

## מועדוני זקנים

המועדון לזקן משמש מסגרת חברתית לניצול שעות הפנאי, והם משרתים, בעיקר, זקנים עצמאיים. מרבית המועדונים מופעלים בידי שירותי הרווחה שברשויות המקומיות, והנותרים - בידי גופים וולונטריים. בשנת 1998 פעלו, לפי נתוני השירות לזקן, כ-820 מועדונים, מרביתם מועדונים חברתיים, בהם ביקרו כ-80,000 זקנים. קיימים כמה סוגי מועדונים: "מועדון חברתי" - שהפעילות בו היא, בעיקרה, חברתית תרבותית; "מועדון חצי מועשר" ו"מועדון מועשר" - המספקים נוסף על פעילויות חברה גם שירותי הסעה, ארוחות חמות וטיפול אישי; ומועדונים המספקים תעסוקה לזקנים.

המועדונים משמשים - הן מבחינת מספרם והן מבחינת גודל האוכלוסייה שהם משרתים - מסגרת מתאימה לפעולות הכוונה והדרכה בידי אנשי מקצוע.

לדעת משרד מבקר המדינה, חשוב לתת את הדעת לפיתוח תכניות ייחודיות בתחום הבריאות ומניעת תאונות בקרב אוכלוסיית הזקנים. זאת ניתן לעשות על ידי חינוך והדרכה בנושאי תזונה, שימוש נכון בתרופות, חיסונים ומניעת תאונות בית ותאונות דרכים. מתיעוד שעמד לרשות הביקורת עולה, שאמנם קיימת פעילות מסוימת בתחום זה במועדונים, אך היא נעשית באורח אקראי בלבד.

עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 1999, לא פרסם המשרד הוראות מטעמו בדבר הקמתם והפעלתם של מועדוני זקנים לסוגיהם, על פי מדדים קבועים, ובין היתר: תנאים פיזיים של מבנה, סל פעילות ושירותים וכוח אדם.



על הגופים המטפלים באוכלוסיית הזקנים הזקוקים לשירותיהם, כמו איתור, אבחון וקביעת סדר עדיפות הולם לטיפול בהם, להדק את שיתוף הפעולה ביניהם, כדי להבטיח את זמינות ואיכות השירות לזקן. על משרד העבודה והרווחה לקבוע תקן מעודכן של מצבת העובדים הסוציאליים.

פיתוח מרכזי היום הוא בעשור האחרון, בין היתר, כתוצאה מיישומו של חוק הסיעוד, ומרבית המטופלים בהם זכאים לשירות מתוקף חוק הסיעוד. על אף הגידול הניכר במספר המרכזים ובמספר המטופלים, לא דאג משרד העבודה והרווחה להוציא הוראות מחייבות בכל הקשור למתכונת ההפעלה של המרכזים, לפירוט סל השירותים שעליהם להעניק, להיקף כוח האדם והכשרתו; ולבקרה על פעילותם.

## השירות לעיוור

השירות לעיוור (להלן - השירות) הוא אחד מיחידות אגף השיקום במשרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד). מטרת השירות לדאוג לשיקומם של העיוורים וליקויי הראייה הקרובים לעיוורון, במגמה להביאם לתפקוד מיטבי בתחום האישי, החברתי והתעסוקתי ולאפשר להם להשתלב באופן עצמאי בחברה.

מתוקף חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, ותקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות) התש"ל-1970, רשאי המשרד להעניק לזכאים תעודת עיוור ולקויי ראייה (להלן - תעודת עיוור). ביוני 1999 היו רשומים בשירות כ-16,700 בעלי תעודת עיוור (להלן - עיוורים). התעודה מקנה למחזיק בה סיוע חומרי, הנחות ופטורים שנותנים גופים שונים, כגון: משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וחברות ציבוריות. בין הפטורים וההנחות: פטור ממס הכנסה ומאגרת רשות השידור; החזרי מיסים; הנחות בתחבורה הציבורית, ובשירותי בזק; וסבסוד עזרים מיוחדים לעיוורים. כמו כן מקנה תעודת עיוור לעיוור שירותי שיקום רגשי, תפקודי, חברתי ותעסוקתי מטעם המשרד.

השירותים שהמשרד מעניק ניתנים באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (להלן - לשכות רווחה). הוראות והנחיות של מנכ"ל המשרד ליישום מדיניות הרווחה ברשויות המקומיות מתפרסמות בתקנון לעבודה סוציאלית (להלן - תע"ס). במתן השירותים לעיוורים נעזר המשרד בכ-60 עמותות ומלכ"רים.

יצוין, שהמשרד מעניק תעודת עיוור לכל הזכאים, אך עיוורים שהם נפגעי צה"ל מטופלים בידי משרד הביטחון, ועיוורים שהם נפגעי עבודה או פעולות איבה וכן לקויי ראייה שאינם זכאים לתעודת עיוור, מטופלים בידי המוסד לביטוח לאומי.

עיוורים מטופלים כד בכד גם בידי גורמים אחרים, בנושאים שנמצאים בתחום אחריותם. כך, למשל, אישה מעל גיל 60 וגבר מעל גיל 65 זכאים לטיפול בידי השירות לזקן שבמשרד, ובני 21-4 נמצאים בעיקר בטיפולו של משרד החינוך.

תקציב השירות לשנת 1999 הוא כ-60 מיליון ש"ח (מתוכם כ-9 מיליון ש"ח הוצאה מותנית בהכנסה). השירות מסתייע במתן שירותים לעיוורים במקורות מימוניים נוספים, כגון: המוסד לביטוח לאומי, והאפורטופוס הכללי - בעיקר לנושאי פיתוח וציוד ייחודי.

