

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



ביקורת חברתית

**השירותים
שמספקות
הרשויות
המקומיות לאנשים
עם מוגבלות -
מרכז מול פריפריה**



השירותים שמספקות הרשויות המקומיות לאנשים עם מוגבלות - מרכז מול פריפריה

רקע

בשנת 2020 חיו בישראל כ-1.6 מיליון אנשים עם מוגבלות, שהם כ-17% מכלל האוכלוסייה (כ-9.2 מיליון). מינהל המוגבלויות, שפועל במשרד הרווחה משנת 2017, אחראי למתן השירותים לאנשים עם מוגבלות, המיועדים לקדם את הווחתם, לאפשר להם להתפתח באופן מיטבי ומותאם ולסייע להם להשתלב כשווים בקהילה. המחלקות לשירותים חברתיים (המש"חים), הפועלות ברשויות המקומיות, מספקות שירותים לתושבים המתגוררים בתחום השיפוט של הרשות המקומית, והן הגורם העיקרי והישיר שעומו באים במגע האדם עם המוגבלות ובני משפחתו. מינהל המוגבלויות אחראי, בין היתר, להסדרה והאחדה של השירותים שמספקים המש"חים בתחום המוגבלות, לפיקוח על פעילות המש"חים, לשיפור עבודתם של העובדים הסוציאליים (עו"סים) במש"חים ולהכשרתם. דוח זה עוסק בשירותים שמספקות הרשויות המקומיות לאנשים עם מוגבלות ובוחר את הפערים במתן השירותים בין הרשויות השונות, בדגש על מרכז מול פריפריה¹.

1 המונחים "מרכז" מול "פריפריה" בדוח זה מבטאים פערים בתחומים שונים: פערים הנובעים מאשכול פריפריאלי; פערים בין מחוזות גיאוגרפיים; פערים בין שירותים שניתנים ברשויות במעמד מוניציפלי שונה - עירייה מול מועצה מקומית מול מועצה אזורית; פערים הנובעים מאשכול חברתי-כלכלי ופערים הנובעים מהשתייכות למגזרים שונים באוכלוסייה - אוכלוסייה מהמגזר היהודי-חילוני והדתי-ממלכתי, המגזר הערבי, המגזר הבדואי והמגזר החרדי.



נתוני מפתח

**כ-1.6
מיליון**

אנשים עם מוגבלות
חיו בישראל בשנת
2020 - שהם 17%
מכלל התושבים
(כ-9.2 מיליון)

**10% -
38%**

שיעור התיקים
בתחום המוגבלות
מכלל התיקים
המטופלים
במחלקות
לשירותים חברתיים
ברשויות המקומיות
שנבדקו, לעומת
36% - 56% - שיעור
ההוצאות הכספיות
בתחום המוגבלות
מסך ההוצאות
בתחום הרווחה
באותן רשויות

**3.3
מיליארד
ש"ח**

הסכום שבו תקצב
משרד הרווחה את
הרשויות המקומיות
בשנת 2020 עבור
טיפול באנשים עם
מוגבלות ומתן
שירותים עבורם

39%

מהרשויות המקומיות
לא עמדו באופן מלא
ביעדי ייצוג הולם
לאנשים עם
מוגבלות בקרב
עובדיהן בשנים
2019 - 2021 (עמידה
ביעד משמעה כי
לפחות 5% מעובדי
הרשות המקומית הם
אנשים עם מוגבלות
(משמעותית)

0

מספר דוחות הפיקוח
מטעם משרד הרווחה
במסגרות קהילתיות
באל-קסום בשנים
2019 - 2021

כ-90%

מהרשויות
המקומיות שולחות
פעוטות בני חצי
שנה עד שלוש שנים
למעון יום שיקומי
ברשות מקומית
סמוכה

**23%
בלבד**

מהרשויות
המקומיות שהשיבו
על השאלון דיווחו
כי הן מסוגלות
לספק את כל
השירותים
לתושביהן עם
המוגבלות

פי 7

הפער בין ממוצע
התקנים המאושים
של עו"ס בתחום
המוגבלויות ברשויות
המדורגות
באשכולות
פריפריאליים גבוהים
(20 תקנים), לעומת
הממוצע ברשויות
המדורגות
באשכולות נמוכים
(3 תקנים)



פעולות הביקורת

בחדשים אפריל עד דצמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את השירותים שמספקות הרשויות המקומיות לאנשים עם מוגבלות ולבני משפחותיהם, בדגש על הפערים בין המרכז לפריפריה במתן השירות. הממצאים המובאים בדוח מתבססים על ממצאי ביקורת עומק בעיריות **אופקים**, **בני ברק** ו**רמת השרון**; במועצה המקומית **כפר כנא**; ובמועצות האזוריות **אל-קסום** ו**חוף הכרמל**.

כן מתבססים הממצאים על תשובותיהן של 71 רשויות מקומיות על שאלון שנשלח אליהן. כמו כן, בדוח מובאת תמונת מצב שהתקבלה מדיונים שהתקיימו בארבעה מפגשים מקוונים של קבוצות מיקוד², שבהם השתתפו אנשים עם מוגבלות, הורים לילדים עם מוגבלות מיישובים במרכז הארץ, הורים לילדים ולבוגרים עם מוגבלות מיישובים בפריפריה וכן אחים ואחיות של אנשים עם מוגבלות.

בדיקות השלמה נעשו במשרד הרווחה והביטחון החברתי ובמחוזותיו, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, במשרד המשפטים - נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות והרשות להגנת הפרטיות, במשרד הפנים, במשרד לביטחון לאומי - הרשות הלאומית לביטחון קהילתי ובמוסד לביטוח לאומי.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

פערים בין רשויות המרכז לרשויות הפריפריה - מגוון השירותים המיועדים לאנשים עם מוגבלות והיקף כוח האדם העוסק בתחום ברשויות הפריפריה מצומצמים לעומת ברשויות המרכז. ברשויות הפריפריה קטן מספרם של המועדונים החברתיים, היציאה לנופשונים ממומשת בהן באופן חלקי ובמרביתן אין גורם מתכלל מקצועי לתחום המוגבלות.

הוראות התע"ס - מאז הקמת מינהל המוגבלויות לא התאים משרד הרווחה את הוראות תקנון עבודה סוציאלית (תע"ס) לתפיסה החדשה של המשרד שלפיה תיעשה התאמה של המענים הניתנים לאנשים עם מוגבלות על בסיס תפקודו של האדם, צרכיו ורצונותיו ולא על פי האבחנה הרפואית של סוג המוגבלות. היעדר התאמה של ההוראות מקשה על האדם עם המוגבלות ובני משפחתו ומגביר את הנטל הבירוקרטי המוטל עליהם באיתור ובקבלת שירות מותאם.

2 קבוצת מיקוד היא כלי מחקר איכותני של איסוף נתונים המבוסס על שיחה עם משתתפים המייצגים אוכלוסייה מוגדרת; השיחה מנוהלת על ידי מנחה. מדיוני הקבוצה ניתן לאסוף מידע על התשובות לשאלות המנחה, על תחושות, על בחינת מצבים שונים ועוד. בביקורת זו הוגדרה למפגשי קבוצות המיקוד השאלה המרכזית שממנה ניתן ללמוד על "האופן שבו נתפס הטיפול של הרשויות המקומיות באנשים עם מוגבלות בדגש על חיי פנאי, חברה והשתלבות בקהילה". השאלות שהופנו למשתתפים נקבעו מראש והיו כמעט זהות בכל הקבוצות. מפגשי קבוצות המיקוד נערכו ביוני 2022. בכל קבוצה השתתפו בין שבעה לעשרה משתתפים לדיון קבוצתי מונחה שנמשך כשעתיים. המפגשים עם קבוצות המיקוד נעשו בסיוע חברה חיצונית שתחום התמחותה הוא הליכי שיתוף ציבור.



סדר העדיפות של הרשות המקומית - מרבית הרשויות המקומיות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום** (למעט **חוף הכרמל**) - לא הגדירו מדיניות רשותית ברורה המבוססת על תכנון מוקדם של קביעת מדיניות רשותית כללית ועל תוכניות עבודה שמסתמכות עליה הקובעות יעדים מדידים כמיתים הניתנים להשגה, לשילוב קהילות מיוחדות, ובכלל זה מתן השירותים, קידום ושילוב אנשים עם מוגבלות. בכל שש הרשויות שנבדקו אין גורם רשותי מתכלל, אשר מופקד על ריכוז הטיפול באנשים עם מוגבלות. **בכפר כנא ואל-קסום** אתר המרשתת של הרשות אינו מנגש בהתאם לתקנות התאמות נגישות לשירות. כ-42% מהרשויות המקומיות שהשיבו על השאלון ציינו כי עובדיהן לא עברו הכשרה או השתלמות בתחום מתן שירות לאנשים עם מוגבלות.

ייצוג הולם - בשנת 2021 כ-26% מהרשויות המקומיות בישראל שבהן רוב התושבים יהודים לא עמדו ביעד הייצוג ההולם במלואו, ובקרב רשויות שרוב תושביהן לא-יהודים - 62% מהן לא עמדו ביעד הייצוג ההולם במלואו.

המבנים הארגוניים של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות - אף שמשרד הרווחה קבע כי נדרשת הלימה בין מדיניות המשרד לבין המבנים הארגוניים של המש"חים ברשויות המקומיות, הוא לא שינה את הנחיותיו בעניין זה: הוא לא הגדיר את תפקיד העובד הסוציאלי בתחום המוגבלויות ולא התאים את התפקיד לתפיסה החדשה של המשרד לפיה הטיפול והשירותים צריכים להינתן על פי תפקוד של האדם ולא על פי סוג המוגבלות. ברשויות **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא וחוף הכרמל** הטיפול באנשים עם מוגבלות נעשה במסגרת תיק משפחה ועל פי רמת התפקוד של האדם ואילו ב**אל-קסום** לא הותאם המבנה הארגוני של המש"ח לתפיסה של מינהל המוגבלויות והעו"ס מטפל במוגבלות מוגדרת (מוגבלות שכלית-התפתחותית) ואינו נותן שירות לכלל האנשים עם המוגבלות במש"ח.

איוש משרות העובדים הסוציאליים בתחום המוגבלויות ועומסי עבודה בתחום זה - קיימים הבדלים ניכרים בין הרשויות בהעסקת עו"סים ייעודיים לתחום המוגבלויות - 78% מהרשויות המדורגות באשכול פריפריאלי גבוה מעסיקות עו"סים המטפלים רק בתחום המוגבלויות לעומת 15% רשויות המדורגות באשכול פריפריאלי נמוך. זאת ועוד, עו"סים ייעודיים המטפלים בתחום המוגבלויות ברשויות המדורגות באשכול פריפריאלי נמוך עושים זאת נוסף על טיפול בתחומים אחרים. עומס העבודה על שני העו"סים הייעודיים ב**אל-קסום** גדול במידה חריגה (887 תיקים לעו"ס במשרה מלאה) לעומת העומס על העו"סים ביתר הרשויות שנבדקו (175 תיקים או פחות).

איתור זכאים עם מוגבלות ופעולות למיצוי זכויות - המש"חים ברשויות המקומיות שנבדקו מחזיקים במאגרי המידע שלהם נתונים רק על תיקי המטופלים המוכרים להם, ולא על כלל האנשים עם מוגבלות המתגוררים בתחום השיפוט של כל רשות, ואשר עשויים להיות זכאים לשירותי המש"ח. הרשויות לא בחנו את האפשרות לפנות לגופים ציבוריים אחרים, אשר ברשותם מידע בנוגע לתושביהן הזכאים לשירותי מש"ח, ולא בדקו אם ניתן להעביר מידע כזה בהתאם לדיני הגנת הפרטיות. מענה הרשויות המקומיות בכלל ומענה המש"חים בפרט - גם ברשויות שנבדקו וגם ברשויות שהשיבו על השאלון - נעשה כתגובה לפניות ולא כיוזמה; מנהלי המש"חים והעו"סים העוסקים בתחומי המוגבלות פעלו במקרים שהונחו לפתחם, ואינם פנויים להרחיב את מעגל הזכאים ומיצוי זכויותיהם של האנשים שלא פנו למש"ח ביוזמתם.



שיתוף ציבור - משרד הרווחה והרשויות המקומיות שנבדקו לא ערכו סקרי צרכים ושביעות רצון בקרב האנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם; פועלים רק שישה "מרכזים לחיים עצמאיים" - מרביתם ברשויות גדולות ובמרכז הארץ, ורק שניים מהם בפריפריה - המופעלים בידי אנשים עם מוגבלות לשם הכנה והכשרה לחיים עצמאיים; תוכנית "קהילה נגישה", שמטרתה לקדם שוויון הזדמנויות באמצעות הגברת הנגישות והשילוב בקהילה, פועלת רק ב-21% מהרשויות שהשיבו על השאלון; ברשויות הערביות שנבדקו - **כפר כנא ואל-קסום** - לא פועלות קבוצות הורים לילדים עם מוגבלות. הרשויות שנבדקו (למעט **אופקים**) לא הקימו פורומים רשותיים ושולחנות עגולים של אנשים עם מוגבלות, ובאף לא אחת מהרשויות אין נציגות לאנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם או לעמותות ייעודיות בפורומים הדנים בעניינם. פלח הציבור הרלוונטי אינו שותף אפוא להליך קבלת ההחלטות של הרשות בנושאים הנוגעים לו במישרין.

שיתוף פעולה אזורי - הרשויות המקומיות שנבדקו משתפות פעולה עם רשויות סמוכות במתן השירותים. באזור **בני ברק, רמת השרון וחוף הכרמל** אין אשכול רשויות, **כפר כנא** חברה באשכול אזורי ומקבלת ממנו שירותי תעסוקה ופנאי. **אופקים** חברה באשכול אזורי ומשתתפת בפורום העוסק בשירותים לאנשים עם מוגבלות, **אל-קסום** חברה גם היא באשכול אזורי, אך בשתי רשויות אלה לא ניתנים שירותים בתחומים חברתיים בשיתוף האשכולות האזוריים.

שירותי רווחה ופנאי לאנשים עם מוגבלות ולבני משפחותיהם - בשאלון עלה כי רק 23% מהרשויות המקומיות דיווחו כי הן מסוגלות לספק את כל השירותים לתושביהן עם המוגבלות. עוד עלה כי יכולתן של הרשויות במדד פריפריאלי נמוך ובינוני להעניק לתושביהן עם המוגבלות את השירותים שהם נזקקים להם נמוכה מזו של הרשויות במדד פריפריאלי גבוה. בנוגע למימוש שירות פנאי מסוג נופשוניים, המיועדים לבגירים ולקטינים עם מוגבלות ולבני משפחותיהם, נמצא כי 79% מאלה שמימשו שירות זה הם אנשים עם מוגבלות תושבי מחוזות ירושלים ותל-אביב והמרכז, ויתר המממשים הם אנשים המתגוררים במחוזות המרוחקים ממרכז הארץ - מחוזות הדרום וחיפה והצפון - 21% בלבד. ברשויות המקומיות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - פעילויות הפנאי לבוגרים הן מועטות ולא נעשה שילוב מכוון של בוגרים בני 18 ומעלה בפעילויות פנאי שוטפות בתוך הקהילה מצד משרד הרווחה או מצד הרשויות המקומיות. הועלו חסמי תקציב, חסמי כוח אדם מיומן ומוכשר להובלת הפעילות, חסמי פריסה גיאוגרפית, היעדר הסעות, חסמי נגישות פיזית ועוד. בנוסף, ברשויות אלו קיימים מעט שירותי פנאי ורווחה ייעודיים להורים ולאחים של אנשים עם מוגבלות. בכפר **כנא ואל-קסום** שירותי הפנאי לקטינים מועטים. עוד הועלה כי קיים פער בין המחוזות מבחינת מספר המועדונים החברתיים לאנשים בוגרים עם מוגבלות, למשל מספר המסגרות במחוז תל אביב והמרכז הוא 127 לעומת 34 בלבד במחוז דרום.

מימון הסעות לשירותי פנאי - הרשויות **אופקים, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל**, המדורגות באשכול פריפריאלי נמוך, מתמודדות עם קושי רב במימון הסעות לשירותי פנאי וכמעט אינן מממנות הסעות אלה. **בני ברק** מממנת חלקית את ההסעות באמצעות העמסת העלות על ספקי השירות.

מעונות יום שיקומיים - בשלוש רשויות שנבדקו, המדורגות באשכול פריפריאלי נמוך - **אופקים, אל-קסום וכפר כנא** - אין מעונות יום שיקומיים, ו-58 הפעוטות שנמצאים



במסגרת שיקומית (אופקים - 20, אל-קסום - 30, כפר כנא - 8) נוסעים בכל יום מרחק העשוי להגיע ל-70 ק"מ למסגרת המעון וחזרה לביתם.

שירותי סמך מקצועי³ - מספר מקבלי שירות הסמך ברשויות שנבדקו נמוך - באופקים - 11; בבני ברק - 152; ברמת השרון - 4; בכפר כנא - 2; באל-קסום - 7; בחוף הכרמל - 15; וכך גם מספר השעות שהם מקבלים (פחות מ-20 שעות בחודש). הרשויות המקומיות הצביעו על קושי לאתר ולגייס עובדים, בין היתר בשל השכר הנמוך.

שירותים שאינם מותאמים למאפייני האוכלוסיות השונות - לא כל תוכניות משרד הרווחה מותאמות לכל האוכלוסיות, בייחוד לאוכלוסייה החרדית ולאוכלוסייה הערבית. כך למשל הפעילויות המקוונות אינן רלוונטיות עבור אוכלוסייה חרדית; קיים קושי במציאת מדריכים ומטפלים המכירים קודים חברתיים ושפתיים; יש אוכלוסיות שאינן צורכות שירותים שבהם לא קיימת הפרדה מגדרית.

ניהול המידע על אנשים עם מוגבלות - לא כל מערכות המידע של מינהל המוגבלויות מותאמות לתפיסה החדשה של המשרד - יש מערכות מידע שמנהלות מידע על פי סוג המוגבלות, למשל מערכת לניהול הזכויות של לקויי ראייה ולקויי שמיעה, מערכת גבייה לאוכלוסיית עם מוגבלות שכלית-התפתחותית, מערכת גבייה נפרדת לאנשים על הרצף האוטיסטי ועוד. נוסף על כך, אין ממשקים⁴ בין חלק מהמערכות לבין מערכות אחרות. מבין הרשויות שנבדקו עיריית בני ברק עושה את השימוש המיטבי והנרחב ביותר במערכת המחשוב (שימוש במודול "ניהול משימות"). רמת השרון, חוף הכרמל ואל-קסום עושות שימוש מידתי במערכות (כל המסמכים מתועדים בתיקים). אופקים וכפר כנא אינן עושות שימוש שוטף במערכות המחשוב (אין עדכון שוטף של התיקים במהלך השנה).

העברת מידע בין גופים ציבוריים למש"חים ובין אגפים בתוך הרשויות המקומיות - מידע על אנשים עם מוגבלות אינו עובר באופן מוסדר בין גופים ציבוריים לבין המש"חים וכך גם בין אגפי הרשויות השונים. נתונים הנוגעים לאותה אוכלוסייה מצויים במאגרי מידע נפרדים באגפים השונים של אותה רשות וכל אגף נדרש לאסוף את המידע בכוחות עצמו.

נתוני נפגעי עבירות שהם אנשים עם מוגבלות - משרד הרווחה לא אסף נתונים כלליים ולא הנחה את הרשויות המקומיות לאסוף ולמסור לו מידע כללי על מקרי האלימות שבהם נפגעים אנשים עם מוגבלות לשם גיבוש תמונה רחבה מערכתית שתשמש להתוויית מדיניות (למעט מקרים שבהם חלות חובת דיווח, חובת היועצות וחובה למינוי חוקר מיוחד בהתאם לדין). אין בידי משרד הרווחה מסד נתונים שלם ועדכני בעניין זה. הנתונים הכלליים המצויים בידי משרד הרווחה הם נתוני החקירות המיוחדות שביצע המשרד, שגם הם חלקיים וחסרים. מנתוני משרד הרווחה לשנת 2021, עלה כי במחוז חיפה והצפון היה מספר הדיווחים על נפגעי עבירה הגבוה ביותר (230) לעומת המחוזות האחרים (בין 147 ל-207 בארבעת המחוזות האחרים), אולם לא תועד קיומו של דיון בבחינת ההסברים לפער בשיעורי הדיווחים בין המחוזות. הועלה כי המשרד לא נערך להתמודד באופן מיטבי עם

3 שירות הסמך המקצועי מיועד לסייע למשפחות או ליחידים הנמצאים במצוקה קשה, באופן זמני או קבוע, בהיבט האישי, המשפחתי, הכלכלי והחברתי.

4 תקשורת והעברת מידע בין מערכות ממוחשבות נפרדות.



תופעות של פעולות מניעה והסברה, איתור המקרים וטיפול בהם במקרי אלימות שבהם נפגעים אנשים עם מוגבלות.

הקפדה על החוק למניעת העסקת עברייני מין במסגרת התקשוריות למתן שירותים - נוסחי המכרזים וההסכמים למתן שירותים במשרד הרווחה וברשויות אופקים, בני ברק, אל-קסום וחוף הכרמל - אינם תואמים באופן מלא לדרישות החוק ואינם נבדקים באופן סדור על ידי פיקוח המשרד. במכרזים לא נדרשו המציעים להמציא למפרסם המכרז (משרד הרווחה או הרשות בהתאמה) אישורי המשטרה בדבר היעדר הרשעות בעבירות מין לכל העובדים או מבקשי העבודה במוסד.

תוכניות בתחום המיני-חברתי - ברשויות הערביות שנבדקו - כפר כנא ואל-קסום - וכן בבני ברק בולט היעדרם של הדרכה וטיפול בתחום המיני-חברתי, ונדרש להגביר את המודעות לחשיבות הנושא ולצמצם את תופעות ההשתקה, ההדרה והבושה.


פיקוח על מסגרות בקהילה על ידי משרד הרווחה - בשנים 2019 - 2021 לא נמצאו דוחות פיקוח על מסגרות קהילה באל-קסום. נמצא כי תדירות הפיקוח במש"חים ובמסגרות במחוז צפון ובמחוז דרום נמוכה בהשוואה למחוז המרכז (ביקור שנתי אחד בממוצע במחוז דרום ו-0.8 בממוצע במחוז צפון לעומת 2.5 ביקורים שנתיים בממוצע במחוז המרכז).




עבודת העו"סים במש"חים - משרד מבקר המדינה התרשם משיחותיו ומהביקורת שקיים כי העו"סים במש"חים ברשויות שנבדקו עושים את עבודתם במסירות. ניכר כי על אף מורכבות התפקיד, העומס הרב והקשיים שאיתם הם מתמודדים בכל יום, הם נכונים לפעול למען האוכלוסייה שבטיפולם ועושים את עבודתם ברגישות רבה.

חוף הכרמל גיבשה תפיסה כוללת של שילוב והכלה של אנשים עם מוגבלות בקהילה במסגרת הפעילות הכללית של המועצה, בשיתוף אנשים ללא מוגבלות, ללא בידול באופן שעולה בקנה אחד עם תפיסת מינהל המוגבלויות במשרד הרווחה וכן הקימה ועדת היגוי לנושא אנשים עם מוגבלות.

עיקרי הממצאות הביקורת

מומלץ שמשרד הרווחה יעדכן את הוראות התע"ס הנוגעות לטיפול באנשים עם מוגבלות ויתאים אותן למדיניות המשרד החדשה ולתפיסת מינהל המוגבלויות. 

מומלץ כי הרשויות המקומיות אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא ואל-קסום יגדירו מדיניות רשותית ברורה לגבי שירותים לאנשים עם מוגבלות; מומלץ כי משרדי הרווחה והפנים יבחנו את הצורך בקביעת גורם מתכלל מקצועי ברשויות המקומיות לתחום המוגבלויות. 



מומלץ שמשרד הרווחה ישלים את הטיפול בשינוי המבנים הארגוניים במש"חים ויסיים את התהליך שבו החל להגדרת תפקיד עו"ס מוגבלויות. מומלץ למועצת **אל-קסום** להיוועץ עם משרד הרווחה בעניין התאמת המבנה הארגוני של המש"ח שלה ולבחון עם המשרד אם יש צורך להגדיל את היקף המשרה של רכו המוגבלויות.

מומלץ למשרד הרווחה לפעול בשיתוף כל הרשויות המקומיות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - להגדלת מספר התקנים של העו"סים במש"חים ובפרט **באופקים, בכפר כנא, באל-קסום ובחוף הכרמל**. כל זאת כדי שיפחת העומס המוטל על העו"סים העוסקים בטיפול באנשים עם מוגבלות.

מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - יבחנו את האפשרות לרכז את המידע על זכויות ושירותים לאנשים עם מוגבלות שבידיהן ולמסורו לאנשים עם מוגבלות באופן סדור, מותאם וממוקד שירותים, שיתרום להגברת מיצוי הזכויות של הזכאים. עוד מומלץ כי הרשויות שנבדקו יבחנו דרכים להגברת היוזמה לאיתור זכאים שאינם מוכרים ולהרחבת מעגלי מיצוי הזכויות.

מומלץ כי הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - בשילוב משרד הרווחה, יבחנו את הדרכים להגברת המעורבות ושיתוף הציבור בשילוב אוכלוסיית האנשים עם המוגבלות בקהילה בין היתר, באמצעות: ערכת סקרי צרכים וסקרי שביעות רצון; עידוד יוזמות ותוכניות שבהן משתתפים אנשים עם מוגבלות בהכשרות, בקבוצות מנהיגות הורים ובפורומים רשותיים של אנשים עם מוגבלות.

למשרד הרווחה מומלץ לפעול לקדם במסגרת הסכם השותפות שנחתם בשנת 2021 את פעילות האשכולות האזוריים בתחומי השירותים החברתיים, ובכלל זה בתחום השירותים לאנשים עם מוגבלות, לרבות שירותי הסעות, הקמת מסגרות תעסוקה ומסגרות פנאי שיתאימו לצרכים הנדרשים ברשויות. עוד מומלץ כי משרדי הרווחה, הפנים והאוצר ירחיבו את שיתוף הפעולה ביניהם ויעודד את הרשויות להשתתף בפעילויות האשכולות באמצעות תמריצים. על משרד הרווחה להוסיף על מאמציו לפיתוח שירותים ולהגדיל את היצע המענים בקהילה ואת איכות המענים בתחום הפנאי לבוגרים. מומלץ כי הרשויות המקומיות **כפר כנא ואל-קסום** יפעלו להרחבת פעילות הפנאי המיועדת לילדים עם מוגבלות.

מומלץ למשרד הרווחה לשקול להוסיף מימון הסעות גם עבור פעילויות פנאי וקהילה תוך קביעת תבחינים כמו מרחק ממקום הפעילות ומספר המשתתפים בה. מומלץ כי משרד הרווחה ייתן את דעתו על המספר הגדול של פעוטות עם מוגבלות הנוסעים מדי יום ביומו לרשות מקומית סמוכה עבור שהייה במעון יום שיקומי, ויבחן אם יש מקום ואפשרות לעודד את הרשויות לבנות מעונות בתחומן ואת אפשרותו לסייע בכך. מומלץ שמשרד הרווחה, בשיתוף הרשויות המקומיות הרלוונטיות המייצגות אוכלוסיות שונות, ימצאו פתרונות שיביאו לידי התאמת התוכניות לכל האוכלוסיות וכך כלל התושבים יקבלו את השירותים באופן שוויוני, בחלוקת תקציבים על פי מפתח שוויוני, תוך רגישות כלפי התרבויות של האוכלוסיות השונות.

מומלץ כי משרד הרווחה יתאים את כל מערכות המידע הנוגעות לאנשים עם מוגבלות לתפיסה החדשה של המשרד ויפעל לאפשר ממשק בין המערכות לבין עצמן ובין הרשויות המקומיות, המחוזות והמשרד הראשי כדי לייעל את העבודה של כל הגורמים המעורבים וישמש אותם לניהול מושכל של המידע שבמערכות. מומלץ לרשויות שנבדקו ובפרט



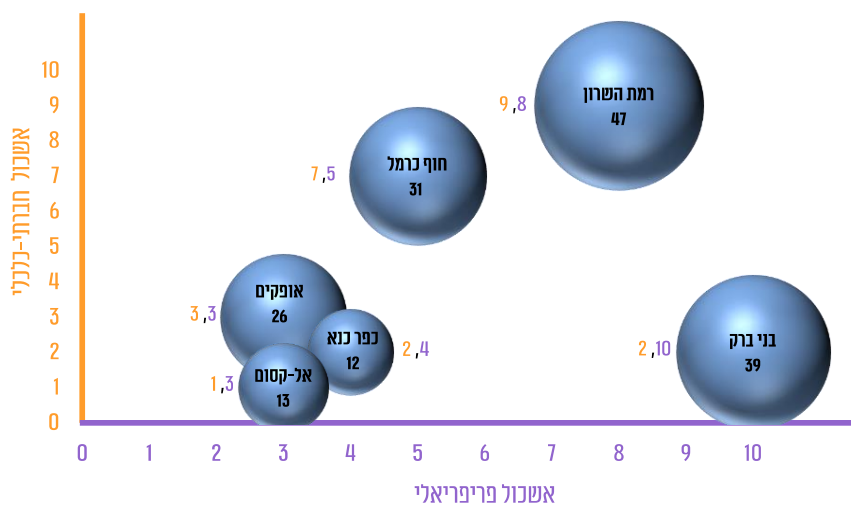
לאופקים ולכפר כנא לעשות שימוש נרחב יותר במערכת המחשוב ולהפוך אותה לכלי עבודה שבאמצעותו התיקים מעודכנים באופן שוטף ומתועדים בהם כל המסמכים.

מומלץ כי משרד הרווחה ומינהל המוגבלויות, בשיתוף המש"חים ברשויות המקומיות, ימלו את כל הממשקים הנדרשים בינם ובין גופים ציבוריים המחזיקים מידע על אנשים עם מוגבלות. מומלץ כי הרשויות שנבדקו יפעלו באמצעות הוועדות להעברת מידע כדי לקבל את המידע הנדרש על האוכלוסייה שמקבלת שירות, בהתאם להוראות החוק ולתקנותיו.

מומלץ שמשרד הרווחה ימפה את הנתונים הנחוצים לו ביחס לתופעת המוגנות של אנשים עם מוגבלות בדגש על תופעת האלימות כלפי אנשים עם מוגבלות, יאסוף אותם להערכת התופעה ולהתמודדות מיטבית עימה - כל אלה לשם גיבוש מדיניות, מניעה והסברה, איתור, טיפול ואכיפה.

מומלץ כי משרד הרווחה יהדק את הפיקוח על המש"חים ועל המסגרות בקהילה בהתאם למסמך תמהיל העיסוקים.

התקציב השנתי הממוצע לתיק בתחום המוגבלות ברשויות שנבדקו, 2020 (באלפי ש"ח)



● תקציב שנתי ממוצע לתיק

על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2020 ונתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תבטאויות של אנשים עם מוגבלות, הורים ואחים לאנשים עם מוגבלות בנושא מוגנות

הבן שלי היה **קורבן** של **תקיפה ושל אונס** והרשויות כמובן לא ספרו אותו. צריך חוקר מיוחד. המשטרה זימנה לחוקר מיוחד שמונה חודשים אחרי [הפגיעה]. הוא לא ידע להצביע מאיפה ידעו החוקרים וזה לא עניין אותם. הכול קשור. הרשות המקומית הייתה צריכה לתת טיפול פסיכולוגי אבל צריך תור. **אז ייתנו לו טיפול פסיכולוגי עוד שנתיים והוא בפוסט טראומה...** אני לא מוכנה לשים אותו במוסד למרות שכל הזמן ממליצים לי בגלל כל האלימות **וכל מה שקורה במוסדות האלו.**

סבלתי מבריונות וחרמות. היו מכניסים לי חרקים לחולצה. **אלימות פיזית ומילולית...** יש חד-ממדיות של "אתה נכה" אבל כשזה דברים אחרים... דברים שלא קשורים לנכות, אין את אותם הרחמים, את אותה ההבנה... עולם הפנאי, מטעם הרשות יכל היה לחבר אותי **שלא יהיו בריונים כלפיי.** זה שיש לי נכות נראית לעין **הרסה אותי.**

הייתי רוצה לדעת שיש הגנה על כל הילדים. כל השמות של מי שכן הוכח שהתעלל... שלא פתחו גן בעיר אחרת. לא ייתכן שיהיה אפשר לשלוח את הילדים לגן שיש בו **גנות מתעללת.** **זה גם הפחד של כל ההורים.**

חברות לא היו מוכנות לבוא אליי הביתה... בתור ילדה - ילדות היו מגיעות אליי הביתה וישר באות לאימא שלי, בוכות שיבואו לאסוף אותן, אחרי שראו את אחותי. ישר היו באים לאסוף אותן... **היו בקשות לשים את אחותי בחדר [אחר].** זה [ילד עם מוגבלות] יכול לפרק משפחות.

ההתעסקות היום-יומית הזו מטריפה את המוח וזה מביא משברים. 90% מהסובבים אותי גרושים. כל מי שיש לו ילד כזה [עם מוגבלות] גרושים. אלה שנשארו, שיש להם זוגיות, היא לא הכי במיטבה.

למרכז למשפחה [מענה רווחתי בקהילה] מגיעים שבירי אדם, עייפים, מחפשים את המנוחה טיפה.





התבטאויות של אנשים עם מוגבלות והוריהם בנושא פנאי

אנחנו לא מוכנים לקבל **חיים של הדרה**. אנחנו רוצים שהילד שלנו יהיה חלק מהסביבה שמקיפה אותו. **בלי התנצלויות ובלי תנאים**.

ביקשתי עזרה של סטודנט פר"ח, שיבוא פעם בשבוע לשחק עם הילד שעה-שעתיים. יש מתנדבים, יש שירות לאומי, יש מיליון אפשרויות. אבל **אף אחד לא חושב שהורה לילד כזה צריך גם פנאי**. [תנועת נוער לילדים ונוער עם ובלי צרכים מיוחדים] זה נפלא, אבל יש שם המתנה של תור לשנה וחצי. **ילדים נכים שאמורים לחכות שנה וחצי שאיזו עמותה תקבל אותם**. רצינו חוגים משותפים אבל זה עוד לא קרה וזה מתפתח לאט מידי ומעט מידי... אני יכולה להגיד לך שבאחד המקרים שניסנו להביא פעילות פנאי עם צרכים מיוחדים - זה נכשל. **לא נתקלנו בדלת פתוחה ובדועות פתוחות של העירייה**. נאבקנו מאוד קשה והיינו צריכים להצדיק את קיומנו ואת הצורך.

ליום העצמאות עשו פעילות לגנים - התקשרתי שבוע מראש להגיד שלבת שלי יש כיסא גלגלים ואני צריכה מיקום מותאם... הייתי צריכה להרים קולות... **למה אין מתחם מונגש סגור?!** הפעילויות שכבר קיימות - בואו נגיש אותן כבר לכיסאות גלגלים. עושים פעילות? אל תשימו אותה מעל גדר, כך שאני לא יכולה לשים אותה לראות עם הכיסא. חוג? שיתאים גם.

אין לי עם מי לדבר על זה [על קשיי המוגבלות]. **אין לי קהילה של לדבר על זה**, הייתי רוצה שהרשות תעשה פעילות מותאמת. כמו שיש כל כך הרבה פעילויות של מתנ"ס, שיעשו דברים רלוונטיים. קבוצות חברתיות, לתת קבוצת שווים רלוונטית בגובה העיניים".

אני לא צריכה מועדונית מיוחדת **אני צריכה חיי חברה עם חברה צעירים**.

באחד המקרים שניסינו להביא פעילות פנאי [לילדים] עם צרכים מיוחדים זה נכשל. **לא נתקבלנו בדלת פתוחה של העירייה**. נאבקנו קשה והיינו צריכים להצדיק את קיומנו. שאנשים עם מוגבלות ישתלבו גם עם אנשים בלי מוגבלויות. שיהיה גם וגם. לא רק - רק לנכים.





התבטאויות של אנשים עם מוגבלות בנושא נגישות

"חלק גדול מהעיר [שבה מתגוררת המשתתפת בקבוצת המיקוד] **לא נגיש והמדרכות לא נגישות...** אני לא יכולה להגיע לבריכה שהיא שני רחובות ממני בלי רכב, כי סגרו את הרחוב לכיסא גלגלים".

"אין נגישות מידע, אין בכלל מידע על מה אני יכולה לקבל".

"הייתי צריך להגיש איזושהי בקשה והתקשרתי למוקד [של הרשות המקומית]. אמרו לי למלא טופס דרך האתר [המרשתת של הרשות המקומית]. אני מסביר להם **שהאתר לא נגיש** [למשתתף לקות ראייה, ואתר המרשתת אינו מוגש ללקות זו], ביקשתי לעשות [לשלוח את טופס הבקשה] בטלפון או במייל, **והם מתעקשים - רק באתר**".

"כנכה אני לא מוצא את עצמי חברתי. זה גם עניין של נגישות חברתית... עם עצמך אין לך כל כך מה לעשות."



סיכום

כחמישית מכלל התושבים בישראל הם אנשים עם מוגבלות. בביקורת עלה כי פעולות המחלקות לשירותים חברתיים בכל הרשויות שנבדקו הן תגובתיות בעיקרן וכי הן אינן פועלות באופן יזום. נמצאו פערים בין הרשויות המקומיות שנבדקו ופערים בין רשויות המרכז לרשויות הפריפריה בכל הנוגע למגוון ולהיקף של השירותים המיועדים לאנשים עם מוגבלות ולהיבטי כוח האדם העוסק בתחום. עוד נמצא כי יותר מחמש שנים לא התאים משרד הרווחה את הוראות התע"ס, את התעריפים, את השירותים ואת מערכות המידע לתפיסה שלשמה הוקם מינהל המוגבלויות, ולפיה הטיפול באנשים עם מוגבלות ייעשה על בסיס תפקוד ולא על פי האבחנה הרפואית.

המצב כפי שהוא משתקף בביקורת זו מחייב את משרד הרווחה לפעול להרחבת השירותים הניתנים לאוכלוסיית האנשים עם מוגבלות, להתאים את השירותים והתעריפים לתפיסה החדשה של המשרד ולייחד מחשבה כוללת לנושא המוגנות של אנשים עם מוגבלות. מומלץ כי הגופים המופקדים על תחום המוגבלות - בהם הרשויות המקומיות ומשרדי הרווחה, החינוך והפנים - יעמדו על הסיבות שהובילו לפערים הקיימים בין הרשויות ויגבשו פתרונות שיצמצמו פערים אלה. לרשויות המקומיות מומלץ לנקוט פעילות יזומה ובשיתוף משרד הרווחה לאמץ פתרונות המאפשרים את הנגשת השירותים. כל אלה יביאו לשיפור ברמת השירותים שמספקות הרשויות המקומיות לאנשים עם מוגבלות ולהפחתת הנטל הבירוקרטי המוטל עליהם ועל בני משפחותיהם.



השירותים שמספקות הרשויות המקומיות לאנשים עם מוגבלות - מרכז מול פריפריה

מבוא

שירותי הרווחה המיועדים לאנשים עם מוגבלות אמורים לקדם את רווחתם, לאפשר להם להתפתח באופן מיטבי ומותאם ולסייע להם להשתלב כשוים בקהילה. שירותים אלה מציבים את האדם במרכז ומתמקדים בהעדפותיו, ביכולותיו ובזכותו לחיים של תוכן ומשמעות על פי דרכו ועל פי בחירתו. שירותים מסוימים ניתנים בקהילה ואחרים ניתנים מחוץ לה, במסגרת חוץ-ביתית המשמשת לאדם עם המוגבלות מקום מגורים וטיפול בכל ימות השנה.

דוח זה עוסק בשירותים שמספקות הרשויות המקומיות לאנשים עם מוגבלות ובוחר את הפערים בין הרשויות במתן השירותים. פערים אלה עשויים לנבוע מדירוג לפי האשכול הפריפריאלי של הרשויות, מהשונות במעמדה המוניציפלי של כל רשות, מהמגזר שאליו היא משתייכת ומדירוגה לפי האשכול החברתי-כלכלי. הדוח מציג את הפערים כפי שהם משתקפים בשש רשויות מקומיות שנבדקו, בתשובות על שאלון שנשלח לרשויות מקומיות ובקבוצות מיקוד שדנו בנושא זה.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד דצמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את השירותים שמספקות הרשויות המקומיות לאנשים עם מוגבלות ולבני משפחותיהם, בדגש על הפערים בין המרכז לפריפריה במתן השירותים.⁵ הממצאים המובאים בדוח מתבססים על ממצאי ביקורת עומק בעיריות **אופקים, בני ברק ורמת השרון**; במועצה המקומית **כפר כנא** ובמועצות האזוריות **אל-קסום וחוף הכרמל** (להלן - הרשויות שנבדקו). כמו כן מתבססים הממצאים על תשובותיהן של 71 רשויות מקומיות על שאלון שנשלח אליהן⁶ (להלן - הרשויות שהשיבו על השאלון) במרץ 2022 (להלן - השאלון). בדוח מובאת תמונת מצב שהתקבלה מדיונים שהתקיימו בארבעה מפגשים מקוונים של קבוצות מיקוד⁷, שבהם השתתפו אנשים עם מוגבלות, הורים לילדים עם מוגבלות מיישבים במרכז הארץ, הורים לילדים

5 המונחים 'מרכז מול פריפריה' בדוח זה מבטאים פערים בתחומים שונים: פערים הנובעים מאשכול פריפריאלי; פערים בין מחוזות גיאוגרפיים; פערים בין שירותים שניתנים ברשויות במעמד מוניציפלי שונה - עירייה מול מועצה מקומית מול מועצה אזורית; פערים הנובעים מאשכול חברתי-כלכלי ופערים הנובעים מהשתייכות למגזרים שונים באוכלוסייה - אוכלוסייה מהמגזר היהודי חילוני והדתי-ממלכתי, המגזר הערבי, המגזר הבדואי והמגזר החרדי.

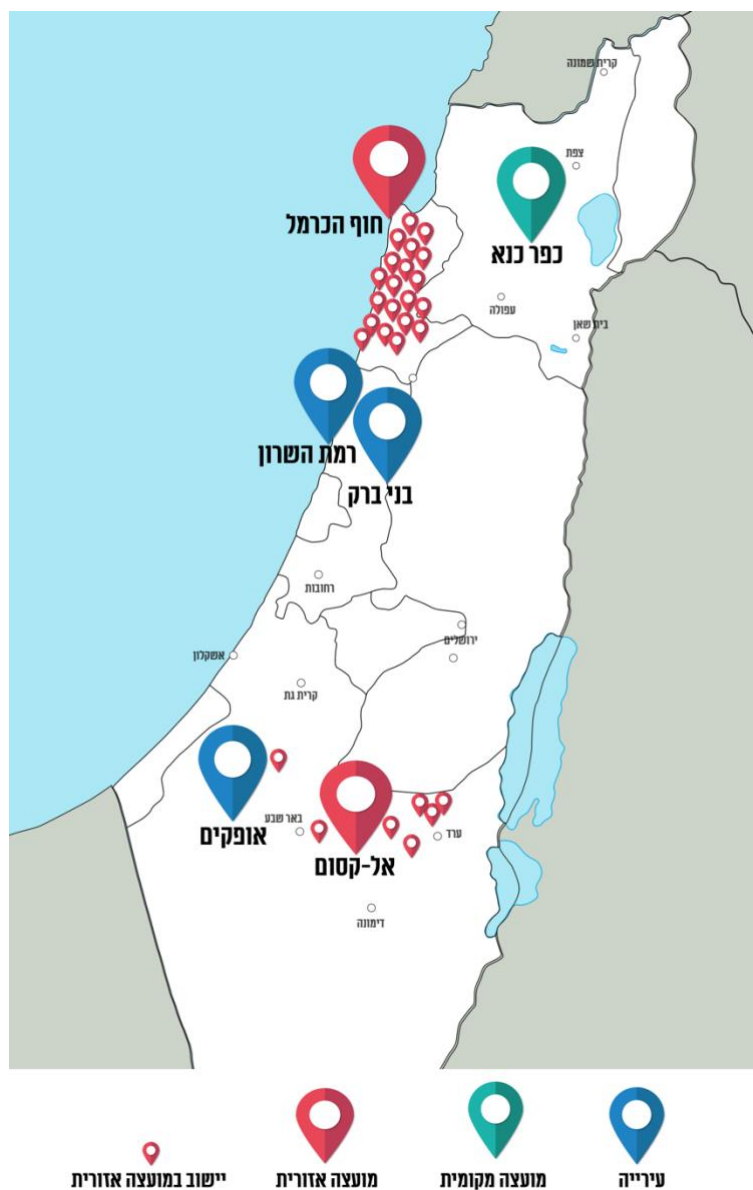
6 הרשויות שנבדקו וגם הרשויות שאליהן נשלחו השאלונים נבחרו בהתחשב בכמה מאפיינים: פיזור גיאוגרפי, מעמד מוניציפלי, אשכול חברתי-כלכלי, אשכול פריפריאלי, מגזר ומספר תושבים.

7 קבוצת מיקוד היא כלי מחקר איכותני של איסוף נתונים המבוסס על שיחה עם כמה משתתפים המייצגים אוכלוסייה מוגדרת; השיחה מנוהלת על ידי מנחה. מדיני הקבוצה ניתן לאסוף מידע על שאלות המנחה, על תחושות, על בחינת מצבים שונים ועוד. בביקורת זו הוגדרה למפגשי קבוצות המיקוד השאלה המרכזית שממנה ניתן ללמוד על "האופן שבו נתפס הטיפול של הרשויות המקומיות באנשים עם מוגבלות בדגש על חיי פנאי, חברה והשתלבות בקהילה". השאלות שהופנו למשתתפים נקבעו מראש והיו כמעט זהות בכל הקבוצות. מפגשי קבוצות המיקוד נערכו ביוני 2022. בכל קבוצה השתתפו בין שבעה לעשרה משתתפים לדיון קבוצתי מונחה שנמשך כשעתיים. המפגשים עם קבוצות המיקוד נעשו בסיוע חברה חיצונית שתחום התמחותה הוא הליכי שיתוף ציבור.



ולבוגרים עם מוגבלות מיישובים בפריפריה וכן אחים ואחיות של אנשים עם מוגבלות. הקבוצות כללו משתתפים ממגזרים שונים - האוכלוסייה הכללית, האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה הערבית. בדיקות השלמה נעשו במשרד הרווחה והביטחון החברתי ובמחוזותיו (להלן - משרד הרווחה), במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), במשרד המשפטים - נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (להלן - הנציבות) והרשות להגנת הפרטיות, במשרד הפנים, במשרד לביטחון לאומי - הרשות הלאומית לביטחון קהילתי ובמוסד לביטוח לאומי (להלן - בט"ל).

מפה 1: הרשויות שנבדקו





רקע נורמטיבי

אדם עם מוגבלות מוגדר בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק שוויון זכויות), כ"אדם עם לקות פיסית, נפשית או שכלית לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים". מטרת החוק היא "להגן על כבודו וחירותו של אדם עם מוגבלות, ולעגן את זכותו להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים, וכן לתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מרבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי מלוא יכולתו". על פי עקרון היסוד העומד בבסיס החוק, "זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ומחויבותה של החברה בישראל לזכויות אלה, מושתתות על ההכרה בעקרון השוויון, על ההכרה בערך האדם שנברא בצלם ועל עקרון כבוד הבריות". זכויות אלה נגזרות מהקבוע בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הקבוע כי כבודו וחירותו של אדם הם ערכי יסוד וכי כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו.

באוגוסט 2000 הוקמה במשרד המשפטים הנציבות על פי הוראות חוק שוויון זכויות. בחוק נקבע בין היתר כי הנציבות תפעל לקידום עקרונות היסוד של החוק, לקידום שוויון, למניעת הפליה של אנשים עם מוגבלות ולעידוד השתלבותם בחברה והשתתפותם הפעילה בה.

בספטמבר 2012 אשררה ממשלת ישראל את האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות של האו"ם⁸, המגדירה חזון וקובעת סטנדרטים בין-לאומיים לזכויות אזרחיות וחברתיות של אנשים עם מוגבלות בכל תחומי החיים (להלן - האמנה או האמנה הבין-לאומית). האמנה מדגישה את חשיבות האוטונומיה והעצמאות של אנשים עם מוגבלות ואת זכותם להחליט בעצמם החלטות הנוגעות לענייניהם האישיים. האמנה אף דורשת לערב אנשים עם מוגבלות באופן פעיל בגיבוש המדיניות הציבורית הנוגעת להם. האמנה מגינה על זכויות אדם ייחודיות לאנשים עם מוגבלות, ובהן הזכות לנגישות, הכרה שווה בפני החוק, חירות וביטחון אישי, חופש תנועה, מגורים בקהילה, נגישות למידע, כבוד לפרטיות, חינוך, בריאות, שיקום, עבודה ועוד. המדיניות החתומות על האמנה נדרשות לנקוט צעדים שונים כדי לוודא שאנשים עם מוגבלות נהנים מהזכויות המוזכרות בה באמצעות חקיקה, באמצעות הגברת מודעותו של הציבור לנושא ובאמצעות איסוף נתונים סטטיסטיים. האמנה תורמת להכרה כי אנשים עם מוגבלות הם חברים מלאים ושווים בחברה.

בחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958 (להלן - חוק שירותי הסעד), נקבע כי "רשות מקומית תקיים מחלקה לשירותים חברתיים⁹ לשם טיפול סוציאלי במקרים והגשת סעד להם". חוק שוויון זכויות קובע כי זכויות ושירותים שנותן גוף ציבורי לאנשים עם מוגבלות יהיו באיכות נאותה, בתוך זמן סביר ובמרחק סביר ממקום מגוריו של האדם, במסגרת מקורות המימון העומדים לרשות הגוף הציבורי. המחלקות לשירותים חברתיים (להלן גם - המחלקות או המש"חים) הפועלות ברשויות המקומיות בישראל מספקות שירות לתושבים המתגוררים בתחום שיפוטן והן הגוף העיקרי והישיר שעימו באים במגע האדם עם המוגבלות ובני משפחתו. עבודת המש"חים נעשית באמצעות העובדים הסוציאליים (להלן גם - עו"סים) המועסקים בהם.

8 האמנה אומצה בעצרת הכללית של האו"ם בדצמבר 2006 ונכנסה לתוקף במאי 2008. היא אושררה בממשלת ישראל בהחלטת ממשלה 5100 ונכנסה לתוקף בספטמבר 2012.

9 הקמת המחלקה לשירותים חברתיים מעוגנת בסעיף 2(א) לחוק שירותי הסעד. בתיקון מס' 8 לחוק שירותי הסעד משנת התשס"ח-2018 הוחלף המונח 'לשכת הסעד' שהופיע בחוק שירותי הסעד ב'המחלקה לשירותים חברתיים'.



במשרד הרווחה פועל החל משנת 2017 מינהל מוגבלויות (להלן גם - המינהל), האחראי למתן שירותים לאנשים עם מוגבלות. בין היתר הוא אחראי להסדרה ולהאחדה של תחום המוגבלויות, לשיפור עבודתם ולהכשרתם של העובדים המקצועיים במטה, במחוזות ובמש"חים.

תקנון העבודה הסוציאלית (להלן - התע"ס) הוא קובץ הנחיות והוראות המנהל הכללי של משרד הרווחה, המתווה את מדיניותו של משרד הרווחה בכל תחומי פעילותו לרבות בטיפול באנשים עם מוגבלות¹⁰.

הוראת התע"ס בנושא "מדיניות מינהל מוגבלויות" (להלן - מסמך מדיניות המינהל) מגדירה את המדיניות המקצועית במינהל ואת עקרונות העבודה העיקריים בו. לפי תפיסת המינהל "מוגבלות היא אינה תופעה רפואית מבוססת לקות, אלא תופעה חברתית רבת פנים". על פי מסמך המדיניות, הקמת מינהל מוגבלויות נועדה לאחד לגוף אחד את כל האגפים ואת כל השירותים של תחומי המוגבלויות שפעלו עד אז בנפרד - אגף לאנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית, אגף השיקום לטיפול באנשים עם מוגבלות פיזית וחושית והשירות לאוטזים (להלן - התפיסה החדשה של המשרד). הקמת המינהל מבססת את מחויבותה של המדינה להתאים את התוכניות ואת השירותים שהיא נותנת לכל אדם עם מוגבלות על פי צרכיו, רצונותיו ותפקודו, מתוך ראייה מערכתית המביאה בחשבון את יחסי הגומלין בין האדם לחברה והקהילה ואת קשריו לסביבת מגוריו.

אוכלוסיית היעד של המינהל כוללת אנשים עם מוגבלות בני כל הגילים הזכאים לקבל שירותי רווחה בישראל, הנמצאים על רצף תפקודי נרחב והמתמודדים עם מוגבלות המשפיעה על תפקודם בתחומי חיים מרכזיים: פעוטות וילדים עם עיכוב התפתחותי; אנשים המאובחנים על הספקטרום האוטיסטי; אנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית; אנשים עם מוגבלות קוגניטיבית וקשיי תפקוד; אנשים עם מוגבלות מוטורית; אנשים עם מוגבלות בראייה ואנשים עם מוגבלות בשמיעה. המינהל אחראי לקביעת המדיניות בתחום זה, והוא פועל לקידום איכות חייהם ולשיפור רווחתם של אנשים עם מוגבלות באמצעות פיתוח שירותי טיפול ושיקום ובאמצעות הפעלת שירותים המסייעים להם לנהל חיים בעלי תוכן ומשמעות על פי רצונם ושאיופיהם.

במהלך הביקורת, ביולי 2022, חוקקה הכנסת ה-24 את חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2022 (להלן - החוק החדש). החוק נועד להסדיר ולעגן את זכותו של כל זכאי לקבל שירותי רווחה, תוך תמיכה בזכותו לחיים עצמאיים ואוטונומיים ולהשתתפות שוויונית ופעילה בחברה ובקהילה, תוך שמירה על זכויותיו ועל ביטחונו האישי. בחוק נקבעו עקרונות למתן שירותי הרווחה ובהם שיתוף האדם עם המוגבלות בהליך בחירת השירותים המתאימים לו, שמיעת דעתו וייחוס המשקל הראוי לה, להעדפותיו ורצונותיו. עוד נקבע בחוק כי הוא יחול לאחר 18 חודשים מיום פרסומו, היינו ביום 3 בינואר 2024, וכי עד יום התחולה יותקנו תקנות ראשונות, וכי בחמש השנים שמיום תחולתו יינתנו שירותי הרווחה בהדרגה ולפי צווים שיקבע שר הרווחה בהסכמת שר האוצר.

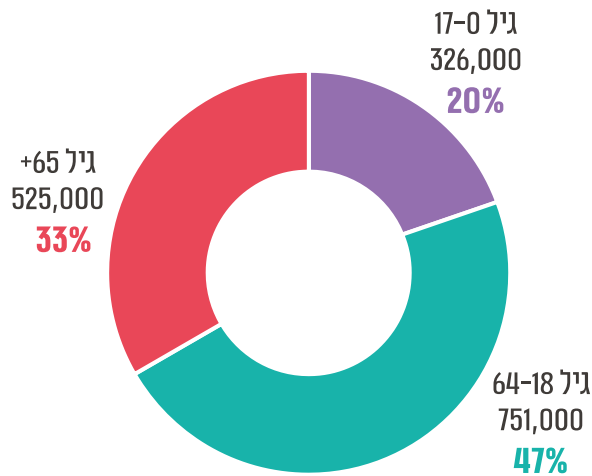
10 תוקפן החוקי של הוראות התע"ס הוא מכוח תקנות שירותי הסעד (תפקיד המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963, סעיף 4 (א)(1), "מתן טיפול סוציאלי לנזקקים והגשת סעד על פי דין ובהתאם להוראות נוהל והנחיות המנהל הכללי של משרד הסעד", וכן מכוח תקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו-1986.



אנשים עם מוגבלות בישראל - נתונים מספריים

על פי נתוני הנציבות¹¹, בשנת 2020 חיו בישראל כ-1.6 מיליון¹² אנשים עם מוגבלות, שהם כ-17% מכלל האוכלוסייה הכוללת כ-9.2 מיליון נפשות.

תרשים 1: התפלגות הגילים של אנשים עם מוגבלות בישראל, אומדנים תלת-שנתיים, 2018 - 2020



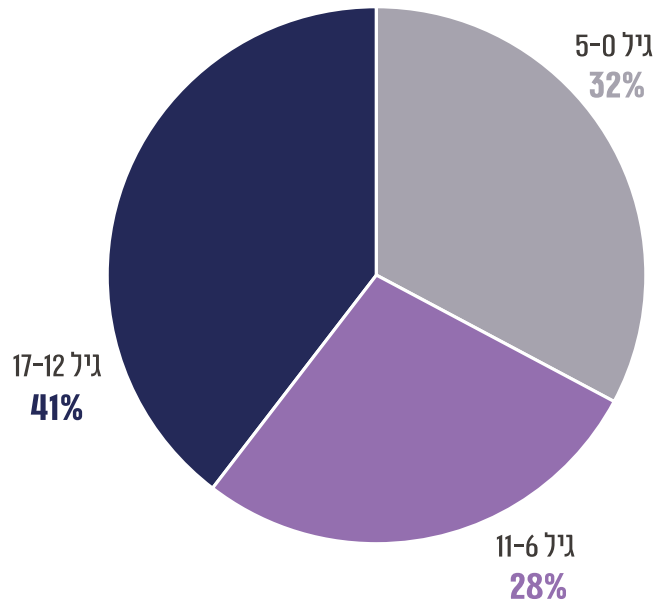
על פי נתוני אנשים עם מוגבלות 2021 - נתונים סטטיסטיים נבחרים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

11 משרד המשפטים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ומאירס-ג'וינט-ברוקדייל, **אנשים עם מוגבלות בישראל 2021 נתונים סטטיסטיים נבחרים** (2020). הנתונים מבוססים על עיבוד של נתוני הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) משנת 2020, מספר התושבים בישראל מתוך סך התושבים בקובץ הרשויות המקומיות (להלן - אנשים עם מוגבלות 2021 - נתונים סטטיסטיים נבחרים).

12 בנובמבר 2021 פרסמה הלמ"ס כי על פי "מרשם אנשים עם מוגבלות" היו בישראל בשנת 2021 כ-1.017 מיליון אנשים עם מוגבלות. "מרשם אנשים עם מוגבלות" הוא מסד נתונים לאומי חדש וייחודי שהוקם בלמ"ס לפני כחמש שנים, והוא אוסף מידע מהבט"ל, ממשרד הרווחה וממשרד הביטחון כדי להפיק נתונים סטטיסטיים שוטפים על אנשים עם מוגבלות. במרשם נכללים אנשים שנבדקו בוועדות אבחון ומוסדות המדינה מכירים במוגבלותם (הכרה זמנית או קבועה) ו/או ניתנים להם שירותים או קצבאות בגין (כולל מקבלי גמלת נכות מהבט"ל).



תרשים 2: התפלגות מקבלי שירותי רווחה בטווח הגילים 0 - 17, 2021¹³



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

נתוני רקע על הרשויות שנבדקו

הביקורת נעשתה בשש רשויות מקומיות שלהן מאפיינים דומים לצד מאפיינים ייחודיים. לוח 1 להלן מציג נתונים כלליים המעודכנים לדצמבר 2022 (להלן - מועד סיום הביקורת) על הרשויות המקומיות שנבדקו¹⁴.

13 על פי הלמ"ס - 121,700 ילדים עם מוגבלות בטווח גילים 0 - 17 קיבלו שירותי רווחה בשנת 2021.

14 על פי נתוני הלמ"ס, שיעור האוכלוסייה החרדית באופקים הוא 30%. בדוח הביקורת המפורט של המועצה האזורית אל-קסום צוין כי לא נקבע מספר תושבים מדויק במועצה מכיוון שחלק גדול מהתושבים אינם רשומים במרשם האוכלוסין על פי יישוב מגוריהם אלא על פי השתייכותם לשבט. על פי נתוני משרד הפנים לאוקטובר 2020, מספר התושבים הרשומים במרשם האוכלוסין הוא כ-13,240, ואילו על פי הערכה של המועצה מספר התושבים ביישוביה הוא 45,000 ומספר בתי האב הוא כ-4,500 כולל הפזורה הבדואית. מנהל מחוז באר שבע והדרום במשרד הרווחה מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2022 כי שירותי רווחה ניתנים על פי רישום במרשם האוכלוסין, ובאופן ייחודי - כפוף להסדר משרדי - גם לתושבי הכפרים הלא-מוכרים במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר. שטח השיפוט של המועצה האזורית אל-קסום הוא 39,000 דונם. יישובי המועצה הם: אום-בטיין, א-סייד, דריג'את, כוחלה, מולדה (סעווה), מכחול, תראבין א-צאנע. שטח השיפוט של המועצה האזורית חוף הכרמל הוא 195,500 דונם. יישובי המועצה הם: בית אורן, בית חנניה, בת שלמה, גבע כרמל, דור, הבונים, החותרים, כפר גלים, כרם מהר"ל, מגדים, מעגן מיכאל, מעיין צבי, נווה ים, נחשולים, ניר עציון, עופר, עין איילה, עין הוד, עין חוד, עין כרמל, עתלית, צרופה, קיסריה, שדות ים ושפיה.



לוח 1: הרשויות המקומיות שנבדקו - נתונים כלליים, 2020

מועצה אזורית חוף הכרמל	מועצה אזורית אל-קסום	מועצה מקומית כפר כנא	עיריית רמת השרון	עיריית בני ברק	עיריית אופקים	
34,437	16,465	23,265	47,512	208,793	32,555	אוכלוסייה
7 (בינוני)	1 (נמוך)	2 (נמוך)	9 (גבוה)	2 (נמוך)	3 (נמוך)	אשכול חברתי-כלכלי
5 (פריפריאלי)	3 (פריפריאלי)	4 (פריפריאלי)	8 (מרכזי)	10 (מרכזי)	3 (פריפריאלי)	אשכול פריפריאליות
איתנה	הבראה	ביניים	איתנה	ביניים	המראה	סיווג הרשות המקומית
284,269	230,160	133,213	487,397	1,511,962	231,011	התקציב הרגיל
62.5%	6.8%	30.8%	66.7%	45.9%	32.8%	שיעור ההכנסות העצמיות מכלל ההכנסות
2,201	(4,550)	(358)	86	(8,467)	42	עודף (גירעון) שוטף
8,314	(11,095)	(14,594)	(9,606)	(109,574)	(14,326)	עודף (גירעון) מצטבר
0.0	5.4%	12.4%	2.1%	8.2%	6.8%	שיעור גירעון מצטבר

אוכלוסייה - הנתון לקוח מנתוני הלמ"ס לסוף שנת 2020.

אשכול חברתי-כלכלי - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. אשכול 10 מעיד על הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר. במועד סיום הביקורת היה הנתון המוצג מעודכן לשנת 2019.

אשכול פריפריאליות - איזור פריפריאלי מוגדר כאיזור מרוחק משווקים, מקומות תעסוקה, מסחר, שירותי בריאות, השכלה, פנאי וכיוצא באלה. דירוג הפריפריאליות של הלמ"ס הוא מדד המאפיין ומדרג את הרשויות המקומיות בישראל לפי מיקומן הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה, על פי שקלול של שני מרכיבים: נגישות פוטנציאלית לכלל היישובים וקרבה לגבול מחוז תל אביב. הערך הנמוך של המדד מציין את היישוב הפריפריאלי ביותר, והערך הגבוה - את היישוב המרכזי ביותר. במועד סיום הביקורת היה הנתון המוצג מעודכן לשנת 2020.

סיווג הרשות המקומית - החל משנת 2015 מסווג משרד הפנים את כלל הרשויות המקומיות על פי קריטריונים המשקפים את מצבן הכספי ופעולותיהן הכלכליות והמשקיות. בהתאם לקריטריונים כגון שיעור גירעון שוטף או מצטבר, זכאות למענק איזון, מתן הנחיות ומחיקת חובות, מסווגות הרשויות לקבוצות האלה - איתנות, יציבות, בהמראה, בתוכנית הבראה, בתוכנית התייעלות או במצב ביניים. לפירוט לגבי הקריטריונים לסיווג הרשויות, ראו את הפרסומים הבאים: סיון להבי וגל-חגית רומנו, כלכלת השלטון המקומי בישראל -



ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל (2016), עמ' 38 - 44; משרד הפנים, "נוהל לסיווג הרשויות המקומיות" (15.7.21). הנתון המוצג מעודכן נכון למועד סיום הביקורת.

התקציב הרגיל - הנתונים מוצגים באלפי ש"ח ולקוחים מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת הכספים 2020.

שיעור ההכנסות העצמיות מכלל ההכנסות - סך ההכנסות העצמיות מסך התקבולים בתקציב הרגיל. **עודף (גירעון) שוטף** - עודף (גירעון) שוטף בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטריצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

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

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

המש"חים מטפלים במגוון תחומים ובמגוון אנשים ובהם קשישים, בני נוער בסיכון, משפחות במצוקה, אלימות במשפחה וכמובן תחום המוגבלויות. הלוח שלהלן מציג את שיעורי התיקים המטופלים בתחום המוגבלויות¹⁵ ביחס לכלל התיקים המטופלים במש"חים ברשויות שנבדקו, כפי שעולה מדוחות הביקורת של הרשויות המקומיות.

15 בחלק א' של דוח הביקורת המפורט של כל רשות מצוין מספר התיקים המטופלים במש"ח בחלוקה לתחומי טיפול. כל אחת מהרשויות שנבדקו ציינה בדוח המפורט הגדרה שונה לתחום הטיפול באנשים עם מוגבלות (לדוגמה, עיריית רמת השרון ציינה "נכים ושיקום" ועיריית אופקים ציינה "מחלות, פיגור, אוטיזם ונכות"). לשם האחידות יוגדרו כל התיקים מתחומי המוגבלויות בלוח זה "תיקים בתחום המוגבלויות". בנוסף, במערכות הממוחשבות במש"חים התיקים על פי רוב הם תיקי משפחה והם עשויים לכלול יותר מתחום טיפול אחד ולא רק תחום מוגבלויות.



לוח 2: מספר התיקים המטופלים במש"חים, מספר התיקים בתחום המוגבלויות ושיעורם ביחס לכלל האוכלוסייה בכל אחת מהרשויות שנבדקו, 2020

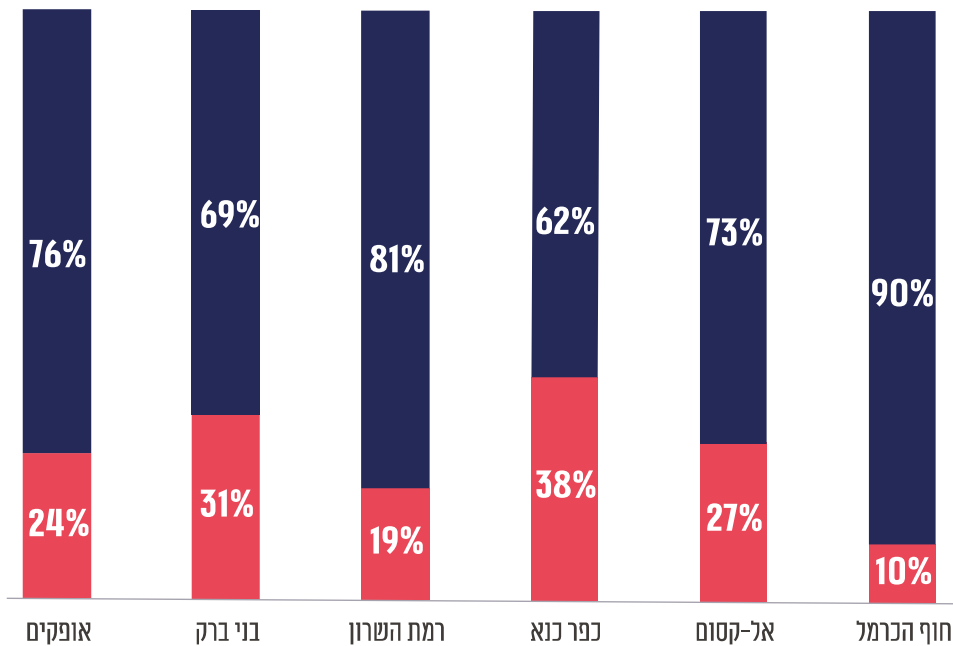
שיעור התיקים בתחום המוגבלויות ביחס לכלל האוכלוסייה ברשות	שיעור התיקים בתחום המוגבלויות מכלל התיקים המטופלים במש"חים	מספר התיקים בתחום המוגבלויות	מספר התיקים המטופלים במש"חים	
1.4%	24%	469	1,919	אופקים
1.1%	31%	2,243	7,229	בני ברק
0.9%	19%	426	2,196	רמת השרון
1.8%	38%	420	1,114	כפר כנא
*5.1%	27%	843	3,150	אל-קסום
1.0%	10%	350	3,408	חוף הכרמל

על פי נתוני דוחות הביקורת המפורטים של הרשויות המקומיות לשנת 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * הנתון על כלל האוכלוסייה באל-קסום מסתמך על נתוני הלמ"ס כאמור. המועצה מספקת שירותים גם לתושבי הכפרים הלא-מוכרים, שאינם רשומים במרשם האוכלוסין.

מהנתונים בלוח עולה כי שיעור התיקים בתחום המוגבלויות ביחס לכלל האוכלוסייה באל-קסום (5.1%) גדול במידה ניכרת משיעורם ברשויות האחרות שנבדקו. גם בכפר כנא גדול שיעור התיקים כאמור (1.8%) משיעורם באוכלוסייה היהודית.



תרשים 3: שיעור התיקים בתחום המוגבלויות מתוך סך התיקים המטופלים במש"חים ברשויות שנבדקו, 2020



■ יתרת התיקים המטופלים במש"ח ברשות ■ תיקים בתחום המוגבלויות במש"ח ברשות

על פי דוחות הביקורת המפורטים של הרשויות המקומיות לשנת 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעור התיקים בתחום המוגבלויות מכלל התיקים המטופלים במש"חים ברשויות באשכול חברתי-כלכלי בינוני עד גבוה (רמת השרון וחוף הכרמל) נע בין 10% ל-19%, ואילו ברשויות באשכול חברתי-כלכלי נמוך (אופקים, בני ברק, כפר כנא ואל-קסום) הוא מגיע לכשליש מכלל התיקים (24% - 38%). נתונים אלה מעידים גם על ההבדלים בעומסי העבודה על המש"חים בתחום המוגבלויות ברשויות שנבדקו.

משרד הרווחה מממן 75% מעלות השירותים שמספק המש"ח למקבל השירות והרשות המקומית מממנת 25% מעלותם (להלן - מימון תואם)¹⁶. הרשויות רשאיות להרחיב את השירותים בתחומן באמצעות מימון עצמי מתקציבן או מתרומות¹⁷. יש רשויות הנושאות במימון מופחת; מועצת אל-

16 שיטת המימון התואם אינה מעוגנת במלואה בחקיקה אך מקבלת ביטוי מפורש בסעיף 7א(ה) לחוק הסעד (טיפול באנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית), התשכ"ט-1969. הסדר זה בא לידי ביטוי גם בחוקי התקציב בכל שנה. כמו כן, לפי סעיף 7א(ד) השר יכול לקבוע גם השתתפות עצמית של האדם עם המוגבלות.

17 ג'וני גל, שביט מדהלה וחיים בלייך, **תקצוב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות**, מרכז טאוב, דצמבר 2017, עמ' 13.



קסום אינה נדרשת לתשלום מימון תואם ומקבלת מימון מלא ממשדד הרווחה עבור כל שירותי הרווחה שהיא מספקת.

הלוח שלהלן מציג נתונים על תקציבי המינהל לרשויות שנבדקו.

לוח 3: תקציב מינהל מוגבלויות לרשות וסך ההוצאות עבור "פעולות רווחה" ברשויות שנבדקו, 2020 (באלפי ש"ח)

שיעור התקציב שהקצה המינהל מתוך סך ביצוע התקציב לפעולות רווחה	הוצאות על "פעולות רווחה" מתוך ביצוע התקציב של הרשות המקומית	התקציב שהקצה מינהל מוגבלויות לרשות המקומית*	מספר התיקים בתחום המוגבלויות	
39%	30,840	12,000	469	אופקים
44%	199,222	87,000	2,243	בני ברק
56%	35,636	20,000	426	רמת השרון
40%	12,503	5,000	420	כפר כנא
36%	30,875	11,000	843	אל-קסום
48%	22,931	11,000	350	חוף הכרמל

על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2020 ונתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

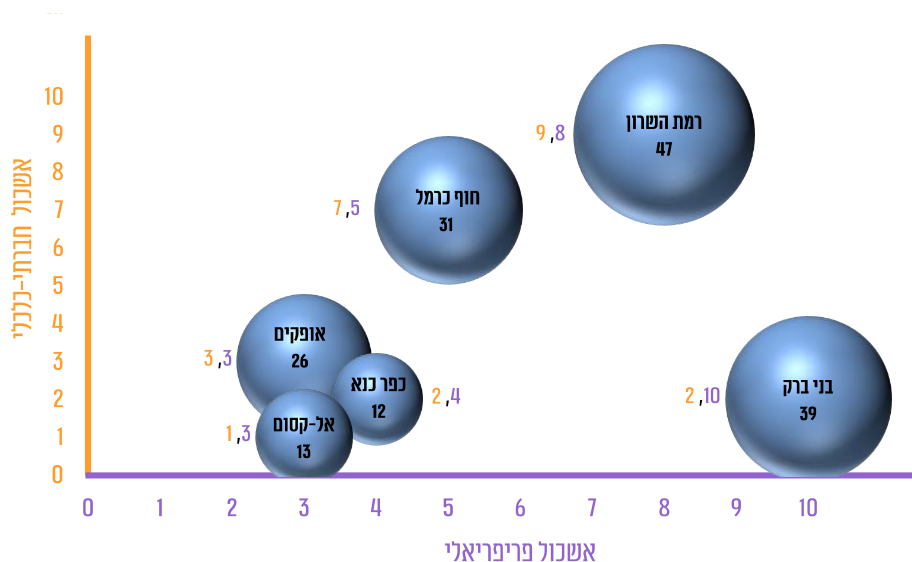
* על פי עיקרון המימון התואם הרשויות משתתפות בסכום של עד 25% מעלות פעולות הרווחה. לפיכך הסכום שהוצא בפועל עבור הטיפול באנשים עם מוגבלות הוא לכל הפחות הסכום המופיע בלוח זה.

** הנתונים אינם כוללים הוצאות עבור שכר עובדי הרווחה במש"חים.

מהלוח עולה כי בכל הרשויות שנבדקו שיעור ההוצאות הכספיות עבור הטיפול באנשים עם מוגבלות נע לכל הפחות בין 36% ל-56% מסך ההוצאות בתחום הרווחה. ברשויות באשכול פריפריאלי נמוך (**אופקים, כפר כנא ואל-קסום**) ההוצאות עבור טיפול באנשים עם מוגבלות נמוכות במידה רבה (בין 36% ל-40%) ביחס לרשויות באשכול פריפריאלי בינוני עד גבוה (**בני ברק, רמת השרון וחוף הכרמל**), שבהן ההוצאות נעות בין 44% ל-56%. זאת אף שב**אופקים, כפר כנא ואל-קסום** שיעור האנשים עם מוגבלות ביחס לכלל האוכלוסייה גבוה יותר (**באופקים 1.4%, בכפר כנא 1.8% ובאל-קסום 5.1%**).



תרשים 4: התקציב השנתי הממוצע לתיק בתחום המוגבלויות שקיבלה כל אחת מהרשויות שנבדקו ממשרד הרווחה, ביחס לאשכול חברתי-כלכלי ולאשכול הפריפריאליות, 2020 (באלפי ש"ח)



● תקציב שנתי ממוצע לתיק

על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2020 ונתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי הרשויות המקומיות שמדורגות באשכול פריפריאלי גבוה מקבלות ממשרד הרווחה בממוצע תקציב גבוה יותר עבור כל תיק בתחום המוגבלויות. לדוגמה, **אופקים**, המדורגת באשכול פריפריאלי 3, מתוקצבת נמוך (26,000 ש"ח) ביחס ל**בני ברק** (39,000 ש"ח) המדורגת 10. גם הפער בתקצוב הרשויות ביחס לדירוגן החברתי-כלכלי גדול. לדוגמה, אף שהרשויות **בני ברק** ו**כפר כנא** מדורגות 2 באשכול חברתי-כלכלי, כל תיק בתחום המוגבלויות **בבני ברק** מקבל ממשרד הרווחה תקציב הגדול פי שלושה ויותר (39,000 ש"ח) מהתקציב הממוצע לתיק **בכפר כנא** (12,000 ש"ח). דוגמה זאת העולה מהתרשים מלמדת עוד כי רשויות יהודיות מקבלות תקציב ממוצע גבוה יותר משמקבלות רשויות ערביות בממוצע עבור כל תיק. כך גם **אופקים**, המדורגת באשכול פריפריאלי זהה לזה של **אל-קסום** (3) מתוקצבת בממוצע פי שניים עבור כל תיק בתחום המוגבלויות¹⁸ (26,000 ש"ח לעומת 13,000 ש"ח).

18 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021** (2021), "מימון שירותי רווחה", עמ' 76 - 77. בפרק זה עלה כי רשויות מקומיות מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים מקבלות ממשרד הרווחה פחות תקנים ביחס להיקף האוכלוסייה המוכרת במש"חים ולאוכלוסייה באשכול.



מומלץ שמשרד הרווחה ייתן את דעתו על הפערים בתקצוב הרשויות ביחס לפלח האוכלוסייה, לאשכול החברתי-כלכלי ולאשכול הפריפריאלי שאליהם הן משתייכות ויפעל לצמצום פערים אלה.

סדר העדיפות ברשות המקומית

לרשות המקומית סמכויות לספק שירותים לתושבים המתגוררים בה¹⁹, לשירותים אלה יש השפעה ישירה על איכות החיים של התושבים ועל רווחתם²⁰. איכות חייהם של התושבים עם המוגבלות ושל בני משפחתם מותנית בין היתר בהצבת תחום זה במקום גבוה בסדר עדיפותיה של הרשות המקומית ובפעולותיה להתאמת המרחב הציבורי לסוגיו - הפיזי, המקוון, השירותי ועוד - לאוכלוסייה האמורה. חשיבות הצבת תחום המוגבלות בסדר עדיפות גבוה הועלתה גם בקבוצת המיקוד שבה השתתפו אנשים עם מוגבלות:

מרגע שתהיה הבנה, מודעות והסברה והיחס לאנשים עם מוגבלות ישתנה לטובה, הכול יהיה בהתאם. כי אי אפשר להגיש דבר מסוים בלבד... היסוד הוא שצריך להבין שיש הרבה סוגי נכויות וכל אחד צריך את מה שמתאים לו. נכה בונים בניין יציב.



