

תוכנית לאומית למניעת התאבדויות

הצעה להחלטה

מחליטים,

במטרה להתמודד עם תופעת האובדנות בחברה הישראלית הגובה מחיר אנושי כבד כמו גם כלכלי ומתוך כוונה לצמצם ולמנוע ניסיונות אובדניים המבטאים בין היתר, מצוקה חריפה, קשיי קליטה והתמודדות של הפרט בקבוצות סיכון בחברה:

1. לפעול ליישום תכנית לאומית למניעת התאבדויות, שיעדיה הם צמצום מספר מקרי ההתאבדות וניסיונות ההתאבדות בישראל וסיוע למשפחות שיקריהן התאבדו.

2. להכריז על מניעת התאבדות כאינטרס לאומי, שיש להתמודד עמו במהלך משותף של משרדי הממשלה והרשויות, בהובלת משרד הבריאות, כמפורט להלן:

3. א. להקים "צוות היגוי מצומצם" בהשתתפות שר החינוך, שר הרווחה והשירותים החברתיים, השרה לעלייה ולקליטה, השר לאזרחים ותיקים ומנכ"ל רה"מ או נציג מטעמו. בראשות הצוות תעמוד שרת הבריאות. צוות ההיגוי המצומצם יתווה את מדיניות התכנית בדגש על שיתופי הפעולה הנדרשים בה, יאשר את תכנית העבודה ויקיים תהליכי בקרה עתיים.

ב. צוות ההיגוי המצומצם, ימנה "צוות בינמשרדי מורחב". צוות זה יגבש את תכנית העבודה הפרטניות של כל משרדי הממשלה והרשויות השותפים לתוכנית הלאומית, ויקבע את תהליכי העבודה ביניהם ובין כל גורם אחר רלוונטי. בראש הצוות יעמוד נציג משרד הבריאות.

ג. להקים מועצה לאומית למניעת התאבדויות בה יהיו חברים נציגי המשרדים, הרשויות, העמותות הפועלות בתחום, קופות החולים נציגי איגודי הפסיכיאטריה והרווחה והסתדרות הפסיכולוגים, האגודה הישראלית לגרונטולוגיה, איגוד עו"ס, נציגי מנהלי ביה"ס התיכונים וועד ההורים המרכזי, נציגי צה"ל והשב"ס וגורמים רלוונטיים נוספים. המועצה תשמש כמועצה מייעצת לגופים השונים בתכנית, ותהיה כפופה למנכ"ל משרד הבריאות ככל אחת מהמועצות הלאומיות הקיימות במשרד הבריאות. כיו"ר המועצה ימונה פסיכיאטר מומחה בתחום האובדנות.

4. לקבוע כי התוכנית הלאומית למניעת התאבדויות תכלול:

- א. הגברת המודעות וההכרה הציבורית בתופעת האובדנות ודרכים לצמצומה.
- ב. הקמת מאגר מידע אמין, לרבות תשתיות תומכות, מערכות מידע וניהול.
- ג. פעילות יזומה להעמקת יכולת איתור של אנשים הנמצאים בסיכון.

ד. הכשרת "שומרי סף" וגורמים מקצועיים מאתרים (כגון: מורים, עו"ס, אנשי רפואה, סיעוד ועוד).

ה. פעולות להבטחת הפנייה לטיפול, רצף טיפולי ומעקב לרבות הנגשה לשונית ותרבות.

ו. סיוע למשפחות שיקירהן התאבדו.

ז. הקטנת נגישות לאמצעים קטלניים.

ח. יזום מחקרים בנושא.

ט. קביעת יעדים, אבני דרך ומדדים לצורך קידום הנושא. איסוף נתונים, הערכה וניתוח הפעולות הננקטות במסגרת התכנית הלאומית, אל מול היעדים.

5. התכנית תשתף משרדי ממשלה שונים וגורמים אחרים בהתאם לנדרש ולמתבקש מהתכנית ואופיה. התכנית תפעל לחיזוק הקשרים בין המערכות והמשרדים השונים (איתור, דיווח, הפניה לטיפול, וכו'), זאת בהובלת משרד הבריאות.

6. תוקם "יחידה למניעת התאבדויות" במשרד הבריאות אשר ייעודה להפעיל ולהוביל, לפתח וליישם את התוכנית הלאומית ותכלול העבודה מול משרדי הממשלה וכל גורם מעורב.

7. התכנית תוטמע במהלך הדרגתי בתוך 3 שנים.

