

דוח מבקר המדינה | שבט התשפ"ד | ינואר 2024



מערכת הביטחון

**רפורמת "נפש
אחת" - טיפול
משרד הביטחון
בנכי צה"ל וכוחות
הביטחון -
דוח מיוחד**



רפורמת "נפש אחת" - טיפול משרד הביטחון בנכי צה"ל וכוחות הביטחון - דוח מיוחד

רקע

אגף שיקום נכים (אגף השיקום או האגף) במשרד הביטחון (משהב"ט) מופקד על הטיפול בנכי צה"ל וכוחות הביטחון (נכי צה"ל), על שיקומם ועל שילובם באופן מיטבי בחברה, כמוגדר בחוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959.

באפריל 2021 איציק סעידיאן, נכה צה"ל, הצית את עצמו מול מטה אגף השיקום. במאי אותה שנה החליטה הממשלה על רפורמת "נפש אחת", שמטרתה להביא לשיפור משמעותי של הטיפול והשיקום הניתנים לנכי צה"ל ומערכת הביטחון. תקציב הרפורמה לשנים 2021 - 2022 היה 1.5 מיליארד ש"ח (מתוכם 300 מיליון ש"ח עבור תקציב חד-פעמי).

במסגרת יישום הרפורמה הקים משהב"ט במהלך שנת 2021 תשעה תתי-צוותים לגיבוש המלצות בנושאים שונים לצורך מימוש הרפורמה: שיפור השירות לנכי צה"ל, מכלול ההכרה והטיפול בנפגעי פוסט-טראומה, יחסי הגומלין עם צה"ל ורציפות הטיפול, הליכי ההכרה בנכי צה"ל, הוועדות הרפואיות (לקביעת דרגת נכות), שיפור השירות הרפואי לנכי צה"ל, סל הזכויות בתחום הדיור, שיקום תעסוקתי וסל הזכויות בתחום הרכב והניידות. בהמשך הכין משהב"ט תוכנית עבודה למימוש הרפורמה ובה כ-70 משימות.

בשנת 2022 טיפל אגף השיקום בכ-60,000 נכים שדרגת נכותם 20% ומעלה, ובכלל זה בכ-15,300 בעלי פגיעת ראש או פגיעה נפשית או הפרעת דחק פוסט-טראומטית (PTSD¹). נכון למאי 2023, כ-7,800 נכי צה"ל מוכרים בגין PTSD.

דוח זה הוכן לפני פרוץ מלחמת "חרבות ברזל". נכון לסוף נובמבר 2023 טיפל אגף השיקום בכ-2,150 בקשות להכרה בנכות בעקבות המלחמה ואף הכיר בהליך מקוצר בכ-2,000 בקשות. במועד השלמת כתיבת דוח ביקורת זה טרם הסתיימה המלחמה, ולפיכך טרם התברר המספר הסופי של הנפגעים. הליקויים והפערים המפורטים בדוח זה, הנכונים לעיתוי שלפני פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", ממחישים בצורה חדה את חשיבות הביקורת ונותנים משנה תוקף לחשיבות השלמת יישומה של רפורמת "נפש אחת" בכלל ובעת הזו בפרט, נוכח הגידול באוכלוסיית נכי צה"ל וכוחות הביטחון.



נתוני מפתח

<p>5,959</p> <p>מספר התיקים הנמצאים בשלבים שונים של תהליך ההכרה נכון ליולי 2023</p>	<p>עלייה של 50%</p> <p>בהיקף הבקשות להכרה בנכות בין שנת 2022, כשנה לאחר תחילת יישום רפורמת "נפש אחת" (4,215 בקשות), לשנת 2020 (2,802 בקשות)</p>	<p>כ-14% בלבד</p> <p>שיעור הביצוע התקציבי המצטבר מתוך תקציב של 461 מיליון ש"ח שיועד למענה למתמודדים עם פוסט-טראומה בשנים 2021 - 2022</p>	<p>38%</p> <p>שיעור הביצוע התקציבי המצטבר (כ-443 מיליון ש"ח) מתוך התקציב השוטף של הרפורמה (כ-1.2 מיליארד ש"ח) ללא התקציב החד-פעמי (300 מיליון ש"ח) בשנים 2021 - 2022</p>
<p>34%</p> <p>מהתקנים שאושרו כתוספת לאגף השיקום לצורך שיפור השירות לנכי צה"ל לא אוישו (32 תקנים מתוך 95)</p>	<p>גידול של 52%</p> <p>בשיעור המשיבים שענו כי הם מכירים או מכירים היטב את אתר המרשתת של אגף השיקום בין השנים 2021 ל-2023, על פי התשובות לשאלון משרד מבקר המדינה*</p>	<p>-74% - 80%</p> <p>שיעור המשיבים שענו כי אינם מודעים או מודעים רק לחלק מההטבות האישיות ומההטבות לבני המשפחה שנוספו במסגרת הרפורמה, על פי התשובות לשאלון משרד מבקר המדינה*</p>	<p>53 בלבד</p> <p>הציון הממוצע של שביעות הרצון מהיחס ומהשירות שמקבלים נכי צה"ל מאגף השיקום, על פי התשובות לשאלון משרד מבקר המדינה* בסולם של 0 עד 100</p>

* ביוני 2023 הפיץ משרד מבקר המדינה שאלון לכ-17,000 נכי צה"ל, ועליו השיבו 5,777 נכים (כ-33%).



פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2022 עד יוני 2023 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא מימוש רפורמת "נפש אחת". בדיקות השלמה נעשו עד תחילת אוגוסט 2023. להלן הנושאים העיקריים שנבדקו בביקורת: מימוש הרפורמה בהיבטי תקציב ולוח זמנים; בחינת מימוש היבטים שונים בתחומי הרפורמה האלה: "שער הכניסה" לאגף השיקום², המענה למתמודדים עם פוסט-טראומה, עיגון הטבות בחקיקה, מערכות תקשוב לרבות שירות דיגיטלי וממשקים עם גופים חיצוניים; הגדלת מצבת כוח האדם באגף השיקום; ושביעות הרצון מהשירות שהאגף מעניק לנכי צה"ל. הביקורת נעשתה במשהב"ט - באגף השיקום, באגף התקציבים (את"ק), באגף התקשוב ובלשכת היועץ המשפטי למערכת הביטחון (היועמ"ש למעהב"ט). בדיקות השלמה נעשו במשהב"ט - באגף התכנון וביחידה מסוימת, בארגון נכי צה"ל ובמשרד האוצר.

ביוני 2023 הפיץ משרד מבקר המדינה שאלון לכ-17,000 נכי צה"ל³. על השאלון השיבו 5,777 נכים (כ-33%).

תמונת המצב העולה מן הביקורת

תקציב רפורמת "נפש אחת" וביצועו - תקציב הרפורמה לשנים 2021 - 2022 היה 1.5 מיליארד ש"ח (מתוכם 300 מיליון ש"ח עבור תקציב חד-פעמי). הביצוע התקציבי המצטבר של תקציב הרפורמה בשנים אלה הסתכם בכ-443 מיליון ש"ח, ששיעורם כ-30% מסך התקציב שאושר. שיעור הביצוע התקציבי המצטבר מתוך התקציב השוטף של הרפורמה, ללא התקציב החד-פעמי (שעמד על כ-1.2 מיליארד ש"ח), עמד על כ-38%. הביצוע התקציבי בתחומי המענה למתמודדים עם פוסט-טראומה ובתחום ההכרה בצוללי הקישון היה נמוך ועמד על כ-66 מיליון ש"ח ו-3 מיליון ש"ח, בהתאמה, מתוך 461 מיליון ש"ח ו-43 מיליון ש"ח שתוקצבו, בהתאמה (14% ו-7% בלבד, בהתאמה), וזאת נוכח שיעורי מיצוי נמוכים של הזכויות על ידי נכי צה"ל. עוד עלה כי ישנם תחומים שבהם לא הצליח אגף השיקום להביא להתקדמות מספקת, כגון הטיפול באוכלוסייה המתבגרת (מימוש תקציבי של 7% בלבד, 3 מיליון ש"ח מתוך 42 מיליון ש"ח), וכן משימות שלא הושלמו והשלמתן תלויה גם בגורמים חיצוניים, כגון עיגון הטבות בחקיקה לנכי צה"ל (15%, 76 מיליון ש"ח

2 שלב זה כולל את תהליך ההכרה וקביעת דרגת נכות על ידי ועדה רפואית.

3 השאלון נשלח לקבוצות אוכלוסייה מקרב נכי צה"ל המטופלים באגף השיקום: (1) כלל הנכים המוכרים בגין פגיעת ראש או פגיעה נפשית או PTSD; (2) כלל הנכים שהגישו בקשה להכרה החל בינואר 2022; (3) כלל הנכים שהיו בוועדה רפואית החל בינואר 2022; (4) כלל הנכים שביקשו הפניה או מרשם מאגף השיקום החל בינואר 2022. יצוין כי חלק מהנכים נכללים ביותר מקבוצות אוכלוסייה אחת.



מתוך 504 מיליון ש"ח), יצירת ממשקים עם גופים חיצוניים להעברה ולקבלה של מידע והקמת מערכת תקשוב חדשה (18%, 29 מיליון ש"ח מתוך 164 מיליון ש"ח).

עמידה בלוחות זמנים למימוש הרפורמה - בדיון סטטוס שקיים שר הביטחון באוגוסט 2021 הוצג תרשים גאנט להשלמת אבני דרך מרכזיות ברפורמה המתוכננות לביצוע עד יולי 2022. בהמשך עודכנו לוחות הזמנים הצפויים להשלמת המשימות נוכח חסמים וקשיים במימושו, חלקן עד סוף שנת 2023. כתוצאה מכך, יותר משנתיים לאחר החלטת הממשלה ממאי 2021, הרפורמה כפי שתוכננה לא הושלמה בשלושה תחומי ליבה: עיגון ההטבות בחקיקה - כל ההטבות למעט בנוגע לרכב ולדיוור עדיין לא הגיעו לכדי נוסח סופי, ותהליך תיקון חוק הנכים לא הסתיים; במענה למתמודדים עם פוסט-טראומה - לא הושלמו משימות הנוגעות להרכב הוועדה הרפואית, להכרה במחלות נלוות שבהן לקו נפגעי פוסט-טראומה ולעדכון ספר המבחנים - משימות שהשלמתן עשויה להקל משמעותית על שלב ההכרה בנפגעי פוסט-טראומה; מערכות התקשוב - לא הושלמה הקמת מערכת תקשוב חדשה לאגף השיקום. אי-השלמת המשימות בתחומים אלה פוגעת ביכולת אגף השיקום להביא לשיפור משמעותי של הטיפול והשיקום הניתנים לנכי צה"ל.

מימוש רכיבי הרפורמה במענה למתמודדים עם פוסט-טראומה - אגף השיקום אומנם פעל ליישומן של הרוב המכריע של המשימות האמורות בתחום המענה למתמודדים עם פוסט-טראומה, ואולם שיעורי המימוש בשנת 2022 של תקציבי הזכויות שנוספו בעקבות הרפורמה ושיעור הזכאים שמימשו את זכאותם היו נמוכים: מתוך תקציב של 177 מיליון ש"ח מומשו 49 מיליון ש"ח (כ-28%). כ-7% בלבד מאוכלוסיית נכי צה"ל בעלי פגיעת ראש או פגיעה נפשית או PTSD מימשו את זכאותם לטיפול נפשי לילדי נכים ולבני משפחה, ניצול של כ-33% מהתקציב (22 מיליון ש"ח מתוך תקציב של 66 מיליון ש"ח); כ-19% מאוכלוסייה זו מימשו את זכאותם לטיפולים אלטרנטיביים (8.5 מיליון ש"ח); כ-6% בלבד מאוכלוסייה זו מימשו את זכאותם לשירותי חונכות לילדי הנכים (4 מיליון ש"ח מתוך תקציב של 28 מיליון ש"ח), זאת בין היתר כיוון שהביקוש לחונכים גובר על ההיצע; וכ-1% בלבד מאוכלוסיית נכי צה"ל המוכרים בגין פגיעת PTSD מימשו את זכאותם לכלב שירות (4 מיליון ש"ח מתוך תקציב של 14 מיליון ש"ח), וזאת כיוון שקיים מחסור בכלבי שירות ועקב תקופת הכשרה של כשנה וחצי לכלבים.

עיגון הטבות וזכויות לנכי צה"ל בחקיקה - ביולי 2023 אישרה הכנסת בקריאה שנייה ושלישית את תיקון מס' 32 לחוק הנכים. במסגרת התיקון עוגנו כלל ההטבות בתחומי הרכב הרפואי⁴ והדיוור לנכים. עם זאת, משהב"ט בשיתוף ארגון נכי צה"ל עדיין לא גיבש סופית את תזכיר החוק המלא, אף שחלפו כ-18 שנים ממועד חוות הדעת בשנת 2005 של היועמ"ש לממשלה דאז, ולפיה יש מקום לקדם מהלך של הסדרה בחקיקה של כלל ההטבות הניתנות לנכי צה"ל, וכ-12 שנים מהחלטת הממשלה ולפיה עד להסדרת מתן ההטבות בחקיקה, משהב"ט לא יקבל כל החלטה בעניין שינוי ההטבות הקיימות ממועד החלטה זו (ינואר 2012) הכרוכות בעלויות תקציביות כלשהן. לכל אורך שנים אלו מתעכב המימוש המלא של עיגון הטבות בחקיקה, שהוא רכיב ליבתי ברפורמת "נפש אחת", ולו תרומה משמעותית לשיפור מצבם של נכי צה"ל. יצוין כי תזכיר החוק המלא כולל בין היתר הטבות

4 כלי רכב אישי המשמש את נכה צה"ל הזכאי לכך בהתניידות בחיי היום-יום, והמותאם למצבו הרפואי.



בחישובי תגמולים ומענקים, הטבות בתחום השיקום התעסקותי, בתחום הרווחה, בתחום הטיפוליים הרפואיים ובהטבות לבני משפחה.

מימוש רכיבי הרפורמה בתחום מערכות התקשוב - בהחלטת הממשלה ממאי 2021 נקבע כי במסגרת התוכנית האופרטיבית למימוש רכיבי הרפורמה שיביא שר הביטחון לאישור הממשלה, הוא יגיש המלצות לקידום רפורמה סדורה שתוביל לשיפור מידי באיכות השירות המוענק לנכי צה"ל על ידי אגף השיקום, בין היתר באמצעות מעבר לשירות דיגיטלי. בחלוף יותר משנתיים מאז יצאה לדרך רפורמת "נפש אחת", לא החלה "המהפכה הדיגיטלית", כפי שהגדיר אותה מנכ"ל משהב"ט דאז, למרות חשיבותה הקריטית להצלחת הרפורמה כולה. לפיכך, הפרויקט חזר לשלב הראשוני של בחינת האפשרויות לביצוע, ולא נוצל התקציב שיועד לכך בסך 150 מיליון ש"ח, אף שהאגף פעל לביצוע שיפורים ושדרוגים הן באתר האגף במרשתת, לרבות באזור האישי, והן במערכת התקשוב המרכזית של האגף. אי-הקמתה של מערכת תקשוב מתקדמת ומתאימה אינה מאפשרת להעניק לנכי צה"ל שירות מהיר ואיכותי יותר ואף פוגעת בפעילותו של אגף השיקום.

העברת מידע בין גופים שונים לצורך הענקת הטבות לנכי צה"ל ב"דחיפה" - במסגרת הרפורמה נכללה הפעלה של ממשקים להעברת מידע בין גופים חיצוניים (משרד הבריאות לרבות המכון הרפואי לבטיחות בדרכים, רשות המיסים, רשות האוכלוסין, המוסד לביטוח לאומי ומשרד התחבורה) לבין אגף השיקום כדי לשפר את תשתית המידע הקיים בידי האגף, באופן שהוא יוכל לשפר את השירות הניתן לזכאים ולהעניק להם הטבות או תשלומים באופן אוטומטי ("דחיפה"). משהב"ט לא השלים את ההפעלה של הממשקים עם הגורמים החיצוניים - מלבד הממשק עם רשות המיסים והממשק עם רשות האוכלוסין שהם בשלבי עבודה מתקדמים יותר - זאת כיוון שלא סיים לאפיין ולפתח את המערכות הנדרשות ואת השינויים הנדרשים במערכות אגף השיקום. כתוצאה מכך האגף אינו יכול להעניק לזכאים הטבות או תשלומים ב"דחיפה", והדבר גם מאלץ אותם להמציא בכל פעם את כל המסמכים הנדרשים לשם קבלת ההטבות. כמו כן, משהב"ט לא עמד ביעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה משנת 2016 ולפיה החל בשנים 2021 ו-2022, בהתאמה, משרד ממשלתי לא יבקש מהציבור אישור שהנפיק משרד ממשלתי אחר או מידע על אודותיו הקיים בידי משרד ממשלתי אחר.

איוש תקני כוח-האדם באגף השיקום - במחצית השנייה של השנים 2021 ו-2022 אושרה תוספת של 95 תקני כוח אדם לאגף השיקום בשתי פעימות, 21 תקנים מתוכם יועדו למשרות במטה האגף והשאר למשרות שונות במחוזות האגף. נכון למאי 2023, אוישו רק 63 תקנים מתוך 95 שאושרו (66%).

שביעות הרצון מהשירות שמעניק אגף השיקום לנכי צה"ל - על פי תשובות המשיבים לשאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה, הציון הממוצע של שביעות הרצון של כלל המשיבים מהיחס ומהשירות שהם מקבלים מאגף השיקום הוא נמוך ועומד על 53 מתוך 100. 28% מהמשיבים השיבו שאינם מרוצים כלל או מרוצים במידה מועטה.

מודעות נכי צה"ל לזכויות ולהטבות - מהתשובות לשאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה בקרב נכי צה"ל בעלי פגיעת ראש או פגיעה נפשית או PTSD, עולה כי שיעור גבוה (74% - 80%) של משיבים אינם מודעים לסל ההטבות האישי או מודעים רק לחלק ממנו, ושיעור דומה של משיבים (74% - 79%) אינם מודעים לסל ההטבות לבני המשפחה או



לחלק ממנו. מצב זה חוסר מודעות עלול למנוע קבלת טיפולים נפשיים ואחרים מנכי צה"ל ומבני משפחותיהם.

שביעות רצון מהוועדות הרפואיות המחוזיות - בשנת 2022 84% מהוועדות הרפואיות התקיימו במחוזות ובמטה אגף השיקום, ו-16% מהוועדות הרפואיות היו ועדות חיצוניות - 9% מתוכן נערכו במרכז הרפואי שיבא - תל השומר ו-7% במרכז הרפואי לשיקום לוינשטיין. על פי סקר של אגף השיקום ועל פי שאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה, שביעות הרצון הכללית מהוועדות הרפואיות המחוזיות החיצוניות במרכז הרפואי שיבא - תל השומר ובמרכז הרפואי לשיקום לוינשטיין ושביעות הרצון מהיחס של חברי הוועדות הרפואיות החיצוניות גבוהות יותר משביעות הרצון הכללית מהוועדות הרפואיות שנערכות במטה האגף ובמחוזות: שביעות הרצון מהוועדות הרפואיות החיצוניות עומדת על 3.57 - 4.27 בממוצע, ואילו שביעות הרצון הכללית מהוועדות הרפואיות במטה ובמחוזות עומדת על 2.54 - 3.91 בממוצע בסולם של 1 (הנמוך ביותר) עד 5 (הגבוה ביותר).



"מסלול ירוק" מבצעי להכרה בפוסט-טראומה - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי בינואר 2021 החל האגף בעבודת מטה לגיבוש אמות מידה להכרה ב"מסלול ירוק" מבצעי חבלה נפשית" כדי לקצר ולפשט את תהליכי ההכרה לנפגעי פוסט-טראומה וכדי לאפשר את כניסתם המהירה ככל הניתן לתהליך השיקום. המסלול החל לפעול במרץ 2021. מנתוני אגף השיקום עולה כי משך זמן הטיפול ב"מסלול הירוק" המבצעי קצר באופן ניכר ממשך זמן הטיפול במסלול הרגיל, הן בשלב ההכרה העקרונית (משך הזמן ב"מסלול הירוק" קצר בכ-64% עד 67% ממשך הזמן במסלול הרגיל - הממוצע והחציון הם 55 ו-65 ימים ב"מסלול הירוק" לעומת 180 ו-168 ימים במסלול הרגיל, בהתאמה) והן במשך הזמן הכולל משלב הגשת הבקשה ועד לקביעת אחוזי נכות בוועדה הרפואית (משך הזמן ב"מסלול הירוק" קצר בכ-44% עד 46% מהמסלול הרגיל - הממוצע והחציון הם 144 ו-135 ב"מסלול ירוק" לעומת 256 ו-249 במסלול רגיל, בהתאמה).

טיפול אגף השיקום בתיקים ישנים - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולתו של אגף השיקום לטיפול בכ-10,000 תיקים ישנים ולקבלת החלטה בעניינם. יצוין כי למרות גידול של כ-50% ביחס לשנת 2020 ושל כ-29% ביחס לשנת 2021 במספר הבקשות שהוגשו ליחידה להכרה וקביעת זכאות, בשנת 2022 הצליח האגף להגדיל ביותר מפי שניים את מספר התיקים שבעניינם התקבלה החלטה לעומת שנת 2020.

היכרות של נכי צה"ל עם אתר המרשתת - בהשוואה בין שאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה בשנת 2021 לשאלון שהפיץ בשנת 2023 חל גידול של 52% בשיעור המשיבים שהשיבו שהם מכירים או מכירים היטב את אתר המרשתת של אגף השיקום וגידול של 65% בקרב המשיבים בני 61 ומעלה.



עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי אגף השיקום יבצע פעולות יזומות להגדלת המודעות בקרב נכי צה"ל לזכויותיהם במסגרת רפורמת "נפש אחת" ולהגדלת שיעור המיצוי של זכויות אלה, יפעל בשיתוף הגורמים הרלוונטיים במשהב"ט לרבות לשכת היועמ"ש למעהב"ט וארגון נכי צה"ל, להאצת התהליכים בתחום עיגון יתר ההטבות בחקיקה בהתאם להחלטת הממשלה⁵, וכן יפעל להשלמת המשימות בתחום מערכות התקשוב בשיתוף הגורמים הרלוונטיים במשהב"ט לרבות אגף התקשוב. זאת כדי לנצל באופן מיטבי את תוספות התקציב השנתיות שאושרו לו עבור רפורמת "נפש אחת" ולהביא לשיפור משמעותי של הטיפול והשיקום הניתנים לנכי צה"ל.

מומלץ לאגף השיקום כי בחלוף יותר משנתיים מאז יצאה לדרך רפורמת "נפש אחת", הוא יבצע סקר בקרב זכאים המתמודדים עם פוסט-טראומה למיפוי הצרכים עבור כל אחת מהזכאיות הניתנות במסגרת הרפורמה. זאת כדי לדייק את נתוני אוכלוסיית היעד הפוטנציאלית מקרב הזכאים. הדבר יסייע לאגף לבצע הערכות ותכנון תקציבי מדויקים יותר לשנות העבודה הבאות ולשפר את שיעורי המימוש והביצוע התקציבי.

מומלץ לאגף השיקום לבחון באופן יסודי את הסיבות לשביעות הרצון הגבוהה יותר מהוועדות הרפואיות החיצוניות בהתייחס לאוכלוסיות הנכים השונות המופיעות בפני הוועדות הרפואיות השונות, ובהתאם לתוצאות בחינה זו לפעול כדי להעלות את שביעות הרצון גם מהוועדות הרפואיות המחוזיות.

מומלץ כי אגף השיקום יבחן כיצד ניתן להנגיש באופן מלא ובכמה ערוצי תקשורת את המידע בנוגע לזכאות לטיפולים נפשיים כבר בשלב ההכרה, את המידע בנוגע לסלי ההטבות לנכים בעלי פגיעת ראש או פגיעה נפשית או PTSD ועל אופן מימושם, וכן יבחן את הסיבות לכך שכמחצית מבעלי פגיעת ראש או פגיעה נפשית או PTSD לא קיבלו מידע מאגף השיקום בנוגע לזכויותיהם לקבלת טיפול רפואי, לרבות טיפול נפשי כבר בשלב ההכרה. זאת כדי להגדיל את המודעות וכפועל יוצא לתת מענה נפשי למבקשי הכרה, ובאורח זה להקל עליהם כבר בשלב הבקשה.

מומלץ כי משהב"ט וארגון נכי צה"ל יכריעו בנושאים שבהם קיימות עדיין מחלוקות ביניהם, כדי להגיע להסכמות ולהוציא את עיגון ההטבות בחקיקה באופן מלא מן הכוח אל הפועל, זאת בהתאם להחלטת הממשלה ממאי 2021. להשלמת עיגון ההטבות בחקיקה חשיבות רבה בכלל ובעת הזו בפרט, נוכח הגידול באוכלוסיית נכי צה"ל וכוחות הביטחון בעקבות מלחמת "חרבות ברזל".

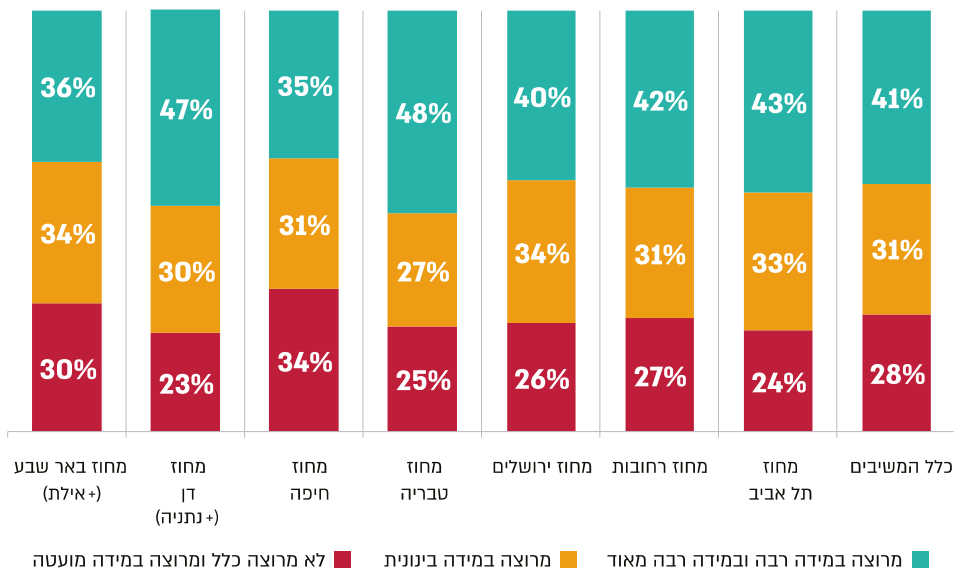
מומלץ כי משהב"ט יחליט בנוגע לצורך במערכת תקשובית חדשה לאגף ובמקביל ימשיך לשמר ולשפר את המערכת הקיימת כדי להעניק לנכי צה"ל שירות איכותי ומהיר יותר, בין היתר באמצעות מעבר לשירות דיגיטלי, ובכך להקל על נכי צה"ל במימוש זכויותיהם ועל עובדי האגף בטיפול בהם. כן מומלץ שישלים את הפעולות הנדרשות להפעלת הממשקים

5 אומנם החלטת הממשלה לא כללה פירוט של ההטבות אולם יצוין כי מדובר בין היתר בהטבות בחישובי תגמולים ומענקים, בתחום השיקום התעסוקתי, בתחום הרווחה, בתחום הטיפולים הרפואיים ובהטבות לבני משפחה.



עם הגורמים החיצוניים כדי לתת הטבות או תשלומים לכני צה"ל ב"דחיפה", בלי לבקש אישורים או מידע מנכי צה"ל.

שביעות הרצון מהיחס ומהשירות של אגף השיקום בקרב כלל המשיבים ובחלוקתם למחוזות



על פי התשובות לשאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

באפריל 2021 איציק סעידיאן, נכה צה"ל, הצית את עצמו מול מטה אגף השיקום. בעקבות האירוע החליטה הממשלה במאי 2021 על רפורמת "נפש אחת" - צעד שמטרתו להביא לשיפור משמעותי של הטיפול והשיקום הניתנים לנכי צה"ל ומערכת הביטחון, בדגש על מענה מידי לנפגעי פוסט-טראומה ולבני משפחותיהם. באורח זה תממש המדינה את מחויבותה המוסרית כלפי נכי צה"ל וכוחות הביטחון.

מלחמת "חרבות ברזל" החלה ביום שבת, 7.10.23, עת החל ירי רקטי כבד מרצועת עזה לעבר ישראל. בו-זמנית חדרו אלפי מחבלים מרצועת עזה לתוך שטח ישראל, הובם מארגון חמאס, לרבות ליישובי עוטף עזה, וביצעו מסע הרג של כ-1,200 אנשים, בהם אזרחים, חיילים ואנשי כוחות הביטחון וההצלה וכן חטפו יותר מ-240 אנשים, בהם חיילים, אזרחים ישראלים וזרים. מאז החלה הלחימה נפגעו אלפי אזרחים, חיילים ואנשי כוחות הביטחון וההצלה. יצוין כי נכון לסוף נובמבר 2023 טיפל אגף השיקום בכ-2,150 בקשות להכרה בנכות בעקבות המלחמה ואף הכיר בהליך מקוצר בכ-2,000 בקשות. במועד השלמת כתיבת דוח ביקורת זה טרם הסתיימה המלחמה, ולפיכך טרם התברר המספר הסופי של הנפגעים.

הליקויים והפערים המפורטים בדוח זה, שכאמור נכונים לעיתוי שלפני פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", ממחישים בצורה חדה את חשיבות הביקורת ונותנים משנה תוקף לחשיבות השלמת יישומה של רפורמת "נפש אחת" בכלל ובעת הזו בפרט, נוכח הגידול באוכלוסיית נכי צה"ל וכוחות הביטחון. על כן מומלץ שאגף השיקום ומשהב"ט יבצעו פעולות יזומות להגדלת המודעות ולהנגשת המידע בקרב נכי צה"ל בנוגע לזכויות ולהטבות המגיעות להם ולהגדלת שיעור המיצוי של זכויות אלה, וכן יפעלו להאצת התהליכים בתחום עיגון ההטבות בחקיקה, בשיתוף ארגון נכי צה"ל, וכן להשלמת המשימות בתחום מערכות התקשוב. זאת כדי לנצל באופן מיטבי את תוספות התקציב השנתיות שאושרו עבור רפורמת "נפש אחת", להביא לשיפור משמעותי של הטיפול והשיקום הניתנים לנכי צה"ל ולהעניק לנכי צה"ל שירות איכותי ומהיר יותר, בין היתר באמצעות מעבר לשירות דיגיטלי, ובכך להקל על נכי צה"ל במימוש זכויותיהם ועל עובדי האגף בטיפול בהם.



רפורמת "נפש אחת" - טיפול משרד הביטחון בכי צה"ל וכוחות הביטחון - דוח מיוחד

מבוא

אגף שיקום נכים (להלן - אגף השיקום או האגף) במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) מופקד על הטיפול בנכי צה"ל וכוחות הביטחון (להלן - נכי צה"ל), על שיקומם ועל שילובם באופן מיטבי בחברה, כמוגדר בחוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 (נוסח משולב) (להלן - חוק הנכים)⁶. מטה האגף ממוקם בפתח תקווה והאגף פועל באמצעות שבעה מחוזות: תל אביב, דן (עם שלוחת נתניה), רחובות, ירושלים, חיפה, טבריה ובאר שבע (עם שלוחת אילת).

על פי חוק הנכים, הליך ההכרה בנכי צה"ל כולל שני שלבים: (א) שלב ההכרה בתביעה - קביעת הקשר הסיבתי⁷ בין שירותו הצבאי של חייל משוחרר או חייל בשירות קבע ובין מחלה או החמרת מחלה או חבלה שגרמו לנכות; (ב) קביעת דרגת הנכות של הזכאי על ידי ועדה רפואית שמונתה לפי חוק הנכים (להלן - ועדה רפואית או וע"ר). בהתאם לדרגת הנכות שקובעת וע"ר נקבעים תגמוליו וזכאויותיו של נכה צה"ל. בשנת 2022 טיפל האגף בכ-60,000 נכים שדרגת נכותם 20% ומעלה⁸, ובכלל זה בכ-15,300 בעלי פגיעת ראש או פגיעה נפשית או הפרעת דחק פוסט-טראומטית⁹ (PTSD¹⁰) (להלן - פוסט-טראומה או PTSD)¹¹. טיפול אגף השיקום כולל מתן שירותים רפואיים, שירותי רווחה, שירותי שיקום פסיכוסוציאליים וכן תגמולים והטבות. להלן בתרשים 1 פירוט התחומים העיקריים שבהם אגף השיקום נותן מענה לנכי צה"ל:

6	חוק הנכים חל גם על המשרתים בגופים נוספים כמו משטרת ישראל, שירות הביטחון הכללי, שירות בתי הסוהר ועוד.
7	קשר סיבתי הוא מונח משפטי המתאר את הקשר בין שני גורמים שבו האחד הוא הסיבה לשני. בהקשר של חוק הנכים, שני הגורמים הללו הם השירות הצבאי או תנאי השירות והנכות או הפגימה שאירעו לנכה. ולכן, כדי שתובע יוכר כנכה צה"ל, יש להוכיח קשר סיבתי בין הפגיעה שאירעה לתובע בעת שירותו הצבאי לבין שירותו הצבאי.
8	נכים שדרגת נכותם היא עד 19% (כ-57,000 נכים) מקבלים טיפול רפואי באמצעות קופות החולים ואינם זכאים לתגמולים חודשיים.
9	הפרעת דחק פוסט-טראומטית מתפתחת בעקבות אירוע שנחווה כמסכן את שלמותו הפיזית והנפשית של אדם. בעברית ההפרעה נקראת הלמת או הפרעת דחק בתר-חבלתית.
10	Post-traumatic Stress Disorder
11	מהם כ-7,800 נכים מוכרים בגין פוסט-טראומה. יצוין כי יש נכים המוכרים בגין פוסט-טראומה בלבד ואחרים המוכרים הן בגין פוסט-טראומה והן בגין פגימות פיזיות.



תרשים 1: פירוט התחומים העיקריים שבהם אגף השיקום נותן מענה לנכי צה"ל

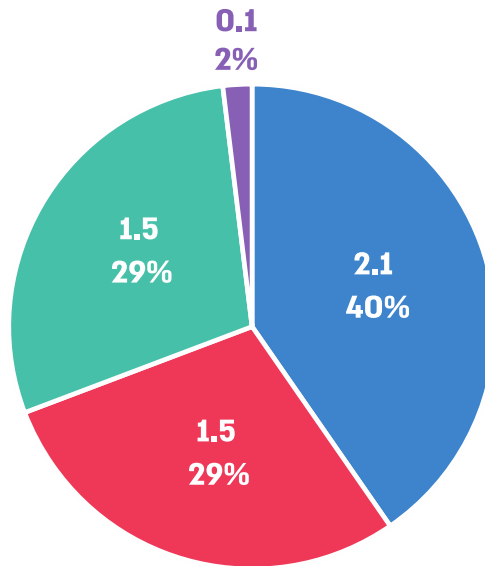


המקור: מסמכי אגף השיקום.

תקציב האגף לשנת 2023 הסתכם ב-5.2 מיליארד ש"ח. תרשים 2 שלהלן מציג את הנדבכים המרכזיים בתקציב אגף השיקום לשנת 2023 (במיליארדי ש"ח) (הסכומים והאחוזים הם מתוך כלל התקציב):



תרשים 2: נדבכים מרכזיים בתקציב אגף השיקום לשנת 2023 (במיליארדי ש"ח ובאחוזים)



■ טיפול פסיכוסוציאלי ■ אחר* ■ טיפול רפואי ■ תגמולים

על פי נתוני אגף השיקום כפי שהוצגו לוועדת חוץ וביטחון במאי 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * הסעיף "אחר" כולל בין היתר רכב רפואי, דיור, מינהלה והוצאות שונות.