תכנון אסטרטגי של הרשות המקומית

חזון הרשות המקומית מבטא את הערכים ואת השאיפות של העומדים בראשה תוך התאמה למאפייניה הייחודיים, והתכנון האסטרטגי שלה נגזר מחזון זה. הכללת האוכלוסיות המיוחדות בתכנון האסטרטגי המקיף מביאה לידי ביטוי את החשיבות שהרשות מייחסת לנושא ואת ההשפעה על קידום מעמד אנשים עם מוגבלות - הכלתם, שילובם בקהילה, אופן הטיפול בהם ומתן השירותים של הרשות. הביטוי לכך עשוי להופיע בתוכניות העבודה של הרשות המקומית, שהן כלי לניהול, להערכה ולבקרה של התכנון מול הביצוע ולזיהוי ההזדמנויות והפערים בתחום²¹. הגדרת החזון בתחום המוגבלויות במסמכי הרשות והגדרת מדיניות מתכללת עשויות להוביל לפעולה יזומה מצד הרשות וכן לשילוב כוחות בין המחלקות השונות ברשות, דוגמת אגף החינוך, אגף הנוער והצעירים, אגף ההתנדבויות, אגף התרבות, אגף ההנדסה, אגף שיפור פני העיר ועוד.

19 סעיף 249 לפקודת העיריות [נוסח חדש].

20 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016** (2016), "איכות מתן השירות לתושב ברשויות המקומיות", עמ' 345.

21 משרד הפנים, **מודל תוכנית עבודה אפקטיבית - קווים מנחים לרשויות מקומיות** (2016).



דוגמה חיובית לכך היא חזון העיר **תל אביב-יפו** והתוכנית האסטרטגית שלה המופיעים במרשתת (אינטרנט). הוגדרו בהם יעדים ומטרות הנוגעים לשילובם של אנשים עם מוגבלות בקהילות בעיר: בתכנון האסטרטגי של העיר נכללת מדיניות דיוור המבוססת על מיפוי צורכי הדיור של מגוון האוכלוסיות; קידום הזמינות ושוויון ההזדמנויות בנגישות של שירותי הציבור באיכות גבוהה המותאמים לדרישותיהם ולצורכיהם של כלל תושבי העיר; הפחתת הבדידות והבידוד החברתי וקידום פעולות לשילוב של אוכלוסיות ייחודיות במרקם החיים בעיר - בחברה, בתרבות ובתעסוקה.

עיון במסמכי המדיניות ובתוכניות האסטרטגיות באתרי המרשתת של הרשויות שנבדקו מלמד שלא כל המסמכים והתוכניות כוללים עקרונות לשילוב הקהילות המיוחדות. באתר המרשתת של **רמת השרון** יש אמנה של "עיר נגישה", ובאתרי המרשתת של **בני ברק**, **כפר כנא**, **חוף הכרמל** ו**אל-קסום** לא נמצאו מסמכי מדיניות או תוכניות דומות אחרות. יצוין כי **באופקים** פועל פורום עירוני של צרכים מיוחדים שקידם ראש העיר.

חוף הכרמל הגדירה כמדיניות את המסר של "קהילה שווה", הכולל את החלטת הרשות להימנע מהקמת מסגרות ייעודיות לאנשים עם מוגבלות ולפעול לפיתוח שירותים כלליים שונים לכלל האוכלוסייה, המותאמים גם לאוכלוסייה של אנשים עם מוגבלות. אנשים עם מוגבלות מוזמנים להשתתף בכל פעילות של הרשות העשויה להתאים להם, והם אינם מופרדים מכלל התושבים. תפיסה זו מראה שהרשות שואפת "לתפור חליפה" ייחודית לכל אדם עם מוגבלות, ובכל מחלקה או אגף (נוער, חינוך, תרבות) מועסק עובד האמון על תחום המוגבלויות (נוסף על תפקידו), האחראי לפיתוח שירותים שונים ועל התאמתם לאנשים עם מוגבלות. בדרך זו נוצרות שותפויות רבות בין מחלקות ואגפי הרשות. בזכות סדר יום זה הורחבו השירותים הניתנים בתוך תחומיה המוניציפליים של הרשות במקום להסיע את התושבים ליישובים מרוחקים לקבלת השירות.

עלה כי מרבית הרשויות שנבדקו - **אופקים**, **בני ברק**, **רמת השרון**, **כפר כנא** ו**אל-קסום** (למעט **חוף הכרמל**) לא הגדירו מדיניות רשותית ברורה לשילוב קהילות מיוחדות, ובכלל זה מתן השירותים וקידום ושילוב אנשים עם מוגבלות, ולא גיבשו מסמכי מדיניות או תכנון אסטרטגי רשותי. עוד עלה כי אופן מתן השירותים לאנשים עם מוגבלות נקבע במידה רבה על ידי מנהל המש"ח כמתן מענה בתגובה לפונים, אולם הוא אינו מבוסס על תכנון מוקדם של קביעת מדיניות רשותית כללית ותוכניות עבודה הנגזרות ממנה הקובעות יעדים מדידים כמיתים הניתנים להשגה.

בתשובת עיריית **בני ברק** למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 (להלן - תשובת עיריית **בני ברק**) היא ציינה כי ההערות וההמלצות שבדוח יובאו בחשבון במסגרת הכנת תוכניות עבודה עתידיות של הרשות, על מנת להמשיך לקדם את השירותים שהיא מספקת לאנשים עם מוגבלות.

בתשובת עיריית **רמת השרון** למשרד מבקר המדינה מאפריל 2023 (להלן - תשובת עיריית **רמת השרון**) היא ציינה כי מדיניותה היא לפעול לפיתוח תוכנית טיפול אישית לכל אדם עם מוגבלות בהתאם לגילו, לצרכיו ולרצונותיו, ולהרחבת השירותים הניתנים בתחומיה המוניציפליים.

בתשובת עיריית **אופקים** למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 (להלן - תשובת עיריית **אופקים**) צוין כי העירייה קובעת תוכנית עבודה בנושא המוגבלות, אך היא "אינה יכולה להיות מדידה כי



יש דברים שלא תלויים בעירייה ולא ניתן לצפות אותם מראש (ריבוי אבחנות של אוטיזם, משפחות חדשות שעוברות לעיר...).

משרד מבקר המדינה מציין כי תכנון הוא כלי ניהולי אפקטיבי לשיפור, לבקרה ולהתייעלות גם ביחידות מקצועיות שמטרתן העיקרית היא "תגובתית" ומתן מענה שירותי על פניות, וגם בתחומים שבהם קיים חוסר ודאות מסוים. הנחת המוצא של תוכניות העבודה היא שלא כל היעדים והמטלות שנקבעו בהן יושגו.

מומלץ כי הרשויות המקומיות **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא ואל-קסום** יגדירו מדיניות רשותית ברורה לגבי שירותים לאנשים עם מוגבלות ויקבעו על פיה תכנון שיכלול יעדים, מטרות ומשימות מדידות לביצוע, וכי מדיניות זו תפורסם באתרי המרשתת שלהן.

קיומו של גורם מתכלל ברשות המקומית

ועדות ציבוריות שונות שעסקו לאורך השנים בתחום הטיפול באנשים עם מוגבלות בהיבט הלאומי, ציינו לא אחת את היעדרו של "גוף שירכוז, ימקד, יתאם ויזום את פעולות הדאגה והטיפול באדם עם מוגבלות"²², וקבעו כי בהיעדר גוף מרכזי בעל ראייה כוללת נוצרות בעיות המקשות על מתן השירותים לאנשים עם מוגבלות ועל הטיפול בהם²³. מסקנות אלה נוגעות גם לשלטון המקומי, אשר נמצא בקשר בלתי אמצעי עם תושביו, לרבות עם המתמודדים עם מוגבלות אשר נזקקים להנחיותיו ולסיועו, כפי שהיטיבו לציין בקבוצת המיקוד שבה השתתפו הורים לילדים עם מוגבלות:

כל דבר צריך ללמוד מול מי מתנהלים. אין מישהו אחד שאיתו מתנהלים. אני לרוב מול העו"ס אבל פתאום אני שומעת משהו מהפסיכולוגית בגן. פתאום אני צריכה מהעו"ס של בית החולים את הטופס הזה. אין מישהו שאומר מה צריך לעשות - מה להגיש למי, איזה טופס... אין אף אחד... העו"ס בעירייה אני מצפה ממנה שתגיד לי - זה המורכבות של הבן ואתם צריכים כך וכך כדי לדאוג למעון, ואח"כ כדי שיתקבל לגן וכו'. אנחנו ממש לומדים את הכול לבד על בשרנו. מתייעצים עם הורים, שומעים מגנות מה היה במקרה דומה.. לפי זה אנחנו מתנהלים ואין הכוונה מסודרת.

בחוק שוויון זכויות מצוינים כמה תפקידים בתחום המוגבלות בשלטון המקומי ובשירות הציבורי והממשלתי, ובהם רכז נגישות, שאחראי על מתן ייעוץ, הדרכה בדבר חובות השירות הציבורי

22 דוח הוועדה הציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא: זכויות אנשים עם מוגבלות (ועדת כץ) (1997), עמ' 4.
 23 דוח הוועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה (ועדת לרון) (2005), עמ' 66. ראו בהרחבה: מבקר המדינה דוח שנתי 164 ג (2014), "פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה", עמ' 147 - 148.



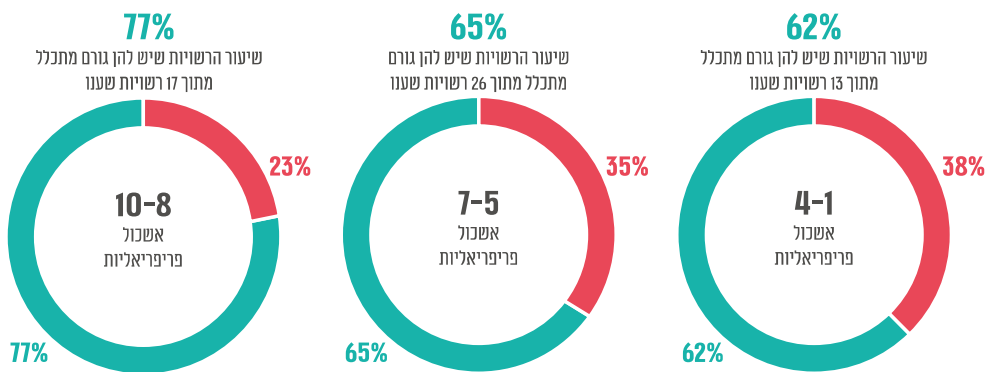
והכוונה לציבור (ראו להלן), ממונה תעסוקה לאנשים עם מוגבלות ומורשי נגישות²⁴. אין הם אחראיים במסגרת תפקידם לתכלול התחום.

נמצא כי בכל שש הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - אין גורם מתכלל רשותי אשר מופקד על ריכוז הטיפול באנשים עם מוגבלות.

בתשובת עיריית **רמת השרון** היא ציינה כי היא פועלת במישורים רבים לטובת תושביה עם המוגבלות, וכי הנושא מטופל בכמה מאגפי הרשות. למשל, אגף משאבי אנוש אמון על העסקת אנשים עם מוגבלות, המש"ח מרכז את מתן השירותים, אגף התרבות פועל להנגשת אירועי התרבות ורכז הנגישות ממונה על הנגשת מבני הציבור והמרחב הציבורי בכללותו. עם זאת ציינה כי היא מקבלת את ההמלצה לרכז את הטיפול באנשים עם מוגבלות בכפוף למדיניות רשותית.

מהתשובות על השאלון עלה כי ב-68% מהרשויות המקומיות שהשיבו על השאלון יש גורם אחראי המתכלל את הטיפול באנשים עם מוגבלות ומרכז אותו, אך ברוב הרשויות (66%) הוא מבצע זאת נוסף על תפקידיו האחרים. ברשויות האחרות - 32% - אין גורם מתכלל.

תרשים 5: גורם אחראי המתכלל את הטיפול באנשים עם מוגבלות ברשויות המקומיות, פילוח לפי אשכול פריפריאליות, 2022



על פי התשובות על השאלון. 56 רשויות מקומיות השיבו על שאלה זו.

מתשובותיהן של הרשויות שהשיבו על השאלון עולה כי שיעור הרשויות המקומיות המצויות באשכול נמוך במדד הפריפריאלי שהשיבו כי פועל בהן גורם מתכלל מקצועי לתחום המוגבלות (62%), קטן משיעורן של הרשויות שדירוגן באשכול גבוה (77%).

24 סעיף 9 וסימן יא לחוק שוויון זכויות בהתאמה. על פי החלטת ממשלה 1073 בנושא קידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות מ-30.11.03, במשרדי ממשלה ובכל יחידות הסמך יש למנות גם ממונה שוויון לאנשים עם מוגבלות. החלטה זו איננה חלה על השלטון המקומי.



תכלול תחום המוגבלות עשוי להיות נחוץ נוכח ריבוי השירותים והתאמות השירותים במגוון תחומי החיים שלהם זקוקים חלק מהאנשים עם המוגבלות ועלול להטיל נטל בירוקרטי כבד עליהם ועל בני משפחותיהם. התכלול אינו מתמקד בהכרח רק בשירותי הרווחה המיועדים לאוכלוסייה זו, כי אם עוסק גם בסוגיות נוספות ובהן מיצוי זכויות, סקרי צרכים ושביעות רצון, נגישות השירות, נגישות מבנים, שילוב והכלה בקהילה, התנדבות ועוד. מהתשובות על השאלון עלה כי במרבית הרשויות - 61% - הגורם המתכלל הוא עובד המש"ח ובמיעוטן העובד משתייך לאגפים מערכתיים ברשות המקומית, דוגמת לשכת המנכ"ל (8%) ומינהל קהילתי (5%). עוד עלה מהתשובות כי ברשויות מסוימות יש רכז תחום צמי"ד - צרכים מיוחדים - או מחלקת צמי"ד.

בתשובות המועצה האזורית **חוף הכרמל** למשרד מבקר המדינה ממרץ ומאפריל 2023 (להלן - תשובת המועצה האזורית חוף הכרמל) צוין כי הגורם המתכלל של המועצה הוא האגף לשירותים חברתיים וקהילתיים.

מומלץ כי משרדי הרווחה והפנים יבחנו את הצורך בקביעת גורם מתכלל מקצועי רשותי ברשויות המקומיות לתחום המוגבלות, שיאפשר להסיר חסמים בירוקרטיים לצד קידום התחום ברמה המערכתית, לרבות התקציב הכרוך בכך. כמו כן מומלץ כי הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - יבחנו את האפשרות לקבוע גורם מתכלל רשותי לטיפול באנשים עם מוגבלות בתחומן.

בתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 (להלן - תשובת משרד הפנים) הוא צוין כי אם משרד הרווחה ימצא שיש צורך בתיאור תפקיד גורם מתכלל, הוא יפעל בשיתוף עימו לקביעת הגדרת תפקיד מתאימה.

פעולות הרשות המקומית להגברת הנגישות במרחב הציבורי

נגישות היא התאמה של הסביבה הפיזית והאנושית ליכולותיהם הפיזיות, החושיות, הרגשיות והשכליות של אנשים עם מוגבלות, כך שיוכלו לתפקד בה באופן מלא²⁵. ההתאמה הנדרשת היא הנגשה פיזית של מבנים תשתיות וסביבה והנגשת השירות שכוללת נגישות למיקום, מידע, הדרכה ונהלים.

נגישות היא המפתח להשתתפות בעבודה ובחיי החברה, והיעדרה עלול למנוע מאנשים עם מוגבלות את האפשרות לקבל את השירותים הנדרשים להם וכך לאלצם - בלית ברירה - לוותר על הזדמנויות של פנאי ושל תעסוקה, להימנע מלשהות במרחב הציבורי ולהזדקק שוב ושוב לעזרה של בני המשפחה או של גורמים אחרים.

כדי לאפשר לאנשים עם מוגבלות לחיות חיי עצמאות ולהשתתף בכל תחומי החיים במלואם, קובעת האמנה הבין-לאומית כי על המדינות שהן צדדים לאמנה לנקוט אמצעים הולמים כדי להבטיח לאוכלוסייה זו גישה לסביבה הפיזית, לתחבורה, למידע ולתקשורת וכן למתקנים אחרים הפתוחים לציבור או העומדים לרשותו. על פי האמנה, אמצעים אלה יחולו בין היתר על

25 הגדרה המופיעה באתר המרשתת של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות: https://www.gov.il/he/departments/guides/what_is_accessibility_guide?chapterIndex=1



מידע, על תקשורת ועל שירותים אחרים הניתנים לציבור. על המדיניות לספק לבעלי עניין הדרכה לגבי סוגיות של נגישות אשר אנשים עם מוגבלות מתמודדים עמן, לספק סיוע אנושי ומתווכים ולקדם דרכים הולמות אחרות של סיוע ותמיכה לאנשים עם מוגבלות כדי להבטיח את גישתם למידע²⁶. כלומר, מלבד נגישות פיזית²⁷, יש לתת את הדעת גם על נגישותו של השירות הניתן.

כמחצית מהמשיבים על סקר חסמים שערך ארגון "בזכות"²⁸ משנת 2020 (להלן - סקר חסמים) - 46% - ציינו שהיעדר הנגישות הוא חסם מרכזי באופן כללי, ואשר לחסמים בנגישות השירות ציינו 44% מהמשיבים שהשירותים המיועדים להם אינם נגישים עבורם, לרבות שירותי רווחה ושירותי פנאי²⁹.

חשיבות הנגישות הועלתה גם במסגרת קבוצת המיקוד שבה השתתפו אנשים עם מוגבלות:

נגישות תפגוש אותי בכל תחום בחיים. אם מקום לא יהיה לי מספיק נגיש, אני לא אוכל להיות בו... כשאני חושבת על עצמי כאדם עם מוגבלות, אני חושבת על נגישות כי זה משפיע על כל תחומי החיים שלי.



26 סעיף 9 לאמנה הבין-לאומית.

27 נושא הנגישות הפיזית לא נבדק במסגרת דוח ביקורת זה.

28 'בזכות - המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות' - עמותה ללא מטרות רווח, הפועלת לקידום זכויותיהם של אנשים עם כל סוגי המוגבלויות בכל תחומי החיים.

29 תמי גרוס, **סקר חסמים לשוויון ולהשתתפות של אנשים עם מוגבלות בישראל** (2020), בזכות - המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות, מיסודה של האגודה לזכויות האזרח.



אוכלוסייה זו נתקלת בקשיים בתחום הנגישות על סוגיה השונים - הפיזית, המקוונת והחברתית:

חלק גדול מהעיר [שבה מתגוררת המשתתפת בקבוצת המיקוד] לא נגיש והמדרכות לא נגישות. אני לא יכולה ללכת לבריכה בלי רכב שהיא שני רחובות ממני כי סגרו את הרחוב לכיסא גלגלים;

אין נגישות מידע אין בכלל מידע על מה אני יכולה לקבל;

הייתי צריך להגיש איזושהי בקשה והתקשרתי למוקד [של הרשות המקומית]. אמרו לי למלא טופס דרך האתר [המרשתת של הרשות המקומית], אני מסביר להם שהאתר לא נגיש [למשתתף לקות ראייה, ואתר המרשתת איננו מוגש ללקות זו], ביקשתי לעשות [לשלוח את טופס הבקשה] בטלפון או במייל, והם מתעקשים - רק באתר;

"כנכה אני לא מוצא את עצמי חברתית. זה גם עניין של נגישות חברתית... עם עצמך אין לך כל כך מה לעשות.

הרשות המקומית יכולה להגביר את הנגישות במרחב הציבורי במגוון דרכים ולהקל על תושבים עם מוגבלות ואף להיטיב עימם. הביקורת בחנה את היקף העשייה בתחום הנגישות במרחב הציבורי. להלן הפירוט.

הנגשת מידע לאנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם

בהתאם לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 לכל אזרח ותושב זכות לקבל מידע מהרשות הציבורית. בהתאם לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013 (להלן - תקנות התאמות נגישות לשירות) "מידע הנמסר לכלל הציבור ומידע הנמסר באופן פרטני, על אודות כל שירות ציבורי... יימסר לבקשת אדם עם מוגבלות, באופן שיבטיח לו נגישות למידע"³⁰. המטרה בבסיסה של זכות זו למידע היא הטמעת תפיסת יסוד של שיתוף במידע הציבורי, בין היתר כדי להקל על התושבים ולהיטיב את חייהם. ככל שתרחיב הרשות המקומית את פרשנותה לזכות זו ותציב את השירות לתושב במקום גבוה בסדר עדיפויותיה, כך תגדל רווחת תושביה.

ראוי לנקוט פעולות יזומות מצד גורמי השלטון כדי להביא לידיעת האוכלוסייה הרלוונטית את הזכויות שהיא זכאית להן וכך לצמצם את הפער בין הזכאים למממשים³¹. לצורך כך מוצעים

30 סעיף 29 לתקנות התאמות נגישות לשירות.

31 ג'וני גל ואח', מיצוי זכויות אקטיבי בביטחון סוציאלי (2019), המוסד לביטוח לאומי, עמ' 16 - 18, 20 - 22, 121 - 122.



מגוון כלים דוגמת מסעות פרסום, שליחת מכתבים אישיים המיידעים על תנאי הזכאות ועל זכאות אפשרית, הודעות דוא"ל ומסרונים, מיפוי צרכים ובדיקת זכאות, ייעוץ ולייווי אישי בתהליך מימוש הזכות, יידוע מקוון על הזכויות (דוגמת מאגר המידע באתר "כל זכות"³²), יישומונים ועוד³³.

באפשרותן של הרשויות המקומיות למסור לתושביהן מידע ממוקד ומותאם להם באמצעות מענים דיגיטליים בהתאם למיפוי מאפייניהם, צרכיהם והעדפותיהם האישיות. מענים אלה תורמים לשיפור השירות לציבור ולייעול תהליכי העבודה בעלות נמוכה יחסית³⁴. לצד המענים הדיגיטליים, על הרשויות לדאוג גם למסירת מידע באמצעות מענים המותאמים לתושבים שגישתם לתשתיות חלקית, לאנשים עם מוגבלות שאיננה מאפשרת להם להשתמש באמצעים הדיגיטליים הנהוגים ולאנשים בעלי אוריינות מוגבלת.

דוגמה חיובית להנגשת מידע רלוונטי לאנשים עם מוגבלות באמצעות דיגיטליים: עיריית **תל אביב-יפו** השיקה ביולי 2022 את קהילת "דיגיתל נגיש" באמצעות יישומון המידע "דיגיתל" לתושבי העיר. כך יכולים תושבי העיר עם מוגבלות ובני משפחותיהם³⁵ לקבל מידע ממוקד ומותאם אישית באמצעות היישומון.

איתור אנשים עם מוגבלות הנמצאים במעגל הזכאים לזכויות או לשירותים (להלן - הזכאים) אך אינם מוכרים למש"ח חיוני כדי לוודא שהם ערים לזכויותיהם ומממשים אותן. נודעת חשיבות רבה גם להרחבת מיצוי הזכויות והשירותים בקרב מטופלים המוכרים למש"ח (להלן - המוכרים)³⁶.

משרד מבקר המדינה בדק כיצד פועלות הרשויות המקומיות באמצעות אתר המרשתת שלהן ודרך אמצעי פרסום אחרים.

השימוש באמצעי פרסום: המידע המצוי בידי הרשויות הציבוריות בישראל הוא משאב ציבורי המוחזק בידי הרשות כנאמן הציבור. לפיכך על הרשות לפעול באופן יזום כדי לספק לציבור גישה לכל המידע במלואו. אסטרטגיה של פרסום יזום של מידע משקפת גישה מתקדמת לערך השקיפות. על המידע המפורסם באופן יזום להיות מבוקר, אחיד ושיטתי, על פי נוהל ידוע מראש, המאפשר גישה לכלל הציבור ולא למבקש בלבד. על המידע להיות גם עדכני, בהיר וזמין לשימוש. הפרסום צריך להימסר לכלל הציבור באופן שיבטיח נגישות למידע ולקבלת השירות,

32 'כל זכות' בע"מ (חל"צ) היא חברה לתועלת הציבור שהוקמה לשם שיפור מימוש הזכויות על ידי הציבור בישראל באמצעות מאגר מידע המאגד את כלל הזכויות והזכאויות השונות בישראל. מאז חודש יוני 2021 'כל זכות' פועלת ישירות במימון משרד המשפטים ומטה ישראל דיגיטלית במערך הדיגיטל הלאומי.

33 להרחבה ראו: Idit Weiss-Gal & John Gal, "Realizing Rights in Social Work", *Social Service Review*, 83/2 (2009), pp. 267-291;

Dan Finn & Jo Goodship, *Take-Up of Benefits and Poverty: An Evidence and Policy Review* (2014), CESI Report.

34 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021** (2021), "שירותים מקוונים של רשויות מקומיות בשגרה ובחירום", עמ' 317.

35 המידע ניתן לתושבים עם מוגבלות המעוניינים לקבל מידע על פעילויות ואירועים נגשים, להוריהם, לאחיהם ואחיותיהם, לילדיהם ולבני או בנות זוגם.

36 לשם הכרה של רשויות הרווחה ומימוש הזכאות לשירותי הרווחה השונים נדרשים אבחונים רפואיים ופסיכולוגיים. אנשים עם מוגבלות שלא מעוניינים לקבל שירותים מהמש"חים לא יחשבו כמוכרים.



היינו יש להתאימו לאנשים עם מוגבלות. בפרט ככל שמדובר בקהל יעד מובחן של אנשים עם מוגבלות - יש להתאימו לצרכיהם, למאפייניהם ולפרסמו במדיום המתאים³⁷.

דוגמה לפעולות יזומות מצד גורמי השלטון היא שימוש באמצעי פרסום. לדוגמה, באתר המרשתת של בט"ל מופיעות במרוכז הזכויות שלהן עשויים להיות זכאים אנשים עם מוגבלות, אנשים המקבלים קצבת ניידות בגין מוגבלותם וכן הורים לילדים עם מוגבלות (מקבלי קצבת ילד נכה). הזכויות מסווגות על פי הגוף הממשלתי או הציבורי האחראי ושאליו יש לפנות לצורך מיצוי³⁸, וכן מופיע תיאור תמציתי של הקריטריונים שבהם יש לעמוד.

בביקורת עלה כי שתיים משש הרשויות שנבדקו - **בני ברק וחוף הכרמל** - נקטו יוזמה ליידוע ציבור הזכאים על זכויותיהם.

לדוגמה, הואיל והאוכלוסייה החרדית מעצם טבעה איננה משתמשת במרשתת, פיתחה עיריית **בני ברק** מגוון מענים המיועדים למאפייני האוכלוסייה החרדית, דוגמת הקלטה ופרסום של הסכטים (פודקסטים) העוסקים במגוון תחומים, ובהם מיצוי זכויות. כך הציבה העירייה ברחבי העיר "קיוסק מידע" - עמדות של מחשבים וצגים שנועדו לספק תכנים ושירותים דיגיטליים, תוך שמירה על "כשרות" המרשתת. **בחוף הכרמל** נעזרה המועצה האזורית באמצעי תקשורת שונים כדי להודיע לציבור על פעילויות קהילתיות המיועדות לאנשים עם מוגבלות ולמשפחותיהם, דוגמת הודעות דואר אלקטרוני למשפחות אלה באמצעות רשימת דיוור, הפצה בקבוצות ווטסאפ בידי קבוצת הנהגת הורים ופרסומים רשמיים של המועצה באתר הפייסבוק ודרך עו"סים ביישובים.

עוד נמצא כי ארבע משש הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון וחוף הכרמל** - נוהגות לפרסם ברשתות החברתיות ובאתר המרשתת שלהן מידע כללי בדבר מיצוי זכויות, וכן במסגרת קידום "ימי שיא" להגברת המודעות לנושא באופן כללי. **אל-קסום וכפר כנא** אינן פועלות כך.

מומלץ כי הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - יבחנו אפשרות להנגשת מידע ממוקד ומותאם לצרכיהם ולרצונם של אנשים עם מוגבלות הזכאים לשירותים שיופעל באופן מונגש. זאת לשם הרחבת מעגל הזכאים ולשם עדכוןם בדבר זכויותיהם באופן יזום.

בתשובת עיריית **רמת השרון** היא ציינה כי היא מקבלת את ההמלצה, וכי למועד סיום הביקורת נפגשו נציגי המש"ח בנושא זה עם צוות האתר, שמפעיל מאגר מידע מקיף לעניין זכויות ודרכי מימושן.

37 תקנות התאמות נגישות לשירות; מידע על הפצת מידע יזום, אתר המרשתת (אינטרנט) של היחידה הממשלתית לחופש המידע.

38 לדוגמה, כדי לבדוק אם הוא זכאי לסיוע בשכר דירה, על האדם עם המוגבלות או בני משפחתו לפנות למשרד הבינוי והשיכון.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את **בני ברק וחוף הכרמל**, שפעלו לאיתור ולפיתוח כלים מותאמים לשם יידוע תושביהן על זכויותיהם, וממליץ כי **כפר כנא ואל-קסום** יאמצו שימוש באמצעי הפרסום המקובלים לשם העברת מידע לאנשים עם מוגבלות ולשם הגברת מיצוי הזכויות והשימוש בשירותים.

אתר המרשתת של הרשות: תקנות התאמות נגישות לשירות קובעות הוראות בדבר הנגשת השירות בכל הגופים המספקים שירות לציבור, ובין היתר השלטון המקומי. על פי התקנות, הרשויות נדרשות להציג באתר המרשתת הצהרת נגישות הכוללת מידע על ההתאמות שביצעו ופרטי רכז הנגישות לצורך יצירת קשר עימו. עליהן להתאים את נוהלי עבודתן להבטחת השירות לאנשים עם מוגבלות הנמנים עם קהל לקוחותיהן כדי שיוכלו לקבל שירות באופן עצמאי, בטיחותי ומכובד. בין היתר מוטלת על הרשות האחריות לרכוש אמצעי עזר לשמיעה בעמדות קבלת קהל, לספק שירותי עזר המותאמים למוגבלויות שונות ולאפשר לאדם לקבל שירות באמצעי נגיש לו. עוד קובעות התקנות כי חובה על הרשות להנגיש את אתר המרשתת (אינטרנט) שלה³⁹ ולפרסם את התאמות הנגישות שנעשו ואת אופן הפרסום. במסגרת שיפור איכות השירות קבע משרד הרווחה בשנת 2019 שיש להטמיע את "תקן השירות - התחייבות עובדי המחלקות לשירותים חברתיים לאיכות השירות ללקוחות המחלקה", אשר כלל בין היתר את הנגשת המידע ללקוח⁴⁰. אחת הדרכים לעשות כן היא הנגשת אתרי המרשתת.

בביקורת נמצא כי הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - הנגישו את אתרי המרשתת⁴¹ שלהן בהתאם לתקנות התאמות נגישות לשירות. בנוסף, הן פרסמו את התאמות הנגישות שנעשו על פי תקנות אלה.

עם זאת, נמצא כי **כפר כנא ואל-קסום** אינן פועלות על פי התקנות שעניינן התאמת הנגישות למערכת ניתוב שיחות טלפון לשירות לציבור או מידע על אודותיו המוקלט במערכת הממוחשבת, בהן הקלטה בשפה פשוטה, בקצב איטי וללא מוזיקת רקע, וכן הפניה אל מוקדן שתינתן עם תחילת מסירת המידע המוקלט.

המידע הקיים באתרי המרשתת של שתיים מהרשויות שנבדקו - **אל-קסום וכפר כנא** - על הנגשת מידע בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות או השירותים שהם יכולים לקבל במקום מגוריהם, הוא חלקי בלבד. לדוגמה, באתר המרשתת של **אל-קסום** נמסר מידע כללי על תחום החינוך המיוחד ומידע מצומצם על השירותים שמספק המש"ח⁴²; בנוגע למש"ח מצוין באתר זה כי הטיפול שמעניק המש"ח לאנשים עם מוגבלות הוא ליווי של האדם עם המוגבלות ובני משפחתו על ידי עו"ס לשם מימוש הפוטנציאל שלו בקהילה ומחוצה לה, ללא פירוט של מסגרות קיימות או זכויות נוספות.

39 להרחבה ראו: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021** (2021), "שירותים מקוונים של רשויות מקומיות בשגרה ובחירום", עמ' 321 - 325 וגם "ייעול הליכי רישוי הבנייה", עמ' 1041 - 1051.

40 משרד הרווחה, חוזר מנכ"ל מיוחד מספר 151 - הטמעת תקן שירות - התחייבות עובדי המחלקות לשירותים חברתיים לאיכות שירות ללקוחות (2019), פרק 2, עמ' 19 - 26.

41 בכל אתרי המרשתת של הרשויות נמצאה הצהרת נגישות.

42 באתר המרשתת אין אפשרות לחיפוש כללי.



יצוין כי **באל-קסום**, שיעור כבדי השמיעה והחירשים גבוה מאוד⁴³, ועל כן נודעת חשיבות רבה להנגשת המידע באתר המרשתת.

כך גם באתר המרשתת של **כפר כנא**: חיפוש ייעודי של המידע המופיע תחת "מחלקת הרווחה" מניב מידע כללי בלבד של שירותי המחלקה ללא פירוט של זכויות לקהל היעד לרבות לאנשים עם מוגבלות, ותחת "מחלקת החינוך" אין כל מידע על החינוך המיוחד.

על **כפר כנא ואל-קסום** לפעול בהתאם לתקנות התאמת נגישות לשירות. כמו כן מומלץ כי יפעלו להרחבת המידע באתרי המרשתת שלהן, הנוגע לזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ולשירותים שהם יכולים לקבל במקום מגוריהם.

אף שבאתרי המרשתת הרשמיים של הרשויות האחרות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון וחוף הכרמל** - יש מידע רב יותר בתחום המוגבלות, הוא מפוזר בלשוניות מידע שונות או יש לחפשו באופן אקטיבי. שום רשות מהרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - לא הקימה "דף נחיתה"⁴⁴ או עמוד ייעודי המציגים במרוכז ובדרך נוחה את כלל הזכויות של אנשים עם מוגבלות ואת פרטי הקשר של הגופים שאליהם ניתן לפנות לצורך מימוש זכויות אלה.

עוד עלה כי שום רשות מהרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - אינה מציגה באתר המרשתת שלה את כל הפעילויות והשירותים המיועדים לאוכלוסייה זו, דוגמת פעילויות קהילתיות או אחרות. המבקש מידע נדרש לחפשו באופן יזום באתר המרשתת של הרשות, ותוצאות החיפוש הן מקריות ותלויות במילות החיפוש שבהן בחר להשתמש, כך שספק אם כלל המידע הרלוונטי יעלה בחיפוש שיבצע.

מכל האמור לעיל עולה כי פעילותן המקוונת של הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - להגברת מיצוי הזכויות של אנשים עם מוגבלות המתגוררים בתחום שיפוטן מצמצמת וממוקדת בעיקר בפעולות שבהן הן מחויבות על פי דין, דוגמת הצהרת נגישות ונגישת אתרי המרשתת שלהן בהתאם להתאמות נגישות לשירות. פרט לכך, המידע הקיים באתרי המרשתת של הרשויות אינו מאורגן, איתורו מסורבל, והוא אינו כולל את כל הפעילויות והשירותים המיועדים לאוכלוסייה זו, דוגמת פעילויות קהילתיות ומענה מסוג מקצועי (ראו להלן).

43 מנתוני הרשות עולה כי 147 אנשים זכאים לשירותי תמיכה ותקשורת ברשות על בסיס המערכת של מינהל מוגבלויות (לא לכולם יש תיק פתוח במש"ח). ראו המאמר: Wendy Sandler, Irit Meir, Carol Padden, and Mark Aronoff, "The Emergence of Grammar: Systematic Structure in a New Language", Anthropology 102/7 (2005), pp. 2661 - 2665; במאמר זה מצוין כי ביישוב א-סייד מתגוררים 3,500 תושבים, ומתוכם 150 עם בעיות שמיעה מולדות, היינו למעלה מ-4% מהתושבים. על פי הערכות נציגי המש"ח באל-קסום שהוצגו לצוות הביקורת, שיעורם הוא 5% מהתושבים, 50% יותר בהשוואה לאוכלוסייה הכללית.

44 עמוד של המרשתת המציג מוצר או שירות באופן ממוקד ותמציתי, שאילו מכוונת תנועת מבקרים ספציפית. דף זה אינו בהכרח דף הבית של האתר, אלא הדף הראשון שאליה הגולש המעוניין במידע מסוים יכול להגיע ("לנחות עליו") במהירות. בעניין זה ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי 2015** (2015), "היבטים בטיפול בקטינים נפגעי תקיפה מינית או אלימות", עמ' 1152 - 1153.



מומלץ כי רשויות אלה יפעלו לשיפור אופן הצגת המידע באתרי המרשתת שלהן, כדי שיקל על כל תושב - לרבות אנשים עם מוגבלות - לאתרו בקלות ובמהירות יחסית.

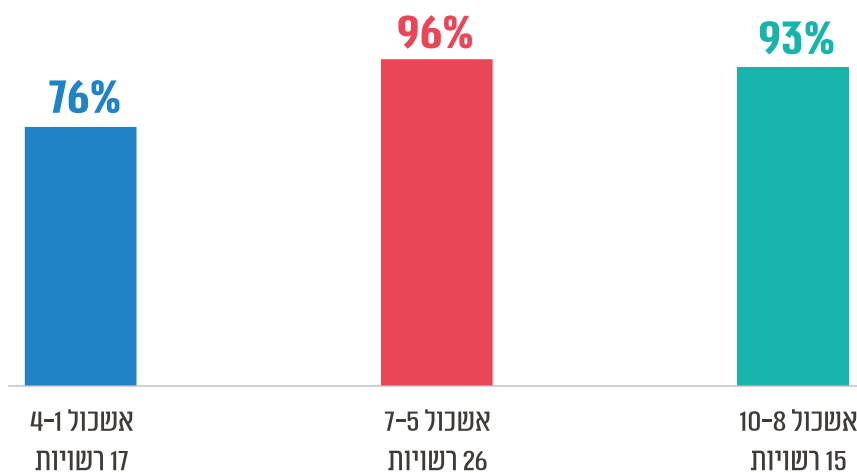
בתשובת עיריית **רמת השרון** היא ציינה כי היא פועלת להוצאת חוברת דיגיטלית שתאגד את כל הזכויות הקיימות ותופץ לכל האוכלוסייה הרלוונטית. עוד ציינה היא מקבלת את ההמלצה לריכוז המידע, הזכויות והשירותים, בדף אינטרנטי אחד על מנת להקל את איתורו, וכי אגף הדוברות של הרשות יסדיר זאת.

רכז נגישות

חוק שוויון זכויות קובע כי גוף הנותן שירות לציבור והמעסיק 25 עובדים לפחות, ובכלל זה רשות מקומית, ימנה מקרב עובדיו רכז נגישות הבקיא ככל האפשר בתחום הנגישות לאנשים עם מוגבלות וככל האפשר יהיה אדם עם מוגבלות⁴⁵. רכז נגישות ימסור מידע לציבור על אודות נגישות השירות הציבורי או המקום בו הוא ניתן, וייתן ייעוץ והדרכה על חובותיו של השירות הציבורי בתחומי הנגישות ועל מניעת הפליה של אנשים עם מוגבלות (להלן - רכז נגישות).

עלה מהתשובות על השאלון כי על אף הוראות החוק המחייבות למנות רכז נגישות, ב-10% מהרשויות לא מונה רכז נגישות (6 רשויות מתוך 58 רשויות שהשיבו על נושא זה), וכי הרשויות שבהן לא מונה רכז נגישות הן בעיקר רשויות ערביות ורשויות המשתייכות לאשכול חברתי-כלכלי נמוך, כמוצג בתרשים שלהלן.

תרשים 6: שיעור הרשויות המקומיות המעסיקות רכז נגישות, פילוח לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2022



על פי התשובות על השאלון. 58 רשויות מקומיות השיבו על שאלה זו.



בבדיקה עלה כי כל הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - מינו רכזי נגישות.

על הרשויות המקומיות שלא מינו רכז נגישות - **רמלה, טורעאן, כאבול, כפר שמריהו, עין קינייה ומרום הגליל** - לעשות כן בהתאם לחוק שוויון זכויות. מומלץ כי הרשויות המקומיות ימנו לתפקיד אדם הבקיא בתחום, וככל הניתן אדם עם מוגבלות, אשר יכין תוכניות עבודה שיכללו את מגוון תחומי האחריות שנקבעו בחוק, כחלק מתפקידו של רכז נגישות. כמו כן, מומלץ שרכזי הנגישות יפעלו בשיתוף פעולה עם המש"חים, משום שהם מיטיבים להכיר את צורכיהם של אנשים עם מוגבלות.

הרשויות המקומיות **רמלה, טורעאן, כאבול, כפר שמריהו, עין קינייה ומרום הגליל** מסרו במרץ ובאפריל 2023 כי יפעלו לאתר ולמנות רכזי נגישות שיפעלו בתחומי שיפוטן.

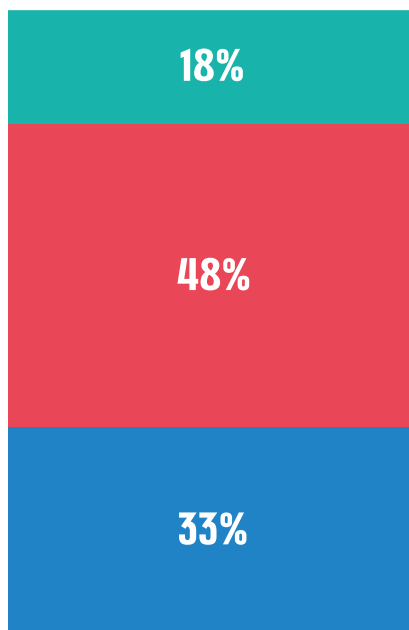
הכשרת עובדי הרשות המקומית

סעיף 88 לתקנות התאמות נגישות לשירות קובע את הצורך בהכשרת עובדים למתן שירות לאנשים עם מוגבלות, וכולל פירוט של ההכשרות לעובדים ולמנהליהם, כגון סוגי המוגבלויות וכיצד הם עשויים לבוא לידי ביטוי בעת קבלת השירות, כללי התנהגות נאותים בעת מתן השירות, והפעולות שיש לנקוט כדי להתאים את הנגישות.

בשאלון נבדק אם יישמו הרשויות המקומיות את הוראות התקנות בדבר הצורך בהכשרות עובדים ברשות, ומהתשובות עלה כי 42% מהרשויות שהשיבו על השאלות בעניין זה (57 רשויות) ציינו כי עובדיהן לא עברו הכשרה או השתלמות בתחום מתן שירות לאנשים עם מוגבלות, כלומר כמעט מחצית מהרשויות שהשיבו על השאלון (24 מתוך 57 רשויות מקומיות) לא מילאו את הוראות החוק בעניין זה. ב-58% מהרשויות המקומיות שסיפקו הכשרות לעובדיהן (33 מתוך 57 רשויות מקומיות) - מספרן של ההכשרות שנערכו בחמש השנים האחרונות היה מועט, כמוצג בתרשים שלהלן.



תרשים 7: שיעור הרשויות המקומיות שערכו הכשרות לעובדיהן בתחום מתן שירות לאנשים עם מוגבלות בחמש השנים האחרונות, 2022

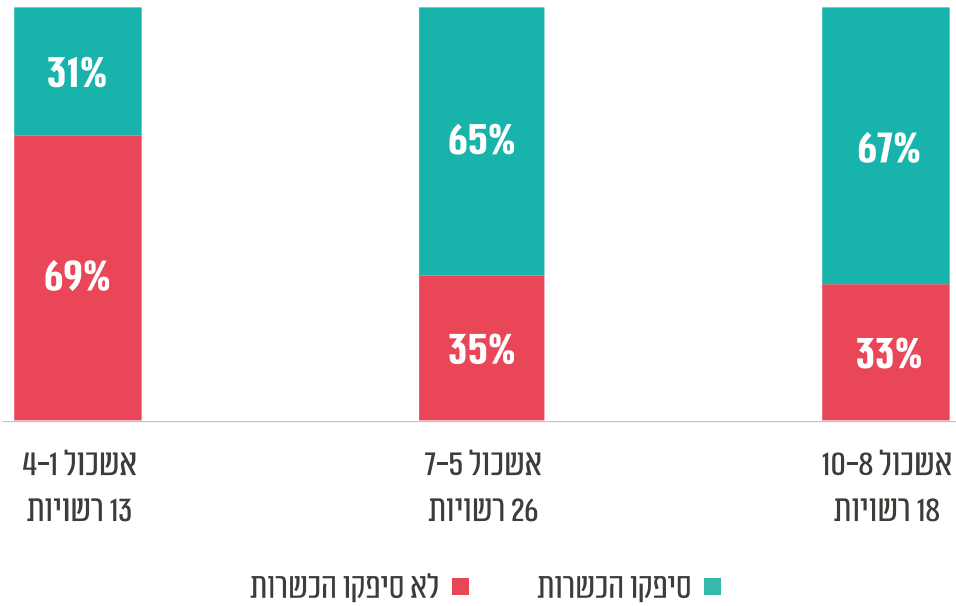


■ חמש ומעלה הכשרות בשנה 6 רשויות
■ שתיים עד ארבע הכשרות בשנה 16 רשויות
■ הכשרה אחת בשנה 11 רשויות

על פי התשובות על השאלון, 57 רשויות מקומיות השיבו על שאלה זו. שתי רשויות לא ציינו כמה הכשרות סיפקו.



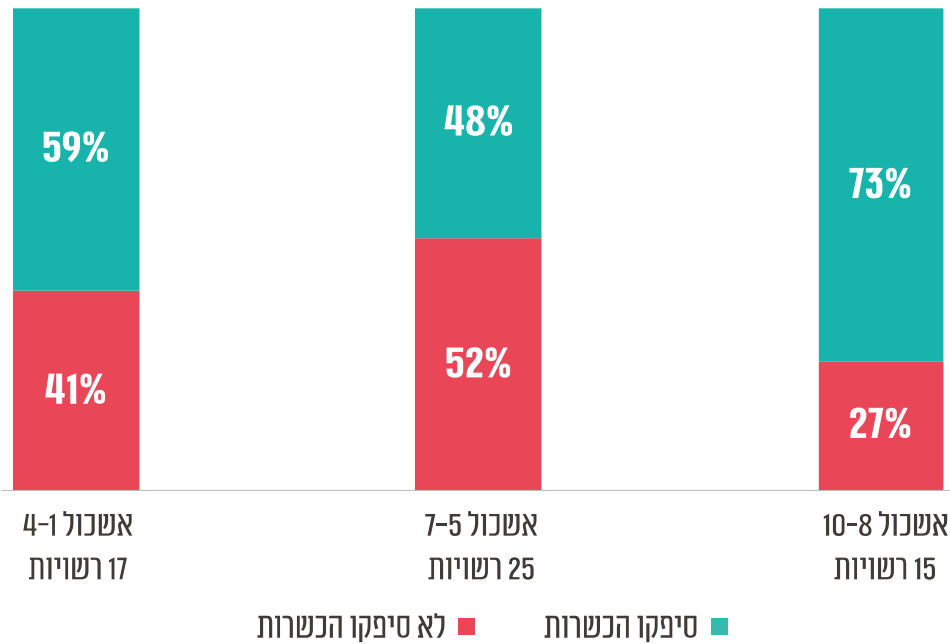
תרשים 8: שיעור הרשויות המקומיות שסיפקו הכשרות לעובדי הרשות המקומית בתחום מתן שירות לאנשים עם מוגבלות בחמש השנים האחרונות, פילוח לפי אשכול פריפריאליות, 2022



על פי התשובות על השאלון. 57 רשויות מקומיות השיבו על שאלה זו.



תרשים 9: שיעור הרשויות המקומיות שסיפקו הכשרות לעובדי הרשות המקומית בתחום מתן שירות לאנשים עם מוגבלות בחמש השנים האחרונות, פילוח לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2022



על פי התשובות על השאלון. 57 רשויות מקומיות השיבו על שאלה זו.

מתרשימים 8 ו-9 עולה כי הרשויות שלא פעלו להכשרת עובדיהן בהתאם לתקנות הן בעיקר רשויות פריפריאליות (כ-70%) ורשויות באשכול חברתי-כלכלי בינוני ונמוך (כ-52% וכ-41%).

מומלץ כי הרשויות המקומיות, ובעיקר אלו המדרוגות באשכול חברתי-כלכלי בינוני ונמוך ובאשכול פריפריאלי נמוך, יפעלו להכשרת עובדיהן למתן שירות לאנשים עם מוגבלות בהתאם לתקנות התאמות נגישות לשירות.

בתשובת עיריית **רמת השרון** היא ציינה כי המש"ח פועל, עם אגף משאבי אנוש, לקידום ההכשרה הרחבתית לכלל נותני השירות ברשות.

כוח האדם המוקצה למתן שירותים לאנשים עם מוגבלות

דינים שונים קובעים כי בסיבות מסוימות חלה חובה להעסיק בעלי תפקידים לטיפול באנשים עם מוגבלות, כך למשל, חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988⁴⁶, קובע כי תלמיד עם צרכים מיוחדים,

46 פרק 1ד לחוק שכתרתו שילוב תלמיד עם צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל, הוסף לחוק בתיקון מס' 7 משנת התשס"ג-2002.



הזכאי לחינוך חינוך לפי סעיף 6(א) לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ואשר ועדת זכאות ואפיון קבעה את זכאותו לשילוב במוסד חינוך רגיל, זכאי לשירותים מיוחדים ובהם שירותי סיוע. במערך התמיכה זכאי התלמיד לקבל תמיכה אישית של סייעת, אשר תעזור לו להתנהל במהלך יום הלימודים⁴⁷.

בנוסף, חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד-1994 (להלן - חוק הסעה בטיחותית לילדים עם מוגבלות), קובע כי ילדים ופעוטות עם צרכים מיוחדים זכאים להסעות מביתם למוסד חינוכי או למעון שיקומי וממנו וכן לליווי בהסעות, בהתאם לצורכיהם ובהתחשב בסוג המגבלה. על פי חוק הסעה בטיחותית לילדים עם מוגבלות, הרשות המקומית שבתחום שיפטה גר הילד עם המוגבלות תסדיר הסעות למוסד החינוך וממנו במשך שנת הלימודים⁴⁸, על פי הכללים והמבחנים שיקבע השר; הוראות תקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי), התשנ"ה-1995, קובעות כי האחריות לליווי בהסעה לילד נכה הזכאי לקבלו חלה על הרשות המקומית שבתחום שיפטה הוא מתגורר⁴⁹.

תשומה ניכרת בתחום הסיוע לאנשים עם מוגבלות הוא מספרם של העובדים העוסקים בתחום, גם בתחומים שאינם מחויבים על פי חוק. למשל עובדים בתחום הקהילתי, היכולים לקדם שירותי פנאי או לפעול באופן יזום לקידום המודעות לתחום ולהגברתה.

מהתשובות על השאלון עלה כי 89% מהרשויות המקומיות שהשיבו על השאלון בעניין זה (50 מתוך 56 רשויות מקומיות) אכן מעסיקות עובדים נוספים שאינם עו"סים או עובדי סמך בחלוקה המוצגת בתרשים שלהלן.

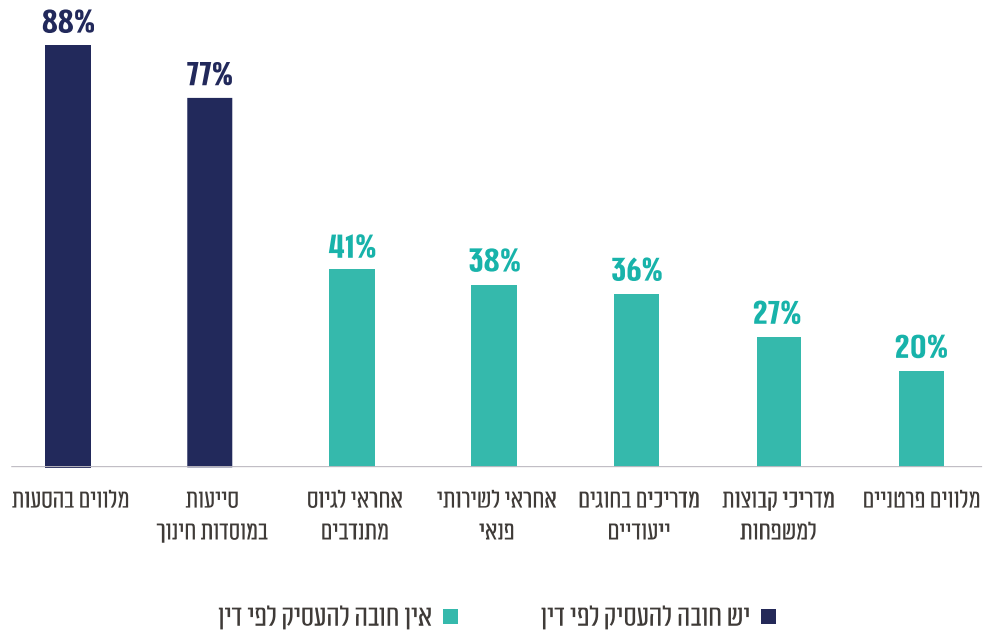
47 להרחבה ראו: משרד החינוך, חוזר מנכ"ל 1.2-39, "סייעות במוסדות החינוך המיוחד וסייעות לתלמידים משולבים בחינוך הרגיל", יולי 2011.

48 על פי חוק הסעה בטיחותית לילדים עם מוגבלות, רשות מקומית ששלחה ילד עם מוגבלות למעון בתחום שיפטה של רשות מקומית אחרת, תשתתף בהוצאות ההסעה והליווי של הילד למוסד החינוך וממנו.

49 סעיף 2 לתקנות להרחבה ראו: משרד החינוך, הוראת קבע 0334, "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים", אוגוסט 2022.



תרשים 10: שיעור הרשויות המקומיות המעסיקות עובדים בעיסוקים שונים בתחום המוגבלות ברשויות המקומיות, 2022



על פי התשובות על השאלון. 56 רשויות מקומיות השיבו על שאלה זו.

מהתרשים עולה כי במענה על השאלה אילו עובדים מעסיקה הרשות המקומית בתחום הטיפול באנשים עם מוגבלות, חלק מהרשויות לא דיווחו כי הן מעסיקות עובדים אשר חובה להעסיקם לפי דין - דוגמת מלווים בהסעות (12% מהרשויות) וסייעות במוסדות חינוך (23% מהרשויות). עוד עלה כי 62% מהרשויות שהשיבו לשאלה זו, אינן מעסיקות אחראי לשירותי הפנאי, וכשני שלישים מהרשויות ויותר מכך אינן מעסיקות עובדים אשר יכולים להגביר את השירות והמענה לאנשים עם מוגבלות, דוגמת מדריכים בחוגים ייעודיים ומדריכי קבוצות למשפחות.

על הרשויות המקומיות להקפיד על עמידה בחובה של העמדת סיוע לאנשים עם מוגבלות על פי דין. מומלץ כי הרשויות יוודאו כי הן מקצות עובדים מקצועיים בכל התחומים הנדרשים ובהתאם לצורך והביקוש, וזאת לשם מתן מענה הולם לצרכיהם של האנשים עם המוגבלות שבתחומיהן.

הגברת המודעות בקרב תושבי הרשות לשילוב והכלה של אנשים עם מוגבלות בקהילה

אחד מעקרונות היסוד שהוגדרו במסמך מדיניות המינהל הוא "שינוי עמדות בציבור הרחב". בנושא זה נקבע כי "המינהל מעודד פעילויות שמטרתן לשנות את עמדות הציבור, המודעות



והעשייה שלו כלפי אנשים עם מוגבלות ולהעמיק את ההיכרות של החברה הכללית עם אנשים עם מוגבלות"⁵⁰.

הפעולות שהרשות נוקטת להעלאת המודעות בקרב הציבור בכללותו ובקרב עובדי הרשות בנושא אנשים עם מוגבלות מעידות על סדר עדיפויותיה בתחום: התאמת השירותים הניתנים לכלל הציבור וגם לאוכלוסייה זו ופיתוח מענים שיאפשרו לאנשים עם מוגבלות להשתלב במרחב הציבורי.

בחוף הכרמל אנשים עם מוגבלות משולבים, ככל שניתן, בפעילות המשותפת הכללית של המועצה לאנשים עם מוגבלות וללא מוגבלות; מתקיים בכל שנה "יום המוגבלויות" - מפגש לכלל עובדי העירייה הכולל הרצאה לעובדים. **ברמת השרון** תולה העירייה שלטי חוצות ברחבי העיר בחודש המודעות וכן בעמודי הרשתות החברתיות. עיריית **אופקים** מארגנת בכל שנה פעילויות במסגרת "פברואר יוצא מן הכלל"⁵¹, המוקדש להגברת המודעות לצרכים מיוחדים ולאנשים עם מוגבלות. **באל-קסום** ב"יום המעשים הטובים" התנדבה קבוצת נשים חירשות שהקימה המועצה להדריך בסדנאות בבית ספר ברשות. בנוסף, עובדי העירייה קיבלו הדרכה על הדרך שבה יש לדבר עם אנשים עם מוגבלות. **בבני ברק** קיבלו עובדי העירייה הדרכה והכשרה בנושא מתן שירות לאנשים עם מוגבלות. **בכפר כנא** צוין כי האשכול האזורי פועל בשיתוף עמותה שזכתה במכרז לאספקת שירותים אזוריים מסוימים לאנשים עם מוגבלות, ליידוע הציבור על הנושא ולהגברת המודעות של הזכאים לשירותים.

במועצה האזורית **אל-קסום** ציין מנהל המש"ח כי החברה הבדואית בדרום היא חברה שבטית פטריארכלית הנשענת על מסורת ועל מנהגים המעודדים את בני המשפחה לטפל בעצמם באדם עם המוגבלות ופחות להסתייע בגופי השלטון. הטעמים לכך עשויים להיות בין היתר תיוג, חשש מפגיעה במעמד המשפחה, בושה והסתרה. לכן הם ממעטים לשתף בן משפחה עם מוגבלות באירועים פרטיים כמו שמחות משפחתיות ואירועי אבל ובאירועים קהילתיים אחרים - וכן בשל החשש מפני פגיעה באפשרויות השידוך של בני המשפחה. מנהל המש"ח ציין כי נעשה בעבר ניסיון בסיוע הג'וינט להדריך אנשי דת (אימאמים ושייח'ים) להפחתת החשש מתיוג בקרב החברה, ואכן פחתה במידה מסוימת הבושה של אוכלוסייה זו בשל בן משפחה עם מוגבלות.

הועלה כי במרבית הרשויות שנבדקו - **אופקים**, **בני ברק**, **רמת השרון** ו**כפר כנא** - נעשית פעילות להגברת המודעות לצורך לקדם ולשלב אנשים עם מוגבלות. ואולם פעילות זו הצטמצמה לאירועי שיא, ולא קיבלה ביטוי שוטף בעת שגרה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המועצה האזורית **חוף הכרמל** על גיבוש תפיסה כוללת של שילוב והכלה של אנשים עם מוגבלות במסגרת הפעילות הכללית של המועצה, ככל שניתן, תוך הפניית תשומת הלב והקצאת המשאבים להתאמות הנחוצות. כך מיישמת חוף הכרמל את תפיסת המינהל ומגבירה את המודעות בקרב הציבור באופן מיטבי לנושא השילוב של אנשים עם מוגבלות.

50 סעיף 7.6 למסמך מדיניות המינהל.

51 "פברואר יוצא מן הכלל" הוא יוזמה ארצית של החברה למתנ"סים; בחודש פברואר נערכות פעילויות שנועדו לעודד שילוב של אנשים עם מוגבלות בקהילה, נגישות עבורם, הכרתם ושיתופם.



מומלץ כי הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - ימשיכו לקדם פעילות להגברת המודעות לאנשים עם מוגבלות, לשינוי עמדות בציבור הרחב ביחס לאוכלוסייה זו שיתרמו לשיתופה בחברה ולהכלתה מצד הקהילה והרשות. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יפעל בהתאם לעקרונות שהתווה במסמך מדיניות המינהל לשינוי עמדות הציבור, ויקדם - בשיתוף הרשויות המקומיות - פעילויות ותוכניות לשילוב אנשים עם מוגבלות בחברה.

בתשובת עיריית **רמת השרון** היא ציינה כי תמשיך לקדם פעילויות להגברת המודעות ולשינוי עמדות הציבור גם בעיתות שאינן "ימי שיא", וכי היא משתפת פעולה, ככל שניתן, עם כל הארגונים הייצוגיים של אוכלוסיית האנשים עם המוגבלות.

העסקת אנשים עם מוגבלות ברשויות המקומיות

חוק שוויון זכויות קובע בין השאר איסור הפליה לרעה בתעסוקה של עובדים או של דורשי עבודה מחמת מוגבלות.

על פי דוח מבקר המדינה משנת 2021⁵², כ-50% מהאנשים עם מוגבלות חמורה⁵³ בגיל העבודה (25 - 64) אינם משתתפים בכוח העבודה, ובהתאם לכך שיעור התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות חמורה נמוך - 47% - לעומת שיעור התעסוקה בכלל האוכלוסייה העומד על 81%. שיעור גדול יחסית (53%) של אנשים עם מוגבלות חמורה אינם בעלי תעודת בגרות, ובהתאם לכך שיעורם של בעלי השכלה אקדמית באוכלוסייה זו נמוך - 18%.

בדוחות מבקר המדינה מהשנים 2014⁵⁴ ו-2021⁵⁵ צוין כי שיעור התעסוקה הנמוך בקרב אנשים עם מוגבלות נובע מכמה חסמים המקשים את שילובם בתעסוקה, ובהם חסמים הנוגעים לפערים של השכלה ושל יכולות תעסוקתיות, וכן חסמים בגין דעות קדומות של מעסיקים והיעדר תמריצים כלכליים להעסקתם.

עמידת הרשויות המקומיות ביעדי הייצוג ההולם

על פי החלטת ממשלה משנת 2014⁵⁶, גוף ציבורי המעסיק פחות מ-100 עובדים חייב להבטיח כי 3% לפחות מבין עובדיו הם אנשים עם מוגבלות (להלן - החלטת הממשלה לעניין העסקת אנשים עם מוגבלות). החל משנת 2017 על גוף ציבורי גדול, המעסיק 100 עובדים ומעלה,

52 מבקר המדינה, **דוח שנתי 72-א-חלק ראשון** (2021), "העסקה מכילה של מגוון אוכלוסיות בשירות המדינה", עמ' 546 - 547.

53 הלמ"ס הגדירה שאדם עם מוגבלות חמורה הוא אדם עם בעיה פיזית או בריאותית הנמשכת שישה חודשים לפחות והמפריעה מאוד בפעולות יום-יומיות. כללים וחוקים שונים קובעים הגדרות שונות לחומרת המוגבלות.

54 מבקר המדינה, **דוח שנתי 164** (2014), "פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה", עמ' 166 - 169.

55 מבקר המדינה, **דוח שנתי 72-א-חלק ראשון** (2021), "העסקה מכילה של מגוון אוכלוסיות בשירות המדינה", עמ' 546 - 547.

56 החלטת ממשלה 2261 "העסקת אנשים עם מוגבלות בשירות המדינה" מ-30.11.14.



להבטיח כי 5% לפחות מבין עובדיו הם אנשים עם מוגבלות משמעותית⁵⁷ (להלן - ייצוג הולם). חוק שוויון זכויות קובע בין היתר כי רשות מקומית מוגדרת כגוף ציבורי לעניין זה ומקנה לנציבות סמכויות פיקוח ואכיפה.

על פי חוק שוויון זכויות, משרד הכלכלה והתעשייה מעביר לבט"ל את רשימת הגופים הציבוריים הנדרשים לשם עיבוד המידע על עמידה ביעד הייצוג. הגופים הציבוריים נדרשים להעביר לבט"ל את מספרי תעודות הזהות של עובדיהם; בט"ל הוא הגורם הקובע את מידת עמידתו של מעסיק ציבורי גדול ביעד הייצוג ההולם⁵⁸, והוא עושה כן על פי ארבע מדרגות הקבועות בחוק, כמוצג בלוח להלן.

לוח 4: המדרגות שנקבעו בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות למידת העמידה ביעד לייצוג אנשים עם מוגבלות⁵⁹

מידת העמידה ביעד הייצוג	שיעור העובדים עם מוגבלות מכלל העובדים
עמידה מלאה	5% לפחות
רמה בינונית	3.5% או יותר ופחות מ-5%
רמה נמוכה	2% או יותר ופחות מ-3.5%
אי-עמידה	פחות מ-2%

על פי חוק שוויון זכויות, בט"ל מעביר לנציבות הודעה על מידת עמידתם של המעסיקים הציבוריים ביעד הייצוג והנציבות מפרסמת אותם באתר המרשתת שלה.

בתרשים שלהלן מוצגים נתונים שפרסמה הנציבות על הרשויות המקומיות, בחלוקה לפי מידת העמידה ביעד הייצוג של אנשים עם מוגבלות, בשנת 2021. בתרשים מוצגים בסך הכול 217 מ-258⁶⁰ הרשויות המקומיות שמסרו את הנדרש כדן. יתר הרשויות לא עמדו בחובת הדיווח החוקית או שמספר העובדים שהן מעסיקות נמוך מ-100 ולכן לא חלה עליהן חובת הדיווח.

57 תיקון מספר 15, לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשע"ו-2016, אשר הוסיף את סעיף 9ב לחוק. סעיף 9ב לחוק שוויון זכויות מגדיר עובד עם מוגבלות משמעותית כאדם עם מוגבלות שמתקיים בו אחד מהתנאים המנויים בחלק א' לתוספת הרביעית לחוק זה.

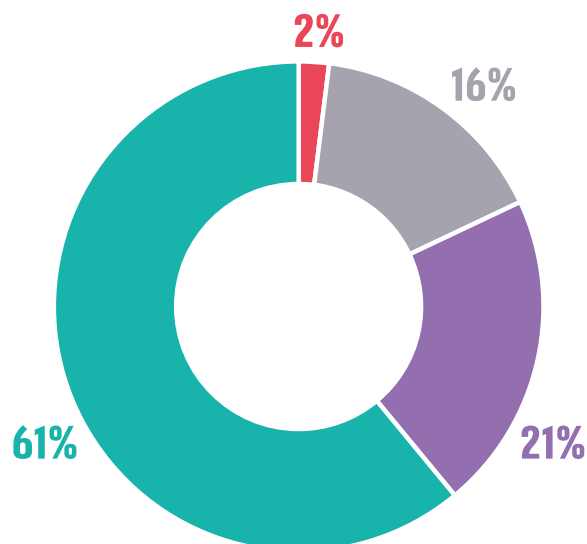
58 הטעם לכך הוא, שאדם עם מוגבלות אינו חייב לעדכן את המעסיק על מוגבלותו מטעמים של הגנת הפרטיות, ולכן נתוני הרשות המקומית על שיעור המועסקים עם מוגבלות כולל בעיקר מועסקים שהעסקתם החלה במכרז ייעודי לאנשים עם מוגבלות או בעובדים שעדכנו את הרשות בדבר מוגבלותם, ולא דווקא את כל העובדים עם מוגבלות אשר מועסקים ברשות המקומית. לשם הפקת נתונים מלאים, בט"ל מצליב את רשימת עובדי הרשות המקומית שהיא שולחת אליו בכל שנה עם רשימות האנשים עם המוגבלות שברשותו. על פי חוק שוויון זכויות, בט"ל חייב לדווח לנציבות על מידת עמידתם של המעסיקים הציבוריים הגדולים ביעד הייצוג עד 31 ביולי בכל שנה.

59 סעיף 9 ד(ד) לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

60 בשנת 2021 היו בישראל 257 רשויות. ביוני 2022 הוקמה הרשות ה-258, שער שומרון. בט"ל מעביר לנציבות רק את נתוני הרשויות שבהם מועסקים 100 עובדים ויותר. לפיכך נתוני הרשויות שמעסיקות פחות מ-100 עובדים לא הועברו אל הנציבות ואינם נכללים בתרשים זה.



תרשים 11: שיעור עמידתן של הרשויות המקומיות ביעד לייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות, 2021



■ עמידה מלאה ■ עמידה בינונית ■ עמידה נמוכה ■ אי עמידה

על פי נתוני הנציבות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הנציבות כפי שהם משתקפים בתרשים, עולה כי 39% מהרשויות המקומיות (85 מ-217 רשויות שדיווחו) לא עמדו בשנת 2021 באופן מלא ביעד לגבי ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות.

עוד עלה כי בין השנים 2019 - 2021 לא חל שינוי מהותי בעמידת הרשויות ביעד הייצוג ההולם - שיעור הרשויות המקומיות העומדות ביעד הייצוג הקבוע בדין עומד על 61%.



בלוח 5 שלהלן מוצגים נתוני עמידה ביעד ייצוג הולם של רשויות מקומיות לפי סוגי הרשויות לשנת 2021.

לוח 5: נתונים על רשויות מקומיות לפי סוגי הרשויות, בחלוקה לפי רמות העמידה ביעד לייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות, 2021

מועצות מקומיות	מועצות אזוריות	עיריות	
48 (51%)	26 (57%)	59 (78%)	עמידה מלאה
20 (21%)	12 (26%)	13 (17%)	עמידה ברמה בינונית
25 (26%)	6 (13%)	4 (5%)	עמידה ברמה נמוכה
2 (2%)	2 (4%)		אי עמידה ביעד
95 (100%)	46 (100%)	76 (100%)	סה"כ

על פי נתוני הנציבות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשנת 2021 העיריות הן בעלות שיעור העמידה הגבוה בקרב הרשויות ביעד הייצוג ההולם.

עוד עולה כי 26% מהמועצות המקומיות עמדו ביעד במידה נמוכה לעומת 13% מהמועצות האזוריות ו-5% מהעיריות.

על הרשויות המקומיות לעמוד ביעדי הייצוג ההולם ולהכין תוכניות עבודה אפקטיביות לעמידה ביעדים, הכוללות אבני דרך ומדדים. מומלץ שהנציבות תפעל למילוי חובת הדיווח מצד הרשויות המקומיות כדון, תעקוב בסיוע משרד הפנים אחר ביצוע תוכניות העבודה ותעמוד בקשר רציף עם הרשויות אשר עמדו ביעד במידה נמוכה - כל זאת לשם סיוע לרשויות בפעולות להגברת הייצוג ההולם. כמו כן מומלץ כי הנציבות בשיתוף עם משרד הפנים ינהיגו תמריצים להגברת העמידה ביעדי הייצוג ההולם.⁶¹

בתשובת הנציבות למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 (להלן - תשובת הנציבות) נמסר כי היא מפקחת על דיווחי הרשויות המקומיות בהתאם לדרישות החוק ונוקטת אמצעי אכיפה שעומדים לרשותה כלפי רשויות שאינן עומדות בדרישות החוק. עוד ציינה הנציבות כי ביולי 2022 פורסם תיקון לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות אשר יצר בין היתר מסלול אכיפה מינהלי של הוראות הייצוג ההולם בחוק, שבמרכזו סמכות הנציבות להטיל עיצומים כספיים על כל מי שמפר את חובותיו לייצוג הולם. הנציבות מסרה עוד כי נושא הנהגת תמריצים להגברת העמידה ביעדי

61 דוגמה לתמריץ שהחיל משרד הכלכלה והתעשייה על מעסיקים: כדי לעודד קליטת עובדים נוספים בישראל ובכללם קליטת אנשים עם מוגבלות, הוא פרסם הוראת מנכ"ל 4.17 בדבר תוכנית סיוע לקליטת עובדים שתמהיל שיעור השתתפותן במשק נמוך (חרדים, ערבים, אנשים עם מוגבלות והורים יחידים). הוראה זו חלה על עובדים שיקלטו במקומות תעסוקה החל מ-1.6.22. הסיוע ניתן לתקופת העסקה של 24 חודשים ועד 16,000 ש"ח.

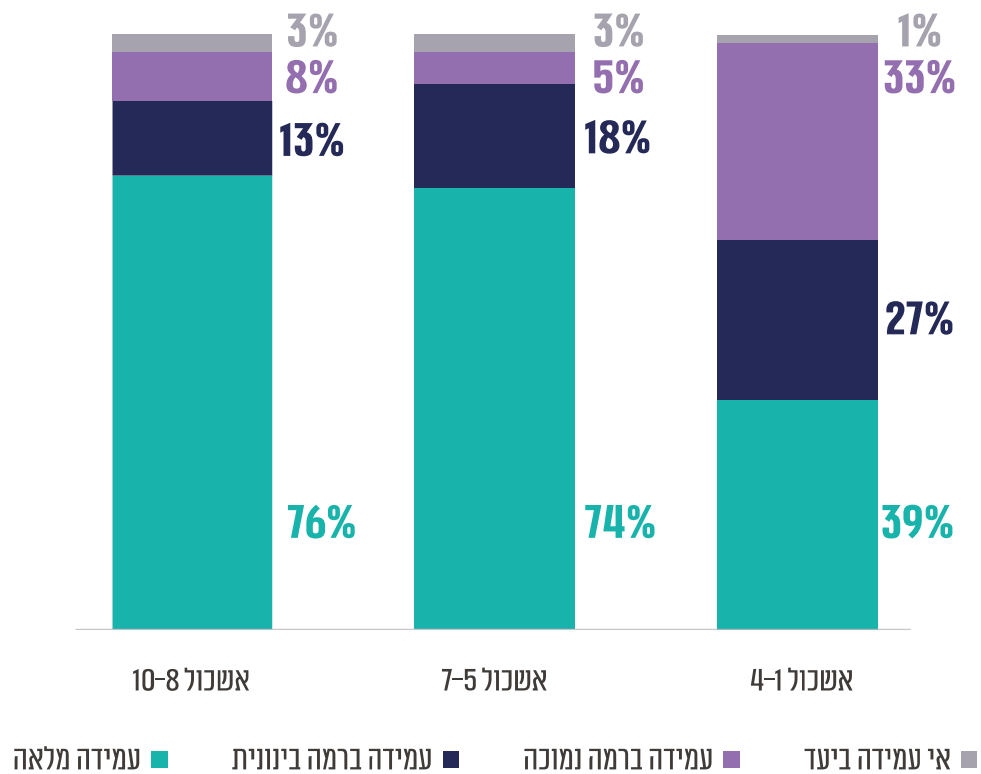


הייצוג ההולם עלה כמה פעמים בפורומים שונים, וכי תשמח לקדם מהלך שכזה עם משרד הפנים על בסיס אפיקי תמרוץ שעומדים לרשותו.

בתשובתו מסר משרד הפנים כי אגף בקרת ההון האנושי עובד בשיתוף פעולה מתמיד עם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות וכן עם המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בעבודה. תוכניות העבודה נכתבות ומלוות על ידי שני גופים אלה. אגף בקרת הון אנושי יצר בתיאום עם גופים אלה תיאור תפקיד לממונה על העסקת אנשים עם מוגבלות. מתקיימות ישיבות תקופתיות בהשתתפות הגורמים האלה וכן עם נציגי מרכז שלטון מקומי על מנת לבחון היבטים שונים של שילוב אנשים עם מוגבלות ברשויות המקומיות.

בתרשים שלהלן מוצגים נתוני העמידה של הרשויות המקומיות ביעד הייצוג ההולם לפי מדד פריפריאלי בשנת 2021.

תרשים 12: התפלגות הרשויות המקומיות לפי מידת עמידתן ביעד הייצוג ההולם, פילוח לפי אשכול פריפריאלי, 2021



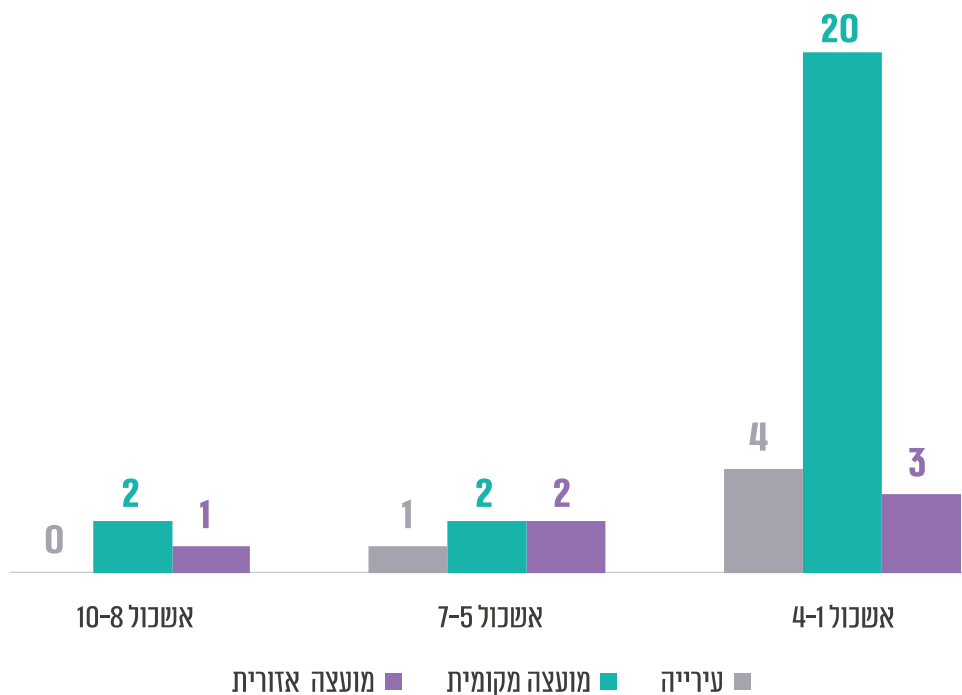
על פי נתוני הנציבות והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים שלעיל עולה כי בשנת 2021, יותר מ-70% מהרשויות המדרגות באשכולות 5 עד 10 עמדו ביעד הייצוג ההולם במלואו לעומת 39% מהרשויות באשכול 1 עד 4 שעשו כן.