הממשלה תתקצב את התכנית הלאומית בשנים 2014 - 2016 בסך כולל של 55,000,000 ₪ באופן מדורג, בשנת 2014, סך 10,000,000 ₪, בשנת 2015 – סך 18,000,000 ₪ ובשנת 2016 יעמוד התקציב על 27,000,000 ₪ לשנה זו. תקצוב התכנית לשנים שלאחר יקבע בהתאם להטמעתה בפריסה ארצית.

8. מנכ"ל משרד הבריאות, הממונה על תקציבים באוצר והחשבת הכללית באוצר או נציגיהם יקבעו כלים ונהלים תקציביים בין משרדיים על מנת לייעל את עבודת התכנית.

דברי הסבר

רקע כללי

בכל שנה מדווחים בישראל למעלה מ-500 מקרים של בני אדם שמתו בעקבות התאבדות. יותר מ-6000 בני אדם נוספים מגיעים לחדרי המיון עקב ניסיון התאבדות ופגיעה עצמית. לתופעת האובדנות מחירים אנושים וכלכליים כבדים ביותר. אובדנות אפשר וצריך למנוע, בראש ובראשונה באמצעות "תכנית לאומית למניעת אובדנות" המושתתת על עקרונות מקצועיים ואיגום משאבים ראויים. נתונים מן הארץ והעולם, מצביעים, כי כאשר הוחלט על ידי הממשלה, מי מטעמה, או גורם מקצועי מרכזי אחר, לקחת אחריות להתמודדות עם התופעה ולפעול בצורה מערכתית יזומה לאורך זמן – שיעור המתאבדים הצטמצם. לפיכך, מוצע ליישם בישראל תכנית לאומית למניעת התאבדויות, מבוססת על מידע ותוכניות שהונהגו בעולם ומנתונים שהתקבלו מתוכניות נקודתיות שבוצעו בארץ בהצלחה, כפי שיפורט בהמשך, ומטרתה העיקרית:

1. צמצום מספר מקרי ההתאבדות וניסיונות ההתאבדות בישראל.
2. סיוע למשפחות שיקריהן התאבדו.

נתוני אובדנות בישראל – המצביעים על צורך מובהק בתכנית והתמודדות

שנה	מס' התאבדות	סה"כ כולל הוספה של 30% עפ"י נתוני מלב"ם
2000	394	512.2
2001	398	517.4
2002	382	496.6
2003	417	542.1
2004	411	534.3
2005	425	552.5
2006	367	477.1
2007	326	423.8
2008	354	460.2
2009	404	525.2

לצרכי ההשוואה יוער, כי מספר ההרוגים בשל תאונות דרכים ב- 2012 עמד על 285 הרוגים, כאשר מספר ההרוגים ירד בכ- 40%, מאז שהוקמה הרשות הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים ב-2006.

בחינת יעילותן של תכניות ופעולות יזומות למניעת התאבדות ותוצאותיהן

א. מן העולם-

ראיה ליעילות של תכניות לאומיות בנושא האובדנות, ניתן למצוא בתכניות שיושמו בעולם.

במקום בו הופעלה תכנית לאומית או אסטרטגיה ספציפית ניכרה ירידה משמעותית בשיעורי ההתאבדות כלהלן:

גרמניה – ממצאים מהמחקר בגרמניה מראים ירידה של 24% בניסיונות ההתאבדות, במקומות בהן הופעלה תכנית "Nuremburg Alliance Against Depression" וזאת בהשוואה לאיזורים בהם לא הופעלה התוכנית. (16 מדינות מהאיחוד האירופי אימצו תכנית דומה על בסיס הנתונים מגרמניה).

פינלנד - בעקבות יישום תכנית בשנים 1991-1992, שיעור התאבדות ירד בעקביות בשיעור של 40%.

בריטניה – הושקה תכנית למניעת התאבדויות בשנת 2002. מאז ובמהלך העשור האחרון קיימת מגמה כללית של ירידה ב 25% בשיעור הכולל של התאבדויות.

סקוטלנד – תכנית אסטרטגית בשם "בוחרים בחיים" הושקה בשנת 2002. נמצא, כי ממוצע המתאבדים לשנים 2010-2012 ירד ב 18% מזה שהיה קיים בשלוש השנים שקדמו לתוכנית.

יפן - יוזמות ברמה הלאומית הביאו באופן ברור לירידה בשיעורי התאבדות בשיעור של 50% ב - 6 ערים הכלולות בתוכנית בין השנים 2001-2004, בהשוואה לערים שלא נכללו בתכנית .

