



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**אחריות חברות הסיעוד והלשכות
הפרטיות לסיעוד למניעת התעללות של
מטפלי סיעוד זרים בזקנים**

כ' בחשוון תשע"ו

2 בנובמבר 2015

כתיבה: מתן שחק

אישור: שלי לוי, ראשת צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן העניינים

3	תמצית
6	מבוא
8	רקע
11	1. הלשכות הפרטיות לסיעוד ואחריותן ליחס של המטפל הסיעודי הזר למטופל
11	1.1. לשכות פרטיות
13	1.2. אחריות הלשכות הפרטיות ליחס של המטפל הזר למטופל
16	2. גופים ומנגנוני פיקוח על לשכות פרטיות לסיעוד ואחריותן ליחסי מטפל-זקן
20	3. חברות הסיעוד ואחריותן ליחס של המטפל הסיעודי למטופל הזקן
20	3.1. חברות הסיעוד
23	3.2. אחריות חברות הסיעוד ליחסים בין המטפל הסיעודי הזר למטופל
25	4. גופים ומנגנוני פיקוח על חברות הסיעוד ואחריותן ליחסי מטפל-זקן
30	5. קשיים ומגבלות בהליכי ובמנגנוני הפיקוח והאכיפה
31	5.1. קשיים בתיאום, בממשקי עבודה ובהעברת מידע בין גופים
33	5.2. מחסור בתקנים וקשיים בביצוע ביקורי הבקרה
34	5.3. קשיים בפיקוח ובאכיפה
36	נספח
37	מקורות



תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת נחמן שי, והוא עוסק באחריות חברות הסיעוד והלשכות הפרטיות בסיעוד ליחסים בין מטפל סיעודי זר לזקן שבו הוא מטפל, ובעיקר – אחריותן למניעת התעללות בזקנים בידי מטפל סיעודי זר ולטיפול באירועי התעללות.

להלן הממצאים העיקריים במסמך זה:

- העסקת עובדי סיעוד זרים אצל זקנים נוגעת לשתי ישויות: הלשכות הפרטיות לסיעוד, הכפופות לרשות האוכלוסין וההגירה, וחברות הסיעוד, הכפופות למוסד לביטוח לאומי ולוועדות המקומיות לסיעוד של משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

- לשכה פרטית בסיעוד היא חברה ישראלית בעלת היתר מרשות האוכלוסין וההגירה שמטרתה היחידה היא הבאה של עובדי סיעוד זרים לישראל, תיווך בינם לבין מטופלים המבקשים להעסיק עובד סיעוד זר וליווי עובדים אלו בתקופת העסקתם, אך היא אינה המעסיק של העובדים הזרים. הלשכות הפרטיות לסיעוד נדרשות לפעול לפי נוהלי הרשות ונתונות לפיקוחה. בסוף שנת 2014 פעלו בישראל 105 לשכות פרטיות לסיעוד בהיתר והיו רשומים בהן 43,468 עובדים זרים בהיתר; כ-88% מהם (38,073) הועסקו על ידי זקנים (בני 67 ומעלה).

- לפי נוהלי רשות האוכלוסין וההגירה, באחריות הלשכה הפרטית לפקח על טיב השירות שעובד הסיעוד הזר נותן, על התאמתו לצורכי המטופל ועל היחסים בין העובד הזר לזקן באמצעות ביקורי בקרה של עובד סוציאלי של הלשכה. בביקורים אלו על הלשכה לבדוק בין היתר אם יש סימנים להתעללות בזקן ולהזנחתו. אם עולים חשדות להתעללות או להזנחה, על מנהל הלשכה הפרטית והעובד הסוציאלי האחראי בלשכה לטפל באירוע ולדווח עליו לרשות האוכלוסין וההגירה, למשטרה ולפקיד הסעד במחלקה לשירותים חברתיים באזור המגורים של הזקן.

- המפקחת הארצית על העובדים הסוציאליים בלשכות הפרטיות לסיעוד היא הגורם ברשות האוכלוסין וההגירה האחראי לריכוז דיווחי הלשכות הפרטיות על התעללות, על הדיווח לפי הצורך לרשות האוכלוסין וההגירה, למשרד הרווחה והשירותים החברתיים ולמשטרה, וכן על הטיפול במקרה מול הלשכה הפרטית. למפקחת אין צוות עובדים סוציאליים הכפוף לה, והרשות אינה נדרשת לערוך ביקורי בקרה בביתם של הזקנים המעסיקים עובד סיעוד זר.

- לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, בשנת 2014 דווחו למפקחת הארצית על העובדים הסוציאליים בלשכות הפרטיות לסיעוד ברשות 299 אירועי התעללות בזקנים מצד מטפלים סיעודיים זרים בכל הארץ. בהנחה שכל דיווח הוא על זקן אחד שחוה התעללות, כלומר דווח על התעללות ב-299 זקנים, הרי דווח על התעללות בכ-0.7% מהזקנים שהעסיקו בפועל עובד סיעוד זר בהיתר בשנה זו (37,554 זקנים). 21 מהמקרים האלה דווחו למשטרה. עם זאת, לא ברור עד כמה נתונים אלו משקפים את המצב בפועל.

- חברות סיעוד הן חברות פרטיות או ארגונים שהמוסד לביטוח לאומי התקשר עמם למתן שירותי סיעוד לזכאי גמלת סיעוד, והן נתונות לפיקוחו של הביטוח הלאומי באמצעות הוועדות המקומיות לענייני סיעוד הפועלות ברשויות המקומיות וכפופות לשירות לזקן במשרד הרווחה והשירותים החברתיים. גמלת סיעוד ניתנת לזכאים כשירותים בידי חברות סיעוד (גמלה בעין) או כגמלה בכסף.

- חברות הסיעוד מעסיקות מטפלים סיעודיים ישראלים וזרים – ומתקיימים ביניהם יחסי עובד-מעסיק – ובאמצעותם מספקות שירותים לזכאים לגמלת סיעוד. בסוף שנת 2014 פעלו 119 חברות סיעוד. חברות אלו העסיקו בממוצע חודשי 110,188 עובדי סיעוד, כ-30% מהם (32,890) היו עובדי סיעוד זרים. בשנה זו היו בישראל בממוצע חודשי 159,224 זקנים זכאי גמלת סיעוד בעין או בכסף, ועל-פי אומדנו כ-21% מהם (34,155) העסיקו עובד סיעוד זר.
- **חברות הסיעוד אחראיות לפקח על טיב השירות ועל היחסים בין המטפל לזקן באמצעות ביקורי בקרה בבית הזקן, ולהפנות בעיות המתעוררות במסגרת הטיפול בזכאי לוועדה המקומית לענייני סיעוד ו/או למחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית. עם זאת, בהנחיות לביצוע ביקורי הבקרה על-ידי חברות הסיעוד אין הנחיות נקודתיות ומפורשות לאיתור סממני התעללות או הזנחה.**
- **הוועדות המקומיות לענייני סיעוד, הפועלות כאמור ברשויות המקומיות וכפופות לשירות לזקן במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, אחראיות, בין היתר, לפקח על התאמת השירותים שחברות הסיעוד מספקות לצורכי המטופל, על איכות הטיפול ועל היחסים בין המטפל הזר לזקן, בין היתר באמצעות ביקורי בקרה בבית הזקן, על סמך הוראות הביטוח הלאומי ובתיאום עמו. עם זאת, גם במקרה זה אין בהנחיות לביצוע ביקורי הבקרה של העובד האחראי לטיפול בזקן בוועדה המקומית הוראות נקודתיות ומפורשות לאיתור סממני התעללות או הזנחה.**
- **במבנה הקיים, שבו יש לשכות פרטיות לסיעוד לצד חברות סיעוד, יש חפיפה בין תחומי הפעילות של מנגנוני ההסדרה, הפיקוח והאכיפה העוסקים בעובדי סיעוד זרים: רשות האוכלוסין וההגירה מפקחת על פעילותן של הלשכות הפרטיות לסיעוד; המוסד לביטוח לאומי והוועדות המקומיות לסיעוד של משרד הרווחה והשירותים החברתיים מפקחים על פעילותן של חברות הסיעוד. בשנת 2014 מימשו 37,554 זקנים את ההיתר שניתן להם להעסקת עובד סיעוד זר והיו נתונים לפיקוחן של לשכה פרטית ורשות האוכלוסין וההגירה. כ-90% מהם (34,155 זקנים) קיבלו גמלת סיעוד בעין או בכסף מהמוסד לביטוח לאומי, ולכן היו נתונים גם לפיקוח של חברות הסיעוד והוועדות המקומיות לסיעוד של משרד הרווחה והשירותים החברתיים. חפיפה זו היא סוגיה מרכזית בדיון על אחריותן של חברות הסיעוד והלשכות הפרטיות בסיעוד ליחסים בין מטפל זר המטפל בזקן בביתו לבין הזקן ועל אחריותם של הגופים המסדירים והמפקחים עליהן. מהמסמך עולים כמה קשיים ומגבלות בהליכי הפיקוח ובמנגנוני הפיקוח והאכיפה על חברות הסיעוד והלשכות הפרטיות:**
 - אין אחידות בין הגופים בהגדרת התעללות והזנחה, בהנחיות לאיתור סימני התעללות בביקורי הבקרה בבית הזקן ובנוהלי הדיווח על התעללות.
 - אף שיש נוהלי דיווח על התעללות בזקנים והזנחתם בכל אחד מגופי הפיקוח והאכיפה – קרי רשות האוכלוסין וההגירה ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים – אין מערכת ממוחשבת לתיעוד האירועים, ונראה כי אין בקרה על מצב הטיפול בתלונות ובמצאים על אירועים אלו, ולכל הפחות אין תיעוד של הליכים אלו ומעקב אחריהם שאפשר ללמוד ממנו על הפעולות שעשו הגורמים האחראים בעקבות דיווחים על התעללות בזקן.
 - בנוהלי רשות האוכלוסין וההגירה לא נקבע תקן למספר הזקנים המרבי שבטיפול כל עובד סוציאלי בלשכה פרטית או למספר ביקורי הבית המרבי שעובד סוציאלי רשאי לעשות ביום, והדבר אינו מוגדר בנהלים אחרים של הרשות. נוסף על כך, נהלי הרשות לא נדרשת הפרדה בין



העובדים הסוציאליים שחברות הסיעוד מעסיקות לאלה שהלשכות הפרטית מעסיקות במקרים שיש קשר בין הגופים (למעט דרישת הפרדה בנוגע לעובד הסוציאלי האחראי של לשכה פרטית). בהיעדר תקינה ברורה בעניין זה נוצר חשש לעומס טיפולי רב על העובדים הסוציאליים בלשכות הפרטיות, שעלול לפגוע ביכולתם למלא כראוי את משימותיהם המקצועיות.

○ **העובדים הסוציאליים של הוועדות המקומיות ברשויות המקומיות מתקשים לבצע את ביקורי הבקרה בבית הזקן בתדירות הנדרשת (שני ביקורים אצל זקן בשנה), עקב עומס העבודה וריבוי התיקים שעליהם לטפל בהם, אף שנקבעו תקנים למספר הזקנים שבטיפול עובד סוציאלי אחד. נוסף על כך, תחום ההתעללות אינו מוגדר כאחד מתחומי הפיקוח של הוועדות המקומיות ברמה הפורמלית, ומשאבי הזמן המוקצים לביקורי הבקרה מושקעים בפיקוח על השירותים המסופקים במסגרת ביטוח סיעוד, ואינם מאפשרים בחינה מספקת של עניין ההתעללות.**

○ הבעיות הללו מחריפות במקרים שבהם זקנים מקבלים גמלת סיעוד בכסף ומעסיקים עובד זר. במקרים האלה חברות הסיעוד אינן שותפות במתן השירותים ובבקרה עליהם, והפיקוח על היחסים בין המטפל הזר לזקן נעשה באמצעות העובד הסוציאלי של הלשכה הפרטית והוועדות המקומיות לחוק סיעוד בלבד. ממשד הרווחה והשירותים החברתיים נמסר כי עומס העבודה המוטל על העובדים הסוציאליים בוועדות המקומיות מקשה עליהם לעמוד בשלושה ביקורי בקרה בשנה לזכאי גמלה בכסף כפי שנדרש בתקנות, ולאחרונה התקבלה החלטה שלפיה הפיקוח על מקבלי גמלה אלו לא יהיה נתון בידי שירותי הרווחה אלא בידי גורם פרטי שיפעיל שירותי פיקוח. המשרד ציין כי להחלטה זו יש השלכות על מידת הפיקוח על שירותי הסיעוד ועל אופן הפיקוח, ובכלל זה על מניעת התעללות בזקנים, ובעקבותיה עלול להיווצר מצב שלא יאותרו כל הזקנים הסובלים ממצבים אלו.

○ במקרים שבהם עלו חשדות להתעללות של עובד סיעוד זר בזקן לא ברור מהן פעולות האכיפה שננקטו בפועל, אם ננקטו. למרות בקשות חוזרות ונשנות לא הצלחנו לקבל מרשות האוכלוסין וההגירה מידע על תהליכי האכיפה שננקטו בעקבות התעללות בזקנים בידי עובד סיעוד זר, אם ננקטו כאלה. מהרשות נמסר רק כי שום לשכה פרטית לא איבדה את ההיתר שלה בעקבות התעללות של עובד סיעוד זר בזקן שסעד. מהמוסד לביטוח לאומי נמסר כי לא הגיעו לידיהם תלונות על התעללות בזקנים בידי מטפלים סיעודיים, והמוסד לא נדרש להפעיל סנקציות כנגד חברות סיעוד עקב התעללות בזקנים בידי מטפל סיעודי ישראלי או זר.

○ חרף הערותיו של מבקר המדינה בדוח הביקורת משנת 2010 על היעדר הסדרה מצד רשות האוכלוסין וההגירה, המוסד לביטוח לאומי והשירות לזקן במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (האחראי לפעילותן של הלשכות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות) בנוגע להעברת המידע על ביקורי הבית בבית הזקן, גם כיום אין נוהל המסדיר את העברת המידע בין הגופים האחראים למתן טיפול לזקן הסיעודי, וטרם הוקם ממשק עבודה ממוחשב לשיתוף מידע ביניהם בנוגע לממצאים מביקורי בית בכלל או לדיווחים על התעללות בזקנים בפרט. מרשות האוכלוסין וההגירה נמסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת כי אף שטרם גובש נוהל עבודה משותף, יש שיתוף פעולה בין הרשות לבין המוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים ומועבר מידע על אירועים חריגים, ובכלל זה התעללות בזקנים. נראה כי גם ברמת קביעת המדיניות יש בעיית תיאום. בצוות הבין-משרדי לסיעוד – העוסק בגיבוש מדיניות



ובעבודת הפיקוח בנושאים הקשורים להפעלתו של חוק ביטוח סיעוד ושותפים בו נציגים של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, המוסד לביטוח הלאומי ומשרד הבריאות – **אין נציג של רשות האוכלוסין וההגירה**, הממונה כאמור על הבקרה והפיקוח על הלשכות הפרטיות לסיעוד.

מבוא

הבאת עובדים זרים בענף הסיעוד לישראל, תיווך בינם לבין זקנים הזקוקים לעובד סיעוד וליווי של עובדים אלו בישראל נעשים על-ידי **לשכות פרטיות לסיעוד**.¹ **הלשכות הפרטיות לסיעוד** הן **חברות ישראליות בעלות היתר מרשות האוכלוסין וההגירה הנדרשות לפעול לפי נוהלי הרשות ונתונות לפיקוחה**. זקנים שקיבלו מרשות האוכלוסין וההגירה היתר להעסקת עובד סיעוד זר בביתם נדרשים להירשם בלשכה פרטית לסיעוד, והיא תתווך בינם לבין עובדי סיעוד זרים הרשומים בלשכה. לאחר התיווך הלשכות הפרטיות מלוות את העובדים הזרים בתקופת ההעסקה, אך הן אינן המעסיקות של עובדי הסיעוד הזרים.

לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, בסוף שנת 2014 פעלו בישראל 105 לשכות פרטיות לסיעוד בהיתר.² בתקופה זו עבדו בענף הסיעוד בישראל 43,468 עובדים זרים בהיתר (נוסף על 11,324 עובדים זרים ללא היתר).³ כ-88% מעובדי הסיעוד הזרים המועסקים בהיתר הועסקו על ידי זקנים.⁴ מספר הזקנים שבידיהם היתר פעיל להעסקת עובד סיעוד זר בסוף שנת 2014 היה 50,671, ו-74% מהם (37,554 זקנים) מימשו את ההיתר.⁵

זקנים המעסיקים עובד סיעוד זר עשויים להיות זכאים לגמלת סיעוד או לגמלה אחרת מהמוסד לביטוח לאומי (גמלת שירותים מיוחדים), אך לא כל הזקנים המעסיקים עובדי סיעוד זרים זכאים לכך.

לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בשנת 2014 היו בישראל בממוצע חודשי 159,224 זקנים זכאי חוק ביטוח סיעוד,⁶ שהם כ-18% מכלל הזקנים בישראל בשנה זו (882,800 בני 65 ומעלה).⁷ גמלת הסיעוד ניתנת לזכאים כשירותים (גמלה בעין) על-ידי חברות סיעוד שהביטוח הלאומי משלם להם בעבור שירותים אלו. חברות סיעוד הן חברות פרטיות או ארגונים שהמוסד לביטוח לאומי התקשר עמן למתן שירותי סיעוד בהתאם לחוק ביטוח סיעוד, והן נתונות לפיקוחו. לפי חוק ביטוח סיעוד, ועדות מקומיות לענייני סיעוד הפועלות ברשויות המקומיות וכפופות לשירות לזקן במשרד הרווחה והשירותים החברתיים הן שקובעות איזו חברת סיעוד תספק שירות לכל זכאי, מאשרות את תוכנית הטיפול לפי צורכי הזקן ומפקחות על איכות השירות הסיעודי שחברות הסיעוד נותנות, על סמך הוראות הביטוח הלאומי ובתיאום עמו.

¹ רשות האוכלוסין וההגירה, **נוהל לשכות פרטיות להבאה, תיווך וטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד**, 2014, סעיף 5.1.1.

² שם, **רשימת לשכות פרטיות לענף סיעוד 2014**, כניסה אחרונה ב-10 במרס 2015.

³ רשות האוכלוסין וההגירה, האגף לתכנון מדיניות, **נתוני זרים בישראל: סיכום שנת 2014**, ינואר 2015, עמ' 5. הגדרת עובד זר חוקי בסיעוד: בעל רישיון ב/1 או ב/2 תקף, שנמצא תחת היתר תקף ולו מעסיק פעיל או שהמעסיק נפטר עד 30 יום קודם לכן. רמי בן דוד, מרכז בכיר מידע ומחקר, האגף לתכנון מדיניות ברשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 17 במאי 2015.

⁴ שם.

⁵ בנתונים נכללים בעלי היתר להעסקת עובד זר כחלק מגמלת סיעוד, במסגרת גמלת שירותים מיוחדים (שר"מ) או שלא במסגרת גמלה. שם.

⁶ המוסד לביטוח לאומי, **ירחון סטטיסטי – סיעוד**, כניסה אחרונה ב-28 באוקטובר 2015.

⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל 2015**, **לוח 2.3**, כניסה אחרונה ב-11 באוקטובר 2015.



חברות הסיעוד מעסיקות מטפלים סיעודיים ישראלים וזרים – שמתקיימים ביניהם יחסי עובד-מעסיק⁸ – ובאמצעותם הן מספקות שירותים לזכאים לגמלת סיעוד. עובדי סיעוד ישראלים עובדים בדרך כלל כמה שעות סיעוד בשבוע, לפי היקף הזכאות של הזקן. עובדים זרים, לעומת זאת, נותנים טיפול ביתי צמוד 12 שעות ומעלה ביום שישה ימים בשבוע לכל הפחות, והם מתגוררים עם הזקן. כאשר זכאי הגמלה מעסיק מטפל סיעודי זר בביתו, **חברת הסיעוד והזקן הם שני המעסיקים של העובד הסיעודי**: חברת הסיעוד משלמת לעובד הזר את שכום הגמלה שהזקן זכאי לה לפי רמת הזכאות שנקבעה לו מכוח חוק סיעוד, והזקן משלים את שכרו של העובד הזר לכדי שכר של משרה מלאה לפחות. **כאשר זכאי גמלת הסיעוד בוחר לקבל את הגמלה בכסף ולא כגמלה בשירותים הניתנים על-ידי חברות הסיעוד (גמלה בעין), הזקן הוא המעסיק היחיד של העובד הזר.**

לפי נתוני הביטוח הלאומי, בסוף שנת 2014 פעלו 119 חברות סיעוד.⁹ חברות הסיעוד העסיקו בממוצע חודשי 110,188 עובדי סיעוד, כ-30% מהם (32,890) היו עובדי סיעוד זרים.¹⁰ בשנה זו, כאמור, היו בישראל בממוצע חודשי 159,224 זקנים זכאי חוק ביטוח סיעוד. יש שלוש רמות זכאות לפי חוק ביטוח סיעוד הנקבעות בהתאם למידת התלות של הזכאי. 47% מכלל הזכאים בשנה זו היו זקנים הזכאים לאחת משתי רמות הזכאות הגבוהות, המאפשרות להעסיק עובד סיעוד זר.¹¹ על-פי אומדננו (שיוצג בפרק 3.1 במסמך זה), כ-21% (34,155) מזכאי גמלת סיעוד בעין או בכסף בשנה זו העסיקו עובד סיעוד זר,¹² והם כ-90% מכלל הזקנים בישראל שמימשו את ההיתר שנתנה להם רשות האוכלוסין וההגירה להעסקת עובד סיעוד זר באותה שנה.¹³

קיומן של שתי ישויות נפרדות – הלשכות הפרטיות לסיעוד, הכפופות לרשות האוכלוסין וההגירה, וחברות הסיעוד, הכפופות למוסד לביטוח לאומי ולוועדות המקומיות לסיעוד של משרד הרווחה והשירותים החברתיים – הוא סוגיה מרכזית בדיון על אחריותן של חברות הסיעוד והלשכות הפרטיות בסיעוד ליחסו של המטפל הזר לזקן שבו הוא מטפל ועל אחריותם של הגופים המסדירים והמפקחים עליהן. **לפי נוהלי רשות האוכלוסין וההגירה, לשכות פרטיות לסיעוד נדרשות להפרדה פיזית ומהותית בינן לבין חברות הסיעוד**, אך במסגרת ההגבלות הקבועות בנהלים אלו מתאפשרים קשרים מסוימים בין הגופים, כפי שנפרט בהמשך המסמך.¹⁴

במסמך זה, שנכתב כאמור לבקשת חבר הכנסת נחמן שי, נעסוק באחריות חברות הסיעוד והלשכות הפרטיות בסיעוד ליחסים בין מטפל סיעודי זר לזקן שבו הוא מטפל, בדגש על אחריותן למניעה וטיפול בהתעללות בזקנים בידי מטפל סיעודי זר. הפרק הראשון והשני במסמך עוסקים באחריות הלשכות הפרטיות בסיעוד ליחס של העובד הזר לזקן בדגש על מניעת התעללות, ומוציגים בהם מנגנוני ההסדרה, הפיקוח והאכיפה בכל הנוגע לאחריות הלשכות הפרטיות. הפרק השלישי והרביעי עוסקים באחריות חברות הסיעוד, המספקות שירותים לזכאי גמלת סיעוד, ליחס של עובד זר לזקן, בדגש על מניעת התעללות, ומנגנוני ההסדרה, הפיקוח והאכיפה על אחריות חברות הסיעוד. בפרק החמישי מובא מיפוי של הבעיות,

⁸ המוסד לביטוח לאומי, [חוזה למתן שירותי סיעוד לזכאים לגמלת סיעוד](#), 2010, סעיף 37.

