

# היבטים במתן שירותים לזקן ברשויות המקומיות

## תקציר

### רקע כללי

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) אוכלוסיית הזקנים<sup>1</sup> בישראל מנתה בתחילת 2013 כ-833,000 זקנים (468,000 נשים ו-365,000 גברים), דהיינו כ-10% מהאוכלוסייה כולה. מספרם של הזקנים עולה מדי שנה, ועל פי תחזיות הלמ"ס הוא צפוי להמשיך ולעלות בקצב מהיר. הזדקנות האוכלוסייה עשויה להגדיל את הביקוש לשירותים הציבוריים והפרטיים הנוגעים לטיפול בזקן; ביקוש רב המחייב הערכות מתאימה של הגופים המטפלים.

על מערך השירותים הציבוריים לטיפול בזקנים מופקדים כמה גופים, והעיקריים שבהם הם משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), הרשויות המקומיות באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים (להלן - המחלקות לשירותים חברתיים או מחלקות הרווחה), משרד הבריאות, המשרד לאזרחים ותיקים, המוסד לביטוח לאומי וקופות החולים.

משרד הרווחה: השירות לזקן שבאגף לשירותים חברתיים ואישיים (להלן - השירות לזקן) פועל באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ומטפל בזקנים המתגוררים בקהילה או במוסדות. המשרד משתתף במימון 75% מעלותן של הפעילויות למען הזקן ברשויות המקומיות.

המחלקות לשירותים חברתיים: מחלקות הרווחה אחראיות לטיפול באוכלוסיות החלשות, לרבות אוכלוסיית הזקנים, והטיפול נעשה באמצעות עובדים סוציאליים (להלן - עו"סים) הפועלים על פי תקנון העבודה הסוציאלית (להלן - התע"ס).

המשרד לאזרחים ותיקים: בשנת 2007 הוקם המשרד כגוף מטה בממשלה שמטרתו לפתח תכניות ושירותים לאזרחים הוותיקים, לשפר את איכות חייהם ולקדם את ענייניהם.

1 על פי תקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו-1986, "זקן" הוא גבר שגילו +65 ו"זקנה" היא אישה שגילה +60.

### פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2013 - אפריל 2014 בדק משרד מבקר המדינה את השירות הניתן לזקן בתוך הקהילה. הביקורת נערכה בעיריות אוס אל-פחם, באקה אל-גרבייה, חיפה, מגדל העמק, מודיעין עילית, עפולה, קלנסווה וקריית שמונה ובמועצות האזוריות הגליל העליון, מרום הגליל ולב השרון (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו). בדיקות השלמה נערכו במשרד הרווחה ובמשרד לאזרחים ותיקים.

### הליקויים העיקריים

#### היעדר תקינה ועומס עבודה

בדרישות מהמועמדים למשרה עו"ס לטיפול בזקן לא התבקשה הכשרה מקצועית כלשהי בתחום הזקנה, למעט דרישה בסיסית של רישום בפנקס העו"סים.

משרד הרווחה לא קבע כללים הנוגעים למספר הזקנים שראוי שעו"ס לזקן יטפל בהם כדי להבטיח טיפול נאות ומקצועי. בעניין זה גם נמצא שמספר הזקנים המצויים בטיפולו של עו"ס אחד משתנה מרשות לרשות והוא נע בין 275 ל-650 זקנים.

עומס העבודה הרב המוטל על כתפי העו"סים מגביל את יכולתם להבטיח רצף טיפולי ומעקב תקופתי אחר הזקנים שבטיפולם; הטיפול הוא תגובתי וניתן בעיקר בעתות משבר כמענה לקרות אירוע חריג או צורך מידי.

#### היעדר פעולות יזומות לאיתור זקנים נזקקים

בתע"ס<sup>2</sup> לא נקבעו הנחיות מחייבות לא בנוגע לאיתור זקנים נזקקים לצורך מתן סיוע ולא בדבר הפצת מידע על השירותים המגיעים לאוכלוסיית הזקנים ועל הזכאות לקבלתם.

המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות שנבדקו אינן נוקטות פעולות יזומות לאיתור זקנים נזקקים בכלל ולאיתור זקנים מוגבלים הזקוקים לעזרה על בסיס קבוע בפרט.

2 'תע"ס' - הנחיות והוראות המנהל הכללי של משרד העבודה והרווחה.

### כשלים בהפעלת מרכזי יום לזקן

מרכזי יום לזקן הם מסגרות יומיות הפרוסות ברחבי הארץ המיועדות לטיפול בזקנים הגרים בבתיהם, אך עקב ירידה בתפקודם הם מתקשים בניהול משק הבית לבדם וזקוקים לטיפול אישי. סל השירותים לזקנים במרכז היום כולל הסעות, ארוחות, טיפול אישי, טיפול סוציאלי ופעילות חברתית ותרבותית.

את רוב מרכזי היום מפעילות עמותות מקומיות למען הזקן; הפעילות השוטפת של מרכזי היום ממומנת על ידי משרד הרווחה, המוסד לביטוח לאומי והרשויות המקומיות. גם הזקנים המגיעים למרכז היום משתתפים באופן חלקי במימון הפעילות במרכזים.

1. כמה מהרשויות המקומיות שנבדקו לא חתמו על הסכמים להפעלת מרכזי היום עם העמותות המקומיות למען הזקן המפעילות אותם.
2. חלק מהרשויות המקומיות חתמו עם העמותות המקומיות למען הזקן על הסכם הקצאת קרקע לבנייתו של מרכז יום ולהפעלתו לתקופות של 10-49 שנים. אולם הן לא עיגנו בהסכמים נוספים את החובות ואת הזכויות של הצדדים ולא כללו בהם סעיפים המפרטים את הדרישות שהעמותות חייבות לעמוד בהן לצורך הפעלת מרכזי היום, כפי שנקבעו בתע"ס.
3. העמותה למען הקשיש בקלנסווה הקימה בניין על הקרקע שהקצתה לה העירייה, ששימש מרכז יום לזקן והפעילה אותו עד 2006. בשנת 2007 הגישה העמותה למען הקשיש תביעה כספית<sup>3</sup> נגד העירייה. כיום המבנה נטוש ופרוץ וחשוף לוונדליזם. בתחום העירייה אין מופעל מרכז יום לזקן ואין מתקיימות כלל פעילויות לרווחתם של הזקנים.
4. במועצות האזוריות המתאפיינות בפיזור יישוביהן על פני שטח גאוגרפי רחב, הזקנים מתקשים להגיע למרכזי היום הן בשל משך הנסיעה הארוך והן בשל היעדר הסדר הסעה מתאים.

3 תא (השלום נתניה) 6397/07, האגודה למען הקשיש נ' עיריית קלנסווה (ההליך טרם הסתיים).

### הפעלה חלקית של תכנית "בן ממשיך - משפחה ממשיכה"

המגזר הכפרי מאופיין במצב ייחודי שבו בעלי נחלות מזדקנים מתקשים להמשיך ולהתגורר בבתיהם בגלל ריחוקם ממערך השירותים החברתיים, הרפואיים ואחרים. מציאות כזאת מגבירה את תלותם בבני המשפחה.

החלטת מועצת מקרקעי ישראל המאפשרת לרשום את אחד היורשים כבן ממשיך מעמידה את המשפחה בפני מציאות משברית עמוקה התורמת גם להתפשטות התופעה של התעללות בזקנים והזנחתם על ידי ילדיהם.

בשנים 2011-2013 השתתפו בתכנית בן ממשיך - משפחה ממשיכה רק שמונה מועצות אזוריות. משרד הרווחה לא הצליח להרחיב את התכנית למועצות אזוריות נוספות עקב הקושי לגייס תקציב למימון.

### היעדר פעילויות פנאי לזקנים

משרד הרווחה מעודד פעילויות פנאי במסגרות חברתיות לאוכלוסיית הזקנים, הנערכות במועדון החברתי לזקן, ובהן חוגי העשרה וכל מיני פעילויות אחרות.

מתוך 19 מועדונים חברתיים הפועלים בעיריית חיפה, פועלים שני מועדונים במבנים שאינם מותאמים לזקנים וקטנים מלהכיל את הפעילויות.

ב-12 יישובים מתוך 24 המצויים בתחום המועצה האזורית מרום הגליל פועלים מועדונים חברתיים המיועדים לזקנים הגרים ביישובי המועצה. נמצא כי בפעילויות המועברות במועדונים אלה משתתפות נשים בלבד.

חדר הכושר שנבנה בשנת 2010 בקריית שמונה, במימונו של מפעל הפיס ומכספי קרן התביעות ובשיתוף עמותת אש"ל<sup>4</sup>, כבר אינו פעיל משנת 2012.

### אי-מינוי יועצים לענייני אזרחים ותיקים

ב-56 רשויות מקומיות לא מונה אחד מעובדי הרשות לשמש גם יועץ לענייני אזרחים ותיקים, כנדרש בחוק האזרחים הותיקים התש"ן-1989. חלק מהרשויות המקומיות מינו בעבר יועץ לאזרחים ותיקים, אך עם פרישתו של היועץ לא מונה יועץ אחר תחתיו.

בשל עומס העבודה הרב המוטל על כתפיהם של העובדים בתפקידם השוטף נמנע מהם מלמלא אחר מטלותיהם כיועצים לענייני אזרחים ותיקים המוגדרות בחוק האזרחים הוותיקים.

**יישום חלקי של תכנית חיים בגיל**

באוקטובר 2011 הטילה הממשלה על המשרד לאזרחים ותיקים לפתח תכניות אב לרשויות המקומיות למען האזרחים הוותיקים, המותאמות למאפייניהם הייחודיים.

בשנים 2011-2013 הכין המשרד לאזרחים ותיקים תכנית הנקראת "חיים בגיל" ובמסגרתה הוכנו תכניות אב ב-60 רשויות מקומיות. בתחילת 2014 הופסקה התכנית עקב ניצול כל התקציב המיועד לביצועה.

עד מועד סיום הביקורת לא דנה ועדת ההיגוי במשרד לאזרחים ותיקים בדרכים למימוש יעדי תכניות האב שהכינו הרשויות המקומיות במסגרת תכנית חיים בגיל לפי אבני הדרך שנקבעו במסגרתן, ואף לא בחנה את היקף המשאבים הנדרשים למימושן.

**אי-מתן פתרונות דיור ציבורי לזקנים**

בקריית שמונה היו 30 זקנים נזקקים חסרי דיור, ורק לארבעה מהם נתנה העירייה פתרונות דיור במסגרת דיור ציבורי במתחם ששכרה מחברת עמיגור.

**ההמלצות העיקריות**

על משרד הרווחה לקבוע הנחיות לאיתור זקנים הזקוקים לסיוע בקהילה ועל הרשויות המקומיות ליזום פעולות לאיתור זקנים מוגבלים הזקוקים לעזרה בתחומן.

מן הראוי שמשרד הרווחה יקבע כללים למספר המרבי של מטופלים לעו"ס בכל התחומים, לרבות טיפול בזקן, כדי לשפר את טיפולן של הרשויות המקומיות באוכלוסיית הזקנים.

בהסכמי ההתקשרות שחתמו עם הגופים המפעילים את מרכזי היום, על הרשויות המקומיות לכלול ולעגן את כל החובות והזכויות של הצדדים בכל הנוגע לטיפול הנדרש לזקן, לפעילות החברתית ולשירותים נוספים שמרכז היום מחויב לספק. על משרד הרווחה לוודא שהסכמים אלה מסדירים את כל החובות והזכויות של הצדדים ואכן עונים על הצרכים שלשמש נחתמו.

מן הראוי שעיריית קריית שמונה תפעל בשיתוף הסוכנות היהודית וחברת עמיגור ומשרדי הממשלה הרלוונטיים להסדרת פתרונות דיור לזקנים הזכאים לכך בתחום שיפוטה.

על הרשויות המקומיות למנות יועץ לענייני אזרחים ותיקים ולפעול על פי החוק בכל הקשור למילוי דרישות התפקיד האמור.

### סיכום

הזדקנות האוכלוסייה מתפתחת בקצב מהיר ומשפיעה על הביקוש לשירותים ציבוריים ופרטיים הנוגעים לטיפול בזקן. הביקוש ההולך וגדל לשירותים אלה מחייב את היערכותם המתאימה של הרשויות המקומיות, של משרדי הממשלה ושל גופים מטפלים נוספים.

ממצאי הביקורת מראים על ליקויים בטיפולן של הרשויות המקומיות באוכלוסיית הזקנים בכמה תחומים: איתור זקנים הזקוקים לסיוע בקהילה; עומס עבודה של העו"סים במחלקות הרווחה; התקשרויות עם הגופים המפעילים את מרכזי היום לזקן; פעולות היועצים לאזרחים ותיקים; ומתן שירותים ויישום תכנית האב"חיים בגיל" שיזם המשרד לאזרחים ותיקים.

על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובעיקר משרד הרווחה, המשרד לאזרחים ותיקים, הרשויות המקומיות ומשרד הפנים כמאסדר, לתת את דעתם לממצאים שהועלו בדוח זה ולבחון דרכים נאותות לקידום מעמדה של אוכלוסיית הזקנים ולהבטיח בעתיד טיפול נאות בזקנים.



**מבוא**

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מנתה אוכלוסיית הזקנים בישראל בתחילת 2013 כ-833,000 זקנים (468,000 נשים ו-365,000 גברים), דהיינו כ-10% מהאוכלוסייה כולה. מספרם של הזקנים עולה מדי שנה, ועל פי תחזיות הלמ"ס הוא צפוי להמשיך ולעלות בקצב מהיר. עקב כך עולה גם מספרם של בני +65 הסובלים ממגבלות גופניות המפריעות להם בפעולות יום-יומיות, וחל גידול ב"יחס התלות", דהיינו היחס שבין אוכלוסיית הזקנים לאוכלוסייה בגילי העבודה. הזדקנות האוכלוסייה משפיעה על הביקוש לשירותים הציבוריים והפרטיים, הנוגעים לטיפול בזקנים, ובייחוד בתחום שירותי הבריאות. הביקוש לשירותים אלה צפוי להתרחב ביתר שאת בעתיד וכפועל יוצא להגדיל את ההוצאות הציבוריות והפרטיות בגינם.

