



דוח מבקר המדינה

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

תמוז התשפ"ד | יולי 2024



טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

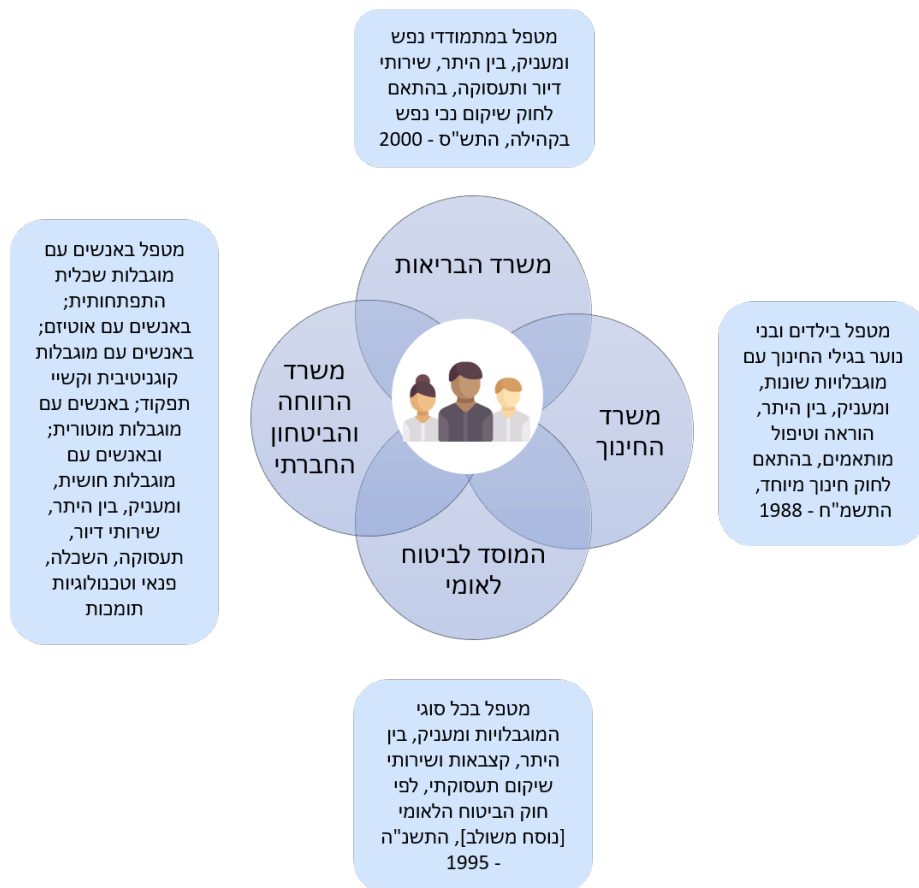
מבוא

זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות מבוססות על עקרון השוויון ועל ההכרה בערך האדם שנברא בצלם. אנשים עם מוגבלות זכאים לשוויון ולהנאה מלאה מזכויות אדם ומחירויות היסוד, זאת כפי שקובעים חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק שוויון זכויות), והאמנה הבין-לאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות שאישרה מדינת ישראל בשנת 2012¹.

חוק שוויון זכויות מגדיר אדם עם מוגבלות כאדם אשר בשל לקות פיזית, נפשית, שכלית או קוגניטיבית מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחומי החיים העיקריים². לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2021 חיו בישראל כמיליון איש עם מוגבלות, שהם כ-11% מהאוכלוסייה³.

אנשים עם מוגבלות בני גילים שונים עשויים להיות זכאים לשירות ממוסדות המדינה השונים.

תרשים 1: מוסדות המדינה העיקריים המעניקים שירות לאנשים עם מוגבלות



לא כולל נכי צה"ל.

¹ האמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות, כ"א 1635, 63 (נחתמה באו"ם ב-2006) (אושרה על ידי מדינת ישראל ונכנסה לתוקף ב-2012), (להלן - אמנת הזכויות).

² חוק שוויון זכויות, סעיף 5.

³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתונים ממרשם אנשים עם מוגבלות לרגל היום הבינלאומי לזכויות אנשים עם מוגבלות (2022); הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אוכלוסיית ישראל בפתחה של שנת 2022 (2021).



דוח זה מתמקד באנשים עם מוגבלות בני 18 - 40 (להלן - בוגרים עם מוגבלות או אנשים עם מוגבלות) הזכאים לקבל שירות ממשרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן - משרד הרווחה או המשרד); הליך קבלת הזכאות מפורט בלוח 1.

לוח 1: הליכי ההכרה באנשים עם מוגבלות לזכאות לקבלת שירות ממשרד הרווחה

הליך ההכרה				מוגבלות
יציאה לדרך	אבחון	העברת חומרי האבחון	סיום ההליך והכרה	
אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית (מש"ה)	עובד סוציאלי לחוק הסעד או המוסד לביטוח לאומי מפנה למרכז אבחון	מרכז האבחון מעביר את חומרי האבחון לוועדת האבחון	ועדת האבחון קובעת: - אם יש מוגבלות שכלית - התפתחותית - רמת מוגבלות שכלית - התפתחותית - רמת תפקוד - דרכי טיפול	סיכום הוועדה מועבר לאדם ולעובד הסוציאלי המפנה
אוטיזם	אם הוכר לפני הגיעו לגיל 18		עובד סוציאלי ברשות המקומית נותן הכרה על בסיס ההכרה הקודמת או הכרה במוסד לביטוח לאומי	סיכום הוועדה מועבר לאדם ולמשפחתו ולעובד הסוציאלי המפנה
	אם לא הוכר לפני הגיעו לגיל 18: עובד סוציאלי ברשות המקומית מפנה למרכז אבחון והערכה	מרכז אבחון והערכה מאבחן בהתאם להנחיות משרד הבריאות		
מוגבלות ראייה	לא מוכר בביטוח לאומי	אבחון בידי רופא עיניים הקובע לקות ראייה	הרופא שולח המלצתו למינהל מוגבלויות	אם מינהל מוגבלויות מאשר, נשלחת תעודת עיוור לאדם, והיא מזכה אותו בקבלת שירות
	מוכר בביטוח לאומי		ביטוח לאומי מעביר את המידע למינהל מוגבלויות	
מוגבלות שמיעה	עובד סוציאלי ברשות המקומית מעביר את החומרים לקלינאית תקשורת במשרד הרווחה	קלינאית התקשורת במשרד הרווחה קובעת את הזכאות לשירותי תמיכה בתקשורת		ההחלטה מועברת חזרה לעובד סוציאלי ברשות המקומית והיא מודיעה לאדם

בשנת 2022 היה מספר הזכאים לקבל שירותים ממשרד הרווחה בני 18 - 40 כ-44,500 ומספר מקבלי השירות היה כ-25,500, כ-57% מהזכאים. הדוח מתמקד בבוגרי מערכת החינוך המיוחד, שכן בסיימם את לימודיהם במערכת החינוך, בטווח הגילים 18 - 21, הם עומדים בפני תפנית: הם אינם זכאים עוד לקבל שירותים מותאמים ממשרד החינוך, ועליהם להתמודד עם האתגרים שמציב עולם הבוגרים.

מינהל מוגבלויות במשרד הרווחה מופקד על השירותים לאנשים עם מוגבלות. במינהל שלושה אגפים:

1. אגף בכיר הערכה, הכרה ותוכניות, הממונה בין היתר על תהליך ההכרה באנשים עם מוגבלות לצורך קבלת שירותים מהמינהל; על מענים לאנשים עם מוגבלות ראייה ושמיעה באמצעות שירות ראייה, שמיעה וטכנולוגיה; ועל הכשרת אנשי מקצוע.



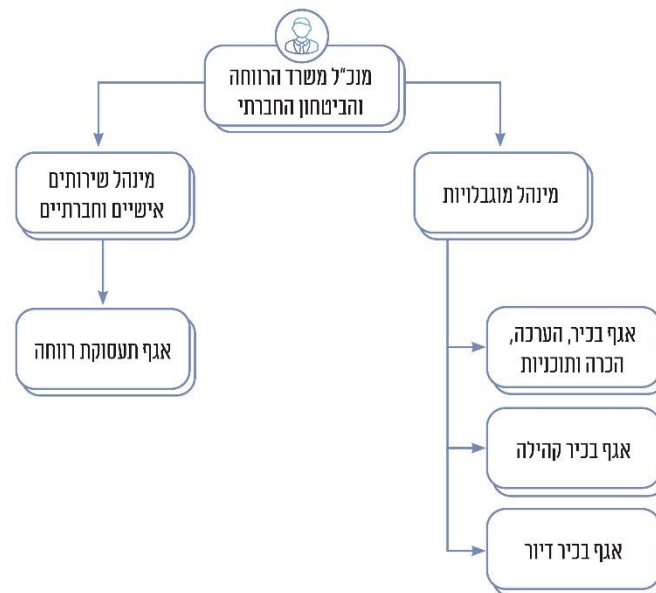
2. אגף בכיר קהילה הממונה בין היתר על שירותים לילדים ומתבגרים, ועל שירותי תעסוקה, פנאי והשכלה לבוגרים.

3. אגף בכיר דיור הממונה בין היתר על הפעלת מסגרות דיור חוץ-ביתיות.

אגפים אלו פועלים באמצעות מחוזות משרד הרווחה בפריסה ארצית: חיפה והצפון, תל אביב והמרכז, ירושלים, באר שבע והדרום.

נוסף על השירותים שמספקים אגפי מינהל מוגבלויות, אגף תעסוקת רווחה במינהל שירותים אישיים וחברתיים שבמשרד מספק שירותים בתחום התעסוקה לאוכלוסיות המקבלות שירות ממשרד הרווחה, ובהן אנשים עם מוגבלות.

תרשים 2: המבנה הארגוני של הגופים המטפלים באנשים עם מוגבלות במשרד הרווחה



תקציב משרד הרווחה לטיפול בבוגרים עם מוגבלות בשנת 2022 היה כ-2.9 מיליארד ש"ח; 1.9 מיליארד ש"ח מהתקציב מוקצים לשירותי דיור (66% מהתקציב) וכ-500 מיליון ש"ח לשירותי תעסוקה (17%). יתרת התקציב, כ-500 מיליון ש"ח (17%), מוקצית לצרכים אחרים (לדוגמה, מעונות ממשלתיים ותהליכי הערכה והכרה בזכאות).

שירותי הדיור והתעסוקה של משרד הרווחה לאנשים עם מוגבלות

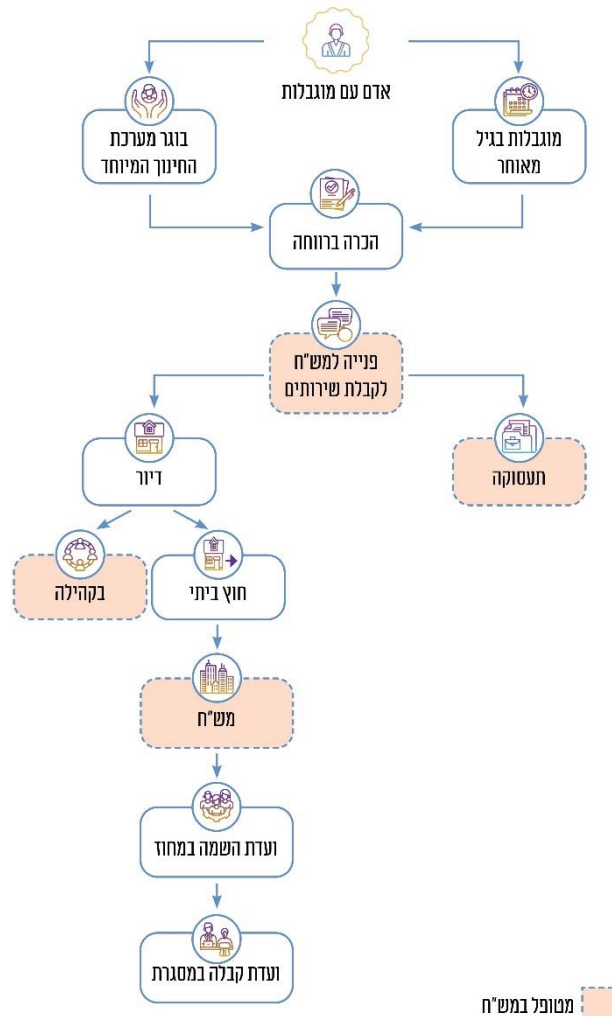
השירותים המרכזיים של משרד הרווחה לאנשים עם מוגבלות הם שירותי הדיור והתעסוקה. שירותי הדיור ניתנים לאדם המתגורר בביתו באמצעות ליווי ותמיכה המסייעים לו לתפקד באופן המיטבי או במסגרות מגורים של משרד הרווחה עבור אנשים שאינם יכולים להתגורר בביתם. שירותי התעסוקה כוללים ליווי ותמיכה לאדם העובד בשוק החופשי או במקומות תעסוקה של משרד הרווחה עבור אנשים שאינם יכולים לעבוד בשוק החופשי.

שירותי הדיור והתעסוקה ניתנים לאנשים עם מוגבלות שהוכרו כזכאים לקבלתם. השירותים ממומנים על ידי משרד הרווחה (75% מהמימון) ועל ידי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (להלן - מש"ח) (25%). המש"ח אחראיות על הפניית אנשים עם מוגבלות לשירות



המתאים ולמעקב אחר מצבם; משרד הרווחה אחראי לפיקוח על השירותים. התרשים שלהלן מציג את התהליך לקבלת שירותי דיור ותעסוקה ממשרד הרווחה.

תרשים 3: תהליך קבלת שירותי דיור ותעסוקה ממשרד הרווחה⁴



מס'ח במש'ח

חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות

חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2022 (להלן - חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות או חוק שירותי רווחה)⁵, שפורסם ביולי 2022, הסדיר ועיגן את זכותם של אנשים עם מוגבלות לקבל שירותי רווחה התומכים בחיים עצמאיים ואוטונומיים, בהשתתפות פעילה ושוויונית בחברה ובקהילה, ובשמירה על זכויותיהם ועל ביטחונם האישי. לצורך יישום החוק הקצתה הממשלה למשרד הרווחה תוספת של כ-2 מיליארד ש"ח לחמש שנים החל בשנת 2024, שהם תוספת שנתית של כ-14% לתקציב מינהל מוגבלויות. מינהל מוגבלויות במשרד הרווחה

⁴ תיתכן גם הכרה באנשים עם מוגבלות ראייה שקיבלו הכרה על ידי המוסד לביטוח לאומי ובעולה חדש שהביא מסמכי הכרה מארץ המוצא.

⁵ בחוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות נקבע מועד תחילה כעבור 18 חודשים מיום פרסומו, כלומר הוא נכנס לתוקף בינואר 2024.



מוביל את התקנת התקנות לחוק באמצעות ועדות מייעצות ליישום החוק.⁶ המועד לסיום הכנת התקנות והבאתן לאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת נקבע לסוף שנת 2023.⁷

הוועדה לבחינת דרכי ניהול של מסגרות דיור חוץ-ביתיות לאנשים עם מוגבלות

במהלך הביקורת, בסוף פברואר 2023 הגישה ועדה בראשות השופטת בדימוס שולמית דותן, את המלצותיה בעניין דרכי ניהול והפעלה של מסגרות דיור חוץ ביתיות לאנשים עם מוגבלות (להלן - ועדת דותן).⁸ המרכזית שבהן קבעה שיש ליישם תוכנית לאומית של מעבר ממגורים במוסדות לחיים בקהילה - "אל מיסוד". במרץ 2023 אימץ שר הרווחה והביטחון החברתי את ההמלצות.⁹

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר - אוקטובר 2023 בדק משרד מבקר המדינה את טיפולו של משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות ובחן מרכיבים מרכזיים הנדרשים ליישום חוק שירותי רווחה וכן את השימוש בתקציב שהוקצה לשם כך. במסגרת הביקורת נבדקו תחומים אלה: מדיניות משרד הרווחה לטיפול באנשים עם מוגבלות; השתלבות צעירים עם מוגבלות בחיים הבוגרים לאחר סיום הלימודים במערכת החינוך; השירות לאנשים עם מוגבלות במסגרות הדיור; השירות לאנשים עם מוגבלות במסגרות התעסוקה; הפיקוח על השירותים.

הביקורת נעשתה במינהל מוגבלויות ובאגף תעסוקת רווחה במינהל שירותים אישיים וחברתיים במשרד הרווחה וכן באגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך. בדיקות השלמה נעשו במוסד לביטוח לאומי (להלן - בט"ל), במסגרות דיור ותעסוקה, במשרד הבריאות ובשתי רשויות מקומיות.¹⁰

הביקורת נעשתה באמצעות כלי ביקורת מקובלים ובהתבסס על מידע ועל מסמכים שנאספו מכל המקורות לנושא המבוקר. נוסף על אלה השתמש צוות הביקורת במידע מחמישה מקורות עיקריים, כמותיים ואיכותיים, שהשלימו את נקודת המבט על הנושא. לגבי כל אחד מהמקורות יודגש כי הושמטו כל הפרטים המזהים כדי לשמור על פרטיות ועל חיסיון. להלן פירוט המקורות:

נתונים

נתוני משרד הרווחה

1. נתונים על השמות של אנשים עם מוגבלות בדיור ובתעסוקה, שבעת ביצוע הביקורת היו בני 18 - 40. הנתונים כוללים מידע על כ-60% מאוכלוסיית מקבלי השירותים בטווח גילים זה.¹¹ המספרים שבדוח הינם בחישוב מרחיב (אקסטרפולציה) ומייצגים את כלל האנשים עם מוגבלות בכלל השנתונים.

6 משרד הרווחה והביטחון החברתי, **תוכנית עבודה של הוועדות המייעצות ליישום החוק, שנת 2023** (2023). הוועדות עוסקות בין היתר, בנושאים אלה: פירוט אוכלוסיית היעד שתקבל מענה בחוק, קביעת ההליך לבקשת הכרה וגורמים המכירים בזכאות; היקף השירותים ואופן קבלתם; פיתוח שירותים חדשניים באמצעות מיפוי שירותים וזיהוי צרכים וגיוש מודל הליווי והסיוע האישי; התאמת השירותים הקיימים לרוח החוק.

7 **עיקרי תוכנית העבודה לשנת 2023**, משרדי הממשלה ויחידות הסמך (תשפ"ג).

8 **דין וחשבון הוועדה לבחינה ולהבניית דרכי ניהול והפעלה של מסגרות דיור חוץ-ביתיות לאנשים עם מוגבלויות**, הוגש לשר הרווחה והביטחון החברתי, בפברואר 2023. בראש הוועדה עמדה השופטת (בדימוס) שלומית דותן.

9 משרד הרווחה והביטחון החברתי "פורסמו מסקנות הוועדה הציבורית למסגרות חוץ ביתיות לאנשים עם מוגבלות" (הודעת דוברות 14.03.2023).

10 עיריית אשדוד ועיריית רמת גן.

11 במועד ביצוע הביקורת היו 23 שנתונים בני 18 - 40. מתוכם נדגמו 14 שנתונים, שהם כ-60% ילידי השנים 1982, 1984, 1986, 1988, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004.



2. נתוני הזכאות של אנשים עם מוגבלות שהוכרו כזכאים לקבלת שירות על ידי משרד הרווחה, ילידי השנתונים הנבחרים.
3. נתוני כל המסגרות של מינהל מוגבלויות שהיו פעילות בשנים 2013 - 2023 או בחלקן.
4. כלל ביקורי הפיקוח שנערכו במסגרות של מינהל מוגבלויות בשנים 2018 - 2022; וכל המידע שנאסף בכל ביקור.

נתוני אגף חינוך מיוחד במשרד החינוך: נתוני התלמידים שסיימו את לימודיהם במסגרות החינוך המיוחד השונות בשנים 2013 - 2022, כלומר אנשים שבעת ביצוע הביקורת היו בני 19 - 28. צוות הביקורת דגם מתוכם שמונה שנתונים מבוגרי מערכת החינוך המיוחד בגילי 19 - 28, המהווים כ-70% (שהם 41,610 איש) מכלל בוגרי החינוך המיוחד בגילים אלו, שהנתונים שלהם התקבלו גם ממשרד הרווחה¹². המספרים שבדוח הינם בחישוב מרחיב (אקסטרפולציה) ומייצגים את כלל האנשים עם מוגבלות בגילים אלה בכלל השנתונים.

נתוני בט"ל: נתוני תעסוקה של אנשים שלהם נכות בשיעור 40% ומעלה, ילידי השנתונים הנבחרים.

שאלונים

שאלון לאנשים עם מוגבלות: לראשונה בישראל, הופץ שאלון בקרב אנשים עם מוגבלות בני 21 - 45, שמתגוררים במסגרות דיור של משרד הרווחה בערים באר-שבע ואשדוד. השאלון הופץ גם דרך עמותות וקבוצות פייסבוק כדי לשמוע ממקור ראשון על נקודת המבט של אנשים עם מוגבלות. מילאו אותו 561 אנשים עם מוגבלות: 517 באמצעות המרשתת, ו-44 אנשים שלא יכלו לענות ישירות על השאלון בשל מוגבלותם וראיינו על ידי מראיינים שהוכשרו לכך. השאלון עסק בחוויית השירות של אנשים עם מוגבלות משירותי משרד הרווחה.

שאלון לאנשי מקצוע: הופץ שאלון בקרב עובדות סוציאליות (להלן - עו"סיות) העוסקות בתחום המוגבלות במש"ח בשמונים רשויות מקומיות שנבחרו באופן אקראי מתוך 256 רשויות, בקרב כל מפקחות מינהל מוגבלויות בתחום הדיור והקהילה, ובקרב עובדי מטה מינהל מוגבלויות. על השאלון השיבו 349 מבין בעלי תפקידים אלו. השאלון עסק בשירות הניתן לאנשים עם מוגבלות.

שאלון מסגרות דיור: הופץ שאלון בקרב מפקחות הדיור במינהל מוגבלויות. השאלון עסק במאפיינים של סוגי מסגרות הדיור שמפעיל משרד הרווחה. התקבלו נתונים על מדגם של 33 מסגרות דיור¹³ מ-17 מפקחות דיור מתוך 25 מפקחות דיור במינהל מוגבלויות.

קבוצות מיקוד

נערכו חמש קבוצות מיקוד, שנועדו לספק מידע ממקור ראשון על הטיפול הממשלתי באנשים עם מוגבלות:

1. קבוצה לאנשים עם מוגבלויות שונות ובה השתתפו אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית (להלן - מש"ח), שיתוק מוחין, מוגבלות ראייה ושמיעה ומוגבלות פיזית;
2. קבוצה לאנשים עם אוטיזם;
3. קבוצה להורים לבוגרים עם מוגבלויות שונות;
4. קבוצה לאימהות מהחברה הערבית לילדים ולבוגרים עם מוגבלות;

¹² ילידי השנים: 1994, 1996, 1998, 2000, 2001, 2002, 2003 ו-2004, אשר סיימו את לימודיהם בשנים 2012 - 2022.

¹³ מתוך 471 מסגרות דיור בשנת 2022.



5. קבוצת מיקוד לעו"סיות העוסקות בתחום המוגבלויות במש"ח.

תמונת מצב: פיזור גאוגרפי ומסגרות דיור ותעסוקה

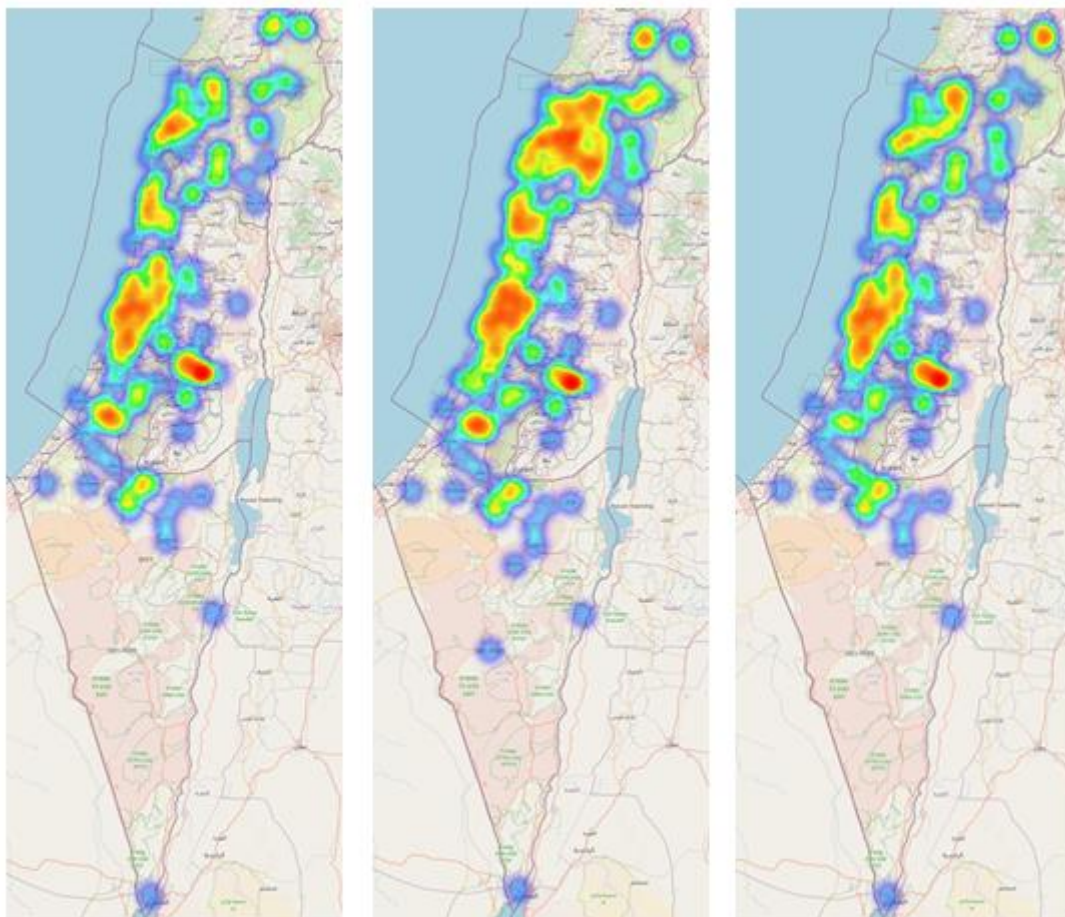
התרשים שלהלן מציג את הפיזור הגאוגרפי של אנשים עם מוגבלות, את המועסקים שבהם במסגרות התעסוקה של משרד הרווחה, ואת אלו מביניהם שמתגוררים במסגרות דיור של משרד הרווחה. הניתוח נעשה באמצעות מפות חום: צבע אדום מסמל ריכוז גבוה וצבע כחול מסמל ריכוז נמוך.

תרשים 4: הפיזור הגאוגרפי של האנשים עם מוגבלות המועסקים במסגרות של משרד הרווחה ושל המתגוררים במסגרות דיור של משרד הרווחה, 2022

מתגוררים במסגרות דיור

אנשים עם מוגבלות

מועסקים במסגרות תעסוקה



שיעור נמוך



שיעור גבוה

על פי נתוני משרד החינוך ומשרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהמפות ניכר כי בצפון הארץ נמצא הריכוז הגבוה ביותר של אנשים עם מוגבלות, ועם זאת ריכוז האנשים המקבלים שירותי תעסוקה ודיור באזור זה נמוך. לעומת זאת, באזור המרכז יש הלימה בין ריכוז האנשים עם מוגבלות לבין ריכוז מקבלי שירותי תעסוקה ודיור.



יצוין כי לגבי אנשים עם מש"ה הפערים במחוז חיפה והצפון בין ריכוז האנשים עם מוגבלות לבין מקבלי השירותים ממשרד הרווחה זהו עוד בשנת 2015 במחקר שנערך עבור משרד הרווחה, והם יוחסו למוסלמים, ליהודים יוצאי אפריקה ואסיה וליוצאי ברית המועצות במעמד כלכלי-חברתי נמוך, אשר מטעמים תרבותיים מעדיפים לטפל בבני משפחתם בביתם¹⁴.

מדיניות משרד הרווחה לטיפול באנשים עם מוגבלות

מדיניות של משרד ממשלתי לטיפול באנשים עם מוגבלות צריכה להיות כוללת, ארוכת טווח, ומושתתת על איסוף שיטתי ועדכני של נתונים כמותניים ואיכותניים, על ניתוחם ועל הבנת משמעויותיהם¹⁵. תהליך זה מאפשר לגבש תמונת מצב עדכנית של השירות לאנשים עם מוגבלות, של צורכיהם ושל קשייהם, ותורם לפעולה משותפת, ומתואמת של כל השותפים: משרדי הממשלה, מטה משרד הרווחה, מחוזות המשרד והמש"ח¹⁶.

מדריך התכנון הממשלתי קובע כי לשם יישום מיטבי של מדיניות נדרש לגבש תוכנית עבודה שתביא לידי ביטוי את המדיניות ותגדיר את כל הפעולות הנדרשות לביצוע על ידי המשרד האחראי. על תוכנית העבודה לכלול יעדים מדידים שיקדמו את צמצום הפער בין המצוי לרצוי, משימות שביצוען יוביל להשגת היעדים וגיוס המקורות התקציביים למימון¹⁷. כמו כן על המשרד לפתח כלי מדידה מהימנים לבדיקת העמידה ביעדים¹⁸.

שיתוף מעגלים רחבים יותר בתהליך גיבוש המדיניות במשרד ומחוץ לו ישקף את עומק תהליך גיבוש המדיניות, יזמן אתגרים ומשוב ויאפשר לפתח גישות חדשות. לפיכך, חשוב שתהליך איסוף המידע יערב משרדי ממשלה וגופי סמך נוספים המספקים שירות לאנשים עם מוגבלות הזכאים לשירותי משרד הרווחה כדוגמת משרד החינוך (באמצעות החינוך המיוחד), וכי הוא יבוסס על שיתוף פעולה עם משרדים נוספים האחראים לשירותים בקהילה, כמו משרד הבריאות, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד הבינוי והשיכון ובט"ל¹⁹.

הקמת מינהל מוגבלויות במשרד הרווחה בתחילת שנת 2017 נועדה לאחד לגוף אחד את כל הגופים במשרד המטפלים באנשים עם מוגבלויות שונות, תוך הערכות המשרד על אגפיו המקצועיים ושינוי תפיסת העבודה בו²⁰. בהתאם לכך ניסח משרד הרווחה את חזון מינהל מוגבלויות לקידום איכות החיים של אנשים עם מוגבלות באמצעות פיתוח רצף שירותים מכווני אדם ובאמצעות הכרה בזכות של אדם עם מוגבלות לחיות בקהילה. המשרד הגדיר את אוכלוסיות היעד של המינהל, גיבש תמונת מצב על סמך מספר מקבלי השירותים ומסגרות השירות העומדות לרשותם, וקבע מטרות כלליות, כגון הטמעת תפיסת שירות מכוונת אדם במש"ח והמשך המעבר ממוסדות לחיים בקהילה²¹. כמו כן הגדיר המשרד מדדי תפוקה אחדים כגון מספר האנשים עם מוגבלות שיעברו

14 יואב לפ ודורי ריבקין, **אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית שאינם במסגרות של משרד הרווחה: סקר במחוז חיפה והצפון** (2015).

15 מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - מאי 2023**, "הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית", עמ' 139 - 257.

16 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2021** (2021), "המוכנות לשוק העבודה המשתנה", עמ' 43 - 160.

17 משרד ראש הממשלה, **מדריך התכנון הממשלתי** (2010).

18 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד** (2016), "חינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות", עמ' 1 - 88.

19 משרד הבריאות - באמצעות שירותי בריאות בקהילה המותאמים לאנשים עם מוגבלות; משרד התחבורה - באמצעות שירותי תחבורה ציבורית נגישה; משרד הבינוי והשיכון - באמצעות הרחבת שירותי הדיוור בקהילה, בט"ל - שיקום תעסוקתי וקצבאות.

20 **סקירת העשור: סקירת השירותים החברתיים לשנים 2009 - 2018**, פרק 6 חלק א: אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, עמ' 5.

21 תע"ס, פרק משנה 5.1: מדיניות מינהל מוגבלויות (להלן - תע"ס מדיניות); משרד הרווחה והביטחון החברתי, **סקירת העשור: סקירת השירותים החברתיים לשנים 2009 - 2018**, פרק 6 חלק א: אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית.



לגור בדירות שהוא מפעיל²². כאמור, במהלך שנת 2023 נערך משרד הרווחה ליישם את חזון חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות ואת המלצות ועדת דותן למעבר של אנשים עם מוגבלות לקהילה.

נמצא כי שש שנים לאחר הקמת מינהל מוגבלויות במשרד הרווחה ולקראת מועד יישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, בינואר 2024, חסרים רכיבים מרכזיים במדיניות לטיפול באנשים עם מוגבלות. אף שהמשרד קבע ש"קהילה" ו"דיוור בקהילה" הם מושגי מפתח ביישום מדיניותו מעת הקמתו, ואף שכך נקבע גם ביישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות וביישום המלצות ועדת דותן, הוא לא הגדיר מהי קהילה ומהו דיוור בקהילה. למשל, קהילה עשויה להיות בית משפחתו הקרובה של האדם עם מוגבלות, סביבת חייו המורחבת יותר - שכניו ומכריו - ואף שכונת מגורים או עיר מגורים; דיוור בקהילה עשוי להיות מגורים עצמאיים, מגורים במשפחה או מגורים במסגרת ממוסדת מסוגים שונים²³.

משרד הרווחה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2024 (להלן - תשובת משרד הרווחה) כי המשרד מודע לבלבול הקיים במונחים השונים ומתכנן להשתמש בהגדרה של מגורים עצמאיים ביחס לאנשים המתגוררים בביתם או בבית משפחתם.

בתמונת המצב שגיבש משרד הרווחה חסרים גם נתונים ומידע על מקבלי השירות ועל איכות השירות שמקבלים אנשים עם מוגבלות והתאמתו לצורכיהם. לדוגמה, סקירת העשור²⁴ מציגה נתונים על מספר מקבלי השירות עם מוגבלויות שונות, אולם אין בה מידע באיזו מידה השירות מספק את הצרכים ואין בה נתונים על שביעות הרצון מהשירות²⁵.

להלן בלוח 2 כלל הרכיבים הקיימים והחסרים במדיניות משרד הרווחה לטיפול באנשים עם מוגבלות, בהשוואה לנדרש במדריך התכנון הממשלתי.

לוח 2: רכיבים קיימים וחסרים במדיניות משרד הרווחה לטיפול באנשים עם מוגבלות

האם קיים במדיניות לטיפול באנשים עם מוגבלות	רכיב בקביעת המדיניות
	הגדרת מושגי יסוד
	תמונת מצב על בסיס נתונים
	ניסוח חזון
	הגדרת מטרות ארוכות טווח
	קביעת סדרי עדיפויות
	הכנת תוכנית עבודה רב שנתית

²² מדדי תפוקה מתארים את תוצרי המשימות שמבצע המשרד הממשלתי. לעומתם, מדדי תוצאה מגדירים את השינויים המצופים בעקבות פעילות המשרד, כלומר, את הערך שהוסיף המשרד בעקבות עשייתו (ספר תוכניות העבודה הממשלתי, 2022).

²³ ראו בדוח זה, בפרק "השירות לאנשים עם מוגבלות במסגרות הדיוור" בחלק העוסק במגורים בקהילה ובמסגרות דיוור חוץ-ביתיות.

²⁴ סקירה של פעילות משרד הרווחה בתחום השירותים החברתיים לשנים 2009 - 2018.

²⁵ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת העשור: סקירת השירותים החברתיים לשנים 2009 - 2018, פרק 6.



האם קיים במדיניות לטיפול באנשים עם מוגבלות	רכיב בקביעת המדיניות
	הצבת יעדים מדידים
	פיתוח כלי מדידה
	מדידת יעדים
	שיתוף פעולה בין-משרדי

קיים באופן חלקי חסר

מהלוח עולה כי חסרים מרבית הרכיבים לקביעת מדיניות משרד הרווחה לטיפול באנשים עם מוגבלות, ובכלל זה רכיבים בסיסיים כמו הגדרת מושגי יסוד, הכנת תוכנית עבודה רב-שנתית למימוש המדיניות, קביעת סדרי עדיפויות למימוש המדיניות, הצבת יעדים מדידים, פיתוח כלים אחידים למדידתם והובלת מהלך בין-משרדי עם גופי הממשלה המעורבים במתן שירות לאנשים עם מוגבלות, כדי לאפשר להם חיים בקהילה ולפתח גישות חדשות לשירות שהוא נותן לאנשים עם מוגבלות.

במסגרת היערכותו ליישום החוק ולאיומץ המלצות ועדת דותן, מומלץ כי משרד הרווחה ישלים את הפערים בגיבוש המדיניות לטיפול באנשים עם מוגבלות, ובהם יצירת תמונת מצב מלאה על בסיס ניתוח שיטתי של נתונים, קביעת סדרי עדיפויות למימוש המדיניות, הגדרת יעדים ברורים ומדידים - למשל בתחום הדיוור והתעסוקה, ופיתוח כלי מדידה למעקב עקיב ושיטתי אחר השגתם.

משרד הרווחה ציין בתשובתו כי חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות שנכנס לתוקף בינואר 2024 משמש משנה סדורה של מדיניות משרד הרווחה בנוגע לטיפול באנשים עם מוגבלות, והוא יקדם את יישום המדיניות; כמו כן הוא ציין כי מינהל מוגבלויות נמצא בתהליך של בניית מודל והגדרת מדדים עבור המינהל ועבור מקבצי שירותים, אשר ישולבו במכרזי הרכש של המינהל וישמשו אותו למדידת תוצאות ולהשוואה בין האפקטיביות של השירותים וכי במסגרת גיבוש התקנות לחוק ייקבעו גם מדדים לבחינת תוצאות וכלי פיקוח מתאימים.

עקרונות למדיניות הטיפול באנשים עם מוגבלות

בהיעדר רכיבים מרכזיים במדיניות משרד הרווחה לטיפול באנשים עם מוגבלות, בדק צוות הביקורת את העקרונות בתחום הטיפול באנשים עם מוגבלות, שמתווים אמנת הזכויות, החקיקה בתחום²⁶, מסמכי התע"ס העוסקים במוגבלות ומסמכי מינהל מוגבלויות²⁷, מחקרים²⁸, מדיניות

²⁶ חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו; חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות; חוק הסעד (טיפול באנשים עם מוגבלות שכלית-תפתחותית), התשכ"ט-1969; חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000; חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2022; חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988;

²⁷ לדוגמה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, המודל הבין-פסיכו-סוציאלי (ICF) ושירות מוכוון אדם (2018), עמ' 1 - 10; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מסמך מומחיות בעבודה סוציאלית: תחום המוגבלות (2017), עמ' 1 - 67; משרד העבודה והשירותים החברתיים, תחום מיני חברתי דגשים והנחיות, 2021; משרד הרווחה והביטחון החברתי, נוהל הפעלת תוכנית מח"ר תעשיית הפעלת קבוצות תעסוקה בשוק חופשי מכרז 2019-115, (2022), עמ' 1 - 17.

²⁸ לדוגמה, ליטל ברלב, "דיוור של אנשים עם מוגבלות שכלית-תפתחותית", בתוך: מיכל אל-יגון ומלכה מרגלית (עורכות), מוגבלות שכלית התפתחותית: תיאוריה, מחקר והשלכות יישומיות (תשפ"ב), עמ' 163 - 289; טום שייקספיר, "המודל החברתי של המוגבלויות", בתוך: שגית מור ואח' (עורכים), לימודי



משרד הרווחה ומדיניות גופים מקבילים לטיפול באנשים עם מוגבלות במדינות אחרות, כמפורט להלן. מסמכים אלה מציגים מודלים אחדים להתייחסות למוגבלות.

המודל החברתי: המודל החברתי רואה במוגבלות פער בין מה שהאדם מסוגל לעשות לבין מה שהחברה והסביבה מאפשרות לו. לפי המודל החברתי, טיפול במוגבלות מכוון לשינוי הסביבה החברתית כך שתאפשר לאדם להשתתף בכל תחומי החיים. הסרת החסמים הסביבתיים והחברתיים באמצעות הנגשת השירותים והתאמתם לצרכים של אנשים עם מוגבלות ושינוי עמדות של אנשי מקצוע וחברי הקהילה יאפשרו לאותם אנשים להשתלב בתחומי החיים השונים כגון מגורים, עבודה ופנאי, וזאת במקומם הטבעי וכחלק מכלל חברי הקהילה²⁹. לדוגמה, פישוט לשוני של טפסים מאפשר לאנשים עם הנמכה קוגניטיבית למלא אותם, והטמעת עמדות חיוביות כלפי תרומתם של אנשים עם מוגבלות לחברה תגדיל את הסיכויים שבעלי עסקים יעסיקו אותם.

המודל המשולב הביו-פסיכו-סוציאלי: הגישה הביו-פסיכו-סוציאלית רואה במוגבלות שילוב של חסמים חברתיים ושל הדרך שבה חווה האדם את נכותו. לפי גישה זו, נוסף על השינויים החברתיים והסביבתיים יש לכלול את הרצונות ואת הבחירות של האדם בתכנון השירותים שיקבל. אחד הביטויים של גישה זו הוא טיפול מכוון אדם. מינהל מוגבלויות אימץ גישה זו בעיצוב השירותים שהוא מספק לאנשים עם מוגבלות³⁰.

צוות הביקורת ריכז את העקרונות בתחום הטיפול באנשים עם מוגבלות בשלושה אשכולות שהם אבני יסוד במדיניות: שירות מוכוון אדם; חיים בקהילה; עמדות מכילות. במסגרת הדוח נבדק הטיפול באנשים עם מוגבלות ביחס לאבני יסוד אלו כדי לזהות את התחומים שבהם יש למקד את פעולות משרד הרווחה להשלמת המדיניות.

אשכול שירות מוכוון אדם

1. **התאמת השירות לצרכים האישיים של כל אדם עם מוגבלות:** לדוגמה, מקומות מגורים המתאימים לאנשים עם מוגבלות הזקוקים לחברה ומקומות מגורים המתאימים לאנשים שחשובים להם במיוחד האוטונומיה והעצמאות³¹.

2. **יצירת רצף מענים בכל תחום שירות כדי להתאים את השירות לצרכים של האדם ולאפשר לו בחירה:** לדוגמה, מסגרות מגורים מסוגים שונים שנעות על הרצף של מידת המוגבלות והתמיכה שהן מספקות למידת העצמאות³².

מוגבלות: מקראה (2016), עמ' 91 - 102; Liat Ben-Moshe, "The Contested meaning of "Community in Discourses of Deinstitutionalization and Community Living in the Field of Developmental Shirli ;241-264, Disability" In Disability and Community. Published online: 09 Mar 2015 Wener and Roni Holler, Attitudes toward guardianship, social work goals, and perspectives of disability among social work students", **Disability and Rehabilitation** 42 (2020), pp. 712 - 721.

29 אמנת הזכויות, סעיף ה; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **המודל הביו-פסיכו-סוציאלי (ICF) ושירות מוכוון אדם** (2018), עמ' 1 - 10; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **מסמך מומחיות בעבודה סוציאלית: תחום המוגבלות** (2017), עמ' 1 - 67; טום שייקספיר, "המודל החברתי של המוגבלויות", בתוך: שגית מור ואח' (עורכים), **לימודי מוגבלות: מקראה** (2016), עמ' 91 - 102.

30 תע"ס, פרק משנה 5.1: מדיניות מינהל מוגבלויות (להלן - תע"ס מדיניות); משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **המודל הביו-פסיכו-סוציאלי (ICF) ושירות מוכוון אדם**, 2018.

31 לדוגמה, חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988; תע"ס, פרק משנה 5.1: מדיניות מינהל מוגבלויות; חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2022.

32 לדוגמה, תע"ס מדיניות.



