



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## הפרטת מעונות הפנימייה הממשלתיים לאנשים עם פיגור שכלי

מוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 640 8240

פקס: 02 - 649 6103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

**כתיבה: שלי לוי**

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"ח בטבת תשס"ז

8 בינואר 2007

## 1. מבוא

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת בנושא הפרטת מעונות הפנימייה הממשלתיים לאנשים עם פיגור שכלי. בעבר הפעילה המדינה את כל מעונות הפנימייה לאנשים עם פיגור שכלי. במהלך השנים הועברו מוסדות אלה לידי גורמים חוץ-ממשלתיים, וכיום רק תשעה מ-59 המעונות מופעלים בידי המדינה. בתקציב משרד הרווחה לשנת 2007 מוצע כי תשעת המעונות הממשלתיים האלה יועברו אף הם לידי גורמים חוץ-ממשלתיים. הצעה זו נועדה להביא לכך שבידי המדינה יישארו סמכויות קביעת המדיניות, הקצאת המשאבים הכספיים וכן הפיקוח והבקרה, ואילו הביצוע, קרי מתן השירותים החברתיים, ייעשה בידי גורמים חוץ-ממשלתיים. מהלך זה צריך להבחן מתוך הבנת השלכותיו על איכות השירות שיינתן לאנשים עם פיגור שכלי, על ההוצאה התקציבית וכן על יעילות המוסדות המופרטים.

**אדם עם פיגור שכלי** הוגדר בחוק הסעד (טיפול במפגרים), תשכ"ט-1969, "אדם שמחמת חוסר התפתחות או התפתחות לקויה של כושרו השכלי מוגבלת יכולתו להתנהגות מסתגלת והוא נזקק לטיפול".

האגף לטיפול באדם המפגר במשרד הרווחה מעניק שירות לאנשים שאובחנו כאנשים עם פיגור שכלי. בשירותי האגף נכללים אבחון, שירותים קהילתיים לשיקום ולתעסוקה, ייעוץ חברתי, תוכניות קידום לשיפור הכישורים האישיים, פתרונות דיור וטיפול בזקוקים לסיוע מוגבר. שירותים אלה ניתנים באמצעות גופים ממשלתיים, עמותות, גופים פרטיים ורשויות מקומיות.<sup>1</sup>

### כיום האגף נותן שירות לכ-24,000 אנשים עם פיגור שכלי.<sup>2</sup>

אחד השירותים שהאגף נותן הוא סידור חוץ-ביתי, שעיקרו טיפול באנשים עם פיגור שכלי בכל הגילים שמסיבות שונות אינם יכולים להישאר בביתם ונזקקים למסגרות שהייה חלופיות. כיום יש 9,049 דיירים עם פיגור שכלי במסגרת סידור חוץ-ביתי, 6,668 מהם במעונות פנימייה ו-2,381<sup>3</sup> מהם במסגרת דיור בקהילה.<sup>4</sup> מסמך זה יתמקד במעונות הפנימייה לאנשים עם פיגור שכלי.

## 2. מעונות הפנימייה לאנשים עם פיגור שכלי

במעונות הפנימייה המיועדים לאנשים עם פיגור שכלי ניתן מכלול שירותים הנוגעים בכל תחומי החיים, כגון מגורים, טיפול, בריאות, תעסוקה, תזונה, תוכניות קידום, חינוך, פנאי, שיקום, שירותים סוציאליים, שירותים פסיכולוגיים, שירותים פסיכיאטריים, טיפולי שיניים ועוד.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> אתר האינטרנט של משרד הרווחה,

<http://www.molsa.gov.il/MisradHarevacha/HomePageMenu/Units/Wings/AgPigur.htm>, כניסה: 27 בדצמבר 2006.

<sup>2</sup> מר מוטי אלמליח, עוזר בכיר למנכ"ל משרד הרווחה, מכתב, 3 בינואר 2007.

<sup>3</sup> במסגרות הדיור בקהילה 2,381 דיירים, 1,491 מהם מתגוררים ב-72 מסגרות דיור פרטיות ו-890 מהם מתגוררים ב-170 מסגרות דיור ציבוריות.

<sup>4</sup> מר מוטי אלמליח, עוזר בכיר למנכ"ל משרד הרווחה, מכתב, 3 בינואר 2007.

<sup>5</sup> אתר האינטרנט של משרד הרווחה,

<http://www.molsa.gov.il/MisradHarevacha/Disabilities/MentalRetardation/Dormitories>, כניסה: 27 בדצמבר 2006.

האגף לטיפול באדם המפגר עורך אבחונים פרטניים להערכת מידת המוגבלות של הדייר ומצבו ומביא בחשבון את בקשת המשפחה לאפשר דיור במעון. על סמך האבחון וההערכה מתקבלת ההחלטה על השמה במעון פנימייה. על-פי רוב המופנים למעונות הפנימייה מתאפיינים בבעיות התנהגות או במוגבלות תנועה. המעונות מיועדים לאנשים בני גילים שונים – כיום כ-75% מכלל דיירי המעונות הם בני 18 ומעלה. לכל דייר במעונות נקבעת תוכנית טיפול אישית שהצוות המקצועי במעון בונה בשיתוף עם משפחתו.<sup>6</sup>

בישראל יש 59 מעונות פנימייה: 36 מעונות פרטיים,<sup>7</sup> 14 מעונות ציבוריים<sup>8</sup> ותשעה מעונות ממשלתיים.<sup>9</sup> בשנת 2006 התגוררו במעונות הפנימייה לאנשים עם פיגור שכלי 6,668 איש.<sup>10</sup>

להלן התפלגות המעונות והדיירים על-פי הבעלות על המעון<sup>11</sup>

מספר הדיירים	מספר המעונות	סוג המעון
3,645	36	מעונות פנימייה פרטיים
1,153	14	מעונות פנימייה ציבוריים
1,870	9	מעונות פנימייה ממשלתיים
6,668	59	סך הכול

מההתפלגות עולה כי רוב הדיירים מטופלים במעונות פנימייה פרטיים וציבוריים, ורק 28% מהם מטופלים במעונות ממשלתיים.