**אוכלוסיית בני +65 וכלל האוכלוסייה (באלפים) ותחזית לשנים 2015-2030\***

2030	2025	2020	2015	2009	
1,366.5	1,224.0	1,069.1	900.5	741.5	בני +65
9,984.6	9,367.6	8,770.0	8,174.5	7,552.0	כלל האוכלוסייה
13.7	13.1	12.2	11.0	9.8	אחוז בני +65 באוכלוסייה
<b>נתונים על בני +65</b>					
					מין
607.2	543.3	473.6	395.7	320.6	גברים
759.3	680.7	595.5	504.8	420.9	נשים
					גיל
694.2	678.5	646.5	508.0	387.4	בני 64-74
672.4	545.5	422.6	392.5	354.1	בני +75
380.7	279.0	258.5	226.1	207.9	בני +80
49.2	44.6	39.5	43.6	47.8	אחוז בני +75
27.9	22.8	24.2	25.1	28.0	אחוז בני +80

\* למ"ס, קובץ האוכלוסייה של 2009; תחזיות אוכלוסיית ישראל עד 2030.

**מערך השירותים לזקן**

על מערך השירותים הציבוריים לטיפול בזקנים מופקדים כמה גופים, והעיקריים שבהם הם משרדי הרווחה והבריאות, המשרד לאזרחים ותיקים, המוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות וקופות החולים. גופים אלה נותנים את השירותים בעצמם או שהם עושים זאת באמצעות עמותות למיניהן. חלוקת האחריות לאספקת השירותים בין הגופים האלה נעשית באמצעות פיצול הסמכויות לטיפול בזקנים על פי מידת תלותם בזולת ולפי אבחונים שכל גורם בשרשרת הסיוע עורך.

משרד הרווחה: השירות לזקן פועל באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ומטפל בזקנים עצמאיים הסובלים למשל מבדידות וממצוקות נפשיות או כספיות, ובזקנים תשושים הזקוקים לסיוע

הזולת אך אינם נחשבים סיעודיים, המתגוררים בקהילה או במוסדות. המשרד משתתף במימון מסגרות ותכניות קהילתיות לטיפול בזקנים ובמימון השמתם של זקנים במוסדות. המשרד גם מפקח על חלק מהמסגרות הקהילתיות וממוסדות האשפוז. משרד הרווחה משתתף במימון 75% מעלותן של הפעילויות למען הזקן ברשויות המקומיות ואת היתרה (25%) הרשויות משלמות מתקציבן.

**המוסד לביטוח לאומי:** על פי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק ביטוח לאומי), המוסד לביטוח לאומי אחראי לאספקת שירותי סיעוד<sup>5</sup> לזקנים סיעודיים מעל גיל פרישה המתגוררים בקהילה. אספקת שירותי הסיעוד נעשית באמצעות תשלום גמלת סיעוד בגין שירותים קהילתיים לזקנים, הניתנים בכל מיני דרכים כמו טיפול אישי בבית הזקן, השתתפות בפעילויות במרכזי יום, אספקת מוצרי ספיגה, אספקת שירותי כביסה ומימון השימוש במשרדי מצוקה.

**משרד הבריאות:** המשרד מסייע לזקנים הנזקקים לאשפוז סיעודי ומפקח על חלק ממוסדות האשפוז.

**קופות החולים:** הקופות מספקות שירותי בריאות לכל הזקנים המתגוררים בקהילה ומטפלות באלה הנזקקים לאשפוז סיעודי מורכב.

**המשרד לאזרחים ותיקים:** בשנת 2007 הוקם המשרד כגוף מטה בממשלה שמטרתו לפתח תכניות ושירותים לאזרחים הוותיקים בישראל ולהוביל פרויקטים ייעודיים. המשרד גם אחראי לחקיקה ולשינוי סדר היום הציבורי, בעיקר כדי לשפר את איכות חייהם של האזרחים הוותיקים ולקדם את ענייניהם. המשרד פועל לקידומו ולחיזוק מעמדם של האזרחים הוותיקים תוך כדי העצמתם והפיכתם מרכזיים ומשפיעים בחברה.

## פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2013 - אפריל 2014 בדק משרד מבקר המדינה את השירות הניתן לזקן בתוך הקהילה. הביקורת נערכה בעיריות אום אל-פחם, באקה אל-גרבייה, חיפה, מגדל העמק, מודיעין עילית, עפולה, קלנסווה וקריית שמונה ובמועצות האזוריות הגליל העליון, מרום הגליל ולב השרון (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו). בדיקות השלמה נערכו במשרד הרווחה ובמשרד לאזרחים ותיקים.

## המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות

המחלקות לשירותים חברתיים פועלות מתוקף חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958 (להלן - חוק הסעד), ומתוקף תקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו-1986 (להלן - תקנות שירותי הסעד), ותקנות שירותי הסעד (תפקיד המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963.

בחוק הסעד, "נוק" מוגדר כ"אדם הזקוק לסעד מחמת גילו, מצב בריאותו, ליקויו הרוחני או הגופני... הכל לפי מבחנים שנקבעו בתקנות". סעיף 2 לחוק קובע כי "רשות מקומית תקיים לשכת סעד לשם טיפול סוציאלי בנזקקים והגשת סעד להם. שר הרווחה והשירותים החברתיים,

5 המחוקק הישראלי תיקן את חוק הביטוח הלאומי, וכלל בו פרק המעניק גמלת סיעוד לקשישים.



בהתייעצות עם שר הפנים, רשאי להתקין תקנות בדבר ארגון של לשכות סעד של רשויות מקומיות".

בתקנות שירותי הסעד הוגדרו המונחים האלה: "זקן" - בגבר מי שגילו עולה על 65 שנים, ובאישה - מי שגילה עולה על 60 שנים; "רשות סעד" - רשות מקומית המקיימת לשכת סעד; "תע"ס" - הנחיות והוראות המנהל הכללי של משרד העבודה והרווחה (תקנון לעבודה סוציאלית - תע"ס), כתוקפן מזמן לזמן, המצויות לעיון הציבור בלשכות הסעד ובלשכות המחוזיות של המשרד האמור".

על פי התקנות האמורות, "רשות סעד תגיש סעד וטיפול סוציאלי לזקק שפנה אליה בבקשה לכך ותישא בהוצאות סעד וטיפול סוציאלי כאמור... והכל על פי התע"ס".

## תקינה ועומס עבודה

המחלקות לשירותים חברתיים אחראיות לטיפול באוכלוסיות החלשות, לרבות אוכלוסיית הזקנים, הנעשה באמצעות עו"סים. בתע"ס נקבע כי את שכרם של עובדי מחלקות הרווחה תשלם הרשות המקומית ומשרד הרווחה ישתתף ב-75% מהתשלום, וזאת בכפוף למבנה הארגוני שיאושר למנהל המחלקה ובכפוף למספר המשרות שהמשרד יקצה לו.

בסעיף כה בהוראה 2.4 לתע"ס מובא תיאור משרתו של עובד סוציאלי לזקן (להלן - עו"ס לזקן) הכולל טיפול בזקנים במטרה לשפר את תפקודם האישי, החברתי והמשפחתי באמצעות ייעוץ, טיפול ישיר ועקיף והפניה למוסדות ולשירותים רלוונטיים; פיתוח קשרים עם אנשים ומוסדות בקהילה למען קידום שירותי המחלקה; הפעלת תכניות משפחתיות קבוצתיות וקהילתיות; קיום מפגשים ישירים עם הזקנים לצורך איתור וטיפול; עמידה בקשר עם הזקנים במוסדות וביקורים לצורך הבטחת המשכיות הטיפול; ניהול רישום ומעקב אחר התכניות הטיפוליות; יזום איתור בעיות וצרכים חברתיים בקהילה.

הבדיקה העלתה כי בדרישות מהמועמדים למשרה זו, המפורטות בהוראות התע"ס ובמכרזים שהרשויות המקומיות מפרסמות, לא נכללה הכשרה מקצועית כלשהי בתחום הזקנה, למעט דרישה בסיסית של רישום בפנקס העו"סים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לעו"סים לזקן נדרשים מומחיות מקצועית, ידע בתחום ורגישות ייחודית. לכן, מן הראוי שמשרד הרווחה ינחה את הרשויות המקומיות להעסיק עו"סים לזקן בעלי הכשרה מקצועית מתאימה.

בתשובתה ממאי 2014 ציינה עיריית חיפה כי "עו"סים לטיפול בקשישים מתקבלים לעבודה לאחר שסיימו לימודי תואר בעבודה סוציאלית. ההכשרה לתפקיד נעשית באמצעות הדרכות ובאמצעות השתלמויות בתוך מערכת הרווחה ומחוצה לה בהתאם לצורך ולהתפתחות העובד".

בתשובתו מיוני 2014 ציין משרד הרווחה: "משרדנו מפעיל בשיתוף פעולה עם אש"ל ובאמצעות ביה"ס המרכזי, קורסים והכשרות לעו"ס עם זקנים. כיום אין חובה לעבור הכשרה כזו אולם אנו חושבים שאכן חשוב בעתיד לחייב עו"ס עם זקנים לעברן". המשרד הוסיף כי "במסגרת הרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים, נכתבו תיאורי תפקיד לעו"סים השונים במחלקות. במסגרת זו יוגדרו גם דרישות נסיון והכשרה לתפקידים".

1. להלן נתונים הנוגעים למספר הזקנים המטופלים במחלקות לשירותים חברתיים ולמספר המשרות של עו"ס לזקן לשנת 2013, לפי נתוני הרשויות המקומיות שנבדקו:

מספר הזקנים המטופלים לעו"ס	מספר משרות העו"ס	סה"כ זקנים מטופלים	מספר זכאי חוק סיעוד	מספר הזקנים	המדד החברתי-כלכלי (*)	מספר התושבים	הרשות המקומית
273	30 כוללני**	8,200	7,000	51,000	(7)	270,300	עיריית חיפה
565	4.25	2,400	1,200	6,000	(5)	42,000	עיריית עפולה
487	2.5	1,218	926	3,480	(5)	27,600	עיריית מגדל העמק
667	1.5	1,000	650	2,500	(5)	23,000	עיריית קריית שמונה
58	11 כוללני**	640	250	2,700	(6)	18,000	מועצה אזורית הגליל העליון
23	15 כוללני**	350	153	1,000	(3)	11,400	מועצה אזורית מרום הגליל
48	10 כוללני**	480	200	3,000	(7)	18,500	מועצה אזורית לב השרון
867	1.5	1,300	420	2,180	(2)	50,000	עיריית אום אל-פחם
***250	0.5	250	185	525	(1)	65,000	עיריית מודיעין עילית
***420	0.6	420	316	900	(4)	28,000	עיריית באקה אל-גרבייה
***560	0.16	560	240	877	(2)	21,000	עיריית קלנסווה

- \* המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס מדרג את הרשויות המקומיות בעשרה אשכולות, שבהם אשכול 10 הוא הגבוה ביותר. המדד מחושב לפי מאפיינים כלכליים ודמוגרפיים ומאפייני חינוך והשכלה, דיוור, תעסוקה ואבטלה.
- \*\* אין הרשות המקומית מפרידה את התיקים לפי תחומי התמחות, לכן עו"ס לזקן מטפל גם בתחומים נוספים, ובעצם הוא עו"ס משפחה.
- \*\*\* כלל הזקנים המטופלים בתחום הרשות המקומית מטופלים על ידי עובד במשרה חלקית.

הבדיקה העלתה כי בין הרשויות המקומיות יש שונות גדולה מבחינת מספר הזקנים המטופלים בידי עו"ס אחד, והדבר עלול לגרום גם לשונות באיכות הטיפול בזקנים. עוד עולה כי מספר המטופלים גבוה יותר ברשויות המקומיות שאוכלוסייתן מדורגת באשכול נמוך לפי המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס, כמו עיריית קריית שמונה, אום אל-פחם, באקה אל-גרבייה וקלנסווה.

בתשובתו של משרד הרווחה לדוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013, בנושא עומס העבודה במחלקה לשירותים חברתיים בעיריית עכו<sup>6</sup>, צוין כי במסגרת רפורמה שמשרד הרווחה עורך ייבדקו העיסוקים של התפקידים השונים במחלקה לשירותים חברתיים. בסיום התהליך תתקבל תמונה מקיפה שתסייע בידי הרשות המקומית לתת מענה הולם לצורכי הנוקדים.

6 ראו מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013, עמ' 476.

**במועד סיום הביקורת, אפריל 2014 (להלן - מועד סיום הביקורת), טרם הושלמה הרפורמה ברשויות המקומיות שנבדקו, והעומס המוטל על העו"ס לזקן לא פחת.**

2. עם הגידול באוכלוסיית הזקנים, בין היתר עקב העלייה בתוחלת החיים, זקנים רבים סובלים מירידה בתפקוד הפיזי והנפשי. כדי לשפר את תפקודם בקהילה ולמלא את צורכיהם החיוניים, הזקנים זקוקים לסיוע מקצועי רציף של עו"ס לזקן ולמעקב אחר מצבם.

הביקורת העלתה כי משרד הרווחה לא קבע כללים הנוגעים למספר הזקנים שראוי שעו"ס לזקן יטפל בהם כדי להבטיח סטנדרט טיפול נאות ומקצועי. המשרד אף לא קבע לרשויות המקומיות תקן עו"סים לזקן לפי מספר הזקנים המטופלים בפועל.

