

הקצאת היתרים להעסקת עובדים זרים לענף מוסדות סיעודיים – תיקון החלטת

ממשלה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י מ :

א. לתקן את החלטה מספר 183 של הממשלה מיום 5.7.2020 בנושא הקצאת היתרים להעסקת עובדים זרים לענף מוסדות סיעודיים, (להלן – "החלטה 183") כלהלן:

1. במקום סעיף א' להחלטה 183 יבוא:

"א. לקבוע מכסה של עד 2,500 עובדי זרים לענף מוסדות סיעוד, שיגיעו מחו"ל במסגרת הסכם בילטרלי בין מדינת ישראל לבין מדינת המוצא של העובדים הזרים או הסדר יישום לענף זה מקום שקיים הסכם בילטרלי עם מדינת המוצא (להלן: "הסכם בילטרלי"), לצורך העסקתם ככוח עזר, שאינו בתפקיד של אח או אחות, ואשר יסייע לצוות הרפואי והסיעודי לפי החלוקה הבאה: 1. 1,750 היתרים יוקצו למוסדות סיעודיים בעלי רישיונות בתוקף כבית חולים מאת משרד הבריאות מכוח פקודת בריאות העם, 1940 המאפשרים הפעלת מחלקה סיעודית ו/או מחלקה לתשושי נפש (להלן – "מוסדות סיעוד בפיקוח משרד הבריאות"), אשר יקבלו היתרים לפי סעיף 1'ג' לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 (להלן – "חוק עובדים זרים"), להעסקת עובדים אלו במחלקות האמורות ובמחלקות גריאטריות פעילות במוסדות סיעוד בפיקוח משרד הבריאות. 2. 250 היתרים יוקצו למעון שקיבל רישיון לפי סעיף 2 לחוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965, שמטפל בזקן תשוש כהגדרתו בתקנות הפיקוח על מעונות (תנאי המגורים וטיפול בזקנים עצמאיים ותשושים במעונות לזקנים), התשס"א-2001 (להלן – "מוסדות סיעוד בפיקוח משרד הרווחה והביטחון החברתי")."

2. אחרי סעיף א' להחלטה 183 יבוא:

"א1. לאחר סיום ההקצאה בפועל של 2,000 עובדים זרים כאמור בסעיף א', יוקם צוות הכולל נציג משרד הבריאות, משרד האוצר, זרוע העבודה שבמשרד הכלכלה והתעשייה, משרד הרווחה והביטחון החברתי ורשות האוכלוסין וההגירה (להלן – "הצוות"), שיבחן את הצורך וההיתכנות להקצאה של עד 500 עובדים נוספים למוסדות סיעוד בפיקוח משרד הבריאות ולמוסדות סיעוד בפיקוח משרד הרווחה והביטחון החברתי, מתוכם ההקצאה למוסדות בפיקוח משרד הרווחה והביטחון החברתי לא תעלה על 250 היתרים. עבודת הצוות תביא בחשבון, בין היתר, את ההשפעה על עובדים ישראלים בתחום זה לרבות המאמצים שנעשו לצורך הכשרתם וקידומם, בשים לב לסעיף י' בהחלטה זו. הצוות יגיש בתוך 90 ימים מיום הקמתו את המלצותיו לאישור הממשלה.

א2. בהמשך לאמור בסעיף א' להחלטה זו, שרת הכלכלה והתעשייה תפרסם הודעה ברשומות על קבלת החלטת ממשלה זו שלפיה אושר לחלק היתרים למוסדות סיעוד שבפיקוח של משרד הרווחה וזאת בהתאם למועד תחילת תיקון תקנות עובדים זרים (פקדון לעובדים זרים), התשפ"א-2020 על מוסדות סיעוד אלה.

3. במקום סעיף ג' להחלטה 183 יבוא :

"להטיל על רשות האוכלוסין וההגירה לתקן את נוהל בדבר העסקת עובד זר ככוח עזר במוסדות סיעוד כאמור בסעיף א, שיאושר ויפורסם קודם למועד כניסתם לישראל של העובדים הזרים בהתאם להחלטה זו. המלצה מנומקת לעניין אמות המידה לחלוקת ההיתרים בין המוסדות האמורים שיגישו בקשות לקבלת היתרי תעסוקה, תועבר על ידי משרד הבריאות, זרוע עבודה שבמשרד הכלכלה והתעשייה ומינהל אזרחים ותיקים במשרד הרווחה והביטחון החברתי להחלטת רשות האוכלוסין וההגירה. כמו כן, בעת יישום הנוהל, משרד הבריאות ומשרד הרווחה והביטחון החברתי יעבירו לרשות האוכלוסין המלצות לחלוקת היתרים מהמכסה לעניין מוסדות הסיעוד שבפיקוח משרד הבריאות והמוסדות בפיקוח משרד הרווחה והביטחון החברתי אשר עמדו בתנאים לקבלת עובדים זרים, ומספר מרבי של עובדים זרים לכל מוסד כאמור, בהתאם לאמות המידה לחלוקת ההיתרים המתפרסמות בנוהל רשות האוכלוסין וההגירה, המלצת כל משרד תתייחס למוסדות שתחת אחריותו".

