

ממצאי מעקב

מעונות לאנשים עם פיגור שכלי - הליכי הפרטה וסדרי בקרה

תקציר

1. בשנים 2004-2007 קיבלה הממשלה שלוש החלטות הנוגעות להעברת יחידות לגופים חוץ-ממשלתיים. בהחלטות אלו הוטל על שר הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - שר הרווחה) להמשיך בתהליך הפרטת מוסדות הרווחה שמפעילה הממשלה, לרבות המעונות לאנשים עם פיגור שכלי, ולייעד את הכספים הנחסכים בעקבות המהלך למימון שירותי רווחה.

2. בשנת 2005 נערכה ביקורת בנושא רכישת שירותים חברתיים (דוח שנתי 55ב של מבקר המדינה), ובשנת 2007 נערכה ביקורת מעקב בנושא זה (דוח שנתי 57ב של מבקר המדינה). בדוחות אלה התייחס מבקר המדינה להיערכות משרדי הממשלה לרכישת שירותים חברתיים ממקורות חוץ ובכלל זה לנושא כוח האדם המוקצה לפיקוח על שירותים אלה.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בישיבה שהתקיימה בדצמבר 2007 בראשות חברת הכנסת שלי יחימוביץ, בעקבות דוח שנתי 57ב של מבקר המדינה בנושא "רכישת שירותים חברתיים - ממצאי מעקב" (עמ' 639-649), דנה בנושא הפרטת מעונות לאנשים עם פיגור שכלי. בדיון זה התבקש מבקר המדינה לבדוק את תהליך קבלת ההחלטות של הממשלה בדבר ההפרטה, ובכלל זה לבדוק אם נבחנו חלופות, אם נעשתה עבודת מטה טרם קבלת ההחלטות ועל מה התבססו התחשיבים שעמדו ביסוד החלטות אלו.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-יולי 2008 בדק משרד מבקר המדינה על פי בקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, כאמור, ובמסגרת מדיניות מבקר המדינה בנושא ביצוע ביקורות מעקב לבדיקת תיקון הליקויים שהתגלו בדוחות המבקר, את תהליך קבלת ההחלטות בעניין הפרטת מעונות לאנשים עם פיגור שכלי ואת עבודת המטה שקדמה לכך. כמו כן נערכה ביקורת מעקב ובה נבדק אם תוקנו הליקויים שהועלו בביקורות קודמות¹. הבדיקה נעשתה באגף לטיפול באדם המפגר שבמשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה או המשרד), במשרד האוצר ובכמה מעונות פנימייה לטיפול באנשים עם פיגור שכלי.

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב (2003); דוח שנתי 55ב (2005); דוח שנתי 57ב (2007).

עיקרי הממצאים

תהליך קבלת ההחלטות הנוגעות להפרטת מעונות לאנשים עם פיגור שכלי

1. ההחלטות להפריט את המעונות לאנשים עם פיגור שכלי התבססו, בין היתר, על ההשוואה בין עלות החזקת חוסה במעון ממשלתי לעלות החזקתו במעון פרטי או ציבורי.

הנתונים בדברי ההסבר להצעות ההחלטה שהובאו בפני הממשלה היו ראשוניים וגולמיים בלבד. קיים חוסר התאמה בין דברי ההסבר להצעת ההחלטה משנת 2007 לבין הנתונים שנכללו בה. כך, למשל, בדיקת הנתונים מעלה שהחיסכון מהעברת המעונות לידי גורם חוץ-ממשלתי קטן מ-36% ולא כפי שמשמע מדברי ההסבר. יתר על כן, על פי פרסומים אחרים של משרד הרווחה, מדובר בחיסכון של 4% בלבד, ולפיכך מדובר בחיסכון קטן ממה שהוצג בדברי ההסבר להחלטת הממשלה. נוסף על כך, נמצא כי התחשיבים של עלות החזקת חוסה במעון ממשלתי מוטים כלפי מעלה. כמו כן לא הובאה בחשבון הוצאה נוספת עקב הצורך להגביר את הפיקוח והבקרה על מוסדות שאינם ממשלתיים.

הביקורת העלתה כי ההשוואה בין סוגי המעונות נעשתה בלא בחינה מעמיקה של איכות הטיפול הניתן בהם, ולכן הייתה לא שלמה ולא מקיפה.

2. עמדת משרד הרווחה משנת 2008 בנוגע לאיכות השירות במעונות הממשלתיים אינה עולה בקנה אחד עם זו שהובאה בדברי ההסבר להצעת החלטת הממשלה מספטמבר 2006.

3. הצעות ההחלטה שהוגשו לא תואמו עם האגף המקצועי הנוגע בדבר במשרד הרווחה המופקד על ביצוען, ולא הוצגו בפני הממשלה חלופות נוספות. הדבר מעיד על פגם מהותי בעבודת המטה שקדמה להכנת הצעות ההחלטה שהובאו לאישור הממשלה.

4. הביקורת העלתה כי כל שלוש ההחלטות שקיבלה הממשלה בנושא בשנים 2004-2007 לא יושמו, והסיבות לאי-ביצוען לא נבחנו.

בקרת תפעול המעונות

1. בדוחות הפיקוח שמכינים המפקחים של משרד הרווחה אין ביטוי לבדיקה של ניצול תקציב המשרד המיועד לשירותים שעל המעון לתת לחוסים ולא מצוין שיעור הרווח שנשאר בידי בעלי המעון, אף שהוא נקבע בחוזה בין המעון למשרד.

2. נמצאו ליקויים מהותיים בכל הנוגע לנושא הפיקוח: כל מפקח עובד לפי תכנית עבודה משלו וקובע בעצמו את סדר העדיפויות של הנושאים הנבדקים; תחומים מסוימים הנוגעים לטיפול בחוסים אינם נכללים בתכנית הפיקוח ואינם מקבלים ביטוי בדוחות; דוחות הפיקוח אינם כוללים אמות מידה לבחינת עמידתם של המעונות ביעדים מוגדרים, ולכן הפיקוח נעשה על פי אמות מידה סובייקטיביות ואי-אפשר להשוות בין ביצועיהם של המעונות השונים; המפקח משמש גם יועץ למנהל המעון, וכך עלול להיווצר מצב שבו הוא מפקח על פעולות שנעשו בעצתו; דוחות הפיקוח אינם

מוגשים בקביעות למנהל השירות לאדם המפגר במשרד הרווחה, וכך יש לו קושי לעקוב אחר התנהלות המעון ולהעריך את השינויים שנעשו באופן הטיפול.

סיכום והמלצות

מדינת ישראל מחויבת לטיפול באנשים עם פיגור שכלי. מקצת שירותי הרווחה לאנשים אלה מסופקים במעונות ממשלתיים, ומקצתם מסופקים במעונות ובארגונים לא ממשלתיים, המתוקצבים לשם כך על ידי הממשלה.

