

דוח מבקר המדינה | תמוז התשפ"ד | יולי 2024



משרד הרווחה והביטחון החברתי

# טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות





## טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

### רקע

זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות מבוססות על עקרון השוויון ועל ההכרה בערך האדם שנברא בצלם, והם זכאים לשוויון ולהנאה מלאה מזכויות אדם ומחירויות היסוד. אדם עם מוגבלות הוא אדם אשר בשל לקות פיזית, נפשית, שכלית או קוגניטיבית מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחומי החיים העיקריים. דוח זה מתמקד בבוגרים עם מוגבלות בגילי 18 - 40 הזכאים לקבל שירות ממשרד הרווחה והביטחון החברתי (משרד הרווחה) - כ-44,500 איש. בסיימם את חוק לימודיהם, בוגרים צעירים עם מוגבלות עשויים להזדקק לתמיכה ולסיוע כדי לאפשר להם להשתלב כשותפים שווים בחברה. לשם כך, משרד הרווחה מספק שירותים הכוללים תמיכה וליווי בתחומי החיים העיקריים: דיור, תעסוקה, פנאי, משפחה וחברה.

השירותים המרכזיים של משרד הרווחה לאנשים עם מוגבלות הם שירותי הדיור והתעסוקה. מדיניות משרד הרווחה מכוונת למתן שירותים מרביים לאדם עם מוגבלות כדי לאפשר לו לחיות בקרב משפחתו ובקהילה שלו, בטרם יוחלט על מגורים במסגרות מחוץ לקהילה. שירותי הדיור ניתנים לאדם המתגורר בביתו באמצעות ליווי ותמיכה המסייעים לו לתפקד באופן מיטבי - מגורים בקהילה; או במסגרות מגורים של משרד הרווחה עבור אנשים שאינם יכולים להתגורר בביתם - מסגרות חוץ-ביתיות. אשר לתעסוקה, מדיניות משרד הרווחה מכוונת לתעסוקה עצמאית ככל הניתן של אדם עם מוגבלות. שירותי התעסוקה ניתנים כליווי ותמיכה לאדם העובד בשוק החופשי - מסגרות עצמאיות; או במקומות תעסוקה של משרד הרווחה עבור אנשים שאינם יכולים לעבוד בשוק החופשי - מסגרות מוגנות.

לפי מדיניות משרד הרווחה, שירות מוכוון אדם הוא אבן יסוד במתן שירותים לאנשים עם מוגבלות. בין עקרונותיו: התאמת השירות לצרכים האישיים של כל אדם; שיתוף אנשים עם מוגבלות בקבלת החלטות; מתן חירות לבחור; ופיתוח משמעות וערך עצמי.

חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2022, הסדיר ועיגן את זכותם של אנשים עם מוגבלות לקבל שירותי רווחה התומכים בחיים עצמאיים ואוטונומיים. נכון לשנת 2022 תקצב משרד הרווחה את מתן השירותים לאנשים עם מוגבלות בסך כולל של כ-2.9 מיליארד ש"ח. לצורך יישום החוק הקצתה הממשלה למשרד הרווחה תוספת של כ-2 מיליארד ש"ח לחמש שנים, החל בשנת 2024.



נתוני מפתח

2-כ

מיליארד ש"ח

לחמש שנים החל בשנת 2024 - תוספת התקציב ליישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות; מדובר בתוספת של 14% לתקציב השנתי הקיים בסך 2.9 מיליארד ש"ח (נכון לשנת 2022)

37%

מבוגרי מערכת החינוך המיוחד (כ-3,700) שמשרד הרווחה מכיר בהם ושהם זכאים לקבל את שירותיו - אינם מקבלים כל שירות ממשרד הרווחה

5% בלבד

מבוגרי מערכת החינוך המיוחד משתתפים בתוכניות ההכנה לחיים בוגרים של משרד הרווחה (כ-2,100 איש)

4% בלבד

מהאנשים עם מוגבלות במסגרות הדיור של משרד הרווחה מתגוררים בקהילה, זאת לעומת 71% בממוצע המתגוררים בקהילה במדינות נבחרות

פחות

מ-1%

מהאנשים עם מוגבלות המושמים במסגרות דיור חוץ-ביתיות, עוברים למסגרות דיור קהילתיות יותר (כ-600 איש)