4. אחרי סעיף ג' להחלטה 183 יבוא :

"ג1. בתום שישה חודשים מיום אישור ההחלטה הנוגעת לתיקון, ככל שלא תנוצל כל ההקצאה של 2,000 עובדים זרים כאמור בסעיף א' לעיל, משרד הרווחה והביטחון החברתי ומשרד הבריאות יעבירו לרשות האוכלוסין וההגירה המלצות בדבר ויסות וחלוקה בין מוסדות סיעוד שבפיקוח משרד הבריאות לבין מוסדות סיעוד בפיקוח משרד הרווחה והביטחון החברתי של יתרת ההקצאה שלא נוצלה. יובהר, כי כל החלטה בדבר שינוי המכסות בין מוסדות הסיעוד על פי המלצות כאמור תחייב קבלת אישור הממשלה.

ג2. מובהר כי ההקצאה הכוללת למוסדות סיעוד בפיקוח משרד הרווחה לפי החלטה זו לא תעלה על 500 היתרים (לרבות ההקצאה לפי סעיפים א', 1א ו-1ג1).

דברי הסבר

ענף הסיעוד המוסדי נמצא בתת איוש חריף מזה מספר שנים. על פי נתוני משרד הבריאות- המוסדות הסיעודיים תחת אחריות משרד הבריאות סובלים ממחסור של כ-3,000 עובדים בשלל מקצועות, וממשרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן – משרד הרווחה) מדווח על מחסור בסדר גודל משמעותי.

מצב זה פוגע ישירות באיכות הטיפול באלפי זקנים הסיעודיים.

על רקע המחסר כאמור, התקבלה החלטת ממשלה מס' 183 בנושא הקצאת היתרים להעסקת עובדים זרים לענף מוסדות סיעודיים. בהחלטה נקבעה מכסה של 2,500 עובדים זרים למוסדות סיעודיים ברישוי משרד הבריאות כמפורט בהחלטה. כן נקבע כי יוקם צוות שיבחן את הצורך וההיתכנות להקצאת עד 500 עובדים זרים מתוך המכסה של 2,500 עובדים זרים למחלקות תשושים במוסדות בפקוח משרד הרווחה, כאשר ההקצאה בפועל תבוצע רק לאחר הקצאה של 2,000 עובדים זרים למוסדות סיעודיים בפקוח משרד הבריאות.

איוש משרות אלו הוא צעד חיוני ודחוף על מנת לאפשר טיפול הולם באזרחים הוותיקים הסיעודיים המתגוררים ומטופלים במוסדות השונים.

ב- 102 בתי האבות לעצמאים ותשושים, בפקוח ורישוי משרד הרווחה והביטחון החברתי, מתגוררים כ- 4,700 דיירים. מאפייני הדיירים שמתגוררים היום בבתי אבות שונה מאד מהדיירים שהיו מגיעים לפני כעשור אל בתי האבות: הגיל הממוצע של הדיירים הוא 85. רמת התפקוד של הדיירים ירודה. כ- 95% מתוכם זקוקים לעזרה ברחצה והלבשה, ולפחות כ- 50% משתמשים במוצרי ספיגה וזקוקים להחלפות. מספר רב של דיירים נעזרים בהליכונים ואינם עצמאיים בניידות. נוסף לכך, יש דיירים רבים עם רקע פסיכיאטרי שמגיעים ממסגרות בריאות הנפש בקהילה או לאחר אשפוז מוסדי ממושך. המאפיינים לעיל מביאים לכך שהתשומות הטיפוליות הנדרשות גבוהות מבעבר.

מנהלי בתי האבות לעצמאים ותשושים חווים את אותם קשיים בהם נתקלים מנהלי המוסדות הגריאטריים ברישוי משרד הבריאות, דהיינו, קושי רב לגייס כוח עזר לטיפול בדיירים. המחסור מביא לתחלופה גבוהה של מטפלים, עבודה במשמרות ארוכות ושחיקת החמלה של המטפלים. כל אלו עלולים להוות זרזים לגילוי התעמרות בדיירים, להזנחה ולטיפול ירוד.

הצוות הבין משרדי שדן בהקצאת העובדים לבתי אבות לעצמאים ותשושים, קיים דיונים בחצי השני של שנת 2020, אך לא השלים את המלצותיו. בבדיקה שערך איגוד בתי האבות, המחסור הקיים היום בבתי האבות בפקוח ורישוי משרד הרווחה והביטחון החברתי רב, ויש צורך מיידי בהקצאה של מכסות עובדים זרים לבתי האבות לעצמאים ותשושים.

בשל התמשכות התהליך של הבאת 2,000 מכסות העובדים הזרים למוסדות ברישוי משרד הבריאות והמחסור בעובדים, מוצע לתקן את החלטת ממשלה מספר 183 ולקבוע כי תינתן

באופן מיידי הקצאה של 250 היתרים למוסדות בפיקוח משרד הרווחה והצוות הנ"ל יבחן את הצורך וההיתכנות להקצאת עד 500 עובדים נוספים, למוסדות סיעודיים בפיקוח משרד הבריאות ולמוסדות בפיקוח משרד הרווחה והביטחון החברתי, מתוכם ההקצאה למוסדות בפיקוח משרד הרווחה והביטחון החברתי לא תעלה על 250 היתרים. מובהר כי ההקצאה בפועל של 500 עובדים נוספים, בחלוקה בין מוסדות סיעודיים בפיקוח משרד הבריאות לבין מוסדות בפיקוח משרד הרווחה והביטחון החברה כפי שיקבע הצוות, תבוצע רק לאחר הקצאה של 2,000 עובדים זרים מתוך המכסה הכוללת של 2,500 עובדים כאמור לעיל.

