

## משרד הרווחה והשירותים החברתיים

### היבטים במערך השירותים לאנשים עיוורים

#### אקדמת מילין

דוח זה, העוסק במערך השירותים לאנשים עיוורים, הוא דוח אחד בשורה של דוחות העוסקים בזכויות חברתיות של קבוצות אוכלוסייה שונות בישראל. אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות בישראל, ובכלל זה אוכלוסיית העיוורים, טרם זכתה לשוויון זכויות מלא ולשילוב של ממש בחיי החברה והמדינה, זאת למרות מחויבותה של מדינת ישראל מימי ראשיתה לשוויון מהותי.

לאנשים עיוורים צרכים ייחודיים, הנדרשים להם לתפקודם היומיומי בתחומים רבים. ואכן, מדינת ישראל מספקת ומממנת מגוון שירותים לאנשים עיוורים מלידה ועד זקנה בתחומים כגון שיפור התפקוד העצמאי, החינוך, התעסוקה והפנאי. עם זאת, בדוח עולים ליקויים במתן שירותים אלה לנזקקים להם, ועל המדינה לתקנם. נוסף על כך, נשוב ונציין את ההמלצה שהובאה בדוח מבקר המדינה שפורסם ב-2014 בנושא פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה<sup>1</sup>, בדבר הצורך לדון באפשרות לחקיקת חוק שיקום, אשר יקבע את הנורמות ואת אמות המידה לטיפול בעניינם של אנשים עם מוגבלות, שכן הזכאות לקבלת רבים מן השירותים שניתנים לאנשים עם מוגבלות, ובכללם עיוורים, לא נקבעה בחוק. פעולות אלה נדרשות כדי להבטיח את זכויותיהם של אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות ולקדם את שילובם המלא בחיי החברה והמדינה.

ירושלים, חשוון התשע"ו  
אוקטובר 2015

1 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 164 (2014), עמ' 133, 165.



## תקציר

### רקע כללי

בשנת 2014 מנתה אוכלוסיית האנשים העיוורים בישראל כ-23,500 נפש<sup>1</sup>, ושיעורם מכלל האוכלוסייה בישראל - 2.8 לאלף נפש - היה דומה לשיעור המדווח במדינות המפותחות.

הגוף הממשלתי המרכזי המטפל באנשים העיוורים הוא השירות לעיוור באגף השיקום של משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה). השירות לעיוור אחראי למגוון שירותים, ובהם הדרכה לשיקום התפקוד העצמאי (להלן - הדרכה שיקומית), שיקום תעסוקתי, תכניות פנאי, סבסוד עזרים, מתן דמי ליווי<sup>2</sup> וכן הנפקת תעודת עיוור, המזכה את המחזיק בה בשירותים האמורים ובהטבות אחרות<sup>3</sup>. את מרבית השירותים מספק השירות לעיוור באמצעות גופים חיצוניים ובמימון משותף של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (להלן - מחלקות הרווחה). בשנת 2014 הסתכם תקציב השירות לעיוור בכ-136 מיליון ש"ח, מתוכם כ-66 מיליון יועדו לצורכי שיקום, והיתר, כ-70 מיליון ש"ח, יועדו בעיקר לתשלום דמי הליווי.

גופים ממשלתיים נוספים שנותנים שירותים לאנשים עיוורים הם משרד החינוך, האחראי למענה לצרכים של ילדים עיוורים במוסדות החינוך; אגף השיקום במוסד לביטוח לאומי (להלן - הביטוח הלאומי), העוסק בשיקום מקצועי-תעסוקתי; המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה שבמשרד הכלכלה (להלן - המטה לשילוב), אשר בין היתר משתתף במימון עלות ההתאמות לאנשים עם מוגבלות בכלל ולאנשים עיוורים בפרט הנדרשות במקום העבודה; ומשרד הביטחון, המטפל באנשים עיוורים שהוכרו כנכי צה"ל.

- 1 אנשים עיוורים לעניין דוח זה הם מי שקיבלו תעודת עיוור/לקוי ראייה ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים. לתעודה זו זכאי אדם שאינו רואה לחלוטין או אדם לקוי ראייה העונה להגדרה בין-לאומית של אונסק"ו בנדרון.
- 2 מענק כספי חודשי הניתן ככלל לאנשים עיוורים בגירים לצורך ניידות והשתלבות בחברה, בסך של עד כ-1,000 ש"ח (כ-11% מהשכר הממוצע במשק לחישוב גמלאות המוסד לביטוח לאומי).
- 3 כגון הנחות במסים ובתחבורה ציבורית.

## פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-נובמבר 2014 בדק משרד מבקר המדינה כמה נושאים במערך השירותים שמעניקה המדינה לאנשים עיוורים, ובהם בין היתר הקצאת ציוד טכנולוגי לתלמידים, הדרכה שיקומית, עידוד תעסוקה ופיקוח ובקרה על השירותים הניתנים לאנשים עיוורים שבאחריות משרד הרווחה. עיקר הבדיקה נעשתה במשרד הרווחה. בדיקות נעשו גם במשרד החינוך, במשרד הכלכלה, בביטוח הלאומי ובשתי רשויות מקומיות.<sup>4</sup>

## הליקויים העיקריים

### סקר צרכים

נמצא כי סקר הצרכים האחרון שיזם משרד הרווחה בנוגע לאוכלוסיית האנשים העיוורים נערך בשנת 1996, דהיינו לפני כעשרים שנה.

### הסדרת התאמות לתלמידים עיוורים ולקויי ראייה

משרד החינוך קבע קריטריונים לחלוקת ערכות טכנולוגיות לתלמידים עיוורים ולקויי ראייה.<sup>5</sup> בשנת הלימודים התשע"ד (ספטמבר 2013 - אוגוסט 2014) עמדו בקריטריונים אלה כ-550 מהתלמידים העיוורים ולקויי הראייה. למרות זאת, במועד סיום הביקורת (נובמבר 2014) 283 תלמידים עיוורים ולקויי ראייה שעמדו בקריטריונים עדיין לא קיבלו את הערכות.

בתיקון לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (החוק להלן - חוק השוויון) משנת 2005<sup>6</sup> נקבע כי שר החינוך יקבע בהסכמת שר האוצר הוראות בדבר התאמות הנגישות הנדרשות כדי לאפשר לתלמידים עם מוגבלות נגישות סבירה למוסדות חינוך. אף שחלפו כעשר שנים ממועד תיקון החוק טרם קבע שר החינוך תקנות לעניין זה, ובכללן הוראות לעניין אמצעי נגישות למוסדות חינוך לתלמידים עיוורים ולקויי ראייה. בהיעדר תקנות כאמור מתעורר חשש לאי-הסדרה ראויה של ההתאמות הנדרשות לצורך הבטחת נגישות למוסדות החינוך ולשירותי החינוך לתלמידים עם מוגבלות, ומכאן חשש לפגיעה בזכויותיהם של אותם תלמידים, לרבות תלמידים עיוורים ולקויי ראייה.

- 4 נושאים שבטיפול משרד הביטחון לא נבדקו במסגרת דוח זה.
- 5 ערכות אלה מותאמות לצורכי התלמיד ויכולות לכלול מחשב, צג ברייל ותכנות ייעודיות כמו תכנה קולית.
- 6 חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (תיקון מס' 2), התשס"ה-2005 (להלן: התיקון לחוק השוויון משנת 2005).

### הדרכה שיקומית

אחד השירותים החשובים לאנשים עיוורים הוא הדרכה שיקומית, שכן זו כוללת הקניית טכניקות שיאפשרו להם עצמאות מרבית בתחומי חייו השונים, כגון התמצאות וניידות. אנשים עיוורים זכאים לקבל שירות זה לאורך חייהם, כל אימת שעולה הצורך בכך. הביקורת העלתה שהשירות לעיוור, שאחראי למתן ההדרכה השיקומית, לא פעל כנדרש להגברת המודעות לשירות זה ולחשיבותו ואף לא גיבש תכנית שיטתית להגדלת שיעור מיצוי הזכות לו.

נמצא כי עד סוף שנת 2014 היה שיעור מקבלי ההדרכה השיקומית בקרב אנשים שקיבלו תעודת עיוור בשנים 2011-2013 כ-16% בלבד - שיעור מיצוי נמוך שאינו עולה בקנה אחד עם חשיבותו של שירות זה.

### תעסוקת אנשים עיוורים

אף שחלפו כ-14 שנה מאז שהשירות לעיוור ערך סקר בעניין תעסוקת אנשים עיוורים, לא ערכו השירות לעיוור, הביטוח הלאומי או המטה לשילוב - שלושת הגורמים הפועלים בנושא - מיפוי של מצב התעסוקה של אנשים עיוורים בישראל. בכך נפגעה יכולתם של גורמים אלה לאתר את קבוצת האנשים העיוורים בעלי פוטנציאל התעסוקה, שראוי להתמקד בשיקומם.

לשירות לעיוור לא היו נתונים בדבר מספר המשתתפים בתכניות השיקום שלו ובדבר מספר האנשים שסייע להם להשתלב בשוק העבודה, וממילא לא היה לו מידע בדבר מצב תעסוקתם של המשתתפים בתכניות. עוד עלה שהשירות לא בחן את האפקטיביות של תכניות השיקום שלו, קרי אם בסופו של דבר שולבו המשוקמים בתעסוקה לאורך זמן.

נמצא כי המטה לשילוב דחה פניות של מעסיקים ושל עובדים להשתתפות המדינה במימון התאמות לעובדים עם מוגבלות, לרבות עובדים עיוורים, בנימוק שהמעסיק אינו זכאי להשתתפות במימון משום שהוא "גוף מבוקר" כמשמעותו בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], אף כי לא נקבע כ"גוף ציבורי" על ידי שר המשפטים כנדרש בחוק לצורך שלילת הזכות כאמור.

כך בשנת 2012 דחה המטה לשילוב בקשה שהגישה עמותת הספרייה המרכזית לעיוורים, כבדי ראייה ומוגבלים להשתתפות המדינה במימון התאמות לעובד עיוור בעלות שנאמדה בכ-44,000 ש"ח, בנימוק שהעמותה היא גוף מבוקר. בכך שלל המטה לשילוב זכות ממי שהיו זכאים לקבלה, באופן שיש בו כדי לפגוע בהעסקת אנשים עם מוגבלות בכלל ואנשים עיוורים בפרט.

### פיקוח על השירותים שבאחריות משרד הרווחה

הפיקוח שמפעיל משרד הרווחה על השירותים שבאחריותו אינו מספק - המשרד לא קבע תקן לתדירות ביקורי הפיקוח במוסדות המפעילים את השירותים, לא היו לו תכניות עבודה לשנים 2012-2013 לביקורים אלו, ותדירות ביקורי הפיקוח הייתה נמוכה. כמו כן, נמצא שהמפקחים לא התייחסו בדוחות ביקורי הפיקוח לדוחות קודמים, לא קבעו פרקי זמן לתיקון הליקויים ולא וידאו כי אלה יתוקנו.

### ההמלצות העיקריות

על משרד הרווחה ליזום ביצוע בדיקה, אשר תבחן עד כמה השירותים שנותנים הגופים הממשלתיים לאנשים עיוורים אכן תואמים את צורכיהם.

על משרד החינוך להשלים ללא דיחוי את רכישת הערכות הטכנולוגיות ואת חלוקתן לתלמידים עיוורים ולקויי ראייה.

על משרד הרווחה לגבש תכנית שיטתית להגדלת שיעור מיצוי הזכות להדרכה שיקומית בקרב קהל היעד.

על השירות לעיור, הביטוח הלאומי והמטה לשילוב לשתף פעולה במיפוי מצב התעסוקה של אנשים עיוורים, כדי שיוכלו להקצות באופן יעיל ואפקטיבי יותר את המשאבים שהם מפנים לשיפור מצב התעסוקה של האנשים העיוורים. כמו כן, על השירות לעיור לבחון את האפקטיביות של תכניות השיקום שהוא מממן ובהתאם לקבוע אם יש צורך בשינוי התכניות.

על משרד הרווחה להרחיב ולהעמיק את הפיקוח על השירותים שהוא נותן לאנשים עיוורים ולשפר את האפקטיביות שלו כדי להבטיח כי השירותים ניתנים באיכות הנדרשת. לשם כך עליו בין היתר לקבוע תקנים לפיקוח, לוודא שהפיקוח אכן מתבצע על פי התקנים שנקבעו ולעקוב אחר תיקון הליקויים.

