

מהטבלה עולה, כי שיעור המטופלים הנמוך ביותר (52% בממוצע) הוא דווקא בקרב בני הנוער והצעירים שאינם נמצאים במסגרת כלשהי, וסביר להניח שהם הזקוקים ביותר לסיוע. לעומת זאת, שיעור המטופלים הגבוה ביותר (78% בממוצע) הוא בקרב קבוצת המשרתים בצבא, שהיא קטנה יחסית.

משרד הרווחה מסר בתשובתו, כי ינחה את היחידות ברשויות המקומיות לתת עדיפות לאיתור בני נוער וצעירים שאינם נמצאים במסגרת כלשהי ולטיפול בהם.



המשאבים המושקעים בטיפול בבני נוער, המתקשים לתפקד במסגרות המקובלות שבהן מצויים רוב בני גילם, עדיין מפוצלים בין השירות לנוער וצעירים שבמשרד הרווחה לבין תחום קידום נוער שבמשרד החינוך.

הטיפול בבני הנוער ובצעירים נעשה במסגרת יחידות המיועדות לכך ברשויות המקומיות, ואחד משני המשרדים או שניהם משתתפים במימון היחידות ובפיקוח עליהן. הביקורת העלתה, כי שני המשרדים לא עשו סקר ארצי לאיתור כל בני הנוער והצעירים הזקוקים לטיפול בכל אחת ואחת מהרשויות המקומיות. עוד הועלה, כי בחלק ניכר מהרשויות המקומיות, שפועלות בהן יחידות לטיפול בנוער ובצעירים או יחידות לקידום נוער, מטופלים בממוצע רק כמחצית מבני הנוער והצעירים שעל פי הערכת היחידות זקוקים לטיפול.

עד למועד סיום הביקורת לא קבע השירות לנוער וצעירים שבמשרד הרווחה מדיניות ונוהלי עבודה מעודכנים כבסיס לעבודת יחידותיו ברשויות המקומיות, ולא פיתח כלים לבחינת יעילות הטיפול שהן נותנות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על שני המשרדים לגבש בהקדם, כמתבקש מהחלטת הממשלה, הסכם בדבר המסגרת הארגונית וחלוקת האחריות ביניהם בטיפול בבני נוער ובצעירים במצוקה. כמו כן, עליהם לשתף פעולה באיסוף ובריכוז מידע על כל בני הנוער הזקוקים לטיפול, ולפעול לאיתורם בכל אחת מהרשויות המקומיות, בעיקר באלה שלא פועל בהן אף לא אחד משני המשרדים. המידע שיצטבר יאפשר להקצות לרשויות המקומיות ביתר יעילות את המשאבים הכספיים ואת כוח האדם הדרושים להן, ולספק שירותים ברמה אחידה לנזקקים לטיפול בכל אחת מהן.

דיוור חוץ-ביתי לנכים ולמוגבלים - סדרי ניהול ופיקוח

ריכוז ממצאים

במסגרת האגף לשיקום שבמשרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד) פועלת, בין השאר, יחידת "תחום הטיפול החוץ-ביתי" (להלן - היחידה). תפקידה העיקרי של היחידה הם: מיון של נכים ומוגבלים והשמתם במעונות, פיקוח על המעונות וטיפול ברישויים. באפריל 1996 היו בפיקוח כולל של היחידה 21 מסגרות דיוור לנכים ולמוגבלים, מהן 3 מסגרות דיוור ממשלתיות ו-18 מסגרות דיוור שמפעילים גופים פרטיים וציבוריים. בכל המסגרות הללו שהו 542 חוסים.

ביוני 1996 היו רשומים ביחידה 349 ממתנינים להשמה בדיור חוץ-ביתי, אולם המשרד הקצה לאותה שנה מכסה של 111 מקומות בלבד. מספר המקומות קטן יחסית למספר המתנינים ואין בהם כדי לתת פתרון גם לגידול השנתי של מספר המתנינים כפי שצופה היחידה.

חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק), קובע כי "לא יהיה אדם בעלים של מעון ולא ינהל אדם מעון שיש בו יותר משני חוסים אלא אם קיבל רישיון משרד העבודה והרווחה". הוראה זו אינה כוללת מוסדות שהחוק פוטר מן הצורך ברישיון. על פי החוק, לא ייתן השר רישיון אלא אם כן נוכח שהמעון ממלא את התנאים שנקבעו בתקנות, אולם המשרד לא פעל להתקנת תקנות מתאימות למעון שבו חוסה אוכלוסיית היעד של האגף לשיקום.

כל 18 מסגרות הדיור שמפעיליהם גופים פרטיים וציבוריים, ואשר היו בפיקוח כולל של היחידה, פעלו עד יולי 1996, מועד סיום הביקורת, בלי רישיון. המשרד אף לא דאג להתקשר בחוזה עם מפעיליהן, למעט עם מפעיל מסגרת אחת.

עד מועד סיום הביקורת לא הוציאה היחידה נהלים המסדירים את הליכי הרישוי של המעונות והפיקוח עליהם. בהעדר נהלים, המפקחים המחוזיים עושים את הפיקוח על המעונות שבאחריותם בהסתמך על הניסיון שצברו ולא על פי קריטריונים מוסכמים. בדרך כלל המפקחים אף אינם מוסרים דוח מסכם על ביקוריהם במעונות.

