

על המשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר לשקול ליוזם שינויי חקיקה נוספים, שיבטיחו סידורי נגישות מלאים לכל סוגי האנשים בעלי המוגבלות, ועל רשויות השלטון להקפיד על יישום הוראות החוקים והתקנות שנועדו להקל על בעלי מוגבלות ועל אכיפתן.

משרד העבודה והרווחה

שילוב אנשים בעלי מוגבלות בקהילה

משרד העבודה והרווחה (להלן - משרד העו"ר) מטפל באנשים בעלי מוגבלות בעיקר באמצעות שני גופים: אגף השיקום והאגף לטיפול באדם המפגר. מרבית השירותים של המשרד ניתנים באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות (להלן - לשכות לשירותים חברתיים)²⁷ והמשרד מממן אותם בשיעור של 75%, ורק את חלקם נותנים ישירות האגפים האמורים.

בחדשים מארס-אוגוסט 2001 בדק משרד מבקר המדינה את שילובם של אנשים בעלי מוגבלות בקהילה. הביקורת נעשתה במשרד העו"ר - באגף השיקום (בהנהלת האגף ובשירות לשיקום), באגף לטיפול באדם המפגר (במחלקה לאבחון וקידום ובשירות לקהילה) ובלשכה המחוזית תל אביב והמרכז. הביקורת באגף לטיפול באדם המפגר התמקדה בעיקר בטיפול בבעלי פיגור קל ובינוני.

אגף השיקום

אגף השיקום שבמשרד העו"ר פועל לשילובם של אנשים בעלי מוגבלות בתחומי התעסוקה, החברה והקהילה, כדי לאפשר להם להיות עצמאים במידת האפשר בתחומי החיים השונים ולשפר את איכות החיים שלהם ושל משפחותיהם. האגף פועל, בין היתר, באמצעות השירות לשיקום, המטפל בשיקומם של בעלי מוגבלות פיזית ושל חירשים בתעסוקה ובקהילה.

על פי הוראות התקנון לעבודה סוציאלית (להלן - התע"ס), אוכלוסיית היעד של אגף השיקום כוללת נשים עד גיל 60 וגברים עד גיל 65 הסובלים ממוגבלויות פיזיות וממחלות גופניות (שיתוק מוחין, שיתוק ילדים, טרשת נפוצה וכיו"ב); אנשים הסובלים מנכויות חושיות (חירשות, עיוורון); אנשים שיש להם קשיי תפקוד והסתגלות על רקע פגיעות אורגניות (נזק מוחי, תסמונות שונות, ליקויי למידה וכיו"ב) (להלן - בעלי מוגבלות). אגף השיקום נותן שירותים לכ-39,000 אנשים בעלי מוגבלות; 13,600 מהם מקבלים סיוע חומרי בלבד. האגף אינו מטפל באנשים בעלי פיגור שכלי (על האגף לטיפול באדם המפגר - ראו להלן).

27 בעניין זה ראו גם בפרק "פעולותיהן של הרשויות המקומיות לשילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובתעסוקה" (עיריות באר שבע, מודיעין ועכו).

היקף הסיוע

תקציב אגף השיקום לשנת 2001 היה כ-325 מיליון ש"ח, מזה כ-116.6 מיליון ש"ח (כ-36%) יועדו לפעולות של השירות לשיקום.

1. מידע על אוכלוסיית היעד, מאפייניה וצרכיה: ההגדרה של אוכלוסיית היעד של אגף השיקום רחבה ביותר ואינה כוללת מאפיינים ופרמטרים מדויקים שעל פיהם אפשר לאמוד את גודלה של האוכלוסייה העשויה להזדקק לשירותיו, כמו סוג המוגבלות והתפלגות לפי גילים ולפי אזורים גאוגרפיים. אגף השיקום גם לא הגיע להסדרים עם הגופים האחרים המטפלים באותה אוכלוסייה, כגון המוסד לביטוח לאומי ומשרדי החינוך והבריאות, כדי לקבל מהם את הנתונים שיש בידיהם על אוכלוסייה זו. בשל כל אלה אין לאגף השיקום בסיס נתונים כולל על אוכלוסיית היעד שלו ומאפייניה, ואין הוא יודע את היקף הצרכים ואת הפער בינם לבין השירותים הניתנים בפועל. למשרד העו"ר אין בסיס נתונים מספיק לצורכי תכנון, תקצוב, קביעת סדר עדיפויות ולפיתוח תכניות ושירותים לאנשים בעלי מוגבלות.

2. היקף האוכלוסייה המטופלת: מ"תכנית עבודה ותקציב לשנת 2002" של אגף השיקום מאוגוסט 2001 עולה שכ-39,000 בני אדם מקבלים שירותים הממומנים מתקציב האגף, 13,600 מהם מקבלים סיוע חומרי בלבד (השתתפות במימון אבזרי שיקום, סיוע בקבלת החזרי מס, ודמי ליווי לעיוורים ושירותי תרגום לחירשים).

3. הצורך באיגום משאבים: אגף השיקום מספק מכלול תכניות ושירותי שיקום בתחומים שונים ולאוכלוסיות שונות, בהם שירותים בתחום השיקום התעסוקתי, שירותי שיקום לאנשים בעלי מוגבלות לשם שילובם בקהילה, שירותים ייעודיים לילדים בעלי צרכים מיוחדים, שירותים לעיוורים ושירותי טיפול חוץ ביתי. רוב השירותים ניתנים בהיקף מוגבל הן מבחינת מספר הנהנים מהם והן מבחינת הפיזור הגיאוגרפי שלהם (ראו להלן).

מרבית השירותים שאגף השיקום נותן לאנשים בעלי מוגבלות אינם מעוגנים בחקיקה. עקב כך מספר בעלי המוגבלות הנהנים משירותיו בשנה מסוימת תלוי בהיקף התקציב השנתי שהוקצה לפעולותיו. תקציב האגף מוסדר באמצעות סעיפי תקצוב ייעודיים לפעולות השונות שלו ה"מתורגמים" למכסות שנתיות.