לא קדמה לקבלת ההחלטות בממשלה בשנים 2004-2007 עבודת מטה מקיפה. בין היתר, תחשיב עלות החזקתו של חוסה במעון ממשלתי לעומת עלות החזקתו במעון פרטי או ציבורי לא היה מבוסס, וסוגיית איכות הטיפול בחוסים לא נבחנה בחינה יסודית ומעמיקה. נוסף על כך, נמצאו ליקויים מהותיים בכל הנוגע לפיקוח על המעונות.

מאחר שלהפרטת המעונות לאנשים עם פיגור שכלי יש השפעה מכרעת על איכות חייהם של חסרי ישע, מן הראוי שקודם לקבלת ההחלטות בעניין תיעשה עבודת מטה מקיפה, ותובא בחשבון סוגיית איכות הטיפול. נוסף על כך, הבקרה על המעונות צריכה להיות שיטתית ומקיפה יותר.



מבוא

1. בעשור האחרון בחרו משרדי הממשלה לספק שירותים חברתיים רבים באמצעות מקורות חוץ-ממשלתיים ולא לספקם עוד בידי גופים ממשלתיים שבהם מועסקים עובדי מדינה. בשנת 2004 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי ההתקשרות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - המשרד), משרד הבריאות ומשרד הבינוי והשיכון עם נותני שירותים חברתיים². בביקורת נבחנו, בין היתר, תהליך קבלת ההחלטות באשר להעברת הטיפול בנושאים מסוימים מן המשרדים הנוגעים בדבר למגזר הפרטי והציבורי וכן סדרי הבקרה והפיקוח על נותני השירותים³. בשנת 2006 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב כדי לבחון באיזו מידה תוקנו הליקויים שהועלו⁴.

2. הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בישיבה שהתקיימה בדצמבר 2007 בראשות חברת הכנסת שלי יחימוביץ, בעקבות דוח שנתי 57 של מבקר המדינה בנושא "רכישת שירותים חברתיים - ממצאי מעקב", דנה בנושא הפרטת מעונות לאנשים עם פיגור שכלי. בדיון זה התבקש מבקר המדינה לבדוק את תהליך קבלת ההחלטות של הממשלה בדבר ההפרטה ובכלל זה לבדוק אם נבחנו חלופות, אם נעשתה עבודת מטה טרם קבלת ההחלטות, ועל מה התבססו התחשיבים שעמדו ביסוד קבלת ההחלטות בעניין זה.

2 מבקר המדינה, דוח שנתי 55 (2005) עמ' 721.

3 שם, שם.

4 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 57 (2007) עמ' 639-649.

3. בחודשים אפריל-יולי 2008 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב במסגרת מדיניות מבקר המדינה לביצוע ביקורות מעקב אחר תיקון הליקויים ובה בדק אם תוקנו הליקויים שהועלו בביקורות הקודמות בנושא, וכן את הדברים שהתבקש לבדוק על ידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. הביקורת נערכה באגף לטיפול באדם המפגר שבמשרד (להלן גם - האגף), במשרד האוצר ובכמה מעונות פנימייה לטיפול באנשים עם פיגור שכלי.

החלטות הנוגעות להפרטת מוסדות רווחה

נושא העברת פעילויות ממשלתיות לספקים חיצוניים נדון בכמה ועדות בארץ ובחו"ל. במדינות אחדות ובארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח (OECD) נקבעו עקרונות פעולה בנושא ובהם: שיתוף נציגויות העובדים בשלבים הראשונים של הליך ההעברה; השוואה בין עלויות השירות הממשלתי ובין עלויות השירות החיצוני ובכלל זה הערכת סיכונים ובחינה של משמעות איבוד הידע שנצבר במשרד; הערכת התועלת והכדאיות של המדיניות; הקפדה על עקרון השקיפות; דיווח כספי ודיווח על איכות השירות אחת לשנה. באשר לישראל - באפריל 1992 קבעה הממשלה "קריטריונים להעברת שירותים ותפקידים המבוצעים על ידי הממשלה לגורמים חוץ-ממשלתיים או ביטולם" ואלו עיקרים: אין לפגוע בסמכויות שלטוניות של הממשלה ובאפשרותה לפקח על השירותים; אפשר להעביר שירות או תפקיד לגורם חיצוני אם אופיים עסקי; אפשר להעביר את האחריות לאספקת שירותים למקורות חוץ אם יש בכך יתרון מבחינת עלות-תועלת למשק הלאומי.

קריטריונים אלו לא עסקו למעשה בביטול או בהפרטה של שירותים חברתיים שאופיים בדרך כלל אינו עסקי. עם זאת במרוצת השנים העבירו משרדי ממשלה לספקים חוץ-ממשלתיים גם שירותים חברתיים שאינם בעלי אופי עסקי. משרד מבקר המדינה קבע בביקורת הקודמת כי ראוי היה שמשרדים אלו יבצעו עבודת מטה בין-משרדית, שתבחן, בין היתר, מתי, אם וכיצד יש להפריט שירותים חברתיים, ובתומה יגישו לממשלה הצעה בדבר סדרי העברת שירותים חברתיים לספקים חוץ-ממשלתיים, שתכלול תשתית עובדתית (מידע ונתונים לגבי התחום המדובר), בחינת הצעות חלופיות, ציון החלופה המועדפת והנימוקים להעדפתה. אולם ביקורת משרד מבקר המדינה שנעשתה בשנת 2004 העלתה שלא נקבעה מדיניות כוללת ולא נעשתה עבודת מטה לקראת העברת שירותים ממשלתיים מעין אלה לספקים חוץ-ממשלתיים.

גם ביקורת משרד מבקר המדינה שנעשתה בשנת 2006 העלתה כי לא חל שינוי מהותי בעניין זה. יתר על כן, משרד הרווחה הודיע בתשובתו מספטמבר 2006 כי הוא סבור שאין לעשות "מחקר" מכיוון ששורת תמימות דעים בעניין יתרונותיה של הפרטת מוסדות ממשלתיים מבחינת עלות-תועלת. בדוח זה בחן משרד מבקר המדינה שוב את הליכי ההפרטה והעלה, כמפורט להלן, כי היו בהם פגמים מהותיים וכי לא בוצעה עבודת מטה מקיפה לשם קביעת מדיניות, כלים והליכים ברורים לביצוע ההפרטה.

בשנים 2004-2007 קיבלה הממשלה שלוש החלטות הנוגעות להעברת יחידות לגופים חוץ-ממשלתיים, בין היתר, על מנת לייעד את הכספים הנחסכים בעקבות המהלך למימון שירותי רווחה. באוגוסט 2004 קיבלה הממשלה החלטה⁵ שעניינה "העברת יחידות לגופים חוץ-ממשלתיים". על פי החלטה זו, נדרש שר הרווחה דאז, בין היתר, "לסיים את העברתם של שני מוסדות ממשלתיים לטיפול במפגרים להפעלה על ידי גורמים חוץ-ממשלתיים עד ליום 31 לדצמבר 2004... לסיים את העברתם של יתר שבעת המוסדות הממשלתיים לטיפול במפגרים לגופים חוץ-ממשלתיים עד ליום 31 לדצמבר 2005".