41%

מהאנשים שמתגוררים בדירות של משרד הרווחה דיווחו בשאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה שהם מועברים בסופי שבוע וחגים לדירה או לחדר אחר

100%

מהאנשים המתגוררים במעון דיווחו בשאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה כי לא מתאפשרת בו אינטימיות בין בני זוג

רק 8%

מהאנשים מתקדמים לתעסוקה עצמאית יותר מזו שהתחילו בה (כ-1,050 איש), שבה התשלום ("השכר המותאם") הממוצע הוא 17 ש"ח לשעה בממוצע לעומת תשלום ("גמול") של 0 - 3 ש"ח לשעה בתעסוקה מוגנת

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר - אוקטובר 2023 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות ובחן מרכיבים מרכזיים הנדרשים ליישום חוק שירותי רווחה וכן את השימוש בתקציב שהוקצה לשם כך. במסגרת הביקורת נבדקו יישום מדיניות משרד הרווחה לטיפול באנשים עם מוגבלות; השתלבות צעירים עם מוגבלות בחיים בוגרים לאחר סיום הלימודים במערכת החינוך; השירות לאנשים עם מוגבלות במסגרות הדיור; השירות לאנשים עם מוגבלות במסגרות התעסוקה; והפיקוח על השירותים. הביקורת נערכה במינהל מוגבלויות ובאגף תעסוקת רווחה במינהל שירותים אישיים וחברתיים במשרד





הרווחה; ובאגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך. בדיקות השלמה נערכו במוסד לביטוח לאומי, במסגרות דיור ותעסוקה, במשרד הבריאות וברשויות מקומיות.

הביקורת בוצעה באמצעות: (א) ניתוח נתונים על הזכאות ועל ההשמות בדיור ובתעסוקה של אנשים עם מוגבלות, שבעת ביצוע הביקורת היו בני 18 - 40, על כל המסגרות של מינהל מוגבלויות שהיו פעילות בשנים 2013 - 2023 או בחלקן, על כלל ביקורי הפיקוח שנערכו במסגרות של מינהל מוגבלויות בשנים 2018 - 2022, ועל תלמידים שסיימו את לימודיהם במסגרות החינוך המיוחד השונות, ובעת ביצוע הביקורת היו בני 19 - 28; (ב) שאלונים שהפיץ משרד מבקר המדינה: שאלון שהופץ לראשונה בישראל לאנשים עם מוגבלות שמתגוררים במסגרות דיור של משרד הרווחה, שאלון לאנשי מקצוע בתחום המוגבלות במטה המשרד, במחוזות וברשויות המקומיות ושאלון למפקחות הדיור במינהל מוגבלויות; (ג) קבוצות מיקוד לאנשים עם מוגבלות, להורים לאנשים עם מוגבלות ולעובדות סוציאליות ברשויות המקומיות

## תמונת המצב העולה מן הביקורת



**מדיניות משרד הרווחה לטיפול בבוגרים עם מוגבלות** - מרבית הרכיבים של מדיניות משרד הרווחה לטיפול באנשים עם מוגבלות חסרים, ובכלל זה רכיבים בסיסיים כמו הגדרת מושגי יסוד של קהילה ודיור בקהילה, הכנת תוכנית עבודה רב-שנתית למימוש המדיניות; קביעת סדרי עדיפויות למימוש המדיניות; הצבת יעדים מדידים; פיתוח כלים אחידים למדידתם; והובלת מהלך בין-משרדי עם גופי הממשלה המעורבים במתן שירות לאנשים עם מוגבלות, כדי לאפשר להם חיים בקהילה ולפתח גישות חדשות לשירות שמשרד הרווחה נותן לאנשים עם מוגבלות. כך, אף שהמשרד קבע ש"קהילה" ו"דיור בקהילה" הם מושגי מפתח ביישום מדיניותו מעת הקמתו, וכן גם ביישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, הוא לא הגדיר מהי קהילה ומהו דיור בקהילה; כמו כן, בתמונת המצב שגיבש משרד הרווחה חסרים נתונים ומידע על מקבלי השירות ועל איכות השירות שמקבלים אנשים עם מוגבלות והתאמתו לצורכיהם. החשיבות של הגדרת "דיור בקהילה" מתחדדת נוכח נתוני המשרד ולפיהם העלות החדשית הממוצעת לשירותי דיור בקהילה היא כ-1,700 ש"ח, ואילו עבור מסגרות דיור חוץ-ביתיות היא כ-13,000 ש"ח.

