

משרד הבינוי והשיכון

סיוע בדיוור לבעלי מוגבלות

משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) עוסק, בין היתר, בסיוע להשגת דיוור מתאים לאנשים בעלי מוגבלות בניידות.

בחודשים מאי-ספטמבר 2001 בדק משרד מבקר המדינה את הסיוע בתחום הדיוור שנותן משרד השיכון לנכים ואת יישום הנחיות התכנון שלו בנושא הנגישות לבתי מגורים הנבנים ביוזמתו או בהשתתפותו. הבדיקה נעשתה במשרד הראשי ובמחוז המרכז של המשרד, וכן ב"פרזות" חברה ממשלתית עירונית לשכון ירושלים בע"מ (להלן - פרזות). בדיקות השלמה נעשו ב"עמידר" החברה הלאומית לשכון בישראל בע"מ (להלן - עמידר).

הסיוע ניתן בכמה דרכים: הלוואות לרכישת דירה באמצעות תכניות סיוע רגילות; השתתפות במימון שכר דירה בשכירות פרטית; מענקים למימון שינויים הכרחיים בדירות מגורים לשם התאמתן למצבו של הנכה; דיוור בשכירות בשיכון ציבורי, שניתן באחד משני המסלולים האלה: 1. השכרת דירות מהמלאי של המשרד; 2. השכרת דירות שנרכשו בשוק הפרטי (להלן - דירות נ"ר).

היקף הסיוע

לפי נתוני משרד השיכון, בחודשים אוגוסט 1998-ספטמבר 2001 הוכרו כזכאים לסיוע בדיוור (להלן - זכאים) כ-17,000 נכים בעלי מוגבלות זמנית או קבועה. זכאות זו כללה שני מסלולים עיקריים: 1. זכאות לסיוע ברכישת דירה לחסרי דירה באמצעות הלוואה מסובסדת; 2. זכאות להשתתפות בתשלום שכר דירה בשכירות פרטית, הניתנת בעיקר לזכאים שאין ידם משגת לממש הלוואה העומדים בתנאי זכאות נוספים. כ-13,600 מימשו את זכאותם להשתתפות בתשלום שכר דירה בשכירות פרטית, וכ-800 מימשו את זכאותם להלוואה לרכישת דירה. כ-2,600 (15%) מהזכאים, לא מימשו את זכאותם לסיוע.

לבד מכך בחודשים ינואר 1998-יולי 2001 רכש משרד השיכון כ-200 דירות נ"ר. יותר ממחציתן נועדו לנכים הנזקקים לכיסא גלגלים. לא נמצאו במשרד נתונים על מספר הדירות מהמלאי של המשרד שהוקצו לנכים.

על פי נתוני משרד השיכון ממאי 2001, במהלך החודשים ינואר 2000-מאי 2001 נדונו בוועדות לסיוע בשיפור הדיוור למוגבלים בניידות 1,388 בקשות של נכים לקבלת מענק לשיפוץ דירה. 1,366 בקשות אושרו ו-22 נדחו. ההתחייבויות התקציביות של המשרד שנעשו בגין הבקשות שאושרו הגיעו לכ-24 מיליון ש"ח בשנת 2000 ולכ-21 מיליון ש"ח בשנת 2001 (עד ספטמבר).

המידע הניתן למבקשי הסיוע

נגישות למידע היא תנאי הכרחי למימוש זכויות. הביקורת העלתה, שמשרד השיכון אינו מספק למבקשי הסיוע מידע על הקריטריונים המזכים בדירה בשכירות בשיכון הציבורי. הפרסום האחרון היה בעלון מידע מדצמבר 1994, אף שביוני 1999 שונו הקריטריונים. עקב כך לא כל הזכאים יודעים מה הן זכויותיהם, וממילא אינם עומדים על מימושן³.

העדר נתונים

משרד השיכון קבע כללים מיוחדים לסיוע לנכים המתבטאים בהורדת גיל הזכאות ליחידים ובתוספת ניקוד, אך הוא אינו מרכז נתונים על צורכי הנכים בתחום הדיור, ואין לו תכנית כוללת לפתרון בעיותיהם בתחום זה. יצוין, שבגלל מחסור בדירות מתאימות, רבים מהנכים מתגוררים במוסדות סיעודיים גם כאשר מצבם הרפואי אינו דורש זאת.