משרד מבקר המדינה ערך ביקורת בשירות לעיוור בחודשים דצמבר-1998 ויולי 1999, לסירוגין. הנושאים שנבדקו: המבנה הארגוני של השירות, טיפול בזכאים לתעודת עיוור, דמי ליווי לניידות, שיקום מקצועי, השמה בעבודה, שירותים לטיפול בעיוור, פיקוח וחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. הביקורת נערכה בהנהלת השירות במשרד הראשי, במחוזות: תל אביב והמרכז, חיפה והצפון ובתת-מחוז ירושלים, וכן בלשכות רווחה בחדרה, בפתח תקווה, בשדרות ובקריית גת. בדיקת השלמה נערכה במוסד לביטוח לאומי.<sup>1</sup>

## מבנה ארגוני

1. כאמור, לשם מתן שירותים לעיוורים נעזר השירות בלשכות הרווחה ובעמותות ומלכ"רים.

במהלך שנת 1996 יזם המשרד סקר ארצי לבדיקת צורכי העיוור בישראל. מטרת הסקר היתה לקבל מידע שיאפשר לבנות מערך שירותים שיהלום את צורכי העיוורים (להלן - סקר הצרכים). סקר הצרכים התבסס על ראיון עם כ-3,000 עיוורים ועם כ-100 אנשי מקצוע העוסקים בתחום בגופים שונים. הסקר נעשה באמצעות שתי חברות ייעוץ ומחקר חיצוניות. עלות הסקר, כפי שנמסר למשרד מבקר המדינה ממנהל אגף לתכנון והכשרה שבמשרד, הגיעה לכ-270,000 ש"ח.

<sup>1</sup> ביקורת קודמת בנושא ראו בדוח שנתי 39 (עמ' 443-434).

בעקבות ממצאי סקר הצרכים מינה מנכ"ל המשרד צוות (ועדת יישום) שמתפקידו היה לבדוק את המלצות מבצעי הסקר ולהגיש לו דוח אופרטיבי ליישום. הדוח הוגש בפברואר 1998; הוא כלל המלצות בהיקף תקציבי של כ-6.4 מיליון ש"ח.

(א) לשאלת משרד מבקר המדינה הסביר מנהל השירות, כי עד מועד סיום הביקורת טרם קיבל השירות מימון לביצוען של המלצות דוח ועדת היישום, וכי מעט מאוד מהמלצות סקר הצרכים יושמו בפועל.

(ב) סקר הצרכים הראה, בין השאר, כי המבנה הארגוני הקיים של ריבוי גופים המטפלים בעיוורים בקהילה מביא לכפילות במתן שירותים ולביורוקרטיה מיותרת; לשירות אין שליטה על נותני השירותים לעיוורים, ואין סמכות-על שקובעת מדיניות אחידה לכל הגופים. מבצעי הסקר המליצו, שהשירות ישנה את המבנה הארגוני ובסוף התהליך יקום ארגון גג שיהיה אחראי לכל השירותים הניתנים לעיוור. ארגון כזה ידאג לחלוקת תפקידים ברורה בין הגופים המטפלים בעיוורים, יקבע מדיניות אחידה לאותם גופים ויפקח עליהם.

בעקבות המלצות סקר הצרכים המליצה ועדת היישום, בין השאר, לעצב מבנה ארגוני שיגדיר את תפקיד יחידת המטה, לבחון את קשרי הגומלין בין מטה השירות לבין יחידות השדה, ולבנות כלים לבקרה. ממסמכים שנמצאו בשירות ומהסברי מנהל השירות לא עלה שמבנה כאמור עוצב, וממילא לא יושם.

2. בתחילת 1999 הוקמה על פי החלטת שר העבודה והרווחה ובחסותו "מועצה ציבורית לקידום השירותים לעיוורים וללקויי ראייה בישראל" (להלן - המועצה). הבדיקה העלתה, כי תפקידי המועצה לא הוגדרו די הצורך, וכי מעמדה וחלוקת הסמכויות בינה לבין המשרד אינם ברורים. לדעת משרד מבקר המדינה, יש להגדיר במדויק, במסמך, את פעילות המועצה, את מעמדה ואת חלוקת הסמכויות בינה לבין המשרד.

בתשובתו מנובמבר 1999 למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, ש"המועצה תגיש בתוך שישה חודשים דוח ראשוני לשר ובו, בין היתר, הצעות לתחומי תפקוד, סמכויות וקשר פורמלי עם המשרד".

## טיפול בזכאים לתעודת עיוור

### איתור נזקקים

לשם איתור נזקקים חדשים, עיוורים ולקויי ראייה, יזם המשרד בתחילת שנות ה-90 הקמת תחנות מידע במרפאות עיניים בבתי חולים ובמרפאות קופות חולים. תע"ס, בנושא "שירותי תחנות מידע לעיוורים ולקויי ראייה חדשים" - ממסד את הקשר בין תחנות המידע לשירותים בקהילה. על פי תע"ס, מטרת תחנת המידע לקרב את תהליך השיקום למועד גילוי הפגיעה בראייה, ולאפשר לפונה הסתגלות מחדש למסגרת חיים רגילה בעזרת שירותי השיקום בקהילה. כוח האדם בתחנות המידע מבוסס על מתנדבים או עובדי המוסד בו נפתחה התחנה.

על פי תע"ס, הפיקוח על התפעול המקצועי והניהולי של תחנות המידע יעשה בידי השירות. בביקורת הועלה, שבשירות אין איסוף נתונים על התחנות, אין פיקוח עליהן ואין מידע באיזו מידה הן פעילות. כל תחנה שפועלת היא עצמאית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, שכיום פועלות ארבע תחנות מידע. כמו כן מסר, שבעקבות הביקורת יוזם השירות להפעיל מחדש, מינואר 2000, עוד תחנות מידע.

### מניעת כפל בדיקות

אדם המבקש לקבל תעודת עיוור מתבקש לעבור בדיקות עיניים מטעם המשרד. הפונה מתבקש לעבור בדיקות עיניים מטעם המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד), אם פנה בשל ליקוי ראייה למוסד, לשם קביעת אחוזי נכות רפואית, וקביעת זכאות לגמלאות נכות ושיעורן, בהתאם לפרק ט' (ביטוח נכות), בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי).