מספר הדיירים שונה ממעון למעון – במעון הגדול ביותר מתגוררים 380 דיירים ובמעון הקטן ביותר – 33 דיירים.<sup>12</sup>

הן משרד הרווחה והן אגודת אק"ים ישראל (האגודה הלאומית לקימום אנשים עם פיגור שכלי בישראל) מציינים כי אין מחסור במקום במעונות הפנימייה לאנשים עם פיגור שכלי.<sup>13</sup>

### 3. תקציב המעונות וכוח-האדם

האגף לטיפול באדם המפגר במשרד הרווחה מפעיל את המעונות הממשלתיים ומפקח על הפעלת המעונות הציבוריים והפרטיים.

<sup>6</sup> אתר האינטרנט של משרד הרווחה, <http://www.molsa.gov.il/MisradHarevacha/Disabilities/MentalRetardation/Dormitories>, כניסה: 27 בדצמבר 2006, וגם: מר מוטי אלמליח, עוזר בכיר למנכ"ל משרד הרווחה, מכתב, 3 בינואר 2007.

<sup>7</sup> גופים פרטיים הפועלים למטרות רווח.

<sup>8</sup> גופים ציבוריים הפועלים שלא למטרות רווח.

<sup>9</sup> מר מוטי אלמליח, עוזר בכיר למנכ"ל משרד הרווחה, מכתב, 3 בינואר 2007.

<sup>10</sup> ש.ם.

<sup>11</sup> ש.ם.

<sup>12</sup> ש.ם.

<sup>13</sup> מר גדעון שלום, מנהל השירות למעונות פנימייה באגף לטיפול באדם המפגר שבמשרד הרווחה, שיחת טלפון, 4 בינואר 2007, וגם: מר ראובן סמואל, יו"ר אק"ים ישראל, שיחת טלפון, 3 בינואר 2007.

מימון המעונות נעשה מתקציב המתקבל ממשרד הרווחה ונכללים בו השתתפות הרשויות המקומיות והשתתפות ההורים, על-פי מבחן הכנסה של המשפחה, וכן תקציב המיועד לפיתוח ולבינוי המתקבל מהמוסד לביטוח לאומי.<sup>14</sup>

### 3.1. תקציב המעונות

תקציב האגף לטיפול באדם המפגר לשנת 2007 הוא כמיליארד ו-300 מיליון ש"ח. מתוכו יועברו לטיפול חוץ-ביתי במעונות ציבוריים ופרטיים 770,654,000 ש"ח, ו-252,047,000 ש"ח יועברו למעונות הממשלתיים.

**התקציב המועבר מהאגף למעונות הלא-ממשלתיים** נקבע על-פי מודל קבוע, שמשוקללים בו מרכיבי שכר ותשלומים נוספים לכל אחד מהמעונות. במודל זה מרכיב כוח-האדם הוא כ-60% מהתעריף, וההבדלים בתעריף בין מעון למעון נובעים מפרופיל אוכלוסיית הדיירים וממרכיבים כגון התנאים הסוציאליים הניתנים במעון וגובה שכר הדירה.<sup>15</sup>

**תקציב המעונות הממשלתיים** אינו נקבע על-פי מודל קבוע, אלא מחולק על-פי הוצאות המעונות על תשלום שכר לעובדים ועל-פי הוצאות המשק (ניקיון, מזון וכדומה), הנקבעות על סמך ההתקשרות במכרזים.<sup>16</sup>

### 3.2. כוח-האדם במעונות

מספר המשרות במעונות הממשלתיים הוא 1,185, מהן 1,075 משרות בתקן (927 שיא כוח-אדם ו-148 משרות עבודה בלתי צמיתה).<sup>17</sup> במעונות הציבוריים והפרטיים יש 3,000 משרות, על-פי תעריף.<sup>18</sup> יצוין כי במספר המשרות במעונות הממשלתיים והלא-ממשלתיים לא נכלל כוח-האדם בתחום המשק.

בשנת 2003 הגישה אגודת אק"ים ישראל עתירה נגד המדינה בגין מחסור בכוח-אדם במעונות הפנימייה הממשלתיים לאנשים עם פיגור שכלי, מחסור שלטענת העותרים הוביל לכך שהדיירים סבלו מטיפול לקוי והופלו לרעה בהשוואה לדיירים במעונות לא ממשלתיים. משרד הרווחה השיב על טענות אלה כי בחלק מהמעונות הממשלתיים אומנם יש מחסור בכוח-אדם, הן בהשוואה לתקן הקבוע בתקנות והן בהשוואה לתקן הקיים במעונות הלא-ממשלתיים, אולם מחסור זה קטן מהמחסור שהציגו העותרים. משרד הרווחה לא חלק על הצורך לאייש את התקן הקבוע בתקנות במלואו ועל החובה לנהוג בשוויון בין המעונות. בית-המשפט קיבל את העתירה, והמדינה התחייבה כי עד סוף שנת 2003 ישווה במלואו מצב התקנים במעונות הממשלתיים למצב התקנים במעונות הפרטיים והציבוריים.<sup>19</sup>

<sup>14</sup> המוסד לביטוח לאומי מקצה למעונות הממשלתיים כ-10 מיליוני ש"ח ולמעונות הציבוריים והפרטיים כ-5 מיליוני ש"ח.

<sup>15</sup> מר מוטי אלמליח, עוזר בכיר למנכ"ל משרד הרווחה, מכתב, 3 בינואר 2007.

<sup>16</sup> שם.