⁹ ד"ר שרון אסיסקוביץ, רפרנט מחקר – סיעוד, מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 12 במאי 2015.

¹⁰ הנ"ל, דוא"ל, 22 במרס 2015.

¹¹ המוסד לביטוח לאומי, [ירחון סטטיסטי – סיעוד](#), כניסה אחרונה ב-28 באוקטובר 2015.

¹² המוסד לביטוח לאומי, [רבעון סטטיסטי, סיעוד: זכאים לגמלת סיעוד, לפי רמת זכאות ומין](#), כניסה אחרונה ב-28 באוקטובר 2015.

¹³ ראה לעיל הערה 5, נתוני רשות האוכלוסין וההגירה על מספר הזקנים שמימשו היתר להעסקת עובד סיעוד זר.

¹⁴ ראה להלן, עמ' 11-12.



הקשיים והמגבלות של גופי ומנגנוני הפיקוח והאכיפה על הלשכות הפרטיות וחברות הסיעוד ואחריותן ליחסים בין מטפל סיעודי זר לבין הזקן, בדגש על מניעת התעללות. ראשית נציג רקע בנושא התעללות בזקנים.

רקע

התעללות היא התנהגות פוגענית כלפי הזולת במישור הגופני, המיני, הנפשי או הכלכלי. זו תופעה רחבה ונכללים בה מצבים מגוונים, החל באלימות פיזית וכלה בהזנחה, העלבה ופגיעות מילוליות, ובתדירות שונות, החל באירוע חד-פעמי וכלה בדפוס התנהגות שגרתית. אחת מהתנהגויות אלה היא הזנחה, כלומר גרימת חסך לאדם בצרכים בסיסיים או בשירותים חיוניים דוגמת מזון, תרופות, טיפול רפואי, סיוע בתפקוד או בידוד ונטישה של האדם האחראי לטפל בו.¹⁵ אחת הקבוצות הסובלות מהתעללות והזנחה היא זקנים.

בחוק העונשין, התשל"ז-1977, נקבעה חובת הדיווח על התעללות בזקנים והזנחתם, ולפיו, בכל מקרה שיש יסוד סביר לחשוב שנעשתה פגיעה בקטין או בחסר ישע, ובכלל זה זקן, על כל אדם חלה חובת דיווח על האירוע לעובד סוציאלי לחוק ההגנה על חוסים או למשטרה.¹⁶ חובת הדיווח מודגשת ביחס לבעלי מקצוע, שבתוקף עיסוקם יש להם יסוד סביר לחשוב כי נעברה עבירה בקטין או בחסר ישע בידי האחראי עליו. בעלי המקצוע השונים – ובהם עובדים סוציאליים, אחיות, רופאים ומנהלים – מחויבים לדווח על חשדות להתעללות העולים במהלך עבודתם המקצועית במוסדות בריאות ורווחה, ובהם בתי-חולים, שירותי בריאות, מוסדות טיפוליים ושירותי רווחה בקהילה.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים הוא המשרד האחראי למניעה, לאיתור ולטיפול בכל הקשור להתעללות בחסרי ישע בכלל ובזקנים בפרט. אחריות המשרד וסמכויותיו בתחום זה מעוגנות בכמה חוקים, והמרכזיים בהם: חוק ההגנה על חוסים, התשכ"ו-1966,¹⁷ חוק הפיקוח על המעונות, התשכ"ה-1965,¹⁸ וחוק העונשין התשל"ז-1977.¹⁹ השירות לזקן במשרד הרווחה והשירותים החברתיים הוא הגוף האחראי לטיפול באוכלוסיית הזקנים (נשים מעל גיל 62 וגברים מעל גיל 67), ובין היתר פועל לאיתור זקנים נפגעי אלימות ולטיפול בהם.²⁰

המשרד פועל למניעה, איתור וטיפול במקרי התעללות בזקנים בכלל באמצעות העובדים הסוציאליים ופקידי הסעד במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות העוסקים בתחום הזקנה ובתחום הטיפול באלימות במשפחה ומניעתה. נהלי המשרד העוסקים ביישום חוק ההגנה על חוסים קובעים כי ימונו פקיד סעד ראשי, פקיד סעד מחוזי בכל מחוז (מפקח מחוזי בשירות לזקן), ולפחות עובד סוציאלי אחד בכל מחלקה לשירותים חברתיים (למעט מחלקות קטנות מאוד) לעניין יישום החוק.²¹ **פקיד הסעד**

¹⁵ שרה אלון, "התעללות והזנחה של זקנים – הגדרה בעיני המסתכלת": גרונטולוגיה וגריאטריה ל"ג(2), 2006, עמ' 55-69.

¹⁶ [חוק העונשין, התשל"ז-1977](#), סימן ו'1: פגיעה בקטינים ובחסרי ישע.

¹⁷ [חוק ההגנה על חוסים, התשכ"ו-1966](#).

¹⁸ [חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965](#)

¹⁹ [חוק העונשין, התשל"ז-1977](#), סימן ו'1: פגיעה בקטינים ובחסרי ישע, סעיף 368 ד.

²⁰ השירות לזקן מורכב ממטה ובו 16 עובדים (שניים בהנהלה, שמונה עובדים מקצועיים ושישה עובדי מינהל) ומ-13 עובדים מחוזיים. נוסף על כך עשרה עובדים סוציאליים ואחיות מסייעים בפיקוח על המעונות, וכ-850 עובדים סוציאליים עובדים ברשויות מקומיות (לא כולם במשרות מלאות), ועיקר תפקידם עבודה עם זקנים, כ-330 מהם מרכזי חוק ביטוח סיעוד הממומנים על-ידי הביטוח הלאומי. ראו: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [סקירת השירותים החברתיים לשנת 2013](#), פרק 5, [אוכלוסיית הזקנים הרשומה במחלקות לשירותים חברתיים](#), עמ' 498-500, כניסה אחרונה ב-26 במאי 2015.

²¹ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [הוראת תעו"ס 4.6 – כוננות של עובדים סוציאליים לחוק הגנה על חוסים, תשכ"ו-1966 במחלקות לש"ח](#), 2011.



ברשות המקומית הוא בעל הסמכות המקצועית האחראי לטפל בזקנים וחוסים אחרים במטרה להגן עליהם מפני ניצול והזנחה. ברשויות בהן לא מונה פקיד סעד לחוק הגנה על חוסים, מפעיל את החוק פקיד סעד מחוזי.²² לפי החוק, לעובדים סוציאליים לחוק ההגנה על חוסים יש סמכויות משפטיות כגון סמכות בלעדית לפנות לבית-המשפט בבקשה לתת הוראות לשם הגנה על שלום הזקן, וכן סמכויות חקירה והוצאה לפועל.²³ נוסף על כך, ב-55 רשויות מקומיות יש במחלקות לשירותים חברתיים ועדות למניעת התעללות בזקנים.²⁴ הוועדות מתכנסות לדון באירועי התעללות מורכבים וקובעות את דרכי ההתערבות, את תוכנית הטיפול ואת הגורמים שיש לערב בטיפול בכל מקרה ומקרה. לדברי משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מטרת המשרד היא להקים ולהפעיל ועדות כאלה בכל המחלקות שבהן יש עובדים סוציאליים בתחום הזיקנה, אך פתיחת כל ועדה כזאת מותנית בתוספת תקנים ותקציב לטיפול באזרחים ותיקים הנתונים בסיכון.²⁵

קשה מאוד להעריך את היקף התופעה של התעללות בזקנים בישראל, בעיקר לנוכח חלקיות הנתונים עליה. להלן הנתונים בנושא שנמסרו לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים ומרשות האוכלוסין וההגירה.

לפי נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים, בשנת 2014 רוכזו בוועדות למניעת התעללות בזקנים הפועלות במחלקות לשירותים חברתיים של 55 רשויות מקומיות דיווחים על 5,725 אירועי התעללות והזנחה מסוגים שונים: 1,015 אירועי התעללות פיזית, 1,829 אירועי התעללות נפשית, 42 אירועי ניצול מיני, 924 אירועי ניצול כלכלי ו-1,589 אירועי הזנחה של זקנים.²⁶ יש לציין שבאירוע התעללות יש בדרך כלל יותר מסוג התעללות אחד, ולכן אין להסיק מהנתונים כמה זקנים חוו התעללות מכל הסוגים או בכמה מתעללים בזקנים מדובר ומהי זיקתם לזקן. נוסף על כך, הנתונים אינם מקיפים את כל אירועי ההתעללות בארץ אלא משקפים את הדיווחים על התעללות ב-55 רשויות מקומיות בלבד (מתוך 255 רשויות מקומיות). לפי נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים, בשנת 2014 טופלו 5,318 זקנים בגין מעשי התעללות והזנחה בוועדות למניעת התעללות בזקנים, שכאמור, פועלות במחלקות לשירותים חברתיים של 55 רשויות מקומיות.

מסמך זה מתמקד כאמור באחריות חברות הסיעוד והלשכות הפרטיות בסיעוד ליחס של מטפל סיעודי זר לזקן שבו הוא מטפל, בדגש על אחריותן למניעת התעללות בזקנים בידי מטפל סיעודי זר ולטיפול בה. כפי

²² שם, הוראת תע"ס 4.15 – תפקידו ודרכי עבודתו של פקיד סעד עפ"י חוק ההגנה על חוסים, התשכ"ו-1966, 2009.

²³ שם.

²⁴ ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 16 באפריל ו-22 ביולי 2015. להוראות הקובעות את הקמת הוועדות ומגדירות את עבודתן ראו משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [הוראת תע"ס 4.14 – מניעה וטיפול בהתעללות בזקנים](#), 2009. לפי הוראות משרד הרווחה, בכל ועדה חברים העובד סוציאלי המטפל בזקן, פקיד סעד לחוק הגנה על חוסים, שוטר, עורך-דין ורופא פסיכו-גריאטר, ובמחלקות שיש בהן מרכז למניעת אלימות במשפחה מומלץ לצרף לוועדה עובד סוציאלי מומחה לטיפול באלימות. ראו שם.

²⁵ ענת שגב, מרכזת קשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 22 ביולי 2015.

²⁶ שם; ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 16 באפריל 2015. לנתונים על השנים 2009-2012 ראו גוינט ישראל, [נתונים חדשים חושפים עלייה חדה בדיווחים על התעללות בזקנים והזנחה](#), כניסה אחרונה ב-26 באוקטובר 2015.



שהוצג במבוא, בסוף שנת 2014 מימשו את ההיתר שניתן להם להעסקת עובד סיעוד זר 37,554 זקנים,²⁷ שהם כ-4% מכלל הזקנים בישראל,²⁸ ורובם הגדול זכאים לגמלת סיעוד בעין או בכסף.²⁹

על-פי הספרות האקדמית והמקצועית, אחד הגורמים הפוגעים בזקנים הם מטפליהם, בין אם מדובר במטפל בשכר (ישראלי או זר) או בבני משפחה. מהספרות עולה כי הסיכון להזנחת זקנים בביתם בידי מטפליהם גובר ככל שהמטפל שחוק, בודד, נתון בדיכאון או במצב כלכלי קשה, וככל שהזקן פגיע יותר התפקוד שלו ירוד יותר ורמתו והקוגניטיבית נמוכה יותר.³⁰ נוסף על כך, מאחר שהתעללות בזקנים והזנחתם נעשות פעמים רבות מצד בני משפחה או מצד מטפלים בשכר, זקנים רבים חוששים או מתביישים לדווח עליה, לפעמים אינם יודעים כיצד להגיב או אין להם יכולת להגיב, ולעתים אינם מגיבים בשל הרצון לגונן על הפוגע מתוך פחד מפניו או מחשש שייטוש אותם.³¹

מסקר שנערכו המוסד לביטוח לאומי וחוקרים מאוניברסיטת בר-אילן בשנת 2011 עולה כי שום זקן לא דיווח על חשיפה לאלימות פיזית או מינית, וכ-5% מהנשאלים דיווחו על חשיפה לאלימות נפשית או כלכלית. בכל הקשור לאלימות נפשית וכלכלית לא נמצא הבדל של ממש בין זקנים המטופלים על-ידי מטפלים זרים למטפלים ישראלים. עם זאת, זקנים לא מעטים מדווחים על הזנחה (7%-18%, לפי סוג ההזנחה), וזקנים המטופלים בידי מטפל סיעודי ישראלי דיווחו על הזנחה יותר מאלו המטופלים בידי מטפל סיעודי זר – בעיקר על הזנחה בתחומי הבריאות, הניידות וההשגחה. יש לציין כי נתונים אלו עשויים להעיד על אי-הלימה בין צורכי הזקנים לבין שירותי הסיעוד הניתנים בידי מטפלים ישראלים במסגרת הזכאות לגמלת סיעוד. נוסף על כך, זקנים המטופלים בידי עובדי סיעוד זרים מדווחים על שביעות רצון רבה יותר מזקנים המטופלים בידי עובדי סיעוד ישראלים. כפי שכותבי דוח המחקר מציינים, נתוני הסקר על התעללות עשויים להעיד על תת-דיווח, עקב אופיו של איסוף נתוני הסקר וצורת הראיונות שנעשו במסגרתו. לפיכך, יש לציין כי בספרות האקדמית אין ראיות לכך שזקן המטופל בידי עובד סיעוד זר נתון בסיכון רב יותר להתעללות.³²

לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, בשנת 2014 דווחו לרשות 299 אירועי התעללות בזקנים מצד מטפלים סיעודיים זרים בכל הארץ. בהנחה שכל דיווח הוא על זקן אחד שחוהה התעללות, כלומר דווח על התעללות ב-299 זקנים, הרי דווח על התעללות בכ-0.7% מהזקנים שהעסיקו בפועל עובד סיעוד זר בהיתר בשנה זו. 21 מהמקרים דווחו למשטרה.³³ עם זאת, לא ברור עד כמה נתונים אלו משקפים את המצב הקיים. בפרקים הבאים נציג את אחריות חברות הסיעוד והלשכות הפרטיות למניעה וטיפול בהתעללות בזקנים בידי מטפל סיעודי זר, ואת מנגנוני ההסדרה והפיקוח על חברות הסיעוד והלשכות הפרטיות בסיעוד.

²⁷ בנתונים נכללים בעלי היתר להעסקת עובד זר כחלק מגמלת סיעוד, כחלק מגמלת שר"מ או בהעסקה שלא במסגרת גמלה. רמי בן דוד, מרכז בכיר מידע ומחקר, האגף לתכנון מדיניות ברשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 17 במאי 2015.

²⁸ בשנת 2014 חיו בישראל 882,800 זקנים (בני 65 ומעלה), שהם כ-11% מכלל האוכלוסייה בשנה זו. ראו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2015, [לוח 2.3](#). כניסה אחרונה ב-11 באוקטובר 2015.

²⁹ ראו להלן, עמ' 23.

³⁰ Terry Fulmer et al., "Dyadic vulnerability and risk profiling for elder neglect", *The Gerontologist* 45(4), 2005, pp. 525-534; Mark Johannesen and Dina LoGiudice, "Elder abuse: a systematic review of risk factors in community-dwelling elders", *Age and Ageing* 42(3), 2013, pp. 292-298.

³¹ שרה אילון, [זיהוי התעללות והזנחה של זקנים: מדרג למטפל](#), גוינט-אשל, ירושלים 2011, עמ' 9.

³² שרה אילון ואחי, [שירותי סיעוד ביתיים לזקנים: דוח מחקר](#), המוסד לביטוח לאומי ואוניברסיטת בר-אילן, פברואר 2013. המחקר נערך בקרב זקנים המקבלים שירותי סיעוד מתוקף חוק ביטוח סיעוד בידי מטפלים ישראלים או זרים.

³³ יואל ליפורצקי, ראש מנהל שירות למעסיקים ולעובדים זרים, מכתב, 6 במאי 2015. כפי שיוצג בהמשך המסמך, מנתוני רשות האוכלוסין וההגירה אי-אפשר ללמוד מה נעשה במקרים האלה ומה קרה בעקבות העברתם למשטרה.



1. הלשכות הפרטיות לסיעוד ואחריותן ליחס של המטפל הסיעודי הזר למטופל

1.1. לשכות פרטיות

מאז שנת 2007, הבאה, תיווך וטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד בישראל נעשים על-ידי לשכות פרטיות לסיעוד, שהוגדרו בסעיף 62 לחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, "מי שעיקר עיסוקו או מקצתו בתיווך עבודה, למעט שירות התעסוקה".³⁴ בנוהלי רשות האוכלוסין וההגירה צומצמה הגדרה זו:

"חברה ישראלית הרשומה כדין ואשר על-פי התקנון שלה מטרתה היחידה הנה הבאה, תיווך וטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד. כאמור, על המבקשת להיות חברה בעלת ייעוד בלעדי (Sole Purpose Company – SPC), וחל עליה איסור לעסוק בכל עניין אחר למעט הבאה, תיווך וטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד. בין היתר, חל עליה איסור להעסיק עובדים זרים או להעסיק עובדים ישראלים במתן טיפול סיעודי או לעשות כל פעילות אחרת מלבד הפעילות המוגדרת בהיתר שיינתן לה."³⁵

פעילות הלשכות הפרטיות מותנית בקבלת היתר משר הפנים³⁶ המונפק על-ידי אגף לשכות ותאגידים ברשות האוכלוסין וההגירה, והן נתונות לפיקוחה של הרשות מכוח חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, וחוק עובדים זרים, התשי"ע-2010.³⁷ על סמך חוקים אלו פרסמה רשות האוכלוסין וההגירה את "נוהל לשכות פרטיות להבאה, לתיווך ולטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד" (להלן: נוהל לשכות פרטיות), הקובע את התנאים למתן היתרים ללשכות פרטיות ואת פעילותן.³⁸

נוהל לשכות פרטיות, שעודכן לאחרונה בדצמבר 2013,³⁹ קובע בין השאר "חובת הפרדה בין לשכה פרטית לבין גופים קשורים, ובכלל זאת חובת ההפרדה בין לשכה פרטית לבין חברת סיעוד".⁴⁰ על-פי הנוהל, "על כל לשכה לפעול באופן עצמאי ובלתי תלוי"; "לא יינתנו היתרים לתאגידים קשורים"⁴¹ או לתאגידים הפועלים בתיאום ביניהם"; "על לשכה לבצע את חובותיה כלפי העובדים הזרים והמעסיקים הרשומים באחריותה, וכלפי הרשויות, באמצעות עובדיה, ואין היא רשאית להעביר את פעילותה או חובותיה לפי החוק והנוהל לקבלן משנה או לגורם כלשהו שאינו מועסק בלשכה הפרטית האמורה".⁴²

חוזר מס' 1/07 קובע כי "אין מניעה שבעל מניות באחד הגופים המפורטים להלן [ובהם חברת סיעוד] (להלן: גוף קשור), יהא גם בעל מניות בלשכה פרטית בעלת היתר לפי הנוהל. יחד עם זאת, חובה לקיים הפרדה כאמור

³⁴ [חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959](#)

³⁵ רשות האוכלוסין וההגירה, [נוהל לשכות פרטיות להבאה, תיווך וטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד](#), 2014, סעיף 5.1.1.

³⁶ [חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959](#), סעיף 65.

³⁷ [חוק עובדים זרים, התשי"ע-2010](#); [חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959](#).

³⁸ מבקר המדינה, [דוח 161 לשנת 2010](#), עמ' 269.

³⁹ רשות האוכלוסין וההגירה, [נוהל לשכות פרטיות להבאה, תיווך וטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד](#), 2014, כניסה אחרונה ב-11 במרס 2015.

⁴⁰ שם, סעיף 5.1.3.

⁴¹ הגדרת "תאגידים קשורים" בנוהל: "בין היתר, תאגידים שמניותיהם, כולן או חלקן, מוחזקות בידי אותו אדם, או בידי בן משפחה של אותו אדם, או בידי אותו תאגיד. לעניין זה החזקה, בין במישרין ובין באמצעות תאגיד אחר (להלן התאגיד המחזיק), לרבות החזקה במניות של תאגיד המחזיק במניותיו של התאגיד המחזיק וכן הלאה". שם, סעיף 5.1.3.

⁴² שם.