מתרשים 2 עולה כי כ-2.1 מיליארד ש"ח המהווים כ-40% מתקציב אגף השיקום שעמד על 5.2 מיליארד ש"ח מיועדים לתשלום תגמולים; כ-1.5 מיליארד ש"ח המהווים כ-29% מתקציבו, מיועדים לתשלומים בגין טיפול רפואי; כ-1.5 מיליארד ש"ח המהווים כ-29% מתקציבו, מיועדים לתשלומים בגין רכב רפואי¹², דיור, מינהלה והוצאות שונות; וכ-0.1 מיליארד ש"ח (כ-2%) מיועדים לתשלומים בגין טיפול פסיכוסוציאלי.

עיקרי רפורמת "נפש אחת"

בינואר 2020 מינה מנכ"ל משהב"ט דאז ועדה בראשות אלוף (מיל") איל בן ראובן לבחינת המענה המיטבי של מערכת הביטחון (להלן - מעהב"ט) לנכי צה"ל (להלן - ועדת בן ראובן). על פי דוח הוועדה, מטרתה העיקרית הייתה קידום המענה השיקומי, הטיפולי והרווחתי לנכי צה"ל באופן המיטבי ובראייה עתידית לשם שיקומם ושיפור איכות חייהם. הוועדה מינתה צוותי משנה במספר נושאים ובהם: שירותי רפואה - חפאים וצוותים רפואיים מקצועיים, נכים מתבגרים, פגועי נפש וראש, רכב לנכים, יחסי הגומלין בין אגף השיקום לארגון נכי צה"ל וחקיקה. יצוין כי בנוגע לטיפול בנפגעי PTSD הוועדה דנה בין היתר בהיעדר מענה המקיף את כלל מעגלי החיים

12 כלי רכב אישי המשמש את נכה צה"ל הזכאי לכך בהתניידות בחיי היום-יום, והמותאם למצבו הרפואי.



(משפחה, התנהלות שוטפת ועוד). טיוטת הדוח הסופי של הוועדה הועברה למנכ"ל משהב"ט ביולי 2020.

המלצותיה העיקריות של ועדת בן ראובן היו, בין היתר: ביצוע בחינה מעמיקה של תהליכי ליבה באגף השיקום; קיצור ניכר של תהליך ההכרה בנכות ושילוב בין ההכרה בנכות לקביעת דרגת הנכות על ידי ועדות רפואיות; איוש רופאים ופיתוח תוכנית להכשרתם לתפקיד; וכן המלצות בנוגע לנפגעי PTSD, כגון שינוי החוק בנוגע לתהליך ההכרה בנפגעי PTSD ו"הקמת בית" לנפגעי PTSD שייטן מענה הוליסטי שלם "מקצה לקצה".

באפריל 2021 איציק סעידיאן, נכה צה"ל, הצית את עצמו מול מטה אגף השיקום. לאחר האירוע הורה שר הביטחון דאז להתחיל באופן מיידי בביצוע רפורמה בתחום הטיפול בנכי צה"ל באגף השיקום, ומנכ"ל משהב"ט מינה צוות פעולה בראשות סמנכ"ל וראש אגף התכנון (להלן - ראש אגף התכנון) דאז, שתפקידו היה לגבש ולהציג תוכנית עבודה אופרטיבית למימוש צעדים אפקטיביים לטיוב המענה של משהב"ט לנכי צה"ל (להלן - צוות הפעולה).

במאי 2021 החליטה הממשלה על רפורמת "נפש אחת"¹³ (להלן - החלטת הממשלה על רפורמת "נפש אחת" או החלטת הממשלה). בהחלטה נקבעו בין היתר הדברים הבאים:

1. יש לפעול ליישום תוכנית לאומית שמטרתה להביא לשיפור משמעותי של הטיפול והשיקום הניתנים לנכי צה"ל ומערכת הביטחון.
2. על מנכ"ל משהב"ט לבצע פעולות כדי לתת לצורכי הטיפול והשיקום של נכי צה"ל מענה מיידי, בדגש על נפגעי פוסט-טראומה ובני משפחותיהם.
3. על שר הביטחון לפרסם בתוך שלושה חודשים תזכירי חוק הנוגעים לסל הזכויות הניתן לנכי צה"ל ומערכת הביטחון, ובכלל זה עיגון בחקיקה של הזכויות (להלן - זכויות או הטבות) הניתנות כיום מכוח הוראות פנימיות של משהב"ט.
4. על שר הביטחון להביא לאישור הממשלה בתוך שלושה חודשים תוכנית אופרטיבית בין היתר בנוגע לקידום של רפורמה סדורה שתוביל לשיפור מיידי באיכות השירות המוענק לנכי צה"ל ומערכת הביטחון על ידי אגף השיקום.
5. על מנכ"ל משהב"ט, הממונה על התקציבים במשרד האוצר ונציבות שירות המדינה לבצע עבודת מטה לשם הגדרת תוספת תקנים הנדרשת בצה"ל ובמשהב"ט בתחום שיקומם של נכי צה"ל ומערכת הביטחון.

במקביל להחלטת הממשלה נחתם במאי 2021 סיכום בין משהב"ט לבין ארגון נכי צה"ל (להלן - אנ"צ) שפירט את ההסכמות ביניהם בנוגע לאופן קידום רפורמת "נפש אחת", לרבות יישום מיידי בתוך 90 ימים של צעדים שאינם טעונים הליכי חקיקה כגון קידום הקמת "בית בטוח" ו"בית מאזן"¹⁴ לנפגעי פוסט-טראומה, שיפור הטיפול באוכלוסייה המתבגרת והסדרת מימונם של בתי הלוחם של אנ"צ. עוד נקבע בסיכום כי יתקיים שיח בין אגף השיקום לאנ"צ ביחס ל-15 סוגיות

13 החלטת הממשלה 981, "רפורמה בתחום הטיפול בנכי צה"ל ומערכת הביטחון (נפש אחת)" (9.5.21).

14 מענים נפשיים המשמשים כחלופות לאשפוז על רקע נפשי.



שהעלה ארגון נכי צה"ל וטרם נדונו¹⁵. זאת בניסיון להגיע להסכמות שיעוגנו בחקיקה, ככל שיידרש.

בסיכום דיון סטטוס שקיים שר הביטחון דאז באוגוסט 2021 בנושא התקדמות רפורמת "נפש אחת" הוא ציין שבמובן הרחב הרפורמה עוסקת במחויבות העמוקה לנכי צה"ל ומערכת הביטחון. שר הביטחון הדגיש את חשיבות שיתוף הפעולה בין כלל הגופים במערכת הביטחון וארגון נכי צה"ל כמפתח בהצלחת מימוש הרפורמה ואת שימור ה"מומנטום" - כדי להגיע לנקודת העבודה שהוגדרה בתחילת הדרך.

ביוני 2022 התקבלה החלטת ממשלה¹⁶, שהיא החלטת המשך להחלטת הממשלה לאישור רפורמת "נפש אחת", שאישרה בין היתר את יישום המלצות ועדות הרכב והדיוור באמצעות חקיקה (להלן - החלטת הממשלה בנושא רכב ודיוור).

ביולי 2023, לאחר מועד סיום הביקורת, אישרה הכנסת את תיקון חוק הנכים¹⁷ בנושאי הרכב והדיוור בקריאה שלישית.

תקציב הרפורמה לשנים 2021 - 2022 היה 1.5 מיליארד ש"ח (מתוכם 300 מיליון ש"ח עבור תקציב חד-פעמי), והביצוע התקציבי המצטבר בשנים אלה הסתכם בכ-443 מיליון ש"ח, שהם כ-30%.

תחומי הרפורמה

במסגרת צוות הפעולה הקים משהב"ט במהלך שנת 2021 תשעה תתי-צוותים בנושאים שונים, כמפורט בתרשים 3 שלהלן:

15 הסוגיות פורטו בנספח ב' לסיכום בין משהב"ט ואנ"צ.

16 החלטת הממשלה 1648, "רפורמת 'נפש אחת' באגף שיקום נכים במשרד הביטחון" (19.6.22).

17 חוק הנכים (תגמולים ושיקום)(תיקון מס' 32), התשפ"ג-2023, ס"ח 3072.



תרשים 3: תתי-הצוותים שהקים משהב"ט בשנת 2021 למימוש רפורמת "נפש אחת"



על פי מסמכי אגף השיקום, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להלן עיקרי ההמלצות של תתי-הצוותים, כפי שצוינו בסיכום עבודת הצוותים:

1. שיפור השירות לנכי צה"ל: קביעת אסטרטגיה לאגף, לרבות הגדרת תפיסת שיקום, עדכון ייעוד וחזון האגף, הקמת מחלקת שירות וקביעת אמנת שירות (SLA); שיפור התשתיות והערוצים למתן השירות לרבות הקמת מערכת מידע לניהול לקוחות "מקצה לקצה"; פיתוח שירותי דיגיטל לשימוש הנכים וייעול עבודת המוקד הטלפוני; שיפור תהליכי העבודה לרבות הפחתת הנטל הבירוקרטי; ומתן שירות באופן יזום.



2. מכלול ההכרה והטיפול בנפגעי פוסט-טראומה¹⁸: יצירת רצף של פעילות שיקומית (לפני ההכרה ולפני הכניסה לתוכנית שיקום); הרחבת סל הכלים והאפשרויות לטיפול במשפחה; הרחבת סל הכלים למסלולי לימודים ותעסוקה; מימוש "מסלול ירוק מבצעי" להכרה בנפגעי פוסט-טראומה; שינוי הרכב הוועדות הרפואיות וקביעת הכשרה מתאימה; עדכון ספר המבחנים בסעיפים הנוגעים ל-PTSD.
3. יחסי הגומלין עם צה"ל ורציפות הטיפול: שיפור המעורבות של צה"ל בתהליך ההכרה; שיפור "תרבות הדיווח" בצה"ל; דיגיטציה של דוחות אירוע ודוחות פציעה; שיתוף פעולה בין נציגי אגף השיקום, צה"ל ומשהב"ט; שינוי מדיניות שחרור מצה"ל של פצועים.
4. הליכי ההכרה בנכי צה"ל: מתן סיוע משפטי לנכים בתהליך ההכרה; הענקת טיפול נפשי במסגרת הליך ההכרה; הגדלת מצבת כוח האדם ביחידה לתביעות וקביעת זכאות והכשרתו; תיעוד הפגיעות בזמן השירות הצבאי (היפוך נטל ההוכחה במישור העובדתי¹⁹); העברת מידע בין גופי המדינה; הגברת השקיפות (עדכוני סטטוס ב"אזור האישי²⁰ באתר האינטרנט); אי-שקלולם של אירועי חיים קודמים בתהליך ההכרה עבור מי שהשתתפו בפעילות מבצעית.
5. הוועדה הרפואית (לקביעת דרגת נכות): עצמאות הווע"ר, הגדרת סדר התנהלות הווע"ר, שיפור היחס כלפי הנכים והגברת השקיפות בנוגע להחלטות הוועדה; שדרוג תשתיות לפעילות הוועדות ותוספת כוח אדם; מתן הכשרות והשתלמויות לבעלי תפקידים; קביעת אחוזי נכות לצמיתות (ולא דרגות נכות לתקופה זמנית).
6. שיפור השירות הרפואי לנכי צה"ל: המלצות הנוגעות לסוגיית המחסור ברופאים, לרבות עומסי העבודה ותנאי ההשתכרות שלהם, לסמכויות הרופאים, לביטול הליכים בירוקרטיים, לשיפור מערכות המידע, לשקיפות מול הנכה ולמיסוד תהליכי בקרה.
7. שיקום תעסוקתי: דיגיטציה - הקמת מערכת מחשוב שתתמוך בעבודת יועצי התעסוקה; חיזוק ועיבוי של מערך התעסוקה; יצירת ממשקים לגופים חיצוניים כגון המוסד לביטוח לאומי; יצירת קשרים עם מעסיקים פוטנציאליים; תמרוץ נכי צה"ל המשתלבים בעבודה.
8. סל הזכאויות בתחום הדיור: המלצות להתאמת סל הזכאויות לשוק הנדל"ן; אפשרויות הסתייעות בדיור הממשלתי; פישוט הליכים לקבלת סיוע וביטוח משכנתא.
9. סל הזכאויות בתחום הרכב והניידות: המלצות בנושא שינויים בקבוצות הזכאות לפי נפחי מנוע, לרבות בכל הנוגע למנגנוני הצמדה; שיפור וייעול התהליכים הנוגעים להחלפת רכב.

18 מפורטות עיקרי המלצות הנוגעות לאגף השיקום. לא מפורטות המלצות הנוגעות לצה"ל.
19 ככלל יש להסתמך על תצהירו של התובע הכרה, וככל שהמדינה מבקשת לערער על המידע העובדתי - הפרכת הטענות העובדתיות ובדיקתן מוטלת עליה.
20 האזור האישי מרכז את כל המידע הרלוונטי עבור כל אחד מזכאי אגף השיקום לרבות קבלת הדעות ועדכונים, היסטוריית תשלומים וטיפול בבקשות.



ביוני 2021 הציג ראש אגף התכנון לשר הביטחון את עיקרי התוכנית בהתבסס על המלצות תתי-הצוותים שסיימו את עבודתם במועד זה²¹ (המלצות תתי-הצוותים נשענו בין היתר על מסקנות ועדת בן ראובן), על המשימות שהתוותה החלטת הממשלה לאישור הרפורמה ממאי 2021 ועל הסיכום שנחתם עם אנ"צ באותו מועד. נוסף על כך הציג ראש אגף התכנון את מתווה הפעולה ליישום התוכנית, שכלל הקמת צוות יישום, וכן הגדרה של הגורמים האחראיים במטהב"ט ליישום הרפורמה בתחומים השונים כמפורט להלן: שינוי התרבות הארגונית של האגף, לרבות הגדרת ערכים, מדיניות ודפוסי פעולה - באחריות סמנכ"ל וראש אגף השיקום (להלן - ראש אגף השיקום); שיפור השירות - באחריות צוות ייעודי באגף השיקום; הגדרת תקנים, איוש ותקציב - באחריות אגף התכנון; הגדרת הצרכים בתחום התקשוב והדיגיטל - באחריות אגף השיקום; המימוש באחריות אגף התקשוב בשיתוף עם חברה חיצונית; הטיפול בתחום החקיקה - באחריות היועץ המשפטי למערכת הביטחון (להלן - היועמ"ש למטהב"ט). שר הביטחון אישר את עיקרי התוכנית כפי שהוצגו.

בהמשך, בנה צוות היישום תוכנית עבודה למימוש הרפורמה ובה כ-70 משימות. משרד מבקר המדינה ריכז משימות אלה, וכן משימות נוספות שנכללו במסגרת רפורמת "נפש אחת" ושתוקצבו בהמשך הדרך, לפי תחומים.




להלן בתרשים 4 פירוט של תחומי הרפורמה והנושאים העיקריים בכל תחום. התחומים והנושאים שבהם עוסק דוח זה²² מצוינים בסימן ✓ בצבע ירוק:

21 תתי-הצוותים הבאים הוקמו במאי 2021 והמלצותיהם הוגשו ביוני 2021: שיפור השירות לנכי צה"ל, מכלול ההכרה והטיפול בנפגעי פוסט-טראומה, יחסי הגומלין עם צה"ל, הליכי ההכרה בנכי צה"ל והוועדות הרפואיות. שאר תתי-הצוותים הוקמו לאחר מכן.

22 מפאת היקפה הגדול של רפורמת "נפש אחת" בחן משרד מבקר המדינה את כלל התחומים שכלולים ברפורמה בהיבטי תקציב ולוחות זמנים, ובחר להעמיק בחלק מהתחומים והנושאים הכלולים ברפורמה.



תרשים 4: תחומי הרפורמה והנושאים העיקריים בהם, כפי שריכז משרד מבקר המדינה

 <p>מערכות תקשוב</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ שדרוג אתר המרשתת ושירותים מקוונים ✓ שיפור תהליכי עבודה במערכת התקשוב הקיימת ✓ הקמת מערכת תקשוב חדשה ✓ ממשקים עם משרדי ממשלה • מערכת מידע ניהולי - שע"מ 	 <p>"שער הכניסה" לאגף השיקום</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ מבצע לטיפול בתביעות להכרה שנצברו ("טיפול 10,000") ✓ "בידיים טובות" - סיוע שאינו משפטי (ללא תשלום) ✓ ועדות רפואיות חיצוניות בבתי חולים ✓ קביעת אחוזי נכות לצמיתות • עצמאות הוועדות הרפואיות וניתוקן מקצין התגמולים • קיום ועדות רפואיות שלא בנוכחות הנכה
 <p>✓ הגדלת מצבת כוח האדם באגף השיקום</p>	 <p>מענה למתמודדים עם פוסט-טראומה</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ "מסלול ירוק" מבצעי לחבלה נפשית (PTSD) ✓ הגדרת הרכב חדש לוועדה רפואית לנפגעי פוסט-טראומה ✓ שינוי ספר המבחנים להכרה בפוסט-טראומה ✓ הכרה במחלות נלוות שבהן לקו נפגעי פוסט-טראומה ✓ טיפול פסיכולוגי לילדי נכים ולבני משפחה ✓ פתרונות חלופיים לאשפוז - בית מאזן ובית בטוח ✓ מוקד תמיכה נפשית 24/7 ✓ שירותי חונכות לילדי נכים ✓ טיפולים אלטרנטיביים ✓ כלבי שירות
 <p>שיפור השירות</p>	 <p>עיגון הטבות בחקיקה</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ תזכיר חוק הנכים - הסדרה בחקיקה של כלל ההטבות ✓ ביטול מבחן ההכנסה לנכה שאיבד את כושר עבודתו ✓ תיקון תקנות תגמול בגין אובדן חלקי של כושר העבודה ✓ עדכוני חקיקה בנושא הטבות רכב ודו"ר • הסדרת הזכאות לסיוע משפטי • הרחבת סל זכאויות לנכים קשים
 <p>הכרה בצוללי הקישון</p>	<p>אחר</p> <ul style="list-style-type: none"> • שיפור השירות הרפואי • שיפור תנאי מלווים לנכים • קבוצות טיפוליות לנכי צה"ל ובני משפחותיהם • שינוי תקנות לימודים • קמפיין תקשורתי ואירועי הוקרה
 <p>הקמת מערך ליווי פצועים בצה"ל</p>	
 <p>טיפול באוכלוסייה המתבגרת</p>	
 <p>תמיכה בבתי הלוחם</p>	
	

על פי מסמכי משהב"ט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2022 עד יוני 2023 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא מימוש רפורמת "נפש אחת". בדיקות השלמה נעשו עד תחילת אוגוסט 2023. להלן הנושאים העיקריים שנבדקו בביקורת: מימוש הרפורמה בהיבטי תקציב ולוח זמנים; בחינת מימוש היבטים שונים בתחומי הרפורמה האלה: "שער הכניסה" לאגף השיקום²³, המענה למתמודדים עם פוסט-טראומה, עיגון הטבות בחקיקה, מערכות תקשוב לרבות שירות דיגיטלי וממשקים עם גופים חיצוניים; הגדלת מצבת כוח האדם באגף השיקום; ושביעות הרצון מהשירות שהאגף מעניק לנכי צה"ל. הביקורת נעשתה במשהב"ט - באגף השיקום, באגף התקציבים (להלן - את"ק), באגף התקשוב, בלשכת היועמ"ש למעב"ט. בדיקות השלמה נעשו במשהב"ט - באגף התכנון וביחידה מסוימת, באנ"צ ובמשרד האוצר.

ביוני 2023 הפיץ משרד מבקר המדינה שאלון לכ-17,000 נכי צה"ל²⁴. על השאלון השיבו 5,777 נכים (כ-33%). ממצאים משאלון זה יוצגו בדוח במקומות הרלוונטיים²⁵.

מימוש רפורמת "נפש אחת" בהיבטי תקציב ולוח זמנים

מימוש תקציב הרפורמה

במסגרת תקציב הביטחון לשנים 2021 - 2022 שאישרה הממשלה בנובמבר 2021, תוקצבה רפורמת "נפש אחת" בסכום של 300 מיליון ש"ח בשנת 2021 ובסכום של 1.2 מיליארד ש"ח בשנת 2022, מתוכם 300 מיליון ש"ח עבור תקציב חד-פעמי. החל בשנת 2022 מתווסף לבסיס התקציב של אגף השיקום תקציב שנתי בסך 900 מיליון ש"ח. התקציב החד-פעמי בסך 300 מיליון ש"ח יועד למימוש רכיבים שהם בגדר השקעה חד-פעמית במערכות ממוחשבות, רכש ותשתיות. יצוין כי משרד האוצר לא העביר את התקציב החד-פעמי לאגף השיקום נוכח מימוש חלקי של התקציב השוטף. על פי נציגי משרד האוצר, אם משהב"ט ינצל את מלוא התקציב השוטף השנתי, יועבר אליו התקציב החד-פעמי ככל שידרש.

התכנון התקציבי לשנים 2021 ו-2022 כלל אומדנים למשימות ולפעולות שנגזרו מהחלטת הממשלה ממאי 2021 לאישור הרפורמה, מהמלצות תתי-הצוותים ומרכיבים שסוכמו במסגרת הסכם הצד עם אנ"צ. באוגוסט 2021 קבע שר הביטחון כי ככלל, אין לסגת מסיכומים שהושגו. עם זאת הוא אישר לבצע שינויים מוסכמים במרכיבים למימוש התוכנית שתכליתם ליצור התקדמות ולשפר את התוצאה. ואכן, עם הזמן עדכנו את"ק והיחידה לתקציבים, כלכלה

23 שלב זה כולל את תהליך ההכרה וקביעת דרגת נכות על ידי וע"ר.

24 השאלון נשלח למספר קבוצות אוכלוסייה מקרב נכי צה"ל המטופלים באגף השיקום: (1) כלל הנכים המוכרים בגין פגיעת ראש או פגיעה נפשית או PTSD; (2) כלל הנכים שהגישו בקשה להכרה החל בינואר 2022; (3) כלל הנכים שהיו בווע"ר החל בינואר 2022; (4) כלל הנכים שביקשו הפניה או מרשם מאגף השיקום החל בינואר 2022. יצוין כי חלק מהנכים נכללים ביותר מקבוצת אוכלוסייה אחת.

25 כאשר יוצגו השוואות בין קבוצות שונות מאוכלוסיית המשיבים, יוצגו רק ממצאים מובהקים סטטיסטית (מובהקות סטטיסטית היא הסבירות כי יחסים בין שני משתנים או יותר אינה מקרית. בשאלון זה נבחרה רמת מובהקות של 0.05).



והתקשרויות (להלן - יחידת התקציבים) של אגף השיקום באופן שוטף את התכנון התקציבי בהתאם לשינויים והערכות עדכניות, כמו כן הם הקצו תקציב לצרכים נוספים שלא נכללו בתוכנית המקורית באמצעות הסטת תקציבים מסעיף לסעיף בתוך מסגרת התקציב הנתונה. לדוגמה, הכרה בצוללי הקישון; הקמת מערך ועדות רפואיות בבתי חולים חיצוניים; מרכז "בידיים טובות" - מרכז לסיוע בהגשת בקשה להכרה כנכה צה"ל; "בית בטוח" - מענה נפשי כחלופה לאשפוז על רקע נפשי.

יצוין כי חלק ממשומות הרפורמה לא קיבלו ביטוי תקציבי כיוון שאינן כרוכות בעלות כספית. מדובר בין היתר בתהליכים פנימיים שניתן היה לממש באופן כמעט מיידי. נושאים אלה נוגעים לשינוי תפיסה, להקלות בתהליך ההכרה ומבצע לטיפול מהיר בכ-10,000 בקשות להכרה שנצברו באגף ולא הסתיים הטיפול בהן ("טיפול 10,000"), לשיפור היחס לנכים ולעדכון תפיסות הפעלה ישנות. רכיבים אלה נכללו בתוכנית העבודה האחודה שניהל צוות היישום ולא הוצגו במסגרת התקציב.

להלן בלוח 1 נתוני תקציב ההתקשרות²⁶ וביצועו בשנים 2021 - 2022, בחלוקה לתחומי הרפורמה העיקריים:

לוח 1: נתוני תקציב ההתקשרות וביצועו לשנים 2021 - 2022 לפי תחומים (במיליוני ש"ח)

תחום	תקציב 2021	תקציב 2022 ⁽¹⁾	תקציב חד-פעמי 2022	סה"כ תקציב	ביצוע 2021	ביצוע 2022 ⁽²⁾	סה"כ ביצוע	שיעור ביצוע מצטבר
עיגון הטבות בחקיקה ⁽³⁾	36	402	66	504	-	76	76	15%
מענה למתמודדים עם פוסט-טראומה	216	230	15	461	12	54	66	14%
מערכות תקשוב	-	-	164	164	11	18	29	18%
שער הכניסה ⁽⁴⁾	-	2	33	35	6	33	39	111%
כוח אדם ויועצים	13	56	-	69	19	52	71	103%
שיפור השירות	-	9	7	16	28	16	44	275%

26 מייצג את הסכום המועמד לגופים תקציביים לשנה תקציבית שבמסגרתו הם רשאים להוציא דרישות או הזמנות. בדוח זה הכוונה להתקשרויות של משהב"ט למימוש רפורמת "נפש אחת".



תחום	תקציב 2021	תקציב (1) 2022	תקציב חד-פעמי 2022	סה"כ תקציב	ביצוע 2021	ביצוע 2022 (2)	סה"כ ביצוע	שיעור ביצוע מצטבר
הכרה בצוללי הקישון	-	43	-	43	-	3	3	7%
טיפול באוכלוסייה המתבגרת	14	28	-	42	-	3	3	7%
הקמת מערך ליווי פצועים בצה"ל	-	4	7	11	-	11	11	100%
תמיכה בבתי הלוחם (5)	-	50	-	50	25	50	75	150%
אחר	22	52	5	79	4	22	26	33%
סכום כולל	301	876	297	1,474	105	338	443	30%

- על פי נתוני אגף השיקום ואת"ק ממרץ 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
- (1) בנתוני אגף השיקום ואת"ק הוצג בשני סעיפים בתחום המענה למתמודדים עם פוסט-טראומה טווח תקציבי. בלוח זה מוצג הסכום המרבי בטווח שהוצג (מדובר סך הכול בפער של כ-50 מיליון ש"ח).
 - (2) נתוני הביצוע לשנת 2022 המוצגים בלוח כוללים כ-66 מיליון ש"ח שסווגו על ידי משהב"ט כנתוני ביצוע של התקציב החד-פעמי בסך 300 מיליון ש"ח שלא הועבר ממשרד האוצר למשהב"ט.
 - (3) לאורך השנים ניתנות הטבות לנכי צה"ל מכוח הוראות פנימיות. על פי חוות דעתו משנת 2005 של היועץ המשפטי לממשלה דאז יש להסדיר בחקיקה את כלל ההטבות הניתנות.
 - (4) שלב זה כולל את תהליך ההכרה וקביעת דרגת נכות על ידי וע"ר.
 - (5) הסכומים שהועברו בפועל לאנ"צ עבור תמיכה בבתי הלוחם בשנת 2022 נמוכים בכ-15 מיליון ש"ח מהסכום שמוצג בלוח.



מלוח 1 עולה כי הביצוע התקציבי המצטבר של תקציב רפורמת "נפש אחת" בשנים 2021 - 2022 הסתכם לכ-443 מיליון ש"ח, ששיעורם כ-30% מסך התקציב שאושר (שעמד על כ-1.5 מיליארד ש"ח). עוד עלה כי כ-34% מהתקציב יועד לעיגון הטבות בחקיקה (504 מיליון ש"ח) דוגמת: 166 מיליון ש"ח עבור תזכיר חוק הנכים, 88 מיליון ש"ח לביטול מבחן ההכנסה ו-60 מיליון ש"ח להסדרת הזכאות לסיוע משפטי, ושיעור הביצוע בסעיף זה (עיגון הטבות בחקיקה) הגיע לכ-15%, וכ-31% מהתקציב יועד למענה למתמודדים עם פוסט-טראומה (461 מיליון ש"ח) ושיעור הביצוע בסעיף זה (מענה למתמודדים עם פוסט-טראומה) הגיע לכ-14%. יצוין, כי שיעור הביצוע התקציבי המצטבר מתוך התקציב השוטף של הרפורמה, ללא התקציב החד-פעמי (כלומר סך של כ-1.2 מיליארד ש"ח) עמד על כ-38%.

להלן עיקרי הפעולות שביצעו אגף השיקום ומשהב"ט במסגרת התקציב שנוצל עד סוף שנת 2022 בתחומי הרפורמה שבהם עוסק דוח זה ובנוגע אליהם קיים פירוט בהמשך:

1. עיגון הטבות בחקיקה: הביצוע המצטבר בסך של 76 מיליון ש"ח (כ-15% מהתקציב המתוכנן) כלל תשלומים לזכאים בגין ביטול מבחן ההכנסה לנכה שאיבד את כושר עבודתו ותגמול בגין אובדן חלקי של כושר עבודה (להלן - ביטול מבחן ההכנסה ות"ר [תגמול טיפול רפואי] חלקי). נתוני הביצוע בשנת 2022 יועדו לתשלומים בגין ביטול מבחן ההכנסה²⁷ ואובדן חלקי של כושר עבודה²⁸ שעוגנו בהוראות שעה. שאר מאות ההטבות לא הגיעו לכדי מימוש בין היתר בשל תלות בסיום תהליכי משא ומתן מול אנ"צ ותיקון חוק הנכים במסגרת הליכי חקיקה בכנסת.
2. מענה למתמודדים עם פוסט-טראומה: הביצוע המצטבר בסך של 66 מיליון ש"ח (כ-14% מהתקציב המתוכנן) כלל בין היתר החזר הוצאות לזכאים עבור טיפול פסיכולוגי לבני משפחה (22 מיליון ש"ח), הפעלת מוקד טלפוני לתמיכה נפשית 24/7 לסיוע למתמודדים עם פוסט-טראומה ובני משפחותיהם (10 מיליון ש"ח), החזר הוצאות עבור טיפולים אלטרנטיביים ותוכנית טרום-שיקום לנפגעי פוסט-טראומה (9 מיליון ש"ח) והקמת בית מאזן ייעודי לנכי צה"ל (5 מיליון ש"ח). שיעור הביצוע נובע בין היתר ממיצוי זכויות נמוך של נכי צה"ל בתחום הטיפולים הפסיכולוגיים לבני משפחה, הפעלה מאוחרת של הבית המאזן וכן מרכיבים שלא בוצעו כגון מבחנים שלא שונו בספר המבחנים לפוסט-טראומה²⁹.
3. מערכות תקשוב: הביצוע המצטבר בסך של 29 מיליון ש"ח (כ-18% מהתקציב המתוכנן) כלל הוצאות בגין שיפורים באתר המרשתת של אגף השיקום ובשירותים המקוונים לנכי צה"ל (25 מיליון ש"ח לעומת 14 מיליון ש"ח שתקצבו), הוצאות עבור התקשרות עם יועצים ורכש אמצעים לצורך התנעת הפרויקט להקמת מערכת מחשוב חדשה לאגף השיקום

27 בתחילת פברואר 2022 נכנס לתוקפו חוק הנכים (תגמולים ושיקום) (תיקון מס' 30 והוראת שעה), התשפ"ב-2022, העוסק בתיקון מבחן ההכנסות, והוא פג ב-1.8.23. ביולי 2023 נכנס לתוקפו תיקון 32 לחוק הנכים שבמסגרתו קובעו מבחני ההכנסה בחוק.

28 תקנות הנכים (טיפול רפואי), התש"ד-1954, בנושא תגמול טיפול רפואי חלקי לנכים.

29 עדכון ספר המבחנים בסעיפים הנוגעים לפוסט-טראומה כדי להתאימם בין היתר לייחודיות הפצעה הפוסט טראומתית.



- 4) מיליון ש"ח מתוך 150 מיליון ש"ח שתוקצבו). שיעור הביצוע הנמוך נובע בעיקר מכך שתהליך הקמת מערכת התקשוב החדשה לאגף השיקום נמצא בשלב ראשוני בלבד.
4. שער הכניסה: הביצוע המצטבר בסך של 39 מיליון ש"ח (חריגה של כ-11% מהתקציב המתוכנן) כלל הקמת מערך ועדות רפואיות ראשונות בבית חולים ממשלתי (מרכז רפואי שיבא - תל השומר) ובבית חולים של שירותי בריאות כללית (המרכז הרפואי לשיקום לוינשטיין).
5. כוח אדם ויועצים: הביצוע המצטבר בסך של 71 מיליון ש"ח (חריגה של כ-3% מהתקציב המתוכנן) כלל פעימה ראשונה של הגדלת מצבת כוח האדם באגף השיקום³⁰ (57 מיליון ש"ח ששיעורם כ-92% מהתקציב) ועלות העסקת יועצים למימוש הרפורמה (14 מיליון ש"ח - חריגה של כ-104% מהתקציב).
- להלן עיקרי הפעולות שביצעו אגף השיקום ומשהב"ט במסגרת התקציב שנוצל עבור תחומי הרפורמה שדוח הביקורת אינו עוסק בהם:
1. שיפור השירות: הביצוע המצטבר בסך של 44 מיליון ש"ח (חריגה של כ-175% מהתקציב המתוכנן) כלל בעיקר תגבור מוקדי שירות (7 מיליון ש"ח) ושיפור התשתיות שלהם (35 מיליון ש"ח שתוקצבו חלקית).
2. הכרה בצוללי הקישון: הביצוע המצטבר בסך של 3 מיליון ש"ח (כ-7% מהתקציב המתוכנן) כלל עלויות שנבעו מהרחבת מדיניות ההכרה³¹ בצוללי הקישון לרבות עדכון קבוצות האוכלוסייה שזכאיות להכרה בנכות עקב צלילה בקישון וכן הרחבה של רשימת המחלות הממאירות המוכרות לצורך הכרה בצוללי הקישון כנכי צה"ל. שיעור הביצוע הנמוך נובע בעיקר משיעור נמוך מהצפוי של בקשות להכרה בקרב צוללי הקישון.
3. טיפול באוכלוסייה המתבגרת: הביצוע המצטבר בסך של 3 מיליון ש"ח (כ-7% מהתקציב המתוכנן) כלל עלויות בגין מיפוי צרכים ועריכת סקר תובנות, הרצאות ייעודיות וכנס למיצוי זכויות. שיעור הביצוע הנמוך נובע מכך שיישום ההמלצות בעקבות מיפוי הצרכים וסקר התובנות החל בשלהי 2022.
4. הקמת מערך ליווי פצועים בצה"ל: הביצוע המצטבר בסך של 11 מיליון ש"ח (בהתאם לתקציב המתוכנן) כלל עלויות להקמת מערך הליווי באגף כוח אדם בצה"ל לרבות עלות העסקת יועצים ועלויות הכשרה.
5. תמיכה בבתי הלוחם: הביצוע המצטבר בסך של 75 מיליון ש"ח (חריגה של כ-50% מהתקציב המתוכנן) כלל סכומים במישור ההתקשרות שיועדו למימון פעילותם של בתי הלוחם. בפועל הועברו לאנ"צ כ-60 מיליון ש"ח (חריגה של כ-20% מהתקציב המתוכנן). יצוין כי בהמשך להחלטת הממשלה ממאי 2021 משהב"ט בשיתוף אנ"צ מקדמים במקביל הצעת חוק להסדרת מימונם של בתי הלוחם של אנ"צ.