### השתלבות צעירים עם מוגבלות בחיים בוגרים לאחר סיום מערכת החינוך


קבלת שירות ממשרד הרווחה - יותר משליש (כ-3,700 איש שהם 37%) מבוגרי מערכת החינוך המיוחד שמשרד הרווחה מכיר בהם ושהם זכאים לקבל את שירותיו - אינם מקבלים כל שירות ממשרד הרווחה; כ-20% (כ-530 איש) מבוגרי החינוך המיוחד עם מש"ה (מוגבלות שכלית התפתחותית) שהמשרד הכיר בזכאותם אינם מקבלים שירות ממשרד הרווחה; כ-32% (כ-820 איש) מהבוגרים עם אוטיזם המוכרים למשרד זכאים לקבלת שירות ממנו אינם מקבלים שירות במסגרותיו. נוסף על כך, כמחצית (כ-3,200)




מבוגרי מערכת החינוך המיוחד, שכן מקבלים שירותי רווחה בבגרותם, החלו לקבל שירותי תעסוקה ודיור, רק שנה ומעלה מיום סיום לימודיהם. בנסיבות אלו, נפגעת יכולת הצעירים עם מוגבלות לפתח עצמאות, חלקם יישארו בבית הוריהם חסרי מעש ואף עלולים לאבד את ההישגים שאליהם הגיעו במהלך שנותיהם במערכת החינוך, בשל היעדר עשייה משמעותית.

- מיצוי זכויות - משרד הרווחה מנהל תהליכי שירות מול אנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם. נמצא כי בתהליכי השירות חסרים רכיבים מרכזיים - קושי בקבלת מידע (רק 20% מהמשיבים על השאלון ציינו שבתקופת מעבר או בתקופה קשה במיוחד יש אתר אינטרנט או אדם היכולים להסביר להם על זכויותיהם בצורה מסודרת), עומס בירוקרטי (75% מאנשי המקצוע סבורים כי ההנחיות השונות שמפיץ משרד הרווחה מסייעות להם במידה בינונית או מועטה), היעדר מנהל טיפול, היעדר יוזמה (רק 11% מאנשי המקצוע השיבו בשאלון כי הם יוזמים קשר עם האדם עם המוגבלות שבאחריותם), היעדר פניות ואי-מעבר נתונים. ריבוי החסמים בשירות עלול להקשות מאוד על אנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם הזכאים לשירות לקבל את השירותים להם הם זקוקים; ולהביא לכך שאנשים עם מוגבלות שהיו יכולים להיות זכאים לשירות אינם מוכרים כלל למשרד הרווחה.

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

**אופן השיבוץ של אדם עם מוגבלות במסגרת דיור - התעריף החודשי של מסגרות** 

הדיור גדל ככל שהמסגרת מוסדית יותר, כך שהתעריף עבור מעון (כ-14,600 ש"ח בחודש לאדם) גבוה בכ-2,000 ש"ח (16%) מהתעריף של הוסטל (כ-12,600 ש"ח); התעריף של הוסטל גבוה בכ-1,200 ש"ח (10%) מתעריף דירה (כ-11,500 ש"ח); ותעריף דירה גבוה בכ-9,700 ש"ח (פי שישה לערך) מזה של סביבה תומכת (כ-1,700 ש"ח). ועדות ההשמה של משרד הרווחה דנות בבקשה למציאת מסגרת דיור חוץ-ביתית לאדם עם מוגבלות ומציעות שלוש מסגרות מגורים אפשריות, למשל שלושה מעונות. עם זאת, נמצא כי ועדות ההשמה אינן פוגשת את האדם עם המוגבלות לפני שהן קובעות את מסגרת הדיור עבורו ואינן משתפות אותו או את בני משפחתו בתהליך קבלת ההחלטה. ועדות ההשמה במשרד הרווחה קובעות לאדם את מהלך חייו תוך שיתופו המוגבל בהחלטה כה גורלית, אשר משפיעה עליו לשנים רבות, ונותנת לו הלכה למעשה זכות בחירה מוגבלת במקום מגורים. החלטות מהותיות בנוגע לאדם שלא בנוכחותו, לא רק פוגעות בכבודו כאדם אלא מבטאות היעדר הקשבה לרצונותיו ולהעדפותיו.