<sup>17</sup> מתוך 1,185 המשרות 1,075 הן משרות בתקן, 80 שווה ערך שעות נוספות ו-30 משרות מקרנות אחרות ותקציבי פעולה. מתוך: משרד הרווחה, הצעת תקציב לשנת הכספים 2007, אוקטובר 2006, וגם: מר מוטי אלמליח, עוזר בכיר למנכ"ל משרד הרווחה, מכתב, 3 בינואר 2007.

<sup>18</sup> שם.

<sup>19</sup> בג"ץ 5631/01, אק"ים ישראל ואחרים נגד שר העבודה והרווחה ואחרים, תק-על 2003(4), 760.

לטענת אגודת אק"ם ישראל, משרד הרווחה לא עמד בהתחייבויותיו לבית-המשפט ולא אייש את התקנים כנדרש.<sup>20</sup>

ממשרד הרווחה נמסר כי מילא את רובו המכריע של המחסור בתקני כוח-אדם וכי כרגע מדובר במחסור של כעשר משרות בלבד, שהמשרד פועל למלא בהקדם האפשרי.<sup>21</sup>

### 3.3. איכות הטיפול

ממשרד הרווחה נמסר כי שיטות הטיפול, הסטנדרטים המקצועיים ואמות המידה להערכת הטיפול הם זהים בכל מעונות הפנימייה הממשלתיים והלא-ממשלתיים.<sup>22</sup>

אשר לאיכות הטיפול הניתן במעונות, הן משרד הרווחה והן אגודת אק"ם ישראל סבורים כי הבעלות על המעון אינה משתנה המסביר את איכות הטיפול, וכי גם במעונות הממשלתיים וגם במעונות הלא-ממשלתיים יש טובים יותר וטובים פחות.

עם זאת, בפסק-דין של בית-המשפט העליון בעתירה שהגישה אגודת אק"ם ישראל נגד משרד הרווחה בגין מחסור בכוח-אדם במעונות הממשלתיים הובאו דברים שהציג משרד הרווחה בבית-המשפט, ולפיהם הדיירים במעונות הממשלתיים זוכים לתנאים משופרים ועדיפים בתחומים רבים שאינם טיפול ישיר בדיירים. טענת משרד הרווחה היתה כי לעומת היתרון במספר המטפלים במעונות הלא-ממשלתיים, הדיירים במעונות הממשלתיים זוכים לתנאים עדיפים אחרים, שהמעונות הלא-ממשלתיים אינם זוכים להם, כגון בינוי הנעשה במעונות הממשלתיים בהיקף של עשרות מיליוני שקלים בשנה, תנאי מחיה מרווחים יותר, תרומות רבות יותר המוענקות למעונות הממשלתיים והציבוריים ועובדים ותיקים ובעלי ניסיון רב יותר מהעובדים במעונות הלא-ממשלתיים.<sup>23</sup>

ציון כי אחת הטענות שגורמים שונים הנוגעים בדבר מעלים היא שהעובדה שגורמים שונים מפעילים את מעונות הפנימייה, קרי גורם ממשלתי, גורם ציבורי וגורם פרטי, יוצרת תחרות בין המעונות, שעשויה להוביל לשמירה על סטנדרטים גבוהים בכלל המעונות.

## 4. הפרטת מעונות הפנימייה הממשלתיים

### 4.1. החלטת הממשלה להפריט את המעונות<sup>24</sup>

ב-12 בספטמבר 2006 התקבלה החלטת הממשלה<sup>25</sup> שנכללה בהצעת תקציב משרד הרווחה לשנת 2007, בדבר העברת מוסדות רווחה המופעלים בידי הממשלה, ובהם תשעת מעונות הפנימייה לטיפול במפגרים, שני המוסדות לטיפול בנכים ושלוש מוסדות הפנימייה הלא-נעולים שברשות חסות הנוער, לידי גופים חוץ-ממשלתיים. נציין כי בהחלטת הממשלה מ-15 באוגוסט 2004 הוטל על שר הרווחה להשלים את

<sup>20</sup> מר ראובן סמואל, יו"ר אק"ם ישראל, שיחת טלפון, 3 בינואר 2007.

<sup>21</sup> מר מוטי אלמליח, עוזר בכיר למנכ"ל משרד הרווחה, שיחת טלפון, 4 בינואר 2007.

<sup>22</sup> הנ"ל, מכתב, 3 בינואר 2007.

<sup>23</sup> בג"ץ 5631/01, אק"ם ישראל ואחרים נגד שר העבודה והרווחה ואחרים, תק-על 2003(4), 760.

<sup>24</sup> משרד האוצר, "שיפור השירות במעונות הפנימייה במשרד הרווחה", הצעת שר האוצר למדיניות הכלכלית לשנת 2007, באתר האינטרנט, [http://www.mof.gov.il/budget2007/mediniyut\\_kalkalit.htm](http://www.mof.gov.il/budget2007/mediniyut_kalkalit.htm), כניסה: 28 בדצמבר 2006.

<sup>25</sup> החלטת הממשלה מספר 476, שהתקבלה ב-12 בספטמבר 2006.

העברתם של המעונות הממשלתיים לידי גורמים חוץ ממשלתיים עד לסוף שנת 2005, אולם החלטה זו טרם יושמה.

בהחלטת הממשלה נקבע כי יש להטיל על החשב הכללי שבמשרד האוצר למנות ועדת מכרזים בין-משרדית, שחבריה יהיו נציגים ממשרד הרווחה וממשרד האוצר, לצורך הכנת המכרזים לבחירת הגופים החוץ-ממשלתיים. ההתקשרות על-פי המכרז תחל לכל המאוחר ב-1 ביולי 2007.