30 הפעימה הראשונה הושלמה וכללה תוספת של 60 תקנים לאגף השיקום, הפעימה השנייה כוללת תוספת של 35 תקנים וטרם הושלמה.

31 על פי נתוני אגף השיקום, מאז שינוי המדיניות הוכרו 204 מבקשי הכרה חדשים. יצוין כי במהלך 20 השנים הקודמות הוכרו 170 מבקשי הכרה.



6. אחר: הביצוע המצטבר בסך של 26 מיליון ש"ח (כ-33% מהתקציב המתוכנן) כלל בין היתר עלויות בגין עדכון עלויות העסקת מלווים לנכי צה"ל, עדכון תקנות העוסקות בלימודים לנכי צה"ל³², קבוצות טיפוליות לנכי צה"ל ובני משפחותיהם, אירועי הוקרה לנכי צה"ל ויחסי ציבור.

בביקורת עלה כי בין השנים 2021 - 2022 הביצוע התקציבי בתחומי המענה למתמודדים עם פוסט-טראומה ובתחום ההכרה בצוללי הקישון היה נמוך ועמד על כ-66 מיליון ש"ח ו-3 מיליון ש"ח בהתאמה מתוך 461 מיליון ש"ח ו-43 מיליון ש"ח, שתוקצבו בהתאמה (14% ו-7% בלבד, בהתאמה) זאת נוכח שיעורי מיצוי נמוכים של הזכויות על ידי נכי צה"ל. עוד עלה כי ישנם תחומים שבהם לא הצליח אגף השיקום להביא להתקדמות מספקת, כגון הטיפול באוכלוסייה המתבגרת (מימוש תקציבי של 7% בלבד, 3 מיליון ש"ח מתוך 42 מיליון ש"ח), וכן משימות שלא הושלמו ואשר השלמתן תלויה גם בגורמים חיצוניים, כגון עיגון ההטבות בחקיקה לנכי צה"ל (15%, 76 מיליון ש"ח מתוך 504 מיליון ש"ח), יצירת ממשקים להעברה ולקבלה של מידע לגופים חיצוניים ומגופים חיצוניים והקמת מערכת תקשוב חדשה (18%, 29 מיליון ש"ח מתוך 164 מיליון ש"ח).

ציון כי החלטת הממשלה על רפורמת "נפש אחת" התייחסה לצורך בביצוע פעולות בתחומי ליבה שמטרתן להביא לשיפור ניכר בטיפול, בשיקום ובאיכות השירות הניתנים לנכי צה"ל ומערכת הביטחון. מדובר בין היתר במתן מענה מידי, בדגש על נפגעי פוסט-טראומה ובני משפחותיהם, ובעיגון בחקיקה של זכויות או הטבות. בהמשך לכך, משהב"ט הקים בשנת 2021 תשעה תתי-צוותים למימוש רפורמת "נפש אחת" בתחומי הליבה, ובהם בין היתר עיגון הטבות בחקיקה, מענה למתמודדים עם פוסט-טראומה ומערכות תקשוב. שיעורי הביצוע התקציבי הנמוכים בתחומי הליבה של הרפורמה מעידים שנכון למועד סיום הביקורת, יוני 2023, המענה שניתן לנכי צה"ל במסגרת רפורמת "נפש אחת" הוא מצומצם ביותר.

בתגובתו מאוקטובר 2023 על ממצאי הביקורת ציין אגף השיקום כי שנת 2022 הייתה שנת הפעילות המלאה הראשונה של רפורמת "נפש אחת", ותהליך היישום הוא הדרגתי בחלק גדול מהנושאים. עוד ציין האגף כי לאחר חודשי ביצוע נוספים בשנת 2023 שיעורי ניצול התקציב גבוהים יותר.

בתגובתו מנובמבר 2023 על ממצאי הביקורת ציין היועמ"ש למעב"ט כי במסגרת הדיונים על תיקון חוק הנכים קובעו מבחני ההכנסה שנקבעו כהוראת קבע. עוד ציין כי עיקר ההטבות שסוכם כי יורחבו במסגרת הרפורמה הורחבו במסגרת תיקון מס' 32 לחוק הנכים³³ או בהחלטות אגף השיקום שקדמו לכך, וכי הניצול התקציבי בא לידי ביטוי החל בשנת 2023 וביתר שאת בשנת 2024.

32 תקנות הנכים (תגמולים ושיקום) (לימודים לרכישת מקצוע), התשפ"ב-2022.

33 תיקון מס' 32 הוסיף לחוק התייחסות לנושא הרכב והדיוור. במסגרת התיקון עוגנו כלל ההטבות בתחומי הרכב והדיוור לנכים.



מומלץ כי אגף השיקום יבצע פעולות יזומות להגדלת המודעות בקרב נכי צה"ל לזכויותיהם במסגרת רפורמת "נפש אחת" ולהגדלת שיעור המיצוי של זכויות אלה, יפעל בשיתוף הגורמים הרלוונטיים במשהב"ט, לרבות לשכת היועמ"ש למעהב"ט ואנ"צ, להאצת התהליכים בתחום עיגון יתר ההטבות בחקיקה בהתאם להחלטת הממשלה. יצוין כי מדובר בין היתר בהטבות הקשורות בחישובי תגמולים ומענקים, וכן בהטבות בתחום השיקום התעסוקתי, בתחום הרווחה, בתחום הטיפולים הרפואיים ובהטבות לבני משפחה. כמו כן יפעל אגף השיקום להשלמת המשימות בתחום מערכות התקשוב בשיתוף הגורמים הרלוונטיים במשהב"ט, לרבות אגף התקשוב. זאת כדי לנצל באופן מיטבי את תוספות התקציב השנתיות שאושרו לו עבור רפורמת "נפש אחת" ולהביא לשיפור משמעותי של הטיפול והשיקום הניתנים לנכי צה"ל.

לוח הזמנים למימוש הרפורמה

בהחלטת הממשלה לאישור רפורמת "נפש אחת" ממאי 2021 נקבע פרק זמן של שלושה חודשים למימוש הנושאים הבאים: פרסום תזכירי חוק הנוגעים לסל הזכויות הניתן לנכי צה"ל ומערכת הביטחון; הצגת תוכנית אופרטיבית למימוש רכיבי הרפורמה; והצגת המלצות של עבודת מטה בנושא הגדרת תוספת תקנים הנדרשת למילוי משימותיהם של משהב"ט וצה"ל בתחום שיקומם של נכי צה"ל ומערכת הביטחון.

ביוני 2021 אישר שר הביטחון דאז את מרכיבי תוכנית העבודה ליישום הרפורמה והנחה את מנכ"ל משהב"ט לעקוב באופן רציף והדוק אחרי מימוש התוכנית, לאתר מנגנוני מדידה ולבצע בקרה ומעקב בתוך התהליך ולאחר התהליך. שר הביטחון הבהיר כי יעקוב מקרוב אחר מימוש התוכנית. ואכן, מנכ"ל משהב"ט קיים דיוני סטטוס בתדירות גבוהה³⁴ בנוגע למימוש הרפורמה וכן התקיימו לעיתים מזומנות דיוני סטטוס בראשות שר הביטחון. מסיכומי דיונים אלה עולה כי שר הביטחון דאז ומנכ"ל משהב"ט דאז ראו במימוש הרפורמה משימה חשובה ברמה הלאומית, ניהול מעקב רציף אחר תהליך מימושה ועסקו בין היתר בפתרון סוגיות וחסימים שעלו בהמשך הדרך.

לצורך מימוש הרפורמה ובקרה על התקדמותה הכין צוות היישום תוכנית עבודה שבה הוגדרו עבור כל משימה הנושאים הבאים: הגורם האחראי לביצוע המשימה ואגפי משהב"ט שמולם יפעל עד למימושה, מטרות ויעדים, לוח מתוכנן, אבני דרך מרכזיות, המשאבים הנדרשים ליישומה וניהול הסיכונים. תפקידו של צוות היישום היה להניע את הגורמים הרלוונטיים לפעולה, להסיר מכשולים ולבקר את התהליכים. יצוין כי צוות היישום סיים את תפקידו בדצמבר 2022 והאחריות על הבקרה והמעקב אחר יישום הרפורמה עברה לאגף השיקום³⁵.

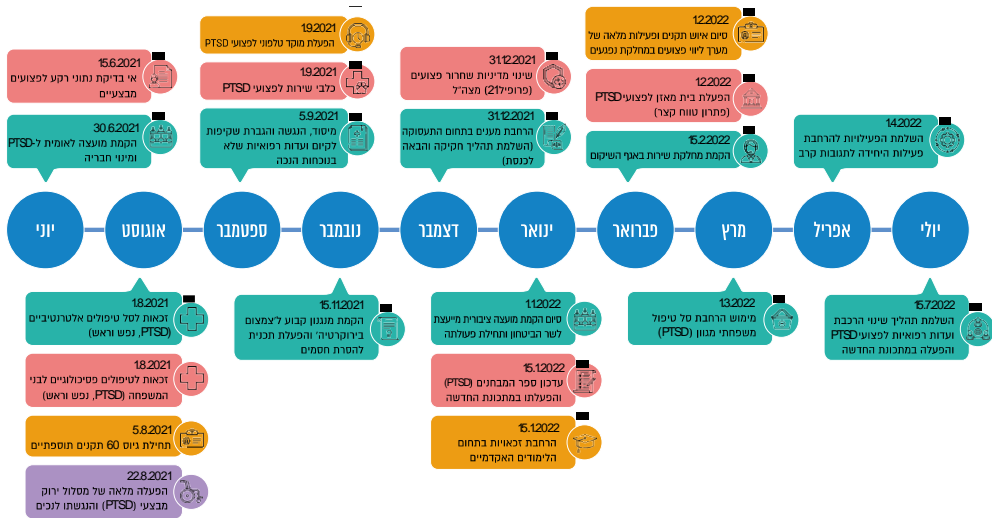
בדיון סטטוס שקיים שר הביטחון באוגוסט 2021 הציג ראש אגף התכנון תוכנית עבודה מפורטת ועדכנית למימוש הרפורמה וכן סטטוס משאבי תקציב וכוח אדם. נוסף על כך, הוא

34 ממאי 2021 ועד יולי 2021 בתדירות של פעם בשבוע ולאחר מכן בתדירות של פעם בחודש במוצאע.

35 החל בינואר 2023 משימות הרפורמה שטרם הושלמו מנוהלות במערכת "מעוף" שבאגף השיקום (מערכת ממוחשבת לניהול תוכניות העבודה של משהב"ט) ונקבעו לוחות זמנים להשלמת המשימות.

הציג תרשים גאנט להשלמת אבני דרך מרכזיות ברפורמה שנועדו לביצוע עד יולי 2022, כמוצג להלן בתרשים 5:

תרשים 5: תרשים גאנט לביצוע רפורמת "נפש אחת", כפי שהוצג לשר הביטחון באוגוסט 2021



על פי מצגת שהוצגה בדיון שר הביטחון ב-8.8.21 בנושא סטטוס "נפש אחת", בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משיחות שביצעו נציגי משרד מבקר המדינה עם ראש צוות היישום עלה כי לוחות הזמנים להשלמת המשימות נקבעו בין היתר על פי מורכבות המשימה והתלות בגורמים חיצוניים. למשימות שאגף השיקום היה אחראי יחיד למימושן הוגדרו טווחי זמן קצרים ומועדי מימוש כמעט מיידיים, ואילו למשימות התלויות בגורמים חיצוניים נקבעו מועדי ביצוע ארוכים יותר. בהמשך הדרך עודכנו לוחות הזמנים הצפויים להשלמת המשימות נוכח חסמים וקשיים במימושן, קשיים שנדונו בין היתר בדיוני הסטטוס שקיים מנכ"ל משהב"ט.

להלן בלוח 2 ניתוח שעשה משרד מבקר המדינה בנוגע לעמידה בלוחות הזמנים כפי שתוכננו בתחילת הדרך³⁶ בתחומים השונים³⁷, נכון למועד סיום הביקורת, יוני 2023:

36 כפי שהופיעו בגאנט שאישר שר הביטחון באוגוסט 2021 או על פי מסמכי אגף השיקום עבור משימות שלא נכללו בגאנט זה. הניתוח אינו מתייחס לעדכון לוחות הזמנים הצפויים שנעשו במעלה הדרך נוכח חסמים וקשיים במימוש המשימות.

37 הניתוח אינו מתייחס למשימות שנוספו במעלה הדרך ולכן לא נקבע להן תאריך מתוכנן למימוש, כגון מרכז "בידיים טובות" ופרויקטי תשתית במתקני אגף השיקום.



לוח 2: עמידה בלוחות הזמנים על פי תחומי הביצוע ברפורמה, נכון ליוני 2023

תחום*	טווח התאריכים המתוכנן למימוש	משימות שהאגף השלים במועד המתוכנן או בטווח של עד חצי שנה ממנו	משימות שהאגף השלים בטווח של מעל חצי שנה מהמועד המתוכנן	משימות שלא הושלמו
עיגון הטבות בחקיקה	יוני 2021 - פברואר 2022	תקנות תגמול בגין אובדן חלקי של כושר עבודה ³⁸ וביטול מבחן ההכנסה לנכה שאיבד את כושר עבודתו ³⁹ עודכנו ועוגנו בהוראת שעה באוקטובר 2021 ובפברואר 2022, בהתאמה.	ביולי 2023 אישרה הכנסת את תיקון חוק הנכים בנושאי זכויות לרכב ולדיור. מדובר בעיכוב של כשנה וחצי.	רוב ההטבות שהיקפן עומד על מאות, טרם עוגנו בחקיקה. תאריך היעד עודכן לסוף שנת 2023.
מענה למתמודדים עם פוסט-טראומה	יוני 2021 - אפריל 2022	הרוב המכריע של המשימות הושלמו עד לרבעון השני של שנת 2022.	בית מאזן ייעודי הופעל באוקטובר 2022, בעיכוב של כשמונה חודשים.	נושאי ליבה מרכזיים כמו שינוי הרכב הווע"ר, עדכון ספר המבחנים לפוסט-טראומה והכרה במחלות נלוות שבהן לקו נפגעי פוסט-טראומה. תאריך היעד עודכן לסוף שנת 2023.
מערכת תקשוב	דצמבר 2021 - פברואר 2022	שיפורים באתר האגף במרשתת ובשירותים המקוונים וכן שיפורים בתהליכי העבודה במערכת הקיימת מבוצעים באופן שוטף.		הקמת מערכת תקשוב חדשה - תאריך היעד לבניית תוכנית לפרויקט נקבע לסוף שנת 2023. ממשקים עם גופים חיצוניים - בתהליך ביצוע ותאריך היעד להשלמת מתן השירותים ב"דחיפה" נקבע לסוף שנת 2023.

38 תקנות הנכים (טיפול רפואי), התש"ד-1954, בנושא תגמול טיפול רפואי חלקי לנכים.

39 בתחילת פברואר 2022 נכנס לתוקפו חוק הנכים (תגמולים ושיקום) (תיקון מס' 30 והוראת שעה), התשפ"ב-2022, העוסק בתיקון מבחן ההכנסות, והוא פג ב-1.8.23. ביולי 2023 נכנס לתוקפו תיקון 32 לחוק הנכים שבמסגרתו קובעו מבחני ההכנסה בחוק.



תחום*	טווח התאריכים המתוכנן למימוש	משימות שהאגף השלים במועד המתוכנן או בטווח של עד חצי שנה ממנו	משימות שהאגף השלים בטווח של מהמועד המתוכנן	משימות שלא הושלמו
שער הכניסה	אוגוסט 2021 - דצמבר 2022	מסלול ירוק מבצעי לחבלה נפשית (PTSD) - הופעל באוגוסט 2021. ועדות רפואיות חיצוניות בשני בתי חולים - הופעלו באפריל 2022.		טיפול ממוקד בכ-10,000 בקשות ישנות להכרה - תהליך מתמשך שהחל בינואר 2022 ותוכנן להסתיים בדצמבר 2022. נכון למאי 2023 הסתיים הטיפול ב-75% מהתיקים. הצפי העדכני לסיום הוא סוף שנת 2023.
כוח אדם ויועצים	אוגוסט - דצמבר 2021	תוספת 60 תקנים לאגף השיקום (פעימה ראשונה) אושרה במועד - באוגוסט 2021.	תוספת 35 תקנים לאגף (פעימה שנייה) אושרה באוגוסט 2022, בעיכוב של כשמונה חודשים.	נכון למאי 2023 כ-83% מהמשרות בפעימה השנייה לא אוישו. תאריך היעד לאיוש המשרות עודכן לרבעון השלישי של שנת 2023.
הכרה בצוללי הקישון	סעיף שלא הופיע בתוכנית המקורית	באפריל 2022 אושרה הרחבת ההכרה בצוללי הקישון.		
טיפול באוכלוסייה המתבגרת	אוגוסט 2021	בוצע סקר תובנות בפברואר 2022.		האגף החל ביישום בדצמבר 2022. תאריך היעד לביצוע עודכן לסוף שנת 2023.
שיפור השירות	אוגוסט 2021 - ינואר 2022	בוצעו פעולות שונות לשיפור השירות באופן שוטף, כגון הרחבת פעילות מוקדי השירות של האגף, הקמת צוותים לצמצום הבירוקרטיה ופעילות מתמשכת שלהם, קיום סדנאות לצוותי הוועדות הרפואיות, וכן סדנאות בנושא שירות למנהלי האגף ולעובדיו.		

מקרא: ■ - הושלם בטווח של עד חצי שנה; ■ - הושלם בטווח של מעל חצי שנה; ■ - לא הושלם על פי נתוני אגף השיקום וצוות היישום ובהסתמך על הגאנט המוצג בתרשים 5, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מתוך התחומים כפי שריכז אותם משרד מבקר המדינה, הלוח אינו כולל את התחומים הבאים: תמיכה בבתי הלוחם (מאחר שלא הוגדר לתחום זה תאריך מתוכנן למימוש והביצוע הוא תהליך מתמשך); הקמת מערך ליווי פצועים בצה"ל (מאחר שדוח זה אינו עוסק בהיבטי הרפורמה הנוגעים לצה"ל); והתחום שהוגדר כ"אחר" הכולל אוסף נושאים שדוח זה אינו עסק בהם.



מהלוח עולה כי יותר משנתיים לאחר החלטת הממשלה במאי 2021 קיימות משימות שלא הושלמו בשלושה תחומי ליבה ברפורמת "נפש אחת": בתחום עיגון ההטבות בחקיקה - כל ההטבות (מאות הטבות), למעט בנוגע לרכב ולדיור⁴⁰, עדיין לא הגיעו לכדי נוסח סופי ובהן: הטבות בחישובי תגמולים ומענקים, בתחום השיקום התעסוקתי, בתחום הרווחה, בתחום הטיפולים הרפואיים ובהטבות לבני משפחה, ותהליך תיקון חוק הנכים לא הסתיים; בתחום המענה למתמודדים עם פוסט-טראומה - משימות הנוגעות להרכב הווע"ר, להכרה במחלות נלוות שבהן לקו נפגעי פוסט-טראומה ולעדכון ספר המבחנים - משימות שהשלמתן עשויה להקל משמעותית על שלב ההכרה בנפגעי פוסט-טראומה; ובתחום מערכות התקשוב - הקמת מערכת תקשוב חדשה לאגף השיקום. יוצא אפוא כי הרפורמה כפי שתוכננה לא הושלמה ברכיבי ליבה מרכזיים, דבר שפוגע ביכולת אגף השיקום להביא לשיפור משמעותי של הטיפול והשיקום הניתנים לנכי צה"ל.

בתגובתו מנובמבר 2023 על ממצאי הביקורת ציין היועמ"ש למעבה"ט כי תזכיר חוק הנכים פורסם להערות הציבור ביוני 2023, ועד לפרוץ מלחמת "חרבות ברזל" התבצעה עבודת מטה ממשלתית קודם הבאת תזכיר החוק לאישור הממשלה. עוד הוא ציין שבכוננת משהב"ט להניח את הצעת החוק על שולחן הכנסת בהקדם האפשרי.

מומלץ כי אגף השיקום בשיתוף גורמים נוספים במשהב"ט ומחוצה לו, לרבות לשכת היועמ"ש למעבה"ט, אגף התקשוב ואנ"צ, יפעלו להשלים בהקדם את המשימות שטרם הושלמו ב"נפש אחת", ולהגיע להסכמה בנוגע לעיגון בחקיקה של הפרקים שטרם עוגנו. זאת כדי לשפר את המענה לנכי צה"ל.

מימוש רכיבי הרפורמה בתחום "שער הכניסה" לאגף השיקום

"שער הכניסה" לאגף השיקום כולל את שלב ההכרה בנכה צה"ל על ידי קצין תגמולים ביחידה להכרה וקביעת זכאות, שבמהלכו נקבע הקשר הסיבתי בין השירות הצבאי לבין חבלה, מחלה או חמרת מחלה שגרמו לנכות, ואת שלב הוועדות הרפואיות, שבמהלכו קובעת וע"ר את דרגת הנכות של מי שהוכר כנכה צה"ל.

במסגרת רפורמת "נפש אחת" עסקו שני תתי-צוותים בנושאים הקשורים ב"שער הכניסה" לאגף: תת-צוות הליכי ההכרה ותת-צוות ועדות רפואיות. להלן פירוט בנוגע למשימות העיקריות בתחום זה:

40 בתגובתו מנובמבר 2023 על ממצאי הביקורת ציין היועמ"ש למעבה"ט כי תחום הרכב והדיור מהווה חלק משמעותי בתחום עיגון ההטבות בחקיקה, בהתייחס למספר ההטבות שבהן נדרשו שינויים משמעותיים.

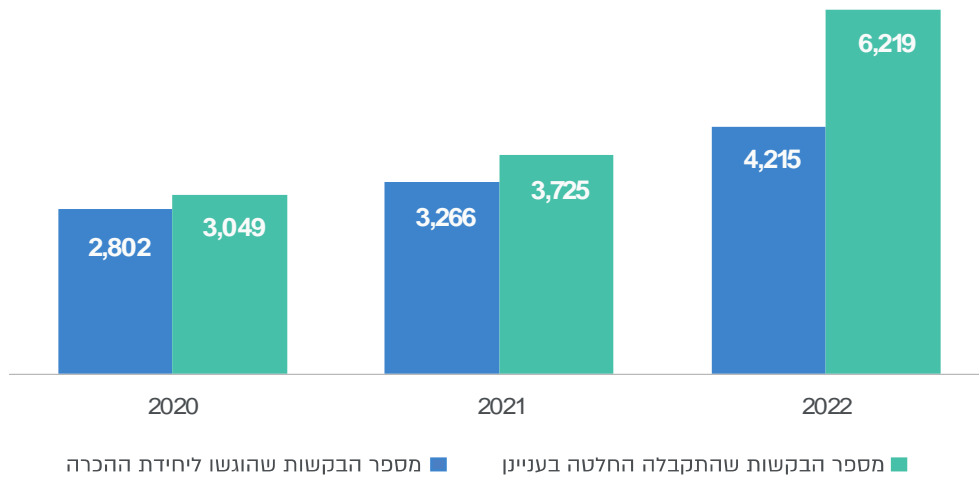


טיפול ממוקד בכ-10,000 בקשות ישנות להכרה

כחלק מרפורמת "נפש אחת" החליט אגף השיקום בסוף שנת 2021 לטפל באופן ממוקד בכ-10,000⁴¹ בקשות ישנות להכרה שהצטברו ולא התקבלה החלטה בעניינן⁴² ("טיפול בכ-10,000"). ראש היחידה להכרה וקביעת זכאות (להלן - יחידת ההכרה) מסר לנציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2023 כי התיקים⁴⁴ הוותיקים שבהם נפתחו בשנת 2013, וכ-70% מהתיקים נפתחו בשנת 2017 ואילך. לשם הטיפול הממוקד בתיקים אלה בוצעה חלוקה של כוח האדם ביחידת ההכרה, באופן שחלק מהעובדים טיפלו בבקשות השוטפות להכרה (כ-350 בחודש בשנת 2022 וכ-520 בשנת 2023⁴⁵) וחלק אחר התמקדו בטיפול בתיקים ישנים שהצטברו ללא מענה. כמו כן, נוספו ליחידת ההכרה חמישה תקנים, מתוך 60 תקנים שנוספו בפעימה הראשונה של הרפורמה.

להלן בתרשים 6 נתונים בנוגע למספר הבקשות שהוגשו ליחידת ההכרה בשנים 2020 - 2022 ולמספר הבקשות שבנוגע להן התקבלה החלטה בשנים אלה:

תרשים 6: מספר הבקשות להכרה שהוגשו ליחידת ההכרה ומספר הבקשות שבנוגע להן התקבלה החלטה, 2020 - 2022



על פי נתוני אגף השיקום, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

41 למעשה מדובר ב-9,266 תיקים.

42 הכוונה היא לתיקים שממתניים להחלטה בנוגע להכרה כנכה צה"ל או בנוגע לקביעת אחוזי נכות בווע"ר (תיקים שהסתיים הטיפול בהם אלו תיקים של מי שהוכרו כנכי צה"ל ונקבעו להם אחוזי נכות בווע"ר או שהוחלט לדחות את תביעתם להכרה כנכה צה"ל) ושטרם התקבלה בהם החלטה עד ליום 31.12.21.

43 כינוי שאגף השיקום העניק למשימה של הטיפול הממוקד בבקשות הישנות להכרה.

44 לאחר הגשת בקשה, יחידת ההכרה פותחת תיק ובו מתועד כל מהלך הטיפול בבקשה עד להכרה כנכה צה"ל ולקביעת אחוזי נכות או עד להחלטה לדחות את הבקשה.

45 נכון ליולי 2023.



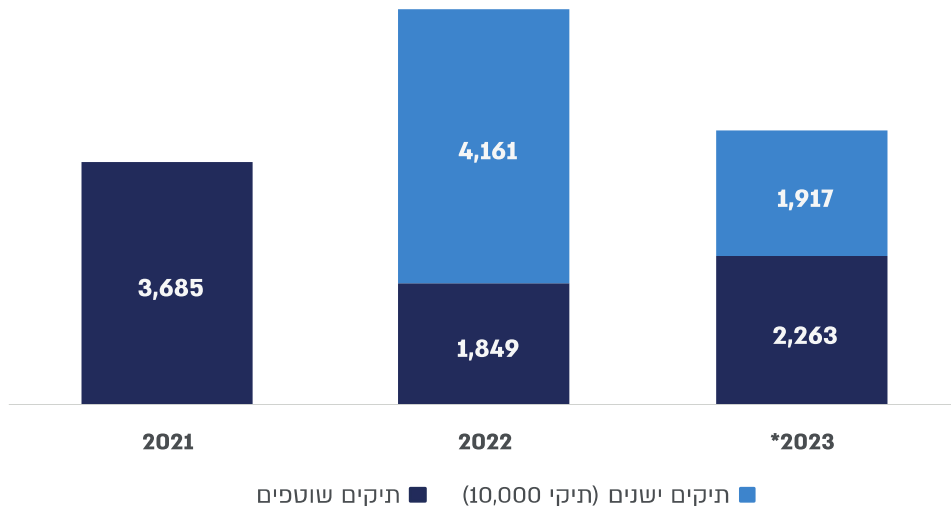
מהתרשים עולה כי בשנת 2022, כשנה לאחר תחילת יישום רפורמת "נפש אחת", חל גידול במספר הבקשות להכרה שהוגשו ליחידת ההכרה: גידול של כ-50% ביחס לשנת 2020 ושל כ-29% ביחס לשנת 2021, מ-2,802 תיקים בשנת 2020 ל-4,215 תיקים בשנת 2022.

בתגובתו מאוקטובר 2023 על ממצאי הביקורת מסר אגף השיקום כי הגידול המשמעותי ביותר בבקשות להכרה חל בקטגוריה של נפש ופסיכיאטריה. בשנת 2020 הוגשו 2,802 בקשות להכרה - 13% מהן היו בתחום הנפש; לעומת זאת בשנת 2023 צפויות להתקבל באגף השיקום 46,118 בקשות להכרה - 40% מהן היו בתחום הנפש. זהו גידול של 571% בבקשות להכרה בתחום הנפש.

עוד עולה מהתרשים כי למרות הגידול האמור במספר הבקשות להכרה שהוגשו לאגף השיקום בין שנת 2020 ל-2022 (מ-2,802 בקשות ל-4,215 בקשות בהתאמה), בשנת 2022 הצליח האגף להגדיל ביותר מפי שניים את מספר התיקים שבעניינם התקבלה החלטה לעומת שנת 2020.⁴⁷

להלן בתרשים 7 נתונים בנוגע למספר התיקים שהתקבלה החלטה בעניינם, בחלוקה בין התיקים השייכים ל"טיפול 10,000" לתיקים השוטפים, בתקופה ינואר 2021 עד יולי 2023:

תרשים 7: תיקים שהתקבלה החלטה בעניינם, לפי תיקים ישנים (תיקי "טיפול 10,000") ותיקים שוטפים, 2021 - 2023⁴⁸



על פי נתוני אגף השיקום, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

46 מספר הבקשות מנורמל לשנת 2023 במלואה, ללא בקשות הכרה בגין מלחמת "חרבות ברזל".
 47 הפער בין הגידול במספר הבקשות שהוגשו למספר הבקשות שטופלו בפועל נובע מכך שהאגף מטפל הן בתביעות שוטפות והן בתיקי "טיפול 10,000".
 48 ינואר עד יולי כולל.



* החודשים ינואר - יולי.

מהתרשים עולה כי בהנחה שהקצב הנוכחי של קבלת ההחלטות בתיקים בשנת 2023 (סך הכול 4,180 תיקים עד סוף יולי 2023) יימשך, הצפי הוא שגם בסוף שנה זו יסיים אגף השיקום את הטיפול במספר תיקים כפול בקירוב בהשוואה לשנת 2021 (כ-7,200 תיקים לעומת 3,685 תיקים). עוד עולה מהתרשים כי נכון ליולי 2023 סיים אגף השיקום את הטיפול ב-6,078 תיקים ישנים, ששיעורם כ-66% מסך כל התיקים הישנים (תיקי "טיפול 10,000").

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולתו של אגף השיקום לטיפול בכ-10,000 תיקים ישנים ולקבלת החלטה בעניינם. עם זאת, בשל הפניית חלק מכוח האדם לטיפול בתיקים אלה, נכון ליולי 2023 5,959 תיקים (ישנים ושוטפים) נמצאים בשלבים שונים של תהליך ההכרה.

בתגובתו מאוקטובר 2023 על ממצאי הביקורת ציין אגף השיקום כי 5,959 תיקים (ישנים ושוטפים) נמצאים בשלבים שונים של תהליך ההכרה לא רק בשל הפניית חלק מכוח האדם לטיפול בתיקים הישנים אלא גם בשל גידול משמעותי במספר הבקשות להכרה. בשנת 2020 הוגשו ליחידת ההכרה 230 בקשות בממוצע בחודש, ואילו בשנת 2023 מספר זה גדל ל-520 בקשות בממוצע בחודש, גידול שלא ניתן היה לצפותו כשהחלו בטיפול ב-10,000 התיקים. יצוין כי נתוני 2023 אינם כוללים בקשות להכרה בגין מלחמת "חרבות ברזל".

ראש יחידת ההכרה מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2023 כי אומנם הצטברו אלפי תיקים הממתינים למענה, אולם בשל העובדה שהיחידה הכפילה את קצב הטיפול השנתי בתיקים מאז 2021, לדעתו לכשיסתיים הטיפול בתיקים הישנים תצליח היחידה לטפל בתיקים השוטפים ותמשיך לצמצם את משך זמן הטיפול הכולל.

מומלץ לאגף השיקום להמשיך בקצב הטיפול הנוכחי גם בנוגע לתיקים השוטפים, וזאת כדי למנוע הצטברות של אלפי תיקים הממתינים למענה ולהשלים את הטיפול בכלל התיקים תוך עמידה בלוחות הזמנים שהאגף קבע בהוראותיו.

"בידיים טובות" - מרכז לסיוע בהגשת בקשה להכרה כנכה צה"ל ובהכנה ל"ר"

"בידיים טובות" הוא מרכז לסיוע ללא תשלום בהגשת בקשה להכרה כנכה צה"ל ובהכנה לפני וע"ר⁴⁹, שהחל לפעול במרץ 2022. השירות ניתן על ידי צוות מקצועי של רופאים מומחים ומזכירות רפואיות וכולל את הפעולות האלה: סיוע במילוי הבקשה להכרה בנכות במשהב"ט ובמתן הסבר על איסוף המסמכים הדרושים, סיוע בהכנת התיק הרפואי, מתן הסבר על תהליך הטיפול בווע"ר והדרכה אישית על ההתנהלות וההופעה לפנייה. השירות אינו כולל ייעוץ משפטי. את השירות ניתן לקבל גם בשיחת וידאו מקוונת עם רופא מומחה. על פי נתוני אגף השיקום מאוקטובר 2022,

49 המרכז מסייע גם בהגשת בקשות לווע"ר בגין החמרת מצב ונכות מוסבת.



כ-300 נכים מתקשרים בממוצע מדי חודש למרכז⁵⁰. מרביתם אינם מחזיקים בניירת הבסיסית הנדרשת להגשת בקשה, ולכן מקבלים מהמרכז את ההנחיות הנחוצות. בין מרץ 2022 לאוקטובר 2022, הוזמנו 332 פונים לקבלת שירות במרכז, ומהם הופיעו 243 פונים - 46% מהם קיבלו שירות במרכז בנושא הכרה ו-54% מהם בנושא סיוע לקראת וע"ר.

מניתוח נתוני אגף השיקום שעשה משרד מבקר המדינה עולה כי מתוך 2,160 נכים שהגישו בקשה להכרה כנכה צה"ל⁵¹ בתקופה מינואר 2022 ועד סוף יוני 2022, 1,217 (56%) נעזרו בעורך דין. עוד עולה כי 1,075 נכים מתוך 2,160 נכים הגישו בקשה ראשונה להכרה כנכה צה"ל, ו-655 נכים (61%) מתוכם נעזרו בעורך דין.

מתשובות המשיבים לשאלון שהפיץ מבקר המדינה עלה, כי למרות חשיבותו של מרכז "בידיים טובות", שהחל לפעול במרץ 2022, בסיוע בהגשת בקשה להכרה כנכי צה"ל ובהכנה לוועדות הרפואיות ללא תשלום, 87% מהמשיבים שהגישו בקשה להכרה החל בינואר 2022 ציינו שהם לא שמעו על מרכז "בידיים טובות", ו-7% שמעו על המרכז ובחרו שלא להיעזר בו. 6% שמעו על המרכז ונעזרו בו, מתוכם 67.5% היו מרוצים במידה רבה מאוד או במידה רבה מהשירות שקיבלו מהמרכז.

מומלץ לאגף השיקום לפעול להגברת המודעות בנוגע לסיוע שנותן מרכז "בידיים טובות" בקרב המגישים בקשות להכרה כנכה צה"ל ולנכי צה"ל הניגשים לווע"ר בין היתר במדיות השונות ובאתר של האגף. סיוע זה, הגם שאינו סיוע משפטי, עשוי להקל על הנכים המתקשים בבירוקרטיה הכרוכה בתהליכים אלה ואף עשוי לצמצם את הצורך בסיוע של עורכי דין.

