

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ג-2023



ביקורת חברתית

**טיפול הרשויות
המקומיות
באזרחים
הוותיקים שבתחום
שיפוטן**



טיפול הרשויות המקומיות באזרחים הוותיקים שבתחום שיפוטן

רקע

בשל העלייה בתוחלת החיים ובאיכות החיים, האזרחים הוותיקים ממשיכים לנהל אורח חיים עצמאי, פעיל ועתיר אפשרויות. חוק האזרחים הוותיקים קובע כי אזרח ותיק בישראל הוא תושב שהגיע לגיל הפרישה - 67 לגברים ו-65 לנשים. בעולם נהוג להגדיר את בני ה-65 ומעלה כאזרחים ותיקים, וכך הם מוגדרים גם בדוח זה. הזדקנות האוכלוסייה מציבה אתגרים ומחייבת היערכות מצד מדינות בעולם ובהן ישראל. ארגון הבריאות העולמי ניסח אסטרטגיה גלובלית בנושא הזדקנות בריאה, המתייחסת לתפקיד הרשות המקומית בפיתוח שירותים המותאמים לצורכיהם של אזרחים ותיקים ובקידום הזדקנות פעילה, והיא אומצה בישראל.



נתוני מפתח

1.16 מיליון (12%)	32 (12.5%)	- 17% 126%	- 141 772 ש"ח
מספרם ושיעורם של האזרחים הוותיקים מהאוכלוסייה הכללית בישראל בסוף שנת 2021	מספרן ושיעורן של הרשויות המקומיות שלא מינו יועץ לענייני אזרחים ותיקים	שיעור הגידול בתקציב 2022 בסעיפי "הזדקנות מיטבית" ברשויות המקומיות שנבדקו	גובה התקציב השנתי לאזרח ותיק שהקצה משרד הרווחה והביטחון החברתי בשנת 2021 ברשויות המקומיות שנבדקו
- 126 444	60%	60% בלבד	42%
מספר המטופלים הממוצע למשרת עובד סוציאלי ביחידות לאזרחים ותיקים ברשויות המקומיות שנבדקו	שיעור התפוסה היומית הממוצעת במרכזי היום בשלוש מהרשויות המקומיות שנבדקו, מתוך התפוסה המרבית	מהאזרחים הוותיקים שהשתתפו בסקר אזרחים ותיקים מכירים שירות אחד או יותר מהשירותים שמספקת הרשות המקומית	מהאזרחים הוותיקים שהשתתפו בסקר אזרחים ותיקים אינם מכירים את פעילויות הפנאי שמספקות הרשויות המקומיות

פעולות הביקורת

בחדשים מאי-נובמבר 2022 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על טיפול הרשויות המקומיות באזרחים הוותיקים שבתחום שיפוטן. הביקורת נעשתה בתשע רשויות מקומיות (אלעד, אשקלון, מעלות-תרשיחא, נס ציונה, נצרת, ערד, קריית ביאליק, שדות דן ותל מונד). ביקורת השלמה נערכה במשרד הרווחה והביטחון החברתי (משרד הרווחה) ובמשרד לשוויון חברתי. נוסף על כך, בחודשים יולי-אוגוסט 2022 יזם משרד מבקר המדינה שיתוף ציבור בשתי דרכים: סקר במרשתת (אינטרנט) בקרב 524 אזרחים ותיקים מכלל הרשויות המקומיות בישראל (סקר אזרחים ותיקים) וראיונות עם 90 אזרחים ותיקים ששהו במרכזי יום ובמועדונים בכל הרשויות שנבדקו.





תמונת המצב העולה מן הביקורת

המידע הקיים ברשויות המקומיות על האזרחים הוותיקים שבתחום שיפוטן - ברשויות המקומיות שנבדקו אין מידע מלא ומעודכן על פרטיהם של כלל האזרחים הוותיקים שבתחום שיפוטן אשר יכול לייעל את ערוצי הקשר עימם ולסייע להם הן בשגרה והן במצבי חירום. בעת משבר הקורונה הרשויות אומנם עדכנו את הנתונים שהיו בידיהן על האזרחים הוותיקים, אך לא קבעו מנגנון ותוכנית פעולה להמשך עדכון הפרטים גם לאחר סיום המשבר, זאת על אף שבחלקן (**אשקלון, מעלות-תרשיחא, נס ציונה, ערד וקריית ביאליק**) שיעור האזרחים הוותיקים כיום הוא 13% - 19% מכלל האוכלוסייה.

פיתוח שירותים לכלל האזרחים הוותיקים ברשויות המקומיות - בתשע הרשויות המקומיות שנבדקו אין תוכניות אב להזדקנות האוכלוסייה; שמונה מתוכן - **אשקלון, מעלות-תרשיחא, נס ציונה, נצרת, ערד, קריית ביאליק, שדות דן ותל מונד** לא ערכו סקרי מיפוי צרכים או סקרי שביעות רצון בקרב האזרחים הוותיקים בתחום שיפוטן.

היועץ לענייני אזרחים ותיקים ברשות המקומית - 32 רשויות מקומיות (כ-12.5%) מתוך 258 הרשויות המקומיות בישראל לא מינו יועץ לענייני אזרחים ותיקים, ובהן שתיים מהעיריות שנבדקו- **מעלות-תרשיחא וערד**; בכ-55% (124 מתוך 226) מהרשויות המקומיות שמינו יועץ לענייני אזרחים ותיקים הוטל התפקיד על מנהל המחלקה לשירותים חברתיים או על מנהל היחידה לאזרחים ותיקים הפועלת במחלקה לשירותים חברתיים; משרד הפנים לא כלל את תפקיד היועץ לענייני אזרחים ותיקים בקובץ ניתוח העיסוקים אף שהחובה למנותו נקבעה בחוק; היועץ לענייני אזרחים ותיקים אינו מקבל תגמול או תמורה נוספים.

הקצאת תקציב משרד הרווחה ליחידות לאזרחים ותיקים וניצולו - שש מהרשויות המקומיות שנבדקו, **אשקלון, נס ציונה, ערד, קריית ביאליק, שדות דן ותל מונד** לא ניצלו את מלוא התקציב שהקצה להן משרד הרווחה בתחילת 2021 לצורך הטיפול באזרחים הוותיקים (**אשקלון** - 4,894,179 ש"ח (90%), **נס ציונה** - 879,971 ש"ח (87%), **ערד** - 1,431,848 ש"ח (81%), **קריית ביאליק** - 1,442,085 ש"ח (76%), **שדות דן** - 936,341 ש"ח (77%), **תל מונד** - 213,862 ש"ח (89%).

הקצאת משרות של עובדים סוציאליים לרשויות המקומיות - משרד הרווחה לא קבע את המספר המרבי של האזרחים הוותיקים המטופלים למשרת עובד סוציאלי, ומשום כך בחלק מהרשויות המקומיות (כדוגמת עיריית **אלעד, מעלות-תרשיחא וערד**) מספר המטופלים הממוצע לעובד סוציאלי נע בין 324 ל-444.

הוועדה לבחינת מודל הפעלת מרכזי היום לאזרחים הוותיקים - לאחר חלוף כשישה חודשים ממועד הגשת סיכום המלצות הוועדה במאי 2022, משרד הרווחה טרם יישם את המלצותיה ובהן עידוד הפעלת מרכזי יום כמרכז מפגש, הקמת מועדוני מופ"ת (מועדון מועשר פלוס תזונה) בתוך מרכזי היום והארכת שעות הפעילות.

המסגרות החברתיות למטופלים ביחידות לאזרחים ותיקים - מספר המשתתפים הממוצע בחודש במרכזי היום ובמועדוני מופ"ת/מועדונים מועשרים ברשויות המקומיות



שנבדקו נמוך ביחס למספר האזרחים הוותיקים המטופלים במחלקות הרווחה ונע בין 9%-ל-30%; התפוסה הממוצעת ליום במועדונים מועשרים, במועדוני מופ"ת ובקהילות התומכות קרובה לתפוסה המרבית, ולעומת זאת במרכזי היום יש פער המגיע עד לכ-60% (בעיריות **אשקלון**, **נס ציונה** ו**קריית ביאליק**) בין התפוסה הממוצעת ליום, לבין התפוסה המרבית.

פעילויות פנאי לאזרחים ותיקים שלא במסגרת משרד הרווחה - מסקר האזרחים הוותיקים שערך משרד מבקר המדינה, עלה כי 42% מהם לא מכירים את פעילויות הפנאי שמספקות הרשויות המקומיות וכי 64% מהאזרחים הוותיקים המכירים את הפעילויות משתתפים בהן; מרבית האזרחים הוותיקים (63%) בוחרים שלא להשתתף במסגרות המוצעות להם בשל חוסר עניין.

פעילות פנאי במסגרת הקולות הקוראים של המשרד לשוויון חברתי - עיריות **אשקלון** ו**נצרת** לא השתתפו ולו באחד מהקולות הקוראים שפרסם המשרד לשוויון חברתי בשלוש השנים האחרונות, המיועדים לספק פעילויות לאזרחים הוותיקים.

מסגרות חברתיות לאזרחים ותיקים - מספר המשתתפים הממוצע בחודש במועדונים חברתיים אחרים ברשויות המקומיות שנבדקו נמוך ביחס לכלל אוכלוסיית האזרחים הוותיקים בתחום שיפוטן, ונע בין 20 משתתפים למועדון **בקרית ביאליק** (בעיר קיימים חמישה מועדונים) ל-72 משתתפים למועדון **באלעד** (בעיר **אלעד** יש מועדון אחד, ומספר המשתתפים כולל גם פעילויות לאזרחים ותיקים המתקיימות באופן וירטואלי).

התקשרויות הרשויות המקומיות עם הגורמים המפעילים את המסגרות לאזרחים ותיקים - עיריית **מעלות-תרשיחא** ועיריית **קריית ביאליק** לא ערכו מכרז להפעלת חלק מהמסגרות שמפעילות עמותות מקומיות שאינן עמותות עירוניות; עיריית **קריית ביאליק**, **מעלות-תרשיחא**, **ערד** ו**אשקלון** לא חתמו עם הגורמים המפעילים חלק מהמסגרות על הסכמי התקשרות לאספקת שירותים לאזרחים ותיקים, המעגנים את החובות והזכויות של הצדדים.

הנגשת מידע - מסקר האזרחים הוותיקים עלה כי פחות מ-60% מהם מכירים שירות אחד או יותר מהשירותים שמספקת הרשות המקומית, וכי פחות מ-40% מהם משתמשים בהם. שיעור האזרחים הוותיקים המשתמשים בשירותים ובפעילויות שמציעה הרשות המקומית, למעט בפעילות פנאי, נע בין 4%-ל-14%; הבדיקה העלתה כי המידע באתרי המרשתת של הרשויות המקומיות שנבדקו, אינו בולט ואינו זמין בקלות עבור אוכלוסיית האזרחים הוותיקים, ולא כולם ערים לזכויותיהם.

מיצוי זכויות - מסקר האזרחים הוותיקים שערך משרד מבקר המדינה עלה כי אזרחים אלה מצפים מהרשויות המקומיות שייצרו איתם קשר, ו-84% מהם העידו שהרשות המקומית לא פנתה אליהם ביוזמתה.

הנחות והטבות לאזרחים ותיקים מטעם הרשויות המקומיות - בשבע מתוך תשע הרשויות המקומיות שנבדקו - **אלעד**, **אשקלון**, **נס ציונה**, **ערד**, **קריית ביאליק**, **שדות דן** ו**תל מונד** - מספר האזרחים הוותיקים שמקבלים הנחה בשיעור של 30% מתוקף חוק האזרחים הוותיקים נמוך (בין 1%-ל-5% מהאזרחים הוותיקים) ושיעור מקבלי הנחת אזרח ותיק בשיעור 25% מתוקף תקנות ההנחה בארנונה נע בין 18%-ל-40%. הרשויות המקומיות



שנבדקו אינן מיידעות באופן יזום את האזרחים הוותיקים המקבלים הנחת אורח ותיק בשיעור 25% כי באפשרותם להגיש בקשה חד-פעמית לקבל הנחה של 30% על פי חוק האזרחים הוותיקים, בכפוף למבחן הכנסה.



הקצאת תקציב משרד הרווחה ליחידות לאזרחים ותיקים - משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הגדלת התקציבים המיועדים לטיפול באזרחים הוותיקים.

הנחות והטבות לאזרחים ותיקים מטעם הרשויות המקומיות - משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את מתן החניה חינם לאזרחים ותיקים המתגוררים בתחומי שיפוטן של עיריית אשקלון ועיריית קריית ביאליק במקומות החניה המוסדרים.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ לכל הרשויות המקומיות להמשיך ולעדכן את פרטיהם של כלל האזרחים הוותיקים שמתגוררים בתחום שיפוטן, כדי שיהיה ביכולתן לייעל את ערוצי הקשר עם האזרחים הוותיקים ולסייע להם הן בעת שגרה והן במצבי חירום. 💡

מומלץ כי הרשויות המקומיות יפעלו, תוך שיתוף אוכלוסיית האזרחים הוותיקים, להכנת תוכניות אב יישוביות שיכללו תכנון מטרות ויעדים ארוכי טווח, ועל פיהם ייקבעו השירותים והפעילויות לקידום רווחת האזרחים הוותיקים; עוד מומלץ כי הרשויות המקומיות יערכו סקרי צרכים ושביעות רצון כדי למפות את השירותים הנדרשים עבור האזרחים הוותיקים בתחום שיפוטן, להפיק תועלת מרבית מההשקעה במשאבים הציבוריים ולספק פתרון מיטבי לצורכיהם של האזרחים הוותיקים. 💡

מומלץ שמשרד הפנים יכלול את תפקיד היועץ לענייני אזרחים ותיקים בקובץ ניתוח העיסוקים. עוד מומלץ כי משרדי הפנים והשוויון החברתי ישלימו את הדיונים עם משרד האוצר על מנת לתגמל את היועץ ולהקצות לו את המשאבים הנדרשים לביצוע תפקידיו, כנהוג בתפקידים אחרים המוטלים על פי חוק. 💡

מומלץ למשרד הרווחה לקבוע את המספר המרבי של האזרחים הוותיקים המטופלים למשרת עובד סוציאלי, שיאפשר לעובדים הסוציאליים לבצע היטב את תפקידם ולהעניק לאזרחים הוותיקים טיפול נאות ואיכותי. עוד מומלץ שהרשויות המקומיות יבחנו את העומס המוטל על העובדים הסוציאליים ביחידות לאזרחים ותיקים ויקצו כוח אדם בהתאם לכך. 💡

מומלץ למשרד הרווחה לדון בהמלצות הוועדה לבחינת מודל הפעלת מרכזי היום לאזרחים הוותיקים, לבחון את ההשלכות ואת העלויות הכרוכות ביישומן, לקבוע מדיניות ולפעול על פיה עם הרשויות המקומיות. 💡

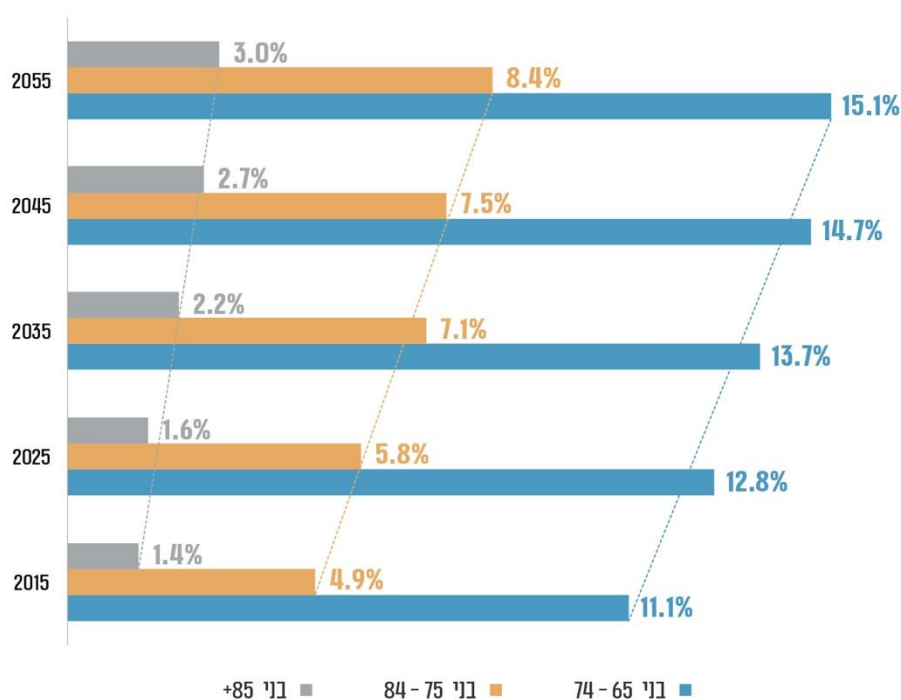
כדי להבטיח טיפול ושירות איכותיים ונאותים לאזרחים הוותיקים בתחום שיפוטן, על עיריות אשקלון, מעלות-תרשיחא, ערד וקריית ביאליק לעגן בהסכמים עם הגורמים המפעילים את המועדונים לאזרחים הוותיקים את כל החובות שנקבעו בתקנון עבודה. 💡



סוציאלית הנוגעות להעסקת כוח האדם, לטיפול הסוציאלי, לפעילות החברתית ולהסעדה שהן מספקות לאזרחים הוותיקים בתחום שיפוטן.

כדי להגביר ולייעל את הנגשת המידע על הפעילויות, על מיצוי הזכויות ועל העזרה שהרשות יכולה להעניק לאזרחים הוותיקים, מומלץ כי הרשויות המקומיות יבצעו פעולות הסברה יזומות, במיוחד בריכוזים של אזרחים ותיקים, על מנת להביא לידיעתם את הערוצים הפתוחים בפניהם לצורך מיצוי זכויותיהם. עוד מומלץ כי הרשויות המקומיות ינגישו את אתרי המרשתת לאזרחים הוותיקים באמצעות ריכוז המידע והבלטתו במסכים הראשיים של אתריהן.

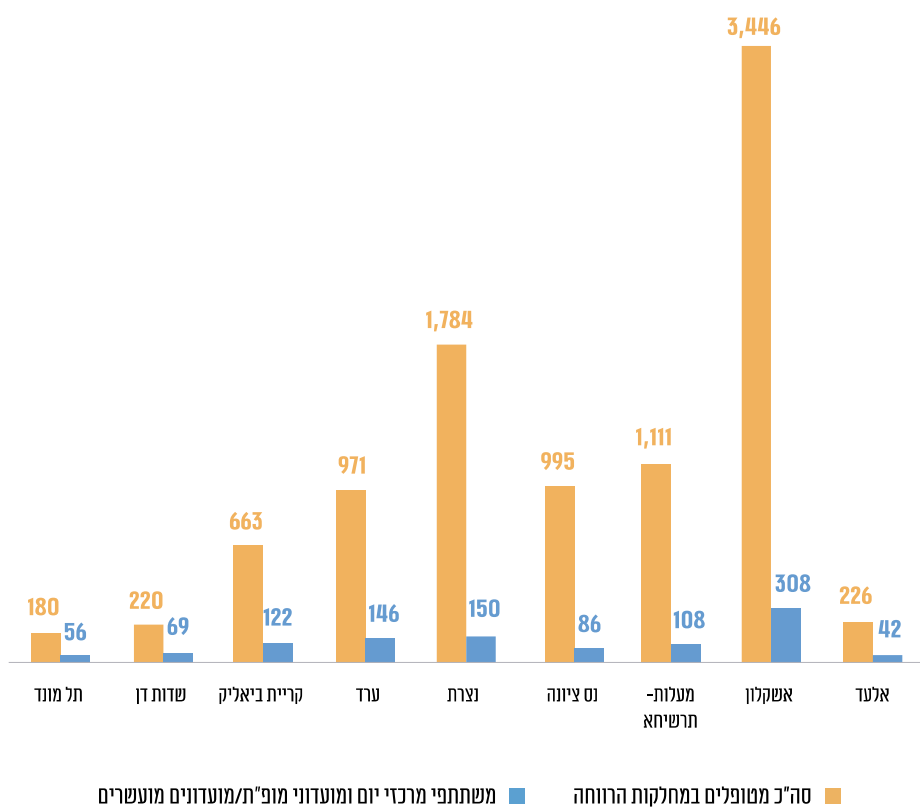
תחזית שיעור האזרחים הוותיקים בקרב כלל האוכלוסייה, לפי גיל, בשנים נבחרות



על פי נתוני הלמ"ס - תחזית אוכלוסיית ישראל עד שנת 2065 (מאי 2017), בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מספר המשתתפים במרכזי יום ומועדוני מופ"ת/מועדונים מועשרים ברשויות המקומיות שנבדקו ביחס למספר האזרחים הוותיקים המטופלים במחלקות הרווחה, 2022





סיכום

הזדקנות האוכלוסייה היא תופעה כלל-עולמית המציבה אתגרים חדשים בפני גורמי מקצוע בתחומי החברה, הרווחה והרפואה. גם בישראל ניכרת מגמת עלייה בתוחלת החיים, ולשלטון המקומי תפקיד מרכזי במתן שירותים לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים ובפיתוח פתרונות לצרכיה השונים והייחודיים. ממצאי הביקורת מעידים שהרשויות המקומיות שנבדקו לא ערכו סקרי צרכים ושביעות רצון ולא הכינו תוכניות אב להיערכות להזדקנות האוכלוסייה. מספר המשתתפים הממוצע בחודש במרכזי היום ובמועדוני מופ"ת/מועדונים מועשרים ברשויות המקומיות שנבדקו נמוך ונע בין 9% ל-30% מהאזרחים הוותיקים המטופלים במחלקות הרווחה; בעניין הנגשת המידע לאזרחים הוותיקים ומיצוי זכויותיהם עלה כי המידע באתרי המרשתת של הרשויות המקומיות אינו בולט ואינו זמין בקלות עבור אוכלוסיית האזרחים הוותיקים, וכי לא כולם ערים לזכויותיהם. עוד נמצא כי משרד הרווחה לא קבע את המספר המרבי של אזרחים ותיקים מטופלים למשרת עובד סוציאלי לאזרחים ותיקים ולא הגדיר דרישות ניסיון והכשרה ייעודיים לעובדים סוציאליים המטפלים באזרחים ותיקים.

סקר האזרחים הוותיקים הראה שנדרשות פניות יזומות מצד הרשויות המקומיות אליהם, לצורך מסירת מידע וסיוע בנושאים שונים. מומלץ שהרשויות המקומיות ירחיבו את ערוצי הקשר עם האזרחים הוותיקים שבתחום שיפוטן וישפרו את הנגשת המידע עבורם. עוד מומלץ למפות את הצרכים של אוכלוסיית האזרחים הוותיקים ולהכין תוכניות אב שיכללו מטרות ויעדים ארוכי טווח, שעל פיהם ייקבעו המענים לצרכים של אוכלוסייה זו, ששיעורה באוכלוסייה צפוי להמשיך לגדול בשנים הבאות.



טיפול הרשויות המקומיות באזרחים הוותיקים שבתחום שיפוטן

מבוא

"אל-תשליכני, לעת זקנה; ככלות כחי, אל-תעזבני" (תהלים ע"א 9)

"ללמוד כיצד להזדקן זו אומנות החוכמה ואחד החלקים המסובכים באומנות החיים" (הנרי אמיל, 1874, תרגום חופשי).

חוק האזרחים הוותיקים, התש"ן-1989 (להלן - חוק האזרחים הוותיקים), קובע כי אזרח ותיק בישראל הוא תושב שלפי הרישום במרשם האוכלוסין הגיע לגיל הפרישה כמשמעותו בחוק גיל הפרישה, התשס"ד-2004. הואיל וחוק גיל הפרישה קובע שגיל הפרישה של גברים הוא 67 ושל נשים 65, הרי שתושבים בגילים אלה נחשבים לאזרחים ותיקים¹. בעולם נהוג להגדיר את בני ה-65 ומעלה כאזרחים ותיקים, וכך הם מוגדרים גם בדוח זה.

בשל העלייה בתוחלת החיים ובאיכות החיים וכן בשל שינויים חברתיים, האזרחים הוותיקים ממשיכים לנהל אורח חיים עצמאי, פעיל ועתיר אפשרויות. נהוג לחלק את אוכלוסיית האזרחים הוותיקים לשלוש קבוצות גיל: אזרחים ותיקים צעירים, בני 65 - 74; אזרחים ותיקים בני 75 - 84 ואזרחים ותיקים מאוד שגילם יותר מ-85 שנים².

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה³ (להלן - הלמ"ס), אוכלוסיית האזרחים הוותיקים (בני 65 ומעלה) בישראל כללה בסוף שנת 2021 כ-1.16 מיליון איש ואישה, שהם כ-12% מהאוכלוסייה הכללית. תרשים 1 להלן מציג את התפלגות אוכלוסייה זו לפי קבוצות גיל ומגדר ותרשים 2 להלן מציג את אותה ההתפלגות לפי קבוצות אוכלוסייה.

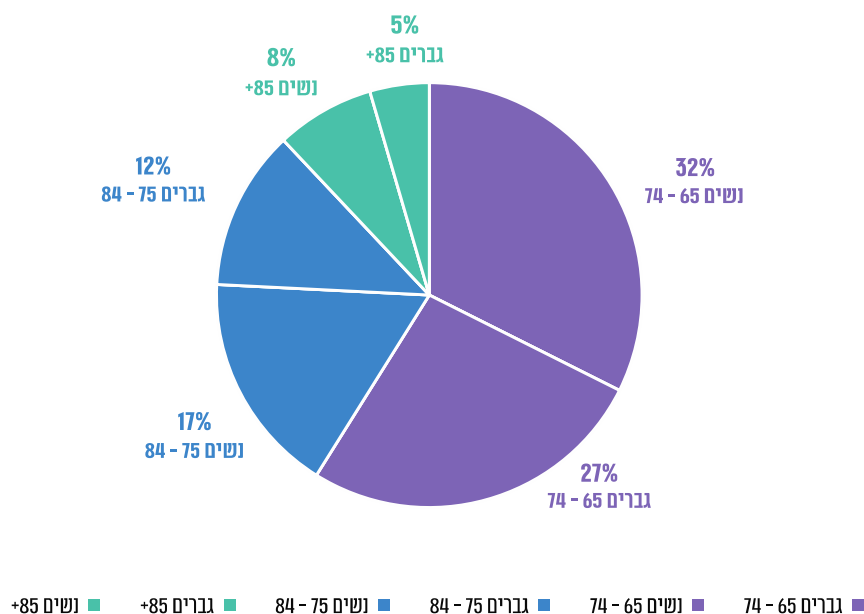
1 חוק גיל פרישה, התשס"ד-2004, עיגן בחקיקה את הסדרי הפרישה לגמלאות וקבע: "הגיל שבהגיעו אליו זכאי אדם לפרוש מעבודתו בשל גילו ולקבל, בהתקיים התנאים הקבועים לכך על פי דין או הסכם, גמלה בשל פרישתו מעבודתו כאמור, הוא גיל 67 לגבר וגיל 65 לאישה (בחוק זה - גיל הפרישה)". בתוספת לחוק גיל פרישה נקבעה העלאה מדורגת בגיל הפרישה שבעבר היה 65 לגברים ו-60 לנשים, לאחר מכן הועלה ל-67 לגברים ול-62 לנשים, והחל מינואר 2022 הועלה גיל הפרישה לנשים באופן מדורג עד לגיל 65.

2 סביבות ידידותיות-גיל בישראל - מדריך לרשויות המקומיות, מרץ 2021.

3 על פי נתוני הלמ"ס מספטמבר 2022.

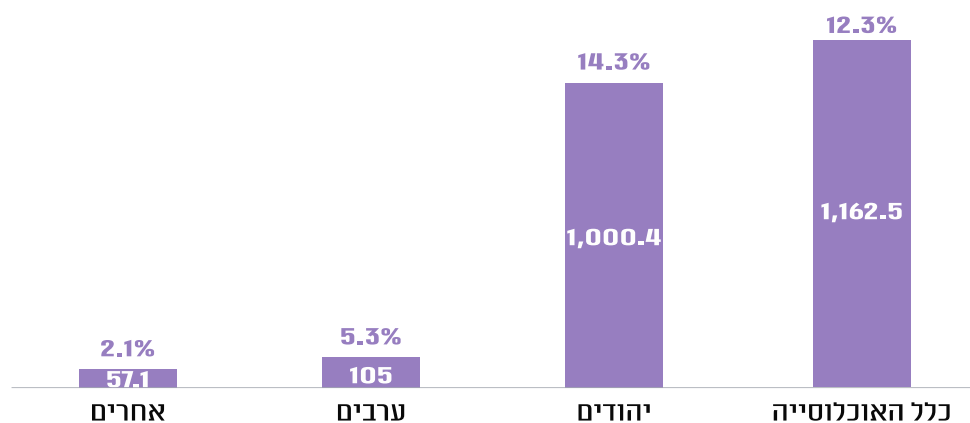


תרשים 1: התפלגות אוכלוסיית האזרחים הוותיקים לפי קבוצות גיל ומגדר (סוף 2021)



על פי נתוני הלמ"ס מספטמבר 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 2: התפלגות אוכלוסיית האזרחים הוותיקים (בני 65 ומעלה) לפי קבוצות אוכלוסייה⁴ (באלפים לסוף 2021) ושיעורם מכלל האוכלוסייה



על פי נתוני הלמ"ס מספטמבר 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

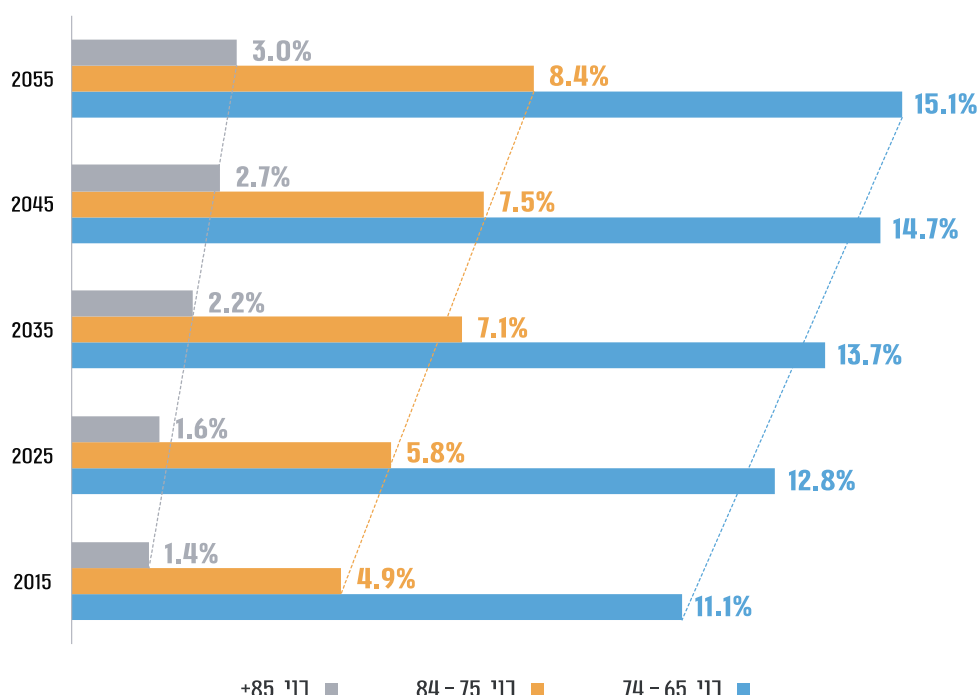
⁴ אוכלוסיית האחרים כוללת את הנוצרים הלא-ערבים ואת הבלתי מסווגים לפי דת במרשם האוכלוסין.



על פי נתוני הלמ"ס, בסוף שנת 2021 היה שיעורם של היהודים מכלל בני ה-65 ומעלה 86.1% (לעומת שיעורם מכלל האוכלוסייה, שהיה כ-73.9%), שיעור הערבים היה 9% (לעומת שיעורם מכלל האוכלוסייה, שהיה כ-21.1%) ושיעורם של האחרים היה 4.9% (בדומה לשיעורם מכלל האוכלוסייה - 5%). השיעור הגבוה של האזרחים הוותיקים באוכלוסייה היהודית נובע בעיקר מגילי העלייה וכן מתוחלת חיים ארוכה יותר באוכלוסייה היהודית ומפריון גבוה יותר באוכלוסייה הערבית בשנים עברות⁵. כפי שעולה מהתרשים, בסוף אותה שנה (2021) היה חלקם של בני 65 ומעלה באוכלוסייה היהודית 14.3%, באוכלוסייה הערבית - 5.3% ובאוכלוסיית האחרים - 2.1%.

מספר האזרחים הוותיקים בישראל עולה מדי שנה בשנה, ועל פי תחזיות הלמ"ס הוא צפוי להמשיך ולעלות בקצב מהיר.

תרשים 3: תחזית שיעור האזרחים הוותיקים בקרב כלל האוכלוסייה, לפי גיל, בשנים נבחרות



על פי נתוני הלמ"ס - תחזית אוכלוסיית ישראל עד שנת 2065 (מאי 2017), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי נתוני הלמ"ס לסוף 2021, מרבית האזרחים הוותיקים (כ-96%) מתגוררים במשקי בית פרטיים והיתר מתגוררים במסגרות אחרות, כגון דיור מוגן ובתי אבות.

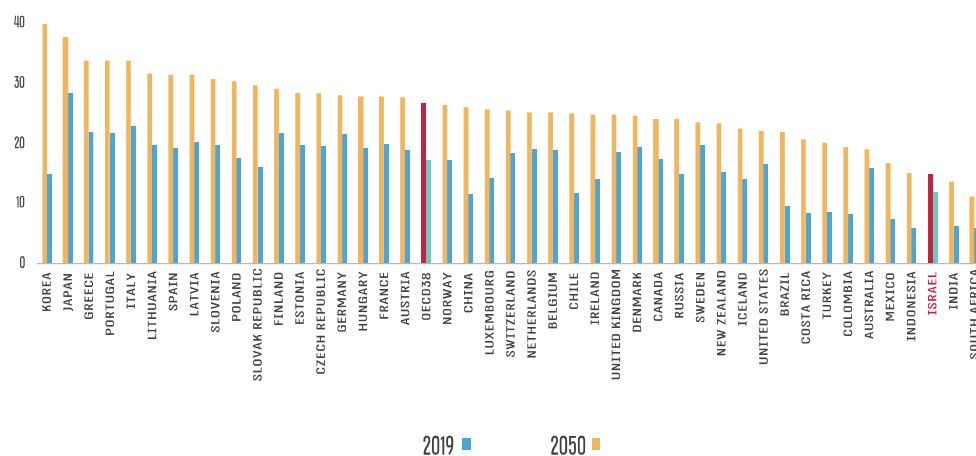
5 עד לפני שנת 2015 הייתה רמת הפריון באוכלוסייה הערבית גבוהה מרמת הפריון באוכלוסייה היהודית.



סקירה בין-לאומית

הזדקנות האוכלוסייה היא תופעה כלל-עולמית הצפויה להתעצם בעשורים הבאים. תרשים 4 להלן מציג את שיעור בני ה-65 ומעלה ב-38 מדינות OECD ובהן ישראל, בשנת 2019 ובתחזית ל-2050.⁶

תרשים 4: שיעור אוכלוסיית בני ה-65 ומעלה מכלל האוכלוסייה במדינות OECD בשנת 2019 והתחזית לשיעורם בשנת 2050 (באחוזים)



על פי נתוני OECD, Health at a Glance 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה. הסימון בכחול מייצג את נתוני 2019 בישראל ובממוצע במדינות ה-OECD. הסימון באדום מייצג את התחזית לשנת 2050 בישראל ובממוצע במדינות ה-OECD.

מהתרשים עולה כי בשנת 2019 היה שיעורם של בני ה-65 ומעלה מכלל אוכלוסיית ישראל נמוך בהשוואה לשיעורם הממוצע במדינות OECD (11.9% לעומת 17.3% בהתאמה), וכך הוא צפוי להיות גם ב-2050 (15% בישראל לעומת 26.7% במדינות OECD). נתונים אלה מצביעים על קצב הזדקנות אוכלוסייה איטי יותר בישראל לעומת מדינות OECD.

בשנת 1991 קיבלה העצרת הכללית של האו"ם החלטה בדבר הצורך להבטיח לאזרחים ותיקים עצמאות ותנאי מחיה נאותים, לאפשר להם לנהל חיי חברה, להעניק להם טיפול והשגחה נאותים, לספק להם כלים להגשמה עצמית ולשמור על כבודם.⁷ בשנת 2002 נערכה במדריד

6 OECD (2021), "Demographic trends", in Health at a Glance 2021: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris באוקטובר 2022.

7 United Nation Principles for Older Persons Adopted by General Assembly Resolution 46/91 of 16 December 1991



ועידת האו"ם לענייני זקנה ובה התקבלו החלטות בדבר הצעדים שעל המדינות לנקוט כדי להתמודד עם הזדקנות האוכלוסייה⁸.