בתשובתו מנובמבר 2001 למשרד מבקר המדינה מסר משרד העו"ר, כי בשל מגבלות התקציב השנתי יש קושי לתכנן את פעולות האגף לטווח רחוק, בכלל זה הרחבת השירותים הקיימים, פיתוח שירותים חדשים ואיתור אוכלוסיות נוספות הזקוקות לטיפול. המשרד הוסיף שלדעתו, "הפתרון ההולם לבעיה זו יהיה בחקיקת חוק 'סל שירותים חובה'"; לפיכך מינה שר העבודה והרווחה ועדה שתפקידה להציע חוק שיגדיר את אוכלוסיית היעד ואת שירותי החובה והרשות שעל המדינה לספק לאוכלוסייה זו.

מערך השירותים לאנשים בעלי מוגבלות שהאגף מופקד עליהם, מורכב ומפוצל בין מספר רב של גופים ממשלתיים, ציבוריים והתנדבותיים, כגון משרד העו"ר, משרד הבריאות, משרד החינוך, קופות החולים והמוסד לביטוח לאומי. פעילות יעילה של מערך זה מחייבת תיאום ושיתוף פעולה מוסדר בין גופים אלה. אולם גופים אלה לא קבעו ביניהם הסדרים להעברת מידע (בכפוף לשמירה על צנעת הפרט) ולתיאום ושיתוף פעולה בכל הנוגע לטיפול בבעלי מוגבלות. העדר תיאום עלול לפגוע ברצף הטיפול באדם בעל המוגבלות, לגרום לכפילות בטיפול ולהביא לבזבוז או לניצול בלתי יעיל של המשאבים הקיימים. תיאום בין-ארגוני ואיגום משאבים הם חיוניים בעיקר בעת מצוקה תקציבית גדלה, וגם לשם קביעת מדיניות כוללת, תכנון ופיתוח שירותים ברמה הארצית. לדוגמה, אין תיאום בין השירות לשיקום לבין המכונים להתפתחות הילד; ומשרד החינוך אינו מעביר בצורה מסודרת למשרד העו"ר את הטיפול בצעירים המסיימים את לימודיהם במסגרות החינוך המיוחד ונזקקים לשירותים בקהילה.

ריבוי הגופים המספקים שירותים לבעלי מוגבלות מקשה על בעלי המוגבלות להתמצא במערכת ולנצל את השירותים שהם זכאים לקבל. בשנים 2000 ו-2001 פרסם אגף השיקום מידע על השירותים המיועדים לבעלי מוגבלות חושית (עיוורים וחירשים). ואולם הוא לא פרסם מדריך הכולל מידע מרוכז על השירותים הניתנים לבעלי מוגבלויות אחרות.

בתשובתו מנובמבר 2001 למשרד מבקר המדינה מסר אגף השיקום, כי יש כמה מנגנונים שנועדו לתאם פעולות בנושאים מסוימים לאוכלוסיות שונות, ובהם: יחידה בין-אגפית לאבחון אנשים עם מוגבלות פיזית הסובלים גם מפגור שכלי; ועדת הכרעה בין-משרדית המטפלת באנשים הנזקקים הן לשירותי בריאות הנפש והן לשירותי רווחה. ואולם מנגנונים אלה נותנים פתרון חלקי בלבד לבעיית התיאום מאחר שהם מטפלים כאמור רק בקבוצות אוכלוסייה ייחודיות. לדעת משרד מבקר המדינה, רצוי לבחון אפשרות למנות "מתאם טיפול" (case manager) שיהיה אחראי לתיאום בין כל הגורמים המספקים שירותים המיועדים לבעלי מוגבלות, בדומה להסדר שנקבע בחוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000. תיאום ברמה הבין-ארגונית אפשר להשיג על ידי ריכוז כמה שירותים הניתנים על ידי גופים שונים, תחת קורת גג אחת ב"מרכז רב-שירותי"28. מן הראוי שמשרד העו"ר יבחן את האפשרות ליישם פתרונות מעין אלה כדי לייעל את הטיפול באנשים בעלי מוגבלות. בדרך זו יתאפשר רצף טיפולי מסודר, וייתכן אף חיסכון בהוצאות הניהול של כמה גופים, מאחר שהשירותים יינתנו ב"מרכז" אחד.

השירות לשיקום

מבין כלל בעלי המוגבלות שטופלו בידי השירות לשיקום בשנת 2000 נהנו משירותיו כ-20,000 משתקמים, כמפורט להלן: כ-13,000 אובחנו כמתאימים לשיקום מקצועי ושובצו במסגרות תעסוקה מוגנת; כ-3,600 (ילדים ובני נוער) שובצו במסגרות יום מיוחדות ומשולבות; כ-1,100 קיבלו שירותי תרגום לחירשים; וכ-2,300 ביקרו במרכזי יום ובמועדונים ונהנו מתכניות שיקום לפרט ומטיפול אישי סיעודי.

שירותים לילדים עד גיל שלוש (להלן - הגיל הרך)

על פי רוב, אחת ה"תחנות" הראשונות שמגיעים אליהן ילדים בעלי צרכים מיוחדים הם המכונים להתפתחות הילד. המכונים משמשים לאבחון ילדים בעלי ליקויים התפתחותיים ותפקודיים ולטיפול בהם, והם מופעלים בידי משרד הבריאות וקופות החולים. על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי (קובץ ילד נכה 2000) קיבלו, בשנת 2000, 1,484 ילדים בני 0-3 קצבת ילד נכה.

1. **שילוב יחידני במעונות יום רגילים:** השירות מסייע לשלב ילדים בגיל הרך בעלי צרכים מיוחדים (המאובחנים במכונים להתפתחות הילד) במעונות יום רגילים שמפעילים ארגונים וולונטריים כמו נעמת, ויצ"ו ואמונה. הסיוע מתקציב השירות ניתן לכ-400 ילדים בכל הארץ, באמצעות מימון העסקת סייעת צמודה לילד במשך שעה עד ארבע שעות ביום. הסייעות מועסקות באמצעות חברות כוח אדם.

28 עמותת "אשלים" - העמותה לתכנון ולפיתוח שירותים לילדים ובני נוער בסיכון ומשפחותיהם - מתכננת להקים (בשיתוף משרדי העו"ר, החינוך והבריאות, רשויות מקומיות ועמותות) "מרכז רב-שירותי לילדים ומשפחות עם נכויות בסיכון". המרכז אמור לספק את כל השירותים שהילד ומשפחתו זקוקים להם, בעבודה משותפת של כל גורמי הטיפול, ולרכז מידע על מגוון הזכויות והשירותים.

