייהם ותוך שהם מתוודעים לזוועות הקורות לבני משפחה, קרובים, שכנים וחברים ואף רואים כמו עיניהם את הדברים מתרחשים (להלן - אירועי שבעה באוקטובר); רבים אחרים ראו את האירועים המחרידים בשידור חי באמצעי התקשורת וברשתות החברתיות. מאז פרוץ המלחמה ועד תחילת ינואר 2024 פונו מבתיהם או התפנו כ-210,000 איש⁶. אירועי שבעה באוקטובר והאירועים שהתרחשו בעקבותיהם פגעו קשות בתחושת החוסן האישי והקהילתי של האוכלוסייה בישראל. מסקר שעשה משרד מבקר המדינה באפריל 2024 במסגרת דוח ביקורת בנושא הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל עלה כי כשליש ממשתתפי הסקר דיווחו על תסמיני פוסט-טראומה או דיכאון (34% ו-32%, בהתאמה) ברמה בינונית או חמורה, כחמישית (21%) דיווחו על תסמיני חרדה ברמה בינונית או חמורה; ו-38% מהמשתתפים דיווחו על תסמיני פוסט-טראומה, דיכאון, חרדה או שילוב שלהם ברמה בינונית או חמורה⁷.

חמישה ימים לאחר פרוץ המלחמה, ב-12.10.23, אושרה⁸ למשרד הבריאות התקשרות בפטור ממכרז עם "הקואליציה הישראלית לטראומה"⁹ עבור תגבור הפעילות במרכזי החוסן והקמת מרכז חוסן על-אזורי (להלן - מרכז החוסן הארצי). המרכז נועד להעניק טיפולים רגשיים באופן מקוון או בקליניקות של מטפלים שיועסקו לשם כך.

במועד סיום הביקורת, אפריל 2024, הפעיל משרד הבריאות את 14 מרכזי החוסן (באזור הדרום, באזור הצפון ובאזור יהודה ושומרון) ואת מרכז החוסן הארצי באמצעות שני ספקי שירות - "מרכז משאבים"¹⁰ - שהפעיל את שני מרכזי החוסן בצפון, ו"הקואליציה הישראלית לטראומה" - שהפעילה את שאר מרכזי החוסן.

6 מתוך נתוני מערכת "יחד" - מערכת ממוחשבת לניהול המידע על מפונים ומתפנים. יצוין כי בחודשים הראשונים של המלחמה היו נתונים שונים באשר למספר המפונים והמתפנים.

7 ראו מבקר המדינה, הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל.

8 פרוטוקול 3483 מ-12.10.23 של ועדת הפטור של החשב הכללי במשרד האוצר לעניין ההתקשרות להפעלת מרכז החוסן העל-אזורי (ארצי). החלטת ועדת הפטור הייתה להמליץ על אישור ההתקשרות בפטור ממכרז, והחלטה זו אושרה על-ידי החשב הכללי.

9 הקואליציה הישראלית לטראומה נוסדה בשנת 2002 ביוזמת הפדרציה היהודית בניו יורק, והיא מאגדת ארגוני טראומה מובילים כדי לרתום את הידע הקולקטיבי, את ניסיונם ואת מומחיותם במקום אחד. היא עוסקת בהכשרה מקצועית, בחיזוק החוסן של הקהילה ובהיערכות לאומית לשעת חירום.

10 עמותת מרכז משאבים נוסדה על ידי פרופ' מולי להד ב-1981 בקריית שמונה במטרה לתת מענה לתושבי "קו העימות", למערכת החינוך ולמערכות המוניציפאליות בשעות משבר ובמצבי חירום. העמותה עוסקת בתחום ההכנה, ההתערבות, הטיפול והשיקום, והיא פעילה בתחום פיתוח חוסן קהילתי, התמודדות עם טראומה והיערכות לשעת חירום.

שני מרכזי החוסן בצפון הוקמו בשנת 2021 במימון משרד הביטחון. בעקבות החלטת ממשלה מאוגוסט 2022¹¹, בסוף יוני 2023 עברה האחראיות להפעלתם ממשרד הביטחון למשרד הבריאות. לשם כך נחתם הסכם התקשרות בין משרד הבריאות לאיגוד ערים אשכול רשויות גליל מערבי (להלן - אשכול גליל מערבי) ולאגוד ערים אשכול רשויות גליל מזרחי (להלן - אשכול גליל מזרחי).

נוהל הפעלת מרכזי החוסן מסדיר את פעילותם של מרכזי החוסן בדרום הארץ וביהודה ושומרון, ונקבעו בו הוראות מפורטות להקמה ולתפעול של מרכזים אלה. הנוהל אינו מסדיר את פעילות מרכזי החוסן בצפון.

את פעילות מרכזי החוסן מלווה ועדת היגוי עליונה שאת עבודתה מרכז משרד הבריאות בראשות המשנה למנכ"ל המשרד, ומתפקידיה ליווי מרכזי החוסן וסיוע להם ברמה העל-אזורית, וכן קביעת מדיניות להפעלתם. מסוף יוני 2023 הוועדה אחראית להפעלת כל 14 מרכזי החוסן, ומאז הקמת מרכז החוסן הארצי בעקבות אירועי שבעה באוקטובר, היא מלווה גם את פעילותו.

בשנת 2015 פרסם משרד מבקר המדינה דוח על היערכות הרשויות המקומיות לטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום ובמבצע צוק איתן¹². דוח זה עסק בין השאר בתפקוד מרכזי החוסן, וצוין בו כי מחסור בכוח אדם מקצועי וקשיים בגיוסו הקשו את הטיפול בנפגעי חרדה במהלך המבצע וגרמו לעומס עבודה רב ולשחיקה בקרב המטפלים. בשנת 2021 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת מיוחד שעסק גם הוא בין היתר בתפקוד מרכזי החוסן (להלן - הדוח הקודם או הביקורת הקודמת)¹³. בדוח זה צוין כי על אף חשיבותן של הרשויות המקומיות במתן מענה מרכזי וחיוני - הן ברמת היערכות לשעת חירום וחזוקת החוסן החברתי והן ברמת הטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום, ובייחוד באזור הצפון וביישובים מסוימים בדרום - ברובן לא היה מענה מספק לטיפול בנפגעי חרדה מקרב תושביהן. על כן הומלץ למשרד הבריאות ולוועדת ההיגוי העליונה לבחון את הפערים והליקויים שעלו בדוח ולפעול בשיתוף מרכזי החוסן והרשויות המקומיות לתיקונם.

11 החלטת ממשלה 1817 "הפעלת מרכזי החוסן בשנת 2023" (14.8.22) (להלן - החלטת ממשלה 1817).

12 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (2015), "היערכות הרשויות המקומיות לטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום והטיפול בהם במהלך מבצע צוק איתן ובעקבותיו", עמ' 107 - 143.

13 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד** (2021), "היערכות הרשויות המקומיות לטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום".

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-אפריל 2024 בדק משרד מבקר המדינה את הפעלת מרכזי החוסן ביישובי קווי העימות, בדגש על התקופה שלאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל. הביקורת נעשתה במשרד הבריאות, באשכול גליל מערבי, בעיריית אשקלון ובמועצה האזורית אשכול. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, במשרד ראש הממשלה ובאשכול גליל מזרחי. מפרוץ המלחמה צוותי ביקורת בראשות מבקר המדינה ובהנחייתו קיימו באופן שיטתי סיורים רבים בשטח וערכו פגישות עומק עם גורמי מקצוע ועם קהילות המפונים מהדרום ומהצפון בבתי המלון ברחבי הארץ, כדי ללמוד על מצב הטיפול בהם ולהעניק סיוע במקרים שבהם הדבר היה אפשרי.

בביקורת נבחנו נושא התקצוב של כלל מרכזי החוסן לפני פרוץ המלחמה ובמהלכה, תפקודו של משרד הבריאות כמאסדר בתחום הפעלת מרכזי החוסן וממשקי העברת המידע על המטופלים בין מרכזי החוסן לגופי טיפול נפשי אחרים. חלק מהביקורת נעשה כביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוח הקודם בנושאים האלה: עיגון תקציבי מרכזי החוסן בבסיס התקציב של משרד הבריאות; אישור תוכניות העבודה של מרכזי החוסן; הבקרה המקצועית והתקציבית על פעילות מרכזי החוסן; ומיגון מרכזי החוסן אשקלון.

כמו כן נעשתה בדיקת עומק לגבי הפעלת ארבעה מרכזי חוסן הנמצאים בגבולות הצפוניים והדרומיים של מדינת ישראל: מרכז החוסן אשכול, מרכז החוסן אשקלון, מרכז החוסן בחברה הבדואית (להלן גם - מרכז החוסן הבדואי) ומרכז החוסן גליל מערבי (להלן - מרכזי החוסן בבדיקת העומק). בדיקות השלמה נעשו מול הקואליציה הישראלית לטראומה ומרכז משאבים (להלן - המפעילים או מפעילי מרכזי החוסן או הספקים). בבדיקת העומק נבדקו השינויים שנעשו בהיקפים ובהרכבים של כוח האדם בעקבות המלחמה; הכשרת כוח האדם; מניעת העסקת עברייני מין; היקפי הטיפולים שהעניקו מרכזי החוסן וסוגיהם; אופן פרסום המידע לציבור באמצעות אתרי המרשתת והרשתות החברתיות והפעלת אמצעים ליצירת קשר עבור הציבור; וכן מיגון המבנים שבהם ניתן הטיפול.

בנוגע לחלק מהנושאים שנבדקו, נמסר מידע שהתייחס לפעילות שני מרכזי החוסן בצפון - גליל מערבי וגליל מזרחי. מכיוון שלא היה ניתן להפריד בין המידע הרלוונטי לכל מרכז, בנושאים אלה המידע שיובא בהמשך מתייחס לשני מרכזי החוסן בצפון במאחד.

ועדת ההיגוי העליונה למרכזי חוסן

נוהל הפעלת מרכזי החוסן קובע את הרכבה ואת מסגרת פעילותה של ועדת ההיגוי העליונה למרכזי חוסן לצורך ליווי מרכזי החוסן וסיוע להם וכן לצורך קביעת מדיניות להפעלתם (להלן - ועדת ההיגוי העליונה או הוועדה). נוסף על כך הוועדה, בשיתוף משרד הבריאות, אמונה על אישור מודלים להפעלת מרכזי החוסן ועל בחינה של תוכניות העבודה המועברות על ידי המרכזים. בכתב המינוי ששלח לחברי הוועדה המשנה למנכ"ל משרד הבריאות דאז באוגוסט 2017 התבקשה הוועדה לבחון את כלל ההיבטים של הפעלת מרכזי החוסן בזמן רגיעה, בשגרת חירום, בשעת חירום ובמצב מיוחד בעורף¹⁴. בראש הוועדה עומד נציג בכיר של משרד הבריאות. הרכב הוועדה עוגן בהחלטות הממשלה שמתקבלות מעת לעת ביחס להפעלת מרכזי החוסן, בהן נקבע גם התקציב להפעלת מרכזי החוסן, וכן - חלוקת המימון בין משרדי ממשלה שונים¹⁵.

תוכן הדיונים במלחמה

מהתיעוד שהוצג לצוות הביקורת עולה כי בשלושת החודשים האחרונים של שנת 2023 (מפרוץ המלחמה באוקטובר עד דצמבר 2023) התכנסה ועדת ההיגוי העליונה שבע פעמים, וברבעון הראשון של שנת 2024 היא התכנסה חמש פעמים נוספות - זאת לעומת שלוש ישיבות וארבעה מפגשי למידה שקיימה הוועדה במהלך כל שנת 2022, ולעומת ארבע ישיבות שהיא קיימה בתשעת החודשים הראשונים של שנת 2023 (ינואר-ספטמבר). משמע שמאז פרוץ המלחמה גברה תדירות הישיבות, כפי שניתן היה לצפות. הישיבה הראשונה של הוועדה לאחר תחילת המלחמה התקיימה בחלוף חמישה ימים - ב-12.10.23.

בדיונים שקיימה הוועדה במהלך המלחמה היא עסקה במגוון סוגיות הנוגעות לפעילות מרכזי החוסן ולאתגרים הרבים שעיימם הם מתמודדים לצורך מתן פתרונות לאוכלוסיית הרשויות המקומיות שבהן הם פועלים. כל זאת לווה בדיווחי מצב של הגופים שמפעילים את מרכזי החוסן על היקף הצרכים והפניות למרכזי החוסן ועל האופן שבו ניתן השירות על ידם. לצד זאת, יש לציין כי משום שמרכזי החוסן עצמם לא הפעילו מתנדבים, ועדת ההיגוי העליונה לא דנה בפעילותם; עם זאת, בסוף אוקטובר 2023 הציע משרד הבריאות למטפלים שפעלו עד אז בהתנדבות להצטרף לאחת ממסגרות בריאות הנפש (מרכזי חוסן, קופות חולים או מרכזים לבריאות הנפש) שבהן יוכלו להעניק את הטיפולים בתשלום.

הועלה כי ישיבות ועדת ההיגוי העליונה במהלך המלחמה לא הוזמנו להופיע נציגים של המפונים.

משרד הבריאות מסר לצוות הביקורת ביוני 2024 כי מדובר בוועדה שמתכנסת לצורך קביעת מדיניות וקבלת מידע מהמפעילים שנמצאים בקשר רציף עם נציגי המפונים. הוועדה נפגשת

14 "כתב מינוי - ועדת היגוי עליונה בנושא מרכזי חוסן" ששלח המשנה למנכ"ל משרד הבריאות באוגוסט 2017.
15 החלטת ממשלה 1817 (14.8.22) והחלטת ממשלה 1233 בעניין "הפעלת מרכזי החוסן בשנת 2024" (7.1.24) [להלן - החלטת ממשלה 1233].

עם "ראשי הקהילות, ראשי המועצות, מנכ"ל עיריות" ואנשי מקצוע בשטח, ואף עם מטופלים, במידת הצורך.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 (להלן - תשובת משרד ראש הממשלה) כי נציגי הוועדה סיירו כל העת באתרי המפונים מאז תחילת המלחמה ונפגשו עם מפונים מדרום הארץ ומצפונה; אחד הסיורים התקיים במלונות ים המלח כבר בחלוף ארבעה ימים מפרוץ המלחמה, והשתתפו בו נציגי משרד הבריאות, נציגי משרד ראש הממשלה (בהם מנכ"ל משרד ראש הממשלה) ונציגי הקואליציה הישראלית לטראומה. בעקבות סיור זה גובש מודל הקמת שלוחות למרכזי החוסן מאזורים שתושביהם פונו.

משרד מבקר המדינה מציין את פעילותה של ועדת ההיגוי העליונה בשעת חירום ואת הדיונים שקיימה לצורך ליווי פעילות מרכזי החוסן בזמן המלחמה, וממליץ כי ועדת ההיגוי העליונה תשקול לשלב בחלק משיבותיה, את נציגי המפונים כדי שיוכלו להעלות בפניה, בצורה מסודרת, סוגיות הקשורות בהענקת השירות להם במקומות הפינוי, ובכך יסייעו לה לדון ולקבל החלטות מושכלות יותר בנושאים הקשורים בהענקת השירות למפונים.

הרכב הוועדה

בביקורת עלה כי הרכב ועדת ההיגוי העליונה משתנה בהתאם לשינוי בהרכב משרדי הממשלה ששותפים למימון מרכזי החוסן. כך, על פי החלטת ממשלה מאוגוסט 2022¹⁶, בשנת 2023 היו חברים בוועדה שמונה משרדי ממשלה¹⁷ והמוסד לביטוח לאומי, ועל פי החלטת ממשלה מינואר 2024¹⁸, היו חברים בה תשעה משרדים¹⁹, פיקוד העורף והמוסד לביטוח לאומי. בישיבות משותפות גם נציגי מפעילי החוסן.

בסיור לימודי, כהגדרת הוועדה, שהיא קיימה ביולי 2022 צוין כי יש לגבש את מדיניות העבודה המשותפת ואת הממשקים בין חברי הוועדה. בארבעה מתוך ששת המפגשים שהתקיימו לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל הועלתה שוב ושוב החשיבות שבהגברת התיאום בין כלל המשרדים השותפים בוועדה למרכזי החוסן לצורך איגום המאמצים והמשאבים ומיצויים; למשל, בין מרכזי החוסן למשרד החינוך (השירותים הפסיכולוגיים החינוכיים), משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן - משרד הרווחה) (תיאום בין כלל התוכניות והפעולות של המשרד לאלה של מרכזי החוסן בתחומים של מיצוי זכויות, טיפול בבני נוער, יצירת מתודולוגיות טיפול משותפות, הרכבת תמונת מענים וצרכים של השוהים במלונות) והמשרד לביטחון לאומי

16 החלטת ממשלה 1817 (14.8.22).

17 משרד הבריאות, משרד ראש הממשלה, משרד הביטחון, משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן - משרד הרווחה), משרד החינוך, משרד העלייה והקליטה, המשרד לביטחון הפנים והמשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה (להלן - המשרד לשוויון חברתי).

18 החלטת ממשלה 1233 (7.1.24).

19 בשנת 2024 נוספו להרכב הוועדה משרד האוצר ומשרד הפנים, והוסר המשרד לשוויון חברתי - כך שזה הרכב שנקבע: משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד הביטחון, משרד הרווחה, המשרד לביטחון לאומי, משרד העלייה והקליטה ומשרד הפנים.

(שילוב העבודה של מדריכי המוגנות ועובדי הקהילה של הרשות הלאומית לביטחון קהילתי²⁰ בעבודה עם בני הנוער).

נמצא כי בסיכומים משיבות הוועדה לא מתועדת רשימת המשתתפים, ועל כן לא ניתן לקיים בקרה על נוכחות חברי הוועדה בכל ישיבה.

על משרד הבריאות להקפיד לתעד בסיכומי דיונים של דיוני הוועדה את שמות החברים שנכחו בכל ישיבה. כמו כן משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת ההיגוי העליונה להגביר ולשפר את שיתוף הפעולה והתיאום בין חבריה למרכזי החוסן, כפי שעלה בדיוני הוועדה.

משרד הבריאות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 (להלן - תשובת משרד הבריאות) כי הוא יקפיד על ציון שמות המשתתפים בדיוני הוועדה, וכי מלבד מפגשי הוועדה התקיימו מפגשים של מרכזי החוסן עם נציגי המשרדים חברי הוועדה ועם הדרג המחוזי של המשרדים לצורך שיפור שיתוף הפעולה. עוד מסר משרד הבריאות כי בתקופת חירום היה שיתוף פעולה בין חברי הוועדה, ועבודתה הייתה סדורה, אפקטיבית ומתוזמנת.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2024 (להלן - תשובת משרד רווחה) כי הוא עובד באופן אינטנסיבי וצמוד עם מרכזי החוסן ברמה הארצית, המחוזית והמקומית. למשל, ברמה המקומית הדבר מתבטא בתיאום בין המרכזים לבין המחלקות לשירותים חברתיים, ואילו ברמה הארצית התיאום מתקיים באמצעות ההשתתפות הפעילה של המשרד בישיבות ועדת ההיגוי העליונה.

משרד מבקר המדינה רואה חשיבות עליונה בפעילות התקינה, המתמשכת והעקבית של ועדת ההיגוי העליונה. פעילות זו היא אחד המפתחות החשובים לתפקודם התקין והמקצועי של מרכזי החוסן.

²⁰ הרשות לביטחון קהילתי (ובשמה הקודם "הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול") פועלת מכוח חוק הרשות הלאומית לביטחון קהילתי, התשע"ז-2017 ותפקידה לפעול למניעה של אלימות והתנהגות אנטי-חברתית וכן למאבק בשימוש בסמים או באלכוהול.

תקצוב מרכזי החוסן

תקצוב מרכזי החוסן לפני מלחמת חרבות ברזל

בשנים 2021 עד 2023 תוקצבו מרכזי החוסן במסגרת החלטות ממשלה שיועדו למקבצים שונים של מרכזי החוסן (מרכז החוסן הבדואי תוקצב במסגרת החלטת ממשלה לראשונה בשנת 2022, ומרכזי החוסן בצפון - בשנת 2023), כמוצג בלוח 2 שלהלן.

לוח 2: ריכוז החלטות הממשלה לעניין תקצוב פעילות מרכזי החוסן, 2023 - 2021

2023	2022	2021	מרכזי החוסן
החלטה 1817 (14.8.22)	החלטה 566 (22.11.20)	החלטה 566 (22.11.20)	עוטף עזה*
	החלטה 658 (22.12.20)	החלטה 658 (22.12.20)	אשקלון
	החלטה 906 (2.1.22)	טרם הוקם מרכז חוסן בשנה זו	נתיבות
	החלטה 1279 (14.3.22)	בשנה זו לא תוקצב המרכז במסגרת החלטות ממשלה	מרכז החוסן הבדואי
החלטה 1817 (14.8.22) + החלטה 511 (14.5.23)	החלטה 907 (2.1.22)	החלטה 535 (15.11.20)	יהודה ושומרון
החלטה 1817 (14.8.22)	מרכזים אלו מומנו ישירות על ידי משרד הביטחון, שלא במסגרת החלטות ממשלה		צפון - גליל מערבי וגליל מזרחי

על פי מידע שנאסף במהלך הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מרכזי החוסן של עוטף עזה כוללים את עיריית שדרות ואת המועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון, שדות נגב ושער הנגב.

מלוח 2 עולה כי בנוגע לכל קבוצה של מרכזי חוסן התקבלה החלטה נפרדת; לתקצוב מרכזי החוסן בעוטף עזה ובאשקלון בשנים 2021 עד 2022 נדרשה החלטה אחת (החלטה 566), ואילו לתקצוב מרכזי החוסן ביהודה ושומרון נדרשו שתי החלטות (החלטות 535 ו-907). את תקציבי שני מרכזי החוסן בצפון קבע משרד הביטחון בעצמו, שלא במסגרת החלטות הממשלה, ואילו תקציב מרכז החוסן הבדואי נקבע בהחלטות ממשלה רק משנת 2022, ועד אז הוא מומן במסגרת התאגדות של משרד הבריאות, משרד הרווחה ומשרד הכלכלה.

עוד עולה כי בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2022²¹ רוכזו תקציבי כלל מרכזי החוסן לשנת 2023 בהחלטה אחת, ובמאי 2023, במסגרת החלטת ממשלה ליישום הסכמים קואליציוניים והסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית²², עבור השנים 2023 ו-2024 נוספו 5.86 מיליון ש"ח לתקציבים שהוקצו בהחלטה הקודמת לתקצוב מרכזי החוסן באזור יהודה ושומרון.

במסגרת כל החלטת ממשלה נקבע גם תמהיל שונה של משרדי הממשלה הממנים ונקבעה חלוקה שונה בשיעורי השתתפותם במימון, כמוצג בלוח 3 להלן.

לוח 3: מספר משרדי הממשלה שהשתתפו במימון מרכזי החוסן, 2021 - 2023

2023	2022	2021	מרכזי החוסן
9 ⁽⁹⁾	6 ⁽¹⁾	6 ⁽¹⁾	עוטף עזה
	5 ⁽³⁾	2 ⁽²⁾	אשקלון
	3 ⁽⁴⁾		נתיבות
	2 ⁽⁶⁾	3 ⁽⁵⁾	מרכז החוסן הבדואי
	3 ⁽⁷⁾	3 ⁽⁷⁾	יהודה ושומרון
	1 ⁽⁸⁾	1 ⁽⁸⁾	גליל מערבי וגליל מזרחי

על פי החלטות הממשלה שצוינו בלוח 2 שלעיל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(1) משרד הבריאות, משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד הביטחון, משרד הרווחה ומשרד העלייה והקליטה.

(2) משרד הביטחון ומשרד העלייה והקליטה.

(3) משרד הבריאות, משרד הביטחון, משרד העלייה והקליטה, משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי (להלן - משרד הנגב והגליל) והמשרד לחיזוק וקידום קהילתי.

(4) משרד הבריאות, משרד הרווחה ומשרד העלייה והקליטה.

(5) בשנת 2021 תוקצב מרכז החוסן הבדואי על ידי משרד הבריאות, משרד הרווחה ומשרד הכלכלה.

(6) משרד האוצר ומשרד הרווחה.

(7) משרד הבריאות, משרד החינוך ומשרד הרווחה.

(8) משרד הביטחון.

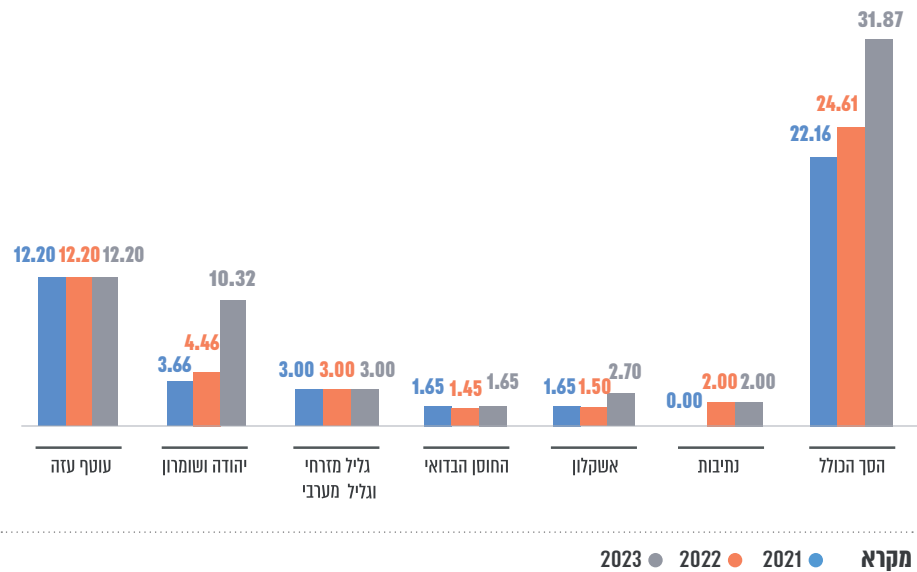
(9) משרד הבריאות, משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד הביטחון, משרד החינוך, משרד הרווחה, המשרד לביטחון לאומי, משרד העלייה והקליטה והמשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה.

21 החלטת ממשלה 1817 [14.8.22].

22 החלטת ממשלה 511 [14.5.23].

בתרשים 1 שלהלן מופיעה התפתחות תקציב מרכזי החוסן בשנים 2021 עד 2023, קודם פרוץ מלחמת חרבות ברזל. מהתרשים עולה כי בשנים אלה עלה התקציב הכולל של מרכזי החוסן בכ-43.8%: מ-22.16 מיליון ש"ח בשנת 2021 ל-31.87 מיליון ש"ח בשנת 2023; העלייה המשמעותית ביותר הייתה בשנים 2022 עד 2023 - כ-29.5%: מ-24.61 מיליון ש"ח ל-31.87 מיליון ש"ח. נתוני שנת 2023 המוצגים כאן אינם כוללים את התוספות שניתנו לאחר פרוץ המלחמה ושיוצגו בהמשך.

תרשים 1: התפתחות תקצוב מרכזי החוסן בשנים 2021 - 2023, ללא תוספות שניתנו בשנת 2023 לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל (במיליוני ש"ח)*

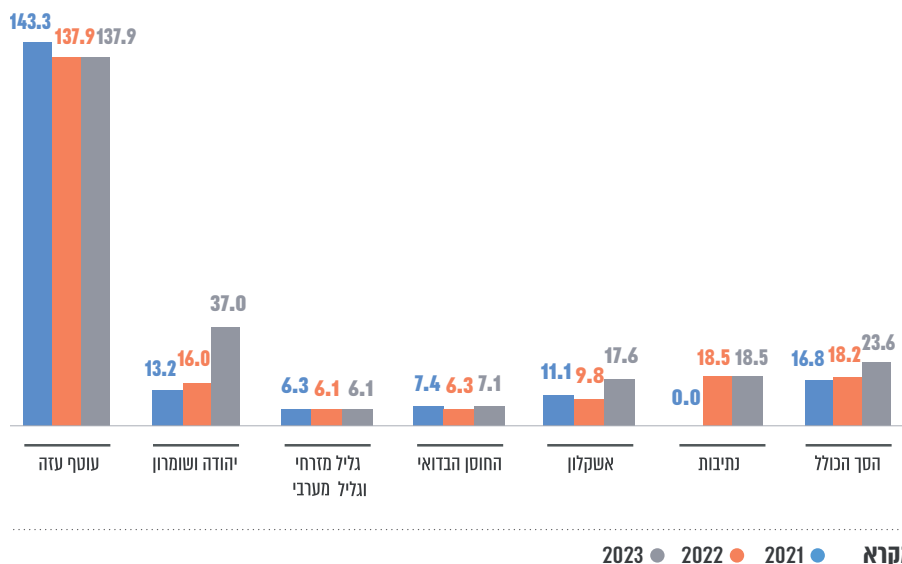


על פי החלטות הממשלה שצוינו בלוח 2 לעיל, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * התקציבים של מרכזי החוסן בעוטף עזה, ביהודה ושומרון ובגליל מערבי ובגליל המזרחי מוצגים כקבוצות משום שבהחלטות הממשלה הם תוקצבו כקבוצות ולא כל מרכז חוסן בנפרד.

העלייה המשמעותית ביותר מבחינת היקף המימון הייתה בקבוצת מרכזי החוסן ביהודה ושומרון, שם בין השנים 2022 ל-2023 גדל התקציב בכ-131%: מ-4.46 מיליון ש"ח ל-10.32 מיליון ש"ח. זאת בעיקר בשל התוספת שניתנה למרכזים אלה במסגרת יישום ההסכמים הקואליציוניים בהחלטת הממשלה ממאי 2023²³. כמו כן, באותן השנים גדל גם תקציב מרכז החוסן אשקלון בכ-80%: מ-1.50 מיליון ש"ח ל-2.70 מיליון ש"ח.

בתרשים 2 שלהלן מוצג ניתוח התקציבים לנפש לפי שש קבוצות של מרכזי החוסן.

תרשים 2: התקציב לנפש של מרכזי החוסן, 2021 – 2023 (בש"ח)*



על פי "קובץ הרשויות המקומיות לעיבוד" לשנים 2021 ו-2022 של הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * בהיעדר נתוני אוכלוסייה לשנת 2023 נלקחו לשנה זו נתוני האוכלוסייה לשנת 2022.

מטבע הדברים, מרכזי החוסן בעוטף עזה, שאוכלוסייתם חשופה לאורך השנים לאירועים ביטחוניים בעצימות גבוהה, מקבלים את התקציב לנפש הגדול ביותר - בין כ-143.3 ש"ח בשנת 2021 לכ-137.9 ש"ח לנפש בשנת 2023. הירידה בתקצוב לנפש נבעה מגידול באוכלוסייה ללא שינוי בהיקף המימון הכולל למרכזים. התקצוב לנפש גדל באופן ניכר במרכזי החוסן ביהודה ושומרון - מכ-13.2 ש"ח בשנת 2021 לכ-37.0 ש"ח בשנת 2023 (גידול של כ-180.3%). התקציב לנפש של מרכז החוסן המשרת את אוכלוסיית אשקלון, הנמצאת בקרבת קו העימות הדרומי, גדל בין השנים 2021 ל-2023 מכ-11.1 ש"ח לכ-17.6 ש"ח (גידול של כ-58.6%). את התקציב לנפש הקטן ביותר קיבל מרכז החוסן הבדואי - בין כ-7.4 ש"ח בשנת 2021 לכ-7.1 ש"ח בשנת 2023. התקציב לנפש של שני מרכזי החוסן בצפון היה קטן גם הוא - כ-6 ש"ח, בין היתר משום שעד פרוץ מלחמת חרבות ברזל לא עסקו מרכזים אלה במתן טיפול נפשי אלא בחיזוק קהילתי ובהכנה לשעת חירום. פערי תקציב אלה משמעם שמרכזי חוסן שלהם מוקצים תקציבים נמוכים יותר מסוגלים להעניק שירות מצומצם יותר לתושבים, ובכך עלולים להיפגע המוכנות הקהילתית והארגונית לשעת חירום וכן היקף השירותים שאותם מסוגלים המרכזים לספק בשעת חירום.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי היקף הפניות למרכזים ומספר הטיפולים הנדרשים שונים בין מרכז חוסן אחד למשנהו, ולכן בכל אחד מהמרכזים הללו נדרשים מענים שונים מבחינת סוג ההתערבויות והכמויות שלהן, דבר המשפיע על היקף התקציב. לדוגמה, משרד ראש הממשלה מסר כי ההיקף והעוצמות של האיומים על אשקלון ונתיבות אינם דומים לאלה

שעל יישובי עוטף עזה. על פי המשרד, המשתנה המשפיע ביותר על היקף התקציב שדרוש לכל מרכז חוסן הוא מספר הטיפולים הנדרשים שנקבע לפי מספר הפניות בפועל למרכז או לפי מספר הפניות המשוער אליו. משרד ראש הממשלה ציין בתשובתו כי לאחר עבודת מטה מאומצת, בהובלת משרד הבריאות וועדת ההיגוי העליונה, ובשיתוף הגופים המפעילים, נבנה תקציב לכל אחד ממרכזי החוסן. התקציב השנתי נבנה על בסיס התקציב של השנה הקודמת, תוך התחשבות בדרישות תקציביות חדשות. על בסיס זה מתגבשת החלטת ממשלה בעניין.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי הוא פועל כל העת לתת מענה לכלל הצרכים של האוכלוסייה הזקוקה למענה של מרכז החוסן. כמו כן, הוא פועל בצירים שונים לתת מענה לאוכלוסיות שנפגעו במסגרת הלחימה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח העובדה שמרכזי החוסן נדרשים לעסוק גם בחיזוק החוסן הקהילתי והלכידות הקהילתית וכן בהכנת הרשויות המקומיות למצב חירום, המשאבים שיש להקצות למילוי תפקידים אלה תלויים בהיקף האוכלוסייה ובמספר הרשויות המקומיות שלהן מרכזי החוסן נותנים את השירות ובפריסתם הגיאוגרפית, ולא רק במספר הפניות למרכז החוסן.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות ולמשרד האוצר לתקף את מנגנון תקצוב מרכזי החוסן, ובכלל זה את התאמת התקציבים להיקף האוכלוסייה החשופה לטראומה האמורה לקבל מענה בכל אחד ממרכזי החוסן, ולעוצמת האיומים שאליהם חשופה אוכלוסייה זו, ואת הצורך במתן מענה נפשי מיטבי בשעת חירום על ידי מרכזי החוסן.