3. **שיתוף אנשים עם מוגבלות בקבלת החלטות הנוגעות לחייהם:** לדוגמה, שיתוף האדם בהחלטה על השירותים שיקבל, וכן שיתופו בהחלטות על פיתוח שירותים עתידיים ופיתוחם על סמך הצרכים שמעלים מקבלי השירותים.³³
4. **כבוד לאדם עם המוגבלות באשר הוא אדם:** לדוגמה, באמצעות כיבוד הגוף והנפש של אדם עם מוגבלות, טיפוח כבוד לזכויותיו והכרה בכישוריו, באיכויותיו וביכולותיו.³⁴
5. **מתן חירות לאדם עם מוגבלות לבחור בעצמו וצמצום ההגבלות על חיי היום-יום:** לדוגמה, באמצעות האפשרות להחליט עם מי יגור, מה יאכל ומה יהיה סדר היום שלו.³⁵
6. **פיתוח משמעות, יכולות וערך עצמי:** באמצעות שירותים הממוקדים בכך כדוגמת תעסוקה המאפשרת לעובד להתפתח ולטפח את כישוריו ויכולותיו וכן מתן הזדמנות ללמידה לאורך כל החיים.³⁶

אשכול חיים בקהילה

1. **עדיפות לחיים בקהילה:** לדוגמה, העדפת מגורים במקומו הטבעי של האדם על פני מגורים מסגרות חוץ-ביתיות.³⁷
2. עדיפות למסגרות דיור קטנות.³⁸
3. עדיפות לעיסוק במהלך היום באזור שמחוץ למקום המגורים.³⁹
4. **עידוד תעסוקה עצמאית:** פיתוח הכישורים ומיומנויות העבודה של האדם עם מוגבלות כך שיוכל ככל הניתן לעבוד במקומות עבודה בשוק החופשי ולא במקומות ייחודיים לאנשים עם מוגבלות.⁴⁰

³³ לדוגמה, אמנת זכויות אנשים עם מוגבלות; חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998; תע"ס מדיניות; חוק חינוך מיוחד.

³⁴ לדוגמה, אמנת זכויות אנשים עם מוגבלות; חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו; חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2022; חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998; חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988; טליה חסין ואח', **מדדי איכות בשירותי רווחה: דרכי פיתוח ויישום: סקירה בין-לאומית** (2022), עמ' 1 - 42.

³⁵ לדוגמה, אמנת זכויות אנשים עם מוגבלות; חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו; חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998; חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2022.

³⁶ אמנת זכויות אנשים עם מוגבלות סעיפים; חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988; תע"ס מדיניות; תע"ס, פרק משנה 5.26: תוכניות מעבר בית ספריות "יוצרים עתיד" לבני נוער עם מוגבלות; משרד העבודה והשירותים החברתיים, **תחום מיני חברתי דגשים והנחיות**, 2021.

³⁷ אמנת זכויות לאנשים עם מוגבלות; חוק הסעד (טיפול באנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית), התשכ"ט-1969; חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000; חוק שירותי רווחה; תע"ס מדיניות; תע"ס, פרק משנה 5.17: שירותי שיקום בקהילה; תע"ס, פרק משנה 5.4: נוהל השמת אנשים עם נכות ומוגבלות במסגרות חוץ ביתיות; תע"ס, פרק משנה 10.3: שירותים בקהילה לאנשים עם אוטיזם/הפרעה התפתחותית נרחבת השוהים בביתם; תע"ס, פרק משנה 5.23: מרכזי יום לבעלי נכויות; תע"ס, פרק משנה 5.25: סיוע במימון טיפול אישי - לנכה קשה בקהילה.

³⁸ חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2022; תע"ס מדיניות; European Union Agency for Fundamental Rights, **From Institutions to Community Living for Persons with Disabilities: Perspectives from the Ground**, 2018.

³⁹ **דין וחשבון הוועדה לבחינה ולהבניית דרכי ניהול והפעלה של מסגרות דיור חוץ ביתיות לאנשים עם מוגבלות** (2023).

⁴⁰ תע"ס, פרק משנה 5.26: תוכניות מעבר בית ספריות "יוצרים עתיד" לבני נוער עם מוגבלויות; משרד הרווחה והשירותים החברתיים; **סקירת העשור: סקירת השירותים החברתיים לשנים 2009 - 2018**, פרק 6 חלק א: אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית בבריטניה קבעו יעדים לשילוב של אנשים עם מוגבלות בשוק



5. **מתן פרטיות ואפשרות לאינטימיות:** לדוגמה, אפשרות לגור לבד בחדר במסגרת דיור שבה כמה דיירים, אפשרות לנעול את החדר או את הדירה שבה גר האדם, הימנעות מכניסה למקום מגוריו של האדם ללא רשותו ואפשרות לפתח מערכות יחסים אינטימיות⁴¹.
6. **שייכות ומעורבות לעומת ניתוק ובדידות:** לדוגמה, אדם עם מוגבלות מוכר בשכונת מגוריו, יש לו חברים, יש לו למי לפנות לעזרה בעת הצורך והוא משתתף באירועים חברתיים בשכונת מגוריו⁴².
7. **פעילות וצריכת שירותים עם אנשים דומים לצד אנשים ללא מוגבלות:** לדוגמה, השתתפות בחוגים המיועדים לציבור הרחב במתנ"ס וקבלת שירותי בריאות בסניף קופת החולים המקומי⁴³.
8. **פיתוח היכולת לעצמאות:** לדוגמה, באמצעות פיתוח היכולת להיות עצמאי מבחינה כלכלית⁴⁴.
9. **מסגרות דיור כ"בית":** לדוגמה, מקום מגורים שהוא "בית לחיים", שהשהייה בו אינה מוגבלת בזמן ואשר שוררת בו אווירה ביתית⁴⁵.

אשכול עמדות מכילות

1. **עמדות מכילות של אנשי מקצוע:** כדי לאפשר מתן שירות מוכווו אדם וחיים בקהילה - לדוגמה, האם אדם עם מוגבלות נתפס כשווה לנותן השירות ולכן יכול להיות שותף מלא לקבלת החלטות או כפחות מנותן השירות ולכן יש לקבל החלטות עבורו; המידה שבה אנשי מקצוע נוטים להרחיק אדם עם מוגבלות מהקהילה בשל ההנחה כי

החופשי והוגדרו	אמצעים	לעידודם	ולעידוד	המעסיקים	(ראו)
National Disability Strategy, 2021;					
41	אמנת זכויות אנשים עם מוגבלות; חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו; חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988; תע"ס מדיניות; משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, תחום מיני חברתי דגשים והנחיות European Union Agency for Fundamental Rights, From institutions to community ; (2021) living for persons with disabilities: Perspectives from the ground , pp. 30, 2018; ליטל ברלב, "דיור של אנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית", בתוך: מיכל אל-יגון ומלכה מרגלית (עורכות), מוגבלות שכלית התפתחותית: תיאוריה, מחקר והשלכות יישומיות (תשפ"ב), ע"מ 163 - 289.				
42	אמנת זכויות אנשים עם מוגבלות; תע"ס מדיניות; תע"ס, פרק 5.21: פעילות חברתית לבוגרים עם מוגבלות; Secretary of State for Work and Pensions, National Disability Strategy, 2021; From Institutions to Community Living for Persons with Disabilities: Perspectives from the Ground , 2018; Liat Ben-Moshe, "The Contested meaning of "Community in Discourses of Deinstitutionalization and Community Living in the Field of Developmental Disability" In 241-264, Disability and Community. Published online: 09 Mar 2015.				
43	אמנת זכויות אנשים עם מוגבלות; תע"ס, פרק 5.21: פעילות חברתית לבוגרים עם מוגבלות; חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2022; חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998; תע"ס מדיניות; חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988;				
44	אמנת זכויות אנשים עם מוגבלות; חוק שירותי רווחה; חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000; חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988; תע"ס מדיניות; תע"ס, פרק 10.6: מרכז יום טיפולי/שיקומי לאנשים עם אוטיזם בגיל 21+; משרד הרווחה והבטיחות החברתי, נוהל הפעלת תוכנית מח"ר תעשיית הפעלת קבוצות תעסוקה בשוק חופשי מכרז 2019-115 , (2022), עמ' 1 - 17.				
45	משרד הרווחה והשירותים החברתיים, דין וחשבון ועדת הבדיקה לבחינת אמות מידה למיקומן של מסגרות רווחה לדיור חוץ ביתי בקהילה (2012); משרד הרווחה והשירותים החברתיים, תחום מיני חברתי: דגשים והנחיות (2021); Care Quality Commission, Key lines of enquiry, prompts and ratings ; Pioneer Network, Artifacts of Culture characteristics for adults social care services ; Pioneer Network, Change: Assisted Living , 2021.				



יתקשה להשתלב, שמוטב לו להיות עם הדומים לו או כי הוא עלול לפגוע באנשים בקהילה⁴⁶.

2. **עמדות מכילות של חברי הקהילה:** כדי שיאפשרו לאנשים עם מוגבלות להשתלב בקהילה ולא ידירו אותם בשל דעות קדומות (NIMBY)^{47,48}.

השתלבות צעירים עם מוגבלות בחיים הבוגרים לאחר סיום הלימודים במערכת החינוך

בסיימם את חוק לימודיהם עומדים הבוגרים הצעירים בצומת דרכים המצריך החלטה חשובה בנוגע לחייהם הבוגרים בעתיד: הם מתגייסים לצבא או מתנדבים לשירות לאומי, מתחילים ללמוד ולעבוד ויוצאים לעצמאות. ילדים ובני נוער עם מוגבלות עשויים להזדקק לתמיכה ולסיוע כדי ללמוד ולרכוש ידע, מיומנויות וכישורים חברתיים, וכן כדי להתפתח מבחינה גופנית, שכלית, נפשית וחברתית. זאת כדי שבבגרותם יהיו שותפים שווים בחברה: יחיו חיים עצמאיים ובעלי ערך, יזכו לפרטיות ולכבוד, יעסקו בעבודה משמעותית מתאימה, יזכו לדור הולם, לחיים חברתיים ולפעילויות פנאי ככל אדם. תקופה זו היא תקופה רגישה, שעשויה לקבוע את עתיד הצעיר עם המוגבלות כבוגר עצמאי. על כן, ללא שתתאים לצורכיהם ולפיתוח יכולותיהם, בוגרים צעירים עם מוגבלות עלולים להישאר ללא מסגרת חיים סדורה.

אחריות משרד החינוך: האחריות העיקרית למעטפת התמיכה והסיוע שניתנת לילדים ולבני נוער עם מוגבלות מוטלת על משרד החינוך, והיא מעוגנת בחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק חינוך מיוחד)⁴⁹. מעטפת זו ניתנת לתלמידי החינוך המיוחד הלומדים בבתי - ספר לחינוך מיוחד, בכיתת חינוך מיוחד או בכיתה רגילה בבית ספר רגיל, והכוללת, בין היתר, דרכי הוראה ולימוד המותאמים לצרכיו של כל תלמיד עם מוגבלות⁵⁰ ואמצעי טיפול שיטתיים כדוגמת טיפולי פיזיותרפיה, קלינאות תקשורת וריפוי בעיסוק⁵¹.

אחריות משרד הרווחה: משרד הרווחה מספק לילדים ולבני נוער עם מוגבלות שירותים משלימים לשירותי מערכת החינוך באמצעות מסגרות שיקום משלימות כדוגמת מועדוני שיקומית ומרכזי נוער המיועדים לפתח מיומנויות תקשורת, לספק פעילויות העשרה ולתת כלים לניהול אורח חיים עצמאי⁵².

⁴⁶ אמנת זכויות אנשים עם מוגבלות; European Union Agency for Fundamental Rights, **From Institutions to Community Living for Persons with Disabilities: Perspectives from the Ground**, pp. 48, 56, 2018; Shirli Wener and Roni Holler, Attitudes toward guardianship, social work goals, and perspectives of disability among social work students", **Disability and Rehabilitation** 42 (2020), pp. 712 - 721.

⁴⁷ Not in My Back Yard - כינוי להתנגדות של תושבים להקמת מוסדות ציבור כדוגמת מסגרת לאנשים עם מוגבלות בסמוך לביתם, בשל החשש לפגיעה בערך בתייהם ובאיכות חייהם.

⁴⁸ אמנת זכויות אנשים עם מוגבלות; תע"ס מדיניות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **דין וחשבון ועדת הבדיקה לבחינת אמות מידה למיקומן של מסגרות רווחה לדיור חוץ בתי בקהילה** (2012); מבקר המדינה, **דוח שנתי 65** (2015), "היבטים פיזיים של מסגרות רווחה חוץ-ביתיות", עמ' 1175 - 1209. Secretary of State for Work and Pensions, National Disability Strategy, 2021; European Union Agency for Fundamental Rights, **From institutions to community living for persons with disabilities: Perspectives from the ground**, 2018, pp. 45 - 47.

⁴⁹ חוק חינוך מיוחד, סעיף 2.

⁵⁰ "תלמיד עם צרכים מיוחדים" בחוק חינוך מיוחד.

⁵¹ חוק חינוך מיוחד, סעיף 1.

⁵² תע"ס, פרק משנה 5.14: מועדוני שיקומית ומרכזי נוער: מסגרות בקהילה לילדים ובני נוער עם מוגבלות בגילאי 3 - 21.



לבוגרי מערכת החינוך שלהם מוגבלות מספק משרד הרווחה שירותים הכוללים תמיכה וליווי בתחומי החיים העיקריים: תעסוקה, דיור, פנאי, משפחה וחברה. אחריות זאת מעוגנת בנהלים של משרד הרווחה⁵³ המסדירים את השירותים שבוגרים עם מוגבלות יכולים לקבל מהמשרד.

שלב המעבר לבגרות מתרחש בחייהם של צעירים העוברים מסביבת בית הספר לסביבת עבודה וחיים עצמאיים, ונחשב לאחד השלבים החשובים ביותר בהתפתחות אדם⁵⁴. משרד הרווחה רואה בפיתוח היכולת לעצמאות של אנשים עם מוגבלות ערך מרכזי בדרכי הפעולה שלו⁵⁵. לפיכך, נודעת חשיבות רבה ליצירת רצף בין התמיכה והליווי שמקבלים תלמידים עם מוגבלות במהלך הלימודים במסגרות החינוך המיוחד לבין שירותי הרווחה לבוגרים⁵⁶.

בהתאמה, נקבע בחוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות כי שירותי הרווחה לאנשים עם מוגבלות יתמכו בשילובם בקהילה תוך עידוד יכולת הבחירה שלהם, עצמאותם והאוטונומיה שלהם. בכך מתחדדת אחריותו של משרד הרווחה כגורם מרכזי העשוי לתמוך במעבר מיטבי של מסיימי הלימודים במערכת החינוך עם מוגבלות לחיים בוגרים ולתמיכה בשילובם בקהילה.

בקבוצת מיקוד תיארה אם בציור את תחושות המאבק והתסכול הנלוות לחוויית השירות של אנשים עם מוגבלות ושל בני משפחתם בבואם לקבל שירות ממערכת הרווחה עם סיום לימודי בן המשפחה במערכת החינוך המיוחד והיא אף הסבירה את תחושותיה:

תרשים 5: ציור חוויית השירות לאנשים עם מוגבלות, מתוך קבוצת הורים



⁵³ תע"ס, פרק משנה 5.1: מדיניות מינהל מוגבלויות (להלן - תע"ס מדיניות); לדוגמה: תע"ס 5.21: פעילות חברתית לבוגרים עם מוגבלות; תע"ס 5.18: שירותי תעסוקה מקדמת לאנשים עם מוגבלות; תע"ס 1.44: השמות במסגרות דיור חוץ-ביתיות; תע"ס 5.24: קהילה תומכת חיים עצמאיים לנכים; תע"ס 14.7: מועדון למפגרים, הפעלה דיווח ומימון.

⁵⁴ מינה רז, "המעבר לבגרות של צעירים עם מוגבלות שכלית התפתחותית: תרומתן של נחישות ואוריינטציית עתיד להצלחתו" בתוך: מיכל אל-יגון ומלכה מרגלית (עורכות), **מוגבלות שכלית התפתחותית: תיאוריה, מחקר והשכלות יישומיות** (תשפ"ב), עמ' 473 - 511.

⁵⁵ אמנת זכויות אנשים עם מוגבלות; חוק שירותי רווחה; חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000; חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988; תע"ס מדיניות; תע"ס, פרק 10.6: מרכז יום טיפולי/שיקומי לאנשים עם אוטיזם בגיל 21+; משרד הרווחה והביטחון החברתי, **נוהל הפעלת תוכנית מח"ר תעשיית הפעלת קבוצות תעסוקה בשוק חופשי מכרז 2019-115**, (2022), עמ' 1 - 17.

⁵⁶ רוני הולר ויואב קריים, "שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות" בתוך: **הזכות לרווחה טובה** (מכון חורב, Menomadin והאוניברסיטה העברית בירושלים) (2022).

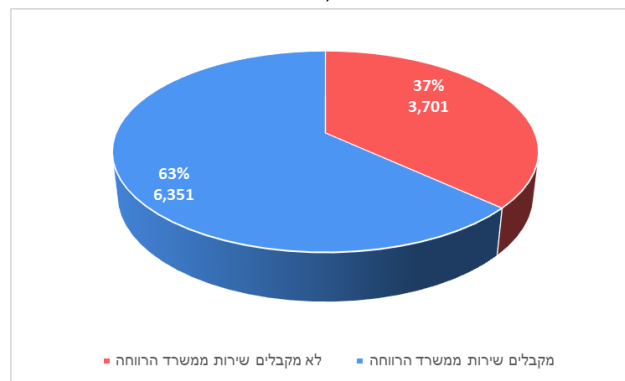


... ציירתי הר, זה התהליך שאנחנו עוברים עם הילדים שלנו. אתה צריך
כל הזמן לעלות על ההר ואתה מקבל אבנים קטנות וגדולות, אתה לא יודע.
אתה כל הזמן צריך להגן, לשמור על עצמך ועל הבן שלך

קבלת שירות ממשרד הרווחה

לבוגרי מערכת החינוך המיוחד חלק נכבד במספר הזכאים לקבלת שירות ממשרד הרווחה, ושיעורם עומד על כ-36% מכלל 35,000 הזכאים⁵⁷. בביקורת נבדק במי מהם משרד הרווחה מכיר כזכאים לקבלת שירותים, ואת מספר מקבלי השירות בפועל⁵⁸, כמתואר בתרשים 6.

תרשים 6 : מספרם ושיעורם של בוגרי החינוך המיוחד המוכרים במשרד הרווחה והמקבלים ממנו שירות, 2012 - 2022



על פי נתוני משרד החינוך ומשרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 6 עולה כי יותר משליש (כ-3,700 איש שהם 37%) מבוגרי מערכת החינוך המיוחד שמשרד הרווחה מכיר בהם ושהם זכאים לקבל את שירותיו, אינם מקבלים כל שירות ממשרד הרווחה.

שירותי רווחה לאנשים עם מש"ה ולאנשים עם אוטיזם: אנשים עם מש"ה זכאים לקבל שירותים ממשרד הרווחה מתוקף חוק הסעד. חוק הסעד קובע כי משרד הרווחה אחראי לאבחון של כל אדם שיש חשד כי הוא אדם עם מש"ה, לבדיקתו ולטיפול בו⁵⁹. בוגרי מערכת החינוך המיוחד עם מש"ה אובחנו בילדותם על ידי ועדת אבחון לפי חוק הסעד לשם הכרה בזכאותם לקבלת שירותי חינוך מיוחד. לפיכך, כולם זכאים לשירותי רווחה בבגרותם. אנשים עם

⁵⁷ בשנתונים שנבדקו רשומים בנתוני יסוד של משרד הרווחה כ-21,000 אנשים עם מוגבלות, ומתוכם כ-7,400 בוגרי חינוך מיוחד.

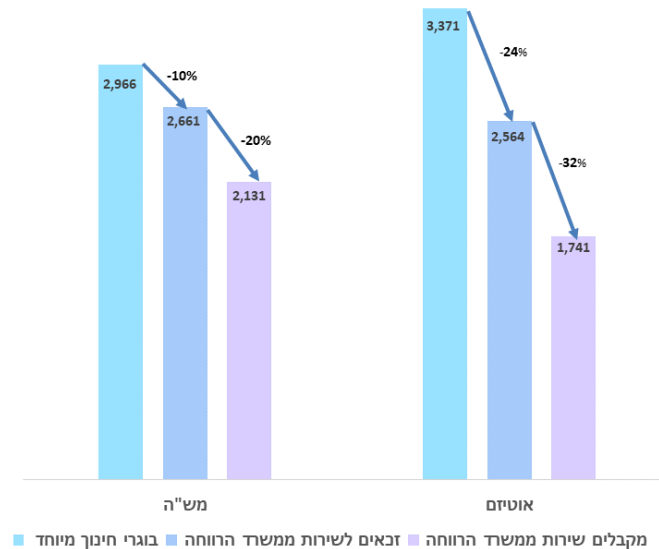
⁵⁸ מקבל שירות הוגדר כאדם עם מוגבלות המקבל שירות אחד לפחות במימון משרד הרווחה; נבדק העשור הראשון לאחר סיום הלימודים במערכת החינוך המיוחד, החל משנה לאחר סיום הלימודים כדי לבחון צריכת שירותי רווחה בשנות המעבר בין תקופת הלימודים לבגרות. חלק ממי שזכאים לשירותי חינוך מיוחד ממשרד החינוך אינם זכאים לשירותי רווחה ממשרד הרווחה, כגון אנשים עם לקויות למידה שקיבלו תמיכה במערכת החינוך המיוחד אך אינם עומדים בתבחינים לזכאות לשירות של משרד הרווחה. בשנתונים הנבחרים היו 44,610 בוגרי חינוך מיוחד.

⁵⁹ חוק הסעד.



אוטיזם מאובחנים ומקבלים שירותי רווחה אם נמצאו זכאים לכך מתוקף תקנות ונהלים של משרד הרווחה ומשרד הבריאות⁶⁰.

תרשים 7: מספר בוגרי החינוך המיוחד עם מש"ה ועם אוטיזם המוכרים על ידי משרד הרווחה והמקבלים ממנו שירות, 2012 - 2022



על פי נתוני משרד הרווחה ומשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 7 עולה כי אף שכל בוגרי החינוך המיוחד עם מש"ה זכאים לקבל שירות ממשרד הרווחה מתוקף חוק, משרד הרווחה אינו מכיר בכ-10% מהם (כ-300 איש) אף שמוגבלותם נמשכת גם בבגרותם ואף שמכוח חוק הסעד המשרד אחראי לטיפול בהם. נוסף על כך, משרד הרווחה לא נתן כל שירות במסגרותיו ל-20% (כ-530 איש) ממי שהכיר בזכאותם. עולה אפוא כי יותר מרבע (835 איש שהם 28%) מבוגרי החינוך המיוחד עם מש"ה אינם מקבלים שירות ממשרד הרווחה.

עוד עולה מתרשים 7 כי משרד הרווחה אינו מכיר בכ-24% מהבוגרים עם אוטיזם (כ-800 איש). כמו כן עולה כי משרד הרווחה לא נתן כל שירות במסגרותיו ל-32% (כ-820 איש) מהבוגרים עם אוטיזם המוכרים למשרד וזכאים לקבלת שירות ממנו. עולה אפוא כי כמחצית (כ-1,600 איש שהם 48%) מבוגרי החינוך המיוחד עם אוטיזם אינם מקבלים שירות ממשרד הרווחה.

סיום הלימודים במערכת החינוך המיוחד והיציאה לבגרות ללא מסגרת ברורה מעוררים דאגה רבה בקרב הורים לילדים עם מוגבלות, כפי שעלה בקבוצות המיקוד של הורים לילדים עם מוגבלות. כך סיפרה אחת האימהות:

משרד הבריאות, חוזר המנהל הכללי: אבחון רצף האוטיזם באדם הבוגר, 2020; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, הסדרת מדיניות הכרה של אנשים על הספקטרום האוטיסטי, מינהל מוגבלויות, 2019; תע"ס 10.2: השתתפות הורים לילדים עם אוטיזם/ הפרעה התפתחותית נרחבת בסידור יומי; תע"ס 10.3: שירותים בקהילה לאנשים עם אוטיזם/ הפרעה התפתחותית נרחבת השוהים בביתם; תע"ס 10.4: נהלים לסידור חוץ ביתי לאנשים עם אוטיזם/ הפרעה התפתחותית נרחבת; תע"ס 10.5: נופשון/ שהות קצרת מועד לאדם עם אוטיזם/ הפרעה התפתחותית נרחבת; מרכז יום טיפולי/ שיקומי לאנשים עם אוטיזם בגיל +21.



... לא יודעת, אני חושבת על זה כבר עשר שנים, כל הזמן חשבתי איפה הוא יהיה בגיל שמונה עשרה או עשרים? האם אני אמשיך להיות בחיים או שהוא ישרוד לבד? זו מחשבה מאוד קשה שאוכלת אותי

יוצא אפוא כי שיעורים ניכרים (37%, שהם כ-3,700 איש) של בוגרים צעירים עם מוגבלות, אשר במהלך לימודיהם במערכת החינוך המיוחד גרו בבית הוריהם וקיבלו מעטפת חינוכית וטיפולית מותאמת לצורכיהם ממשרד החינוך וממשרד הרווחה, אינם מקבלים בבגרותם שירותים ממשרד הרווחה שלהם הם זכאים ושמטרתם לסייע להם להשתלב בחברה באמצעות תעסוקה, השכלה ודיור. לפיכך רבים מהם עלולים להישאר בבית הוריהם ולהיות תלויים בהם, ללא מקום מגורים מתאים להם, וכשהם חסרי מעש בשעות היום בהיעדר תעסוקה מתאימה. כך נפגעת יכולתם לפתח עצמאות ועולה גם החשש כי יאבדו ההישגים שאליהם הגיעו במהלך שנותיהם במערכת החינוך בשל היעדר עשייה משמעותית.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי במסגרת יישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות הוא יפתח שירותים לילדים ונוער עם מוגבלויות, וכי בכוונתו להוביל פיתוח מענים נוספים המותאמים גם לצעירים, בהתאם לחוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות. כמו כן מסר המשרד כי חלק מבוגרים צעירים אלה מקבלים שירות מגורמים אחרים כגון בט"ל.

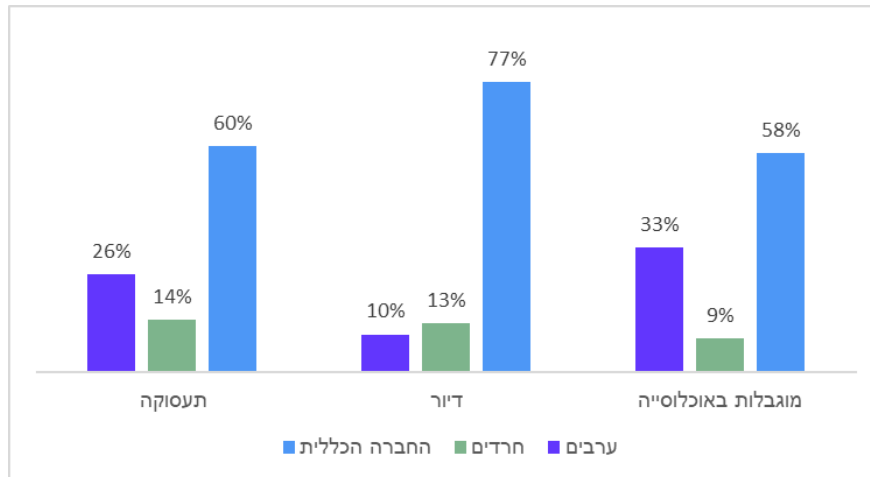
קבלת שירות ממשרד הרווחה בחברה הערבית ובחברה החרדית

מחקרים מראים כי אנשים עם מוגבלות בחברה הערבית נתקלים בקשיים רבים יותר בבואם לממש את זכותם לקבלת שירותים ממשרד הרווחה המיועדים לבוגרים. בין הקשיים שהם מונים: מיעוט של מסגרות דיור לאנשים עם מוגבלות בחברה הערבית, מחסור באנשי מקצוע ייעודיים לפיתוח שירותים בחברה הערבית והיעדר התאמה של השירותים המוצעים לקודים התרבותיים המקובלים בחברה זו⁶¹.

עדיט סרגוסטי, אחד לאלף: דיור בקהילה לאנשים עם מוגבלות בחברה הערבית, תמונת מצב והמלצות לשינוי מדיניות (2021), עמ' 1 - 70; יואב לפ ודורי ריבקין, אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית שאינם במסגרות של משרד הרווחה: סקר במחוז חיפה והצפון (מאיירס-גיוינט-ברוקדייל ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים) (2015), עמ' 1 - 45.



תרשים 8: שיעור האנשים עם מוגבלות ושיעורם במסגרות הדיור והתעסוקה, לפי אוכלוסייה, 2022



על פי נתוני משרד הרווחה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והמכון הישראלי לדמוקרטיה, בעיבוד משרד מבקר המדינה⁶².

מתרשים 8 עולה כי ההתפלגות המגזרית של אנשים עם מוגבלות שונה מההתפלגות המגזרית בקרב מקבלי שירותי דיור ותעסוקה: בעוד ששיעור האנשים עם מוגבלות בקרב החברה הכללית עומד על 58%, שיעור מקבלי שירותי דיור בחברה הכללית עומד על 77% ושיעור מקבלי שירותי תעסוקה עומד על 60%. פער כזה נמצא גם בקרב החברה החרדית - שיעור האנשים עם מוגבלות בחברה החרדית עומד על 9% אך שיעורם בקרב מקבלי שירותי הדיור והתעסוקה גבוה יותר (13% ו-14% בהתאמה). לעומת זאת, שיעור האנשים עם מוגבלות בחברה הערבית עומד על 33%, אך שיעורם בקרב מקבלי שירותי הדיור הוא רק 10% ובקרב מקבלי שירותי התעסוקה 26%. ניתוח הסיבות לפערים אלו מופיע בהמשך הדוח.

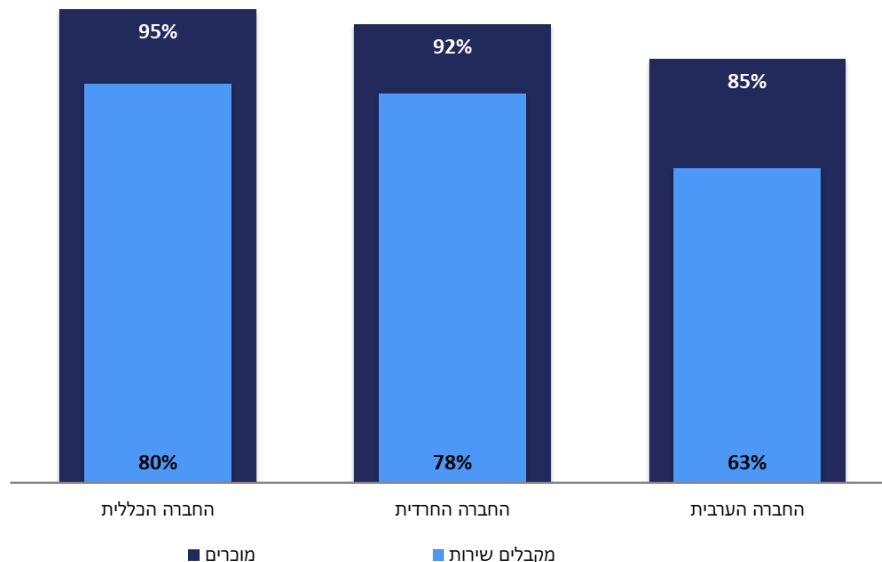
אנשים עם מ"ה

ניתוח הנתונים מעלה כך בנוגע לאנשים עם מ"ה:

⁶² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אוכלוסיית ישראל בפתחה של שנת 2022 (2021); המכון הישראלי לדמוקרטיה, שנתון החברה החרדית (2022).



תרשים 9: שיעור בוגרי החינוך המיוחד עם מש"ה שמשרד הרווחה הכיר בהם ושיעור מקבלי שירותיו מתוכם, לפי אוכלוסייה, 2012 - 2022



על פי נתוני משרד הרווחה ומשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 9 עולה כי משרד הרווחה מכיר בבוגרי החינוך המיוחד עם מש"ה מהחברה הערבית בשיעור הנמוך ביותר ביחס לחברה החרדית וביחס לחברה הכללית (85% שהם כ-1,040 איש, 92% שהם כ-410 איש ו-95% שהם כ-1,070 איש, בהתאמה). גם שיעור מקבלי השירות ממשרד הרווחה הוא הנמוך ביותר בחברה הערבית (63% שהם כ-770 איש, 78% שהם כ-350 איש, 80% שהם כ-900 איש, בהתאמה); ממצא זה עולה בקנה אחד עם מפות החום שהוצגו בפרק המבוא בדוח זה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו שכדי להעלות את שיעור מקבלי השירות בחברה הערבית הוא מפעיל תוכניות חלוצ (פילוט) של מרכזים למיצוי זכויות ברשויות דוברות ערבית ושל איתור ילדים עם אוטיזם בחברה הערבית. כמו כן, מסר המשרד שהוא פועל לפרסום חומרים בשפה הערבית על הליכי אבחון והכרה ומציג גם בשפה הערבית זכויות לאנשים עם מוגבלות המפורסמות באתר משרד הרווחה.

מומלץ כי משרד הרווחה ינתח את הסיבות לפער בין מספר בוגרי החינוך המיוחד עם מש"ה הזכאים לקבל את שירותיו בכל האוכלוסיות לבין מספר הבוגרים שהוא הכיר בהם ואת הסיבות למימוש החלקי של זכותם לשירותים. מומלץ כי משרד הרווחה יתמקד במיוחד בסיבות למיצוי הנמוך במיוחד של השירותים בקרב בוגרים עם מוגבלות בחברה הערבית ויפעל להעלאתו בהתאם למאפייני חברה זו. מומלץ גם שהמשרד יבצע מעקב שוטף אחר מיצוי הזכויות לקבלת השירותים, יפרסם את תוצאות המעקב וימפה את החסמים המונעים את מיצוי הזכויות, לרבות אלו המנותחים בהמשך דוח זה, ויפעל להסרתם.

משך זמן ההמתנה עד לקבלת השירות

בוגרים רבים עם מוגבלות שסיימו את לימודיהם במערכת החינוך נותרים ללא מענה בבית הוריהם עד לקבלת שירות ממשרד הרווחה, והם תלויים בסיועם היום-יומי של בני המשפחה. לדוגמה, במחקר שנערך על אנשים עם מש"ה שאינם מקבלים שירות ממשרד הרווחה, נמצא כי רוב רובם של משתתפי המחקר (98%) נמצאים רוב הזמן בבית ללא עיסוק משמעותי, ורובם זקוקים להשגחה

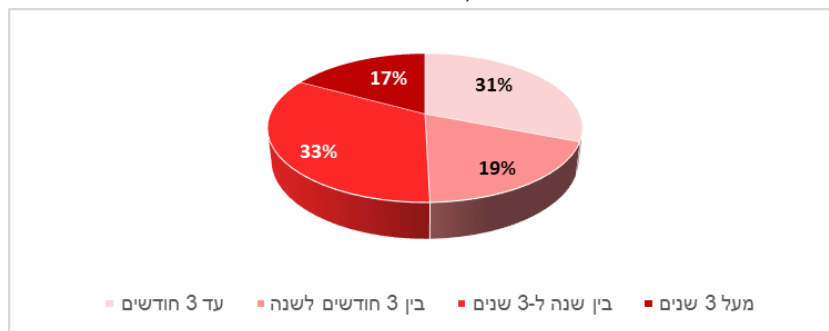


מתמדת של בני המשפחה ולסיוע לשם תפקודם⁶³. על כן יש ערך רב להתאמת השירות לבוגרים צעירים עם מוגבלות ולקבלתו במהירות. משך זמן קצר להמתנה לטיפול כולל בפנייה הוא גם אחד ממרכיבי ערכי השירות המובילים בשירות הממשלתי, שיש בהם כדי להצביע על איכותו. בהתאם, נהוג לקבוע תקן לרמת שירות (SLA) שנועד להבטיח, בין השאר, את מחויבות הארגון לספק שירות איכותי בזמן סביר⁶⁴.

נמצא כי משרד הרווחה לא קבע תקן למשך זמן ההמתנה לקבלת שירות ממועד הבקשה לקבלתו.

צוות הביקורת בדק את משך הזמן מסיום הלימודים במערכת החינוך המיוחד ועד לקבלת שירות ממשרד הרווחה בקרב בוגרי מערכת החינוך המיוחד שצורכים שירותי רווחה. הבדיקה נערכה עבור שירותי תעסוקה ודיוור בשל החשיבות המרכזית של תחומים אלה בחיי האדם.

תרשים 10: משך הזמן מסיום הלימודים במערכת החינוך המיוחד ועד לקבלת שירותי תעסוקה ודיוור, 2012 - 2022



על פי נתוני משרד הרווחה ומשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 10 עולה כי פחות משליש (כ-2,000) מבוגרי מערכת החינוך המיוחד החלו לקבל שירותי תעסוקה ודיוור סמוך לסיום לימודיהם - בתוך שלושה חודשים; מעט יותר משישית (17%, שהם כ-1,100) החלו לקבל את השירותים לאחר יותר משלוש שנים, ובסך הכול כמחציתם (כ-3,200 איש) החלו לקבל את השירות רק שנה ומעלה מיום סיום לימודיהם. המשמעות היא שיתכן שחלקם לפחות נותרו בתקופה זו בבית הוריהם חסרי מעש ונעדרי משמעות.

בתשובתו ציין משרד הרווחה כי חלק מהצעירים אינם פונים לקבל שירותים ממשרד הרווחה מיד עם סיום לימודיהם משום שהם מתנסים בשוק החופשי ומגיעים לצורך שירותי רווחה רק לאחר שמהלך זה לא צלח; אחרים אינם פונים לקבלת שירותי רווחה כדי שלא תדבק בהם סטיגמה, ויש מי שזקוקים למענים ייחודיים שאותם המשרד טרם פיתח ואשר יפותחו במסגרת יישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות.

כדי לסייע בפיתוח משמעות ועצמאות בקרב בוגרים צעירים עם מוגבלות ולקיצור משך הזמן מסיום הלימודים ועד לקבלת שירותי תעסוקה ודיוור ממשרד הרווחה, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל ליצירת רצף שירות במעבר ממערכת החינוך לבגרות, יבחן את החסמים הגורמים למשך הזמן הארוך עד למיצוי הזכאות לשירותים על ידי אדם עם מוגבלות הזכאי להם, ויפעל להסרת חסמים אלה.

⁶³ יואב לפ ודורי ריבקין, אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית שאינם במסגרות של משרד הרווחה: סקר במחוז חיפה והצפון (מאירס-גיוינט-ברוקדייל ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים) (2015), עמ' 1 - 45.

⁶⁴ מערך הדיגיטל הלאומי: היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור, מדידת איכות השירות הממשלתי לציבור: דוח מסכם לשנת 2021.



טיפול מערכתי במיצוי זכויות



**בתמימות חשבתי שבגיל עשרים ואחת הכול ימשיך להיות על מי מנוחות.
אני יותר ויותר נתקל בהורים שאומרים לי אילו חלומות חלמת?!**

מדברי אב בקבוצת מיקוד של הורים לאנשים עם מוגבלות.

חוק שוויון זכויות קובע כעקרון יסודי כי זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות מושתתות על עקרונות השוויון, ערך האדם וכבוד האדם. האמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות מציינת את התחייבות המדינות החתומות עליה להבטיח ולקדם מימוש מלא של כל זכויות האדם עם המוגבלות. בדוח משנת 2015 שעסק באי-מיצוי של זכויות חברתיות הדגיש מבקר המדינה את חשיבות ההגנה על הזכויות החברתיות של השכבות החלשות בחברה ואת חשיבות האפשרות למצות את זכויותיהן⁶⁵.

כדי לטפל באופן מערכתי במימוש החלקי של זכויות אנשים עם מוגבלות לקבלת שירות, על משרד הרווחה לפעול בשלושה שלבים עיקריים: מיפוי שיעורי המיצוי של הזכאות לשירותים השונים; זיהוי החסמים למיצוי הזכויות לקבלת שירות והתוויית דרכים להסרתם; גיבוש תוכנית עבודה שתכלול את הפעולות להסרת החסמים ולעידוד מיצוי זכויות⁶⁶.

עלה כי משרד הרווחה לא ערך מיפוי שיטתי של כל האנשים עם מוגבלות שקיימת אפשרות שהם זכאים לקבל שירותי רווחה מסוגים שונים; בפועל אין לו נתונים מלאים ושלמים על זהות הנכללים באוכלוסייה זו. עוד עלה כי המשרד לא וידא לגבי האנשים עם מוגבלות שהוא הכיר בהם אם הם ממצים את זכותם לקבל שירותי רווחה ואם קיימים חסמים כלשהם אשר מונעים מהם מלמצות את זכויותיהם. עלה גם שהמשרד לא גיבש תוכנית עבודה למיפוי אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות שעשויים להיות זכאים לקבל שירותי רווחה וגם אין לו גם תוכנית להסרת החסמים, לזיהוי אוכלוסיות זכאיות שלא מיצו את זכויותיהן ולעידודן לקבל את השירותים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא בנה לוח מחוונים (דשבורד) המספק נתונים עדכניים, והוא מבצע הצלבה עם נתוני בט"ל; בדרך זו יכול המשרד למפות פערים בין אנשים שהוא הכיר בהם לבין אנשים שבט"ל הכיר בהם; המשרד הוסיף שהקים מרכזי ידע המסייעים במיצוי זכויות. עוד מסר המשרד כי חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות צפוי להגדיל את מיצוי הזכויות של הזכאים.

מומלץ כי משרד הרווחה יגבש מתודולוגיה סדורה לאיסוף נתונים ולזיהוי החסמים למיצוי זכויות של אנשים עם מוגבלות לקבלת שירותי משרד הרווחה ויגבש תוכנית עבודה רב-שנתית הכוללת יעדים ומדדים לטיפול יסודי בהסרת החסמים.

חסמים למיצוי זכויות

בהיעדר מיפוי שיטתי וסדור של החסמים העומדים בפני אנשים עם מוגבלות בבואם למצות את זכויותיהם לקבלת שירות, זיהה צוות הביקורת חסמים אלה שמתוארים להלן:

⁶⁵ מבקר המדינה, דוח שנתי 2015, "אי-מיצוי של זכויות חברתיות", עמ' 3 - 46.

⁶⁶ מבקר המדינה, דוח שנתי 2015, "אי-מיצוי של זכויות חברתיות", עמ' 3 - 46.



שקיפות המידע על השירותים ועל הזכויות של אנשים עם מוגבלות

תנאי הכרחי למיצוי זכויות ולקבלת שירותים הוא מידע עליהם. בדוח על אי-מיצוי זכויות קבע מבקר המדינה כי כאשר זכות אינה ניתנת לזכאים משום שאינם מודעים לזכותם ועל כן אינם מממשים אותה, יש משום פגיעה בעקרון השוויון⁶⁷. הודגשה בדוח זה החשיבות הרבה של פרסום מידע מקיף ונגיש במקום אחד על כלל הזכויות והשירותים לאדם הזכאי לכך ובכלל זה אדם עם מוגבלות ועל האפשרויות העומדות בפניו כדי לסייע לו לזהות את השירותים המתאימים לו ולפעול לקבלתם⁶⁸.

נוכח החשיבות של הנגשת המידע מפרסם משרד הרווחה את המידע על השירותים שהוא מציע באתר המרשתת שלו, "קליק לרווחה" (להלן - אתר המרשתת של משרד הרווחה)⁶⁹; אתר "כל זכות" מפרסם מידע על הזכויות והשירותים המגיעים לאנשים עם מוגבלות מהרשויות השונות⁷⁰.

המידע המצוי באתר המרשתת של משרד הרווחה על השירותים המוצעים על ידו

אשר לאתר משרד הרווחה עלה כדלהלן:

1. האתר אינו מצג רשימה של ספקי השירותים ושל זירוג של איכות השירות שהם נותנים, כדי לאפשר לאנשים עם מוגבלות ולבני משפחותיהם לבחור את המסגרת המתאימה להם. לשם השוואה יצוין כי משרד הבריאות מצג באתר המרשתת שלו, בתחום בריאות הנפש, רשימת ספקים וציון האיכות שלהם⁷¹. כך גם באנגליה, שם מאסדר שירותי הבריאות והרווחה (Care Quality Commission, להלן - CQC)⁷² מצג באתר המרשתת שלו רשימת ספקים בתחומי הבריאות והרווחה וציון האיכות שלהם⁷³.
2. האתר אינו מצג שירותים משלימים או זכויות לאנשים עם מוגבלות שנותנים גופים אחרים, למשל בט"ל⁷⁴, משרד העבודה⁷⁵ ומשרד השיכון⁷⁶, וגם אינו מפנה לשירותים המשלימים באתרי הגופים האלו.