להלן בין לשכה בעלת היתר לפי הנוהל לבין הגופים הקשורים המפורטים להלן בסעיף זה.⁴³ חוזר זה וכן חוזר מס' 2/09, מדגיש לא רק את חובת ההפרדה המהותית, שלפיה "על הלשכה הפרטית להימנע מפעילות שתגרום לטשטוש תפקידים או ניגוד עניינים בינה לבין הגוף הקשור", אלא גם את חובת ההפרדה הפיזית במשרדים ובדרכי תקשורת בין הלשכה הפרטית לתאגיד הקשור ובין אנשי המקצוע הבכירים של שני הגופים, ובלשון החוזר: "מנכ"ל הלשכה הפרטית, ועו"ס אחראי, לא ישמשו בעלי תפקידים בכירים בגוף קשור".⁴⁴

הלשכות הפרטיות מתווכות בין העובד הזר למעסיקו, שהוא האדם הנזקק לשירותי סיעוד, לפי צרכיו. זקן⁴⁵ המעוניין להסתייע בעובד סיעוד זר נדרש לקבל היתר להעסקת עובד סיעוד זר ממנהל שירות למעסיקים ולעובדים זרים ברשות האוכלוסין וההגירה.⁴⁶ היתר כזה ניתן לתקופה של שנתיים אם הזקן גר בביתו⁴⁷ וזקוק לטיפול וסיוע רוב שעות היממה בביצוע רוב פעולות היום-יום,⁴⁸ על סמך תוצאות מבחן תלות שעושה המוסד לביטוח לאומי במסגרת תביעה לקבלת גמלת סיעוד.⁴⁹ זקנים שבשל גובה הכנסותיהם אינם זכאים לגמלת סיעוד אך מעוניינים להעסיק עובד סיעוד זר מופנים למבחן תלות כאשר הם מגישים בקשה להיתר העסקת עובד זר. העסקת עובד זר בסיעוד אפשרית במשרה מלאה לפחות, ואצל מעסיק אחד בלבד.⁵⁰ בהיתר ההעסקה הניתן לזקן מצוין שעליו להירשם בלשכה פרטית בעלת היתר ולהעסיק עובד זר בעל רישיון ישיבה בארץ לצורך עבודה בסיעוד שרשום באותה לשכה.⁵¹ לפי נוהל לשכות פרטיות, לשכה רשאית לרשום בו-בזמן לכל הפחות 200 עובדים זרים ו-200 מעסיקים, ולכל היותר 4,000 עובדים זרים ו-4,000 מעסיקים.⁵²

לפי רשות האוכלוסין וההגירה, בסוף שנת 2014 פעלו בישראל 105 לשכות פרטיות בהיתר⁵³ והועסקו בענף הסיעוד 43,468 עובדים זרים בהיתר. כ-88% מהם (38,073) הועסקו על ידי זקנים (בני 67 ומעלה).⁵⁴ בנתונים אלו לא נכללים עובדי סיעוד זרים לא חוקיים (ללא היתר), שלפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה בסוף 2014 היה מספרם 11,324.⁵⁵

⁴³ רשות האוכלוסין וההגירה, [חוזר ממונה סיעוד ארצי מס' 1/07 – הבהרות לנוהל לשכות פרטיות להבאה לתינוך ולטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד](#), סעיף 6, כניסה אחרונה ב-11 במאי 2015.

⁴⁴ שם; [חוזר ממונה סיעוד ארצי מס' 2/09 – הבהרות והנחיות שונות](#), סעיף ה', כניסה אחרונה ב-26 באוקטובר 2015.

⁴⁵ אישה וגבר מגיל הפרישה ומעלה. ראו רשות האוכלוסין וההגירה, [נוהל טיפול בבקשה לקבלת היתר חדש/הארכת היתר להעסקת עובד זר בענף הסיעוד](#), אוקטובר 2014, סעיף ג.2.א.

⁴⁶ שם.

⁴⁷ היתרי העסקה לא ניתנים למטופלים השהים במוסדות (בתי-חולים, מרכזי שיקום, בתי-אבות וכדומה), אלא אם כן הזקן גר במסגרת של דיור מוגן שלא ניתנים בה שירותי סיעוד או שוהה באשפוז יום. ראו שם, סעיף ג(1).ב.

⁴⁸ שם.

⁴⁹ מלבד זקנים המבקשים להעסיק עובד סיעודי זר, יש קבוצות כגון נשים וגברים מעל גיל 18 ועד גיל פרישה, מטופלים מתחת לגיל 18, ונכים, ונקבעו להן תנאים אחרים. ראו שם.

⁵⁰ שם; רשות האוכלוסין וההגירה, [קריטריונים למתן היתר להעסקת עובד זר בענף הסיעוד](#), ינואר 2014.

⁵¹ שם.

⁵² רשות האוכלוסין וההגירה, [נוהל לשכות פרטיות להבאה, תינוך וטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד](#), 2014, סעיפים 6.1.3, 6.1.4 ו-6.1.4. עם זאת, כפי שצוין בסעיף 6.1.3 לנוהל, "על אף האמור לעיל – בהתאם להחלטת בית-משפט העליון מיום 19.2.2013, בבג"ץ 1834/09, 6771/10, 6583/10 דורון יהודה ואח' נ' משרד הפנים רשות האוכלוסין וההגירה, בתקופת הביניים עד לקבלת המלצת הוועדה שהוקמה לבחון נושא גודל מינימלי של לשכה פרטית, גם לשכה פרטית שגרשמו בה פחות מ-200 מעסיקים ועובדים זרים תוכל להמשיך לפעול".

⁵³ רשות האוכלוסין וההגירה, [רשימת לשכות פרטיות לענף סיעוד 2014](#), כניסה אחרונה ב-10 במרס 2015.

⁵⁴ רמי בן דוד, מרכז בכיר מידע ומחקר, האגף לתכנון מדיניות ברשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 17 במאי 2015.

⁵⁵ רשות האוכלוסין וההגירה, האגף לתכנון מדיניות, [נתוני זרים בישראל: סיכום שנת 2014](#), ינואר 2015, עמ' 5.



1.2. אחריות הלשכות הפרטיות ליחס של המטפל הזר למטופל

אחריות הלשכות הפרטיות ליחסי מטפל-זקן בכלל ולמניעת התעללות בפרט, וכן חובות הדיווח על התעללות וטיפול בה, מפורטים בנהלים שרשות האוכלוסין וההגירה מפרסמת.⁵⁶

נוהל לשכות פרטיות קובע כי כדי להבטיח את הטיפול המיטבי בזקן, הלשכה הפרטית נדרשת לעמוד על צרכיו הייחודיים; לעמוד על יכולותיו והתאמתו של העובד הזר לתחום הסיעוד; לבחור את העובד הזר המתאים לצורכי הזקן ולהדריך לטפל בצרכיו המיוחדים; למסור לזקן פרטים על הכשרתו ועל כישוריו של העובד הזר המיועד לטפל בו; ללוות את הטיפול בזקן ולפתור בעיות העולות בתקופת ההעסקה.⁵⁷

לשם כך נדרשת כל לשכה פרטית להעסיק עובד סוציאלי אחד לפחות, הרשום בפנקס העובדים הסוציאליים של משרד הרווחה והשירותים החברתיים ובעל ותק של שלוש שנים לפחות במקצוע, שאמון על ביצוע משימות אלו. נוסף על כך, על העובד הסוציאלי האחראי בלשכה לפקח על צוות העובדים הסוציאליים שהלשכה מעסיקה, אם יש כאלה, ועל עובדים בכירים מטעם הלשכה שהוסמכו לערוך ביקורי בית שוטפים מטעם הלשכה במקרים המפורטים בהמשך.⁵⁸

לפי הנוהל, על המועמד לתפקיד עובד סוציאלי אחראי בלשכה לחתום על כתב התחייבות שבו הוא מצהיר כי ידוע לו שבתפקיד זה עליו לאשר את הדיווחים הסוציאליים של עובדי הלשכה, ותחול עליו חובה לדווח מייד לממונה ולרשויות המוסמכות על הפרות חמורות וחריגות, ובכלל זה על חשדות להטרדה מינית, פגיעה בחסר ישע, סחר בבני-אדם, עבדות או עבודה בכפייה המתגלים במסגרת עבודתו, לפי הנוהל.⁵⁹ מנכ"ל הלשכה הפרטית נדרש אף הוא להצהיר כי ידוע לו שחלה עליו חובה ליידע את הממונה והרשויות המוסמכות מייד על הפרות חמורות וחריגות בנוגע לחשדות לסחר בבני-אדם, לעבדות או לעבודה בכפייה המתגלים במסגרת עבודתו, לפי הנוהל.⁶⁰

סגרת ביקורי הבית שבה הלשכות הפרטיות מחויבות, לפי נוהל לשכות פרטיות, כוללת: **ביקור אחד לפחות של עובד סוציאלי בביתו של הזקן טרם השמת העובד הזר** כדי לעמוד על צרכיו ולאבחן את סוג השירות הנדרש לו;⁶¹ **ביקור עובד סוציאלי בחודש ההעסקה הראשון** (בתוך 30 יום מהשמת העובד) כדי לבחון את עבודת העובד הזר בשירות הזקן, לבדוק את קליטתו הנאותה ולבחון את התאמתו לצורכי הזקן;⁶² **ביקור עובד סוציאלי אחת לשישה חודשים לפחות בתקופת ההעסקה** כדי לוודא שהעסקת העובד הזר והטיפול בזקן מתנהלים בצורה תקינה, להדריך את העובד הזר בנושא הטיפול בזקן, לפתור בעיות העולות במהלך ההעסקה ועוד.⁶³ יש לציין כי עד שנת 2010 היו הלשכות הפרטיות מחויבות בארבעה ביקורים של עובד

⁵⁶ שם, [נוהל לשכות פרטיות להבאה, תיווך וטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד](#) 2014; [חוזר ראש מינהל מס' 02/11 – נוהל טיפול באלימות כלפי זקן חסר ישע – חובת דיווח על-פי חוק העונשין, פגיעה בחסר ישע \(חוק העונשין תשל"ז-1977 סימן ו-1, סעיף 368, תיקון תש"ן, תשנ"א\)](#), פברואר 2011; [חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959 ותקנותיו](#), פרק רביעי, סעיפים 62, 65; [חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991](#).

⁵⁷ רשות האוכלוסין וההגירה, [נוהל לשכות פרטיות להבאה, תיווך וטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד](#), 2014.

⁵⁸ שם, סעיף 5.1.7.1.

⁵⁹ שם, סעיף 5.1.7.2.

⁶⁰ שם, סעיף 5.1.6.1.

⁶¹ שם, סעיף 6.3.10.

⁶² שם, סעיף 6.3.11. לפי סעיף זה, "ביקור בבית המטופל שנערך עם ההשמה או תוך 7 ימים לאחר ההשמה, לא ייחשב ביקור הממלא אחר הוראות סעיף זה, מאחר ולא ניתן לאמוד בפרק זמן קצר זה קליטתו הנאותה של העובד הזר."

⁶³ שם, סעיף 6.3.12. נוסף על כך, בסעיף 6.3.12.2 מובהר כי "ביצוע ביקור לאחר השמה בבית מטופל לפי פסקה י"א אינו פותר את הלשכה מלבצע ביקור נוסף לפי פסקה י"ב בחצי השנה שלאחר ההשמה".



סוציאלי בביתו של הזקן בכל שנה, אך בשנת 2010 ירדה הדרישה לשני ביקורים בשנה בלבד.⁶⁴ כאשר הזקן מקבל שירותי סיעוד מתוקף זכאותו לפי חוק סיעוד באמצעות עובד זר, כלומר, חלק משכרו של העובד הזר משולם על-ידי חברת סיעוד, את אחד משני הביקורים שעורכת הלשכה הפרטית בבית הזקן ב-12 חודשים יכול לעשות עובד בכיר של הלשכה הפרטית שקיבל לשם כך הכשרה והדרכה מעובד סוציאלי אחראי של הלשכה.⁶⁵ בנוהלי רשות האוכלוסין לא צוין מיהו "עובד בכיר מבקר" ומהי ההכשרה הנדרשת לשם כך. עם זאת, בפסק-דין של בית-הדין הארצי לעבודה משנת 2009 נקבע כי "בעל תפקיד בכיר" [בלשכה פרטית] הוא כל אדם המועסק בלשכה וממלא בה תפקיד המגשים את המטרות העיקריות והמהותיות שלשמן הוקמה, או שהוא מייצג אותה, או שיש לו מעורבות או השפעה על המדיניות ועל העניינים המרכזיים בהם עוסקת הלשכה".⁶⁶ בעניין מהות ההכשרה הנדרשת ל"עובד בכיר מבקר" נמסר מרשות האוכלוסין וההגירה כי הדרכת העובד הבכיר לביצוע ביקורי בית מסורה בידי העובד הסוציאלי האחראי בלשכה, וכי הרשות אינה מעורבת באופן ההדרכה ובתכניה.⁶⁷

בנוהל צוין כי שגרת הביקורים שלעיל היא חלק מחובת הלשכות הפרטיות לעמוד בקשר עם הזקן והעובד הזר באופן שוטף במהלך ההעסקה ולפתור בעיות העולות במהלך ההעסקה, אך אם הדבר נדרש ולפי הנסיבות על הלשכות לבקר בבית הזקן מעבר לשגרת ביקורים זו.⁶⁸

יש לציין שהנוהל אינו קובע תקן למספר הזקנים המרבי שכל עובד סוציאלי בלשכה פרטית יטפל בהם או למספר ביקורי הבית המרבי שעובד סוציאלי רשאי לעשות ביום, והדבר אף אינו מוגדר בנהלים אחרים של הרשות.⁶⁹ נוסף על כך, בנוהל לא נדרשת הפרדה בין העובדים הסוציאליים של חברות הסיעוד לאלה של הלשכות הפרטית כאשר יש קשר בין הגופים (למעט האיסור על עובד סוציאלי אחראי בלשכה פרטית לשמש בתפקיד בכיר בגוף קשור⁷⁰), ולכן אפשר להעסיק את אותו עובד סוציאלי בשני הגופים, והדבר עלול להגדיל את עומס העבודה על העובד הסוציאלי ולפגוע ביכולתו לתת שירות מיטבי.

כאשר מתקבלת תלונה בלשכה הפרטית מזקן סיעודי או מבן משפחה, על הלשכה הפרטית לבדוק את התלונה בהנחיית העובד הסוציאלי האחראי, לטפל בתלונה, ובמקרה הצורך לערוך ביקור בבית הזקן.⁷¹ כאשר מתקבל דיווח על פגיעה בחסר ישע או בעובד זר או מתעורר חשש לכך, על העובד הסוציאלי של הלשכה הפרטית להגיע לביקור בית ולטפל באירוע.⁷² עם זאת, בנוהל לא נקבע סדר הפעולות שיש לנקוט כדי לבדוק תלונה שהתקבלה או חשד שעלה בדבר פגיעה בזקן, זמני הטיפול במקרה והסנקציות שאפשר להפעיל אם עובד הסיעוד אכן פגע בזקן.

⁶⁴ מבקר המדינה, דוח שנתי 161 לשנת 2010, היבטים בתחום הטיפול בצורכי הקשישים: עובדים זרים בתחום הסיעוד, מאי 2011, עמ' 261.

⁶⁵ רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל לשכות פרטיות להבאה, תיווך וטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד, 2014, סעיף 6.3.12.1.

⁶⁶ עב(ארצי) 69/09 מזורית עובדים זרים בע"מ נ' מדינת ישראל – משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 5 בנובמבר 2009, פורסם בנבו.

⁶⁷ עו"ד יפעת חן, מנהלת אגף לשכות ותאגידים ברשות האוכלוסין וההגירה, שיחת טלפון, 23 באוקטובר 2015.

⁶⁸ שם, סעיף 6.3.12.2. בנוהל אין אמות מידה או תבחינים לקבוע באילו מקרים ובאילו נסיבות יש לערוך ביקורי בית נוספים.

⁶⁹ להבדיל מהדרישות מחברות הסיעוד, הקובעות כי מספר הזקנים שמקבלים שירותי סיעוד באחריותו של עובד מקצועי אחד לא יעלה על 200. ראו: המוסד לביטוח לאומי, חווה למתן שירותי סיעוד לזכאים לגמלת סיעוד, 2010, סעיף 7.

⁷⁰ ראו לעיל, עמ' 7; רשות האוכלוסין וההגירה, חוזר ממונה סיעוד ארצי מס' 1/07 – הבהרות לנוהל לשכות פרטיות להבאה לתיווך ולטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד, סעיף 6. כניסה אחרונה ב-26 באוקטובר 2015.

⁷¹ רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל לשכות פרטיות להבאה, תיווך וטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד, 2014, סעיף 6.3.18.

⁷² רננה לוי, מפקחת ארצית על העובדים הסוציאליים בלשכות הפרטיות ברשות האוכלוסין וההגירה, שיחת טלפון, 10 במאי 2015.



הלשכות הפרטיות נדרשות לתעד את הביקורים והממצאים שעלו בהם על גבי טפסים המיועדים לכך, לתייקם בתיק של המטופל במשרדי הלשכה ולמסור אותם לביקורת הרשות לפי דרישה.⁷³ אחת לרבעון⁷⁴ על הלשכות לדווח לראש מינהל שירות למעסיקים ולעובדים זרים ברשות האוכלוסין וההגירה על הביקורים בטופס מרוכז, על-פי נוהל הדיווח שפרסמה הרשות.⁷⁵

ביקור בית לאחר השמה וביקורי בית שגרתיים אחת לחצי שנה יש לתעד בטופס, הכולל בין היתר, תיאור של מצבו התזונתי, הבריאותי והתפקודי של הזקן, מידת שביעות רצונם של הזקן ובני משפחתו מהמטפל, תיעוד הקשיים או התלונות על מתן השירות ובקשות מיוחדות של הזקן. נוסף על כך, **בטופס יש מקום ייעודי לתיאור סממנים חיצוניים גופניים ונפשיים חריגים שעשויים להעיד על הזנחה או התעללות, כגון שטפי דם, סימנים כחולים, מצב רוח ירוד, מתח וחרדה.**⁷⁶

לעניין מניעת התעללות בזקן בידי עובד זר, נוהל לשכות פרטיות קובע כי "קיים חשש לאלימות, הטרדה מינית, העסקת העובד הזר שלא במתן טיפול סיעודי למטופל או אירוע חריג או הפרה חמורה אחרת מצד המעסיק או העובד, חובה על העובד הסוציאלי האחראי ועל מנכ"ל הלשכה לדווח בכתב ובאופן מיידי על כך לממונה [מינהל שירות למעסיקים ולעובדים זרים ברשות האוכלוסין וההגירה]. אין באמור לגרוע מכל חובה המוטלת על עו"ס או אדם אחר לדווח לרשויות אכיפה אחרות בהתאם לסוג האירוע או ההפרה."⁷⁷ בנוהל נקבע כי "אין בדיווח על הליקוי כדי לפטור את העו"ס האחראי ו/או המנכ"ל מטיפול מקצועי במקרה".⁷⁸ נוסף על כך, "על הלשכה ועובדיה לשתף פעולה עם פקידי ומפקחי הפיקוח – המינהלי והפילי מוטעם הרשות, ומטעם משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה [כיום משרד הכלכלה והתעשייה], בכל עת, בקשר למילוי תנאי הנוהל והחוק, בין בביקורות הנערכות במקום ההעסקה של העובדים הזרים, בין במסירת כל מסמך שיידרש על ידם ובין בהתייצבות לחקירה במידה ותידרש".⁷⁹

עם זאת, בנוהל זה לא מוגדר "אירוע חריג או הפרה חמורה", ולא ברור אם יש הבנה משותפת ללשכות הפרטיות ולרשות האוכלוסין וההגירה בדבר משמעותם. בנוהל שפרסמה רשות האוכלוסין וההגירה בשנת 2011⁸⁰ בנושא "טיפול באלימות כלפי זקן חסר ישע"⁸¹ הוגדרה "התעללות" כדלהלן:

⁷³ רשות האוכלוסין וההגירה, **נוהל לשכות פרטיות להבאה, תיווך וטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד**, 2014, סעיף 6.3.13. ראו גם: רשות האוכלוסין וההגירה, **חוזר ראש מינהל מס' 16/11 – קביעת טפסים סטנדרטיים לרישום דוחות סוציאליים לפי סעיף 8 לנהל**, פברואר 2011.

⁷⁴ על הלשכה להעביר לממונה דיווח רבעוני בתאריכים 1.1, 1.4, 1.7 ו-1.10 של כל שנה, חתום בידי העובד הסוציאלי האחראי, המרכז את כל הביקורים שנערכו מטעם הלשכה אצל כל זקן באותו רבעון. ראו רשות האוכלוסין וההגירה, **נוהל לשכות פרטיות להבאה, תיווך וטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד**, 2014, סעיף 6.3.14.

⁷⁵ שם, **חוזר ראש מינהל מס' 16/11 – קביעת טפסים סטנדרטיים לרישום דוחות סוציאליים לפי סעיף 8 לנהל**, פברואר 2011. שם, **טופס ביקור בית לאחר השמה**, כניסה אחרונה ב-26 באוקטובר 2015.

⁷⁷ שם, **נוהל לשכות פרטיות להבאה, תיווך וטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד**, 2014, סעיף 6.3.16. חובת דיווח זו נוספת על כל חובה המוטלת על עובד סוציאלי או אדם אחר לדווח לרשויות אכיפה אחרות לפי סוג האירוע או ההפרה, ובין היתר חובת הדיווח על חשד לעבירה בחסר ישע לפקיד הסעד או למשטרה לפי **חוק העונשין, התשל"ז-1977**, סימן ו'1, סעיף 368.

⁷⁸ רשות האוכלוסין וההגירה, **נוהל לשכות פרטיות להבאה, תיווך וטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד**, 2014, סעיף 5.1.7.2. שם, סעיף 6.2.2.

