



מסמך רקע לדיון לרגל היום הבין-לאומי לזכויות אנשים עם מוגבלות:

השירות שנותן השלטון המקומי לאנשים עם מוגבלות

מוגש לוועדת הפנים ואיכות הסביבה

מתיבה: ניבי קליין-זאבי, עובדת מחקר ומידע
אישור: דנה נויפלד, ראש צוות
עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ו' בכסליו תשס"ד
1 בדצמבר 2003

מבוא

מסמך זה מוגש לוועדת הפנים ואיכות הסביבה לרגל היום הבין-לאומי לזכויות אנשים עם מוגבלות.

במסמך מוצגים השירותים העיקריים שהרשויות המקומיות נותנות לאנשים עם מוגבלות, בהתייחסות לדוח מבקר המדינה 52ב', ודוגמאות לפרויקטים מיוחדים בתחום זה. בסיום המסמך מועלים כמה נושאים לדיון.

רקע כללי

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, מגדיר "אדם עם מוגבלות": אדם עם לקות פיזית, נפשית או שכלית, לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה תפקודו מוגבל באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים.

קבוצת האנשים עם מוגבלות מתאפיינת בשונות רבה ובצרכים מגוונים, ויש לדאוג למימוש זכותם של הנכללים בה לשוויון בכל תחומי החיים בקביעת כללים מתאימים ובפיתוח מערך ארגוני של שירותי השיקום. לרשויות המקומיות¹ יש תפקיד חשוב בקביעת הכללים ובפיתוח המערכים המתאימים למתן שירות לאנשים עם מוגבלות.²

למתן שירות לאנשים עם מוגבלות – ילדים ומבוגרים – אחראים גופים רבים מלבד הרשויות המקומיות, ובהם משרדי הממשלה, המוסד לביטוח לאומי, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים, קופות-החולים, עמותות וארגונים וולונטריים וגורמים הפועלים בשוק הפרטי.

השירותים הניתנים לאנשים עם מוגבלות הם מגוונים, ובהם שירותי בריאות, סיוע ותמיכה נפשית, טיפולים פארה-רפואיים, חינוך מיוחד, שיקום תעסוקתי, גמלאות, דיור מוסדי וקהילתי, סיוע בהנגשת דירות מגורים ומבני ציבור, שירותי מידע ועוד.³

יצוין כי מבקר המדינה בדק את נושא שילובם של אנשים עם מוגבלות בחברה ובעבודה ופירט את ממצאיו בדוח מבקר המדינה 52ב'. במסגרת הבדיקה עמדו לביקורת השירותים הניתנים לאנשים עם מוגבלות בכמה רשויות מקומיות. בין הממצאים שפורטו בדוח:

- הפורום העירוני "הנגשת העיר למוגבלים" בעיריית ירושלים הפסיק את פעילותו כשנה לאחר שהוקם;
- חבר מועצת העיר ירושלים שמונה לריכוז הטיפול באוכלוסיית האנשים עם מוגבלות הסיר את אחריותו לתיק עקב בעיות תקציב;
- סגן מנהל האגף לתחבורה ולשירותי הנדסה בעיריית ירושלים, שמונה לתפקיד מרכז הנגישות העירונית, סיים את תפקידו חצי שנה לאחר מינויו;

¹ לקבלת מידע על אודות השירותים הניתנים לאנשים עם מוגבלות ברשויות המקומיות פנה מרכז מחקר ומידע של הכנסת לארבע רשויות שנבחרו באופן אקראי: ירושלים, תל-אביב-יפו, עכו וערד.

² משרד מבקר המדינה, שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה, דוח שנתי 52ב', לשנת 2001 ולחשבונות שנת הכספים 2000, עמ' 135.

³ נורית שטרסברג ודניז נאון, "גיוינט ישראל" – היחידה לנכויות ושיקום, אנשים עם נכויות בישראל: עובדות ומספרים, אוקטובר 2003.

- בעכו אין מסגרות תעסוקתיות מוגנות המיועדות לאנשים עם מוגבלות פיזית או פיגור שכלי;
- חלק ניכר מאוכלוסיית העיוורים בעכו המתנינו להצטרפות למועדון תעסוקתי-חברתי לעיוורים, השוכן במבנה קטן מאוד ופועל שעות ספורות מדי יום.