הביקורת העלתה עוד כי עומס העבודה הרב המוטל על כתפי העו"סים ברשויות המקומיות מגביל את יכולתם להבטיח טיפול נאות בזקנים שבטיפולם; הטיפול הוא תגובתי וניתן בעיקר בעתות משבר כמענה לקרות אירוע חריג או צורך מדי. לכן, אי-אפשר להקפיד ולקיים רצף טיפולי ומעקב תקופתי.

בתשובתה ציינה עיריית חיפה כי "טיפול תגובתי ניתן בעיקר במסגרת הטיפול בקשישים זכאי חוק סיעוד, בגלל מספר קשישים גדול לעובד".

בתשובתה ממאי 2014 מסרה המועצה האזורית לב השרון כי במחלקת הרווחה אין מועסקים עו"ס לזקן אלא עו"סים מרחביים הנותנים מענה לצורכי כל התושבים בתחומם, לרבות אוכלוסיית הזקנים, ועל כן זמינותם לטיפול בזקנים מוגבלת.

בתשובתה מיוני 2014 ציינה המועצה האזורית מרום הגליל כי כל העו"סים העובדים במחלקת הרווחה מוגדרים כעו"סים מרחביים והם מטפלים בכל האוכלוסייה ביישובי המועצה, לרבות קשישים ואוכלוסייה בסיכון.

3. בהוראת התע"ס נקבעו "אמות המידה לתקצוב רשויות מקומיות בשרותי רווחה". בסעיף 2 להוראה זו נקבעה נוסחה כללית להקצאת תקני כוח אדם במחלקות לשירותים חברתיים.

על פי הנוסחה שנקבעה בתע"ס, משרד הרווחה קובע ומתקצב תקן כללי לעו"סים בכל רשות מקומית, אך אין הוא קובע לרשויות המקומיות נוסחה לחלוקה פנימית של תקני העו"סים המאושרים למחלקות לשירותים חברתיים, לפי תחומי הטיפול שבאחריותן וביחס לכמות המטופלים בכל תחום. במציאות כזאת, כל רשות מאיישת את המשרות לפי מדיניותה שלה.

בשנת 2009 הקים שר הרווחה ועדה בראשותו של מנכ"ל משרד הרווחה. הוועדה האמורה המליצה לערוך רפורמה במחלקות לשירותים חברתיים, וזאת בשל קשיים ובעיות שפגעו בתפקודן וביכולתן לספק מענים הולמים לצורכי האוכלוסייה הנוקמת. מטרת הרפורמה שמשרד הרווחה מוביל משנת 2011 היא להתמודד עם סוגיות עומס העבודה, התקינה והמבנה הארגוני של מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות. רשות מקומית המצטרפת לרפורמה נדרשת לערוך מיפוי של אגף הרווחה במטרה לקבל תמונה מקיפה על צרכיה שתסייע בידה לבנות תכניות התערבות, בליווי ייעוץ ארגוני, כדי להתמודד בין היתר עם סוגיות עומס העבודה והתקינה.

נמצא כי חלק מהרשויות המקומיות אינן מקצות תקני עו"ס מספיקים לצורך טיפול בזקנים שבתחומן. להלן כמה דוגמאות:

**אום אל-פחם** : כאמור, באום אל-פחם מתגוררים 2,180 זקנים וכ-1,300 מהם מטופלים במחלקת לשירותים חברתיים. הביקורת העלתה כי באוקטובר 2011 כתבה מנהלת המחלקה מכתב לראש העירייה, ובו ציינה את העומס הרב המוטל על כתפי שני העו"סים (העובדים ב-

1.5 (משרות) המטפלים ב-1,300 הזקנים המוכרים למחלקה וביקשה תוספת של 0.5 משרת עו"ס לזקן שתמומן מתקציב העירייה בלבד.

בדצמבר 2011 שלח המפקח המחוזי של משרד הרווחה מכתב למנהלת המחלקה בעירייה: "בבדיקה שנערכה במחלקתכם מסתבר שיש לכם 4,500 בתי אב בנתוני יסוד ומהם 1,300 זקנים ועומדים לרשותכם 40 תקנים... בפועל עומדים לרשות הזקנים 1.25 תקנים. תסכימי איתי שזה מצב אבסורדי! אבקש לנייד תקני כח אדם שעומדים לרשותכם בהתאם".

הבדיקה העלתה כי על אף העומס הרב המוטל על העו"ס המטפל בזקנים ועל אף המחסור בעו"סים לזקן, עד מועד סיום הביקורת נשאר התקן נמוך ביותר - 1.5 עו"ס. זאת ועוד, משרד הרווחה, המודע למחסור הקיים למשרות בתקן של עו"סים לזקן, לא נקט צעדים כלשהם מול העירייה כדי לשפר את המצב.

**משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אום אל-פחם שעליה לבחון מול משרד הרווחה את הצרכים של אגף הרווחה ולשקול לנייד עובדים לטיפול בזקנים, בהתאם.**

בתשובתה מיוני 2014 ציינה עיריית אום אל-פחם כי "מספר התקנים לרוב אינו עונה על הצרכים של אוכלוסיית היעד", וכי אם יוקצו למחלקה משרות נוספות, משרה אחת לפחות תוקצה לטיפול בזקן.

עיריית באקה אל-גרבייה: מחלקת הרווחה מטפלת ב-1,700 משפחות ובכללן 420 זקנים המטופלים על ידי עו"ס המועסק ב-60% משרה. בשנת 2012 הצטרפה העירייה לרפורמה האמורה.

בנובמבר 2012 פנה ראש העירייה אל מנכ"ל משרד הרווחה בבקשה לתוספת משרות בתקן למחלקת הרווחה, וזאת בשל "מצוקת המחלקה אשר כורעת תחת העומס". במכתבו ציין ראש העירייה: "אנו ראינו ברפורמה פתרון למצוקת המחסור בתקנים, במיוחד שמטרת הרפורמה כפי שהגדיר אותה משרד הרווחה שהיא באה לשנות את המצב הנוכחי ולקדם את עבודת המחלקה לשירותים חברתיים".

בתשובתו ממאי 2013 הודיע משרד הרווחה לעירייה כי לפי הנוסחה החדשה היא זכאית ל-11.53 משרות עו"סים, ובפועל עומדים לרשותה 11.55 משרות<sup>7</sup>. הוא הוסיף כי לקראת סוף השנה, עם קבלת הנתונים מהלמ"ס, תיבחן בשנית בקשתם.

הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת לא ערך משרד הרווחה בחינה נוספת כאמור; לא נקבעו כללים למספר המרבי של המטופלים לעו"ס ולא נוספו למחלקת הרווחה משרות עו"ס בכלל ומשרות עו"ס לזקן בפרט.

**לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום שעיריית אום אל-פחם ובאקה אל-גרבייה יבדקו אם אפשר להכשיר עו"ס נוסף מבין העו"סים במחלקה לטיפול בזקנים כדי להקל את העומס ולהבטיח טיפול מיטבי בזקנים בתחומן.**

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הרווחה יקבע, במסגרת המשרות שהוא מקצה לרשויות המקומיות, כללים בנוגע למספר המרבי של מטופלים לעו"ס, בכל התחומים, לרבות לטיפול בזקנים; בהתאם לכך להנחות את הרשויות המקומיות לפעול על פי אותם כללים כדי לשפר את הטיפול הניתן לזקן.

7 כל המשרות של המחלקה לשירותים החברתיים בעירייה.

בתשובתו הודיע משרד הרווחה כי מספר המשרות בפועל לטיפול בזקנים אכן נמוך ואין הוא עומד ביחס ישר למספר המטופלים הזקנים מקרב כל המטופלים במחלקות הרווחה. המשרד הוסיף שהוא מקווה כי נושא זה יתוקן במסגרת הרפורמה האמורה.

## איתור זקנים נזקקים

ככל שאוכלוסיית הזקנים גדלה, היא נחשפת לגורמי סיכון ולקשיים שונים, המשפיעים על תפקודם של הזקנים ופוגעים באיכות חייהם. גורמי הסיכון העיקריים הם "מוגבלות וקשיים בתפקוד גופני", "קשיים בתפקוד קוגניטיבי" המתבטאים בירידה בזיכרון או בשינויים ביכולת לבצע מטלות מוכרות (טיפול גופני, ניהול משק בית, תזונה נכונה ולקיחת תרופות) ו"מצוקה נפשית" הבאה לידי ביטוי בעלייה ברמת הדיכאון המשפיעה על התפקוד היום-יומי שלהם.

גורמי הסיכון האמורים יכולים להיות משולבים זה בזה ולהשפיע זה על זה ועלולים להביא את הזקנים לידי מצב של אֶבְדֵן עצמאות תפקודית בתחומי החיים השונים ושל פגיעה באיכות החיים ולידי יצירת תלות בגופים המטפלים ובסביבה התומכת.

לפיכך, אם מחלקות הרווחה לא יאתרו את אותם זקנים שמחמת מוגבלותם הפיזית או הנפשית אינם מסוגלים ליצור קשר בכוחות עצמם עם הגופים המקצועיים, לא יקבלו הזקנים את העזרה שהם זכאים לה על פי החוק.

זיהוי הנזקקים ואיתורם בשלבים המוקדמים של ההזדקנות יאפשרו לגבש תכניות מניעה והתערבות העשויות להבטיח טיפול ושירות נאותים יותר לאוכלוסייה זו.

הועלה כי מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות שנבדקו פועלות בתחום הטיפול בזקנים רק במקרים של פניות המגיעות אליהן. הן ממעטות לנקוט פעולות יזומות לאיתור זקנים נזקקים בכלל ולאיתור זקנים מוגבלים הזקוקים לעזרה על בסיס קבוע בפרט. בנסיבות מסוימות, הדבר ימנע איתור זקנים שנשקפת סכנה לחייהם, בייחוד זקנים עירייתיים.

עוד עלה כי בתע"ס לא נקבעו הנחיות בנוגע לאיתור זקנים נזקקים לצורך מתן סיוע ובדבר הפצת מידע על השירותים המגיעים לאוכלוסיית הזקנים ועל הזכאות לקבלתם. הפצת מידע כאמור נדרשת בייחוד בקרב זקנים שאינם דוברי עברית וזקנים עירייתיים.

בתשובתה מסרה עיריית חיפה כי פעולותיה לאיתור זקנים נזקקים נעשות באמצעות קשר רצוף שהיא מקיימת עם הגורמים המטפלים - מוסדות הבריאות, המוסד לביטוח לאומי, גופים המטפלים בניצולי שואה וגופים המפעילים מסגרות חברתיות בעיר - לצורך קבלת מידע על זקנים נזקקים. העירייה הוסיפה כי המחלקה לטיפול בזקן שבאגף הרווחה מפעילה מרכז ייעוץ לקשיש, הנותן את שירותיו בשפות עברית ורוסית. כמו כן המחלקה מפצה חוברת מידע בשפות עברית, ערבית ורוסית בבתי החולים ובמועדונים החברתיים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי בעבר נקבע בתע"ס כי על העו"ס לפעול בין היתר לאיתור זקנים נזקקים, אך בשל המעמסה הגדולה המוטלת על כתפי העו"סים בוטל סעיף זה. המשרד הוסיף כי העו"סים מקבלים מידע על זקנים נזקקים מהמועדונים החברתיים וממרכזי היום לזקן, משכנים ומאנשי מקצוע שונים הבאים במגע עם הזקנים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי ראוי לקבוע בתע"ס הנחיות לאיתור זקנים בקהילה הזקוקים לסיוע ולמיסוד ערוצים להעברת המידע לידיעת הזקנים. את ההנחיות האלה יש להביא לידיעתן של הרשויות המקומיות, ויש לפרסמן בחוזרי מנכ"ל משרד הרווחה.

## השירותים הקהילתיים לזקנים

מערך השירותים הקהילתיים נועד לטפל בבעיותיו הייחודיות של הזקן באמצעות הפעלת מסגרות טיפוליות התומכות בו ובמשפחתו. מסגרות אלה אמורות לספק מגוון של שירותים ושל פעילויות תוך כדי תיאום ושילוב ביניהם כדי לשפר את נגישותם ואת זמינותם ולהבטיח טיפול רציף בזקן. הקו המנחה בפיתוח ובהפעלה של השירותים הקהילתיים המקומיים הוא התאמתם לצרכים המשתנים של אוכלוסיית הזקנים ולתשתית השירותים הקיימת ברמה המקומית.

השירותים הקהילתיים הניתנים לזקנים כוללים טיפול אישי בביתו של הזקן, טיפול סוציאלי במחלקות הרווחה, טיפול יום במרכזי יום ופעילויות חברתיות ותעסוקתיות במועדוני זקנים. שירותים מסייעים הניתנים לזקנים, לרבות זקנים עצמאיים הגרים בקהילה, הם אספקת ארוחות לבית הזקן, שירותי כביסה, משדרי מצוקה ועוד. על פי חוק הסיעוד ניתן לשלב בין כמה סוגי שירותים על פי שיעור הזכאות וסל השירותים שנקבעו לזקן.

### מרכז יום לזקן

מרכזי יום לזקן (להלן - מרכזי יום) הם מסגרות יומיות הפרוסות ברחבי הארץ ומיועדות לזקנים הגרים בבתיהם, אך עקב ירידה בתפקודם מתקשים בניהול משק הבית וזקוקים לטיפול אישי. מרכזי היום מספקים מגוון של שירותים ושל פעילויות לפי תכנית טיפולית אישית המותאמת לצרכיו, ליכולותיו ולהעדפותיו של הזקן. סל השירותים הכלול במרכז היום כולל הסעות, ארוחות, טיפול אישי, טיפול סוציאלי ופעילות חברתית ותרבותית.

מרכזי יום לזקן הם חוליה חשובה במערך השירותים הקהילתיים המסייעים לזקן לנצל את זמנו הפנוי ולפתח את קשריו החברתיים. השילוב של שירות קהילתי זה עם שירותי סיעוד נוספים הניתנים לו בגמלת הסיעוד מייעל את הטיפול בזקן בקהילה. הוא מאפשר לזקן המוגבל להישאר בביתו עם משפחתו תוך כדי קבלת מענה טיפולי כוללני על בסיס יומי, ולמנוע או לדחות עד כמה שאפשר את הוצאתו לסידור חוץ-בית.