## סיכום

מדינת ישראל נותנת ומממנת מגוון שירותים לאנשים עיוורים מגיל לידה ועד גיל זקנה בתחומים שונים של חיי האדם, ובהם שיפור התפקוד העצמאי, חינוך, תעסוקה ופנאי.

הביקורת העלתה ליקויים באופן שבו ניתנים שירותים אלה לנזקקים להם: משרד הרווחה לא יזם ולא ערך מיפוי של צורכי האנשים העיוורים בעשרים השנים האחרונות. הגופים האחראים למתן שירותים לאנשים עיוורים, ובהם השירות לעיוור שבמשרד הרווחה, משרד החינוך ומשרד הכלכלה, לא עשו די כדי שאוכלוסייה זו תוכל למצות את זכויותיה ולהפיק את המרב מהשירותים הניתנים לה: תלמידים רבים לא קיבלו את הערכות הטכנולוגיות שלהן הם זכאים; השירות לעיוור לא מיפה ולא בחן את הסיבות לאי-מיצוי הזכות לקבלת הדרכה שיקומית ואת האפקטיביות של תכניות השיקום התעסוקתי; ונמצאו ליקויים בפעולות משרד הכלכלה להגדלת מספר המעסיקים שיקבלו מימון להתאמות לעובדים עיוורים. כמו כן, הפיקוח של משרד הרווחה על השירותים שבאחריותו לוקה בחסר במידה רבה, דבר שאף הוא עלול לפגוע בזכויות האנשים העיוורים. ליקויים אלו עלולים לפגוע באיכות חייהם של האנשים העיוורים ולהגביל את יכולתם להשתלב בחברה.

מדינה מודרנית נדרשת לספק מענה מתאים לאוכלוסיות עם צרכים ייחודיים כדי לאפשר להן להשתלב בחברה ולמצות את יכולותיהן, ובכלל זה אוכלוסיית האנשים העיוורים, שאיכות חייה תלויה במידת ניכרת בהיקפם ובאיכותם של השירותים שהיא מקבלת כמענה לצרכיה. על הגופים המופקדים על מתן השירותים, ובראש וראשונה השירות לעיוור שבמשרד הרווחה, לבחון את הצרכים העדכניים של אוכלוסיית העיוורים ולפעול להגדלת שיעור המיצוי של זכויותיהם ולהגברת השימוש שהם עושים בשירותים שבאחריות גופים אלה, כמפורט בדוח זה.



## מבוא

בשנת 2014 מנתה אוכלוסיית האנשים העיוורים בישראל כ-23,500 נפש, ושיעורם מכלל האוכלוסייה בישראל - 2.8 לאלף נפש - דומה לשיעור המדווח במדינות המפותחות. לפי נתוני משרד הרווחה, מרבית האנשים העיוורים (כ-57%) הם בני 66 ומעלה, בין היתר מפני שמחלות הקשורות לגיל הזקנה גורמות לעיוורון. בשנים האחרונות מצטרפים בכל שנה כ-1,500 אנשים לאוכלוסיית האנשים העיוורים, אך המספר הכולל של האנשים העיוורים בשנים אלה נותר דומה.

הגוף הממשלתי המרכזי המטפל באנשים העיוורים הוא השירות לעיוור באגף השיקום של משרד הרווחה. השירות לעיוור אחראי למגוון שירותים ובהם הדרכה שיקומית, שיקום תעסוקתי, תכניות פנאי, סבסוד עזרים, מתן דמי ליווי וכן הנפקת תעודת עיוור, המזכה את המחזיק בה בשירותים האמורים ובהטבות אחרות. את מרבית השירותים מספק השירות לעיוור באמצעות גופים חיצוניים ובמימון משותף של מחלקות הרווחה. בשנת 2014 הועסקו בשירות לעיוור 11 עובדים ותקציבו הסתכם בכ-136 מיליון ש"ח<sup>7</sup>. כ-66 מיליון מתוכם יועדו לצורכי שיקום, והיתר, כ-70 מיליון ש"ח, יועדו בעיקר לתשלום דמי הליווי.

גופים ממשלתיים נוספים שנותנים שירותים לאנשים עיוורים הם משרד החינוך, האחראי למענה לצרכים של ילדים עיוורים במוסדות החינוך; אגף השיקום בביטוח הלאומי, העוסק בשיקום מקצועי-תעסוקתי; המטה לשילוב במשרד הכלכלה, אשר בין היתר משתתף במימון עלות ההתאמות לאנשים עם מוגבלות בכלל ולאנשים עיוורים בפרט הנדרשות במקום העבודה; ומשרד הביטחון, המטפל באנשים עיוורים שהוכרו כנכי צה"ל.

## פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-נובמבר 2014 בדק משרד מבקר המדינה כמה נושאים במערך השירותים שמעניקה המדינה לאנשים עיוורים, ובהם בין היתר הקצאת ציוד טכנולוגי לתלמידים, הדרכה שיקומית, עידוד תעסוקה ופיקוח ובקרה על השירותים הניתנים לאנשים עיוורים שבאחריות משרד הרווחה; עיקר הבדיקה נעשתה במשרד הרווחה. בדיקות נעשו גם במשרד החינוך, במשרד הכלכלה, בביטוח הלאומי ובשתי רשויות מקומיות.

## ליקויים במערך השירותים לאנשים עיוורים

המדינה נותנת שירותים לאנשים עיוורים מגיל לידה ועד גיל זקנה בתחומים שונים של חיי האדם, ובהם שיפור התפקוד העצמאי, חינוך, תעסוקה ופנאי. אחד הכלים העיקריים לבחון אם השירותים הניתנים לאנשים עיוורים הולמים את צורכיהם הוא עריכת סקר צרכים בקרב אנשים עיוורים ובקרב אנשי מקצוע העוסקים בתחום. סקר כזה יכול לשמש לאיתור צרכים שאינם מקבלים מענה, וכן

7 תקציב ברוטו, הכולל שינויים בתקציב במהלך השנה, העברות תקציב ועודפים, אך אינו כולל הוצאות שכר בגין העובדים הרלוונטיים במשרד הרווחה וברשויות המקומיות.



לשמש בסיס ליצירת שירותים חדשים ולשינוי שירותים קיימים כדי שיענו על צרכים אלה. סקר צרכים יכול לשמש גם לשיפור האפקטיביות של שירותים קיימים.

**נמצא כי סקר הצרכים האחרון שיזם משרד הרווחה בנוגע לאוכלוסיית האנשים העיוורים נערך בשנת 1996, דהיינו לפני כעשרים שנה. עקב כך חסר למשרד הרווחה מידע מקיף עדכני הנחוץ לשם גיבוש השירותים הנחוצים לאנשים עיוורים.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2015 מסר משרד הרווחה כי הוא רואה צורך חשוב בעריכת סקר צרכים, וכי בשנים האחרונות לא היה ביכולתו לערוך סקר כזה בגלל אילוצי תקציב. עוד נמסר כי כחלופה הכין השירות לעיוור בסוף שנת 2014 רשימה של נתונים שחסרים לו בתחומים של דמוגרפיה ותעסוקה של אנשים עיוורים, ובכוונתו לפנות ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה בבקשה לקבל את אותם נתונים חסרים לאחר קבלת התקציב הנדרש לכך.

**מאז עריכת הסקר הקודם חלו שינויים טכנולוגיים רבים (ובכלל זה באמצעים היכולים לשפר את איכות החיים של האנשים העיוורים ואת שילובם בחברה, כתעסוקה ובמערכת החינוך), וכמו כן השתנו הסדרי חקיקה והסדרים מינהליים בכל הנוגע לטיפול הממשלתי בתעסוקת אנשים עיוורים. לדעת משרד מבקר המדינה, בשל כך מתחדד הצורך שמשרד הרווחה ייזום בדיקה אשר תבחן אם השירותים הניתנים כיום לאנשים עיוורים הולמים את צורכיהם, למשל באמצעות עריכת סקר צרכים חדש בנדון. ראוי כי הבדיקה תיערך בשיתוף הביטוח הלאומי, משרד הכלכלה ומשרד החינוך, כדי שממצאיה ישמשו גם את הגופים הללו למתן מענה מיטבי לצורכי האנשים העיוורים בתחומי אחריותם. ספק אם יש בקבלת הנתונים החסרים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כדי לתת מענה מלא לבידור צורכי האנשים העיוורים, מה גם שבמועד סיום הביקורת (נובמבר 2014) טרם הוחל בכיצוע חלופה חלקית זו.**

להלן יובאו פרטים על ליקויים וחסרים במערך השירותים לאנשים עיוורים, הנובעים בין השאר מהיעדרו של סקר צרכים כאמור.

### **ליקויים בהסדרת התאמות לתלמידים עיוורים ולקויי ראייה**

לפי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים התשע"ד, שהחלה בספטמבר 2013, למדו במערכת החינוך כ-300 תלמידים עיוורים וכ-2,600 תלמידים לקויי ראייה<sup>8</sup> - כ-1,500 מהם למדו במסגרות רגילות, כ-1,000 במסגרות החינוך המיוחד, כ-250 במסגרות ייעודיות לתלמידים עיוורים וכ-150 בכיתות מיוחדות במסגרות רגילות.

משרד החינוך מעניק לתלמידים עיוורים ולקויי ראייה תמיכות לצורך קידום השתלבותם במערכת החינוך ולשם הנגשה של חומרי הלימוד כדי שיתאימו לצורכיהם. התמיכות כוללות בין היתר סיוע של מורה תומכת המתמחה בסיוע לתלמידים לקויי ראייה, סיוע של סיעת אישית, הנגשת ספרי

8 לפי משרד החינוך, "לקות ראייה" היא לקות בראייה "שאינה ניתנת לתיקון או שיפור בעזרת משקפיים רגילים ו/או עדשות מגע". חלק מהתלמידים שהם לקויי ראייה לפי הגדרה זו אינם זכאים לתעודת עיוור/ לקוי ראייה לפי הקריטריונים של משרד הרווחה.

לימוד במתכונת ברייל ומתן ציוד כגון מכונת ברייל ומערכת טלוויזיה במעגל סגור, המאפשרת לתלמיד לעקוב אחר הלימודים המתקיימים בכיתה.<sup>9</sup>

### חלוקה לא מספקת של ערכות טכנולוגיות לתלמידים עיוורים ולקויי ראייה

1. משרד החינוך קבע שציוד טכנולוגי מותאם לתלמידים לקויי ראייה ולתלמידים עיוורים הוא חיוני ביותר עבורם לצורך למידה מיטבית וקידום עצמאותם בבית הספר<sup>10</sup>. אחד מן האמצעים הטכנולוגיים שמספק משרד החינוך לתלמידים הוא ערכות טכנולוגיות המותאמות לצורכי התלמיד ויכולות לכלול מחשב, צג ברייל ותכנות ייעודיות כמו תכנה קולית (להלן - ערכות טכנולוגיות). לפי משרד החינוך, מחיר כל ערכה טכנולוגית מוערך בכ-30,000-60,000 ש"ח.

לצורך חלוקת הערכות הללו לתלמידים קבע משרד החינוך קריטריונים (בהם גיל התלמיד, מידת הראייה שלו ושליטתו במיומנויות מחשב). בשנת הלימודים התשע"ד עמדו בקריטריונים כ-550 מהתלמידים העיוורים ולקויי הראייה.

בפועל חולקו הערכות במסגרת תכנית "תקשוב כהשתלבות"<sup>11</sup>. לפי נתוני משרד החינוך, במועד סיום הביקורת חולקו בסך הכול 267 ערכות: 208 לתלמידים לקויי ראייה ו-59 לתלמידים עיוורים.

יוצא אפוא כי במועד סיום הביקורת 283 תלמידים עיוורים ולקויי ראייה עדיין לא קיבלו ערכות טכנולוגיות, אף שעמדו בקריטריונים שקבע משרד החינוך. נוסף על כך, המשרד לא קבע מועד לסיום חלוקת הערכות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2015 מסר משרד החינוך כי במועד מתן התשובה "מחולק ציוד טכנולוגי לכ-120 תלמידים לקויי ראייה/ עיוורים", ובו-בזמן נרכשות 60 ערכות נוספות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד החינוך להשלים ללא דיחוי את רכישת הערכות ואת חלוקתן לכל התלמידים העומדים בקריטריונים שקבע.

2. לדעת אגף השיקום במשרד הרווחה, הצורך של ילדים עיוורים ולקויי ראייה בעזרים טכנולוגיים מתחיל בגיל שלוש, ויש להקנות להם מיומנויות שימוש במחשבים כבר בגיל הגן כדי לשפר את מיומנויות השימוש שלהם באמצעים טכנולוגיים ולקדם אותם בפן האישי והלימודי. ואולם בפועל קבע משרד החינוך כי ילדים עיוורים ולקויי ראייה יקבלו ערכה טכנולוגית רק מכיתה ג'.