היחידה נעזרת בגופים אלה: ביחידה למינהל ומשק שבמשרד - בכל הנוגע לפיקוח על תזונה; במוסד לבטיחות ולגיהות - בפיקוח על בטיחות במעונות; ובמחלקת הביטחון של המשרד - בפיקוח בנושא ביטחון במעונות. הפיקוח בנושאים אלו נעשה בעיקר במסגרות הדיור הממשלתיות. לעומת זאת, ברוב מסגרות הדיור שמפעילים גופים פרטיים וציבוריים לא נעשה פיקוח בנושאים אלו.

בתיקים של כל מסגרות הדיור שבפיקוח כולל של היחידה לא נמצאו אסמכתאות המעידות שנערכו בהן ביקורי פיקוח בנושאי תברואה ובטיחות מפני אש.

במכרז פומבי שפרסם המשרד בדבר רכישת שירותים להפעלת מעון, הועלו ליקויים בהליך בדיקת ההצעות ובקבלת ההחלטה על בחירת הזוכה.



משרד העבודה והרווחה תומך בנזקקים ומגיש להם סעד, על פי חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, והתקנות שהותקנו על פיו.

האגף לשיקום (להלן - האגף) מופקד מטעם המשרד על תמיכה באנשים מוגבלים בתפקודם בתחומים שונים (להלן - נכים ומוגבלים) ועל מתן סיוע להם. האגף פועל באמצעות מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (להלן - לשכות רווחה) ובשיתוף עם גופים נוספים, בהם המוסד לביטוח לאומי. באגף פועלים השירות לעיוור והשירות לשיקום; כן פועלת באגף יחידת "תחום הטיפול החוץ-ביתי". תקציב האגף לשנת 1996 היה כ-203.6 מיליון ש"ח, מזה כ-57.7 מיליון ש"ח (כ-28%) ליחידה.

תפקידיה העיקריים של היחידה הם מיון נכים ומוגבלים והשמתם במעונות על פי המלצת לשכות הרווחה, הבטחת איכות הטיפול בהם, פיקוח על המעונות וטיפול ברישויים, וכן ייזום ותכנון של

מעונות חדשים. כמו כן מטפלת היחידה במיון ילדים נכים והשמתם במשפחות אומנה ובהבטחת הטיפול בהם.

כוח האדם ביחידה במשרד הראשי מונה את מרכז יחידה, הכפוף ישירות למנהל האגף, ומרכזת תחום אומנה הכפופה למרכז היחידה. היחידה נעזרת גם במפקחים המחוזיים של האגף, אשר מטפלים, בין השאר, בנושאים הקשורים ליחידה, כולל פיקוח על מעונות לנכים ולמוגבלים.

בתקנון לעבודה סוציאלית (להלן - התע"ס) ישנן הוראות והנחיות של המשרד ליישום מדיניות הרווחה ברשויות המקומיות. מטרת המשרד בשיקום נכים ומוגבלים, כפי שפורטה בהוראות התע"ס, היא ללמד אותם כיצד לחיות עם המגבלה על ידי פיתוח מיטבי של יכולתם וכישוריהם, במגמה להביאם לאי תלות מרבית בכל תחומי חייהם; וכן להביא לשילובם בסביבתם הטבעית - בבית ובקהילה, בתחומי החברה והכלכלה. רק כאשר אדם מוגבל אינו יכול להמשיך ולחיות בביתו בקהילה, מסיבות שונות, הוא מיועד להשמה בדיוור חוץ-ביתי, דהיינו מעון או משפחה אומנת. הסיבות האמורות הן בעיקר חוסר יכולת של המטפל להמשיך לטפל בו בביתו, תפקוד משפחתי לקוי, העדר מסגרת משפחתית ונטישה.

על פי הוראות התע"ס, אוכלוסיית היעד של האגף כוללת נשים עד גיל 60 וגברים עד גיל 65 בעלי נכויות פיזיות, חושיות (עיוורון, חרשות) או נפשיות. נשים בנות 60 ומעלה וגברים בני 65 ומעלה הם באחריות השירות לזקן שבמשרד. היחידה מטפלת גם "באוכלוסייה גבולית", בעיקר בבעלי תפקוד שכלי גבולי (רצף תפקודי שבין הגבול התחתון של הנורמה לבין פיגור קל), בבעלי הפרעות התנהגות ואישיות גבולית, או צירוף של שניהם יחדיו, ובהם לקויי למידה, תפקוד והסתגלות, על רקע נזק מוחי מזערי. על פי הוראות התע"ס, אוכלוסיית היעד של האגף אינה כוללת נכי צה"ל, מפגרים, אוטיסטים, חולי נפש מאושפזים, וחולים סיעודיים כרוניים המאושפזים בבתי חולים.

בחוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965, מוגדר "מעון - מקום המשמש, או הנועד לשמש, כולו או חלקו, מקום מגורים או מקום שהייה לילדים, לזקנים, לבעלי מום גופני, או ללוקים בשכלם, והכול כשהם מחוץ למשפחתם" (להלן - חוסים). בקובץ נכים במעונות מאפריל 1996, שהעבירה היחידה למשרד מבקר המדינה, רשומים 706 חוסים שהופנו למעונות (למעט משפחות אומנה) בידי היחידה בעקבות המלצת לשכות הרווחה (הקובץ אינו כולל את החוסים שהופנו למעונות באמצעות השירות לעיוור).

