

ממצאי מעקב

הקרון לטיפול בחסויים

תקציר

על פי חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962 (להלן - חוק האפוטרופסות), בית המשפט לענייני משפחה רשאי למנות אפוטרופוס לקטין ששני הוריו נפטרו, למי שהוכרז פסול דין או לאדם שאינו יכול, דרך קבע או דרך ארעי, לדאוג לענייניו, כולם או מקצתם, ואין מי שמוסמך ומוכן לדאוג להם במקומו (להלן - חסוי). בקשה למינוי אפוטרופוס יכול שתוגש בידי בן זוגו או קרובו של אדם או בידי היועץ המשפטי לממשלה או בא כוחו. חוק האפוטרופסות קובע את סמכויותיו של האפוטרופוס ואת חובותיו כלפי החסוי.

חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי), קובע כי כאשר נוכח המוסד לביטוח לאומי, בין היתר, שאדם הזכאי לגמלה אינו יכול לגבותה, רשאי המוסד למנות אדם אחר כמקבל גמלה ולשלם לו את הגמלה בתנאים שייראו לו.

הקרון לטיפול בחסויים¹ (להלן - הקרון) היא תאגיד אפוטרופסות שהקים האפוטרופוס הכללי בשנת 1977 כהקדש ציבורי. הקרון מנוהלת בידי מועצת נאמנים שחברים בה גם נציג משרד המשפטים ונציג משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה). שטר ההקדש מגדיר את מטרות הקרון, ובהן להתמנות ולכהן כאפוטרופסות לענייני גוף או רכוש לחסויים ולהתמנות ולכהן כמקבלת גמלה עבור זכאי לגמלה מן המוסד לביטוח לאומי. ככלל, אין הקרון רשאית לסרב להתמנות לאפוטרופסות או למקבלת גמלה.

במועד הביקורת הייתה הקרון תאגיד האפוטרופסות המעניק טיפול למספר הגדול ביותר של חסויים בישראל. על פי נתוני הקרון ממאי 2013, היא טיפלה ב-4,762 חסויים וזכאים לגמלה. חלק מהם מתגוררים בביתם (להלן - בקהילה) וחלקם שוהים במוסדות או בהוסטלים. הקרון זכאית לשכר טרחה חודשי בעבור השירותים שהיא נותנת לחסויים ולזכאים לגמלה (להלן - שכר טרחה או דמי טיפול).

פעולות הביקורת

בחודשים מאי 2009 עד פברואר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול הקרון בחסויים ובזכאים לגמלה (להלן - הביקורת הקודמת)². בחודשים יוני-אוגוסט 2013

1 ב-6.7.11 החליטה הקרון על מיתוגה מחדש, ובין היתר הוחלט להוסיף לשמה את השם "המרכז הישראלי לאפוטרופסות" אולם מבחינה משפטית החליטה הנהלת הקרון להמשיך להשתמש בשמה המקורי.

2 מבקר המדינה, דוחות ביקורת של האגף לתפקידים מיוחדים (2011), עמ' 79.

עשה משרד מבקר המדינה מעקב אחר טיפולה של הקרן בליקויים העיקריים שצינו בדוח הביקורת הקודמת (להלן - ביקורת המעקב). בדיקות משלימות נעשו במשרד המשפטים, במשרד הרווחה, במשרד האוצר ובמוסד לביטוח לאומי.

עיקרי הממצאים

אישור נוהל העבודה של תאגידי אפטרופסות

"הנוהל המשלים לתאגידי אפטרופסות" שבו מפורטות חובות הנוגעות לפעילותם של תאגידי אלה, בין היתר בנושא ניהול תיקי החסויים, מערך הביקורים, התקן והכשירות של מטפלים בחסויים, טרם אושר ולא נכנס לתוקף. זאת חרף העובדה שבעקבות הביקורת הקודמת הושלמה עדכונה והכנתה של טיוטת הנוהל לקראת פרסומה.

הטיפול בחסויים

1. רכזי טיפול בקרן: רכזי הטיפול אחראים לטפל בחסוי או בזכאי לגמלה ולקשר בינו לבין משפחתו ובינו לבין גורמי טיפול נוספים, גופים ממשלתיים ובתי משפט. במהלך ביקורת המעקב ועד ספטמבר 2013 פעלה הקרן לאייש את תקן רכזי הטיפול במלואו ואף הגדילה את מספר המשרות בתקן, כך שכל רכז טיפול היה אחראי בממוצע לטיפול ב-144 חסויים וזכאים לגמלה. גם לאחר פעולה זו של הקרן קיים פער ניכר בין תקן הטיפול הקבוע בטיטות הנוהל לתאגידיים, שעל פיה רכז טיפול יהיה אחראי לטיפול ב-50 חסויים לכל היותר, לבין המצב הנוהג, שלפיו רכזי הטיפול אחראים על מספר חסויים וזכאים לגמלה הגדול בממוצע פי שלושה.

2. פעולות הקרן בהתאם לסל הטיפול: (א) מינוי נציג לכל חסוי ופיקוח על עבודת הנציגים: מאז הביקורת הקודמת פעלה הקרן למנות נציגים לחסויים שלא מונה להם נציג. עם זאת, נמצא כי נכון ליולי 2013, 18 נציגים מתוך 87 נציגים הופקדו על ביקורים אצל למעלה מ-60 חסויים לכל נציג, ושבעה מתוכם הופקדו על ביקורים אצל למעלה מ-80 חסויים. כמו כן, ממצאיו של מבקר הפנים של הקרן בדוח מנובמבר 2010 מצביעים על חסר בתחום הבקרה על עבודת הנציגים.

(ב) תכנון הטיפול בחסויים: ביקורת המעקב העלתה כי הקרן גיבשה "פרוטוקול עבודה של רכז טיפול", ובו פורטו תפקידיו של רכז הטיפול, אשר נכנס לתוקפו בינואר 2012. אולם, עד תום הביקורת הנהלת הקרן טרם השלימה את הקמתה של תשתית ממוחשבת המובנית לבקרה על יישום הנהלים וההנחיות שהיה מוטל על כתפיהם של רכזי הטיפול.

חסויים חסרי אמצעים

1. מקור המימון לטיפול בחסויים חסרי אמצעים: ביקורת המעקב העלתה כי צוות לבדיקת סוגיית מינוי אפטרופסים לחסויים חסרי אמצעים

שתפקידו היה להמליץ על מקורות למימון עלויות הטיפול בהם סיים את עבודתו והגיש את המלצותיו בפברואר 2012 לשר המשפטים דאז, מר יעקב נאמן.

נמצא כי למרות שבין חברי הצוות יש הסכמה על עצם הצורך להעניק מימון ציבורי להוצאות הטיפול בחסויים חסרי אמצעים, לא יושמו המלצותיו בשל מחלוקת שנתגלעה בנוגע לזהות הגורם שיישא במימון העלות. עד מועד סיום ביקורת המעקב לא נעשתה כל פעולה של משרד המשפטים או של משרד הרווחה, בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר, למימון עלויות הטיפול הנדרשות לחסויים חסרי אמצעים כאמור בהמלצות צוות הבדיקה.

2. עלויות הטיפול בחסויים חסרי אמצעים : משרד מבקר המדינה העלה כי בשל מימון חסר לטיפול בחסויים חסרי אמצעים עקב המחלוקת האמורה לעיל נופל נטל המימון על כתפיהם של החסויים האחרים, וכיוון שאין די בהכנסות מכספי החסויים כדי להעניק טיפול מלא לכולם, נפגע גם הטיפול שהם מקבלים.

יתרה מזו, חלק מתעריפי שכר הטרחה שנגבה מהחסויים עולים במידה ניכרת על עלות הטיפול החודשית הממוצעת שחישב צוות הבדיקה ומעלות הטיפול בפועל. משמעות הדברים היא שחלק מהחסויים משלמים שכר טרחה בשיעור הגבוה בהרבה מעלות הטיפול שהם מקבלים, זאת כדי לסייע לממן את הטיפול בחסויים שיכולתם לשלם פחותה. מצב דברים זה מצביע על "סבסוד צולב" שנעשה כך שמחסויים שהכנסתם החודשית עולה על שכר מינימום גובים דמי טיפול חודשיים בשיעור מרבי עבור שירות שמחירו מסתכם בכשליש מסכום זה.

מינוי הקרן למקבלת גמלה

ביקורת המעקב העלתה כי המוסד לביטוח לאומי לא מקיים מעקב ובקרה אחר הזכאים לגמלה, כדי לוודא שהקרן עומדת בהתחייבויות כלפיהם שנקבעו בהסכם, ובמיוחד אחר הזכאים לגמלה שלא מונה להם נציג מטעמה של הקרן. בעקבות הביקורת הקודמת הקים מנכ"ל משרד הרווחה דאז "שולחן עגול" המורכב מצוות בין-משרדי שיעסוק בנושא תאגידיים מקבלי גמלה. מסקנת צוות השולחן העגול הייתה כי מאחר שככלל, הזכאים לגמלה עונים להגדרת "חסוי" בחוק האפטרופסות, במקרים המתאימים יקבל התאגיד מינוי זמני למקבל גמלה עד אשר ייבדק הצורך למנות אפטרופוס בהליך שיסתיים בתוך שנה, לכל היותר.

במועד סיום הביקורת נמצא שמשרד הרווחה לא נקט צעדים ליישום המלצת צוות השולחן העגול. באפריל 2013 החליט משרד המשפטים להקים צוות חשיבה בין-משרדי חדש שיבחן את ההסדר החוקי הקיים בדבר תפקידיו וסמכויותיו של מקבל הגמלה. בדצמבר 2013 טרם השלים הצוות את פעולתו, ונראה שלא היה קרוב לסיום.

הטיפול בעיזבונות של חסויים וזכאים לגמלה שנפטרו

ממצאי ביקורת המעקב מעלים כי יש מצבים שבהם נותרים בהחזקתה של הקרן במשך תקופה ארוכה סכומי כסף גבוהים ונכסי מקרקעין וחפצי ערך הדורשים שמירה וטיפול. במצבים מסוימים מתארך הטיפול המשפטי בהוצאת צווי ירושה או צווי קיום צוואה, ועל כן, בפועל הקרן המשיכה להחזיק בנכסים בלי שתוגמלה עבור פעולותיה.

סיכום והמלצות

ממועד פרסומו של דוח הביקורת הקודמת ובעקבות הליקויים שהדוח הצביע עליהם, קבעה הקרן כללים ונהלים בתחומים הנוגעים לטיפול בחסויים, בהם, מינוי נציגים לחסויים שלא מונה להם נציג וקביעת תדירות הביקורים ומשך הזמן המזערי לביקור; הטמעת החובה לרכזי הטיפול להכין תכנית טיפול ותכנית כלכלית לחסויים והכנת פרוטוקול עבודה לרכז הטיפול המפרט את תחומי אחריותו ותפקידיו של רכז הטיפול. ממצאי הביקורת בדוח זה מעידים גם על פעולה של האפוסטרופוס הכללי בעקבות הביקורת הקודמת להבאתו לאישור של הסדר שכר הטרחה המעודכן ומינוי ועדה שתבחן את המצב המשפטי שבו פועלת הקרן עם פטירתו של חסוי.

עם זאת, במועד סיום ביקורת המעקב יש לפעול לתיקון הליקויים בכמה תחומים מרכזיים:

ראוי שמשרד המשפטים בשיתוף משרדי הרווחה והאוצר יפעלו באופן נמרץ ליישם את המלצותיו של צוות הבדיקה בנושא הטיפול בחסויים חסרי אמצעים יחד עם בחינת החלופות למימון התוספת הנדרשת לתקציב; על הגורמים האחראים במשרד המשפטים לשקול ביצוע תמחיר מתואם ומבוקר של עלות הטיפול בחסוי, בשיתוף עם הקרן; ראוי שמודל "הסבסוד הצולב" שבבסיס הסדר שכר הטרחה יובא לתשומת לבו של בית המשפט, לכשיידרש לאשר הסדר זה, כפי המוצע על ידי האפוסטרופוס הכללי; על המוסד לביטוח לאומי לקיים מעקב ובקרה על מנת לוודא שהקרן עומדת בהתחייבויות שנקבעו בהסכם ביניהם ביחס לטיפול בזכאים לגמלה. על משרד המשפטים, משרד הרווחה והמוסד לביטוח לאומי להשלים ללא עיכובים נוספים את בחינתם המחודשת בנוגע למעמדה של הקרן כמקבלת גמלה.

החסויים והזכאים לגמלה, שבהם מטפלת הקרן, הם מן הקבוצות המוחלשות בחברה הישראלית. ממצאי דוח זה מלמדים על התמשכותם של דיונים בין-משרדיים בנושאים שהועלו בו ועל אי-מימוש המלצותיהם של ועדות וצוותי עבודה מקצועיים. משרדי המשפטים והרווחה לא נקטו צעדים מעשיים מספיקים למציאת פתרונות בסוגיות שהועלו בביקורת הקודמת, וגם המלצות מעשיות שהונחו לפניהם לא יושמו. התארכות הליכים אלה במשך שנים יוצרת מצב בלתי נסבל שמשמעותו פגיעה בחסויים. במצב דברים זה נדרשת פעולה נמרצת ונחושה של מקבלי ההחלטות הבכירים במשרדים הרלוונטיים, ובמיוחד שר האוצר, שרת המשפטים ושר הרווחה. תיקון הליקויים שנמצאו במעקב זה יסייע בחיזוק התשתית למתן שירות אפוסטרופוסות ראוי ולהגנה על זכות היסוד של החסויים והזכאים לגמלה להתקיים בכבוד.



מבוא

1. תחום האפוסטרופוסות בישראל מוסדר בחוק הכשרות המשפטית והאפוסטרופוסות, התשכ"ב-1962 (להלן - חוק האפוסטרופוסות). על פי חוק האפוסטרופוסות בית המשפט לענייני משפחה רשאי למנות אפוסטרופוס, בין היתר, לקטין ששני הוריו נפטרו, למי שהוכרז פסול דין או לאדם שאינו יכול, דרך קבע או דרך ארעי, לדאוג לענייניו, כולם או מקצתם, ואין מי שמוסמך ומוכן לדאוג להם

במקומו (להלן - חסוי). על פי רוב, הזקוקים לאפטרופסים הם בעלי מגבלות נפשיות, שכליות או גופניות המונעות מהם לדאוג לענייניהם. פעמים רבות אין בנמצא אדם קרוב לחסוי המוכן או מסוגל למלא תפקיד זה, או שאין הסכמה בין קרובי המשפחה על מינוי מי מהם לאפטרופוס. בקשה למינוי אפטרופוס יכול שתוגש בידי בן זוגו או קרובו של אדם או בידי היועץ המשפטי לממשלה או בא כוחו. בצו למינוי אפטרופוס קובע בית המשפט את סוג המינוי: מינוי על גופו של החסוי, על רכושו או על שניהם. עוד קובע בית המשפט את משך המינוי: מינוי קבוע (לצמיתות) או מינוי לתקופה מוגבלת (צו זמני).

נוסף על כך, בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי), נקבע כי אם נוכח המוסד לביטוח לאומי שאדם הזכאי לגמלה (כהגדרתה באותו חוק) או אדם שלידי צריכה הגמלה להינתן אינו יכול לגבותה, או כי מתן הגמלה לידי אחד מאלה אינו לטובת הזכאי או לטובת האדם שבשבילו היא ניתנת, אזי רשאי המוסד לביטוח לאומי למנות אחר כמקבל גמלה - לאחר קבלת הסכמת אותו אדם - ולשלם לו את הגמלה בתנאים שייראו למוסד.