9 ראו חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ד/12(א) "הנחיות ונהלים למוסדות החינוך בנושא הנגשות לתלמידים שיש להם לקות בראייה (עיוורים / כבדי ראייה)" (20.8.2014).

10 משרד החינוך, האגף לחינוך מיוחד, מסמך קריטריונים להמלצת ציוד טכנולוגי לתלמידים עם לקות ראייה ועיוורון.

11 תכנית "תקשוב כהשתלבות" מופעלת בין היתר על ידי משרד החינוך, הביטוח הלאומי ופרויקט "מחשב לכל ילד". מטרתה היא לקדם את שילובם בחברה של תלמידים עם צרכים נוספים באמצעות חלוקת מחשבים ועזרים מותאמים לילדים עם נכות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי אמנם כיתה ג' היא הסף שנקבע למתן ציוד טכנולוגי, אך במקרים שבהם תלמיד רכש מיומנויות קריאה וכתיבה ונמצא בשל לשימוש בציוד טכנולוגי מותאם, יומלץ לספק לו ציוד בגיל מוקדם יותר.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שמשרד החינוך יבחן, בהתייעצות עם משרד הרווחה, אם יש צורך בעדכון סף הגיל שקבע לחלוקת ערכות טכנולוגיות. מדובר באמצעי שהגורמים המקצועיים במשרד הרווחה מצאו אותו חיוני ביותר לקידום האישי של תלמידים אלו, ולכן לחלוקתו כבר בגיל הגן עשויה להיות השלכה על איכות חייהם גם כבגרותם.

### הוראות שר החינוך לעניין התאמות לנגישות פרטנית לתלמידים

בתיקון לחוק השוויון משנת 2005 נקבע כי תלמיד עם מוגבלות זכאי לנגישות למוסד חינוך ולשירותי חינוך הניתנים על ידי אותו מוסד. כן נקבע ששר החינוך יקבע בהסכמת שר האוצר - ואם זו אינה ניתנת יועבר העניין להכרעת הממשלה - הוראות בדבר התאמות הנגישות הנדרשות כדי לאפשר לתלמידים עם מוגבלות נגישות סבירה למוסד החינוך, ובכלל זה הוראות בדבר אמצעי נגישות לתלמידים עם מוגבלות בראייה ובשמיעה, לרבות התקנת אמצעי עזר<sup>12</sup>. בהוראות אלה, שאמורות להיקבע בתקנות, יפורטו ההתאמות שלהן זכאים התלמידים ואת הדרך למימושן (להלן - התקנות לעניין הנגישות הפרטנית). יצוין כי בשנת 2011 התקין שר החינוך תקנות הקובעות את החובה לבנות פיר מעלית ותאי שירותים נגישים במוסדות חינוך קיימים, למעט גני ילדים<sup>13</sup>.

הביקורת העלתה כי אף שחלפו כעשר שנים ממועד תיקון החוק האמור, שרי החינוך שכיחנו בתפקיד מאז מועד התיקון<sup>14</sup> לא התקינו תקנות לעניין הנגישות הפרטנית<sup>15</sup>. בפועל, בהיעדר תקנות כאמור מתעורר חשש לפגיעה בזכויותיהם של תלמידים עם מוגבלות, לרבות תלמידים עם מוגבלות ראייה, לקבלת ההתאמות הנדרשות לצורך הבטחת נגישותם למוסד החינוך ולשירותי החינוך שהוא נותן. כך, למשל, מטיטה של התקנות שהכין משרד החינוך<sup>16</sup> עולה כי הן אמורות לעגן בין היתר את הזכאות לקבל ערכות טכנולוגיות, שכאמור לעיל, למעלה ממחצית מן התלמידים טרם קיבלו אותן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2015 מסר שר החינוך לשעבר, מר גדעון סער, כי "התקנות לא הותקנו בשל התנגדות משרד האוצר ואגף התקציבים לתקצב ולממן את עלויות השירותים ואמצעי הנגישות המיועדים. לאור העובדה שנדרשת הסכמת שר האוצר להתקנות תקנות אלה - לא היה ניתן לקדם את העניין".

- 12 על פי החוק יש להיוועץ גם במרכזו לשלטון מקומי, בנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ובארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות.
- 13 תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות במוסד חינוך קיים), התשע"א-2011.
- 14 בתקופה זו כיהנו בתפקיד הגברת לימור לבנת, הגברת יולי תמיר, מר גדעון סער ומר שי פירון.
- 15 לעניין תקנות שתהליך התקנתן נמשך שנים וטרם הושלם ראו גם: מבקר המדינה, דוח שנתי 2015 (2015), בפרק "הטיפול בתהליכי חקיקת משנה במערכת הממשלתית", עמ' 136-145. לגבי התקנת התקנות בעניין הנגישות הפרטנית והנגשת מוסדות חינוך ראו גם: מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2014), "פעולות הרשויות המקומיות להנגשת מבני ציבור ומוסדות חינוך לבעלי מוגבלויות פיזיות", עמ' 321-362.
- 16 טיוטת תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות פרטנית לתלמיד ולהורה), התשע"ד-2013.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי בשנת 2011 הוגש מטעמו נוסח של התקנות לוועדת המשנה של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, אולם זו לא אישרה אותו בין היתר בגלל מחלוקת לגביו בין משרד החינוך למשרד המשפטים. לאחר שהוסכם על נוסח חדש עם משרד המשפטים, הוא הועבר לאישור משרד האוצר כנדרש בחוק. כיום משרד החינוך ומשרד האוצר דנים בנוסח החדש של התקנות, והכוונה היא לסיים את הדיון בו סמוך לכניסתם לתפקיד של שרי אוצר וחינוך חדשים, כך שיונחו בפניהם נתוני התקציב הרלוונטיים לנוסח התקנות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2015 מסר משרד האוצר כי אף שהתקנות לעניין הנגישות הפרטנית טרם הותקנו, תוקצב הנושא בשנים 2012-2014 ב-73 מיליון ש"ח. עוד הוסיף המשרד כי "משרדי החינוך והאוצר דנים בימים אלה על נוסח התקנות החדש. לאחר אישור נוסח התקנות על ידי שרי האוצר והחינוך הנכנסים, יגישו המשרדים את הנוסח האמור לאישור הכנסת".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על שר החינוך להשלים את הפעולות הנדרשות להתקנת התקנות ללא כל דיחוי נוסף - בין בהסכמת שר האוצר ובין בהעברת העניין להכרעת הממשלה - כדי למנוע פגיעה בזכויותיהם של תלמידים עם מוגבלות, ובהם תלמידים עיוורים ותלמידים לקויי ראייה.

## הדרכה שיקומית

האמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות, אשר מדינת ישראל חתומה עליה<sup>17</sup>, נועדה להבטיח לאנשים עם מוגבלות זכויות אדם, חירויות יסוד וכבוד ולאפשר להם להשתתף באופן מלא, מועיל ושוויוני בחברה. באמנה נקבעה, בין היתר, חובתן של המדינות שהן צד לאמנה לאפשר לאנשים עם מוגבלות ללמוד כישורי חיים, להדריכם בכישורי ניידות ולנקוט אמצעים כדי לאפשר להם עצמאות מרבית. בכל הנוגע לאנשים עיוורים ולאנשים לקויי ראייה<sup>18</sup>, ההדרכה השיקומית היא השירות המרכזי שמספקת מדינת ישראל כדי לשפר את תפקודם העצמאי ולצמצם את השפעת אבדן הראייה על חייהם.

בהוראות תקנון העבודה הסוציאלית (להלן - תע"ס) נקבעו כללים הנוגעים להדרכה שיקומית ולאופן יישומה<sup>19</sup>. הדרכה שיקומית כוללת הקניית טכניקות לאדם העיוור שיאפשרו לו עצמאות מרבית בתחומי חייו השונים, כגון התמצאות, ניידות, ניהול חיי היום-יום, כלכלת הבית ואחזקת, הורות לתינוק, שימוש בטכנולוגיות-עזר וכן פעילויות פנאי. ההדרכה ניתנת לאדם העיוור בביתו ובכל מקום שבו הוא זקוק לכך (סביבת מגוריו, מקום עבודתו או מקום לימודיו, מסגרות אשפוז, וכיו"ב). האדם העיוור זכאי לקבל הדרכה זו לאורך מעגל חייו, החל במועד אבחון אבדן הראייה, ובהמשך - כל אימת שמתעורר הצורך בכך (כגון בעת שינוי מקום מגורים, לימודים או עבודה, או בעת שינוי במצבו האישי או הבריאותי). חשיבות רבה מיוחסת בספרות המחקר להענקת שירותי שיקום לאדם העיוור סמוך ככל האפשר למועד הפגיעה בראייה<sup>20</sup>. יצוין כי להדרכה שיקומית זכאים גם אנשים שראייתם ירודה וגורמת להם לקשיי תפקוד, אך הם אינם זכאים לתעודת עיוור או לקוי

- 17 האמנה אומצה בעצרת הכללית של האו"ם ב-13.12.06, ואושררה על ידי ממשלת ישראל בהחלטת ממשלה מס' 5100 מיום 10.9.12.
- 18 לשם הנוחות והקיצור ייעשה בהמשך שימוש במונח "עיוור", הן בקשר לאנשים עיוורים והן בקשר לאנשים לקויי ראייה.
- 19 הוראה 6.6 בתקנון עבודה סוציאלית "שרותי ההדרכה השיקומית לעיוורים וללקויי ראייה" (12.8.08).
- 20 הוראה 6.17 לתע"ס "שרותי תחנות מידע לעיוורים ולקויי ראייה חדשים" (21.3.06).

ראייה, וכן הורים לתינוקות ולפעוטות עיוורים. ההפניה לשירות נעשית באמצעות עובד סוציאלי שיקומי (להלן - עו"ס השיקום)<sup>21</sup> במחלקת הרווחה שבה מתגורר האדם העיוור. שירותי ההדרכה השיקומית אינם כרוכים בתשלום.

את שירותי ההדרכה השיקומית מספקות בפועל שתי עמותות שעמן התקשר השירות לעיוור בהסכם - עמותה א', שמספקת את השירות לרובם המכריע של האנשים העיוורים, ועמותה ב', שאחראית לספק את השירות לפעוטות עד גיל שלוש במחוז תל-אביב והמרכז (להלן - הגופים המפעילים). על פי עיבוד נתוני השירות לעיוור, בשנת 2014 קיבלו הדרכה שיקומית כ-1,400 אנשים, והתקציב שהוקצה לנושא הסתכם בכ-7 מיליון ש"ח (כ-10% מסך כל התקציב שיועד לצורכי שיקום).

### מיצוי נמוך של הזכות לשירות בקרב אוכלוסיית היעד

דוח מבקר המדינה בנושא "אי-מיצוי זכויות חברתיות"<sup>22</sup> עמד על כך שיישום יעיל של תכנית חברתית שגלומה בה זכות מסוימת מחייב מיצוי מלא ככל האפשר של הזכות, אולם בפועל, בשל חסמים כגון אי-הכרה של הזכויות ושל ההסדרים הקיימים, רבים מן הזכאים אינם ממצים את זכויותיהם. על כן, על רשות ציבורית אשר בידיה הסמכות לתת את הזכות, לנקוט פעולות שמטרתן הסרת החסמים העומדים בפני הזכאי.

הדרכה שיקומית היא זכות שמעניקה המדינה לאנשים עיוורים ללא תשלום, ובהיותה כלי מרכזי לקידום עצמאותם יש חשיבות ניכרת לכך שרבים ככל האפשר ימצו אותה. יתרה מזו, ככל שאנשים שראייתם מוגבלת יהיו עצמאים יותר, כך הם יוכלו להפיק תועלת רבה יותר משירותי שיקום נוספים בתחום החברתי, הלימודי והתעסוקתי.

הביקורת העלתה כי בקרב אנשים שקיבלו תעודת עיוור בשנים 2011-2013 - כלומר האנשים שראייתם הייתה המוגבלת ביותר - שיעור מקבלי ההדרכה השיקומית עד סוף שנת 2014 היה כ-16% בלבד<sup>23</sup>.

