

הצעת החלטה לממשלה

רפורמה בתחום הטיפול בנכי צה"ל ומערכת הביטחון

מחליטים :

1. להסמיך את הצעת ראש הממשלה החליפי ושר הביטחון לקדם את הרפורמה "נפש אחת" שמטרתה להביא לשיפור משמעותי של הטיפול והשיקום הניתנים לנכי צה"ל ומערכת הביטחון, כמפורט בהחלטה זו.

2. להקצות למשרד הביטחון תקציב תוספתי שנתי, לבסיס תקציב הביטחון, של 350 מיליון ₪ לשנת התקציב 2021 ואילך לצורך מתן מענה מיידי לצורכי הטיפול והשיקום של נכי צה"ל ומערכת הביטחון, בדגש על נפגעי פוסט טראומה (PTSD) ובני משפחותיהם, וזאת בהתאם לסדרי עדיפות שיקבע מנכ"ל משרד הביטחון בשיתוף ובשקיפות עם ארגון נכי צה"ל, ובכלל זה: תוספת של 60 תקנים לאגף שיקום נכים במשרד הביטחון המיועדים בעיקרם לעובדים בתחומי השיקום, הטיפול הרפואי והרווחה, וזאת לטובת שיפור משמעותי של השירות לזכאים ובכלל זה קיצור משך הזמן לטיפול בבקשות להכרה לפי חוק הנכים; תוספת של 15 תקני קבע למחלקת נפגעים של צה"ל לצורך הקמת ענף טיפול בנכים; ותוספת של 3 תקני קבע ייעודיים ליחידה לתגובות קרב בחיל הרפואה של צה"ל לטובת שיפור המענה הטיפולי לנפגעי פוסט טראומה והגברת שיתוף הפעולה בין היחידה לבין אגף שיקום נכים.

3. להטיל על שר הביטחון לקדם בתוך שלושה חודשים את תיקוני החקיקה הנדרשים הנוגעים לסל הזכאויות הניתן לנכי צה"ל ומערכת הביטחון, ובכלל זה:

א. עיגון בחקיקה של הזכאויות הניתנות כיום מכוח הוראות פנימיות של משרד הביטחון ושינויים נוספים נדרשים כפי שיגובשו על ידי משרד הביטחון בשיתוף ארגון נכי צה"ל;

ב. קידום הוראת שעה לעניין שינוי מבחני ההכנסה כתנאי לקבלת תגמול נצרך מכוח סעיף 7 לחוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשי"ט-1959; במקביל המשך בחינה וקידום של הצעת חוק ממשלתית ליישום המודל שהציעה הועדה בראשות תא"ל (מיל') ראם עמינח שעיקרו קביעת תגמול חדש (במקום תגמולי המחייבה הקבועים הקיימים כיום בחוק הנכים) שיינתן לפי מידת הפגיעה בכושר העבודה עקב הנכות וללא תלות במבחני הכנסה או בשאלה האם הנכה עובד בפועל אם לאו;

- ג. הסדרת הזכאות לסיוע המשפטי באמצעות משרד המשפטים למבקשים שיבחרו בכך ומבלי שיידרשו לעמוד במבחני ההכנסה הקבועים בחוק הסיוע המשפטי, תשל"ב-1972; חקיקה זו תקודם בהסכמת שר המשפטים.
- ד. בחינת אופן מימונם של בתי הלוחם של ארגון נכי צה"ל, ומסגרות המבצעות פעילות דומה, לרבות באמצעות הסדרה בחקיקה.
- ה. קידום חקיקה, בתיאום עם שר האוצר, להפרדת תקציב אגף שיקום נכים מתקציב הביטחון כך שתקציב אגף השיקום יוגדר בסעיף תקציבי נפרד מתקציב הביטחון.
4. להטיל על שר הביטחון להביא לאישור הממשלה בתוך שלושה חודשים המלצות אופרטיביות למימוש יתר רכיבי הרפורמה, תוך פירוט המשאבים הנדרשים למימושם. במסגרת זאת יבחן שר הביטחון את הסוגיות שיפורטו להלן ויגיש המלצות בעניינן:
- א. קידום רפורמה סדורה אשר תוביל לשיפור מיידי באיכות השירות המוענק לנכי צה"ל ומערכת הביטחון על ידי אגף שיקום נכים, הן בהיבט של תודעת השירות, הן בהיבט של קיצור וייעול הליכים בירוקרטיים, בין היתר, באמצעות מעבר לשירות דיגיטאלי;
- ב. הקמת ועדה מקצועית בשיתוף עם ארגון נכי צה"ל לבחינת סל הזכאויות בתחום הרכב והניידות וזאת נוכח השינויים הטכנולוגיים והאחרים בשוק כלי הרכב;
- ג. סל הזכאויות הניתן כיום לנכים בתחום הדיור בשים לב לשינויים בשוק הנדל"ן ועליית מחירי הדיור;
- ד. הכרה במחלות שונות בהן לקו נפגעי פוסט טראומה בהתאם להמלצות פאנל מומחים בלתי תלוי שיבחן את הקשר הסיבתי הרפואי בין הפוסט טראומה לבין אותן מחלות;
- ה. "שער הכניסה" ותהליכי ההכרה בדגש על ייעול וקיצור הליכי הטיפול בבקשות להכרה של לוחמים ומי שנפצעו באירוע מבצעי או באימונים ללחימה, לרבות הסדרת ממשקי הפעולה מול צה"ל;
- ו. אופן פעולתן של הועדות הרפואיות הפועלות מכוח חוק הנכים והדרכים לשיפור הליכי עבודתן וייעולן;
- ז. הקמת נציבות תלונית נכי צה"ל ומערכת הביטחון כגוף בלתי תלוי במשרד הביטחון שיבחן את תלונית הנכים;