בתשובת משרד השיכון למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2001 נכללו נתונים חלקיים שאספה חברת פרזות ממעונות לנכים בירושלים, על נכים העשויים לשקול מגורים בקהילה, אם יינתנו להם תנאים מתאימים.

קביעת הזכאות ורכישת דירת נ"ר

נוהלי המשרד

1. תהליך קביעת הזכאות לדיור בשיכון ציבורי מוסדר במשרד השיכון בנוהל "הקצאת דירות בשכירות בשיכון ציבורי" (להלן - הנוהל). על פי הנוהל, נכים חסרי דירה שאינם דיירי שיכון ציבורי המבקשים דירה בשיכון הציבורי, יפנו את בקשתם למשרד באמצעות בנק משכנתאות, ולבקשה יש לצרף אישורים רפואיים או אישורים אחרים המאשרים את הנאמר בה; דיירי השיכון הציבורי המבקשים להחליף דירה יפנו לסניף החברה המאכלסת שבו הם מוטפלים; אחרי החלטת ועדת האכלוס יוחזרו תיקי המבקשים שאינם דיירי השיכון הציבורי לבנק, ותיקיהם של דיירי השיכון הציבורי - לחברה המאכלסת; ערעור על ההחלטה יוגש לגוף המטפל - הבנק למשכנתאות או החברה המאכלסת.

אחרי אישור הזכאות לדירה, אם אין בנמצא דירה מתאימה במלאי, עובר הטיפול בזכאי לחברות מאכלסות המופקדות על רכישת דירות⁴ לצורך השכרתן לזכאים. חברות אלה נעזרות לשם כך באנשי מקצוע, כגון מרפאים בעיסוק, יועצים הנדסיים ושמאי קרקע. יש שבמהלך הטיפול ברכישת הדירה, החברה פונה למשרד השיכון לשם קבלת חוות דעת או החלטה נוספת - בדרך כלל, עקב חריגת מחיר הדירה מן המחיר המרבי שקבע המשרד. אחרי הרכישה ותקופת המתנה לקבלת הדירה, מכין מהנדס מטעם החברה הרוכשת רשימה של התיקונים והשיפוצים שיש לעשות בדירה, והדירה עוברת לידי החברה המאכלסת לשם ביצוע התיקונים בדירה והתאמתה לצורכי הנכה.

בתהליך של קביעת הזכאות, רכישת הדירה והתאמתה לצורכי הנכה מעורבים גופים רבים, אך אף לא אחד מהם עוקב אחר יעילותו ותקינותו של התהליך. הדבר גורם לסרבול, העדר רציפות והתמשכות בלתי סבירה של הטיפול בנכה (כמפורט להלן).

2. לפי הנוהל, כלל הזכאים לשיכון ציבורי נחלקים לשתי קבוצות: מי שכבר מתגוררים בשיכון ציבורי וזכאים להחלפת דירה; וזכאים שאינם דיירי השיכון הציבורי. הזכאים שאינם דיירי השיכון הציבורי חייבים לעמוד בקריטריון "ממצים כושר הכנסה", ואילו הזכאים האחרים פטורים מכך. כלל זה פוגע בעקרון השוויון ומעוות את סדרי העדיפויות בין כלל הזכאים לסיוע.

4 בירושלים - חברת פרזות ובתל אביב וגוש דן - חברת חלמיש, חברה ממשלתית-עירונית לדיור ולהתחדשות שכונות בתל-אביב יפו בע"מ.

הטיפול במבקשי הסיוע

לפי נתוני משרד השיכון, באפריל 2001 היו בטיפולו 51 זכאים הנזקקים לכיסאות גלגלים שהחל בשנת 1996 אושרה להם דירת נ"ר והדירה טרם נרכשה.