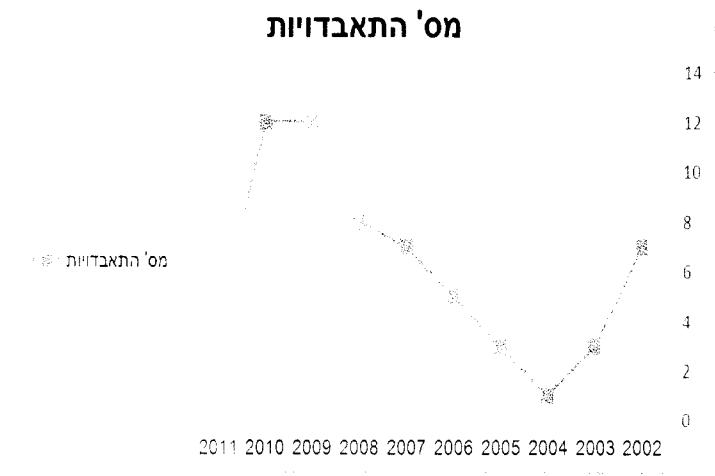
תוכניות נקודתיות שנערכו בישראל

1. **צה"ל** - בשנת 2006 הוכנס לראשונה נושא מניעת האובדנות לגדר "יעדי הצבא". שימת דגש על התמודדות עם התופעה, הובילה לירידה משמעותית במספר המתאבדים בצה"ל כמפורט בטבלה. יודגש כי מהמועד הנ"ל, נמצא הצבא מתחת לנתוני האוכלוסייה הכללית בכל הנוגע לשיעורי אובדנות.

שנים	התאבדות
1992-1998	206 חיילי חובה 31 חיילי קבע
1999-2005	182 חיילי חובה 25 חיילי קבע
2006-2012	132 חיילי חובה 11 חיילי קבע

2. **שב"ס** – בשנת 2010 החלו להפעיל בשב"ס תכנית למניעת אובדנות והנתונים כמפורט בטבלה להלן מצביעים על יעילותה של תכנית שיטתית

לטיפול בתופעה.



3. פנימיות לנערים עולים במשרד החינוך - מנתונים שנתקבלו ממשרד החינוך לאחר הפעלת תכנית חוסן לנערים מאתיופיה בחינוך הפנימייתי – התיישבותי, בשנת 2007 נמצאה ירידה משמעותית במספר ההתאבדויות בהתאם לטבלה הבאה :

השנה	עולה מאתיופיה	בן מאתיופיה	לעולים סה"כ
2005	4	1	5
2006	3	1	4
2007	1	0	1
2008	0	0	0
2009	0	1	1
2010	0	0	0
2011	0	1	1
2012	1	0	0
2013	0	0	0

יש לציין כי שליש מהמתאבדים במערכת החינוך היו עולים חדשים או בנים לעולים חדשים וכי בשנים 2005 – 2006 50% מכלל המתאבדים במערכת החינוך נמנו על עולי אתיופיה. הירידה במספר המתאבדים קשורה להכשרה שנעשתה ברמה הארצית לכל הגורמים הנמצאים במגע עם הילדים יוצאי אתיופיה וכן לעבודה המקצועית המעמיקה שנעשתה בפנימיות עצמן באופן ממוקד הן עם הצוות והן עם הילדים.

4. פיילוט לתוכנית לאומית למניעת אובדנות בישראל - במהלך השנים 2008–2011 בוצעו שני פיילוטים במקביל :

פיילוט ראשון – הפעלת תכניות למניעת התאבדות בתכלול גיוינט ישראל בהובלת משרד הבריאות ובהשתתפות משרדי ממשלה נוספים. הפיילוט בוצע בשלוש ערים (רמלה, רחובות, כפר כנא).

בשל טווח הזמן הקצר שיועד לפיילוט, היעדים בו היו: יזום ואיתור של פרטים בקבוצות סיכון והפנייתם לאבחון רב מערכתי ורצף טיפולי במטרה למנוע ניסיון התאבדות, שיפור רצף טיפולי בין המערכות וחיזוק התיאום, הקשר בין המערכות השונות, חיזוק התמודדות וחוסן נפשי של בני נוער ועולים עם משברים ומצוקות נפשיות וטיוב נתונים.

פיילוט שני – הפעלת תכנית תמיכה בבני משפחה שיקריהם התאבדו – בהובלת משרד הרווחה, המוסד לביטוח לאומי, הקואליציה הישראלית לטראומה, עמותת בשביל החיים, ומשרד הבריאות.