משרד מבקר המדינה קיבל מהיחידה גם את רשימת מסגרות הדיוור שאליהן היא מפנה חוסים (מסגרת מונה מעון אחד או יותר). לדברי מרכז היחידה, הפיקוח של היחידה על מסגרות הדיוור הוא משני סוגים: (א) פיקוח כולל ב-21 מסגרות דיוור, מהן 3 ממשלתיות ו-18 מסגרות שמפעילים גופים פרטיים וציבוריים. (ב) פיקוח על תכניות הטיפול בחוסים ב-50 מסגרות דיוור שלכל אחת מהן הופנו מקצת החוסים בידי היחידה ורובם - בידי גורמים אחרים. יצוין, שהפיקוח הכולל ב-50 מסגרות הדיוור האמורות הוא באחריות גורמים אחרים, בהם השירות לעיוור, השירות לזקן והאגף לטיפול במפגר שבמשרד, או משרד הבריאות.

מניתוח קובץ נכים במעונות מאפריל 1996 עולה, כי ב-21 מסגרות הדיוור שבפיקוח כולל של היחידה (להלן - מסגרות הדיוור) שהו 542 חוסים, וב-50 מסגרות הדיוור שאינן בפיקוח כולל של היחידה שהו 164 חוסים שהופנו בידי היחידה.

בחודשים פברואר-יולי 1996 בדק משרד מבקר המדינה ביחידה את סדרי הניהול והפיקוח. נבדקו בעיקר הנושאים האלה: השמה במעונות, טיפול המשרד בהסדרת חקיקת משנה מתאימה ורישוי; התקשרות חוזית עם מפעילי מעונות פרטיים וציבוריים; פיקוח; מכרז לרכישת שירותים. הבדיקה נעשתה במשרד הראשי, במחוז תל אביב והמרכז ובמחוז ירושלים והדרום -

באזור ירושלים. בדיקות השלמה נעשו ביחידה למינהל ומשק ובמחלקה למוסדות ציבור (הביקורת לא כללה את נושא האומנה ולא את המעונות שבאחריות השירות לעיוור).

השמה במעונות

1. בתע"ס כלולה הוראה המסדירה השמת נכים בגירים במעונות או במשפחות אומנה. הוראה זו נוגעת רק לנכה בגיר המוגבל בניידותו ונקבעה לו נכות רפואית בשיעור 60% לפחות. המשרד לא קבע בתע"ס הוראות בדבר השמה במעונות של שאר האוכלוסייה שבטיפול היחידה, כגון: נכים שאינם בגירים ואוכלוסייה גבולית.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שנושא ההשמה של כלל האוכלוסייה, שבטיפול היחידה, במעונות יוסדר בהוראות מתאימות בתע"ס.

2. היחידה הגישה למשרד מבקר המדינה, ביוני 1996, רשימה של 349 ממתנינים להשמה בדיוור חוץ-ביתי (למעט במשפחות אומנה). נכללו בה: (א) נכים פיזית - 153 ממתנינים, בהם 32 בני 40 ומעלה ו-121 צעירים מהם. (ב) אוכלוסייה גבולית - 192 ממתנינים, בהם 184 בני 18 ומעלה ו-8 ילדים או נערים. (ג) נכים חרשים אשר להם בעיות נוספות - 4 ממתנינים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד, כי מעת קבלת ההחלטה של ועדת ההשמה להשמתו של פלוני בדיוור חוץ-ביתי הוא נחשב כממתין להשמה. הביקורת העלתה, כי ברשימת הממתנינים נקוב תאריך החלטת הוועדה רק ליד שמות חלק מהממתנינים, ולכן אין לדעת את משך ההמתנה של היתר.

עוד מסר המשרד בתשובתו, כי לכמה מהממתנינים אי אפשר לקבוע מקומות מסוימים המיועדים להם, "בהעדר מסגרות דיוור מתאימות בשלב זה". אשר לשאר הממתנינים, ידאג המשרד להכין רשימות של המיועדים להשמה במסגרות הדיוור המסוימות ויקבע סדרי עדיפות להשמתם.

אנשים בעלי נכויות שונות זקוקים למסגרות דיוור מוגנות במידה שונה (מעון, הוסטל, דיוור מוגן וכד'), לפי צורכיהם. לשם קביעת מסגרת דיוור מיטבית שתתאים לנכים ולמוגבלים הממתנינים להשמה בדיוור חוץ-ביתי, ולשם פיתוח מסגרות דיוור מוגנות שיתאימו לצורכיהם, עשתה היחידה סקר הערכה תפקודית של הנכים פיזית הממתנינים להשמה בדיוור חוץ-ביתי. הסקר החל באמצע שנת 1995, ועד מועד סיום הביקורת לא הסתיים ניתוח הנתונים. היחידה התחילה לעשות סקר דומה על האוכלוסייה הגבולית וסקר אחר על נכים חרשים בעלי תפקוד הסתגלותי גבולי. במסגרת סקרים אלו ייבדקו צורכיהם הייחודיים. במועד סיום הביקורת היו סקרים אלה רק בתחילתם.

מתכנית רב-שנתית של היחידה מינואר 1996 עולה, שנוסף על 349 הממתנינים להשמה בדיוור חוץ-ביתי, מעריכה היחידה את הגידול השנתי באוכלוסיית היעד של היחידה ב-130 ממתנינים נוספים בכל שנה.

3. עוד עולה מהתכנית הרב-שנתית, שלשנת 1996 הוקצתה ליחידה מכסה של 145 מקומות להשמת ממתנינים בדיוור חוץ-ביתי (למעט משפחות אומנה), אולם 70 מהמקומות הוקצו מראש לממתנינים שיועדו להשמה במעון א'. אותם 70 ממתנינים לא נכללו ב-349 הממתנינים שברשימת ההמתנה לדיוור חוץ-ביתי שהוגשה למשרד מבקר המדינה. לממתנינים מרשימה זו יועדו אפוא רק 75 (מבין 145) מקומות. סגן מנהל האגף מסר למשרד מבקר המדינה, שבתוספת התקציבית שאושרה בוועדת הכספים של הכנסת, ביוני 1996, הוקצו להשמה בדיוור חוץ-ביתי (למעט משפחות אומנה) 36

מקומות נוספים. יוצא, שהמשרד הקצה לאותה שנה 111 מקומות בלבד (36 + 75) להשתתפות של 349 הממתינים שברשימת ההמתנה של היחידה. מספר המקומות קטן אפוא יחסית למספר הממתינים, וממילא גם אין בו כדי לתת מענה לגידול השנתי של מספר הממתינים כפי שצופה היחידה.

