



יישום חוק שירותי רווחה הערכת עלות לבעלי פיגור שכלי

דו"ח מסכם

ד"ר רובי נתנזון

**מוגש לאגף למחקר, תכנון והכשרה
משרד הרווחה**

יוני 2011

תוכן עניינים

3	מבוא
4	רקע – סל שירותי רווחה
7	מתודולוגיה
9	שירותים הניתנים לבעלי פיגור שכלי
10	אבחון
10	דיור
11	מעונות יום גילאי 0-3
12	הארכת יום הלימודים וחינוך - גילאי 3-21
12	תעסוקה
13	שירותים בקהילה
14	קצבאות
16	התשתית החוקית
16	"חוק הסעד (טיפול במפגרים) התשכ"ט – 1969"
17	"חוק הפיקוח על מעונות התשכ"ה - 1965"
17	"חוק מעונות יום שיקומיים התש"ס - 2000"
18	"חוק חינוך מיוחד התשמ"ח – 1988"
19	"חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות התשנ"ח - 1998"
19	הוראות והודעות בתקנון עבודה סוציאלית
20	חוק שירותי רווחה והשפעתו על בעלי פיגור שכלי - עקרונות והערכת עלות
20	סל שירותי רווחה
21	מימון השירותים בסל
21	דיור ואבחון
23	מעונות יום
25	הארכת יום הלימודים
27	תעסוקה
32	שירותים בקהילה
36	שירותים נוספים – הסל המשלים
37	הבטחת זכויות מנהליות, פיקוח וסטנדרטיזציה
37	זכויות מנהליות
38	פיקוח, מעקב וקשר עם עמותות
39	אחידות וסטנדרטיזציה
40	סיכום ההשלכות התקציביות בטווח הקצר
44	השלכות עתידיות
46	בעלי פיגור שכלי הזכאים לשירותים על פי החוק החדש
46	מספר בעלי הפיגור השכלי
46	מספר המאובחנים והרכבם
48	השלכות תקציביות
48	אבחון
49	דיור
49	מעונות יום
49	הארכת יום הלימודים
50	תעסוקה
50	שירותים בקהילה
54	סיכום

רשימת טבלאות

טבלה 1:	סיכום העלויות החדשות למדינה בעקבות סל שירותי רווחה	40
טבלה 2:	עלות חודשית ואינדיקטור למספר הזכאים לשירותים	45
טבלה 3:	שינויים שישפיעו על מספר בעלי הפיגור השכלי בעתיד	47
טבלה 4:	מספר בעלי הפיגור השכלי בגילאים שונים, היום וב-2020, הערכה	47
טבלה 5:	מספר הזכאים וההוצאות הצפויות עבור חוק שירותי רווחה בשנת 2020	51

רשימת תרשימים

תרשים 1:	שיעור תקציב התמיכה באנשים עם פיגור שכלי ביחס לתמ"ג ולכלל תקציב המדינה	9
תרשים 2:	התקציב המוקדש דיור חוץ ביתי וסך התקציב לתמיכה באנשים עם פיגור שכלי, 1996-2012	23
תרשים 3:	ההתפלגות ההוצאות החדשות בעקבות חוק שירותי רווחה	43
תרשים 4:	מספר הזכאים לשירותי רווחה, לפני העברת החוק, לאחריו וב-2020	51
תרשים 5:	התפלגות תקציב התמיכה בבעלי פיגור שכלי ב-2020	53

מבוא

בשנים האחרונות נערך דיון מקיף על חוק שירותי רווחה חדש אשר יבטיח זכויות בסיסיות לאוכלוסיות הזקוקות לשירותים שונים על פי קריטריונים מוגדרים. החוק יגדיר סל שירותים שאותו המדינה תתחייב לספק לכל הזכאים. מעבר לשינוי החברתי שהחוק ייצור ולמציאות המשפטית החדשה בתחום הרווחה, לחוק יהיו השלכות תקציביות בטווח הקצר ובטווח הארוך. דו"ח זה מבקש לבחון את ההשפעה של חוק שירותי הרווחה על בעלי פיגור שכלי ואת עלות יישומו של החוק.