ח. הקמה של מועצה לאומית לפוסט טראומה שייעודה לערוך מחקרים בתחום ולקבוע את הקווים המנחים לטיפול בנפגעי פוסט טראומה בהתאם להתפתחויות המדעיות בתחום. נושא זה ייבחן בתיאום עם שר הבריאות.

ט. הקמת של יחידת מחקר באגף שיקום נכים לרבות פירוט סמכויותיה ותפקידיה, בדומה לאגף המחקר הפועל במסגרת המוסד לביטוח לאומי.

5. להטיל על משרד הביטחון, בשיתוף עם משרד האוצר ונציבות שירות המדינה, לבצע עבודת מטה לשם הגדרת תוספת תקנים הנדרשת למילוי משימותיהם של משרד הביטחון וצה"ל בתחום שיקומם של נכי צה"ל ומערכת הביטחון לטובת שיפור משמעותי של השירות הניתן לנכים, במתכונת יחס בין עובד לבין ציבור מטופלים ופונים הדומה לזה הקיים במוסד לביטוח לאומי ובגופים מקבילים אחרים, וזאת בנוסף לתוספת התקנים כאמור בסעיף 2 לעיל. המלצות עבודת המטה יובאו לאישור הממשלה בתוך שלושה חודשים.

6. לרשום את הודעת שר הביטחון ושר האוצר כי בשנת התקציב 2021 יתווסף, באופן חד פעמי, סכום של 30 מיליון ש"ח לתקציב התמיכות של משרד הביטחון עבור מבחן התמיכה העוסק בשיקום נכי צה"ל. העברת הכספים תתבצע בתוך 60 ימים בכפוף לסעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה ולסעיף 3א לחוק יסודות התקציב ובכלל זה יהיה כפוף למגבלות הקבועות על חלוקת כספי תמיכה בהתאם לנוהל התמיכות שקבע שר האוצר לפי סעיף 3א האמור. מתוך הסכום האמור 20 מיליון ש"ח יהיו מתקציב משרד האוצר ו-10 מיליון ש"ח מתקציב הביטחון. למען הסר ספק, סכום זה הינו בנוסף לסכום האמור בסעיף 2 לעיל.

7. כלל המשאבים הדרושים למימוש החלטה זו, לרבות תקנים והוצאות כוח אדם, יהיו מעבר לכל מסגרת תקציבית או מגבלת הוצאה/שיאית בהן מוגבלים צה"ל או משרד הביטחון מכוח חוק או סיכומים קודמים.

8. המשך יישום הרפורמה בשנים העתידיות והצעדים הנוספים הנדרשים להשלמתה יובאו לאישור הממשלה יחד עם המשאבים התוספתיים הדרושים ליישומה.

9. קידום הליכי החקיקה והצעדים ליישום הרפורמה כמפורט בהחלטה זו ייעשה בשקיפות ותוך שיתוף ארגון נכי צה"ל.

10. עד לאישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2021, כל הקצאות התקציבים לפי החלטה זו

כפופות להוראות סעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות סעיף 47ד לחוק יסודות התקציב.

דברי הסבר

אגף שיקום נכים במשרד הביטחון הינו הגוף הממשלתי האמון על הטיפול והשיקום של נכי צה"ל ומערכת הביטחון ושיקומם, וזאת בהתאם להוראות חוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשי"ט-1959, התקנות מכוחו והוראות פנימיות של משרד הביטחון המעגנות חלק בלתי מבוטל מהזכאויות הניתנות כיום.

בשנים האחרונות התחדד הצורך לבצע רפורמה משמעותית בתחום הטיפול בנכי צה"ל ומערכת הביטחון ובפרט בכל הנוגע לשיפור השירות הניתן לנכים, עדכון סל הזכאויות, שיפור הטיפול והשיקום לנפגעי פוסט טראומה (PTSD) ושיפור וייעול תהליכי עבודה באגף. זאת, בין היתר, על רקע הגידול במספר נכי צה"ל ומערכת הביטחון (ללא שניתנה במקביל תוספת תקינה לאגף) והדרישות לעדכון הזכאויות נוכח הצרכים המשתנים של הזכאים, ושינויי העיתים וההתפתחות הטכנולוגית מאז נקבע סל הזכאויות הקיים.

