

## ממצאי מעקב

### רכישת שירותים חברתיים

#### תקציר

מדינת ישראל מספקת לאוכלוסיות נזקקות מגוון שירותים חברתיים בתחומי הרווחה, החינוך הבריאות והשיכון, כגון מעונות לזקנים, מעונות למפגרים, מעונות יום והוסטלים. רוב השירותים האלה ניתנו בעבר ישירות מידי רשויות ממשלתיות. מהמחצית השנייה של שנות התשעים של המאה ה-20 גוברת והולכת המגמה לרכוש שירותים ממקורות חוץ, פרטיים וציבוריים, ואילו המשרדים הממשלתיים מתמקדים בעיקר בקביעת מדיניות, בהסדרה (רגולציה), בהכוונה, בקביעת סדרי עדיפויות, בהקצאת תקציבים ובפיקוח על נותניהם. גופים שאינם ממשלתיים סיפקו בשנת 2004 לאגף השיקום, לאגף לשירותים אישיים וחברתיים ולאגף לטיפול באדם המפגר במשרד הרווחה שירותים בכ-2 מיליארד ש"ח.

בשנת 2004 בדק משרד מבקר המדינה במשרד הרווחה, במשרד הבריאות ובמשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) את סדרי ההתקשרות עם גופים ציבוריים ופרטיים (להלן - נותני השירותים) לרכישת שירותים חברתיים, את סדרי הפיקוח והבקרה עליהם ואת תהליך קבלת ההחלטות בדבר הערכת פעולות מסוימות במגזר הלא ממשלתי. ממצאי הבדיקה (להלן - הביקורת הקודמת) פורסמו בדוח שנתי 55ב של מבקר המדינה. בחודשים מארס - אוגוסט 2006 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (להלן - המעקב) כדי לדעת באיזו מידה תוקנו הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת.

#### כוח אדם לפיקוח על רכישת שירותים

הגידול במספר המסגרות שאינן ממשלתיות הנותנות שירותים בעלי אופי ציבורי, גידול שחל בעת ובעונה אחת עם ההקפאה או הצמצום שהיו במספר המסגרות הממשלתיות העוסקות בכך, מגביר את חשיבות הפיקוח ודורש את הגדלת היקפו. הביקורת הקודמת העלתה כי באגפי המשרד שנסקרו פחת מספר משרות התכנון והניהול בכ-16% ובכלל זה משרות הפיקוח, ובד בבד גדלו השירותים שנרכשו מגופים חוץ-ממשלתיים.

המעקב העלה שמאז הביקורת הקודמת בשנת 2004 לא הגדיל המשרד את כוח האדם למילוי משרות פיקוח על רכישת שירותים.

#### תנאי החוזים לאספקת שירותים חברתיים

חוזים לרכישת שירותים חברתיים הם בדרך כלל חוזים מורכבים לזמן ארוך וכרוכים בסכומים גדולים. הביקורת הקודמת העלתה שהמשרד לא השתמש במדדים לצורך

הערכת הספק, כגון איכות השירות והתפוקות, לא כלל בחוזים לניהול מסגרות לאספקת שירותים חברתיים, יעדים מדידים שהספקים חייבים לעמוד בהם וגם לא תמריצים שיעודדו את הספק למלא בצורה מיטבית את התחייבויותיו על פי החוזה.

המעקב העלה שאף שעברו שנתיים ממועד הביקורת הקודמת לא כלל המשרד בחוזים יעדים מדידים כאמור.

### שיתוף ידע בין משרדי הממשלה

הביקורת הקודמת העלתה שלא היו שיתוף פעולה וחילופי מידע בין המשרדים שנבדקו, חוץ משיתוף פעולה שבין משרד הרווחה למשרד השיכון בנוגע לניהול משותף של מעונות לזקנים.

המעקב העלה שלא חל שינוי במצב.

### פיקוח תפעולי-מקצועי

משרד הרווחה: כבר בשנת 1993 פיתח המשרד שיטה לפיקוח על מוסדות לזקנים שבאחריות האגף לשירותים אישיים וחברתיים, הקרויה "שיטת הרף". השיטה כוללת כלי פיקוח מובנים ואחידים, שלוקחים בחשבון גם את המומחיות המקצועית של המפקח. בביקורת הקודמת צוין ששיטה זו המשמשת להערכת איכות הטיפול הפרטני הניתן בכל מוסד עשויה לשמש גם כלי להשוואה בין השירות הניתן במוסדות שונים, אך הביקורת הקודמת העלתה שהמשרד לא השתמש בה לצורך השוואה כאמור.