בשנת 2013 פעלו בישראל 176 מרכזי יום ובהם טופלו כ-17,000 זקנים. בכל אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו, למעט המועצה האזורית מרום הגליל, פעלו מרכזי יום לזקן.

את רוב מרכזי היום הקימו בתחילת שנות התשעים של המאה הקודמת עמותות מקומיות למען הזקן שהסתייעו בתקציבים משותפים של עמותת אש"ל, של המוסד לביטוח לאומי ושל ועידת התביעות. המרכזים הוקמו על קרקעות שהרשויות המקומיות הקצו למטרה זו.

בתחילת 2014, 81% ממרכזי היום הופעלו באמצעות עמותות מקומיות למען הזקן, 14% באמצעות גופים וולונטריים אחרים ו-5% באמצעות גופים פרטיים.

את הפעילות השוטפת של מרכזי היום מממנים משרד הרווחה, המוסד לביטוח לאומי והרשויות המקומיות. גם הזקנים הבאים למרכזי היום משתתפים באופן חלקי במימון הפעילויות.

הוראת תע"ס 4.13 מסדירה את "מתן הטיפול במרכז היום לזקנים מוגבלים המתגוררים בקהילה". בהוראה זו פורטו התנאים הפיזיים האמורים להתקיים במרכז, הציוד הנדרש בו וכן סל השירותים שמרכז היום מחויב לספק לבאים אליו.

בהוראת התע"ס נקבע כי כל מרכז יום חייב לקבל אישור הפעלה ממשרד הרווחה. עוד נקבע כי המשרד יקיים בקרה שוטפת במרכזי היום באמצעות מפקחיו.

לפי סעיף 13 בהוראות התע"ס האמורות, "מנהל המחלקה לשירותים חברתיים אחראי לוודא שכל סל השירותים... ניתנים לזקנים המבקרים במרכז היום".

### הסכמי ההתקשרות להפעלת מרכז יום לזקן

על פי סדרי מינהל תקין ראוי שהתקשרות של רשות מקומית עם גופים חיצוניים תעוגן בהסכם כתוב שיכלול את תנאי ההתקשרות, את החובות והזכויות של הצדדים, את פירוט השירותים שכל צד מתחייב לתת ואת התשלום בעד שירותים אלה.

1. הביקורת העלתה כי חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו, ובהן עיריית קריית שמונה והמועצה האזורית הגליל העליון, לא חתמו עם העמותות המקומיות לזקן על הסכמים להפעלת מרכזי היום.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית שמונה ולמועצה האזורית הגליל העליון כי עליהן לחתום עם העמותות המפעילות את מרכזי היום על הסכמי התקשרות שיעגנו את כל החובות והזכויות של הצדדים בכל הנוגע לטיפול הסוציאלי, לפעילות החברתית ולשירותים נוספים שמרכז היום מחויב לספק, כפי שנקבעו בהוראות התע"ס.

בתשובתה מיוני 2014 מסרה עיריית קריית שמונה כי היא נערכת לפרסום מכרז להפעלת מרכז היום.

בתשובתה מיולי 2014 מסרה המועצה האזורית הגליל העליון כי היא פועלת בימים אלה לחתימת הסכם שיעגן את כל החובות והזכויות של הצדדים בכל הנוגע לטיפול הסוציאלי, לפעילות החברתית ולשירותים נוספים, כפי שנקבעו בהוראות התע"ס.

2. הביקורת העלתה כי חלק מהרשויות המקומיות שהקצו קרקעות או מבנים לצורך הקמה והפעלה של מרכזי יום לזקן, חתמו עם העמותות המקומיות למען הזקן על הסכם הקצאת קרקע לבנייתו של מרכז יום ולהפעלתו לתקופות של 10 שנים, של 25 שנים ואף של 49 שנים.

בדיקת ההסכמים שהרשויות המקומיות חתמו עם העמותות האמורות העלתה כי חלק מהרשויות לא עיגנו בהסכמים את החובות ואת הזכויות של הצדדים. כמו כן לא נכללו בהם סעיפים שונים המפרטים את הדרישות שהעמותות חייבות לעמוד בהן, כפי שנקבעו בתע"ס, שמטרתן להסדיר את הפעלתם של מרכזי יום לזקן; דהיינו, הדרישות הנוגעות לטיפול האישי, לטיפול הסוציאלי, לפעילות החברתית והתרבותית ולשירותים נוספים שיספק מרכז היום; הדרישות בנוגע לכוח האדם העובד בהם; ואמצעי הבטיחות הנדרשים. להלן כמה דוגמאות:

עיריית באקה אל-גרבייה : בהסכם שחתמה העירייה באוקטובר 1997 עם עמותת גיל הזהב - עמותה לטיפול וקידום הקשיש בבאקה נקבע כי "העירייה נותנת בזאת לעמותה רשות לעשות שימוש בשטח... לצורך הקמת מבנה שימש מרכז יום לקשיש". עוד נקבע כי העירייה תשתתף "במימון הפעלת וניהול המרכז היומי לקשיש, בשיעור של 25% מהוצאות ההפעלה... העירייה תאפשר לעמותה שימוש ללא תמורה... במבנה שיוקם עליו למשך תקופה של 49 שנים". על פי נתוני העירייה, בשנת 2013 היא העבירה למרכז היום 355,000 ש"ח למימון חלקה בהוצאות הטיפול בזקנים.

הועלה כי בהסכם האמור לא כללה העירייה לא את חובותיה של העמותה ולא את הדרישות שהיא צריכה לעמוד בהן בכל הנוגע להפעלת מרכז היום.

עיריית עפולה : בנובמבר 2007 חתמה העירייה על הסכם פיתוח עם עמותת דור לדור עפולה לצורך הקמה וניהול של מרכז יום לזקן. על פי ההסכם "מתחייבת העירייה לחתום עם העמותה בלבד, והעמותה מתחייבת לחתום עם העירייה, על חוזה חכירה לתקופה של 10 שנים והכל למטרת הקמה וניהול של מרכז יום לקשיש". בדצמבר 2009 חתמה העירייה עם העמותה על נספח להסכמי הפיתוח והחכירה האמורים, ובו תוקנו תקופות ההקצאה והחכירה ל-18 שנים. על פי נתוני העירייה, בשנת 2013 היא העבירה למרכז היום 250,000 ש"ח למימון חלקה בהוצאות הטיפול בזקנים.

הועלה כי עיריית עפולה עיגנה את התקשרותה עם העמותה בהסכם להפעלת מרכז היום, אך הסכם זה היה כוללני ולא פורטו בו החובות והזכויות של הצדדים, לרבות מחויבויותיה של העמותה הנוגעות להפעלת מרכז היום.

בתשובתה מיוני 2014 ציינה עיריית עפולה כי מרכז היום נמצא בפיקוח מקצועי של אגף הרווחה בעירייה ובפיקוחו של משרד הרווחה במהלך השנה. העירייה הוסיפה כי תצרך נספח נוסף להסכם עם העמותה שיעגן מתן שירות איכותי לזקנים.

עיריית מגדל העמק : ביולי 2013 חתמה העירייה עם עמותת מרכז יום לקשיש על הסכם להקצאת מבנה ברחוב יפה נוף 2 במגדל העמק. על פי ההסכם תתיר העירייה לעמותה להפעיל מרכז יום במבנה למשך עשר שנים עם אופציה להארכה בחמש שנים נוספות.

הועלה כי בהסכם לא פורטו מחויבויותיה של העמותה הנוגעות להפעלת מרכז היום, על פי הדרישות הקבועות בתע"ס.

בתשובתה מיוני 2014 הודיעה עיריית מגדל העמק: "אנחנו פועלים לתקן את הנושא ברוח הביקורת".

עיריית אום אל-פחם : בהסכם שחתמה העירייה בנובמבר 2001 עם עמותת אלסלאם-למען זקנים ופנסיונרים נקבע כי "העירייה נותנת בזאת לעמותה רשות לעשות שימוש בשטח... לצורך הקמת מבנה שימש מרכז יום לתשושי נפש". עוד נקבע כי העירייה תשתתף "במימון הפעלת וניהול המרכז היומי לתשושי נפש, בשיעור של 25% הוצאות ההפעלה" וכי העירייה תקצה את הקרקע ואת המבנה שיוקם עליה לתקופה של 49 שנים. על פי נתוני העירייה, בשנת 2013 היא העבירה למרכז היום 135,000 ש"ח למימון חלקה בהוצאות הטיפול בזקנים.

הועלה כי בהסכם לא פורטו מחויבויותיה של העמותה הנוגעות להפעלת מרכז היום, על פי הדרישות הקבועות בתע"ס.

בתשובתה מסרה עיריית אום אל-פחם כי בעקבות הערת הביקורת תוקן ההסכם עם העמותה והוכנס להסכם נושא הטיפול הסוציאלי שהעמותה מתבקשת לספק לזקנים המגיעים למרכז היום.



בתשובתה ממאי 2014 ציינה עמותת אלסלאם למען זקנים ופנסיונרים כי "העמותה מקבלת אישור הפעלה שנתי ממשד הרווחה רק לאחר בדיקות ועמידה בהוראות התע"ס בנדון ובהם מתן טיפול סוציאלי, הפעלה חברתית שירותי אחות, שירותי פיזיותרפיה ושירותים נוספים."

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות באקה אל-גרבייה, עפולה, מגדל העמק ואום אל-פחם כי היה עליהן לכלול ולעגן בהסכמי ההתקשרות שחתמו עם הגופים המפעילים את מרכזי היום את כל החובות והזכויות של הצדדים בכל הנוגע לטיפול הסוציאלי, לפעילות החברתית ולשירותים נוספים שמרכז היום מחויב לספק, כפי שנקבעו בהוראות התע"ס. הכול מתוקף חובתן לפקח על השירותים הניתנים לזקנים המגיעים למרכז היום ומתוקף השתתפותן במימון הפעילות במרכזים.

עיריית קלנסווה: על פי הסכם שחתמה העירייה בנובמבר 1995 עם העמותה למען הקשיש בעיר ועם עמותת אש"ל, היא הקצתה 2,000 מ"ר לבניית "מועדון מועשר לקשישים" שימומן מכספם של מפעל הפיס, של עמותת אש"ל ושל העמותה למען הקשיש בעיר. בהסכם התחייבה העמותה למען הקשיש "לניצול מירבי של המשאבים הקיימים בקהילה ובסביבה לשם מתן שירותים לקשישים... ולדאוג לשיפור ולהרחבת השירותים הקיימים... רשימת השירותים הנ"ל והיקפם יכללו בתכנית שתיקבע במסגרת התכנית הכוללת שתאושר על ידי אש"ל". עוד נקבע בהסכם כי "לצורך פיקוח כללי על תפעול הבנין תוקם ועדה משותפת משלושת הצדדים אשר תבדוק את השימוש והתפעול של המועדון". .... במידה והעמותה חדלה מלהתקיים יועבר כל הרכוש שלה כולל כספיה לידי עמותה אחרת".

הביקורת העלתה כי העמותה למען הקשיש הקימה על הקרקע שהקצתה לה העירייה בניין ששימש מרכז יום לזקן. העמותה הפעילה את המרכז עד 2006, המועד שבו התגלעו בינה לבין העירייה מחלוקות כספיות הנוגעות למימון הפעילות במרכז. בשנת 2007 הגישה העמותה למען הקשיש תביעה כספית<sup>8</sup> נגד העירייה, ומאז פסקה הפעילות במרכז היום בעיר.

בינואר 2014 ערכו נציגי משרד מבקר המדינה סיור במבנה שבו שוכן המרכז. בסיור נמצא כי המבנה נטוש ופרוץ, החלונות והדלתות נהרסו עקב ונדליזם וכל הציוד שהיה בו נלקח. בתוך המבנה נמצאו עשרות תיקים אישיים של זקנים ובהם מסמכים אישיים, היסטוריה רפואית ומסמכים רפואיים מבתי חולים.

**מרכז היום לקשיש בעיריית קלנסואה - נטוש ופרוץ**



שם הדוח: היבטים במתן שירותים לזקן ברשויות המקומיות  
מסגרת הפרסום: דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014  
שנת פרסום: התשע"ה-2014

הביקורת העלתה כי ממועד הפסקת הפעילות במרכז, דהיינו יותר משש שנים, אין פועל בתחום העירייה מרכז יום ואין מתקיימות פעילויות לרווחתם של הזקנים.

בתשובתה מיוני 2014 ציינה עיריית קלנסווה כי בשנה האחרונה היא ביקשה עזרה תקציבית "מהמוסדות האחראיים לנושא הקשישים" כדי לשפץ את המבנה ולהפעילו מחדש לרווחת הזקנים; "התשובות שהתקבלו היו חיוביות אך לצערנו הכספים טרם זרמו לקופת העירייה לשם תחילת תהליכי השיפוצים המיוחלים".

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי "מרכז היום בקלנסווה הפסיק לפעול, לאחר שהתגלו חשדות לניהול לקוי. האחריות להפעלה מחדש הינה על הרשות המקומית (עפ"י חוק שירותי הסעד) - אנו מנסים לסייע בעניין."

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קלנסווה כי מציאות שבה מבנה שיועד למרכז יום עומד נטוש ופרוץ כבר כמה שנים וחשוף לוונדליזם ולהשחתה גם של הציוד שבתוכו, לרבות הפקרת תיקים אישיים של זקנים, מצביעה על מחדליה של העירייה בשמירה על נכסי ציבור. זו מציאות שאינה הולמת רשות ציבורית האמונה בין היתר על שלטון החוק בתחומה.

עוד העיר משרד מבקר המדינה כי הפסקת הפעלתו של מרכז היום במשך שנים אינה סבירה. ראוי שהעירייה תפעל בשיתוף עם משרד הרווחה למציאת פתרון שיאפשר מתן שירותים לרווחתם של הזקנים בעיר.