⁸⁰ בינואר 2011 הסתיימה פעילות הביקורת של מבקר המדינה בנושא טיפול הרשויות המקומיות בהתעללות בקטינים וקשישים חסרי ישע, והיא פורסמה בדוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010, **טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן**, דצמבר 2011. בדוח עלו בעיות חמורות בדיווח על התעללות ובטיפול בה ובתקשורת והעברת המידע בין הגופים. נוסף על כך, בשנה זו פורסמו מדריכים של משרד הבריאות וגויינט-אשל לזיהוי התעללות בזקנים חסרי ישע ולטיפול בה כדי להעלות את המודעות לתופעה ולהציע דרכי איתור וטיפול.

⁸¹ רשות האוכלוסין וההגירה, **חוזר ראש מינהל מס' 02/11 – נוהל טיפול באלימות כלפי זקן חסר ישע – חובת דיווח על-פי חוק העונשין, פגיעה בחסר ישע (חוק העונשין תשל"ז-1977 סימן ו-1, סעיף 368, תיקון תש"ן, תשנ"א)**, פברואר 2011.



התעללות זו פעולה חד-פעמית או התנהגות המתרחשת בתדירות ופוגעת במישור אחד או יותר מהתחומים: פיזי, מיני, נפשי, רגשי וכלכלי. פעולה זו נגרמת בד"כ ע"י אדם או בני-אדם מסביבתו הקרובה של הזקן אתו יש לו יחסי אימון אישיים. התוצאה: הפרת זכויות הפרט של הזקן, שינוי לרעה באורח חייו, היחשפותו לסבל, גרימת נזק כלפינו, עלייה ברמת הסיכון ופגיעה בשלומו ובטחונו של הזקן. ההתעללות כוללת טווח רחב של התנהגויות פוגעות כלהלן:

- התעללות פיזית: גרימת כאב פיזי או פגיעה כתוצאה משימוש בכוח כגון: מכות, דחיפות, סטירות, קשירה פיזית, נתינת מינון יתר של תרופות הרגעה.
- פגיעה מינית: שימוש בכוח ובמגע מיני מכל סוג המתבצע ללא הסכמה (כולל בזקנים שאינם מסוגלים להביע את דעתם).
- התעללות נפשית/פסיכולוגית: גרימת סבל נפשי, הבאה לידי ביטוי בצעקות, בקללות, בעלבונות, בהשפלות, באיומים וביחס ילדותי.
- ניצול כלכלי: ניצול לרעה ושימוש לא חוקי, לא מוסמך, לא הולם ברכושו ובמשאבי הזקן כולל גנבה, הונאה, לקיחת רכוש, שימוש בייפוי כוח שניתן למטרה אחרת וכיוצא בזה.
- הזנחה: חסך בצרכיו הבסיסיים של הזקן (אוכל, ביגוד, טיפול רפואי, בידוד ונטישה).
- הזנחה פסיבית: כשל בסיפוק צורכי חיים בסיסיים שלא באופן מכוון או מודע, לעתים בשל אי-מסוגלות (פיזית או נפשית) מצד המטפל, להעניק טיפול כגון טיפול רפואי, מזון, ביגוד, השארת זקן לבד והתעלמות מהזקן.
- הזנחה אקטיבית: סירוב מכוון לספק את צורכי הזקן במטרה לגרום לו מצוקה פיזית או רגשית למשל בידודו, פסיק מניעת מזון סביבת מגורים לא נקייה.
- הפרת זכויות: הגבלת תנועתו, נעילתו בבית, ניתוק הטלפון, בידוד הזקן, הרחקתו מקשרים משפחתיים ו/או חברתיים ואי מתן אפשרות לגורמים המטפלים לבקרו ולראותו.⁸²

בנוהל נקבע כי על עובד לשכה פרטית שנתקל בהתעללות בזקן לדווח עליה לתחנת המשטרה או למנהל המחלקה לשירותים חברתיים באזור המגורים של הזקן, והם יעבירו את הדיווח לפקיד הסעד במחלקה. נוסף על כך, צוין בנוהל כי לפי חוק העונשין, עונשו של עובד מקצועי על הפרת חובת הדיווח על חשד להתעללות בחסר ישע הוא שישה חודשי מאסר.⁸³

2. גופים ומנגנוני פיקוח על לשכות פרטיות לסיעוד ואחריותן ליחסי מטפל-זקן

כאמור, רשות האוכלוסין וההגירה היא הגוף האחראי למתן היתרים ללשכות פרטיות לסיעוד, לפיקוח עליהן ולאכיפה.⁸⁴ ברשות האוכלוסין וההגירה יש כמה גורמים האחראים להסדרה, לפיקוח ולאכיפה כלפי לשכות פרטיות ועובדים זרים:

⁸² ש.ם.

⁸³ ש.ם. ראו: [חוק העונשין, התשל"ז-1977](#), סימן ו'1, סעיף 368ד(ב).

⁸⁴ חלוקת האחריות בין משרד הפנים לבין משרד הכלכלה והתעשייה בסוגיית העובדים הזרים מוגדרת בתיקון מס' 12 לחוק [עובדים זרים, התשי"ע-2010](#), שנעשו בו כמה תיקונים בחוק [שירות התעסוקה, תשי"ט-1959](#), שעניינם בין השאר העברת סמכויות הרישוי והפיקוח בכל הקשור למתוכני עובדים זרים לפי החוק אל שר הפנים. לפי תיקון זה, בידי משרד הפנים נתונה האחריות למתן היתרים לסוגיהם (העסקת עובד זר, לשכה פרטית, קבלן כוח אדם בבניין), לפיקוח מינהלי ופולי על



- אגף לשכות ותאגידיים שבמינהל שירות למעסיקים ולעובדים זרים, שבסמכותו בין השאר להנפיק היתרים ללשכות פרטיות ולמעסיקים, לרכז ולברר תלונות נגד לשכות פרטיות ולבצע אכיפה מינהלית כלפי הלשכות.
- המפקחת הארצית על העובדים הסוציאליים בלשכות הפרטיות לסייעוד, הכפופה למנהל שירות למעסיקים ולעובדים זרים ברשות, אחראית בין השאר לריכוז דיווחים על אירועי התעללות ולטיפול בהם.
- מנהל אכיפה וזרים, שבסמכותו לבצע אכיפה כלפי לשכות פרטיות ועובדים זרים.

אגף לשכות ותאגידיים במינהל שירות למעסיקים ולעובדים זרים ברשות האוכלוסין, הממונה על מתן היתרים ללשכות פרטיות, אחראי לקבלה ולריכוז של דיווחי הלשכות הפרטיות לפי שגרת הדיווח שהוצגה בפרק הקודם. נוסף על כך, האגף אחראי לקבל תלונות של זקנים המעסיקים עובד סיעוד זר ושל בני משפחותיהם, לרכז אותן ולטפל בהן. התלונות והדיווחים נבחנים ונבדקים על-ידי עובדי האגף, ובסופו של הליך מתקבלת החלטה בנוגע לדרך הפעולה שיש לנקוט בכל מקרה ומקרה. באגף שישה עובדים: מרכז תחום סיעוד, מרכז תחום חקלאות וארבעה עובדים המרכזים דיווחים ותלונות בכל התחומים. התלונות נרשמות בטבלת אקסל (אין מערכת ממוחשבת ייעודית), ולאחר מכן נבדקות ומטופלות.⁸⁵ בסמכות האגף לזמן את הלשכות לשימוע במסגרת הליך הטיפול בתלונות. אם לאחר קבלת תגובת הלשכה בשימוע יימצא שהתלונה מוצדקת, לאגף יש סמכויות אכיפה מינהלית כלפי הלשכה והוא רשאי להפעילן במסגרת הטיפול בתלונות כלפיהן, ובכלל זה לבטל, להתלות, להגביל, להתנות או לא לחדש היתר, בהתחשב באופי ההפרות המתבררות בהליך הטיפול בתלונות.

במקרים שבהם עולה צורך לטפל בתלונה נגד עובד זר, **אגף לשכות ותאגידיים במינהל שירות למעסיקים** מעביר את התלונה ל**מינהל אכיפה וזרים** ברשות האוכלוסין וההגירה, האחראי לפעולות אכיפה יזומות נגד עובדים זרים ולשכות פרטיות, ובו 120 פקחים העוסקים באכיפה מינהלית ופלילית נגד לשכות מעסיקים ושוהים בלתי חוקיים.⁸⁶

כשמתקבלים דיווחים ותלונות על מקרים חריגים ובהם התעללות, הטרדה מינית וכדומה מצד עובד הסיעוד הזר בזקן שבו הוא מטפל, אגף לשכות ותאגידיים במינהל שירות למעסיקים מעביר תלונות אלו למפקחת הארצית על העובדים הסוציאליים בלשכות הפרטיות לסייעוד, הכפופה למינהל שירות למעסיקים ולעובדים זרים ברשות האוכלוסין.⁸⁷

המפקחת הארצית על העובדים הסוציאליים בלשכות הפרטיות לסייעוד היא הגורם המקצועי שעוסק בביקוח ובקרה על פעילות העובדים הסוציאליים המועסקים בלשכות הפרטיות. למפקחת אין צוות עובדים סוציאליים תחתיה, והרשות אינה נדרשת לערוך ביקורי בקרה בביתם של הזקנים המעסיקים עובד סיעוד זר.⁸⁸ במסגרת עבודתה למניעה ואיתור של פגיעה והתעללות בחסרי ישע, המפקחת פועלת בשלוש דרכים עיקריות: ארגון ימי הכשרה בעבור העובדים הסוציאליים של הלשכות הפרטיות במטרה

תנאי ההיתר ולפיקוח על העסקה ללא היתר, ובידי משרד הכלכלה האחריות על תנאי העסקתם של העובדים הזרים הנובעים מחוקי העבודה וזכויותיהם הסוציאליות. ראו: גדעון זעירא ונטע משה, **סוגיות בהעסקה של זרים בישראל**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 ביוני 2015, פרק 5.

⁸⁵ עו"ד יפעת חן, מנהלת אגף לשכות ותאגידיים ברשות האוכלוסין וההגירה, שיחת טלפון, 10 במאי 2015.

⁸⁶ יואל ליפורצקי, ראש מינהל שירות למעסיקים ולעובדים זרים, מכתב, 6 במאי 2015.

⁸⁷ עו"ד יפעת חן, מנהלת אגף לשכות ותאגידיים ברשות האוכלוסין וההגירה, שיחת טלפון, 10 במאי 2015.

⁸⁸ לעומת זאת, מנגנון הפיקוח והבקרה על חברות הסיעוד המספקות שירותי סיעוד מתוקף ביטוח סיעוד, שנסקור בפרק 4, דורש ביקורי בקרה של עובד סוציאלי או של אחות של הוועדה המקומית בבית הזקן. להשוואת חובות ביקורי הבקרה ראו להלן בנספח.



להגביר את המודעות לנושא ההתעללות, להציג את נוהלי הדיווח ולהציע דרכי טיפול מתאימות; ליווי, ייעוץ ותמיכה לעובדים הסוציאליים של הלשכות הפרטיות בטיפול באירועים חריגים בזמן התרחשותם; עבודה מול גורמי רווחה ואכיפה בהעברת דיווחים ובטיפול באירועי התעללות בזקנים בידי עובד סיעוד זר.⁸⁹

חובות הדיווח והטיפול כשמתעורר חשד להתעללות, ניצול והזנחה של זקנים מפורטים בנוהל שפרסמה רשות האוכלוסין וההגירה בשנת 2011 בנושא "טיפול באלימות כלפי זקן חסר ישע", שהוצג בפרק הקודם. בנוהל נקבע כי על עובד לשכה פרטית הנתקל בהתעללות בזקן לדווח עליה לתחנת המשטרה באזור מגורי הזקן או למנהל המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית שבה הזקן מתגורר, וזה יעביר את הדיווח לפקיד הסעד במחלקה.⁹⁰ מרשות האוכלוסין נמסר כי לפי הנוהל, העובד הסוציאלי והמנהל של הלשכה הפרטית נדרשים לטפל באירוע, לדווח למשטרה ו/או לפקיד הסעד המחוזי של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ובמקביל – לדווח על האירוע למפקחת הארצית על העובדים הסוציאליים של הלשכות הפרטיות ברשות האוכלוסין וההגירה. לדברי רשות ההגירה, לאחר קבלת הדיווח אצל המפקחת הארצית נכתבת הערה בגיליון הרישום של העובד הזר. המפקחת עשויה לדווח על האירוע לכמה גורמים, לפי חומרת האירוע ולפי שיקול דעתה: לפקידת הסעד הראשית ו/או למפקחת הארצית לחוק סיעוד במשרד הרווחה והשירותים החברתיים; למינהל אכיפה וזרים; למנהלת אגף לשכות תאגידים; למשטרה.⁹¹ כאמור, המפקחת הארצית קובעת לפי שיקול דעתה המקצועי ולפי אופי האירוע והגורמים המעורבים בכל מקרה ומקרה לאילו גופים להעביר את הדיווח.⁹² לדברי המפקחת הארצית, אירוע מדווח למשטרה כאשר יש ראיות ממשיות להתעללות.⁹³

מרשות האוכלוסין נמסר כי הרשות עובדת בשיתוף פעולה עם המוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים בהעברת מידע בנוגע לדיווחים על התעללות ובפיקוח על הלשכות הפרטיות בנושא זה, וכי "בימים אלה המפקחת הארצית ברשות ופקידת הסעד הראשית במשרד הרווחה החלו בשיתוף פעולה נוסף לבניית מנגנון לקבלת היזון חוזר מפקיד הסעד בעניין האירועים החריגים שדווחו".⁹⁴

מנוהלי דיווח אלו עולה כי יש כמה גורמים שמועברים אליהם דיווחים על התעללות, אך אין קריטריונים רשמיים ומשותפים לגופים הנוגעים בדבר לגיבוש ההחלטה למי יש לדווח ובאלו מקרים. כדי לאמוד את היקף ההתעללות בזקנים בידי מטפלים זרים בסיעוד ולבחון את אופן פעולת מנגנוני הפיקוח, ביקש מרכז המחקר והמידע של הכנסת מרשות האוכלוסין וההגירה נתונים על מספר הדיווחים על אירועי התעללות בזקנים שהגיעו לרשות.⁹⁵ כלל הדיווחים שהעבירו העובדים הסוציאליים והמנהלים של הלשכות הפרטיות למפקחת הארצית על העובדים הסוציאליים ברשות ההגירה בכל שנה יוצגו להלן בשורה הראשונה בטבלה, ולאחר מכן מוצג מספר הדיווחים שהעבירה המפקחת לכל אחד מהגורמים האחרים. כאמור, המפקחת הארצית מדווחת על מקרה ליותר מגורם אחד (הסימן (-) מציין נתונים חסרים).

⁸⁹ יואל ליפורצקי, ראש מינהל שירות למעסיקים ולעובדים זרים, מכתב, 6 במאי 2015.

⁹⁰ רשות האוכלוסין וההגירה, [חוזר ראש מינהל מס' 02/11 – נוהל טיפול באלימות כלפי זקן חסר ישע – חובת דיווח על-פי חוק העונשין, פגיעה בחסר ישע \(חוק העונשין תשל"ז-1977 סימן ו-1, סעיף 368, תיקון תש"ן, תשנ"א\)](#), פברואר 2011.

⁹¹ יואל ליפורצקי, ראש מינהל שירות למעסיקים ולעובדים זרים, מכתב, 6 במאי 2015.

⁹² רננה לוי, מפקחת ארצית על העובדים הסוציאליים בלשכות הפרטיות ברשות האוכלוסין וההגירה, שיחת טלפון, 10 במאי 2015.

⁹³ ש.ם.

⁹⁴ יואל ליפורצקי, ראש מינהל שירות למעסיקים ולעובדים זרים, מכתב, 6 במאי 2015.

⁹⁵ ש.ם.



טבלה מס' 1: מספר הדיווחים על מעשי התעללות בזקן בידי מטפל סיעודי זר, 2012–2014

2014	2013	2012	נמען הדיווח
299	249	268	מספר המקרים שדווחו למפקחת הארצית על העובדים הסוציאליים של הלשכות הפרטיות ברשות ההגירה
280	225	218	מספר הדיווחים שהעבירה המפקחת הראשית למנהל אכיפה ברשות האוכלוסין
278	212	235	מספר הדיווחים שהעבירה המפקחת הראשית לפקידת הסעד המחוזית/מנהלת לשכת הרווחה
35	42	-	מספר הדיווחים שהעבירה המפקחת הראשית לפקידת סעד ראשית/מפקחת ארצית על גמלת סיעוד במשרד הרווחה
21	37	33	מספר הדיווחים שהעבירה המפקחת הראשית למשטרה

יש לציין כי מהנתונים אין ללמוד על סוג ההתעללות (פיזית, נפשית, הזנחה, ניצול מיני, הפרת זכויות, ניצול כלכלי), ופעמים רבות בדיווח על אירוע התעללות עשויים להיכלל כמה סוגי התעללות. מהטבלה עולה כי:

- מספר הדיווחים על אירועי התעללות שדווחו לרשות בשנת 2014 היה גבוה בכ-20% ממספרם בשנת 2013 ובכ-11% ממספרם בשנת 2012. יש לציין כי בשנים 2012–2014 גדל מספר העובדים הזרים בהיתר בכ-5.5%.
- שיעור הדיווחים שהעבירה המפקחת הארצית למינהל אכיפה ברשות האוכלוסין וההגירה עלה מ-81% מהמקרים שדווחו לה בשנת 2012 ל-94% מהמקרים שדווחו לה בשנת 2014.
- כ-85%–93% מהדיווחים שקיבלה המפקחת הארצית בשנה הועברו לפקידת הסעד המחוזית/מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים.
- כ-12%–17% מהדיווחים שקיבלה המפקחת הארצית בשנה הועברו לפקידת סעד ראשית/מפקחת ארצית על גמלת סיעוד במשרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- כ-7%–15% מהדיווחים שקיבלה המפקחת הארצית בשנה הועברו למשטרה.

ממספר הדיווחים על אירועי התעללות לגורמים השונים אי-אפשר ללמוד על הטעמים לדיווח על מקרים מסוימים לגורם זה או אחר ומהן הפעולות שנוקטים הגורמים הללו כלפי העובד הזר או הלשכה הפרטית. יש להדגיש כי גורמים אלו מחויבים לא רק לדווח על התעללות או חשד להתעללות, אלא אף לטפל בתלונות במסגרת אחריותם כלפי הזקן, ובסמכותם להטיל סנקציות, אם הדבר נדרש, על הגורמים האחראים לדבר. על מנת להבין אילו פעולות נעשו בעקבות מקרי התעללות אלה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביקש מרשות האוכלוסין וההגירה נתונים ומידע על הליכי שימוע ואכיפה נגד לשכות פרטיות ועובדי סיעוד זרים בעקבות דיווחים על התעללות בזקן. מרשות האוכלוסין וההגירה נמסר כי "אף לשכה פרטית לא איבדה את ההיתר שניתן לה בשל התעללות בזקנים"⁹⁶. למרות פניות חוזרות ונשנות של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הרשות לא השיבה על השאלה אילו סנקציות אחרות הופעלו, אם הופעלו, על לשכות פרטיות

⁹⁶ רמי בן דוד, מרכז בכיר מידע ומחקר, האגף לתכנון מדיניות ברשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 17 במאי 2015.

⁹⁷ שם.



ועובדים זרים בעקבות התעללות בזקן בידי עובד סיעוד זר, ועל כן אין בידינו מידע על הליכי הטיפול בתלונות האלה ותוצאותיהם.

3. חברות הסיעוד ואחריותן ליחס של המטפל הסיעודי כלפי המטופל הזקן

3.1. חברות הסיעוד

כפי שהוסבר במבוא למסמך זה, הלשכות פרטיות לסיעוד תפקידן הוא הבאה, תיווך וטיפול בעובדים זרים, ואילו חברות סיעוד הן חברות פרטיות או ארגונים שהמוסד לביטוח לאומי התקשר עמם למתן שירותי סיעוד בהתאם לחוק ביטוח סיעוד. להבדיל מלשכות פרטיות לסיעוד שאינן מעסיקות את העובד הזר, חברות הסיעוד מעסיקות מטפלים סיעודיים ישראלים זרים – שמתקיימים ביניהם יחסי עובד-מעסיק⁹⁸ – ובאמצעותם מספקות שירותים לזכאים לגמלת סיעוד. כאשר זקן הזכאי לגמלה מעסיק מטפל סיעודי זר בביתו, חברת הסיעוד והזקן הם שני המעסיקים של העובד הסיעודי: חברת הסיעוד משלמת לעובד הזר את סכום הגמלה שהזקן זכאי לה לפי רמת הזכאות שנקבעה לו מכוח חוק סיעוד; הזקן משלים את שכרו של העובד הזר לכדי שכר משרה מלאה לפחות. כאשר זכאי גמלת הסיעוד בוחר לקבל את הגמלה בכסף ולא כגמלה בשירותים הניתנים על-ידי חברות הסיעוד (גמלה בעין), הזקן הוא המעסיק היחיד של העובד הזר.

חוק ביטוח סיעוד הוא חלק מחוק הביטוח הלאומי,⁹⁹ ולפיו תושב ישראל שהגיע לגיל פרישה וגר בביתו,¹⁰⁰ והוא מוגבל בתפקודו הפיזי או הקוגניטיבי ועקב כך תלוי במידה רבה בעזרת הזולת בביצוע רוב פעולות היום-יום או זקוק להשגחה, זכאי לגמלת סיעוד על סמך מבחן הכנסות בהתאם לתקנות.¹⁰¹ גמלת סיעוד היא גמלה חודשית שמטרתה לספק שירותי סיעוד הניתנים לזקן בביתו.¹⁰² בחוק נקבעו שלוש רמות זכאות בהתאם לרמת התלות של הזקן, הנקבעת במבחן תלות.¹⁰³ גמלה בשיעור 91% מקצבת נכות מלאה ליחיד המממנת 9.75 שעות טיפול ביתי שבועיות; גמלה בשיעור 150% מקצבת נכות מלאה ליחיד המממנת 16 שעות טיפול ביתי שבועיות; גמלה בשיעור 168% מקצבת נכות מלאה ליחיד המממנת 18 שעות טיפול ביתי

⁹⁸ המוסד לביטוח לאומי, חווה למתן שירותי סיעוד לזכאים לגמלת סיעוד, 2010, סעיף 37. נוסף על כך כל חברת סיעוד נדרשת להצהיר כי היא האחראית הבלעדית לעובדיה ולספקי המשנה שלה, וכי היא היחידה הנושאת בכל אחריות, חבות או חוב שמעסיק עשוי לחוב בהם כלפי עובדיו, לרבות בתשלומי שכר ו/או זכויות סוציאליות מכל מין וסוג. ראו שם, סעיף 90.1.