2. הקרן לטיפול בחסויים (להלן - הקרן) היא תאגיד אפטרופסות שהקים האפטרופוס הכללי בשנת 1977.³ הקרן מעסיקה 80 עובדים בכ-77 משרות בתקן ופועלת באמצעות ארבעה מחוזות ברחבי הארץ. הקרן הוקמה כהקדש ציבורי על פי פקודת ההקדשות לצורכי צדקה.⁴ שטר ההקדש מגדיר את מטרות הקרן: (א) להתמנות לאפטרופסות על ענייני גופם או רכושם של חסויים שאין אדם אחר היכול להתמנות לאפטרופוס עליהם, ולכהן ככזו; (ב) להתמנות למקבלת גמלה עבור זכאי לגמלה מן המוסד לביטוח לאומי מכוח חוק הביטוח הלאומי (להלן - זכאי לגמלה), ולכהן ככזו; (ג) לפתח שירותים ולסייע בהקמת מפעלים בעבור החסויים והזכאים לגמלה. הקרן מנוהלת בידי מועצת נאמנים שעם חבריהם נמנים, נציג משרד המשפטים ונציג משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה). במועד הביקורת הייתה הקרן תאגיד האפטרופסות המעניק טיפול למספר הגדול ביותר של חסויים בישראל. על פי שטר ההקדש, ככלל, אין הקרן רשאית לסרב להתמנות לאפטרופסות או למקבלת גמלה. במועד ביקורת המעקב שימש כמנכ"ל הקרן ד"ר זאב פרידמן.

על פי חוק האפטרופסות, על פעילותם של אפטרופסים מפקח אגף האפטרופוס הכללי וכונס הנכסים הרשמי במשרד המשפטים (להלן - האפטרופוס הכללי). בהתאם לתנוי האפטרופוס הכללי,⁵ בסוף שנת 2011 הוא פיקח על פעילותם של כ-45,000 תיקי אפטרופסות. בפועל מפקח האפטרופוס הכללי על ניהול ענייניהם הכספיים של החסויים בידי האפטרופסים באמצעות דיווחים שנתיים שמוסרים האפטרופסים על נכסי החסוי, על הכנסותיו ועל הוצאותיו. במועד סיום ביקורת המעקב לא היה גורם המפקח על טיב הטיפול הניתן לחסויים.⁶

על פי נתוני הקרן ממאי 2013, היא טיפלה ב-4,762 חסויים וזכאים לגמלה. חלקם מתגוררים בביתם (להלן - בקהילה) וחלקם שוהים במוסדות לטיפול, כגון בתי אבות ובתי חולים (להלן - מוסדות), או

3 ביולי 2011 החליטה הקרן על מיתוגה מחדש, ובין היתר הוחלט להוסיף לשמה את השם "המרכז הישראלי לאפטרופסות"; אולם מבחינה משפטית החליטה הנהלת הקרן להמשיך להשתמש בשמה המקורי של הקרן.

4 פקודת ההקדשות לצורכי צדקה בוטלה, ותחום ההקדשות מוסדר כיום בחוק הנאמנות, התשל"ט-1979. הקרן הוכרה גם כמוסד ללא כוונות רווח לצורך חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975.

5 מתוך סיכום פעילות שנת 2011 של האפטרופוס הכללי, משרד המשפטים, פרסומים (23.10.12), WWW.index.justice.gov.il/publications/Articles/Pages/SicumPeilutApac2011.aspx.

6 במועד ביקורת המעקב היה תלוי ועומד בבית המשפט העליון בג"ץ 2857/13 עמותת המשפט בשירות הזקנה נ' שר המשפטים ושר הרווחה בעניין הכשרת אפטרופסים והפיקוח עליהם. העמותה עתרה להקמת מנגנון פיקוח על פעילותם של אפטרופסים אשר יכלול לא רק פיקוח על ניהול כספי החסויים אלא גם בחינה של טיב הטיפול בהם; עוד עתרה העמותה ליצירת מסגרת להכשרתם של תאגידים ושל יחידים המשמשים אפטרופסים ולקביעת אמות מידה מקצועיות-טיפוליות לפעילותם.

במסגרת מגורים תומכת (להלן - הוסטל). על פי מאזן כספי החסויים המוחזקים בנאמנות הקרן לשנת 2012, סך הכספים הוא כ-559 מיליון ש"ח; בנאמנות הקרן מוחזקים גם נכסי החסויים, ובהם 1,389 נכסי מקרקעין.⁷

בעבור השירותים שהקרן מעניקה לחסויים ולזכאים לגמלה היא זכאית לשכר טרחה חודשי (להלן - שכר טרחה או דמי טיפול). על פי מאזן כספי הקרן לשנת 2012, הכנסותיה מדמי טיפול בחסויים וזכאים לגמלה הסתכמו בכ-17.8 מיליון ש"ח.

הקרן עומדת לביקורת מבקר המדינה על פי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], כגוף אשר המדינה משתתפת בהנהלתו. בחודשים מאי 2009 עד פברואר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול הקרן בחסויים וזכאים לגמלה (להלן - הביקורת הקודמת).⁸ בחודשים יוני-אוגוסט 2013 עשה משרד מבקר המדינה מעקב אחר טיפולה של הקרן בליקויים העיקריים שצוינו בדוח הביקורת הקודמת (להלן - ביקורת המעקב).⁹ בדיקות משלימות נעשו במשרד המשפטים, במשרד הרווחה, במשרד האוצר ובמוסד לביטוח לאומי.

אישור נוהל העבודה של תאגידי אפטרופוסות

בחוק האפטרופוסות נקבעו חובות כלליות החלות על האפטרופוס: לטפל בחסוי באופן ראוי, לטובתו וכדרך שבה אדם מסור היה נוהג בנסיבות העניין. בפסק דין של בית המשפט העליון מ-2007 ניתנו לקרן הנחיות בדבר פעילותה, ובעקבות פסק הדין נעשו שינויים מהותיים בתנאי שטר ההקדש של הקרן.¹⁰

בשטר ההקדש של הקרן מפורטות חובות ההקדש והנאמנים בקרן; בין היתר נקבע בשטר כי על הקרן לפעול על פי הוראות סל הטיפול והנוהל המשלים לתאגידי אפטרופוסות אשר ייקבעו על ידי משרד המשפטים או משרד הרווחה ואשר יקבלו את אישור היועץ המשפטי לממשלה.¹¹

ואמנם בעקבות זאת גיבשו משרד המשפטים ומשרד הרווחה, בהתייעצות עם הנהלת הקרן ועם תאגידי אפטרופוסות נוספים שני מסמכי יסוד הכוללים את פירוט הדרישות בעניין אופן מילוי תפקידו של האפטרופוס: (1) "סל טיפול בחסויים - הנחיות לאפטרופוסים" - במסמך זה (להלן - סל הטיפול) מפורטים תפקידי האפטרופוס וסמכויותיו מכוח חוק האפטרופוסות ובכפוף להוראותיו של בית המשפט, כלפי חסויים המתגוררים בקהילה וחסויים השוהים במוסד, על פי סוג המינוי (גוף או רכוש). (2) "נוהל משלים לתאגידי אפטרופוסות" - במסמך זה (להלן - טיוטת הנוהל לתאגידיים) מפורטים תנאי הסף לפעילותם של תאגידי אפטרופוסות. אולם בשונה מסל הטיפול, הוראות נוהל זה טרם הופצו לתאגידיים והוא איננו מחייב, כפי שיפורט להלן.

- | | |
|----|--|
| 7 | שוויין הכולל של 130 דירות המועמדות למכירה הוערך בכ-60 מיליון ש"ח, ושווי דמי השכירות הכוללים של 337 דירות המועמדות להשכרה הוערך בכ-3.5 מיליון ש"ח לחודש. |
| 8 | מבקר המדינה, דוח ביקורת של האגף לתפקידיים מיוחדים (ינואר 2011), עמ' 79. |
| 9 | ממצאי הביקורת בנושא הפיקוח על האפטרופוסים פורסמו במבקר המדינה, דוח שנתי 2012, עמ' 815. |
| 10 | ע"א 8888/00 וירצבורגר נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בפדאור, 15.11.07) (להלן - עניין וירצבורגר). פסק הדין הדגיש את מעמדה הציבורי-ממלכתי של הקרן ואת זיקתה הניהולית למדינה. |
| 11 | טיוטת הנוהל לתאגידיים צורפה לשטר ההקדש המתוקן. במועד תיקון שטר ההקדש בעקבות עניין וירצבורגר טרם נכנסו לתוקפן הוראות סל הטיפול וטיוטת הנוהל לתאגידיים. על פי לשונו של שטר ההקדש, "טיוטות אלה עדיין מצויות בדיונים עד לגיבוש נוסחים סופיים". |

בטיטת הנוהל לתאגידים הוטלו על תאגידי אפוטרופסות כמה חובות בנוגע לניהול תיקי החסויים, מערך הביקורים אצל החסויים, המעקב והפיקוח אחר מצבו של החסוי והפיקוח עליו. כן הוגדרו בה עניינים נוספים: התקן והכשירות הנדרשים מבעלי התפקידים המועסקים כמבקרים אצל החסוי או האחראים לטיפול בו, עקרונות לקבלת החלטות בדבר הוצאות עבור החסוי, קווים מנחים בשיקולים לפני פנייה לבית המשפט בקשר לענייניו של חסוי, אופן הטיפול בענייני רכושו של החסוי (חשבונות בנק, השקעת כספים, מכירה והשכרה של נכסי מקרקעין), אופן העברתם של דוחות ומידע לגורמי הפיקוח ועוד. כך למשל, בנושא התקן הדרוש לרכזי טיפול קובעת טיטת הנוהל לתאגידים כי רכוז טיפול יהיה אחראי לטיפול ב-50 חסויים לכל היותר. בנושא משך זמן הביקור אצל חסוי נקבע כי לא יפחת מחצי שעה (בין אם החסוי שוהה במוסד ובין אם בקהילה).

בביקורת הקודמת נמצא כי משרד המשפטים ומשרד הרווחה לא השלימו את גיבוש טיטת הנוהל לתאגידים.

במועד סיום ביקורת המעקב באוגוסט 2013 נמצא כי רק הוראות סל הטיפול היו מחייבות. אף שבבקבות הביקורת הקודמת השלימו משרד הרווחה ומשרד המשפטים את עדכונה והכנתה של טיטת הנוהל לתאגידים לקראת פרסומה, במועד סיום ביקורת המעקב הטיטה עדיין לא אושרה ולא נכנסה לתוקף.

בדיון של הוועדה המשרדית למעקב אחר תיקון ליקויים במשרד המשפטים (להלן - הוועדה לתיקון ליקויים)¹² שהתקיים ביולי 2012, דיווחה סגנית האפוטרופוס הכללי לוועדה כי בטיטת הנוהל לתאגידים מוטלת על התאגידים חובה לבצע כמה פעולות הכרוכות בעלויות כספיות, אשר חלות באופן שוויוני על כל החסויים. חסויים החסרים אמצעים כספיים מספיקים (ראו להלן) לא יוכלו לשאת במימון פעולות אלה; עם זאת, לדבריה, אי-אפשר לחייב את התאגידים לבצע פעולות אלה על חשבונם. הוועדה לתיקון ליקויים קיבלה את גישתה של סגנית האפוטרופוס הכללי, ולפיה הפצת הנוהל לתאגידים לא תושלם עד אשר תוסדר סוגיית תקצוב הטיפול בחסויים חסרי האמצעים (ראו להלן). ואמנם, עד מועד סיום ביקורת המעקב, חלק מהוראות טיטת הנוהל לתאגידים - כמו ההוראה בדבר התקן הדרוש לרכזי טיפול או משך זמן הביקור לחסוי השוהה במוסד - לא יושמו על ידי הקרן.

ההימנעות מאישור טיטת הנוהל לתאגידים במשך שנים יוצרת מצב בלתי תקין ובלתי נסבל, שבו עקרונות ונהלים מעשיים הנוגעים לטיפול בחסויים אינם מיושמים. על משרד המשפטים לפעול אפוא באופן תכליתי ויעיל לשם הסדרת מצב זה.

הטיפול בחסויים

הסדר שכר הטרחה לתאגידי אפוטרופסות

כאמור, על פי נתוני הקרן ממאי 2013, היא טיפלה ב-4,762 חסויים וזכאים לגמלה. להלן בלוח מוצגים נתונים על המטופלים של הקרן - חסויים וזכאים לגמלה - על פי סוגי המינוי:

12 צוות לתיקון ליקויים המוקם בגוף המבוקר על פי סעיף 2ב לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. בוועדה לתיקון ליקויים חברים מנכ"ל משרד המשפטים (יו"ר), היועצת המשפטית למשרד, חשבת המשרד, מבקרת הפנים שלו וראש רשות התאגידים.

לוח 1

חסויים וזכאים לגמלה בטיפול הקרן על פי חלוקה פנימית

סך הכול	בקהילה	בהוסטל	במוסד	
2,719	491	380	1,848	חסויים שמונה להם אפוטרופוס לענייני גוף ורכוש
522	295	42	185	חסויים שמונה להם אפוטרופוס לענייני רכוש בלבד
1,521	532	410	579	זכאים לגמלה
4,762	1,318	832	2,612	סך הכול

מן הנתונים עולה כי רוב האנשים שהקרן מטפלת בהם (3,241 מטופלים, שהם כ-72% מכלל המטופלים) שוהים במוסדות ובהוסטלים, ומיעוטם (786, שהם כ-28% מהמטופלים) מתגוררים בקהילה. כל קבוצה זכאית לטיפול ייחודי, לפי הוראות סל הטיפול ונהלים שונים. למשל, בעבור חסוי השוהה במוסד על הקרן לדאוג לטיפול צרכים השוטפים שהמוסד אינו מספק לו ואילו בעבור חסוי בקהילה על הקרן לדאוג לטיפול צרכיו באופן נרחב יותר, לרבות קביעת מקום מגוריו, הזמנת שירותים עבורו, בדיקה מפעם לפעם של יכולתו, על פי מצבו, להמשיך להתגורר בקהילה ועוד. מנתוני הקרן עולה כי בין החסויים יש 217 קטינים מתחת לגיל 18 (כ-6% מהחסויים שהקרן מטפלת בהם).

על פי חוק האפוטרופוסות רשאי בית המשפט לקבוע את שכר טרחתו של אפוטרופוס; חובת תשלומו חלה על החסוי, וניתן לממנו גם מנכסי החסוי. תקנות הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות (כללים בדבר קביעת שכר לאפוטרופוסים), התשמ"ט-1988 (להלן - תקנות השכר), קובעות את השיעורים המרביים של שכר הטרחה החודשי שרשאי בית המשפט לקבוע. על פי תקנות השכר, על האפוטרופוס הכללי להודיע עמדתו לבית המשפט באשר לגובה השכר שיש לפסוק לאפוטרופוס, בהתחשב בהיקף עבודתו ועל פי הדוחות שהגיש לו.

באוגוסט 2007 אישר בית המשפט לענייני משפחה הסדר שכר טרחה של תאגידי אפוטרופוסות ובהם הקרן (להלן - הסדר שכר הטרחה או ההסדר). בהסדר נקבעו מדרגות השכר שיכול תאגיד אפוטרופוסות לקבל עבור הטיפול בחסוי, בהתאם להכנסתו של החסוי ומקום שהותו (במוסד או בקהילה) ועד לתקרה הקבועה בתקנות השכר. בביקורת הקודמת נמצא כי תוקף הסדר שכר הטרחה פג ב-1.7.09. לאחר סיום הביקורת הקודמת הגיש האפוטרופוס הכללי לבית המשפט בקשה להארכת תוקפו של ההסדר.