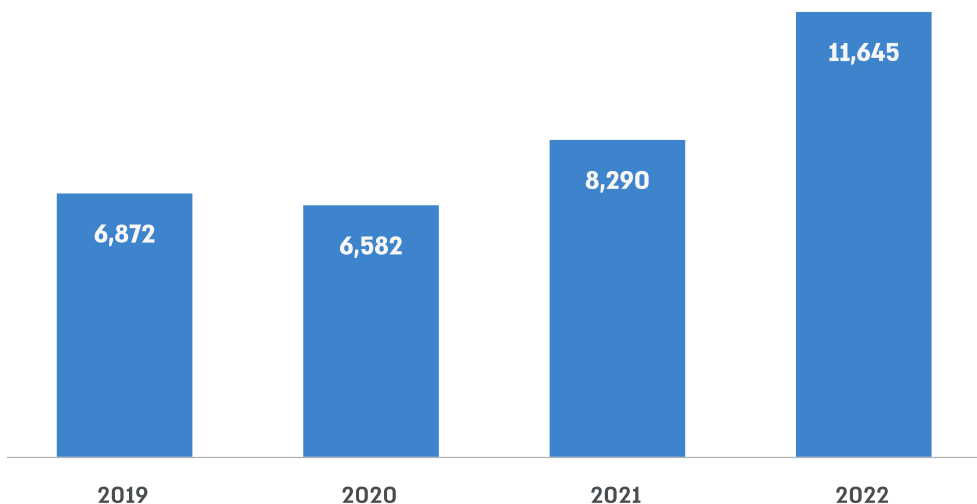
ועדות רפואיות חיצוניות

באגף השיקום פועלות וע"ר בשני דרגים: וע"ר מחוזית ווע"ר עליונה. וע"ר מחוזית בודקת את הזכאי המופיע לפניה וקובעת את דרגת נכותו על פי חוק הנכים. הזכאי וקצין התגמולים רשאים לערער על קביעותיה של וע"ר מחוזית לפני וע"ר עליונה, המשמשת כערכאת ערעור⁵². להלן בתרשימים 8 ו-9 נתונים על מספרן הכולל של וע"ר מחוזיות שהתקיימו בשנים 2019 - 2022 והתפלגות הווע"ר המחוזיות לפי מקום התכנסותן בשנת 2022:

50	חלקם פונים לגבי נושאים שאינם במסגרת הסיוע שהמרכז מעניק.
51	חלק מהם הגישו בקשה להכרה בפעם הראשונה, וחלק אחר כבר היה מוכר כנכה צה"ל והגיש בקשה להכרה בפגימה שלא הוכרה קודם לכן.
52	דוח זה לא יעסוק בווע"ר עליונות.



תרשים 8: המספר הכולל של וע"ר⁵³ מחוזיות שהתקיימו בשנים 2019 - 2022



על פי נתוני אגף השיקום (נתונים לשנים 2021 - 2022), ונתונים מדוח מבקר המדינה 72ב (2021) (נתונים לשנים 2019 - 2020), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

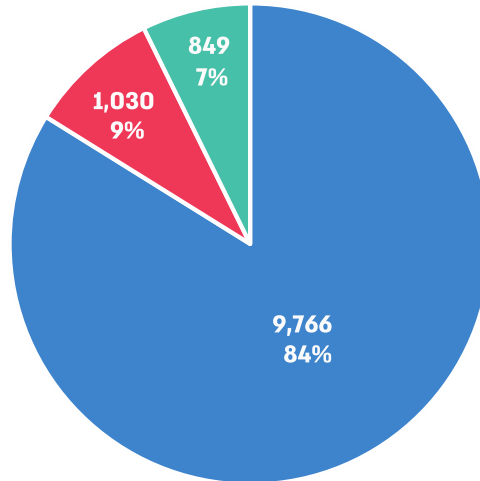
מהתרשים עולה כי בין השנים 2021 ל-2022 חלה עלייה של כ-40% במספר הווע"ר המחוזיות שהתקיימו (בשנת 2022 התקיימו 3,355 וע"ר מחוזיות יותר לעומת שנת 2021).

על פי אגף השיקום, עלייה זו נובעת מעלייה במספר הבקשות להכרה שהוגשו לאגף וכן מהטיפול האינטנסיבי בתיקי "טיפול 10,000". כדי לפתור במהירות את העומס שיצר פרויקט "טיפול 10,000" על הוועדות הרפואיות, היה צורך במיקור חוץ, והחל במרץ 2022 התקיימו ועדות רפואיות מחוזיות חיצוניות במרכז רפואי שיבא - תל השומר ובמרכז הרפואי לשיקום לוינשטיין, וזאת נוסף על ועדות רפואיות מחוזיות המתקיימות במטה האגף (השוכן בפתח תקווה), וכן במחוזות האגף בחיפה, בירושלים ובבאר שבע. לוועדות הרפואיות החיצוניות מגיעים נכי צה"ל חדשים בלבד, שמעולם לא הופיעו לפני וע"ר.

53 הכוונה למספר הדיונים שהתקיימו בווע"ר. דיון הוא בתיק מסוים, בתאריך מסוים לגבי נכה מסוים.



תרשים 9: התפלגות המספר הכולל⁵⁴ של הווע"ר המחוזיות בשנת 2022, לפי מקום התכנסותן



■ המרכז הרפואי לוינשטיין ■ בית החולים שיבא ■ מטה ומחוזות

על פי נתוני אגף השיקום, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי 16% מהוועדות הרפואיות בשנת 2022 היו ועדות חיצוניות - 9% מתוכן נערכו במרכז הרפואי שיבא - תל השומר ו-7% במרכז הרפואי לשיקום לוינשטיין. זאת כדי לצמצם את העומס שיצר פרויקט "טיפול 10,000" על הוועדות הרפואיות באגף השיקום.

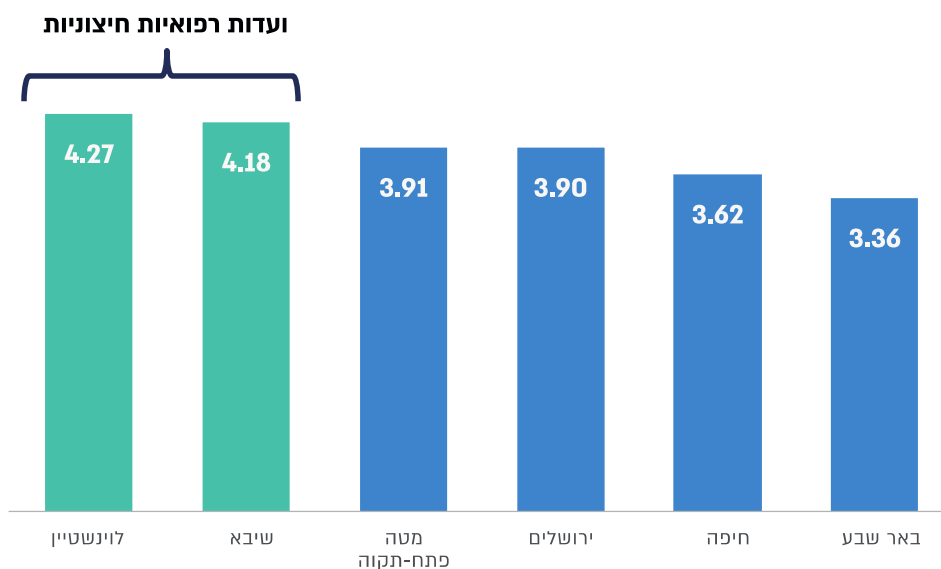
בווע"ר החיצוניות הנערכות במרכז הרפואי שיבא - תל השומר ובמרכז הרפואי לשיקום לוינשטיין הפרוטוקולים של הדיונים ממוחשבים, והחל בפברואר 2023 הדיון בווע"ר אלה גם מוקלט (מותנה באישור הנכה). להלן בתרשים 10 ציוני שביעות הרצון הכללית מהווע"ר החיצוניות במרכז הרפואי שיבא - תל השומר ובמרכז הרפואי לשיקום לוינשטיין ומהווע"ר המחוזיות במטה האגף ובמחוזותיו ובתרשים 11 ציוני שביעות הרצון מהיחס של חברי הווע"ר החיצוניות במרכז הרפואי שיבא - תל השומר ובמרכז הרפואי לשיקום לוינשטיין ומהיחס של חברי הווע"ר המחוזיות במטה האגף ובמחוזותיו, על פי סקרי שביעות רצון שערך אגף השיקום⁵⁵ בשנת 2022 ובמחצית שנת 2023:

54 הכוונה למספר הדיונים שהתקיימו בווע"ר, כאשר דיון הוא בתיק מסוים, בתאריך מסוים לגבי נכה מסוים.

55 סולם הציונים הוא מאחד עד חמש.



תרשים 10: הציון הממוצע⁵⁶ של שביעות הרצון הכללית של נכים שהופיעו בווע"ר החיצונית במרכז הרפואי שיבא - תל השומר ובמרכז הרפואי לשיקום לוינשטיין ובווע"ר המחוזיות במטה ובמחוזות, על פי סקרי שביעות רצון שערך אגף השיקום בשנת 2022 ובמחצית שנת 2023

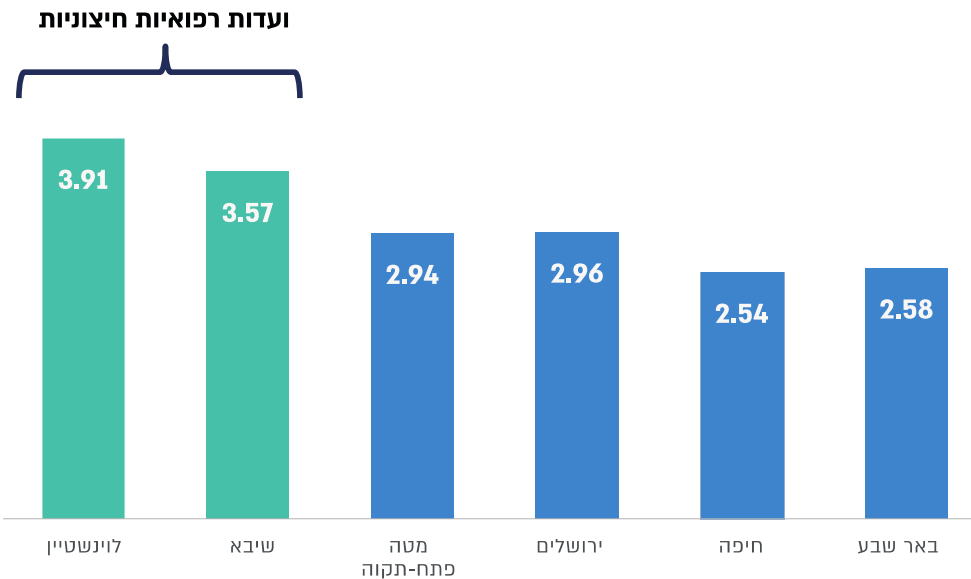


על פי נתוני אגף השיקום, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

56 הציון הממוצע חושב כממוצע הציונים בחמישה רבעונים: רבעון שני בשנת 2022 עד רבעון שני בשנת 2023 כולל.



תרשים 11: הציון הממוצע⁵⁷ של שביעות הרצון של נכים שהופיעו בווע"ר מהיחס של חברי הווע"ר החיצוניות במרכז הרפואי שיבא - תל השומר ובמרכז הרפואי לשיקום לוינשטיין ומהיחס של חברי הווע"ר המחוזיות במטה ובמחוזות, על פי סקר שביעות רצון שערך משרד מבקר המדינה



על פי התשובות לשאלון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשימים 10 ו-11 עולה כי על פי הסקר של אגף השיקום והסקר שעשה משרד מבקר המדינה שביעות הרצון הכללית מהווע"ר המחוזיות החיצוניות ושביעות הרצון מהיחס של חברי הווע"ר החיצוניות גבוהות יותר משביעות הרצון הכללית מהווע"ר במטה ובמחוזות: שביעות הרצון מהווע"ר החיצוניות עומדת על 3.57 - 4.27 בממוצע ואילו שביעות הרצון הכללית מהווע"ר במטה ובמחוזות עומדת על 2.54 - 3.91 בממוצע.

בתגובתו מאוקטובר 2023 על ממצאי הביקורת ציין אגף השיקום כי שביעות הרצון הגבוהה מהווע"ר החיצוניות ביחס לווע"ר במטה ובמחוזות היא חשובה ומשמעותית, אולם בסיס ההשוואה שונה: ראשית, בפני הווע"ר החיצוניות מופיעים נכים שזו להם הווע"ר הראשונה, כלומר מעולם לא הופיעו בפני וע"ר. שנית, במטה ובמחוזות מתקיימות וע"ר הדנות בהחמרת מצב, בנכות מוסבת (תקנה 9 לתקנות הנכים) ווע"ר עליונות (ערכאת ערעור) שהן וע"ר מורכבות יותר לעניין קביעת דרגת הנכות. שלישית, הניתוק ממתקני האגף וקיום הווע"ר בבתי חולים משפיע לחיוב על תחושתיהם של הנכים המופיעים בפני הווע"ר.

57 הציון הממוצע חושב כממוצע הציונים בחמישה רבעונים: רבעון שני בשנת 2022 עד רבעון שני בשנת 2023 כולל.



מומלץ לאגף השיקום לבחון באופן יסודי את הסיבות לשביעות הרצון הגבוהה יותר מהווע"ר החיצונית בהתייחס לאוכלוסיות הנכים השונות המופיעות בפני הווע"ר השונות, ובהתאם לתוצאות בחינה זו לפעול כדי להעלות את שביעות הרצון גם מהווע"ר המחזיית.

הפחתת מתן נכויות זמניות

אחת מהמשימות שנקבעו בעקבות רפורמת "נפש אחת" הייתה הפחתת מתן דרגות נכות זמניות והגדלת מתן דרגות נכות לצמיתות⁵⁸.

בביקורת עלה, כי 89% מקביעות הווע"ר שדנו בבקשות להכרה בפוסט-טראומה בשנת 2021 היו נכות צמיתה, ושיעור זה גדל ב-2022 ל-96%.

מומלץ כי האגף ימשיך במתן דרגות נכות לצמיתות בכל פנייה שבה הדבר אפשרי, כדי להקל על הנכים ולצמצם את הצורך בהתכנסות של וע"ר נוספות.

מימוש רכיבי הרפורמה בתחום המענה למתמודדים עם פוסט-טראומה

פוסט-טראומה היא הפרעה נפשית המתפתחת בעקבות חוויית אירוע המאיים על שלמותו הפיזית והנפשית של אדם. "הלם קרב" או "תגובת קרב" הוא כינוי לפוסט-טראומה שהתפתחה אצל אדם בעקבות אירוע טראומטי שהתרחש במסגרת פעילות צבאית-מלחמתית.

בהחלטת הממשלה ממאי 2021 נקבע כי על מנכ"ל משהב"ט לבצע פעולות לשם מתן מענה מיידי לצורכי הטיפול והשיקום של נכי צה"ל ומערכת הביטחון, בדגש על נפגעי פוסט-טראומה.

נכון למאי 2021, אוכלוסיית הנכים באגף השיקום המתמודדים עם פוסט-טראומה מנתה כ-5,300 נכים, כ-9.4% מכלל הנכים המטופלים באגף. עד מאי 2023, שנתיים לאחר החלטת הממשלה, גדל מספר הנכים המוכרים בגין פוסט-טראומה בכ-47% ואוכלוסייה זו מונה כ-7,800 נכים (ששיעורם כ-13.1% מסך הנכים המטופלים באגף השיקום). אוכלוסייה זו אף צפויה לגדול משמעותית בשנים הקרובות נוכח מלחמת "חרבות ברזל" שפרצה באוקטובר 2023.

אחד מתשעת תתי-הצוותים שפעלו במסגרת צוות הפעולה שהקים משהב"ט במאי 2021 עסק בתהליך ההכרה בנפגעי פוסט-טראומה ובטיפול בהם. בראש תת הצוות עמדה אשת מקצוע מתחום הנפש ובין חבריו היו נציגים משהב"ט, מאנ"צ ומצה"ל. תת הצוות הציג את המלצותיו ביוני 2021, ובבסיסן עמדו מספר תובנות הנוגעות לאופי הפציעה הנפשית ולהשלכותיה על תפקודו של הפצוע ועל הסובבים אותו.

58 על פי תקנות הנכים (מבחנים לקביעת דרגת נכות), תש"ל-1969, בעת קביעת דרגת הנכות, על הווע"ר לקבוע גם אם דרגת הנכות היא זמנית או קבועה (נכות צמיתה). אם קבעה הווע"ר דרגת נכות זמנית, עליה לקבוע את המועד לבדיקת הנכה מחדש ולקביעת דרגת נכותו.



להלן עיקרי התובנות שהציג תת הצוות: מצבם של נפגעי פוסט-טראומה נוטה להחריף עם הזדקנותם, לרבות תחלואה גופנית נלווית; התמשכות תהליך ההכרה (עד לאחר החלטת הווע"ר), ללא תחילת תהליך שיקום במקביל עלולה להחריף את ההפרעה; משפחתו של הנפגע נמצאת בסיכון גבוה לטראומה משנית⁵⁹, ועם זאת היא בעלת תפקיד משמעותי במאמצי השיקום. הטיפול במשפחה והעצמתה הכרחיים לקיום מאמצי השיקום; אין הגדרה מחייבת של ההרכב הנדרש בווע"ר לבחינת פוסט-טראומה, וההרכב הנוכחי חסר ייצוג של גורמים מקצועיים מתחומי הפסיכולוגיה הקלינית והעבודה הסוציאלית. כמו כן, אין הגדרה ברורה להכשרה הנדרשת מהרופאים המשמשים בווע"ר לבחינת פוסט-טראומה; נפגעי פוסט-טראומה מתקשים בהתמודדות עם ביורוקרטיה ויש למצוא פתרונות לסיוע בתחום זה.

על בסיס תובנות אלה גיבש תת הצוות המלצות שתורגמו לסל משימות ופעולות שהאגף נדרש לבצע כדי לשפר את המענה למתמודדים עם פוסט-טראומה. חלק מהמשימות קיבלו ביטוי בתקציב הרפורמה וחלקן לא היו כרוכות בעלות כספית אך הצריכו שינויים בהנחיות העבודה הפנימיות של האגף ובתפיסות ההפעלה שלו.

משימות הנוגעות ל"שער הכניסה" לאגף השיקום של נפגעי פוסט-טראומה

"שער הכניסה" לנפגעי פוסט-טראומה הוא אחת מסוגיות הליבה בתחום המענה למתמודדים עם פוסט-טראומה כפי שעלה בתובנות של תת הצוות שצוין לעיל. לכן, במסגרת יישום הרפורמה כלל אגף השיקום בתוכנית העבודה משימות הנותנות דגש בין היתר לשיפור תהליך ההכרה באמצעות קיצור משך התהליך, שיפור היחס במסגרת הווע"ר ומתן מענה נפשי כבר בשלב ראשוני זה.

"מסלול ירוק" מבצעי להכרה בפוסט-טראומה: כדי לקצר ולפשט את תהליכי ההכרה לנפגעי פוסט-טראומה וכדי לאפשר את כניסתם המהירה ככל הניתן לתהליך השיקום, החל האגף בינואר 2021 בעבודת מטה לגיבוש אמות מידה להכרה ב"מסלול ירוק" מבצעי חבלה נפשית⁶⁰, והוא החל לפעול במרץ 2021. באוקטובר 2021 עיגן אותו האגף גם בתפיסת הפעלה⁶⁰. בתפיסת ההפעלה נקבע כי בקשות להכרה שיעמדו באמות המידה שנקבעו יופנו ישירות לווע"ר לשם קביעת אחוזי נכות, ללא איסוף תיק רפואי מלא (בכפוף לחומר רפואי ועובדתי מספק) וללא קבלת חוות דעת מומחה בשאלת הקשר הסיבתי: סוג האירוע - אירוע מבצעי, אימון לקראת פעילות מבצעית או אירוע קרבי שמוכר למערכת הביטחון; תקופה - האירוע התרחש בחמש השנים שקדמו להגשת הבקשה. עם זאת, יטופלו ב"מסלול הירוק" גם פגיעות שהתרחשו באירועי לחימה נרחבים (כמו מבצע "צוק איתן", מבצע "עופרת יצוקה", מבצע "עמוד ענן", מלחמת לבנון השנייה), גם אם חלפו יותר מחמש שנים; אבחנה - קיימת אבחנה ברורה ומפורטת, הנתמכת בתיק רפואי ובמקורות טיפול, של פוסט-טראומה, חרדה, דיכאון או הפרעה נפשית אחרת

59 מצב בו אדם מפתח תסמינים פוסט-טראומטיים לאחר שנחשף לפרטים של אירוע טראומטי שעבר אדם אחר, גם אם לו עצמו לא נשקפה כל סכנה. לרוב מדובר במקרים של חשיפה לפרטי אירוע טראומטי של אדם קרוב או משמעותי (מתוך פורטל "בטיפולנט" - פורטל לשירותים פסיכולוגיים בישראל).

60 תפיסת ההפעלה בתוקף מאוקטובר 2021.



הקשורה לדחק ומיוחסת לאירוע⁶¹; התחשבות באירועי חיים אחרים - מי שעמד בתנאים שפורטו לעיל, לא יובאו בחשבון בתהליך ההכרה אירועי חיים שקדמו לשירות. ברוב המקרים לא יינתן משקל גם לאירועי חיים המאוחרים לשירות.

ביולי 2023 העבירה יחידת ההכרה למשרד מבקר המדינה נתונים בנוגע למשך זמן הטיפול בבקשות הכרה של פגיעות נפש, לרבות PTSD, שהתקבלו מינואר 2022 והתקבלה בעניינן החלטת הכרה. להלן בלוח 3 נתונים של ממוצע מספר הימים הקלנדריים והחציון, בחלוקה לבקשות שטופלו ב"מסלול הירוק" המבצעי ובמסלול הרגיל:

לוח 3: מספר הימים הקלנדריים (ממוצע וחציון) עד להכרה העקרונית ועד לקביעת אחוזי הנכות בווע"ר בבקשות הכרה של פגיעות נפש, לרבות PTSD, בחלוקה ל"מסלול הירוק" ולמסלול הרגיל

מסלול	מספר הימים הקלנדריים משלב הגשת הבקשה ועד לשלב קביעת אחוזי הנכות*		מספר הימים הקלנדריים משלב ההכרה העקרונית ועד לשלב הגשת הבקשה	
	ממוצע	חציון	ממוצע	חציון
"המסלול הירוק"	65	55	144	135
המסלול הרגיל	180	168	256	249

על פי נתוני יחידת ההכרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הנתון המספרי כולל הן את שלב ההכרה העקרונית והן את שלב קביעת אחוזי הנכות בווע"ר.

מהנתונים עולה כי משך זמן הטיפול ב"מסלול הירוק" המבצעי קצר באופן ניכר ממשך זמן הטיפול במסלול הרגיל, הן בשלב ההכרה העקרונית (שבו הוא קצר בכ-64% עד 67%, הממוצע והחציון הם 65 ו-55 ימים ב"מסלול הירוק" לעומת 180 ו-168 ימים במסלול הרגיל, בהתאמה) והן במשך הזמן הכולל משלב הגשת הבקשה ועד לקביעת אחוזי הנכות בווע"ר (ב"מסלול הירוק" הוא קצר בכ-44% עד 46%, הממוצע והחציון הם 144 ו-135 ימים ב"מסלול הירוק" לעומת 256 ו-249 ימים במסלול הרגיל, בהתאמה).

עם זאת, בביקורת עלה כי האגף לא קבע בתפיסת ההפעלה של "מסלול ירוק מבצעי חבלה נפשית" פרק זמן מרבי לטיפול בבקשות להכרה של נפגעי פוסט-טראומה. זאת אף על פי שבאמנת השירות של האגף נקבע תקן למשך הטיפול בבקשות להכרה בגין חבלות / פציעות ברורות, לחימה, תאונות אימונים שבהן הקשר לשירות הוא חד משמעי ("מסלול ירוק").

מומלץ לאגף לקבוע פרק זמן מרבי המתאים לטיפול בבקשות להכרה של נפגעי פוסט-טראומה כדי לאפשר מענה מהיר לאוכלוסייה זו.

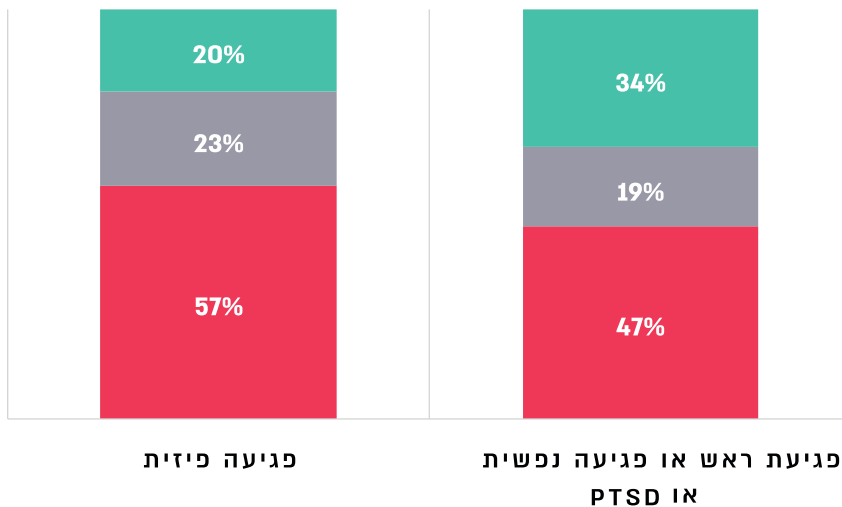
61 יתקבלו באבחנות (לרבות מסמך רפואי מפורט) מהגורמים הרפואיים האלה: היחידה לתגובות קרב, עמותת נט"ל, גורם רפואי מטעם ארגון ביטחוני (צה"ל), משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר וכו'), רופא פסיכיאטר. רצף טיפולי/תסמיני - לפי החומר הרפואי שצורף לבקשת ההכרה היה רצף טיפולי/תסמיני מהאירוע ועד יום הגשת הבקשה.



טיפולים נפשיים בשלב ההכרה: בתפיסת ההפעלה של היחידה לשירותי שיקום באגף השיקום מספטמבר 2020, טרם רפורמת "נפש אחת", נקבע כי אדם שנפגע בשירותו הצבאי ופונה לאגף השיקום בבקשה להכרה בגין פגיעה נפשית או פגיעת ראש יהיה זכאי לקבל טיפולים רפואיים, לרבות טיפולים נפשיים⁶², עד לקבלת החלטה סופית של האגף בעניינו וללא הגבלת זמן (לרבות ערעור בבית המשפט). בשלב ההכרה אגף השיקום מאשר טיפול נפשי לתקופה של חצי שנה בכל פעם. אדם שבקשתו אושרה והוכר כנכה צה"ל יהיה זכאי להמשך קבלת טיפולים נפשיים במסגרת אגף השיקום. על פי אגף השיקום, הוא מיידע את הפונים בשלב ההכרה לגבי זכאותם זו ולגבי הדרכים לממשה. יצוין כי המידע לגבי זכאות זו מפורסם גם באתר המרשתת של אגף השיקום. הביצוע התקציבי של הטיפולים הנפשיים בשלב ההכרה נכלל בתקציב השוטף של אגף השיקום ואינו חלק מתקציב הרפורמה.

בשאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה ביוני 2023 נשאלו נכים שהגישו לראשונה בקשה להכרה בנכות החל בינואר 2022 אם אגף השיקום יידע אותם לגבי זכויותיהם לטיפול רפואי בשלב ההכרה, לרבות טיפול נפשי. להלן בתרשים 12 התשובות שהתקבלו, בחלוקה למשיבים שהוכרו בגין פגיעת ראש או פגיעה נפשית או PTSD בהשוואה לנכים שהוכרו בגין פגיעה פיזית בלבד:

תרשים 12: קבלת מידע בנוגע לזכויות לטיפול רפואי בשלב ההכרה, לרבות טיפול נפשי



■ קיבלו מידע מהאגף ומימשו ■ קיבלו מידע מהאגף ולא מימשו ■ לא קיבלו מידע מהאגף

על פי התשובות לשאלון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

62 בתפיסת ההפעלה מספטמבר 2020 צוין כי בעקבות עבודת מטה שנערכה באגף השיקום ובהתאם לנהוג במסגרות רפואיות אחרות במדינת ישראל, הוחלט לראות את הטיפול הנפשי לנכי צה"ל המטופלים באגף השיקום וזכאים לו כחלק מהטיפול הרפואי שלו הם זכאים לפי חוק הנכים והתקנות מכוחו. החלטה זו אפשרה לתת טיפולים נפשיים לנכים ולבני משפחותיהם כחלק מהטיפול הרפואי ולא כהטבה חדשה, דבר שהיה מצריך עיגון בחקיקה ומעכב את מתן הטיפולים.



מהתרשים עולה כי כמחצית (47%) מבעלי פגיעת ראש או פגיעה נפשית או PTSD ואף יותר ממחצית (57%) מבעלי פגיעה פיזית לא קיבלו בשלב ההכרה מידע מאגף השיקום בנוגע לזכויותיהם לקבלת טיפול רפואי, לרבות טיפול נפשי. נתונים אלה מעידים על פערים משמעותיים בהנגשת המידע על ידי אגף השיקום, ומצב זה של חוסר במידע עלול למנוע קבלת טיפול נפשי ממבקשי הכרה הזקוקים לו.

מומלץ כי אגף השיקום יבחן כיצד ניתן להנגיש באופן מלא ובכמה ערוצי תקשורת את המידע בנוגע לזכויות לטיפולים נפשיים כבר בשלב ההכרה וכן יבחן את הסיבות לכך שכמחצית מבעלי פגיעת ראש או פגיעה נפשית או PTSD לא קיבלו מידע מאגף השיקום בנוגע לזכויותיהם לקבלת טיפול רפואי, לרבות טיפול נפשי כבר בשלב ההכרה. זאת כדי להגדיל את המודעות לזכויות וכפועל יוצא לתת מענה נפשי למבקשי הכרה, ובאורח זה להקל עליהם כבר בשלב הבקשה.

הגדרת הרכב חדש לוועדות רפואיות לנפגעי פוסט-טראומה: תת הצוות שעסק בתהליך ההכרה בנפגעי פוסט-טראומה ובטיפול בהם המליץ להתאים את הרכב הווע"ר שדנה בבקשות להכרה בגין פוסט-טראומה לאופי הפגיעה מבחינת המומחיות הנדרשת מחברי הוועדה, הכשרתם ושמירת כשירותם לאורך זמן. זאת לצורך העלאת המקצועיות הרלוונטית של הוועדה ושימור הידע שנצבר. לפיכך המליץ תת הצוות כי הווע"ר שדנה בבקשות להכרה של נפגעי פוסט-טראומה תהיה בהרכב מחייב של פסיכיאטר, פסיכולוג קליני ועובד סוציאלי. המועד המתוכנן להשלמת משימה זו נקבע לדצמבר 2021.

ממסמכי אגף השיקום עולה כי במהלך שנת 2022 עלתה הצעה של אנ"צ להוספת נציג ציבור להרכב הוועדה. עמדת ראש אגף השיקום הייתה כי כדי להגביר את אמון הציבור בווע"ר, האגף נערך למיקור חוץ של הוועדות ולהקלטת הדיון בהן, וזאת בטרם תיבחן האפשרות להוספת נציג ציבור להרכב הוועדה; וכי ההרכב של הוועדה יכלול פסיכיאטר (יו"ר) ופסיכולוג שיקומי (בעדיפות ראשונה) או פסיכולוג קליני, וזאת כדי לשפר את יכולתה של הוועדה להעריך את מצבו ותפקודו של הנפגע שמבקש הכרה. ממסמכי צוות היישום עולה כי על פי עמדת היועמ"ש למעב"ט מינואר 2022, שינוי הרכב הוועדה מחייב תיקון חקיקה. ממסמכי צוות היישום עולה כי במרץ 2022 מנכ"ל משהב"ט אישר את המלצת ראש האגף בנוגע להרכב הוועדה.

הווע"ר החיצונית במרכז הרפואי שיבא - תל השומר ובמרכז הרפואי לשיקום לוינשטיין החלו לפעול באפריל 2022. במאי 2022 החליט מנכ"ל משהב"ט, בהמשך להמלצת ראש אגף השיקום, כי הנושא של הוספת נציג ציבור להרכב הוועדה ייבחן לאחר סיום הפיילוט של מיקור החוץ של הוועדות הרפואיות. בדיון שהתקיים בראשות ראש אגף השיקום בינואר 2023 ציין יו"ר אנ"צ כי ישנה חשיבות להוספת נציג צה"ל (כנציג ציבור) להרכב הווע"ר, וראש האגף הבהירה כי באותו זמן צפוי אגף השיקום להתחיל בביצוע הקלטות של הווע"ר החיצונית, וברצונה לבדוק את ההשפעה של מהלך זה על אמון הציבור. יצוין כי הקלטת השמע בוועדות החיצוניות החלה בפברואר 2023, והיא מתבצעת בכפוף להסכמת הנבדק. על פי תוכנית העבודה של אגף השיקום לשנת 2023, עד לסוף שנה זו הקלטת השמע של הוועדות תוטמע בכל הווע"ר.



בביקורת עלה כי נכון ליוני 2023, מועד סיום הביקורת, לא עוגן בחקיקה הרכב מחייב לוועדה הרפואית לנפגעי פוסט-טראומה בהתאם לשינוי ההרכב שאישר מנכ"ל משהב"ט במרץ 2022. כמו כן, לא נמצא כי אגף השיקום בחן את השפעת קיומן של ועדות רפואיות חיצוניות והקלטתן על אמון הציבור ובהמשך לכך את הצורך בהוספת נציג ציבור להרכב הוועדה.

בתגובתו מאוקטובר 2023 על ממצאי הביקורת ציין אגף השיקום כי רמת שביעות הרצון מהווע"ר החיצונית גבוהה יחסית, זאת אף כי הרכב הנוכחי לא השתנה והוא מורכב מפסיכיאטרים בלבד. עוד ציין האגף כי הוא יבצע סקר ייעודי בקרב נפגעי פוסט-טראומה שהופיעו בפני וע"ר חיצונית והסכימו להקליט את מהלך הדיון, זאת כדי לבחון את מידת האמון ושביעות הרצון מהרכב חברי הווע"ר. על פי תוצאות הסקר יבחן אגף השיקום את הצורך בהוספת נציג ציבור להרכב הווע"ר ויקדם תהליך תיקון חקיקה ככל שיידרש.

מומלץ כי אגף השיקום יבחן את השפעת קיומן של הוועדות הרפואיות החיצוניות והקלטתן על הצורך בהוספת נציג ציבור להרכב הוועדה, ובהתאם לתוצאות הבחינה משהב"ט יקדם בחקיקה את עיגונו של הרכב מחייב לוועדה הרפואית לנפגעי פוסט-טראומה שאותו אישר מנכ"ל משהב"ט במרץ 2022.

שינוי ספר המבחנים להכרה בפוסט-טראומה: המדובר בעדכון ספר המבחנים בסעיפים הנוגעים לפוסט-טראומה, בהתאם לייחודיות הפציעה ולספרות המקצועית הבין-לאומית הרלוונטית⁶³, וכן פישוט וקיצור תהליכי ההכרה וקביעת דרגת הנכות. את התהליך יבצע אגף השיקום באמצעות רופא מומחה בתחום ובתיאום מול אנ"צ. יצוין כי שינוי ספר המבחנים דורש תיקון של התקנות⁶⁴, הכרוך באישור הנוסח על ידי משרד המשפטים ולאחר מכן אישור שר הביטחון ואישור ועדת העבודה והרווחה (ואינו מצריך הליך חקיקה על ידי הכנסת). המועד המתוכנן להשלמת משימה זו נקבע לינואר 2022.