האתר אינו מנגיש בפישוט לשוני את המידע שהוא מצג, אף שמדובר לא פעם באנשים שלהם קשיים בשל הנמכה קוגניטיבית או מש"ה, וגם אין באתר מידע על מקומות שבהם ניתן שירות מונגש ומותאם.

67 מבקר המדינה, דוח שנתי 165 (2015), "אי-מיצוי של זכויות חברתיות", עמ' 3 - 46.

68 מבקר המדינה, דוח שנתי 165 (2015), "אי-מיצוי של זכויות חברתיות", עמ' 3 - 46; מערך הדיגיטל הלאומי, מדידת איכות השירותים הממשלתי לציבור: דוח מסכם לשנת 2021.

69 אתר "קליק לרווחה" הוא מאגר השירותים המקוון של משרד הרווחה בנושאי רווחה, שנועד להנגיש לאזרח את המידע ואת השירותים והזכויות שלהם הוא עשוי להיות זכאי.

70 אתר "כל זכות" הוא מאגר מידע על זכויות תושבי ישראל ועל הדרך למימושן, בסיוע משרד המשפטים ומערך הדיגיטל הלאומי.

71 עמוד הבית משרד הבריאות https://www.gov.il/he/departments/ministry_of_health/govil-landing-page.

72 Care Quality Commission, Key lines of enquiry, prompts and ratings characteristics for adults social care services.

73 עמוד הבית CQC <https://www.cqc.org.uk>.

74 "שיקום מקצועי" הביטוח הלאומי.

75 עמוד הבית עבודה נגישה <https://avodanegisha.labor.gov.il>.

76 "סיכומי הסיוע בשכר דירה" משרד הבינוי והשיכון (03.02.2020 עדכון ב-15.02.2024) https://www.gov.il/he/pages/rental_assistance_amounts?chapterIndex=1.



מחשבוני זכויות

עקב מורכבות החוקים, הנהלים והתקנות שבהם מעוגנות זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ועקב ריבוי הנושאים שבהם הן עוסקות כדוגמת מגורים, תעסוקה והשכלה, פיתחו כמה מדינות מחשבוני זכויות המאפשרים להזין את פרופיל האדם עם המוגבלות ואת מצב חייו. הם מציגים למשתמש את סוגי הזכויות והשירותים שהוא זכאי להם במצבו ובפרופיל האישי שלו ואת הדרכים למימושן. מחשבוני זכויות כאלה יש למשל, בבריטניה (באתר "entitledto")⁷⁷ ובארה"ב (באתר "BENEFITS.GOV")⁷⁸. בדוח קודם של מבקר המדינה על אי-מיצוי זכויות חברתיות משנת 2015 כבר המליץ מבקר המדינה לפתח מחשבוני זכויות, בדומה לאלה שבמדינות אחרות⁷⁹.

עלה כי למשרד הרווחה אין כלל מחשבוני זכויות, ובפרט בנושא זכויות של אנשים עם מוגבלות. בשל כך, בין היתר, מתקשים אותם אנשים וגם בני משפחותיהם, המבקשים ללמוד על זכויותיהם ועל השירותים המגיעים להם, לאתר מידע המותאם למצבם ועל זכויות שהם לכאורה זכאים להן.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי כחלק מתהליך יישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות הוא נמצא בתהליך פיתוח של מערכת דיגיטלית שתשמש את מקבלי השירות בתהליך ההכרה, בבניית תוכנית המענים האישית ובצריכת השירותים. המערכת תנגיש למקבלי השירות את הזכויות שלהן הם זכאים על פי רמת התמיכה ואת המענים שבאפשרותם לצרוך.

ממצאי השאלונים וקבוצות המיקוד

שיקוף לממצאים אלו שעלו בביקורת נמצא גם בשאלונים שהפיץ צוות הביקורת וכן בקבוצות המיקוד שכינס:

1. **בשאלון לאנשים עם מוגבלות נמצא שרק 20% מהמשיבים על השאלון ציינו שבתקופת מעבר או בתקופה קשה במיוחד יש אתר מרשתת או אדם היכולים להסביר להם על זכויותיהם בצורה מסודרת. לשם ההשוואה יצוין כי במסגרת מדידת איכות השירות הממשלתי לציבור השיבו בחיוב על שאלה זו 64% ממקבלי השירות במשרדי הממשלה שנבדקו, פער של 44 נקודות אחוז⁸⁰.**

2. **בשאלון לאנשי מקצוע עלה כי 74% מהם סבורים שאנשים עם מוגבלות המסיימים את הלימודים במערכת החינוך ובני משפחותיהם יודעים במידה בינונית או מועטה בלבד מהן האפשרויות העומדות בפניהם.**

ביטוי לקושי לקבל מידע על הזכויות והשירותים עלה בקבוצות המיקוד לאנשים עם מוגבלות, לדוגמה:



... אחת הבעיות המרכזיות שלי היא שאין לי מושג מה הרווחה אמורה לעשות... עוד בעיה - שכולם ודאי יזדהו איתה, אם יש לי זכויות אני צריכה לעשות מסע לגילוי שלהן

77 ראו: <https://www.entitledto.co.uk>.

78 ראו: <https://www.benefits.gov/benefit-finder/Result>.

79 מבקר המדינה, דוח שנתי 165 (2015), "אי-מיצוי של זכויות חברתיות", עמ' 3 - 46.

80 מערך הדיגיטל הלאומי, מדידת איכות השירות הממשלתי לציבור: דוח מסכם לשנת 2021; סולמות המדידה בשאלון לאנשים עם מוגבלות ובמדידה של מערך הדיגיטל הלאומי שונים, והם הושוו לסולם של 1 - 100.



משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא מסייע לאנשים עם מוגבלות במיצוי זכויות בכמה דרכים, ובהן מרכז מידע, מיזמים עירוניים, שותפות במוקדי מידע דיגיטליים וקשר רציף עם ארגוני זכויות ועמותות הורים, וכי חלק מהמידע קיים באתר המשרד כבר כיום.

מיצוי זכויות איכותי נועד בראש ובראשונה להבטיח כי אנשים מקבלים את מלוא הזכויות שהם זכאים להן, ובכלל זה גם אנשים עם מוגבלות. על כן מומלץ כי משרד הרווחה ישדרג את אתר המרשתת שלו כך שיכלול מחשבוני זכויות בהתאם למצבי חיים שונים, מידע על הזכויות והשירותים שמספקים גופים אחרים, רשימת ספקים וציון האיכות שלהם, ושיטמיע בו ממשק משתמש המדמה את מסע הלקוח מרגע שמתעורר אצלו הצורך ועד לקבלת השירות. עוד מומלץ ששפת המידע תותאם ככל הניתן לאנשים עם מוגבלות קוגניטיבית.

פנייה יוזמה לזכאים לקבלת שירות

אחת הפעולות שמשרד הרווחה יכול לנקוט כדי לסייע לזכאים לקבל את שירותיו, היא לפנות באופן יזום (פרואקטיבי) לאנשים עם מוגבלות הרשומים במערכת המשרד לזכאים לקבלת שירות ולהציע להם לקבל שירות המתאים להם⁸¹. יוזמה בהצגת זכויות ובמתן הסברים ועדכונים היא ערך שירותי בשירות הממשלתי ונודעת לה השפעה על שביעות הרצון של מקבלי השירות⁸². יוזמה זו קרויה "יישוג" (Outreach), שמשמעו פנייה יוזמה אל אנשים או קבוצות שאינם מקבלים טיפול או שירות כדי ליצור מגע בינם לבין השירותים החברתיים. יישוג נחשב למרכיב חשוב במימוש זכויות חברתיות באמצעות הבטחת הגישה לשירותים חברתיים⁸³. לדוגמה, בט"ל שולח הודעות לאנשים שהיו בוועדות הרפואיות על הזכאות לשירותי שיקום תעסוקתי גם אם לא נמצאו זכאים לקצבה.

בשאלון לאנשי מקצוע דיווחו רק מיעוט מהמשיבים (11%) כי הם יוזמים קשר עם האדם עם המוגבלות שבאחריותם. בשאלון לאנשים עם מוגבלות דיווחו רק 20% ממקבלי השירות כי עו"סית מהרווחה יזמה פנייה אליהם כדי להסביר משהו או כדי לעדכן.

כדי לקדם תהליכי יישוג אפקטיביים מומלץ כי משרד הרווחה יערוך אחת לשנה הצלבה של הנתונים המצויים בידיו וישלח הודעה המזמינה אנשים עם מוגבלות הזכאים לכך לקבל שירותי דיוור, תעסוקה, השכלה או פנאי בהתאם לצורכיהם. עוד מומלץ שמשרד הרווחה יפעל עם משרד החינוך להסדרת הליך שלפיו הזכויות והשירותים ודרכי קבלתם יוצגו לתלמידי החינוך המיוחד ולמשפחותיהם לקראת סיום לימודיהם. מומלץ גם כי משרד הרווחה יערוך מסעות הסברה בתקשורת וברשתות החברתיות המזמינים אנשים עם מוגבלות לפנות למש"ח כדי לבדוק את זכותם לקבלת שירות ולקבלו.

מורכבות ההוראות, הנהלים וההנחיות לאנשי המקצוע בנוגע למתן השירותים

היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור, הפועלת במערכת הדיגיטל הלאומי, מודדת את איכות השירות הממשלתי לציבור ומפרסמת דוח שנתי מסכם כדי לסייע למשרדי הממשלה⁸⁴ לקבל החלטות מושכלות לשיפור השירות. בשנת 2021 ציינה היחידה בדוח כי אחת הפעולות שיש לקדם כדי לשפר את שביעות רצונם של מקבלי השירות מהשירות הממשלתי היא ייעול תהליכי השירות כך שיהיו קלים ופשוטים⁸⁵. פעולה זו חשובה כדי למנוע מצבים שבהם מורכבותו של הליך הפנייה משפיעה על הנכונות לקבל שירות או לממש זכות⁸⁶.

81 מבקר המדינה, דוח שנתי 165 (2015), "אי-מיצוי של זכויות חברתיות", עמ' 3 - 46.

82 מערך הדיגיטל הלאומי, מדידת איכות השירות הממשלתי לציבור: דוח מסכם לשנת 2021.

83 Hans Grymonprez, et. Al, "Outreach social work: From managing access to practices of accessibility", *European Journal of Social Work* 20 (2017), pp. 461 - 471.

84 משרד הרווחה אינו נמנה עם משרדי הממשלה שהיחידה לשיפור השירות מודדת את איכות שירותיו.

85 מערך הדיגיטל הלאומי, מדידת איכות השירות הממשלתי לציבור: דוח מסכם לשנת 2021.

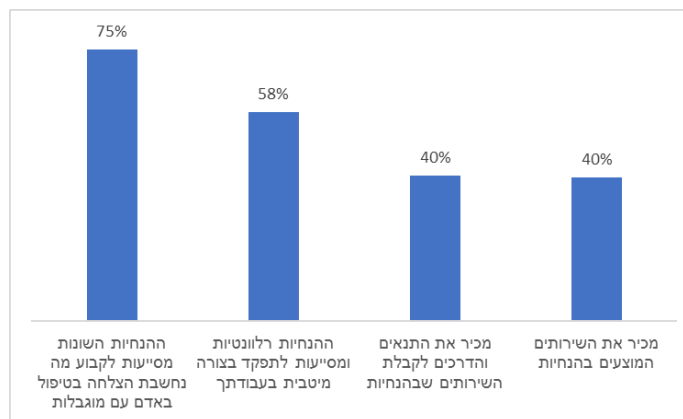
86 מבקר המדינה, דוח שנתי 165 (2015), "אי-מיצוי של זכויות חברתיות", עמ' 3 - 46.



משרד הרווחה מפיץ הוראות, נהלים והנחיות (להלן - הנחיות) המיועדים לאנשי מקצוע, שמפרטים את השירותים שהוא מספק, את אוכלוסיות היעד, והתנאים והדרכים לקבלתם. נכון למועד ביצוע הביקורת פרסם המשרד כשישים פרקי תקנון עבודה סוציאלית, ועוד עשרות נהלים, מסמכי מדיניות והנחיות אשר עוסקים בתחום המוגבלויות.

הצורך בשיפור תהליכי שירות הנוגעים לנותני השירות: היכולת של נותני שירות לספק שירות מיטבי מושפעת מהשירות שמקבלים נותני השירות במקום עבודתם. הטמעה של שירות מוכוון אדם בקרב אנשי מקצוע נמצאה במחקרים כמזוהה עם עלייה בשביעות הרצון של אנשי המקצוע ועם ירידה בלחץ שהם חווים ובתחלופה שלהם⁸⁷. נותן שירות העמוס בנהלים ובהנחיות יתקשה לפשט הליכים בירוקרטיים למקבל השירות. על כן, כאשר גוף ממשלתי מעוניין לשפר את השירות שלו, עליו לפעול קודם כול לשיפור תהליכי השירות הנוגעים לנותני השירות עצמם⁸⁸. אנשי המקצוע נשאלו על כך בשאלון.

תרשים 11: שיעור המשיבים "במידה בינונית" או "במידה מועטה" על השאלות בנוגע להכרת ההנחיות העוסקות באנשים עם מוגבלות ולמידת סיוען



מתרשים 11 עולה שרוב אנשי המקצוע שהשיבו (75%) סבורים כי ההנחיות השונות מסייעות להם במידה בינונית או מועטה לקבוע מה נחשב להצלחה בטיפול באדם עם מוגבלות. כ-40% מהמשיבים דיווחו שהם מכירים במידה בינונית או מועטה את השירותים השונים המוצעים בהנחיות ואת התנאים והדרכים לקבלתם.

משמעות הדבר היא שעשרות ההנחיות שאנשי המקצוע בתחום המוגבלויות אמורים להתמצא בהן, אינן משרתות אותם בבואם לתת שירות לאנשים עם מוגבלות. זאת בשל אי-היכרות עם ההנחיות, או אי-הכרתן ברמה יסודית שעשויה לשמש כלי מדריך בארגון הכלים העומד לרשותם. ההנחיות אף עלולות להיות נטל על אנשי המקצוע בבואם להבינן ולגזור מהן מתווה לפעולה. בכך הן הופכות להיות חסם למתן שירות מיטבי והן עשויות להעיד על תפיסת שירות פנים-ארגונית שאינה שמה את אנשי המקצוע במרכז ומשמשת אפוא חסם להטמעת שירות מוכוון אדם.

כדי לסייע בפישוט ההליכים למתן שירות לאנשים עם מוגבלות מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להתאמת ההנחיות המיועדות לאנשי המקצוע כך שישמשו עבורם כלי עבודה יעיל במתן

⁸⁷ לדוגמה, Santhiny Rajamohan, et al., "Understanding the relationship between staff and job satisfaction, stress, turnover, and staff outcomes in the person-centered care nursing home arena", *Journal of Nursing Relationship* (2019), pp. 1 - 9.

⁸⁸ Jody Hoffer Gittel, "Relationships between service providers and their impact on customers", *Journal of Service Research* 4 (2002), pp. 299-311.



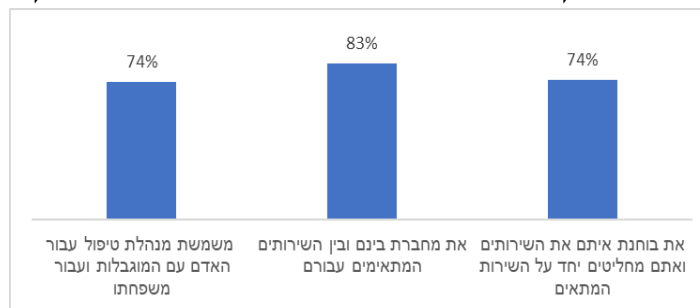
השירותים. עוד מומלץ כי המשרד יטמיע תפיסת שירות במטה ובמחוזות, הרואה באנשי המקצוע האמונים על מתן השירות לקוחות שיש לתמוך ביכולתם למלא את תפקידם כנותני שירות וכמי שבאים במגע משמעותי עם מקבלי השירות - האנשים עם מוגבלות.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי שינוי הליך ההכרה באדם עם מוגבלות, בעקבות יישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, צפוי להביא לשיפור בהליכי השירות; וכי הוא הפיץ נהלים אחודים לכלל מסגרות הדיור, והדבר עשוי להקל על הפיקוח; הוא הוסיף שהוא מפתח מערכת ממוחשבת שתכלול את הנהלים והתדריכים לשימוש העו"סית במש"ח.

ניהול הטיפול ותיאום בין השירותים

תפקיד מרכזי של העבודה הסוציאלית בתחום המוגבלות הוא ניהול הטיפול (case management) ותיאום בין השירותים, שמשמעותם הפנייה לשירותים, תיאום בין השירותים לבין האנשים עם המוגבלות ובני משפחותיהם, סיוע בתכנון טיפול מתמשך וחיבור למשאבים בקהילה⁸⁹. ניהול הטיפול באדם עם מוגבלות עשוי לסייע בהתאמת השירותים לצרכיו המשתנים לאורך זמן ולתמוך במיצוי זכויותיו לקבלת שירות.

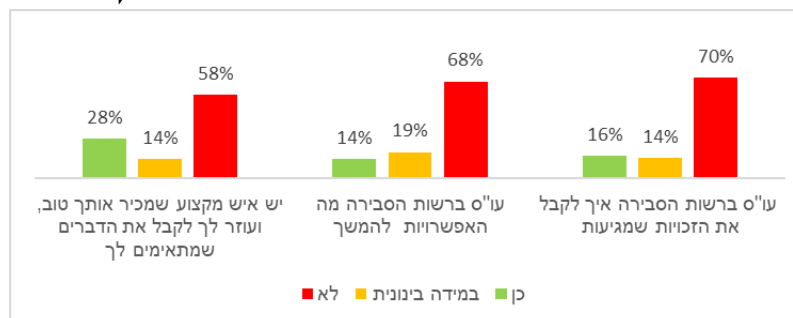
תרשים 12: שיעור אנשי המקצוע שהשיבו "במידה רבה" על שאלות העוסקות בניהול הטיפול



מתרשים 12 עולה כי רוב אנשי המקצוע (עו"סיות) שהשיבו על השאלון תופסים את עצמם כמנהלי הטיפול באדם עם המוגבלות ובמשפחתו ונוקטים פעולות הנגזרות מתפקיד זה בהתאם להגדרת המומחיות. כשלושה רבעים (74%) מהמשיבים תופסים את עצמם כמנהלי הטיפול, שיעור דומה של משיבים בוחנים עם האנשים עם המוגבלות ועם בני משפחתם את השירותים השונים שעשויים להתאים להם, ו-83% מחליטים יחד על השירות המתאים ביותר עבורם.

התרשים שלהלן מציג מנגד את נקודת המבט של האנשים עם מוגבלות ביחס למנהל הטיפול.

תרשים 13: תשובות האנשים עם מוגבלות שהשיבו על שאלות העוסקות בניהול הטיפול



* חלק מהעמודות אינן מסתכמות ב-100% בשל עיגול המספרים.



מתרשים 13 עולה כי רוב האנשים עם מוגבלות דיווחו כי העו"סית ברשות לא הסבירה להם כיצד לקבל את הזכויות המגיעות להם (70%) ולא הסבירה מה האפשרויות להמשך (68%), כגון על מסגרות דיור ותעסוקה לאחר סיום הלימודים או בעת שינוי אחר כגון סיום עבודה במסגרת תעסוקה. 58% ציינו כי אין איש מקצוע אחד שמכיר אותם טוב ועוזר להם לקבל את השירות המתאים להם. כך, בפועל אין מנהל טיפול לאדם עם מוגבלות.

מבט על שני התרשימים גם יחד מצביע על פערים ממשיים באופן שאנשי המקצוע (עו"סיות) תפסו את עצמם כמנהלי טיפול לעומת התפיסה של האנשים עם מוגבלות שאמורים לקבל את השירות מאנשי המקצוע. אנשי המקצוע תופסים את עצמם כמנהלי הטיפול וכמי שנוקטים פעולות הנגזרות מתפקיד זה, ואילו האנשים עם מוגבלות סוברים שאין מנהל טיפול המכיר אותם היטב ואת צורכיהם ומסייע להם בשעה שהם זקוקים לו.

בשל החשיבות הנודעת לתפקיד מנהל טיפול בתחום המוגבלויות, מומלץ כי משרד הרווחה ינתח את הסיבות לפער בתפיסת מנהל הטיפול בין אנשים עם מוגבלות לבין אנשי המקצוע ויפעל לגיבוש דרכים לצמצום הפער כך שלכל אדם עם מוגבלות יהיה מנהל טיפול. זאת באמצעות הדרכות לאנשי מקצוע, הגברת החשיפה של מנהל הטיפול לאנשים עם מוגבלות ובני משפחתם וגיבוש הנחיות מפורטות למש"ח בנושא.

פניות נמוכה למתן שירות

כדי שאנשי המקצוע יוכלו ליזום את הקשר עם אנשים עם מוגבלות, ולסייע להם במציאת השירות המתאים להם, נדרשת להם פניות לכך, כלומר זמן ופנאי נפשי לבחון את הצרכים ואת האפשרויות. מבקר המדינה כבר התריע על העומס המוטל על העו"סיות במש"ח בשל מחסור בעו"סיות שיאיישו את התקנים שהוקצו, בשל מידע חלקי של משרד הרווחה על הצורך של המש"ח בתקנים ובשל היעדר מיפוי של עומסי העבודה ואי-קביעת תקן למספר מרבי של מקבלי שירות לכל עו"סית⁹⁰.

בעניין זה דיווחו בשאלון 73% מאנשי המקצוע כי יש להם זמן ומשאבים במידה בינונית או מועטה בלבד כדי לתת מענה מיטבי לאנשים עם מוגבלות שהם אחראים להם. אחד המשיבים תיאר זאת כך:

יש לי מעל 180 מטופלים, בעבודה בחלקיות משרה, ועלי לתת שירות גם לאנשים בקהילה וגם לאנשים בדיר. אין לי באמת יכולת לתת מענה סביר... הרי מדובר באוכלוסיית חוק, ויש חוק. חבל שאין - לא עובדים ולא תקנים - כדי ליישם את החוק. והמצב נהיה גרוע משנה לשנה.

כדי לקיים תהליכי יישוג וטיפול מיטביים לאנשים עם מוגבלות מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את עומסי העבודה של העובדים הסוציאליים בתחום המוגבלות ויקבע בהתאם להם את מספר מקבלי השירות לכל עובד.

משרד הרווחה מסר כי הוא מבצע תהליך של קביעת תמהיל עיסוקים לעו"סית מוגבלויות במש"ח ושל הסדרת מספר האנשים שלהם צריכה עו"סית מוגבלויות לתת שירות; וכי עתידה לקום יחידה חדשה שתסייע בשיפור המענה לאנשים עם מוגבלות בקהילה.

⁹⁰ מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2021), "מימון שירותי רווחה", עמ' 567 - 667.



העברת מידע ממשרד החינוך למשרד הרווחה

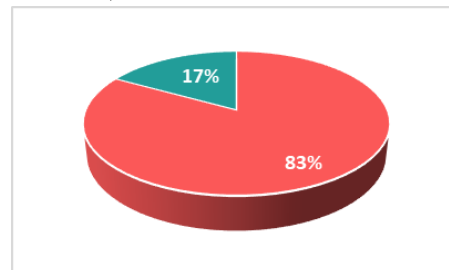
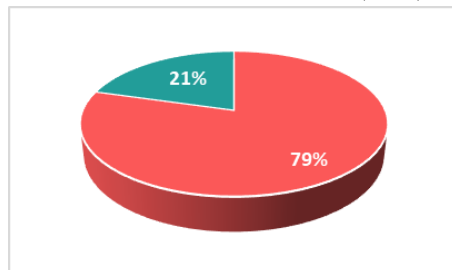
משרד החינוך עשוי להעביר למשרד הרווחה מידע משני סוגים: מידע על מספר בוגרי החינוך המיוחד לפי סוג המוגבלות בפיזור ארצי ומקומי, העשוי לסייע למשרד הרווחה לתכנן מבעוד מועד את השירותים שהוא מפתח לאנשים עם מוגבלות בטרם יצטרפו למעגל הזכאים לקבלת שירותיו, ומידע פרטני על תלמידי מערכת החינוך המיוחד העומדים לסיים את לימודיהם במערכת החינוך, העשוי לאפשר למשרד הרווחה ליצור קשר עם תלמידים והוריהם כדי לתכנן עימם את השירותים שהם יכולים לקבל ובכך לסייע לבניית הרצף בין מערכת החינוך למערכת הרווחה⁹¹.

סדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים הוסדרו בתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו - 1986, ואופן יישומן נקבע בהנחיית המשנה ליועץ המשפטי לממשלה בנושא העברת מידע בין גופים ציבוריים. זאת, לצורך הגברת הפיקוח והבקרה על העברת מידע פרטי בין גופים ציבוריים ואכיפת הוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ולזהירות הנדרשת בגינן. לפי חוק הגנת הפרטיות, העברת מידע בין משרדי ממשלה, למשל בין משרד החינוך למשרד הרווחה, הינה מותרת בתנאים מסוימים. כמו כן יש באפשרותו של משרד החינוך לבקש את אישורם של הורים החפצים בכך שהמידע יעבור. כאמור, מדיניות משרד הרווחה לטיפול באנשים עם מוגבלות אינה עוסקת בצורך בשיתוף מידע עם משרדי ממשלה אחרים.

תרשים 14: תשובות אנשי המקצוע על שאלות העוסקות בעבודה משותפת של משרדי החינוך והרווחה

מועבר מידע באופן שיטתי (כגון נתונים ומגמות) בין מחלקת החינוך ברשות המקומית או משרד החינוך לבין הרווחה בנוגע לאנשים עם מוגבלות

מתנהלת עבודה משותפת עם מחלקת החינוך ברשות המקומית או עם משרד החינוך לפיתוח שירותים מותאמים לבוגרי החינוך המיוחד



■ במידה רבה ■ במידה בינונית או מועטה

מתרשים 14 עולה כי 83% מהמשיבים על השאלון ציינו כי מתנהלת במידה בינונית או מועטה עבודה משותפת עם מערכת החינוך לשם פיתוח שירותים מותאמים לבוגרי מערכת החינוך המיוחד. 79% מהמשיבים ציינו כי מידע (כגון נתונים ומגמות) מועבר במידה בינונית או מועטה בין מערכת החינוך לבין הרווחה באופן שיטתי בנוגע לאנשים עם מוגבלות⁹².

בבדיקה שערך צוות הביקורת מול מטה משרד הרווחה עלה כי מטה משרד הרווחה אינו מקבל כל מידע ממשרד החינוך על תלמידי החינוך המיוחד. כך, היעדר תפיסה מערכתית במדיניות משרד הרווחה, המערבת משרדי ממשלה אחרים, פוגעת ביכולתו לספק רצף שירותי לבוגרים עם מוגבלות, ומונעת מהם הזדמנות לממש את זכותם לקבלת שירות.

במהלך הביקורת עדכן משרד הרווחה כי בעקבות פניית משרד מבקר המדינה הוא החל בתהליך לצורך הסדרת העברת מידע ממשרד החינוך למשרד הרווחה. בתשובתו מפברואר 2024 מסר משרד

מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), "הטיפול בצמצום הנטל הבירוקרטי בשירות הציבורי", עמ' 3 - 39.

בעניין זה ראו גם מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2023), "השירותים שמספקות הרשויות המקומיות לאנשים עם מוגבלות - מרכז מול פריפריה", עמ' 431 - 616, עמ' 574.

91

92



הרווחה כי בשנים האחרונות הוא עובד בשיתוף פעולה עם משרד החינוך כדי ליצור המשכיות בין מערכת החינוך המיוחד לחיים הבוגרים וכי בתהליכי העבודה על מכרז עתידי הוא מבצע איסוף מידע על "מסע הלקוח" ובוחן תקופתית את מסע הלקוח של מקבלי השירות עם המש"חים וגורמי הפיקוח של המשרד. עוד ציין משרד הרווחה כי משרד החינוך מתקצב תקן של עו"סית ברשויות המקומיות, שבין תפקידיה להיות אחראית לרצף הטיפול של שירותי הרווחה למסיימי הלימודים במסגרות החינוך המיוחד.

כדי ליצור רצף בין מערכת החינוך המיוחד למערכת הרווחה מומלץ כי משרד הרווחה - בשיתוף משרד החינוך - ישלימו הסדרה של אופן ההעברה של מידע צבור (אגרגטיבי) על מספר הלומדים במערכת החינוך המיוחד ועל צורכיהם כדי לאפשר למשרד הרווחה לתכנן ולפתח מבעוד מועד את השירותים הנדרשים. מומלץ גם כי משרד הרווחה ומשרד החינוך יסדירו בהתאם לדיון את אופן ההעברה של הנתונים האישיים על תלמידים עם מוגבלות, ברשות הוריהם, כדי לאפשר פנייה יזומה אליהם עם סיום לימודיהם ולהציג להם את מגוון השירותים שמספק משרד הרווחה.

משרד החינוך ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2023 (להלן - תשובת משרד החינוך) כי הוא מקבל את ההמלצה ליצירת מנגנון להעברת מידע בין המשרדים, וכי החל לפעול לצורך כך מול משרד הרווחה ונציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.



היעדר רכיבי שירות מרכזיים - קושי בקבלת מידע, עומס בירוקרטי, היעדר מנהל טיפול, היעדר יוזמה ופניות ואי מעבר נתונים - עלול להקשות מאוד על אנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם הזכאים לשירות לקבל את השירותים שלהם הם זקוקים. ריבוי החסמים בשירות עלול לגרום לכך שאנשים עם מוגבלות, שהיו עשויים להיות זכאים לשירות, אינם מוכרים כלל למשרד הרווחה. כך לדוגמה, רק כ-2,700 מתוך כ-3,000 בוגרים, מקרב בוגרי החינוך המיוחד עם מש"ה, הוכרו כזכאים לשירות במשרד הרווחה.

מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את תהליכי השירות שהוא מספק לאנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם באמצעות זיהוי "מסע הלקוח" שהם עוברים מעת שמתעורר הצורך לקבל שירות, כגון בעת סיום הלימודים במערכת החינוך המיוחד וכן באמצעות זיהוי פרופיל הלקוחות והצרכים הייחודיים להם בכל שלב של מסע הלקוח, יטמיע תפיסת שירות איכותי ויפעל לצמצום החסמים הקיימים כדי להקל על אנשים עם מוגבלות לממש את זכאותם לקבלת שירות ולמצוא את השירות המתאים להם ביותר.

תוכניות להכנת בוגרי מערכת החינוך המיוחד לחיים בוגרים

תוכניות שמפעיל משרד החינוך: כדי להכין את תלמידי מערכת החינוך המיוחד למעבר מהסביבה המוכרת והבטוחה של בית הספר לחיים בוגרים מחוץ לה, שבהם ישתלבו בקהילה, יממשו את עצמם ויהיו עצמאים, מפעיל משרד החינוך תוכניות הכנה (להלן - תוכניות משרד החינוך), חלקן בשיתוף משרד הרווחה. תוכניות משרד החינוך מיועדות לתלמידי החינוך המיוחד בני 16 - 21 ונלמדות החל בכיתה י' ועד לסיום לימודיהם. התוכניות עוסקות בהעמקת הידע בנוגע לשירותים בקהילה, ללימודי המשך, לדיור, לשירות לאומי או צבאי משמעותי ולעבודה⁹³.

נמצא כי בתוכניות משרד החינוך השתתפו רק כ-300 תלמידים המהווים פחות מאחוז מכ-45,000 בוגרי החינוך המיוחד במדגם, אך למשרד החינוך אין רישום של המשתתפים בתוכניות.

⁹³ ראו לדוגמה, משרד החינוך, תכנית כישורי חיים: איכות חיים - "מתאים במיוחד" (2021), עמ' 1 - 210.



משרד החינוך מסר בתשובתו כי כל תלמידי החינוך המיוחד לומדים תכנים העוסקים בהכנה לחיים בוגרים כחלק משגרת הלימודים שלהם, וכי כ-1,500 מהם משתתפים בתוכניות שאותן הוא מפעיל בשיתוף משרד הרווחה. עוד ציין המשרד כי הוא ממשיך לפתח תוכניות מותאמות ולהטמיען במערכת החינוך.

יצוין, באשר לתשובת משרד החינוך לגבי 1,500 התלמידים המשתתפים בתוכניות המשותפות למשרד החינוך ולמשרד הרווחה, כי הם נכללים בחישוב מספר התלמידים שהשתתפו בתוכניות המעבר בחלק העוסק בתוכניות שמפעיל משרד הרווחה.

תוכניות שמפעיל משרד הרווחה: במקביל לתוכניות משרד החינוך גם משרד הרווחה מפעיל תוכניות הכנה לחיים בוגרים המיועדות לצעירים עם מוגבלות. חלקן מופעלות במסגרת הלימודים בבית הספר וחלקן בשנים הראשונות שלאחר סיומם. התוכניות נועדו לחיזוק היכולות, לפיתוח עצמאות ומשמעות ולמימוש הפוטנציאל לשילוב של אנשים עם מוגבלות בקהילה⁹⁴.

התוכניות הן משני סוגים:

1. **מכניות:** המכניות הן תוכניות המיועדות לצעירים עם משה, עם אוטיזם או עם אינטליגנציה גבולית וכן לצעירים עם מגבלות פיזיות ומגבלות חושיות, בהתאם לסוג המכניה. מינהל מוגבלויות מפעיל אותן לצעירים החל בסיום הלימודים בבית ספר תיכון ועד לגיל 25, והן נמשכות שנתיים עד שלוש. משתתפי המכניות מתגוררים במסגרות דיור של משרד הרווחה⁹⁵. המכניות מבוססות על ההנחה כי לקבוצה של מסגרת המכניה יש פוטנציאל לליווי מיטבי של משתתפיה בתהליך היציאה מבית הוריהם⁹⁶ ומטרתן לאפשר לצעירים לפתח כישורי חיים ומיומנויות חברתיות ותעסוקתיות לשם מגורים עצמאיים. המכניות כוללות גם השתלבות בשירות לאומי או צבאי, לימודים במוסד אקדמי או תעסוקה מתאימה נוסף על מגורים. העלות החודשית הממוצעת להשתתפות אדם במכניות עומדת על כ-11,000 ש"ח.

2. **תוכניות מעבר:** תוכניות המעבר הן תוכניות הכנה שמפעיל אגף תעסוקת רווחה במינהל שירותים אישיים וחברתיים בשיתוף עם משרד החינוך, והן מיועדות לבני 16 - 25 עם מוגבלויות שונות⁹⁷. משך התוכניות עומד על 8 - 36 חודשים, בהתאם לסוג התוכנית⁹⁸, ומטרתן לסייע בהשתלבות של בוגרים צעירים בשירות צבאי או לאומי וכן בלימודים ובעבודה בשוק החופשי. תוכניות המעבר כוללות פיתוח אוריינטציות עתיד והכוונה עצמית, הרחבת הידע על עולם העבודה והתנסות מעשית בעבודה בשוק הפתוח. התוכניות משולבות בתוכנית הלימודים של בתי הספר לחינוך מיוחד ומלוות על ידי רכז מטעם משרד

משרד הרווחה והביטחון החברתי, **מדיניות אגף בכיר קהילה, מינהל מוגבלויות** (2022).

94

ראו במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, **מכרז פומבי מס' 114/2016: הפעלת תוכניות מעבר להכנה לחיים עצמאיים ובוגרים הכוללות מגורים בהוסטל והתנסות במסלול התנדבותי בצה"ל לצעירים וצעירות, עם מוגבלות שכלית התפתחותית עם אוטיזם או עם אינטליגנציה גבולית, בפריסה ארצית** (2016); משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, **מכרז פומבי מספר 115/2020: הפעלת מכניות לחיים עצמאיים עבור אנשים עם מוגבלות פיזית ו/או חושית, באזור הצפון והדרום** (2020).

95

משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **מכרז פומבי מס' 114/2016: הפעלת תוכניות מעבר להכנה לחיים עצמאיים ובוגרים הכוללות מגורים בהוסטל והתנסות במסלול התנדבותי בצה"ל לצעירים וצעירות, עם מוגבלות שכלית התפתחותית עם אוטיזם או עם אינטליגנציה גבולית, בפריסה ארצית** (2016); משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, **מכרז פומבי מספר 115/2020: הפעלת מכניות לחיים עצמאיים עבור אנשים עם מוגבלות פיזית ו/או חושית, באזור הצפון והדרום** (2020).

96

מוטורית, חושית, לקויות למידה והנמכה קוגניטיבית, משה ואוטיזם.

97

משרד הרווחה מפעיל שלוש תוכניות מעבר בתחום התעסוקה: "יוצרים עתיד" המיועדת לתלמידים בחינוך המיוחד, ומשכה 24 חודשים; "מגמה לעתיד" המיועדת לסטודנטים, ומשכה 36 חודשים; ותוכנית המשך המיועדת למסיימי שירות צבאי או לאומי, משכה 8 - 12 חודשים. התוכנית העיקרית והגדולה ביותר היא תוכנית "יוצרים עתיד". ראו: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **מכרז פומבי מספר 131/2019: הפעלת תוכניות מעבר לבני נוער וצעירים עם מוגבלות בפריסה ארצית** (2019), עמ' 1 - 165.

98

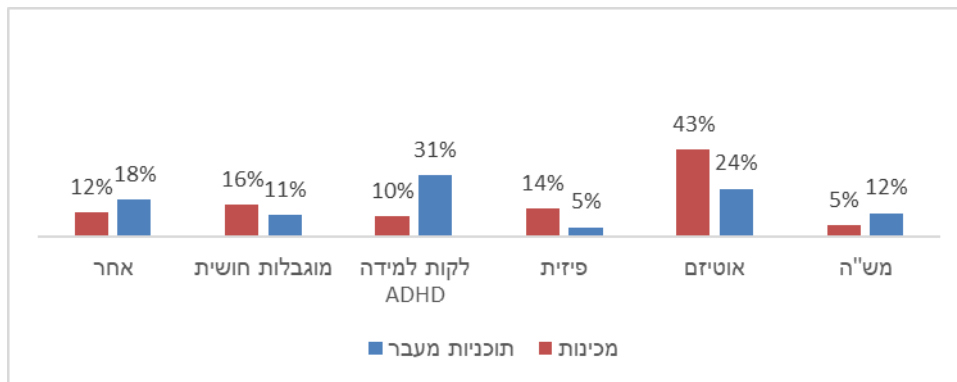


הרווחה ועל ידי הצוות החינוכי מטעם משרד החינוך⁹⁹. תוכניות המעבר אינן כוללות מגורים. מחקר הערכה של תוכניות המעבר שהזמין משרד הרווחה העלה כי השתתפות בהן תרמה לרכישת ידע ומיומנויות בעולם העבודה, והרחיבה את הידע על רשויות הרווחה ועל השירותים שהן מציעות¹⁰⁰. העלות החודשית להפעלת תוכניות המעבר עומדת על כ- 700 ש"ח לאדם.

המשתתפים בתוכניות ההכנה

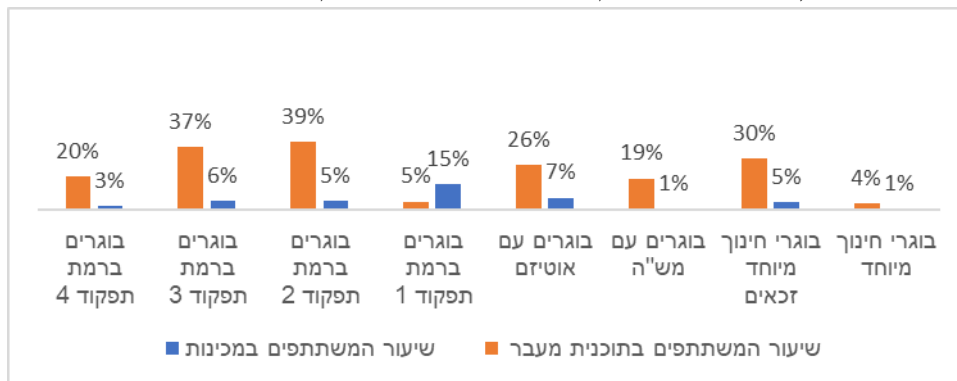
ניתוח של פרופיל המשתתפים בתוכניות המעבר או במכינות מעלה כי הוא דומה ומגוון מבחינת סוג המוגבלות ורמת התפקוד, כמתואר בתרשימים 15 ו-16 להלן:

תרשים 15: שיעור המשתתפים בתוכניות מעבר ובמכינות מתוך כלל בוגרי החינוך המיוחד, לפי מוגבלות



על פי נתוני משרד הרווחה ומשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* חלק מהעמודות אינן מסתכמות ב-100% בשל עיגול המספרים.

תרשים 16: שיעור בוגרי החינוך המיוחד שהשתתפו במכינות ובתוכנית המעבר מתוך כלל בוגרי החינוך המיוחד, ובחלוקה למוגבלות ולרמת תפקוד¹⁰¹, 2018 - 2022



על פי נתוני משרד הרווחה ומשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

99 תע"ס, פרק משנה 5.26: תוכניות מעבר בית ספריות "יוצרים עתיד" לבני נוער עם מוגבלויות; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **מכרז פומבי מספר 131/2019: הפעלת תוכניות מעבר לבני נוער וצעירים עם מוגבלות בפריסה ארצית** (2019), עמ' 1 - 165.

100 ליטל ברלב ויעל בכר, **"יוצרים עתיד" - תוכנית מעבר מבית הספר לעולם התעסוקה עבור תלמידים עם מוגבלות: מחקר הערכה** (2020), עמ' 1 - 131.

101 בחוק החינוך המיוחד, בתוספת השנייה, חלק א' מוגדרות ארבע רמות תפקוד, 1 - 4, עבור כל סוג של מוגבלות: רמת תפקוד 1 - גבוהה; רמת תפקוד 2 - בינונית גבוהה; רמת תפקוד 3 - בינונית נמוכה; רמת תפקוד 4 - נמוכה.



מתרשימים 15 ו-16 עולה כי שיעור כלל בוגרי החינוך המיוחד שהשתתפו בתוכניות של משרד הרווחה הוא נמוך ועומד על כ-5%, שהם כ-2,100 תלמידים. מבין הזכאים לשירותי משרד הרווחה השתתפו בתוכניות שהוא מפעיל כ-35%. כמו כן נמצא כי שיעור המשתתפים בתוכניות המעבר גבוה פי שישה לערך משיעור המשתתפים במכניות: כ-1,900 בוגרים לעומת כ-300, בהתאמה.

דהיינו, שיעור בוגרי החינוך המיוחד המשתתפים בתוכניות משרד החינוך ומשרד הרווחה גם יחד היה כ-6%¹⁰² (שהם כ-2,400 איש) בלבד; רוב רובם של בוגרי החינוך המיוחד (94% שהם כ-41,000 איש) לא השתתפו בתוכניות המעבר או במכניות דהיינו, למעשה לא קיבלו באופן שיטתי את האפשרות לפתח כישורי חיים ומיומנויות חברתיות ותעסוקתיות לשם השתלבות בשירות צבאי או לאומי, בלימודים ובעבודה בשוק החופשי לאחר סיום לימודיהם.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא יקדם תוכניות הכנה לחיים בבוגרים במסגרת יישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות.

השפעת תוכניות ההכנה של משרד הרווחה על ההשתלבות בחברה

בביקורת נבדק הקשר בין השתתפות בתוכניות ההכנה של משרד הרווחה - תוכניות מעבר ומכניות - לבין השגת יעדים העשויים לתמוך בהשתתפות במסגרות נורמטיביות, בהשתייכות לקהילה ובחיים עצמאיים¹⁰³. צוות הביקורת ניתח את הקשר הייחודי בין כל אחד ממאפייניהם של בוגרי החינוך המיוחד וההשתתפות בתוכניות המעבר ובמכניות לבין השגת היעדים, באמצעות שימוש ברגרסיה ליניארית מרובה (להלן - רגרסיה)¹⁰⁴.