תוספות התקציב לדבועון האחרון של שנת 2023 לחימון הפעילות המוגברת של מרכזי החוסן בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל

עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, שהובילה לגידול ניכר בפעילות מרכזי החוסן בדרום ובצפון, פעל משרד הבריאות לאישור תקציבים מיוחדים לספקים למימון פעילות זו. לקואליציה הישראלית לטראומה אושרה תוספת תקציבית בשלוש פעימות בסך כולל של 29.18 מיליון ש"ח; הסכום כלל גם את מימון הקמת מרכז החוסן הארצי. למרכז משאבים המפעיל את מרכזי החוסן בצפון אושרה תוספת בשתי פעימות בסך כולל של 5.48 מיליון ש"ח. סך התוספת התקציבית שאישר משרד הבריאות לשני המפעילים באותה התקופה היה 34.66 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה בחן את העברת הכספים לכלל מרכזי החוסן בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל.

מרכזי החוסן בדרום ומרכז החוסן הארצי

בלוח 4 שלהלן מוצג ריכוז העברות התקציבים שאושרו לקואליציה הישראלית לטראומה לצורך התמודדות עם מצב החירום שנוצר בעקבות המלחמה.

לוח 4: ריכוז העברות התקציבים המיוחדים ממשרד הבריאות לקואליציה הישראלית לטראומה ומועדי ההעברה, הרבעון האחרון של שנת 2023 (במיליוני ש"ח)

היקף הסכומים שטרם הועברו ממשרד הבריאות למפעיל עד אמצע אפריל 2024		העברה ממשרד הבריאות למפעיל		הסכום שאושר	תקופת המימון בשנת 2023
השיעור מהסכום המאושר	הסכום	הסכום	המועד		
50.17%	4.41	1.46	28.12.23	8.79	אוקטובר - 30 ימי לחימה
		1.46	18.1.24		
		1.46	22.2.24		
		4.38	בסך הכול שולם		
65.02%	3.03	1.63	18.1.24	4.66	נובמבר - מימון שלוחות לטיפול במפוני עוטף עזה
0.00%	0.00	5.85	1.2.24	11.65	נובמבר-דצמבר
		5.80	21.2.24		
		11.65	בסך הכול שולם		
52.21%	2.13	0.65	15.11.23	4.08	מרכז החוסן הארצי
		0.65	27.12.23		
		0.65	18.1.24		
		1.95	בסך הכול שולם		
32.80%	9.57	19.61		29.18	הסך הכולל

על פי נתוני הקואליציה הישראלית לטראומה, אפריל 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, אפריל 2024, העביר משרד הבריאות לקואליציה הישראלית לטראומה 19.61 מיליון ש"ח (67.20%) בלבד מהסכום הכולל שאושר לה לרבעון האחרון של שנת 2023 בסך 29.18 מיליון ש"ח למימון פעילות החירום במרכזי החוסן.

מהסכום של 4.08 מיליון ש"ח שהוקצה לקואליציה הישראלית לטראומה להפעלת מרכז החוסן הארצי הועברו לה בין אמצע נובמבר 2023 לאמצע ינואר 2024 בשלוש פעימות סך

כולל של 1.95 מיליון ש"ח, כ-47.79%, ושאר הסכום - 2.13 מיליון ש"ח (כ-52.21%) - לא הועבר לה עד מועד סיום הביקורת, אפריל 2024.

בביקורת נמצא כי היעדר ודאות תקציבית והעברת התקציבים להתמודדות במצב חירום שאושרו באיחור בשל הצורך בהעברת דיווחים למשרד הבריאות, השפיעו על רציפות הפעילות ועל יכולת הביצוע של הקואליציה הישראלית לטראומה, מפני שמטפלים לא קיבלו בזמן את התשלומים המגיעים להם. כל זאת לטענת הקואליציה הישראלית לטראומה גרם לתסכול ופגע באמון במערכת. עוד היא ציינה כי לפני הדיווח התקציבי המחויבות הראשונה צריכה להיות מתן השירות המקצועי הטוב ביותר. כפתרון היא הציעה העברת תקציבים לפני בדיקת דיווחי הספקים על ידי משרד הבריאות, ובמקרה הצורך ביצוע קיזוז רטרואקטיבי של הסכומים שהועברו בעודף.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 (להלן - תשובת אגף התקציבים) כי ההתקשרות עם מפעילי מרכזי החוסן מצריכה ביצוע של הליך רכש מולם, דבר שעיקב את העברת מלוא התקציבים. לעניין התקציב למימון מרכז החוסן הארצי השיב אגף התקציבים כי התקציב אושר והועבר למשרד הבריאות בפעילות במהלך שנת 2023, אך בשל הצורך להסדיר את ההתקשרות עם הקואליציה הישראלית לטראומה לצורך הפעלת המרכז הוא לא הועבר אליה במלואו.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר ולמשרד הבריאות לפעול לקיום הליך הרכש באופן שימנע עיכוב בהעברת הכספים למרכזי החוסן ולקבוע מנגנון להעברת תקציבים למרכזי החוסן מבעוד מועד, עובר לביצוע הפעילות הטיפולית, זאת כדי להגביר את הוודאות התקציבית בפעילות מרכזי החוסן ולמנוע פגיעה במטופלים וברמת הטיפול הניתן להם במרכזי החוסן וברציפותו.

מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי

כבר בחלוף שלושה ימי לחימה (ב-10.23.10), מתוך ראיית ההסלמה ההולכת וגוברת בצפון הארץ, הכינו אשכולות גליל מערבי וגליל מזרחי (להלן גם - האשכולות), בשיתוף מרכז משאבים, מסמך המפרט את הצרכים התקציביים לצורך מימון פעילותם במהלך חודש של לחימה; ההערכה התקציבית הייתה כ-2.786 מיליון ש"ח, והיא כללה בעיקר את הפעילות של אתרי הקליטה שהתחילו לקום ברחבי הארץ ואת הפעלתו של מוקד טלפוני טיפולי.

הועלה כי משרד הבריאות אישר למרכזי החוסן בצפון תוספת תקציב לרבעון האחרון של שנת 2023 בסך כ-5.843 מיליון ש"ח בשתי פעימות, והכספים הועברו תחילה ממשרד הבריאות לאשכולות גליל מערבי וגליל מזרחי ומהם למרכז משאבים. נוסף על כך, מאחר שמסוף יוני 2023 האחריות להפעלת מרכזי החוסן עברה ממשרד הביטחון למשרד הבריאות, העביר משרד הבריאות למרכז משאבים באמצעות כל אחד מהאשכולות 0.75 מיליון ש"ח בשתי פעימות (1.5 מיליון ש"ח לשני האשכולות) - מחצית הסכום שהוקצה למרכזי החוסן בצפון בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2022.²⁴

בלוח 5 שלהלן מוצגים המועדים שבהם הועברו התקציבים ממשרד הבריאות לאשכולות ומהם למרכז משאבים.

לוח 5: ריכוז העברות התקציבים למפעיל מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי למימון פעילות החירום ברבעון האחרון של שנת 2023 ומועדי ההעברה (במיליוני ש"ח)

הסכום הכולל של ההעברה לשני השכונות	תאריכי העברה				גובה הסכום שהועבר לכל אשכול	תקופת המימון	
	למרכז משאבים		ממשרד הבריאות				
	מאשכול גליל מזרחי	מאשכול גליל מערבי	לאשכול גליל מזרחי	לאשכול גליל מערבי			
1.00	15.11.23	12.2.24	14.11.23	14.11.23	0.50	31.12.23 - 27.6.23 שוטף מהחלטת הממשלה מאוגוסט 2022	
0.50	13.12.23	12.2.24	13.12.23	14.1.24	0.25		
2.28	13.12.23	12.2.24	13.12.23	14.1.24	1.14	24.10.23 - 31.3.24	תוספת תקציב לחירום
3.20	8.2.24	6.3.24	1.2.24	1.2.24	1.60	נובמבר- דצמבר 2023	
5.48					2.74	סך תוספת תקציב החירום	

על פי נתוני אשכולות גליל מערבי וגליל מזרחי מאפריל 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי את הסכומים שאושרו במסגרת החלטת הממשלה מאוגוסט 2022 להפעלת מרכזי החוסן בצפון בשנת 2023, ושנועדו למימון פעילותם השוטפת במחצית השנייה של שנת 2023, העביר משרד הבריאות לאשכולות בין אמצע נובמבר 2023 לאמצע ינואר 2024; הסכומים שנועדו לממן את פעילות החירום של מרכזי החוסן בנובמבר-דצמבר 2023 הועברו לאשכולות בתחילת פברואר 2024. לצד זאת, סכום אחר שנועד לממן את פעילות המרכזים בין סוף אוקטובר 2023 לסוף מרץ 2024 הועבר לאשכולות במהלך דצמבר 2023 - ינואר 2024. עוד נמצא כי אשכול גליל מזרחי העביר את כל הכספים שקיבל ממשרד הבריאות למרכז משאבים בתוך פרק זמן שבין יממה לשבוע; לעומת זאת, לאשכול גליל מערבי לקח בין חודש לחודשיים להעביר למרכז משאבים את הכספים שקיבל ממשרד הבריאות להפעלת מרכזי החוסן.

נמצא כי כספים שנועדו למימון התמודדות כלל מרכזי החוסן עם מצב החירום ששרר בעקבות פרוץ המלחמה ברבעון האחרון של שנת 2023, הועברו למפעילי מרכזי החוסן כמה שבועות לאחר ביצוע הפעילות, ובמקרים מסוימים חודשים לאחר מכן, וחלקם אף לא הועברו למפעילים עד מועד סיום הביקורת, אפריל 2024 - לקואליציה הישראלית לטראומה לא הועבר כ-32.80% מהסכום שנועד למימון הפעילות של מרכזי החוסן בדרום ושל מרכז החוסן הארצי (9.57 מיליון ש"ח מתוך 29.18 מיליון ש"ח). הדבר עלול לגרום נזק משמעותי לטיפול שניתן לתושבי הדרום והצפון שנפגעו קשות מהמלחמה ולכלל אזרחי ישראל שמסתייעים בשירותי מרכז החוסן הארצי.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי אופן העברת התקציבים למרכזי החוסן מוסדר בהסכמים שנחתמו עם מפעיליהם, ובין התנאים - העברת חשבונית מדי חודש בצירוף דוח שבמסגרתו יפורטו השירותים שניתנו על ידי הספק באותו החודש, וינתן הסבר לגבי אופן חישוב התמורה המבוקשת. עם זאת, מתוך הכרת חשבות משרד הבריאות בעצימות הגוברת בפעילות מרכזי החוסן, התשלומים למימון הפעילות הועברו במתכונת של "מקדמה צפה", כהגדרת משרד הבריאות, המאפשרת את מימון פעילות מרכזי החוסן ואת היכולת של המשרד להתחשבן בעתיד במקום שבו יידרש החזר כספי. לנוכח משכי הזמן הארוכים של שגרת החירום הפוקדת את מדינת ישראל, מחויבים היערכותם של מרכזי החוסן לפעילות בעצימות גבוהה וקיומה של בקרה כספית שתאפשר את העברת הכספים. הנהלת חשבות משרד הבריאות תומכת ומציעה את תמיכתה בהסדרתה של הבקרה הכספית ואף בגיבושה של תוכנית עבודה פנים-ארגונית אצל המפעילים, שתבטיח כי אכן הכספים המשולמים מגיעים ליעדם.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי יש צורך אקוטי להעביר למרכזי החוסן את התקציבים ללא דיחוי ולבחון את המנגנונים הבירוקרטיים של העברת התקציבים. לטענתו, הדבר נכון הן בשגרה ואף ביתר שאת במהלך מלחמת חרבות ברזל.

על משרד הבריאות להמשיך לפעול להסדרת מנגנון לאישור ולהעברת התקציבים למרכזי החוסן בתקופת המלחמה, שיאפשר העברת מלוא תקציבי החירום שאושרו בזמן ושנועדו לממן את פעילויותיהם של המרכזים ברבעון האחרון של שנת 2023 בעקבות המלחמה. כמו כן על משרד הבריאות לפעול לכך שהתקציבים יועברו אל מרכזי החוסן ללא דיחוי לשם הבטחת פעילותם הרציפה וכדי למנוע פגיעה במתן הטיפולים. מומלץ למשרד הבריאות לפעול לעיגון תקציב ייעודי לשעת החירום בבסיס התקציב המיועד לפעילות מרכזי החוסן.

כמו כן, משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את אשכול גליל מזרחי על העברת התקציבים למפעיל מרכזי החוסן בפרק זמן שבין יממה לשבוע, וממליץ לאשכול גליל מערבי לפעול לכך שלא יהיו עוד עיכובים בהעברת הכספים למפעיל מרכזי החוסן כדי להבטיח הפעלה מיטבית של המרכזים ומתן שירות מיטבי לאוכלוסייה, במיוחד במצבי חירום.

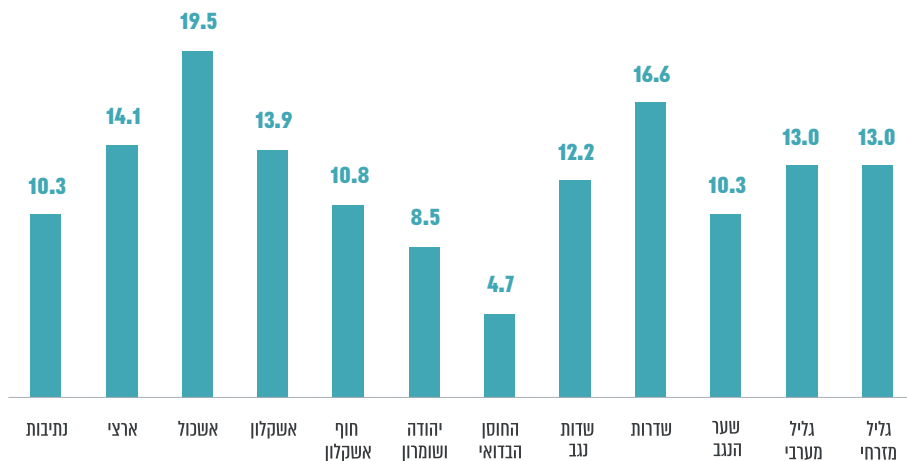
תקציב מרכזי החוסן לשנת 2024

בינואר 2024 התקבלה החלטת ממשלה לתקצוב מרכזי החוסן לשנת 2024 בסך כולל של 30.635 מיליון ש"ח.²⁵ נוסף על כך, במסגרת אישור תקציב מתוקן לשנת 2024 במרץ אותה השנה אושרו תוספות מיוחדות לתקציבי מרכזי החוסן לצורך התמודדות עם השפעות המלחמה, זאת נוסף על תוספת שאושרה למרכזי החוסן ביהודה ושומרון במסגרת החלטת ממשלה ממאי 2023,²⁶ כך שהסך הכולל של תקציב מרכזי החוסן לשנת 2024 אמור להסתכם ב-149.6 מיליון ש"ח.²⁷

חלוקת התקציב בין מרכזי החוסן

בתרשימים 3 ו-4 שלהלן מוצג פירוט חלוקת התקציב בין מרכזי החוסן לשנת 2024 והיחס בין התקציבים לנפש.²⁸

תרשים 3: תקציב מרכזי החוסן לשנת 2024 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני משרד הבריאות, אפריל 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה. מתרשים 3 עולה כי שלושת מרכזי החוסן שלהם הוקצה התקציב הגדול ביותר בשנת 2024 הם אשכול (כ-19.5 מיליון ש"ח), שדרות (כ-16.6 מיליון ש"ח) ומרכז החוסן הארצי (כ-14.1 מיליון

25 החלטת ממשלה 1233 (7.1.24).

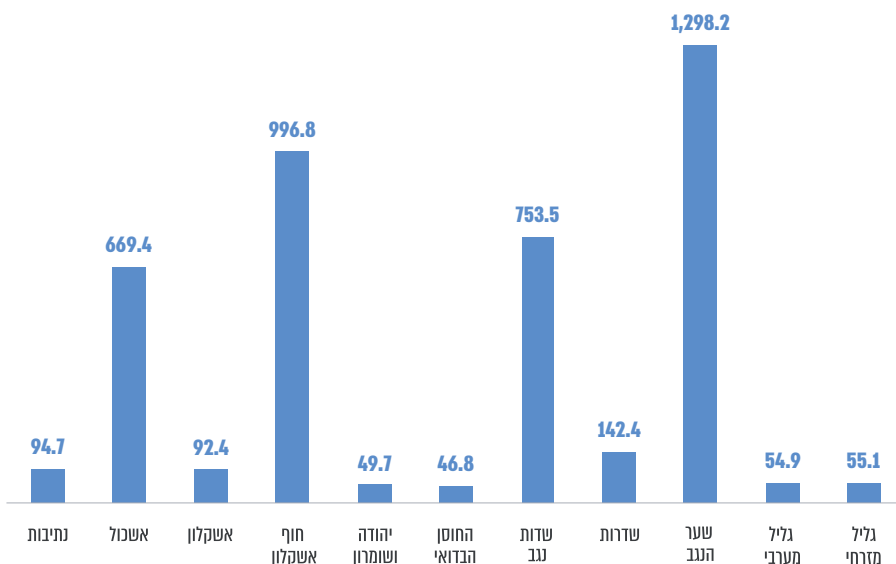
26 החלטת ממשלה 511 (14.5.23).

27 בהתבסס על נתוני משרד הבריאות מאפריל 2024. בפרק "הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל" שמפורסם בדוח זה מופיעים נתוני תקציב נכון לדצמבר 2024.

28 התרשים לא כולל כספים שהוקצו לקואליציה הישראלית לטראומה במסגרת החלטת ממשלה 1233 מינואר 2024 לסעיף "תקורה/רווח" על סך 570,000 ש"ח ולסעיף שהוגדר "אזורי" על סך 976,220 ש"ח, וכן את התוספת ממרץ 2024 לסעיף "אזורי" על סך 1,295,329 ש"ח.

ש"ח). את התקציב הקטן ביותר קיבל מרכז החוסן הבדואי - כ-4.7 מיליון ש"ח.

תרשים 4: התקציב לנפש של מרכזי החוסן, 2024*



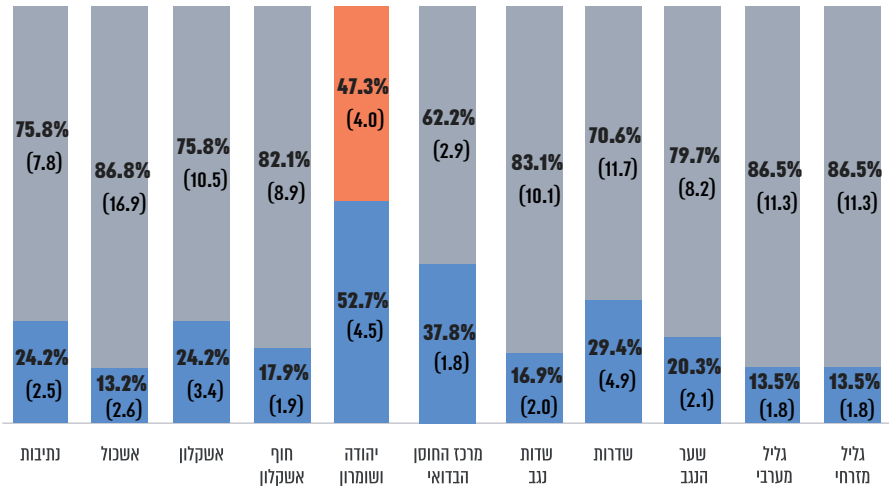
על פי נתוני משרד הבריאות, אפריל 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* נתוני האוכלוסייה מבוססים על "קובץ הרשויות המקומיות לעיבוד" לשנת 2022 של הלמ"ס; בהיעדר נתוני אוכלוסייה לשנת 2024 נלקחו לשנה זו נתוני האוכלוסייה לשנת 2022.

מרכיבי תקציב מרכזי החוסן בשנת 2024

תקציב מרכזי החוסן לשנת 2024 מורכב משני מרכיבים עיקריים: המרכיב שמתייחס לצורכי המרכזים בשוטף, והוא נקבע במסגרת החלטת הממשלה מינואר 2024 (להלן - תקציב הבסיס); ומרכיב שאמור לממן את פעילותם לזמן מוגבל בשל מצב החירום (להלן - המרכיב הזמני) - תוספת שניתנה למרכזי החוסן בדרום ובצפון להתמודדות עם צורכי המלחמה (להלן - תקציב חירום מיוחד) והתוספת שמקורה בהסכמים קואליציוניים שנועדה לממן את מרכזי החוסן ביהודה ושומרון (להלן - תקציבים קואליציוניים). המרכיב הזמני של התקציב תלוי בצרכים החריגים של אותה השנה או בשינויים בהרכב הקואליציה בכנסת. לכן מדובר במרכיב שככל שמשקלו בסך התקציב גדול יותר, כך עלולה להיפגע יותר הוודאות התפעולית של פעילות מרכזי החוסן לטווח הארוך, דבר העלול להקשות על המפעילים את תכנון פעילותם ולהביא בעתיד לסגירתן של חלק מהפעילויות שפותחו על ידי מרכזי החוסן ושהתבססו על התוספת התקציבית שקיבלו בשל מצב החירום.

פילוח תקציב מרכזי החוסן לשנת 2024 מוצג בתרשים 5 שלהלן.

תרשים 5: פילוח תקציב מרכזי החוסן לשנת 2024 לפי מרכיביו העיקריים (באחוזים ובמיליוני ש"ח)*



● תקציב חירום מיוחד ● תקציבים קואליציוניים ● תקציב הבסיס

על פי נתוני משרד הבריאות, אפריל 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* התרשים אינו כולל את מרכז החוסן הארצי משום שהמרכז הוקם מלכתחילה לזמן מוגבל.

מתרשים 5 עולה כי משקלו של המרכיב הזמני מסך התקציב של מרכזי החוסן לשנת 2024 מהווה בין כ-47.3% מסך התקציבים שהוקצו למרכזי החוסן ביהודה ושומרון לכ-86.8% מסך התקציבים שהוקצו למרכז החוסן אשכול. משקל זה גבוה מאוד גם במרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי (כ-86.5%), שדות נגב (כ-83.1%) וחוף אשקלון (כ-82.1%).

מרכז החוסן אשכול הבהיר למשרד מבקר המדינה כי מתוך התקציב בסך 30 מיליון ש"ח שהיה דרוש לו למתן מענה לכלל הצרכים, בפועל במרץ 2024 אישר לו משרד הבריאות 19.5 מיליון ש"ח. על פי המרכז, הוא והמועצה האזורית אשכול פנו בעניין זה לכמה גופים, ובהם - למשרד הבריאות, לוועדת ההיגוי העליונה ולקואליציה הישראלית לטראומה. עוד על פי המרכז, בתחילת יוני 2024, מסר לו חשב משרד הבריאות כי אושרה התוספת המבוקשת למרכז החוסן ובעקבות זאת הוא התבקש להכין תוכנית עבודה שמשקפת את התקציב הנוסף. במקביל, בשל בעיה תזרימית שנוצרה עקב הגידול בתקציב המרכז, הוא ביקש גם להגדיל את המקדמה ל-2.5 מיליון ש"ח. על פי המרכז, מדי חודש הוא מנהל שיח עם משרד הבריאות והקואליציה הישראלית לטראומה כדי לקבל מהם את הסכום שביקש. מרכז החוסן אשכול הדגיש כי בשל היעדר ודאות תקציבית ואי-התאמתו של התקציב הקיים לצרכיו של המרכז, לא היה ביכולתו להעסיק את כוח האדם הדרוש להפעיל את המערכת במלוא הפוטנציאל המקצועי. לא היו

לו מספיק רכזים קליניים, הוא התקשה להפעיל באופן המיטבי את היקף מאגר המטפלים הקיים והתקשה לבנות תוכנית לחיזוק החוסן הקהילתי; למעשה, לדברי המרכז, הוא התמקד בתשלום למטפלים עבור הטיפולים שביצעו. לאחר שמרכז החוסן הבין כי תקציבו הוגדל, הוא היה יכול להרחיב את מערך חיזוק החוסן הקהילתי, לגייס רכזים קליניים נוספים ולשפר את המערך שתומך בפסיכולוגים.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי לצורך קבלת התוספת של 10 מיליון ש"ח ולצורך מתן מענה הולם לצרכים, התבקש מרכז החוסן אשכול להגיש תוכנית עבודה ותקציב מעודכנים; מרכז החוסן אשכול העביר את התוכנית המעודכנת למשרד הבריאות בסוף יולי 2024.

לעניין אופן בניית התקציב של מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי צוין במסמך שהוכן בשיתוף משרד הבריאות ומרכז משאבים בפברואר 2024 כי עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל מרכזי חוסן אלה לא תקצבו את הטיפול הנפשי והרגשי, אך המציאות החדשה שנוצרה בעקבות המלחמה חייבה אותם להקים אד הוק שלוחות טיפוליות בכל ריכוזי האוכלוסייה של מפונים מקו העימות הצפוני (להלן - שלוחות או שלוחות טיפוליות). נכון לפברואר 2024 נפתחו 14 שלוחות טיפוליות, והצורך ההולך וגובר לפתיחת שלוחות נוספות חייב העסקת כוח אדם נוסף והוצאות הצטיידות והפעלה. זאת ועוד, מנכ"ל מרכז משאבים מסר לצוות הביקורת באפריל 2024 כי מרכז משאבים מפעיל מערכים נרחבים ביותר של מענים, והוא צפוי להקים שלוחות קבע טיפוליות ברחבי האשכולות. אולם משום שהתקציב המוגדל מאושר רק לשנת 2024, תיווצר בעיה אם בהמשך הוא יקוצץ או יחזור לבסיסו. על פי הערכה תקציבית שהכין מרכז משאבים לכל אחת מהשנים 2025 - 2028, בהנחה שלא תהיה התגברות במערכה הצפונית, הצרכים התקציביים של מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי יחד יהיו כ-39.2 מיליון ש"ח בשנת 2025, וכ-50.6 מיליון ש"ח לשנה בשנים 2026 - 2028. עוד נמסר ממרכז משאבים בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה כי משרד הבריאות ככלל אינו מממן את התשתיות - לא את התשתיות הטכנולוגיות בתחום התוכנה בעיקר (בין השאר, מרכז משאבים זקוק למימון מערכות שליטה ובקרה תפעוליות ומקצועיות שנדרשות כשמדובר בהיקף כה גדול של שירותים⁹²) ולא את שכירות המבנים, שכן הקצאת המבנים אמורה להתבצע על ידי הרשויות המקומיות. על פי מרכז משאבים, הרשויות המקומיות מתקשות מאוד למצוא מבנים פנויים, והדבר מאלץ את מרכז משאבים לשכור מכספי התרומות את המבנים בעצמו בבתים פרטיים, במרכזי תעשייה וקניונים, תוך הקפדה על תקני נגישות ומיגון. מרכז משאבים הדגיש כי המימון העצמאי מכספי התרומות שבו הוא משתמש אינו יציב ואינו ודאי לטווח ארוך ותלוי בנכונות התורמים לתרום

באפריל 2024 הועלתה במכתב של מרכז משאבים למשרד הבריאות גם הבעייתיות שבהפסקת המימון של 42 רכזים פסיכו-סוציאליים שנכון לאפריל 2024 פעלו בכ-140 מלונות שבהם שהו מפונים.

מהאמור עולה כי יש שונות גבוהה בין התקציבים לנפש שהוקצו למרכזי החוסן השונים, למשל, התקציב הגבוה ביותר ניתן למרכז החוסן שער הנגב (כ-1,298.2 ש"ח) והתקציב הנמוך ביותר ניתן למרכז החוסן הבדואי ולמרכזי החוסן ביהודה ושומרון (כ-46.8 וכ-49.7 ש"ח, בהתאמה). עוד נמצא כי משקלו של המרכיב הזמני בתקציב שאושר למרכזי החוסן

לשנת 2024 גבוה מאוד (בין כ-47.3% במרכזי החוסן ביו"ש לכ-86.8% במרכז החוסן אשכול), והתקציב שהוקצה למרכזי החוסן ביהודה ושומרון במסגרת הסכמים קואליציוניים לא עוגן בבסיס התקציב המיועד לפעילות מרכזי החוסן. עוד עולה כי למרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי אין ודאות תקציבית להמשך מתן הטיפול הצפוי על ידם לשנים הבאות.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי תקציבי מרכזי החוסן לשנת 2024 ניתנו בהתאם למרכיבים ולצרכים השונים, כמו שיעור הנפגעים במעגל הראשון ורמת הפגיעה, ומספר היישובים שפוננו; הכול בהתאם לבדיקה "יסודית ומקצועית" ובאישור ועדת ההיגוי העליונה. עוד מסר משרד הבריאות כי תקציב מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי הורחב בשנת 2024, והמשרד פועל להרחבת התקציב גם לשנת 2025; נכון למועד מתן התשובה תקציב מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי לשנת 2025 עומד על 3.5 מיליון ש"ח.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי התעצמות החזית הצפונית תשפיע באופן מהותי על היקף הצרכים ופעילות מרכזי החוסן בכל הארץ. לחלופין, סיום המלחמה עשוי להשפיע על הצרכים באופן הפוך. לדעת משרד ראש הממשלה, עדיין לא ניתן לייצר ודאות בנוגע לתקצוב מרכזי החוסן בשנת 2025. לפי תשובת משרד ראש הממשלה, נכון למועד מתן התשובה פועל משרד הבריאות לגבש הצעת החלטה ממשלה בעניין תקצוב מרכזי חוסן לשנת 2025 או לחלופין לעגן את תקציב מרכזי החוסן בבסיס התקציב של משרד הבריאות החל משנת 2025. זאת, על מנת להבטיח לפחות בשלב זה את התקציב השוטף של מרכזי החוסן לשנת 2025.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו כי מרבית פעילות מרכזי החוסן בתקופת מלחמת חרבות ברזל נועדה לשם מענה זמני. מרכז החוסן לא אמור לתת מענה שוטף בתחום בריאות הנפש שכן בכך עוסקות קופות החולים שמתוקצבות בבסיס התקציב במאות מיליוני ש"ח. מרכזי החוסן אמורים לתת מענה ראשוני למניעת היווצרות פוסט-טראומה ולהחזרת האוכלוסייה לשגרה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות ולמשרד האוצר לוודא כי בתקצוב מרכזי החוסן לשנת 2024 חלוקת התקציב בין מרכזי החוסן השונים אכן נותנת מענה מיטבי לצרכים של התושבים המתגוררים בגבולות הדרומיים והצפוניים של המדינה. כמו כן, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות ולמשרד האוצר לבחון קביעת ודאות תקציבית להפעלת מרכזי החוסן, בייחוד בעיתות חירום וכן בהיבט של הוצאות המפעילים על הקמת השלוחות; הדבר מקבל משנה תוקף במרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי, שם הוקמו בעקבות המלחמה שלוחות בתחומי האשכולות, כפועל יוצא מהמודל האשכולי שלפיו הם פועלים. שלוחות אלו אמורות להמשיך להעניק שירותים לתושבי הצפון גם עם סיום המלחמה, דבר שמחייב להקצות לאורך זמן משאבים להפעלתן. כמו כן, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לעגן בבסיס התקציב המיועד לפעילות מרכזי החוסן את הכספים המיועדים למרכזי החוסן ביהודה ושומרון.

יודגש כי גם לפני מלחמת חרבות ברזל מרכזי החוסן בעוטף עזה וביהודה ושומרון עסקו במתן מענים ראשוניים לנפגעי הטראומה, זאת בשל מציאות ביטחונית של ירי ופיגועי טרור לעיתים תכופות ולמשך שנים. אם בסיום מלחמת חרבות ברזל המציאות הביטחונית תמשיך להיות כזו שתחייב התערבות של מרכזי החוסן במתן סיוע ראשוני לנפגעי הטראומה באזורים שונים בארץ, יש חשיבות גבוהה בשימור ובפיתוח יכולותיהם בתחום זה הן מבחינת התשתית האנושית והן מבחינת התשתית הפיזית.

חיזוק פעילות מרכזי החוסן ברבעון הראשון של שנת 2024

פעילות מרכזי החוסן תלויה באיתנותם הפיננסית של ספקי השירות המפעילים אותם - ובהינתן שספקים אלו הם עמותות, איתנותם תלויה במימון המדינה. כדי להבטיח את האיכות המרבית של השירותים שאותם נותנים מרכזי החוסן באמצעות ספקי השירות, במיוחד בתקופת המלחמה, יש חשיבות רבה להעברת הכספים במועד, בסמוך ככל הניתן למועד ההוצאה.

בינואר 2024 אישרה ממשלת ישראל החלטה לעניין תקצוב מרכזי החוסן לשנת 2024³⁰, ובמרץ אותה השנה אושרו למרכזי החוסן תוספות חד-פעמיות מיוחדות לתקציבים שנקבעו בהחלטת הממשלה.

נמצא כי נכון למאי 2024, משרד הבריאות טרם גיבש עם מפעילי מרכזי החוסן הסכמים להרחבת המימון. בהיעדר הסכמים אלה, מתחילת שנת 2024 הועברו למפעילי מרכזי החוסן מקדמות כדי להבטיח את פעילותם, אך בלי להסדיר מדדי בקרה להפעלת מרכזי החוסן.

מרכזי החוסן שמפעילה הקואליציה הישראלית לטראומה

בלוח 6 שלהלן מוצג ריכוז העברות התקציביות ממשרד הבריאות לקואליציה הישראלית לטראומה כמקדמה למימון פעילותה ברבעון הראשון של שנת 2024.