תקציב אגף שיקום נכים עומד כיום על כ-4 מיליארד ש"ח בשנה לאחר שבעשור האחרון עלה בהיקף של כ-80 מ"ש בכל שנה בעקבות גידול האוכלוסייה ועדכוני מדדים. כיום, מעניק אגף שיקום נכים במשרד הביטחון טיפול שוטף (הכולל טיפול רפואי, תגמולים והטבות) לכ-56,800 נכי צה"ל ומערכת הביטחון. כ-54,600 נכים נוספים בדרגות נכות 0-19% מטופלים ע"י קופות החולים במימון משרד הביטחון.

כאמור, חרף הגידול בהיקף האוכלוסייה המטופלת באגף, לא חל שינוי בתקינת כוח האדם, עובדה המשפיעה על איכות השירות הניתן לזכאי האגף וגורמת להארכה של משך הטיפול בבקשות השונות של הנכים, בפרט בכל הנוגע לבקשות להכרה בנכות לפי החוק. משך הליכי ההכרה משפיע מטבע הדברים גם על סיכויי השיקום של נכי צה"ל ומערכת הביטחון. כך לדוגמא, כיום תלויות ועומדות כ-10,700 בקשות (כולל ערעורים תלויים ועומדים בביהמ"ש) בעוד שמספר העובדים התקנייים ביחידה האמונה על מתן החלטות עומד על 21 עובדים בלבד.

מצוקת כוח האדם קיימת גם במחוזות השיקום האמונים על הטיפול השוטף והאישי בנכים. כך לדוגמא, רופא מחוזי נדרש לטפל בכ-2,700 נכים; עובד סוציאלי באגף נדרש לטפל בכ-1,200 נכים (וככל שיאושר סל טיפולים רחב יותר, לרבות לבני המשפחה, הרי שמספר המטופלים לכל עובד סוציאלי יגדל בהתאמה) ועובדי רווחה ועובדי שירותים רפואיים נדרשים לטפל בכ-1,600 נכים.

בשנים האחרונות פעלו וועדות שונות במשרד הביטחון ובחנו קידום רפורמות בתחומי פעולה שונים הנוגעים לזכויות נכי צה"ל ומערכת הביטחון ולרבות סוגיית שיפור השירות הניתן לנכים. במסגרת זאת, המליצו הוועדות השונות, ובפרט הוועדה בראשות האלוף במיל' איל בן ראובן, על הגדלה משמעותית של המענה הטיפולי והשיקומי הניתן לנפגעי פוסט טראומה, על מתן מענה כוללני לצרכיה הייחודיים של אוכלוסיית הנכים המתבגרים ועל קידום תיקוני חקיקה שונים (כדוגמת ביטול מבחן ההכנסה ורפורמה בתגמולי המחיייה המשולמים מכוח חוק הנכים). חלקן של הרפורמות ניתן למימוש מיידי (כגון שיפור המענה הטיפולי לנפגעי פוסט טראומה) וחלקן דורש קידום הליכי חקיקה. כך או כך, לצורך מימושן של ההמלצות נדרשת הקצאת משאבים משמעותיים (תקציב וכוח אדם) שתאפשר למשרד הביטחון לשפר באופן משמעותי את השירות לו זכאים נכי צה"ל ומערכת הביטחון.

מטרתה של ההצעה הינה להביא ליישום מיידי של חלק מהשינויים הנדרשים, בדגש על שיפור הטיפול בנפגעי פוסט טראומה, תוך הקצאת המשאבים הנדרשים לכך בהיבטי תקציב וכוח אדם. יתר רכיבי הרפורמה, לרבות קידום תיקוני חקיקה, בחינת סוגיות שונות שטרם הבשילו לכדי המלצות אופרטיביות, הגדלה משמעותית של היקף כוח האדם במשרד הביטחון ובצה"ל לטובת שיפור השירות ומתן מענה מיטבי לנכים, יידונו בהמשך בין משרד הביטחון לבין משרד האוצר במסגרת הדיונים על תקציב המדינה.

התקציב המוערך למימוש כל רכיבי הרפורמה עומד על כ-910 מ"ח לשנה ועוד כ-325 מ"ח כסכום חד פעמי. נוכח הדחיפות בעת הזו לקדם חלק מרכיבי הרפורמה, יוקצה למשרד הביטחון באופן מיידי תקציב תוספתי של 350 מיליון ש"ח שישמש גם לתוספת מיידיית של תקני כוח האדם באגף שיקום נכים ובצה"ל.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה ותקציב

העלות הנדרשת למימוש הצעדים המיידים המפורטים ברפורמה עומדת על 380 מיליון ש"ח.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

נדרשת תוספת מיידיית של 60 תקנים במשרד הביטחון ועוד 15 תקני קבע לצורך מחלקת נפגעים

בצה"ל ו-3 תקני קבע ייעודיים לטובת תגבור היחידה לתגובות קרב שבחיל הרפואה בצה"ל.

עמדת שרים אחרים שהצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר -

שר המשפטים - תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד הביטחון.

סיווגים

סיווג ראשי : 01 ביצועי

סיווג משני : 01 חוץ וביטחון

**מוגש על ידי ראש הממשלה החליפי ושר הביטחון ועל ידי השר לנושאים אזרחיים וחברתיים
במשרד הביטחון**