מיצוי זכויות לשירותי רווחה בבגרות: נבדקה צריכת שירות רווחה כלשהו של משרד הרווחה בתחום המוגבלות לאחר סיום הלימודים. ההשתתפות בתוכניות המעבר והמכניות יוצרת חיבור לשירותי הרווחה¹⁰⁵ ובכך הן עשויות לשמש מנוף למיצוי זכויות. בהתאם לכך, ניתן לצפות כי משתתפי תוכניות המעבר והמכניות ייטו לצרוך שירותי רווחה בבגרותם יותר מבוגרי החינוך המיוחד שלא השתתפו בתוכניות.

השתתפות בשירות צבאי או לאומי: נבדק שירות של חודש אחד לפחות בשירות צבאי או בשירות לאומי. בהתאם למטרתן של תוכניות המעבר ניתן לצפות כי משתתפי התוכניות ייטו לשרת בשירות צבאי או לאומי יותר מבוגרי החינוך המיוחד שלא השתתפו בתוכניות. לגבי המכניות לא נבדקו מדדים אלה משום שהן מיועדות מלכתחילה להתנדבות לשירות צבאי או לאומי.

מגורים עצמאיים בקהילה: לפי מדיניות משרד הרווחה ומטרות תוכניות המעבר והמכניות ניתן לצפות כי משתתפי התוכניות ייטו למגורים בקהילה יותר מבוגרי החינוך המיוחד שלא השתתפו בתוכניות המעבר ובמכניות.

¹⁰² 5% השתתפו בתוכניות משרד הרווחה ועוד כאחוז בתוכניות משרד החינוך. משרד החינוך אינו מנהל רישום של המשתתפים בתוכניות המעבר לתלמידי החינוך המיוחד שהוא מארגן. לפיכך, ייתכן כי חלק מהתלמידים השתתפו בשני סוגי התוכניות.

¹⁰³ תע"ס, פרק משנה 5.26: תוכניות מעבר בית ספריות "יוצרים עתיד" לבני נוער עם מוגבלויות; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **מכרז פומבי מספר 131/2019: הפעלת תוכניות מעבר לבני נוער וצעירים עם מוגבלות בפריסה ארצית** (2019), עמ' 1 - 165.

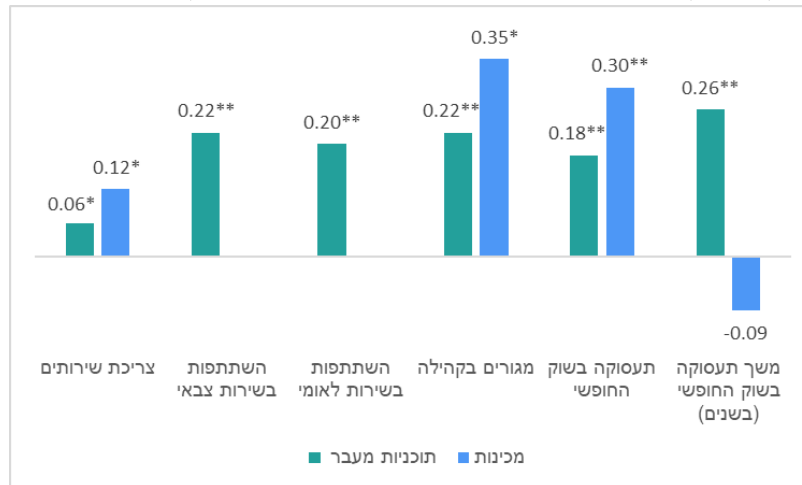
¹⁰⁴ רגרסיה היא שיטה סטטיסטית הבודקת את הקשר בין תחום מסוים לבין גורמים המשפיעים עליו, לדוגמה, תוצאות רגרסיה הבודקת את ההשפעה של תוכנית המעבר או המכנית על הסיכוי לצרוך שירותי רווחה בבגרות, מלמדת בכמה אחוזים משפרת ההשתתפות בתוכנית או במכנית את הסיכוי לצרוך שירותי רווחה.

¹⁰⁵ תע"ס, פרק משנה 5.26: תוכניות מעבר בית ספריות "יוצרים עתיד" לבני נוער עם מוגבלויות; משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, **מכרז פומבי מספר 115/2020: הפעלת מכניות לחיים עצמאיים עבור אנשים עם מוגבלות פיזית ו/או חושית, באזור הצפון והדרום** (2020).



השתתפות בעבודה בשוק החופשי: לפי מדיניות משרד הרווחה ומטרות תוכניות המעבר והמכינות ניתן לצפות כי משתתפי התוכניות והמכינות ייטו יותר לתעסוקה במסגרות תעסוקה בשוק החופשי וייטו לעבוד זמן רב יותר בשוק החופשי, לעומת בוגרי החינוך המיוחד שלא השתתפו בתוכניות המעבר ובמכינות.

תרשים 17: הקשר בין השתתפות בתוכניות מעבר ובמכינות לבין מדדי ההשתלבות בחברה



על פי נתוני משרד הרווחה, משרד החינוך ובטי"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הערכים מובהקים ברמת מובהקות $p < 0.05$

** הערכים מובהקים ברמת מובהקות $p < 0.01$

מתרשים 17 עולה קשר חיובי מובהק בין השתתפות בתוכנית מעבר או במכינה לבין צריכת שירותי רווחה, כך שהשתתפות בתוכנית מעבר משפרת את הסיכוי לצריכת שירותי רווחה ב-6 נקודות אחוז, והשתתפות במכינה משפרת אותו ב-12 נקודות אחוז, לאחר סיומן. ההבדל בין השפעת תוכנית המעבר לבין השפעת המכינה לא נמצא מובהק¹⁰⁶.

עוד עולה מתרשים 17 קשר חיובי מובהק בין השתתפות בתוכנית מעבר לבין שירות צבאי ושירות לאומי, כך שהשתתפות בתוכנית מעבר משפרת את הסיכוי לשרת בצבא ב-22 נקודות אחוז ואת הסיכוי לשרת בשירות לאומי ב-20 נקודות אחוז.

עוד עולה מתרשים 17 כי קיים קשר חיובי מובהק בין השתתפות במכינה ובתוכנית מעבר לבין מגורים בקהילה ותעסוקה בשוק החופשי, כך שהשתתפות במכינה משפרת את הסיכוי למגורים בקהילה ב-35 נקודות אחוז ואת הסיכוי לתעסוקה בשוק החופשי ב-30 נקודות אחוז, והשתתפות בתוכנית מעבר משפרת את הסיכוי למגורים בקהילה ב-22 נקודות אחוז ואת הסיכוי לתעסוקה בשוק החופשי ב-18 נקודות אחוז. עוד עולה קשר חיובי מובהק בין השתתפות בתוכנית מעבר לבין משך התעסוקה בשוק החופשי, כך שהשתתפות בתוכנית המעבר משפרת את משך התעסוקה בכ-3 חודשים; לא נמצא קשר מובהק עם השתתפות במכינה¹⁰⁷.



$$F(1,7320) = 3.04, p > 0.05$$

106

107

בהשוואה בין תוכניות המעבר למכינות נמצא קשר מובהק יותר בין השתתפות בתוכנית מעבר לבין הסיכוי למגורים בקהילה מהקשר עם השתתפות במכינה; לא נמצא הבדל מובהק במידת הקשר עם הסיכוי לתעסוקה עצמאית ועם משך התעסוקה בשוק החופשי. עם זאת, יתכן שניתן לייחס את עוצמת המובהקות לגודל מדגם שונה, שכן מספר המשתתפים בתוכניות המעבר גבוה ממספר המשתתפים במכינות.



בצאתם אל העולם, בוגרים צעירים זקוקים לתחושת ביטחון שתאפשר להם להתמודד עם אתגרי בהצלחה. בוגרים צעירים עם מוגבלות עשויים לחוות שינוי משמעותי אף יותר בשל הצורך שלהם בתמיכה ובליוויו כדי להשלים את תהליך ההתבגרות שלהם. בתהליכי השירות שמשרד הרווחה מפתח ומספק לבוגרים אלה הוא אמור לתמוך בביסוס הביטחון הזה, אולם ממצאי הביקורת מלמדים כי המשרד עושה זאת במידה חלקית בלבד. הוא אינו מקבל נתונים ממשרד החינוך על תלמידי החינוך המיוחד העומדים לסיים את חוק לימודיהם, הוא אינו מספק את המידע שצעירים אלה ובני משפחותיהם זקוקים לו; אינו יוזם תהליכי שירות מולם; ואינו מקפיד על פניות אצל העו"סיות במש"ח כדי שיוכלו לראות אותם, לזהות את צרכיהם ולתת להם מענה מותאם. לכן רבים (20% - 37%) מהזכאים לשירותיו בקרב בוגרי החינוך המיוחד אינם צורכים שירותי רווחה, ואלו שצורכים את השירותים ממתינים כשנה וחצי בממוצע מעת שסיימו את מערכת החינוך המיוחד ועד שקיבלו את השירות מהמשרד.

מיעוט של בוגרי החינוך המיוחד (כ-6% שהם כ-2,400 איש) משתתפים בתוכניות ההכנה לבגרות של משרד הרווחה ושל משרד החינוך, וכ-41,000 איש אינם משתתפים בהן (94%); אף שיש בכוחן לסייע להם להשתלב בצורה טובה יותר במסגרות חיים מתאימות.

לפיכך, אף שאבן יסוד במדיניות משרד הרווחה היא שירות מוכוון אדם, תהליכי השירות שהמשרד מספק לבוגרים צעירים עם מוגבלות המסיימים את לימודיהם במערכת החינוך, אינם מקדמים דיים את עצמאותם, אינם מייצרים משמעות ואינם תומכים בחיים בקהילה, שהם עקרונות מרכזיים במדיניותו. למעשה עלולים בוגרים אלה לעמוד בפני שוקת שבורה בעת שהם מסיימים את לימודיהם במערכת החינוך המיוחד.

כדי לממש את מטרת חוק שירותי רווחה למעבר הדרגתי של אנשים עם מוגבלות לקהילה ולנצל ביעילות את התקציב שהוקצה למימושו, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לשינוי עם צעירים המתחילים את חייהם הבוגרים. עוד מומלץ כי המשרד ירחיב את תוכניות המעבר שהוא מפעיל, ייתן כלים ומשאבים לאנשי המקצוע המלווים אנשים עם מוגבלות כדי לסייע במציאת השירותים המתאימים ביותר, יסיר את החסמים לקבלת שירות ובכלל זה יגביר את שקיפות המידע ופישוט הנהלים וההנחיות, יפעל לקיצור משך הזמן לקבלת שירות ויגבש תפיסה מערכתית לטיוב הממשקים עם משרד החינוך, המערבת את משרד החינוך בתהליכי איסוף הנתונים ובפיתוח השירותים כדי להתאימם לתלמידי החינוך המיוחד ולמשפחותיהם וכדי ליצור רצף בין מערכת החינוך המיוחד למערכת הרווחה.

מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להרחבת תוכניות המעבר והמכניות שהוא מפעיל לכלל בוגרי החינוך המיוחד. מאחר שהן עבור תוכניות המעבר והן עבור המכניות נמצא קשר חיובי מובהק עם כל המדדים שנבדקו ומאחר שעלות הפעלת תוכניות המעבר נמוכה במידה רבה מזו של המכניות - כ-700 ש"ח לעומת כ-11,000 ש"ח (פי שישה-עשר) - מומלץ כי משרד הרווחה ישקול להרחיב בעיקר את תוכניות המעבר לכלל בוגרי החינוך המיוחד כדי לסייע להם להשתלב בקהילה ולקיים בה חיים משמעותיים.

מומלץ גם כי משרד הרווחה יבצע מחקר עומק שיסייע בזיהוי מאפייני התוכניות והמכניות האפקטיביים ביותר כחלק מהשיקולים בהחלטות איזו תוכנית להרחיב, באיזה אופן ולאלו קהלי יעד, יעקוב אחר התוצאות בקרב בוגרי התוכניות ועדכן לפי הצורך את תוכניות ההכנה שהוא מפעיל.

באשר למשרד החינוך מומלץ כי ירחיב את תוכניות ההכנה שהוא מפעיל לכלל תלמידי החינוך המיוחד כדי לסייע להם ביציאה ממערכת החינוך אל חייהם כבוגרים ולהשתלב בצורה טובה יותר בחברה. כן מומלץ כי ינהל רישום מסודר של משתתפי תוכניות ההכנה כדי לאפשר בחינה של אפקטיביות התוכניות.



השירות לאנשים עם מוגבלות במסגרות הדיור

עדיפות למגורים בקהילה : חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות קובע את העיקרון כי שירותי רווחה יינתנו מתוך מטרה לקדם את שילובם של אנשים עם מוגבלות בקהילה וכי שירותי הרווחה, ובהם דיור, יינתנו על בסיס צרכיו של אדם עם מוגבלות ורצונותיו¹⁰⁸. אמנת הזכויות לאנשים עם מוגבלות קובעת כי על המדינה להכיר בזכותם של אנשים עם מוגבלות לדיור נאות, להבטיח כי תהיה להם הזדמנות לבחור את מקום מגוריהם לרבות בקהילה, וכן לנקוט אמצעים שיאפשרו הנאה מלאה מזכות זו¹⁰⁹.

ברוח האמנה והחוק, מדיניות משרד הרווחה מכוונת למתן שירותי תמיכה מרביים לאדם עם מוגבלות כדי לאפשר לו לחיות בקרב משפחתו וקהילתו הטבעית בטרם יוחלט על מגורים מחוץ לקהילה¹¹⁰. העיקרון של מתן עדיפות לשילוב אנשים עם מוגבלות בקהילה בא לידי ביטוי גם בתע"ס מדיניות מינהל מוגבלויות שלפיו המינהל מכיר בזכותו של כל אדם עם מוגבלות לחיות בקהילה, ומעודד זאת¹¹¹, וכן בתקנות רבות של המשרד שלפיהן יש עדיפות למגורים של אדם עם מוגבלות בקהילה¹¹².

שירותי הדיור של משרד הרווחה : משרד הרווחה מספק שירותי דיור לאנשים עם מוגבלות מארבעה סוגים עיקריים. שלושה סוגים הם מסגרות חוץ-ביתיות, כלומר מקומות מגורים שאינם בית האדם או בית משפחתו, והן פועלות מתוקף חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965 : מעון או פנימייה, הוסטל ודירה¹¹³ וכן מסגרת נוספת לאדם בבית משפחתו : סביבה תומכת¹¹⁴. המסגרות מופעלות על ידי גופים מפעילים שזכו במכרז להפעלתן¹¹⁵; ובהן צוות מקצועי המסייע לאנשים הגרים בהן בהתנהלות במסגרת הדיור ומחוץ לה, ולכל דייר מותאמת תוכנית טיפול אישית הכוללת את תחומי הסיוע הנדרשים לו, יעדי הכשרה והתערבויות לשיקומו¹¹⁶. תיאור המסגרות מופיע בתרשים שלהלן.

108	חוק שירותי רווחה.
109	אמנת שוויון זכויות.
110	תע"ס, פרק משנה 5.4 : נוהל השמת אנשים עם נכות ומוגבלות במסגרות חוץ ביתיות.
111	תע"ס מדיניות.
112	לדוגמה, תע"ס, פרק משנה 5.17 : שירותי שיקום בקהילה גילאי 21 - 65 ; תע"ס בפרק משנה 5.4 : נוהל השמת אנשים עם נכות ומוגבלות במסגרות חוץ ביתיות ; תע"ס בפרק משנה 5.23 : מרכז יום לבעלי נכויות.
113	תע"ס, פרק משנה 1.44 : השמות במסגרות דיור חוץ ביתיות ; תע"ס, פרק משנה 5.4 : נוהל השמת אנשים עם נכות ומוגבלות במסגרות חוץ ביתיות.
114	תע"ס, פרק משנה 14.28 : סביבה תומכת לאוכלוסייה עם פיגור שכלי.
115	פרט ל-11 מעונות ממשלתיים שמפעילים צוותים של משרד הרווחה ; ראו לדוגמה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכרז פומבי מס' 122/2017 : רשימת ספקים להפעלת דירות או מערכי דיור בקהילה לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית עבור מגזרים ייחודיים, בפריסה ארצית (2017) ; משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, מכרז פומבי מספר 114/2021 : בניית מאגר ספקים להפעלת מסגרות דיור ("בית לחיים") לאוכלוסייה הנמצאת על רצף האוטיות בתפקוד נמוך או בתפקוד בינוני עד גבוה עם התנהגות מאתגרת ומסכנת בכל הגילאים (שלב א') והפעלת מסגרות הדיור (שלב ב'), בפריסה ארצית (2021).
116	לדוגמה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכרז פומבי מס' 122/2017 : רשימת ספקים להפעלת דירות או מערכי דיור בקהילה לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית עבור מגזרים ייחודיים, בפריסה ארצית (2017).



תרשים 18: שירותי הדיור לאנשים עם מוגבלות, והתעריף החודשי הממוצע לאדם בש"ח



המקור: ראו את הערת השוליים 117.

מסגרות הדיור נעות על רצף שבין מוסד לקהילה: מוסד הוא מסגרת שבה מספר רב של דיירים, השוהים בה בכל שעות היממה, ומקיימים בה את כלל תחומי החיים תוך הפרדה בין העולם שבחוץ לבין העולם שבתוך המסגרת. חיים בקהילה משמעם מגורים במסגרת דיור קטנה ואינטימית, ובה האדם מקיים את כלל תחומי חייו במקומות שבהם מקיימים אותם אנשים ללא מוגבלות, לדוגמה, עובד עם אנשים ללא מוגבלות ומשתתף בחוגים במרכז הקהילתי השכונתי¹¹⁸.

תרשים 19: שירותי הדיור של משרד הרווחה על רצף מוסד-קהילה



מתרשימים 18 ו-19 עולה כי התעריף החודשי של מסגרות הדיור גדל ככל שהמסגרת מוסדית יותר, כך שהתעריף עבור מעון גבוה בכ-2,000 ש"ח מהתעריף של הוסטל (16%); התעריף של הוסטל גבוה בכ-1,200 ש"ח מתעריף דירה (10%); ותעריף דירה גבוה בכ-9,700 ש"ח מזה של סביבה תומכת (פי שישה לערך).

ועדת דותן עסקה בתהליכי מיסוד במעונות, הכוללים בין היתר פגיעה בדיירים, מספר גדול של דיירים, קושי ביישום תוכניות אישיות המותאמות לצרכים האישיים של כל דייר, אחידות בעיצוב,

117 משרד הרווחה והביטחון החברתי, **אגף דיור בכיר** (2022); דין וחשבון הוועדה לבחינה ולהבניית דרכי ניהול והפעלה של מסגרות דיור חוץ ביתיות לאנשים עם מוגבלויות מסוף פברואר 2023 בראשות השופטת דותן (להלן - ועדת דותן); משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, **מכרז פומבי מס' 122/2017: רשימת ספקים להפעלת דירות או מערכי דיור בקהילה לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית עבור מגורים ייחודיים, בפרסיה ארצית** (2017); תע"ס פרק משנה 14.28: סביבה תומכת לאוכלוסייה עם פיגור שכלי; תע"ס פרק משנה 5.24: קהילה תומכת חיים עצמאיים לנכים.

ועדת דותן.

118



בתפריט ובפעילויות וניתוק פיזי מהעולם החיצוני. הוועדה ציינה בדוח שלה כי מאפיינים אלה קיימים גם בהוסטלים ועל כן המליצה ליישם תוכנית לאומית של תהליך אל-מיסוד. דעת הרוב בה אף המליצה על סגירת המעונות וההוסטלים בפרק זמן של חמש שנים¹¹⁹. שר הרווחה הביע במרץ 2023 את מחויבותו ליישום המלצות הוועדה¹²⁰.

בחירה של אדם עם מוגבלות במסגרת דיור

אופן השיבוץ של אדם עם מוגבלות במסגרת דיור: ההחלטה על שירותי הדיור עבור אדם עם מוגבלות מתקבלת יחד עם העו"סית במש"ח ברשות המקומית, כחלק מתוכנית הטיפול שלו. אם אדם עם מוגבלות ובני משפחתו יחד עם העו"סית במש"ח סבורים כי אין שירותי רווחה המאפשרים לו להישאר בביתו או בבית משפחתו, תמליץ העו"סית במש"ח להפנותו למגורים במסגרות חוץ-ביתיות¹²¹.

נוהל ההשמה של אדם עם מוגבלות במסגרות חוץ-ביתיות קובע את התהליך לקביעת מסגרת המגורים החוץ-ביתית לאדם עם מוגבלות. לפי הנוהל, לאחר שהעו"סית המטפלת במש"ח מפנה בקשה לוועדת ההשמה המחוזית, עליה לדון בה ולהציע שלוש מסגרות מגורים חוץ-ביתיות אפשריות, המדורגות לפי סדר עדיפות בהתאם למאפייני האדם. הנוהל אינו עוסק בצורך לשתף את האדם שבעניינו הוועדה דנה בהליך קבלת ההחלטה עבורו, הוא אינו מאפשר לאדם ומשפחתו לפנות בעצמם למפעילי המסגרות שעובדים עם משרד הרווחה כדי לבחור את אלו שהם מעדיפים, ואינו קובע שיש לאדם או למשפחתו זכות ערר על החלטת הוועדה¹²².

השוואה לנוהל השמה של מתמודדי נפש: לפי חוק שיקום נכי נפש בקהילה התש"ס-2000, תוכנית השיקום של משרד הבריאות למתמודדי נפש נקבעת בוועדות שיקום אזוריות של משרד הבריאות. נוהל עבודתן של ועדות השיקום האזוריות של משרד הבריאות קובע כי ועדות אלה יקבעו את תוכנית השיקום בשיתוף מתמודד הנפש ומלווי ובהסכמתו, ככל הניתן, והוא רשאי גם לערער על ההחלטה. לאחר החלטת הוועדה על סוג השירותים, הוועדה נותנת לפונה מידע על ספקי השירותים המפורטים באתר המרשתת של משרד הבריאות, והוא יכול לפנות אליהם באופן עצמאי בעזרת תיווך של הגורם המפנה¹²³.

בקבוצת המיקוד לעו"סיות במש"ח ובבדיקה שערך צוות הביקורת בוועדת השמה באחד המחוזות עלה כי למעט מקרים חריגים¹²⁴, ועדות ההשמה אינן פוגשת את האדם עם המוגבלות לפני שהן קובעות את מסגרת הדיור עבורו ואינן משתפות אותו או את בני משפחתו בתהליך קבלת ההחלטה. לפיכך, אף ששיתוף בקבלת החלטות הנוגעות לחייו של אדם עם מוגבלות מעוגן בחוק שוויון זכויות והוא עקרון של שירות מוכון אדם במדיניות משרד הרווחה, ואף שהזכות לבחור את מקום המגורים מעוגנת באמנת הזכויות, ובשונה מנוהל ההשמה של מתמודדי נפש במשרד הבריאות - ועדות ההשמה במשרד הרווחה קובעות לאדם את מהלך חייו תוך שיתוף מוגבל שלו בהחלטה כה גורלית לחייו, אשר משפיעה עליו לשנים רבות, ונותנות לו הלכה למעשה את זכות בחירה מוגבלת במקום המגורים.

החלטות מהותיות בנוגע לאדם שלא בנוכחותו לא רק פוגעות בכבודו כאדם אלא מבטאות היעדר הקשבה לרצונותיו ולהעדפותיו. על כן מומלץ כי משרד הרווחה ישתף אדם עם מוגבלות בתהליך קבלת ההחלטה על מקום מגוריו ויעדכן בהתאם את הנחיותיו שבנוהל, כך שעל ועדות ההשמה

119 דין וחשבון הוועדה לבחינה ולהבניית דרכי ניהול והפעלה של מסגרות דיור חוץ ביתיות לאנשים עם מוגבלות מסוף פברואר 2023 בראשות השופטת דותן.

120 משרד הרווחה והביטחון החברתי "פורסמו מסקנות הוועדה הציבורית למסגרות חוץ ביתיות לאנשים עם מוגבלות" (הודעת דוברות 14.03.2023).

121 תע"ס בפרק משנה 5.4: נוהל השמת אנשים עם נכות ומוגבלות במסגרות חוץ ביתיות.

122 תע"ס בפרק משנה 5.4: נוהל השמת אנשים עם נכות ומוגבלות במסגרות חוץ ביתיות.

123 משרד הבריאות, נוהל עבודת ועדות שיקום אזוריות (2016).

124 מקרים שבהם המשפחה מבקשת להצטרף לדיון בוועדת ההשמה.



לפגוש את האדם עם המוגבלות שעל אודותיו הן מקבלות החלטה על מקום מגוריו, וכי ההחלטה תתקבל בשיתופו יחד עם בני משפחתו, בהתאם לצורך. מומלץ גם שיתאפשר לאדם ולמשפחתו לפנות לכל מפעילי המסגרות שעובדים עם משרד הרווחה ולא רק לשלוש המסגרות שהוועדה מציעה; עוד מומלץ לאפשר לאדם עם המוגבלות או למשפחתו זכות ערר על ההחלטה, בדומה לנוהל שקבע משרד הבריאות ביחס לוועדות השיקום.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי שיתוף בקבלת החלטות הנוגעות לחייו של אדם עם מוגבלות מעוגן בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות והוא עיקרון של שירות מוכוון אדם במדיניות משרד הרווחה; וכי המצב שבו ועדת ההשמה אינה פוגשת את האדם צפוי להשתנות בעקבות יישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות. עד ליישום החוק מגבש משרד הרווחה נוהל השמה חדש שבו ניתנת העדפה לקיום ועדות השמה ברשויות המקומיות ולהפניה ישירה למסגרות. בנוהל זה יש דרישה ולפיה אם הרשות מפנה את הטיפול לוועדה מחוזית, על העו"סית המטפלת להיפגש עם האדם או עם נציגו ולשמוע ממנו על רצונותיו והעדפותיו.

ניהול המידע בוועדת ההשמה של משרד הרווחה: כדי שוועדות ההשמה של משרד הרווחה יוכלו לממש את אחריותן ולהציע לאדם עם מוגבלות שלוש מסגרות לפי סדר עדיפות בהתאמה לצרכיו ולמאפייניו, נדרשת מערכת מידע שתספק לוועדות ההשמה נתונים עדכניים על מקומות פנויים במסגרות החוץ-ביתיות ועל איכותן באופן שוטף וזמין.

בביקורת נמצא כי לוועדות ההשמה אין מערכת נתונים מרכזית שבאמצעותה הן יכולות לקבל מידע על מספר המקומות הפנויים במסגרות הדיור השונות במחוז או במחוזות אחרים, וגם אין נתונים על איכות המסגרות השונות. לפיכך החלטותיהן על מקום מגוריהם של אנשים עם מוגבלות אינן מתבססות על נתונים מהימנים. כמו כן אין לוועדות ההשמה מערכת נתונים מרכזית שבאמצעותה הן מנהלות את רשימות ההמתנה למקומות במסגרות המגורים. לכן ייתכנו מקרים שבהם הוועדה הפנתה אדם למסגרת דיור מסוימת אך בפועל אין בה מקום. הדבר מאלץ בדיקה במסגרת דיור נוספת, ועל כן לא זו בלבד שהאדם עלול להישאר ללא מסגרת דיור זמן רב ושמצטמצמות אפשרויות הבחירה המצויות בידיו שכן חלק מהאפשרויות אינן תקפות עוד, אלא שנגרם לאדם ולמשפחתו מפח נפש ומתערער אמונו במערכת שמבקשת לסייע לו באופן המיטבי והאיכותי.

בקבוצת מיקוד לעו"סיות במש"ח ציינה אחת המשתתפות:



אני גם נתקלת במצבים ש[וועדות ההשמה] מפנות למסגרות שאין בהן מקום

מומלץ כי משרד הרווחה יפתח מערכת מידע מרכזית שתספק לוועדות ההשמה נתונים עדכניים על מקומות פנויים במסגרות החוץ-ביתיות ועל איכותן, באופן שוטף וזמין, וכי הוא יפתח מערכת לניהול רשימות ההמתנה ברמה המחוזית והארצית שתאפשר מעקב אחר משכי ההמתנה, וניהול של סדרי העדיפויות בהשמות ברמה הארצית וברמה המחוזית.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי סמוך למועד תשובתו הוא החל להשיק מערכת דיגיטלית לניהול ההשמות אשר תעמוד בהמשך לרשות ועדות ההשמה המחוזיות, ובה יהיה בין היתר מידע על מספר המקומות הפנויים במסגרות השונות, והתאמה בין האדם לפרופיל המסגרת.



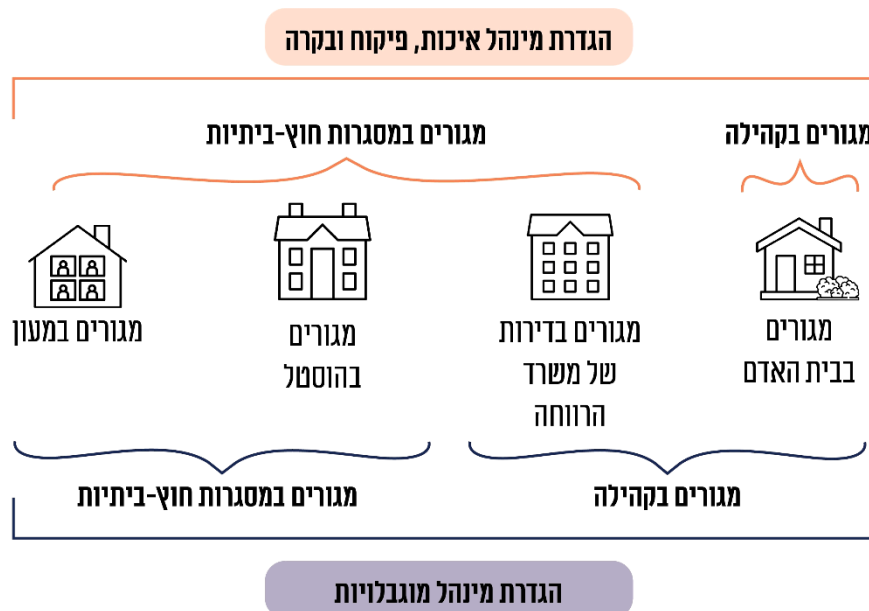
מגורים בקהילה ובמסגרות דיור חוץ-ביתיות

לשני מינהלים במשרד הרווחה יש הגדרות שונות למסגרת דיור חוץ-ביתית ומגורים בקהילה. להלן יוצגו ההגדרות וההבדלים ביניהן.

הגדרת מינהל איכות, פיקוח ובקרה במשרד הרווחה: לפי הגדרת מינהל איכות, פיקוח ובקרה, המופיעה בין השאר בתע"ס, מסגרת דיור חוץ-ביתית היא מבנה שבו יכולים מקבלי השירות להתגורר בכל ימות השנה ולקבל טיפול כדי לאפשר רווחה מיטבית ושיפור במצבם. המסגרות החוץ-ביתיות לאנשים עם מוגבלות מופעלות על ידי מפעיל הפועל בהסכם התקשרות עם משרד הרווחה. המסגרות פועלות בפיקוח המשרד, וכוללות מעון, הוסטל ודירה. הדיור במסגרות אינו מוגבל בזמן ולכן הן נקראות "בית לחיים"¹²⁵. בהתאם להגדרת מינהל איכות פיקוח ובקרה, רק מגורים של אדם בביתו או בבית משפחתו, תוך מתן שירותי רווחה המסייעים לו לתפקד כסביבה תומכת, הם מגורים בקהילה.

הגדרת מינהל מוגבלויות במשרד הרווחה: מינהל מוגבלויות במשרד הרווחה מתייחס במסמכיו למגורים של אדם בביתו או בבית משפחתו, תוך הסתייעות בסביבה תומכת, כאל מגורים בקהילה, ואולם הוא מגדיר גם מגורים בדירות שמפעיל המשרד על ידי מפעיל הפועל בהסכם התקשרות עימו כמגורים בקהילה. הסברו לכך הוא, שהדירות ממוקמות בתוך שכונות מגורים ויש בהן מספר דיירים קטן מזה שבמעונות וכן שבמהלך היום אדם המתגורר בהן יכול להשתלב בפעילויות חוץ לסביבת מגוריו, למשל בתעסוקה ובפנאי¹²⁶. לפי הגדרת המינהל, מסגרת חוץ-ביתית היא אפוא רק מעון והוסטל.

תרשים 20: הגדרות המינהלים למגורים בקהילה ובמסגרת חוץ-ביתית



השוני בהבחנה בין מגורים בקהילה למגורים במסגרות חוץ-ביתיות בהגדרת מינהל איכות, פיקוח ובקרה ובהתייחסות מינהל מוגבלויות, הוא ביטוי למדיניות החסרה של משרד הרווחה

¹²⁵ תע"ס, פרק משנה 1.44: השמות במסגרות דיור חוץ ביתיות; משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, פקוח ובקרה על תשומות כוח אדם במסגרות חוץ ביתיות (2021).

¹²⁶ משרד הרווחה והביטחון החברתי, אמנה בינלאומית - חיים עצמאיים ושילוב בקהילה - השלמת חומרים (2021); משרד הרווחה והביטחון החברתי, אגף דיור בכיר - מצגת (2022).



לטיפול באנשים עם מוגבלות והיעדר הגדרת מושג המגורים בקהילה, אף שהוא מושג מפתח ביישום מדיניותו לאורך השנים ובהיערכות ליישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא מבחין בין מגורים בקהילה המתייחסים רק לאנשים הגרים בביתם לבין דיור חוץ-ביתי קהילתי הכולל הוסטלים ודירות, שכן רמת השילוב וההשתתפות בקהילה של הגרים במסגרות אלה גבוהה יותר מאלו שבמעונות; וכי לדירה הוא קורא מענה של דיור בקהילה משום שרמת ההשתתפות בקהילה היא הגבוהה ביותר במסגרת דיור זו.

בהתייחס לתשובת משרד הרווחה, משרד מבקר המדינה מציין כי הבחנה זו אינה קיימת בתע"ס; ועל כן, על משרד הרווחה להגדיר את המושג "קהילה" באופן שתהיה הבנה חד-חד-ערכית והסכמה מצד כל הגורמים בנוגע למהות "דיור בקהילה"; בהתאם להגדרה נדרש שהמשרד יסווג את כל ארבעת סוגי מסגרות הדיור.

להלן תוצג תמונת המצב בהתאם להגדרת מינהל איכות פיקוח ובקרה ובהתאם להתייחסות מינהל מוגבלויות.

מגורים במסגרות דיור חוץ-ביתיות ובקהילה בהתאם להגדרת מינהל איכות, פיקוח ובקרה

כאמור ברוח החוק והאמנה, מדיניות משרד הרווחה מכוונת למתן עדיפות לשילוב אנשים עם מוגבלות בקהילה.

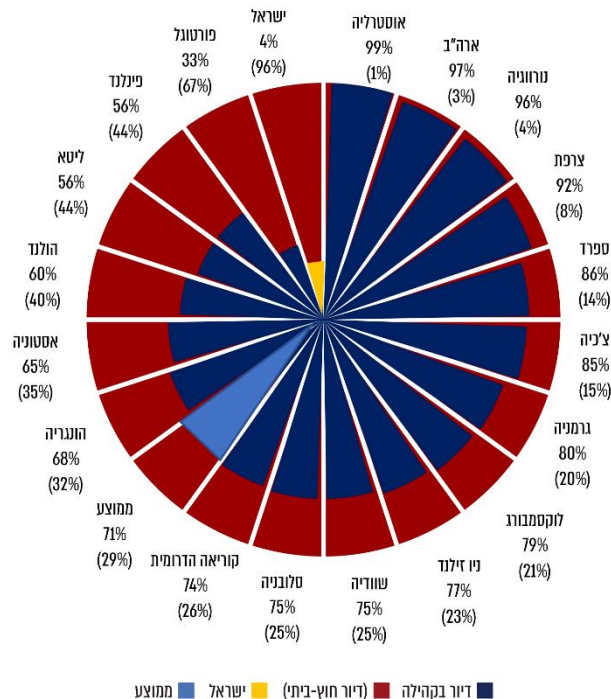
מנתוני משרד הרווחה עולה כי בשנים 2020 - 2022 התגוררו 96% (כ-11,300 איש בממוצע) מהאנשים עם מוגבלות המקבלים שירותי דיור ממשרד הרווחה במסגרות חוץ-ביתיות, ובשנים 2018 - 2019 התגוררו 95% (כ-8,700 איש בממוצע) במסגרות כאלו. לפיכך, למרות העדיפות שמייחס משרד הרווחה במדיניותו למגורים בקהילה, בפועל רק מיעוט קטן (4% שהם כ-500 איש בממוצע) של האנשים עם מוגבלות המקבלים שירותי דיור מהמשרד מתגוררים בקהילה. שהיא סביבתם הטבעית ורובם המכריע מוצא למסגרות שבהן מתגוררים רק אנשים עם מוגבלות. עוד עולה מנתוני המשרד כי העלות החודשית הממוצעת לשירותי דיור בקהילה היא כ-1,700 ש"ח, ואילו עבור מסגרות דיור חוץ-ביתיות היא כ-13,000 ש"ח¹²⁷. עלה גם כי משרד הרווחה לא קבע יעדים מדידים לצמצום שיעור האנשים עם מוגבלות במסגרות החוץ-ביתיות.

לשם השוואה בדק צוות הביקורת את שיעור האנשים עם מוגבלות המתגוררים בקהילה, כלומר בביתם ומקבלים שירותי תמיכה ובמסגרות חוץ-ביתיות במדינות נבחרות בשנת 2021, כמוצג בתרשים 21.

הנתונים מתייחסים לתקצוב של אדם עם מוגבלות על ידי משרד הרווחה; כך, אדם שגר בביתו אינו מקבל שירותי דיור ממשרד הרווחה אלא תמיכה ושירותים לקידום חיים עצמאיים וזכאי במקביל לקבל מהמדינה קצבאות וסיוע נוסף.



תרשים 21: שיעורי המתגוררים בקהילה ובמסגרות חוץ-ביתיות במדינות נבחרות, 2021

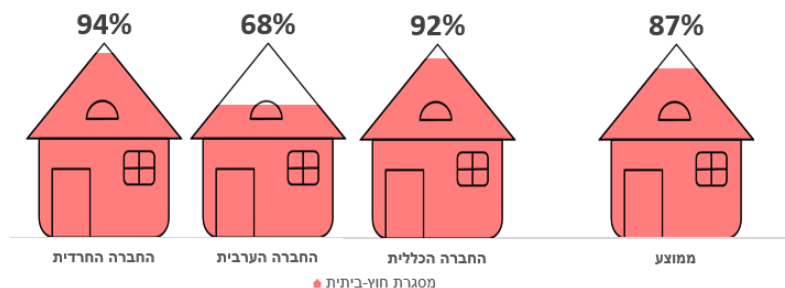


המקור: ראו את הערת השוליים¹²⁸.

מתרשים 21 עולה כי בהשוואה למדינות נבחרות אחרות, שיעור האנשים עם מוגבלות המתגוררים במסגרות חוץ-ביתיות בישראל גבוה מהממוצע (96% בישראל לעומת 29% בממוצע ההשוואה הבין-לאומית). כך לדוגמה, בארה"ב ובצרפת 3% ו-8% (בהתאמה) מתגוררים במסגרות חוץ ביתיות. לעומת זאת, שיעור האנשים עם מוגבלות המתגוררים בקהילה בישראל נמוך מהמקובל במדינות אחרות (4% לעומת 71% בממוצע).

בשל המורכבות הכרוכה בהעברת אנשים עם מוגבלות שכבר מתגוררים במסגרות הדיור למסגרות קהילתיות (על המורכבות ראו בהמשך הפרק), בדק צוות הביקורת את השיעור של אנשים עם מוגבלות שהושמו לראשונה במסגרות חוץ-ביתיות ובקהילה, כמתואר בתרשים שלהלן.

תרשים 22: השיעור הממוצע של האנשים עם מוגבלות שהושמו לראשונה במסגרות דיור חוץ-ביתיות, לפי אוכלוסייה, 2022



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ראו: OECD.stat ; Australian Institute of Health and Welfare: People with Disability, 2022 ; The Long Term Care Resources and Utilisation, 2021 ; התונים לגבי ארה"ב תקפים לשנת 2016 : Americans with Disabilities Act Participatory Action Research Consortium, Percentage of People with Disabilities Living in an Institution, 2012-2016.



מתרשים 22 עולה כי בממוצע רק 13% מכלל האנשים עם מוגבלות שהצטרפו לראשונה למסגרת דיור של משרד הרווחה בשנת 2022 גרים בקהילה, כלומר קיבלו תמיכה ממשרד הרווחה למגורים עצמאיים בביתם בקהילה, ורובם הגדול (87%) עדיין מושמים במסגרות חוץ-ביתיות של משרד הרווחה. לפיכך, גם ביחס למצטרפים חדשים לשירותים בתחום הדיור לא באה לידי ביטוי ההעדפה למגורים בקהילה בהתאם לרוחו של חוק שירותי רווחה, לאמנת הזכויות ולמדיניות משרד הרווחה. הניתוח לפי מגזר חברתי מצביע על כך שבחברה הערבית מעדיפים במידה רבה מגורים בקהילה וכשליש מהאנשים עם מוגבלות בחברה זו מתגוררים בקהילה. השיעור הנמוך ביותר של אנשים עם מוגבלות המתגוררים בקהילה הוא בחברה החרדית (6%).

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי בהמשך לחוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות תגובש תוכנית הכוללת יעדים מדידים לצמצום מסגרות מסוג מעון והוסטל ומעבר הדיירים בהן למגורים עצמאיים בקהילה או לדירות שמפעיל משרד הרווחה.

אשר לממצאים על החברה הערבית יצוין כי הם עולים בקנה אחד גם עם מחקרים שהראו כי בחברה הערבית יש מודעות נמוכה לאפשרות להיעזר בשירותי דיור חוץ-ביתיים כאשר יש צורך בכך מהצד האחד, ומהצד השני חסרים שירותי ליווי ותמיכה מתאימים בבית המשפחה¹²⁹. בקבוצת המיקוד להורים בחברה הערבית הסבירה אחת האימהות כי השיעור הגבוה יחסית של המתגוררים בקהילה בחברה הערבית עשוי להיות קשור לנטייה בחברה זו שלא להוציא בני משפחה מהבית:



לגבי דיור - צריך להתאים אותו לחברה הערבית - אנשים ללא מוגבלות לא יוצאים מבית ההורים [עד שהם מתחתנים] אז אותו דבר במוגבלות. לכן התוכנית צריכה להיות בתוך הבית ולא בחוץ

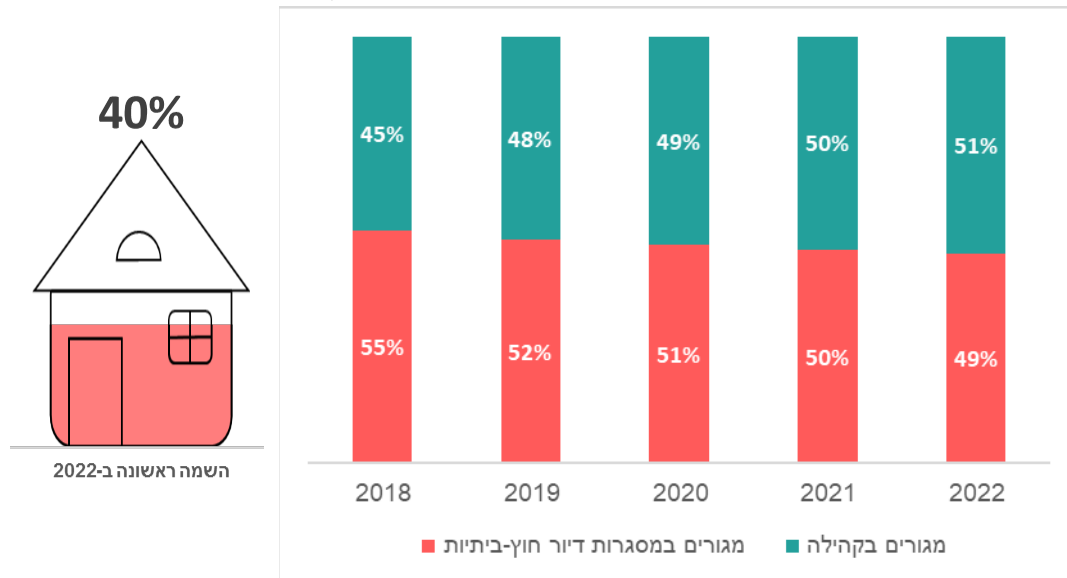
מגורים בקהילה ובמסגרות דיור חוץ-ביתיות על פי הגדרת מינהל מוגבלויות

כאמור, מינהל מוגבלויות במשרד הרווחה מתייחס במסמכיו לשירותי סביבה תומכת ולמגורים בדירה של משרד הרווחה כאל דיור בקהילה, ולמעונות ולהוסטלים כאל דיור חוץ-ביתי. בתרשים שלהלן מוצג שיעור האנשים המתגוררים בקהילה ובמסגרות חוץ-ביתיות לפי הגדרת מינהל מוגבלויות.