בתרשים שלהלן מוצגים נתוני העמידה הנמוכה ביעד הייצוג ההולם לפי מדד פריפריאלי, 2021.

תרשים 13: עמידה במידה נמוכה ביעד הייצוג ההולם לפי אשכול פריפריאליות וסוג הרשות, 2021



על פי נתוני הנציבות והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

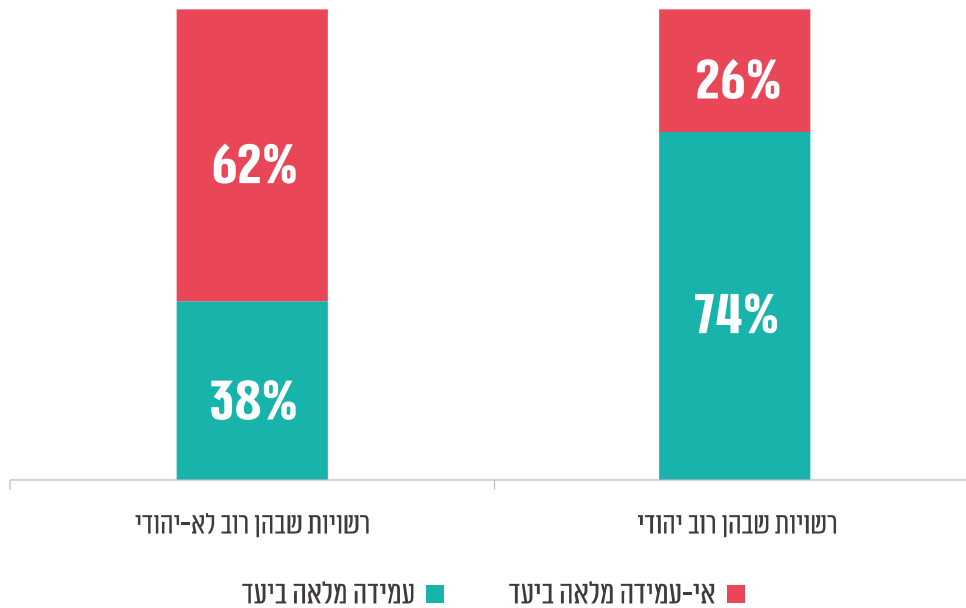
מהתרשים עולה כי בשנת 2021 מרבית הרשויות אשר עמדו במידה נמוכה ביעד הייצוג הן מועצות מקומיות בדרגות 4-1 באשכול הפריפריאליות.

מומלץ כי הנציבות ומשרד הפנים ייתנו את דעתם על הפער בעמידה ביעדים שבין סוגי הרשויות ודרוג הרשויות לאשכולות, ימפו את החסמים בהתאם למאפיינים המוניציפליים השונים של הרשויות לשם הפקת תוכניות עבודה מדויקות להשגת העמידה ביעדים.



בתרשים שלהלן מוצגים נתוני עמידה ביעד הייצוג ההולם של רשויות מקומיות שבהן רוב יהודי ובין רשויות שבהן רוב לא-יהודי⁶², 2021.

תרשים 14: התפלגות הרשויות המקומיות לפי מידת העמידה ביעד ייצוג הולם, פילוח לפי רשויות שבהן רוב יהודי ורשויות שבהן רוב לא-יהודי, 2021



על פי נתוני הנציבות והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים שלעיל עולה כי בשנת 2021 כ-74% מהרשויות שבהן רוב התושבים יהודים עמדו ביעד הייצוג ההולם במלואו, ורק כ-38% מהרשויות שרוב תושביהן לא-יהודים עמדו ביעד הייצוג ההולם במלואו.

מומלץ כי הנציבות ומשרד הפנים ייתנו את דעתם על הפער במידת העמידה ביעדים שבין המגזרים וימפו את החסמים בהתאם למאפיינים השונים של הרשויות שרוב תושביהן לא-יהודים לשם הפקת תוכניות עבודה מדויקות להשגת העמידה ביעדים.

בתשובתה מסרה הנציבות כי בשיתוף עם המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה היא מרכזת צוות מטה רשויות מקומיות, אשר כולל נציגים ממשרד הפנים וממרכז השלטון המקומי. במסגרת פעילות הצוות ובהתבסס על פערים שעולים מנתוני הייצוג ההולם מתקיימים מפגשים ייעודיים בשיתוף גורמי ממשל רלוונטיים, נציגי רשויות מקומיות ואנשים עם מוגבלות,

62 רשויות שבהן אין רוב יהודי: ערים מעורבות או רשויות שבהן רוב התושבים הם ערבים, דרוזים או נוצרים. ערים מעורבות: ראו הגדרות המופיעות בדוח מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - ערים מעורבות** (2022), "השיטור ואכיפת החוק בערים מעורבות באירועי שומר החומות ובעת שגרה; שירותים מוניציפליים בערים מעורבות", עמ' 41 - 42. כערים מעורבות בדו"ח הוגדרו ירושלים, חיפה, רמלה, לוד, עכו, תל אביב-יפו, נוף הגליל ומעלות תרשיחא.



בכדי לעמוד על הסיבות האפשריות לפערים ולחסמים השונים ועל הפעולות הנדרשות להסרתם וכדי לדון בכך.

בתשובתו מסר משרד הפנים כי בדיוני התקציב האחרונים קיבל משרד הפנים 10 מיליון ש"ח במיוחד עבור שילוב בעלי מוגבלויות ברשויות המקומיות, ובכלל זה ברשויות הערביות.

תוכנית שנתית להשגת יעד ייצוג הולם ברשות

בחוק שיוויון זכויות סעיף 9 נקבע כי מעסיק ציבורי גדול המעסיק מעל 100 עובדים, שלא עמד ביעד הייצוג במלואו, יכין תוכנית שנתית שתסייע לו לקידום העמידה ביעד ויפעל ליישומה. בהנחיות של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, להכנת התוכנית השנתית נרשם כי עד ליום 31 באוקטובר עליו לפרסם באתר המרשתת שלו תוכנית שנתית לשנה העוקבת ולשלוח לנציבות קישור אליה. בתוכנית יפורטו בין היתר הוראות להעדפה מתקנת של אנשים עם מוגבלות והוראות לגבי פרסום מכרזים ייעודיים עבורם.

בלוח שלהלן מוצגים נתוני עמידה ביעד הייצוג ההולם של הרשויות שנבדקו ועמידה בהוראות פרסום תוכנית שנתית לשנת 2021.

לוח 6: עמידה ביעד הייצוג ההולם ובהוראות פרסום תוכנית שנתית ברשויות שנבדקו, 2021

הרשות	עמידה ביעד הייצוג ההולם	פרסום תוכנית שנתית	העדפה מתקנת	מכרזים ייעודיים
אופקים	✓	אין צורך	אין צורך	אין צורך
בני ברק	✗	✓	✓	✗
רמת השרון	✓	אין צורך	אין צורך	אין צורך
כפר כנא	✓	אין צורך	אין צורך	אין צורך
אל-קסום	✗	✓	✓	✓
חוף הכרמל	✗	✓	✓	✗

על פי נתוני הנציבות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשנת 2021 הרשויות שעמדו ביעד הייצוג במלואו מבין הרשויות שנבדקו הן עיריית **אופקים** ו**רמת השרון** והמועצה המקומית **כפר כנא**, ולכן אין הן חייבות לפרסם תוכנית שנתית. עיריית **בני ברק** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל** ו**אל-קסום** עמדו במידה נמוכה ביעד הייצוג (כלומר, הן מעסיקות בין 2% ל-3.5% אנשים עם מוגבלות משמעותית מכלל עובדי הרשות המקומית), לכן הן חייבות לפרסם תוכנית שנתית.



מסקירת אתרי המרשתת של הרשויות שעמדו במידה נמוכה ביעד הייצוג נמצאו תוכניות שנתיות לשנת 2022 ברשויות המקומיות **בני ברק, אל-קסום וחוף הכרמל**. בתוכניות שהוגשו מתוכננת הוספת הוראה לגבי העדפה מתקנת במכרז. ב**אל-קסום** נמצאה בתוכנית השנתית הוראה לפרסום מכרזים ייעודיים לאנשים עם מוגבלות, אולם ברשימת המכרזים שפורסמו לא נמצאו מכרזים ייעודיים. ברשויות **בני ברק וחוף כרמל** לא נאמר בתוכנית השנתית כי תוכננו מכרזים ייעודיים לאנשים עם מוגבלות.

מומלץ כי לתוכנית העבודה לשנה העוקבת של הרשויות **בני ברק, אל-קסום וחוף הכרמל** יתווסף תכנון וביצוע של פרסום מכרזים ייעודיים לאנשים עם מוגבלות כדי לעמוד ביעד הייצוג ההולם שנקבע בהחלטת הממשלה לעניין העסקת אנשים עם מוגבלות.

המבנה הארגוני של היחידה לטיפול באנשים עם מוגבלות במש"חים

המש"ח הוא חלק מהרשות המקומית אך הוא גם זרוע ביצוע של משרד הרווחה. חוק שירותי הסעד קובע כי האחריות להקמת המש"חים ולמתן שירותי הרווחה מוטלת על הרשות המקומית. הוראות התע"ס הנוגעות למבנה המש"חים קובעות כי המש"חים יפעלו להשיג מטרות ויעדים בטיפול באוכלוסייה על פי מדיניות משרד הרווחה. גם תקנות שירותי הסעד (תפקיד המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963, קובעות בין היתר כי מנהל המש"ח יפעל על פי הנהלים וההנחיות של מנכ"ל משרד הרווחה ובכפופות לפיקוח מקצועי של מפקחים שימונו על ידי השר. מכאן עולה שמנהל המש"ח אחראי כלפי הרשות המקומית למתן מענים בתחום הרווחה לתושבי הרשות ועליו לעשות זאת בהתאם לחוקים, לתקנות ולנהלים של המשרד⁶³.

על פי משרד הרווחה⁶⁴, תפקידם של המש"חים לספק שירותים מקצועיים ומוימנים בתחומי האבחון, הטיפול, התמיכה, האיתור, המניעה, ההגנה והשיקום, וזאת במגוון דרכי טיפול והתערבות ובשיטות העבודה השונות של העבודה הסוציאלית. אחת ממשימות המינהל, כפי שמופיע באתר המרשתת שלו⁶⁵, היא הבניית תחום המוגבלויות כיחידה אחת ומיצובו כתחום ליבה סדור ומקצועי בעבודת המש"חים ברשויות.

ממשרד הרווחה נמסר לצוות הביקורת בדצמבר 2022 (להלן - התייחסות משרד הרווחה לעניין המבנים הארגוניים) כי תהליך העבודה להטמעת תפיסת המינהל תוכנן לשלושה מעגלי עבודה מדורגים: הסדרת מטה המינהל, הסדרת המבנים הארגוניים של המחוזות ולבסוף הטמעת התפיסה והשינוי הארגוני במש"חים ובמסגרות. עוד נמסר כי שני המעגלים הראשונים הושלמו.

התאמת מבנה היחידות למדיניות משרד הרווחה

הוראות התע"ס קובעות כי המבנה הארגוני של המש"חים אמור לבטא את התמורות שחלו בהן ואת האחריות שניתנה להן להספקת שירותים ברמה גבוהה תוך הגברת עצמאותן.

63 המשרות של העובדים ברשויות המקומיות ותנאי העסקתם משקפים את ההסכמות בין משרד הרווחה, משרד הפנים והמרכז לשלטון המקומי (הגוף המייצג את כל הרשויות המקומיות).

64 <https://www.gov.il/he/Departments/DynamicCollectors/molsa-social-departmentsd-list?skip=0>

65 <https://www.gov.il/he/Departments/units/molsa-units-disabilities-administration>



הוועדה המשרדית, שמונתה לגבש המלצות להצעה לרפורמה במש"חים, הגישה בשנת 2010 את המלצותיה בנושא כוח אדם, תקינה ועומסי העבודה במש"חים (להלן - דוח ועדת הרפורמה)⁶⁶. אשר למבנה הארגוני של המש"חים הומלץ בדוח כי המבנה יעמוד בעקרונות המחייבים שמשרד הרווחה ינסח באופן שיבטיח שהשירותים יהיו בהיקף וברמה הנדרשים. הרפורמה במש"חים חתרה למימוש שני עקרונות עבודה מרכזיים שהשפיעו על תהליכי העבודה והמבנים הארגוניים במש"חים וגם בתחום המוגבלות: (א) מיצוב עו"ס משפחה כעוגן מרכזי במש"חים שייתן מענה לכל בני משפחתו של האדם עם המוגבלות; (ב) עבודה בצוותים שכונתיים.

חוזר מנכ"ל משרד הרווחה מינואר 2020⁶⁷ (להלן - חוזר מנכ"ל 2/20) קבע כי לנוכח השינויים הארגוניים שנעשו במשרד, התעורר הצורך בהלימה בין מדיניות המשרד לבין המבנים הארגוניים של המש"חים ברשויות המקומיות, וכי המבנה הארגוני של המש"חים חייב להתבסס על העקרונות המפורטים בחוזר. אשר לטיפול באנשים עם מוגבלות, קבע החוזר כי המבנה הארגוני של המש"ח מחייב מתן מענה לנושאים שהם בליבת העשייה של המחלקה ולפיכך יש צורך ב"ריכוז הטיפול באנשים עם מוגבלות בידי גורם אחראי אחד שאמור ליישם את התפיסה החדשה של שימת דגש באדם על צרכיו, תהא מוגבלותו אשר תהא".

בעקבות השינויים של המבנים הארגוניים שנעשו ב-64 מש"חים, הבין משרד הרווחה כי "נדרש לתת לרשויות גמישות בבניית המבנה הארגוני שלהן תוך שימת דגש על תחומי ליבה". המשרד כתב טיוטה של הוראת תע"ס בנושא מבנים ארגוניים⁶⁸ שכללה כמה מודלים של מבני מחלקות, המאפשרים לנקוט את הגמישות האמורה בהתאם להיקף התקציבי המוגבל של הרשויות. התאמת ההסכם להוראת התע"ס לא הושלמה, בין היתר בשל הסכם שכר שנחתם במאי 2022⁶⁹ שיש לו השלכות על המבנים הארגוניים של המש"חים ועל דרגי הניהול של העו"סים.

אף שמשרד הרווחה קבע כי נדרשת הלימה בין מדיניות המשרד לבין המבנים הארגוניים של המש"חים ברשויות המקומיות, הוא לא שינה את הנחיותיו בעניין זה ולא עדכן את הוראות התע"ס הרלוונטיות. נוסף על כך, משרד הרווחה לא התאים את הוראות התע"ס לתפיסה החדשה של המשרד שלפיה הטיפול באנשים עם מוגבלות ייעשה על בסיס התפקוד של האדם ולא על פי האבחנה הרפואית של סוג המוגבלות - אוטיזם, מוגבלות שכלית-התפתחותית לקות שמיעה, לקות ראייה ועוד.

מומלץ שמשרד הרווחה ישלים את הטיפול בשינוי המבנים הארגוניים במש"חים ויעדכן את הוראת התע"ס בהתאם לשינויים. כן מומלץ שהוראות התע"ס הנוגעות לטיפול באנשים עם מוגבלות יעודכנו ויותאמו למדיניות המשרד החדשה ולתפיסת המינהל.

66 **דין וחשבון הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים**, פברואר 2010 עמ' 36. את הוועדה הקימה הנהלת משרד הרווחה בראשות שר הרווחה דאז יצחק הרצוג ומנכ"ל משרדו נחום איצקוביץ.

67 חוזר מנכ"ל משרד הרווחה מספר 002-2020 "מבנים ארגוניים של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות", 20.1.20. החוזר בתוקף מיום 1.1.21.

68 טיוטת הוראת תע"ס בנושא "עקרונות מנחים למבנה ארגוני של מחלקה לשירותים חברתיים ברשות מקומית", 26.6.22.

69 הסכם שכר שנחתם בין נציגי הסתדרות העובדים הכללית החדשה ונציגי איגוד העובדים והעובדות הסוציאליים לבין המדינה והמעסיקים ביום 12.5.22.



משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2023 (להלן - תשובת משרד הרווחה) כי הוראות התע"ס בעניין המבנים הארגוניים תואמו עם משרד הפנים והם יפורסמו בקרוב ולאחר סבב האישורים האחרון. עוד מסר המשרד כי הוא נמצא בתהליך גיבוש תקנות לחוק החדש ובד בבד מגבש הוראות תע"ס בהתאם לכך.

בהתייחסות משרד הרווחה לעניין המבנים הארגוניים נמסר כי תהליך ההטמעה של המינהל ברשויות מצריך הכנה ובשלות של המחלקות לשינוי הנדרש, וכי מ-2019 ביצע המינהל תהליכים אחדים לקידום תהליך ההטמעה: נעשה מיפוי של המבנים הארגוניים במש"חים, הוקמו קבוצות מיקוד עו"סים, הוקמו שני פורומים לדיון בתהליכי ההטמעה הנדרשים, פותחו תוכניות הכשרה מקצועית ברוח המינהל ונערך קורס בנושא, אורגן כנס מש"חים בתחום המוגבלויות וההכשרות לעו"סים הותאמו לרוח המינהל. עוד נמסר כי בסיום התהליך יצא מסמך ובו המלצות להתאמת המבנים הארגוניים לתפיסת המינהל אך הוא לא הופץ וכל התהליכים להטמעה נעצרו. הסיבות העיקריות לכך היו "הבחירות החוזרות לממשלה אשר הקפידו תקציבים ולא אפשרו קביעת תקציב מדינה. מצב זה אפשר לשמור את הקיים אך לא לממן שירותים, הכשרות ומענים חדשים", וכן פרוץ הקורונה במרץ 2020 "אשר הכניסה את המחלקות לשירותים חברתיים לעבודה במצב חירום לאומי ולא אפשרה פניות לתהליך הטמעת המינהל".

ממסמך בנושא המבנים הארגוניים במש"חים בתחום המוגבלויות שנמסר לצוות הביקורת ממשרד הרווחה (להלן - מסמך המבנים הארגוניים) עלה, כי במיפוי המבנים הארגוניים שעשה המינהל בשנים 2019 ו-2021 התברר כי תחום המוגבלויות התפתח במידה ניכרת; לא נמצא עיקרון מסדר במבנים הארגוניים של המש"חים וכל אחד מהם פעל באופן עצמאי והתאים את המבנה על פי שיקול דעתו; המבנה הארגוני של חלק מהמש"חים תאם בחלקו לתפיסת העבודה של המינהל ובחלקו האחר נותרה החלוקה לסוג המוגבלות.

בביקורת עלה כי גם בין הרשויות שנבדקו יש שוני במבנה המש"חים בכל הקשור בטיפול באנשים עם מוגבלות. ב**אל-קסום** מתכונת העבודה היא על פי התפיסה הישנה של המשרד, שעל פיה העו"ס מטפל במוגבלות מוגדרת (מוגבלות שכלית-התפתחותית) ואינו נותן שירות לכלל האנשים עם המוגבלות במש"ח. לעומת זאת, ב**אופקים**, ב**בני ברק**, ב**רמת השרון**, ב**כפר כנא** וב**חוף הכרמל** הטיפול באנשים עם מוגבלות נעשה במסגרת תיק משפחה ועל פי רמת התפקוד של האדם עם המוגבלות; העו"סים ברשויות אלה מטפלים בכל סוגי המוגבלויות של היחידים במשפחה ונעזרים ברכיזי תחום המוגבלויות בעת הצורך.

אל-קסום היא הרשות היחידה מבין הרשויות שנבדקו שבה לא הותאם המבנה הארגוני של המש"ח לתפיסה של המינהל.

מומלץ שמשרד הרווחה יפעל להתאמת מבנה המש"חים לתפיסת המינהל כדי לשפר ולהיטיב את השירות שמספקים המש"חים לאנשים עם מוגבלות. ל**אל-קסום** מומלץ להיוועץ עם משרד הרווחה בעניין התאמת המבנה הארגוני של המש"ח שלה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי אל-קסום לא פנתה להסדרת שינוי מבנה ארגוני.

המועצה האזורית **אל-קסום** מסרה בתשובתה כי היא מאמצת את ההמלצה לבחון בשיתוף עם המשרד את ההתאמה של המבנה הארגוני של המש"ח.



תקינה, הגדרת תפקיד של עו"סים בתחום המוגבלויות ועומסי העבודה בתחום זה

הוראות התע"ס קובעות נוסחה להקצאת תקני כוח אדם למש"חים המבוססת על משתנים חברתיים וכלכליים, וכן מגדירות את המשרות במש"חים, ובכלל זה תיאורי המשרות הנוגעות לטיפול באנשים עם מוגבלות.

מבקר המדינה עסק בשנים 2014, 2019 ו-2021 בנושא התקינה של העו"סים במש"חים ברשויות המקומיות, במספר התיקים והמטופלים, בעומס המוטל על העו"סים ובהשפעת העומס על מקבלי השירות ועל העובדים עצמם, נותני השירות⁷⁰.

בדוח ועדת הרפורמה הומלץ למשרד הרווחה לפרט את המשימות המוטלות על בעלי התפקידים השונים במש"חים, לבצע ניתוח עיסוקים של התפקידים, להגדיר עומס מרבי לכל תפקיד וכן לבחון את נוסחאות ההקצאה של כוח האדם במחלקות. במיפויים שערך המינהל עלה כי רשויות רבות מייחסות חשיבות להגדרת תפקיד עו"ס מוגבלויות כרכז תחום או כמטפל פרטני במשפחות של אוכלוסיית המינהל. בחלק מהמש"חים לא היה עו"ס ייעודי לתחום המוגבלויות ובחלקם הועסק עו"ס מוגבלויות יחיד ללא חיבור לצוות מקצועי מלווה.

בשנת 2021 יזם המינהל תהליך למידה מקצועי להגדרת תפקיד העו"ס בתחום המוגבלויות במש"ח מתוך הבנה כי תחום הטיפול באנשים עם מוגבלות מצריך מומחיות ייחודית. במסמך המסכם את תהליך הלמידה הוגדר תפקיד עו"ס מוגבלויות ושרה תמימות דעים שעו"ס מוגבלויות יתכלל את המענה לכל משפחתו של האדם עם המוגבלות.

בחוזר מנכ"ל משרד הרווחה ממאי 2021⁷¹ (להלן - חוזר צביעת תקנים) נקבע כי יבטלו כל התקנים שאינם "צבועים" על פי חוק כדי לאפשר למנהלי המחלקות גמישות בשימוש בתקנים בהתאם לצורכיהם המשתנים בטיפול באוכלוסיות השונות⁷². משרד הרווחה הבהיר בהקשר זה כי על מנהל המש"ח מוטלת האחריות להסב תקן לתחום ייעודי, כגון תקן לתחום המוגבלויות, מתוך התקינה שיש ברשותו. במסמך המבנים הארגוניים הומלץ כי בכל מחלקה יוגדר גורם מתכלל לתחום המוגבלויות שירכז את כל הידע והמומחיות בתחום המוגבלויות. בהתייחסות משרד הרווחה לעניין המבנים הארגוניים נמסר כי תהליך הגדרה של עו"ס בתחום המוגבלויות מצריך הגדרה ברורה של סרגל עומסים לעבודת העו"ס.

בביקורת נמצא כי על אף השינוי שעשה משרד הרווחה בתחום המוגבלויות לפני כחמש שנים - הקמת מינהל מוגבלויות ומתן השירותים על פי תפקוד האדם עם המוגבלות ללא תלות באבחנה הרפואית - הוא לא הגדיר את תפקיד עו"ס מוגבלויות ולא התאים את תפקידיהם של נושאי המשרות לתפיסה החדשה של המשרד.

70 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021** (2021), "מימון שירותי רווחה", עמ' 635 - 640; **דוח שנתי 69** (2019), "טיפול המדינה במשפחות בהליכי גירושין ופירוד", עמ' 1442 - 1444; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014** (2014), "היבטים במתן שירותים לזקן ברשויות המקומיות", עמ' 238 - 243.

71 חוזר מנכ"ל משרד הרווחה מספר 004-2021 "הסרת ריתוק תקנים למחלקות לשירותים חברתיים" 27.5.21.

72 הוראה 16.2, תקצוב רשויות מקומיות בשירותי הרווחה - אמות מידה, יוני 2021. הוראה זו קובעת את אופן הקצאת התקנים הלא-צבועים במש"חים. מפתח החלוקה נקבע על ידי משרד הרווחה בשיתוף מרכז השלטון המקומי במסגרת ועדת ההקצאות.



מומלץ כי משרד הרווחה, כמאסדר של המש"חים, יסיים את התהליך שהחל להגדרת תפקיד עו"ס מוגבלויות שהוא בעל הידע הכולל הדרוש לטיפול בכל תחומי המוגבלויות, שישקול לקבוע דרישה למנות במש"ח רכז לתחום המוגבלויות בשים לב לעומסים בתחום זה ויפעל לעדכן את תיאורי התפקידים בהוראות התע"ס.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא מעדכן יותר מ-200 תיאורי תפקידים, לרבות בתחום המוגבלויות. תיאור התפקיד של עו"ס מוגבלויות יפורסם במסגרת כלל תיאורי התפקידים שהוקבלו להסכם השכר שנחתם במאי 2022, ותיאור התפקיד של רכז לתחום המוגבלויות יפורסם בהוראת התע"ס "תיאורי תפקידים במחלקות לשירותים חברתיים". אשר למינוי רכז לתחום המוגבלויות מסר המשרד כי אם עולה ברשויות המקומיות צורך בהקמת צוות או במינוי גורם מתכלל כמו רכז מוגבלויות, הרשות מעלה את הצורך ומשרד הרווחה באמצעות המפקחים שלו מאפשר לה לעשות זאת על פי הכללים.

ברשויות שנבדקו - **בני ברק, רמת השרון וחוף הכרמל** - מונתה עו"סית המרכזת את תחום הטיפול באנשים עם מוגבלות. מוקנות לה סמכויות ניהול והדרכה ותפקידה לרכז את פעילות העו"סים בתחום זה ולפתח שירותים חדשים. **באל-קסום** מונה עו"ס בחצי משרה המרכז את הטיפול באנשים עם מוגבלות והוא נותן מענה לכל סוגי המוגבלויות. נוסף על כך הוא מתפקד גם כעו"ס לחוק מוגבלות שכלית-תפתחותית ללא תקן, וחלק ניכר מעבודתו הוא טיפול במקרים מורכבים לפי חוק ובהתאם לחוק. **באופקים** מחולק תפקיד מרכז תחום המוגבלויות בין רכזות מוגבלות שכלית-תפתחותית ואוטזים לבין רכזות שיקום. **בכפר כנא** לא מונה עו"ס מרכז לתחום המוגבלויות.

מומלץ **לכפר כנא** לשקול למנות לתחום המוגבלויות מרכז תחום שיהיה בעל ידע ייחודי בנושא, ירכז את העבודה וידריך את העו"סים בתחום זה, כדי לייעל ולשפר את השירות שניתן למטופלים. למועצת **אל-קסום** ולמשרד הרווחה מומלץ לבחון אם לאור המספר הגדול של תיקים בתחום המוגבלויות (843 תיקים) יש צורך להגדיל את היקף המשרה של רכז המוגבלויות.

המועצה האזורית **אל-קסום** מסרה בתשובתה כי היא מאמצת את ההמלצה לבחון בשיתוף עם המשרד את היקף המשרה של רכז המוגבלויות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה להשלים את התהליך להטמעת השינויים הארגוניים במש"חים ובכלל זה להגדיר את התפקידים של נושאי המשרות במש"חים ואת סרגל העומסים. שינויים אלה יסייעו למש"חים לעבוד במקצועיות וביעילות רבות יותר גם בתחום האנשים עם מוגבלות.

איוש משרות העו"סים במש"חים

העבודה במש"חים נעשית בעיקרה בידי עו"סים ובידי עובדי רווחה אחרים. במועצות האזוריות פועל במקרים רבים עו"ס מרחבי או יישובי שאחראי למתן השירות בכל תחום נדרש באזור



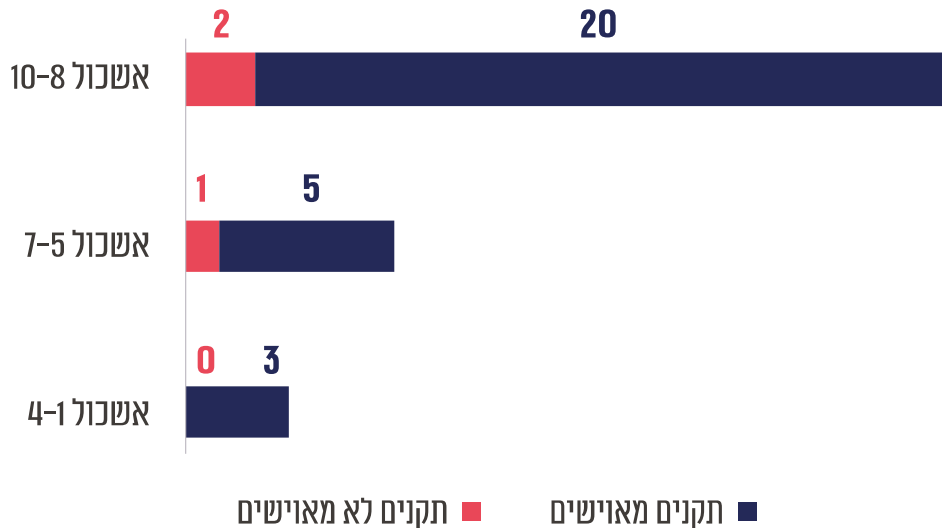
גיאוגרפי מוגדר. במסמך של מרכז המחקר של הכנסת משנת 2008⁷³ נאמר כי בשל העלייה במספר המשפחות המטופלות במש"חים חסרים עו"סים ביותר מ-50% מהרשויות המקומיות בישראל. גם בדוח מבקר המדינה בנושא מימון שירותי רווחה מ-2021 נדון המחסור המתמשך באיוש התקנים של עו"סים ברשויות המקומיות⁷⁴.

מתשובותיהן של 58 רשויות מקומיות שהשיבו על השאלות בשאלון שעסקו במספר התקנים של העו"סים ובאיושם במש"חים עולה כי ב-16 (28%) מהן לא מאוישים כל התקנים של העו"סים העוסקים בתחום של אנשים עם מוגבלות. כמו כן, 89% מהרשויות שהשיבו על שאלות אלה מעסיקות עובדים נוספים שאינם עו"סים או עובדי סמך, העוסקים בטיפול באנשים עם מוגבלות.

בכל הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - מאוישות כל המשרות של התקנים לטיפול באנשים עם מוגבלות, ועם זאת בכולן דווח על עומס גדול מאוד בטיפול באוכלוסייה זו.

משרד מבקר המדינה בחן בשאלון את נושא איוש תקני העו"סים ביחס לאשכול הפריפריאליות של הרשויות המקומיות. התרשים שלהלן מציג את הממצאים שעלו.

תרשים 15: המספר הממוצע של תקני עו"ס בתחום של אנשים עם מוגבלות ברשויות המקומיות ואיושם, פילוח לפי אשכול פריפריאליות, 2022



על פי התשובות על השאלון. 58 רשויות מקומיות השיבו על שאלה זו.

73 המחסור בעובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25.5.08.

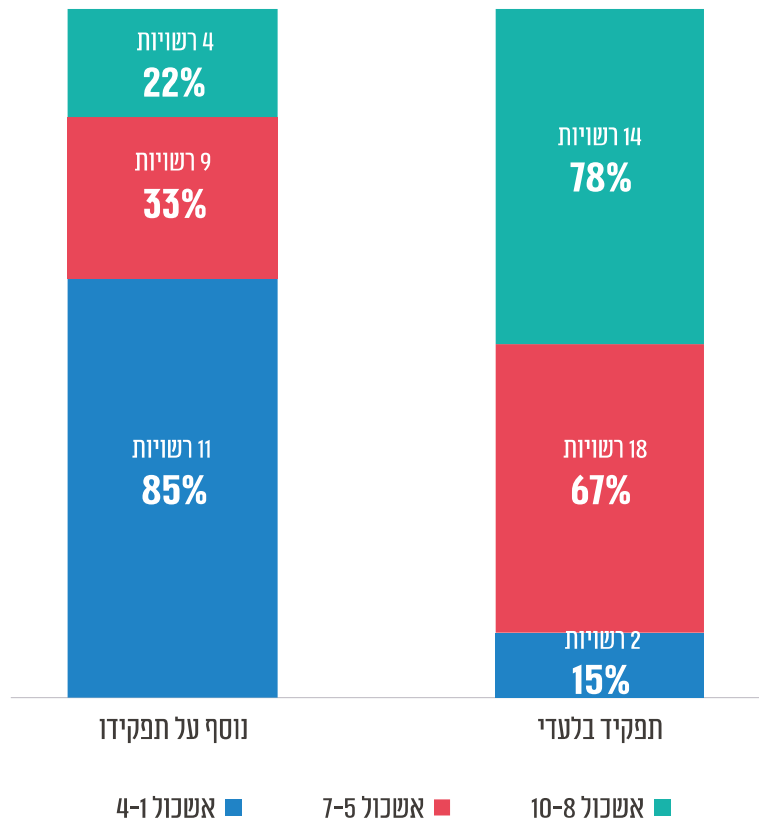
74 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021** (2021), "מימון שירותי רווחה", עמ' 633 - 665.



מהתרשים עולה כי ממוצע התקנים המאושים ברשויות המדרגות באשכולות גבוהים (20 תקנים) גדול פי שבעה מממוצע התקנים ברשויות המדרגות באשכולות נמוכים (3 תקנים)⁷⁵.

בשאלון נבדק אם עו"ס מוגבלויות מטפל רק בתחום המוגבלויות או אם הוא עושה זאת נוסף על תפקידים אחרים. התרשים שלהלן מציג את התמונה שהתקבלה.

תרשים 16: התפלגות הרשויות המקומיות שבהן מועסק עו"ס שמטפל רק בתחום המוגבלויות לעומת עו"ס מוגבלויות שעוסק בתחומי טיפול נוספים, בפילוח לפי אשכול פריפריאליות, 2022



על פי התשובות על השאלון, 58 רשויות מקומיות השיבו על שאלה זו.

75 הממוצע חושב לפי סכום תקני העו"ס שדווחו על ידי כל רשות שהשיבה על שאלה זו בשאלון, בחלוקה למספר הרשויות השייכות לאותו אשכול פריפריאלי.



מהתרשים שלעיל עולה כי קיימים הבדלים ניכרים בין הרשויות בהעסקת עו"סים בתחום המוגבלויות. 78% מהרשויות המדורגות באשכול פריפריאלי גבוה מעסיקות עו"סים המטפלים רק בתחום המוגבלויות לעומת 67% מהרשויות המדורגות באשכול פריפריאלי בינוני ו-15% רשויות המדורגות באשכול פריפריאלי נמוך. זאת ועוד, עו"סים המטפלים בתחום המוגבלויות ברשויות המדורגות באשכול פריפריאלי נמוך עושים זאת נוסף על טיפול בתחומים אחרים.

לוח 7: מספר התיקים הממוצע לעו"ס ייעודי בתחום הטיפול באנשים עם מוגבלות ברשויות שנבדקו, 2020

שם הרשות	מספר התיקים של מקבלי השירות בתחום המוגבלויות	עו"סים ייעודיים העוסקים בתחום הטיפול באנשים עם מוגבלות		מספר התיקים הממוצע לעו"ס במשרה מלאה
		מספר העו"סים	שיעור המשרה הממוצע לעו"ס*	
אופקים	469	3	100%	156
בני ברק	2,243	31	81%	90
רמת השרון	426	5	94%	91
כפר כנא	420	3	83%	168
אל-קסום	843	2	48%	887
חוף הכרמל	350	3	67%	175

על פי דוחות הביקורת המפורטים של הרשויות המקומיות לשנת 2020 ונתוני הרשויות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* לא כל עו"ס מועסק במשרה מלאה (100%) ולא כל התיקים הם באותה רמת אינטנסיביות של טיפול.

מהלוח שלעיל עולה כי העומס על שני העו"סים הייעודיים לתחום המוגבלויות המועסקים ב**אל-קסום**, ששיעור המשרה הכוללת שלהם יחד אינו מגיע ל-100%, גדול במידה חריגה (887 תיקים לעו"ס במשרה מלאה) מהעומס על העו"סים ביתר הרשויות שנבדקו (175 תיקים או פחות מכך לעו"ס). גם ב**אופקים**, בכפר כנא וב**חוף הכרמל** גדול מאוד מספר התיקים לעו"ס - יותר מ-150 תיקים לעו"ס במשרה מלאה.

בתשובת המועצה האזורית **אל-קסום** נמסר כי תחום המוגבלויות מטופל על ידי כלל העו"סים באגף ולא רק על ידי שני העו"סים הייעודיים לתחום המוגבלויות. עוד נמסר כי המש"ח במועצה נותן שירותים לאוכלוסייה רחבה יותר מזו המופיעה בנתונים הרשמיים, לרבות לאוכלוסייה המתגוררת ביישובים חסרי מעמד מוניציפאלי, וכי יש הערכות שונות לגבי מספר מקבלי השירות.



הנתונים העולים מן הלוח מבליטים את העומס הרב המוטל על העו"סים ברשויות הפריפריה, לעומת הרשויות במרכז הארץ בכל הקשור לטיפול באנשים עם מוגבלות. במצב דברים זה עלולים להיפגע השוויון במתן השירותים, היקף השירותים ואיכותם לאנשים עם מוגבלות תושבי רשויות באשכול פריפריאלי נמוך לעומת אנשים עם מוגבלות תושבי רשויות באשכול פריפריאלי גבוה.

מומלץ למשרד הרווחה לפעול בשיתוף כל הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - להגדלת מספר התקנים של העו"סים במש"חים ובפרט באופקים, בכפר כנא, באל-קסום ובחוף הכרמל. כל זאת כדי שיפחת העומס המוטל על העו"סים העוסקים בטיפול באנשים עם מוגבלות, כדי שהשירות יהיה טוב יותר וכדי שלא תיפגע כלל האוכלוסייה ובייחוד האנשים עם מוגבלות המתגוררים ברשויות הפריפריה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי מדיניות המשרד, בהתאם לחזון צביעת תקנים, היא להקצות תקנים שמנהל המש"ח יכול לייעדם למטרות המותאמות לצורכי הרשות המקומית, ובכלל זה לטיפול בתחום המוגבלויות. המשרד הבהיר כי רשויות שעומדות בתנאים זכאיות לתוספת תקינה יוכלו להסב את התקן לצורכי האוכלוסייה שלה.

מומלץ כי מינהל המוגבלויות במשרד הרווחה ימצא דרך לסייע לכל הרשויות המקומיות, ובפרט לרשויות שנבדקו, לאייש את התקנים החסרים של העו"סים במש"חים כדי להפחית את העומס המוטל על העובדים. בהתחשב בשוק העבודה המשתנה, מומלץ שהמשרד יפעל למצוא דרכים חדשניות כדי לעודד עו"סים להצטרף לשורותיו.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי נכון לינואר 2023 נתוני אי-האיוש הארציים מסתכמים ב-10% מכלל התקינה. עוד מסר המשרד כי בשנת 2022 הוקמה ועדה שכללה נציגים מהרשויות המקומיות שעסקה במשבר איוש העובדים, ובשנת 2023 הקצה משרד האוצר (בכפוף לאישור התקציב) סכום צבוע לצורך שימור עובדים. המשרד ציין כי בעקבות הגדלת התקציב מינה מנכ"ל המשרד צוות שיעסוק במשבר איוש כוח האדם במש"חים ובמעטפת לשימור ולגיוס עובדים באמצעים כמו הדרכות, תוספות שכר, עדכוני נהלים והמלצות להסכמי שכר קיימים. את התקציב יחלק הצוות בהתאם לצרכים שעולים מהשטח.

הסתייעות המש"חים בגופי סיוע

באוגוסט 2022 פרסם משרד הרווחה כי הוא נוקט פעולות לאיוש תקנים בלתי מאוישים במש"חים ולחיזוק מערך הרווחה, ובין השאר הוחלט ליצור תפקיד חדש של "תומך עובד סוציאלי"⁷⁶ במש"חים. ממלא התפקיד יסייע ישירות לעו"סים במש"חים כגון במשימות בעלת אופי מינהלי וטכני, וכך יוכלו העו"סים להתמקד בהיבטים המקצועיים של תפקידם. להלן השימוש שעושות הרשויות שנבדקו בגופי סיוע נוספים:

באופקים ובבני ברק פועלת תוכנית "נושמים לרווחה" של מרכז עצמה, המסייעת למשפחות השרויות במצוקה כלכלית ומעניקה הדרכה בתחומי פנאי ובמיצוי זכויות וליווי בוגרים בנושאים

76 חוזר מנכ"ל משרד הרווחה 6/22, "תפקיד 'תומך עובד סוציאלי' במחלקות לשרותים חברתיים", 11.8.22.



כלכליים. אף שהמרכז נועד לספק מענה לאוכלוסיות ראויות לקידום בהיבט הכלכלי, הוא מסייע גם לאנשים עם מוגבלות ולבני משפחותיהם, שכן רבות מהמשפחות עם ילדים עם מוגבלות מצויות גם הן במעגל העוני וזכאיות לקבל סיוע של מלווה נוסף על טיפול העו"ס.

בבני ברק פועלת מחלקה ייעודית לטיפול באנשים עם מוגבלות ובראשה מנהלת. המחלקה הקימה "יחידה מסייעת" העומדת בקשר ישיר עם המשפחות ומטרתה לייעל ולפשט את הטיפול בנושאים מינהלתיים ובכללם תהליך הגשת המסמכים. המחלקה גם מסייעת בהשמות למסגרות.

בשל הפיזור הגיאוגרפי של יישובי המועצות האזוריות, פועל בכל אחד מהיישובים **אל-קסום וחוף הכרמל** עו"ס יישובי כדי להגביר את הנגשתו ואת זמינותו לקהילה המקומית על מאפייניה הייחודיים. העו"ס היישובי מטפל בכל תחום שנדרש ביישוב, לרבות בתחום המוגבלויות⁷⁷.

לצורך הרחבת ביקורי הבית ומעקב אחר אנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית השוהים בביתם גיבש אגף הרווחה ב**אל-קסום** את הפתרון של '**מסייע שיקומי**': האגף התקשר עם גוף חיצוני וגוף זה שולח את נציגיו שאינם עו"סים לביקורים בבתיים של כ-80 אנשים עם מוגבלות שיש לבקדם בתדירות של פעם בשנה לפחות (לא לצורכי טיפול). הנציגים ממלאים דוח מובנה על המטופלים ומעבירים אותו לידיעתו ולטיפולו של עו"ס האגף. המועצה הקצתה לפתרון זה כ-45,000 ש"ח מתקציבים שהוענקו לה לקידום האוכלוסייה הבדואית במסגרת החלטת ממשלה מ-2017⁷⁸.

אף שבחלק מהרשויות שנבדקו מסייעים המש"חים בגופי סיוע שונים ובתוכניות שיש בהן כדי להקל את עבודת העו"ס, כל הרשויות שנבדקו אינן מאיישות את התפקיד "תומך עובד סוציאלי".

מומלץ לכל הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - לאייש את התפקיד "תומך עובד סוציאלי" ולהסתייע ככל הניתן בגורמים העשויים להקל על העו"סים במש"חים.

המועצה האזורית **חוף הכרמל** מסרה בתשובתה כי היא משקיעה מאמצים רבים כדי לגייס עו"סים ותומכי עו"סים, וכי הקושי באיוש משרות אלה הוא "ארצי מוכר וידוע". במועצה סבורים כי "כל עוד לא ישתנו תנאי ההעסקה כפי שמוגדרים על ידי משרד הרווחה ככל הנראה לא יהיה שינוי בנושא".

על משרד הרווחה לסייע לרשויות המקומיות באיוש תפקיד "תומך עובד סוציאלי".

77 מנהל המש"ח באל-קסום ציין כי היקף העבודה של כל עו"ס יישובי הוא גדול מאוד, משום שבחברה הבדואית שיעור האנשים עם מוגבלות גדול משיעורם במגזר היהודי, בין היתר בגלל נישואים בתוך המשפחה, מיעוט יחסי של בדיקות בתקופת ההיריון והתנגדות להפלות, תאונות בית ומוגבלויות שנגרמות מהיעדר נגישות לטיפול. ראו גם: "מיפוי ילדים עם מוגבלות בגיל הרך בחברה הבדואית", ג'וינט ואשלים (פברואר 2018).

78 החלטת ממשלה 2397 מ-12.2.17 בנושא "תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021".



משרד הרווחה מסר בתשובתו כי מנהלת תחום כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות הגישה למנכ"ל המשרד הצעה להטמעת תפקיד "תומך עובד סוציאלי", וכי ההצעה נמצאת בבחינה.

משרד מבקר המדינה התרשם משיחותיו ומהביקורת שקיים כי העו"סים במש"חים ברשויות שנבדקו עושים את עבודתם במסירות. ניכר כי על אף מורכבות התפקיד, העומס הרב והקשיים שאיתם הם מתמודדים בכל יום, הם נכונים לפעול למען האוכלוסייה שבטיפולם ועושים את עבודתם ברגישות רבה.



לנוכח ממצאי הביקורת שהוצגו מצטיירת תמונת מצב ולפיה במרבית הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא ואל-קסום** - עלו ליקויים בתכנון מתן השירות והמענים על הצרכים בתחום המוגבלויות: אין להן תכנון אסטרטגי; הן לא הגדירו מדיניות ברורה בנוגע לקידום אנשים עם מוגבלות, שילובם ומתן שירותים להם; והן לא הגדירו גורם רשותי מתכלל בתחום המוגבלויות. מהתשובות על השאלון עלה כי 42% מהרשויות המקומיות לא הכשירו כלל עובדי רשות בתחום מתן שירות לאוכלוסייה זו, וכי מרביתן של הרשויות שהעבירו הכשרות, הסתפקו במספר מועט של הכשרות מדי שנה. בבחינת הייצוג ההולם של אנשים עם מוגבלות בקרב עובדי הרשות עלה ששיעור הרשויות המקומיות שעמדו בשיעור ההעסקה של אנשים עם מוגבלות שנקבע כיעד בהחלטת הממשלה (5% מהעובדים) הוא כ-61%. בקרב הרשויות במגזר שאינו יהודי העמידה ביעד נמוכה (38%), לעומת הרשויות במגזר היהודי (74%). נמצא כי בשנים 2019 - 2021 לא חל שינוי בשיעור הרשויות המקומיות שעמדו ביעד והוא נותר 61%.

מומלץ כי הרשויות יכללו את תחום המוגבלויות בנושאים שבסדר היום הרשותי, יתוו מדיניות בנושא ויבצעו תכנון בהתאם לה, הכולל יעדים ומשימות מדידות, לשם שילוב וקידום אמיתיים של אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות.

איתור אנשים עם מוגבלות ומיצוי זכויותיהם זכויות בני משפחותיהם

על פי משרד הרווחה, המש"ח אמור לשפר את איכות חייהם ואת תפקודם של פרטים, של משפחות, של קבוצות ושל קהילות הנתונים במצבי מצוקה ומשבר, בין השאר מפאת מוגבלות זמנית או מתמשכת. על המש"ח לסייע לאוכלוסיות אלה כך שיוכלו לפעול ולתפקד בחיי היום-יום באורח תקין ועצמאי ככל האפשר⁷⁹. המש"חים מעניקים זכויות שונות מתוקף חוקים או תקנות בתחומי האבחון, הטיפול, התמיכה, האיתור, המניעה, ההגנה והשיקום⁸⁰. לעיתים מורכבותן של הזכויות או של התנאים להכרה בהן מקשים על האזרחים להכירן ולמשן⁸¹.

79 תפקיד המש"ח למיצוי זכויות האוכלוסייה הנוקקת שבטיפולו מעוגן גם בסעיף 2ב לחוק שירותי הסעד.

80 אתר המרשתת של משרד הרווחה, הגדרת מחלקות לשירותים חברתיים, נדלה ב-29.11.22.

81 להרחבה ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2015** (2015), "אי-מיצוי של זכויות חברתיות", עמ' 9 - 10; **דוח שנתי 2021-א** - **חלק ראשון** (2021), "אי-מיצוי של זכויות חברתיות - ביקורת מעקב", עמ' 877 - 878.



לשם הענקת הזכויות האמורות נדרש מתן מידע ומיצוי זכויות תוך התמקדות בפעולות של סגור אישי וקבוצתי⁸². פעולות סגור אלה כוללות קידום מיצוי הזכויות החברתיות באמצעות מתן מידע, תיווך, הפניה לגורמים אחרים, ניהול משא ומתן עם הארגונים האחראים למתן שירות בכסף ובעין, ייצוג בפני מקבלי ההחלטות, השתתפות בוועדות כדי לקדם מיצוי זכויות, פעולות לשינוי החלטות על זכאות ופעולות שנועדו להבטיח מתן של שירותים רלוונטיים לפונים או להבטיח את איכותם.

אי-מיצוי זכויות משמעו שהזכאים לזכויות, כדוגמת קצבאות ושירותים מסוימים, אינם מממשים בפועל את זכאותם⁸³ ואינם נהנים מהזכויות ומהשירותים החברתיים שהיו עשויים לשפר את מצבם האישי והכלכלי. תופעה זו עלולה להחטיא את מטרת המדיניות החברתית אשר הובילה לקביעת הזכאות לזכויות ולשירותים אלה, בעיקר כאשר היא רווחת ונפוצה בקרב אוכלוסיות מוחלשות⁸⁴.

הספרות המקצועית מצביעה על מגוון חסמים המקשים על זכאים לממש את זכויותיהם, בין היתר חסם הקשור למודעות ולידע⁸⁵. כך עלה גם בקשר למיצוי זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות: בסקר חסמים שערך ארגון "בזכות"⁸⁶ בשנת 2020 הועלו שני חסמים מרכזיים בתחום מיצוי זכויות המקשים עליהם למצות את זכויותיהם: (א) ריבוי הליכים בירוקרטיים, לעיתים בכמה חזיתות בו בזמן, המביא את חלקם לידי ייאוש ולווייתור מראש; (ב) מחסור במידע מסודר וברור על הזכויות המגיעות להם בכל תחומי החיים.

כאשר מופקדים בידי רשות ציבורית - ובכלל זה רשות מקומית - תקציב מהמדינה או משאבים לשם מימוש זכות בדין למען ציבור הזכאים, ראוי כי היא תפעל למימוש הזכות ולספק אותה לזכאים לה. בעשורים האחרונים הולכת וגוברת המודעות לתפקידה המרכזי של הרשות המקומית בעיצוב השירותים החברתיים ובהבטחת זכויות לפרט ולקבוצה בקהילה⁸⁷ מעצם מקומה בחזית המפגש עם האזרחים תושבי הרשות מקבלי השירותים בה. קבוצת האנשים עם המוגבלות מתאפיינת בשונות רבה ובצרכים שונים, לרשות המקומית תפקיד חשוב בהקפדה על מימוש זכותם לשוויון בכל תחומי החיים⁸⁸.

האתגרים המרכזיים העומדים לפתחה של הרשות המקומית בנושא זה הם איסוף המידע על כלל הזכאים לשירותים השונים באופן סדור, פיענוח תופעת אי-מיצוי הזכויות ומעבר מפעולה

82 משרד הרווחה והשירותים החברתיים, הוועדה לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים - דוח ביניים (2009).

83 Natascha Van Mechelen & Philippe Warin, *The Non-Take-Up: Definition and Typologies* (2016). להרחבה ראו: Julie Janssens, *Who Is to Blame? An Overview of the Factors Contributing to the Non-Take-Up of Social Rights* (2017); Tim Goedemé & Julie Janssens, "The Concept and Measurement of Non-Take-Up: An Overview, with a Focus on the Non-Take-Up of Social Benefits", *Deliverable 9* (2020).

84 טל ארזי ויעל סבג, *מיצוי זכויות ושירותים חברתיים לאזרח - הבניית קונספט ותורת עבודה* (2020), מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל, עמ' 14.

85 ג'וני גל ואח', *מיצוי זכויות אקטיבי בביטחון סוציאלי* (2019), המוסד לביטוח לאומי, עמ' 15.

86 ראו לעיל בתת-פרק "פעולות הרשות המקומית להגברת הנגישות במרחב הציבורי".

87 ישראל דרון, *אופקים - תוכנית אב לאזרחים ותיקים בקהילה - ישראל 2025, מסמך תשתיתי לדיון* (2017), עמ' 23. להרחבה על מקומה המרכזי של הרשות המקומית ראו מבקר המדינה, *דוח מיוחד - התמודדות ממשלת ישראל עם משבר הקורונה* (2021), "הטיפול באזרחים הוותיקים במשבר הקורונה", עמ' 26 - 28.

88 מבקר המדינה, *דוח שנתי 52ב* (2001), "שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה", עמ' 314.



שהיא בגדר תגובה של מתן מענה לפונים לפעולה יזומה. היינו, מומלץ כי הרשות המקומית תאמץ גישה יזומה לאיתור כל האנשים עם המוגבלות המתגוררים בתחומה ולהגביר את המודעות לזכויותיהם ולשירותים שהיא מספקת, וכן להגביר את נגישותם למידע הרלוונטי להם הן ברמה המקומית והן ברמה הארצית. בהתאם לכך נדרשת הרשות להבניית התכנון החל בתכנון אסטרטגי וכלה בתוכניות עבודה שנתיות, זאת לאחר בחינת המצב הקיים לזיהוי הפערים והחסמים במימון הזכויות והטעמים להם וחשיבה על דרכים לצמצום באמצעות הצבת יעדי על, מטרות ונקיטת יזמה להגדרת משימות. כמו כן עליה לבצע מדידה ובקרה מפעם לפעם תוך התחשבות במאפייני האוכלוסייה, בצרכיה ובאילוצים הקיימים. כל זאת לשם השגת השינוי המיוחל בטיפול באוכלוסיית הנזקקים.

איתור זכאים עם מוגבלות ואיסוף מידע עליהם

לשם קבלת החלטות מושכלות על הרשות המינהלית להעמיד תשתית מקיפה ועדכנית של העובדות. קבלת החלטה סבירה והוגנת לשם גיבוש מדיניות ודרכי פעולה לשם גיבוש מדיניות ודרכי פעולה מחייבת את הרשות להסתמך על ידע ומידע רלוונטי ומהימן כמצע לדיון, לאחר איסוף הנתונים, עיבודם וניתוחם⁸⁹.

מאחר שקבלת השירותים מהמש"ח תלויה בין היתר בבחירת האדם עם המוגבלות, בני משפחה ו/או האפוטרופוס עליו לקבל את השירות או לממש זכאות, הרי שהזכאים לשירות הרשומים במש"ח, הינם הפונים לקבלת השירות או הזכאות.

בביקורת עלה כי הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - מחזיקות במאגרי המידע שלהן נתונים על תיקי המטופלים המוכרים למש"ח בלבד ואינן מחזיקות נתונים על כלל האנשים עם מוגבלות המתגוררים בתחומיהן המוניציפליים, ואשר עשויים להיות זכאים לשירותי המש"ח. הרשויות לא בחנו האם מבחינת דיני הגנת הפרטיות ניתן להסדיר את האפשרות המשפטית לפנות לגופים ציבוריים אחרים, אשר ברשותם מידע בנוגע לתושביהן הזכאים לשירותי מש"ח, והאם ניתן להסדיר על פי דינים אלה העברת מידע כזה אליהם. כמו כן, לא נעשתה פנייה לוועדה להעברת מידע (בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות)⁹⁰, במטרה לאשר למש"ח לקבל מאגרי מידע סדורים ממחלקות העירייה לשם איתור ויישוג זכאים במש"ח. זאת למעט **חוף הכרמל** שבחנה העברת מידע בין-אגפי באמצעות ועדת היגוי ואף גיבשה הסדר באמצעות טופסי הסכמה מצד ההורים לילדים עם מוגבלות במוסדות החינוך בנוגע להעברת מידע בין אגפי החינוך והרווחה. הרשויות גם לא אוספות מידע שאינו מצריך זיהוי, לדוגמה מספר האנשים שאובחנו עם אוטיזם המתגוררים ברשות.

89 זמיר יצחק, **הסמכות המינהלית, כרך ב - ההליך המינהלי (2011)**, עמ' 1119.

90 ועדה להעברת מידע שגוף ציבורי חייב בהקמתה בהתאם לפרק ג' לתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986, המאשרת בקשות להעברת מידע בין גופים ציבוריים.



עיריית **אופקים** מסרה בתשובתה כי היא אינה רשאית על פי חוק לאתר אנשים עם מוגבלויות ולהקים מאגר מידע בעניין זה, תוך שימוש בנתונים המתקבלים ממקורות אחרים, לרבות מינהל החינוך בעיר, ביטוח לאומי ומחלקת הגבייה, שכן הדבר פוגע בפרטיות.

בביקורת נמצא כי משרד הרווחה לא גיבש הנחיות אם ראוי כי ייאסף מידע על אודות הזכאים שאינם מוכרים לרווחה וכן מידע על זכאויות של מוכרים לרווחה שלא מומשו לשם הגברת היישוג. ומשכך לא גובשו הנחיות בדבר המידע שהרשות יכולה לאסוף וכיצד על הרשויות לאסוף את המידע על כל האנשים עם מוגבלות, וזאת לשם גיבוש חזון ומדיניות ביחס לאוכלוסייה זו ולקביעת פעולות להגברת היישוג.

מומלץ שמשרד הרווחה יבחן את הנושא ויגבש מדיניות לגבי הרשאה לאיסוף המידע על האנשים עם המוגבלויות ובני משפחותיהם הזכאים לשירותי המש"ח בגין מוגבלותם, לגבי נחיצותו ולגבי אופן איסופו, לרבות אפשרות פילוחו, כפוף לדיני הגנת הפרטיות ואבטחת מידע. מומלץ כי הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - יבחנו את האפשרות לרכז את המידע שבידיהן באופן סדור, מותאם וממוקד שירותים, שיתרום להגברת מיצוי הזכויות של הזכאים.

איתור ואבחון של אוטיזם ומוגבלות שכלית-התפתחותית ברשויות הערביות שנבדקו

איתור מוקדם של עיכובים התפתחותיים ואבחון מוגבלות הם צעדים חיוניים, מאחר שהתערבות מוקדמת הוכחה כאמצעי יעיל לצמצום פערים ולמימוש מיטבי של הפוטנציאל הגלום בילד⁹¹.

אבחון האוטיזם בילדים נעשה במכונים להתפתחות הילד של קופות החולים, והוא נמצא בסל שירותי הבריאות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994. זאת לעומת אבחון מוגבלות שכלית-התפתחותית שנעשה בידי ועדת אבחון במשרד הרווחה. השלבים הקודמים לאבחון הם פנייה מצד העו"ס במש"ח לאחר שהכין דוח סוציאלי ותפקודי למפקח המחוזי במשרד הרווחה, לאחר מכן המפקח מחליט אם להפנות את המטופל לוועדת האבחון או למרכזי אבחון ולאחריהם לוועדת האבחון במשרד הרווחה.

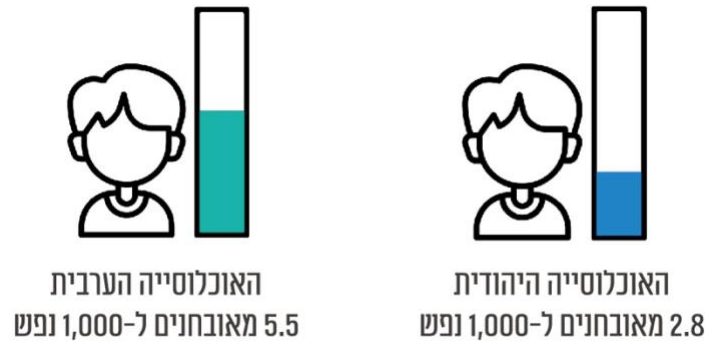
בהתאם לנתוני הנציבות משנת 2021, שיעור המאובחנים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית בקרב האוכלוסייה הערבית גבוה פי שניים בקירוב מהשיעור באוכלוסייה היהודית (5.5 מאובחנים ל-1,000 נפש לעומת 2.8 מאובחנים ל-1,000 נפש, בהתאמה)⁹².

91 מיפוי ילדים עם מוגבלות בגיל הרך בחברה הבדואית, ג'וינט ואשלים, פברואר 2018, עמ' 21; Alonim A.H, Lieberman I, Schayngesicht G, Braude H., and Tayar D., "A Comparative Study of Infants and Toddlers Treated with the Mifne Approach Intervention for Autism Spectrum Disorder", *International Journal of Pediatrics & Neonatal Care*, in press, November 2021.

92 אנשים עם מוגבלות בישראל 2021, עובדות ומספרים, עלון בהוצאת מכון ברוקדייל.



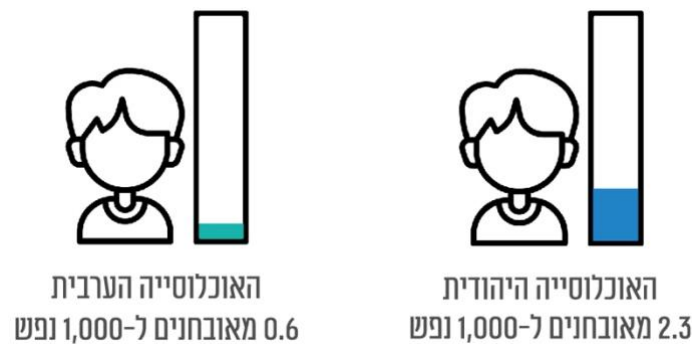
תרשים 17: מאובחנים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית, 2021



על פי נתוני הנציבות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כמו כן נמצא כי שיעור המאובחנים עם אוטיזם בקרב האוכלוסייה היהודית גבוה כמעט פי ארבעה משיעורם בקרב האוכלוסייה ערבית (2.3 מאובחנים ל-1,000 איש לעומת 0.6 מאובחנים ל-1,000 איש בהתאמה).

תרשים 18: מאובחנים עם אוטיזם



על פי נתוני הנציבות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ממחקר בנושא ילדים עם מוגבלות בגיל הרך בחברה הבדואית⁹³ עולה כי שיעור המוגבלויות בקרב ילדים באוכלוסייה הבדואית אף גבוה משיעורו באוכלוסייה הערבית וזאת בשל מצוקה סביבתית, תנאי חיים קשים, עוני עמוק, שיעור פריון גבוה ונישואי קרובים (הוריהם של 58% מהילדים הם קרובי משפחה) המנציחים מחלות תורשתיות ומובילים לכך שמצב בריאותם של הילדים הבדואים נופל מזה של הילדים היהודים בישראל ולעיתים אף מזה של בני מיעוטים אחרים. בריאותה של החברה הבדואית מועדת לסיכונים רבים ותושבי הכפרים הלא-מוכרים מתמודדים עם סיכונים ייחודיים הנובעים ממחסור בתשתיות: היעדר מים זורמים, היעדר שירותי תברואה, מחסור בחשמל ובתשתיות, סיכונים סביבתיים וקשיי נגישות לשירותי הרפואה.

93 מיפוי ילדים עם מוגבלות בגיל הרך בחברה הבדואית, ג'וינט ואשלים, פברואר 2018, עמ' 5 - 6.



מהמחקר עולה כי מבחינה מתודולוגית קשה להעריך את שיעור האנשים עם מוגבלות בקרב האוכלוסייה הערבית-בדואית בנגב מאחר שהנתונים אינם כוללים תושבים שגרים מחוץ ליישובים המוכרים. עוד עולה מהמחקר כי שירותי האבחון אינם נגישים דיים מבחינה לשונית ותרבותית, ומחסור בקלינאי תקשורת ובפסיכולוגים דוברי ערבית מקשה את האבחון. כמו כן יש קושי בהנגשת המידע למשפחות בערבית, ולעיתים בני המשפחה אינם מבינים את משמעות האבחון ואת חשיבות ההתערבות המוקדמת ואינם יודעים מהן האפשרויות העומדות לפניהם ומהן הדרכים למיצוין.

שיעור האנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית בכפר כנא הוא כ-4.5 מאובחנים ל-1,000 נפש (105 נפש), ושיעור האנשים עם אוטיזם בכפר כנא הוא כ-0.9 מאובחנים ל-1,000 נפש (20 נפש)⁹⁴. שיעור האנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית באל-קסום הוא כ-18.5 מאובחנים ל-1,000 נפש (305 נפש), ומספר האנשים המאובחנים באוטיזם אינו ידוע, אך על פי הערכת מנהל המש"ח הוא 7, כלומר כ-0.4 מאובחנים ל-1,000 נפש⁹⁵.

אף שהאבחון אינו באחריותה של הרשות המקומית, ברשויות מקומיות שנבדקו - ובהן **כפר כנא** ו**אל-קסום** - נעשית עבודה בשילוב הגופים המאובחנים. נציגי הגופים האלה באים למוסדות החינוך לגיל הרך ברשות לשם עריכת תצפיות ואבחונים ראשוניים לאוטיזם. בכל הקשור למוגבלות שכלית-התפתחותית, לעו"ס במחלקה יש תפקיד מרכזי.

אל-קסום וכפר כנא מסרו כי להערכתם האוטיזם ברשויות שלהם אינו מאובחן במלוא היקפו. בעיית תת-האבחון של פעוטות מצטמצמת באמצעות איתור ואבחון של טיפות החלב ושל המכונים להתפתחות הילד בקופות החולים משום שנציגים מטעמם באים למוסדות החינוך לביצוע תצפיות ואבחונים ראשוניים. לעומת זאת, קשה יותר לאתר ולאבחן בוגרים. מנהל המש"ח בכפר כנא מסר כי בעבר הייתה בעיה של תת-אבחון, אולם כיום המרכז להתפתחות הילד עורך אבחונים במוסדות הלימוד והבעיה נותרה בעיקר ביחס לאנשים בוגרים שלא אובחנו ולא טופלו בצעירותם.

לשם השוואה, ברמת השרון מסרו נציגי המש"ח כי המחלקה מספקת שירות נרחב לאבחון מוקדם במימון מלא של הרשות: פסיכותרפיסטים, קלינאי תקשורת, מרפאים בעיסוק ופסיכולוגים מבקרים בכל מעונות היום המפוקחים (בהם מעונות ויצ"ו ומעון יום חרדי), ותפקידם לאתר מוקדם ככל שניתן ילדים עם צרכים מיוחדים. השירות כולל תצפיות ופגישות עם ההורים, הפניה למכון להתפתחות הילד ולוועדות השמה ועוד, הכול בשיתוף פעולה מלא בין כל הגורמים.

94 מספר התושבים בכפר כנא הוא 23,265, מספר האנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית הוא 105, ומספר האנשים המוכרים עם אוטיזם הוא 20.

95 מספר האנשים הרשומים באל-קסום הוא 16,465, מספר האנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית הוא 305. יצוין כי החישוב נעשה על פי נתוני האוכלוסייה המצויים בלמ"ס, אך כאמור אל-קסום מספקת שירותים גם לרבים שאינם רשומים במרשם האוכלוסין, תושבי הכפרים הלא-מוכרים.



עולה כי שיעור האנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית בקרב האוכלוסייה הערבית ברשויות המקומיות **כפר כנא ואל-קסום** גבוה משיעורם בקרב כלל האוכלוסייה (4.5 ו-18.5 מאובחנים ל-1,000 נפש בהתאמה, לעומת 2.8 מאובחנים ל-1,000 נפש באוכלוסייה היהודית). ייתכן שהדבר נובע בין היתר מריבוי נישואי קרובים, מיעוט בדיקות היריון ומיעוט הליכי סיום היריון בשל מומים (הפלות) מסיבות תרבותיות ובשל אמונה דתית, וכן מריבוי תאונות בין היתר עקב תשתיות רעועות.

שיעור האנשים שאובחנו עם אוטיזם בקרב האוכלוסייה הערבית ברשויות המקומיות **כפר כנא ואל-קסום** נמוך משיעורם בקרב האוכלוסייה היהודית (0.9 ו-0.4 מאובחנים ל-1,000 נפש בהתאמה, לעומת 2.3 מאובחנים ל-1,000 נפש בקרב האוכלוסייה היהודית). שיעור המוגבלות השכלית-התפתחותית בקרב האוכלוסייה הבדואית אף גבוה מהשיעור באוכלוסייה הערבית, זאת בשל מצוקה סביבתית, תנאי חיים קשים, עוני עמוק, שיעור פריון גבוה וריבוי נישואי קרובים.

מומלץ כי משרד הרווחה והרשויות המקומיות **כפר כנא ואל-קסום** יבחנו את הדרכים להרחבת האבחונים גם לבוגרים לשם טיפול ושירות מיטביים לתושבי הרשות.

פעולות הרשויות המקומיות למיצוי זכויות

במסמך מדיניות המינהל מוגדרים תהליכי העבודה העיקריים הנוגעים לזכויות ובכללם הסדרת "תהליכי מיצוי זכויות". נקבע לגביהם כי "המינהל הוא חשיבות רבה במיצוי זכויות של אדם עם מוגבלות ובקידום יכולותיו לעשות זאת, ולכן הסיוע במיצוי זכויות יינתן על ידי עובד סוציאלי במחלקה לשירותים חברתיים ו/או על ידי גופים שפותרו על ידי המינהל, וכן בכל אמצעי מתקדם אחר של העברת מידע אישי על זכויות מקבל השירות ובני משפחתו"⁹⁶. על פי התע"ס, תפקידו של העו"ס כולל איתור של אוכלוסיית האנשים עם המוגבלות ובדיקת צורכיהם⁹⁷.

בכל הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - העלו מנהלי המש"חים קשיים וחסמים בעבודת המש"חים: עומס רב של תיקים, מיעוט כוח האדם, תנאי העסקתם של העו"סים, היעדר תקציב לביצוע קשר יזום עם הזכאים וחשש שמא איתור הזכאים יגוס בתקציב. במש"חים ברשויות **אופקים, כפר כנא, אל-קסום ובני ברק** מבקשים רבים מהזכאים לממש רק את הזכויות החומריות ואינם מעוניינים לקבל שירותים בעין. מנהלי המש"חים ברשויות שנבדקו הסבירו כי נוכח כל האתגרים הניצבים לפתחיהם, היעדר משאבים מקשה עליהם לעבור מפעילות תגובתית של טיפול בפניות קיימות לפעילות יזומה של הרחבת מעגל הזכאים. קשיים אלה העלו גם מפקחי המחוזות וגורמי מטה במשרד הרווחה והם עלו גם במפגשים עם נציגי המגזר השלישי.

96 סעיף 10.5 במסמך מדיניות המינהל.

97 הוראת תע"ס 2.4, תיאורי משרות במחלקות לשירותים חברתיים (1999), סעיפים ז'ח', עמ' 17 - 20.



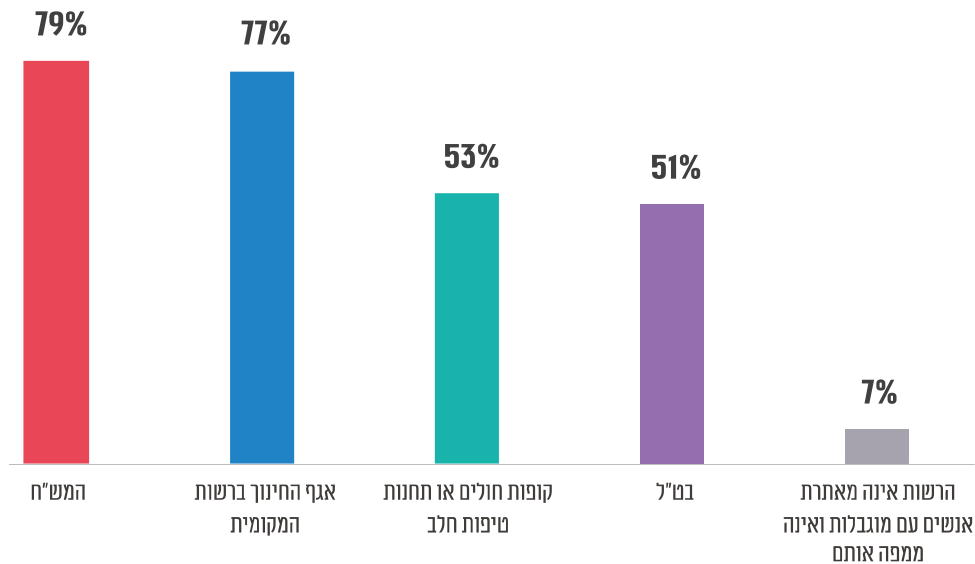
בכל אחת מהרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - עלה כי מנהלי המש"חים והעו"סים העוסקים בתחומי המוגבלות פעלו במקרים שהונחו לפתחם, וניכר מאמץ רב מצד העו"סים להיטיב עם הפונים אליהם ולהתאים להם את השירותים המיטביים⁹⁸. עם זאת, פעולות אלה נעשות ביחס לאנשים המוכרים והמטופלים שפנו לקבלת שירותים או עזרה, והעו"סים אינם פנויים לאיתור זום של זכאים ומיצוי זכויותיהם של האנשים שלא פנו למש"ח ביוזמתם.

מומלץ כי משרד הרווחה והרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - יבחנו דרכים להגברת היוזמה לאיתור זכאים שאינם מוכרים ולהרחבת מעגלי מיצוי הזכויות.

בתשובת עיריית **רמת השרון** היא ציינה כי צוות המש"ח עובד בשיתוף פעולה מלא עם דוברות העירייה על מנת לבצע פניות אקטיביות אל תושבי הרשות ולא להמתין לפניות מצידם.

מהתשובות של הרשויות על השאלון עולה כי גם הרשויות המקומיות שהשיבו על השאלון תופסות את המש"ח ואת העו"סים כגורמים ראשונים במעלה בכל הנוגע לאיתור תושבים עם מוגבלות ולמיצוי זכויותיהם, כמוצג בתרשימים להלן.

תרשים 19: **שיעור הרשויות המקומיות שדיווחו על שימוש במקורות המידע לאיתור ומיפוי תושבים עם מוגבלות, בחלוקה לפי סוג מקור המידע, 2022**

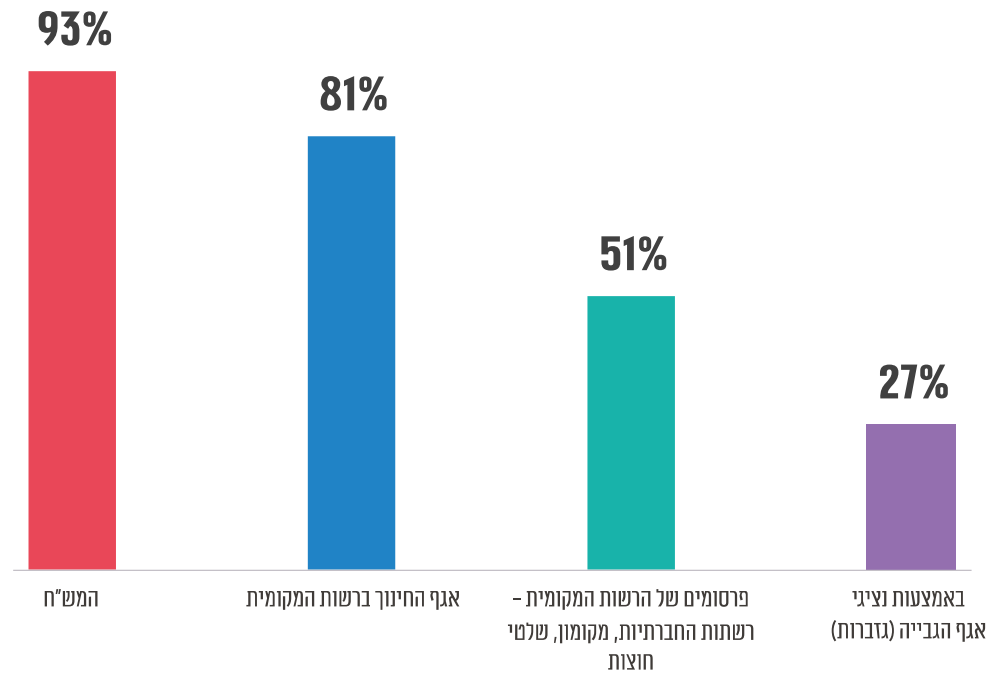


על פי התשובות על השאלון, 70 רשויות מקומיות השיבו על שאלה זו.

98 לדוגמה, העו"סים ברשויות שנבדקו זמינים לפניות בעניין שירותים למטופלים בשעות העבודה ומחוץ להן, לרבות הסדרת הסעות, תיווך והסדרת זכויות מבט"ל, תיווך עקב פערי שפה ועוד.



תרשים 20: שיעור הרשויות המקומיות שנוקטות באמצעים למיצוי זכויות של תושבים עם מוגבלות, בחלוקה לפי סוג האמצעי, 2022



על פי התשובות על השאלון. 67 רשויות מקומיות השיבו על שאלה זו.

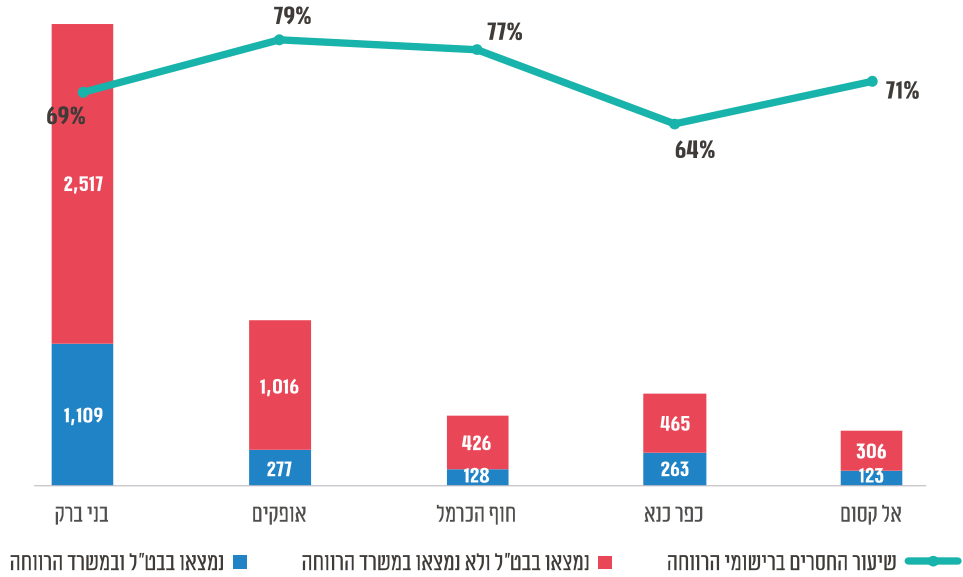
היקף מיצוי הזכויות ברווחה ביחס לנתוני הבט"ל: משרד מבקר המדינה הצליב נתונים של אנשים עם מוגבלות שזכאותם הוכרה על ידי בט"ל⁹⁹ עם נתוני משרד הרווחה, וכן הצליב נתונים של אנשים עם מוגבלות המוכרים למשרד הרווחה עם הנתונים המופיעים בבט"ל בחמש מהרשויות שנבדקו¹⁰⁰. ההשוואה העלתה פערים ניכרים, כפי שמוצג בתרשימים שלהלן.