המעקב העלה, כי נוסף על מעונות הזקנים השיטה מופעלת חלקית ברשות חסות הנוער בלבד.

### פיקוח כספי וחשבונאי

משרד הרווחה: בביקורת הקודמת נמצא כי בפרק זמן של 4.5 שנים קיים המשרד בקרה חשבונאית על כשליש מהגופים בלבד. עוד נמצא בבדיקה הקודמת שתדירות הבקורות החשבונאיות שעשה המשרד הייתה כ-10% בממוצע מזו הנדרשת על פי החלטת ממשלה<sup>1</sup> שקבעה שתיעשה ביקורת כספית שוטפת בכל שנה.

המעקב העלה כי הסוגיה טרם נפתרה.

משרד הבריאות: בביקורת הקודמת צוין כי נוכח העובדה שהבקרה התקציבית היא מצומצמת יחסית, עולה החשיבות של הביקורת שהמשרד מכנה "ביקורות עומק". לפיכך ראוי שהמשרד ישקול להגדיל את היקף "ביקורות העומק".

1 החלטה מס' 291, מספטמבר 1999.

המעקב שעשה משרד מבקר המדינה בשנת 2005<sup>2</sup> בנושא הבקרה (ביקורת עומק) על מסגרות השיקום באגף לבריאות הנפש העלתה כי הבקרה אף צומצמה. כמו כן, לא פורסם מכרז לבחירת רואי חשבון, ובשנת 2005 לא הועסק כלל רואה חשבון בתחום זה. המעקב בשנת 2006 העלה שלא חל שינוי במצב.

## פיקוח הנדסי

משרד השיכון: הביקורת הקודמת העלתה כי החברות המפעילות את המעונות לזקנים לא נהגו לדווח למשרד על ביצוע תיקונים במבנים וכי המשרד עצמו לא בדק אם הן תיקנו את הדרוש תיקון.

המעקב העלה כי בעקבות הביקורת הקודמת החלו החברות המפעילות את המעונות לזקנים לדווח למשרד על ליקויים שהן עצמן גילו במעונות ועל התיקונים שהן עשו.

## רישוי מעונות לטיפול באדם המפגר

הביקורת הקודמת העלתה כי משרד הרווחה מחייב להצטייד ברישיון להפעלת מעונות רק מסגרות בקהילה שיש בהן 13 חוסים ויותר. משרד מבקר המדינה העיר למשרד כי הדבר אינו מתיישב עם חוק הפיקוח על המעונות, התשכ"ה-1965, אשר קובע כי תנאי לניהול מעון, גם אם מתגוררים בו 3-12 חוסים, הוא קבלת רישיון כחוק.

המעקב העלה שהמשרד מוסיף לטפל רק בחידוש רישיונות למסגרות שבהן 13 חוסים ויותר.

## פיקוח רפואי במסגרת דיור בקהילה

בביקורת הקודמת נמצא, שהצוות הרפואי אינו מפקח על אופן אספקת השירותים הרפואיים שההוסטלים ומעונות היום נדרשים לספק על פי תקנות הפיקוח על מעונות (בקשה לרישיון), התשכ"ה-1965.

במעקב לא נמצא שהאגף לטיפול באדם המפגר במשרד הרווחה מפקח על אופן אספקת השירותים הרפואיים לאוכלוסייה שבטיפולו, החוסה בהוסטלים ובמעונות יום, ולא נמצא שנקבעו סדרי בקרה על הצדדים הרפואיים-סיעודיים של שירותים המסופקים לאוכלוסייה זו.

## ועדות לבדיקת נסיבות פטירת חוסה

בשנים 1991-2002 נפטרו במעונות שבאחריות האגף 845 חוסים, והאגף הקים ועדות בדיקה כדי לחקור את סיבות הפטירה של 45 (כ-5.3%) מהם. בביקורת הקודמת

2 ראו הפרק "העסקת רואי חשבון על ידי גופים שלטוניים", דוח שנתי 56 של מבקר המדינה, עמ' 143.

הועלה שבנוהל לא פורטו הנסיבות שבהן יש להקים ועדת בדיקה, מועד כינונה, הרכבה ומספר חבריה. כן הועלה כי ברוב הוועדות השתתף המפקח שפיקח מטעם המשרד על המעון שנבדק.