**מגורים של אנשים עם מוגבלות בקהילה - משרד הרווחה מתעדף במדיניותו מגורים** 

במסגרות קהילתיות על פני מגורים במסגרות מוסדיות. אף על פי כן, מנתוני משרד הרווחה עולה כי בשנים 2020 - 2022 96% (כ-11,300 איש בממוצע) מהאנשים עם מוגבלות המקבלים שירותי דיור ממשרד הרווחה גרו במסגרות חוץ-ביתיות, ובשנים 2018 - 2019 גרו במסגרות כאלו 95% (כ-8,700 איש בממוצע). בפועל רק מיעוט קטן (4% שהם כ-500 איש



בממוצע) של האנשים עם מוגבלות המקבלים שירותי דיור גרים בקהילה, ופחות מאחוז אחד (1%) מכלל האנשים עם מוגבלות, עברו למסגרת קהילתית יותר, מרביתם (90%) ממשיכים להתגורר במסגרות שבהן הושמו לראשונה. יצוין כי בהשוואה למדינות נבחרות אחרות, שיעור האנשים עם מוגבלות המתגוררים במסגרות חוץ-ביתיות בישראל גבוה מהממוצע (96% בישראל לעומת 29% בממוצע ההשוואה הבין-לאומית). כך לדוגמה, בארה"ב ובצרפת 3% ו-8% (בהתאמה) מתגוררים במסגרות חוץ ביתיות.

**תעסוקה של אנשים עם מוגבלות בהוסטלים ובדירות** - שילוב של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה מגדיל את יכולתם לחיות חיים עצמאיים עם משמעות ומאפשר להם לממש את יכולותיהם ולקחת חלק פעיל בחיי הקהילה. עם זאת, בביקורת עלה כי לכרבע (24% שהם כ-600 איש) מהאנשים המתגוררים בהוסטלים ובדירות לא הייתה תעסוקה כלל במהלך היום לאורך כל שנת 2022, וככל הנראה הם היו חסרי מעש.

**תעסוקה של אנשים עם מוגבלות** - התעריף הממוצע במסגרות מוגנות (מרכז יום ומע"ש) עומד על כ-3,800 ש"ח, והגמול הממוצע בהן עומד על 0 - 3 ש"ח לשעה; ואילו התעריף הממוצע במסגרות העצמאיות (קבוצות עבודה והשתלבות פרטנית בשוק החופשי) עומד על כ-1,900 ש"ח, והשכר הממוצע בהן עומד על 17 ש"ח לשעה. משרד הרווחה העסיק בשנת 2022 רק כ-10,000 אנשים עם מוגבלות במסגרות התעסוקה השונות מתוך כ-37,000 הזכאים לקבל שירותים מהמשרד. מדיניות משרד הרווחה מעודדת תעסוקה עצמאית על פני תעסוקה מוגנת ומעבר ממסגרות תעסוקה מוגנת למסגרות מוגנת פחות - עד לרמת מסגרת עצמאית. עם זאת, בביקורת עלה כי מרבית האנשים עם מוגבלות (70%, שהם כ-7,200 איש) נמצאים בתעסוקה מוגנת; רק 8% (כ-1,050) מהאנשים עם מוגבלות שקיבלו שירותי תעסוקה ממשרד הרווחה עברו לתעסוקה עצמאית יותר, וכשליש (35%) נמצאים בתעסוקה מוגנת מעל 5 שנים, וכך אינם מתקדמים לתעסוקה עצמאית יותר המאפשרת הכנסה גבוהה יותר (17 ש"ח לשעה בממוצע לעומת 0 - 3 ש"ח); 62% מהמשיבים על השאלון שהיו בתעסוקה מוגנת מרגישים שהם יכולים להיות בתעסוקה עצמאית יותר; כלומר, כשני שלישים מהמועסקים בתעסוקה מוגנת אינם ממצים, לתפיסתם, את הפוטנציאל התעסוקתי שלהם.