סיוע לאנשים עם מוגבלות ברשויות המקומיות⁴

הסיוע לאנשים עם מוגבלות ניתן באגפים שונים של הרשויות המקומיות, ובעיקר באגף הרווחה ובמחלקותיו. אגף הרווחה ברשות המקומית אחראי לפיתוח וליישום השירותים והכלים המקצועיים כדי לתת שירות מקצועי לאוכלוסיית האנשים עם מוגבלות. הסיוע הניתן לאנשים עם מוגבלות ברשויות המקומיות עשוי להיות פרטני, קבוצתי וקהילתי. בין השירותים הניתנים:

- טיפול פסיכו-סוציאלי לפרט ולמשפחה;
- שירותי תמיכה כגון הסעות, טיפול וחונכות;
- הנחיית קבוצות תמיכה וטיפול באנשים עם מוגבלות ובבני משפחותיהם;
- הקמת שירותים קהילתיים בשיתוף משרד הרווחה והפעלתם באמצעות עמותות;
- מסגרות יום: מעון יום, יום לימודים ארוך במסגרות החינוך המיוחד ומעון לבוגרים עם פיגור שכלי קשה;
- תעסוקה – הפניה לאבחון ולשיקום, הקמת מפעלים מוגנים והפעלתם והפעלת מועדונים תעסוקתיים מוגנים;
- פעילות לשעות הפנאי – הפעלת מועדוניות לילדים ולנוער;
- דיור קהילתי – הקמה והפעלה של הוסטלים ודירות לאנשים עם מוגבלות ברמות עצמאות שונות;
- הקמת הוסטלים ודירות לנפגעי נפש והפעלתם;
- הגברת מודעות הקהילה ונותני השירותים לצורכי האדם עם מוגבלות ובני משפחתו;
- תיווך, סינגור ופעילות מתואמת עם ארגוני הנכים למיצוי זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות;
- פעילות להנגשת העיר ושירותיה לאנשים עם מוגבלות;
- מתן מידע;

⁴ הגבי רגינה ויצמן, ממלאת-מקום מנהלת מחלקת השיקום באגף הרווחה של עיריית ירושלים, מכתב, 25 בנובמבר 2003; מר יעקב צבאג מהאגף לרישוי ולפיקוח בעיריית ירושלים, מכתב, 27 בנובמבר 2003; הגבי שרה סלמן, מנהלת מטה אוכלוסיית צמי"ד (צרכים מיוחדים), חומר כתוב, 17 בנובמבר 2003; ראש עיריית עכו שמעון לנקרי ומר גדעון בן-עזרא, מנהל האגף לשירותים חברתיים בעיריית עכו, מכתב, 24 בנובמבר 2003; הגבי ניצה בוכנר, מנהלת תחום נכויות במינהל השירותים החברתיים של עיריית תל-אביב-יפו, מכתב, 1 בדצמבר 2003; הגבי יהודית גלנץ, מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית ערד, מכתב, 23 בנובמבר 2003.

- סיוע כספי למשפחותיהם של אנשים עם מוגבלות באמצעות תרומות.

פרויקטים מיוחדים – דוגמאות

עיריית ירושלים – מטה אוכלוסיית צמי"ד (צרכים מיוחדים)⁵

ייעודו של מטה אוכלוסיית צמי"ד בעיריית ירושלים הוא חיזוק השילוב של אנשים עם מוגבלות בקהילה. המטה תומך מבחינה מקצועית וארגונית במוסדות ובאנשי מקצוע הנותנים שירותי חברה והעשרה לאוכלוסייה עם צרכים מיוחדים (צרכים הנובעים ממוגבלות פיזיות, שכליות או נפשיות).

בין תחומי העיסוק של המטה: פיתוח מקצועי, פיתוח המשאב ההתנדבותי, הפעלת לובי ציבורי, הפקת אירועים, הקמת מפעלים עירוניים ותמיכה בהם, פיתוח תשתיות, ייזום והפעלת פרויקטים מיוחדים ופרויקטים סביבתיים, מתן שירותים תומכים והפעלת מוקדי צמי"ד עירוניים. המטה עוסק בעיקר בפעילויות לשעות הפנאי, כהשלמה לפעילויות אחרות שניתנות במסגרת אגפים אחרים בעירייה ובמסגרות אחרות. מרכזי צמי"ד ממוקמים בעיקר במתנ"סים, ולכן המטה מקיים עמם קשר הדוק.

החברה למתנ"סים – מחלקת "מתנכים"⁶

מחלקת "מתנכים" (המחלקה לנכים ולאוכלוסיות מיוחדות) עוסקת בפיתוח קהילתי של תחום ההתאמה וההנגשה של הסביבה, המתנ"ס, הקהילה והרשות המקומית לצורכיהם המיוחדים של אנשים עם מוגבלות. לפרויקט שותפים "גיוינט ישראל", משרד הבריאות, משרד הרווחה והמוסד לביטוח לאומי.