כן מבוקש לקבוע כי המוסדות הסיעודיים בפיקוח משרד הבריאות יוכלו להעסיק את העובדים הזרים גם במחלקות גריאטריות פעילות (בנוסף למחלקות סיעודיות ומחלקות לתשושי נפש). חוות הדעת המקצועית מאגף גריאטריה תומכת מזה שנים במציאת מענים נוספים למטפלים גם במחלקות הסיעודיות ותשושי הנפש וגם במחלקות גריאטריה פעילה (סיעוד מורכב תןמך, גריאטריה שיקומית וגריאטריה תת-אקוטית וכן הנשמה ממושכת). לענין זה, יובהר כי בהתאם להצעת ההחלטה, לא תותר העסקת עובדים זרים במוסדות בפיקוח משרד הבריאות המפעילים מחלקת גריאטריה פעילה בלבד.

כיום בבדיקות ובקורות שנערכות בבדיקה שעות העבודה של המטפלים מבוצעות הן ע"י משמרות כפולות ומשולשות שגורמים בהמשך לשחיקה וטיפול לא נאות גם במערך הסיעודי וגם בגריאטריה פעילה.

יובהר כי בתקנות עובדים זרים (פקדון לעובדים זרים), התשפ"א-2020, בתיקון תשפ"א-2021, נקבע כי "תחילתן של תקנות אלה לגבי מוסדות סיעוד שהם מעון שקיבל רישיון לפי סעיף 2 לחוק הפיקוח על מעונות - מהמועד שבו יפרסם השר ברשומות הודעה בדבר קבלת החלטת ממשלה המסדירה חלוקת היתרים למוסדות אלה, כאמור בהחלטת ממשלה מספר 183 מיום י"ג בתמוז התש"ף 5 (ביולי). 2020 " ועל כן על מנת להחיל את התקנות על מסגרות סיעוד בפיקוח של משרד הרווחה והביטחון החברתי יש צורך בהודעת שרת הכלכלה כאמור בסעיף 2א שמבוקש להוסיף להחלטה 183.

יודגש כי אין בהחלטה זו משום שינוי במדיניות העסקת העובדים הזרים של ישראל, ואין מדובר על הגדלת המכסה הכוללת שאושרה בהחלטת הממשלה 183.

תקציב

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

התקבל אישור השרים הרלוונטיים :

שרת הפנים ;
שרת הכלכלה ;
שר האוצר .

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 3431 מיום 1.1.2018 .
החלטת ממשלה מס' 43 מיום 31.5.2020 .
החלטת ממשלה מספר 183 מיום 5.7.2020 .

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת.

סיווגים

סיווג ראשי : 09 שינוי ;
תחום פעולה עיקרי : 02 חברה וכלכלה ;

מגישים :
שר הרווחה והביטחון חברתי
השרה לשוויון חברתי
שר הבריאות
שרת הפנים

ה' בתשרי התשפ"ג
30 בספטמבר 2022

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

הקצאת היתרים להעסקת עובדים זרים לענף מוסדות סיעודיים - תיקון החלטת ממשלה מס 183.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

בסעיף א להחלטת ממשלה מס' 183 מיום 05.07.2020 (להלן – "החלטת הממשלה"), נקבעה הקצאת היתרים להעסקת עובדים זרים לענף מוסדות סיעודיים:

"...מכסה של עד 2,500 עובדים זרים שיגיעו מחו"ל במסגרת הסכם בילטרלי בין מדינת ישראל לבין מדינת המוצא של העובדים הזרים או הסדר יישום לענף זה מקום שקיים הסכם בילטרלי עם מדינת המוצא (להלן: "הסכם בילטרלי"), לצורך העסקתם ככוח עזר, שאינו בתפקיד של אח או אחות, ואשר יסייע לצוות הרפואי והסיעודי במוסדות סיעודיים בעלי רישיונות בתוקף כבית חולים מאת משרד הבריאות מכוח פקודת בריאות העם, 1940 המאפשרים הפעלת מחלקה סיעודית ו/או מחלקה לתשומי נפש (להלן – "מוסדות סיעודיים"), אשר יקבלו היתרים לפי סעיף 1'ג' לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 (להלן – "חוק עובדים זרים"), להעסקת עובדים אלו במחלקות האמורות בלבד. כן יוקם צוות הכולל נציג משרד הבריאות, משרד האוצר, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ורשות האוכלוסין וההגירה (להלן – "הצוות"), שיבחן את הצורך וההיתכנות להקצאת עד 500 עובדים זרים מתוך המכסה של 2,500 עובדים זרים שתאושר בהחלטה זו, למחלקות תשומים במוסדות ברישוי הרווחה (להלן – "מחלקות תשומים"). ההקצאה בפועל תבוצע רק לאחר הקצאה של 2,000 עובדים זרים מתוך המכסה של 2,500 עובדים שתאושר בהחלטה זו, למוסדות סיעודיים ברישוי משרד הבריאות. עבודת הצוות תביא בחשבון בין היתר את ההשפעה על עובדים ישראלים בתחום זה. הצוות יגיש המלצותיו בתוך 90 ימים מיום קבלת החלטה זו לאישור הממשלה....".