הדו"ח בוחן שישה תחומים עיקריים: אבחון של בעלי פיגור שכלי, דיור חוץ ביתי בפנימיות ובקהילה, מעונות יום לפעוטות בגילאים 0-3, מסגרות של הארכת יום הלימודים לילדים בגילאים 3-21, תעסוקה של בעלי פיגור שכלי ושירותים נוספים בקהילה תוך התמקדות בנופשוניים, שירותי סיוע אישי וסביבה תומכת. תחומים אלו מכסים את עיקר השירותים שמספק משרד הרווחה לבעלי פיגור שכלי בכל הגילאים. לא נעסוק בהרחבה תחומים שאינם במסגרת אחריות משרד הרווחה, כגון חינוך מיוחד והנחות בארנונה. לאורך העבודה נבחין בין שירותים הניתנים לבעלי פיגור קל עד בינוני לשירותים להם זכאים בעיקר בעלי פיגור קשה ועמוק.

בפרק הראשון של העבודה נסקור את הצורך בחוק שירותי רווחה ואת היתרונות והחסרונות המרכזיים שחוק כזה מציב. בפרק שאחריו נציג את המתודולוגיה, נסביר את השלבים השונים הנחוצים להערכת עלות יישום חוק שירותי רווחה ונציג את המקורות העיקריים עליהם התבססנו. הפרקים הבאים יהיו בנויים על פי המבנה המוצע במתודולוגיה: ננתח את התשתית החוקית של השירותים הניתנים לבעלי פיגור שכלי, נמפה את השירותים הניתנים היום בפועל לבעלי פיגור שכלי, נעריך אילו שינויים יתרחשו באספקת השירותים בכל תחום בעקבות העברת החוק, נבחן את העלות של אספקת כל שירות וכך לבסוף נצפה את ההשפעה של החוק ואת עלות יישומו בטווח הקצר והארוך. בפרק האחרון של הדו"ח נסכם את עיקר הממצאים שעלו בניתוח.

רקע – סל שירותי רווחה

שירותי הרווחה האישיים ניתנים היום על פי "חוק הסעד - 1958" - חוק מסגרת הקובע הסדרים חוקתיים לאספקת השירותים. החיסרון העיקרי של החוק הוא אי-הגדרת הזכות לקבלת סעד והעדר פירוט של השירותים שעל המדינה לספק ושל התנאים לקבלת כל שירות. החוק גם אינו מגדיר כיצד ימומן השירות הניתן לזכאים ומציע אפשרות מוגבלת ביותר לערעור. ב-1980 נחקק "חוק הבטחת הכנסה" שהעביר את אחריות התמיכה הכספית באוכלוסיות הזקוקות לשירותי רווחה למוסד לביטוח לאומי והשאיר את הטיפול הסוציאלי במשרד הסעד. חוק זה הכיר לראשונה בזכות לקבל סעד. כלומר, בעקבות החוק, הפונים לביטוח הלאומי הפכו מ-"מקבלי סעד" לתושבים ה-"תובעים את זכותם", אך שינוי זה לא התרחש במלואו במשרד הרווחה (ינאי 2006).

עם השנים הועברו חוקים נוספים שהתמקדו באוכלוסיות ספציפיות וכללו פירוט שהיה חסר בחוק הסעד. בין השאר נחקקו "חוק נוער טיפול והשגחה - 1960", "חוק ההגנה על חוסים - 1966", "חוק למניעת אלימות במשפחה - 1961" ו-"חוק ביטוח סיעוד - 1966". החוק האחרון חשוב במיוחד כיוון שהוא הבטיח סל זכויות לזכאים ויצר מחויבות לזכויות החולים הסעודיים. בעקבות החוק, גדל התקציב המוקדש לתחום הסיעוד ושופרו השירותים הניתנים לזכאים ללא פגיעה בשירותים אחרים שלא הוגדרו בחוק (קטן 2006).