לדעת משרד מבקר המדינה מדובר בשיעור מיצוי נמוך של הזכות לשירות, שאינו עולה בקנה אחד עם חשיבותו ועם זמינותו, שכן השירות מתאפיין בהיותו שירות 'עד הבית', הניתן בביתו ובסביבת פעילותו של האדם העיוור. לפיכך אפשר היה לצפות שהשירות לעיוור, שאחראי למתן שירותי ההדרכה השיקומית, יעקוב אחר שיעור המיצוי של הזכות לשירות שבאחריותו ויגבש תכנית להגדלת שיעור זה, אולם הביקורת העלתה כי הדבר לא נעשה. להלן יובא פירוט.

21 לשם הנוחות ייעשה בהמשך שימוש במונח 'עו"ס שיקום', כשהכוונה לעו"ס המטפל באדם העיוור בהקשר של מגבלה זו. עו"ס השיקום מטפל באדם העיוור במחלקות הרווחה שבהן לא מונה מרכז נושא עיוורים; תפקידו מוגדר בהוראה 2.4 לתע"ס "תיאורי משרות במחלקות לשירותים חברתיים" (10.5.99). ברשויות קטנות ובמועצות אזוריות שבהן אין עו"ס שיקום, הטיפול באדם העיוור נעשה בידי עו"ס רב-תחומי.

22 מבקר המדינה, דוח שנתי 2015, 65 (2015), בפרק "אי-מיצוי זכויות חברתיות", עמ' 9.

23 מבין 3,611 אנשים שקיבלו תעודת עיוור בשנים 2011-2013, 593 קיבלו הדרכה שיקומית לפחות פעם אחת בשנים 2004-2014.

## פעילות מועטה להגברת המודעות להדרכה השיקומית ולהשיבותה

אחד החסמים למיצוי זכויות לשירותים בידי מי שזכאי להם הוא אי-הכרת הזכות לשירות<sup>24</sup>. על כן אין די בעצם הענקת הזכות לשירות מסוים באמצעות חוקים, תקנות והוראות, אלא ראוי שהגוף הממונה על השירות גם יפעל להגברת מודעותה של אוכלוסיית היעד לשירות, לתועלות הגלומות בו ולדרכים לקבלתו. עוד ראוי שנותן המידע על אודות השירות יכיר אותו באופן מעמיק ויהיה מודע לפוטנציאל הטמון בו לשיפור איכות החיים של הלקוח, דבר שעשוי להניע את הלקוח להתנסות בשירות.

בכל הנוגע לשירותים לאנשים עיוורים עלה בעבר מדוחות פנימיים של משרד הרווחה כי רמת המודעות לשירותים של אוכלוסיית העיוורים אינה מספקת. מצב זה עלול לשמש חסם למיצוי הזכות לשירות.

במסגרת הביקורת נבדקו פעולות שעשה השירות לעיוור ליידוע אוכלוסיית העיוורים בדבר ההדרכה השיקומית.

### 1. פעולות מועטות בקרב אנשי המקצוע המטפלים באדם העיוור :

(א) הגברת המודעות בקרב אנשי המקצוע : בין יתר תפקידיו משמש העובד הסוציאלי (להלן - העו"ס) במחלקת הרווחה כסוכן זכויות של מטופליו. בקוד האתיקה של העובדים הסוציאליים נקבע כי על העו"ס "... לספק ללקוחותיו מידע הולם, מדויק ומלא על היקף השירותים העומדים לרשותם, על אופיים ומהותם..."<sup>25</sup>.

כדי שהעו"ס במחלקת הרווחה יוכל למסור מידע עדכני לאדם עיוור ולהפנותו לשירות ההדרכה השיקומית, עליו להכיר היטב את השירות. לשם כך על השירות לעיוור, כגוף מטה, לגבש דרכי פעולה לשם העברת מידע זה אל העובדים הסוציאליים. אחד מהכלים לכך הוא קיום ימי עיון. ואכן, בעבר כבר הוער לשירות לעיוור בדוח ביקורת פנימית<sup>26</sup> על נחיצותה של פעולת שיווק תקופתית וסדירה לשם רענון מידע, בהתחשב בתחלופת העובדים הסוציאליים במחלקת הרווחה.

נמצא כי בשנים 2012-2013 קיים השירות לעיוור ימי עיון לעובדים סוציאליים ממחלקות הרווחה בשלושה מחוזות לשם חשיפת שירותים לאדם העיוור, ובכלל זה בנושא ההדרכה השיקומית<sup>27</sup>. בשנת 2014 לא קיים השירות לעיוור ימי עיון כאלה כלל.

יתר על כן, השירות לעיוור אינו מנהל מעקב אחר ההשתתפות בימי העיון, ולא ידוע לו מי הן מחלקות הרווחה שבהן טרם השתלמו צוותים; משמעות הדבר היא כי ייתכן שהעובדים בחלק ממחלקות הרווחה לא קיבלו מידע בעניין ההדרכה השיקומית.

24	ראו ה"ש 22 לעיל.
25	איגוד העובדים הסוציאליים, תקנון האיגוד (2009), נספח - קוד האתיקה של העובדים הסוציאליים, פרק 1, סעיף א(8).
26	דוח משנת 1997.
27	אחד ממפעילי שירות ההדרכה השיקומית (עמותה א') יזם חמישה ימי עיון נוספים לאנשי מקצוע במהלך שנת 2014.

משרד מבקר המדינה מעיר לשירות לעיוור כי בשל שיעורו הנמוך של מיצוי הזכות להדרכה שיקומית, ראוי שהשירות יגבש תכנית לימי עיון שבהם יתקיים תהליך לרענון הצוותים המקצועיים בכל הנוגע לחשיבות הדרכה זו. עוד ראוי שהשירות לעיוור ימפה את המחלקות שעובדיהן טרם השתלמו ויחדד בפני מנהליהן את החשיבות שבהשתתפות העובדים בימי העיון.

(ב) עד כוֹן הוֹרָאוֹת הַתַּע"ס : בהוראות התע"ס<sup>28</sup> קיימת התייחסות לתפקיד העו"ס בתהליך ההפניה להדרכה שיקומית, בעיקר מן ההיבט הפרוצדורלי (כגון מילוי טפסים והעברתם לארגון המפעיל), אולם ההוראות אינן כוללות הנחיות בדבר מצבים המחייבים הפניית אדם עיוור לשירות. במסמך טיוטה לעדכון התע"ס אשר הכין השירות לעיוור ביולי 2011, נתן השירות את הדעת לכך והגדיר מצבים שבהם מחלקת הרווחה מחויבת להפנות אדם לשירות ההדרכה, כגון הפניית מתעוורים חדשים למומחה להדרכה שיקומית לשם הערכה ראשונית.

אולם מהביקורת עולה כי אף שחלפו יותר משלוש שנים ממועד כתיבת מסמך הטיטה לעדכון התע"ס לא עודכנו הוראות התע"ס בהתאם, אף שיש בכוהו של עדכון זה להגדיל את היקף ההפניה לשירות.

בתשובתו מסר משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה: "העדכון התעכב עקב מחלוקות מקצועיות בין השירות המקצועי ובין אגף תקציבים בדבר היקף השעות המקסימלי המגיע לאדם. לאחר עבודת מטה מקיפה של השרות המקצועי ואגף תקציבים בימים אלה מגיעים לסיכום העניין בכדי לפרסם הוראת תע"ס מעודכנת. בנוסף, בדיוני התקציב לקראת 2015 נושא זה עלה לדיון והייתה הסכמה מצד האוצר להגדלת הסעיף של הדרכה שיקומית בהיקף של כ-1.5 מיליון ש"ח לבסיס התקציב. לאור כך שתקציב 2015 עדיין לא אושר, טרם התקבלה התוספת".

## 2. פעולות תחנות המידע :

השירות לעיוור מפעיל תחנות מידע סמוך למרפאות עיניים בבתי חולים ובכמה מרכזים רפואיים באמצעות גורם חיצוני. אחד מתפקידי התחנות הוא לספק מידע לאנשים עיוורים, ובייחוד למתעוורים חדשים, על אודות זכויותיהם והשירותים העומדים לרשותם, ובכלל זה על אודות ההדרכה השיקומית. התחנות מאוישות בידי אנשים שהם עצמם עיוורים. בשנת 2014 פעלו ברחבי הארץ כ-20 תחנות, ותקציב הפעלתן הסתכם בכ-1.1 מיליון ש"ח. הכללים בעניין הפעלת התחנות מעוגנים בהוראות התע"ס<sup>29</sup>.

(א) הפניה מועטה של לקוחות להדרכה שיקומית : מבדיקת הנתונים שריכז הגורם המפעיל והעביר אל השירות לעיוור עלה כי במשך השנים חלה ירידה במספר ההפניות של תחנות המידע לשירות ההדרכה השיקומית - מ-41% בשנת 2009 לכ-24% בשנת 2012<sup>30</sup>. עוד עלה כי קיימים פערים של ממש בין התחנות השונות בשיעורי ההפניה להדרכה שיקומית. כך, למשל, בשנת 2012 הפנתה התחנה בבית החולים הגליל

28 הוראה 6.6 לתע"ס "שרותי ההדרכה השיקומית לעוורים ולקויי ראייה" (12.8.08).

29 הוראה 6.17 לתע"ס "שרותי תחנות מידע לעוורים ולקויי ראייה חדשים" (21.3.06).

30 במועד סיום הביקורת הנתונים לשנת 2013 טרם עובדו על ידי הגוף המפעיל.

המערכי להדרכה שיקומית 54% מהאנשים שביקרו בה; לעומת זאת, התחנות במרכז הרפואי קפלן ברחובות ובמרכז הרפואי הדסה עין כרם בירושלים הפנו להדרכה שיקומית רק כ-25% מהאנשים שביקרו בהן, ואילו התחנות בבית החולים הצרפתי בנצרת ובמרכז הרפואי לין של שירותי בריאות כללית בחיפה לא הפנו אנשים לשירות כלל.

(ב) הפניה של לקוחות לעו"ס השיקום: התערבות התחנה היא חד-פעמית בדרך כלל, והיא אינה אחראית לעקוב אחר צורכי העיוור או להציע את שירות ההדרכה השיקומית בהמשך. אחריות זו מוטלת על עו"ס השיקום במחלקת הרווחה, ולכן חשוב שתחנות המידע יפנו אליו את האנשים המבקרים בהן. ועדת היגוי שכינס השירות לעיוור במאי 2012 בנושא תחנות המידע, שבה השתתפו נציגי הגורם המפעיל, המליצה כי התחנות יעודדו פנייה של לקוחות עיוורים למחלקות הרווחה, ואף יבררו עבורם את פרטי העו"ס המטפל, שעות הקבלה שלו וכתובת מחלקת הרווחה הרלוונטית.

מהנתונים עלה שבמהלך שנת 2012 הפנו התחנות את המבקרים בהן אל עו"ס השיקום בכ-50% מן המקרים. עוד עלה כי גם בנוגע להפניה למחלקות הרווחה קיימים פערים משמעותיים בין תחנות המידע; כך, למשל, התחנות בבית החולים וולפסון בחולון ובבית החולים סורוקה בבאר שבע הפנו בהתאמה 22%-ו-29% מן הפונים למחלקות, ולעומת זאת התחנות בבתי החולים גליל מערבי בנהריה והדסה הר הצופים בירושלים הפנו בהתאמה 86%-ו-77% מן הפונים.

בביקורת נמצא כי השירות לעיוור לא בחן נתונים אלה ככלל, ובפרט לא בחן את הסיבות לפערים הגדולים בין התחנות בשיעורי ההפניות לשירות ולעו"ס השיקום ואת פשר היעדרן של הפניות לשירות ככלל בחלק מן התחנות.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מאפריל וממאי 2015 פירט הגורם המפעיל כמה סיבות למיעוט ההפניות להדרכה שיקומית, ובהן בין היתר שביתה של המורות השיקומיות בשנים 2010-2011, שהשפיעה לדבריו גם על שנת 2012; קיומם של מקרים שבהם אין צורך בהדרכה שיקומית על פי התרשמות התחנה; וחוסר עניין בהפניה מצד המבקרים בתחנה. בנוגע להפניות לעו"ס השיקום ציין הגורם המפעיל כי בין המבקרים יש גם כאלה שאינם מעוניינים בכך או שכבר מוכרים למחלקות הרווחה; לדבריו, מקרים אלה יכולים להסביר את המיעוט בהפניות ואת הפערים, גם אם לא באופן מלא.