בביקורת המעקב נמצא כי תוקף הסדר שכר הטרחה הוארך עד 31.12.11, אולם מראשית שנת 2012 ועד יוני 2013 - משך שנה וחצי - לא היה הסדר תקף של שכר הטרחה. רק ביוני 2013, במועד ביקורת המעקב, אישר בית המשפט לענייני משפחה הסדר שכר טרחה מעודכן אשר יעמוד בתוקף "עד ליום 31.12.16 או עד לכניסת תקנות חדשות לעניין זה לתוקף, לפי המוקדם" (להלן - הסדר שכר הטרחה המעודכן).

בהסדר שכר הטרחה המעודכן נקבע כי דמי הטיפול החודשיים יהיו בשיעור קבוע מתוך הכנסתו החודשית של החסוי, בהתאם לסוג המינוי (אפוטרופוסות לענייני רכוש, גוף או גוף ורכוש יחד) ומקום שהיית החסוי. הסדר שכר הטרחה המעודכן כולל כמה הוראות שלא נכללו בהסדר הראשון, אשר הוספו כדי לסייע לתאגידי אפוטרופוסות בהוצאות טיפולם בחסויים. באחת מהוראות אלה נקבע כי בחודשיים הראשונים שלאחר מינויו של התאגיד לאפוטרופוס ישלם לו החסוי שכר חודשי מרבי הקבוע בתקנות השכר, ובלבד שלא יעלה על הכנסתו החודשית השוטפת.

רכזי טיפול בקרן

תיקי החסויים והזכאים לגמלה מנוהלים במחוזות הקרן על ידי רכזי טיפול, שהם לרוב עובדים סוציאליים בהכשרתם. הם אחראים לטיפול בחסוי או בזכאי לגמלה, לפיקוח שוטף על מצבם, וליצירת קשר עם משפחותיהם ועם גורמי טיפול נוספים, גופים ממשלתיים ובתי משפט, לפי הצורך. בסוף שנת 2013 העסיקה הקרן במחוזותיה 34 רכזי טיפול בכ-33 משרות בתקן.

1. בביקורת הקודמת נמצא כי כל רכז טיפול אחראי לטיפול בכ-160 חסויים וזכאים לגמלה בממוצע. עוד נמצא, כי על כתפי רכזי הטיפול מוטל עומס רב, אשר פוגע באיכות הטיפול שלהם עד כדי התעלמות מחלק מהוראות הטיפול. בביקורת הקודמת המליץ משרד מבקר המדינה כי הנהלת הקרן תקבע את המספר המרבי של חסויים ושל זכאים לגמלה שיהיו באחריותו של כל רכז טיפול כדי שהטיפול שיינתן להם יהיה מיטבי. כאמור, בטיוטת הנוהל לתאגידים נקבע תקן בדבר המספר המרבי של חסויים שיהיו באחריותו של כל רכז טיפול, ועל פיו רכז יהיה אחראי לטיפול ב-50 חסויים לכל היותר. אולם הנוהל טרם אושר וממילא לא הוחל ולא פורסם.

בראשית 2011 הוקם צוות של הקרן בראשות מנהלת מחוז באר שבע והדרום (להלן - הצוות) במטרה לסקור את נתוני העומס המוטל על כל רכז טיפול, לבחון את תשומות הזמן הדרושות לטיפול בחסויים ובזכאים לגמלה על פי סוגי המינוי השונים ועל פי מדדים נוספים, ולהציע המלצות בדבר המספר המרבי של חסויים ושל זכאים לגמלה שיהיו באחריותו של כל רכז טיפול. על הצוות הוטל גם לגבש פרוטוקול עבודה שיפרט את תפקידיו של רכז הטיפול.

באוקטובר 2011 סיכם הצוות את עבודתו במסמך בשם "מתכונת עבודת רכז הטיפול" (להלן - מסמך מתכונת עבודת רכז הטיפול). על פי מסמך זה הועלה בבדיקה כי כל רכז טיפול יהיה אחראי לטיפול בכ-190 חסויים וזכאים לגמלה בממוצע, והעומס שהוטל עליהם הקשה עליהם במילוי תפקידם. עוד הועלה כי המספר הרב של החסויים ושל הזכאים לגמלה שהיו באחריותם של רכזי הטיפול לא אפשר להם לתת טיפול מיטבי לכל חסוי.

מסמך מתכונת עבודת רכז הטיפול כלל הצעה לתמהיל רצוי של חסויים וזכאים לגמלה על פי מאפייני המטופלים: 15% חסויים בקהילה, 47% חסויים במוסד ו-38% זכאים לגמלה. במסמך הוצע גם שמספר המטופלים המרבי שיהיה באחריות כל רכז יהיה 106, ונכלל בו "פרוטוקול העבודה של רכז הטיפול" (להלן - פרוטוקול עבודת הרכז) ובו פירוט תפקידיו.

2. בישיבת מועצת הנאמנים של הקרן שהתקיימה באוקטובר 2011 הוצגו מכלול הנתונים כאמור, לרבות המלצת הצוות בעניין מספר החסויים שיהיו באחריות כל רכז טיפול. בישיבה הוחלט כי עבודת רכזי הטיפול תיעשה בהתאם לתפקידים שהוגדרו בפרוטוקול עבודת הרכז וכי הטמעת תהליכי העבודה על פי הפרוטוקול תתחיל באמצע ינואר 2012.

נמצא כי מאז אותה ישיבה ועד מועד סיום ביקורת המעקב לא נדונו או התקבלו החלטות בדבר המספר המרבי של מטופלים אשר להם יהיה אחראי כל רכז טיפול. זאת, על אף הפער בין הגדרת תפקידיהם של רכזי הטיפול לבין יכולתם למלא תפקידים אלה בפועל, כפי שנכתב במסמך מתכונת עבודת רכז הטיפול.

בישיבת מועצת הנאמנים של הקרן שהתקיימה כשנתיים לאחר מכן, באוגוסט 2013, הוצגו נתונים עדכניים אשר לעומס המוטל על רכזי הטיפול. בלוח להלן מוצג מספר החסויים והזכאים לגמלה ביחס למספר רכזי הטיפול בכל אחד ממחוזות הקרן באוגוסט 2013:

לוח 2

מספר החסויים והזכאים לגמלה ביחס למספר רכזי הטיפול

מספר ממוצע של חסויים ושל זכאים לגמלה שבאחריותו של כל רכז טיפול	מספר המשרות לרכזי טיפול (מצבה)**	מספר המשרות לרכזי טיפול (תקן*)	מספר החסויים והזכאים לגמלה	
157	9.5	10	1,493	תל-אביב והמרכז
163.3	10.5	11	1,715	חיפה והצפון
246.8	2.8	4	691	ירושלים
177.3	4.9	6	869	באר שבע והדרום
172.1	27.7	31	4,768	סה"כ

על פי נתוני הקרן מאוגוסט 2013.

* מספר המשרות בתקן שהוקצו לשנת 2013, בהתאם למסמך שהוצג למועצת הנאמנים ב-4.8.13.
** מספר המשרות המאוישות נכון ל-19.5.13.

מהנתונים עולה כי במאי 2013, כל רכז טיפול היה אחראי לטיפול ב-172 חסויים וזכאים לגמלה בממוצע. במחוז ירושלים של הקרן הוטל על כל רכז טיפול העומס הרב ביותר - טיפול ב-247 חסויים וזכאים לגמלה, אף שהמספר הכולל של חסויים וזכאים לגמלה שבהם טיפלו הרכזים במחוז זה היה הקטן ביותר. מצב זה נבע מכך שמספר רכזי הטיפול שהועסקו במחוז זה היה מועט ביותר (פחות משלוש משרות).

בישיבה האמורה לעיל ציין מנכ"ל הקרן כי מאז עבודת הצוות בשנת 2011 נוספו דרישות לעבודתו של רכז הטיפול, ואלה השפיעו על העומס המוטל על רכזי הטיפול ועל משך הזמן הנדרש לטיפול בחסויים. עוד ציין המנכ"ל כי הקרן מגדילה את מספר התקנים המוקצה לרכזי טיפול בכל שנה בהתאם ליכולותיה, וכי משנת 2008 ועד תום 2012 הוגדל תקן זה ב-14%. לסיכום, הוחלט כי יש לפעול להוספת 3-4 משרות של רכזי טיפול במסגרת תכנית העבודה והתקציב לשנת 2014, בהתאם למגבלות התקציב.

במהלך ביקורת המעקב ועד ספטמבר 2013 פעלה הקרן לאייש את התקן הקיים במלואו והגדילה את מספר המשרות בתקן רכזי הטיפול. על פי נתונים שהקרן מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2013 (להלן - תשובת הקרן), היא העסיקה 34 רכזי טיפול בלמעלה מ-33 משרות בתקן וכל רכז טיפול היה אחראי בממוצע לטיפול ב-144 חסויים וזכאים לגמלה.

יצוין כי כאמור, בטיטת הנוהל לתאגידים אשר עודכנה והוכנה לקראת פרסום על ידי משרד הרווחה ומשרד המשפטים, נקבע כי רכז טיפול יהיה אחראי לטיפול ב-50 חסויים לכל היותר.

הקרן ציינה בתשובתה כי בהיותה גוף שאיננו נתמך או מתקצב על ידי המדינה, כל העלויות הכרוכות בהגדלת מספר התקנים לרכזי טיפול ממומנות מתקציב הקרן. בנסיבות אלו הקרן חייבת להתנהל באופן אחראי ומושכל ולשמור על יציבות פיננסית. לפיכך, פעלה הנהלת הקרן משנת 2009 להגדיל את מספר התקנים לרכזי טיפול, בהתאם ליכולתה התקציבית.

גם לאחר שהקרן הוסיפה תקנים למשרות רכזי טיפול עדיין קיים פער ניכר בין תקן הטיפול האמור בטיוטת הנוהל לתאגידים לבין המצב הנוהג, שלפיו נדרשים רכזי הטיפול להיות אחראים למספר חסויים וזכאים לגמלה הגדול בממוצע פי שלושה מהאמור בטיוטת הנוהל. משרד מבקר המדינה מעיר כי גם לאחר השיפור שהקרן הציגה בתחום איוש תקני משרות רכזי הטיפול ובמסגרת המשאבים הכספיים הקיימים ברשותה עליה לפעול להקטנת הפער בין התקן הקיים לבין הצרכים והמשימות שבאחריותו של כל רכז טיפול. כמו כן על הקרן לוודא כי המחוזות מקיימים מנגנונים לתעדוף המטלות שבאחריות רכזי הטיפול על פי מצב החסויים, מורכבות הטיפול, דחיפות המטלות ופרמטרים נוספים שייקבעו. בנוסף, עליה לפעול לאזן בין העומסים המוטלים על ארבעת המחוזות.

פעולות הקרן בהתאם לסל הטיפול

בסל הטיפול נקבע כי אפטרופוס לענייני גוף חייב, בין היתר, לבקר את החסוי ביקורים אישיים וסדירים בביתו או במוסד שבו הוא שוהה בתדירות שנקבעה בסל הטיפול¹³. כאמור, הקרן מונתה לאפטרופסית על ענייניהם האישיים ועל רכושם של 2,719 חסויים, 491 מהם חסויים בקהילה ו-2,228 חסויים במוסד או בהוסטל. הקרן מעסיקה אנשי קשר שתפקידם לבקר את החסוי בביתו או במוסד שבו הוא שוהה (להלן - נציגים). על פי פרוטוקול עבודת הרכז, מוטלת על הרכז אחריות למנות נציג לבקר את החסוי ולעקוב באופן שוטף אחר עבודתו.

על פי מסמך של הקרן מיולי 2010, תפקידו של הנציג הוא לעמוד על צרכיו של החסוי, להתרשם ממראהו החיצוני, ממצב רוחו, מסביבת מגוריו ומהטיפול הניתן לו על ידי גורמים מטפלים אחרים (אם יש כאלה). כמו כן, על הנציג לאפשר לחסוי ולבני משפחתו להעלות לפניו באופן ישיר את צורכיהם, את בקשותיהם ואת תלונותיהם. למעשה, משמש הנציג גורם מקשר בין החסוי לרכז הטיפול.

על פי האמור בסל הטיפול, אם החסוי זקוק לשרותי סיעוד ומצבו הכספי מאפשר זאת או אם הוא זכאי לקבל שירותים כאמור, אזי נוסף על מינוי הנציג תשכור הקרן עבורו מטפל אישי או סיעודי (להלן - מטפל). תפקידו של המטפל הוא לתת מענה שוטף לצרכיו של החסוי, והוא אינו משמש תחליף לביקורי הנציג.

בביקורת הקודמת נמצא כי הקרן לא קבעה משך זמן מזערי לביקור וכי יש חסויים שנציגי הקרן אינם מבקרים אצלם כלל. כמו כן, בהסכם ההעסקה שחתמה הקרן עם הנציגים הם נדרשים לבקר את החסוי בתדירות הנמוכה מן האמור בסל הטיפול.

בביקורת המעקב עלה כי בעקבות הביקורת הקודמת אישרה מועצת הנאמנים בדצמבר 2010 את מסמך "מתכונת פעילות הנציג", שבו נקבעו כללים בדבר תדירות הביקורים ומשך הזמן המזערי לביקור. בין היתר נקבע כי תדירות הביקורים ומשכם לא יפחתו מהקבוע בסל הטיפול, וייקבעו על פי מקום מגורי החסוי - בקהילה או במוסד: ארבעה ביקורים בחודש לחסוי המתגורר בקהילה ושני ביקורים בחודש לחסוי השוהה במוסד. בהתאם לכך, עדכנה הקרן באותו החודש נוהל בשם "ביקור אצל חסוי" (להלן - נוהל הביקור). בנוהל הביקור פורטו כללים לביקור של נציג אצל החסוי על פי הנסיבות השונות ונקבעו הנחיות בעניין תוכן הביקור ומקום הביקור.

13 אם החסוי מתגורר בקהילה - אחת לשבוע; אם הוא שוהה במוסד - אחת לשבועיים.

יש נסיבות שבהן סבורה הקרן כי ראוי להגביל את מינויה כאפטרופסית או כמקבלת גמלה לפעולות מסוימות או להתקיימותם של תנאים מסוימים, ואף להימנע מלמנות נציג שיבקר את החסוי - למשל כאשר החסוי מסרב לביקור, אינו מאפשר כניסה לביתו או אף מאיים על עובדי הקרן. הקרן פועלת להבאתם של מקרים כאלו לפני ועדת חריגים, המתכנסת אחת לחודש. בוועדת החריגים משתתפים נציגים ממועצת הנאמנים של הקרן¹⁴, והיא בוחנת, בין היתר, אם לפטור את הקרן מלמנות נציג או להחשיב את ביקורי החסוי במשרדי מחוז הקרן שבאזור מגוריו, אם הוא עושה כן, כתחליף לביקור נציג.

1. מינוי נציג לכל חסוי: בביקורת הקודמת נמצא כי הקרן לא מינתה נציג לכ-35% מכלל החסויים שמונתה לאפטרופסית לענייני גופם (959 חסויים). 243 מהם היו חסויים המתגוררים בקהילה; מינוי גורם שישמור על קשר שוטף עם חסויים אלה הוא חשוב במיוחד, כיוון שקיים חשש שאין מי שדואג לצורכיהם הבסיסיים.

בביקורת המעקב נמצא כי מאז הביקורת הקודמת פעלה הקרן למנות נציגים לחסויים שלא מונה להם נציג, וכי אחת לחודש מקבלים מועצת הנאמנים ומנהלי המחוזות של הקרן עדכון בדבר מצבת הנציגים. על פי נתונים ממאי 2013, חל שיפור בתחום מינוי הנציגים לחסויים ביחס לביקורת הקודמת, ומונו נציגים ל-2,604 חסויים השהים במוסד או בקהילה, כלומר לכ-96% מכלל החסויים שהקרן מונתה אפטרופסית לענייני גופם ורכושם. הקרן מינתה נציגים ל-423 מתוך 492 חסויים המתגוררים בקהילה - כ-86%; ועדת החריגים החליטה שלא למנות נציג ל-6% מתוך החסויים המתגוררים בקהילה.