בספטמבר 2006 קיבלה הממשלה החלטה⁶ בנושא "שיפור השירות במעונות הפנימייה במשרד הרווחה". על פי החלטה זו, עד יולי 2007 על החשב הכללי למנות ועדת מכרזים בין-משרדית לצורך הכנת מכרזים לבחירת גופים חוץ-ממשלתיים - ציבוריים או פרטיים - שיפעילו את מוסדות הרווחה שמפעילה הממשלה, ובכלל זה את תשעת המוסדות הממשלתיים לטיפול באנשים עם פיגור שכלי ושני מוסדות המופעלים בידי רשות חסות הנוער. כחלק מיישום ההחלטה הורתה הממשלה למנהל הכללי של משרד הרווחה ולנציב שירות המדינה שלא לקלוט עוד עובדים בתקן במוסדות הרווחה שמפעילה הממשלה.

באוגוסט 2007 קיבלה הממשלה החלטה נוספת⁷ בדבר "רפורמה במעונות ממשלתיים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים" ולפיה "בשלב המקדמי" יעביר משרד הרווחה שני מעונות לידי גורם ציבורי חוץ-ממשלתי שאינו פועל למטרות רווח, וזאת, בין היתר, על פי התנאים המפורטים להלן:

א. העברת המעונות תלווה במחקר שיבחן את השינויים ברמת השירות במעונות. בתום שנה מתחילת ההפעלה על ידי גורם חוץ ממשלתי, לאחר קבלת תוצאות המחקר המלווה, יתקיים דיון לגבי אופן ביצוע המשך התהליך. במהלך ההעברה וההפעלה יתקיים דו שיח רציף והתייעצויות בין נציגי הממשלה הנוגעים בדבר, לבין נציגות הורי החוסים והסדרות העובדים במגמה להגיע להסכמות.

ב. קיימת מחויבות להבטחת שמירתו של רצף טיפולי. לשם כך תינתן אפשרות לכוח האדם הטיפולי, הבא במגע ישיר עם החניכים במעונות, ואשר הגורמים המקצועיים במשרד הרווחה יביעו שביעות רצון מתפקודו, להמשיך בתפקידו גם לאחר החלפת הגורם המפעיל.

...

ח. חוזה ההפעלה עם המפעילים החדשים יעמיד כלים מגוונים לרשות הממשלה שיאפשרו לה להחליף את המפעיל ולהטיל עליו סנקציות, במידה וימצא כי רמת השירות לחוסים וזכויות העובדים נפגעו.

...

3. לוח הזמנים להעברת ההפעלה של המעונות יקבע על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד האוצר לאחר התייעצות עם נציגות ההורים והסדרות העובדים במטרה להגיע לתיאום מרבי בין הגורמים האמורים ובלבד שלוח הזמנים להשלמת ההעברה כאמור בהחלטה זו ייקבע עד ליום 30.11.2007.

תהליך קבלת החלטות הנוגעות להפרטת מעונות לאנשים עם פיגור שכלי

משרד מבקר המדינה בדק את תהליך קבלתן של החלטות הממשלה הנוגעות להפרטת מעונות ואת דברי ההסבר להצעות ההחלטה, ואלו ממצאיו:

1. ההחלטות להפריט את המעונות לאנשים עם פיגור שכלי התבססו, בין היתר, על ההשוואה בין עלות החזקת חוסה במעון ממשלתי לעלות החזקתו במעון פרטי או ציבורי, שהוצגה בדברי ההסבר להצעות ההחלטה. על פי השוואה זו, עלות החזקת דייר במעון ממשלתי גבוהה ב-50% מעלות החזקתו במעון פרטי או ציבורי.

6 החלטה מס' 476.

7 החלטה מס' 2209.

בדברי ההסבר להצעת ההחלטה מאוגוסט 2004 צוין כי עלות הטיפול בחוסה במוסד ממשלתי גבוהה מעלות הטיפול בחוסה במוסד לא ממשלתי ביותר מ-50% במוצא. עוד צוין כי צמצום מספר החוסים במוסדות הממשלתיים והקטנת מספר העובדים המועסקים בהם יביאו לידי חיסכון של עשרות מיליוני שקלים, וכך תתאפשר הפנייתם של כספים אלה למימון שירותי רווחה. בדברי ההסבר להצעת ההחלטה מספטמבר 2006 צוין כי עלות החזקתו של חוסה במעון ממשלתי גבוהה מעלות החזקתו במעון ציבורי או פרטי ביותר מ-50% במוצא (12,500 ש"ח לחודש לעומת 8,000 ש"ח לחודש). בדברי ההסבר להצעת ההחלטה מאוגוסט 2007 צוין גם כן כי עלות החזקת חוסה במעון ממשלתי גבוהה מעלות החזקתו במעון שמפעיל גורם חוץ-ממשלתי בכ-50% או יותר. כמו כן צוין בדברי ההסבר מאוגוסט 2007 כי העברתם של מעונות שמפעילה הממשלה לידי גורמים חוץ-ממשלתיים תביא לידי חיסכון של יותר מ-100 מיליון ש"ח בשנה.

(א) משרד מבקר המדינה העלה כי על פי הנתונים שנמסרו בדברי ההסבר להצעות ההחלטה, החיסכון הצפוי בגין הפרטת המעונות הוא 36% ולא כפי שמשמע מדברי ההסבר.

(ב) משרד מבקר המדינה מעיר כי הנתונים בדברי ההסבר שעליהם התבססו החלטות הממשלה היו ראשוניים וגולמיים בלבד. על פי הנתונים עליהם התבססו בדברי ההסבר להצעת ההחלטה משנת 2007, כ-255 מיליוני ש"ח בשנה הוקצו להחזקתם של 1,834 דיירים במעונות הממשלתיים, ובהתחשב בתוספת עבור תנאים סוציאליים של העובדים ההוצאה על חוסה היא כ-13,000 ש"ח לחודש. לעומת זאת במעונות פרטיים וציבוריים הוצאו כ-545 מיליוני ש"ח בשנה בעבור 5,012 חוסים, ומכאן שההוצאה על חוסה הייתה כ-9,000 ש"ח לחודש. דהיינו, על פי תחשיב זה, ההוצאה הממוצעת לחודש על חוסה במעונות פרטיים וציבוריים נמוכה ב-31% מן ההוצאה הממוצעת לחודש על חוסה במעונות הממשלתיים.