לדעת משרד מבקר המדינה, על השירות לעיוור לבחון את הסיבות לפערים המשמעותיים בין התחנות בנתוני ההפניות, ולחדד אצל הגורם המפעיל את הבנת חשיבותה של ההדרכה השיקומית, בין השאר למשל באמצעות שיתוף של סגל מפעילי התחנות במידע על ימי העיון שהוא מקיים לאנשי מקצוע לשם רענון והפריה הדדית. כמו כן, בשל החשיבות של הטיפול המשכי בפונה, על השירות לעיוור להנחות את מפעילי תחנות המידע להפנות כל מבקר המגיע לתחנה אל עו"ס השיקום, וראוי שהשירות לעיוור ישקול לעגן כלל זה במסגרת הוראות התע"ס.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי "השירות לעיוור מודע לתת הפיקוח בתחנות המידע" וכי אחת המטרות שקבע בתכנית העבודה לשנת 2015 היא הסדרת הפיקוח עליהן.



**פעולה חסרה של השירות לעיוור לניתוח מידע ולגיבוש תכנית**

בידי השירות לעיוור מצוי בסיס נתונים המאפשר ניתוח סטטיסטי של נתונים בדבר אנשים עיוורים על פי מגוון מפתחות; אולם נמצא שהשירות לעיוור אינו מקיים תהליך לניתוח מובנה ושיטתי של הנתונים לשם למידה, לשם הסקת מסקנות בדבר מיצוי הזכות לשירותים ולשם גיבוש תכנית מתאימה להגברת המודעות לשירותים בקרב אוכלוסיית היעד. להלן יובא פירוט.

**1. נתונים בדבר מיצוי הזכות לשירותים**

על פי הסכמי ההתקשרות עם הגופים המפעילים, עליהם להעביר אל השירות לעיוור ואל המחוזות נתונים שוטפים בדבר ניצול שירות ההדרכה השיקומית.

הביקורת העלתה כי השירות לעיוור בוחן נתונים אד הוק ובאופן תגובתי (ראקטיבי) - הוא מגיב לשאלות ולבעיות העולות מן השטח, אך ממעט להפיק דוחות תקופתיים באופן יזום (פרו-אקטיבי) לשם מיפוי מובחן ואיתור חתכי אוכלוסייה שבהם שיעורים נמוכים של מיצוי הזכות לשירות ולשם התערבות ממוקדת בהתאם. למשל, השירות לעיוור יכול היה לבדוק את שיעור מיצוי הזכות לשירות על פי חתך יישובים ולפנות למחלקות הרווחה שבהן השיעור נמוך כדי לברר את הסיבות לכך ולבחון דרכים לתיקון המצב. לשם הדוגמה, מבדיקת נתוני הצריכה של השירות ביישובים שונים בארץ עולה כי בעיר אשקלון רק שניים מתוך 89 ממקבלי תעודת עיוור בשנים 2011-2013 צרכו את השירות עד סוף 2014. מדובר בשיעור נמוך מאוד של מיצוי הזכות שירות - כ-2% בלבד, הנופל מהממוצע הארצי שאף הוא נמוך מאוד - כ-16%. ניתוח הנתונים מצביע גם על כך שבמרבית היישובים שבהם קיים מרכז רב-שירותים המאגד מכלול שירותים לאדם העיוור<sup>31</sup>, שיעור צריכתם אינו נופל משיעור הצריכה הארצית הממוצעת. ממצא זה עשוי להצביע על כך שמרכז המאגד את מכלול השירותים לאנשים עיוורים עשוי להיות כלי יעיל לעידוד מיצוי זכויותיהם.

**2. נתונים בדבר הפניות תחנות המידע**

במסגרת עבודתו צובר הגוף המפעיל נתונים על פעילות תחנות המידע ומרכז אותם בדוחות שהוא מפיק אחת לשנה. מידע זה הוא בעל ערך רב לשם למידה, הפקת לקחים ותכנון עתידי.

אולם בבדיקה נמצא שהשירות לעיוור לא בחן או ניתח נתונים אלה לשם למידה והפקת לקחים. כך, למשל, על פי נתונים מסכמים אשר הפיק הגוף המפעיל בדבר מספר האנשים שהופנו בשנת 2012 מתחנות המידע לקבלת הדרכה שיקומית, עלה כי כמחציתם לא פנו בבקשה לקבל את השירות. אף על פי שבנתונים אלה יש כדי לתרום לבחינת היעדר מיצוי הזכות לשירותים כפונקציה של שיעורי הפניה, שיעורי פניה וגורמים נוספים, נמצא שהשירות לעיוור לא בחן נתונים אלה וממילא לא הפיק מהם לקחים.

31 מרש"ל – "מרכז רב שירותים לעיוור", באחריות הרשות המקומית ובתפעולה. מרכזים כאלה מצויים ב-13 יישובים.

עוד נמצא כי במועד סיום הביקורת (נובמבר 2014) טרם הופקו נתונים בדבר פעילות התחנות לשנת 2013. השירות לעיוור, אשר אמור לפקח על הגורם המפעיל, לא התריע על כך בפניו ולא דרש זאת ממנו.

בתשובתו מאפריל 2015 מסר הגורם המפעיל למשרד מבקר המדינה כי הוא מודע לעיכוב בהצגת הנתונים וכי הוא עושה כמיטב יכולתו לצמצם את הפערים.

### 3. נתונים בדבר כבדי ראייה שאינם בעלי תעודת עיוור

כאמור, גם אוכלוסיית האנשים שראייתם ירודה זכאית להדרכה שיקומית.

הביקורת העלתה כי השירות לעיוור אמד אוכלוסייה זו בשנת 2012 בכ-35,000 איש, אולם אין בידי נתונים פרטניים על אוכלוסייה זו, למעט נתונים החל משנת 2014 לגבי אנשים כבדי ראייה שבקשתם לתעודת עיוור נדחתה. בהיעדר נתונים לא יכול השירות לעיוור לפעול למיצוי זכותם של אנשים כבדי ראייה לקבל הדרכה שיקומית, ולסייע בכך בשיפור איכות חייהם.



מכלל האמור יוצא אפוא כי על אף השיעור הנמוך מאוד של מיצוי הזכות לשירותי ההדרכה השיקומית - כ-16% בלבד, השירות לעיוור לא גיבש תכנית פעולה יזומה להגברת המודעות לשירות בקרב אוכלוסיית היעד.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שהשירות לעיוור ינקוט גישה יוזמת (פרו-אקטיבית) ויגבש תכנית שיטתית להגברת המודעות לשירות. כחלק מתכנית זו ראוי שהשירות לעיוור ישקול לפנות לבעלי תעודת עיוור שטרם ניצלו את ההדרכה השיקומית לשם עדכוןם בדבר זכאותם לשירות זה, וכן שהוא יעקוב אחר פרקי הזמן שחלפו מאז קיבל האדם העיוור את השירות בעבר, כדי להזמין מדי פעם בפעם להדרכות נוספות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2015 מסר משרד הרווחה כי הוא מסכים ששיעור מקבלי השירות נמוך מהרצוי, אך לצורך הגדלת היקף מקבלי השירות נדרשת תוספת לתקציב, שכן התקציב השנתי ממוצה עד תום ויש להגדילו מדי שנה. עוד מסר משרד הרווחה כי הוא רואה חשיבות רבה בהגברת המודעות להדרכה השיקומית אך לאור האמור "אין זה מן הראוי לעורר את הצורך מבלי יכולת לתת מענה".

לדעת משרד מבקר המדינה אין לקבל את טענת משרד הרווחה שלפיה לא ראוי לעורר את הצורך במימון הזכות לשירותי הדרכה שיקומית בשל היעדר תקציב. עולה מכך שהשירות ניתן באופן בלתי מתוכנן וללא סדרי עדיפות רק למי שמודע או נחשף לו, ואילו מאחרים הוא נמנע. ההדרכה השיקומית היא השירות המרכזי שמספקת מדינת ישראל כדי לשפר את תפקודם העצמאי של אנשים עיוורים ולצמצם את השפעת אבדן הראייה על חייהם; לכן ראוי כי זו תתבסס על צורכי האדם העיוור ולא על רמת מודעותם לשירות. אם קיים מחסור בתקציב הנדרש לשם יישום תכנית להגדלת שיעור מימון הזכות להדרכה, על השירות לעיוור להעלות זאת בפני הנהלת המשרד; ככל שלא יוקצה תקציב מספיק לשירות חשוב זה, על משרד הרווחה לקבוע אמות מידה להקצאתו, כך שלכל הפחות, יובטח שאלה מבין האנשים העיוורים הזקוקים להדרכה שיקומית באופן הדחוף ביותר יקבלו אותה.

### שמירת רצף טיפולי

ככלל, מחלקת הרווחה ברשויות המקומיות ממימנות תיקי לקוחות אחת לשנה לשם עדכון הנתונים<sup>32</sup> וקביעת מידת ההתמדה (אינטנסיביות) הנדרשת לטיפול בלקוח. אם ללקוח לא היה קשר עם מחלקת הרווחה במשך שנה ואין לגביו תכנית טיפול - ייגנו התיק שנפתח עבורו.<sup>33</sup>

כאמור, שירות ההדרכה השיקומית מתאפיין בהיותו שירות הניתן בצמתים שונים במשך החיים. אפשר שאדם שראיתו מוגבלת ומתפקד היטב בסביבתו הנוכחית לא ישמור על קשר עם המחלקה במשך תקופה, אך עלול להזדקק להדרכה שיקומית בהמשך חייו בשל הידרדרות מצב הראייה שלו או שינוי בנסיבות חייו (הולדת תינוק, שינוי מקום עבודה וכו'). כל עוד התיק שלו במחלקת הרווחה פעיל אמור העו"ס מדי תקופה להתעניין בשלומם ובמצבו ולהציע לו שירותים, ובכללם שירות הדרכה שיקומית. אם נסגר התיק, ייתכן שבעתיד לא יוצעו לאדם כזה שירותים באופן יזום, דבר שעלול לפגוע בו.

עקב מצבם המיוחד של אוכלוסיית העיוורים בהקשר זה וחשיבותו של מעקב רציף, סבר אגף השיקום במשרד הרווחה (שבמסגרתו פועל השירות לעיוור) כי אין לסגור תיקי לקוחות מקרב אוכלוסייה זו וכי יש מקום להסדיר זאת בחוזר מנכ"ל. האגף ציין כי בעבר הנחה השירות לעיוור את מחלקת הרווחה בנדון, אך היו מחלקות רווחה שביקשו להפסיק לפעול לפי ההנחיה.

הביקורת העלתה כי בפועל משרד הרווחה טרם הסדיר את הנושא בהוראה כלשהי. בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בשתי מחלקות רווחה (ברחובות ובתל-אביב-יפו) העלתה כי ברחובות סוגרת המחלקה תיקים של לקוחות עיוורים שלא היו בקשר עם המחלקה במשך שלוש שנים; בתל-אביב-יפו מסרה המחלקה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014 כי עד לאחרונה לא סגרה תיקים של לקוחות עיוורים, אך כיום המדיניות משתנה והיא מגבשת קריטריונים לסגירת תיקים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2015 מסרה מחלקת הרווחה בעיריית רחובות כי "בהנחיות התע"ס... תיק סגור הוא כשאין פעילות שנה", אך "בגין משנה זהירות, אנו סוגרים תיקים כאשר אין קשר מעל 3 שנים.... לא קיבלנו הנחיות כלשהן לא לסגור תיקים".

32 הוראה 1.21 לתע"ס "מיון תיקי לקוחות ממוחשב במחלקה לשירותים חברתיים" (25.12.12).  
 33 הוראה 1.19 לתע"ס "מאגר מידע – נתוני יסוד אודות משפחות מטופלות" (20.11.06).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2015 הוסיפה מחלקת הרווחה בעיריית תל-אביב-יפו כי לאורך השנים לא סגרה תיקי מטופלים שאינם פעילים "מכיוון שהייתה הנחייה על ידי השרות לעיוור... כי לא סוגרים תיקי עיוורים. הנחייה זו לא גובתה על ידי הוראת תע"ס או מסמך והועברה כעמדה מקצועית... מאחר ולא נתקבלה הנחייה ברורה באשר למדיניות סגירת תיקי מטופלים עיוורים שאינם פעילים הוחלט כי תיקים אלה יישארו פתוחים רק במידה וקיימים צרכים המטופלים על ידי המחלקות...".

**לדעת משרד מבקר המדינה בשל המתואר, על משרד הרווחה להסדיר את הוראותיו בנושא.**

משרד הרווחה מסר בתשובתו מאפריל 2015 למשרד מבקר המדינה כי "בימים הקרובים תצא הנחייה מתאימה בנושא למחלקות לשירותים חברתיים".