לוח 6: ריכוז העברות התקציביות ממשרד הבריאות לקואליציה הישראלית לטראומה כמקדמה למימון פעילותה ברבעון הראשון של שנת 2024 (במיליוני ש"ח)

מועד ההעברה	הסכום שהועבר
21.2.24	6.40
12.3.24	7.50
7.4.24	7.50

על פי נתוני הקואליציה הישראלית לטראומה, אפריל 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, אפריל 2024, העביר משרד הבריאות לקואליציה הישראלית לטראומה 21.40 מיליון ש"ח כמקדמה על פעילותה במהלך הרבעון הראשון של שנת 2024; ההעברה הראשונה הייתה בחלוף כמעט חודשיים מתחילת השנה - 21.2.24.

מרכזי החוסן שמפעיל מרכז משאבים

בלוח 7 שלהלן מוצג ריכוז העברות התקציביות למפעיל מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי ברבעון הראשון של שנת 2024.

לוח 7: ריכוז העברות התקציביות למפעיל מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי ברבעון הראשון של שנת 2024, נכון ליום 8.4.24 (במיליוני ש"ח)

הסכום הכולל של ההעברה לאשכולות	תאריכי ההעברה				גובה הסכום שהועבר לכל אשכול*
	למרכז משאבים		ממשרד הבריאות		
	מאשכול גליל מזרחי	מאשכול גליל מערבי	לאשכול גליל מזרחי	לאשכול גליל מערבי	
1.40	29.2.24	טרם הועבר	26.2.24	21.2.24	0.70
1.40	19.3.24	טרם הועבר	14.3.24	12.3.24	0.70
1.40	18.4.24	טרם הועבר	7.4.24	7.4.24	0.70

על פי נתוני אשכולות גליל מערבי וגליל מזרחי, אפריל 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* אותו הסכום הועבר לכל אחד מהאשכולות בנפרד.

נמצא כי את ההעברה הראשונה של כספי המקדמה ביצע משרד הבריאות לאשכולות רק בחלוף כחודשיים מתחילת שנת 2024, ושתי העברות נוספות בוצעו באמצע מרץ ובתחילת אפריל של אותה השנה. סך הכספים שהעביר משרד הבריאות לאשכולות עד מועד סיום הביקורת, אפריל 2024, הוא 4.2 מיליון ש"ח.

במועד סיום הביקורת, אפריל 2024, העביר אשכול גליל מזרחי למרכז משאבים את כל הסכומים שקיבל ממשרד הבריאות לשנת 2024 בסך 2.1 מיליון ש"ח בתוך ימים אחדים ממועד קבלתם.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, אפריל 2024, כחודש וחצי מאז קיבל אשכול גליל מערבי את הסכום הראשון ממשרד הבריאות, הוא לא העביר למרכז משאבים כל סכום מסך 2.1 מיליון ש"ח שקיבל במהלך התקופה.

אשכול גליל מערבי הבהיר למשרד מבקר המדינה באפריל 2024 כי הצפי להעברת כלל התקציבים כמקשה הוא אמצע מאי 2024, כנגד דרישת התשלום המפורטת שתועבר ממרכז משאבים.

יצוין כי בהבהרה שמסר מרכז משאבים למשרד מבקר המדינה בפברואר 2024 הוא ציין כי "המציאות שבה מרכזי החוסן בצפון מצופים ונדרשים לתת מענה נרחב ומשמעותי מאוד בחירום להיקף אוכלוסייה אדיר ומגוון (מעל ל-300 אלף איש) מכל הדתות והזרמים השונים", בלי לקבל התחייבות תקציבית תואמת, יוצרת מצב מסוכן שעלול לפגוע ביציבות המפעיל. עוד הוא הוסיף כי הוא מוצא את עצמו נושא בהתחייבויות כספיות של מיליוני ש"ח בטווח קצר מאוד ללא יכולת של המדינה להתחייב; גם כשהמדינה מאשרת תשלום על חלק מההוצאה, האישור "לעיתים מגיע באיחור רב", "זאת ביחד עם יציאה לפעילות בשנת 2024 בהיקף של כמיליון ש"ח (לכל מרכז חוסן) ללא אישור תקציבי או אפילו התחייבות זמנית".

מרכז משאבים הדגיש כי הוא עלול לקרוס אם לא יקבל תשלום בזמן לכיסוי הוצאותיו. כמו כן הוא ביקש למצוא דרך להתנהלות מסודרת בשעת חירום כדי לאפשר לו מצד אחד לפעול באופן מיידי עם קרות מצב חירום, ומצד שני לשמור על קיומו ועל יכולתו לתפקד במצב החירום לאורך זמן.

נכון למועד סיום הביקורת, אפריל 2024, משרד הבריאות טרם גיבש עם מפעילי מרכזי החוסן הסכמים להרחבת המימון לשנת 2024 ובהיעדר הסכמים אלה הועברו למרכזים מקדמות כדי להבטיח את פעילותם. ההעברות החלו להתבצע בחלוף כחודשיים מתחילת השנה, ובכך נפגע השירות שניתן למטופלים ורציפותו.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לגבש בהקדם הסכמים עם מפעילי מרכזי החוסן להרחבת המימון ולפעול ליעול ולהגברה של קצב העברת הכספים למימון הפעלת מרכזי החוסן כדי לשמור על איתנותם הפיננסית ובה בעת לאפשר להם מתן מענים מיטביים לאוכלוסייה שאותה הם משרתים. במקרים שבהם קיימת דרישה מהמפעילים להגשת דוחות ביצוע מפורטים כתנאי לאישור התשלומים, מוצע כי משרד הבריאות יקבע מנגנון תקצוב שיתבסס על העברת מקדמות - שמצד אחד מאפשר העברת תקציבים שיבטיחו את המשך מתן השירותים, ומצד שני מאפשר ביצוע הליכי בקרה על התקציבים שיאושרו או ביצוע קיזוזים במידת הצורך - וינחה את מרכזי החוסן ואת האשכולות בנוגע לכך.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי מפרוץ מלחמת חרבות ברזל ועד מועד מתן תשובתו באוגוסט 2024 העביר למימון פעילות מרכזי החוסן כ-74.19 מיליון ש"ח. על פי המשרד, הוא מכיר בעצימות הגוברת של פעילות מרכזי החוסן, ולאור האמור גיבש מדיניות בקרה סבירה ומידתית לטענתו. משרד הבריאות מסר עוד כי הוא פועל לקיום דו-שיח ישיר ושוטף עם מפעיל מרכזי החוסן ועם מנהלים ברשויות המקומיות הרלוונטיות לצורך הסדרה של הפעילות הכספית והתאמתה לצורך שהתעורר מאז פרוץ המלחמה. על פי התשובה, משכי הזמן הארוכים של שגרת החירום הפוקדת את מדינת ישראל מחייבים את היערכות מרכזי החוסן לפעילות בעצימות גבוהה, תוך קיומה של בקרה כספית שתאפשר את העברת הכספים. עוד מסר משרד הבריאות בתשובתו כי הנהלתו מציעה את תמיכתה בהסדרתה של הבקרה הכספית. כמו כן מסר משרד הבריאות כי הוא גיבש מסמך מפתחות תקציב חדש אשר מטרתו קביעת השירות והתעריפים החדשים והמאושרים לתשלום בהתאם לצרכים בשטח לצורך הטמעתם בהסכמים העדכניים עם מרכזי החוסן. הוא הוסיף כי הוא פועל להשלים את ההליך המרכזי של הרחבת ההתקשרות מול ועדות המכרזים, ובהמשך הוא יפעל להחתמת מפעילי מרכזי החוסן על חוזי התקשרות עדכניים. כמו כן, מאז הרחבת תקציבי מרכזי החוסן הוא הגדיל באופן יחסי את המקדמה שמועברת לספקים, המאפשרת את מימון פעילות מרכזי החוסן ויכולתו של משרד הבריאות להתחשב בעתיד במקום בו יידרש החזר כספי.

עיגון תקציבי מרכזי החוסן בבסיס התקציב של משרד הבריאות

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת משנת 2021 נקבע כי מאחר שמקורו העיקרי של תקציב מרכזי החוסן הוא בהקצאה תקציבית של כמה משרדי ממשלה, ומאחר שאין מדובר בהקצאה קבועה הנמצאת בבסיס תקציבם השוטף של אותם המשרדים, יש צורך בניהול משא ומתן מדי שנה או שנתיים בין המשרדים בנוגע להמשך התקצוב, להיקפו ולעיגונו מחדש מדי שנה בהחלטות ממשלה. מצב זה מעורר לא אחת קשיים שכן המשרדים הנוגעים בדבר דורשים לעיתים לצמצם את השתתפותם במימון מרכזי החוסן או אף להפסיקה כליל. התנהלות זו מעוררת חוסר ודאות בניהולם התקציבי של מרכזי החוסן ומביאה לקשיים בתפעולם, לעיתים עד כדי חשש מפני סגירתם.

הליקוי מהדוח הקודם: עד מועד סיום הביקורת בנובמבר 2020 לא עוגן תקציב מרכזי החוסן בבסיס התקציב של מי ממשרדי הממשלה, ובשנים 2017 עד 2019 נדרש איגום תקציבי שנתי ממשרדי הממשלה לצורך הפעלתם של המרכזים.

ההמלצה מהדוח הקודם: כדי ליעל את תהליכי התקצוב של מרכזי החוסן ולהבטיח את פעילותם הסדירה, משרד מבקר המדינה המליץ למשרד האוצר לבחון קביעת מסגרת תקציבית שנתי לכל מרכזי החוסן, שתעגן בבסיס התקציב של אחד ממשרדי הממשלה הרלוונטיים לפעילות המרכזים, וכן לבחון קביעת מנגנון לעדכון התקציב.

ביקורת החשבון

בביקורת עלה כי בשנים 2021 עד 2024 משרד האוצר קיים דיונים, בעיקר טלפוניים, עם משרד ראש הממשלה ומשרד הבריאות בנושא עיגון תקציבי מרכזי החוסן בבסיס התקציב.

במהלך הכנת החלטת הממשלה לתקצוב מרכזי החוסן לשנת 2022 ציין נציג משרד ראש הממשלה ביוני 2022 כי המשמעות של ריכוז התקציב בבסיס התקציב של משרד הבריאות היא ש"לא מקושרים יותר כסף מכל משרד... אין בכוונתנו לחדש מידי שנה החלטה ושוב להביא כסף ממשרדים". כמו כן, באותה ההתכתבות הוא ציין כי זו הייתה אחת ההמלצות העיקריות במסגרת הביקורת הקודמת של משרד מבקר המדינה. זאת ועוד, בדברי ההסבר לטיטת הצעת המחליטים שהייתה בשלבי ניסוח צוין כי היעדר עיגון תקציבי מרכזי החוסן בבסיס התקציב של משרד הבריאות מביא לכך ש"מידי שנה או שנתיים יש צורך לאגם תקציבים לטובת המשך הפעלת מרכזי החוסן. הדבר יוצר חוסר ודאות תקציבי, בעיות תפעול וחשש מפני סגירת המרכזים". בדברי ההסבר להצעת המחליטים שהועלתה לדיון בישיבת הממשלה צוין כי במסגרת דיוני התקציב וההיערכות לשנת 2024 תיבחן האפשרות לעגן את תקציב כלל מרכזי החוסן בבסיס התקציב של משרד הבריאות.

בדיון שהתקיים בוועדת הבריאות של הכנסת ביולי 2023 הנחתה ועדת הבריאות את משרד הבריאות ואת משרדי הממשלה האחרים שמתקצבים את מרכזי החוסן לעגן בבסיס התקציב

של משרד הבריאות את כל התקצוב של מרכזי החוסן כדי לייעל ולשפר את תקצוב המרכזים ופעילותם³¹. זאת ועוד, במהלך הדיון נציגת הקואליציה הישראלית לטראומה העלתה את הבעייתיות הטמונה בכך שחלק מהתקציבים שמוקצים לחלק ממרכזי החוסן, למשל במסגרת הסכמים קואליציוניים, מועברים אליהם באמצע השנה, דבר שמקשה לנצל את התקציבים האלה עד סוף השנה הקלנדרית. בסיכום הדיון שקיימה ועדת ההיגוי העליונה כשבוע לאחר מכן צוין כי יש לקדם את העברת כלל תקציבי המשרדים השותפים לבסיס התקציב של משרד הבריאות

בדיוני התקציב לשנים 2023 - 2024 שהתקיימו במהלך המחצית הראשונה של שנת 2023 ובמסגרת דיונים שהתקיימו בחודשים יולי-ספטמבר 2023 לקראת החלטת הממשלה על תקצוב מרכזי החוסן לשנת 2024, פעל משרד ראש הממשלה לקידום עיגון תקציבי מרכזי החוסן בבסיס התקציב של משרד הבריאות, בין השאר באמצעות השגת הסכמתם למהלך של המשרדים המשתתפים במימון. אולם רק ארבעה מתוך תשעה משרדים (משרד הבריאות, משרד האוצר, משרד ראש הממשלה והמשרד לביטחון לאומי) נתנו את הסכמתם לאגף התקציבים במשרד האוצר כי התקציבים המיועדים למרכזי החוסן שנקבעו בהחלטות הממשלה יעוגנו בבסיס התקציב של משרד הבריאות ולא בתקציבי משרדיהם.

בסופו של דבר עוגן בבסיס התקציב של משרד הבריאות לשנת 2023 רק התקציב שהוקצה למשרד הבריאות עצמו - בתקציבו לשנת 2023 היו רשומים 7.35 מיליון ש"ח למרכזי החוסן; כמו כן, רק תקציבי משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד הבריאות עצמו שנועדו להפעלת מרכזי החוסן בשנת 2024 עוגנו בבסיס התקציב של משרד הבריאות. משרד הביטחון, משרד הרווחה, משרד העלייה והקליטה, משרד החינוך ומשרד הפנים לא נתנו את הסכמתם לאגף התקציבים במשרד האוצר כי התקציבים המיועדים למרכזי החוסן שנקבעו בהחלטות הממשלה יעוגנו בבסיס התקציב של משרד הבריאות ולא בתקציבי משרדיהם.

הועלה כי המשרד לביטחון לאומי אומנם פעל לעיגון התקציבים כאמור, אך בשל בעיה טכנית לא עוגן סכום זה בתקציב משרד הבריאות לשנת 2024. על פי הבהרת משרד האוצר למשרד מבקר המדינה מאפריל 2024, ועדת ההיגוי העליונה פועלת בשיתוף משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר לעיגון כלל התקציבים המיועדים למרכזי החוסן בהחלטות הממשלה בבסיס התקציב של משרד הבריאות.

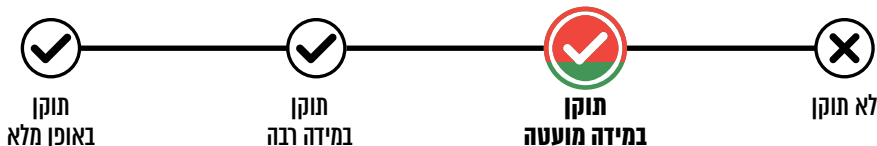
בביקורת הקודמת עלה כי עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2020, לא עוגן תקציב מרכזי החוסן בבסיס התקציב של מי ממשרדי הממשלה. במועד סיום ביקורת המעקב, אפריל 2024, בחלוף כשלוש שנים מפרסום הדוח הקודם, ולמרות הניסיונות לעגן את תקציבי מרכזי החוסן בבסיס התקציב של משרד הבריאות, אגף התקציבים במשרד האוצר לא קבע מסגרת תקציבית שנתית לכל מרכזי החוסן שתעוגן בבסיס התקציב של משרד הבריאות ולא בתקציבי משרדי ממשלה אחרים, זאת בין היתר בשל התנגדות חלק ממשרדי הממשלה למהלך. כתוצאה מכך בבסיס התקציב של משרד הבריאות לשנת 2024 עוגנו 14.16 מיליון ש"ח מסך של 30.64 מיליון ש"ח שהוקצו למרכזי החוסן בהחלטת הממשלה³² מינואר 2024 (כאמור, לא כולל את התוספות שניתנו לצורך ההתמודדות עם צורכי המלחמה) - רק כ-46.2%

31 פרוטוקול מס' 72 מיישיבת ועדת הבריאות של הכנסת שהתקיימה ב-3.7.23, עמ' 37.

32 החלטת ממשלה 1233 (7.1.24).

מכלל התקציב; מדובר בתקציבי משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד הבריאות עצמו. שאר הסכום נשאר רשום בתקציבי משרד הביטחון, משרד הרווחה, משרד העלייה והקליטה, המשרד לביטחון לאומי, משרד החינוך ומשרד הפנים. הדבר יוצר אי-ודאות תקציבית ובעיות תפעול בקרב מרכזי החוסן ועלול להביא לפגיעה בשירות הניתן על ידם ואף לסגירתם.

מידת תיקון הליקוי



משרד הבריאות מסר בתשובתו כי הוא עושה כל העת את כל שביכולתו כדי להביא משרדי ממשלה נוספים לעגן את חלקן במימון מרכזי החוסן בבסיס התקציב שלו, זאת, בין השאר, באמצעות מגעים שהיו עם לשכות מנכ"לי המשרדים הרלוונטיים ויחידות תקציביות של אותם המשרדים.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי עיגון תקציב מרכזי החוסן בבסיס התקציב של משרד הבריאות נחוץ כדי להבטיח את פעילותם הסדירה של המרכזים, את ייעול הליכי התשלומים ואת יצירת הוודאות התקציבית מול המפעילים. לצד זאת, יש להבטיח את מחויבות חברי ועדת ההיגוי העליונה להפעלת מרכזי החוסן ואת שיתוף הפעולה בין החברים, גם ללא תלות באופן תקצוב המרכזים על ידי כל אחד מהמשרדים. לצד עיגון תקציב המרכזים בבסיס התקציב של משרד הבריאות, משרד ראש הממשלה רואה חשיבות ביצירת מנגנון עדכון התקציב בהתאם לצרכים העולים מהשטח.

המשרד לביטחון לאומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 כי הוא תומך בעיגון מסגרת תקציבית שנתית לכל מרכזי החוסן בבסיס התקציב של משרד הבריאות. לדעת המשרד לביטחון לאומי, משום שהחלטת הממשלה בנושא תקצוב מרכזי החוסן היא שנתית, אין זה נכון להעביר באופן קבוע תקציב מהמשרד לביטחון לאומי למשרד הבריאות. עוד ציין כי החלטת הממשלה על תקצוב מרכזי החוסן התקבלה בינואר 2024, והוא התחייב להעביר למשרד הבריאות את חלקו במימון המרכזים בהקדם האפשרי.

משרד העלייה והקליטה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2024 כי הוא אומנם רואה בהשתתפות במימון מרכזי החוסן אמצעי ששומר על יכולתו לפקח על השירותים שהעולים החדשים מקבלים ממרכזי החוסן, אך אם משרד האוצר יעגן את חלקו של משרד העלייה והקליטה בבסיס התקציב שלו, הוא ישקול בחיוב את "העברת התקציב לבסיס התקציב של משרד הבריאות".

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 כי ראוי שהחלטה על העברת תקציבי בסיס משרד למשרד והצגת הפעילות של מרכזי החוסן יעלו על סדר היום ויידונו בפני פורום מנכ"לי משרדי הממשלה, בצוותא עם משרד האוצר, באופן מקצועי ומעמיק, ושבדיון זה תתקבל ההחלטה.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2024 לעניין התקציב כי הוא יעביר את חלקו כמדי שנה בהתאם להחלטת הממשלה.

משרד הביטחון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 כי הוא עיגן בבסיס תקציבו את סכום ההשתתפות שנקבע לו בהחלטת הממשלה למימון פעילות מרכזי החוסן לשנת 2023 (5.3 מיליון ש"ח), ובחודש דצמבר הוא העביר את הסכום למשרד הבריאות. עם קבלת החלטת הממשלה מינואר 2024 למימון פעילות מרכזי החוסן בשנת 2024 משרד הביטחון עיגן בבסיס תקציבו גם את סכום ההשתתפות לשנה זו. המשרד אף ציין כי בינואר אותה השנה הוא החל בתהליך תיאום ההשתתפות שלו במימון, אך המהלך לא יצא לפועל לבסוף. כמו כן, משרד הביטחון רואה חשיבות רבה בכך שתיקבע מסגרת תקציבית שנתית לכלל מרכזי החוסן, שכן עד כה משרד הביטחון הקצה תקציבים למימון פעילות מרכזי החוסן על חשבון מימון פעולות אחרות; משרד הביטחון מבקש שהדבר ייעשה במסגרת תוספת תקציבית למשרדו. הוא הוסיף כי במרוצת השנים הוא עמד בהתחייבויותיו להעברת תקציבים עבור מרכזי חוסן.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מכיוון שהחלטות הממשלה תחומות בזמן הרי שאין לדעתו מקום לבצע העברה למשרד הבריאות בבסיס התקציב; העברת התקציב מתבצעת בהתאם לתקופת החלטה ובהתאם לחלקו של המשרד במימון פעילות המרכזים כפי שמצוין בהחלטה עבור כל תקופה.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו כי עיגון התקציבים של מרכזי החוסן בבסיס התקציב של משרד הבריאות מחייב את הסכמת משרדי הממשלה השותפים למימון פעילות המרכזים. על פי אגף התקציבים, כל עוד משרדי הממשלה טרם נתנו את הסכמתם לעגן את חלקם במימון בבסיס התקציב של משרד הבריאות, לא יהיה ניתן ליצור ודאות תקציבית למימון פעילות מרכזי החוסן.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת ההיגוי העליונה ולאגף התקציבים במשרד האוצר כי עליהם לקבוע בשיתוף עם משרד ראש הממשלה מסגרת תקציבית שנתית לכל מרכזי החוסן, שתעוגן בתקציב הבסיס של משרד הבריאות, ובכך לייעל ולשפר את תקצוב מרכזי החוסן ופעילותם. על משרד הביטחון, משרד הרווחה, משרד העלייה והקליטה, משרד החינוך ומשרד הפנים לפעול מול אגף התקציבים במשרד האוצר כך שניתן יהיה לעגן בבסיס התקציב של משרד הבריאות את התקציבים המיועדים למרכזי החוסן שנקבעו בהחלטות הממשלה באופן שיצור ודאות תקציבית.

התאמת תקציבי מרכזי החוסן לצרכיהם, תוך העברתם ממשרד הבריאות למפעיליהם ללא עיכובים, היא מהתנאים הבסיסיים להבטחת תפקודם התקין של המרכזים. על משרד הבריאות, בשיתוף עם אגף התקציבים במשרד האוצר ועם שאר הגורמים החברים בוועדת ההיגוי העליונה, לקבוע מנגנון שיאפשר את תקצובם התקין של מרכזי החוסן.

משרד הבריאות נמאסדד

בקרת משרד הבריאות על פעילות מרכזי החוסן

אישור תוכניות העבודה של מרכזי החוסן

הביקורת הקודמת

על פי נוהל הפעלת מרכזי החוסן, על הגוף המפעיל את מרכזי החוסן להעביר לאישור משרד הבריאות תוכניות עבודה מפורטות, עבור כל מרכז חוסן בנפרד, ועל משרד הבריאות לרכז ולהעביר את תוכניות העבודה להערות חברי ועדת ההיגוי העליונה.

הליקוי מהדוח הקודם: עד לסיום תקופת הביקורת בנובמבר 2020 לא העביר משרד הבריאות את תוכניות העבודה של מרכזי החוסן לדיון בוועדת ההיגוי העליונה.

ההמלצה מהדוח הקודם: על משרד הבריאות לפעול כנקבע בנוהל ולהעביר את תוכניות העבודה של מרכזי החוסן להערות חברי ועדת ההיגוי העליונה, כדי לטייב את תכנון העבודה במרכזי החוסן.

בתשובתו לדוח הקודם מסר משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת ועדת ההיגוי העליונה אישרה את תוכניות העבודה לשנת 2021, וכי נמסר דיווח לכלל חברי הוועדה על ביצוע התוכניות בשנת 2020. בדיווח על תיקון הליקויים שמסר משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2021 צוין כי הוועדה מקבלת דיווח על ביצוע תוכניות העבודה המשמש בקרה על הפעילות. נוסף על כך מתקיימות ישיבות עם כל השותפים אחת לרבעון, ומוגש דיווח רבעוני לחברי הוועדה.

ביקורת המעקב

מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי, שהוקמו בשנת 2021 והועברו לאחריות משרד הבריאות בסוף יוני 2023, אינם מוזכרים בנוהל הפעלת מרכזי החוסן משנת 2017. עם זאת, בהסכמי ההתקשרות בין משרד הבריאות לאשכול גליל מערבי ואשכול גליל מזרחי משנת 2023 להפעלת מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי עוגנה הדרישה להעביר את תוכנית העבודה לידי משרד הבריאות. זאת, כחלק מההחלטה להעביר את מרכזי החוסן לחסותו של משרד הבריאות וועדת ההיגוי העליונה.

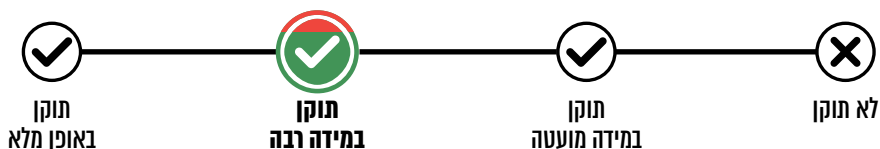
משרד הבריאות מסר לצוות הביקורת בפברואר 2024 כי ועדת ההיגוי העליונה מאשרת את תוכניות העבודה של כל מרכזי החוסן וכן את ביצוע תוכניות העבודה שלהם בסוף כל שנה, כנקבע בנוהל הפעלת מרכזי החוסן ובהסכמי ההתקשרות עם אשכול גליל מערבי ואשכול גליל מזרחי.

משרד הבריאות העביר למשרד מבקר המדינה ביוני 2024 את אישורי תוכניות העבודה לשנים 2023 ו-2024 שניתנו לקואליציה הישראלית לטראומה המפעילה את מרכזי החוסן בדרום

וביהודה ושומרון; בשל בעיות תיעוד לא נשמרו בידי אישורי התוכניות לשנת 2022. כמו כן, משרד הבריאות לא העביר את אישורי תוכניותיו של מרכז משאבים שפעילותו הועברה תחת פיקוח משרד הבריאות כבר באמצע שנת 2023.

בביקורת הקודמת עלה כי אף שנוהל הפעלת מרכזי החוסן קובע שעל הגוף המפעיל את מרכזי החוסן להעביר לאישור משרד הבריאות תוכניות עבודה מפורטות עבור כל מרכז חוסן בנפרד, ועל משרד הבריאות לרכז ולהעביר את תוכניות העבודה להערות חברי ועדת ההיגוי העליונה, משרד הבריאות לא העביר את תוכניות העבודה של מרכזי החוסן לדיון בוועדת ההיגוי העליונה. בביקורת המעקב עלה כי משרד הבריאות אישר את תוכניות העבודה של הקואליציה הישראלית לטראומה לשנים 2023 ו-2024. אולם אין בידי משרד הבריאות אישורים לתוכניות העבודה של הקואליציה הישראלית לטראומה לשנת 2022 ושל מרכז משאבים לשנים 2023 ו-2024.

מידת תיקון הליקוי



על ועדת ההיגוי העליונה לדון בתוכניות העבודה של כל מפעילי מרכזי החוסן ולאשרן, להעביר את האישורים למפעילי מרכזי החוסן ולשמור את התיעוד למתן האישורים כאמור.

מרכז משאבים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 כי התוכנית לחציון השני של שנת 2023 ולשנת 2024 הייתה צפויה להיות מאושרת אחרי חגי תשרי של שנת 2023, אך בעקבות פרוץ המלחמה התוכנית השתנו. בסופו של דבר מרכז משאבים שלח את תוכנית העבודה לשנת 2024 לוועדת ההיגוי העליונה והציג אותה בפניה. בסוף אפריל 2024 אישרה הוועדה את התוכנית, אולם פרוטוקול הדיון עם אישור התוכנית לא הועבר למרכז משאבים.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי כל תוכניות העבודה הוגשו על ידי משרד הבריאות לוועדת ההיגוי העליונה ואושרו על ידה. גם משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי תוכניות העבודה של כל מפעילי מרכזי החוסן אושרו בוועדת ההיגוי העליונה.

הבקרה המקצועית והתקציבית על פעילות מרכזי החוסן

הביקורת הקודמת

על פי נוהל הפעלת מרכזי החוסן, משרד הבריאות יוכל לבצע ביקורת, מתוכננת או לא מתוכננת - לפי שיקול דעתו, בכל אחד ממרכזי החוסן, לבחינת עמידת הספק בדרישות הנוהל ובכלל זה לבחון רשומות של מטופלים במרכז כדי לוודא את נאותות השירות. כמו כן, הנוהל מטיל על משרד הבריאות אחריות להעביר סיכום בקרה שנתית במרכזי החוסן, לרבות לעניין מיצוי תקציבים, לכל חברי ועדת ההיגוי העליונה. עוד על פי הנוהל, על נציג משרד הבריאות לקיים ישיבות שוטפות עם בעלי תפקידים ניהוליים של הספק אחת לחודש לפחות.

הליקוי מהדוח הקודם: הביקורת הקודמת העלתה כי משרד הבריאות מבצע לעיתים ביקורות במרכזי החוסן, אולם אין לו דוחות הנוגעים לביקורות אלו, וכי סיכומי בקרה שנתיים לא הועברו על פי נוהל הפעלת מרכזי החוסן לוועדת ההיגוי העליונה. משרד הבריאות ציין כי יש לו מחסור בכוח אדם, וכי נעשו בשנים האחרונות פניות לחיזוק כוח האדם בתחום מצבי חירום.

ההמלצה מהדוח הקודם: על משרד הבריאות לפעול להכנת דוחות בקרה ופיקוח וסיכומי בקרה שנתיים הכוללים מיצוי תקציבים ולהעבירם לחברי ועדת ההיגוי העליונה, בהתאם לנהליו. נוסף על כך המליץ משרד מבקר המדינה למשרד הבריאות לגבש תוכנית פיקוח ובקרה ולבחון את הקצאת כוח האדם הנדרש ליישומה.

מתשובת משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה לביקורת הקודמת ומהמסמכים שצורפו אליה עלה כי לאחר סיום תקופת הביקורת החל משרד הבריאות להעסיק מתמחה לכלכלה לביצוע בקרה כספית על מרכזי החוסן, ותוצאות הבקרה יוצגו לוועדת ההיגוי העליונה. נוסף על כך עלה מהתשובה כי משרד הבריאות מתכנן להעסיק עובד שיתמקד בהפעלה ובבקרה של מרכזי החוסן.

ביקורת המעקב

בביקורת עלה כי לא קיימים הליכי בקרה סדורים במרכזי החוסן בשל מחסור בכוח אדם באגף לבריאות הנפש במשרד הבריאות. עם זאת, אחת לחודשיים השתתפה מנהלת מחלקת אוטיזם וטראומה נפשית באגף במפגשים עם מנהלים קליניים ומנהלי מרכזי החוסן, ובהם הועלו "סוגיות הדורשות פתרון, דיוק ותיקון", כגון בחירת סוגי ההכשרות המתאימות, שימור הצוות, דיוק הקריטריונים לקליטת מטופלים במפגשי הערכה ראשוניים (להלן - אינטייק) וכדומה, אך לא הוכנו סיכומים למפגשים אלה. כמו כן, אחת לחודשיים התקבלו ממפעילי מרכזי החוסן דיווחים על אירועים מיוחדים ודיווח שוטף על ביצוע תוכניות העבודה.

בשנים 2021 עד 2023 יזם משרד הבריאות בקרה כספית אחת במרכזי החוסן, והיא נעשתה על המחצית הראשונה של שנת 2020. במסקנות הבדיקה נקבע כי החוסר במערך בקרה כספית צמוד לגבי הפעלת מרכזי החוסן ניכר בהיבטים רבים, ובהם חלוקת תקציב שרירותית, אשר ברוב המרכזים שנבדקו מביאה לחריגה בסכומים שהוקצבו. עוד צוין במסקנות הבדיקה היעדר המעקב במשרד הבריאות אחר תוכניות העבודה המועברות אליו; הרישום החשבונאי

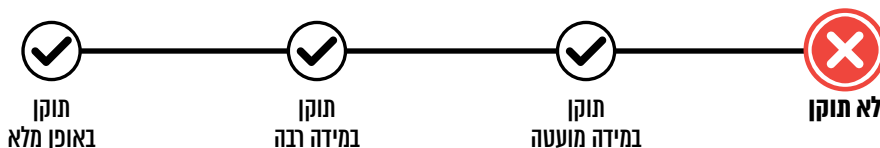
הוגדר כ"עצל"; והומלץ למשרד הבריאות להבנות מערך בקרה כספית בתוך אגף בריאות הנפש מדי חציון.

בהבהרה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2024 ציין משרד הבריאות כי הוא החליט להקצות משרד רואי חשבון לביצוע בקרה כספית על פעילות מרכזי החוסן, אך נכון למועד מתן התשובה טרם הוחל בהליך הבקרה הכספית. עוד הועלה כי טרם גובשה מתכונת לביצוע בקרה מקצועית על פעילות מרכזי החוסן, לרבות אופן ביצוע הבקרה, תדירותה וחלוקת תחומי הבקרה בין משרדי הממשלה השונים.

מרכז משאבים ציין באפריל 2024 כי משרד הבריאות לא מסר לו נהלים לדיווח כספי - לא ברמה הרבעונית ולא ברמה השנתית.