כיוון שחוק הסעד מיושן, במשך תקופה ארוכה נערכים דיונים על חקיקת חוק שירותי רווחה חדש, שיגדיר סל שירותי רווחה. טיוטה לחוק הוגשה לפרורם השלטון המקומי השני (קטן 2006) וגם הועדה לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים המליצה על כינון "חוק שירותי רווחה" וצירפה כנספח הצעה לחוק של עו"ד בתיה ארטמן, היועצת המשפטית של המשרד (צבע ושותפים 2010). למרות התמיכה לה זוכה חוק שירותי הרווחה לאחרונה (נמיר 2006; גל 2006), החוק עדיין מעורר מחלוקת ואפילו הועדה לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים "לא הגיעה להסכמה בסוגיית העיגון בחוק של הזכות של הפונה למחלקה לשירותים חברתיים לקבל שירות ובלבד ושרות זה נמנה בין השירותים שב'סל שירותי הרווחה'" (צבע ושותפים 2010: 22). לטענת התומכים בחוק, הוא מבטיח חלוקה שוויונית של שירותים לזכאים על פי קריטריונים מוגדרים. המתנגדים טוענים שלא בטוח שתהיה לחוק השפעה ממשית על שירותי משרד הרווחה וייתכן שהוא אף יגרום נזק רב בטווח הארוך. בחלק הבא מתומצתות הטענות העיקריות של המתנגדים והתומכים בחוק.

הטענות העיקריות בעד ונגד חוק שירותי הרווחה

יתרונות של חוק שירותי רווחה חדש

- החוק יגביר את השקיפות ויגדיר קריטריונים ברורים לקבלת שירות. כך אזרחים יוכלו לדעת בדיוק מה הם זכויותיהם החוקיות, לאילו שירותים הם זכאים וכיצד הם יכולים לתבוע את השירותים מהמדינה (קטן 2006).
- קריטריונים אוניברסליים מבטיחים שירות סטנדרטי ושוויוני. בזכות החוק, המדינה לא תוכל לספק שירותים בצורה מפלה והתושבים לא יהיו תלויים בהחלטות שרירותיות של גורם ספציפי. מעבר לכך, רמת השירותים לא תהיה תלויה במידה רבה ברשות המקומית, שכן המדינה תקבע את הסטנדרט שבו יש לעמוד והרשות המקומית תהיה מחויבת לספק את השירות שנקבע. אכן, קיימת רמה גבוהה של שוויוניות היום בשירותים המעוגנים בתשתית חוקית מחייבת, כמו שירותי סיעוד לזקנים (ינאי 2006), לעומת זאת בשירותים אחרים של משרד הרווחה בולט אי השוויון בין רשויות שונות (צבע ושותפים 2010: 11).
- החוק יבטיח שירותים מינימליים שאינם תלויים בתקציב. כלומר גם בתקופה של קיצוצים, הזכויות הבסיסיות של התושבים יישמרו והם ימשיכו לקבל את שירותי הרווחה האישיים הקבועים בחוק. בשנת 2002 נדחו חלק מהערערים על החלטות של משרד הרווחה בשל שיקולי תקציב (ינאי 2006). חוק שיקבע זכויות מינימליות יבטיח שאותן זכויות לא ייפגעו בעקבות שיקולים כאלו בעתיד.
- החוק יקדם שינוי בתפיסה של שירותי הרווחה. בעקבות החוק, פנייה למשרד הרווחה תיתפס כתביעה של זכויות (כמו פנייה לביטוח לאומי) ולא כבקשה לעזרה שעלולה לעורר בושה (קטן 1998).
- איחוד רכיבים שונים של סיוע הניתן היום תחת קורת גג אחת. באמצעות החקיקה ניתן יהיה לכלול את כל שירותי הרווחה תחת חוק אחד מסודר וייתכן שהאחדה של השירותים יכולה אף לחסוך כספים למדינה.

