

## היבטים פיזיים של מסגרות רווחה חוץ-ביתיות

### תקציר

#### רקע כללי

חברה בעלת חוסן לאומי נמדדת ביחסה לחלשים שבה, הן במתן שירותים ייחודיים והן בשילובם ובקיומם בכבוד בקהילה. הזכות להשתלב בקהילה בכלל, ובאזורי מגורים בפרט היא זכות בסיסית של כל אדם לרבות אנשים עם מוגבלות. משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - המשרד) פועל לאיתורם של אנשים בעלי צרכים מיוחדים ואוכלוסיות חלשות, והוא אחראי לטיפול בהם ולשיקומם<sup>1</sup>. חלק מהטיפול נעשה בכ-6,150 מסגרות פיזיות כגון פנימיות, הוסטלים ודירות בקהילה (להלן - מסגרות). הרשויות המקומיות מפעילות מסגרות יומיות בקהילה שהן כ-65% מהמסגרות בארץ, והמשרד אחראי ל-1,906 מסגרות חוץ-ביתיות (כ-31%). מסגרות אלה מיועדות לאנשים שאינם יכולים להמשיך להתגורר במסגרת המשפחתית (להלן - דיירים) והם מונים בין 40,000 ל-50,000 איש. ההפעלה של רוב המסגרות החוץ-ביתיות שבאחריות המשרד הועברה לעמותות ואגודות ציבוריות ולזכיינים פרטיים, ורק מקצתן נותרו מוסדות ממשלתיים שמופעלים על ידו. קיימות גם מסגרות חוץ-ביתיות לטיפול בבריאות הנפש שהן באחריות של משרד הבריאות ובהן כ-3,500 דיירים המתגוררים בכ-140 מסגרות. המדיניות שנקבעה בשנים האחרונות בשני המשרדים היא לפצל את המסגרות החוץ-ביתיות מרובות הדיירים שהיו נהוגות בעבר (מעונות ופנימיות) למסגרות רבות מעוטות דיירים (הוסטלים ודירות) בתוך אזורי המגורים. דוח זה עוסק במסגרות חוץ-ביתיות של המשרד ושל שירותי בריאות הנפש במשרד הבריאות שבהן שוהים הדיירים במשך כל שעות היממה לזמן ממושך, לפעמים לכל ימי חייהם, ולכן יש משנה חשיבות לתנאים הפיזיים הקיימים במבנים שהם מתגוררים בהם.

#### פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים פברואר-אוגוסט 2014 את תהליך פריסתן של המסגרות החוץ-ביתיות בשנים האחרונות ואת סדרי תחזוקתן. הבדיקה נעשתה באגפי המשרד שבהם נמצאים השירותים האחראים למסגרות החוץ-ביתיות (כגון לעיוורים, לאוטיסטים, למכורים), באגף הפיתוח (האחראי לפיתוח של המסגרות הממשלתיות) ובמחוז המרכז של המשרד. בדיקות השלמה נעשו במחוז הדרום של המשרד, במשרד הבריאות, במינהל התכנון במשרד הפנים, בחמש רשויות מקומיות, במוסד לביטוח לאומי ובעמותות אחדות.

1 אוכלוסיות במצוקה, בסיכון, בקשיי תפקוד, בעלי מוגבלות שכליות או פיזיות, וכיו"ב.

## הליקויים העיקריים

### פריסת מסגרות רווחה

הזכות של אנשים עם מוגבלויות להשתלב בקהילה הוכרה על ידי המדינה, בין היתר, בחתימתה על האמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות של האו"ם, בחוקים ובפסקי דין. ואולם, השילוב בקהילה הגדיל את החיכוך עם התושבים ועורר מאבקים ציבוריים (תופעת הנמב"ל<sup>2</sup>). המשרד הקים ועדה לבחינת דרכי ההתמודדות עם הסוגיה של פריסת המסגרות (להלן - הוועדה) וזו פרסמה את מסקנותיה ביולי 2012. הועלה כי ממכלול ההמלצות של הוועדה המשרד מיישם רק את חלקן:

1. הוועדה המליצה להשתמש באמות מידה כמותיות בהליך קבלת ההחלטות על פריסת המסגרות בעתיד: צפיפות המסגרות בתא שטח והריחוק ממסגרות קיימות, והצעה כי המשרד ישתמש בהן במכרזים לפתיחת מסגרות חדשות. הועלה כי אמות המידה מיושמות בידי צוות משרדי, אך טרם הוטמעו במכרזים.
2. בעקבות מסקנות הוועדה הוקם בינואר 2013 צוות שהיה אמור לדון בפריסה הקיימת, בדרכים להשגת פריסה שוויונית ובגיבוש ידע ומדיניות לשילוב מסגרות בקהילה, ולהגיש את המלצותיו בנושא. הועלה כי הצוות לא התכנס כלל ב-2014 (עד מועד סיום הביקורת באוגוסט), ולא התקבלו החלטות בנושאים אלה.
3. הוועדה המליצה כי אמות המידה החדשות לפריסה לא יחולו על מסגרות קיימות. משרד מבקר המדינה בדק את הסוגיה של צפיפות המסגרות הקיימות בערים חיפה ואשקלון והעלה, כי באזור מסוים בשכונת קריית חיים בחיפה יש 30 מסגרות סמוכות זו לזו, ובשני רחובות אחרים בחיפה יש שמונה וחמש מסגרות בהתאמה. באשקלון נמצאו רחובות אחדים שבהם יש ארבע עד שבע מסגרות.
4. הוועדה ציינה כי למשרד אין תפיסה תכנונית כוללת בנוגע לפריסת מסגרות הרווחה. תנאי יסוד לתכנון הפריסה הוא קיומה של מערכת מידע גיאוגרפי (GIS) שבה מפורט מקומן של המסגרות הממשלתיות והעירוניות. עד אוגוסט 2014 לא הייתה במשרד מערכת מידע גיאוגרפי שבה קיימים פרטים אלו, ואי-השלמתו של המידע החלקי הקיים במשרד פוגע בהשמתן של מסגרות רווחה חדשות.

2 NIMBY - Not in my backyard כינוי להתנגדות של תושבים להשמת מוסד או מתקן חינוכי העלול, לטענתם, ליצור מטרד חברתי או סביבתי בסמוך למקום מגוריהם.

5. הוועדה המליצה בסוגיית הנמב"י, כי המשרד יגבש אסטרטגיה כדי לעבור מהתנהגות פסיבית, בתגובה לאירועים המתרחשים בעקבות השמה של מסגרות רווחה בשכונות מגורים, להתנהגות פרו-אקטיבית של הובלת תהליך לשינוי עמדות ציבוריות. הועלה, כי למשרד ולמשרד הבריאות אין מדיניות ואסטרטגיה פרו-אקטיבית לשילובם של בעלי צרכים מיוחדים בקהילה. עוד הועלה, כי שני המשרדים אינם מעדכנים את מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות בנוגע להשמת מסגרות חדשות בתחומן, והדבר עלול להוביל ל"התנהגות לעומתית" של הרשות.

### תכנון מסגרות הרווחה

במוסדות התכנון לא קיימת נציגות של משרד הרווחה ושל ארגונים חברתיים כך שלאוכלוסיות החלשות אין ייצוג מקצועי שיוכל להעלות לקדמת הדיון את הצרכים של שירותי הרווחה וסוגיות חברתיות שונות. זאת - לעומת הייצוג שניתן במוסדות התכנון לאורגנים המטפלים בנושאים סביבתיים. ואולם, גם לאחר שאישרה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה באוקטובר 2012 את השתתפותם של שני נציגים מהמשרד כיועצים חברתיים, מינואר עד אוגוסט 2014 לא השתתף אף נציג של המשרד בדיוני המועצה הארצית.

### תחזוקת מסגרות הרווחה

1. חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק) מציב דרישות שונות למסגרות רווחה, לרבות בהיבטים הפיזיים שלהם. שרי הרווחה התקינו תקנות מכוח החוק רק לחלק מהשירותים במשרד, ובתקנות אלה הדרישות הפיזיות הן מועטות. היעדרן של נורמות אלה פוגע בתכנון מבנים או בהתאמתם של מבנים קיימים לצרכים הייחודיים של הדיירים, וגם פוגע בפיקוח על המסגרות. הועלה כי רק לשניים מ-12 השירותים האחראים על המסגרות החוץ-ביתיות חוברו פרוגרמות<sup>3</sup> המאפשרות עיסוק מקצועי בתכנון ובפיקוח על המסגרות שלהן.
2. נמצא כי מבין אמות המידה שמפרסם המשרד במכרזים למסגרות חוץ-ביתיות חדשות המשקל הרב ביותר ניתן בדרך כלל למבנה המוצע. מכאן שהמשרד מייחס חשיבות רבה לנושא זה. דא עקא שבדיקת התשריט<sup>4</sup> של המבנה המוצע, בחינת האפשרות להרחבתו בעתיד והביקור בשטח לאישור התאמתו לא נעשים בידי אנשי מקצוע, כגון אדריכל או מהנדס בניין, אלא בידי עובדים סוציאליים שהם הרוב המכריע של העובדים המקצועיים במשרד. כתוצאה מזה רק במהלך ההפעלה של מסגרת מתגלים לפעמים מרכיבים בלתי מתאימים במבנים.

3 הפרוגרמה היא מסמך המאגד את מכלול ההנחיות לתכנון לרבות אילוצים, הוראות שונות, והפתרונות האפשריים או המתחייבים.  
4 התשריט הוא השרטוט של המבנה.

3. נמצאו פערים ניכרים באיכותם ובהיקפם של דוחות הפיקוח על הליקויים הפיזיים (ובנושאים אחרים) שכתבו מפקחי השירותים השונים במשרד. זאת משום שהמשרד לא קבע מתכונת של דיווח מינימלי שתחייב את כל המפקחים.
4. בגין חילוקי דעות בין אגף הפיתוח ובין הייעוץ המשפטי וחשבות המשרד על נוסח התנאים הכלליים במכרזים (בעיקר לעבודות תחזוקה) - עוכבו פרויקטים של בטיחות ונגישות, נפגע הניצול התקציבי ועלויות התחזוקה בפועל התייקרו.
5. ביוני 2013 יזם המשרד בדיקה של מצב הבטיחות במסגרות הרווחה. הועלה כי מרבית אגפי המשרד לא פעלו כנדרש להשלמת מכסת הבדיקות, ועד יוני 2014 אושרו רק כמחצית המסגרות החוץ-ביתיות. על המשרד לוודא גם את בדיקתן של יותר מ-4,000 מסגרות יומיות שבאחריותן של הרשויות המקומיות. בפועל, המשרד לא דרש את בדיקתן של המסגרות היומיות ובהן מועדוניות לילדים, משפחתונים ומרכזים טיפוליים.

### ההמלצות העיקריות

1. על המשרד לבדוק ולמצוא את האיזון הראוי בין צורכי הקהילה לצורכי הדיירים בכל תא שטח שבו מסגרות הרווחה צפופות יתר על המידה, ולשקול בכל מקרה לגופו את פיזורן בצורה מדורגת בטווח הרחוק.
2. אין די באמות המידה הכמותיות שהציעה הוועדה כדי להגיע לפריסה מיטבית של מסגרות רווחה תוך חיכוך מינימלי עם האוכלוסייה ועם הרשויות. על המשרד להביא בחשבון מדדים איכותיים כגון: כושר הנשיאה החברתית-כלכלי של רשות מקומית והוגנות הפריסה בין יישובים סמוכים. על המשרד למפות ערים ושכונות שיש בהן עומס רב של מסגרות, ולכוון את הפריסה של מסגרות חדשות ליישובים ולשכונות אחרות במכרזים הבאים.
3. על המשרד לבקש ממשרד הבריאות ומהרשויות המקומיות את הכתובות של כל מסגרותיהם ולשלבן במערכת המידע הגיאוגרפי המתגבשת אצלו. בו בזמן על שני המשרדים להעביר את המידע על המסגרות הקיימות שבאחריותם למחלקות הרווחה העירוניות.
4. על השירותים האחראים למסגרות חוץ-ביתיות במשרד ובמשרד הבריאות להכין פרוגרמה ומפרט טכני שישמשו בסיס לתכנון, לפיקוח, לתחזוקה ולבחירת מבנים שיוצעו למשרדים אלה במכרזים עתידיים. מן הראוי שמסמכים אלה ישולבו כחלק מהדרישות שיוצגו במכרזים להשמת מסגרות חדשות.
5. באגף הפיתוח במשרד מועסקים מהנדסים שהתמחו בבנייה ובתחזוקה של מבני רווחה ובדרישות הייחודיות להם. לפיכך מוצע לשקול לחזק את מעורבותו של אגף זה בבחירת מבנים חדשים המוצעים למשרד בידי מפעילים פרטיים או ציבוריים ובפיקוח עליהם.

**סיכום**

תפקידה של חברה לדאוג ביתר שאת לחלשים שבה ולא להסתפק באמירה מן השפה ולחוץ. האחריות לכך מוטלת בראש ובראשונה על גורמי הממשל המטפלים באוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים. בד בבד מחובתם של האזרחים לגלות עניין ואכפתיות כלפי השונים החיים בקרבם, ולסייע להם בקליטתם ובשילובם בקהילה. המדיניות שנקבעה במשרד ובמשרד הבריאות חותרת לפיצולן של מסגרות הרווחה ליחידות קטנות ולשילובן בקהילה, והיא מחייבת נקיטת צעדים משלימים. על משרדים אלה לגבש אסטרטגיה פרו-אקטיבית לשילובם של בעלי צרכים מיוחדים בקהילה, להשלים את עבודת המטה בעניין הנמב"י ולמנות גורם בכיר במשרד לטיפול בבעיה. כדי לייעל את עבודתו על משרד הרווחה יש להעמיק את בסיס המידע, להגביר את התיאום עם משרד הבריאות ועם רשויות מקומיות בהיבטים המשותפים של עבודתם ולחזק את הפן המקצועי הכרוך בתכנון ובפיקוח הטכני על מסגרות רווחה.



## מבוא

חברה בעלת חוסן לאומי נמדדת ביחסה לחלשים שבה, הן במתן שירותים ייחודיים והן בשילובם וקיומם בכבוד בקהילה. הזכות להשתלב בקהילה ובאזורי מגורים בפרט, היא זכות בסיסית של כל אדם לרבות אנשים עם מוגבלות.

1. משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - המשרד) פועל לאיתורם של בעלי צרכים מיוחדים ואוכלוסיות חלשות, והוא אחראי לטיפול בהם ולשיקומם<sup>5</sup>. חלק מהטיפול באוכלוסיות אלה נעשה בכ-6,150 מסגרות פיזיות מגוונות: פנימיות, הוסטלים, דירות בקהילה, מקלטים לנשים מוכות ועוד (בסה"כ כחמישים סוגי מסגרות). לפי חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, הרשויות המקומיות אחראיות למתן שירותי רווחה לאוכלוסייה הנזקקת והן מפעילות כ-65% ממסגרות הרווחה בארץ. המשרד מעביר לרשויות המקומיות 75% מהמימון הנדרש להפעלת מסגרות אלה ולפעולות רווחה. 1,906 מהמסגרות (כ-31%) מופעלות באחריות המשרד, בעיקר במוסדות שנמסרו לאחר מכרז להפעלה בידי עמותות ואגודות ציבוריות וזכיינים פרטיים, ורק מקצתם הם מוסדות ממשלתיים. קיימות גם מסגרות חוץ-ביתיות לטיפול בבריאות הנפש<sup>6</sup> שבאחריות משרד הבריאות ומעונות לקשישים (בעיקר עולים) שבאחריות משרד הבינוי.

השירותים של הרשויות המקומיות ושל המשרד ניתנים בשני אופנים: (א) שירותים הניתנים באחריותן של הרשויות המקומיות במסגרות יומיות בקהילה, כאשר הנזקק לשירותים ממשיך להתגורר בדירתו (כ-66% מהמטופלים); (ב) שירותים הניתנים באחריות המשרד במסגרות חוץ-ביתיות לאוכלוסיות שאינן יכולות להמשיך להתגורר במסגרת המשפחתית (להלן - דיירים), עקב חשיפה שלהם ושל משפחותיהם למצבים של מצוקה וסכנה (כ-34% מהמטופלים). מספר מקבלי השירותים בידי המשרד במסגרות החוץ-ביתיות משתנה משנה לשנה והוא נע בין 40,000 ל-50,000 דיירים: כ-13% מהמסגרות החוץ-ביתיות הן גדולות (יותר מ-61 דיירים) ובהן שוהים כמחצית מכלל הדיירים; יתר הדיירים שוהים במסגרות קטנות (עד 24 דיירים) ובינוניות. שירותי בריאות הנפש במשרד הבריאות מטפלים בכ-3,500 דיירים המתגוררים ב-140 מסגרות חוץ-ביתיות<sup>7</sup> שמרביתן קטנות (עד 30 דיירים). התקציב להוצאה בגין מסגרות חוץ-ביתיות בשנת 2014 עמד על כ-2.1 מיליארד ש"ח, שהם כ-38% מההוצאה נטו של המשרד (קרי - לא כולל הוצאות מותנות בהכנסה והרשאות להתחייב).