בעקבות הביקורת הקודמת נקבעו בנוהל מיוני 2005, הנסיבות שבהן יש להקים ועדת בדיקה, מועד כינונה ומספר חבריה. אולם לא נקבע בו שמי שפיקח על המעון הנבדק לא ישתתף בוועדת הבדיקה.

### השתתפות הורים וחוסים בהוצאות החזקה במסגרות טיפוליות

משרד הרווחה מממן את עלות החזקתם של חוסים במסגרות טיפוליות, בדרך כלל בשיתוף עם הרשויות המקומיות. במימון משותפים גם הורי החוסים (כשהחוסים קטינים) או החוסים בעצמם (כשהם בגירים).

הביקורת הקודמת העלתה כי נותני שירותים מסוימים דרשו מההורים סכומי כסף נוספים על דמי ההשתתפות שגבתה מהם הרשות המקומית, ולא נמצא שהמשרד הורה לבדוק תלונות על נותני שירותים שגבו כספים נוספים ישירות מההורים. המשרד מסר בתגובתו על ממצאי הביקורת הקודמת, כי הקים ועדה לבדיקת העניין של גביית התשלומים הנוספים מההורים. בהערות ראש הממשלה לדוח 255 של מבקר המדינה שפורסמו במאי 2005 הובאה תשובת משרד הרווחה ולפיה הוועדה הגישה מסקנות ביניים, והם יובאו לאישור הנהלת המשרד ב-3.4.05.

המעקב העלה שטרם התקבלה החלטה בנושא.



### מבוא

מדינת ישראל מספקת לאוכלוסיות נזקקות מגוון שירותים חברתיים בתחומי הרווחה, החינוך הבריאות והשיכון כגון מעונות לזקנים, מעונות למפגרים, מעונות יום והוסטלים. רוב השירותים האלה ניתנו בעבר ישירות מידי רשויות ממשלתיות. מהמחצית השנייה של שנות התשעים של המאה ה-20 גוברת והולכת המגמה לרכוש שירותים ממקורות חוץ, פרטיים וציבוריים. את השירותים מספקים גופים לא ממשלתיים, והמשרדים הממשלתיים מתמקדים בעיקר בקביעת מדיניות, בהסדרה (רגולציה), בהכוונה, בקביעת סדרי עדיפויות, בהקצאת תקציבים ופיקוח על נותניהם.

משרדי הממשלה קונים שירותים חברתיים מידי עמותות וחברות פרטיות בסכומים גדולים. גופים שאינם ממשלתיים סיפקו בשנת 2004 לאגף השיקום, לאגף לשירותים אישיים וחברתיים ולאגף לטיפול באדם המפגר במשרד הרווחה שירותים בכ-2 מיליארד ש"ח (מתקציב שירותים בסך כ-2.3 מיליארד ש"ח).

בחודשים מאי-דצמבר 2004 בדק משרד מבקר המדינה במשרד הרווחה, במשרד הבריאות ובמשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) את סדרי ההתקשרות עם גופים ציבוריים ופרטיים (להלן - נותני השירותים) לרכישת שירותים חברתיים, את סדרי הפיקוח והבקרה עליהם ואת תהליך קבלת ההחלטות בדבר הערכת פעולות מסוימות במגזר הלא ממשלתי. ממצאי הבדיקה (להלן - הביקורת

הקודמת) פורסמו בדוח שנתי 55 של מבקר המדינה, עמ' 721-760 (להלן - הדוח). בחודשים מארס - אוגוסט 2006 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (להלן - המעקב) כדי לדעת באיזו מידה תוקנו הליקויים שהועלו כאמור בביקורת הקודמת. להלן ממצאי המעקב.

## כוח אדם לפיקוח על רכישת שירותים

הגידול במספר המסגרות שאינן ממשלתיות הנותנות שירותים בעלי אופי ציבורי, גידול שחל בעת ובעונה אחת עם ההקפאה או הצמצום שהיו במספר המסגרות הממשלתיות העוסקות בכך, מגביר את חשיבות הפיקוח ודורש את הגדלת היקפו. הביקורת הקודמת העלתה כי באגפי המשרד שנסקרו, דהיינו, אגף לשירותי תקן - רשות חסות הנוער, האגף לטיפול באדם המפגר ואגף השיקום - פחת מספר משרות התכנון והניהול בכ-16% ובכלל זה משרות הפיקוח, בד בבד עם הגדלת השירותים הנרכשים מגופים חוץ-ממשלתיים. המשרד ונציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות) לא בחנו את המבנה הארגוני של המשרד ואת התאמתן של משרות הפיקוח בו לגידול שחל ברכישת שירותי רווחה מידי עמותות וחברות.