### פיתוח תכניות מתקדמות

כמהלך השנים האחרונות ניסה השרות לעיוור לפתח כמה תכניות שיקום חדשניות המתמקדות באוכלוסיות ספציפיות כדי לספק מענה לצרכים ייחודיים שלהן, כגון תכנית להתערבות טיפולית-שיקומית מוקדמת ואינטנסיבית לילד העיוור ולמשפחתו, ותכנית הכנה לשירות צבאי לבני נוער עיוורים.

הביקורת העלתה כי בסופו של דבר לא הצליח השרות לעיוור להוציא לפועל תכניות אלה, וכן כי הופסקה תכנית ממוקדת נוספת של הדרכה שיקומית קבוצתית בתנאי פנימייה שכבר פעלה. לדברי השרות לעיוור הסיבה לכך הייתה חוסר בתקציב.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי ראוי שייתן דעתו לנושא, שכן בראייה צופה פני עתיד, לצד הפעלת השרותים הקיימים, יש חשיבות גם לפיתוח שירותים חדשים בהיקף זה או אחר.

### בחירת אפקטיביות

כחלק מלמידה לצורך שיפור ראוי שכל גוף, ובכלל זה גם גוף ממשלתי המספק שירותים, יבחן מפעם לפעם את תפוקותיו, את תרומת השרות למקבליה ואת שביעות רצונם מן השרות. כך יוכל לעמוד על האפקטיביות של פעילותו.

הביקורת העלתה כי בסוף 2012 פרסם השרות לעיוור מכרז לבחירת גוף שיבצע מחקר וסקר שביעות רצון בנושא ההדרכה השיקומית. בראשית 2013 נחתם הסכם עם הגוף שנבחר ולפיו אמור היה המחקר להסתיים בתוך שנה, אולם בפועל הוארכה ההתקשרות עם הגוף המבצע עד אמצע ינואר 2016. יוצא אפוא שהדוח יוגש באיחור של שנתיים לפחות מהמועד המתוכנן, וכי עד אז לא יהיו בידי השרות לעיוור נתונים מבוססים בדבר מידת האפקטיביות של ההדרכה השיקומית שהוא מפעיל. ראוי שמשרד הרווחה יודא שהשרות שהוא נותן לאזרחים, בין בעצמו ובין באמצעות גופי ביצוע שלו, יפוקה ויבוקר מבחינת האפקטיביות שלו ומבחינת שביעות הרצון של הלקוחות מן השרות.

## תעסוקת אנשים עיוורים

לתעסוקה של אנשים עיוורים חשיבות ייחודית - הן מההיבטים האישיים והן מההיבטים החברתיים: היא מסייעת בידם לקדם עצמאות אישית, הערכה עצמית ואיכות חיים, ותורמת לשינוי ביחס הציבור כלפיהם, להכרה בהם ולקבלתם כאנשים יצרניים ותורמים בחברה. לפיכך שיקום תעסוקתי זוכה למעמד מרכזי וחיוני בשיקום אנשים עיוורים בארץ ובעולם המערבי.

בשנת 2014 היו בישראל כ-8,300 אנשים עיוורים בגיל עבודה (19-64), מתוכם כ-4,900 בגיל העבודה העיקרי (25-55), ולרבים מהם מגבלה בריאותית נוספת. מבדיקה שערך השירות לעיוור עולה ששיעור התעסוקה של אנשים עיוורים בשנת 2008 היה כ-26%<sup>34</sup> (כ-18% בקרב נשים וכ-32% בקרב גברים)<sup>35</sup>. מנתונים שאסף השירות לעיוור עולה ששיעור התעסוקה של אנשים עיוורים בארצות הברית ובקנדה היה לפני כעשור כ-30%, ולפי נתונים העולים מסקר שנערך בחלק ממדינות אירופה בתחילת שנות האלפיים עולה כי שיעור התעסוקה של אנשים עיוורים ולקויי ראייה במדינות שנבדקו נע בין 13% (בפולין) ל-45% (בפינלנד)<sup>36</sup>.

המדינה מעודדת תעסוקת אנשים עיוורים באמצעות כמה גופים: הביטוח הלאומי והשירות לעיוור עוסקים בשיקום המקצועי ובסיוע בהשמתם בעבודה<sup>37</sup>; והמטה לשילוב במשרד הכלכלה פועל לשם הרחבת היצע התעסוקה לאנשים עם מוגבלות כללית ולאנשים עיוורים בפרט<sup>38</sup>. מנתונים מסר הביטוח הלאומי, בשנת 2013 השתתפו בתכניות השיקום התעסוקתי שלו כ-400 אנשים עיוורים. תכניות השיקום כוללות אבחון תעסוקתי, השלמת השכלה, לימודים אקדמיים וקורסים להכשרה מקצועית כגון עיסוי רפואי.

### אי-מיפוי מצב התעסוקה של אנשים עיוורים

למיפוי מצב התעסוקה של אוכלוסיית האנשים העיוורים, יש חשיבות כדי שהמדינה תוכל להקצות באופן יעיל ואפקטיבי את המשאבים לעידוד תעסוקה בקרב אוכלוסייה זו. המיפוי יכול לכלול איסוף וניתוח של נתונים עדכניים בדבר תעסוקת אנשים עיוורים, ובכלל זה נתונים בדבר מי ססימו תכניות שיקום שמימנה המדינה. בפברואר 2013 הסכימו ביניהם אגף השיקום במשרד הרווחה ואגף השיקום בביטוח הלאומי על כך שיש למפות את אוכלוסיית האנשים העיוורים שיש להם פוטנציאל תעסוקתי ולסקור את תחומי העיסוק המתאימים להם.

- 34 נתונים דומים התקבלו בסקר שנערך עבור השירות לעיוור בשנת 1996, ובו נמצא כי שיעור התעסוקה של אנשים עיוורים בני 19-54 היה 28%, ובסקר משנת 2001 שזים השירות לעיוור, ובו נמצא כי שיעור התעסוקה בקרב אנשים עיוורים בני 19-64 היה 29%.
- 35 שיעור התעסוקה בקרב בני 15-64 באוכלוסייה הכללית היה כ-52%, ובקרב בני 25-64 - כ-70%.
- 36 European Blind Union, Survey on the employment of blind and partially sighted people in Europe (2011).
- במחקרים אלה לא נעשתה הבחנה בין אנשים עיוורים לאנשים לקויי ראייה.
- 37 ככלל, הביטוח הלאומי אחראי לשיקום התעסוקתי של אנשים עיוורים בשוק החופשי, ואילו השירות לעיוור אחראי לשיקום בעבודה מוגנת או נתמכת. כמו כן, השירות לעיוור מסייע לכמה קבוצות אוכלוסייה להשתלב בשוק החופשי (כגון אנשים עיוורים בגיל עבודה שמיצו את זכויותיהם לתכנית שיקום באמצעות הביטוח הלאומי ומבקשים לשנות מקצוע או עיסוק). נוסף על כך, לשירות לעיוור שני עובדים שתפקידם לסייע לאנשים עיוורים בהשמה בעבודה.
- 38 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2014, בפרק "פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה", עמ' 133.

בשנת 2001 ערך השירות לעיוור סקר בנושא תעסוקת אנשים עיוורים כדי לקבל תמונת מצב של תעסוקת עיוורים בגיל עבודה ולעמוד על המאפיינים הייחודיים לאוכלוסייה זו. הביקורת העלתה כי מאז לא ערכו השירות לעיוור, הביטוח הלאומי או המטה לשילוב - שלושת הגורמים הפועלים בנושא - מיפוי של מצב התעסוקה בישראל של אנשים עיוורים. בכך נפגעת יכולתם לאתר את קבוצת האנשים שפוטנציאל התעסוקה שלהם גבוה ואשר ראוי להתמקד בה בתכניות השיקום.

לדעת משרד מבקר המדינה על השירות לעיוור, הביטוח הלאומי והמטה לשילוב לשתף פעולה במיפוי מצב התעסוקה של אנשים עיוורים, כדי שיוכלו להקצות את המשאבים שהם מפנים לשיפורו באופן יעיל ואפקטיבי יותר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2015 מסר משרד הרווחה כי "לאור הערת המבקר, השירות לעיוור יזם פנייה למנהלת אגף השיקום במוסד לביטוח לאומי ולמנהלת המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות במשרד הכלכלה לצורך חבירה משותפת לעריכת המיפוי הנדרש".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2015 מסר משרד הכלכלה כי ככל שהשירות לעיוור או כל גורם אחר יערוך סקר כאמור, ישמח המטה לשילוב לסייע ככל האפשר ולשתף עמו פעולה.

#### אי-בחינת האפקטיביות של תכניות השיקום התעסוקתי של השירות לעיוור

מטרת תכניות השיקום התעסוקתי היא לאפשר למשתתף בהן להשתלב בשוק התעסוקה - לרכוש מקצוע, לעבוד ולהתפרנס לאורך זמן. על כן נחוץ לבחון את האפקטיביות של תכניות השיקום ולקבוע אם הן משיגות את יעדן, קרי לבחון את מידת ההשתלבות של המשוקם בשוק התעסוקה לאורך זמן. לשם כך יש לעקוב אחר מצבם התעסוקתי של המשתתפים בתכניות השיקום בנקודות זמן שונות, כדי ללמוד על מצבם התעסוקתי גם לטווח זמן ארוך.

הביקורת העלתה כי לשירות לעיוור אין נתונים בדבר מספר המשתתפים בתכניות השיקום שהפעיל ובדבר מספר האנשים שסייע להם להשתלב בשוק העבודה. כמו כן אין לו מידע לגבי מצבם התעסוקתי של המשתתפים בתכניות, והוא אינו יודע אם בסופו של דבר משולבים המשוקמים בתעסוקה לאורך זמן. מכאן שאין בידי כלים שיאפשרו לו להפיק לקחים מהאופן שבו הוא מפעיל את תכניות השיקום כדי להתייעל ולהשתפר.

מן הראוי שהשירות לעיוור יבחן את האפקטיביות של תכניות השיקום שהוא מממן, ובהתאם יקבע אם יש צורך בשינוי התכניות. לשם כך עליו לערוך מעקב אחר המצב התעסוקתי של המשתתפים בתכניות השיקום התעסוקתי שהוא מממן.

#### ליקויים בהשתתפות המדינה במימון התאמות בעבודה

המטה לשילוב במשרד הכלכלה מופקד בין היתר על הפעלת תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (השתתפות המדינה במימון התאמות), התשס"ו-2006 (להלן - התקנות למימון ההתאמות). במסגרת התקנות משתתפת המדינה במימון עלות ההתאמות שעל מעסיק (שאינו גוף

ציבורי<sup>39</sup>) לבצע כדי לאפשר לעובד עם מוגבלות, ובכלל זה עובד עיוור, לתפקד כאחד העובדים בהתאם לחוק השוויון.

#### מיעוט הנהנים מהשתתפות במימון ההתאמות

מנתונים שמסר המטה לשילוב עולה כי מאז תחילת פעילותו בתחום בשנת 2007 ועד אוגוסט 2014 הוא מימן התאמות ל-67 אנשים עיוורים ול-103 אנשים לקויי ראייה בעלות של כ-2 מיליון ש"ח.

עקב מיעוט האנשים עם מוגבלות, ובכלל זה האנשים העיוורים, הנהנים מהשתתפות המטה לשילוב במימון התאמות, הקים המטה ועדה בין-משרדית לגיבוש הצעות לשינוי התקנות למימון ההתאמות ונוהלי העבודה הנוגעים להן. הוועדה התכנסה לדיונים במהלך 2009-2010, ופרסמה את המלצותיה באוגוסט 2010. כדי להגביר את האפקטיביות של התקנות ולהגדיל את מספר הנהנים מהשתתפות במימון התאמות המליצה הוועדה, בין היתר, לשנות את התקנות כך שהתהליך הביורוקרטי הכרוך במימוש הזכות למימון התאמות יהיה פשוט יותר, שתבוטל חובת ההשתתפות העצמית של המעסיק במימון ההתאמות ושיוגדל סכום ההשתתפות המרבי למימון ציוד מחשוב לאנשים עיוורים.

לשירות לעיוור הגיעו פניות של אנשים עיוורים שבהן נטען כי הדרישה בתקנות להשתתפות המעסיק במימון ההתאמות הייתה בגדר חסם להעסקתם.

בדוח משרד מבקר המדינה שפורסם בשנת 2014 נמצא כי שלוש שנים לאחר שהגישה הוועדה את המלצותיה טרם גיבש משרד הכלכלה נוסח סופי להצעה לשינוי התקנות, וממילא ההצעה טרם הובאה לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת כנדרש<sup>40</sup>.