דוח זה עוסק במסגרות חוץ-ביתיות (שייקראו להלן מעונות, פנימיות, הוסטלים<sup>8</sup>) של המשרד ושל שירותי בריאות הנפש במשרד הבריאות שהדיירים שוהים בהן במשך כל היממה לתקופות ממושכות, לפעמים לכל ימי חייהם, ולכן יש משנה חשיבות לתנאים הפיזיים שבהם הם מתגוררים. המדיניות הנהוגה כיום בשני המשרדים היא לפצל את המסגרות החוץ-ביתיות מרובות הדיירים שהיו נהוגות בעבר (כגון מעונות ופנימיות), שנמצאו לעתים בשולי יישובים או באזורים שאינם משמשים למגורים - למסגרות קטנות רבות בתוך אזורי המגורים (בדרך

5 אוכלוסיות במצוקה, בסיכון, בקשיי תפקוד, עם מוגבלות שכליות או פיזיות, וכיו"ב.  
6 בעניין זה ראו מבקר המדינה: דוח שנתי 49 (1999) עמ' 135; דוח שנתי 52ב' (2002) עמ' 212; דוח שנתי 57ב' (2007) עמ' 391; דוח שנתי 60ב' (2010) עמ' 545 ו-572; דוח שנתי 63ג' (2013) עמ' 1411.  
7 המספר כולל 12 בתי חולים לבריאות הנפש, ואינו כולל מוסדות גריאטריים שהם בתי חולים מורשים. ההוסטלים של משרד הבריאות משמשים תחנות מעבר הן לצעירים והן לקשישים ואינם בהכרח "בית לחיים".  
8 על פי חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965 מרבית המסגרות מוגדרות כמעונות; אין הגדרות אחידות של המסגרות בין האגפים שבמשרד. כך למשל, באגף השיקום מוגדר הוסטל כמיועד לשהות של עד שנתיים ובאגפים אחרים - לכל החיים.

כלל בהוסטלים, בדירות בבתים משותפים ובווילות). מדיניות זו מגובה במחקרים שמורים כי לשילוב הדיירים בקהילה יש יתרונות רבים.

2. במשרד מופקדים על המסגרות החוץ-ביתיות בעיקר האגפים הבאים: האגף לשירותי רווחה ושיקום (להלן - אגף השיקום) העוסק באנשים עם נכויות חושיות וגופניות; האגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית-התפתחותית<sup>9</sup> (להלן - אגף מש"ה); האגף לנוער, צעירים ושירותי תקון (להלן - אגף התקון) העוסק בעיקר בשיקום ומניעה לעוברים על החוק, בטיפול באוכלוסייה במצוקה קשה ובאוטיסטים; והאגף לשירותים אישיים וחברתיים (להלן - האגף לשירותים) העוסק בעיקר במתן שירותי רווחה לילדים, לקשישים ולאוכלוסיות מיוחדות (כגון מכורים). כל אגף נחלק לשירותים ייעודיים המופקדים על מסגרות הרווחה. במשרד פועל גם אגף הפיתוח האחראי לבנייה ולתחזוקה של מסגרות הרווחה הממשלתיות. אגף הפיתוח אינו פועל במסגרות הפרטיות או הציבוריות (עמותות ואגודות) על אף שהן מרבית המסגרות שבאחריות המשרד. בשנת 2014 העסיק האגף תשעה עובדים, מרביתם מהנדסים<sup>10</sup>.

## פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים פברואר-אוגוסט 2014 את תהליך פריסתן של המסגרות החוץ-ביתיות בשנים האחרונות ואת סדרי תחזוקתן. הבדיקה נעשתה באגף השיקום, באגף התקון, באגף מש"ה, באגף לשירותים, באגף הפיתוח ובמחוז המרכז של המשרד. בדיקות השלמה נעשו במחוז הדרום של המשרד, במשרד הבריאות, במינהל התכנון במשרד הפנים, בחמש רשויות מקומיות, במוסד לביטוח לאומי ובעמותות אחדות.

9 בעבר נקראה קבוצה זו בשם לוקים בשכלם או מפגרים.  
10 באוגוסט 2014 נוסף לאגף זה תקן של מהנדס בטיחות.

## פריסת מסגרות רווחה

1. במרס 2007 חתמה ישראל על האמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות של האו"ם הקובעת (בסעיף 19), כי "תהא לאנשים עם מוגבלויות הזדמנות לבחור את מקום מגוריהם והיכן ועם מי יגורו, בשוויון עם אחרים, וכי לא יחויבו להתגורר בהסדר מגורים מסוים". בספטמבר 2012 אשררה המדינה את האמנה. אישוש לעמדה זו נמצא גם בחוקים<sup>11</sup>, בפסקי דין רבים<sup>12</sup> ובעמדתה של המועצה הארצית לתכנון ובנייה<sup>13</sup>.

המגמה של פריסת מסגרות רווחה בקהילה הגדילה את החיכוך של אנשים עם מוגבלות עם הקהילה ועוררה מאבקים ציבוריים, משפטיים ותקשורתיים מצד תושבים ורשויות מקומיות שהתנגדו למגורים בשכונות לאנשים עם מוגבלות. ההתנגדות באה על רקע של חשש ממפגעי רעש, מפגיעה בדימוי השכונה ומירידת ערך הדירות, והיא מוכרת כתופעת הנמכ"י - (NIMBY - not in my backyard). כמו כן, תושבים ורשויות מקומיות העלו טענות בדבר פריסה צפופה ובלתי סבירה של מסגרות משרד הרווחה ומשרד הבריאות באותה שכונה (למשל בשכונת קריית חיים שבחיפה, בנתניה ובחדרה). לפיכך מינה מנכ"ל משרד הרווחה ביוני 2010 צוות בדיקה (להלן - הוועדה) להתמודדות עם סוגיות אלה ולקביעת נהלים וקריטריונים ליישום הפריסה העתידית. עם תום הבדיקה פרסמה הוועדה ביולי 2012 את מסקנותיה וקבעה, כי בהיעדר קריטריונים, תכנון מרחבי הולם ומערכת מידע גיאוגרפי - ה"יד הנעלמה" מכוונת פריסת מסגרות בלתי מיטבית, וצפיפות גבוהה של מסגרות בתא שטח מעוררת קשיים בשילובם של הדיירים בקהילה.

בדצמבר 2012 הפכה הוועדה, במינוי המנכ"ל, לוועדה קבועה (להלן - צוות הקבע), בהשתתפותו של נציג משרד הבריאות. מטרת צוות הקבע הן: לקדם את שילובן של מסגרות הדיור בקהילה תוך פריסה שוויונית באופן התואם את ציפיות הדיירים ומתחשב בקהילה המקומית; לייצג להנהלת המשרד בכל הקשור לפריסת המסגרות; לדון בסוגיות הקשורות לאמות המידה לפריסה שקבעה הוועדה, לעקוב אחר יישומן ולשנות אותן בעת הצורך; לבחון את הפריסה הקיימת של המסגרות; ולגבש ידע ומדיניות בנוגע לשילוב מסגרות בקהילה. בצד צוות הקבע פועל צוות משנה (להלן - צוות המשנה) שתפקידו כוללים את יישום הנהל לבדיקת מיקום המסגרות החדשות; דיון והחלטה בעניין חריגות מאמות המידה; ובחינת טענות ואיומים נגד מסגרות בקהילה.

2. להלן תמונת המצב של פריסת מסגרות הרווחה ויישום המלצות הוועדה:

- 11 בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, התשנ"ח-1998 (שמטרתו להגן על כבודו וחירותו של אדם עם מוגבלויות ולעגן את זכותו להשתתפות שוויונית ופעילה בכל תחומי החיים); בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (הקובע כי שטח שמיועד בתכנית לצורכי ציבור יישמש גם למוסדות רווחה, ובשטח המיועד למגורים נכללים גם מגורי אנשים עם מוגבלויות); בחוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט-1969 (הקובע כי ועדת האבחון תיתן עדיפות לדיורו של המפגר בקהילה); ובחוק שיקום נכי הנפש בקהילה, התש"ס-2000 (שמטרתו לשקוד על שיקומם ושילובם של נכי הנפש בקהילה).
- 12 למשל בבג"ץ 7081/93 בוצר נ' מ.מ. מכבים-רעות; בג"ץ 6790/98 אברץ ואח' נ' פקיד הבחירות לעיריית ירושלים ואח' [ובמיוחד מפסקה 10 ואילך]; עת"מ 3000-07-12 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריית טבעון נ' ועדת הערר המחוזית חיפה ואח'; עת"מ 41295-12-10 בלאס נ' דאבוש ואח' [התנגדות שכנים להקמת הוסטל בהוד השרון]; ת"א (הרצ' 902/03 טורנר ואח' נ' אקים [התנגדות שכנים להקמת הוסטל בהרצליה]; ערר מס' 22/10 תכנית רח 1000/ א', הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רחובות נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מרכז [התנגדות שכנים למעון נווה אדיר ברחובות].
- 13 למשל בהחלטה מ-23 במאי 2011 שקבעה כי עמדת הוועדה המקומית רחובות להעתיק ממקומו מעון לאנשים עם פיגור שכלי היא פסולה, ובכך אישרה המועצה את המשך קיומו של המעון במקומו הנוכחי.



### צפיפות המסגרות

הוועדה הגיעה למסקנה כי קיימת פריסה בלתי סבירה של מסגרות רווחה העלולה להפר את האיזון בין צורכי הקהילה לצורכי הדיירים (למשל: ערים שיש בהן יש צפיפות גדולה של מסגרות בשכונה אחת ואף ברחוב אחד). לפיכך, הוועדה המליצה על יישום אמות מידה כמותיות: מסגרות חדשות ימוקמו בטווח של יותר מ-400 מטרים ממסגרת קיימת, וככל שניתן, לא ימוקמו מסגרות חדשות באזורי מגורים שבהם כבר פועלות יותר מארבע מסגרות שיש בהן יותר מ-61 דיירים בתא שטח ברדיוס של 500 מטרים. הוועדה הציעה כי תנאים אלה יוטמעו במכרזים לפתיחת מסגרות חוץ-ביתיות חדשות. עם זאת, הוועדה קבעה, כי אמות המידה החדשות לא יחולו על מסגרות קיימות בשל הנזק העלול להיגרם לאנשים שיועתקו ממסגרת שהיא עבורם בית לחיים. הן גם לא יחולו על דירות שבהן מתגוררים עד שישה דיירים מאחר שהפעילות הקיימת בהן אינה שונה מזו שבדירות אחרות בקהילה.

משרד הרווחה הוסיף בתשובתו מאוקטובר 2014 למשרד מבקר המדינה, כי הוא משתמש באמת מידה כמותית נוספת לבחינת ההצעות להשמת מסגרות ברשות מקומית כלשהי: היחס שבין מספר הדיירים שהם תושבים של רשות מקומית המתגוררים במסגרות חוץ-ביתיות ברשויות מקומיות אחרות ("ייצוא"), למספר הדיירים שהם תושבי רשויות אחרות המתגוררים אצלה ("ייבוא").

1. הועלה, כי אמות המידה הכמותיות מיושמות על ידי המשרד בעת קבלת החלטות על פתיחה של מסגרות חדשות. במהלך 2013 קיבל צוות המשנה 55 פניות להשמת מסגרות חדשות, ועיקר הבחינה של המקומות המוצעים נעשתה בידי צוות המשנה לפי הקריטריונים הכמותיים של צפיפות בתא שטח וריחוק ממוסדות קיימים, לרבות החריגות מהם במקרים שנמצאו מוצדקים.

2. עם זאת נמצא, כי המלצת הוועדה על הטמעת אמות המידה של מרחקים וצפיפות במכרזים, כלומר - שילובו של המציע בחיפוש מקום מתאים למסגרת חדשה על פי אמות המידה הכמותיות - טרם בוצעה במכרזים שפורסמו ב-2013 ואילך.

3. עוד נמצא, כי מתחילת שנת 2014 עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2014, לא התכנסו צוות הקבע אלא רק צוות המשנה, כפי שיפורט בהמשך. לפיכך, טרם הושגו יעדי צוות הקבע ובהם: בדיקה וקבלת החלטות על פריסה שוויונית התואמת את הצרכים של הדיירים ואת האינטרס החברתי והקהילתי של כלל תושבי המקום, טרם נבחנה לעומקה הפריסה הקיימת, ולא גובשו ידע ומדיניות בנוגע לשילוב מסגרות בקהילה.

4. משרד מבקר המדינה בדק את סוגיית צפיפות המסגרות הקיימות בערים אשקלון וחיפה והעלה כדלהלן: באשקלון נמצאו רחובות שיש בהם ארבע עד שבע מסגרות, כשבכל רחוב מאלה שוהים במסגרות יותר ממאתיים דיירים; בחיפה, בחלק המזרחי של שכונת קריית חיים, נמצאו 30 מסגרות (חלקן דירות) בתא שטח קטן; בשכונות אחרות בחיפה נמצאו רחוב עם שמונה מסגרות ורחוב נוסף עם חמש מסגרות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לאזן באופן ראוי בין צורכי הקהילה לצורכי הדיירים בכל תא שטח שיש בו צפיפות יתר של מסגרות (למעט דירות), ולשקול את פיזורן בטווח הרחוק בצורה מדורגת, תוך בחינה של כל מקרה לגופו. זאת - כדי למנוע היווצרות של מוקדים חלשים בעיר ולצמצם את החיכוך עם האוכלוסייה הקיימת.

### היעדר מידע על מקומן של מסגרות רווחה

הוועדה ציינה, כי למשרד אין תפיסה תכנונית כוללת בנוגע לפריסת מסגרות רווחה, בייחוד על רקע המגמה של המעבר למסגרות קטנות המחייבת מציאת אתרים מתאימים רבים. תנאי הכרחי לתכנון כזה הוא מידע על פריסתן של כל המסגרות הקיימות ביישוב מסוים, הן אלה שבאחריות משרדי ממשלה והן אלה שבאחריות הרשות המקומית. הוועדה המליצה להעדיף מיקום במקומות שעד כה לא היו בהם מסגרות, ובמקומות הסמוכים למרכזי שירותים (רפואיים, תעסוקתיים, מסחריים וחינוכיים). עוד ציינה הוועדה כי "יודגש כי ללא מערכת מידע גאוגרפית שתכיל גם את נתוני המשרדים האחרים יכולת היישום תהיה חלקית בלבד... לא ניתן לחולל שינוי מהותי באופן שבו המשרד ממקם מסגרות ללא השימוש במערכת מידע זאת".

1. כאמור לעיל, מרבית מסגרות הרווחה בארץ (66%) הן באחריותן של הרשויות המקומיות, ואולם למשרד ולמשרד הבריאות אין מידע על מקומן. לפיכך, במועד קבלת החלטות על המיקום של מסגרות חדשות עלולים שני המשרדים לאשר מסגרות בסמיכות יתרה למקומות שבהם כבר קיימות מסגרות יומיות רבות של הרשויות המקומיות.

2. עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2014, לא הייתה במשרד מערכת מידע גיאוגרפית שבה נמצא מידע על המסגרות שבאחריותם של המשרד, משרד הבריאות והרשות המקומית המתאימה, כך שעדיין לא קיים מידע חיוני ליישום אמות המידה של הוועדה. חסרונה של מערכת מידע גאוגרפית שמכילה את מלוא המידע על מכלול השירותים הרצויים (מרפאות, בתי כנסת, מוסדות חינוך, מתנ"סים) ועל צירי הגישה התחבורתיים עלול גם למנוע מיקומים מיטביים.

משרד הרווחה השיב למשרד מבקר המדינה כי בעקבות המלצות הוועדה (יולי 2012) הוא החל ב-2013 בהקמת מערכת מידע גיאוגרפית. עד מועד תשובתו בסוף אוקטובר 2014, הוא הצליח לעדכן את הנתונים של כ-50% מהמסגרות הקיימות.

### היעדר פריסה הוגנת ומאוזנת בין יישובים

הוועדה המליצה לפעול לפריסה מאוזנת ושוויונית של מסגרות ברמה הארצית וברמה המקומית, במטרה לאזן בין מרכז ופריפריה חברתיים. לפיכך, בעת עריכת מכרזים יצינו מנהלי השירותים אזורי מגורים מועדפים שיש בהם מסגרות חוץ-ביתיות מעטות, ולעומתם אזורים צפופי מסגרות שבהם לא ניתן לשכן מסגרות נוספות. הוועדה ציינה כי המשרד קובע במכרזיו את האזור הגאוגרפי לפריסת מסגרת חדשה, אך מקומה המדויק נקבע על ידי המציע. בהתאם, הוועדה המליצה להוסיף נקודות למשתתף במכרז שיציע מבנה במקום הרצוי למשרד. עוד ציינה הוועדה, כי המשרד אינו משקלל את עלויות הקרקע או את דמי השכירות כחלק מהתשלום שמקבל הזוכה במכרז. הדבר ממריץ את המציע לבחור במקום שבו עלויות אלה הן נמוכות, דבר שעלול להביא לידי ריבוי של מסגרות רווחה בתא שטח מצומצם.