הבדיקה העלתה כמה ליקויים בתחום האמור: בידי השירות אין מידע על המספר הכולל של הילדים בעלי הצרכים המיוחדים שהיו יכולים להשתלב במעונות יום רגילים; הכשרת הסייעות אינה כוללת הכשרה ייחודית בנושא התפתחות הילד והטיפול בילדים בעלי צרכים מיוחדים; אין מדריכים את צוות המעון הרגיל כיצד לסייע לילד בעל צרכים מיוחדים להשתלב בחברת ילדי המעון האחרים; השילוב במסגרת מעון היום אינו מלווה בסיוע פסיכו-סוציאלי לילד ולמשפחתו.

2. שילוב קבוצתי במעונות יום רגילים: משרד העו"ר, משרד הבריאות, קופות החולים, ארגוני נשים ועמותת "אשלים" מפעילים במשותף החל בשנת הלימודים התשס"א תכנית ניסיונית הנקראת "מסיכון לסיכוי". הרעיון העומד בבסיס התכנית הוא שילוב קבוצת ילדים (לפחות שישה) בעלי צרכים מיוחדים במעונות יום רגילים לגיל הרך. במסגרת המעון מקבלים ילדים אלה את מכלול השירותים (החינוכיים-שיקומיים והפרה-רפואיים) שהם זקוקים להם. עובד סוציאלי במעון נותן שירותי סיוע ותמיכה להורים בטיפול בילדם. ביולי 2001 הוגשה לוועדת ההיגוי המלווה את התכנית הצעת מחקר להערכת התכנית.

3. מעונות יום שיקומיים: מעונות יום שיקומיים-טיפוליים בקהילה לילדים בעלי צרכים מיוחדים עד גיל שלוש מופעלים באמצעות עמותות. השירות מסייע בהפעלת המעונות באמצעות תקצוב מכסות ועל פי תעריף קבוע לילד. במועד הביקורת תוקצבו 26 מעונות שיקומיים שבהם שהו 251 ילדים.

נמצא כי פריסת המעונות מצומצמת, ויש ילדים בגיל הרך שנדרש להסיעם מרחק רב ממקום מגוריהם עד למסגרת השיקומית הקרובה ביותר. זאת ועוד, לדברי המפקחת הארצית לטיפול בילדים, בשל העדר תקציב לא כל הילדים הזקוקים לשילוב במעונות שיקומיים שולבו במעונות כאלה. בידי המפקחת לא היו נתונים מעודכנים על מספר הילדים הממתינים לשילוב במעונות.

באפריל 2001 נכנס לתוקף חוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס-2000 (להלן - חוק המעונות). מטרת החוק להבטיח לפעוט בעל מוגבלות מסגרת שיקומית, טיפולית וחינוכית נאותה. על פי החוק, פעוט בעל מוגבלות הוא ילד הזקוק לטיפול, שמלאה לו שנה אחת ועד שמלאו לו שלוש שנים שהתקיים בו אחד מאלה: ועדת אבחון כמשמעותה בחוק הסעד מצאה שהוא לוקה בפיגור שכלי, או שמשלמת בעדו גמלת ילד נכה לפי חוק הביטוח הלאומי. שר הבריאות ושר העו"ר אחראים לביצוע חוק המעונות. להערכת אגף השיקום יהיה צורך לפתח מסגרות לכ-1,500 פעוטות ובכל מסגרת ייקלטו 10 ילדים, לפחות.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה לקראת תחילת שנת הלימודים התשס"ב (ספטמבר 2001) נמצא, שטרם הושלמו ההכנות ליישום החוק אף שהוא נכנס לתוקף עוד באפריל אותה שנה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר אגף השיקום כי העיכוב ביישום חוק המעונות נבע, בין היתר, מהצורך לסיים את הליך קביעת התעריף להחזקה חודשית של ילד במעון יום שיקומי, הליך שהושלם בוועדת התעריפים של משרד העו"ר רק ב-1.9.01, וכי בתעריף זה מגולמת גם עלות ההסעה למעון השיקומי. האגף הוסיף כי הוא עומד לפרסם מכרז להרחבת השירות, וכי הוא ביקש תוספת תקציבית שתיועד לילדים שאינם מתאימים להגדרת החוק.

האמור לעיל מלמד שחסרות מסגרות שמאפשרות לתת טיפול מיטבי לילדים בעלי צרכים מיוחדים בגיל הרך. עקב כך ילדים רבים הזקוקים למסגרות כאלה מחמיצים את ההזדמנות לפתח את יכולותיהם בגיל החשוב ביותר להתפתחותם.

מועדוניות שיקומיות ונופשוניים לילדים בני שלוש ומעלה

1. כ-950 ילדים בעלי צרכים מיוחדים הלומדים במסגרות החינוך המיוחד משולבים גם במועדוניות שיקומיות בשעות שלאחר פעילות הגן או בית הספר. מועדוניות אלה נועדו לספק לילד שירותי טיפול, שיקום ובילוי בשעות הפנאי ולאפשר למשפחתו להתפנות לצרכיה האחרים²⁹. גם בתחום זה יש צורך לפתח מסגרות חדשות, שכן במועד הביקורת היו רשומים בשירות כ-450 ילדים הממתינים לשילוב במסגרות אלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר אגף השיקום כי הוא עומד לפרסם מכרז להפעלת 20 מועדוניות נוספות.

2. השירות משתתף במימון נופשוניים לילדים מסעיף תקציבי הכולל גם קייטנות קיץ ומועדונים חברתיים למבוגרים. בשנת 2001 ניתנה עדיפות למימון מועדונים למבוגרים, ולא נותר תקציב למימון הנופשוניים והקייטנות לילדים.