לשם שיפור השירות לעיוורים ולקויי הראייה ומניעת כפל בדיקות, הגיעו המוסד והשירות להסדר, במאוס 1997, בדבר החלפת מידע רפואי. בהסדר נקבע, שמיום 15.4.97 בדיקת עיניים מטעם המשרד תשמש את המוסד, ולהיפך. נוסח ההסדר כולל גם את הטפסים וההנחיות כיצד יועבר המידע בין שני הגופים.

בעניין מידת יישומו של ההסדר מסר מנהל השירות למשרד מבקר המדינה, כי למעט מקרים ספורים לא נעזר השירות בממצאי הבדיקות שעשה המוסד. סגנית מנהל אגף גמלאות נכות במוסד השיבה, ביולי 1999, שהנהל מתאים למקרים מעטים, ומקשה להחליף מידע רפואי באופן שוטף.

בתשובתם מאוקטובר ומנובמבר 1999 למשרד מבקר המדינה מסרו המוסד והמשרד (בהתאמה), שירעננו את ההוראות וההנחיות בנושא.

### טיפול בזכאים לתעודת עיוור לראשונה

1. על פי תע"ס, תעודת עיוור חדשה אינה נשלחת ישירות מהלשכה המחוזית של המשרד (להלן - מחוז) לזכאי לה, אלא מועברת ללשכת הרווחה בה הוא מטופל והיא שמוסרת לו את התעודה. הכוונה היא להפגיש את העובד הסוציאלי עם העיוור, כדי לברר עמו את אפשרויות השיקום, הטיפול או התמיכה המתאימים לו. בפגישה נמסר לעיוור "מדריך לזכויות ושירותים לעיוורים בישראל".

נמצא, שבמחוז תל אביב והמרכז נדרש העובד הסוציאלי להגיש תכנית שיקום שנקבעה לעיוור. דרישה זאת ייחודית למחוז תל אביב והמרכז והיא טרם מצאה את ביטוייה בהוראות תע"ס.

2. סקר הצרכים העלה בין היתר, שהעיוור אינו מקבל תשומת לב ייחודית מספקת במסגרת לשכות הרווחה, ואין היענות ראויה לצרכים הרגשיים של העיוור ובני משפחתו.

(א) בנושא תעודת עיוור נערכה ביקורת בלשכות רווחה בפתח תקווה, בשדרות ובחדרה. נבדקו 36 תיקים של בוגרים בני 65-18 אשר אושרה להם לראשונה תעודת עיוור בשנת 1996 ואילך.

בכל 14 התיקים שנבדקו בפתח תקווה, השייכת למחוז תל אביב והמרכז, לא נמצאה תכנית שיקומית מסודרת, וממילא לא הוגשה תכנית כזו למחוז. תכנית שיקומית

מסודרת גם לא נמצאה ב-7 התיקים שנבדקו בשדרות. ב-15 התיקים שנבדקו בחדרה נמצאו רישומים המעידים שביררו עם מקבלי תעודת העיוור את המשך הטיפול. יתר על כן, אחת מלשכות הרווחה בחדרה אף ניסחה טופס ייחודי המרכז את התכנית הטיפולית בפונה ונרשמים בו בקצרה הבעיות שעלו, תחומי ההתערבות הנחוצים ומטרות ויעדים לטיפול. שילוב טופס בנוסח דומה בתע"ס יכול להנחות ולכוון את כל לשכות הרווחה המטפלות בפונה הזכאי, לראשונה, לתעודת עיוור.

בנוגע לעשרה עיוורים אחרים - שלושה בשדרות ושבעה באחת משתי לשכות הרווחה שבחדרה - לא נמצאו תיקים כלל. בהעדר תיק אין רישומים, ואין לדעת אם נעשו בירורים ראשונים בנוגע לצרכיו של הפונה, וכיצד טופלו פונים אלו, אם טופלו.

(ב) בביקורת שנעשתה בלשכות רווחה בפתח תקווה, בחדרה, בשדרות ובקריית גת נמצא, כי בפתח תקווה ובשדרות מטופלים העיוורים, ככלל הפונים ללשכות הרווחה, בידי עובדים סוציאליים כוללניים; בחדרה, מטופלים בעיוורים ולקויי ראייה עובדים העוסקים בתחום השיקום; בקריית גת הוקצתה עובדת סוציאלית לטיפול בעיוורים ולקויי הראייה בלבד. מבדיקת התיקים בפתח תקווה, שדרות וחדרה עולה, שהגישה השיקומית בטיפול בעיוור בולטת יותר בלשכות הרווחה בחדרה - שבה עוסק כל עובד סוציאלי בתחום מסוים - מאשר בלשכות האחרות, שבהן עובדים סוציאליים כוללניים מטפלים בכלל הפונים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד שבעקבות הביקורת, הוא יעבד במהלך שנת 2000, טפסים מתאימים ואחידים לכל המחוזות בנושא תכנית שיקום, אשר יצורפו להוראות תע"ס. כמו כן, ינחה את המפקחים המחוזיים שידריכו את העובדים הסוציאליים בלשכות הרווחה להכין ולרשום תכניות שיקומיות. עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה, שעובדי לשכות הרווחה ברחבי העיר הונחו להקפיד בדיווח למחוז בנוגע לשלבי הטיפול בעיוור ולבצע תרשומת מהשיחה עם מי שמקבל תעודת עיוור לראשונה.

### דמי ליווי לניידות

תע"ס, בפרק הדין ב"מתן דמי ליווי לניידות", קובע, כי מטרת דמי הליווי היא לסייע לעיוורים בניידות, ולאפשר להם יתר פעילות בחיי החברה והקהילה ויכולת ליהנות מן השירותים החברתיים הניתנים בקהילה. על פי הוראת תע"ס, זכאי לדמי ליווי בעל תעודת עיוור מעל גיל 18 הלוקה בחדות ראייה ובזווית שדה ראייה כפי שנקבעו שם (להלן - נתונים רפואיים). כמו כן, מציינת ההוראה מי אינו זכאי לדמי ליווי.