**השירות והיחס לאנשים עם מוגבלות במסגרות הדיור והתעסוקה** - אחת מאבני היסוד במדיניות משרד הרווחה היא שירות מוכוון אדם, שבין עקרונותיה: התאמת השירות לצרכים האישיים של כל אדם; ומתן חירות לבחור. אף שמסגרות הדיור הן ביתם של אנשים עם מוגבלות לאורך שנים, לתפיסתם של אנשים עם מוגבלות המתגוררים בהן נמנעת מהם החירות להחליט על פעולות יום-יומיות (בשאלון הוערכו מסגרות הרווחה בסולם של 0 - 10, וניתן ציון ממוצע של 1.4 למעון, 3.8 להוסטל ו-4.5 לדירה של משרד הרווחה לעומת 8.8 לבית של אדם עם עזרה מהרווחה במדד של חירות להחליט); נמנעת מהם האפשרות לפרטיות, לאינטימיות ולזוגיות (בשאלון ניתן ציון ממוצע של 0 למעון, 2.8 להוסטל ו-5 לדירה של משרד הרווחה לעומת 10 לבית של אדם עם עזרה מהרווחה); וקיים נוהג להעביר דיירים לדירות אחרות בסופי שבוע ובחגים (כ-27% מועברים). האנשים המועסקים במסגרות התעסוקה המוגנות נחשפים לתחושתם יותר מאנשים במסגרות התעסוקה העצמאיות ליחס לא מכבד, וחשים חוסר משמעות ובדידות. עוד עלה כי בצפון הארץ נמצא הריכוז הגבוה ביותר של אנשים עם מוגבלות אך הוא גבוה מריכוז המקבלים שירותי תעסוקה ודיור באזור זה. לעומת זאת, באזור המרכז יש הלימה בין ריכוז האנשים עם מוגבלות לבין ריכוז מקבלי שירותי תעסוקה ודיור.



**מעקב אחר מצבו של אדם במסגרות הדיור והתעסוקה** - כדי להחליט על מעבר של אדם עם מוגבלות ממסגרת הדיור שבה הוא מתגורר למסגרת דיור קהילתית יותר, יש להעריך את מצבו. בביקורת עלה כי ככל שאדם נמצא במסגרת פחות קהילתית ויותר מוסדית, מצטמצם הקשר שלו עם איש המקצוע בקהילה, שיכול לראות את התמונה השלמה, ובה משפחתו של האדם והמשאבים המצויים בקהילה, ושיכול להעריך את מצבו ולסייע בפיתוח היכולות לחזרתו של האדם אל הקהילה, באמצעות תוכנית אישית מתאימה (בעוד ש-5% מאנשי המקצוע דיווחו בשאלון כי אינם נפגשים עם אדם המתגורר בביתו, 52% מהם דיווחו כי אינם פוגשים אדם במסגרת מוסדית). אשר לתעסוקה, 42% מהעו"סיות ברשויות המקומיות ציינו כי הן אינן בקשר או שהן מתעדכנות במידה חלקית לגבי מצבו של אדם עם מוגבלות בשנתו הראשונה במסגרת תעסוקה; לאחר השנה הראשונה במסגרת תעסוקה, שיעור כפול - 78% - ציינו זאת.

**פיקוח משרד הרווחה על מסגרות הדיור והתעסוקה** - לפי מפתח התקינה שעליו המליץ הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ ושאוּמץ על-ידי הממשלה ב-2016, על המפקחים לערוך בקרה בכל מסגרת דיור בין 13 ל-18 פעמים בשנה, ובכל מסגרת תעסוקה 6.5 פעמים בשנה. בביקורת נמצא כי מפקחים עורכים בקרה במסגרות התעסוקה רק אחת לכ-3.5 שנים בממוצע, ובמסגרות הדיור רק אחת לשנה וחצי, כ-4% ממספר הבקורות הנדרש. אף ששירות מוכוון אדם הוא רכיב מרכזי במדיניות המשרד, ואף שזהו תחום המומחיות של המפקחים, רק כ-5% משאלות הפיקוח עוסקות בתחום זה.



**השפעת תוכניות ההכנה של משרד הרווחה על השתלבות בחברה** - קיים קשר חיובי מובהק בין השתתפות בתוכניות ההכנה של משרד הרווחה לשירות צבאי (שיפור של 22 נקודות אחוז) ולשירות לאומי (שיפור של 20 נקודות אחוז), למעבר למגורים בקהילה (שיפור של 22 - 35 נקודות אחוז), לתעסוקה בשוק החופשי (שיפור של 18 - 30 נקודות אחוז) ולמשך התעסוקה בשוק החופשי (שיפור של כ-3 חודשים).