נוסף על כך הוחלט להטיל על שר הרווחה, בתיאום עם שר האוצר, להעביר את התקציבים שיתפנו עקב ההפרטה למימון שירותי רווחה ובהם הגדלת מספר הדיירים במוסדות הממומנים בכספי משרד הרווחה והרחבת מערך הפיקוח על מוסדות אלה. עוד הוחלט להטיל על הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, בתיאום עם הממונה על התקציבים, נציב שירות המדינה ומנכ"ל משרד הרווחה, לגבש תוכנית לפרישה מוקדמת ולניוד עובדים במעונות הממשלתיים עד 31 בינואר 2007. **במקביל נקבע כי לא ייקלטו עובדים בתקן במוסדות אלה ממועד קבלת ההחלטה ועד יישומה.**

**נציין כי בהחלטת הממשלה נכתב כי העברת המעונות בפועל תחל לאחר מינוי שר רווחה או סגן שר במשרד הרווחה.**

#### **4.2. דברי ההסבר להחלטה**

בדברי ההסבר להחלטה נכתב כי עלות החזקת חוסה במעון ממשלתי גבוהה בממוצע ביותר מ-50% מעלות החזקת חוסה במעון ציבורי או פרטי – עלות חוסה במעון ממשלתי היא 12,500 ש"ח לחודש, לעומת 8,000 ש"ח במעון ציבורי או פרטי, אף שאיכות הטיפול במעונות הפרטיים והציבוריים גבוהה מאיכות הטיפול במעונות הממשלתיים.

יצוין כי בדברי ההסבר האמורים נכתב במפורש כי מדובר בפער בין מעונות הפנימייה הממשלתיים ובין מעונות הפנימייה הלא-ממשלתיים לאנשים עם פיגור שכלי, אולם מתחשיב משרד הרווחה, שיפורט בהמשך המסמך, עולה כי מדובר בפער העלות בין כלל המסגרות החוץ-ביתיות הממשלתיות ובין כלל המסגרות החוץ-ביתיות הלא-ממשלתיות לאנשים עם פיגור שכלי.

עוד נכתב בדברי ההסבר כי בכלל המעונות הממשלתיים הכלולים בהחלטה זו מועסקים כ-1,300 עובדים בתקן (שיא כוח-אדם ותקני עבודה בלתי צמיתה). הפרטת מוסדות אלה, על-פי דברי ההסבר, תוביל להפחתה של 1,115 תקני שיא כוח-אדם ו-163 תקני עבודה ארעית, תעלה את רמת השירות ותפנה משאבים נוספים למימון שירותי רווחה.

#### **4.3. עלות החזקת דייר במעונות**

כאמור, משרד הרווחה טוען שעלות החזקת דייר במעון ממשלתי גבוהה בממוצע ביותר מ-50% מעלות החזקת דייר במעון ציבורי או פרטי, פער של 4,500 ש"ח בחודש, קרי יותר מ-100 מיליון ש"ח בשנה.

משרד הרווחה העביר אלינו את התחשיב שעל בסיסו נקבע הפער בין עלות החזקת חוסה במעון ממשלתי ובין עלות החזקת חוסה במעון לא ממשלתי. תחשיב זה אינו מבוסס על חלוקת סך התקציב שהוקצה למעונות הפנימייה הממשלתיים והלא-ממשלתיים במספר החוסים במעונות אלה, אלא על חלוקת סך התקציב שהוקצה לכלל המסגרות לסידור חוץ-ביתי לאנשים עם פיגור שכלי, הממשלתיים והלא-ממשלתיים, במספר הדיירים הממוצע לחודש בכל המסגרות האלה.

להלן התחשיב שהעביר אלינו משרד הרווחה, המבוסס על ביצוע התקציב לשנת 2006<sup>26</sup>

לא ממשלתיים	ממשלתיים	
680,585,000 ש"ח	253,783,000 ש"ח	ביצוע התקציב בפועל – 2006
7,292 דיירים	1,895 דיירים	תפוסה חודשית ממוצעת
7,780 ש"ח	11,160 ש"ח	עלות ממוצעת לחודש
כלול בתעריף	1,380 ש"ח	העמסת תנאים סוציאליים
310 ש"ח		העמסת מרכזי תעסוקה שיקומיים
8,080 ש"ח	12,540 ש"ח	סך כל העלות
4,460 ש"ח		סך כל הפרש בין מעון ממשלתי למעון לא ממשלתי

כאמור, בדרך חישוב זו מוצגים פערי העלות בין כלל מוסדות הסיודור החוץ-ביתי לאנשים עם פיגור שכלי הממשלתיים לעומת הלא-ממשלתיים, ולא הפערים בין עלות החזקת דייר במעונות פנימייה ממשלתיים לעומת מעונות פנימייה לא-ממשלתיים. משמעותו של חישוב זה היא שהחלטה על עתיד מעונות הפנימייה תתקבל על סמך תחשיב שלא בהכרח מוצג בו פער העלות הקיים בפועל בין מעונות הפנימייה הממשלתיים ובין מעונות הפנימייה הלא-ממשלתיים.

משרד הרווחה טוען כי חישוב תקציבי נפרד רק למעונות הפנימייה הוא מורכב יותר לביצוע, וכי בכל מקרה התוצאה שתושג תהיה זהה, ואף תגלה פער גדול יותר בין העלות במעונות הפנימייה הממשלתיים ובין המעונות הלא-ממשלתיים. לטענת המשרד, חישוב זה מדויק ומאפשר להציג תמונה מהימנה של העלות התקציבית הקיימת.<sup>27</sup>

משרד הרווחה טוען כי הפער בין עלות החזקת דייר במעון ממשלתי ובין עלות דייר במעון לא ממשלתי נובע מכמה סיבות:<sup>28</sup>

1. עלויות האחזקה השוטפות במעונות הממשלתיים, קרי ניקיון, אחזקת בית, מזון וכדומה, במעונות הממשלתיים גבוהות מאלה שבמעונות הלא-ממשלתיים, בשל החובה להתקשר במסגרת מרכז. נוסף על כך, המעונות הממשלתיים מתאפיינים בהעדר גמישות תפעולית וניהולית בהשוואה למעונות הלא-ממשלתיים. גמישות זו מאפשרת למעונות הלא-ממשלתיים רכישת שירותים טובים יותר בעלות נמוכה יותר.
2. עלות כוח-האדם במעונות הממשלתיים גבוהה מעלות כוח-האדם במעונות הלא-ממשלתיים, מסיבות שונות.

