



# בקרת איכות בעידן של הפרטה: יישום שיטת הרף בפנימיות

---

שמעון שפירו

אוניברסיטת תל-אביב והמכללה

האקדמית תל-חי

# הפרטת הייצור של שירותים חברתיים

## אישיים

- הפרטה חלקית: הממשלה שומרת לעצמה את תפקידי התכנון, קביעת הסטנדרטים, הפיקוח ולעיתים גם השיווק של השירותים.
- גורמים עסקיים, וארגוני המגזר השלישי, מייצרים את השירותים.
- בין השירותים ה"מופרטים" בישראל: פנימיות (לילדים, לבני נוער עוברי חוק, לאנשים עם פיגור, ולאנשים שזקוקים לשיקום).



# טענות בעד ונגד הפרטת הייצור

---

- בעד: תחרות בין יזמים במגזר העסקי ובמגזר השלישי תביא לשיפור איכות השירות, להורדת מחירים, לחופש בחירה של צרכנים.
- נגד: הפרטת השירותים תביא לפגיעה באיכות, ולפגיעה בלקוחות השירותים (במיוחד לקוחות חסרי ישע) ולהרעת תנאי העבודה של עובדי השירותים.
- במחקרים שנעשו אין עדות חד משמעית להבדלים בין שירותים ממשלתיים, ציבוריים ופרטיים באיכות או עלות.
- רצויה תחרות בין ספקי שירותים, ללא קשר להשתייכות לסקטור זה או אחר.



# פיקוח ובקרת איכות

---

- חשיבות קריטית לפיקוח של השלטון על שירותים שניתנים על ידי ארגונים עסקיים וארגוני המגזר השלישי.
- מנגנוני פיקוח מסורתיים, שנוצרו כדי לפקח על שירותים ממשלתיים, לא בהכרח מתאימים למציאות של הפרטה.
- סתירה אפשרית בין מרכיבי ייעוץ ובקרה בפיקוח.
- דרישה למנגנוני פיקוח ובקרה שיבטיחו את איכות השירות וההגנה על זכויות הלקוחות והעובדים.



## שיטת הרף

---

- פותחה בשנות ה-80 על ידי צוות הבטחת איכות במכון ברוקדייל, בראשות רחל פליישמן, ובהמשך בראשות תמר צמח-מרום.
- הופעלה תחילה במוסדות סיעודיים לקשישים.
- מופעלת כיום בכל אגפי משרד הרווחה שאחראים על מעונות פנימיה.
- התחלות של הפעלת השיטה גם בשירותי קהילה (למשל מועדוניות).



# שיטת הרף – מחזור פעילויות שנתית

---

- לכל חוסה: מילוי שאלון על מצבו בתחומים שונים. התייחסות לצרכים, קשיים ובעיות (באחריות צוות המעון).
- פיתוח תוכנית טיפול אישית לחוסה (כנ"ל).
- סיכום הנתונים במישור המעון (באחריות הנהלת השירות).
- ביקור מפקח במעון וריאיון מדגם של חוסים, אנשי צוות והנהלה. מילוי שאלונים מפורטים למדגם של חוסים, ושאלונים ברמת המעון (מבוססים על נהלים).
- הפקת דו"ח ליקויים ובניית תוכנית עבודה לשנה הקרובה.
- מעקב אחר ביצוע התוכנית ותיקון ליקויים שהתגלו.



# בדיקת יישום שיטת הרף בפנימיות

---

- העבודה נעשתה במחצית השנייה של שנת 2007
- שותפה לעבודה: ד"ר דפנה פרומר
- מקורות המידע העיקריים היו ראיונות אישיים וקבוצתיים עם הנהלות וצוותים במעונות, עם מפקחים, מנהלי שירותים, ועם צוות בקרת איכות במכון ברוקדייל.
- כמו כן נסקרו ונותחו דו"חות רף.



# השירותים שנבדקו

---

- השירות לילד ולנוער
- רשות חסות הנוער
- אגף השיקום
- האגף לטיפול באדם המפגר
- נמצאה שונות רבה בין השירותים השונים בדפוסי הפיקוח ובדפוסים של הפעלת שיטת הרף



# משוב של מנהלי וצוותי פנימיות

---

- הרף עושה סדר
- מבהיר ציפיות
- מחייב לעצור ולחשוב
- מציף נושאים שהוזנחו
- מחייב דיון בכל חוסה
- העצמה של מדריכים, מטפלות, אמהות בית
- עומס עבודה, במועדים עמוסים בלאו הכי
- לא יוותרו על השיטה, על אף העומס