חקיקה ורישוי

1. החוק קובע, כי לא יהיה אדם בעלים של מעון ולא ינהל אדם מעון שיש בו יותר משני חוסים אלא אם כן קיבל רישיון משרד העבודה והרווחה. החוק פוטר מן הצורך ברישיון האמור מעון שהוא מוסד רפואי כמשמעותו בפקודת בריאות העם, 1940, בית מלון, פנסיון, בית מרגוע, וכן מעונות שנוסדו ומנוהלים בידי מוסדות ציבור וארגונים ציבוריים שהוכרו לצורך זה בידי הממשלה והשר פטר אותם מהצורך ברישיון. על פי החוק, לא ייתן השר רישיון אלא אם כן נוכח שהמעון ממלא את התנאים שנקבעו בתקנות.

נמצא, כי בנוגע למעונות שבהם חוסים ילדים, זקנים ולוקים בשכלם, הותקנו תקנות הקובעות סטנדרטים בנושאים שונים, בהם: תנאים פיזיים, הליך קבלת חוסים למעון ותנאי החזקתם, השירותים שיש לתת להם והיקף כוח האדם והכשרתו. בכל הקשור למעונות שבהם חוסים בעלי מום גופני לא הותקנו תקנות ולא נקבעו סטנדרטים מתאימים בנושאים האמורים.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לפעול להתקנת תקנות שיקבעו סטנדרטים מתאימים למעון שבו שוהים חוסים מוגבלים, כולל תקנות לאוכלוסייה הגבולית. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, כי יגבש הצעה לתקנות מתאימות לסוגי המסגרות השונות.

2. באפריל 1996 פעלו 21 מסגרות דיור, בהן 8 לחוסים בעלי מום גופני, מהן 3 מסגרות ממשלתיות (מעון נכים סן סימון, מעון נכים נתניה ומעון נים), ו-5 מסגרות שמפעילים גופים פרטיים וציבוריים. כן פעלו 13 מסגרות דיור לאוכלוסייה גבולית שהופעלו בידי גופים פרטיים וציבוריים.

בבירור שנעשה במאי 1996 במחלקה למוסדות ציבור שבמשרד נמצא, שכל 18 מסגרות הדיור המופעלות בידי גופים פרטיים וציבוריים פועלות בלי רישיון, בניגוד לחוק.

התקשרות חוזית עם מפעילי מעונות

1. בבירור אצל חשב המשרד, באפריל 1996, עלה שהמשרד חתם חוזה עם אחד ממפעילי המעונות לגבי מסגרת דיור אחת בלבד, ואילו לגבי 17 מסגרות הדיור האחרות שמפעילים גופים פרטיים וציבוריים לא נחתם חוזה.

יתר על כן, מפעיליהן של 2 מבין 17 מסגרות הדיור זכו במכרז ביוני 1995. בנוסח המכרז נאמר, כי הזוכה יידרש לחתום על הסכם בדבר מתן השירותים בהתאם לדרישות המכרז ולפרטי הצעתו שאושרו בידי המשרד. אף שעברה יותר משנה מאז המכרז, המשרד לא חתם עמם חוזה.

העדר חוזים כאמור נוגד סדרי מינהל תקין ועלול להקשות על מלאכת הפיקוח. התקשרות חוזית בין המשרד לבין מפעילי המעונות יכולה לסייע בהבטחת פעילות תקינה, שוטפת ורציפה של המעונות, בהבטחת ביטחונם של החוסים ובהסדרת התנאים להחזקתם במעונות.

2. ממסמכי היחידה עולה, כי בשל העובדה שההתקשרויות לא עוגנו בחוזים נוצרו כמה בעיות. לדוגמה:

(א) מעון א' - את המעון הקימה עמותת הורים. החוסים במעון מתגוררים בתנאי פנימייה שבה ארבעה בנייני דירות ובניין לחדר אוכל. העמותה מחכירה את הדירות לחבריה לטובת המשתכנים במעון. ההסכם בין העמותה לבין חבריה מסדיר את מכירת הזכויות בדירה. בהסכם נאמר, כי מכירת הזכויות מותנית באישורה הסופי של העמותה. ההסכם גם מתיר לחברי העמותה לעשות בדירה שימוש חלופי, כגון השכרתה, הכול בכפוף לאישור בכתב ומראש של הנהלת העמותה. יוצא אפוא, שהעמותה הסדירה בהסכם שכל הקשור בשימוש בדירה או במכירתה ייעשה רק בהסכמתה, אולם העדר חוזה בין המשרד לבין העמותה אינו נותן אפשרות דומה בידי המשרד, המממן את שהות החוסים במעון, ומקשה על המשרד להיות מעורב בעתיד בקביעת הרכב אוכלוסייתו.