2. פיקוח ובקרה על עבודת הנציגים: (א) על פי טיוטת הנוהל לתאגידים, על תאגיד המשמש כאפטרופוס להעסיק "מבקרים" (נציגים) במספר ובהיקף של משרות אשר יאפשרו את ביצוע תפקידים במסירות ובאחריות בהתאם לדרישות טיוטת הנוהל.

בביקורת המעקב נמצא כי ביולי 2013 מ-18 מ-87 נציגים¹⁵ היו מופקדים על ביקורים אצל למעלה מ-60 חסויים לכל נציג, בתדירות של אחת לשבוע או לשבועיים, בהתאם לאמור בסל הטיפול. מתוך 18 נציגים אלה, שבעה הופקדו על ביקורים אצל למעלה מ-80 חסויים.

בתשובתה פירטה הקרן את פעולותיה לאיתור ולגיוס של נציגים נוספים, אשר יופקדו על הביקורים אצל החסויים. בין היתר יצרה הקרן קשר עם גופי התנדבות, חברות סיעוד ועוד. עוד ציינה הקרן בתשובתה כי היא מסכימה כי רצוי היה שכל נציג יהיה אחראי למספר קטן יותר של חסויים, אך קיימים קשיים בגיוס נציגים.

לדעת משרד מבקר המדינה עומס כה רב למשך זמן ארוך על הנציגים עלול לפגוע באיכות השירות שהם נותנים לחסוי. לפיכך, על הקרן לבחון מהו המספר המרבי הסביר של חסויים שיהיו בטיפולו של כל נציג ומהו מספר הביקורים המרבי שניתן לבצע ביום על מנת להבטיח את ביצוע התפקיד במסירות ובאחריות כפי שנקבע בטיוטת הנוהל, ובהתאם לכך לקבוע תקן ראוי לנציגים.

14 בוועדה משתתפים נציגי משרד המשפטים ומשרד הרווחה במועצת הנאמנים של הקרן ואדם נוסף ממועצת הנאמנים. בדיוני הוועדה משתתפים גם מנכ"ל הקרן ומנהלי המחוזות.

15 נתון זה איננו כולל נציגים המועסקים באמצעות חברות סיעוד קבלניות.

(ב) הנציג מחויב לדווח על מצב החסוי אחת לחודש באמצעות טופס קבוע שעליו למלא לאחר כל ביקור.

בעקבות הביקורת הקודמת קבעה הקרן בפרוטוקול עבודת הרכז כי רכז הטיפול יבקר פעם בשנה את החסויים השוהים במוסד ופעמיים בשנה את החסויים המתגוררים בקהילה. בנסיבות אלו, ביקורי הנציג השוטפים הם הדרך העיקרית לעקוב אחר מצבו של החסוי.

בדוח מבקר הפנים של הקרן מנובמבר 2010 בנושא "מינוי כאפוטרופוס - טיפול ומתן השירות" צוין כי מאחר שהקרן אינה מפקחת על עבודת הנציגים, על הנהלת הקרן לשקול אם להטיל את האחריות לכך על מנהלי המחוזות, או לשוב ולמנות גורם מפקח במטה הקרן כפי שהיה בעבר. כאמור, בראשית שנת 2012 נכנס לתוקפו פרוטוקול עבודת הרכז, שעל פיו האחריות לקיים ישיבות תקופתיות עם הנציג, לעקוב אחר פעילותו ולבקר את דיווחיו מוטלת על רכז הטיפול. בדוח מבקר הפנים מאפריל 2012 בנושא "הטיפול בחסויים בקהילה" נכתב כי מאחר שהמידע הקיים בקרן על כל חסוי והטיפול הניתן לו על פי הנהלים המחייבים מבוסס על דיווחי הנציגים ואינו ממוחשב, על רכזי הטיפול לבדוק באופן יזום את נתוני הנציגים על תדירות הביקורים ומשכם. בדוח מעקב של מבקר הפנים מספטמבר 2012 צוין כי עד אותה עת לא יושמו התיקונים הדרושים בתחום הבקרה על הנציגים, וכי הנושא נמצא "בהמתנה למערכת מחשוב חדשה".

הבקרה על עבודת הנציגים חיונית למילוי נאות של תפקידי הקרן. ממצאיו של מבקר הפנים בדוח מנובמבר 2010 מצביעים על חסר בתחום הבקרה. אמנם הקרן קבעה בראשית שנת 2012 כי רכזי הטיפול יבקרו את עבודת הנציגים, אך דוחות מבקר הפנים משנת 2012 מלמדים על קשיים שבעטיים בקרה זו אינה נעשית.

בתשובתה על ממצאי ביקורת המעקב מסרה הקרן כי הבקרה נעשית במסגרת הדיווחים החודשיים של הנציגים: מדי חודש מגישים הנציגים לרכזי הטיפול דיווח ענייני על הביקור אצל החסוי הכולל את ציון מועדי הביקור, משכו ופירוט תוכן הביקור וכן התרשמות הנציג ממצבו של החסוי.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן כי מתכונת בקרה אפקטיבית מחייבת לא רק כי הנציגים יגישו את דיווחיהם בקביעות ובאופן מלא, אלא כי גורמים בקרן יקיימו בקרה ופיקוח על הנציגים באמצעות הדיווחים. על הקרן לבחון אפוא את היערכותה בתחום זה ולהבטיח כי מתקיימת בקרה ממשית ואפקטיבית על עבודת הנציגים.

בישיבת מועצת הנאמנים שהתקיימה בפברואר 2013 דיווחה מנהלת תחום מינהל ומשאבים בקרן כי בתכנת מחשב חדשה, שעתידה להיכנס לשימוש בקרן ברבעון הראשון של שנת 2014¹⁶, יושם דגש על בניית כלי בקרה וביקורת על כל שלבי הטיפול בחסוי, ובכללם על עבודת הנציג. יצוין, כי נכון למועד סיום ביקורת המעקב נדחה מועד כניסתה לשימוש של התכנה החדשה לינואר 2015¹⁷.

16 כך לפי פרוטוקול ישיבת מועצת הנאמנים של הקרן מאותו מועד.
17 כך לפי פרוטוקול ישיבת מועצת הנאמנים של הקרן מ-4.8.13.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן כי מאחר שעל פי נהליה נדרש רכז הטיפול להיפגש עם מטופל הנתון לאחריותו לעתים רחוקות, ומכיוון שבפועל, הנציג הוא הגורם היחיד שאמור להיות בקשר תדיר עם החסוי ולהתעדכן במצבו ובשינויים בצרכיו, למערכת בקרה יעילה על עבודת הנציגים נודעת חשיבות מיוחדת. הדברים מקבלים משנה תוקף לגבי נציגים האחראים למספר גדול של חסויים. נוכח דחיית המועד שבו יתחיל השימוש במערכת המחשוב החדשה, לינואר 2015, על הקרן לגבש כלים יעילים לבקרה ולפיקוח על הנציגים עוד לפני שיוחל השימוש במערכת הממוחשבת.

3. הכנת תכנית טיפול ותכנית כלכלית, מעקב והערכה תקופתית: בסל הטיפול נקבע כי מיד לאחר קבלת המינוי על האפוטרופוס לערוך בדיקה של צורכי החסוי ורצונותיו בהיבטים פיזיים, נפשיים וחברתיים, לעמוד על יכולותיו ומגבלותיו של החסוי, לאתר את רכושו ולהגדיר את הצורך בטיפול בו, להכין פְּרָטָה¹⁸ ולהגיש אותה לאפוטרופוס הכללי. כמו כן, על האפוטרופוס לקבוע תקציב להוצאות שוטפות ולהוצאות מיוחדות של החסוי מתוך משאביו הכספיים ובהתאם לצרכים שאותרו. על האפוטרופוס לטפל בצרכים הללו במשך כל תקופת האפוטרופוס ולעקוב מפעם לפעם אחר שינויים שחלים בהם.

באפריל 2010 קבעה הקרן נוהל שכותרתו "פעולות בקבלת תיק אפוטרופוסות מבית המשפט" (להלן - נוהל פעולות בקבלת אפוטרופוסות או נוהל הפעולות), ובו כללים והנחיות לרכזים הטיפוליים בעניין פעולות שיש לבצע מרגע קבלת מינוי חדש לאפוטרופוסות. על פי נוהל זה, סמוך למועד המינוי על רכז הטיפול לבקר אצל חסוי בקהילה למטרת היכרות ואיסוף מידע (ולגבי חסוי מאושפז על רכז הטיפול לדאוג לביקור באמצעות נציג); לאחר מכן, ולא יאוחר מ-90 ימים מיום המינוי, על רכז הטיפול להכין תכנית טיפול עבור החסוי (להלן - תכנית הטיפול). תכנית הטיפול תכלול מידע על הרקע של החסוי, הרופא המטפל בו ובני משפחה תומכים (אם יש כאלה) ועל הצרכים הטיפוליים שלו, כמו שירותי דיור מוגן, לחצן מצוקה, רכישות של מזון, בגדים או תרופות. על פי המידע והצרכים האמורים לעיל יפורטו בתכנית הטיפול המשימות שרכז הטיפול נדרש למלא. כמו כן, על רכז הטיפול להכין עבור החסוי תכנית כלכלית, אשר תכלול תקציב להוצאות שוטפות, לתשלום חשבונות, להבטחת צורכי היום-יום ולהעברת כספים לחסוי בהתאם לצרכים שאותרו (להלן - התכנית הכלכלית).

בביקורת הקודמת נמצא כי ברוב תיקי החסויים שנבדקו לא הוכנו תכנית טיפול ותכנית כלכלית כנדרש. כמו כן לא נמצאו אסמכתאות לכך שנעשו הערכה תקופתית ומעקב אחר יישום תכניות הטיפול בשנת 2009.

כאמור, ביקורת המעקב העלתה כי הקרן גיבשה את פרוטוקול עבודת רכז הטיפול, ובו פורטו תפקידיו של רכז הטיפול. פירוט זה, בצירוף מיפוי של תהליכי העבודה המרכזיים, נועדו לשמש בסיס אחיד לעבודתם של כלל רכזי הטיפול בקרן.

בכמה דוחות של הביקורת הפנימית¹⁹ העיר מבקר הפנים של הקרן על כך שבדרך כלל תיקי החסויים אינם כוללים תכניות טיפול ותכניות כלכליות, ועל כך שהטיפול בחסויים מתועד בהם באופן שאינו מספק. לאור זאת החליט מנכ"ל הקרן להנפיק טפסים אחידים הן לתכנית הטיפול ולתכנית הכלכלית והן לתיעוד הטיפול בחסויים והביקור אצלם. השימוש בטפסים הוחל כחלק משגרת העבודה לגבי חסויים חדשים, ואילו על יתר תיקי החסויים הוא הוחל בהדרגה. ההודעה על כניסתם לתוקף של תהליכי העבודה החדשים הועברה לרכזים הטיפוליים ולמנהלי המחוזות באיגרת של מנכ"ל הקרן ומנהלת מחוז באר שבע והדרום מאוגוסט 2012.

18 פְּרָטָה היא רשומה של כל נכסי החסוי וחובותיו ביום המינוי, בצירוף אסמכתאות. על פי חוק האפוטרופוסות, הפרטה מוגשת לאפוטרופוס הכללי בטופס אחיד.

19 מאפריל 2010, וכן לאחר כניסת הפרוטוקול לתוקף, מאפריל 2012 ומספטמבר 2012.

הקרן ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי ככלל, הבקרה בנושא זה היא באחריות מנהלי המחוזות וכי היא פועלת לבצע בקרה בהזדמנויות שונות, למשל בישיבות בראשות מנכ"ל הקרן, בבקשות הדורשות אישור של מנהל המחוז ועוד. כמו כן ציינה כי בתכנת המחשב החדשה הושם דגש על פיתוח תשתית בקרה ממוחשבת על יישום נהלים ותהליכי עבודה.

בביקורת המעקב אכן נמצא כי הקרן פעלה להטמיע בעבודת רכזי הטיפול את החובה להכין תכנית טיפול ותכנית כלכלית לחסויים, והדגישה את החשיבות שבתייעודן של התכניות בטפסים אחידים. אולם עד תום ביקורת המעקב האחריות ליישום של הנהלים וההנחיות הייתה מוטלת רק על כתפיהם של רכזי הטיפול, העמוסים ממילא, והנהלת הקרן טרם השלימה את הקמתה של תשתית ממוחשבת המובנית לבקרה על יישום הנהלים וההנחיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הדחייה של כשנה בתחילת השימוש בתכנת המחשב הייעודית - ועד אשר תפותח תשתית מספקת לבקרה על קיומן של הוראות סל הטיפול במלואן, לרבות על מילוי חובות הביקור של נציגים ועל הכנת תכנית טיפול ותכנית כלכלית לחסויים - על הקרן לקבוע וליישם בהקדם דרכים לפיקוח ובקרה, למשל באמצעות שירותי בקרה חיצוניים. מכל מקום, משרד מבקר המדינה מבהיר כי מחובתה של הקרן לקיים בקרה שוטפת על תהליכי ההטמעה והיישום של הנהלים החדשים במחוזותיה, בדרכים שתקבע.

חסויים חסרי אמצעים

1. מקור המימון לטיפול בחסויים חסרי אמצעים

סוגיית החסויים בעלי הכנסה נמוכה הסובלים ממצוקה כלכלית (להלן - חסויים חסרי אמצעים) נדונה כמה פעמים, בין היתר בדוחות מבקר המדינה²⁰ ובוועדות מקצועיות שונות. סוגיה זו נוגעת באופן ישיר לזכותו היסודית של אדם להתקיים בכבוד, ובכללה הקיום החומרי הנדרש לשם מימוש הזכות לכבוד. בית המשפט העליון דן בסוגיית קיומו של אדם בכבוד, ופסק: "הזכות לקיום בכבוד היא הזכות כי יובטח לאדם אותו מינימום של אמצעים חומריים שיאפשרו לו להתקיים בחברה שבה הוא חי"²¹. הדברים מקבלים משנה תוקף כאשר מדובר בחסויים, כיוון שהידע שלהם והכלים לעמוד על זכויותיהם מוגבלים. הפעולות הנדרשות לשמירה על זכויות אדם כרוכות לעתים קרובות בהקצאת משאבים, ולפי פסיקת בית המשפט העליון יש להעמיד את סדר הגודל של המשאבים הנדרשים כנגד סדר הגודל של הפגיעה בזכויות אלה²².

כאמור, חוק האפוטרופסות קובע כי שכר האפוטרופוס (דמי הטיפול) ייקבע על ידי בית המשפט, תשלומו יוטל על החסוי, והאפוטרופוס רשאי אף לקבלו מנכסי החסוי. על פי הסדר שכר הטרחה המעודכן (ראו לעיל), שיעור דמי הטיפול של תאגידי האפוטרופסות נקבע בהתאם להכנסותיו של

- 20 ראו למשל מבקר המדינה, דוח שנתי 54 (2004), בפרק על הפיקוח על שכר טרחה שגובים תאגידיים מחסויים חסרי אמצעים המתגוררים בקהילה, עמ' 685.
- 21 בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464, 482 (2005), בנושא התיקונים לחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980.
- 22 ראו למשל בג"ץ 2344/98 מכבי שירותי בריאות נ' שר האוצר, פ"ד נד(5) 729 (2000), בנושא חובת הממשלה לממן שירותי בריאות.