יתר על כן, על פי פרסומים אחרים של משרד הרווחה, עלות החזקתו של חוסה במעון ממשלתי היא כ-10,000 ש"ח בחודש במוצא, ואילו עלות החזקתו של חוסה במעון פרטי היא כ-9,600 ש"ח בחודש במוצא. מכאן שעלות החזקתו של חוסה במעון פרטי נמוכה מעלות החזקתו של חוסה במעון ממשלתי בכ-4% בלבד ולא כמצוין בדברי ההסבר להצעות ההחלטה. לפיכך מדובר בחסכון קטן בהרבה, אם בכלל, ממה שהוצג בדברי ההסבר להחלטת הממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הפער הקיים נובע בעיקר מן הפער בין שכר המטפלים במעונות הממשלתיים לשכר המטפלים במעונות הציבוריים והפרטיים. בדרך כלל תנאי השכר של המטפלים במעונות הממשלתיים טובים מאלה של המטפלים במעונות הפרטיים והציבוריים הן משום שדרגותיהם של המטפלים במעונות הממשלתיים גבוהות יותר, על פי דרישת התקן, והן בשל הזכויות המוענקות להם על פי הסכמי שכר קיבוציים, כמו פנסיה, חופשות והטבות בקבלת קרנות. יש לציין כי לעניין השכר השפעה על איכות השירות הניתן (ראו להלן).

(ג) בנוסף, על כך יש להעיר כי התחשיב לגבי עלות חודשית של החזקת חוסה נעשה על פי התפוסה בפועל במעונות הממשלתיים בעוד שמספר החוסים צומצם בשנים האחרונות. לשם המחשה יש לציין שמשנת 2000 עד יולי 2008 חלה ירידה במספר החוסים במעונות הממשלתיים, מ-2,108 ל-1,819 כלומר ב-14%. במצב בו קטן מספר החוסים במעונות, שמלכתחילה קלטו מספר גדול יותר של חוסים, גדל התחשיב של עלות חוסה במעון ממשלתי. עובדה זאת לא הובאה בחשבון וגם מידע בנדון לא נמסר, על פי התיעוד, לממשלה.

המשרד ציין בתשובתו מנובמבר 2008 כי "מחשובים שנערכו לפני מספר שנים, עולה כי הפערים נשארו דומים לממצאי שנת 2007 למרות שמספר החוסים במעונות הממשלתיים בשנים עברו היה גדול יותר".

2. משרד מבקר המדינה מציין כי מסקנה זו הייתה צריכה לחייב את משרד הרווחה לבדוק באופן יסודי ומעמיק את העלויות לאחזקת חוסה במעונות הממשלתיים לעומת אלה במעונות הפרטיים והציבוריים והכל על יסוד בסיס חישובים אחיד ולא מוטה, אך הדבר לא נעשה.

הביקורת העלתה כי ההשוואה בין סוגי המעונות נעשתה בלא בחינה מעמיקה של איכות הטיפול הניתן בהם, ולכן הייתה לא שלמה ולא מקיפה:

(א) בדברי ההסבר להצעת ההחלטה מספטמבר 2006 צוין כי איכות הטיפול במעונות הפרטיים והציבוריים גבוהה מאיכות הטיפול במעונות הממשלתיים. בדברי ההסבר להצעת ההחלטה מאוגוסט 2007 צוין כי שהשירות במעונות החוץ-ממשלתיים אינו נופל מן השירות במעונות הממשלתיים ולעתים אף טוב ממנו. בתגובה על עתירה שהוגשה לבג"ץ בשנת 2001 בעניין תקני כוח האדם המוקצים למעונות טיפוליים בחוסים הלוקים בשכלם⁸ טענה המדינה כי תנאי המחיה במעונות הממשלתיים הם טובים ביותר ואיכות אנשי הצוות במעונות אלו, כלומר הוותק שלהם, הכשרתם וניסיונם, גבוהה מאיכות אנשי הצוות במעונות הפרטיים.

משרד האוצר חזר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 על עיקרי הנימוקים שפורטו בדברי ההסבר להחלטות הממשלה וציין כי הניסיון המקיף שהצטבר בממשלה בכלל ובמשרד הרווחה בפרט באספקת שירותי הרווחה באמצעות גורמים חוץ-ממשלתיים מלמד כי רמת השירות הכולל במעונות הלא ממשלתיים לא נופלת ולרוב אף עולה, על זו המסופקת במעונות הממשלתיים.

מנגד, בתשובתו מנובמבר 2008 ציין משרד הרווחה כי "איכות השירות הניתן במעונות הממשלתיים משתווה לאיכות הטיפול הניתן במעונות הפרטיים והציבוריים".

מן האמור לעיל עולה כי עמדת משרד הרווחה אינה עולה בקנה אחד עם זו שהובאה בדברי ההסבר להצעת ההחלטה.

(ב) מאז החלה ההפרטה ארגונים עסקיים הם שמספקים לחוסים במעונות הממשלתיים, כמו לחוסים במעונות האחרים, את מרבית שירותי הרווחה שאינם מקצועיים ובהם כביסה וגיהוץ, ניקיון, הסעות, גינון, מזון⁹, פעילות פנאי ושירות בתחום הפארא-רפואי. עם זאת העובדים המקצועיים המועסקים במעונות הממשלתיים הם עובדי מדינה, ומשכורותיהם וזכויותיהם ממומנות על ידיה על פי הסכמי עבודה קיבוציים. לפיכך הפרטת שירותים במעונות הממשלתיים משמעה בעיקר "הפרטת כוח אדם".

טיפול ראוי בחוסים מצריך גיוס מטפלים מקצועיים ובעלי כישורים, יכולת, השכלה ומוטיבציה גבוהים. יתרה מכך, קשר אישי נאות ויציב בין החוסים למטפלים הוא תנאי חיוני לטיפול, ויש חשיבות להשאיר את המטפלים בתפקידם זמן רב ככל הניתן על-מנת לשמור על רצף טיפולי ממושך. בפועל נמצא כי תחלופת העובדים במעונות הפרטיים והציבוריים רבה מתחלופתם במעונות הממשלתיים, והדבר עשוי לפגוע באיכות הטיפול בחוסים. הואיל ובדרך כלל תנאי השכר של המטפלים במעונות הממשלתיים טובים מאלה של המטפלים במעונות הפרטיים והציבוריים, על

8 בג"ץ 5631/01 אק"ם ישראל ואח' נ' שר העבודה והרווחה ואח'.

9 מלבד מעון "טללים" בדימונה שבו יש מטבח תקני.