(ב) המשרד משלם לכל מעון שאינו ממשלתי את מלוא דמי ההחזקה החודשיים (להלן - תעריף) לכל חוסה שהמשרד הפנה למעון. לאחר מכן מחייב המשרד את הרשות המקומית, שממנה נשלח החוסה, ב-25% מההוצאה נטו (כלומר, לאחר ניכוי השתתפות הנכה, או בני משפחתו, מדמי ההחזקה). התעריף הבסיסי לכל מעון נקבע בוועדת תעריפים של המשרד, שמשתתף בה גם נציג משרד האוצר. התעריף מתעדכן מפעם לפעם על פי החלטת יו"ר ועדת התעריפים ובאישור משרד האוצר.

מרכז היחידה הסביר למשרד מבקר המדינה, כי התמורה בעד כל השירותים שהחוסה מקבל במעון כלולה בתשלומי המשרד ישירות למעון, וכי הגישה העקרונית של האגף היא שהחוסה או בני משפחתו אינם אמורים לשלם למעון כל תשלום נוסף (גישה זו באה לידי ביטוי גם בהוראות התע"ס).

ממסמכי המשרד עולה, כי על אף גישה עקרונית זו, נמצאו שני מקרים שבהם גבו מפעילי מעונות סכומים נוספים מהחוסים או מבני משפחתם.

(ג) מרכז היחידה הסביר למשרד מבקר המדינה, שעל פי גישת האגף והנחיותיו, כל המעונות שבפיקוח כולל של היחידה אמורים להיות פתוחים כל השנה, אך אפשר להוציא את החוסים לחופשות על סמך תיאום מוקדם עם מרכז היחידה. עם זאת, ידוע לו שיש מעונות השולחים את החוסים הביתה בימי שישי ושבת, בטענה שדמי ההחזקה שהמשרד משלם בעד כל חוסה אינם מספיקים.

(ד) העדר חוזה גם מקשה על היחידה לדרוש מהמפעיל להעסיק במעון את כוח האדם הנדרש. למשל, מעון ב': בפרוטוקול של ישיבת צוות ההוסטל מפרברואר 1996, שבה נכחה גם המפקחת המחוזית, צוין שבהוסטל ובשתי הדירות המוגנות הקשורות בו חסר כוח אדם מקצועי, בכלל זה מרפא בעיסוק, פסיכולוג ושני מדריכים. כן צוין, שחסרון ממלאי תפקידים אלו משבש את מהלך הטיפול בחוסים. המחסור בכוח אדם נדון שוב בישיבה במאי אותה השנה, שבה נכחו גם המפקחת המחוזית וגם מרכז היחידה. בפרוטוקול הישיבה נאמר, שחסר גם עובד סוציאלי לליווי החוסים בשתי הדירות המוגנות.

המתואר לעיל מעיד, שיש צורך דחוף לעגן את ההתקשרויות בחוזים מפורטים, כדי להבטיח שהמפעילים ינהגו בהתאם להנחיות, לכללים ולמדיניות המשרד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, כי בדיון בין חשב המשרד לבין האגף נקבע לוח זמנים ולפיו עד מארס 1997 יוכנו וייחתמו חוזים עם כל הגופים הקשורים עם האגף.

3. כאמור, לכל מעון נקבע תעריף משלו. בכלל תעריפי השירות לשיקום שפורסמו בתע"ס מאפריל 1996, היה על המשרד לפרט את תעריפי המעונות שבפיקוח כולל של היחידה. אולם נמצא שהוא פירט את התעריפים של כמה מהם בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להשלים את פירוט התעריפים של כל המעונות שבפיקוח כולל של היחידה.

פיקוח

1. הפיקוח על המעונות נועד לוודא שהתנאים הפיזיים במעונות, היקף כוח האדם והכשרתו, איכות הטיפול והשירותים הניתנים, יבטיחו לכל אחד מהחוסים איכות חיים ברמה נאותה, ויהיו בהתאם לחוק ובהתאם לנהלים ולהנחיות של המשרד.

נמצא, כי עד מועד סיום הביקורת לא הוציאה היחידה נהלים המסדירים את הליך הפיקוח.

מדברי מפקחת מרכזת של האגף במחוז תל אביב והמרכז ומדברי מפקחת מחוזית של האגף באזור ירושלים, באפריל 1996, עלה כי בהעדר נהלים נעשה הפיקוח על סמך הניסיון והידע האישי של כל מפקח מחוזי. תדירות הפיקוח במעונות אינה קבועה, ואין קריטריונים קבועים ומוסכמים לבדיקה שיטתית, יסודית ואחידה.

בחודשים אפריל מאי 1996 בדק משרד מבקר המדינה במחוז תל אביב והמרכז, באזור ירושלים שבמחוז ירושלים והדרום ובמשרד הראשי, תיקים הנוגעים ל-18 מסגרות הדיור במחוזות האמורים. בתיקים לא נמצא שביקורי הפיקוח תועדו בסדירות ובשיטתיות. נמצאו דוחות סיכום ספורים בלבד, ורק כאשר המפקח ראה צורך לדווח.

יצוין, שמתחילת שנת 1995 פועל האגף להתאמתה של שיטת פיקוח חדשה למעונות שבפיקוח היחידה. אולם עד מועד סיום הביקורת, לא הסתיימה ההתאמה ולא יושמה השיטה.

2. הביקורת העלתה, כי באפריל 1996 לא היה מאויש תקן מפקח מרכז מחוזי (שירותי שיקום-עיוור) במחוז ירושלים והדרום. לכן, בעת הביקורת היתה בכל אזור ירושלים מפקחת מחוזית אחת ויחידה שנשארה באחריות לפיקוח על תשע מסגרות דיור, נוסף על תפקידיה האחרים - בהם השמה במעונות ותפקידים הקשורים לכלל האגף. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, כי "על פי החלטת הממשלה לא ניתן לאייש תקנים פנויים. עם הסרת ההקפאה יפעל האגף לאיוש התקן".