אגף השיקום הקים ועדת מומחים לבחינת הסעיפים הנוגעים לפוסט-טראומה בספר המבחנים, וטייטה סופית של הדוח המסכם שלה הועברה לאנ"צ בנובמבר 2021 לקבלת הערותיהם. על פי מסמכי משהב"ט, אנ"צ לא קיבל את קביעות ועדת המומחים, ובמהלך הרבעון השני של שנת 2022 ביצע אגף השיקום פיילוט במסגרת הווע"ר כדי לבחון את משמעות הפעלת הסעיפים החדשים בספר המבחנים. בינואר 2023 התקיים דיון בראשות ראש אגף השיקום, בהשתתפות בין היתר של יו"ר אנ"צ ושל נציגי ועדת המומחים, ובו נדונה המחלוקת⁶⁵ בנוגע לעדכון הסעיפים הנוגעים לפוסט-טראומה בספר המבחנים.

63 ספר האבחנות הפסיכיאטריות האמריקאי (DSM-5) וספר סיווג המחלות מאת ארגון הבריאות העולמי (ICD-11).

64 תקנות הנכים (מבחנים לקביעת דרגות נכות), התש"ל-1969.

65 המחלוקת נוגעת לבסיס האבחון - אם הוא תסמיני או תפקודי.



בביקורת עלה כי נכון למועד סיום הביקורת, יוני 2023, כשנתיים לאחר תחילת יישום הרפורמה, אגף השיקום ואנ"צ לא הגיעו להסכמות בעניין עדכון ספר המבחנים בסעיפים הנוגעים לפוסט-טראומה. עוד עלה כי בתוכנית העבודה של אגף השיקום לשנת 2023 נקבע כי משימה זו תושלם ברבעון הרביעי של שנת 2023 - עיכוב של כשנתיים מהמועד שתוכנן בתחילת הדרך (ינואר 2022). אי-עדכון ספר המבחנים בסעיפי פוסט-טראומה בוועדות הרפואיות אינו מאפשר התייחסות ייחודית לפציעה הפוסט-טראומטית וכן קיצור ופישוט של תהליך ההכרה.

מומלץ כי משהב"ט ואנ"צ ידונו בסעיפי המחלוקת שביניהם, יגיעו להסכמה בנוגע לעדכון הסעיפים הנוגעים להכרה בפוסט-טראומה בספר המבחנים ויפעלו לעדכון ספר המבחנים. בכך הם יביאו לשיפור בתהליך ההכרה במועד המעודכן שנקבע - הרבעון הרביעי של שנת 2023.

בתגובתו מאוקטובר 2023 על ממצאי הביקורת ציין אגף השיקום כי כדי לקדם את תהליך עדכון ספר המבחנים בסעיפים הנוגעים להכרה בפוסט-טראומה בדעתו לגבש הצעה לעדכון המבוססת על המלצות ועדת המומחים ועמדת אנ"צ. עוד ציין האגף כי נוכח העיכוב בעדכון ספר המבחנים הונהגה גישה מתקנת כך שדרגות הנכות שנקבעות כיום בסעיפי פוסט-טראומה הן ברוח רפורמת "נפש אחת" ותפיסת השירות באגף.

הכרה במחלות נלוות שבהן לקו נפגעי פוסט-טראומה: בהחלטת הממשלה ממאי 2021 נקבע כי שר הביטחון יבחן את נושא ההכרה במחלות שונות שבהן לקו נפגעי פוסט-טראומה בהתאם להמלצת פאנל מומחים בלתי תלוי, שיבחן את הקשר הסיבתי בין פוסט-טראומה לבין אותן מחלות. בתוכנית העבודה של אגף השיקום צוין כי מטרת ההכרה במחלות אלה נועדה לאפשר הכרה מיידית ואוטומטית בנפגעי פוסט-טראומה שלקו בהן ומתן טיפול יעיל.

ממסמכי צוות היישום עלה כי מיולי 2021 ועד יוני 2022 לא עלה בידי אגף השיקום למנות מומחה שיעמוד בראש פאנל מומחים בלתי תלוי. בדיון עם מנכ"ל משהב"ט מיולי 2022 המליצה ראש אגף השיקום לדחות את הקמת הפאנל בשל סוגיות מקצועיות הנוגעות לביסוס המדעי של הקשר הסיבתי בין פוסט-טראומה לבין המחלות הנלוות ונוכח "חשש משמעותי להשלכות רחב ביחס למגוון נכויות". מנכ"ל משהב"ט דאז ציין כי אין מידע מספק בנושא PTSD והשלכותיו וכי בשל השלכות הרחב האפשריות, נושא הקמת הוועדה ייבחן "במעלה הדרך". בוועדת העבודה והרווחה שהתקיימה ביוני 2023 ודנה בחוק הנכים (תגמולים ושיקום) (תיקון מספר 33), התשפ"ב-2022, הודיע מנכ"ל משהב"ט כי תוקם ועדה לבחינת הקשר הסיבתי בין פוסט-טראומה למחלות נלוות.

בביקורת עלה כי נכון ליוני 2023, מועד סיום הביקורת, משהב"ט לא הקים פאנל מומחים לבחינת הקשר הסיבתי בין פוסט-טראומה לבין מחלות נלוות, זאת שלא בהתאם להחלטת הממשלה ממאי 2021. אי-הקמת הפאנל מעכבת את בחינת הקשר הסיבתי בין פוסט-טראומה למחלות נלוות ומונעת הכרה מיידית ואוטומטית ומתן טיפול יעיל לנפגעי פוסט-טראומה שלקו במחלות נלוות, ככל שיוחלט שקיים קשר סיבתי בין לבין הפוסט-טראומה.



בתגובתו מאוקטובר 2023 על ממצאי הביקורת ציין אגף השיקום כי ביולי 2023 הוקמה ועדה לבחינת הקשר בין פוסט-טראומה למחלות נלוות.

על משהב"ט ללמוד את המסקנות וההמלצות של הוועדה שהוקמה לבחינת הקשר הסיבתי בין פוסט-טראומה למחלות נלוות ולפעול ליישומן, זאת כדי לתת טיפול יעיל ומהיר לנכים שלקו בפוסט-טראומה ובמחלות נלוות.



בביקורת עלה כי למרות החשיבות של "שער הכניסה" לטיפול בנפגעי פוסט-טראומה, אגף השיקום לא השלים חלק מהותי ממישמות הרפורמה בתחום זה: הגדרת הרכב חדש לווע"ר, שינוי ספר המבחנים להכרה והכרה במחלות נלוות.

מומלץ כי אגף השיקום ישלים בהקדם את הטיפול במשימות הרפורמה הכלולות בשלב זה, זאת כדי לשפר את המענה למתמודדים עם פוסט-טראומה.

משימות שאגף השיקום השלים בתחום המענה למתמודדים עם פוסט-טראומה

הלהלן תיאור תמציתי של המשימות העיקריות שהשלים אגף השיקום בתחום המענה למתמודדים עם פוסט-טראומה⁶⁶, נכון למועד סיום הביקורת, כפי שריכז משרד מבקר המדינה:

תוכנית טרום-שיקום לנפגעי פוסט-טראומה: כחלק מהרפורמה סוכם על בניית תוכנית פעילות לימודית וחוייתית לשיפור ושימור מיומנויות אישיות של הנכה, המעניקה לנכה מסגרת זמנית ומאפשרת רצף פעילות שיקומית עד לשילובו בתוכנית שיקום של לימודים לרכישת מקצוע. התוכנית מוגבלת לתקופה של ארבע שנים או עד לתחילת תהליך שיקום ומיועדת לנפגעי פוסט-טראומה בלבד. במסגרת זכאות זו ניתן לקבל החזר הוצאות עד 10,000 ש"ח לשנה עבור קורסים לימודיים וחוייתיים כפי שנקבע בתוכנית.

סל טיפולים אלטרנטיביים: מדובר בזכאות להחזר הוצאות בסכום שנתי של עד 5,000 ש"ח⁶⁷ עבור טיפולים אלטרנטיביים ורפואה משלימה, לבחירת הנכה מתוך רשימה קבועה של טיפולים שהגדיר אגף השיקום. אגף השיקום נושא רק במימון הטיפולים, ואין לו אחריות מקצועית בכל הנוגע לזהות המטפל ולתוצאות הטיפול. סל הטיפולים מיועד לנכים המוכרים בגין פגיעת ראש או פגיעה נפשית או PTSD.

כלבי שירות: מתן כלב שירות אישי המאומן לסייע לנכה בהתמודדות עם מצבים יום-יומיים, לרבות זיהוי מצבי חרדה ומצוקה, "שליפת" האדם מההתקף והרגעתו, תזכורת לנטילת תרופות,

66 חלק מרכיבי הרפורמה בתחום המענה למתמודדים עם פוסט-טראומה הורחבו גם לאוכלוסיית הנכים המוכרים בגין פגיעת ראש או פגיעה נפשית שאינה PTSD.

67 הזכאות המרבית להחזר הוצאות עודכנה ל-6,000 ש"ח לשנה החל בשנת 2023.



קריאה לעזרה וסיוע בהתמודדות עם מקומות הומי אדם. כלבי השירות מיועדים לנפגעי פוסט-טראומה בלבד.

טיפול נפשי לילדי נכים וטיפול לבני המשפחה: זכאות להחזר הוצאות עבור טיפולים נפשיים למשפחת המטופל כדי לסייע לבני המשפחה להתמודד עם מצוקות הנובעות מקשיים על רקע הנכות ולחזק את החוסן המשפחתי. הזכאות ניתנת עבור טיפולים נפשיים לילדי נכים מגיל שבע עד גיל 30 ולבני משפחה (בני זוג, הורים). אגף השיקום נושא באחריות למימון הטיפולים, אולם אין לו אחריות בכל הנוגע לבחירת המטפלים ולתוצאות הטיפול. זכאות זו מיועדת לנכים המוכרים בגין פגיעת ראש או פגיעה נפשית או PTSD.

שירותי חונכות לילדי נכים: שירותים אלה נועדו לסייע בתמיכה רגשית, ליווי חברתי, שיפור מיומנויות חברתיות ותמיכה לימודית לילדי הנכים מגיל חמש עד גיל 18. זכאים המבקשים לשלב חונך עבור ילדם יקבלו הפניה שנתית המקנה ארבע שעות חונכות שבועיות עבור כל ילד בקבוצת הגיל שנקבעה, והתשלום לספק שירותי החונכות הוא באחריות אגף השיקום. שירותי החונכות מיועדים לילדי נכים המוכרים בגין פגיעת ראש או פגיעה נפשית או PTSD.

מוקד טלפוני לתמיכה נפשית: המוקד מעניק תמיכה נפשית, סיוע והכוונה לנכי צה"ל, ולחיללים משוחררים שמתמודדים עם פוסט-טראומה עקב שירותם הצבאי ולבני משפחותיהם. המענה ניתן על ידי אנשי מקצוע ומתנדבים של עמותת נט"ל (נפגעי טראומה על רקע לאומי) ופועל 24 שעות ביממה, שבעה ימים בשבוע. המוקד הופעל בספטמבר 2021 ומטפל בממוצע בכ-350 שיחות בחודש.

בית מאזן: בית מאזן הוא מרכז טיפול ייחודי שמטרתו למנוע ולצמצם את הצורך באשפוז פסיכיאטרי בקרב מטופלים המתמודדים עם משבר חריף ואינם יכולים להישאר במסגרת מגוריהם, וזאת על ידי ליווי, טיפול ותמיכה המסייעים בניהול המשבר. אגף השיקום הקים ברחובות בית מאזן המיועד רק לנכי צה"ל המתמודדים עם פוסט-טראומה, שמופעל על ידי ספק חיצוני. הבית המאזן כולל מעטפת שמעניקה טיפולים פסיכיאטריים ונפשיים, פעילות חברתית וקבוצתית, שילוב במסגרות התנדבותיות, סדנאות עבודה ופעילויות נוספות. ניתן לשהות בו לתקופה של עד שלושה חודשים. יצוין כי נוסף על הבית המאזן הייעודי, התקשר אגף השיקום עם שישה בתים מאזנים בפריסה ארצית שבהם נכי צה"ל יכולים לקבל טיפול⁶⁸. בתים מאזנים אלה משרתים את כלל האוכלוסייה ואינם ייעודיים לנכי צה"ל. על פי אגף השיקום, האפשרות להקמת בית מאזן ייעודי נוסף לנפגעי פוסט-טראומה בצפון הארץ תיבחן לאחר שתוכח יעילותו של הבית המאזן הקיים ברחובות.

בית בטוח: הבית הבטוח מעניק למתמודדים עם פוסט-טראומה מענה טיפולי מיידי בעת משבר אישי ובחירום. הבית נמצא בבית החולים תל השומר, ואינו חלק מהמחלקה הפסיכיאטרית של בית החולים. הוא פעיל 24 שעות ביממה, שבעה ימים בשבוע, ומותאם לטיפול במי שמתמודדים עם פוסט-טראומה על רקע ביטחוני. ניתנת בו מעטפת תמיכה הכוללת לינה, פנסיון מלא וליווי של צוות מקצועי. משך השהות בבית הוא עד כשבוע, והטיפול נקבע בהתאם לשיקול הדעת של הצוות הטיפולי במקום. הבית הבטוח נותן מענה מיידי, וזכאי שפונה אליו לקבלת טיפול אינו נדרש לקבל הפניה מראש לטיפול זה מאגף השיקום. עם זאת, כניסתו לטיפול מיידי מותנית בבדיקה רפואית במיון בית החולים יחד עם נציג רפואי מצוות הבית הבטוח.

68 רחובות, ירושלים, כרמיאל, שדות ים, קיבוץ הרדוף, סוואעד חמירה.



בית מעבר: בתגובתו מאוקטובר 2023 על ממצאי הביקורת ציין אגף השיקום כי באוגוסט 2023 הוקם בית מעבר ביישוב חופית. בית המעבר מיועד לנכי צה"ל המתמודדים עם פוסט-טראומה שנמצאים במצב נפשי או סוציאלי שאינו מצריך אשפוז אך אינו ניתן להכלה במקום מגוריהם, והם זקוקים למסגרת מלווה בקהילה. בית המעבר פעיל 24 שעות ביממה, שבעה ימים בשבוע, וניתנת בו מעטפת תמיכה הכוללת לינה, תמיכה מקצועית רגשית, ליווי והכלה. ניתן לשהות בבית עד שלושה חודשים לצורך בניית תוכנית שיקום, שילוב וחזרה לקהילה.

הקמת מועצה לאומית לפוסט-טראומה: המועצה, בראשות פרופ' איל פרוכטר, מונתה ב-30.6.2021 על ידי מנכ"ל משרד הבריאות דאז. ייעודה של המועצה הוא לערוך מחקרים בתחום ולקבוע את הקווים המנחים לטיפול בנפגעי פוסט-טראומה, בהתאם להתפתחויות המדעיות בתחום. על פי כתב המינוי, מטרת המועצה לגבש המלצות מקצועיות הן למגזר האזרחי והן לצבאי, תוך התייחסות לצרכים ולבקשות של קובעי המדיניות, וזאת לצד דאגה והתחשבות בצורכי אוכלוסיית המטופלים ובני משפחותיהם. בהתאם לנושאים שהמועצה קבעה שיש לעסוק בהם, מונו שבע ועדות והן פועלות במקביל לישיבות המליאה. מאז הקמת המועצה היא התכנסה 11 פעמים לישיבות מן המניין. כמו כן, ביוני 2023 התקיים כנס ובו הועדו הצגו את המלצותיהן בנושאים השונים שעל הפרק. המלצות אלה צפויות להיות מוגשות להנהלת משרד הבריאות.

להלן בלוח 4 פירוט של נתוני הביצוע התקציבי של המשימות שאגף השיקום השלים בתחום המענה למתמודדים עם פוסט-טראומה⁶⁹, מועדי ההפעלה וכן נתונים בנוגע למספר הזכאים שמימשו זכאויות בשנת 2022 - מספר הזכאים שמימשו את הזכאות ושיעורם מכלל אוכלוסיית הנכים בעלי פגיעת ראש או פגיעה נפשית או PTSD, בהתאם לרלוונטיות. יצוין כי בחישוב שיעור זה לא הובאה בחשבון העובדה שחלק מההטבות אינן רלוונטיות לכלל הנכים הזכאים בשל מצבם המשפחתי, מצבם הרפואי, הרצון לממש את הזכאות ועוד:

69 מלבד המשימה של הקמת המועצה הלאומית לפוסט-טראומה.



לוח 4: נתוני הביצוע התקציבי ונתוני המימוש בשנת 2022

הנושא/המשימה	מועד ההפעלה	התקציב (במיליוני ש"ח)	הביצוע התקציבי (במיליוני ש"ח)	נתוני המימוש* ונתונים נוספים
טיפול נפשי לילדי נכים וטיפול נפשי לבני המשפחה***	אוגוסט 2021	66	22	טיפול נפשי לילדי נכים: כ-1,050 זכאים (6.9%) טיפול נפשי לבני המשפחה: כ-1,150 זכאים (7.5%)
תוכנית טרום-שיקום**	אוקטובר 2021	16***	0.5	כ-80 זכאים בשנת 2022 (1%)
סל טיפולים אלטרנטיביים***	אוגוסט 2021	16***	8.5	כ-2,950 זכאים (19.3%)
שירותי חונכות לילדי נכים***	אוגוסט 2021	28	4	כ-900 זכאים (5.9%)***
כלבי שירות**	ספטמבר 2021	14	4	62 זכאים (פחות מ-1%)***
מוקד טלפוני לתמיכה נפשית**	ספטמבר 2021	5	5	המוקד מטפל בכ-350 שיחות בחודש במוצע
פתרונות חלופיים לאשפוח: בית מאזן ייעודי ובית בטוח**	בית בטוח - אוגוסט 2022; בית מאזן - אוקטובר 2022	48	5	בית בטוח - 25 מטופלים בשנת 2022 בית מאזן - 9 מטופלים בשנת 2022 (19 מטופלים עד מרץ 2023)

על פי נתוני את"ק ואגף השיקום, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- * מספר נכי צה"ל שמימשו את הזכויות ובסוגריים, כאשר רלוונטי, שיעורם מכלל אוכלוסיית הנכים בעלי פגיעת ראש או פגיעה נפשית או PTSD.
- ** הזכאות היא לנכי צה"ל המוכרים בגין פוסט-טראומה בלבד (כ-7,800 זכאים).
- *** הזכאות היא לנכי צה"ל המוכרים בגין פגיעת ראש או פגיעה נפשית או פוסט-טראומה (כ-15,300 זכאים).
- **** במסמכי את"ק ויחידת התקציבים של אגף השיקום הוצגו יחד התקציבים לתוכנית טרום-שיקום ולטיפולים אלטרנטיביים.
- ***** במצגת של אגף השיקום לוועדת החוץ והביטחון בנושא מימוש רפורמת "נפש אחת" ממאי 2023 צוין כי הביקוש עולה על ההיצע.



מהאמור לעיל ומלוח 4 עולה כי אגף השיקום אומנם פעל ליישומן של הרוב המכריע של המשימות האמורות בתחום המענה למתמודדים עם פוסט-טראומה, אולם שיעורי המימוש בשנת 2022 של תקציבי הזכויות שנוספו בעקבות הרפורמה ומספר הזכאים שמימשו את זכאותם היו נמוכים: מתוך תקציב של 177 מיליון ש"ח מומשו 49 מיליון ש"ח (כ-28%). כ-7% בלבד מאוכלוסיית נכי צה"ל בעלי פגיעת ראש או פגיעה נפשית או PTSD מימשו את זכאותם לטיפול נפשי לילדי נכים ולבני משפחה, ניצול של כ-33% מהתקציב (22 מיליון ש"ח מתוך תקציב של 66 מ"ש"ח); כ-19% מאוכלוסייה זו מימשו את זכאותם לטיפולים אלטרנטיביים (8.5 מיליון ש"ח); כ-6% בלבד מאוכלוסייה זו מימשו את זכאותם לשירותי חונכות לילדי נכים (4 מיליון ש"ח מתוך תקציב של 28 מיליון ש"ח), זאת בין היתר כיוון שהביקוש לחונכים גובר על ההיצע; וכ-1% בלבד מאוכלוסיית נכי צה"ל המוכרים בגין פגיעת PTSD מימשו את זכאותם לכלב שירות (4 מיליון ש"ח מתוך תקציב של 14 מיליון ש"ח), זאת כיוון שקיים מחסור בכלבי שירות ועקב תקופת הכשרה של כשנה וחצי לכלבים.

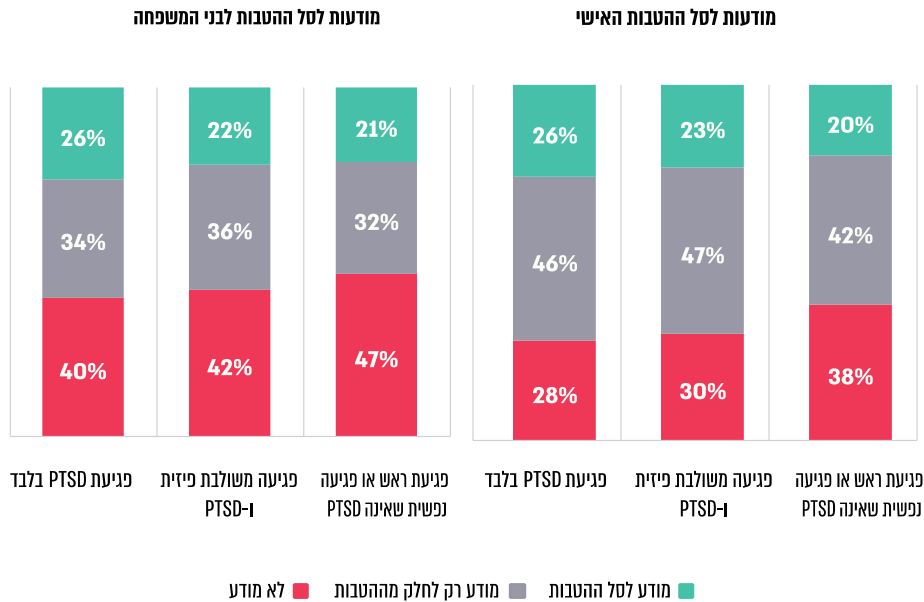
מומלץ לאגף השיקום כי בחלוף יותר משנתיים מאז יצאה לדרך רפורמת "נפש אחת", הוא יבצע סקר בקרב זכאים המתמודדים עם פוסט-טראומה למיפוי הצרכים עבור כל אחת מהזכויות הניתנות במסגרת הרפורמה. זאת כדי לדייק את נתוני אוכלוסיית היעד הפוטנציאלית מקרב הזכאים. הדבר יסייע לאגף לבצע הערכות ותכנון תקציבי מדויקים יותר לשנות העבודה הבאות ולשפר את שיעורי המימוש והביצוע התקציבי.

עוד מומלץ כי אגף השיקום יבחן את הדרכים לצמצום הפער בין היצע כלבי השירות ובין הביקוש להם ויפעל להגדלת ההיצע ככל שניתן, זאת כדי לאפשר לנכי צה"ל הזקוקים לכלבי שירות התמודדות טובה יותר עם קשיים יום-יומיים שהם חווים. עוד מומלץ כי אגף השיקום יבחן את המענה שנותן ספק שירותי החונכות ואת הדרכים להגדלת היצע החונכים לילדי הנכים, וזאת כדי שכל ילדי הנכים הזקוקים לכך יוכלו לקבל תמיכה וליווי מתאימים.

נוכח שיעורי המימוש הנמוכים כמתואר לעיל, בדק משרד מבקר המדינה באמצעות השאלון שהפיץ ביוני 2023 את המודעות של נכי צה"ל בעלי פגיעת ראש או פגיעה נפשית או PTSD להטבות המגיעות להם (להלן - סל ההטבות האישי) ולבני משפחותיהם (סל ההטבות לבני המשפחה), את אופן קבלת המידע בנוגע לסלי הטבות אלה ואת הסיבות לאי-מימושם. כמו כן, בשאלון נשאלו נכי צה"ל לגבי שביעות רצונם מסלי ההטבות האמורים. להלן בתרשימים 13-17 עיקרי הממצאים שעלו מתשובות המשיבים:



תרשים 13: מודעות לסל ההטבות האישי ולסל ההטבות לבני המשפחה



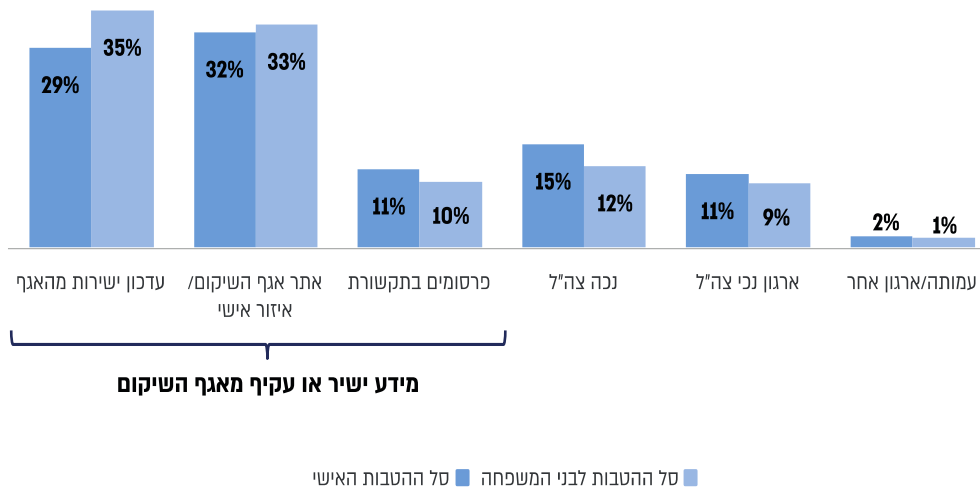
על פי התשובות לשאלון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 13 עולה כי המודעות של נכי צה"ל לסל ההטבות האישי והמשפחתי נמוכה. שיעור גבוה (74% - 80%) של משיבים אינם מודעים לסל ההטבות האישי או מודעים רק לחלק ממנו, ושיעור דומה של משיבים (74% - 79%) אינם מודעים לסל ההטבות לבני המשפחה או לחלק ממנו. עוד עולה שנכים המוכרים בגין פגיעת ראש או פגיעה נפשית שאינה PTSD אינם מודעים לסלי ההטבות השונים בשיעורים גבוהים יותר (38%-47%) מיתר המשיבים.

משיבים שענו כי הם מודעים לסלי ההטבות או לחלק מהם נשאלו כיצד נודע להם עליהם. להלן בתרשים 14 התפלגות התשובות:



תרשים 14: אופן קבלת המידע על סל ההטבות האישי ועל סל ההטבות לבני המשפחה



על פי התשובות לשאלון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי 72%-78% מהמשיבים קיבלו את המידע בנוגע לסל ההטבות האישי ולסל ההטבות לבני משפחה, בהתאמה, בעיקר באמצעות מידע ישיר או עקיף מאגף השיקום. מניתוח תשובות המשיבים לשאלון, בהשוואה בין מחוזות אגף השיקום, עלה כי, ככלל, שיעור נמוך מהמשיבים ציינו כי קיבלו "עדכון ישירות מהאגף" בנוגע לסל ההטבות האישי, שנע בין 24% ל-34% במחוזות השונים.

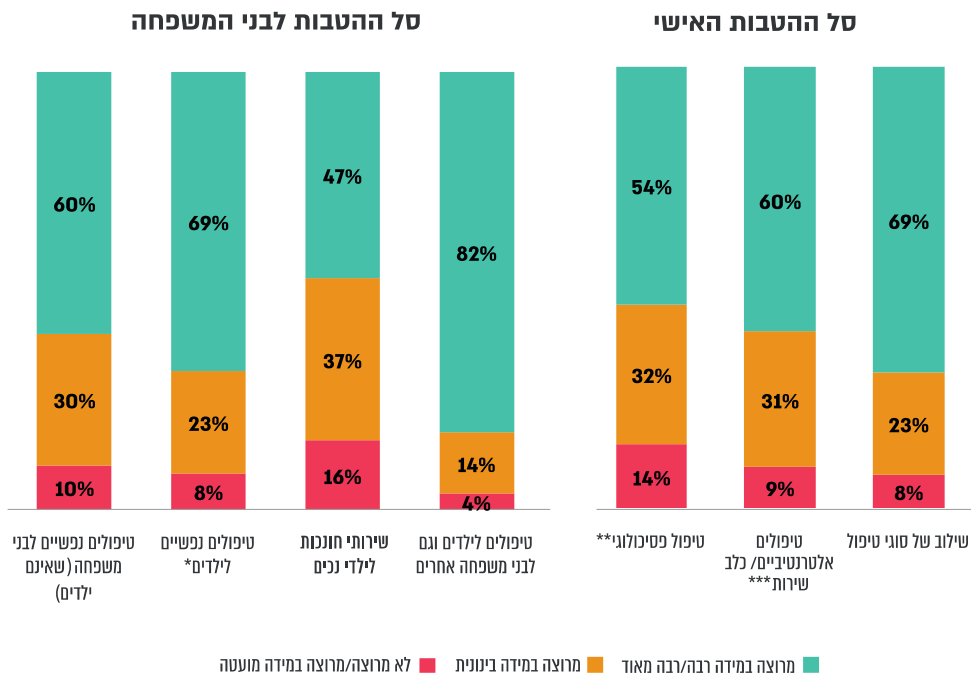
עוד עלה מהתשובות לשאלון כי מבין המשיבים שציינו כי אגף השיקום עדכן אותם לגבי סל ההטבות לבני המשפחה, שיעור גבוה יותר של מוכרים בגין PTSD בלבד (37%) ציינו כי אגף השיקום עדכן אותם בנושא סלי ההטבות בהשוואה לשיעור נמוך יותר (27%) של מוכרים בגין פגיעת ראש או פגיעה נפשית שאינה PTSD שציינו זאת.

משיבים שענו כי מימשו את זכאותם לסלי ההטבות נשאלו על שביעות רצונם מההטבות באופן כללי. להלן בתרשים 15 ניתוח של ממצאי השאלון, בחלוקה לסלי ההטבות ולסוגי ההטבות שמימשו המשיבים⁷⁰:

70 החלוקה התבצעה לפי סלי ההטבות (לנכים בעלי פגיעת ראש ופגיעה נפשית או PTSD ולבני משפחותיהם) וכן לפי משיבים שמימשו הטבה אחת בלבד או שמימשו שילוב של מספר הטבות.



תרשים 15: שביעות הרצון הכללית מסל ההטבות האישי ומסל ההטבות לבני המשפחה



על פי התשובות לשאלון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בקבוצה זו כלולים גם כ-12% מהמשיבים שדיווחו על מימוש טיפולים נפשיים לילדים בשילוב עם שירותי החוננות.

** טיפול פסיכולוגי ניתן במסגרת הטיפול הרפואי שהזכאים מקבלים מאגף השיקום באופן שוטף, ואינו חלק מסל ההטבות האישי שניתן במסגרת הרפורמה. נתון זה מוצג לצורכי השוואה.

*** בקבוצה זו כלולים משיבים שמימשו טיפולים אלטרנטיביים או כלב שירות או שניהם יחד.

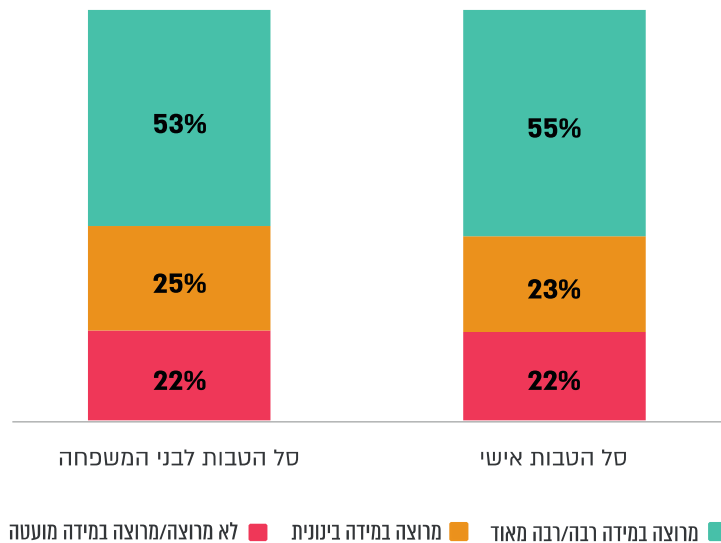
מהתרשים עולה כי שיעור גבוה של משיבים שמימשו הטבות הן לילדים והן לבני משפחה אחרים במסגרת סל ההטבות לבני המשפחה דיווחו שהם מרוצים במידה רבה או רבה מאוד (82%). כמו כן, שיעור גבוה יותר של משיבים שמימשו טיפולים נפשיים לילדים דיווחו שהם מרוצים במידה רבה או רבה מאוד (68%), לעומת שיעור נמוך יותר של משיבים שמימשו שירותי חוננות בלבד (47%).

עוד עולה מהתרשים כי שיעור נמוך יותר של משיבים שמימשו רק אחת מהאפשרויות (60%) שמימשו טיפולים אלטרנטיביים ו/או כלב שירות ו-54% שמימשו טיפול פסיכולוגי דיווחו שהם מרוצים במידה רבה או רבה מאוד, לעומת משיבים ששילבו טיפול פסיכולוגי יחד עם טיפולים אלטרנטיביים או כלב שירות (או שניהם יחד) (69%).



משיבים שענו כי מימשו אחת או יותר מההטבות מסלי ההטבות נשאלו גם על שביעות רצונם מטיפול אגף השיקום בהחזר ההוצאות⁷¹. תשובותיהם מוצגות בתרשים 16 שלהלן:

תרשים 16: שביעות הרצון מטיפול אגף השיקום בהחזר ההוצאות



על פי התשובות לשאלון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

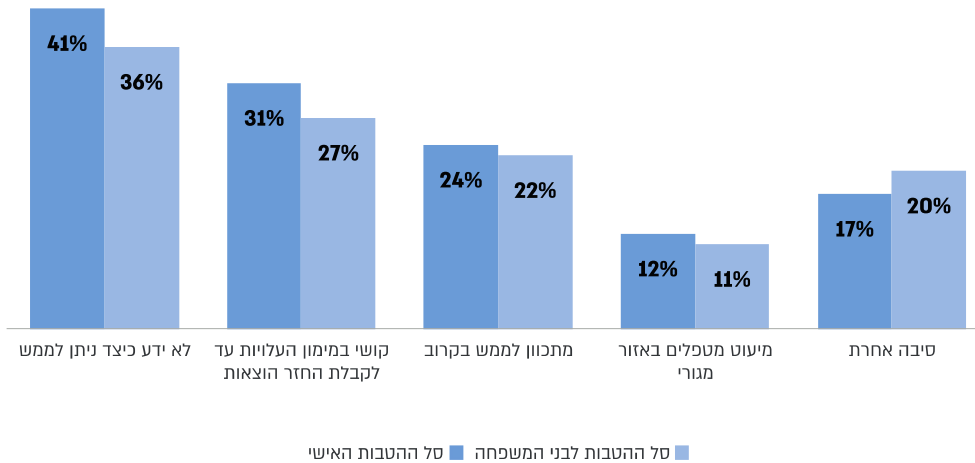
מהתרשים עולה כי כמחצית מהמשיבים שמימשו הטבה אחת או יותר דיווחו שהם לא מרוצים או מרוצים במידה מועטה או מרוצים במידה בינונית מאופן טיפול האגף בהחזר הוצאותיהם עבור טיפולים במסגרת סל ההטבות האישי או סל הטבות לבני המשפחה (45%-ו-47%, בהתאמה).