הזכאות לדמי ליווי נבדקת על פי התנאים הכתובים בהוראות תע"ס. שיעור דמי הליווי נקבע בהוראות תע"ס כסכום השווה ל-11.3% מהשכר הממוצע במשק לחישוב גמלאות במוסד. בינואר 1999 עמד הסכום על 666 ש"ח לזכאי שעובד, ועל 333 ש"ח לזכאי שאינו עובד. מנתוני התקציב לשנת 1999 עולה, שתקצוב דמי הליווי הגיע לכ-40% (כ-24 מיליון ש"ח) מכלל תקציב השירות. בדצמבר 1998 נהנו מדמי ליווי 4,585 עיוורים.

1. מנתוני השירות מיוני 1999 עולה, שבני 66 ומעלה הם יותר ממחצית בעלי תעודת עיוור. הועלה, שהמשרד אינו מעניק דמי ליווי לנשים מעל גיל 60 וגברים מעל גיל 65, הזכאים מבחינת הנתונים הרפואיים לדמי ליווי - אך אינם עובדים, או שלא קיבלו דמי ליווי קודם הגיעם לגיל זה - אף כי עיוורים כאלה לא נכללו בהוראות תע"ס ברשימת הלא-זכאים.

על פי נתוני השירות מדצמבר 1998, 4,780 עיוורים (82%) מקרב בני 65 ומעלה הזכאים מבחינת הנתונים הרפואיים לדמי ליווי, לא קיבלו אותם בפועל. יצוין, שאחוז מסוים מהם לא קיבלו דמי ליווי, משום שעל פי הקריטריונים המפורטים בתע"ס הם שייכים לקבוצת הלא-זכאים.

תמוה הדבר, שדווקא שכבת גיל זו, היוצאת ממעגל העבודה, מקופחת ונמנעת ממנה תמיכה כספית שנועדה, על פי הוראות תע"ס, לעזור ולעודד את העיוורים להשתלב בחיי החברה וליהנות משירותי הקהילה. יצוין, שלו קיבלה אוכלוסייה זו דמי ליווי - היה נקבע לה התעריף הנמוך.

2. נמצא, שאף על פי שההוצאה על דמי הליווי היא חלק ניכר בתקציב השירות (כ-40%), הפיקוח בנושא לא נעשה באופן שוטף, קפדני ומקיף.

(א) לפי הוראות תע"ס, עיוור המקבל גמלת שירותים מיוחדים מהמוסד אינו זכאי לדמי ליווי<sup>2</sup>. בשנים האחרונות לא השווה השירות בין נתוניו לבין נתוני המוסד, כדי לבדוק מי מבין מקבלי דמי הליווי מקבל גם גמלת שירותים מיוחדים מהמוסד. ממילא הוא לא דיווח למחוזות וללשכות הרווחה, בסדירות ובמרוכז, מי מבין העיוורים אינו זכאי לדמי ליווי על פי הוראות תע"ס.

(ב) תחום ארגון מינהל וכוח אדם ברשויות המקומיות שבמשרד מבצע, במסגרת עבודתו השוטפת בקרות מדגמיות בסוגי עזרה שונים שמעניק המשרד, ובהם דמי ליווי. מדוח שלו ממאי 1999 עולה, שבשנים 1997-1998 נבדקו 136 מקרים בלבד מבין 4,585 מקבלי דמי הליווי.

(ג) הועלה, כי בתת-מחוז ירושלים, המפקחת המחוזית אינה בודקת כלל את נושא דמי הליווי. במחוז תל אביב והמרכז ובמחוז חיפה והצפון נמסר למשרד מבקר המדינה, שהמפקחים מחוזיים עושים בדיקות מדגמיות, אך לא נמצא כל תיעוד בדבר בדיקות שנערכו ותוצאותיהן.

(ד) משרד מבקר המדינה בדק בלשכות הרווחה של חדרה, פתח תקווה, שדרות וקריית גת 44 תיקים של מקבלי התעריף הגבוה של דמי ליווי. נמצא, כי הליך הבדיקה התקופתי הנדרש לשם אישור חידוש הזכאות לדמי ליווי לא נערך כנדרש בהוראות תע"ס.

## שיקום מקצועי

### חלוקת אחריות ומימון

שיקום מקצועי הוא אחד מסוגי הגמלאות להן זכאים נכים על פי חוק הביטוח הלאומי, וזאת על פי הכללים ובכפוף לתנאים המפורטים שם. עם זאת, על פי הסדר משנת 1975 לחלוקת תחומי טיפול בין המוסד לבין המשרד, נותר הטיפול בשיקום המקצועי בעיוורים בידי המשרד.

1. הועלה, כי ההסדר אינו כולל הסדר למימון השיקום המקצועי. בפועל, משתתף המוסד במימון חלקי - שהסתכם בשנת 1998 ב-365,000 ש"ח, לעומת 2.364 מיליון ש"ח שהמשרד שילם באותה שנה בעבור שיקום מקצועי לעיוורים.

2. תקנות הביטוח הלאומי (שיקום מקצועי) התשט"ז-1956 (להלן - תקנות שיקום מקצועי) קובעות, בין היתר, כי לנכה הנמצא בשיקום מקצועי ישולמו הוצאות כלכלה, לינה ונסיעה

<sup>2</sup> למעט מקרים העומדים בתנאים מיוחדים המקבלים מהמוסד גמלת שירותים מיוחדים, אך זכאים לדמי ליווי.

שנגרמו לו בקשר לשיקומו המקצועי. הועלה, כי בעלי תעודת עיוור אינם זוכים להשתתפות בהוצאות אלה, כיוון שאינם בטיפולו של המוסד.

תדריך הוראות ונהלים שיקום מקצועי של המוסד (להלן - תדריך המוסד), בפרק הדין בלימוד מקצוע או עיסוק חדש, מפרט את התשלומים להם זכאי המשתקם, כולל שכר לימוד. נמצא, שהמשרד נהג בשונה מהמוסד לגבי הזכאים מטעמו. לדוגמה: 14 משתתפי קורס עיסוי רפואי שהפעיל המשרד מאוקטובר 1998, במשך 10 חודשים, נתבקשו להשתתף במימון שכר הלימוד בשיעור של 1,000 ש"ח ולממן בעצמם גם לינה ונסיעות. מכאן, שמשותפי הקורס יצאו נפסדים.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מסרו המוסד והמשרד, שייקבע במשותף נוהל לעניין מימון השיקום המקצועי לעיוורים זכאים, על פי תקנות השיקום של המוסד. הנוהל יכלול את אופן ההחלטה לגבי הזכאות העקרונית לשיקום מקצועי, קביעת תכנית השיקום, מעקב אחר ביצועה, ושיטת המימון של הוצאות השיקום.