## עיקרי המלצות הביקורת

**מדיניות משרד הרווחה לטיפול בבוגרים עם מוגבלות** - מומלץ כי משרד הרווחה ישלים את הפערים בגיבוש המדיניות לטיפול באנשים עם מוגבלות, ובהם יצירת תמונת מצב מלאה על בסיס ניתוח שיטתי של נתונים; קביעת סדרי עדיפויות למימוש המדיניות; הגדרת יעדים ברורים ומדידים, למשל בתחום הדיור והתעסוקה; ופיתוח כלי מדידה למעקב עקבי ושיטתי אחר השגתם.

**השתלבות צעירים עם מוגבלות בחיים בוגרים לאחר סיימם את מערכת החינוך** - מומלץ כי משרד הרווחה ינתח את הסיבות לפער בין מספר בוגרי החינוך המיוחד, בכל מגזרי החברה, הזכאים לקבל את שירותיו לבין מספר אלו שהוא הכיר בהם ואת הסיבות למימוש החלקי של זכותם לשירותים. מומלץ גם שהמשרד יבצע מעקב שוטף אחר מיצוי הזכויות לקבלת השירותים, יפרסם את תוצאות המעקב וימפה את החסמים המונעים את





מיצוי הזכויות, ויפעל להסרתם. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את תהליכי השירות שהוא מנהל מול אנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם, באמצעות זיהוי "מסע הלקוח" (מכלול האינטראקציות שיש ללקוח עם נותן השירות) שהם עוברים מעת שמתעורר הצורך לקבל שירות; ובאמצעות זיהוי פרופיל הלקוחות והצרכים הייחודיים להם בכל שלב של מסע הלקוח; ויטמיע תפיסת שירות איכותי. כמו כן, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להרחבת תוכניות המעבר והמכינות שהוא מקיים לכלל בוגרי החינוך המיוחד.


**אופן השיבוץ של אדם עם מוגבלות במסגרת דיור** - מומלץ כי משרד הרווחה ישתף אדם עם מוגבלות בתהליך קבלת ההחלטה על מקום מגוריו ויעדכן בהתאם את הנחיותיו שבנוהל, כך שעל ועדות ההשמה יהיה לפגוש את האדם עם המוגבלות שעל אודותיו הן מקבלות החלטה על מקום מגוריו, וכי ההחלטה תתקבל בשיתופו ביחד עם בני משפחתו, בהתאם לצורך.

**מגורים בקהילה ותעסוקה עצמאית** - מומלץ כי משרד הרווחה יגבש תוכנית עבודה שבמסגרתה יוגדר מהם מגורים בקהילה ויקבע יעדים רב-שנתיים למעבר של אנשים עם מוגבלות למסגרות מגורים קהילתיות ולמעבר לתעסוקה עצמאית; יבחן יחד עם אנשי המקצוע בשטח את החסמים למגורים בקהילה; ויתאים לצורכיהם את היצע השירותים ואת היקפי הליווי והתמיכה שהוא מספק לאנשים עם מוגבלות הגרים בקהילה, באופן שיאפשר את הרחבת המגורים בקהילה. עוד מומלץ כי המשרד יפעל לקידום אנשים עם מוגבלות לתעסוקה עצמאית ככל הניתן באמצעות הערכות מסוגלות תעסוקתית תקופתיות; יערוך מעקב אחר משך הזמן שבו אנשים נמצאים במסגרות התעסוקה; יברר את הסיבות לשהייה הממושכת בהן; ויוודא כי תוכניות הטיפול המיועדות לקידום אנשים במסגרות התעסוקה מיושמות ומעודכנות.

**השירות והיחס לאנשים עם מוגבלות במסגרות הדיור והתעסוקה** - מומלץ כי משרד הרווחה יגדיר באופן ברור מהו שירות מוכוון אדם; ויוודא כי הגדרתו באה לידי ביטוי בשירות הניתן במסגרות הדיור שהוא מפעיל; יגדיר את המסגרות המהוות מגורים בקהילה, בהתאם לשירות הניתן בהן בפועל; וינטר לאורך זמן את איכות השירות הניתן במסגרות. עוד מומלץ כי משרד הרווחה ינחה את מפעילי מסגרות התעסוקה להעביר הכשרות לאנשי צוות המסגרות שעוסקות ביחס מכבד כלפי אדם עם מוגבלות; יפעל להגברת תחושת השייכות בכלל מסגרות התעסוקה, ובמסגרות התעסוקה המוגנת בפרט; יכוון באמצעות המכרזים והפיקוח את מסגרות התעסוקה ליצור גיוון, עניין ומשמעות עבור האנשים המועסקים בהן; ויפעל לשיפור השירות מוכוון האדם בכל המסגרות שהוא מפעיל. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יוודא כי לכל האנשים המושמם בדירות ובהוסטלים קיימת תעסוקה המתאימה לצרכיהם ולרצונם.