1. הועלה, כי המשרד עדיין אינו מצביע על אזורים ספציפיים שבהם הוא מעדיף למקם מסגרות חדשות. בשנים 2011-2013, לפני פרסום מסקנות הוועדה ולאחריו, פרסם המשרד מכרזים לאיתור מסגרות חוץ-ביתיות בחבלי ארץ נרחבים ללא כל הכוונה שתאזן את הפריסה בין יישובים ובין שכונות. כמו כן לא צויין במכרזים מהם האזורים צפויי המסגרות שלא ניתן להציע בהם מסגרות חדשות. גם במכרזים שכוונו לפריסת מסגרות בערים הגדולות (כגון ירושלים, באר שבע ותל אביב) לא צויין המשרד העדפות כלשהן לשכונות מסוימות כדי לחולל שינוי ולאזן את הפריסה בין המרכז והפריפריה החברתיים באותו יישוב.

המשרד הסביר כי קיים קושי לאתר מבנים להפעלת מסגרות חוץ-ביתיות הן בשל עלויות השכירות הגבוהות במקומות מסוימים והן בשל התנגדותם של בעלי המבנים. לכן, צמצום נוסף של האזורים שבהם ניתן יהיה להציע מבנים עלול לפגוע באוכלוסיית היעד משום שהמשרד לא יוכל לפתוח מסגרות חדשות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי הכוונה יזומה ליישובים מסוימים אינה הדרך היחידה לתעדף מציעים במכרזים: המשרד לא בחן דרכים לכוון את הפריסה באמצעות מתן תגמול דיפרנציאלי למפעילים או בהוספת נקודות במכרזים למפעילים שיבחרו ביישובים ובשכונות שאין בהם מסגרות רווחה.

2. הועלה, כי השמת מסגרות רווחה אינה נעשית בצורה שוויונית ומאוזנת בין יישובים סמוכים. כך למשל אין איזון בין אור עקיבא לקיסריה הסמוכות גאוגרפית - באור עקיבא יש חמש מסגרות ובקיסריה אין מסגרות כלל<sup>14</sup>. בערים חיפה וקריית אתא קיימות עשרות מסגרות חוץ-ביתיות של המשרד ושל משרד הבריאות (42 מסגרות בחיפה, לא כולל עוד עשרות דירות לוויין של הוסטלים) ואילו בטירת הכרמל הסמוכה יש רק מסגרת אחת בלבד, ובערים הסמוכות קריית ים, קריית מוצקין, קריית ביאליק ונשר אין מסגרות חוץ-ביתיות כלל.

הוגנות פריסת המסגרות היא אחד העיקרים של המלצות הוועדה. על המשרד לפעול למיפוי של ערים ושכונות שיש בהן מסגרות רבות, ולכוון במכרזיו את הפריסה העתידית ליישובים ולשכונות אחרים. פריסה רחבה יכולה, בין היתר, לאפשר לדייר למצוא מסגרת קרובה למשפחתו ולקהילתו. יצוין כי עמותת אקים<sup>15</sup> השיבה למשרד מבקר המדינה בעניין זה, כי היא מקפידה לשכור דירות בצפון תל אביב, ברעננה וברמת השרון כדי לקדם את הפריסה השוויונית.

משרד הבריאות השיב כי הוא שותף להמלצת משרד מבקר המדינה בדבר הצורך בפזרון של מסגרות צפופות באותו תא שטח, על פי אמת המידה של הוגנות מרחבית. ואולם, הסיבה למצב הקיים קשורה בעלויות הנדל"ן ביישובים שונים: משרד הבריאות מממן את השירותים הניתנים לדיירים אך אינו מממן את שכר הדירה לדייר. שכר הדירה, שנקבע בידי משרד הבינוי, נמוך בהשוואה לגובה שכר הדירה המקובל בשוק הדירות השכורות, ולכן אינו מאפשר פיזור גיאוגרפי הוגן בערים המרכזיות במדינה. כפועל יוצא מוקמו רובן המוחלט של המסגרות של משרד הבריאות ביישובים בהם שכר הדירה נמוך יותר מזה שבסביבתן, ומתנהל דיון בין משרד

14 אחד ההסברים לכך: המפעיל משלם את דמי השכירות בגין המבנה. דמי שכירות של הוסטל בוילה בת חמישה חדרי שינה ויותר באור עקיבא נכון ליוני 2014, היו 5,700-7,600 ש"ח ואילו בקיסריה 10,000-30,000 ש"ח.

15 אגודה לאומית לקימום אנשים עם מוגבלות שכלית בישראל (ע"ר).

הבריאות למשרד הבינוי בנושא זה. משרד הבינוי השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014, כי סכומי הסיוע בשכר דירה לכלל הזכאים אכן נשחקו במהלך השנים ביחס לרמת שכר הדירה בשוק החופשי. המשרד פנה למשרד האוצר בבקשה לעדכן את סכומי הסיוע בתקציב 2015, אך בקשה זו לא אושרה. משרד האוצר השיב בדצמבר 2014 כי לא התקבלה אצלו פנייה בנדון.

### חוסר התמודדות עם תופעת הנמב"י

כאמור לעיל, מדיניותם של המשרד ושל משרד הבריאות היא לפצל את מסגרות הרווחה ולשכן דיירים במסגרות קטנות רבות בקהילה. השילוב בקהילה מגדיל את המגע של הדיירים עם אנשי הקהילה ומשפר את איכות חייהם, ויש בו חשיבות רבה מבחינה חינוכית-חברתית לקהילה עצמה. בפועל, יש מקרים שמימית שילוב המגורים נתקלת בקשיים מרובים, בעיקר בשל התנגדות של הקהילות ונציגי הרשויות המקומיות.

עמותת אקים חיברה "מדד הכללה"<sup>16</sup> המושתת על העמדות של הציבור והשלטון המקומי להכללת אנשים עם מוגבלות שכלית-התנהגותית בקהילה, ועל איכות השירותים הניתנים להם (יצירת מסגרות לתעסוקה, לדיוור, לחינוך ולפעילות פנאי). על פי מדד זה עלה, כי בשנת 2013 בקבוצת הערים הגדולות מובילה אשדוד, בקבוצת הערים הבינוניות רעננה, ובקבוצת הערים הקטנות דימונה. בשנת 2014 הצטרפו לרשימה זו הערים ירושלים ובאקה אל גרבייה. עוד מצאה עמותת אקים כי ב-2014 חלה נסיגה מסוימת בעמדות הציבור, ואנשים הביעו פחות נכונות לגור בקרבת אנשים עם מוגבלות שכלית-התנהגותית. העמותה הגיעה למסקנה שאם רוצים לשנות את עמדת הציבור כלפי השונה - יש צורך לחשוף אותו לעולמם של האנשים עם מוגבלות הן באמצעות היכרות אישית והן בהעברת מידע אודותיהם. כמו כן התברר, כי לכל ראש העיר ולמדינותו ביחס לשונה יש השפעה ישירה על מצבם של אנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם בעיר.

1. אף שלא נדרשה לכך, הוועדה חיוותה את דעתה בסוגיית הנמב"י והמליצה למשרד לגבש אסטרטגיה להובלת תהליך לשינוי עמדות הציבור. זאת, כדי לעבור מהתנהלות פסיבית שמתבטאת בתגובה לאירועים המתעוררים בעקבות השמה של מסגרת חדשה בשכונה מסוימת, להתנהלות פרו-אקטיבית של הובלת תהליך חינוכי-הסברתי לשינוי עמדות ציבוריות. לאסטרטגיה זו צריכים להיות שותפים כל משרדי הממשלה וגופים אחרים העוסקים בהגנה על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות כגון: משרדי הרווחה, הבריאות, החינוך והעלייה והקליטה, הרשות לשיקום האסיר ונציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. עוד המליצה הוועדה לשקול קמפיין תקשורתי ארצי ומקומי, מתן שיעורי חינוך בנושא ומיזמי היכולות של עובדים קהילתיים ברשויות השונות לשלב את אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות בקהילה.
2. במהלך 2013 הובאו לפני צוות המשנה שבעה מקרים של התנגדות או איום על מסגרות, אך הם לא טופלו בידי צוות הקבע או בידי גוף מרכזי כלשהו במשרד, אלא בידי השירות המתאים במשרד.

3. הועלה כי המשרד לא גיבש כל אסטרטגיה או תכנית בעניין זה. על פי ספר תכניות העבודה של משרדי הממשלה לשנת 2014 שפרסם משרד ראש הממשלה במרץ 2014, עד חודש יולי אמור היה המשרד לסיים עבודת מטה בנושא דרכי ההתמודדות עם מקרים של התנגדות תושבים ורשויות למיקומן של מסגרות רווחה. בפועל, עד מועד סיום הביקורת לא נעשתה עבודת מטה כזאת. לפיכך אין למשרד ולמשרד הבריאות מדיניות ואסטרטגיה פרו-אקטיבית לשילוב אנשים עם מוגבלות בקהילה, וטרם נעשתה חבירה כלשהי עם הגופים בעלי העניין. המשרד גם לא קבע גורם בהנהלתו שיהיה אחראי לנושא הנמכ"י והותיר את הטיפול בו לשירותים השונים שבאגפיו.

משרד הרווחה הסביר למשרד מבקר המדינה כי בשנה האחרונה הוא מקדם פרויקטים רבים לשילובם של אנשים בעלי צרכים מיוחדים לרכות במסגרות תעסוקה, בפעולות תרבות ופנאי, ובמתנ"סים המשרתים את כלל הציבור.

משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2014 כי בשנה האחרונה הוא הקצה תקן לתפקיד מנהלת תחום קידום תהליכים חברתיים בקהילה והפחתת הסטיגמה בנוגע לנכי הנפש, בין היתר, באמצעות שיתוף פעולה עם ארגונים ועמותות שונים ובפרויקטים משותפים עם ארגון הג'וינט.

לדעת משרד מבקר המדינה, המשרד - המופקד על רווחת הציבור וטובתו - לא מילא בצורה מיטבית את תפקידו, הן כלפי הקבוצות החלשות והן כלפי הציבור האמור לסייע בשילובן בקהילה. שומה על המשרד לגבש אסטרטגיה להתמודדות עם סוגיית הנמכ"י תוך שיתוף בעלי העניין ואישים מובילים בחינוך.

### אמות מידה חסרות

התברר, כי מכל המלצות הוועדה אימצו המשרד ומשרד הבריאות, באמצעות צוות המשנה שאישר את מיקומן של מסגרות חדשות, רק את אמות המידה הכמותיות (מרחקים וצפיפות). שני המשרדים טרם אימצו אמות מידה איכותיות, כמו למשל כושר הנשיאה החברתי-כלכלי של רשות מקומית והגברת התיאום אתה וכן את הוגנות הפריסה המרחבית, כפי שהובא לעיל. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי ששני המשרדים יגבשו מכלול של אמות מידה הן להיבטים כמותיים והן להיבטים איכותיים כדי להשיג פריסה מיטבית.

1. כושר נשיאה יישובי: להלן דוגמה לאי-התחשבות באמת מידה זו - אוכלוסיית העיר אור עקיבא מונה כ-20,000 תושבים. על פי נתוני העירייה כרבע מהם (כ-5,000) מטופלים בידי מחלקת הרווחה העירונית, ויותר מ-60% מהאוכלוסייה מתקיימים מקצבאות של המוסד לביטוח לאומי ומהכנסות מינימום. בדירוג הסוציו-אקונומי של הלמ"ס העיר נמצאת באשכול 4 הנמוך יחסית. בשל המצב הקיים העירייה מתקשה לשאת בעלויות של פעולות רווחה שהמשרד שותף להן. מכאן, שכושר הנשיאה הכלכלי-חברתי של העיר הוא מוגבל, והדבר עלול להשפיע על השתלבות חברתית ושיקומית של דיירים. למרות זאת המשרד ומשרד הבריאות מאשרים למפעילים של מסגרות חוץ-ביתיות להוסיף הוסטלים על אלו הקיימים, ללא תיאום וידוע של העירייה או של מחלקת הרווחה שלה.

משלהי 2013 ואילך פנה ראש העיר, מר יעקב אדרי, לשר הרווחה, מר מאיר כהן, לפסיכיאטר המחוזי בחיפה ולמנהלי המחוזות של משרדי הרווחה והבריאות בחיפה בבקשות לסייע במניעת ההכבדה הנובעת מהוספת הוסטלים המיועדים לאוכלוסייה מוחלשת (נכי נפש) ללא ידיעתה של העירייה וללא תיאום אתה. כמו כן הוא ביקש לקבל את הקריטריונים שלפיהם

מתקבלת החלטה על השמה של מסגרת חדשה. ראש העיר פנה גם לשתי עמותות שמפעילות הוסטלים בעיר והודיע להן, כי בחלק מההוסטלים קיימות חריגות בנייה קשות שלא אושרו. מנהל מחוז חיפה והצפון של המשרד השיב לראש העיר בינואר 2014 כי המשרד הקים ועדה המונעת מיזמים להקים מסגרות חוץ-ביתיות הסמוכות זו לזו. הפסיכיאטר המחוזי (חיפה) השיב באותו חודש, כי התיאום של משרד הבריאות נעשה עם משרד הרווחה, ופתיחת מסגרת חדשה אינה טעונה אישור של ראש עיר. תשובה דומה ענה רופא המחוז בינואר 2014.

משרד הרווחה הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הדיור החוץ-ביתי ברשות מקומית מסוימת נודע בראש ובראשונה לשרת את תושביה של אותה הרשות. ההוצאה הנוספת של הרשות בגין דיירים שמקום מגוריהם מחוץ לרשות היא זניחה, משום שמרבית צורכיהם מסופקים בתוך המסגרת, והרשות המקומית אינה נדרשת לשאת בעלות ההחזקה של דייר שאינו תושב הרשות. לטענת המשרד, הסיבה העיקרית להתנגדויות של רשויות מקומיות מסוימות היא תופעת הנמב"י, ועמה יש להתמודד הן ברמת הפרט והן ברמת הרשות.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר תיאום עם הרשויות המקומיות עלול לפגוע בפעילות של מחלקות הרווחה העירוניות, כפי שיובא להלן: חוסר התחשבות בכומר הנשיאה החברתי-כלכלי של יישוב עלול לפגוע בשילוב של הדיירים עצמם; אשר לצפיפות המסגרות בפריפריה החברתית - היא עלולה להיות תוצאה של התמריץ הכלכלי שיש ליזמים להפעיל שם מסגרות<sup>17</sup>; כמו כן, יש דיירים שהרשות המקומית משלבת במערכת החינוך שלה ובמסגרות נוספות, אך משפחותיהם משלמות ארנונה ברשויות מקומיות אחרות - ובכך נגרמת הוצאה מסוימת לרשות המקומית.

א-י שילוב של השלטון המקומי בהחלטות: בבדיקה בחמש רשויות מקומיות<sup>18</sup> התברר, כי המשרד ומשרד הבריאות אינם מודיעים לרשויות על המסגרות שבאחריותם, ולרשויות נודע על קיומן בעקיפין. כך למשל, מהשוואת נתוני המסגרות של משרד הבריאות והמשרד באשקלון לנתונים הידועים למחלקת הרווחה ברשות מקומית זו עולה, שהרשות לא ידעה על קיומן של שמונה מסגרות<sup>19</sup> שבאחריות משרד הבריאות ועל קיומן של 29 מסגרות שבאחריות המשרד - כמחציתן מסגרות של השירות לילד ונוער. גם ראש עיריית אור עקיבא, מר יעקב אדרי, הוסיף בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2014, כי עד מועד תשובתו אין בידי הרשות מידע מלא על ההוסטלים הקיימים בעירו ועל מקומם.

בסוגיית הנמב"י קיימות גישות שונות בקרב העוסקים בפריסת מסגרות הרווחה - אגפי המשרד, משרד הבריאות, עמותות ציבוריות ויזמים פרטיים. כך למשל, עלתה השאלה אם ראוי לשתף פעולה וליידע מראש את הרשות המקומית ואת השכנים בהשמה חדשה של מסגרת, או להתעלם מהם ולקבוע עובדות בשטח מחשש להתנגדויות. כאמור לעיל, המשרד ומשרד הבריאות מפרסמים מכרזים למסגרות חדשות ובדרך כלל, לאחר שהם בוחרים בהצעה של מפעיל, הם אינם מעדכנים את מחלקת הרווחה של הרשות המקומית המתאימה בנוגע למסגרת החדשה. גם אחדות מהעמותות הציבוריות בוחרות בגישה של קביעת עובדות ללא פרסום מוקדם, כדי להימנע מהצורך להתמודד עם התנגדויות צפויות של שכנים.