חסרונות של חוק שירותי רווחה חדש

- פגיעה בגמישות של העובדים הסוציאליים ומשרד הרווחה. כאשר מוגדרים בחוק הקריטריונים המדויקים לקבלת שירות, עובדים סוציאליים אינם יכולים לשפוט כל מקרה לגופו ולהתאים את השירות בצורה הטובה ביותר לתושב. כך קטנה היכולת של גורמים מקצועיים מקומיים בלשכות הרווחה להתאים את השירות לצרכים המאפיינים את מקום המגורים. מעבר לכך, הגמישות התקציבית של משרד הרווחה תפגע כיוון שמרב התקציב יוקדש לשירותים הקבועים בחוק. לכן יתקשה המשרד לקדם פרויקטים חדשים ולהתאים את עצמו בצורה דינאמית לשינויים בשטח. קיים חשש שהשירותים הקבועים בחוק תמיד יזכו לעדיפות ביחס לשירותים שלא נקבעו

בחוק בלי קשר למידת חשיבתם בכל מקרה ומקרה בפועל, ולצרכים המשתנים של האוכלוסייה (גל 2006; קטן 2006).

- *השירותים המינימליים שנקבעים בחוק עלולים להפוך למקסימום שמשרד האוצר מוכן לממן. כך במקום שהחוק יבטיח כיסוי רחב יותר ושירותים נוספים הוא עלול לפגוע בחלק מהשירותים להם זוכים תושבים היום (גל 2006).*
- *הוצאות גבוהות. במקרה של גידול בשירותי הרווחה, יגדל התקציב הקבוע של משרד הרווחה וההוצאות עלולות להיות גבוהות מדי עבור המדינה.*
- *חקיקה לא אפקטיבית. אם הרשות המבצעת תתנגד להצעה, ניתן יהיה לעקוף אותה, למשל באמצעות חוק ההסדרים. במקרה כזה החוק לא יצליח לקדם שינויים בשירותים שמספק משרד הרווחה בפועל.*

מתודולוגיה

כדי להעריך את ההשפעה של חוק שירותי רווחה חדש יש לבחון תחילה שלושה אלמנטים שונים: השירותים הניתנים לאוכלוסיית היעד, התשתית החוקית הקיימת לאספקת השירותים והשירותים שיכללו בסל שירותי רווחה. לאחר הגדרת השירותים החדשים שיופסקו בעקבות החוק ניתן להעריך את עלותם בטווח המיידי ובטווח הארוך.

בשלב הראשון יש למפות את כל השירותים שהמדינה מספקת ומממנת היום. בשלב זה חשוב לבחון את הקריטריונים לאספקת השירותים, לבחון האם כל אוכלוסיית היעד נהנית מהשירותים ואם אספקתם תלויה בשיקולי תקציב. כמו כן, יש לבחון כמה אנשים זוכים היום לכל שירות והאם חלו שינויים באספקת השירותים בשנים האחרונות.

השלב הבא בו מנותחת התשתית החוקית לשירותים הוא הכרחי כדי להבין אילו תיקונים ושינויים יחולל סל שירותי הרווחה. יש לבחון אילו חוקים מכתיבים את מדיניות משרד הרווחה והאם השירותים שניתנים כיום על ידי המדינה מובטחים כזכות במסגרת חוק או תקניות רשמיות. מובן שאם אוכלוסיית היעד כבר נהנית במסגרת החוק מסל שירותים מלא, חוק רווחה חדש כמעט שלא ישפיע עליה. מנגד, ניתן לצפות שחוק סל שירותי רווחה יסדיר תחומים בהם זכויות מקבלי השירות אינן מוגנות.

בשלב השלישי יוערכו השירותים שאותם יכסה החוק החדש. סביר ששירותים הניתנים שנים רבות באופן עקבי לשיעור ניכר מהאוכלוסייה, יהפכו לחלק מסל שירותים לו זכאים כל הפונים במסגרת חוק חדש. כלומר, החוק החדש לא ימציא שירותים יש מאין, אלא יתווספו שירותים שעד כה ניתנו באופן חלקי, בהשתתפות עצמית גבוהה או על פי מגבלות תקציב, לשירותים אוניברסליים. בשלב זה יש להגדיר גם את הקריטריונים שיקבעו מי יהיה זכאי לשירותים השונים סל.