ניתוח הנתונים משני הפיילוטס הראה מדדי תפוקות ומדדי תוצאות חיוביים. היתה עליה במספר הפונים לקבלת סיוע במרפאות בריאות הנפש ובקווים חמים, עליה באיתור ע"י "שומרי סף", שאלונים וקווים חמים. עליה באחוז מטופלים שהתמידו בטיפול ואי נשירה בטיפול במעבר בין המערכות, ועליה באימון במערכות השותפות.

כאמור, עיקרי התכנית הלאומית המוצעת מתבססים בין היתר על ניתוח והפקת לקחים משני הפיילוטס, התכניות שנערכו בצה"ל בשב"ס, ובפנימיות משרד החינוך, וסקירת התכניות בעולם.

5. התוכנית למניעת תאונות דרכים ע"י הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים-

כמודל הצלחה לתכנית לאומית - דוגמא בולטת ליעילותה של הפעלת תכנית לאומית בהפחתת שיעורי תמותה היא התוכנית הלאומית למניעת תאונות דרכים. הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים הוקמה ב 2006-2007, ומאז ירד בהדרגה מספר ההרוגים בכ- 40% זאת בהשקעה ממוצעת של **400 מיליון ₪ בממוצע בשנה מאז 2006.**

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

על פי הערכת הנתונים הזמינים למשרד הבריאות, גובשו הערכות הבאות:

- העלויות הישירות של תופעת האובדנות (פינוי באמבולנס, מיון בב"ח, אשפוז ב"ח, ביטוח חיים, חקירה משטרתית וכו') נעות בין 90-100 מליוני ₪ בשנה.
- העלויות העקיפות של תופעת האובדנות (אובדן ימי עבודה, ירידה בתפוקה, טיפול נפשי ועוד) נעות בין 2 – 2.5 מיליארד ₪ בשנה.
- עלויות אנושיות – המחיר האנושי הפרטני והעלויות המתייחסות לערך חייו של האדם מעבר לערכו היצרני וכוללות נזקי צער, כאב, סבל וכד' של האדם עצמו ולמשפחתו – לא ניתנים לכימות.

סיכום

בהתבסס על האמור לעיל, גובשה תכנית לאומית התוכנית המתבססת על יישום ה אסטרטגיות והפעולות שפורטו בגוף ההחלטה ואשר הוכחו בעולם כיעילות בהפחתת שיעורי אובדנות.

תקציב

היקף התקציב הנדרש לצורך הפעלת והטמעת התכנית עומד על סך של 55 מליוני ₪. סכומים אלו יוקצו לתקציב משרד הבריאות בפריסה התלת שנתית הבאה:

2016	2015	2014	עלות תקציבית כוללת (במליוני ש"ח):
27	18	10	

בתום שלוש שנים מתחילת יישומה, תתבצע הערכה מחודשת של התכנית והיקפי הפעילויות והתקציב הנדרשים.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

ההצעה מוגשת על דעת שר החינוך, שר הרווחה והשירותים החברתיים, שרת העלייה והקליטה, השר לאזרחים ותיקים, שר האוצר ומשרד רוה"מ.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעתה של היועצת המשפטית של המשרד יוזם ההצעה מצורפת.

סיווגים

סיווג ראשי: ביצועי;

סיווג משני: תהליך

תחום פעולה עיקרי: חברה וכלכלה

מוגש על ידי שרת הבריאות

ט"ו בטבת התשע"ד
18 בדצמבר 2013



השכנה המשפטית
Legal Division

משרד
הבריאות
לחיים בריאים יותר

י"ד בטבת, התשע"ד
17 דצמבר 2013
סימוכין: 71924813

לכבוד
מזכירות הממשלה

שלום רב,

הנדון: הצעת מחליטים - תוכנית לאומית למניעת התאבדויות (חוות דעת משפטית נלווית להצעה)

נושא הצעת ההחלטה:

תוכנית לאומית למניעת התאבדויות.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:
ההצעה יישומית בעיקרה ולא משפטית.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

ההצעה הופצה למשרד המשפטים וליועצים המשפטיים במשרד החינוך, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד לעליה ולקליטה, המשרד לאזרחים ותיקים, משרד ביטחון הפנים וכן ליועצת המשפטית במשרד רוה"מ. התקבלו הערות מהיועצים המשפטיים במשרד העליה והקליטה ובמשרד לאזרחים ותיקים שהוטעו בחלקם בנוסח המוגש.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

איני רואה מניעה לקבלת ההחלטה ע"י הממשלה, ונוסח ההחלטה המוצעת הוא על דעתי.

בכבוד רב,

מירה היב-הראל, עו"ד
היועצת המשפטית