התפיסה הרווחת בעולם (במועד כתיבת הדוח) לגבי פיתוח שירותים לאזרחים ותיקים מתמקדת בזכויות אדם ובהזדקנות פעילה, היינו - מעורבות פעילה של אזרחים ותיקים בפעילות הכלכלית, התרבותית והחברתית בקהילה⁹. האיחוד האירופי, מדינות ה-OECD וארגון הבריאות העולמי רואים בהזדקנות פעילה תהליך המתרחש לא רק במישור האישי אלא גם במישור הקהילתי. לדעת מוסדות אלה, נדרשת אחריות קולקטיבית לפיתוח פעילויות חברתיות וכלכליות תוך דאגה לבריאותם של אזרחים אלה ולרווחם הנפשי. לשלטון המקומי נודע תפקיד מפתח בקידום תהליך זה¹⁰.

ארגון הבריאות העולמי ניסח אסטרטגיה גלובלית בנושא הזדקנות בריאה¹¹, ואחת ממטרותיה היא לפתח סביבות ידידותיות-גיל שנועדו לעודד הזדקנות פעילה ובריאה. המודל האירופי מציג שלושה ממדים שפעילות בתחומם עשויה להפוך את הרשות המקומית למכילה ותומכת יותר כלפי אזרחים ותיקים: סביבה פיזית, סביבה חברתית ושירותים מקומיים המותאמים לצורכיהם של אזרחים ותיקים בעלי יכולות שונות. במסגרת פרויקט ערים ידידותיות-גיל נקבעו כיוונים אסטרטגיים ומטרות לכל אחד משלושת הממדים, ועל פיהם יכולות רשויות מקומיות לפעול¹²: סביבה פיזית משמעה שטחים ציבוריים, תחבורה וניידות ודיוור מוגש; סביבה חברתית כוללת תעסוקה, השתתפות בפעילות חברתית, הכלה ואי-הפליה של האזרחים הוותיקים ומעורבות אזרחית; השירותים המקומיים משמעם דרכי תקשורת והעברת מידע לאזרחים הוותיקים ומתן שירותי רווחה, קהילה ובריאות.

תרשים 5 מציג את שלושת הממדים של סביבה ידידותית-גיל ברשויות המקומיות, על פי מודל שפיתח ארגון הבריאות העולמי בשיתוף האיחוד האירופי.

United Nations (2002), Political Declaration and Madrid International Plan of Action	8
WHO (2002), Active Ageing: A Policy Framework, Geneva: World Health Organization	9
Fernandes, A., Forte, T., Santinha, G., Diogo, S., & Alves, F. (2021), "Active Aging Governance and Challenges at the Local Level", Geriatrics 6(3), p. 64	10
WHO (2017), Global Strategy and Action Plan on Aging and Health, Geneva	11
WHO (2017), Age-Friendly Environments in Europe: A Handbook of Domains for Policy Action	12



תרשים 5: סביבות ידידותיות-גיל



על פי סביבות ידידותיות-גיל בישראל - מדריך לרשויות המקומיות (מרץ 2021), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מדינות רבות נערכות להזדקנות האוכלוסייה ולהשפעתה על הרשויות המקומיות, ואף מפתחות דרכים שונות להתמודדות עם האתגרים שהן מציבות. להלן כמה דוגמאות:

פינלנד היא מן המדינות שבהן שיעור ההזדקנות גבוה מאוד בקרב מדינות ה-OECD. בשנת 2019 היה שיעורם של בני ה-65 ומעלה מכלל אוכלוסיית פינלנד 21.8% (לעומת שיעור ממוצע של 17.3% במדינות OECD), והוא צפוי להיות 29% ב-2050 (לעומת 26.7% במדינות OECD). המגמה של הזדקנות האוכלוסייה בפינלנד הובילה לגידול בדרישה לשירותי בריאות ולשירותים חברתיים, לפרישה מואצת של עובדים ברשויות המקומיות ולצורך לגייס עובדים חדשים במקומם וכן לעלייה בעלותם של השירותים המקומיים. מערכת התקצוב הממשלתית בפינלנד מגשרת על הפער בין הרשויות המקומיות באמצעות מנגנוני מיסוי ותמיכה ממשלתיים¹³.

בפורטוגל פועלות הרשויות המקומיות לקידום ערים ידידותיות-גיל בתמיכת גורמים מקומיים, באמצעות פעילות התנדבותית ובאמצעות שותפויות עם גורמים מקומיים כגון ארגוני המגזר השלישי, גופים ציבוריים ופרטיים, מוסדות אקדמיה וארגוני החברה האזרחית. בהיעדר הנחיה

13 Pekka Valkama & Lasse Oulasvirta (2021), "How Finland Copes with an Ageing Population: Adjusting Structures and Equalising the Financial Capabilities of Local Governments", Local Government Studies, 47(3), pp. 429-452



מצד השלטון המרכזי, יוזמותיהן מתמקדות בקידום אורח חיים בריא, בפעילויות פנאי ובתעסוקה¹⁴.

בצרפת חוק ביטוח הבריאות מבטיח רמת שירותים רפואיים אחידה לכל אורך החיים. עם זאת, הרשויות המקומיות שונות זו מזו בשירותים החברתיים שהן מספקות לאזרחים ותיקים בתחום שיפוטן ובמימון של השירותים הללו¹⁵.

משרד מבקר המדינה באסטוניה העלה כי הרשויות המקומיות במדינה אינן מטפלות באזרחים ותיקים רבים הזקוקים לעזרה. לדוגמה, נמצא כי לא נערכים ביקורי בית במידה מספקת, כי התקשורת הישירה בין הרשויות המקומיות לאזרחים הוותיקים אינה מתנהלת כנדרש, וכי יש צורך בפעולות איתור יוזמות מצד הרשויות המקומיות כדי להגיע לכל האזרחים הוותיקים הזקוקים לסיוע¹⁶.

ניו זילנד פיתחה תוכנית לאומית שקבעה סטנדרטים אחידים לטיפול קהילתי באזרחים הוותיקים במחוזות השונים במדינה, ובה פורטו ההכשרות הנדרשות מאנשי המקצוע, התהליכים הנדרשים לשיפור איכותם של השירותים המוענקים להם, ההתקשרויות לאספקתם והמימון שלהם¹⁷. משרד הבריאות בניו זילנד פיתח מסגרת למתן שירותי תמיכה בבית ובקהילה עבור אוכלוסייה זו כדי לספק את הדרישה ההולכת וגדלה להענקת טיפול ולהתגברות מורכבותו. מעל 75,000 אזרחים ותיקים מקבלים שירותי תמיכה בבית ובקהילה במימון ממשלתי, הכוללים סיוע בטיפול אישי ובניהול משק הבית וכן תמיכה ותיאום של השירותים הרפואיים.

סקר לאומי שנעשה ב-1,474 רשויות מקומיות בארה"ב ב-2013¹⁸ בדק 11 שירותים לאזרחים ותיקים, ומצא שהשירות השכיח ביותר הוא אספקת ארוחות או מצרכים לבית (81%). רוב הרשויות (78%) מספקות גם מועדונים לאזרחים ותיקים. כמחצית מהן (49%) מציעות ביקורי בית לאזרחים ותיקים, מרכזי יום (44%) ושירותי הנגשה של פנים הבית (41%). שירותים הקשורים לניידות כוללים נהג מתנדב (19%), כיתוב מוגדל בשלטי חוצות ובתמורות (19%) ושוכנים לנסיעה במונית (12%). חלק מהרשויות מציעות שירותים לאזרחים ותיקים בבתי ספר, כגון תוכניות לימודים (34%), תזונה (24%) ושימוש באוטובוסים של בתי הספר להסעת אזרחים ותיקים (10%).

נוסף על כך מספקות הרשויות המקומיות בארה"ב שירותים לכלל האוכלוסייה, המשמשים גם את האזרחים הוותיקים, ובהם ספסלי רחוב (59%), הזמנת הסעות (58%), מעברי חצייה משופרים (זמן חצייה ארוך, פסי סימון על המדרכה, סימון בצבע בולט וכדומה - 46%). כמחצית

- | | |
|--|----|
| Fernandes, A., Forte, T., Santinha, G., Diogo, S., & Alves, F. (2021), "Active Aging Governance and Challenges at the Local Level", <i>Geriatrics</i> , 6(3), p. 64 | 14 |
| Or Z, & Penneau A. (2021), "Long-Term Care in France: The Loose Connection between Pricing, Costs and Quality with Regional Inequalities", <i>WKC Policy Series on Long-Term Care</i> , 2, France, August 2021 | 15 |
| National Audit Office (2021), <i>Preventive Social Work Targeted at the Elderly Must Become More Active</i> , Tallinn | 16 |
| Ministry of Health (2020), <i>National Framework for Home and Community Support Services (HCSS)</i> , Wellington: Ministry of Health | 17 |
| Mildred E. Warner & Xue Zhang (2021), "Serving an Ageing Population: Collaboration is Key", <i>Local Government Studies</i> , 47(3), pp. 498-517 | 18 |



מהרשויות (46%) מציעות מתן"סים, תוכניות בין-דוריות לוותיקים וצעירים יחדיו (37%) ופעילויות תרבות בבתי ספר (32%).

הזדקנות האוכלוסייה מציבה אתגרים ומחייבת היערכות מצד מדינות בעולם ובהן ישראל. ארגון הבריאות העולמי ניסח אסטרטגיה גלובלית בנושא הזדקנות בריאה, שאומצה בישראל, המתייחסת לתפקיד הרשות המקומית בפיתוח שירותים המותאמים לצורכיהם של אזרחים ותיקים ובקידום הזדקנות פעילה. מדינות שונות מפתחות תכניות להתמודדות עם האתגרים שתופעה זו מציבה, הן במישור הלאומי והן במישור המקומי.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-נובמבר 2022 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על טיפול הרשויות המקומיות באזרחים הוותיקים שבתחום שיפוטן. הביקורת נעשתה בתשע רשויות מקומיות (אלעד, אשקלון, מעלות-תרשיחא, נס ציונה, נצרת, ערד, קריית ביאליק, שדות דן ותל מונד) שנבחרו תוך מתן ביטוי לפרמטרים אלה: מעמדן המוניציפלי של הרשויות, האשכול חברתי-כלכלי¹⁹ שהן משויכות אליו, אשכול פריפריאליות²⁰ שלהן, המגזר שרוב תושביהן משתייכים אליו ומספר התושבים המתגוררים בהן. ביקורת השלמה נערכה במשרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן - משרד הרווחה) ובמשרד לשוויון חברתי.

נוסף על כך, בחודשים יולי-אוגוסט 2022 יזם משרד מבקר המדינה שיתוף ציבור בשתי דרכים: סקר במרשתת (אינטרנט) בקרב 524 אזרחים ותיקים מכלל הרשויות המקומיות בישראל²¹ (להלן - סקר אזרחים ותיקים)²² וראיונות עם 90 אזרחים ותיקים ששהו במרכזי יום ובמועדונים בכל הרשויות שנבדקו²³ (להלן - ראיונות).

הרשויות המקומיות שנבדקו - סקירה כללית

הביקורת נעשתה בתשע רשויות מקומיות בעלות מאפיינים דומים ומאפיינים ייחודיים. לוח 1 מציג נתונים כלליים על הרשויות המקומיות שנבדקו.

- 19 אשכול חברתי-כלכלי - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. אשכול 10 מעיד על הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר. מוצג הנתון המעודכן למועד סיום הביקורת, המתייחס לשנת 2019.
- 20 אשכול פריפריאליות - אזור פריפריאלי מוגדר אזור מרוחק משוקים, מקומות תעסוקה, מסחר, שירותי בריאות, השכלה, פנאי וכיוצא באלה. דירוג הפריפריאליות של הלמ"ס הוא מדד המאפיין ומדרג את הרשויות המקומיות בישראל לפי מקומן הגיאוגרפי לעומת ריכוזי האוכלוסייה, על פי שקלול של שני מרכיבים: הנגישות הפוטנציאלית לכלל היישובים והקרבה לגבול מחוז תל אביב. הערך הנמוך של המדד מציין את היישוב הפריפריאלי ביותר, והערך הגבוה - את היישוב המרכזי ביותר. מוצג הנתון המעודכן למועד סיום הביקורת, המתייחס לשנת 2020.
- 21 304 אזרחים ותיקים דוברי עברית בני 67-75 נשאלו לגבי עצמם ו-220 ילדים להורים מגיל 75 ומעלה נשאלו לגבי הוריהם.
- 22 הסקר נעשה בעזרת חברת סי-איי מידע שיווקי.
- 23 יש לציין שאין מדובר במדגם מייצג של אזרחים ותיקים אלא במשתתפים במועדונים ובמרכזי יום. לכן לא ניתן להסיק מדבריהם על עמדותיהם של כלל האזרחים הוותיקים ברשויות המקומיות שנבדקו.



לוח 1: נתונים כלליים על הרשויות המקומיות שנבדקו

שם הרשות המקומית	אלעד	עיריית אשקלון	עיריית מעלות-תרשיחא	עיריית נס ציונה	עיריית נצרת	עיריית ערד	עיריית באר שבע	מועצה אזורית שדות	מועצה מקומית תל מונד
מניין האוכלוסייה	49,409	164,088	25,388	49,636	82,594	32,544	48,166	16,824	15,173
אשכול חברתי-כלכלי	2 (נמוך)	5 (בינוני)	5 (בינוני)	8 (גבוה)	3 (נמוך)	3 (נמוך)	6 (בינוני)	6 (בינוני)	9 (גבוה)
אשכול פרסראליות	7 (מרכז)	6 (מרכז)	3 (פרסראלי)	8 (מרכז)	5 (פרסראלי)	2 (פרסראלי)	6 (מרכז)	8 (מרכז)	6 (מרכז)
סיווג הרשות המקומית	המראה	איתנה	התיעלות	איתנה	התיעלות	יציבה	ביניים	יציבה	ביניים
הכנסות (ביצע)	224,755	1,000,686	186,045	425,761	381,700	194,612	367,877	133,858	99,165
הוצאות (ביצע)	224,195	1,000,669	190,297	421,273	393,366	194,468	367,636	133,803	99,120
עודף (גרעון) שוטף	560	17	(4,252)	4,488	(11,666)	144	241	55	45
עודף (גרעון) מצטבר	(7,783)	(6,804)	(28,637)	7,756	(98,358)	(6,849)	(14,479)	(1,700)	(8,277)
שער גירעון מצטבר	-	-	0.2%	-	0.3%	-	-	-	0.1%

על פי הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות לשנת 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה. **אוכלוסייה** - הנתון לקוח מתוך קובץ הרשויות המקומיות לעיבוד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) לסוף שנת 2020.

סיווג הרשות המקומית - החל משנת 2015 מסווג משרד הפנים את כלל הרשויות המקומיות על פי קריטריונים המשקפים את מצבן הכספי ופעולותיהן הכלכליות והמשקיות. בהתאם לקריטריונים, כגון שיעור גירעון שוטף או מצטבר, זכאות למענק איוון, מתן הנחות ומחיקת חובות, מסווגות הרשויות לקבוצות האלה - איתנות, יציבות, בהמראה, בתכנית הבראה, בתכנית התיעלות או במצב ביניים. לפירוט לגבי הקריטריונים לסיווג הרשויות, ראו את הפרסומים הבאים: סיון להבי וגל-חגית רומנו, כלכלת השלטון המקומי בישראל - ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל (2016), עמ' 38 - 44; משרד הפנים, "נוהל לסיווג הרשויות המקומיות" (15.7.21). הנתון המוצג מעודכן נכון למועד סיום הביקורת.

הכנסות (ביצוע) - ביצוע הכנסות בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטרצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

הוצאות (ביצוע) - ביצוע הוצאות בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטרצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

עודף (גירעון) שוטף - עודף (גירעון) שוטף בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטרצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.



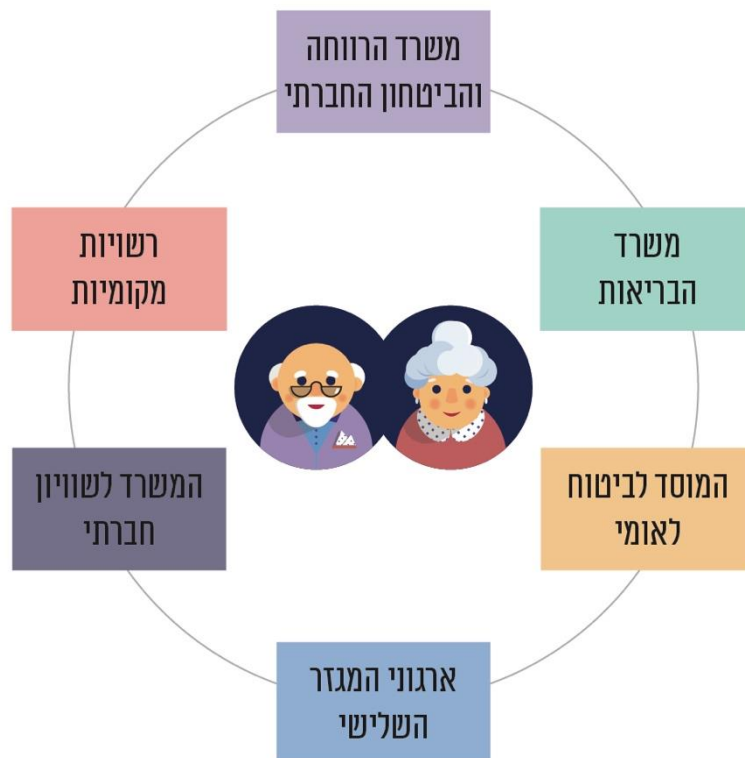
עודף (גירעון) מצטבר - עודף (גירעון) מצטבר בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטריצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

שיעור גירעון מצטבר - היחס שבין הגירעון המצטבר בתקציב הרגיל לבין הכנסות הרשות המקומית בתקציב הרגיל המפורטות בדוח המבוקר שבו הופיע הגירעון המצטבר, למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר והכנסות שנרשמו בשל הנחות מארנונה (לפי סעיף 140 לפקודת העיריות [נוסח חדש]) וסעיף 35 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]). הנתונים לצורך החישוב נלקחו מתוך מטריצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחסים לסוף שנת 2020.

מערך השירות הציבורי לאזרחים הוותיקים

הזדקנות האוכלוסייה משפיעה על הביקוש לשירותים הציבוריים והפרטיים לאזרחים הוותיקים. במדינת ישראל האחריות המיניסטריאלית לטיפול באזרחים אלה נחלקת בין כמה גופים ומשרדי ממשלה²⁴.

תרשים 6: הגופים העיקריים האמונים על מתן שירותים לאזרחים הוותיקים



24 גם ארגוני המגזר השלישי, דוגמת ג'וינט ישראל-אש"ל וקרן הידידות, פועלים בתחומים חברתיים ובקידום הזכויות של האזרחים הוותיקים.



משרד הרווחה והביטחון החברתי: שר הרווחה והביטחון החברתי (להלן - שר הרווחה) אחראי לביצועו של חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958 (להלן - חוק הסעד). חוק זה הוא הבסיס החוקי למתן שירותי הרווחה בישראל, ומכוחו התקין שר הרווחה תקנות הנוגעות לביצועו, לרבות הפיקוח על דרכי הטיפול במקבלי שירותי הרווחה²⁵. המינהל לאזרחים ותיקים במשרד הרווחה אחראי לרווחתם של האזרחים הוותיקים בישראל ומעמיד לרשותם מגוון רחב של פעילויות ומסגרות קהילתיות המיועדות להם ומסייע להם בשיפור תפקודם האישי והחברתי, כל זאת בהתאם לצורכיהם ולזכאותם. השירות ניתן באמצעות העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות²⁶.

המוסד לביטוח לאומי: הביטוח הלאומי הוא אחד הגופים האחראים ליישום המדיניות החברתית בישראל, שנועדה להבטיח לאוכלוסיות מוחלשות ולמשפחות שנקלעו למצוקה זמנית או ממושכת בסיס כלכלי לקיומן²⁷. במסגרת הטיפול באוכלוסיית האזרחים הוותיקים מופקד הביטוח הלאומי על תחום ביטוחי הזקנה, שירותי הסיעוד²⁸ ופיתוח שירותי רווחה בקהילה. על פי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק ביטוח לאומי), המוסד לביטוח לאומי אחראי לאספקת שירותי סיעוד לאחר בדיקה של מידת התלות של הנזקק בעזרת הזולת. אספקת שירותי הסיעוד נעשית באמצעות גמלת סיעוד חודשית הניתנת בכסף או במימון שירותים כגון טיפול אישי בבית, השתתפות בפעילויות במרכזי יום, אספקת מוצרי ספיגה, אספקת שירותי כביסה ומימון השימוש במשדרי מצוקה.

משרד הבריאות: האגף לגריאטריה במשרד הבריאות אחראי לתחום הגריאטריה והמחלות הממושכות במוסדות אשפוז גריאטריים, בבתי החולים הכלליים ובקהילה. אוכלוסיית היעד לפעולות האגף היא בני ה-65 ומעלה וכן חולים במחלות ממושכות עם מגבלות תפקודיות קשות. בין תפקידי האגף: תכנון המדיניות וקביעתה, פיתוח שירותים ופיתוח כוח אדם, קביעת סטנדרטים ונהלים מקצועיים, רישוי, פיקוח, בקרה ופיתוח אמצעי אכיפה²⁹.

קופות החולים: הקופות מספקות שירותי בריאות לכל האזרחים הוותיקים המתגוררים בקהילה ומטפלות בנזקים לאשפוז סיעודי.

המשרד לשוויון חברתי: המשרד לשוויון חברתי (בעבר המשרד לאזרחים ותיקים³⁰) הוא גוף מטה בממשלה שתפקידו לקדם שוויון חברתי בישראל. השר לשוויון חברתי אמון על חוק האזרחים הוותיקים. אגף בכיר אזרחים ותיקים במשרד פועל לקידום הזכויות של האזרחים הוותיקים וניצולי השואה בישראל בתחומים שונים ובהם שיפור איכות החיים של האזרחים

25 תקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקים), התשמ"ו-1986.

26 אתר המרשתת של משרד הרווחה:
<https://www.gov.il/he/departments/Units/molasa-units-senior-citizens>

27 אתר המרשתת של המוסד לביטוח לאומי:
<https://www.btl.gov.il/About/Pages/default.aspx>

28 "שירותים או מוצרים המיועדים לסייע בביצוע פעולות יום-יום או בהשגחה או בניהול משק בית", כהגדרתם בסעיף 223 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.

29 מתוך אתר המרשתת של משרד הבריאות.

30 על פי החלטת ממשלה מספר 2068 (יולי 2007) הוקם המשרד לענייני גמלאים כגוף מטה בממשלה שתפקידו לפתח תוכניות ושירותים לאזרחים הוותיקים בישראל ולהוביל פרויקטים ייעודיים. לאחר הבחירות לכנסת ה-24 האגף לאזרחים ותיקים הועבר לאחריה משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי.



הוותיקים בישראל, להנגשה של שירותים שונים לאזרחים הוותיקים, לחיזוק הקשר הרב-דורי בחברה הישראלית ולשילוב האוכלוסייה הוותיקה בשוק העבודה ובחברה בישראל. כמו כן יוזם האגף פעילויות תרבות, השכלה ופנאי לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים³¹. האגף מקדם את התפיסה שעל פיה תקופת החיים החדשה מזמנת אפשרות להתחדשות וצמיחה, ליצירת משמעות מתחדשת וללמידה מתמשכת לאורך כל התקופות בחיים.

הרשויות המקומיות: על פי החוקים החלים על הרשויות המקומיות ובהם פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות), הרשות המקומית מחויבת להעניק לתושביה שירותים מסוגים שונים, ממלכתיים (כגון חינוך ורווחה) ומוניציפליים (כגון ניקיון). אחריותה של הרשות המקומית לעניין האזרחים הוותיקים נקבעה בחוק האזרחים הוותיקים ועל פיו עליה למנות מתוך עובדיה יועץ לרשות המקומית לענייני אזרחים ותיקים.

בחוק הסעד נקבע כי רשות מקומית "תקים מחלקה לשירותים חברתיים לשם טיפול סוציאלי בנזקקים"³² והגשת סעד להם³³. בתקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו-1986 (להלן - תקנות שירותי הסעד), נקבע כי "רשות סעד"³⁴ תגיש סעד וטיפול סוציאלי לנזקק שפנה אליה בבקשה לכך... והכל על פי תע"ס"³⁵.

בתקנון העבודה הסוציאלית בישראל (להלן - תע"ס)³⁶ נקבע כי אוכלוסיית היעד של היחידה לאזרחים ותיקים היא כלל האזרחים הוותיקים כהגדרתם בחוק גיל הפרישה, התשס"ד-2004, תוך מתן עדיפות לאזרח ותיק הסובל מהזנחה או מהתעללות, לאזרח ותיק הסובל מירידה בתפקוד, תשום או סיעודי, לאזרח ותיק בודד בלא משפחה או בלא קשר עם המשפחה ולאזרח ותיק המתקיים מקצבת הביטוח הלאומי ומהשלמת הכנסה.

משרד הרווחה מממן את שירותי הרווחה ברשויות המקומיות בשיטת המימון התואם (מצי'נג), והוא נושא ב-75% מהוצאות הרווחה של הרשות המקומית עד גובה התקציב שאושר לכל סעיף תקציבי. בכלל זה הוא מממן מגוון פעילויות ומסגרות קהילתיות המיועדות לאזרחים הוותיקים³⁷.

31 מתוך אתר המרשתת של המשרד לשוויון חברתי.

32 הגדרת נזקק בחוק הסעד: "אדם הזקוק לסעד מחמת גילו, מצב בריאותו, ליקוי הרוחני או הגופני, עוני או מסיבות אחרות, הכל לפי המבחנים שנקבעו בתקנות".

33 סעיף 2(א) לחוק הסעד.

34 הגדרת רשות סעד בתקנות טיפול בנזקקים: "רשות מקומית המקיימת לשכת סעד".

35 הגדרת תקנון העבודה הסוציאלית בישראל (תע"ס) בתקנות שירותי סעד: "הנחיות והוראות המנהל הכללי של משרד הרווחה (תקנון לעבודה סוציאלית - תע"ס), כתוקפן מזמן לזמן, המצויות לעיון הציבור בלשכות הסעד ובלשכות המחוזיות של המשרד האמור".

36 על פי הוראה 4.4 לתע"ס.

37 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021** (2021), "מימון שירותי רווחה", עמ' 667 - 669.



היועץ לענייני אזרחים ותיקים ברשות המקומית

על פי סעיף 7 לחוק האזרחים הוותיקים, הרשות המקומית מחויבת למנות מבין עובדיה יועץ לענייני אזרחים ותיקים שדרגתו מנהל מחלקה לפחות, שימלא את התפקיד נוסף על כל תפקיד אחר שהוא ממלא ברשות המקומית.

מינוי יועץ לענייני אזרחים ותיקים

על פי נתוני המשרד לשוויון חברתי³⁸, במועד סיום הביקורת עלה כי 32 רשויות מקומיות (כ-12.5%) מתוך 258 הרשויות המקומיות בישראל לא מינו יועץ לענייני אזרחים ותיקים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בשונה מנתוני המשרד לשוויון חברתי, במועד הביקורת התברר כי שתיים מהרשויות המקומיות שנבדקו - עיריית **מעלות-תרשיחא** ו**וערד** - לא מינו יועץ לענייני אזרחים ותיקים.

על הרשויות המקומיות שלא מינו יועץ לענייני אזרחים ותיקים, ובהן עיריית **מעלות-תרשיחא** ו**וערד**, למנות יועץ.

עיריית מעלות-תרשיחא מסרה בתשובתה מינואר 2023 (להלן - תשובת עיריית מעלות-תרשיחא) כי מינתה בפברואר 2023 את מנהלת האגף לשירותים חברתיים בעירייה לתפקיד היועצת לענייני אזרחים ותיקים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד לשוויון חברתי להנחות את הרשויות המקומיות שטרם מינו יועץ לענייני אזרחים ותיקים לעשות כן ולעקוב אחר יישום הנחיותיו.

הודעה על מינוי יועץ לאזרחים ותיקים

לפי חוק האזרחים הוותיקים, הרשויות המקומיות נדרשות להעביר למשרד לשוויון חברתי העתק מכתב המינוי של היועץ לענייני אזרחים ותיקים. מנתוני המשרד לשוויון חברתי מספטמבר 2022 עולה כי מתוך 226 הרשויות המקומיות, שלפי רישומיו מינו יועץ לענייני אזרחים ותיקים, 137 (61%) לא העבירו אליו העתק מכתב המינוי, כנדרש.

38 השר הממונה על חוק האזרחים הוותיקים הוא השר לשוויון חברתי.



עוד עלה כי כל אחד מהיועצים לענייני אזרחים ותיקים בשבע מהרשויות המקומיות שנבדקו ומינו יועץ - **אלעד, אשקלון, נצרת, נס ציונה, קריית ביאליק, שדות דן ותל מונד** - קיבל כתב מינוי מהרשות המקומית, אולם שתיים מהן - **אשקלון ושדות דן** - לא העבירו העתק ממנו למשרד לשוויון חברתי.

הרשויות המקומיות **אשקלון ושדות דן** מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה מפברואר 2023 כי העתק של כתב המינוי הועבר בעקבות הערת הביקורת למשרד לשוויון חברתי.

הבדיקה העלתה עוד כי המשרד לשוויון חברתי לא הקפיד לדרוש מהרשויות המקומיות שמינו יועץ להעביר לידיו העתק מכתב המינוי, וכי רשימות היועצים לענייני אזרחים ותיקים שריכוז המשרד התבססו ברובן על הודעות טלפוניות או על חתימת היועץ לענייני אזרחים ותיקים על מסמכים שונים שהועברו למשרד.

ביוני 2022 העביר המשרד לשוויון חברתי לכל הרשויות המקומיות קישור אינטרנטי, ובו הן התבקשו לעדכן את פרטי היועץ לענייני אזרחים ותיקים בכל אחת מהן. באוגוסט 2022 פנה המשרד לכל הרשויות המקומיות והנחה אותן למנות יועצים לענייני אזרחים ותיקים כדין.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד לשוויון חברתי להקפיד שכל הרשויות המקומיות יוציאו כתבי מינוי ליועצים לענייני אזרחים ותיקים ויגישו לו העתק, כנדרש.

המשרד לשוויון חברתי מסר בתשובתו ממרץ 2023 (להלן - תשובת המשרד לשוויון חברתי) כי החל באותו מועד לפנות בשנית לרשויות המקומיות והנחה אותן למנות יועץ לענייני אזרחים ותיקים ולהעביר למשרד את כתב המינוי שלהם.

הגדרת תפקידו של היועץ לענייני אזרחים ותיקים

בסעיף 7ד לחוק האזרחים הוותיקים פורטו תפקידי היועץ לענייני אזרחים ותיקים ברשויות המקומיות. תפקידים אלה כוללים ייעוץ לראש הרשות המקומית, למועצת הרשות ולעובדי הרשות בכל עניין הנוגע לאזרחים ותיקים בתחומי הרשות, לרבות הרחבה ושיפור של השירותים הקיימים לאזרחים הוותיקים, גיבוש מדיניות הרשות לקידום ענייני האזרחים הוותיקים ופעולות שיש לנקוט לשם טיפוח תודעה ציבורית בקרב אזרחים ותיקים. לשם מילוי תפקידיו המפורטים לעיל ינקוט היועץ פעולות אלה: איסוף מידע ונתונים בעניין אזרחים ותיקים, איתור צורכי האזרחים הוותיקים, שיתוף פעולה עם גורמים הפועלים בתחום הרשות בעניין אזרחים ותיקים ובחינת ההשפעה של החלטות הרשות על ענייני האזרחים הוותיקים. נוסף על כך, מוטלת על היועץ החובה לדווח אחת לשנה למשרד הרווחה ולמועצת הרשות המקומית על פעולותיו לפי סעיף 7ד, על מדיניות הרשות בעניין האזרחים הוותיקים ועל קידום עניינים אלה ברשות.

משרד הפנים פרסם בשנת 1992 קובץ ניתוח עיסוקים ותיאור תפקידים בשלטון המקומי³⁹ (להלן - קובץ ניתוח עיסוקים). בקובץ מתוארים תחומי האחריות של בעלי תפקידים, כפיפותם הארגונית

39 משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, היחידה לכוח אדם ברשויות המקומיות, "קובץ ניתוח עיסוקים ותיאור תפקידים בשלטון המקומי", התשנ"ג-1992.



ותנאי הסף למינוים. בפברואר 2014 פרסם משרד הפנים באמצעות חוזר מנכ"ל⁴⁰ עדכון שבא במקום קובץ ניתוח העיסוקים ונועד להדריך את הרשויות המקומיות בהכנת מבנה ארגוני ובהגדרת תפקידים שיהלמו את מאפייניהן הייחודיים.

הביקורת העלתה כי משרד הפנים לא כלל את תפקיד היועץ לענייני אזרחים ותיקים בקובץ ניתוח העיסוקים אף שהחובה למנותו נקבעה בחוק.

מעיון ברישומי המשרד לשוויון חברתי עולה כי בכ-55% (124 מתוך 226) מהרשויות המקומיות שמינו יועץ לענייני אזרחים ותיקים, הוטל התפקיד על מנהל המחלקה לשירותים חברתיים או על מנהל היחידה לאזרחים ותיקים הפועלת במחלקה לשירותים חברתיים.

היועץ לענייני אזרחים ותיקים אינו מקבל תגמול או תמורה נוספים, שלא בדומה לתפקידים אחרים המוטלים על פי חוק כתפקיד נוסף על העובד, כגון יועצת למעמד האישה או אחראי למניעת הטרדות מיניות⁴¹.

במהלך ביצוע הביקורת ציינו מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות שנבדקו בפני עובדי משרד מבקר המדינה, כי עומס העבודה המוטל עליהם במסגרת עבודתם השוטפת מקשה עליהם לבצע את המטלות הנוספות הנדרשות מהם כיועצים לענייני האזרחים הוותיקים, המוגדרות בחוק האזרחים הוותיקים. לדוגמה, מנהלות היחידות לאזרחים ותיקים בעיריות נצרת ואשקלון הלינו על כך שאינן מקבלות תגמול או תוספת ייחודית בגין העבודה הנוספת.

בדוח מבקר המדינה בנושא "היבטים במתן שירותים לזקן ברשויות המקומיות"⁴² משנת 2014, העיר משרד מבקר המדינה לרשויות המקומיות כי עליהן לוודא שהאדם שהן ממנות לתפקיד היועץ לענייני אזרחים ותיקים יוכל למלא את תפקידו כראוי.

בתשובתו על ממצאי מבקר המדינה בדוח האמור, מסר המשרד לשוויון חברתי כי הוא ער לעומס העבודה הרב המוטל על היועצים לענייני אזרחים ותיקים ברשויות המקומיות, וכי "המשרד נמצא בדיונים תקציביים אל מול משרד האוצר על מנת לאפשר מינוי ממונה אזרחים ותיקים ברשויות המקומיות המיועד לתפקיד זה בלבד".

עד מועד סיום הביקורת בנובמבר 2022 לא חל שינוי בהגדרת תפקיד היועץ לענייני אזרחים ותיקים כתפקיד העומד בפני עצמו או כתפקיד נוסף הכולל הקצאת משאבים ותגמול לעובד; בכל הרשויות המקומיות היועצים הם עובדים המכהנים בתפקיד נוסף, לרוב מנהלי המחלקה לשירותים חברתיים או מנהלי היחידה לאזרחים ותיקים.

עיריית נצרת מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2023 (להלן - תשובת עיריית נצרת) כי בעיר גדולה כמו נצרת תפקיד היועץ לענייני אזרחים ותיקים הוא חיוני וחשוב. עיריית נצרת הוסיפה כי הטלת משימה זו על מנהל אינה ריאלית, לאור היקף העבודה המערכתית

40 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2014 מפברואר 2014.

41 בדרך כלל התגמול לממלא תפקידים אלה מתבטא בקבלת דרגה נוספת או בתוספת לשכר.

42 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014** (2014), "היבטים במתן שירותים לזקן ברשויות המקומיות", עמ' 231 - 265.



הנדרשת עם קבוצות וארגונים ועם אוכלוסיית האזרחים הוותיקים בעיר. עיריית נצרת ציינה כי יש לייעד תקן נפרד לתפקיד זה, שיתכלל את כלל הפעילויות העירוניות לאזרחים ותיקים.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 (להלן - תשובת משרד הפנים) כי טיטוט הגדרת התפקיד של היועץ לענייני אזרחים ותיקים הועברה להערות המשרד לשוויון חברתי. אולם עד כה, על אף תזכורת שנשלחה בינואר 2023, לא הועבר אישורו של המשרד לשוויון חברתי לנוסח הסופי של הטיטה.