כעת מוצע -

לתקן את החלטה 183 ולקבוע כי מתוך המכסה הראשונית של 2,000 עובדים, תינתן באופן מיידי הקצאה של 250 היתרים למעון שקיבל רישיון לפי סעיף 2 לחוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965, שמטפל בזקן תשום כהגדרתו בתקנות הפיקוח על מעונות (תנאי המגורים וטיפול בזקנים עצמאיים ותשומים במעונות לזקנים), התשס"א-2001 (להלן – "מוסדות סיעוד בפיקוח משרד הרווחה והביטחון החברתי"), ללא ההתניה שהייתה קבועה בהחלטה אותה באים לתקן.

כמו כן, הצוות הנזכר בסעיף א' להחלטת הממשלה יבחן את הצורך וההיתכנות להקצאת עד 500 עובדים נוספים למוסדות סיעודיים בפיקוח משרד הבריאות ולמוסדות בפיקוח משרד הרווחה והביטחון החברתי, לאחר סיום ההקצאה הראשונית של 2,000 עובדים, כאשר מתוכם ההקצאה למוסדות בפיקוח משרד הרווחה והביטחון החברתי לא תעלה על 250 היתרים. הצוות יגיש את המלצותיו לאישור הממשלה.

מוסד סיעוד בפיקוח משרד הבריאות מוגדר בתקנות עובדים זרים (פיקודן לעובדים זרים) תשע"ו 2016 כמי שבתעודת הרישום שלו רשום "שהוא רשאי להפעיל מחלקה סיעודית או מחלקה לתשומי נפש". מוצע לקבוע כי המוסדות הסיעודיים בפיקוח משרד הבריאות יוכלו להעסיק את העובדים הזרים גם במחלקות גריאטריות פעילות (בנוסף למחלקות סיעודיות ומחלקות לתשומי נפש), כך שתאפשר העסקה מיטבית של העובדים הזרים.

עוד מבוקש לקבוע כי בתום שישה חודשים מיום אישור התיקון להחלטת הממשלה כי ככל שלא תנוצל כל ההקצאה של 2,000 עובדים זרים כאמור, משרד הרווחה והביטחון החברתי ומשרד הבריאות יעבירו לרשות האוכלוסין וההגירה המלצות בדבר ויסות וחלוקה בין המוסדות שבפיקוח משרד הבריאות לבין המוסדות שבפיקוח משרד הרווחה והביטחון החברתי של יתרת ההקצאה שלא נוצלה. בהצעת ההחלטה הובהר כי החלטה על שינוי המכסות בין מוסדות הסיעוד תחייב קבלת אישור ממשלה.

בנוסף – בתקנות עובדים זרים (פיקדון לעובדים זרים) (תיקון) התשפ"א 2021 נקבע כי תחילתן לגבי מוסדות סיעוד שבפיקוח משרד הרווחה – מהמועד שבו יפרסם השר הממונה על החוק ברשומות הודעה בדבר קבלת החלטת ממשלה המסדירה חלוקת היתרים למוסדות אלה כאמור בהחלטה 183. על כן, בהצעת ההחלטה מבוקש לקבוע כי שרת הכלכלה והתעשייה תפרסם הודעה ברשומות על קבלת ההחלטה שלפיה אושר לחלק היתרים למוסדות סיעוד שבפיקוח משרד הרווחה וזאת בהתאם למועד תחילת תיקון התקנות על מוסדות סיעוד אלה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

1. הצעת החלטה זו מובאת לאישור הממשלה בשעה שזו מכהנת כממשלה יוצאת. זאת, לאחר שהתקבל בכנסת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"ב-2022. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון והנחיות היועצת המשפטית לממשלה, קבלת החלטות בעת הזו מחייבת איזון בין חובת האיפוק בעשייה של הממשלה היוצאת לבין הצורך בעשייה ובשמירה על רציפות הפעילות הממשלתית. בהתאם לפסיקה, מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין הדרישה לנהוג באיפוק בהפעלת הסמכויות לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו.

2. כמפורט בדברי ההסבר להצעה להחלטה:

ענף הסיעוד המוסדי נמצא בתת איוש חריף מזה מספר שנים. על פי נתוני משרד הבריאות- המוסדות הסיעודיים תחת אחריות משרד הבריאות סובלים ממחסור של כ-3,000 עובדים בשלל מקצועות, וממשרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן – משרד הרווחה) מדווח על מחסור בסדר גודל משמעותי. מצב זה פוגע ישירות באיכות הטיפול באלפי זקנים הסיעודיים.

באשר למוסדות סיעודיים בפיקוח משרד הרווחה - ב- 102 בתי האבות לעצמאים ותשושים, בפיקוח ורישוי משרד הרווחה והביטחון החברתי, מתגוררים כ- 4,700 דיירים. מאפייני הדיירים שמתגוררים היום בבתי אבות שונה מאד מהדיירים שהיו מגיעים לפני כעשור אל בתי האבות: הגיל הממוצע של הדיירים הוא 85. רמת התפקוד של הדיירים ירודה. כ- 95% מתוכם זקוקים לעזרה ברחצה והלבשה, ולפחות כ- 50% משתמשים במוצרי ספיגה וזקוקים להחלפות. מספר רב של דיירים נעזרים בהליכוניס ואינם עצמאיים בניידות. נוסף לכך, יש דיירים רבים עם רקע פסיכיאטרי שמגיעים ממסגרות בריאות הנפש בקהילה או לאחר אשפוז מוסדי ממושך. המאפיינים לעיל מביאים לכך שהתשומות הטיפוליות הנדרשות גבוהות מבעבר.

