

כיצד מתמודדים ארגוני הפיקוח על השירותים החברתיים במדינות שונות עם מגפת הקורונה?

סקירת אתרי האינטרנט הרשמיים של ארגוני הפיקוח במהלך חודש מארס 2020
(בריטניה, שוודיה, הולנד, אוסטרליה, קנדה וארה"ב)

24.3.2020

כתבו: הילה דולב וטליה חסין

"During this period, our priority will be to support those who deliver health and social care to keep people safe during this global health emergency".

(Ian Trenholm, Chief Executive, 16.3.20, CQC)

"We will take a pragmatic and flexible approach to how we regulate and take the evolving situation into account".

(Jay O'Neill, CEO and Registrar, 15.3.20, RHRA)

1. הקדמה

ארגוני הפיקוח על השירותים החברתיים פועלים בשגרה בשירות המדינה כדי להבטיח את שלומם ואת רווחתם של מקבלי השירות וכן את איכותם של השירותים. בדצמבר 2019 התפרצה מגפת הקורונה, וב-11.3.2020 הגדיר ארגון הבריאות העולמי את ההתפרצות הזו כפנדמיה. אלה הציבו בפני ארגוני הפיקוח אתגרים חסרי תקדים. אתגרים אלה בולטים במיוחד בכל הקשור לפיקוח על השירותים החוץ-ביתיים הניתנים במסגרות מוסדיות (למשל פנימיות לילדים ולנוער, מסגרות לאנשים עם מוגבלות ובתי אבות). ארגוני הפיקוח נדרשים להתמודד עם שאלות כמו – איך להגן על מקבלי השירות, שמשתייכים בדרך כלל לאוכלוסיות מוחלשות, מפני הדבקות בנגיף ובמקביל איך לוודא שהם מקבלים טיפול הולם בהיבטים אחרים של השירות?; איך להגן על נותני השירות, על הצוות המטפל וגם על צוותי הפיקוח עצמם מפני ההדבקות בנגיף?; ולאור כל זאת – איך והאם להמשיך לערוך ביקורי פיקוח במסגרות?

בסקירה זו, בחנו את אופן ההתמודדות של ארגוני פיקוח שאמונים על שירותי הרווחה והבריאות במדינות שונות בעולם, עם האתגרים האלה, והסתמכנו על המידע וההנחיות שהם פרסמו באתרי האינטרנט הרשמיים שלהם. התמקדנו במדינות: **בריטניה, שוודיה, הולנד, אוסטרליה, קנדה וארה"ב**, כיוון שבמדינות אלה יש לארגוני הפיקוח אתגרים ייעודיים והמידע בהם נגיש. רוב המידע שמצאנו עודכן באתרים על ידי הארגונים החל מתחילת חודש מארס 2020.

הסקירה מלמדת כי ארגונים אלה נוקטים בכמה דרכים כדי להתמודד עם המגפה: העברת מידע שוטף לציבור, תוך מיקוד בנותני השירות; יישום מדיניות של ניהול סיכונים; גמישות בדרישות הפיקוח, שותפות עם נותני השירות ותמיכה בהם; ויצירת שותפויות עם גופי פיקוח אחרים. ניכר כי ככל שיש התקדמות בהתפשטות הפנדמיה יש תנועה לעבר גישה רגולטורית המבוססת על שותפות ותמיכה בנותני השירותים. נציג הסבר על כל אחת מדרכי הפעולה האלה.

2. העברה שוטפת של מידע לציבור

ארגוני הפיקוח שבדקנו הם ארגונים שנוהגים ליידע את הציבור על פעילותם באופן שוטף באמצעות אתרי האינטרנט הרשמיים שלהם ואתרי המדיה החברתית (פייסבוק, טוויטר, יוטיוב ואינסטגרם)¹. בתקופה האחרונה, ובמיוחד מתחילת חודש מארס 2020, פרסמו ארגוני הפיקוח, באמצעות האתרים הרשמיים שלהם, מידע משני סוגים עיקריים בנוגע למגפת הקורונה:

¹ ערוצי המדיה החברתית לא נכללו בסקירה זו

1. **מידע מלווה ותומך על התמודדות עם המגפה** ועל מניעת התפשטותה – כולל מדריכים, הנחיות וקישורים לאתרים רלוונטיים

2. **מידע על שינויים בתהליכי הבקרה ובסטנדרטים הנדרשים**

לדוגמה, ארגון הפיקוח באירלנד (HIQA – Health Information and Quality Authority) החל לפרסם שינויים בתהליכי הפיקוח החל מה-6.3.2020. תחילה התבקשו כל הגורמים המעורבים – מקבלי השירות ובני משפחותיהם, נותני השירות והצוותים – לציית להנחיות הניתנות על ידי שירותי הבריאות. בהמשך היום פורסמה הודעה על השהיה זמנית של ביקורי הפיקוח בשירותים החוץ-ביתיים, למעט במקרים של אירועים המצביעים על סיכון גבוה במיוחד.