משרד הרווחה הודיע בתגובתו על ממצאי הביקורת הקודמת משנת 2004, כי ידרוש בעתיד שאחוזים מסוימים מהתקנים שיופרטו יישארו בידיו ויומרו לתקני פיקוח. בתשובתו מספטמבר 2006 למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד כי ידרוש תקציב מתאים שיאפשר תגבור מערך הפיקוח.

לדעת משרד מבקר המדינה יש לראות בחומרה את העובדה שמאז הביקורת הקודמת בשנת 2004 לא קידם משרד הרווחה את נושא כוח האדם למילוי משרות פיקוח על רכישת שירותים.

## היערכות משרדי הממשלה לרכישת שירותים חברתיים ממקורות חוץ

סוגיית המותר והאסור בהעברת פעילויות ממשלתיות לספקים חיצוניים נדונה בכמה ועדות בארץ ובחור<sup>3</sup>. במדינות אחדות ובארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח (OECD) נקבעו קווים מנחים בנושא<sup>3</sup> ובהם: שיתוף נציגות העובדים בשלבים ראשוניים של הליך ההעברה; השוואה בין עלויות השירות הממשלתי לבין עלויות השירות החיצוני, כולל הערכת סיכונים, גורמי תלות והמשמעות של איבוד הידע שנצבר במשרד; הערכת התועלת והכדאיות של המדיניות, הקפדה על עקרון השקיפות, דיווח כספי ודיווח על איכות השירות אחת לשנה. באפריל 1992 קבעה הממשלה<sup>4</sup> "קריטריונים להעברת שירותים ותפקידים המבוצעים על ידי הממשלה לגורמים חוץ-ממשלתיים או ביטולם" ועיקרם: אין לפגוע בסמכויות שלטוניות של הממשלה ובאפשרותה לפקח על השירות; אפשר להעביר שירות או תפקיד לגורם חיצוני אם אופיים עסקי; לשירותים ממקורות חוץ יתרון מבחינת עלות-תועלת למשק הלאומי. עוד קבעה הממשלה, כי יוקם צוות שבין חבריו יהיו נציב שירות המדינה והממונה על התקציבים במשרד האוצר, שימליץ לוועדת השרים לענייני תיאום ומינהל על ביטול שירותים או על העברתם לספקים שאינם ממשלתיים, לפי הקריטריונים שנקבעו בהחלטה.

3 בשנים 1997 ו-2003.

4 החלטה מס' 2708 מיום 9.4.92.

הביקורת הקודמת העלתה כי הנציבות ומשרד האוצר לא נהגו להגיש לוועדת השרים לענייני תיאום ומינהל המלצות לביטול שירותים או תפקידים ממשלתיים או להעברתם לספקים חוץ-ממשלתיים. החלטות של הממשלה לבטל שירותים ותפקידים בעלי אופי עסקי או להעבירם לספקים שאינם ממשלתיים התקבלו בדרך כלל שלא לפי הקריטריונים שהיא קבעה באפריל 1992, ובכלל זה בלי בדיקת עלות-תועלת מנקודת ראות של המשק הלאומי ובלי בדיקת ההשפעות על תקציב המדינה. במהלך השנים העבירו משרדי ממשלה לספקים חוץ-ממשלתיים גם שירותים שאינם בעלי אופי עסקי. היה ראוי שאותם משרדים יגישו לממשלה, לאחר עבודת מטה בין-משרדית, הצעה להעביר שירותים חברתיים לספקים חוץ-ממשלתיים, שתכלול תשתית עובדתית (מידע ונתונים בתחום המדובר), הצעות חלופיות ובחינתן, ציון החלופה המועדפת והנימוקים להעדפתה. הביקורת הקודמת העלתה שלא נקבעה מדיניות כוללת ולא נעשתה עבודת מטה לקראת העברת שירותים ממשלתיים לספקים כאמור.

עד מועד סיום המעקב לא חל שינוי במצב. משרד הרווחה הודיע בתשובתו מספטמבר 2006 כי הוא סבור שאין לעשות "מחקר" מכיוון ששורת תמימות דעים שלהפרטת מוסדות ממשלתיים יש יתרונות מבחינת עלות-תועלת.