עדיט סרגוסטי, אחד לאלף: דיור בקהילה לאנשים עם מוגבלות בחברה הערבית, תמונת מצב והמלצות לשינוי מדיניות (2021), עמ' 1 - 70; יואב לפ ודורי ריבקין, אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית שאינם במסגרות של משרד הרווחה: סקר במחוז חיפה והצפון (2015), עמ' 1 - 45.



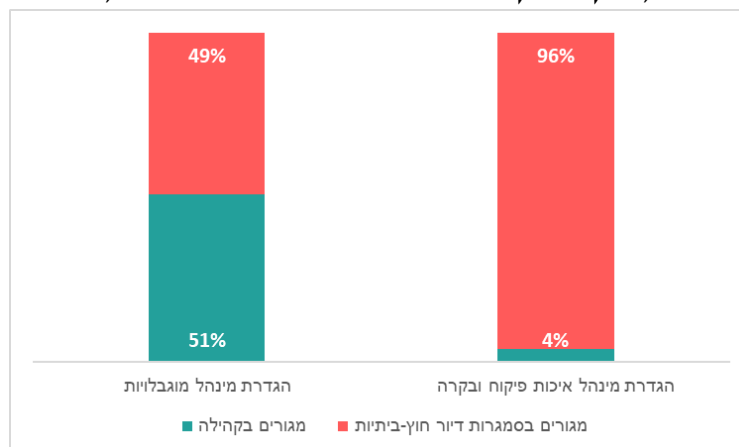
תרשים 23 : שיעור האנשים המתגוררים בקהילה ובמסגרות חוץ-ביתיות, 2018 - 2022, ושיעור האנשים שהושמו לראשונה במסגרת דיור חוץ-ביתית, 2022



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 23 עולה כי לפי התייחסות מינהל מוגבלויות, כמחצית מהאנשים עם מוגבלות המתגוררים במסגרות הדיור של משרד הרווחה גרים בדיור חוץ-ביתי - שיעור הגבוה בכ-20 נקודות אחוז מהממוצע במדינות הנבחרות (29%) המגדירות מגורים בדיור חוץ-ביתי כמגורים שאינם בבית האדם או בבית משפחתו, ובכלל זה דירות והוסטלים בהפעלת הרשויות. בקרב מי שהושמו לראשונה במסגרות דיור חוץ-ביתיות ב-2022 (40%), שיעורם גבוה ב-11 נקודות אחוז מהממוצע במדינות הנבחרות.

תרשים 24 : שיעור האנשים המתגוררים בקהילה ובמסגרות חוץ-ביתיות על פי הגדרת מינהל איכות, פיקוח ובקרה ועל פי הגדרת מינהל מוגבלויות, 2022



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 24 עולה כי בשנת 2022 יש פער גדול (47 נקודות אחוז) בשיעור המתגוררים בקהילה לפי הגדרת מינהל איכות, פיקוח ובקרה (4%) ולפי הגדרת מינהל מוגבלויות (51%).

כחלק מההיערכות ליישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות מומלץ כי משרד הרווחה יגבש תוכנית עבודה שבמסגרתה יוגדר מהם מגורים בקהילה בהתאם לאמנת הזכויות, לחוק



שירותי רווחה ולמדיניות המשרד; יקבע יעדים ודרכי ביצוע להגדלת שיעור האנשים עם מוגבלות הגרים בקהילה ויבצע מעקב אחר השגתם. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את הצורך בפיתוח שירותים מותאמי תרבות עבור אנשים עם מוגבלות בחברה הערבית ובחברה החרדית.

בהמשך הפרק מוצגים ממצאים בהתאם להגדרת מינהל מוגבלויות.

מעבר ממגורים במוסדות למגורים בקהילה

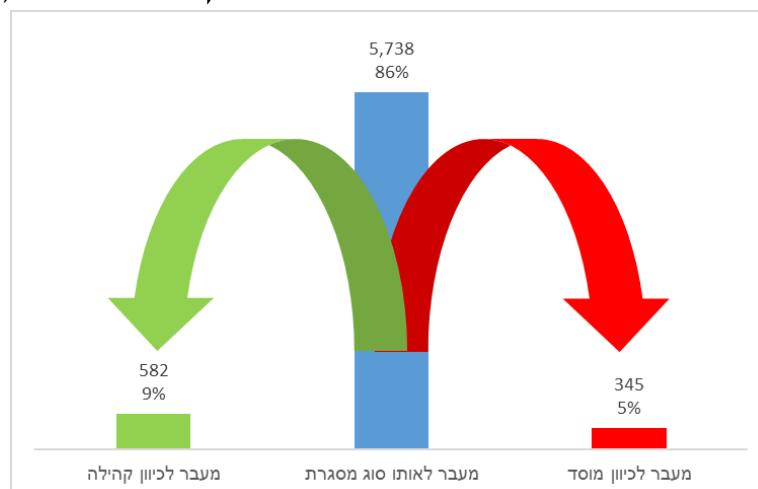
כחלק ממדיניותו לתעדוף מגורים במסגרות קהילתיות על-פני מגורים במסגרות מוסדיות, הגדיר משרד הרווחה יעד כמותי למעבר של כ-1,600 איש מהמעונות ומההוסטלים לדירות החל בשנת 2016. המשרד לא הגדיר את פרק הזמן להשגת היעד.

בביקורת נבדק מספר האנשים עם מוגבלות שמתגוררים במסגרת דיור של משרד הרווחה ושעברו למסגרת דיור אחרת. מעבר כזה עשוי להיות אחד משלושה סוגים: ממסגרת דיור מוסדית למסגרת דיור קהילתית יותר, לדוגמה ממעון להוסטל או לדירה; ממסגרת קהילתית למסגרת מוסדית יותר, לדוגמה, מדירה להוסטל או מהוסטל למעון; מעבר בין שתי מסגרות מאותו סוג, לדוגמה, ממעון אחד למשנהו.

עלה כי בשנים 2016 - 2022 נשארו רוב רובם של הדיירים (90%) במסגרת שבה גרו, ללא שינוי.

התרשים שלהלן מציג את המעברים עבור עשרת האחוזים הנותרים.

תרשים 25: אנשים עם מוגבלות בשנתונים הנבחרים שעברו בין מסגרות מגורים, 2016 - 2022



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 25 עולה כי מתוך 10% האנשים עם מוגבלות שעברו בין מסגרות דיור במהלך השנים 2016 - 2022, 86% מהם (כ-5,700 אנשים) עברו למסגרת מאותו סוג; עוד 9% (כ-600) עברו למסגרת קהילתית יותר מזו שגרו בה, והיתר - 5% (כ-350) - עברו למסגרת מוסדית יותר. יודגש כי בתרשים זה מעבר למסגרת קהילתית יותר עשוי לכלול לא רק מעבר לדירות אלא גם מעבר ממעון להוסטל.

יוצא אפוא כי מרבית האנשים עם מוגבלות התגוררו במסגרות שבהן הושמו לראשונה, וככל שהיו מעברים - מרביתם היו למסגרת מאותו סוג; רק כ-600 מהעוברים - פחות מאחוז אחד (1%) מכלל



האנשים עם מוגבלות - עברו למסגרת קהילתית יותר העשויה להיות דירה או הוסטל¹³⁰, פחות בכ-1,000 איש מהיעד שהגדיר משרד הרווחה.

משרד הרווחה זיהה סדרה של קשיים בהעברה של דיירים המתגוררים במעונות למסגרות קהילתיות יותר, ובהם, חשש של דיירים המתגוררים זמן רב במעון משינוי, התנגדות המשפחות למעבר, הצורך המוגבר במעורבות המשפחה, אשר מתקשה לעמוד בכך כשהאדם עם מוגבלות מגיע לגיל מבוגר, עלויות גבוהות, בעיות הקשורות לצוות הטיפול, והצורך בהסדרה באמצעות חוזי התקשרות חדשים עם המפעילים.

מומלץ כי משרד הרווחה יישם את מדיניותו ואת המלצות ועדת דותן בדבר מגורים בקהילה ויקבע יעדים רב-שנתיים למעבר של אנשים למסגרות קהילתיות יותר. מומלץ שיתחשב ביעד שכבר קבע - מעבר של 1,600 אנשים עם מוגבלות למסגרות דיור קהילתיות יותר. כדי ליישם זאת מומלץ שהמשרד ייתן עדיפות להשמת אנשים עם מוגבלות המושמים לראשונה במסגרותיו, במסגרות שאופיין קהילתי יותר.

מעבר של אנשים עם מוגבלות ממעונות לשלוחות

אמנת הזכויות לאנשים עם מוגבלות קובעת, בין השאר, כי על הגורם הממשלתי האחראי לאסוף מידע סטטיסטי בנוגע ליישום האמנה לאנשים עם מוגבלות¹³¹. לפיכך יש לאסוף מידע גם על הוצאה של אנשים ממוסדות. הנחיות משרד הרווחה קובעות כי יש לרשום את הדיירים הנמצאים במסגרות במערכת התשלומים של המשרד.

מעבר למגורים בשלוחות של המפעיל: שלוחה היא הוסטל או דירה השייכים למפעיל מעון. העברה לשלוחה מוגדרת על ידי משרד הרווחה כהשמה חריגה. ככזו, על מפקח מחוזי, שמונה לרכז את הטיפול בהשמות החריגות, לאשרה. יתר על כן, הממונה המחוזי על פיקוח ובקרה בשיתוף ממונה הדיור המחוזי צריכים לפקח על השמה חריגה, ובכלל זה לתעד את שלבי ההשמה¹³².

בשנת 2016 החל משרד הרווחה בתהליך מעבר של אנשים עם מוגבלות ממגורים במעונות למגורים בשלוחות - הוסטלים ודירות של המפעיל. במסגרת הארכת הסכם ההתקשרות של המשרד עם המפעילים בשנת 2023, הוסיף המשרד להסכם אזכור של מודל תמרוץ כלכלי שיופעל להעברה של אנשים עם מוגבלות המתגוררים במעונות ובהוסטלים לדיור בקהילה מסוג דירות, שכן תעריף ההשמה במעון או הוסטל גבוה בכ-1,000 - 3,000 ש"ח בממוצע מתעריף ההשמה בדירה.

צוות הביקורת בדק את נתוני משרד הרווחה על מספר האנשים עם מוגבלות המתגוררים במעונות שעברו למסגרת דיור אחרת וממסגרות דיור אחרות למעונות, בשנים 2016 - 2022.

מדובר ב-9% מתוך 10% שעברו בין מסגרות; כלומר, פחות מאחוז.

משרד המשפטים, הזכות של אנשים עם מוגבלויות לחיים עצמאיים ושילוב בקהילה - סעיף 19 לאמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות (2021).

תקנון עו"ס בפרק 1.44: השמות במסגרות דיור חוץ ביתיות.

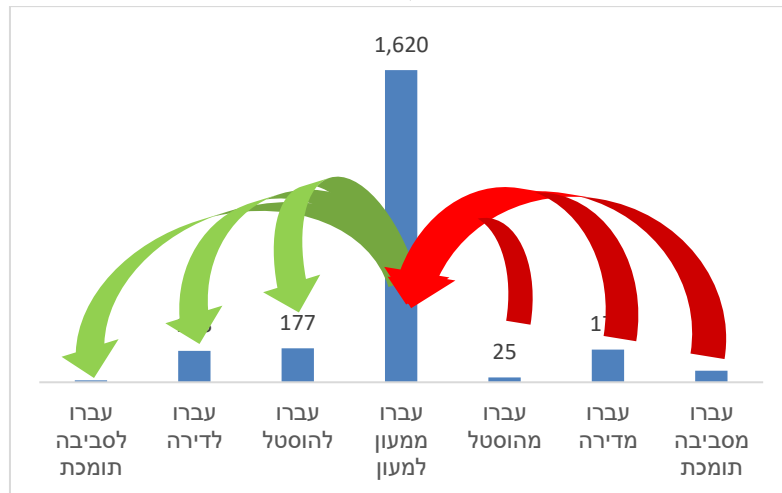
130

131

132



תרשים 26 : מספר האנשים בשנתונים הנבחרים שעברו ממעון למסגרות אחרות וממסגרות אחרות למעון, 2016 - 2022



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * הצבע הירוק מייצג העברה למסגרת קהילתית יותר והצבע האדום מייצג העברה למסגרת מוסדית יותר.

מתרשים 26 עולה כי במהלך השנים 2016 - 2022 עברו ממעונות למסגרות דיור קהילתיות יותר - הוסטל, דירה או סביבה תומכת (כלומר, ביתו הפרטי של אדם או בית משפחתו) - בסה"כ 350 אנשים, אך עברו ממסגרות הדיור הקהילתיות יותר למעונות בסה"כ 255 אנשים¹³³. מכאן שכתוצאה ממעברים אלו בתקופה האמורה גדל מספר האנשים שעברו ממעונות למסגרות קהילתיות יותר רק ב-95.

פער בין ממצאי הביקורת לדיווח משרד הרווחה : לפי מסמך שהכין מינהל מוגבלויות ביוני 2022 לשר הרווחה דאז, המשרד העביר משנת 2016 בסה"כ כ-1,200 דיירי מעונות לשלוחות (הוסטלים ודירות), מרביתם לדירות של עד שישה דיירים¹³⁴. מדובר ביותר מ-1,000 דיירים ביחס לעולה בממצאי הביקורת המבוססים על נתוני מערכות המידע של משרד הרווחה. (במסמך לא צוין כמה אנשים המתגוררים בשלוחות עברו למעונות בתקופה זו).

משרד הרווחה הסביר את הפער של 1,000 האיש, שבין ממצאי הביקורת הנשענים על נתוני המשרד לבין מסמך מינהל מוגבלויות בכך שלא כל המעברים רשומים במערכות המידע שלו, וזאת משום שהדיירים עברו לדירות שהן שלוחות של מפעיל המעון שממנו עברו, ולכן הם עדיין רשומים במערכות המידע המשרדיות כגרים לכאורה במעון.

לאחר מכן התבקש משרד הרווחה לספק נתונים על כל האנשים שעברו לשלוחות, ואולם המשרד מסר בתשובתו ביוני 2023 כי אין ביכולתו לאסוף את המידע, בין היתר משום שהמידע על האנשים נמצא אצל המפעילים והם נוקטים עיצומים.

עולה אפוא כי אף שמשרד הרווחה אסף מידע על ידי המפקחים על מעבר של 1,200 איש לשלוחות, אין לו מידע פרטני עליהם וממילא אין לו מידע על מקום מגוריהם. בכך פועל המשרד שלא בהתאם להנחיותיו המחייבות לתעד מעברים אלה, ובניגוד לאמנת הזכויות לאנשים עם מוגבלות, שלפיה על המשרד לאסוף מידע כמותי בנוגע לאנשים עם מוגבלות¹³⁵, ובהתאם לכך על אנשים עם מוגבלות הגרים במוסדות.

¹³³ ההבדל בין נתוני תרשים זה לנתוני התרשים הקודם נובעים מכך שהתרשים הקודם כולל גם מעברים בין הוסטל לדירה ולסביבה תומכת, וכן בין דירה לסביבה תומכת.

¹³⁴ נתונים אלה נמסרו על בסיס מידע שאספו המפקחים על הדיור באותה העת.

¹³⁵ אמנת זכויות אנשים עם מוגבלות; משרד המשפטים, **הזכות של אנשים עם מוגבלויות לחיים עצמאיים ושילוב בקהילה - סעיף 19 לאמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות (2021).**



משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא נמצא בתהליך מתקדם של הזנת הנתונים של כלל השלוחות למערכות המידע שלו, כולל פרטי הדיירים בשלוחות. עוד מסר המשרד כי מלבד למכרז האחרון שהוציא הוא לא יאפשר יותר פתיחת שלוחות, אלא רק מעבר לדירות הרשומות במערכות המידע המשרדיות בנפרד מהמעונות.

המשמעות הכלכלית של מעבר בין מסגרות דיור: למעבר בין סוגי מסגרות דיור יש גם משמעות כלכלית - תעריף ההשמה במעון גבוה יותר מהתעריף של הוסטל או דירה - 14,631 ש"ח בממוצע במעון לעומת 12,623 ש"ח בממוצע בהוסטל ו-11,448 ש"ח בממוצע בדירה. לכן, כשדיירי שלוחות ממשיכים להיות רשומים במערכות המידע של משרד הרווחה כדיירי מעונות אף שהם עברו ממעונות לשלוחות, המשרד ממשיך לשלם למפעילים עבורם כאילו המשיכו לגור במעונות בתעריף הגבוה יותר.

עלה שמשרד הרווחה משלם למפעילים תשלומי יתר עבור אנשים אלו בסך של כ-2.3 מיליון ש"ח בכל חודש, וכי הוא אינו מזהה אנשים אלו במערכות המידע שלו, בניגוד להנחיותיו¹³⁶.

בדוח ועדת דותן צוין כי משרד הרווחה הוא "רגולטור שבוי" שכן הוא תלוי במידה רבה במפעילים לצורך המשך קיום המסגרות שהם מנהלים, וכי הוא מתקשה מאוד לכוון את שירותי הדיור ואת התנהגות ספקיו¹³⁷.

בנסיבות שבהן פועל משרד הרווחה אל מול מפעילי המסגרות שאיתם הוא התקשר, הוא נתון במצב שבו הוא כמאסדר תלוי במידה רבה במידע ובנתונים שמספקים לו המפעילים. הנסיבות נוצרו בין היתר, בשל הפערים בין נתוני משרד הרווחה לנתוני המפעילים שאינם מאפשרים להפיק תמונת מצב מהימנה על מסגרות המגורים של האנשים. בשל כך נאלץ המשרד לשלם למפעילים עבור השמת האנשים במסגרות הדיור שהם מפעילים, בהתאם לדרישותיהם, ללא ביטחון שהדרישות נכונות ומדויקות.

מומלץ כי כדי לשפר את היכולת הניהולית של המשרד בתחום הדיור לאנשים עם מוגבלות, הוא יגבש מתודולוגיה לאיסוף ולתיעוד נתוני כל האנשים עם מוגבלות שלהם הוא מספק שירות ולמעברים שלהם בין מסגרות המגורים. מומלץ גם כי הוא יתמוך במתודולוגיה באמצעות מערכת מידע מתאימה וכן שישלב בה גם תהליכי מעקב ופיקוח. עוד מומלץ שהמשרד יגבש תוכנית עבודה סדורה שתעודד מעבר של אנשים עם מוגבלות למסגרות דיור בקהילה בהתאם למדיניות שקבע.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא פועל לקידום בניית תשתיות כדי לאפשר לאנשים עם מוגבלות, שהדבר מתאים להם, להשתלב בדירות; וכי הוא הכניס למכרזים תמריצים שיקדמו תהליך של הוצאת דיירים ממסגרות מרובות דיירים. המשרד מסר עוד כי הוא יציג תוכנית רב שנתית להמשך מעבר של אנשים ממעונות להוסטלים ולדירות ומכלל המסגרות למגורים עצמאיים בקהילה.

אשר לתשלומים עבור הפעלת מסגרות הדיור, מומלץ שמשרד הרווחה יסדיר את הרישום של מסגרת הדיור שבה מתגורר כל אדם עם מוגבלות המקבל את שירותיו, כך שהרישום יהיה מדויק. עוד מומלץ כי המשרד יודא שתשלומים למפעילים תואמים למודל התעריפים שגיבש ולהסכמים עם המפעילים.

¹³⁶ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, חוזר מנכ"ל - אישור חודשי של המסגרות על מצבת המושבים בהן באמצעות מערכת השמות אלקטרונית (2020).

¹³⁷ דין וחשבון הוועדה לבחינה ולהבניית דרכי ניהול והפעלה של מסגרות דיור חוץ ביתיות לאנשים עם מוגבלויות מסוף פברואר 2023 בראשות השופטת דותן.



ביוני 2023 העביר משרד הרווחה לצוות הביקורת מסמך נוסף המציג את מספר האנשים עם מוגבלות אשר התגוררו בשלוחות. לפי מסמך זה בשנת 2022 התגוררו בשלוחות כ-1,300 איש.

בביקורת עלה כי בשנים 2016 - 2022 הצטרפו למעונות כ-1,600 איש. כלומר, גם לאחר ניכוי 1,300 איש שעברו ממעונות לשלוחות לפי הסברי המשרד מיוני 2023, מספר האנשים עם מוגבלות שגרים במעונות גדל בתקופה זו בכ-300 איש. הערכה זו אינה מביאה בחשבון את האפשרות שיש אנשים שחזרו משלוחות למעונות אך אין אינדיקציה לכך במערכות המידע של המשרד. עולה אפוא כי בניגוד למדיניות משרד הרווחה לצמצום מספר דיירי המעונות, מספר האנשים במעונות גדל בתקופה זו. יוצא כי מדיניות משרד הרווחה להעדפת מגורים במסגרות קהילתיות על פני מגורים במעונות לא מומשה הלכה למעשה.

חסמים למגורים במסגרות קהילתיות

להלן יוצגו חסמים למגורים של אנשים עם מוגבלות במסגרות קהילתיות. יודגש כי חסמים אלה רלוונטיים הן להגדרת מינהל איכות פיקוח ובקרה והן להגדרת מינהל מוגבלויות.

היצע מסגרות הדיור

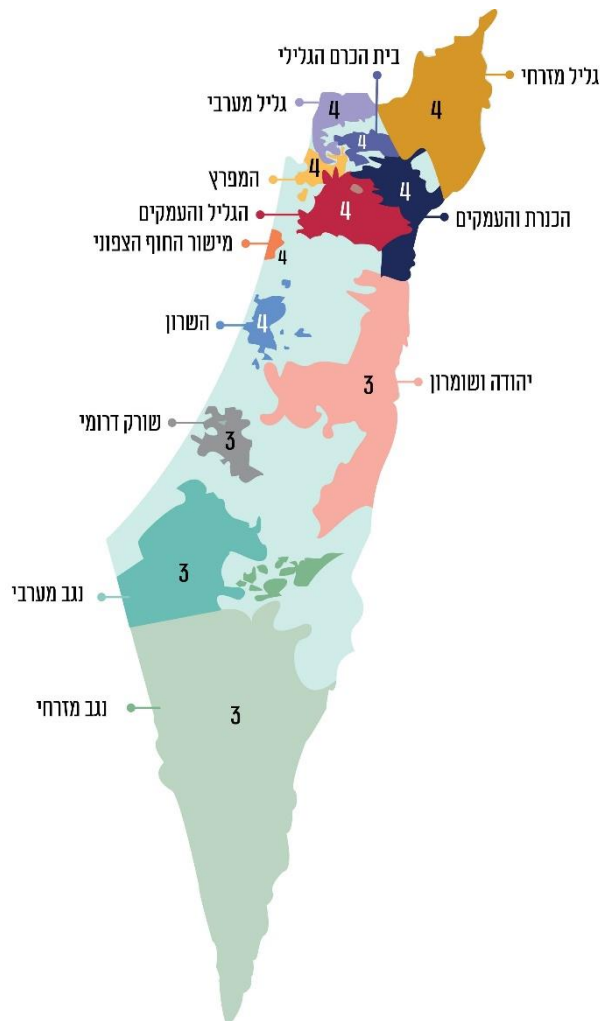
כדי לאפשר השמה של אנשים עם מוגבלות במסגרות דיור קהילתיות או מעבר אליהן נדרש היצע של מסגרות מסוגים שונים (מעון, הוסטל, דירה וסביבה תומכת) ברשות המקומית או בסביבתה הגיאוגרפית, כך שאדם יוכל לעבור מהמסגרת שבה הוא גר למסגרת מתאימה יותר.

אשכול רשויות מקומיות הוא איגוד רשויות מקומיות שהוקם כדי לעודד פיתוח אזורי ושיתופי פעולה בין הרשויות החברות בו בנושאים שונים, ובהם בתחומי הרווחה, וזאת באמצעות איגום משאבים וראייה אזורית כוללת. בשנת 2023 פועלים 12 אשכולות המאגדים 198 רשויות מקומיות, בעיקר בצפון הארץ, ביהודה ושומרון ובדרום¹³⁸. 63 רשויות מקומיות נוספות לא התאגדו בשום אשכול, בהן הערים הגדולות (שבהן מתגוררת כ-60% מאוכלוסיית המדינה). צוות הביקורת בדק את מספר סוגי מסגרות הדיור באשכולות הרשויות ובערים שאינן מאוגדות באשכול.

מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2023), "השירותים שמספקות הרשויות המקומיות לאנשים עם מוגבלות - מרכז מול פריפריה", עמ' 431 - 616, עמ' 533.



תרשים 27 : מפת מספר סוגי מסגרות הדיור באשכולות רשויות מקומיות, 2022

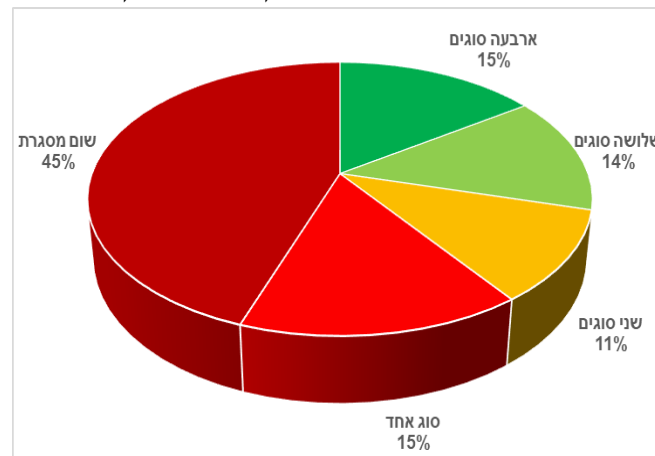


על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* המספרים מייצגים את מספר סוגי השירותים באשכול.

מהמפה עולה כי בשנת 2022 בארבעה מתוך 12 האשכולות היו שלושה מתוך ארבעת הסוגים של מסגרות הדיור: אשכולות דרום הארץ (הנגב המזרחי, הנגב המערבי ושורק דרומי) ואשכול יהודה ושומרון. יצוין כי בשני אשכולות (שורק דרומי ויהודה ושומרון) אין מסגרות דיור מסוג דירות, ולפיכך לאנשים עם מוגבלות מאשכולות אלו אין אפשרות לגור בדירות בסביבה הגיאוגרפית של האשכולות.



תרשים 28 : מספר סוגי מסגרות הדיור ברשויות המקומיות שאינן מאוגדות באשכולות, 2022



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 28 עולה כי בשנת 2022 בקרוב למחצית (45%) מהרשויות המקומיות הלא מאוגדות לא הייתה שום מסגרת דיור לאנשים עם מוגבלות ובהן בשש ערים גדולות¹³⁹ שבהן גרים כ-800,000 איש. רק ב-15% מהרשויות הלא מאוגדות נמצא כל רצף ארבע מסגרות הדיור. אשר לשירותי סביבה תומכת עלה כי הם חסרים ביותר משליש (38%) מכלל הרשויות המקומיות, וברשויות אלו גרה כחמישית (22%) מאוכלוסיית ישראל.

עולה מכך כי חסם אפשרי להשמת אנשים עם מוגבלות במסגרות קהילתיות ולמעבר אליהן הוא היעדר מסגרות דיור מתאימות בקהילה.

מומלץ כי משרד הרווחה ימפה את מסגרות הדיור ברשויות המקומיות השונות ויפעל ליצירת רצף של מסגרות בפיזור גיאוגרפי, בהתאם לצורכי האנשים עם מוגבלות המתגוררים בהן.

עמדות אנשי מקצוע בנוגע למגורי אנשים עם מוגבלות

עמדותיהם של אנשי מקצוע ביחס לאנשים עם מוגבלות עשויות להשפיע על נטייתם להציע סיוע או שירות. לדוגמה, נמצא במחקרים¹⁴⁰ כי סטיגמות שליליות כלפי אנשים עם מוגבלות עשויות לגרום להימנעות אנשי מקצוע מלסייע להם לממש את זכותם להשתלבות בחברה. לפיכך, אבן יסוד במדיניות לטיפול באנשים עם מוגבלות היא עמדות חיוביות של אנשי מקצוע כלפיהם.

בשאלון לאנשי מקצוע נבדקו עמדותיהם של אנשי מטה מינהל מוגבלויות, של מפקחי דיור האמונים על הפיקוח על שירותי הדיור החוץ-בית, של מפקחי קהילה האמונים על הפיקוח על השירותים בקהילה ושל עו"סיות במש"ח. נבדקו עמדותיהם כלפי מגורים של אנשים עם מוגבלות בקהילה ובמסגרות חוץ-ביתיות.

בשאלון הוצג צעיר עם מוגבלות קוגניטיבית, שתיאורו, בשינויים מתחייבים, לקוח מתוך סיכומי ועדות אבחון של משרד הרווחה. הצעיר ואמו מתלבטים לגבי האפשרויות העומדות בפניו.

רמת גן, אשקלון, בית שמש, באר שבע, אשדוד, בת ים.

139

ראו לדוגמה: Shirley Werner and Tal Argaman-Bergman, "Social workers' stigmatic perceptions of individuals with disability: A focus on three disabilities", *Journal of Mental Health* Shirley Werner and Roni Holler, ; *Research in Intellectual Disabilities*, 10 (2017), pp. 93 - 107 "Attitudes toward guardianship, social work goals, and perspectives of disability among social .work students", *Disability and Rehabilitation*, 42 (2020), pp. 712 - 721

140



תרשים 29: תשובות על השאלה "לדעתך, מה הכי טוב עבור האדם שהוצג", לפי בעלי תפקידים



מתרשים 29 עולה כי רוב המשיבים (82%) - עובדי מטה מינהל מוגבלויות, מפקחות קהילה ודיור ועו"סיות במש"ח - סבורים כי מוטב לאדם עם המוגבלות שהמקרה שלו הוצג לגור עם אנשים כמותו (להלן - עמדה מבדלת), ומיעוטם (18%) סבורים כי מוטב לו לגור עם אנשים ללא מוגבלות (להלן - עמדה מכילה). ניתוח התשובות לפי תפקיד מעלה כי בעוד ש-50% מאנשי המקצוע במטה סברו כי מוטב לו לגור עם אנשים כמותו, שיעור זה הולך ועולה כשמדובר באנשי המקצוע בשטח. בקרב המפקחים נע שיעור הסבורים כי מוטב לאדם עם מוגבלות שהוצג לגור עם אנשים כמותו בין 60%-ל-75%, ובקרב עו"סיות במש"ח ברשויות המקומיות, המעורבות בהחלטה על דיור במסגרת חוץ-ביתית, עומד שיעורם על 86%. עוד עולה כי בקרב המפקחים נצפתה שונות הקשורה גם כן לתפקידם: בעוד שבקרב מפקחי קהילה סברו 60% כי מוטב לו לגור עם אנשים כמותו, הרי שבקרב מפקחי דיור סברו כך 75%¹⁴¹.

עולה מכך כי אנשי המקצוע ברשויות המקומיות, הבאים במגע הרב ביותר עם אנשים עם מוגבלות ומלווים אותם בהחלטותיהם לגבי דיור - למשל בנוגע לשאלה אם לצאת מהבית ולעבור למסגרת דיור חוץ-ביתית - ועוקבים אחר מצבם במסגרות הדיור¹⁴², וכן המפקחים במחוזות האחראים למסגרות הדיור, נוטים יותר מאנשי מקצוע אחרים להשמה של אדם עם מוגבלות במסגרת דיור מבדילה שבה יגור עם אנשים כמותו ולא עם אנשים ללא מוגבלות.

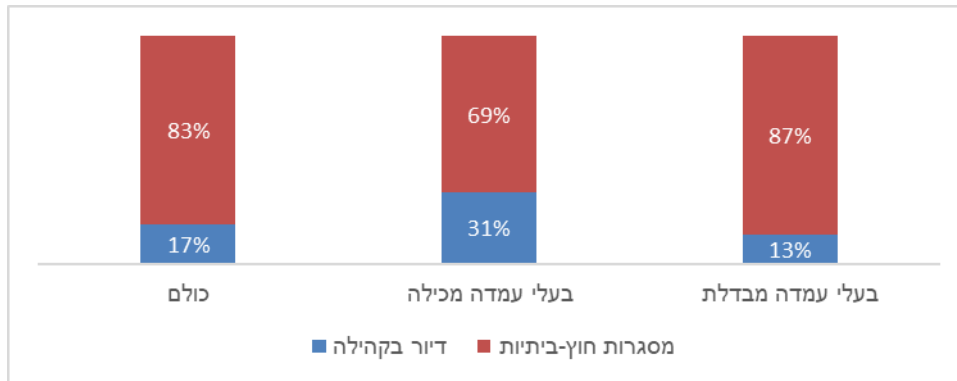
141 ההבדלים בתשובות בין התפקידים מובהקים: $F(1,174) = 10.93, p < 0.01$
 תע"ס 5.4: נוהל השמת אנשים עם נכות ומוגבלות במסגרות חוץ ביתיות.

141

142



תרשים 30: שיעור התשובות על השאלה "מהי מסגרת המגורים המתאימה ביותר עבור האדם עם מגבלות שהוצג", לפי עמדות המשיבים



מתרשים 30 עולה כי בקרב כלל אנשי המקצוע שהשיבו על השאלון, סברו 83% כי מסגרת הדיור המתאימה ביותר לאדם עם המוגבלות שהוצג היא מסגרת חוץ-ביתית. עוד עולה מהתרשים כי עמדה מبدלת של איש המקצוע משפיעה על הבחירה בסוג המסגרת שהוא תופס כמתאימה ביותר: בקרב אנשי מקצוע בעלי עמדה מبدלת שיעור אנשי המקצוע שסברו כי מסגרת הדיור המתאימה ביותר היא בקהילה עומדת על פחות ממחצית (13%) משיעור אנשי המקצוע בעלי העמדה המכילה שסברו כך (31%)¹⁴³. עולה מכך כי אחד החסמים למגורים בקהילה של אנשים עם מוגבלות עשוי להיות עמדה מبدלת של אנשי מקצוע.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא פועל לפרסום המידע על מגוון אפשרויות המגורים והבחירה ביניהן בקרב אנשי מקצוע, וכי יישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות כולל שינוי עמדות בקרב אנשי המקצוע.

הסיבות לעמדה מبدלת: בקבוצת המיקוד לעו"סיות במש"ח הסבירו המשתתפות כי עמדת העו"סיות במש"ח מבוססת על הניסיון בשטח שלפיו הקהילה אינה מסוגלת לספק את צרכי הדיור, התעסוקה, הפנאי והחברה. לדוגמה, כדי לגור בקהילה, אדם עם מוגבלות זקוק לתעסוקה, אולם מסגרות התעסוקה לאנשים עם מוגבלות מלאות. יתר על כן, כדי שאנשים עם מוגבלות יוכלו לגור בקהילה הם זקוקים לתמיכה ולליווי, אולם היקפי התמיכה והליווי שנותן משרד הרווחה אינם מספקים את הצורך של רובם. עוד ציינו כי אין היצע של דירות בעלויות סבירות המאפשרות לאנשים עם מוגבלות לגור בקהילה. על כן, ברוב המקרים תמליץ העו"סית המלווה במש"ח כבר מראש על מסגרת דיור חוץ-ביתית כדי לספק את צרכי הדיור של אדם עם מוגבלות.

היעדר שירותים זמינים, בני השגה ומותאמים הוצג על ידי ועדת המעקב אחר יישום אמנת הזכויות לאנשים עם מוגבלות כאחד החסמים להשתלבותם בקהילה. הוועדה קבעה כי מצב זה משמר את התפיסה שעליה מתבססת אמנת הזכויות, שלפיה לרוב האנשים עם מוגבלות אין יכולת לחיות באופן עצמאי בקהילה שהם בוחרים, וכך נמנע מהם לחיות באופן עצמאי ולהיות חלק מהקהילה. תוצאת ההדרה החברתית מהקהילה של אנשים עם מוגבלות היא הנצחת התלות של אנשים אלה ופגיעה בחופש האישי שלהם, וכן שימור הסטיגמות, ההפרדה והאפליה¹⁴⁴.

כחלק מההיערכות ליישום החזון של חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות בדבר קידום שילובם בקהילה, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להטמעת עמדות מכילות כלפי אנשים עם מוגבלות בקרב אנשי המקצוע באמצעות הדרכות והכשרות מתאימות, יבחן יחד עם אנשי המקצוע

הבדלים אלה מובהקים: $z = -2.60, p < 0.01$

143

משרד המשפטים, הזכות של אנשים עם מוגבלויות לחיים עצמאיים ושילוב בקהילה - סעיף 19 לאמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות (2021).

144



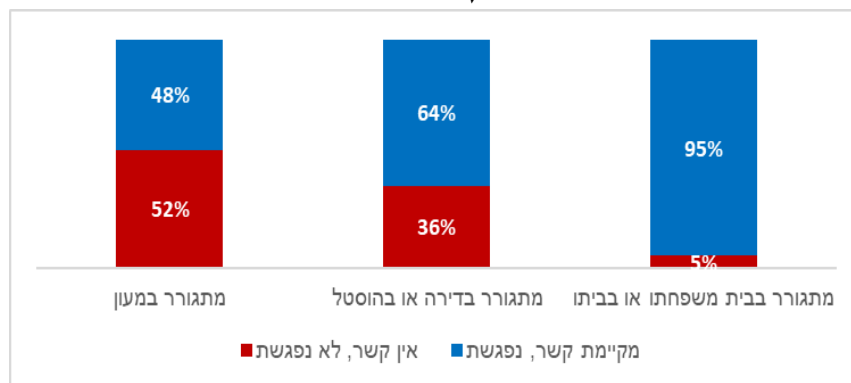
בשטח את החסמים למגורים בקהילה ויתאים לצורכיהם את היצע השירותים ואת היקפי הליווי והתמיכה שהוא מספק לאנשים עם מוגבלות הגרים בקהילה, באופן שיאפשר את הרחבת המגורים בקהילה.

הערכת מצב של אדם עם מוגבלות במסגרות

כדי להחליט על מעבר אדם עם מוגבלות ממסגרת הדיור שבה הוא מתגורר למסגרת דיור קהילתית יותר, יש להעריך את מצבו. הערכת המצב נועדה להגדיר את סוגי התמיכה והליווי שלהם יזדקק כדי לגור במסגרת החדשה¹⁴⁵.

להלן תשובות אנשי המקצוע שנשאלו בשאלון אם הם נפגשים עם אנשים עם מוגבלות שבטיפולם כדי להעריך את מצבם.

תרשים 31 : שיעור אנשי המקצוע הנפגשים עם אדם עם מוגבלות החי בקהילה ובמסגרת חוץ-ביתית



מתרשים 31 עולה כי כל עוד אנשים עם מוגבלות מתגוררים בביתם או בבית משפחתם, כמעט כל אנשי המקצוע (95%) מדווחים כי הם נפגשים עימם, אולם לאחר יציאתם מביתם ומקהילתם והצטרפותם למסגרות דיור חוץ-ביתיות, יורד שיעור אנשי המקצוע המדווחים כי הם פוגשים אותם ל-64% עבור אנשים המתגוררים בדירה או בהוסטל ולפחות ממחצית (48%) עבור אנשים המתגוררים במעון¹⁴⁶. לפיכך, ככל שאדם נמצא במסגרת קהילתית פחות ומוסדית יותר, מצטמצם הקשר שלו עם אנשי המקצוע בקהילה, שיכול לראות את התמונה השלמה, ובה משפחתו של האדם והמשאבים המצויים בקהילה, ושיכול להעריך את מצבו ולסייע בפיתוח היכולות לחזרתו של האדם אל הקהילה באמצעות תוכנית אישית מתאימה.

בקבוצת המיקוד לעו"סיות במש"ח עלה כי בשל העומס המוטל על העו"סית המטפלת ברשות, היא אינה מתפנה להעריך את מצבו של האדם עם מוגבלות המתגורר במסגרת חוץ-ביתית. על כן, ההחלטה אם להעביר אדם למסגרת אחרת מתקבלת למעשה על ידי מפעיל המסגרת שבה הוא מתגורר.

לדברי המשתתפות בקבוצת המיקוד, אם אין בבעלות המפעיל מסגרת מתאימה למעבר של אדם המתגורר במסגרת שבבעלותו, הוא ייטה שלא להמליץ על העברתו. יתר על כן, במקרים שבהם מקבלת העו"סית המטפלת יחד עם האדם ומשפחתו החלטה על העברה למסגרת קהילתית יותר,

¹⁴⁵ תקנון עו"ס בפרק 5.4: נוהל השמות אנשים עם נכות ומוגבלות במסגרות חוץ ביתיות; תקנון עו"ס בפרק 1.44: השמות במסגרות דיור חוץ ביתיות.

¹⁴⁶ ההבדלים מובהקים - עבור בית והוסטל: $t(158) = -8.15, p < 0.01$; עבור הוסטל ומעון: $t(159) = 4.84, p < 0.01$.



לא תמיד יימצא מיד מקום פנוי במסגרת כזו, וכך האדם עלול להישאר ללא מסגרת דיור, במשך פרק זמן מסוים. החשש מפני הישארות ללא מסגרת מגורים אף הוא חסם למעבר.

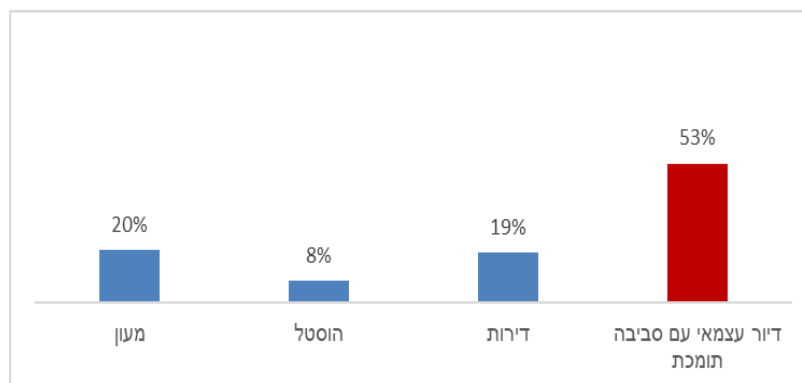
משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא מודע לעומסים על העו"סיות ברשויות המקומיות המשפיעים על יכולתן לשמור על קשר רציף עם האנשים במסגרות הדיור, וכי הוא בונה תוכנית סיוע למש"חים כדי לספק להם כלים לצורך מעקב אחר מצבם של אנשים במסגרות הדיור. עוד מסר המשרד כי קיים חסם למעבר ממעונות ומהוסטלים לדירות עבור אנשים הזקוקים לתמיכה מרובה, ועל כן הוא פיתח מודל לדירות מותאמות, שהראשונות שבהן נפתחות בימים אלה, ומרחיב את המענה של מגורים עצמאיים בקהילה.

כחלק מיישום חוק שירותי רווחה והמלצות ועדות דותן מומלץ כי משרד הרווחה יוודא כי העו"סיות במש"ח ייפגשו עם אנשים עם מוגבלות המתגוררים במסגרות חוץ-ביתיות לפחות אחת לשנה; יבצעו הערכה עצמאית ובלתי תלויה של מצבם; ויספקו חוות דעת מהימנה לגבי ההתקדמות והיכולת לעבור למסגרות עצמאיות יותר; על-מנת לממש את מדיניות המשרד למעבר למסגרות מגורים קהילתיות.