המשרד לשוויון חברתי מסר בתשובתו מאפריל 2023 כי בפברואר 2023 התקיימה פגישה עם משרד הפנים בנושא הגדרת תפקיד היועץ לענייני אזרחים ותיקים. עוד מסר המשרד לשוויון חברתי כי הוא מקיים הליך אל מול היועצים לאזרחים ותיקים ברשויות המקומיות על מנת לדייק את תיאור התפקיד, וכי ההליך יושלם עד לסוף אפריל 2023.

אין די בקיום החובה שבחוק למנות יועץ לענייני אזרחים ותיקים ברשויות המקומיות אלא יש לוודא כי האדם שמונה יוכל למלא את תפקידו כראוי. לכן מומלץ שמשרד הפנים יכלול את תפקיד היועץ לענייני אזרחים ותיקים בקובץ ניתוח העיסוקים. עוד מומלץ כי משרדי הפנים והשוויון החברתי ישלימו את הדיונים עם משרד האוצר על מנת לתגמל את היועץ ולהקצות לו את המשאבים הנדרשים לביצוע תפקידיו, כנהוג בתפקידים אחרים המוטלים על פי חוק.

הכשרת היועץ לענייני אזרחים ותיקים

על פי סעיף 7ג(ב) לחוק האזרחים הוותיקים, היועץ לרשות המקומית יקבל בתוך זמן סביר ולא יאוחר מתום שישה חודשים מתחילת כהונתו, הכשרה מקצועית לצורך תפקידו; המשרד אחראי להכנה ולביצוע של תוכנית ההכשרה המקצועית.

המשרד לשוויון חברתי מארגן בכל שנה הכשרה מיוחדת ליועצים לאזרחים ותיקים.

מנתוני המשרד לשוויון חברתי עולה כי בשנים 2015 - 2019 הוא ערך הכשרות ליועצים לענייני אזרחים ותיקים ובהן השתתפו 74 יועצים מ-68 רשויות מקומיות. משנת 2019 ועד מועד הביקורת לא ערך המשרד קורסי הכשרה ליועצים לענייני אזרחים ותיקים.

עוד העלתה הבדיקה כי ארבעה מתוך שבעת היועצים לענייני אזרחים ותיקים ברשויות המקומיות שנבדקו מונו בשנת 2022 (**אלעד, אשקלון, קריית ביאליק, תל מונד**), אחד בשנת 2021 (**נס ציונה**), ואחד בשנת 2017 (**נצרת**), וכולם לא קיבלו את ההכשרה הנדרשת, אף כי בחוק נקבע כי היועצים נדרשים לסיים את ההכשרה בתוך שישה חודשים ממועד מינוים. היועצת לענייני אזרחים ותיקים במועצה האזורית שדות דן מונתה לפני יותר מ-12 שנים והשתלמה בהכשרות שונות במהלך השנים.

על המשרד לשוויון חברתי לקיים הכשרות בתדירות הנדרשת כדי שהיועצים לענייני אזרחים ותיקים יוכלו בתוך פרק הזמן שנקבע בהוראות החוק.



כמו כן, על הרשויות המקומיות לפעול מול המשרד לשוויון חברתי להכשרת יועציהן לענייני אזרחים ותיקים.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 (להלן - תשובת עיריית אלעד) כי היועצת לענייני אזרחים ותיקים החלה הכשרה, אך לא סיימה אותה מסיבות אישיות ותצא לקורס הבא.

עיריית נס ציונה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2023 (להלן - תשובת עיריית נס ציונה) כי אכן, דרישת חוק האזרחים הוותיקים היא שהיועץ יקבל הכשרה בתוך חצי שנה ממועד המינוי. העירייה ציינה כי ההכשרה היא בתשלום.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2023 (להלן - תשובת עיריית קריית ביאליק) שהיועצת לענייני אזרחים ותיקים בה השתתפה בחודשים ינואר-פברואר 2023 בהכשרה של המשרד לשוויון חברתי.

המועצה המקומית תל מונד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 (להלן - תשובת המועצה המקומית תל מונד) כי היועצת לענייני אזרחים ותיקים בה עתידה לעבור את ההכשרה בשנת 2023. המועצה המקומית הוסיפה כי היועצת נמצאת בקשר עם המשרד לשוויון חברתי ושותפה בקבוצת היועצים לענייני אזרחים ותיקים.

דיווח היועץ לענייני אזרחים ותיקים על פעילות הרשות בתחום האזרחים הוותיקים

על פי סעיף 7(ב) לחוק האזרחים הוותיקים, על היועץ לדווח אחת לשנה למשרד לשוויון חברתי ולמועצת הרשות המקומית שבה הוא עובד על פעולותיו, על מדיניות הרשות המקומית בענייני אזרחים ותיקים ועל קידום עניינים אלה באותה רשות. דיווח זה יהיה פתוח לעיון הציבור במשרדי הרשות המקומית ובמשרדי המשרד לשוויון חברתי ויפורסם באתרי המרשתת של הרשות המקומית ושל המשרד.

הבדיקה העלתה כי היועצים לאזרחים ותיקים בשבע הרשויות המקומיות שנבדקו ומינו יועץ לא הכינו דיווח שנתי על פעולותיהם, על מדיניות הרשות המקומית בענייני אזרחים ותיקים ועל קידום ענייניהם, לא פרסמו דיווח כזה באתר המרשתת של הרשות המקומית ולא העבירו דיווח למשרד לשוויון חברתי, כנדרש בסעיף 7(ב) לחוק האזרחים הוותיקים.

על היועצים לענייני אזרחים ותיקים ברשויות המקומיות שנבדקו - **אלעד, אשקלון, נס ציונה, נצרת, קריית ביאליק, שדות דן ותל מונד** - להכין דיווח על הפעולות ועל המדיניות של הרשות בכל שנה, לפרסמו באתר המרשתת של הרשות ולהעביר העתק למשרד לשוויון חברתי.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי הליקוי תוקן, וכי דיווח למשרד לשוויון חברתי לשנת 2022 בוצע בפורטן ספקים באוגוסט 2022.



עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה כי היועצת לענייני אזרחים ותיקים בעירייה תכין מסמך מסכם בהתייעצות עם המשרד לשוויון חברתי.

המועצה האזורית שדות דן מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2023 (להלן - תשובת המועצה האזורית שדות דן) כי תוכנית העבודה השנתית מוצגת ומאושרת מדי שנה בשנה במליאת המועצה. המועצה האזורית ציינה כי המחלקה לשירותים חברתיים מפרסמת את מגוון הפעילויות לאזרחים ותיקים באמצעות עלונים, חוברות ומודעות על לוחות המודעות וכן בפייסבוק ובקבוצות ווטסאפ ייעודיות. עוד מסרה המועצה כי הליקוי שצוין בהערת הביקורת תוקן.

המועצה המקומית תל מונד מסרה בתשובתה כי היועצת לענייני אזרחים ותיקים נמצאת בקשר עם האחראי לנושא במשרד לשוויון חברתי, שותפה בקבוצת היועצים ומעודכנת בכל הנעשה בתחום. עוד מסרה המועצה כי היועצת לענייני אזרחים ותיקים פנתה באופן יזום למנהל תחום בכיר רשויות מקומיות כדי לבדוק אילו פרטים יש לכלול בדוח השנתי שעליה למסור למשרד לשוויון חברתי, אך נאמר לה שרק בעת ההכשרה יינתן הסבר בנושא הזה.

המידע הקיים ברשויות המקומיות על האזרחים הוותיקים שבתחום שיפוטן

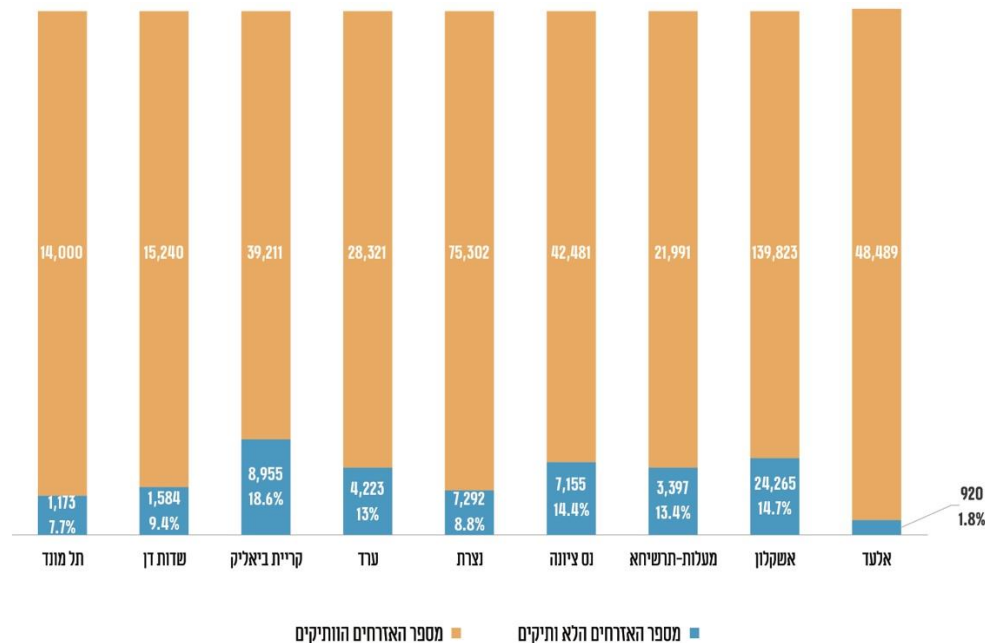
בעשורים האחרונים הולכת וגדלה המודעות לתפקידה המרכזי של הרשות המקומית בעיצוב השירותים החברתיים ובהבטחת זכויות אדם לאוכלוסייה בקהילה⁴³, מעצם מקומה בחזית המפגש עם האזרח. ככל שהאזרחים הוותיקים מתבגרים הם נחשפים לגורמי סיכון ולקשיים שונים המשפיעים על תפקודם, פוגעים באיכות חייהם, ועלולים להביאם לידי אובדן העצמאות התפקודית, לפגיעה באיכות החיים ולתלות בגופים המטפלים ובסביבה התומכת.

בתרשים 7 להלן נתונים על מספר האזרחים הוותיקים ושיעורם מכלל התושבים ברשויות המקומיות שנבדקו.

43 ישראל דורון (2007), 'אופקים' - תוכנית אב לאזרחים ותיקים בקהילה - ישראל 2025, מסמך תשתיתי לדיון, עמ' 23.



תרשים 7: מספר האזרחים הוותיקים ושיעורם מכלל התושבים ברשויות המקומיות שנבדקו, ספטמבר 2022



על פי נתוני משרד הרווחה מספטמבר 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כפי שעולה מהנתונים בתרשים 7, שיעור האזרחים הוותיקים בשטח השיפוט של **עיריית קריית ביאליק** הוא גדול (18.6%) וגבוה במידה ניכרת משיעורם באוכלוסייה הכללית (12%); שיעורם בשטח השיפוט של הרשויות המקומיות **אשקלון, מעלות-תרשיחא, נס ציונה וערד** הוא 13% - 14.7%; שיעורם בשטח השיפוט של **עיריית נצרת**, המועצה האזורית **שדות דן** והמועצה המקומית **תל מונד** הוא 7.7% - 9.4%; ושיעורם בשטח השיפוט של **עיריית אלעד** הוא כ-1.8% בלבד.

מידע מעודכן על האזרחים הוותיקים ואיתור הנזקקים לתמיכה בשלבים המוקדמים של ההזדקנות מאפשרים לגבש תוכניות התערבות העשויות להבטיח טיפול ושירות נאותים יותר לאוכלוסייה זו.

התפרצות מגפת הקורונה בראשית שנת 2020 המחישה את חשיבות קיומם של מאגרי מידע מעודכנים לצורך הגשת סיוע לאזרחים הוותיקים. בעקבות משבר הקורונה הצביעה ועדת המשנה של השולחן העגול הבין-מגזרי במשרד ראש הממשלה⁴⁴ באפריל 2020, בהתייחסה לנושא האזרחים הוותיקים, על הצורך במנגנון לתכלול ולתיאום בין הצרכים של האזרחים הוותיקים ובין

44 השולחן העגול במשרד ראש הממשלה הוקם ביולי 2008 כחלק מיישום החלטת ממשלה 3190 בדבר הסדרת היחסים בין הממשלה, המגזר השלישי והמגזר העסקי הפועלים להשגת מטרות ציבוריות (מתוך אתר משרד ראש הממשלה - היחידה לשיתופי פעולה רב מגזריים).



הפתרונות הניתנים להם. הוועדה הציעה מנגנון המתבסס על חיזוק השלטון המקומי כמרכז ומתכלל של כל הפעילויות המתנהלות ברשות המקומית, ואף כמתווך בין משרדי הממשלה לבין הארגונים הפועלים ברשות, תוך התחשבות במשאבים העומדים לרשותה⁴⁵. בעניין זה ראו דוח מבקר המדינה לשנת 2021, "הטיפול באזרחים הוותיקים במשבר הקורונה".

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח האמור על הטיפול באזרחים הוותיקים במשבר הקורונה, כי "לאור תפקידה המרכזי של הרשות המקומית בטיפול באזרחים הוותיקים, בשגרה ובחירום, ובהתאם לחוק אזרחים ותיקים, על כל רשות מקומית למנות יועץ אזרחים ותיקים. מומלץ כי כל רשות מקומית תפעל, בסיוע המשרד לשוויון חברתי, כדי שהיועץ ישמש גורם מתכלל של תחום האזרחים הוותיקים, שיהיה אמון על ריכוז המידע על אוכלוסייה זו, עדכנו בשגרה וביצוע בקרות לשם טיובן, לרבות פרטי ההתקשרות עם האזרחים הוותיקים, כך שהרשות תוכל ליצור עימם קשר ולסייע להם גם בחירום"⁴⁶.

הממצאים ברשויות המקומיות שנבדקו הראו כי אין ברשותן מידע מלא ומעודכן על פרטיהם של כלל האזרחים הוותיקים שבתחום שיפוטן, ובפרט על האזרחים הוותיקים שמחמת מוגבלות פיזית או נפשית אינם מסוגלים ליצור בכוחות עצמם קשר עם הגופים המקצועיים. הרשויות המקומיות שנבדקו ציינו בפני עובדי משרד מבקר המדינה⁴⁷ במהלך הביקורת כי בעת משבר הקורונה הן אומנם עדכנו את הנתונים שהיו בידיהן על האזרחים הוותיקים, אך לא קבעו מנגנון ותוכנית פעולה להמשך עדכון הפרטים גם לאחר סיום המשבר.

המשרד לשוויון חברתי ציין בתשובתו כי למעשה, כבר נקבע בחוק גורם כזה - והוא היועץ. המשרד הוסיף שתפקידיו של היועץ הם בין היתר איסוף נתונים הנוגעים לענייני האזרחים הוותיקים שבתחום השיפוט של הרשות המקומית ואיתור צורכיהם, לשם הכנת תוכניות לקידום ענייניהם.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי תפעל לרכז מידע מלא על האזרחים הוותיקים בתחום שיפוטם במערכות המידע הממוחשבות שלה.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה מפרוואר 2023 (להלן - תשובת עיריית אשקלון) כי האחריות של מחלקת הרווחה היא כלפי המטופלים שלה, ומידע על פרטי האזרחים הוותיקים מעודכן ומתועד בצורה רציפה ומסודרת. עוד מסרה העירייה כי בתקופת משבר הקורונה נעשתה עבודה רבה כדי לדייק את המידע על האזרחים הוותיקים המצוי במאגר הנתונים שלה, אולם בעירייה אין גורם הרשאי לקבל את הנתונים מגופי הממשלה השונים, כגון משרד הפנים והמוסד לביטוח לאומי, ולתכלל ולתחזק את מאגר הנתונים.

עיריית מעלות-תרשיחא מסרה בתשובתה כי קיים בעירייה מידע על האזרחים הוותיקים המבוסס על מרשם האוכלוסין, ובתקופת משבר הקורונה הוא התקבל גם באמצעות משרד

45 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד: התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה** (2021), "הטיפול באזרחים הוותיקים במשבר הקורונה", עמ' 26 - 56.

46 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד: התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה** (2021), "הטיפול באזרחים הוותיקים במשבר הקורונה", עמ' 32.

47 תשובות הרשויות המקומיות מדצמבר 2022 בעניין מנגנון לעדכון פרטי האזרחים הוותיקים שבתחום שיפוטן.



הרווחה, בשיתוף פעולה עם המוסד לביטוח לאומי. עוד מסרה העירייה כי מידע זה מסווג מטעמי צנעת הפרט.

עיריית נס ציונה מסרה בתשובתה כי במחלקת הרווחה חסר מסד נתונים בתחום האזרחים הוותיקים, היות שהמוסד לביטוח לאומי אינו מעביר לעירייה נתונים שיש בידיו.

המועצה המקומית תל מונד מסרה בתשובתה כי מחלקת הרווחה בה החלה לעדכן את מאגר נתוני האזרחים הוותיקים וכן החלה לבנות מנגנון לעדכון שוטף של מאגר הנתונים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות שנבדקו להמשיך ולעדכן את פרטיהם של כלל האזרחים הוותיקים שבתחום שיפוטן, כדי שיהיה ביכולתן לייעל את ערוצי הקשר עם האזרחים הוותיקים ולסייע להם הן בעת שגרה והן במצבי חירום.

פיתוח שירותים לכלל האזרחים הוותיקים ברשויות המקומיות

השירותים שמספקות הרשויות המקומיות משפיעים ישירות על איכות חייהם של תושביהן ועל רווחתם. תהליכי הביזור והעברת תחומי פעילות שונים מידי השלטון המרכזי לידי השלטון המקומי נועדו לייעל ולהגדיל את היקף השירותים שהן מעניקות לתושביהן ולשפר את איכות חייהם⁴⁸.

תוכנית אסטרטגית יישובית להיערכות הרשות המקומיות להזדקנות האוכלוסייה

ברמה המקומית עומדים לרשותם של האזרחים הוותיקים שירותים לאספקת צרכיהם החברתיים, התרבותיים, הפיזיים והרפואיים, שיאפשרו "הזדקנות בבית" תוך פעילות בקהילה תומכת המותאמת להם. אחת הדרכים להיערך ברמת המדיניות המוניציפלית להזדקנות האוכלוסייה היא הכנת תוכנית אב יישובית בשיתוף אוכלוסיית האזרחים הוותיקים, שתכלול את החזון של הרשות המקומית לשירותים שתציע לאוכלוסייה זו ועל פיה ייקבעו המטרות והיעדים⁴⁹.

הבדיקה העלתה כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו אין תוכניות אב עדכניות להזדקנות האוכלוסייה, אף שבחלקן (אשקלון, מעלות-תרשיחא, נס ציונה, ערד וקריית ביאליק) שיעור האזרחים הוותיקים כיום הוא 13% - 19% מכלל האוכלוסייה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו מפברואר 2023 (להלן - תשובת משרד הרווחה) כי בעיר אשקלון קיים צורך בתוכנית אב, אך נכון למועד מתן התשובה אין מקור תקציבי לנושא. משרד הרווחה

48 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016 (2016), "איכות מתן השירות לתושב ברשויות המקומיות", עמ' 339 - 406.

49 לדוגמה, תוכנית אב לבני גיל הזהב בכפר ורדים.



הוסיף כי עד אשר יימצא מקור תקציבי, מתקיימים דיוני שולחן עגול בהשתתפות הגורמים הפועלים בתחום האזרחים הוותיקים; כי בדיונים אלה שותפים גם אזרחים ותיקים; וכי בדיונים עולים צרכים מהשטח.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי היא בוחנת העסקת יועץ חיצוני שיסייע בהכנת תוכנית אב.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה כי תוכנית אב רשותית וסקרים רשותיים הם באחריות מינהל תכנון ואסטרטגיה בעירייה, ואם יפורסם קול קורא בנושא, מנהל אגף הרווחה יגיש בקשה להשתתף.

עיריית מעלות-תרשיחא מסרה בתשובתה כי תפעל להכנת תוכנית אב לאזרחים ותיקים במחצית הראשונה של שנת 2023.

עיריית נצרת מסרה בתשובתה כי אכן, יש להכין תוכנית אב לפיתוח מענים לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים, ואף הועבר אליה קול קורא בנדון במאי 2022. ואולם הדרישה להשתתפות כספית של העירייה ולהקצאת תקן לעובד שיוביל את התוכנית מהווים חסם בפני השתתפות העירייה בקול קורא זה.

עיריית נס ציונה מסרה בתשובתה כי לאחרונה המחלקה לאזרחים ותיקים בה הכינה תוכנית אסטרטגית בתחום האזרחים הוותיקים, וזו הועברה לראש העירייה.

תוכנית "חיים בגיל": באוקטובר 2011 החליטה ממשלת ישראל⁵⁰ להטיל על המשרד לשוויון חברתי לפתח תוכניות אב לרשויות המקומיות למען האזרחים הוותיקים, המותאמות למאפייניהם הייחודיים. המשרד הכין תוכנית שכוותרתה "חיים בגיל" הרואה את האזרח הוותיק כאדם מהקהילה הבוחר בפעילות משמעותית יום-יומית והמשפיע על סביבתו, וכן כשותף פעיל בהחלטות על עתידו במגוון תחומים - בריאות, תחבורה, דיור, נגישות, זכויות, תעסוקה, חברה, כלכלה, השכלה, העשרה וספורט. התוכנית נועדה לבחון את הצרכים של האזרחים הוותיקים ואת הדרכים לספק צרכים אלה ולהציע מעטפת תמיכה והכלה של הרשות המקומית, רחבה ככל האפשר, כדי לאפשר להם להמשיך להתגורר בבתיהם ברווחה, בחברה ובביטחון.

התוכנית הופעלה בשנים 2011 - 2014 והתקציב הממשלתי הכולל לביצועה הסתכם ב-52 מיליון ש"ח⁵¹. הליווי לצורך הכנת תוכניות האב ברשויות המקומיות הוטל על משרד הפנים, והוא נעשה באמצעות מפעם עמק יזרעאל⁵². בשנת 2014 הופסקה התוכנית עקב ניצול כל התקציב המיועד לביצועה.

משרד הפנים מסר בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 ומאפריל 2023 כי משקם המשרד לשוויון חברתי נכללה בו יחידה שלמה המטפלת בנושא האזרחים הוותיקים, ולכן בניית תוכניות אב לאזרחים ותיקים צריכה להיות מוטלת על המשרד לשוויון חברתי. עוד מסר משרד

50 החלטת הממשלה 3739, "1. ציון יום האזרח הוותיק הבינלאומי 2. פיתוח תכניות אב לאזרחים ותיקים ברשויות המקומיות" (אוקטובר 2011).

51 31.5 מיליון ש"ח מהמשרד לשוויון חברתי, 5 מיליון ש"ח ממשרד הפנים, 6.25 מיליון ש"ח ממשרד התמ"ת, 5.75 מיליון ש"ח מהמשרד לפיתוח הנגב והגליל, 2.5 מיליון ש"ח ממשרד החקלאות, מיליון ש"ח מהרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים.

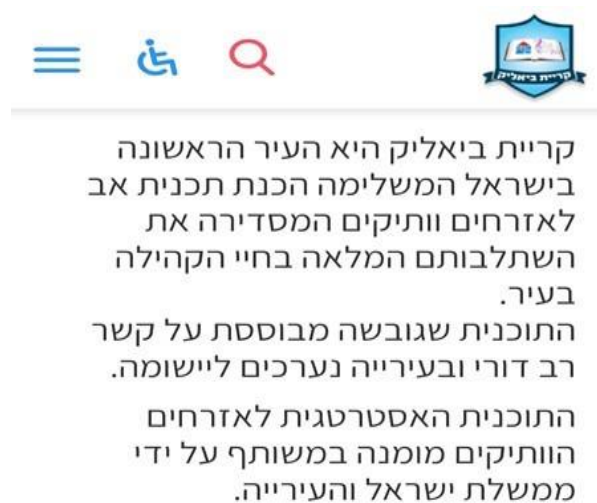
52 משרד הפנים מפעיל מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי הכוללת שמונה מפעמים הפרוסים ברחבי הארץ. תפקידם של המפעמים לספק הדרכות, לקדם פרויקטים וללוותם ולספק ייעוץ ארגוני לרשויות המקומיות.



הפנים כי עד שנת 2018 הליווי של תכניות אב נעשה באמצעות מערכת המפעמים (מערכת יחידות השטח של משרד הפנים), אולם בשנת 2018 התקבלה החלטת הנהלת משרד הפנים לסגור את מערכת המפעמים, ועל כן אין באפשרותו ללוות תכניות נוספות.

בתוכנית "חיים בגיל" השתתפו 61 רשויות מקומיות. מקרב הרשויות המקומיות שנבדקו השתתפה בתוכנית עיריית **קריית ביאליק**, והיא הכינה תוכנית אב לאזרחים הוותיקים.

תמונה 1: צילום ארכיוני מאתר המרשתת של עיריית קריית ביאליק לפרסום בדבר השלמת תוכנית האב לאזרחים הוותיקים



המקור: אתר המרשתת של עיריית קריית ביאליק, שנת 2014.

הבדיקה העלתה כי הגורמים המטפלים באזרחים ותיקים בעיריית **קריית ביאליק**, ובהם עובדי היחידה לאזרחים ותיקים והיועצת לענייני אזרחים ותיקים, לא הכירו את התוכנית שהושלמה בעירייה לפני שמונה שנים.

נוכח המשאבים שהושקעו בפיתוח תוכנית האב "חיים בגיל" מומלץ כי הגורמים המטפלים באזרחים הוותיקים בעיריית **קריית ביאליק** יכירו את התוכנית וינצלו את התשתית שהונחה בה למען שיפור מצבם של האזרחים הוותיקים בתחומה.

עוד מומלץ כי עיריית **קריית ביאליק** תפעל לתקף את תוכנית האב ולשלב בתוכניתה את העקרונות ואת היעדים שבה, לאחר תיקופם.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה כי תנחה את הגורמים החדשים שהחליפו את קודמיהם בתפקיד להמשיך ולפעול בהתאם לעקרונות תוכנית האב, עד לאימוצה של התוכנית החדשה להזדקנות מיטבית. עוד מסרה העירייה כי בהמשך לתוכנית "חיים בגיל" היא קידמה תוכניות בינוי המשלבות אזרחים ותיקים לצד ילדיהם ונכדיהם (תמהיל דירות משולב), פתיחת כיתות



ותיקים במערכת החינוך לשם שילוב בין-דורי, הקמת "מועדון דברים טובים" לאזרחים הוותיקים ועוד.

תוכנית Muni100 לקידום הזדקנות מיטבית ברשות המקומית: במסגרת ההיערכות להזדקנות האוכלוסייה פרסם הג'וינט⁵³ במאי 2022 קול קורא לרשויות מקומיות להציע מועמדות להשתתפות בתוכנית "רשות מקדמת הזדקנות מיטבית - Muni100"⁵⁴. התוכנית נועדה לקדם את היערכות הרשויות המקומיות לאתגר של הזדקנות האוכלוסייה בעידן של מאה שנות חיים, והיא מתבססת על מודל "ערים ידידותיות-גיל" שפיתח ארגון הבריאות העולמי (WHO).

כל אחת מעשרים הרשויות המקומיות המשתתפות אמורה להכין תוכנית המתאימה לצרכיה, למשל נגישות פיזית - הצללה, ריהוט רחוב (ספסלים, תחנות אוטובוס וכו') ונתיבי הליכה המותאמים לאזרחים ותיקים, תוכנית למיתון שיפועים במדרכות ועוד. על בסיס הניסיון שיצטבר באותן רשויות מתכוונים יוזמי התוכנית לפתח מודל ארצי של "רשות מקדמת הזדקנות מיטבית", בשאיפה לקדם מדיניות ממשלתית התומכת באזרחים הוותיקים ובהזדקנות פעילה ובריאה.

מבין הרשויות המקומיות שנבדקו רק עיריית קריית ביאליק השתתפה בשתי התוכניות האמורות⁵⁵.

מומלץ כי הרשויות המקומיות יפעלו להכנת תוכניות אב יישוביות תוך שיתוף אוכלוסיית האזרחים הוותיקים, שיכללו תכנון מטרות ויעדים ארוכי-טווח ועל פיהם ייקבעו השירותים והפעילויות לרווחת האזרחים הוותיקים. עוד מומלץ כי הרשויות המקומיות יבחנו השתתפות בתוכניות של משרדי הממשלה דוגמת תוכנית Muni100.

עיריית קריית ביאליק ציינה בתשובתה כי עד סוף השנה תיבנה תוכנית לשיפור חייהם של האזרחים הוותיקים בארבעה תחומי חיים: נגישות פיזית, נגישות מידע, תרבות וכלכלה.

סקרי מיפוי צרכים ושביעות רצון

הרשות המקומית אמורה לספק את השירותים המתאימים לצורכי תושביה ולנצל באופן מיטבי את המשאבים העומדים לרשותה. בהיעדר תוכנית אב ניתן לפתח תוכניות קצרות-טווח וארוכות-טווח עבור האזרחים הוותיקים בתחום הרשות המקומית, לערוך סקרי צרכים בקרב התושבים

53 הג'וינט הוא ארגון יהודי-הומניטרי עולמי, שנועד לקדם את איכות החיים, את שוויון ההזדמנויות ואת צמצום הפערים בחברה הישראלית. בישראל פועל הג'וינט למען הפיתוח החברתי של ישראל בשיתוף פעולה אסטרטגי עם ממשלת ישראל, עם הרשויות המקומיות, עם המגזר השלישי, עם המגזר העסקי ועם שותפים נוספים.

54 זאת במסגרת קידום החלטת הממשלה 127 מיוני 2021 לאמץ את "מפת המדדים הלאומיים להזדקנות מיטבית" שגובשה בצוות עבודה משותף של כמה גורמים - ג'וינט-אש"ל, מכון ברוקדייל, מרכז הידע לחקר ההזדקנות בישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרדי הממשלה. המהלך מתנהל בשותפות נרחבת של משרדי ממשלה, קרנות, ארגונים ובעלי עניין, ובהם משרד הרווחה והביטחון החברתי, המשרד לשוויון חברתי, משרד הבריאות, משרד האוצר, משרד ראש הממשלה, משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, אגף הקרנות בביטוח לאומי, מפעל הפיס, מרכז השלטון המקומי, קרן דליה ואלי הורביץ וג'וינט-אש"ל.

55 בשתי התוכניות השתתפו שש רשויות מקומיות נוספות שאינן נמנות עם הרשויות שנבדקו.



כבסיס לפיתוח אותן תוכניות ולבצע סקרי שביעות רצון לאחר סיום התוכנית שיספקו משוב לצורך קבלת החלטות על המשך הפעלתה.

בשנים האחרונות גוברת בקרב הרשויות המקומיות המגמה של ביצוע סקרי מיפוי צרכים ושביעות רצון, שנועדו להיטיב את השירותים הניתנים לתושבים בתחום שיפוטן. הבדיקה העלתה כי עיריית **אלעד** ערכה במאי 2022 סקר שביעות רצון משירותיה בקרב מדגם מייצג של התושבים ובהם גם אזרחים ותיקים. הרשויות המקומיות האחרות שנבדקו (**אשקלון, מעלות-תרשיחא, נס ציונה, נצרת, ערד, קריית ביאליק, שדות דן ותל מונד**) לא ערכו סקרי מיפוי צרכים או סקרי שביעות רצון.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב עריכת סקרי צרכים ושביעות רצון כפי שעשתה עיריית אלעד, וממליץ לכל הרשויות המקומיות - ובהן **אשקלון, מעלות-תרשיחא, נס ציונה, נצרת, ערד, קריית ביאליק, שדות דן ותל מונד** - לעשות כן כדי למפות את השירותים הנדרשים עבור האזרחים הוותיקים בתחום שיפוטן, להפיק תועלת מרבית מההשקעה במשאבים הציבוריים ולספק פתרון מיטבי לצורכיהם.

עיריית מעלות-תרשיחא ציינה בתשובתה כי ביצעה בשנת 2021 סקר לגבי מדד הקהילתיות, ובו השתתפו גם אזרחים ותיקים. העירייה הוסיפה כי בכוונתה להכין ולהפיץ לתושבים סקר שביעות רצון ומיפוי צרכים.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה כי במסגרת השתתפותה בתוכנית Muni100, יבוצעו סקרים בקרב אוכלוסיית האזרחים הוותיקים.

המועצה האזורית שדות דן מסרה בתשובתה כי פועלת בה קבוצת פעילים הנקראת "מועצת החכמים", המלווה על ידי עו"ס קהילה של המועצה. המועצה האזורית הוסיפה כי התוכניות לאזרחים ותיקים מפותחות בשיתוף "מועצת החכמים", תוך דיוק מרבי של השירותים הנדרשים. עם זאת ציינה המועצה כי היא תיערך לביצוע סקר צרכים.

המועצה המקומית תל מונד מסרה בתשובתה כי בכוונתה להשלים עד מאי 2023 הקמת מערכת להעברת מידע לכלל האזרחים הוותיקים ולבצע סקר מיפוי צרכים.

הקצאת תקציב משרד הרווחה ליחידות לאזרחים ותיקים וניצולו

בכל רשות מקומית פועל אגף או מחלקה לשירותים חברתיים (להלן - מחלקה לשירותים חברתיים) אשר מספקים שירותים מקצועיים בתחומי האבחון, הטיפול, התמיכה, האיתור, המניעה, ההגנה והשיקום. בכל מחלקה לשירותים חברתיים פועלת מחלקה או מדור לאזרחים ותיקים (להלן - יחידה לאזרחים ותיקים). היחידות לאזרחים ותיקים פועלות לקידום הרווחה והחוסן של כלל האזרחים הוותיקים באמצעות בניית רצף של שירותים ברמה הפרטנית-משפחתית, ברמה הקבוצתית-קהילתית וברמת היישוב.



מימון שירותי הרווחה ברשויות המקומיות⁵⁶ נעשה לרוב על פי הסדר הנהוג זה עשרות שנים, בשיטת המימון התואם (מציג): משרד הרווחה משתתף ב-75% מהוצאות הרווחה של הרשות המקומית עד גובה התקציב שאושר לכל סעיף תקציבי⁵⁷. הרשויות המקומיות רשאיות להרחיב את השירותים שהן מספקות, אך תוספת השירות תמומן במלואה באמצעות מקורותיהן הכספיים, ללא השתתפות משרד הרווחה⁵⁸. על פי שיטת המימון התואם, אם רשות המקומית אינה מעניקה שירות בסעיף מסוים וממילא אינה מממנת את חלקה בעלותו של שירות זה, לא יממן משרד הרווחה את השירות לאותו הסעיף. לקראת סוף שנת התקציב נעשה ויסות של התקציבים באמצעות הסטת יתרות תקציב לא מנוצלות ברשויות למימון החריגה בהוצאות ברשויות אחרות⁵⁹.

משרד הרווחה שולח לרשויות המקומיות בחודש מרץ בכל שנה הודעות על סכום התקציב המוקצה בסעיפים השונים, ובמשך השנה הרשויות המקומיות מקבלות הודעות על עדכון התקציב בסעיפים שונים.

לוח 2 שלהלן מציג נתונים על התקציב שהקצה משרד הרווחה לרשויות המקומיות שנבדקו בשנת 2021 בסעיפים השונים בפרק "אזרחים ותיקים", על שיעורי הניצול בכל רשות ועל התקציב הסופי המותאם בסוף השנה לפי שיעורי הניצול.

- 56 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021** (2021), "מימון שירותי רווחה", עמ' 569 - 667.
- 57 משרד הרווחה נושא במלוא עלותם של כמה סעיפי תקציב, ובהם הפעילויות והשירותים לאזרחים ותיקים ניצולי שואה.
- 58 שיטת המימון התואם אינה מעוגנת בכללותה בחקיקה, אך היא קיבלה ביטוי בסעיף 7א(ה) לחוק הסעד (טיפול באנשים עם מוגבלות שכלית-תפתחותית), התשכ"ט-1969, ובסעיף 4(ד) לחוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000, שבהם נקבע כי הרשות המקומית תישא ב-25% מעלות השירות הניתן מכוחם. גם בתי המשפט עמדו בכמה הזדמנויות על החובה המוטלת על הרשויות המקומיות לפעול למתן שירותי רווחה מכוח חוקים אלה בהתאם לאחריותן ולחובתן בחוק וללא תלות בשיקולי תקציב (למשל: בג"ץ 8268/08 **אקים ישראל נ' שר הרווחה והשירותים החברתיים** [פורסם במאגר הממוחשב, דצמבר 2008]; עת"מ [ת"א] 2390/04 **סעאדה נ' עיריית ראשון לציון** [פורסם במאגר הממוחשב, דצמבר 2004]).
- 59 משרד הרווחה אינו משתתף בהוצאות של שכירת מבנים, תחזוקה, אבטחה, ניקיון, חשמל, ארנונה ורכישת פריטי רכוש קבוע שהמחלקות זקוקות להם לתפקודן השוטף.