בביקורת הקודמת עלה כי למרות שנוהל הפעלת מרכזי החוסן קובע כי משרד הבריאות יוכל לבצע ביקורת, מתוכננת או לא מתוכננת - לפי שיקול דעתו, בכל אחד ממרכזי החוסן, לבחינת עמידת הספק בדרישות הנוהל ובכלל זה לבחון רשומות של מטופלים במרכז כדי לוודא את נאותות השירות, משרד הבריאות ביצע לעיתים ביקורות במרכזי החוסן, אולם לא היו ברשותו דוחות הנוגעים לביקורות אלו, וסיכומי בקרה שנתיים לא הועברו על פי נוהל הפעלת מרכזי החוסן לוועדת ההיגוי העליונה. בביקורת המעקב עלה שהליקוי לא תוקן. נמצא כי בשנים 2021 עד 2023 משרד הבריאות לא קיים הליכי בקרה סדורים במרכזי החוסן במתכונת שנקבעה בנוהל הפעלת מרכזי החוסן, ובארבע השנים האחרונות שקדמו למועד סיום ביקורת המעקב, אפריל 2024, הוא ביצע רק בקרה כספית אחת למחצית הראשונה של שנת 2020.

מידת תיקון הליקוי



על משרד הבריאות לגבש מנגנוני בקרה סדורים על פעילות מרכזי החוסן, הן בהיבט הכספי והן בהיבט המקצועי, כדי להבטיח מתן שירות איכותי לציבור, תוך ניצול יעיל של המשאבים המוקצים למרכזים. כמו כן על משרד הבריאות להקפיד לתעד את כלל הבקורות שהוא מבצע במרכזי החוסן, בין היתר כדי לאפשר מעקב ובקרה בנוגע לליקויים שהועלו בפעילות המרכזים.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי נכון למועד מתן תשובתו באוגוסט 2024 הוא מקים ועדות מחוזיות למרכזי החוסן שחלק מתפקידן יהיה לבצע בקרה מקצועית.

דיווחי תמונת המצב של חפטיילי מרכזי החוסן למשרד הבריאות מפרוץ מלחמת חרבות ברזל

הנחיות משרד הבריאות

בחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021, נקבעו מספר עקרונות מנחים לאסדרה מיטבית, וביניהם העיקרון לפיו תהליך גיבוש האסדרה וקביעתה יתבססו במידה מספקת על נתונים הנוגעים לעניין. מטבע הדברים, מאסדר שאמון על פיקוח ובקרה על הגופים שאותם הוא מפעיל, חשוב שיהיו בידי דוחות ביצוע שמהם ניתן יהיה ללמוד על המצב בשטח, על הצרכים העדכניים שעולים מהשטח ועל התקלות והליקויים שמחייבים תיקון. דוחות מפורטים דיים מאפשרים ניתוח איכותי של התוצאות. זאת ועוד, במקרה שבו קיימים כמה גופים שפעילותם דומה, הדוחות מאפשרים השוואה בין פעילותם כדי ללמוד על מידת ההצלחה ועל הצרכים של כל גוף לעומת הגופים האחרים.

בנוהל הפעלת מרכזי החוסן נקבע כי הגוף שמפעיל את מרכזי החוסן ישלח אחת לרבעון דוח תמונת מצב של מרכזי החוסן בעוטף עזה, לנציג משרד הבריאות, אשר יעביר אותו לשאר השותפים לפרוייקט. על פי הנוהל, דוח תמונת מצב מתאר באופן מילולי את מצב מרכזי החוסן בעת כתיבת הדוח. הדוח יכול פירוט של מימוש התקציבים, הצרכים, הפערים, ההצלחות וכד' של מרכזי החוסן.

בהבהרות שמסר משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה באפריל וביוני 2024 צוין כי בימים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל הוא הנחה בעל פה את מרכזי החוסן למסור לו דוחות תמונת מצב, אך אין בידי את המועד המדויק של ההנחיה.

נמצא כי אומנם משרד הבריאות קבע מסגרת דיווח מחייבת לגופים המפעילים את מרכזי החוסן בעוטף עזה, אך הנוהל אינו מתייחס לדיווחים על תמונת המצב של מרכזי החוסן ביהודה ושומרון ובצפון וכן של מרכז החוסן הבדואי. כמו כן, אין התייחסות לתדירות העברת הדיווחים במצבי חירום, כמו זה שעיימו מתמודדת מדינת ישראל מפרוץ מלחמת חרבות ברזל. נוסף על כך, לא נקבעה תבנית דיווח אחידה שמאפשרת את השוואת המצב בין מרכזי החוסן השונים.

הועלה כי בטיטת נוהל מעודכן להפעלת מרכזי החוסן שהכין משרד הבריאות ושהופסק הטיפול בה אחרי פרוץ המלחמה, צוין כי יש צורך לקבוע פורמט אחיד לדיווחים. כמו כן, באותה הטיטת נקבעה מסגרת הדיווחים בשעת חירום, ולפיה בשעת חירום או במצב מיוחד בעורף ימסור הגוף המפעיל דיווח יומי לחמ"ל משרד הבריאות עד השעה 17:00 או "לפי שעון מלחמה"³³, וכן תיקבע מתכונת דיווח אחידה. זאת ועוד, בהסכם התקשרות בין משרד הבריאות לאשכול גליל מערבי מיוני 2023 (להלן - ההסכם מיוני 2023) נקבע כי בשעת חירום ימסר דיווח אחת ליום בשעה 18:00, או בשעה שתיקבע על ידי המשרד, בהתאם למצב, על פי פורמט שמשרד הבריאות יעביר לנותן השירות.

עוד הועלה כי מתחילת נובמבר 2023 משרד הבריאות מפתח בשיתוף גופים מקצועיים בתחום הדיגיטציה לוח מחוונים ניהולי (להלן - דשבורד) למנכ"ל משרדי הממשלה המעורבים בליווי הפעלת מרכזי החוסן. על פי משרד הבריאות, בכוונתו לקבל מדי חודש את הנתונים כדי לעקוב אחר התפתחות תמונת השירותים והצרכים. עוד על פי המשרד, דיווח הנתונים בדשבורד יהיה חלק מדיווח תמונת המצב, והוא יצורף אליו אחת לשבועיים או חודש. הנוסח האחרון של הדיווח הראשון לדשבורד כלל נתוני השוואה לגבי הטיפולים, החוסן הקהילתי והחוסן הרשותי-ארגוני מאוקטובר ועד דצמבר 2023 בהשוואה לשנה הקודמת (2022). הועלה כי הדשבורד נמצא בשלבי הטמעה, ועבודתו הסדורה מתוכננת ליוני 2024.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת, אפריל 2024, משרד הבריאות לא סיים את הכנתו של נוהל הפעלת מרכזי חוסן מעודכן ואת עבודת פיתוח הדשבורד, שיש בהם כדי להסדיר את הליכי הדיווח הנדרשים ממרכזי החוסן, במיוחד בעיתות חירום. על כן, בפועל במועד סיום הביקורת לא היה למשרד הבריאות נוהל להפעלת מרכזי החוסן בשעת חירום, וכן לא היה לו כלי ספרתי (דיגיטלי) לניהול השליטה על מרכזי החוסן שיוכל לספק תמונת מצב עדכנית בנושא מתן השירות לאוכלוסייה.

במצבי חירום, כמו זה שעיימו מתמודדת מדינת ישראל מפרוץ מלחמת חרבות ברזל, ובהם האירועים מתפתחים במהירות רבה והמצב משתנה מרגע לרגע, חשוב ביותר כי ייקבע מנגנון דיווח תדיר על פעילות מרכזי החוסן, תוך מציאת האיזון הראוי מול העומס שהדבר עלול להטיל על הגוף המדווח. יצירת מערכת דיווחים ספרתית אחידה שמחוברת למאגרים של הגוף המפוקח יכולה לייעל את התהליך ואף לאפשר ביצוע ניתוחים וליצור חלק מהמידע באופן אוטומטי ללא התערבות אדם. בהיעדר מידע עדכני מהשטח נפגעת יכולתו של משרד הבריאות ללמוד על צורכי האוכלוסייה לשירותי מרכזי החוסן, ובכך עלולה להיפגע יכולתו לקבל החלטות חיוניות לגבי הפניית משאבים וחלוקתם המיטבית בין מרכזי החוסן השונים ומפעיליהם. הדבר מעמיד בסכנה את האיכות ואת מגוון השירותים המסופקים לציבור על ידי מרכזי החוסן.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לפעול להשלמת כלי ניהולי ספרתי לניהול השליטה והבקרה על מרכזי החוסן ולקבוע בנוהל עדכני את התדירות והמתכונת של דיווחי תמונת המצב שעל מפעילי מרכזי החוסן למסור לו במצבי חירום כדי לאפשר מעקב שוטף על מצב מרכזי החוסן וצרכיהם ולאפשר למקבלי החלטות קבלת החלטות מבוססת נתונים עדכניים.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי עדכון נוהל הפעלת מרכזי החוסן ובניית הדשבורד נמצאים לקראת הסיום. הוא ביקש לציין כי השינוי הדרמתי במבנה העבודה של מרכזי החוסן לאור פתיחת השלוחות במהלך המלחמה השפיעו על המהלך. עם "ביסוס הדשבורד" בכוונתו לפעול בשיתוף הגורמים הממשלתיים המקצועיים בתחום הדיגיטל כדי לשפר את יכולת שליפת הנתונים ממערכות מפעילי מרכזי החוסן וכן לפעול לשיפור איכות הנתונים במערכותיהם. כמו כן, משרד הבריאות השיב כי הוא יפעל לפיתוח תבנית דיווח אחידה.

מסירת הדיווחים של מרכזי החוסן

מפעיל מרכזי החוסן בדרום מסר את הדיווח הראשון לגבי מצב מרכזי החוסן בדרום כבר בחלוף כשש שעות מפרוץ מלחמת חרבות ברזל - בשעה 12:30 בצוהריים של יום המתקפה. הדיווח התקופתי הראשון ממפעילי שני מרכזי החוסן בצפון הוכן כבר ב-8.10.23, עם תחילת הלוחמה שם, והדיווח היומי נמסר ב-9.10.23.

הדיווח האחרון לשנת 2023 שמסר אחד ממפעילי מרכזי החוסן היה בסוף נובמבר 2023; בינואר 2024 הוא מסר דוח תמונת מצב של מרכזי החוסן לציון מאה ימי לחימה. הדיווח האחרון של מפעיל אחר לשנת 2023 נמסר בסוף דצמבר 2023.

מבחינת מועדי מסירת הדיווחים היומיים עולה כי מתוך 20 הדיווחים שמסר מפעיל אחד ו-10 הדיווחים שמסר מפעיל אחר, רק 6 דיווחים נמסרו באותו היום. מבחינת מועדי מסירת הדיווחים התקופתיים עולה כי לא היה תיאום - לא באורך התקופה ולא במועדים שלגביהם דווח.

זאת ועוד, מניתוח תוכן הדיווחים עולה כי הדיווחים שנמסרו נוסחו במתכונות שונות, ללא תבנית אחידה.

נמצא כי בהיעדר הנחיות ברורות ואחידות של משרד הבריאות לעניין תדירות מסירת דיווחי המפעילים ונוסחם התקבלו במשרד הבריאות דיווחים במתכונות ניסוח שונות, הן דיווחים יומיים והן תקופתיים.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי במשך תקופה מסוימת מפרוץ המלחמה התקיימו מדי בוקר מפגשי תמונת מצב עם הגופים המפעילים, ולאחר זמן מה צומצמה תדירות המפגשים לפעמיים בשבוע. מפגשים אלו היו מפגשי עדכון ועמידה על צרכים שוטפים. עוד צוין כי עומסי העבודה השוטפת והזמינות הנמוכה של כוח האדם העיבו בחלק מהזמן על היכולת לקיים דיווחים יומיים ושבועיים, ולכן דיווחי תמונת המצב היומיים והשבועיים איפשרו למשרד הבריאות להשלים את התמונה.

מומלץ כי משרד הבריאות יסדיר את מתכונת הדיווח של מרכזי החוסן בשעת חירום, שתאפשר קבלת תמונת מצב כוללת ארצית, וכן יפעל לקבלת הדיווחים.

קביעת מסגרות שיתוף פעולה בין כלל הגורמים הנוגעים לפעילות מרכזי החוסן

מסגרות לשיתוף ידע ולחידה הדדית בין מפעילי מרכזי החוסן ובין המרכזים עצמם

שיתוף פעולה ולימוד הדדי בין שני הגופים המפעילים את מרכזי החוסן במדינה ובין כלל מרכזי החוסן המופעלים על ידם חיוניים להפריה וללימוד הדדיים, להחלפת מידע וידע תאורטי ומעשי. הסדרת מסגרת שיתוף פעולה מסוג זה יכולה להיעשות אם על ידי היווצרות מסגרת שיתוף פעולה לא-רשמית בין הגופים ואם על ידי הנחיה באמצעות נוהלי הגוף המאסדר.

משרד הבריאות ציין בהבהרה למשרד מבקר המדינה, באפריל 2024, כי באופן שוטף מתקיים דיון בסוגיות שונות ומתקיימת החלפת רעיונות במסגרות האלה: ישיבות ועדת ההיגוי העליונה; ישיבות משותפות עם נציגי משרדי ממשלה בנוגע לסוגיות כמו אלימות נוער, עולים, תיאום, פעילויות רווחה וחינוך; מפגשים והתייעצויות בין המנהלים האזוריים ומנהלי מרכזי החוסן; עבודה משותפת ודיונים בנושאים שונים דרך העבודה על הדשבורד; ישיבות שצוות המשרד מקיים בין פעם לפעמיים בשבוע עם הגופים ושם מתקיימות העברת ידע ולמידה מניסיון ומתבונות.

הקואליציה הישראלית לטראומה ציינה בהבהרה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2024 כי ככלל לא מתקיימים מפגשים יזומים עם מרכז משאבים. עוד צוין כי מנהלי מרכזי החוסן שבהפעלת הקואליציה הישראלית לטראומה נפגשים באופן תדיר. לעומת זאת, המפגשים עם מנהלי מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי התקיימו במסגרת ישיבות ועדת ההיגוי העליונה או במסגרת מפגשים עם משרד הבריאות.

על פי הבהרה שמסר מרכז משאבים למשרד מבקר המדינה בפברואר 2024, נכון להקים פורום מנהלי מרכזי חוסן שייפגש בצורה "סדורה ומקצועית". לטענתו, למרות בקשות חוזרות שלו ממשרד הבריאות, מרגע הקמת מרכזי החוסן בצפון וביתר שאת מאז שאלו הועברו לפיקוח משרד הבריאות וועדת ההיגוי העליונה, לא הוקם פורום מנהלי מרכזי חוסן המשלב את מרכזי הדרום והצפון. כמו כן, מתחילת המלחמה מרכז משאבים ביקש ממשרד הבריאות שיוקם פורום כזה מתוך רצון ללמידה ולסיוע הדדי, אך הדבר לא נעשה ללא הסבר לכך. המפגשים היחידים שמתקיימים הם במסגרת עדכון ועדת ההיגוי העליונה - והם אינם כוללים הפריה ולמידה הדדית של המרכזים ומפגש של דרג מנהלי המרכזים אלא של המנהלים האזוריים או הכלליים. לדברי מרכז משאבים, היו עוד כמה מפגשים מקצועיים שמשרד הבריאות יזם עם גורם מקצועי שלשני המפעילים היה עניין לפגוש - אך אין מדובר במפגשים שהם חלק מפורום קבוע ומוסדר לצורך הפריה הדדית. כמו כן, נושא היעדר מסגרת של למידה וסיוע הדדיים והצורך בהקמת מסגרת כזו הועלו בדוח תמונת מצב שמסר מרכז משאבים למשרד הבריאות לאחר פרוץ המלחמה.

נמצא כי משרד הבריאות לא קבע מסגרת מוסדרת של מפגשי למידה והפריה הדדיים בין מפעילי מרכזי החוסן ובין מנהלי מרכזי החוסן של שני המפעילים.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי ביולי 2024 הוא קיים יום שיתוף ידע בהשתתפות כלל מנהלי מרכזי החוסן וחברי ועדת ההיגוי העליונה. לפי תשובתו, יום זה מהווה בסיס לקיום ימי שיתוף ידע של מנהלי מרכזי החוסן גם בהמשך.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לפעול להקמת מסגרת סדורה לקיום מפגשים בין מרכזי החוסן שמופעלים על ידי שני המפעילים וכן בין נציגי המפעילים עצמם כדי לאפשר למידה והפריה הדדיות, מסגרת שחשיבות קיומה הסדור גובר במיוחד בתקופות חירום ומלחמה.

הסדנת מחשקי העברת הידע על חטופלים בין מרכזי החוסן לגופים אחרים העוסקים בבריאות הנפש

על פי משרד הבריאות, שיתוף מידע רפואי בין מטפלים חיוני לצורך הבטחת איכות הטיפול ובטיחותו. אולם העברת המידע צריכה להיעשות תוך הגנה על פרטיות המידע ואבטחת המידע. על כן, כדי להבטיח את זכויות המטופלים ופרטיותם, יש מגבלות שונות, כמו מינימום הרשאות, צפייה מוגבלת בחומרים, תיעוד של כל צפייה במערכת, ובהקשר של צפייה במידע פסיכיאטרי, הוא מוצג לצפייה רק לבעלי הרשאה לבריאות הנפש ועוד.

מלבד מרכזי החוסן, המערך הטיפולי בתחום בריאות הנפש כולל גם את השירותים הפסיכולוגיים החינוכיים ברשויות המקומיות, את בתי החולים הפסיכיאטריים ואת קופות החולים.

על פי פרופ' אוריה תשבי מהחוג לפסיכולוגיה באוניברסיטה העברית, יש לבנות מסד נתונים משותף למסגרות הבריאות והרווחה כדי שאפשר יהיה לנתח נתונים על בסיס מדגמים גדולים וללמוד על יעילות הטיפולים³⁴. היעדר תיאום בין כלל העוסקים בתחום בריאות הנפש עלול לפגוע ברצף הטיפולי ולגרום לכפילות במתן הטיפול. הדבר מקבל משנה תוקף בשעת חירום, במיוחד כאשר אנשים מפונים מבתיהם ומועברים לאזורים שונים בארץ לתקופה ממושכת, ובאותם המקומות הם מקבלים טיפול - אם משלוחות של מרכזי החוסן ואם מגופים אחרים הפועלים ברשויות הקולטות.

הקואליציה הישראלית לטראומה ציינה בהבהרה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2024 כי המידע על מטופלי מרכזי החוסן אשכול שפוננו למרכזי קליטה ברחבי הארץ לא הועבר לרשות המקומית הקולטת ולא לרשות המקומית המפונה בשל היותו חסוי.

הקואליציה הישראלית לטראומה מסרה בתשובתה המשלימה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2024 (להלן - תשובה משלימה של הקואליציה הישראלית לטראומה) כי מרכזי החוסן שיתפו עם הרשויות המקומיות מידע כללי על אודות מספר המטופלים שטופלו, אך לא שיתפו אותם במידע קליני.

מרכז החוסן אשכול מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 כי בהיותו מרכז חוסן רשותי הוא

34 ד"ר א' תשבי, "היום שאחרי המלחמה: בריאות הנפש ורווחה נפשית בישראל", בתוך: מיכל אלמוג-בר, מימי אייזנשטדט, ג'וני גל (עורכים), רווחה בעקבות המלחמה (פברואר 2024), עמ' 39 - 40.

מעביר מידע לאגפי המועצה האזורית אשכול בהתאם לצורך וללא פגיעה בפרטיות המטופלים.

על פי מרכז משאבים בהבהרתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024, שלוחות מרכזי החוסן של הרשויות המפונות הנמצאות ברשויות הקולטות נמצאות בקשר עם יחידות הרווחה והשירותים הפסיכולוגיים החינוכיים של הרשויות הקולטות. עם זאת, מרכזי החוסן אינם מוסרים מידע על המטופלים לרשויות הקולטות. למטופלים שמעוניינים להמשיך את הטיפול ביחידות טיפוליות של הרשות הקולטת, המרכזים ממליצים למסור את המידע באופן עצמאי.

נמצא כי אף שלפי משרד הבריאות שיתוף מידע רפואי בין מטופלים חיוני לצורך הבטחת איכות הטיפול ובטיחותו, הוא לא נערך לעניין הצורך להעביר מידע חסוי על המטופלים בין הגופים המטפלים העוסקים בבריאות הנפש ובאילו תנאים, במיוחד במצבי חירום שבהם תושבים רבים פונו מבתיהם.

הועלה כי משרד הבריאות מקדם פרויקט להקמת מערכת ספרתית (דיגיטלית) שתאפשר קליטת נתונים מגופים שונים אך פרויקט זה נמצא בראשיתו.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו כי תקופת מלחמת חרבות ברזל הדגישה ביתר שאת את היעדר העברת המידע בין גופים רבים שעוסקים בטיפול בבריאות הנפש, דבר הגורם להיעדר תיאום לגבי הטיפול שניתן למטופל או הטיפול שנדרש לתת לו.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לפעול להסדרת אופן העברת המידע על המטופלים בין הצוותים המטפלים בתחום בריאות הנפש בגופים השונים, תוך הקפדה על זכויות המטופלים, ותוך הגנה על פרטיות המידע ואבטחת המידע. כמו כן, מומלץ כי משרד הבריאות יפעל להשקת המערכת הספרתית שעשויה לסייע בהעברת מידע על מטופלים בין העוסקים בתחום כדי לאפשר רצף טיפולי, להבטיח את איכות הטיפול ולמנוע כפילות במתן הטיפול.

מהאמור עולה כי משרד הבריאות לא קיים הליכי בקרה סדורים במרכזי החוסן במתכונת שנקבעה בנוהל הפעלת מרכזי החוסן, ולא קבע מסגרת דיווח מחייבת לכלל הגופים המפעילים את מרכזי החוסן, את תדירות העברת הדיווחים במצבי חירום ואף לא את תבנית הדיווח שתאפשר את השוואת המצב בין מרכזי החוסן השונים. הוא אף לא סיים את הכנת הנוהל המעודכן ואת עבודת הפיתוח על הדשבורד, שיש בהם כדי להסדיר את הליכי הדיווח הנדרשים ממרכזי החוסן, במיוחד בשעת חירום. זאת ועוד, משרד הבריאות לא קבע מסגרת מוסדרת של מפגשי למידה והפריה הדדיים בין מפעילי מרכזי החוסן ובין מנהלי מרכזי החוסן של שני המפעילים. כמו כן, משרד הבריאות לא נערך לעניין הצורך להעביר מידע חסוי על המטופלים בין הגופים המטפלים העוסקים בבריאות הנפש ובאילו תנאים, במיוחד במצבי חירום שבהם תושבים רבים פונו מבתיהם.

על משרד הבריאות לפעול למימוש כלל סמכויותיו וחובותיו כמאסדר בתחום הפעלת מרכזי החוסן.

הפעלת מרכזי החוסן בזמן המלחמה

טיפול מרכזי החוסן באוכלוסייה בעקבות המלחמה

על פי נוהל הפעלת מרכזי החוסן, אחת ממטרות מרכז החוסן היא הקמת מערך למתן מענה טיפולי לנפגעי טראומה נפשית והפעלתו. הנוהל קובע כי מרכז החוסן יטפל בצורה ממוקדת, באמצעות טיפול קצר מועד, בנפגעי חרדה וטראומה הן בשלב האקוטי והן בשלב מאוחר יותר. במסגרת טיפול זה יינתנו לנפגע טיפולים פרטניים, משפחתיים וקבוצתיים. הטיפול יינתן לילדים ולמבוגרים. גם לפי ההסכם מיוני 2023 על מרכז החוסן גליל מערבי לתת מענה טיפולי לנפגעי טראומה נפשית ומתן שירות קליני פרטני, משפחתי וקבוצתי בשעת חירום נקודתי או משפחתי. חלק מהטיפוליים הפרטניים אמורים להתבצע במסגרת נוהל משותף למוסד לביטוח לאומי ולמשרד הבריאות מפברואר 2008 בעניין "מתן טיפול לנפגעי חרדה באתרי דחק בבתיה"ח הכלליים; אתרי דחק קהילתיים ומרכזי חוסן במימון המוסד לביטוח לאומי" שעודכן ב-2023 (להלן - נוהל חרדה).

מתן טיפולים פרטניים, זוגיים ומשפחתיים

מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל גבר הצורך של אוכלוסיית מרכזי החוסן שנבדקו בטיפולים קליניים. מרכזי החוסן העניקו טיפול הן באופן פרונטלי והן מרחוק (בטלפון או באופן מקוון) לאוכלוסייה שפונתה ולאוכלוסייה שלא פונתה כאחד.

הקואליציה הישראלית לטראומה מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 כי משום שאוכלוסיית עוטף עזה הייתה חשופה לאורך שנים רבות לטראומה, היא סובלת ממצב של דחק מתמשך, וכי אירועי השבעה באוקטובר היו בעצימות ובחשיפה גבוהות מאוד. עוד מסרה כי המגמה של טיפול קצר מועד נשארה מגמה רצויה אך היו מקרים שבהם היה צריך לבנות תוכנית טיפול ייחודית.

מרכז החוסן אשכול

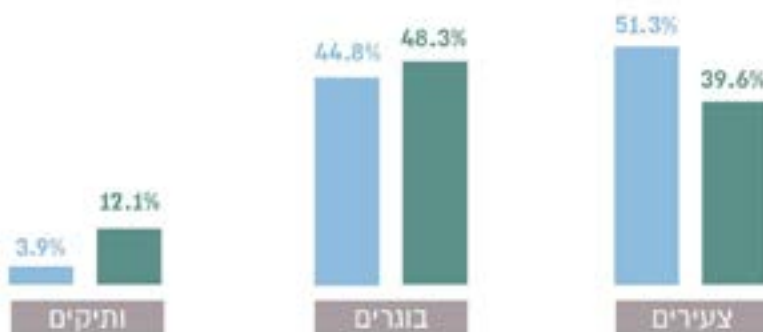
כבר ב-7.10.23 החל פינוי תושבי המועצה האזורית אשכול ופיזורם ברחבי הארץ. בביקורת עלה כי מרכז החוסן אשכול פתח שלוחות באזורי ריכוז המפונים באילת, בים המלח, בערבה התיכונה, ברמת נגב, בירושלים ובטירת הכרמל, וכן פתח שלוחה נוספת הנקראת "שלוחת המפוזרים" המיועדת לתושבי המועצה הפזורים ברחבי הארץ ושלא נמצאים באזורי ריכוז המפונים.

מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל ועד סוף שנת 2023 העניק מרכז החוסן אשכול למפונים בשלוחות שהקים באזורי הקליטה ולתושבים שלא התפנו 9,324 טיפולים, ובהם 5,296 טיפולים פרטניים (כ-56.8% מכלל הטיפולים)³⁵ ו-1,986 שיחות אינטייק (כ-21.3% מכלל הטיפולים), וביצע 2,042

ראיונות טלפוניים (כ-21.9% מכלל הטיפולים)³⁶ עם המפונים ועם מי שלא התפנה, קרי עם כלל תושבי המועצה. באותה התקופה העניק מרכז החוסן טיפולים ל-2,374 מטופלים, המהווים כ-15.5% מאוכלוסיית המועצה שבשנת 2022 הייתה 15,300 תושבים.

ניתוח של ייצוג של כל קבוצת גיל בין מקבלי הטיפול לעומת ייצוג של הקבוצה בסך אוכלוסיית המועצה מצביע על כך שקבוצת הוותיקים המהווה כ-12.1% מכלל אוכלוסיית המועצה צרכה כ-3.9% מהטיפולים - הרבה פחות ממשקלה מאוכלוסיית המועצה (ראו תרשים 6 להלן). גם משקל הטיפולים להם נזקקה קבוצת הבוגרים נמוך מחלקה באוכלוסיית המועצה (כ-44.8% מול כ-48.3%, בהתאמה). לעומת זאת, דווקא היקף הטיפולים להם נזקקה קבוצת הצעירים עולה על חלקם באוכלוסיית המועצה (כ-51.3% מול 39.6%, בהתאמה).

תרשים 6: שיעור הטיפולים שניתנו במרכז החוסן אשכול לקבוצות גיל מכלל הטיפולים, בהשוואה לשיעורן של קבוצות הגיל הללו באוכלוסייה, מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל ועד סוף שנת 2023*



● שיעור קבוצת הגיל מכלל האוכלוסייה ● שיעור הטיפולים שהוענקו לקבוצת הגיל מכלל הטיפולים

על פי נתוני הקואליציה הישראלית לטראומה, אפריל 2024, ו"קובץ הרשויות המקומיות לעיבוד" לשנת 2022 של הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* נתוני האוכלוסייה במועצה האזורית אשכול שפרסמה הלמ"ס הם לשנת 2022 ואילו נתוני הטיפולים הם לרבעון האחרון של שנת 2023. כמו כן, קבוצת הצעירים של הלמ"ס כוללת את בני 0 עד 19, ואילו בנתוני המטופלים ההתייחסות לבני 0 עד 18; קבוצת הבוגרים של הלמ"ס כוללת את בני 20 עד 64, ואילו בנתוני המטופלים ההתייחסות לבני 19 עד 64; קבוצת הוותיקים בשני המקרים מתייחסת לבני 65 ומעלה.

36 מדובר בשיחה ראשונית שמתקיימת עם המטופל לפני קביעת אינטייק ובה ניתן לו הסבר על סוג הטיפול, על מה שנדרש ממנו, על שילובו בטיפול במרכז החוסן ועל הנהלים.

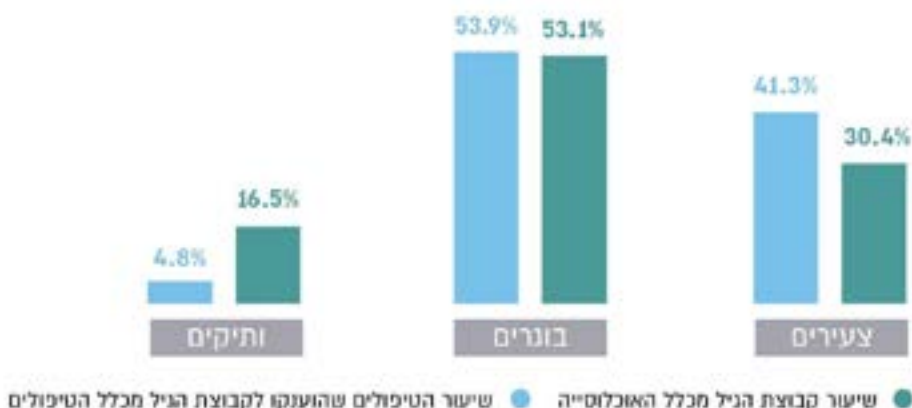
מרכז החוסן אשקלון

מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל ועד סוף שנת 2023 העניק מרכז החוסן אשקלון 4,593 טיפולים, בהם 1,865 טיפולים פרטניים (כ-40.6% מכלל הטיפולים), 149 טיפולים משפחתיים (כ-3.2% מכלל הטיפולים), 480 שיחות אינטייק (כ-10.5% מכלל הטיפולים), 756 ראיונות טלפוניים (כ-16.5% מכלל הטיפולים) ו-1,343 שיחות טלפון טיפוליות (כ-29.2% מכלל הטיפולים). מדובר בכ-2,931 מטופלים³⁷, המהווים כ-1.9% מאוכלוסיית העיר שבשנת 2022 הייתה 153,100 תושבים

ניתוח של ייצוג של כל קבוצת גיל בין מקבלי הטיפול לעומת ייצוג של הקבוצה בסך אוכלוסיית המועצה מצביע על כך שקבוצת הוותיקים המהווה כ-16.5% מכלל אוכלוסיית המועצה צרכה רק כ-4.8% מהטיפולים - הרבה פחות ממשקלה מאוכלוסיית העיר (ראו תרשים 7 להלן). משקל הטיפולים להם נזקקה קבוצת הבוגרים דומה מאוד לחלקה באוכלוסיית העיר (כ-53.9% מול כ-53.1%, בהתאמה). לעומת זאת, היקף הטיפולים להם נזקקה קבוצת הצעירים עולה על חלקם באוכלוסיית העיר (כ-41.3% מול 30.4%, בהתאמה).

37 מספר המטופלים בפועל אינו מדויק שכן הוא מייצג את סכום המטופלים בארבע תקופות משנה שונות שלגביהן הועברו הנתונים. לכן ייתכן שאותו המטופל מופיע בכל אחת מתקופות המשנה או בחלקן.

תרשים 7: שיעור הטיפולים שניתנו במרכז החוסן אשקלון לקבוצות גיל מכלל הטיפולים, בהשוואה לשיעורן של קבוצות הגיל הללו באוכלוסייה, מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל ועד סוף שנת 2023*



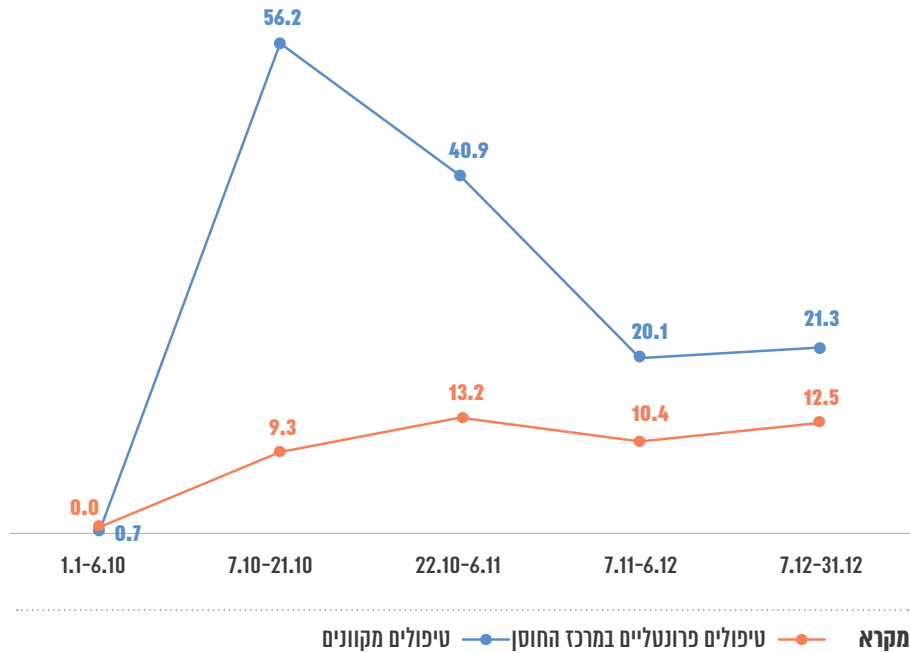
על פי נתוני הקואליציה הישראלית לטראומה, פברואר ואפריל 2024, ו"קובץ הרשויות המקומיות לעיבוד" לשנת 2022 של הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* נתוני האוכלוסייה של העיר אשקלון שפרסמה הלמ"ס הם לשנת 2022 ואילו נתוני הטיפולים הם לרבעון האחרון של שנת 2023. כמו כן, קבוצת הצעירים של הלמ"ס כוללת את בני 0 עד 19, ואילו בנתוני המטופלים ההתייחסות בני 0 עד 17; קבוצת הבוגרים של הלמ"ס כוללת את בני 20 עד 64, ואילו בנתוני המטופלים ההתייחסות לבני 18 עד 64; קבוצת הוותיקים בשני המקרים מתייחסת לבני 65 ומעלה.