החסוי ובהתאם לסוג המינוי (גוף, רכוש או מינוי משולב). בהסדר נכללות גם הוראות חדשות שלפיהן יופחתו דמי הטיפול אם כל הכנסת החסוי היא מקצבה של המוסד לביטוח לאומי²³. רבים מהחסויים שבהם מטפלת הקרן הם אנשים שכל הכנסתם היא מקצבה של המוסד לביטוח לאומי או אף פחות מכך, כפי שיפורט בלוח שלהלן²⁴.

לוח 3

שיעור דמי הטיפול שגובה הקרן בחלוקה לפי רמות הכנסה של החסויים

דמי טיפול בש"ח*	מספר חסויים	
		חסויים המתגוררים בקהילה (785)
-	20 (3%)	חסרי הכנסות
443	197 (25%)	הכנסה חודשית בשיעור שאינו עולה על קצבת הנכות הבסיסית (2,299 ש"ח*)
943-444	354 (45%)	הכנסה חודשית בשיעור שבין קצבת הנכות הבסיסית לשכר מינימום (4,300 ש"ח*)
1,038-944	214 (27%)	הכנסה חודשית בשיעור העולה על שכר המינימום
		חסויים השוהים במוסד או בהוסטל (2,646)
-	17 (1%)	חסרי הכנסות
166	161 (6%)	הכנסה חודשית בשיעור שאינו עולה על 20% מקצבת הנכות הבסיסית (460 ש"ח*)
355-167	1,160 (47%)	הכנסה חודשית בשיעור שבין 20% מקצבת הנכות הבסיסית ל-1,000 ש"ח
517-356	1,126 (46%)	הכנסה חודשית העולה על 1,000 ש"ח

* הנתונים על פי הסדר שכר הטרחה המעודכן, שאושר ביוני 2013.

מהנתונים עולה כי הכנסתם של יותר מ-70% מהחסויים המתגוררים בקהילה נמוכה משכר המינימום (4,300 ש"ח), וכי הכנסתם החודשית הפנויה²⁵ של כ-55% מהחסויים השוהים במוסד נמוכה מ-1,000 ש"ח²⁶. יוער כי אם מדובר בחסוי המתגורר בקהילה ושכל הכנסתו היא, למשל, מקצבת הביטוח הלאומי בסכום שאינו עולה על קצבת הנכות הבסיסית (כ-2,300 ש"ח) או כזו

23 ואלה המקרים: חסוי המשלם באופן עצמאי להוסטל שבו הוא מתגורר, אשר הכנסתו היחידה היא קצבת הביטוח הלאומי ויתרת חשבוננו אצל תאגיד האפוטרופסות אינה עולה על סכום קצבת נכות בסיסית, יחויב בשכר חודשי מופחת בסך 171 ש"ח בלבד; חסוי שהוא קטין ואשר כל הכנסתו היא קצבת ילדים בלבד יחויב בשכר חודשי בסך 70 ש"ח כאשר הוא מתגורר בפנימייה, ובשכר חודשי בסך 50 ש"ח כאשר הוא מתגורר עם משפחתו או עם משפחת אומנה.

24 על פי נתוני הקרן ממרץ 2013, המתייחסים לחסויים שהקרן משמשת להם אפוטרופסית במינוי אפוטרופסות מלא (לענייני גוף ורכוש).

25 יצוין כי כאשר החסוי מאושפז במוסד, הכנסתו בדרך כלל נמוכה באשר היא מועברת ברובה (80%) לידי הגוף המממן את האשפוז, והסכום הנותר לחסוי משמש דמי כיס עבורו. את צרכיו הבסיסיים אמור החסוי לקבל במקום אשפוזו.

26 על פי נתונים נוספים של הקרן, מתוך כלל החסויים השוהים במוסד ושהכנסתם עולה על 1,000 ש"ח לחודש, רק ל-3% מהם הכנסה העולה על 10,000 ש"ח לחודש.

הנמוכה משכר המינימום, גביית דמי טיפול בסך של כ-1,000-450 ש"ח מתוך הקצבה (בהתאם להכנסתו) עלולה להותיר ברשותו סכום קטן מאוד, שלא יספיק אף לצרכיו הבסיסיים.

ביולי 2009 הקים שר המשפטים צוות לבדיקת הסוגיה של מינוי אפוטרופוסים לחסויים חסרי אמצעים (להלן - צוות הבדיקה). בין היתר נתבקש צוות הבדיקה להמליץ על מקורות למימון שכר הטרחה של אפוטרופוסים לחסויים חסרי אמצעים. במועד סיום הביקורת הקודמת טרם הגיש צוות הבדיקה את המלצותיו הסופיות. משרד מבקר המדינה העיר אז כי על משרד המשפטים, משרד הרווחה ומשרד האוצר לפתור לאלתר את בעיית מימון הטיפול בחסויים חסרי אמצעים.

ביקורת המעקב העלתה כי צוות הבדיקה סיים את עבודתו והגיש את המלצותיו בפברואר 2012 לשר המשפטים דאז מר יעקב נאמן²⁷. צוות הבדיקה סקר את התחום של מינוי אפוטרופוסים לחסויים בישראל; הגדיר את המונח "חסוי חסר אמצעים" בהתאם לנתונים שאסף מהמוסד לביטוח לאומי, ממשרד הבריאות וממשרד הרווחה; קבע את מחירו של סל הטיפול בחסויים ואת עלויות הטיפול, ואיתר מקורות אפשריים לסיוע במימון הטיפול בחסויים חסרי אמצעים. להלן יפורטו עיקרי המלצות צוות הבדיקה.

חסוי חסר אמצעים הזכאי למימון שכר הטרחה של האפוטרופוס יהיה מי שכל הכנסתו היא אחת מקצבאות המוסד לביטוח לאומי, כפי שפורטו על ידי הצוות²⁸. כמו כן, נקבעו כללים לעניין חסויים המתגוררים בקהילה, חסויים שברשותם רכוש נוסף וקטינים. הערכת צוות הבדיקה הייתה כי מדובר בכ-4,000 חסויים חסרי אמצעים שמונה להם תאגיד לאפוטרופוס.

צוות הבדיקה תמחר את הפעולות שעל האפוטרופוס לבצע לאחר המינוי בהתאם להוראות סל הטיפול ולטיוטת הנוהל לתאגידיים ובאמצעות מידע שהועבר מתאגידי אפוטרופוסות. על פי תמחיר זה, העלות הדרושה למימון דמי הטיפול בחסוי שמונה לו אפוטרופוס לענייני גוף ורכוש (להלן - עלות הטיפול בחסוי) היא סכום חד-פעמי של 885 ש"ח; לכך נוספות עלות חודשית שוטפת בסך 238 ש"ח לחסוי השוהה במוסד ו-297 ש"ח לחסוי המתגורר בקהילה ותקורה ניהולית. עלותו של טיפול בחסוי במינוי חלקי (גוף או רכוש) נמוכה יותר²⁹.

בהתאם לעלות הטיפול בחסוי כאמור, קבע צוות הבדיקה כי למימון דמי הטיפול לכל מי שהוגדרו "חסויים חסרי אמצעים" ואינם יכולים לממן את הטיפול בעצמם נדרש סכום חד-פעמי כולל של 3.33 מיליון ש"ח, כי העלות השנתית השוטפת הנדרשת למימוןם היא בסך 18.34 מיליון ש"ח, וכי התקורה הניהולית המשוערת היא בסך 1.2 מיליון ש"ח לשנה. על פי האמור, נקבע שהעלות הכוללת של דמי הטיפול למי שהוגדרו חסויים חסרי אמצעים היא 22.864 מיליון ש"ח לשנה הראשונה, והחל מהשנה השנייה - כ-20 מיליון ש"ח³⁰.

צוות הבדיקה המליץ כי דמי הטיפול לחסויים חסרי אמצעים ימומנו על ידי המדינה באמצעות תאגיד האפוטרופוסות, כמימון ביניים עד לאחר מותו של החסוי. לאחר מותו של החסוי ובהתאם לנכסים שבעיזבונו ייגבה המימון בחזרה מן העיזבון, אם קיים. בין חברי הצוות נתגלעה מחלוקת

- 27 צוות הבדיקה כלל נציגים ממשרד המשפטים, ממשרד הרווחה, ממשרד הבריאות, ממשרד האוצר ומן המוסד לביטוח לאומי.
- 28 הקצבאות הן (1) הבטחת הכנסה או תשלום לפי חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972; (2) קצבת נכות; (3) קצבת זקנה עם השלמת הכנסה; (4) קצבת זקנה עם גמלה לנכה.
- 29 תמחיר הטיפול בחסוי במינוי אפוטרופוס לענייני רכוש: סכום חד-פעמי של 683 ש"ח בצירוף עלות חודשית שוטפת של 107 ש"ח לחסוי השוהה במוסד ו-155 ש"ח לחסוי המתגורר בקהילה, בתוספת תקורה ניהולית. תמחיר הטיפול בחסוי במינוי אפוטרופוס לענייני גוף: סכום חד-פעמי של 440 ש"ח בצירוף עלות חודשית שוטפת של 202 ש"ח לחסוי השוהה במוסד או מתגורר בקהילה, בתוספת תקורה ניהולית.
- 30 העלות הכוללת חושבה בהתבסס על הכפלת המספר המשוער של החסויים חסרי האמצעים בהוצאות השנתיות השוטפות, בצירוף מספר משוער של חסויים שצפויים להיקלט לטיפול התאגידיים בעתיד.

בנוגע לזהות הגורם שישא במימון העלות - משרד המשפטים, משרד הרווחה או משרד האוצר. אחת ההצעות שנדונה הייתה מימון משותף מתקציבם של משרד המשפטים, משרד הרווחה, המוסד לביטוח לאומי וכל גורם שייקבע, בצירוף תוספת לתקציב שייתן משרד האוצר. לשם יישום ההמלצות הציע צוות הבדיקה להקים צוות יישום שיורכב מנציגי משרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי ומשרד המשפטים, כדי לתאם את שלבי הביצוע לאחר שתתקבל החלטה בדבר מקור המימון ומנגנון הגבייה מהעזבונו.

בפברואר 2012, מועד הגשת המלצות צוות הבדיקה, העיר שר המשפטים לשר האוצר, לשר הרווחה ולסגן שר הבריאות - שכינה באותה עת - כי הוא רואה בחומרה את אי ההסכמה בנושא מימון שכר הטרחה, והוסיף כי בכונתו לזמן דיון בהשתתפות השרים הרלוונטיים כדי להכריע במחלוקות הפנימיות שהתגלעו בין חברי הצוות. פנייה נוספת של שר המשפטים דאז לשר האוצר ולשר הרווחה דאז נעשתה במאי 2012.

עד מועד סיום ביקורת המעקב לא התקיימו דיונים בהשתתפות השרים הרלוונטיים, ובפועל לא הוכרע נושא מקור המימון לטיפול בחסויים חסרי אמצעים. כמו כן לא הוקם צוות יישום כאמור בהמלצות צוות הבדיקה.

חלף זאת נמצא כי מאז סיום עבודת צוות הבדיקה בפברואר 2012 התקיימו דיונים בין גורמים שונים במשרד המשפטים ובמשרד הרווחה אשר עסקו בבחינת חלופות למימון העלויות הנוספות הנדרשות עבור חסויים חסרי אמצעים, כפי שיפורט להלן.

בשלהי שנת 2012 ועד מאי 2013 התקיימו דיונים בהשתתפות מנכ"ל משרד הרווחה דאז, מר נחום איצקוביץ, האפוטרופוס הכללי, ד"ר דוד האן, ונציגים ממשרד המשפטים. מטרת הדיונים הייתה לבחון חלופות למימון העלויות הכרוכות ביישום המלצות צוות הבדיקה. נדונה האפשרות שהועדה הציבורית לקביעת ייעודם של עיזבונות לטובת המדינה שבמשרד המשפטים (להלן - ועדת העיזבונות)³¹ תקצה סכום שנתי קבוע למשרד המשפטים אשר ישמש אחד ממקורות המימון לשכר הטרחה לחסויים חסרי אמצעים. אפשרות זו נפסלה לאחר שנבחנה בידי מנכ"ל משרד המשפטים דאז, ד"ר גיא רוטקופף, מנהלת ועדת העיזבונות ונציגי האפוטרופוס הכללי. נקבע שכל בקשה לקבלת כספים מועדת העיזבונות תוגש על ידי התאגידים על פי רצונם, וכי הבקשות יידונו "לפי הכללים הרגילים ובשוויון".

נמצא כי עד מועד סיום ביקורת המעקב לא נעשתה כל פעולה של משרד המשפטים או של משרד הרווחה, בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר, למימון של עלויות הטיפול הנדרשות לחסויים חסרי אמצעים כאמור בהמלצות צוות הבדיקה. אף שתוספת המימון הדרושה נדונה בדיונים השונים, לא פתרו המשרדים את המחלוקת ביניהם מזה כשנתיים.

שר המשפטים לשעבר, מר יעקב נאמן, ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2013 כי הוא מצר על שכך התנהלו הדברים, וכי הוא מקווה שבעקבות הביקורת יראו כל הנוגעים בדבר צורך חיוני ומידי לטיפול בסוגיית החסויים חסרי האמצעים.

31 ועדת העיזבונות הוסמכה להחליט על מתן הקצבות מכספי עיזבונות שניתנו לטובת מדינת ישראל, למוסדות הפונים אליה, בהתאם לייעוד שהוגדר על ידי המוריש ולמטרות צדקה. בנהלי הוועדה קבועים דרך הגשת הבקשות, סייגים ושיקולים למתן הקצבות, דרכי העברת ההקצבות והפיקוח על ההקצבות והשימוש בהן.

העובדות שפורטו בפרק זה מצביעות על כך שהגורמים הממשלתיים שהיו שותפים לצוות הבדיקה מסכימים ביניהם על עצם הצורך להעניק מימון ציבורי להוצאות הטיפול בחסויים חסרי אמצעים, ולו כמימון ביניים. ואולם מחלוקת בין המשרדים בנוגע לזהות הגורם שיישא במימון ההוצאה מונעת את יישום המלצות הצוות.

משרד הרווחה השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2013 כי סוגיית האחריות על אפטרופסים, לרבות מציאת המקור למימון הוצאות הטיפול בחסויים חסרי אמצעים, צריכה להיות מונחת לפתחו של האפטרופוס הכללי. לדבריו, הסטת משאבים לתחום שאינו מצוי באחריותו הישירה של משרד הרווחה תבוא על חשבון השירותים שבתחומי אחריותו. עוד ציין בתשובתו כי משרדו נכון לשתף פעולה ככל שיידרש עם המשרדים הרלוונטיים האחרים.

אגף התקציבים במשרד האוצר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2013 כי מימון הוצאות הטיפול בחסויים חסרי אמצעים צריך להיעשות על פי סדרי העדיפויות של המשרדים הרלוונטיים בדומה לתקצוב שאר השירותים הניתנים על ידי משרדי הממשלה. בהקשר זה ציין כי בדיוני התקציב לשנים 2013-2014 לא העלתה הנהלת משרד הרווחה דרישה לתקצוב בנושא חסויים חסרי אמצעים למרות שמשרד הרווחה קיבל תוספת תקציבית. אגף התקציבים הוסיף בתשובתו כי פתרון לנושא יכול להינתן במסגרת דיוני התקציב הבאים ובכפוף לסדרי העדיפויות המקצועיים. משרד הרווחה מסר בתשובתו כי איננו חולק על תשובת אגף התקציבים.

לדעת משרד מבקר המדינה אין להשלים עם מצב שבו יישומו של ההסדר האמור, הנוגע לאוכלוסייה הנמנית עם הקבוצות החלשות ביותר בחברה, נמנע עקב מחלוקת בין משרדי ממשלה, וזאת בשעה שכל הגורמים הנוגעים בדבר אינם חולקים על עצם הפתרון המוצע ועל הצורך במימושו.