מנהלי בתי האבות לעצמאים ותשושים חווים את אותם קשיים בהם נתקלים מנהלי המוסדות הגריאטריים ברישוי משרד הבריאות, דהיינו, קושי רב לגייס כוח עזר לטיפול בדיירים. המחסור מביא לתחלופה גבוהה של מטפלים, עבודה במשמרות ארוכות ושחיקת החמלה של המטפלים. כל אלו עלולים להוות זרזים לגילוי התעמרות בדיירים, להזנחה ולטיפול ירוד. בבדיקה שערך איגוד בתי האבות, המחסור הקיים היום בבתי האבות בפיקוח ורישוי משרד הרווחה והביטחון החברתי רב, ויש צורך מיידי בהקצאה של מכסות עובדים זרים לבתי האבות לעצמאים ותשושים.

- באשר למוסדות סיעודיים בפיקוח משרד הבריאות - חוות הדעת המקצועית מאגף גריאטריה תומכת מזה שנים במציאת מענים נוספים למטפלים גם במחלקות הסיעודיות ותשושי הנפש וגם במחלקות גריאטריה פעילה (סיעוד מורכב תןמך, גריאטריה שיקומית וגריאטריה תת-אקוטית וכן הנשמה ממושכת). כיום בבדיקות ובקורות שנערכות בבדיקה שעות העבודה של המטפלים מבוצעות הן ע"י משמרות כפולות ומשולשות שגורמים בהמשך לשחיקה וטיפול לא נאות גם במערך הסיעודי וגם בגריאטריה פעילה.
3. התיקון המוצע הוא צעד חיוני אפוא על מנת לאפשר טיפול הולם באזרחים הוותיקים המטופלים במוסדות השונים. נוכח המחסור החמור בכוח אדם מדובר בצעד שאינו סובל דיחוי.
4. ביחס לכבילת שיקול דעתה של הממשלה הבאה, יודגש כי אין בהחלטה זו משום שינוי רחב או מרחיק לכת במדיניות העסקת העובדים הזרים של ישראל, ואין מדובר על הגדלת המכסה כי אם בשינוי הוויסות של ההקצאות שכבר אושרו בהחלטת ממשלה מס' 183 באופן שיאפשר מיצוי מיטבי של המכסה וכן העסקה מיטבית של העובדים הזרים במוסדות הסיעודיים בפיקוח משרד הבריאות. זאת, בשל התמשכות התהליך למימוש 2,000 מכסות העובדים הזרים למוסדות הסיעודיים בפיקוח משרד הבריאות, וכדי לתת מענה למחסור החמור בעובדים במסגרות רווחה ולהקטין את הפגיעה באיכות הטיפול באזרחים הוותיקים במוסדות השונים כתוצאה מהמחסור.
5. אשר לאפשרות השפעת שיקולי התמודדות בבחירות, נראה כי אין מדובר בהצעת החלטה בעלת אופי או רגישות פוליטית או ציבורית, שכן מדובר על תיקון החלטה שגובשה בשנת 2020 ולא מומשה. כמו כן, הגם שהרחבת אפשרויות ההעסקה עבור בתי אבות עשויה להיתפס כהטבה, נראה כי זו מצומצמת יחסית. אמנם, מעורבות הדרג הפוליטי ביחס להחלטה זו היא משמעותית ביותר, אולם נוסח הצעת ההחלטה נעשה ביוזמת הדרג המקצועי ולבקשתו.
6. על פי המידע שנמסר ממשרד הבריאות, הוא טרם התחיל בהכשרת ישראלים מכוח החלטת ממשלה 43 מיום 31.5.2020, אולם, המשרד החל בבניית מודל ההכשרות ונמצא שלבים ראשונים להכשרת מטפלים בטיפול בדמנציה במספר מוסדות.
- בשנת 2023 יהיה מהלך רחב להכשרת מטפלים ישראלים. חשוב לציין שהמהלך בהחלטת הממשלה לא כולל רק הכשרות אלא גם העצמת המטפלים ומתן אופק ותימרוץ כלכלי ישיר למטפלים שעדיין לא ניתן. אך, בשל עליה בהיקפי הזקנים שמגיעים לאשפוז גריאטרי לסוגיו אין כוח אדם מספיק של מטפלים מה שבאופן ישיר מביא לשחיקה טיפול לא נאות וגם התעמרות. הגדלת מספר המטפלים אפשרי רק על ידי עובדים זרים בזמן הקרוב ומכאן הדחיפות.
7. לאור האמור לעיל, עמדתנו היא כי הצורך החיוני אשר הוצג לעיל גובר על מידת כבילת שיקול הדעת והחשש האפשרי להשפעת שיקולי בחירות בנסיבות העניין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים הרלוונטיים. הערות שהתקבלו הוטמעו בנוסח.

עמדת היועצים המשפטיים של המשרדים שהשרים העומדים בראשם מגישים את ההצעה:

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה. נוסח הצעת ההחלטה מתואם עם היועץ המשפטי של המשרד לשוויון חברתי.