משיבים שלא מימשו את זכאותם אף שהשיבו כי הם מודעים לסלי ההטבות או לחלק מהם נשאלו מהן הסיבות לאי-מימוש ההטבות. תשובותיהם מוצגות בתרשים 17 שלהלן:

71 החזר ההוצאות מבוצע על ידי מוקד החזר הוצאות, שמקבל דרישות להחזר הוצאות מהזכאים באמצעות האזור האישי או באמצעים אחרים.



תרשים 17: הסיבות לאי-מימוש ההטבות הכלולות בסל ההטבות האישי ובסל ההטבות לבני המשפחה⁷²



על פי התשובות לשאלון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 17 עולה כי בקרב המשיבים שהיו מודעים לסל ההטבות האישי ולסל ההטבות לבני המשפחה, הסיבות השכיחות לאי-מימוש ההטבות הכלולות בהם הן חוסר ידיעה לגבי האופן בו ניתן לממש אותן (41% ו-36%, בהתאמה) וקושי במימון העלויות עד לקבלת החזר הוצאות (31% ו-27%, בהתאמה).

מניתוח תשובות המשיבים על פי מחוזות בנוגע לסיבות לאי-מימוש סלי ההטבות, עולה כי בחלק מהמחוזות הנמצאים בפריפריה קיים שיעור גבוה יותר של משיבים שציינו את הסיבה של "מיעוט מטפלים באזור מגוריהם" לעומת אזור המרכז: בנוגע לסל ההטבות האישי, במחוז טבריה ובמחוז באר שבע ציינו סיבה זו 20% ו-19%, בהתאמה, וזאת לעומת 7% ו-9% במחוז תל אביב ובמחוזות רחובות וירושלים, בהתאמה; בנוגע לסל ההטבות לבני המשפחה, 29% מהמשיבים המשיכים למחוז טבריה ציינו סיבה זו, בהשוואה ל-8% במחוז רחובות. נתונים אלו מעידים על יכולת פחותה של נכים המתגוררים בפריפריה לממש את זכאותם ולקבל מענה טיפולי במסגרת סלי ההטבות.

מומלץ כי אגף השיקום יפעל להנגשת המידע על סלי ההטבות לנכים בעלי פגיעת ראש או פגיעה נפשית או PTSD ועל אופן מימושם בכמה ערוצי תקשורת, תוך שימת דגש גם למודעות של נכים בעלי פגיעת ראש או פגיעה נפשית שאינה PTSD, ויעודד אותם לממש את ההטבות הרלוונטיות עבורם. עוד מומלץ כי האגף יבחן דרכים נוספות לצמצום הצורך במימון העלויות עד לקבלת החזר ואת הסיבות לרמת שביעות הרצון הנמוכה מטיפולו בהחזר הוצאות ויפעל לשיפור שירות זה.

72 חלק מהמשיבים ציינו יותר מסיבה אחת, ולכן שיעורי המשיבים בתרשים מסתכמים ביותר מ-100%.



כמו כן, מומלץ כי אגף השיקום יבחן את האפשרות לאתר מטפלים בפריפריה ולהפנות נכים אליהם. זאת כדי לאפשר הזדמנות שווה לזכאים המתגוררים בפריפריה לקבל מענה טיפולי המגיע להם במסגרת סלי ההטבות.

שלב ההכרה בנפגעי פוסט-טראומה הוא אחת מסוגיות הליבה בתחום המענה למתמודדים עם פוסט-טראומה. המדובר בשלב חשוב ומהותי בדרך למתן טיפול נפשי לזקוקים לכך. למרות זאת, בביקורת עלה כי אגף השיקום לא השלים משימות חשובות בתחום זה, כגון שינוי הרכב הוועדות הרפואיות לנפגעי פוסט-טראומה, שינוי ספר המבחנים והכרה במחלות נלוות שבהן לקו נפגעי פוסט-טראומה. בנושא קבלת טיפול נפשי בשלב ההכרה, עלה בשאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה כי כמחצית מהמשיבים לא קיבלו מידע מהאגף בנוגע לכך.

עיגון הטבות בחקיקה

תזכיר חוק הנכים: לאורך השנים, ניתנות הטבות לנכי צה"ל מכוח הוראות פנימיות של האגף שלא עוגנו בחוק ובתקנות. על פי חוות דעתו משנת 2005⁷³ של היועץ המשפטי לממשלה דאז, מתן הטבות ומענקים שלא לפי חוקי השיקום או תקנות מכוחם מעורר קושי משפטי מהותי, ויש מקום לקדם מהלך של הסדרה בחקיקה של כלל הטבות הניתנות, וכי לכל הטבה שתינתן יהיה עיגון בחוק או בתקנות מכוח החוק. בהחלטת הממשלה 4088 מינואר 2012⁷⁴ נקבע כי מאחר שמכלול הטבות לאוכלוסיות זכאיות של אגפי השיקום צריכות להיות מוסדרות בחקיקה, משהב"ט לא יקבל כל החלטה בעניין שינוי הטבות הקיימות ממועד החלטה זו, אשר כרוכות בעלויות תקציביות כלשהן.

יצוין כי מהלכים לעיגון הטבות בחקיקה, שבהם החל משהב"ט כבר בשנת 2007, לא הגיעו לכדי סיום: על פי דוחות מבקר המדינה משנת 2009⁷⁵ ו-2014⁷⁶, ביולי 2007 גיבש משהב"ט טיוטה ראשונה של סיכום עבודת המטה לצורך עיגון בחקיקה של הטבות הניתנות מכוח הוראות אגף השיקום; לאחר תיאום של משהב"ט עם אנ"צ גיבש משהב"ט בשנת 2009 הצעה ראשונית לחקיקה שכללה קביעות עקרוניות בלבד; באפריל 2011 גיבש משהב"ט טיוטה של תזכיר חוק הנכים⁷⁷ והעבירה לאנ"צ מתוך כוונה שפרסום התזכיר יתבצע בהסכמה ובתיאום עימו. הדיונים של משהב"ט מול אנ"צ התמשכו ובשנת 2017, לאחר עבודת מטה פנימית נוספת במשהב"ט

73 מבקר המדינה, **דוח שנתי 59א** (2009), "התחייבויות משרד הביטחון בנושאים הקשורים לשיקום נכים ולמשפחות שכולות", עמ' 182.

74 החלטת הממשלה 4088, "שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג)" (8.1.2012).

75 מבקר המדינה, **דוח שנתי 59א** (2009), "התחייבויות משרד הביטחון בנושאים הקשורים לשיקום נכים ולמשפחות שכולות", עמ' 182.

76 מבקר המדינה, **דוח שנתי 65ב** (2014), "תהליכי עבודה באגף שיקום נכים", עמ' 161.

77 תזכיר חוק הוא טיוטה ראשונית של הצעת חוק שמשרד ממשלתי מעוניין לקדם לכדי הצעת חוק שתונח על שולחן הכנסת. התזכיר מנסח לשם הפצתו להערות הציבור ומשרדי הממשלה על ידי המשרד היוזם את החוק. התזכיר כולל את שם החוק, מטרת החוק המוצע והצורך בו, עיקרי החוק המוצע, השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה ועל החוק הקיים.



ועבודה מול אנ"צ, הושגו הסכמות, גובש תזכיר חוק הנכים ומשהב"ט הניח הצעת חוק ממשלתית⁷⁸ על שולחן הכנסת⁷⁹.

ההצעה עברה בקריאה ראשונה ונדונה בכנסת ה-20 בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות לקראת קריאה שנייה ושלישית. התקיימו יותר מ-20 ישיבות בוועדה, שבמהלכן סוכם על שינויים בהצעה, ואולם עבודת ההכנה לא הושלמה טרם שפזרה הכנסת ה-20, אשר סיימה את כהונתה באפריל 2019. מאחר שניתן להחיל דין רציפות על הצעת חוק שטרם הושלמה פעם אחת בלבד בכנסת העוקבת, משהתפזרה גם הכנסת ה-21 היה צורך בהגשת הצעת חוק ממשלתית מחדש⁸⁰.

בהחלטת הממשלה על רפורמת "נפש אחת" ממאי 2021 נקבע כי על שר הביטחון לפרסם בתוך שלושה חודשים תזכיר חוק הנוגעים לסל הזכויות הניתן לנכי צה"ל ומערכת הביטחון, ובכלל זה עיגון בחקיקה של הזכויות הניתנות מכוח הוראות פנימיות של משהב"ט, וכן כי תקודם הוראת שעה לתקופה של שנה לעניין שינוי מבחני הכנסה כתנאי לקבלת תגמול נצרך⁸¹ מכוח סעיף 7 לחוק הנכים.

בסיכום שנחתם בין משהב"ט לבין אנ"צ, במקביל להחלטת הממשלה ממאי 2021 בנוגע לאופן קידום רפורמת "נפש אחת" נקבע כי יתקיים שיח בין אגף השיקום לאנ"צ ביחס ל-15 סוגיות שהעלה האחרון וטרם נדונו ביניהם⁸² עד למועד הסיכום וביחס אליהן בלבד. זאת בניסיון להגיע להסכמות שיעוגנו בהצעת חוק או בדבר חקיקה אחר, לפי העניין, ככל שיידרש עיגון חקיקתי. עוד נקבע בסיכום כי במשך שנה מיום חתימת הסיכום, אנ"צ מתחייב שלא להעלות דרישות נוספות הנוגעות לקידום הצעת החוק שהן בעלות עלות כלכלית, וכי התחייבות זו אינה חלה על דרישות שאינן בעלות עלות כלכלית, כגון דרישות הנוגעות להליכים שונים באגף השיקום. כמו כן, אנ"צ התחייב לפעול בשיתוף עם משהב"ט לקידום הצעת החוק ואישורה בכנסת.

בהמשך לכך, ביולי 2021, העבירה לאנ"צ נציגת היועמ"ש למעהב"ט את נוסח הצעת החוק מ-2017, כולל התיקונים שהוכנסו בה בכנסת ה-20 במהלך הדיונים בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות והתיקונים החדשים שהוכנסו בעקבות הרפורמה. בראשית דצמבר 2021 העביר אנ"צ התייחסות ראשונית למשהב"ט. אף שבסיכום בין משהב"ט לבין אנ"צ ממאי 2021 נקבע כי השיח ביניהם יתקיים ביחס ל-15 סוגיות שצוינו בנספח לסיכום, ועל אף התחייבותו של אנ"צ שלא להעלות דרישות נוספות בעלות עלות כלכלית במשך שנה, בפברואר 2022 העביר אנ"צ את התייחסותו הסופית, שכללה כ-80 סוגיות לדיון שלחלקן עלות כלכלית.

בשל כך התארך תהליך העבודה לגיבוש ההסכמות לתזכיר החוק העדכני וכלל את השלבים העיקריים הבאים: שיח בין משהב"ט לבין אנ"צ לגבי כל אחת מהסוגיות שאנ"צ העלה לדיון; שיח פנימי במשהב"ט בין הגורמים הרלוונטיים באגף השיקום לבין הייעוץ המשפטי של

78 אחרי קבלת הערות לתזכיר חוק מכין המשרד את טיוטת החוק. הטיוטה מובאת לדיון בוועדת שרים לענייני חקיקה שדנה בטיטת החוק ומחליטה אם לאשרה. אחרי שהוועדה מאשרת את טיוטת החוק, והחלטתה מקבלת תוקף של החלטת ממשלה, הצעת החוק מונחת על שולחן הכנסת לקראת דיון והצבעה בקריאה ראשונה. הצעת חוק מסוג זה נקראת הצעת חוק ממשלתית.

79 הצעת חוק הנכים (תגמולים ושיקום) (תיקון מס' 30), התשע"ז-2017.

80 כלומר, התהליך מתחיל מחדש בשלב תזכיר החוק.

81 תגמול נצרך הוא תגמול שזכאי לו נכה שהגורמים המוסמכים במשהב"ט קבעו כי אינו מסוגל לעבוד בשל נכותו המוכרת, ועמד במבחנים הקבועים לכך לפי סעיף 7 לחוק הנכים, לרבות דרגת נכות ומבחן הכנסות.

82 15 הסוגיות פורטו בנספח ב' לסיכום הדברים.



משהב"ט; תמחור הסוגיות על ידי את"ק שבמשהב"ט; בדיקת התמחור ותיעדוף הסוגיות על ידי אנ"צ כדי לעמוד במגבלת התקציב שנקבעה; קיום דיונים מסכמים בין צוותי העבודה והעלאת מחלוקות להכרעת ראש אגף השיקום ויו"ר אנ"צ; ניסוח סעיפי תזכיר החוק. בתקציב הרפורמה הקצה משהב"ט עבור סוגיות אלה תקציב שנתי של 100 מיליון ש"ח מתוך 900 מיליון ש"ח שנוספו לבסיס התקציב שלו.

בביקורת עלה כי משהב"ט ואנ"צ טרם הגיעו להסכמות בנוגע לתזכיר החוק המלא⁸³, ולכן לא הוסדר מתן כלל הטבות, ובכלל זה הטבות חדשות במסגרת רפורמת "נפש אחת"⁸⁴ שהיקפן עומד על מאות הטבות. בין היתר, כתוצאה מכך מתעכב המימוש המלא של רכיב ליבתי ברפורמת "נפש אחת", שלו תרומה משמעותית לשיפור מצבם של נכי צה"ל. יצוין כי 504 מיליון ש"ח יועדו לעיגון הטבות בחקיקה ושיעור הביצוע הגיע לכ-15% (76 מיליון ש"ח).

עוד עלה כי משהב"ט בשיתוף אנ"צ עדיין לא גיבש סופית את תזכיר החוק המלא אף שחלפו כ-18 שנים ממועד חוות הדעת בשנת 2005 של היועמ"ש לממשלה דאז, ולפיה יש מקום לקדם מהלך של הסדרה בחקיקה של כלל ההטבות הניתנות לנכי צה"ל, וכ-12 שנים מהחלטת הממשלה לפיה עד להסדרת מתן ההטבות בחקיקה, משהב"ט לא יקבל כל החלטה בעניין שינוי הטבות הקיימות ממועד החלטה זו (ינואר 2012) הכרוכות בעלויות תקציביות כלשהן.

נמצא כי בשל התמשכות הדיונים בסוגיית תזכיר חוק הנכים, הסכימו משהב"ט ואנ"צ לקדם בשלב ראשון רק את נושא הביטוח הסיעודי (סיוע המדינה במימון הביטוח הסיעודי לנכים הורחב באופן ניכר) ואת פרקי הרכב והדיור בתזכיר חוק הנכים, שהיו בשלים יותר מפרקים אחרים ומוסכמים על דעת שני הצדדים, כמפורט להלן:

עבודות תתי-הצוותים שעסקו בנושאי הרכב והדיור קבעו כי נוצר צורך בעדכון סכומי ההטבות בתחומי הרכב והדיור לנכים, שנשחקו לאורך השנים.

בהחלטת הממשלה בנושא רכב ודיור מיוני 2022 נקבע כי יש לאשר את המלצות הוועדות המקצועיות, ולהטיל על שר הביטחון לפרסם מוקדם ככל האפשר תזכיר חוק לעיגון בחקיקה של הזכויות הניתנות כיום מכוח הוראות פנימיות של משהב"ט בתחום הרכב והניידות ובתחום הדיור.

בראשית אוגוסט 2022 אישרה הממשלה את הצעת החוק, ובסוף אותו החודש עברה הצעת החוק בכנסת בקריאה ראשונה. הכנסת ה-24 התפורה לפני שהחוק היה מוכן לקריאה שנייה ושלישית. עם כינונה של הכנסת הנוכחית (הכנסת ה-25) בנובמבר 2022, ביקש משהב"ט להחיל דין רציפות על הצעת החוק, ובמרץ 2023 הודיעה הממשלה לכנסת על רצונה להחיל דין רציפות על הצעת החוק.

83 העוסק בין היתר בהטבות בחישובי תגמולים ומענקים, בתחום השיקום התעסוקתי, בתחום הרווחה, בתחום הטיפולים הרפואיים ובהטבות לבני משפחה.

84 יצוין כי ביולי 2023, לאחר מועד סיום הביקורת, התקבל בכנסת חוק הנכים (תגמולים ושיקום) (תיקון מס' 32), התשפ"ג-2023, אשר הוסיף לחוק התייחסות לנושא הרכב והדיור.



ביולי 2023, לאחר מועד סיום הביקורת, אישרה הכנסת את תיקון חוק הנכים בנושאי הרכב והדיור בקריאה שנייה ושלישית. ובאוגוסט 2023 פורסם תיקון מס' 32 לחוק הנכים (תגמולים ושיקום), אשר הוסיף לחוק התייחסות לנושא הרכב והדיור. במסגרת התיקון עוגנו כלל ההטבות בתחומי הרכב והדיור לנכים.

עוד נמצא כי בהתאם להחלטת הממשלה בנושא רפורמת "נפש אחת" ממאי 2021, משהב"ט קידם שני נושאים נוספים שהצריכו האחד תיקון בחקיקה והשני תיקון תקנות, כמפורט להלן:

שינוי מבחני הכנסה כתנאי לקבלת תגמול נצרך⁸⁵: ביולי 2023 נכנס לתוקפו תיקון מס' 32 לחוק הנכים שבמסגרתו קובעו מבחני הכנסה בחוק. על פי התיקון לחוק, לא ייבדקו הכנסות חוץ מהכנסה מעבודה⁸⁶ (בשונה מהמצב לפני התיקון, שבו נבדקו כלל הכנסות של הנכה ממקורות שונים).

תיקון תקנות הנכים בנושא תגמול טיפול רפואי חלקי (תט"ר חלקי)⁸⁷: באוקטובר 2021 נכנסה לתוקפה הוראת שעה (התקפה עד אוקטובר 2023), הקובעת כי תקנות התט"ר ישונו תוך קביעת זכאות לתט"ר החלקי אף ללא הוכחת עבודה בפועל בהיקף המשרה החלקי⁸⁸.

בתגובתנו מנובמבר 2023 על ממצאי הביקורת ציין היועמ"ש למעשהב"ט כי בחוק הנכים נקבעה הגדרה מפורשת למונח פוסט-טראומה (הפרעת דחק בתר-חבלתית), ונקבעו כמה הטבות ייחודיות לנכים הסובלים מפגיעה זו. כמו כן, חלק ניכר מהזכויות שסוכם כי יורחבו במסגרת רפורמת "נפש אחת" הן בתחום הטיפול בנכה ובבני משפחתו. בהתאם לכך, התאפשרה הרחבת הזכויות בהחלטה של אגף השיקום, במנותק משאלת הסדרת ההטבות בחקיקה. עוד ציין היועמ"ש למעשהב"ט כי רוב מוחלט של הזכויות שסוכם להרחיב במסגרת הרפורמה הוסדרו, אם במסגרת תיקון מס' 32 לחוק, ואם בהחלטות מינהליות שהתקבלו באגף השיקום עוד קודם לכן, ולמעשה מדובר בשינוי שמקצר תהליכים, מצמצם בירוקרטיה ומפחית את אי-הוודאות אצל הנכים לגבי גובה התגמול החודשי.



בתגובתנו מנובמבר 2023 על ממצאי הביקורת ציין היועמ"ש למעשהב"ט כי תזכיר החוק שפורסם להערות הציבור ביוני 2023 כולל את יתר הנושאים המצריכים עיגון בחקיקה, לרבות כלל פרקי ההטבות הנוספים (מלבד רכב ודיור), פרק השיקום והטיפול הפסיכוסוציאלי ופרק הסיוע "לפנים משורת הדין". ההצעה שפורסמה לציבור מבוססת על טיטות חקיקה שהונחו בעבר על שולחן

85 בהחלטת הממשלה ממאי 2021 נקבע כי תקודם הוראת שעה לתקופה של שנה לעניין זה.

86 נכה יוכל לעבוד עד הכנסה בגובה שכר המינימום ללא כל קיזוז ואילו החלק של ההכנסה מעבודה העולה על שכר המינימום אינה עולה על השכר הממוצע במשק, יקוזו בחצי. לנכה המרוויח מעבודה יותר מהשכר הממוצע במשק במשך שנה, לא תהיה זכאות לקבלת התגמולים האמורים.

87 בהחלטת הממשלה ממאי 2021 נקבע כי יתוקנו תקנות הנכים (טיפול רפואי), התשי"ד-1954, בנושא תגמול טיפול רפואי חלקי לנכים שנקבע לגביהם כי איבדו באופן חלקי את כושר עבודתם עקב הנכות. תיקון זה ייעשה בהתייעצות עם שר האוצר וכהוראת שעה למשך שנה.

88 טרם תיקון התקנות, כדי לקבל תט"ר חלקי נדרש הנכה להוכיח שעבד חצי משרה. בעקבות השינוי, גם נכים שלא עובדים כלל יקבלו תט"ר חלקי. על פי הוראת השעה, התנאי היחיד לקבלת תט"ר חלקי יהיה אישור של רופא מוסמך באגף השיקום שלפיו מצבו הרפואי של הנכה עקב הנכות מונע ממנו מלעבוד בהיקף משרה מלא, ובלבד שקביעה רפואית זו נעשתה בעת שהנכה היה בגיל העבודה ובטרם הגיעו לגיל פרישה.



הכנסת, לרבות שינויים שהתקבלו בהם במסגרת הדיונים בכנסת ה-20 בעת הכנת הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית. כמו כן, התזכיר מבוסס על הבנות שהתקבלו בין משהב"ט ובין אנ"צ. עוד ציין היועמ"ש למעהב"ט כי נוכח ההערות שהגיעו מהציבור פעל משהב"ט בשיתוף משרדי ממשלה נוספים העוסקים בנושא ואנ"צ עד לחופשת חג הסוכות להשלמת הבדיקות הנדרשות ולטיוב נוסח ההצעה שפורסמה כתזכיר לקראת הבאתה לאישור הממשלה ולאחר מכן לאישור הכנסת, במושב החורף. ואולם, נוכח מלחמת "חרבות ברזל" הליך החקיקה עשוי להתעכב.

בשל חשיבותה הרבה של רפורמת "נפש אחת" לציבור נכי צה"ל, מומלץ כי בנוסף להסדרת מתן ההטבות ועדכון הזכויות בנושאי הרכב והדיוור בחקיקה, לשינוי מבחני הכנסה כתנאי לקבלת תגמול נצרך ולתיקון תקנות הנכים בנושא תגמול טיפול רפואי חלקי, משהב"ט ואנ"צ יכריעו בנושאים שבהם קיימות עדיין מחלוקות ביניהם, כדי להגיע להסכמות ולהוציא את עיגון ההטבות בחקיקה באופן מלא מן הכוח אל הפועל. זאת בהתאם להחלטת הממשלה ממאי 2021. להשלמת עיגון ההטבות בחקיקה חשיבות רבה בכלל ובעת הזו בפרט, נוכח הגידול באוכלוסיית נכי צה"ל וכוחות הביטחון בעקבות מלחמת "חרבות ברזל".

מימוש רכיבי הרפורמה בתחום מערכות התקשוב

בהחלטת הממשלה ממאי 2021 נקבע כי במסגרת התוכנית האופרטיבית למימוש רכיבי הרפורמה שיביא שר הביטחון לאישור הממשלה, הוא יגיש המלצות לקידום רפורמה סדורה שתוביל לשיפור מיידי באיכות השירות המוענק לנכי צה"ל על ידי אגף השיקום, בין היתר באמצעות מעבר לשירות דיגיטלי.

בדיונים שקיים מנכ"ל משהב"ט דאז בחודשים יוני 2021 עד אוגוסט 2021 בנושא הרפורמה הוא התייחס בין היתר לחשיבות המרכיב התקשובי במהפכה השירותית לנכי צה"ל ובתהליכי העבודה הפנימיים של האגף. הוא ציין כי "נדרש לבחון שינוי מהותי ('מהפיכה דיגיטלית') ומהיר ככל שניתן בשירותים התקשוביים לשיפור עבודת האגף והנגשה לנכים בסטנדרט מתקדם של קופ"ח". המנכ"ל התייחס לסדר העדיפויות לטיפול וקבע שראשית יינתן מענה תקשובי בכל הנוגע לטיפול בנכי צה"ל ולאחר מכן לעובדי האגף הנותנים שירות לנכים.

באוגוסט 2021 הציג ראש אגף התכנון דאז לשר הביטחון דאז את המתווה לטיפול במערכות התקשוב והדיגיטציה של אגף השיקום. על פי מתווה זה, יש להקים מערכת מידע פתוחה (בלמס"ית⁸⁹), שתיפרס בצה"ל ובגופים הרלוונטיים ותאפשר העברת מידע דו-כיוונית מול גופים חיצוניים (משרדי ממשלה, צה"ל, קופת חולים ועוד) ללא מגבלות ביטחוניות, מוגנת סייבר ומבטיחה את השמירה על פרטיות המשתמשים. בדיון שקיים מנכ"ל משהב"ט בנובמבר 2022 הוצגו שוב מאפייני המערכת ובהן אוטומציה של תהליכים ותמיכה בריבוי משתמשים. להקמת מערכת התקשוב החדשה יועדו 150 מיליון ש"ח מתוך התקציב החד-פעמי שהוקצה לאגף השיקום במסגרת תקציב הרפורמה לשנת 2022.



הקמת מערכת תקשוב חדשה היא תהליך מורכב ובדיון בראשות מנכ"ל משהב"ט מאוקטובר 2021 קבע ראש אגף התכנון כי יש לפעול בשני ערוצים במקביל: שיפור המערכת הקיימת ואפיון והקמה של מערכת חדשה. מנכ"ל משהב"ט ציין כי לרפורמת "נפש אחת" חשיבות לאומית וכי לשיפור מערכת התקשוב חשיבות קריטית להצלחת הרפורמה כולה. בדיון מנובמבר 2021 הבהיר שר הביטחון כי "הדיגיטציה והמחשוב מהווים **ראשית הצירים**" [ההדגשה במקור] ונושא בעל חשיבות ראשונה במעלה במסגרת הרפורמה, וכי נדרש לתת להם את תשומת הלב המתאימה ולקדם, שכן יכולות אלו יקלו על הפצוע במימוש זכויותיו ועל המערכת בטיפול בפצועים".

הקמת מערכת שיקום חדשה

על פי הוראות משהב"ט בנושא הקמת מערכות מחשוב, ראשיתו של תהליך הקמת מערכת חדשה היא בהגדרת הצורך. בדיון שקיים מנכ"ל משהב"ט ביולי 2021 בנושא שינוי התפיסה התקשובית באגף השיקום הוא ציין כי ראשית הצירים וליבת הפער היא היעדר דרישה מבצעית (להלן - דמ"צ) וכי אגף השיקום לא הצליח להגדיר דמ"צ. המנכ"ל הנחה כי לצורך גיבוש הדמ"צ יש להקים צוות שיורכב מאנשי אגף השיקום, אנשי אגף התקשוב ואנשי אגף הביטחון במשהב"ט וכן יועצים חיצוניים. כן קבע קווים מנחים לפעולה והנחה שהדמ"צ יושלם בדצמבר 2021.

במחצית השנייה של שנת 2021 גיבש יועץ חיצוני שעמו התקשר משהב"ט מסמך דמ"צ עבור מערכת מידע וניהול לקוחות לאגף השיקום. על פי הדמ"צ, הצורך המבצעי הוא במערכת ממוחשבת שתשרת את צורכי אגף השיקום במשך 20 השנים הבאות. לדברי היועץ, כפי שנמסרו למשרד מבקר המדינה, מסמך זה לא נכתב מתוך ראייה של הבעיות של "מצב הקיים" ובחינת הצורך באגף השיקום, אלא "מה רצוי" במערכת חדשה. בינואר 2022 אישרה ראש אגף השיקום את מסמך הדמ"צ, ומנכ"ל משהב"ט נתן תוקף לאישור זה.

בדיון בנושא הקמת מערכת שיקום חדשה מיולי 2022 ציין ראש אגף התכנון דאז כי קיימים פערים ביכולות מערכות התקשוב של אגף השיקום לתמוך בתהליך וכי הטיפול בהן הוא קריטי למתן מענה מיטבי לנכי צה"ל. הוא התייחס עוד למאפייני המערכת החדשה ובהן היכולת לספק מענה מ"קצה לקצה" ולהחליף את מערכות התקשוב הקיימות באגף, ולכך שהדמ"צ שנכתב ישמש כהגדרת הצורך למערכת התקשוב החדשה וכי יחידה מסוימת במשהב"ט (להלן - הגוף המוביל) תוביל את הקמת המערכת החדשה מטעמו של אגף השיקום ובתיאום וסינכרון מלאים עם אגף התקשוב. יצוין כי ראש אגף התקשוב המליץ להתקשר עם חברה חיצונית אם יוחלט על הקמת מערכת תקשוב חדשה לאגף השיקום. באוגוסט 2022 אישר מנכ"ל משהב"ט את סיכום ראש אגף התכנון ואת תחילת הפרויקט בהובלת הגוף המוביל, וקבע שהתהליך יתבצע בתיאום עם אגף השיקום ואגף התקשוב.



בביקורת עלה כי במחצית השנייה של שנת 2021 גיבש יועץ חיצוני שעומו התקשר משהב"ט מסמך דמ"צ עבור מערכת מידע וניהול לקוחות לאגף השיקום. עם זאת, הדמ"צ למערכת הממוחשבת של אגף השיקום נכתב ללא שיתוף נציגי אגף השיקום ונציגי אגף התקשוב והוא משקף המלצה כללית למערכת תקשוב, ללא בחינה למשל של תהליכי העבודה באגף השיקום. עוד עלה כי לפני כתיבת הדמ"צ לא בוצע סקר למיפוי הפערים במערכת התקשוב הקיימת ולא נבחנו תהליכי העבודה באגף השיקום. לדברי נציגי אגף השיקום ואגף התקשוב, הדמ"צ אינו עומד בקנה אחד עם הצרכים של אגף השיקום ממערכת תקשוב חדשה. יצוין כי באגף השיקום לא הוכן מסמך ובו מיפוי של הפערים במערכות התקשוב שלו. אי-שיתוף אגף השיקום ואגף התקשוב בתהליך השפיע בין היתר על אי-העמידה בלוחות הזמנים של הפרויקט.

בדיון שערך מנכ"ל משהב"ט בנובמבר 2022 הציג הגוף המוביל את תוצרי עבודת הרקע שנערכה במהלך 2022, ובסיכומה הוצגו שתי חלופות לביצוע הפרויקט להקמת מערכת התקשוב החדשה: (1) תהליך מדורג ושילוב מערכות תוך התבססות על החוקה⁹⁰ הקיימת במערכת הנוכחית, חלופה שהיא בעלת סיכונים נמוכים יחסית; (2) פיתוח מערכת חדשה מהשלב הראשון, לרבות כתיבת החוקה מחדש, חלופה שהיא בעלת סיכונים גבוהים יחסית. כן סיכם המנכ"ל את הפעולות הנדרשות להמשך התהליך והעריך כי שלב האפיון (לפני ההגעה לשלב המימוש) צפוי להימשך כמעט שנתיים עד סוף שנת 2024.

מהתייחסות בעלי התפקידים שנכחו⁹¹ בדיון עולה כי שיתוף הפעולה של הגוף המוביל עם אגף השיקום תוך הבנת צרכיו והסיכרון עם אגף התקשוב הכרחיים להמשך התהליך. ראש אגף התכנון ציין כי בחודש מרץ 2023 תיבחר החלופה המועדפת ליישום. בסיכום הדיון אישר מנכ"ל משהב"ט את העקרונות שהוצגו וציין את הסיכונים העיקריים: שאיפה למערכת "אולטימטיבית" עם דרישות שאינן בנות השגה וכן חוסר שיתוף פעולה בין הגורמים הרלוונטיים בגוף המוביל, באגף השיקום ובאגף התקשוב. המנכ"ל החליט כי יוקם מטה תוכנית לניהול פרויקט זה על פי הוראות משהב"ט. בינואר 2023 מינתה ראש אגף השיקום את צוות מטה התוכנית.

בדיון עם מנכ"ל משהב"ט ממרץ 2023 המליץ ראש אגף התכנון לפנות לחברה חיצונית באמצעות מכרז כדי שתבחן את הדמ"צ המעודכן של אגף השיקום למערכת החדשה ואת המערכת הקיימת ותמליץ על הדרך הנכונה להקים מערכת חדשה. המנכ"ל ביקש לקיים דיון עם כלל הגורמים המעורבים שבו תוצג הדרך המומלצת להתקדם.

מהשיחות של נציגי משרד מבקר המדינה עם בעלי תפקידים באגף השיקום, באגף התקשוב ובגוף המוביל וכן מהמסמכים עולה שקיימים חילוקי דעות בנושאים אחדים: תפקידו של כל גורם בהקמתה של המערכת החדשה, יכולת השילוב במרשתת של המערכת התקשובית הקיימת באגף השיקום, הצורך בהקמת מערכת תקשובית חדשה והצורך בהקמת מטה תוכנית.

90 חוקת אגף השיקום היא אוסף של כללים הנגזרים מחוק הנכים, תקנות אגף השיקום והוראותיו ומשמשת בסיס לחישובי התגמולים, הזכאויות וההטבות שלהם זכאי כל נכה צה"ל בהתאם לדרגת נכותו והסעיפים המרכיבים אותה.

91 סמנכ"ל וראש אגף התכנון, סמנכ"ל וראש אגף התקשוב וניהול מערכות מידע, סמנכ"ל וראש אגף השיקום, ראש אגף הביטחון וראש הגוף המוביל.



עלה כי בחלוף יותר משנתיים מאז יצאה לדרך רפורמת "נפש אחת", לא החלה ה"מהפכה הדיגיטלית", כפי שהגדיר אותה מנכ"ל משהב"ט דאז, למרות חשיבותה הקריטית להצלחת הרפורמה כולה. משכך, הפרויקט חזר לשלב הראשוני לבחינת האפשרויות לביצוע, ולא נוצל התקציב שיועד לכך. עם זאת, האגף פעל לביצוע שיפורים ושדרוגים הן באתר האגף במרשתת לרבות באזור האישי והן במערכת המרכזית של האגף. אי-הקמתה של מערכת תקשוב מתקדמת ומתאימה אינה מאפשרת להעניק לנכי צה"ל שירות מהיר ואיכותי יותר ואף פוגעת בפעילותו של אגף השיקום.

מומלץ כי משהב"ט יחליט בנוגע לצורך במערכת תקשובית חדשה לאגף ובמקביל ימשיך לשמר ולשפר את המערכת הקיימת כדי להעניק לנכי צה"ל שירות איכותי ומהיר יותר, בין היתר באמצעות מעבר לשירות דיגיטלי, ובכך להקל על נכי צה"ל במימוש זכויותיהם ועל עובדי האגף בטיפול בהם.

בתגובתו מאוקטובר 2023 על ממצאי הביקורת ציין אגף התקשוב במשהב"ט כי מנכ"ל משהב"ט הנחה את אגף השיקום להמשיך ולקדם את המהפכה הדיגיטלית בשיתוף אגף השיקום.

שיפור מערכות התקשוב הקיימות

המשימות בקבוצה זו כללו בין היתר פעולות שמטרתיהן הן אלו: (א) שיפור השירות לנכי צה"ל על ידי שימוש ביכולות דיגיטליות, כגון שימוש במערכת מסווגת לצורך עדכון סטטוס הטיפול בבקשות (הגברת הביטחון והתחוויה בקרב הזכאים שמטפלים בבקשתם); ביצוע סקרים ומשובים לאחר קבלת שירות או הופעה בווע"ר; הקמת מערכת לניהול וזימון תורים עבור שירותים רפואיים ושירותים אחרים שמעניק האגף; (ב) ייעול תהליכי העבודה הממוחשבים - סריקה "חכמה" של מסמכים ויכולת אחזור; פעולות לייעול תהליכים ולקיצור משכי זמן הטיפול; מערכת שע"מ (שולחן עבודה מנהלים) - מערכת מידע ניהולי המיועדת לשפר את יכולת הניהול והבקרה במטה אגף השיקום ובמחוזות השונים; ומערכת ניהול וע"ר ברשת פתוחה (בלמ"סית) לייעול ולקיצור פעילות הווע"ר, לרבות הטמעת מערכת להקלטת הווע"ר.