מרכז החוסן הבדואי

במהלך שלושת הרבעונים הראשונים של שנת 2023, עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל, העניק מרכז החוסן הבדואי רק טיפולים פרונטליים במשרדי המרכז, במוקדי חוסן ובשלוחות המרכז ביישובים הבדואיים, ובסך הכול 191 טיפולים (כ-0.7 טיפולים ליום במוצע). מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל ועד סוף שנת 2023, העניק המרכז 3,576 טיפולים (כ-42 טיפולים במוצע ליום), מרביתם - 2,611 טיפולים (כ-73% מכלל הטיפולים), כ-30.7 טיפולים במוצע ליום - ניתנו באופן מקוון, והשאר - 965 טיפולים (כ-27.0% מכלל הטיפולים), כ-11.4 טיפולים במוצע ליום, הוענקו באופן פרונטלי. מתרשים 8 שלהלן עולה כי השיא במספר הטיפולים המקוונים שהעניק מרכז החוסן היה בשבועיים הראשונים של המלחמה, 7.10.23 - 21.10.23, כ-56.2 טיפולים מקוונים ביום במוצע; מספר זה הלך וירד, ובמהלך שלושת השבועות האחרונים של דצמבר 2023, 7.12.23 - 31.12.23, הוא היה 21.3 טיפולים ביום. לעומת זאת, השיא במוצע היומי של הטיפולים הפרונטליים היה בשבוע השלישי ובשבוע הרביעי של המלחמה, 22.10.23 - 6.11.23 - כ-13.2 טיפולים פרונטליים ביום במוצע.

תרשים 8: מספר הטיפולים שהעניק מרכז החוסן הבדואי באופן מקוון ובאופן פרונטלי, 1.1.23 - 31.12.23 (ממוצע יומי)



על פי נתוני הקואליציה הישראלית לטראומה על טיפולים מרחוק ובאופן פרונטלי שניתנו במרכז החוסן הבדואי, פברואר 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

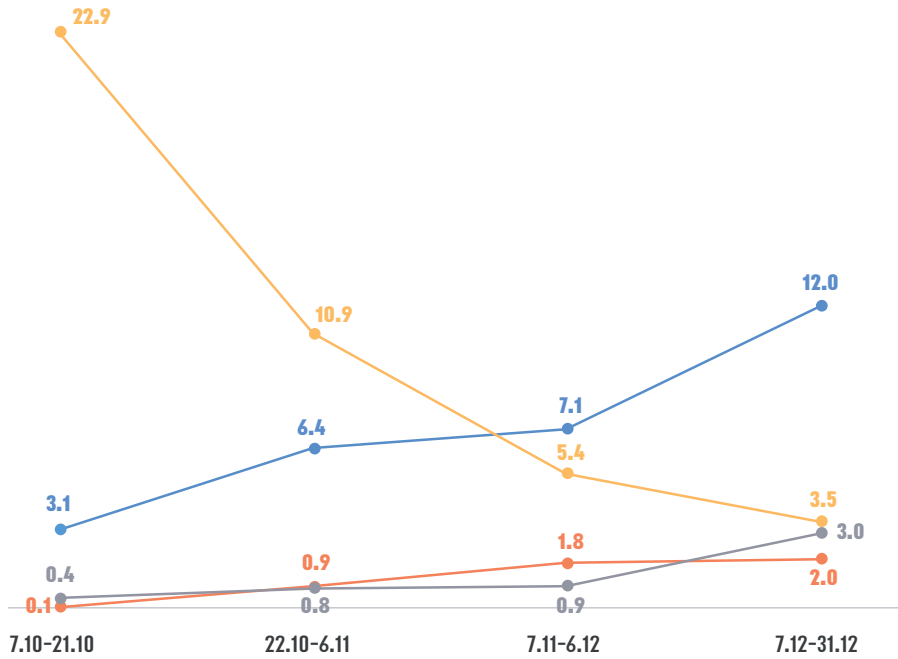
מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי

מרכז משאבים קבע מתווה פעולה שלפיו אדם שפונה בפעם הראשונה לקו הסיוע שהוא הקים בעקבות המלחמה יקבל סיוע ראשוני ללא תלות במקום מגוריו וללא צורך למסור פרטים מזהים, ושלא במסגרת נוהל חרדה. בפעמים הבאות שבהן הוא יפנה לקו הסיוע, הטיפול יתבצע במסגרת הנוהל.

מנתונים שמסר מרכז משאבים עולה כי עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי לא עסקו במתן טיפולים נפשיים פרטניים. מפרוץ המלחמה ועד סוף שנת 2023 העניקו מרכזי החוסן הללו 1,649 טיפולים, מהם - 763 טיפולים (כ-46.3% מכלל הטיפולים), כ-9.0 טיפולים בממוצע ליום, הם טיפולים ראשוניים מקוונים שלא במסגרת נוהל חרדה, ו-886 טיפולים (כ-53.7% מכלל הטיפולים), כ-10.4 טיפולים בממוצע ליום, ניתנו במסגרת הנוהל. מרבית הטיפולים שניתנו במסגרת נוהל חרדה - 652 טיפולים (כ-39.5%) - ניתנו באופן מקוון; כמו כן, מתוך הטיפולים הפרונטליים שהעניקו המרכזים, 116 (כ-7.0%) הוענקו לתושבים שלא פונו, ו-118 (כ-7.2%) הוענקו במרכזי הקליטה (ובסך הכול 234 טיפולים, כ-14.2%). סך הטיפולים המקוונים שהוענקו במסגרת הנוהל או שלא במסגרת הנוהל היה 1,415 (כ-85.8%).

עוד עלה כי ברבעון האחרון של שנת 2023 הלך וירד באופן בולט מאוד מספר הטיפולים הראשונים המקוונים שניתנו בממוצע ליום שלא במסגרת הנוהל: מכ-22.9 בשבועיים הראשונים של המלחמה, 7.10.23 - 21.10.23, לכ-3.5 טיפולים בשלושת השבועות האחרונים של שנת 2023, 7.12.23 - 31.12.23 (ירידה של כ-84.7%) (ראו תרשים 9 להלן). לצד זאת, מספר הטיפולים המקוונים שהוענקו גדל באופן ניכר באותה התקופה מכ-3.1 טיפולים בממוצע ליום בשבועיים הראשונים של המלחמה, לכ-12.0 טיפולים בממוצע ליום בשלושת השבועות האחרונים של שנת 2023 (גידול של כ-287.1%). כמו כן, לקראת סוף שנת 2023 נצפה גידול גם במספר הטיפולים הפרונטליים שניתנו במסגרת נוהל חרדה. על פי נתוני מרכז משאבים, כ-6% מהתושבים בצפון יצטרכו מענה טיפולי והמרכז יעניק במהלך שנת 2024 בין 3,000 ל-4,000 שעות טיפול בחודש בממוצע. נכון למועד הביקורת, מרכז משאבים מעניק את טיפוליו הן בשלוחות שהקים שימשיכו לפעול והן בכ-45 מוקדים בבתי המלון שקלטו מפונים. עוד על פי המרכז, בעוד שבמקומות שאליהם פונו התושבים קיימים ארגונים נוספים שעוסקים במתן טיפולים נפשיים, ביישובי גבול הצפון מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי פועלים כמעט לבד.

תרשים 9: מספר הטיפולים שהעניקו מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי באופן מקוון ובאופן פרונטלי, 7.10.23 - 31.12.23 (ממוצע יומי)*



מקרא
 ● טיפולים פרונטליים לתושבים שלא פונו - נהל חרדה
 ● טיפולים ראשוניים מקוונים שלא במסגרת נהל חרדה
 ● טיפולים מקוונים - נהל חרדה
 ● טיפולים פרונטליים במרכזי הפינוי - נהל חרדה

על פי נתוני מרכז משאבים על טיפולים באופן מקוון ובאופן פרונטלי שניתנו במרכזי החוסן בצפון, 7.10.23 - 31.12.23, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בשל היותה של המרכזייה הטלפונית של מוקד הסיוע שהקים מרכז משאבים בשלבי הפעלה ראשוניים, הנתונים שמבוססים על הפניות למוקד הטלפוני שמסר מרכז משאבים באמצעות אשכול גליל מערבי אינם מדויקים, בייחוד בחודש הראשון להפעלתה. על כן, נתונים על הטיפולים שניתנו במסגרת נהל חרדה נלקחו מקובץ דוח ביצוע על הרחבת החירום של שנת 2023 שהועבר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2024. לעומת זאת, הנתונים שהתקבלו במוקד הסיוע על הטיפולים הראשוניים המקוונים שניתנו שלא במסגרת נהל חרדה, מקורם בקובץ של נתוני הפניות למוקד, ועל כן חשוב להדגיש שהם אינם מדויקים.

נמצא כי במרכזי החוסן אשכול ואשקלון אוכלוסיית הוותיקים (בני 65 ומעלה) צרכה פחות טיפולים באופן ניכר מחלקה באוכלוסיית הרשויות הללו. אחת הסיבות האפשריות לכך היא הפערים בהנגשת המידע על השירות ובהנגשת השירות עצמו לקבוצת אוכלוסייה זו.

מרכז החוסן אשכול מסר למשרד מבקר המדינה כי בני הגיל השלישי (אוכלוסיית הוותיקים)

נוטים להיעזר פחות בטיפול פרטני ומעדיפים יותר להשתתף בקבוצות טיפוליות. זאת, אף ששיעור הסובלים מדיכאון גבוה בקרב קבוצת אוכלוסייה זו ביחס לאוכלוסייה הכללית. כמו כן, מרכז החוסן מייעד פעילויות ייעודיות לאוכלוסייה זו מתוך הבנה שזה יכול להוות כלי לזיהוי מצוקות ולהעניק כלים. עוד מסר מרכז החוסן כי פעמים רבות בני הגיל השלישי אינם יכולים להגיע למוקד מתן השירות.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי מרכזי החוסן מבצעים פעילות רחבה ושוטפת לצורך הנגשת השירות לאוכלוסיית הוותיקים, כגון פעילות במועדונים ובכל המרכזים הקהילתיים. יש למרכזים ממשקי עבודה הדוקים עם בתי אבות, קהילה תומכת ועוד. רוב העבודה עם אוכלוסיית הוותיקים מתבצעת בתיאום של צוותי החוסן הקהילתי ובאמצעות קבוצות תמיכה וחזקת משאבי התמודדות. משרד הבריאות ציין כי ידוע שאוכלוסיית הוותיקים נוטה פחות לרכוש את שירותי בריאות הנפש הפרטניים ומעדיף יותר פעילות קבוצתית או קהילתית.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לבחון את הסיבות לכך שאוכלוסיית הוותיקים צורכת באופן מועט את הטיפולים שמציעים מרכזי החוסן אשכול ואשקלון, תוך ניסיון להתחקות אחר "נקודות העיוורון" האפשריות ותוך מציאת פתרונות שיסייעו לאוכלוסיית הוותיקים להגיע למוקדי מתן השירות; ואם הסיבה לכך טמונה בהנגשה חסרה של המידע על השירות ושל השירות עצמו, בין השאר בשל הקושי להגיע למוקדי מתן השירות כפי שהועלה בתשובת מרכז החוסן אשכול, מומלץ כי משרד הבריאות יפעל בדחיפות למציאת פתרונות לשיפור ההנגשה.

משך זמני ההמתנה לטיפול

במצב חירום שבו אלפי טילים וכלי טיס בלתי מאוישים מסוגים שונים נורים לעבר שטחי מדינת ישראל, ובו-זמנית מאות אלפי מפונים עקורים מבתיהם חודשים ארוכים, גובר הצורך בשירותיהם של מרכזי החוסן. על פי נוהל הפעלת מרכזי החוסן, במרכזי החוסן הפועלים לפי המודל הרשתי (אשכול ואשקלון) ולפי מודל אזורי ייעודי לחברה הבדואית, בשעת חירום או במצב מיוחד בעורף המטופלים חייבים לקבל מענה ללא המתנה, ואילו בשגרת חירום עליהם לקבל מענה בתוך שבועיים.

נמצא כי בשונה ממרכזי החוסן האחרים, בנוגע למרכז החוסן גליל מערבי לא נקבעו זמני המתנה - לא בהסכם מאוקטובר 2020 ולא בהסכם מיוני 2023.

לגבי מרכזי החוסן אשכול ואשקלון, עולה כי הם לא ידעו להציג את מספרי הממתנים ואת זמני ההמתנה הממוצעים בשלושת החודשים האחרונים של שנת 2023. על פי הקואליציה הישראלית לטראומה, המערכת הממוחשבת שבה מתועדים הטיפולים אינה שומרת ערכים היסטוריים - לאחר שהמטופל עבר מסטטוס "ממתין" לסטטוסים מתקדמים יותר של טיפול, אין אפשרות טכנית לשקף את מספר האנשים שהיו בסטטוס "ממתין" נכון לפרק זמן זה.

נמצא כי בסוף מאי 2024 לא המתינו אנשים לטיפול במרכז החוסן אשכול. עוד נמצא כי באמצע פברואר 2024, המועד שבו משרד מבקר המדינה קיבל את הדיווח מהקואליציה הישראלית לטראומה, המתינו לאינטייק במרכז החוסן אשקלון 450 איש.

לגבי מרכז החוסן הבדואי, מיום 7.10.23 נוצרו רשימות המתנה שכללו בין 8 ל-12 איש, וזמני

ההמתנה הממוצעים עלו בהדרגה מיממה בשבועיים הראשונים של המלחמה ועד שבוע ימים מנובמבר עד סוף דצמבר 2023, תקופה שבה הוכרז מצב מיוחד בעורף, כמפורט בלוח 8 שלהלן.

לוח 8: מספר הממתנים וזמני ההמתנה הממוצעים לקבלת טיפול במרכז החוסן הבדואי, 7.10.23 - 31.12.23

31.12 - 7.12	6.12 - 7.11	6.11 - 22.10	21.10 - 7.10	
10	12	8	10	מספר הממתנים
7	7	3 - 2	1	זמן ההמתנה הממוצע (בימים)

על פי נתוני הקואליציה הישראלית לטראומה, פברואר 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בביקורת עלה כי במרכז החוסן גליל מערבי לא המתינו אנשים לטיפול בין 7.10.23 לסוף שנת 2023.

מהאמור לעיל עולה כי אף שבנוהל הפעלת מרכזי החוסן נקבע כי בשעת חירום או במצב מיוחד בעורף מטופלים חייבים לקבל מענה ללא המתנה, במרכז החוסן אשקלון המתינו מאות מטופלים (450 איש) לריאיון ראשוני לקביעת צורכי הטיפול; וזמני ההמתנה במרכז החוסן הבדואי הלכו והתארכו - מיממה בשבועיים הראשונים של המלחמה ועד שבוע ימים מהחודש השני למלחמה ועד סוף שנת 2023. זמני המתנה כאלה יש בהם כדי לפגוע באספקת שירותי החוסן החיוניים לציבור במצבי חירום.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לפעול מול מרכז החוסן אשקלון ומרכז החוסן הבדואי לצמצום זמני ההמתנה בתקופות חירום ולבחון את ההשפעות של זמני ההמתנה על אספקת השירות ואיכותו. כמו כן, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לפעול לקביעת הוראות לכלל מרכזי החוסן ומנגנוני בקרה שיהיה בהם כדי להבטיח מתן שירות מיטבי לאוכלוסייה בשעת חירום.

הקואליציה הישראלית לטראומה ומרכז החוסן אשקלון מסרו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 כי בפברואר אותה השנה הייתה רשימת ממתנים במרכז החוסן אשקלון משום שהמרכז הפעיל חמישה חדרי טיפול; במהלך מרץ 2024 נוספו עוד חדרי טיפול, ומאז אין רשימת המתנה כלל. מרכז החוסן הבדואי מסר באוגוסט 2024 כי זמני ההמתנה עלו בעקבות העומס הפתאומי שנוצר בעקבות פרוץ המלחמה; המטופלים עבדו מסביב לשעון במוקדים פיזיים שהיו פרוסים על פני שטח גיאוגרפי גדול.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי מרכז החוסן אשקלון התקשה במהלך אוקטובר 2023 - פברואר 2024 לתת טיפול למספר רב של מטופלים בגלל חוסר בחדרים.

עוד מסר משרד הבריאות כי מצב החירום שאליו נקלעה מדינת ישראל מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל היה בלתי צפוי בכל תרחיש שעליו התאמנו משרדי הממשלה, ובהם משרד הבריאות ומרכזי החוסן שעליהם הוא אמון. המציאות הנוראה של הטבח והחטופים הצריכה פעולה מהירה לצורך גיוס מספר גדול של מטופלים מומחים בטיפול בטראומה, הכשרה של

מטפלים להגדלת ההיצע, פריסה של מטפלים במוקדים שאליהם פונו יישובים ופתיחת שלוחות. עם זאת, המספר הגדול של אנשים הזקוקים לתמיכה הביא גם לפיתוח ולגידול של שירותי טיפול משפחתי וקבוצתי. בד בבד היה גם צורך ליצור תנאים הולמים לטיפול, בעיקר בשלב שבו רוב המפונים שהו במלונות, ולא היו בנמצא חדרים עם תנאים מתאימים. ההתארגנות של משרד הבריאות ושל מפעילי מרכזי החוסן הייתה מהירה יחסית תוך עמידה בפני החסמים הנ"ל, ובאופן הדרגתי נבנו מענים שצמצמו את מספר הממתינים, הגדילו את היקף הטיפולים הקבוצתיים והמענים הקהילתיים, וכך הצטמצמו זמני ההמתנה. עם זאת, ראוי לציין כי מספר המטפלים במדינת ישראל מוגבל, והם מגויסים גם על ידי גופים נוספים, כגון משרד החינוך, משרד הביטחון והמוסד לביטוח לאומי. ההכשרות שהמשרד ממשיך להוביל וללוות בשיתוף הגופים המפעילים מאפשרות הכשרה של עוד ועוד מטפלים, תוך הקפדה על מתן הדרכה מקצועית. משרד הבריאות מסר בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2024 כי ישנו עיסוק מתמיד בשיפור תנאי ההעסקה, הגדלת מספרי המתמחים, הרחבת מנעד המטפלים והטיפולים, כל זאת כחלק מתוכנית לאומית רחבה שהמשרד מכין. המשרד מייצר ותומך בהכשרות ייעודיות בנושאי טראומה מרמת הרפואה הראשונית ועד רמת המטפל.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לשלב בתכנית הלאומית תוכנית רב-שנתית לשימור המטפלים הקיימים ולהכשרה של מטפלים חדשים, זאת, כדי למנוע מצבים של מחסור חמור במטפלים בתחום הטראומה במצבי חירום.

הסדרת הטיפולים החקוונים

כפי שניתן לראות לעיל, חלק ניכר מהטיפולים הפרטניים שנתנו מרכזי החוסן לאחר פרוץ המלחמה היו מקוונים, בין היתר באמצעות שימוש באפליקציות לניהול שיחות וידיאו מקוונות, כמו יישומון זום. מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל מרכזי החוסן שבבדיקת העומק העניקו כ-15,929 טיפולים מקוונים³⁸.

במרץ 2020 פרסם מערך הסייבר הלאומי הנחיות לגבי השימוש הבטוח ביישומון זום³⁹, ובהן הומלץ בין השאר למארח השיחה לקיימה ממחשב ולא ממכשיר סלולרי; לשותף את הקישור לשיחה רק עם משתתפיה; להפעיל את אפשרות הגנת השיחה באמצעות סיסמה; להגביל את השיחה למורשים בלבד; ולמנוע את האפשרות להצטרף אליה לפני המארח.

במאי 2019 פורסם חוזר מנכ"ל משרד הבריאות בדבר אמות המידה להפעלת שירות בריאות מרחוק⁴⁰.

38 מרכז החוסן אשכול העניק 9,324 טיפולים מקוונים, מרכז החוסן אשקלון - 2,579 (זה כולל את הראיון הטלפוני, את שיחות הטלפון הטיפוליות ואת שיחות האינטייק, ולא כולל את מה שהוגדר "טיפול פרטני" ו"טיפול משפחתי"), מרכז החוסן הבדואי - 2,611 טיפולים ובמרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי - 1,415 טיפולים (זה כולל 763 טיפולים שלא במסגרת נוהל חדרה ו-652 טיפולים שניתנו במסגרת הנוהל הזה. לא ניתן היה לבדוד מתוך המידע את הנתונים הנוגעים במישרין למרכז החוסן גליל מערבי ולכן הנתונים מוצגים במאוחד).

39 שימוש בטוח ב-zoom - מדריך מפורט שפרסם מערך הסייבר הלאומי ב-6.3.20.

40 חוזר מנכ"ל משרד הבריאות 6/2019 מ-29.5.19 בנושא "אמות מידה להפעלת שירות בריאות מרחוק (טלה בריאות/ טלה רפואה/TELEMEDICINE)".

משרד הבריאות ציין בהבהרה שהעביר למשרד מבקר המדינה במאי 2024 כי נוהל זה הוא אוניברסלי אך טרם בוצעו בו התאמות למרכזי החוסן. עוד צוין בהקשר זה כי לפני שבעה באוקטובר כמעט שלא בוצעו טיפולים מקוונים, וכי טיפולים אלו נעשו בעיקר מאז פרוץ המלחמה. עוד הוסיף משרד הבריאות כי הוא מתכנן לבצע את ההתאמות הנדרשות.

הקואליציה הישראלית לטראומה ציינה בהבהרה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2024 כי הטיפול המקוון ניתן באמצעות יישומון זום ועל המטפלים נאסר להקליט את השיחות. כמו כן, יש הבניה (סטינג) ברורה של ניהול הפגישה שעל המטפלים לעמוד בה. היא לא התייחסה בהבהרה להיבטי הסייבר, לאופן ביצוע הבקרה ולאופן מתן הטיפול לקטין.

מרכז משאבים קבע באמצעות מומחי הטיפול בטראומה שעומדים בראשו מודל לקיום שיחות מקוונות המתבסס על מתן מענה קצר מועד באמצעות קו סיוע, והוא מתמקד בסיוע במצבי לחץ, חרדה ומשבר. לפי מודל זה, מספר המפגשים נע בין 1 ל-4, ובמקרה הצורך, בהתאם להחלטת המטפל ולרצונו של המטופל, ניתן לאשר לו עד 12 מפגשים. המפגשים מתבצעים באמצעות יישומון זום או באמצעות שיחת טלפון, לפי בחירת הפונה. על פי מרכז משאבים, כל המטפלים עוברים הכשרה לפי נוהל זה. כדי להבטיח את הרצף הטיפולי, מטפל אשר מקבל את פנייתו הראשונה של המטופל יהא זה אשר ימשיך לטפל בו. נציגי מרכז משאבים ציינו בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה באפריל 2024 כי הם העבירו למשרד הבריאות את המודל שקבעו, אך הוא לא חזר אליהם עם תשובה לעניין אישור השימוש בו.

מרכזי החוסן שמופעלים על ידי מרכז משאבים מטפלים בקטינים רק באישור טלפוני של הוריהם, אך נכון לפברואר 2024 המרכז מכין טופס ספרתי (דיגיטלי) המיועד להעברה להורה לקבלת חתימתו הספרתית.

בכל מה שקשור לבקרה על מתן הטיפול, מטפלי מרכז משאבים מקבלים הדרכה מקצועית קבועה פעמיים בחודש, ובאופן שוטף נמצא בכוננות מדריך שתפקידו ליעץ למטפלים במקרים ספציפיים.

לעניין אבטחת המידע, על פי מרכז משאבים רוב השיחות הטיפוליות המקוונות מתבצעות באמצעות שיחה טלפונית דרך מרכזייה מאובטחת; לעומת זאת, לגבי השיחות המתבצעות באמצעות יישומון זום, לא ניתנה הדעת על עניין אבטחת המידע.

נמצא כי משרד הבריאות לא קבע הנחיות מותאמות למרכזי החוסן לגבי מתן שירותים והענקת טיפולים באמצעים מקוונים, ובכלל זה בנוגע לאופן השימוש ביישומים מסחריים לשם כך. משכך מפעילי מרכזי החוסן לא נתנו את הדעת על נושאי הגנת הסייבר בשיחות המקוונות שביצעו המטפלים באמצעות יישומון מסחרי (זום), ומשרד הבריאות לא קיים הליכי בקרה על האופן שבו מרכזי החוסן העניקו את הטיפולים באמצעים מקוונים. אי קביעת הנחיות מותאמות ואי ביצוע הבקרה בהתאם להנחיות אלה מעמידה בסכנה את פרטיותם של אלפי מטופלי מרכזי החוסן.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי שיחות מקוונות מאושרות על ידו ככלי לתקשורת בין המטפל למטופל, וכי נכון למועד מתן התשובה נעשה שימוש רחב באמצעים דיגיטליים, והדרג המקצועי סבור כי איכות הטיפולים גבוהה גם כאשר הם ניתנים בדרך מקוונת. לדעת משרד הבריאות

אין מקום לבקרה בזמן המלחמה אלא רק בסיומה. אז יופקו הלקחים ויוחלט אם נדרש שיפור; זאת, על פי משרד הבריאות כדי למנוע פגיעה בחוסן של המטופלים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לבחון את היקף מתן השירותים הניתנים באמצעים מקוונים ואת השימוש ביישומון מסחרי לשם כך, וכן לבחון את ההשפעות של הדבר על הצורך להבטיח את אבטחת השיחות, ובמידת הצורך לעשות התאמות למרכזי החוסן בחוזר מנכ"ל משרד הבריאות 6/2019 בנושא "אמות מידה להפעלת שירות בריאות מרחוק". בתוך כך, מומלץ כי משרד הבריאות ייתן את דעתו על עניין הקלטת הטיפולים ועל אופן ביצוע הבקרה על מתן טיפולים אלה, וכן ייתן את דעתו על עניין אופן ההגנה על קטינים המקבלים טיפולים מקוונים. לאור ההיקפים הנרחבים של מטופלים המקבלים את הטיפולים באופן מקוון, לרבות קטינים, ונוכח האפשרות שגם בעת הזו, קודם לסיום המלחמה, ייגרמו נזקים למטופלים, נדרשת פעולה מיידית בעניין שתבטיח בקרה על מתן הטיפולים, שמירה על סודיות המידע הרפואי והגנה על פרטיות המטופלים.

מרכז משאבים מסר בתשובתו כי במסגרת אפיון ושדרוג עתידיים של מערכות המידע של הארגון, עניין אבטחת המידע יקבל "התייחסות ראויה" ויותאם לדרישות החוק.

מתן טיפולים קבוצתיים

על פי נוהל הפעלת מרכזי החוסן, בשעת חירום מרכזי החוסן ייתנו בין השאר גם טיפולים קבוצתיים וכן יעניקו כהיערכות לשעת חירום כלים לעזרה ראשונה נפשית לכלל האוכלוסייה, לעובדי הרשות ולנותני עזרה ראשונים. הרצאות וסדנאות אלה בכוחן להוות פתרון מערכתי ומניעתי לפגיעה בחוסן האזרחי.

כאמור, תושבים מערייט אשקלון, מהמועצה האזורית אשכול ומרשויות מקומיות שלהן אחראי מרכז החוסן גליל מערבי פונו או שהתפנו בעצמם במהלך מלחמת חרבות ברזל.

בביקורת עלה כי מפרוץ מלחמת חרבות ברזל ועד סוף שנת 2023 בכלל מרכזי החוסן שבבדיקת העומק, למעט מרכז החוסן אשכול שלא העביר נתונים, נערכו הרצאות וסדנאות מקוונות ובלתי אמצעיות לקהלים מגוונים. עוד עלה כי במרכז החוסן גליל מערבי נערכו סדנאות והרצאות למגוון אוכלוסיות המפונים ולא להלכה והתרחבה בעיקר מהמחצית השנייה של נובמבר 2023. יצוין כי לא היה ניתן להציג את סיכום כלל הנחשפים לפעילויות הקבוצתיות של מרכזי החוסן מכמה סיבות: ראשית, יש מקרים שבהם אותו האדם שייך לכמה קבוצות ולכן הוא יכול להופיע בכמה פעילויות; שנית, חלק מהפעילויות מוכוון לצוותים ייחודיים שהם מעין "סוכני שינוי" האמורים להשפיע על אוכלוסיות נרחבות, דבר שלא מאפשר לכמת את מספר הנחשפים לתכנים של אותן פעילויות; שלישית, היו פעילויות שכוונו למשפחה ולא ליחיד, ואין תיעוד של מספר הפרטים שהשתתפו בהן; היו גם יוזמות כמו הפצת משחקים ספרתיים (דיגיטליים) לבניית חוסן שאת היקף השימוש בהם לא ניתן לכמת.

מרכז החוסן אשכול מסר בתשובתו כי הנתונים על הטיפולים הקבוצתיים מפוזרים בין יחידות שונות במרכז החוסן ובמועצה האזורית אשכול (כגון היחידה הקהילתית של המרכז ואגף הרווחה של המועצה), וכי אין למועצה מסד נתונים אחוד לחודשים אוקטובר-דצמבר 2023 לאחר המלחמה, כיוון שהפעילות התקיימה בתנאים לא פשוטים (עיקר ההפעלה הייתה דרך הטלפון הנייד, בעלי תפקיד שרק נכנסו למערכת ועוד).

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי כלל המרכזים פעלו להרחבת הטיפולים הקבוצתיים, כולל פעילות בקבוצות במסגרת חיזוק החוסן הקהילתי. עוד מסר משרד הבריאות כי עם פרוץ המלחמה מערכות איסוף הנתונים עדיין לא היו ערוכות, ולכן יש קושי עם תיעוד נתונים מדויקים.

כוח האדם

צוותי המטה של מרכזי החוסן

נוהל הפעלת מרכזי החוסן קובע את תקינת כוח האדם של מרכזי החוסן אשכול ואשקלון הפועלים לפי המודל הרשומי ושל מרכז החוסן הבדואי הפועל על פי מודל אזורי ייעודי לחברה הבדואית בנגב. בהסכם ההתקשרות בין אשכול גליל מערבי למרכז משאבים להפעלת מרכז החוסן גליל מערבי מאוקטובר 2020 (להלן - ההסכם מאוקטובר 2020) צוין כי מנהל מרכז החוסן יעסיק עובד נוסף שיהיה אמון על מתן שירותי אדמיניסטרציה. בהסכם מיוני 2023 אין התייחסות לעניין התקינה.

נכון למועד הביקורת מצבת כוח האדם במרכז החוסן אשקלון כללה חמישה מועסקים, ומצבת כוח האדם במרכז החוסן הבדואי - שישה מועסקים; המצבה במרכז החוסן אשקלון לא השתנתה עם פרוץ המלחמה, למעט פרישה של שני עובדים קהילתיים וגיוס שניים חדשים במהלך אוקטובר-נובמבר 2023. לעומת זאת, במרכזי החוסן אשכול וגליל מערבי חלו תמורות משמעותיות כמפורט להלן.

עד אירועי שבעה באוקטובר העסיק מרכז החוסן אשכול שבעה בעלי תפקידים. כבר באוקטובר 2023 גייס המרכז שני פרויקטורים ומנהל חוסן בשלוחה מיוחדת שהוקמה בים המלח לשם מתן שירות למפונים - תוספת של עוד שלושה עובדים. במהלך נובמבר 2023 גויסו חמישה בעלי תפקידים נוספים - בהם מנהל ומזכירה לשלוחה שהוקמה באילת לטיפול במפונים, רכזת לשלוחה בערבה התיכונה ורכזת קלינית לשלוחה בים המלח ורמת נגב, וכן גויסה סטודנטית כמנהלת נתונים וטפסים. עד סוף שנת 2023 גדל היקף כוח האדם במרכז החוסן אשכול מ-7 עובדים ל-19 (גידול של כ-171.4%). עד אפריל 2024 גדל המספר בשלושה עובדים נוספים.

מרכז משאבים ציין בפגישת נציגיו עם נציגי משרד מבקר המדינה באפריל 2024 כי עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל משרד הבריאות לא אישר למרכזי החוסן שבהפעלתו תקינה מלבד מנהלי המרכזים והמזכירות. עם פרוץ המלחמה אייש מרכז משאבים באופן זמני את תפקידי הרכזים הקהילתי והקליני בשני מרכזי החוסן על ידי מומחים שמועסקים בעמותה. במהלך דצמבר 2023 ועד ינואר 2024 אויש במינוי קבוע תפקיד הרכז הקליני במרכז החוסן גליל מערבי, אך עד מועד סיום הביקורת, אפריל 2024, טרם אויש בו במינוי קבע תפקיד הרכז הקהילתי.

בלוח 9 שלהלן מוצגת השוואה של התקינה שנקבעה למרכזי החוסן שנבדקו מול המצבה.