<sup>26</sup> מר מוטי אלמליח, עוזר בכיר למנכ"ל משרד הרווחה, מכתב, 3 בינואר 2007. יצוין כי ביצוע התקציב לשנת 2006 אינו סופי, ובמה הקשור למוסדות הממשלתיים הוא מבוסס על תחזית שנתית על בסיס ביצוע של 11 חודשים.

<sup>27</sup> מר חנן פריצקי, אגף התקציבים במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 4 בינואר 2007.

<sup>28</sup> מר מוטי אלמליח, עוזר בכיר למנכ"ל משרד הרווחה, מכתב, 3 בינואר 2007.

יצוין כי חובת המכרז חלה על כל מוסדות המדינה, למעט במקרים שבהם ניתן פטור ממכרז על-פי החוק. לצד חסרונות כגון ייקור העלויות והעדר גמישות תפעולית נועדה צורת התקשרות זו לקדם יעדים כגון ניהול תקין, בחירת נותן השירות הטוב יותר וצמצום השיקולים הזרים בבחירת נותן השירות.

אשר לטענה בדבר עלויות כוח-האדם במעונות הממשלתיים, חשוב לזכור שמדובר בעובדי מדינה המוגנים בהסכמי שכר ומתוגמלים כנהוג בשירות המדינה, ועל כן סביר להניח כי שכרם גבוה יותר משכרם של עובדים אחרים, שחלקם מועסקים באמצעות חברות כוח-אדם. נזכיר שוב כי בפסק-הדין שצוין לעיל טען משרד הרווחה כי **במעונות הממשלתיים מועסקים עובדים ותיקים ובעלי ניסיון רב יותר מהעובדים במעונות הלא-ממשלתיים.**

#### 4.4. הליך מימוש ההחלטה

החלטת הממשלה להפריט את מעונות הפנימייה צוינה בהצעת תקציב משרד הרווחה לשנת 2007 ואושרה בממשלה ובכנסת. כיום משרד הרווחה מקיים דיונים מקדימים ליישומה עם אגף התקציבים במשרד האוצר, עם נציבות שירות המדינה, עם אגודת אק"ם ישראל ועם נציגי ההורים. לטענת משרד הרווחה, הנושא הוצג למנכ"ל משרד ראש הממשלה.

עדיין לא ברור מתי יחל תהליך ההפרטה ומתי הוא אמור להסתיים. לאי-ודאות זו יש השלכות שונות, ובהן העובדה שבתקופה זו אין גיוס עובדים חדשים למעונות הממשלתיים במקום עובדים שיפרשו, וניכרת פגיעה במוטיבציה של העובדים במעונות הממשלתיים שעומדים לפני פיטורים ונאלצים לחפש מקומות עבודה חלופיים. השלכות אלה עלולות לפגוע מאוד בדיירי המעונות, שסביבתם המוכרת מתערערת, ולא ידוע כמה זמן יימשך מצב זה של אי-ודאות.

#### 5. הפיקוח על נותני השירותים

העברת מוסדות רווחה לידי גורמים חוץ-ממשלתיים מחייבת קיום מערך פיקוח גדול ויעיל שיאפשר פיקוח ובקרה ראויים על ספקי השירותים הלא-ממשלתיים שמשרד הרווחה מתקשר אתם. רק לשם המחשה, בשנת 2004 סיפקו גופים לא ממשלתיים לאגפים מרכזיים במשרד הרווחה שירותים בכ-2 מיליארדי ש"ח, מתקציב שירותים בסך כ-2.3 מיליארדי ש"ח.<sup>29</sup>

במשרד הרווחה מועסקים מפקחים על המעונות ומפקחים מקצועיים במסגרת האגף לטיפול באדם המפגר, שתפקידם לוודא כי המעונות עומדים בכללים בכל הקשור לרישוי, לסטנדרטים, להיקף ולכמות כוח-האדם, לתנאי מגורים ולפעילות הדיירים.

לפיקוח על המעונות באגף לטיפול באדם המפגר במשרד הרווחה אחראים כיום **שבעה מפקחים ב-6.5 משרות בתקן כדלקמן**: רופא ראשי, אח ראשי, עובד סוציאלי ראשי, פקיד סעד ארצי, אחראי לתעסוקה ואחראי לבתי-הספר.<sup>30</sup>

כמו כן כפופים ישירות לאגף לטיפול באדם המפגר יועצים במעמד "פרילנס" בתחומים אלה: פנאי, פסיכיאטריה, רפואת שיניים, התחום הפארה-רפואי, תחום מערכות הושבה ואביזרי ניידות וקלינאי

<sup>29</sup> משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 55ב, לשנת 2004 ולחשבונות שנת הכספים 2003, מאי 2005.

<sup>30</sup> מר גדעון שלום, מנהל השירות למעונות הפנימייה באגף לטיפול באדם המפגר שבמשרד הרווחה, מכתב, 3 בינואר 2007.

תקשורת. כל אלה מועסקים במשרה חלקית. על אלה יש להוסיף את המפקחת הארצית בתחום התזונה, הפועלת במשרד הרווחה.<sup>31</sup>

לדברי מר גדעון שלום, מנהל השירות למעונות הפנימייה באגף לטיפול באדם המפגר שבמשרד הרווחה, מספר המפקחים מספק את הצרכים הקיימים, אולם יש מקום לבחון את העסקת היועצים במסגרת תקנים ולא במעמד "פרילנס".<sup>32</sup>

ההפרטה המתוכננת מחייבת הגדלה של מערך המפקחים הקיים, בפרט אם מעונות הפנימייה הממשלתיים יפוצלו לכמה מעונות פרטיים או ציבוריים ולא יישארו בגודלם הנוכחי. יצוין כי בהחלטת הממשלה נכללת ההצהרה כי תקציבים שיתפנו עקב ההפרטה יועברו להרחבת מערך הפיקוח על מוסדות אלה.