99 לא כולל נכי צה"ל, נכי פעולות איבה וטירור, מתמודדי נפש ונפגעי תאונות עבודה.

100 הנתונים הנוגעים לרמת השרון לא נכללו בתרשימים אלו.

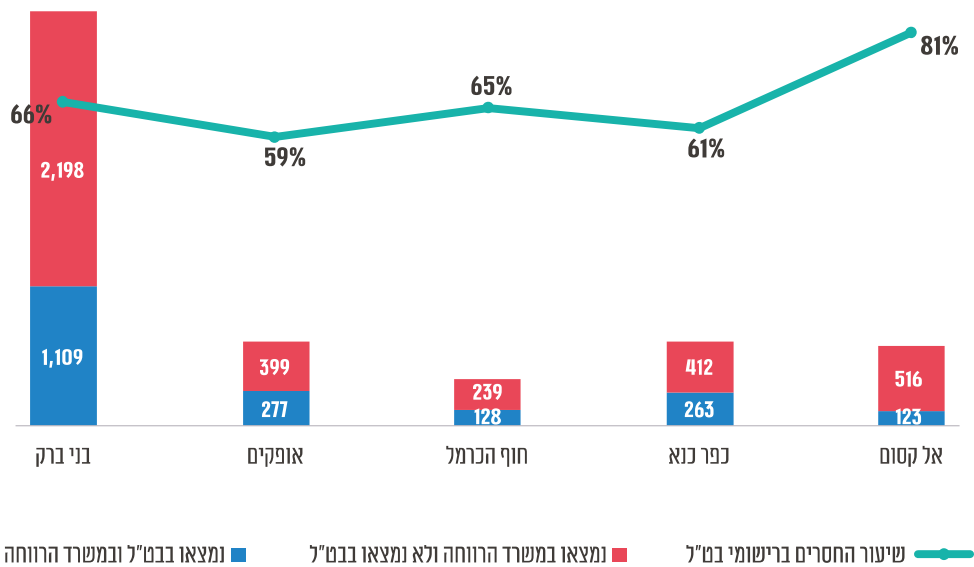


תרשים 21: אנשים עם מוגבלות על פי נתוני הבט"ל ביחס למוכרים במשרד הרווחה ברשויות שנבדקו, 2022



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

תרשים 22: אנשים עם מוגבלות על פי נתוני משרד הרווחה ביחס למוכרים בבט"ל ברשויות שנבדקו, 2022



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



הנתונים על אודות אנשים עם מוגבלות המצויים בשני הגופים - בט"ל ומשרד הרווחה - אומנם אינם חייבים להיות זהים¹⁰¹, אולם מהתרשימים שלעיל עולים פערים ניכרים בנתונים שבידי הגופים: במרבית הרשויות שנבדקו כ-70% מהנתונים המנוהלים בבט"ל אינם נמצאים ברישומי משרד הרווחה, וכ-60% מהנתונים המנוהלים במשרד הרווחה אינם נמצאים ברישומי בט"ל.

פערים אלה עשויים להעיד על מיצוי זכויות בחסר במשרד הרווחה ואף של אי-קבלת מענה, וכן הם מעלים שאלות באשר לאמינות הנתונים שבידי כל אחד מהגופים (ראו להלן בפרק העוסק בניהול המידע על אנשים עם מוגבלות).

בקבוצת המימון שכינס משרד מבקר המדינה תיארו ההורים את ההתנהלות מול הרשויות המקומיות כ'מאבק' הן ברמה הפרוצדורלית והן ברמה המהותית גם במקרים שבהם מדובר במימוש זכויות המוקנות על פי דין. לדבריהם, ההליך כולל "בירוקרטיה מתישה" וריבוי גורמים שאליהם צריך לפנות לקבלת מענה. כך תארה אם לילד המאובחן על רצף האוטזם ממרכז הארץ את תחושותיה:

התחושה היא שהרשויות [המקומיות] באופן כללי מאוד מקשות עלינו, ואני באופן אישי חווה שלפעמים צריך להוריד את הירח בשביל הילדים, על דברים שהיו צריכים להיות לכאורה מובנים מאליהם.



חלק מההורים לילדים עם מוגבלות ציינו כי הקשיים בהתנהלות מול הרשות המקומית, נוסף על קשיי היום-יום שעמם הם מתמודדים, מובילים לעיתים לויתור מראש על מיצוי זכויותיהם. לדבריהם, התפיסה הכללית ביחס למיצוי זכויות היא ש"מי שנלחם מקבל מה שצריך, מי שלא נלחם לא יקבל". כך ציינה אם לילד המאובחן על רצף האוטזם ממרכז הארץ:

רוב ההורים לא מסוגלים בגלל חוסר ידע, סבלנות, כסף או כוחות נפשיים. לא הוגן שרק אנשים עם כוח או בעלי משאבים יוכלו לממש את מה שמגיע להם בדין.



101 קבלת שירותי רווחה היא זכות שעומדת לבחירתם של אנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם ואיננה חובה.



בשש הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - עלה כי לא הוכנה תוכנית סדורה להגברת מיצוי הזכויות. חלק ניכר מפועלם של המש"חים למיצוי זכויות נעשה במסגרת עבודתם השוטפת של העו"סים, תוך שימוש במענים שממילא קיימים בתחום עבודת המש"ח ואינם ייחודיים רק לאוכלוסיית אנשים עם מוגבלות.

מכל האמור עולה כי מלבד המענה שנותנים העו"סים ברשויות המקומיות, מענה הרשויות המקומיות בכלל ומענה המש"חים בפרט - גם ברשויות שנבדקו וגם ברשויות שהשיבו על השאלון - נעשה בתגובה לפניות ולא כיוזמה. הרשויות אינן פועלות באופן יזום לאיתור אנשים עם מוגבלות כדי לוודא שהם מודעים לזכויותיהם וממציים אותן, אלא מסייעות לפונים אליהן באופן ישיר או באופן עקיף ולעיתים אף באופן מקרי. הרשויות גם לא פועלות כמערכת שלובה ומתואמת מול מוסדות החינוך, המרכז להתפתחות הילד, תחנות טיפת חלב וגופים נוספים.

מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - יפעלו לבדיקת נכונותם של הנתונים שבידיהן ויקימו מנגנונים שיאפשרו להם לאתר את פערי המידע בתחומי הזכאות ולצמצמם. זאת ועוד, לנוכח חשיבות המש"ח - כפי שנתפס על ידי הרשות המקומית עצמה - מומלץ כי הוא יפעל באופן יזום למיצוי זכויותיהם של התושבים עם המוגבלות.

מיצוי זכויות שאינן בתחומי המש"ח

זכאות להנחה בארנונה: מדינת ישראל מעניקה לאנשים עם מוגבלות זכויות שונות המותנות באבחון רפואי בוועדה רפואית. על פי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, בט"ל אחראי לאבחון הרפואי באמצעות ועדות רפואיות שהוא מכנס, בהן ועדות נכות כללית וועדות ילד נכה¹⁰². בהחלטת ממשלה שהתקבלה בשנת 2016¹⁰³ בדבר העברת מידע ממשלתי (להלן - החלטת הממשלה הנוגעת להעברת מידע ממשלתי) נקבע כי יש לאמץ מדיניות של קבלת מידע מהציבור פעם אחת בלבד למען שיפור השירות ולשם הפחתת הנטל הבירוקרטי באמצעות שיתוף מידע בין גופים ציבוריים ומשרדי ממשלה. בהתאם לאמור, בט"ל מעביר לרשויות המקומיות באופן יזום מידע על מקבלי קצבאות נכות כדי שיקבלו את ההנחות שהם זכאים להן, בלא צורך לפנות לרשויות לשם כך¹⁰⁴.

אחת ההנחות הגדולות שיכולה הרשות המקומית לתת היא הנחה בתשלומי הארנונה (עשויה להגיע לשיעור של עד 80% למקבלי קצבת נכות כללית ו-90% לבעלי תעודת עיוור¹⁰⁵). על פי תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993, הרשות המקומית רשאית לקבוע הנחה מסכום הארנונה הכללית שהוטלה באותה שנת כספים לאנשים עם נכות מסוימת

102 מבקר המדינה, **דוח שנתי 70ב** (2020), "השירות לאזרח בוועדות הרפואיות במוסד לביטוח לאומי", עמ' 2161.

103 החלטת ממשלה 1933, **שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור**, 30.8.16.

104 מבקר המדינה, **דוח שנתי 70ב** (2020), "השירות לאזרח בוועדות הרפואיות במוסד לביטוח לאומי", עמ' 2197.

105 להרחבה ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2023), "ארנונה ברשויות המקומיות - אסדרה, הטלה ושירות לתושב", טרם פורסם.



או לבני משפחותיהם¹⁰⁶. הזכאות להנחה מארנונה נגזרת משיעור הנכות הרפואית, מותנית במגבלה של שטח דירה, ושיעורה משתנה בהתאם לנסיבות ולסייגים הקבועים בתקנות¹⁰⁷.

משרד הפנים מפרסם את רשימת ההנחות בארנונה הקבועות בהוראות הדין, חלקן הנחות רשות, שהרשות המקומית רשאית שלא לתת אותן או לתת אותן בתנאים שיפורסמו על ידה. בהתאם לפרסומי משרד הפנים, הנחות בתשלומי ארנונה בגין מוגבלות הן הנחות רשות, ושיעורן הוא כדלהלן¹⁰⁸:

1. נכה הזכאי לקצבה חודשית מלאה, אשר דרגת אי-כושר השתכרותו היא בשיעור של 75% ומעלה - שיעור ההנחה הוא עד 80%.
2. נכה אשר לפני קבלת קצבת הזקנה נקבעה לו לצמיתות דרגת אי-כושר השתכרות בשיעור של 75% ומעלה - שיעור ההנחה הוא עד 80%.
3. בעל נכות רפואית של 90% ומעלה - שיעור ההנחה הוא עד 40%.
4. מקבלי גמלה לילד נכה או לילדה נכה עד גיל 18 (או מעל גיל 18, ובלבד שקיבלו גמלה זו מתחת לגיל 18) - שיעור ההנחה עד 33%, לגבי 100 מ"ר משטח הנכס.
5. עיוור הנושא תעודת עיוור - שיעור ההנחה הוא עד 90%.
6. נכה נפש בקהילה - זכאי להנחה באותו האופן שהיה זכאי לו היה הנכה המחזיק בנכס.

תעריפי הארנונה נקבעים בצו הארנונה שעליו מחליטה מועצת הרשות המקומית. הצו מפרט את ההנחות הניתנות ואת הסיבות שבגינן הן ניתנות. בלוח שלהלן פירוט צווי הארנונה של הרשויות שנבדקו:

לוח 8: פירוט ההנחות על פי צווי הארנונה של הרשויות שנבדקו, 2022

שם הרשות	סוג המוגבלות	שיעור ההנחה	הערות
אופקים	נכה הזכאי לקצבה חודשית, אשר דרגת אי-כושר השתכרותו היא בשיעור 75% ומעלה	80% לגבי 100 מ"ר ראשונים בלבד משטח בניין המגורים	בתנאי שאין בבעלותו נכס נוסף
	נכה אשר טרם קבלת קצבת הזקנה נקבעה לו לצמיתות דרגת אי-כושר השתכרות בשיעור של 75% מעלה	80% לגבי 100 מ"ר ראשונים בלבד משטח בניין המגורים	בתנאי שאין בבעלותו נכס נוסף

106 הרשות המקומית רשאית שלא להעניק הנחות בארנונה או לקבוע כללים מסוימים לגביהן.

107 לדוגמה, דרגת אי-כושר השתכרות או מניעת כפל הנחות והנחה חלקית.

108 <https://www.gov.il/he/Departments/Guides/tax?chapterIndex=2>. נצפה ב-14.2.23. רשימת המקבלים הנחות בגין מוגבלות כוללת גם נכי צה"ל, נכי משטרה, נכי שירות בתי הסוהר משפחות שכולות, נפגעי פעולות איבה ונפגעי רדיפות נאצים ומלחמה - אוכלוסייה שאיננה נושא דוח ביקורת זה.



שם הרשות	סוג המוגבלות	שיעור ההנחה	הערות
בני ברק	נכה בדרגת אי-כושר השתכרות 75% המקבל קצבה מלאה	80%	
	נכה בדרגת אי-כושר השתכרות 75% המקבל קצבת זקנה	80%	
	נכה בדרגת 90% (נכות רפואית)	40%	בתנאי שאין בבעלותו נכס נוסף
	בעל תעודת עיוור	90%	
רמת השרון	ילד של המחזיק הזכאי לגמלה לילד נכה	33% לגבי 100 מ"ר בלבד משטח הנכס	
	נכה שדרגת נכותו הרפואית היא שיעור של 90% ומעלה, או מי שטרם קיבל קצבת זקנה ונקבעה לו נכות כאמור	40% לגבי 140 מ"ר בלבד משטח הנכס	
	בן או בת של המחזיק בנכס הזכאי לגמלה לפי תקנות בט"ל (דמי מחיה, עזרה בלימודים וסידורים לילד נכה), או שהוא מעל גיל 18 ומשולמת בעדו ובשל נכותו גמלה על ידי בט"ל, ובלבד ששולמה בעדו גמלת ילד נכה עד הגיעו לגיל 18	33% לגבי 100 מ"ר בלבד משטח הנכס	
	מחזיק שהוא נכה הזכאי לקצבה חודשית מלאה, שדרגת אי-כושר השתכרותו היא בשיעור של 75% ומעלה	80% לגבי 140 מ"ר בלבד משטח הנכס	
כפר כנא	בעל תעודת עיוור	90% לגבי 140 מ"ר בלבד משטח הנכס	
	בצו הארנונה מצוין כי ההנחות בארנונה יינתנו בהתאם לקבוע בחוק ועל פי האמור בתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחות מארנונה), התשנ"ג-1993 הקריטריונים להנחה בארנונה מצויים באתר המרשתת של המועצה, וכן ניתן לקבלם במחלקת הגבייה. עם זאת, בבירור מול אגף הגבייה בכפר כנא הועלה כי הרשות איננה מעניקה הנחות רשות אלו		
אל-קסום	בצו הארנונה מצוין כי ההנחות יינתנו בהתאם להוראות תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993, או הוראת חיקוק שתבוא במקומן וכי כל המבקש הנחה או הזכאי להנחה ימציא אישורים ומסמכים כנדרש		לא תינתן הנחה אלא אם כן שולמה יתרת הארנונה הכללית שהוטלה על הנכס בתשלום אחד מראש או לפי הסדר תשלומים אחר שנקבע על ידי הרשות המקומית. לא תינתן הנחה אלא אם כן שולמה יתרת הפיגורים מהשנים הקודמות בתשלום ראשון



שם הרשות	סוג המוגבלות	שיעור ההנחה	הערות
חוף הכרמל	בצו הארנונה מצוין כי המועצה מאמצת את כל ההנחות שנקבעו בתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחות מארנונה), למעט הנחה לנכס ריק	זכאי להנחה בארנונה המחזיק בדירה ששטחה עולה על 100 מ"ר. ההנחה תחושב עבור 100 מ"ר משטח הדירה למעט הנחות שהתקנות הגדירו אחרת ובמפורש	

המקור: צווי הארנונה של הרשויות שנבדקו לשנת 2022.

מן הלוח שלעיל עולה כי **כפר כנא** כלל איננה מעניקה הנחות בארנונה על רקע מוגבלות, ואילו יתר הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, אל-קסום וחוף הכרמל** - אינן מעניקות את מלוא ההנחה בארנונה שמשרד הפנים מאפשר לתת לאנשים עם מוגבלות. גם הרשויות שנותנות את שיעור ההנחה המלא מתנות זאת בגודל הנכס או באי-בעלות על נכס נוסף. עוד צוין כי למעט **בני ברק, רמת השרון וחוף הכרמל**, הרשויות - **אופקים ואל-קסום** - לא כללו בצווי הארנונה שלהן הנחה למשפחה שלה ילד עם מוגבלות.

מומלץ כי הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - יבחנו את האפשרות להגדיל את ההנחות בארנונה בהתאם להנחיות משרד הפנים, אם הדבר מתאפשר מבחינת מצבן הכלכלי.

בתשובת עיריית **אופקים** צוין כי היא מעניקה את ההנחות בארנונה "על פי יכולותיה התקציביות, לאחר שביצעה את האיזון הנדרש".

כאמור לעיל, בט"ל מעביר לרשויות המקומיות את פרטי תושביהן אשר הוא הכיר בנכותם¹⁰⁹. העברת הנתונים מאפשרת לאגפי הגבייה ברשויות להעניק את ההנחה בארנונה מיד וללא צורך באסמכתאות נוספות, שכן מדובר בהנחה שלפי הדין אפשר לתתה גם ללא הגשת בקשה על ידי הזכאי לה¹¹⁰.

ארבע מהרשויות שנבדקו - **אופקים, רמת השרון, כפר כנא וחוף הכרמל** - מנהלות רישום מסודר של פרטי הזכאי, את כתובת מגוריו ואת סוג ההנחה שהוא זכאי לה בגין מוגבלותו שלו או של אחד מבני משפחתו. **לבני ברק** יש מידע כללי על סך מקבלי ההנחות על רקע מוגבלות, ו**אל-קסום** אין מידע מרוכז על מקבלי ההנחות, על שיעור ההנחה שהם זכאים לה ועל מקום מגוריהם.

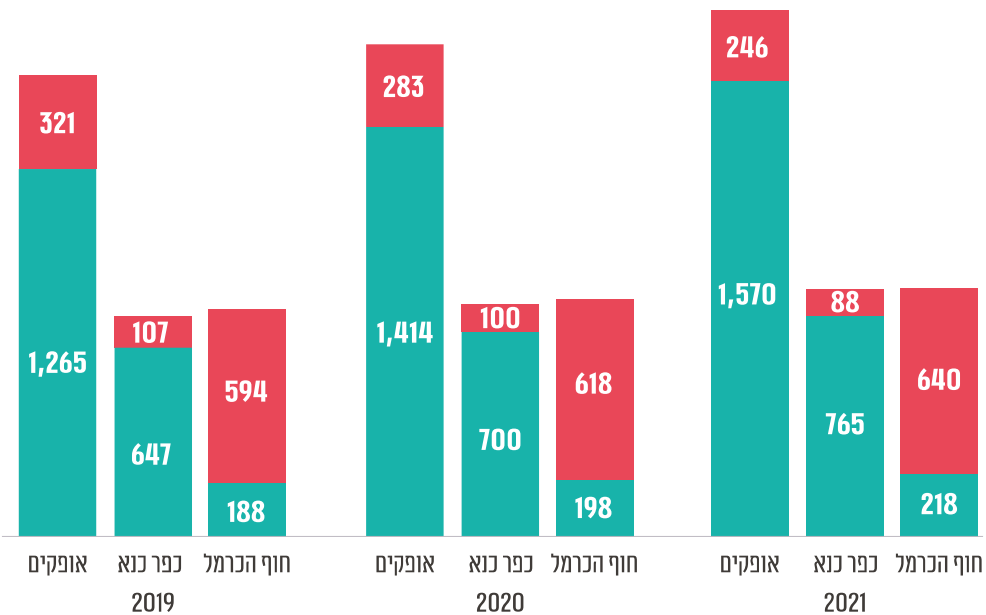
109 העברת הנתונים נעשית באופן עקיף - בט"ל מעביר את קובצי הנתונים לארבע חברות חיצוניות (בתי תוכנה), וכל אחת מהן מעבירה לרשויות שעימן היא עובדת את הקבצים הרלוונטיים לה בהתאם להסכם שנחתם ביניהן.

110 מבקר המדינה, **דוח שנתי 72א-חלק ראשון** (2021), "אי-מיצוי של זכויות חברתיות - ביקורת מעקב", עמ' 898 - 903.



משרד מבקר המדינה בדק את הפער בין נתוני בט"ל לנתונים שבידי שלוש מהרשויות שנבדקו אופקים, כפר כנא וחוף הכרמל, כמוצג בתרשים להלן.

תרשים 23: נתוני הזכאים להנחה בארנונה בגין מוגבלות - השוואה בין נתוני בט"ל לנתוני הרשויות אופקים, כפר כנא וחוף הכרמל, 2019 - 2021



■ זכאים שנמצאו בביטוח לאומי אך לא ברשות המקומית
 ■ זכאים שנמצאו ברשות המקומית ובביטוח לאומי

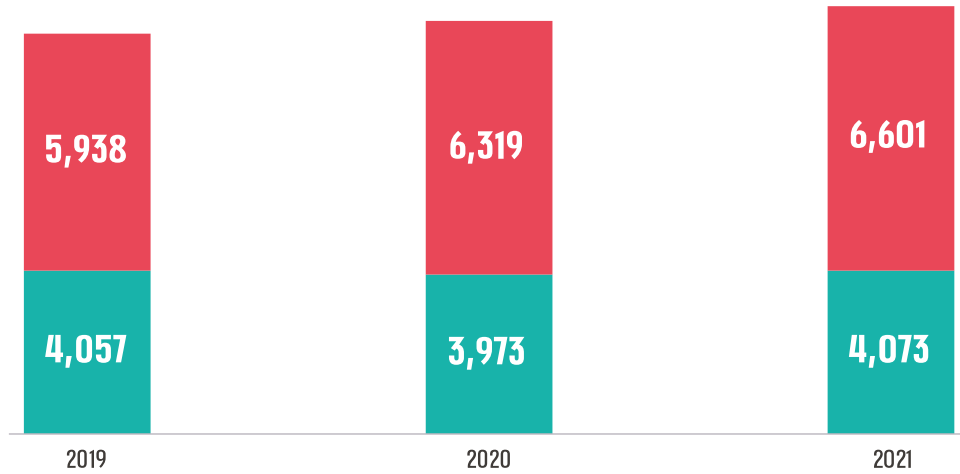
על פי נתוני בט"ל והרשויות שנבדקו - אופקים, כפר כנא וחוף הכרמל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

באשר לבני ברק¹¹¹ - בידי הרשות מידע כללי בדבר סך האנשים הזכאים להנחה על רקע מוגבלותם, אשר אפשרה השוואה בין סך הזכאים ברשות לבין סך הזכאים בבט"ל:

111 בתשובותיה על השאלון ציינה עיריית בני ברק כי אחת הדרכים שבהן היא מאתרת וממפה אנשים עם מוגבלות המתגוררים ברשות היא באמצעות מחלקת הנחות ארנונה באגף הגבייה.



תרשים 24: סך כל הזכאים להנחה בארנונה בגין מוגבלות בבני ברק -
השוואה בין נתוני בט"ל לנתוני עיריית בני ברק, 2019 - 2021



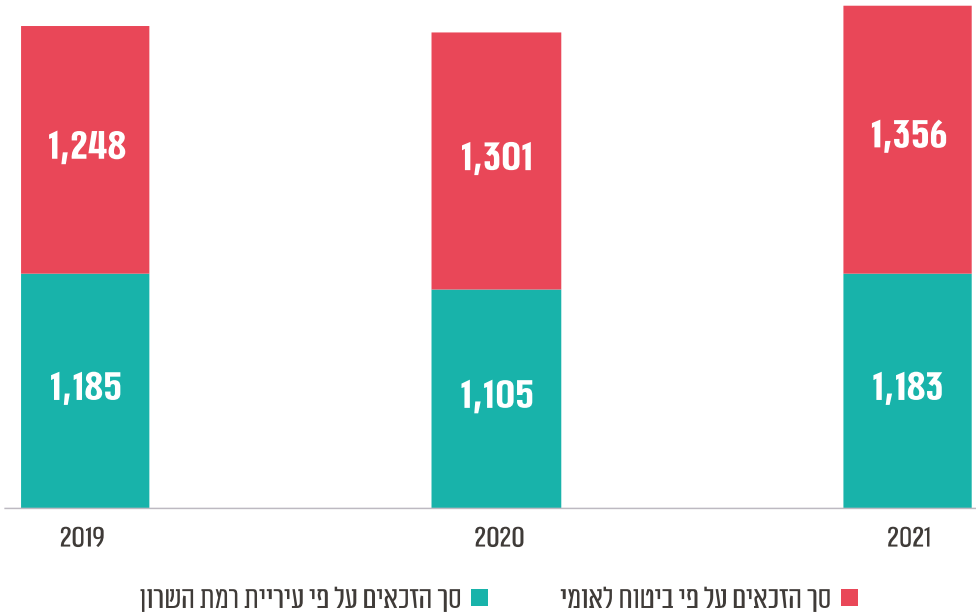
■ סך הזכאים על פי ביטוח לאומי ■ סך הזכאים על פי עיריית בני ברק

על פי נתוני בט"ל ועיריית בני ברק, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתשובת עיריית **רמת השרון** היא עדכנה בנתוני כלל הזכאים לארנונה על רקע מוגבלותם, כמוצג בתרשים שלהלן:



תרשים 25: כלל הזכאים להנחה בארנונה בגין מוגבלות ברמת השרון - השוואה בין נתוני בט"ל לנתוני עיריית רמת השרון, 2019 - 2021



על פי נתוני בט"ל ועיריית רמת השרון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים עולה כי בכל אחת מהשנים שנבדקו יש פער בין נתוני בט"ל לנתוני הרשויות המקומיות שנבדקו: הנתונים שבידי בט"ל כוללים מספר רב יותר של זכאים להנחה בתשלומי הארנונה בגין מוגבלותם או בגין מוגבלות של אחד מבני המשפחה הגרעינית בכל אחת מהשנים 2019-2021. באופקים הפער נע בין 20% (321 אנשים) בשנת 2019 ל-14% (246 אנשים) בשנת 2021; בבני ברק הפער נע בין 46% (1,881 אנשים) בשנת 2019 ל-62% (2,528 אנשים) בשנת 2021; ברמת השרון הפער היה בין 5% (63 אנשים) בשנת 2019 ל-15% (173 אנשים) בשנת 2021; בכפר כנא הפער נע בין 14% (107 אנשים) בשנת 2019 ל-10% (88 אנשים) בשנת 2021; בחוף הכרמל הפער היה כ-75% בכל אחת מהשנים שנבדקו (בין 600 ל-640 אנשים). אל-קסום איננה מחזיקה במידע הנדרש ואין אפשרות לדעת מי מתושבי הרשות איננו מקבל את ההנחה לה הוא זכאי. מכאן עולה החשש שיש אנשים שאינם מקבלים את ההנחה בארנונה שהם זכאים לה, אף שכאמור הזכאות מוקנית בדין.

על בני ברק ואל-קסום לנהל רישום סדור ואחוד של הזכאים להנחה בארנונה בגין מוגבלותם או בגין מוגבלות של בני משפחתם.



עוד מומלץ כי הרשויות **אופקים, רמת השרון, כפר כנא וחוף הכרמל** ישוו את הנתונים שבידיהן לנתונים שמעביר אליהן בט"ל כדי לוודא כי כל הזכאים להנחה בארנונה בגין מוגבלות אכן מממשים זכות זו. זאת בכפוף לדיני הגנת הפרטיות ואבטחת מידע¹¹².

בתשובת עיריית **רמת השרון** היא ציינה כי לצורך הגדלת שיתופי הפעולה ומיצוי הזכויות של אוכלוסייה זו, נציגי המש"ח נפגשו עם צוותי הביטוח הלאומי הרלוונטיים.

זכאות להקצאת חניית נכים סמוך למקום המגורים: בחוק חניה לנכים, התשנ"ד-1993 (להלן - חוק חניה לנכים) נקבע כי אדם עם מוגבלות הזכאי לקבל תג חניה הוא אדם שניידותו מוגבלת עקב מצבו הרפואי והוא נזקק לרכב כאמצעי תנועה¹¹³ (להלן - תג נכה). התג ניתן על ידי משרד התחבורה. עוד נקבע בחוק כי על הרשות המקומית¹¹⁴ להקצות לרכב אחד של האדם עם המוגבלות המתגורר בתחומה ואשר נושא תג נכה, מקום חניה אחד המתאים לצרכיו וסמוך ככל שאפשר למקום מגוריו, אלא אם כן עומדת לרשותו חניה הנמצאת בשימוש הבלעדי באופן קבוע, ובכלל זה חניה הצמודה לדירת מגוריו. על הרשות המקומית להקצות מקום חניה כאמור בתוך 60 ימים מיום שהוגשה לה בקשה לכך, והיא תישא בעלות של הקצאת החניה ושל הצבת התמרור המסמן אותה.

הסדרת חניה ייעודית לאדם עם מוגבלות סמוך למקום מגוריו מקלה עליו בשגרת יומו ומרחיבה את יכולתו להשתלב באופן עצמאי ככל אדם, ובכך היא עומדת בהלימה לעקרון השוויון ולהוראות החוק. חשיבותו של מקום החניה עבור משפחה שיש בה ילד עם מוגבלות הועלתה גם בקבוצת המיקוד בדבריה של אם לילד עם מוגבלות המתגוררת בעיר בצפון הארץ:

בנושא של החניה [ליד בית המגורים] אחרי שהגעתי לתקשורת, לרדיו, לכתבות, להפגנות מול הבית של ראש העיר, אז כבר נן קיבלתי... רק כשמראים נחישות וכוח, במיוחד כשצודקים, [עובדי העירייה] רואים שאין ברירה וצריך לתת.



112 דינים אלו כוללים מנגנונים שתכליתם למנוע את הפגיעה בפרטיות ובה בעת לפעול לקידום פועלם של הגופים הציבוריים, דוגמת הוועדה להעברת מידע. להרחבה ראו להלן בפרק "העברת מידע בין גופים ציבוריים למש"חים ובין אגפים בתוך הרשויות המקומיות".

113 על פי סעיף 1 לחוק חניה לנכים הוא אחד מאלה: עיוור, אדם שדרגת נכותו מגיעה ל-60% לפחות ותנועתו בדרכים בלי רכב עלולה לערער את מצב בריאותו, שהוא מוגבל בהליכה וזקוק לכיסא גלגלים לצורך ניידותו, או שהוא נכה הזקוק לרכב כאמצעי תנועה בגלל רגליו הנכות.

114 בתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, קבועים הגורמים המוסמכים לקביעת הסדרי תנועה בתחום השיפוט של הרשויות המקומיות, ובכללם תמרורים להסדרת החניה, התקנתם ותחזוקתם. מתוקף תקנה 18 לתקנות אלה מסמך משרד התחבורה את הרשויות המקומיות להיות רשויות תמרור מקומיות האחראיות להסדרת התנועה, להסדרי חניה ולהצבת תמרורים בתחום שיפוטן, ובכללם תמרור חניית נכים ותמרור נוסף ובו מספר הרישוי של הרכב שמקום החניה נועד לו.

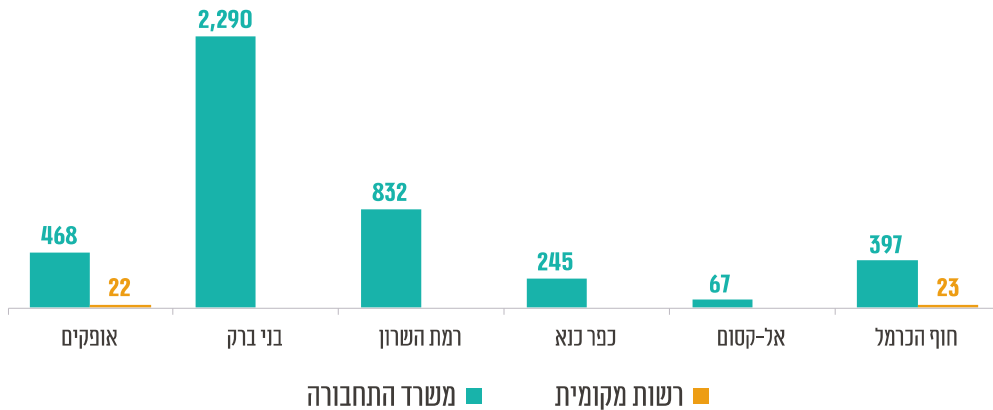


שתיים משש הרשויות שנבדקו (33%) - **אופקים וחוף הכרמל** - מנהלות רישום של תושבים עם מוגבלות בעלי תג נכה ואשר הוקצתה להם חניית נכים סמוך למקום מגוריהם. הרשויות האחרות - **בני ברק, רמת השרון, כפר כנא ואל-קסום** - אינן מחזיקות מידע בעניין זה.

בתשובת עיריית **רמת השרון** היא ציינה כי למועד סיום הביקורת היא נמצאת בשלבים מתקדמים של קידום מכרז להקמת מערכת לניהול ועדות תנועה, ובאמצעותה ניתן יהיה להפיק דוחות, לרבות דוח המרכז את כל החניות השמורות לרכב נכה ברחבי העיר.

השוואת הנתונים שבידי משרד התחבורה לאלה שבידי הרשויות **אופקים וחוף הכרמל** העלתה כי יש אי-התאמה בין מספר מקומות החנייה שהוקצו לאנשים עם מוגבלות ברשויות מקומיות אלו, לבין מספר תגי הנכה שמשרד התחבורה אישר באותן השנים. למשל, על פי משרד התחבורה, בין השנים 2019 - 2021 אושרו תגי נכה ל-468 אנשים עם מוגבלות המתגוררים באופקים, ואילו על פי רישומי **אופקים** הוקצו 22 מקומות חניית נכים באותן השנים - 5% בלבד. אשר לחוף הכרמל, משרד התחבורה אישר באותן השנים 397 תגי נכה לתושבי המועצה, ואילו על פי רישומי הרשות אושרו 23 מקומות חניית נכים - 6% בלבד.

תרשים 26: השוואה בין מספר בעלי תג נכה על פי משרד התחבורה למספר חניות נכים שאישרו הרשויות שנבדקו*, בין השנים 2019 - 2021



על פי נתוני משרד התחבורה והרשויות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * בני ברק, רמת השרון, כפר כנא ואל-קסום אינן מחזיקות במידע בעניין זה ולכן לא צוין כל ערך בתרשים.

כאמור, הרשות המקומית איננה נדרשת להקצות חניית נכים סמוך למקום מגוריו של האדם עם המוגבלות אם יש ברשותו מקום חניה הנמצא בשימוש הבלעדי באופן קבוע. בסייג זה יש משום



הסבר לחלק מפערי הנתונים המוצגים לעיל אך לא הסבר מלא ואף לא ברשות כמו **בני ברק**, שהצפיפות בה רבה מאוד¹¹⁵ ומספר האנשים עם המוגבלות בעלי תג נכה רב. על פי רישומי משרד התחבורה, בין השנים 2019 - 2021 קיבלו תג נכה 2,290 תושבי בני ברק¹¹⁶. הסבר אפשרי אחר הוא באי-מיצוי זכויות: ייתכן שבעלי תג נכה אינם מודעים לזכותם להסדרת חניית נכים סמוך למקום מגוריהם.

מומלץ כי הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - ינקטו יוזמה ויודיעו לתושבים בעלי תג נכה כי ייתכן שהם זכאים להקצאת מקום חניה בסמוך לביתם. כמו כן, מומלץ לבחון את האפשרות לקבלת הרשאה מבט"ל, בכפוף לדיני הגנת הפרטיות, ליידוע האנשים שהוא אישר את מוגבלותם שייתכן שהם זכאים להקצאת מקום חניית נכים סמוך לבית מגוריהם.

בתשובת עיריית **רמת השרון** היא ציינה כי בכוונתה לפרסם באתר המרשתת העירוני את הקריטריונים להקצאת מקום חנייה שמור לרכב נכה, את המסמכים הנדרשים להגשת הבקשה ואת הליך האישור לחנייה שמורה לרכב נכה.

בתשובת עיריית **אופקים** צוין כי מרבית הבתים בתחומי שיפוט של הרשות הם בתים פרטיים הכוללים חנייה פרטית, ולכן רבים התושבים שאינם זכאים להקצאת חנייה ייעודית סמוך לביתם.



אי-מיצוי זכויות אינו מאפשר לפרט ליהנות מהזכויות והשירותים שלהם הוא זכאי, ואף עלול לפגוע באיכות חייו. בביקורת עלה כי הפעולות של הרשויות המקומיות להגברת מיצוי הזכויות של אנשים עם מוגבלות הן חלקיות ותגובתיות באופיין. על הרשויות המקומיות לנקוט פעילות יוזמה ומסודרת למיצוי הזכויות של האנשים עם מוגבלות המתגוררים בתחום שיפוטן, כדי להבטיח מענה ישיר ומלא לכלל האוכלוסייה הזכאית.

115 28,903 אנשים לקמ"ר על פי הנתונים התקפים בשנת 2021. זאת לעומת הרשויות האחרות שנבדקו, דוגמת אופקים (2,079 אנשים לקמ"ר) ורמת השרון (2,880 אנשים לקמ"ר). מקור הנתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל 2022 - מספר 73** (לוח 2.24), 2.8.22.

116 המש"ח בבני ברק מספק דף זכויות של אנשים עם מוגבלות, המועבר לכל מי שפונה לרווחה בנושא זה. אחת הזכויות המצוינות בדף הינה הזכות לתג נכה בלבד, ללא התייחסות לכך שייתכן שהתג הנכה מקנה זכאות גם לחניית נכים סמוכה למקום מגוריו.



שיתוף ציבור וערוצי תקשורת בין הרשות המקומית לבין מקבלי השירותים

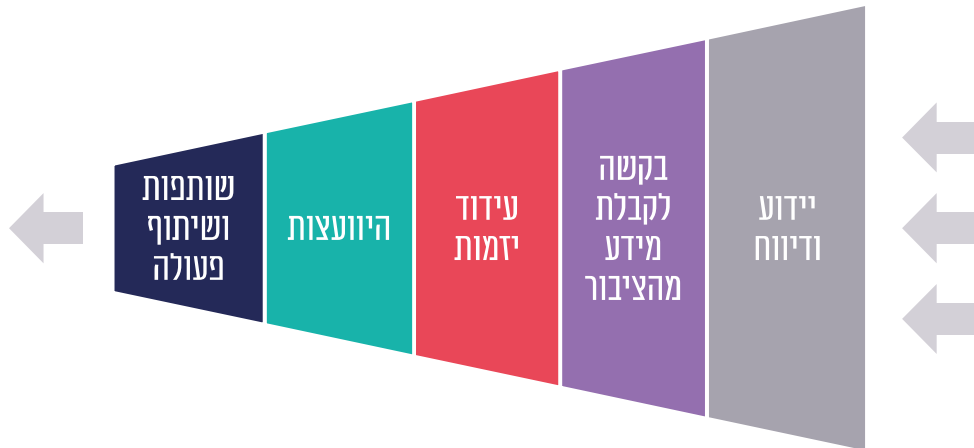
השלטון המקומי הוא זירה מרכזית של דמוקרטיה השתתפותית¹¹⁷ באמצעות תהליכים של משילות משתפת¹¹⁸ ושיתוף ציבור¹¹⁹, בין היתר נוכח יכולת ההשפעה הרבה של הציבור על קבלת החלטות. בזירה זו רבה יותר הנגישות של מקבלי החלטות לתושבים, התושבים ערים לנעשה בסביבתם, התושבים בעלי יכולת להתאגד סביב יוזמה או סביב רעיון משותף, הרשות המקומית זמינה ונגישה לביצוע, הרשות המקומית יכולה להגיב במהירות וביעילות והנבחרים שואפים לחיזוק הזיקה של התושבים למקום מגוריהם¹²⁰.

תהליכי שיתוף הציבור מגבירים את תכיפות ההידברות עם הציבור ואת הפתיחות וההקשבה של הממסד למידע שנמסר לו במסגרת הפעלת שיקול הדעת בקבלת החלטות. למדיניות זו יתרון בולט ביחס להליכים המופעלים אד-הוק ואשר מתמקדים בתהליכים של עיצוב שירותים קונקרטיים הנוגעים למרחב חייהם המקומי, הקרוב והמידי של התושבים. לפיכך נראה כי התאמה של הליכים אלה לשירותים לאנשים עם מוגבלות עשויה להועיל. תהליכי קבלת החלטות עשויים לכלול שיתוף ציבור ברמות שונות לפי מידת המעורבות המתאפשרת לציבור ומידת השפעתו האפשרית. המדרג המקובל לרמות שיתוף הציבור הוא (א) **יידוע ודיווח** על זכויות ושירותים כאשר אין אפשרות אמיתית של שיתוף¹²¹; (ב) **בקשה לקבלת מידע מהציבור** באמצעות סקרי צרכים, סקרי שביעות רצון והזמנה לפניות ציבור - מקבלי החלטות יכולים לשקול את המידע אך לא נערך דיון דו-צדדי; (ג) **עידוד יוזמות** של קבוצות מסוימות כמו קבוצות של אנשים עם מוגבלות או הורים לילדים עם מוגבלות, קבוצות הנהגת הורים וכדומה - ומתן במה להשפיע על קבלת החלטות; (ד) **היוועצות** ושיתוף נציגי הציבור בדיון המקצועי באמצעות פורום רשותי ושולחנות עגולים תוך הותרת קבלת החלטות בידי גורמים ממסדיים; (ה) **שותפות ושיתוף פעולה** - הנדבך המהותי ביותר ביצירת מעורבות הציבור בקבלת החלטות - שילוב של אנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם בהליכי קבלת החלטות בנושאים הנוגעים אליהם ברשות המקומית.

- 117 דמוקרטיה השתתפותית, בשונה מדמוקרטיה ייצוגית, היא גישה המקדמת את השתתפות הציבור בהליכי קבלת החלטות הנוגעות לציבור.
- 118 מעורבות קבועה ומתמשכת של כלל בעלי העניין המתמקדת בתהליכי קבלת החלטות, בתכנון ובמדיניות אסטרטגיים.
- 119 מורן נגיד, סתיו חביבי ודנה בר, **תהליכי שיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל: כיווני פעולה והמלצות** (2020).
- 120 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שיתוף ציבור במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות, 18.6.19.
- 121 הרחבה בנושא ראו לעיל בפרקים "הנגשת מידע לאנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם" ו"איתור אנשים עם מוגבלות ומיצוי זכויותיהם וזכויות בני משפחותיהם".



תרשים 27: רמות שיתוף ציבור של אנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

רמות שיתוף הציבור של אנשים עם מוגבלות ברשויות שנבדקו, כמפורט להלן:

בקשה לקבלת מידע מהציבור

באוגדן בנושא "שירותי הרווחה והשירותים החברתיים ברשויות המקומיות - אוגדן למנהל" משנת 2014, הגדיר משרד הרווחה את תחומי הידע ואת הכלים הנדרשים לניהול המש"ח. בין היתר צוין כי על המחלקה ומנהליה לפעול לאיתור קהל היעד מקרב תושבי הרשות ולאיתור צורכיהם, ונמנו כמה דרכים לעשות כן ובהן שימוש בסקרים.

סקר צרכים: אחד הכלים העיקריים לבחון אם השירותים שמספקות הרשויות המקומיות הולמים את צורכיהם של אנשים עם מוגבלות ואילו צרכים אינם מסופקים הוא עריכת סקר צרכים בקרב אוכלוסייה זו ובני משפחותיהם. סקר כזה עשוי לשמש לאיתור צרכים שאינם מקבלים מענה וכן לשמש בסיס ליצירת שירותים חדשים ולשינוי שירותים קיימים כדי שיספקו את הצרכים במלואם. סקר צרכים עשוי לשמש גם לשיפור האפקטיביות של השירותים הקיימים¹²².

122 להרחבה ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי א66** (2015), "היבטים במערך השירותים לאנשים עיוורים", עמ' 388 - 389; **דוח ביקורת מיוחד** (2017) "טיפול המדינה בקשישים סיעודיים השהים בבתם", עמ' 106 - 110; **דוח שנתי 70ב** (2020), "הטיפול בנוער בסיכון גבוה", עמ' 41 - 42; **דוח מיוחד - התמודדות ממשלת ישראל עם משבר הקורונה** (2021), "הטיפול באזרחים הוותיקים במשבר הקורונה", עמ' 47 - 50.



בביקורת עלה כי מבין שש הרשויות שנבדקו, רק **אופקים** ערכה סקר צרכים בשנת 2022 באמצעות המרכז למשפחה¹²³ המיועד למשפחות לילדים עם מוגבלות. עם זאת היא לא ערכה סקר בקרב אנשים בגירים עם מוגבלות או סקר צרכים בנושא מוגבלות באופן כללי, והשאלות בסקר לא נגעו לצורכי המשפחה בכללותה כי אם התמקדו בצורכי הילדים עם המוגבלות. **בני ברק**, **רמת השרון** ו**חוף הכרמל** מסרו כי הן עומדות בקשר עם התושבים הפעילים. **באל-קסום** צוין כי השימוש בכלי מסוג סקר צרכים אינו ישים במועצה בשל חסם השפה ובשל בעיות של אמון.

בתשובת עיריית **רמת השרון** היא ציינה כי למועד סיום הביקורת היא פועלת להכנתו ולהפצתו של סקר צרכים בקרב תושביה.

המועצה האזורית **חוף הכרמל** ציינה בתשובתה כי עשתה בדיקת צרכים בקרב אנשים עם מוגבלות בשנת 2019 במסגרת "שולחן עגול".

בתשובת המועצה האזורית **אל-קסום** צוין כי בכל הנוגע לצורכי האנשים עם המוגבלות, במקרה הצורך היא מקבלת מידע ממסגרות ומגורמים חינוכיים וטיפוליים הפועלים בתחומי שיפוט של המועצה, דוגמת המכון להתפתחות הילד, וכן מתקבל מידע מדיונים של ועדות זכאות ואפיון.

תמונת מצב דומה עלתה גם מהתשובות על השאלון: במענה על השאלה "כיצד פועלת הרשות המקומית לאיתור ומיפוי תושבים עם מוגבלות", לבד מרשות אחת (**גן יבנה**) - 66 מתוך 67 הרשויות שהשיבו על שאלה זו ציינו כי לא ערכו סקר צרכים לצורך איתורם. בכל הנוגע לסקרי צרכים ובשונה מתחומים אחרים, אין הבדל בין רשויות במרכז הארץ לאלה שבפריפריה.

סקר שביעות רצון: מנגנון לשיתוף מקבלי השירות ומשפחותיהם בתהליכי פיקוח ובקרה, המאפשר לאסוף מידע מציבור גדול של מקבלי שירות ובני משפחותיהם בעלות נמוכה יחסית. אם סקרי שביעות הרצון מובנים וכוללים ניתוח שיטתי, הם עשויים לאפשר לזהות שינויים לאורך זמן הנוגעים להחמרה או לשיפור באיכות השירותים, ולסייע לרשות המקומית להעריך את טיב השירותים שהיא מעניקה ולשפרם.

בדוח מחקר בנושא "הערכות לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים"¹²⁴ מ-2009 צוין כי תהליכי ההפרטה במחלקות לשירותים חברתיים מצריכים "ביצוע סקר שביעות רצון תקופתי מטעם משרד הרווחה והשירותים החברתיים ביוזמתו בקרב המטופלים של המש"חים".

נמצא כי משרד הרווחה לא יזם ביצוע סקר שביעות רצון תקופתי בקרב מטופלי המש"חים בתחום המוגבלות, לא ביחס לשירותים מופרטים, לא ביחס לשירותים שנותן המש"ח ואף לא ביחס לתחום מסוים.

123 המרכז למשפחה מספק מענה רחב למשפחות המתמודדות עם גידול של ילד עם מוגבלות ומרכז את המידע הרלוונטי עבור המשפחות, תוך מתן סיוע רגשי. המרכז פועל בגישה קהילתית וההורים שותפים לתכנון השירות הניתן. במסגרת המרכזים פועלים תוכניות ושירותים משלימים לשירותים הניתנים במש"חים.

124 משרד הרווחה, אגף למחקר, תכנון והכשרה, אברהם אופק, דוח מחקר: "הערכות לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים", ינואר 2009.



הרשויות המקומיות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - לא ערכו סקר שביעות רצון בקרב תושביהן עם מוגבלות ובקרב בני משפחותיהן. נציגי המש"ח ציינו כי הם עומדים בקשר רציף עם מקבלי השירות ומקבלים משוב כל העת וכן מקבלים מידע באמצעות תלונות, וכי הם ערים לרחשי הלב של מקבלי השירותים.

מומלץ שמשרד הרווחה ישקול להסדיר את נושא סקרי צרכים ושביעות רצון ביחס לכלל שירותי הרווחה הניתנים לאנשים עם מוגבלות ולבני משפחותיהם, לרבות לשירותי הרווחה המופרטים (מיקור חוץ), בנושאים מוגדרים ולאוכלוסיות שונות שיש לו עניין בתוצאות הסקרים לגביהם. כמו כן מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - ישקלו את האפשרות להשתמש בכלים של סקרי צרכים וסקרי שביעות רצון המותאמים למאפייני תושביהן ולצורכיהם. סקרים אלה מגבירים את השתתפותם של מקבלי השירותים בבקרה, בפיקוח ובעיצוב טיב השירותים שהם מקבלים.

בתשובת עיריית **רמת השרון** היא ציינה כי לוקחת את ההערה לתשומת ליבה.

עידוד יוזמות

בעשורים האחרונים גוברת ההכרה בחשיבות של שיתוף מקבלי השירותים בעיצוב המדיניות וביישומה ושל הצורך בפיתוח שירותים המתחשבים בתרבותם, בדתם ובמגדרם¹²⁵. בדוח קודם של מבקר המדינה בנושא אסדרת שירותי הרווחה משנת 2022 צוין כי על רקע זה המליצה הוועדה בשנת 2010 לנסח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים. עוד המליצה הוועדה כי משרד הרווחה והרשויות המקומיות ימסדו מנגנונים שתכליתם להביא לידי ביטוי את זכותם של מקבלי השירות, של החברה, של האזרחים ושל הציבור בכללותו להשתתף בעיצוב מדיניות הרווחה במישור המקומי¹²⁶.

מרכז לחיים עצמאיים: מרכז קהילתי המנוהל ומופעל בידי אנשים עם מוגבלות למען אנשים עם מוגבלות, שבבסיסו העיקרון "שום דבר עלינו בלעדינו" (Nothing about us without us) אשר מתאים למגוון תחומים. המרכז מציע תוכניות התומכות בחיים עצמאיים כמו הכנה והכשרה לחיים עצמאיים, סדנאות לתיקון אביזרי עזר שיקומיים ופעילות חברתית לאנשים עם מוגבלות תושבי האזור. צוות המרכז מעניק גם שירותי ייעוץ עמיתים ומידע לאנשים עם מוגבלות בנושאים שונים, ובהם מיצוי זכויות. הטעם העיקרי בהקמת מרכז לחיים עצמאיים הוא לאפשר לאנשים עם המוגבלות עצמם, שרכשו ניסיון אישי עשיר בתחום איתור זכויות ומיצוין ויש להם הכרות מעמיקה של הנושא להעביר אותם לעמיתיהם¹²⁷.

125 דין וחשבון הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים (2010), עמ' 23.

126 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2022), "אסדרת אספקתם של שירותי הרווחה בקהילה על ידי הרשויות המקומיות", עמ' 980 - 982.

127 להרחבה ראו: ג'וינט, ישראל מעבר למגבלות, קרן רודמן ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, **המרכזים לחיים עצמאיים-ערכת הפעלה**, מרץ 2020; משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, **הטמעת המרכזים לחיים עצמאיים - מרכזים רב נכתיים קהילתיים המנוהלים ע"י אנשים עם מוגבלויות ומיועדים להם**, 2018.



בביקורת הועלה כי מספרם של המרכזים לחיים עצמאיים המופעלים על ידי אנשים עם מוגבלות והתומכים בחיים עצמאיים בקהילה, באמצעות הכנה והכשרה לחיים עצמאיים, פעילות חברתית וייעוץ במיצוי זכויות, הוא מועט - שישה בלבד. למעט **בני ברק**, בכלל הרשויות שנבדקו - **אופקים**, **רמת השרון**, **כפר כנא**, **אל-קסום** ו**חוף הכרמל** - אין מרכזים כאלה.

במענה לשאלה שנשאלה בשאלון "אלו שירותים הרשות המקומית מתקשה להעניק לתושביה עם המוגבלות?" עלה מהתשובות כי למעלה משליש מהרשויות שהשיבו לשאלה זו (38%), שני שלישים מהן (64%) הן ערי פריפריה ובמעמד חברתי-כלכלי בינוני ונמוך. הן ציינו כי הן מתקשות לספק שירות של מרכז לחיים עצמאיים מסיבות אלה: חוסר תקציב, מיעוט תושבים הנזקקים לשירות זה, פיזור גדול של האוכלוסייה שזקוקה לשירות, היעדר מבנה זמין, מחסור בכוח אדם מקצועי וסדר עדיפות פנים-רשותי. מיעוטן סבורות כי המדינה אחראית לאספקת שירות זה ולא הרשות המקומית, ושתי רשויות ציינו כי לא עלה הצורך בשירות זה או שקיומו של המרכז אינו מוכר כלל למש"ח.

מרכז לחיים עצמאיים הוא אמצעי המאפשר לאנשים עם מוגבלות להשפיע על הקהילה שבקרבה הם מתגוררים ולגלות מעורבות העשויה לשפר את רווחתם - ומכאן חשיבותו. מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להרחבת אמצעי זה, בעיקר בערים בפריפריה ובמעמד חברתי-כלכלי נמוך.

תוכנית קהילה נגישה: בשנת 1999 חברו משרדי הרווחה והבריאות, ג'וינט ישראל, החברה למתנ"סים וכמה רשויות מקומיות לצורך פיתוח הזדמנויות חברתיות שיאפשרו לאנשים עם מוגבלות להשתלב בקהילה (להלן - קהילה נגישה). התוכנית כוללת בין היתר פיתוח מנהיגות מקומית של אנשים עם מוגבלות, הגברת המודעות למתן שוויון הזדמנויות לאנשים עם מוגבלות ופיתוח תוכניות חברתיות ותרבותיות לתעסוקה בשעות הפנאי עבור אנשים עם מוגבלות. בספטמבר 2022 התוכנית פעלה ב-31 רשויות ברחבי הארץ, והיו רשומים בה 5,000 משתתפים.

מטרת התוכנית היא להשיג שוויון הזדמנויות לאנשים עם מוגבלות באמצעות הגברת הנגישות והשילוב בקהילה הרחבה, ובכלל זה נגישות פיזית, נגישות למידע, נגישות לקבלת ההחלטות ונגישות חברתית. בין יעדי התוכנית: יצירת שיתוף פעולה בין ארגוני המגזרים השונים (ממשלתי, עסקי והתנדבותי) ברמה המקומית והארצית; פיתוח מודעות, שינוי עמדות והנגשת השירותים הקיימים בקהילה לאנשים עם מוגבלות ולבני משפחותיהם. בהתאם, התוכנית מבוססת על התארגנות מקומית של אנשים עם מוגבלות, הפועלים בשיתוף עו"סים מהמש"חים, להגברת הנגישות והשילוב בקהילה בימי שגרה ובעת חירום, לקידום פעולות הסברה ולהגברת המודעות לנותני שירותים. הם יוזמים פעולות להנגשת מקומות ציבוריים, להגברת מעורבותם של אנשים עם מוגבלות בהחלטות הרשות המקומית הנוגעות לחייהם וליצירת תחושת ממש"ש (משמעות, מחויבות, שייכות) של אנשים עם מוגבלות להשתלבות בקהילה.

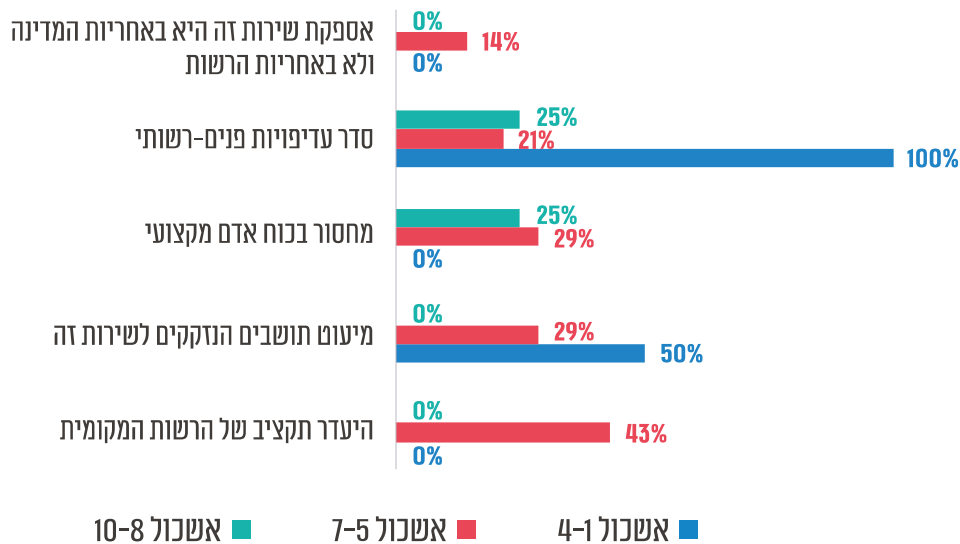
על אף חשיבותה של תוכנית קהילה נגישה, שמטרתה לקדם שוויון הזדמנויות באמצעות הגברת הנגישות והשילוב בקהילה, ולמרות התועלות המופקות ממנה, הועלה כי היא פועלת בשתיים משש הרשויות שנבדקו - **אופקים** ו**בני ברק**. ביתר הרשויות - **רמת השרון**, **כפר כנא**, **אל-קסום** ו**חוף הכרמל** - לא פותחה תוכנית זו.



בתשובת עיריית **רמת השרון** היא ציינה כי בכוונתה לבדוק את האפשרות להקים בתחום שיפוטה קהילה נגישה, וכן בכוונתה לפעול ליציאה למכרז בשנת 2024.

תמונת מצב דומה עלתה גם מהתשובות על השאלון - רק ב-15 מתוך 71 רשויות¹²⁸ (21%) שהשיבו על השאלון קיימת תוכנית קהילה נגישה, ו-20 רשויות (30%) השיבו כי הן מתקשות לספק שירות זה, בין היתר מסיבות של סדר עדיפות של הרשות והיעדר תקציב. בעיית היעדר תקציב כסיבה לאי-אספקת השירות עלתה בעיקר ביישובים המדרגים באשכול פריפריאלי בינוני (5-7), ואילו סדר עדיפות פנים-רשותי הועלה בעיקר ביישובי המרכז.

תרשים 28: הסיבות לאי-הפעלת תוכנית קהילה נגישה ושיעור הרשויות שציינו אותן, פילוח לפי אשכול פריפריאליות, 2022

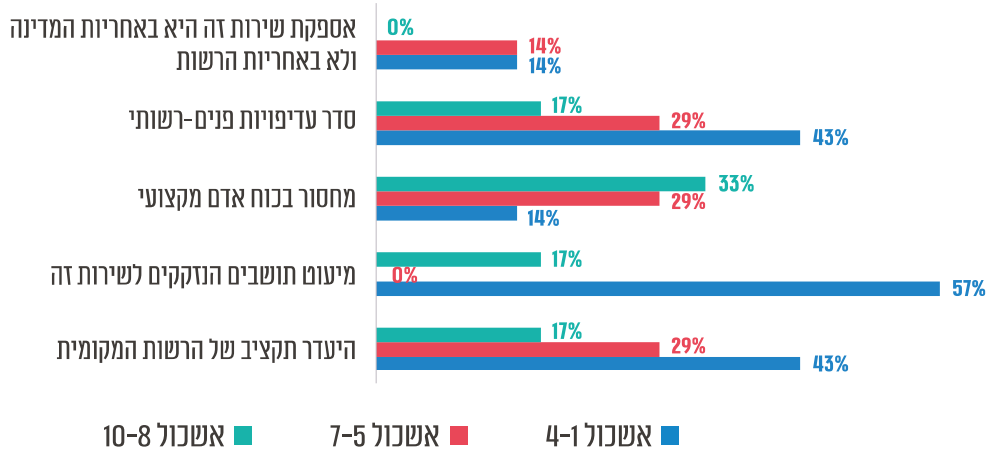


על פי התשובות על השאלון. כל הרשויות שהשיבו לשאלון השיבו לשאלה זו.

128 ובהן גם עיריית בני ברק, אחת משש הרשויות שנבדקו.



תרשים 29: הסיבות לאי-הפעלת תוכנית קהילה נגישה ושיעור הרשויות שציינו אותן פילוח לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2022



על פי התשובות על השאלון. כל הרשויות שהשיבו לשאלון השיבו לשאלה זו.

מומלץ כי משרד הרווחה והרשויות המקומיות שנבדקו - **רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - יפעלו לתקצובן של תוכניות אלה ולהרחבת פריסתן, בעיקר ביישובי הפריפריה, עקב חשיבותן הרבה במיציאת זכויות ובהגברת השילוב בקהילה. כמו כן, מומלץ כי לתוכניות יינתן הליווי המקצועי המתאים של עו"סים או מדריכים שיש להם ניסיון בעבודה עם אנשים עם מוגבלות ובתחומי הרווחה השונים, בין היתר כדי לסייע לרשויות המקומיות לקבוע ולתכנן את הפעילות בהן.

קבוצות מנהיגות הורים לילדים עם מוגבלות: במסגרת קידום הליכים של שינוי חברתי יחד עם תושבים פעילים ושותפים למיציאת זכויות פועלות קבוצות מנהיגות הורים שמופעלות על ידי עו"ס קהילתית. קבוצות מנהיגות ההורים מרחיבות את מידת השותפות של ההורים ומסייעות בקשר שבין ההורים לילדים עם מוגבלות לבין נותני השירותים. הקבוצות מתמקדות בצורכי הילדים והמשפחה כמכלול, מעצימות את מקבלי השירותים ומסייעות להם לזהות צרכים ייחודיים ולרכוש מיומנויות שיהפכו אותם מצרכני שירותים פסיביים לצרכני שירותים אקטיביים¹²⁹.

מחקר שנערך עבור משרד הרווחה זיהה שלושה תחומי פעילות עיקריים לקבוצות מנהיגות אלה: פיתוח מענים להורים עצמם וחיוק קהילת העניין, פיתוח מענים לילדים עם מוגבלות (צעירים ובוגרים) ופיתוח מענים למערכת המשפחתית כולה. המחקר נערך במועצות אזוריות וגילה כי הקבוצה תפסה את עצמה כגוף מייצג ומתווך בין ההורים לבין הרשויות, ומצא כי ההכשרה לקבוצה תורמת לפיתוח זהות אישית וקבוצתית ולפיתוח פרקטיקת עבודה משימתית בקבוצה¹³⁰.

129 ביטא מחקר, **דוח הערכה: קבוצת המנהיגות במרכזים למשפחות**, מיזם משותף של אשלים, ג'וינט ישראל, ומשרד הרווחה, יולי 2021, 4 - 5.

130 שם, עמ' 9.



בתשובות על השאלון ציינו 12 רשויות (מתוך 71 רשויות שהשיבו עליו) את מעורבותם של הורים פעילים בתחום, בעיקר את השתתפותם בפורום הרשות בנושא אנשים עם מוגבלות. ברחבי הארץ פועלות קבוצות הורים פעילות, והן עומדות בקשר רציף ויזום עם הרשויות המקומיות וכך מאפשרות לקדם ולשפר את חיי ילדיהם עם המוגבלות, כפי שציינה אחת האימהות במפגש של קבוצת מיקוד שנערך עם ההורים:

בעצם אחד הדברים שהכי חסרים זה חוסר ידע ברשויות. אפילו ברשות עצמה... לכן קמו גם כל כך הרבה קבוצות [הורים] ובעצם את הידע מעבירים הורים להורים... אנחנו נלחמנו וביקשנו - הקמנו חוגים, הבאנו את... [תנועת נוער לילדים ונוער עם ונלי צרכים מיוחדים] לפה, אבל [את] כל הדברים האלו ההורים עושים.



אם לילד המאובחן על רצף האוטיזם מעיר במרכז הארץ ציינה כי ניסיונות של ההורים לארגן וליזום בעצמם פעילויות נתקלים בקשיים מול הרשות:

באחד המקרים שניסינו להביא פעילות פנאי [לילדים] עם צרכים מיוחדים זה נכשל, לא נתקבלנו בדלת פתוחה של העירייה. נאבקנו קשה והיינו צריכים להצדיק את קיומנו.



בארבע משש הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון וחוף הכרמל** - יש קבוצות פעילות של הורים לילדים עם מוגבלות. בחוף הכרמל הוקמה הנהגת הורים. הקבוצה קיבלה הכשרה במשך שנה ופועלת כקבוצת הורים למען ילדיהם בליווי עמותה שפועלת למען אנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית ובני משפחותיהם ובשיתוף פעולה עם המועצה. **באופקים** מנהיגות ההורים היא שקידמה והביאה להכנסת תוכנית טיפול בריאותי מקדם (טב"מ)¹³¹, וב**בני ברק** פועלת מנהיגות אימהות.

ב**כפר כנא** וב**אל-קסום** לא פועלות קבוצות הורים. ב**אל-קסום** נמסר כי לא הבשילו הניסיונות לגבש קבוצות הורים ממשפחות או משבטים שונים; גם הניסיון לגבש קבוצות הורים לילדים חירשים לא צלח בשל היעדר רצון להתארגנות קבוצתית.

131 הורים לפעוטות עם מוגבלות זכאים לשעות חודשיות לשם טיפולים פרה-רפואיים בגני הילדים. עיריית אופקים פעלה להענקת שירות זה במעונות שבהם שוהים הפעוטות, וכך נמנעת התרוצצות מיותרת של ההורים בזמנם הפרטי ועל חשבון שעות העבודה. בשנת 2022 יושם שירות זה בשלושה גני תקשורת, ובשנת 2023 התרחב לשני גנים נוספים. השירות ניתן במחיר נמוך של 700 ש"ח בחודש לילד.



קבוצות אנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם כקבוצות עניין מהמעלה הראשונה הן בעלות כוח השפעה ויכולת הנעת תהליכים המותאמים לצורכיהם. מתן הבמה המתאימה, עידוד יוזמה ועשייה משותפת למען מתן זכויות ושירותים ולמען שילוב והכלה שווה בקהילה הם תרומה רבת-חשיבות הן לאנשים עם מוגבלות והן לכלל הציבור.

מומלץ כי הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון וחוף הכרמל** - ירחיבו את השימוש בכלי זה, תוך מתן ההכשרה, הליווי והתמיכה הנדרשת. כמו כן מומלץ ש**כפר כנא ואל-קסום** יפעלו ככל שניתן לקדם את גיבושן של קבוצות הורים לקידום זכויות ילדיהם עם המוגבלות בדומה לקבוצות ברשויות האחרות שנבדקו. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יבחן - בשיתוף הרשויות הללו - דרכים להתגברות על חסמים תרבותיים אשר מקשים לגבש קבוצות הורים ויפעל לצמצומם.

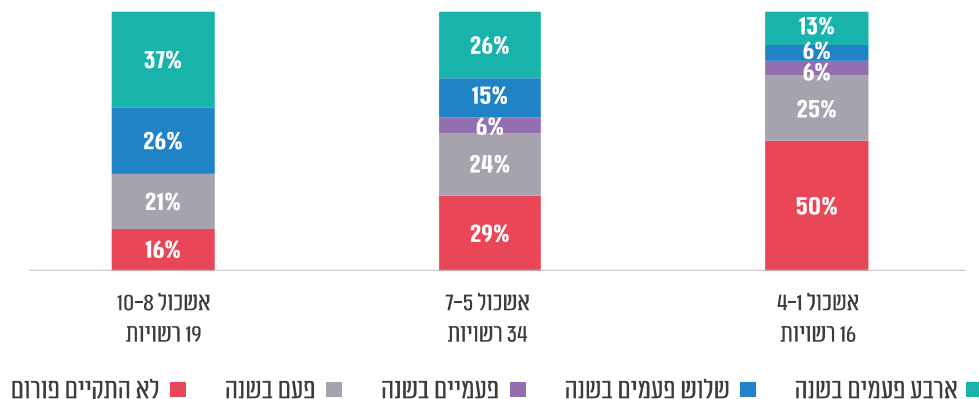
בתשובת עיריית **רמת השרון** היא ציינה כי היא תבחן את עניין הכשרת הפעילים והרחבת פעילותם.

היועצות

פורום רשותי של אנשים עם מוגבלות: פורום זה הוא במה לשיתוף התושבים בעבודת הרשות המקומית. הוא מאפשר לעובדי הרשות המקומית ולהנהלתה להכיר מקרוב את צורכי התושבים, והוא עשוי להוביל לקידום ופיתוח של שירותים המותאמים לצורכי האנשים בשטח.

מהתשובות על השאלון עלה כי 70% מהרשויות המקומיות (48) מכנסות פעם בשנה לפחות פורום שולחן עגול בנושא אנשים עם מוגבלות. 50% מרשויות הפריפריה אינן מכנסות כלל פורום שכזה. אשר לרשויות הפריפריה המכנסות פורום כאמור - תדירות המפגשים במסגרתו מצומצמת ביותר: 25% מהן מכנסות את הפורום רק פעם בשנה, 6% מהן מכנסות את הפורום פעמיים, 6% מהן מכנסות את הפורום שלוש פעמים, ו-13% מכנסות את הפורום ארבע פעמים בשנה, כמוצג בתרשים שלהלן.

תרשים 30: התפלגות הרשויות המקומיות לפי תדירות התכנסות פורום שולחן עגול בנושא אנשים עם מוגבלות, פילוח לפי אשכול פריפריאלי, 2022



על פי התשובות על השאלון. 69 רשויות מקומיות השיבו על שאלה זו.



יצוין לחיוב כי עיריית **אופקים** הקימה פורום עירוני של צרכים מיוחדים. ביתר הרשויות שנבדקו - **בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - לא הוקם פורום או מסגרת דומה לו.

מומלץ לרשויות המקומיות - **בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - לפעול בדומה לעיריית **אופקים** ולשלב בפעילותן פורומים רשמיים ושולחנות עגולים של אנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם.

בתשובת עיריית **רמת השרון** היא ציינה כי המש"ח נוהג לערוך מדי שנה פורום בעניין צרכים מיוחדים, וכי הוא מזמין לפורום שותפים ועמותות שונות הפעילות בתחום. עוד ציינה כי תדאג לצרף לוועדת ההיגוי תושבים בעלי עניין ועמותות.

שותפות ושיתוף פעולה

לשיתוף הציבור בקבלת ההחלטות יתרונות הבאים לידי ביטוי בשיפור התקשורת עם התושבים, בהשגת תוצאות טובות וישימות יותר, בהגברת תחושת השייכות, הקהילתיות והמחויבות של הציבור כלפי הנעשה ברשות ובהגברת המחויבות של הרשות כלפי התושבים. יצוין כי האמנה הבין-לאומית דורשת לערב אנשים עם מוגבלות באופן פעיל בגיבוש המדיניות הציבורית הנוגעת אליהם. עם זאת, הליכים אלה מורכבים ולעיתים מסורבלים. האתגר הגדול הוא למצוא את דרך המלך בין צרכי הציבור לבין הרשות שתוביל לשביעות רצון הדדית ותאפשר להפיק תועלת ותמורות חברתיות לשם הגברת אמון הציבור במנהיגות. משום כך נבחרים ברשויות המקומיות חוששים לעיתים מהשיתוף¹³².

בביקורת עלה כי בשום רשות מהרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - אין נציגות לאנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם או לעמותות ייעודיות בפורומים הדנים בעניינם כגון: דיונים בנושא הנגשת שירותים לאנשים עם מוגבלות, הנגשת אירועי הרשות, הסעות אנשים עם מוגבלות, שירותי פנאי לאנשים עם מוגבלות ועוד. פלח הציבור הרלוונטי אינו שותף אפוא להליך קבלת ההחלטות של הרשות בנושאים הנוגעים לו במישרין.

למשל, במועצת **חוף הכרמל** הוקמה ועדת היגוי בנושא המוגבלות ובה שותפים נציגי הרווחה, החינוך, התרבות, הנוער, צעירים ומחלקת יישובים. הוועדה פועלת בהנהגת סגן יו"ר המועצה ומחזיק תיקי הרווחה, החינוך והתרבות, ואין בה נציגות של אנשים עם מוגבלות או של בני משפחותיהם.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את **חוף הכרמל** על הקמתה של ועדת ההיגוי. עם זאת, מומלץ כי הוועדה תכלול בין חבריה ומוזמניה אנשים עם מוגבלות ובני משפחתם.

בתשובת עיריית **רמת השרון** היא ציינה כי הצורך בקיום ועדות נגישות בהשתתפות תושבים עם מוגבלות בנושאים שונים הועלה בעבר על ידי ממונה הנגישות הרשותי. עוד ציינה כי למועד סיום הביקורת פועל ממונה הנגישות הרשותי לקידומה של ועדת נגישות כאמור.

132 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שיתוף ציבור במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות, 18.6.19.



בתשובת המועצה האזורית **חוף הכרמל** צוין כי הרשות מקבלת את המלצת הביקורת ותזמן נציגות הורים ומשפחות של אנשים עם מוגבלות להשתתף בדיוני ועדת ההיגוי.

עוד מומלץ כי הרשויות **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא ואל-קסום** יבחנו את האפשרות לשלב אנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם בהליכי קבלת החלטות שעניינן מוגבלות ברשות, כגון השתתפות בוועדות היגוי או השתתפות בדיוני הוועדות הרלוונטיות ברשות (כחברי ועדה, מוזמנים אד-הוק, משקיפים וכד', לפי העניין).



לתהליכי שיתוף הציבור יש יתרונות בולטים בכל הנוגע לעיצובם של שירותים הנוגעים למרחב החיים המקומי של הנזקקים לשירותים אלו. בידי הרשות המקומית יש מגוון אמצעים שיכולים לסייע בידה לשתף את אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות בעניין זה. האמצעים כוללים סקרי צרכים ושביעות רצון; עידוד יוזמות והפעלת תוכניות ומרכזים בשילוב אנשים עם מוגבלות, דוגמת מרכז לחיים עצמאיים ותוכנית קהילה נגישה; קידום קבוצות מנהיגות הורים; קיום פורומים רשותיים לאנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם ושיתופם בהליכי קבלת ההחלטות; קיום ועדות היגוי בהשתתפות נציגי אוכלוסייה זו; זימום לדיונים רלוונטיים ועוד. בביקורת הועלה כי פועלן של הרשויות המקומיות בתחום זה מצומצם - אף אחת מהרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - לא ערכה סקר שביעות רצון, ורק אופקים ערכה סקר צרכים; רק **בני ברק** הפעיל מינהל המוגבלויות מרכז לחיים עצמאיים; ורק **באופקים ובבני ברק** הופעלה תוכנית קהילה נגישה. ברשויות הערביות - **כפר כנא ואל-קסום** - לא קיימת מנהיגות הורים לילדים עם מוגבלות. למעט **אופקים וחוף הכרמל**, ביתר הרשויות שנבדקו - **בני ברק, רמת השרון, כפר כנא ואל-קסום** - אין פורום רשותי או ועדת היגוי המיועדים לאנשים עם מוגבלות, ובכלל זה לאיתור צורכיהם. מומלץ כי הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - בשילוב משרד הרווחה, יבחנו את הדרכים להגברת המעורבות ושיתוף הציבור בשילוב אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות בקהילה כשווים, בעיצוב השירותים המיועדים להם ובשיפור השירותים הקיימים.

שירותי רווחה ופנאי לאנשים עם מוגבלות ולבני משפחותיהם

אחד מיעדי המינהל, כפי שמשקפים במסמך מדיניות המינהל, הוא המשך המעבר של האדם עם מוגבלות ממסגרות של מעונות חוץ-ביתיים¹³³ למסגרות דיוור בקהילה וכן הרחבת מגוון המענים הניתנים בקהילה¹³⁴. יעד זה עולה בקנה אחד עם עקרון היסוד של החוק החדש לשירותי

133 הכוונה למעונות פנימייתיים המוגדרים בסעיף 2.2 להוראה 5.4 נוהל השמת אנשים עם נכות ומוגבלות במסגרות חוץ ביתיות, ינואר 2010, כמסגרות חוץ-ביתיות המשמשות כמקום מגורים וטיפול בכל ימות השנה. מסגרות אלה פועלות על פי חוק הפיקוח על המעונות, התשכ"ה-1965, תקנות ונהלים ועל פי הסכם חוזי עם משרד הרווחה ובפיקוחו.

134 הוראה 9.4 למסמך מדיניות המינהל.



רווחה לאנשים עם מוגבלות¹³⁵, שעניינו "צמצום הדרגתי של מגורי אנשים עם מוגבלות במסגרות מרובות דיירים ושל מספר הדיירים שמתגוררים בהן, באמצעות פיתוח שירותים בקהילה". מרבית התוספת התקציבית של החוק החדש מיועדת "לקידום שילובם של אנשים עם מוגבלות בקהילה"¹³⁶. נוסף על כך, אחת ממשימותיו של המינהל היא לחזק ולעבות את מערך השירותים בפריפריה באמצעות איגום משאבים ופיתוח שירותים כוללניים ורב-נכותיים¹³⁷.

המחקר עוסק רבות במצבם החברתי של אנשים עם מוגבלות, במארג יחסיהם עם בני משפחתם - הוריהם ואחיהם - ובקשיים בהם. תוצאותיו של מחקר עדכני¹³⁸ שנערך בישראל ב-2021 העלו כי כשליש מאוכלוסיית האנשים עם מוגבלות בישראל בגילאי 20-64 מרגישים בדידות לעיתים קרובות או מדי פעם, לעומת 15% מהאנשים ללא מוגבלות. רבים יותר האנשים עם מוגבלות חמורה המרגישים בדידות לעיתים קרובות או מדי פעם (38%)¹³⁹; במשפחות שיש להן ילד עם מוגבלות - ההורים והאחים מצויים במצבים של חשיפה לדרישות יתר, לחלוקה לא שווה של מטלות, לשחיקה, לעייפות ולהיעדר של זמן בילוי משותף¹⁴⁰. לכן רבה חשיבותם של שירותי הרווחה בכלל ושל שירותי הפנאי בפרט, אשר נועדו לסייע לאדם עם המוגבלות להגביר את שילובו בחברה הכללית ולהקל עליו ועל בני משפחתו בהתמודדותם היום-יומית.