משרד המשפטים כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2013 כי לאחר מועד הגשת טיוטת דוח ביקורת המעקב כינס מנכ"ל המשרד דאז דיון בהשתתפות האפטרופוס הכללי ויו"ר צוות הבדיקה. בדיון סוכם כי מאחר שהחלופות שנבחנו עד לאותה עת לא הניבו פתרון מניח את הדעת, תזומן פגישה קרובה בהשתתפות מנכ"לי משרד הרווחה והמשפטים ונציגי אגף התקציבים במשרד האוצר, על מנת לעגן את הפתרון לסוגיה זו בתקציבי המשרדים.

על משרד המשפטים, משרד הרווחה ומשרד האוצר לפעול לאתגר ליישוב המחלוקת באופן שיבטיח את יישום ההסדר שעליו המליץ צוות הבדיקה. משרד מבקר המדינה הביא את הדברים לידיעת שרת המשפטים גב' ציפי לבני, שר הרווחה מר מאיר כהן ושר האוצר מר יאיר לפיד, כדי שיפעלו למציאת הסדר לאתגר. אם לא יימצא הסדר מוסכם, עליהם לפעול במהירות לפתרון המחלוקת בסיוע משרד ראש הממשלה.

שר הרווחה מר מאיר כהן השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2013 כי בכוונתו להמשיך לפעול למציאת פתרון לסוגיית החסויים חסרי האמצעים.

מלשכת מנכ"ל משרד ראש הממשלה נמסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2013 כי אם לא יימצא הסדר מוסכם ואם יבקשו את סיועו המשרדים הנוגעים בדבר, הוא יפעל לסייע בפתרון המחלוקת.

2. עלויות הטיפול בחסויים חסרי אמצעים

ביקורת המעקב העלתה כי בשל מימון חסר לטיפול בחסויים חסרי אמצעים עקב המחלוקת האמורה נופל נטל המימון על כתפיהם של החסויים האחרים, וכיוון שאין די בהכנסות מכספי החסויים כדי להעניק טיפול מלא לכולם, נפגע גם הטיפול שהם מקבלים, כפי שיפורט להלן.

(א) תמחיר עלות הטיפול בחסויים נועד לשקף את חישוב ההוצאות הריאליות בגין הטיפול בחסויים על פי הנורמות שנקבעו בסל הטיפול. התמחיר הוא אמצעי הכרחי גם לשם גיבושו של מודל נכון של תשלומי החסויים, לאור הוראת תקנות השכר בנוגע לקביעת השכר בהתחשב בהיקף עבודתו של האפוטרופוס.

כאמור, על פי צוות הבדיקה עלות הטיפול בחסוי שמונה לו אפוטרופוס לענייני גוף ורכוש מורכבת מעלות חד-פעמית של 885 ש"ח ומעלות חודשית שוטפת ממוצעת של 268 ש"ח³². התקורה הניהולית שנקבעה בהמלצות הצוות הייתה כ-6.5% מתוך העלות השנתית השוטפת³³. תמחיר זה אמור לבטא את העלות הנדרשת לשם מתן שירות ראוי לחסוי על פי הנורמות שנקבעו בסל הטיפול.

אולם מטיוטה לתמחיר סל טיפול לחסוי מיוני 2013, שהכינה הקרן באמצעות ועדה מקצועית המורכבת מנאמני הקרן ומכלכלן חיצוני עולה כי העלות החודשית השוטפת, ללא התקורה הניהולית, היא 748 ש"ח לחסוי המתגורר בקהילה ו-441 ש"ח לחסוי השוהה במוסד (להלן - תמחיר הקרן לטיפול בחסוי)³⁴.

הקרן ומשרד המשפטים בתשובתיהם למשרד מבקר המדינה ניסו לנמק את הפער בין התמחירים בהנחות יסוד ומרכיבים שונים אשר עמדו בבסיס ביצוע התמחיר. הקרן טענה למשל כי בחישוביה היא כללה בעלות הנדרשת עבור טיפול בחסוי את עלות הגורמים המטפלים, קרי רכזי הטיפול, על פי רמת הכשרתם ודרגת הוותק שלהם, ואילו חישובי צוות הבדיקה התייחסו לעלויות חד פעמיות וקבועות הנדרשות לצרכי החסוי לפי שלבי הטיפול השונים.

משרד האוצר טען בתשובתו כי "כפי שקורה לעתים קרובות, בעת תמחור שירותים, מתגלה מחלוקת בין גוף הבדיקה לבין הגוף המבצע, ואין בכך כדי להצביע על טעות בעבודת התמחור".

משרד מבקר המדינה סבור כי הפער שהוצג לעיל בין עלות הטיפול בחסוי על פי צוות הבדיקה לבין עלותו על פי טיוטת התמחיר של הקרן אכן מחייב בירור. על הגורמים האחראים במשרד המשפטים לשקול ביצוע תמחיר מתואם ומבוקר של עלות הטיפול בחסוי בשיתוף עם הקרן.

הקרן ציינה בתשובתה כי היא מקבלת את עמדת משרד מבקר המדינה וסבורה כי שיתוף פעולה בין הגורמים המקצועיים במשרדי הממשלה לבין נציגי הקרן יתרום להכנת תמחיר מתואם ומבוקר לעלות הטיפול בחסוי.

32 הממוצע בין עלות חודשית שוטפת לחסוי השוהה במוסד ולחסוי המתגורר בקהילה.
33 התקורה הניהולית המשוערת ביחס לעלות השנתית השוטפת (1.2/18.3 מיליון ש"ח).
34 עבודת התמחיר התבססה על נתוני העומס על רכזי טיפול כפי שפורטו במסמך מתכונת עבודת רכז הטיפול ונעשתה בהתייחס לתקן של 50 חסויים לכל רכזי טיפול, על פי האמור בטיוטת הנוהל לתאגידים.

האפטרופוס הכללי ציין בתשובתו מאוקטובר 2013 כי אף שהפער בין התמחירים נובע במידה רבה מהנחות עבודה שונות, הוא מסכים כי יש מקום לבירור מקצועי של הפער האמור, ובכוונתו לפעול בתיאום עם הקרן, לבירור מקצועי של סוגיית המימון עבור חסויים חסרי אמצעים.

(ב) להלן בלוח מובאים נתונים על עלות הטיפול בחסויים ובזכאים לגמלה (במיליוני ש"ח):

לוח 4
עלות הטיפול בחסויים ובזכאים לגמלה

2012	2011	
17.759	16.607	מחזור הפעילויות - כלל הכנסות הקרן
14.136	13.817	עלות הפעילויות - הוצאות הטיפול בחסויים ובזכאים לגמלה*
4,750	4,835	מספר החסויים והזכאים לגמלה
מתוכם 3,161 חסויים (66.5%)	מתוכם 3,120 חסויים (64.5%)	
10.319	9.948	עלות הפעילויות עבור חסויים**
272 ש"ח	266 ש"ח	ממוצע עלות הפעילויות החודשית לחסוי***

הנתונים מתבססים על הדוחות הכספיים של הקרן לשנים 2011-2012.
* הפער בין הכנסות הקרן מדמי טיפול להוצאות בגין הטיפול בחסויים ובזכאים לגמלה הוא ברובו בגין תקורה ניהולית.

** מחושבת על פי שיעורם היחסי מכלל המטופלים בקרן (חסויים וזכאים לגמלה). עלות הטיפול בזכאים לגמלה היא 80% מעלות הטיפול בחסויים.

*** ממוצע עלות הפעילויות החודשית מחושב על פי חלוקת עלות הפעילויות עבור חסויים ב-12 חודשים ובמספר החסויים. יש להביא בחשבון שממוצע עלות הפעילויות החודשית המוצג כאן הוא סכום משוער בלבד, שהרי הוצאות הקרן בגין הטיפול בחסויים משתנות על פי סוגי המינוי השונים לאפטרופוס.

ממוצע עלות הפעילויות החודשית לחסוי המפורט לעיל משקף את העלות הישירה של השירות שנותנת הקרן לחסויים בתמורה לדמי הטיפול שהם משלמים, ללא התקורה הניהולית³⁵ (להלן - עלות הפעילות).

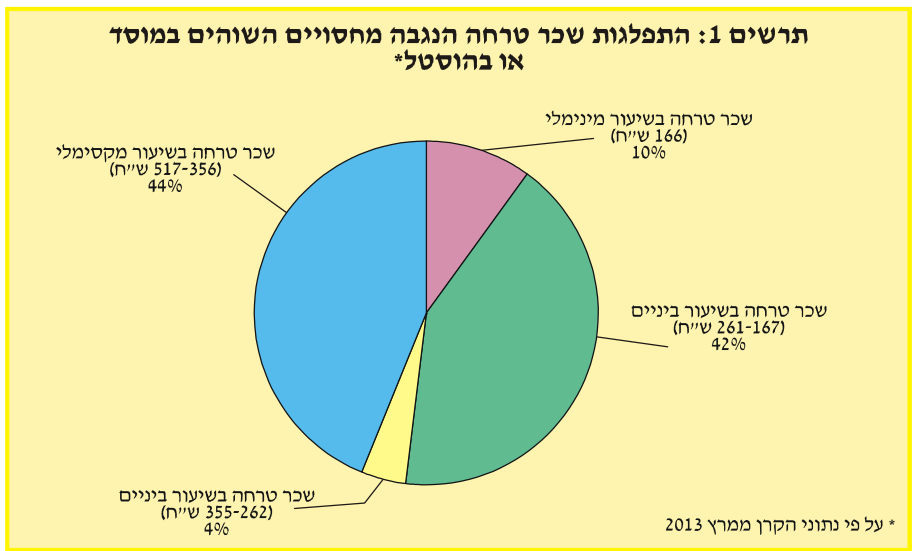
הנתונים האמורים מצביעים על כך שבשנת 2012 עלות הפעילות נמוכה מהתמחיר שחישבה הקרן עצמה לטיפול בחסוי: בכ-38% לחסוי השוהה במוסד ובכ-54% לחסוי המתגורר בקהילה. למעשה החסויים מקבלים טיפול שעלותו נמוכה מהנדרש בסל הטיפול על פי הישובי הקרן.

יתרה מזו, מקורן של הכנסות הקרן הוא בדמי הטיפול שמשלמים החסויים על פי התעריפים הקבועים בהסדר שכר הטרחה. חלק מתעריפי שכר הטרחה לחסויים עולים במידה ניכרת על עלות החודשית של הטיפול שניתן להם. כך, למשל, התעריף המרבי של דמי הטיפול לחסוי השוהה במוסד (517 ש"ח) ודמי הטיפול הנגבים מחסויים המתגוררים בקהילה (1,038-443 ש"ח) גבוהים עד פי 3.5 מעלות הטיפול החודשית הממוצעת בחסוי שחישב צוות הבדיקה ומעלות הטיפול שפורטה בלוח לעיל.

35 התקורה הניהולית מפורטת בסעיפים אחרים בדוחות הכספיים (סעיף "הוצאות הנהלת וכלליות").

משמעות הדברים היא שחלק מהחסויים משלמים שכר טרחה בשיעור הגבוה בהרבה מעלות הטיפול שהם מקבלים, כדי שאפשר יהיה לתת טיפול ראוי לכלל החסויים. מצב דברים זה מצביע על "סבסוד צולב" בפועל: כך, חסויים שהכנסתם החדשית עולה על שכר המינימום משלמים דמי טיפול בשיעור מרבי (944-1,038 ש"ח) עבור שירות שמחירו מסתכם בכשליש מסכום זה. הפער הקיים בין סכום התשלום לבין עלות הטיפול בפועל מסייע לממן את הטיפול בחסויים שיכולתם לשלם פחותה. עובדה זו מחזקת את הצורך ליישם את המלצות צוות הבדיקה ולמצוא מקור למימון דמי הטיפול עבור חסויים חסרי אמצעים. צוות הבדיקה הגדיר את תופעת ה"סבסוד הצולב" בנסיבות אלו כ"התנהלות בעייתית".

(ג) עד סוף שנת 2012 כ-75% מהחסויים שבטיפול הקרן שהו במוסד או בהוסטל. התפלגות שכר הטרחה הנגבה מחסויים שמונה להם אפוטרופוס והם שוהים במוסדות או בהוסטלים היא כפי שמודגם בתרשים שלהלן:



מהנתונים בתרשים עולה כי 44% מהחסויים ששהו במרץ 2013 במוסדות או בהוסטלים שילמו שכר טרחה בסך של יותר מ-356 ש"ח.

כאמור לעיל, כל החסויים המתגוררים בקהילה שילמו שכר טרחה בסך 443-1,038 ש"ח. יוצא אפוא ש-58% מכלל החסויים (מאושפזים או מתגוררים בקהילה)³⁶ משלמים שכר טרחה הגבוה מעלות הטיפול הנדרש ומסבסדים כאמור את הטיפול בקבוצת החסויים המשלמת שכר טרחה נמוך מעלות הטיפול הנדרש.

36 נתון זה הוא שקלול של 44% מהחסויים המאושפזים מתוך חלקם היחסי באוכלוסיית החסויים (75%) בתוספת חלקם היחסי של החסויים בקהילה (25%).

משרד מבקר המדינה מעיר לאפוטרופוס הכללי כי אמנם "סבסוד צולב" הוא הסדר מקובל במערכות גבייה שונות במדינת ישראל, ובבסיסו העיקרון של העלאת מחירו של שירות לפלח אוכלוסייה אחד לצורך הוזלת מחירו לפלח אוכלוסייה אחר, על מנת לסייע לו מטעמים שונים. אולם התוצאה של יישום הסדר זה בקביעת שכר הטרחה של החסויים היא פגיעה בחלק ניכר מן החסויים. מאחר שמדובר בתחום הנוגע לסוגיות ערכיות של מדיניות, ראוי שמודל זה שבבסיסו הסדר שכר הטרחה יובא לתשומת לבו של בית המשפט, לכשיידרש לאשר הסדר זה, כפי המוצע על ידי האפוטרופוס הכללי. משרד מבקר המדינה סבור כי לאחר יישום המלצות צוות הבדיקה בנושא מימון הטיפול בחסויים חסרי אמצעים על משרד המשפטים לשקול את צמצום השימוש במודל זה בדרכים שייקבע.

3. תמיכות לחסויים חסרי אמצעים

הקרן מעניקה תמיכה לחסויים ללא הכנסה או לחסויים שגביית דמי הטיפול מהם תותיר אותם במצוקה כלכלית, כפי שיפורט להלן. משמעותה של תמיכה זו היא הפחתה של דמי הטיפול הנגבים בכל חודש מחסויים שהקרן קבעה לגביהם שהם זכאים לתמיכה. שיעורי התמיכה מפורטים בלוח שלהלן.³⁷

לוח 5

שיעורי התמיכה הכלליים

התמיכה לשנת 2012 *	התמיכה לשנת 2011 *	
160,000 ש"ח	179,000 ש"ח	תמיכה שוטפת לחסויים**
150,000 ש"ח	150,000 ש"ח	תמיכה שוטפת לקטינים**
***	232,000 ש"ח	תמיכה שוטפת לחסויים השוהים בהוסטלים

* הסכומים על פי אומדן ניצול התקציב שצוין בתקציב הקרן לשנה העוקבת.

** התמיכה ניתנה לכ-75 חסויים ולכ-120 חסויים קטינים.

*** בעדכון הסדר שכר הטרחה באוקטובר 2011 עודכן גם סכום דמי הטיפול שייגבה מחסויים השוהים בהוסטלים, כך שבתנאים מסוימים יהיה סכום זה 171 ש"ח בלבד. בכך בוטל הסעיף בתקציב הקרן העוסק בתמיכה בחסויים השוהים בהוסטלים.