בברכה,
ר. וייגלר
רינת וייגלר, עו"ד
היועצת המשפטית

משרד הרווחה והביטחון החברתי

ה' תשרי, תשפ"ג
30 ספטמבר, 2022

אל: משרד המשפטים

הנדון: קידום הצעת החלטה "חקצאת חיתרים להעסקת עובדים זרים לענף מוסדות סיעודיים תיקון החלטת ממשלה" - בתקופת בחירות

כידוע, בימים אלו אנו נמצאים בעיצומה של תקופת בחירות. תקופה זו מצריכה נקיטת צעדים זהירים בכל הנוגע למינויים. בהתאם לפסיקה, בצד הרצון לאפשר לממשלה היוצאת להמשיך ולפעול במסגרת סמכויותיה מכוח עקרון הרציפות השלטונית, תקופת הבחירות מחייבת את הממשלה היוצאת, השרים המכהנים בה ומשרדי הממשלה לנהוג בריסון ובאיפוק בכל הנוגע להחלטות המתקבלות, הקצאת המשאבים ויוזמות החקיקה (ראה לעניין זה מכתבה של היועצת המשפטית לממשלה אל מזכיר הממשלה מיום 30/06/2022). הטעם לכך כפול - ראשית, על הממשלה היוצאת להימנע, כשהדבר לא נדרש, מהכרעות בלתי הפיכות שיקשו על הממשלה החדשה שתכהן מכוח אמון הכנסת הבאה לממש את מדיניותה לפי רצון הבוחר; שנית, יש להיזהר מפני שימוש לא ראוי בכוח השלטוני ובמשאבי המדינה לתעמולה או להשגת יתרון לא הוגן למפלגה או למועמד.

רקע

ביום 30/06/2022 אישרה מליאת הכנסת את חוק התפזרות הכנסת ה-24, התשפ"ב - 2022, לפיו הכנסת ה-24 תתפזר לפני גמר תקופת כהונתה והבחירות לכנסת ה-25 יתקיימו ביום 01/11/2022.

ממועד זה ואילך, הפכה הממשלה המכהנת לממשלה יוצאת, אשר לאחר יום הבחירות תהפוך לממשלת מעבר. ממשלה זו ממשיכה אמנם לכהן עד שתיכון ממשלה חדשה, אך מרחב הפעולה שלה ואופן הפעלת סמכויותיה שונים ומוגבלים משל ממשלה רגילה. כיוון שהחל ממועד זה מתקיימים התנאים המהותיים המצדיקים להביא בחשבון את השיקולים ואת אמות המידה שנקבעו בפסיקה ביחס לתקופת בחירות – אלה מיושמים בהנחיות היועצת המשפטית לממשלה כפי שיובהר להלן.

בהתאם לאמור, ובהמשך לכך, על הממשלה הנוכחית חלות מגבלות הנובעות ממעמדה כממשלה זמנית עד לכינון ממשלה חדשה, וגם היא נדרשת לאיפוק בהפעלת סמכויותיה בתקופה זו של ערב בחירות. בעניין זה קיימות הנחיות של היועצת המשפטית לממשלה.

בהתאם להנחיות, וכך אף הודגש במכתבה של היועצת המשפטית לממשלה מיום 30/06/2022 אשר הופץ אל כלל משרדי הממשלה, כאשר עומדות על הפרק החלטות בנושאים שאינם בגדר הניהול שוטף של המשרד, על השרים לערוך בדיקה מוקדמת בעניין זה מול היועץ המשפטי של המשרד הנוגע בדבר בטרם קבלת ההחלטה.

פעילות ממשלתית בתקופת בחירות

במכתבה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) עו"ד אביטל סומפולינסקי שנשלח לכלל היועצים המשפטיים של משרד הממשלה מיום 07/07/2022, נמנו מספר שאלות מנחות בולטות (אשר אינן ממצות) לצורך בחינת מארג השיקולים שיש לשקול בהקשר של פעילות ממשלתית בתקופת בחירות, על מנת

מדינת ישראל
משרד הרווחה והביטחון החברתי

להבטיח את האיזון שבין חובת האיפוק והריסון לצורך בעשייה ובשמירה על רציפות הפעילות הממשלתית. להלן תיבחן הצעת ההחלטה שבנדון בהתאם לשאלות מנחות אלה:

1. ענף הסיעוד המוסדי נמצא בתת איוש מזה מספר שנים. על פי נתוני משרד הבריאות- המוסדות הסיעודיים תחת אחריות משרד הבריאות סובלים ממחסור של כ-3,000 עובדים בשלל מקצועות. מצב זה פוגע ישירות באיכות הטיפול באלפי זקנים הסיעודיים.
על רקע המחסור כאמור, התקבלה החלטת ממשלה מס' 183 מיום 5.7.2020 בנושא הקצאת היתרים להעסקת עובדים זרים לענף מוסדות סיעודיים. בהחלטה נקבעה מכסה של 2,500 עובדים זרים למוסדות סיעודיים ברישוי משרד הבריאות כמפורט בהחלטה. כן נקבע כי יוקם צוות שיבחן את הצורך וההיתכנות להקצאת עד 500 עובדים זרים מתוך המכסה של 2,500 עובדים זרים למחלקות תשושים במוסדות בפיקוח משרד הרווחה, כאשר ההקצאה בפועל תבוצע רק לאחר הקצאה של 2,000 עובדים זרים למוסדות סיעודיים ברישוי משרד הבריאות.
2. משרד הרווחה והביטחון החברתי מפקח ומרשה כ-102 בתי האבות לעצמאים ותשושים, בהם מתגוררים כ-4,700 דיירים. הדיירים המתגוררים בבתי אבות לעצמאים ותשושים, ברמת תפקוד נמוכה וקרובה מאד לסיעודיים - כ-95% זקוקים לעזרה ברחצה והלבשה; לפחות כ-50% משתמשים במוצרי ספיגה וזקוקים להחלפות; מספר רב של דיירים נעזרים בהליכוניס. בנוסף, דיירים תשושים שהסטטוס שלהם השתנה לסיעודי לאחר שנים בהן הם מתגוררים בבית האבות מאושרים בוועדת ערר מכוח תקנות הפיקוח על מעונות (תנאי המגורים וטיפול בזקנים עצמאיים ותשושים במעונות לזקנים), התשס"א-2001, וממשיכים לגור במוסדות הללו, מביאים לכך שהתשומות הטיפוליות הנדרשות למתן מענה מתאים לדיירי בתי האבות גבוהות מבעבר.
3. מנהלי בתי האבות לעצמאים ותשושים חווים את אותם קשיים בהם נתקלים מנהלי המוסדות הגריאטריים, דהיינו, קושי רב לגייס כוח עזר לטיפול בדיירים. המחסור מביא לתחלופה גבוהה של מטפלים ועבודה במשמרות ארוכות, שעלולה להוביל לשחיקת החמלה של המטפלים. כל אלו עלולים להוביל לטיפול לא נאות בדיירים ולהוות זרז לגילויי התעמרות בדיירים.
4. בבדיקה שעשה איגוד בתי אבות בישראל, שמייצג רבים מהמפעילים של בתי האבות, מדווחים על מחסור של כ-7,000 משרות בכל סוגי המסגרות החוץ ביתיות לאזרחים ותיקים, כאשר מועסקים כיום כ-4,000 עובדים זרים בצורות שונות במוסדות, ועל כן יש צורך במימוש ההקצאה של 500 מכסות עובדים זרים לבתי האבות לעצמאים ותשושים.
5. דיירים המתגוררים בבתי אבות לעצמאים ותשושים זכאים למטפל אישי מטעם חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ב-1992 (להלן – חוק סיעוד), רק במידה והם דיירים במימון פרטי או שמקבלים השתתפות מדינה במימון בגובה של פחות מ-50% מעלות ההשמה (ובמקרה של מושמי רווחה – השתתפות המדינה ברוב המקרים היא מעל 50%).
6. מטפלי חוק הסיעוד אינם מחליפים את עבודת כח העזר. הם עובדים מספר מועט של שעות ורק בשעות הבוקר, מסייעים אך ורק למטופל האישי שלהם ובדרך כלל מדובר על סיוע בליווי מחוץ לכותלי בית האבות ולא בטיפול אישי.
7. איוש משרות אלו הוא צעד חיוני על מנת לאפשר טיפול הולם באזרחים הוותיקים הסיעודיים המתגוררים ומטופלים במוסדות השונים. נוכח המחסור החמור בכוח אדם מדובר בצעד שאינו סובל דחיית יישום ההחלטה האמורה בנוסחה המתוקן יהיה משום פגיעה באינטרס הציבורי.