רוב המענים שמספקת הרשות המקומית לתושביה, הם שירותים שמשרד הרווחה מופקד עליהם והוא אשר קובע את מתכונת הפעלתם. התאמת התוכניות לכל אדם נעשית על פי תפקודו לאורך חייו ובהתאם לשינויים בצרכיו ולהעדפותיו¹⁴¹.

המינהל, באמצעות המש"חים, מתמקד בקידום ושיפור איכות חייהם ורווחתם של אנשים עם מוגבלות באמצעות פיתוח רצף של שירותים בקהילה ושל שירותים חוץ-ביתיים שנועדו לסייע להם לנהל חיים בעלי תוכן ומשמעות על פי רצונם ועל פי שאיפותיהם. היתרון בתפיסה החדשה של המינהל - לספק את המענים לאוכלוסיית היעד באופן מכוון-אדם, לפי רמת תפקודו ולפי צרכיו - הוא באיגום המשאבים של הצוות המטפל באדם עם המוגבלות¹⁴².

כל המש"חים ברשויות המקומיות מספקים מגוון שירותי רווחה ופנאי לאנשים עם מוגבלות ברמות תפקוד שונות מגיל ילדות ועד בגרות. חלק מהשירותים מיועדים גם לבני המשפחה והם כוללים מתן מידע, מיצוי זכויות, הפניה לאבחון ולשיקום, מעונות יום לפעוטות, יום לימודים ארוך, מעון לבוגרים, הסעות, חונכות, מסגרות תעסוקה, פתרונות דיור בקהילה, קבוצות תמיכה ופעילות

- 135 ראו לעיל בפרק "רקע נורמטיבי".
- 136 סעיפים 3(א) ו-31(א) לחוק החדש.
- 137 <https://www.gov.il/he/departments/Units/molsa-units-disabilities-administration>
- 138 ליטל ברלב, רותם נגר אידלמן וצ'סלב קונסטנטינוב, **אנשים עם מוגבלות בישראל 2021 - נתונים סטטיסטיים נבחרים** (2022), מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.
- 139 לעומת 15% באותה קבוצת גיל שאינם עם מוגבלות.
- 140 Don Risdal & George H.S. Singer, "Marital Adjustment in Parents of Children with Disabilities: A Historical Review and Meta-Analysis", *Research and Practice for Persons with Severe Disabilities*, 29/2 (2004), pp. 95-103.
- 141 דף הבית של מינהל מוגבלויות, אתר המרשתת של משרד הרווחה, <https://www.gov.il/he/Departments/units/molsa-units-disabilities-administration>
- 142 סעיף 6 למסמך המדיניות.

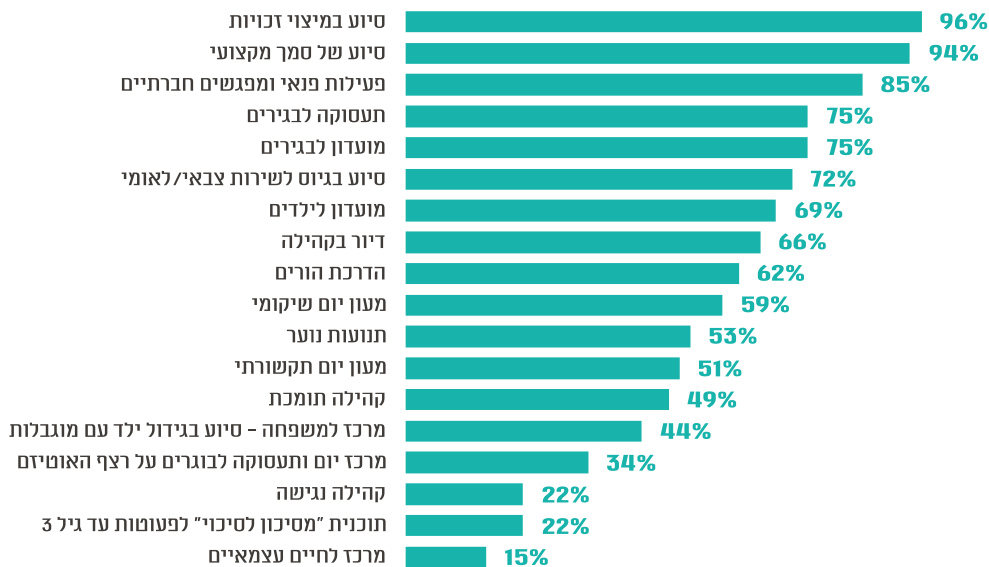


לשעות הפנאי כגון מועדוניות לילדים ולנוער (כל אלה יכוננו להלן גם - שירות או מענה). חלק מהשירותים ניתנים בקהילה וחלקם במסגרות חוץ-ביתיות.

על פי נתונים שהתקבלו ממשד הרווחה, תקציב הרשויות המקומיות בשנת 2020 ממינהל מוגבלויות עמד על 3.3 מיליארד ש"ח. כ-2.4 מיליארד ש"ח מתקציב זה היה עבור מסגרות חוץ-ביתיות, שהם 73% מכלל התקציב שהועבר להן. יצוין כי מאחר שחלוקת התקציב הראשונית בתחילת השנה מושפעת מניצול תקציבי השנים הקודמות, תקציבן של הרשויות שחורגות מההקצאה המקורית שניתנה להן הולך וגדל על חשבון הרשויות האחרות¹⁴³.

להלן תמונת המצב לגבי שיעור הרשויות המקומיות המספקות את שירותי הרווחה והפנאי לאנשים עם מוגבלות ולמשפחותיהם בתחומן כפי שעלתה מהתשובות על השאלון.

תרשים 31: שיעור הרשויות המקומיות המספקות שירותי רווחה ופנאי בתחומן, 2022¹⁴⁴



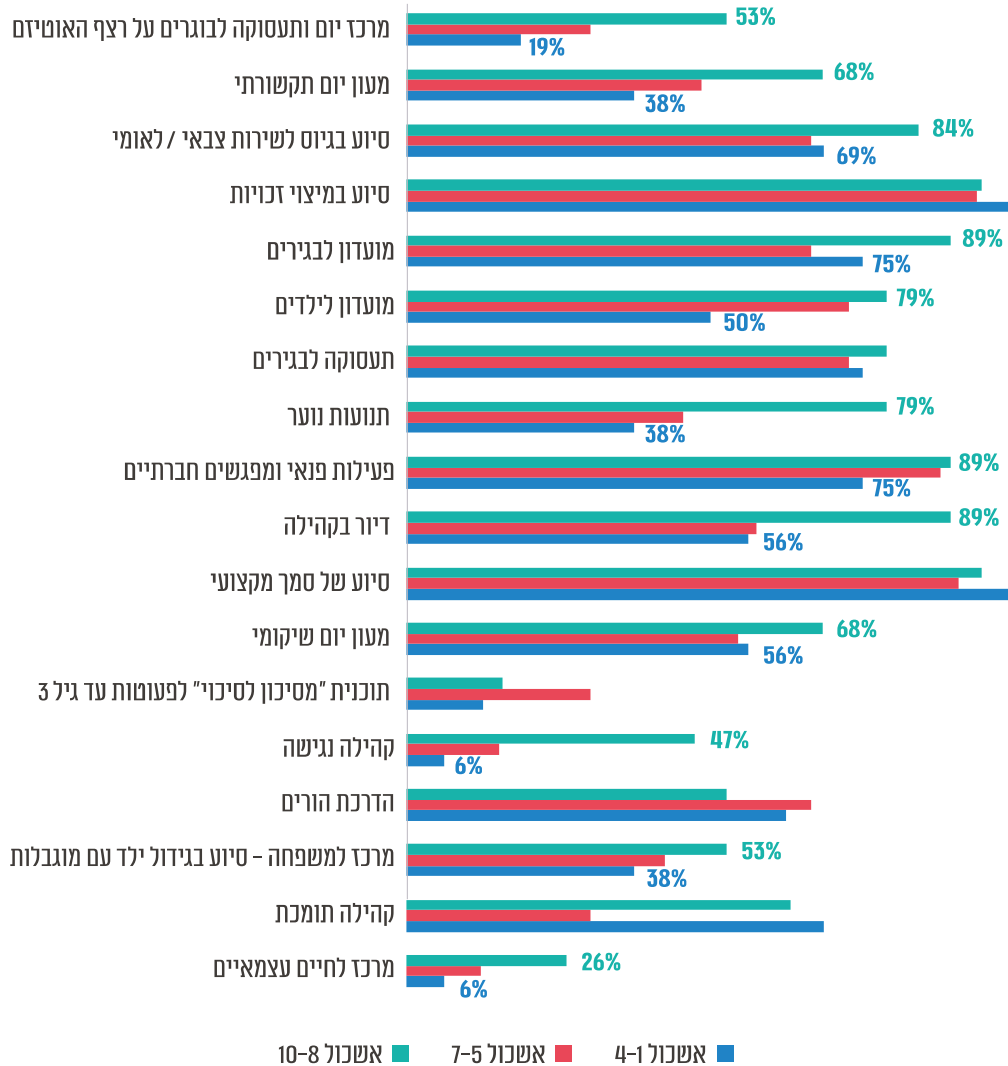
על פי התשובות על השאלון. 68 רשויות מקומיות השיבו על שאלה זו.

143 עוד ראו: מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2022)**, "מימון שירותי רווחה", עמ' 591 - 594.

144 **קהילה או סביבה תומכת:** שתי תוכניות בהתאם לסוג המוגבלות. האחת משמשת חלופה להוצאת אנשים בוגרים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית לדיור חוץ-ביתי ומספקת שירותי תמיכה, ליווי והכוונה לאנשים המתגוררים בגפם, לגרים עם הורים מבוגרים או לנתונים במצבי סיכון. השנייה מיועדת לאנשים עם מוגבלות פיזית; היא מספקת סל שירותים הכולל אב קהילה זמין עבור אוכלוסייה זו לצורך תיקונים קלים ותיווך בינם לבין בעלי מקצוע, ביקורי עו"ס וחיבור למוקד לאזעקת עזרה במצבי מצוקה. תוכנית זו מעוגנת בהוראת תע"ס 5.24 **קהילה תומכת חיים עצמאיים לנכים**, ינואר 2010. **תוכנית "מסיכון לסיכוי" לפעוטות עד גיל 3:** תוכנית שנועדה לשלב פעוטות עם עיכובים התפתחותיים ממשפחות בסיכון בתוך מעונות יום רגילים, ובה מקבלים הפעוטות טיפולים פרה-רפואיים בחדר ייעודי בתוך מעון היום ומשפחותיהן מקבלות ליווי ותמיכה. **מעון יום שיקומי:** מסגרת יומית לפעוטות בני חצי שנה עד שלוש שנים עם עיכוב התפתחותי ניכר. **מעון יום תקשורתי** מיועד לפעוטות עם קשיי תקשורת.



תרשים 32: שיעור הרשויות המקומיות המספקות את שירותי הרווחה והפנאי בתחומן לפי סוג השירות*, פילוח לפי אשכול פריפריאליות, 2022



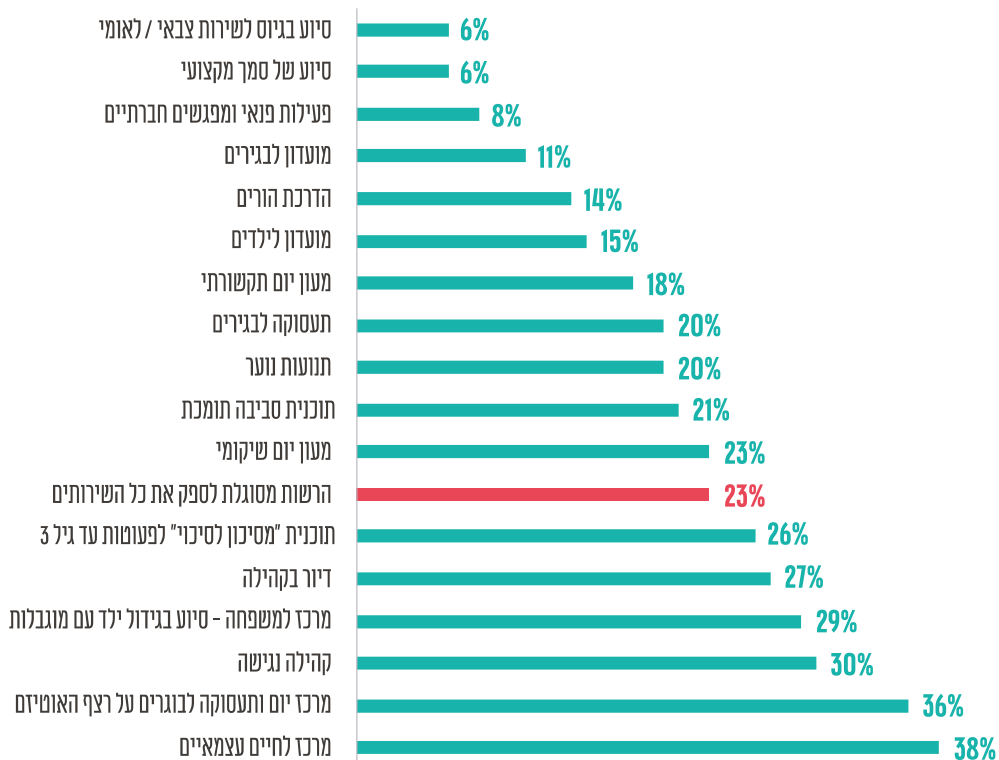
על פי התשובות על השאלון. 68 רשויות מקומיות השיבו על שאלה זו.
* תרשים זה כולל נתונים מרכזיים בלבד.



פילוח תשובותיהן של הרשויות המקומיות על פי מקומן הגיאוגרפי העלה כי יכולתן של הרשויות במדד פריפריאלי נמוך (1 - 4) ובינוני (5 - 7) להעניק לתושביהן עם המוגבלות את השירותים שהם נזקקים להם נמוכה מזו של הרשויות במדד פריפריאלי גבוה (8 - 10). הפער ניכר בעיקר בנוגע לשירותי פנאי (מועדונים לבגירים) - 75% מהרשויות במדד פריפריאלי נמוך, לעומת 89% במדד פריפריאלי גבוה; מועדונים לילדים עם מוגבלות - 50% מהרשויות במדד פריפריאלי נמוך, לעומת 79% במדד פריפריאלי גבוה; לשירות יום-יומי של מסגרת טיפולית (מעון יום תקשורתי) - 38% מהרשויות במדד פריפריאלי נמוך, לעומת 68% במדד פריפריאלי גבוה; לתעסוקה (מרכז יום ותעסוקה לבוגרים על רצף האוטזם) - 19% מהרשויות במדד פריפריאלי נמוך, לעומת 53% במדד פריפריאלי גבוה; ולדיוור בקהילה (56% במדד מהרשויות פריפריאלי נמוך, לעומת 89% במדד פריפריאלי גבוה).

התרשים שלהלן מציג את שיעור הרשויות המקומיות המתקשות לספק שירותים לתושביהן עם המוגבלות, כפי שדיווחו בשאלון.

תרשים 33: שיעור הרשויות המקומיות המתקשות לספק את שירותי הפנאי והרווחה בתחומן, לפי סוג השירות, 2022



על פי התשובות על השאלון. 66 רשויות מקומיות השיבו על שאלה זו.



מהתרשים עולה כי רק כרבע מהרשויות המקומיות שהשיבו על השאלון (23%) דיווחו כי הן מסוגלות לספק את כל השירותים לתושביהן עם מוגבלות. בנוסף, מתשובות הרשויות על השאלון עולה כי 84% מהן ציינו כי נתקלו במצב שבו תושב עם מוגבלות לא קיבל את המענה שלו הוא נזקק.

הרשויות שאינן מסוגלות לספק את כל השירותים נימקו זאת בין היתר בהיעדר מענה מתאים זמין (64%) ובהתמודדות עם קשיים שלא הוגדרו כמוגבלות (4.8%). חלקן הוסיפו כי לא ניתן להיעזר במענה ברשות הסמוכה בגין היעדר מערך הסעות מסודר (20%).

עוד עלה מהתשובות על השאלון כי הסיבות העיקריות לכך ששירותים ספציפיים עבור אנשים עם מוגבלות אינם ניתנים כלל ביישובים במדד פריפריאלי נמוך ובינוני הן חוסר תקציב של הרשות המקומית ומיעוט תושבים הנזקקים לאותו שירות. רשויות במרכז דיווחו שהן אינן מפעילות שירותים עבור אנשים עם מוגבלות בשל סדר עדיפות פנים-רשותי ובשל מחסור בכוח אדם מקצועי.

מהמענה על השאלונים עולה כי הרשויות המקומיות מתקשות לספק את כלל השירותים הנדרשים לאנשים עם מוגבלות. עם זאת, מרביתן מספקות את רוב השירותים הנדרשים. עולה שונות בין השירותים שמספקות הרשויות המקומיות השונות בתחום המוגבלות, ומסתמן כי קיים קושי של הרשויות במדד פריפריאלי נמוך לספק שירותים, לעומת רשויות במדד פריפריאלי גבוה (לדוגמה, מרכז יום ותעסוקה לבוגרים על רצף האוטיזם - 19% מהרשויות במדד פריפריאלי נמוך, לעומת 53% במדד פריפריאלי גבוה).

מומלץ כי משרד הרווחה יבחן דרכים להתאמת התוכניות והמענים שהוא מציע למאפייני הרשויות המקומיות וצורכיהן (גודל הרשות, מקומה הגיאוגרפי, מצבה הכלכלי, מספר התושבים עם המוגבלות הזכאים לשירות וכד'). זאת כדי להרחיב את פריסתם של המענים ואת אספקתם גם באזורים מרוחקים.

קבלת שירות ברשות סמוכה

חוק שוויון זכויות קובע בין היתר כי שירותים הניתנים על ידי גוף ציבורי לאנשים עם מוגבלות יעשו במרחק סביר ממקום מגוריו של האדם.

כאשר רשות מקומית אינה מצליחה לספק בתחומה שירות מסוים משום שרק קבוצה קטנה של מטופלים נזקקת לו, בשל מחסור במבנים או משום שאין בתחומיה מסגרת מתאימה לכל המטופלים שבה הם או הוריהם מתגוררים, היא יכולה להפנות את תושביה לקבלת השירות ברשות סמוכה.

כל הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - ציינו כי הן מקיימות שיתופי פעולה עם רשויות סמוכות וחלק מלקבלי השירות שלהן מושמים במסגרות שאינן בתחומי הרשות. **בני ברק** יוצאת דופן מעט בעניין זה משום שאוכלוסייתה חרדית ברובה ובדרך כלל היא מעדיפה לקבל את השירותים במסגרות חרדיות. עם זאת, בני ברק מספקת שירותים לתושבים חרדים של רשויות אחרות ממרכז הארץ ומאזורים אחרים.



הלוח שלהלן מציג את מספר המסגרות בכל אחת מהרשויות שנבדקו ואת מספר המושמים במסגרות אלה שהם תושבי הרשות המקומית ושאינם תושבי הרשות.

לוח 9: מספר המושמים בכלל המסגרות¹⁴⁵ של הרשויות המקומיות שנבדקו, 2022

רשות המקומית	מספר המסגרות ברשות המקומית	מספר המושמים במסגרת שהם תושבי הרשות המקומית	מספר המושמים שאינם תושבי הרשות המקומית	סך כל המושמים בכל המסגרות	שיעור המושמים שאינם תושבי הרשות
אופקים	13	198	183	381	48%
בני ברק	62	1,434	1,968	3,402	58%
רמת השרון	6	38	80	118	68%
כפר כנא	6	96	332	428	78%
אל-קסום	3	64	0	64	0
חוף הכרמל	7	41	71	112	63%

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח שלעיל עולה כי ברוב הרשויות שנבדקו (למעט באל-קסום) נע שיעור המושמים במסגרות שמגיעים מרשויות אחרות בין 48% ל-78% ומכאן ניתן ללמוד כי התופעה של השמה במסגרת ברשות אחרת נרחבת מאוד.

כאמור, שירותי רווחה ניתנים באופן ייחודי וכפוף להסדר משרדי גם לתושבי הכפרים הלא-מוכרים במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר.

נמצא כי באל-קסום ניתנים לתושבי רשויות שכנות שירותים שאינם במסגרות פיזיות ושירותים כאלה ניתנים גם לתושבים שאינם רשומים במרשם האוכלוסין.

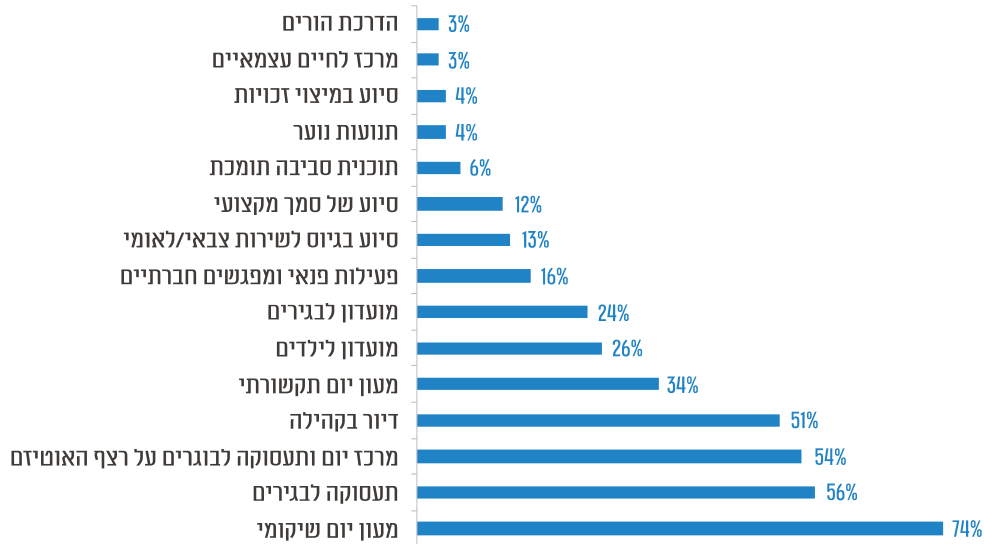
מומלץ כי משרד הרווחה יעקוב אחר מספר האנשים המקבלים שירותים באל-קסום ואינם רשומים בה וזאת לשם הקצאה מיטבית של משאבים ושל תקנים.

בתרשים שלהלן מוצג שיעור הרשויות המקומיות המפנות את תושביהן לקבלת שירותים ברשות סמוכה.

145 הלוח כולל נתונים על מסגרות בקהילה ועל מסגרות חוץ-ביתיות (לא כולל משפחות אומנה) בכל אחת מהרשויות שנבדקו. על פי קובץ פרטי מסגרות שהתקבל ממשרד הרווחה בספטמבר 2022.



תרשים 34: שיעור הרשויות המקומיות המפנות את תושביהן לקבלת שירותים ברשות סמוכה, 2022



על פי התשובות על השאלון. 68 רשויות מקומיות השיבו על שאלה זו.

מהתרשים עולה כי למעלה מ-30% מהרשויות שענו על השאלון מפנות את תושביהן לקבלת שליש מהשירותים (5 שירותים מתוך 15) ברשות סמוכה. גבוה במיוחד שיעורן של הרשויות שאינן מספקות לתושביהן שירותים שניתנים על בסיס יום-יומי וברוב שעות היום כגון מעון יום שיקומי (74%), מרכזי תעסוקה לבגירים ומרכזי יום ותעסוקה לבוגרים על רצף האוטזיסם (56% ו-54% בהתאמה) ודיור בקהילה (51%).

מספר גדול של אנשים עם מוגבלות, ובהם פעוטות, נוסעים לתחומי רשויות אחרות מדי יום ביומו ועומדים בכבישים העמוסים כדי לקבל את השירותים שעדיף היה שיקבלו בתחומי הרשות שבה הם מתגוררים.

מומלץ לרשויות המקומיות ולמשרד הרווחה למפות את כלל האוכלוסייה עם מוגבלות שמקבלת שירות ברשות סמוכה, ולבחון באילו מקרים ניתן לספק את השירותים בקהילה ולצמצם את הצורך בהתייודות לשם קבלת השירות.

היבטים בהשמה של אדם עם מוגבלות ברשות אחרת

בתקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו-1986, נקבעו קריטריונים שעל פיהם חלה חובה על רשות מקומית, שבה מתגוררים מטופל או הוריו, להעביר את התשלום עבור השמתו במסגרת לרשות המקומית שבה נמצאת המסגרת (להלן - תקנות ההשתייכות).

בביקורת עלה כי הרשויות המקומיות מתמודדות בתחום זה עם שתי בעיות עיקריות: (1) עומס תקציבי - לעיתים הרשות נדרשת לשלם במשך שנים עבור השמה של אדם במסגרת שנמצאת



בתחום שיפוטה של רשות אחרת אף שהזיקה של האדם אל הרשות המשלמת כבר איננה קיימת כי בפועל האדם או הוריו אינם מתגוררים בתחום שיפוטה שנים רבות; (2) עומס בירוקרטי - רשות שבתחום שיפוטה פועלות מסגרות שבהן מושמים מטופלים מרשויות אחרות חייבות לפנות לרשויות האחרות לגביית התשלום בגין ההשמה במסגרות ולדרוש את התשלום עבורה.

בתקופת הביקורת התנהלה עתירה¹⁴⁶ שהגישה עיריית אופקים לבג"ץ משום שסברה כי במקרה מסוים לא היא שצריכה לתקצב את ההשמה של אדם עם מוגבלות שנמצא במסגרת ברשות אחרת.

תופעה ייחודית בבני ברק היא הנוהג המקובל להשיא בשידוך בני זוג עם מוגבלות שנמצאים במסגרת חוץ-ביתית. הם מביאים ילדים לעולם, ובקריטריונים הקיימים במשרד הרווחה לא מופיעה כלל השאלה איזו רשות אחראית לשאת בתשלום עבור הטיפול בילדים אלה.

עיריות אופקים ובני ברק, המדורגות באשכול חברתי-כלכלי 3 ו-2 בהתאמה, מתמודדות עם דרישה לשלם עבור השמות של אנשים ברשויות מקומיות אחרות אף שלא תמיד יש זיקה בינן לבין מקום המגורים של אנשים אלה או של הוריהם, ואף שהן מתמודדות עם קשיי תקציב.

במאי 2022 הכין משרד הרווחה טיוטה¹⁴⁷ של תקנות חדשות לעניין כללי ההשתייכות שנועדו להתאים את תקנות ההשתייכות הנהוגות כיום למצב הדברים בשטח ולקבוע בין היתר כי "ברירת המחדל לשיוכו של אדם הזקוק לקבלת שירותי רווחה יהיה בהתאם למענו הרשום במרשם האוכלוסין".

במועד סיום הביקורת לא פרסם משרד הרווחה תקנות השתייכות מעודכנות.

מומלץ שמשרד הרווחה ישלים את גיבוש תקנות ההשתייכות החדשות כפתרון ראוי למצבים המורכבים השונים ויפרסם אותן, כדי להקל על רשויות המתמודדות עם קשיים הנוגעים לעניין זה.

שיתוף פעולה אזורי לאספקת שירותי רווחה ופנאי לאנשים עם מוגבלות

אשכול רשויות מקומיות הוא גוף חדש של איגוד ערים¹⁴⁸ המוקם כדי לעודד פיתוח אזורי ולקדם שיתופי פעולה בנושאים שונים בין הרשויות המקומיות החברות בו. האשכול מבוסס על התאגדות וולונטרית של רשויות שכנות שחברות יחד, במטרה להביא להעלאת איכות החיים של התושב באמצעות מיצוי ואיגום משאבים וקידום ראייה אזורית כוללת במגוון נושאים, כדי להוביל מהלכים מערכתיים וכדי להביא לפתרונות משולבים לאתגרי הרשויות והאזור.

146 בג"ץ 5118/21 - עיריית אופקים נ' שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. העתירה נמחקה ב-29.12.21.

147 טיוטת תקנות שירותי הסעד (כללי השתייכות), התשפ"ב-2022.

148 חוק איגודי ערים, התשט"ו-1955, מאפשר לשר הפנים להקים איגוד ערים המאגד רשויות מקומיות סמוכות זו לזו. איגוד ערים פועל בשטחן של הרשויות המאגדות ומספק להן שירותים תפעוליים ומקצועיים בתחומים רבים. המניע לשיתוף הפעולה של הרשויות במסגרת התאגדותן באיגוד ערים הוא יתרון הגודל, יעילות השירות והחיסכון בהוצאות של הרשויות.



האשכולות מקדמים פיתוח אזורי בתחומים כלכליים, חברתיים וסביבתיים ומסייעים לחיזוק הלכידות האזורית, לצמצום הפערים בין הרשויות ולטיפול מרחב החיים המשותף של הרשויות השונות. פעילות האשכולות מגדילה את היצע השירותים האזוריים ומקלה מאוד על רשויות קטנות ועל רשויות המדורגות באשכול חברתי-כלכלי נמוך.

בנובמבר 2021 חתמו נציגי משרד הרווחה, משרד האוצר ומשרד הפנים על סיכום בין-משרדי לקידום שירותים חברתיים אזוריים במסגרת האשכולות האזוריים (להלן - הסכם השותפות). הרקע לחתימת הסכם השותפות הוא החשיבות הרבה שרואים משרדים אלה בקידום שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות במסגרת האשכולות האזוריים, לצורך הרחבה והעמקה של השירותים החברתיים, צמצום הפערים בין הרשויות המקומיות ומתן מענה לרשויות קטנות שאינן מקבלות מענה מקומי. במסגרת ההסכם הוחלט לקדם פיילוט שבו יגויסו "מפחחי שירותים חברתיים" שיעסקו בפיתוח, בהקמה ובניהול של שירותים חברתיים אזוריים באשכול בתחומים שבהם יש יתרון למענה אזורי בתיאום עם רשויות האשכול, משרד הרווחה וגורמים רלוונטיים אחרים.

במחצית הראשונה של שנת 2023 פועלים בישראל 12 אשכולות, המאגדים 198 רשויות מקומיות. נכון למועד הביקורת ב-11 מהאשכולות כבר פועלים "מפחחי שירותים חברתיים" והוקמו בהם 20 שירותים חברתיים - שמונה מהם בתחום המוגבלויות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בכל האשכולות נעשה מיפוי צרכים והוקם פרום רווחה שכולל את מנהלי המש"חים, נציגי משרד הרווחה ונציגי עמותות רלוונטיות. מטרת הפרומו הן, בין היתר, תיעודף תחומים לעבודה אזורית, אישור תוכניות עבודה והסרת חסמים בירוקרטיים להקמת שירותים. עוד מסר המשרד כי בשנת 2023 מתוכננת הקמת 37 שירותים חברתיים נוספים, מהם חמישה בתחום המוגבלויות. משרד הפנים ציין כי על מנת לפתח שירותים אלה נדרשים תהליכי עומק במשרד הרווחה להתאמת מנגנוני התקצוב והפיקוח למודלים אזוריים ובמסגרת השותפות נעשות פעולות רבות לצורך כך.

יעד המינהל של חיזוק מערך השירותים בפריפריה מדבר על פיתוח שירותים באשכולות הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות. יעד זה עשוי להתממש אם יורחב שיתוף הפעולה במסגרת הסכם השותפות בין משרדי הרווחה, הפנים והאוצר לשילוב רשויות מקומיות נוספות בפעילויות האשכולות האזוריים.

מהתשובות על השאלון עולה כי 63% מהרשויות שהשיבו עליו הביעו נכונות להשתלב במערך שירותים במודל אזורי.

אופקים חברה באשכול נגב מערבי, והיא משתתפת בפרומו העוסק בשירותים לאנשים עם מוגבלות. **אל-קסום** חברה באשכול נגב מזרחי. בשתי רשויות אלה לא ניתנים שירותים בתחום של אנשים עם מוגבלות בשיתוף האשכולות האזוריים. הנהלות המש"חים **באופקים** **באל-קסום** סבורות שהשירותים אמורים להינתן בתוך תחומי הרשות וכך יצרכו אותם תושבים רבים יותר. **באופקים** ציינו כי מרבית הפעילות המוצעת דרך האשכול רלוונטית פחות ליישוב. **באל-קסום** ציינו כי אמנם ניכר מחסור רב בשירותים, אך בשל בעיית ההנגשה, בשל המרחק הגיאוגרפי בין היישובים במועצה, בשל פערי תרבות ושפה ובשל הצרכים הייחודיים של תושבי הקהילה, יש לספק את המענה הטיפולי בשטח הקהילה בכל יישוב ולא במרכזים אזוריים.



כפר כנא חברה באשכול הגליל והעמקים ומקבלת ממנו שירותי תעסוקה מוגנת ושירותי פנאי אלה: מרכז למשפחה, מרכז לחיים עצמאיים, מועדון פנאי וקהילה תומכת. חלק מהשירותים מוגדרים "שירות ללא קירות"¹⁴⁹, כלומר שירות שלא נדרש להקים עבורו מבנה ייעודי.

באזור **בני ברק, רמת השרון וחוף הכרמל** אין אשכול רשויות.

בתחום השירותים החברתיים בכלל והטיפול באנשים עם מוגבלות ובבני משפחותיהן בפרט עשויים האשכולות האזוריים¹⁵⁰ לספק לרשויות המקומיות החברות בהן שירותי הסעות, שירותים ניידים שיעברו בין הרשויות השונות או "שירות ללא קירות" כגון ארגון של טיולים, יציאה למוקדי תרבות, סדנאות אומנות וכדומה. נראה כי פעילות האשכולות בתחומים אלה מתרחבת.

באופקים ואל-קסום, החברות באשכולות אזוריים, לא ניתנים שירותים בתחומים החברתיים בשיתוף האשכולות האזוריים.

מומלץ לרשויות **אופקים ואל-קסום** לבחון את האפשרות להשתתף בפעילויות של האשכולות בתחומים חברתיים בכלל ובשירותים לאנשים עם מוגבלות בפרט, וזאת כדי להגדיל את היצע השירותים שמקבלת האוכלוסייה המתגוררת בתחומן וכדי לחסוך בעלויות.

בתשובת עיריית **אופקים** נמסר כי מתוכנן להתקיים מפגש עם הפורום הרלוונטי באשכול נגב מערבי לקידום מענים בתחום המוגבלויות.

למשרד הרווחה מומלץ לפעול לקדם במסגרת הסכם השותפות את פעילות האשכולות האזוריים בתחומי השירותים החברתיים, ובכלל זה בתחום השירותים לאנשים עם מוגבלות לרבות שירותי הסעות, הקמת מסגרות תעסוקה ומסגרות פנאי שיתאימו לצרכים הנדרשים ברשויות.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא פועל בשיתוף עם האשכולות האזוריים להרחיב את השירותים הניתנים לאנשים עם מוגבלויות בקהילה.

עוד מומלץ כי משרדי הרווחה, הפנים והאוצר ירחיבו את שיתוף הפעולה ביניהם ויעודדו את הרשויות להשתתף בפעילויות האשכולות באמצעות תמריצים.

שתיים מהרשויות המקומיות שנבדקו מכנסות פורומים של שיתופי פעולה והיועצויות עם רשויות אחרות. **בחוף הכרמל** יש פורום של מנהלי הרווחה של מועצות אזוריות - קבוצה של הפריה

149 בשנים האחרונות מפתח משרד הרווחה פתרון למחסור בתשתיות הפיזיות בשיתוף הרשויות המקומיות. זהו גם הרציונל לפיתוח תוכניות שהרשות המקומית יכולה לספק בכל מבנה נגיש ברחבי הרשות. למשל התוכנית "קהילה נגישה" שעיקר פעילותה נעשית במבנים ציבוריים וכן "מרכז למשפחה" ו"מרכז לחיים עצמאיים" שפעילויותיהם יכולות להתנהל במתנ"סים, במועדונים שונים, בפארקים, בבתי הספר בשעות אחר הצהריים וכדומה.

150 להרחבה בעניין זה: מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2022), "אסדרת אספקתם של שירותי הרווחה בקהילה על ידי הרשויות המקומיות", עמ' 998.



הדדית וחקר משותף להתמודדות עם סוגיות דומות. דוגמה נוספת היא **בני ברק** - נציגיה משתתפים בפורום ערים חרדיות המסייע להפריה הדדית וגיבוש מענים משותף.

שיתופי הפעולה של רשויות מקומיות בעלות מאפיינים ייחודיים מפריים, מעשירים ומסייעים לגיבוש מענים משותף. מומלץ כי משרד הרווחה בשיתוף משרד הפנים יעודד שיתופי פעולה אלה ויבחן את האפשרות למסד שיתופי פעולה נוספים, תוך הבניית יעדיהם המשותפים ובחינת תוצריהם לשם התוויית מדיניות.

הסעות

משרד הרווחה קבע כי חלק מהשירותים המוענקים לאנשים עם מוגבלות כוללים גם מימון של הסעות. עוד קבע משרד הרווחה שנדרש סיוע ייחודי למימון ההסעות ליישובים השונים של המועצות האזוריות עקב מאפייניהן הייחודיים (מרחקים גיאוגרפיים בין יישובי המועצה ומספר תושבים קטן יחסית בקהילות הנכללות במועצה). ילד זכאי להסעה מהבית למסגרת ובחזרה. במקרים שיש פיצול בשעת החזרה מבית הספר לבית, נדרשת גם הסעה שלישית¹⁵¹. הוראת תע"ס בעניין יום שהות ארוך¹⁵² קובעת כי הפעלת המסגרת מבוססת על שותפות בין משרד החינוך ומשרד הרווחה, והיא "תולדה של תפיסת העולם הרואה את התלמיד כשלם ומחייבת שיתוף פעולה בין כלל הגורמים הנמצאים בקשר עם התלמיד ומשפחתו לצורך שמירה על רווחתו האישית וקידומו". ההוראה והנספח שלה קובעים כי בשל הצורך בהסעה שלישית - הסדרת ההסעה למסגרת היא באחריות הרשות המקומית ובהתאם לזכאות של ההסעות של החינוך המיוחד. האישור להסעה שלישית ניתן רק לאוכלוסייה מצומצמת של ילדים, והתשלום על הסעה זו נעשה במסגרת הסדר לשיתוף פעולה בין משרד הרווחה למשרד החינוך.

ההסעות לפעילות פנאי שמפעילה הרשות המקומית הן במימון הרשות בלבד. כאמור, היעדר נגישות מגביל אנשים עם מוגבלות ביכולתם לשהות במרחב הציבורי, שבו מתקיימות פעילויות פנאי, רווחה ותעסוקה, ועקב כך הם אינם יכולים להשתתף בפעילויות אלה או נזקקים לסיועם של אחרים לשם השתתפות בהן. הסדרת מערך הסעות ייעודי לאנשים עם מוגבלות, אשר יסיעם מביתם אל שירותי הרווחה או הפנאי שלהם הם זכאים ברשות שבה הם מתגוררים או ברשות מקומית סמוכה ומהם חזרה לביתם, תקל את קשיי הנגישות שבהם נתקלים אנשים אלה ויאפשר להם להשתתף בפעילויות.

מהתשובות על השאלון עלה כי שתי רשויות מהחברה הערבית מתוך 71 הרשויות שהשיבו על השאלון אינן מפעילות מערך הסעות עקב מחסור בתקציב. כל הרשויות האחרות מפעילות מערך הסעות לתושבים עם מוגבלות, בעיקר עבור שירותי חינוך (88%) ותעסוקה (71%). פחות ממחציתן מפעילות מערך הסעות לפעילויות פנאי ולקבלת שירותים פרה-רפואיים.

151 חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0334, "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים" (22.8.22). על פי החוזר, זכאים לתלמידי החינוך המיוחד לשתי הסעות ביום. ההסעה הראשונה היא בבוקר, מהבית למסגרת, וההסעה השנייה היא מהמסגרת חזרה הביתה. במקרים מסוימים מאושרת גם הסעה שלישית למסגרות המשך.

152 יום שהות ארוך הוא מסגרת שמופעלת לאחר סיום שעות הלימודים של משרד החינוך בבית הספר או בגן, שהן באחריות הרשות המקומית. אוכלוסיית היעד של מסגרת זו היא ילדים מגיל 3 עד גיל 21 שאובחנו ברמת מוגבלות שכלית-התפתחותית בינונית או קשה או עמוקה וברמת תפקוד סיעודי טיפולי, וילדים המאובחנים עם בעיות התנהגות קשות השוהים בביתם או במשפחות אומנה.



אופקים אינה מתקצבת הסעות שאינן ממומנות על ידי משרד הרווחה ולכן אין הסעות לשירותי פנאי ברחבי העיר, למעט פעילויות חד-יומיות של המרכז למשפחה שנערכות מחוץ לעיר וכוללות הסעה.

בבני ברק נדרשת הרשות למערך הסעות נרחב הכרוך בעלויות גבוהות עקב המספר הרב של מקבלי השירותים. כל שירותי ההסעות עבור פעילויות הרווחה בבני ברק מופעלים על ידי אגף החינוך של העירייה. העירייה נדרשת להשלים את המימון של ההסעה השלישית עבור מי שאינו זכאי למימון של משרד הרווחה. במכרזים שמפרסמת העירייה למפעילי מסגרות היא מטילה את האחריות להסעות ולמימון¹⁵³ על המפעיל הזוכה.

ברמת השרון יש הסעות לכל המסגרות. בחמש השנים האחרונות מספקת הרשות את כל השירותים בתחום שיפוטה, וזאת על פי מדיניותה של הנהלת העירייה, הגורסת שיש לספק את צורכיהם של הנזקקים להסעות כדי לקבל את השירות שהם זכאים לו.

בכפר כנא מסרו כי בשל הפריסה הגיאוגרפית הרחבה ובשל המרחקים בין היישובים, עלות ההסעות באזור זה גבוהה מאוד ועשויה להגיע לעשרות אלפי שקלים בחודש. רבים מהשירותים החברתיים תלויים בהסעות, וחלק מהאנשים עם המוגבלות נזקקים להסעות מותאמות שמחירן גבוה במיוחד. מכיוון שההסעות אינן מתוקצבות, עלול להיווצר מצב שבו השירותים החברתיים לא יינתנו כלל או איכותם תיפגם רק בשל הקושי לעמוד בעלות ההסעות.

המועצה האזורית **אל-קסום** פרוסה על שטח גדול מאוד והמרחקים בין היישובים במועצה גדולים אף הם. המועצה אינה מממנת הסעות לשירותי פנאי ורווחה וכמעט לא פועלת בה תחבורה ציבורית ועל כן השירותים אינם נגישים לכל מי שנוזקק להם. נוסף על כך, תנאי העבירות בשטח קשים מאוד, והסעה ממושכת למוסדות החינוך של כמה ילדים עם מוגבלות יחד עלולה לגרום לטלטולם ולהסב להם אי-נוחות רבה.

מנהל מחוז באר שבע והדרום במשרד הרווחה מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2022 כי המשרד בונה בשיתוף פעולה מלא של המש"חים תוכניות המותאמות לצרכים הייחודיים של הרשויות הבדואיות. לדוגמה, למועצות **אל-קסום ונווה מדבר** מממן המשרד רכישה ותחזוקה של ג'יפים עבור הנגשת שירותי הרווחה לתושבי הפזורה הבדואית והם משמשים את עובדי המש"ח לשם הגעה ליישובים ולבתי המטופלים. הנהגים משמשים כמתורגמנים לעו"סים שאינם דוברי השפה באופן שוטף.

המועצה האזורית **חוף הכרמל** פרוסה על שטח נרחב, ולכן הפעלת ההסעות כרוכה בעלויות גבוהות מאוד. מנהלת המש"ח ציינה כי מעטים האנשים שצרכו שירות המצריך שימוש בהסעה לעומת שירות קרוב שלא הצריך הסעה. מסיבה זו העדיפו במועצה לספק את השירות במידת האפשר בתוך היישובים עצמם כשירות קהילתי משולב עם אנשים ללא מוגבלות ולא ביישוב מרוחק במועצה.

153 משרד הרווחה אינו מממן אותן לכולם.



מהאמור עולה כי הרשויות - **אופקים, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - המדורגות באשכול פריפריאלי נמוך - מתמודדות עם קושי רב במימון הסעות לשירותי פנאי וכמעט אינן מממנות הסעות אלה. **בני ברק** מממנת חלקית את ההסעות באמצעות העמסת העלות על ספקי השירות ו**רמת השרון** מממנת בעצמה את ההסעות לשירותי פנאי.

עקב היעדר מימון הסעות מצד הרשויות לא כל האנשים עם מוגבלות יכולים להשתתף בשירותי פנאי המרוחקים ממקום מגוריהם.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא אכן אינו מממן הסעות לשירותי פנאי, וכי יש מסגרות שנשמכות על ההסעה למסגרת בית הספר ויש רשויות מקומיות שנשמכות על הסעות למסגרות יום לבוגרים מעל גיל 21. עם זאת ציין המשרד כי הדבר אינו מוסדר בבסיס התקציב של אגף קהילה במינהל מוגבלויות.

מומלץ למשרד הרווחה לשקול להוסיף מימון הסעות גם עבור פעילויות פנאי וקהילה, תוך קביעת תבחינים כמו המרחק ממקום הפעילות ומספר המשתתפים בה. עוד מומלץ למשרד הרווחה לשתף פעולה עם משרד החינוך בהפעלת הסעות למסגרות נוספות, כפי שנעשה במסגרת יום שהות ארוך, כדי להפחית עלויות ולאפשר לרשויות המקומיות להפיק את התועלת המרבית משירותי ההסעות שהן מפעילות. למועצות האזוריות שמתקשות לממן את ההסעות מומלץ לפנות למשרד הרווחה כדי שיבחן את האפשרות להגדיל את הסיוע התקציבי למימון ההסעות בתחום שיפוטן מתוקף התקנה התקציבית לעניין זה.

מעונות יום שיקומיים

חוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס-2000, נועד להבטיח לפעוטות עם מוגבלות בני חצי שנה עד שלוש מסגרת שיקומית, טיפולית וחינוכית. חוק זה קובע כי פעוט עם מוגבלות זכאי גם להסעה ולליווי בהסעה במעון יום שיקומי השוכן קרוב ככל האפשר למקום מגוריו, והאחריות להסעה ולליווי למעון וממנו מטלת על הרשות המקומית שבתחום שיפוט גר הפעוט עם המוגבלות. על פי משרד הרווחה, השירותים במעון מיועדים לקדם ולשפר את תפקודו של הפעוט ככל שניתן ולאפשר לו ולמשפחתו לחיות חיים תקינים.

על פי נתוני משרד הרווחה שהתקבלו באפריל 2023 - באוגוסט 2022 (סוף שנת הלימודים הקודמת), פעלו בישראל 155 מעונות יום שיקומיים בלבד; 1,545 פעוטות הוסעו מרשות מקומית אחת לאחרת ו-230 רשויות מקומיות, שהן כ-90% מהרשויות המקומיות בישראל, שלחו את הפעוטות שלהן למעונות יום שיקומיים ברשות סמוכה.

מהתשובות על השאלון ומתרשים 34 לעיל עולה כי מרבית הרשויות שהשיבו על השאלון (74%) שולחות את הפעוטות עם המוגבלות שהם תושבי הרשות למעון יום שיקומי ברשות סמוכה. גם בחלק מהרשויות שנבדקו פועלים מעונות יום שיקומיים ברשות עצמה, וחלקן שולחות את הפעוטות לרשות שכנה, כמפורט להלן:

בבני ברק יש כמה מעונות יום שיקומיים והתפתחותיים שמפעילות עמותות שונות. מספר הפעוטות הנזקקים למעון מסוג זה בעיר גדל מדי שנה בשנה. בעיר פועל גם מעון ייעודי ללקויי



שמיעה אך אין מעון ייעודי ללקויי ראייה - הפעוטות שהם לקויי ראייה מוסעים למעון מותאם בפתח תקווה.

ברמת השרון ובחוף הכרמל יש מעון שמופעל באמצעות עמותה. **רמת השרון** זכתה בקול קורא לבניית מעון יום שיקומי לשלוש כיתות, והיא החלה בתהליך ההקמה.

באופקים, באל-קסום ובכפר כנא לא פועלים מעונות יום שיקומיים בתחומי הרשות אלא רק מחוץ לגבולותיהן. **באופקים** מסדירה העירייה את ההסעות של כ-20 פעוטות אל מעונות ברשויות שכנות. **באל-קסום** מוסעים הפעוטות לבאר שבע, לשגב שלום ולרהט - נסיעות ממושכות, חלקן בדרכי עפר לא סלולות ובתנאי עבירות קשים המקשות על הפעוטות שחלקם סובלים ממוגבלות קשה. **בכפר כנא** מוסעים הפעוטות לנצרת, לאכסאל ולסח'נין.

בשלוש רשויות שנבדקו המדורגות באשכול פריפריאלי נמוך - **אופקים, אל-קסום וכפר כנא** - אין מעונות יום שיקומיים, ו-58 הפעוטות שגרים בתחום שיפוטן (**באופקים** - 20, **באל-קסום** - 30 ו**בכפר כנא** - 8) נוסעים בכל יום מרחק שעשוי להגיע ל-70 ק"מ¹⁵⁴ למעון ובחזרה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי "ככל שידוע לנו המרחק המקסימלי להסעה ברשויות אלו עומד על כ-50 ק"מ במקסימום". בכפר כנא מופנים הפעוטות הזכאים למעונות סמוכים במרחק של כ-20 ק"מ ממגורי הפעוטות; באל-קסום יש מעון יום שיקומי בתהליך בנייה, והפעוטות מוסעים למעון הקרוב ביותר ליישוב שבו הם גרים; אופקים זכתה בקול קורא של המשרד והתחילה בהליך תכנון והקמה של מעון ובו ארבע כיתות עבור 40 פעוטות. לאחרונה נפתחה כיתה נוספת במעון יום שיקומי שפועל בצמוד לאופקים שנותן מענה למרבית הפעוטות מהרשות.

מומלץ כי משרד הרווחה ייתן את דעתו על המספר הגדול של פעוטות עם מוגבלות הנוסעים מדי יום ביומו לרשות סמוכה עבור שהייה במעון יום שיקומי - מסגרת בסיסית יום-יומית שראוי שתינתן בקרבת מקום המגורים ובמרחק נסיעה קצר ככל האפשר, ויבחן אם יש מקום ואפשרות לעודד את הרשויות לבנות מעונות בתחומן ואת אפשרותן לסייע בכך.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא ביצע בשנים האחרונות מהלך אסטרטגי שמטרתו להקטין למינימום את הסעות הפעוטות מרשות מקומית אחת לרשות מקומית אחרת. בעקבות מהלך זה נפתחו מספטמבר 2022 ועד אפריל 2023 18 מעונות חדשים וכ-30 מעונות נוספים נמצאים בשלבים שונים של תכנון ובנייה מכספי משרד הרווחה, קרנות הביטוח הלאומי וקרן שלם¹⁵⁵. המשרד ציין כי יש קושי כלכלי רב בהפעלת מעון יום שיקומי ולא ניתן להפעיל מעון כזה עבור פחות מ-20 פעוטות. לפיכך ב-150 הרשויות המקומיות שבהן יש היום עד 10 פעוטות הזכאים למעון - לא נכון להקים מעון יום שיקומי ונדרש להקים עבורם מעונות אזורים. המשרד הוסיף

154 מרחק הנסיעה בין כפר כנא לסח'נין ובין מחול לבאר-שבע הוא 35 ק"מ לכל כיוון.

155 קרן ציבורית של השלטון המקומי בשיתוף משרד הרווחה שמטרתה לסייע לרשויות המקומיות לפתח שירותים בקהילה לאנשים עם מוגבלות.



כי ייתכנו מקרים, בעיקר במועצות איזוריות אך גם בערים הגדולות, שהמעון הקרוב ביותר לבית הפעוט נמצא דווקא ברשות שכנה ולא ברשות שבה גר הפעוט.

שירותי סמך מקצועי

שירות הסמך המקצועי מיועד לסייע למשפחות או ליחידים הנמצאים במצוקה קשה, באופן זמני או קבוע, בהיבט האישי, המשפחתי, הכלכלי והחברתי. על פי הוראות התע"ס, עובד הסמך המקצועי¹⁵⁶ הוא חוליה חשובה בהתערבות הטיפולית של העו"ס במש"ח. העו"ס מגדיר בתוכנית ההתערבות הטיפולית את משימותיו של עובד הסמך המקצועי המיועדות לשפר את תפקוד המטופלים בתחומים שונים.

שירותי הסמך המקצועי ניתנים בביתם של מקבלי השירותים, בקהילה, במעון או במשפחתו, כפוף לתקן האיכות ולסוג הטיפול הנדרש שהגדיר העו"ס המטפל. השירותים כוללים מגוון מענים לאוכלוסיות השונות, ובהן אוכלוסיית אנשים עם מוגבלות¹⁵⁷. עובד הסמך מסייע למקבלי השירותים בהתאם לסוג הטיפול הנדרש - סיוע בניהול משק הבית, בהשגחה, בקשרים עם הקהילה, בהדרכה ועוד. משרד הרווחה הוא הגורם המתכלל את מערך הסמך וקובע את הנחיות להפעלתו, והוא עושה זאת באמצעות גופים מפעילים (ארגונים נותני שירות) שזכו במכרזים שפרסם ואשר מעסיקים את עובדי הסמך. משך מתן השירות המרבי הקבוע בהוראות התע"ס הוא שישה חודשים (למעט חריגים המוגדרים בהוראות). השירות כרוך בתשלום השתתפות עצמית של המטופל שתיעשה על ידי הרשות המקומית.

מבקר המדינה עמד בשנת 2018 על חשיבותם של שירותי הסמך המקצועי בהיותם משאב מרכזי העומד לרשותו של העו"ס ליישום התוכנית הטיפולית, וציין שמענה של עובדי סמך - כחלק מהתוכנית הטיפולית - עשוי לשפר את איכות הטיפול בנוק ובבני משפחתו¹⁵⁸.

משרד הרווחה מאשר מספר שעות סיוע המשתנה לפי גיל המטופל וצרכיו והמצריך אישור מפקח. הצורך בעובדי סמך גדול והתקציב אינו מכסה את הצורך הרב. הרשות המקומית מוסמכת לקבוע קריטריונים לקבלת שירותי סמך מקצועי ולספק יותר שעות או פחות.

עלה כי רשויות רבות מתקשות לגייס עובדי סמך מקצועי, בעיקר בשל השכר הנמוך (שכר מינימום) המשולם בעיסוק זה.

משרד הרווחה מאשר סיוע של 26 שעות של סמך מקצועי לילד בחודש. בבדיקה נמצא כי גם בנושא זה שונות הרשויות שנבדקו מזו: **באופקים** ניתנות 15 שעות חודשיות של חונך מלווה לאנשים על רצף האוטזים עד גיל 21, והמש"ח **בבני ברק** מאשר סיוע בהיקף של 18 שעות חודשיות מטעמי תקציב. הואיל והדרישה לעובדי סמך גבוהה בקרב תושבי **בני ברק**, קבע

156 הוראה 3.3 הנחיות להפעלת עובדים סמך-מקצועיים, מאי 2015.

157 סוגי הטיפול הקיימים ואשר חלקם רלוונטיים לסוגים שונים של מוגבלויות: סומכת למשפחה, מטפל בית, מטפל אישי, עוזר לניהול משק בית, מטפל לטיפול כוללני, מסייע שיקומי, סייעת לשילוב ילדים חריגים במעונות יום ובמשפחתונים רגילים, מטפח אישי לילד, שחקית למשפחה.

158 מבקר המדינה, **דוח שנתי 168** (2018), "מערך שירותי הסמך של משרד הרווחה", עמ' 1065 - 1068.



המש"ח קריטריונים למתן השירות, ובכל חודש מתכנסת ועדת הריגים כדי לדון בבקשות הריגות לסיוע של סמך מקצועי.

ברמת השרון מרבית ההורים משלימים את השכר לעובדי הסמך ומוסיפים עליו וכך שכרו גבוה יותר מהשכר הקבוע (שכר מינימום), אך עם זאת עדיין הרשות מתקשה לאתר עובדים. לשם הגברת כוח האדם מסתייע האגף במערך רחב של מתנדבים, של מלגאים ושל בני נוער מתנדבים במסגרת מחויבות אישית.

באופקים וגם **בבני ברק** יש קושי בגיוס עובדים בגלל השכר הנמוך.

באל-קסום ניסה המש"ח לחסוך לזכאים את הצורך בהשתתפות עצמית נוכח מצבן הכלכלי הקשה של חלק מהמשפחות, ולכן הוא מבקש עבון את השירותים הבסיסיים ביותר של עובד סמך גם אם הצורך מורכב יותר.

בכפר כנא לא הועלו קשיים בתחום של עובדי הסמך המקצועי.

בביקורת עלה כי ברשויות שנבדקו - **אופקים**, **בני ברק**, **רמת השרון**, **כפר כנא**, **אל-קסום** ו**חוף הכרמל** - פנו העו"סים באופן יזום למשפחות או אפשרו למשפחות שביקשו זאת למצוא בעצמם עובד סמך שיהיה מקובל עליהן ומהימן בעיניהן לשם מתן השירות וזאת בשל מצוקת כוח האדם. יתר על כן, משרד הרווחה מאפשר לבני המשפחה להשלים את השכר כדי לשמור על המשכיות הטיפול על ידי הצוות המטפל.

עוד עלה כי מספר מקבלי שירותי הסמך ברשויות שנבדקו - **אופקים**, **בני ברק**, **רמת השרון**, **כפר כנא**, **אל-קסום** ו**חוף הכרמל** - נמוך, כמצוין להלן: **באופקים** - 11; **בבני ברק** - 152; **ברמת השרון** - 4; **בכפר כנא** - 2; **באל-קסום** - 7; **בחוף הכרמל** - 15¹⁵⁹. כך גם לגבי מספר השעות שהם מקבלים (פחות מ-20 שעות בחודש). לפיכך השימוש בשירות הסמך - העשוי להקל את שגרת יומם של אנשים עם מוגבלות ומשפחותיהם - מועט ביותר.

מומלץ כי משרד הרווחה יבחן דרכים לפתור את בעיית ההעסקה של עובדי הסמך כדי שהרשויות ירבו להשתמש בשירות זה.

שילוב מתנדבים בפעולות הרשות המקומית לטיפול באנשים עם מוגבלות

התנדבות היא ביטוי בסיסי לסולידריות חברתית ולשותפות חברתית, והיא חיונית ליצירת חברה משלבת המכירה בצורך של בני האדם להיות שותפים בקהילה שלהם ולהרגיש שחייהם בעלי משמעות. להתנדבות תפקיד חשוב גם במלחמה בהדרה החברתית: היא עשויה להועיל בדרכים שונות לאנשים המתמודדים עם הדרה חברתית. האחריות והערבות ההדדית הבאות לידי ביטוי



באקט ההתנדבות מסייעות לאנשים לרקום קשרים בדרכים חדשות - ולעיתים אף לא צפויות - עם אנשים בעלי רקע שונה משלהם או עם אנשים מחלקים אחרים של הקהילה¹⁶⁰.

על פי הספרות המקצועית, ההתנדבות מועילה לא רק לנהנה ממנה אלא גם למתנדב עצמו, ומחקרים הראו כי מתנדבים יוצאים נשכרים ממנה הן מהבחינה החברתית והן מהבחינה האישית והתרבותית¹⁶¹. זאת ועוד, להתנדבות ולמעורבות החברתית נודעת חשיבות רבה בהגברת האיתנות הקהילתית ובקידומה¹⁶².

שיתוף מתנדבים בעשייה הקהילתית הוא נדבך חשוב בפעילות המש"חים. ברבות מן הרשויות המקומיות מועסק רכז התנדבות יישובי שתפקידו לשלב מתנדבים בשירותי המחלקה בפרט ובשירותי הרשות בכלל¹⁶³.

גיוס מתנדבים הוא מהלך שיווקי שבו מזמינה הרשות המקומית את תושביה להצטרף לעשייה התנדבותית בשורתיה. הצלחתו של המהלך נבחנת בין היתר בהיענותם של מתנדבים מתאימים ובהשתלבותם במערך ההתנדבות של הרשות לאורך זמן.

היערכות נכונה של גיוס מתנדבים כוללת כמה מרכיבים, ובהם אפיון משימות ההתנדבות בהתאם לצרכיו של הארגון, תיאור תפקידו של המתנדב, הקצאת תקציב, היערכות לקליטת מתנדבים וכן הכשרת צוותים שיעסקו בגיוס מתנדבים, בקליטתם, בהדרכתם ובהשמתם בתפקיד¹⁶⁴.

באופקים פועלת קבוצת מנהיגות הורים במסגרת המרכז למשפחה. קבוצה זו כוללת 12 הורים הפועלים בהתנדבות לאורך השנה כדי לקדם פתרונות שונים ברשות עבור משפחות לילדים עם צרכים מיוחדים וזאת בליווי מנהלת המרכז למשפחה. המרכז עובד בשיתוף פעולה עם עמותה המקשרת 15 בני נוער מתנדבים לילדים עם צרכים מיוחדים, והמתנדבים מעניקים לילדים חונכות אישית, פעילות חברתית ושבתות אירוח. שירות התנדבותי נוסף ניתן בתקופות חירום וכן בתקופת הקורונה, שכלל חלוקת ערכות פנאי ותעסוקה למשפחות וכן התנדבות באירועים מיוחדים כגון אירועים סביב חגי ישראל.

ברמת השרון יש מרכז עירוני להתנדבות הפועל בשיתוף עם המש"ח, ובין היתר הוא עוסק בגיוס מתנדבים ובהשמתם במסגרות שונות בעיר בהתאם לצרכים העולים מהשטח ובהתאם ליכולות של המתנדבים ולכישוריהם. בעיר פועל גם פורום של נציגי 53 ארגוני התנדבות ושל ארגונים מפעילי מתנדבים, המסדיר שיתופי פעולה בין ארגונים אלה למסגרות המיועדות לאנשים עם צרכים מיוחדים. הרשות פועלת לגיוס מתנדבים, ובמועד הביקורת יש בעיר כ-2,500 מתנדבים, הן באופן חד-פעמי והן באופן קבוע במהלך כל השנה. בתשובת עיריית **רמת השרון**

160 משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים וג'וינט ישראל אשלים. **ניהול מתנדבים בשירות המשלים למשפחות לילדים עם מוגבלות, (2017)** עמ' 7.

161 נידל-שמעוני, ברנדה. 2007. **עידוד מעורבות והתנדבות של אזרחים - מדריך לניהול מתנדבים בעמותות המגזר השלישי ובמסגרות התנדבות בישראל**, עמ' 19.

162 von Essen, Johan, "On the Meaning of Volunteering: A Study of Worldviews in Everyday Life", *Foundations of Science* 21/2 (2017), pp. 315-333.

163 משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים וג'וינט ישראל-אשלים, **ניהול מתנדבים בשירות המשלים למשפחות לילדים עם מוגבלות, (2017)**, עמ' 7.

164 מבקר המדינה, **דוח שנתי 166** (2016), "בניין מערך המתנדבים במשטרה והפעלתו", עמ' 533 - 534.



היא הוסיפה כי נוסף על כך יש רכו התנדבות האחראי, בין היתר, לתחום ההתנדבות בפרויקטים הנוגעים לילדים עם צרכים מיוחדים ובמשפחות אשר להם בן משפחה עם צרכים מיוחדים.

בבני ברק יש כ-490 מתנדבים ומתנדבות הפועלים במגוון תחומים, בהם הנגשה לאנשים עם לקות ראייה, ליווי בטיולים, השתתפות בקהילה נגישה, חונכות לאחיות לילדים עם מוגבלות, מנהיגות הורים, תמיכה של אימהות לילדים עם צרכים מיוחדים באימהות במצב דומה הזקוקות לסיוע ולליווי, שילוב של מתנדבות במרכזי תעסוקה המיועדים לאנשים עם מוגבלות ועוד.

בחוף הכרמל המתנדבים משולבים בפעילויות המיועדות לאנשים עם מוגבלות באמצעות עמותה פרטית, אשר מתמקדת באנשים בני 14 - 30 המאובחנים על רצף האוטיזם. הפעילויות כוללות רכיבה על אופניים, ערבי מוזיקה, סדנאות ועוד. במועד סיום הביקורת פועלים במועצה כ-10 מתנדבים ומתנדבות, ויש מערכת תומכת לפעילות של 10 מתנדבים נוספים על פי הצורך. עוד פועלת ברשות קבוצת ווטסאפ של מערך התנדבות הכולל כ-150 מתנדבים, המסייעים בצרכים ממוקדים דוגמת סיוע בקייטנות, יציאה לחופשה וכדומה.

נמצא כי באל-קסום אין רכו מתנדבים וההתנדבות אינה מוסדרת בתוכנית העבודה של הרשות המקומית. **בכפר כנא** מוקפא נושא ההתנדבות בגין מחסור בכוח אדם.

מכל האמור עולה כי ברוב הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון וחוף הכרמל** - יש גורם הממונה על תחום ההתנדבות. רשויות אלה מפעילות מערך מתנדבים המיועד בין היתר לסיוע בטיפול באנשים עם מוגבלות. בשתי הרשויות האחרות - **אל-קסום וכפר כנא** - שתיהן רשויות ערביות, אין פעילות דומה.

מומלץ כי **כפר כנא ואל-קסום** יפעלו לבניית מערך התנדבות בתחומן לשם סיוע לאנשים עם מוגבלות הן בדרך שגרה והן בהתנדבויות חד-פעמיות. ההתנדבות אף תתרום להגברת הנתינה, האחריות והערבות ההדדית בקהילה ולהגברת תחושת השייכות. מומלץ גם כי **אופקים**, שבה פועלים רק 15 מתנדבים (מלבד בני משפחה), תבחן את הדרכים להגדלת מעגל המתנדבים בדרכים נוספות ולשילוב תושבים שאינם בני משפחה במערך ההתנדבות.

מיעוט שירותי פנאי ורווחה לאנשים עם מוגבלות ולבני משפחותיהם

שירותי פנאי לבוגרים

משרד הרווחה מספק לבוגרים בני 18 או בני 21 ומעלה עם מוגבלות מסגרות פנאי ותעסוקה בהתאם לרמות התפקוד שלהם. במסגרות אלה ניתנים למשתתפים כלים להפוך להיות אנשים יצרניים בסביבה מוגנת ומכילה דוגמת מרכזי יום ומסגרות תעסוקה מוגנת (מפעלים מוגנים). המסגרות מספקות כלים שיסייעו למשתתפים לנוע על רצף התעסוקה - מהמפעל המוגן עד לעבודה בשוק החופשי (תעסוקה נתמכת) על פי יכולותיהם, רצונותיהם ויכולת הלמידה שלהם. בנוסף פועל המשרד גם לשילוב צעירים עם מוגבלות בשירות צבאי ובשירות לאומי, לשילוב במוסדות להשכלה גבוהה והכנה לשם כך ולשילוב בשוק התעסוקה. לצד זאת מתקיימות בשעות אחר הצהריים פעילויות פנאי וחברה באחריות הרשות המקומית.



הוועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה (ועדת לרון)¹⁶⁵ עסקה בעידוד פעילויות תרבות, חברה ופנאי של אנשים עם מוגבלות, תוך הדגשת הצורך לאפשר להם להשתתף בפעילויות חברה, תרבות וספורט במסגרת הקהילה, לנצל ביעילות את שעות הפנאי ולהשתתף במפגשים חברתיים, וכך לצאת ממצבי בידוד חברתית. המלצות הוועדה אומצו בהחלטת הממשלה 3597 משנת 2005¹⁶⁶, והן מקבלות משנה תוקף עם אימוץ הגישה של מעבר הדרגתי ממסגרות חוץ-ביתיות למסגרות בתוך הקהילה.

משרד הרווחה יזם תוכניות לפנאי לבוגרים: תוכנית **פנאי משולב (לרון)** לפעילות פנאי משותפת של אנשים עם מוגבלות ואנשים ללא מוגבלות בפריסה ארצית; תוכנית **אב"ן דרך** הכוללת סדנאות של חינוך לאורח חיים בריא; תוכנית "שוים בכדורגל" - הקמתן של קבוצות כדורגל משולבות של אנשים עם מוגבלות ואנשים ללא מוגבלות; תוכנית חלוץ (פיילוט) להקמת מרכזי צעירים¹⁶⁷. שירות נוסף של משרד הרווחה הוא פתיחה והפעלה של מועדונים חברתיים המיועדים לאוכלוסייה זו.

מועדונים חברתיים בקהילה

מועדונים חברתיים בקהילה מיועדים לאנשים עם מוגבלות המתגוררים בביתם. התשלום עבורם מוסדר גם על פי עקרון המימון התואם. השתתפות במועדונים אלה פתוחה בפני אנשים בקהילה וגם לאנשים החיים במסגרות דיור בקהילה, כמו מעונות והוסטלים.

על אף חשיבותה של פעילות פנאי לאנשים בוגרים עם מוגבלות לשם הפגת בידודם ושיפור רווחתם החברתית ובריאותם, נושא זה אינו מוסדר בהוראות התע"ס, אין הנחיות סדורות לאופן הפעלת המועדונים ולא נעשה סקר צרכים או בחינת דפוסי הפנאי הרצויים¹⁶⁸ כדי להגביר את השימוש בשירות זה. כמו כן הועלה כי תעריפי ההשתתפות במועדונים אינם אחידים.

בקבוצות המיקוד הובעה אי-שביעות רצון מפעילות הפנאי לבוגרים:

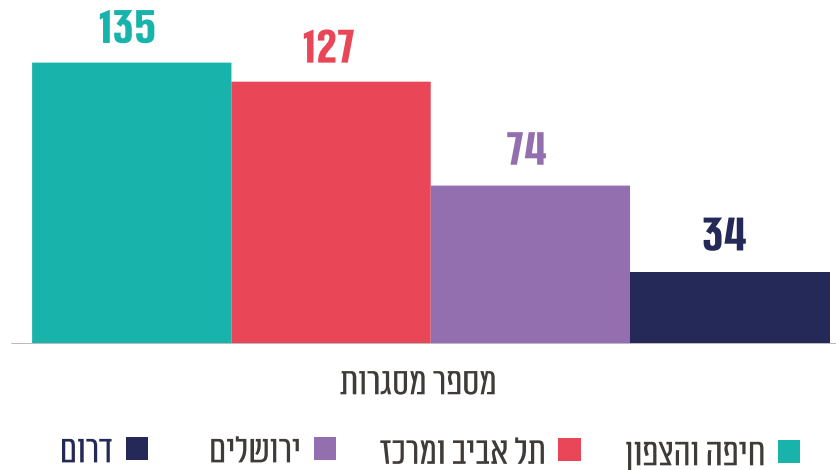
- 165 ועדת לרון הגישה את המלצותיה בשנת 2005. ראו לעיל בתת-הפרק "קיומו של גורם מתכלל ברשות המקומית".
- 166 החלטת הממשלה 3597, "די"ח הוועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה בראשות השופט בדימוס אפרים לרון", ממאי 2005.
- 167 אתר המרשתת של משרד הרווחה.
- 168 תוכני פעילות - ספורט, אמנות וכדומה; אופי הפעילות - אישי, קבוצתי, רב-נכתי, משולב עם אוכלוסייה ללא מוגבלות, פריסה גיאוגרפית, מאפייני הארגון המפעיל ועוד. גילור אורית, חגית קליבנסקי ודרורה כפיר, **פעילות פנאי של נוער עם מוגבלויות בישראל - סקר מקוון (2015)**, עמ' 61.



אין לי עם מי לדבר על זה [על קשיי המוגבלות] אין לי קהילה של לדבר על זה, הייתי רוצה שהרשות תעשה פעילות מותאמת. כמו שיש כל כך הרבה פעילויות של מתנ"ס, שיעשו דברים רלוונטיים. קבוצת חברתיות, לתת קבוצת שווים רלוונטית בגובה העיניים; אני לא צריכה מועדונית מיוחדת אני צריכה חיי חברה עם חבר'ה צעירים.



תרשים 35: מספר המועדונים החברתיים¹⁶⁹, בחלוקה לפי מחוזות, 2022



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה פער גדול בין המחוזות השונים במספר המועדונים החברתיים לאנשים בוגרים. מספר המסגרות במחוז תל אביב והמרכז הוא 127 לעומת 74 ו-34 בלבד במחוזות ירושלים והדרום, בהתאמה.

משרד הרווחה מסר כי בעבר נפתחו מועדונים חברתיים בעיקר בערים הגדולות ופחות באזור הדרום ובאזורי הפריפריה, וזאת משום שמרבית הבוגרים עם מוגבלות מתגוררים בערים הגדולות ובאזורי המרכז, ותקציבי הרשויות הללו גדולים יותר ומאפשרים לפתוח מועדונים ולהעסיק כוח אדם המתאם לאוכלוסייה זו. עם זאת, הוסיף משרד הרווחה כי בשנים האחרונות הוא פועל לפתיחת מועדונים חברתיים גם באזור הדרום ובאזורי הפריפריה בהתאם לצורכי האנשים עם המוגבלות ולרגישות כלפי מאפייני האוכלוסייה אם היא רלוונטית.

עוד יצוין כי בקבוצת המיקוד של אנשים עם מוגבלות הובעה כמיהה לזוגיות ולהקמת משפחה, והמשתתפים שיתפו את הנוכחים באומץ בקושי שלהם להכיר בני זוג או בנות זוג ובצורך שלהם

169 מועדון קהילתי או מרכז קהילתי, מועדונית ומרכז רב-שירותים לעוורים (מרש"ל).



בעזרה בתחום זה. השתתפות במועדון חברתי עשויה לסייע לאנשים אלה ולהקל את תחושת הבדידות שהביעו המשתתפים, מה גם שמשרד הרווחה ציין כי נושא הזוגיות והמיניות מטופל במסגרת פעילות הפנאי במועדונים החברתיים הללו.

מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להגדלת מספר המועדונים החברתיים בפריסה גיאוגרפית רחבה שתאפשר לכל אדם עם מוגבלות להשתתף בפעילות חשובה זו.

בתשובת משרד הרווחה ציין כי במועד סיום הביקורת פועל המשרד לגיבוש הוראת תע"ס אחידה למועדונים חברתיים ומתכננת רפורמה בתעריפי המועדונים.

שירותי פנאי ברשויות שנבדקו

שירותי פנאי לבגירים

באופקים נבנה במהלך הביקורת מרכז פנאי רב-תכליתי. חוגים לבגירים מאוכלוסיית השיקום מתקיימים במתנ"ס העירוני, ואוכלוסיית האנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית מקבלת שירותי פנאי במועדון חברתי ייעודי להם.

באל-קסום הועלה כי פעילויות הפנאי מעטות מאוד, ולעיתים גם לא ניתן לשלב בין כפרים שונים עקב התרבות השונה. בהקשר זה חשוב לציין כי השמה במסגרות חוץ-ביתיות מועטה באופן יחסי בתרבות הבדואית ולכן נתון זה מעורר קושי מיוחד, שכן המענה הטיפולי לאוכלוסייה הבוגרת מצומצם - היא אינה מקבלת שירותי פנאי ונתונה בבידוד חברתי וקהילתי.

עם זאת, בתחומי **אל-קסום** מוענקים שירותי פנאי לאנשים עם מוגבלות בשמיעה עקב השיעור הגבוה של לקות שמיעה וחירשות. שיעור החירשים ביישוב **א-סייד** הוא הגבוה בעולם (לדברי מנהל המש"ח כ-5% מהאוכלוסייה, פי חמישים משיעורם באוכלוסייה הכללית); גם ביישובים **מולדה** (סעווה) ו**אום-בטין** גבוה מאוד שיעור לקויי השמיעה. לפיכך משנת 2021 פועל בתחומי המועצה מועדון חברתי לבוגרים חירשים וכבדי שמיעה¹⁷⁰.

על פי דיווחים של נציגי המש"ח **בחוף הכרמל**, הבוגרים בקהילה - בעיקר בוגרים על רצף האוטזם - חווים בדידות רבה, ובהיעדר תקציב אין אפשרות לקדם פרויקטים שיחוללו שינוי. שירותים ברשויות סמוכות אינם נגישים בהיעדר תקציב להסעה, והשירות העיקרי ניתן במסגרת תוכנית קהילה תומכת, המיועד לאוכלוסיית השיקום ומסופק בתדירות מצומצמת (חוג אחד בשבוע). הנהלת המש"ח ציינה כי התקציב המיועד לשירותי פנאי לבוגרים נמוך - כ-400 ש"ח לאדם - ומקשה לספק שירות הולם של פנאי.

בבני ברק שירותי הפנאי לבגירים עם מוגבלות (בני 21 ומעלה) ולבני משפחותיהם ניתנים במרכז לחיים עצמאיים ובסדנת כישורי חיים מסובסדת. כמו כן ניתן השירות גם לעיוורים באמצעות מרש"ל, שהוא גם המרכז החרדי היחיד בארץ המספק לעיוורים וללקויי ראייה שירותים טיפוליים, גשיים וקהילתיים.

בכפר כנא משתתפים הבוגרים בתוכנית סביבה תומכת שמופעלת באמצעות מפעיל חיצוני. התוכנית מסייעת במימוש זכויות וביציאה לקהילה והיא מופעלת עד שעות אחר הצהריים. למרות

170 הסכם הפעלה בין המועצה האזורית אל-קסום לעמותה שפועלת למען חירשים, 4.1.21.



שרק 22 אנשים מהמועצה מושמים במסגרות חוץ-ביתיות ולמרות שהתקבל עבור המש"ח מבנה לפעילות פנאי אין ביקוש בקרב בוגרים בקהילה לפעילויות פנאי בשעות אחר הצהריים. לשם הפעלת פעילות פנאי נדרש מספר משתתפים מינימלי של 10 אנשים כדי לפתוח פעילות, וקשה לגייסם.

ברמת השרון פועל מועדון רעים לאנשים עם קשיים בתקשורת ומועדונית לאנשים על רצף האוטיזם בתפקוד נמוך.

במועד סיום הביקורת על פי נתוני בט"ל, מספר האנשים עם מוגבלות בגיל 18 ומעלה ברשויות הנבדקות היה כדלהלן: באופקים - 1,796; בבני ברק - 5,875; ברמת השרון - 1,327; בכפר כנא - 829; באל-קסום - 450; בחוף הכרמל - 808.

על אף מספרם של האנשים עם המוגבלות אשר יכולים ליהנות משירותי הפנאי כאמור לעיל, עולה כי פעילויות הפנאי לבוגרים ברשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - הן מועטות, ולא נעשה שילוב מוכוון של בוגרים בני 18 ומעלה בפעילויות פנאי שוטפות בתוך הקהילה מצד משרד הרווחה או מצד הרשות המקומית.