לדעת משרד מבקר המדינה, תוכן תשובה זו אינו תחליף לעבודת מטה מסודרת לגבי כל שירות שמתכוונים לרכוש מספק חיצוני, כאמור לעיל. בניתוח כזה אפשר להציג את החיסכון בתקציב המדינה שיכול לפנות משאבים החיוניים להגברת הפיקוח על רכישת השירותים.

## תנאי החוזים לאספקת שירותים חברתיים

חוזים לרכישת שירותים חברתיים הם בדרך כלל חוזים שתוקפם לזמן ארוך והיקפם הכספי גדול. הביקורת הקודמת העלתה שמשרד הרווחה לא השתמש במדדים לצורך הערכת הספק, כגון איכות השירות והתפוקות, לא כלל בחוזים לניהול מסגרות לאספקת שירותים חברתיים, יעדים מדידים שהספקים חייבים לעמוד בהם וגם לא תמריצים שיעודדו את הספק למלא בצורה מיטבית את התחייבותיו על פי החוזה.

בהערות ראש הממשלה לדוח 255 של מבקר המדינה ממאי 2005 הובאה תשובת משרד הרווחה ועל פיה הסוגיות הנוגעות לחוזים, כגון מידת איכות השירות, תפוקות וקביעת תמריץ לשירות איכותי, ייבחנו ויגובשו במהלך שנת 2005. בתגובתו על ממצאי המעקב מספטמבר 2006 הודיע המשרד כי אמות המידה של בקרות איכות, סנקציות, תגמולים ועוד, נבדקים במסגרת דיונים עם משרד האוצר וכי שני המשרדים "נמצאים ערב יציאה לפיילוט משותף שיסייע בפיתוח בחינת הרכיבים לעיל".

יוצא שאף שעברו שנתיים ממועד הביקורת הקודמת טרם נעשה שימוש במדדי הערכה במסגרת חוזי ההתקשרות.

## שיתוף ידע בין משרדי הממשלה

יש חשיבות לכך שמשרדים העוסקים בתחומים דומים, ואשר יש קווים משותפים בפעילותם, יחליפו ביניהם את הידע שצברו, למשל בנוגע לאופן ההתקשרות עם תאגידים, לנושאים שיש לכלול בחוזים עמם ולמנגנוני הפיקוח התפעולי-מקצועי והכספי-חשבונאי. בדרך זו יוכלו המשרדים להפיק את המרב זה מניסיונו של זה.

הביקורת הקודמת העלתה שלא היו שיתוף פעולה והעברת מידע בין המשרדים שנבדקו, חוץ משיתוף פעולה בין משרד הרווחה למשרד השיכון, בנוגע לניהול משותף של מעונות לזקנים.

המעקב העלה שלא חל שינוי במצב. עם זאת הודיע משרד הרווחה בתשובתו כי הוא מטפל בבעיות הנוגעות לאוכלוסיות שהטיפול בהן נעשה במסגרת ועדה משותפת של המשרד ומשרד הבריאות שהוקמה לצורך זה.

## פיקוח תפעולי-מקצועי

משרד הרווחה: בדוח צוין שכבר בשנת 1993 פיתח המשרד שיטה לפיקוח על מוסדות לזקנים שבאחריות האגף לשירותים אישיים וחברתיים, הקרויה "שיטת הרף", שכוללת כלי פיקוח מובנים ואחידים, שלוקחים בחשבון גם את המומחיות המקצועית של המפקח. עוד צוין ששיטה זו, המשמשת להערכת איכות הטיפול הפרטני בכל מוסד עשויה לשמש גם כלי להשוואה בין השירות הניתן במוסדות שונים, אך המשרד לא השתמש בו לצורך השוואה כאמור.

המעקב העלה כי השיטה מופעלת חלקית ברשות חסות הנוער.

בתשובתו מ-19.9.06 המציא המשרד למשרד מבקר המדינה פרוטוקול מישיבה שקיים הצוות לתיקון ליקויים ב-11.9.06 ובה נדון נושא "רכישת שירותים חברתיים" בפעם הראשונה מאז הביקורת הקודמת. מהפרוטוקול עולה שהוחלט כי האגף לטיפול באדם המפגר יודיע במכתב למוסדות נותני שירותים על כוונת המשרד להפעיל את "שיטת הרף" בתוך 30 יום. כמו כן המציא המשרד מכתב של המנכ"ל מ-6.9.06 אל מנהלי האגפים ולפיו התקציב לשנת 2006 ינוצל להתחלת פיתוח השיטה בנוגע לתכניות הקהילה של השירות לילד ולנוער.