לוח 9: התקינה מול המצבה של צוותי מרכזי החוסן שנבדקו ברבעון האחרון של שנת 2023

גליל מערבי		אשכול, אשקלון ומרכז החוסן הבדואי			
מצבה	לפי ההסכם מאוקטובר 2020	מצבה			התקינה לפי נוהל הפעלת מרכזי החוסן
		מרכז החוסן הבדואי	אשקלון	אשכול	
יש	מנהל מרכז	אין	יש - מנהלת אזרית	יש - מנהלת אזרית	מנהל/ת פרויקט*
יש	מנהלת אדמיניסטרציה	יש	יש	יש	מנהל/ת מרכז
מנהלת אזרית של מרכזי חוסן**		יש	יש	יש	רכז/ת קלינית
שני רכזים קליניים**		יש	יש - מזכירת היחידה הקלינית	יש	מזכירה
מומחה חוסן קהילתי**		יש	אין רכז; יש שני עובדים קהילתיים	יש	רכז/ת קהילתי/ת
יועץ מקצועי מטעם משאבים, מומחה פיתוח חוסן קהילתי**		אין	אין	אין	פסיכיאטר/ית
שתי מנהלות מקצועיות למרכזי פינוי**		מדריך/ה			
אין פסיכיאטר		אחראי/ת תחום מוכנות בחירום ברשויות מקומיות			

על פי נתוני אשכול גליל מערבי, פברואר 2024, והקואליציה הישראלית לטראומה, פברואר ואפריל 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* לפי נוהל הפעלת מרכזי החוסן יהיה מנהל פרויקט אחד לכל מרכז חוסן הפועל לפי המודל הרשומי. לעומת זאת, למרכז החוסן הבדואי אמור להיות מנהל פרויקט אחד.
** אחראים לשני מרכזי החוסן - גליל מערבי וגליל מזרחי.

בשונה מהתקינה שנקבעה בנוהל הפעלת מרכזי החוסן, ההסכם מאוקטובר 2020 עם אשכול גליל מערבי לא כלל דרישה להעסקת פסיכיאטר, רכז קליני, רכז קהילתי ומנהל פרויקט.

בשונה מהתקינה שנקבעה בנוהל הפעלת מרכזי החוסן, במרכז החוסן הבדואי לא מועסקים מנהל/ת פרויקט ופסיכיאטר/ית, אך מועסקים מדריך/ה ואחראי/ת תחום מוכנות בחירום ברשויות מקומיות שלא נקבעו בתקינה; במרכזי החוסן אשכול ואשקלון לא מועסק פסיכיאטר/ית כפי שנדרש לפי הנוהל. במרכז החוסן גליל מערבי מועסקות מנהל/ת מרכז חוסן ומנהל/ת אדמיניסטרציה, כנדרש בהסכם מאוקטובר 2020, וכן רכז קליני שלא נדרש לפי ההסכם; כמו כן במרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי מועסקים בו-זמנית רכז קליני, יועץ מקצועי ומומחה לעניין חוסן קהילתי, מנהל/ת אזורית של מרכזי החוסן, ומאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל גם שתי מנהלות מקצועיות של השלוחות שהוקמו במרכזי פינוי התושבים. גם במרכז החוסן אשכול הורחב באופן ניכר היקף כוח האדם ואוישו תפקידים שלא נקבעו בתקן בנוהל הפעלת מרכזי החוסן.

נמצא כי יש שוני בין התקינה שנקבעה בנוגע למרכזי החוסן בדרום (מרכזי החוסן אשכול, אשקלון ומרכז החוסן הבדואי) לבין התקינה שנקבעה למרכז החוסן גליל מערבי; בשונה ממרכזי החוסן בדרום, המרכזים בצפון אינם נדרשים להעסיק בעלי תפקידים חיוניים כמו פסיכיאטר, רכז קליני ורכז קהילתי. כמו כן נמצא כי במרכז החוסן אשכול, במרכז החוסן אשקלון ובמרכז החוסן הבדואי לא אוישה במלואה מצבת כוח האדם שנקבעה בנוהל הפעלת מרכזי החוסן - בניגוד לנוהל, באף אחד מהמרכזים האלה לא מועסק פסיכיאטר, אך השירותים ניתנים על ידי ספק חיצוני, ובמרכז החוסן הבדואי לא מועסק מנהל פרויקטים. כמו כן, במרכז החוסן אשקלון במקום רכז קהילתי מועסקים שני עובדים קהילתיים.

מרכז החוסן אשכול מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2024 כי לפני פרוץ המלחמה ואחרי שפרצה ניתן במרכז שירות פסיכיאטרי באמצעות מיקור חוץ הן באופן פרונטלי והן באופן מקוון. מרכז החוסן אשקלון מסר באוגוסט 2024 כי עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל לא עלה צורך משמעותי בשירותי פסיכיאטריה, ולאחר פרוץ המלחמה המרכז החל להציע מענה פסיכיאטרי מקוון. מרכז החוסן הבדואי מסר באוגוסט 2024 כי לצורך הטיפול הפסיכיאטרי בילדים גייס המרכז פסיכיאטר, ולצורך הטיפול הפסיכיאטרי בבני 18 ומעלה התקשר המרכז עם ספק חיצוני

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי מרכזי החוסן התקשרו עם ספק חיצוני לצורך קבלת שירות פסיכיאטרי.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל מרכזי החוסן בצפון לא סיפקו טיפולים נפשיים, ולכן לא נדרשו בעלי תפקיד "רפואיים" במרכזים אלה. עוד מסר משרד ראש הממשלה כי יש להבטיח תקינה מתאימה לכל אחד ממרכזי החוסן, בהתאם למאפיינים שלהם, ולוודא כי היא מאוישת במלואה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לקבוע את תקינת כוח האדם בכל מרכזי החוסן, לרבות מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד הבריאות להבטיח כי תאוּש במרכזי החוסן מצבת כוח האדם במלואה, בהתאם לנוהל שקבע; אם הוא סבור שיש מקום לאפשר מילוי חלק מהתפקידים באמצעות ספקים חיצוניים, על משרד הבריאות לעגן זאת בנוהל.

ניס כוח האדם בעקבות המלחמה

מספר המטפלים

בנוהל הפעלת מרכזי החוסן "מטפל" מוגדר כ"איש מקצוע בתחום של עבודה סוציאלית/פסיכולוגיה קלינית או חינוכית/מטפל בהבעה ויצירה/בעל הכשרה באחת השיטות המתמקדות בטרואמה נפשית המפורטות בסעיף ו"ל" לנוהל. עוד על פי נוהל הפעלת מרכזי החוסן, במודלים הרשתי (שלפיו פועלים מרכזי החוסן אשכול ואשקלון) והאזורי (הייעודי לחברה הבדואית) בנספחים העוסקים בתקינה נקבע ביחס לכמות המטפלים הנדרשת כי מספר המטפלים יענה על הצרכים הטיפוליים של מרכז החוסן כדי להבטיח את הזמינות והנגישות של השירות לכלל המטופלים.

בלוח 10 שלהלן מוצג השינוי במספר המטפלים במרכזי החוסן שנבדקו בחודשים אוקטובר עד דצמבר 2023 - לפני פרוץ המלחמה ובמהלכה, ומספר המטפלים מחושב לסוף של כל תקופה⁴.

לוח 10: מספר המטפלים במרכזי החוסן שנבדקו, 6.10.23 - 31.12.23

31.12.23	30.11.23	31.10.23	6.10.23	
לא התקבלו נתונים	לא התקבלו נתונים	לא התקבלו נתונים	לא התקבלו נתונים	אשכול
42	38	34	32	אשקלון
10	9	8	8	מרכז החוסן הבדואי
28	30	41	0	גליל מערבי וגליל מזרחי*

על פי נתוני הקואליציה הישראלית לטראומה, פברואר, מרץ ואפריל 2024, ואשכול גליל מערבי בפברואר 2024, בעיבוד משרד במקר המדינה.

* המטפלים שמעסיק מרכז משאבים מטפלים באוכלוסייה של שני מרכזי החוסן בצפון. המידע שנמסר התייחס במיוחד לפעילות שני מרכזי החוסן - גליל מערבי וגליל מזרחי, ולא ניתן היה לבודד מתוכו את המידע הנוגע למרכז החוסן בצפון שנכלל בביקורת העומק. מסיבה זו בנושא זה מוצג המידע בהתייחס לשני מרכזי החוסן בצפון במיוחד.

מלוח 10 עולה כי מרכז החוסן אשקלון העסיק לפני המלחמה 32 מטפלים, ולאורך חודשי הרבעון האחרון של שנת 2023 גדל מספרם בהדרגה ל-42 מטפלים (תוספת של 10 מטפלים).

יצוין כי עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי לא עסקו במתן טיפולים ולכן לא העסיקו מטפלים. מפרוץ המלחמה המטפלים של המרכזים הללו טיפלו במשותף באוכלוסייתם של שני המרכזים כאחד. בעקבות אירועי המלחמה, במהלך אוקטובר 2023 הצליחו המרכזים בצפון לגייס 41 מטפלים, ובסוף שנת 2023 ירד מספרם ל-28.

במרכז החוסן הבדואי לא גדל מספר המטפלים במהלך חודש אוקטובר 2023, ואילו בחודשים נובמבר ודצמבר אותה השנה גדל מספרם באחד בכל אחד מהחודשים, ובדצמבר 2023 היה מספרם 10 מטפלים. במהלך חודש אוקטובר 2023 ציין מרכז החוסן הבדואי במהלך תקופה זו יום תחילת העסקה.

האתגרים שעומדים בפני המרכז הוא מחסור במטפלים לצד גידול במספר הפונים לטיפול, וכפועל יוצא מכך נקבע יעד של פתיחת תוכנית הכשרה שנתית ממוקדת טראומה לאנשי מקצוע בחברה הבדואית במטרה להכשירם לטיפול בטרומה ולהרחיב את מאגר המטפלים של מרכז החוסן ושלוחותיו. בביקורת עלה כי בחודשים אפריל עד דצמבר 2023 ערך מרכז החוסן הבדואי קורס "הכשרה ממוקדת טראומה לקלינאים מהחברה הבדואית", ובו השתתפו 15 סטודנטים בעלי הכשרה בעבודה סוציאלית ובייעוץ חינוכי; כולם סיימו את הקורס, וכבר במהלך שנת 2023 שלושה מהם נקלטו כמטפלים במרכז ושישה נוספים נמצאים בתקופת ה"פרקטיקום"; שישה משתתפים אחרים לא נקלטו מסיבות שונות.

מהאמור לעיל עולה כי עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל עבור מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי גויסו מטפלים, ומספרם גדל מ-0 ל-41 במהלך אוקטובר 2023; במרכז החוסן אשקלון ובמרכז החוסן הבדואי גדל מספר המטפלים בהדרגה (מ-32 ל-42 מטפלים במרכז החוסן אשקלון, ומ-8 ל-10 מטפלים במרכז החוסן הבדואי).

הקואליציה הישראלית לטרומה מסרה כי נכון לאוגוסט 2024 גדל מספר המטפלים במרכז החוסן אשקלון מ-42 ל-84 מטפלים, ובמרכז החוסן הבדואי גדל מספרם מ-10 ל-17. מרכז החוסן הבדואי מסר כי ביוני 2024 הוא פתח מחזור חדש של הכשרת מטפלים שבו משתתפים 13 איש. מרכז משאבים מסר כי נכון ליולי 2024 הוא העסיק מאות מטפלים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לפעול להרחבת מאגר המטפלים הפוטנציאליים שיעמדו לרשות מרכזי החוסן, בין השאר באמצעות הכשרת מטפלים חדשים, כדי שבשעת חירום יוכלו המרכזים לגייסם בדחיפות.

השכלת המטפלים

בנוהל הפעלת מרכזי החוסן נדרש כי במרכזי החוסן הפועלים במודל רשותי (מרכזי החוסן אשכול ואשקלון) המטפלים יחזיקו בתואר שני בעבודה סוציאלית קלינית או במומחיות בפסיכולוגיה קלינית או חינוכית או שיהיו עובדים סוציאליים שסיימו לימודי פסיכותרפיה או תואר שני בהבעה וביצירה שעומדים בדרישות חוזר מנכ"ל משרד הבריאות 19/10⁴². לעומת זאת, לעניין מרכז החוסן הבדואי נקבע בנוהל שעל המטפלים להיות בעלי תואר שני בעבודה סוציאלית קלינית או בפסיכולוגיה קלינית או פסיכולוגיה חינוכית או בלימודי פסיכותרפיה. בהסכמים להפעלת מרכזי החוסן גליל מערבי לא נמצאו דרישות לעניין הכשרת המטפלים שמועסקים על ידו.

מהאמור לעיל עולה כי יש הבדל בדרישות ההשכלה ממטפלים המועסקים במרכזי החוסן הפועלים במודל הרשותי לבין מטפלים המועסקים במרכז החוסן הבדואי הפועל כפי שנקבע בנוהל הפעלת מרכזי החוסן - בניגוד למטפלים שמועסקים במרכז החוסן הבדואי, נוהל הפעלת מרכזי החוסן מתיר למטפלים שמועסקים במרכזי החוסן שפועלים לפי מודל רשותי להיות בעלי תואר שני בטיפול בהבעה. עוד עולה כי משרד הבריאות לא קבע דרישות השכלה למטפלים המועסקים במרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי.

על פי הבהרות שמסרה הקואליציה הישראלית לטראומה למשרד מבקר המדינה בפברואר ובמרץ 2024, מטפלים המועסקים על ידי מרכז החוסן אשקלון ומרכז החוסן הבדואי עונים לדרישות הנוהל. מרכז החוסן אשכול לא העביר למשרד מבקר המדינה מידע על המטפלים שאותם הוא מעסיק, ולכן לא ניתן היה לקבוע האם השכלתם עונה לדרישות הנוהל. כלל המטפלים שמועסקים על ידי מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי הם בעלי תואר שני טיפולי, ועל כן גם הם עונים לדרישות הנוהל.

מרכז החוסן אשכול מסר כי המידע נמצא במקורות מידע שונים ואין מסד נתונים אחוד, שכן המרכז פעל בתנאי שטח לא פשוטים, ובכלל זה עיקר הפעלת פעילות המרכז נעשתה באמצעות הטלפון הנייד.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לבחון את ההבדלים בנוהל בין הדרישות המקצועיות של המטפלים המועסקים במרכזי החוסן ולהסדיר את דרישות ההשכלה מכלל המטפלים בכל מרכזי החוסן במדינה.

התאמת שפת הטיפול למטופל

החברה הישראלית היא חברה רב-תרבותית, המורכבת מאוכלוסיות של ותיקים ועולים וכן מקבוצות בעלות מאפיינים ייחודיים, כמו ערבים וחרדים. המאפיינים הייחודיים של הקבוצות השונות בחברה הישראלית והשפות השונות שהן דוברות יכולים ליצור פערים מסוגים שונים, לרבות פערים בתחום הבריאות. באמצעות הנגשה שפתית והתאמה תרבותית ניתן לצמצם את השפעת הפערים האלו על איכות הטיפול הרפואי שיקבלו תושבי ישראל, על קבוצותיהם השונות⁴³.

נמצא כי נוהל הפעלת מרכזי החוסן לא כלל התייחסות להנגשה שפתית ולהתאמה תרבותית של השירות שנותנים מרכזי החוסן, למשל הנחיות בדבר העסקת מטפלים דוברי שפות שונות, מלבד התייחסות לצורך להעסיק דוברי ערבית במרכז החוסן הבדואי; כמו כן אין התייחסות לנושא גם בהסכמים מאוקטובר 2020 ומיוני 2023 לגבי מרכז החוסן גליל מערבי.

מרכז החוסן אשכול מעסיק דוברי עברית, ערבית, אנגלית, צרפתית, ספרדית, אוקראינית ורוסית. מרכזי החוסן אשקלון וגליל מערבי וגליל מזרחי מעסיקים מטפלים דוברי עברית, רוסית ואנגלית; מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי ומרכז החוסן הבדואי מעסיקים מטפלים דוברי ערבית; ומרכז החוסן אשקלון מעסיק גם מטפלים דוברי אמהרית.

על פי דברי נציגי מרכז משאבים בפגישתם עם נציגי משרד מבקר המדינה באפריל 2024, ברבעון האחרון של שנת 2023 לא נצפה מחסור במטפלים דוברי ערבית.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי במדינת ישראל קיים מחסור חריף במטפלים דוברי שפות. מרכזי החוסן עושים כל מה שביכולתם כדי להגדיל את מספר המטפלים בשפות שונות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לקבוע הוראות לעניין הצורך בהנגשה שפתית ובהתאמה תרבותית בהעסקת מטפלים במרכזי החוסן, לרבות התאמת השירות לדוברי שפות שרלוונטיות לאוכלוסייה שלה נותנים מרכזי החוסן שירות. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות ליזום תוכנית להכשרת מטפלים דוברי שפות שונות כדי לאפשר מתן טיפולי טראומה רגישי תרבות במצבי חירום.

43 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הנגשה לשונית והתאמה תרבותית במערכת הבריאות - יישום חוזר מנכ"ל משרד הבריאות 7/11, מרץ 2018.

נציגי מרכזי החוסן באתרי הקליטה

עם פרוץ המלחמה פונו תושבים רבים מהרשויות המקומיות שבאוכלוסייתן מטפלים מרכזי החוסן אשכול, אשקלון, גליל מערבי וגליל מזרחי. המפונים פוזרו בין השאר במלונות באזורים שונים בארץ. בלוח 11 שלהלן מוצג ריכוז החלטות הממשלה הרלוונטיות למרכזי החוסן שנבדקו ומספר התושבים שפונו.

לוח 11: ריכוז החלטות הממשלה שהתקבלו באוקטובר 2023 ומספר התושבים שפונו מהרשויות המקומיות שבאוכלוסייתן מטפלים מרכזי החוסן אשכול, אשקלון, גליל מערבי וגליל מזרחי

שם מרכז החוסן	החלטות הממשלה	מועד קבלת ההחלטה על פינוי*	מועד החזרה ליישובים	סך המפונים
אשכול	החלטות 950 (12.10.23), 988 (23.10.23) ו-1006 (29.10.23)	בין 12.10.23 ל-23.10.23	נכון למועד הביקורת לא הוחלט על שובם	14,376
אשקלון	החלטות 978 (19.10.23) ו-1006 (29.10.23)	19.10.23	22.11.23	3,586
גליל מערבי וגליל מזרחי	החלטות 975 (18.10.23) ו-1006 (29.10.23)	18.10.23	נכון למועד הביקורת לא הוחלט על שובם	68,384

על פי החלטות הממשלה המפורטות בלוח והנתונים שהתקבלו מרשויות מקומיות שאוכלוסייתן מקבלת שירותים ממרכזי החוסן שבלוח, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * במועצה האזורית אשכול הפינוי התחיל בפועל כבר ב-7.10.23; אוכלוסיית מרכזי החוסן אשקלון, גליל מערבי וגליל מזרחי התחילה להתפנות עצמאית עוד לפני קבלת החלטות הממשלה.

בהנחיות שפרסם⁴⁴ משרד הבריאות באוקטובר 2023 לעניין מתן מענה לאוכלוסייה מפונה ולזו שהתפנתה עצמאית, השוהות במלונות בשעת חירום, נקבע כי בין שאר בעלי התפקידים שישהו במלון או באתר הקליטה יהיה גם נציג של מרכז החוסן (להלן - הנחיית משרד הבריאות מאוקטובר 2023). בהנחיה לא נקבעה הגדרה למסגרת תפקידם של נציגי מרכזי החוסן במלונות ובאתרי הקליטה.

44 הנחיות עבודה להפעלת מענה בריאות הנפש באוכלוסייה מפונה ומתפנה עצמאית השוהה במלונות בשעת חירום שפרסם משרד הבריאות ב-16.10.23, עמ' 6.

מרכז החוסן אשכול

כאמור, בתקופה שלאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל מרכז החוסן אשכול הקים שלוחות טיפוליות באזורים שונים שאליהם פונו תושבי המועצה - העיר אילת, אזור ים המלח, רמת נגב, טירת הכרמל וירושלים.

תושבי המועצה האזורית אשכול פונו בעיקר לאילת, לים המלח ולרמת נגב, אך חלקם גם לירושלים, טירת הכרמל, כפר עציון ומצפה רמון. צוות מרכז החוסן החל את עבודתו מהממ"דים הביתיים, ללא חשמל, כבר ביום הראשון של המלחמה, 7.10.23. המנהלת הקלינית של מרכז החוסן המשיכה לעבוד מהממ"ד גם ביום ראשון למוחרת, 8.10.23, וביום שני, יומיים לאחר פרוץ המלחמה, היא הגיעה למועצה האזורית רמת נגב, שם נוצר ריכוז גדול מאוד של תושבי המועצה האזורית אשכול. עיקר עבודת צוות מרכז החוסן באותם הימים היה גיבוש תמונת מצב, סיוע למחלקת הרווחה בהודעה למאות המשפחות הפזורות ברחבי הארץ על נפילת קרוביהם ("בשורה מרה") ויצירת רשימות אנשי קשר לכל קהילה שפונתה.

במהלך יום שלישי, 10.10.23, יצא צוות חלוץ של מרכז החוסן לעיר אילת, פגש את אנשי הקשר שם והחל להקים את שלוחת מרכז החוסן בעיר לצורך מתן שירותי חוסן לתושבי המועצה האזורית אשכול שפונו לעיר אילת, תוך גיוס צוות ניהולי וטיפולי לשלוחה. ההתערבויות הרגשיות הראשונות נעשו בחדרי בתי המלון, בלובי, באמצעות שלל מטפלים, "בחוויה כללית של מעין שבעה גדולה". בהמשך, עם קליטת מטפלים חדשים, חלקם אף הוטסו לאילת. נבנה תהליך מהיר של קליטת המטופל החל בשלב הפנייה ועד שלב הטיפול.

במהלך יום רביעי, 11.10.23, הגיע נציג מרכז החוסן גם לים המלח, שהייתה למרכז הפינוי הגדול אחרי אילת. מרגע זה החל להיבנות גם שם מערך טיפולי בדומה לזה שנבנה באילת, תוך הקמת שלוחות ייעודיות לשורדי קיבוץ בארי והיישוב ניר עוז, זאת מתוך הבנת ייחודיות הפגיעה בהם.

במהלך דצמבר 2023, מיד עם התרת השהייה בשטחי המועצה האזורית אשכול ותחילת שיבת תושביה, החלה היערכות להקמה מחדש של מרכז החוסן בתחומי המועצה. צוות מטפלי המרכז גדל משלושה עם חידוש הפעילות לכ-100 ביולי 2024.

בהתאם להנחיית משרד הבריאות מאוקטובר 2023, נדרש כי בין שאר בעלי התפקידים שישוהו במלון או באתר הקליטה יהיה גם נציג של מרכז החוסן. מרכז החוסן אשכול הקים שלוחות באילת, בים המלח, ברמת הנגב, בטירת הכרמל ובירושלים. עם זאת, לא הוקמו שלוחות ולא הוצבו נציגים ממרכז החוסן אשכול בכפר עציון ובמצפה רמון, שבהם נקלטה אוכלוסייה של המועצה האזורית אשכול; לצד זאת, מרכז החוסן הקים את שלוחת ה"מפוזרים" שבה כל תושב של המועצה האזורית אשכול היה יכול לקבל מענה ללא קשר למקום שאליו פונה.

מרכז החוסן אשקלון

ההחלטה על פינוי אוכלוסיית אשקלון התקבלה ב-19.10.23 ונתנה זכאות לפינוי אוכלוסייה שגרה במבנים ללא מיגון, קשישים ו"מחוסרי עורף משפחתי יציב". מפוני העיר שבו אליה בחלוף כחודש, בין 22.11.23 ל-29.11.23. חלק מאוכלוסיית אשקלון החלה להתפנות עצמאית לפני קבלת החלטות הממשלה.

ריכוז מפונים רבים מאזורים שונים במלונות יוצר צורך בגורם שיספק להם מסגרת טיפולית באתרי הקליטה ויפעל בשיתוף פעולה עם הגופים השונים: משרדי הממשלה, הרשויות המפונות והרשויות הקולטות.

בידי מרכז החוסן אשקלון אמנם לא היו נתונים על היקפי הפינוי של התושבים מהעיר ולא הועסק גורם מרכז למתן מענה למפונים, אך מרכז החוסן אשקלון מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 כי הגורם המרכז למתן מענה הופעל ע"י אגף הרווחה ושירותים חברתיים וכי הוא זה שריכז את נושא הפינוי עבור הרשות וכי מרכז החוסן עמד איתו בקשר שוטף כדי לתת מענה לפי הצורך. כמו כן, לטענת הקואליציה הישראלית לטראומה, בהבהרה שמסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2024, היה מדובר בשהייה קצרה של המפונים מחוץ לעיר ("שבועיים-שלושה").

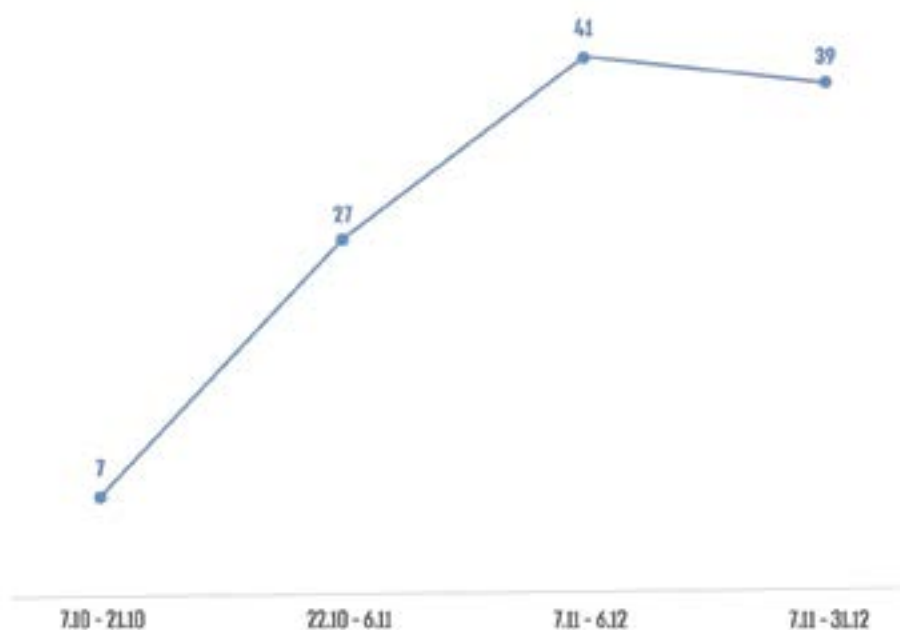
עוד מסר מרכז החוסן אשקלון למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 כי במהלך המחצית השנייה של אוקטובר - תחילת נובמבר 2023 הוא החל במתן מענה טיפולי קבוע על ידי מטפלי מרכז החוסן במלונות באשקלון, ירושלים, אילת, אשדוד, הרצלייה, תל אביב-יפו וים המלח, ובאופן חד-פעמי ניתן טיפול פרטני וקבוצתי למפונים ששהו בבית אבות בגדרה.

גליל מערבי וגליל מזרחי

בחלוף שלושה ימים מאירועי שבעה באוקטובר אייש מרכז משאבים את תפקיד הפרויקטורית להקמה ולניהול של מערך הסיוע במרכזי הקליטה בהיבט הפסיכוסוציאלי (להלן - הרכזים או הרכזים הפסיכו-סוציאליים). מערך הרכזים שהוקם שימש את אוכלוסיית המפונים המשויכת לשני מרכזי החוסן שמפעיל מרכז משאבים - מרכז החוסן גליל מערבי ומרכז החוסן גליל מזרחי. מתפקידי הרכזים כפי שהגדיר המרכז - הבטחת החוסן הקהילתי, הארגוני והנפשי לאוכלוסיית המפונים השוהה במלונות ותכלול ויצירה של שיתופי פעולה עם כלל הגורמים הפועלים במלונות, ובהם הרשויות המפונות והקולטות, משרדי הממשלה, פיקוד העורף, קופות החולים ועוד. על פי מרכז משאבים, הרכזים הקימו מאות קבוצות מנהיגות, יזמו אלפי שעות התערבות מטעם מרכזי החוסן וסייעו למאות אתרי הקליטה בהתארגנות, במיצוי משאבים, בניהול שגרת החירום ובעיקר ביצירת תחושת משמעות למפונים.

בתוך כחודש מפרוץ המלחמה העסיק מרכז משאבים 27 רכזים, ונכון לסוף שנת 2023 הוא העסיק 39 רכזים, כמוצג בתרשים 10 שלהלן, שנתנו מענה ל-89 מלונות מתוך סך של 177 המלונות שבהם שהו המפונים מהצפון.

תרשים 10: מספר הרכזים הפסיכו-סוציאליים שהציב מרכז משאבים באתרי הקליטה של אוכלוסיית מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי, 7.10.23 - 31.12.23



על פי נתונים שמסרו למשרד מבקר המדינה מרכז משאבים ואשכול גליל מערבי בפברואר 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בדצמבר 2023 העסיק מרכז משאבים רכזים פסיכו-סוציאליים ב-89 מלונות הממוקמים ב-11 אזורים שונים ברחבי הארץ⁴⁵.

על אף האמור בהנחיות משרד הבריאות מאוקטובר 2023 כי בין שאר בעלי התפקידים שישוהו במלון או באתר הקליטה יהיה גם נציג של מרכז החוסן, נמצא כי בפועל ב-88 מלונות נוספים הממוקמים ב-13 אזורים והמשרתים כ-9,480 מפונים לא הועסקו רכזים כנדרש בהנחיות. הדבר עלול לפגוע במענים שאמורים לספק מרכזי החוסן לשוהים במלונות אלה.

על פי מרכז משאבים, הרשויות המקומיות פונות למרכזי החוסן בבקשה לשלב רכזים נוספים במקומות שבהם התפקיד לא אויש עקב מחסור בתקציב. לנוכח התמשכות הפינוי והעלייה הניכרת במצוקות הנפשיות והחברתיות, לדעת מרכז משאבים יש צורך גדול להמשיך להפעיל את הרכזים ואף לגייס רכזים נוספים בהתאם לצרכים העולים מהשטח.

על פי מרכז משאבים, במפגש שהתקיים ביוזמת משרד הבריאות עם נציגי הרשויות המקומיות בצפון ועם נציגי אשכולות גליל מערבי וגליל מזרחי, וכן עם נציגי משרד הביטחון ופיקוד העורף, עלתה ההבנה שלקראת המערכה הצפויה בצפון יש צורך להכשיר "נאמני חוסן" שייתנו מענה מיידי בשטח, שכן בתרחישים מסוימים לא תהיה אפשרות להעניק מענה טיפולי ראשוני לא באופן מקוון ובטח לא באופן פרונטלי. כבר בחודש ינואר 2024 החל מרכז משאבים בפרויקט "זמן יקר" שבמסגרתו מוכשרים "נאמני חוסן" בקהילה לניהול חירום ומתן סיוע נפשי ראשוני. עד יולי 2024 הסתיימה הכשרה של 419 נאמני חוסן ב-15 רשויות מקומיות מהמגזר הערבי והיהודי.

בביקורת עלה כי בהנחיות משרד הבריאות להפעלת מרכזי החוסן אין התייחסות לנושא העסקת כוח אדם בשעת חירום ולהעסקת רכזים מטעם מרכזי החוסן במקרה של פינוי אוכלוסייה, ולא נקבעה הגדרת תפקידם בתקינה. זאת, אף שפינוי תושבים במקרה של מלחמה בסדר גודל כזה היה צפוי, ועל משרד הבריאות היה להביא זאת בחשבון בזמן הכנת הנוהל להפעלת מרכזי החוסן.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי בתקופה הראשונה שלאחר פרוץ המלחמה הוא הפעיל צוותים ממרכזים לבריאות הנפש וקופות החולים כדי לסייע למרכזי החוסן שנפגעו, והם אלה שעזרו לגשר על הפערים ההתחלתיים. מלחמת חרבות ברזל יצרה תרחישים שלא היו קיימים בעבר, ולכן לא ניתן היה לצפות אותם או להתכונן אליהם מראש. עוד מסר משרד הבריאות כי במועד מתן תשובתו לא היה מחסור ברכזים בשלוחות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לקבוע בנוהל הנחיות בכל הקשור להעסקת רכזים פסיכו-סוציאליים באתרי הקליטה, לקבוע מפתח תקינה המותאם לנתוני האוכלוסייה השוהה בהם, להגדיר את תפקידם ולפעול לאיוש משרות הרכזים בכלל המלונות כנדרש, ולחלופין להציב שלוחות של מרכזי החוסן בכל היישובים שאליהם מפונים תושבים של אזורים שלהם אחראים מרכזי החוסן. עוד מומלץ למשרד הבריאות לוודא כי מרכזי החוסן ערוכים להעניק את המענים הראשוניים לאוכלוסייה במגוון התרחישים שעלולים להתפתח ברחבי המדינה.

45 אילת, גליל תחתון וגליל, זכרון יעקב וכרמל, חיפה, עמק יזרעאל ומשגב, טבריה, ירושלים והמרכז, נצרת, נתניה, עמק הירדן, תל אביב וגוש דן.

חנן סיוע נפשי לחטפלים

במסגרת הטיפול הנפשי בנפגעי מלחמת חרבות ברזל נחשפים המטפלים לסיפורים קשים של אנשים שנפגעו עמוקות, דבר שעלול להוות נטל נפשי משמעותי על המטפלים עצמם. בקרב המטפלים יש גם כאלה שנחשפו בעצמם לזוועות המלחמה או שיש נפגעים במעגל המשפחתי או החברתי הקרוב אליהם.

בהתייחסו למרכזי החוסן האזוריים והרשותיים קובע נוהל הפעלת מרכזי החוסן כי אחד מתפקידי מרכזי החוסן הוא פיתוח תוכניות סיוע למטפלים; על פי הנוהל, תפקיד חשוב מאוד בשעת חירום הוא מעקב אחר סימני תשישות, טראומה ושחיקה אצל המסייעים השונים ומתן סיוע ותמיכה קבוצתית ופרטנית במקרה הצורך.

מקרב מטפלי מרכזי החוסן שנבדקו, נחשפו לתופעות הקשות האלה בעיקר המטפלים של מרכזי החוסן בדרום. על כן, משרד מבקר המדינה בחן את המענים שניתנו למטפלים במרכזי החוסן אשקלון ואשכול ובמרכז החוסן הבדואי.