בתשובתה מסרה עיריית קלנסווה כי "אוכלוסיית הקשישים בקלנסווה זקוקה לשירותים המגיעים לה דרך מרכז היום לקשיש... אשר נמנעו מהם מזה שנים רבות על לא עוול בכפם".

בתשובתו ציין משרד הרווחה כי "ניתן לתת לזקני הישוב שירותים חלופיים במרכזי יום בסביבה הקרובה".

3. מפקחי השירות לזקן במשרד הרווחה מקיימים ביקורות מקצועיות על מרכזי היום ועל מידת עמידתם בתנאי התע"ס המהווים תנאי לקבלת אישור הפעלה ולהעברת תשלומים מטעם משרד הרווחה בעבור הזקנים המגיעים למרכזי היום. השירות לזקן אחראי למתן אישורי הפעלה של מרכזי היום, לתקצובם, להכשרת כוח האדם ולפיקוח עליהם. השירות ממלא את מטלותיו אלה באמצעות תשעה מפקחים מחוזיים.

הביקורת העלתה כי במהלך השנים לא נתן משרד הרווחה את דעתו להסכמים שחתמו הרשויות המקומיות עם עמותות מקומיות למען הזקן, שעניינם הקצאת קרקע להפעלת מרכזי היום. יתרה מזאת, המשרד לא התייחס לעובדה שבהסכמים אלה לא עוגנה חובתם של המפעילים לפעול על פי הנחיות התע"ס בכל הנוגע לרמה ולאיכות של השירות שהם נותנים לזקנים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי ראוי שינחה את הרשויות המקומיות לחתום עם המפעילים על הסכמים שבהם יוסדרו החובות והזכויות של הצדדים בכל הקשור לאופי הטיפול במרכז היום לאיכותו ולרמת פעילויותיו, והכול על פי הנחיות התע"ס.

4. לצורך קיצור תהליכי עבודה בינו לבין הרשויות המקומיות פרסם משרד הרווחה חוזר מנכ"ל מיוחד (חוזר מס' 23 מאוקטובר 2010), ובו הציע לרשויות המקומיות את האפשרות לחתום על יפוי כוח, ולפיו ישלם משרד הרווחה ישירות למפעילים את מלוא התמורה בעבור הפעלת

מרכזי היום. ממלוא התמורה שישלם המשרד למפעילים הוא יקוז מהרשות את חלקה על פי ההסדרים המקובלים בינה לבין המשרד.

הביקורת העלתה כי רוב הרשויות המקומיות ייפו את כוחו של משרד הרווחה כאמור, וזאת בלי שיחזיקו בידיהן הסכמים עם העמותות המפעילות המעגנים את טיב השירות הניתן במרכזי היום.

בתשובתה מסרה עיריית קריית שמונה כי על פי הנחיות משרד הרווחה היא חתמה על ייפוי כוח לעמותה לשנה עם אפשרות הארכה עד חמש שנים העירייה הוסיפה כי היא נערכת לפרסום מרכז להפעלת מרכז היום.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח העובדה שחלק מהרשויות המקומיות הקצו קרקעות ומבנים לעמותות להפעלת מרכזי יום ולא עיגנו בהסכם את הזכויות ואת החובות של הצדדים, העברת התמורה לעמותות ישירות ממשרד הרווחה בעייתית, בייחוד בלי שיוסדר בכתב אופי הטיפול הניתן במרכז היום ואיכותו. על הרשויות המקומיות לדאוג להסדיר באופן חוקי את ההסכמים בינן לבין העמותות כדי להבטיח מתן שירות איכותי ונאות לזקנים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה, המממן את הפעילויות במרכזי היום בשיתוף עם הרשויות המקומיות, כי עליו לוודא שההסכמים שהוא צד להם וההסכמים שבין הרשויות המקומיות ובין מפעילי מרכזי היום אכן מסדירים ומעגנים את כל החובות ואת כל הזכויות של הצדדים; הכול כדי להבטיח טיפול ושירות איכותיים ונאותים לזקנים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי "הפעולה להעברת האחריות למתן ייפוי כוח על-ידי הרשויות המקומיות אל המשרד, נעשתה במהלך השנים האחרונות. חוזר מנכ"ל אחרון בנושא (מס 60), הופץ לרשויות המקומיות באפריל 2014. החוזה מפרט שעל הרשות המקומית לחתום על הסכם עם מפעילי המסגרות, ובו תפורט התמורה עבור מתן השירותים". המשרד הוסיף כי הוראת התע"ס הקיימת בעניין מרכזי היום תתעדכן בזמן הקרוב.

## מרכזי יום במועצות האזוריות

הוראה 4.13 בתע"ס קובעת כי הזקנים יגיעו למרכז היום ברכב המותאם למגבלותיהם שייקח אותם מפתח ביתם ויחזירם אליו.

על פי ההסדרים הקיימים, מרכזי היום נותנים שירותי הסעה לכל הזקנים המבקרים בהם, וההוצאות בעבור שירות זה מגולמות בדמי ההשתתפות של הזקנים ושל המוסד לביטוח לאומי המשלם בעבור זקנים נזקקי סעד.

בהוראות התע"ס נקבע כי רצוי שזמן ההסעה של הזקן למרכז היום לא יעלה על 40 דקות.

הביקורת העלתה כי במועצות האזוריות המתאפיינות בפוזור יישוביהן בשטח גאוגרפי רחב, הזקנים מתקשים להגיע למרכזי היום הן בשל משך הנסיעה הארוך והן בשל היעדר הסדר הסעה מתאים. להלן דוגמאות:

המועצה האזורית מרום הגליל: בתחום המועצה 23 יישובים כפריים. בסוף 2013 היה מספר התושבים במועצה 11,400 ובהם כ-1,000 זקנים שמתוכם 153 זכאי סיעוד. בתחומי המועצה אין מופעל מרכז יום לזקן, וזקנים המבקשים להשתתף בפעילויות השונות מופנים למרכז יום בצפת, הנמצא במרחק של עד שעה נסיעה מחלק מהיישובים.

הביקורת העלתה כי 23 זקנים מהמועצה משולבים במרכז היום בצפת; אולם קיימת רשימה של 50 זקנים נוספים שאינם יכולים להגיע למרכז בגלל המרחק הרב וזמן הנסיעה הממושך.

בתשובתה ציינה המועצה האזורית מרום הגליל כי במועצות האזוריות המסיעות למרחקים גדולים קיימת מצוקה תקציבית במימון ההסעות.

המועצה האזורית לב השרון: בתחום המועצה 18 יישובים כפריים. בסוף 2013 היה מספר התושבים במועצה 18,500 ובהם כ-480 זקנים שמתוכם 200 זכאי סיעוד. בתחום המועצה פועל מרכז יום אחד הממוקם במושב חרות.

הביקורת העלתה כי עשרה זקנים זכאי סיעוד המעוניינים להגיע למרכז היום אינם יכולים לעשות זאת בשל המרחק הגאוגרפי וזמן הנסיעה הממושך, עד שעה לכל כיוון.

עוד העלתה הביקורת כי בתחום המועצות המקומיות פרדסיה ואבן יהודה, הגובלות עם המועצה האזורית לב השרון, פועלים מרכזי יום היכולים לקלוט זקנים נוספים מיישובי המועצה האזורית. יתרה מזאת, ייתכן גם שזמן הנסיעה אליהם קצר יותר מזמן הנסיעה למרכז היום במושב חרות.

בתשובתו ציין משרד הרווחה כי ניתן להפנות זקנים למרכזי יום ביישובים סמוכים.

המועצה האזורית לב השרון מסרה בתשובתה כי היא מעוניינת "שמרכז היום הפועל בחסות המועצה יהווה בית חם ומזמין לכל קשישי המועצה הזקוקים לשירות זה" ומוסיפה: "אנו מודעים לבעיית הנגישות למקום, לאור הפיזור הגיאוגרפי". עוד מסרה המועצה כי "קשיש המעוניין לבקר במרכז יום שאינו בתחום המועצה, לא זכאי למימון ההסעות ועליו/לממן את ההסעות באופן פרטי".

כדי לאפשר לזקנים המתגוררים בתחום המועצות האזוריות ליהנות מפעילויות במרכזי יום לזקן, מן הראוי שמשרד הרווחה והמועצות האזוריות יפעלו למציאת פתרונות הולמים לקשיים הנובעים מהפריסה הגאוגרפית הרחבה ומהמרחקים הגדולים בין היישובים בהם מתגוררים הזקנים לבין מרכזי היום במועצות האזוריות.

## מועדון חברתי מועשר

מועדון חברתי מועשר (להלן - מועדון מועשר) הוא מועדון חברתי המיועד לזקנים עצמאיים ותשושים קל המספק להם שירותי הסעה, ארוחות חמות וטיפול אישי, נוסף לפעילויות החברתיות. על פי הוראה 4.12 לתע"ס אמות המידה להפעלתו של המועדון הן "א. מועדון מועשר יפעל ביישוב בו כבר פועל מועדון חברתי מוכר ושניתן להסבו למועדון מועשר במלואו או בחלק מימי פעילות המועדון. ב. המועדון יאושר ברשויות אשר אין בהן מרכז יום. ג. המועדון יאושר ברשויות בהן גרים לפחות 300 זקנים".

עיריית מודיעין עילית: בעיריית מודיעין עילית מתגוררים כ-65,000 תושבים ובהם 525 זקנים שמתוכם 185 זכאי סיעוד. העיר מדורגת באשכול הנמוך ביותר לפי המדרד החברתי-כלכלי של

הלמ"ס (אשכול 1). בשל אופייה הדתי של העיר פועל בתחומה מועדון מועשר אחד המיועד לנשים בלבד; לאוכלוסיית הגברים הזקנים אין כל מענה זהה בעיר.

בפברואר 2014 פרסם משרד הרווחה קול קורא לפתיחת מועדונים מועשרים לזקנים בקהילה. בתנאי הסף נקבע כי בתחום הרשות המקומית יגורו לפחות 200 זקנים ומספר המבקרים במועדון לא יפחת מ-30 ליום פעילות. המשרד ציין כי תינתן עדיפות לרשויות מקומיות שבהן אין מופעל מרכז יום ולרשויות מקומיות המדורגות באשכולות 1-6 לפי מדד הלמ"ס או באשכולות 7-10 בשכונות שבהן רוב האוכלוסייה חיה מקצבאות ומגמלאות. הרשויות המקומיות התבקשו להגיש את בקשותיהן לפתיחת מועדון מועשר עד מרץ 2014.

הביקורת העלתה כי 114 רשויות מקומיות נענו לקול קורא האמור; עיריית מודיעין עילית, שבתחומה כאמור אין מפעילים מרכזי יום לזקן, לא הגישה בקשה לפתיחת מועדון מועשר.

עיריית מודיעין עילית ציינה בתשובתה מיום 28.08.14 כי "העירייה בחנה השתתפות בקול הקורא לפתיחת מועדונים מועשרים לזקנים בקהילה, אך לבסוף החליטה שלא להיענות לו מאחר וממילא לא הייתה עומדת בתנאי הסף זאת לאור העובדה שהקשישים מתנגדים לפעילות שאינה בתוך מבנה בית הכנסת מטעמים של "ביטול תורה" ועל כן ממילא מספר המבקרים לא היה מגיע ל-30 ליום".

בתשובתו מסר משרד הרווחה כי ישנן רשויות מקומיות שפנו וביקשו להקים שני מועדונים, אחד לנשים ואחד לגברים, והן נענו בחיוב. המשרד ציין כי עיריית מודיעין עילית לא פנתה אליו בבקשה להקים מועדון מועשר.

לדעת משרד מבקר המדינה הואיל והעיר מודיעין עילית היא עיר חרדית עם אוכלוסיית זקנים בעלת אורח חיים שונה, ולנוכח הקול הקורא החדש שפרסם משרד הרווחה, היה על העירייה להיענות לו ולבקש מהמשרד אישור מיוחד לפתיחת מועדון מועשר נוסף בתחום שיפוטה שיתן מענה הולם לאוכלוסיית הגברים הזקנים בעיר.

## תכניות נוספות מטעם משרד הרווחה למען הזקנים

### תכנית בן ממשיך - משפחה ממשיכה

המגזר הכפרי מאופיין במצב ייחודי שבו בעלי נחלות מזדקנים מתקשים להמשיך ולהתגורר בנחלות בגלל ריחוקם בדרך כלל של המושבים במועצות האזוריות ממערך השירותים החברתיים, הרפואיים ואחרים. לזקנים קושי פיזי להגיע למוקדי הסיוע ההופכים בלתי נגישים להם. הדבר מגביר את תלותם בבני המשפחה ובאנשי המקצוע שאינם זמינים דיים לסייע להם. לעומת זאת, הם מבקשים להמשיך ולהתגורר בנחלה ולהשאירה ברשות המשפחה.

מדיניות רשות מקרקעי ישראל ביחס לנחלות ביישובים החקלאיים במועצות האזוריות, הידועה כ"משטר הנחלות", מתבססת על החלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל משנת 1965 הקובעת כי הנחלה תירשם על שם אחד היורשים היכול לקיים את הנחלה, דהיינו "בן ממשיך".

סוגיית הבן הממשיך החלה לצוץ בשנות השבעים והשמונים של המאה העשרים, לאחר שבכמה מהמושבים, בייחוד באזור המרכז, אוישו כל הנחלות. בתחילת שנות השמונים, עם הגעתם לבגרות של ילדי דור המייסדים משנות החמישים, הפכה לראשונה סוגיית הבן הממשיך לבעיה. בשנות התשעים, עם הפיכת הכפרים החקלאיים לאזורים המאופיינים באיכות חיים וברמת חינוך גבוהות, הפכו המושבים אטרקטיביים למגורים, וסוגיית הבן הממשיך הפכה לבעיה אקוטית עוד יותר.