לוח 2: תקצוב היחידות לאזרחים ותיקים ברשויות המקומיות שנבדקו וניצולו, 2021 (בש"ח)

סעיף תקציבי	אלעד (2)			אשקלון (5)			מעלות (5)		
	תקציב שנתי	שיעור ניצול	התאמת התקציב לניצול השנתי	תקציב שנתי	שיעור ניצול	התאמת התקציב לניצול השנתי	תקציב שנתי	שיעור ניצול	התאמת התקציב לניצול השנתי
סה"כ סעיפי אזרחים ותיקים (ללא סעיף אחזקה במעונות)	336,535	112%	376,284	5,410,884	90%	4,894,179	1,384,535	103%	1,429,050
תקציב לאזרח ותיק	366	112%	409	223	90%	202	408	103%	421
מסגרת יומית - מרכז יום	6,667	0	-	629,333	31%	195,272	372,565	111%	414,897
מועדון מועשר מופ"ת (מועשר פלוס תזונה)	244,800	132%	323,078	734,400	102%	749,715	244,800	98%	240,336
מופ"ת ניצולי שואה				524,000	100%	523,476	296,528	97%	286,338
קהילה תומכת ניצולי שואה				1,307,200	92%	1,198,158	191,045	120%	229,380
שכונה תומכת				309,733	92%	286,220	103,110	103%	106,139
טיפול בקהילה	26,667	83%	22,177	720,667	130%	937,363	26,087	91%	23,701
נופשון				57,600	106%	60,958			
מגן זהב הפגת בדידות	7,067	75%	5,300	211,333	14%	30,244	42,133	78%	32,859
מועדונים	26,667	53%	14,029	133,333	124%	165,986	20,000	162%	32,364



סעיף תקציבי	אלעד(2)			אשקלון(5)			מעלות(5)		
	תקציב שנתי	שיעור ניצול	התאמת התקציב לניצול השנתי	תקציב שנתי	שיעור ניצול	התאמת התקציב לניצול השנתי	תקציב שנתי	שיעור ניצול	התאמת התקציב לניצול השנתי
מועדונים תוכנית העשרה	14,667	0%	-	44%	5,120	10,000	0%	-	
תעסוקה במתעודנים									
סיוע לניצולי שואה	10,000	117%	11,700	190%	469,742	25,934	110%	28,511	
שירותים לניצולי שואה				84%	110,016	31,000	111%	34,525	
טיפול באזרח ותיק בסיכון				73%	23,378	21,333	0%	-	
הפגות לניצולי שואה				42%	42,125				
תוכנית למרותקי בית				0%	-				
הפגת בדידות בסופ"ש				68%	96,168				
בני משפחה מטפלים				1%	238				

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 המספר בסוגריים ליד שם הרשות המקומית מייצג את האשכול החברתי-כלכלי שלה.
 ■ - ניצול נמוך מ-75% ■ - ניצול גבוה מ-100%.



סעיף תקציבי	נס ציונה (8)			נצרת (3)			ערד (3)	
	תקציב שנתי	שיעור ניצול	התאמת התקציב לניצול השנתי	תקציב שנתי	שיעור ניצול	התאמת התקציב לניצול השנתי	תקציב שנתי	שיעור ניצול
סה"כ סעיפי אזוריים ותיקים (ללא סעיף אחזקה במעונות)	1,007,134	87%	879,971	2,247,595	104%	2,331,670	1,765,401	81%
תקציב לאזרח ותיק	141	87%	123	308	104%	320	418	81%
מסגרת יומית - מרכז יום	221,333	71%	156,407	407,808	102%	416,84	221,333	68%
מועדון מועשר מופ"ת (מועשר פלוס תזונה)				734,400	108%	795,143	489,600	70%
מופ"ת ניצולי שואה							252,000	107%
קהילה תומכת ניצולי שואה	255,00	98%	249,739				411,30	89%
שכונה תומכת	94,667	99%	93,538	547,075	105%	572,775	103,467	99%
טיפול בקהילה	82,800	91%	75,151	271,112	99%	267,476	85,067	64%
נופשו	4,000	17%	662	-		8,450		
מגן זהב הפגת בדידות	58,667	3%	1,500	73,067	100%	72,998	19,000	76%
מועדונים	66,667	180%	119,831	80,000	108%	86,591	46,267	113%
מועדונים תוכנית העשרה	14,667	148%	21,728					



נס ציונה (8)			נצרת (3)			ערד (3)		סעיף תקציבי
תקציב שנתי	שיעור ניצול	התאמת הניצול לתקציב השנתי	תקציב שנתי	שיעור ניצול	התאמת הניצול לתקציב השנתי	תקציב שנתי	שיעור ניצול	
40,000	63%	25,292						תעסוקה במועדונים
28,000	74%	20,680				-	0%	סיוע לניצולי שואה
110,000	103%	113,547				56,996	72%	שירותים לניצולי שואה
21,333	9%	1,896	21,333	100%	21,228	21,396	201%	טיפול באזרח ותיק בסיכון
								הפגות לניצולי שואה
								תוכנית למרותקי בית
								הפגת בדידות בסופ"ש
10,000	0%		112,800	80%	90,164			בני משפחה מטפלים

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 המספר בסוגריים ליד שם הרשות המקומית מייצג את האשכול החברתי-כלכלי שלה.
 - ניצול נמוך מ-75% - ניצול גבוה מ-100%.



סעיף תקציבי	קריית ביאליק (6)			שדות דן (6)			תל מונד (9)		
	תקציב שנתי	שיעור ניצול	התאמת התקציב לניצול השנתי	תקציב שנתי	שיעור ניצול	התאמת התקציב לניצול השנתי	תקציב שנתי	שיעור ניצול	התאמת התקציב לניצול השנתי
סה"כ סעיפי אזרחים ותיקים (ללא סעיף אחזקה במעונות)	1,900,002	76%	1,442,085	1,223,299	77%	936,341	241,426	89%	213,862
תקציב לאזרח ותיק	212	76%	161	772	77%	591	206	89%	182
מסגרת יומית - מרכז יום	130,505	39%	50,898	734,400	80%	590,454	20,000	0	-
מועדון מועשר מופ"ת (מועשר פלוס תזונה)	489,600	79%	386,280	252,000	54%	135,219	180,760	101%	181,905
מופ"ת ניצולי שואה	428,907	96%	413,575	80,000	97%	77,373			
קהילה תומכת ניצולי שואה	182,450	111%	201,681	11,333	79%	8,925			
שכונה תומכת	51,911	101%	52,533	28,400	91%	25,758			
טיפול בקהילה	63,168	97%	61,457				20,800	89%	18,561
נופשון							1,333	0%	-
מגן זהב הפגת בדידות	57,333	30%	17,140	11,733	121%	14,168	8,533	18%	1,500
מועדונים	70,000	48%	33,512	93,333	78%	72,344			
מועדונים תוכנית העשרה									



קריית ביאליק (6)			שדות דן (6)			תל מונד (9)			סעיף תקציבי
תקציב שנתי	שיעור ניצול	התקציב הניצול השנתי	תקציב שנתי	שיעור ניצול	התקציב הניצול השנתי	תקציב שנתי	שיעור ניצול	התקציב הניצול השנתי	
49,333	47%	23,039	12,100	100%	12,100	10,000	119%	11,896	תעסוקה במועדונים
54,662	43%	23,317	12,100	100%	12,100	10,000	119%	11,896	סיוע לניצולי שואה
188,000	81%	152,414							שירותים לניצולי שואה
21,333	18%	3,922							טיפול באזרח ותיק בסיכון
									הפגות לניצולי שואה
									תוכנית למרותקי בית
									הפגות בדידות בסופ"ש
112,800	20%	22,317							בני משפחה מטפלים

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
המספר בסוגריים ליד שם הרשות המקומית מייצג את האשכול החברתי-כלכלי שלה.
ניצול נמוך מ-75% - ניצול גבוה מ-100%.

מהלוח עולה כי התקציב השנתי לאזרח ותיק נע בין 141 ש"ח (בעיריית נס ציונה) ל-418 ש"ח (בעיריית ערד), ו-772 ש"ח במועצה האזורית שדות דן. לא נמצא מתאם בין גובה התקציב לאזרח ותיק לבין האשכול החברתי-כלכלי של הרשות המקומית.



עוד עולה מהנתונים כי הרשויות המקומיות **אשקלון, נס ציונה, ערד, קריית ביאליק, שדות דן ותל מונד** לא ניצלו את מלוא התקציב שהקצה להן משרד הרווחה בתחילת 2021 לצורך הטיפול באזרחים הוותיקים (**אשקלון** - 4,894,179 ש"ח (90%), **נס ציונה** - 879,971 ש"ח (87%), ערד - 1,431,848 ש"ח (81%), **קריית ביאליק** - 1,442,085 ש"ח (76%), **שדות דן** - 936,341 ש"ח (77%), **תל מונד** - 213,862 ש"ח (89%)). בכל אחת מהרשויות המקומיות נמצאו סעיפים תקציביים שנוצלו בשיעור נמוך. לדוגמה, עיריית **קריית ביאליק** ניצלה 39% מתקציב הסעיף "מסגרת יומית - מרכז יום" ועיריית **אשקלון** - 31%; עיריית **אשקלון** ניצלה 14% מתקציב הסעיף "מגן זהב הפגת בדידות", עיריית **נס ציונה** - 3%, עיריית **קריית ביאליק** - 30% והמועצה המקומית **תל מונד** - 18%.

עיריות **נס ציונה, ערד וקריית ביאליק** ציינו במהלך הביקורת כי בשל משבר הקורונה חלק גדול מהפעילויות צומצם בשל הנחיות משרד הבריאות, והאזרחים הוותיקים עצמם לא הגיעו לפעילויות שהתקיימו במועדונים ובמרכזי היום; עיריות **נס ציונה וקריית ביאליק** ציינו כי הניצול התקציבי הנמוך בסעיף "טיפול באזרח ותיק בסיכון" נבע מקושי בגיוס עובדים מתאימים ליחידה.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה כי הניצול הנמוך של התקציב בחלק מהסעיפים נובע מצמצום הפעילות עקב משבר הקורונה. עוד ציינה העירייה כי סעיף "בני משפחה מטפלים" נוצל כמעט במלואו, אך דווח רק בשנת 2022, בשל איחור בקבלת התקציב לכך.

המועצה המקומית תל מונד מסרה בתשובתה כי חלק מהסעיפים התקציביים, ובהם נופשון לזקן, ושילוב במרכז יום, מנוצלים רק אם יש צורך ודרישה לכך. בעניין ניצול נמוך של תקציב "מגן זהב הפגת בדידות" ציינה המועצה כי במועד הכנת התקציב לשנת הפעילות (בחדש אוקטובר), המועצה עדיין לא עודכנה על התוספת התקציבית שתועבר לה בסעיף זה.

עם סיום משבר הקורונה והחזרה לשגרה מומלץ כי הרשויות המקומיות יפעלו לניצול התקציבים המוקצים להן לפעילויות למען האזרחים הוותיקים.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה כי ניצלה 90% מהתקציב, וזאת למרות תקופת הקורונה המאתגרת. עוד ציינה העירייה כי תקציבים נוספים שהיא מקצה לטובת אזרחים ותיקים אינם באים לידי ביטוי בדוחות משרד הרווחה, כך שהאזרחים הוותיקים מקבלים קשת רחבה של מענים מלבד תקציב משרד הרווחה.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה כי מהגל הראשון של מגפת הקורונה טרם חזרו המסגרות להיקף ההשתתפות שהיה טרם המשבר, אם בשל חשש בריאותי ואם בשל תופעות פסיכולוגיות שגרם להן המשבר.

המועצה האזורית שדות דן מסרה בתשובתה כי לאחר משבר הקורונה, כאשר חזרו המסגרות לפעול, חלק מהאזרחים בחרו שלא לחזור לפעילויות. המועצה האזורית הוסיפה כי משרד הרווחה מתקצב אותה לפי תפוסה מלאה. על כן, על אף ניסיונות המועצה למלא את המסגרות, כאשר הן אינן בתפוסה מלאה מוחזר החלק היחסי של התקציב למשרד הרווחה. המועצה ציינה כי התקציב המתקבל ממשרד הרווחה בגין מסגרות שבהן התפוסה היא חלקית אינו מצליח לכסות את ההוצאות התפעוליות, ומסגרות אלו נמצאות על פי רוב בסכנת סגירה היות שהן גירעוניות.



כפי שעולה מהנתונים, עיריות **אלעד, מעלות-תרשיחא ונצרת** ניצלו במלואן את התקציב הכולל שהקצה משרד הרווחה לכל אחת מהן לצורך הטיפול באזרחים הוותיקים, ואף מעבר לו. בשל הניצול המלא ואף הגבוה מהתקציב הראשוני שהקצה להן המשרד בתחילת שנת 2021 (של 112%, 103%-ו-104% בהתאמה), הוגדל התקציב הסופי בסוף השנה באותם השיעורים.

עיריית מעלות-תרשיחא ציינה בסיכום תשובתה: "המשאבים התקציביים העומדים לרשות עיריית מעלות-תרשיחא מוגבלים ומתן השירות ניתן ראשית עפ"י מה שהחוק מחייב... רוב תקציב הרווחה קשיח ולא ניתן לשנות אותו... לצערנו המשאבים העומדים לעיריית מעלות-תרשיחא מוגבלים והמדינה לא עושה הבחנה בין אזרח ותיק בפריפריה לבין אזרח ותיק תושב מרכז הארץ. רשויות עמידות ואיתנות יכולות להעניק שירותים רחבים וטובים יותר בשל היכולת הכלכלית החזקה מגבייה ממסחר ותעשייה".

החל משנת 2022 שינה משרד הרווחה את הנוסחה להקצאת התקציב לרשויות המקומיות בתחום האזרחים הוותיקים, והיא מתבססת על מספר האזרחים הוותיקים ברשות (35%), על מספר האזרחים הוותיקים הרשומים במחלקות הרווחה (25%), על מספר זכאי גמלת סיעוד⁶⁰ (15%), על התחשבות בממדד החברתי-כלכלי של הרשות (25%), על התחשבות בשירותים הקיימים ועל סוג היישוב (מועצות אזוריות) (10%).

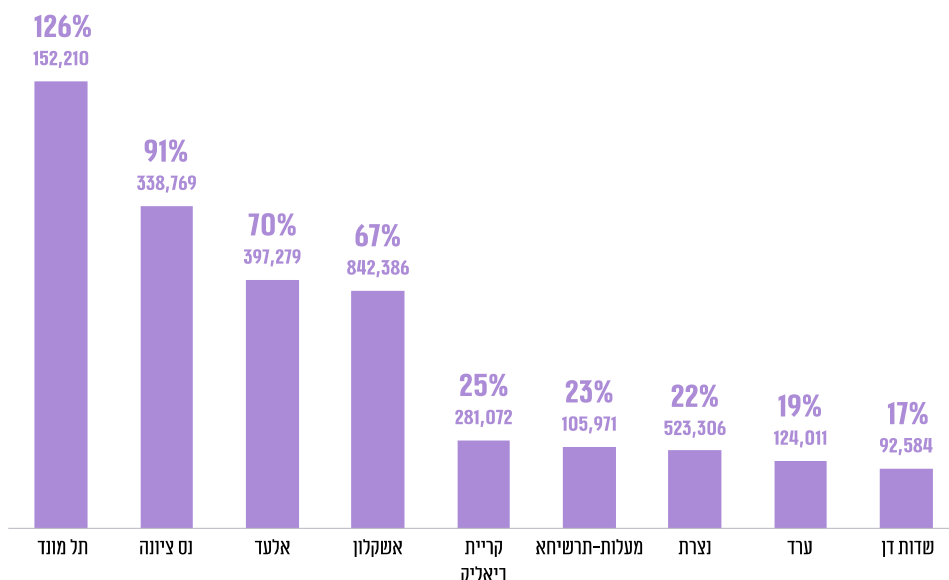
משרד הרווחה מסר בתשובתו כי בהקצאות התקציב לשנת 2023 הוחלט לנסות לדייק את הקריטריונים. לשם כך המשרד נעזר בחברת ייעוץ אסטרטגיה לשיפור בניית הקריטריונים והחתימה ההדרגתית ליישומם בשטח בהתאם לתקציב שמשרד הרווחה יקבל. עוד מסר משרד הרווחה בתשובתו כי ההצעה לשינוי הקריטריונים תאושר בשנת 2023.

מסגרת התקציב של משרד הרווחה לרשויות המקומיות בשנת 2022 הפכה לגמישה ומנהלי מחלקות הרווחה יכולים לנייד חלק מהתקציב בין כמה סעיפים תקציביים, ובהם חלק מסעיפי התקציב לאזרחים הוותיקים. התקציבים להחזקת אזרחים ותיקים במעונות נשארו "קשיחים". סעיפי התקציב למועדונים מועשרים, למועדוני מופ"ת (מועשר פלוס תזונה) ולקהילה תומכת, הנקראים "הזדקנות מיטבית", הפכו לגמישים. תרשים 8 להלן מציג נתונים על שיעור הגדלת התקציב בשנת 2022 בסעיפי "הזדקנות מיטבית" ברשויות המקומיות שנבדקו.

60 תוכנית ביטוח סיעוד שאושרה בכנסת בשנת 1980 במסגרת חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1985, החלה לפעול באפריל 1988. התוכנית קובעת בין היתר כי במסגרת ביטוח סיעוד, אזרח ותיק המתגורר בקהילה, המוגבל בתפקודו הפיזי או הקוגניטיבי והוא עומד במבחן הכנסות - זכאי לגמלת סיעוד. הגמלה ניתנת בעין (בשירותים) או בכסף או בשילוב של שירותים וכסף (גמלה משולבת).



תרשים 8: הגידול בתקציב 2022 בסעיפי "הזדקנות מיטבית" ביחס לתקציב 2021 ברשויות המקומיות שנבדקו, באחוזים ובש"ח



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

השוואת תקציבי "הזדקנות מיטבית" שהוקצו לרשויות המקומיות שנבדקו בשנת 2022 לעומת שנת 2021 העלתה כי הם גדלו בשיעורים הנעים בין 17% ל-126%.

להלן המידע אשר מסרו הרשויות המקומיות לצוות הביקורת בחודשים ינואר-פברואר 2023 בנושא הקצאת התקציבים לפעילויות לאזרחים ותיקים:

עיריית אשקלון מסרה כי בשנים שבהן תקציב המדינה מאושר בעוד מועד, גם התקציב לרשויות המקומיות מועבר בינואר לכל השנה, ובמהלכה משרד הרווחה מבצע ויסות בין תקציבי הרשויות המקומיות. עיריית אשקלון ציינה כי בשנים שבהן אין תקציב מדינה, העירייה פועלת על פי 1/12 מהתקציב כפי שאושר בשנה הקודמת. עיריית אשקלון הוסיפה כי במקרים שבהם התקציב עבור תוכניות חדשות מועבר לקראת סוף השנה, יש קושי לנצל בשל הזמן שנותר לבצע את הפעילות.

עיריית מעלות-תרשיחא מסרה כי ההודעה המאוחרת על סכום התקציב המתקבלת בחודשים מרץ-אפריל יוצרת אי-ודאות, והעירייה נסמכת על התקציב של השנה הקודמת, ועל כן קיים קושי בתכנון הפעילויות, בעיקר במועדונים החברתיים.

עיריית נס ציונה מסרה כי בשנת 2022 התקציב התקבל בחודש מרץ, וכי משרד הרווחה הודיע לה השנה כי התקציב יימשך עד למרץ 2023. העירייה מסרה עוד כי עדכון התקציב, בניית תוכניות עבודה מותאמות לתקציב והאישור של הפיקוח גזלו זמן רב, והעירייה החלה במימוש



התוכניות באיחור של חצי שנה לפחות. נוסף על כך, ניתן לדווח למשרד הרווחה לגבי שנת 2022 עד תחילת נובמבר. במצב זה לגבי תוכניות רבות הועבר דיווח חלקי, וחלקן לא מומשו כלל.

עיריית נצרת מסרה כי הודעה מאוחרת על גובה התקציב פגעה בתוכניות המצריכות מימון תואם ביחידה למניעת התעללות והזנחה באזרחים ותיקים, ובהן תוכניות לפרסום ושיווק של פעילויות היחידה, וכן פגעה בכמות הייעוצים המשפטיים והפסיכיאטריים לאזרחים ותיקים.

עיריית קריית ביאליק מסרה כי דוח תקצוב שנותן תמונה ראשונית של גובה התקציב מתקבל בפברואר בכל שנה, ובהמשך השנה מתבצעים ויסותי תקציב, ותמונה סופית מתקבלת רק בדצמבר של אותה שנה. העירייה ציינה כי ככלל, קשה להתחייב למפעילים ולמסגרות פעילות כאשר התקציב הסופי אינו ידוע מראש. עוד מסרה העירייה כי בשנת 2022 המעבר לתקציב גמיש דווקא הקשה לווסת את הפעילות בקהילה לעומת הצרכים השוטפים.

המועצה המקומית תל מונד מסרה כי בחודשים מאי-יוני 2022 התקבלה במועצה ההודעה על תקציב התוכנית "הזדקנות מיטיבה", ואילו המועד האחרון לדיווח על נתוני ביצוע התקציב למשרד הרווחה (לרבות קבלות מספקים לאחר גמר ביצוע ההזמנות) היה תחילת נובמבר באותה שנה. על כן נפגעה יכולתה להוציא לפועל את התקציב בשלב מאוחר יחסית של השנה. המועצה ציינה כי ניצול התקציב מחייב את הרשות במימון תואם, שלא בהכרח ניתן לגייס אם מדובר בהוצאה לא מתוכננת.

הרשויות המקומיות ערד ושדות דן מסרו כי על פי רוב, אין פגיעה בפעילויות לאזרחים ותיקים אם טרם התקבל התקציב. רשויות אלה ציינו כי הפעילות מתנהלת על בסיס התקציב של השנה הקודמת באופן יחסי לאותו החודש, ומשרד הרווחה משפה את הרשות בדיעבד גם אם התקציב עודכן באיחור.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הגדלת התקציבים המיועדים לטיפול באזרחים הוותיקים. עם זאת, עלה כי הודעות התקציב אשר המשרד שולח לרשויות במהלך חודש מרץ והדיווחים אשר יש להשלימם עד חודש נובמבר מקשים על מימוש התקציבים על ידי חלק מהרשויות, כפי שעולה מתגובותיהן.

מומלץ למשרד הרווחה לפעול להקצאה התקציבים לרשויות מבעוד מועד ולעקוב אחר מימוש התקציבים שהוא מקצה לרשויות המקומיות והחסמים העומדים בפני הרשויות לשם מימושן ולפעול להסרתם.

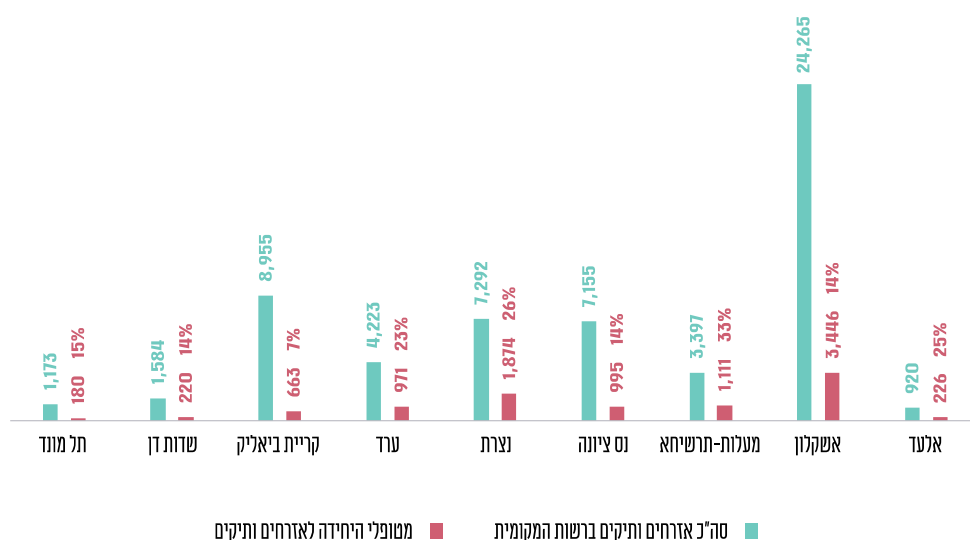
משרד הרווחה מסר בתשובה נוספת מאפריל 2023 כי הוא מקבל את המלצת מבקר המדינה, וציין ש"התקציב וההקצאות תלויים בתקציב המדינה (ובעודפי תקציב משנים קודמות). הללו מתקבלים בכל שנה במועד משתנה במהלך השנה ואנו עושים ככל יכולתנו לשקף לרשויות את לוחות הזמנים ולהקצות בהקדם האפשרי לטובת פיתוח והרחבת השירותים לאזרחים הוותיקים".



פעילות היחידות לאזרחים ותיקים ברשויות המקומיות

היחידה לאזרחים ותיקים ברשות המקומית מעניקה טיפול לאזרחים ותיקים בהתאם לצורכיהם ולרמות התפקוד שלהם, מהפרט העצמאי הזקוק לגישה לשירותים בקהילה המתאימים לבני גילו ועד לאזרח הוותיק הזקוק לסיעוד עקב מגבלות בתפקודו. השירות נועד לאפשר לאדם להישאר בביתו ובקהילה ולשמור על איכות חייו ולקדמה⁶¹. תרשים 9 להלן מציג את שיעור המטופלים ביחידות לאזרחים ותיקים ביחס לכלל האזרחים הוותיקים ברשויות המקומיות שנבדקו.

תרשים 9: מספר המטופלים ביחידות לאזרחים ותיקים ושיעורם ביחס לכלל האזרחים הוותיקים ברשויות המקומיות שנבדקו, ספטמבר 2022



על פי נתוני משרד הרווחה מספטמבר 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעור המטופלים ביחידות לאזרחים ותיקים ברשויות המקומיות שנבדקו נע בין כ-7% (בעיריית קריית ביאליק) לכ-33% (בעיריית מעלות-תרשיחא) מכלל האזרחים הוותיקים שבתחום שיפוטן.

61 מתוך אתר המרשתת של עיריית נתניה, המחלקה לטיפול באזרחים ותיקים, <https://www.netanya.muni.il/Residents/Welfare/SeniorCitizens/Pages/Department.aspx>, נדלה בדצמבר 2022.



במהלך השנים נוצרה התמחות בתחום הטיפול באזרחים ותיקים והיחידה לאזרחים ותיקים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות היא כיום אחד מנותני השירותים המרכזיים העוסקים בטיפול באזרח הוותיק בקהילה⁶².

בסעיף כה בהוראה 2.4 לתע"ס מובא תיאור משרתו של עובד סוציאלי (להלן - עו"ס) לאזרחים ותיקים⁶³ הכולל בין היתר טיפול באזרחים ותיקים שנועד 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 לשירותים חברתיים; הפעלת תוכניות משפחתיות, קבוצתיות וקהילתיות; ארגון מפגשים ישירים עם האזרחים הוותיקים לצורך איתורם והטיפול בהם; עמידה בקשר עם האזרחים הוותיקים במוסדות וביקורים לשם הבטחת המשכיות הטיפול; ניהול רישום ומעקב אחר התוכניות הטיפוליות; יזום איתור של בעיות וצרכים חברתיים בקהילה.

לכל אזרח ותיק הפונה לקבלת שירות ביחידה לאזרחים ותיקים נפתח "תיק מטופל" במערכת ממוחשבת, ובו נרשמים פרטיו האישיים והסיבות לפתיחת התיק (להלן - נזקקות). סוג הנזקקות של האזרח הוותיק נקבע על ידי העובדים הסוציאליים במחלקות לאחר בחינת מכלול צרכיו בהתבסס על כמה מדדים, כגון מצבו המשפחתי והתמיכה ממשפחתו, מצב תפקודו, תנאי מגוריו, משברים המחייבים התערבות וכדומה.

בעקבות ההחלטה על תוכנית הסיעוד הלאומית⁶⁴ שהתקבלה בינואר 2018 נעשתה רפורמה בתחום הזכאות לגמלת סיעוד לאזרחים ותיקים ובאופן קבלתה⁶⁵ (להלן - רפורמה בתחום הסיעוד). במסגרת הרפורמה בתחום הסיעוד הועברו הטיפול בשירותים שמקבלים האזרחים הוותיקים זכאי גמלת סיעוד, המעקב על איכות הטיפול והפיקוח עליו ממשד הרווחה לידי המוסד לביטוח לאומי.

עד מועד יישום הרפורמה בתחום הסיעוד נפתחו לכל זכאי גמלת הסיעוד תיקי מטופלים ביחידות לאזרחים ותיקים, והעו"סים לאזרחים ותיקים ברשויות המקומיות ביצעו את הטיפול בשירותים ואת המעקב אחריהם. לאחר החלת הרפורמה הועברו המעקב והפיקוח על זכאי גמלת הסיעוד לידי המוסד לביטוח לאומי, ואילו היחידות לאזרחים ותיקים מטפלות באזרחים ותיקים על פי קריטריונים של נזקקות, ללא קשר לזכאותם לגמלת סיעוד.

62 שרה אלון, **זקנה כתחום מומחיות בעבודה סוציאלית** (2017), משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה.

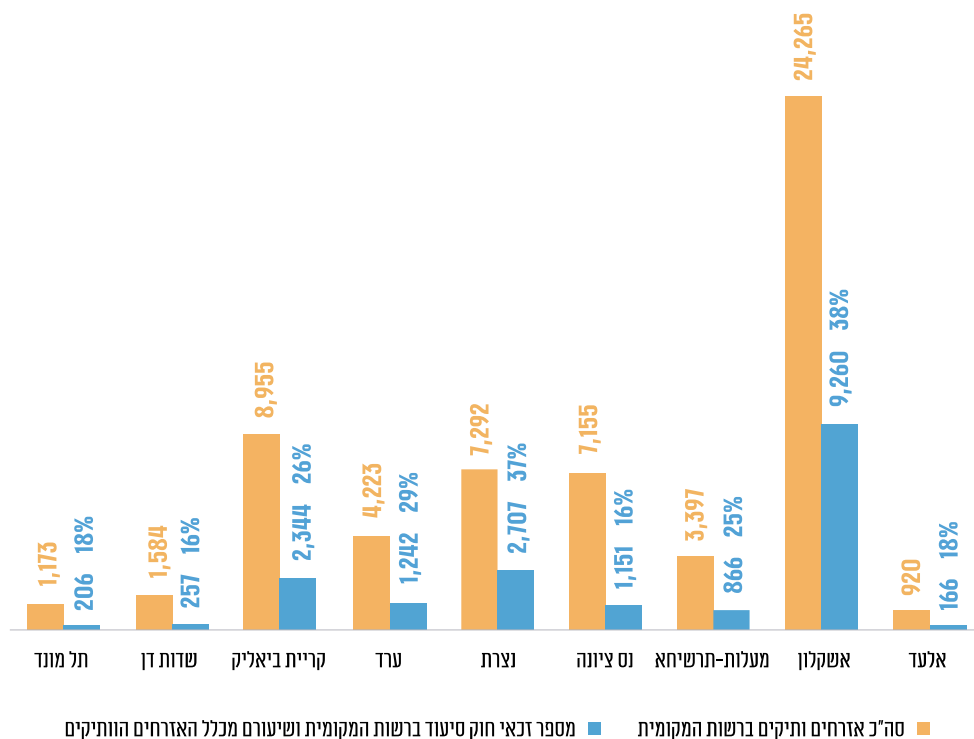
63 בשנה האחרונה נעשה עדכון להוראות התע"ס. לפי הוראה 2.4 (מאי 1999) שטרם עודכנה, המונח הוא "זקן", אך בדוח נשתמש במונח "אזרח ותיק".

64 החלטת ממשלה 3379 (ינואר 2018).

65 עיקרי רפורמת הסיעוד היו מעבר משלוש רמות תלות בזולת לשש רמות ואפשרות לקבל את הגמלה כולה או את חלקה בכסף במקום בשירותים. ברמות התלות הנמוכות (1 ו-2), שבהן דורגו רוב מבקרי מרכזי היום, ניתן לקבל את כל גמלת הסיעוד בכסף, ואילו ברמות הגבוהות (3-6) ניתן לקבל עד 80% מהגמלה בכסף ואת השאר בשירותים.



תרשים 10: מספר זכאי גמלת סיעוד ברשויות המקומיות שנבדקו ושיעורם מכלל האזרחים הוותיקים בתחום שיפוטן, 2021



על פי נתוני משרד הרווחה מספטמבר 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כפי שעולה מהתרשים, 16% - 38% מהאזרחים הוותיקים ברשויות המקומיות שנבדקו זכאים לגמלת סיעוד (להלן - זכאי גמלת סיעוד).

מספר המטופלים ביחידות לאזרחים ותיקים המופיע בתרשים 10 נמוך ממספר המטופלים טרם הרפורמה, עקב העברת הטיפול בזכאי חוק סיעוד לאחריות המוסד לביטוח לאומי.

על פי נתוני משרד הרווחה, לאחר החלת הרפורמה בתחום הסיעוד (בשנת 2018) הצטמצם מספר תיקי האזרחים הוותיקים המטופלים באינטנסיביות גבוהה ביחידות לאזרחים ותיקים בכל הרשויות המקומיות בכ-15% - מ-45,034 תיקים פעילים בסוף שנת 2018 ל-38,141 תיקים פעילים בשנת 2019.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי עם פרוץ משבר הקורונה הוא החל בפעילויות יישוג (reaching out) שכללו שני מהלכים לאיתור אזרחים ותיקים באמצעות פנייה טלפונית (מבצע "משמרות זהב" ויישום התוכנית הלאומית "מגן זהב"). במסגרת התוכנית "מגן זהב" אושרה הקצאת תקציב למחלקות לשירותים חברתיים עבור רכזי מענים שתפקידם כלל איתור אוכלוסייה שאינה מוכרת



למחלקות לשירותים חברתיים, סיוע במיצוי זכויותיה של אוכלוסייה זו, חיבורה לתוכניות בקהילה ושמירה על קשר עם אזרחים ותיקים ערירים. מדיווח המחלקות לשירותים חברתיים שהוקצה להן תקציב עלה כי עד ספטמבר 2022 אותרו 33,625 אזרחים ותיקים שלא היו מוכרים קודם לכן במחלקות.

עריית אלעד מסרה בתשובתה כי אחת לרבעון מתקיימת פגישה משותפת של האגף לשירותים חברתיים עם המוסד לביטוח לאומי, לשם עדכונים שוטפים. כמו כן, באופן שוטף ורציף מועברים עדכונים לגבי מקרים חריגים שבהם נצרכת ההתערבות של האגף לשירותים חברתיים.

עריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה כי היא פועלת עם המוסד לביטוח לאומי לקידום הטיפול באזרחים ותיקים זכאי חוק סיעוד, וכן החלה להיות מיושמת תוכנית במימון הג'וינט לתיאום הטיפול באזרחים ותיקים מול קופות החולים. עוד ציינה העירייה כי על פי נוהלי משרד הרווחה, עובדיה אינם רשאים ליצור קשר עם מי שלא פנה ביוזמתו לקבלת שירות מהעירייה, למעט במקרים שבהם החוק מחייב את התערבותם בשל מצב סיכון.

נוכח הירידה במספר המטופלים ביחידות לאזרחים ותיקים לאחר הרפורמה בתחום הסיעוד, מומלץ כי מחלקות הרווחה ירחיבו את פעולות היישוג כדי להציע מענה לאזרחים הוותיקים הנזקקים לשירותי רווחה ולא מממשים זכאות זו.

הקצאת משרות של עובדים סוציאליים לרשויות המקומיות

משרד הרווחה קובע את תקן משרות העו"סים במחלקות לשירותים חברתיים של הרשויות המקומיות ומשתתף במימון שכרם בשיטת המימון התואם: משרד הרווחה מעביר לרשות המקומית 75% מעלות השכר של עובד סוציאלי בהתאם לדיווח חודשי של הרשות על איוש התקן בפועל, והרשות משלימה מתקציבה את היתרה של לעלות ההעסקה - 25%.

משרד הרווחה מקצה⁶⁶ לרשויות שני סוגי משרות בתקן: משרות "צבועות", כלומר משרות ייעודיות לתחומים ולתתי-תחומים מסוימים בלבד, ומשרות שאינן צבועות, שאותן יכולות מחלקות הרווחה לייעד לתחומים שונים בכפוף לעמידה בכללים הנקבעים בתע"ס. המשרות שמקצה המשרד בתקן ליחידות לאזרחים ותיקים אינן צבועות.

הגורמים המשפיעים על איכות השירות והטיפול ביחידות לאזרחים ותיקים ברשות המקומית הם עומס העבודה - הזמן הדרוש לעובד למלא את משימותיו, ועומס המטופלים - מספר המטופלים שבהם מטפל העובד בזמן נתון.

66 נוהל 16.2, "תקציב רשויות מקומיות בשירותי רווחה - אמות מידה" מיוני 2021, קובע כי הקצאת המשרות שבתקן נעשית על פי נוסחה המשקללת משתנים אלה: מספר התושבים ברשות המקומית (20%), האשכול החברתי-כלכלי של היישוב (30%), מספר המושמים במסגרות ברשות המקומית (30%), על פי יחס של 30% מושמים במסגרות חוץ-ביתיות ו-70% במסגרות קהילה) ומספר התיקים ברשות המקומית לפי מידת האינטנסיביות (20%).