⁹⁹ חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, פרק י'.

¹⁰⁰ שם, סעיף 225(א). כיום גיל הפרישה הוא 62 לנשים ו-67 לגברים. ראו: חוק גיל פרישה, תשס"ד-2004, סעיף 3.

¹⁰¹ חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, פרק י', סעיף 224(א); תקנות הביטוח הלאומי (ביטוח סיעוד) (מבחן הכנסה לקביעת הזכות לגמלת סיעוד ושיעורה), התשמ"ח-1988. יחיד זכאי לגמלת סיעוד מלאה לפי רמת התלות שנקבעה אם הכנסותיו אינן עולות על השכר הממוצע ולמחצית הגמלה אם הכנסותיו גבוהות מהשכר הממוצע ועד 1.5 פעמים השכר הממוצע. אם הכנסותיו גבוהות מ-1.5 פעמים השכר הממוצע הוא אינו זכאי לגמלה. זוג זכאי לגמלה מלאה כאשר הכנסותיו המשותפות אינן עולות על 1.5 פעמים השכר הממוצע, ולמחצית הגמלה אם הכנסותיו גבוהות מ-1.5 פעמים השכר הממוצע ועד 2.25 פעמים השכר הממוצע. זוג שהכנסותיו יותר מ-2.25 פעמים השכר הממוצע אינו זכאי לגמלת סיעוד. ראו: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 2013, פרק 3: פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות, גמלת סיעוד, 2014, עמ' 1.

¹⁰² זקן השווה במוסד סיעודי או במחלקה סיעודית בבית-אבות אינו זכאי לגמלה. ראו: חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, פרק י', סעיף 227(א).

¹⁰³ במבחן התלות נבחנת היכולת התפקודית של הזקן בחיי היום-יום (ADL: Activity of Daily Living), ומוערכת מידת הנזקקות לסיוע הזולת בפעולות בסיסיות כגון רחצה, הלבושה, ניידות (תנועה בבית ונפילות), טיפול בהפרשות ואכילה, ובכלל זה היכולת לחמם מזון ושתיה. במבחן נבדק גם הצורך בהשגחה בשל פגיעה ביכולת הקוגניטיבית, הידרדרות בבריאות הנפשית או בשל מצב רפואי-גופני. מבחן התלות נערך על-ידי מעריכים מקצועיים (אחיות/אחים, מרפאות/ים בעיסוק ופיזיותרפיסטים/ים) העוברים הכשרה מתאימה. ראו: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 2013, פרק 3: פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות, גמלת סיעוד, 2014, עמ' 1.



שבועיות.¹⁰⁴ זקן שמקבל גמלת סיעוד באחת משתי רמות התלות הגבוהות ומקבל טיפול מעובד סיעוד ישראלי בלבד זכאי לתוספת שעות טיפול שבועיות.¹⁰⁵

לאחר קביעת זכאותו של הזקן לגמלת סיעוד מהמוסד לביטוח לאומי, ועדה מקומית מקצועית לענייני סיעוד¹⁰⁶ (להלן: ועדה מקומית) הפועלת ברשות המקומית בשיתוף המוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים קובעת את הרכב שירותי הסיעוד שיינתנו לזקן ואת ספק שירותי הסיעוד שיטפל בו לפי צרכי הזקן ודרגת הזכאות שאושרה לו¹⁰⁷ ומתוך התחשבות ברצונו.¹⁰⁸ גמלת הסיעוד משולמת לחברת הסיעוד שבחרה הוועדה המקומית, והיא שמספקת את שירותי הסיעוד לזכאי. עד לאחרונה גמלת הסיעוד ניתנה כגמלה בעין בלבד, כלומר כשירותי סיעוד הניתנים באמצעות חברות סיעוד, שלהן מועבר כסף מהביטוח הלאומי לפי דרגת הזכאות של הזקן, למעט במקרים חריגים.¹⁰⁹ בשנת 2014 עוגנה בתקנות הביטוח הלאומי האפשרות להמיר את הקצבה בעין לקצבה בכסף לפי בחירתו של הזכאי במקרים שבהם הזכאי מעסיק עובד סיעוד ברוב שעות היממה, שישה ימים בשבוע לפחות.¹¹⁰

לפי נתוני הביטוח הלאומי, בשנת 2014 פעלו 119 חברות סיעוד במתן שירותי סיעוד לזכאי ביטוח סיעוד בכל רמות הגמלה – 50 מלכ"רים (42%) ו-69 חברות פרטיות (58%).¹¹¹ בשנה זו היה מספר הזכאים לגמלת סיעוד בממוצע חודשי 1,159,224¹¹², ומתוכם 47% היו זכאים לאחת משתי רמות התלות הגבוהות, שמאפשרות להעסיק עובד סיעוד זר.¹¹³ כ-71% מזכאי גמלת סיעוד היו נשים וכ-29% היו גברים. 48% מזכאי הגמלה חיו לבד (30% מהגברים ו-56% מהנשים), 40% מזכאי הגמלה חיו עם בן או בת זוג (63% מהגברים ו-30% מהנשים), וכ-12% מזכאי הגמלה חיו עם ילדיהם או עם אחרים (7% מהגברים ו-14% מהנשים).

¹⁰⁴ [חוק הביטוח הלאומי \[נוסח משולב\], התשנ"ה-1995](#), פרק י', סעיף 224(א); המוסד לביטוח לאומי, [סקירה שנתית 2013](#), פרק 3 – פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות, [גמלת סיעוד](#), 2014, עמ' 1. כניסה אחרונה ב-18 במרס 2015.

¹⁰⁵ זקן הזכאי לגמלה לפי רמת התלות השנייה זכאי לתוספת של שלוש שעות טיפול שבועיות, וזקן הזכאי לגמלה לפי רמת התלות השלישית זכאי לתוספת של ארבע שעות טיפול שבועיות. מי זכאי למחצית הגמלה עקב גובה הכנסתו זכאי למחצית תוספת השעות המצוינת לעיל, לפי רמת התלות שנקבעה לו. ראו שם.

¹⁰⁶ ועדה מקומית מקצועית לענייני סיעוד לפי סעיף 231 [לחוק הביטוח הלאומי \[נוסח משולב\], התשנ"ה-1995](#). בוועדה המקומית חברים עובד סוציאלי של הרשות המקומית, אחות ופקיד תביעות של המוסד לביטוח לאומי. ראו: [צו הביטוח הלאומי \(ביטוח סיעוד\) \(ועדות מקומיות מקצועיות\), התשמ"ח-1981](#); המוסד לביטוח לאומי, [תדריך לוועדות המקומיות: הרכב הוועדה הפועלת](#), אוגוסט 2014.

¹⁰⁷ לשם קביעת הרכב שירותי הסיעוד שישופקו לזקן והתאמתם לצרכיו, נערך ביקור של עובד סוציאלי או אחת מהוועדה המקומית בבית הזקן, ולאחר מכן הוועדה בוחרת את ספק שירותי הסיעוד שיטפל בו. סוגי השירותים שאפשר לקבל: עזרה של מטפל סיעודי בבית המבוטח; טיפול במרכז יום לזקנים; אספקת מוצרי ספיגה חד-פעמיים; משדר מצוקה; שירותי מכבסה. ראו: המוסד לביטוח לאומי, [סיעוד – שירותים הניתנים לזכאי לגמלת סיעוד](#), כניסה אחרונה ב-19 במרס 2015; [סקירה שנתית 2013](#), פרק 3 – פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות, [גמלת סיעוד](#), 2014, עמ' 2.

¹⁰⁸ המוסד לביטוח לאומי, [חוזר ועדות: מתן קדימות לבקשות הזכאים ובני משפחותיהם, בנוגע לבחירת נותני השירות](#), אוקטובר 2013; [חוזר ועדות: סדרי עבודתן של הוועדות המקומיות לענייני סיעוד בחירת נותן השירותים לזכאי](#), פברואר 2014.

¹⁰⁹ כאשר אין שירותי סיעוד מתאימים באזור מגוריו של הזכאי, הגמלה ניתנת לו בכסף. ראו המוסד לביטוח לאומי, [רבעון סטטיסטי, סיעוד: מבוא](#), עמ' 70, כניסה אחרונה ב-22 במרס 2015.

¹¹⁰ [חוק הביטוח הלאומי \[נוסח משולב\], התשנ"ה-1995](#), סעיף 225(א); [תקנות הביטוח הלאומי \(ביטוח סיעוד\) \(כללי ביצוע והסדרים בעניין בחירת הזכאי בגמלה בכסף\), התשע"ד-2014](#).

¹¹¹ ד"ר שרון אסיסקוביץ, רפרנט מחקר – סיעוד, מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 12 במאי 2015.

¹¹² המספר כולל את המסרבים לקבל את הגמלה למרות זכאותם. כ-53% מכלל הזכאים היו זכאים לפי רמת התלות הראשונה (לגמלה מלאה או למחציתה), 25% היו זכאים לפי רמת התלות השנייה (לגמלה מלאה או למחציתה) וכ-22% היו זכאים לפי רמת התלות השלישית (לגמלה מלאה או למחציתה). בשנת 2014, כ-47% מהזכאים לגמלת סיעוד ברמה השנייה והשלישית (35,265 זכאים) לא קיבלו תוספת שעות להעסקת עובד סיעודי ישראלי, כלומר, העסיקו עובד סיעוד זר או סירבו לקבל גמלה. ראו: המוסד לביטוח לאומי, [רבעון סטטיסטי, סיעוד: זכאים לגמלת סיעוד, לפי רמת זכאות ומין](#), כניסה אחרונה ב-28 באוקטובר 2015.

¹¹³ המוסד לביטוח לאומי, [רצון סטטיסטי – סיעוד](#), כניסה אחרונה ב-28 באוקטובר 2015.



מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל המוסד לביטוח לאומי וביקש נתונים על היקף העסקתם של עובדים זרים בחברות הסיעוד. להלן הנתונים שהעביר המוסד לביטוח לאומי על מספר עובדי הסיעוד שהועסקו בחברות הסיעוד במוצע חודשי בכל שנה משלוש השנים האחרונות, בחלוקה למטפלים ישראלים ולמטפלים זרים.¹¹⁴ יש לציין כי **בנתונים נכללים כל המטפלים המספקים שירותים בעין לזכאי גמלת סיעוד בשלוש רמות הגמלה, גם הזכאים לגמלה ברמה הנמוכה שאינה מאפשרת העסקת עובד סיעוד זר.**

טבלה מס' 2: מספר העובדים הסיעודיים בחברות הסיעוד המספקים שירות בעין בפילוח למטפלים זרים ולמטפלים ישראלים, 2012–2014

2014	2013	2012	
32,890	31,954	31,577	מספר עובדי הסיעוד הזרים
77,298	75,456	72,482	מספר עובדי הסיעוד הישראלים
110,188	107,410	104,059	סך הכול

מהטבלה עולה כי מספר עובדי הסיעוד המועסקים בחברות הסיעוד במתן שירותי סיעוד בעין עלה בשנים 2012–2014 בשיעור של כ-6%, ושיעור העובדים הזרים בכלל העובדים היה כ-30% בכל שנה.

נוסף על עובדי הסיעוד הזרים המועסקים בחברות הסיעוד, יש עובדי סיעוד זרים המועסקים על ידי זכאי גמלת סיעוד המקבלים את הגמלה בכסף ומעסיקים את העובד הזר באופן בלעדי, ללא מעורבות של חברת סיעוד. שיעורם של מקבלי גמלת סיעוד בכסף בכלל זכאי גמלת סיעוד המעסיקים עובדים זרים היה בשנים 2012–2014 כ-4.4%.¹¹⁵

כדי לאמוד את מספר עובדי הסיעוד הזרים שהועסקו על ידי הזקנים זכאי חוק סיעוד המקבלים גמלה בעין או בכסף במוצע חודשי, חיברנו את נתוני מספר העובדים הסיעודיים הזרים בחברות הסיעוד המספקים שירות בעין (טבלה מס' 2) ואת נתוני הביטוח הלאומי על מספר מקבלי גמלת סיעוד בכסף שהיה בידם היתר להעסקת עובד זר. יש לציין כי אומדן זה מבוסס על ההנחה שכל זקן המקבל גמלת סיעוד בכסף שהוא בעל היתר בתוקף להעסקת עובד סיעוד זר מעסיק עובד סיעוד אחד בלבד. נוסף על כך, אומדן זה מבוסס על ההנחה שכל עובד סיעוד זר מטפל בזכאי גמלה אחד.¹¹⁶

¹¹⁴ ד"ר שרון אסיסקוביץ, רפרנט מחקר – סיעוד, מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 22 במרס 2015. מקור הנתונים לשנים 2012–2014: קובץ חשבוניות של מערכת סיעוד המעודכן לפברואר 2015; מקור הנתונים לשנת 2012: קובץ המעודכן לינואר 2015, לפי דיווחי חברות הסיעוד ומספרי ת"ז/דרכונים שמסרו למוסד לביטוח לאומי. בשל הכפילויות במספרי דרכונים של עובדים זרים בקובץ חשבוניות נערכה הצלבה בין בעלות על היתר בקובץ נתוני זכאים לבין דיווח על מטפל זר בקובץ חשבוניות.

¹¹⁵ לפי נתוני הביטוח הלאומי, בשנת 2012 מספר הזקנים שקיבלו גמלת סיעוד בכסף ושהיה בידם היתר בתוקף להעסקת מטפל סיעוד זר במוצע חודשי היה 1,216, בשנת 2013 – 1,177, ובשנת 2014 – 1,265. מהניסיון שנצבר בביטוח הלאומי ולנוכח בדיקות שבוצעו בעניין, מקבלי גמלה בכסף המחזיקים היתר בתוקף להעסקת מטפל סיעודי זר אכן מעסיקים עובד זר בפועל. ד"ר שרון אסיסקוביץ, רפרנט מחקר – סיעוד, מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון, 30 במרס 2015, דוא"ל, 12 במאי 2015.

נציין שיש עובדי סיעוד זרים המועסקים אצל זקנים שלא במסגרת גמלת סיעוד, בשני מקרים אחרים: עובדים זרים המועסקים אצל זקנים שאינם זכאים לגמלת סיעוד; עובדים זרים המועסקים על ידי זקנים במסגרת גמלה אחרת (שירותים מיוחדים). לפי נתוני הביטוח הלאומי, בשנת 2012 זקנים זכאי גמלת שירותים מיוחדים העסיקו 1,602 עובדי סיעוד זרים, בשנת 2013 – 1,780 עובדי סיעוד זרים, ובשנת 2014 – 1,677 עובדי סיעוד זרים. אופיר פינטו, מנהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 12 במאי 2015.

¹¹⁶ הנחה זו נכונה ברוב המקרים (זקן שיש לו היתר העסקה יכול להעסיק עובד סיעוד זר אחד), אך יש מקרים שבהם עובד סיעוד זר אחד סועד שני זקנים בהיתר מיוחד, לפי הנסיבות.



טבלה מס' 3: אומדן מספר עובדי הסיעוד הזרים שהועסקו על ידי זקנים המקבלים גמלה בעין או גמלה בכסף בממוצע חודשי, 2012–2014

2014	2013	2012	
34,155	33,131	32,793	אומדן מספר עובדי הסיעוד הזרים שהועסקו על ידי זקנים המקבלים גמלת סיעוד

מהו שיעורם של עובדים אלו בכלל עובדי הסיעוד הזרים המטפלים בזקנים בישראל? כאמור, בהנחה שכל זקן המקבל גמלת סיעוד בכסף שיש לו היתר בתוקף להעסקת עובד סיעוד זר מעסיק רק עובד סיעוד אחד, ובהנחה שכל עובד סיעוד זר מטפל בזכאי גמלה אחד, אזי 34,155 מקבלי גמלת סיעוד בעין או בכסף שהעסיקו עובד זר בשנת 2014 היו כ-90% מכלל הזקנים בישראל שבשנת 2014 מימשו בפועל את ההיתר להעסקת עובד סיעוד זר שנתנה להם רשות האוכלוסין וההגירה (37,554 זקנים).

3.2. אחריות חברות הסיעוד ליחסים בין המטפל הזר למטופל

אחריות חברות הסיעוד ליחסי מטפל-זקן בכלל ולמניעת התעללות בפרט, וכן חובתן לדווח על התעללות ולטפל בהם, מעוגנות בחוזה ההתקשרות שנחתם בינן לבין המוסד לביטוח לאומי,¹¹⁷ בנהלים שהביטוח הלאומי מפרסם ובחוקים שמכוחם נקבעו נהלים אלו. לפי חוזה ההתקשרות בין חברות הסיעוד לביטוח הלאומי, כל נותן שירותים (חברת סיעוד) נדרש להצהיר כי "הוא האחראי הבלעדי על עובדיו ועל ספקי המשנה שלו, וכי הוא היחיד הנושא בכל אחריות, חבות או חוב שמעביד עשוי לחוב בהם כלפי עובדיו, לרבות בתשלומי שכר ו/או זכויות סוציאליות מכל מין וסוג".¹¹⁸

לפי החוזה למתן שירותי סיעוד לזכאים לגמלת סיעוד, חברות הסיעוד נדרשות למנות עובד מקצועי (עובד/ת סוציאלית/ת, אח/ות או גרונטולוג/ית מוסמכים),¹¹⁹ שתפקידו הם בין היתר: לערוך ביקור ראשוני בבית הזכאי לצורך התאמת המטפל והטיפול לצרכיו של הזכאי; להתלוות למטפל בביקורו הראשון בבית הזכאי ולהדריך בעבודתו; לקבוע תוכנית לטיפול בזכאי לפי הנחיות הוועדה המקצועית; לבקר בביתו של הזכאי אחת לחודשיים לפחות¹²⁰ לשם פיקוח על אופן מתן השירותים, היקפם ואיכותם ולתת מענה על בעיות המתעוררות במסגרת הטיפול; להפנות בעיות המתעוררות במסגרת הטיפול בזכאי למרכז הוועדה המקומית ו/או לגורמי הטיפול המתאימים בקהילה.¹²¹ חברת הסיעוד רשאית לערוך חלק מביקורי הבית השגרתיים באמצעות בקר, ובלבד שהבקר נתון בפיקוחו ובהנחייתו הישירה של העובד המקצועי ושלא ייעשו שני ביקורי בית רצופים על-ידי בקר.¹²² נוסף על כך, על חברת הסיעוד להקצות לכל זקן שבטיפולו עובד מקצועי שיהיה אחראי לאיכות הטיפול הניתן לו, ושמספר הזכאים שבאחריותו של עובד מקצועי אחד לא יעלה על 200.¹²³ להשוואת מחויבויות ביקורי הבקרה בין חברות הסיעוד, הוועדות המקומיות והלשכות הפרטיות ראו להלן בנספח.

¹¹⁷ המוסד לביטוח לאומי, [חוזה למתן שירותי סיעוד לזכאים לגמלת סיעוד](#), 2010.

¹¹⁸ שם, סעיף 90.1.

¹¹⁹ שם, סעיף 4.1.

¹²⁰ שם, סעיף 8.

¹²¹ שם, סעיף 4.2.

¹²² שם, סעיף 8.1.

¹²³ שם, סעיף 7.



חברת הסיעוד נדרשת לתעד את ביקורי הבית בטופס דיווח שקבע המוסד לביטוח לאומי,¹²⁴ בחתימת העובד המקצועי האחראי לזכאי, ולשומרו בתיק המטופל שאצל חברת הסיעוד שנה לפחות ממועד הביקור.¹²⁵ בטופס הדיווח על ביקורי הבית יתועדו בדיקת מצבו של הזקן, הופעתו החיצונית, מצבו התזונתי, שינויים ואירועים מיוחדים שקרו לו מאז הביקור האחרון, מצב הניקיון והסדר בדירה, דיווחי הזקן על קשיים או תלונות על מתן השירות ושביעות רצונו מהטיפול, מיחס המטפל ומשעות הטיפול, ובכלל זה קבלת שעות הטיפול שהוא זכאי להן במלואן, התרשמות כללית ממצבו הפיזי, הרגשי והחברתי של הזקן והמלצות המבקר.¹²⁶ **בדוח אין התייחסות נקודתית ומפורשת לאיתור סממני התעללות או הזנחה אלא במסגרת הפרמטרים לעיל.**

חברות הסיעוד נדרשות להציג את הדוחות לבקרת הביטוח הלאומי בכל זמן שידרשו לכך,¹²⁷ ומתחייבות לשתף פעולה עם נציגי המוסד לביטוח לאומי בבואם לערוך ביקורת.¹²⁸ נוסף על כך, על כל חברת סיעוד להגיש דוח חודשי לכל ועדה מקומית שעל-פי הזמנתה ניתנים שירותי סיעוד לזכאים שטיפולה, ובמסגרתו עליה להגיש עותק של דוחות הפיקוח מביקורי הבית של הזכאים שנערכו באותו החודש ושבהם מתועדים ליקויים.¹²⁹

יש לציין כי אין בחוזה למתן שירותי סיעוד לזכאים לגמלת סיעוד או בתקנות ובנוהלי הביטוח הלאומי העוסקים בחוק סיעוד הגדרה מפורטת להתעללות. משום כך, אין בידינו מידע על ההגדרה שלפיה חברות הסיעוד נדרשות לפעול, ושלפיה הוועדות המקומיות מפקחות עליהן, ואם בכלל יש הגדרה מקובלת שלפיה נערכות פעולות הבקרה והפיקוח. עם זאת, נציין כי בהוראה שפרסם משרד הרווחה והשירותים החברתיים בשנת 2009 בתקנון עבודה סוציאלית (תע"ס) שעניינה מניעה וטיפול בהתעללות בזקנים יש הגדרה להתעללות.¹³⁰ בהוראה מוצגים הנהלים ודרכי הפעולה לטיפול בהתעללות בזקנים ובהזנחתם, ונקבע כי יש להקים ועדות למניעת התעללות בזקנים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות ומובאים נוהלי הטיפול במקרים של התעללות והזנחה ודרכי ההתערבות במקרים של התעללות בזקנים והזנחתם. בהוראה מוגדרת התעללות כדלהלן:¹³¹

- "התעללות פיזית": גרימת כאב או פגיעה פיזית, הבאה לידי ביטוי בין היתר בחבלות, דחיפות, סטירות, דקירות, כוויות, קשירה פיזית ללא הוראת רופא, מתן מינון יתר של תרופות הרגעה, פגיעות ברכוש ועוד.
- "התעללות מינית": הטרדה או מגע מיני מכל סוג שהוא, שמתבצע ללא הסכמה מודעת של הזקן.
- "התעללות פסיכולוגית": גרימת סבל נפשי, כגון התייחסות אל הזקן כאל ילד, הדבקה כינויים ותוויות, השפלות, קללות, איזמים, צעקות, סנקציות.
- "ניצול כלכלי": ניצול ושימוש לא חוקי ולא הולם ברכושו ומשאביו של הזקן.