בתחילת פברואר 2007 מסר המשרד כי החל ליישם את "שיטת הרף" במעונות ממשלתיים, אולם לא במעונות פרטיים. יוצא אפוא שבעקבות ביקורת המעקב החל המשרד ביישום חלקי של "שיטת הרף".

משרד הבריאות: על מסגרות שיקום בקהילה לנפגעי נפש מפקחים עוזרי פסיכיאטרים מחוזיים. הביקורת הקודמת העלתה כי תדירות הביקורים של עוזרים אלה בהוסטלים ובדירות שבהם גרים נפגעי נפש היא אחת לשנה וכי בשנים האחרונות הם לא ביקרו כלל במפעלים המוגנים ובמועדונים התעסוקתיים. מפקחי רשות חסות הנוער במשרד הרווחה מבקרים במוסדות החסות לפחות אחת לשלושה חודשים. משרד מבקר המדינה ציין בדוח הקודם כי על משרד הבריאות לקבוע את תדירות הביקורים הראויה במסגרות השיקום.

בהערות ראש הממשלה לדוח שנתי 55 של מבקר המדינה ממאי 2005 נאמר כי משרד הבריאות יגביר את תדירות הביקורים בהוסטלים ובדירות, במפעלים מוגנים ובמועדונים תעסוקתיים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2006 הודיע משרד הבריאות כי באותה שנה החליט להגביר את הפיקוח על מסגרות השיקום השונות, וכי בעקבות זאת הופסקה התקשרות עם שני הוסטלים ולהוסטל אחר נמסרה הודעה כי מנובמבר 2006 לא יקנה ממנו המשרד שירותים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כפי שצוין בביקורת הקודמת, על משרד הבריאות לקבוע את תדירות הביקורים הראויה במסגרות השיקום.

## פיקוח כספי וחשבונאי

משרד הרווחה: לבקרה חשבונאית על הכנסות והוצאות של נותני השירותים מטעם משרד הרווחה נודעת חשיבות ויש לעשותה בתדירות סבירה. הביקורת הקודמת העלתה כי בפרק זמן של 4.5 שנים קיים המשרד בקרה חשבונאית על כשליש מהגופים בלבד. תדירות הבקורות החשבונאיות שעשה המשרד הייתה כ-10% בממוצע מהתדירות הנדרשת על פי החלטת ממשלה<sup>5</sup> שקבעה שתיעשה ביקורת כספית שוטפת בכל שנה.

בתשובתו מסר המשרד, כי הבקרה נעשית במוסדות רבים ככל האפשר, אולם במגבלת התקציב. כמו כן הודיע המשרד כי התקציב שנועד לבקרה חשבונאית בשנת 2006 איפשר לבדוק כ-40 בלבד מבין 2000 נותני השירותים.

מתשובת המשרד עולה שמדובר בבקרה על 2% בלבד מכלל נותני השירותים ולפיכך אין מתקיים הפיקוח על הגופים הנותנים לו שירותים, כמתחייב מהחלטת הממשלה.

משרד הבריאות: בדוח צוין כי נוכח העובדה שהבקרה התקציבית היא מצומצמת יחסית, עולה החשיבות של הביקורת שהמשרד מכנה "ביקורת עומק". לפיכך ראוי שהמשרד ישקול להגדיל את מספר "ביקורות העומק". בתגובתו על ממצאי הביקורת הקודמת הודיע המשרד, בפברואר 2005, כי הוא נערך למכרז לבחירת רואה חשבון שיבצע את הבקורות החל משנת 2005, וכי כוונתו להגדיל באמצעות רואה החשבון את היקף הבקרה.

ביקורת מעקב שעשה משרד מבקר המדינה בשנת 2005<sup>6</sup> בנושא הבקרה (ביקורת עומק) על מסגרות השיקום באגף לבריאות הנפש העלתה, שלא זו בלבד שלא הורחבה הבקרה, אלא אף צומצמה; לא פורסם מכרז לבחירת רואה חשבון, ובשנת 2005 לא הועסק כלל רואה חשבון בתחום זה.

המעקב בשנת 2006 העלה שלא חל שינוי במצב.

בתשובתו מספטמבר 2006 מסר המשרד, כי באוקטובר אותה שנה יפורסם המכרז לבחירת רואה חשבון שיעשה את הבקורות על מפעילי מסגרות השיקום. משרד מבקר המדינה מעיר כי עד סוף שנת 2006 לא נערך מכרז כאמור.