המשרד לבחון האם התנאים הכספיים שמקבלים המטפלים במעונות הפרטיים והציבוריים מאפשרים מתן טיפול איכותי וראוי לחוסים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 ציין המשרד כי "מרבית העובדים מקבלים את כל התנאים הסוציאליים. הסיבה להבדלים נובעת מכך ששיעור העובדים שסיימו הכשרה של מטפלים מוסמכים במעונות ממשלתיים הינו גבוה יותר מאחוז המטפלים המוסמכים במעונות פרטיים וציבוריים". עוד ציין המשרד כי אחת לשנה הוא בודק את שכר העובדים באמצעות מאזנים, וכי מחלקת התקצוב של האגף מקבלת דיווח על עלויות שכון של המטפלות המוסמכות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין להשלים עם הסברי המשרד שלפיהם רק מרבית העובדים מקבלים את כל התנאים הסוציאליים, שכן על המשרד לוודא שכל העובדים מקבלים את כל התנאים הסוציאליים כנדרש. כמו כן, בדיקה באמצעות מאזנים אחת לשנה אינה מאפשרת פיקוח פרטני על משכורות כל העובדים. לכאורה נוצרה אפליה של קבוצות עובדים מסוימות, בגין אי-קבלת כל התנאים הסוציאליים ואי-הפיקוח הפרטני על כך, והדבר עלול לפגוע בהן ובחוסים כאחד.

3. ראוי היה להביא בחשבון שהעברת סמכות הניהול והתפעול של המעונות לאנשים עם פיגור שכלי לידי גופים לא ממשלתיים עשויה להיות כרוכה בהוצאה נוספת בגין הגברת הפיקוח והבקרה על מוסדות אלה. זאת מאחר שהעברת סמכויות אלה אין בה כדי להפחית מאחריותה של המדינה לאספקת השירותים הללו ולהבטחת טיבם. וכשמדובר במתן שירותים חברתיים על ידי גורמים פרטיים וציבוריים, חלקם למטרות רווח, גובר הצורך בבקרה.

ואמנם על פי החלטת הממשלה מאוגוסט 2007, הפיקוח על מסגרות חוץ-ביתיות בקהילה ומחוצה לה יורחב, בין היתר באמצעות יצירת מסד נתונים, שימוש במערכות פיקוח ממוחשבות והכשרות, ולשם כך יוקצו תקציבים מיוחדים. כמו כן נקבע כי גם המעונות שסמכות הפעלתם תועבר לידי גורמים לא ממשלתיים יהיו נתונים לפיקוח מוגבר. בדברי ההסבר מאוגוסט 2007 נכתב כי העברתם של מעונות שמפעילה הממשלה לידי גורמים חוץ-ממשלתיים תביא לידי חיסכון של יותר מ-100 מיליון ש"ח בשנה.

לפיכך ייתכן שאם תיושם החלטת הממשלה מאוגוסט 2007, הרי הכסף האמור להיחסך מהחלפת הגורם המפעיל - אם בכלל ייחסך - עלול שלא לשמש לשיפור רווחתם של אנשים עם פיגור שכלי, כפי שנקבע בהחלטה, אלא להרחבת מערכות הפיקוח בלבד. יצוין כי בשיבה של ועדת משנה של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת שהתקיימה בנובמבר 2007 ציין מנכ"ל המשרד, מר נחום איצקוביץ, כי הוא סבור שהמהלך לא יביא לידי חיסכון תקציבי.

4. עבודת מטה מקיפה מצריכה איסוף מידע ונתונים כדי להציב תשתית עובדתית אמינה בטרם קבלת ההחלטה, הצגת חלופות, בחירת החלופה המועדפת וציון הנימוקים לבחירתה. נוסף על כך, בעת הכנתה של הצעת החלטה בנושא רגיש הקובעת את איכות חייהם של אנשים חסרי ישע בחברה, ראוי לדעת משרד מבקר המדינה, כחלק משיפור עבודת המטה, לקיים דיון ציבורי בנושא, שבו יישמעו דעותיהם של כל הגורמים המעורבים.

(א) בינואר 2007, לאחר החלטת הממשלה מספטמבר 2006, בדבר הפרטת המעונות, כתבו נציגי משרד הרווחה ומשרד האוצר לנציגי הורי החוסים כי הם מעוניינים לבצע את העברת הפעלת מעונות לגורמים חוץ-ממשלתיים בתהליך משותף עם נציגי ההורים, ולצורך כך ימשיכו נציגי המשרדים לקיים עם נציגי ההורים דיונים רציפים לצורך הגעה להסכמים באשר לאופן ביצוע

המהלך ושלבי יישומו. כמו כן ציינו נציגי המשרדים כי קצב ביצוע התהליך יהיה בהתאם להתקדמות העבודה המשותפת ובהתאם למתווה שייקבע בדיונים המשותפים.

הנה כי כן, הצעת נציגי המשרדים לא התייחסה לדיון על עצם ההפרטה אלא לאופן ביצועה ושלבי יישומה כמצוין לעיל. דפוס פעולה זה נמשך גם לאחר קבלת החלטת הממשלה הנוספת מאוגוסט 2007 שגם היא כקודמתה לא הייתה מוסכמת על נציגי הורי החוסים.

בטרם הוצגו לפני הממשלה הצעות ההחלטה בעניין הפרטת המעונות לאנשים עם פיגור שכלי - הצעות הכרוכות בשינוי מהותי של דפוס השירות שנותנת המדינה לאזרחיה חסרי הישע - לא שותפו הגורמים המעורבים במישרין בשירות לחוסים, כגון האגף המקצועי במשרד שהוא הגוף המקצועי האחראי למתן שירותים אלו לחוסים, וכן ארגוני העובדים. כמו כן מגיש ההצעה לא הציג חלופות לשיפור השירות לחוסים ולייעול כלכלי של המערכת, כגון הקמת "סוכנויות ביצוע", שיפור תנאי העובדים והדרכות נדרשות. מכאן שלא הוצג לפני הממשלה מלוא המידע בבואה לדון בהצעות ההחלטה.

על אף האמור לעיל משרד האוצר הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 כי החלטת הממשלה נתקבלה לאחר עבודת מטה משותפת בין אגף התקציבים במשרד האוצר לאנשי המקצוע במשרד הרווחה ובכלל זה בשיתוף האגף לאדם המפגר.

(ב) על פי החלטת הממשלה מספטמבר 2006, העברת המעונות הממשלתיים לבעלים פרטיים תחל לאחר מינוי שר או סגן שר במשרד הרווחה. בכך באה לידי ביטוי, לדעת משרד מבקר המדינה, החשיבות שמייחסת הממשלה לביצוע מדיניותה בכל הנוגע לשירותים הניתנים לבעלי מוגבלות ובייחוד לחסרי ישע.

ואולם בתקופה שבין מאי 2006 ועד מרס 2007, מועד מינויו של השר יצחק הרצוג לתפקיד, לא כיהן שר או סגן שר במשרד הרווחה. אף על פי כן בתקופה זו ועוד בטרם קבלת החלטת הממשלה לא הפנה משרד הרווחה דיירים למעונות ממשלתיים.

בהערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 58א, שפורסמו בנובמבר 2007¹⁰, מסר משרד הרווחה כי מיוני 2007 בוחנת הנהלת המשרד את מדיניותה בנושא הפרטת המעונות הממשלתיים, ולכן אין באפשרותו לקבוע לוח זמנים לביצוע ההפרטה.