מדינת ישראל
משרד הרווחה והביטחון החברתי

8. מדובר בתיקון להחלטת ממשלה שהתקבלה לפני כשנתיים, ביולי 2020, ומסיבות שונות לא התממשה במלואה עד היום (בין היתר, בשל מגבלות הקורונה והשביתה במשרד החוץ).
9. כעת נדרש לקדם את התיקון של החלטת הממשלה על מנת לאפשר הקצאה של 250 היתרים (מתוך המכסה הראשונית של 2,000 עובדים זרים) באופן מיידי למוסדות התשושים בפיקוח משרד הרווחה והביטחון החברתי אשר סובלים כולם ממחסור חמור בכוח אדם מקצועי.
10. יובהר, כי לאחר סיום ההקצאה הראשונית שעומדת על 2,000 עובדים, יוקם צוות בין-משרדי אשר יבחן את הצורך וההיתכנות להקצאת עד 500 עובדים נוספים, למוסדות סיעודיים בפיקוח משרד הבריאות ולמוסדות בפיקוח משרד הרווחה והביטחון החברתי, מתוכם ההקצאה למוסדות בפיקוח משרד הרווחה והביטחון החברתי לא תעלה על 250 היתרים.
11. כן מבוקש לקבוע כי המוסדות הסיעודיים בפיקוח משרד הבריאות יוכלו להעסיק את העובדים הזרים גם במחלקות גריאטריות פעילות (בנוסף למחלקות סיעודיות ומחלקות לתשושי נפש). חוות הדעת המקצועית מאגף גריאטריה תומכת מזה שנים במציאת מענים נוספים למטפלים גם במחלקות הסיעודיות ותשושי הנפש וגם במחלקות גריאטריה פעילה (סיעודי מורכב תומך, גריאטריה שיקומית וגריאטריה תת-אקוטית וכן הנשמה ממושכת).
12. כיום בבדיקות ובקורות שנערכות בבדיקה שעות העבודה של המטפלים מבוצעות הן ע"י משמרות כפולות ומשולשות שגורמים בהמשך לשחיקה וטיפול לא נאות גם במערך הסיעודי וגם בגריאטריה פעילה. התיקון כאמור יאפשר שימוש מיטבי בעובדים הזרים במוסדות הסיעודיים בפיקוח משרד הבריאות.
13. יובהר, כי משרד הבריאות טרם התחיל הכשרת ישראלים מכוח החלטת ממשלה 43, אולם, המשרד החל בבניית מודל ההכשרות ושלבים ראשונים להכשרת מטפלים בטיפול בדמנציה נעשה במספר מוסדות.
14. בשנת 2023 יהיה מהלך רחב להכשרת מטפלים ישראלים. חשוב לציין שהמהלך בהחלטת הממשלה לא כולל רק הכשרות אלא גם העצמת המטפלים ומתן אופק ותימרוץ כלכלי ישיר למטפלים שעדיין לא ניתן. אך, בשל עליה בהקפי הזקנים שמגיעים לאשפוז גריאטרי לסוגיו אין כוח אדם מספיק של מטפלים מה שבאופן ישיר מביא לשחיקה טיפול לא נאות וגם התעמרות. הגדלת מספר המטפלים אפשרי רק על ידי עובדים זרים בזמן הקרוב ומכאן הדחיפות.
15. כמו כן, יובהר כי מאחר שמוסד סיעוד מוגדר בתקנות הפיקדון כמי שבתעודת הרישום שלו רשום "שהוא רשאי להפעיל מחלקה סיעודית או מחלקה לתשושי נפש" אין כל מניעה להחיל על מוסדות כאמור שכוללים גם מחלקות לגריאטריה פעילה בנוסף למחלקות אלו, שכן התנאי בתקנות כאמור הוא שבתעודת הרישום של המוסד ישנה מחלקה סיעודית/ת"נ וההחלטה כעת תאפשר שימוש גם במחלקות הפעילות שבאותו מוסד. על כן, הותרת בתי החולים שיש בהם רק גריאטריה פעילה מחוץ להסדר, הרי שמדובר בבתי חולים שלא יכולים להיכלל בהגדרת ענף "מוסדות סיעוד" כפי שהיה בהחלטה המקורית, לאור תקופת הבחירות והצורך לנהוג באיפוק ובנוסף גם חוסר היכולת לבצע תיקוני חקיקה נוספים בתקנות הפקדון והאגרות, ועל כן לא ניתן בשלב זה להרחיב את התיקון גם על בתי חולים אלו, מסיבות אלו ושכאמור ההחלטה המקורית לא כללה אותם ולא ניתן לראות זאת כהפליה.
- נציין שגם הנסיבות העובדתיות הן שמדובר במספר בתי חולים בודדים בלבד, חלקם בכלל ממשלתיים ולא יכולים להעסיק ממילא וחלקם מסיבותיהם ציינו שממילא כרגע לא היו עושים בכך שימוש ולכן גם בנסיבות עובדתיות אלו אנחנו ממש לא רואים קושי משמעותי עם טענת הפליה שכן קידום ההחלטה יתן מענה לרוב המכריע של המחלקות הפעילות.



מדינת ישראל
משרד הרווחה והביטחון החברתי

16. ביחס לכבילת שיקול דעתה של הממשלה הבאה, יודגש כי אין בהחלטה זו משום שינוי רחב או מרחיק לכת במדיניות העסקת העובדים הזרים של ישראל, ואין מדובר על הגדלת המכסה כי אם בשינוי הוויסות של ההקצאות שכבר אושרו בהחלטת ממשלה מס' 183 שיאפשר מיצוי מיטבי של המכסה וכן שימוש מטבי בעובדים הזרים במוסדות הסיעודיים בפיקוח משרד הבריאות. זאת בשל התמשכות התהליך למימוש 2,000 מכסות העובדים הזרים למוסדות הסיעודיים בפיקוח משרד הבריאות, וכדי לתת מענה למחסור החמור בעובדים במסגרות רווחה ולהקטין את הפגיעה באיכות הטיפול באזרחים הוותיקים במוסדות השונים כתוצאה מהמחסור.

17. אשר לאפשרות השפעת שיקולי התמודדות בבחירות, נראה כי אין מדובר בהצעת החלטה בעלת אופי או רגישות פוליטית או ציבורית, שכן מדובר על תיקון החלטה שגובשה בשנת 2020 ולא מומשה בשל הסיבות שפורטו לעיל. כמו כן, הגם שהרחבת אפשרויות ההעסקה עבור בתי אבות עשויה להיתפס כהטבה, נראה כי זו מצומצמת יחסית. אמנם, מעורבות הדרג הפוליטי ביחס להחלטה זו היא משמעותית ביותר, אולם נוסח הצעת ההחלטה נעשה ביוזמת הדרג המקצועי ולבקשתו.

18. אם כן, אנו סבורים כי הצורך החיוני אשר הוצג לעיל גובר על מידת כבילת שיקול הדעת והחשש האפשרי להשפעת שיקולי בחירות בנסיבות העניין.

לאור כל האמור לעיל, חוות דעתי המשפטית היא כי אין מניעה לאישור הצעת ההחלטה גם בתקופה הנוכחית של בחירות 2022.

בברכה,
ר. (י"ג)
רינת וייגלר, עו"ד
היועצת המשפטית
משרד הרווחה והביטחון החברתי