3. היחידה למינהל ומשק במשרד אחראית, בין השאר, לפיקוח ולהדרכה במוסדות ממשלתיים הכפופים למשרד. במוסדות אלה היא אחראית, בין השאר, לניהול רכוש ומלאי, לתזונה ולמכרזים.

בבירור עם המפקחת הארצית לתזונה שביחידה למינהל ומשק הועלה, כי פיקוח בנושא תזונה במעונות נעשה בשלוש מסגרות הדיור הממשלתיות שבפיקוח כולל של היחידה, וכן בשתי מסגרות דיור אחרות, אחת מהן מופעלת בידי גוף א' והאחרת בידי גוף ב'. בשאר מסגרות הדיור (16) לא נעשה פיקוח בנושא תזונה.

יצוין, שהחוסים במעונות שבפיקוח כולל של היחידה זקוקים לתזונה מאוזנת ומבוקרת המתאימה למגבלותיהם. יתרה מזו, מהמסמכים עלה שמנהל מעון ג' פנה אל מרכז היחידה בדצמבר 1995 בבקשה שגם במעונו יופעל פיקוח התזונה, אולם בקשתו לא נענתה.

המפקחת הארצית לתזונה סיכמה במאי 1996 את דוחות הפיקוח לשנת 1995 על מסגרות הדיוור שנעשה בהן פיקוח על התזונה. בסיכום צוינה, בין השאר, הבעיה של אי שמירת דגימות מזון¹ במעונות.

4. כדי לפקח על הבטיחות במעונות ממשלתיים שבאחריות היחידה למינהל ומשק, היא פונה למוסד לבטיחות ולגיהות בבקשה לעשות בהם ביקורת. מבדיקת תיקי המעונות ביחידה וביחידה למינהל ומשק ומהמסמכים שמסרו היחידה למינהל ומשק והמוסד לבטיחות ולגיהות למשרד מבקר המדינה עלה, כי ביקורי פיקוח של המוסד, במהלך שנת 1995, היו רק בשלוש המסגרות הממשלתיות שבפיקוח כולל של היחידה, וכן במסגרת דיוור אחת שמפעיל גוף ב'. ב-17 מסגרות הדיוור האחרות לא עשה המוסד ביקורות וממילא לא נבדקו בהן הנושאים הקשורים בבטיחות.

5. החוסים במעון נכים סן סימון הם נכים פיזית המוגבלים בתנועה ותלויים בגורם מסייע, ובשעת חירום קשה מאוד לפנותם. בעיית פינויים בשעת חירום נדונה במכתב שכתב סגן מנהל האגף אל מנכ"ל המשרד מפרברואר 1995; נאמר בו שהצורך להחליף את המגלשות לשעת חירום צוין שנתיים קודם לכן בחוות דעת של המוסד לבטיחות ולגיהות.

לשם הקמת המגלשות התקשר המשרד עם קבלן, אך הקבלן לא סיים את הקמתן. בפגישה של עובדי המשרד עם מנכ"ל המשרד ביוני 1995 הוחלט שלא להמשיך את הקמת המגלשות, והמשימה לגבש המלצות לפתרון חלופי לבעיית הפינוי בשעת חירום הוטלה על צוות מהמשרד. הצוות הגיש את המלצותיו באוגוסט אותה שנה ובהן ציין, שלקומת הקרקע ולקומה הראשונה ישנן יציאות חירום ויש למצוא פתרון רק לבעיית הפינוי מהקומה השנייה.

עד מועד סיום הביקורת לא מצא המשרד פתרון יסודי לבעיית הפינוי מהקומה השנייה. בתשובתו מספטמבר 1996 מסר המשרד למשרד מבקר המדינה, כי המהנדס הראשי של המשרד המליץ לשכן בקומת הקרקע את הנכים שאינם יכולים להשתמש במדרגות. המשרד הוסיף בתשובתו, כי ההמלצה תיבדק מבחינת עלויות ומקורות כספיים.

6. בבירור עם ממונה ביטחון ארצי של המשרד, ביולי 1996, הוסבר למשרד מבקר המדינה, שמחלקת הביטחון עושה ביקורות מיוזמתה רק במוסדות הממשלתיים; במעונות שמפעילים גופים פרטיים וציבוריים נעשות ביקורות רק לבקשת האגף.

בתיקי האגף נמצאו סיכומי ביקורות של מחלקת הביטחון מהשנים 1995 ו-1996 בשלוש מסגרות דיוור ממשלתיות וכן בשתי מסגרות דיוור אחרות, אחת מופעלת בידי גוף א' ואחת בידי גוף ב'. בסיכומים האמורים דנו המפקחים באמצעי הביטחון באותן מסגרות והציעו אמצעים נוספים שיש לנקוט. בנוגע למעון הממשלתי נכים סן סימון ציין המפקח, שבמעון שוהים חוסים התלויים לחלוטין בגורם מסייע. לכן, החליטה מחלקת הביטחון להכין למעון זה תכנית למערכת טלוויזיה במעגל סגור, שתשלוט על כל פתחי המעון, נוסף על אמצעי ביטחון אחרים שהותקנו בהמלצת מחלקת הביטחון. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, שהמערכת תותקן במהלך שנת 1996 או בשנת 1997.

מהמסמכים שנבדקו לא עלה שנעשה פיקוח בנושאי ביטחון במסגרות הדיוור האחרות שבפיקוח כולל של היחידה.

7. לא נמצאו אסמכתאות המעידות כי נעשו ביקורי פיקוח על ענייני תברואה ובטיחות והגנה מפני אש בכל מסגרות הדיוור (21).