### מאגר ציוד השאלה לעיוורים עובדים

תדריך המוסד בפרק "מכשירי עבודה לנכים" מגדיר מכשיר עבודה ככלי שבאמצעותו או בסיועו מבצע הנכה עצמו עבודה או לימודים. על פי התדריך, זכאי לסיוע מהמוסד ברכישת מכשיר עבודה גם נכה שזקוק למכשיר העבודה כדי להיקלט בעבודה. יוצאים מכלל זה הם לקויי הראייה והעיוורים. כאשר הם מתחילים לעבוד ונמצאים בתקופת ניסיון, אין די בצורך במכשיר עבודה לשם היקלטות בעבודה, ולשם קבלת סיוע מהמוסד, נדרש מהם תנאי נוסף - "התייצבות במצבם התעסוקתי". עד היווצרות תנאי זה הם מופנים לשירות לשם קבלת סיוע במכשיר עבודה.

בנסיבות אלה, יזם השירות הקמת מאגר של ציוד השאלה לעיוורים עובדים (להלן - המאגר). זאת, כדי למנוע "מלכוד", מעיוורים המעוניינים להתחיל לעבוד, ובהעדר ציוד מתאים אינם יכולים להיקלט בעבודה.

1. חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), תשי"ט-1959, קובע שלא יתרים עובד המדינה כספים ולא יגבה או יקבל כספים שנתרמו לאיזו מטרה שהיא, זולת לאוצר המדינה ובמסגרת תפקידו (סעיף 5). היות שעלות הציוד לו נזקק העיוור היא גבוהה והשירות לא יכול לממן מתקציבו, ומשום שהחוק אוסר על עובד מדינה להתרים תרומות, פנה השירות לעמותות שיגייסו תרומות למאגר. בביקורת נמצאו ארבעה מקרים שנציג השירות פנה ישירות לתורם בבקשת תרומה, בניגוד לחוק.

2. בבדיקה לא נמצא מסמך המסדיר את מערכת היחסים בין השירות לבין אותן עמותות, וממילא לא הובטח שהמאגר יופעל על פי הנחיותיו של המשרד, וכי השירות יוכל להמשיך במתן שירות זה.

3. נמצא, כי 364,600 ש"ח שאישרה הוועדה הציבורית לקביעת ייעודם של עיזבונות לטובת מדינה (להלן - הוועדה) עבור המאגר, לא שימשו לרכישת ציוד למאגר, אלא למתן סיוע על בסיס פרטני לעיוורים באמצעות "המחלקה לסיוע לבודדים" שבמשרד. כך, שבפועל, לא הוגדל המאגר, והשירות השתמש בכספי העיזבונות לא למטרה שלה הם אושרו בידי הוועדה<sup>3</sup>

<sup>3</sup> ביקורת בנושא "עיזבונות לטובת המדינה" ראו ברוח 47 (עמ' 510-476).

בתשובתו מנובמבר 1999 מסר יו"ר הוועדה למשרד מבקר המדינה, שבעקבות הביקורת תדרוש הוועדה, החל בשנת 1999, דיווח מלא, ותערוך מעקב וביקורת השימוש בכספי העיזבונות שהוקצבו למשרדי הממשלה.

4. בביקורת הועלה, שאין רישום שוטף ומידי של כל פעולה, התקנה, העברה או שינוי שנעשה בציוד של המאגר. מכאן, שניהול מלאי הציוד שבמאגר אינו תקין.

מתשובת המשרד למשרד מבקר המדינה עולה, כי טרם ניתן פתרון ארגוני מוסדר למאגר. עוד עולה מתשובות המשרד והמוסד, שבעקבות הביקורת תוסדר הפעלת המאגר, או בין המשרד לבין המוסד, או עם עמותה שעמה המשרד יחתום הסכם.

## השמה בעבודה

חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, קובע ששירות התעסוקה יעסוק, בין השאר, בהשגת עבודה לדורשיה והפניית עובדים לדורשיהם באמצעות לשכות שירות התעסוקה שהוקמו לפי חוק זה. בפועל, על פי הסדר בין שירות התעסוקה לבין המשרד ההשמה נעשית בידי רכזי השמה של המשרד ולא בידי עובדי שירות התעסוקה.

1. בבירור עם מנהלת מחלקת פניות ציבור ונוהלי השירות בשירות התעסוקה, היא מסרה לביקורת, שלמיטב ידיעתה ועל פי בירור שעשתה בגזברות שירות התעסוקה - העברת התפקידים שהוזכרו לעיל משירות התעסוקה למשרד לא כללה הסדר מימוני בין שני המשרדים.

2. בבדיקה עלה, שבתחום הטיפול בהשמת עיוורים בעבודה עוסקים בשירות חמישה רכזי השמה (ב-4.25 משרות), וכן ראש ענף השמה (במשרה מלאה). נמצא, שמהם שני רכזי השמה (ב-1.5 משרות) אינם עובדי המשרד אלא עובדי עמותה המשלמת את שכרם, ולמשרד אין כל חוזה העסקה בגינם. יצוין, שעובדת נוספת בשירות (בחצי משרה), המטפלת בנושא פרסומים ומידע, שכרה משולם בידי עמותה אחרת, ולא בידי המשרד. העסקת עובדים בדרך זו בתפקיד ממלכתי - אינה ראויה. יש להסדיר את נושא העסקתם באופן שיהלום את אפיוניו של התפקיד שהם ממלאים, במסגרת שירות המדינה.