בתשובת עיריית **רמת השרון** היא ציינה כי בשנים האחרונות היא מקיימת שיתופי פעולה מגוונים להרחבת הפעילויות בשעות הפנאי לבוגרים בני 18 ומעלה, דוגמת גינה מונגשת חברתית, מקהלת שירה לאנשים עם צרכים מיוחדים והשתלבות בחוגי ציור ויצירת כלי קרמיקה.

בעיית מיעוטם של שירותי הפנאי לבוגרים בני 21 ומעלה ידועה זה שנים רבות, וכאמור לעיל הוקמה ועדה ציבורית לפני כ-17 שנים - ועדת לרון - והמלצותיה אומצו בהחלטת הממשלה משנת 2005. למרות זאת, משרד הרווחה לא השלים מתן מענה משמעותי לסוגיה זו, ולפניו עוד כברת דרך ארוכה בתחום השילוב וההכללה. בביקורת עלו חסמים רבים לגבי מימוש המענה המיטבי לסוגיית שירותי הפנאי, ובהם חסמי תקציב, חסמי כוח אדם מיומן ומוכשר להובלת הפעילות, חסמי פריסה גיאוגרפית, היעדר הסעות, חסמי נגישות פיזית ועוד.

עם כניסתו של החוק החדש לתוקף בשנת 2024 והשאיפה לקידום המעבר לחיים בקהילה, על משרד הרווחה להוסיף על מאמציו לפיתוח שירותים ולהגדיל את היצע המענים בקהילה ואת איכות המענים בתחום הפנאי לבוגרים, תוך שיתוף הציבור הרלוונטי, כדי להתאימם לצרכים.

שירותי פנאי לקטינים

משרד הרווחה מספק שירותי פנאי לקטינים בני 3 עד 21, המשלימים את השירותים שמספק משרד החינוך. המסגרות פועלות משעות הצהריים ועד שעות הערב (יום לימודים ארוך, מועדוניות), והן נועדו לספק הפוגה להורי הילדים ולבני משפחותיהם. פעילויות הפנאי לילדים כוללות חוגים, מועדוניות, קייטנות, נופשונים ותוכניות פנאי משלבות. יתר על כן, יש גופים המפעילים קבוצות פנאי המשלבות בני נוער עם מוגבלות ובני נוער ללא מוגבלות, בתמיכת משרד הרווחה.



באופקים נפתחו חוגים לילדים עם מוגבלות, דוגמת כדורגל, ריקוד ואומנות, והרשות הכשירה את מדריכי החוגים הללו. כך גם **בחוף הכרמל** יש חוגים ייעודיים לילדים עם מוגבלות, דוגמת גלישה, אילוף כלבים ורכיבה בזוגות באופני טנדם המותאמים לאנשים עם לקות ראייה. **רמת השרון** מממנת חוג ייעודי לילדים עם מוגבלות במתחם משחקים ופעילויות משפחתיות סביב "ימי שיא". **אל-קסום** ציינה כי פעילות הפנאי עבור ילדים עם מוגבלות מועטה מאוד. **בכפר כנא** ניתנת פעילות הפנאי לילדים מטעם שירותי הרווחה בלבד, דוגמת רכיבה טיפולית במועדונית שיקומית. **בבני ברק** החוגים הנערכים בעיר הם בעיקר פרטיים ומגוונים. בנוסף, מתקיימים חוגים בתוך בתי הספר לבנות, בהם חוגי דרמה, אומנות, בישול ספורט ונגינה¹⁷¹; אגף התרבות ברשות המקומית מספק מענה נרחב במהלך החופשות, וילדים המתאימים בתפקודם יכולים להשתלב בו.

מומלץ כי הרשויות **כפר כנא** ו**אל-קסום** יפעלו להרחבת פעילות הפנאי המיועדת לילדים עם מוגבלות. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יסייע לרשויות אלו לפתח שירותי פנאי נוספים.

בתשובת משרד הרווחה הוא ציין כי למועד סיום הביקורת הוא פועל להקמת מועדונית לילדים חירשים באל-קסום, שתפעל החל משנת הלימודים הבאה.

שילוב ילדים עם מוגבלות בחוגים הפתוחים לכלל הציבור: חלק מהרשויות פונות לעיתים למשרד הרווחה בבקשה לממן שילוב של ילדים עם מוגבלות בחוגים לאוכלוסייה הכללית במתנ"סים, אך למשרד הרווחה אין תעריף המתאים לכך ולכן בקשות אלה נענות בשלילה על פי רוב. חשוב לציין כי החוגים שמתקיימים במתנ"ס אינם באחריות משרד הרווחה.

בחוף הכרמל ילדים עם מוגבלות יכולים להשתלב בחוגים הפתוחים לכלל האוכלוסייה הפועלים באחד ממרכזי הרשות בסבסוד המועצה האזורית, תוך ביצוע התאמות נדרשות והכשרות למדריכים לשם הצלחת השילוב. ביתר הרשויות שנבדקו - **אופקים**, **בני ברק**, **רמת השרון**, **כפר כנא** ו**אל-קסום** - מרבית החוגים אינם פתוחים לילדים עם מוגבלות.

בתשובת עיריית **רמת השרון** היא ציינה כי מרבית החוגים משלבים ילדים עם צרכים מיוחדים, ובכלל זה הנגשות מותאמות במידת הצורך. עוד ציינה כי במתנ"ס מועסקת רכזת צרכים מיוחדים שמטפלת בנושא זה.

בתשובת **אופקים** צוין כי ניתן לרשום לחוגים הקיימים כל ילד, בהתאם לרמת התפקוד שלו, ולא פעם המדריך אפילו אינו יודע שלילד יש מוגבלות.

על פי התפיסה שבבסיס החוק החדש השואבת את כוחה מן האמנה הבין-לאומית, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לעידוד ולתמרוץ שילוב של ילדים עם מוגבלות בפעילות השוטפת של הקהילה, לרבות חוגים, תוך התאמתה לצורכיהם על מנת להבטיח את הצלחת השילוב, ויבחן את האפשרות לתת לכך ביטוי תקציבי.

בתשובת משרד הרווחה צוין כי הוא מימן רק מועדוניות קבועות שעובדות בהיקף של שניים עד חמישה ימים בשבוע, וכי הוא לא מימן חוגים. עם חקיקת החוק החדש פועל המשרד לאישור

171 הלימודים בבתי הספר לבנים מסתיימים בשעה מאוחרת יותר, ולכן פחות מקובל לערוך חוגים במסגרתם.



תעריף לתוכניות חלקיות של יום אחד וכן לשילוב ילדים עם מוגבלות בחוגים כלליים ובתוכניות אישיות. עוד ציין כי בהתאם להמלצה המוצגת לעיל, הוא פועל לשילוב ילדים עם מוגבלות בפעילות השוטפת של הקהילה, בין היתר על ידי קביעת תעריפים חדשים למועדוניות.

נופשונים, נופשוני הקלה וקייטנות

פעילות נופש עשויה לתרום לשיפור איכות החיים ולהעניק הפוגה מקשיי היום-יום שעמים מתמודדים אנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם. משרד הרווחה הסדיר מתכונת של שהייה קצרת-מועד לאדם עם מוגבלות במסגרת המותאמת לקליטתו (להלן - נופשון) או שהייה קצרת-מועד בבית משפחה מארחת בקהילה (להלן - נופשון הקלה). הזכאות לנופשון ודרכי ההפניה אליו והפעלתו הוסדרו על ידי משרד הרווחה בהוראות תע"ס שונות¹⁷², וכל אדם עם מוגבלות, בגיר וקטין עם כל סוג של מוגבלות, זכאי ל-15 ימי נופשון בשנה¹⁷³. נוסף על כך, ילדים ובוגרים המאובחנים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית זכאים להשתתף בפעילות מסוג קייטנת קיץ באחריות משרד הרווחה¹⁷⁴.

על פי משרד הרווחה, היציאה לנופשון או לנופשון הקלה נועדה לאפשר לבני משפחתו של האדם עם המוגבלות לצאת לחופשה כדי לחזק את המערך המשפחתי ולהעניק להם הפוגה זמנית בטיפול היום-יומי באדם עם המוגבלות ולאפשר לאדם עם מוגבלות לבלות בשעות בפנאי ולזכות בהעשרה חברתית.

נופשוני: הנופשוני פועל כל ימות השנה, בימים יחידים או רצופים, בחגים ובחופשות. סדר היום בנופשוני כולל פעילויות בילוי והעשרה, לרבות כלכלה מלאה וסיפוק הצרכים הפיזיים, הרפואיים, הרגשיים והחברתיים. הפעלת הנופשוני נעשית באמצעות מאגר של מפעילים חיצוניים שעמדו בתנאי הסף שהוגדרו במכרז של משרד הרווחה משנת 2021. המשרד עצמו אינו יוזם את הרחבת מאגר זה. במועד הביקורת פעלו כ-80 גופים שהפעילו נופשוני, ותקציב הנופשוני של משרד הרווחה לשנת 2021 עמד על כ-36 מיליון ש"ח¹⁷⁵.

משרד הרווחה ציין בפני צוות הביקורת כי לא כל ההורים והאנשים עם המוגבלות מודעים לזכאותם ליציאה לנופשוני, וכי גם המודעים לזכאותם אינם יודעים תמיד למי לפנות למיזוי זכאות זו. עוד ציין משרד הרווחה כי מרבית הגופים המפעילים נופשוני פועלים במרכז הארץ ומיעוטם פועלים בפריפריה ובאזורים הערביים, וכי הליך מימוש הזכאות לנופשוני כרוך בעומס בירוקרטי המוטל רובו ככולו על ההורים¹⁷⁶.

172 הוראה 10.5 **נופשוני/שהות קצרת מועד לאדם עם אוטיזם**, מרץ 2009; הוראה 14.15 **נופשוני/שהות קצרת מועד לאדם עם פיגור שכלי**, מרץ 2009; הוראה 5.5 **נופשוני/שהות קצרת מועד לאדם עם נכויות**, דצמבר 2013; הוראה 6.14 **נופש לאנשים עיוורים ולקויי ראייה**, נובמבר 2014.

173 הוראה 5.16 **שירותי שיקום לילדים ולנוער בקהילה בגילאי 0-21**, נובמבר 2008; הוראה 5.17 **שירותי שיקום בקהילה לגילאי 21-65**, מאי 1997. במקרים מיוחדים ניתן לקבל עד 24 ימי נופשון בשנה, באישור הע"ס המטפל. בשל בעיות תפקוד מיוחדות או בשל קושי טיפול באדם בשל מחלה, ניתן לקבל עד 45 יום באישור צוות הפיקוח (במצבי חירום ניתן להאריך שהייה בנופשוני עד 60 יום על פי צו בית משפט ואישור ע"ס על פי חוק ראשי).

174 הוראה 14.9 **קייטנות קיץ**, יולי 2003.

175 מפתח לרכש חברתי - אתר המרשתת של משרד ראש הממשלה/אגף ממשל וחברה, נדלה ב-1.23.2021.

176 על ההורים לפנות לגורם המתאים ברשות המקומית, לבקש למצות את זכאות ילדם לנופשוני, לאתר נופשוני מתאים, לפנות למפעיל ולבדוק אם יש מקום פנוי; אם יימצא מקום מתאים פנוי, יקבלו ההורים שובר השתתפות מהמש"ח



נופשו הקלה: נופשון שבו משפחות מארחות בתשלום ילדים ובני נוער (בני 3 - 21) עם צרכים מיוחדים ועם מוגבלות. האירוח מקנה להורים הפוגה קצרה מהטיפול האינטנסיבי בילדיהם, לצורך התרעננות, "מילוי מצברים" וחיוק הקשר הזוגי והתא המשפחתי¹⁷⁷. השירות ניתן לאורך כל השנה במהלך כל ימות השבוע בפריסה ארצית בתיאום עם המשפחה המארחת. ההורים יכולים לבחור את המשפחה שתארח את ילדם מקרב מכריהם או מקרב אנשי הצוות במסגרות שהילדים משתתפים בהן. המשפחות המארחות נדרשות לעמוד בכללי משרד הרווחה ולספק אישור של המשטרה על היעדר רישום פלילי. השירות ממומן על ידי משרד הרווחה בהשתתפות עצמית של ההורים¹⁷⁸.

השירות מופעל על ידי ספק חיצוני אחד, עמותה שזכתה במכרז להספקתו כשש שנים לפני מועד הביקורת. אף שעמותה זו אמורה לתת שירות לכל האוכלוסיות, בפועל היא מספקת שירות בעיקר לציבור החרדי¹⁷⁹.

בתשובת משרד הרווחה צויין כי במרץ 2023 הוא פרסם מכרז חדש להפעלת נופשון הקלה, שכלל בחירת גופים מפעילים המתאימים גם לאוכלוסייה הכללית ולאוכלוסייה הערבית וכך גבר שימוש במענה ז.

קייטנות: הוראות התע"ס כוללות הסדרה של קייטנות מקומיות, אזוריות וארציות ומאשרות לילדים ולבוגרים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית להשתתף בפעילות נופש שנתית ובילוי בקהילה ומחוצה לה¹⁸⁰. ההשמה בקייטנות נעשית על ידי הרשויות וכוללת השתתפות עצמית נמוכה יחסית של ההורים. משרד הרווחה מאשר את הפעילויות המתוכננות בכל קייטנה ומוודא את התאמתן ואת תקינותן הן מבחינת כוח האדם והן מבחינת נוהלי עבודה ובטיחות. הקייטנות פועלות גם על פי חוק הקייטנות (רישוי ופיקוח), התש"ן-1990, לרבות קבלת רישיון להפעלת קייטנה שמנפיק משרד החינוך. רוב הרשויות שמפעילות קייטנות עושות זאת באמצעות משרד הרווחה, ומיעוטן מפעילות קייטנות בעצמן או באמצעות גוף שלישי שאיתו התקשרו. חלק מהרשויות מפנות לקייטנות הפועלות ברשויות סמוכות. אפשרות נוספת היא העברת תשלום למשפחה כנגד זכאותה, והיא פונה באופן פרטי לקייטנה המתאימה או באמצעות הרשות.

אף שהנופשוניים והקייטנות מיועדים לכלל האוכלוסייה הרלוונטית, הועלה כי מרבית המימוש של שירות זה ניכרת בקרב האוכלוסייה היהודית, כפי שמראה התרשים להלן.

שניתן לשלמו רק בבנק הדואר. למועד סיום הביקורת, משרד הרווחה פועל להקמת חלופה מקוונת נגישה וידידותית לקבלת השירות לשימוש בעלות של כשני מיליון ש"ח.

177 אתר "כל זכות", הנתונים תקפים ליום 8.12.22.

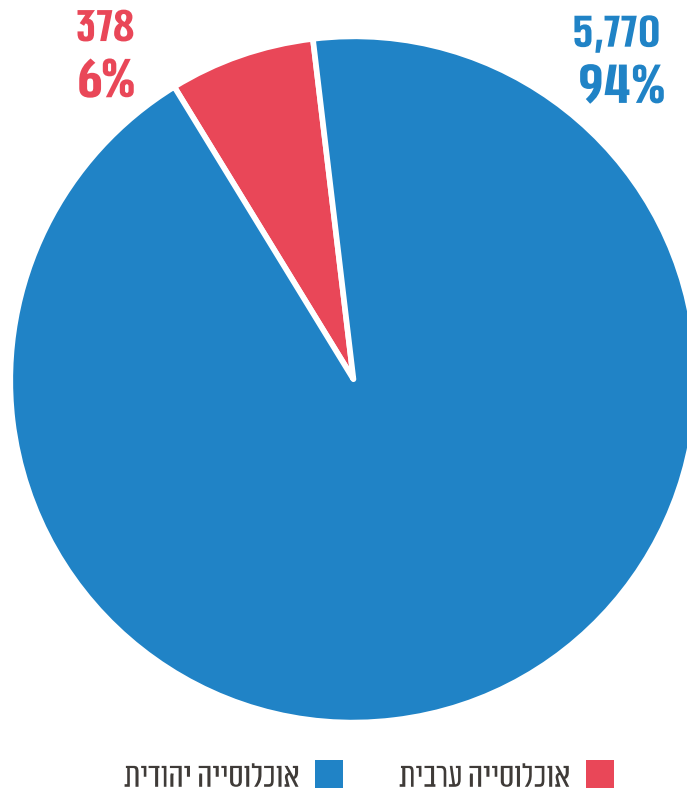
178 1/60 מסכום הקצבה המשולמת עבור הילד.

179 **נופשו הקלה - אירוח לילדים ובני נוער עם צרכים מיוחדים**, אתר המרשתת כל זכות; טליה אברהמי, מירב מרום, מלכה שימל, "הערכת תוכנית הקלה: שירות נופשון ביתי בקהילה לילדים עם נכויות בעיר בני ברק", ג'וינט ישראל ואשלים, ספטמבר 2005.

180 הוראה 14.9 **קייטנות קיץ**, יולי 2003. קייטנה של חמישה ימים במהלך חופשת הקיץ לכלל הילדים עם המוגבלות. לילדים המאובחנים על רצף האוטיזם - שלוש קייטנות בשנה.



תרשים 36: מספר המושמים בנופשוני, בנופשוני הקלה ובקייטנות בארץ, לפי אוכלוסייה, 2021



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

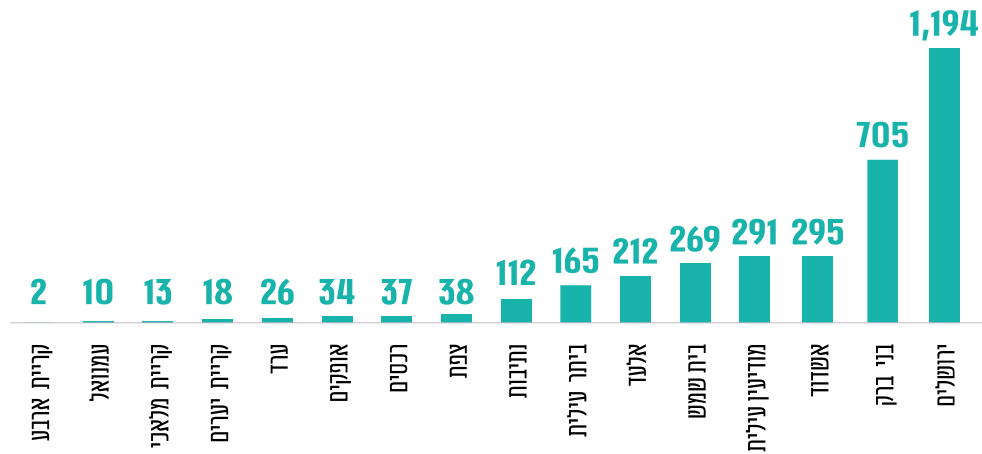
מן התרשים עולה כי רק 6% מהמממשים מענה חשוב זה משתייכים לאוכלוסייה הערבית, לעומת 94% המשתייכים לאוכלוסייה היהודית.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הסיבה למיעוט השימוש במענים אלו בקרב האוכלוסייה הערבית אינה נובעת בהכרח מזמינותם, אלא מכך שהחברה הערבית איננה נוהגת להוציא את ילדיה למענה שכרוך בלינה מחוץ לבית המגורים.

זאת ועוד, מספר גבוה של המממשים מתגורר בערים חרדיות ובערים מעורבות-חרדיות, כפי שעולה מהתרשים שלהלן.



תרשים 37: מספר המושמים בנופשונים, בנופשוני הקלה ובקייטנות מערים חרדיות ומעורבות-חרדיות, 2021



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

למעלה ממחצית (56%) מכלל המממשים מענה מסוג נופשונים וקייטנות משרד הרווחה בשנת 2021, היו תושבי רשויות חרדיות ומעורבות-חרדיות.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי השימוש הרב של המגזר החרדי במענה האמור נובע מצרכיה וממאפייניה של החברה החרדית, וכי מדובר במשפחות ברוכות ילדים שזקוקות להפוגה על מנת להעניק תשומת לב ליתר ילדי המשפחה.

תמונת מצב דומה עלתה גם ברשויות שנבדקו כמוצג בלוח שלהלן.

לוח 10: מספר המושמים בקייטנות ובנופשונים ברשויות שנבדקו, 2022

שם הרשות	מספר המושמים
אופקים	34
בני ברק	705
רמת השרון	11
כפר כנא	2
אל-קסום	1
חוף הכרמל	5

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



באופקים ובבני ברק עושים שימוש בנופשוניים.

ברמת השרון ניכר אי-מימוש של הזכאות לנופשוניים; מעטים (11 משפחות) מנצלים מענה זה, בעיקר משפחות שבהן ילד עם מוגבלות שכלית-התפתחותית.

בכפר כנא - במועד הביקורת רק שתי משפחות בחרו לנצל את זכאותן לנופשוניים, ואין כל ביקוש לנופשוני הקלה מצד הזכאים, ולא נוצלה אפשרות זו כלל.

באל-קסום ניכרת בעיה של מודעות ושל חסמים תרבותיים בכלל הקשור לנופשוניים, שכן מרבית התושבים אינם מעוניינים ללון מחוץ לבית. בנוסף, ההשתתפות בנופשוני כרוכה בהשתתפות עצמית מצד המשפחה ויש בכך קושי. הנופשוניים מנוצלים בדרך כלל במצבי משבר של אי תפקוד ההורים או של בעיה חריגה. ברחבי המועצה קיימות עמותות הנותנות מענה מותאם לאוכלוסייה הבדואית ללא לינה.

בחוף הכרמל - במועד הביקורת ניכר מימוש של הזכאות לנופשוניים, אולם אין ביקוש ל-15 הימים שלהם זכאים המטופלים. כמו כן מעטים המשתמשים בנופשוני הקלה.

באופקים ובבני ברק נעשה שימוש בנופשוניים; **ברמת השרון, כפר כנא, אל-קסום** ו**חוף הכרמל** נעשה שימוש מועט ביותר (11, 2, 1 ו-5 משפחות בהתאמה). עם זאת עלה כי **באופקים ובני ברק** העו"סים אינם מפקחים באופן מלא על נופשוני ההקלה, וכי הפיקוח והבדיקות נעשו במקרים נקודתיים כאשר הדבר נדרש מטעמים שונים.

בתשובת **אופקים** צוין כי הפיקוח על המשפחות בוצע על ידי הארגון המפעיל את ימי ההקלה.

מומלץ כי משרד הרווחה ימפה את החסמים למימוש הזכאות באוכלוסייה הכללית ובמגזרים מסוימים ויפעל להסרתם או לצמצומם לפחות. כמו כן, מומלץ כי הוא יאפשר למפעילים רבים יותר לזכות במכרז זה, ונוסף על כך יקבע קריטריונים לפיקוח על המפעילים כדי להבטיח את איכות השירות, ולא רק למנוע את ניצול ההטבה הכספית לרעה.

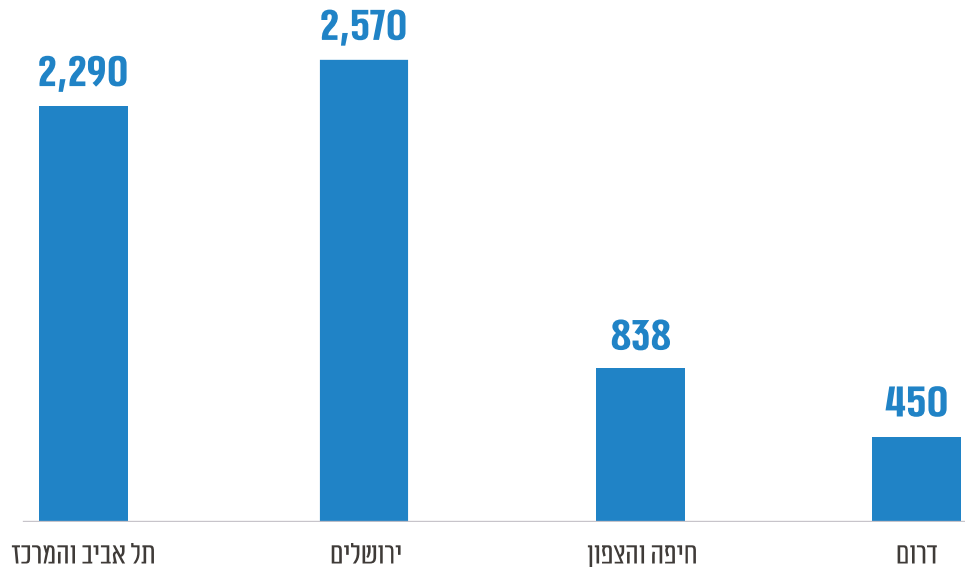
עוד מומלץ כי הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום** ו**חוף הכרמל** - יגבירו את הפיקוח של המש"ח על השימוש בנופשוני ההקלה.

באופקים לא מפעילה הרשות קייטנות, אולם היא מספקת הסעה לקייטנה ברשות סמוכה. **בבני ברק** מספר המשתתפים בקייטנות איננו גבוה (56 משתתפים בשנת 2021). **ברמת השרון** משפחות רבות משתתפות בקייטנות המופעלות על ידי עמותה. נציגי המש"חים **בכפר כנא** ו**באל-קסום** ציינו כי השימוש בקייטנות דל. **בחוף הכרמל** עלה כי הביקוש לקייטנות שמפעיל משרד הרווחה נמוך. המועצה עצמה מפעילה פעילויות פנאי שאינן מוגדרות כקייטנות והביקוש להן גדול.

פערים במימוש מענה זה עלו גם בניתוח הנתונים על פי מחוזות, כמתואר בתרשים שלהלן.



תרשים 38: מספר המושמים בנופשוניים ובקייטנות, חלוקה לפי מחוזות, 2021



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מרבית המממשים - 79% - הם אנשים עם מוגבלות תושבי מחוזות ירושלים ותל-אביב והמרכז. שיעורם של המממשים המתגוררים במחוזות המרוחקים ממרכז הארץ - מחוזות הדרום וחיפה והצפון - מגיע לכ-21% בלבד. גם כאן ניכר הפער בין ערי המרכז ליישובי הפריפריה במתן שירותים לאנשים עם מוגבלות ובמימושם.

משרד הרווחה מסר לעובדי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2022 כי האוכלוסייה החרדית היא הצרכן המרכזי ביותר בתחום הנופשוניים ביחס לאוכלוסיות אחרות, וכי עיריית **בני ברק** מנצלת בהיקף גבוה את השימוש בנופשוניים, ביחס לרשויות האחרות ובאופן שחורג ממספר הימים שהמשרד מקצה לנופשוניים. עוד מסר המשרד כי הוא משלים את התקציב הנדרש בסוף שנת התקציב, לעיתים על חשבון רשויות אחרות שאינן מנצלות את מלוא התקציב לשירות זה באותה השנה. כאמור, תקציב הרשויות החורגות מההקצאה הולך וגדל על חשבון הרשויות האחרות.

אף שנופשוניים וקייטנות משמשים כמענה הפנאי המרכזי המיועד לאנשים עם מוגבלות ולבני משפחותיהם, חלקים נרחבים מהאוכלוסייה הזכאית אשר אינם מתגוררים במרכז הארץ או המשתייכים לאוכלוסייה הערבית, אינם נהנים מתועלתם. מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את האפשרות לבצע התאמות תרבותיות בשירותים כדי להגדיל את מעגל המשתמשים בהם ולאפשר לאנשים עם מוגבלות ליהנות מהם. השירות מאפשר להורים הפוגה והקלה לשם צבירת כוחות מחודשים עקב העומס הכרוך בטיפול בבן משפחה עם מוגבלות.



משרד הרווחה ציין בתשובתו כי האוכלוסייה בכללותה, למעט המגזר החרדי, אינה מוצאת צורך במענה מסוג נופשונים לאורך השנה, ובדרך כלל נעזרת בו רק לצורך השתתפות בקייטנות.

מומלץ כי משרד הרווחה והרשויות המקומיות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - יפעלו ליידע את הזכאים לשירות הנופשונים והקייטנות וכן להרחיב את השימוש בו בכלל חלקי האוכלוסייה ובכל רחבי הארץ. נוסף על כך, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להפחתת הנטל הבירוקרטי הכרוך במימוש הזכות.

בתשובת עיריית **רמת השרון** היא ציינה כי כל המטופלים במש"ח ערים לזכאותם לנופשון, אך ניכר כי רוב המשפחות אינן מעוניינות לצרוך שירות זה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו, כי הוא מצוי בעיצומו של הליך להקמת אתר מרשתת להזמנת שירות נופשונים, באופן שכל מפעילי שירות הנופשונים על מאפייניהם השונים יהיו נגישים לכל אדם עם מוגבלות ובני משפחתו, והם יוכלו להזמין את השירות המותאם לצורכיהם באופן ישיר ומקוון. בכך יצומצם הנטל הבירוקרטי המוטל עליהם ויקוצר הליך מימוש המענה שהם זכאים לו, והדבר גם יביא להגברת התחרות בין המפעילים השונים, וזו תביא לשיפור השירות בכללותו.

שילוב בפעילות קהילתית כלל-רשותית

נוסף למעני משרד הרווחה המופעלים על ידי הרשויות המקומיות באמצעות המש"חים, יכולה הרשות המקומית לפעול לקידום מענים העשויים להיטיב עם התושבים עם המוגבלות, בלא תלות במשרד הרווחה ובתקציביו. למשל, הרשות יכולה לפעול לשילוב אנשים עם מוגבלות בפעילויות הכלל-רשותיות שבאחריותה ושאינן מיועדות רק לאנשים עם מוגבלות, דוגמת אירועי שיא: אירוע פתיחת שנה לילדי הרשות, אירועי יום העצמאות וכדומה. השתלבות בחברה ותחושת קבלה והכללה הן צורך בסיסי ועמוק בקרב אוכלוסיית אנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם, והרשויות המקומיות נתפסות בעיניהם כגורם המרכזי אשר אמור ויכול להטמיע מסר על הקבלה וההכללה של אוכלוסייה זו, כפי שהועלה בקבוצות המיקוד. למשל, בקבוצת מיקוד בהשתתפות אנשים עם מוגבלות ציינו כמה מהנוכחים:

הפנאי שלי לא יכול להתקיים... אני לא צריכה אירוע ייעודי לנכים, אני רוצה שהאירועים לכולם יהיו נגישים גם לי... אני לא צריכה שזה יהיה מפגש נכים... אני מאוד אוהבת ללכת לספרייה, אבל בספרייה אין שירותים נגישים אז אני לא יכולתי ללכת... זה משהו שהייתי מצפה מעיריות.





בקבוצות מיקוד בהשתתפות הורים לילדים ולבוגרים עם מוגבלות ציינו כמה מהם:

אנחנו לא מוכנים לקבל חיים של הדרה. אנחנו רוצים שהילד שלנו יהיה חלק מהסביבה שמקיפה אותו. בלי התנצלויות ובלי תנאים.

ביקשתי עזרה של סטודנט פר"ח, שיבוא פעם בשבוע לשחק עם הילד שעה-שעתיים. יש מתנדבים, יש שירות לאומי, יש מיליון אפשרויות. אבל אף אחד לא חושב שהורה לילד כזה צריך גם פנאי... [תנועת נוער לילדים ונוער עם ובלי צרכים מיוחדים] זה נפלא, אבל יש שם המתנה של תור לשנה וחצי. ילדים נכים שאמורים לחכות שנה וחצי שאיזו עמותה תקבל אותם;

רצינו חוגים משותפים אבל זה עוד לא קרה וזה מתפתח לאט מידי ומעט מידי... אני יכולה להגיד לך שבאחד המקרים שניסינו להביא פעילות פנאי עם צרכים מיוחדים - זה נכשל לא נתקלנו בדלת פתוחה ובזרועות פתוחות של העירייה. נאבקנו מאוד קשה והיינו צריכים להצדיק את קיומנו ואת הצורך;

ליום העצמאות עשו פעילות לגנים - התקשרתי שבוע מראש להגיד שלבת שלי יש כיסא גלגלים ואני צריכה מיקום מותאם... הייתי צריכה להרים קולות... למה אין מתחם מונגש סגור?! הפעילויות שכבר קיימות - בואו נגיש אותן כבר לכיסאות גלגלים. עושים פעילות? אל תשימו אותה מעל גדר, כך שאני לא יכולה לשים אותה לראות עם הכיסא. חוג? שיתאים גם;

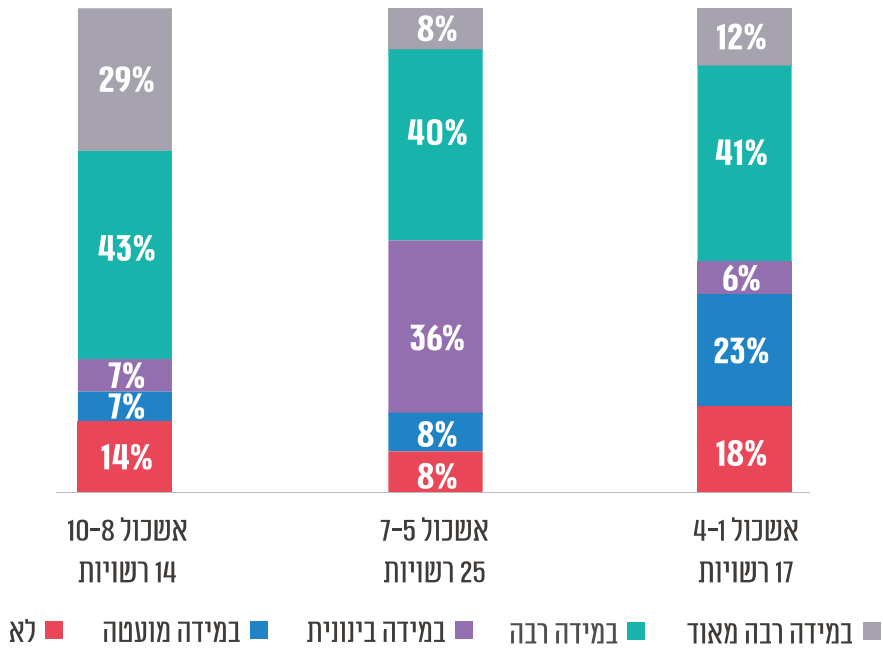
שאנשים עם מוגבלות ישתלבו גם עם אנשים בלי מוגבלויות. שיהיה גם וגם. לא רק - רק לנכים.

מהאמור לעיל עולה כי אנשים עם מוגבלות והוריהם מביעים כמיהה לפעילויות פנאי וחברה שמשולבים עם הפעילויות לכלל האוכלוסייה, אולם הן מצומצמות ביותר או אינן קיימות. ניכרת התפיסה כי שירותי פנאי הם בבחינת מותרות, שכן הצרכים הבסיסיים - בהם הנגשה של המרחב הציבורי - אינם מסופקים.

מהתשובות על השאלון עלה כי רק מחצית (55%) מהרשויות המקומיות פועלות במידה רבה מאוד לשילוב אנשים עם מוגבלות בפעילויות כלל רשותיות. גם בתחום זה ניכרת שונות בין הרשויות בפילוח לפי אשכול חברתי-כלכלי ולפי אשכול פריפריאלי, כפי שמראה התרשים שלהלן.

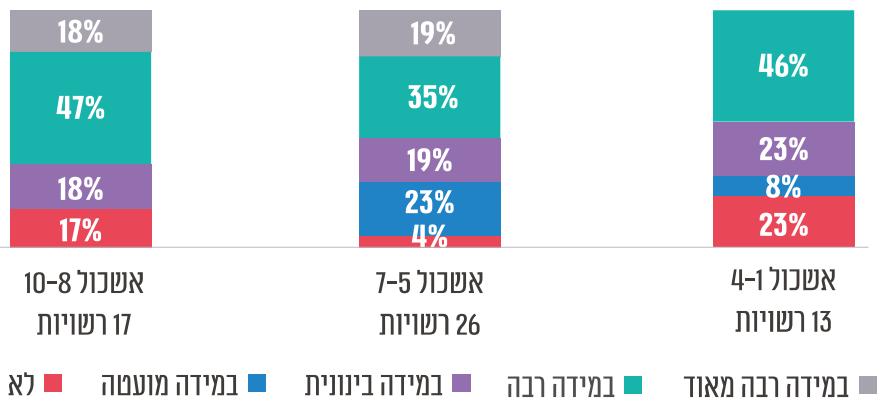


תרשים 39: שיעור הרשויות המקומיות הפועלות לשילוב אנשים עם מוגבלות בפעילויות כלל-רשותיות ומידת פעילותן, פילוח לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2022



על פי התשובות על השאלון. 56 רשויות מקומיות השיבו על שאלה זו.

תרשים 40: שיעור הרשויות המקומיות הפועלות לשילוב אנשים עם מוגבלות בפעילויות כלל-רשותיות ומידת פעילותן, פילוח לפי אשכול פריפריאליות, 2022



על פי התשובות על השאלון. 56 רשויות מקומיות השיבו על שאלה זו.



מהתרשימים שלעיל עולה כי רשויות פריפריאליות במעמד כלכלי-חברתי נמוך פועלות במידה פחותה לשילוב אנשים עם מוגבלות בפעילויות המיועדות לכלל התושבים, לעומת יתר הרשויות - 65% מהרשויות במדד פריפריאלי גבוה ו-72% מהרשויות במדד כלכלי-חברתי גבוה פועלות במידה רבה ובמידה רבה מאוד לשילוב תושביהן עם המוגבלות, לעומת 46% מהרשויות במדד פריפריאלי נמוך ו-53% מהרשויות במדד כלכלי-חברתי נמוך.

בדיקת הפעילויות הקהילתיות ברשויות שנבדקו - אם כלל-רשותיות ואם ייעודיות לאוכלוסיית אנשים עם מוגבלות - בין השנים 2019 - 2021 העלתה כי הרשויות שנבדקו פעלו בתחום זה. **באופקים** נערכו אירועים והצגות לכלל תושבי הרשות תוך הקפדה על שיתוף אנשים עם מוגבלות דוגמת הקצאת מקומות ישיבה מותאמים, מתן שירות באמצעות מסרונים ללקויי שמיעה ועוד. כמו כן מתנהלים לאורך השנה סדנאות וחוגים ייעודיים לאנשים עם מוגבלות - קטינים ובגירים. במסגרת "פברואר יוצא מן הכלל" סיפקה **בני ברק** מגוון פעילויות ואירועים חגיגיים המיועדים לכלל תושבי הרשות לרבות אנשים עם מוגבלות. **ברמת השרון** הופעלו חוגים ייעודיים לילדים ולבגירים עם מוגבלות, והמשתתפים אף שולבו בחוגים המיועדים לכלל האוכלוסייה. **כפר כנא** מארגנת בכל שנה קייטנות קיץ לילדים עם מוגבלות ומפגשים חברתיים במועדוני פנאי לאנשים עם מוגבלות. **באל-קסום** נערכו פעילויות לאנשים עם מוגבלות אף שהיה קושי בעריכת אירועים בשל משבר הקורונה. **בחוף הכרמל** הופעלו חוגים ייעודיים לילדים עם מוגבלות, קייטנות קיץ ואירועי חשיפה לאנשים עם מוגבלות, ובחלק מהחוגים המיועדים לכלל האוכלוסייה שולבו ילדים עם מוגבלות.

לאור הפער בין תפיסות ההורים שהשתתפו בקבוצות המיקוד למענה שמסרו, מומלץ כי הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - יפעלו להרחבת שילובם של אנשים עם מוגבלות בפעילות קהילתית כלל-רשותית. זאת בין היתר על ידי שיווק ופרסום של האירועים הקהילתיים ותיאום עם קבוצות פעילות של הורים לילדים עם מוגבלות, כדי להתאים את האירועים לצורכיהם וכפועל יוצא מכך להבטיח את השתתפותם באירועים אלו.

בתשובת עיריית **רמת השרון** היא ציינה כי כלל האירועים העירוניים והקהילתיים מוגשים לאוכלוסיית האנשים עם המוגבלות ומפורסמים בכל אמצעי התקשורת העירוניים דוגמת חלוקת חוברת אירועים, פרסומי חוצות, עדכון אתר המרשתת העירוני, קבוצת הפייסבוק של הרשות וקבוצות הווטסאפ העירוניות. עם זאת, העירייה הדגישה כי תבחן את האפשרות להרחבת פעילות זו מול מובילי דעה וארגונים שעוסקים בשילוב אנשים עם מוגבלות.

שירותי פנאי ורווחה למשפחות של אנשים עם מוגבלות, לאחיהם ולאחיותיהם

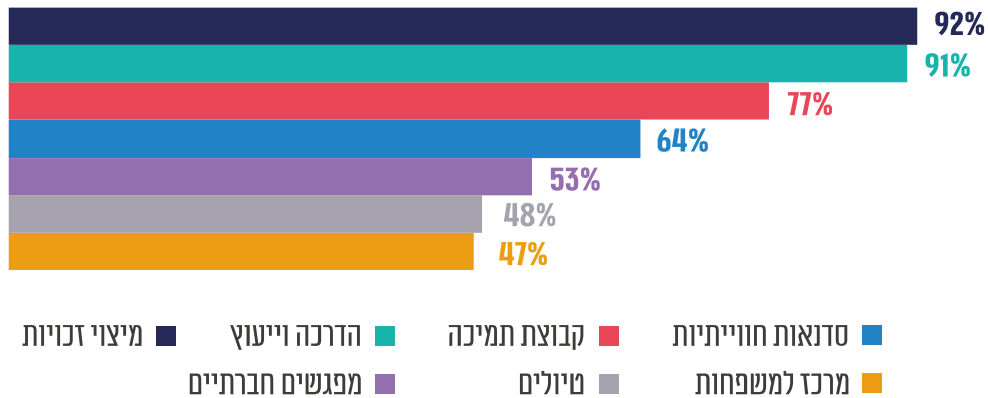
שירות משפחה, אומנה וקהילה שמספק משרד הרווחה הוא שירות רחב המתמקד במערכת התמיכה המשפחתית והקהילתית-חברתית של האדם עם המוגבלות, בלא קשר לגילו, והוא כולל מענה לכל בני המשפחה, לרבות אחים, סבים וסבתות תוך התחשבות במורכבות שהם מתמודדים איתה. כל התוכניות והשירותים שניתנים למשפחה עומדים לבחירה ומופעלים על ידי הרשויות המקומיות בהתאם לצורכי אוכלוסייתה.



היחסים של האחים וההורים במשפחה שבה ילד עם מוגבלות משתנים ועשויים להשפיע על התפתחותו של כל אחד מילדי המשפחה. השפעה זו עשויה להיות מקור לקשיים ולמצוקות כשם שהיא עשויה להיות חיובית ומעודדת צמיחה¹⁸¹. שוררת תמימות דעים כי מענה לאדם עם מוגבלות כולל גם מענה לבני המשפחה הגרעינית.

בתשובותיהן על השאלון דיווחו הרשויות המקומיות כי הן מסייעות להורי האנשים עם המוגבלות ו-75% מהן השיבו כי מסייעות לאחיהם ולאחיותיהם. עם זאת, מרבית השירותים ממוקדים בתחום של מיצוי זכויות, בהדרכה ובייעוץ, ורק כמחצית מהרשויות מקיימות עבורם פעילויות חווייתיות ואירועים חברתיים, כמוצג בתרשים שלהלן.

תרשים 41: שיעור הרשויות המקומיות המקיימות פעילויות לבני משפחותיהם של אנשים עם מוגבלות, לפי סוגי הסיוע, 2022



על פי התשובות על השאלון, 64 רשויות מקומיות השיבו על שאלה זו.

באופקים מופעל מרכז למשפחה המספק מענה משלים למשפחות שלהן ילדים עם מוגבלות, לרבות קבוצת תמיכה להורים ואף לסבים ולסבתות וכן מפגשים של קבוצת מנהיגות הורים, פעילויות פנאי משפחתיות וקבוצת תמיכה לאבות. **בבני ברק** יש מרכז למשפחות המסייע למשפחה בכללותה וכולל מענה מופרד לאבות ולאמהות. **ברמת השרון** מתקיימות פעילויות למשפחה במסגרת חודש המודעות. **בחוף הכרמל** מספקים שירותים של טיפול משפחתי זוגי, ובד בבד פועלת הרשות להקמת מרכז למשפחה. **באל-קסום** נערכו מעט פעילויות למשפחות, לרבות הדרכת הורים, ואין ביכולתה של המועצה להקים מרכז למשפחה (במועד סיום הביקורת). המענה למשפחה **בכפר כנא** מצומצם מאוד ואין בתחומי הרשות מרכז למשפחה.

בקבוצת המיקוד שנערכו עם הורים לילדים ולבוגרים עם מוגבלות ציינו המשתתפים כי ההתמודדות עם קשיי היום-יום לצד המאמץ להמשיך ולנהל את משימות הבית, את המשפחה

Charisse L. Nixon & Mark E. Cummings, "Sibling Disability and Children's Reactivity to Conflicts Involving Family Members", *Journal of Family Psychology*, 13/2 (1999), pp. 274-285.



ואת הפרנסה, משפיעים עליהם, על הקשר בין בני הזוג ועל הילדים האחרים במשפחה הגרעינית. לעיתים קשיים אלה פוגעים בחיי הנישואין עד כדי פירוק המשפחה:

זה [ילד עם מוגבלות] יכול לפרק משפחות;
ההתעסקות היום-יומית הזו מטריפה את המוח וזה מביא משברים. 90% מהסובבים אותי גרושים. כל מי שיש לו ילד כזה [עם מוגבלות] גרושים. אלה שנשארו, שיש להם זוגיות, היא לא הכי במיטבה;
למרכז למשפחה [מענה רווחתי בקהילה] מגיעים שבירי אדם, עייפים, מחפשים את המנוחה טיפה.



עוד הרחיבו ההורים על חשיבות התמיכה והסיוע למשפחה בכללותה:

גם עזרה של מישהי שנאה להיות עם הילד [עם המוגבלות], שאפשר יהיה לעשות דברים עם הילדים האחרים;
אבל אף אחד לא חושב שהורה לילד כזה [עם מוגבלות] צריך גם פנאי. שיש עוד כמה ילדים [במשפחה].



מומלץ כי המשרד והרשויות המקומיות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - ירחיבו את המענה שניתן להורים לילדים ולבוגרים עם מוגבלות ולבני המשפחה שלהם כדי לאפשר להם הפוגה ולהקל את העומס הנפשי, הפיזי והכלכלי הכרוכים בטיפול וכן לתת מענה למשברים בתא המשפחתי והזוגי עקב ההתמודדות עם האתגרים והקשיים הכרוכים בגידול ילד עם מוגבלות.

בתשובת עיריית **רמת השרון** היא פירטה בדבר פעילויות ייחודיות לבני המשפחה שהיא נוהגת לקיים, דוגמת "תחושון" ו"משפחה בתנועה".

בתשובת המועצה האזורית **חוף הכרמל** צוין כי בפברואר 2023 התקבל אישור משרד הרווחה להפעלת מרכז משלים למשפחות, אשר ייתן מענה למשפחות, בין היתר, בתחומי פנאי ומיצוי זכויות.

אחת מקבוצות המיקוד שכינס משרד מבקר המדינה יוחדה לאחים ולאחיות של אנשים עם מוגבלות, ובה עלה כי מכורח הנסיבות נרתמים האחים והאחיות למשימה ומקבלים על עצמם חלק גדול מהמאמץ המשפחתי. הם מתארים תהליך של התבגרות מוקדמת ("ילדים-מבוגרים") לצד מחיר אישי שהם משלמים, כגון ויתורים על פעילויות חברתיות שבהם משתתפים ילדים ובני



נוער בגילם כמו מסיבות כיתה, טיולים, מחנות קיץ ומופעי תרבות, וזאת כדי שלא להיעדר מהבית, להיות זמינים לסייע כל העת ולא להכביד על ההורים. עוד ניכר חשש מדחייה חברתית, ומחלחלת בהם ההבנה כי בהגיע יום, האחריות לטיפול באחיהם תועבר מהוריהם אליהם:

להיות אחות בכורה זה אומר שצריך לבוא ולהחזיק הרבה דברים.
נשההורים יזדקנו - האחריות תעבור אלי;
אני זוכרת את עצמי לא מדברת עם ההורים [על דברים שקורים לי] כי מורכב להם
וקשה להם, אז אני אשים את עצמי בצד;
חברות לא היו מוכנות לבוא אליי הביתה... בתור ילדה - ילדות היו מגיעות אליי הביתה
וישר באות לאימא שלי, בוכות שיבואו לאסוף אותן, אחרי שראו את אחותי. ישר היו
באים לאסוף אותן... היו בקשות לשים את אחותי בחדר [אחר].



לצד הקשיים הביעו המשתתפים את רצונם להכוונה, לתמיכה ולליווי וכן את הצורך שלהם להשתתף בפעילויות חברתיות עם ילדים ובני נוער אחרים שגם הם אחים לאנשים עם מוגבלות כמקור לתמיכה הדדית ולסולידריות. הם הביעו עניין בפעילויות משותפות חווייתיות (ולא טיפוליות) עם אחיהם עם המוגבלות. עוד הדגישו המשתתפים את המשמעות הכלכלית של טיפול בבן משפחה עם מוגבלות: הטיפול האינטנסיבי באחים עם המוגבלות כרוך בהוצאות כספיות גדולות, המאלצות את האחים לוותר על פעילויות חברתיות עם בני גילם. עוד הם ציינו את הצורך שלהם בטיפול מסובסד, דוגמת טיפול רגשי, אשר יסייע להם להתמודד עם קשיי היום-יום בלא להכביד על תקציב המשפחה שהוצאותיה הכלכליות ממילא גבוהות מאוד. עלתה הצעה לאפשר להם לקנות כרטיסים מוזלים לאירועי תרבות מטעם הרשות המקומית, מתוך הבנת מורכבותו של מצבם הכלכלי:



הייתי רוצה כלים להכיל, לעכל. מישהו שיגיד לי "פה תהיי ילדה, אל תרגישי אשמה, לא הכול על הכתפיים שלך";

מעולם לא הרגשתי שתמכו בחוויה שלי... הייתי שמחה שתהיה לי קהילה, קבוצת השווים;

לא יכולנו להרשות לעצמנו הרבה דברים. מחנות קיץ שרציתי לצאת אליהם, יציאות... הסיפור הכלכלי והפניות של ההורים;

לא תמיד היה בבית כסף או זמן לשלוח אותי לטיפול;

צריך לאפשר מקום שאנחנו לא "אחים של" אלא רק אנחנו;

קבוצת תמיכה, קבוצת שווים אחת צמטעם הרשות, עם איש או אשת טיפול, זה יכול להיות נכס מטורף לאחים כמונו. זה יכול להגיש את המורכבויות. זה יכול להביא אותנו למצב של חוסן, מקום שאפשר לדבר בו על זה... באופן כללי כל מסגרת שתאפשר להיות עם בני גילנו בחוויה דומה - פשוט להיות אנחנו, משוחררים מהעול בבית, כלכלי, מנטלי, מהמורכבויות עם האחים שלנו. זו ממש מתנה;

בעירייה צריך להיות מישהו שהוא עם תקן שהוא אחראי ל"אח המיוחד" [הכוונה לאח או אחות לילד עם מוגבלות] לפעמים יש, אבל לא מספיק מפרסמים משהו לאח המיוחד, למשפחה המיוחדת... זה נושא שאין בו עניין לציבור אז העירייה לא תבדד המון [כסף] על פרסום... אם הרשות תיתן פלטפורמה [מסגרת או פעילות של הרשות המקומית] היא תהפוך אותה לחודק.



עוד אמרו האחים כי ביכולתם לשנות את השיח על אנשים עם מוגבלות ולעורר מודעות לנושא בכללותו:

בטירונות נתנו לבחור נושא ואני בחרתי לדבר על אחותי והחיים בבית. המון אנשים אמרו שהם לא ידעו על זה, וזה נושא שלא היה קשור אליהם. התפקיד שלנו כאחים הוא להתנדב בעיר שלנו, לדבר על זה. שידעו;

כשעליתי לתיכון, בעירייה נתנו לי ולעוד אח אחר לילד אוטיסט לדבר בפאנל בעיר שלנו... וזו הייתה הפעם הראשונה שדיברתי בפורום כזה וחשפתי בתור אחות של. זה היה מול המון אנשים שהגיעו לשמוע אותנו.





ברמת השרון אין פעילויות המיועדות רק לאחים ולאחיות של אנשים עם מוגבלות, ולדברי הרשות לא עלה צורך בקבוצת תמיכה שכזו. בכפר כנא אין מענה כלשהו לאחים ולאחיות. אל-קסום ציינה כי אין בידיה תקציב לצורך הקמת קבוצות תמיכה לאחים ולאחיות, ואף העלתה את בעיית הנשירה מבתי הספר: אחים רבים נאלצים להפסיק את לימודיהם בבתי הספר כדי לטפל באח או באחות עם המוגבלות. מכאן שעיקר ההתערבות של המועצה הוא בהיבט החינוכי של מניעת נשירה מבית הספר. חוף הכרמל ניסתה לקדם קבוצות תמיכה לאחים ולאחיות וגם להוריהם, אך הניסיון לא עלה יפה בשל הפיזור הגיאוגרפי בין יישובי המועצה ובשל הקושי ברתימת האחים והאחיות להשתתף בקבוצה שכזו.

באופקים מופעלות במרכז למשפחה קבוצות תמיכה לאחים ולאחיות בגיל הנעורים וכן נערכות עבורם פעילויות פנאי. במרכז למשפחה בבני ברק נערכות סדנאות לאחים ולאחיות.

מכל האמור עולה כי מרבית הרשויות פועלות לסייע גם לבני המשפחה, אך עיקר המענים מיועדים לאדם עם המוגבלות ולבני משפחתו ואינם ייעודיים רק לאחים או להורים. זאת למרות הצרכים שהעלו בני המשפחה של אנשים עם מוגבלות שהשתתפו בקבוצת המיקוד, דוגמת השתתפות בקבוצות תמיכה, תמיכה רגשית וסיוע כלכלי.

מומלץ כי כפר כנא ואל-קסום ימפו את הקשיים של בני המשפחה ואת החסמים ברצון למימוש זכאותם למענים בשיתוף הציבור כדי לספק פתרונות המותאמים להם ויציבו יעדים בני השגה להגדלת מערך המענים לבני המשפחה. מומלץ כי גם רמת השרון וחוף הכרמל יבחנו כיצד הן יכולות להרחיב את המענים לצורכיהם הייחודיים של בני המשפחה של אנשים עם מוגבלות.

בתשובת עיריית רמת השרון היא ציינה כי ניסיון עבר של המש"ח להקים קבוצות הורים לא צלח בגין מספר קטן של נרשמים. עם זאת, למועד סיום הביקורת יבחנו האגף את האפשרות להפעיל שירות המיועד לבני המשפחה.

התאמות ותמריצים להעסקת הורים לילדים עם מוגבלות

אחת ההשפעות הבולטות על הורים לילד עם צרכים מיוחדים היא צמצום היקף המשרה או ויתור על יציאה לעבודה מצד אחד ההורים לפחות וזאת בשל צורכי הטיפול בילד.

הביקורת העלתה כי אין מסד נתונים ארצי המרכז נתונים על תעסוקת הורים לילדים עם מוגבלות. במחקר שנערך בנושא בשנת 2016 נמצא כי 55.6% מהאימהות לילדים עם צרכים מיוחדים העובדות מחוץ לבית ו-39.7% מהאבות העובדים דיווחו על הצורך להקטין את היקף משרתם בשל הטיפול בילדם¹⁸².

182 מיכל אלפסי-הנלי, משפחות מיוחדות: הורים לילדים עם מוגבלות, מאפיינים וקשיים בחיי היום-יום (2016), לוח 6, עמ' 21.



חשיבותה הכלכלית והערכית של תעסוקת הורים לילדים עם מוגבלות הוכרה בין השאר בחוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת ילד), התשנ"ג-1993¹⁸³. חוק זה מאפשר להורים לילדים עם מוגבלות לעבוד ולצד זאת לסייע לילדם מבלי שהצורך בסיוע יערער את יציבות תעסוקתם. החוק מבטא הכרה גם בעומס הרב המוטל על כתפי ההורים בכל הקשור לטיפול ולסיוע לילדיהם¹⁸⁴.

יתר על כן, על פי סעיף 8 לחוק שוויון זכויות, חל איסור על מעסיק להפלות אדם בשל מוגבלותו או בן משפחה של אדם עם מוגבלות. איסור ההפליה כולל חובה לבצע התאמות לצרכיו של העובד כגון התאמה פיזית, או הגמשת שעות העבודה כל עוד אין מדובר בנטל כבד מדי.

מומלץ כי למ"ס ונציבות שוויון זכויות יבחנו את האפשרות למסד לוח נתונים ארצי המרכז את נתוני ההעסקה של הורים לילדים עם מוגבלות, וזאת כדי לבחון את הצורך להתוות שגרת עבודה להורים של ילדים עם מוגבלות, בין היתר באמצעות נקיטת צעדים מצד הרשויות המקומיות.

בתשובת הלמ"ס למשרד מבקר המדינה מאפריל 2023 נמסר כי נתונים על היקף העבודה ושעות העבודה אינם נכללים בקבצים מינהליים (לא של רשות המיסים ולא של בט"ל). נתונים אלו ניתן לקבל רק מסקרים שמבצעת למ"ס (סקר כוח אדם). על כן, יישום ההמלצה אפשרי, אך לצורך ביצוע ההמלצה נדרשים משאבים נוספים של זמן ותשומות.

הנציבות מסרה כי היא מקבלת את ההמלצה ונכונה לפעול להקמת מסד נתונים בנוגע לתעסוקת הורים לילדים עם מוגבלות במרשם המוגבלויות בלמ"ס, שכאמור, כולל בין היתר גם את נתוני הבט"ל.

תשלום השתתפות עצמית על קבלת השירות

כאמור, במסגרת המימון התואם מממן משרד הרווחה 75% מעלות הפעילות המיועדת לאנשים עם מוגבלות והרשות המקומית משלימה את 25% הנותרים. בפעילויות מסוימות נדרשים הורים לשלם השתתפות עצמית. לעיתים אין ביכולתם של הזכאים לשאת בתשלום ההשתתפות העצמית.

בבני ברק יש ועדת חריגים מאושרת על ידי משרד הרווחה. על פי המש"ח, העירייה מסבסדת את ההשתתפות העצמית עבור מי שידו אינה משגת, רק לאחר מיצוי מאמצי הגבייה בעזרת היחידה המסייעת. **רמת השרון וכפר כנא** סופגות את תשלום ההשתתפות העצמית של הזכאים לשירות שהם נעדרו יכולת כלכלית; **כפר כנא** אינה גובה כלל את ההשתתפות העצמית

183 החוק קובע כי הורה לילד עם מוגבלות רשאי להיעדר מהעבודה לצורך סיוע אישי לילדו בהיקף של 18 ימים או חלקי ימים בשנה קלנדרית על חשבון ימי החופשה או ימי המחלה שצבר, לפי בחירתו, וכן הוא רשאי להיעדר מהעבודה בכל שנה במשך 52 שעות נוספות על חשבון המעסיק. הורה עצמאי כהגדרתו בחוק סיוע למשפחות שבראשן הורה עצמאי, התשנ"ב-1992, או הורה שהאדם עם מוגבלות נמצא בהחזקתו הבלעדית, בהתאם לחלופות המופיעות בחוק, זכאי ל-18 ימי היעדרות או חלקי ימי היעדרות נוספים בשנה קלנדרית.

184 מיכל אלפסי-הנלי, **משפחות מיוחדות: הורים לילדים עם מוגבלות, מאפיינים וקשיים בחיי היום-יום** (2016).



במסגרות מסוימות. **בחוף הכרמל** נציגי המש"ח ציינו כי המועצה מסבסדת חלק ניכר מעלות החוגים במרכז הקהילתי לילדים עם מוגבלות בתפקוד גבוה שאינם זקוקים למלווה.

אופקים אינה מסבסדת את ההשתתפות העצמית שנדרשת מההורים. כאשר הורים לילד עם מוגבלות שכלית-התפתחותית פונים למש"ח בשל קושי לשלם את חלקם, המש"ח פונה למשרד אך תופעה זו כמעט אינה קיימת. **לא-קסום** אין הכנסות המאפשרות לה לשאת בהשתתפות העצמית של התושבים.

בביקורת עלה כי יש זכאים שאין ביכולתם לשאת בעלות של ההשתתפות העצמית של הפעילות. **בני ברק, רמת השרון, כפר כנא וחוף הכרמל** מממנות גם את ההשתתפות העצמית של הזכאים ואילו **אופקים ואל-קסום** אינן מממנות אותה. לרשויות המקומיות שנבדקו וגם למשרד הרווחה אין נתונים על מספר הזכאים שהעדיפו שלא לצרוך שירותים בשל גובה ההשתתפות העצמית. עולה חשש שזכאים, בעיקר ברשויות באשכול חברתי-כלכלי נמוך, לא יקבלו שירות כלל בשל הקושי לשלם את מחיר ההשתתפות העצמית והקושי של הרשות לסבסד אותה.

מומלץ כי משרד הרווחה יבדוק בכל הרשויות המקומיות ובפרט ברשויות באשכול חברתי-כלכלי נמוך כמה מהתושבים עם מוגבלות מתקשים לשאת בגובה ההשתתפות העצמית ובשל כך ויתרו על צריכת השירותים ולבחון הסדרת פתרון ראוי עבורם. כן מומלץ כי המשרד יפעל להתאים את תעריפי השירותים לתפיסת מינהל המוגבלויות, לקבוע תעריף אחיד לכלל המוגבלויות ולעדכנו בהוראות התע"ס.

מומלץ כי הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - יאספו נתונים על מספר הזכאים שאינם מממשים את זכאותם לשירות, בשל הקושי לעמוד בתשלומי ההשתתפות העצמית. עוד מומלץ כי **אופקים** ואל-קסום יבחנו דרכים שיאפשרו לזכאים לקבל את השירות על אף הקושי בתשלום סכום ההשתתפות העצמית, בין היתר באמצעות בחינה מול משרד הרווחה מי הגורם שיישא בהוצאות ההשתתפות העצמית - משרד הרווחה או הרשות המקומית - בכפוף לבדיקה של היכולת הכלכלית של כל משפחה.

שירותים שאינם מותאמים למאפייני האוכלוסיות השונות

החברה בישראל רבגונית ובה קבוצות ואוכלוסיות הנבדלות זו מזו מבחינות שונות. במינהל מוגבלויות הוכנו תוכניות ופעילויות שאינן מותאמות לכל האוכלוסיות מבחינה תרבותית, בעיקר בכל הקשור לטכנולוגיה ולשפה. חוסר התאמה של התוכניות למאפייני הקבוצות השונות באוכלוסייה עלול לעורר בהן התנגדות לקבלת השירות ולגרום לאי-השתתפותם בתוכניות אלה.

התאמה תרבותית: למינהל פעילויות מקוונות כמו הדרכות בזום. למרבית התושבים בחברה החרדית אין מחשב או טלפון חכם וכן אין אישור מהמנהיגות הדתית להשתמש במכשירים אלה למטרות אישיות-פרטיות. על כן פעילויות מקוונות אינן רלוונטיות עבורם. **בבני ברק** נעשתה התאמה תרבותית לתוכניות ולפעילויות אלה כדי שיוכלו להתאים לאוכלוסייה. כאמור בפרק על מציוי זכויות, הרשות פיתחה מגוון פתרונות המותאמים למאפייני האוכלוסייה החרדית כמו



הקלטת הסכמים והצבה של "קיוסקי מידע" שנועדו לספק תכנים ושירותים דיגיטליים. נוסף על כך מתמודדת **בני ברק** עם קושי במציאת מדריכים או מטפלים דוברי יידיש או מדריכים המכירים את הקודים החברתיים והשפתיים של האוכלוסייה החרדית. משום כך, אין ביכולתה של הרשות לספק חלק מהשירותים לתושבים אלה. בחלק מהחברה הערבית יש לעיתים התנגדויות של האוכלוסייה לקבל שירותים שנתפסים כלא מותאמים עבורם. המש"ח **בבני ברק** ו**באל-קסום** פועלים בשיתוף פעולה עם אנשי דת כדי להגביר את האמון מצד ציבור המטופלים לצורך הפגת התנגדויות ומיגור דעות קדומות.

לא כל הפעילויות של המינהל מותאמות תרבותית לאוכלוסיות של **בני ברק** ו**אל-קסום**.

הפרדה מגדרית: באוכלוסיות מסוימות נהוגה הפרדה מגדרית בפעילויות. לדוגמה, במערכות החינוך של קבוצות דתיות בחברה היהודית ובחברה הערבית נהוגה הפרדה בין בנים ובנות. יש אנשים עם מוגבלות מהאוכלוסייה החרדית ברשויות מעורבות, הנמנעים מלצרוך שירותים שאינם ייעודיים לאוכלוסייה חרדית בשל היעדר הפרדה מגדרית. **בבני ברק** ניתנים לתושבי הרשות כל השירותים בהפרדה בין גברים לנשים מגיל צעיר, וגם מין המפעיל מותאם למשתתפים. בנסיבות אלה נדרש המש"ח לקיים כפילות של כל שירות וכל פעילות, כאשר לדבריו העלויות של כפל השירותים מכפילות גם את ההוצאות הכספיות, לעיתים עד כדי חוסר כדאיות כלכלית בהפעלתם. **באופקים** (ש-30% מתושביה חרדים) אנשים עם מוגבלות מהאוכלוסייה החרדית אינם משתתפים בקייטנות שמציע המש"ח והמשפחות ממעטות לבקר במרכז למשפחה. מפך מחוז באר שבע והדרום במשרד הרווחה מסר כי **באל-קסום** מתאימים את המרכזים הטיפוליים לצורכי האוכלוסייה באמצעות הפרדה מגדרית.

הרשויות המקומיות **בני ברק** ו**אל-קסום** מקיימות חלק מהפעילויות של המינהל בהפרדה מגדרית, אף שיש בכך כדי להגדיל את ההוצאות הכספיות שלהן. **באופקים** נמנעת האוכלוסייה החרדית מלהשתתף בפעילויות המש"ח.

החברה בישראל מורכבת מאוכלוסיות שונות שכל אחת מהן זכאית לקבל שירותים זהים ממשרד הרווחה. לא כל התוכניות של משרד הרווחה מותאמות לכל האוכלוסיות.

מומלץ שמשרד הרווחה, בשיתוף הרשויות המקומיות הרלוונטיות המייצגות אוכלוסיות שונות, ימצאו פתרונות שיביאו לידי התאמת התוכניות לכל אחת מהן וכך כלל התושבים יקבלו את השירותים באופן שוויוני, בחלוקת תקציבים על פי מפתח שוויוני, תוך רגישות כלפי התרבויות של האוכלוסיות השונות.





שירותי פנאי ורווחה נחוצים לשם שיפור איכות חייהם ורווחתם של אנשים עם מוגבלות. הם מהווים הפוגה ומזור לקשיים, מאפשרים יצירת קשרים פוריים עם הסביבה וציקת תוכן משמעותי לחיים, ומספקים כלים להתמודדות עם האתגרים הניצבים לפני אנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם, תוך הגברת האוטונומיה והבחירה של האדם ככל שניתן. הביקורת העלתה כי קיים מגוון מצומצם של שירותים בתחום זה, וכי הרשויות מנצלות באופן חלקי פתרונות שעשויים להקל את השימוש בשירות ואת הרחבתו, כמו שירותים אזוריים ומערך הסעות המנגיש את השירות לזכאי. השירותים הקיימים נשענים לעיתים על כוח אדם חלקי שזמינותו איננה קבועה, ולעיתים אינם מותאמים למאפיינים של האוכלוסייה הנזקקת להם. על מינהל המוגבלויות במשרד הרווחה, בשיתוף הרשויות המקומיות, לקדם את השירותים הקיימים ולהרחיבם ולפתח שירותים באזורים מרוחקים ופריפריאליים. מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לסייע לרשויות המקומיות באימוץ הפתרונות המאפשרים את הנגשת השירותים הללו. עוד מומלץ כי משרד הרווחה והרשויות המקומיות יפעלו לגיבוש ולפיתוח של מגוון מענים לבני המשפחות של אנשים עם המוגבלות - הורים ואחים.

ניהול המידע על אנשים עם מוגבלות

מאגר מידע¹⁸⁵ על מקבלי השירות

משרד הרווחה מנהל מאגר מידע ארצי הכולל נתונים על כלל המשפחות המקבלות שירות במש"חים ברשויות המקומיות. מאגר המידע על אנשים עם מוגבלות כולל את כל האנשים עם מוגבלות המוכרים למש"חים, והוא משמש את המש"חים ואת המשרד לעיבוד המידע על היקף האוכלוסייה ועל צרכיה, לשילוב הנתונים עם מאגרי מידע נוספים ולבניית נוסחאות להקצאת תקציב וכוח אדם. מאגר המידע הארצי הוא כלי בידי משרד הרווחה לקבלת החלטות, לקביעת מדיניות ולפיתוח שירותים מקומיים וארציים לאוכלוסיית האנשים עם מוגבלות. מאגר נתונים של אנשים עם מוגבלות מצוי גם בלמ"ס, בבט"ל (מכוח סמכותו לקבוע דרגות נכות) ובנציבות¹⁸⁶. הנתונים שאוספים הגופים האמורים אינם זהים בהכרח¹⁸⁷.

185 "מאגר מידע" מוגדר בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, כ"אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי והמיועד לעיבוד ממוחשב" אך אינו כולל אוסף לשימוש אישי או אוסף הכולל רק שם, מען ודרכי התקשרות. "מידע" מוגדר בחוק כ"נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו".

186 מאגרי הנתונים של הנציבות מבוססים ברובם על עיבודים של נתוני הלמ"ס והבט"ל.

187 הבט"ל, לדוגמה, מזכה מתמודדי נפש בגמלת נכות אך אוכלוסייה זו אינה בהכרח בטיפול המינהל במש"חים.



הרשויות המקומיות בישראל מנהלות במש"חים את תיקי מקבלי השירות בשש מערכות שונות¹⁸⁸ שאליהן מוזנים ברשות הנתונים של כל אדם שמקבל שירות ותוכנית ההתערבות (הטיפול) שלו (להלן - המערכת במש"חים או המערכת לניהול תיק ההתערבות).

המערכות במש"חים כוללות ממשקים¹⁸⁹ של העברת הנתונים מהרשויות למערכת נתוני היסוד¹⁹⁰, למערכת המס"ר¹⁹¹ ולמערכות מידע נוספות במשרד הראשי שעניינן תקציב לפעילויות המטופלים, אבחוני המטופלים, מעונות יום שיקומיים, ניהול זכאויות של לקויי ראייה ושמיעה ועוד (להלן יוגדרו נתונים אלה - נתונים ממומשים).

בביקורת נמצא כי לא כל מערכות המידע של המינהל מותאמות לתפיסה החדשה של המשרד, שלפיה התוכניות והשירותים ניתנים לאדם עם מוגבלות על פי תפקודו ולא על פי סוג המוגבלות (למשל, מערכות המידע לניהול הזכאויות של לקויי ראייה ולקויי שמיעה, המערכת לניהול מעונות היום, מערכת גבייה לבעלי מוגבלות שכלית-התפתחותית ומערכת גבייה נפרדת לאנשים על הרצף האוטיסטי). נוסף על כך, אין ממשקים בין חלק מהמערכות לבין מערכות אחרות.

מומלץ כי משרד הרווחה יתאים את כל מערכות המידע הנוגעות לאנשים עם מוגבלות לתפיסה החדשה של המשרד ויפעל לאפשר ממשק בין המערכות לבין עצמן ובין הרשויות המקומיות, המחוזות והמשרד הראשי כדי לייעל את העבודה של כל הגורמים המעורבים וישמש אותם לניהול מושכל של המידע שבמערכות.

ניהול "תיק לקוח" ברשויות המקומיות

הוראות התע"ס קובעות כי לכל יחידה משפחתית המקבלת התערבות במש"ח או ביחידותיה ניהול "תיק לקוח" אחד, ואם "לקוח" (בגיר מעל גיל 18) הוא ראש משפחה, תיק הלקוח הוא תיק המשפחה. עוד קובעות ההוראות כי תיקי הלקוחות יהיו במתכונת אחידה.

המידע בתיק המשפחה כולל פרטים בסיסיים על ראש המשפחה (למשל: מספר ת"ז, כתובת ומצב משפחתי); מאפייני הרקע של האדם המטופל (למשל: מוגבל, זקן וסיעודי) וכן נתונים על מהות הנזקקות של האדם או של המשפחה שהיא הסיבה שבגללה פנתה המשפחה למש"ח (למשל: מוגבלות של ילד או אם לא מתפקדת). הזנת מאפייני הרקע, הנזקקות ושיוך המוגבלויות לתיק הלקוח במערכת נעשים באמצעות בחירה מתוך רשימה סגורה של אפשרויות הזדה בכל המערכות. לאחר כל עדכון בתיק הממוחשב נדרשים המשתמשים לשדר את הנתונים למשרד.

188 כל רשות מקומית התקשרה במכרז עם חברה אחרת שפיתחה מערכת על פי דרישות שקבע משרד הרווחה. במערכת EPR משתמשות 119 רשויות; באוטומציה - 65 רשויות; במטרופולינט - 61 רשויות; באורות רווחה - 9 רשויות; לירושלים ולתל אביב מערכות נפרדות (ככל הנראה תל אביב צפויה לעבור בקרוב להשתמש במערכת של ירושלים). חמש רשויות מתוך השש שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, אל-קסום וחוף הכרמל** משתמשות במערכת EPR ובכפר כנא במערכת של החברה לאוטומציה.

189 תקשורת והעברת מידע בין מערכות ממוחשבות נפרדות.

190 מערכת נתוני היסוד מרכזת את כל נתוני המטופלים במש"חים.

191 מערכת המס"ר מרכזת את כל נתוני המסגרות וההשמות של המטופלים. יש ממשק בין הנתונים הנלווים להשמות כגון תשלומים וסיוע כספי ובין מערכות נוספות.



העו"סים במש"חים נדרשים לתעד את כל הפעילות הנוגעת ללקוחות במערכת. עם זאת, אין ממשק בין הנתונים על תהליכי הטיפול המדווחים בתיק הלקוח לבין המערכות במשרד הראשי.

כל הנתונים מוצגים בדשבורד¹⁹² של המשרד והוא הכלי שבאמצעותו מוצגים הנתונים המספריים של כלל אוכלוסיית המינהל שבמאגר, של כל מוגבלות בנפרד ושל המושמים במסגרות חוץ-ביתיות או במסגרות בקהילה. ניתן לעשות חיתוכים לפי פרמטרים שונים - מחוז, רשות מקומית, גיל, מגדר ועוד. המשרד מעביר את נתוני הדשבורד באופן שוטף למחוזות ולרשויות בחיתוכים המתאמים לצורכיהם.

חלק מהוראות התע"ס הנוגעות לעניין תיקי המטופלים עודכנו לאחרונה בשנת 2013; מאז חלו שינויים גדולים בתחום המחשוב במשרד הרווחה, אך לא כולם באים לידי ביטוי בהוראות. למשל, בהוראת תע"ס 1.24 יש הוראות הנוגעות לכיתוב שעל העטיפה החיצונית של תיקי משפחה או תיקי לקוח קשיחים ולמקום האחסון שלהם, אף שבהוראת תע"ס 1.19 מצוין שהקמת התיקים מטופלת במערכת המחשוב.

על משרד הרווחה לעדכן את כל הוראות התע"ס הנוגעות לתיקים הממוחשבים של המטופלים בהתאם לשינויים שחלו בעשור האחרון.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוראות התע"ס 1.21 ו-1.24 נמצאות בשלב ההכנה של טיוטה מתקדמת והוראות נוספות נמצאות בשלבים שונים של אישור לפני פרסום.

פתיחת תיק לקוח, תפעולו השוטף וסגירתו: במסמך מדיניות המינהל נקבע כי "הזכאות לקבל שירותים במינהל מוגבלויות מחייבת תהליך הערכה והכרה מקדים, אותו צריך לעבור אדם המבקש לקבל שירותים מהמינהל". טרם פתיחת תיק הלקוח במערכת הממוחשבת מתנהל ברשויות מפגש ראשוני ושיחה (להלן - אינטייק) עם מבקש השירות או עם ראש המשפחה, ובמהלכו נערכת היכרות בסיסית עם המטופל ועם הסיבה שבגינה בא לקבל שירות. כמו כן נאסף מגורמי מקצוע שונים תיעוד רלוונטי על מבקש השירות. יש רשויות שבהן מועסק עו"ס המנהל רק את שיחת האינטייק ויש רשויות שבהן כל עו"ס במחלקה עושה גם אינטייק. במערכת נפתחת "פנייה" ואליה נסרקים המסמכים הרלוונטיים. בהתאם להחלטה על מתן שירותים והשמות נפתח תיק לקוח. בעת הקלדת הנתונים הבסיסיים למערכת נעשה אימות נתונים מול קובץ נתוני מרשם האוכלוסין של משרד הפנים¹⁹³. כל פנייה וכל תיק לקוח משודרים למשרד הרווחה.

בהוראת התע"ס בעניין מאגר המידע ובנספחיו נקבע כי פתיחת תיק נתוני יסוד למשפחה תיעשה בידי עו"ס מיון ואבחון או בידי העו"ס המטפל במשפחה, וכי יש לפתוח תיק נתוני יסוד על המשפחה החדשה כבר בפגישה השנייה. בהוראה נקבע כי יש לעדכן את הנתונים בתיק אם מתברר שהנתונים הקודמים השתנו ולסרוק אליו את כל המסמכים המתקבלים מהלקוח ועל

192 הדשבורד הוא ממשק חדש במשרד שמרכז את כל המידע על אוכלוסיית מינהל מוגבלויות. להרחבה בעניין זה ראו: מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2022), "אסדרת אספקתם של שירותי הרווחה בקהילה על ידי הרשויות המקומיות", עמ' 976.

193 קובץ של פרטי מרשם האוכלוסין מופק במש"חים אחת לתקופה.



אודותיו. במערכות לניהול תיק ההתערבות ברשויות המקומיות ניתן להפיק בכל עת דוחות¹⁹⁴ כלליים ופרטניים בהתאם למיון ולסינון של הפרמטרים במערכת. אשר לסגירת תיק נקבע בהנחיות למיון התיקים (ראו להלן) כי בתיק לקוח שמקבל השירות בו אינו צורך שירותים וגם נראה שלא יצרוך בעתיד הקרוב, נדרש העו"ס המטפל להציע לו כי התיק שלו יישאר פעיל לצורך מעקב אחת לשנה או שהתיק ייסגר ויפתח שוב אם יעלה הצורך בכך בעתיד.