משאבי הליווי לאנשים המתגוררים בקהילה

יישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות והמלצות דוח ועדת דותן לגבי מעבר של אנשים עם מוגבלות ממסגרות מגורים מרובות דיירים למוגבלות קטנות יותר מצריך היערכות מתאימה במשאבים כדי לסייע לאנשים עם מוגבלות להתגורר בקהילה בתמיכה ובליווי מתאימים. אנשי המקצוע נשאלו על כך בשאלון.

תרשים 32: תשובות על השאלה מהי מסגרת המגורים שהטיפול באנשים בה מצריך את המשאבים הרבים ביותר



מתרשים 32 עולה כי יותר ממחצית (53%) אנשי המקצוע סבורים כי הטיפול באנשים המתגוררים בדיור עצמאי עם סביבה תומכת מצריך את המשאבים הרבים ביותר. לפיכך המשאבים הרבים הנוספים הנדרשים מאנשי המקצוע לטיפול באנשים המתגוררים בקהילה עלולים להיות חסם למעבר.

כחלק מהיערכות משרד הרווחה ליישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות והמלצות ועדת דותן, וכדי לסייע לאנשים עם מוגבלות במעבר מיטבי למגורים בקהילה, מומלץ כי משרד הרווחה יבחן מהם המשאבים הייעודיים הנוספים שיידרשו לצורך יישום המעבר. בהתאם לכך מומלץ שהמשרד יתכנן את מערך כוח האדם שיספק את המענה המתאים. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יגבש תוכנית מוגדרת בזמן להסרת החסמים, ויקבע יעדים למימושה.



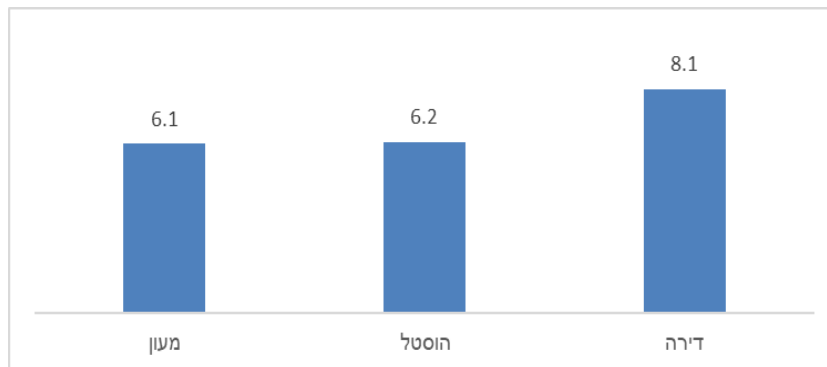
השירות והיחס במסגרות הדיור

שירות מוכוון אדם וחיים בקהילה הם אבני יסוד במדיניות משרד הרווחה. צוות הביקורת בדק את המידה שבה באים לידי ביטוי עקרונות של שירות מוכוון אדם וחיים בקהילה במסגרות הדיור.

השירות בתפיסת המפקחות

במהלך הביקורת מילאו מפקחות הדיור של משרד הרווחה שאלון מסגרות מגורים, שבו נבדקה המידה שבה מתקיימת תרבות של שירות מוכוון אדם במעונות, בהוסטלים ובדירות. השאלון כלל היגדים כגון "הארוחות מוגשות באופן שמאפשר בחירה"; "הדיירים יכולים לקבוע את סדר היום שלהם"; "המסגרת מתעניינת בסיפור החיים ובתחומי העניין של הדיירים"; "אנשים מהשכונה מבקרים במסגרת"; "הדיירים ומשפחותיהם יכולים להיפגש עם הצוות כדי לדון על תוכנית הטיפול"; "הדיירים משתתפים באירועים מחוץ למסגרת"¹⁴⁷.

תרשים 33: ממוצע תשובות מפקחות הדיור על שאלון מסגרות דיור בתחום שירות מוכוון אדם, לפי מסגרת



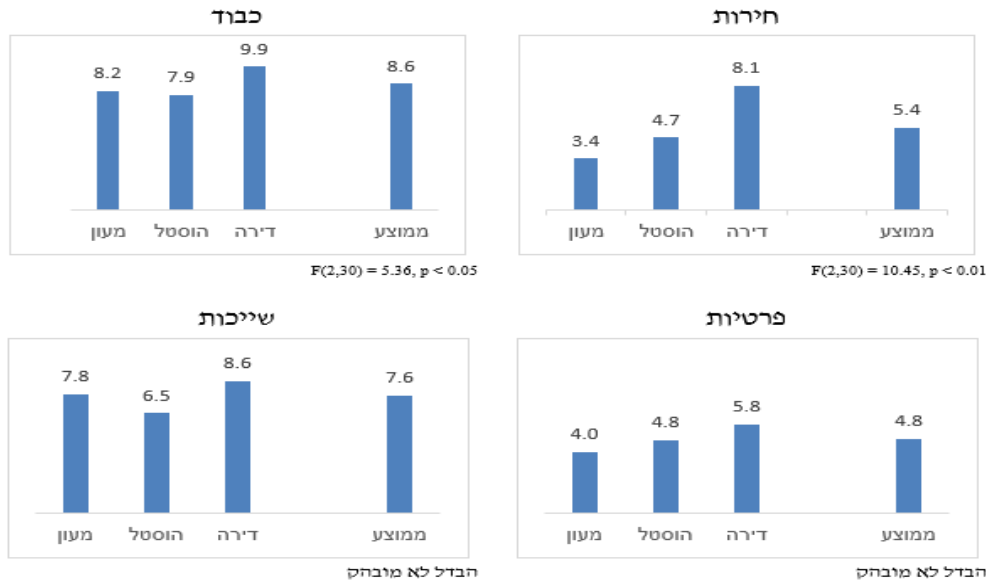
מתרשים 33 עולה כי בסולם של 0 - 10 המעונות וההוסטלים דומים בממוצע במידה שבה מתקיים בהם שירות מוכוון אדם (6.1 ו-6.2, בהתאמה), ונמוכים מהממוצע עבור דירות (8.1) באופן מובהק¹⁴⁸.

¹⁴⁷ השאלון נבנה על בסיס (Pioneer Network, *ARTIFACTS of Culture Change: Assisted Living* (2021) התשובות על השאלון היו בסולם הבא: 0 - לא רלוונטי למסגרת; 1 - לא קיים; 2 - קיים באופן חלקי; 3 - קיים באופן מלא; הסולם תוקן לערכים של 0 - 10, והממוצעים מוצגים בהתאם.

¹⁴⁸ $F(2,30) = 6.47$, $p < 0.01$, מבחן שפה (Scheffe) הדגים הבדל מובהק בין דירות למעונות ובין דירות להוסטלים, אך לא מצא הבדל מובהק בין מעונות להוסטלים.



תרשים 34 : ממוצע תשובות מפקחות הדיור על שאלון מסגרות דיור במדדי שירות מוכוון אדם, לפי מסגרת



מתרשים 34 עולה כי בכמה מדדי שירות מוכוון אדם שבמדיניות משרד הרווחה, שנבדקו באמצעות שאלון המסגרות, נצפו מגמות אלה:

1. בכל המדדים שנבדקו הדירות גבוהות יותר מהמסגרות האחרות;
2. אשר להוסטלים והמעונות: במדד חירות - ההוסטלים גבוהים מהמעונות; במדדי כבוד, שייכות ופרטיות - אין הבדל מובהק ביניהם.

עולה מכך כי מפקחות הדיור תופסות באופן דומה את השירות הניתן במעונות ובהוסטלים ובאופן שונה את הניתן בדירות, כפי שבא לידי ביטוי גם בדוח ועדת דותן. הפער בין המהלך שמוביל משרד הרווחה להעברת דיירי מעונות להוסטלים ולדירות, לבין תפיסת הפיקוח שאינה רואה הבדל בין מעונות להוסטלים מבחינת שירות מוכוון אדם הוא אחת התוצאות של היעדר בהירות של המושגים "קהילה" ו"מגורים בקהילה" במדיניות משרד הרווחה, שהם מושגי מפתח בגיבוש מדיניותו וביישומה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי אחת ממטרותיו היא להעביר דיירים ממעונות ומהוסטלים לדירות ולפתוח דירות רבות ומעט הוסטלים - מטרה העולה בקנה אחד עם תפיסת מפקחות הדיור. עוד ציין המשרד כי הוא מקדם הטמעה של שירות מוכוון אדם, וכי ביטוי משמעותי לכך יהיה במכרז שעתיד להתפרסם.

מומלץ כי משרד הרווחה ימפה את מסגרות הדיור השונות שהוא מפעיל בהתאם לרמת השירות מוכוון אדם שבהן וזאת כבסיס להערכה באיזו מידה הן מוסדיות או קהילתיות, יגדיר מושגי מפתח של "קהילה" ו"מגורים בקהילה" במדיניותו, ויפעל להטמיע מושגים אלה בקרב אנשי המקצוע כחלק מתוכנית ההכשרה שתלווה את יישום החוק.

כמו כן, הואיל ולאנשים שונים יש צרכים שונים, מומלץ כי משרד הרווחה יעשה שימוש בכלי למיפוי שירות מוכוון אדם במסגרות השונות, כדי להתאים את המסגרות לאנשים בטרם יתגוררו בהן. לדוגמה, פיתוח כלי העשוי לזהות הבדלים במידת השייכות והפרטיות בכל מסגרת יוכל לסייע בהתאמת המסגרות לאנשים שלהם צרכי שייכות ופרטיות שונים.

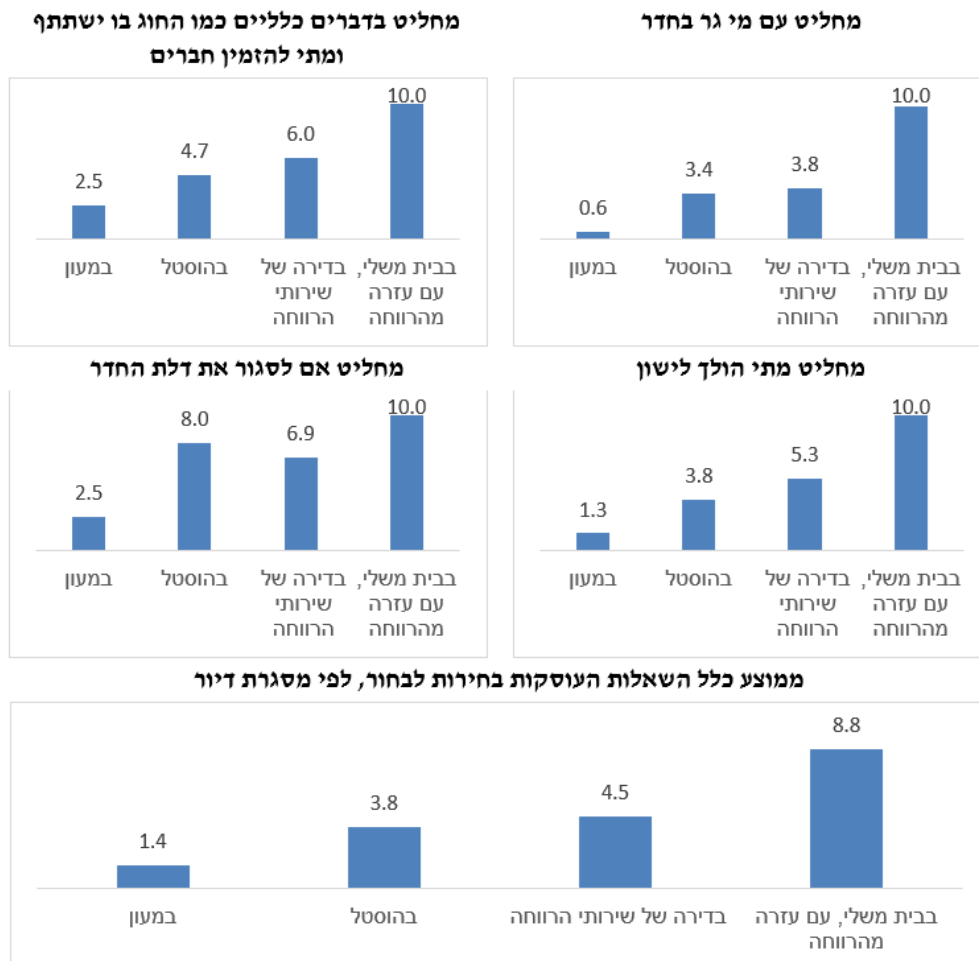


החירות לבחור

העיקרון של מתן חירות לאדם עם מוגבלות לבחור ולקבל החלטות עבור עצמו מתבסס על חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, על חוק שוויון זכויות, על חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות ועל אמנת הזכויות¹⁴⁹. לדוגמה, האמנה קובעת כי לאנשים עם מוגבלות תהא הזדמנות לבחור עם מי יגורו וכי מדינות שהן צד לאמנה מכירות בזכות של אנשים עם מוגבלות לאותן אפשרויות בחירה ככל האחרים¹⁵⁰.

בשאלון לאנשים עם מוגבלות הוצגה סדרה של שאלות שעסקה בחירות לבחור ולקבל החלטות בחיי האדם במסגרת מקום המגורים. שאלות אלה עסקו באפשרות להחליט עם מי יגור האדם בחדר, מה יעשה בזמנו הפנוי, מתי ישכב לישון ואם לסגור את דלת החדר. עוד הופיעו עניינים כלליים כגון החוג שבו ישתתף ומתי להזמין חברים¹⁵¹.

תרשים 35: ממוצע תשובות האנשים עם מוגבלות על שאלות נבחרות על עקרון החירות לבחור, וממוצע כולל, לפי מסגרת הדיוור



¹⁴⁹ אמנת זכויות אנשים עם מוגבלות; חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו; חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשמ"ח-1998; חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2022.

¹⁵⁰ אמנת זכויות, סעיף 19; משרד המשפטים, הזכות של אנשים עם מוגבלויות לחיים עצמאיים ושילוב בקהילה - סעיף 19 לאמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות (2021).

¹⁵¹ התשובות על השאלות היו: 2-כך; 1-במידה בינונית; 0-לא; הממוצע עשוי לנוע בין 0 ל-2; הסולם תוקן לערכים של 0 - 10 והממוצעים מוצגים בהתאם לתקנון.



מתרשים 35 עולה כי בחוויה של האנשים עם מוגבלות כפי שעולה מתשובותיהם על השאלון, יש מדרג שלפיו המידה הרבה ביותר של חירות לבחור בתחומים כגון עם מי לגור בחדר, באיזה חוג להשתתף, ומתי ללכת לישון, מאפיינת אנשים המתגוררים בדירה משלהם ומקבלים תמיכה וליווי (בממוצע - 8.8); חירות לבחור מאפיינת במידה בינונית אנשים המתגוררים בדירות של משרד הרווחה ובהוסטלים (בממוצע - 4.5 ו-3.8, בהתאמה); חירות לבחור במידה הנמוכה ביותר מאפיינת אנשים המתגוררים במעונות (1.4), ולמעשה כמעט שאינה קיימת. עוד עולה כי בחוויה של אנשים עם מוגבלות, אין הבדל מובהק בין דירה של שירותי הרווחה והוסטל בהיבט של החירות לבחור.¹⁵²

דוגמה לקושי שמעורר היעדר החירות לבחור הציג הורה בקבוצת המיקוד להורים לבוגרים עם מוגבלות:



הבן שלי אוטיסט והדבר האחרון שהוא צריך זה שותפים, הוא בקושי מסתדר עם אמא שלו. אנשים צריכים לבחור עם מי הם גרים. כולנו בחרנו, הצלחנו יותר או פחות אבל הייתה לנו שליטה על זה ולהם אין

השוואה שעשה צוות הביקורת בין תשובות מפקחי הדיור ובין תשובות האנשים עם מוגבלות מעלה כי ההערכות שעליהן דיווחו אנשים עם מוגבלות המתגוררים במסגרות היו נמוכות מאלו של מפקחי הדיור.¹⁵³ עולה אפוא כי חוויית מקבלי השירות בכל מסגרות המגורים טובה פחות מכפי שהיא נתפסת בעיני מפקחי הדיור. כך לדוגמה, מקבלי השירות העריכו את חירותם לבחור כעומדת על 3.2 בסולם של 0 - 10; בעוד שמפקחי הדיור העריכו אותה כעומדת על 5.4.

מומלץ כי המשרד יפתח כלי עבודה לאנשי המקצוע במסגרות המגורים שיסייעו להם להרחיב את החירות של האנשים עם מוגבלות המתגוררים בהן לבחור עם מי לגור וכיצד לנהל את אורח חייהם, כזכות יסוד שלהם כבני אדם, וכאמצעי ליישום עקרונות חוק שירותי רווחה בראייה צופה פני עתיד.

עוד מומלץ כי משרד הרווחה יערוך באופן סדיר סקרים בקרב האנשים עם מוגבלות המקבלים את שירותיו כדי לעמוד על איכות השירות מוכוון האדם שהוא מספק במסגרות הדיור שלו, בד בבד עם תהליכי הפיקוח שהוא מפעיל.

מסגרות מגורים כבית

מסגרות המגורים של משרד הרווחה הן "בתים לחיים", כלומר מקומות שבהם האדם חי לאורך שנים. בהיותן בית עליהן לשמר את הזכויות לפרטיות ולאינטימיות של האנשים עם מוגבלות המתגוררים בהן.¹⁵⁴ בהתאם לכך הגדיר משרד הרווחה את הזכות לבחור ולהתנסות במערכות יחסים כמרכיב יסודי באיכות החיים של אנשים עם מוגבלות, ולשם מימושה על מסגרת המגורים

¹⁵² מבחן שפה (Scheffe) הדגים הבדל מובהק בין "בית משלי עם עזרה מהרווחה" לבין מסגרות הדיור האחרות, והבדל מובהק בין דירה והוסטל לבין מעון; לא נמצא הבדל מובהק בין דירה להוסטל.

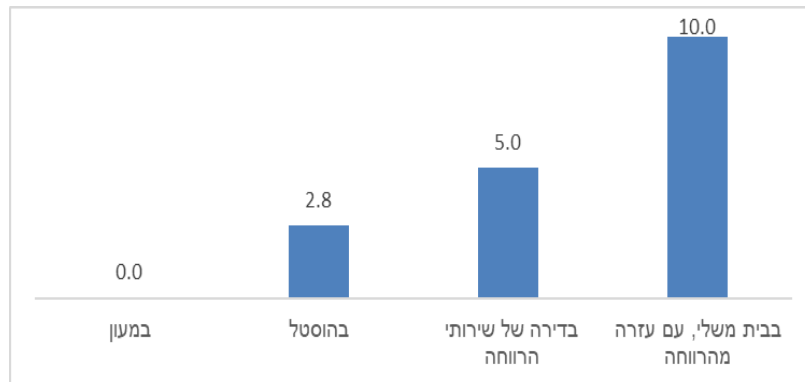
¹⁵³ בוצע מבחן Kolmogorov-Smirnov לבדיקת ההתאמה בין התפלגות התשובות של אנשים עם מוגבלות להתפלגות התשובות של מפקחים; השערת האפס כי התפלגות אנשים עם מוגבלות אינה נמוכה מזו של המפקחים נדחתה, $D = 0.63, p < 0.01$.

¹⁵⁴ אמנות זכויות אנשים עם מוגבלות; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **דין וחשבון ועדת הבדיקה לבחינת אמות מידה למיקומן של מסגרות רווחה לדיור חוץ ביתי** בקהילה (2012); משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **תחום מיני חברתי: דגשים והנחיות** (2021).



לאפשר לכל אדם מרחב אישי וזמן לאינטימיות, תוך מניעה של פגיעה וניצול¹⁵⁵. אנשים עם מוגבלות נשאלו על כך בשאלון.

תרשים 36 : ממוצע תשובות האנשים עם מוגבלות על השאלה "מותר שבני זוג יהיו רק שניהם יחד בחדר אחד", לפי מסגרת דיור



מתרשים 36 עולה כי במעונות לא מתאפשרת כלל אינטימיות בין בני זוג, אינטימיות מתאפשרת במידה מועטה (2.8) בהוסטלים, במידה בינונית (5) בדירות של שירותי הרווחה ובמידה מלאה בביתו של האדם עם עזרה מהרווחה¹⁵⁶.

בקבוצת מיקוד לאנשים עם מוגבלות, תיאר זאת אדם המתגורר בדירה של משרד הרווחה :

”

אני לא יכול לצאת עם בן או בת זוג, וגם מבחינת משרד הרווחה - לא יכול להביא בן או בת זוג - אסור לנו

ואדם אחר סיפר :

”

יש לנו בעיה. יש לנו שותפה שאנו לא אוהבים אותה. אנחנו זוג נשוי וגרים עם שותפה, לא מסתדרים איתה והיא לא איתנו, גם היא עם מש"ה. ניסו למצוא לנו דירה לבד, ואז השכנים לא הסכימו להשכיר לנו דירה

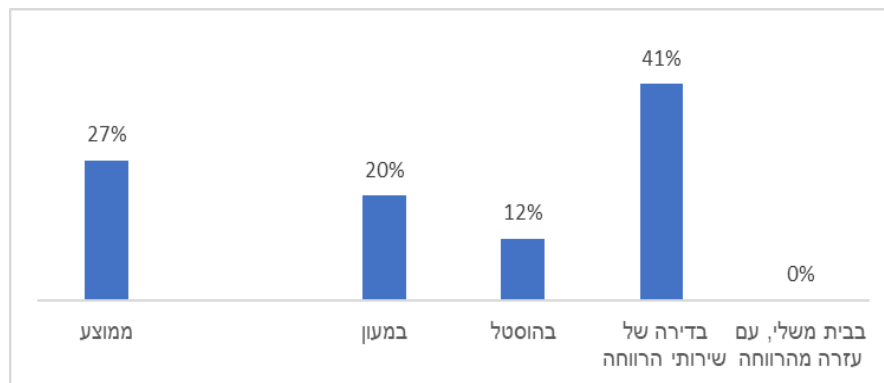
כדי לאפשר לאנשים עם מוגבלות לממש את זכותם כבני אדם לזוגיות, לפרטיות ולאינטימיות מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להטמעת הנחיותיו בתחום זה, יגדיר ויאכוף נהלים ברורים למסגרות הדיור בדבר האפשרות של אנשים עם מוגבלות המתגוררים בהן לקיים קשרים זוגיים ואינטימיים, תוך מתן אפשרות לזוגות להתגורר לבדם; וינחה את המסגרות לפעול לזיהוי מצבי סיכון ומניעה של פגיעה וניצול.

155 משרד הרווחה והשירותים החברתיים, תחום מיני חברתי: דגשים והנחיות (2021).
 156 התשובות על השאלות היו: 2-כן; 1-במידה בינונית; 0-לא; הממוצע עשוי לנוע בין 0 - 2; הסולם תוקנן לערכים של 0 - 10 והממוצעים מוצגים בהתאם לתקנון.



ככל בית, על מסגרות הדיור שהן בתים לחיים להעניק לדייריהן ביטחון וקביעות. חלק מדיירי המסגרות חוזרים בסופי שבוע ובחגים אל משפחותיהם, אחרים נשארים במסגרות גם בשבתות ובחגים. חדרו הפרטי של אדם שגר בבית פרטי ונעדר ממנו לפרק זמן קצר יישמר לו בדרך כלל ולא יוקצה לאחר. העברה של אדם עם מוגבלות למסגרת חלופית בסופי שבוע וחגים צריכה להיות מאושרת מראש על ידי מפקח¹⁵⁷. אף על פי כן, במסגרות דיור של מפעילים, יש חשש שכדי לחסוך בעלויות כוח האדם ותפעול, ירכזו מפעילי המסגרות בסופי שבוע ובחגים את האנשים המתגוררים בדירות השונות שלא חזרו בימים אלה לביקורים אצל משפחותיהם וישכנו אותם במספר מצומצם של מסגרות דיור.

תרשים 37: שיעור האנשים שדיווחו כי כאשר הם נשארים במסגרת הדיור בסופי שבוע ובחגים, הם מועברים לחדר או לדירה אחרת



מתרשים 37 עולה כי 27% מהאנשים עם מוגבלות הנשארים במסגרות הדיור בסופי שבוע ובחגים מועברים במועדים אלה לדירה אחרת או לחדר אחר; בקרב הגרים בדירות של שירותי הרווחה מגיע שיעורם ל-41%. משמעות הדבר היא כי אף שזהו ביתם לחיים, בסופי שבוע אנשים עם מוגבלות נאלצים לעבור לחדרים אחרים ולישון במיטות של אחרים שיצאו למשפחתם, ומנגד דיירים זרים לנים במיטות ובחדרים של מי שחזר לביקור קצר אצל משפחתו.

על משרד הרווחה לוודא כי ההעברות של אנשים עם מוגבלות לחדרים ודירות אחרים נעשית באישור מפקח מראש בהתאם להסכם עם המפעילים; ולפקח על כך, למשל באמצעות ביקורות פתע במסגרות הדיור במהלך סופי השבוע, כדי לוודא כי אנשים עם מוגבלות הנשארים בהן אינם מועברים לדירות אחרות או לחדרים אחרים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא מנסה להתמודד ולמנוע את התופעה של העברת דיירים בסופי שבוע וכי בנהלים החדשים שהוא פרסם הוא אסר זאת ויפעל לאכיפת הנוהל.

מצבר הממצאים העוסקים בשירות הניתן במסגרות הדיור לאנשים עם מוגבלות עולה כי אף שהמסגרות הן ביתם של אנשים עם מוגבלות לאורך שנים, עקרונות מרכזיים של חיים בקהילה ושירות מכוון אדם אינם נשמרים בהן. יתרה מכך, גם במסגרות שמינהל מוגבלויות מתייחס אליהן כאל כמסגרות של מגורים בקהילה, עקרונות אלה נשמרים במידה בינונית עד נמוכה בלבד. כך נמנעות מהאנשים המתגוררים בהן החירות להחליט על פעולות יום-יומיות האפשרות לפרטיות, לאינטימיות ולזוגיות, ונהוג להעביר דיירים לדירות אחרות בסופי שבוע ובחגים.

¹⁵⁷ לדוגמה ראו במשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, מכרז פומבי 114/2021 בניית מאגר ספקים להפעלת מסגרות דיור ("בית לחיים") לאוכלוסייה הנמצאת על רצף האוטיות בתפקוד נמוך או בתפקוד בינוני עד גבוה עם התנהגות מאתגרת ומסכנת בכל הגילאים (שלב א') והפעלת מסגרות הדיור (שלב ב'), בפרסום ארצית, (2021).



משרד הרווחה מסר בתשובתו כי העקרונות של שירות מוכוון אדם הם בבסיסו של חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, וכי המשרד פועל לממשם באמצעות פעולות ליישום החוק. עוד מסר המשרד כי הוא רואה בחוק ובתקציב שלצידו הזדמנות לשינוי בתפיסת הטיפול באדם עם מוגבלות ובשירותים שהוא מקבל.

מומלץ כי משרד הרווחה יגדיר בבירור מהם מגורים בקהילה ומהו שירות מוכוון אדם, יודא כי הגדרותיו באות לידי ביטוי בשירות הניתן במסגרות הדיור שהוא מפעיל, יגדיר את המסגרות שהן מגורים בקהילה בהתאם לשירות הניתן בהן בפועל, ינטר לאורך זמן את איכות השירות הניתן במסגרות ויפעל לשיפור השירות מוכוון האדם בכל המסגרות שהוא מפעיל.



אף שהקהילה היא מקומו הטבעי של האדם ואף שלפי מדיניות משרד הרווחה אנשים עם מוגבלות יחיו בקהילה, לא הוגדר מושג המגורים בקהילה במדיניות משרד הרווחה. לפיכך, שירותי התמיכה והליווי אינם מותאמים לאנשים המתגוררים בביתם, חסרים שירותי דיור בפריסה גיאוגרפית ובהיצע של הדירות, ועמדות מדירות של אנשי מקצוע אינן תומכות בחיים של אנשים עם מוגבלות בקהילה. לפיכך רוב (96%) האנשים עם מוגבלות המקבלים שירותי דיור ממשרד הרווחה יוצאים למסגרות חוץ-ביתיות.

נקודת ציון משמעותית בחייו של אדם עם מוגבלות היא ההחלטה על מקום מגורים שימש אותו לשנים רבות. עם זאת, ממצאי הביקורת מלמדים כי מימוש מלא של זכות הבחירה נמנע ממנו ומשרד הרווחה מקבל לרוב את ההחלטה על המסגרת במקומו שלא בנוכחות האדם ובני משפחתו ולא על בסיס נתונים על המסגרת שבה יחיה לאורך שנים, שכן לאחר כניסתם של אנשים עם מוגבלות למסגרות דיור רק מיעוטם (פחות מאחוז) יעבור למסגרות קהילתיות יותר.

אשר לשירות במסגרות, אף שמדובר בבתיים לחיים, בפועל לרבים מהאנשים עם מוגבלות הגרים בהן אין תחושת בית במקום שבו יבלו שנים רבות: הם אינם בוחרים בו, אין להם פרטיות ואין להם אפשרות לקיים חיים זוגיים. החלטות יום-יומיות כגון מתי ישכבו לישון, מה יאכלו ומה יעשו במהלך היום מתקבלות עבורם, וחלקם אף מועברים בסופי-שבוע ובחגים לדירה אחרת, ישנים במיטותיהם של אחרים, ובמיטותיהם שלהם ישנים זרים. אף שאבני היסוד במדיניות משרד הרווחה הן שירות מוכוון אדם וחיים בקהילה, הוא אינו מממש אותן בכל הנוגע לשירותי הדיור שהוא מספק לאנשים עם מוגבלות, וזאת גם במסגרות שהוא מגדיר כמגורים בקהילה.

משרד הרווחה מנהל את מערך הדיור ללא נתונים עדכניים ומהימנים על מקום הימצאם של הדיירים. לפיכך אין למשרד דרך לדעת על מעבר של אנשים עם מוגבלות בין מסגרות, והוא משלם למפעילי המסגרות שלא על בסיס ההשמה בפועל של מקבלי השירות כ-2.3 מיליון ש"ח ביתר מידי חודש.

כדי להיערך ליישום חוק שירותי רווחה והמלצות ועדת דותן, מומלץ כי משרד הרווחה יגדיר מהם מגורים בקהילה ומהו שירות מוכוון אדם, יטמיע הגדרות אלה בשירותי הדיור שהוא מספק, וינטר את איכות השירות לאורך זמן. עוד מומלץ כי המשרד יפעל לממש את השינוי לכיוון מגורים בקהילה, כך שיתמקד תחילה במושבים לראשונה במסגרותיו ובפרט בבוגרי החינוך המיוחד, יגדיר יעדים בנוגע למגורים בקהילה, יפתח שירותים התומכים בחיים בקהילה ויאסוף נתונים באופן קבוע על כל האנשים המקבלים שירותי דיור כבסיס לקבלת החלטות וליישום המדיניות.



השירות לאנשים עם מוגבלות במסגרות התעסוקה של משרד הרווחה

שילוב של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה מגביר את יכולתם לחיות חיים עצמאיים בעלי משמעות ומאפשר להם לממש את יכולותיהם ולהשתתף בחיי הקהילה¹⁵⁸. שילובם בתעסוקה תורם גם לשינוי עמדות הציבור ביחס אליהם ולהכרה בהם כאנשים יצרניים שתורמים לחברה¹⁵⁹.

משרד העבודה העריך בשנת 2012 את אי-העסקתם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה והפגיעה הישירה בצמיחה הכלכלית של מדינת ישראל, בהפסד של כ-5 מיליארד ש"ח לשנה לתוצר הלאומי¹⁶⁰.

משרד הרווחה מספק ארבעה סוגים עיקריים של שירותי תעסוקה: מרכז יום, מע"ש (מפעל עבודה שיקומי), קבוצות עבודה בשוק החופשי והשתלבות פרטנית בשוק החופשי עם ליווי. את המסגרות לשירותי התעסוקה מפעילים גופים פרטיים שזכו במכרז¹⁶¹. המסגרות כוללות צוות מקצועי המסייע לאנשים עם מוגבלות אשר מועסקים בהן בהתנהלות בעבודה. לכל אדם תוכנית טיפול אישית הכוללת מטרות ומדדי הצלחה וכן משוב על עמידה בהם¹⁶².

בשנת 2022 העסיק משרד הרווחה במסגרות התעסוקה כעשרת אלפים אנשים עם מוגבלות מתוך כ-37,000 זכאים. המפעילים מקבלים תשלום עבור כל אדם שהם מעסיקים במסגרות, בהתאם לתעריף שנקבע במכרז. בשנת 2022 שילם משרד הרווחה למפעילי המסגרות כ-595 מיליון ש"ח.

תיאור המסגרות מופיע בתרשים שלהלן.

158 תע"ס מדיניות; תע"ס, פרק משנה 5.26: תוכניות מעבר בית ספריות "יוצרים עתיד" לבני נוער עם מוגבלות.
159 מבקר המדינה, דוח שנתי 164 (2014), "פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה", עמ' 133 - 174.

160 משרד העבודה, המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה - "החשיבות של שילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה", אתר עבודה נגישה, avodanegisha.labor.gov.il/index2.php?id=20461&lang=HEB.

161 משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, מכרז פומבי מס' 000/2019: הפעלת תוכניות תעסוקה מוגנת לאנשים עם מוגבלות במפעלי מח"ר (מפעלים חברתיים רווחיים) - מפעלים תעשייתיים, חברות עסקיות, חברות לתועלת הציבור ויחידות ייצור בתוך מפעלים מקדמי תעסוקה בפריסה ארצית, (2019).

162 תע"ס, פרק משנה 1.3: שירותי תעסוקה לאנשים עם מוגבלות; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, נוהל הפעלת תוכנית מח"ר תעשייתי הפעלת קבוצות תעסוקה בשוק החופשי מכרז 115-2019 (2021).



תרשים 38 : שירותי התעסוקה של משרד הרווחה לאנשים עם מוגבלות והתעריף החודשי הממוצע המחושב לאדם (בש"ח)



המקור : ראו את הערת השוליים¹⁶³.

מתרשים 38 עולה כי התעריף הממוצע במסגרות מוגנות (מרכז יום ומע"ש) עומד על כ-3,800 ש"ח, והגמול הממוצע בהן עומד על 0 - 3 ש"ח לשעה; ואילו התעריף הממוצע במסגרות העצמאיות (קבוצות עבודה והשתלבות פרטנית בשוק החופשי) עומד על כ-1,900 ש"ח, והשכר הממוצע בהן עומד על 17 ש"ח לשעה.

עדיפות לתעסוקה עצמאית : מסגרות התעסוקה נעות על רצף שבין מסגרות תעסוקה מוגנות למסגרות תעסוקה עצמאיות. מסגרות מוגנות הן מסגרות תעסוקה או עיסוק שבהם עובדים רק אנשים עם מוגבלות, והמשתתפים אינם נחשפים לשוק החופשי - כדוגמת מרכז יום ומע"ש; מסגרות תעסוקה עצמאיות הן מסגרות שבהן המשתתפים עובדים במקומות עבודה בשוק החופשי

גופים ממשלתיים רבים מספקים שירותי תעסוקה לאנשים עם מוגבלות. מינהל מוגבלויות במשרד הרווחה מספק שירותי תעסוקה לאוכלוסיית המינהל; אגף תעסוקת רווחה במינהל שירותים אישיים וחברתיים במשרד הרווחה מציע שירותי תעסוקה לאנשים עם מוגבלות; המוסד לביטוח לאומי מציע שירותי שיקום תעסוקתי לאנשים עם מוגבלות עם לפחות 20% נכות שנמצאו מתאימים להשתלב בתעסוקה בשוק החופשי; ומשרד העבודה מציע שירותי הכשרה והשמה לאנשים עם מוגבלות שיכולים להשתלב בתעסוקה בשוק החופשי. כך, אנשים עם מוגבלות עשויים להיות זכאים לשירותי תעסוקה ממספר גורמים; תע"ס, פרק משנה 10.6 : מרכז יום טיפולי/שיקומי לאנשים עם אוטיזם בגיל 21 +; תע"ס, פרק משנה 14.26 : מרכז יום טיפולי סיעודי לגילאי 21 +; תע"ס, פרק משנה 5.18 : שירותי תעסוקה מקדמת לאנשים עם מוגבלות; משרד הרווחה והביטחון החברתי, **מינהל מוגבלויות - אגף בכיר קהילה** (2023); השכר הממוצע במע"ש חושב על בסיס מדגם של 100 איש המועסקים במע"ש; משרד העבודה, **מצגת נתוני שכר מינימום מותאם**; תקנות שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), התשס"ב-2002.



יחד עם אנשים ללא מוגבלות, ומקבלים ליווי שיסייע להם להשתלב בעבודה ולהתמיד בה - קבוצות עבודה והשתלבות פרטנית¹⁶⁴.

תרשים 39: שירותי התעסוקה של משרד הרווחה על רצף מוגנות - עצמאות

עם מי אנשים עם מוגבלות עובדים

אופי התעסוקה	אנשים עם מוגבלות		
	אנשים עם וללא מוגבלות	אנשים ללא מוגבלות	אנשים עם מוגבלות
	מרכז יום	מע"ש	עבודה עם יחסי עובד-מעביד
עיסוק			
עבודה ללא יחסי עובד-מעביד			
עבודה עם יחסי עובד-מעביד			

מתרשים 39 עולה כי הרצף מוגנות-עצמאות מוגדר באמצעות שני קריטריונים: אופי העבודה ועם מי עובדים. מרכז יום הוא המסגרת המוגנת ביותר משום שהוא מיועד לאנשים שאינם מסוגלים לעבוד והוא מספק להם עיסוק לשעות היום. נמצאים בו רק אנשים עם מוגבלות. מע"ש הוא סביבה מוגנת פחות שכן על אף שהיא מספקת גם עיסוק וגם מקום עבודה, היא מיועדת רק לאנשים עם מוגבלות. קבוצות עבודה הן מסגרות עצמאיות יותר משום שמתקיימים בהן יחסי עובד-מעביד, כלומר המועסקים בהן עובדים במקומות עבודה בשוק החופשי והעבודה נעשית בשילוב של אנשים עם מוגבלות ואנשים ללא מוגבלות. השתלבות פרטנית היא המסגרת העצמאית ביותר, משום שאדם עם מוגבלות עובד בה עם אנשים ללא מוגבלות בשוק החופשי. בכל מסגרת מקבל האדם תוכנית טיפול שנועדה לסייע לו להתפתח ולהתקדם למסגרת עצמאית יותר ככל שהוא מסוגל לכך.

על פי מדיניות משרד הרווחה, עדיפה השמה של אדם עם מוגבלות במסגרות תעסוקה עצמאיות ככל הניתן, כדי לשלב בתעסוקה עם אנשים ללא מוגבלות ולאפשר לו להתפרנס באופן עצמאי¹⁶⁵; עם זאת, נמצא כי המשרד לא קבע יעדים לקידום אדם עם מוגבלות בכל סוגי רצף התעסוקה מוגנות-עצמאות.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא פועל להגשת תוכניות שנתיות של מסגרות המע"ש וקבוצות העבודה, שבהן יהיו יעדים לקידום ברצף התעסוקה.

הליך ההשמה במסגרת תעסוקה: מציאת מסגרת תעסוקה מתאימה והפנייה אליה נעשית באמצעות העו"סית במש"ח ברשות המקומית. העו"סית, בשיתוף האדם ובני משפחתו,

משרד הרווחה והביטחון החברתי, מינהל מוגבלויות - אגף בכיר קהילה (2023)

164

תע"ס מדיניות; תע"ס, פרק משנה 5.26: תוכניות מעבר בית ספריות "יוצרים עתיד" לבני נוער עם מוגבלות; אמנת זכויות אנשים עם מוגבלות; חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988; סקירת העשור: סקירת השירותים החברתיים לשנים 2009 - 2018, פרק 6 חלק א: אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, עמ' 3; בבריטניה נקבעו יעדים לשילוב של אנשים עם מוגבלות בשוק החופשי והוגדרו אמצעים לעידודם ולעידוד המעסיקים (ראו National Disability Strategy, 2021).

165

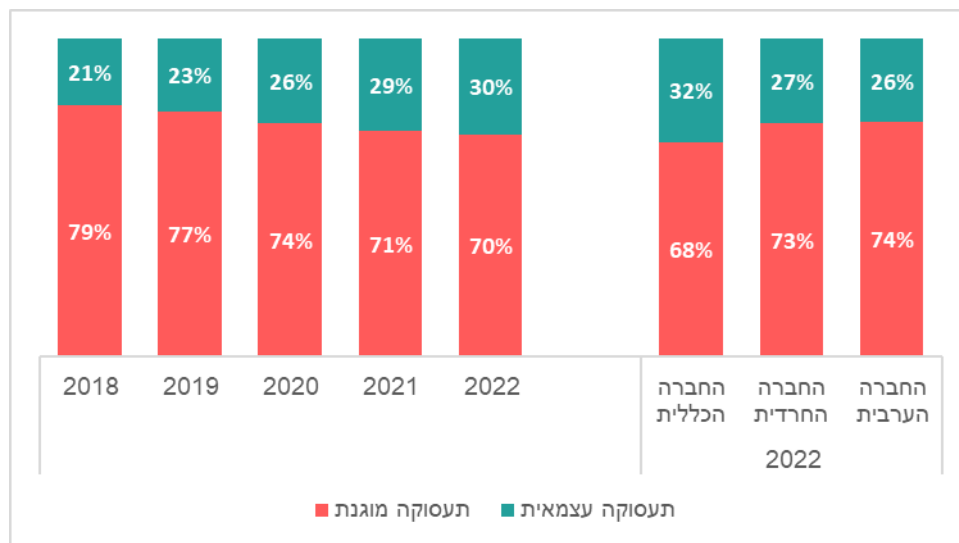


מחליטה איזו מסגרת תעסוקה מתאימה לאדם ובהתאם לה מחפשת לו מקום תעסוקה¹⁶⁶. שירותי התעסוקה ניתנים לאנשים עם מוגבלות שמתגוררים בביתם או בבית משפחתם ולאנשים עם מוגבלות שמתגוררים בהוסטלים ובדירות של משרד הרווחה. אנשים עם מוגבלות שמתגוררים במעונות שוהים במעונות בכל שעות היממה ושם הם מקבלים מענה תעסוקתי.

המושמים בתעסוקה מוגנת ובתעסוקה עצמאית

בביקורת נבדקה מדיניות משרד הרווחה המעדיפה תעסוקה עצמאית על-פני תעסוקה מוגנת, כמוצג בתרשים שלהלן.

תרשים 40: המושמים בתעסוקה מוגנת ובתעסוקה עצמאית, 2018 - 2022, ולפי אוכלוסייה, 2022



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה¹⁶⁷.

מתרשים 40 עולה כי אמנם בשנים 2018 - 2022 עלה שיעור האנשים עם מוגבלות שהיו בתעסוקה עצמאית בתשע נקודות אחוז, מ-21% (כ-1,300 איש) ל-30% (כ-3,000 איש), אך עדיין מרבית האנשים עם מוגבלות (70%, שהם כ-7,200 איש) מושמים בתעסוקה מוגנת. מבט על סוג התעסוקה מבחינת השיוך המגזרי מעלה פער, כך ששיעור המועסקים בתעסוקה עצמאית בחברה הערבית והחרדית (26%, שהם כ-630 איש ו-27% שהם כ-320 איש, בהתאמה) נמוך ביחס לזה שבחברה הכללית (32% שהם כ-1,800 איש).

מומלץ כי משרד הרווחה ימשיך במגמת צמצום התעסוקה המוגנת בהתאם למדיניותו, תוך התמקדות בחברה הערבית והחרדית, כך ששיעורם בתעסוקה עצמאית יהיה לכל הפחות דומה לזה שבחברה הכללית. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יקבע יעדים להשמה של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה עצמאית.