שיפור מערכת "שמש" ומערכות נלוות: מערכת "שמש" היא מערכת המידע המרכזית של אגף השיקום למעלה מ-20 שנים, משמשת את כל יחידות האגף בתהליכי קבלת ההחלטות ומכילה מידע אישי ורפואי על נכי צה"ל. מערכת המידע פועלת על גבי רשת מסווגת של משהב"ט ולפיכך אינה מתממשקת למרבית המערכות החיצוניות כמו הענן הממשלתי שבו מרוכז מידע משרדי הממשלה השונים וממוסדות המדינה.

בביקורת עלה כי אגף התקשוב במשהב"ט בשיתוף אגף השיקום פועלים באופן מתמשך לביצוע המשימות שנכללו בתוכנית העבודה ולביצוע משימות שנוספו תוך כדי יישום הרפורמה, ואף השלימו את הובן. עם זאת, עדיין קיימים פערים בתחום התקשוב הן במערכת "שמש" והן במערכות מידע נוספות שבשימוש האגף. למשל, עדיין קיים הצורך לבצע חישובים ידניים על ידי עובדים בנוגע לחישובי תגמולים והטבות כספיות, להעביר מסמכים בין סביבת עבודה מסווגת (פנימית) לסביבת עבודה חיצונית (תקשורת עם נכי צה"ל) וכן לטייב נתונים במערכת שע"מ. פעולות ידניות אלה עלולות לפגוע באיכות השירות הניתן לנכים.



בתגובתו מאוקטובר 2023 ציין אגף התקשוב במשהב"ט כי פעולות ידניות אלה נמצאות בתוכנית העבודה של אגף התקשוב, והן יטופלו במסגרת ביצוע שוטף של שיפורים ושדרוגים.

שדרוג אתר המרשתת הפומבי וה"אזור האישי": המשימות בקבוצה זו כללו מיתוג מחדש ושדרוג של האתר הפומבי של אגף השיקום וכן הרחבת השירותים המקוונים הניתנים באתר ובאזור האישי, כגון הגשת בקשות מקוונות, לרבות בקשה להכרה, מערכת מיצוי זכויות אישית המותאמת לסעיפי הנכות של כל נכה, הצגת מרשמים ויכולת הזמנת תרופות, עדכון פרטים אישיים ובקשה למימוש רכב רפואי. להלן בתמונה 1 צילום מסך לדוגמה מתוך עמוד "מצפן הזכויות" כפי שמופיע באזור האישי באתר המרשתת של אגף השיקום:

תמונה 1: מסך "מצפן זכויות" באזור האישי לדוגמה

מיועד לתאריך: 28/08/2023
הודפס

מצפן הזכויות

לפניך רשימת הזכויות שעשויות להתאים לך, המבוססות על הנתונים האישיים שלך. מצאת משהו שמעניין אותך? נשמח לבדוק את הזכויות ולסייע לך במיצוי הזכויות

חיפוש זכויות

תעסוקה

שירותים סוציאליים

שירותים רפואיים

רווחה תנמולים והטבות

תוצאות סינון

X שירותים סוציאליים - נפש אחת

נקה מסננים

מידע נוסף	<p>טיפולם אלטרנטיביים לזכאים בנין פגיעת נפש ראש ופוסט טראומה</p> <p>טיפולם אלטרנטיביים בנין בנין פגיעת נפש ראש ופוסט טראומה במסגרת פרורמת "נפש אחת"</p>
מידע נוסף	<p>טיפול נפשי עבור בני משפחת זכאים המוכרים בנין פוסט טראומה, נפש ראש וראש בהתאם לפרורמת "נפש אחת"</p> <p>טיפול נפשי עבור בני משפחת זכאים המוכרים בנין פוסט טראומה, נפש ראש בהתאם לפרורמת "נפש אחת"</p> <p style="text-align: right;">גורם מטפל: עובד השיקום</p>
מידע נוסף	<p>מתן שירותי חונכות לילדי נכים המוכרים בנין פוסט טראומה, פגיעת ראש ונפש</p> <p>מתן שירותי חונכות לילדי/ות פונים/ות המוכרים/ות בנין פוסט טראומה, פגיעת ראש ונפש בהתאם לפרורמת "נפש אחת"</p> <p style="text-align: right;">גורם מטפל: עובד השיקום</p>
מידע נוסף	<p>מתן טיפול נפשי לילדי נכים במסגרת פרורמת "נפש אחת"</p> <p>מתן טיפול נפשי לילדי/ות הפונים/ות המוכרים/ות בנין פוסט טראומה, נפש ראש</p>

צילום מסך מתוך האזור האישי באתר המרשתת של אגף השיקום.



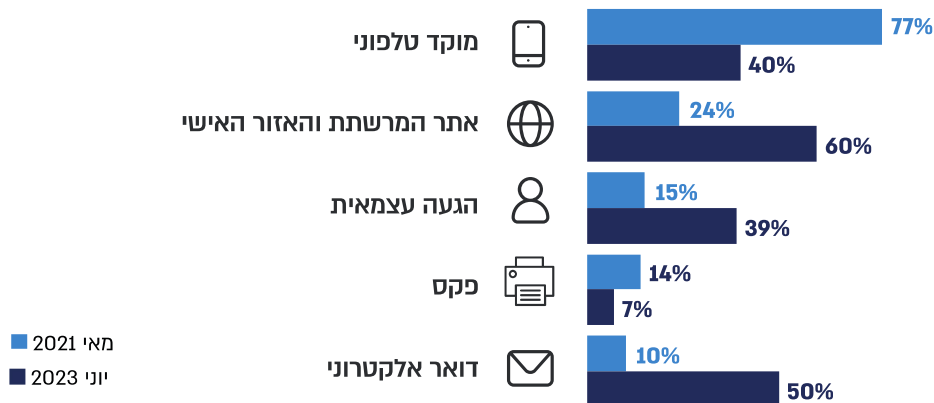
בביקורת עלה כי המשימות שנכללו בקבוצה זו הושלמו. ביוני 2023 הושק האתר הפומבי של אגף השיקום הכולל מידע הסברתי מפורט על שירותיו, והוטמעה אפשרות להגשת בקשה מקוונת להכרה בנכות. כמו כן, באזור האישי נוספו שירותים מקוונים, בין היתר "מצפן הזכויות" - מערכת להצגת הטבות וזכויות שונות בהתאם לסעיפי הנכות ולדרגת הנכות של הנכה ומערכת להגשת בקשות מקוונות בתחומים שונים. עם זאת, נמצא כי בהגשת בקשות מסוימות באזור האישי התהליך אינו מקוון במלואו, והשלמתו כרוכה בביצוע פעולות ידניות כמו הדפסה, מילוי וסריקה של המסמך חזרה לאתר, תהליך המלווה בבירוקרטיה שעלולה למנוע מהזכאים להשתמש באזור האישי להגשת בקשות.

מומלץ לאגף השיקום, בשיתוף עם אגף התקשוב במשהב"ט, להנגיש באופן מקוון את כלל השירותים הניתנים לנכי צה"ל. זאת כדי לתת לנכי צה"ל שירות דיגיטלי יעיל ומהיר ולהקל על הבירוקרטיה הכרוכה במימוש ובמיצוי זכויותיהם.

בתגובתו מאוקטובר 2023 על ממצאי הביקורת ציין אגף התקשוב במשהב"ט כי הנגשת כלל השירותים הניתנים לנכי צה"ל באופן מקוון נמצאת בתוכנית העבודה של אגף התקשוב ובטיפול שוטף, וכי פעילות האגף בשנתיים האחרונות מקדמת את השירות המוענק לנכי צה"ל ואת פעילות אגף השיקום.

בשאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה ביוני 2023 נשאלו נכים על האופן שבו הם מעדיפים לקבל שירות מאגף השיקום. להלן בתרשים 18 התשובות שהתקבלו, בהשוואה לשאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה בדוח שפורסם בשנת 2022:⁹²

תרשים 18: דרכי ההתקשרות עם אגף השיקום⁹³



על פי תשובות המשיבים לשאלונים שהפיץ משרד מבקר המדינה בקרב נכים בשנים 2021 ו-2023.

92 מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מרץ 2022, "היבטים מינהליים בעבודת הוועדות הרפואיות לקביעת זכויותיהם של נכי צה"ל והשירותים הרפואיים שניתנים להם - ביקורת מעקב", עמ' 72.

93 חלק מהמשיבים ציינו יותר מאפשרות אחת, ולכן שיעורי המשיבים בתרשים מסתכמים ביותר מ-100%.

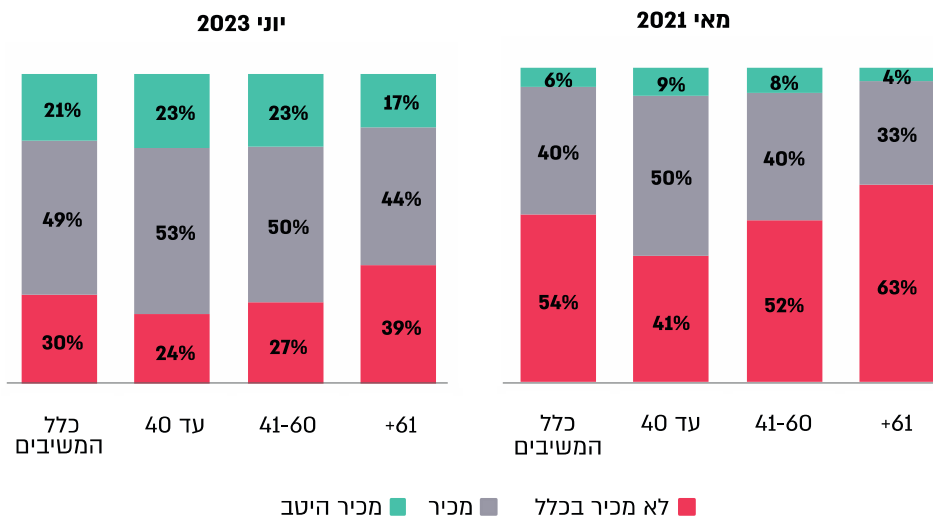


מתרשים 18 עולה כי דרכי ההתקשרות המועדפות על הנכים, על פי השאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה ביוני 2023, הן אתר המרשתת של אגף השיקום (60%) והדואר האלקטרוני (50%). עוד עולה כי בהשוואה לשאלון ממאי 2021, חלה עלייה משמעותית בהעדפה לשימוש באתר המרשתת (150%) ובדואר אלקטרוני (400%), במקביל לירידה (48%) בשיעור המשיבים המעדיפים לפנות למוקד הטלפוני. עם זאת, חל גידול (150%) גם בשיעור המשיבים המעדיפים לקבל שירות באמצעות הגעה פיזית למשרדי מחוזות אגף השיקום.

מומלץ לאגף השיקום לבחון את הסיבות שבעטיין חל גידול בשיעור המשיבים שמעדיפים להגיע פיזית למחוזות אגף השיקום, וזאת למרות מגוון האפשרויות, לרבות אפשרויות דיגיטליות, לקבלת שירותים שונים מהאגף ובהתאם לבחינה מומלץ כי האגף יתאים את אופן פעילותו בנושא כך שיתאים לנוחיותם של הנכים.

להלן בתרשימים 19-21 נתוני ממצאי השאלון בנוגע להיכרות של נכי צה"ל עם אתר המרשתת ועם האזור האישי והפעולות העיקריות שהם מבצעים באזור האישי, בהשוואה לתשובות המשיבים לשאלון ממאי 2021:

תרשים 19: היכרות של נכי צה"ל עם אתר המרשתת בחלוקה לקבוצות גיל

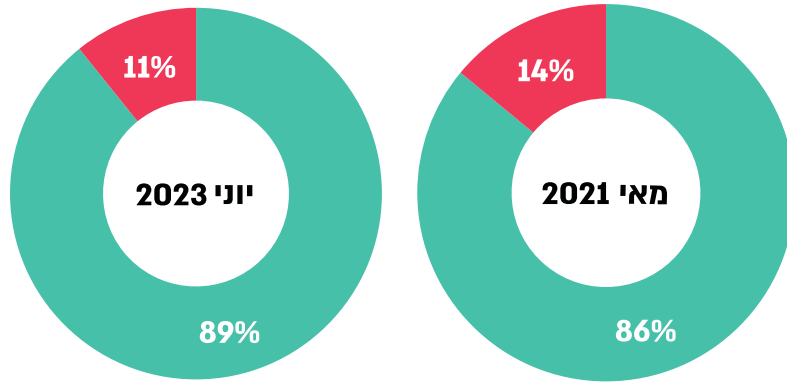


על פי תשובות המשיבים לשאלונים שהפיץ משרד מבקר המדינה בקרב נכים בשנים 2021 ו-2023.

מתרשים 19 עולה כי חל גידול של 52% בשיעור המשיבים שהשיבו שהם מכירים או מכירים היטב את אתר המרשתת של אגף השיקום בין השנים 2021 ל-2023. יצוין לחיוב כי האגף הטמיע את השימוש באתר המרשתת במיוחד בקרב המשיבים בני 61 ומעלה, שבקרבם קיימת עלייה בשיעור גבוה יותר של 65% בהשוואה לגידול בכלל האוכלוסייה.



תרשים 20: שיעור המשתמשים באזור האישי

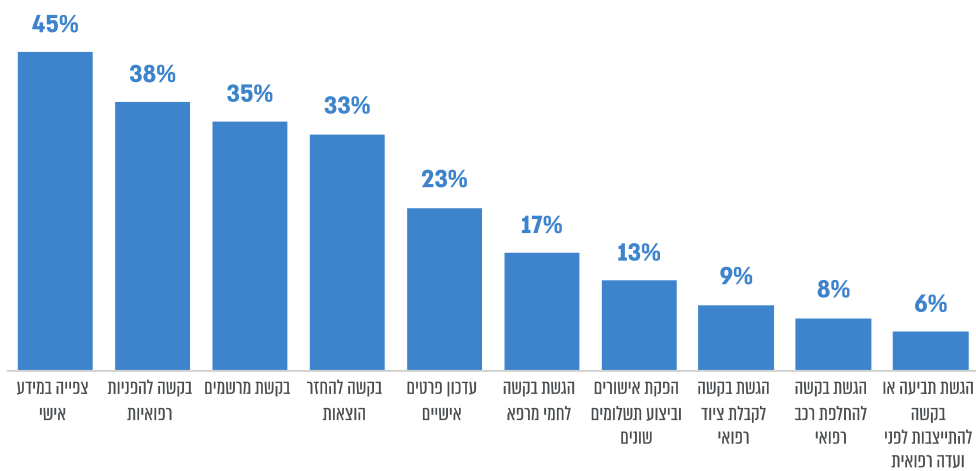


■ לא משתמש באזור באישי ■ משתמש באזור האישי

על פי תשובות המשיבים לשאלונים שהפיץ משרד מבקר המדינה בקרב נכים בשנים 2021 ו-2023.

מתרשים 20 עולה כי בין השנים 2021 ל-2023 חל גידול קל של כ-3% בשיעור המשתמשים באזור האישי של אגף השיקום.

תרשים 21: הפעולות העיקריות שנכי צה"ל מבצעים באזור האישי⁹⁴



על פי תשובות המשיבים לשאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה בשנת 2023.

94 חלק מהמשיבים ציינו יותר מאפשרות אחת, ולכן שיעורי המשיבים בתרשים מסתכמים ביותר מ-100%.



מתרשים 21 עולה כי נכי צה"ל משתמשים באזור האישי לצרכים שונים, לרבות צפייה במידע אישי, בקשות להפניות, למרשמים ולהחזר הוצאות וכן לעדכון פרטים אישיים. יצוין כי על פי ממצאי השאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה במאי 2021, הפעולות העיקריות שהמשתמשים ביצעו באזור האישי היו בקשות להפניות והזמנת תרופות.

ממשקים להעברת מידע בין גופים חיצוניים ובין אגף השיקום

נתונים אישיים שונים של נכי צה"ל קיימים במאגרי המידע של משרדי ממשלה ורשויות שלטוניות נוספות המעניקות להם שירותים שונים. בהחלטת הממשלה בנושא רפורמת "נפש אחת" מיוני 2022⁹⁵ נקבע כי על שר הבריאות, שרת הפנים ושרת התחבורה והבטיחות בדרכים להנחות את משרדיהם, וכן הוחלט להטיל על שר הרווחה והביטחון החברתי לפעול מול המוסד לביטוח לאומי, לסייע לאגף שיקום נכים במשהב"ט, כך שדרישותיו להעברת מידע מהמשרדים יטופלו עד לסוף שנת 2022 באופן שיאפשר העברת מידע שוטף אליו, בכפוף לכל דין, החל במועד זה. זאת לצורך שיפור השירות הממשלתי לציבור נכי צה"ל ומערכת הביטחון ולהפחתת הנטל הבירוקרטי עליו.

מדיניות פעם אחת והחלטות הממשלה בנושא: בשנת 2014 החליטה הממשלה⁹⁶ כי על היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור⁹⁷ לפעול להפחתת הנטל הבירוקרטי, לרבות באמצעות שיפור העברת מידע ושיתופו בין משרדי ממשלה ויחידות סמך, תוך בחינת כל ההיבטים הנוגעים להגנה על מידע אישי. לצורך כך החליטה הממשלה על הקמת צוות בין-משרדי⁹⁸ לשיפור העברת מידע בין משרדים ויחידות סמך. בדוח שסיכם את עבודת הצוות מיולי 2016 המליץ הצוות לאמץ מדיניות ממשלתית לקבלת מידע מהציבור פעם אחת בלבד, באמצעות שיתוף מידע בין גופי ממשלה וגופים ציבוריים אחרים (מדיניות פעם אחת).

בהחלטת הממשלה משנת 2016 בנושא שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור⁹⁹ (להלן - החלטת הממשלה בנושא שיפור העברת המידע הממשלתי) אימצה הממשלה את עיקרי ההמלצות של הצוות ואת מדיניות פעם אחת. בהחלטה נקבע כי על משרדי הממשלה להעביר ביניהם מידע הנדרש לצורך שיפור השירות הממשלתי לציבור והפחתת הנטל הבירוקרטי עליו. עוד נקבע בהחלטה כי לשם מתן שירות, החל בשנת 2021 משרד ממשלתי לא יבקש מהציבור אישור אודותיו שהנפיק משרד ממשלתי אחר, ומשנת 2022 משרד ממשלתי לא יבקש מהציבור מידע אודותיו הקיים בידי משרד ממשלתי אחר.

95 ההחלטה התמקדה כאמור בסל הזכאויות לנכי צה"ל ומערכת הביטחון בתחום הרכב והניידות ובתחום הדיור.
96 החלטת הממשלה 2097 "הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום המיזם הלאומי ישראל דיגיטלית (10.10.2014).
97 היחידה תפעל בכפופות לממונה על התקשוב הממשלתי.
98 בהשתתפות נציגים מגופי ממשלה שונים ובהם משרד המשפטים, משרד האוצר, משרד הכלכלה, משרד הבריאות, משרד התחבורה, משרד הפנים, רשות המיסים, המוסד לביטוח לאומי, משרתת ישראל ומרכז השלטון המקומי.
99 החלטת הממשלה 1933 "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור" (30.8.2016).



בדוח מבקר המדינה משנת 2021¹⁰⁰ שעסק בשיפור השירות הדיגיטלי לציבור נכתב כי ריבוי הדרישות הבירוקרטיות מסרבל את תהליך מתן השירות, כרוך בעלויות של זמן וכסף ואף מונע מיצוי זכויות בשל הקושי להשלימו. כן מצוין בדוח כי ההתפתחות הטכנולוגית בעולם הובילה לגידול בהיקף הצריכה של שירותים דיגיטליים על ידי אזרחים ועסקים ויצרה הזדמנות לשיפור תהליכי השירות שמעניקים משרדי הממשלה לציבור ולהפחתת הנטל הבירוקרטי המוטל עליו.

הטיפול בממשקים להעברת המידע בין גופים חיצוניים ובין אגף השיקום

תוכנית העבודה למימוש רפורמת "נפש אחת" כללה בין היתר הפעלה של ממשקים להעברת מידע בין גופים חיצוניים לבין אגף השיקום. זאת כדי לשפר את תשתית המידע הקיים בידי האגף באופן שהוא יוכל לשפר את השירות הניתן לזכאים ולהעניק להם הטבות או תשלומים באופן אוטומטי (להלן - הטבות ב"דחיפה"¹⁰¹).

האגף קבע שיש צורך להסדיר ממשקים להעברת מידע מהגופים הבאים: משרד הבריאות (לרבות המכון הרפואי לבטיחות בדרכים, להלן - מרב"ד), רשות המיסים, רשות האוכלוסין, המוסד לביטוח לאומי (להלן - בטל"א) ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים.

להלן שלבי העבודה במשהב"ט להפעלת הממשקים: (א) כתיבת אפיון לקליטת הממשק במערכות אגף השיקום; (ב) פיתוח של היכולת לקליטת הנתונים וביצוע בדיקות; (ג) כתיבת אפיון מתקדם של השינויים הנדרשים במערכות האגף לצורך מתן הטבות ב"דחיפה"; (ד) פיתוח הממשק, בדיקתו והפעלתו.

בדיון בראשות מנכ"ל משהב"ט בנושא מערכת מידע לאגף השיקום מספטמבר 2022 צוין כי נדרש היה להדק את הקשר עם רשות התקשוב הממשלתי ולהצטרף לאתר המאגד את השירותים הממשלתיים לאזרח ושיתוף המידע למשרדי הממשלה¹⁰² כנגזרת מהחלטת הממשלה מ-2016 (בנושא שיפור העברת המידע הממשלתי). להלן סטטוס הטיפול של אגף השיקום בממשקים עם הגופים השונים, נכון לתחילת יוני 2023:

הממשק להעברת מידע מרשות המיסים: לאגף נדרשים נתונים על אודות הכנסה מעבודה (שכיר או עצמאי) של נכי צה"ל כדי שיוכל להכריע מי זכאי למענק השתתפות בתשלום מס הכנסה לנכים¹⁰³. בסוף שנת 2022 העבירה רשות המיסים לאגף השיקום את הנתונים הנדרשים באמצעות קובץ מידע על גבי אמצעי לאחסון נתונים פיזי, והמענק שולם לזכאים ב"דחיפה" בחודשים ינואר ופברואר 2023. נכון לאפריל 2023, הסתיימה קליטת נתוני רשות המיסים במערכות אגף השיקום באמצעות ממשק¹⁰⁴, והפיתוח הנדרש במערכות אגף השיקום לצורך

100 מבקר המדינה, **דוח שנתי 72 א - חלק ראשון** (2021), "מדיניות פעם אחת" לשיפור השירות הדיגיטלי לציבור", עמ' 785-727.

101 הטבה או תשלום שנתיים אוטומטית בלי שהזכאי נדרש להמציא אישורים לשם קבלתם.

102 אתר Gov.il.

103 על פי ההגדרה בהוראת האגף בנושא, נכי צה"ל זכאים למענק השתתפות בתשלום מס הכנסה אחת לשנה (גובה המענק נקבע על פי דרגת הנכות). ההטבה ניתנת לנכים שאינם פטורים מתשלום מס על פי פקודת מס הכנסה.

104 בכל מקום שבו יוזכר ממשק בדוח זה, הכוונה היא לממשק להעברת נתונים בין המערכות של אגף השיקום למערכות של משרדים ממשלתיים אחרים.



מתן ההטבות ב"דחיפה" נמצא בעיצומו. נציגי אגף השיקום מסרו כי היעד הוא שבדצמבר 2023 הממשק יפעל במלואו (הפעלת הממשק נדרשת בכל סוף שנה).

הממשק להעברת מידע מרשות האוכלוסין: ברשות האוכלוסין קיימים נתונים כגון שינוי מצב משפחתי (נישואין), הולדת ילד וכתובת שאגף השיקום יכול להיעזר בהם לצורך מתן הטבות שונות. כמו כן, לאגף השיקום נדרשים נתונים אישיים של המגישים בקשה להכרה כנכי צה"ל לצורך סינכרון הנתונים במערכת המידע של האגף עם מרשם האוכלוסין בעת פתיחת התיק. על פי נציגי אגף השיקום, נכון למרץ 2023, הנתונים הנדרשים הועברו מרשות האוכלוסין ובוצע טיוב נתונים, אולם השלבים הבאים של פיתוח קליטת הנתונים ושל הממשק טרם הסתיימו. כשיסתיימו שלב קליטת הנתונים מרשות האוכלוסין, יפיץ אגף התקשוב של משהב"ט לויז לפיתוח האמור.

בתגובתו מאוקטובר 2023 על ממצאי הביקורת ציין אגף השיקום כי באוקטובר 2023 יעלה מסך חדש במערכת המחשוב שלו הכולל את נתוני מרשם התושבים, כך שניתן יהיה לצמצם באופן ניכר את היקף המסמכים הנדרשים מהזכאים. במקביל האגף פועל להמשך פיתוח מנגנון למימוש הטבות ב"דחיפה" על בסיס המידע מרשות האוכלוסין. בתגובתו מאוקטובר 2023 ציין אגף התקשוב כי עדכון הפרטים האישיים במערכת המחשוב של האגף בעקבות הממשק יועבר לבדיקות לקוח בנובמבר 2023.

הממשק להעברת מידע מבטל"א: הממשק נמצא בשלבי אפיון ראשוניים של קליטת הנתונים ושל השינויים הנדרשים במערכות האגף לצורך מתן ההטבות ב"דחיפה". פיתוח קליטת הנתונים והממשק המלא, לרבות בדיקות ועלייה לאוויר, לא הסתיימו. עד להפעלתו המלאה של הממשק, בוצע חיבור של מחוזות אגף השיקום (נוסף על החיבור למטה האגף) למערכת שאילתות של בטל"א - מערכת קש"ב (קשר ובירורים) - שניתן לקבל ממנה נתונים. עם זאת, החסרונות העיקריים במערכת זו לעומת הממשק המלא עם בטל"א הם שהשאלתה היא ספציפית לאדם מסוים ואינה נותנת מענה לכלל האוכלוסייה הרלוונטית, וכן שיש להטמיע את המידע המתקבל במערכות אגף השיקום, שכן הוא אינו מסתנכרן באופן אוטומטי וקבוע עם המידע הקיים בהן. מכאן שלא ניתן לספק הטבות ב"דחיפה" באמצעות מערכת קש"ב. להלן בלוח 5 המידע הנדרש מבטל"א, האוכלוסייה הרלוונטית באגף השיקום והנימוק לקבלת המידע:



לוח 5: המידע הנדרש מבטל"א

המידע הנדרש	האוכלוסייה הרלוונטית באגף השיקום	הנימוק לקבלת המידע
נתונים של הכרה בבטל"א - האם המבקש הכרה מאגף השיקום מוכר גם בבטל"א ועל מה הוא מוכר	תובעים להכרה כנכי צה"ל	קביעת זכאות
דוח מעסיקים	מקבלי תגמולי מחיה	מתן תגמולי מחיה כגון תט"ר* או חפ"ר**, ולמניעת תשלומי יתר
נתונים של מקבלי קצבאות מבטל"א	מקבלי תגמולי מחיה	לשם מתן תגמולי מחיה כגון תט"ר* או חפ"ר**, וכדי לקבוע אם קיימת זכאות לתשלום עבור ביטוח בריאות
סטטוס תעסוקה	זכאים עד גיל פרישה	לשם פנייה יזומה לסיוע במציאת תעסוקה או קבלת תגמול מחיה; למועסקים - הפחתת תגמולי מחיה
נתונים של מקבלי תשלום עבור ניידות רכב והחזר נסיעות מבטל"א	מקבלי אחזקה וניידות או דמי נסיעה	מניעת תשלומי יתר (בנוגע למי שמקבלים תשלום אחזקה וניידות גם מבטל"א)

* תט"ר - תגמול טיפול רפואי. זהו למעשה תגמול ימי מחלה המשולם עבור חופשת מחלה זמנית בשל טיפולים או בדיקות הנובעים מהפגיעה שהוכרה.

** חפ"ר - תגמול חוסר פרנסה. נכה צה"ל שאינו משתכר ונחשב לנכה לא-משוקם זכאי לקבל על פי הוראת אגף השיקום תגמול חוסר פרנסה, הנקבע על פי המצב המשפחתי וגובה אחוזי הנכות.

בתגובתו מאוקטובר 2023 על ממצאי הביקורת ציין אגף השיקום כי שלב האפיון הראשוני של הממשק הסתיים, והוא העביר קבצים ראשוניים לבדיקת בטל"א. עם השלמת שלב זה ניתן יהיה להתקדם לשלב האפיון המתקדם ולשלב הפיתוח.

הממשק להעברת מידע ממשד הבריאות: פרויקט שיתוף המידע "איתן"¹⁰⁵ מאפשר לארגוני בריאות לקבל מידע רפואי על המטופל (לרבות אבחנות, תרופות, רגישויות, תוצאות בדיקות דימות) בעת מתן הטיפול. המידע מגיע מארגוני הבריאות השותפים ברשת המידע, ובכך מאפשר להבטיח את רצף הטיפול, לצמצם טעויות באבחון, לחסוך בבדיקות חוזרות ולקבל החלטות רפואיות טובות בזמן קצר. נוסף על כך, המידע מאפשר בין היתר לשפר את איכות הטיפול, לשפר את התיאום בין הגורמים המטפלים ולצמצם טעויות במצבי חירום.

בדוח מבקר המדינה בנושא השירותים הרפואיים לנכי צה"ל משנת 2019¹⁰⁶ צוין כי המידע הרפואי העומד לרשות אגף השיקום הסתכם לרוב במידע על נכותם המוכרת של נכי צה"ל, ולפיכך בידי הרופאים המחוזיים באגף, האחראיים על פי החוק לטיפול הרפואי בנכי צה"ל, אין על פי רוב

105 פלטפורמה לאומית מאובטחת לשיתוף ולניהול של מידע בין קופות החולים ובתי החולים. הפלטפורמה הוקמה במסגרת הפרויקט הלאומי לשיתוף מידע, שנועד לשפר את איכות הטיפול הרפואי ולאפשר רצף טיפולי בין גורמי הטיפול השונים באמצעות קישור המידע הרפואי בין בתי החולים וקופות החולים.

106 מבקר המדינה, **דוח שנתי 69 (2019)**, "השירותים הרפואיים לנכי צה"ל", עמ' 2229.



תמונת מצב מקיפה של כלל הטיפולים והתרופות שמקבלים נכי צה"ל הן בקופות החולים והן באגף השיקום. זאת אף שהדבר עלול לסכן את בריאותם של נכי צה"ל, בין היתר משום שהם עלולים ליטול תרופות שהתגובות ביניהן זיקו להם¹⁰⁷.

בביקורת המעקב שביצע משרד מבקר המדינה בנושא זה בשנת 2021¹⁰⁸ נמצא כי בינואר 2020 הציגו נציגי אגף השיקום את הסיבות לצורך בחיבור של האגף למערכת "איתן", ואולם עד מועד סיום ביקורת המעקב, יולי 2021, טרם הושלם חיבור מקוון של אגף השיקום למערכת.

באפריל 2023, במסגרת הביקורת הנוכחית, מסרו נציגי אגף השיקום למשרד מבקר המדינה כי הייתה הסכמה על העברת מידע דו-כיוונית בין משרד הבריאות לבין אגף השיקום, אולם משרד הבריאות סירב לאשר העברת מידע רפואי ישירות למערכות אגף השיקום, ודרש שהמידע יועבר למערכת נפרדת שתוקם באגף השיקום לשם כך ושתקיים ממשק עם מערכת "איתן" ותאפשר צפייה בלבד. על פי הערכה של אגף התקשוב במשהב"ט מפברואר 2023, פיתוח המערכת העצמאית שתוכל להתממשק עם מערכת "איתן" יארך כשנתיים. בסיכום דיון בנושא הממשקים החיצוניים בראשות ראש אגף השיקום מיוני 2023 צוין כי בשיחה עם משרד הבריאות עלה כי מלבד הקמת תשתית למערכת נדרש גם לבנות תיק רפואי מלא של הזכאים, וכי החלה עבודה עם יועץ שסייע לקדם את הנושא.

בתגובתו מאוקטובר 2023 על ממצאי הביקורת ציין אגף השיקום כי בימים אלה האגף בוחן את הדרכים לגיוס אנשי מקצוע ייחודיים הבקאים הן בעולם הטכנולוגי והן בעולמות הרפואה, לצורך אפיון והקמה של מערכת עצמאית שתוכל להתממשק עם מערכת "איתן".

הממשק להעברת מידע ממשרד התחבורה: לאגף נדרשים נתונים ממשרד התחבורה לגבי כלי רכב רפואיים¹⁰⁹ לצורך מתן הטבות הרלוונטיות לבעלי רכב רפואי והפסקת תשלום ביטוח רכב עבור כלי רכב שנמכרו, נגנבו או נגרטו. הוועדה להעברת מידע ממשרד התחבורה אישרה את העברת הנתונים שאגף השיקום דרש בינואר 2023, ואולם האגף נמצא מאז בתהליך של חשיבה נוספת בנוגע לריכוז נתונים נוספים שיהיה מעוניין לקבל ממשרד התחבורה.

בתגובתו מאוקטובר 2023 על ממצאי הביקורת ציין אגף השיקום כי בימים אלה הוא נמצא בשלב מתקדם של ניסוח אפיון הממשק מול משרד התחבורה ולאחריו יקודם הפיתוח.

הממשק להעברת מידע מהמרב"ד: לאגף השיקום נדרשים נתונים הנוגעים להתאמת כלי רכב למגבלות ולכשירות הנכים. הטיפול בממשק זה נמצא בשלב של שיח ראשוני בין אגף השיקום למרב"ד.

107 נטילה של כמה תרופות בעת ובעונה אחת עלולה לגרום להיווצרות מצבים לא רצויים, כגון ביטול השפעה של אחת התרופות או הגברת הריכוז של אחת מהן בגוף, באופן שעלול לגרום לרעילות או להגברת תופעות הלוואי של התרופה.

108 מבקר המדינה, **דוח שנתי 72 (2021)**, "היבטים מינהליים בעבודת הוועדות הרפואיות לקביעת זכויותיהם של נכי צה"ל והשירותים הרפואיים שניתנים להם - ביקורת מעקב", עמ' 141.

109 כלי רכב אישיים המשמשים את נכי צה"ל הזכאים לכך בהתניידות בחיי היום-יום, והמותאמים למצבם הרפואי.