בביקורת עלה כי כ-85% מהמטפלים שמעסיק מרכז החוסן אשכול מקבלים טיפול. עם זאת, על פי המרכז, אין פירוש הדבר כי כל מי שמקבל טיפול סובל מטראומטיזציה משנית, שכן מדובר ב"תגובה טבעית למציאות לא נורמלית, והטיפול מסייע... לווסת את זה, להוריד את העוצמה והתכיפות של התופעות".

עוד עלה בביקורת כי מתחילת מלחמת חרבות ברזל ועד פברואר 2024 סבלו חמישה מטפלים המועסקים במרכז החוסן אשקלון מתסמינים של טראומטיזציה משנית⁴⁶, והם מקבלים טיפול נפשי פרטני. כמו כן, המטפלים של המרכז קיבלו בין שתיים לארבע הדרכות פרטניות לחודש מתחילת הלחימה והשתתפו שלוש פעמים בשבוע במפגשים מקוונים לצורך "אזורי" (ונטילציה), וכן סופקה להם הדרכת ריענון לטיפול בטראומה. בנוסף, בינואר 2024 התקיים גם מפגש הפגת מתחים, ונמסר במהלך הביקורת כי היו מתוכננים מפגשי הפגת מתחים נוספים.

מרכז החוסן הבדואי העניק למטפלים במהלך ימי המלחמה סדנת שמירה עצמית, הדרכה קבוצתית אחת לחודש, הדרכה דו-חודשית פרטנית לכל מטפל וכן הדרכה בתחום אובדן ושכול.

זאת ועוד, נושא שימור הצוותים במרכזי החוסן בדרום הועלה גם בטיטה שהכינה הקואליציה הישראלית לטראומה להיערכות המרכזים לקראת הדיון על התקציב לשנת 2024 (נכון למועד סיום הביקורת, אפריל 2024, המסמך היה בגדר טיוטה)⁴⁷. על פי המסמך, נדרשות תוכניות רחבות לשמירה על המטפלים, זאת משום "שחלק ניכר מהמטפלים היו בעצמם חלק מהאירוע... [מכאן] החשיבות של המאמץ להפחית טראומה ראשונית ומשנית, שחיקה ותשישות". הקואליציה

46 טראומה משנית היא ההשפעה הנפשית שנגרמת למטפלים הנמצאים בקשר רגשי קרוב עם שורדי טראומות. אוכלוסיות בסיכון לטראומה משנית הם עובדים סוציאליים, פסיכולוגים, שוטרים ומגישי עזרה ראשונה. יש המתייחסים למושג טראומה משנית באופן רחב יותר, וכוללים בו לא רק את אנשי המקצוע, אלא כל אדם הנחשף באופן לא ישיר לחומרים טראומטיים.

47 "טיטה - היערכות לתקציב 2024 - מרכזי חוסן עוטף עזה ודרום", שהכינה הקואליציה הישראלית לטראומה לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל ולקראת הכנת התקציב לשנת 2024 (לא צוין תאריך).

הישראלית לטראומה הדגישה כי נדרש לבנות תוכניות רחבות לשמירה על המטפלים ועל צוותי הליבה כעוגן משמעותי באירועי חירום.

מהאמור לעיל עולה כי במרכזי החוסן אשכול ואשקלון ומרכז החוסן הבדואי הוענקו במהלך המלחמה מענים לצוותים המטפלים כדרישת נוהל הפעלת מרכזי החוסן. עם זאת, נכון למועד סיום הביקורת, אפריל 2024, משרד הבריאות לא גיבש תוכנית סדורה לסיוע ולתמיכה במטפלים של מרכזי החוסן בעיתות משבר, דבר שמקבל משנה תוקף לנוכח האירועים הקשים שאליהם נחשפו המטפלים, בעיקר אלה המועסקים במרכזי החוסן בדרום הארץ.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות ולוועדת ההיגוי העליונה לגבש תוכנית פעולה סדורה לסיוע ולתמיכה במטפלים של מרכזי החוסן שתאפשר מתן טיפולים לצוות המטפלים הן באמצעות טיפולים נפשיים והן באמצעות סדנות הפגת מתחים ו"אורור", הכול בהתאם לצורך.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי הוא נותן דגש לעניין שימור המטפלים, והוא אף שילב את הפעולה הזו בתוכניות העבודה של כל מרכזי החוסן. כמו כן, הוא יזם סדנאות, רטריטים (נופשונים) וימי הפגה למטפלים ולבעלי תפקידים במרכזי החוסן.

חניעת העסקת עברייני מין במרכזי החוסן

החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א-2001 (להלן - החוק למניעת העסקת עברייני מין), אוסר על העסקה של עברייני מין (שהורשעו בעבירת מין שאותה ביצעו בהיותם בגירים), במוסדות המכוונים למתן שירות לקטינים, לאנשים עם מוגבלות שכלית או התפתחותית או לחסרי ישע⁴⁸. מטרת החוק היא מתן הגנה מיוחדת לקבוצות האוכלוסייה האמורות מפני עברייני מין. זאת בשל הפגיעה הקשה של עבירות המין, החזרתיות (רצדיביזם) המאפיינת עברייני מין הפוגעים בקטינים ולאור הפגיעות היתרה של קבוצות האוכלוסייה עליהן מגן החוק.

על פי החוק, מעסיק לא יקבל לעבודה במוסדות המפורטים בחוק, בגיר שהורשע בעבירת מין שאותה ביצע בהיותו בגיר. עוד קובע החוק כי מעסיק לא יקבל בגיר לעבודה במוסדות כאמור בטרם קיבל אישור ממשטרת ישראל ולפיו אין מניעה להעסקתו לפי חוק זה. איסור ההעסקה חל ממועד ההרשעה ועד 20 שנה לאחר ההרשעה, ואם נידון למאסר - 20 שנה לאחר שחרורו ממאסר בגין אותה העבירה.

בדצמבר 2023 שלח משרד הבריאות למפעילי מרכזי החוסן דוא"ל עם ריענון להנחיות החוק למניעת העסקת עברייני מין, ובו ביקש כי המפעילים יודאו שלכל המועסקים, כולל במיקור חוץ, יש אישורים כאמור. משרד הבריאות מסר במהלך הביקורת כי כל מרכזי החוסן דיווחו שהדבר בוצע. יחד עם זאת, משרד הבריאות לא העביר למשרד מבקר המדינה את הדיווחים כאמור, למרות שנדרש לכך.

על פי הבהרות שמסרו למשרד מבקר המדינה הקואליציה הישראלית לטראומה במרץ 2024

48 לפירוט המוסדות עליהם חל החוק למניעת העסקת עברייני מין - ראו הגדרת המונח "מוסד" בסעיף 1 לחוק.

ואשכול גליל מערבי בפברואר 2024, בכל מרכזי החוסן שנבדקו - הן אלה שמפעילה הקואליציה הישראלית לטראומה (מרכזי החוסן ואשכול ואשקלון ומרכז החוסן הבודאי) והן מרכז החוסן גליל מערבי שמפעיל מרכז משאבים - מתבקשים האיטורים כאמור מכלל הגברים המועסקים בצוותי המרכזים, ובכלל זה המטפלים והרכזים הפסיכו-סוציאליים.

לא נמצא תיעוד לכך שמשרד הבריאות קיים הליך בדיקה סדור לעניין מניעת העסקת עברייני מין במרכזי החוסן.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לקבוע מנגנון בקרה שבאמצעותו יוכל לוודא כי הנחיות החוק למניעת העסקת עברייני מין ודרישותיו בעניין זה ממרכזי החוסן אכן מבוצעות, במטרה להבטיח כי כלל המטופלים של מרכזי החוסן מוגנים מפני פגיעה אפשרית מצד עברייני מין.

במכתב שהפנה מבקר המדינה לראש הממשלה ב-13.11.23, המפרט כשלים ופערים מרכזיים בטיפול בעורף האזרחי ותמונת מצב מתוך סיורי המבקר, במיקוד על יישובי קווי העימות בדרום הארץ ובצפונה, כתב המבקר כי המערך הציבורי-ממשלתי בתחום בריאות הנפש כשל בטיפול במפונים שכן הוא התבסס ברובו המוחלט על מתנדבים בלבד. כך עלה למשל בסיורים שקיים מבקר המדינה בחודש הראשון למלחמת חרבות ברזל בקיבוץ מעלה החמישה, באזור ים המלח ובאילת שאירחו מפונים מיישובי הדרום שחוו מעשי זוועה, רצח ואכזריות, אובדן ושכול, חטיפות של יקיריהם, פציעות בגוף ובנפש וחרדה קיומית. מערך בריאות הנפש שהיה קריטי למתן מענה טיפולי ראשוני התנהל ללא תורה סדורה, לצד יוזמות התנדבותיות מקומיות, וללא שמירה על רצף טיפולי ועל תיעודו. מבקר המדינה ציין במכתבו האמור לראש הממשלה כי מרכזי החוסן המנסים לתת מענה בתחום זה הם מעטים ומשאביהם מצומצמים ביותר, וגם הם מעניקים טיפולים רבים מרחוק - בטלפון או באופן מקוון.

במצב חירום שבו אלפי טילים וכלי טיס בלתי מאוישים מסוגים שונים נורים לעבר שטחי מדינת ישראל, ובו-זמנית כ-210,000 איש מפונים מבתיהם או מתפנים מהם ועקורים מבתיהם חודשים ארוכים, ו-38% מהציבור דיווחו על תסמיני פוסט-טראומה, דיכאון, חרדה או שילוב שלהם, גובר הצורך בשימוש בשירותי מרכזי החוסן. בביקורת עלה כי במהלך המלחמה הפעיל משרד הבריאות 14 מרכזי חוסן (באזור הדרום, באזור הצפון ובאזור יהודה ושומרון), המשרתים כ-1.3 מיליון תושבים מכלל מגזרי האוכלוסייה הישראלית, ואת מרכז החוסן הארצי שהוקם רק לאחר פרוץ המלחמה, ובחודשים שחלפו משבעה באוקטובר עד סוף דצמבר 2023 העניקו כלל מרכזי החוסן 50,734 טיפולים ל-15,750 מטופלים, 2,100 מהם ניתנו על ידי מרכז החוסן הארצי שהוקם עם פרוץ המלחמה⁴⁹. על אף חשיבותם של מרכזים אלו במתן מענה מרכזי וחיוני הן ברמת ההיערכות לשעת חירום וחזק החוסן החברתי, והן ברמת הטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום, ובייחוד באזור הדרום והצפון, הם התמודדו עם אי-ודאות תקציבית ועם מחסור בכוח אדם - כך שיכולתם לתת מענה הייתה מוגבלת.

49 מבוסס על נתונים שמקורם בדשבורד של משרד הבריאות שהועבר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2024. הנתונים כוללים טיפולים פרטניים, משפחתיים וקבוצתיים.

בביקורת עלה כי עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל גויסו מטפלים במרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי, ומספרם גדל מ-0 ל-41 עד אוקטובר 2023; במרכז החוסן אשקלון ובמרכז החוסן הבדואי גדל מספר המטפלים בהדרגה (מ-32 ל-42 מטפלים במרכז החוסן אשקלון, ומ-8 ל-10 מטפלים במרכז החוסן הבדואי). במרכזי חוסן אלה המתינו אנשים לקבלת השירות, ומרכז החוסן הבדואי התמודד עם מחסור במטפלים לצד גידול במספר הפונים לטיפול. עוד עלה כי לא היו נציגים של מרכזי החוסן בכל אתרי הקליטה של המפונים - לא הוקמו שלוחות ולא הוצבו נציגים ממרכז החוסן אשכול בכפר עציון ובמצפה רמון, לצד זאת, מרכז החוסן הקים את שלוחת ה"מפוזרים" שבה כל תושב של המועצה האזורית אשכול היה יכול לקבל מענה ללא קשר למקום שאליו הוא פונה; במרכז החוסן אשקלון לא הועסק גורם מרכז למתן מענה למפונים במלונות; ואילו מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי העסיקו רכזים פסיכו-סוציאליים ב-89 מלונות, ואילו ב-88 מלונות נוספים לא הועסקו הרכזים. זאת ועוד, משרד הבריאות לא גיבש תוכנית סדורה לסייע למטפלים של מרכזי החוסן ותמיכה בהם בעיתות משבר ולא הנחה את מרכזי החוסן בכל הקשור להענקת טיפולים באמצעים מקוונים ולהנגשה שפתית ולהתאמה תרבותית של השירות שנותנים מרכזי החוסן.

לנוכח ההיקף הרב של אוכלוסיית המפונים הפזורה ברחבי הארץ מפרוץ מלחמת חרבות ברזל בחזיתות הדרומית והצפונית והיקף הטיפולים הרב שלהם הם נזקקים באתרי הקליטה, על משרד הבריאות להכין תוכנית סדורה לטיפול בהם ולליוויים על ידי מרכזי החוסן. זאת ועוד, על משרד הבריאות להכין גם תוכניות פעולה לטיפול באוכלוסייה המפונה באירועים ביטחוניים, בטיחותיים, אסונות טבע וכדו' העלולים להתרחש בשנים הבאות.

מתוך ראיית מקומם המרכזי של מרכזי החוסן במערך חיזוק החוסן של אוכלוסיית המדינה על כל מרכיבי פעילותם - חיזוק החוסן הנפשי של האוכלוסייה; שיפור החוסן והלכידות בקהילה; והכנה ופיתוח של שירותי חירום - כפי שעלה בביקורת, בסיוורים ובפגישות עם מפונים מדרום הארץ ומצפונה; ומתוך הבנת הצורך הדחוף להכין את אוכלוסיית המדינה לאתגרים ביטחוניים רבים שבהם צפויה לעמוד מדינת ישראל בשנים הבאות, ולנוכח האתגרים שאיתם מתמודדים מרכזי החוסן - אי-ודאות תקציבית ומחסור בכוח אדם - על שר הבריאות לקדם, בשיתוף שר האוצר ומשרד ראש הממשלה, ועם השותפים הנוספים החברים בוועדת ההיגוי העליונה, מסגרת שתבטיח את קיומם, חיזוקם, הרחבתם ומקצועיותם של מרכזי החוסן לאורך שנים לטובת כלל אזרחי מדינת ישראל ולבנות מנגנון תקצוב למרכזי החוסן שיתאים את עצמו לפעולות הנדרשות ממרכזי החוסן בשעת חירום.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי בעקבות מכתבו של מבקר המדינה אל ראש הממשלה פעל מנכ"ל משרד ראש הממשלה וצוותו, בשיתוף משרד הבריאות, כדי להביא תוספת תקציבית משמעותית לכל תחום בריאות הנפש, לרבות למימון פעילות מרכזי החוסן. בעקבות כך אושרה תוספת תקציבית של 1.4 מיליארד ש"ח לתחום בריאות הנפש לשנתיים, וכן אושרה תוספת תקציבית למימון פעילות מרכזי החוסן בשנת 2024 בסך 115 מיליון ש"ח. נוסף על כך, הוקצו עוד עשרות מיליוני שקלים לטובת פעילות המרכזים מתוך תקציב מינהלת תקומה⁵⁰ והתוכנית לשיקום הצפון

50 מנהלת תקומה היא גוף שהוקם על ידי ממשלת ישראל באוקטובר 2023 בעקבות מתקפת הפתע על ישראל והפגיעה ביישובי עוטף עזה במהלכה. המנהלת הוקמה במטרה לשקם את יישובי עוטף עזה שנפגעו במתקפה. המנהלת אחראית על 45 יישובים במועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון, שדות נגב ושער הנגב, וכן על עיריית שדרות.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי מלחמת חרבות ברזל שינתה לחלוטין את אופן פעולת המרכזים והצריכה הקמה של שלוחות מרובות עבור האוכלוסייה המפונה שפוזרה בין עשרות רבות של מלונות ועבור האוכלוסייה שנשארה ביישובים מפונים. לאור כך, הוגדל כוח האדם באופן משמעותי הן מבחינת המטפלים הקליניים והן מבחינת העובדים הקהילתיים. לדעת המשרד, יש לציין לשבח את הגיוס "המטאורי" של בעלי תפקידים שונים ואת ההסדרה המהירה של הפעילות ההתנדבותית. עוד מסר משרד הבריאות כי המלחמה פגעה קשות בכוח האדם של מרכזי החוסן, שכן במהלכה נרצחו או נחטפו חלק מאנשי צוות מרכזי החוסן, או שבני משפחתם נפצעו או נרצחו. על אף היותו של שבעה באוקטובר אירוע מטלטל ומזעזע, ועל אף שלא היה ניתן לצפות לתרחיש מסוג זה, הצליחו שירותי בריאות הנפש להקים בתוך יומיים סיוע מקצועי רחב באמצעות צוותים של מרכזים לבריאות הנפש תוך בניית נוהל עבודה תקדימי ומסודר שחילק את אחריותם לפי האזורים הגיאוגרפיים השונים.

עוד מסר משרד הבריאות כי כשבועיים לאחר מכן חברו שירותי בריאות הנפש של קופות החולים לצוותים של המרכזים לבריאות הנפש ולצוותים של מרכזי החוסן והצליחו להתארגן בשלוחות השונות ולהתחיל לתת מענה משולב עם שאר שירותי בריאות הנפש. כמו כן, הוקמו שתי שלוחות גדולות באילת ובים המלח, ובתוך שבועיים מפרוץ המלחמה הוקם מרכז החוסן הארצי שנתן סיוע נפשי לרוב שורדי המסיבות שהיו באזור המועצה האזורית אשכול באותו הבוקר וגם לכלל הנפגעים במעגל הראשון באמצעות רשת רחבה של מטפלים מומחים שאותם הכשיר באופן מהיר. עוד מסר משרד הבריאות כי כשבועיים מפרוץ המלחמה הוא פרסם קול קורא לכלל המתנדבים וגייס מאות רבות מהם כעובדים בשכר למרכזים ולמרפאות לבריאות הנפש ולמרכזי החוסן. כל מרכז חוסן הקים בין שבע לשמונה שלוחות טיפוליות, ובשיתוף עם המוסד לביטוח לאומי מספר הטיפולים שניתן במסגרת נוהל החרדה הוגדל מ-24 עד 36. משרד הבריאות גם מסר כי פורסמו מפתחות אחידים לתקינה כדי לייעל ולהסדיר את אופן הכנת תוכניות העבודה של מרכזי החוסן.

לדעת משרד הבריאות, הוא יזם והצליח לתת מענה סדור במצב בלתי אפשרי, ולכן לא היה מחדל בשירותי בריאות הנפש, אלא הייתה התמודדות יוצאת מן הכלל עם קשיים בלתי נמנעים. המשרד ציין כי בתום המלחמה ניתן יהיה להעביר לנוהל את "תורת המלחמה" ואת השינויים הנדרשים בתקינה בעקבותיה.

הקואליציה הישראלית לטראומה מסרה כי אחד האתגרים הגדולים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל היה גיוס והכשרה של המטפלים בטראומה.

למרות הפעולות הרבות הראויות הערכה, שבהן נקט וממשיך לנקוט משרד הבריאות, ניכר כי בתחילת ימי הלחימה המערכת הייתה שרויה בבוקה, מבוקה ובמבולקה, דבר שעלה בסיורים רבים שערכו מבקר המדינה והצוותים ממשרד מבקר המדינה ברחבי הארץ. לכן הכרחי כי משרד הבריאות יערוך הליכי הפקת לקחים מהליקויים שעלו בסיורים ובדוח ביקורת זה, זאת כדי ששירותי בריאות הנפש של מדינת ישראל יהיו ערוכים לכל המבחנים והאתגרים הרבים שעוד נכוננו לתושבי המדינה.

משרד הבריאות מסר בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2024 כי הוא ממשיך להפיק לקחים מהאירוע תוך הקפדה על גישה חיובית אשר מתייחסת גם להפקת לקחים לשימור וגם לקחים לשיפור.

פרסום המידע על מרכזי החוסן ואמצעי יציאת הקשר עינם

אתר מרשתת או דף בדשת חברתית ככלי להעברת מידע

הסביבה הספרתית (דיגיטלית) משמשת אחד המכשירים המרכזיים להפצת מידע על השירותים שנותן ספק וכן כלי באמצעותו ניתן השירות. היא גם עשויה לסייע ליצירה ולשמירה על הקשר עם הלקוח, בין השאר באמצעות הרשתות החברתיות. אתרי המרשתת והרשתות החברתיות של ארגונים יכולים לספק מידע מפורט ועדכני על פעילות הארגון ולהנגיש לציבור את המידע על מגוון השירותים שהוא מציע לציבור במגוון שפות רלוונטיות. גם מרכזי החוסן יכולים להשתמש בסביבה הספרתית למתן המלצות וטיפים להתמודדות במצבי חירום ולפרסום מידע על האמצעים ליציאת קשר עם נציגי המרכזים. עניין זה מקבל משנה תוקף במצבי משבר ובשעת חירום, שבהם מרכזי החוסן צריכים, במגבלות מצב החירום, להמשיך באספקת השירותים לפונים⁵¹.

בלוח 12 שלהלן מוצגות תוצאות בדיקת אתרי המרשתת והרשתות החברתיות שהפעילו מרכזי החוסן שנבדקו.

51 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2021), "שירותים מקוונים של רשויות מקומיות בשגרה ובחירום", עמ' 319.

לוח 12: ריכוז תוצאות בדיקת אתרי המרשתת והדפים ברשתות החברתיות של מרכזי החוסן שנבדקו, ינואר 2024

שם מרכז החוסן	אשכול	אשקלון	גליל מערבי	מרכז החוסן הבדואי
תאריך הבדיקה	11.1.24	14.1.24	14.1.24	14.1.24
האם יש אתר או דף ברשת חברתית	אין, יש מדור באתר המועצה האזורית אשכול	יש דף פייסבוק ויש דף באתר עיריית אשקלון	יש אתר, אין דף ברשת חברתית; הלחיצה על צלמית המפנה לדף פייסבוק מעבירה לדף פייסבוק של מרכז החוסן גליל מזרחי	יש דף פייסבוק, אין אתר
תאריך ההקמה	-	21.4.20	*3.1.24	13.2.18
מיקום החיפוש בגוגל**	1	6	6	1
שפות האתר	עברית	עברית	עברית; אין צלמית לשפות נוספות, אך יש כמה כתבות בערבית וברוסית	ערבית; יש גם פרסומים בעברית
האם יש פרטים ליצירת קשר	יש	יש בתמונת רקע המופיעה עם הכניסה לדף	יש	יש בפרסומים (פוסטים); אין כפרסום מוצמד של הדף או בתוך מדור "אודות"
האם יש פרטים על השלוחות שהקימו המרכזים בעקבות המלחמה	יש מידע באתר המועצה	לא היו שלוחות	אין	אין
הפרסומים באתר במרשתת או ברשת החברתית בין 7.10.23 ל-31.12.23 בנוגע למצב החירום:				
מועד הפרסום הראשון מפרוץ המלחמה	מדובר בדף באתר המרשתת של המועצה. אין נתונים המתעדים את מועד הפרסום.	8.10.23	במועד שנבדק לא היה קיים אתר מרשתת	7.10.23
מספר הפרסומים בתקופות שונות לאחר פרוץ המלחמה:				

שם מרכז החוסן	אשכול	אשקלון	גליל מערבי	מרכז החוסן הבדואי
21.10.23 - 7.10.23	אין נתונים המתעדים את מועד הפרסום.	10	במועד שנבדק לא היה קיים אתר במרשתת. על פי מרכז משאבים, הפרסומים נעשו באמצעות האתר של מרכז החוסן גליל מזרחי*	44
6.11.23 - 22.10.23	אין נתונים המתעדים את מועד הפרסום.	3		23
6.12.23 - 7.11.23	אין נתונים המתעדים את מועד הפרסום.	12		24
31.12.23 - 7.12.23	אין נתונים המתעדים את מועד הפרסום.	2		5
סך הכול	אין נתונים המתעדים את מועד הפרסום.	27		96

על פי מידע שנאסף באתרי המרשתת וברשות החברתיות של מרכזי החוסן שנבדקו, ינואר 2024.
 * על פי מידע שמסר מרכז משאבים למשרד מבקר המדינה. אתר המרשתת של מרכז החוסן גליל מזרחי הוקם ב-15.3.23.
 ** מחרזות החיפוש שהוקלדו: "מרכז חוסן אשכול", "מרכז חוסן אשקלון", "מרכז חוסן גליל מערבי", "מרכז חוסן בחברה הבדואית".

מלוח 12 עולה כי המידע הנוגע למרכז החוסן אשקלון ומרכז החוסן הבדואי מפורסם באמצעות דף פייסבוק ייעודי של המרכזים הללו, ומרכז החוסן אשקלון מפרסם מידע גם בדף ייעודי באתר העירייה; המידע הנוגע למרכז החוסן גליל מערבי מפורסם באמצעות אתר מרשתת שהושק בינואר 2024, כשנתיים לאחר הקמת המרכז; יצוין כי עד הקמת אתר המרשתת בינואר 2024 המידע הנוגע למרכז החוסן גליל מערבי פורסם באתר המרשתת של מרכז החוסן גליל מזרחי שהוקם במרץ 2023. המידע הנוגע למרכז החוסן אשכול מפורסם במדור שהוקצה לו באתר המרשתת של המועצה האזורית אשכול.

בבדיקת העדכניות והתדירות של עדכון הפרסומים בדפי מרכז החוסן אשקלון ומרכז החוסן הבדואי מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל עלה כי בין 7.10.23 - 31.12.23 פורסמו 27 פרסומים של מרכז החוסן אשקלון - הפרסום הראשון היה ביום השני למלחמה, ב-8.10.23, ופורסמו 96 פרסומים של מרכז החוסן הבדואי - הפרסום הראשון היה כבר ב-7.10.23. במהלך חודש דצמבר חלה ירידה ניכרת במספר הפרסומים של שני מרכזי החוסן.

לעניין השפה, פרסומי מרכז החוסן הבדואי פורסמו בערבית וגם בעברית; פרסומי מרכז החוסן אשכול ואשקלון היו בעברית; ובאתר מרכז החוסן גליל מערבי היו, נוסף על הפרסומים בעברית, גם פרסומים אחדים ברוסית ובערבית, אך לא תחת צלמית או מדור מיוחד שמאפשר את איתורם הנהיר.

נמצא כי משרד הבריאות לא הנחה את מרכזי החוסן בנוגע לדרכים שעליהם לפרסם לפיהן מידע בסביבה הספרתית.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לקבוע כללים לעניין שימוש מרכזי החוסן בסביבה הספרתית לצורך פרסום שירותיהם, כמו הקמת אתרי מרשתת ושימוש ברשתות חברתיות, ולעניין סוג המידע שיש לפרסם, השפות שבהן המידע יוצג והתדירות שבה הוא יעודכן בעת שגרה ובשעת חירום, זאת כדי להנגיש באופן מיטבי את המידע על שירותיהם לציבור. כמו כן, מומלץ כי משרד הבריאות יפעל לבקרת עמידת המרכזים בכללים שייקבעו.

חוקד הסיוע הטלפוני בזמן המלחמה

פתיחת מוקדי סיוע טלפוניים לתמיכה נפשית עם פרוץ המלחמה והיקפי הפניות למוקדים

במצבי חירום מוקדי תמיכה נפשית טלפוניים (להלן - מוקדי סיוע או מוקדים) יכולים להוות אמצעי חשוב למתן סיוע ראשוני לנזקקים לו. כדי להבטיח את איכות השירות הניתן על ידי המוקד, יש חשיבות גבוהה להסדרתו בנהלים על ידי המאסדר (משרד הבריאות). עם זאת, בנוהל הפעלת מרכזי החוסן לא נקבעו תקנים למתן השירות באמצעות המוקדים.

בתחילת מלחמת חרבות ברזל תושבי המדינה, ובייחוד אלה שגרים באזורי קו העימות הצפוני והדרומי, מיעטו לצאת מביתם בשל החשש מחדירת חוליות מחבלים לשטח המדינה וכן מירי טילים ורקטות שהופנה לעבר שטחים רבים במדינה. ההגעה הפיזית אל מרכזי החוסן עצמם לצורך קבלת תמיכה נפשית ממטפלי המרכזים הפכה בעייתית לתושבים רבים. זאת ועוד, יישובי עוטף עזה ויישובי הצפון הם לרוב יישובים כפריים הפרוסים על שטחים גדולים, וההגעה מהם אל מרכזי החוסן מחייבת נסיעות ארוכות. כמו כן, הפינוי שבוצע מיישובי המועצה האזורית אשכול ומיישובי הצפון (תוך פיזור המפונים ברחבי המדינה) הקשה עוד יותר מטבע הדברים את ההגעה למרכזי החוסן. במצב זה הפנייה המקוונת למוקדי הסיוע של מרכזי החוסן הייתה פתרון שהקל על המטופלים לקבל תמיכה נפשית באופן מיידי.

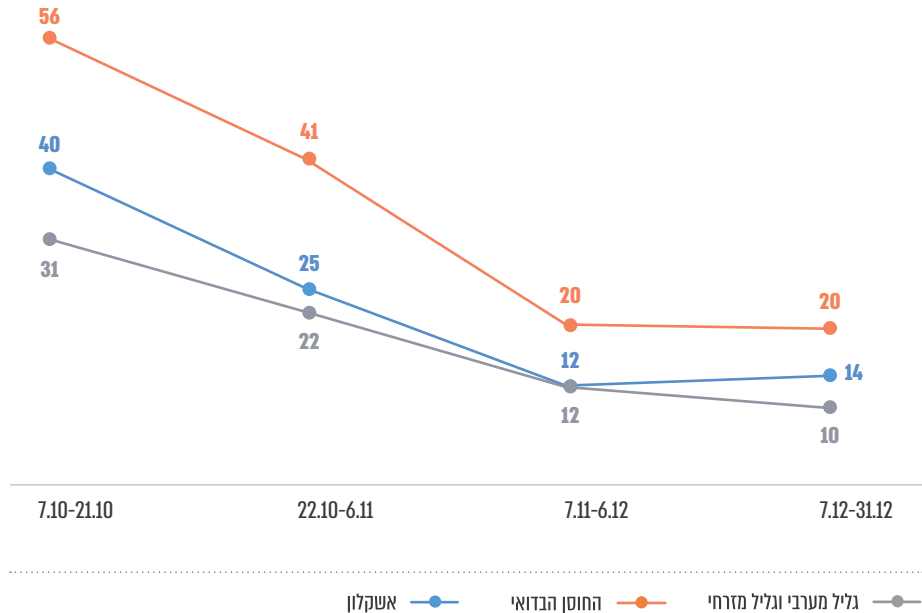
מדיווח שמסרה הקואליציה הישראלית לטראומה למשרד הבריאות שש שעות מתחילת מלחמת חרבות ברזל עולה כי משעות הבוקר של ההתקפה, התושבים, ובכלל זה צוותי מרכזי החוסן, היו נצורים בבתיהם והיו עסוקים בשמירה עצמית ובהישרדות, ושירותי מרכזי החוסן ניתנו באופן מקוון, זאת לאור הנחיות גורמי הביטחון. כיומיים לאחר מכן, ב-9.10.23, קיבל מרכז החוסן אשקלון אישור לפתוח את שעריו כדי להעניק למטופלים שירותים פרונטליים. מוקד הסיוע של מרכז החוסן הבדואי התחיל את פעילותו כבר בשעות הערב של 7.10.23. מרכז משאבים פתח מוקד סיוע למתן תמיכה נפשית לאוכלוסיות של מרכזי החוסן בצפון כבר בשעה 12:00 ביום 7.10.23, בתוך פחות משש שעות מתחילת המלחמה.

על פי משרד הבריאות, מהשעה 6:30 בבוקר יום 7.10.23 ועד השעה 15:30 יום 8.10.23 (33 שעות) קיבלו מוקדי הסיוע של כל מרכזי החוסן 870 פניות, ובחלוף כארבעה ימים (12.10.23) גדל מספר הפניות בכפי חמישה והגיע ל-4,546 פניות. על פי נתוני מרכזי החוסן שנבדקו, מתחילת המלחמה עד סוף שנת 2023 מרכז החוסן אשקלון קיבל 1,720 פניות, מרכז החוסן הבדואי קיבל 2,611 פניות והמוקד של מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי 1,432 פניות⁵².

בתרשים 11 שלהלן מוצג ניתוח מספר הפניות שהתקבלו במוקדים הטלפוניים של מרכזי החוסן שנבדקו מתחילת המלחמה ועד סוף שנת 2023.

52 משום שרק אחרי אירועי שבעה באוקטובר התחילה התקנה של מרכזייה מתקדמת לניהול שיחות, כנראה שהיו כ-20% יותר שיחות.

תרשים 11: מספר הפניות שהתקבלו במוקדים הטלפוניים של מרכזי החוסן שנבדקו, 7.10.23 - 31.12.23 (ממוצע יומי)*



על פי נתוני הקואליציה הישראלית לטראומה ואשכול גליל מערבי על מספר הפניות שהתקבלו במוקדי הסיוע שהפעילו מרכז החוסן אשקלון, מרכז החוסן הבדואי ומרכזי החוסן בצפון, בתקופה שבין 7.10.23 - 31.12.23, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* לא התקבלו נתונים ממרכז החוסן אשכול.

מתרשים 11 עולה כי מבחינת ממוצע הפניות היומי, השיא היה בסמוך לאירועים הטרגיים של 7.10.23 ובשבועיים הראשונים למלחמה - 56 פניות למרכז החוסן הבדואי, 40 פניות למרכז החוסן אשקלון ו-31 פניות למוקד הטלפוני המשותף של מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי. על פי הבהרת הקואליציה הישראלית לטראומה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2024, בראשית ימי המלחמה הגיעו למרכז החוסן הבדואי פניות גם מבני המגזר היהודי המתגוררים בסביבה.

עוד עולה כי ממוצע הפניות היומי הלך וירד במהלך הרבעון האחרון של שנת 2023. הירידה הגדולה ביותר הייתה בממוצע הפניות שהתקבלו במוקד המשותף של מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי - מכ-31 פניות בתחילת המלחמה לכ-10 פניות בסוף שנת 2023 (ירידה של כ-68.6%); במרכז החוסן אשקלון ירד ממוצע הפניות היומי מכ-40 פניות לכ-14 פניות (ירידה של כ-65.6%), ובמרכז החוסן הבדואי ירד הממוצע היומי של הפניות הטלפוניות מכ-56 פניות בראשית ימי הלחימה לכ-20 פניות (ירידה של כ-65.1%) בסוף שנת 2023.