שירותי שיקום לבוגרים בקהילה

אחד הנושאים שיש לתת עליהם את הדעת הוא שמירת רצף הטיפול בילדים המסיימים ללמוד במסגרות החינוך המיוחד, ויש צורך להמשיך ולהעניק להם שירותים גם בבגרותם. במכתב מיוני 2001 ששלח מנהל אגף השיקום בתשובה לשאלתא שהציגה ח"כ תמר גוז'נסקי בנושא "חניכים סיעודיים בני 21 ומעלה" צוין, ש"לא קיימת עבודה מסודרת מול משרד החינוך ביחס לתכנון רב שנתי לקליטת בוגרים סיעודיים במסגרות יומיות של אגף השיקום, וטרם גובשה אסטרטגיה מקצועית לטיפול בסוגיה זו".

השירות מעניק באמצעות הלשכות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, שירותים שונים המיועדים לבוגרים בעלי מוגבלות החיים בקהילה. בהוראות התע"ס בנושא "שירותי שיקום בקהילה גילאי 21-65" מצוין, בין היתר, ש"מטרת השירותים לאוכלוסייה הינה להביא את הפרט ומשפחתו לתפקוד מירבי בתחומי החיים השונים ולשפר את איכות חייהם". אולם בחינת השירותים הייחודיים בקהילה המיועדים לטיפול באוכלוסייה העלתה, שגם בתחום זה היקף הפעילות של השירות מצומצם ביותר, הן מבחינת מגוון השירותים והן מבחינת פריסתם והיקף האוכלוסייה הנהנית מהם.

1. **מרכזי יום לבעלי מוגבלויות קשות:** מרכז יום מיועד לבוגרים (עד גיל 55) בעלי מוגבלות גופנית וחושית חמורה התלויים לחלוטין או במידה רבה בעזרת הזולת, ואינם מסוגלים להשתלב במסגרות השיקומיות התעסוקתיות הקיימות. המרכז אמור לפעול בשעות 8:00 - 16:00 ולספק סל שירותים רחב הכולל: שירותים פרה-רפואיים, העשרה והשלמת השכלה, ייעוץ והשגחה רפואית, שירותים תומכים, פעילות חברתית, שירותי מזון והסעות.

השירות החל לפתח מודל של מרכזי יום עוד בשנת 1996. למרות זאת הוא לא הצליח עד מועד סיום הביקורת, סוף שנת 2001, לקדם את גיבושו של המודל. לפי מסמך מאוגוסט 1996 שהגישה מנהלת השירות דאז, בשנת 2000 היו אמורים לפעול חמישה מרכזי יום ובהם 250 משתתפים. ואולם במועד סיום הביקורת פעלו שני מרכזי יום בלבד - בבאר שבע ובקריית שליד חיפה. בשני המרכזים שהו רק 44 אנשים בעלי מוגבלות, והמרכזים פעלו במתכונת מצומצמת מבחינת היקף שעות הפעילות ומגוון השירותים הניתנים בהם. מספר הנהנים ממרכזים אלה הוא מועט ביותר לעומת

29 בעניין זה ראו גם בפרק "שילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל".

מספר האנשים בעלי המוגבלות שיכולים וצריכים להשתלב במרכזי היום וליהנות מהשירותים שהוא אמור לספק. לפי אומדנים מדובר בכ-2,000³⁰ בעלי מוגבלות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר אגף השיקום כי הוא עומד לחתום על הסכם להפעלת שני מרכזי יום עם קרן רש"י-סקטא, ובכוונתו לפרסם מכרזים להפעלת שלושה מרכזי יום נוספים החל באמצע שנת 2002; כמו כן בכוונת אגף השיקום להיעזר במידע המצוי במוסד לביטוח לאומי על אנשים בעלי נכויות פיזיות קשות.

2. מועדונים חברתיים לבוגרים בעלי מוגבלות: המועדון החברתי מיועד לבוגרים בעלי מוגבלות גופנית, חושית, התפתחותית או התנהגותית, הזקוקים למסגרת חברתית שיקומית שתוציאם מהבידוד, תשפר את איכות חייהם, ובעיקר תאפשר להם לנצל את שעות הפנאי המרובות שיש להם.

באוגוסט 2001 פעלו 21 מועדונים חברתיים ב-21 רשויות מקומיות. משרד העו"ר השתתף במימון פעילותם של 516 בני אדם במועדונים אלה. בולטים במיוחד מספרם של המועדונים באזור הצפון (11 מ-21 המועדונים) ומספרם של מועדונים המיועדים לחירשים או כבדי שמיעה (10 מועדונים). עם זאת מספרם הכולל של המועדונים והיקף פעילותם מצומצמים, ולחלק מהנזקים, במיוחד במחוזות המרכז והדרום אין מועדונים חברתיים. כמו כן, טרם פותחו מועדונים המיועדים לאוכלוסייה בעלת מגוון נכויות (רב-נכותית).

3. סיוע בטיפול אישי-סיעודי: מדובר בסיוע כספי הניתן לילדים ובוגרים בעלי מוגבלות פיזית חמורה (ליקוי רפואי לצמיתות בשיעור של 100%) התלויים בזולת בתפקודי היום-יום (אכילה, הלבשה, רחיצה וכד'), המתגוררים בגפם או חיים במשפחה חד-הורית או בשניים מבני המשפחה סובלים מנכות קשה. הקריטריונים האמורים לא עוגנו בהוראות התע"ס.

ביולי 2001 קיבלו סיוע לטיפול אישי-סיעודי 231 משפחות, המטפלות ב-336 אנשים בעלי מוגבלות. במועד הביקורת הצטמצמה רשימת הממתינים לקבלת הקצבאות, והשירות הצליח לסייע בתחום זה כמעט לכל מי שפנה אליו לשם קבלת הסיוע. אולם אין בידי השירות מידע על מספרם הכולל של האנשים בעלי מוגבלות המתאימים לקריטריונים לקבלת השירות האמור. מידע בנוגע לאנשים אלה אמור להימצא בידי המוסד לביטוח לאומי, המשלם קצבאות לבעלי מוגבלות, אולם השירות לא פנה אל המוסד בבקשה לקבל את המידע, אף שהוא עשוי לסייע לו לתכנן את פיתוח השירות האמור בשנים הבאות ולתת במידת הצורך שירותים בקהילה לאנשים אלה נוסף על הקצבאות.