ארגון הפיקוח באוסטרליה (ACQSC – Aged Care Quality and Safety Commission) פרסם כי יוסיף לביקור הפיקוח שאלה למסגרות המפוקחות על ההתמודדות עם המגפה: "אילו צעדים ננקטו בשירות כדי להעריך ולמזער סיכונים של הדבקה בקרב לקוחות זקנים?" (פורסם ב-9.3.2020).

3. **יישום מדיניות של ניהול סיכונים**

התפיסה המרכזית של רגולציה מבוססת סיכונים היא שרגולטורים אינם יכולים ואף לא צריכים לנסות למנוע את כל הפגיעות האפשריות. במקום זאת, על התערבויות רגולטוריות להתמקד בבקרה של האיומים האפשריים הגדולים ביותר להשגת יעדי הרגולציה, כפי שנקבעו בהערכות מוקדמות. קביעת עדיפות לפעילות רגולטורית בדרך זו מבטיחה להפוך את הרגולציה ליעילה יותר ומידתית. המציאות העכשווית, של התמודדות יום-יומית עם שינויים עקב ההתמודדות העולמית עם הפנדמיה, מחייבת חשיבה מבוססת ניהול סיכונים הכרוכה בצמצום פעילויות הפיקוח תוך התמקדות במאמצים לספק את הצרכים של מקבלי השירות ושמירה על בטיחותם ובריאותם.

א. **שינויים במדיניות ביקורי הפיקוח**

ביקורי הפיקוח הם משימה מרכזית של ארגוני הפיקוח כחלק מן הבקרה על התנהלות השירותים. מעצם אופיים, ביקורי הפיקוח כרוכים במפגשי פנים אל פנים ולכן הם נמצאים במוקד השינויים שעורכים ארגוני הפיקוח בעבודתם.

בתחילת חודש מארס 2020, החלו ארגוני הפיקוח במדינות שונות (באוסטרליה, באירלנד, באנגליה, בוויילס, בסקוטלנד ובשוודיה) להודיע כי הם בוחנים את מדיניות הפיקוח לאור המצב המתגבר של התפרצות מגפת הקורונה. רובם גם הדגישו, כי אף שהם מכירים בצורך של נותני השירותים להתמקד במתן שירות סדיר בתקופה מאתגרת זו, הרי שעליהם, כארגוני פיקוח, מוטלת האחריות לוודא ששומרים על בטיחותם של מקבלי השירות ולכן חשוב להם לשמור על רצף של בקרה. הם גם הצהירו כי ביקורי הפיקוח ימשיכו בכפוף לניהול סיכונים.

למשל, ארגון הפיקוח באירלנד (HIQA) קבע כי במקומות שבהם אין סימן לגיף ובשירותים שהוגדרו בסיכון גבוה יתבצעו ביקורי פיקוח שוטפים במועד, אך לאחר תיאום טלפוני יום לפני הביקור, כדי לוודא שאכן אין חשד להידבקות או מקרים מאומתים של חולים. במקומות שבהם יש חשד או במקרים

² Beaussier, A. L., Demeritt, D., Griffiths, A., & Rothstein, H. (2016). Accounting for failure: risk-based regulation and the problems of ensuring healthcare quality in the NHS. *Health, risk & society*, 18(3-4), 205–224.
<https://doi.org/10.1080/13698575.2016.1192585>

מאומתים של חולים, יבוטלו הביקורים השוטפים, אלא אם כן יש חשד לפגיעה במקבלי השירות ומסתמן כי המצב מחייב ביקור פיקוח. או אז יתייעצו הארגון והמפקח הראשי עם ארגון בריאות הציבור בנוגע לצעדי הזהירות שבהם יש לנקוט.

אלא שמאז הכרזת ארגון הבריאות העולמי על התפרצות הנגיף כפנדמיה, הצהירו ארגוני הפיקוח בכל המדינות הנסקרות על הפסקת ביקורי הפיקוח עד להודעה חדשה. הפסקת ביקורי הפיקוח נועדה גם למנוע הדבקה והדבקות אך גם לתמוך בנותני השירות, בתקופה זו של לחץ חסר תקדים שיש עליהם, ולאפשר להם לדאוג לשלומם של מקבלי השירות. יחד עם זאת, ארגוני הפיקוח הצהירו כי הם ימשיכו לבדוק מקרים שבהם יש חשש לפגיעה במקבלי השירות, בעקבות התראות שיקבלו.