**מעקב אחר מצבו של אדם במסגרות הדיור והתעסוקה** - מומלץ כי משרד הרווחה יפקח ויוודא כי העו"סיות ברשות המקומית יבצעו הערכה עצמאית, אובייקטיבית ובלתי תלויה אחת לשנה של מצבם של אנשים עם מוגבלות המתגוררים במסגרות חוץ-ביתיות ושל אנשים במסגרות התעסוקה; ויספקו חוות דעת מהימנה לגבי ההתקדמות והיכולת לעבור למסגרות קהילתיות ועצמאיות יותר.



**פיקוח משרד הרווחה על מסגרות הדיור והתעסוקה** - מומלץ כי משרד הרווחה יאכוף את העמידה בהיקף ביקורי הפיקוח הנדרשים; וכי ירחיב את חלקי הפיקוח שעוסקים בשירות מוכוון אדם באמצעות הגדרת רכיבי השירות שעל המפקח לבדוק, הדרכים לבדיקת רכיבים אלו והשאלות הרלוונטיות. 

**ציור חויית השירות לאנשים עם מוגבלות, מתוך קבוצת הורים**





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



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

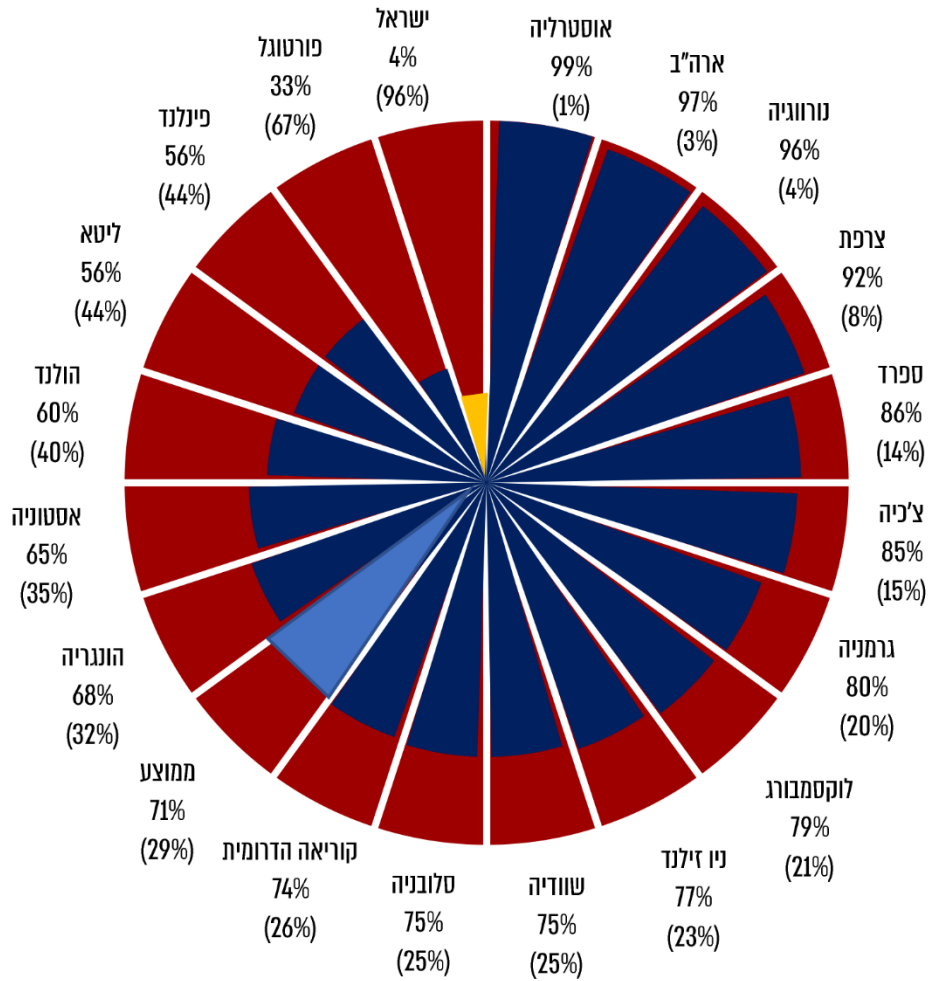


החלום שלי לעבוד בשוק החופשי. לא רוצה להישאר במע"ש כל החיים. 16 שנים אני שם ולא מרגיש שאני מתקדם. 16 שנים נותנים לי תירוצים וזה לא מוצא חן בעיני. אומרים שבגלל שאני עם מוגבלות אף מעסיק לא יכול לקבל אותי

בתרשים שלהלן מוצגת השוואה בין שיעור האנשים עם מוגבלות המתגוררים בקהילה בישראל לעומת שיעורם ב-18 מדינות נבחרות. מן התרשים עולה כי שיעור האנשים עם מוגבלות המתגוררים בקהילה בישראל הוא הנמוך ביותר (4% לעומת ממוצע של 71%). לעומת זאת, שיעור האנשים עם מוגבלות המתגוררים במסגרות חוץ-ביתיות בישראל גבוה מהמקובל במדינות אחרות (96% לעומת 29% בממוצע).



**שיעורי המתגוררים בקהילה ובמסגרות חוץ-ביתיות במדינות  
נבחרות, 2021**



■ דיור בקהילה ■ (דיור חוץ-ביתי) ■ ישראל ■ ממוצע

על פי נתונים שנאספו במהלך הביקורת.