לוח 3 להלן מציג נתונים על מספר משרות עו"ס לאזרחים ותיקים שבתקני הרשויות המקומיות שנבדקו, על מספר האזרחים הוותיקים בכל רשות מקומית ועל מספר האזרחים הוותיקים המטופלים ביחידות לאזרחים ותיקים לכל עו"ס.

**לוח 3: מספר משרות עו"ס לאזרחים ותיקים ברשויות המקומיות שנבדקו
ביחס למספר המטופלים ביחידה**

שם הרשות המקומית	מספר המטופלים ביחידה לאזרחים ותיקים	מספר משרות עו"ס לאזרחים ותיקים	מספר המטופלים למשרת עו"ס
אלעד	226	0.5	226*
אשקלון	3,446	26	133
מעלות-תרשיחא	1,111	2.5	444
נס ציונה	995	5.25	190
נצרת	1,874	3.5**	535***
ערד	971	3	324
קריית ביאליק	663	4.5	147
שדות דן	220	1.75	126
תל מונד	180	1	180

על פי נתוני משרד הרווחה והרשויות המקומיות מספטמבר 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מספר המטופלים על ידי עו"ס המועסק בחצי משרה.

** ביחידה יש עוד שש משרות עו"ס המועסקות בכמה תפקידים: במרכז היום, עו"ס מיון תיקים, עו"ס קהילה תומכת, עו"ס מניעת התעללות.

*** חלק מהמטופלים מועברים לטיפול עו"סים נוספים במחלקה לפי נושא הנזקקות.

כפי שעולה מהנתונים, עומס המטופלים הגדול ביותר נמצא בעיריות **נצרת** (535 מטופלים בשיתוף עו"סים נוספים, לפי הנזקקות), **אלעד** (226 מטופלים לחצי משרת עו"ס), **מעלות-תרשיחא** (444 מטופלים למשרת עו"ס) ו**ערד** (324 מטופלים למשרת עו"ס).

עיריית נס ציונה מסרה בתשובתה כי המשרות של מנהלת המחלקה ורכזת היחידה להגנה ושלום האזרח הוותיק (שתי משרות מלאות בתקן) הן משרות בתקני ניהול וריכוז נושא, ואינן נוגעות לטיפול ישיר. העירייה הוסיפה כי עומס התיקים גדול יותר לאחר ביטול משרות אלה.



נמצא כי קיימת שונות בין הרשויות המקומיות במספר המטופלים למשרת עו"ס. משרד הרווחה לא קבע מספר מרבי של מטופלים למשרת עו"ס לאזרחים ותיקים⁶⁷. משום כך, מספר המטופלים בחלק מהרשויות המקומיות (כדוגמת עיריית **אלעד**, **מעלות-תרשיחא** ו**עדר**) מגיע לכ-450 מטופלים למשרת עו"ס, ועל העו"ס מוטל עומס כבד העשוי לפגוע בתדירות הטיפול שמקבלים האזרחים הוותיקים, באיכותו וברמתו, בעיקר בכל הקשור למפגשים ישירים באמצעות ביקורי בית ובאיתור בעיות וצרכים חברתיים של האזרח הוותיק.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה לקבוע את עומס המטופלים המיטבי למשרת עו"ס (המספר המרבי של האזרחים הוותיקים המטופלים למשרה), שיאפשר לעו"סים לבצע היטב את תפקידם ולהעניק לאזרחים הוותיקים טיפול נאות ואיכותי. עוד מומלץ שהרשויות המקומיות יבחנו את העומס המוטל על העו"סים ביחידות לאזרחים ותיקים ויקצו כוח אדם בהתאם לכך.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הפער בין מספר המטופלים לבין מספר העו"סים נובע בין היתר מהשוני במדיניות סגירת תיקי התערבות שאינם פעילים. המשרד ציין כי ממאי 2021, לפי הוראת מנכ"לית המשרד דאז, באחריות מנהל המחלקה לשירותים חברתיים, בהתאם לשיקול דעתו, לשייך את התקנים לתחומי העיסוק השונים במחלקה. משרד הרווחה ציין כי אכן, לא קיימת הגדרה של מספר תיקים לעו"ס במחלקה, והדבר נמצא בבחינה בין היתר במסגרת גיבוש טיוטת חוק שירותי הרווחה על ידי המשרד.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי קיימת מצוקה ארצית בכוח אדם, וכי האגף פונה באופן שוטף למשרד הרווחה להגדלת מספר המשרות שבתקני כוח האדם.

עיריית מעלות-תרשיחא מסרה בתשובתה כי איישה את כל המשרות שהוקצו לה בתקן על ידי משרד הרווחה, ומאחר שהיא נמצאת בתוכנית התייעלות אין באפשרותה לאייש עוד משרות.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה כי המלצת הדוח לבחינת המעמסה על עו"ס מטפל ידועה, ומדובר בסוגיה שכלל אגפי הרווחה בארץ מתמודדים עימה. העירייה ציינה כי אין תקן לגבי מספר תיקים לעו"ס מטפל, ואף אין תקן לגבי הגבלת מעמסה. עוד ציינה העירייה כי מספר משרות העו"ס בתקן שלה שהוצג בלוח 3 (4.5 תקנים) כולל את מנהל המחלקה לאזרחים ותיקים, האמון גם על הדרכת העובדים וניהול הפרויקטים הקהילתיים ומשמש גם עו"ס לגבי חוקי הגנה על קשישים ואפוטרופסות. לדברי העירייה, אגף הרווחה מקצה תקנים שאינם מוגדרים במשרד הרווחה לטובת הטיפול באזרחים ותיקים.

ניהול תיקי המטופלים ביחידות לאזרחים ותיקים

כאמור, לכל אזרח ותיק הפונה לקבלת שירות מהיחידה לאזרחים ותיקים נפתח תיק מטופל ובו נרשמים פרטיו האישיים ונזקקותו. רשימת הנזקקויות מוגדרת מראש במערכת הממוחשבת

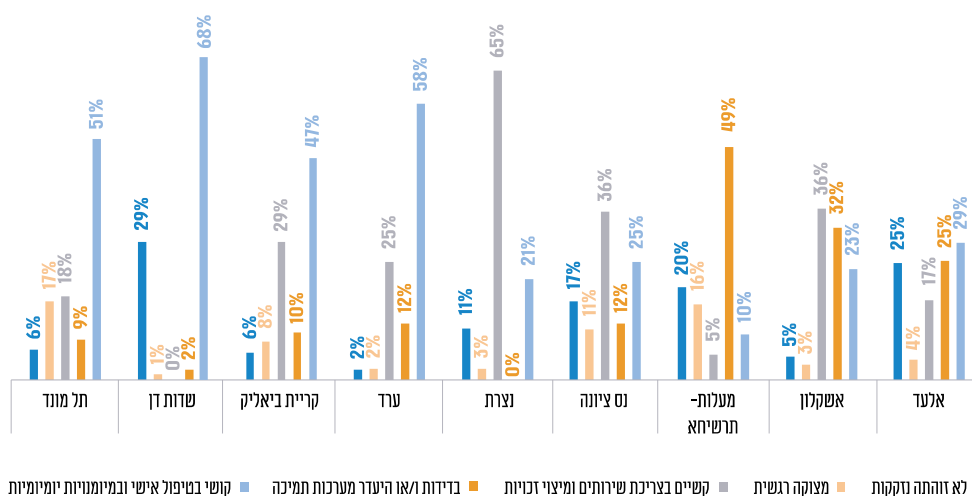
67 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021** (2021), "מימון שירותי רווחה", עמ' 569 - 667.



והעובד הסוציאלי קובע נזקקות ראשית ומשנית (אם ישנה) לכל מטופל. כל התערבות (שיחת טלפון, פגישה עם המטופל וכו') מתועדת בתיק הממוחשב.

תרשים 11 מציג את שיעור האזרחים הוותיקים המטופלים ביחידות לאזרחים ותיקים לפי סוגי הנזקקות מסך כלל האזרחים הוותיקים המטופלים ביחידות לאזרחים ותיקים ברשויות המקומיות שנבדקו.

תרשים 11: שיעור המטופלים ביחידות לאזרחים ותיקים, לפי סוגי הנזקקות, 2022 (באחוזים)



על פי נתוני משרד הרווחה מספטמבר 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי הנזקקות השכיחה ביותר היא קושי בטיפול אישי ובמיומנויות יום-יומיות (ברשויות המקומיות **שדות דן** - 68%, **ערד** - 58%, **תל מונד** - 51%, **קריית ביאליק** - 47%, **אלעד** - 29%).

עיריית ערד מסרה לצוות הביקורת כי הסיוע בתחום המיומנויות היום-יומיות ניתן בעיקר על פי בדיקת הצרכים. העירייה הוסיפה כי עיקר הסיוע לאזרחים שאינם זכאים על פי חוק הוא בעזרה ביתית, באספקת ארוחות חמות וחבילות מזון יבש ובעשר נסיעות בחודש לטיפולים רפואיים לאזרחים ותיקים המתקשים לנסוע בתחבורה ציבורית.

המועצה האזורית שדות דן מסרה לצוות הביקורת כי המוסד לביטוח לאומי נותן מענה בתחום הטיפול האישי ולגבי המיומנויות היום-יומיות, והמועצה מסייעת במיצוי זכויות, כדי שאלו הזקוקים לסיוע יממשו את זכויותיהם מול הגורמים הרלוונטיים, וכן בתוכניות משלימות כמו קהילה תומכת ותוכנית סיוע למרותקי בית.

תיקי המטופלים מסווגים לתיקים מינהליים ולתיקים מקצועיים. התיקים המינהליים נפתחים לצורך טיפול בעניין חד-פעמי או קצר-מועד (למשל מענק שנתי לרכישת תנור חימום), ובמרבית המקרים הם נסגרים בתוך שנה; התיקים המקצועיים נפתחים לצורך טיפול אינטנסיבי המצריך



התאמה של תוכנית התערבות ומעקב לאורך זמן. על פי נתוני הרשויות המקומיות, כ-60% - 80% מהתיקים של המטופלים ביחידות לאזרחים ותיקים הם מינהליים, כלומר רק 20% - 40% מתיקי המטופלים מצריכים פעילות אינטנסיבית ארוכת-טווח.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא בוחן פיתוח מדד של אינטנסיביות התיק, כדי להבחין בתשומות הנדרשות מצד העו"ס במחלקה בטיפול בכל תיק. כך ניתן יהיה להבחין בין תיקים באינטנסיביות גבוהה המצריכים תשומות גדולות, לבין תיקים באינטנסיביות נמוכה המצריכים תשומות מצומצמות. עוד מסר המשרד כי במחצית השנייה של שנת 2023 צפוי מינהל אזרחים ותיקים שבמשרד הרווחה להתחיל בתהליך הבניית תיק לקוח אזרח ותיק, שלא היה עד כה. הדבר יסייע בהגדרת הדרישות והדגשים בנוגע לטיפול באזרח הוותיק ברשות המקומית, ואף בהגדרת דרכי הפיקוח של המחוז על ניהול תיק הלקוח.

הכשרות מקצועיות לעובדים סוציאליים המטפלים באזרחים ותיקים

האוכלוסייה המבוגרת מתמודדת עם אתגרים בתחומים שונים - הבריאות הפיזית, בריאות הנפש, הכלכלה, התעסוקה והחברה, וכן עם קשיים בתפקוד, בהסתגלות לשינויים, ביחסים בתוך המשפחה ועוד. מורכבות הצרכים של האנשים בגיל הזקנה מחייבת טיפול מערכתי ומקצועי. עם השנים התפתח בסיס ידע ייחודי להתערבות מקצועית בטיפול באוכלוסייה המבוגרת, והעבודה הסוציאלית בתחום הזקנה הוכרה כמומחיות בארץ ובעולם.

הטיפול באזרחים ותיקים הוא תחום מקצועי המציע לאנשים המגיעים לגיל הזקנה ולבני משפחותיהם תמיכה כדי לשמור על איכות חייהם⁶⁸. העו"ס המטפל באזרחים ותיקים נדרש ליישם ידע תאורטי ולפתח מגוון מיומנויות מקצועיות כדי לזהות את צורכי האזרח הוותיק ולפתח תוכנית התערבות המותאמת לצרכיו ולמצבו. עבודתו כוללת שיטות אבחון ומיומנויות התערבות וטיפול במישורים רבים, לרבות התערבות פרטנית עם אזרחים ותיקים ובני משפחותיהם, התערבות הקהילה בתכנון שירותים המיועדים לאוכלוסייה המבוגרת, הדרכת עובדים במסגרות המציעות שירותים לאזרחים ותיקים ויזום פעילויות חינוך והסברה המיועדות לשפר את מעמדם של האזרחים הוותיקים ואת תדמיתם בחברה.

כדי לספק את מגוון הצרכים של אוכלוסיית האזרחים הוותיקים יש צורך להכשיר את העו"סים ביחידות לאזרחים ותיקים בתחומים כגון הכרת השינויים הפסיכולוגיים, הקוגניטיביים והרגשיים המתרחשים במהלך ההזדקנות והשפעתם על התפקוד; הכרת יחסי הגומלין בין האזרח הוותיק למשפחתו ורשתות התמיכה החברתית העומדות לרשותו; התמודדות עם אבל ושכול; יכולת אבחון של בעיות ושל צרכים מיוחדים; פיתוח, תכנון וניהול שירותים לאזרחים ותיקים; הכרת החוקים הרלוונטיים; שליטה בשיטות התערבות עם אוכלוסייה זו ויכולת להפעילן⁶⁹.

68 שרה אלון, **זקנה כתחום מומחיות בעבודה סוציאלית** (2017), משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה.

69 דנה פרילוצקי ומירי כהן (2015), **גרונטולוגיה מעשית: מבט רב מקצועי לעבודה עם זקנים**, ג'וינט ישראל אשל, כרך א', עמ' 93 - 120.



הבסיס לעבודת העובד הסוציאלי הוא חוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996. החוק נועד להסדיר את העיסוק במקצוע והוא קובע כי רק מי שסיים את הלימודים לתואר ראשון בעבודה סוציאלית ונרשם בפנקס העובדים הסוציאליים יהיה כשיר לעסוק בו. תיאור משרתו של עו"ס לאזרחים ותיקים מפורט כאמור בסעיף כה בהוראה 2.4 לתע"ס.

בדוח מבקר המדינה "היבטים במתן שירותים לזקן ברשויות המקומיות"⁷⁰ משנת 2014 הומלץ כי "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".

בתשובתו מיוני 2014 לדוח האמור ציין משרד הרווחה כי הוא "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 ניסיון והכשרה לתפקידים".

הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת הנוכחית לא הגדיר משרד הרווחה דרישות ניסיון והכשרה ייעודיים לעו"סים המטפלים באזרחים ותיקים.

נוכח בסיס הידע הייחודי הנדרש להתערבות מקצועית בטיפול באוכלוסייה המבוגרת והכרת העבודה הסוציאלית בתחום הזקנה, מומלץ כי משרד הרווחה יגדיר דרישות ניסיון והכשרה ייעודיים לעו"סים המטפלים באזרחים ותיקים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי תחום הטיפול באזרח הוותיק דורש מומחיות מקצועית וידע שהוגדרו במתווה הצמיחה לעו"ס אזרח ותיק שגובש בשנת 2019. מתווה זה מגדיר את ההתפתחות המקצועית של העו"ס ואת המומחיות הנדרשת ממנו בתחום הזקנה והטיפול באזרח הוותיק, כולל הניסיון הנדרש ממנו בתהליך זה. ואולם בהיעדר תקציב מדינה יציב ועקב הקצאות הכשרה קצרות טווח, לא ניתן היה לפתוח הכשרות בהיקף הנדרש.

כאמור, משרד הרווחה בשיתוף מרכז השלטון המקומי מעודדים עובדים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות להרחיב את הידע המקצועי שלהם כדי להתמחות בתחומים הקשורים לעבודתם, וזאת נוסף על הכשרות לעובדים סוציאליים לקראת מינויים מכוח חוקים שונים. מינהל אזרחים ותיקים במשרד הרווחה והביטחון החברתי עורך הכשרות⁷¹ בתחומי תוכן שונים באמצעות ביה"ס המרכזי להכשרת עובדי רווחה וכן במרכזי ההדרכה של ג'וינט-אש"ל.

בשנים 2019 - 2022 נערכו הכשרות והשתלמויות בתחומים שונים ובהן הכשרה לתפקיד עו"ס בני משפחה המטפלים באזרח הוותיק, מיומנויות התערבות בטיפול ומניעת התעללות באזרח הוותיק והזנחתו, הכשרת עו"ס זקנה קהילה, הכשרת עו"ס זקנה מוסדי, הכשרת עו"ס חוק הגנה

70 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014** (2014), "היבטים במתן שירותים לזקן ברשויות המקומיות", עמ' 231 - 265.

71 נוהל 2.2 בתע"ס, "התחייבות הרשויות המקומיות לגבי הכשרת עובדים במחלקות לשירותים חברתיים".



על חוסים - אזרחים ותיקים, התערבויות מתקדמות בזקנה - היבטים פסיכו-סוציאליים ומשפטיים ועו"ס לחוק הגנה על חוסים.

הבדיקה העלתה כי בהכשרות אלה השתתפו עו"סים מכל הרשויות המקומיות שנבדקו למעט עיריית **מעלות-תרשיחא**, שם העו"סיות המטפלות באזרחים ותיקים לא קיבלו הכשרות ייעודיות בשנים האחרונות.

מפרוטוקול ישיבת עבודה של מפקחת משרד הרווחה עם צוות המדור לאזרחים ותיקים בעיריית **מעלות-תרשיחא** מיוני 2021 עולה כי העו"סית הוותיקה במדור השתתפה בקורס לפיתוח בכירים בתחום הזקנה בשנת 2008 ובקורס למניעת התעללות והזנחה ב-2011, ואילו שלוש העו"סיות האחרות לא קיבלו כל הכשרה או קורס במהלך שש שנות עבודתן בתפקיד. יש לציין כי אחת העו"סיות למדה עבודה סוציאלית במדינה זרה והתקבלה לעבודה בעירייה ללא הכשרה של משרד הרווחה, ואף על פי כן לא נענו בקשותיה להשתתף בהכשרות במסגרת תפקידה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי עיריית מעלות-תרשיחא אכן אינה מאפשרת לעובדים לצאת להכשרות, וכי לאחרונה עובדת ותיקה הופנתה להתקבלה להכשרה מתקדמת של עו"ס שהתקיימה בינואר-פברואר 2023, אך לבסוף לא השתלבה בהכשרה שהתקיימה, הואיל והעירייה לא אישרה את השתתפותה.

עיריית מעלות-תרשיחא מסרה בתשובתה כי שתי עובדות יצאו להכשרה בנושא "זקנה בשישה ערוצים" שהתקיימה באפריל 2022 במרכז חוסן גליל מערבי, והעובדת הוותיקה עתידה לצאת להכשרה מתקדמת במאי 2023.

לנוכח ההתפתחויות בתחום הגרונטולוגיה (חקר ההזדקנות) ומורכבות תפקידם של העו"סים ביחידות לאזרחים ותיקים, נודעת חשיבות להכשרה מקצועית ולפיתוח מיומנויות עדכניות בקרב העו"סים ביחידות לאזרחים ותיקים. מומלץ שעיריית **מעלות-תרשיחא** תמשיך במגמה זו של העשרת הידע המקצועי של העו"סים המטפלים באזרחים הוותיקים באמצעות תוכניות ההכשרה של משרד הרווחה.

מומלץ כי משרד הרווחה יוודא כי העו"סים לאזרחים ותיקים משתתפים בהכשרות ייעודיות ומגוונות המיועדות לתרום להתפתחותם המקצועית.

מסגרות חברתיות לאזרחים הוותיקים ברשויות המקומיות

לפעילויות פנאי תרומה ניכרת לדימוי העצמי של האזרח הוותיק, לפיתוח תחושת השליטה שלו, לתפקודו, למצב בריאותו (הגופני והנפשי) ולאיכות חייו. פעילויות במסגרות חברתיות מאפשרת



מפגשים חברתיים ויצירת קשרים חשובים בין האזרחים הוותיקים לבין עצמם או בינם לבין אנשים מקבוצות גיל אחרות, ומאפשרת להם להעשיר את עולמם בתחומי תוכן שונים⁷².

מסגרות במימון משרד הרווחה

משרד הרווחה פועל באמצעות מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות ומפעיל מגוון מסגרות קהילתיות המיועדות לאזרחים הוותיקים והמסייעות להם לשפר את תפקודם האישי והחברתי. חלק מהמסגרות החברתיות מיועדות לאזרחים ותיקים המטופלים ביחידות לאזרחים ותיקים ואחרות מיועדות לכלל האזרחים הוותיקים.

המסגרות החברתיות למטופלים ביחידות לאזרחים ותיקים

הוראות התע"ס⁷³ מסדירות ומפרטות את התנאים הפיזיים, את הציוד הנדרש, את כוח האדם ואת מגוון הפעילויות הנדרשות בכל אחת מהמסגרות וכן את האישורים הנדרשים ואת הפיקוח הנדרש להפעלתן. על פי הנחיות התע"ס, הפעלתן של המסגרות השונות יכולה להיעשות על ידי גופים שונים, ציבוריים או פרטיים, בהתקשרות של הרשות המקומית עם גוף מפעיל לאחר קבלת הצעות ובחינתן. עוד נקבע בהוראות התע"ס כי פעילותן של המסגרות תלווה על ידי ועדות היגוי מקומיות הכוללות עו"ס מהיחידה לאזרחים ותיקים, נציגי הגופים המפעילים ונציגי האזרחים הוותיקים, והוועדות תתכנסנה אחת לרבעון. להלן פירוט המסגרות.

מרכז יום: מסגרת חברתית טיפולית המיועדת לאזרחים ותיקים המתגוררים בביתם אך זקוקים לעזרה בטיפול אישי ומעוניינים בפעילויות בחברת בני גילם. הגופים האחראים למימוש הזכות לביקור במרכזי היום הם המוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה, ומתוקף כך הם גם אחראים לקביעת המדיניות של מערך מרכזי היום ולתכנונו. המרכזים פתוחים חמישה עד ששה ימים בשבוע משעות הבוקר ועד לשעות הצהריים, וכוללים הסעות מבית האזרח הוותיק למרכז היום וחזרה לביתו ברכב מותאם, ארוחות בוקר וצהריים, פעילות חברתית, שירותי עובדת סוציאלית, טיפולים פרה-רפואיים, רחצה (למעוניינים). מרבית האזרחים הוותיקים המבקרים במרכזי היום זכאים לגמלת סיעוד, ולצורך מימון השתתפותם בפעילות במרכז היום ממיר המוסד לביטוח לאומי את שעות הסיעוד שהם זכאים להן במסגרת הגמלה לשעות שהייה במרכז היום. משרד הרווחה ומחלקות הרווחה ברשויות המקומיות משתתפים במימון העלות של פעילות האזרחים הוותיקים במרכזי היום אם הם לא זכאים לגמלת סיעוד ועומדים בקריטריונים המפורטים בתע"ס⁷⁴ (להלן - מושמי רווחה). אזרח ותיק שבוחר שלא להמיר את שעות הסיעוד או שאינו מושם רווחה, יכול לבקר במרכז יום באופן פרטי בתשלום מלא (137 ש"ח ליום, נכון לספטמבר

72 מתוך הוראה 12 לפרק 4 בתע"ס.

73 הוראות 4.11-4.13 בתע"ס.

74 על פי טבלת תעריפים המפורסמת בתע"ס.



2022)⁷⁵. בשנת 2021 פעלו 180 מרכזי יום ב-118 רשויות מקומיות, ופוקדים אותם כ-17,000 אזרחים ותיקים בכל חודש.

מועדון מועשר: מסגרת חברתית מועשרת במועצות אזוריות וביישובים שאין בהם מרכזי יום. במועדון מוגשות ארוחות קלות, נערכות פעילויות חברתיות וניתנים שירותי הסעה. מועדון זה מיועד לאזרחים ותיקים עצמאים או תשושים במידה מועטה. לפי הוראות התע"ס, אמות המידה שנקבעו להפעלתו הן: לפחות 300 אזרחים ותיקים המתגוררים ברשות המקומית והשתתפות של 30 אזרחים ותיקים לפחות בכל מועדון בכל אחד משלושת ימי הפעילות. במהלך החודש הראשון להצטרפותם של המשתתפים במועדון המועשר נעשית הערכה של רמת תפקודם כדי לבחון את מידת התאמתם לאופי הפעילות במועדון. עוד נקבע בתע"ס כי משרד הרווחה יאשר פתיחת מועדונים מועשרים ברשויות מקומיות שבהן אין מרכזי יום. נכון ל-2022, ברחבי הארץ יש 43 מועדונים מועשרים ובכל חודש מבקרים בהם כ-1,300 אזרחים ותיקים.

מועדון מופ"ת: (מועשר פלוס תזונה): מסגרת חברתית המשלבת פעילויות חברה ותרבות לצד ארוחות חמות ויעוץ למיצוי זכויות. מסגרת זו מיועדת לאזרחים ותיקים שתזונתם לקויה, לעצמאים או למוגבלים במידה חלקית שאינם זקוקים להשגחה, לבודדים ולחסרי ביטחון כלכלי ואישי. מועדוני מופ"ת הוקמו החל משנת 2014 במסגרת המיזם הלאומי לביטחון תזונתי⁷⁶. אמות המידה שנקבעו להפעלתם הן: 200 אזרחים ותיקים לפחות המתגוררים ברשות המקומית ו-30 משתתפים לפחות בכל אחד משלושת ימי הפעילות. המשתתפים מופנים למועדון מופ"ת על ידי המחלקה לשירותים חברתיים לאחר שעמדו בקריטריונים הכלכליים והתפקודיים שנקבעו בתע"ס. עוד נקבע בתע"ס כי משרד הרווחה ייתן עדיפות לפתיחת מועדוני מופ"ת ברשויות מקומיות שבהן אין מרכזי יום, ברשויות מקומיות במעמד חברתי-כלכלי 1 - 6, ובשכונות ברשויות מקומיות במעמד חברתי-כלכלי 7 - 10 שבהן מרבית האזרחים הוותיקים מתקיימים מגמלאות ומקצבאות. בשנת 2021 פעלו 397 מועדוני מופ"ת ומועדונים מועשרים ב-198 רשויות המקומיות ובכל חודש פקדו אותם 13,179 אזרחים ותיקים.

קהילה תומכת: תוכנית המיועדת לשילוב אזרחים ותיקים במסגרת הקהילה לשם הפגת בדידותם בדרכים שונות - הבטחת פעילות חברתית אחת לשבוע, התקנת משדרי מצוקה המחוברים לשירותים רפואיים ושירותי אב בית לתיקונים קלים ודחופים בבית. אמות המידה שקבע משרד הרווחה להפעלת קהילה תומכת הן לפחות 1,000 אזרחים ותיקים ברשות המקומית או רשימה של 100 אזרחים ותיקים לפחות המעוניינים להצטרף לתוכנית והגדלת מספרם של מקבלי השירות ל-200 בתי אב במהלך שלוש השנים הראשונות להפעלתה. בשנת 2021 פעלו 337 קהילות תומכות ב-141 ישובים ובהן 39,557 אזרחים ותיקים.

הביקורת ברשויות המקומיות שנבדקו העלתה כי הן מפעילות מסגרות חברתיות מותאמות לאופי האוכלוסייה מבחינה תרבותית אם אכן יש בהן מספר מתאים של אזרחים ותיקים להפעלת המסגרות. בעירות **אשקלון וקריית ביאליק** פועלים מועדוני מופ"ת לאוכלוסייה ממוצא אתיופי המתגוררת בתחום שיפוטן. בעיריית **אלעד**, שבה התושבים משתייכים לזרמים דתיים שונים,

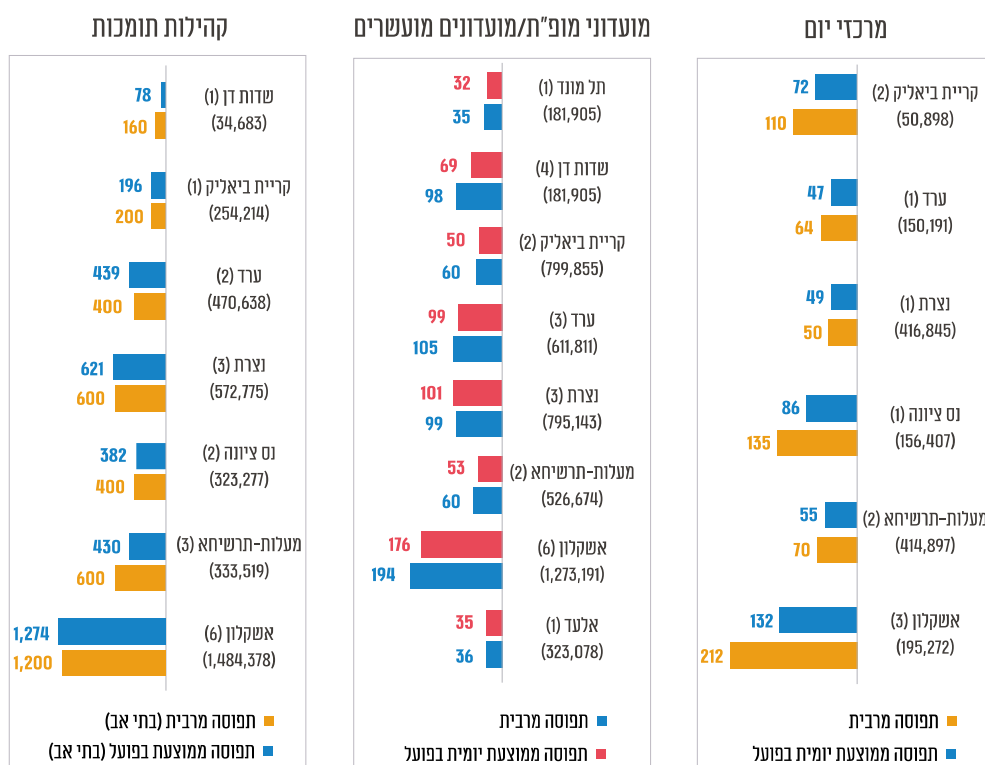
75 בתע"ס פורטו הסכומים שהאזרחים הוותיקים נדרשים לשלם בגין השתתפותם במסגרות השונות. במרכזי היום הסכומים מדורגים לפי רמת הזכאות לגמלת סיעוד. להרחבה ראו: מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד: טיפול המדינה בקשישים סיעודיים שהוהים בביתם** (2017), עמ' 90 - 104.

76 להרחבה ראו: מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד: פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי** (2014), עמ' 9 - 42.



המועדונים פתוחים עבור אזרחים ותיקים בלבד. ניסיונות מחלקת הרווחה לאגד קבוצה של אזרחים ותיקים גברים ולהפעיל עבורם מועדון חברתי לא צלחו, הואיל ואוכלוסיית היישוב הטרוגנית וכוללת מגוון רחב של זרמים (ליטאי, חסידי, דתי לאומי), מצב המקשה על יצירת מסגרת אחידה שתתאים לכולם.

תרשים 12: מספר המסגרות החברתיות* למטופלי מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות שנבדקו**, התקציב ומספר המשתתפים בהן בפועל ביחס לתפוסה המרבית, 2022



על פי נתוני משרד הרווחה והרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

המספרים בסוגריים מציינים את מספר המסגרות בכל רשות מקומית ואת התקציב השנתי בפועל. *
 בעיריית אלעד אין מרכז יום, אך שבעה אזרחים ותיקים משתתפים במרכזי יום ביישובים סמוכים. **
 כן אין קהילה תומכת מכיוון שמספר האזרחים הוותיקים בעיר נמוך ואינו עומד בקריטריונים לפתיחתם;
 במועצה האזורית שדות דן אין מרכז יום. הזקוקים לכך מופנים לרשויות מקומיות סמוכות; במועצה
 המקומית תל מונד אין מרכז יום, אך 24 אזרחים ותיקים מהיישוב משולבים במרכזי יום ביישובים
 סמוכים. במועצה המקומית תל מונד פועלת קהילה תומכת בשותפות עם רשויות מקומיות סמוכות.

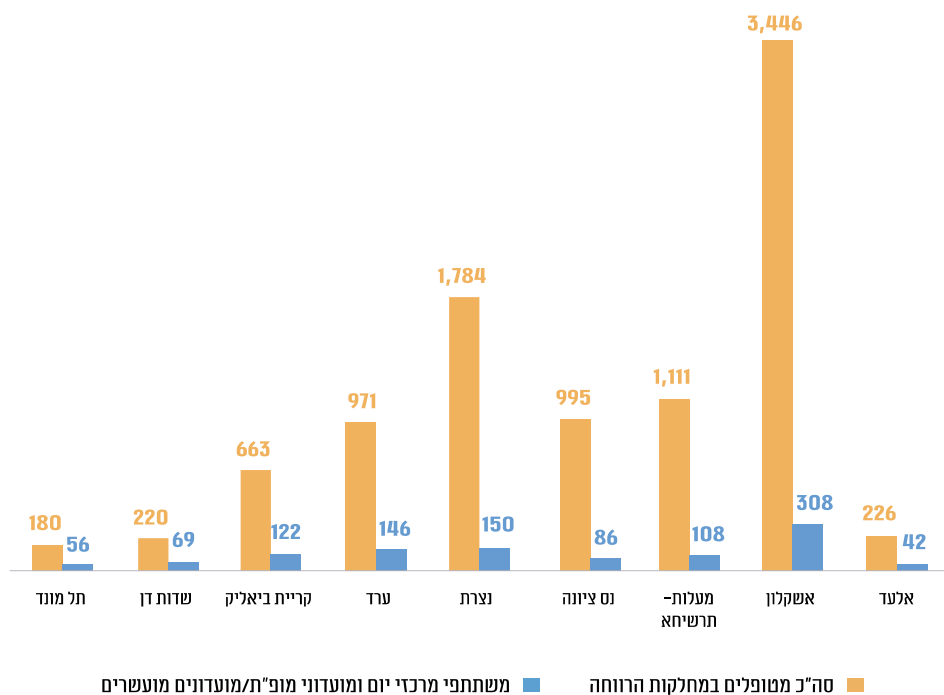


מהנתונים בתרשים עולה כי התפוסה הממוצעת ביום במועדונים מועשרים, במועדוני מופ"ת ובקהילות התומכות קרובה לתפוסה המרבית, ולעומת זאת במרכזי היום יש פער המגיע עד לכ-60% (בעיריות **אשקלון**, **נס ציונה** ו**קריית ביאליק**) בין התפוסה הממוצעת ביום לבין התפוסה המרבית. בהקשר זה יש להדגיש כי רוב המבקרים במרכזי היום הם זכאי גמלת סיעוד המופנים על ידי המוסד לביטוח לאומי ולא על ידי הרשות המקומית, זאת בשונה מההשתתפות במועדונים מועשרים ובמועדוני מופ"ת, שבהם כל המשתתפים מושמים על ידי מחלקות הרווחה ברשות המקומית.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי התפוסה במרכזי היום באשקלון הייתה בשנת 2021 כ-60% עקב משבר הקורונה שפגע בהשתתפות האזרחים הוותיקים במרכזי היום. משרד הרווחה ציין כי בשנת 2022 גדל מספר המשתתפים, אך טרם חזר למספר שלפני משבר הקורונה.

להלן נתונים על אודות מספר המשתתפים במרכזי יום ובמועדוני מופ"ת או מועדונים מועשרים, מתוך סך האזרחים הוותיקים המטופלים במחלקות הרווחה ברשויות המקומיות שנבדקו.

תרשים 13: מספר המשתתפים במרכזי יום ומועדוני מופ"ת/מועדונים מועשרים ברשויות המקומיות שנבדקו ביחס למספר האזרחים הוותיקים המטופלים במחלקות הרווחה, 2022



על פי נתוני משרד הרווחה והרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* בעיריית אלעד ובמועצה המקומית תל מונד הנתונים כוללים גם את האזרחים הוותיקים המשתתפים במרכזי יום ביישובים סמוכים.



מהתרשים עולה כי מספר המשתתפים הממוצע בחודש במרכזי היום ובמועדוני מופ"ת/מועדונים מועשרים ברשויות המקומיות שנבדקו נמוך ביחס למספר האזרחים הוותיקים המטופלים במחלקות הרווחה ונע בין 9% ל-30%.

עיריית אשקלון ציינה בתשובתה כי מאז הרפורמה בסיעוד חלה ירידה בכמות הארצית של המבקרים במרכזי היום, מאחר שעל פי הרפורמה, אזרחים ותיקים זכאי חוק סיעוד רשאים לבחור על פי העדפתם לקבל את הגמלה בכסף או להשתתף בפעילות מרכזי היום.