¹ שמירת דגימת מזון נועדה לאפשר בדיקת מזון בדיעבד אם החוסים לקו בהרעלת קיבה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, כי מפקחי היחידה למינהל ומשק יונחו לעשות ביקורי פיקוח על תברואה ובטיחות והגנה מפני אש ולפעול על פי הנחיות תחנות כיבוי אש ברשויות המקומיות. יצוין, כי מאחר שהיחידה למינהל ומשק אחראית לנושאים אלה רק במוסדות ממשלתיים שבבעלותו ובאחריותו של המשרד, אין בהנחיות הללו פתרון לכלל מסגרות הדיור.

לדעת משרד מבקר המדינה, בעניין הצורך בפיקוח, אין הבדל בין מסגרות הדיור הממשלתיות לבין המסגרות האחרות שהיחידה מפנה אליהן חוסים, בתחומים כגון תזונה, בטיחות, ביטחון, תברואה ובטיחות והגנה מפני אש. פיקוח שהמשרד רואה צורך לעשות במסגרות דיור ממשלתיות, מן הראוי שייעשה גם במסגרות דיור שמפעילים גופים פרטיים וציבוריים, כל זאת לשם שמירה על בריאותם, שלומם וביטחונם של החוסים.

מכרז לרכישת שירותים

סעיף 2 לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, קובע, כי המדינה וכל תאגיד ממשלתי לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו.

בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, נקבע: "נתקיים מכרז פומבי, רשאית ועדת המכרזים, מנימוקים שיירשמו, להחליט על בחירת הצעה גם אם היתה זו הצעה יחידה שהוגשה או שנותרה יחידה לדיון בפניה".

בדצמבר 1995 פרסם המשרד מכרז להפעלת מסגרת חוץ-ביתית, באזור הדרום לאנשים בעלי ליקויי למידה, תפקוד והסתגלות.

מן הפרוטוקולים של ישיבות ועדת המכרזים המרכזית לרכישת טובין ושירותים של המשרד (להלן - ועדת המכרזים) עולה, כי הוגשה הצעה אחת בלבד. הצעה זו זכתה במכרז על פי המלצת ועדת המשנה שהקימה ועדת המכרזים. על אף התקנות האמורות, לא נרשמו בפרוטוקולים של ועדת המכרזים הנימוקים להחלטת הוועדה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, שבעקבות הביקורת כונסה ועדת המשנה וניסחה, בדיעבד, את נימוקיה.

משרד מבקר המדינה בדק ביחידה למינהל ומשק את המסמכים שנמצאו בתיק המכרז. להלן הממצאים שהועלו:

(א) בתנאי המכרז נקבע, כי המציע יצרף רשימת לקוחות הממליצים עליו. נמצא שהמציע ציין שני ממליצים, אחד מהם הוא מרכז היחידה שבפיקוחו תופעל המסגרת. כן נמצא, שמרכז היחידה גם מונה בידי ועדת המכרזים להיות חבר בוועדת המשנה, אשר המליצה לקבל את הצעה. יוצא אפוא, שמרכז היחידה - שהיה חבר בוועדת המשנה שהמליצה לקבל את הצעה - הוא אחד הממליצים שצוין בהצעה היחידה שהוגשה למכרז.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד, כי המציע נקב בשמו של מרכז היחידה ברשימת הממליצים בלי ידיעתו של מרכז היחידה ובלי אישורו. לדעת משרד מבקר המדינה, בעת פתיחת מעטפות המכרז היו חברי הוועדה צריכים לתת את דעתם על כך, ולא למנותו לחבר בוועדת המשנה.

(ב) במכרז נדרש המציע לתאר בפירוט את המבנה שבכוונתו להפעיל בו את מסגרת הדיור, ולציין את מקום המבנה ואת הנגישות אליו בתחבורה ציבורית. המציע נדרש גם לצרף תרשים

כללי של המבנה, המפרט את גודלם של החדרים, ייעודם ואמצעי עזר הקיימים בהם. כן נדרש המציע לציין את סכום דמי השכירות בעד המבנה.

מבדיקת תיק המכרז עולה, כי ההצעה שהוגשה לא כללה תיאור המבנה ולא תרשים כללי, וממילא גם לא פורטו הנתונים האחרים שנדרשו. גם לא צוינו דמי השכירות בעד המבנה.

(ג) במכרז נתבקשו הצעות לפתיחת הוסטל בדרום, שישימש מסגרת דיור ל-14 חוסים ומעלה. ועדת המשנה האמורה ביקרה במקום המוצע וקבעה שהוא יכול לאכלס 12 חניכים בלבד; לכן המליצה לבחור במציע היחיד להפעלת ההוסטל במסגרת זו (12). ועדת מכרזים אישרה את ההמלצה, אף על פי שלא תאמה את הדרישה האמורה במכרז.

(ד) במכרז נדרש המציע לפרט את היקף כוח האדם שבכוונתו להעסיק בהוסטל, לציין את התפקידים שבהם יועסקו, היקף פעילותם, ההכשרה הנדרשת מהם, תחומי התמחותם וניסיונם בתפקיד המיועד. כן נדרש המציע לצרף תעודות, המלצות, וכל חומר נוסף, על פי שיקול דעתו, שיעיד על כישורי העובדים.

בתיק המכרז לא נמצאה רשימת בעלי התפקידים המוצעים, וממילא לא פורטו הנתונים הדרושים.