5 החלטה מס' 291, מספטמבר 1999.

6 ראו הפרק "העסקת רואה חשבון על ידי גופים שלטוניים", דוח שנתי 2006 של מבקר המדינה, עמ' 143.



## פיקוח הנדסי

משרד השיכון: משרד השיכון עושה פעמיים בשנה ביקורת הנדסית במבנים של מעונות לזקנים. על פי הנחיות המשרד, החברות המנהלות את המעונות צריכות לתקן את הליקויים ההנדסיים המתגלים בביקורת ולדווח למשרד על ביצוע התיקונים הדרושים ולצרף לדווח מסמכים המעידים על כך.

הביקורת הקודמת העלתה כי החברות המפעילות את המעונות לזקנים לא נהגו לדווח למשרד על ביצוע התיקונים והמשרד עצמו לא בדק אם הן תיקנו את הדרוש תיקון.

המעקב העלה כי בעקבות הדוח החלו החברות המפעילות את המעונות לזקנים לדווח למשרד על ליקויים שהן עצמן גילו במעונות ועל התיקונים שהן עשו. המשרד המציא למשרד מבקר המדינה אסמכתאות על מעקב אחר תיקון הליקויים.

## רישוי מעונות לטיפול באדם המפגר

1. בדוח צוין כי משרד הרווחה מחייב רק מסגרות בקהילה שיש בהן 13 חוסים ויותר להצטייד ברישיון להפעלת המסגרת על פי חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965. תנאי לניהול מעון הוא קבלת רישיון כחוק גם אם מתגוררים בו 3 עד 12 חוסים.

בעקבות הביקורת הקודמת הקים משרד הרווחה ועדה שנועדה להכין הצעה בדבר תקנות שיסדירו את נושא של תנאי רישוי למעונות בקהילה שבהם פחות מ-13 חוסים. ממכתבו של סגן היועץ המשפטי של המשרד ממאי 2006 עולה, כי הוא העביר למנהלת השירות לטיפול באדם המפגר ומשפחתו בקהילה את טיוטת נוסח התקנות לחוק הפיקוח על מעונות, התשס"ה-2005, המסדירה בין היתר את נושא הרישוי למעונות כדי שהמנהלת תאשר את הנוסח.

עד מועד סיום המעקב לא הושלם נוסח הצעת התקנות, ולפיכך מעונות אלה ממשיכים לפעול ללא רישיון אף שעברו 41 שנה ממועד חקיקת החוק, המשרד מוסיף לטפל רק בחידוש רישיונות למסגרות שבהן 13 חוסים ויותר.

2. במועד הביקורת הקודמת לא היה רישיון בר-תוקף ל-16 מ-49 פנימיות לא-ממשלתיות שתפוסת כל אחד מהם היא 13 חוסים ויותר. במועד המעקב לא היה רישיון בר-תוקף ל-12 מעונות מתוך 49 פנימיות כאמור.

## פיקוח רפואי במסגרת דיור בקהילה

בדוח צוין שהצוות הרפואי, באגף לטיפול באדם המפגר שבמשרד הרווחה (להלן - האגף לטיפול באדם המפגר) אינו מפקח על אופן אספקת השירותים הרפואיים שההוסטלים ומעונות היום נדרשים

לספק על פי התקנות<sup>7</sup>. עוד צוין ברוח כי השילוב של חוסים הזקוקים למעקב רפואי ושל חובת המעון לספק מגוון שירותים רפואיים, כמו בדיקה רפואית שגרתית אחת לשישה חודשים, החזקת מרפאה ומתן עזרה ראשונה, מחייב לקבוע סדרי פיקוח ובקרה על הצדדים הרפואיים-הסיעודיים, אך האגף לטיפול באדם המפגר לא עשה זאת.

במעקב נמצא כי האגף עדיין אינו מפקח על אופן אספקת השירותים הרפואיים לאוכלוסייה שבטיפולו, החוסה בהוסטלים ובמעונות יום, וטרם נקבעו סדרי בקרה על הצדדים רפואיים-סיעודיים לאוכלוסייה זו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2006 חזר משרד הרווחה על תגובתו לממצאי הביקורת הקודמת, כי בכל הנוגע לדיור הקהילתי, שירותים רפואיים יינתנו לחוסים כמו לכל מבוטחי קופות החולים.