תעסוקה של אנשים עם מוגבלות בהוסטלים ובדירות

אנשים עם מוגבלות שמתגוררים בהוסטלים ובדירות של משרד הרווחה מקבלים מענה תעסוקתי לשעות היום במסגרות תעסוקה שהן מחוץ למסגרת הדיור שלהם, ועל כן אינם אמורים לשהות

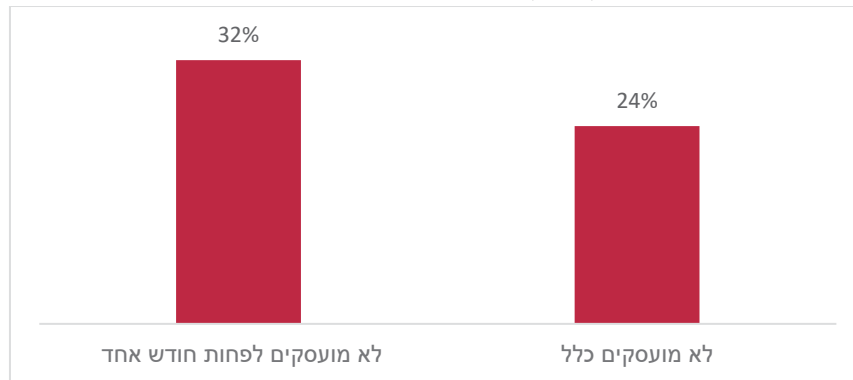
¹⁶⁶ תע"ס, פרק משנה 1.4: שירותי תעסוקה לאנשים עם מוגבלות; תע"ס, פרק משנה 5.23: מרכזי יום לבעלי נכויות; פרק משנה 5.18: שירותי תעסוקה מקדמת לאנשים עם מוגבלות; משרד הרווחה והביטחון החברתי, נוהל הפעלת תוכנית מח"ר תעשיית הפעלת קבוצות תעסוקה בשוק חופשי מכרז 115-2019, (2019).

¹⁶⁷ החישוב מבוסס רק על בסיס אנשים אשר יש לגביהם זיהוי מגזרי.



בהוסטלים ובדירות במהלך היום¹⁶⁸. על כן, בפנייה שמגישה העו"סית המטפלת במש"ח לוועדת ההשמה המחוזית בבקשה להתאמת הוסטל או דירה לאדם עם מוגבלות, עליה להביא בחשבון את מסגרת התעסוקה שבה נמצא האדם, אם יש כזו¹⁶⁹.

תרשים 41: שיעורי התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות בהוסטלים ובדירות, 2022



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה¹⁷⁰.

מתרשים 41 עולה כי לכרבע (24% שהם כ-600 איש) מהאנשים המתגוררים בהוסטלים ובדירות לא הייתה תעסוקה כלל במהלך היום לאורך כל שנת 2022, וככל הנראה הם היו חסרי מעש. עוד עולה כי כשליש (32% שהם כ-800 איש) מהאנשים שמתגוררים בהוסטלים ובדירות לא הייתה תעסוקה לפחות חודש אחד במהלך שנת 2022.

על פי הסברי משרד הרווחה, יש אנשים המתגוררים בדירות ובהוסטלים ועובדים באופן עצמאי בשוק החופשי (ללא סיוע ומעורבות של המשרד), אך למשרד אין נתונים לגביהם ולא ידוע לו האם הם עובדים והיכן.

היעדר תעסוקה וסדר יום נטול משמעות עשויים להשפיע על מצבם הפיזי והנפשי של הדיירים, על בריאותם ועל התנהגותם ולכן נודעת חשיבות רבה לכך שאנשים עם מוגבלות יועסקו. מומלץ כי משרד הרווחה יודא כי לכל האנשים המושמים בדירות ובהוסטלים יש תעסוקה המתאימה לצורכיהם ולרצונם. מומלץ גם שיהיו בידי המשרד מלוא הנתונים על כל האנשים עם מוגבלות המתגוררים במסגרות הדיור שלו ובכלל זה גם על העובדים בשוק החופשי ללא מעורבותו.

מעבר לתעסוקה עצמאית

אמנת זכויות אנשים עם מוגבלות מכירה בזכותם של אנשים עם מוגבלות לעבוד בסביבת עבודה פתוחה ועצמאית בשוק החופשי¹⁷¹. בהתאם למדיניות עידוד תעסוקה עצמאית, מסגרות התעסוקה המוגנות פועלות כמסגרות שיקום שמטרתן לפתח את היכולות ואת המיומנויות של המועסקים, כך שיוכלו לעבור למסגרות תעסוקה עצמאיות יותר שבהן התעסוקה דומה יותר לזו של אנשים ללא מוגבלות, אשר מאפשרות להם להשתכר ואשר יש בהן עניין¹⁷².

¹⁶⁸ מלבד כמה דירות והוסטלים המספקים תעסוקה לדיירים במהלך היום (מסגרות עם תקצוב של סל תעסוקה).

¹⁶⁹ תע"ס, פרק משנה 5.4: נוהל השמת אנשים עם נכות ומוגבלות במסגרות חוץ ביתיות.

¹⁷⁰ בניכוי מסגרות שמקבלות סל תעסוקה.

¹⁷¹ אמנת זכויות אנשים עם מוגבלות.

¹⁷² תע"ס, פרק משנה 1.3: שירותי תעסוקה לאנשים עם מוגבלות; תע"ס, פרק משנה 1.4: שירותי תעסוקה לאנשים עם מוגבלות; תע"ס, פרק משנה 5.18: שירותי תעסוקה מקדמת לאנשים עם מוגבלות; תע"ס, פרק משנה 5.12: שירותי אבחון ושיקום - מרכזי שיקום; משרד הרווחה והביטחון החברתי, מינהל מוגבלויות - אגף בכיר קהילה (2023).

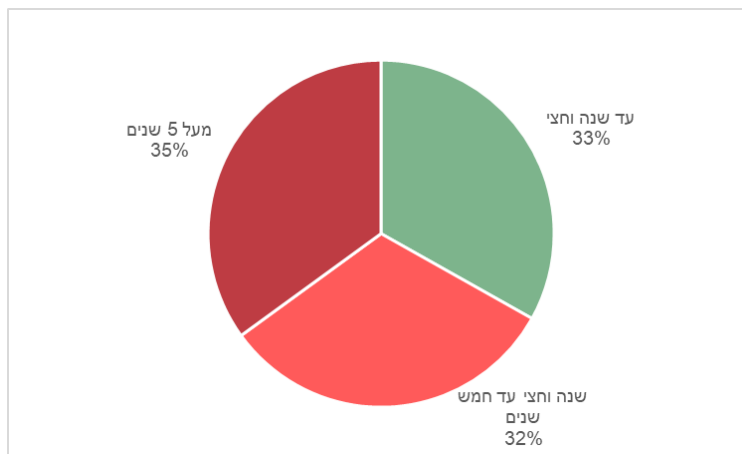


למשל, מע"ש הוא מסגרת תעסוקה זמנית עבור אדם שאינו יכול להתמודד עם דרישות השוק החופשי, שבה הוא מצטרף לתהליך שיקומי לשם פיתוח מסוגלות תעסוקתית. על כן במהלך השנה וחצי הראשונות שבהן אדם נמצא במע"ש, מתבצעות שתי הערכות לבדיקת מסוגלותו התעסוקתית. ההערכות נועדו לבחון את תהליך השיקום ואת האפשרות לעבור ממע"ש לתעסוקה עצמאית יותר¹⁷³. במרכז יום, אשר מספק עיסוק לאנשים עם מוגבלות שאינם יכולים להשתלב בעולם התעסוקה, אחת ממטרות הטיפול היא להקנות לאנשים הרגלי עבודה בסיסיים כדי שיוכלו להשתלב במע"ש¹⁷⁴.

משך השהייה במסגרות התעסוקה

התרשים שלהלן מציג את משך השהייה של אנשים עם מוגבלות במסגרות תעסוקה מוגנות¹⁷⁵.

תרשים 42: משך השהייה הממוצע של אנשים עם מוגבלות במסגרות תעסוקה מוגנות, 2022 - 2018



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 42 עולה כי כשני שלישים (65%) מהאנשים עם מוגבלות נמצאים מעל שנה וחצי בתעסוקה מוגנת וכשליש (35%) נמצאים בה מעל 5 שנים; וכך אינם מתקדמים לתעסוקה עצמאית יותר שבכוחה להעניק משמעות לאדם עם מוגבלות וכן גם מאפשרת הכנסה גבוהה יותר.

את התסכול שמתלווה לשהייה ממושכת באותה מסגרת תעסוקה ללא אפשרות ממשית להתקדם תיאר אחד המשתתפים עם מוגבלות בקבוצת המיקוד:



החלום שלי לעבוד בשוק החופשי. לא רוצה להישאר במע"ש כל החיים. 16 שנים אני שם ולא מרגיש שאני מתקדם. 16 שנים נותנים לי תירוצים וזה לא מוצא חן בעיני. אומרים שבגלל שאני עם מוגבלות אף מעסיק לא יכול לקבל אותי

¹⁷³ תע"ס, פרק משנה 5.18: שירותי תעסוקה מקדמת לאנשים עם מוגבלות.

¹⁷⁴ תע"ס, פרק משנה 10.6: מרכז יום/טיפול שיקומי לאנשים עם אוטיזם בגיל 21+; תע"ס, פרק משנה 14.26: מרכז יום טיפולי/סיעודי לגילאי 21+.

¹⁷⁵ הנתונים שנבחנו כוללים את כל האנשים שהייתה להם השמת תעסוקה כלשהי בחמש השנים האחרונות (2018-2022) ולכל השמות התעסוקה של אותם אנשים, גם לפני 2018. כלומר, אדם שהייתה לו השמת תעסוקה ב-2019 נכלל בניתוח כל ההשמות שלו בכל השנים, אבל אנשים שסיימו לעבוד במסגרות התעסוקה לפני שנת 2018 אינם נכללים בניתוח.



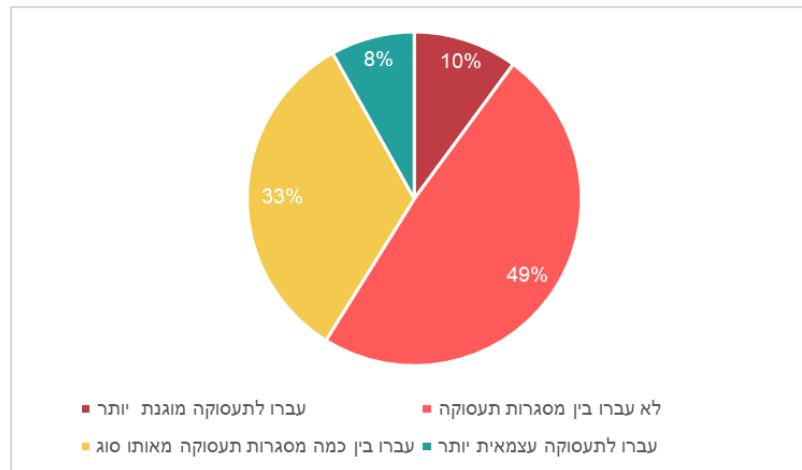
מומלץ כי משרד הרווחה ינהל מעקב אחר משך הזמן שבו אנשים נמצאים במסגרות התעסוקה, יברר את הסיבות לשהייה הממושכת בהן ויוודא כי תוכניות הטיפול המיועדות לקידום אנשים במסגרות התעסוקה מיושמות ומעודכנות.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא מקדם עם משרד הבריאות חקיקה שבין היתר תגביל את זמן השהייה של אדם בתעסוקה מוגנת.

מעברים בין מסגרות תעסוקה

צוות הביקורת בדק באיזו מידה אנשים עם מוגבלות המועסקים במסגרות של משרד הרווחה עוברים למסגרות עצמאיות יותר, כמוצג בתרשים שלהלן.

תרשים 43: מעבר ברצף התעסוקה, 2018 - 2022



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 43 עולה כי בין השנים 2018 - 2022¹⁷⁶ רק 8% (כ-1,050 איש) מהאנשים עם מוגבלות שקיבלו שירותי תעסוקה ממשרד הרווחה עברו לתעסוקה עצמאית יותר; 10% (כ-1,300 איש) עברו למסגרת תעסוקה עצמאית פחות. כל היתר - 82% (כ-10,700 איש) - לא שינו את סוג המסגרת התעסוקתית שלהם¹⁷⁷. עוד עולה כי כמחצית (49% שהם 6,300 איש) מהאנשים עם מוגבלות היו במשך כל קריירת התעסוקה שלהם באותו מקום עבודה וכך לא נחשפו למקומות תעסוקה שונים, לסוגי עבודה שונים, למעסיקים שונים ולעמיתים אחרים.

מיצוי הפוטנציאל בתעסוקה: בשאלון שהפנה משרד מבקר המדינה לאנשים עם מוגבלות ואשר נעשה לראשונה בישראל, נשאלו מי שנמצאים במסגרות תעסוקה האם הם מרגישים שהם יכולים להיות במסגרת תעסוקה עצמאית יותר¹⁷⁸.

נמצא כי 62% מהמשיבים שעבדו בתעסוקה מוגנת מרגישים שהם יכולים לעבוד בתעסוקה עצמאית יותר. כלומר, כשני שלישים מהמועסקים בתעסוקה מוגנת אינם ממצים, לתפיסתם, את הפוטנציאל התעסוקתי שלהם.

¹⁷⁶ בחישוב זה נכללו כל האנשים עם מוגבלות שהיו במסגרות תעסוקה בשנים 2018 - 2022, על כלל השמות התעסוקה שלהם גם בשנים שקדמו לתקופה זו.

¹⁷⁷ הנתונים דומים גם כאשר מנתחים בלא להכליל אנשים עם מוגבלות שנמצאים בהשתלבות פרטנית ואינם יכולים לעבור לתעסוקה עצמאית יותר במסגרת שירותי התעסוקה של משרד הרווחה.

¹⁷⁸ התשובות על השאלות היו: 2-כן; 1-במידה בינונית; 0-לא.



משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הצוות המקצועי בכל מסגרת תעסוקה מקיים הערכה תפקודית עם האדם המועסק, ולפיה מוגדרות מטרות לטווח הקצר והארוך; אם אדם מביע נכונות להתקדם ברצף התעסוקה, צוות המסגרת ינסה לסייע בכך.

לנוכח הפער בין תשובת משרד הרווחה לממצאי השאלון, מומלץ, כאמור, כי המשרד יודא שתוכניות הטיפול המיועדות לקידום אנשים במסגרות התעסוקה מיושמות, כך שאנשים המסוגלים ומעוניינים בכך יוכלו להתקדם ברצף התעסוקה בתוך מסגרת ובין מסגרות.

שירותי שיקום תעסוקתי במוסד לביטוח לאומי: בהתאם לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה - 1995, המוסד פועל לשקם אנשים עם מוגבלות ולשלבם בעבודה בשוק החופשי. שירותי השיקום כוללים אבחון והכוונה תעסוקתית, הכשרה מקצועית, רכישת השכלה גבוהה והשמה בעבודה. לפי נתוני משרד העבודה, כ-16% מהמועסקים בתעסוקה עצמאית של משרד הרווחה עומדים בתנאי הזכאות לקבל שירותי שיקום תעסוקתי מבט"ל¹⁷⁹.

נמצא כי משרד הרווחה הפנה מיעוט מזערי מהמועסקים בתעסוקה עצמאית של משרד הרווחה שעומדים בקריטריונים (1.8% שהם כ-170 איש) לשירותי השיקום של בט"ל המאפשרים להם לעבוד בתעסוקה עצמאית יותר. לפיכך נמנעת מרובם האפשרות לצרוך שירותים לקראת עצמאות תעסוקתית ונמנעת מהם השתלבות בשוק החופשי ללא ליווי.

ביטוי לכך שמסגרות התעסוקה אינן מקדמות את האדם עם המוגבלות אל תעסוקה עצמאית יותר עלה גם בקבוצת המיקוד של הורים. כך אמרה אחת האמהות:

”

התפיסה היא לא של שיקום, התפיסה הוא שמה שהוא לא עשה עד עכשיו הוא לא יעשה. צריך לשמור שיהיה נקי ויאכל. תפיסה של בייביסיטר. לא רואים באדם כמו הבן שלי אדם שיכול להגיע לעבודה בקהילה. לא רואים מה הוא יכול לעשות, רק לשמור עליו כמו שהוא. אין תפיסה של זכויות אדם, אלא של חסד, והיה אנשים טובים ונקיים אותם, לא נדורק אותם מהצוק

אחת המשתתפות בקבוצת מיקוד לאנשים עם מוגבלות תיארה את החוויה שלה בעבודה שאיננה מותאמת ליכולותיה:

”

סיימתי תואר שני, והעבודה שמצאו לי איננה תואמת את כישורי, אני סיימת בגן ילדים, עבודה שניתן להתקבל אליה גם ללא תואר

כדי לאפשר לאנשים עם מוגבלות למצות את הפוטנציאל שלהם, להשתתף בשוק העבודה ככל האדם ולהשתכר שכר מכבד, מומלץ כי משרד הרווחה יקבע יעדים למעבר של אנשים עם מוגבלות לתעסוקה עצמאית, יפעל לקידום אנשים עם מוגבלות לתעסוקה עצמאית ככל הניתן

¹⁷⁹ מינהל תעסוקות אוכלוסיות במשרד העבודה עורך אבחונים לצורך קביעת שכר מינימום מותאם למקבלי שירות של משרד הרווחה, שמועסקים בשוק החופשי. מנתוני משרד העבודה לשנת 2022 עולה שכ-16% מהמאובחנים הינם בעלי יכולת השתכרות בשיעור של 80% לפחות משכר המינימום. אגף השיקום בבט"ל פועל לשיקום מקצועי של אנשים עם מוגבלות שמסוגלים להשתלב בשוק העבודה החופשי בשכר ששיעורו 80% לפחות משכר המינימום, ללא צורך בליווי מתמשך; הסתר פאס ואופיר פינטו, **שיקום מקצועי לאנשים עם מוגבלויות: השתלבות בעבודה, התמדה ורמות שכר** (המוסד לביטוח לאומי) (2014), עמ' 1 - 32.

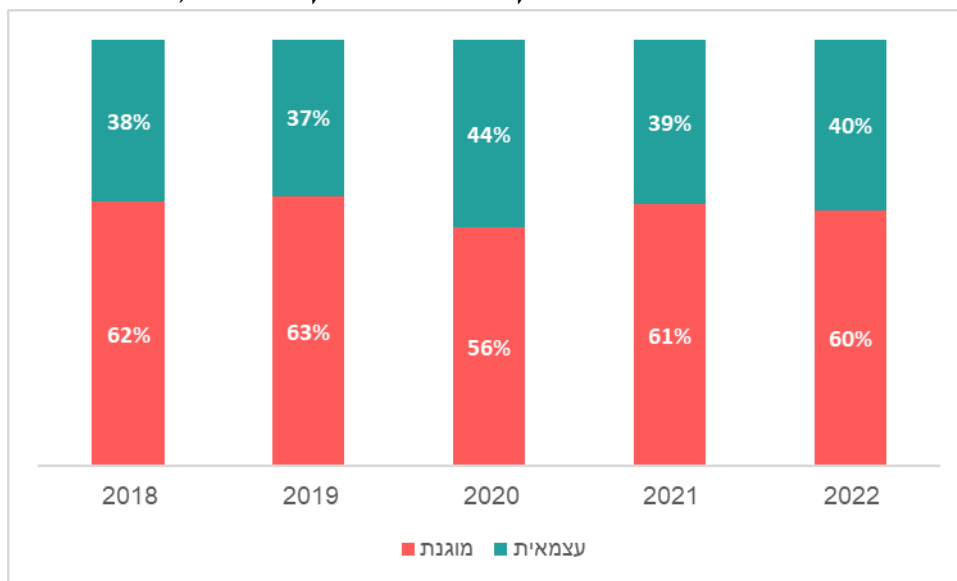


באמצעות הערכות תקופתיות של המסוגלות התעסוקתית ויגבש תוכניות טיפול בהתאם, ישתף פעולה עם שירותי שיקום תעסוקתי מחוץ למשרד הרווחה ויבדוק את מקבלי שירותי התעסוקה כדי ללמוד על מידת העצמאות המתאימה להם.

השמה ראשונה במסגרת תעסוקה

העדפת תעסוקה עצמאית עשויה לבוא לידי ביטוי הן בהפניה הראשונה של אנשים עם מוגבלות לתעסוקה עצמאית והן כמעבר מתעסוקה מוגנת לתעסוקה עצמאית. התרשים שלהלן מציג את שיעור ההשמות הראשונות בתעסוקה מוגנת ובתעסוקה עצמאית.

תרשים 44 : השמות ראשונות בתעסוקה מוגנת ובתעסוקה עצמאית, 2018 - 2022



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 44 עולה כי לא חל שינוי של ממש בשנים 2018 - 2022 בשיעור האנשים עם מוגבלות אשר מקבלים לראשונה שירותי תעסוקה ממשרד הרווחה ואשר מושמים בתעסוקה מוגנת ובתעסוקה עצמאית. כ-60% מהם מועסקים בתעסוקה מוגנת והיתר - 40% - בתעסוקה עצמאית.

כדי לאפשר לאנשים עם מוגבלות להשתלב בתעסוקה עצמאית ולהשתתף בשוק העבודה מומלץ כי משרד הרווחה יפעל ליישום מדיניותו ביחס למצטרפים לראשונה למסגרות התעסוקה.

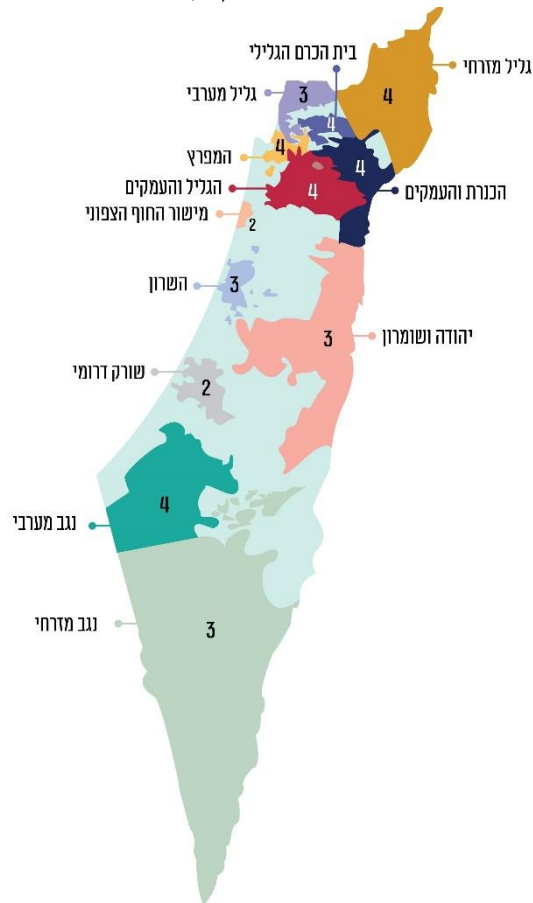
חסמים לתעסוקה במסגרות עצמאיות

היצע מסגרות תעסוקה

בקבוצת המיקוד שנערכה עם עו"סיות בתחום המוגבלויות במש"ח עלה כי שורר מחסור גדול במסגרות תעסוקה, דבר המעורר קשיים במציאת תעסוקה ראשונה לאדם ובהעברת אנשים בין מסגרות תעסוקה. צוות הביקורת בדק את מספר הסוגים של מסגרות התעסוקה באשכולות הרשויות ובערים שאינן מאוגדות באשכול.



תרשים 45: מספר סוגי מסגרות התעסוקה, לפי אשכולות רשויות מקומיות, 2022



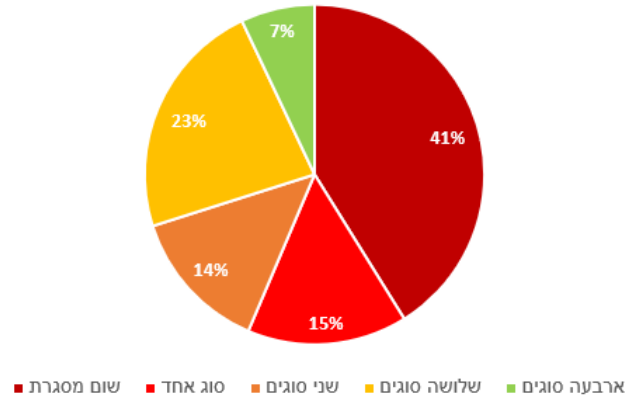
על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* המספרים מייצגים את מספר סוגי השירותים באשכול.

מהמפה שבתרשים 45 עולה כי במחצית מהאשכולות לא קיימים כל ארבעת סוגי מסגרות התעסוקה (הגליל המערבי, יהודה ושומרון, הנגב המזרחי, השרון, שורק דרומי ומישור החוף). עוד עולה כי בשני אשכולות (שורק דרומי ומישור החוף הצפוני) יש רק שני סוגי מסגרות תעסוקה.

בביקורת עלה כי מסגרות התעסוקה באשכולות שורק דרומי ומישור החוף הצפוני הן מסגרות תעסוקה מוגנות; המשמעות היא שכ-2,800 אנשים עם מוגבלות המתגוררים באשכולות אלו זוכאים לכך, אינם יכולים לעבוד בתעסוקה עצמאית.



תרשים 46 : שיעור הרשויות המקומיות שאינן מאוגדות באשכולות לפי מספרם של סוגי מסגרות התעסוקה ברשות, 2022



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 46 עולה כי ב-41% מהרשויות המקומיות שאינן מאוגדות¹⁸⁰ אין כלל מסגרות תעסוקה ומדובר בכ-5,500 אנשים עם מוגבלות הזכאים לשירותי תעסוקה; בכמחצית (52%) מהרשויות לא קיימים כל ארבעת סוגי מסגרות התעסוקה. עוד נמצא כי מתוך 15 הערים הגדולות בארץ, ב-73% מהן (11 ערים¹⁸¹) אין כל רצף התעסוקה, ובעיר אחת¹⁸² מהן אין כלל מסגרות תעסוקה. בארבע ערים יש רק שני סוגי מסגרות¹⁸³.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא פועל להרחיב את המספר והמגוון של המענים בכל אזורי הארץ; ובהתאם למחויבותו לחוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, המשרד שם דגש על מענה תעסוקתי מתאים במרחק סביר ממקום המגורים.

כדי שיתקיים רצף התעסוקה שיאפשר לכל אדם עם מוגבלות לעבוד במקום תעסוקה מתאים סמוך למקום מגוריו, מומלץ כי משרד הרווחה יודא כי הן באשכולות הרשויות והן ברשויות המקומיות שאינן מאוגדות יפעלו כל ארבעת סוגי מסגרות התעסוקה. בייחוד מומלץ שיפעלו בהן גם מסגרות מוגנות וגם מסגרות עצמאיות.

עמדות אנשי המקצוע כלפי תעסוקה מוגנת ותעסוקה עצמאית

עמדותיהם של אנשי מקצוע כלפי אנשים עם מוגבלות משפיעות על השירותים שיציעו להם¹⁸⁴. על כן, נבדקו בשאלון לאנשי מקצוע העמדות בנוגע לתעסוקה מוגנת ותעסוקה עצמאית ביחס לתיאור המקרה של האדם עם מוגבלות שהוצג.

180 מדובר ב-27 רשויות מקומיות ובהן, פתח תקווה, קריית אונו ואלעד.

181 פתח תקווה, רחובות, רמת גן, בית שמש, בת ים, ראשון לציון, נתניה, אשקלון, חיפה, אשדוד וחולון.

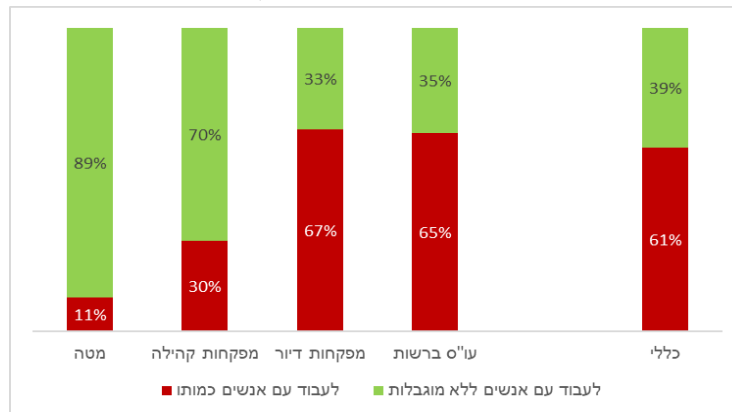
182 פתח תקווה.

183 רחובות, רמת גן, בית שמש ובת ים.

184 ראו לדוגמה: Shirley Werner and Tal Argaman-Bergman, "Social workers' stigmatic perceptions of individuals with disability: A focus on three disabilities", *Journal of Mental Health* Shirley Werner and Roni Holler, ; *Research in Intellectual Disabilities*, 10 (2017), pp. 93 - 107 "Attitudes toward guardianship, social work goals, and perspectives of disability among social work students", *Disability and Rehabilitation*, 42 (2020), pp. 712 - 721

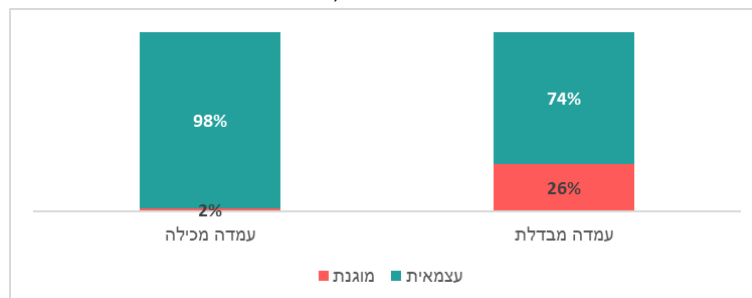


תרשים 47: תשובות אנשי המקצוע על השאלה "לדעתך, מה הכי טוב עבור האדם עם מוגבלות שהוצג?" לפי בעלי לתפקידים



מתרשים 47 עולה כי מרבית (61%) המשיבים - אנשי מטה מינהל מוגבלויות, מפקחי קהילה ודיור, ועו"סיות במש"ח - סבורים כי מוטב לאדם עם המוגבלות שהוצג לעבוד עם אנשים כמותו (להלן - עמדה מבדלת), ומיעוטם (39%) סבורים כי מוטב לו לעבוד עם אנשים ללא מוגבלות (להלן - עמדה מכילה). ניתוח התשובות לפי תפקיד מעלה כי מיעוט של אנשי מקצוע במטה ושל מפקחות קהילה - אשר מפקחות על שירותי התעסוקה וכלל השירותים לאנשים עם מוגבלות הניתנים בקהילה - החזיקו בעמדה מבדלת, כלומר, עמדה לפיה על אדם עם מוגבלות לעבוד עם אנשים כמותו (11% ו-30%, בהתאמה); ולעומתם רוב (67%) המפקחות על מסגרות הדיור החזיקו בעמדה זו, בדומה לעמדתן גם בתחום הדיור. עוד עולה כי רוב (65%) העו"סיות ברשות, אשר אמונות על מציאת מסגרת תעסוקה לאנשים עם מוגבלות, החזיקו בעמדה מבדלת¹⁸⁵.

תרשים 48: תשובות אנשי המקצוע על השאלה "מהי מסגרת התעסוקה המתאימה ביותר עבור האדם עם מוגבלות שהוצג?", לפי עמדת המשיב



מתרשים 48 עולה כי אף שרוב אנשי המקצוע סבורים כי תעסוקה עצמאית היא המתאימה ביותר, שיעור אנשי המקצוע בקרב אנשי מקצוע בעלי עמדה מבדלת שסברו כי מסגרת תעסוקה מוגנת היא המתאימה ביותר עומד על כרבע (26%), ואילו שיעור אנשי המקצוע בעלי העמדה המכילה שסברו כך עומד על שיעור נמוך של 2%¹⁸⁶. עולה אפוא כי עמדה מבדלת עלולה להיות חסם להשמה בתעסוקה עצמאית אצל חלק מאנשי המקצוע.

כדי להסיר את החסם של עמדות אנשי המקצוע בפני שילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה עצמאית, מומלץ כי משרד הרווחה יגבש תוכנית הכשרה להטמעת תפיסות התומכות בהשתלבות אנשים עם מוגבלות בתעסוקה בקרב אנשי המקצוע בדרגים השונים; ויפעל ליישומה, תוך קביעת יעדים מדידים לבחינת האפקטיביות של התוכנית ועדכונה בהתאם לממצאים.

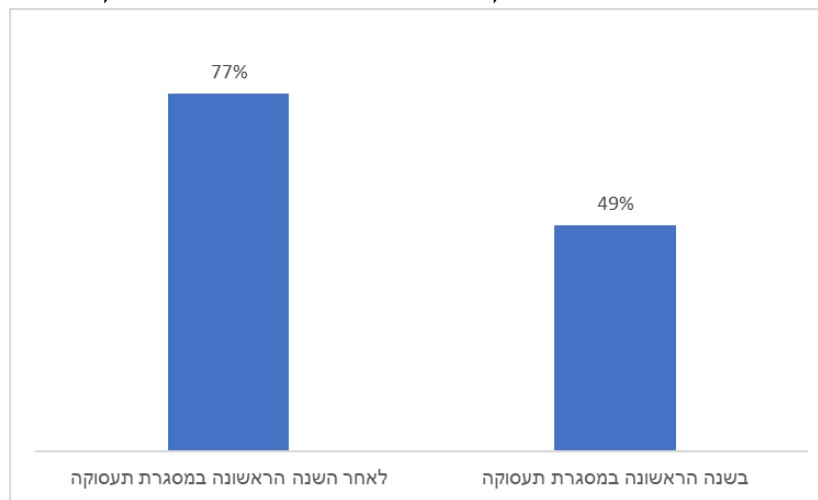
¹⁸⁵ הבדלים אלה מובהקים: $F(3,174)=5.23, p < 0.01$
¹⁸⁶ הבדלים אלה מובהקים: $t(170)=-4.58, p < 0.001$



מעקב אחר מצבו של אדם במסגרת תעסוקה

עו"סית במש"ח ברשות המקומית נדרשת להתעדכן לגבי מצבו של אדם עם מוגבלות במסגרת תעסוקה, לבצע הערכה של מצבו פעם בשנה לפחות, ולסייע לו ולמשפחתו למצוא תעסוקה אחרת במידת הצורך.

תרשים 49: שיעור העו"סיות ברשויות המקומיות אשר השיבו כי אינן בקשר עם אדם עם מוגבלות במסגרת תעסוקה או מתעדכנות לגביו במידה חלקית



מתרשים 49 עולה כי 42% מהעו"סיות ברשויות המקומיות ציינו כי הן אינן בקשר עם האדם עם מוגבלות בשנתו הראשונה במסגרת תעסוקה או שהן מתעדכנות במידה חלקית לגביו. לאחר השנה הראשונה במסגרת תעסוקה, שיעור כפול - 78% - ציינו זאת. משמעות הדבר היא שברוב המקרים, ובייחוד לאחר השנה הראשונה להשמה, אין משוב על איכות ההשתלבות של האדם עם מוגבלות במסגרת התעסוקה, ולא נבחן אם יש צורך להתאימה מחדש ואם הוא מוכן לעבור לתעסוקה עצמאית.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי כדי לבצע הערכה שנתית של האנשים עם המוגבלות המועסקים במסגרות המשרד, יש לתגבר את העו"סיות במש"חים ב-220 עובדים חדשים.

כניסתו לתוקף של חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות בתחילת שנת 2024 והתוספת התקציבית בסך של כ-2 מיליארד ש"ח שנקבעה לו, הן הזדמנות לתגבר את תקן העו"סיות במש"חים כדי לשפר את הטיפול באנשים עם מוגבלות; באשר לעו"סיות ברשות מומלץ כי משרד הרווחה יוודא כי הן מבצעות הערכה מקצועית שנתית של יכולת התעסוקה של כל אדם במסגרות התעסוקה, כדי לאפשר לו לעבור לתעסוקה עצמאית יותר.

השירות והיחס במסגרות התעסוקה

צוות הביקורת בדק באיזו מידה באים לידי ביטוי עקרונות של שירות מכוון אדם ושל חיים בקהילה במסגרות התעסוקה.

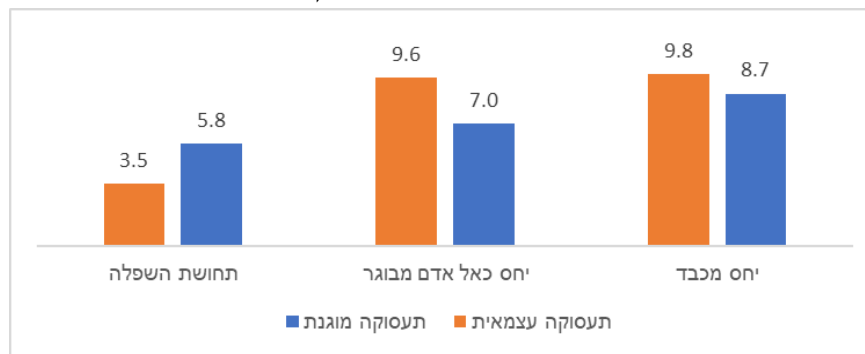
כבוד האדם

כבוד לאדם עם מוגבלות באשר הוא אדם הוא עקרון יסודי מרכזי המעוגן בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, בחוק שירותי רווחה לאנשים



עם מוגבלות, התשפ"ב-2022, באמנת זכויות אנשים עם מוגבלות, ובכמה תע"סים של מינהל מוגבלויות¹⁸⁷. אנשים עם מוגבלות נשאלו על יחס מכבד, על יחס אליהם כאל אדם מבוגר ואם הם חשים השפלה¹⁸⁸.

תרשים 50: ממוצע התשובות של אנשים עם מוגבלות על שאלות נבחרות על עקרון כבוד האדם, לפי סוג מסגרת התעסוקה



מתרשים 50 עולה כי בסולם שנע בין 0 ל-10, וכפי שעולה מהשאלון, התחושה של האנשים עם מוגבלות היא שהיחס במסגרות המוגנות מכבד פחות מזה שבמסגרות התעסוקה האחרות (ממוצע של 8.7 לעומת 9.8)¹⁸⁹. הצוות במסגרות המוגנות מתייחס לאנשים עם מוגבלות פחות כאל מבוגרים ביחס למסגרות התעסוקה העצמאיות (ממוצע של 7 לעומת 9.6)¹⁹⁰, ותחושת ההשפלה רבה יותר במסגרות המוגנות לעומת העצמאיות (5.8 לעומת 3.5)¹⁹¹. מכאן שלפי תחושת האנשים עם המוגבלות שענו על השאלון, במסגרות המוגנות נשמר כבוד האדם במידה פחותה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי תלונות על יחס לא מכבד נבדקות ומטופלות באופן מיידי, וכי קיימים תדריכים והכשרות המועברים לצוותים ולמפעילי המסגרות שמקנים מיומנויות לאינטראקציה מותאמת ומכבדת.

מתן שירותי תעסוקה המספקים משמעות

הזכות של אנשים עם מוגבלות לקבלת שירותים שיש בהם אפשרות להתפתחות ולטיפוח כישורונות ויכולות המספקים משמעות מעוגנת בחוק חינוך מיוחד התשמ"ח-1988, באמנת זכויות אנשים עם מוגבלות ובכמה תקנות של משרד הרווחה¹⁹² צוות הביקורת בדק באיזו מידה שירותי התעסוקה מספקים משמעות באמצעות שאלון לאנשים עם מוגבלות¹⁹³.

¹⁸⁷ אמנת זכויות אנשים עם מוגבלות; חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו; חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשמ"ח-1988; חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2023; למשל תע"ס פרק 5.1: מדיניות מינהל מוגבלויות.

¹⁸⁸ התשובות לשאלות היו: 2-כן; 1-במידה בינונית; 0-לא; הממוצע עשוי לנוע בין 0 ל-2; הסולם תוקנן לערכים של 0 - 10, והממוצעים מוצגים בהתאם לתקנון.

¹⁸⁹ $F(1,59)=3.61, p<0.1$

¹⁹⁰ $F(1,57)=11.77, p<0.01$

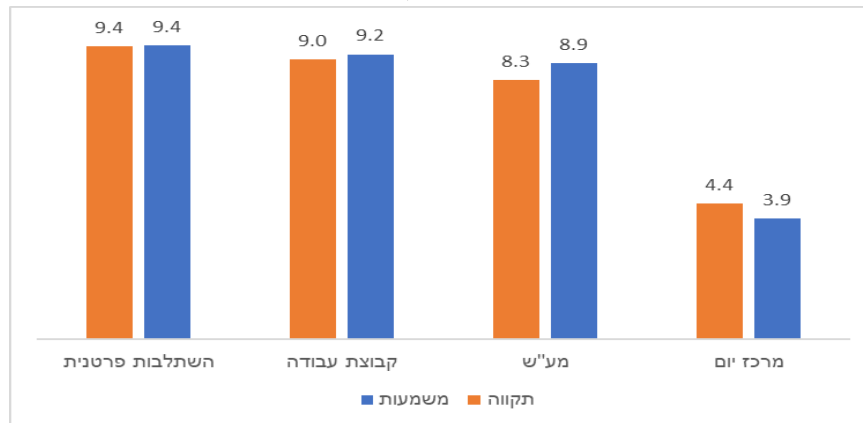
¹⁹¹ $F(1,40)=3.39, p<0.1$

¹⁹² אמנת זכויות אנשים עם מוגבלות; חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988; תע"ס מדיניות.

¹⁹³ התשובות על השאלות היו: 2-כן; 1-במידה בינונית; 0-לא; הממוצע עשוי לנוע בין 0 ל-2; הסולם תוקנן לערכים של 0 - 10, והממוצעים מוצגים בהתאם לתקנון.



תרשים 51: ממוצע התשובות על השאלות בנוגע לתחושת משמעות ותקווה, לפי סוג מסגרת התעסוקה



מתרשים 51 עולה כי בסולם של 0 - 10, תחושות המשמעות והתקווה שהביעו האנשים עם המוגבלות בשאלון הן הנמוכות ביותר במרכז יום שהוא מסגרת התעסוקה העצמאית פחות מכול¹⁹⁴ (3.9 ו-4.4, בהתאמה עבור מרכז יום; 9.2 ו-8.9 בממוצע עבור יתר מסגרות התעסוקה, בהתאמה) והם מרגישים שהיא מספקת משמעות ותקווה במידה פחותה משמעותית ביחס ליתר המסגרות. אשר לשלוש המסגרות האחרות, הפערים ביניהן אינם מובהקים.

תחושת חוסר המשמעות ואי-התאמה של המסגרת עלתה גם בקבוצת המיקוד להורים לבוגרים עם מוגבלות:



כרגע הבן שלי נמצא בליית ברירה במסגרת יום מסוימת. ברור שהוא לא מתאים לשם, המסגרת לא מתאימה וזה ידוע. זה עוד כשל של המערכת שאנשים צריכים להתאים את עצמם למערכת במקום הפוך

טיפול שייכות ומעורבות

אמנת זכויות אנשים עם מוגבלות קובעת כי קידום השתתפותם המלאה של אנשים עם מוגבלות תטפח בהם תחושת שייכות מוגברת¹⁹⁵. בתע"ס מדיניות של מינהל מוגבלויות, תחושת שייכות ושילוב מיטבי של אדם עם מוגבלות הם עיקרון מרכזי¹⁹⁶. אנשים עם מוגבלות נשאלו באיזו מידה הם מרגישים בדידות¹⁹⁷, ותשובותיהם נותחו לפי המסגרת התעסוקתית שלהם - מוגנת או עצמאית.

משמעות: $F(3,38)=13.42, p<0.001$; תקווה: $F(3,35)=7.16, p<0.001$

אמנת זכויות אנשים עם מוגבלות, סעיף י"ג למבוא;

תע"ס, פרק משנה 5.1: מדיניות מינהל מוגבלויות.

התשובות על השאלות היו: 2-כן; 1-במידה בינונית; 0-לא; הממוצע עשוי לנוע בין 0 ל-2; הסולם תוקן לערכים של 0 - 10, והממוצעים מוצגים בהתאם לתקנון.