¹²⁴ שם, סעיף 8.2. לטופס הדיווח ראו: המוסד לביטוח לאומי, [תדריך נותני שירותים: טיפול אישי](#), דצמבר 2011, עמ' 99.

¹²⁵ שם, [חוזה למתן שירותי סיעוד לזכאים לגמלת סיעוד](#), 2010, סעיף 8.3.

¹²⁶ שם, [תדריך נותני שירותים: טיפול אישי](#), דצמבר 2011, עמ' 99.

¹²⁷ שם, [חוזה למתן שירותי סיעוד לזכאים לגמלת סיעוד](#), 2010, סעיף 8.4.

¹²⁸ שם, סעיף 33.

¹²⁹ שם, סעיף 30.3; המוסד לביטוח לאומי, [דוחות בקרה על-ידי עובדים סוציאליים ובקרים אצל זכאים לטיפול בית](#), אפריל 2009.

¹³⁰ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [הוראת תע"ס 4.14 – מניעה וטיפול בהתעללות בזקנים](#), 2009.

¹³¹ שם, סעיף 3.



- "הפרת זכויות": ניסיון לכפות על האדם הזקן את אורח חייו, צורת מגוריו, הגבלת תנועותיו.
- "הזנחה": מניעה או חסך בצרכים בסיסיים או שירותים חיוניים לבריאות הזקן, כגון: מזון, תרופות, טיפול רפואי, סיוע בתפקוד, בידוד, נטישת הזקן ע"י בן משפחה או מטפל. הזנחה יכולה להיות אקטיבית או פאסיבית.

לדברי משרד הרווחה והשירותים החברתיים, הגדרה זו להתעללות הועברה לידיעתם של חברי הוועדות המקומיות בכנס בנושא התעללות והזנחה שהתקיים בשנת 2014, ובו בין היתר הרצתה פרופ' שרה אלון בנושא זיהוי אירועי התעללות בזקנים והזנחתם, והטיפול בהם.¹³² עם זאת, כאמור, איננו יודעים אם הגדרה זו הועברה לחברות הסיעוד בכתב ומהי ההגדרה שלפיה חברות הסיעוד נדרשות לפעול ושלפיה הוועדות המקומיות מפקחות עליהן.

לפי חוזר הוועדות המקומיות בנושא העברת מידע על אירועים חריגים כלפי זקן המעסיק עובד זר לרשות ההגירה שפורסם באוקטובר 2014, כאשר מתעורר חשד להתעללות, ניצול והזנחה של הזקן על-ידי מטפל סיעודי זר, העובד המקצועי של חברת הסיעוד נדרש לדווח על כך לוועדה המקומית, והיא תעביר את הדיווח לרשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים ולמפקחת הארצית בקהילה בשירות לזקן שבמשרד הרווחה והשירותים החברתיים.¹³³ הדיווח של הוועדה המקומית לרשות ההגירה נעשה בטופס שפרסם הביטוח הלאומי ובו פרטי הזקן, פרטי העובד המקצועי המדווח, פרטי העובד הזר, תיאור האירועים המעלים חשד לפגיעה בזקן חסר ישע, אופן היוודעות המקרה (דיווח הזקן, בני משפחתו, שכנים או אחרים), ודיווח על המקרה לפקיד סעד ו/או למשטרה.¹³⁴ האירוע יידון בוועדה המורכבת מנציגים מרשות ההגירה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים והמוסד לביטוח לאומי, והיא תשקול באילו אמצעים לנקוט, ובכלל זה תבחן את המשך שהותו של העובד הזר בארץ, תחילת מי הגורם שצריך להתערב, תקבע מי בוועדה יפנה לגורם זה ותערוך מעקב אחר הטיפול באירוע.¹³⁵ נוהלי דיווח וטיפול אלו נוספים על החובה הקיימת בחוק לדווח על חשד להתעללות בחסר ישע למשטרה ולפקיד הסעד לפי חוק הגנה על חוסים, בין שמדובר בעובד זר ובין שמדובר בעובד ישראלי.¹³⁶

4. גופים ומנגנוני פיקוח על חברות הסיעוד ואחריותן ליחסי מטפל-זקן

המוסד לביטוח לאומי לא הקים מנגנוני פיקוח מיוחדים לעניין העובדים הזרים המועסקים על-ידי חברות הסיעוד, והפיקוח על העסקתם נעשה באמצעות הנהלים והמנגנונים המשמשים לפיקוח השגרתי על נותני השירותים מתוקף חוק סיעוד.

הפיקוח השגרתי על שירותי הסיעוד לזקנים ועמידת חברות הסיעוד באחריותן ליחסי מטפל זר-זקן נעשה באמצעות ועדות מקומיות מקצועיות לסיעוד הפועלות ברשויות המקומיות. תפקידן של הוועדות המקומיות: לקבוע את הרכב שירותי הסיעוד ולאשר את תוכנית הטיפול שיש לספק למבוטח לפי הערכת התלות ורמת הגמלה שנקבעו על ידי הביטוח הלאומי; לקבוע את נותן השירותים שיטפל במבוטח; לפקח על נותני השירותים כדי להבטיח שהשירות שהוזמן מבוצע כראוי על-ידי נותני השירותים לפי פרטי

¹³² ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 16 באפריל 2015.

¹³³ המוסד לביטוח לאומי, [חוזר ועדות: העברת מידע על אירועים חריגים כלפי זקן המעסיק עובד זר לרשות ההגירה](#), אוקטובר 2014.

¹³⁴ ש.ם.

¹³⁵ ש.ם.

¹³⁶ [חוק ההגנה על חוסים, התשכ"ו-1966](#), סעיף 4.



ההזמנה, כלומר מגיע לבית הזקן במועדו, על-פי לוח הזמנים שנקבע, בהיקף שהוזמן ובאיכות הנדרשת.¹³⁷ בכל ועדה חברים עובד סוציאלי מהמחלקה לשירותים חברתיים, שמרכז את עבודת הוועדה,¹³⁸ אחות משירותי בריאות כללית¹³⁹ ופקיד תביעות של הביטוח הלאומי שהוסמך לטפל בתביעות לגמלת סיעוד.

הוועדות המקומיות יושבות במחלקה לשירותים חברתיים שברשות המקומית או בסניף הביטוח הלאומי שהוועדה משתייכת אליו ומתכנסות אחת לשבוע ביום קבוע, או על-פי קביעת מרכז הוועדה לפי הצורך.¹⁴⁰ לפי נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים פועלות 330 ועדות מקומיות לחוק ביטוח סיעוד בכלל הרשויות המקומיות, ואין רשויות מקומיות שאין בהן ועדות מקומיות.¹⁴¹ 330 עובדים סוציאליים המרכזים את הוועדות המקומיות לחוק ביטוח סיעוד ממומנים על-ידי הביטוח הלאומי¹⁴² ונתונים בפיקוח השירות לזקן במשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

הוועדה המקומית קובעת לכל מבוטח "עובד מקצועי אחראי" (עובד סוציאלי או אחות)¹⁴³ שתפקידו לפקח על איכות שירותי הסיעוד הניתנים לו. האמצעי המרכזי לפיקוח ובקרה על שירותי חברות הסיעוד לזקן הוא הביקורים בבית הזקן מטעם הוועדה המקומית. העובד המקצועי האחראי נדרש לערוך **ביקור ראשוני** בבית הזכאי לא יאוחר מ-30 יום מתחילת מתן שירותי סיעוד לזכאי על-ידי חברת סיעוד ולצורך בניית תוכנית טיפול או אישור תוכנית הטיפול הראשונית.¹⁴⁴ לביקור כמה מטרות, ובהן: להעריך את השירותים הניתנים לאחר תקופת הסתגלות; להציע לזכאי לקבל שירותים נוספים המוצעים לפי חוק סיעוד; להעריך את התאמת השירותים לצרכיו של הזקן; לקיים בקרה על איכות השירות שהוא מקבל; לאבחן מצבי סיכון בבית הזקן הדורשים התערבות עובד סוציאלי או פקיד סעד במחלקה לשירותים חברתיים ולהפנותו לעובד שיטפל בבעיות אלו.¹⁴⁵

נוסף על כך, על העובד המקצועי האחראי לערוך **שני ביקורי בקרה בשנה בממוצע** בביתו של כל זכאי כדי להעריך את יישום תוכנית הטיפול, לבדוק את שביעות הרצון של המטופל מהשירות ולבקר את התנהלותם ואיכותם של שירותי הסיעוד הניתנים על-ידי חברת הסיעוד, ובתוך כך לאתר כשלים בשירות ומצבי סיכון

¹³⁷ [חוק הביטוח הלאומי \[נוסח משולב\], התשנ"ה-1995](#), סעיף 232; המוסד לביטוח לאומי, אגף סיעוד, [תדריך ועדות מקומיות: הרכב הוועדה ופעולתה](#), אוגוסט 2014.

¹³⁸ מנהל מחלקה מקומית לשירותים חברתיים או עובד סוציאלי בכיר אחר מעובדי המחלקה שמינה מנהל המחלקה, באישור מנהל השירות לזקן במשרד העבודה והרווחה. ראו שם.

¹³⁹ הנהלת קופת-החולים המעסיקה תבקש אישור משר הבריאות לשם מינוי האחיות. לאחר קבלת אישור משר הבריאות ימנה שר העבודה והרווחה את האחיות. הטיפול במינוי יעשה בביטוח הלאומי. לאחר שיסתיימו תהליכי המינוי תוכל האחיות לכהן כחברת ועדה. ראו שם.

¹⁴⁰ שם. ועדות מקומיות גדולות, הפועלות בדרך כלל בערים הגדולות ויש להן מטופלים רבים, יושבות במחלקה לשירותים חברתיים שברשות המקומית ומתכנסות אחת לשבוע לפחות וכן לפי הצורך. ועדות מקומיות קטנות, שמספר מטופליהן אינו גדול, יושבות בסניף המוסד לביטוח לאומי שהוועדה משתייכת אליו או במקום מרכזי אחר, כפי שייקבע בין חברי הוועדה, ומתכנסות ביום קבוע בשבוע לפי הצורך בתדירות שמרכז הוועדה קובע.

¹⁴¹ ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 16 באפריל 2015.

¹⁴² משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [סקירת השירותים החברתיים לשנת 2013](#), פרק 5, [אוכלוסיית הזקנים הרשומה במחלקות לשירותים חברתיים](#), עמ' 499-501, כניסה אחרונה ב-12 באפריל 2015.

¹⁴³ לפי הנחיות הביטוח הלאומי קביעת "העובד המקצועי האחראי" תיעשה בשיקול דעת, על-פי צורכי הזקן. למשל אם יש צרכים סיעודיים בולטים או דרושה כניסה קבועה של אחות לטיפולים, תיקבע אחות כעובדת מקצועית אחראית; אם המצב המשפחתי דורש התערבות, ייקבע עובד סוציאלי. הקביעה תיעשה תוך שמירה על סבירות חלוקת הנטל בין העובדים הסוציאליים לבין האחיות ועל סמך קריטריונים מקצועיים. ראו: המוסד לביטוח לאומי, אגף סיעוד, [תדריך ועדות מקומיות: תהליך עבודת הוועדה](#), אוגוסט 2014.

¹⁴⁴ תזמון ביקור הבית הראשוני תלוי במסלול שנקבע לטיפול בזכאי. ראו: המוסד לביטוח לאומי, [חברת הנחיות לעבודת הוועדות המקומיות](#), ינואר 2012, עמ' 7.

¹⁴⁵ שם, [חוזר ועדות: ביקורי בית לבניית תוכנית טיפול ומעקב אחר יישום חוק סיעוד](#), פברואר 2013; [חברת הנחיות לעבודת הוועדות המקומיות](#), ינואר 2012.



לזקן ולטפל בהם.¹⁴⁶ בדרך כלל הביקור הראשוני וביקורי הבקרה נערכים בתיאום מראש עם הזקן ובני משפחתו. עם זאת, יש לערוך את ביקורי הבית ללא תיאום מראש במצבים שבהם קיים חשש לסיכון בעבור הזקן, ובכלל זה קבלת מידע על יחס בלתי הולם של המטפל הסיעודי או חברת הסיעוד כלפי הזקן, נשמעות תלונות בתדירות גבוהה על אי-שביעות רצון של הזקן ו/או משפחתו מן הטיפול הניתן לו או על התעמרות פיזית, מינית, כלכלית או חברתית בזקן מצד בני משפחתו או מצד המטפל הסיעודי.¹⁴⁷

כאשר הזכאי לגמלת סיעוד בוחר לקבל את הגמלה בכסף,¹⁴⁸ הזקן הוא המעסיק היחיד של העובד הסיעודי, וחברת סיעוד אינה מעורבת במתן שירותי הסיעוד לזכאי ובפיקוח על העובד הסיעודי באמצעות ביקורי בית. תקנות הביטוח הלאומי קובעות כי במקרים אלו **על הוועדה המקומית או מי מטעמה לקיים בבית הזכאי שלושה ביקורי בקרה בשנה לפחות.**¹⁴⁹

הדיווח של העובד המקצועי האחראי על ביקורי הבקרה מטעם הוועדה המקומית נעשה באמצעות מערכת ממוחשבת. **בממשק הדיווח הממוחשב אין התייחסות מפורשת ונקודתית לאיתור סממני התעללות והזנחה** אלא לפרמטרים אחרים לבחינת שירותי הסיעוד, כמו עמידה בתוכנית הטיפול ושביעות הרצון של המטופל.¹⁵⁰ לפיכך, אי-אפשר לעקוב אחר דיווחים כאלה או לרכז נתונים בנושא זה באמצעות מערכת הדיווח הממוחשבת.

על הוועדה המקומית ליחד ישיבה אחת בחודש לפחות לענייני פיקוח ובקרה על נותני השירותים, ולדון בה בין היתר בתלונות כלפי חברות הסיעוד ובממצאי מעקב אחר נותני השירותים מדוחות הפיקוח מביקורי בית ומיומני עבודה של העובדים המקצועיים בחברות הסיעוד.¹⁵¹ על הוועדה לטפל בבעיות העולות מממצאי הבדיקה ולערוך בירורים מול חברות הסיעוד. בישיבה תקופתית/רבעונית מוצגים הממצאים בנוגע לכל אחת מחברות הסיעוד בפני חברי הוועדה ומתקבלת החלטה בדבר המשך העבודה עם כל אחד מנותני השירותים.¹⁵²

כפי שציינו בפרק הקודם, **במקרים חריגים, שבהם הוועדה המקומית מקבלת דיווח מהעובד המקצועי של חברת הסיעוד על חשד להתעללות, ניצול והזנחה של הזקן בידי מטפל סיעודי זר, על הוועדה להעביר את הדיווח לרשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים ולמפקחת הארצית בקהילה בשירות לזקן שבמשרד הרווחה.**¹⁵³ הדיווח לרשות ההגירה נעשה באמצעות טופס שפרסם הביטוח הלאומי ובו פרטי הזקן, פרטי העובד המקצועי המדווח, פרטי העובד הזר, תיאור האירועים המעלים חשד לפגיעה בזקן חסר ישע, אופן היוודעות המקרה (דיווח הזקן, בני משפחתו, שכנים או אחרים) ודיווח על המקרה לפקיד סעד ו/או למשטרה.¹⁵⁴ האירוע יידון בוועדה המורכבת מנציגים מרשות האוכלוסין וההגירה, משרד הרווחה

¹⁴⁶ שם, **חוזר ועדות: ביקורי בית לבניית תוכנית טיפול ומעקב אחר יישום חוק סיעוד**, פברואר 2013. תדירות ביקורי הבקרה שנקבעה היא שני ביקורים לכל זכאי בשנה בממוצע; יש זקנים המקבלים יותר משני ביקורי בית בשנה ויש שמקבלים פחות. אורנה זמיר, מנהלת אגף סיעוד במוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 12 במרס 2015.

¹⁴⁷ המוסד לביטוח לאומי, **חוזר ועדות: ביקורי בית לבניית תוכנית טיפול ומעקב אחר יישום חוק סיעוד**, פברואר 2013.

¹⁴⁸ **חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995**, סעיף 225א. את הבקשה לגמלת הסיעוד בכסף אפשר להגיש, כאשר הזכאי לגמלת סיעוד מעסיק מטפל צמוד "עובד זר" או תושב ישראל, בהיקף של שישה ימים בשבוע לפחות ו-12 שעות ביממה בכל יום לפחות.

¹⁴⁹ **תקנות הביטוח הלאומי (ביטוח סיעוד) (כללי ביצוע והסדרים בעניין בחירת הזכאי בגמלה בכסף), התשע"ד-2014**, סעיף 4א.
¹⁵⁰ דליה רוזינק, מפקחת ארצית – חוק סיעוד, השירות לזקן במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 27 באפריל 2015.

¹⁵¹ המוסד לביטוח לאומי, **חוזר ועדות: ביקורי בית לבניית תוכנית טיפול ומעקב אחר יישום חוק סיעוד**, פברואר 2013.

¹⁵² שם, **חברת הנחיות לעבודת הוועדות המקומיות**, ינואר 2012, עמ' 19.

¹⁵³ שם, **חוזר ועדות: העברת מידע על אירועים חריגים כלפי זקן המעסיק עו"ז לרשות ההגירה**, אוקטובר 2014.

¹⁵⁴ שם.



והשירותים החברתיים והמוסד לביטוח לאומי, והיא תשקול באילו אמצעים לנקוט, ובכללם בחינת המשך שהותו של העובד הזר בארץ, תבחן מי הגורם שצריך להתערב, תקבע מי בוועדה יפנה לגורם זה ותערוך מעקב אחר הטיפול באירוע.¹⁵⁵ **נוהלי דיווח וטיפול אלו נוספים על החובה המעוגנת בחוק לדווח על חשד להתעללות בחסר ישע למשטרה ולפקיד הסעד לפי חוק הגנה על חוסים, בין שמדובר בעובד זר ובין שמדובר בעובד ישראלי.**¹⁵⁶

הוועדות המקומיות מקבלות דיווחים על התעללות בזקן מאחד או יותר מהגורמים האלה: חברות הסיעוד, המפקחת הארצית ברשות ההגירה על העובדים הסוציאליים בלשכות הפרטיות בסיעוד, מרכזי יום, גורמים בקהילות תומכות, קופות-החולים, בתי-חולים ושירותים נוספים בקהילה שהזקן מטופל בהם ו/או עומד אתם בקשר. הדיווח עשוי להיות בכתב או בעל-פה, לגורמים בוועדה המקומית, לפיקוח המחוזי ו/או לפיקוח הארצי במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, לגורמים ברשות ההגירה או לאגף הסיעוד בביטוח הלאומי.¹⁵⁷ במקרים שבהם מובא בפני הוועדה מידע על בעיות במתן השירותים מביקורי הבית של העובד המקצועי האחראי או מתלונות של הזקן ו/או בני משפחתו, ובכלל זה מידע על אירועים חריגים וחשד להתעללות, הוועדה עורכת בירור או שימוע לחברת הסיעוד, ואחריו היא יכולה לקבל החלטה בנוגע להמשך פעילותה של החברה בתחום הוועדה, בהתחשב בחומרת הממצאים העולים בביקור הבית. **בסמכותה של הוועדה לדרוש מחברת הסיעוד לשנות את תוכנית הטיפול (חלקה או כולה) או לשפר את איכות הטיפול; להעביר את הזמנת הטיפול לזכאי לחברת סיעוד אחרת; להפסיק את מתן שירותי הסיעוד באמצעות החברה לזמן מוגבל; להפסיק את עבודתה של חברת סיעוד בתחום הוועדה המקומית.**¹⁵⁸

על הוועדה המקומית לאסוף את המידע על כל אחד מנותני השירותים שעמם היא עובדת, ובכלל זה מידע על בעיות במתן השירותים, כדי לפקח על מתן השירותים ולהעריך את איכות השירותים שכל חברת סיעוד נותנת. נוסף על כך, מדדי איכות אלו משפיעים על חלוקת הטיפול בזכאים בין חברות הסיעוד הפועלות בתחום הוועדה המקומית.¹⁵⁹

עבודת הפיקוח על שירותי הסיעוד כרוכה בהעברת מידע ושיתוף פעולה בין כמה גורמים: הביטוח הלאומי, משרד הרווחה, משרד הבריאות ורשות האוכלוסין וההגירה. משרד הרווחה, הביטוח הלאומי ומשרד הבריאות שותפים בצוות הבין-משרדי לסיעוד, העוסק בגיבוש מדיניות ובעבודת הפיקוח בנושאים הקשורים להפעלתו של חוק ביטוח סיעוד. הצוות מקיים מפגשים בתדירות של אחת לחודשיים, במועדים שנקבעים מראש לכל השנה. בצוות שמונה חברים: שלושה נציגי אגף הסיעוד במוסד לביטוח הלאומי – מנהלת האגף, סגניתה והממונה על הוועדות המקומיות, שני נציגי משרד הרווחה – מנהלת השירות לזקן והמפקחת הארצית לחוק הסיעוד, נציגת שירותי בריאות כללית – מנהלת תחום זקנה ומחלות כרוניות בחטיבת הקהילה, ושני נציגי משרד הבריאות – ממונה תחום קהילה באגף הגריאטריה ונציגת אגף התכנון.¹⁶⁰ אין בצוות נציג של רשות האוכלוסין וההגירה, אך לדברי המוסד לביטוח לאומי, נעשה תיאום טלפוני בין הצוות הבין-משרדי לבין הרשות האוכלוסין וההגירה.¹⁶¹

¹⁵⁵ שם.