כדי ללמוד מעט על מערך הפיקוח שמשרד הרווחה והאגף לטיפול באדם המפגר מפעילים, להלן כמה ממצאים שפורטו בדוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2005 ועסק ברכישת שירותים חברתיים מגופים חיצוניים במשרד הרווחה:<sup>33</sup>

- **החוזים עם נותני השירותים** – משרד מבקר המדינה בדק עשרות חוזים לניהול מעונות ומסגרות דיור בקהילה שנחתמו עם המפעילים. מהבדיקה עולה שבחוזים לא נכללו נספחים המגדירים את מספר העובדים שהמפעיל חייב להעסיק, את הגדרת כישורי העובדים ואת סל השירותים שעל המפעיל לספק לדיירים. לדעת המבקר, העדר נספחים אלה עלול להקשות את אכיפת החוזים ואת הפיקוח על מפעילי המעונות. משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא יבדוק את העניין וידאג להשלמת הנספחים החסרים.
- **הפיקוח המקצועי על נותני השירותים** – הנהלת האגף לא גיבשה תוכנית ביקורת מובנית שתשמש כלי לפיקוח על תפקודם של מעונות הפנימייה ולהערכתם. אומנם מתקיים פיקוח שוטף על מעונות הפנימייה, ורוב המפקחים גם ממלאים דוח על ביקור במעון, אולם הבדיקה אינה נעשית במתכונת מובנית ואין טופס דיווח אחיד. בתשובת משרד הרווחה למבקר המדינה נכתב כי במעונות הפנימייה יש סטנדרטים, שעליהם הפיקוח מתקיים, ויש תוכנית עבודה שנתית ורב-שנתית שעל המפקח לעבוד לפיהן.
- **הפיקוח החשבונאי על נותני השירותים** – בהחלטת הממשלה בדבר גופים נתמכים נקבע בין השאר שיש לערוך בגופים אלה ביקורת כספית בכל שנה, וגם במלכ"רים. משרד הרווחה לא קיים את הבקרה הכספית בתדירות שנקבעה בהחלטה זו. משנת 1999 ועד סוף יולי 2004 קיים המשרד בקרה חשבונאית רק על כשליש מ-1,200 הגופים שהוא רוכש מהם שירותים. מנתוני המבקר עולה כי תדירות הבקרה החשבונאית שעשה המשרד היתה בממוצע 10% מהתדירות הנדרשת על-פי החלטת הממשלה.
- **רישוי המעונות** – במועד סיום הביקורת של מבקר המדינה, קרי בדצמבר 2004, לא היה רשיון בר-תוקף ל-16 מ-49 מעונות הפנימייה הלא-ממשלתיים שמתגוררים בהם 13 חוסים או יותר.

<sup>31</sup> מר גדעון שלום, מנהל השירות למעונות הפנימייה באגף לטיפול באדם המפגר שבמשרד הרווחה, מכתב, 3 בינואר 2007.

<sup>32</sup> שם.

<sup>33</sup> משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 55, לשנת 2004 ולחשבונות שנת הכספים 2003, מאי 2005.

תוקף רשיונו של אחד המעונות פג בסוף חודש דצמבר 1997. משרד הרווחה מסר למבקר כי הוא נקט צעדי אזהרה נגד המעונות כדי לזרז את הליך הרישוי שלהם.

- **כוח-האדם הנדרש לפיקוח על רכישת שירותים** – משרד הרווחה לא בחן את המבנה הארגוני של המשרד ואת התאמת מספר משרות הפיקוח בו למגמת ההתרחבות שחלה ברכישת שירותי רווחה מידי עמותות וחברות. באגפים שנסקרו בדות, ובהם האגף לטיפול באדם המפגר, פחת מספר משרות התכנון והניהול, ובכלל זה משרות הפיקוח, ב-16%. כאמור, הפחתה זו באה בד בבד עם הגדלת השירותים הנרכשים מגופים חוץ-ממשלתיים. בתשובה למבקר נמסר ממשרד הרווחה כי הגדלת מספר המסגרות שאינן ממשלתיות מצריכה להגדיל את מספר תקני הפיקוח, אך לא אושרו עוד תקנים לצורך זה. בעתיד ידרוש המשרד שאחוז מסוים מהתקנים שיופרטו יישאר בידיו ויומר לתקני פיקוח. ממשרד האוצר נמסר למבקר כי אופי הפיקוח והיקף המשאבים המוקצים לו נקבעים במשרד הרווחה, בהתאם לסדר העדיפויות שלו, וכי בסמכות משרד הרווחה להמיר תקני ביצוע ותקציבי ביצוע לפיקוח וכך להגדיל את מספר תקני כוח-האדם המופנים למטרה זו.

בתשובה על פנייתנו בנושא זה נמסר ממשרד הרווחה כי המפקחים במשרד הם יעילים ועושים את עבודתם היטב. מפקחים אלה פועלים על-פי תוכנית פיקוח מובנית ומכירים מקרוב את הצרכים של מוסדות הרווחה השונים.<sup>34</sup>

טענת משרד הרווחה ומשרד האוצר היא כי ההפרטה תאפשר לחזק ולייעל את מערך הפיקוח הקיים, שכן הכספים שייחסכו עקב ההפרטה ישמשו בין השאר לחיזוק מערך זה.<sup>35</sup>

## 6. עמדות הגורמים הנוגעים בדבר

בחלק זה נציג את עמדות משרד האוצר ומשרד הרווחה וכן את עמדות הגורמים המתנגדים למהלך: אק"ם ישראל, ועדי הורים של מעונות הפנימייה הממשלתיים לאנשים עם פיגור שכלי ומועצת העובדים במשרד הרווחה.