לצד התמיכה שפורטה לעיל, הקרן מעניקה מדי שנה בשנה תמיכה חד-פעמית לחסויים שאין ביכולתם לממן רכישת מוצרים או שירותים חיוניים אשר אלמלא רכישתם תיפגע רווחתם באופן מהותי.³⁸ בכל אחת מהשנים 2011 ו-2012 הוענקה תמיכה חד פעמית כאמור, בסך כולל של 50,000 ש"ח. בשנת 2012 הסתכמו כל סוגי התמיכות שהעניקה הקרן לחסויים ב-360,000 ש"ח.

37 יצוין כי במסגרת "נוהל התמיכה בחסויים" קבעה הקרן אפשרות להחזרת כספי התמיכה במועד ובמקרה שבהם יתרת חשבוננו של החסוי מאפשרת זאת.

38 לעניין תמיכה זו הציגה הקרן למשרד מבקר המדינה "נוהל תמיכה בחסויים", שבו נקבעו הכללים למתן התמיכה.

בהיעדר מימון לתמיכה זו היא מומנה מההכנסות הכלליות מדמי הטיפול של כלל החסויים. מימון כזה, שמקורו בהכנסות מצמצם את אמצעי הקרן לטיפול ופוגע ביכולתה של הקרן לתת לחסויים שירות מיטבי.



הצורך בפתרון לבעיית מימון הטיפול בחסויים חסרי אמצעים הוא דחוף וחינוי עבור כלל החסויים, שהם על פי רוב אנשים חסרי ישע ובעלי מוגבלויות. מציאות שבה חסויים חסרי אמצעים אינם יכולים לשלם עבור הטיפול בהם או שגביית דמי הטיפול תותיר אותם עם הכנסה שאינה מאפשרת קיום מינימלי, מותירה את החסויים במצב שבו עלולות להיפגע ההגנה על שלומם והדאגה לרווחתם, לצורכיהם ולזכויותיהם. חומרת הממצאים בנושא זה מועצמת נוכח ה"סכסוד הצולב" של שכר הטרחה, שלפיו 58% מהחסויים משלמים תשלום עודף לשם תמיכה ב-42% מהחסויים המשלמים תשלום נמוך מעלות הטיפול הניתן.

המלצות צוות הבדיקה הצביעו על תקצוב הכרחי נדרש בסוגיה זו. התוספת הנדרשת לתקציב תאפשר לתאגידי אפוטרופסות לתת לכלל החסויים טיפול ראוי ומותאם להוראות סל הטיפול.

יישום הפתרון שהוצע לסוגיית החסויים חסרי האמצעים יאפשר גם את קידום של נושאים נוספים שמתעכבים בהיעדר פתרון. לאור זאת, קיימת חשיבות ראשונה במעלה לקבלת ההחלטות ולמציאת דרכי פעולה מתאימות בנושא זה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הטיפול בחסויים חסרי אמצעים מחייב איחוד כוחות ומידע בין כל גורמי הטיפול והמשרדים הרלוונטיים. לפיכך, מן הראוי שמשרד המשפטים בשיתוף משרדי הרווחה והאוצר יפעלו באופן נמרץ ליישם את המלצותיו של צוות הבדיקה יחד עם בחינת החלופות למימון התוספת הנדרשת לתקציב. משרד מבקר המדינה הביא את הדברים לידיעת שרת המשפטים גב' ציפי לבני, שר הרווחה מר מאיר כהן ושר האוצר מר יאיר לפיד, כדי שיפעלו למציאת הסדר לאלתר.

מינוי הקרן למקבלת גמלה

על פי שטר ההקדש מתמנה הקרן למקבלת גמלה עבור זכאים לגמלה. בהסכם שחתמה הקרן עם המוסד לביטוח לאומי ביוני 1995 (להלן - ההסכם) נקבעו הוראות המסדירות את פעילותה כמקבלת גמלה, ובהן כמה חובות כלפי הזכאי לגמלה: על הקרן להשתמש בכספי הגמלה עבור הזכאי לגמלה לטובתו ולרווחתו, למימון צרכיו על פי סדר העדיפויות המועיל לו ביותר; למנות אדם שיבקר באופן קבוע כל זכאי לגמלה ויטפל בענייניו (להלן - נציג); לקיים פיקוח קבוע על עבודת הנציג ולדאוג כי יקיים קשר רצוף עם הזכאי לגמלה, על פי צרכיו ולא פחות מפעמיים בחודש. הקרן זכאית לנכות מסכום הגמלה דמי טיפול לכיסוי הוצאותיה. אם לא מינתה הקרן נציג לזכאי לגמלה, עליה

הודיע על כך למוסד לביטוח לאומי ולנקוט את כל האמצעים "כדי שיעשה שימוש נאות בכספי הגמלה למטרות שלהן נועדו, גם בתקופה שאין לזכאי מבקר [נציג]."

1. הביקורת הקודמת העלתה כי הקרן לא מינתה נציג לכ-72% מכלל הזכאים לגמלה המתגוררים בקהילה, ולא נהגה לדווח על כך למוסד לביטוח לאומי. משרד מבקר המדינה העיר אז לקרן להקפיד על דיווח מתאים למוסד לביטוח לאומי ולעמוד בכל התחייבויותיה בהתאם להסכם, כדי להבטיח שהזכאים יקבלו את הטיפול שעליו הוסכם. משרד מבקר המדינה העיר גם למוסד לביטוח לאומי כי משחתם על ההסכם היה עליו לקיים בקרה מתאימה ולוודא שהקרן עומדת בהתחייבויות שנקבעו בו.

ביקורת המעקב העלתה כי במאי 2013 קיבלה הקרן גמלה עבור 1,515 זכאים לגמלה, מהם 984 המאושפזים במוסדות ו-531 המתגוררים בקהילה. הקרן מקיימת מפגשים קבועים עם נציגי המוסד לביטוח לאומי בענייניהם של זכאים לגמלה אשר מתעורר קושי למנות להם נציג. במקרים רבים מדובר בזכאים לקצבת נכות המסרבים לשתף פעולה עם הקרן, ושבחלקם הם דרי רחוב. נמצא כי הקרן לא מינתה נציג ל-310 מהזכאים לגמלה המתגוררים בקהילה (כ-60%), ול-199 מהזכאים לגמלה השהים במוסדות (כ-20%), ובסך הכול לא מינתה נציג ל-509 זכאים לגמלה (כ-34%). הקרן הודיעה למוסד לביטוח לאומי רק על 440 זכאים שלא מינתה להם נציג, ואילו על יתר 69 הזכאים לגמלה היא לא דיווחה.

לעומת זאת, על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, לא מינתה הקרן נציגים ל-146 זכאים לגמלה. לטענת המוסד לביטוח לאומי, הפער בין הנתונים לגבי זכאים לגמלה שלא מונה להם נציג נובע בין היתר, מכך שהודעות הקרן על אי-מינוי נציג לחסויים השהים במוסדות מגיעות לסניפי המוסד לביטוח לאומי, אך לא מתנהלת על כך בקרה סדורה. ביקורת המעקב העלתה גם כי המוסד לביטוח לאומי אינו מקיים מעקב ובקרה על פעולת הקרן לניהול כספי הזכאים לגמלה שלגביהם הודיעה לו כי לא מינתה להם נציג.

המוסד לביטוח לאומי ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 כי נציגיו בחנו בשיתוף הקרן את פרטי המקרים שבהם לא מינתה נציג ובחלק מן המקרים שבהם התקיימו נסיבות מוצדקות לאי-מינוי נציג, סיכם המוסד עם הקרן שהיא תעמוד בקשר עם גורם בקהילה או עם גורמי רווחה שבאמצעותם ניתן יהיה לעקוב אחר מצבו של הזכאי לגמלה. עוד ציין, כי יכולתו לבצע ביקורת על פעולות הקרן היא מוגבלת "הן מהותית והן לאור ההיקפים בהם מדובר", וכי בכל מקרה שבו מתעוררת שאלה או תלונה ביחס לטיפול של הקרן בזכאי גמלה מקיים המוסד לביטוח לאומי ברור פרטני ויסודי של נסיבות המקרה. לדבריו השגותיו לגבי הקרן נוגעות רק לכך שכספים רבים נותרים כיתרת זכות בחשבון המבוטחים הזכאים לגמלה כיוון שהקרן לא עושה מספיק לניצולם לרווחת המבוטחים. אשר לבקרה במקרים שבהם לא מינתה הקרן נציג טען המוסד לביטוח לאומי כי היא נוגעת בעיקר למבוטחים החיים בקהילה, באשר המבוטחים המאושפזים זוכים לטיפול והשגחה במוסד שבו הם שוהים וממילא רוב קצבתם עוברת, על פי החוק, אל המוסד שבו הם מאושפזים.

לדעת משרד מבקר המדינה על המוסד לביטוח לאומי לקיים מעקב בראש ובראשונה אחר מקרים שבהם לא מינתה הקרן נציג עבור זכאים לגמלה, כדי לוודא שהקרן עומדת בהתחייבויות שנקבעו בהסכם. הדרישה מהמוסד לביטוח לאומי לקיים בקרה על פעולות הקרן נובעת מן ההסכם שחתם עמה, ואין לעניין זה קשר למקום שהייתו של הזכאי לגמלה.

משרד מבקר המדינה סבור כי מעקב ובקרה של המוסד לביטוח לאומי נחוץ גם בעניין הזכאים לגמלה הזוכים לביקור עתי של נציג. על המוסד לביטוח לאומי לבחון את היערכותו בעניין ולקבוע סדרי עדיפויות בקיום פעולות המעקב הכוללות על כלל הזכאים לגמלה.

המוסד לביטוח לאומי עדכן בתשובתו כי הוא נערך בימים אלה לבצע בקרה כספית על ידי רואה חשבון ובה יבדוק את אופן ניצול כספי הגמלה.

2. כאמור, הזכאים לגמלה הם כ-32% מכלל מטופלי הקרן. על פי ההסכם זכאית הקרן לגבות דמי טיפול מכספי הזכאי לגמלה לפי הכנסתו ורכושו הנוסף, אם קיים. נכון ליולי 2013, גביית דמי הטיפול מכספי הזכאי לגמלה נעשית כדלקמן: (א) 19.61 ש"ח לחודש (צמודים למדד) מזכאי לגמלה שכל הכנסותיו הן מגמלאות הביטוח הלאומי, אין לו רכוש אחר ויתרת הכספים המצויים בחשבוננו בבנק אינה עולה על 3,923 ש"ח. (ב) 94.11 ש"ח (צמודים למדד) מזכאי לגמלה אשר נוסף על הגמלה יש לו כספים נוספים או רכוש אחר הניתן למימוש בתוך זמן סביר בסכום העולה על 3,923 ש"ח. על פי ההסכם, סכומי שכר הטרחה לא ישונו "אלא לאחר מתן הודעה מראש למוסד [לביטוח לאומי]".

כאמור, לדברי הקרן, הנטל הכרוך בטיפול בזכאים לגמלה אינו שונה מהותית מהנטל הכרוך בטיפול בחסויים שהיא מתמנה לאפוטרופוסית שלהם אף שדמי הטיפול שהיא גובה מהם נמוך בהרבה מדמי הטיפול שהיא גובה מחסויים. על פי חישובי הקרן, עלות הטיפול בזכאי לגמלה היא 80% מעלות הטיפול בחסוי. לאור האמור, לדברי הקרן, היא מתקשה לשאת בהוצאות הטיפול הממשיות בזכאים לגמלה. קושי גדול יותר נעוץ בעובדה שכמקבלת גמלה, סמכותה על פי חוק היא לנהל את כספי הגמלה בלבד. לאור זאת, פניות של הקרן לגורמים המטפלים בענייניו של הזכאי לגמלה נדחות בנימוק שכל עוד לא מונחה הקרן לאפוטרופוסית אין היא מוסמכת לייצג את הזכאי או לפעול בשמו. לדברי הקרן, מצב זה מותיר אותה חשופה לסיכון של תביעות משפטיות על נזקים שנגרמו למקבלי גמלה בשל היעדר טיפול בענייניהם. זאת, בטענה שבהיעדר אפוטרופוס או קרוב משפחה, הקרן היא האחראית לניהול ענייניהם הכספיים של זכאים לגמלה.

בעקבות דיון על דוח הביקורת הקודמת שהתקיים בפברואר 2011 בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת (להלן - הוועדה), פנה יו"ר הוועדה דאז, ח"כ (לשעבר) יואל חסון, למנכ"ל משרד הרווחה דאז וביקשו להקים "שולחן עגול" שיעסוק בנושא תאגידי מקבלי גמלה אשר יורכב מצוות בין-משרדי. מנכ"ל משרד הרווחה דאז מינה צוות שיעסוק בנושא "מינוי תאגיד למקבל גמלה של זכאי" (להלן - צוות השולחן העגול), והשתתפו בו נציגים ממשרד הרווחה, אגף האפוטרופוס הכללי, משרד המשפטים, המוסד לביטוח לאומי, משרד האוצר והקרן. מסקנות צוות השולחן העגול הוגשו לוועדה ביולי 2011.

על פי נתוני הצוות, במועד הגשת המסקנות הקרן שימשה בתפקיד מקבלת גמלה עבור 1,800 מתוך 2,000 זכאים לגמלה שהמוסד לביטוח לאומי מינה להם מקבלי גמלה; בחינת פרופיל הזכאים לגמלה העלתה כי ככלל, מדובר באנשים העונים להגדרת "חסוי" בחוק האפוטרופוסות, וכי קרוב לוודאי שהם זכאים למינוי אפוטרופוס שיטפל בענייניהם; צוות השולחן העגול המליץ על הפעולות האלה בעניין הזכאים לגמלה: (א) המוסד לביטוח לאומי יבדוק את הפרופיל של המבוטחים הזכאים לגמלה. (ב) במקרים המתאימים, הוא יפעל למינוי זמני של התאגיד למקבל גמלה אשר יחויב לנהל את כספי הגמלה; (ג) לאחר המינוי תבדוק המחלקה לשירותים חברתיים של הרשויות המקומיות ומשרד הרווחה באזור מגוריו של הזכאי לגמלה לבדוק אם יש צורך למנות אפוטרופוס, באופן שיאפשר סיום הליך המינוי בתוך שנה מיום המינוי הזמני לכל היותר.

מסקנות הצוות הובאו לפני מנכ"ל משרד הרווחה דאז. הוא לא חלק על המסקנות המקצועיות שפורטו, אך ציין כי המטלות הכרוכות בביצוע ההמלצות דורשות משאבים חסרונים מן המשאבים

הקיימים במשרד הרווחה לביצוע משימותיו, ולפיכך יש למצוא תחילה פתרון לתוספת המשאבים הנדרשת. מסקנות צוות השולחן העגול הובאו גם לוועדה לענייני ביקורת המדינה בדיון נוסף שהתקיים ביולי 2012, ונדונו לפרטיהן. יו"ר הוועדה דאו התייחס להערת מנכ"ל משרד הרווחה וסיכם כי ראוי לקדם את יישום ההמלצות, לכל הפחות במסגרת הכנת תקציב לשנת 2013.

במועד סיום ביקורת המעקב נמצא שמשרד הרווחה לא נקט צעדים ליישום המלצות צוות השולחן העגול. התוצאה היא כי הלכה למעשה לא נעשה שינוי במעמדה של הקרן כמקבלת גמלה עבור זכאים לגמלה.