בביקורת נבדקו 21 תיקי זכאים: 12 תיקים של זכאים שמשרד השיכון טרם רכש להם דירה, ותשעה תיקים של זכאים שנרכשה בעבורם דירה, ברובם טיפלה חברת פרזות ובמקצתם מחוז המרכז של המשרד. ארבעה מ-21 התיקים נבדקו עקב תלונות שהגיעו למשרד מבקר המדינה. להלן הממצאים:

ברשימת הזכאים רשם משרד השיכון ליד שמות שניים מהם שהאישור לרכישת דירת נ"ר ניתן להם בשנת 2000, אך הביקורת העלתה, שהוא ניתן לאחר מהם ב-1994 ולאחר ב-1996.

משך הטיפול: הזכאים שתיקיהם נבדקו, נמצאים בטיפול משרד השיכון 13 חודשים עד שבע שנים וחצי. מי שעברו להתגורר בדירות שנרכשו בעבורם המתו 17-28 חודשים עד להשלמת הטיפול, חלקם שוכנו בדירות לפני שיפוצן. זמן ההמתנה לדיון ראשון בוועדת האכלוס נע בין כחודש ל-18 חודשים, על פי רוב ארבעה חודשים לפחות ממועד הגשת הבקשות.

רוב העיכובים בטיפול בבקשות נגרמו מסיבות אלה: 1. מבקשי הסיוע נדרשו להגיש לגורמים המטפלים אישורים שונים, לעתים מיותרים, חודש עד שבעה חודשים לאחר מועד הגשת הבקשה. 2. למבקשים אושרו דירות מהמלאי של משרד השיכון כאשר לא היו למשרד דירות פנויות מתאימות, לכן היה צורך בדיון נוסף בעניינם בוועדת האכלוס, כדי לקבוע את זכאותם לדירת נ"ר, והדבר האריך את זמן הטיפול בחודשים ויש שאף בשנים. יצוין, שבסמכות הוועדה לאשר למבקש כבר בדיון הראשון דירה מהמלאי או דירת נ"ר. 3. במקרים שנדרש להתקין מעלון שיאפשר למבקש להגיע לדירתו, לא נעשתה בדיקה זו במועד והדבר גרם לעיכובים של 7-12 חודשים בטיפול.

מחיר רכישת דירת נ"ר נקבע בידי שמאי מוסמך, ומוגבל בטבלת המחירים של משרד השיכון, ואילו מחיר השיפוץ הדרוש להתאמת הדירה לצורכי נכה אינו מוגבל. בעת קבלת החלטה על רכישת דירה מובא בחשבון מחיר הדירה ללא שיפוץ. בנסיבות אלה ייתכן שטיפסת דירה שמחירה ללא שיפוץ גבוה יחסית ותאושר דירה שמחירה אמנם זול יותר, אך נדרשת בה השקעה גדולה כדי להתאימה לצורכי הנכה, ובסופו של דבר יהיה מחירה גבוה מזה של הדירה שנפטלה. נחוץ לקבוע את טבלת המחירים גם בהתייחס למחיר השיפוץ, כדי למנוע מצב כפי שתואר לעיל.

בתיקיהם של שניים מהזכאים - אחד שאושרה לו דירת נ"ר ארבע שנים לפני מועד הבדיקה, ואחד שאושרה לו דירה שש שנים לפני אותו מועד - לא נמצאו מסמכים המעידים שהם הגישו למשרד השיכון במהלך אותן שנים הצעות לרכישת דירות בעבורם. משרד השיכון וחברת עמידר, שאחד משני הדיירים נמנה עם דייריה, לא נקטו צעדים כדי לברר את הסיבות לכך ולסייע למשפחות במציאת דירה מתאימה. בעניינה של אחת המשפחות הסביר המשרד ש"כשל נקודתי בטיפול בזוג. ... נובע מכך שמדובר בזוג שאינו דובר עברית ומתקשה מאד בקשר עם הגורמים המטפלים".

לדעת משרד מבקר המדינה תשובה זו אינה מניחה את הדעת. אין זה סביר שמשרד השיכון לא יפעל ביוזמתו כדי לסייע לנכים המתקשים להביא לפניו הצעה מתאימה לרכישת דירה בעבורם, ועקב כך נשארים במשך שנים ללא דירה מתאימה.