### 6.1. משרד הרווחה ומשרד האוצר<sup>36</sup>

במשרד הרווחה ובמשרד האוצר סבורים כי הפרטת המעונות תביא לייעול השירות הניתן לאנשים עם פיגור שכלי. לפי משרדים אלה, מהלך זה ישפר את ניהול המוסדות ואת איכות השירות הניתן בהם ויביא לחיסכון תקציבי שיהיה אפשר להשקיע את פירותיו במתן שירותים נוספים לאנשים עם פיגור שכלי מטעם משרד הרווחה.

טענת משרד הרווחה ומשרד האוצר היא כי ההפרטה תשפר את השירות הניתן לנזקקים לו, בין השאר בשל ניצול התקציב שיתפנה לטובת שיפור הטיפול באוכלוסיית האגף לטיפול באדם המפגר, דוגמת

<sup>34</sup> מר גדעון שלום, מנהל השירות למעונות הפנימייה באגף לטיפול באדם המפגר שבמשרד הרווחה, שיחת טלפון, 3 בינואר 2007.

<sup>35</sup> מר מוטי אלמליח, עוזר בכיר למנכ"ל משרד הרווחה, מכתב, 3 בינואר 2007.

<sup>36</sup> מר משה בר סימן טוב, רכז רווחה באגף התקציבים שבמשרד האוצר, שיחת טלפון, 4 בינואר 2006, וגם: מר מוטי אלמליח, עוזר בכיר למנכ"ל משרד הרווחה, מכתב, 3 בינואר 2007.

הקטנת קבוצות המטופלים המוגדרים "אי-שקטים מורכבים", שיפור התעסוקה למטופלים, הגברת הליכי הפיקוח הקיימים וכדומה.

במשרד הרווחה מדגישים כי הכוונה היא להוביל את מהלך ההפרטה מתוך שמירה על זכויות הדיירים ובני משפחותיהם. המשרד ממשיך לפתח מנגנונים שונים שישפרו את השירות הניתן לאנשים עם פיגור שכלי ולבני משפחותיהם, ובהם ביקורי פיקוח מובנים, פיקוח עצמי מובנה, משוב לקוחות, דרישות מינימום בנושא שכר העובדים והכשרתם, שיתוף פעולה עם ההורים, מחקר והערכה שוטפת, בקרה חשבונאית וכדומה.

## 6.2. אק"ם ישראל<sup>37</sup>

למעונות הפנימייה יש ועד הורים ארצי, שמפעילה אגודת אק"ם ישראל, המייצגת את כלל הדיירים ומשפחותיהם. במכתב ליו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, חה"כ משה שרוני, הביע מר ראובן סמואל, יו"ר אק"ם ישראל, התנגדות נחרצת להפרטת מעונות הפנימייה הממשלתיים. במכתבו טוען מר סמואל כי: "אק"ם ישראל רואה בהחלטה ניסיון נוסף של הממשלה להתנער מאחריותה וממחויבותה המלאה כלפי השכבות החלשות במדינת ישראל ובפרט כלפי אנשים עם פיגור שכלי".

לדברי מר סמואל, בארגונו "סבורים כי הפרטת המעונות הממשלתיים פירושה פגיעה אנושה ובלתי הפיכה בדיירי המעונות, שמרביתם מתגוררים במעונות שנים רבות". למעשה, לדבריו, הפרטת המעונות מלווה בשינוי הסביבה הטבעית והמוכרת שהחוסים חיים בה זה שנים מספר. שינוי זה, הכרוך בהתחלפות הצוות המקצועי המלווה אותם, עלול להשפיע מאוד על מצבם הנפשי של הדיירים.

לדברי מר סמואל, קיומם של המעונות הממשלתיים מבטיח תחרות ושמירה על סטנדרטים גבוהים במעונות הפרטיים והציבוריים. משרד האוצר הוא שפגע באיכות השירות במעונות הממשלתיים, באמצעות מחסור מכוון בכוח-אדם במעונות אלה, וגם לאחר החלטת בג"ץ – שחייבה את המדינה להגדיל את כוח-האדם במעונות הממשלתיים כדי להשוותו לכוח-האדם הקיים במעונות הלא-ממשלתיים – המדינה אינה עושה דבר.

מר סמואל מלין במכתבו על ההחלטה שלא לקלוט עובדים חדשים במעונות הממשלתיים מחודש ספטמבר השנה ועד יישום ההפרטה. לדבריו, משרד הרווחה כבר החל בתהליך של הפרטה שקטה, שכן הוא אינו מאייש תפקידים של בעלי מקצוע ואינו מפנה דיירים חדשים למעונות הממשלתיים. ההחלטה שלא לקלוט עובדים חדשים פוגעת בדיירי המעונות לתקופה בלתי ידועה.

במכתבו מעלה מר סמואל טענות קשות גם על הפיקוח מטעם משרד הרווחה. לדבריו, רמת הפיקוח אינה מספקת, בלשון המעטה, וכיום ההורים וועדי ההורים במעונות הם הגורם המרכזי שמתריע בפני המשרד על כשלים ועל מחדלים. לדבריו, בלא מעורבות ההורים ועירנותם אין לדבר על פיקוח הולם של משרד הרווחה על הנעשה במוסדות הרווחה.

<sup>37</sup> מר ראובן סמואל, יו"ר אק"ם ישראל, מכתב ליו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, חה"כ משה שרוני, 28 בנובמבר 2006, וגם: שיחת טלפון, 3 בינואר 2007.