עיריית מעלות-תרשיחא מסרה בתשובתה כי ניצלה את מלוא התקציב שנתן לה משרד הרווחה ואף חרגה ממנו, וכי לא הייתה הגבלה על אף אזרח ותיק שעמד בקריטריונים בנוגע להגעה למרכזי היום. העירייה ציינה כי זכאי חוק סיעוד מעדיפים לקבל את הגמלה בכסף מאשר להגיע למרכז היום. העירייה הוסיפה כי היא מקיימת פגישות עם נציגי המוסד לביטוח לאומי, כדי לחזק את הקשר עימו ולהיעזר בו לגבי הפניית אזרחים ותיקים נוספים לשירותים הקיימים בעירייה.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה כי העמותה המפעילה את מרכזי היום מתמודדת עם היקף השתתפות מופחת מאז משבר הקורונה. עם זאת, השנה חלה עלייה קטנה בכמות המשתתפים. העירייה ציינה כי היא נמצאת בקשר עם העמותה לצורך פיתוח אמצעי שיווק חדשים למרכזי היום.

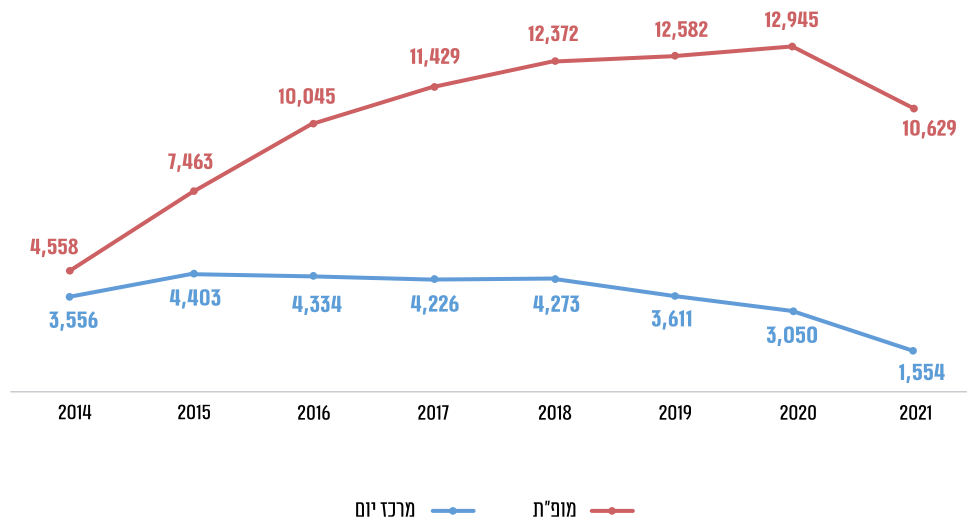
נוכח החשיבות של פעילויות חברתיות ותרומתן לאיכות החיים של אזרחים ותיקים, מומלץ כי הרשויות המקומיות יבחנו דרכים להגדלת מספר האזרחים הוותיקים המופנים למרכזי יום ולמועדוני מופ"ת/מועדונים מועשרים, המספקים פעילויות אלה.

במרץ 2021 מינה מנכ"ל משרד הרווחה "ועדה לבחינת מודל הפעלת מרכזי היום לאזרחים הוותיקים"⁷⁷ (להלן - הוועדה) שנועדה לבחון את אופן הפעילות והתקצוב של מרכזי היום ולהמליץ על שינויים במודל ההפעלה שלהם. הרקע להקמת הוועדה היה "המשבר שאליו נקלעו חלק ממרכזי היום במהלך משבר הקורונה עם הירידה המתמדת במספר האזרחים המבקרים במרכזים במהלך השנים האחרונות ולחוסר מיצוי הפוטנציאל של מרכזי היום". הוועדה הגישה מסמך מסכם והמלצות במאי 2022.

77 משרד הרווחה והביטחון החברתי, הוועדה לבחינת מודל הפעלת מרכזי היום לאזרחים הוותיקים שהגישה מסמך מסכם והמלצות, במאי 2022.



תרשים 14: שינויים במספר המבקרים במרכזי היום ובמועדוני מופ"ת ברשויות המקומיות, 2014 - 2021



המקור: הוועדה לבחינת מודל הפעלת מרכזי היום לאזרחים הוותיקים - מסמך מסכם והמלצות, מאי 2022.

הוועדה ציינה בממצאיה כי כפי שעולה מהתרשים מספר המבקרים במרכזי היום יורד בהתמדה ובה בעת עולה מספר המבקרים במועדוני מופ"ת. הירידה ניכרת בכל רמות הסיעוד ובייחוד ברמות התלות הנמוכות 1 ו-2 (להלן - רמות התלות הנמוכות). עוד ציינה הוועדה כי בשנים 2018 - 2021 חל גידול של כ-50% במקבלי גמלאות הסיעוד (שהם קהל היעד העיקרי של מרכזי היום), אך גידול זה לא בא לידי ביטוי במספר מקבלי גמלת סיעוד המבקרים במרכזי היום.

הוועדה מצאה כי הבעיות העיקריות במצב הנוכחי של מרכזי היום הן: השירותים שניתנים במרכזי היום אינם מספיק אטרקטיביים עבור האזרחים הוותיקים; אין מספיק מודעות בקרב האזרחים הוותיקים ובני משפחותיהם ליתרונות מרכזי היום ולא נעשים מהלכי שיווק לקידום ההגעה למרכזי היום; בקרב עמותות שמפעילות גם מרכז יום וגם שירותי טיפול בבית, קיים תמריץ כלכלי למפעילי מרכזי יום להפנות את האזרחים הוותיקים לקבלת טיפול אישי בבית כחלופה למרכז היום; חלק ניכר מזכאי גמלת סיעוד ברמות הנמוכות (1 - 2) מעדיפים לבוא למרכזי המופ"ת, בעיקר מאחר שהעלות לאדם היא 46 ש"ח **לחודש** לעומת עלות של 137 ש"ח **ליום** במרכזי היום⁷⁸; מרכזי היום נדרשים לשאת בעלות של מקרים בהם אזרחים ותיקים מבטלים את ההגעה למרכז היום ללא הודעה מוקדמת. כך נוצר מצב בו למרכז היום ישנן הוצאות קבועות ומשתנות שהוא נדרש להוציא, אך הוא לא מקבל את ההכנסה בגין אותם אזרחים ותיקים שנרשמו לאותו היום ולא הגיעו.

הוועדה המליצה על כמה שינויים במודל ההפעלה של מרכזי היום ושל מועדוני המופ"ת כדי להפיק את התועלת המרבית מהפעלתם, ולהלן העיקריים שבהם: עדכון והתאמת תעריף מרכז

78 בתע"ס פורטו הסכומים שהאזרחים הוותיקים נדרשים לשלם בגין השתתפותם במסגרות השונות. במרכזי היום הסכומים מדורגים לפי רמת הזכאות לגמלת סיעוד.



היום; מעבר לתעריף השתתפות חודשי ותמרוץ לאילו הבוחרים להגיע שלושה ימים או יותר; עידוד להפעלת מרכז יום כמרכז מפגש, תכניות ליום מלא ותוכניות למשמרת שנייה במרכזי היום; הקמת מועדוני מופ"ת בתוך מרכזי היום בעבור מקבלי גמלת סיעוד ברמות הנמוכות; מבצעי פרסום, שיווק וחשיפה; הארכת שעות הפעילות והפעלת משמרת בשעות אחר הצהריים; תמרוץ רשויות מקומיות להקצאת מבנים למרכזי יום.

הבדיקה העלתה כי במועד הביקורת, לאחר חלוף כשישה חודשים ממועד הגשת סיכום המלצות הוועדה לבחינת מודל הפעלת מרכזי היום לאזרחים הוותיקים, משרד הרווחה טרם יישם את המלצותיה, ובהן עידוד הפעלת מרכז יום כמרכז מפגש, הקמת מועדוני מופ"ת בתוך מרכזי היום, והארכת שעות הפעילות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה לדון בהמלצות הוועדה, לבחון את ההשלכות ואת העלויות הכרוכות ביישומן, לקבוע מדיניות ולפעול על פיה עם הרשויות המקומיות.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי החל, בשיתוף ג'וינט-אשל, בגיבוש תורה מקצועית למיצוב מרכזי היום כמרכזים המשפרים את התפקוד והבריאות ודוחים את ההידרדרות התפקודית.

יצוין כי בחודש יולי 2022 החלה לשכת הפרסום הממשלתית לפרסם באמצעי התקשורת וברשתות החברתיות תשדירים⁷⁹ להגברת המודעות למרכזי היום ולהזמנת האזרחים הוותיקים להשתתף בהם.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי על פי אומדן שנערך באוקטובר 2022, חודש אחרי מסע הפרסום, נרשמה עלייה של 12% במספר האזרחים הוותיקים שהצטרפו למרכזי היום לעומת אוקטובר 2021, ובנובמבר 2022 נצפתה עלייה של 13% לעומת התקופה המקבילה בשנה שעברה.

רתימת האוכלוסייה לטיפול באזרחים ותיקים

ברשויות המקומיות פועלים מערכי התנדבות בעת שגרה המנוהלים באמצעות יחידות התנדבות רשותיות ובראשן רכז התנדבות⁸⁰. היחידות ברשויות משמשות כמרכזים מקצועיים לניהול ההתנדבות ברמה המקומית ועוסקות בין היתר בהגברת המודעות של הציבור להתנדבות, במתן סיוע וליווי מקצועי למפעילי מתנדבים ברשות, בגיוס והשמה של מתנדבים וביזום פרויקטים התנדבותיים למען חיזוק הקהילה המקומית בפרט ולחיזוק החברה הישראלית בכלל. על פי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2019 פעלו כ-150 יחידות התנדבות רשותיות⁸¹. בשבע מהרשויות המקומיות שנבדקו פועלים רכזי התנדבות - בעיריות **אלעד, אשקלון, נס ציונה, נצרת, ערד**,

79 <https://youtu.be/jASfppvU740>

80 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021** (2021), "התנהלות הרשויות המקומיות בעת משבר הקורונה", עמ' 117.

81 אתר המרשתת של משרד הרווחה והביטחון החברתי, יחידת ההתנדבות הרשותית - תפיסה והגדרות תפקידים, נדלה בדצמבר 2022. <https://www.gov.il/he/departments/guides/molasa-volunteer-coordinators-role-definitions>



קריית ביאליק ובמועצה האזורית **שדות דן**. בעיריית **מעלות-תרשיחא** ובמועצה המקומית **תל מונד** אין רכזי התנדבות. בכל הרשויות המקומיות שנבדקו, לרבות בעיריית **מעלות-תרשיחא** ובמועצה המקומית **תל מונד** שבהן אין רכזי התנדבות, נעשית פעילות התנדבותית למען אזרחים ותיקים. להלן הפרטים.

עיריית אלעד מפעילה מתנדבות מקרב האזרחיות הוותיקות המסייעות לאזרחים ותיקים באמצעות כמה תוכניות. העירייה עומדת בקשרים עם ארגונים חיצוניים ועם בני נוער מבתי ספר שונים, המתנדבים באירועים מיוחדים.

עיריית אשקלון מפעילה מתנדבים במועדוני מופ"ת, במרכזי יום, בפריקט 'שכן טוב', במימוש זכויות, ביוזמות המשלבות בני נוער, בהתנדבויות בתחום שיפוצי בתים וכדומה. נוסף על כך מתנהלים באופן שוטף שיתופי פעולה עם ארגונים שונים המשלבים מתנדבים, כגון ארגונים למען ניצולי שואה, שירות לייעוץ של המוסד לביטוח לאומי ועוד.

עיריית מעלות-תרשיחא מפעילה מתנדבים מארגון "איחוד הצלה" ובני נוער המבקרים בבתייהם של אזרחים ותיקים, מתנדבים מארגון כבאות והצלה לישראל וכן בני ישיבה המועסקים בפריקטים שונים לקראת החגים, עמותה למען הקשיש והרווחה מפעילה במועדוני מופ"ת ובמרכז היום מתנדבים מגני ילדים ומבתי ספר, בני ישיבה ומתנדבים עצמאיים. המוסד לביטוח לאומי ועמותת "קשיש למען קשיש" מפעילים מתנדבים לביקורי בית ולמימוש זכויות, וגם המתנ"ס מפעיל מתנדבים.

עיריית מעלות-תרשיחא מסרה בתשובתה כי משרד הרווחה גרע מתקן העירייה בסוף שנת 2021 את משרת רכז ההתנדבות, בשל הקושי של העירייה לאיישו, ומשרה זו לא הוחזרה לתקן. העירייה ציינה כי מאוגוסט 2022 פועל בה רכז התנדבות המועסק דרך רשת המתנ"סים.

עיריית נס ציונה מפעילה מתנדבים במסגרות שונות: מרכז יום, קהילה תומכת, שיחות טלפון אחת לשבוע ("אוזן קשבת"), סל"ב - סל שירותים לניצולי שואה מרותקי בית, תב"ל - תעסוקת בית לאזרחים ותיקים מרותקי בית, מועדונים חברתיים, חברים בקליק - פריקט של הקרן לרווחת ניצולי השואה (הענקת מחשב-לוח [טאבלט] לניצול השואה ומתנדב המלמד אותו אוריינות דיגיטלית), אספקת עוגות לשבת וארוחות חמות ועוד.

עיריית נצרת מפעילה מאגר מתנדבים בהנחיית עו"ס מהמחלקה לשירותים חברתיים, המדריך אותם בהתנדבות במרכז יום, במועדוני מופ"ת ובקהילה תומכת.

עיריית ערד מפעילה קבוצות מתחלפות של בני נוער מתנדבים במועדונים חברתיים, במועדון מופ"ת, בסיירת שיפוצים ובקהילה תומכת.

עיריית קריית ביאליק מפעילה מתנדבים בכמה מסגרות לאזרחים ותיקים, ביניהן מועדון נייד סל"ב, "סבא גן", פריקט "מתחברים".

המועצה האזורית שדות דן מפעילה מתנדבים בגילים שונים בכל המסגרות לאזרחים ותיקים.

המועצה המקומית תל מונד מפעילה מתנדבים במועדונים לאזרחים ותיקים, בקיום קשר פרטני עם ותיקי היישוב המעוניינים בכך, בפריקט לניצולי שואה (בשלב הקמה) שבו תלמידי תיכון מבקרים אחת לשבוע את האזרח הוותיק ובפריקט משותף של מיפוי ותיקים עם תנועת הצופים.



משרד מבקר המדינה מציין את הפעלת מערך ההתנדבות ברשויות המקומיות שנבדקו לרווחת האזרחים הוותיקים בתחום שיפוטן.

מסגרות חברתיות לכלל האזרחים הוותיקים

משרד הרווחה מעודד פעילויות פנאי במועדונים חברתיים לאזרחים ותיקים. ההנחיות של המשרד למחלקות הרווחה ברשויות המקומיות בנוגע להפעלת המועדונים החברתיים לאזרחים ותיקים עצמאיים מפורטות בהוראת תע"ס 4.12. מועדונים אלה מיועדים לכל אזרח ותיק בקהילה שהוא עצמאי בהתנהלותו בחיי היום-יום ומסוגל להשתלב במרחב המועדון ובפעילות הסדירה ללא ליווי וללא סיוע יוצא דופן. הרישום לפעילות נעשה ישירות אצל רכזי המועדונים ללא צורך בהפניה מטעם היחידות לאזרחים ותיקים ברשות המקומית. מספר המשתתפים הממוצע בפעילויות המועדונים ברשויות המקומיות שנבדקו נע בין 23 (עיריית נצרת) ל-40 (המועצה המקומית תל מונד). המסגרת אינה מחייבת השתתפות קבועה ולכן היא משתנה בהתאם לפעילות המוצעת.

מועדון חברתי: מועדון זה הוא מוקד לפעילות יומית חברתית, מעשרה, תרבותית ומשכילה, המתנהלת בזמנים קבועים ומיועדת לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים העצמאיים. משרד הרווחה קבע בתע"ס אמות מידה אחדות להשתתפותו במימון של עלות הפעילות במועדונים⁸², ובהן דרישות לקיום מבנה נגיש ומותאם לצורכי האזרחים הוותיקים, ציוד מותאם ותיקן, מיזוג אוויר בהתאם לעונות השנה וכדומה⁸³. נוסף על כך המשרד דורש כי המועדון יפעל שלוש פעמים בשבוע, ארבע שעות לפחות בכל פעם, וכי מספר המבקרים לא יפחת מ-20 אזרחים ותיקים⁸⁴. המשרד גם קבע לכל מועדון סל שירותים הכולל הרצאות, שני חוגים שונים בשבוע, הפעלה גופנית, טיולים וכדומה. נכון ל-2022 ברחבי הארץ יש כ-1,000 מועדונים ומבקרים בהם כ-40,000 אזרחים ותיקים.

תוכנית "בתים חמים"⁸⁵: מסגרות חברתיות קטנות לחברי קבוצות בעלות מכנה משותף כמו מקום מגורים, שפה, מסורת, דת וכדומה. התוכנית כוללת עד שני מפגשים בשבוע ללא עלות למשתתף. הפעילויות מתקיימות בבתי מארחים או בפינות תחומות במבני ציבור מארחים.

82 משרד הרווחה משתתף ב-75% מעלויות הפעילויות במועדונים.

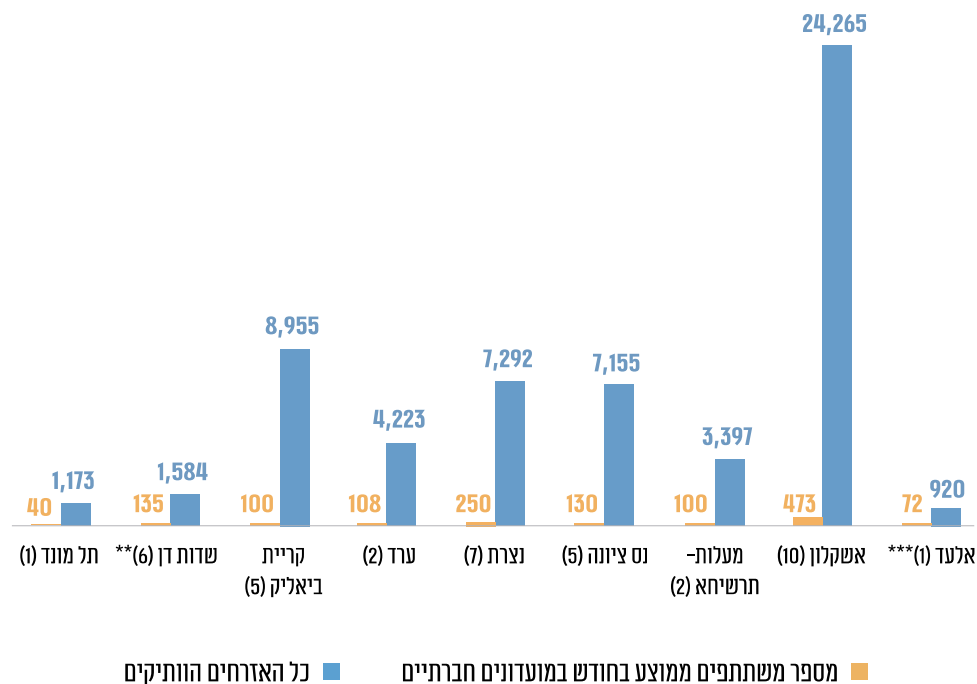
83 משרד הרווחה אינו משתתף בהוצאות אלה: שכירת מבנים, תחזוקה, אבטחה, ניקיון, חשמל, ארנונה ורכישת פריטי רכוש קבוע שהמחלקות זקוקות להם לתפקודן השוטף.

84 המשתתפים בפעילות במועדונים החברתיים נדרשים לשלם תשלום סמלי של 35 ש"ח לחודש.

85 אתר המרשתת של משרד הרווחה: <https://www.gov.il/he/departments/guides/molasa-senior-citizens-clubs-and-warm-homes-warm-houses>



תרשים 15: מספר המשתתפים הממוצע בחודש במועדונים החברתיים* ביחס למספר האזרחים הוותיקים ברשויות המקומיות שנבדקו, 2022



על פי נתוני המשרד לשוויון חברתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * המספר בסוגרים לצד שם הרשות המקומית מציין את מספר המועדונים החברתיים בכל אחת מהרשות המקומית.
 ** ביישובי המועצה האזורית שדות דן לא פועלים מועדונים חברתיים; במקומם פועלים "בתים חמים".
 *** בעיריית אלעד מספר המשתתפים כולל גם פעילויות לאזרחים ותיקים המתקיימות באופן וירטואלי.

התרשים מצביע על שונות רבה בין הרשויות המקומיות ביחס שבין מספר התושבים למספר המועדונים החברתיים הפועלים בהן בהתאם להנחיות התע"ס ובמימון משרד הרווחה. מספר המשתתפים במועדונים החברתיים משתנה בהתאם לשעות הפעילות ולסוג הפעילות המוצעת.

עוד עולה מהתרשים כי מספר המשתתפים הממוצע בחודש במועדונים חברתיים ברשויות המקומיות שנבדקו נמוך ביחס לכלל אוכלוסיית האזרחים הוותיקים ונע בין 20 משתתפים למועדון בקריית ביאליק (בעיר יש חמישה מועדונים) ל-72 משתתפים למועדון באלעד (בעיר יש מועדון אחד, ומספר המשתתפים כולל גם פעילויות לאזרחים ותיקים המתקיימות באופן וירטואלי).

עיריית מעלות-תרשיחא מסרה בתשובתה כי ניצלה את מלוא התקציב שקיבלה ממשרד הרווחה בעבור המועדונים, וכי האזרחים הוותיקים יכולים לצרוך שירותי תרבות ופנאי גם ברשת המתנ"סים ובאמצעות הקהילות התומכות הפועלות בעיר.



עיריית ערד מסרה בתשובתה כי המועדונים לאזרחים ותיקים נפתחו בהתאם לתקציב שהעביר משרד הרווחה.

המועצה המקומית תל מונד מסרה בתשובתה כי היא מודעת לצורך של אזרחים ותיקים בפעילות נוספת, וכי לאחר קבלת תוצאות של סקר צרכים בכוונתה לגבש תוכנית עבודה להמשך פיתוח המענים בנושא.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי היא מפרסמת בעיתונים מידע על הפעילויות עבור האזרחים הוותיקים, וכי לעיתים היא גם שולחת מכתבים אישיים לאזרחים הוותיקים ומשתמשת בקו ווטסאפ קולי להפצת מידע כאמור.

נוכח תרומת פעילויות הפנאי לאיכות החיים של אזרחים ותיקים, מומלץ כי הרשויות המקומיות יפעלו לשיפור מגוון הפעילויות ואיכותן בהתבסס על משווא מהמשתתפים. עוד מומלץ כי הרשויות המקומיות ימשיכו במאמצייהן ויבחנו דרכים נוספות לפרסם את פעילות המועדונים עבור האזרחים הוותיקים כדי לעודדם להשתתף בה.

פעילויות פנאי לאזרחים ותיקים שלא במסגרת משרד הרווחה

נוסף על המועדונים החברתיים לאזרחים הוותיקים כמתחייב מהוראות התע"ס, הרשויות המקומיות מציעות לאזרחים הוותיקים פעילויות פנאי שונות.

פעילות פנאי במסגרת הקולות הקוראים של המשרד לשוויון חברתי

בשנים 2018 - 2021 פרסם המשרד לשוויון חברתי לרשויות המקומיות שלושה קולות קוראים להפעלת תוכניות שונות המיועדות לספק פעילויות לאזרחים הוותיקים. באותם קולות קוראים התחייב המשרד לממן את כל ההוצאות הנדרשות לביצוע התוכניות, ובכלל זה מימון כוח האדם הנדרש להפעלתן, אביזרי עזר, ציוד ספורט, פרסום, ביטוח המשתתפים, הכשרת שטח, סדר וניקיון. הרשות המקומית נדרשה להתחייב לאתר את האזרחים הוותיקים אשר ישתתפו בפעילויות, לספק מרחב ציבורי נגיש ולהפעיל את התוכניות. להלן הפרטים.

תוכנית "נעים בשלישי" : בנובמבר 2020 פרסם המשרד קול קורא לרשויות המקומיות למימון תוכניות בתחום הפעילות הגופנית במרחב הציבורי הפתוח כדי להניע את האזרחים הוותיקים לצאת מהבית לשם בנייה מחדש של קשרים חברתיים בקהילתם. המשרד הקצה לתוכנית 7,294,965 ש"ח לשנה והשתתפו בה 175 רשויות מקומיות ובהן הרשויות המקומיות שנבדקו: **אלעד, מעלות-תרשיחא, נס ציונה, ערד, קריית ביאליק ושדות דן.**

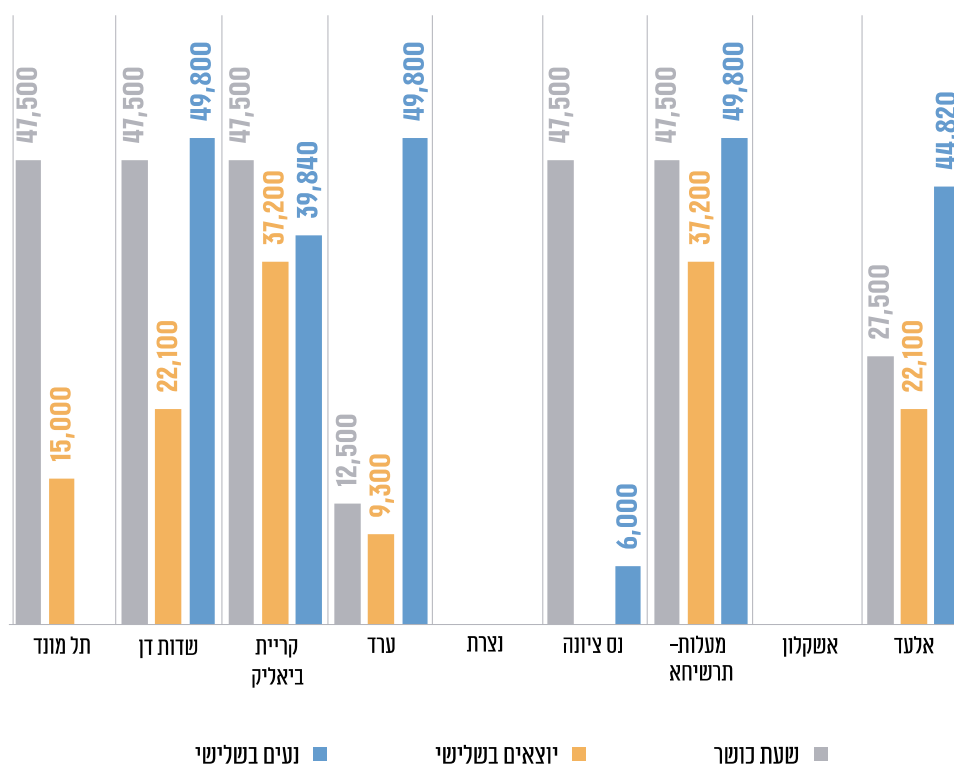
תוכנית "יוצאים בשלישי" : במסגרת התוכנית פרסם המשרד ביולי 2021 קול קורא למימון פעילויות שונות עבור אזרחים ותיקים ברשויות המקומיות המיועדות לחיזוק חוסנם הנפשי והחברתי בקבוצות תמיכה מונחות, בסדנאות בתחומי הצילום, היצירה והאומנות ובסדנאות לאוריינות דיגיטלית. המשרד הקצה לתוכנית תקציב של 4,228,000 ש"ח לשנה אחת והשתתפו



בה 179 רשויות מקומיות ובהן שש מהרשויות המקומיות שנבדקו - **אלעד, מעלות-תרשיחא, ערד, קריית ביאליק, שדות דן ותל מונד**.

תוכנית "שעת כושר": בפברואר 2022 פרסם המשרד קול קורא "לביצוע תכניות ספורט לאזרחים ותיקים". המשרד הקצה לתוכנית 5,457,500 ש"ח והשתתפו בה 188 רשויות מקומיות ובהן שבע מהרשויות המקומיות שנבדקו - **אלעד, מעלות-תרשיחא, נס ציונה, ערד, קריית ביאליק, שדות דן ותל מונד**.

תרשים 16: **תקצוב פעילויות המשרד לשוויון חברתי ברשויות המקומיות שנבדקו (בש"ח)***



על פי נתוני המשרד לשוויון חברתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* נתוני התקציב קיימים רק עבור הרשויות המקומיות שהשתתפו בתוכניות המשרד לשוויון חברתי.

הבדיקה העלתה כי עיריית **אשקלון ונצרת** לא השתתפו באף אחד מהקולות הקוראים של המשרד לשוויון חברתי להפעלת תוכניות עבור אזרחים ותיקים.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה כי השתתפה במרץ 2020 בקול קורא לחלוקת ערכות להפגת בדידות בקרב אזרחים ותיקים, בהמשך להתמודדות עם מצבי חירום ומגפת הקורונה.



עיריית נצרת מסרה בתשובתה כי כדי להשתתף בקולות הקוראים המבורכים של המשרד לשוויון חברתי יש צורך בעובד מקצועי שיגיש ויוציא לפועל את התוכניות לגבי אזרחים ותיקים. עיריית נצרת ציינה כי לא ניתן להטיל זאת על העו"סים במחלקות לאזרחים ותיקים, עקב העומס המוטל עליהם בטיפול הפרטני באזרחים ותיקים.

עיריית מעלות-תרשיחא מסרה בתשובתה כי פעילות המשרד לשוויון חברתי בנושא אזרחים ותיקים היא זניחה. העירייה הוסיפה כי ניסתה כמה פעמים לזום שיתופי פעולה עם המשרד לשוויון חברתי, אולם ללא הצלחה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריות אשקלון ונצרת לבחון את האפשרות להשתלב בתוכניות השונות שמציע המשרד לשוויון חברתי שנועדו לספק פעילויות עבור אזרחים ותיקים.

פעילויות פנאי של הרשויות המקומיות ושל ארגונים ועמותות מהמגזר השלישי בשותפות עם הרשויות המקומיות

הרשויות המקומיות מפעילות מבחר פעילויות פנאי עבור האזרחים הוותיקים בתחום שיפוטן כמפורט להלן:

הבדיקה העלתה כי שש מהרשויות המקומיות שנבדקו - **נס ציונה, נצרת, ערד, קריית ביאליק, שדות דן ותל מונד** - מציינות אחת לשנה את חודש האזרח הוותיק, ובו הן מזמינות את האזרחים הוותיקים להשתתף במגוון רחב של פעילויות ובהן הרצאות, טיולים, סרטים והצגות תיאטרון. **עיריית מעלות-תרשיחא** מארגנת כנס אזרחים ותיקים במסגרת יום האזרח הוותיק הבין-לאומי. הרשויות המקומיות מפרסמות את מגוון הפעילויות ברשתות החברתיות, בעיתונות המקומית באתרי המרשתת שלהן וכן בעלונים הנמסרים באמצעות תיבות הדואר של התושבים. להלן דוגמאות לפרסומים של הרשויות המקומיות שנבדקו, אשר בהן התקיימו אירועי חודש האזרח הוותיק בשנת 2022.

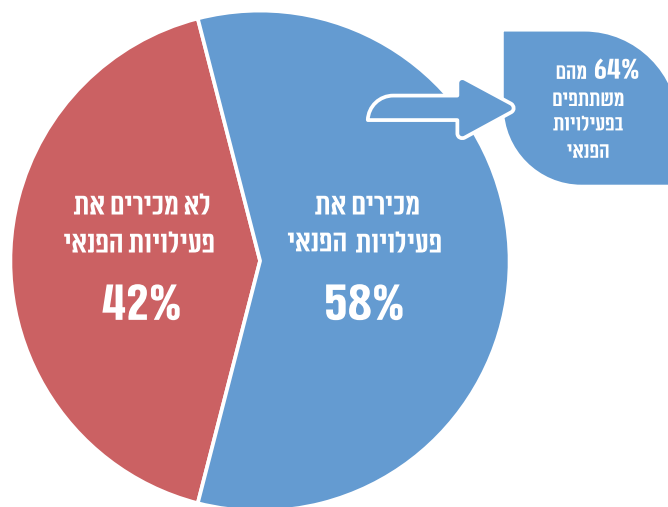
בין פעילויות הפנאי שמציעות הרשויות המקומיות לאזרחים הוותיקים ניתן לציין סיורים וטיולים ברחבי הארץ (עיריות **אשקלון, נס ציונה, נצרת, קריית ביאליק והמועצה האזורית שדות דן**), סדנאות בנושאים שונים כגון חוסן נפשי, תכנון פנסיוני (**עיריית אלעד**), צילום בסמארטפון (**המועצה האזורית שדות דן**), כיתות ותיקים המציעות תוכניות לימודים בנושאים כלליים (**עיריות נס ציונה וקריית ביאליק**), חוגי התעמלות (**עיריות אשקלון ומעלות-תרשיחא**), אירועי תרבות, הרצאות והעשרה (**עיריות אלעד, נס ציונה וקריית ביאליק**). יוזמות נוספות כוללות ליווי אזרחים ותיקים על ידי משפחות ("אמץ תושב בגיל הזהב" **בעיריית אלעד**) וחגיגת יום הולדת לבני 80 ומעלה ("חוגגים גבורות" **בעיריית קריית ביאליק**). נוסף על פעילות המיועדת באופן בלעדי לאוכלוסייה המבוגרת, אזרחים ותיקים מזמנים להשתתף בפעילויות פנאי וספורט המוצעות לכלל התושבים במסגרות קהילתיות ופרטיות.



הכרת המסגרות החברתיות וההשתתפות בהן

במסגרת סקר אזרחים ותיקים שעשה משרד מבקר המדינה, נשאלו הנסקרים אם הם מכירים את פעילויות הפנאי לאזרחים ותיקים בתחומי הרשויות המקומיות שבהן הם מתגוררים ואם הם משתתפים בהן.

תרשים 17: הכרת פעילויות הפנאי לאזרחים ותיקים, על פי סקר האזרחים הוותיקים



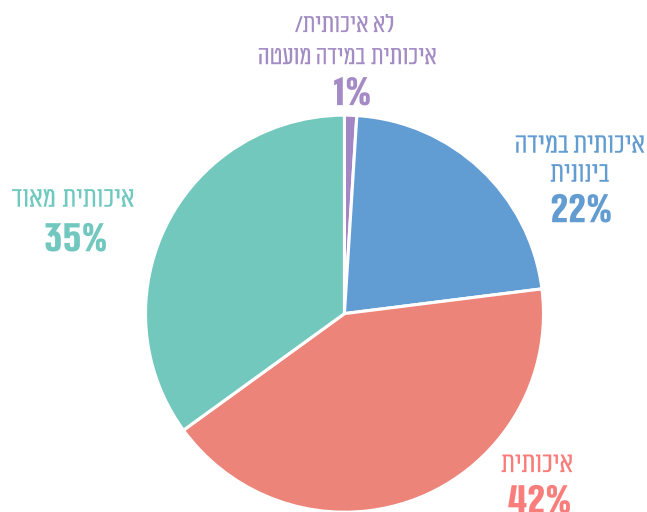
המקור: סקר אזרחים ותיקים, משרד מבקר המדינה.

מסקר האזרחים הוותיקים שערך משרד מבקר המדינה עולה כי 42% מהם לא מכירים את פעילויות הפנאי שמספקות הרשויות המקומיות, וכי 64% מהאזרחים הוותיקים המכירים את הפעילויות משתתפים בהן.

באותו סקר התבקשו המשתתפים להעריך את איכות הפעילויות שמספקות הרשויות המקומיות. 61% מהם ענו על שאלה זו.



תרשים 18: הערכת האיכות של פעילויות הפנאי שמספקות הרשויות המקומיות



■ איכותית מאוד ■ איכותית בינונית ■ לא איכותית/איכותית במידה מועטה

המקור: סקר אזרחים ותיקים, משרד מבקר המדינה.

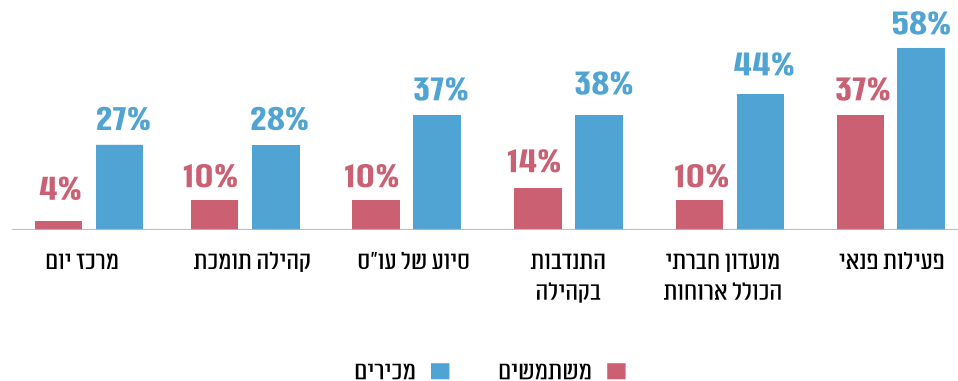
נתוני הסקר העלו כי 77% מהמשיבים על שאלה זו העריכו את פעילויות הפנאי כאיכותיות או כאיכותיות מאוד.