לאחר הרכבת סל שירותי הרווחה יש לבחון כמה אנשים יזכו לשירות בעקבות העברת חוק שירותי רווחה חדש. מספר האנשים שיזכו לכל שירות יגדל בעקבות העברת החוק הן כיוון שהחוק יבטיח את השירות כזכות והן כיוון שבעקבות החוק השירותים להם זכאית אוכלוסייה היעד יהיו ידועים וברורים ויותר אנשים ידרשו לקבל אותם. בדו"ח זה נתמקד בהפרש בין מספר הזכאים לשירות היום למספר הזכאים העתידיים לשירות.

כדי לבחון את עלות הסל, נעריך את העלות הממוצעת של אספקת כל שירות לאדם. העלות יכולה להשתנות על פי מאפיינים שונים של אוכלוסיית היעד (גיל ורמת נזקקות למשל). כמו כן, עבור כל שירות יש להעריך את שיעור ההשתתפות של המדינה (המדינה לא תממן במלואה את השירותים והם ימומנו גם באמצעות הרשויות המקומיות והשתתפות עצמית). לבסוף, חשוב לקחת בחשבון שלאכיפה ופיקוח על אספקת השירות יכולה להיות עלות נוספת.

לאחר ביצוע כל השלבים למעלה מתקבלת רשימה של שירותים הכוללת את מספר הזכאים החדשים לכל שירות ואת עלותו הממוצעת. התוצאה היא למעשה העלות של יישום החוק ובכך מסתיים החלק הראשון של הדו"ח.

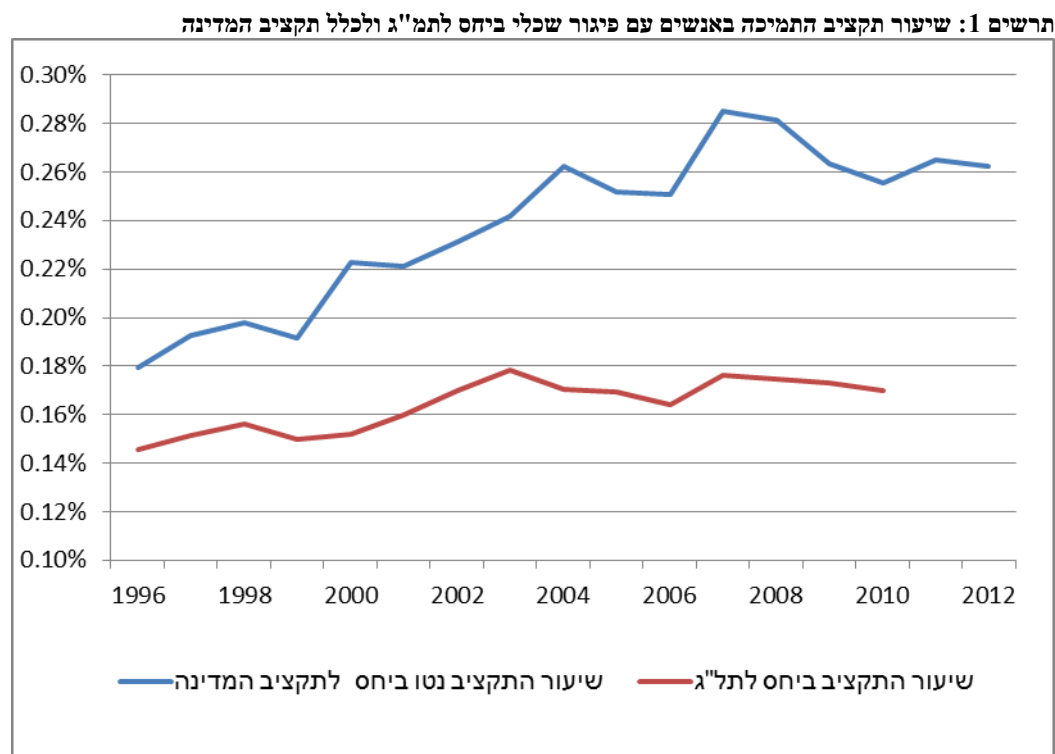
בחלק השני של הדו"ח תחושב ההשפעה של חוק שירותי הרווחה לטווח הארוך. לצורך החישוב יש להעריך את הגידול היחסי של אוכלוסיית היעד ושינויים שצפויים לאפיין אותה בשנים הקרובות. כמו כן, יש לצפות כמה אנשים יהיו זכאים לכל שירות בעתיד. כך, ניתן לחשב את העלות הכוללת (בניגוד לתוספת שחושבה בסעיף הקודם) של אספקת השירותים שיכללו בסל שירותי הרווחה לכל אוכלוסיית היעד ולהעריך את התחייבות המדינה לטווח הארוך.