הודעת המשרד ששירותים רפואיים יינתנו לחוסים כמו לאחרים - באמצעות קופות החולים ולא במסגרת ההוסטלים ומעונות היום - אינה מתיישבת עם התקנות הדורשות הספקת שירותים רפואיים ובכלל זה בדיקות שגרתיות, מתן עזרה ראשונה והחזקת מרפאה.

### ועדות לבדיקת נסיבות פטירת חוסה

בשנים 1991-2002 נפטרו בפנימיות שבאחריות האגף 845 חוסים, והאגף לטיפול באדם המפגר הקים ועדות בדיקה כדי לחקור את סיבות הפטירה של 45 (כ-5.3%) מהם.

הביקורת הקודמת העלתה שבנוהל לא פורטו הנסיבות שבהן יש להקים ועדת בדיקה, מועד כינונה, הרכבה ומספר חבריה. כן הועלה כי ברוב הוועדות השתתף המפקח שפיקח מטעם משרד הרווחה על המעון שנבדק.

בעקבות הביקורת הקודמת נקבעו בנוהל מיוני 2005 הנסיבות שבהן יש להקים ועדת בדיקה, מועד כינונה ומספר חבריה, אולם לא נקבע בו שמי שפיקח על המעון הנבדק אסור לו להשתתף בוועדת הבדיקה.

### השתתפות הורים וחוסים בהוצאות החזקה במסגרות טיפוליות

משרד הרווחה מממן את עלות החזקתם של חוסים במסגרות טיפוליות, בדרך כלל בשיתוף עם הרשויות המקומיות. במימון משותפים גם הורי החוסים (כשהחוסים קטינים) או החוסים בעצמם (כשהם בגירים).

בביקורת הקודמת נבדקו סדרי השתתפות ההורים בהוצאות החזקה של ילדיהם הקטינים וכן השתתפות החוסים הבגירים בהוצאות החזקתם במסגרות. הביקורת העלתה כי נותני שירותים

7 תקנות הפיקוח על המעונות (בקשה לרישיון), התשכ"ה-1965.

מסוימים דרשו מההורים סכומי כסף נוספים על דמי ההשתתפות שגבתה מהם הרשות המקומית. משרד הרווחה לא הורה לבדוק תלונות על נותני שירותים שגבו כספים נוספים ישירות מההורים. ממילא לא בדק המשרד אם כספים אלה נגבו בעבור שירותים הכלולים בתעריף ששימש בסיס לחוזה בין המשרד לבין נותן השירותים. מסיבה זו לא היה למשרד מידע אם נותני השירותים גובים כפל תשלום, הן מהמדינה והן מההורים ומהחוסים הבגירים, בעבור אותם שירותים. המשרד גם לא הסב את תשומת לבו של מי שעשה את הבקרה החשבונאית מטעמו לנותני השירותים שבדוחות הכספיים שלהם רשומות הכנסות גם מהשתתפות הורים.

משרד הרווחה מסר בתגובתו על ממצאי הביקורת הקודמת משנת 2004, כי הקים ועדה לבדיקת הנושא של גביית התשלומים הנוספים מההורים. בהערות ראש הממשלה לדוח 55 של מבקר המדינה שפורסמו במאי 2005 הובאה תשובת משרד הרווחה ולפיה הוועדה הגישה מסקנות ביניים, והם יובאו לאישור הנהלת המשרד ב-3.4.05.

לתשובתו מספטמבר 2006 צירף המשרד סיכום דיון של ועדת המעקב אחר תיקון ליקויים מאותו חודש אשר דנה בנושא, ומסיכום הדיון עולה כי טרם התקבלה החלטה.

לדעת משרד מבקר המדינה. העובדה שמאז הביקורת הקודמת ועד מועד סיום ביקורת המעקב נמנע משרד הרווחה מלקבל החלטה בנושא, מצביעה על כשל חמור.



ממצאי ביקורת המעקב מראים שלא תוקנו חלק ניכר מן הליקויים שעליהם הצביעה הביקורת בשעתה. לדעת משרד מבקר המדינה, היה ראוי להעלות את נושאי הביקורת בכללם היעדר פיקוח רפואי נאות, היעדר בקרה חשבונאית והיעדר שיתוף פעולה בין-משרדי שיטתי בתחום רכישת השירותים החברתיים, לדיון בוועדת השרים לענייני ביקורת המדינה כדי שהיא תקבע בין היתר לוח זמנים מחייב לתיקון הליקויים.