3. לפי סקר הצרכים, 72% מבין 1,135 המרואיינים בני 64-19 אינם עובדים. במאי 1998 יזם השירות "סקר עיוורים עובדים", שמטרתו לאסוף מידע בנוגע לתעסוקה של עיוורים בני 64-18. עד למועד סיום הביקורת, יולי 1999, סקר זה לא הסתיים.

מנתונים שמסרה ראש ענף השמה בשירות למשרד מבקר המדינה עולה, שבשנת 1998 הושמו בעבודה באמצעות רכזי ההשמה של השירות 131 עיוורים, ובתום 1998 היו רשומים אצל רכזי ההשמה 74 מחפשי עבודה.

4. לפי הוראות תע"ס בנושא שירותי השמה בעבודה לעיוורים ולקויי ראייה, תיערך למועמד להשמה פגישה עם העובד הסוציאלי המטפל בו בלשכת הרווחה, רכז ההשמה והמפקח המחוזי. בפגישה ייקבע אם מועמד צריך לעבור אבחונים נוספים, ואם לאו - יחפש רכז ההשמה עבודה התואמת את כישוריו ורצונו של המועמד, יבדוק וידאג לציוד עזר אם נדרש, וילווה את המועמד בשלב הקליטה בעבודה במידת הצורך.



לשם בדיקת מידת יישומן של הנחיות אלו בדק משרד מבקר המדינה 34 תיקים של השירות - 23 תיקים במחוז תל אביב והמרכז ו-11 תיקים בתת-מחוז ירושלים, וקיבל דיווח מרכזת השמה במחוז חיפה והצפון על דרכי עבודתה. הועלה, שבמחוז תל אביב והמרכז ובמחוז חיפה והצפון לא נרשמו בתיקים פרוטוקולים מלאים ומסודרים של הפגישה הראשונה עם המועמד להשמה. לא ניהלו שם רישום מסודר של תכנית טיפול בתעסוקה לגבי כל פונה, ואף לא רישום תקופתי סדיר של פעולות שננקטו במהלך הזמן. הועלה, שבתת-מחוז ירושלים אמנם נרשם פרוטוקול המסכם את הפגישה הראשונה עם המועמד להשמה, אולם בנוגע לפעולות ההשמה שננקטו – הרישום חלקי בלבד. בהעדר רישומים מסודרים במחוזות אין לדעת אלו פעולות ננקטו לשם השמת מועמד בעבודה, לא ניתן לשירות לבקר ולפקח על הפעולות שננקטו, ולא ניתן להפיק לקחים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, שבעקבות הביקורת יעבד השירות טפסים מתאימים וידאג שרכזי השמה ינהלו רישום שוטף של פעולותיהם. כן מסר המשרד, שסקר עיוורים עובדים יושלם בתוך שישה חודשים. בתשובתו מנובמבר 1999 מסר שירות התעסוקה, שבעקבות הביקורת הוא הסב את תשומת לבם של הגורמים הרלוונטיים בשירות התעסוקה לצורך לבדוק ולפקח על פעולתו של השירות.

### שירותים לטיפול בעיוור

מרבית השירותים שנותן המשרד לעיוורים הם באמצעות עמותות, בהתאם להסכמים שהוא חותם עמם. השירותים כוללים בן השאר: שיקום בתחום התפקודי (הדרכה שיקומית בנושא ניידות, תקשורת, התמצאות וניהול חיי יום יום; ומכונים לשיקום ראייה ירודה), שיקום מקצועי תעסוקתי (כגון: אבחון תעסוקתי, הכשרה מקצועית, ותעסוקה מוגנת) ושיקום חברתי באמצעות מועדונים חברתיים. המשרד מעניק שירותים לעיוורים גם באמצעות לשכות הרווחה, ובעיקר: טיפול סוציאלי והפעלת מועדונים חברתיים - לעיוורים הנזקקים לכך.

1. הועלה, שנתונים המועברים מהעמותות לשירות מפעם לפעם לבקשתו, כוללים נתונים כוללניים, ללא פירוט של שמות מקבלי השירותים השונים. דיווח כזה אינו מאפשר לשירות לבדוק את נכונותם ודיוקם של הנתונים.

2. הועלה, שאין בידי השירות נתונים על כלל העיוורים הנהנים משירותים שניתנים במסגרת שבמימון המשרד, כגון: אגף השיקום (שלא במימון השירות), השירות לזקן, האגף לטיפול במפגר.

3. הועלה, שהשירות לא ערך בלשכות הרווחה בדיקת צרכים תקופתית ושיטתית לבחינת סוגי השירותים שהעיוורים נזקקים להם, וממילא לא היו בידי נתונים מקיפים בנושא ולא רשימת ממתנינים לשירותים הקיימים. יוער, כי לבקשת הביקורת הגיש מנהל השירות נתונים מרוכזים על מספר הממתנינים לקבלת השירותים השונים.

4. (א) הועלה, שהמשרד לא ערך מחקר להערכת התכניות המופעלות והשירותים הניתנים בתחום הטיפול בעיוור. בין השאר לא נבדק אופי התכניות, התאמתם של השירותים שנותנות העמותות לצורכי הנזקקים, תרומתם של האבחון ושל ההכשרה המקצועית שנותנות העמותות, יעילות השירותים שניתנים לעיוור ומידת השגת יעדי הטיפול.

(ב) סקר הצרכים הצביע, בין השאר, על העדר גוף מקצועי שאחראי להכשרה המקצועית של העובדים בטיפול בעיוור. הדבר גרם, לפי הסקר, לחוסר באנשים מקצועיים בתחום הטיפול בעיוור ולרמה מקצועית לא מספקת של נותני השירותים. הועלה בסקר הצרכים, שההכשרה המקצועית לעיוורים איננה מותאמת לצורכי שוק העבודה של שנות ה-2000, ומגוון הקורסים מצומצם ואינו מעניין דיו. עוד הועלה בסקר הצרכים, שמרואיינים בני 64-19 שאינם עובדים (72% מבין 1,135) לא היו מעוניינים במסלול השיקום התעסוקתי כפי שהוצע.