מחלקת "מתנכים" עוסקת בפיתוחן וביישומן של כמה תוכניות האמורות לחולל את השינוי ברמת הקהילה. בין הפעילויות בתחום זה:

- **ריכוז והובלת התוכנית הארצית "קהילה נגישה"**

לקראת סוף שנת 1999 חברו משרד העבודה, משרד הרווחה ומשרד הבריאות, "גיוינט ישראל" והחברה למתנ"סים כדי לפתח יחד עם כמה רשויות מקומיות הזדמנויות חברתיות שיאפשרו לאנשים עם מוגבלות להשתלב בקהילה – פרויקט "קהילה נגישה". הפרויקט קיים בכ-34 יישובים ברחבי הארץ, והיישובים אשר נבחרו להשתתף בו מתחילים עתה בבניית תוכניות יישוביות, בהקמת ועדות היגוי ובבניית תוכניות הפעולה, שנכללים בהן:

- ▶ פיתוח מנהיגות מקומית של אנשים עם מוגבלות;
- ▶ מסע הסברה להעלאת המודעות ביישוב למתן שוויון הזדמנויות לאנשים עם מוגבלות;
- ▶ פיתוח תוכנית בינוי פיזי להתאמת מבנים לצרכים של אנשים עם מוגבלות;
- ▶ פיתוח תוכניות חברתיות ותרבותיות לתעסוקה בשעות הפנאי בעבור אנשים עם מוגבלות.

⁵ מתוך חומר שהעבירה הגב' שרה סלמן, מנהלת מטה אוכלוסיית צמי"ד, 17 בנובמבר 2003.
⁶ החברה למתנ"סים, מחלקת "מתנכים", אתר האינטרנט, www.matnachim.org.il, כניסה ב-1 בדצמבר 2003.

ועדת ההיגוי בכל יישוב עורכת מיפוי צרכים ולפיו היא בונה את התוכנית היישובית. התוכניות היישוביות מועברות לאישור ועדת היגוי ארצית ולאחר אישורן הן עוברות לשלב היישום. היישובים המשתתפים בפרויקט הם כיום בשלבים שונים של הפעלת התוכניות היישוביות. בכל יישוב המשתתף בפרויקט הוכנה גם אמנה יישובית להבטחת מחויבותו של היישוב כולו לשמירה על זכותם של אנשים עם מוגבלות לשוויון הזדמנויות.

- **פיתוח מסגרות העצמה לאנשים עם מוגבלות ולבני משפחותיהם**

בתוכנית זו נבנות בין השאר המסגרות האלה:

- ▶ קבוצות תמיכה ועזרה עצמית;
- ▶ קבוצות מנהיגות להנהגת שינוי ברמה המערכתית הכוללת;
- ▶ העצמה אישית: קורסים לקידום אישי (השלמת השכלה, רכישת מקצוע, העשרה, הכנה לתעסוקה, יזמות עסקית וחברתית ועוד);
- ▶ קבוצות העצמה לבני נוער: הכנה לשילוב, כישורי חיים, הכנה לקראת השירות הצבאי, ללימודים אקדמיים ולתעסוקה, השלמת השכלה, מנהיגות בני נוער, יזמות חברתית צעירה וכדומה.

- **פיתוח תוכניות הסברה**

כדי לקדם תהליכי שינוי, המחלקה מפתחת מערכות הסברה בתחומים הקשורים לזכויות אנשים עם מוגבלות, ובהן:

- ▶ הסברה בבתי-הספר ובכלל מערכת החינוך;
- ▶ הסברה בקרב מספקי השירותים בכל המגזרים לפיתוח יחס שוויוני ולא פטרוני;
- ▶ הסברה בקרב אנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם להפחתת הרתיעה מפני החברה שאינה נכה.

תוכניות ההסברה האמורות מופעלות במתנ"סים וביישובים המשתתפים בפרויקט "הקהילה הנגישה" ובמתנ"סים העוסקים בפעילות פנאי לאנשים עם מוגבלות.