נוכח האמור לעיל ונוכח העלייה במחירי הדיור בארץ בכלל ובמושבים בפרט, הרצון של יותר מכן אחד להיות בן ממשיך עורר סכסוכים קשים במספר הולך וגדל של משפחות. סכסוכים אלה מעמידים את המשפחה בפני משבר עמוק ומעוררים כעס, ואף תורמים להתפשטות התופעה של התעללות בזקנים והזנחתם על ידי ילדיהם.

כדי לטפל בבעיית הבן הממשיך במישור הפרטני, המשפחתי והקהילתי חברו יחד שלוש מחלקות במשרד הרווחה - השירות לזקן, השירות לעבודה קהילתית והשירות לרווחת הפרט והמשפחה - והכינו את התכנית בן ממשיך - משפחה ממשכה. התכנית אמורה למנוע סבל מהזקנים ולחלץ משפחות מהמעגל ההרסני הנגרם מהבעיה האמורה, באמצעות סיוע להורים הזקנים ולילדיהם בהעברה מסודרת של הנחלה לבן הממשיך, שתמנע עימותים ביניהם והתעללות בהורים הזקנים.

התכנית החלה לפעול בשנת 2010 והיא מתמקדת בשני מישורים עיקריים. המישור המניעתי - מניעת סכסוכים משפחתיים באמצעות העלאת מודעות התושבים לאפשרויות ההורשה השונות ולאפשרויות הסיוע העומדות לרשותם. במסגרת התכנית נערכים כנסים אזוריים ויישוביים וסדנאות "שיח משפחתי" המסייעות לשפר את התקשורת בין בני המשפחה וכן מופעל מערך מתנדבים.

המישור האחר הוא המישור הטיפולי - טיפול בדרכי פעולה שונות במקרים של סכסוך ברמה פרטנית, משפחתית, קבוצתית וקהילתית. הטיפול כולל ייעוץ משפטי ראשוני, גישור, טיפול משפחתי, טיפול אישי, קבוצות תמיכה ותיאטרון קהילתי. כמו כן, במקרים של התעללות בזקנים ובחסרי ישע ניתן טיפול באמצעות פקידת סעד במסגרת החוק.

תכנית זו, כמו שאר התכניות של משרד הרווחה, ממומנת בשיטת המצי"נג (תקצוב תואם), דהיינו 75% מהעלות משולמים מתקציב משרד הרווחה ו-25% הנותרים מתקציב הרשות המקומית.

בשנים 2011-2013 השתתפו בתכנית שמונה מועצות אזוריות וטופלו 186, 216, 426 זקנים, בהתאמה. תקציב משרד הרווחה לתכנית הסתכם בכ-1.7 מיליון ש"ח.

להלן נתונים על תקציב משרד הרווחה לרשויות המקומיות מול ביצוע התקציב בפועל לשנת 2013, לפי הרשויות המקומיות המשתתפות (בש"ח):

המועצה האזורית	התקציב המתוכנן	ביצוע התקציב	ניצול תקציב ב-%
חוף אשקלון	80,000	126,240	157
דרום השרון	84,000	213,162	253
חוף השרון	70,000	76,041	108
חבל מודיעין	85,000	170,291	200
עמק חפר	85,000	126,981	149
חוף הכרמל	80,000	104,535	130
מעלה יוסף	80,000	93,768	117
מרום הגליל	85,000	114,412	134
<b>סך הכול לתכנית</b>	<b>649,000</b>	<b>1,025,430</b>	<b>158</b>

מהנתונים בטבלה עולה שבכל שמונה המועצות האזוריות האמורות הייתה חריגה מהתקציב שהוקצה לתכנית, ובפועל הגיעה הפעלת התכנית לכדי 158% מהתקציב; הדבר מעיד על הצורך בפתרונות לבעיית הבן הממשיך ועל היקף התופעה במועצות האזוריות.

בתשובתה מסרה המועצה האזורית לב השרון כי היא מעסיקה עו"ס בחצי משרה המרכז את התכנית. באמצעות תכנית זו המועצה מאתרת מקרים בעייתיים.

הביקורת העלתה כי בשנים 2011-2013 ביקשו המועצות האזוריות לכיש ומבואות החרמון להצטרף לתכנית אך הן נדחו בשל היעדר תקציב. בשנת 2014 התקבלה בקשתה של המועצה האזורית מבואות החרמון להצטרף לתכנית.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי לנוכח הביקוש הרב להצטרף לתכנית בן ממש"ך - משפחה ממשיכה ובשל היקף התקציבים שהוקצו למימונה במועצות האזוריות שהיא מופעלת בהן, מוצע כי המשרד יבחן עד כמה התכנית יעילה ואם היא משיגה את מטרתיה בכל הנוגע לרצון להקל את חיי הזקנים, ובהתאם ישקול את האפשרות לפעול להרחבתה למועצות אזוריות נוספות.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי מסגרת התקציב העומדת לרשות תכנית זו אין בה די כדי לתת מענה לכל הצרכים.

### תכנית נופשון לזקן

הנופשון לזקן<sup>9</sup> הוא מקום הנותן מענה זמני לזקן הזקוק לטיפול אישי בעקבות מחלה או ירידה בתפקוד היומי או עקב חוסר יכולת זמנית של בני המשפחה לטפל בו.

על פי הוראה 4.9 לתע"ס, מספר ימי השהייה בנופשון מותנה באישורם של המחלקות לשירותים חברתיים (עד 15 ימים), של מפקח מחוזי של השירות לזקן (16-30 ימים) ושל מנהל השירות לזקן או סגנו (31-60 ימים). הזקן המופנה לנופשון משתתף במימון חלק מהשהייה הנקבע על פי הכנסותיו. את היתרה מממנים משרד הרווחה (75%) והרשות המקומית (25%).

משרד הרווחה מממן את הפעילות בנופשונים, והמימון מופיע בסעיף תקציבי המיועד לנופשון. בשנת 2013 תקצב משרד הרווחה את התכנית ב-1.25 מיליון ש"ח ב-85 רשויות מקומיות, ונוצלו 1.16 מיליון ש"ח מהתקציב.

הבדיקה העלתה כי בשנת 2013 תוקצבה עיריית ירושלים ב-560,000 ש"ח שהם 45% מסך כל התקציב שייעד משרד הרווחה לנופשונים; בפועל ניצלה העירייה כ-700,000 ש"ח שהם 60% מסך התקציב של משרד הרווחה שנוצל בשנת 2013 לנופשונים.

עוד הועלה כי בין הרשויות המקומיות שנבדקו רק עיריית חיפה ומודיעין עלית והמועצה האזורית לב השרון תוקצבו בסעיף נופשונים. עיריית חיפה ניצלה את מלוא התקציב בסך 25,000 ש"ח, המועצה האזורית לב השרון ניצלה כ-12,000 ש"ח מתוך 16,000 ש"ח ועיריית מודיעין עלית לא ניצלה כלל את התקציב - 3,000 ש"ח.

הביקורת העלתה כי 85 הרשויות המקומיות המשתתפות בתכנית בתקצובו של משרד הרווחה הצטרפו אליה כבר לפני כמה שנים שבמהלכן לא נוספו לתכנית רשויות מקומיות אחרות. עוד הועלה כי 25 מתוך 85 הרשויות לא ניצלו את הסעיף התקציבי הזה בשנת 2013, ואף לא בשנת 2012, דהיינו אף לא זקן אחד בתחומן השתתף בנופשון. משרד הרווחה מסר לעובדי משרד מבקר המדינה כי אם רשויות מקומיות נוספות יבקשו להצטרף לתכנית, הן ייענו בחיוב.

9 נופשון הוא מסגרת חוץ-ביתית לשהות קצרת מועד. נופשון לזקן קיבל רישיון ניהול ממשרד הרווחה או ממשרד הבריאות על פי תקנות הפיקוח על מעונות (תנאי המגורים וטיפול בזקנים עצמאיים ותשושים במעונות לזקנים), התשס"א-2001.



לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הרווחה ליידע את המחלקות לשירותים חברתיים בכל הרשויות המקומיות על התכנית נופשון לזקן ולהנחותן ליידע את הזקנים שבטיפולן בדבר זכאותם להשתתף בה. עוד על המשרד לשקול להרחיב לרשויות מקומיות נוספות את השירות הניתן במסגרת התכנית, על פי קריטריונים שיקבע.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא רואה חשיבות בשימוש בנופשוני לזקנים, "והנושא עולה מידי מפגשים מקצועיים עם עו"ס של הרשויות המקומיות". הוא הוסיף שהתקציב לתכנית זו מוקצה לרשויות המקומיות על פי בקשתיהן, ואין כל בעיה של מחסור בתקציב.

## פעילויות פנאי לזקן

### מועדון חברתי לזקן

משרד הרווחה מעודד פעילויות פנאי במסגרות חברתיות לאוכלוסיית הזקנים. פעילות זו מאפשרת מפגשים חברתיים בין הזקנים ובין קבוצות אוכלוסייה אחרות כמו נוער וילדים. חלק מהפעילויות נערכות במועדון החברתי לזקן, והן כוללות חוגי העשרה, לימוד שפות ופעילויות פנאי למיניהן. הרשויות המקומיות מפעילות את רוב המועדונים; את היתר מפעילים גופים וולונטריים.

בהוראת תע"ס 4.12 נקבעו אמות המידה להפעלת מועדון חברתי לזקן המתייחסות לגודלו של המבנה, לנגישותו לאוכלוסיית הזקנים, לחלוקתו הפנימית, לציווד הנדרש בו, למספר ימי פעילות מינימליים ולמספר מבקרים יומיים מינימליים.

בדיקת פעילויות הפנאי שהרשויות המקומיות מספקות לזקנים שבתחומן העלתה את הממצאים האלה:

### עיריית חיפה

בשנת 2012 נבחרה עיריית חיפה לייצג את ישראל בארגון הבריאות העולמי. נקבע כי היא תהיה העיר הראשונה בארץ שתפתח שירותים ייחודיים לתושביה הוותיקים במסגרת פרויקט ערים ידידותיות גיל<sup>10</sup>.

פעילויות הפנאי לאזרחים הוותיקים בחיפה נעשית בידי שתי יחידות עירוניות:

1. מיל"ב<sup>11</sup>: מיל"ב היא חברה עירונית המתמחה במגוון פעילויות פנאי, חברה ותרבות בעבור האזרחים הוותיקים בעיר, והיא זו שגם מרכזת אותן. החברה מפעילה 19 מועדונים הפועלים במבנים שהעירייה מקצה לה. המועדונים פרוסים ברחבי העיר ומועברות בהם פעילויות שונות,

10 רשת ערים ידידותיות גיל של ארגון הבריאות העולמי מאגדת בתוכה ערים מרחבי העולם שלקחו על עצמן לקדם את נושא האזרחים הוותיקים. כל עיר החברה ברשת מייצגת את המדינה שהיא שייכת אליה ומשתפת את הערים החברות האחרות בידע הנצבר במדינתה.

11 עמותת מיל"ב הוקמה בשנת 1982 כעמותה פרטית שמטרתה "הקמת מועדוני גמלאים והפעלתם בשכונות העיר; ניצול שעות הפנאי של הגמלאי; אספקת ארוחות חמות לקשישים נזקקים; פיתוח פעילות בחיי חברה, יצירה, לימודים, פעילות גופנית, טיולים וארוע חג; הגברת המעורבות החברתית של הגמלאים בחיי הקהילה; הפגת הבדידות החברתית". בשנת 2009 הפכה העמותה לחברה עירונית.

לרבות חוגים, סדנאות והרצאות. נוסף לכך, החברה מעבירה כל מיני פעילויות פנאי מחוץ למועדונים, ובכלל זה טיולים בארץ ובעולם, נופשים ואירועי תרבות שונים.

מדי שנה העירייה מתקצבת את מיל"ב בסכומים המהווים כ-20% מהכנסותיה; בשנת 2011 - כ-2.4 מיליון ש"ח, בשנת 2012 - כ-2.6 מיליון ש"ח ובשנת 2013 - כ-3.4 מיליון ש"ח.

א. כאמור, בהוראות התע"ס נקבע כי המועדון יפעל במבנה ציבורי נגיש ומותאם לאוכלוסיית הזקנים, העומד בהוראות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965; המועדון יכלול מספר חדרי פעילות והמפעיל יהיה אחראי לתקינות המבנה וציודו.

הביקורת העלתה כי שני מועדונים חברתיים שמיל"ב מפעילה אינם נגישים לזקנים, והם קטנים מלהכיל את הפעילות הניתנת בהם.

מועדון רוממה: המועדון נמצא בשכונת רוממה ומופעל בתוך מקלט ציבורי שמדרגות מובילות אליו, ללא תאורה ואוורור חיצוני, ובו חדר אחד בלבד המשמש בו זמנית חדר פעילות וחדר התכנסות. במועדון מבקרים 474 זקנים ובממוצע יומי מבקרים בו כ-100 זקנים.

מועדון כרמל: המועדון נמצא במרכז הכרמל ומופעל בקומה שנייה בבניין ללא מעלית. במועדון אולם שממנו נכנסים לחדרים קטנים יותר שהכניסה אליהם נעשית דרכו והמעבר מפריע לפעילות הנערכת באולם. בפעילויות המועדון משתתפים 926 גמלאים קבועים ואורחים ובממוצע יומי מבקרים בו כ-147 זקנים.

בתשובתה ממאי 2014 מסרה מיל"ב כי מועדוניה פועלים במבנים שהקצתה לה העירייה. בעניין מועדון רוממה ציינה העירייה כי מיל"ב כבר פנתה אליה בעבר בבקשה לחפש מקום חלופי למועדון הפועל במקלט ציבורי, אך לא נמצא מבנה מתאים אחר בשכונה. בעניין מועדון כרמל ביקשה בעבר מיל"ב מהעירייה לקבל את קומת הקרקע של המבנה שבה פועלת ספרייה עירונית, כדי להנגיש את הפעילויות לגמלאים, אך היא טרם נענתה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה כי עליה לפעול להנגשת שני המועדונים החברתיים לזקנים ולהתאימם לאמות המידה שנקבעו בתע"ס.