האגף לטיפול באדם המפגר

מחויבותה של המדינה לטפל באנשים בעלי פיגור שכלי מעוגנת בשני חוקים: 1. חוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הסעד). לפי חוק זה "מפגר" הוא "אדם שמחמת חוסר התפתחות או התפתחות לקויה של כשרו השכלי, מוגבלת יכולתו להתנהגות מסתגלת והוא נזקק לטיפול". על ביצוע החוק ממונה שר העבודה והרווחה; 2. חוק השוויון. חוק זה נועד לעגן את זכותו של אדם בעל מוגבלות, בכלל זה אדם בעל לקות שכלית, להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים.

30 אנשים עם נכויות בישראל: עובדות ומספרים, ג'וינט ישראל-היחידה לנכויות ושיקום וג'וינט-מכון ברוקדייל תחום מחקר על מוגבלויות, יולי 2000.

האגף לטיפול באדם המפגר מופקד על מתן שירותים רק לאנשים בעלי פיגור שכלי (להלן - בעלי פיגור שכלי). השירותים ניתנים במסגרות טיפוליות בקהילה, באמצעות הלשכות לשירותים חברתיים, או במעונות.

להלן השירותים העיקריים שמספק האגף:

1. השמת אנשים בעלי פיגור שכלי במסגרות חוץ ביתיות: לפי נתוני האגף, ביוני 2001 שהו 8,047 אנשים ב-54 מעונות פנימייה, ב-165 מסגרות דיור בקהילה³¹ ובמשפחות אמנה.
2. טיפול באנשים בעלי פיגור שכלי החיים בקרב משפחותיהם: השירות לקהילה שבאגף שם לו למטרה מרכזית לפתח שירותים ותכניות לאדם המפגר בקרבת אזור מגוריו בסביבתו הטבעית, ומפתח מגוון רחב של שירותים לאנשים בעלי פיגור שכלי בקהילה.

אבחון

פקיד סעד הוא עובד סוציאלי המתמנה לפי חוק הסעד לשם טיפול בבעלי פיגור שכלי. בחוק הסעד נקבע, כי "נודע לפקיד סעד על מפגר... יבדוק את העניין... לאחר בדיקה רשאי פקיד סעד להביא את עניינו של המפגר לפני ועדת אבחון". עוד קובע חוק הסעד כי כאשר מוצאת ועדת אבחון שאדם שעניינו הובא לפניה הוא מפגר, עליה להחליט על דרכי הטיפול בו. כמו כן יש לעשות לו אבחון מחודש בוועדת אבחון לפחות פעם בשלוש שנים.

סמכות ועדות האבחון

לפי חוק הסעד, רק ועדת האבחון מוסמכת לקבוע, אם אדם שעניינו מובא לפניה הוא מפגר או אינו כזה. למרות זאת, עד להקמתה של המחלקה לאבחון וקידום ב-1994, הכיר האגף במי שהופנו אליו כבעלי פיגור שכלי על סמך מסמכים שונים, בהם תעודות רפואיות וחוות דעת פסיכולוגיות, בלי שעניינם הובא לפני ועדות אבחון כנדרש בחוק הסעד. לא נעשו אבחונים כחוק, וועדות אבחון כמעט שלא פעלו. גם גופים אחרים, כגון משרד החינוך והמוסד לביטוח לאומי, נהגו בעבר להכריע בעצמם בשאלה אם אדם שהובא לפניהם הוא בעל פיגור שכלי, כשהדבר נדרש לצורך טיפול בעניין שבאחריותם.

הביקורת העלתה, שיש אנשים שהאגף וגופים אחרים הגדירו אותם בעלי פיגור שכלי, אך הם טרם הופנו לאבחון כנדרש בחוק הסעד. משנת 2000 החלו משרד החינוך והמוסד לביטוח לאומי להפנות לאבחון ילדים ובוגרים שיש חשש שהם בעלי פיגור שכלי.

בשנת 2000 קבעה מחלקת התכנון והתקצוב שבמשרד העו"ר כי התקציב לאבחון מאפשר בקושי לאבחון אוכלוסיות חדשות המבקשות לקבל טיפול במסגרת האגף; וכי יש צורך לאבחון במשך ארבע שנים כ-12,000 מטופלים בקהילה ובמוסדות שלא נעשה להם אבחון כחוק או שיש לעשות להם אבחון מחודש. בסיכום דיון שהתקיים בנובמבר 2000 בין האגף לבין מנכ"ל משרד העו"ר נקבע כי "נוצר תור המתנה לאבחון ולועדות אבחון המונע זכאות למתן שירותים לאוכלוסייה הנזקקת אשר לא עברה אבחון כחוק". מכאן, שמשרד העו"ר אינו ערוך כנדרש לאבחון את כל מי שצריך לעשות להם אבחון כדי לקבוע אם הם סובלים מפיגור שכלי.

31 דירות והוסטלים; המתגוררים בהם מקבלים שירותים בקהילה.

הפניה לוועדות אבחון

חוק הסעד קובע, כי "רופא או עובד של שירות סעד, בריאות או חינוך, שהיו סבורים כי אדם שעמו באו במגע בתחום עבודתם הוא מפגר, יודיעו על כך לפקיד סעד". על פקיד הסעד לבחון את הצורך להביא את עניינו של אותו אדם לפני ועדת האבחון באמצעות המפקחים המחוזיים של המשרד.

משרד מבקר המדינה בדק בלשכה המחוזית תל אביב והמרכז מדגם אקראי של 50 תיקים של אנשים החיים בקרב משפחותיהם שעובדים סוציאליים בלשכות לשירותים חברתיים הפנו אותם אל המפקחים המחוזיים וביקשו לאבחנם בשל חשש שהם בעלי פיגור שכלי קל או בינוני. הועלה, כי בתיקים של עשרה מהם צירפו העובדים הסוציאליים מסמכים של מרכזי שיקום, של השירות הפסיכולוגי של הרשות המקומית ושל מכון להתפתחות הילד, המעידים כי יש חשש סביר שהאדם שהפנו הוא בעל פיגור קל או בינוני, ואף על פי כן המפקחים המחוזיים לא הפנו אותם לוועדות אבחון. בתיקים האמורים גם לא נמצאו מסמכים המלמדים שלאותם אנשים ניתן שירות במסגרת האגף.