בדיקת המעקב העלתה כי בפברואר 2012 פנתה היועצת המשפטית של הקרן ליועץ המשפטי לממשלה במכתב הכולל הצעות לתיקון כתב ההקדש של הקרן. בין התיקונים הוצע לבטל את חובתה של הקרן להתמנות למקבלת גמלה. במכתב צוין כי המלצות צוות השולחן העגול אינן מבוצעות, וכי המוסד לביטוח לאומי ממשיך לדרוש מהקרן להתמנות למקבלת גמלה גם במקרים שבהם זקוקים הזכאים לאפטרופוס. לפיכך ביקשה הקרן להתיר לה להפעיל את שיקול דעתה בהתאם לנסיבות המקרה וליכולותיה, בלי שתיוותר חובת התמנות כמקבלת גמלה. בתשובתו אישר היועץ המשפטי לממשלה חלק מהתיקונים שביקשה הקרן לבצע בכתב ההקדש, אולם דחה את אישור התיקונים הנוגעים לחובת ההתמנות עד אשר ידונו ויתקבלו הכרעות בשאלות העקרוניות הכרוכות בעניין זה על ידי הגורמים הממשלתיים האחראים.

באפריל 2013 החליט משרד המשפטים להקים צוות חשיבה בין-משרדי חדש שיבחן את ההסדר החוקי הקיים בדבר תפקידיו וסמכויותיו של מקבל הגמלה. על הצוות הוטל לבדוק את האפשרות לבצע שינויי חקיקה שמטרתם לפתור את הקשיים שאתם מתמודדים תאגידי אפטרופסות המשמשים כיום מקבלי גמלה. הסדרת סמכותם של מקבלי הגמלה נועדה גם לתת פתרון ראוי ומתאים לזכאים לגמלה שאינם זקוקים למינוי אפטרופוס, אלא למקבל גמלה שיחזיק בסמכויות מתאימות אשר יוסדרו באופן חוקי. נוסף על כך, יבחן צוות החשיבה האם בד בבד עם הרחבת תפקידיו וסמכויותיו של מקבל הגמלה יש צורך לשפר את מנגנון המינוי של מקבל הגמלה, באופן שיעלה בקנה אחד עם הרחבת התפקידים שיהיה מוסמך לבצע. בדצמבר 2013 טרם השלים הצוות את פעולתו ונראה כי לא היה קרוב לסיום.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשים לב להתמשכות הדיונים הבין-משרדיים שהחלו עוד בפברואר 2011 בעקבות דוח הביקורת הקודם, על משרד המשפטים, משרד הרווחה והמוסד לביטוח לאומי להשלים ללא עיכובים נוספים את בחינת הנושא וליישם בו פתרון מעשי. הדברים מקבלים משנה תוקף שכן מדובר בנושא שהטיפול בו נדרש ביוזמתה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, במסגרת הפיקוח הפרלמנטרי על הרשות המבצעת.

הטיפול בעיזבונות של חסויים ושל זכאים לגמלה שנפטרו

חוק האפטרופסות קובע כי האפטרופסות פוקעת במות החסוי. על פי חוק זה, בפקיעת האפטרופסות חייב האפטרופוס למסור למי שקבע בית המשפט את נכסי החסוי הנמצאים בידו או בפיקוחו ואת המסמכים הנוגעים לנכסים אלה. בית המשפט רשאי להורות לאפטרופוס לסיים פעולות שקבע בית המשפט, אם הדבר דרוש לטובת עיזבונו של החסוי.

על פי חוק האפוטרופוס הכללי, התשל"ח-1978 (להלן - חוק האפוטרופוס הכללי), בסמכותו של האפוטרופוס הכללי, על פי צו ניהול מבית המשפט, להתמנות למנהל עיזבון ואף לנהל "נכס עזוב", נכס אשר לאחר הליך חקירה ובירור לא נמצא מי שרשאי ומסוגל לנהוג בו מנהג בעלים או לנהלו. על פי החוק, בסמכות האפוטרופוס הכללי אף לנהל נכס עזוב ללא צו ניהול. באוגוסט 2013 תוקן סעיף 7 לחוק האפוטרופוס הכללי באופן ששווי של נכס עזוב שהאפוטרופוס הכללי רשאי לנהלו היה 50,000 ש"ח לכל היותר³⁹.

בפסק דין מאוקטובר 2001 אישר בית המשפט המחוזי בירושלים נוהל שקבע האפוטרופוס הכללי⁴⁰, הנוגע לפעולות שעל הקרן לבצע לאחר שנפטר חסוי או זכאי לגמלה שהיה בטיפולה, בתוך פרקי זמן שפורטו בו. במקרים שבהם אין לחסוי בני משפחה או יורשים או שלקרן אין ידיעה עליהם, נקבעה חובה להודיע על כך לאפוטרופוס הכללי, והוא ישקול לפעול להוצאת צו ניהול עיזבון לרכושו של החסוי או להחליט כי מדובר בנכס עזוב (להלן - החלטת ניהול). יצוין כי הקרן פועלת בידיעתו של האפוטרופוס הכללי, על פי נוהל פנימי שקבעה ברוח העקרונות שבנוהל בית המשפט ובזיקה אליו, אך הכולל פרקי זמן ארוכים יותר לביצוע הפעולות ממועד פטירתו של חסוי.

בביקורת הקודמת נמצא כי על פי מסמכי הקרן, בפברואר 2010 היא החזיקה בנאמנות בכספים בסך 41 מיליון ש"ח השייכים ל-480 חסויים שנפטרו, רובם בשנים 2005-2009. נוסף על כך, החזיקה הקרן נכסי מקרקעין, תכשיטים, ניירות ערך ונכסים אחרים של אותם חסויים.

על פי מסמכי הקרן, במאי 2013 היא ניהלה 909 חשבונות של חסויים ושל זכאים לגמלה שנפטרו: 429 מהם חסויים ו-480 זכאים לגמלה. סך הכספים של חסויים שנפטרו שהחזיקה הקרן ביולי 2013 היה כ-59 מיליון ש"ח. למעלה מ-90% מהחשבונות היו שייכים לחסויים שנפטרו בשנים 2008-2013, והיתר היו שייכים לחסויים שנפטרו בשנים 1989-2007. אשר לחשבונות של זכאים לגמלה שנפטרו, חשבונות שבהם כאמור לעיל מוגבלות סמכויותיה של הקרן לניהולם, כולם שייכים לזכאים לגמלה שנפטרו בשנים 1989-2013 (בין 5 ל-50 חשבונות בכל שנה). נוסף על הכספים, על פי הדוחות הכספיים של הקרן, בסוף שנת 2012 נמצאו בניהול הקרן כ-70 תיקים של חסויים שנפטרו כשבחזקתם דירות.

הקרן הציגה למשרד מבקר המדינה כמה מקרים של חסויים שנפטרו בשנים 1984, 2005 ו-2008; ביתרת חשבונם נותרו כספים בסכומים גבוהים ועיזבונם כלל זכויות בנכסים שונים (דירות או חפצי ערך), אולם על פי החוק סמכותה של הקרן לנהל את חשבונותיהם פקעה. במקרים אלו, ההליכים המשפטיים הנוגעים לעיזבונם של חסויים אלו - הוצאת צו ירושה, צו קיום צוואה או צו למינוי מנהל עיזבון - נמשכים בבתי המשפט שנים רבות.

בעדכון האחרון של הסדר שכר הטרחה המעודכן ביוני 2013 נוספו שתי הוראות שנועדו לתגמל את התאגיד עבור הפעולות שהוא מבצע לאחר מותו של חסוי: האחת, תשלום שכר טרחה בשיעור מרבי בגין חודשיים מחודש הפטירה, לצד האפשרות שבית המשפט יפסוק בדבר תשלומים נוספים; השנייה, תשלום "החזר הוצאות" בסך 1,000 ש"ח והחזר תשלום אגרה ושכר טרחת עורך דין בגין הוצאות התאגיד הכרוכות בהגשת בקשה לבית המשפט לפי חוק האפוטרופוסות. כל זאת, בתנאי שיש בנכסי העיזבון סכום כזה. מעבר לכך אין הקרן מקבלת שיפוי עבור ניהול הנכסים לאחר מותו של החסוי, גם אם הדבר נמשך שנים.

39 על פי נוסחו הקודם של הסעיף היה שוויו של נכס עזוב 6,137 ש"ח.

40 ה"פ 772/01; בש"א 1635/99 האפוטרופוס הכללי נ' הקרן לטיפול בחסויים (לא פורסם, 15.10.01).

יצוין כי צוות הבדיקה בנושא חסויים חסרי אמצעים התייחס בהמלצותיו לנושא הטיפול בעיזבונות של חסויים שנפטרו. צוות הבדיקה סבר כי המאמצים שמשיקים תאגידי אפוטרופוסות בטיפול בנכסי חסוי לאחר פטירתו אינם מוצדקים, מאחר שהם באים על חשבון המשאבים הנדרשים לשם הטיפול בחסויים. צוות הבדיקה הציע לבחון דרכים לצמצום מאמצים אלה, "לרבות קביעת נהלים והאפשרות לקבוע כי כספי החסויים שלא נמצאו להם יורשים במאמץ סביר, יועברו לאפוטרופוס הכללי".

ממצאי פרק זה מעלים כי עם פקיעת האפוטרופוסות במוחו של חסוי, יש מצבים שבהם נותרים בהחזקה של הקרן סכומי כסף גבוהים, נכסי מקרקעין וחפצי ערך הדורשים שמירה וטיפול. במצבים מסוימים ממתינה הקרן להשלמת הטיפול המשפטי בהוצאת צווי ירושה או צווי קיום צוואה, ועל כן בפועל ממשיכה הקרן להחזיק בנכסים בלי שהיא מתוגמלת עבור פעולותיה, מעבר לתגמול הקיים.

אמנם נראה כי התיקון בסעיף 7 לחוק האפוטרופוס הכללי באוגוסט 2013 מסייע לקרן להעביר לאפוטרופוס הכללי בהדרגה ובמקרים המתאימים את ניהול עיזבונותיהם של חסויים וזכאים לגמלה. עם זאת, בידי הקרן נותרים עיזבונות הן של חסויים והן של זכאים לגמלה הכוללים נכסים בסכומים גבוהים שאינם נכנסים לגדרו של סעיף זה. לדעת משרד מבקר המדינה, על האפוטרופוס הכללי בשיתוף הקרן לבחון דרכים לזירוז הטיפול גם במקרים אלה ולפעול לכך שגם בהם יועברו העיזבונות בהקדם האפשרי מן הקרן.

סיכום

הקרן לטיפול בחסויים מעניקה שירות חשוב וחיוני לחסויים וזכאים לגמלה שהסיבות לכך שאינם מסוגלים לדאוג לענייניהם בעצמם הן במקרים רבים מגבלות נפשיות, שכליות או גופניות שבהן הם לוקים.

הטיפול בחסויים וזכאים לגמלה, נוגע באופן ישיר לזכותו היסודית של אדם להתקיים בכבוד. מכאן גם החשיבות שבשמירה על טובתו של החסוי בכל פעולה שעושה האפוטרופוס למענו ובמילוייה במסירות ובנאמנות.

ממועד פרסומו של דוח הביקורת הקודמת ובעקבות הליקויים שהצביע עליהם, פעלה הקרן לקבוע כללים ונהלים בתחומים הנוגעים לטיפול בחסויים, בהם מינוי נציגים לחסויים שלא מונה להם נציג וקביעת תדירות הביקורים ומשך הזמן המזערי לביקור; הטמעת החובה להכין תכנית טיפול ותכנית כלכלית לחסויים בעבודת הרכז הטיפולי והכנת "פרוטוקול עבודה לרכז הטיפול" המפרט את תחומי אחריותו ותפקידיו של רכז הטיפול. ממצאי הביקורת ברוח זה מעידים על פעולה של האפוטרופוס הכללי בעקבות הביקורת הקודמת להבאתו לאישור של הסדר שכר הטרחה המעודכן ומינוי ועדה שתבחן את המצב המשפטי שבו פועלת הקרן עם פטירתו של חסוי.

עם זאת, במועד סיום ביקורת המעקב יש לפעול לתיקון הליקויים בכמה תחומים מרכזיים:

ההימנעות מאישור טיוטת הנוהל לתאגידיים במשך שנים יוצרת מצב בלתי תקין ובלתי נסבל שבו עקרונות ונהלים מעשיים הקשורים בטיפול בחסויים אינם מיושמים. על משרד המשפטים לפעול באופן תכליתי ויעיל לשם הסדרתו.

הצורך בפתרון לבעיית מימון הטיפול בחסויים חסרי אמצעים הוא דחוף וחינוני. מן הראוי שמושרד המשפטים בשיתוף משרדי הרווחה והאוצר יפעלו באופן נמרץ ליישם את המלצותיו של צוות הבדיקה יחד עם בחינת החלופות למימון התוספת הנדרשת לתקציב. אם לא יימצא הסדר מוסכם, עליהם לפעול במהירות לפתרון המחלוקת בסיוע משרד ראש הממשלה.

הפער בין עלות הטיפול בחסוי על פי צוות הבדיקה לבין עלותו על פי טיוטת התמחיר של הקרן מחייב בירור. על הגורמים האחראים במושרד המשפטים לשקול ביצוע תמחיר מתואם ומבוקר של עלות הטיפול בחסוי בשיתוף הקרן.

הסדר שכר טרחה פועל על פי מודל המגלם בתוכו "סבסוד צולב" של עלויות הטיפול בחסויים. אמנם, "סבסוד צולב" הינו הסדר מקובל במערכות גבייה שונות במדינת ישראל ובבסיסו העיקרון של מתן שירות זהה תמורת תשלום פרוגרסיבי הקשור ליכולת כלכלית, אולם, מאחר שמדובר בתחום הנוגע בסוגיות ערכיות של מדיניות, מן הראוי שיובא לתשומת ליבו של בית המשפט, בכאן לאשר את המודל שבבסיסו הסדר שכר הטרחה כפי המוצע על ידי האפוסטרופוס הכללי. משרד מבקר המדינה סבור כי לאחר יישום המלצות צוות הבדיקה בנושא מימון הטיפול בחסויים חסרי אמצעים על משרד המשפטים לשקול את צמצום השימוש במודל זה בדרכים שייקבע.

על המוסד לביטוח לאומי לקיים מעקב ובקרה על מנת לוודא שהקרן עומדת בהתחייבויות שנקבעו בהסכם בין שני הגופים.

בשים לב להתמשכות הדיונים בין-משרדיים שהחלו עוד בפברואר 2011 בנושא מקבלי גמלה, על משרד המשפטים, משרד הרווחה והמוסד לביטוח הלאומי להשלים ללא עיכובים נוספים את בחינתם המחודשת וליישם פתרון מעשי בנושא זה.

החסויים והזכאים לגמלה, שבהם מטפלת הקרן, הם מן הקבוצות המוחלשות בחברה הישראלית. ממצאי דוח זה מלמדים על התמשכותם של דיונים בין-משרדיים בנושאים שהועלו בו ועל אי-מימוש המלצותיהם של ועדות וצוותי עבודה מקצועיים. משרדי המשפטים והרווחה לא נקטו צעדים מעשיים מספיקים למציאת פתרונות בסוגיות שהועלו בביקורת הקודמת, וגם המלצות מעשיות שהונחו לפניהם לא יושמו. התארכות הליכים אלה במשך שנים יוצרת מצב בלתי נסבל שמשמעותו פגיעה בחסויים. במצב דברים זה נדרשת פעולה נמרצת ונחושה של מקבלי ההחלטות הבכירים במשרדים הרלוונטיים, ובמיוחד שר האוצר, שרת המשפטים ושר הרווחה. תיקון הליקויים שנמצאו במעקב זה יסייע בחיזוק התשתית למתן שירות אפוסטרופוס ראוי ולהגנה על זכות היסוד של החסויים והזכאים לגמלה להתקיים בכבוד.