חובת ההנמקה: לפי חוק לתיקון סדרי המנהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958, "עובד ציבור שנתבקש ... [בכתב להשתמש בסמכות שניתנה לו על פי דין] וסירב לבקשה, יודיע למבקש בכתב את נימוקי סירובו". עוד קובע החוק: "הייתה החלטה של עובד ציבור נתונה לערר או לערעור

על פי חיקוק, יודיע עובד הציבור בכתב לאדם הזכאי להגיש את הערר או את הערעור, על זכות הערר או הערעור ועל דרכי הגשתם ומועדיהם במידה שנקבעו בחיקוק".

הביקורת העלתה, שההודעות ששולח משרד השיכון למי שבקשתם לסיוע בדיוור נדחתה, אינן מנומקות כראוי, ולא מובא בהן מלוא המידע על הקריטריונים לקבלת הסיוע. לדוגמה, בהודעה לאחת המבקשות נכתב שהיא "אינה עונה לגודל משפחה מזכה", ובהודעה למבקשת אחרת נכתב שהכנסתה חורגת מההכנסה המזכה. המשרד לא פירט את גודל המשפחה ואת סכום ההכנסה המזכים בסיוע. מכל מקום, הנימוק "גודל משפחה מזכה" כשמדובר בנכה הנזקקת לכיסא גלגלים אינו רלוונטי. עוד הועלה, שבהודעות על דחיית בקשות לסיוע לא הביא המשרד לידיעת המבקשים שיש להם אפשרות להגיש ערעור.

בתיקים של זכאים שמשרד השיכון פסל את הדירות שהציעו לו לרכוש בעבורם, לא נמצאו נימוקים להחלטה על הפסילה, ומכאן שהם לא הובאו לידיעת הזכאים. לפיכך אי אפשר לקבוע אם ההחלטה על פסילת ההצעה היתה מוצדקת.

על משרד השיכון להקפיד שהודעותיו על דחיית הבקשה לסיוע בדיוור תהיינה ברורות ומנומקות היטב, ולהבהיר למבקשים שהם רשאים לערער על החלטת הדחייה.

אישורי הכנסה: משרד השיכון קבע, כי יש להקטין מההכנסה הקובעת לצורך הזכאות את המשכורת המשולמת לעובד המטפל בנכה בגין אי-תפקוד. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי להחיל כלל זה על כל הנכים הזקוקים לטיפול בשל אי-תפקודם, בין שהם מטופלים בידי בני משפחה ובין שהם מעסיקים עובד לשם כך.

חוות דעת של אנשי מקצוע: כאמור, משרד השיכון נעזר, על פי נהליו, באנשי מקצוע שונים לשם קביעת הזכאות לדירה בשכירות או לשם קבלת החלטה על התאמת הדירה המוצעת לרכישה לצורכי הנכה. בחלק מ-21 התיקים שנבדקו נמצא שהמשרד לא נהג בעקביות בכל הקשור לדרישה לחוות דעת של אנשי מקצוע: לפעמים התעכב הטיפול בתיקי המבקשים זמן רב בהמתנה לחוות דעת של איש מקצוע, ולפעמים התעלם המשרד מחוות דעת כזאת. כך, למשל, נמצאו תיקים שהטיפול בהם התעכב חודשים רבים בהמתנה לבדיקת מהנדס שיחווה את דעתו אם ניתן להתאים את דירת המבקש לצורכי הנכה; ולעומת זאת, נמצא שהמשרד אישר למשפחה דירה בשכירות ללא המלצת יועץ רפואי, ולמשפחה אחרת הוחלט שלא לרכוש דירה למרות חוות דעת של יועץ הנדסי של חברת פרזות על התאמת הדירה לנכה.

דיירי השיכון הציבורי: כאמור, דיירי שיכון ציבורי מגישים את בקשותיהם להטבת תנאי דיור לחברה המשכנת. לפי הנוהל, על החברה להעביר את הבקשות לדיון ולהחלטה בוועדת האכלוס של משרד השיכון, ולהודיע למבקשים על תוצאות הטיפול. חמישה מהזכאים שתיקיהם נבדקו הם דיירי השיכון הציבורי. הועלה, שחברת עמידר אינה מנהלת מעקב אחר טיפולו של המשרד בבקשות דייריה, ואינה פועלת לזירוז הטיפול בהן.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2001 הודיעה חברת עמידר, שהיא אינה נמנית עם החברות הרוכשות דירות עבור הזכאים, ואין זה מתפקידה לברר מדוע הזכאי לא הביא הצעות לרכישת דירה.