¹⁵⁶ [חוק ההגנה על חוסים, תשכ"ו-1966](#), סעיף 4.

¹⁵⁷ ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 16 באפריל 2015.

¹⁵⁸ המוסד לביטוח לאומי, [חוברת הנחיות לעבודת הוועדות המקומיות](#), ינואר 2012.

¹⁵⁹ שם, [חוזר ועדות: מתן קדימות לבקשות הזכאים ובני משפחותיהם, בנוגע לבחירת נותני השירות](#), אוקטובר 2013.

¹⁶⁰ ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 16 באפריל 2015.

¹⁶¹ אורנה זמיר, מנהלת אגף סיעוד במוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון, 14 באפריל 2015.



הוועדות המקומיות נדרשות לדווח לצוות הבין-משרדי אחת לרבעון על פעילות שוטפת ועל נושאים מקצועיים שבהם הוחלט להתמקד בתוכנית העבודה של הוועדות.¹⁶² **הצוות הבין-משרדי זן בין היתר בנושא התעללות והזנחה של זקנים בידי מטפלים סיעודיים.** הצוות מנסח חוזרים בנושאים שונים בתחום אחריותו ומפיץ אותם לחברי הוועדות המקומיות בארץ לצורך קביעת דרכי הפעולה ונוהלי העבודה של הוועדות המקומיות, תיאום בין גורמי הפיקוח והפצת הנחיות ונוהלי עבודה לחברות הסיעוד. חוזרי הצוות הבין-משרדי מתפרסמים באתר האינטרנט של הביטוח הלאומי.¹⁶³

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל משרד הרווחה והשירותים החברתיים ואל המוסד לביטוח לאומי בבקשת נתונים על מספר התלונות על התעללות בזקנים בידי עובדי סיעוד המועסקים על-ידי חברות הסיעוד שהועברו לוועדות המקומיות בשלוש השנים האחרונות, סטטוס הטיפול בהן ותוצאותיו, **אולם המידע לא נמסר לנו.**

מהביטוח הלאומי נמסר כי לא הגיעו לידי תלונות על התעללות בזקנים בידי מטפלים סיעודיים, והמוסד לא נדרש להפעיל סנקציות נגד חברות סיעוד עקב התעללות בזקנים בידי מטפל סיעודי – ישראלי או זר.¹⁶⁴

משרד הרווחה והשירותים החברתיים העביר אלינו את הנתונים שבידיו בנושא התעללות והזנחה בזקנים בישראל. בנתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים אין מידע על הגורם החשוד בהתעללות או הגורם המדווח על מקרים אלו, ולכן אי-אפשר להציג לפיהם את המקרים שבהם הפוגע היה עובד סיעוד זר. מהמשרד נמסר כי בדרך כלל הגורם התוקף הוא בן משפחה עם הפרעות נפשיות או הפרעות התנהגות, והגורם המדווח הוא מערכת הבריאות, חברות סיעוד, שכנים או קרובי משפחה.¹⁶⁵ בנתונים אלו נכללים הדיווחים שרוכזו בוועדות למניעת התעללות בזקנים ומספר המטופלים בוועדות אלו שפועלות במחלקות לשירותים חברתיים ב-55 רשויות מקומיות (מתוך 255 רשויות מקומיות),¹⁶⁶ לכן הנתונים אינם מקיפים את כל אירועי ההתעללות בארץ, אלא משקפים את הדיווחים על אירועי התעללות ברשויות מקומיות שבהן פועלות יחידות לטיפול בהתעללות בזקנים ואת מספר המטופלים בוועדות האלה.¹⁶⁷ להלן נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים:

¹⁶² המוסד לביטוח לאומי, **חוברת הנחיות לעבודות הוועדות המקומיות**, ינואר 2012, עמ' 22.

¹⁶³ שם, **חוזרי הוועדות המקומיות לסיעוד**, כניסה אחרונה: 30 ביולי 2015.

¹⁶⁴ אורנה זמיר, מנהלת אגף סיעוד במוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 12 במרס 2015.

¹⁶⁵ ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 22 ביולי 2015.

¹⁶⁶ היעד של המשרד היא להקים ולהפעיל ועדות כאלה בכל המחלקות שיש בהן עובדים סוציאליים בתחום הזיקנה, אך פתיחת כל ועדה כזאת מותנת בתוספת תקנים ותקציב לטיפול באזרחים ותיקים בסיכון; שם.

¹⁶⁷ שם.



טבלה מס' 4: דיווחים על התעללות בזקנים והזנתם בחלוקה לפי סוג ההתעללות, 2010–2014¹⁶⁸

2014	2013	2012	2011	2010	סוג התעללות
1,015	925	1,070	991	762	פיזית
1,829	1,436	1,862	1,529	1,370	נפשית
1,589	1,280	1,142	1,122	877	הזנחה
42	90	43	48	36	ניצול מיני
326	305	336	426	259	הפרת זכויות
924	775	1,124	915	653	ניצול כלכלי
5,725	4,811	5,577	5,031	3,957	סך הכול

נציין כי בדיווח על אירוע התעללות נכלל לעתים יותר מסוג התעללות אחד, ולכן סך הדיווחים על התעללות לסוגיה לא מציין את מספר הקורבנות באירועי ההתעללות אלה.

להלן נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים על מספר הזקנים שטופלו בוועדות למניעת התעללות בזקנים בכל שנה מהשנים 2010–2014.

טבלה מס' 5: מספר הזקנים המטופלים בוועדות למניעת התעללות בזקנים, 2010–2014¹⁶⁹

2014	2013	2012	2011	2010	
5,318	4,486	4,607	5,247	4,556	מספר הזקנים המטופלים בגין התעללות והזנחה בוועדות למניעת התעללות בזקנים

ככל הנראה, העדרו של מידע על אירועי התעללות בזקנים בידי מטפלים סיעודיים (ישראלים או זרים) עשוי להעיד על כך שלמרות העברת הדיווחים על התעללות בזקנים והטיפול בתלונות בנושא, יש קשיים באיסוף וריכוז של הנתונים על התעללות, בתיעוד הטיפול בה בוועדות המקומיות ובהעברת הדיווחים לגורמי רווחה אחרים, בין היתר עקב אי-התאמתה של מערכת הדיווחים הממוחשבת של הוועדות לתיעוד דיווחים על התעללות ולמעקב אחר הטיפול בהם, והיעדר הגדרה פורמלית של תחום ההתעללות במסגרת אחריותן של הוועדות המקומיות.¹⁷⁰

5. קשיים ומגבלות בהליכי ובמנגנוני הפיקוח והאכיפה

במבנה הקיים בתחום הסיעוד יש חפיפה בין תחומי הפעילות של מנגנוני ההסדרה, הפיקוח והאכיפה העוסקים בעובדי סיעוד זרים: רשות האוכלוסין וההגירה מפקחת על פעילותן של הלשכות הפרטיות לסיעוד; המוסד לביטוח לאומי והוועדות המקומיות לסיעוד של משרד הרווחה מפקחות על פעילותן של

¹⁶⁸ ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 22 ביולי 2015.

¹⁶⁹ ש.ם.

¹⁷⁰ דליה רוזינק, מפקחת ארצית – חוק סיעוד, השירות לזקן במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 27 באפריל 2015.



חברות הסיעוד. חפיפה זו היא סוגיה מרכזית בדיון על אחריותן חברות הסיעוד והלשכות הפרטיות בסיעוד ליחסים בין מטפל זר לזקן ולאחריותם של הגופים המסדירים את הטיפול והמפקחים עליו.

כדי ללמוד על מידת החפיפה בין שני מנגנוני מתן שירותי הסיעוד של עובדים זרים והפיקוח עליהם, ביקשנו לדעת כמה מהעובדים הזרים בסיעוד זקנים מועסקים גם על-ידי חברת סיעוד במסגרת גמלת סיעוד וגם על-ידי הזקן. נתון זה אינו נמצא בידי רשות האוכלוסין או המוסד לביטוח לאומי, אך מאומדן שהצגנו במסמך זה (ראו לעיל, עמ' 23) עלה כי **רובם הגדול (כ-90%) של הזקנים שמימשו את ההיתר שניתן להם להעסקת עובד סיעוד זר קיבלו גמלת סיעוד בעין או בכסף**. נציין כי יש הבדלים בין שני מקורות הנתונים באופן החישוב של מספר העובדים הזרים, ועל כן מדובר בהערכה בלבד. עם זאת, משמעותה של הערכה זו היא שרובם הגדול של העובדים הזרים המועסקים בסיעוד זקנים כפופים לשני מנגנוני הספקת שירותי הסיעוד – הלשכות הפרטיות וחברות הסיעוד – ונתונים תחת כמה מנגנוני פיקוח: רשות האוכלוסין, המוסד לביטוח הלאומי והוועדות המקומיות הכפופות למשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

בפרק זה נציג את הקשיים, המגבלות והבעיות בהליכי ומנגנוני הפיקוח והאכיפה על הלשכות הפרטיות בסיעוד ועל חברות הסיעוד, בדגש על הבעיות המבניות בחלוקת התפקידים, הסמכויות ותחומי האחריות בין רשות האוכלוסין וההגירה, המוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים וסוגיות בתיאום, העברת מידע ושיתוף הפעולה ביניהם.

5.1 קשיים בתיאום, בממשקי עבודה ובהעברת מידע בין גופים

כמה גורמים ממונים על ביקורי בקרה בבית זקנים המעסיקים עובד סיעוד זר וזכאים לגמלת סיעוד. כאמור, רוב הזקנים שמעסיקים עובד זר בסיעוד מקבלים גמלת סיעוד מביטוח לאומי, ולכן, מלבד העובדים הסוציאליים של הלשכות הפרטיות, נערכים בבתיהם ביקורי בית גם על-ידי עובדים סוציאליים של חברות סיעוד הפועלות מטעם המוסד לביטוח לאומי. נוסף על כך מבקרים בבתים של זכאי גמלת סיעוד עובדים סוציאליים מטעם הוועדות המקומיות לסיעוד של הרשויות המקומיות. מבקר המדינה ציין בדוח ביקורת משנת 2010 כי רשות ההגירה לא דאגה להסדיר עם השירות לזקן במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (האחראי לפעילותן של הלשכות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות) את דרך העברת המידע מביקורי הבית הללו בין רשות האוכלוסין וההגירה לבין משרד הרווחה והשירותים החברתיים.¹⁷¹

בתגובת רשות האוכלוסין וההגירה על ביקורת זו שניתנה במסגרת דוח מעקב ראש הממשלה על תיקון ליקויים מדוחות מבקר המדינה שפורסם בשנת 2014, נכתב כי "מתקיים שיתוף פעולה והעברת מידע נדרש בין המוסד לביטוח לאומי לבין מנהל אגף היתרים והמפקחת הארצית על העובדים הסוציאליים ברשות לבין מקבליהם במוסד לביטוח לאומי, בין היתר, לגבי אירועים חריגים המחייבים מעורבות של שני המשרדים. בנוסף, סוכם כי יש לבנות ממשק עבודה מחשובי בין הגופים השונים, לצורך העברת מידע ודיווחים כאמור. בשל מגבלות של חיסיון רפואי המוטלות על המוסד לביטוח לאומי, הסדרת הממשק מתעכבת, עד שהמוסד יבחן דרכים משפטיות להתגבר על מגבלות אלה. [...] העברת הדיווחים בדבר אירועים חריגים מתקיימת בין גורמי המקצוע במוסד לביטוח לאומי לבין המפקחת הארצית ברשות".¹⁷² כלומר, על-פי תגובה זו, יש שיתוף פעולה בין הגופים ומועבר מידע בנוגע לאירועים חריגים, ובכלל זה התעללות בזקנים, בין הרשות לבין המוסד

¹⁷¹ מבקר המדינה, [דוח שנתי 2010](#), [דוח שנתי 2010](#), היבטים בתחום הטיפול בצורכי הקשישים: עובדים זרים בתחום הסיעוד, מאי 2011, עמ' 261.

¹⁷² משרד ראש הממשלה, [דוח מעקב ראש הממשלה על תיקון ליקויים לדוחות מבקר המדינה, כרך ב'](#), יולי 2014, עמ' 1232.



לביטוח לאומי ומשרד הרווחה, אך טרם גובש נוהל עבודה שיסדיר את ממשקי העבודה ואת דרכי העברת מידע, ושיתוף המידע בין הגופים לא נעשה באמצעות מערכת דיווח ממוחשבת.

בעקבות פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת מסר המוסד לביטוח לאומי כי **גם כיום אין נוהל המסדיר את ממשקי העבודה והעברת המידע בין הביטוח הלאומי לרשות האוכלוסין וההגירה, לא בנושא הגמלה בעין ולא בנושא הגמלה בכסף.** נוסף על כך, אין מערכת העברת נתונים בין הגופים בנוגע לממצאים מביקורי בית בכלל או דיווחים על התעללות בזקנים בפרט, אף שבדוח מבקר המדינה עלה הצורך בגיבוש נוהל עבודה ואמצעים להעברת מידע בין הגופים¹⁷³ ובהקמת צוות הממונה על גיבושו.¹⁷⁴

משרד הרווחה והשירותים החברתיים מסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת בעניין זה כי "משרד הרווחה שבע רצון באופן חלקי ממידת שיתוף הפעולה בין הגורמים השונים בתחום זה. יש לציין כי קיים צורך בהקמה של מערכת מידע משותפת בין הגורמים השונים על מנת שיהיה סנכרון של המידע בין הארגונים האחראים על מתן טיפול לזקן הסיעודי לצורך תכנון ההתערבויות וחלוקת אחריות בטיפול בין הגורמים השונים".¹⁷⁵ מרשות האוכלוסין וההגירה נמסר כי הרשות עובדת בשיתוף פעולה עם המוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים בהעברת מידע בנוגע לדיווחים על התעללות ובפיקוח על הלשכות הפרטיות בנושא זה, וכי "בימים אלה המפקחת הארצית ברשות ופקידת הסעד הראשית במשרד הרווחה החלו בשיתוף פעולה נוסף לבניית מנגנון לקבלת היזון חוזר מפקיד הסעד בעניין האירועים החריגים שדווחו".¹⁷⁶

היעדר נוהל עבודה וממשק העברת נתונים יוצר בעיות בתיאום הפיקוח והאכיפה ובהעברת מידע ונתונים בין הגופים, והן קשות יותר כאשר מדובר בזקנים שמעסיקים עובד זר ומקבלים גמלת סיעוד בכסף.¹⁷⁷ במקרים אלו, שבהם חברות הסיעוד אינן שותפות במתן השירותים ובבקרה עליהם, הפיקוח על היחסים בין המטפל הזר לזקן נעשה באמצעות העובד הסוציאלי של הלשכה הפרטית והוועדות המקומיות לחוק סיעוד בלבד. במצב זה עולות בעיות רגולטוריות של תחומי אחריות ותיאום בין הגופים המעורבים, ונדרש שיתוף פעולה הדוק יותר והעברת מידע מסודרת יותר בין הגופים. מתווה פעולה כזה טרם גובש במוסד לביטוח לאומי ובשירות לזקן במשרד הרווחה, האחראים לפעילות הוועדות המקומיות ולפיקוח על שירותי הסיעוד לזכאי גמלת סיעוד, וברשות האוכלוסין וההגירה, שתידרש להיות שותפה במתווה כזה.¹⁷⁸

גם ברמת קביעת המדיניות יש בעיית תיאום. בצוות הבין-משרדי לסיעוד, העוסק בגיבוש מדיניות ובעבודת הפיקוח בנושאים הקשורים להפעלתו של חוק ביטוח סיעוד ושותפים בו נציגים של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, המוסד לביטוח הלאומי ומשרד הבריאות, אין נציג של רשות האוכלוסין וההגירה, הממונה כאמור על הבקרה והפיקוח על הלשכות הפרטיות לסיעוד.

¹⁷³ מבקר המדינה, [דוח שנתי 361 לשנת 2010](#), היבטים בתחום הטיפול בצורכי הקשישים: עובדים זרים בתחום הסיעוד, ירושלים מאי 2011, עמ' 261.

¹⁷⁴ אורנה זמיר, מנהלת אגף סיעוד במוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון, 14 באפריל 2015; משרד ראש הממשלה, [דוח מעקב ראש הממשלה על תיקון ליקויים לדוחות מבקר המדינה, כרך ב'](#), יולי 2014, תגובת רשות האוכלוסין וההגירה בעמ' 1232: "מתקיים שיתוף פעולה והעברת מידע נדרש בין המוסד לביטוח לאומי לבין מנהל אגף היתרים והמפקחת הארצית על העובדים הסוציאליים ברשות לבין מקבליהם במוסד לביטוח לאומי. בין היתר, לגבי אירועים חריגים המחייבים מעורבות של שני המשרדים. בנוסף, סוכם כי יש לבנות ממשק עבודה מחשובי בין הגופים השונים, לצורך העברת מידע ודיווחים כאמור. בשל מגבלות של חיסיון רפואי המוטלות על המוסד לביטוח לאומי, הסדרת הממשק מתעכבת, עד שהמוסד יבחן דרכים משפטיות להתגבר על מגבלות אלה... העברת הדיווחים בדבר אירועים חריגים מתקיימת בין גורמי המקצוע במוסד לביטוח לאומי לבין המפקחת הארצית ברשות."

¹⁷⁵ ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 16 באפריל 2015.

¹⁷⁶ יואל ליפורצקי, ראש מינהל שירות למעסיקים ולעובדים זרים, מכתב, 6 במאי 2015.

¹⁷⁷ החלטת ממשלה מס' 168, [גמלת סיעוד למעסיקי עובדים זרים](#), 13 במאי 2013, כניסה אחרונה ב-30 ביולי 2015.

¹⁷⁸ אורנה זמיר, מנהלת אגף סיעוד במוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון, 14 באפריל 2015.



בעיית התיאום אינה מסתכמת רק בהעברת המידע אלא מתבטאת גם בכך שאין הגדרה אחידה להתעללות (כפי שהוצג, הגדרת רשות האוכלוסין וההגירה והגדרת משרד הרווחה אינן זהות),¹⁷⁹ ואין אחדות בהנחיות לאיתור סימני התעללות בטופס שיש למלא במסגרת ביקורי הבקרה בבית הזקן, ובקריטריונים שלפיהם יש לקבוע לאילו גורמים לדווח על התעללות בזקן.

5.2. מחסור בתקנים וקשיים בביצוע ביקורי הבקרה

כאמור, נוהל לשכות פרטיות אינו קובע תקן למספר הזקנים המרבי בטיפול כל עובד סוציאלי בלשכה פרטית או למספר ביקורי הבית המרבי שעובד סוציאלי רשאי לבצע ביום, והדבר אינו מוגדר בנהלים אחרים של הרשות.¹⁸⁰ נוסף על כך, בנוהל לא נדרשת הפרדה בין העובדים הסוציאליים של חברות הסיעוד לאלה של הלשכות הפרטיות כאשר יש קשר בין הגופים. בהיעדר תקינה ברורה בעניין זה, נוצר חשש לעומס טיפולי רב על העובדים הסוציאליים של הלשכות הפרטיות, שעלול לפגוע ביכולתם למלא כראוי את משמעותיהם המקצועיות. נציין כי רשות האוכלוסין וההגירה אינה נדרשת לערוך ביקורי בית מטעמה בבתי הזקנים המעסיקים מטפל סיעודי זר, ועל כן, הבקרה על שירותי הסיעוד נעשית באמצעות העובדים הסוציאליים בלשכות הפרטיות, ובפיקוח של המפקחת הארצית ברשות על עובדים אלה.

יש בעיה דומה בביקורי הבית של נציגי הוועדות המקומיות לפיקוח על שירותי הסיעוד של חברות הסיעוד. לדברי משרד הרווחה, העובדים הסוציאליים של הוועדות המקומיות מתקשים לקיים את ביקורי הבקרה בתדירות הנדרשת עקב עומס העבודה וריבוי התיקים שבהם עליהם לטפל. בעיה זו עלתה בעבר בדוחות מבקר המדינה,¹⁸¹ ואף שגובשה נוסחה לחישוב הזמן הנדרש לצורך עריכת ביקורי הבקרה במטרה לתאם בין הביטוח הלאומי למשרד הרווחה, לקבוע תקנים של עובדים סוציאליים לעניין חוק סיעוד ולתקצבם, הבעיה לא באה על פתרונה.¹⁸² נוסף על כך, הזמן המוקצה לביקורי הבקרה מושקע בפיקוח על השירותים הניתנים במסגרת ביטוח סיעוד, ואינו מאפשר בחינה מספקת של נושא ההתעללות.¹⁸³

הקשיים בקיום ביקורי הבקרה לפי הנהלים מתגברים כאשר הזכאי לגמלת סיעוד בוחר לקבל את הגמלה בכסף.¹⁸⁴ כאמור, תקנות הביטוח הלאומי קובעות כי במקרים אלו על הוועדה המקומית או מי מטעמה לקיים בבית הזכאי שלושה ביקורי בקרה בשנה לפחות.¹⁸⁵ בתשובת משרד הרווחה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת נמסר כי לנוכח עומס העבודה המוטל כיום על העובדים הסוציאליים של הוועדות המקומיות קשה לעמוד בדרישה לקיים ביקור בקרה שלישי, והנושא נבדק מול הביטוח הלאומי. עוד נמסר

¹⁷⁹ יש הבדלים בין רשות האוכלוסין וההגירה לבין משרד הרווחה והשירותים החברתיים בהגדרה של התעללות והזנחה. בדרך כלל אלו הבדלי ניסוח ופירוט, אך לעתים ההבדל תוכני; למשל, לפי משרד הרווחה התעללות פיזית כוללת פגיעה ברכוש, ולפי הרשות "פגיעה פיזית" אינה כוללת פגיעה ברכוש. ההבדל המשמעותי יותר הוא שבהגדרת הרשות אין קטגוריה של "הפרת זכויות", ובהגדרת משרד הרווחה יש קטגוריה כזאת. כמו כן, יש עמימות בנוגע לאופן השימוש של הצוותים המקצועיים בהגדרות האלה בפועל.