מומלץ כי הרשויות המקומיות ימשיכו בפעילותן החיובית לקיום פעילויות תרבות ופנאי עבור האזרחים הוותיקים. עוד מומלץ כי יבחנו את הדרכים להגברת המודעות להן בקרב האזרחים הוותיקים ולהעלאת מספר המשתתפים בהן.

בסקר אזרחים ותיקים שערך משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת ברשויות המקומיות נשאלו האזרחים הוותיקים אם הם מכירים את המסגרות הפועלות ברשויות המקומיות שבהן הם מתגוררים, אם הם משתתפים בהן, ואם לא - מה הסיבה לכך. תרשים 19 להלן מציג את ממצאי הסקר.



תרשים 19: שיעור האזרחים הוותיקים המכירים את שירותי מחלקות הרווחה ואת הפעילויות החברתיות ברשויות המקומיות ושיעור השימוש בשירותים אלה



המקור: סקר אזרחים ותיקים, משרד מבקר המדינה.

מתוצאות סקר האזרחים הוותיקים עולה כי פחות מ-58% מהם מכירים שירות אחד או יותר מהשירותים שמספקת הרשות המקומית, וכי פחות מ-37% מהם משתמשים בהם. השירות המוכר ביותר הוא פעילויות הפנאי, ו-37% מהמשיבים שענו כי הם מכירים את הפעילויות אכן משתתפים בהן. עוד עולה כי שיעור האזרחים הוותיקים המשתמשים בשירותים ובפעילויות שמציעה הרשות המקומית, למעט בפעילות פנאי, נע בין 4% ל-14%.

האזרחים הוותיקים שהשתתפו בראיונות הביעו שביעות רצון רבה מהפעילות שמקיימת הרשות המקומית (**אשקלון, נס ציונה, נצרת, ערד, קריית ביאליק, שדות דן**). בתל מונד הצביעו המשיבים על מחסור ניכר בפעילויות לאזרחים ותיקים מעבר למועדון המועשר. להלן הציטוטים:

משעמם בבית ואין איפה לצאת

אין בתי קפה

שלוש שעות של המועדון וחץ מזה כלום



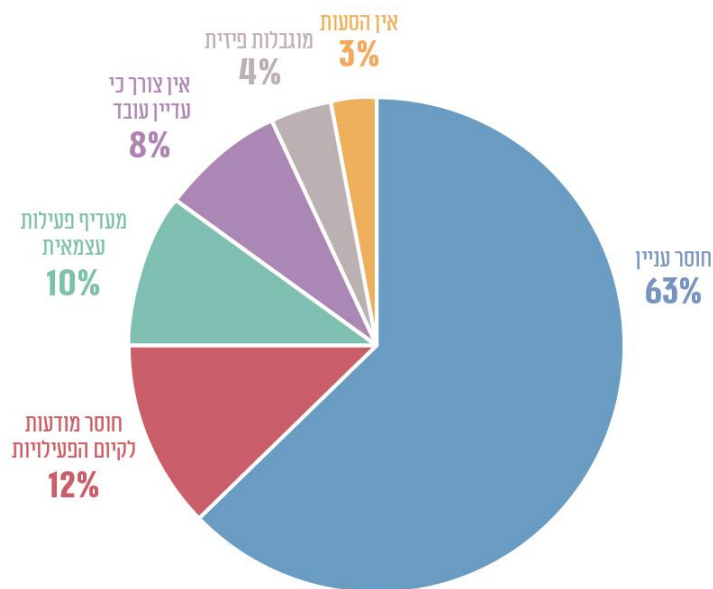
בכל הרשויות המקומיות שנבדקו בירכו האזרחים הוותיקים המשתתפים על הפעילויות וביקשו להרחיבן (**קריית ביאליק, תל מונד**), להגדיל את מספר המפגשים בכל חוג (**מעלות-תרשיחא**), לאפשר השתתפות בכמה מסגרות במקביל (**נס ציונה**), להוסיף ימי פעילות במועדונים (**אלעד, שדות דן**), לפתוח מרכז יום (**אלעד**) ולהוסיף פעילויות בשעות אחר הצהריים (**מעלות-תרשיחא**).

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי לאור בקשת האזרחים הוותיקים בשנת 2020 הוגשה בקשה לקרן סיעוד של המוסד לביטוח לאומי לשם הקמת מרכז יום, אך היא לא אושרה. העירייה ציינה כי תמשיך במאמצייה בנושא. כמו כן מסרה העירייה כי היא משתתפת במימון הסעות לאזרחים ותיקים השוהים במרכז יום ביישוב סמוך.

מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו יערכו סקרי צרכים וסקרי שביעות רצון בקרב האזרחים הוותיקים בכלל ובקרב המשתתפים במסגרות השונות בפרט ויבחנו דרכים להרחבת הפעילויות לנוכח ממצאי הסקרים.

בסקר אזרחים ותיקים שעשה משרד מבקר המדינה, נשאלו הנסקרים מה הסיבות לכך שלא השתמשו בפעילויות שמציעה הרשות המקומית. תרשים 20 מציג את התפלגות תשובותיהם.

תרשים 20: הסיבות לאי-השתתפות בפעילויות שמציעות הרשויות המקומיות



המקור: סקר אזרחים ותיקים, משרד מבקר המדינה.

כפי שעולה מהסקר, מרבית האזרחים הוותיקים (63%) בוחרים שלא להשתתף במסגרות המוצעות להם בשל חוסר עניין.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות להתאים את הפעילויות לצורכי האזרחים הוותיקים על מנת להגביר את העניין והשתתפות בהן, וכן למצוא ערוצים אפקטיביים לפרסום פעילויות הפנאי שהם מציעות לאזרחים הוותיקים כדי להגביר את החשיפה להם.

צוות הביקורת סייר בחודשים יולי-אוקטובר 2022 בכמה מועדונים חברתיים ברשויות המקומיות שנבדקו כדי לבחון אם הם עומדים בדרישות שקבע משרד הרווחה, כגון דרישות למבנה נגיש ומותאם לצורכי אזרחים ותיקים, ציוד מותאם ותקין, רמת התחזוקה, מיזוג אוויר בהתאם לעונות השנה וכדומה.

הבדיקה העלתה כי התחזוקה וההנגשה הפיזית בכל המועדונים שבהם נערכו הסיורים הייתה משביעת רצון, למעט מועדון שיכון הפועלים בנצרת.

הביקור במועדון שיכון הפועלים בנצרת העלה ליקויים בתחזוקת המבנה (טיח מתקלף על הקירות, צבע מתקלף בדלתות וצירי דלתות חלודים), כפי שניתן להתרשם מהתמונות שלהלן:

תמונה 2: מועדון חברתי בשיכון הפועלים, נצרת



צולם על ידי צוות הביקורת ב-25.7.22.

על עיריית נצרת לפעול לתיקון ליקויי התחזוקה שנמצאו במועדון שיכון הפועלים ולוודא שהמבנה נוח לאזרחים הוותיקים הנהנים מהפעילות במועדון.

עיריית נצרת מסרה בתשובתה כי הוגשה בקשה למשרד הרווחה לשיפוץ מבנה המועדון.



התקשרויות הרשויות המקומיות עם הגורמים המפעילים את המסגרות לאזרחים ותיקים

משרד הרווחה הוא המממן העיקרי של הפעילות השוטפת במסגרות השונות לאזרחים הוותיקים במשותף עם הרשויות המקומיות. המימון נקבע בהתאם למספר המטופלים המופנים למסגרות על ידי היחידות לאזרחים ותיקים⁸⁶ ולפי שיטת המימון התואם. גם האזרחים הוותיקים משתתפים בחלק ממימון הפעילויות על פי תעריפים שנקבעו בתע"ס.

על פי הוראות התע"ס, הפעלתן של המסגרות לאזרחים ותיקים יכולה להיעשות על ידי גופים שונים, ציבוריים או פרטיים, וזאת באמצעות התקשרות עם הגופים בהסכם לאחר קבלת ההצעות ובחינתן. ההחלטה להסתייע בנותני שירותים חיצוניים לצורך אספקת שירותי רווחה שבאחריות הרשות המקומית אין משמעה העברת האחריות לאספקת השירותים מהרשות המקומית לגורם אחר - האחריות לאספקתם התקינה של השירותים בהיקף וברמה הנדרשים נותרת בידי הרשויות והן נושאות באחריות הן להתוויית כללי ההתקשרות הפורמליים והן לפיקוח ולאכיפת העמידה בהם. החשיבות שבמילוי תפקידיהן כראוי גוברת כאשר מיקור החוץ הוא בתחום הטיפול באוכלוסיות הראויות לקידום, שהן לרוב גם נטולות יכולת בחירה ממשית⁸⁷. משרד הרווחה מפעיל בקרה שוטפת על פעילות המסגרות לאזרחים ותיקים באמצעות מפקחיו במחוזות ובאמצעות האגף לביקורת פנימית.

המסגרות לאזרחים ותיקים ברשויות המקומיות **אלעד, נצרת, שדות דן ותל מונד** מופעלות על ידי הרשויות המקומיות עצמן. ברשויות **אשקלון, מעלות-תרשיחא, נס ציונה, ערד וקריית ביאליק** המסגרות לאזרחים ותיקים מופעלות על ידי תאגידים עירוניים או על ידי עמותות שאינן בשליטת הרשות המקומית או בניהולה. בחלק מהרשויות מופעלות כל המסגרות על ידי עמותה אחת ובחלקן על ידי כמה עמותות. להלן פירוט הליקויים שנמצאו בהתקשרויות של הרשויות המקומיות. בהקשר זה יש לציין כי לא נמצאו ליקויים בהתקשרות **עיריית נס ציונה** עם הגורם המפעיל את כל המסגרות לאזרחים ותיקים בתחום שיפוטו.

קיום הליכי מכרז להפעלת מסגרות לאזרחים ותיקים

החובה החלה על העיריות⁸⁸ לעניין התקשרות עם ספקי שירותים מעוגנת בסעיף 197 לפקודת העיריות, ובו נקבע כי התקשרות של עירייה בחוזה עם נותני שירות תיעשה באמצעות מכרז פומבי. הכללים לביצוע המכרז ולניהולו נקבעו בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987. כדי לאפשר לרשות המקומית גמישות בתפעול ובתפקוד נקבעו בחקיקה הסדרים, שבעת התקיימות

86 המוסד לביטוח לאומי מממן את עלות ההשתתפות של אזרחים ותיקים זכאי גמלת סיעוד במרכזי היום, שהם מרבית המשתתפים.

87 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2022** (2022), "אסדרת אספקתם של שירותי הרווחה בקהילה על ידי הרשויות המקומיות", עמ' 951 - 1057.

88 הסדרים דומים לעניין קיום מכרזים מופיעים בסעיף 192 ובתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 (להלן - התוספת הרביעית), וכן בסעיף 89 ובתוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - התוספת השנייה).



התנאים הקבועים בהם ניתן לפטור את הרשות המקומית מן הצורך בעריכת מכרז פומבי, לרבות באמצעות התקשרות עם ספקים במכרז זוטא⁸⁹ או בפטור ממכרז במקרים מסוימים, למשל כשההתקשרות כרוכה בסכומים נמוכים או כשנדרשת עבודה דחופה.

בחקיקה נקבעו הסדרים שנועדו לשמור על עקרונות מינהל תקין לרבות על קיום תחרות הוגנת ועל מתן הזדמנות שווה לכול⁹⁰ בעת התקשרות הרשויות המקומיות עם ספקי שירותים. בפסיקה נקבע כי על הרשות המקומית חלה החובה לנהל את התקשרויותיה באופן המעניק סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל מועמד מתאים, והדרך המרכזית לשמירה על עיקרון זה היא ביצוע מכרז פומבי כדי לבחור את נותן השירות שעימו תתקשר. ראוי שעקרון העדפת ההתקשרות בדרך של מכרז יהיה נר לרגלי הרשות גם כאשר המחוקק אינו מחייבה לערוך מכרז פורמלי⁹¹.

הבדיקה העלתה כי **עיריית מעלות-תרשיחא ועיריית קריית ביאליק** לא ערכו מכרז להפעלת חלק מהמסגרות המופעלות על ידי עמותות שאינן תאגיד עירוני, ולהלן הפרטים.

עיריית קריית ביאליק: עמותה א' מפעילה את כל המסגרות לאזרחים ותיקים בעיר. בהסכם שחתמה העירייה עם העמותה בשנת 2015 היא הקצתה לעמותה כמה נכסים להפעלת שני מרכזי יום, שני מרכזי תעסוקה (נגרייה ומחסן לבגדים משומשים) ומבנה שישמש משרד עבור העמותה - הכול לתקופה של 20 שנה. בשנת 2017 זכתה העמותה במכרז שפרסמה העירייה להפעלת מועדוני מופ"ת ומועדונים לניצולי שואה בתחומי העיר. זה יותר מעשר שנים מפעילה העמותה תוכנית קהילה תומכת עבור כ-200 בתי אב של אזרחים ותיקים בקריית ביאליק.

הבדיקה העלתה כי **עיריית קריית ביאליק** לא פרסמה מכרז להפעלת תוכנית קהילה תומכת והפעלתה נמסרה לעמותה א' מכיוון שהיא הזכינית של הפעלת מרכזי היום והמועדונים לאזרחים ותיקים.

עיריית מעלות-תרשיחא: עמותה ב' מפעילה מרכז יום לאזרחים ותיקים לפי הסכם שחתמה בפברואר 2010 עם העירייה ועם עמותת אש"ל⁹², ובו התחייבה לבנות מרכז יום ולהפעילו עבור האזרחים הוותיקים בעיר וברשויות מקומיות בסביבתה. בנוסף, העמותה מפעילה זה יותר מעשר שנים את שני מועדוני המופ"ת בעיר ושלוש תוכניות קהילה תומכת.

הבדיקה העלתה כי **עיריית מעלות-תרשיחא** לא פרסמה מכרז להפעלת מועדוני המופ"ת והקהילות התומכות והעבירה אותם לאחריות עמותה ב' מכיוון שהיא הזכינית המפעילה את מרכזי היום לאזרחים הוותיקים.

89 מכרז שאינו פומבי, שבו נדרשת הרשות לפנות למספר מסוים של נותני שירות המרוכזים ברשימה שנקבעה מראש (ספר ספקים) ולהזמין להתמודד במכרז שבו בין היתר סכום ההתקשרות מוגבל.

90 ראו: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (2015), "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות", עמ' 13.

91 ראו בעניין זה: ע"מ 6145/12 **עיריית נצרת עלי נ' הרטמן**, פסקה לז (פורסם במאגר הממוחשב, ינואר 2013).

92 אש"ל - האגודה לתכנון ולפיתוח שירותים למען הזקן בישראל ע"ר התמזגה עם ג'וינט ישראל בשנת 2019 ונקראה ג'וינט-אשל. הארגון עוסק בתכנון ופיתוח תכניות ושירותים כלל-ארציים ומקומיים עבור אוכלוסיית האזרחים הוותיקים.



על עיריות **מעלות-תרשיחא וקריית ביאליק** לפרסם מכרזים להפעלת המסגרות לאזרחים הוותיקים כנדרש בדיון.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה כי תהליך המכרזים נמצא בעיצומו.

עיריית מעלות-תרשיחא מסרה בתשובתה כי כל השירותים לאזרחים ותיקים הועברו לעמותה ב', היות שהעירייה הקצתה לה קרקע ל-25 שנים, ובהסכם ההקצאה נקבע כי העמותה "תחתור לניצול מרבי של המשאבים הקיימים בקהילה ובסביבה, לשם מתן שירותים לזקנים".

הקצאת הקרקע לעמותה ב' להקמה והפעלה של מרכז היום ולקיום פעילויות נוספות לאזרחים ותיקים אינה פוטרת מקיום מכרז להפעלת שירותים לאזרחים ותיקים במבנים אחרים. על כן על עיריית **מעלות-תרשיחא** לפרסם מכרזים להפעלת המסגרות לאזרחים הוותיקים כנדרש בדיון.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי יפעל מול עיריות מעלות-תרשיחא וקריית ביאליק להסדרת ההתקשרות עם הגופים המפעילים. משרד הרווחה ציין כי בשתי הרשויות מדובר בעמותות ותיקות שמקיימות קשרי עבודה טובים ומוערכים עימו, עומדות בנהלים ומספקות שירות מיטבי לאוכלוסייה הוותיקה המתגוררת בתחום שיפוטן.

הסכמי התקשרות עם הגורמים המפעילים מסגרות לאזרחים ותיקים

על פי סדרי המינהל התקין, יש לעגן התקשרות של רשות מקומית עם גופים חיצוניים בהסכם כתוב שיכלול את תנאי ההתקשרות, את החובות והזכויות של הצדדים, את פירוט השירותים שכל צד מתחייב לתת ואת התשלום עבור שירותים אלה. גם הנחיות התע"ס קובעות כי גופים שונים עשויים להפעיל את המסגרות השונות באמצעות התקשרות בהסכם לאחר קבלת הצעות ובחינתן.

ניסוח לקוי של כללי ההתקשרות הפורמליים ושל הגדרת מנגנוני הפיקוח והאכיפה עלול לפגוע באפשרות להשיג את המטרות של הליך המכרז ולהוביל לרמת שירותים בלתי מספקת - למשל כאשר הסכם ההתקשרות אינו כולל מדדים ברורים שעל הזוכה במכרז לעמוד בהם כדי לספק את רמת השירות הנדרשת⁹³.

עיריית קריית ביאליק: משנת 2019 מפעילה עמותה א' את תוכנית קהילה תומכת לאזרחים הוותיקים המתגוררים בתחום שיפוטן.

93 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2022** (2022), "אסדרת אספקתם של שירותי הרווחה בקהילה על ידי הרשויות המקומיות", עמ' 951 - 1057.



הבדיקה העלתה כי עיריית **קריית ביאליק** לא חתמה עם העמותה על הסכם התקשרות המעגן את החובות והזכויות של שני הצדדים ואת פירוט השירותים שהעמותה מחויבת לספק לאזרחים הוותיקים.

עיריית מעלות-תרשיחא: עמותה ב' מפעילה זה יותר מעשר שנים שני מועדוני מופ"ת ושלוש תוכניות קהילה תומכת לאזרחים ותיקים.

הבדיקה העלתה כי עיריית **מעלות-תרשיחא** לא חתמה עם עמותה ב' על הסכם התקשרות להפעלת מועדוני מופ"ת ושלוש תוכניות קהילה תומכת.

על עיריית **מעלות-תרשיחא וקריית ביאליק** לחתום עם העמותות המפעילות את המסגרות לאזרחים ותיקים הסכם כתוב שיכלול את תנאי ההתקשרות, את החובות והזכויות של הצדדים, את פירוט השירותים שעל העמותה לספק ואת מועד סיומה של ההתקשרות.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה כי תהליך המכרזים נמצא בעיצומו, וכי העיכוב בפרסום ובחתימה נבע מהשינוי התקציבי של משרד הרווחה ומהצורך בהיערכות מחודשת בנוגע להקצאת כספים למסגרות אלה.

עיריית מעלות-תרשיחא מסרה בתשובתה כי היא רואה בעמותה ב' אחראית לספק את כל השירותים לאזרחים ותיקים. זאת מתוקף ההסכם שנחתם עימה להפעלת מרכז היום שבו מצוין בין היתר שיש "לדאוג לשיפור ולהרחבת השירותים הקיימים".

ההסכם עם עמותה ב' הוא להרחבת הפעילות לאזרחים ותיקים המתקיימת במבנה שהוקצה לה. לצורך הפעלת מועדוני מופ"ת ותוכניות קהילה תומכת על עיריית **מעלות-תרשיחא** לחתום על הסכם נפרד שיכלול את תנאי ההתקשרות, את החובות והזכויות של הצדדים, את פירוט השירותים שעל העמותה לספק ואת מועד סיומה של ההתקשרות.

עיריית ערד: במאי 2022 התקשרה העירייה עם חברה א' בהסכם לביצוע פעילויות תרבות וחוגים (חוגי מחול, מקהלה, פעילויות תומכות חינוך, תגבור לימודי ספרייה וכדומה) לרווחת תושבי ערד. על פי ההבהרות שנרשמו בחוזה, העירייה פטורה מקיום מכרז להתקשרות עם החברה בהתאם לתקנה 3(11) לתקנות העירייה (מכרזים), התשמ"ח-1987, ולאחר אישור משרד הפנים שהתקבל בעירייה בעניין הפטור ממכרז. במסגרת ההסכם התחייבה החברה לספק פעילויות רווחה לאזרחים הוותיקים ולאוכלוסיות מיוחדות בעיר.

מתוקף הסכם זה מפעילה חברה א' שלושה מועדוני מופ"ת לאזרחים ותיקים.



הבדיקה העלתה כי הסכם ההתקשרות מקיף מגוון רב של פעילויות תרבות ופנאי ואינו מפרט את החובות המוטלות על חברה א' לכל סוג פעילות. עיריית **ערד** לא עיגנה בהסכם את החובות של החברה הנוגעות להפעלת מועדוני מופ"ת כפי שנקבעו בהוראות התע"ס, כמו העסקת כוח האדם בהיקף הנדרש, טיפול סוציאלי, פעילות חברתית ושירותי הסעדה שמועדון מופ"ת מחויב לספק לאזרחים הוותיקים.

עיריית אשקלון: על פי סעיף 3(14) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, העירייה פטורה מקיום מכרז לרכישת שירותים מחברה עירונית הפועלת ללא כוונת רווח למטרה של חינוך, תרבות, רווחה או ספורט בתחומה של העירייה, בהתקיים התנאים המפורטים בסעיף. בהתאם לכך בדצמבר 2019 התקשרה העירייה עם חברה ב' בהסכם לביצוע פעילויות תרבות ספורט ונופש לרווחת התושבים במבנים ובמתחמים בתחומי העיר. ההסכם נחתם לשנה אחת ונכללה בו אפשרות הארכה בכל שנה עד לתקופה של חמש שנים. על פי סעיף 5(ב) להסכם החברה העירונית מתחייבת ליזום, לנהל ולהפעיל את השירותים המפורטים בנספח ב' לרבות פרויקטים עתידיים נוספים שיהיו מקובלים על שני הצדדים. על בסיס זה הורחבו השירותים בהארכת ההסכם בדצמבר 2021 ונוספו חמישה מועדוני מופ"ת וארבעה מועדונים חברתיים לאזרחים הוותיקים שלא נמנו בין הפרויקטים בהסכם המקורי.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה כי חברה ב' משמשת חברת בת שלה, ומתוקף ההסכם שנחתם ביניהן רשאית החברה להפעיל שירותים עבור אזרחים ותיקים. העירייה ציינה כי כשנחתם ההסכם עם נציגי החברה הועברו לחברה כל הוראות התע"ס הרלוונטיות ומפרט המענים שהשירות אמור לתת, ונוסף על כך מתקיים מנגנון של ועדות היגוי, פיקוח ובקרה.

הבדיקה העלתה כי ההסכם שחתמה עיריית **אשקלון** עם חברה ב' מקיף מגוון רב של פעילויות תרבות ופנאי. העירייה לא עיגנה בהסכם את החובות של חברה ב' הנוגעות להפעלת המועדונים לאזרחים ותיקים ומועדוני המופ"ת כפי שנקבעו בהוראות התע"ס - כמו העסקת כוח האדם בהיקף הנדרש, טיפול סוציאלי, פעילות חברתית ושירותי הסעדה שמועדון מופ"ת מחויב לספק לאזרחים הוותיקים. בהסכם מופיע פירוט של מספר פעילויות אחרות (הפעלת קונסרבטוריון, הפעלת תוכניות העשרה תרבותית והפעלת בית ציפורה).

כדי להבטיח טיפול ושירות איכותיים ונאותים לאזרחים הוותיקים על עיריית **אשקלון** ועיריית **ערד** לעגן בהסכמים עם החברות המפעילות את המועדונים לאזרחים הוותיקים את כל החובות שנקבעו בתע"ס הנוגעות להעסקת כוח האדם, לטיפול הסוציאלי, לפעילות החברתית ולהסעדה שהן מספקות לאזרחים הוותיקים בתחום שיפוטן.

עיריית ערד מסרה בתשובתה כי את פעילות המועדונים מלווה ועדת היגוי מקצועית, וכי ועדה זו תתכנס כדי לטפל בהערות שהועלו בדוח.

בראיונות שערך צוות הביקורת באחד ממועדוני המופ"ת **בערד** עלה חוסר שביעות רצון מאיכות המזון המוגש בארוחת הצהריים. להלן ציטוטים:



האוכל מעובד, קשה ללעיסה
ולא מתאים לקשישים



שניצל סוליה לא טעים



העופות מלונכים עם נוצות



המשתתפים בראיונות ציינו כי הנושא הובא כמה פעמים ולאורך זמן לידיעת צוות המועדון, והן נענו כי זו רמת המזון שניתן לספק במסגרת התקציב.

מומלץ כי עיריית **ערד** תבחן את תלונות המשתתפים ותפעל מול חברה א' לשיפור איכות המזון במועדון המופ"ת. הצורך מקבל משנה תוקף כשמדובר במועדון מופ"ת שהוגדר מראש בתע"ס כמסגרת חברתית המשלבת פעילויות חברה לצד ארוחות חמות, והיחידות לאזרחים ותיקים מפנות אליו את הזקוקים לביטחון תזונתי.

עיריית ערד מסרה בתשובתה כי סוגיית המזון במועדון מופ"ת מצויה בטיפול.

התשלום לגורמים המפעילים את המסגרות לאזרחים ותיקים

בחוזר מנכ"ל מיוחד - חוזר מס' 60 מאפריל 2014⁹⁴, שהוכן במסגרת הניסיון לקצר את תהליכי העבודה בין משרד הרווחה לבין הרשויות המקומיות, הציע משרד הרווחה לרשויות המקומיות אפשרות לחתום על ייפוי כוח, שצורף בנספח א' לחוזר המנכ"ל (להלן - ייפוי כוח), ולפיו ישלם משרד הרווחה במקום הרשות המקומית "את מלוא התשלום ישירות לנותני השירותים שנבחרו כדין על ידי הרשות המקומית למתן שירותים" ויקזו אותו מהתשלומים שהרשות המקומית זכאית לקבל מהמשרד על פי נוהלי התחשבנות המקובלים בינו לבין הרשות.

94 משרד הרווחה והשירותים החברתיים, "ייפוי כח של רשות מקומית למשרד הרווחה והשירותים החברתיים עבור תשלום התמורה באופן ישיר לספק שוכה במכרזי הרשות המקומית", אפריל 2014.



רוב הרשויות המקומיות חתמו על ייפוי כוח כאמור, ובהן הרשויות המקומיות שנבדקו.

הבדיקה העלתה כי עיריות **מעלות-תרשיחא וקריית ביאליק** חתמו על ייפוי כוח שעל פיו יעביר משרד הרווחה תשלום ישיר לעמותות המפעילות את המועדונים בתחום שיפוטן, אף ששתיהן לא חתמו עם אותן העמותות על הסכמים המעגנים את חובותיהן וזכויותיהן ואת טיב השירות שעליהן לספק במסגרות שהן מפעילות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה לוודא שהרשויות יחתמו עם הגורם המפעיל את המסגרות בתחום שיפוטן על הסכמים כתובים לפני שהוא מעביר לאותו גורם את התשלום בהתאם לייפוי הכוח מהרשויות המקומיות ולבחון אם ההסכמים כוללים התחייבות של המפעילים לפעול על פי הוראות התע"ס.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הקים צוות לבחינת המדיניות בנוגע למכרזים לשירותים חברתיים בקהילה המופעלים על ידי הרשויות המקומיות.

מיצוי זכויות והנגשת מידע עבור אזרחים ותיקים

הענקת זכויות חברתיות בחוקים ובתקנות אין בה די ליצור חברה צודקת; לשם כך יש להבטיח שהזכות תינתן לכלל הזכאים באופן שוויוני. כאשר הזכות ניתנת רק למודעים לזכאותם הפונים לרשות הציבורית בבקשה לממשה ואינה ניתנת לזכאים שאינם מודעים לזכאותם ואינם דורשים לממשה, נפגע עקרון השוויון המחייב כל גוף ציבורי⁹⁵.

שיעור מיצוי הזכויות הוא היחס בין מספר היחידים או משקי הבית המקבלים בפועל את הזכות ובין סך כל היחידים או משקי הבית הזכאים לה⁹⁶. כדי להשיג שיעור גבוה של מיצוי זכויות על הרשות הציבורית להנגיש מידע הנמצא ברשותה ולספק לציבור מידע מלא ושקוף על עצם קיום הזכות ועל התנאים לקבלתה.

נושא מיצוי הזכויות של האזרחים הוותיקים נדון בישיבה של ועדת העבודה והרווחה בכנסת ב-ינואר 2022⁹⁷. הוועדה דנה בחסמים למיצוי זכויות של אזרחים ותיקים ובהם חוסר מודעות לזכויות, חוסר אוריינות דיגיטלית, סרבול בירוקרטי, היעדר עורף משפחתי. הוצעו דרכים להרחבת מיצוי הזכויות ובהן הענקת הטבות באופן אוטומטי, פישוט תהליכים בירוקרטיים, הנגשת מידע, פנייה יזומה לאזרחים ותיקים, הצעת ליווי אישי, שיתופי פעולה בין גופים שונים המטפלים באזרחים ותיקים ואיגום משאבים.

95 מבקר המדינה, **דוח שנתי 165** (2015), "אי-מיצוי של זכויות חברתיות"; **דוח שנתי 172 א - חלק ראשון** (2021), "אי-מיצוי של זכויות חברתיות - ביקורת מעקב", עמ' 867 - 915.

96 ג' גל ומ' אייזנשטדט (2009), "מבוא: נגישות לצדק חברתי בישראל", בתוך: ג' גל ומ' אייזנשטדט (עורכים), **נגישות לצדק חברתי בישראל**, עמ' 17.

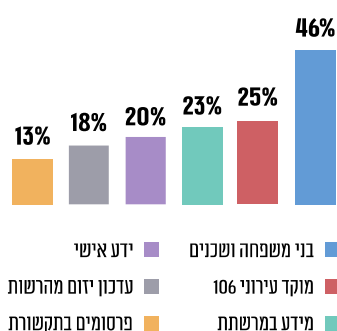
97 פרוטוקול ישיבה מס' 65 של ועדת העבודה והרווחה, הכנסת ה-24 (ינואר 2022).



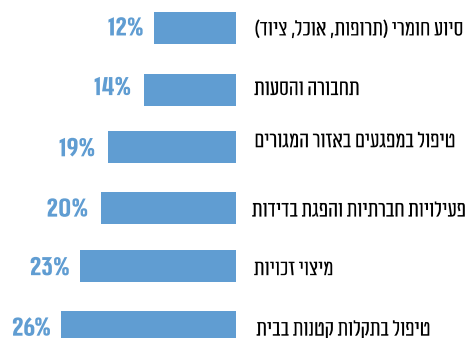
מסקר האזרחים הוותיקים שערך משרד מבקר המדינה עולה כי כמחצית (48%) מהם זקוקים לעזרה מהרשות המקומית בנושא כלשהו.

תרשים 21: התפלגות הנושאים שבהם אזרחים ותיקים זקוקים לסיוע ומקורות המידע שבהם השתמשו לקבלתו

התפלגות השימוש במקורות המידע לקבלת הסיוע



התפלגות הנושאים שבהם זקוקים לסיוע



המקור: סקר אזרחים ותיקים, משרד מבקר המדינה.

הנושאים העיקריים שבהם אזרחים ותיקים זקוקים לסיוע הם טיפול בתקלות קטנות בבית ומיצוי זכויות. כדי לדעת למי לפנות רובם פונים לבני משפחה ולשכנים, למוקד העירוני ולאתר המרשתת של הרשות המקומית.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות לפעול להנגשת המידע בדבר הדרכים לקבלת שירות מהרשות המקומית.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי הנגישה מידע באתר המרשתת העירוני בדבר מיצוי זכויות של אזרחים ותיקים. כמו כן היא מפעילה תוכנית "עיר מקדמת זכויות", הכוללת הנגשת מידע לאוכלוסייה זו.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה כי היא פועלת להנגשת המידע לאזרחים ותיקים ולמיצוי הזכויות שלהם במגוון ערוצים: העברת מידע שוטף בקבוצות ווטסאפ לכלל האזרחים הוותיקים על הפעילויות העירוניות; פרסום עלון "גמלאון" הכולל מידע על זכויות ופעילויות; הפעלת אוטובוס שירות ייחודי המספק לאזרחים הוותיקים הן מידע והן שירותים, כגון מתן חיסונים, תשלום ארנונה ומידע כללי על מיצוי זכויות. העירייה ציינה כי בשנת 2022 נפתח מרכז מיצוי זכויות ייחודי לכלל תושבי העיר, ומפילוח ראשוני עולה כי חלק ניכר מהנהנים מהשירות הם אזרחים ותיקים.



מן הראיונות עולה כי הרשויות המקומיות נבדלות זו מזו במידה רבה בתחום זמינות התחבורה הציבורית. יישובים מסוימים נהנים ממערכת תחבורה מצוינת (עיריית **אלעד**, עיריית **קריית ביאליק**), ובאחרים היעדר תחבורה טובה הוא חסם המקשה מאוד על האזרחים הוותיקים (המועצה המקומית **תל מונד**, עיריית **נצרת**). להלן ציטוטים:

אזרחית ותיקה תושבת אלעד:
תחבורה ציבורית נהדרת, אפשר להגיע
ממקום למקום וגם מחוץ לעיר



אזרחית ותיקה תושבת תל מונד:
מי שאין לו אוטו - מצבו על הפנים.
אני צריכה ללכת קילומטר וחצי כדי להגיע לתחנת אוטובוס.
הולכת עם מקל, זה קשה. אין מספיק תחנות אוטובוס



בכמה מהרשויות שנבדקו ציינו האזרחים הוותיקים המרואיינים כי הנגישות בסביבת המגורים לוקה בחסר. הם דיווחו על מדרכות משובשות או חסומות (עיריית **מעלות-תרשיחא**), על לכלוך והזנחה ברחובות, על מחסור במעקות במדרגות במרחב הציבורי (עיריית אלעד) ועל מחסור בספסלים ובצל במרחב הציבורי (עיריית **נצרת**).

מומלץ כי הרשויות המקומיות **נצרת ותל מונד** יבחנו עם משרד התחבורה אפשרויות להרחבת היצע ההיסעים לרווחתם של האזרחים הוותיקים. עוד מומלץ כי הרשויות המקומיות **אלעד, מעלות-תרשיחא ונצרת** יבחנו את הטענות שהעלו האזרחים הוותיקים במסגרת סקר צרכים מורחב ויפעלו להתקנת מעקות, ספסלי רחוב ומתקני הצללה במרחבים הציבוריים.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי קיימת בה תוכנית אב רב-שנתית להנגשת מבנים וסביבה ציבורית, וכי היא פועלת על פיה.

עיריית מעלות-תרשיחא מסרה בתשובתה כי היא מטפלת במפגעי בטיחות כל השנה - בעקבות פניות המתקבלות במקד העירוני או במסגרת פעולות יזומות בהתאם לתקציב המאושר.

עיריית נצרת מסרה בתשובתה כי הטיפול בנושאי מתקני חצר ומושבים בתחנות האוטובוס יועבר לקידום במחלקת ההנדסה.

המועצה המקומית תל מונד מסרה בתשובתה כי היא פועלת, בשיתוף משרד התחבורה, כדי לתגבר את התחבורה הציבורית ביישוב. למשל, בינואר 2023 תוגברה התחבורה הציבורית

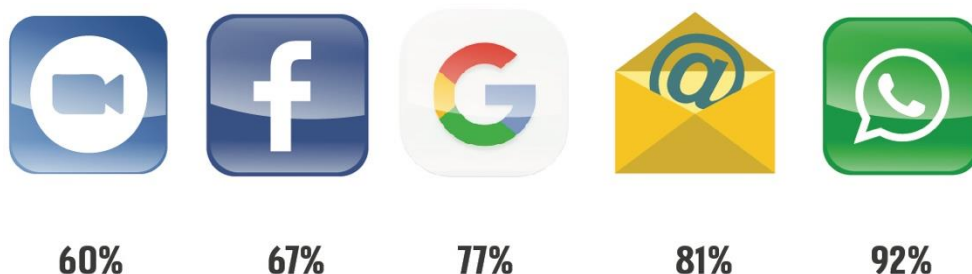


בשעות הבוקר ואחר הצהריים. המועצה ציינה כי תמשיך לפעול לתגבור התחבורה הציבורית, ובמסגרת השיח על צורכי האזרחים הוותיקים תבחן את הצרכים שלהם גם בנושא זה.

הנגשת מידע

מסקר האזרחים הוותיקים עולה כי שני שלישים מהאזרחים הוותיקים שהשתתפו בסקר מחזיקים במחשב וכי 77% מתוכם גולשים במרשתת.