נמצא כי גם במועד סיום הביקורת הנוכחית, כלומר למעלה מארבע שנים מאז הגישה הוועדה את המלצותיה, טרם גיבש משרד הכלכלה נוסח סופי להצעה לשינוי התקנות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הכלכלה כי השיהוי בתיקון התקנות בהתאם להמלצת הוועדה פוגע בתמריץ של המעסיקים להעסיק אנשים עם מוגבלות, לרבות אנשים עיוורים, ופוגע באפשרותם להשתלב בעולם התעסוקה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הכלכלה כי בשל חשיבות שינוי התקנות פעל המשרד בחודשים האחרונים לסיים את עבודת המטה הפנימית על התקנות, והן הועברו לאישור משרד האוצר, וכי זה ביקש לקיים דיון בנושא בחינת קידומן לאחר אישור תקציב המדינה לשנת 2015. במסגרת דיוני התקציב יועלה הנושא מחדש לדיון מול משרד האוצר.

#### גופים ציבוריים שאינם זכאים להשתתפות המדינה במימון ההתאמות

כאמור, המטה לשילוב אינו מממן את עלות ההתאמות למעסיק שהוא "גוף ציבורי" כהגדרתו בסעיף 5 לחוק השוויון, ובין היתר למשרד ממשלתי, לרשות מקומית ולתאגיד שהוקם בחוק. לגבי שתי קבוצות של גופים נקבע בחוק השוויון שהכללתם בהגדרת "גוף ציבורי" תיעשה לאחר הפעלת שיקול דעת: חברה ממשלתית כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, שקבע שר

39 כהגדרתו בסעיף 5 לחוק השוויון.

40 ראו ה"ש 38 לעיל, בעמ' 171.

המשפטים, בהסכמת השרים כהגדרתם בחוק האמור<sup>41</sup>; וגוף אחר, שהוא גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], שקבע שר המשפטים באישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת (להלן - גוף מבוקר אחר)<sup>42</sup>. עד כה לא נקבעו גוף מבוקר אחר או חברה ממשלתית כ"גוף ציבורי" כאמור.

הביקורת העלתה כי אף שלא נקבעו גופים מבוקרים אחרים שייכללו בהגדרת "גוף ציבורי" מכוח סעיף 5(11) לחוק השוויון, המטה לשילוב דחה פניות להשתתפות במימון התאמות לאנשים עם מוגבלות בכלל ולאנשים עיוורים בפרט בנימוק שהמעסיק הוא גוף מבוקר, וככזה הוא גוף ציבורי שאינו זכאי להשתתפות במימון.

כך בשנת 2012 דחה המטה לשילוב בקשה שהגישה עמותת הספרייה המרכזית לעיוורים, כבדי ראייה ומוגבלים להשתתפות המדינה במימון התאמות לעובד עיוור בעלות של כ-44,000 ש"ח, בנימוק שהעמותה היא גוף מבוקר. בכך שלל המטה לשילוב זכות ממעסיקים שהיו זכאים לקבלה, באופן שיש בו כדי לפגוע בהעסקת אנשים עם מוגבלות בכלל ואנשים עיוורים בפרט.

מנתונים שמסר המטה לשילוב, בשנים 2008-2014 עלה שהוא דחה 17 בקשות רשמיות להשתתפות במימון התאמות בנימוק שהמבקש הוא גוף ציבורי, אולם לא ידוע כמה מהן נדחו בנימוק שמדובר בגוף מבוקר או בחברה ממשלתית כאמור. נוסף על כך, המטה לשילוב משיב לפניות לא רשמיות לבירור זכאות המעסיק להשתתפות המדינה במימון התאמות; גם במקרים כאלה קרה שהמטה לשילוב השיב לפונים כי הם אינם זכאים להשתתפות המימון ההתאמות מפני שהמעסיק הוא גוף מבוקר. כיוון שהמטה לשילוב אינו עורך רישום של פניות אלה, אי-אפשר לדעת לכמה פונים השיב המטה כי הם אינם זכאים להשתתפות במימון התאמות כיוון שהם גופים מבוקרים, אף שייכתן שאותם פונים היו זכאים לכך.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הכלכלה כי "מראשית הפעלת תקנות ההתאמות פירש המשרד את סעיף 5(11) באופן הרחב כמפורט בדוח המבקר... משהועברה אלינו טיוטת דוח המבקר הבנו כי ניתן לפרש את הסעיף באופן שונה. בהתאם גם הופנתה תשומת לב משרד המשפטים להיעדר קביעות בנושא על ידי שר המשפטים".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 מסרה נציבות שוויון הזכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים כי לדעתה עמדת משרד הכלכלה מוטעית, וכי כל גוף מבוקר וכל חברה ממשלתית "שלא נקבעו ע"י שר המשפטים כגופים ציבוריים זכאים להשתתפות המדינה" לפי התקנות למימון ההתאמות. עוד מסרה כי "על משרד הכלכלה לשנות את מדיניותו ולהעניק גם להם את ההשתתפות במימון התאמות בעבודה להם הם זכאים, דווקא משום שהם אינם מוגדרים 'גוף ציבורי' לפי החוק".

משרד מבקר המדינה מעיר כי משלא נקבעו גופים מבוקרים אחרים וחברות ממשלתיות אשר ייכללו בהגדרה של "גוף ציבורי", על משרד הכלכלה להימנע מלדחות פניות למימון התאמות בנימוק כי המעסיק הוא גוף מבוקר או חברה ממשלתית וככזה אינו זכאי למימון.

41 סעיף 5(8) לחוק השוויון.  
42 סעיף 5(11) לחוק השוויון.



### שכר העובדים העיוורים במפעלים תעסוקתיים מוגנים

במפעלים התעסוקתיים המוגנים (להלן - מפעלים מוגנים) עובדים כ-890 אנשים עיוורים. לפי משרד הרווחה, תעסוקה מוגנת היא פתרון תעסוקתי עבור אנשים עיוורים ולקויי ראייה שאינם מסוגלים להתמודד עם דרישות השוק הפתוח התחרותי. מדובר בהעסקה במפעלים שבהם קווי ייצור של מוצרים שונים או בענפי שירות ברמות תפעול שונות התואמות את יכולותיהם של המועסקים בהם. בתעסוקה מוגנת לא מתקיימים יחסי עבודה.

שכר העובדים העיוורים במפעלים מוגנים מורכב משכר הנובע מהעבודה היצרנית במפעל, שבשנת 2013 היה בממוצע כ-5.3 ש"ח לשעה, ומשכר קבוע לשעת עבודה שמשלם משרד הרווחה<sup>43</sup>, אשר בהתאם לנוסחה שקבע המשרד בתע"ס<sup>44</sup> אמור היה להיות בשנת 2014 כ-8 ש"ח לשעה.

נמצא כי השכר הקבוע ששילם בפועל משרד הרווחה לעובדים העיוורים במפעלים מוגנים בשנת 2014 היה כ-7 ש"ח לשעה - בהתאם לתעריף שפורסם ברשימת תעריפי המשרד בתע"ס ולא עודכן כנדרש. הפער בין השכר ששילם משרד הרווחה לזה שהיה עליו לשלם לפי הנוסחה שקבע היה 12% ועשוי היה להגיע לכ-80 ש"ח בחודש.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הרווחה כי בינואר 2015 (לאחר מועד סיום הביקורת) הועלה השכר הקבוע שמשלם המשרד לעובדים העיוורים במפעלים המוגנים לכ-8.5 ש"ח לשעה. עוד מסר משרד הרווחה כי מאפריל 2015 השכר הקבוע הוא כ-9 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי להבא על משרד הרווחה להקפיד לעדכן במועד את התעריף לשכר הקבוע שהוא מפרסם ברשימת תעריפי המשרד בתע"ס ולשלם את שכר העובדים בהתאם לתעריף המעודכן, ובכך למנוע פגיעה מיותרת בקבוצת אוכלוסייה זו.



מכלל האמור עולה כי הגופים הממשלתיים האחראים למתן שירותים חיוניים לאנשים עיוורים לקו במימוש אחריותם לכמה משירותים אלה: משרד החינוך טרם חילק לתלמידים רבים ערכות טכנולוגיות שהם זכאים להן וטרם הסדיר בחקיקת משנה את נושא ההתאמות הפרטניות לתלמידים עם מוגבלות, ובכלל זה לתלמידים עיוורים; משרד הרווחה, שבאחריותו שירותים רבים לאנשים עיוורים, לא מיפה זה שנים את הצרכים שלהם, לא פעל די הצורך להגדלת שיעור מיצוי הזכות להדרכה שיקומית ולא בחן את האפקטיביות של פעולותיו בתחום השיקום התעסוקתי; ומשרד הכלכלה לא פעל להגדלת מספר המעסיקים הזכאים לקבלת מימון לביצוע התאמות לעובדים עיוורים.

43 עבור חמש השעות הראשונות ליום עבודה במפעל, ובתנאי שעבדו לפחות 12 יום בחודש.  
44 הוראה 6.10 לתע"ס "מפעל תעסוקה מוגן לעוורים ולקויי ראייה" (23.11.09).

## הפיקוח על השירותים שבאחריות משרד הרווחה

כאמור, רוב השירותים שניתנים לאנשים עיוורים הם באחריות משרד הרווחה, ואת מרכיבם הוא מספק באמצעות ארגונים חיצוניים. בין אותם שירותים מצויים המפעלים המוגנים לאנשים עיוורים, שירותי ההדרכה השיקומית, תחנות המידע, מכונים לשיקום ראייה ירודה והמועדונים החברתיים ומעונות היום לילדים עיוורים. אחד התפקידים החשובים של המשרד בעניין זה הוא הפעלת מערך פיקוח ובקרה על השירותים שמפעילים עבורו ארגונים חיצוניים, כדי להבטיח שהם עומדים בסטנדרטים הנדרשים להענקת שירות מיטבי לאוכלוסיית האנשים העיוורים ולקווי הראייה. מערך זה מעסיק מפקחים ארציים ומפקחי מחוזות.

בשנת 2013 היו לשירות לעיוור שלושה תקנים של מפקחים ארציים. במחוז ירושלים של משרד הרווחה היה חצי תקן למפקח מחוז לתחום השירות לעיוור ומדצמבר באותה שנה היה גם במחוז תל-אביב והמרכז חצי תקן כאמור. במחוזות חיפה ובאר שבע לא היו לשירות לעיוור מפקחים ייעודיים, ובמחוזות אלה נעשה הפיקוח באמצעות מפקחי המחוזות באגף השיקום במשרד הרווחה.

משרד מבקר המדינה בדק היבטים בפיקוח של משרד הרווחה על שירותים לאנשים עיוורים במחוז ירושלים ובמחוז תל-אביב והמרכז בשנים 2012-2014. להלן יובאו ממצאי הבדיקה.

### ביקורי פיקוח סדירים

#### תדירות הביקורים וניהולם

הפיקוח על השירותים מחייב ביקורי פיקוח תדירים במקומות שבהם ניתן השירות וכן בדיקת השירותים, כולל הימצאות הציוד הנדרש, הנגישות למקום ותקינות המצב הבטיחותי והתברואתי במבנה. לצורך כך יש לקבוע תקן לתדירות הביקורים וסדרי עדיפויות ולפעול לפי תכנית עבודה תקופתית. נדרש כי חלק מביקורי הפיקוח יהיו ביקורי פתע, שכן באמצעותם אפשר לחשוף ליקויים אשר לא בהכרח ייחשפו בעת ביקור פיקוח מתוכנן. אשר לניהול הביקורים - כדי להבטיח שהמפקח יבדוק את כל ההיבטים שיש לבדוק וכדי לאפשר מעקב יעיל אחר תיקון ליקויים, דרוש שהמפקח ימלא במהלך הביקור טופס מובנה הכולל רשימת תיוג (צ'ק ליסט) לגבי היבטים אלה.

1. הבדיקה העלתה שמשרד הרווחה לא קבע תקן לתדירות ביקורי פיקוח במוסדות המעניקים שירותים לאנשים עיוורים ולא היו לו תכניות עבודה לשנים 2012-2013 המסדירות את ביקורי הפיקוח במוסדות אלה. המשרד גם לא קבע תקן לכמות ביקורי הפתע, ואף לא נמצאו מסמכים המתעדים ביצוע של ביקורי פתע כלשהם.