יישום החלטות הוועדות

ב-35 מ-50 התיקים שנבדקו נמצאו מסמכים המלמדים על התכנסותה של ועדת האבחון ומביאים את סיכום דיוניה והחלטותיה. ואולם ב-23 תיקים לא היו מסמכים המעידים שהחלטות הוועדה אכן יושמו, וכי נעשה מעקב אחר ביצוע החלטותיה.

משרד העו"ר מסר בתשובתו, כי האחריות למעקב אחר ביצוע החלטותיהן של ועדות האבחון מוטלת על העובדים הסוציאליים בלשכות לשירותים חברתיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נושא האחריות למעקב חייב לבוא על פתרונו המהיר.

איסוף מידע

משרד העו"ר מופקד על מתן שירותים ייחודיים לאנשים בעלי פיגור שכלי, ולשם כך הוא זקוק למידע מלא על היקף האוכלוסייה הנזקקת לשירותים כאלה ועל היקף האוכלוסייה המקבלת אותם.

מידע על מספר מבקשי השירותים

בלשכות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות מתקבלות כאמור בקשות לטיפול באנשים החיים בקהילה שיש חשש שהם בעלי פיגור שכלי. העובדים הסוציאליים בלשכות פונים למפקחים המחוזיים במשרד העו"ר לצורך אבחונם ולצורך מתן שירותים למי שאובחנו כבעלי פיגור שכלי. הועלה כי אין בידי משרד העו"ר מידע מלא על מספר האנשים החיים בקהילה שהופנו ללשכות לשירותים חברתיים בשל חשש שהם בעלי פיגור שכלי.

מידע על מספר מקבלי השירותים

במסמכי האגף לטיפול באדם המפגר לשנת 2001 צוין, כי הוא נותן שירותים לכ-23,000 בני אדם. מנתוני המוסד לביטוח לאומי ליולי אותה שנה עולה כי המוסד שילם קצבאות נכות כללית

ל-21,557 בעלי פיגור שכלי בני יותר מ-18. לפי נתוני האגף למערכות מידע וענ"א שבמשרד העו"ר, שילם האגף לטיפול באדם המפגר באותו חודש עבור 14,204 בעלי פיגור שכלי, בהם 8,047 ששהו במסגרות חוץ ביתיות ו-6,157 השהים בקרב בני משפחותיהם ומטופלים במסגרות לימודים ועבודה. יתרת האנשים בעלי פיגור שכלי, מעבר לאלה ששהים במסגרות חוץ ביתיות, לעומת מספר האנשים שלדברי האגף, מקבלים ממנו שירותים או לעומת מספר מקבלי הקצבאות מהמוסד לביטוח לאומי, הינם אנשים השהים בקרב משפחותיהם, בקהילה.

משרד העו"ר מסר בתשובתו, כי למספר בעלי הפיגור השכלי שצוין בנתוני האגף למערכות מידע וענ"א יש להוסיף עוד כ-2,250 המקבלים שירותים כגון נופשונים ועזרה וטיפול בבית, שלא נכללו במערכת הממוחשבת כיוון שהמשרד אינו משתתף במימון מקצת שירותים אלה.

מהנאמר לעיל יוצא שרק 16,454 בעלי פיגור שכלי מקבלים שירותים מהאגף לטיפול באדם המפגר (להלן - האגף), לעומת כ-23,000 שלפי נתוני האגף לשנת 2001 נמצאים בטיפולו. בתשובתו מסר משרד העו"ר כי מאז תחילת 2001 כל פנייה למוסד לביטוח הלאומי לקבלת קצבת נכות בגין פיגור שכלי נבדקת במשרד.

מיפוי אוכלוסייה

באפריל 1999 הכין השירות לקהילה טופס לעדכון נתונים על אוכלוסיית בעלי הפיגור השכלי ברשויות המקומיות. הרשויות נדרשו לספק מידע, בין היתר, על כל בעלי הפיגור השכלי, לפי גיל ורמת פיגור, ועל מסגרות המופעלות ברשות המקומית, כדי שיהיה אפשר לתכנן ביתר יעילות את מתן השירותים לאוכלוסייה זו. הועלה, כי מיפוי האוכלוסייה שתוכנן טרם בוצע. משרד העו"ר מסר בתשובתו כי המיפוי יושלם עד סוף שנת 2002.

שירותי פנאי לבעלי פיגור שכלי המתגוררים בביתם

מתן שירותי פנאי לבעלי פיגור שכלי יש בו כדי לשפר את איכות חייהם ואת הדימוי העצמי שלהם ולאפשר להם למצות את כישוריהם. שירותים כאלה חשובים במיוחד לבעלי פיגור שכלי השהים בבתייהם ללא מסגרת תעסוקתית.

לפי נתוני האגף, בשנת 2000 ביקרו כ-2,400 בעלי פיגור שכלי ב-70 מועדונים חברתיים שפעלו ברשויות המקומיות ובחלק ממרכזי העבודה השיקומיים (המע"שים)³². את המועדונים מממנים משרד העו"ר, רשויות מקומיות, תרומות ודמי חבר. מהנתונים על מספר בעלי הפיגור השכלי שבטיפול האגף עולה, שאלפי בעלי פיגור שכלי השהים בקהילה אינם מקבלים את השירותים האלה. בשנת 2001 הקציב האגף למועדונים החברתיים סכום של 69 ש"ח בחודש לאדם.

האגודה הלאומית לקימום מפגרים בישראל (אקי"ם) מפעילה 33 מ-70 המועדונים שהוזכרו לעיל, ובמועדונים אלה מבקרים כ-1,300 בני אדם. לפי נתוניה, במועדונים הגדולים, שבהם יותר מ-100 בני אדם, עלות החזקת אדם היא כ-320 ש"ח בחודש ובמועדונים הקטנים כ-400 ש"ח.

32 ראו בפרק על "שילוב אנשים בעלי מוגבלות בתעסוקה".

כוח אדם

פקידי סעד: על פי חוק הסעד פקיד סעד מוסמך לטפל במקרים של פגיעה בקטינים ובחסרי ישע כגון במקרים של התעללות הזנחה קשה ושוטטות, בכלל זה, באנשים בעלי פיגור שכלי ולנקוט בכל הצעדים הדרושים על מנת להגן עליהם.