מצד שני, לתיאום עם רשויות מקומיות יש יתרונות שונים: במקרים רבים מחלקות הרווחה העירוניות מטפלות בדיירים שבאחריותם של משרדי הרווחה והבריאות - הן מסייעות במינוי

17 ראו ה"ש 14.

18 מחלקות הרווחה בחיפה, יבנה, בת ים, אשקלון ואור עקיבא.

19 עמותת אקים השיבה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2014 כי היא מיידעת מראש את הרשות המקומית על מקומה של כל מסגרת חדשה שבאחריותה והדבר הוא תנאי לרכישה או לשכירה של מבנה.

של אפוטרופוסים לדיירים (בעקבות החלטות של בתי המשפט לענייני משפחה)<sup>20</sup>; הן נותנות לדיירים שירותי פנאי ותעסוקה במסגרות יומיות שבאחריותן; מחלקות החינוך העירוניות משבצות דיירים במסגרות החינוך, לרבות הסעתם לשם; במקרים של מצבי חירום (כגון נפילת רקטות) צוותי התערבות של הרשויות המקומיות נדרשים לסייע לדיירים, לרבות אלו הגרים בדירות מגורים. לפיכך, הידע המוקדם על מקומן של המסגרות הוא חיוני ומאפשר לרשות להיערך לכך; מהנדס העיר והוועדה המקומית אחראים ליישום הוראות חוק התכנון והבנייה במרחב התכנון של יישוב, לרבות מניעה של עבירות בנייה. אם משרד הבריאות, למשל, אינו מקפיד על קבלת היתרי בנייה במסגרות שבאחריותו (כמו בדוגמה הנטענת באור עקיבא), הדבר עלול, במקרים חמורים, להביא לסגירת המסגרת בידי הוועדה המקומית; ולבסוף - על צוות הקבע מוטל לבחון, תוך תיאום עם רשות מקומית, את האסטרטגיה שלה לגבי רחוב או שכונה שבהם מוצעת מסגרת חדשה, לרבות הכוונות התכנוניות של הרשות (כגון שינוי ייעוד קרקע בסמוך למסגרת מוצעת חדשה) והתכנוניות החברתיות (כגון תכנון אופי האוכלוסייה) - כל אלה הם שיקולים חיוניים לצוות הקבע או לצוות המשנה בעת קבלת החלטותיהם.

משרד הבריאות הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא מחייב את התיאום ושואף לקדמו מסיבות רבות, לרבות הסיבות דלעיל. עוד השיב משרד הבריאות כי הוא ומשרד הרווחה יתוו תכנית לשיפור התקשורת והשותפות עם הרשויות המקומיות. משרד הרווחה השיב, כי יש מקרים שהרשויות יוזמות את הקמת המסגרות החדשות, ובמקרים אחרים מיקומן המדויק של המסגרות החדשות נקבע בידי המשתתף במכרז, אשר מציע מיקום ברשות מקומית שזהותה אינה ידועה למשרד מראש, ולכן למשרד אין השפעה על הפריסה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה, כי את ההתייעצות המוקדמת עם השלטון המקומי ניתן לעשות לאחר קבלת ההצעות במכרז, כחלק מהשיקולים של צוות הקבע או צוות המשנה לאישורה של השמה חדשה.

הנציבות לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות השיבה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2014, כי התנהגותם של ראשי ערים מסוימים להוספת מסגרות רווחה בעריהם לא נועדה למנוע הכבדה על מערכות הרווחה או על קופת העירייה, אלא נובעת משיקולים לא לגיטימיים הסותרים את לשונו ורוחו של חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. לפיכך, הנציבות שוללת תיאום עם הרשויות המקומיות בכל הנוגע להשמת מסגרות חדשות.

לדעת משרד מבקר המדינה, התועלת הפוטנציאלית של תיאום מראש עשויה לעלות על הבעיות האפשריות עליהן הצביעה הנציבות, ויודגש כי הגופים העוסקים בכך - משרד הרווחה ומשרד הבריאות לא שללו את הצורך בתיאום. יתירה מכך - עמותת אקים המשמשת גם כגוף מסגור לכל האוכלוסיות עם לקויות, הדגישה בתשובתה את התיאום המוקדם שהיא מקיימת עם רשויות מקומיות לפני השמה של מסגרות חדשות.

20 מגיש הבקשה למינוי אפוטרופוס עשוי להיות בעל תפקיד ברשויות הרווחה; לפעמים מוטל על רשויות הרווחה לבחון את התאמתו של האפוטרופוס המיועד; לפעמים בית המשפט מבקש חוות דעת של רשויות הרווחה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-יידוע הרשויות המקומיות בנוגע להצבת מסגרת רווחה חדשה בתחומן אינו מועיל בהכרח להקטנת החיכוך האפשרי עם השלטון המקומי, והוא עלול להוביל דווקא ל"התנהגות לעומתית" מצד הרשות. על המשרד לבקש בהקדם ממשרד הבריאות ומהרשויות המקומיות את כתובותיהן של כל מסגרותיהם ולשבצן במערכת המידע הגאוגרפית המתגבשת אצלו. בו בזמן על משרדים אלה להעביר את המידע על כל מסגרותיהם הקיימות למחלקות הרווחה העירוניות. על המשרד לשקול יצירת מנגנון של התייעצות וקבלת מידע מהרשויות המקומיות לפני החלטה על השמה של מסגרות חדשות בתחומן (למעט דירות, שנחשבות לכל דבר ועניין כדירות למגורים). יודגש, אין כאן כוונה למתן זכות וטו לרשות המקומית, אלא לחילופי מידע לפני השמה של מסגרת חדשה, ויידוע הרשות על מקומה לאחר מעשה (לרבות על דירות).

2. על פי תכנית העבודה של המשרד לשנת 2014 כפי שפרסם משרד ראש הממשלה במרץ 2014, עד חודש יולי 2014 אמור היה המשרד לסיים עבודת מטה לקביעת מדדים של עומס מסגרות ולבחינה מחדשת של אמות מידה למסגרות יומיות בקהילה, אלא שזה לא נעשה כלל. מהממצאים עולה אפוא, כי ממכלול ההמלצות של הוועדה שהקים, המשרד מיישם רק את חלקן, ועדיין אינו מתמודד עם כל הסוגיות הקשורות לפריסה המיטבית של מסגרות הרווחה שעליהן הצביעה הוועדה.

## ליקויים בהפנמת שיקולים חברתיים בתכנון

1. במאי 2003 אימצה הממשלה מדיניות של פיתוח בר-קיימא המחייבת את כל משרדי הממשלה שבהחלטותיהם יילקחו בחשבון היבטים חברתיים-סביבתיים-כלכליים בכל תחומי פעילותם<sup>21</sup>.

א. בפועל, תכניות להקמת מבנים ושכונות נבדקות במוסדות התכנון כחלק מהליכי האישור שלהן. היבטים תשתיתיים, כלכליים וסביבתיים בתכניות נבחנים בידי מוסדות התכנון ובידי משרדי ממשלה (כגון משרד הפנים, משרד התחבורה והמשרד להגנת הסביבה). ואולם, שיקולים חברתיים אינם מובאים בחשבון בתכנון במידה דומה לזו שבה מתחשבים בשיקולים סביבתיים, בין היתר, מסיבות אלה: על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון), במועצה הארצית לתכנון ובנייה (להלן - המועצה הארצית) ובוועדות המחוזיות חברים נציגי שרים ממשרדי ממשלה רבים, אך משרד הרווחה אינו נמנה עמם, ואין בהן כל נציגות של משרד ממשלתי הדואג במישרין לאוכלוסיות חלשות; הוועדות המחוזיות נעזרות ביועצים סביבתיים ותחבורתיים, והן יכולות לדרוש הכנה של תסקירי השפעה על הסביבה ועל התחבורה, ואילו בנושאים חברתיים אין שילוב של יועץ ולא קיימת חובת הכנה של תסקיר חברתי; בוועדות התכנון המקומיות אין נציגים של מחלקות הרווחה העירוניות, ולו רק כמשקיפים; ארגונים חברתיים אינם לוקחים חלק

21 החלטת ממשלה 246 מיום 14.5.2003.



בהליכי תכנון, בשונה מארגונים סביבתיים שהשתתפותם בהליכי תכנון מעוגנת בחוק התכנון<sup>22</sup>.

ב. יצוין, כי במסגרת הרפורמה בחוק התכנון והבנייה מ-2010 היו אמורים נציגי המשרד להצטרף למוסדות התכנון, וצורכי הרווחה הוכרו כצורכי ציבור לכל דבר. ואולם, הרפורמה לא אושרה, ובמקומה שונה חוק התכנון ב-2013 (השינוי בתוקף מאוגוסט 2014), בלי ששונה הרכבם של מוסדות התכנון. עם זאת, בחוק הווד<sup>23</sup> שעודכן ואושר בדצמבר 2013 נקבע, כי כל תכנית לדיור לאומי שמוגשת לווד<sup>24</sup> המחוזית - יישלח העתק גם לעיון נציג משרד הרווחה. בינואר ופברואר 2014 פנה ממונה וד<sup>25</sup> ארצי במשרד הפנים למשרד הרווחה למנות נציגים לעניין זה. עד סיום הביקורת באוגוסט 2014 לא הודיע המשרד למשרד הפנים מי יבחן את התכניות מטעמו.

ג. זאת ועוד, במאי 2012 פנה מנכ"ל המשרד דאז, מר נחום איצקוביץ', למנכ"ל משרד הפנים דאז, מר עמרם קלעג'י, בבקשה לצרף את מנהלת תחום הייבטים החברתיים בתכנון ובנייה במשרד למועצה הארצית כמשקיפה. באוקטובר אותה שנה החליטה המועצה הארצית<sup>24</sup> על מינוים של מנהל האגף למחקר, תכנון והכשרה במשרד ושל מנהלת תחום הייבטים חברתיים בתכנון ובנייה ליועצים חברתיים למועצה. הועלה כי לאחר פרישתה של העובדת מהמשרד בינואר 2014, לא נכח מנהל האגף למחקר, תכנון והכשרה בדיוני המועצה הארצית ולא ייצג את המשרד בהיבטים החברתיים של תכניות שנדונו. מכאן שהמשרד שהעלה את הצורך במעורבותו בהליכי תכנון - לא מימש את האפשרות שניתנה לו לקחת חלק בדיוני המועצה.

משרד הפנים הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2014, כי תכניות בעלות גוון "חברתי" מובהק זוכות להתייחסות הולמת במוסדות התכנון, כדוגמת תכניות של הוסטלים שאושרו למרות התנגדות של תושבים. זאת ועוד, בעקבות הרפורמה בחוק התכנון מ-2013 ניתנה לשר הפנים הסמכות להגדיר את שר הרווחה כגורם שיש ליידע בנוגע להגשה של תכניות שבסמכותה של ועדה מקומית. לפיכך, יש למשרד הרווחה אפשרות להגדיר סוגי תכניות שירצה לקבל עליהן מידע לכשיוגשו לוועדות המקומיות. עם קבלת הודעה על תכנית כזאת יוכל משרד הרווחה להכין חוות דעת על התכנית והוא יזומן לדיוני הוועדה המקומית כדי לחוות את דעתו עליה. כמו כן בעקבות הרפורמה נקבע, כי בסמכותה של ועדה מקומית להגדיל בתכנית את שטחם של המגורשים המיועדים לצורכי רווחה.

בתשובתו של משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה נקבע עוד, כי נציג שהוא בעל הכשרה מקצועית בסוציולוגיה שמתמנה על ידי שר הפנים כחבר במועצה הארצית, אינו יכול לשמש תחליף לנציג המשרד, משום שאינו נושא באחריות למתן שירותי רווחה.

- 22 ב-2002 תוקן חוק התכנון והבנייה, ונציגים של גופים ציבוריים בנושאים של שמירת איכות הסביבה צורפו למוסדות התכנון (הארצית והמחוזיות) כדי לחזק את השיקולים הסביבתיים.
- 23 וד"ל - ועדות (תכנון) לדיור לאומי; חוק התכנון והבנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011 שאושר לראשונה באוגוסט 2011 ועודכן לאחר כשנתיים.
- 24 בהתאם לסעיף 5 (ב) לחוק התכנון והבנייה המאפשר למועצה הארצית למנות לה יועצים מקצועיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כמו שהשיקולים הסביבתיים מיוצגים דרך קבע בהליכי תכנון, יש לשקול גם את שילובם של נציגים מקצועיים שיעלו בדיונים במוסדות התכנון את השיקולים החברתיים, את הצרכים והזכויות של אנשים עם מוגבלות ואת דרישות הנגישות שהוכרו בחוק. מן הראוי שהמשרד ימשיך לפעול לתיקון חוק התכנון והבנייה כך שנציגיו ימונו כחברים, או לפחות כיועצים ומשקיפים במוסדות התכנון. זאת - לאחר שיפעל להכשיר את עובדיו, שמרביתם עובדים סוציאליים, בתחומי התכנון והבנייה ובעיקר בכינוי ערים. כך יישמר האינטרס החברתי בתכנון המרחבי, וינתן ביטוי הולם לצרכים הפיזיים של הדיירים שבאחריות המשרד.

3. פעולות חלקיות של המשרד: עוד לפני הקמת הוועדה, וגם בעקבותיה, נקט המשרד פעולות אחדות שעלו בקנה אחד עם רוח המלצותיה של הוועדה הנוגעות לתכנון של מסגרות רווחה, אך אלה לא הושלמו עד אוגוסט 2014. בעבר לא היה במשרד אחראי לנושא התכנון והבנייה, ורק מ-2011 חל שינוי ממשי בגישת המשרד לנושא הפנמת השיקולים החברתיים בתכנון:

א. ב-2006 השתתף המשרד עם משרדי ממשלה נוספים, ארגונים חברתיים והמרכז לחקר עיר ואזור בטכניון בהזמנת חיבור "מדריך לשילוב נספח חברתי-קהילתי בתהליכי תכנון ובניה". בחיבור המדריך השתתפו משרדי ממשלה, אנשי אקדמיה ונציגי ארגונים חברתיים. ואולם מדריך זה לא הושלם.

ב. המשרד יזם השתלמויות בשני נושאים: קורס בנושא "ההתערבות הנדרשת בהתחדשות עירונית" ל-15 עובדים סוציאליים שהחל במרץ 2014 ועדיין נמשך במועד סיום הביקורת, וסדרה של מפגשים להכשרת מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בתחום "התכנון העירוני ושילובם של היבטים החברתיים בו" שהחל במאי 2014, וגם הוא עדיין נמשך במועד סיום הביקורת. מאחר שמהלך זה הוא רק בראשיתו טרם ניתן לקבוע את תרומתו.

ג. ב-2011 פרסם המשרד מכרז לתפקיד חדש: מנהל תחום היבטים חברתיים בתכנון ובנייה. תיאור התפקיד כלל מטלות רבות: גיבוש מדיניות משרדית בתחום היבטים החברתיים בתכנון; פיתוח הנחיות לשילוב היבטים חברתיים בפעילות מוסדות התכנון; הנחיית מנהלים וספקי שירותים בביצוע תכנון כולל לרבות תסקירי השפעה על החברה; גיבוש חוות דעת מקצועיות על תכניות; קידום קשרים בין-משרדיים בנוגע להיבטים החברתיים של תכנון ובנייה וייצוג המשרד במועצה הארצית לתכנון ובנייה ובוועדות המשנה שלה. בעקבות המכרז העסיק המשרד מפברואר 2012 עד ינואר 2014 עובדת שפעלה לבדה למילוי כל המטלות הללו במסגרת האגף למחקר, תכנון והכשרה במשרד<sup>25</sup> (אגף זה מוביל את המחקר ועוסק בהפצת ידע במשרד). העובדת שמשה מרכזת צוות הקבע וצוות המשנה, ריכזה את הידע התכנוני-חברתי, ופעלה הן בתחום הפריסה של המסגרות והן להעצמת הממד החברתי בתכנון המרחבי בדרך של השתלבות בפעילות מוסדות התכנון (כגון השתתפות כיועצת בדיוני המועצה הארצית לתכנון ובנייה). היא גם השתתפה ביזמה לחיבור של תדריך תכנון חדש למוסדות ציבור במשרד הפנים שכולל את עניין מוסדות הרווחה.