יצוין, כי חברת עמידר מקבלת עמלות בעד פעולותיה למען דיירי השיכון הציבורי⁵. מן הראוי שהחברה תגלה יתר עניין ומעורבות בהתקדמות הטיפול במבקשי הסיוע מקרב דייריה, ובייחוד כשמדובר בנכים.

להלן, לדוגמה, תיאור הטיפול, שנמשך יותר משש שנים, באחת הזכאים הנמנית עם הזכאים שתיקיהם נבדקו:

הזכאית, נכה בכיסא גלגלים, נשואה ואם לשני ילדים, פנתה לחברת עמידר בשנת 1995 בבקשה לקבל דירה עם מעלית בחולון, שם מתגוררים קרוביה בהם יכלה להיעזר נוכח מצבה הקשה. הזכאית ומשפחתה גרים בבית ים בדירה שמובילות אליה 20 מדרגות.

יותר משנה לאחר מועד הגשת הבקשה נעשתה בדירת הזכאית בדיקה שאמורה היתה לקבוע אם ניתן להתקין מעלון שיאפשר לה להגיע לדירה. בעקבות הבדיקה נקבע כי אין אפשרות כזאת, וכשנה וחצי לאחר מועד הגשת הבקשה, הוצעה למשפחת הזכאית דירה בשכירות בבית ים ממלאי הדירות שברשות משרד השיכון, אך המשפחה סירבה לעבור אליה. המשרד לא התחשב בבקשת המשפחה לקבל דירה בחולון ליד קרובי הזכאית.

במשך כשלוש שנים לא הציע משרד השיכון דירה למשפחה, ובפברואר 2000, הוא יזם בדיקה נוספת בדירתה כדי לקבוע אם ניתן להתקין בה מעלון. ותוצאתה היתה זהה לתוצאת הבדיקה הקודמת. במאי 2000 אושרה למשפחה דירת נ"ר, אך לאחר שהיא סירבה לקבל דירה נוספת בבית ים שהציע לה המשרד, בוטלה זכאותה לדירת נ"ר. יצוין, שלאחר זמן מה נקבע שהדירה השנייה שהוצעה למשפחה אינה מתאימה, ובאפריל 2001 חידש המשרד את זכאות המשפחה לדירת נ"ר.

זכאים שאינם דיירי השיכון הציבורי: הביקורת העלתה, כי יש חוסר שוויון בטיפול של משרד השיכון בזכאים שאינם דיירי השיכון הציבורי לעומת דיירי השיכון הציבורי. כאמור, מי שאינם דיירי השיכון הציבורי חייבים לעמוד בקריטריון "ממצים כושר הכנסה", ואילו דיירי השיכון הציבורי פטורים מכך (ראו לעיל). יצוין שנכים המתגוררים בדירות בשכירות פרטית אינם יכולים לעשות בדירה שינויים והתאמות החיוניים לשלומם ולבריאותם. כמו כן לעתים קרובות עליהם להתמודד עם הבעיה של חיפוש דירה עם תום תקופת השכירות ועם נטל המעבר לדירה אחרת. באחד מ-21 התיקים שנבדקו מדובר באם לילד משותק בן 12 הנזקק לכיסא גלגלים, שבמשך שנות חייו נאלצה האם להחליף שש דירות. בתיק אחר מדובר באם חד-הורית, קטועת רגל הנזקקת לכיסא גלגלים, שהחליפה ארבע דירות במשך שש שנים. בשלושה תיקים אחרים מדובר בבני זוג נכים שלא יכלו לחיות בצוותא בגלל תנאי מגוריהם. להלן פירוט הטיפול באחד מהזוגות האלה:

מדובר בבני זוג נכים בשיעור 100% הנזקקים לכיסא גלגלים. הגבר סובל משיתוק מוחין מלידה, האשה משותקת ומוגבלת בדיבור ובתפקוד, ושניהם זקוקים לעזרה צמודה במשך 24 שעות ביממה. בתיקי חברת פרזות נמצאה בקשה לדירור בשכירות, חתומה בידי עובד סוציאלי, שהוגשה בשם המבקש ביוני 1999, עוד כשהיה רווק והתגורר במעון לנכים. באוקטובר אותה שנה אושרה לו דירת נ"ר. בעקבות זאת הוא ביקש בנובמבר אותה שנה, לרכוש דירה, ופרזות החתימה אותו על הצהרה שלפיה ידוע לו כי היא לא תעשה כל שיפוץ בדירה, למעט סיד וצבע בהתאם לצורך. הדבר נעשה אף שלפי נוהלי משרד השיכון, נכה בכיסא גלגלים זכאי לתוספת תקציב בעבור שיפוצים בדירתו לצורך התאמתה לצרכיו המיוחדים. פרזות פסלה את הדירה שביקש הזכאי לרכוש על סמך חוות דעת מ-1995, שלא היתה חד-משמעית, ולא היה מקום להסתמך עליה.

במאי 2000 הודיע משרד השיכון לזכאי שהגיע תורו להגיש הצעה לדירה שתירכש בידי חברת פרזות. באותו חודש הגיש עובד סוציאלי לחברת פרזות בקשה לאשר לזכאי דירה שתתאים לזוג, ובבקשה ציין כי הזכאי מתכנן להתחתן ביוני אותה שנה. הבקשה נדונה ואושרה בוועדת אכלוס בין-

5 על תפקודה של חברת עמידר בהעדר הסכם כולל בינה לבין הממשלה ראו להלן הפרק בנושא זה.

מחוזית כעבור חצי שנה, בנובמבר 2000, והזכאים התבקשו להגיש בתוך 90 יום הצעה לרכישת דירה שמחירה המרבי לא יעלה על 183,000 דולר. זאת אף שעל פי כללי המשרד באותה עת, זוג נכים היה זכאי לרכישת דירה שמחירה המרבי 240,000 דולר.

בתיקי החברה נמצא מסמך, שלפיו בדצמבר אותה שנה הציעו בני הזוג לחברת פרזות לרכוש בעבורם דירת ארבעה חדרים במחיר 200,000 דולר. בבדיקה שעשו בדירה מרפאה בעיסוק ומהנדס החברה בפברואר 2001, נקבע שהיא מתאימה למגורי נכים. למרות קביעה זו החליטה חברת פרזות שלא לרוכשה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2001 הסבירה חברת פרזות, כי בעת הביקור בדירה הבחין מהנדס החברה בסימני רטיבות. לאחר שמיעת דיווחו הוחלט שלא לרכוש את הדירה בגלל הנזקים שעלולים להיגרם מכך בעתיד. יצוין, שהחברה מסרה למשרד מבקר המדינה את חוות הדעת של המהנדס, ובחוות הדעת נאמר שהוא ממליץ על רכישת הדירה למרות הערותיו בנוגע לרטיבות, ולא נמצא בה כל ביסוס לפסילת הדירה שהציעו בני הזוג.

במאי 2001 הודיע העובד הסוציאלי לחברת פרזות, כי בני הזוג נפרדו: האשה עברה לגור במעון נכים בנתניה, והגבר נשאר להתגורר בדירה שכורה שלא התאימה לצרכיו, דירה אותה השיג בכוחות עצמו ולא באמצעות פרזות. ביוני אותה שנה נשלח לפרזות מכתב מעורך דין ומעמותה לטיפול בנכים, שבו נטען כי בני הזוג מתגוררים בנפרד רק בשל העדר תנאי מגורים הולמים, ומיד כאשר תימצא להם דירה הולמת, הם ישובו לגור יחד. עד דצמבר 2001, יותר משנתיים לאחר הגשת הבקשה לסיוע בדיוור בשכירות, לא נמצא פתרון לבעיית הדיוור של בני הזוג.

טיפולם של משרד השיכון וחברת פרזות בעניין האמור, גבל בהתעלמות מאחריותם לדאוג לקורת גג לבני זוג זכאים בעלי מוגבלות קשה, ומעיד על חוסר רגישות לרצונם לחיות יחד בתוך הקהילה.