נמצא כי ביותר ממחצית הרשויות המקומיות לא התמנה פקיד סעד. בהעדר פקיד סעד ברשות המקומית ניתן לפנות לפקיד סעד מחוזי; אולם הביקורת העלתה כי גם במספר מחוזות היה מחסור בפקידי סעד: במחוז ירושלים והדרום אין פקיד סעד המטפל במקרים של פגיעה בקטינים ובחסרי ישע בשל פיגור שכלי; במחוז תל אביב והמרכז החלה העסקתו של פקיד סעד רק בספטמבר 2001, ובמחוז חיפה והצפון - בנובמבר 1999, וכל אחד מהם מועסק בחצי משרה באמצעות חברת כוח אדם.



הבדיקה באגף השיקום של משרד העו"ר העלתה שיש פער ניכר בין הצרכים המזוהים של אוכלוסיית בעלי המוגבלות לבין המענה שניתן להם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2001 הסביר משרד העו"ר כי בשל מגבלות התקציב הקשות, הוא אינו יכול לתכנן לטווח ארוך את השירותים לבעלי המוגבלות או אפילו להרחיבם בשנת הכספים 2002. המשרד טען, שאין ביכולתו לפעול לאיתור אוכלוסיות נוספות הזקוקות לטיפול, להרחיב שירותים קיימים ולפתח שירותים חדשים כאשר אין בתקציב העומד לרשותו כדי לטפל במי שכבר מוכרים לו. הוא הוסיף, כי הפתרון ההולם יהיה בחקיקת חוק שיקבע "סל שירותים חובה" שיחייב את המדינה לתת שירותי שיקום ורווחה לכל הזכאים להם.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין בתשובות של משרד העו"ר כדי להצביע על יוזמה ממשית להתמודד בטווח הקרוב עם הבעיות הקשות של האנשים בעלי המוגבלות. דווקא בגלל המצוקה התקציבית החמורה, מן הראוי שהמשרד ירכז באופן שיטתי ומסודר נתונים על הצרכים של כלל בעלי המוגבלות ויבדוק את הפער בינם לבין השירותים שהוא נותן בפועל. נתונים אלה יוכלו לספק לו תמונת מצב נכונה, שתאפשר לו להכין בתיאום עם משרדי הממשלה האחרים הנוגעים בדבר תכנית רב-שנתית מעודכנת, ולקבוע בה סדרי קדימויות ועדיפויות, שיאפשרו ניצול נכון יותר של התקציב.

רוב בעלי הפיגור השכלי שעל משרד העו"ר לטפל בהם חיים בקהילה בקרב משפחותיהם. הביקורת העלתה שרבים מהם שוהים בבתייהם בחוסר מעש. לכן על המשרד לפתח את השירותים לבעלי מוגבלות אלה ולעודד את שילובם בחברה ובעבודה. על האגף לטיפול באדם המפגר להביא לפני ועדות האבחון את מי שיש חשש סביר שהם בעלי פיגור שכלי וטרם אוכחנו ולזרז את הטיפול בעניין זה כדי שיהיה אפשר לתת להם בהקדם את השירותים שהם זקוקים להם.

הפיקוח על טיפולם של אפוטרופוסים בחסויים

חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות, התשכ"ב-1962, קובע כי בית משפט רשאי למנות אפוטרופוס, בין היתר, למי שהוכרו פסול דין או לאדם אחר שאינו יכול, דרך קבע או דרך ארעי, לדאוג לענייניו, ואין מי שמוסמך ומוכן לדאוג להם במקומו. בית המשפט רשאי בנסיבות המפורטות בחוק זה להכריז פסול דין על אדם שמחמת מחלת נפש או ליקוי בשכלו אינו מסוגל לדאוג לענייניו. חסוי הוא מי שבית המשפט מינה או רשאי למנות לו אפוטרופוס. מרבית החסויים שבית המשפט ממנה להם אפוטרופוס הם חולי נפש, אנשים בעלי פיגור שכלי, קשישים תשושי נפש וקטינים, הגרים במוסדות שונים או במסגרת הקהילה. על פי נתוני האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי (להלן - האפו"כ), היו ביולי 2001 כ-22 אלף חסויים.

משרד מבקר המדינה עשה ביקורת על הטיפול בחסויים והפיקוח על האפוטרופוסים עוד בשנת 1990, ותוצאותיה התפרסמו בשנת 1991³³ (להלן - דוח הביקורת). בדוח הביקורת הועלה בין היתר כי האפו"כ לא תמיד נקט צעדים נגד אפוטרופוסים שהיה חשש שלא פעלו במידה מספקת לטובת החסויים; וכי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לא תמיד עשו מעקב אחר חסויים שמונה להם אפוטרופוס המוגדרים נזקקים לפי תקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), התש"ל-1970, כדי לוודא שהמינוי השיג את מטרתו והחסוי מטופל כנדרש. ממצאים אלה מעידים, שיש צורך להדק את הפיקוח על האפוטרופוסים, כדי לוודא שהם פועלים לטובת החסויים ולמנוע ניצול לרעה של החסויים, הזנחתם ואי-סיפוק צורכיהם.

בחודש אוגוסט 2001 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שעשו משרדי ממשלה שונים מאז שנת 1991 כדי לקיים פיקוח נאות על טיפולם של האפוטרופוסים בחסויים. הבדיקה נעשתה במשרד האפו"כ. בירורים ובדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, במשרד ראש הממשלה ובמשרד העבודה והרווחה (להלן - משרד העו"ר).

בנובמבר 1992, בעקבות דוח הביקורת, המליצה ועדה פנימית של משרד העו"ר³⁴ על הקמת יחידה נפרדת שתעסוק במכלול ענייני האפוטרופוסות (למעט "מעקב כספי-רכושי"), ובכלל זה איתור חסויים, פיקוח על עבודתם של האפוטרופוסים וקביעת סדרי עבודה ונהלים לעבודתם. בדצמבר 1993 המליצה ועדה בראשותו של מי שהיה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה³⁵ להעביר את כל נושא הפיקוח על האפוטרופוסים ממשרד המשפטים למשרד העו"ר.