נמצא כי למרות חשיבותם של המוקדים הטלפוניים לצורך מתן תמיכה נפשית ראשונית ומיידית בעת שגרה, ועוד יותר בשעת חירום, משרד הבריאות לא הנחה את מרכזי החוסן על אופן הפעלת השירות בתחומים כמו: זמן ההמתנה המרבי למענה לשיחה; שעות הפעילות בעת

שגרה ובשעת חירום; ההכשרה המקצועית הנדרשת מהנציגים העונים במוקדים; שפות מתן השירות; ואופן ניהול השיחות באמצעות מרכזייה - אשר תנהל את תורי הפונים, תתעד את הפניות וכן תאפשר חזרה של נותני השירות אל הפונים במקרים שבהם שיחתם לא נענתה. תיעוד פעילות המוקדים יכול לאפשר גם אמצעי לפיקוח ובקרה של הגורמים הממונים עליהם ולקבלת החלטות לצורך שיפור השירות.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי הוא הגדיר למרכזי החוסן את שעות פעילות מוקדי הסיוע וביצע בקרה אקראית של פעילותם; ברוב המקרים נציגי מרכזי החוסן חזרו בתוך זמן קצר לפונים ששיחתם לא נענתה. כמו כן, המענה הטלפוני ניתן גם על ידי משרד הבריאות באמצעות קווי החירום של כל קופות החולים והגופים הנוספים שפועלים בתחום. לדעתו, הקווים נותנים מענה יוצא מן הכלל לעשרות אלפי מטופלים. הקווים אוישו על ידי אנשי מקצוע מורשים בלבד שכולם עברו הכשרה בתחום של עזרה ראשונה נפשית.

מומלץ כי משרד הבריאות ינחה את מרכזי החוסן בעניין הפעלת מוקדי הסיוע הטלפוני, לא רק לעניין שעות הפעילות, במיוחד בתקופת החירום הנוכחית, וכן כי המשרד יעקוב אחר יישום ההנחיות.

אופן הפעלת חוקדי הסיוע המלפוני במרכזי החוסן שונדקו

בלוח 13 שלהלן מוצג פירוט נושאים שונים הקשורים באופן הפעלת מוקדי הסיוע במרכזי החוסן שונדקו, ברבעון האחרון של שנת 2023, לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל.

לוח 13: נושאים שונים הקשורים באופן הפעלת מוקדי הסיוע במרכזי החוסן שונדקו ברבעון האחרון של שנת 2023, 7.10.23 - 31.12.24

אשכול	אשקלון	מרכז החוסן הבדואי	גליל מערבי וגליל מזרחי
שעות הפעילות	24:00 - 0:00	22:00 - 8:00	24:00 - 6:00
סך השעות ביום	24	14	18
מספר הימים בשבוע	7	7	7
מרכזייה לניהול שיחות	אין	אין	התקנת המרכזייה התחילה לאחר קבלת התקציב בעקבות המלחמה; עד המלחמה היה שימוש במרכזייה בסיסית
שפות מתן שירות	עברית, אנגלית, צרפתית, ספרדית, רוסית ואוקראינית	עברית, אנגלית, רוסית ואמהרית	עברית, ערבית, אנגלית ורוסית

גליל מערבי וגליל מזרחי	מרכז החוסן הבדואי	אשקלון	אשכול	
כן	ערבית היא שפת המענה העיקרית. במלחמה התקבלו גם פניות מהאוכלוסייה היהודית	אין	אין	קו נפרד לכל שפה
יש	יש	אין	יש	משיבון
המרכזייה שבה נעשה שימוש באותה התקופה לא איפשרה הפקת נתונים אלה	אין נתונים	10 שניות	בהיעדר מרכזייה אין נתונים	זמן ההמתנה הממוצע לשיחה
כ-30 דקות	לא נמצאו נתונים בעניין זה	כ-20 דקות	אין נתונים	זמן השיחה הממוצע
יש	יש	יש	יש	נוהל ניהול שיחה
5 (2 - עברית, 1 לכל אחת מהשפות האחרות)	בין 4 ל-8 מטפלים; עם ירידת העומס צומצם מספרם	2 מטפלים למשמרת; כשהיה צורך הועלו לקו מטפלים נוספים	מספר המטפלים משתנה לפי הצורך	מספר המטפלים במשמרת
כ-1,616,400 ש"ח	כ-126,000 ש"ח	כ-668,400 ש"ח	כ-292,400 ש"ח	עלות העסקת כוח האדם במוקד

על פי נתוני הקואליציה הישראלית לטראומה ואשכול גליל מערבי על נושאים שונים הקשורים באופן הפעלת מוקדי הסיוע במרכזי החוסן שנבדקו, בתקופה שבין 7.10.23 - 31.12.23, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 13 עולה כי כל מרכזי החוסן שנבדקו הפעילו את מוקד הסיוע במשך כל ימות השבוע; במרכז החוסן אשכול המוקד היה פעיל במשך כל שעות היממה ללא הפסקה, במרכז החוסן אשקלון המוקד היה פעיל במהלך כל שעות היממה עד אמצע דצמבר 2023 ולאחר מכן במשך 13 שעות ביממה, במרכז החוסן הבדואי המוקד היה פעיל במשך 14 שעות ביום ומרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי - במשך 18 שעות. עוד עולה כי אומנם כל מרכזי החוסן העניקו את השירות בשפות שונות, אך רק במרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי היה מוקד נפרד לכל אחת מארבע השפות כך שהפונה הגיע הישר לנציג שירות דובר שפתו, דבר שחסך לפונים את הצורך להסביר למוקדנים באיזו שפה הם מעוניינים לדבר.

במרכז החוסן אשקלון הייתה מרכזייה לניהול שיחות; המוקד של מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי החלה התקנה של מרכזייה כזו עם תחילת המלחמה, שהייתה בשלבי הטמעה במהלך פברואר 2024, ועד אז נעשה שימוש במרכזייה "בסיסית", שלמשל לא אפשרה את מדידת זמני ההמתנה לקבלת המענה; ובמרכז החוסן אשכול ובמרכז החוסן הבדואי לא הופעלו כלל מרכזיות לניהול שיחות. מתוך מרכזי החוסן שנבדקו, במרכז החוסן אשקלון לא הופעל משיבון להשאת הודעות, ולנציגי מרכז החוסן לא הייתה אפשרות לחזור לפונים ששיחתם לא נענתה

לא נמצאו נתונים על זמן ההמתנה הממוצע לשיחה במרכז החוסן אשכול, מרכז החוסן הבדואי ומרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי. נוסף על כך, לא נמצאו נתונים על זמן השיחה הממוצע במרכזי החוסן אשכול ובמרכז החוסן הבדואי. היעדר מידע זה מקשה על ניתוח הצרכים של שירותי המרכזים והתאמת היקף כוח האדם הדרוש לאיוש המוקדים.

במהלך ינואר 2024 בדקו עובדי משרד מבקר המדינה באופן יזום⁵³ את המענה שניתן במוקדי הסיוע הטלפוני של מרכזי החוסן שנבדקו. תוצאות הבדיקה מפורטות בלוח 14 שלהלן.

53 אם בפעמיים הראשונות שבהן עובדי הביקורת התקשרו למוקד מרכז החוסן הם קיבלו מענה, הם לא חייגו שוב למוקד. אם הם לא קיבלו מענה בפעם הראשונה (גם אם בהמשך נציגי המוקד חזרו למספר שממנו התקשרו עובדי הביקורת), הם חייגו לאותו המספר פעם נוספת. כך, כפי שמוצג בלוח 14 שלהלן, למוקדים הטלפוניים הנותנים מענה לדוברי אנגלית ורוסית במוקד המשותף של מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי חייגו עובדי המשרד שלוש פעמים שכן בפעם הראשונה לא היה מענה.

לוח 14: תוצאות בדיקת המענה של מוקדי הסיוע הטלפוני שנבדקו, ינואר 2024

שם המרכז	מספר הקו/ שפת מענה	מספר ניסיונות ההתקשרות	זמן ההמתנה הממוצע עד לקבלת מענה אנושי (בשניות)*	האם הנציג הציג את עצמו	האם הנציג ציין שהוא מייצג את מוקד הסיוע	תפקיד הנציג שענה
אשכול	054-4819859	2	0.22	לא	לא	פיזיותרפיסט
אשקלון	2452*	2	0.53	כן	לא	מוקדן שמעביר לבעלי מקצוע
מרכז החוסן הבדואי	072-2212788	2	0.23	כן	לא	מזכירה שמפנה לרכז קליני או למנהל המרכז
גליל מערבי וגליל מזרחי - מרכז משאבים	עברית 04-690-0603	2	0.15	כן	כן	ביבליותרפיסט; עובד סוציאלי קליני; פסיכותרפיסט
	ערבית 04-770-2649	2	0.22	כן	לא	עובד סוציאלי קליני; מטפל רגשי
	אנגלית 04-770-2651	3	9.12	כן	פעמיים ציין ופעם אחת לא	פסיכותרפיסט
	רוסית 04-770-2650	3	0.5	כן	כן	עובד סוציאלי קליני; פסיכולוג; פסיכותרפיסט

על פי תוצאות חיוגים יזומים שביצעו עובדי משרד מבקר המדינה למרכזי החוסן במהלך ינואר 2024.
* נמדד רק בפעמים שבהם התקבל מענה אנושי.

מלוח 14 עולה כי בשני קווים שמיועדים לדוברי אנגלית ורוסית שמפעילים מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי לא התקבל מענה מידי באחת הפעמים, אך ניתן היה להשאיר הודעה במשיבון; נציגי הקו לדוברי אנגלית חזרו לפנייה כעבור כ-27 שעות ונציגי הקו לדוברי רוסית כעבור 21 שעות. נציגי מוקדי הסיוע של מרכזי החוסן אשכול ואשקלון, של מרכז החוסן הבדואי ושל מוקד הסיוע לדוברי ערבית של מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי לא ציינו במענה שלהם לשיחה כי הם מייצגים את מוקד הסיוע. עוד נמצא כי אין אחידות בהכשרתם המקצועית של העונים לפניית - במרכזי החוסן אשכול, גליל מערבי וגליל מזרחי עונים לפונים עובדים שהכשרתם במקצועות הטיפול הרגשי, ואילו במרכז החוסן אשקלון ובמרכז החוסן הבדואי הפונה מגיע למזכירה או למוקדן שמפנים את מבקשי הסיוע למטפלים הרלוונטיים.

מרכז החוסן אשקלון מסר למשרד מבקר המדינה כי עד אמצע דצמבר 2023 המענה במוקד ניתן על ידי מטפלי מרכז החוסן שהוכשרו לפי סטנדרטים של משרד הבריאות; לאחר מועד זה המענה ניתן באמצעות מוקדנים שהוכשרו באופן ייעודי על ידי המנהלת הקלינית של המרכז, ובמקרים הדחופים המוקדן העביר את השיחה למטפל מקצועי.

מהאמור עולה כי בשניים מתוך ארבעה מוקדי סיוע (מרכז החוסן אשכול ומרכז החוסן הבדואי) לא הופעלה כלל מרכזייה לניהול שיחות, ובמוקד נוסף (המוקד של מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי) הייתה המרכזייה בשלבי הטמעה במהלך פברואר 2024. רק מוקד אחד מתוך הארבעה (המוקד של מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי) הפעיל קו טלפון נפרד לדוברי כל אחת מהשפות שבהן מוענק השירות. כמו כן, באחד מתוך ארבעת המוקדים (מרכז החוסן אשקלון) לא הותקן משיבון להשאת הודעות, ולא התאפשר לפונים ששיחתם לא נענתה להשאיר הודעות כדי שנציגי המוקד יוכלו לחזור אליהם.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל פעלו מוקדי מרכזי החוסן בדרום באופן מועיל באמצעות מזכירה או מוקדן שעברו הדרכה בנושא והפנו את המטופלים למטפל הכונן או התורן, ואילו מרכזי החוסן בצפון אומנם לא הפעילו את השירות הטיפולי, אך הייתה להם מרכזייה לצורך עזרה ראשונה נפשית בכמה שפות. עוד ציין המשרד כי עמותה הנתמכת על ידי המשרד נתנה מענה נוסף, שגם הוא ניתן בכמה שפות, והמטופל הופנה במידת הצורך למרכז החוסן הרלוונטי. כמו כן, בעקבות הקמת מרכז החוסן הארצי בתוך שבועיים מפרוץ המלחמה הפעיל גם הוא מרכזייה באמצעות אנשי מקצוע שעברו הדרכה בנושא.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לקבוע הסדרים להפעלת מוקדי הסיוע של מרכזי החוסן בשעת חירום, לרבות זמני הפעלתם ומתכונת ההפעלה, הפעלת מרכזייה לניהול שיחות, הכשרת העונים לפניית מבקשי הסיוע וקביעת אמות מידה לגבי אופן מתן המענה הטלפוני כאמור (משך ההמתנה המרבי למענה אנושי וזמן החזרה לפונה ששיחתו לא נענתה). הדבר יאפשר בקרה הן מצד משרד הבריאות והן מצד מפעילי מרכזי החוסן על השירות הניתן לפונים ויבטיח את איכותו.

מיגון מרכזי החוסן

על פי נוהל הפעלת מרכזי החוסן על מבני המרכזים לעמוד בדרישות המיגון של פיקוד העורף. בהסכמים מאוקטובר 2020 ומיוני 2023 להפעלת מרכז החוסן גליל מערבי אין התייחסות לנושא המיגון.

מרכז החוסן אשקלון

הביקורת הקודמת

הליקוי מהדוח הקודם: נמצא כי המבנה של מרכז החוסן אשקלון אינו ממוגן, אך הוא ממוקם בצמוד למרחב מוגן. במהלך הביקורת הקודמת, בחודשים מאי-נובמבר 2020, עיריית אשקלון ציינה לפני משרד מבקר המדינה כי היא מקימה מבנה חדש למרכז החוסן, וכי הבנייה צפויה להסתיים בתוך כמה חודשים.

לגבי מרכז החוסן באשקלון ציין משרד הבריאות בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2021 כי המיגון שבו אינו מספק, ועל העירייה למגנו באופן מלא. כמו כן ציין משרד הבריאות כי משרד האוצר לא הקצה תקציב תוספתי לעניין זה. עיריית אשקלון ציינה בתשובתיה לביקורת הקודמת כי המבנה החדש של מרכז החוסן אינו ממוגן באופן מלא, ואם יתקבלו תקציבים נוספים תוכל העירייה להשלים את מיגונו.

ההמלצה מהדוח הקודם: משרד מבקר המדינה המליץ למשרד הבריאות, למשרד האוצר ולעיריית אשקלון לקדם את מיגון מרכז החוסן בעיר באופן מלא.

בדיווח על תיקון ליקויים שמסרה עיריית אשקלון למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2021 היא ציינה כי המבנה של מרכז החוסן אינו ממוגן, ולמעשה המיגוניות והממ"דים של המבנה הסמוך אליו אמורים לתת את המענה שכן בעיתות חירום המבנה הסמוך "מסופח כולו ככולו" לטובת צוותי מרכז החוסן. העירייה הוסיפה כי תוכל לקדם את מיגונו המלא של מרכז החוסן אם יתקבלו תקציבים לכך. משרד הבריאות ציין בדיווח על תיקון הליקויים מאוגוסט 2021 כי סוכם עם העירייה כי היא תעמיד לטובת המרכז שתי מיגוניות, אך הדבר אינו מספיק ו"יש לדרוש מראש העיר אשקלון למגן באופן מלא את מרכז החוסן בהמשך". משרד הבריאות סייג כי לא הוקצה לכך תקציב על ידי משרד האוצר.

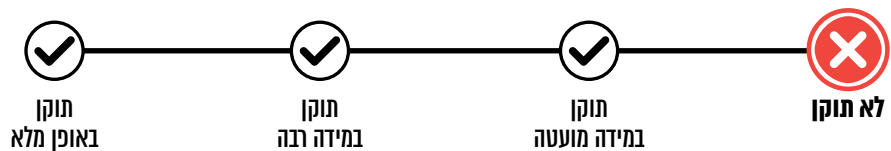
ביקורת המעקב

במכתב של עיריית אשקלון לנציגי משרדי ממשלה מאוקטובר 2021 צוין כי מבנה מרכז החוסן יביל ולא ממוגן, ו"באזעקות הראשונות לא ניתן להגיע עם מטופלים למרחב מוגן דבר המסכן את המטופלים וקהל לקוחות". עוד צוין במסמך כי לאחר הסלמה במצב הביטחוני המטופלים מעוניינים לקבל טיפול במרחב מוגן, בקשה שלא ניתן להיענות לה.

במסגרת החלטת ממשלה ממרץ 2022⁵⁴ הוקצו למשרד הנגב והגליל⁵⁵ 9 מיליון ש"ח למימון הקמת מבנה ממוגן של מרכז החוסן באשקלון; עוד 3 מיליון ש"ח הוקצו להקמת מבנה למרכז טיפול באמצעות בעלי חיים. כבר ביוני 2022 העבירה העירייה למשרד הנגב והגליל פרוגרמה ואישורים להקמת המבנה, אך המשרד פסל אותה משום שהמיקום אינו מוגדר כ"פריפריה חברתית", ולכן המשרד מנוע מלהשתתף במימון הפרויקט. המקום החדש אותר באוגוסט 2022, ובספטמבר אותה השנה הועברו למשרד הבריאות התכנון הראשוני, הפרוגרמה והאומדנים הראשונים, כולל התייחסות למיגון המבנה, אך הוא לא אישר את התוכנית. בנובמבר 2022 אישרה ועדת התמיכות של משרד הנגב והגליל את שריון התקציבים להקמת מבנה מרכז החוסן ומרכז הטיפול בבעלי חיים. בספטמבר 2023 הועבר התכנון המתוקן בהתאם לדרישות משרד הבריאות, אך המשך הטיפול בתוכניות נעצר בשל גיוס האדריכל למילואים בעקבות אירועי שבעה באוקטובר; רק בדצמבר 2023 התקבל אישור משרד הבריאות. כדי לא לאבד את ההרשאות התקציביות, בפברואר 2024 פנתה עיריית אשקלון למשרד הנגב והגליל בבקשה למתן ארכה

בביקורת הקודמת נמצא כי המבנה של מרכז החוסן באשקלון אינו ממוגן, אך הוא ממוקם צמוד למרחב מוגן. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. במועד סיום הביקורת, מרץ 2024, בחלוף כשנתיים מקבלת החלטת ממשלה למימון הקמת מבנה ממוגן למרכז החוסן באשקלון וכשלוש שנים מפרסום דוח הביקורת הקודם, טרם החלה הקמתו של המבנה הממוגן.

מידת תיקון הליקוי



הקואליציה הישראלית לטראומה מסרה כי חשוב לוודא כי עד שייבנה המבנה הממוגן באשקלון יהיה למרכז החוסן מקום מתאים למתן הטיפולים, ובין השאר שמספר חדרי הטיפול בו יהיה תואם את הצרכים.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2024 כי היא ביקשה לשנות

54 החלטת ממשלה 1278 (14.3.22).

55 באותה התקופה היה שם המשרד "המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל".

את אבני דרך לתשלום וכן ביקשה מקדמה כדי לכסות את עלויות התכנון (העירייה כבר הכינה תוכנית מפורטת שמוכנה להגשה לקבלת היתר בנייה).

משרד הנגב והגליל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2024 כי באוגוסט 2024 ועדת התמיכות שלו אישרה את בקשת העירייה לעדכון אבני הדרך לתשלום ואת ההרשאות התקציביות למימון בניית שני המבנים למשך 36 חודשים, החל בספטמבר 2024. ההרשאות המאושרות נחתמו על ידי בעלי התפקידים במשרד ונשלחו לעיריית אשקלון. עיריית אשקלון מסרה בתשובתה הנוספת מספטמבר 2024 כי ההרשאה התקבלה בתחילת אותו החודש.

על עיריית אשקלון, משרד הבריאות ומשרד הנגב והגליל לפעול ללא דיחוי להקמת מבנה ממוגן של מרכז החוסן, כדי להבטיח מתן טיפולי חוסן בסביבה בטוחה, במיוחד בשעת חירום.

מרכז החוסן אשכול, מרכז החוסן הבדואי ומרכז החוסן גליל מערבי

הקואליציה הישראלית לטראומה מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2024 כי מבנה מרכז החוסן באשכול ממוגן.

באותה ההבהרה ציינה הקואליציה הישראלית לטראומה כי משרדי מרכז החוסן הבדואי הממוקמים בבאר שבע נמצאים בתוך בניין עם מקלט; שלוחת מרכז החוסן בעיריית רהט ממוקמת במבנה של קניון הפתוח לציבור; ואילו השלוחות במועצות המקומיות כסיפה ושגב-שלום מוקמו במבני ציבור. לצד זאת היא ציינה כי אין בידיה אישור כתוב מפיקוד העורף למיגון מבנים אלה.

בפגישת נציגי מרכז משאבים עם נציגי משרד מבקר המדינה באפריל 2024 צוין כי מטפלים הנותנים שירות למרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי מעניקים טיפולים במבנים שאין להם אישור מיגון מפיקוד העורף. כך למשל, בעיריית טבריה הטיפול ניתן במבנה לא ממוגן ששימש בעבר אכסניה; במועצה המקומית ראש פינה נשכרה דירה שההגעה ממנה למקלט אורכת בין חצי דקה לכ-40 שניות; ביישוב מצובה יש מיגונית ליד מקום מתן טיפולים; וביישוב מרכז רגבה יש מיגונית צמודה למבנה. יצוין כי במועד סיום הביקורת, אפריל 2024, כל המבנים היו באזורים שלא פונו ואין עליהם איסור קיום פעילויות, וכי נוסף על מבנים אלה, הטיפולים ניתנים בבתי החולים בנהרייה ובטבריה וכן במלונות בתל אביב, ירושלים ואילת שהם ממוגנים.

מהאמור לעיל עולה כי הטיפול במרכז החוסן אשכול ניתן במבנה ממוגן המאפשר מתן שירותי חוסן בסביבה בטוחה ומוגנת; למרכז החוסן אשקלון טרם הוקם מבנה ממוגן; לשלוחות מרכז החוסן הבדואי יש מקלטים במבנים שבהם ניתן השירות, אך אין בידיו אישורי מיגון מפיקוד העורף; וחלק מהשלוחות שבהן ניתן השירות של מרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי ממוקמות במבנים ללא פתרונות מקלוט. דבר זה אינו מאפשר מתן שירותי חוסן בסביבה בטוחה ומוגנת.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי מאז הקמת מרכזי החוסן האחריות להקצאת המבנה ומיגונו הייתה על הרשות המקומית, ובמקרים חריגים (כמו במקרה של מרכז החוסן אשקלון) ניתן על ידי המדינה גם סיוע למיגון המרכזים. משרד ראש הממשלה סבור כי יש לפעול בשיתוף הרשויות המקומיות להסדרת נושא המיגון, אך הוא מתנגד באופן גורף לתקצוב המיגון בכלל המבנים שבהם פועלים מרכזי החוסן.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי כפי שצוין בנוהל הפעלת מרכזי החוסן, האחריות להעמדת מבנה לפעילות מרכזי החוסן מוטלת על הרשות המקומית, ואילו משרד הבריאות אחראי לפעילות ולכוח האדם במרכזים. על אף זאת, המשרד השקיע מיליוני שקלים בבניית מרכזי חוסן ממוגנים בשדרות, שדות נגב, חוף אשקלון ואשכול. בימים אלו נבדקת גם אפשרות לשיתופי פעולה להקמה של מבנים נוספים שימשו את מרכזי החוסן.

על משרד הבריאות לוודא כי כלל מרכזי החוסן שהוא מפעיל באמצעות ספקי השירות עומדים בדרישות המיגון של פיקוד העורף כנקבע בנוהל, ובמקרים שהדבר אינו כך עליו לפעול בשיתוף עם הרשויות המקומיות ומפעילי מרכזי החוסן להסדרת נושא המיגון. זאת, כדי להבטיח מתן שירותי חוסן בצורה בטוחה ובאווירה מוגנת, להגביר את יעילות הטיפול ולצמצם נזקים נפשיים שעלולים להתרחש בשל היעדר מיגון. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לפעול להקצאת תקציבים במקרים הנדרשים למיגון המבנים שבהם פועלים מרכזי החוסן, וכן לפתח מנגנון שיאפשר למרכזי החוסן לגבות זה את זה במקרה של התקפות טרור רחבות היקף.

סיכום

במדינה רצופת אתגרים ביטחוניים כמו ישראל יש חשיבות רבה לחיזוק חוסנה של האוכלוסייה גם כפרטים וגם כחברה. חוסן הוא היכולת של אדם ושל חברה לחזור למצב הקודם לאחר שחוו מצב דחק מתמשך, ולהשתמש במשאבים שיש להם כדי להתמודד עם שינוי ולהסתגל אליו. בעשורים האחרונים הצטבר במדינת ישראל ידע נרחב ורב ערך בנוגע לטיפול בנפגעי טראומה נפשית ובנוגע לחיזוק החוסן החברתי והארגוני. בחזית הטיפול בנפגעים עומדים 14 מרכזי חוסן שהוקמו בעשורים אלו, והם ממלאים תפקיד מרכזי בעת שגרה ובשעת חירום כאחד, בכך שהם מעניקים לאלפי נפגעי הטראומה בגבולותיה הדרומיים והצפוניים של המדינה וביהודה ושומרון סיוע ראשוני מידי חשוב. מרכזי החוסן מעניקים שירות מקצועי-ארגוני וטיפול המאפשר לרשויות המקומיות ולמדינה להיערך לספק מענה לפרט, למשפחה ולקהילה בעת שגרה ובשעת חירום. בשנים 2008 עד 2022 הוקמו בישראל 14 מרכזי החוסן שמשרתים כ-1.3 מיליון תושבים. תקציב מרכזי החוסן לשנת 2023 היה 31.87 מיליון ש"ח, ובעקבות המלחמה התקבלה תוספת תקציבית לרבעון האחרון של שנת 2023 בסך 34.66 מיליון ש"ח.

בביקורת עלה כי ברבעון האחרון של שנת 2023, עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, העניקו מרכזי החוסן אלפי טיפולים והעבירו סדנאות והרצאות מקוונות ופרונטליות רבות לקהלים מגוונים. בפרק הזמן שבין 7.10.23 ל-31.12.23 העניקו מרכזי החוסן אשכול ואשקלון, מרכז החוסן הבדואי ומרכזי החוסן גליל מערבי וגליל מזרחי 19,142 טיפולים. אף שבנוהל הפעלת מרכזי החוסן נקבע כי בתקופות חירום המטופלים צריכים לקבל טיפול ללא המתנה, במרכז החוסן אשקלון המתינו מאות מטופלים (450 איש) לריאיון ראשוני לקביעת צורכי הטיפול; וזמני ההמתנה במרכז החוסן הבדואי הלכו והתארכו - מיממה בשבועיים הראשונים של המלחמה לשבעה ימים מהחודש השני למלחמה ועד סוף שנת 2023. זמני המתנה כאלה יש בהם כדי לפגוע באספקת שירותי החוסן החיוניים לציבור במצבי חירום.

לצד זאת עלה כי כספים שנועדו למימון התמודדות כלל מרכזי החוסן בשעת חירום ברבעון האחרון של שנת 2023 הועברו למפעילי המרכזים כמה שבועות לאחר ביצוע הפעילות, ובמקרים מסוימים חודשים לאחר מכן, וחלקם אף לא הועברו למפעילים עד מועד סיום הביקורת, אפריל 2024. כמו כן, אף שכבר בינואר 2024 אישרה ממשלת ישראל החלטה לעניין תקצוב מרכזי החוסן לשנת 2024, ובמרץ אותה השנה במסגרת אישור תקציב מדינה מתוקן לאותה השנה אושרו למרכזי החוסן תוספות חד-פעמיות מיוחדות לתקציבים שנקבעו בהחלטת הממשלה, במועד סיום הביקורת משרד הבריאות טרם גיבש עם מפעילי מרכזי החוסן הסכמים להרחבת המימון. זאת ועוד, במועד סיום הביקורת, אפריל 2024, בחלוף כשלוש שנים מאז פרסום המלצות דוח ביקורת קודם שעסק במרכזי חוסן, ולמרות הניסיונות לעגן את תקציבי מרכזי החוסן בבסיס התקציב של משרד הבריאות, אגף התקציבים במשרד האוצר לא קבע מסגרת שנתית לכל מרכזי החוסן שתעוגן בבסיס התקציב של משרד הבריאות ולא בתקציבי משרדי ממשלה אחרים, זאת בין היתר בשל התנגדות חלק מהמשרדים למהלך ולא קבע מראש תקציב ייעודי לשעת חירום, ועל כן עוגנו בתקציב המשרד לשנת 2024 14.16 מיליון ש"ח (כ-46.2%) מסך של 30.64 מיליון ש"ח שהוקצו למרכזי החוסן לשנת 2024.

עוד עלה בביקורת כי משרד הבריאות לא קיים הליכי בקרה סדורים במרכזי החוסן; לא נערך לעניין הצורך להעביר מידע חסוי על המטופלים בין הגופים המטפלים השונים העוסקים בבריאות הנפש; לא קבע הנחיות מותאמות למרכזי החוסן לגבי מתן שירותים והענקת טיפולים באמצעים מקוונים; לא הנחה את מרכזי החוסן על אופן הפעלת שירותי המוקדים הטלפוניים ולא קבע בנוהל הוראות להעסקת כוח אדם בשעת חירום, לרבות מתן שירות למפונים; לא גיבש תוכנית סדורה לסיוע ולתמיכה במטפלים של מרכזי החוסן בעיתות משבר; וכן לא הנחה את מרכזי החוסן בנוגע לדרכים שבהן עליהם לפרסם מידע בסביבה הספרתית (דיגיטלית). זאת ועוד, עד מרץ 2024, כשנתיים מקבלת החלטת ממשלה למימון הקמת מבנה ממוגן למרכז החוסן באשקלון וכשלוש שנים מפרסום דוח הביקורת הקודם בנושא זה, טרם החלה הקמתו של המבנה הממוגן.

כדי להבטיח את תפקודם המיטבי והרציף של מרכזי החוסן בעת שגרה ואף ביתר שאת בשעת חירום, הכרחי כי משרד הבריאות יפעל להבטיח את ודאות התקצוב של מרכזי החוסן ולהעברת התקציבים החיוניים להפעלת המרכזים בשעת חירום, תוך הקמת מנגנון בקרה מקצועית ותקציבית על פעילות המרכזים. על ועדת ההיגוי העליונה ומשרד האוצר בשיתוף עם משרד ראש הממשלה, לקבוע מסגרת תקציבית שנתית לכל מרכזי החוסן, שתעוגן בבסיס תקציב משרד הבריאות. כמו כן, מומלץ כי משרד הבריאות ישלים את נוהל הפעלת מרכזי החוסן כך שיחול על כלל מרכזי החוסן, וכן יסדיר נושאים שלא הוסדרו כפי שעלה בביקורת. כדי להבטיח מתן שירותי חוסן בצורה בטוחה ובאווירה מוגנת, להגברת יעילות הטיפולים ולצמצום נזקים נפשיים שעלולים להתרחש בשל היעדר המיגון, על משרד הבריאות להבטיח כי כלל מרכזי החוסן עומדים בדרישות המיגון של פיקוד העורף.

מתוך ראיית מקומם המרכזי של מרכזי החוסן במערך חיזוק החוסן של אוכלוסיית המדינה על כל מרכיבי פעילותם – חיזוק החוסן הנפשי של האוכלוסייה; שיפור החוסן הקהילתי והלכידות בקהילה; והכנה ופיתוח של שירותי חירום – כפי שעלה בביקורת ובסוורים ופגישות עם מפונים מדרום הארץ ומצפונה, ומתוך הבנת הצורך הדחוף להכין את אוכלוסיית המדינה לאתגרים ביטחוניים רבים שבהם צפויה לעמוד מדינת ישראל בשנים הבאות, ולנוכח האתגרים שאיתם מתמודדים מרכזי החוסן – אי-ודאות תקציבית ומחסור בכוח אדם – על שר הבריאות, לקדם, בשיתוף שר האוצר ומשרד ראש הממשלה, ועם השותפים הנוספים החברים בוועדת ההיגוי העליונה, מסגרת שתבטיח את קיומם, חיזוקם, הרחבתם ומקצועיותם של מרכזי החוסן לאורך שנים לטובת כלל אזרחי מדינת ישראל, ולבנות מנגנון תקצוב למרכזי החוסן שיתאים את עצמו לפעולות הנדרשות ממרכזי החוסן במצבי חירום.

מתוך מתן חשיבות עליונה לעניין הצלת נפשות ופיקוח נפש, על משרד הבריאות, על ועדת ההיגוי העליונה ועל משרד ראש הממשלה לפעול לשילוב מרכזי החוסן בכל המערכים הארגוניים של השלטון המקומי ושל מערכות הבריאות, זאת כדי לאפשר מתן טיפול מקצועי ויעיל לכלל אזרחי מדינת ישראל שנפגעים במלחמות, בפעולות האיבה ובאירועי טבע קיצוניים. בצל התפתחות המערכה לצפון, בעת סיום גיבוש הדוח, עולה החשיבות של פעילות מרכזי החוסן בפרט במתן שירות לכלל הישובים שהנם תחת אש. רק שילוב מלא בין כלל הגורמים העוסקים בתחום ומתן מקום מרכזי למרכזי החוסן בטיפול בנפגעי נפש ובחיזוק החוסן הקהילתי וההכנה לשעת חירום, תוך הצבת תקצובם בראש סדר העדיפויות הלאומי של ממשלת ישראל, יבטיח חוסן לאומי איתן במצבים כמו זה שעימו מתמודדת מדינת ישראל מפרוץ מלחמת חרבות ברזל ובמצבי חירום עתידיים בשנים הבאות.