החל מה-10.3.2020 השהו חברות הביטוח הלאומיות בארה"ב³ (Medicaid, Medicare) את כל ביקורי הבקרה והאקרדיטציה בבתי אבות ובכל מתקני הבריאות האחרים, כדי לאפשר לצוותי הטיפול להתמקד בהתמודדות עם המגפה. במקביל הכריזו כי רצף הפיקוח נמשך ולכן ימשיכו לחקור מידע או תלונות על סכנה מיידית או התעללות.

ב. גמישות בחידוש ובמתן אישורי הפעלה לנותני שירות

ארגוני הפיקוח באוסטרליה, באירלנד, בסקוטלנד ובשוודיה פרסמו התייחסויות לסוגיית ביקורי פיקוח לצורך רישוי או רישום של השירותים, מתוך דגש על הצרכים הלאומיים ועל הקיימות של השירותים. הוחלט לתת העדפה לאישורים שיאיצו את הפתיחה של מסגרת חדשה או הוספת מיטות כמענה לביקוש. במקביל, ימשיכו לקדם חידוש רישוי בהתאם לדרישות.

ג. הקלות בדרישות הרגולטוריות בהיבטים של השירות שאינם קשורים ישירות למגפה

ארגון הפיקוח בסקוטלנד (Care Inspectorate) פרסם כי יתמוך בצורך של השירותים לפעול בשיקול דעת בגיוס כוח אדם לצוותי הטיפול, כמו גיוס עובדים לא מקצועיים ומתנדבים.

ארגון הפיקוח ההולנדי (IGJ – Health care and youth inspectorate) התייחס גם כן להתארגנות הנדרשת בתקופה זו לגיוס כוח אדם מקצועי. הוא מכיר בצורך להתארגן בדרכים מגוונות כדי לשמור על איכות ועל רצף הטיפול, והצביע על כך שבמצבי חירום החוק מאפשר גמישות בגיוס כוח אדם שבמצב רגיל אינו עומד בקריטריונים הנדרשים.

ארגון הפיקוח על בתי האבות בקנדה (RHRA – Retirement Home Regulation Association) פרסם רשימה של הקלות בדרישות הרגולטוריות כלפי המסגרות, בייחוד סביב הארכה של פרקי הזמן הנדרשים להגשת מסמכים ומידע, משך הטיפול בתלונות ועוד (פורסם ב-15.3.20).

ד. ביצוע תהליכי בקרה שאינם כרוכים במפגשי פנים אל פנים

מרגע שביקורי הפיקוח הופסקו, ארגוני הפיקוח ממשיכים לבצע תהליכי בקרה בהתאם לנסיבות ובמידה רבה של התגמשות, בעיקר כדי לזהות מוקדי סיכון ולאפשר התנהלות סדירה ככל הניתן.

³ השירותים החברתיים בארה"ב אינם מפקחים ישירות על ידי הממשל המרכזי או המקומי. החלופה לכך היא עמידה בתקנים של חברות ביטוח לאומיות וגופי אקרדיטציה עצמאיים.

העברת מידע לארגוני הפיקוח: באנגליה ובאירלנד, ארגוני הפיקוח פרסמו הנחיות לפיהן השירותים המפוקחים נדרשים להמשיך להעביר להם מידע על אירועים חריגים שקורים במסגרות וכן את דוחות ההכנה לביקורי הפיקוח. באשר לדוחות – ארגוני הפיקוח מצהירים כי יהיו גמישים במועדי ההגשה.

דיווח על הדבקה בנגיף או על חשד להדבקה: בכל ארגוני הפיקוח פרסמו כי יש לדווח בתוך 24 שעות על הדבקה או על חשד להדבקה במסגרת, בקרב הצוות המטפל, מקבלי השירות, מתנדבים, מבקרים או ספקים שבאו במגע עם השירות.

בקרה עצמית של מנהלי המסגרות על התנהלותם בהתאם להנחיות משרד הבריאות: ארגון הפיקוח האוסטרלי (ACQSC) מעודד בקרה פנימית של המסגרות בכל הקשור להתמודדות עם המגפה. ב-17.3.2020 פרסם הארגון הודעה לפיה הוא פיתח כלי הערכה מקוון למסגרות כדי שיעריכו את התוכנית שהן פיתחו כמענה לדרישות הממשלתיות בנוגע להתמודדות עם התפרצות של מחלות מידבקות. הכלי נועד לסייע למסגרות להעריך את המנגנונים שיש להם כדי לנהל את ההשפעה של התפרצות מחלות מידבקות, ולפעול כדי לזהות, למזער ולנהל סיכונים לבריאות ולרווחה הנפשית של מקבלי השירות.