### 6.3. ועדי ההורים של מעונות הפנימייה הממשלתיים לאנשים עם פיגור שכלי<sup>38</sup>

בכל מעון פועל ועד הורים מקומי המייצג את צורכי המשפחות כלפי הנהלת המעון. יושבי-הראש של ועדי ההורים של מעונות הפנימייה הממשלתיים לאנשים עם פיגור שכלי העבירו לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת מכתב אשר בו הם מביעים התנגדות להעברת המעונות הממשלתיים לידי גורמים חוץ-ממשלתיים. לטענתם, החלטת הממשלה מבוססת על תחשיבים כלכליים מוטעים ועל הנהחה הלא-מוכחת כי רמת הטיפול במעונות הממשלתיים נמוכה מזו שבמעונות אחרים. במכתב כתבו יושבי-הראש כי "רק ועדי העובדים של המעונות הממשלתיים רשאים להחליט בעבור החוסים ובני משפחותיהם", וקראו לנציגי הממשלה לבחון את ההצעה מחדש ולבטלה לאלתר.

### 6.4. מועצת העובדים במשרד הרווחה<sup>39</sup>

לטענת מועצת העובדים במשרד הרווחה, הפרטת מוסדות הרווחה תביא לפיטורי 1,300 עובדים. מועצת העובדים טוענת כי קביעת האוצר שעלות החזקת דייר במעון ממשלתי גבוהה מעלות החזקת דייר במעון פרטי אינה נכונה, ומבוססת על עיוות הנתונים. המועצה גם דוחה את טענת האוצר כי איכות הטיפול במעונות הפרטיים והציבוריים גבוהה מאיכות הטיפול במעונות הממשלתיים, וטוענת כי מדובר בהטלת דופי בעבודתם המסורה של עובדי המעונות.

המועצה מלינה על מה שהיא מכנה "מגמת ייבוש המעונות הממשלתיים", דהיינו ההחלטה שלא לאייש משרות של מטפלות ולקצץ בתקציבים להפעלה שוטפת של המעונות. לטענת המועצה, "הדבר מייצר לחץ מכוון מצד האוצר כדי לרפות את ידי העובדים ולהוכיח, כביכול, שהמעונות הממשלתיים אינם טובים".

## 7. דיון

להלן כמה נקודות שיש לתת עליהן את הדעת:

- הפרטת מעונות הפנימייה הממשלתיים לאנשים עם פיגור שכלי מעלה לדיון סוגיות כגון אחריות המדינה וגבולות ההפרטה הרצויים. נוסף על כך עולות שאלות כגון אילו שירותים ראוי שהמדינה תעביר לידי גורמים חוץ-ממשלתיים ואילו לא ומהן ההשלכות שעשויות להיות למהלך זה על איכות השירות הניתן לאנשים עם פיגור שכלי.
- הרוב המכריע של מעונות הפנימייה מופעל כבר כיום בידי גורמים לא ממשלתיים. הגורמים הנוגעים בדבר מסכימים כי הבעלות על המעונות אינה משתנה המסביר את איכות הטיפול הניתן במעונות, וכי יש מעונות טובים יותר וטובים פחות הן במגזר הממשלתי והן במגזר הלא-ממשלתי. טענות אלה עומדות בסתירה לאמור בדברי ההסבר להחלטת הממשלה, כי איכות הטיפול במעונות הלא-ממשלתיים גבוהה מאיכות הטיפול במעונות הממשלתיים, ומנגד אינן מתיישבות עם עמדות המתנגדים להפרטה, המדגישים את עדיפות המעונות הממשלתיים.

<sup>38</sup> כנס פורום ועדי הורים של מעונות פנימייה ממשלתיים לאנשים עם פיגור שכלי, מכתב, 19 באוקטובר 2006.

<sup>39</sup> מר משה דרעי, יו"ר מועצת העובדים במשרד הרווחה, מכתב לראש הממשלה ושר הרווחה אהוד אולמרט, 19 באוקטובר 2006.

- מהלך ההפרטה של המעונות הממשלתיים מבוסס על טענות בדבר פערים בעלות החזקת דייר במעון ממשלתי לעומת החזקת דייר במעון לא ממשלתי. מהתחשיב שהעביר אלינו משרד הרווחה עולה כי הוא אינו בוחן את עלות החזקת דייר במעונות הפנימייה הממשלתיים אלא את עלות ההחזקה בכלל המסגרות החוץ-ביתיות לאנשים עם פיגור שכלי במגזר הממשלתי לעומת המגזר הלא-ממשלתי. כיוון שמדובר בהפרטת שירות, ובעיקר משום שההחלטה לנקוט מהלך של הפרטה מבוססת על טיעון של עלות, יש מקום להציג תחשיב עלות מדויק יותר, שיהיה ספציפי למעונות הפנימייה ויציג את המצב הקיים בפועל.
- חשוב לדאוג לכך שההפרטה תיעשה מתוך שמירה על זכויות הדיירים ומשפחותיהם ובצמצום מרבי של תקופת האי-וודאות שתתלווה אליו. כמו כן חשוב שההפרטה תלווה במתן מענה לעובדי משרד הרווחה שייאלצו לעזוב את מקום עבודתם.
- סוגיית הפיקוח על נותני השירותים היא חשובה ומרכזית לנוכח המגמה המתרחבת של העברת מוסדות ממשלתיים לידי גורמים חוץ-ממשלתיים. נראה כי קצב ההפרטה במשרד הרווחה אינו תואם את קצב בניית מערך הפיקוח ואת מוכנותו להתמודדות עם המצב החדש. בדוח מבקר המדינה שעסק בנושא זה מפורטים ממצאים חמורים בכל הקשור לפיקוח על נותני שירותים שמשרד הרווחה התקשר עמם. יצוין כי הן משרד האוצר והן משרד הרווחה הצהירו כי בכוונתם להקצות חלק מהכספים שייחסכו עקב ההפרטה לטובת מערך הפיקוח.