עם היכנסו לתפקיד במרס 2007 הודיע השר יצחק הרצוג כי הורה להקפיא את מהלך ההפרטה של המעונות ולבדוק מחדש את משמעויותיה. הוא ציין כי יש צורך לפגוש את הורי החוסים ואת העובדים ולהבין את היבטי התקציב. כאמור, באוגוסט 2007 התקבלה החלטת ממשלה¹¹ בדבר "רפורמה במעונות ממשלתיים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים".

5. בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2007 נקבע כי העברת המעונות לידי גופים שאינם ממשלתיים תלויה במחקר שיבחן את השינויים ברמת השירות במעונות, וכי לאחר שנה שבה יופעלו המעונות על ידי גורם חוץ-ממשלתי וקבלת תוצאות המחקר יתקיים דיון לגבי אופן המשך הביצוע של התהליך. במהלך ההעברה וההפעלה יתקיים דו-שיח רצוף והתייעצויות בין נציגי הממשלה הנוגעים בדבר, לבין נציגות הורי החוסים והסתדרות העובדים במגמה להגיע להסכמות. בהקשר זה מן הראוי לציין כי בדיון בנושא זה שהתקיים בכנסת בנובמבר 2007 אמר שר הרווחה והשירותים החברתיים

10 בפרק "ביצוע החלטות ממשלה ותיקון ליקויים", עמ' 347.

11 החלטה מס' 2209.

כי הוא סבור שחייבים להישאר מעונות ממשלתיים, כיוון שהם צריכים לקבוע את הסטנדרט שעל פיו תתפקד כל המערכת.¹²

עד אוקטובר 2008 לא נעשה כל מחקר לבחינת ההבדלים בין תפקודיהם של המעונות השונים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי במצב הנוכחי, שבו קיימים מעונות פרטיים, מעונות ציבוריים ומעונות ממשלתיים, מן הראוי לבצע מחקר משווה לגבי תפקודם של המעונות הממשלתיים והמעונות הלא ממשלתיים לפני קבלתה של החלטת ממשלה בעניין הפרטת המעונות. בתהליך קבלת החלטות ראוי וצריך המחקר להיעשות לפני קבלת החלטה ולא להפך, שכן אם מהלך כזה לא יעלה יפה הוא עלול לטלטל את החוסים בין מפעילים שונים ולהגביר אצלם תחושות של אי-ודאות וחרדה. מהלך כזה הוא בבחינת "רתימת העגלה לפני הסוסים".

6. כאמור, בשנים 2004-2007 התקבלו שלוש החלטות ממשלה הנוגעות להעברת מוסדות רווחה לגופים חוץ-ממשלתיים. הביקורת העלתה כי כל שלוש ההחלטות הללו לא יושמו, והסיבות לאי-ביצוע לא נבחנו.¹³ לפיכך נוצר מצב של חוסר בהירות בדבר מעמדם של העובדים במעונות הממשלתיים האמורים להיכלל בתהליך ההפרטה, והדבר גרם להם להרגיש אי-ודאות וחשש מן העתיד להתרחש ובכלל זה חשש משינוי בתנאי העסקתם. העיכוב המתמשך בכל הנוגע להחלטה בדבר מעמד העובדים ומצבת העובדים במעונות פוגע הן בניהול המקצועי של העובדים, הן בתכנון התקציב והן בעובדים המועסקים, החיים בחוסר ודאות ואינם יכולים לתכנן את עתידם המקצועי.

מן האמור לעיל עולה כי הצעות ההחלטה שלוו בדברי הסבר כמפורט לעיל, ושעליהן נסמכו החלטות הממשלה להפריט את המעונות לאנשים עם פיגור שכלי, התבססו על נתונים מוטעים ולא קדמה להכנתן עבודת מטה מקיפה. דברי ההסבר להצעות ההחלטה לא נסמכו על מחקר משווה לגבי איכות הטיפול במעונות הממשלתיים ובמעונות הלא ממשלתיים אף שיש לכך משנה חשיבות.

בקרת תפעול המעונות

1. (א) על פי ההסכמים שנחתמו בין המשרד ובין המעונות הפרטיים והציבוריים, על כל מעון להגיש למנהל השירות לאדם המפגר (להלן - מנהל השירות) דוח חודשי על איוש משרות, שבו מצוינים התקן המאושר של משרות העובדים במעון, איוש המשרות והפער בין התקן לאיוש המשרות. התקן כולל בין היתר משרות של מנהל מעון, אם בית, מטפלים ועובדים מקצועיים כמו רופא, אח, פסיכולוג וקלינאי תקשורת.

(ב) משרד הרווחה מתקצב את משכורות העובדים במעונות הפרטיים והציבוריים, והסכם העבודה בין המטפל למעון, המפרט בין היתר את השכר, נקבע בידי בעלי המעון והמועסקים.

12 מדברי הכנסת, ישיבה מס' 175 מ-28.11.07, עמ' 442.

13 על תהליכי קבלת החלטות בממשלה ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 2003, בפרק "עבודת המטה במשרדי הממשלה", עמ' 5; מבקר המדינה, דוח שנתי 2005, ממצאי מעקב, עמ' 191; מבקר המדינה, דוח שנתי 2007, בפרק "סדרי בחינה ותיקון של ליקויים שהעלה משרד מבקר המדינה", עמ' 174.

המעונות הפרטיים אינם מדווחים למשרד על עלות המשכורות המשולמות לעובדיהם, אף שהמשרד מתקצב אותן.

משרד מבקר המדינה מציין שבהיעדר פיקוח נאות עולה חשש שגופים פרטיים המפעילים את המעונות לא ישלמו לעובדים את מלוא המשכורות שמתקצב משרד הרווחה כדי להגדיל את הרווח, וכך עלולה להיפגע איכות השירותים הניתנים לחוסים.

2. האגף לטיפול באדם המפגר מפעיל את המעונות הממשלתיים ומפקח עליהם וכן מפקח על הפעלת המעונות הפרטיים והציבוריים. רוב השירותים, ובכללם השירותים הניתנים במעונות הממשלתיים, כבר מופרטים. כדי לוודא שהמעונות הממשלתיים, הפרטיים והציבוריים מתפקדים כראוי ולהבטיח איכות נאותה של השירותים הניתנים לחוסים במעונות יש לקבוע מנגנון יעיל לפיקוח על נותני השירותים ולבחינת עמידתם בסטנדרטים של המשרד. לפיקוח בעניין זה יש, לדעת משרד מבקר המדינה, משנה חשיבות שכן מדובר בחסרי ישע. נוסף על כך, למדינה יש עניין להתערב בהחלטותיהם של נותני השירותים כדי למנוע תחרות לא מרוסנת ביניהם, שתביא לידי הורדת מחירים ופגיעה באיכות השירות הניתן. המשרד מפקח על המעונות ועל נותני השירותים, בין היתר, באמצעות פיקוח מקצועי-תפעולי ופיקוח כספי-חשבונאי.