להלן בלוח 6 סיכום סטטוס הטיפול בממשקים להעברת מידע בין אגף השיקום לגורמים החיצוניים¹¹⁰, נכון לתחילת יוני 2023:

לוח 6: סטטוס הטיפול בממשקים להעברת מידע בין אגף השיקום לגורמים חיצוניים

פיתוח הממשק, בדיקתו והפעלתו	כתיבת אפיון מתקדם	פיתוח יכולת לקליטת הנתונים ובדיקות	כתיבת אפיון לקליטת הממשק	הגוף החיצוני	הצורך
				רשות המיסים	מתן מענק מס הכנסה
				רשות האוכלוסין	מתן הטבות שונות באופן אוטומטי
				בט"א	מתן הטבות באופן אוטומטי ומניעת תשלומי חסר או יתר
				משרד הבריאות	מידע רפואי
				משרד התחבורה	מתן הטבות רכב ומניעת תשלומים מיותרים
				מרב"ד	התאמת כלי רכב למגבלות

מקרא: - בוצע; - בתהליך; - טרם החל. על פי מסמכי אגף השיקום, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי משהב"ט לא השלים את ההפעלה של הממשקים עם הגורמים החיצוניים הנדרשים לצורך מתן שירות ב"דחיפה", כלומר לצורך מתן הטבות לנכי צה"ל באופן אוטומטי - משרד הבריאות (לרבות מרב"ד), רשות המיסים, רשות האוכלוסין, בטל"א ומשרד התחבורה. עוד עולה מהלוח כי מלבד הממשק עם רשות המיסים והממשק עם רשות האוכלוסין שהם בשלבי עבודה מתקדמים יותר, הממשקים עם שאר הגופים החיצוניים נמצאים בשלבי עבודה ראשוניים¹¹¹.

110 כל הממשקים עברו אישור של ועדה לשיתוף מידע בגופים החיצוניים מלבד הממשקים מול המרב"ד. הלוח מציג את הסטטוס לאחר שלב זה.

111 יצוין כי אגף השיקום קיבל את נתוני רשות המיסים לשנת 2022 באמצעות קובץ ועל בסיס נתונים אלה האגף העביר לזכאים את מענק מס הכנסה בתחילת 2023; והחיבור למערכת שאילתות של בטל"א (קש"ב) הורחב למחוזות האגף (נוסף על המטה).



עלה כי משהב"ט לא עמד ביעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה משנת 2016, ולפיה החל בשנים 2021 ו-2022, בהתאמה, משרד ממשלתי לא יבקש מהציבור אישור שהנפיק משרד ממשלתי אחר או מידע על אודותיו הקיים בידי משרד ממשלתי אחר. כמו כן, הוא לא סיים לאפיין ולפתח את המערכות הנדרשות ואת השינויים הנדרשים במערכות אגף השיקום. כתוצאה מכך, האגף אינו יכול להעניק לזכאים הטבות או תשלומים ב"דחיפה" והדבר גם מאלץ אותם להמציא בכל פעם את כל המסמכים הנדרשים לשם קבלת ההטבות.

מומלץ כי אגף השיקום ואגף התקשוב במשהב"ט ישלימו את הפעולות הנדרשות להפעלת הממשקים עם הגורמים החיצוניים כדי לתת הטבות או תשלומים לנכי צה"ל "בדחיפה", מבלי לבקש אישורים או מידע מנכי צה"ל וכדי לעמוד ביעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה משנת 2016. זאת כדי לתת מענה מהיר לנכי צה"ל ולהפחית את הנטל הבירוקרטי שעליהם.

הגדלת מצבת כוח האדם באגף השיקום

בהחלטת הממשלה ממאי 2021 נקבע כי יש לבצע עבודת מטה ולהגדיר את תוספת כוח האדם הנדרשת לצורך מילוי משימותיהם של משהב"ט וצה"ל בתחום שיקומם של נכי צה"ל ומערכת הביטחון.

בהתאם ללוח הזמנים המתוכנן, אישרה באוגוסט 2021 נציבות שירות המדינה את הפעימה הראשונה לתוספת 60 תקני כוח אדם¹¹² (להלן - תקנים) לאגף השיקום. הפעימה הראשונה כללה 10 תקנים שיוקצו לאגף השיקום באמצעות העברת תקנים מאגפים אחרים במשהב"ט ו-50 תקנים נוספים שיוקצו על ידי משרד האוצר. מתוך 60 התקנים שאושרו, כ-10 תקנים (כ-17%) יועדו למשרות במטה אגף השיקום - מחציתם ליחידת ההכרה, וכ-50 התקנים האחרים יועדו למשרות שונות במחוזות האגף כגון עובדי שיקום ורווחה ועובדים לתחום השירותים הרפואיים. באוגוסט 2022 אישר משרד האוצר מסגרת תקציבית לתוספת 35 תקנים לאגף במסגרת הפעימה השנייה. במסגרת פעימה זו יועדו 11 תקנים למטה אגף השיקום, מתוכם שבעה תקנים למשרות בכירות כגון סגן בכיר לראש האגף לשירות וסגן בכיר לראש האגף לתהליכי הכרה ושיקום. 24 תקנים נוספים יועדו למחוזות.

ביולי 2023 מסר נציב שירות המדינה למשרד מבקר המדינה כי 9 משרות מתוך 11 המשרות למטה האגף אושרו ושתי המשרות הנותרות נמצאות בשלבי אישור. כן מסר בנוגע ל-24 המשרות למחוזות האגף, שהתקיימו פגישות עבודה רבות בין אגף השיקום, יחידת התקינה של משהב"ט ונציבות שירות המדינה במטרה להגדיר את המבנה הארגוני הנכון, ובסוף יוני 2023 אישרה נציבות שירות המדינה את המבנה הארגוני הסופי.

112 תקן כוח האדם מבטא את מספר המשרות לפי תחומים, את הדרגות הצמודות אליהן ואת המדרג הניהולי.



בביקורת עלה כי נכון למאי 2023, אוישו 63 תקנים מתוך 95 שאושרו (66%). 32 תקנים לא אוישו: שלושה מתוך 60 התקנים שנוספו לאגף השיקום במסגרת הפעימה הראשונה (5%), וכי במסגרת הפעימה השנייה 83% מהתקנים לא אוישו: מהם 7 משרות לתפקידים בכירים מתוך 11 התקנים שהוקצו למטה אגף השיקום ו-22 משרות מתוך 24 התקנים שהוקצו למחוזות. אי-איש התקנים עלול לפגוע ביכולתו של אגף השיקום למלא את משימותיו בטיפול בכני צה"ל, בשיקום ובשירות הניתן להם.

מומלץ כי משהב"ט יפעל לאייש את תקינת כוח האדם בהתאם למבנה הארגוני הסופי של מחוזות האגף, כפי שאישרה נציבות שירות המדינה ביוני 2023, כדי להגדיל את מספר נותני השירות ולהעניק שירות טוב יותר לציבור הנכים המטופלים על ידי אגף השיקום.

יצוין כי בתקופה שבין מאי 2021 למאי 2023 גייס האגף כ-90 עובדים חדשים - 21 עובדים נקלטו במסגרת הליך של מכרז פומבי, והם איישו תקנים שנוספו במסגרת הפעימה הראשונה, ויתר העובדים החדשים איישו משרות פנויות אחרות באגף השיקום¹¹³.

בתגובתו מאוקטובר 2023 על ממצאי הביקורת ציין אגף התכנון במשהב"ט כי נכון לאוקטובר 2023 הוקמו¹¹⁴ 89 מתוך 95 התקנים שאושרו לאגף השיקום (94%). עוד ציין כי בהמשך לעבודת מטה נרחבת שהסתיימה בימים אלה, יוקמו ארבע משרות לעובדים סוציאליים במחוזות. כמו כן, שתי משרות במטה האגף טרם הוקמו לאור החלטה לעדכון של דרישות הסף בתיאורי התפקיד למשרות אלה.

שביעות הרצון מהשירות שמעניק אגף השיקום לכני צה"ל

שביעות הרצון על פי סקרי היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור: היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור ברשות התקשוב הממשלתי (להלן - היחידה לשיפור השירות הממשלתי) פועלת להעלאת איכות השירות הניתן לציבור ומקדמת את תפיסת השירות של "האזרח במרכז" בממשלה. אחת ממשימות הליבה של היחידה במסגרת המהלך לשיפור השירות הממשלתי היא מדידת איכות השירות הממשלתי לציבור ופרסום דוח בנושא. מערך מדידת איכות השירות הממשלתי פועל זה עשר שנים, והמדידה מתקיימת ב-23 משרדי הממשלה ויחידות הסמך שהם נותני השירות הגדולים בממשלה. המדידה מתבצעת באמצעות תשאול (פרונטלי, טלפוני ודיגיטלי בקרב לקוחות מוקדי השירות של היחידות הנמדדות) ותצפיות על תנאי השירות במרכזי השירות הפרונטליים של היחידות הנמדדות.

מדוחות של היחידה לשיפור השירות עולה שהמשיבים אינם מרוצים כאשר השירות אינו קל ופשוט. עוד עולה כי הגורמים לחוסר שביעות הרצון בקרב מקבלי השירות מצויים בתהליך קבלת השירות: במענה חסר או לקוי וכן בטיפול ארוך ובסחבת (בירוקרטיה) המעכבים את גמר הטיפול בפנייה. נוסף על כך, גם להרגשה של הפונים ש"אין עם מי לדבר" משקל רב בתחושת חוסר

113 כמחציתן משרות קיימות שהתפנו עקב מעבר עובדים בתוך אגף השיקום לאיש תקנים חדשים שנוספו בפעימה הראשונה והאחרות משרות קיימות שהתפנו עקב תחלופת עובדים שוטפת כתוצאה מפרישה או עזיבה מרצון.

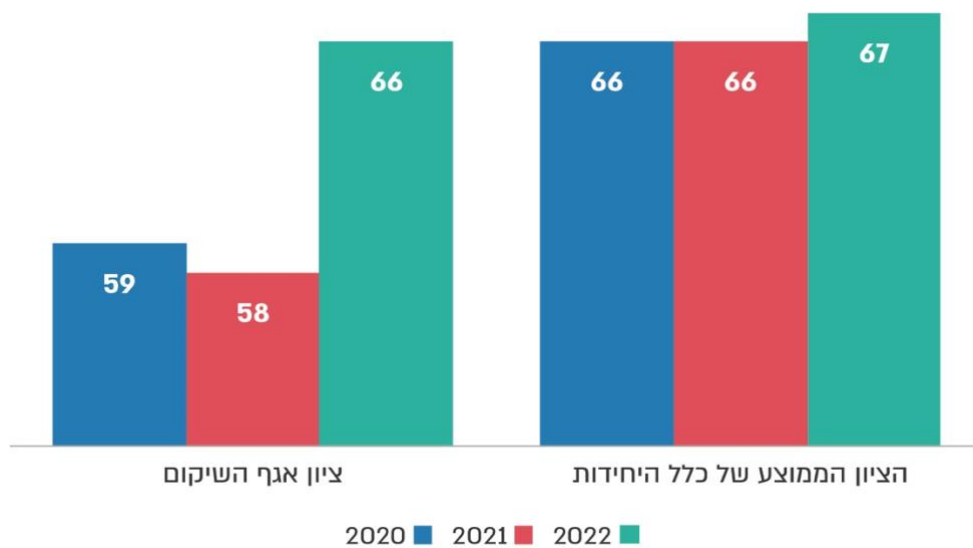
114 הכוונה לפעילות פנימית של משהב"ט לאחר שנציבות שירות המדינה אישרה את התקנים, הכוללת בין היתר את עדכון ספר התקן של המשרד.



שביעות הרצון, בין היתר ציינו המשיבים זמן המתנה ארוך לשירות, קושי לקבל מענה טלפוני אנושי ויחס לא טוב מצד נותני השירות.

להלן בתרשימים 22-24 נתוני שביעות הרצון¹¹⁵, על פי דוחות היחידה לשיפור השירות הממשלתי:

תרשים 22: רמת שביעות הרצון הכללית מאיכות השירות באגף השיקום בהשוואה לרמת שביעות הרצון הכללית הממוצעת בכלל היחידות בשירות הממשלתי, 2020 - 2022, מתוך ציון מקסימלי של 100



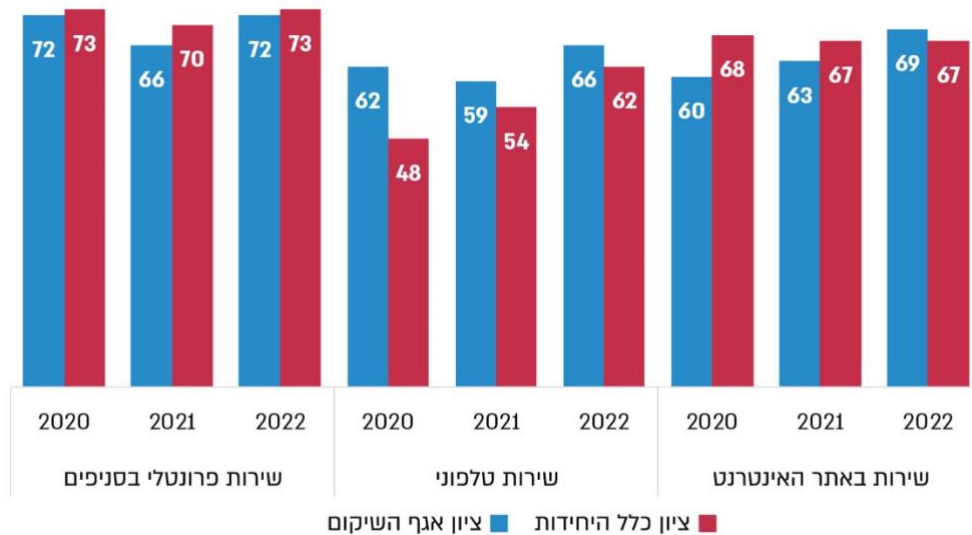
על פי נתוני היחידה לשיפור השירות הממשלתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב שבשנת 2022 שביעות הרצון הכללית מהשירות של אגף השיקום עלתה בכ-12% - 14% בשנים 2020 ו-2021, ואילו הציון הממוצע של כלל היחידות בשירות הממשלתי עלה בכאחוז וחצי בלבד. הדבר הביא לכך שהפער בין ציוני אגף השיקום לציון הממוצע של כלל היחידות הצטמצם מכ-12% - 14% בשנים 2020 ו-2021, לכאחוז וחצי בלבד בשנת 2022.

115 שביעות הרצון מבוטאת באמצעות ציון ממוצע בסולם שבין 0 ל-100, לאחר המרה מסולם של 1 - 5.



תרשים 23: שביעות הרצון מאופנים שונים של קבלת השירות מאגף השיקום בהשוואה לשביעות הרצון הממוצעת בכלל היחידות בשירות הממשלתי, 2022 - 2020



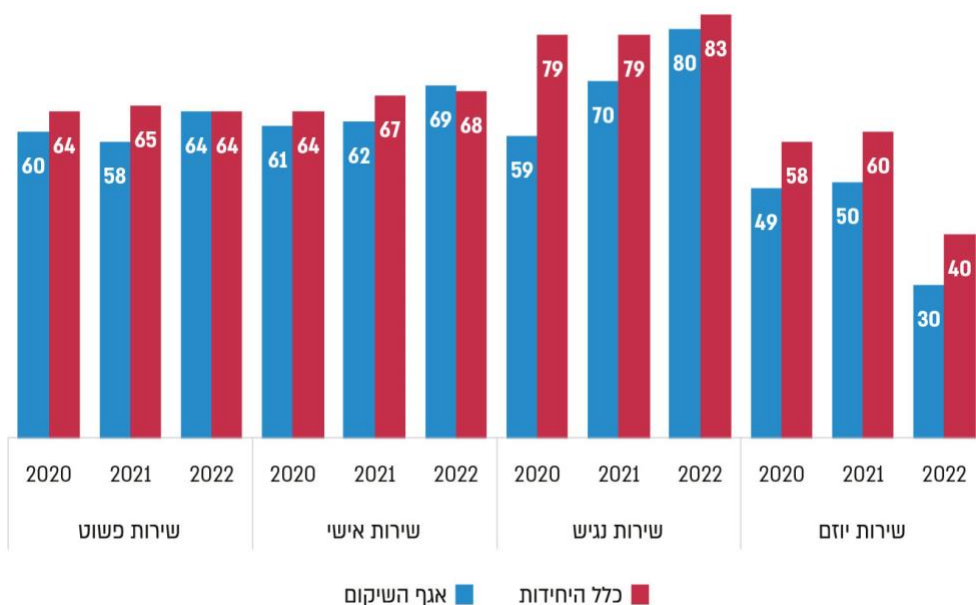
על פי נתוני היחידה לשיפור השירות הממשלתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2020 - 2022 שביעות הרצון מהשירות הפרונטלי של אגף השיקום ומאתר האינטרנט נמוכה משל כלל היחידות (ציוני אגף השיקום נעים בין 66 ל-72 ובין 60 ל-69 בנוגע לשירות הפרונטלי ולאתר האינטרנט בהתאמה, ואילו ציוני כלל היחידות נעים בין 70 ל-73 ובין 67 ל-68, בהתאמה). עוד עולה כי בשנים 2020 - 2022 שביעות הרצון מהשירות הטלפוני של אגף השיקום גבוהה משביעות הרצון של כלל היחידות בשירות הממשלתי (ציוני אגף השיקום נעים בין 59 ל-66, ואילו ציוני כלל היחידות נעים בין 48 ל-62). עם זאת, בין השנים 2020 ל-2022 חלה עלייה בשביעות הרצון מהשירות הטלפוני ומאתר האינטרנט של אגף השיקום (עלייה מציון 62 ל-66 ומ-60 ל-69, בהתאמה), ובשנת 2022 שביעות הרצון מאתר האינטרנט של אגף השיקום היה אף גבוה משל כלל היחידות - 69 לעומת 67.



החל בשנת 2020 היחידה לשיפור השירות הממשלתי בוחנת את איכות השירות הממשלתי לאורם של ארבעה ערכי שירות מנחים: שירות פשוט¹¹⁶, שירות נגיש¹¹⁷, שירות אישי¹¹⁸ ושירות יוזם¹¹⁹.

תרשים 24: שביעות הרצון מאגף השיקום בהשוואה לשביעות הרצון הממוצעת מכלל היחידות על פי ארבעת ערכי השירות המנחים, 2020 - 2022



על פי נתוני היחידה לשיפור השירות הממשלתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שבשנים 2020 - 2022 חלה עלייה בשביעות הרצון מאגף השיקום בשלושה מתוך ארבעה ערכי השירות (שירות פשוט, שירות אישי ושירות נגיש). עם זאת, בשנת 2022 חלה ירידה של כ-40% בערך שירות יוזם בהשוואה לשנת 2020. עוד עולה כי ציוני שביעות הרצון בערכי השירות הנגיש והשירות היוזם של אגף השיקום נמוכים משמעותית מהציונים הממוצעים של כלל היחידות (59 - 80 לעומת 79 - 83 ו-30 - 49 לעומת 40 - 60, בהתאמה).

116 תהליך ברור וקל להבנה, בהירות ונגישות המידע באתר, זמן ההמתנה במענה טלפוני/בסניף, זמן הטיפול הכולל בפנייה.

117 נגישות תחבורתית, נגישות לאנשים עם מוגבלות, צפיפות בסניפים, נראות הסניפים.

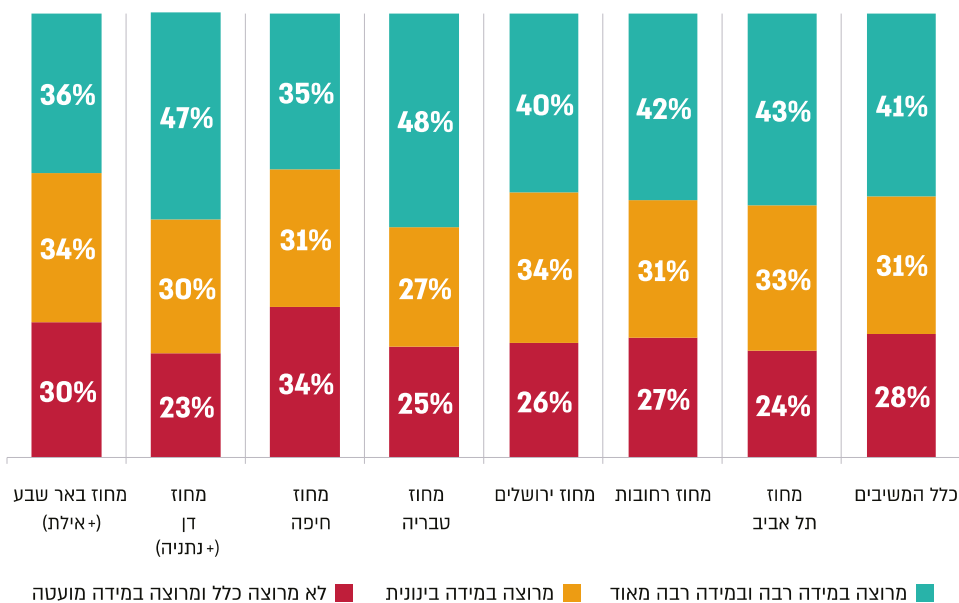
118 הרגשה שיש עם מי לדבר, אמפתיה של הנציגים, הרגשה שהאתר בנוי באופן שמבין את צורכי הפונה ומנסה לסייע לו.

119 יוזמה במתן הסברים ועדכונים על הטיפול בפנייה, יוזמה בהצגת הזכויות המגיעות לפונה.



שביעות הרצון מאגף השיקום על פי השאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה: בשאלון שערך משרד מבקר המדינה נבחנה שביעות הרצון מהיחס ומהשירות שמעניק אגף השיקום. להלן בתרשימים 25 ו-26 שיעורי שביעות הרצון מהיחס ומהשירות של אגף השיקום וכן הציון הממוצע של שביעות הרצון בקרב כלל המשיבים ובחלוקה שלהם על פי מחוזות:

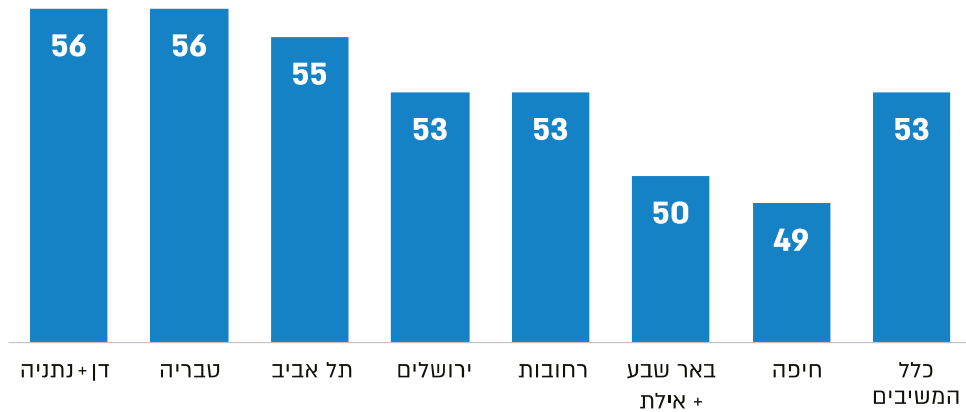
תרשים 25: שביעות הרצון מהיחס ומהשירות של אגף השיקום בקרב כלל המשיבים ובחלוקתם למחוזות



על פי התשובות לשאלון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 26: ציון שביעות הרצון הממוצע¹²⁰ של המשיבים מהיחס ומהשירות שהם מקבלים מאגף השיקום בקרב כלל המשיבים ובחלוקתם למחוזות



על פי התשובות לשאלון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

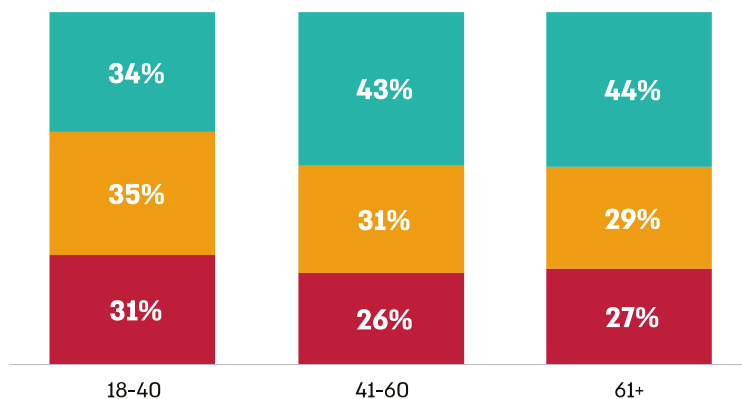
על פי תרשימים 25 ו-26, הציון הממוצע של שביעות הרצון של כלל המשיבים מהיחס ומהשירות שהם מקבלים מאגף השיקום, על פי השאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה הוא נמוך ועומד על 53. 28% מהמשיבים השיבו שאינם מרוצים כלל או מרוצים במידה מועטה. השיעור הגבוה ביותר של המשיבים שהשיבו שאינם מרוצים כלל או מרוצים במידה מועטה הוא במחוז חיפה ובמחוז באר שבע (לרבות שלוחת אילת), והדבר מקבל ביטוי בציון הנמוך ביותר של ממוצע שביעות הרצון (49 ו-50 בהתאמה). במחוזות דן וטבריה, השיעור הגבוה ביותר של משיבים שהשיבו כי הם מרוצים במידה רבה או במידה רבה מאוד, וגם הציון הממוצע של שביעות הרצון הוא הגבוה ביותר (56 בשני המחוזות).

להלן בתרשימים 27 ו-28 שיעורי שביעות הרצון מהיחס ומהשירות של אגף השיקום וכן הציון הממוצע של שביעות הרצון, על פי קבוצות גיל:

120 בתרשימים 26 ו-28, שביעות הרצון מבוטאת באמצעות ציון ממוצע בסולם שבין 0 ל-100, לאחר המרה מסולם של 5 - 1.



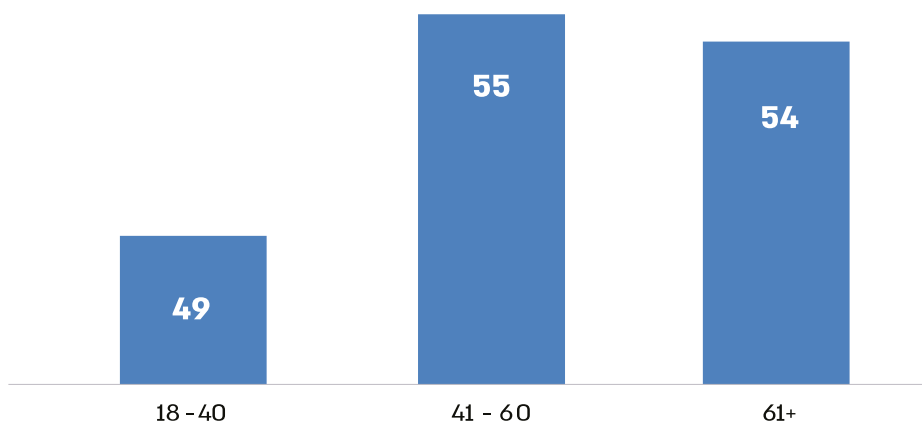
תרשים 27: שביעות הרצון של המשיבים מהיחס ומהשירות שהם מקבלים מאגף השיקום, על פי קבוצות גיל



■ מרוצה במידה רבה ובמידה רבה מאוד ■ מרוצה במידה בינונית ■ לא מרוצה כלל ומרוצה במידה מועטה

על פי התשובות לשאלון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 28: הציון הממוצע של שביעות הרצון של המשיבים מהיחס ומהשירות שהם מקבלים מאגף השיקום, על פי קבוצות גיל



על פי התשובות לשאלון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשימים 27 ו-28 עולה כי שביעות הרצון של בני 18 - 40 מהיחס ומהשירות שהם מקבלים מאגף השיקום נמוכה משל בני 41 - 60 ושל בני 61+, והציון הממוצע של שביעות הרצון הוא 49 לעומת 55 ו-54, בהתאמה: 34% מהמשיבים בקרב בני 18 - 40 מרוצים במידה רבה או במידה רבה מאוד, לעומת 43% ו-44% בקרב בני 41 - 60 ו-60+.



יוצא אפוא, על פי השאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה, שהציון הממוצע של שביעות הרצון מהיחס ומהשירות שמעניק האגף לנכי צה"ל הוא נמוך (53). עם זאת, מדוחות של היחידה לשיפור השירות עולה כי למעט בתחום שירות יזם, שבו קיימת מגמת ירידה בציוני אגף השיקום בשנת 2022 לעומת השנים 2021 ו-2020 (30 לעומת 50 ו-49, בהתאמה), ציוני שביעות הרצון מהאופנים השונים של קבלת השירות מהאגף ועל פי ערכי שירות שונים נמצאים במגמת עלייה, וציון שביעות הרצון הכללית מאיכות השירות של האגף מתקרר לציון הממוצע של כלל היחידות בשירות הממשלתי (66 לעומת 67).

לאיכות השירות שמעניק אגף השיקום לנכי צה"ל חשיבות רבה בשביעות רצונם ואף יותר מכך בתפיסתם את יחס המדינה לאלה שנפגעו בעת שירותם. מומלץ כי האגף יפעל להמשך המגמה, כפי שעלתה מהסקר של היחידה לשיפור השירות הממשלתי, וישתפר בכלל היבטי השירות, שיפור שיתבטא בעלייה בציוניו, הן בהשוואה לכלל היחידות בשירות הממשלתי והן בכלל, בדגש על מחוזות חיפה ובאר שבע ועל נכי צה"ל שגילם 18 - 40. כמו כן, מומלץ שהאגף יבצע סקרים עיתיים לבחינת שביעות רצונם של הזכאים מהשירותים השונים שמוענקים להם, יאתר נקודות חוזקה ונקודות חולשה, ובהתאם ישפר את אופן מתן השירותים ואת השירותים עצמם.



סיכום

באפריל 2021 הצית את עצמו איציק סעידיאן, נכה צה"ל, מול מטה אגף השיקום. בעקבות האירוע, החליטה הממשלה במאי 2021 על רפורמת "נפש אחת" - צעד שמטרתו להביא לשיפור משמעותי של הטיפול והשיקום הניתנים לנכי צה"ל ומערכת הביטחון, בדגש על מענה מידי לנפגעי פוסט-טראומה ובני משפחותיהם. באורח זה תממש המדינה את מחויבותה המוסרית כלפי נכי צה"ל וכוחות הביטחון.

תקציב הרפורמה לשנים 2021 - 2022 היה 1.5 מיליארד ש"ח (מתוכם 300 מיליון ש"ח עבור תקציב חד-פעמי), והביצוע התקציבי המצטבר בשנים אלה הסתכם בכ-443 מיליון ש"ח, שהם כ-38% מהתקציב השוטף של הרפורמה, ללא התקציב החד-פעמי. בעקבות הרפורמה אושרה לאגף תוספת של 95 תקנים, ונכון למאי 2023 כשליש מהם לא אוישו.

בביקורת עלה כי משהב"ט בהובלתו של אגף השיקום התגייס לעשייה והצליח לבצע שינויים רבים בתחומים שונים - חלקם עמדו בלוחות הזמנים שנקבעו וחלקם בוצעו בשלב מאוחר יותר. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולתו של האגף לטיפול בכ-10,000 תיקים ישנים של בקשות להכרה בנכות ולקבלת החלטה בעניינם, את השלמת הטיפול ברוב המכריע של המשימות בתחום המענה למתמודדים עם פוסט-טראומה ואת השיפורים והשדרוגים באתר האגף במרשתת לרבות באזור האישי ובמערכת התקשוב המרכזית של האגף. עם זאת, שיעורי המימוש בשנת 2022 של תקציבי הזכויות שנוספו בעקבות הרפורמה ושיעור הזכאים שמימשו את זכאותם היו נמוכים: מתוך תקציב של 177 מיליון ש"ח מומשו 49 מיליון ש"ח (כ-28%) ושיעור הזכאים שמימשו את זכאותם נעו בין 6% ל-19% בלבד.

בד בבד, בחלוף יותר משנתיים מאז יצאה לדרך רפורמת "נפש אחת", אגף השיקום לא השלים את כל מרכיבי הרפורמה. חלק מרכיבי הרפורמה שלא הושלמו, שמטרתם להביא לשיפור משמעותי בטיפול, בשיקום ובאיכות השירות הניתנים לנכי צה"ל, הם בתחומי ליבה, ובהם בין היתר מתן מענה מידי לצורכי הטיפול והשיקום של נכי צה"ל, בדגש על נפגעי פוסט-טראומה ובני משפחותיהם; עיגון בחקיקה של זכויות או הטבות; יצירת ממשקים להעברת מידע לגופים חיצוניים ולקבלת מידע מגופים חיצוניים; הקמת מערכת תקשוב חדשה נמצאת עדיין בשלבי בחינה; וגם ה"מהפכה הדיגיטלית", כפי שהגדיר אותה מנכ"ל משהב"ט דאז, שלה חשיבותה קריטית להצלחת הרפורמה כולה, לא הושלמה. אי יישום כלל מרכיבי הרפורמה עלול לפגוע במענה השלם הניתן לנכי צה"ל.

מתשובות המשיבים לשאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה עלה כי המודעות של נכי צה"ל לזכויותיהם ולהטבות שונות המגיעות להם על פי מצבם הרפואי היא נמוכה. שיעור גבוה (74% - 80%) של משיבים אינם מודעים לסל ההטבות האישי או מודעים רק לחלק ממנו, ושיעור דומה של משיבים (74% - 79%) אינם מודעים לסל ההטבות לבני המשפחה או לחלק ממנו. כמו כן, על פי תשובות המשיבים לשאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה, הציון הממוצע של שביעות הרצון של כלל המשיבים מהיחס ומהשירות שהם מקבלים מאגף השיקום הוא נמוך ועומד על 53 מתוך 100. 28% מהמשיבים השיבו שהם אינם מרוצים כלל או מרוצים במידה מועטה.



מלחמת "חרבות ברזל" החלה ביום שבת, 7.10.23, עת החל ירי רקטי כבד מרצועת עזה לעבר ישראל. בו-זמנית חדרו אלפי מחבלים מרצועת עזה לתוך שטח ישראל, רובם מארגון חמאס, לרבות ליישובי עוטף עזה, וביצעו מסע הרג של כ-1,200 אנשים, בהם אזרחים, חיילים ואנשי כוחות הביטחון וההצלה, וכן חטפו יותר מ-240 אנשים, בהם חיילים, אזרחים ישראלים וזרים. מאז החלה הלחימה נפגעו אלפי אזרחים, חיילים ואנשי כוחות הביטחון וההצלה. יצוין כי נכון לסוף נובמבר 2023 טיפל אגף השיקום בכ-2,150 בקשות להכרה בנכות בעקבות המלחמה ואף הכיר בהליך מקוצר בכ-2,000 בקשות. במועד השלמת כתיבת דוח ביקורת זה טרם הסתיימה המלחמה, ולפיכך טרם התברר המספר הסופי של הנפגעים.

הליקויים והפערים המפורטים בדוח זה, שכאמור נכונים לעיתוי שלפני פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", ממחישים בצורה חדה את חשיבות הביקורת ונותנים משנה תוקף לחשיבות השלמת יישומה של רפורמת "נפש אחת" בכלל ובעת הזו בפרט, נוכח הגידול באוכלוסיית נכי צה"ל וכוחות הביטחון.

על כן, מומלץ שאגף השיקום ומשהב"ט יבצעו פעולות יזומות להגדלת המודעות ולהנגשת המידע בקרב נכי צה"ל בנוגע לזכויות ולהטבות המגיעות להם ולהגדלת שיעור המיצוי של זכויות אלה, וכן יפעלו להאצת התהליכים בתחום עיגון ההטבות בחקיקה בשיתוף אנ"צ, וכן להשלמת המשימות בתחום מערכות התקשוב. זאת כדי לנצל באופן מיטבי את תוספות התקציב השנתיות שאושרו לאגף השיקום עבור רפורמת "נפש אחת", להביא לשיפור משמעותי של הטיפול והשיקום הניתנים לנכי צה"ל ולהעניק לנכי צה"ל שירות איכותי ומהיר יותר, בין היתר באמצעות מעבר לשירות דיגיטלי, ובכך להקל על נכי צה"ל במימוש זכויותיהם ועל עובדי האגף בטיפול בהם.