ואולם, בשל התקופה הקצרה שבה אויש התפקיד, לא ניתן היה לקדם ולהשלים את מלוא המטלות שהוגדרו במכרז, שהן חלוציות במשרד הרווחה. אחת התוצאות של אי-איוש המשרה מינואר 2014 עד סיום הביקורת באוגוסט היא, שבשנה זו לא התכנס צוות הקבע להחליט על מדיניות להשמה מיטבית של מסגרות רווחה, והפעילות התכנונית שבה עסקה

25 ב-2014.25.2 פרסם משרד הרווחה מכרז לבחירת מנהל חדש לתחום היבטים חברתיים בתכנון ובנייה.

העובדת - בחינה של אמות מידה לפריסת מסגרות בקהילה, קביעת מדדים נוספים לעומס מסגרות ותדריך התכנון למוסדות ציבור - הוקפאה במידה רבה. משרד הרווחה השיב, כי מאוגוסט 2014 הוא מעסיק מנהלת חדשה של תחום היבטים החברתיים בתכנון ובנייה.

ד. להלן ביטוי נוסף לחוסר מעורבותו של המשרד: בשנת 2013 היו בשלבי תכנון שונים 30 תכניות מתאר מקומיות כוללות (קרי - לכל היישוב) חדשות במרכז הארץ שבו נמצאות מרבית מסגרות הרווחה: במחוז המרכז של משרד הפנים הוכנו 22 תכניות כאלה (מ-52 רשויות מקומיות במחוז), ובמחוז תל אביב הוכנו שמונה תכניות חדשות (מ-12 רשויות מקומיות). המשרד לא היה מעורב בגיבוש התכניות, לא הטביע את חותמו על היבטים חברתיים בתכנון ועל שריון אתרים למסגרות רווחה גדולות לעתיד, ובכך החמיץ שעת כושר להשפיע על נושאים שבתחום אחריותו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה, כי הפעולות להטמעת נושאים חברתיים חלוציים בהליכי התכנון היא משימה שנודעת לה חשיבות מרובה למימוש יעדיו של המשרד. מעורבותו הדלה של המשרד בהליכי תכנון מעלה ספק אם פעל כנדרש למילוי תפקידיו בעניין זה.

ה. ביוני 2013 החליט קבינט הדיור להנחות את גורמי התכנון הממשלתיים להביא לידי ניצול מיטבי של קרקע לצורכי ציבור. הקבינט החליט, בין היתר, למנות ועדה בראשות מנהלת מינהל התכנון במשרד הפנים שתעדכן את "תדריך התכנון להקצאת קרקע לצרכי ציבור" מ-2005. כדי להשתלב בגיבוש התדריך ולהטמיע בו את הדרישות התכנוניות שלו, פרסם המשרד מכרז לקבלת שירותי ייעוץ בנדון. בדצמבר 2013 שכר המשרד את שירותיו של משרד אדריכלים האמורים להשלים את חיבורו של מסמך סופי עד סוף 2014. במרץ ובמאי 2014 פרסם משרד האדריכלים דוחות ביניים של "דרישות פרוגרמתיות של מקרקעין ציבוריים עבור שירותי רווחה" שכלל טבלאות עם נתונים חלקיים של השטחים הדרושים למסגרות של אגפי המשרד. ואולם, עבודת משרד האדריכלים לא הושלמה עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2014.

בתקופת הכנת הביקורת נמצא תדריך התכנון החדש למוסדות ציבור בשלב של איסוף הפרוגרמות ממשרדי הממשלה ומהגופים הנוגעים בדבר. שלב זה אמור להסתיים בספטמבר 2014, ולאחר מכן יעובד המידע לפרוגרמה, ובה יוצגו דרישות כמותיות ואיכותיות של כל משרד המעורב בכך. למשרד ניתנה שעת כושר להטמיע בתדריך התכנון את הכללים הנוגעים למרחקים שבין המסגרות ולצפיפות הדיירים ביחידת שטח שיש להם השפעה גם על סוגיית הנמב". ואולם, במסמך הביניים ממאי 2014 נקבע המדד של ריחוק מסגרת חדשה ממסגרות קיימות רק לגבי אנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית, אך לא נקבע דבר בנוגע לצפיפות הדיירים לגבי אוכלוסייה זו וליתר הדיירים שבאחריות המשרד. כמו כן, מסמך הביניים כולל נתונים מועטים בלבד על דיירים אוטיסטים. עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2014 לא הושלם מסמך סופי של הדרישות הפרוגרמתיות של המשרד.

בתשובתו מספטמבר 2014 הסביר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי על אף הקשיים שפורטו לעיל, הליך אפיון הצרכים השונים, מכסות הקרקע והשטחים הדרושים לצורכי רווחה הצליח להניב תוצרים רבים. משרד הרווחה השיב, כי מסמכי הביניים שהעביר למינהל התכנון במשרד הפנים ישמשו בסיס לדין על תדריך התכנון החדש שעתידי להתקיים בנובמבר 2014.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי למנוע מצב שמשרד הפנים ישלים את תדריך התכנון החדש שיתבסס, בין היתר, רק על חלק מהדרישות של משרד הרווחה - על המשרד להשלים בהקדם את הגדרת צרכיו ולהעבירם למשרד הפנים.

1. הועלה, כי כבר בראשית 2013 השתתפו נציגי המשרד בישיבות התכנון של הוועדה המיוחדת לתכנון ובנייה - חריש, כדי להציג את הצרכים של המשרד בעיר חדשה זו. באוגוסט 2013 פנתה מנהלת תחום ההיבטים החברתיים בתכנון ובנייה שבמשרד למנהלת מחוז חיפה של משרד הבינוי בבקשה להוסיף להגדרות של שימושי הקרקע בתכניות המפורטות של חריש גם את מסגרות הרווחה. ואולם, עד אוגוסט 2014 לא הצליח המשרד לסיים את הפרוגרמה למוסדות רווחה בחריש - על אף הזמן הרב שחלף.

משרד הרווחה הסביר כי הוא פועל, באמצעות המנהלת החדשה של תחום ההיבטים החברתיים בתכנון ובנייה, לאמת את הפרוגרמה שהכין עד כה, ולהכין תכנית אסטרטגית לתכנון ופיתוח של שירותי הרווחה בחריש. עוד מתכנן המשרד לפרסם קול קורא לאיתור יועץ שילווה את פיתוח העיר בכל הקשור למבני הרווחה בעיר החדשה.

## תחזוקת מסגרות רווחה

### הנורמות החסרות לתכנון ולפיקוח

1. חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965 (החוק), מציב דרישות שונות ממעונות המשמשים מסגרות רווחה, לרבות ההיבטים הפיזיים שלהם. על פי החוק, כדי לנהל מעון לדיירים על המפעיל לקבל רישיון משרד הרווחה. הרישיון כולל, בין היתר, פרטים בנוגע לתנאים התברואיים והחומריים של המעון, מטרותיו ותפוסתו. השר ממנה מפקחים על כל מעון בר-רישיון, ואם לא התקיימו התנאים שנקבעו בתקנות או ברישיון הוא רשאי לבטל את הרישיון ולסגור את המעון. התקנות שהתקינו שרי הרווחה מכוח החוק עוסקות בעיקר באלה: תקנות כלליות העוסקות ברישוי מעון ובפיקוח עליו; תקנות למעונות לילדים; תקנות למעונות לזקנים; תקנות למעונות לאנשים עם מוגבלות שכלית-תפתחותית; תקנות לנפגעי סמים.

א. הועלה כי באותם מקרים שבהם הותקנו תקנות, הדרישות הפיזיות המועטות שנקבעו בהן משמשות את השירותים במשרד לבדיקת המסגרות בשל היעדר חלופות מפורטות ומקצועיות בהרבה, כפי שיפורט בהמשך. באותם מקרים שבהם לא הותקנו תקנות, כגון: למעונות לנכים ולעיוורים שבאחריות אגף השיקום, למעונות לעוברי חוק ולאנשים שבאחריות אגף התקן, ולאוכלוסיות שונות במצוקה קשה שבאחריות האגף לשירותים - אין במשרד נורמות פיזיות מקצועיות ומחייבות, על אף שחלפו כחמישים שנים מחקיקת החוק.

עוד נמצא, כי על אף שהדרישות הנוגעות להיבטים הפיזיים ברישיונות למסגרות רווחה הן מועטות (אך מחייבות, בין היתר, אישורים של משרד הבריאות ושירותי כיבוי אש), יש מקרים שבהם מפעילים אינם מחדשים את רישיון ההפעלה השנתי (או הדו-שנתי) של מסגרת, הן בשל אי-הפעלת סנקציות מצד המשרד, והן משום שהבדיקות של שירותי הכבאות ומשרד הבריאות (בנושאי תברואה) אינן נעשות בו-זמנית, ומתן הרישיון מתעכב.

לדעת משרד מבקר המדינה, על השירותים במשרד להקפיד על כך שמנהלי המסגרות יפעלו לחידוש הרישיון חודשים אחדים מראש, בטרם יפוגו האישורים הקיימים של כיבוי אש ותברואה, כדי שלא ייווצר מצב של מסגרות הפועלות בניגוד לחוק. על המשרד לבחון סנקציות שבהן ניתן לנקוט במקרים של אי-חידוש הרישיון במשך זמן רב בלי שייפגעו דיירי המסגרות.

ב. אשר לבדיקות של נציגי משרד הבריאות ושירותי הכבאות במסגרות של המשרד ושל משרד הבריאות - הועלה כי דרישותיהם של נציגים אלה אינן אחידות ושיטתיות, והן משתנות מבודק לבודק ומשנה לשנה, ויוצרות אי-ודאות והוצאות גבוהות למפעילי המסגרות. להלן דוגמה: בהוסטל של אגף מש"ה ברמלה מסרו נציגי משרד הבריאות הוראות סותרות בנוגע להרכבת המטבח ומיקום הפונקציות שבו, ונציגי שירותי הכבאות מסרו מדי שנה הוראות סותרות בנוגע למיקום השלטים וצביעתם ולמיקום המטפים.

אחד המפעילים הגדולים הוסיף בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי קיימת אי-בהירות בדרישותיהם של משרד הבריאות ושירותי הכבאות בנוגע לדירות, להוסטלים ולמעונות, ואין דרישות ייחודיות המותאמות לגודל המסגרת - דבר שאינו מתאים למבנים ולטיפולים הניתנים בהם.

הרשות הארצית לכבאות והצלה השיבה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2014, כי נעשתה עבודת מטה עם המשרד וגובשו דרישות אחידות לדיירים של המשרד. הרשות הארצית פועלת כיום על פי נהלים אחידים: במסגרת חדשה נעשית ביקורת בסיסית שבה נקבעות הדרישות, ובביקורות התקופתיות שלאחר מכן אין שינוי בדרישות.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות הארצית לכבאות והצלה, כי מהנספח לתשובתה עולה, שהתיאום נעשה רק בנוגע לכ-7,000 ילדים השוהים בפנימיות מכלל כ-50,000 הדיירים שבמסגרות החוץ-ביתיות, כך שעל הרשות הארצית להשלים את התיאום עם כל השירותים של המשרד ושל משרד הבריאות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הבריאות ושירותי הכבאות להגדיר את דרישותיהם ממסגרות הרווחה ולעגן אותן במסמכים מחייבים ופומביים, כדי שדרישות נציגיהם תהיינה מבוססות, אחידות ורציפות. גם אם נדרשים עדכונים לדרישות אלה - יש לרכזן ולפרסמן בציבור אחת לכמה שנים.

2. השלב הראשוני בתכנון הוא חיבור של פרוגרמה שבה מוגדר אופי המסגרת והדרישות הייחודיות של המשתמשים בה, הפונקציות השונות, הקשרים ביניהן, דרישות כמותיות ואיכותיות לכל פונקציה, פרטי הבניין, מפרטים ועוד. על בסיס הפרוגרמה ניתן לתכנן מבנה או לשכור מבנה קיים ולשנותו, והיא אמורה לשמש נורמה במכרזים ובפיקוח על המסגרות. לדיירים בשירותים השונים של המשרד יש לחבר פרוגרמות ייחודיות המותאמות לצורכיהם, השונות מפרוגרמה של בית מגורים. כמו כן קיימים הבדלים בין הצרכים של הדיירים שבאחריות השירותים השונים במשרד, ולא ניתן להשתמש בפרוגרמה שהותאמה לשירות מסוים (למשל של אגף מש"ה) בשירותים אחרים (למשל של השירות לטיפול באוכלוסייה עם אוטזם) כמות שהיא. מקצת הדרישות הפרוגרמטיות יכולות לבוא לידי ביטוי בתקנות שהותקנו לדיירים, אך עיקרן צריך להתבטא במסמכים ייחודיים מפורטים המשמשים פרוגרמה. להלן פירוט עיקרי התקנות בכל הנוגע למבנים:

א. מבדיקת התקנות הקיימות עולה, כי התקנות הכלליות<sup>26</sup> עוסקות, בין היתר, בהליכים לבקשת רישיון להפעלת המעון, והרישיון עוסק בצורה מצומצמת בלבד במבנה שימש מעון - דרישות להמצאת תשריט, לתיאור מספר המבנים, מספר הקומות ומספר החדרים לכל ייעוד ובחובת המצאת אישורים של משרד הבריאות ושירותי הכבאות; בתקנות הנוגעות לזקנים<sup>27</sup> נכללת פרוגרמה של הפונקציות והקשרים ביניהם, והוראות כלליות בלבד בנוגע למתקנים, לבטיחות ולתחזוקה. בנוגע למפרט, קובעות התקנות כי המעון ייבנה לפי התקנים והמפרטים החלים לפי חוק התכנון, ואין בהן דרישות ייחודיות כלשהן לבני גיל זה ולמצבם הגופני; התקנות לילדים<sup>28</sup> קובעות בקשר למבנה, כי הוא יכול להיות בסביבת מגורים או באזור חקלאי, ויש בהן פרוגרמה מפורטת לפונקציות השונות, אך אין בהן מפרט; בתקנות לנפגעי סמים<sup>29</sup> - ההוראות בקשר למבנה בכל הנוגע למיקום, למתקנים, לבטיחות ולחלוקת הפונקציות הן כלליות בלבד. כך למשל, רק לחלק מהפונקציות נקבעו השטחים המזעריים המחייבים; בתקנות לאנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית<sup>30</sup> - ההוראות לגבי המבנה, מיקומו, הפונקציות שבו ותחזוקתו הן כלליות, וקביעת השטחים המזעריים נעשתה רק לגבי חלק מהפונקציות.

מהמקובץ עולה, כי הדרישות שמופיעות בתקנות בנוגע לפיקוח על מעונות שמפעיל המשרד אינן מספיקות כדי לתכנן מעון, הוסטל או אגף חדשים, לפקח על מלוא ההיבטים הפיזיים שלהם ולבדוק בפירוט ועל פי מלוא הדרישות את המבנים המוצעים למשרד במכרזים.

ב. הועלה כי רק בשניים מ-12 השירותים האחראים על מסגרות חוץ-ביתיות, (אחד עשר של המשרד ואחד של משרד הבריאות), חוברו פרוגרמות משלימות להוראות שבתקנות:

כבר ב-1995 פרסמה ועדת מומחים "מדריך לתכנון בנייה וחידוש פנימיות לילדים ולבני נוער" המשמש עד היום את השירות לילד ונוער כפרוגרמה לתכנון פנימיות חדשות, להוספת אגפים לפנימיות קיימות, לפיקוח על ההיבטים הפיזיים של הפנימיות ולבדיקת

- 26 תקנות הפיקוח על מעונות (דרכי פיקוח), התשכ"ח-1967; תקנות הפיקוח על מעונות (בקשה לרישיון), התשכ"ה-1965; תקנות הפיקוח על מעונות (בקשה לרישיון למוסד פנימייתי לטיפול סוציאלי ולמוסד אמבולטורי לטיפול סוציאלי), התשנ"ד-1994; תקנות הפיקוח על מעונות (פטור מרישיון לניהול מעון), התשכ"ו-1966; תקנות הפיקוח על מעונות (הודעה על מקרי מוות), התשל"א-1970.
- 27 תקנות הפיקוח על מעונות (תקן עובדי מעונות לזקנים והכשרתם ובדבר תנאי כשירותם של מנהלי מעונות לזקנים), התשל"ז-1977; תקנות הפיקוח על מעונות (מעון משפחתי לזקנים עצמאיים ותשושים), התשנ"ו-1996; תקנות הפיקוח על מעונות (תנאי המגורים וטיפול בזקנים עצמאיים ותשושים במעונות לזקנים), התשס"א-2001.
- 28 תקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל), התשכ"ו-1965; תקנות הפיקוח על מעונות (הודעה על אחזקת ילד), התשכ"ה-1965; תקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון יום), התשכ"ח-1968; תקנות הפיקוח על מעונות (תקן עובדי מעונות לילדים והכשרתם ובדבר תנאי כשירותם של מנהלי מעונות לילדים), התשל"ז-1977.
- 29 תקנות הפיקוח על מעונות (תנאי קבלה ושהייה של מטופלים במעון שהוא מוסד לטיפול סוציאלי), התשנ"ד-1994; תקנות הפיקוח על מוסדות לטיפול במשתמשים בסמים (תנאי קבלה ושהייה של מטופלים במוסד משולב), התשנ"ד-1994.
- 30 תקנות הפיקוח על מעונות (החזקת דיירים במעונות לזקנים בשכלם), התשכ"ז-1967; תקנות הפיקוח על מעונות (תקן עובדים והכשרתם ותנאי כשירותם של מנהלי מעונות לזקנים בשכלם), התשל"ז-1977; בקשה לקבלת רישיון או חידושו לפי חוק הפיקוח על מעונות (מעון לזקנים בשכלם), התשכ"ה-1965.