חוק הפיקוח על המעונות, התשכ"ה-1965 (סעיף 7), קובע כי המשרד מחויב לפקח על המעונות ומפרט את התנאים למתן רישיון הפעלה או לביטולו. מכוח החוק הותקנו תקנות הפיקוח על מעונות (דרכי פיקוח), התשכ"ח-1967, וכן תקנות הפיקוח על מעונות (החזקת חוסים במעונות ללוקים בשכלם), התשכ"ז-1967. התקנות הללו מסדירות את הפיקוח ועוסקות, בין היתר, בתקופת רישיונות ובתנאיהם, בתנאי המגורים במעונות, בתנאי החזקת חוסים, באמצעי בטיחות של מתקנים ושירותים של מעונות, בתקן עובדי המעונות ובהכשרתם, בתנאי כשירותם של מנהלי המעונות ובדרכי הפיקוח על המעונות.

בדוח 55 של מבקר המדינה¹⁴ הועלה כי מערך הפיקוח מתקשה לפקח על תפקודם של המעונות. בין היתר, נכתב כי המשרד לא גיבש תכנית ביקורת מובנית לפיקוח על תפקודם של המעונות ולהערכתם. אמנם היה פיקוח שוטף על מעונות הפנימייה, ומקצת המפקחים הכינו דוח ראשון על ביקור במעון, אולם הבדיקה לא נעשתה על פי מתכונת מובנית ולא היה טופס דיווח אחיד. בביקורת המעקב בשנת 2006 צוין כי "לא תוקנו חלק ניכר מהליקויים שעליה הצביעה הביקורת הקודמת".

את הפיקוח התפעולי מבצעים המפקחים של האגף באמצעות ביקורים במעונות. לדברי המשרד, מקצת הביקורים במעונות מתוכננים מראש ומקצתם ביקורי פתע. במועד הביקורת, מועסקים שבעה מפקחים ב-6.5 משרות פיקוח, והם נדרשים לוודא שכל 63 המעונות עומדים בתנאים הנדרשים לגבי נושאי הרישוי, הטיפול בכוח האדם, תנאי המגורים ופעילות הדיירים. נוסף על כך, מועסקים רופא ראשי, אחות ראשית, עובד סוציאלי, פקיד סעד ארצי, אחראי לתעסוקה ואחראי לעובדים סוציאליים במעונות, והם עוסקים בפיקוח מקצועי בתחום התמחותם.

3. בהסכם התקשרות החתום על ידי המשרד והמעון מצוין גם אחוז הרווח של בעלי המעון, ומצורף לו נספח הקובע את תקן כוח האדם ואת התשלום למעון המתבסס עליו וכן את התקציב לשירותים הנקנים עבור החוסים.

בדוחות הפיקוח שמגישים המפקחים על המעונות אין ביטוי לבדיקת ניצולו של תקציב המשרד המיועד לשירותים לחוסים ולבדיקת אחוז הרווח של בעלי המעון.

משרד הרווחה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 כי אין הוא בודק את רווח המעון. בשיחה שקיימו בדצמבר 2008 סגן מנהל האגף ונציגי משרד מבקר המדינה ציין סגן מנהל האגף כי אם יש שביעות רצון מתפקוד המעון אין המשרד בודק את גובה השכר.

משרד מבקר המדינה סבור שיש חשיבות רבה לבחינת מידת הניצול של התקציב המיועד להוצאות על השירותים לחוסים, שכן מאחר שהמשרד מבצע פיקוח חלקי על איכות השירות במעונות, כלי הפיקוח היחיד כמעט שנשאר בידו הוא לוודא שהתקציב אכן מוצא למטרה שלשמה הוא נועד.

4. בבדיקת דוחות הפיקוח על המעונות בשנת 2008 ושיחות עם מפקחים נמצאו הליקויים האלה:

(א) כל מפקח פועל לפי תכנית עבודה משלו, וקובע בעצמו את סדר העדיפויות של הנושאים הנבדקים לפי אופי המעון שעליו הוא מופקד ופרופיל הדיירים בו, וזאת בלי לבצע מיפוי צרכים שיטתי וכלי לבדוק את כל תחומי הפעילות של המעון. מלבד זאת יש תחומים שאינם נכללים בתכנית הפיקוח ואינם מקבלים ביטוי בדוחות, אף שהם נוגעים לעבודה השוטפת במעונות ולטיפול בחוסים, ובהם: שימוש בתקציבי המדינה לתרופות פסיכיאטריות, ליווי חוסים לטיפולים רפואיים ושימוש בסל לצרכים מיוחדים. נוסף על כך, לא נבדק אם המשרות לתפקידי אחזקה ומשק בתחומים כגון ניקיון, כביסה, גיהוץ ומזון מאוישות על פי התקן, וכך עלול להיווצר מצב שבו מטפלים עוסקים בעבודות תחזוקה והטיפול בחוסים נפגע. כאשר מתגלה אי-התאמה בין תקן העובדים המקצועיים לאיוש בפועל מועברת הערה למעון לטיפול בהשלמת הפער, אולם נתון זה אינו מועבר למחלקת התקציב של האגף כדי שזו תשלם למעון על פי איוש המשרות בפועל ולא על פי התקן שנקבע לו. לפיכך, לדעת משרד מבקר המדינה, לא נוצרת כל הרתעה ויש חשש להגדלת רווח בלתי ראויה לנותן השירות ולפגיעה באיכות השירות למטופל.

(ב) דוחות הפיקוח שנבדקו לא כללו אמות מידה לבחינת עמידתו של המעון ביעדים שנקבעו. מלבד זאת בדיקת דוחות הפיקוח של שניים מן המפקחים העלתה כי המצב במעון אינו נבחן על פי סטנדרט מסוים. מכאן שהפיקוח נעשה על פי אמות מידה סובייקטיביות של המפקח, ומקבל הדוח - מנהל השירות - אינו יכול לבחון את עמידת המעונות בנהלים המחייבים ולהשוות את תפקודם של המעונות השונים.

(ג) המפקחים מייצעים למנהלי המעונות כיצד לפעול ובה בעת מפקחים על מעשיהם. מביקורים שערכו נציגי משרד מבקר המדינה בכמה מעונות ומשיחות עם מפקחים עולה כי הדבר מקשה עליהם למלא את תפקידם כראוי.

בתשובתו מנובמבר 2008 ציין המשרד כי "תפקידי המפקח כיועץ הינו חיוני ביותר ולא ניתן להפריד בינו לבין תפקיד המפקח כבקר", וכי "הייעוץ למנהל המעון בעבודת הפיקוח מהווה כלי לקיום בקרה ואינו בבחינת יעוץ חיצוני".