2. עוד העלתה הבדיקה שתדירות ביקורי הפיקוח בחלק מהמוסדות הייתה נמוכה. כך, למשל, בתקופה האמורה לא ערכו המפקחים כלל ביקורי פיקוח במפעלים המוגנים באשדוד, בנתניה, בחולון ובבת ים, מפעלים שבהם משוקמים כ-170 אנשים עיוורים, וכן במועדון חברתי לעיוורים בירושלים. אשר למפעלים המוגנים בנתניה ובחולון, נמצא שלא נערכו בהם ביקורי פיקוח גם בשנים 2010-2011, כלומר במשך ארבע שנים לפחות. אשר לפיקוח על תחנות המידע, נמצא כי מאז שנת 2012 ועד תום מועד הביקורת ערכו המפקחים ביקורי פיקוח רק בשלוש מתוך עשר תחנות מידע במחוז ירושלים ובמחוז תל-אביב והמרכז (בכל תחנה נערך ביקור פיקוח אחד).

תדירות נמוכה של ביקורי פיקוח פוגעת באפקטיביות של הפיקוח, שכן נפגעת היכולת של משרד הרווחה לעמוד על איכות השירותים שהמשרד מספק לאנשים עיוורים. חסר בפיקוח עלול אף לגרום למשרד להתקשות בחשיפת ליקויים בשירותים שהוא מספק ובמעקב אחר תיקון ליקויים שאותרו בעבר.

3. נמצא שמשרד הרווחה קבע טפסים מובנים רק עבור חלק מסוגי השירותים הניתנים לאנשים עיוורים - בתי תלמיד, מעון יום שיקומי ומכון לשיקום ראייה ירודה; אולם לגבי שירותים אחרים, לרבות מפעלים מוגנים ומועדונים חברתיים, לא קבע המשרד טפסים מובנים. בהיעדר טפסים כאמור לגבי חלק מהשירותים פועל כל מפקח על פי שיקול דעתו. במצב זה אין אמות מידה אחידות לפיקוח, אי-אפשר לדעת אם כל ההיבטים המצריכים בדיקה אכן נבדקו ונפגעת היכולת לעקוב ביעילות אחר תיקון ליקויים העולים באותם ביקורים.

כך, בסיכום ביקור פיקוח שהתקיים ביוני 2013 במועדון לאנשים עיוורים בבית שמש, שבו 21 חברים, לא הייתה התייחסות לסוגיות של נגישות ובטיחות, שהן רלוונטיות במיוחד לאוכלוסיית האנשים העיוורים.

### מעקב, בקרה והפקת לקחים

כדי להבטיח שהגוף המפוקח יתקן את הליקויים שאותרו, נדרש כי המפקחים יעקבו אחר תיקון הליקויים. מעקב זה צריך להתבצע באופן שיטתי - יש לקבוע לוח זמנים לתיקון הליקויים ולוודא שהם אכן תוקנו כנדרש. בד בבד, כדי להבטיח כי ביקורי הפיקוח מתבצעים כנדרש, נדרשת גם בקרה על דוחות הפיקוח. פעולה נוספת שיש לבצעה היא ניתוח דוחות הפיקוח; ניתוח כזה יכול לשמש את המטה לשם הפקת לקחים מערכתיים לגבי השירותים השונים הניתנים לאנשים עיוורים ולצורך גיבוש מדיניות.

### מעקב חסר אחר תיקון ליקויים

בבדיקת הסיכומים של ביקורי הפיקוח נמצא שהמפקחים לא התייחסו לדוחות קודמים, לא קבעו פרקי זמן לתיקון הליקויים ולא וידאו כי אלה יתוקנו<sup>45</sup>.

כך, בביקור פיקוח שערך משרד הרווחה במפעל מוגן באשקלון בפברואר 2012 נמצא כי "קיימת בעיה קשה של נגישות", וכי "המפעל פועל בתנאים קשים שאינם עומדים בתנאי הנגשה בסיסיים", אולם משרד הרווחה לא בחן אם הליקויים האמורים תוקנו.

### היעדר ניתוח והפקת לקחים

בביקורת נמצא שהשירות לעיוור לא ניתח את דוחות הפיקוח לשם הפקת לקחים ברמה המערכתית לגבי השירותים הניתנים לאנשים עיוורים.

## בקרה לקויה על דוחות הפיקוח

בביקורת נמצא כי משרד הרווחה לא קיים בקרה על דוחות הפיקוח כדי לוודא שהמפקחים ממלאים את הדוחות כנדרש, ולא העביר למפקחים משוב על דוחות הפיקוח.

כך, טופס מובנה שמילאה מפקחת במסגרת ביקור פיקוח בבית תלמיד בנתניה באפריל 2013 לא הושלם - לא הייתה בו התייחסות לסעיפים בנושאי בטיחות, היגיינה אישית וקיום תכניות אישיות לתלמידים. אף על פי כן, השירות לעיוור והממונה על המפקחת במחוז לא העירו לה על כך.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי פיקוח המתנהל בלי שיתקיים לגביו תהליך בקרה עלול להוביל להתרופפותו.

## סדרי הפיקוח על שירותי ההדרכה השיקומית

כאמור לעיל, את רובם המכריע של שירותי ההדרכה השיקומית מפעילה במיקור-חוץ עמותה א'. במצב דברים זה מתעורר חשש לתלות במפעיל השירות<sup>46</sup>, וחשש זה מחייב הקפדה יתרה על פיקוח שיטתי והדוק יותר.

הביקורת העלתה כי הפיקוח של השירות לעיוור על שירותי ההדרכה השיקומית לקה בחסר במידה רבה.

## היעדר הנחיות ותכנית לפיקוח

כאמור, פיקוח על שירות אמור להיעשות בין היתר באמצעות ביקורים במקום שבו ניתן השירות. שירותי ההדרכה השיקומית שונים משירותים אחרים שמקבלים אנשים עיוורים מאחר שהם ניתנים בדרך כלל בביתם.

הביקורת העלתה כי השירות לעיוור לא קבע הנחיות למפקחים בדבר הדרך לפקח על ההדרכה השיקומית בהתחשב באופי השירות, כגון באמצעות ביקורי בית מדגמיים או בירורים טלפוניים עם מקבלי השירות. בהתאם, למפקחים אין תכנית עבודה לפיקוח על שירותי ההדרכה השיקומית.

## בקרה לקויה על דיווחים

לפי הסכם ההתקשרות עם מפעיל השירות, עליו להעביר מדי חודש דיווח פרטני למחלקת הרווחה על ההדרכות שניתנו לכל לקוח ולקוח, וכן להעביר העתק מהדיווח למפקחים המחוזיים של משרד הרווחה.

46 ראו הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (2011), עמ' 43 (דוח טרכטנברג).

בביקורת נמצא כי המפקחים במחוז תל-אביב והמרכז אינם דורשים לקבל דוחות אלה וממילא אינם עוקבים אחריהם ומבקרים אותם. במחוז ירושלים נמצא שמפקחת המחוז מקבלת העתקים מן הדוחות ופונה מפעם לפעם למחלקות הרווחה בכירורים לצורכי בקרה, אך הדבר לא נעשה באופן שיטתי ומלבד זאת לא נעשה בדיווחים שימוש כלשהו, למשל לצורכי הפקת לקחים.

נוסף על כך הביקורת העלתה מקרים המצביעים על טשטוש גבולות האחריות בין השירות לעיוור (כמפקח) לגורם המפעיל: בספטמבר 2014 התקיימה במשרד החינוך ישיבה בנושא ממשקים עם משרד הרווחה בתחום ההדרכה השיקומית, והשתתפו בה נציגי השירות לעיוור, משרד החינוך ומפעיל השירות. בסיכום הישיבה נקבע בין היתר כי על מפעיל שירות ההדרכה השיקומית להוציא נוהל בנוגע לתיאום ביקורים בבתי ספר. בישיבה אחרת שהתקיימה במאי 2014 בין השירות לעיוור למפעיל השירות, ואשר עסקה בין היתר בקשר של מפקחי המחוזות עם המפעיל, נקבע כי על הרכזות של המפעיל לקבוע פגישות תדירות עם המפקחות המחוזיות של משרד הרווחה, אף שראוי היה שהדבר ייעשה ביזמת המפקחות ובהובלתן, בהתאם לצורכי הפיקוח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על השירות לעיוור להקפיד שהיבטים הנוגעים לנוהלי הפיקוח ולסדרי הפיקוח יהיו באחריותו, וכי הוא זה שיוביל את תהליך מימושם בשטח.



מכלל האמור עולה שהפיקוח שמפעיל משרד הרווחה על השירותים שבאחריותו הניתנים לאנשים עיוורים אינו מספק. יצוין כי גם בדוח מבקר המדינה משנת 2000 נמצאו ליקויים בפיקוח משרד הרווחה בתחום השירותים הניתנים לאנשים עיוורים<sup>47</sup>.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הרווחה כי השירות לעיוור מודע היטב לבעיה הקיימת בתחום הפיקוח על שירותים לאנשים עיוורים, וכי בפועל לא התבצע פיקוח על שירותים אלה אלא במקרים ספורים. עם זאת לאחרונה חלו שינויים בתחום, ובכללם במרץ 2015 נכנסה לתפקיד מפקחת ייעודית במחוז חיפה. כמו כן הובנו כלי פיקוח על רוב השירותים הניתנים לאנשים עיוורים, והשירות לעיוור פועל להשלמת כלי הפיקוח על כלל השירותים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הרווחה להרחיב ולהעמיק את הפיקוח על השירותים שהוא נותן לאנשים עיוורים ולשפר את האפקטיביות שלו כדי להבטיח כי השירותים ניתנים באיכות הנדרשת. לשם כך עליו לקבוע תקנים לפיקוח שיתייחסו בין היתר לתדירות הביקורים ולביקורי פתע, לקבוע תכניות עבודה שהמפקחים יפעלו לפיהן ולוודא שהפיקוח אכן מתבצע על פי התקנים שנקבעו. עוד עליו לעקוב אחר תיקון הליקויים ולהפיק מדוחות הפיקוח מסקנות, תוכנות ולקחים מערכתיים לשם גיבוש מדיניות.

47 מבקר המדינה, דוח שנתי 2000, בפסק "השירות לעיוור", עמ' 495.

## סיכום

מדינת ישראל נרתנת ומממנת מגוון שירותים לאנשים עיוורים מגיל לידה ועד גיל זקנה בתחומים שונים של חיי האדם, ובהם שיפור התפקוד העצמאי, הינוך, תעסוקה ופנאי.

הביקורת העלתה ליקויים באופן שבו ניתנים שירותים אלה לנוקקים להם: משרד הרווחה לא יזם ולא ערך מיפוי של צורכי האנשים העיוורים בעשרים השנים האחרונות. הגופים האחראים למתן שירותים לאנשים עיוורים, ובהם השירות לעיוור שבמשרד הרווחה, משרד החינוך ומשרד הכלכלה, לא עשו די כדי שאוכלוסייה זו תוכל למצות את זכויותיה ולהפיק את המרב מהשירותים הניתנים לה: תלמידים רבים לא קיבלו את הערכות הטכנולוגיות שלהן הם זכאים; השירות לעיוור לא מיפה ולא בחן את הסיבות לאי-מיצוי הזכות לקבלת הדרכה שיקומית ואת האפקטיביות של תכניות השיקום התעסוקתי; ונמצאו ליקויים בפעולות משרד הכלכלה להגדלת מספר המעסיקים שיקבלו מימון להתאמות לעובדים עיוורים. כמו כן, הפיקוח של משרד הרווחה על השירותים שבאחריותו לוקה בחסר במידה רבה, דבר שאף הוא עלול לפגוע בזכויות האנשים העיוורים. ליקויים אלו עלולים לפגוע באיכות חייהם של האנשים העיוורים ולהגביל את יכולתם להשתלב בחברה.

מדינה מודרנית נדרשת לספק מענה מתאים לאוכלוסיות עם צרכים ייחודיים כדי לאפשר להן להשתלב בחברה ולמצות את יכולותיהן, ובכלל זה אוכלוסיית האנשים העיוורים, שאיכות חייה תלויה במידת ניכרת בהיקפם ובאיכותם של השירותים שהיא מקבלת כמענה לצרכיה. על הגופים המופקדים על מתן השירותים, ובראש וראשונה השירות לעיוור שבמשרד הרווחה, לבחון את הצרכים העדכניים של אוכלוסיית העיוורים ולפעול להגדלת שיעור המיצוי של זכויותיהם ולהגברת השימוש שהם עושים בשירותים שבאחריות גופים אלה, כמפורט בדוח זה.