ב. על פי סקר שערכה עיריית חיפה בשנת 2013, במסגרת תכנית האב לאזרחים ותיקים בעיר, ומנתוני היקף אוכלוסיית הזקנים בתחומה עלה כי לעיר נדרשים 27 מועדונים חברתיים. למשל, אף על פי שבשכונת נווה שאנן מצויה אוכלוסיית זקנים גדולה, לא הקימה העירייה או ייעדה בה מועדון חברתי לזקן. לכן, לא ניתן מענה חברתי ותרבותי לזקנים הגרים בשכונה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על עיריית חיפה לערוך סקר עדכני שעניינו ביקוש למועדונים חברתיים לזקנים בתחומה, ועל פי הנתונים לייעד מבנים מתאימים באזורי הביקוש.

2. אגף הטרבות: האגף עורך במרכזים הקהילתיים העירוניים ובמבני ציבור עירוניים פעילויות מגוונות, כמו הרצאות, מופעים וגימלאידה, המיועדות לזקני העיר.

הביקורת העלתה כי שתי היחידות העירוניות פועלות ללא כל שיתוף פעולה וללא כל תיאום ביניהן בכל הנוגע לסוג, לתוכן ולתדירות של פעילויות הפנאי לזקנים בתחום העיר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שעיריית חיפה תנחה את מיל"ב ואת אגף התרבות העירוני לשתף פעולה ביניהם כדי למנוע כפילות בסוג הפעילויות שהם מציעים ולהבטיח הגדלת היצע הפעילויות לזקנים בתחום העיר.

בתשובתה כתבה עיריית חיפה כי עמדת הביקורת מקובלת ומסרה שהתקיימה שיחה עם הנהלת מיל"ב בעניין זה.

### עיריית קריית שמונה

בשנת 2010 הקימה העירייה מבנה שיועד לשמש חדר כושר, בצמוד למרכז היום לזקן בעיר. המבנה הוקם במימון מפעל הפיס ומכספי קרן התביעות ובשיתוף עמותת אש"ל. בחדר הכושר הותקנו כל מיני מתקני ספורט, ובהם כאלה המתאמים לזקנים ומיועדים לרווחתם של זקני קריית שמונה. בשנים 2010-2012 הפעילה העמותה למען הקשיש את חדר הכושר בשעות הבוקר לטובת זקני העיר, ובשעות הערב פעל המכון לרווחתם של תושבי העיר בני +50.

הביקורת העלתה כי מסוף 2012 עד מועד סיום הביקורת חדר הכושר אינו פעיל.

### חדר הכושר הנטוש בקריית שמונה



משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית שמונה כי עליה לפעול לחידוש הפעילות בחדר הכושר שנבנה מכספי ציבור למען רווחתם ובריאותם של זקני העיר וגמלאיה.

בתשובתה מסרה עיריית קריית שמונה כי "העירייה/העמותה יפרסמו מכרז להפעלה מחדש של חדר הכושר לטובת הגמלאים והקהילה בקריית שמונה".

### המועצה האזורית מרום הגליל

הפיזור הגאוגרפי של היישובים בתחומי המועצות האזוריות מעלה קושי בפיתוח שירותים חברתיים לזקן בעטיים של היעדר נגישות תחבורתית ושל עלויות גבוהות של שירותי הסעה. לכן, היישובים מקיימים מועדון חברתי מקומי הפועל פעם אחת עד פעמיים בשבוע.

ב-12 מ-24 היישובים המצויים בתחום המועצה האזורית פועלים מועדונים חברתיים המיועדים לזקנים הגרים בהם. משרד הרווחה מממן 75% מהוצאות שכון של רכזות המועדונים ומהוצאות הפעילויות והמועצה מממנת את 25% הנותרים.

הביקורת העלתה כי בכל 12 המועדונים מבקרות רק נשים ורוב הפעילויות גם מיועדות לנשים - מלאכת יד, מחול ותנועה, יוגה ומעט הרצאות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המועצה האזורית מרום הגליל לבחון את פעילויות הפנאי הנערכות לזקנים בתחומה ולערוך סקר צרכים בקרב הזקנים כדי להתאים פעילויות אלה לנשים ולגברים כאחד. כמו כן, עליה לפעול להעברת פעילויות הפנאי ולהנגשת המידע עליהן לאוכלוסיית הזקנים בתחומה.

בתשובתה מסרה המועצה כי החלה בתהליך של מיפוי הנושא כדי ללמוד יותר על האוכלוסייה הקיימת והמצטרפת (זקנים חדשים) וכן על תחומי העניין שלהם. בהתאם לכך תבנה את תכנית העבודה ותקבע את אופי הפעילויות ביישוביה.

## פעילות הרשויות המקומיות לפי חוק האזרחים הוותיקים

חוק האזרחים הוותיקים, התש"ן-1989 (להלן - חוק האזרחים הוותיקים), הוא אחד מהחוקים המנחים בעניין זכויות האזרחים הוותיקים כהגדרתם בחוק; "אזרח ותיק" - תושב ישראל שהגיע, לפי הרישום במרשם האוכלוסין, לגיל הפרישה כמשמעותו בחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004 (להלן - הגיל הקובע)<sup>[12]</sup>."

### חובת מינוי יועץ לרשות המקומית לענייני אזרחים ותיקים

על פי תיקון משנת 2010 לחוק האזרחים הוותיקים חלה על כל רשות מקומית החובה למנות יועץ לרשות המקומית לענייני אזרחים ותיקים (להלן - יועץ לענייני אזרחים ותיקים). היועץ ימלא את תפקידו זה נוסף לכל תפקיד אחר שהוא ממלא ברשות.

על פי החוק האמור יהיה תפקידו של היועץ לרשות המקומית לתת שירותי ייעוץ בלבד, והוא לא יהיה רשאי במסגרת תפקידו ליתן הוראות לעובדי הרשות המקומית.

12 גברים - גיל 67; נשים - גיל 62.

הביקורת העלתה כי במועד הביקורת טרם מינו 56 רשויות מקומיות יועץ לענייני אזרחים ותיקים, ובהן גם כמה מהרשויות שנבדקו - המועצות האזוריות מרום הגליל ולב השרון ועיריות עפולה ובאקה אל-גרבייה. חלק מהרשויות המקומיות מינו בעבר יועץ לאזרחים ותיקים, אך עם פרישתו לא פעלו למינוי יועץ אחר במקומו, למשל בעיריית חיפה.

**משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות שטרם מינו יועץ לענייני אזרחים ותיקים, ובהן עיריות חיפה, עפולה ובאקה אל-גרבייה והמועצות האזוריות מרום הגליל ולב השרון, כי עליהן למנות יועץ כאמור, כנדרש על פי החוק.**

עיריות חיפה ועפולה ומועצות אזוריות לב השרון ומרום הגליל מסרו בתשובותיהן כי בעקבות הערות הביקורת הן מינו יועצים לענייני אזרחים ותיקים.

בין יתר תפקידיו של היועץ לאזרחים ותיקים ברשות המקומית, כפי שפורטו בחוק האזרחים הוותיקים: מתן ייעוץ לראש הרשות המקומית, למועצת הרשות ולעובדיה בנוגע להרחבה ולשיפור של שירותים קיימים לאזרחים ותיקים; וגיבוש מדיניותה של הרשות המקומית לצורך קידום ענייני האזרחים הוותיקים. היועץ ימלא את תפקידו בתיאום עם מנהל המחלקה לשירותים חברתיים. לביצוע משימותיו יאסוף היועץ מידע ונתונים ויאתר את הצרכים הנוגעים לאזרחים הוותיקים שבתחום הרשות המקומית כדי להכין תכניות לקידום ענייניהם. כמו כן יבחן היועץ את השלכותיהן של החלטות הרשות הנוגעות לענייניהם של האזרחים הוותיקים ויגיש חוות דעת בנושא.

חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו מינו את מנהל שירותי הרווחה או את מנהל המדור לזקן לתפקיד יועץ לאזרחים ותיקים. בעיריית קריית שמונה מונתה לתפקיד היועץ מנהלת המדור לזקן, במועצה האזורית הגליל העליון מונתה האחראית למדור לזקן ובעיריית מגדל העמק מונה מנהל המחלקה לשירותים חברתיים.

הביקורת העלתה כי בשל עומס העבודה הרב המוטל על כתפיהם של העובדים בתפקידם השוטף, נמנע מהם למלא אחר מטלותיהם כיועצים לענייני אזרחים ותיקים, המוגדרות בחוק האזרחים הוותיקים.

**משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי עליהן לוודא כי האדם שהן ממנות לתפקיד יועץ לענייני אזרחים ותיקים יוכל למלא את תפקידו כראוי.**

בתשובתו מיוני 2014 מסר המשרד לאזרחים ותיקים כי הוא מודע לעומס העבודה הרב המוטל על היועצים לענייני אזרחים ותיקים ברשויות המקומיות, וזאת מתוקף היותם גם מנהלי מחלקות שירותים חברתיים. לכן, "המשרד נמצא בדיונים תקציביים אל מול משרד האוצר על מנת לאפשר מינוי ממונה אזרחים ותיקים ברשויות המקומיות המיועד לתפקיד זה בלבד".

### חובת דיווח בדבר מידע הנוגע לזכויות ולהטבות

על פי חוק האזרחים הוותיקים, על רשות ציבורית (לרבות רשות מקומית) למסור "למשרד לאזרחים ותיקים בכתב, עד 31 באוגוסט בכל שנה, תמצית של כל זכות או הטבה לפי דין או הסכם, שנותנת אותה רשות ציבורית לאזרחים ותיקים ושל התנאים לקבלת הזכות או ההטבה, נכון ליום 1 ביולי של אותה שנה, בשל הגיעם לגיל הקובע או לגיל מאוחר יותר; המידע שיימסר למשרד לפי סעיף קטן זה יהיה מידע כללי, המתייחס לכלל ציבור הזכאים, ויכלול גם פרטים בדבר האפשרות של הציבור לקבל מידע נוסף לגבי הזכות או ההטבה".

על פי חוק האזרחים הוותיקים ועל פי תקנות האזרחים הוותיקים (שליחה ופירסום של חוברת מידע), התשע"ג-2012, המשרד לאזרחים ותיקים מנפיק לכל אזרח ותיק כרטיס תושב ותיק ושולח לו חוברת מידע ובה מפורטות הנחות וההטבות המגיעות לו בכלל ואלה המגיעות לו בתחומי הרשות המקומית שהוא מתגורר בפרט.

הבדיקה העלתה כי בחלק מהרשויות המקומיות, לרבות עיריות עפולה וחיפה, העמותות המקומיות למען הזקן הן אלה המעבירות למשרד לאזרחים ותיקים את המידע על הפעילויות שהן מספקות לאזרחים הוותיקים. נמצא כי במידע שהועבר לא פורטו ההטבות והזכויות שהרשות המקומית נותנת לאזרחיה, כמו הנחות בארנונה והנחות במוסדות עירוניים.

בתשובתו מסר המשרד לאזרחים ותיקים כי "המשרד שוקד מדי שנה על פרסום תמצית המידע על זכויות והטבות שנמסר לו מאת רשויות ציבוריות. המשרד יוצא בפניה לרשויות מקומיות אולם ההיענות הינה חלקית בכל הנוגע לעצם המענה בכלל ולפירוט הזכויות הרלוונטיות בפרט".

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי לפי חוק האזרחים הוותיקים עליהן לרכז מדי שנה נתונים על כל זכות או הטבה לפי דין או הסכם שהן נותנות לאזרחיהן הוותיקים ועל התנאים לקבלתן, ואז להעביר את הנתונים למשרד לאזרחים ותיקים.

בתשובתה מיוני 2014 ציינה עמותת "דור לדור עפולה" כי מסמך ההטבות המועבר למשרד לאזרחים ותיקים "נעשה בתיאום מלא עם המדור לזקן באגף הרווחה בעיריית עפולה. הזכויות שלא צוינו... יצוינו בדוחות הבאים".

עיריית עפולה מסרה בתשובתה כי "לקראת השנה הבאה יעשה מאמץ להרחיב את הדו"ח, לכלול בו את ההטבות העירוניות הניתנות במכלול התחומים ולשלוח את הדוח למשרד לאזרחים ותיקים כנדרש".

### תכנית "חיים בגיל"

ב-256 הרשויות המקומיות בישראל מתגוררים כ-830,000 אזרחים ותיקים. משקלה של קבוצה זו באוכלוסייה ילך ויגדל בעשורים הבאים עקב תוחלת החיים המתארכת, והרשויות המקומיות חייבות להיערך לכך. באוקטובר 2011 החליטה הממשלה (החלטה מס' 3739) להטיל על המשרד לאזרחים ותיקים לפתח תכניות אב לרשויות המקומיות למען האזרחים הוותיקים, המותאמות למאפייניהם הייחודיים.

המשרד לאזרחים ותיקים הכין תכנית שכותרתה "חיים בגיל" הרואה את האזרח הוותיק כאדם מהקהילה הבוחר בפעילות משמעותית יום-יומית ומשפיע על סביבתו. כמו כן, היא רואה בו שותף פעיל בהחלטות על עתידו במגוון תחומים - בריאות, תחבורה, דיור, נגישות, זכויות, תעסוקה, חברה, כלכלה, השכלה, והעשרה וספורט.

על פי החלטת הממשלה תכלול התכנית מיפוי של כל המרכיבים, של כל המגזרים ושל כל הפעולות הנעשות במערך היישובי שעשויה להיות להם נגיעה לאזרחים הוותיקים. כמו כן ייעשה תיאום בין כל מרכיבי המערך היישובי ותגובש תכנית עבודה רב-שנתית המבוססת על הפעולות ועל התשתיות הקיימות כיום ברשויות המקומיות.