המתודולוגיה שהוצעה בפרק זה לא התייחסה לבעלי פיגור שכלי באופן ספציפי כיוון שניתן ליישם אותה כמעט על כל אוכלוסייה הזוכה לשירותים ממוסדרת הרווחה. בהמשך הדו"ח ניישם את המתודולוגיה על אנשים עם פיגור שכלי באמצעות השלבים שתוארו בפרק זה ונתבסס על מגוון מקורות. כדי להעריך את התשתית החוקית נתבסס בעיקר על החוקים עצמם, על תקנות שעברו בשנים האחרונות וכן על מחקרים אשר ניתחו את החוקים. שני המקורות העיקריים שישמשו אותנו כדי למפות את השירותים הניתנים לבעלי פיגור שכלי הם מאמר מקיף במסגרת סקירת השירותים החברתיים (גורבטוב ושותפים 2010) ותקנון העבודה הסוציאלית הרשמי (תע"ס). לצורך הערכת השינויים הצפויים בעקבות החוק ועלותם נתבסס על מקורות רבים: שיחות עם מומחים, פרסומים רשמיים של משרד הרווחה, דו"חות של עמותות ומכוני מחקר, תקציב המדינה (הוראות התקציב והביצוע בפועל בשנים שונות), דמי ההחזקה של שירותים שונים המופיעים במסגרת התע"ס ועיבוד של נתונים רשמיים של משרד הרווחה והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לבסוף, בפרק האחרון ניעזר בתחזיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשינויים בתקציב ובמאמרים בינלאומיים הצופים שינויים באוכלוסיית בעלי הפיגור השכלי. הדו"ח יתבסס על הנתונים המעודכנים ביותר הזמינים, אשר נכונים לרוב לשנת 2009.

שירותים הניתנים לבעלי פיגור שכלי

למרות המחסור בחקיקה מסודרת, ההוצאה על שירותי רווחה דווקא עלתה משמעותית בעשורים האחרונים. ההוצאה לנפש עלתה ב-76% מאז 1980 בעוד שהמשק צמח באותה תקופה ב-67%. בעשור האחרון חלה עלייה בשיעור של ההוצאות על שירותי רווחה אישיים מכלל ההוצאות החברתיות מ-4.6% לכ-6%, וכן עלייה ביחס בין ההוצאות על שירותי הרווחה האישיים וכלל התוצר (גל 2010).

תקציב משרד הרווחה בשנת 2011 הוא 5.9 מיליארד ₪. ההוצאה על אנשים בעלי צרכים מיוחדים היא ההוצאה השנייה בגודלה של משרד הרווחה אחרי שירותים לזקן ועומדת על כ-1.63 מיליארד ₪ (מתוכם כ-0.5 מיליארד בהוצאה מותנית בהכנסה). ההוצאות על תמיכה באוטיסטים בסך כ-138 מיליון ₪ מוגדרות באותו סעיף תקציבי. כך שהתקציב לטיפול באנשים עם פיגור שכלי הוא כ-1.49 מיליארד ₪ (מתוכם 0.48 ₪ מיליארד בהוצאה מותנית בהכנסה). התקציב גדל באופן עקבי בשנים האחרונות ביחס לתקציב המדינה ואפילו ביחס לתמ"ג (ראו תרשים 1).