מבנים המוצעים לשירות זה במכרזים. המדריך מפרט עקרונות לתכנון הפיזי של הפונקציות השונות ואת הקשרים ביניהן, את השטחים המינימליים, הריהוט המתחייב בכל פונקציה, חומרי הגמר ופרטי הבניין לשימוש, הוראות מפורטות בנוגע למיזוג אוויר, תאורה, מיגון, בטיחות וכיבוי אש, מערכות חשמל ותקשורת ומערכת המים. למעשה, המדריך כולל את כל ההיבטים הנחוצים לתכנון פנימייה חדשה, ובעקבותיו חיבר השירות לילד ונוער "טופס בדיקת מבנה למכרז פנימייה" המשמש את מפקחי השירות כדי לאשר או לשלול מבנה המוצע לשירות זה במכרז. ב-2005 פרסמו המשרד, המוסד לביטוח לאומי וקרן שלם<sup>31</sup> מדריך לתכנון פיזי בעבור השירות החוץ-ביתי באגף מש"ה - "דיוור בקהילה לאנשים עם פיגור שכלי". גם מדריך זה כולל את מלוא ההנחיות לבחירת המקום, הסמיכות לשירותים קהילתיים, סטנדרטים לאזור המגורים ולפונקציות המשותפות, טבלת שטחים והוראות פרטניות לגבי ריהוט וציוד, גמרים ומפרטים, מערכות חשמל ותקשורת, מערכות מיזוג אוויר, מערכות מים, מעליות וכיבוי אש.

לעומת זאת, ביתר השירותים לא נמצאה פרוגרמה ייעודית כמתבקש, אלא מסמכים או הוראות חלקיות בלבד, וחסרונה בולט במיוחד בשירותים החוץ-ביתיים האחראים לנכים של אגף השיקום, לאוטיסטים ולקשישים<sup>32</sup>:

ג. השירות החוץ-ביתי באגף השיקום חיבר "מסמך הנחיות למסגרות החוץ-ביתיות של אגף השיקום" ובו הנחיות כלליות מאד, ללא ציון מידות מינימליות של החדרים, ללא מידות השטחים של הפונקציות השונות וללא פירוט הקשרים ביניהן. אין ברשות אגף זה בסיס מידע מתועד הדרוש לתכנון מעון או אגף חדש, לאישור מבנה מוצע במכרז ולפיקוח פרטני על ההיבטים הפיזיים של המסגרות החוץ-ביתיות שבאחריותו. כאמור לעיל, לשירות זה לא הותקנו תקנות מכוח החוק, ובהתחשב בכך שהוא קולט מדי שנה כ-300 דיירים נוספים - חסרונה של הפרוגרמה מורגש באופן ממש.

להלן דוגמה לתוצאה של היעדר פרוגרמה באגף השיקום: אגף זה אחראי גם על השירות לעיוור. למרות הצרכים המיוחדים של ציבור העיוורים, אין לשירות זה פרוגרמה ומפרט שניתן היה לחייב בהם את המפעילים של המסגרות המיועדות לציבור זה. בבדיקה של בודק בטיחות שנעשתה בדצמבר 2012 במסגרת המשמשת מעון לדיירים עם נכות כפולה (מוגבלות שכלית ועיוורון) בירושלים, נמצאו ליקויים רבים שחלקם היו נמנעים מהיום הראשון להפעלת המסגרת אילו היו נמצא פרוגרמה ומפרט שישולבו בדרישות המכרז למסגרת זו: חסרו מערכת אינטרקום, ארונות וברזי כיבוי, ארגזי עזרה ראשונה, תאורת חירום, רמפות (כמקום מדרגות), גופי תאורה מוגנים ועוד. מסקנת הבודק הייתה, כי "המקום במתכונתו הנוכחי אינו ראוי לסוג האוכלוסייה הקיים מבחינה בטיחותית. יש לנסות לאתר מקום ראוי היכול לעמוד בדרישות בטיחות לסוג אוכלוסייה מוגבל זה הכולל גם כיסאות גלגלים".

ד. השירות לזקן באגף השירותים קובע שבתי אבות יענו על המפורט בתקנות. מלבד התקנות אין בידי השירות הנחיות נוספות הנוגעות לדרישות הפיזיות במסגרות שבאחריותו. כאמור לעיל, לא די בתקנות ואין בהן הפירוט המתחייב, כך שגם שירות זה פועל ללא פרוגרמה שהייתה יכולה להשלים את התקנות; השירות לטיפול בהתמכרויות באגף

31 קרן שלם הוקמה ב-1983 על ידי מרכז השלטון המקומי והמשרד למטרה של מתן סיוע לאדם עם מוגבלות שכלית-התפתחותית.

32 אגף השיקום מטפל בכ-3,600 דיירים, השירות לזקן אחראי על כ-8,000 מיטות והשירות החוץ ביתי לאוטיסטים מטפל בכ-1,300 דיירים.

לשירותים פועל על פי חוק הפיקוח על המוסדות לטיפול במשתמשים בסמים, התשנ"ג-1993 ותקנותיו, המשמשים בסיס להקמתם של מוסדות לטיפול סוציאלי ורפואי למשתמשים בסמים. ואולם, אין בתקנות די דרישות פרטניות המאפיינות מעון להתמכרויות כגון: מה מספר השוהים המרבי בחדר, מהו שטחו המינימלי של חדר לטיפול פרטני, לרופא, למנהל המעון ולאם הבית. יוצא, שגם לשירות זה אין בסיס מחייב בהיקף ראוי שישימש לתכנון ולפיקוח על המסגרות; גם לשירותי בריאות הנפש במשרד הבריאות הפועלים על פי נוהל מ-2009, אין אסמכתא נוספת לעניין תכנון ההוסטלים שבאחריותם. ההוראות שבנוהל הן כלליות מאד, ומכאן, שגם לשירותי בריאות הנפש במשרד הבריאות אין פרוגרמה ומפרט מספקים.

משרד הרווחה השיב למשרד מבקר המדינה, כי השירות לזקן יפעל לחיבור פרוגרמה משלימה להוראות שבתקנות, וכי אגף השיקום והשירות לאוטוטיסטים נמצאים בתהליך של כתיבת תקנות, ואלה יכללו פרק הנוגע לדרישות הפיזיות. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי התקנות כדוגמת אלה הקיימות במשרד, אינן מפורטות כנדרש ואינן משמשות חלופה ראויה לפרוגרמה ולמפרטים מקצועיים, ייחודיים בהוראותיהם ומפורטים בהרבה, כפי שהובא לעיל.

משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא חיבר, בתיאום עם היחידה לכינוי במשרד זה, מכרז חדש ל"רכש שירותי שיקום בדירור לנכי נפש בקהילה" ובו הוטמעו דרישות פרוגרמטיות להוסטלים. לדעת משרד מבקר המדינה, על אף שהפרוגרמה במכרז החדש מקיפה בהרבה לעומת זו הקיימת, היא אינה שלמה: אין בה ביטוי לדרישות ייחודיות של הוסטלים לנכי נפש עם התמכרויות, עם תחלואה פיזית, עם אנוורקסיה וכו' ואין בה מפרט ופרטי בניין מחייבים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אף המגמה של הימנעות מבניית מעונות ופנימיות חדשות, עדיין שריר וקיים הצורך במסגרות חוץ-ביתיות גדולות לבעלי לקויות קשות, ואלה מחייבות פרוגרמה ומפרט ייעודיים. על השירותים האחראים למסגרות חוץ-ביתיות גדולות במשרד ובמשרד הבריאות, ובייחוד השירות לטיפול חוץ-ביתי והשירות לעיוור באגף השיקום, השירות לאוטוטיסטים באגף התקון והשירות לזקן באגף לשירותים להכין פרוגרמות ומפרטים טכניים שלא יפלו ברמתם מאלה שהכינו השירות לילד ונוער והשירות החוץ-ביתי של אגף מש"ה. על הפרוגרמות והמפרטים להיות גמישים וניתנים להתאמה לדרישות פרטניות של דיירים, כדי שיוכלו לשמש בסיס לתכנון, לפיקוח, ולבחירת מבנים שיוצעו למשרד במכרזים עתידיים. למרות שהבעיה פחות חמורה במסגרות קטנות יותר כהוסטלים ומקבצי דירות, גם שם עדיין קיים צורך במסמכים פרוגרמטיים מחייבים או מנחים שישימו את השירותים במשרד ובמשרד הבריאות.

## פגמים במכרזים

1. הדרישות שמעלה המשרד במכרזים לאיתור ולהפעלה של מסגרות רווחה חדשות ובהסכמים המצורפים להם, הן הנורמות המחייבות את המפעילים, לרבות נושא ההיבטים הפיזיים. משרד מבקר המדינה בדק את הדרישות במכרזים ובהסכמים עם מפעילים של מסגרות חוץ-ביתיות שפרסמו משרד הרווחה בשנים 2010-2013 ומשרד הבריאות ב-2008. להלן הממצאים:

במכרזים שנבדקו נקבעו אמות מידה לבחירת המפעיל. במרביתם ניתן המשקל הגבוה ביותר למרכיב של המבנה המוצע - 30%-40% מהציון הכולל. מכאן שהמשרד מייחס חשיבות מרבית לתנאים הפיזיים. הניקוד לאמת מידה זו ניתן לאחור הביקור של נציג המשרד במקום



המוצע והבדיקה של תשריט המבנה. במקרים רבים המבנים כוללים מערכות אלקטרומכניות כגון: מעלית, מיזוג אוויר מרכזי, גנרטור, מערכת הסקה מרכזית ומערכות כיבוי אש. ישנם מכרזים שבהם ניתנת למציע אפשרות לתכנן ולבנות מבנה חדש, והביקור של נציגי המשרד בשטח כולל גם את בחינת הפוטנציאל להרחבת המבנה המתוכנן.

א. הועלה, כי בדיקת התשריט והביקור בשטח לאישור התאמת המבנה לא נעשו בידי אנשי מקצוע שהתמחו בכך, כגון אדריכל או מהנדס בניין, אלא בידי נציגי ועדת המכרזים שהם עובדים סוציאליים. אחת התוצאות לכך היא, שבמהלך הפעלה של מסגרות שכבר אושרו מתברר שחסרות בהן פונקציות חיוניות או שאלה אינן מתאימות בשטחן. למשל - בבית אבות באזור נמצאו חדרי רחצה קטנים מהתקן, חדר לעובדת סוציאלית שאינו נגיש לדיירים והיעדר מקום לפעילות קבוצתית. הדבר נובע בעיקר משתי הסיבות שהובאו לעיל: היעדר פרוגרמה מפורטת במרבית השירותים במשרד שתשמש סף מחייב לבודקי ההצעה, ומהעובדה שבדיקת המבנים המוצעים במכרז לא נעשתה בידי אנשי מקצוע מתחום התכנון והבנייה.

ב. במכרז היחיד שפרסם משרד הבריאות בשנים האחרונות היו הדרישות מהמבנה ומהתשתיות מועטות וכלליות, כמו הדרישות במכרזים של המשרד. לעומת זאת המכרז של משרד הבריאות כלל "נוהל לאישור מבנה חדש המוצע במכרז". על פי נוהל זה, אישור של מסגרת חדשה או הרחבה של מסגרת קיימת יידונו בוועדת אישורים של משרד הבריאות שאחד מחבריה הוא נציג המינהל לתכנון ובינוי מוסדות רפואה. דהיינו - בחינת ההצעה תיעשה בידי איש מקצוע מענף הבנייה. גם בעת הסיוע של ועדת האישורים באתר המוצע למשרד הבריאות צריך להשתתף נציג מינהל התכנון של משרד זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לשקול את האפשרות לאמץ נוהל דומה בבחירת מסגרות חדשות או לקראת הרחבתן של מסגרות קיימות, בשל החשיבות הנובעת למעורבותו של איש מקצוע מענף הבנייה. מעורבות זו עשויה להבטיח בדיקה מקדמית מקצועית של ההיבטים הפיזיים של המסגרות. בהתחשב בעובדה שבמשרד פועל אגף הפיתוח שבו עובדים מהנדסים שהתמחו בבניית מבני רווחה ובדרישות הייחודיות להם, ובמספר המסגרות החדשות שנוספות מדי שנה בעקבות מכרזים - יש לשקול את צירופו של מהנדס מאגף זה לבדיקת ההתאמה הפיזית של מסגרת חוץ-ביתית המוצעת למשרד בידי מפעיל פרטי או ציבורי.

משרד הרווחה השיב כי הוא רואה בחיוב את הצעתו של משרד מבקר המדינה, וכי בדיקת המבנים המוצעים לו תיעשה בליווי של מהנדסים שהתמחו במבנים המיועדים לאוכלוסיית היעד שלו. לצורך זה יפנה המשרד לנציבות שירות המדינה ולמשרד האוצר בבקשה להוספת כוח אדם ייעודי.

2. כאמור לעיל, המסגרות החוץ-ביתיות הגדולות של אגפי המשרד מחייבות פרוגרמות ומפרטים ייחודיים לכל שירות המותאמים לדייריהן, שהם שונים מהמפרט המקובל בבתי מגורים: כך למשל, לפעמים יש צורך במצלמות אבטחה, בווסתי חום<sup>33</sup>, במעברים רחבים מהמקובל, במשטחים נגד החלקה ובפרטי בניין נגד ונדליזם. בפועל, בחלק מהמכרזים מופיעה הדרישה שהמעון ייבנה על פי מפרטים החלים לפי חוק התכנון, ובמכרז שפרסם השירות למתבגרים ביוני 2012 נקבע, כי "על המציע להגיש בהצעתו את פרטי המבנה", כלומר - האחריות לתכנון

33 הווסתים נועדו למנוע התחממות יתר כדי שלא ייגרמו כוויות לדיירים.

הועברה מהמשרד למציע, ובידי המשרד אין נורמה מפורטת שתסייע לקבל או לשלול את הצעת היזם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לפעול לחיבור מפרט ייחודי שיותאם לדרישות של כל שירות במשרד. עמידה בדרישות של מפרטים אלה צריכה להיות חלק מחייב בכל מכרז למסגרות חוץ-ביתיות, כדוגמת "המפרט הכללי לעבודות בנייה" שמפרסם משרד הביטחון המשמש תנאי מחייב במכרזים של משרדי ממשלה וגופים ציבוריים רבים.

3. בחלק מהמכרזים נקבע, כי על מנהל המסגרת להפיק דוחות שונים שימשו את הנהלת האגף ומפקחיו. הדוחות ישמשו למעקב מקצועי, סטטיסטי, תקציבי ומינהלי אחר הפעילות במסגרת. הועלה, כי במכרזים של המשרד אין דרישה להפקת דוחות תקופתיים על מצב המבנה ותחזוקתו. גם במכרז של משרד הבריאות שנבדק לא עלתה דרישה כזאת. נמצא, כי עמותת אקים דורשת ממפעילי המסגרות שבאחריותה להמציא לה מדי שישה חודשים "טופס מעקב אחזקה" ובו נתונים על תקינות המערכות לכיבוי אש, לחצני מצוקה, דודי השמש, תאורה, לוחות חשמל ועוד. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד ומשרד הבריאות לדרוש ממכרזיהם שהמפעילים ימציאו להם דוחות שווי ערך לזה.

4. מכון התקנים הישראלי קבע תקן לניהולם ולתחזוקתם של מבנים למגורים ושיאנם למגורים על מערכותיהם (ת"י 1525). פעולות התחזוקה מיועדות לשמור על תפקודו, חזותו וערכו הכלכלי של המבנה, וכן על הבטיחות, הביטחון, הבריאות ואיכות החיים של המשתמשים בו. התקן מפרט את התדירות של פעולות התחזוקה (למשל - לגנטור, למעלית, למכלי מים), והוא כולל דרישות בנושאים כגון: פעולות התחזוקה הדרושות במערכת התברואה והחשמל, בדיקות אטימות, בדיקות למערכות כיבוי אש ולמערכות סולריות וכן מסמכי עדות על ניהול תחזוקת המבנים. התקן מגדיר את אנשי המקצוע הרשאים לטפל במערכות הבניין, ומטיל את האחריות לכך על מזמין העבודה, ובמקרה של מסגרות רווחה - על המפעיל. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמשרד ומשרד הבריאות יאמצו את התקן כמחייב במכרזיהם.