התקציב

רכישת דירות נ"ר לשם השכרתן לזכאים היא הסיוע הגדול ביותר שנותן משרד השיכון לנכים. על פי נוהל רכישת דירות נ"ר קביעת התקציב לרכישת דירות נ"ר נעשית בכל שנה במסגרת הכנת פרוגרמת האכלוס, הנקבעת על פי תחזית בדבר היקף הסיוע בדיוור שייתן המשרד בכל יישוב בהתאם לנהליו. התקציב למטרה זו נכלל בכמה תכניות בתקציב המשרד - מקצתן במסגרת תחום הפעולה "פעולות שוטפות", ומקצתן במסגרת תחום הפעולה "מימון תכנית המשכית כנגד התחייבות משנים קודמות".

להלן נתונים מדוח ביצוע התקציב על ניצול תקציב ההרשאה להתחייב של משרד השיכון שיועד לרכישת דירות נ"ר לכלל הזכאים, ובהם הנכים, בשנים 1998-2000 (באלפי ש"ח ובמחירים שוטפים):

שנת הכספים	ההרשאה להתחייב	ביצוע ההרשאה	שיעור ביצוע הרשאה (באחוזים)
1998	106,990	105,008	98
1999	260,427	260,429	100
2000	90,988	91,518	100.6

מהטבלה עולה, שבמהלך השנים 1998-2000 נתן המשרד התחייבויות לרכישת דירות נ"ר להשכרה עבור הזכאים כמעט במלוא סכום ההרשאה. לעומת זאת, שיעור ניצול תקציב המזומנים לרכישת דירות נ"ר פחת בשנים הנדונות מ-80% ל-27%.

משרד השיכון הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2001 כי הסיבה לשיעור הניצול הנמוך של תקציב המזומנים לשנת 2000 הייתה שבאותה שנה הוציא מנכ"ל המשרד דאז הנחיה להקפיא את כל ההזמנות לרכישת דירות נ"ר כדי לממן מסלול חלופי של משכנתאות מוגדלות לזכאים לדירות נ"ר. בסופו של דבר הוצאו ההזמנות רק בשלהי שנת 2000, וניצול התקציב נדחה. המשרד הוסיף כי גם אם לא נוצל התקציב בשנה מסוימת, בשנה שאחריה יוקצה תקציב שיבטיח את כיסוין של ההתחייבויות שכבר נחתמו, ולפיכך "אי ניצול תקציב בתקנה שוטפת לרכישת דירות נ"ר אינו גורר הפסד, שכן יש תקציב המשכי עד לגמר ביצוע של ההזמנות".

רישום ההתחייבות של משרד השיכון על חשבון ההרשאה להתחייב נעשה כאשר הוא מתחייב כלפי חברות האכלוס הרוכשות את הדירות לפתוח מסגרת תקציבית לרכישת דירות נ"ר. לפיכך ייתכן מצב שבו לכאורה, לפי רישומי המשרד, נוצלה מלוא ההרשאה להתחייב, אך למעשה לא נחתם ולו גם חוזה אחד לרכישת דירה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-ניצול מלוא תקציב המזומנים נובע גם מחוסר יעילות בעבודת משרד השיכון על זרועות הביצוע שלו ומדחייה של מימוש הזכאות על ידי החברה הרוכשת את הדירות.

יישום הנחיות המשרד בנושא נגישות

משרד השיכון הוציא בשנת 1998 נוסח מעודכן של הנחיות תכנון בדבר סידורים מיוחדים לנכים בבתי מגורים הנבנים ביוזמתו או בהשתתפותו על קרקע המדינה. בהנחיות אלה נאמר, כי הגישה והכניסה לכל בניין מגורים תתוכנן בצורה שתאפשר מעבר של אנשים הנזקקים לכיסאות גלגלים וכן לאנשים הנזקקים לקביים.

ממסמכי המשרד עולה, כי הוא אינו בודק את יישום הנחיותיו בדבר התקנת סידורים מיוחדים לנכים בפרויקטים הנבנים ביוזמתו או בהשתתפותו. בפועל, לא נמצא כי היזמים או הקבלנים הבונים על קרקע המדינה מיישמים הלכה למעשה את הנחיות המשרד. בתשובתו מנובמבר 2001 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי הנחיות התכנון שלו שעניינן סידורים מיוחדים לנכים בתכנון בתי מגורים, מוגדרות כהמלצות בלבד. לדעת משרד מבקר המדינה על המשרד לתת את דעתו לכך שיזמים, המונחים בשיקולים כלכליים בלבד, לא יישמו הנחיות תכנון בנוגע להתקנת סידורים מיוחדים לנכים בלי שהמשרד יהפוך את הנחיותיו למחייבות ויפקח על ביצוען.