## סיכום

כמיליון איש בישראל מדווחים כי הם חיים עם מוגבלות. מתוכם, בשנת 2022, כ-44,000 היו זכאים לקבל שירותים ממשרד הרווחה וכ-57% מהם (כ-25,500) קיבלו שירותים בפועל. אנשים עם מוגבלות הם בראש ובראשונה בני אדם; על כן מתחדדת מחויבותו של משרד הרווחה לספק להם שירותים המכבדים אותם כבני אדם ולאפשר להם לחיות כשווי ערך בחברה, תוך חירות ועצמאות. כניסתו לתוקף של חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות בתחילת 2024 והתוספת התקציבית הנלווית לו הן הזדמנות פז עבור משרד הרווחה למימוש מחויבות זו.

אף שהחזון שמתווים חוק שירותי רווחה ומדיניות משרד הרווחה ניתן למימוש באופן מיידי בקרב מצטרפים חדשים לשירותי המשרד, בוגרים עם מוגבלות רבים עומדים בפני שוקת שבורה, ושיעורים ניכרים (37%) של בוגרים צעירים עם מוגבלות אינם מקבלים ממנו כל שירות. כמו כן, למרות החשיבות שמקנה משרד הרווחה לחיים עצמאיים בקהילה, בביקורת נמצא כי רוב האנשים עם מוגבלות אינם מתגוררים בקהילה (96%) ואינם מועסקים בתעסוקה עצמאית (60%). זאת ועוד, אף שמסגרות הדיור שמפעיל משרד הרווחה הן ביתם של אנשים עם מוגבלות לאורך שנים, עקרונות מרכזיים של חיים בקהילה ושירות מכוון אדם אינם מתקיימים בהן; והם גם אינם מתקיימים במסגרות התעסוקה, בפרט במסגרות המוגנות.

לשם מימוש מחויבותו כלפי אנשים עם מוגבלות מומלץ כי משרד הרווחה יפתח שירותי דיור המאפשרים לאנשים המתגוררים בהם חיים אמיתיים בקהילה תוך כבוד וחירות לבחור באורח חייהם, ושירותי תעסוקה המספקים משמעות ומימוש עצמי והמאפשרים ככל הניתן לעבוד בתעסוקה עצמאית. השינוי הנדרש ממשרד הרווחה הוא רב היקף ואתגרי. על כן מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להסרת החסמים ולשיפור השירותים שהוא מספק, ראשית בקרב אנשים עם מוגבלות המצטרפים לראשונה למעגל הזכאים לקבל את שירותיו, ובהם בוגרי מערכת החינוך המיוחד; ויפעל כדי לספק לאנשים עם מוגבלות רצף של שירותים בשלבי החיים השונים.