### ליקויים בפיקוח על היבטים הפיזיים

בד בבד עם הפרטת השירותים שניתנו בעבר על ידו הנהיג המשרד בשנים האחרונות שינויים שנועדו לחזק את תפקידו כגורם המעצב את מדיניות הרווחה. שינויים אלה מחייבים את חיזוקם של האסדרה ושל מערך הפיקוח והבקרה שנמצאים בתווך - בין קביעת המדיניות ליישומה<sup>34</sup>. בעבודת מטה שנעשתה במשרד ב-2013 נקבע, כי המפקח אחראי מטעם המשרד לתהליכי הבקרה (מציאת פערים בין הסטנדרטים למציאות) והאכיפה (הפעלת סנקציות או תגמולים לתיקון ליקויים). דוחות הפיקוח שמחברים המפקחים הם הבסיס להפעלתן של הסנקציות או למתן תגמולים. עוד נקבע בעבודת המטה, כי מערך החוזים וההתקשרויות עם נותני השירותים משמשים גם הם בסיס לאכיפה ולתיקון. מכאן, שהיה על המשרד לגבש מדיניות, סטנדרטים ותורת הפעלה בכל השירותים, וכן כלים לתיקון ולאכיפה שיעוגנו בחוזים שנחתמים עם נותני השירותים.

34 בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2013, בפרק "אסדרת שירותי שיקום שהמדינה רוכשת מגורמי חוץ", מעמ' 1411 ואילך, ובהערת שוליים 9 בפרק זה, עמ' 1418.

כפי שהובא לעיל, קביעת הסטנדרטים בכל הנוגע להיבטים הפיזיים, לוקה בחסר, וכפי שיובא להלן גם כלי התיקון והאכיפה לוקים בחסר.

1. הפיקוח על מסגרות הרווחה החוץ-ביתיות נעשה בידי מפקחים מחוזיים של המשרד על פי השתייכותם לשירותים השונים. המפקחים המחוזיים כפופים מקצועית לשירותים שנמצאים במטה המשרד בירושלים, ולפיכך הם מדווחים למטה על ממצאי הפיקוח, ואילו מעורבותם של מחוזות המשרד בתוצאות הבדיקות היא מועטה, אם בכלל. מדוחות פיקוח רבים שנבדקו עולה, כי במרבית המקרים המפקחים מודיעים זמן רב מראש על מועדי הפיקוח במסגרות, ורק במקצת המקרים הם עורכים ביקורי פתע. במשרד הבריאות התמונה הפוכה, ובמרבית המקרים נעשו בקרות פתע במסגרות. לדעת משרד מבקר המדינה, יש בכוחם של ביקורי הפתע לשקף את המצב השגרתי לאמיתו, וראוי היה שכאלה יהיו רוב הבדיקות שמקיים המשרד במסגרותיו. רק במקרים של פיקוח מתואם מראש שנעשה בתדירות גבוהה יכולה להישמר רמת בקרה דומה בשתי האפשרויות.

2. משימת הפיקוח על ההיבטים הפיזיים במסגרות מטילה על מפקחי המשרד לוודא שיש ברשות המפעילים היתרי בנייה ואישורים של שירותי הכבאות, לבדוק סוגיות של בטיחות ותחזוקה לרבות אלו של מערכות אלקטרומכניות, לייעץ למפעילי המסגרות בנושאים אלה ולקבוע את דרגות החומרה של הליקויים ואת סדרי העדיפות להסדרתם - אלא שאין ביכולתם לבצע את רוב המטלות הללו משום שהכשרתם של כל המפקחים היא בתחום העבודה הסוציאלית.

3. שיטת הפיקוח שמוטמעת במשרד משנות ה-90 של המאה הקודמת היא 'שיטת הרף' שעיקרה: "תרגום" הסטנדרטים והנהלים של השירותים השונים לשאלונים מובנים שממפים את הפערים שבין המצוי לרצוי בטבלה. שאלוני הרף עוסקים במכלול הנושאים שקשורים למסגרת, לרבות ההיבטים הפיזיים. השיטה עובדת באופן מחזורי של שנה-שנתיים. כהשלמה לשאלוני הרף נעשים דוחות הפיקוח הסדירים בתדירות גבוהה יותר. הועלה, כי שיטת הרף לא הוטמעה בכל השירותים, או שתדירות השימוש בה נמוכה מהדרוש, וכתוצאה מכך הדיווח שניתן על ההיבטים הפיזיים במסגרות נעשה בתדירות נמוכה מאד. גם בדוחות הפיקוח הרגילים, האמורים להשלים את פערי הזמנים שבין המחזורים של שאלוני הרף, נמצאו הבדלים ניכרים בין השירותים השונים במשרד באיכותו ובהיקפו של תיאור הליקויים הפיזיים.

הדוחות המקיפים הכוללים, בדרך כלל, גם היבטים פיזיים הם של השירות לטיפול באוכלוסייה עם אוטיזם (באגף התקון) - הדוחות של שירות זה נוסחו והובנו כטבלה הכוללת פרקים רבים כגון מצב הרישיונות, מצב התחזוקה, מצב הבטיחות והמוכנות למצב חירום. יצוין כי תדירות הפיקוח במסגרות של שירות זה היא גבוהה יחסית. גם בשירות החוץ-ביתי של אגף מש"ה ובשירות להתמכרויות (אגף התקון) דוחות הפיקוח הם מפורטים מאד וכוללים גם את תיאור ההיבטים הפיזיים. לעומת זאת דוחות הפיקוח של השירות למתבגרים, צעירים וצעירות ודוחות הפיקוח של השירות לילד ולנוער (שניהם באגף השירותים) הם מצומצמים, ולא ניתן ללמוד מהם דבר על ההיבטים הפיזיים והבטיחותיים. כשאלון בשיטת הרף יש אמנם מקום לתיאור מפורט של מצב הפנימיות לילדים ונוער, אלא שמפקחי שירות זה ממלאים אותו בתדירות של פעם בשנתיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, דוחות פיקוח שנכתבים במתכונות מעין אלה אינם תורמים למידע עדכני ורציף על המצב הפיזי של המסגרות ואינם יכולים לשמש כלי ניהולי.

משרד הרווחה השיב למשרד מבקר המדינה, כי הוא מכין רפורמה בתחום הפיקוח: הביצוע יהיה באמצעות צוותי פיקוח מתחומים מגוונים ולא בידי מפקח בודד, יושם דגש על ההיבטים הפיזיים של המסגרות, תוגבר התדירות של ביקורי הפתע של המפקחים, שאלוני שיטת הרף ימולאו אחת לשנה (במקום אחת לשנתיים) והשירות למתבגרים צעירים וצעירות ישנה את דוחות הפיקוח על פי הערות הביקורת.

4. להלן הסנקציות שנקבעו בהסכמים: (א) במקרה של הפרת סעיף כלשהו בהסכם שומר המשרד לעצמו את הזכות להפסיק מידי את עבודתם של נותן השירות ועובדיו ללא התראה; (ב) עם הודעת הזכייה במכרז על המפעיל להמציא למשרד ערבות ביצוע (ששוויה 5% מסכום ההתקשרות) שניתן לחלט אותה במקרה של הפרת ההסכם; (ג) אם המפעיל לא עמד בהתחייבויותיו יכול המשרד להחליפו בעצמו או באמצעות אחר, ולקזז את ההוצאות שנגרמו לו מהתשלומים המגיעים למפעיל המקורי; (ד) המשרד יכול להוציא את כל השוהים או את חלקם מהמסגרת ולהעבירם למקום מתאים יותר.

נמצא כי המשרד כמעט ואינו נוקט אמצעים אלה, ובידי המפקחים אין די כלים מתונים יותר שיסייעו להחשת התיקון של ליקויים שמצאו.

לדעת משרד מבקר המדינה, כשמקיימים פיקוח ובקרה ללא הפעלת מדרג של סנקציות שבכוחן להחיש את תיקון הליקויים - נפגעת האפקטיביות של הפיקוח. על המשרד לבחון מגוון של אמצעים מדרגים מלבד אלו הקיימים שייסייעו בידי המפקחים, ולעגנם בהסכמים שנחתמים עם המפעילים, כגון: חילוט ערבות הביצוע בחלקה או בשלמותה, צמצום הדרגתי של התעריף החודשי בד בבד עם הקפדה על שמירת רמת השירות, עד הפסקתו במקרים קיצוניים, ואי-מיצוי האכלוס עד כדי הוצאת כל הדיירים למסגרת חלופית - סנקציה זו אכן קיימת, אך כמעט שאינה מיושמת.

להלן דוגמה: בעיר בדרום הארץ פועל זה כ-18 שנים מעון בשני מבנים לכ-45 אנשים עם מוגבלות שכלית. המעון פועל ללא רישיון ממאי 2013. תפקוד המסגרת ומצבה הפיזי, כפי שבאו לידי ביטוי בדוחות של מפקחי המשרד ויועציו, היו נושא לביקורת קשה שחזרה על עצמה במשך שנים. מהדוחות עולה תמונה קשה של מבנים שאינם מתאימים לייעודם. כך למשל בדוח הפיקוח מדצמבר 2013 נכתב, כי "המצב כיום אינו מתאים למגורי הדיירים ומהווה סכנה... נושא המבנה מופיע כמעט בכל תחום בו דנו, כגורם מכשיל ומהווה, נכון להיום, מוקד רציני ביותר לדאגה, קודם כל לביטחון הדיירים, ודורש פתרון מיידי". יצוין כי במהלך 2014 נעשו שיפורים ממושכים במעון, ואולם מדוחות הפיקוח עולה, כי העבודות והחומרים היו ברמה נמוכה, והליקויים חזרו זמן קצר לאחר השלמת העבודות.

בדוחות הפיקוח על המסגרת משתקפים ליקויים בטיחותיים, ליקויי נגישות, ליקויים סניטריים וליקויים קשים במבנים ובסביבתם. להלן דוגמאות אחדות מני רבות: המבנים אינם נגישים לנכים עקב ריבוי מהלכי מדרגות ומעברים צרים; ישנן מדרגות שבורות; חוטי חשמל גלויים; ריצוף עקום ורעוע המסכן את הדיירים; חדרי מקלחות ושירותים צפופים, בלתי תקינים ובלתי ראויים לשימוש וחלקם ללא תאורה ואוורור. כמות חדרי השירותים נמוכה מהדרישות, וחלקם אף אינו בשימוש עקב תקלות. להלן צילומים מהמסגרת שנעשו בידי מפקחת מחוזית של המשרד ביוני 2014. מימין לשמאל: ליקויים בטיח בצד משקוף; כנף דלת מחוררת; פרט רצפת אריחי טרצו ובטון.



יצוין כי מבנה לא ראוי מקשה מאד על התהליך הטיפולי. כבר באוגוסט 2012 החליט אגף משה, כי על המפעיל לאתר מבנה חלופי בתוך שלושה חודשים, ואולם זה לא ארע. בדיון של הנהלת האגף כשנה לאחר מכן באוגוסט 2013, התריעו המשתתפים על הסיכון שגורם המבנה הבלתי תקין, ועל כך שמצב המבנה משפיע על הטיפול בדיירים. בנסיבות אלה לא ברור מדוע אישר המשרד את המעון מלכתחילה, מדוע חידש את רישיון ההפעלה במשך שנים (כאמור עד מאי 2013) ומדוע לא הפעיל סנקציות כלשהן נגד המפעיל ולא פעל לסגירת המעון.

משרד הרווחה הסביר למשרד מבקר המדינה, כי בעבר נקט צעדים כגון הפסקת השמות חדשות במעון זה שבעקבותיו נגרם נזק כלכלי למפעיל, קיזוז מדמי האחזקה, הורדת רמת התשלום ועוד. ואולם, לבסוף רכש המפעיל שטח שבו יבנה מעון חדש בסטנדרט גבוה.

גם מפעיל המעון השיב למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2014 כי ניסיונותיו למצוא מבנים חלופיים ברכישה או בשכירות, הן ביישובו והן בעיר סמוכה נכשלו פעם אחר פעם, גם בשל מעשי אלימות. לבסוף רכש מגרש ביישובו ב-2014, קיבל היתר בנייה מהוועדה המקומית והוא עומד להתחיל בבניית מסגרת חדשה שתכניתה אושרה בידי המשרד בסוף אוגוסט 2014.

לדעת משרד מבקר המדינה, בניית המסגרת החדשה עלולה להמשך שנים. על המשרד לפעול לכך שעד סיום הבנייה ייהנו הדיירים במבנים הקיימים משירותים ההולמים את הסטנדרטים שלו.

5. מבדיקת דוחות הפיקוח של עובדי משרד הבריאות בהוסטלים לנכי נפש עולים הדברים הבאים: הפיקוח נעשה מכוח נהלים וסטנדרטים של מעקב ובקרה. כך למשל, בקרת המבנה הפיזי נעשית בידי צוות של שלושה-ארבעה אנשים בדרך כלל (עוזר פסיכיאטר מחוזי, רופאה, אחות, עובדת סוציאלית) - לריבוי הבודקים יש יתרון של בחינת נושאים רבים במהלך ביקור פיקוח אחד וריכוז מאמצים של בקרה; תוצאות הבקרה מנוסחות במקרים רבים בצורה של טבלה המתארת את הליקויים ואת הטעון תיקון, ולאחר בקרה חוזרת - את מה שנותר לתקן עד הסדרתו הסופית. בחלק מהמקרים הבקרה כוללת לוחות זמנים לתיקון; דוחות הפיקוח עוסקים תחילה במצב הפיזי של המסגרת, אחר כך במצבה הבטיחותי ולבסוף במצב הטיפולי; לפעמים ניתן ציון משוקלל להוסטל על פי חישוב שנעשה על סמך עשרות אמות מידה, כך שניתן לעקוב על ציר הזמן אחר שיפור או נסיגה באופן ניהולה של המסגרת. מכאן שהסטנדרטים לביצוע פיקוח במשרד הבריאות משוכללים יותר מאלה של המשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל הדמיון באופי המסגרות, על המשרד ומשרד הבריאות לבחון אלו רכיבים משיטת הבקרה של המשרד האחר ניתן לאמץ בהתאמות המתחייבות, כדי לשפר את המעקב והבקרה על המסגרות החוץ-ביתיות. מבקר המדינה כבר העיר בעבר בעניין זה, אך לא חל שינוי במצב<sup>35</sup>.

משרד הבריאות השיב, כי עד סוף שנת 2014 הוא ייוזם דיון עם משרד הרווחה לתיאום נוהלי בקרת מבנים בשני המשרדים.

6. דוחות הפיקוח של מהנדסי אגף הפיתוח מתמקדים בהיבטים הפיזיים של המסגרות הממשלתיות. מהנדסי האגף מעורבים במתן פתרונות לבנייה חדשה, לתחזוקה מונעת, להתייעלות אנרגטית ולמערכות שנתגלו בהן ליקויים כגון: מים חמים, חשמל, גנרטורים ומיזוג אוויר. כמו כן הם בודקים ומאשרים עבודות של קבלנים. האגף אחראי לתחזוקה של המסגרות הממשלתיות באמצעות פרסום מכרזים לתחזוקה שוטפת וכריתת הסכמים שנתיים עם קבלנים. במקרה שאין הסכם כזה באחת המסגרות - האגף מעסיק לתיקון הליקויים באופן חד-פעמי קבלנים שעלות הפעלתם גבוהה יותר.

הועלה כי בגין אי-הסכמות בין אגף הפיתוח ובין הייעוץ המשפטי וחשבות המשרד על נוסח התנאים הכלליים במכרזים (בעיקר בנוגע לתחזוקה) - פרויקטים רבים מעוכבים (לפעמים יותר משנה), נפגע הניצול התקציבי ועלויות התחזוקה בפועל יקרות יותר מהרגיל. להלן שתי דוגמאות: במסגרת אחת של אגף מ"ה מעוכב שיפוץ של ביתן בעלות של שלושה מיליון ש"ח, ובמסגרת אחרת של אותו אגף מעוכבות עבודות בטיחות ונגישות בעלות של שלושה וחצי מיליון ש"ח.

35 בעניין זה ראו גם במבקר המדינה, דוח שנתי 2013' (2013) עמ' 1439 ובדוח שנתי 2015' (2015) עמ' 754.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא יעלה על הדעת כי פרויקטים חיוניים של בטיחות, נגישות ונוחות הדיירים שאושרו ותוקצבו במיליוני ש"ח, לא ימומשו עקב מחלוקת פנים משרדית ממושכת על ניסוחים במכרזים. על המשרד לסיים את המחלוקת בהקדם, לפרסם את המכרזים ולממש את התקציבים לבנייה.

משרד הרווחה השיב למשרד מבקר המדינה כי ההדורים יושרו "לאחרונה", וכבר פורסמו שני מכרזים פומביים לשיפוץ הביתנים.