(ה) במכרז נקבע, כי על המציע לצרף ערבות בנקאית על סך 30,000 ש"ח, וכי הצעה שלא תצורף אליה ערבות בנקאית, כנדרש, תיפסל על הסף. הועלה, כי המציע לא צירף להצעתו ערבות בנקאית.

למרות כל הליקויים שפורטו לעיל, מצאה ועדת המכרזים לנכון לבחור במציע היחיד.



באגף לשיקום שבמשרד העבודה והרווחה פועלת, בין השאר, יחידה הקרויה "תחום הטיפול החוץ-ביתי". תפקידיה העיקריים של היחידה הם מיון נכים ומוגבלים והשמתם במעונות, הבטחת איכות הטיפול בהם, פיקוח על המעונות וטיפול ברישויים, וכן ייזום ותכנון של מעונות חדשים. באפריל 1996 היו בפיקוח כולל של היחידה 21 מסגרות דיור לנכים ולמוגבלים, מהן 3 ממשלתיות ו-18 המופעלות בידי גופים פרטיים וציבוריים. שהו בהן 542 חוסים.

1. ביוני 1996 היו רשומים ביחידה 349 ממתנינים להשמה בדיור חוץ-ביתי, אולם המשרד הקצה להשמתם לאותה שנה מכסה של 111 מקומות בלבד. מספר המקומות קטן יחסית למספר הממתנינים, ואין בו כדי לתת פתרון גם לגידול השנתי של ממתנינים, כפי שצופה היחידה.

2. חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965, מחייב כל מעון שיש בו יותר משני חוסים לקבל רישיון מאת שר העבודה והרווחה. כל 18 מסגרות הדיור החייבות ברישיון, שהן בפיקוח כולל של היחידה, פעלו במועד הביקורת, בלי רישיון. לדעת מבקר המדינה, אין להשלים עם קיומם של מעונות הפועלים בלא רישיון.

לפי החוק, לא ייתן השר רישיון אלא אם כן נוכח שהמעון ממלא את התנאים שנקבעו בתקנות, אולם המשרד לא פעל לגיבוש תקנות מתאימות לאוכלוסייה שהאגף מטפל בה.

המשרד אף לא דאג לעגן בחוזה את התקשרויותיו עם מפעילי מסגרות הדיור האמורות, למעט עם מפעיל מסגרת אחת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לפעול לאלתר להתקנת תקנות אשר יקבעו סטנדרטים למעון שבו שוהים חוסים שהופנו בידי האגף. על התקנות לקבוע, בין השאר, את התנאים הפיזיים במעון, את השירותים שיינתנו בו, וכן תקני כוח האדם והכישורים הנדרשים מעובדי המעון, כל זאת כדי להבטיח את איכות חייהם של החוסים. על האגף לפעול לרישום של המעונות כדי להבטיח שהם עומדים בדרישות החוק; כמו כן עליו להתקשר בחוזים עם מפעיליהם כדי להבטיח פעילות תקינה בהתאם להנחיות המשרד.

3. עד מועד סיום הביקורת לא קבעה היחידה נהלים המסדירים את הליך הרישום ואת הליך הפיקוח במעונות שבפיקוחה. לא נמצאו מסמכים המעידים כי נערכו במעונות ביקורי פיקוח על כל הקשור בתברואה ובהגנה מפני אש. ברוב מסגרות הדיור שמפעילים גופים פרטיים וציבוריים לא נעשה פיקוח בתחומים, כגון תזונה, בטיחות וביטחון.

על האגף לשיקום לשפר את מערך הפיקוח על המעונות בכל התחומים, לשם שמירת בריאותם, שלומם וביטחונם של החוסים.

הכשרה מקצועית למובטלים

ריכוז ממצאים

תפקידו של האגף להכשרה ולפיתוח כוח אדם (להלן - האגף) שבמשרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד) הוא לקדם כוח אדם מקצועי ולהתאימו לצורכי המשק. האגף מפעיל מסגרות שונות להכשרה ולהשתלמות מקצועית למבוגרים ונוער. מסלול "הכשרת מבוגרים-יום" מיועד למובטלים שאינם אקדמאים, הרשומים בלשכות שירות התעסוקה. הקורסים במסלול זה נערכים במימון המשרד. מובטל הזכאי לדמי אבטלה שנשלח להכשרה מקצועית מקבל דמי אבטלה מהמוסד לביטוח לאומי בעד כל תקופת ההכשרה.

האגף תכנן קורסים להכשרה מקצועית במספר רב מזה שננקב בתחזיות בדבר ההיקף הנדרש שהיו בידי המשרד, זאת - על אף שהרשות לתכנון כוח אדם שבמשרד צפתה מחסור במועמדים לקורסים, וחרף השיעור הגבוה של בוגרי הקורסים שלא גילו כל עניין במקצוע הנלמד לאחר סיום הכשרתם.

תכנון הקורסים לשנת 1996 קבע את פתיחת רוב הקורסים לשליש הראשון של השנה. פתיחת רוב הקורסים בתחילת השנה פוגעת בסיכוייהם של דורשי עבודה, המגיעים ללשכות שירות התעסוקה בהמשך השנה, ללמוד בקורסים, וביכולתו של האגף להשיג מועמדים מתאימים לקורסים, כדי לספק את הביקוש לכוח אדם מקצועי בענפים חיוניים.

פריסת הקורסים במקומות היישוב השונים באזור המרכז, שהוצגה בחוברת המכרזים לשנת 1996, לא נקבעה לפי פיזור האוכלוסייה הנזקקת להכשרה מקצועית, אלא לפי מיקום הרשתות לחינוך מקצועי ובתי הספר (להלן - מוסדות ההכשרה) שפעלו