מיון תיקים: הוראות התע"ס קובעות כי אחת לשנה בחודש דצמבר יבצעו עובדי המש"חים ברשויות המקומיות הליך "מיון תיקים". ההליך כולל בחינה של כל תיקי הלקוחות במערכות לניהול תיק ההתערבות כדי לעדכן את התיקים בפרטים כלליים, בתוכניות ההתערבות ובקבלת החלטות מהותיות על המשך ההתערבות או על הפסקתה. פעולות המיון כוללות בקרה על נכונות פרטיהם של בני המשפחה ועדכון (כגון עזיבות, פטירות, לידות, שינוי מצב משפחתי וכדומה), הערכה מחודשת של תוצאות ההתערבות במשפחה, עדכון תוכנית ההתערבות בתיק, עדכון חתימת הלקוחות על טפסים והחלטה אם להשאיר תיק פעיל או לסגור אותו.

בהוראות נקבע בין היתר כי עדכון הנתונים יכלול גם עדכון של תכנון וקביעה של עדיפויות בעבודת המחלקה וחלוקת כוח אדם בין הצוותים. אחת ממטרות התהליך הוא יצירת מאגר מידע עדכני המאפשר למחלקה לבצע תהליכי בקרה ופיקוח על התיקים. ההוראות קובעות עוד כי בכל שנה יפרסם המשרד הודעה על תכנון המיון ועל מועד ביצועו.

בכל המש"חים ברשויות שנבדקו מנהלים את תיקי הלקוח במערכת הממוחשבת. לכל משפחה או לקוח מתואמת פגישה במועד הקרוב ביותר האפשרי לביצוע שיחת אינטייק, ולאחריה מתקיימת התייעצות עם ראש צוות בעניין העו"ס המטפל ובעניין פתיחת התיק. כל אלה, לרבות הטיפול בצרכים הראשוניים של המשפחה, נעשים במהירות ככל שניתן כדי שלא לעכב את הטיפול בלקוחות. מידת העדכון של תיקי הלקוחות שונה בין הרשויות ולא בכלן מתועדים כל המסמכים. סגירת התיק נעשית בכל הרשויות על פי הנחיות משרד הרווחה ובהתייעצות עם ראש צוות. חלק מהרשויות מסרו כי לא תמיד הן מעודכנות בפטירה של מטופלים. בכל הרשויות נעשה פעם בשנה מיון תיקים בהתאם להנחיות משרד הרווחה ונעשית הערכה מחודשת לכל תיק.

להלן יוצגו פעולות ייחודיות באופן ניהול התיקים של כל אחת מהרשויות שנבדקו:

באופקים מתועדת הפניית המשפחה לעו"ס המטפל בטבלה שאיננה חלק מהמערכת הממוחשבת; הנתונים במערכת הממוחשבת מוזנים פעם בשנה ועל כן הם אינם מעודכנים בכל עת; לא כל התיקים נסגרים ולעיתים נפתחים תיקים כפולים לאותו אדם; במערכת המש"ח מצויים נתונים משנת 2016 ותיקים ישנים יותר הם תיקים פיזיים ויש חשש שיינזקו¹⁹⁵.

בבני ברק אוספת היחידה המסייעת את כל המסמכים של המשפחה; מערכת המחשוב היא כלי עבודה מרכזי לכל העו"סים; נעשה שימוש נרחב במחולל הדוחות של המערכת אך לא כל

194 נספח 3 של מסמך ההנחיות למיון התיקים מ-3.11.22 מפרט את רשימת הדוחות המומלצים שניתן להפיק מהמערכות במש"חים.

195 במחלקה נמצאו טרמיטים ושלמותם של התיקים הפיזיים נתונה בסכנה.



העו"סיות מפיקות דוחות; יש במחלקה רפרנטית לעניין המערכת והיא מסייעת מאוד במחשוב; כל העו"סיות במחלקה עושות שימוש במודול "ניהול משימות"¹⁹⁶ של המערכת.

ברמת השרון כל אחת מהעו"סיות עושה את האינטייק והעו"ס האחראית לטיפול במשפחה אחראית לפתיחת התיק במערכת. כל המסמכים הרלוונטיים למקבל השירות מתועדים בתיק ומופקים מהם דוחות. סגירת תיקים נעשית רק כשמשפחה אומרת שהיא אינה זקוקה לעזרה.

בכפר כנא פעילה המערכת הממוחשבת כשנתיים בלבד. לא תמיד פתיחת התיק במערכת נעשית מיד, אך המענה הראשוני ללקוח ניתן מהר ככל האפשר. בהתאם לצורך מפיקים מהמערכת דוחות על התיקים לפי חיתוכים שונים. לא כל העו"סיות שולטות בתפעול המערכת. בפעולת מיון התיקים כל עו"ס מעביר למנהל המחלקה באופן ידני את מספר התיקים שבטיפולו.

באל-קסום כל התיקים ממוחשבים אך הם דלים באופן יחסי: לא תמיד מצוינים בהם מאפייני הרקע או סוג המוגבלות. לעיתים נסגרים תיקים בטעות, כשלא ברור שמדובר בתיק של אדם עם מוגבלות.

בחוף הכרמל המידע בתיקים כמעט שלם והחוסרים בהם מעטים. גיליונות הטיפול מפורטים מאוד. רכזת המוגבלות עושה שימוש רב בדוחות מהמערכת לשם התוויית מדיניות ולשם קבלת החלטות.

מבין הרשויות שנבדקו, עיריית **בני ברק** משתמשת באופן המיטבי והנרחב ביותר במערכת המחשוב (שימוש במודול "ניהול משימות"). **רמת השרון**, **חוף הכרמל** ו**אל-קסום** משתמשות באופן מידתי במערכות (כל המסמכים מתועדים בתיקים). **אופקים** ו**כפר כנא** אינן משתמשות באופן שוטף במערכות המחשוב (אין עדכון שוטף של התיקים במהלך השנה).

מומלץ לרשויות שנבדקו ובפרט ל**אופקים** ול**כפר כנא** לעשות שימוש נרחב יותר במערכת המחשוב ולהפוך אותה לכלי עבודה שבאמצעותו התיקים מעודכנים באופן שוטף ומתועדים בהם כל המסמכים. על כל הרשויות להכשיר את כל העו"סים במחלקה כדי שכל אחד מהם ידע לנצל את מלוא היכולות של המערכת וייעזר במחולל הדוחות ובמודול "ניהול משימות" המאפשר טיפול הדוק בתיק הלקוח.

מומלץ לעיריית **אופקים** לאחד תיקים כפולים ולסרוק את כל התיקים הישנים למערכת הממוחשבת כדי שלא לאבד את הנתונים. למועצת **אל-קסום** מומלץ להזין לכל תיק לקוח מאפייני רקע מדויקים לרבות סוג המוגבלות.

196 באמצעות מודול "ניהול משימות" במערכת מתנהל מעקב שוטף אחר הטיפול בתיקים. חלק מהמשימות יזומות, למשל העו"סית המטפלת רשמת לעצמה משימות, תזכורות להמשך טיפול והתכתבויות עם עובדות הזכאות, וחלקן משימות אוטומטיות המתקבלות במערכת כגון אישורי השמה וסיום השמה. כל הפעילויות בתיק שנעשות באמצעות המשימות מתועדות בו באופן אוטומטי.



מומלץ למשרד הרווחה לרתום את הרשויות המקומיות לעדכן את כל הנתונים באופן שוטף במהלך השנה ובפרט בעת ביצוע מיון התיקים כדי שלא יהיו פערים בין המערכות. על המשרד לשאוף שהנתונים יהיו מעודכנים ואחידים ככל הניתן במהלך כל השנה ולא רק לאחר פעולת מיון התיקים, כן על המשרד לשקול לסייע לכל הרשויות שברשותן תיקי לקוח פיזיים באמצעות העברת תקציב ייעודי עבור סריקתם למערכת המחשוב. מאגר נתונים מהימן על האנשים עם המוגבלות המוכרים למשרד הרווחה ברמה הארצית וברמת הרשות ישמש מצע מבוסס לעיצוב מדיניות, לתכנון מדיניות ולקבלת החלטות מושכלות.

קשיים בעבודה מול המערכת

בפגישות שערך צוות הביקורת עם נציגי המש"חים ברשויות שנבדקו ומעיון בתיקים הממוחשבים עלו קשיים אחדים בעבודה במערכות הממוחשבות, שחזרו על עצמם במרבית הרשויות. להלן העיקריים שבהם:

1. אין ממשק שוטף בין קובץ נתוני מרשם האוכלוסין לבין מערכות המש"חים ועל כן הנתונים במש"חים אינם מעודכנים באופן שוטף, למשל על לידת תינוק חדש למשפחה או על פטירה של מטופל.
2. התקשורת עם כמה גופים ציבוריים (ובהם בט"ל, משרד הבריאות, המשטרה, בתי המשפט) נעשית באמצעות מכשיר פקסימיליה, וההתחברות לאתר המרשתת של בט"ל באמצעות "עו"סים ישיר" אינה פועלת תמיד.
3. רשימת מאפייני הרקע ורשימת הנזקקיות ארוכות ומקשות על העו"ס לציין אילו מהן תואמות בדיוק למקרה המטופל, וכן מקשות בהפקת הדוחות.
4. מאחר שהנתונים הטיפוליים שבתיקים אינם ממומשים, לא ניתן להפיק דוחות במשרד הראשי ובמחוזות על נושאים טיפוליים.
5. במקרים רבים הגדרת מאפיין הרקע היא זמנית (כמו: יסוד סביר לאוטזים) ולא תמיד נעשה עדכון של מאפיין הרקע הקבוע לאחר קבלת האבחון הסופי.
6. חלק מהשדות ומהשאלות במערכת אינם מותאמים לתחום המוגבלויות והמשתמש נאלץ לסמן את אחת האפשרויות שאינן רלוונטיות רק כדי שיהיה אפשר להתקדם במילוי יתר השדות.
7. לא בכל מקום אפשר להזין מלל חופשי ולעיתים הבחירה מרשימה סגורה של אפשרויות אינה משקפת את המציאות המורכבת.
8. ההשתתפות בפעילויות הפנאי הקהילתיות (כמו יום כיף או סדנה) אינה מופיעה במערכת.

נמצא כי עלו קשיים בשימוש במערכות המחשוב במש"חים.



מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לייעול העבודה במערכות במש"חים: מומלץ לפעול לכך שיווצר ממשק אוטומטי שיממשק באופן רציף בין הקובץ של מרשם האוכלוסין ובין המערכות במש"חים ושהתקשורת בין המש"חים לבין הגופים הציבוריים שאיתם הם עובדים תיעשה באמצעי קשר חדשניים. עוד מומלץ לטייב את המערכות במש"חים: לשקול לסווג את מאפייני הרקע והמקצועיות לפי קטגוריות; לאפשר מתן התראה כשצריך לעדכן מאפיין רקע זמני; להתאים ככל האפשר את השדות ואת השאלות לתחום המוגבלויות; לאפשר הזנת פעילויות פנאי במערכת ולאפשר ממשק בין הנתונים הטיפוליים לבין המערכות הראשיות במשרד. בדרך זו ישתכלל מאגר המידע של המינהל על הטיפול באוכלוסייה שבאחריותו וניתן יהיה להשתמש בו לשיפור השירות.

כן מומלץ למשרד הרווחה לערוך סקר בקרב מנהלי המש"חים ברשויות כדי ללמוד מהשטח מה הן הבעיות בכל מערכת ומהי מידת השימוש שעושים כל העו"סים בכל מחלקה במערכת. במידת הצורך מומלץ שהמשרד יוציא צוותי הדרכה לרשויות כדי להפוך את השימוש במערכת לכלי עבודה יעיל שישפר וישביח את מאגר המידע על האנשים עם מוגבלות בישראל.

המפקחים והמערכות לניהול תיק ההתערבות

בביקורת עלה כי עבודת מפקחי המחוזות מול עובדי המש"חים אינה נעשית באמצעות המערכות לניהול תיק ההתערבות אלא באמצעות הדואר האלקטרוני בלבד. בדרך זו לא מתועדות בתיק הלקוח ההתכתבויות הרלוונטיות הנוגעות לו והתיק איננו מלא.

מומלץ למשרד הרווחה לאפשר למפקחי המחוזות להשתמש במערכות לניהול תיק ההתערבות של מקבלי השירות ובפרט במודול "ניהול משימות" כדי לאפשר תיעוד מרבי של החומרים הנוגעים לכל מקבל שירות.

העברת מידע בין גופים ציבוריים למש"חים ובין אגפים בתוך הרשויות המקומיות

הזכות לפרטיות היא זכות יסוד המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו הקובע כי "כל אדם זכאי לפרטיות ולצנעת חייו". חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות), קובע כי "לא יפגע אדם בפרטיות של זולתו ללא הסכמתו" וכי "מסירת מידע מאת גוף ציבורי אסורה, זולת אם המידע פורסם לרבים על פי סמכות כדון, או הועמד לעיון הרבים על פי סמכות כדון, או שהאדם אשר המידע מתייחס אליו נתן הסכמתו למסירה".

תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986 (להלן - תקנות הגנת הפרטיות), מסדירות את אופן העברת המידע בין גופים ציבוריים ובכלל זה בין הרשויות המקומיות לבין משרדי הממשלה. התקנות קובעות כי כל גוף ציבורי ימנה ועדה להעברת מידע שתבחן אם לאשר בקשות להעברת מידע בין גופים ציבוריים, ואם הוחלט לאשרן - באיזו מידה (להלן - ועדה להעברת מידע).



בהתאם להסדר הקבוע בחוק הגנת הפרטיות, העברת מידע אישי בין גופים ציבוריים מותרת כאשר מסירת המידע היא במסגרת הסמכויות או התפקידים של מוסר המידע או מקבלו, בהתאם למפורט בחוק. הסדר זה נועד להבטיח שגם כאשר המידע מועבר לידי רשות ציבורית לצורך תפקידה, ההעברה תיעשה בצורה מוגבלת תוך הגדרת ההרשאות למידע, הגישה אליו ואבטחת המידע. בקשת המידע מועברת מהוועדה להעברת מידע הפועלת בגוף המבקש - המאשרת את הבקשה - לוועדה להעברת מידע הפועלת בגוף המחזיק את המידע - המאשרת את העברתו וקובעת את האופן שבו הדבר יתבצע. החלטת הוועדות בגוף המוסר ובגוף המקבל יתקבלו לאחר אישור היועץ המשפטי והממונה על אבטחת המידע בכל אחד מהגופים. הסדר זה הוא למעשה חריג לעקרונות היסוד של חוק הגנת הפרטיות, ונועד לאפשר ביתר קלות העברת מידע בין גופים ציבוריים מבלי שנדרשת הסכמת האדם שהמידע האישי נוגע אליו.

בהחלטת הממשלה 1933 משנת 2016 הנוגעת להעברת מידע ממשלתי נקבע כי "במטרה לייעל את עבודת משרדי הממשלה לשם שיפור השירות הממשלתי לציבור" הוחלט לאמץ מדיניות של קבלת מידע מהציבור פעם אחת בלבד. לשם כך יוטל על משרדי הממשלה "להעביר ביניהם מידע הנדרש לצורך שיפור השירות הממשלתי לציבור והפחתת הנטל הבירוקרטי עליו". עוד נקבע בהחלטה כי ככל שמדובר במידע אודות אדם, יועבר רק מידע אשר הוועדה להעברת מידע מצאה כי העברתו מותרת על פי דיני הגנת הפרטיות ונעשית בסמכות ובאופן מידתי. במסמך מדיניות המינהל צוין כי המינהל מקיים ממשקי עבודה תוך-משרדיים וחץ-משרדיים המדגישים את הצורך בהפחתת הבירוקרטיה בעניינם של אנשים עם מוגבלות, בשקיפות ובאחריותיות.

מידע על אנשים עם מוגבלות נמצא בידי כמה גופים ציבוריים כגון בט"ל, משרד הבריאות ומשרד התחבורה. מידע על אוכלוסייה זו מצוי גם בידי האגפים השונים של הרשויות המקומיות כגון אגף החינוך, מחלקת הארנונה ומחלקת התחבורה (ראו לעיל בפרק "מיצוי זכויות שאינן בתחומי המש"ח", העוסק בהנחות בארנונה ובתווי חניה לנכים).

העברת מידע בין אגפי הרשויות המקומיות

נמצא כי בכל הרשויות שנבדקו - **אופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל** - אין העברת מידע סדורה בין אגפי הרשויות המקומיות השונים. לדוגמה, אין העברת מידע סדורה מאגף החינוך ברשות המקומית למש"ח על בגירים עם מוגבלות בני 18 עד 21 לקראת סיום לימודיהם במוסדות החינוך.

העברת מידע בין אגף החינוך לבין המש"ח עשויה לסייע להיערכות מיטבית של המש"ח במציאת מסלול מותאם של שירות צבאי או השמה במסגרות כמו דיור, תעסוקה, טיפול ופנאי. היעדר העברת המידע עלול לגרום לעיכובים במתן פתרון הולם ומהיר של המש"ח. זאת ועוד, בהיעדר העברת מידע מוסדרת על לידה ועל פטירה של אדם עם מוגבלות, נדרש כל אגף ברשות המקומית לאסוף מידע זה בכוחות עצמו. כך הנתונים הנוגעים לאותה אוכלוסייה מצויים במאגרי מידע נפרדים באגפים השונים של אותה רשות.

בחוף הכרמל נעשה בעבר ניסיון לקבל את הסכמת מקבלי השירות להעברת מידע בין אגפי החינוך והשירותים החברתיים באמצעות יצירת טופס הסכמת הורים אחוד של שתי המחלקות,



אולם במסגרתו עלו בין היתר החשש מפגיעה בהגנת הפרטיות וההבנה כי ראוי שתהליך זה יתנהל ברמה הארצית.

עריית **אופקים** מסרה בתשובתה כי על פי חוק אסורה העברת המידע בין האגפים השונים.

כשם שניתן לאשר העברת מידע בין גופים ציבוריים בכפוף להוראות החוק והתקנות, כך גם ניתן להסדיר העברה של מידע בין יחידות אותו גוף בהתאם לאותן אמות המידה שלפיהן פועלת הוועדה להעברת מידע ובאישורה. מכל מקום, מומלץ לרשויות לפנות לרשות להגנת הפרטיות כדי למצוא דרכים להסרת חסמים בתחום.

העברת מידע בין גופים ציבוריים לבין המש"חים

אסדרה של העברת המידע על אנשים עם מוגבלות המצוי בידי גופים ציבוריים עשויה לסייע לעבודת המש"חים ברשויות המקומיות ולהקל עליה. מבקר המדינה כבר העלה בדוח משנת 2022¹⁹⁷ כי "משרד הרווחה אינו מעמיד לרשות הרשויות המקומיות מידע שהוא מחזיק ברשותו בנוגע לזכאים האוניברסליים"¹⁹⁸ בתחומן, בפרט בתחום הטיפול באנשים עם מוגבלות, וכך אינו פועל לכך שיוגשו לרשויות הנתונים שבהם מחזיקים גופים ממשלתיים אחרים בנוגע לזכאים האוניברסליים לשירותי רווחה".

בביקורת נמצא כי מידע על אנשים עם מוגבלות אינו עובר באופן מוסדר בין גופים ציבוריים לבין המש"חים. עוד נמצא כי מידע על תיקי הלקוחות עובר בדרך כלל מהמש"חים למשרד הרווחה באופן חד-צדדי. בחלק מהרשויות שנבדקו נמסר כי המשרד הסדיר את העברת הנתונים למש"ח לגבי אוכלוסיית העיוורים.

מינוי ועדות להעברת מידע ברשויות המקומיות, כנדרש בתקנות הגנת הפרטיות, ובחינת האפשרות להעברת מידע מגופים ציבוריים לרשויות בכפוף להגנת הפרטיות נדרשים לצורך ייעול השירות ברשויות. פעילות הוועדות להעברת מידע צריכה להיעשות בצורה מפוקחת ומסודרת לאחר בחינה משפטית של חיוניות ומידתיות המידע לשם ביצוע תפקידו וסמכויותיו של מקבל המידע, תוך שמירה על פרטיותם של מקבלי השירות ברשויות. העברת המידע עשויה להקל במידה רבה על הנטל הבירוקרטי הכבד המוטל ממילא על אנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הרווחה ומינהל מוגבלויות, בשיתוף המש"חים ברשויות המקומיות, ימפו את כל הממשקים הנדרשים בינם ובין גופים ציבוריים המחזיקים מידע על אנשים עם מוגבלות. מומלץ כי הרשויות שנבדקו יפעלו באמצעות הוועדות להעברת מידע לקבל את המידע הנדרש על האוכלוסייה שמקבלת שירות, בהתאם להוראות החוק ולתקנותיו.

197 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי (יולי 2022)**, "אסדרת אספקתם של שירותי הרווחה בקהילה על ידי הרשויות המקומיות", עמ' 976.

198 בדוח האמור הוגדרו "זכאים אוניברסליים" כאוכלוסיות רווחה המתגוררות בתחום שיפוטן של רשויות מקומיות הזכאיות לקבל שירותי רווחה אישיים, בין שזכאותן ממומשת ובין שאינה ממומשת, כלומר אנשים שאינם מוכרים למש"חים אך קרוב לוודאי שהם זכאים לשירותיו.



בתשובת הרשות להגנת הפרטיות למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 נמסר כי החוק להגנת הפרטיות נותן מרחב שיקול דעת רחב לגבי העברות מידע בין גופים ציבוריים באמצעות הוועדות להעברת מידע. עוד נמסר כי הרשות אינה נותנת הנחיות ספציפיות מראש או אישורים בדיעבד לגבי העברות מידע בין גופים ציבוריים מתוך תפיסה המעגנת את כוונת המחוקק ולפיה ניתן מרחב שיקול דעת לגופים הציבוריים עצמם בקבלת ההחלטה בנושא העברת מידע. הרשות להגנת הפרטיות ציינה כי היא תסייע ככל הניתן לגופים שיחליטו לפנות אליה להיוועצות בנושא מימוש חובתם על פי דין.

הרשות להגנת הפרטיות הוסיפה בתשובתה כי היא משתתפת בפעילותו של צוות בין-משרדי שהוקם בהתאם להחלטת ממשלה שהתקבלה בפברואר 2023 בנושא "האצת הדיגיטציה במגזר הציבורי וצמצום בירוקרטיה בשירותים ציבוריים". בהחלטה נקבע בין היתר כי הצוות יבחן את ההסדר הראוי להעברת מידע בין גופים ציבוריים כדי להסיר חסמים ולוודא כי מתקיים איזון ראוי בין הזכות לפרטיות לבין היכולת של גופים ציבוריים לפעול ביעילות ולהעניק שירות טוב יותר לציבור, וכי הצוות יביא את המלצותיו לשר המשפטים, ואם ימצא שהדבר נדרש ימליץ על קידום תיקוני חקיקה בעניין זה.

המורכבות המשפטית הכרוכה בהגנת הפרטיות ובאבטחת המידע והעובדה שבכל אחד מאגפי הרשויות המקומיות פועלות מערכות מחשוב שונות, תורמות לכך שבכל הרשויות שנבדקו אין ממשקים מוסדרים בין האגפים השונים.

מומלץ כי לאחר הסדרה והעברת המידע הנדרש מגופים ציבוריים, יקודמו הממשקים בין מערכות המחשוב ברשויות המקומיות, כדי שתתאפשר זרימת מידע באופן שוטף בין האגפים ברשויות.

היבטים הנוגעים למוגנותם של אנשים עם מוגבלות

אנשים עם מוגבלות נתונים בסיכון גבוה יותר לניצול, לפגיעה ולאלימות מצד הסובבים אותם - בני משפחה, מכרים, זרים, אנשים שעמם יש להם קשר ואף יחסי תלות במסגרות שבהם הם שוהים¹⁹⁹ - בהשוואה לסיכון של אוכלוסיות אחרות²⁰⁰. היקף האלימות המשוער כלפי אנשים עם מוגבלות הוא פי ארבעה עד פי עשרה בהשוואה לאנשים ללא מוגבלות²⁰¹, אולם קשה לאמוד את היקף התופעה בשל תת-דיווח²⁰². נוסף על כך, אנשים עם מוגבלות²⁰³ נתונים בסיכון גבוה להיפגע מהתעללות מינית. התעללות ופגיעה מינית בילדים, במתבגרים ובבוגרים עם מוגבלות

199 יותר מ-80% מהמתמודדים עם מוגבלות שנפגעו מינית חוו אפיוודות מורכבות וחוזרות של התעללות.

200 אלימות פיזית, אלימות נפשית, אלימות מינית והזנחה קשה.

201 ליטל ברלב ויוסי קרן-אברהם, **ילדים ובני נוער עם מוגבלות נפגעי התעללות והזנחה: אומדן היקף התופעה בישראל, המחקר לחקר מוגבלויות**, מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל, יוני 2017. המסמך הוזמן ע"י אשלים ומומן בסיועו.

202 שם, וכן: מירב מרום ובתיה חודטוב, "ילדים ונוער עם מוגבלויות בסיכון", בתוך **התעללות והזנחה של ילדים בישראל: הנפגעים, אכיפת החוק והמשפט, רפואה, חינוך ורווחה**, בעריכת דבורה הורוביץ, יורם בן-יהודה ומאיר חובב, ירושלים: ג'וינט ישראל, 2007, עמ' 826.

203 ובעיקר אנשים עם מוגבלות קוגניטיבית, מוגבלות נפשית ומוגבלות תקשורתית.



הן במקרים רבים תופעות מתמשכות בעלות מאפיינים ייחודיים, ועל פי רוב הן מלוות בפגיעות נוספות, מאחר שהפוגעים הם בדרך כלל אנשים שמוכרים להם. נשים עם מוגבלות סובלות מאלימות, מהשפלה ומניצול מיני יותר מנשים ללא מוגבלות²⁰⁴. בשנת 2021 נחקרו בישראל 933 אנשים עם מוגבלות בחקירות מיוחדות²⁰⁵ כנפגעי עבירה, כעדים או כפוגעים, בנוגע לעבירות אלימות ומין²⁰⁶.

על פי מחקרים, שלושה גורמים עשויים להגביר את האלימות כלפי אנשים עם מוגבלות בהשוואה לאנשים ללא מוגבלות: **הסטיגמות הרווחות בחברה** כלפי אנשים עם מוגבלות הנתפסים כחלשים, כמודעים פחות למתרחש סביבם וכבעלי יכולת פחותה להתגונן או לדווח; **המאפיינים של האדם עם המוגבלות** - תלות בבעלי סמכות ובמטפלים, היעדר שליטה בחייהם, פסיביות וצייתנות, נטייה לריצוי, קשיים בתקשורת ובשפה, קשיי התניידות, הגבלות הפרוצים של פרטיותם (בשל התלות באחרים גם במצבים אינטימיים), קשיים בהבנת האיסורים הנורמטיביים והמוסריים שהופרו וקשיי התנהגות²⁰⁷; וכן **הסביבה הטיפולית** - טשטוש גבולות הפרטיות, בידוד חברתי, ריבוי מטפלים ותחלופה גדולה שלהם, היעדר התאמת הגבולות בקשר, היעדר חינוך חברתי וחינוך מיני, ההתייחסות הכללית של הסביבה לאנשים עם מוגבלות, עמדות חברתיות ומבנים חברתיים²⁰⁸. נוסף על כך, ומטעמים דומים, יכולות הדיווח והתלונה של אנשים עם מוגבלות נמוכות מאוד בהשוואה לאלה של אוכלוסיות ללא מוגבלות²⁰⁹. מערכות האכיפה והגורמים המקצועיים מייחסים לעדותם אמון מוגבל וכך נוצר מעגל קשה של פגיעות חוזרות ונשנות²¹⁰.

על פי סעיף 16 לאמנה הבין-לאומית, המדינות מתחייבות לנקוט אמצעים חקיקתיים, מינהליים, חברתיים וחינוכיים כדי להגן על אנשים עם מוגבלות, בבית ומחוץ לו, מפני כל צורה של ניצול, של אלימות ושל התעללות, כולל פגיעות הקשורות למין; לנקוט אמצעים למניעת הפגיעות ולהבטיח סיוע ותמיכה מותאמת מגדר וגיל לאנשים עם מוגבלות, לבני משפחותיהם ולמטפלים, לרבות הספקת מידע וחינוך על אופן המניעה, על זיהוי הפגיעה ועל הדיווח עליה; לנקוט את כל האמצעים המתאימים לקידום הבראה פיזית, שכלית ופסיכולוגית, לשיקום הקורבנות ולשילובם בחברה כולל באמצעות שירותי הגנה. כל אלה ייצרו סביבה המטפחת את הבריאות, את הרווחה ואת הכבוד העצמי והאוטונומיה של האדם והמתחשבת בצרכים הייחודיים למגדרו של האדם

- 204 אורנה רוני, **נשים עם מוגבלויות - תקיפה, פגיעה ואלימות מינית**, קרן שלם, 2015; דוח צללים.
- 205 חקירות מיוחדות של אנשים עם מוגבלות נעשות בידי שירות חקירות ילדים וחקירות מיוחדות במשרד הרווחה. חוקר המשטרה מפנה את הטיפול לחוקר המיוחד בנסיבות הקבועות בחוק. חקירות אלה נעשות על פי חוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955 (לגבי ילדים), ועל פי חוק הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית) התשס"ו-2000. יודגש כי חקירות מיוחדות נעשות רק לקטינים ולאנשים עם מוגבלות שכלית-תפתחותית, אף שגם אנשים עם מוגבלות אחרת נתונים בסיכון גבוה לחוות ניצול, פגיעה ואלימות.
- 206 לפי נתוני משרד הרווחה. להרחבה ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי 2019**, "הבטחת זכויות של אנשים עם מוגבלות בהליכים משפטיים".
- 207 ליטל ברלב ויוסי קרן-אברהם, **ילדים ובני נוער עם מוגבלות נפגעי התעללות והזנחה: אומדן היקף התופעה בישראל**, המרכז לחקר מוגבלויות, מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, שם.
- 208 רונית ארגמן, מין ומיניות בקרב אנשים עם מוגבלות שכלית-תפתחותית, **שיקום: ביטאון עמותת חומש** (2018), עמ' 38 - 47.
- 209 הן בשל הקושי בזיהוי המצב והבנת המתרחש והן בשל הקושי בהגנה עצמית במצבים פוגעניים.
- 210 **התמודדות עם פגיעה מינית בקרב אנשים עם מוגבלות**, משרד הבריאות, איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ונפגעי פגיעה מינית ובזכות, פברואר 2015.



ולגילו. יתר על כן, המדינות מתחייבות להסדיר חוקים ומדיניות המתמקדים בנשים ובילדים כדי להבטיח זיהוי של מקרי ניצול, אלימות והתעללות באנשים עם מוגבלות, וכדי לוודא שהמקרים ייחקרו ותוגש תביעה בעת הצורך.

פרק זה יתמקד בהיבטים של מוגנות במקרים שבהם האנשים עם המוגבלות הם הנפגעים, ולא במקרים של התנהגות מאתגרת שלהם²¹¹, כמו פגיעה עצמית, פגיעה שלהם באחר או בהיותם עדים לעבירות אלימות שביצעו אחרים. כמו כן, הפרק לא יתייחס להזנחה, ויתמקד בהיבטים הנוגעים גם לשירותים בקהילה.

מניעת אלימות, יצירת סביבה מוגנת ואופן הטיפול והענישה במקרי אלימות - כל אלה מוסדרים בחקיקה הראשית ביחס לכלל האוכלוסייה. מלבד חוקים אלה, יש חוקי הגנה מיוחדים או התייחסות מיוחדת בחקיקה הכללית הנוגעים לאוכלוסיות מיוחדות מוחלשות, לרבות אנשים עם מוגבלות²¹². על פי תפיסת משרד הרווחה חובתו היא לשמור על זכויותיהם, על חירויותיהם, על שלומם ועל ביטחונם של אנשים עם מוגבלות המקבלים שירות במסגרות המינהל השונות.

211 "התנהגות מאתגרת" היא ביטוי המתאר קשת רחבה של התנהגויות, ומשתמשים בה לתיאור התנהגות המתבטאת בפגיעה עצמית, פגיעה באחר או פגיעה ברכוש. ההתנהגות נבחנת על פי קריטריונים של שכיחות התופעה, עוצמתה, משך הזמן שבו היא מתרחשת ורמת הסיכון שהיא יוצרת. התנהגויות מאתגרות כוללות משיכת שיער, אוננות, חבטות ראש, אכילת חפצים שאינם אכילים, התפשטות, טלטול הגוף ועוד. מינהל המוגבלויות, משרד הרווחה, **מבוא להתנהגות מאתגרת בקרב אנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית, חוברת העשרה** (פברואר 2019).

212 הסדרת המוגנות בחקיקה הראשית מופיעה בחוקים אלה: חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, חוק העונשין התשל"ז-1977, המייחד את פרק י' סימן 11 לפגיעה בקטינים ובחסרי ישע; חוק הנוער (טיפול והשגחה) התש"ך-1960; החוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991, חוק מניעת הטרדה מאיימת, התשס"ב-2001; חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965, חוק אומנה לילדים, התשע"ו-2016. חוק הסעד (טיפול באנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית), התשכ"ט-1969; חוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס-2000; חוק ההגנה על חוסים, התשכ"ו-1966; חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962. חוק הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית) התשס"ו-2005.



בקבוצות המיקוד עלה כי חלק מהמשתתפים חוו פגיעות אלימות והם שיתפו את תחושותיהם בנוגע לפגיעות אלה²¹³:

הבן שלי היה קורבן של תקיפה ושל אונס והרשויות כמובן לא ספרו אותו. צריך חוקר מיוחד. המשטרה זימנה לחוקר מיוחד שמונה חודשים אחרי [הפגיעה] הוא לא ידע להצביע מאיפה ידעו החוקרים וזה לא עניין אותם. הכול קשור. הרשות המקומית הייתה צריכה לתת טיפול פסיכולוגי אבל צריך תור. אז ייתנו לו טיפול פסיכולוגי עוד שנתיים והוא בפוסט טראומה... אני לא מוכנה לשים אותו במוסד למרות שכל הזמן ממליצים לי בגלל כל האלימות וכל מה שקורה במוסדות האלו (אם לבן בגיר חירש עם אוטיזם וקשיים נפשיים, מתגוררת בעיר במרכז הארץ).

סבלתי מבריונות וחרמות. היו מכניסים לי חרקים לחולצה. אלימות פיזית ומילולית... יש חד-ממדיות של "אתה נכה" אבל כשזה דברים אחרים... דברים שלא קשורים לנכות, אין את אותם הרחמים, את אותה ההבנה... בעולם הפנאי, מטעם הרשות יכול היה לחבר אותי אם לא יהיו בריונים כלפיי. זה שיש לי נכות נראית לעין הרסה אותי (בגירה עם נכות פיזית, מתגוררת בעיר בדרום הארץ).

הייתי רוצה לדעת שיש הגנה על כל הילדים. כל השמות של מי שכן הונח שהתעלל. שלא יפתחו גן בעיר אחרת. לא ייתכן שיהיה אפשר לשלוח את הילדים לגן שיש בו גנות מתעללות. זה גם הפחד של כל ההורים (אב לילד על הרצף האוטיסטי, מתגורר ביישוב בצפון הארץ).

איסוף נתונים וריכוז מידע כללי בדבר מקרי אלימות כלפי אנשים עם מוגבלות

לשם קבלת החלטות מושכלות ולגיבוש מדיניות ודרכי פעולה, לפני הרשות המינהלית צריכה לעמוד תשתית מקיפה ועדכנית של העובדות. הפעלת שיקול הדעת של הרשות המינהלית לקבלת החלטה שמצויה במתחם הסבירות וההגינות מחייבת להסתמך על ידע ועל מידע רלוונטי ומהימן כמצע לדיון. נדרש תיעוד של מקרי הפגיעה מאלימות בקרב אנשים עם מוגבלות כדי שיוכל לשמש את משרד הרווחה לעיבוד הנתונים ולניתוחם, לביצוע פילוחים וניתוחים של אירועים באופן שיאפשר להסיק מסקנות כלליות מן הפרט אל הכלל ולהפיק לקחים ביחס לניהול סיכונים, למאפיינים נסיבתיים דומים ולמניעת הישנותם של האירועים. המבנה של מסד נתונים כזה אמור לאפשר לשלוף נתונים ולהעבירם מהמסד אל מטה מינהל המוגבלויות²¹⁴.

213 יודגש כי המשתתפים בקבוצת המיקוד לא נבחרו משום שהייתה להם נגיעה אישית לפגיעות אלימות אלא מפאת היותם אנשים עם מוגבלות או בני משפחה של אנשים עם מוגבלות.

214 יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית**, כרך ב', ההליך המינהלי (2011), עמ' 119.



בחוזר מנכ"לית משרד הרווחה מאוגוסט 2022 בנושא טיפול באירועים חריגים במסגרות בקהילה²¹⁵ נקבעו נוהלי דיווח על מקרי אלימות מצד נותני השירות ומצד מקבלי שירות. החוזר נועד בין היתר לכוון את מנהל המסגרת, את עובדיו ואת המש"חים ללמידה ולהפקת הלקחים הנדרשת מאירועים חריגים, להגברת תחושת המוגנות במסגרות, למניעת הישנותם בעתיד ולשיפור אופני ההתמודדות עימם. החוזר כולל חובות דיווח וקיום דיונים עיתיים, בין היתר לשם זיהוי מגמות ומגמות חוזרות במסגרות ספציפיות או בכלל המסגרות, וזאת לשם קבלת החלטות לביצוע או לשינוי ולהטמעה של תהליכים, שיטות, נהלים, הוראות וכו' וכן למניעת אירועים חריגים ולצמצום הנזק או הסכנה²¹⁶. יודגש כי אירועים חריגים על פי החוזר כוללים גם אירועים שונים שאינם אירועי אלימות.

בשנת 2022 פרסמה מנכ"לית משרד הרווחה חוזרים נוספים שנועדו להגביר את המוגנות במסגרות בקהילה ובמסגרות דיוור חוץ-ביתיות²¹⁷. חוזרים אלה כוללים חובות דיווח נרחבות וחתירה להפקת לקחים.

נמצא כי בעקבות החוזרים לא התקבלה הנחיה ממשרד הרווחה לאיסוף מרכז של הנתונים על אודות כלל מקרי האלימות שבהם נפגעים אנשים עם מוגבלות לשם גיבוש תמונה כללית שתשמש להתוויית מדיניות. למעשה, אין בידי משרד הרווחה מסד נתונים שלם ועדכני בעניין זה.

215 בחוזר מנכ"לית משרד הרווחה מספר 002-2022 בנושא "כלים ותהליכים לזיהוי, מניעה ומענה למצבי התנהגות מאתגרת ומסכנת במסגרות מינהל מוגבלויות" נקבע, כי ייעשה סיכום רבעוני של השימוש באמצעי ההגנה כלפי אנשים עם מוגבלות שהתנהגו באופן מאתגר והסיכום יועבר לפיקוח, וממנו למנהל המחוזי ולמנהל השירות הרלוונטי. עוד נקבע כי מפעם לפעם ועל פי שיקול דעתו של המינהל, יפורסמו באתר המשרד נתוני השימוש באמצעי ההגנה במסגרות המינהל, כפוף לשמירה על פרטיותם של מקבלי השירות, וכן ייבדק קיומו של מערך האיזונים הנדרשים.

216 בחוזר 008-2022 בנושא "טיפול באירועים חריגים במסגרות בקהילה" נקבע אופן הפקת הלקחים והמניעה במשרד. בעניין זה נקבע, כי יערכו דיונים במשרד באופן מחזורי על האירועים החריגים במסגרות, כי באחריות הנהלת המחוז לקיים דיון אחת לחצי שנה לפחות. כך גם במינהלים המקצועיים באחריותו של מנהל תחום אירועים חריגים, וכן ייערך אחת לשנה דיון בהשתתפות מנכ"לית המשרד. מטרת הדיונים הוגדרו כך: בחינת הסיבות לריבוי אירועים חריגים במסגרות ספציפיות; אפיון מגמות ותופעות חוזרות במסגרת ספציפית או בכלל המסגרות; קבלת החלטות לביצוע או לשינוי והטמעה של תהליכים, שיטות, נהלים, הוראות עבודה, הדרכות, כלים וציוד או חומרים שבעזרתם אפשר למנוע אירוע חריג או לצמצם את הנזק, הסכנה או סיכון בעת האירוע; הידוק הפיקוח והבקרה על מסגרות ספציפיות.

217 חוזר המנכ"לית 001/2022 בנושא "כלים ותהליכים לזיהוי, מניעה ומענה למצבי התנהגות מאתגרת ומסכנת במסגרות מינהל מוגבלויות"; חוזר מנכ"ל 007-2022, "פעולות ראשוניות ודיווח למפקח על אירוע חריג במסגרת דיוור חוץ ביתית"; חוזר מנכ"ל 2022-001, "התקנה ושימוש במצלמות במסגרת דיוור" (במועד סיום הביקורת טרם גובש נוהל התקנה ושימוש במצלמות למסגרות קהילתיות), נוהל מספר 14-011 "נוהל צפייה בחומר מצולם במסגרות דיוור".



משרד הרווחה לא הגדיר את מקורות המידע הנחוצים לו לשם קבלת התמונה המלאה - הוא אינו מקבל נתונים כלליים מהרשויות המקומיות ביחס לתופעה בשירותים שהן וספקי השירות החיצוניים מספקים אלא בהתאם להגדרות חוקי ההגנה²¹⁸, ואינו מצליב את הנתונים המתקבלים מהרשויות המקומיות עם הנתונים שבידי הגורמים הרלוונטיים כגון משטרת ישראל, משרד החינוך ומשרד הבריאות, מפעילי המסגרות המיועדות לאנשים עם מוגבלות ועוד²¹⁹.

במועד סיום הביקורת יש בידי משרד הרווחה תיעוד כללי של מקרים שבהם ניהל שירות החקירות המיוחדות במשרד הרווחה חקירה במקום חוקר משטרה בעקבות תלונה או דיווח על אלימות. מקרים אלה הועברו לשירות חקירות מיוחדות לשם טיפול פרטני. בידי המינהל מצויות גם רשימת ההתערבויות הנחוצות במקרה הספציפי וכן הפקת לקחים נקודתית צרה במעגלים הקרובים למקרה (לקחים הנוגעים לגורמי ההתערבות והטיפול שהיו מעורבים באירוע - המסגרת והמש"ח)²²⁰.

נמצא כי משרד הרווחה אינו משתמש בנתונים אלה כדי להתוות מדיניות וכדי למצוא פתרונות מתאימים, וכי לא נקבעה במשרד מדיניות נפרדת לטיפול בתופעה של אלימות כלפי אנשים עם מוגבלות. יש לציין כי הוראות חוזרי המנכ"ל האמורים המחייבות דיווח נועדו ליצור מסד נתונים לשם הפקת לקחים הכוללים התייחסות למסגרות מסוימות ולאפיון מגמות, והן עשויות לסייע בגיבוש תמונה רחבה ביחס לתחולתם, כל אחד בתחומו.

מומלץ כי משרד הרווחה ידלה מדיווחים אלה את הנתונים על מקרי האלימות, יתכלל אותם וישתמש בהם גם לשם התוויית מדיניות כוללת למניעת אלימות ולדרכי הטיפול בה.

מבדיקות שביצע צוות הביקורת במערכת הממוחשבת בשיתוף נציגי המש"ח באופקים, בני ברק, רמת השרון, כפר כנא, אל-קסום וחוף הכרמל עלה, כי לא ניתנה מצד מטה המשרד הוראה מחייבת או מנחה לציין את מקרי האלימות באופן מובחן במערכת המאפשר לרכז את הנתונים ולנתחם. משום כך בחלק מהתיקים במש"חים ברשויות שנבדקו, שבהם לא הוגדרה האלימות במערכת הממוחשבת כ"נזקקות" דומיננטית, לא ניתן לאתר בנקל את המקרים ולרכז את המידע באופן ממוחשב, וזאת מאחר שאירועי האלימות צוינו רק במלל ב"גיליון הטיפול".

לבקשת צוות הביקורת אסף משרד הרווחה נתונים גולמיים מצויים בידיו ביחס למקרי אלימות בשנים 2017 - 2021. הנתונים שבידי המשרד נסבים על מקרים של חשד לאלימות שבהם היו מעורבים אנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית ואוטיזם (ומעט מקרים של מוגבלות

218 על פי החוק, העו"סים הם העו"סים משירותי הרווחה ברשות המקומית שקיבלו הכשרה מיוחדת ומונו על פי חוקים מסוימים, ובהם: חוק שירותי הסעד, התש"ח-1958; חוק הגנה על חוסים, התשכ"ו-1966; חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960; חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962; חוק הסעד (טיפול באנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית), התשכ"ט-1969.

219 יודגש כי הכוונה היא לזרימת מידע שניתן להעבירו על פי דיני הגנת הפרטיות החלים על העברת מידע בין מוסדות ציבוריים.

220 מאחר שחוזרי המנכ"ל לית פורסמו בשנת 2022, המינהל אמור לרכז בידיו גם דוחות הנגזרים מחוזרים אלה.



קוגניטיבית אחרת) כנפגעים, כפוגעים וכעדים שלגביהם ניהל המשרד חקירות מיוחדות בהתאם לחובה שבחוק²²¹ הדיווחים אינם כוללים פגיעה באנשים עם מוגבלות מסוגים אחרים.

תכליתו של המידע שבידי משרד הרווחה מכוונת לדין הפלילי והוא רלוונטי להליכי חקירה ולהליכים מינהליים ומשפטיים הנוגעים לשמירה על החוק, אך אינו מכוון כלל להיבטים הטיפוליים והחברתיים, שהם הרלוונטיים למשרד הרווחה. לא נאסף במשרד מידע על מקרים של חשד אלימות, של הזנחה ושל ניצול שמטעמים שונים לא הבשילו לכדי תלונה במשטרה, או מידע על מקרים חמורים פחות שבהם מעורבים אנשים עם מוגבלות, או מקרים שבהם הנפגעים או המעורבים הם אנשים עם מוגבלות שאינם קטינים וחסרי ישע, שמוגבלותם אינה שכלית-התפתחותית, אוטזים או מוגבלות קוגניטיבית נירו-פסיכולוגית, אשר לגביהם לא חלה חובת דיווח. מקרים שלא נמצאו מתאימים לחקירה מיוחדת בחשד לקיומה של עבירה או שהמעורבים בהם הם אנשים עם מוגבלות אחרת שאינה מוגבלות שכלית, מוגבלות קוגניטיבית נירו-פסיכולוגית או אוטזים, לא תועדו. גם לא נאסף מידע מרוכז על מקום התרחשותן של העבירות (כגון בבית, במסגרות חוץ-ביתיות, במסגרות קהילתיות, במרחב הציבורי).

החומרים שנמסרו על מקרי אלימות שבהם מעורבים אנשים עם מוגבלות כללו רק את המקרים שהגיעו לכדי חקירות מיוחדות של משרד הרווחה לפי דין. הנתונים לקו בחסר - היו חסרים בהם רבים ממקרי האלימות הרלוונטיים (אלימות כלפי מוגבלויות שאינן שכליות התפתחותיות ואוטזים או כלפי חסרי ישע, מקרים שלא הצריכו חקירה מיוחדת, מידע על מקרים שאירעו לפני הקמת המינהל), וחלק מהם אינם כוללים מידע רלוונטי על נסיבות המקרה, על טיב הקשר בין הפוגע לנפגע, על הישנות הפגיעה או על מאפייני האדם עם המוגבלות, וכן אינם כוללים הצלבות נתונים ופילוחים רלוונטיים. יתר על כן, משרד הרווחה לא עיבד את הנתונים כמכלול, לא ניתח אותם בראייה כוללת לצרכיו ולא גיבש חשיבה או התוויית מדיניות ביחס לאלימות כלפי אנשים עם מוגבלות נוכח הנתונים.

היעדר נתונים סדורים והיעדר ניתוח אינטגרטיבי שלהם עלול להקשות את מיפוי מקרי האלימות מבחינת המאפיינים השונים של המקרים לשם התוויית מדיניות לניהול סיכונים ולמתן מענים הולמים מצד משרד הרווחה ומצד המש"חים ברשויות המקומיות.

מומלץ שמשרד הרווחה ימפה את צרכיו ביחס לתופעת האלימות כלפי אנשים עם מוגבלות ויבחן גם מקרים אחרים שבהם מעורבים אנשים עם מוגבלות, יגדיר את המידע הנחוץ לו, יאסוף אותו ויתאים את המערכת הממוחשבת להערכת התופעה ולהתמודדות מיטבית עימה - כל אלה לשם גיבוש מדיניות, מניעה והסברה, איתור, טיפול ואכיפה.

221 חוק הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית), התשס"ו-2005; חוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955.

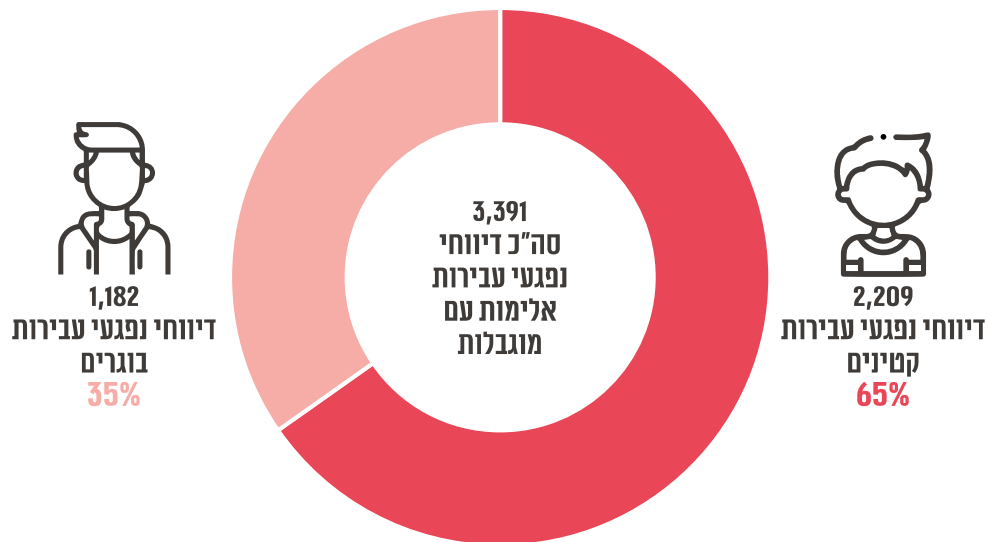


נתוני נפגעי עבירה שהם אנשים עם מוגבלות שבידי שירות חקירות מיוחדות במשרד הרווחה

הנתונים שבידי השירות לחקירות ילדים וחקירות מיוחדות במשרד הרווחה (להלן - השירות לחקירות מיוחדות) על דיווחים בדבר חשד לעבירות שלגביהן נחקרו אנשים עם מוגבלות כוללים ברובם המכריע מקרים הנוגעים למוגבלות שכלית-התפתחותית ולאנשים.

התרשים שלהלן מציג את נתוני הדיווחים שהתקבלו בשירות לחקירות מיוחדות במשרד הרווחה על נפגעי עבירה שהם אנשים עם מוגבלות בשנים 2017 - 2021.

תרשים 42: התפלגות הדיווחים על נפגעי עבירה עם מוגבלות בשנים 2017 - 2021 שהובילו לחקירות מיוחדות לפי גיל



על פי השירות לחקירות מיוחדות, משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בהסברי העו"ס הראשי לחוקי ההגנה לנתונים הכלליים²²² נכתב כי מחד גיסא "יישום חוק העונשין חובת דיווח מחייב העברת דיווחים על חשד לביצוע עבירה (גם כאשר קיים ספק אם בוצעה עבירה), מכאן... שמספר הדיווחים אינו משקף בהכרח את מספר העבירות שבוצעו. מאידך גיסא הנחת יסוד שאיננו יודעים על כל עבירה שהתרחשה (הספרות מדברת על ארבע עבירות שמתרחשות על כל מקרה שדווח).

222 סיכום נתונים, עו"ס ראשי לחוקי הגנה לשנת 2017.



מהתרשים עולה כי ב-2,209 מ-3,391 (כ-65%) מהמקרים שחקר חוקר מיוחד בגין חשד לביצוע עבירות שבהן נפגעי העבירה הם אנשים עם מוגבלות בשנים 2017 - 2021, הנפגעים הם קטינים.

לוח 11: התפלגות הדיווחים על נפגעי עבירות עם מוגבלות בשנים 2017 - 2021 לפי סוגי העבירות²²³

כלל הנפגעים		בגירים		קטינים		נפגעי עבירות אלימות סוג העבירות
שיעור הנפגעים	מספר הנפגעים	שיעור הנפגעים	מספר הנפגעים	שיעור הנפגעים	מספר הנפגעים	
כ-48.6%	1,647	כ-40.8%	482	כ-52.7%	1,165	עבירות אלימות ²²⁴
כ-50.6%	1,716	כ-57.9%	685	כ-46.7%	1,031	עבירות מין ²²⁵
כ-0.6%	22	כ-1.3%	15	כ-0.3%	7	אחר
כ-0.2%	6	-	-	כ-0.3%	6	לא ידוע
100%	3,391	כ-35%	1,182	כ-65%	2,209	סה"כ

על פי השירות לחקירות מיוחדות, משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

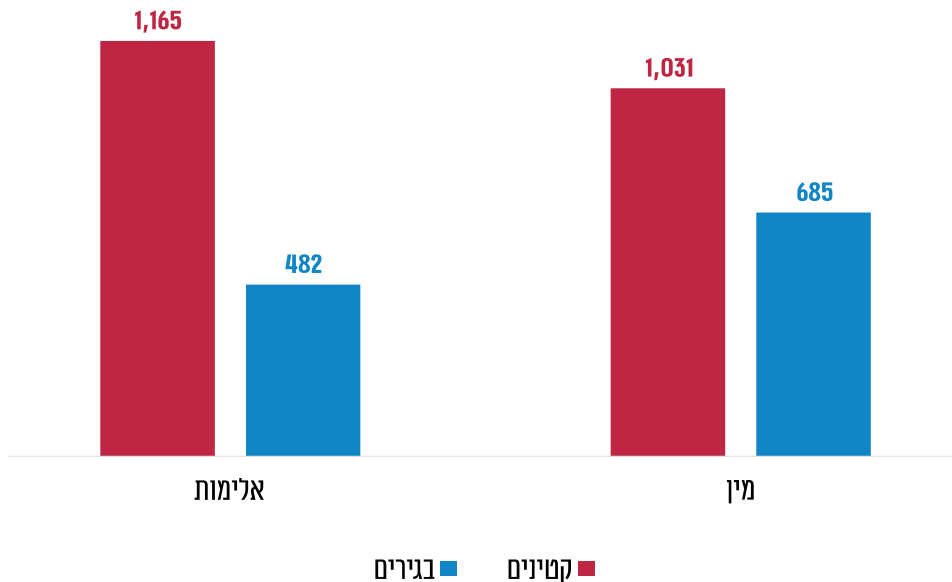
223 נתוני נפגעי עבירה קטינים, נתוני נפגעי עבירה בגירים: נתונים אלה הם נתוני הנפגעים לכאורה שנחקרו בחקירות מיוחדות בגין תלונה או בגין דיווח על עבירה כלפיהם.

224 לפי הגדרת המשרד: אלימות/ישע, אלימות בין הורים.

225 לפי הגדרת המשרד: מין, מין+ישע, מין ברשת.



תרשים 43: התפלגות הדיווחים על אנשים עם מוגבלות נפגעי עבירה בשנים 2017 - 2021, לפי גיל ולפי סוגי העבירות²²⁶



המקור: השירות לחקירות מיוחדות, משרד הרווחה.

מהלוח ומהתרשים עולה כי השיעור הכולל של הנפגעים עם מוגבלות מעבירות אלימות פיזית דומה לשיעור הנפגעים מעבירות המין בקרב אנשים עם מוגבלות (48.6% עבירות אלימות מול 50.6% עבירות מין). עוד עולה מהם כי מרבית נפגעי העבירות הקטינים עם מוגבלות שנחקרו בחקירות מיוחדות הם נפגעי עבירות אלימות (כ-53%) ואילו בקרב הבגירים עם מוגבלות מרבית נפגעי העבירה הם נפגעי עבירות מין (כ-58%).

מנתוני משרד הרווחה עולה כי בין השנים 2017 - 2020 חלה ירידה ניכרת במספר הדיווחים על קטינים עם מוגבלות שנפגעו מעבירה - במשך ארבע שנים חלה ירידה של 53%, ואילו בין שנת 2020 לשנת 2021 חלה עלייה של 23% במספר הדיווחים. מהנתונים עולה כי בין השנים 2017 - 2021 חלה ירידה של כ-11% במספר הדיווחים על הבגירים עם מוגבלות נפגעי עבירה (מ-248 דיווחים ל-223 דיווחים).

העו"ס הראשי לחוק ההגנה הביע במסמך סיכום הנתונים משנת 2017 הסתייגות ביחס לאפיון המגמות - לדבריו, קשה להסביר אם מגמות של עלייה או ירידה במספרים נובעות ממגמה אמיתית או מהגברת החשיפה או להבדיל מתת-דיווח.

²²⁶ נתונים אלה הם נתוני הנפגעים לכאורה שהוגשה תלונה במשטרה בגין עבירה כלפיהם. מהנתונים בתרשים זה הוסרו המקרים שבהם נרשם לגבי סוג העבירה "לא ידוע" (6) או "אחר" (13), ובסך הכול הוסרו מהתרשים 19 דיווחים.



לוח 12: התפלגות אנשים עם מוגבלות שנפגעו מעבירה בשנים 2017 - 2021, לפי סוג המוגבלות

שיעור הנפגעים מכלל הנפגעים*	סך כל הנפגעים (1,978)	שיעור הבגירים עם מוגבלות מכלל הבגירים*	מספר הבגירים עם מוגבלות (763)	שיעור הקטינים עם מוגבלות מכלל הקטינים*	מספר הקטינים עם מוגבלות (1,215)	נפגעי עבירות אלימות
						סוג המוגבלות
כ-33.6%	664	כ-10.4%	79	כ-48.1%	585	אוטיזם
כ-62.2%	1,230	כ-84.1%	642	כ-48.4%	588	מוגבלות שכלית-התפתחותית ²²⁷
כ-3%	60	כ-3.9%	30	כ-2.5%	30	אוכלוסיית השיקום
כ-1.2%	24	כ-1.6%	12	כ-1%	12	אחר
	1,413		419		994	ללא ציון סוג המוגבלות
100%	3,391	100%	1,182	100%	2,209	סה"כ

המקור: השירות לחקירות מיוחדות, משרד הרווחה.

* נתוני השיעורים שבלוח מתייחסים רק למספר האנשים שלגביהם צוין סוג המוגבלות.

מהלוח שלעיל עולה כי רובם המכריע של הדיווחים על נפגעים הם על אנשים עם אוטיזם או עם מוגבלות שכלית-התפתחותית. לגבי קטינים, שיעור הקטינים עם אוטיזם הנפגעים והקטינים הנפגעים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית כמעט זהה - כ-48%; ואילו לגבי בגירים, כ-84% מהנפגעים הם אנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית, ורק כ-10.4% מאובחנים עם אוטיזם. מבחינת כל הדיווחים עולה כי בכ-34% מהעבירות כלפי אנשים עם מוגבלות שדווחו למשרד הרווחה היו הנפגעים אוטיסטים, ובכ-62% מהעבירות כאמור היו הנפגעים אנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית.

227 משרד הרווחה השתמש במונח "פיגור" על אף החוק להחלפת המונח מפגר (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017 אשר החליף את הביטוי "מפגר" בדברי חקיקה שונים למוגבלות שכלית-התפתחותית.



לוח 13: התפלגות אנשים עם מוגבלות נפגעי עבירות אלימות ומין בשנים 2017 - 2021, לפי מגדר

שיעור הנפגעים שיש לגביהם נתונים	סך כל הנפגעים לגביהם נתונים	שיעור הבגירים עם שפגעו מכלל הבגירים שפגעו	שיעור הנפגעים עם מוגבלות מכלל הקטינים שפגעו	מספר הקטינים עם מוגבלות	נפגעי עבירות אלימות ומין מגדר הנפגעים
כ-50%	1,697	727 (כ-61.5%)	כ-43.9%	970	נקבה
כ-50%	1,694	455 (כ-38.5%)	כ-56.1%	1,239	זכר
100%	3,391	1,182		2,209	סה"כ

המקור: השירות לחקירות מיוחדות, משרד הרווחה.

מהלוח שלעיל עולה כי החלוקה המגדרית בין סך כל נפגעי עבירה לבין סך כל נפגעות עבירה שווה (50%-50%), אולם מרבית הדיווחים על קטינים היו ביחס לבנים (כ-56%). בקרב הבגירים, מרבית הנפגעות הן נשים (כ-61.5%).

בדצמבר 2017 התכנסה הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בכנסת לדיון בנושא נשים עם מוגבלות - תקיפה, פגיעה ואלימות מינית. בדיון נאמר כי בישראל לא ניתן למצוא נתונים רשמיים על פגיעה מינית בנשים ובגברים עם מוגבלות, אולם מנתונים בעולם וממידע שנאסף מארגונים בישראל ההערכה היא כי אחת משתי נשים עם מוגבלות נפגעת מינית. בדיון זה ציין מנהל אגף הערכה, הכרה ותוכניות במשרד הרווחה כי "התלונות הרשמיות שמגיעות הן בודדות; אם נתבקש נבצע בדיקה מעמיקה נוספת לבירור היקף התופעה". יו"ר הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי דרשה ממשרד הרווחה למסור לוועדה בתוך שבוע נתונים על פגיעות מיניות מדווחות במסגרות חוץ-ביתיות של נשים עם מוגבלות, ופירוט לגבי טיפול המשרד בתלונות האלה בשלוש השנים האחרונות, כולל ביקורת ואכיפה יזומה באותן מסגרות.

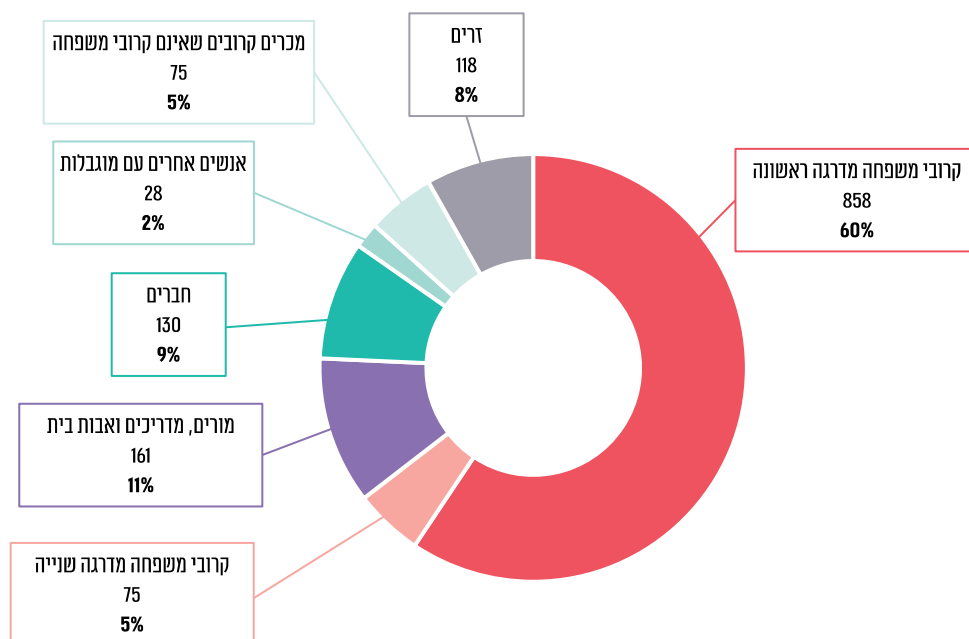
לבקשת משרד מבקר המדינה למסור לו את המידע שהועבר לוועדה, השיבו גורמי המטה במשרד הרווחה כי אינם יכולים לאמת אם הועבר מידע בנוגע לחומרים שנמסרו לוועדה בשנת 2017. כמו כן, ציינו גורמי המטה כי מספר הדיווחים הרשמיים על פגיעות בנשים על רקע מיני במסגרות חוץ-ביתיות הוא כ-30 בשנה בפריסה ארצית. העו"ס הראשי לחוקי הגנה במטה משרד הרווחה מסר כי המטה אוסף נתונים מהרשויות המקומיות וממסגרות המינהל, באמצעות הפיקוח המחוזי, על המקרים שעליהם חלה חובת דיווח על פי חוק ועל המקרים שמדווחים על ידי הפיקוח במחוזות, ונתונים אלה הם דומים בכל השנים האחרונות ומאפשרים מעקב אחר מגמות ונקיטת פעולות בהתאם. דוגמה לכך שמשרד הרווחה מתאים את פעילותו לנתונים שיש בידו היא: מאחר שמרביתן המכריע של הפגיעות נעשות על ידי המעגל הקרוב של משפחה ומטפלים - ההכשרות וההשתלמויות שהמטה מעביר לאנשי צוות ולגורמים אחרים נוגעות בעיקר למעגלים אלה.



נמצא כי בחלוף חמש שנים ממועד הדיון, משרד הרווחה אינו מתכלל את איסוף הנתונים בנושא.

הנתונים שהועברו למשרד מבקר המדינה לא כללו הצלבה בין הנתונים על נפגעי עבירות עם מוגבלות לבין סוגי העבירות שמהן נפגעו, כלומר לא ניתן לגזור מהם מהו שיעור הנפגעות מעבירות המין (ילדות, נערות, נשים).

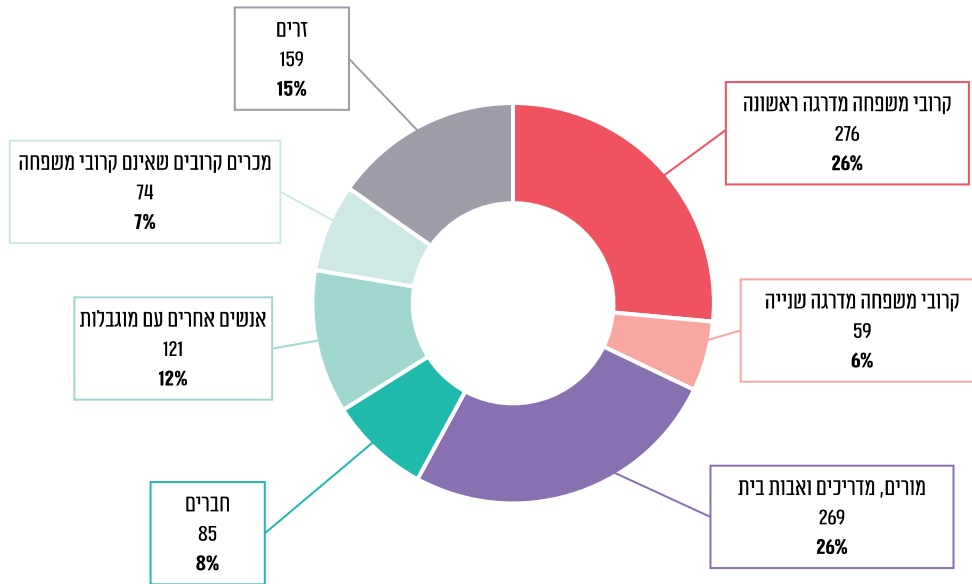
תרשים 44: הפוגעים בקטינים בשנים 2017 - 2021



על פי השירות לחקירות מיוחדות, משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 45: הפוגעים בבגירים בשנים 2017 - 2021



על פי השירות לחקירות מיוחדות, משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים עולה כי עיקר הדיווחים על עבירות נגד קטינים עם מוגבלות הם על פוגעים שהם בני משפחה מדרגה ראשונה (60% מהפוגעים). שיעור קרובי המשפחה מדרגה ראשונה הפוגעים בבגירים ושיעור המדריכים והמורים הפוגעים בהם זהה. כמו כן עולה מהנתונים כי רובם המכריע של הדיווחים הם על פגיעות של אנשים המכירים את הנפגע עם המוגבלות. עם זאת, טיב הקשר בפגיעות בקטינים שונה מטיב הקשר בפגיעות בבגירים (26% מהפוגעים הם קרובים מדרגה ראשונה, ו-26% הם אנשי צוות טיפולי במסגרות). ייתכן שהסיבה לשוני היא המעבר של רבים ממגורים עם הוריהם למגורים במסגרות חוץ-ביתיות ובדיוור בקהילה.



לוח 14: התפלגות בגירים עם מוגבלות שדווח כי נפגעו מעבירה בשנים 2017 - 2021, לפי גיל

גיל הנפגע	מספר הבגירים עם מוגבלות נפגעי עבירה	שיעור הבגירים עם מוגבלות שנפגעו מעבירה מכלל הבגירים שנפגעו (בקירוב)
20 - 18	161	13.5%
30 - 21	497	42%
40 - 31	240	20%
50 - 41	146	12.5%
60 - 51	88	7.5%
70 - 61	44	4%
71 ומעלה	6	0.5%
סה"כ	1,182	100%

על פי השירות לחקירות מיוחדות, משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי רובם המכריע של הדיווחים הם על נפגעים בני פחות מ-40.

מנתוני הדיווחים שהתקבלו במחלקת חקירות מיוחדות במשרד הרווחה על מקרים שבהם עלה חשד למעורבות של אנשים עם מוגבלות בשנים 2017 - 2021 עולים נתונים אלה:

לוח 15: התפלגות קטינים עם מוגבלות שדווח כי נפגעו מעבירה בשנים 2017 - 2021, לפי גיל

גיל הנפגע	קטינים עם מוגבלות נפגעי עבירה	שיעור הקטינים עם מוגבלות שנפגעו מעבירה מכלל הקטינים שנפגעו
6 ≤	221	10%
9 ≤ 6	483	22%
12 ≤ 9	509	23%
14 ≤ 12	373	17%
יותר מ-14	623	28%
סה"כ	2,209	100%

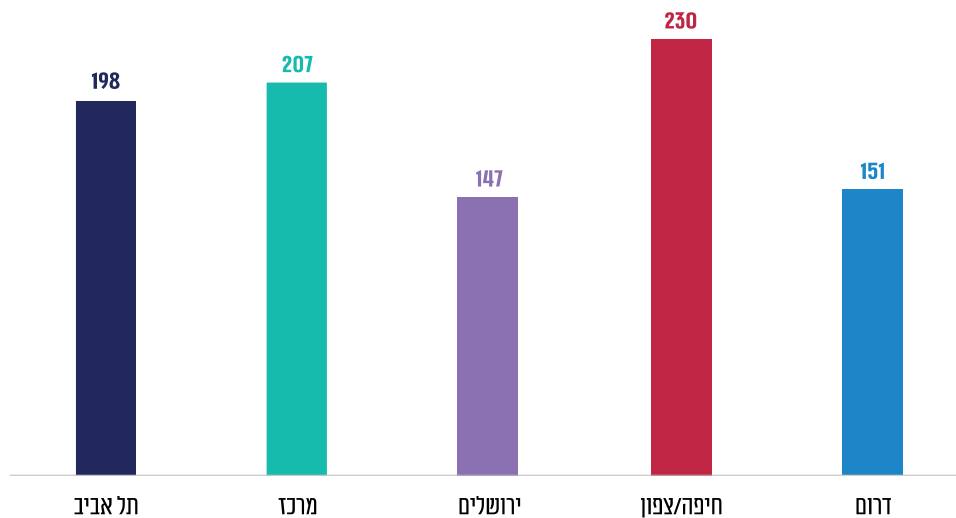
המקור: השירות לחקירות מיוחדות, משרד הרווחה.



מהלוח עולה כי ככל שגיל הקטינים גבוה יותר כך עולה מספר הדיווחים על פגיעות בהם, והדיווחים הרבים ביותר מתקבלים ביחס לנערים בני 14 ויותר.

מנתוני משרד הרווחה עולה כי לא ידוע למטה משרד הרווחה סוג המוגבלות של הנפגעים ב-2,209 מקרים (57.5% מהמקרים) של פגיעת אלימות כלפי קטינים עם מוגבלות בין השנים 2017 - 2021. כמו כן לא ידוע למשרד טיב ההיכרות בין הפוגע לנפגע ב-764 מקרי פגיעת אלימות כלפי בגירים (כ-34.6% מקרים).

תרשים 46: נחקרים בחקירות מיוחדות בשנת 2021



על פי השירות לחקירות מיוחדות, משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולים פערים גדולים בין מספר הדיווחים על מקרים בין המחוזות. עוד עולה כי מספר הדיווחים על מקרים במחוז **חיפה והצפון** בשנת 2021 גבוה מהמספר שצוין בדיווחים על מקרים במחוזות האחרים. נתונים אלה הוצגו למטה משרד הרווחה על ידי העו"ס הראשי לחוקי הגנה במינהל המוגבלויות (להלן - העו"ס הראשי לחוקי ההגנה²²⁸).

עלה כי לא תועד קיומו של דיון בנושא בחינת ההסברים וכי לא הופקו לקחים מפערים אלה בשיעורי הדיווחים בין המחוזות.

http://mvdodc2app.mevaker.loc/D2/?docbase=NM_PRD&locateId=090bc09b83bbaeb1 228

על פי החוק, עו"סים (בעבר כונו "פקידי סעד") הם עו"סים שקיבלו הכשרה מיוחדת ומונו על פי חוק מסוים, המסמך אותם לפעול בדרכים שונות כדי להגן על אוכלוסיות בסיכון. העו"ס הראשי לחוקי הגנה הוא הגורם המנחה והמוביל במינהל המוגבלויות את עבודת העו"סים בהתאם לחוקי ההגנה.



מנתוני משרד הרווחה התקפים בשנת 2020 עולה, כי באותה שנה הוצאו 25 צווי חירום - 10 ביחס לקטינים נפגעים ו-15 ביחס לבגירים נפגעי עבירה, וכך הוצאו 62 צווי אכיפה - 25 צווי ביחס לקטינים ו-37 צווי ביחס לבגירים.

כאמור, הנתונים שנמצאים במרכז בידי מטה משרד הרווחה הם רק על אירועים אשר חלות לגביהם חובת דיווח, חובת היוועצות וחובה למינוי חוקר מיוחד בהתאם לדין.

היבטים בפעולות מניעה

הגברת המודעות וההסברה לקהילה

פעולות הסברה, הגברת מודעות ומניעה ראשונית עשויות לצמצם את היקף האלימות כלפי אנשים עם מוגבלות.

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה במשרד הרווחה הועלה כי המשרד משקיע משאבים בהסברה ובהגברת המודעות הנוגעות לשילוב ולהכלה של אנשים עם מוגבלות. ואולם על אף ההיקף הנרחב של הניצול, של הפגיעה ושל האלימות, לא נערך דיון כלשהו במטה משרד הרווחה בנושא, וממילא לא הוקצו כל משאבים להסברה ייעודית בקרב הציבור, לשם צמצום האלימות כלפי אנשים עם מוגבלות ולשם התמודדות עם תופעות של הדרה חברתית, בריונות, הצקות, דחייה ולעג כלפי אוכלוסייה זו.

בביקורת עלה כי גם לרשות הלאומית לביטחון קהילתי במשרד לביטחון הפנים, האמונה בין היתר על מניעת אלימות, אין כל תוכנית ייעודית הנוגעת לאנשים עם מוגבלות. יצוין כי הרשות מפעילה תוכניות מסוימות למניעת אלימות בין בני זוג, למניעת אלימות מינית, למניעת אלימות כלפי קשישים ולמניעת אלימות בהסעות. הרשות מסרה כי יש בידיה תוכניות מניעה הנותנות מענה גם לאנשים עם מוגבלות.

מומלץ כי משרד הרווחה והרשות הלאומית לביטחון קהילתי יבחנו את הצורך בהתייחסות מובחנת להסברה ובהגברת המודעות לנושא האלימות כלפי אנשים עם מוגבלות.

המשרד לביטחון לאומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 כי יקיים היוועצות עם מינהל מוגבלויות ויפעל לגיבוש עמדה משותפת בנושא.

השפעת המרחב הפיזי על הגברת אלימות

הסביבה הפיזית של המסגרת שבה שוהים בני אדם עשויה להשפיע במידה ניכרת על התנהגותם. תכנון הסביבה הפיזית, בנייתה ועיצובה עשויים למנוע חיכוך, אלימות והשחתה במוסדות. הנחת המוצא היא כי מבנה המתוכנן בתשומת לב והממוקם בסביבה עשירה ומאתגרת, מטופחת ואסתטית, יפתח באדם השוהה בו, הלומד בו או העובד בו תחושת הזדהות והשתייכות המעודדת יחס של כבוד לסביבה ולזולת, ובזכותה תצמצם האלימות²²⁹. ההתייחסות

229 באסופת מאמרים בנושא **עיצוב ושיפור חזות מבני חינוך: היבטים בהשפעת המרחב הפיזי על הפחתת אלימות**, בעריכת צביה אורטנר (התשס"ג-2003), נאמר כי המחקר האמפירי בנושא השפעת המבנה הפיזי על תופעת האלימות הוא דל.



להשפעת המרחב הפיזי נועדה להפחית מקרי אלימות מצד אנשים עם מוגבלות שכלית- התפתחותית שהתנהגותם לעיתים מאתגרת, אך היא נועדה גם לצמצם פוטנציאל לאלימות של עובדי המסגרות והמבקרים בהן כלפי האנשים עם המוגבלות השוהים במסגרות אלה. בספרות המקצועית מדובר על מבנים פיזיים מפחיתי אלימות בעיקר במוסדות חינוך.

בחוברת ההעשרה הנוגעת לאנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית או עם התנהגות מאתגרת נכתב כי הסביבה יכולה להפחית או להגביר התנהגות מאתגרת של אוכלוסייה זו, לעודד התנהגות רצויה ולמנוע חיכוך, אלימות, פגיעה עצמית, פגיעה בסביבה ועוד. בהקשר זה נכתב כי עיצוב הסביבה תורם לקידום התנהגות רצויה ומציע עקרונות לבניית הסביבה הפיזית החברתית: שילוב עבודות אומנות והצגתן במרחב הציבורי; סדרי ישיבה - הושבת האנשים בקבוצות לשם יצירת קשרים חברתיים ומפגשים ידידותיים; תאורה וקשר עם החוץ - הגדלת שטח החלונות ושימוש באור טבעי; יצירת מרחבים קטנים ואינטימיים, פינות אישיות ומרחב אישי המאפשרים לנצל אתנחתה בעת הצורך; גבולות ברורים לחדרים ולדרכי הגישה כדי להגדיל את תחושת הביטחון ולמנוע לחץ; שגרה ברורה של פעילות בחללים קבועים למניעת הפתעות ולחץ במרחב הציבורי.