בהחלטה האמורה נקבע כי לצורך ניהול התכנית תוקם ועדת היגוי שתפקידיה בין היתר לקבוע את המדיניות שבמסגרתה יקדמו את מימוש מטרות התכנית והמעקב אחר יישומה. כמו כן תגבש הוועדה קריטריונים לקביעת סדרי עדיפויות להשתתפות רשות מקומית בתכנית, על פי לוחות הזמנים ועל פי המגבלה התקציבית. מנכ"ל המשרד לאזרחים ותיקים ישמש יו"ר ועדת ההיגוי

וחבריה יהיו נציגים ממשרדי הפנים, ביטחון הפנים, האוצר, המשפטים, התרבות והספורט, קליטת העלייה, הבריאות, הרווחה, הבינוי והשיכון, פיתוח הנגב והגליל, החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. כמו כן יהיה בה נציג מהרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי במשרד ראש הממשלה. נוסף על אלה ישתתפו בדיוני הוועדה נציגים מהמוסד לביטוח לאומי, ממשטרת ישראל וממרכז השלטון המקומי וכן נציגי ציבור.

התכנית תבוצע בשנים 2011-2014, והתקציב הממשלתי הכולל לביצועו יהיה 52 מיליון ש"ח. המימון יהיה כדלהלן (במיליוני ש"ח):

המשרד	2011	2012	2013	2014	סה"כ
אזרחים ותיקים	7.50	9.5	7.0	7.5	31.50
הפנים		2.0	1.5	1.5	5.00
התמ"ת	1.25	2.0	1.5	1.5	6.25
פיתוח הנגב והגליל	1.25	1.5	1.5	1.5	5.75
החקלאות		1.0	1.0	0.5	2.50
הרשות לפיתוח כלכלי מגזר המיעוטים		1.0			1.00
<b>סך הכול</b>	<b>10.00</b>	<b>17.0</b>	<b>12.5</b>	<b>12.5</b>	<b>52.00</b>

רשות מקומית המבקשת להשתתף בתכנית תידרש להשתתף במימון חלק מעלות ההכנה של תכנית האב. חלקה היחסי ייקבע על פי דירוגה לפי המדרג החברתי-כלכלי של הלמ"ס: רשויות מקומיות המדרוגות באשכולות 1-4 פטורות מהשתתפות במימון עלות הכנת תכנית האב; רשויות המדרוגות באשכול 5 ישתתפו ב-10%, רשויות המדרוגות באשכול 6 ישתתפו ב-20%, רשויות המדרוגות באשכולות 7-8 ישתתפות ב-25%, ורשויות המדרוגות באשכולות 9-10 ישתתפו ב-30% מעלות ההכנה של תכנית האב.

ליווי הכנת תכניות האב ברשויות המקומיות הוטל על משרד הפנים, והוא נעשה באמצעות מפעם<sup>13</sup> עמק יזרעאל. עד מועד סיום הביקורת השתתפו בתכנית 60 רשויות מקומיות, ובהן כמה מהרשויות המקומיות שנבדקו - עיריות אום אל-פחם, מגדל העמק וחיפה. ברוב הרשויות הושלמו תכניות האב ובמקצתן התהליך בעיצומו.

הביקורת העלתה כי בשנת 2014 הופסקה התכנית עקב ניצול כל התקציב המיועד לביצועו, ונכון למועד סיום הביקורת טרם חודש ביצועו.

עד מועד סיום הביקורת לא דנה ועדת ההיגוי במשרד לאזרחים ותיקים בדרכים למימוש יעדי תכניות האב שהכינו הרשויות המקומיות לפי אבני הדרך שנקבעו במסגרתן ואף לא בחנה את היקף המשאבים הנדרשים למימושו.

המשרד לאזרחים ותיקים מסר בתשובתו כי "הפעמה השלישית נמצאת בעיצומה בשנת 2014, אולם פעימה רביעית וחמישית לא נכנסו בשל רצון המשרד לייעל את התהליך ולהפוך את התכנית ליישומית".

13 משרד הפנים מפעיל מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי הכוללת שמונה מפעמים הפרוסים ברחבי הארץ. תפקידם של המפעמים לקיים הדרכות, לקדם וללוות פרויקטים ולתת ייעוץ ארגוני לרשויות המקומיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח העובדה שלפרויקט היו שותפים באופן פעיל גם אזרחים ותיקים במסגרת קבוצות עבודה ביישובים שנכללו בו, מן הראוי שהמשרד לאזרחים ותיקים יבחן את הנושא בהקדם כדי לאפשר את המשך הפעלתה של התכנית "חיים בגיל" ולקדם את הטיפול באוכלוסיית הזקנים.

המשרד לאזרחים ותיקים מסר בתשובתו כי בישיבת ועדת ההיגוי ממאי 2014 הוחלט לאמץ את המלצות הרוחב החוזרות ונשנות שהועלו ברשויות המקומיות, והוועדה החליטה להעביר את התכנית לקווים יישומיים ופחות תכנוניים, והדברים עדיין בשלבי תכנון. יצוין כי בפרוטוקול הישיבה האמורה ציין מנכ"ל המשרד כי "צרכי הרווחה הם השלב הבא ביישום התוכנית וכי מתי (מתאם תוכנית יישובים) יפעל מול המשרדים השונים לגיוס תקציב והטמעה של הפתרונות לצרכים רוחביים".

לנוכח העובדה שהמשרד לאזרחים ותיקים יזם את התכנית "חיים בגיל", עליו ועל כל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, כל אחד בתחומי אחריותו ועל פי סמכויותיו, לפעול מול הרשויות המקומיות שקיבלו מימון להכנת תכניות אב, לבחון דרכים לביצוען בשלבים ולאחר את המקורות התקציביים הנדרשים למימושן.

## פתרונות דיור ציבורי לזקנים

הקצאות קרקע לצורכי ציבור נעשות כיום על בסיס "תדריך הקצאות הקרקע לצרכי ציבור" שהוכן בשנת 2005 בהנחיית הוועדה הבין-משרדית שהוקמה על פי החלטת ממשלה מס' 2873 מיום מינואר 2001.

בהחלטה מס' 3052 ממרץ 2011 החליטה הממשלה "להנחות את המשרד לקליטת העלייה ומשרד הבינוי והשיכון לבוא בדברים עם רשויות מקומיות ו/או מוסדות לאומיים (כדוגמת הסוכנות היהודית), המחזיקים בקרקעות שיועדו לשימוש ציבורי, במטרה להקים מבני דיור לקשישים הזכאים לסיוע בשכר דירה, בהתאם לקריטריונים הקבועים במשרד לקליטת העלייה ובמשרד הבינוי והשיכון".

עיריית קריית שמונה: בשנות השישים של המאה הקודמת הקימה הסוכנות היהודית לארץ ישראל (להלן - הסוכנות היהודית) 24 יחידות דיור צמודות קרקע, בנות חדר כל אחת, במתחם הנמצא בקריית שמונה (להלן - מתחם הדיור).

בשנת 1977 חתמו העירייה והסוכנות היהודית על הסכם להשכרת מתחם הדיור לעירייה למשך חמש שנים. העירייה ייעדה את המתחם לאכלוס זקנים. בהסכם התחייבה העירייה "להחזיק את המושכר במצב טוב, תקין וראוי לשימוש ולבצע את כל התיקונים, הן התיקונים השוטפים והן התיקונים היסודיים... לשאת בהוצאות האחזקה, ניקיון, תיקונים, גינון, חשמל ומים".

על פי הסכם שחתמה חברת עמיגור<sup>14</sup> עם העירייה העבירה הסוכנות היהודית בינואר 2000 את המתחם לאחריותה המינהלית של עמיגור. כשלוש שנים לאחר מכן בינואר 2003 הוקמה הנהלה

14 חברת עמיגור נוסדה בשנת 1972 והיא חברה בת של הסוכנות היהודית. החברה משמשת זרוע ביצועית של הסוכנות היהודית בתחומי פרויקטים, דיור ציבורי ודיור מוגן ציבורי.



משותפת לצורך ניהול המתחם. בהסכם נקבע כי העירייה אחראית לגביית שכר הדירה מהדיירים ולתחזוקה השוטפת, ועליה לשלם לעמיגור 1,200 ש"ח לחודש.

בשנת 2012 פנתה עמיגור לעירייה ודרשה ממנה לפעול בדחיפות לתיקון כל שטחי הרכוש המשותף במתחם הדיור שמצבם הפיזי מהווה מפגע בטיחותי, ביחוד לאוכלוסיית הזקנים המתגוררת במתחם.

הביקורת העלתה כי אף שבמועד סיום הביקורת הייתה בידי עיריית קריית שמונה רשימה של 30 זקנים נזקקים חסרי דיור, רק 4 מתוך 24 הדירות שבמתחם היו מאוישות, והשטחים הציבוריים במתחם, דהיינו השבילים, המדרגות והמעקות, היו במצב רעוע העלול ליצור מפגעי בטיחות שיסכנו את הדיירים במתחם.

### שבילים במתחם הדיור



משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית שמונה כי עליה לתקן את המפגעים הבטיחותיים במתחם הדיור, כפי שהתחייבה בהסכמים שחתמה עם הסוכנות היהודית ועם חברת עמיגור, כדי להבטיח את שלומם ואת בטיחותם של הזקנים המתגוררים במתחם.

בתשובתה מיוני 2014 מסרה חברת עמיגור כי "הנכס נשוא דו"ח זה אינו דיור ציבורי או מבנה מגורים לגיל הזהב אלא נכס שהושכר לעיריית קריית שמונה והיא זו שבחרה ליעדו לאיכלוס קשישים מטעמה וכי בדיון שהתקיים בעירייה באפריל 2014 הודיעה העירייה כי היא מעוניינת להחזיר את הנכס לחברה". עוד ציינה חברת עמיגור כי תסייע לעירייה בפניו הקשישים מהדירות ובמציאת דיור חלופי בעבורם.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שישנם זקנים נזקקים הזכאים לדיור ציבורי בקריית שמונה ומכיוון שהוחלט להחזיר את מתחם הדיור לאחריות עמיגור, על העירייה למצוא פתרון לדיירים המתגוררים עדיין בארבע הדירות האמורות. יתרה מזאת, עליה לפעול מול משרדי הממשלה הרלוונטיים להסדרת פתרונות דיור לכל הזקנים הזכאים לדיור ציבורי בתחומה.

עוד מסרה חברת עמיגור בתשובתה כי "קריית שמונה אינה נכללת ברשימת הערים שבתחומן ייבנו מתחמי דיור לקשישים... לפיכך הפתרון לשיפוץ המבנה והשמשותו מחדש לרווחת הקשישים אינו רלוונטי ויש להתמקד, כאמור, במציאת פתרון דיור חלופי לארבעת הדיירים הגרים במקום".

בתשובתה מסרה עיריית קריית שמונה כי בפגישה שנערכה עם נציגי חברת עמיגור ביוני 2014 סוכם "שתיבדק זכאותם של 4 דיירים שנשארו בדיור המוגן לגבי העברתם לדירות בעיר. במידה ותיהיה הסכמה עם הדיירים, המתחם יועבר לרשות עמיגור שיחליטו על ייעודו".

## סיכום

הזדקנות האוכלוסייה קורית בקצב מהיר ומשפיעה על הביקוש לשירותים ציבוריים ופרטיים הנוגעים לטיפול בזקן, הביקוש ההולך וגדל לשירותים אלה מחייב את היערכות המתאימה של הרשויות המקומיות, של משרדי הממשלה ושל גופים מטפלים נוספים.

ממצאי הביקורת מראים על ליקויים בטיפולן של הרשויות המקומיות באוכלוסיית הזקנים בכמה תחומים: איתור זקנים הזקוקים לסיוע בקהילה; עומס עבודה של העו"סים במחלקות הרווחה; התקשויות עם הגופים המפעילים את מרכזי היום לזקן; פעולות היועצים לאזרחים ותיקים ברשויות המקומיות; ומתן שירותים ויישום תכנית האב "חיים בגיל" שיוזם המשרד לאזרחים ותיקים.

על הרשויות המקומיות לתת את דעתן על עומס העבודה המוטל על כתפי העו"סים במחלקות לשירותים חברתיים המטפלים בזקנים בתחומן. כמו כן עליהן ליזום פעולות לאיתור זקנים מוגבלים הזקוקים לסיוע בתחומן.

על משרד הרווחה לקבוע הנחיות לאיתור זקנים הזקוקים לסיוע בקהילה ולהנחות את הרשויות המקומיות להעסיק עו"סים לזקן בעלי הכשרה מקצועית או לחלופין לבנות בעבורם תכנית הרכה מתאימה. מן הראוי שמשרד הרווחה יקבע כללים בנוגע למספר המרבי של מטופלים לעו"ס, בכל התחומים, לרבות לטיפול בזקן, כדי לשפר את טיפולן של הרשויות המקומיות באוכלוסיית הזקנים.

על הרשויות המקומיות לכלול ולעגן בהסכמי ההתקשרות שחתמו עם הגופים המפעילים את מרכזי היום את כל החובות והזכויות של הצדדים בכל הנוגע לטיפול הנדרש לזקן, לפעילות החברתית ולשירותים נוספים שמרכזי היום מחויב לספק. על משרד הרווחה לוודא שהסכמים אלה אכן עונים על הצרכים ומסדירים את כל החובות והזכויות של הצדדים.

על הרשויות המקומיות למנות יועץ לענייני אזרחים ותיקים ולפעול על פי החוק בכל הנוגע למילוי אחר דרישות התפקיד.

על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובעיקר משרד הרווחה, המשרד לאזרחים ותיקים, הרשויות המקומיות ומשרד הפנים כמאסדר, לתת את דעתם לממצאים שהועלו בדוח זה ולבחון דרכים נאותות לקידום מעמדה של אוכלוסיית הזקנים ולהבטיח בעתיד טיפול נאות בזקנים.