7. מדוחות הפיקוח של השירות לזקן באגף השירותים עולים ליקויים רבים בנוגע לתחזוקה. מ-12 דוחות ששלח השירות למשרד מבקר המדינה על פי בחירתו, כ-50% מהם צוינו ליקויים כגון: חדרי רחצה קטנים בממדיהם מהנדרש בתקנות, היעדר אוורור בחדרי שירותים, נזילות בקירות ועובש בתקרה, דלתות ומשקופים רקובים, צבע מתקלף, חורים גדולים בקירות, ליקויי בטיחות, מחסור בלחצני מצוקה, היעדר אישורים של משרד הבריאות (תברואה), של השלטון המקומי (רישוי עסקים) ושל פיקוד העורף. לדעת משרד מבקר המדינה, ריבוי הליקויים במסגרות אלה מחייב את המשרד לטפל באופן אינטנסיבי וממוקד בתיקונם.



הפיקוח על איכות השירותים הניתנים במסגרות ועל מצבן הפיזי משפיע על איכות הניהול של כל שירות במשרד. בשל היעדר הכשרה מקצועית בתחום הבנייה והתחזוקה בקרב העובדים הסוציאליים המפקחים גם על ההיבטים הפיזיים, ובעקבות הפערים שנמצאו ברמת דוחות הפיקוח של השירותים השונים, על המשרד לשקול את ההמלצות הבאות: לערב את מהנדסי אגף הפיתוח בפיקוח אקראי על המסגרות הלא ממשלתיות הגדולות; להפיק ולעגן בנוהל דגם של דוח פיקוח שיכיל קריטריונים הכרחיים לביצוע פיקוח שלא יפחת ברמתו מהדוחות של השירות לאדם עם אוטיזם, בהתאמות המתחייבות לכל שירות; ולקבוע מהם הנושאים החיוניים שהמפקחים נדרשים לדווח עליהם בכל דוח פיקוח<sup>36</sup>.

### בטיחות המסגרות

לעמידה בדרישות הבטיחות יש משנה חשיבות כשמדובר ב"בית לחיים" לאנשים עם מוגבלות. למרות זאת לא ניתן לכך ביטוי מיוחד, אם בכלל, בדוחות הפיקוח של מפקחי המשרד. במאי וביוני 2013 כתב המהנדס הראשי ומנהל אגף הפיתוח במשרד למנהלי האגפים, כי על פי הנחיית השר, ח"כ מאיר כהן, יש לבדוק את המצב הבטיחותי של כל מסגרות הרווחה ולאשר את עמידתן בדרישות הבטיחות. על כל אגף הוטל לרכז את האישורים מכל המסגרות ולדווח על כך ללשכת השר. עוד נקבע, כי גם בעת חידוש החוזים עם המפעילים הפרטיים והציבוריים על האגפים לצרף

36 בנושאים הכרחיים יכולים להיחשב למשל רישיון מוסדי, היתרים של כיבוי אש ומשרד הבריאות, טיפוח וניקיון באזורי המגורים ואישור של מהנדס או יועץ בטיחות.

נספח החתום בידי מהנדס בטיחות המאשר את בטיחותה של כל מסגרת. את אישורי הבטיחות אמורים לתת מהנדסי בטיחות הרשומים בפנקס המהנדסים והאדריכלים במדור בטיחות אש ומניעתה או במדור בטיחות כללית. לחילופין - גם ממוני בטיחות בעבודה (שהוסמכו בידי משרד הכלכלה) ועורכי מבדקי בטיחות של מוסדות חינוך (שהוסמכו בידי משרד החינוך) בעלי ותק של חמש שנים לפחות מיום קבלת ההסמכה וניסיון ביצוע של 50 בדיקות בטיחות לפחות - רשאים לתת אישורי בטיחות למסגרות. מסגרות יום עירוניות שבאחריות הרשויות המקומיות יוכלו להציג אישור של מהנדס הרשות המקומית.

1. להלן נתוני הדיווח על בדיקות הבטיחות, נכון לאמצע יוני 2014, כשנה לאחר הפנייה של המהנדס הראשי למסגרות רווחה למיניהן: מ-2,237 מסגרות שאינן מופעלות בידי הרשויות המקומיות נשלחו פניות ל-1,906 מסגרות שבאחריות המשרד, ומאלה רק 991 מסגרות (52%) שלחו את תוצאות הבדיקות. 789 מסגרות אושרו (41% מהמסגרות שפנו אליהן), 25 מסגרות נפסלו (כולן מוסדות רווחה בקהילה)<sup>37</sup>, והיתר טרם המציאו למטה המשרד את תוצאות בדיקות הבטיחות, על אף שחלפה כשנה מהפנייה אליהן. באותם מקרים שבהם לא אושרו המסגרות ניתנה להן שהות נוספת להסדיר את ליקויי הבטיחות עד הבדיקה החוזרת.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לקבל תמונת מצב ברמה הארצית ולפעול על פיה, על המשרד, המממן 75% מהוצאות המסגרות היומיות שבאחריות הרשויות המקומיות (יותר מ-4,000), לדרוש מהן לבצע בדיקות בטיחות בהקדם ולמסור לו את תוצאותיהן. כמו כן על המשרד להשלים בזמן הקרוב את הבדיקות, לרבות הבדיקות החוזרות, במסגרות שבאחריותו.

משרד הרווחה השיב למשרד מבקר המדינה, כי שר הרווחה הורה שלא לחדש רישיונות של מסגרות שטרם השלימו את בדיקות הבטיחות. כמו כן, בכל מכרזי המשרד הוטמעה דרישת סף ולפיה על המציעים לצרף להצעתם אישור של מומחה בתחום הבטיחות.

כאמור, גם בודקי בטיחות במקומות עבודה ובמוסדות חינוך הורשו לקיים בדיקות במסגרות הרווחה. יודגש כי הדרישות של חמש שנות ותק וניסיון של 50 בדיקות לפחות נובעות מפערי הידע המקצועי בהשוואה למהנדסי בטיחות.

2. הועלה כי השירות לאוטיסטים קיבל אישורים של ממונה בטיחות בעבודה ובמוסדות חינוך שבדק 18 הוסטלים (כולם של אותו מפעיל), על אף שלפי המסמכים שהגיש הוותק של הבודק היה כארבע שנים בלבד. בדיקתו נעשתה בחיפזון המעורר חשש בנוגע לאיכותה: כך למשל, ביום אחד ביולי 2013, הוא בדק ואישר חמישה הוסטלים במקומות שונים בארץ: שני הוסטלים בקרית אתא, הוסטל בחולון, הוסטל בראשון לציון והוסטל נוסף בגבעת ברנר. הליקויים שרשם לגבי כל 18 ההוסטלים היו זהים: חסרים היתרי בניה, אישורים ליציבות המבנים, בדיקות של עמודי תאורה, יחידות מיזוג אוויר, מערכות סולריות ובדיקות של מתקני משחקים וספורט בכולם. בכל 18 הדוחות הייתה חתימת הבודק מ-1.9.13 ולכולם קצב אותו מועד להמצאת האישורים החסרים. השירות לאוטיסטים קיבל גם את בדיקות הבטיחות שעשה עורך מבדקי בטיחות במוסדות חינוך שלא ציין את שנות הוותק שלו. בדיקותיו נעשו באותו יום, בספטמבר 2013, בתשעה מוסדות בירושלים. בכל המסגרות לא נרשם ולו ליקוי בטיחותי אחד, והבודק לא התנה את אישור המסגרות בהמצאת היתרי בניה ובאישורי קונסטרוקטור שלא נמצאו בכל המסגרות שבדק באותו יום. לשם השוואה, מפעיל אחר ביצע ביום אחד רק

37 במרבית המסגרות שנפסלו נעשו שיפוצים והתאמות שהכשירו אותן לשימוש.



חמש בדיקות בטיחות מפורטות, כולן בכפר סבא, על אף שהוא אחראי על מסגרות נוספות באותה עיר, וחמש בדיקות בלבד ביום אחר בפתח תקוה וסביבתה.

הבדיקות הרבות שנעשו בידי בודק באותו יום עצמו, גם אם הן במסגרות סמוכות, והאישורים הגורפים שהיו נטולי התניות כלשהן מעלים את החשש שהבקורת שטחיות. במקרה של השירות לאוטוים מדובר ב-27 הוסטלים מ-45 בסה"כ (60%) שלגביהם קיים חשש כאמור. על השירותים במשרד להקפיד ולבחון את עמידת הבודקים של מסגרותיהם בכל דרישות הסף, שכן לא ניתן להקל ראש בנושאי בטיחות.

3. נמצאו פערים גדולים באיכותם של דוחות הבטיחות. כך למשל, קיימות בדיקות של ממוני בטיחות שבהן ניתן פירוט רב של ליקויים ונקבעו סדרי עדיפות להסדרתם. לעומת זאת, במרבית הדוחות לא נמסר פירוט של ליקויים, והדיווחים הלקוניים מעוררים חשש בנוגע לאיכות הבדיקות. בדיקת הבטיחות (שהוגדרה בידי המשרד בטפסים מובנים) כללה דרישות להמצאת אישור הרשות לכיבוי אש, אישור בדיקת תקינותה של מערכת החשמל, היתר בנייה כדין, אישור מכון התקנים הישראלי למתקני משחקים בחצר, אישור של קונסטרוקטור ליציבות המבנה, ואישור מעבדה מוסמכת לתקינות מערכת הגז. נמצא, כי לא הייתה אחידות בבדיקותיהם של יועצי הבטיחות ובהתניות שהציבו לאישור המסגרות: רק בחלק קטן מהבדיקות הם צרפו את האישורים שהתבקשו, ובאותם מקרים שבהם לא נמצאו אישורים כאלה - יש שהבודקים נתנו ארכה להמצאתם כתנאי לחידוש הרישיון של המסגרות, ובמקרים רבים אחרים לא נדרשו מפעילי המסגרות לעמוד בכך כלל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על השירותים במשרד לעמוד על מילוי כל הדרישות שקבע המשרד בטופסי הבדיקה, ולבחון באילו מקרים יש לחזור עליהן או להשלימן. יצוין כי במכרזי המשרד קיימת דרישה, כי לכל מבנה מוצע יהיה היתר בנייה כדין וטופס מידע תכנוני מהוועדה המקומית המעיד על כך שהייעוד בתב"ע תואם את השימוש לפי המכרז. לפיכך, היעדרם של מסמכים אלה בבדיקות רבות של בודקי הבטיחות יכול להצביע על כך שהמשרד אינו עומד על קיומן של הדרישות שהוא עצמו קבע.

### הקן לפיתוח שירותים לנכים

הקן לפיתוח שירותים לנכים (להלן - הקן) הוקמה על פי חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995, ונועדה לממן פעולות לפיתוח שירותים (הקשורים לבינוי או לטיפוליים) למען הנכים. הסיוע של הקן ניתן לגופים שמשותפים בעצמם במימון השירות - שירותים מוסדיים (משרדי ממשלה ורשויות מקומיות) ושירותים ציבוריים (עמותות, מלכ"רים, אגודות וכיו"ב) שיש במסגרותיהם תנאים פיזיים קשים. הסיוע מיועד לשיפוץ או להרחבה של מבנה קיים, ואם לא כדאי לשפץ עקב סיבות בטיחותיות או עלויות גבוהות - הקן מסייעת בבנייה חדשה או ברכישה של מבנה. במסגרות חוץ-ביתיות הסיוע ניתן קודם כל לשיפוץ ולבנייה של הוסטלים ומקבצי דירות לאנשים עם אוטיזם ולנפגעי נפש, בשל מחסור במסגרות מתאימות בעבורם. ההוצאה השנתית של פעולות הקן הסתכמה ב-2013 בכ-105 מיליון ש"ח. בשנה זו סייעה הקן ל-27 פרויקטים של מסגרות חוץ-ביתיות בהיקף של כ-20 מיליון ש"ח, בעיקר לרכישת מבנים, לבנייה ולשיפוץ. יתרת התקציב שימשה לרכישת ציוד ייעודי ולמערכות מיזוג אוויר. במרבית המקרים הקן משתפת ב-80%-90% מעלויות הפרויקטים.

הקרן אינה תומכת במפעילים פרטיים של מסגרות רווחה על אף ששוהים בהם דיירים רבים. זאת, עקב ניסיון העבר של היעדר שיתוף פעולה מספק מצד כמחצית מהמפעילים הפרטיים שהתבטא באי-הצגת הדוחות הכספיים שלהם שהוא תנאי לקבלת הסיוע הכספי. בשנת 2013 עשתה הקרן ניסיון נוסף לסייע לגופים פרטיים בשני תחומים בלבד: שיקום תעסוקתי ופיתוח אביזרי עזר לנכים.

לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות של תחרות על השמת דיירים במסגרות החוץ-ביתיות בין המפעילים הציבוריים ובין המפעילים הפרטיים, והדרתם של המפעילים הפרטיים מהסתייעות בקרן - המשאבים הזמינים למפעילים הפרטיים לצורך השבחת התנאים הפיזיים מוגבלים יותר. על המוסד לביטוח לאומי לפתור את סוגיית הסיוע של הקרן גם למפעילים פרטיים.

המוסד לביטוח לאומי השיב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2014, כי בסוף 2012 הוא אישר מדיניות של מתן סיוע לגופים פרטיים בכפוף לקריטריונים ולבקרה נדרשת. עם סיום הכנתם של מיפוי צרכים ותכנית אב שתובל על ידי משרד הרווחה, תינתן עדיפות לשיפור תנאי המגורים ולהקמתן של מסגרות דיור חדשות בקהילה. הסיוע יינתן למפעילים פרטיים שיגישו תכניות העומדות בסטנדרטים המקובלים על משרד הרווחה ועל הקרן ויצייגו את הדוחות הכספיים שלהם.

### שינוי ארגוני

מרבית מסגרות הרווחה החוץ-ביתיות שבאחריותו של המשרד מופעלות בידי גופים ציבוריים או פרטיים, ורק חלק קטן מהמסגרות שבאחריות המשרד הן ממשלתיות. האחריות למצבן הפיזי של המסגרות האחרונות הוטלה על אגף הפיתוח שמרבית עובדיו הם מהנדסים שצברו ידע והתמחו בתכנון, בבנייה ובתחזוקה של מבני רווחה גדולים. אגף הפיתוח היה יכול לסייע בידי המשרד בחיבור פרוגרמות למבני רווחה, בניסוח הדרישות הפיזיות במכרזים, בבדיקת התכניות ובאישור של מבנים המוצעים למשרד במכרזים, בפיקוח על מסגרות גדולות, בהצעת פתרונות לתחזוקה ועוד. ואולם, כל זה לא נעשה בעבור המגזר הפרטי והציבורי הלא-ממשלתי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להעריך מחדש את יחסו לתחום התכנון והבנייה, בין היתר, במישור הארגוני. מן הראוי שהמשרד יעשה שימוש באגף הפיתוח ואף יפעל לעבות אותו במידת הצורך, כדי לשלבו בבקרת המסגרות הלא ממשלתיות - יש לשקול את שילובו של אגף זה הן בשלב של אישור התכנון שמציעים מפעילים פרטיים וציבוריים, הן במהלכן ובסיומן של עבודות הבנייה והן בפיקוח על ההיבטים הפיזיים בכל המסגרות שבהן מטפל המשרד, ולא רק במסגרות הממשלתיות.

**סיכום**

מתפקידה של חברה לדאוג ביתר שאת לחלקים החלשים שבה, ולא באמירה מן השפה לחוץ בלבד. האחריות לכך מוטלת בראש ובראשונה על גורמי הממשל המטפלים באוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים. עם זאת יש הכרח בהעמקת מודעות החברה לקשיים של ה"שונה" שבקרבה ובקבלתו כחלק ממנה. המדיניות שנקבעה במשרד הרווחה ובמשרד הבריאות הותרת לפיצולן של מסגרות הרווחה ליחידות קטנות ולשילובן בקהילה, והיא מחייבת נקיטת צעדים משלימים. על משרדים אלה לגבש אסטרטגיה פרו-אקטיבית לשילובם של בעלי צרכים מיוחדים בקהילה, להשלים את עבודת המטה בעניין הנמב"י ולמנות גורם בכיר במשרד שיטפל בכך. כדי לייעל את עבודתו על משרד הרווחה לחזק את בסיס המידע העומד לרשותו בכל הנוגע לפריסת מסגרות הרווחה ולהגביר את התיאום עם משרד הבריאות ועם הרשויות המקומיות בממשק המשותף של עבודתם. עליו לתגבר את הצוות המקצועי הטכני העוסק בתכנון ובפיקוח על מסגרות רווחה - לשקול להכשיר עובדים בתחום התכנון והבנייה ולבחון דרכים לשילובם בהליכי התכנון, לפעול להכנת פרוגרמות ומפרטים המותאמים לשירותים השונים, ולשלב את מהנדסי אגף הפיתוח גם במסגרות הפרטיות והציבוריות.