הביקורת העלתה, כי המלצות הוועדות האמורות לא יושמו, והליקויים שמבקר המדינה הצביע עליהם בדוח הביקורת לא תוקנו. בדוח שהגישה במאוס 1999 הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של חולי נפש ניצולי השואה המאושפזים בבתי חולים לחולי נפש בישראל, שבראשה עמד השופט (בדימוס) פרופ' יעקב בזק (להלן - ועדת בזק)³⁶, נאמר, כי נושא הפיקוח על האפוטרופוסים והדרכתם בכל הקשור לרווחת החסוי מוזנח לחלוטין. ועדת בזק המליצה כי "ועדת מנכ"לים של משרדי המשפטים, הרווחה, והאוצר, יקיימו מיד ריונים משותפים כדי לפתור אחת ולתמיד, וללא שהיות נוספות, את בעיית מיקום הפיקוח על האפוטרופוסים, האם יהיה זה במסגרת משרד המשפטים או במסגרת משרד הרווחה, והשגת התקנים הדרושים לשם כך". הוועדה קראה למנכ"ל משרד ראש הממשלה וליועץ המשפטי לממשלה לפעול בדחיפות כדי לשים קץ ל"סחבת בפתרון הבעיה".

33 ראו הפרק "הטיפול בחסויים" דוח שנתי 41, עמ' 363.

34 הוועדה לבדיקת היערכות משרד העבודה והרווחה בתחום האפוטרופוסות.

35 הוועדה לבדיקת התפקידים, המבנה ודרכי הפעולה של האפוטרופוס הכללי וכונס הנכסים הרשמי.

36 הוועדה מונתה באוגוסט 1998 בידי שר הבריאות ושר המשפטים.

במאי 1999 ובדצמבר אותה שנה פנתה המנכ"לית דאז של משרד המשפטים למנכ"לים של משרד האוצר, משרד העו"ר ומשרד הבריאות והפנתה את תשומת לבם לממצאי ועדת בזק ולהמלצותיה. היא ציינה כי דבר לא נעשה ליישום המלצות הוועדה והציעה כי "מנכ"ל משרד האוצר יזמן דיון דחוף בהשתתפות המכותבים ואגף התקציבים במגמה להגיע לפתרון ראוי של הבעיה". בפברואר 2001 הודיע יועץ בכיר למנכ"ל משרד האוצר למנכ"לית משרד המשפטים, כי הטיפול בנושא הועבר לסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר. בבדיקה במשרד האוצר לא נמצאו כל מסמכים המעידים שמשרד האוצר החל בטיפול כלשהו בנושא.

ביולי 2001 גיבשו האפו"כ ומנהל האגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד העו"ר תכנית להקים במשרד העו"ר יחידה ממשלתית לפיקוח על טיפולם של האפוטרופוסים בחסויים (להלן - היחידה), שתפעל בשיתוף יחידת הפיקוח על האפוטרופוסים באפו"כ ורשויות אחרות העוסקות בעניינים הנוגעים לחסויים ובתיאום עמן. מעיון בתכנית עולה כי לשם ביצועה יידרש משרד העו"ר להקצות כ-59 מיליון ש"ח, ומשרד המשפטים יידרש להקצות כ-4 מיליון ש"ח.

בתשובתו מאוקטובר 2001 למשרד מבקר המדינה מסר האפו"כ כי "בעת הקרובה יתקיים דיון בנוגע להקמת היחידה האמורה בהשתתפות מנכ"ל משרד המשפטים, מנכ"ל משרד העבודה והרווחה, האפוטרופוס הכללי, מנהל האגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד הרווחה ונציגי אגף התקציבים במשרד האוצר; זאת במגמה להבטיח את הכיסוי התקציבי לקידום תכנית הקמת היחידה".

לכאורה, עם גיבוש התכנית להקמת היחידה לפיקוח על האפוטרופוסים אמור להימצא פתרון לבעיית הגוף שבמסגרתו תוקם היחידה. אולם בתשובת משרד העו"ר מנובמבר 2001 למשרד מבקר המדינה עולה לכאורה, כי המחלוקת בעניין זה טרם הסתיימה. יתר על כן, משרד האוצר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2002, הודיע כי "גם אם היתה הסכמה על התכנית לא ברור מניין ימצא התקציב הניכר ליישומה". יוצא אפוא, שכ-11 שנים מאז פרסום דוח הביקורת עדיין לא הוסדר הפיקוח על האפוטרופוסים. לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה תקין שלא יהיה פיקוח נאות על מי שהופקדו על הטיפול בחסרי ישע. המחלוקת בנושא חשוב זה נמשכת זמן רב מדי, ויש לפעול ביתר נמרצות כדי להביא לפתרון הבעיה. השאלה אם פיקוח משותף על פי התכנית שגיבשו האפו"כ ומנהל האגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד העו"ר (כאמור לעיל), הוא ההסדר הטוב והיעיל ביותר, אף היא ראויה לשיקול.

מנכ"ל משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2001, כי "לאור הערת הביקורת, בכוונתי ליזום הקמת ועדת מנכ"לים בראשותי ... הועדה תקיים דיונים משותפים, כדי לפתור את בעיית מיקום הפיקוח על האפוטרופוס והשגת התקנים הדרושים לכך".



כבר בשנת 1991 העיר מבקר המדינה על הטיפול הלקוי בחסויים והצביע על העדר פיקוח נאות על עבודתם של האפוטרופוסים. בביקורת שנעשתה באוגוסט 2001 הועלה שליקוי זה לא תוקן. ועדות של משרד העו"ר ושל משרד המשפטים וועדה ציבורית לבדיקת מצבם של חולי נפש ניצולי שואה המאושפזים בבתי חולים לחולי נפש בישראל הגישו המלצות לפתרון הבעיה, אך עד מועד סיום הביקורת לא יושמו ההמלצות.

מן הראוי כי המשרדים הנוגעים בדבר ובעיקר, משרד המשפטים, משרד העו"ר ומשרד האוצר, יפעלו בדחיפות לקיום מנגנון פיקוח על טיפולם של אפוטרופוסים בחסויים.