- **תוכנית הסברה ארצית בתחום החנייה – "חניית נכים זו גישה לחיים"**

- בתוכנית זו נכללת פעילות ברמה המקומית והארצית בכמה מישורים, ובכללה:
- ▶ עבודה בשיתוף עם הרשות המקומית ועם נציגי מהנדס העיר לסימון המדרכות, לשילוט, לפיקוח, לאכיפה ולהסברה בנושא זכותם של אנשים עם מוגבלות לנגישות;
 - ▶ פעילות בתיאום עם המגזר העסקי ביישוב, עם הנהלות בתי-עסק, קניונים, מרכזי קניות ומקומות ציבוריים נוספים לסימון ולאכיפת הנושא במסגרתם;
 - ▶ הסברה בבתי-ספר ובמוסדות חינוך, הפעלת קבוצות נוער מקומיות בהסברה במוקדי ציבור ובחלוקת חומר כתוב וארגון סדנאות ואירועים מיוחדים בנושא הזכות לנגישות;
 - ▶ פרסום ויחסי ציבור בתקשורת המקומית, במקומונים, ברדיו ובאמצעי תקשורת אחרים.

תוכנית זו מופעלת בשיתוף בין החברה למתנ"סים – המחלקה לנכים ואוכלוסיות מיוחדות, "ג'וינט ישראל", ארגון "נגישות ישראל", נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ומשרד המשפטים. ביישובים יפעילו את התוכנית המתנ"ס המקומי, בני נוער פעילים ואנשים עם מוגבלות.

נושאים לדיון

מדוח מבקר המדינה 52' ומחמדיע שהתקבל מהרשויות המקומיות שפנינו אליהן עולה כי קיימות כמה בעיות משותפות לרוב הרשויות בשלטון המקומי, ואלה הן:

1. בדוח מבקר המדינה 52' צוין כי ברוב הגופים שבדק המבקר לא היו נתונים על מספרם הכולל של אנשים עם מוגבלות שזקוקים לשירותיהם של גופים אלה, על היקף השירותים הדרושים לאנשים כאמור, על היקף השירותים הניתנים להם וממילא לא היו נתונים על הפער בין השירותים הנדרשים ובין השירותים הניתנים. לדברי מבקר המדינה, נתונים אלה הכרחיים לשם תכנון, תקצוב וקביעת סדר עדיפויות בכל הקשור לטיפול באנשים עם מוגבלות.⁷
2. בעקבות דוח מבקר המדינה האמור, בחודש מרס 2003 קיבלה ועדת השרים לתיאום, מינהל וביקורת המדינה החלטה בנושא: "שילוב אנשים עם מוגבלות בחברה ובעבודה – מאגר נתונים על אנשים עם מוגבלות".⁸ בהחלטת השרים חויבה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לערוך סקר בנושא אנשים עם מוגבלות. ביצוע הסקר נדחה עקב אי-העברת התחייבות תקציבית לנושא זה ממשרד האוצר. עריכת הסקר אפילו לא נכללה בתוכנית העבודה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנה הבאה.⁹
3. אין הנחיה גורפת להתייחסות הרשות המקומית לאנשים עם מוגבלות, ועובדה זו מביאה עמה פערים בתחום זה בין רשות לרשות, בעיקר בכל הקשור לדרישות¹⁰ בתחום הבנייה (אין כל דרישות בתחום זה).¹¹
4. הרשויות המקומיות רואות בשילוב אנשים עם מוגבלות בקהילה מטרה נעלה, אך בפועל הדרך למימוש מטרה זו רצופה בקשיים רבים, תקציביים בעיקרם. לדוגמה, עיריית עכו דיווחה כי בשנת 2000 הוקצו לה כ-10,000 ש"ח לפעולות הסיוע הפרטני.¹² לנוכח האמור לעיל, עיריות רבות פונות לגיוס משאבים ולסיוע ממגוון גורמים כגון עמותות וקרנות העוסקות בקידום זכויות אנשים עם מוגבלות.
5. הטיפול באנשים עם מוגבלות אינו מתמצה באגף אחד ברשות המקומית, ובשל כך גם המידע על זכויות, על הקלות וכדומה "מפוזר" באגפים שונים, ועלול להיווצר מצב שבו אדם נאלץ לעבור בין אגפים שונים כדי לקבל את המידע הדרוש לו או מצב שבו

⁷ משרד מבקר המדינה, שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה, דוח שנתי 52', לשנת 2001 ולחשבונות שנת הכספים 2000, עמ' 325.

⁸ ועדת השרים לתיאום, מינהל וביקורת המדינה, שילוב אנשים עם מוגבלות בחברה ובעבודה – מאגר נתונים על אנשים עם מוגבלות, 26 במרס 2003, החלטה תמ/44.