(ג) בסקר הצרכים הועלה, שיש מחסור בפעילויות חברתיות לשעות הפנאי, ושהשירותים הקיימים לעיוורים בני 64 ומעלה - שחלקם באוכלוסיית העיוורים הוא הגדול ביותר - אינם מספקים את צרכיהם.

5. בתע"ס יש כמה הוראות הנוגעות לשירותים שנותן השירות. הוראות אלו כוללות, בין השאר, את מטרות השירותים השונים, אוכלוסיית היעד, אחריותם ותפקודם של הגורמים המעורבים, נוהלי הפניה ודיווח, דרכי המימון ופירוט התעריפים עבור כל שירות שניתן.

(א) נמצא, שהמשרד לא דאג לעגן בהוראות תע"ס את הכללים ודרכי הטיפול הניתנים בתחום השיקום המקצועי לעיוור.

(ב) מנתונים שריכז מנהל השירות לבקשת הביקורת, ליום 2.9.99, עולה, שבשירותים שנותן מרכז שיקום לעיוורים כלול אבחון לסוגיו (אבחון וייעוץ ללימודים, אבחון וייעוץ מקצועי, ייעוץ והכוונה לתלמידים). נמצא, שהשירות לא דאג לתעריף ייחודי לאבחון לסוגיו, ובפועל שילם בעד האבחונים על פי התעריף שקבע לשיקום מקצועי לעיוור.

(ג) עוד נמצא, שהוראת תע"ס הדנה "במפעלים מוגנים ומועדונים תעסוקתיים המעסיקים עיוורים" אינה עדכנית. בפועל, בנה השירות ביולי 1994 מודלים חדשים של כוח אדם ועלויות נדרשות למסגרות האמורות לסוגיהן (מפעל מוגן, מפעל תעסוקתי, מועדון יום), ועל בסיס מודלים אלו שונה גם בסיס בניית התעריף לכל מסגרת. עד מועד סיום הביקורת עדיין המשרד בתע"ס את התעריפים למסגרות האמורות, אולם הוא לא כלל בתע"ס את השינויים המבניים בהן שנקבעו על פי המודלים החדשים.

6. חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 קובע, בין היתר, כי המדינה לא תתקשר בחוזה לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים אלא על פי מכרז פומבי. תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, קובעות, בין השאר, כללים והליכים לקבלת פטור ממכרז.

(א) נמצא, שלגבי 20 מפעלי תעסוקה לעיוור לסוגיהם, המופעלים בידי עמותות והממומנים מתקציב השירות לעיוור - לא התקיים מכרז.

(ב) שלוש עמותות אחרות הנותנות כמה שירותים בתחום הטיפול בעיוור, בהם גם מפעלים מוגנים, זכו במאסר 1995 במכרזים למתן שירותים לעיוורים ומוגבלים אחרים. נמצא, כי עד מועד סיום הביקורת לא התקיימו מכרזים חדשים למתן שירותים אלה, והשירות לא פנה לקבלת פטור בגין התקשרות עם העמותות הפועלות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, שבשנת 2000 בכוונתו לפרסם מכרזים חדשים, ובהם יתייחסו גם לתעריף ייחודי לאבחון לסוגיו. כמו כן מסר המשרד, שלנושא השיקום המקצועי תעובד הוראת תע"ס.

## פיקוח

כל אחד מהמפקחים המחוזיים של אגף השיקום שבמשרד מופקד על כמה לשכות רווחה, ומתפקידו להדריך, לעקוב ולפקח בנושאים שהאגף מטפל בהם. כמו כן, מתפקידו לפקח על מסגרות שיקום שמימן האגף, באותו אזור גיאוגרפי, כולל מסגרות השיקום שמימן השירות, ובהן מפעלי תעסוקה מוגנת. במועד הביקורת עסקו בפיקוח: במחוז חיפה והצפון ובמחוז תל אביב והמרכז - ארבעה מפקחים מחוזיים בכל מחוז (ב-3.5 ו-4 משרות בהתאמה) ומפקחת מרכזת מחוזית (במשרה מלאה); במחוז ירושלים והדרום - שתי מפקחות מחוזיות (אחת מפקחת באזור ירושלים והאחרת באזור הדרום בחצי משרה כל אחת) המפקחות בנושאים שבתחום טיפולו של השירות בלבד.

1. בבדיקה עלה, שאין לאגף נוהל המסדיר את דרך הפיקוח, את נושאי הפיקוח בשירותים ובמסגרות לסוגיהם, ואת תדירותם של ביקורי הפיקוח.

הביקורת בדקה את נושא הפיקוח במחוז תל אביב והמרכז, במחוז חיפה והצפון ובתת-מחוז ירושלים. נמצא, כי המפקחים המחוזיים אינם רושמים דוחות סיכום אלא במקרים מיוחדים, וממילא אין ממצאי המפקחים מועברים באורח שוטף אל השירות.

בבירור שנעשה עם המפקחות המרכזות המחוזיות ועם מפקחת מחוזית באזור ירושלים עלה, שבהעדר נוהל המצביע על דרך הבדיקה ונושאה בכל סוג של מסגרת, כל מפקח מחוזי נוהג על פי ניסיונו, הידע שצבר, ועל פי שיקול דעתו והתרשמותו מהנעשה, ובעיקר פותר בעיות שמועלות לפניו. אין קריטריונים קבועים ומוסכמים לבדיקה שיטתית, יסודית ואחידה, ולא נבדקים בשיטתיות נושאים כמו מצבת כוח אדם, בטיחות, תחזוקה, מצבת נוכחות.

מתן שירותים באמצעות עמותות מחייבת את השירות להקפיד בפיקוח שיטתי עליהן. במחוז חיפה והצפון נמצא, על פי הנתונים שמסר מנהל השירות ב-2.9.99 לבקשת משרד מבקר המדינה, שעמותה הנותנת שירותים לעיוורים ומוגבלים אחרים דיווחה בשנים 1995-1998 על 128 נזקקים שקיבלו שירותים מטעמה בעלות של כ-472,000 ש"ח, ואילו בדיעבד התברר, שבתקופה המדווחת אותם נזקקים לא קיבלו ממנה שירות.