194

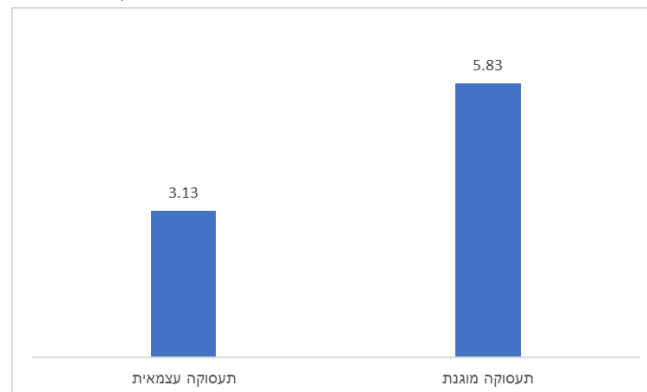
195

196

197



תרשים 52: ממוצע התשובות על השאלה בנוגע לתחושת בדידות, לפי סוג מסגרת התעסוקה



מתרשים 52 עולה כי בסולם של 0 - 10, אנשים עם מוגבלות המשולבים במסגרות התעסוקה המוגנות חשים בדידות יותר משחשים אנשים עם מוגבלות במסגרות התעסוקה העצמאיות (5.8 לעומת 3.1)¹⁹⁸.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי נושא הבדידות נמצא בשיח מקצועי על הרחבה ופיתוח של המענים, וכי המשרד מפעיל כיום מועדונים חברתיים בפריסה ארצית ומספק מענים רגשיים להתמודדות עם הבדידות ולהפגתה.

מצבר הממצאים ביחס לשירות במסגרות התעסוקה עולה כי אף שתעסוקה ועבודה צורכות זמן ניכר משעות היום והן נדבך חשוב בתפיסת אדם את עצמו, עקרונות מרכזיים של שירות מוכוון אדם וחיים בקהילה, כגון תחושת שייכות ומעורבות, משמעות, וכבוד, אינם נשמרים במידה מספקת במסגרות התעסוקה שמפעיל משרד הרווחה, בפרט במסגרות המוגנות.

מומלץ כי משרד הרווחה ינחה את מפעילי מסגרות התעסוקה להקנות הכשרות לאנשי הצוות במסגרות שעוסקות ביחס מכבד כלפי אדם עם מוגבלות, יפעל להגברת תחושת השייכות בכלל מסגרות התעסוקה ובמסגרות התעסוקה המוגנת בפרט, יכוון באמצעות המכרזים והפיקוח את מסגרות התעסוקה ליצור גיוון, עניין ומשמעות עבור האנשים המועסקים בהן ויפתח כלים להתאמה מיטבית בין האדם למסגרת התעסוקה כך שהאדם יוכל להפיק משמעות ועניין בעבודתו. עוד מומלץ כי מערך הפיקוח יבחן היבטים של שירות מוכוון אדם במסגרות התעסוקה ויעשה שימוש בכלים כגון סקרי שירות בקרב מקבלי השירות כדי לוודא כי ניתן שירות איכותי במסגרות אלו.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי בנוהלי העבודה למסגרות התעסוקה יש דרישה לביצוע סקרי דעת קהל. כמו כן, בכל שנה המשרד עורך הכשרות לעובדי המסגרות המוגנות ובהן יש התייחסות לכבוד האדם, פיתוח תחושת שייכות ושירות מוכוון אדם. עוד מסר המשרד כי התקציבים שילוו את יישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות יופנו, בין היתר, למטרות אלו.



משרד הרווחה העסיק בשנת 2022 כ-10,000 אנשים עם מוגבלות במסגרות התעסוקה השונות. שילובם בתעסוקה עצמאית הוא עיקרון מרכזי במדיניות משרד הרווחה. עיקרון זה עולה בקנה אחד עם הצרכים של אנשים עם מוגבלות, שכן רוב (62%) המועסקים במסגרות המוגנות תופסים את עצמם כמסוגלים לעבוד במסגרות עצמאיות יותר. עם זאת, חסמים שונים ובהם מחסור במסגרות תעסוקה ובפרט מסגרות עצמאיות יותר אינם מאפשרים זאת. יתר על כן, רבים מהדיירים (24%, שהם כ-400 איש) בהוסטלים ובדירות אינם מועסקים במסגרת תעסוקה כלל

.F(1,40)=5.46, p<0.05



ונותרים חסרי מעש שעות רבות בכל יום. זאת ועוד, הגמול במסגרות התעסוקה המוגנות נמוך משמעותית מהשכר במסגרות התעסוקה העצמאיות (0 - 3 ש"ח לשעה לעומת 17 ש"ח לשעה); משכך, קיימת משנה חשיבות למעבר של אנשים עם מוגבלות למסגרות תעסוקה עצמאיות שיעניקו גמול וסיפוק רבים יותר.

אשר למסגרות התעסוקה המוגנות, הרי שבפועל הן אינן כאלו, והאנשים המועסקים בהן נחשפים לתחושתם ליחס לא מכבד, וחשים חוסר משמעות ובדידות, ואף על פי כן מרבית האנשים עם מוגבלות מושמים במסגרות אלו (70%). מיעוט מהאנשים עם מוגבלות בתעסוקה מוגנת מתקדמים לתעסוקה עצמאית יותר (8%) ורבים נשארים בהן שנים רבות (34% מעל חמש שנים).

כניסתו של חוק שירותי רווחה לתוקף בינואר 2024 והתקציב שנלווה לו, כ-2 מיליארד ש"ח לחמש שנים, הם הזדמנות עבור משרד הרווחה לקדם אנשים עם מוגבלות לתעסוקה עצמאית ולשפר את איכות השירות הניתן במסגרות המוגנות. על כן מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לשינוי עמדות בקרב אנשי המקצוע בכל הדרגים, יקים מסגרות תעסוקה נוספות כדי לאפשר לכל האנשים עם מוגבלות להשתלב בתעסוקה באזור מגוריהם ולממש את יכולותיהם, יבצע מעקב אחר התקדמות אנשים עם מוגבלות ברצף התעסוקה, יטמיע את עקרונות השירות מוכון אדם בכל מסגרות התעסוקה ויפתח כלים למדידת איכות השירות בהן.

הפיקוח על השירותים לאנשים עם מוגבלות

משרד הרווחה אחראי לפיקוח על השירותים לאנשים עם מוגבלות שמספקים גופים מפעילים¹⁹⁹. מטרת הפיקוח היא להבטיח את איכות השירותים המסופקים, לוודא שהשירותים עומדים בסטנדרטים שקבע משרד הרווחה, להשיג שיפור מתמשך באיכות וברמת השירותים המקצועיים ולעודד שינוי כשיש בו צורך²⁰⁰.

הפיקוח על מתן השירותים לאנשים עם מוגבלות נעשה בידי מפקחי מינהל מוגבלויות. הם פועלים בכל מחוזות המשרד ומשמשים כזרועו הארוכה של המשרד בשטח. מפקחי מינהל מוגבלויות הם אנשי מקצוע מתחום העבודה הסוציאלית העוסקים ביעוץ, בהטמעת דרכי עבודה ובבקרה על השירותים בנושאים שהם בתחום מומחיותם והכשרתם. נכללים בהם מפקחי דיור המפקחים על מסגרות הדיור החוץ-ביתיות ומפקחי קהילה המפקחים על כל השירותים הניתנים בקהילה (למשל, סביבה תומכת, מסגרות תעסוקה, ופעילויות פנאי) וכן על תחום המוגבלויות במש"ח²⁰¹.

תדירות ביקורי הפיקוח במסגרות הדיור והתעסוקה

הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ (להלן - הצוות הממשלתי) בחן, בין היתר, מהי התקינה הדרושה לקיום פיקוח ובקרה נאותים, מתוך הבנה כי שירותים שונים מצריכים תדירות שונה של בקרה בהתאם למהות השירות, לרמת האינטנסיביות ולגודל המסגרת. לפי מפתח התקינה שעליו המליץ הצוות, המפקחים יבקרו בכל מסגרת דיור בין

199 משרד הרווחה והביטחון החברתי, נוהל 14-013: הפעלת מודל הבקרה הרב-תחומית ושילובו במערך הפיקוח של מסגרות הרווחה (2021), עמ' 1-4; Care Quality Commission, Key lines of enquiry, prompts and ratings characteristics for adults social care services; Pioneer Network, Artifacts of Culture Change: Assisted Living, 2021.

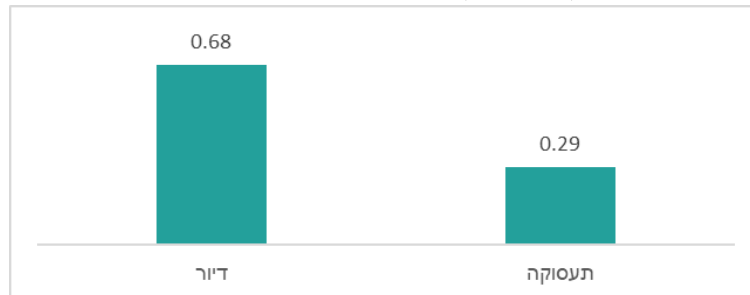
200 משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, נוהל 60-003: תפקיד המפקח המחוזי (2019), עמ' 1-5.
201 משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, נוהל 60-003: תפקיד המפקח המחוזי (2019), עמ' 1-5; משרד הרווחה והביטחון החברתי, נוהל 14-013: הפעלת מודל הבקרה הרב-תחומית ושילובו במערך הפיקוח של מסגרות הרווחה (2021), עמ' 1-4.



13 ל-18 פעמים בשנה²⁰² ובכל מסגרת יומית, כגון מסגרות תעסוקה, יבקרו 6.5 פעמים בשנה בממוצע²⁰³. בספטמבר 2016 החליטה הממשלה לאמץ את המלצות הצוות הממשלתי²⁰⁴.

בהתאם להמלצות נבדקה תדירות ביקורי הפיקוח שתפקידם בקרה²⁰⁵ במסגרות הדיור והתעסוקה לאנשים עם מוגבלות²⁰⁶.

תרשים 53 : מספר ביקורי הפיקוח הממוצע בשנה בכל מסגרת דיור ותעסוקה



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה²⁰⁷.

מתרשים 53 עולה כי מפקחי משרד הרווחה עורכים בקרה במסגרות לאנשים עם מוגבלות בתדירות נמוכה בהרבה מזו שהמליץ הצוות הממשלתי ושאישרה החלטת הממשלה. מפקחים עורכים בקרה במסגרות התעסוקה רק אחת ל-3.5 שנים בממוצע²⁰⁸, ובמסגרות הדיור רק אחת לשנה וחצי²⁰⁹, כ-4% ממספר ביקורי הבקרה הנדרש (6.5, ו-13 - 18 ביקורים בשנה, בהתאמה). לפיכך אין לפיקוח מידע על מצב רוב המסגרות ועל האנשים השוהים בהן, ואין לו כל דרך לזהות בעיות וסיכונים מבעוד מועד ולפעול לתיקונם.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי כל ביקור של מפקח במסגרת משמש לפיקוח ולבקרה, גם כאשר מדובר בביקורי ייעוץ או בביקורים מסוג אחר, וכי תהליכי הייעוץ והבקרה הם תהליכים משלימים; על כן, בפועל תדירות ביקורי המפקחים במסגרות גבוהה יותר: 8 - 9 ביקורי פיקוח בשנה במסגרות הדיור.

מתשובת משרד הרווחה עולה כי תדירות ביקורי הפיקוח (8 - 9 ביקורי פיקוח בשנה), היא עדיין נמוכה משמעותית מהנדרש על פי המלצת הצוות הממשלתי (13 - 18 פעמים בשנה). באשר לתפיסת הפיקוח שהציג המשרד ולפיה כל ביקור של מפקח במסגרת מהווה בקרה, מציין משרד מבקר המדינה כי תפיסה זו מגבירה את הצורך להפריד בין תפקידי הפיקוח לתפקידי הייעוץ - בשני התפקידים נמצאים המפקח והיועץ בעמדות שונות הסותרות לעיתים זו את זו. כך למשל, כדי לממש התייעצות נדרשים שני הצדדים - נציגי המפעיל והיועץ, לקיים שיח פתוח על הקשיים שבהם הם נתקלים או על טיב השירות שניתן, לצורך כך חייב לשרור בין הצדדים אמון מוחלט; לעומת זאת בתהליכי פיקוח ובקרה נדרש המפקח כחלק ממימוש תפקידו כדי לוודא

²⁰² מסגרות שבהן מעל 30 דיירים - 18 ביקורים בשנה; מסגרות שבהן פחות מ-30 דיירים - 13 ביקורים בשנה.

²⁰³ דו"ח הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ (2016).

²⁰⁴ החלטת הממשלה 1950, "אימוץ המלצות הצוות הממשלתי לטיוב אופן האספקה של שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ" (11.9.16).

²⁰⁵ להבדיל מביקורי פיקוח שממוקדים בייעוץ.

²⁰⁶ בבדיקה הובאו בחשבון רק ביקורי פיקוח שמטרתם בקרה, ולא ביקורים עם מטרה אחרת כגון ייעוץ למסגרת.

²⁰⁷ חושב על בסיס מדגם של 91 מסגרות תעסוקה (טעות הדגימה 10% ברמת בטחון של 99%) ו-310 מסגרות

דיור (טעות הדגימה 4% ברמת בטחון של 99%), מפגשי פיקוח בשנים 2018 - 2022.

²⁰⁸ 0.29 ביקורים בשנה סוכם לביקור אחת ל-3.5 שנים ($1.015 = 3.5 \times 0.29$).

²⁰⁹ 0.68 ביקורים בשנה סוכם לביקור אחת לשנה וחצי ($1.02 = 1.5 \times 0.68$).



שתהליכי העבודה של המפעילים תואמים לנדרש, להעיר על הפערים ולעיתים אף לנקוט סנקציות כאשר הדבר נדרש²¹⁰.

פיקוח על מסגרות מפוצלות: בשנת 2022 היו רשומות 471 מסגרות דיור לאנשים עם מוגבלות. חלק מהמסגרות מפוצלות לכמה יחידות (להלן - יחידות קצה), לדוגמה מערך דירות שכולל 20 דירות הרשומות כמסגרת דיור אחת. בסך הכל יש 1,884 יחידות קצה שעליהן אמור משרד הרווחה לפקח²¹¹. את ממצאי הפיקוח מזינים מפקחי מינהל מוגבלויות למערכת ממוחשבת ששמה "נתיב".

עלה כי ביקורי הפיקוח מדווחים ברמת מסגרת הדיור ולא ברמת יחידות הקצה. לכן משרד הרווחה אינו יכול לדעת בכמה יחידות קצה ביקרו המפקחים ובאילו מהן. בנסיבות אלו, הנתונים הידועים למשרד הם נתונים כלליים בלבד וייתכן שהמשרד לא ידע על יחידות קצה שהמפקחים לא ביקרו בהן.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא מקיים תהליך מחשוב כדי שכל יחידות הקצה יקבלו סמל מסגרת, וכך ניתן יהיה לתעד את הפיקוח עליהן.

חסמים לפיקוח בתדירות מתאימה

צוות הביקורת זיהה מספר חסמים לכך שתדירות ביקורי הפיקוח נמוכה מהקבוע בהחלטת הממשלה; חסמים אלה מתוארים להלן.

תקינה ואיוש של משרות פיקוח

ברשותו של משרד הרווחה הגדרת תקינה למספר מפקחי הדיור והקהילה הנדרשים בכל מחוז, ולפייה במחוזות יש 43 תקנים למפקחי דיור ו-56 תקנים למפקחי קהילה.

לוח 3: נתוני תקינה ואיוש של מפקחי דיור וקהילה, לפי מחוז

מפקחי קהילה			מפקחי דיור			המחוז
פער	איוש	תקינה	פער	איוש	תקינה	
-2	6	8	-	4	4	באר שבע
-3	10	13	-1	7	8	ירושלים
-1	18	19	-4	11	15	תל אביב והמרכז
-	16	16	-1	15	16	חיפה והצפון

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 3 עולה תת-איוש של מפקחים: שישה מתקני הפיקוח על הדיור ושישה מתקני הפיקוח על הקהילה אינם מאוישים (כ-12% מכ-100 תקנים); מהם לא מאוישים ארבעה תקני דיור במחוז תל אביב והמרכז ושלושה תקני קהילה במחוז ירושלים. המחסור במפקחים נובע בין היתר ממעבר של מפקחים לתפקידים בכירים יותר במטה ללא איוש התקנים שהתפנו, וכן משחיקה רבה של המפקחים שעזבו את משרתם.

210 עוד על עמדת היועץ ראו: Edgar H. Schein, *Process Consultation Revisited: Building the Helping Relationship* (1999), pp. 1-83.

211 הודעת דוא"ל מממונה מחוזית מחוז צפון, 31.8.23; הודעת דוא"ל מממונה מחוזית מחוז תל אביב והמרכז, 18.9.23; הודעת דוא"ל מממונה מחוזית ירושלים, 11.9.23; הודעת דוא"ל מממונה מחוזית מחוז דרום, 13.9.23.



עבודת הפיקוח

תמהיל עבודת הפיקוח: עבודת המפקח כוללת שלושה רכיבים מרכזיים: בקרה, אכיפה וייעוץ. לפי נוהל של משרד הרווחה, תמהיל עבודת הפיקוח הוא 50% בקרה ואכיפה שהם בליבת עבודת הפיקוח, ו-50% ייעוץ²¹². לשם השוואה, ה-CQC באנגליה הוא גוף אסדרה עצמאי, העוסק בפיקוח בלבד. בדוח מבקר המדינה שעסק בהשמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ תוארו עומסי העבודה וריבוי המשימות המוטלים על מפקחות האומנה וצוין כי מצב זה פגע בביצוע פעולות פיקוח חשובות²¹³.

התרשים שלהלן מציג את מגוון משימות המפקח.

תרשים 54: משימות המפקח



המקור: ראו את הערת השוליים²¹⁴.

בהתעלם מהמורכבות של כל משימה שבאחריות המפקח, עולה מתרשים 54 כי מרבית המשימות (65% מהן) מתמקדות בייעוץ ולא בבקרה ובאכיפה, בניגוד ל-CQC באנגליה שעוסק בבקרה ובאכיפה בלבד; וייתכן שריבוי המשימות של המפקח הוא חסם לפיקוח אפקטיבי על המסגרות.

הרחבת כלי הפיקוח: אפשר להגיע לידי שיפור של תהליכי הבקרה והפיקוח אם נעשה שימוש במגוון של כלים שאינם תלויים זה בזה והמאפשרים לקבל תמונה כוללת ושלמה על התחום המפוקח. לדוגמה, משרד הבריאות שמפקח על השירותים שמספקות מסגרות הדיוור והתעסוקה

משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, נוהל 60-003: **תפקיד המפקח המחוזי** (2019).

מבקר המדינה, **דוח שנתי 73** (2023), "השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ", עמ' 259 - 396.

משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, נוהל 60-003: **תפקיד המפקח המחוזי** (2019).

212

213

214



למתמודדי נפש, משתמש בכמה כלי פיקוח: ביקורי מפקחים במסגרות²¹⁵, שאלונים למקבלי השירות²¹⁶ וסקר שביעות רצון שנערך אחת לשנה²¹⁷.

בדוח ועדת דותן צוין ששורר מחסור בכלי פיקוח והומלץ להקים נציבות תלונות שתשמש כלי בקרה נוסף. הוועדה המליצה לעגן בחוק את הקמת הנציבות ולעגן את סמכותה ליזום ביקורים במסגרות משרד הרווחה ולברר תלונות של אנשים עם מוגבלות, של בני משפחותיהם ושל עובדים בתחום²¹⁸.

נמצא כי משרד הרווחה מפקח על השירותים באמצעות ביקורי מפקחים בלבד ואין לו כלי פיקוח משלימים, כגון, שאלונים למקבלי השירות וסקרי שביעות רצון, העשויים לספק תמונת מצב מלאה על המסגרות ועל האנשים השוהים בהן.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי השאלונים שבהם ממלאים המפקחים את דוחות הפיקוח משקפים את תפיסת המשרד לגבי הפיקוח, לפיה הפיקוח יעשה באמצעות שילוב בין בקרה לייעוץ. המשרד ציין גם שנוסף על ביקורי המפקחים הוא מקיים בקורות נוספות ובהן של מקצועות הבריאות ובקורות כלכליות.

מומלץ כי משרד הרווחה יקפיד על ביקורי פיקוח בהיקף הנדרש בהתאם להמלצות הצוות הממשלתי משנת 2016; ויפעל לאיוש התקנים הקיימים וככל הנדרש גם להרחבת תקני הפיקוח. נוכח תמהיל המשימות שבאחריות המפקח וריבוי משימות הייעוץ וכן נוכח ממצאים שכבר עלו בדוח מבקר המדינה על השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ משנת 2023, שלפיהם מוטל עומס רב על מפקחות האומנה, מומלץ שמשרד הרווחה ישקול להפריד בין תפקידי האכיפה והבקרה לבין תפקידי הייעוץ, בדומה לנעשה ב-CQC באנגליה. עוד מומלץ שהמשרד ישלב כלי פיקוח נוספים על ביקורי מפקחים ובכלל זה סקר תקופתי לבחינת שביעות רצון מהשירות שיופץ למקבלי השירות.

תוכני הפיקוח על המסגרות

פיקוח על שירות מוכוון אדם נועד לוודא כי נשמרות הזכויות של אנשים עם מוגבלות וניתן מענה הולם לצרכיהם, תוך שמירה על שלומם, על כבודם ועל רווחתם²¹⁹.

דוח הפיקוח שכותבים המפקחים נועד לשקף את איכות השירותים המסופקים למקבלי השירות ואת מידת התאמתם לצורכיהם כפי שעלו בביקור. עבור כל ביקור פיקוח מתועדים במערכת נתיב הנושאים שבהם עסק המפקח בביקור ושאלות לכל נושא שנבדק. מערכת נתיב נועדה לאפשר בקרה על הפיקוח ולנהל את הידע שנצבר על המסגרות ועל המשי"ח, למשל, באמצעות מתן ציון לכל מסגרת שמבוסס על ממצאי הפיקוח²²⁰.

²¹⁵ משרד הבריאות, פידלטי.

²¹⁶ התכנית הלאומית להערכת תהליכים ותוצאות במערכת השיקום הפסיכיאטרי בקהילה, הערכת תחום התעסוקה בקרב צרכני שירותי שיקום - מרץ 2015 - מרץ 2017; התכנית הלאומית להערכת תהליכים ותוצאות במערכת השיקום הפסיכיאטרי בקהילה, הערכת מדדי התוצאה בקרב צרכני שירותי שיקום: סיכום ראשוני אפריל 2013 - מאי 2014; התכנית הלאומית להערכת תהליכים ותוצאות במערכת השיקום הפסיכיאטרי בקהילה, הערכת מדדי התוצאה בקרב צרכני שירותי שיקום לפי קבוצת גיל - ינואר 2016 - אפריל 2017.

²¹⁷ משרד הבריאות, נוהל סוקרי איכות - מדידת תהליכי איכות, (2023); יוזמה דרך הלב סוקרי איכות, שביעות רצון ואיכות חיים עבור משתקמים המשולבים במפעל מוגן ובמועדון תעסוקתי; יוזמה דרך הלב סוקרי איכות, שביעות רצון ואיכות חיים עבור משתקמים המשולבים בתעסוקה נתמכת; יוזמה דרך הלב סוקרי איכות, שביעות רצון ואיכות חיים עבור מקבלי שירות המקבלים שירותי דיור מוגן; יוזמה דרך הלב סוקרי איכות, שביעות רצון ואיכות חיים עבור משתקמים המשולבים הוסטל/קהילה תומכת.

²¹⁸ דוח ועדת דותן.

²¹⁹ משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, נוהל 60-003: תפקיד המפקח המחוזי (2019), עמ' 1-5.

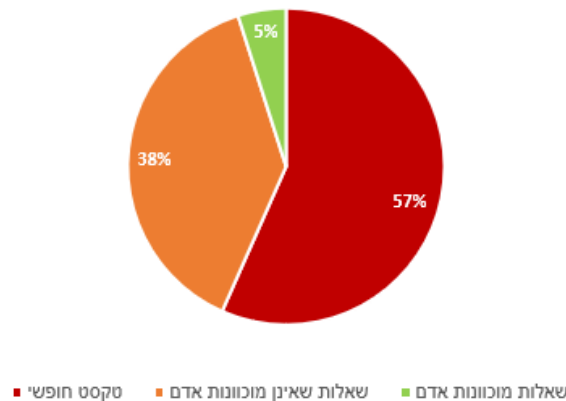
²²⁰ משרד הרווחה והביטחון החברתי, נוהל תיעוד פעולות הפיקוח, 2022; לפירוט בעניין זה ראו בפרק הפיקוח בדוח על רכישת שירותים חברתיים על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי.



סוג השאלות הנבדקות בפיקוח: השאלות הן משני סוגים: שאלות מובנות שבהן כמה אפשרויות תשובה מוגדרות מראש, ושאלות שהתשובה עליהן ניתנת במלל חופשי. שילוב של שאלות מובנות ושאלות עם מענה במלל חופשי מאפשר לנצל את היתרונות של שני סוגי השאלות²²¹. כדי לאפשר לפיקוח לשרטט תמונת מצב עדכנית על המסגרות כדאי שמרבית השאלות יהיו שאלות מובנות, המאפשרות ניתוח כמותי של ממצאי הפיקוח, ומיעוט שאלות מלל חופשי שיאפשרו אחת לתקופה לערוך ניתוח עומק. כך יוכלו התוצרים של דוחות הפיקוח לשמש את קובעי המדיניות לקבל החלטה על התאמות ככל שיש בהן צורך.

תוכני הפיקוח: צוות הביקורת בדק את כל נושאי הפיקוח של מינהל מוגבלויות²²² בשנים 2018 - 2022 וסיווג את השאלות לשאלות מוכוונות אדם (למשל, "קיימים פריטים אישיים בחדרי הדיירים" ו"התאמת משך הטיפול לצרכים האישיים") ושאלות שאינן מוכוונות אדם (למשל, "תיק חירום מעודכן" ו"נגישות לדיירים מוגבלים בניידות").

תרשים 55: שיעור שאלות הפיקוח לפי נושאים



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 55 עולה כי אף ששירות מוכוון אדם הוא רכיב מרכזי במדיניות המשרד ואף שזהו תחום המומחיות של המפקחים רק 76 מתוך 1,547 (כ-5%) שאלות פיקוח עוסקות בתחום זה. עוד עולה מהתרשים כי 57% מהתכנים שהמפקחים הזינו בדיווח על מפגשי הפיקוח כללו סקסט חופשי שאינו מובנה; ולכן לא ניתן לנהל את המידע שעולה מממצאי הפיקוח ולקבל תמונת מצב כוללת על המחוזות והמסגרות, ולא להפיק דוחות מנהליים שיאפשרו לנתח את המצב כפי שעולה מביקורי הפיקוח.

מאחר ששירות מוכוון אדם הוא רכיב מרכזי במדיניות משרד הרווחה, והיות שרק כ-5% מתכני הפיקוח עוסקים בנושא זה, מומלץ כי המשרד ירחיב את חלקי הפיקוח שעוסקים בשירות מוכוון אדם באמצעות הגדרת רכיבי השירות שעל המפקח לבדוק, הגדרת הדרכים לבדיקת רכיבים אלו וקביעת השאלות הרלוונטיות; וכי יבחן את היקף השאלות הפתוחות למול הסגורות כדי לאפשר ניתוח של ממצאי הפיקוח והפקת תובנות לגבי תמונת המצב. עוד מומלץ כי כדי לאפשר לפיקוח להפיק תובנות ממערכת נתיב משרד הרווחה יגדיר את המטרות שלשמן הוא מנהל מערכת פיקוח

²²¹ שאלות מלל חופשי מאפשרות לתת תשובה חופשית שאיננה מוטה מאפשרויות התשובה שיש בשאלות מובנות, אבל הן מצריכות זמן מענה רב ומורכבות לניתוח. מנגד, שאלות מובנות הן פשוטות למילוי ולעיבוד לשם הפקת תובנות, "Open versus closed questions - an open issue?", Gerald Vinten, *Management Decision*, 33 (1995), pp 27-31.

²²² כולל ביקורי פיקוח במסגרות דיור, תעסוקה, פנאי ומש"ח.



ממוחשבת, ימפה את הנושאים שיענו על מטרות אלו וינחה את המפקחים כיצד להזין את ממצאיהם באופן שיסייע לממש את המטרות.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי בכוונתו להתאים את דוחות הפיקוח לתפיסת המינהל וחוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, הכוללת תפיסת שירות מוכוון אדם. לגבי סוג השאלות מסר המשרד כי הוא יפעל לריכוז המידע העולה מהתשובות הפתוחות.

הפיקוח על יישום עקרונות המדיניות: עקרונות מדיניות משרד הרווחה לטיפול באנשים עם מוגבלות עוסקים בנושאים מופשטים כגון יחס מכבד ותחושת שייכות, ועל כן הערכתם ומדידתם מורכבות. לפיכך, כדי לקבוע מדדים מהימנים ותקפים לפיקוח על יישום העקרונות, חשוב לכלול מספר רב של שאלות לכל עיקרון.²²³

בביקורת נבדק מספר השאלות במערכת נתיב הבודקות עקרונות נבחרים במדיניות, כמוצג בתרשים שלהלן.

תרשים 56: מספר השאלות לפי עקרונות המדיניות



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 56 עולה כי לשניים מהעקרונות אין כלל התייחסות בשאלות הפיקוח (עמדות מכילות של אנשי מקצוע ופיתוח היכולת לעצמאות), ולשישה עקרונות יש התייחסות בשאלה אחת או שתיים (יצירת רצף מענים כדי לאפשר בחירה, מתן חירות, שיתוף בקבלת החלטות, שייכות ומעורבות). אם כן, הפיקוח אינו בודק את מרבית עקרונות המדיניות.

השוואה של תוכני הפיקוח אצל נותני שירות אחרים

הלוח שלהלן משווה בין תכני הפיקוח על השירותים שמספק משרד הרווחה לאנשים עם מוגבלות לבין אלו שמספק משרד הבריאות למתמודדי נפש ואלו שנבדקים באנגליה על ידי ה-CQC.²²⁴

²²³ Chan M. Hellman, Dale R. Fuqua and Jody Worley, "A reliability generalization study on the survey of perceived organizational support: the effects of mean age and number of items on score reliability", *Educational and Psychological Measurement*, 66 (2006), pp 631-642.

²²⁴ ה-CQC בוחן את איכות השירותים החברתיים שמספקת המדינה, כדי לוודא שהם עומדים בסטנדרטים מתאימים, ובכדי לעודד שינוי בהתאם לצורך. משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, **נוהל 60-003: תפקיד המפקח המחוזי** (2019), עמ' 1-5; Care Quality Commission, *Key lines of enquiry*; Scottish Government, *prompts and ratings characteristics for adults social care services*.



לוח 4: נושאי פיקוח בתחום השירות מוכוון אדם הנבדקים במשרד הרווחה, במשרד הבריאות ובאנגליה על ידי ה-CQC

העיקרון	משרד הרווחה	משרד הבריאות	אנגליה
התאמת השירות לצרכים האישיים של כל אדם עם מוגבלות	✓	✓	✓
יצירת רצף מענים בכל תחום שירות	✗	✓	✓
שיתוף אנשים עם מוגבלות בקבלת ההחלטות הנוגעות לחייהם	✓	✓	✓
כבוד לאדם עם המוגבלות	✓	✓	✓
מתן חירות לאדם עם מוגבלות, וצמצום ההגבלות על חיי היום-יום	✗	✓	✓
פיתוח משמעות, יכולות וערך עצמי	✓	✓	✓
עידוד תעסוקה עצמאית	✓	✓	✗
מתן פרטיות ואפשרות לאינטימיות	✓	✓	✓
שייכות ומעורבות לעומת ניתוק ובדידות	✓	✓	✓
פעילות וצריכת שירותים לצד אנשים ללא מוגבלות	✗	✓	✗
פיתוח היכולת לעצמאות	✗	✓	✓
מסגרות מגורים כ"בית"	✓	✓	✓
עמדות מכילות של אנשי מקצוע	✗	✓	✓
חמלה	✗	✗	✓
עבודה על בסיס נתונים	✗	✓	✓
שביעות רצון מהשירותים	✗	✓	✗
אוריינטציית עתיד	✗	✓	✓
טיפול באנשים המעודד איכות חיים גבוהה	✗	✓	✓
תרבות ארגונית מוכוונת אדם	✗	✓	✓

✗ לא נבדק במסגרת הפיקוח
 ✓ נבדק באופן חלקי
 ✓ נבדק

מלוח 4 עולה כי הפיקוח של משרד הרווחה אינו בודק 11 מתוך 19 נושאי פיקוח אשר מייצגים עקרונות שירות מוכוון אדם, משרד הבריאות אינו בודק רק אחד מהם, ו-CQC אינו בודק שלושה מהנושאים. שמונה מהנושאים נבדקים הן במשרד הבריאות והן באנגליה אך אינם נבדקים במשרד הרווחה, בהם הטיפול באנשים מעודד איכות חיים גבוהה ותרבות ארגונית מוכוונת אדם.

כדי שמשרד הרווחה ימלא את תפקידו כגוף האחראי לשמירה על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות - שניתן מענה הולם לצורכיהם, וששלומם, כבודם ורווחתם נשמרים - נדרשת למשרד תפיסה סדורה ביחס לאופן הביצוע של משימות הפיקוח על מסגרות הדיור והתעסוקה לאנשים עם מוגבלות. לשם כך מומלץ כי משרד הרווחה יגבש תפיסת פיקוח סדורה המבוססת על עקרונות שירות מוכוון אדם, יגדיר את מטרות הפיקוח, יפרוט את המטרות למדדים ויעדכן את שאלות הפיקוח כך שיהיו כלי פיקוחי שימושי. בפרט, מומלץ כי המשרד ימקד את הפיקוח בליקויים שהעלתה ועדת דותן, וינתח פערים ומגמות מרכזיים שעולים מתוך דוחות הפיקוח. עוד מומלץ כי



המשרד יבחן כלי פיקוח נוספים על שירותים דומים המונהגים בארץ ובעולם, ויאמץ כלים העשויים לשפר את מערך הפיקוח שלו²²⁵.



הפיקוח על מסגרות הדיור והתעסוקה לאנשים עם מוגבלות נועד לוודא שירות איכותי. ממצאי הביקורת מעלים כי בשל תת-איוש של משרות מפקחים (12% מהתקנים אינם מאוישים), ריבוי התפקידים המוטלים עליהם, והיעדר כלי פיקוח פרט לביקורים במסגרת, המפקחים מבקרים במסגרות בתדירות נמוכה במידה רבה מן הנדרש; במסגרות הדיור המפקחים מבקרים אחת לשנה וחצי בממוצע במקום כ-15 פעמים בשנה, ובמסגרות התעסוקה הם מבקרים אחת לשלוש וחצי שנים במקום שש וחצי פעמים בשנה. משמעות תדירות ביקורי הפיקוח הנמוכה היא שבפועל, למערך הפיקוח כמעט שאין תמונת מצב עדכנית על מצב המסגרות והאנשים בהן.

עוד נמצא בביקורת כי מעט מנושאי הפיקוח שנבדקו (5%) עסקו בשירות מוכוון אדם. זאת ועוד, רבים מעקרונות השירות מוכוון אדם אינם נבדקים כלל במסגרת הפיקוח, או נבדקים באופן חלקי. יתר על כן, שיעור ניכר מממצאי הפיקוח (57%) מוזנים כמלל חופשי שאינו מאפשר לאסוף נתונים לצורך תכנון שירותים, תקצובם, ופיתוחם והתאמת המדיניות באופן שוטף.

כדי להבטיח כי מערך הפיקוח על אנשים עם מוגבלות יצליח לממש באופן מיטבי את ייעודו המרכזי וינהל ביעילות את משאבי הפיקוח, מומלץ כי משרד הרווחה יאייש את תקני המפקחים וישקול להפריד בין עבודת הייעוץ ועבודת הבקרה והאכיפה בדומה לגוף הפיקוח האנגלי. עוד מומלץ כי המשרד יפתח מדדים ייעודיים לבדיקת עקרונות השירות מוכוון האדם, ויטמיע אותם בעבודת הפיקוח, וכי יבחן את היקף המלל החופשי בדוחות הפיקוח כדי לאפשר מעקב אחר העמידה ביעדים; וכן יפעל לפיתוח כלי פיקוח נוספים עצמאיים ובלתי תלויים.

סיכום

כמיליון איש בישראל מדווחים כי הם חיים עם מוגבלות. מתוכם, בשנת 2022, כ-44,500 היו זכאים לקבל שירותים ממשרד הרווחה וכ-57% מהם קיבלו שירות בפועל ממשרד הרווחה (כ-25,500). אנשים עם מוגבלות הם בראש ובראשונה בני אדם ועל כן מתחדדת מחויבותו של משרד הרווחה לספק להם שירותים המכבדים אותם כבני אדם ולאפשר להם לחיות כשווי ערך בחברה, בחירות ובעצמאות. כניסתו לתוקף של חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות בתחילת 2024 ותוספת התקציב הנלווית לו הן הזדמנות פז עבור משרד הרווחה למימוש מחויבות זו.

תנאי בסיסי להיערכות מתאימה למימוש החוק הוא גיבוש מדיניות סדורה לאנשים עם מוגבלות, אולם בביקורת נמצא כי במדיניות של משרד הרווחה חסרים מרכיבים מרכזיים לטיפול באנשים עם מוגבלות, ובהם הגדרת מושגי יסוד, קביעת סדרי עדיפויות, תוכנית עבודה רב-שנתית ומדידה.

אף שהחזון שמתווים חוק שירותי רווחה ומדיניות משרד הרווחה ניתן למימוש באופן מיידי בקרב מצטרפים חדשים לשירותי המשרד, בוגרים עם מוגבלות רבים עומדים בפני שוקת שבורה בסיימם את לימודיהם במערכת החינוך המיוחד. משרד הרווחה, האמון על הטיפול בהם, אינו מספק מידע מסודר על השירותים שיש באפשרותם לקבל ועל זכויותיהם, אינו יוזם תהליכי שירות מולם ואינו מקפיד על פניות של נותני השירות כדי שיוכלו לראותם, לזהות את צורכיהם ולספק להם פתרון מותאם.

²²⁵ לפירוט על אמצעי האכיפה בהם משתמש הפיקוח ראו בפרק הפיקוח על נותני השירותים בדוח על רכישת שירותים חברתיים על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי.



לפיכך, שיעורים ניכרים (37%) של בוגרים צעירים עם מוגבלות הזכאים לקבל שירות ממשרד הרווחה אינם מקבלים ממנו כל שירות, ובקרב הצורכים את שירותי המשרד משך הזמן הממוצע מסיום הלימודים במערכת החינוך ועד לקבלת השירות, ארוך ועומד על שנה וחצי. לכן, רבים מהם עלולים להישאר בבית הוריהם, להיות תלויים בהם, ללא מקום מגורים מתאים, כשהם חסרי מעש ללא תעסוקה מתאימה לשעות היום. אף שתוכניות ההכנה שמפעיל משרד הרווחה עשויות לסייע בחיבור לשירותי המשרד, במגורים בקהילה ובתעסוקה עצמאית, רק מיעוט מבוגרי החינוך המיוחד משתתפים בהן (כ-2,100 תלמידים שהם כ-5%).

למרות החשיבות שמייחס משרד הרווחה לחיים עצמאיים בקהילה, בביקורת נמצא כי רוב האנשים עם מוגבלות אינם מתגוררים בקהילה (96%) ואינם מועסקים בתעסוקה עצמאית (60%). לאחר שהצטרפו למסגרת דיור ותעסוקה, רובם (יותר מ-99%) אינם עוברים למסגרות דיור קהילתיות ורובם (92%) גם אינם עוברים למסגרות תעסוקה עצמאיות, בשל סדרת חסמים, ובהם: היעדר תמיכה וליווי מתאימים בקהילה, היצע מוגבל של מסגרות דיור ותעסוקה ועומס רב על אנשי המקצוע הגורם למעקב חסר אחר מצבם של אנשים במסגרות השונות.

אף שמסגרות הדיור שמפעיל משרד הרווחה הן ביתם של אנשים עם מוגבלות לאורך שנים, עקרונות מרכזיים של חיים בקהילה ושירות מוכוון אדם אינם נשמרים בהן. יתרה מכך, מהשאלונים עולה שגם במסגרות שאליהן מתייחס מינהל מוגבלויות כאל מסגרות של דיור בקהילה, עקרונות אלה נשמרים במידה בינונית עד נמוכה בלבד. כך נמנעות מהאנשים המתגוררים בהן החירות להחליט על פעולות יום-יומיות והאפשרות לפרטיות, לאינטימיות ולזוגיות, ורבים מהם מועברים לדירות אחרות בסופי שבוע ובחגים.

תעסוקה ועבודה צורכות זמן ניכר משעות היום והן נדבך חשוב בתפיסת אדם את עצמו. אף על פי כן עקרונות מרכזיים של שירות מוכוון אדם אינם נשמרים במסגרות התעסוקה שמפעיל משרד הרווחה, בפרט במסגרות המוגנות. לכן, האנשים המועסקים במסגרות המוגנות חווים לתחושתם יחס שאינו מכבד, תחושת חוסר משמעות ובדידות.

אשר לניהול השירותים, למשרד הרווחה חסרים כלי ניהול בסיסיים: מערך הפיקוח של משרד הרווחה כמעט שאינו בודק היבטים של שירות מוכוון אדם במסגרות ואין לו כלים לשרטט תמונה עדכנית של מצב המסגרות והאנשים בהן, מלבד ביקורי המפקחים. זאת ועוד, בשל היעדר הגדרות ברורות של סוגי השירותים אין בידי משרד הרווחה נתונים מסודרים על סוגי המסגרות ועל ההשמות בהן והנתונים הקיימים אינם משקפים את תמונת המצב האמיתית בנוגע להשמות במגורים ובתעסוקה. לדוגמה, דיירים בדירות ובהוסטלים של מפעילי מעונות רשומים כדיירים במעונות, ועבור כרבע (24%) מדיירי הדירות וההוסטלים אין תיעוד של מסגרת התעסוקה.

במסגרת היערכותו ליישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות ולאימוץ המלצות ועדת דותן; מומלץ כי משרד הרווחה יפעל בהקדם לצמצום הפערים בגיבוש מדיניותו לטיפול באנשים עם מוגבלות. בפרט, מומלץ כי משרד הרווחה יגדיר יעדים להטמעת שירות מכוון אדם במסגרות הדיור והתעסוקה, ימדוד את השגתם, ויעקוב באופן שוטף אחר איכות השירות במסגרותיו. כדי לאפשר לאנשים עם מוגבלות הזכאים לכך למצות את זכותם לקבל שירות, מומלץ כי משרד הרווחה ישנה את תהליכי השירות, ובכלל זה יגיש את המידע על הזכויות, יפנה באופן יזום לזכאים ויוודא כי לכל זכאי יש מנהל טיפול המלווה אותו.

לשם מימוש מחויבותו לאנשים עם מוגבלות מומלץ כי משרד הרווחה יפתח שירותי דיור המאפשרים לאנשים המתגוררים בהם חיים אמיתיים בקהילה תוך כבוד וחירות לבחור באורח חייהם, ושירותי תעסוקה המספקים משמעות ומימוש עצמי והמאפשרים ככל הניתן לעבוד בתעסוקה עצמאית. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יסיר את החסמים המונעים מאנשים לחיות בקהילה ולעבוד בשוק החופשי.



השינוי הנדרש ממשרד הרווחה הוא רב היקף ואתגרים. על כן מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להסרת החסמים ולשיפור השירותים שהוא מספק, ראשית בקרב אנשים עם מוגבלות המצטרפים לראשונה למעגל הזכאים לקבל את שירותיו, ובהם בוגרי מערכת החינוך המיוחד; ויפעל כדי לספק להם רצף של שירותים בשלבי החיים השונים.

כניסתו לתוקף של חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות בתחילת 2024 והתוספת התקציבית בסך של כ-2 מיליארד ש"ח הנלווית לו, הן הזדמנות לשינוי משמעותי בטיפול של משרד הרווחה באנשים עם מוגבלות. על כן, מומלץ כי שר הרווחה יפעל למימוש מחויבות המשרד ליישום החוק וליצירת השינוי המיוחל לקידום אנשים עם מוגבלות.



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