הביקורת על טיפולם של משרד הבינוי והשיכון, חברת פרזות וחברת עמידר בנכים העלתה ליקויים רבים וחמורים. נמצא שהגופים האמורים לא פעלו כנדרש כדי לפתור את בעיות הדיור של נכים שנמצאו זכאים לסיוע בדיור, וכי משך הטיפול ואופן הטיפול בזכאים פגעו בזכויותיהם ובכבודם והוסיפו על סבלם.

מן הראוי שבידי משרד השיכון יהיו נתונים מלאים ועדכניים על צורכי הנכים בתחום הדיור. כמו כן עליו לנהל מעקב אחר התקדמות הטיפול במבקשי סיוע בדיור ולתאם בין הגורמים המטפלים בהם כדי למנוע הישנות תופעות חמורות דוגמת אלה שהעלתה הביקורת. מן הראוי שהמשרד והחברות הפועלות מטעמו יעשו בדיקה יסודית של סדרי הטיפול שלהם במתן סיוע בדיור לזכאים נכים במטרה ליעלו ולקדמו.

המשרד לקליטת עלייה

קליטת עולים בעלי מוגבלות

על פי נתוני המשרד לקליטת עלייה (להלן - משרד הקליטה), בשנים 1989-2001 קלטה המדינה 1.1 מיליון עולים בקירוב. מטבע הדברים, קליטה והשתלבות בארץ חדשה אינם תהליכים קלים, והן קשות שבעתיים לאדם בעל מוגבלות. מכאן, שעל משרד הקליטה לתת את דעתו על קליטת עולים בעלי מוגבלות. בחודשים מארס-יולי 2001 בדק משרד מבקר המדינה כיצד סייע משרד הקליטה לעולים בעלי מוגבלות להיקלט בישראל ולהשתלב בה, בהתאם לעקרונות שנקבעו בחוק השוויון.

ההיערכות לטיפול בעולים בעלי מוגבלות

היערכות מטה משרד הקליטה

משרד הקליטה הוקם במטרה לסייע לעולים בצעדיהם הראשונים בארץ, ולהקל עליהם את חבלי הקליטה. סיוע לעולים בעלי מוגבלות מחייב את משרד הקליטה להיערך לכך ולהכין תכניות המותאמות לצורכיהם בתחומים שהוא עוסק בהם, ולתאם את הטיפול בעולים האלה עם רשויות שלטון אחרות וארגונים העוסקים בתחומים שונים, כגון משרד העבודה והרווחה והמוסד לביטוח לאומי.

במשרד הקליטה יש אגף לתכנון ולמחקר שמתפקידו, בין היתר, להכין תכניות לקליטת קבוצות שונות של עולים, ולרכז מידע ממחקרים על תהליכי העלייה והקליטה. נמצא, שמשרד הקליטה לא הטיל על האגף ליזום מחקר או סקר כדי לאסוף נתונים על עולים בעלי מוגבלות ולהכין תכניות לקליטתם. משרד הקליטה לא נערך ולא הכין תכניות לקליטת עולים בעלי מוגבלות בתחומים שהוא עוסק בהם, כמו תעסוקה וקליטה חברתית.

פעולות לשילוב עולים בעלי מוגבלות בעבודה

אגף התעסוקה במשרד הקליטה מסייע לעולים להיקלט בשוק העבודה בישראל. בין היתר הוא מקיים קורסים לעולים בעלי מקצוע או בעלי תעודות מקצועיות מחו"ל, לשם קבלת רישיון או הסמכה לעסוק במקצועם בארץ, וקורסי הסבה מקצועית והכשרה מקצועית, בהתאם לצורכי המשק. כמו כן הוא מסייע בהשמת עולים בעבודה במגזר הציבורי, העסקי והפרטי.