תרשים 22: סוגי האמצעים הדיגיטליים שבהם משתמשים האזרחים הוותיקים ושיעור השימוש בהם



המקור: סקר אזרחים ותיקים, משרד מבקר המדינה.

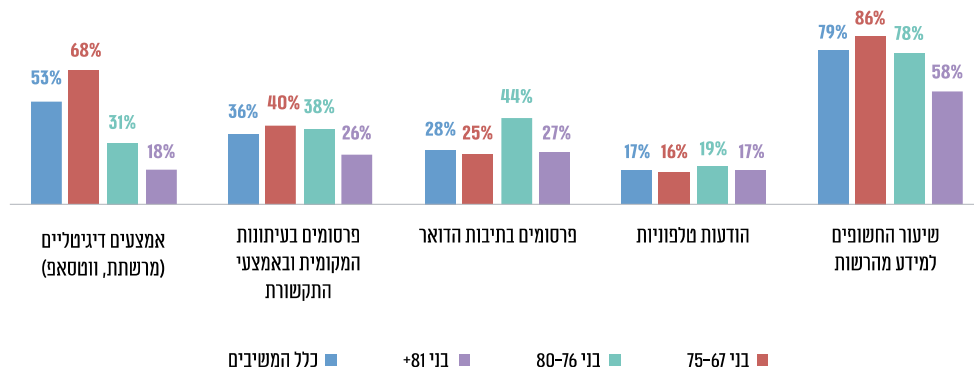
מהתרשים עולה כי האמצעי הנפוץ ביותר בשימוש בקרב אזרחים ותיקים הוא ווטסאפ (92%), וכי באופן כללי רובם משתמשים באמצעי תקשורת דיגיטליים.

מראיונות של צוות הביקורת עם אזרחים ותיקים ברשויות המקומיות שנבדקו, עלה כי הם נחשפים למידע על פעילויות המתקיימות עבורם ברשויות המקומיות באמצעים אלה: קבוצות ווטסאפ שמפעילה הרשות המקומית (**קריית ביאליק**), עו"ס היחידה לאזרחים ותיקים (**מעלות-תרשיחא, נצרת**), המוסד לביטוח לאומי (**נס ציונה**) ומידע שעובר מפה לאוזן (**קריית ביאליק, נס ציונה, נצרת, ערד**). חלק מהמראיינים ציינו כי אינם מקבלים מידע על פעילויות המתקיימות ברשות המקומית (**תל מונד**).

תרשים 23 להלן מציג את ממצאי סקר האזרחים הוותיקים על אופן ההיחשפות למידע שמפרסמות הרשויות המקומיות.



תרשים 23: אופן ההיחשפות למידע שמפרסמות הרשויות המקומיות ושירות הנחשפים לו



המקור: סקר אזרחים ותיקים, משרד מבקר המדינה.

כפי שעולה מהתרשים, מרבית האזרחים הוותיקים (79%) נחשפים למידע שמפרסמת הרשות המקומית בדרכים שונות, אך בקרב בני ה-80 ומעלה שיעורם יורד ל-58% בלבד. הכלי של פרסום בערוצים הדיגיטליים נגיש בעיקר לבני 67 - 75 (68%) ואילו האזרחים הוותיקים בקבוצות הגיל האחרות נחשפים למידע מהרשות המקומית בעיקר דרך פרסומים בעיתונות, באמצעי התקשורת ובחיבות הדואר.

נוכח הירידה בחשיפה של בני 81 ומעלה למידע שמפרסמות הרשויות המקומיות, מומלץ כי הרשויות המקומיות יבחנו כלים נוספים להפצת המידע לאזרחים הוותיקים שבתחום שיפוטן, כך שיהיה נגיש לכל קבוצות הגיל של האזרחים הוותיקים.

הרשויות המקומיות מפרסמות מידע לאזרחים הוותיקים בתחום שיפוטן על זכויות, על שירותים ועל פעילויות שהן מציעות באמצעות ערוצים דיגיטליים (אתרי מרשתת, קבוצות ווטסאפ, דואר אלקטרוני, רשתות חברתיות) ואחרים (טלפון, לוחות מודעות, עלונים).

כיום המרשתת היא כלי מרכזי להנגשת מידע על שירותי הרשות המקומית לתושבים בכלל ולאזרחים הוותיקים בפרט. סקירת אתרי המרשתת של הרשויות המקומיות שנבדקו העלתה כי הם מציגים מידע על שירותים, על פעילויות ועל זכויות האזרחים הוותיקים, כגון מסגרות ופעילויות פנאי, הטבות והנחות, אירועי תרבות, שירותים ייעודיים ושירות ייעוץ לתושב (ש"ל).

מבדיקת אתרי המרשתת של הרשויות המקומיות שנבדקו עלה כי המידע הרלוונטי לאזרחים ותיקים אינו מרוכז תחת כותרת בולטת במסך הראשי באופן שיקל על האזרחים הוותיקים להיחשף למידע.

מומלץ כי הרשויות המקומיות ינגישו את אתרי המרשתת לאזרחים הוותיקים באמצעות ריכוז המידע והבלטתו במסכים הראשיים של אתריהן.



עיריית מעלות-תרשיחא מסרה בתשובתה כי תרכז את המידע עבור האזרחים הוותיקים בכותרת משנה בתפריט הראשי של אתר המרשתת שלה.

עיריית קריית ביאליק ציינה בתשובתה כי כלל המידע מופיע באופן מפורט בעמוד אגף הרווחה באתר העירוני. עם זאת ציינה העירייה כי נושא הפרסום וההנגשה של המידע מחייב שיפור.

ישראל היא מדינה רב-תרבותית ויש בה קבוצות אוכלוסייה הדוברות שפות שונות ובהן ערבית, רוסית ואמהרית. לפיכך נוצר צורך להנגיש את אתרי המרשתת של הרשויות המקומיות גם בשפות אחרות פרט לעברית כך שכל אזרח יוכל להיכנס ולקרוז בהם את המידע בשפה שהוא מבין⁹⁸.

הבדיקה העלתה כי המידע המפורסם באתרי המרשתת של הרשויות המקומיות הוא בשפה העברית. עיריית **נצרת** מפרסמת מידע לתושבים גם בשפה הערבית ועיריית **ערד** מפרסמת מידע גם בשפה הרוסית.

עלה כי 35% מתושבי **מעלות-תרשיחא** הם מהמגזר הערבי⁹⁹, אולם אתר המרשתת של העירייה אינו מציג מידע בשפה הערבית.

מומלץ כי עיריית **מעלות-תרשיחא** תבחן את הצורך ואת האפשרות להציג מידע באתר המרשתת שלה גם בשפה הערבית.

מסקר "לקוח סמוי" שערך צוות הביקורת במוקד העירוני (106) בכל אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו עלה כי המענה ניתן בשפה העברית, וכי יש אפשרות לקבל מענה בשפות נוספות על פי דרישה (ערבית **במעלות-תרשיחא**, אמהרית **בקריית ביאליק** ורוסית בכל הרשויות למעט עיריות **אלעד ונצרת**).

מומלץ כי הרשויות המקומיות יבחנו את הצורך בהנגשה לשונית של אתרי המרשתת שלהן ושל המוקדים העירוניים בהתאם לשפות של הקבוצות בקרב תושביהן.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי על פי בדיקה מדגמית שערכה, אין דרישה להנגשה בשפה נוספת.

עיריית מעלות-תרשיחא מסרה בתשובתה כי החלה בתהליך של תרגום האתר לשפה הערבית.

מיצוי זכויות

מיצוי זכויות באמצעות העו"סים במחלקות הרווחה: העו"סים במחלקות הרווחה עומדים בקשר עם האזרחים הוותיקים המטופלים במחלקות עוקבים אחר מצבם. הם מסייעים לאזרחים הוותיקים הפונים אליהם במיצוי זכויותיהם ובמידת הצורך מפנים אותם לגורמים המתאימים (כגון הרשות לזכויות ניצולי השואה, המוסד לביטוח לאומי).

98 הנגשת שירותי קבלת קהל הניתנים בגופי שלטון לשפות נוספות, התשפ"ב-2022, ה"ח פ/3549/24; חובת הנגשה לשונית של אתרים במרשתת, התשע"ו-2015, ה"ח פ/2296/20.

99 על פי נתוני הלמ"ס מסוף שנת 2020.



מסקר האזרחים הוותיקים שערך משרד מבקר המדינה עלה כי אזרחים אלה מצפים מהרשויות המקומיות שייצרו איתם קשר, אך כ-84% מהם ציינו שהרשות המקומית לא פנתה אליהם ביוזמתה, וכי כ-16% העידו שהרשות המקומית פנתה אליהם מיוזמתה הפניית נעשו בעיקר בטלפון והרשות הציעה להם עזרה באופן כללי, אך נדונו בהן גם נושאים של פעילויות וסיוע רפואי.

מהראיונות עולה כי הרשויות המקומיות שונות זו מזו הן בהטבות הניתנות לאזרחים הוותיקים והן במודעותם של האזרחים להטבות אלה. בחלק מהרשויות נשמעה טענה על הפליית קבוצות אוכלוסייה שונות (עיריית מעלות-תרשיחא, עיריית אלעד). כמו כן בלט הצורך בהסבר על מיצוי זכויות ברשויות המקומיות **מעלות-תרשיחא ותל מונד**. להלן ציטוטים:

אזרחית ותיקה תושבת קריית ביאליק:
מקבלים המון פרסומים

אזרחית ותיקה תושבת אלעד:
יש משבר אמון כי הזקנים שאין להם פנסיה לא יכולים להתקיים

אזרחית ותיקה תושבת תל מונד:
צריך להעלות מודעות, להסביר לקשישים מה מגיע להם

אזרחית ותיקה תושבת מעלות-תרשיחא:
יש עזרה לאוכלוסיות מיוחדות - ניצולי שואה, רוסיים. ליוצאי עדות המזרח הוותיקים לא נותנים כלום. יש איפה ואיפה

מומלץ שהרשויות המקומיות **מעלות-תרשיחא ותל מונד** ירחיבו את ערוצי הקשר שלהן עם האזרחים הוותיקים כדי להגביר ולייעל את הנגשת המידע על פעילויות, על מיצוי הזכויות ועל העזרה שהרשות יכולה להעניק להם.

עיריית מעלות-תרשיחא מסרה בתשובתה כי אגף הרווחה בעירייה עושה את מרב המאמצים לתת מענה לכלל האוכלוסיות, ובהן האוכלוסייה הערבית המתגוררת בתחום שיפוט, באמצעות עו"ס דוברת ערבית, והאוכלוסייה הרוסית המתגוררת בתחום שיפוט, באמצעות עובדת שכונתית דוברת רוסית.

כלל האזרחים הוותיקים, לרבות אלו שאינם מטופלים במחלקות הרווחה, יכולים להיעזר בשירותים אחרים שמפעילים משרדי ממשלה כלהלן:

"שירות ייעוץ לאזרח" (להלן - שי"ל): השירות פועל מטעם משרד הרווחה למתן הכוונה וייעוץ לפונים בנושאי זכויות, חובות ושירותים העומדים לרשות האזרח. השירות ניתן חינם לכל פונה על ידי צוות עובדים ומתנדבים בתחנות שי"ל הפזורות בארץ. השירות פועל במסגרת תחום מיצוי זכויות באגף למשאבי קהילה ועבודה קהילתית במשרד הרווחה ומופעל בשיתוף הרשויות

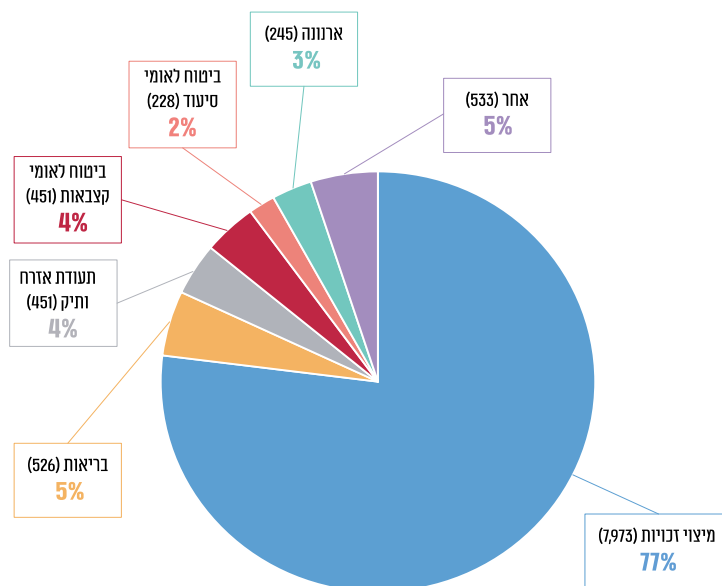


המקומיות¹⁰⁰. באוגוסט 2022 פעלו ברחבי הארץ 89 תחנות ש"ל, מתוכן שש תחנות ברשויות המקומיות שנבדקו: **אלעד, אשקלון, נס ציונה, ערד, קריית ביאליק, תל מונד.**

ניידת מיצוי זכויות: שירות שמפעיל המשרד לשוויון חברתי משנת 2021 המציע תמיכה וסיוע לאזרחים ותיקים במפגש בלתי אמצעי בנושאים אלה: בדידות, מימוש זכויות, סיוע במילוי טפסים, קניית סלי מזון ותרופות ועוד. הניידת מגיעה לאזורים שבהם ריכוזם של אזרחים ותיקים, מבין הרשויות המקומיות, שנבדקו פקדה הניידת עד מועד סיום הביקורת את העיר **נס ציונה** (מרץ 2022) ואת היישוב משמר השבעה שבמועצה האזורית **שדות דן** (יולי 2022).

מוקד טלפוני לאזרחים ותיקים במשרד לשוויון חברתי (*8840): מוקד זה מטפל בפניות של אזרחים ותיקים ומוסר מידע מקיף על הזכויות ועל השירותים וההטבות שציבור האזרחים הוותיקים זכאי להם. בחודשים ינואר-יולי 2022 נרשמו 10,345 פניותיהם של אזרחים ותיקים תושבי הרשויות המקומיות שנבדקו למוקד טלפוני זה ומרביתן עסקו במיצוי זכויות, כפי שניתן לראות בתרשימים 24 ו-25.

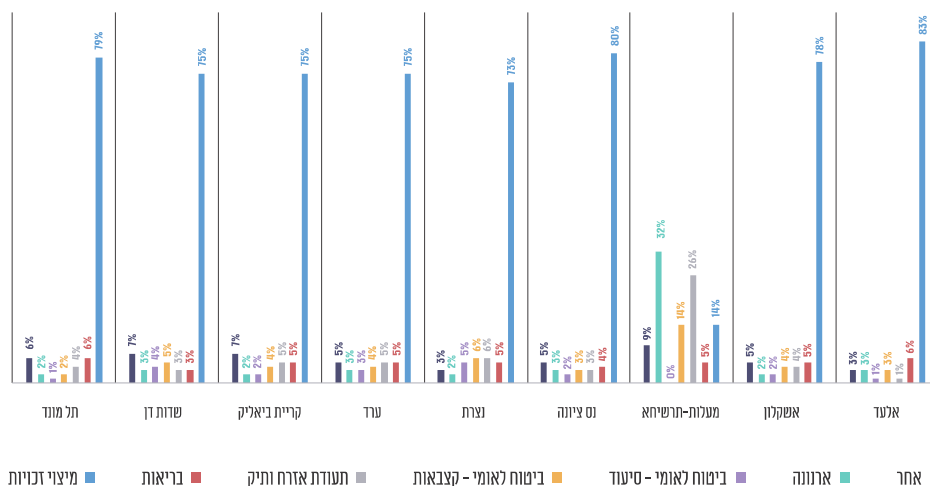
תרשים 24: נושאי הפניות העיקריים במוקד לאזרחים ותיקים במשרד לשוויון חברתי בחודשים ינואר-יולי 2022 ושיעורם מכלל הפניות



על פי נתוני המשרד לשוויון חברתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 25: שיעורם של נושאי הפניות העיקריים מכלל הפניות למוקד לאזרחים ותיקים במשרד לשוויון חברתי ברשויות המבוקרות בחודשים ינואר-יולי 2022



על פי נתוני המשרד לשוויון חברתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים בתרשים 25 עולה כי מרבית הפניות המקומיות שנבדקו היו בנושא מיצוי זכויות, אולם **בעיריית מעלות-תרשיחא** מרביתן היו בנושאי אגודות (32%) ובנושא תעודת אזרח ותיק (27%).

מומלץ כי הרשויות המקומיות יבצעו פעולות הסברה יזומות, במיוחד בריכזים של אזרחים ותיקים, כדי להביא לידיעת תושביהן בכלל ולידיעת האזרחים הוותיקים בפרט את הערוצים הפתוחים בפניהם לצורך מיצוי זכויותיהם.

עיריית מעלות-תרשיחא מסרה בתשובתה כי בדצמבר 2022 התקיימה פגישה של נציגי העירייה עם נציגי המוסד לביטוח לאומי, בין היתר בנושא מיצוי זכויות של אזרחים ותיקים. נוסף על כך ציינה העירייה כי בשנת 2023 יפורסמו זכויות האזרחים הוותיקים באתר המרשתת שלה, ותוזמן לתחום השיפוט שלה ניידת מיצוי הזכויות של המשרד לשוויון חברתי.

עיריית נצרת מסרה בתשובתה כי נדרשת עבודה קהילתית אינטנסיבית במחלקה לאזרחים הוותיקים, ולשם כך דרושה הוספת תקנים ייעודיים ותקציבי פעולה בהתאם לכל הפעילויות הנדרשות.

המועצה המקומית תל מונד מסרה בתשובתה כי בספטמבר 2022 נפתחה תחנת ש"ל אזורית בהובלת המועצה המקומית תל מונד, וכי 67 מוותיקי תל מונד קיבלו סיוע בתחנה זו בתחומים מגוונים עד מרץ 2023.



הנחות והטבות לאזרחים ותיקים מטעם הרשויות המקומיות

מסירת מידע למשרד לשוויון חברתי בנוגע להטבות שמעניקות הרשויות המקומיות לאזרחים ותיקים שבתחום שיפוטן

בסעיף 15א לחוק האזרחים הוותיקים נקבע כי על כל רשות ציבורית ובכלל זה הרשויות המקומיות¹⁰¹ למסור בכתב למשרד לשוויון חברתי 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...; 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".

המשרד לשוויון חברתי מסר בספטמבר 2022, במהלך הביקורת, כי הוא יזום מפעם לפעם פניות לרשויות המקומיות כדי לקבל מהן דיווח על ההטבות שהן מעניקות לאזרחים הוותיקים.

הבדיקה העלתה כי שבע מהרשויות המקומיות שנבדקו - **אשקלון, מעלות-תרשיחא, נצרת, ערד, קריית ביאליק, שדות דן ותל מונד** - לא העבירו למשרד לשוויון חברתי תמצית של כל זכות או הטבה שהן מעניקות לאזרחים הוותיקים בתחום שיפוטן ושל התנאים לקבלת הזכות או ההטבה.

עיריית מעלות-תרשיחא מסרה בתשובתה כי המידע מועבר למשרד הרווחה, שמתקצב את פעילות המחלקות העירייה ציינה כי פעילות המשרד לשוויון חברתי בנושא האזרחים הוותיקים היא זניחה, וכי ניסתה כמה פעמים ליזום שיתופי פעולה עימו, ללא הצלחה.

על הרשויות המקומיות **אשקלון, מעלות-תרשיחא, נצרת, ערד, קריית ביאליק, שדות דן ותל מונד** לרכז אחת לשנה את הנתונים כנדרש בחוק ולהעבירם למשרד לשוויון חברתי.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה כי היא מפצה חוברת לפחות פעם בשנה, וכי החוברת תועבר גם למשרד לשוויון חברתי.

המועצה האזורית שדות דן מסרה בתשובתה כי תקפיד לרכז את הנתונים כנדרש בחוק ולהעבירם למשרד לשוויון חברתי.

מומלץ שהמשרד לשוויון חברתי יוודא קבלת המידע על הזכויות וההטבות שמעניקות הרשויות המקומיות לאזרחים הוותיקים שבתחום שיפוטן.

101 הוגדרו בסעיף 15א(א) לחוק האזרחים הוותיקים.



הנחות בתשלום הארנונה

תפקידה העיקרי של הרשות המקומית הם לספק לתושביה שירותים ממלכתיים - בעיקר בתחומי החינוך והרווחה - ושירותים מוניציפליים בעיקר בתחומי ניקיון ותברואה, תחזוקת דרכים, תאורה ותכנון עירוני. המקור העיקרי להכנסות העצמיות של הרשות המקומית הוא מס הארנונה המוטל על המחזיקים בנכסים בתחומה.

כללי הארנונה מעוגנים הן בפקודת העיריות וצווי המועצות המקומיות והן בתקנות וצווים שתיקנו שרי הפנים והאוצר וכן בצווי ארנונה שהמועצות של הרשויות המקומיות מעדכנות בכל שנה.

תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993, הסדירו את מתן ההנחות לתושבים בתשלום הארנונה (להלן - תקנות ההנחה מארנונה), ובהן נקבעו ההנחות שהרשויות המקומיות מחויבות לתת וכן ההנחות שהן רשאיות לתת לפי שיקול דעתן. בתקנות ההנחה בארנונה נקבעו בין היתר שיעורי ההנחות בארנונה לקבוצות אוכלוסייה ובהן אזרחים ותיקים, ולגביהם נקבע כי הרשות המקומית רשאית לתת לכל אזרח ותיק המקבל קצבת זקנה¹⁰² הנחה¹⁰³ שאינה עולה על 25% לגבי 100 מ"ר משטח הנכס. על פי תקנה 4 לתקנות ההנחה בארנונה, הזכאי להנחת אזרח ותיק המקבל קצבת זקנה אינו נדרש להגיש לרשות המקומית בקשה לקבלת ההנחה.

המוסד לביטוח לאומי מעביר לרשויות המקומיות אחת לרבעון קבצים ובהם רשימות הזכאים הפוטנציאליים להנחות בארנונה. הבדיקה העלתה כי הרשויות המקומיות שנבדקו מעניקות לכל האזרחים הוותיקים הנחה בשיעור של 25% (למעט **עריית ערד** המעניקה הנחה בשיעור של 15%). הרשויות המקומיות מצליבות את הנתונים המופיעים במערכות הרשות המקומית עם הנתונים בקבצים המתקבלים מהמוסד לביטוח הלאומי ומעדכנות את ההנחה לאזרחים הוותיקים באופן אוטומטי, וכך הזכאים לכך אינם נדרשים להגיש בקשה להנחה.

בסעיף 9 לחוק האזרחים הוותיקים נקבע כי אזרח ותיק שסך כל הכנסותיו מכל מקור שהוא אינו עולה על השכר הממוצע במשק, זכאי להנחה בשיעור של 30% בתשלומי ארנונה לגבי 100 מ"ר בשטח הנכס¹⁰⁴. על פי סעיף 9(5) ההנחה תינתן על פי בקשה בכתב תחומה בידי המבקש, הכוללת את הפרטים ואת המסמכים כפי שקבעה הרשות המקומית לעניין זה. בסעיף 9(ד)(1) לחוק האזרחים הוותיקים נקבע: "ניתנה לאזרח ותיק הנחה בתשלומי ארנונה לפי סעיף זה, תמשיך להינתן לו ההנחה לגבי אותה דירה המשמשת למגוריו, באופן אוטומטי, בלא שיידרש להגיש לרשות המקומית שבתחומה נמצאת הדירה (בסעיף קטן זה - הרשות המקומית), בקשה או הודעה לפי סעיף קטן (ג)(5) (בסעיף זה - חידוש הנחה אוטומטי)"¹⁰⁵.

102 וכן קצבת שארים, קצבת תלויים ו/או קצבת נכות בשל פגיעה בעבודה.

103 על פי תקנות ההנחה בארנונה, ההנחה לזכאים ניתנת בהתאם למבחן החזקה בנכס. אם שני בני זוג או שותפים המחזיקים בנכס זכאים להנחה, תינתן הנחה אחת בלבד בעבור הנכס; אם הזכאי להנחה מחזיק יותר מנכס אחד, תינתן הנחה רק עבור אחד הנכסים.

104 אם משולמת לו גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה, תשמ"א-1980 (להלן - חוק הבטחת הכנסה), ההנחה היא בשיעור של 100%.

105 תיקון מס' 17 תשפ"ב-2022 לחוק האזרחים הוותיקים, ממרץ 2022.



לוח 4: מספר ושיעור האזרחים הוותיקים שקיבלו הנחות בארנונה בשנת 2022 ברשויות המקומיות שנבדקו

סך כל האזרחים הוותיקים ברשות*	מספר האזרחים הוותיקים שקיבלו הנחות בארנונה בשנת 2022								הרשות המקומית
	סך כל מקבלי הנחה		הנחה למקבלי גמלאות שונות עד 100%		הנחה לפי חוק האזרחים הוותיקים 30%		הנחה למקבלי קצבת זקנה לפי תקנות ההנחה בארנונה עד 25%		
920	(53%)	487	(26%)	242	(1%)	11	(25%)	234	אלעד
24,265	(60%)	14,643	(42%)	10,229	(0%)	39	(18%)	4,375	אשקלון
3,397	(64%)	2,182	(40%)	1,366	(15%)	494	(9%)	322	מעלות- תרשיחא
7,155	(50%)	3,545	(16%)	1,178	(1%)	61	(32%)	2,306	נס ציונה
7,292	(40%)	2,945	(28%)	2,058	(8%)	588	(4%)	295	נצרת
4,223	(68%)	2,881	(46%)	1,934		0	(22%)	947	ערד**
8,955	(61%)	5,427	(32%)	2,884	(5%)	489	(23%)	2,054	קריית ביאליק
1,584	(64%)	1,016	(35%)	554	(0%)	1	(29%)	461	שדות דן
1,173	(53%)	623	(11%)	126	(2%)	29	(40%)	468	תל מונד

על פי נתוני הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* אם שני בני זוג או שותפים המחזיקים בנכס זכאים להנחה, תינתן הנחה אחת בלבד בעבור הנכס, הגבוהה מבין השתיים.

** בעיריית ערד ההנחה למקבלי קצבת אזרח ותיק היא בשיעור של 15%.

הבדיקה העלתה כי הרשויות המקומיות מפרסמות באתרי המרשתת שלהן, בלוחות המודעות ובאיגרות המצורפות לשובר תשלום הארנונה בתחילת כל שנה את שיעורי ההנחות בארנונה ואת התנאים לקבלתן.

על פי הנתונים בלוח, בשבע מתוך תשע הרשויות המקומיות שנבדקו - **אלעד, אשקלון, נס ציונה, ערד, קריית ביאליק, שדות דן ותל מונד** - מספר האזרחים הוותיקים שמקבלים הנחה בשיעור של 30% מתוקף חוק האזרחים הוותיקים נמוך (בין 1% ל-5% מהאזרחים הוותיקים) ושיעור מקבלי הנחת אזרח ותיק בשיעור 25% מתוקף תקנות ההנחה בארנונה נע בין 18% ל-40%. כלומר, ייתכן שחלק מהאזרחים הוותיקים שמקבלים הנחת אזרח ותיק בשיעור של 25% עומדים במבחן ההכנסה המזכה אותם בהנחה בשיעור של 30%, אך אינם מודעים לזכאותם.



הבדיקה העלתה כי הרשויות המקומיות שנבדקו אינן מיידעות באופן יזום את האזרחים הוותיקים המקבלים הנחת אזרח ותיק בשיעור 25% כי באפשרותם להגיש בקשה חד פעמית לקבל הנחה של 30% על פי חוק האזרחים הוותיקים, בכפוף למבחן הכנסה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות **אלעד, אשקלון, מעלות-תרשיחא, נס ציונה, נצרת, ערד, קריית ביאליק ותל מונד** להביא באופן יזום לידיעת האזרחים הוותיקים המקבלים הנחה מתוקף תקנות ההנחה בארנונה את האפשרות להגיש בקשה להנחה בשיעור של 30% בכפוף למבחן הכנסה, זאת מאחר שרבים מהם אינם מעיינים בטבלאות ההנחה בארנונה שמפרסמות הרשויות המקומיות.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי הנושא יטופל על ידי מחלקת הגבייה.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה כי באתר העירייה מפורסמות כלל ההנחות, ובהן הנחה של 30% מתוקף חוק האזרחים הוותיקים.

עיריית מעלות-תרשיחא מסרה בתשובתה כי היא פועלת על פי הנחיות משרד הפנים.

המועצה האזורית שדות דן מסרה בתשובתה כי היא מיידעת את האזרחים הוותיקים על האפשרות לקבל הנחה של 30% על פי חוק האזרחים הוותיקים, בכפוף למבחן הכנסה, והאזרחים הוותיקים הזכאים לכך מקבלים את ההנחה המרבית הקבועה בחוק.

המועצה המקומית תל מונד מסרה בתשובתה כי כדי להגביר את המודעות לאפשרות לקבל הנחה מוגדלת, מחלקת הרווחה שלה תפעל לפרסום בנושא הן באתר המועצה והן באמצעות מערך העברת המידע שהיא מקימה.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה כי תפעל בהתאם להערת הביקורת.

פטור מתשלום אגרות חניה

סמכות הרשויות המקומיות להתקין חוקי עזר קבועה בסעיף 250 לפקודת העירויות¹⁰⁶, שעל פיו "מועצה רשאית להתקין חוקי-עזר כדי לאפשר לעירייה ביצוע הדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם על פי הפקודה או כל דין אחר או לעזור לה בביצועם".

סעיף 77 לפקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן - פקודת התעבורה), מסמיך את מועצת הרשות המקומית, בהסכמת שר הפנים ושר התחבורה, להתקין חוקי עזר בדבר העמדת רכב וחנייתו ובדבר האמצעים שיינקטו לגבי רכב החונה במקום שהעמדתו אסורה (להלן - חוק עזר לחניה). תכליתו של חוק העזר לחניה היא לאפשר לרשות המקומית לאכוף בתחומה את חוקי התעבורה בדבר העמדת רכב וחנייתו.

106 לעניין מועצות מקומיות, ס' 22 לפקודת המועצות המקומיות.



רשות התמרור המקומית¹⁰⁷ מוסמכת לקבוע מקומות חניה שבהם תותר החניה בתשלום בלבד (חניה בסימון המדרכה בכחול-לבן) (להלן - מקומות חניה מוסדרים). נהג המחנה את רכבו במקום חניה מוסדר חייב להעמידו בהתאם להוראות התמרור ובלבד ששילם אגרת חניה על פי השיעור שקבעה רשות התמרור המקומית לאותו אזור חניה, הקבוע בחוק העזר.

הביקורת העלתה כי מרבית הרשויות המקומיות בישראל התקינו חוקי עזר לחניה והנהיגו חניה בתשלום במקומות חניה מוסדרים (על פי אתר המרשתת של משרד הפנים, 210 רשויות מקומיות מתוך 258 הרשויות הקיימות בישראל), ובהן שש מהרשויות המקומיות שנבדקו - **אלעד, אשקלון, נס ציונה, נצרת, קריית ביאליק ושדות דן**.

בדיקה מדגמית באתרי המרשתת של 20 רשויות מקומיות העלתה כי מחצית מהן מאפשרות לאזרחים ותיקים בני 70 ומעלה המתגוררים בתחום שיפוטן חניה חינם במקומות החניה המוסדרים, בכפוף להגשת בקשה ולקבלת תו חניה מתאים, ובהן שתיים משש הרשויות המקומיות שנבדקו והנהיגו חניה בתשלום לכלל התושבים - עיריית אשקלון ועיריית קריית ביאליק.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה כי היא מפרסמת בכל אמצעי תקשורת אפשרי (תקשורת כתובה ותקשורת אלקטרונית) מידע בנוגע לתו חניה המיועד לאזרחים ותיקים, המאפשר חניה ללא תשלום במקומות המסומנים בכחול לבן.

הבדיקה העלתה כי האפשרות לקבלת הפטור מתשלום אגרת חניה אינה מפורסמת בהבלטה באתרי המרשתת של עיריית אשקלון וקריית ביאליק (כדי להגיע למידע על כך יש לעבור בכמה מסכים) ויש להניח שאזרחים ותיקים לא יקבלו את הזכאות.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב מתן חניה חינם לאזרחים ותיקים המתגוררים בתחומי הרשויות המקומיות במקומות החניה המוסדרים, אולם ממליץ להגיש את המידע על כך כדי שכלל הזכאים יוכלו לממש אותה, למשל על ידי פנייה באופן יזום לאזרחים הוותיקים אחת לשנה וידועם על זכאותם להנחה, באמצעות שוברי הארנונה שהן שולחות אליהם.

107 מתוקף תקנה 18 בתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, משרד התחבורה מסמיך את הרשויות המקומיות להיות רשויות תמרור מקומיות, האחראיות להסדרת התנועה בתחום שיפוטן. בתקנות התעבורה הוגדרה 'רשות תמרור מקומית' כמי שהמפקח על התעבורה מינה אותו, בהודעה ברשומות, להיות רשות תמרור מקומית, לגבי התחום או המקומות שקבעה. ראש רשות מקומית או חבר מועצה או עובד רשות מקומית שראש הרשות המקומית אצל לו את הסמכות, הוא ראש רשות התמרור המקומית.



סיכום

הזדקנות האוכלוסייה היא תופעה כלל-עולמית המציבה אתגרים חדשים בפני גורמי מקצוע בתחומי החברה, הרווחה והרפואה. גם בישראל ניכרת מגמת עלייה בתוחלת החיים ולשלטון המקומי תפקיד מרכזי במתן שירותים לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים ובפיתוח פתרונות לצרכיה השונים והייחודיים. על פי נתוני הלמ"ס, אוכלוסיית האזרחים הוותיקים בישראל מנתה בסוף שנת 2021 כ-1.16 מיליון איש ואישה, שהם כ-12% מהאוכלוסייה הכללית, והיא צפויה לגדול עד שנת 2055 בכאחוז בכל עשור.

ממצאי הביקורת מצביעים על כך שהרשויות המקומיות שנבדקו לא הכינו תוכניות אב להיערכות להזדקנות האוכלוסייה ולא ערכו סקרי מיפוי צרכים בקרב האזרחים הוותיקים כדי למפות את השירותים הנדרשים עבורם. עוד הועלו ליקויים הנוגעים למינוי יועץ לענייני אזרחים ותיקים, להכשרתו בתוך פרק הזמן שנקבע בחוק ולהעברת דיווח שנתי על פעילותו למשרד לשוויון חברתי.

נמצא כי משרד הרווחה לא קבע מספר מרבי של מטופלים למשרת עו"ס לאזרחים ותיקים ולא הגדיר דרישות ניסיון והכשרה ייעודיים לעו"סים המטפלים באזרחים ותיקים.

אשר למסגרות החברתיות לאזרחים ותיקים העלתה הביקורת ליקויים בפרסום מכרזים להפעלתן עד כדי חשש לפגיעה בעקרון השוויון ולמניעת תחרות הוגנת, ונמצאו פגמים בהסכמי ההתקשרות עם מפעילי המסגרות. כמו כן עלה כי התפוסה היומית הממוצעת במרכזי היום נמוכה מהתפוסה היומית המרבית ובחלק מהרשויות המקומיות מגיעה לכ-60% בלבד.

בעניין הנגשת המידע לאזרחים הוותיקים ולמיצוי זכויותיהם עלה כי המידע באתרי המרשתת של הרשויות המקומיות אינו בולט ואינו זמין בקלות עבור אוכלוסיית האזרחים הוותיקים, וכי לא כולם מודעים לזכויותיהם. סקר האזרחים הוותיקים הראה שנדרשות פניות יוזמות מצד הרשויות המקומיות אליהם לצורך מסירת מידע וסיוע בנושאים שונים.

מבקר המדינה רואה בחיוב מתן חניה חינם לאזרחים ותיקים המתגוררים בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות במקומות החניה המוסדרים, ומציין את הפעלת מערך ההתנדבות ברשויות המקומיות שנבדקו לרווחת האזרחים הוותיקים בתחום שיפוטן.

מומלץ כי הרשויות המקומיות יפעלו לתיקון הליקויים שהועלו בדוח. כן מומלץ לרשויות למפות את הצרכים של אוכלוסיית האזרחים הוותיקים שבתחום שיפוטן ולהכין תוכניות אב שיכללו תכנון מטרות ויעדים ארוכי-טווח שעל פיהם ייקבעו הפתרונות לצרכים של אוכלוסייה זו. עוד מומלץ להקפיד על פרסום מכרזים להפעלת המסגרות לאזרחים ותיקים, להרחיב את ערוצי הקשר עם האזרחים הוותיקים ולשפר את הנגשת המידע עבורם. מוצע כי משרד הרווחה יבחן את הצורך בקביעת המספר המרבי של האזרחים הוותיקים המטופלים למשרת עו"ס שיאפשר לעו"סים לאזרחים ותיקים לבצע היטב את תפקידם ולהעניק טיפול נאות ואיכותי לקבוצה זו, ששיעורה באוכלוסייה צפוי להמשיך ולגדול בשנים הבאות.