# משוב של מפקחים וראשי שירותים

---

- כנ"ל
- מחייב התייחסות לנושאים לא נעימים, קשים
- מחייב ריאיון צוות וחוסים
- מחייב הקפדה על תיעוד ורישום
- מקל על מו"מ שמתייחס למשאבים
- משרת תהליכי רישוי
- אי-נוחות עקב כניסה לתחומים שאינם תחומי מומחיותם

# סיכום עמדות מפקחים וצוותי

## פנימיות

- באגף לטיפול באדם המפגר הרף עדיין שנוי במחלוקת
- בשלושת השירותים האחרים טווח עמדות מ"חיובי מתון" ועד ל"חיובי נלהב"
- בפנימיות שיש להן משנה טיפולית סדורה, כולל הגדרת שלבי טיפול וכלי אבחון ייחודיים, מייחסים פחות חשיבות לשיטת הרף



# השפעת שיטת הרף על מרכיבי הייעוץ והבקרה בתפקידו של המפקח

---

- בניגוד לחששות, אין פגיעה ביחסי האמון בין המפקח למנהלי וצוותי הפנימיות
- הרף מציף בעיות וקשיים ובכך מרחיב את טווח הדיאלוג בין המפקח לאנשי הפנימיה
- הרף מרחיב את טווח מקורות המידע של המפקח, ומעשיר את הדיון בינו למנהל ולצוות
- הקשרים השוטפים של המפקח עם הצוות מונעים הטיות והטעיות בעת ביצוע תפקיד הבקרה
- מקרים מעטים של הטיית הבקרה עקב מערכת היחסים בין צוות המעון למפקח



# קשיים ביישום לוח הזמנים

---

- מחזור שנתי מלא מתקיים רק ברשות חסות הנוער
- בשירותים האחרים מחזורים של שנתיים ואף שלוש, למעט מילוי שנתי של טפסי החוסים
- קושי בתיאום בין מחזור הרף למחזור החיים של הפנימיה (למשל: שנת לימודים)
- בעיות בתיאום בין מועד קבלת תוצרי הרף לבין מועדי קביעת תוכניות טיפול ועבודה בפנימיות
- העדר תקשורת מחשבים גורם לעיכובים במשוב מהמשרד לפיקוח ולפנימיות



# ביקורת על כלים

---

- רגישות הכלים במישור הפרט (אין/יש בעיה)
- לכל הליקויים אותו משקל
- ליקויים שאינם ניתנים לתיקון או שאינם רלבנטיים
- כישלונות בהתרעה על משברים צפויים



## יציבות לעומת דינאמיות

---

- קשר נמשך בין צוות מכון ברוקדייל למפקחי משרד העבודה מאפשר הכנסת שינויים על בסיס הניסיון המצטבר
- עם זאת ניכרת שאיפה ליציבות כדי לאפשר השוואות בין שנים
- קושי בהכנסת שינויים בכלים בגלל תלות באגף למערכות מידע
- אין תהליך של העלאת הרף לאחר תיקון ליקויים



## תשומות, תפוקות ותוצאות

---

- השאלונים ברמת המעון משקפים בעיקר תשומות והקפדה על נהלים.
- השאלונים ברמת הפרט משקפים תשומות, תפוקות ושינויים משנה לשנה שמצביעים על תוצאות.
- יש דיווח על ירידה בליקויים בין בדיקה לבדיקה
- דגש רב יותר על מדידת תוצאות מחייב הגדרה ברורה של יעדי שינוי.



# שימוש בתוצרי שיטת הרף

---

- ברמת הפרט – בניית תוכניות טיפול אישיות
- ברמת המעון – תכניות עבודה ומעקב אחר ליקויים
- קושי בהפקת וקבלת נתונים ברמת המעון
- קושי בהפקת דו"חות לגורמים שמחוץ למעון, כולל להנהלות השירותים
- דוגמאות מעטות לשימוש בנתונים ברמת השירות או המשרד



## צרכי תשתית התקשוב

---

- דרושה מערכת שאפשר להכניס בה שינויים ללא הזדקקות לאגף למערכות מידע
- דרוש מתאם מערכות מידע בכל שירות
- דרושה אפשרות להקלדה ישירה של נתונים מהפנימיה והפיקוח
- תאום בין "תפוקות המערכת" לרף ברשות חסות הנוער
- פתרון לדרישות של אבטחת מידע



# סוגיות עיקריות וכיווני פיתוח

---

- הקפדה על שפה משותפת בעת הרחבת השיטה לקהילה
- פיתוח מסמנים ברמת המערכת כולה (למשל: יציבות של סידורי ילדים מחוץ לביתם)
- סובלנות לשונות יחד עם קידום תהליכי למידה בין שירותים, בין מפקחים ובין פנימיות
- הגדרה מחדש של השותפות בין צוות בקרת איכות חיצוני למערכת הרווחה