יצירת קשר ישיר של ארגוני הפיקוח עם מנהלי המסגרות כדי להנחות אותם וכדי להעריך את אופן ההתנהלות שלהם: ב-19.3.2020 הכריז ארגון הפיקוח האוסטרלי (ACQSC) על מהלך של שיחות טלפון שהוא יערוך עם כל מנהלי המסגרות, כדי לדון באחריות שלהם ובהיערכות הנדרשת מהם וגם כדי לתת ייעוץ ותמיכה. הובהר כי מדובר בשיחה קצרה, שלא תעסוק בבחינה של הביצוע ביחס לסטנדרטים. כמו כן, הודיע ארגון הפיקוח כי הוא מתכנן לערוך סקר קצר בקרב כל המסגרות, שייבחן את מידת היערכותן ומוכנותן למצב, לאור ההנחיות של משרד הבריאות.

4. יצירת שותפויות עם גופי פיקוח נוספים

כחלק מן הרצון להקל על נותני השירות וכן לייעל את הפיקוח, הצהירו ארגוני הפיקוח באנגליה ובשוודיה, כי יחברו לגופי פיקוח נוספים בחלק מן המשימות. למשל, באנגליה, הצהיר ארגון הפיקוח (CQC – Care Quality Commission) כי ישתף את המידע המתקבל מן השירותים עם הרשויות המקומיות.

5. גמישות, שותפות ותמיכה בנותני השירות

כל ארגוני הפיקוח מבטאים התגייסות (ברמות משתנות ביניהם) למתן תמיכה בנותני השירות, במיוחד ככל שההנחיות לציבור במדינות השונות מחמירות. התמיכה כוללת, כאמור, הקלות משמעותיות בדרישות הפיקוח (שאינן סביב ההתמודדות עם הפנדמיה) אך גם ליווי וייעוץ ישיר באמצעות האתר להתמודדות עם הפנדמיה, וכן הבעת תמיכה ואמון בשיקול הדעת של נותני השירות. חלק מן הארגונים, למשל IGJ בהולנד, מעמידים לרשות נותני השירות גם קו חם לצורך מתן ייעוץ.

6. לסיכום

מגפת הקורונה מציבה בפני ארגוני הפיקוח על השירותים החברתיים אתגרים חסרי תקדים. בהיותם אמונים על שלומם ורווחתם של אוכלוסיות מוחלשות או פגיעות, הם נדרשים כעת לדרכי פעולה חדשות וניכר כי מדיניות ניהול הסיכונים שמאפיינת את עבודת רבים מן הארגונים האלה בשגרה, מקבלת כעת משמעות חדשה. בימים אלה, מתגייסים ארגוני הפיקוח מעל לכל לסייע לבלימה של התפשטות המגפה ובמקביל לתמוך בנותני השירות כדי לאפשר להם להתמקד בטיפול באנשים, זאת באמצעות: (1) מתן

הקלות רגולטוריות משמעותיות בדרישות שקשורות באיכות השירות ושאינן קשורות בהתנהלות סביב המגפה; (2) מתן מרחב גדול של שיקול דעת לנותני השירות ואף מתן ייעוץ ותמיכה; (3) ייעול הפיקוח באמצעות יצירת שותפויות בין גופי פיקוח; (4) שמירה על רצף הבקרה אחר התנהלות השירותים – זאת, מאחר שהפיקוח נועד לוודא שנותני השירות דואגים להגן על מקבלי השירות מפני מצבי סיכון, בכל מציאות אשר תהא, ומאחר שהשמירה על ה'מתח' של עמידה בסטנדרטים עשויה בתקופה זו להקנות תחושה של סדר וכן לסייע לחזור לשגרה בתקופה שלאחר המשבר.

אתרי האינטרנט של ארגוני הפיקוח:

אוסטרליה: ○

ACQSC (Aged Care Quality and Safety Commission). <https://www.agedcarequality.gov.au/>

אירלנד: ○

HIQA (Health Information and Quality Authority). <https://www.hiqa.ie/>

אנגליה: ○

CQC (Care Quality Commission). <https://www.cqc.org.uk/>

ארה"ב: ○

Centers for Medicaid and Medicare Services. <https://www.cms.gov/>

הולנד: ○

IGJ (Health care and youth inspectorate). <https://www.igj.nl/>

ווילס: ○

Care Inspectorate Wales. <https://careinspectorate.wales/>

סקוטלנד: ○

Care Inspectorate Scotland. <https://www.careinspectorate.com/>

קנדה: ○

RHRA (Retirement Home Regulation Association). <https://mailchi.mp/cebccb1f332f/special-advisory-message-from-ceo-covid-19>

שוודיה: ○

IVO (Health and Social Care Inspectorate).

<https://www.ivo.se/publicerat-material/nyheter/2020/coronavirusets-paverkan-for-ivos-arbete---inspektioner/>