2. במכתב של מנהל השירות אל מנהל אגף השיקום מאפריל 1998 ציין מנהל השירות, שכוח האדם הניהולי במפעלי התעסוקה המוגנת לעיוורים, המופעלים בידי עמותות, לא תמיד ברמה הנדרשת שתאפשר את פיתוחם. המבנה הפיזי של המפעלים, שקצתם שופרו ושופצו, עדיין מחייב שיפוץ ושיפור התנאים הפיזיים של העובדים, והציוד והמכשור מיושנים ויש לעדכןם. כמו כן העלה מנהל השירות את הצורך במינוי עובד שישמש מפקח ארצי על המפעלים המוגנים. תפקידיו של המפקח הארצי יהיו, בין היתר: בדיקת יכולת המפעלים המוגנים להיות כוח יצרני תחרותי; פיתוח תשתית תעסוקתית הולמת במפעלים; ויצירת צוות תכנון וחשיבה של מנהלי המפעלים לקידום המטרות המשותפות.

בביקורת עלה, כי הפיקוח המחוזי הקיים אינו מספק בשיטתיות את הצרכים האמורים, ואין לו ראייה כוללת ומקיפה.

3. בבירור עם סגן מנהל האגף נמסר למשרד מבקר המדינה, שלמעט לגבי עמותה אחת לא הפעיל המשרד בקרה חשבונאית על העמותות המספקות שירותים לשירות, כדי לבחון, האם הכספים שניתנו להן אכן הוצאו למטרות וליעדים שלמענם ניתנו.

### חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק), פורסם ב-5.3.98 ותחולתו מ-1.1.99.

1. פרק ו' של החוק קובע, שתוקם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (להלן - הנציבות). בין שאר התפקידים שהחוק מטיל על הנציבות, עליה לדאוג לקידום עקרונות היסוד של החוק. על פי הודעת ראש הממשלה מ-24.1.99, נקבע בהחלטה משותפת של שר המשפטים ושר העבודה והרווחה, שהנציבות תפעל במסגרת המינהלית של משרד המשפטים. בבירור עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים באוגוסט 1999 נמסר לביקורת, שאושר תקציב להקמת הנציבות, ואולם עד מועד סיום הביקורת, הנציבות טרם הוקמה.

2. סעיף 17(א), המצוי בפרק ד' לחוק הדן בתעסוקה, קובע, כי שר העבודה והרווחה ממונה על ביצוע פרק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע אליו. סעיף 17(ה) קובע, שתקנות לפי פרק זה יוגשו לאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת בתוך שנה מיום פרסומו של החוק.

במאי 1998 מינה מנכ"ל המשרד ועדה שמטרתה לגבש את עמדת המשרד בנושאי יישום פרק התעסוקה של החוק. הוועדה הגישה ביוני 1999 את המלצותיה, בכללן דרישות תקציביות של כ-28 מיליון ש"ח.

(א) בבדיקה עלה, שעד מועד סיום הביקורת לא הותקנו תקנות לפרק התעסוקה. יצוין, שסעיף 17(ד) לחוק מתנה, בין השאר, את התקנת התקנות בהתייעצות עם הנציבות, שכאמור עד מועד סיום הביקורת לא הוקמה.

(ב) בבירור ביולי 1999 עם הממונה על תקציב הרווחה במשרד נמסר לביקורת, שבמסגרת דיוני התקציב עם האוצר לקראת שנת התקציב 1999 הוגשה גם בקשה לתקצוב יישום ההמלצות בנוגע לפרק התעסוקה, אך לא אושר כל סכום שהוא.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד האוצר, שהמשרד אחראי ליישם את פרק התעסוקה בחוק במסגרת תקציבו המאושר.



השירות לעיוור שבמשרד העבודה והרווחה מופקד על שיקומם של העיוורים ולקויי הראייה הקרובים לעיוורון, במגמה להביאם לתפקוד מיטבי בתחום האישי, החברתי והתעסוקתי ולאפשר להם להשתלב באופן עצמאי בחברה. לפי נתונים מיוני 1999, העניק המשרד לכ-16,700 זכאים תעודת עיוור.

המשרד מעניק שירותים לעיוורים באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (להלן - לשכות רווחה) וכן נעזר בכ-60 עמותות ומלכ"רים. נמצא, כי המלצותיה של "ועדת היישום" בנוגע למבנה הארגוני של השירות הפועל בעזרת גופים רבים, לא יושמו, ולא הוגדרו דרכי הפיקוח של השירות על כל נותני השירותים.

כן עלה, שהמשרד לא ערך מחקר הערכה לבחינת התכניות המופעלות והשירותים הניתנים בתחום הטיפול בעיוור. בידי השירות לא היו נתונים על כלל העיוורים שנהנו מהשירותים שנתן המשרד, והשירות אף לא ערך בלשכות הרווחה בדיקת צרכים שיטתית ותקופתית לבחינת השירותים שהעיוורים נזקקים להם.

דמי ליווי, הניתנים כתמיכה כספית שנועדה לסייע לעיוורים בניידות ולאפשר להם ליהנות משירותים הניתנים בקהילה, היו כ-40% מתקציב השירות; אך נמצא, שהפיקוח על מתן תמיכה זו לא נעשה באופן שוטף, קפדני ומקיף. כן נמצא, שנשים מעל גיל 60 וגברים מעל גיל 65 שאינם עובדים, ושלא קיבלו דמי ליווי קודם הגיעם לגיל זה – אך הזכאים לדמי ליווי על פי קריטריונים רפואיים - נמנעה מהם תמיכה זו.

על השיקום המקצועי, מופקד על פי חוק, המוסד לביטוח לאומי, ועל השמה בעבודה מופקד שירות התעסוקה. אולם על פי הסדרים של המשרד עם שני הגופים, מתן שירותים אלו לעיוורים הועבר לידי השירות לעיוור. נמצא, שבסיכומי המשרד עם שני הגופים לא נכלל הסדר למימון של השירותים שהועברו לשירות לעיוור.