לדעת משרד מבקר המדינה, אמנם תפקיד המפקח כרוך במידת מה בייעוץ למנהל המעון, אולם יש משנה חשיבות להבחנה בין התפקידים השונים, שאם לא כן יידרש המפקח לפקח על פעולות שנעשו בעצתו וכך תיפגע איכות הפיקוח.

(ד) בתום הביקור במעון על המפקח לכתוב דוח המסכם את הממצאים שעלו בביקורת ולהגישו למנהל המעון ולמנהל השירות. משרד מבקר המדינה העלה כי המפקחים כותבים דוחות רק לגבי חלק מהביקורים, וכי הדוחות אינם מוגשים באופן סדיר וקבוע. לפיכך אי-אפשר להעריך את השינוי באופן הטיפול ולעקוב כראוי אחר התנהלות המעון. יש לציין כי מיולי 2007 לא אויש תפקיד מנהל השירות, ולכן במשך יותר משנה לא נבדקו הדוחות שנשלחו אליו.

בתשובתו מנובמבר 2008 מסר המשרד כי הוא אכן רואה חשיבות בכתובה רציפה של דוחות הפיקוח וכי "בתכנית העבודה של השירות בשנה הבאה, תעשה הבניה של הדו"חות, כך שיהיה פיקוח ודיוור מסודר ומובנה לגבי כל הנושאים שיקבעו ע"י מנהל השירות".

5. המשרד פיתח שיטה לפיקוח על מעונות לזקנים, הקרויה "שיטת הרף". על פי שיטה זו, יש לשלב כלי פיקוח אחידים ומובנים ואת שיקול דעתו של המפקח כדי לשפר את הטיפול במעונות. במעונות הממשלתיים לאנשים עם פיגור שכלי נעשה ניסיון ליישם שיטה זו. כדי לאפשר את יישומה במעונות הפרטיים הוכנסו בה כמה שינויים, כגון הערכת תפקוד המעון על פי רשימה של אמות מידה שקבע האגף.

באוגוסט 2007 גיבש האגף מפרט פיקוח המרכז את אמות המידה לבדיקת איכות הטיפול ואופן הניהול של המעונות. עד מועד סיום הביקורת, יולי 2008, התעכב אישור המפרט משום שהוא לא הוטמע בקרב המפקחים וכך לא התאפשרה בחינת אמינותו ויעילותו. יצוין כי הדיון האחרון במפרט נעשה בפברואר 2008, ומאז לא חלה התקדמות בהטמעתו ולא חל שינוי בעבודת המפקחים.

בתשובתו מנובמבר 2008 הודיע המשרד כי "עם סיום המהלך של אחוד כל סוגי הדיוור החוץ ביתי תחת שירות אחד וסיום הליכי קליטת המפקחים החדשים, יכניס האגף באופן מושכל את שיטת הרף ככלי פיקוח. במסגרת תהליך יסיים השירות בשנה הקרובה את תהליך הבנייה של הפיקוח וההתאמה של מפרט הפיקוח".

6. ברוח 57ב¹⁵ ציין משרד מבקר המדינה כי יש לראות בחומרה את אי-הגדלתו של כוח האדם במשרות הפיקוח על רכישת שירותים. המשרד החליט לבצע שינוי ארגוני באגף וכך להבטיח מתן שירותים איכותיים, זמינים ומותאמים לצורכי הפרט ומשפחתו. במסגרת השינוי הארגוני הוצע לאחד את כל מסגרות הדיוור תחת פיקוחו של האגף לאדם המפגר, להרחיב את השירותים, ולהעמיק את הפיקוח והבקרה. כדי שהפיקוח יהיה שיטתי, מקצועי ומובנה יוקם בשלב הראשון מערך פיקוח חוץ-ביתי, ובו יוגדרו לכל מפקח משימות וכלים מתאימים לפיקוח, וכן יוגדרו סטנדרטים פיזיים וטיפוליים, ייקבעו נהלים ויינתנו הנחיות לבדיקתם. נוסף על כך, יוגדרו תשומות תהליכי עבודה על פי הנושא הנבדק וסוג המסגרת המפוקחת, יפותחו מודלים לבקרה לפי סוגי השירותים והמגזרים, ייבנה מסד נתונים ממוחשב, וייעשה מיפוי צרכים לצורך קבלת ממצאי הפיקוח. לשם הטמעת כל השינויים הללו ישתתפו המפקחים בהכשרות ובהדרכות.

תכנית השינוי הארגוני טרם אושרה והטמעתה תארך עוד זמן רב. יש לציין כי בפברואר 2008 הוקמה במשרד הרווחה ועדה בראשות סמנכ"ל המשרד לשם בחינת הפיקוח על כלל השירותים החברתיים שבאחריות המשרד, אך דיוניה טרם הסתיימו.

15 57ב דוח שנתי 2007, עמ' 639.

סיכום

שירותי הרווחה מעניקים לאנשים עם פיגור שכלי מסגרת לחיים במעונות, מקצתם מעונות ממשלתיים ומקצתם מעונות לא ממשלתיים המתוקצבים על ידי הממשלה. מדובר בנושא רגיש ובעל השפעה על איכות חייהם של חוסים חסרי ישע. בשנים 2004-2007 קיבלה הממשלה שלוש החלטות הנוגעות להעברת המעונות הממשלתיים לידי גורמים פרטיים או עמותות ציבוריות.

משרד מבקר המדינה העלה כי לא נעשתה עבודת מטה ראויה לפני הגשת הצעות ההחלטה: גורמים מקצועיים במשרד הרווחה לא שותפו בגיבושן, לא נעשה מחקר משווה בין המעונות כדי לבחון את אפשרויות הטיפול המועדפות, ולא נבחנו חלופות באשר לדרך הפעלת המעונות.

עוד הועלה כי הפיקוח על המעונות הוא חלקי כפי שעלה גם בדוחות קודמים שנעשו בשנים 2005 ו-2007, אין תכנית עבודה מוסדרת לכל מפקח, בבדיקות סמוכות אין מעקב אחר תיקון הליקויים; הפיקוח לא נעשה על פי אמות מידה אחידות, וכתיבת דוחות הפיקוח אינה רציפה.

על משרד הרווחה לגבש בהקדם מדיניות בנושא הליכי ההפרטה לאחר ביצוע עבודת מטה מקיפה שבמסגרתה ישותפו כל הגורמים הרלבנטיים ובכלל זה הורי החוסים; כמו כן עליו לגבש מספר חלופות להצעת החלטה לממשלה, כמתבקש מתקנון עבודת הממשלה ובתום עבודת המטה להציע לממשלה את החלופה המועדפת שתיקח בחשבון בראש וראשונה את צרכי החוסים והצורך של המשרד להבטיח את יכולתו לפקח על תפקוד המעונות שבאחריותו. נוסף על כך, עליו לקבוע רשימה של אמות מידה שעל פיהן ייעשה הפיקוח במעונות, ולהבחין בין הנושאים שלגביהם מייעץ המפקח ובין הנושאים הנבדקים על ידיו.