⁹ לדברי ד"ר צירלס קימן, מנהל אגף בכיר: חברה ורווחה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מכתב, 25 בנובמבר 2003, לעריכת הסקר האמור נדרש תקציב מיוחד, ובהחלטת הממשלה לא נקבע מה יהיה מקורו. ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה אין תקציב למימון הסקר, ואף-על-פי-כן, וכדי להתכונן לעריכתו בשנת 2004, בהתאם להחלטת הממשלה, הקציבה הלשכה סכום מיוחד לתכנון הסקר בשנת 2003, ובו בזמן פנתה למשרד האוצר בבקשה להקציב את הסכומים הנדרשים לעריכתו. כאמור, בשנת 2003 נעשו פעולות שלא היו כרוכות בהתחייבויות כספיות לשנת 2004, אולם בלא התחייבות תקציבית להמשך תכנון הסקר ולעריכתו אין אפשרות להתחיל בהכנות מעשיות לפעולות בשטח כגון גיוס סוקרים, תכנות השאלון במחשבים ניידיים לעבודת השדה, תכנון המדגם, הכנת מערכי הדרכה וכדומה. מתוך: מרכז מחקר ומידע, הכנסת, הקמת מאגר נתונים בנושא אנשים עם מוגבלות והוצאת דוח שנתי, כתבה יפעת שי, הוגש לוועדה לפניית הציבור, 1 בדצמבר 2003.

¹⁰ דרישות דוגמת הכרה ביועץ נגישות כישות מומחית שהתייחסותה ואישורה מחויבת בכל בקשה להיתר בנייה, אישור טופס 4 בידי יועץ נגישות כדי לוודא שהמבנה נגיש וכדומה.

¹¹ הגב' תמר לובלסקי, יועצת נגישות, ארגון "נגישות ישראל", מכתב, 27 בנובמבר 2003.

¹² משרד מבקר המדינה, שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה, דוח שנתי 52', לשנת 2001 ולחשבונות שנת הכספים 2000, עמ' 311.

השירותים שאדם מבקש לקבל ניתנים בכמה אגפים שונים, דבר שעלול להקשות עליו את קבלתם.

6. כדי לתת את השירותים הטובים ביותר לאנשים עם מוגבלות חרף מצוקתן התקציבית נאלצות הרשויות המקומיות לפנות לעמותות המפעילות פרויקטים בתחום זה במקום להעניק את השירות בעצמן.

7. מרכז השלטון המקומי אינו מרכז מידע או נתונים על אנשים עם מוגבלות ועל השירותים הדרושים להם.

8. יש צורך בסקר צרכים של אנשים עם מוגבלות ובמשאבים ליישום הממצאים. חלק מהעיריות עורכות סקרים כאלה באופן תקופתי – ואז יש קושי ביישום הממצאים בחיי היום-יום.

מקורות

ועדת השרים לתיאום, מינהל וביקורת המדינה, שילוב אנשים עם מוגבלות בחברה ובעבודה – מאגר נתונים על אנשים עם מוגבלות”, 26 במרס 2003, החלטה תמ/44.

מרכז מחקר ומידע, הכנסת, הקמת מאגר נתונים בנושא אנשים עם מוגבלות והוצאת דוח שנתי, כתבה יפעת שי, הוגש לוועדה לפניית הציבור, 1 בדצמבר 2003.

משרד מבקר המדינה, שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה, דוח שנתי 52ב', לשנת 2001 ולחשבונות שנת הכספים 2000.

שטרסברג נורית ונאון דניז, “גוינט ישראל” – היחידה לנכויות ושיקום, אנשים עם נכויות בישראל: עובדות ומספרים, אוקטובר 2003.

מכתבים

בוכנר ניצה, מנהלת תחום נכויות, מינהל השירותים החברתיים בעיריית תל-אביב-יפו, 1 בדצמבר 2003.

גלנץ יהודית, מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית ערד, 23 בנובמבר 2003.

ויצמן רגינה, ממלאת-מקום מנהלת מחלקת השיקום באגף הרווחה של עיריית ירושלים, 25 בנובמבר 2003.

לובלסקי תמר, יועצת נגישות, ארגון “נגישות ישראל”, 27 בנובמבר 2003.

לנקרי שמעון, ראש עיריית עכו, ובן-עזרא גדעון, מנהל האגף לשירותים חברתיים בעיריית עכו, 24 בנובמבר 2003.

סלמן שרה, מנהלת מטה אוכלוסיית צמי”ד, 17 בנובמבר 2003.

צבאג יעקב, האגף לרישוי ולפיקוח בעיריית ירושלים, 27 בנובמבר 2003.

אתרי אינטרנט

החברה למתנ"סים – מחלקת "מתנכים", www.matnachim.org.il, כניסה ב-1 בדצמבר 2003.