¹⁸⁰ לעומת זאת הדרישות מחברות הסיעוד קובעות כי מספר הזקנים המקבלים שירותי סיעוד באחריותו של עובד מקצועי אחד לא יעלה על 200. ראו: המוסד לביטוח לאומי, [חווה למתן שירותי סיעוד לזכאים לגמלת סיעוד](#), 2010, סעיף 7.

¹⁸¹ מבקר המדינה, [דוח שנתי 161 לשנת 2010](#), היבטים בתחום הטיפול בצורכי הקשישים: מתן שירותי סיעוד לקשישים בקהילה, ירושלים מאי 2011, עמ' 225; דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010, [טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן](#), דצמבר 2011, עמ' 269.

¹⁸² ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 16 באפריל 2015; דליה רוזינק, מפקחת ארצית – חוק סיעוד, השירות לזקן במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 27 באפריל 2015.

¹⁸³ ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 16 באפריל 2015; דליה רוזינק, מפקחת ארצית – חוק סיעוד, השירות לזקן במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 27 באפריל 2015.

¹⁸⁴ [חוק הביטוח הלאומי \(נוסח משולב\)](#), התשנ"ה-1995, סעיף 225א.

¹⁸⁵ תקנות הביטוח הלאומי (ביטוח סיעוד) (כללי ביצוע והסדרים בעניין בחירת הזכאי בגמלה בכסף), התשע"ד-2014, סעיף 4א.



כי הלשכות הפרטיות ימשיכו לערוך ביקורי בקרה בקרב זקנים המקבלים גמלת סיעוד בכסף ומעסיקים עובד זר פעמיים בשנה כמו במסלול הגמלה בעין, ובמקרים של התעללות והזנחה הן ידווחו על כך לשירותי הרווחה המקומיים ולרשות ההגירה.

בתוך כך נמסר כי לאחרונה התקבלה החלטה שהפיקוח במסגרת הגמלה בכסף לא יתבצע על-ידי שירותי הרווחה אלא על-ידי גורם פרטי שיפעיל שירותי פיקוח במקרים אלו. המשרד ציין כי להחלטה זו יש השפעה על מידת הפיקוח על שירותי הסיעוד ועל אופן הפיקוח, ובכלל זה על מניעת התעללות בזקנים, וכי בעקבותיה עלול להיווצר מצב שלא יאותרו כל הזקנים הסובלים ממצבים אלו. המשרד הוסיף וציין כי כאשר יתפרסם המכרז וייחתם הסכם בין הביטוח הלאומי לגורם שיזכה במכרז, הצוות הבין-משרדי יידרש לגבש כלים ונוהלי פיקוח מתאימים ולקבוע את הפרמטרים שיש לבחון בעת עריכת ביקור בקרה אצל זקן הבוחר במסלול גמלה בכסף, ובכלל זה איתור זקנים הסובלים מהתעללות ומהזנחה.¹⁸⁶

5.3 קשיים בפיקוח ובאכיפה

הסוגיה האחרונה היא הפיקוח והאכיפה כלפי לשכות פרטיות בסיעוד וחברות סיעוד. כאמור, המפקחת הארצית על העובדים הסוציאליים בלשכות הפרטיות לסיעוד היא הגורם המקצועי שעוסק בפיקוח ובקרה על פעילות העובדים הסוציאליים המועסקים בלשכות הפרטיות, אך למפקחת אין צוות עובדים סוציאליים תחתיה ורשות האוכלוסין וההגירה אינה נדרשת לערוך ביקורי בקרה בביתם של הזקנים המעסיקים עובד סיעוד זר, ולכן פעילותה של המפקחת נשענת על קבלת דיווחים מגורמים אחרים. לעומת זאת, מנגנון הפיקוח והבקרה על חברות הסיעוד המספקות שירותי סיעוד מתוקף ביטוח סיעוד דורש ביקורי בקרה בבית הזקן על-ידי עובד סוציאלי או אחות של הוועדה המקומית.¹⁸⁷ עם זאת, בשני גופי הפיקוח והאכיפה אין בקרה על סטטוס הטיפול בתלונות ובמצאים, ולכל הפחות, אין תיעוד ומעקב של הליכים אלו שיאפשר ללמוד על הפעולות שנקטו הגורמים הנוגעים בדבר כלפי העובד הזר, הלשכה הפרטית או חברת הסיעוד, מהם הטעמים לדיווח על מקרים מסוימים לגורם זה או אחר ומה נעשה בעקבות הדיווחים האלה.

נוסף על כך, עולות שאלות בנוגע לקיום הליכי אכיפה כאשר עולים חשדות להתעללות של עובד סיעוד זר בזקן. כאמור, שום לשכה פרטית לא איבדה את ההיתר שלה בעקבות התעללות של עובד סיעוד זר בזקן שסעד. למרות בקשות חוזרות ונשנות לא הצלחנו לקבל מידע על תהליכי האכיפה ותוצאותיהם בעניין מעשי התעללות בזקנים בידי עובד סיעוד זר. יש לציין כי מבדיקת מבקר המדינה בנושא הפיקוח והאכיפה של רשות האוכלוסין על המעסיקים והלשכות הפרטיות בסיעוד בשנת 2010 עלה כי גם כאשר נמצאו הפרות לכאורה של הוראות על-ידי הלשכות הפרטיות, הרשות לא מיצתה את הליכי השימוע לאותן לשכות, ובדרך כלל לא נקטה סנקציות שבסמכותה להטיל במקרים כאלה.¹⁸⁸

גם מהביטוח הלאומי, שבאחריותו הפיקוח על חברות הסיעוד, נמסר כי לא הגיעו לידיהם תלונות על התעללות בזקנים בידי מטפלים סיעודיים, והמוסד לא נדרש להפעיל סנקציות נגד חברות סיעוד עקב התעללות בזקנים בידי מטפל סיעודי – ישראלי או זר.¹⁸⁹ מצב זה נובע ככל הנראה מהקשיים בפיקוח ובאכיפה בתחום ההתעללות בזקנים במסגרת הוועדות המקומיות ובאמצעות ביקורי הבקרה. לדברי

¹⁸⁶ ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 16 באפריל 2015.

¹⁸⁷ להשוואת מחויבויות ביקורי הבקרה בין חברות הסיעוד, הוועדות המקומיות והלשכות הפרטיות, ראו להלן בנספח.

¹⁸⁸ מבקר המדינה, דוח שנתי 361 לשנת 2010, היבטים בתחום הטיפול בצורכי הקשישים: עובדים זרים בתחום הסיעוד, ירושלים מאי 2011, עמ' 263-264.

¹⁸⁹ אורנה זמיר, מנהלת אגף סיעוד במוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 12 במרס 2015.



משרד הרווחה, העובדים המקצועיים האחראיים מטעם הוועדות המקומיות מונחים על-ידי הוועדות לפקח במסגרת עבודתם במחלקות לשירותים חברתיים גם לעניין התעללות, ואף נערך כנס לחברי הוועדות המקומיות בשנת 2014 בנושא זיהוי דיווח וטיפול במקרי התעללות בזקנים והזנחתם, אך הגדרת תחומי הפיקוח שלהם במסגרת חוק סיעוד מתמקדת בעיקר בבחינת השירותים הניתנים לזקן כדי לסייע לו בתפקוד היומיומי, ולעומת זאת **ההתעללות אינה אחד מתחומי הפיקוח של הוועדות המקומיות ברמה הפורמלית.**

נוסף על כך, אף שיש נוהלי דיווח וטיפול בעניין התעללות, יש קשיים ביישום הנהלים, מכמה סיבות: ראשית, לדברי משרד הרווחה, **יש קושי בהגדרה של חסר ישע.** אומנם המושג מוגדר בחוק, אך ההגדרה רחבה, ובמקרים רבים קשה לקבוע חד-משמעית אם היא חלה על האדם הנפגע, ומתעוררים קשיים בדיווח על ההתעללות. למשל, קשה לקבוע אם זקנים שאינם דמנטיים ונתונים ביחסים של תלות, מרות או לחץ נפשי מצד בן משפחה הם בגדר חסרי ישע.¹⁹⁰ שנית, מכיוון **שממשק הדיווח הממוחשב** אינו מאפשר רישום ספציפי של **איתור סממני התעללות והזנחה**, נוצרות בעיות בתיעוד הדיווחים, איסוף הנתונים והעברתם לגורמי רווחה אחרים הממונים על הטיפול המקצועי בנושא. שלישית, יש בעיה של **תת-דיווח על התעללות בזקנים** בידי מטפל סיעודי צמוד, המקשה על המשרד בדיווח על התעללות ובטיפול בהם. לדברי המשרד, תת-הדיווח נובע משני גורמים עיקריים: בעיית הקצאה של כוח אדם ייעודי לשם איתור וטיפול במקרי התעללות; חוסר נכונות של זקנים ומשפחותיהם לדווח על התעללות בזקן למטפלה ולפקידת הסעד במקרים מסוימים עקב החשש שבעקבות התלונה ייאלצו לוותר על שירותיו של המטפל הסיעודי. בעיית תת-הדיווח של הזקנים ומשפחותיהם נובעת מהמחסור הקיים במטפלים סיעודיים ו/או עובדים זרים, בעיקר בפריפריה, שכן משפחות חוששות שעם עזיבתו של המטפל לא ימצאו מטפל אחר.¹⁹¹

¹⁹⁰ ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 16 באפריל 2015.

¹⁹¹ ש.ם.



טבלה מס' 6: השוואה בין חובות חברות הסיעוד, הוועדות המקומיות והלשכות הפרטיות לביקורי בית בביתו של

זקן המטופל בידי עובד סיעוד זר

לשכות פרטיות לסיעוד	ועדות מקומיות	חברות סיעוד	
193+	-	192+	ביקור טרום-השמה
196+	195+	ליווי המטפל בכניסה לבית המטופל ¹⁹⁴	ביקור בחודש הראשון
אחת לשישה חודשים ²⁰⁰	2 ביקורים בשנה למקבלי גמלה בעין ¹⁹⁸ 3 ביקורים בשנה לזכאי גמלה בכסף ¹⁹⁹	אחת לחודשיים ¹⁹⁷	ביקורי בקרה
"לפי הצורך ובהתאם לנסיבות" ²⁰¹	-	-	ביקורים נוספים
202+	-	-	הנחיות לבדיקת סימני התעללות והזנחה בטופסי הדיווח על הביקורים
-	-	203+	תקן ליחס בין מספר העובדים הסוציאליים למספר הזקנים שהם מטפלים בהם

¹⁹² המוסד לביטוח לאומי, [חוזה למתן שירותי סיעוד לזכאים לגמלת סיעוד](#), 2010, סעיף 8.

¹⁹³ רשות האוכלוסין וההגירה, [נוהל לשכות פרטיות להבאה, תיווך וטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד](#), 2014, סעיף 6.3.10.

¹⁹⁴ המוסד לביטוח לאומי, [חוזה למתן שירותי סיעוד לזכאים לגמלת סיעוד](#), 2010, סעיף 8.

¹⁹⁵ שם, [חוברת הנחיות לעבודת הוועדות המקומיות](#), ינואר 2012, עמ' 7.

¹⁹⁶ רשות האוכלוסין וההגירה, [נוהל לשכות פרטיות להבאה, תיווך וטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד](#), 2014, סעיף 6.3.11.

¹⁹⁷ המוסד לביטוח לאומי, [חוזה למתן שירותי סיעוד לזכאים לגמלת סיעוד](#), 2010, סעיף 8.

¹⁹⁸ שם, [חוזר ועדות: ביקורי בית לבניית תוכנית טיפול ומעקב אחר יישום חוק סיעוד](#), פברואר 2013. תדירות ביקורי הבקרה שנקבעה היא שני ביקורים לכל זכאי בשנה במוצע; יש זקנים שמקבלים יותר משני ביקורים בשנה ויש זקנים שמקבלים פחות. אורנה זמיר, מנהלת אגף סיעוד במוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 12 במרס 2015.

¹⁹⁹ [תקנות הביטוח הלאומי \(ביטוח סיעוד\) \(כללי ביצוע והסדרים בעניין בחירת הזכאי בגמלה בכסף\)](#), התשע"ד-2014, סעיף א4.

²⁰⁰ רשות האוכלוסין וההגירה, [נוהל לשכות פרטיות להבאה, תיווך וטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד](#), 2014, סעיף 6.3.12.

²⁰¹ שם, סעיף 6.3.12.2. הנוהל אינו מספק אמות מידה או תבחינים לקבוע באילו מקרים ובאילו נסיבות יש לקיים ביקורי בית נוספים.

²⁰² רשות האוכלוסין וההגירה, [טופס ביקור בית לאחר השמה](#), כניסה אחרונה ב-29 במרס 2015.

²⁰³ המוסד לביטוח לאומי, [חוזה למתן שירותי סיעוד לזכאים לגמלת סיעוד](#), 2010, סעיף 7.



מקורות

חוקים ותקנות

[חוק גיל פרישה, התשס"ד-2004.](#)

[חוק הביטוח הלאומי \[נוסח משולב\], התשנ"ה-1995.](#)

[חוק ההגנה על חוסים, התשכ"ו-1966.](#)

[חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965.](#)

[חוק העונשין, התשל"ז-1977, סימן ו'1: פגיעה בקטינים ובחסרי ישע.](#)

[חוק עובדים זרים, התש"ע-2010.](#)

[חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959.](#)

[תקנות הביטוח הלאומי \(ביטוח סיעוד\) \(מבחני הכנסה לקביעת הזכות לגימלת סיעוד ושיעורה\), התשמ"ח-1988.](#)

[תקנות הביטוח הלאומי \(ביטוח סיעוד\) \(כללי ביצוע והסדרים בעניין בחירת הזכאי בגמלה בכסף\), תשע"ד-2014.](#)

מסמכים ממשלתיים

החלטת ממשלה מס' 168, [גמלת סיעוד למעסיקי עובדים זרים](#), 13 במאי 2013.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [שנתון סטטיסטי לישראל 2015](#), [לוח 2.3](#).

המוסד לביטוח לאומי, [ירחון סטטיסטי – סיעוד](#).

שם, [חוזה למתן שירותי סיעוד לזכאים לגמלת סיעוד](#), 2010.

שם, [רבעון סטטיסטי, סיעוד: זכאים לגמלת סיעוד, לפי רמת זכאות ומין](#).

שם, [סקירה שנתית 2013](#), פרק 3: פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות, [גמלת סיעוד](#), 2014.

שם, תדריך לוועדות המקומיות: [הרכב הוועדה ופעולתה](#), אוגוסט 2014.

שם, [חוזר ועדות: מתן קדימות לבקשות הזכאים ובני משפחותיהם, בנוגע לבחירת נותני השירות](#), אוקטובר 2013.

שם, [חוזר ועדות: סדרי עבודתן של הוועדות המקומיות לענייני סיעוד – בחירת נותן השירותים לזכאי](#), פברואר 2014.

שם, [חוזר ועדות: העברת מידע על אירועים חריגים כלפי זקן המעסיק עובד זר לרשות ההגירה](#), אוקטובר 2014.

שם, [חוזר ועדות: ביקורי בית לבניית תוכנית טיפול ומעקב אחר יישום חוק סיעוד](#), פברואר 2013.

שם, [סיעוד – שירותים הניתנים לזכאי לגמלת סיעוד](#).

שם, [תדריך נותני שירותים: טיפול אישי](#), דצמבר 2011.

שם, [דוחות בקרה על-ידי עובדים סוציאליים ובקרים אצל זכאים לטיפול בית](#), אפריל 2009.



שם, [חברת הנחיות לעבודת הועדות המקומיות](#), ינואר 2012.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [סקירת השירותים החברתיים לשנת 2013](#), פרק 5, [אוכלוסיית הזקנים הרשומה במחלקות לשירותים חברתיים](#), 2014.

שם, [הוראת תע"ס 4.6 – כוננות של עובדים סוציאליים לחוק הגנה על חוסים תשכ"ו-1966 במחלקות לש"ח](#), 2011.

שם, [הוראת תע"ס 4.14 – מניעה וטיפול בהתעללות בזקנים](#), 2009.

שם, [הוראת תע"ס 4.15 – תפקידו ודרכי עבודתו של פקיד סעד עפ"י חוק ההגנה על חוסים התשכ"ו-1966](#), 2009.

מבקר המדינה, [דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010](#), [טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן](#), דצמבר 2011.

שם, [דוח שנתי 61 לשנת 2010](#), היבטים בתחום הטיפול בצורכי הקשישים: עובדים זרים בתחום הסייעוד, מאי 2011.

משרד ראש הממשלה, [דוח מעקב ראש הממשלה על תיקון ליקויים לדוחות מבקר המדינה, כרך ב'](#), יולי 2014.

רשות האוכלוסין וההגירה, [נוהל לשכות פרטיות להבאה, תווך וטיפול בעובדים זרים בענף הסייעוד](#), 2014.

שם, [רשימת לשכות פרטיות לענף סיעוד 2014](#).

שם, האגף לתכנון מדיניות, [נתוני זרים בישראל: סיכום שנת 2014](#), ינואר 2015.

שם, [חוזר ממונה סיעוד ארצי מס' 1/07 – הבהרות לנוהל לשכות פרטיות להבאה לתיווך ולטיפול בעובדים זרים בענף הסייעוד](#), סעיף 6.

שם, [חוזר ממונה סיעוד ארצי מס' 2/09 – הבהרות והנחיות שונות](#), סעיף ה'.

שם, [חוזר ראש מינהל מס' 02/11 – נוהל טיפול באלימות כלפי קשיש חסר ישע – חובת דיווח על-פי חוק העונשין, פגיעה בחסר ישע \(חוק העונשין תשל"ז-1977, סימן ו-1, סעיף 368 \(תיקון תש"ן, תשנ"א\)\)](#), פברואר 2011.

שם, [נוהל טיפול בבקשה לקבלת היתר חדש/הארכת היתר להעסקת עובד זר בענף הסייעוד](#), אוקטובר 2014.

שם, [קריטריונים למתן היתר להעסקת עובד זר בענף הסייעוד](#), ינואר 2014.

שם, [חוזר ראש מינהל מס' 16/11 – קביעת טפסים סטנדרטיים לרישום דוחות סוציאליים לפי סעיף 8 י"ג לנוהל](#), פברואר 2011.

שם, [טופס ביקור בית לאחר השמה](#).

מסמכי הכנסת

זעירא גדעון ומשה נטע, [סוגיות בהעסקה של זרים בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 ביוני 2015.



פסיקה

עב'(ארצי) 69/09 מזורית עובדים זרים בע"מ נ' מדינת ישראל – משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 5 בנובמבר 2009, פורסם בנבו.

מסמכים לא ממשלתיים

אלון שרה, [זיהוי התעללות והזנחה של זקנים: מדריך למטפל](#), ג'וינט-אשל, ירושלים 2011.

מאמרים אקדמיים

איילון שרה "התעללות והזנחה של זקנים – הגדרה בעיני המסתכל?" *גרונטולוגיה וגריאטריה* ל"ג(2) 2006, עמ' 55-69.

איילון שרה ואח', [שירותי סיעוד ביתיים לזקנים: דוח מחקר](#), המוסד לביטוח לאומי ואוניברסיטת בר-אילן, פברואר 2013.

Fulmer Terry et al., "Dyadic vulnerability and risk profiling for elder neglect", *The Gerontologist*, 45(4), 2005, pp. 525-534.

Johannesen Mark and LoGiudice Dina, "Elder abuse: a systematic review of risk factors in community-dwelling elders", *Age and Ageing* 42(3), 2013, pp. 292-298.

מכתבים

אסיסקוביץ שרון, רפרנט מחקר – סיעוד, מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 22 במרס ו-12 במאי 2015.

בן דוד רמי, מרכז בכיר מידע ומחקר, האגף לתכנון מדיניות ברשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 17 במאי 2015.

זמיר אורנה, מנהלת אגף סיעוד במוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 12 במרס 2015.

ליפורצקי יואל, ראש מינהל שירות למעסיקים ולעובדים זרים, 6 במאי 2015.

פינטו אופיר, מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 12 במאי 2015.

שגב ענת, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, 16 באפריל ו-22 ביולי 2015.

שיחות טלפון

אסיסקוביץ שרון, רפרנט מחקר – סיעוד, מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, 30 במרס 2015.

זמיר אורנה, מנהלת אגף סיעוד במוסד לביטוח לאומי, 14 באפריל 2015.

חן יפעת, מנהלת אגף לשכות ותאגידיים ברשות האוכלוסין וההגירה, 10 במאי ו-23 באוקטובר 2015.

לוי רננה, מפקחת ארצית על העובדים הסוציאליים בלשכות הפרטיות ברשות האוכלוסין וההגירה, 10 במאי 2015.

רוזינק דליה, מפקחת ארצית חוק סיעוד, השירות לזקן במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, 27 באפריל 2015.



אתרי אינטרנט

[גוינט ישראל, נתונים חדשים חושפים עלייה חדה בדיווחים על התעללות בזקנים והזנחתם.](#)

[המוסד לביטוח לאומי, חוזרי הוועדות המקומיות לסייעוד.](#)