באוקטובר 2022, במהלך הביקורת, פרסם משרד הרווחה תדריך בעקבות פרסום חוזר מנכ"לית בנושא התמודדות עם מצבי התנהגות מאתגרת. הנספח לתדריך כולל התייחסות לחדרי הגנה, ומפורטות בו המלצות לעיצוב המבנה במטרה להפחית לחצים על מקבלי השירות. בהמלצות צוין כי "התכנון האדריכלי של המבנה והסביבה צריך לקחת בחשבון היבטים שונים המונעים חיכוך, אלימות והרס". כמו כן כוללות ההמלצות התייחסות לסביבה מרחבית המונעת צפיפות, הקפדה על אסתטיקה, סביבה המאפשרת אפיקי תקשורת מותאמים המתחשבים בצורכי ויסות חושי וברגישות לגירויים, סביבה מוגנת ללא צורך בהגבלת חופש התנועה - חללים נקיים מחפצים מזיקים, תכנון מרחבי של החצר המונע ריכוז אנשים, יצירת קשר עם החוץ, חצר רגיעה ועוד.

בבדיקת משרד מבקר המדינה הועלה כי משרד הרווחה לא קיים דיונים ולא קבע הנחיות לתכנון ולעיצוב לשם הגברת המוגנות מפני מעשי אלימות במבנים חדשים בקהילה או בהסבת מבנים או חללים קיימים לשם פעילות עבור אנשים עם מוגבלות²³⁰.

למאפייני המרחב הפיזי יש גם חשיבות במניעת אלימות כלפי אנשים עם מוגבלות. תכנון מושכל מוכוון מוגנות, הנותן את הדעת על שדה ראייה נרחב, על אפשרות לשליטה ופיקוח בשטחים הציבוריים ועל מניעת צפיפות, עשוי להפחית את מקרי האלימות במסגרות בקהילה. תדריך משרד הרווחה הוא אבן דרך חשובה בנוגע ליצירת סביבה מרחבית מוגנת.

משרד הרווחה מסר בתשובה נוספת ממאי 2023 כי הוא נוקט פעולות להגברת המוגנות של אנשים עם מוגבלות בעת תכנון ועיצוב של מבנים חדשים בקהילה או בהסבת מבנים קיימים עבור אנשים עם מוגבלות: הפרוגרמות שעל פיהן בונים את המבנים מביאות בחשבון את הדרכים להגברת המוגנות ולהפחתת האלימות באמצעות המרחבים, ולאורך השנים נבחן גודלם המיטבי של החללים לצורך יצירת מוגנות. עוד נמסר כי נבחנה האפשרות לבודד מקבל שירות בזמן

230 הכוונה אינה למפרט הטכני של פרטים ברמת המיקרו כדוגמת דלת, חלון ומעקה שנועדו להגביר את הבטיחות.



התקף של התנהגות מאתגרת וכן האפשרות לצפות בו, כך שהסביבה תהיה בטוחה הן עבורו הן עבור שאר מקבלי השירות.

מומלץ כי משרד הרווחה, בשיתוף אנשי מקצוע מתחומי הטיפול ומתחומי התכנון האדריכלי, ירחיב ויעגן את ההנחיות בנושא תכנון אדריכלי מכוון מניעת אלימות על מגוון מופעה. כל זאת לשם יצירת אווירה מוגנת המפחיתה את הפוטנציאל למקרי אלימות ולמצבי התנהגות מאתגרת של אנשים עם מוגבלות ולשם צמצום מקרים אפשריים של גגיעה מצד עובדי המסגרות או המבקרים בהן.

היבטים בטיפול ומניעה שניונית

העברת מידע מהותי מהמסגרות למש"ח - תוכנית אישית וניהול סיכונים

תוכניות קידום אישיות מוגדרות במסמך מדיניות המינהל כמכלול ההתערבויות המוצעות לאדם עם מוגבלות בשיתוף עימו. מטרת ההתערבויות לטפל באדם, לשקמו, לשמר את מצב בריאותו הפיזית והמנטלית, לקדם את יכולותיו, לשפר את איכות חייו ולשלב בקהילה - כל אלה תוך התמקדות באחד או יותר מתחומי החיים המרכזיים²³¹.

תוכנית לניהול סיכונים שהיא חלק מהתוכנית האישית של האדם עוסקת הן ברמת הפרט והן ברמת המערכת, והיא משלימה ראייה רחבה ומעגלית לטיפול במצבי סיכון לאדם ולמניעתם. תוכניות אלה נועדו לאפשר לאדם לקיים אורח חיים איכותי בסביבה בטוחה ומוגנת ולהגן על חייו ועל חיי סביבתו תוך ניסיון ורצון לקדמו. זוהי התוכנית הראשונה שיש להכין כדי להבטיח את שלומו ואת ביטחונו של האדם.

על פי הוראות משרד הרווחה, תיבנה לכל אדם עם מוגבלות שכלית-התפתחותית תוכנית אישית בכל מסגרת שבה הוא שוהה וקביעתה תיעשה בשיתוף האדם ומשפחתו או עם האפוסטרופוס הממונה לו. התוכנית מכוונת-אדם והיא נועדה להקטין את הסיכון של האדם לעצמו ולסביבתו, לגלות התחשבות במשתנים כגון עקבות ושינויים בסביבת חייו האנושית והפיזית ובמידת שליטתו של הפרט בחייו ולזהות גורמי לחץ בסביבתו. התוכנית נבנית בשלבים אלה: זיהוי הסיכון, בדיקת האפשרות לקיום סיכונים, טיפול תרופתי, פיתוח תוכנית התערבות אישית וסביבתית.

על פי הנחיות משרד הרווחה ועל פי דיווחי המש"חים, תוכנית ניהול סיכונים נבנית בדרך כלל עבור אדם במסגרת תוכנית טיפול אישית בדיוור חוץ-ביתית או בדיוור בקהילה. המסגרת מפיקה דוח תפקודי ומעבירה אותו למש"ח. הרשות המקומית אינה אוספת מידע על התוכנית האישית ועל תוכנית ניהול הסיכונים. המידע עשוי להימצא בתיק המטופל, אך אין הכרח שתוכן זה יופיע בו מאחר שהוא מצוי במסגרת עצמה. המידע קיים ביחס למקרים רפואיים או ביחס להתנהגות מאתגרת ולאירועים חריגים בהתאם לנהלים.

231 במסגרת התוכנית נעשה שימוש במודל ביו-פסיכו-סוציאלי של ארגון הבריאות העולמי (International Classification of Functioning, Disability and Health - ICF) שנועד לתאר את תפקוד האדם ולהעריך את מגבלותיו ואת בריאותו בתחומי חיים מרכזיים. באמצעות סיווג זה אפשר להבין את התפקוד של אדם עם מוגבלות כאינטראקציה בין המגבלה שלו לבין מאפייניו ומאפייני סביבתו וקהילתו, סעיפים 4.6 - 4.7 במסמך מדיניות המינהל.



מבדיקה שערך צוות הביקורת במש"חים עולה כי המידע הנוגע לניהול הסיכונים של אנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית נמצא בהכרח באופן סדור במש"ח (למעט בגיליון הדוח במסגרת הרלוונטי, אך אינו נמצא בהכרח באופן סדור במש"ח (למעט בגיליון הדוח התפקודי). המידע הרלוונטי על התנהגות מאתגרת, על מְנָקִים (טריגרים) אפשריים להתפרצויות וכו' לא יועבר בהכרח למפעילי פעילות רווחה ופנאי או למפעילי פעילות אחרת במסגרת הקהילה. אשר לאנשים בוגרים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית שאינם מושמים במסגרות בקהילה כגון מסגרת תעסוקה - כמו מרבית הבוגרים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית בחברה הערבית או הבדואית - לחלקם אין תוכנית אישית הכוללת גם ניהול סיכונים. עוד עלה כי לא נכללות בהוראות הנחיות לגבי תוכנית לניהול סיכונים לאנשים על הרצף האוטיסטי או עם מוגבלויות אחרות הגורמות להתנהגות מאתגרת.

מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את אופן ניהול המידע על ניהול הסיכונים ואת העברתו באופן שיתועד גם במש"ח ושיהיה זמין עבור כל הגורמים הרלוונטיים לשם הפחתת הסכנה האורבת לאנשים עם מוגבלות לסביבתם ולשם הגברת המוגנות, בכפוף לדיני הגנת הפרטיות. הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח המגמה להגביר את השילוב וההכלה של אנשים אלה בקהילה.

הקפדה על החוק למניעת העסקת עברייני מין במסגרת התקשוריות למתן שירותים לאנשים עם מוגבלויות

החוק למניעת העסקת עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א-2001 (להלן - החוק למניעת העסקת עברייני מין), קובע כי מעסיק לא יקבל לעבודה ולא יעסיק בעבודה במוסד שבו בין היתר נמצאים אנשים עם מוגבלות²³² בגיר שהורשע בעבירת מין שאותה ביצע בהיותו בגיר וכן לא יקבל ולא יעסיק בטרם קיבל אישור ממשטרת ישראל כי אין מניעה להעסקת הבגיר. החוק מפרט מהו אישור המשטרה הנדרש ואת האופן שבו יש לבקשו. הרשות המקומית או המשרד הממשלתי מוגדרים כמעסיק בחוק זה לעניין מוסד הנתון לפיקוחם. עבודה מוגדרת בחוק זה - בין בתמורה ובין בהתנדבות או במתן שירותים, המאפשרת קשר קבוע או סדיר עם קטינים או עם אנשים עם מוגבלות שכלית או התפתחותית או חסרי ישע.

במתכונתו הקודמת נקרא חוק זה "חוק למניעת העסקת עברייני מין במוסד המכוון למתן שירותים לקטינים, התשס"א-2001", ועל פי כותרתו הוא חל רק על מוסדות המעניקים שירות לקטינים (להלן - החוק במתכונתו הקודמת). בשנת 2005 תוקן החוק ונוספה לו בין היתר הסדרת מניעת העסקת גם במוסדות המעניקים שירות לאנשים עם מוגבלות. מתוקף החוק במתכונתו הקודמת הותקנו "תקנות למניעת העסקת עברייני מין במוסד המכוון למתן שירות לקטינים (אישור המשטרה)", התשס"ג-2003" (תקנות למוסדות למתן שירות לקטינים), והן חלות רק על מוסדות המעניקים שירותים לקטינים. שלא כחוק הנוכחי, שלפיו יינתן אישור המשטרה לבקשתו של בגיר העובד או המבקש עבודה במוסד האמור, תקנות אלה מאפשרות גם למעסיק ולמוסד להגיש את הבקשה לאישור המשטרה וגם לעובד ולמבקש העבודה. לפיכך, במסגרת

232 קטינים או אנשים עם מוגבלות שכלית או התפתחותית, אדם שמחמת חוסר התפתחות או התפתחות לקויה של כושר השכלי מוגבלת יכולתו להתנהגות מסתגלת והוא נזקק לטיפול; אדם עם הפרעה התפתחותית מורחבת לרבות אדם הסובל מאוטיזם או חסרי ישע. אדם חסר ישע מוגדר בחוק זה כאדם שמחמת גילו, מחלתו או מוגבלותו הגופנית או הנפשית, ליקויו השכלי או מכל סיבה אחרת אינו יכול לדאוג לצרכי מחייתו, לבריאותו ולשלומו.



המעניקות שירותים לקטינים עם מוגבלות מאפשר המשרד להגיש אישורים מכוח החוק ומכוח התקנות למוסדות למתן שירות לקטינים.

משרד מבקר המדינה ביקש ממשרד הרווחה ומהרשויות שנבדקו להמציא לו מכרזים לאספקת שירות לאנשים עם מוגבלות שפורסמו בשנים 2019 - 2021 וכך הסכמי התקשרות מהשנים הללו²³³. כל המכרזים וההסכמים שהומצאו למשרד המבקר נבדקו וממצאי בדיקתם ביחס להיבט העמידה בדרישות החוק למניעת העסקת עברייני מין הם כדלקמן:

המכרז מטעם משרד הרווחה: בתנאי המכרז של משרד הרווחה להפעלת מועדוני יום לאנשים עם מוגבלות בני 18 ויותר נדרש המציע לקבל לפני העסקת עובדים את האישורים הנדרשים בהתאם לחוק למניעת העסקת עברייני מין ולפעול על פיו, וכך לשמור בתיקו האישי של כל עובד את אישור המשטרה שניתן על פי החוק. בתנאי המכרז צוין כי הספק יפעל להשגת אישורים מעודכנים אחת לשנה וכי הם יהיו זמינים בכל עת לבדיקה של נציג המשרד או של מי מטעמו. המשרד הבהיר כי הדרישה חלה על כל כוח האדם שמעסיק הספק, ובכלל זה עובדים קבועים, עובדים זמניים, מתנדבים (ואף מתנדבים בשנת שירות), סטודנטים, חיילים ועובדי קבלן. המשרד גם הסדיר את נושא קבלת השירותים שקונה הספק, וגם בהם יקבל המעסיק ממנהל החברה המבצעת את השירותים הצהרה שהתקבלו האישורים ממשטרת ישראל עבור כל עובדי החברה בהתאם לדרישות החוק למניעת העסקת עברייני מין. המכרז גם הסדיר את הנושא של קבלת שירות קנוי באופן דחוף מבלי שיוכל לקבל אישור מהמנהל, ולגבי שירות זה נקבע במכרז כי המציע יצמיד לעובדי החברה אנשי צוות מטעמו, והם ימנעו כל קשר או מגע בין העובדים של החברה לבין מקבלי השירות במשך כל מתן השירות. המכרז כולל בנספח טופס הצהרה הכולל סעיפים הנוגעים לעניינים אלה.

הועלה כי המכרז של משרד הרווחה להפעלת מועדונים למבוגרים מפורט ומקיף ביותר בכל הקשור לחוק להעסקת עברייני מין, אולם המשרד לא דרש מהמציע להמציא לידיו אישורים מהמשטרה ביחס לעובדי הספק, והסתפק בכך שיומצאו לספק השירות החיצוני.

הרשות המקומית והמשרד הממשלתי מוגדרים כמעסיק בחוק למניעת העסקת עברייני מין לעניין מוסד הנתון לפיקוחם. מומלץ לכלול במכרז ובהסכמי ההתקשרות דרישה לפיה המציע במכרז ימסור למשרד הרווחה או לרשויות המקומיות (בהתאמה לפי ההתקשרות) אישורי משטרה לגבי עובדים במסגרות שמספקות שירותים לקטינים עם מוגבלות או לאנשים עם מוגבלות שהם חסרי ישע ולא להסתפק בכך שהאישורים יומצאו למציע המכרז בלבד.

233 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2022), "אסדרת אספקתם של שירותי הרווחה בקהילה על ידי הרשויות המקומיות", עמ' 1018.



מכרזי הרשויות: הועלה כי במכרזים ובהסכמי ההתקשרות של הרשויות **אל-קסום, בני ברק,** **חוף הכרמל ואופקים**²³⁴ בשנים 2019 - 2021 לא הובטחה במלואה עמידה בדרישת החוק לאיסור העסקת עברייני מין.

לוח 16: עמידת הרשויות המקומיות שנבדקו בדרישות החוק למניעת העסקת עברייני מין במכרזים ובהסכמים שנערכו בשנים 2019 - 2021

המכרז	הדרישות על פי החוק	דרישות הרשות המקומית (דרישות אלה שהציבו הרשויות המקומיות אינן בהכרח עולות בקנה אחד עם הוראות החוק)	עמידת ההתקשרויות של הרשות בדרישות החוק
אל-קסום מכרז והסכם להפעלת שירותי סביבה תומכת לבוגרים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית; הסכם להפעלת מועדון לחירשים ולכבדי שמיעה בעקבות מכרז	אישורי המשטרה בדבר היעדר הרשעות לכל העובדים במוסד היעדר הרשעות: היעדר הרשעה בעבירת מין שביצע בהיותו בגיר (עד לאחר 20 שנה לאחר ההרשעה או אם נידון למאסר - 20 שנה לאחר השחרור מבית הסוהר בשל אותה עבירה).	<ul style="list-style-type: none"> תצהיר היעדר הרשעות ביחס למציע, לבעל זיקה אליו, לבעל שליטה המועצה לא דרשה רשימה של שמות העובדים ושל מבקשי העבודה קיומו של פסק דין חלוט (פסק דין שלא ניתן עוד לערער עליו) בגין עבירה לפי החוק למניעת העסקת עברייני מין הצהרה כי לא נפתחה חקירה ולא הוגש כתב אישום ב"עבירה שיש עמה קלון ו/או אלימות ו/או פשע מין" נגד המציע ובעל השליטה היעדר הרשעות: היעדר הרשעה בעבירת מין שביצע בהיותו בגיר (עד לאחר 20 שנה לאחר ההרשעה או אם נידון למאסר - 20 שנה לאחר השחרור מבית הסוהר בשל אותה עבירה). 	X
אל-קסום הסכם יום שהות ארוך	תצהיר היעדר הרשעות לפי החוק במתכונתו הקודמת, שתוקפו פקע. התצהיר מכוון למציע ולעובדיו לרבות עובדים עתידיים וכן כולל ייפוי כוח והרשאה לבדיקת רישום פלילי המועצה לא דרשה את רשימת השמות של העובדים ואת אישורי המשטרה הנדרשים לגביהם	<ul style="list-style-type: none"> תצהיר היעדר הרשעות לפי החוק במתכונתו הקודמת, שתוקפו פקע. התצהיר מכוון למציע ולעובדיו לרבות עובדים עתידיים וכן כולל ייפוי כוח והרשאה לבדיקת רישום פלילי המועצה לא דרשה את רשימת השמות של העובדים ואת אישורי המשטרה הנדרשים לגביהם 	X

234 כפר כנא דיווחה כי בשנים אלה לא פרסמה מכרזים למתן שירותים לאנשים עם מוגבלות.



המכרז	הדרישות על פי החוק	דרישות הרשות המקומית (דרישות אלה שהציבו הרשויות המקומיות אינן בהכרח עולות בקנה אחד עם הוראות החוק)	עמידת ההתקשרויות של הרשות בדרישות החוק
בני ברק מכרז להפעלת מועדונית שיקומית; מכרז להפעלת מועדונית שיקומית לילדים בעלי צרכים מיוחדים, מכרז למועדונית חינוכית טיפולית לילדים, מתבגרים ובוגרים על הספקטרום האוטיסטי		הצהרת המציע שלא להעסיק עובדים בהתאם לחוק במתכונתו הקודמת שתוקפו פקע (וממילא גם אינו חל על בוגרים)	
חוף הכרמל מכרז להפעלת מסגרת תעסוקה מוגנת ונתמכת עבור אוכלוסייה עם מוגבלות	אישורי המשטרה בדבר היעדר הרשעות לכל העובדים במוסד	אישור לפי תקנות למניעת העסקת עברייני מין במוסד המכוון למתן שירות לקטינים (אף שמדובר במוסד לבגירים)	
אופקים מכרז להפעלת מרכז רב-נכותי	היעדר הרשעות בעבירת מין שביצע בהיותו בגיר (עד לאחר 20 שנה לאחר ההרשעה או אם נידון למאסר - 20 שנה לאחר השחרור מבית הסוהר בשל אותה עבירה).	אין אזכור של החוק למניעת העסקת עברייני מין	
אופקים הסכם להפעלת שירותי יום ארוך בעקבות מכרז והסכם להפעלת מועדון חברתי למבוגרים עם מוגבלות שכלית-תפתחותית בעקבות מכרז		התחייבות המפעיל כי הוא מכיר את החוק למניעת העסקת עברייני מין והוא ועובדיו ו/או מתנדב שיועסק או יופעל על ידיו יהיו בעלי האישורים המתאימים בהתאם לחוק [התחייבות הכרת החוק, אין משמעה בהכרח כי המפעיל מחזיק באישורי המשטרה הנדרשים]	
אופקים הסכם להפעלת תכנית "מסיכון לסיכוי" בעקבות מכרז		הצהרות הכוללות סעיפים כלליים על החובה של המפעיל לנהוג בהתאם לדיון; אין אזכור של החוק למניעת העסקת עברייני מין	
רמת השרון מכרז להפעלת מועדונית לבוגרים ומתבגרים אוטיסטים		דרישה כי המדריכים ימציאו לה אישור מהמשטרה בהתאם לחוק למניעת העסקת עברייני מין	
כפר כנא		-	לא פורסמו מכרזי רשות רלוונטיים בשנים אלה



מהבדיקה עולה כי המכרזים וההסכמים שלגביהם נערכה בדיקה ברשויות **אופקים, בני ברק, אל-קסום וחוף הכרמל** אינם ממלאים באופן מלא אחר דרישות החוק למניעת העסקת עברייני מין. מכרזי רמת השרון שנבדקו עמדו בדרישות החוק לעניין זה. על הרשויות המקומיות **אל-קסום, בני ברק, חוף הכרמל ואופקים** להקפיד על ביצוע התקשרויות על פי דרישות החוק למניעת העסקת עברייני מין.

המועצה האזורית **חוף הכרמל ואל-קסום** מסרו בתשובותיהן כי הן מקבלות את המלצות הביקורת ויסדירו נושא זה במכרזיהן העתידיים.

מומלץ כי משרד הרווחה יפרסם עבור הרשויות המקומיות נוסח לדוגמה של הסעיפים במכרזים ובהסכמי ההתקשרויות בדבר הבטחת העמידה של מכרזי הרשות בדרישה לאיסור העסקת עברייני מין. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יקבע את אופן הפיקוח של הרשויות על ספקי השירות וכן את אופן הפיקוח על הרשויות המקומיות עליהם לשם הבטחת עמידתן בדרישות החוק למניעת העסקת עברייני מין שנועד להגביר את מוגנותם של האנשים עם המוגבלות.

צוות הביקורת בדק את כל דוחות הפיקוח הקהילתי שהועברו למשרד ביחס לשנים 2019 - 2021, ובבדיקה עלה כי בדוחות אלה לא היה כל תיעוד לבחינה מצד המפקחים של העסקה בהתאם לחוק למניעת העסקה של עברייני מין. בשיחה עם אנשי מחלקת הפיקוח במחוז הדרום עלה כי בבדיקת המכרזים מוודאים הבודקים כי נכללים בהם הסעיפים שמחייב משרד הרווחה, כגון דרישות המתחייבות לפי החוק, לפי הוראות המשרד המעוגנות בהוראות התע"ס או לפי חוזרי המנכ"ל. ואולם הם אינם בודקים את הדרישות הנוספות שהחילו הרשויות בהתאם למדיניותן, צורכיהן ואילווציהן²³⁵.

מומלץ כי הפיקוח הקהילתי במשרד הרווחה יבחן בין היתר אם הרשויות המקומיות עומדות בדרישות על פי דין הנוגעות לחוק למניעת העסקה של עברייני מין במסגרת התקשרויותיהן.

תוכניות בתחום המיני-חברתי לאנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית

במשך דורות נתפסה מיניותם של אנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית באופן שלילי ולא כנורמטיבית וכטבעית, תפיסה שהובילה להתפתחות מדיניות נוקשה של הרחקה מהקהילה, לחקיקה מגבילה ופוגעת ולמניעת חינוך מותאם ותנאים מכבדים למימוש הצרכים בתחום המיני-חברתי. משלהי המאה הקודמת חל שינוי בתפיסה זו, ובתקופת הביקורת נמצא כי הבנת הצרכים האמורים באה לידי ביטוי הן בחוק והן במדיניות משרד הרווחה, וכי לאנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית יש צרכים דומים לאלה של אנשים ללא מוגבלות לקרבה, לאהבה, לקשר אינטימי,

235 הדברים מבוססים על בדיקת דוחות הפיקוח לשנים 2019 - 2021 שהוגשו למשרד מבקר המדינה. לגבי שנת 2019 הוגשו 47 דוחות פיקוח (באותה שנה לא הוגשו למשרד מבקר המדינה כל הדוחות הנוגעים לעיר בני ברק); לגבי שנת 2020 הוגשו 144 דוחות פיקוח.



לביטוי וסיפוק מיני, להכרה בזכויותיהם לקבלת החלטות בכל הנוגע למיניותם, לחינוך מיני- חברתי מותאם, לתנאים לפרטיות ולביטוי מיני באופן מכובד ואף להגנה מפני מצבי ניצול²³⁶.

תחום ההתערבות בתחום המיני-חברתי הוא תחום מתפתח במשרד הרווחה ונתון לאחריות של שירות הערכה והכרה במשרד. משרד הרווחה מפתח הסדרה והטמעה של ידע וכן מדיניות ונהלים עבור השוהים במסגרות הדיור ובמסגרות בקהילה. משרד הרווחה מסר למשרד מבקר המדינה כי הוא מתעתד להוציא מסמך שיכלול נהלים להתמודדות עם התנהגות מאתגרת, מתווה להדרכה ולהכשרת צוותים וכן מגוון תוכניות התערבות בתחום המיני-חברתי המותאמות לאנשים עם מוגבלות, המביאות בחשבון את הצרכים המיניים והחברתיים של האדם.

פיתוח הידע והקנייתו לצוותים במסגרות ובקהילה, התערבויות החינוך, הערכה ואבחון, טיפול, ייעוץ והדרכה במקרים ייחודיים הנדרשים להתערבות בתחום המיני-חברתי על פני הרצף שבין חינוך מיני ועד להתמודדות עם מצבי סיכון, משבר וטראומה - כל אלה נעשים באמצעות מרכזים חיצוניים שזכו במכרז. התוכנית מיועדת לאנשים עם מוגבלות, לצוותים במסגרות השונות ולמשפחות כסוכני שינוי. מרכזים אלה נתונים לאחריות ולפיקוחו של מינהל המוגבלויות. שירותי הייעוץ ניתנים תמורת תשלום בתעריפים שקובע משרד הרווחה.

קבלת השירותים בתחומים אלה נעשית באמצעות פנייה לעו"סים במחלקה לשירותים חברתיים או במסגרת הטיפוליית. בהתעורר חשש של פגיעה מינית, הפנייה תיעשה באמצעות עו"ס על פי חוק (פקיד סעד) בלבד.

נציגי המש"ח **ברמת השרון** מסרו כי ניתן טיפול מיני-חברתי באמצעות הפניה לטיפול במכון שזכה במכרז שמקום משכנו הוא בתל אביב. נציגי המש"ח הוסיפו כי בכל שנה מופנים לטיפול כעשרה אנשים, וכי המרכז לשלום המשפחה ומניעת אלימות ברמת השרון אינו מטפל באנשים עם מוגבלות.

בביקורת עלה כי **בחוף הכרמל** השירות אינו ניתן ברחבי המועצה, וכי הפונים מופנים לטיפול במכון פרטי שזכה במכרז של משרד הרווחה השוכן בתחומן של רשויות אחרות - חדרה וקריית אתא. על פי הדיווח של נציגי המש"ח במועצה נעשה שימוש רב ותדיר בשירותי ההדרכה החברתית והמינית, ועו"ס המוגבלויות גורס שהדרכה זו הכרחית עבור משפחות של אנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית ועם אוטיזם. בביקור של צוות הביקורת במסגרת של דיור בקהילה בתחומי **חוף הכרמל** עלה כי המסגרת מספקת פתרונות לאנשים עם מוגבלות המקדמים את הדיירים בהם, ופתרונות אלה מספקים ומשביעי רצון בעיני הדיירים המטופלים ובעיני בני משפחותיהם. המטופלים אף זוכים ליחס משלב מצד הקהילה. עם זאת, החיים בקהילה כרוכים באתגרים בתחום המין, והועלו סוגיות הדורשות מענה בנושא, בין היתר תלונות מצד השכנים על התערטלות ברחוב וכן הטרדות מיניות מצד דייר בתחבורה הציבורית. סוגיות אלה ואחרות טופלו בבית בידי המדריכים מטעם העמותה שזכתה במכרז, שקיבלו הכשרות בנושא.

236 רונית ארגמן, "מין ומיניות בקרב אנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית", **שיקום: ביטאון עמותת חומש** (2018), עמ' 38 - 47.



הביקורת העלתה כי משרד הרווחה והרשויות המקומיות רואות חשיבות רבה בהדרכה ובמתן טיפולים חברתיים-מיניים לנערים ולבוגרים עם מוגבלות, לבני משפחותיהם, לאנשי הצוות העובדים עימם ולנפגעי תקיפה מינית, וכן לנתונים במצבי סיכון וטראומה ובני משפחותיהם. השירותים לאנשים עם מוגבלות אינם ניתנים בהכרח בתחום השיפוט של הרשות ובמרכזים הרשתיים למניעת אלימות.

נוכח חשיבותו של השירות מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את האפשרות למתן השירות בפריסה גיאוגרפית שתאפשר נגישות רבה יותר לתושבי **חוף הכרמל** הזקוקים לשירות.

נייר עמדה שפרסם משרד הבריאות בשנת 2015, בשיתוף איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ונפגעי תקיפה מינית וארגון בזכות, התייחס להתמודדות עם פגיעות מיניות בנערות ובנשים עם מוגבלות בחברה הערבית. במסמך זה צוין כי החברה הערבית היא בעיקרה חברה שעודנה מחנכת על פי ערכים המבוססים על תפקידים מגדריים מסורתיים, ולכן קשה לחשוף אירועים של הטרדות ותקיפות מיניות שמתרחשים בה. הקושי של הקורבנות להיחשף נעוץ בחשש להיתפס כאשמות וכאחראיות להטרדה וברצונן להימנע מהקלון הדבק בנפגעת ובבני משפחתה ומתוצאותיו. אשר לנפגעות עם מוגבלות, הקושי שלהן גובר, מאחר שלעיתים המטריד חוזר על מעשיו פעמים רבות, ומשום שהמידע על שירותי הסיוע בחברה אינו נגיש עבורן²³⁷.

נציגי המש"ח **בכפר כנא** ו**באל-קסום** מסרו לצוות הביקורת כי העמדות החברתיות בקרב תושביהן כלפי מיניות של אנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית נותרו במידה רבה שליליות ונעות בין התעלמות, הרואה באדם עם מוגבלות שכלית ילד בגוף בגיר ללא עניין וצורך בתחום המיני-חברתי, לבין גישה הרואה בהם אנשים שאינם מבינים את מיניותם והם קורבנות פוטנציאליים לניצול ולפגיעה ועד תפיסת מיניותם כמופרעת, כחסרת שליטה וכמסכנת. לעמדות אלה מצטרף החשש מפני הפרת איסור דתי הנובע מכך שרבים מהאנשים עם המוגבלות אינם נישאים, ומאחר שהדת אינה מעודדת יחסים בין גברים לנשים לפני הנישואים, יחסי מין מחוץ לנישואים אסורים. נציגי המש"ח בשתי רשויות אלה דיווחו כי התפיסה הרווחת היא שאין צורך ב"נפרדות" של האדם עם המוגבלות מבני משפחתו עם הגיעו לבגרות ועם יציאתו לחיים עצמאיים, ואין רצון לשלבו בקהילה אלא להפך. ככלל, אנשים עם מוגבלות אינם מפתחים מערכות יחסים אינטימיות, אינם נישאים ואינם מביאים ילדים לעולם.

לדברי נציגי המש"ח, התפיסות השוררות **בכפר כנא** ו**באל-קסום** גורמות להדרה ולהרחקה של אנשים בגירים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית מהקהילה ואף למניעת השתתפותם באירועים רבי-משתתפים. נציגי המש"ח ציינו כי ההרחקה של אנשים אלה מהחברה נועדה להגן עליהם לבל ינצלו אותם, להגן על החברה מפניהם וכן למנוע מהם להביא ילדים לעולם. נציגי המש"ח הוסיפו כי בני המשפחה של בגירים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית מעדיפים לטפל בהם בעצמם, מחשש שהם יפגינו התנהגות מינית בלתי הולמת העשויה לפגוע בהם ובבני משפחתם.

הועלה כי **בכפר כנא** ו**אל-קסום** נוקטים העובדים הסוציאליים בתחום המוגבלות יוזמה ומעניקים הדרכות בתחום המיני-חברתי כתגובה לפניות מצד משפחות, אולם פניות אלה מעטות מאוד בשל בושה, מבוכה והסתרה. ההכשרות וההדרכות לעובדים הסוציאליים בתחום זה נעשו בדרך כלל רק בבתי הספר לעבודה סוציאלית במסגרת ההכשרה הכללית של העו"סים, בלי

237 משרד הבריאות, איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ונפגעי פגיעה מינית ובזכות, **התמודדות עם פגיעה מינית בקרב אנשים עם מוגבלות** (2015), בפרק "הטרדות מיניות נגד בעלות מוגבלות בחברה הערבית".



שנעשות הדרכות נוספות ייעודיות לעו"סים בתחום המוגבלויות במש"ח. נוסף על כך, ניתנות הדרכות לצוותים בחינוך מיני-חברתי, בין היתר בנושא של התמודדות אחרי פגיעה.

יודגש כי תפיסות אלה עדיין רווחות גם בקרב כלל האוכלוסייה, אולם במגזרים אלה הצביעו העובדים הסוציאליים במש"חים על קשיים ואתגרים מיוחדים נוכח הבושה וההסתרה.

נציגי המש"ח **בבני ברק** מסרו לצוות הביקורת כי בולט היעדרם של הדרכה וטיפול בתחום המיני-חברתי וכי הם נדרשים עד מאוד. מאחר שמרכזי הטיפול הקהילתיים לנפגעי עבירות מין נותנים שירות רק לאנשים ללא מוגבלות, הרשות פועלת מול משרד הרווחה לקדם מענה לאנשים עם מגבלות בתחום זה, לרבות איתור והכשרה של מומחים מהאוכלוסייה החרדית שדוברים גם יידיש, וזאת לצורך טיפול באנשים עם מוגבלות שחוו פגיעה מינית ולצורך הדרכה למניעת התנהגות בלתי ראויה מצידם. נציגי המש"ח הוסיפו כי במכון שזכה במכרז משרד הרווחה אין מטפלים המשתייכים למגזר החרדי, ואילו היו - היה עליהם להיות דתיים, תנאי הכרחי לשם יצירת יחסי אמון עם הזקוקים לטיפול. נדרשת גם הדרכת הורים בנושאים בתחום המין. קרן שלם יזמה קורסים לצוות, אך לא הקנתה להם הכשרה בטיפול. ההתבגרות הפיזית והעוררות המינית נוכחות בחייהם של אנשים עם מוגבלות; הוריהם נתונים במצוקה רבה ואין להם הידע והיכולת להתמודד עם הקשיים. מרכזי הטיפול הקהילתיים לנפגעי עבירות מין נותנים שירות רק לאנשים ללא מוגבלות. עוד נמסר כי על פי המקובל במגזר, נעשים שידוכים בין אנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית עם הגיעם לבגרות ודרושה להם הדרכה בתחום זה לשם מיניית בריאה ולשם מניעת מצבי סיכון ופגיעה, וכן להקניית ידע, כישורים ומיומנויות מתאימים ליצירת קשרים ולביטוי הרצונות והצרכים.

בביקורת עלה כי ברשויות הערביות **כפר כנא** ו**אל-קסום** ההדרכות המיניות-חברתיות ניתנות במסגרת המש"ח על ידי העו"סים בתחום המוגבלויות, וזאת במקרים מעטים בלבד. עוד עלה כי **בבני ברק** ציבור הזכאים ממעט בצריכת שירותי ההדרכה והטיפול בתחום החברתי-מיני, בשל היעדר הלימה מגזרית ותרבותית בין נותני השירות מטעם משרד הרווחה לבין הציבור ובשל קשיי תקשורת (לגבי ילדים דוברי שפת היידיש).

מומלץ למשרד הרווחה לפתח פתרונות המותאמים לאוכלוסיות הערבית והחרדית ולהתוות מדיניות פעולה הן לצמצום תופעות ההשתקה וההדרה של אנשים עם מוגבלות מהקהילה והן להגברת המודעות של החברה ושל הציבור לשילוב אנשים אלה בקהילה. כמו כן מומלץ כי משרד הרווחה יבטיח התאמה של התוכניות החברתיות ושל התוכניות להדרכה בתחום המין למאפייניהן של האוכלוסיות השונות בחברה הישראלית, תוך הרחבת המעגל של מקבלי השירות. מומלץ כי גיבוש התוכניות ויישומן ייעשו בשיתוף מלא של המש"חים, שהם שחקני מפתח בהנגשת השירות ואף במתן השירות.





מהממצאים עולה אפוא כי על אף התמונה המטרידה שעולה לגבי היקף התופעה של אלימות כלפי אנשים עם מוגבלות, משרד הרווחה לא הגדיר את המידע הנחוץ לו לקבלת התמונה המלאה, וממילא הוא אינו מקבל נתונים כלליים מהרשויות המקומיות לגבי התופעה במסגרת השירותים שהן מספקות, ואינו מצליב את הנתונים שבידיו עם הנתונים שבידי הגורמים הרלוונטיים, כגון משטרת ישראל, משרדי החינוך והבריאות ומפעילי המסגרות המיועדות לאנשים עם מוגבלות, ולכן היקף התופעה ומאפייניה אינם ידועים דיים. כפועל יוצא מכך משרד הרווחה לא התווה מדיניות כללית לשם צמצום היקף התופעה; הוא אינו נוקט די פעולות מניעה, כמו הדרכות מיניות-חברתיות, תכנון המרחבים הפיזיים ופעולות הסברה בנושא מניעת האלימות; והטיפול שניתן לפעמים אינו מספק, בעיקר בחברות שמרניות כמו האוכלוסייה הערבית והאוכלוסייה החרדית. כמו כן, הועלה כי מכרזי הרשויות המקומיות לאספקת שירותים אינן כוללות את מכלול ההגנה הנדרשת מפני העסקת עברייני מין כנדרש כחוק.

מומלץ כי משרד הרווחה והרשויות המקומיות יקדישו תשומת לב מיוחדת לתחום המוגנות, ובכלל זה למניעה של מקרי אלימות כלפי אנשים עם מוגבלות ולטיפול במקרים כאלה.

פיקוח על מסגרות ועל שירותים בקהילה

בעשורים האחרונים גברה מעורבותם של גופים פרטיים באספקת שירותים ציבוריים שעד כה סופקו על ידי המדינה וזאת בהליך המכונה "מיקור חוץ" או "הפרטה חלקית". התפיסה שמנחה את "ההפרטה החלקית" של שירותים ציבוריים היא, שהפרטה זו אינה מגבילה את שיקול הדעת המינהלי של המדינה, כלומר את סמכות הניהול הבלעדית של המדינה בקשר לשירותים המופרטים, אולם בפועל מחקרים מתעדים כשלים מובנים בהסדרתם של שירותים מופרטים ובפיקוח עליהם²³⁸.

פיקוח אפקטיבי נדרש לשם הבטחה של עמידה בתקנים שנקבעו וברמות איכות ובטיחות בסיסיות. פיקוח אפקטיבי עשוי גם לצמצם את ההיתכנות של פגיעה באנשים עם מוגבלות ושל הזנחתם באמצעות איתור מפגעים פיזיים או ליקויים בהתנהלות הצוות מבעוד מועד ובאמצעות דרישה לתקנם. האמנה הבין-לאומית קובעת כי כדי למנוע ניצול של אנשים עם מוגבלות, אלימות כלפיהם והתעללות בהם מכל סוג, המדינות שהן צדדים לאמנה יודאו כי כל המתקנים והתוכניות אשר נועדו לשרת אנשים אלה יהיו נתונים לפיקוח יעיל של רשויות עצמאיות²³⁹.

ההוראות שקבע שר הרווחה מתוקף סמכותו לפי חוק שירותי הסעד²⁴⁰, מגדירות בין היתר את אופן הפיקוח והבקרה של המשרד על יישום מדיניותו ועל ביצוע הנחיותיו.

238 רופ' יוסי קטן, הפרטה חלקית בשירותי הרווחה האישיים בישראל - תמונת מצב ולקחים ראשוניים (2008), עמ' 7. בתמונת המצב הוזכרו מחקרים רבים אשר דנו בנושא ההפרטה של שירותי הרווחה בישראל. מחקרים רבים שנערכו בנושא ההפרטה של שירותי הרווחה מוזכרים גם במאמרם של אמיר פי-פוקס ורונו מנדלקרן, "לא מוסדר, ולא במקרה: כשלים מובנים באסדרת (רגולציה) שירותים ציבוריים מופרטים חלקית", משפטים מג (2018), עמ' 1195.

239 סעיף 16(3) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות.

240 סעיף 13 (א) לחוק שירותי הסעד.



תפקיד הפיקוח והבקרה על הספקת שירותי הרווחה על ידי הרשויות המקומיות הופקד בידי ארבעת מחוזות המשרד באמצעות המפקחים המחוזיים. מנגנוני הפיקוח והבקרה אמורים להבטיח את הספקת השירותים ואת איכותם.

במהלך השנים, עם התרחבות התהליך של הפרטת שירותי הרווחה, התבססה ההכרה של רבים במשרד הרווחה שהפיקוח המחוזי מתקשה למלא את תפקידיו השונים. עדות לכך מופיעה בדוחות הרבים שנכתבו לאורך השנים בנושא זה במשרד הרווחה ועבורו והכוללים הצעות שונות לשינויים במערך הפיקוח. בדוחות אלה צוינה שורה ארוכה של ליקויים ובהם בין היתר: היעדרן של תורת אסדרה משרדית ושל הגדרות תפקיד ברורות למפקחים; יחסי הכפפות העמומים של המפקחים למטה ולמחוז; הקושי של מערך הפיקוח לספק תמונה אמينة וברורה על טיב השירותים; המעקב הלקוי אחר תיקון הליקויים; היעדר סנקציות; היעדר תבחינים להקצאה של כלל משאבי הפיקוח של המשרד; קשיים בגיוס כוח אדם מתאים לפיקוח ובהכשרתו לאורך הקריירה ועוד²⁴¹.

מתוך הבנה כי נדרש להעמיק את הפיקוח, הקים משרד הרווחה בשנת 2018 את מינהל איכות פיקוח ובקרה (להלן - מינהל הפיקוח). מינהל הפיקוח אמור לחתור לשיפור האיכות והאפקטיביות של שירותי הרווחה, לשפר את יכולתם לקדם את מצבם ואת איכות חייהם של מקבלי השירות באמצעות הסדרת הפיקוח והבקרה על השירותים, לקדם מדידה וליצור תשתית נתונים וטכנולוגיות לעבודה ולקבלת החלטות²⁴².

מינהל הפיקוח כולל את היחידות האלה: אגף פיקוח ובקרה על שירותים בקהילה; אגף פיקוח ובקרה על שירותים חוץ-ביתיים; אגף בקרה כלכלית - מינהלית. בנוהל "כלי אכיפה על מסגרות והשימוש בהם על ידי בעלי התפקידים במחוז ובמטה" (להלן - הנוהל)²⁴³ נאמר כי מטרתו "להבהיר למפקחים ולבעלי התפקידים במחוז ובמטה את אופני הפעולה והכלים העומדים לרשותם בבואם לבצע בקרה על עמידה בסטנדרטים ולאכוף תיקון ליקויים שנתגלו במסגרות בקהילה ובמסגרות חוץ ביתיות". עוד קובע הנוהל כי "הבקרה של המפקח מתבצעת הן באמצעות ביקורי הפיקוח אצל הגורם המפוקח והן באמצעות איסוף וניתוח נתונים ממערכות המידע השונות במשרד" וכי "ישנה חשיבות רבה לתיעוד מדויק של פעולות הפיקוח"²⁴⁴. בנוהל מפורטות דרכי העבודה והדיווח על הליקוי, מדרג אופני הפעולה וכלי האכיפה.

באוגוסט 2019 הוציא מינהל פיקוח "סיכום מהלך להגדרת תמהיל עיסוקי המפקח בקהילה והתחלת הטמעה" (להלן - תמהיל העיסוקים). הגדרת תמהיל העיסוקים נועדה לארגן את מכלול משימותיו של המפקח ולסייע בתיעודם. בתמהיל העיסוקים הוגדר כי שני שלישים מזמן המפקח יוקדש לפיקוח על מסגרות ושליש מזמנו יוקדש לפיקוח על המש"חים. תמהיל עיסוקי

241 משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בישראל, אגף מת"ה, **מסמך לדיון בנושא תורת הפיקוח של המשרד על מערך השירותים החברתיים**, אוקטובר 2018, גרסה 1.1.

242 בישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת ה-20 מ-2.7.18, דיווח שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים על פעילות משרדו - הצגת תוכנית עבודה ודיווח ביצוע. לדברי מנכ"ל המשרד דאז תפקיד המינהל הוא "לקבוע את תורת הפיקוח והבקרה, להקים את כלי הפיקוח, להתוות את דרכי עבודתם של כ-250 מפקחים שנמצאים במחוזות בסך הכול ניתנים שירותים בלמעלה מ-6 מיליארד שקל עם אלפי נותני שירותים, אלפי ספקים, שנותנים שירותים בכל שטחי העבודה. לכן הסוגיה של פיקוח ובקרה היא סוגיה מאוד מאוד חשובה".

243 נוהל מספר 14-004 שפרסם המינהל במרץ 2019.

244 סעיפים 5.2 ו-5.3 לנוהל, בהתאמה.



המפקח ישלב בין פעולות בקרה לבין פעולות ייעוץ והטמעה. הביקורים יכללו הן ביקורים מתוכננים והן ביקורי פתע. נקבעו מסגרות שבהן הפיקוח יהיה בתדירות מוגדרת, בין אחת לרבעון לבין אחת לשנה. אשר למסגרות שבהן תדירות הפיקוח תהיה מדגמית, המחוז יקבע את דרגות האינטנסיביות של הפיקוח על המחלקות ברשויות והדרגה שתיקבע תכתיב את תדירות הפיקוח על המחלקה. במחלקות באינטנסיביות גבוהה יבקר המפקח אחת לחודש, באינטנסיביות בינונית - אחת לחודשיים ובאינטנסיביות נמוכה - אחת לרבעון.

מנהלת מינהל פיקוח מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2022 כי נעשו פעולות רבות להטמעת המהלך של תמהיל העיסוקים במשרד.

משיחה עם מפקחת קהילה במחוז דרום עלה כי הנוהל ומסמך תמהיל העיסוקים נשלחו אליה, אולם לא הוטמעה בפועל הן מכיוון שלא נעשו פעולות הטמעה מספקות והן מכיוון שחלק מן המסמכים אינם מותאמים ל"שטח".

מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את הצורך בהטמעה חוזרת של מסמך תמהיל העיסוקים בכל המחוזות.

באמצע שנת 2019 הפיץ מינהל הפיקוח טופס ממוחשב של פורמט דוח פיקוח שבאמצעותו יכול המפקח לתכנן את ביקור הפיקוח ולבחור את האפשרויות הרלוונטיות לפיקוח. כך ייערך הפיקוח באופן סדור ויקיף את כל נושאי הבקרה במסגרת.

בפועל המפקחים ממלאים תפקידים נוספים פרט לפיקוח ועוסקים בייעוץ בתחום האסדרה והניהול ובפיתוח שירותים - סיוע בהנעת תהליכים, ליווי תהליכים ותיווך בין השטח למטה. תמהיל עבודת המפקח משתנה מאוד בין מפקח אחד לאחר.

ככלל, מנהלי המש"חים והעו"סים העוסקים במוגבלויות ברשויות שנבדקו הביעו שביעות רצון מהעבודה מול המפקחים ודיווחו על עבודה משותפת ופורה, על היועצויות, על אישורים מהירים ועל הנעת תהליכים משותפת. עם זאת, הם הביעו תחושת ניתוק בין מטה המשרד לבין ה"שטח".

היקף ביקורי הפיקוח במש"חים ובמסגרות

צוות הביקורת בחן את סך ביקורי הפיקוח שביצעו המפקחים של מינהל מוגבלויות ברשויות שנבדקו מראשית 2019 ועד סוף 2021 הן במש"חים והן במסגרות.

הלוח שלהלן מציג את סך פגישות הפיקוח שנערכו במש"חים ובמסגרות בקהילה²⁴⁵ על סמך דוחות הפיקוח שהתקבלו מהמחוזות.

245 לא נבדקו ביקורי הפיקוח במסגרות הדיור החוץ-ביתיים שעליהן מופקדים מפקחים אחרים.



לוח 17: **המספר הכולל של פגישות הפיקוח במש"חים ובמסגרות ברשויות שנבדקו, 2019 - 2021**²⁴⁶

ממוצע הפגישות במש"ח ובמסגרת בשנה	סך כל הפגישות בשנים 2019 - 2021	2021	2020	2019	מספר המסגרות בקהילה	הרשות	מחוז
1.5	31	10	15	6	7	אופקים	דרום
2.4	302	156	111	*35	42	בני ברק	מרכז
4	36	26	8	2	3	רמת השרון	מרכז
0.6	5	1	2	2	3	כפר כנא	חיפה והצפון
0	0	0	0	0	3	אל-קסום	דרום
1	12	2	8	2	4	חוף הכרמל	חיפה והצפון

על פי דוחות הפיקוח ממחוזות משרד הרווחה מהשנים 2019 - 2021.
* אין לפיקוח גישה לדוחות של מסגרות עיריית בני ברק מלפני ספטמבר 2019 עקב פרישת המפקחת שפיקחה על עיריית בני ברק.

משקלול הנתונים לפי מחוזות בלוח עולה כי ממוצע פגישות הפיקוח במש"חים ובמסגרות ברשויות שנבדקו (ביחס למספר המסגרות) במחוז המרכז (2.5 ביקורים בשנה) גבוה מהממוצע במחוז הדרום (ביקור אחד בשנה) ומהממוצע במחוז חיפה והצפון (0.8 ביקורים בשנה).

בביקורת עלה כי בשנים 2019 - 2021 לא בוצע פיקוח באל-קסום וממילא לא הומצאו למשרד מבקר המדינה דוחות פיקוח על אל-קסום במש"ח ובמסגרות, וכי משנת 2019 עד אמצע שנת 2021 לא אויש תקן הפיקוח בעיריית רמת השרון במפקח קבוע. עוד עלה כי מספר ביקורי הפיקוח ביחס למספר המסגרות בכפר כנא נמוך יחסית (0.6 ביקורים בשנה), ובשנת 2022 תקן הפיקוח באופקים לא אויש. נציגי המש"ח בבני ברק ובחוף הכרמל מסרו שיש שיתוף פעולה עם הפיקוח, כי הבקרה פעילה, וכי מורגשת תרומת הפיקוח לעבודת הרשות.

מומלץ כי משרד הרווחה יהדק את הפיקוח ויוודא כי הפיקוח ייעשה בכל שנה בכל אחת מהרשויות בהתאם לתדירות ולהקדשת הזמן כפי שהוא קבע במסמך תמהיל העיסוקים. עוד מומלץ כי המשרד יפעל לבצע פיקוח על אל-קסום שכן במשך שלוש שנים לא היו באל-קסום דוחות פיקוח.

246 החל ממרץ 2020 ועד אמצע 2021 הוטלו מגבלות בשל הקורונה וחלק מהמסגרות לא פעלו.



היקף ביקורי הפיקוח במסגרות

כאמור, בתמהיל עיסוקי המפקח נקבע כי שני שלישים (66%) מביקורי הפיקוח יוקדשו לפיקוח על מסגרות לאנשים עם מוגבלות ושליש מזמנו לפיקוח על המש"חים.

הלוח שלהלן מציג את מספר הביקורים במסגרות לאנשים עם מוגבלות במהלך שנת 2019 ועד סוף שנת 2021.

לוח 18: מספר פגישות הפיקוח במסגרות לאנשים עם מוגבלות, ברשויות שנבדקו, 2019 - 2021²⁴⁷

הרשות	מספר הפגישות במסגרות ב-2019	מספר הפגישות במסגרות ב-2020	מספר הפגישות במסגרות ב-2021	סך כל הפגישות במסגרות בין 2019 ל-2021	ממוצע פגישות במסגרת בשנה	סך כל הפגישות במש"ח ובמסגרת בין 2019 ל-2021	שיעור הפגישות במסגרות מתוך כלל הפגישות מול יעד של 66%
אופקים	2	10	6	18	0.86	31	58%
בני ברק	22	88	141	251	2	302	83%
רמת השרון	0	5	16	21	2.3	36	*58%
כפר כנא	2	1	1	4	0.44	5	80%
אל-קסום	0	0	0	0	0	0	0%
חוף הכרמל	1	4	1	6	0.5	12	50%

על פי דוחות פיקוח של פיקוח מחוזות משרד הרווחה מהשנים 2019 - 2021.
* שיעור הפגישות במסגרות מוטה מטה עקב היעדר מפקח קבוע בשנת 2019.

247 ממרץ 2020 עד אמצע 2021 הוטלו מגבלות בשל הקורונה וחלק מהמסגרות לא פעלו. באל-קסום מסגרת אחת של יום שהות ארוך. המסגרת לא פעלה עקב הקורונה ממרץ 2020 עד ספטמבר 2021.



מהלוח עולה כי מספר ביקורי הפיקוח במסגרות (ממוצע פגישות למסגרת בשנה) נע בין 0.44 פגישות במסגרת בשנה (בכפר כנא) ל-2.3 פגישות במסגרת בשנה (ברמת השרון). בנוסף מהלוח עולה כי שיעור הפגישות במסגרות לאנשים עם מוגבלות באופקים (58% מהפגישות הן במסגרות) ובחוף הכרמל (50% מהפגישות הן במסגרות) קטן לעומת הנקבע בתמהיל עיסוקי המפקח כי שני שלישים (66.6%) מזמן המפקח יוקדשו לפיקוח על מסגרות, ושליש מהזמן לפיקוח על המש"חים. בביקורת לא נמצאו מסמכים לגבי ביקורי הפיקוח במסגרות של אל-קסום, ולפיכך ניתן להניח כי לא נעשתה ביקורת במסגרות של רשות זו.

תדירות ביקורות כה דלה (עד בלתי קיימת), בעיקר ברשויות הפריפריה על המסגרות המספקות שירותים לאנשים עם מוגבלות, מעידה על ליקויים ומחייבת שינוי. הדברים האמורים מקבלים משנה תוקף כאשר מדובר במסגרות שנותנות שירותים לקבוצה מוחלשת שרמת תלותה במסגרת גבוהה. הפרטת השירותים מחייבת להגביר את מידת האחראיות באסדרת השירותים ואת ההקפדה על מנגנוני האסדרה, הפיקוח והבקרה.

מומלץ כי משרד הרווחה יוודא כי הפיקוח ברשויות ובמסגרות נעשה בהתאם לנהליו בכלל הרשויות, ובפרט באלו שבפריפריה.

תיעוד ביקורי הפיקוח

לאחר ביצוע פיקוח במסגרת או במש"ח יכול המפקח להפיק "דוח פיקוח" ממוחשב ומובנה הכולל פרמטרים רבים ומדידים לביצוע פיקוח שמתוכם הוא יכול לבחור את הפרמטרים הרצויים לו בכל ביקור. באמצעות הטופס ניתן להקיף נושאים רבים ולקיים פיקוח מוסדר.

מסקירת דוחות הפיקוח ברשויות שנבדקו בין השנים 2019 - 2021 עלה כי בכל הרשויות שנבדקו²⁴⁸ לא נעשה שימוש בטופס הממוחשב הייעודי.

נמצא כי דוחות הפיקוח נכתבים ברובם במלל חופשי באופן המאפשר רק לעו"ס המטפל ולמפקח הרלוונטי להבין את תוכנם במלואו שכן הוא כולל שמות פרטיים במקום פירוט תפקידים ומנוסח לא בדרך מאורגנת כפי שנדרש בטופס. משכך, הדוחות אינם שיטתיים והפיקוח נעשה על פי אמות מידה סובייקטיביות. עוד עלה כי בשל התדירות הנמוכה של הביקורות, הדוחות אינם כוללים מעקב אחר השינויים שחלו בהתנהלות המסגרת ואינם כוללים הערכה שלהם. משכך, הדוחות אינם מספקים תמונת מצב מלאה ומהימנה על מכלול ההיבטים הנוגעים לפיקוח, ובהם מתן השירות ורמת תפקודי המסגרת.

לדברי מנהלת מינהל איכות, פיקוח ובקרה, המינהל קובע מדיניות יחד עם המחוזות, אולם הוא אינו מבצע בקרה על הנושא, והמפקחת המחוזית היא שעושה זאת. בשיחה עם מפקחת קהילה במחוז דרום לגבי תפיסת התפקיד עלה כי עקב עומס העבודה המוטל על המפקחים, מרבית עיסוקה של המפקחת הוא ייעוץ ולא בקרה.

248 מלבד בעיריית בני ברק, אשר דוחות הפיקוח במסגרותיה לא הועברו אל מבקר המדינה (הועברו רק נתונים על מספרי הדוחות).



מומלץ כי פקחי משרד הרווחה ישתמשו בטופס הממוחשב ובפרמטרים המובנים בו ולא יתעדו את הפגישות רק במלל חופשי. עוד מומלץ למשרד הרווחה לבחון אם נדרש לבצע הדרכה נוספת לגבי האופן שבו יש למלא את דוחות הפיקוח, כדי שדוחות הפיקוח הממוחשבים יספקו תמונת מצב מלאה ומהימנה.

ביקורת פתע

ביקורת פתע היא כלי חשוב ואפקטיבי לשם קבלת תמונת מצב מהימנה על מצב המחלקות ועל מצב המסגרות ועמידתן בנהלים.

מסקירת כל דוחות הפיקוח ברשויות שנבדקו עלה כי אף שביקורת הפתע מוגדרת בתמהיל העיסוקים כחלק מתפקידי הפיקוח, בשנת 2019 לא נעשו ביקורת פתע ברשויות שנבדקו. בשנת 2020 נעשו 15 ביקורת פתע **בבני ברק**, שתי ביקורת פתע במסגרת **באופקים** ובחוף **הכרמל** וביקורת פתע אחת במסגרת **ברמת השרון** ובכפר **כנא**. בביקורת הפתע בכפר **כנא** נמצאו ליקויים רבים בנושא ההסעות למסגרות, והם פורטו בדוח הפיקוח. בשנת 2021 נעשו שבע ביקורת פתע **בבני ברק**, ביקורת פתע אחת **ברמת השרון** ושתי ביקורת פתע **באופקים**. בדוחות הפיקוח לא נמצא תיעוד לביקורת פתע **בכפר כנא** ובחוף **כרמל**.

מומלץ למפקחי המחוזות להקפיד לבצע ביקורת פתע במסגרות.

הפיקוח במכרזים שמפרסמות הרשויות

במסמך תמהיל העיסוק נרשם כי "האחראית הראשית למסגרות שהוגדרו בדגימה הן המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. תהליכי פיקוח פנימיים עצמיים יסייעו למחלקות בקידום תיפקודן של מסגרות אלה ובמעקב אחר איכות הטיפול בהן. המשרד מעודד פיקוח עצמי זה ובתקופה הקרובה יפעל ליצירת שותפויות מול השלטון המקומי להסדרת הנושא"²⁴⁹.

מהשיחות שקיים צוות הביקורת עם עו"סים העוסקים במוגבלויות ברשויות שנבדקו עלה כי הם אינם רואים בנושא הפיקוח על המסגרות חלק מתפקידם.

המועצה האזורית **אל-קסום** מסרה בתשובתה כי ההערה שעובדי המחלקה אינם רואים בפיקוח חלק מתפקידם נאמרה אך ורק לגבי פיקוח על מסגרות שנמצאות ברשויות אחרות ובהם משולבים מושמים **מאל-קסום**.

249 מסמך תמהיל העיסוקים סעיף 3.2.2.1.



עוד עלה כי במכרזים שפרסמו **אופקים, בני ברק ואל-קסום** צוינו סמכויות הפיקוח המפורשות של הרשות על פעילות המפעיל²⁵⁰. על אף סמכויות אלה, לא ביצעו הרשויות ביקורות במסגרות אלה. במכרז שפרסמה **חוף הכרמל** לתעסוקה מוגנת צוין כי כל סמכויות הפיקוח נתונות למפקחי המשרד בלבד.

בשיחה עם מפקחת קהילה במחוז הדרום במשרד הרווחה עלה כי כאשר הרשויות מפרסמות מכרז להפעלת מסגרת, לא תמיד הוא מועבר אליה לפני הפרסום. לעיתים הרשות שולחת אליה מכרז והיא בודקת את העמידה בתנאי התע"ס. גם אחרי פרסום המכרז לא תמיד הוא יועבר אליה ומשום כך אין לה מידע על התנאים ועל השירותים אשר נקבעו בו ולכן אין ביכולתה לפקח על כלל הדרישות בו. כמו כן עלה מתשובתה כי גם הביקורת שהיא מבצעת נעשית בשיתוף גורמים פרה-רפואיים כגון קלינאי תקשורת, פיזיותרפיסט ומרפא בעיסוק, אולם פרט לכך אין בידיה הכלים לבדוק את כל המדדים אשר נדרשים מהפיקוח בנושאי הזנה, הכלה, פיקוח על ההנדסה, המבנה, התנהגות מאתגרת ועוד. המפקחת ציינה כי לאחרונה נעזר המשרד ביועצים חיצוניים מומחים לשם ביצוע ביקורת מקצועית בתחום הדיוור, לדוגמה יועץ הנדסה, יועץ חשמל, תזונאי וכדומה.

מומלץ כי משרד הרווחה יגדיר במפורש את תפקידי הפיקוח של מפקחיו מול תפקידי הפיקוח של העו"סים במש"חים הרשות המקומית ויחדד למש"חים את אחריותם בנושא הפיקוח.

היעדר התיאום בין הרשויות המקומיות לבין משרד הרווחה לגבי הגורם האחראי לפיקוח במסגרות עלול לגרום להיעדר פיקוח ממשי במסגרות אלה.

ביקורות המבקרים הפנימיים על המסגרות והשירותים בקהילה

ברשות המקומית מכהן מבקר הרשות המקומית אשר אמון על בדיקת פעילותה של הרשות ועל הגשת דין וחשבון על הביקורת שעשה כל שנה. על פי מסמך סימני דרך²⁵¹ שהוציא איגוד המבקרים, לנוכח מגוון הנושאים הנתונים לביקורתו, על עבודת מבקר הרשות להיעשות על פי תוכנית עבודה המבטאת תהליך תיעודף מובנה וסדור של נושאים, בהתחשב בנושאי ליבה, בתוצרי סקר סיכונים ברשות ובנושאים שהוצעו על פי דין על ידי ראש הרשות או הוועדה לענייני ביקורת.

לצד מנגנוני הביקורת הפנימיים עורך משרד הפנים גם ביקורת חשבונאית ומינהלית ברשויות באמצעות אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות (להלן - אגף ביקורת). בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2004 הנחה המשרד את מבקרי הרשויות המקומיות לבנות תוכנית עבודה רב-שנתית

250 מכרז פומבי להפעלת מפעל רב-נכותי באופקים; מכרז פומבי להפעלת מועדון חירשים וכבדי שמיעה באל-קסום, מכרז פומבי להפעלת מועדונית שיקומית לילדי גן מהמגזר החרדי בבני ברק.

251 איגוד מבקרי הרשויות המקומיות, "סימני דרך" (2020), עמ' 7. על פי המסמך, נושאי הליבה כוללים ענייני כספים (לרבות נושאי רכש, מכרזים וגבייה), כוח אדם ושכר, תכנון ובנייה, מערכות מידע, פיקוח ואכיפה, שפ"ע ואיכות הסביבה, תאגידים עירוניים וכן חינוך ורווחה.



שנועדה לוודא כי הביקורת תקיף את כל הנושאים המהותיים המטופלים ביחידות השונות ברשות המקומית. על פי הנחיות משרד הפנים, ראוי שהביקורת לא תתמקד בבדיקות נקודתיות אלא תעסוק במכלול השלם של הפעילויות בנושא מקיף או בתהליכים שלמים. בדרך זו היא תבטיח לעצמה תמונה כוללת, מעמיקה ורב-ממדית של עבודת הרשות, תוכל להעלות ממצאים חשובים ותוכל לגבש המלצות מושכלות, יעילות ופוריות להמשך עבודת הרשות בעתיד.

משרד מבקר המדינה סקר דוחות ביקורת שהועלו לאתרי המרשתת של הרשויות מהשנים 2018 - 2020. כל דוח ביקורת שנתי של מבקר רשות כולל כמה דוחות ביקורת בנושאים שונים. נסקרו 523 דוחות של 111 רשויות משנת 2018, 425 דוחות של 99 רשויות משנת 2019 ו-379 דוחות של 87 רשויות משנת 2020. להלך לוח עם ריכוז הנתונים:

לוח 19: מספר דוחות הביקורת של מבקרי הרשויות בנושאי רווחה ובנושאי מסגרות רווחה, 2018 - 2020

השנה	מספר הרשויות שנסקרו	מספר הדוחות שנסקרו	מספר הדוחות שנסקרו בנושאי רווחה כלליים	שיעור הדוחות שנסקרו בנושאי רווחה	מספר הדוחות שנסקרו במסגרות ובשירותים בקהילה	שיעור הדוחות שנסקרו במסגרות ובשירותים בקהילה
2018	111	523	23	4.4%	4	0.8%
2019	99	425	21	4.9%	3	0.7%
2020	87	379	19	5%	5	1.3%

על פי נתוני משרד הפנים והמרשתת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי שיעור הדוחות אשר עוסקים בכלל הנושאים הקשורים לרווחה מכלל הנושאים אשר נסקרים בדוחות מבקרי הרשויות הוא פחות מ-5%. לעומת זאת, מסקירת הדוחות הכספיים של כלל הרשויות בשנים 2018 - 2020 עולה כי שיעור הוצאות בנושא רווחה מכלל הוצאות התקציב הרגיל הוא כ-13%.

עוד עולה מהלוח כי כ-0.9% מכלל דוחות הביקורת הנכתבים בשנה עוסקים בנושא "שירותים ומסגרות רווחה" שהרשות מספקת לתושביה. שאר הנושאים הנסקרים בנושאי רווחה הם מימוש כספים, נגישות מבנים וחניות נכים. לעומת זאת, מסקירת הדוחות הכספיים של כלל הרשויות בשנים 2018 - 2020 עולה כי שיעור התקציב המועבר ממינהל מוגבלויות אל הרשויות למסגרות רווחה בקהילה, בצירוף השתתפות הרשות במסגרות אלו, מכלל הוצאות התקציב הרגיל הוא כ-2%.



תרשים 47: שיעור הדוחות בנושאי רווחה ברשויות, 2018 - 2020



על פי נתוני משרד הפנים והמרשתת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מומלץ כי מבקר הרשות המקומית יקיף בביקורתו את כל תחומי העיסוק של הרשות, ויוודא כי הביקורת תעסוק בנושאי הליבה של הרשות, לרבות נושאי רווחה הכוללים מסגרות ושירותים בקהילה שבאמצעותם משפיעה הרשות באופן ישיר על רווחת תושביה.

על אגף הביקורת במשרד הפנים לוודא כי תוכנית העבודה של מבקר הרשות תקיף את כל תחומי העיסוק של הרשות המקומית, לרבות את מסגרות הרווחה.

בתשובתו מסר משרד הפנים כי מסגרת עבודת מבקר הרשות המקומית מעוגנת בחקיקה ובחוזר מנכ"ל. עם זאת אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות מצטרף להמלצה כי מבקר הרשות המקומית יקיף בביקורתו את כל תחומי הליבה והעיסוק של הרשויות המקומיות ובכללם גם פעילויות ממשלתיות.

איגוד מבקרי הרשויות המקומיות מסר בתשובתו מאפריל 2023 כי תוכנית העבודה של המבקר נקבעת על פי חוק על ידי הוועדה לענייני ביקורת, ראש הרשות והמבקר ובכפוף לאילוצים.





הפיקוח והבקרה על אספקת שירותי הרווחה על ידי הרשויות המקומיות הופקדו בידי ארבעת מחוזות משרד הרווחה באמצעות המפקחים המחוזיים. הביקורת העלתה כי שיעור ביקורי הפיקוח ברשויות באזור המרכז ביחס למספר המסגרות גבוה מזה שבאזור הדרום ובאזור הצפון. עוד נמצא כי לא אוישו כל תקני הפיקוח בחלק מהרשויות שנבדקו. נוסף על כך עלה כי מספר ביקורי הפיקוח במסגרות לאנשים עם מוגבלות **באופקים ובחוף הכרמל** קטן מהנקבע בנהליו של משרד הרווחה. בביקורת לא נמצאו מסמכים לגבי ביקורי הפיקוח במסגרות של **אל-קסום**, ולפיכך ניתן להניח כי לא נעשתה ביקורת במסגרות של רשות זו. בשנת 2019 לא נעשו ביקורות פתע ברשויות שנבדקו. עוד נמצא כי עו"סים העוסקים במוגבלויות ברשויות שנבדקו אינם רואים בנושא הפיקוח על המסגרות חלק מתפקידם, בעוד משרד הרווחה קבע כי המחלקות לשירותים חברתיים ברשות הם האחראים לפיקוח על המסגרות שהוגדרו כמסגרות בדגימה. משרד מבקר המדינה מציין כי תמונה זו של תדירות ביקורות נמוכה במסגרות המספקות שירותים לאנשים עם מוגבלות, בעיקר ברשויות הפריפריה, מעידה על כשלים בהסדרה ובפיקוח ומחייבת שינוי.



סיכום

בשנת 2020 חיו בישראל כ-1.6 מיליון אנשים עם מוגבלות, שהם כ-17% מכלל התושבים (כ-9.2 מיליון). באותה שנה תקצב משרד הרווחה את הרשויות המקומיות ב-3.3 מיליארד ש"ח לצורך טיפול באוכלוסיית האנשים עם מוגבלות ומתן השירותים עבורם.

בשנת 2017 הקים משרד הרווחה את מינהל מוגבלויות, כדי לאחד את כל השירותים בתחומי המוגבלויות, להציב את האדם עם המוגבלות במרכז ולהעניק לו את הזכויות ואת השירותים בהתאם לצרכיו, לרצונותיו ולרמת תפקודו. המש"ח ברשות המקומית הוא הגוף העיקרי והישיר שעוֹמָד באים במגע האדם עם המוגבלות ובני משפחתו. בתקופת הביקורת נחקק חוק חדש שעניינו הסדרה של שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, והוא ייכנס לתוקף בינואר 2024. בחוק החדש נקבעו עקרונות לגבי שיתוף האדם עם המוגבלות בבחירת השירותים המתאימים לו. כמו כן, החוק החדש מתווה דרך להגברת שילובם של אנשים עם מוגבלות בקהילה וצמצום מספרן של המסגרות החוץ-ביתיות. הביקורת בדקה את השירותים שמספקות הרשויות המקומיות לאנשים עם מוגבלות ואת הפערים בין המרכז לפריפריה בעניין זה גם באמצעות קבוצות מיקוד.

בביקורת נמצא כי פעולות המש"חים בכל הרשויות שנבדקו הן תגובתיות בעיקרן. עובדי המש"חים אינם נוקטים פעולות יזומות להגדלת המעגל של מיצוי הזכויות ומעגל מקבלי השירותים. בקבוצת המיקוד של הורים לילדים עם מוגבלות נאמר בהקשר זה: "אנחנו ממש לומדים את הכל על בשרנו". עוד נמצא בביקורת כי הליכי שיתוף הציבור ברשויות המקומיות הם מעטים מדי, ונועדו בעיקרם לדיווח וליידוע ופחות להיוועצות ולשיתוף בהתוויית מדיניות. יצוין לחיוב בעניין זה הפורום העירוני של צרכים מיוחדים שפועל באופקים. הרשויות שנבדקו כמעט אינן מספקות שירותי פנאי לבוגרים עם מוגבלות במסגרת הקהילה; כמעט אין פעילות פנאי משותפת לאנשים עם מוגבלות ולאנשים ללא מוגבלות, בין היתר בשל קשיי הרשויות לספק הסעות; והרשויות נתקלות בחסמים באספקת שירותים מסוימים. כך נאמר בעניין זה בקבוצת המיקוד של אנשים עם מוגבלות: "אני לא צריכה מועדונית מיוחדת, אני צריכה חיי חברה עם חברה צעירים". עוד הועלה כי מרבית הרשויות פועלות לסייע גם לבני משפחתם של אנשים עם מוגבלות, אך עיקר המענים מיועדים לאדם עם המוגבלות ואינם ייעודיים לאחים או להורים. בקבוצת המיקוד של אחים לילדים עם מוגבלות נאמר בהקשר זה: "צריך לאפשר מקום שאנחנו לא 'אחים של', אלא רק אנחנו". כמו כן, מרבית המענים הקיימים ממוקדים במיצוי זכויות, בהדרכה ובייעוץ, ורק כמחצית הרשויות (50%) מקיימות עבור בני המשפחה פעילויות חווייתיות ואירועים חברתיים. נוסף על כך, נמצאה שונות רבה בין מנגנוני אספקת השירותים במש"חים, בשל צרכים שונים הנובעים מהמאפיינים הייחודיים של האוכלוסיות השונות.



בביקורת נמצאו פערים בין הרשויות המקומיות שנבדקו ופערים בין רשויות המרכז לפריפריה בכל הנוגע למגוון ולהיקף של השירותים המיועדים לאנשים עם מוגבלות: קיימת שונות בכוח האדם העוסק בתחום בין רשויות מקומיות מהמרכז לבין אלה מהפריפריה, הבאה לידי ביטוי במספר קטן יותר של עו"סים המטפלים רק בתחום המוגבלויות בפריפריה (15%) לעומת שיעורם ברשויות המקומיות מהמרכז (78%) ובזמינות נמוכה יותר; והיצע שירותי הרווחה והפנאי מצומצם יותר ברשויות הפריפריה. למשל, מספרם של המועדונים החברתיים במחוז תל אביב והמרכז הוא 127, לעומת 34 בלבד במחוז דרום; ויש פניות נמוכה יחסית של רשויות הפריפריה לאיתור אנשים עם מוגבלות המתגוררים בתחום שיפוטן ולמיצוי זכויותיהם. עוד נמצא כי לעומת רשויות הפריפריה, רשויות המרכז נוקטות פעולות להגברת המודעות לאוכלוסייה זו ולמיצוי זכויותיה, דוגמת כינוס פורום רשותי העוסק בתחום האנשים עם מוגבלות. נמצא ש-50% מרשויות הפריפריה אינן מכנסות כלל פורום כזה, וכי כ-70% מהרשויות שלא פעלו להכשרת עובדיהן הן מהפריפריה. כמו כן עלה כי 61% מהרשויות עמדו עמידה מלאה ביעדי הייצוג ההולם. גם בתחום זה נמצאו פערים בין הרשויות: המועצות המקומיות עומדות במידה הנמוכה ביותר ביעד הייצוג ההולם (51%), לעומת המועצות האזוריות (57%) והעיריות (78%).

עוד נמצא בביקורת כי במשך יותר מחמש שנים לא התאים משרד הרווחה את כל הוראות התע"ס, את התעריפים ואת השירותים לתפיסה שלשמה הוקם מינהל מוגבלויות, ולפיה הטיפול באנשים עם מוגבלות ייעשה על בסיס תפקודם ולא על פי האבחנה הרפואית. משרד הרווחה גם לא התאים את כל מערכות המידע במש"חים לתפיסה החדשה; לא דאג לממשקים מלאים בין המערכות ולהטמעה מלאה של השינוי בפעילות המש"ח; והפיקוח שלו על המש"חים ועל המסגרות הקהילתיות לוקה בחסר. כמו כן, המש"חים מתקשים מאוד לפקח על המסגרות שבתחומם, והם אף לא רואים זאת חלק מתפקידם.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה להגדיל את היצע השירותים בתחום הפנאי לבוגרים, לבחון שיתופי פעולה אזוריים באמצעות האשכולות האזוריים ולעדכן את כל הוראות התע"ס הנוגעות לטיפול באנשים עם מוגבלות, לרבות השירותים והתעריפים. מומלץ שכל אלה ישתקפו גם בתקנות שיותקנו מתוקפו של החוק החדש. על משרד הרווחה להוסיף ולפעול להרחבת השירותים הניתנים לאוכלוסיית האנשים עם מוגבלות, כחלק משילוב אמיתי ושווה שלהם בקהילה בכל תחומי החיים. על משרד הרווחה להסדיר את העברת המידע ולהסיר את החסמים בהעברתו בתוך מערכות המידע שלו וגם להסדיר את העברת המידע בין גופים ציבוריים לבין הרשויות המקומיות, בכפוף לדיני הגנת הפרטיות. זאת כדי שמאגר המידע על האנשים עם מוגבלות יהיה מהימן וישמש מצע מבוסס לעיצוב מדיניות, לתכנון ולקבלת החלטות מושכלות. על משרד הרווחה ליחד מחשבה כוללת לנושא המוגנות של אנשים עם מוגבלות, במתן דגש על תוכניות שייתנו מענה לאתגרים גם במסגרות הקהילתיות. מומלץ כי הגופים המופקדים על תחום המוגבלויות - ובהם הרשויות המקומיות ומשרדי הרווחה, החינוך והפנים - יעמדו על הסיבות לפערים הקיימים בין הרשויות ויגבשו פתרונות - תקציביים ואחרים - שיצמצמו את הפערים וירחיבו את היצע השירותים ואת פריסתם באזורי הפריפריה.



משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות לנקוט פעילות יזומה ומסודרת למיצוי זכויות התושבים עם מוגבלות המתגוררים בתחום שיפוטן ולהקפיד על עדכון שוטף של הנתונים הממוחשבים על אוכלוסייה זו, כדי להבטיח מענה ישיר ומלא לכלל האוכלוסייה הזכאית. על הרשויות המקומיות ומשרד הרווחה להרחיב את השירותים הקיימים, לפתח שירותים באזורים מרוחקים ופריפריאליים ולאמץ פתרונות המאפשרים את הנגשת שירותים אלה. כמו כן, מומלץ כי משרד הרווחה והרשויות המקומיות יפעלו לגיבוש ולפיתוח של מגוון מענים לבני המשפחות של האנשים עם מוגבלות - הורים ואחים כאחד, בהתאם לצרכים שהועלו על ידם בקבוצות המיקוד. כל אלה יביאו לשיפור ברמת השירותים שמספקות הרשויות המקומיות לאנשים עם מוגבלות ולהפחתת הנטל הבירוקרטי המוטל עליהם ועל בני משפחותיהם.