עם הגידול בתקציב, חלה הרחבה בשירותים שניתנים לבעלי פיגור שכלי. בפרק זה ימופו השירותים השונים. במקרים שלא מצוין אחרת הנתונים בחלק זה מבוססים על גורבטוב ושותפים (2010).

אבחון

ועדת האבחון אחראית לקבוע אם למאובחן פיגור שכלי. לרוב, העובד הסוציאלי מגיש בקשה לאבחון והמאובחן ומשפחתו מוזמנים לבדיקות פסיכולוגיות ורפואיות, לפגישה עם עובד סוציאלי ואם יש צורך לבדיקות פסיכיאטריות. האבחון נעשה על פי ארבעה קריטריונים: חוסר התפתחות, פגיעה בכושר הסתגלותי, פגיעה בכושר שכלי וצורך בעזרה. הועדה, אשר ממומנת במלואה על ידי משרד הרווחה¹ קובעת את רמת הפיגור מבין שש קטגוריות (קל, קל-בינוני, בינוני, בינוני-נמוך, קשה, עמוק), היא קובעת גם את רמת התפקוד של המאובחן (האם יש למאובחן צרכים מיוחדים) ודרכי טיפול מומלצות². בשנת 2009 נערכו 2,371 אבחונים במרכזי אבחון והתקבלו כ-2,772 החלטות של ועדת האבחון (חלק ההחלטות מתקבלות בלי אבחון מלא – למשל במקרים של החלטה חוזרת).

דיוור

כ-10,000 בעלי פיגור שכלי גרים מחוץ לבית והם מהווים כ-30% מכלל בעלי הפיגור השכלי. משרד הרווחה מציע רצף של אפשרויות דיוור מחוץ לבית בהתאם לרמת הפיגור והצורך בתמיכה: החל ממגורים בדירה במסגרת של בתים עצמאיים, דרך השתלבות חלקית בקהילה במסגרת שלוחות של הפנימיות או הוסטלים ועד פנימיות אשר מספקות את כל השירותים להם זקוק בעל הפיגור השכלי. ישראל עוברת תהליך של אי-מיסוד, בדומה למגמה במדינות רבות אחרות (נמיר 2007: 13; Braddock et al. 2001), בו מושם דגש על מגורים בקהילה, כפי שבא לידי ביטוי בסיסמה משרד הרווחה, "עם הפנים לקהילה".

א. מעונות פנימייה – בישראל פרוסות 63 פנימיות בהן גרים 7,314 אנשים. הפנימיות מגוונות - הן ממוקמות בכפרים, ערים וקיבוצים, וחלקן מיועדות באופן ספציפי לחילוניים, חרדים, ערבים, ילדים ומבוגרים. חלק מהפנימיות מתמחות בבעיות התנהגות קשות או בבעיות סיעודיות מורכבות. בפנימיות גרים אנשים בעלי רמות פיגור שכלי בינוני-נמוך, קשה ועמוק ואנשים עם פיגור קל יותר בעלי צרכים סיעודיים, הפרעה נפשית או בעיות התנהגות קשות. בעלי פיגור קל או קל-בינוני מהווים רק 17% מדיירי מעונות הפנימייה.

ב. הוסטל – הוסטל מורכב מ-16-24 אנשים, בדרך כלל ברמת תפקוד בינוני או בינוני-נמוך, הגרים ביחד וזקוקים לרמת תמיכה מוגברת. בשנת 2009 כ-50 הוסטלים היו פעילים וגרו בהם כ-1,428 בעלי פיגור שכלי.

ג. דיוור מוגן – 108 אנשים עם פיגור שכלי שהו בדיוור מוגן בשנת 2009.

¹ תקנון עבודה סוציאלית – הוראות והודעות 14.23 (25.6.2008): תהליך קבלת החלטה בדבר אדם עם פיגור שכלי ודרכי טיפול.

² שיחה עם חיה עמינדב, מנהלת האגף לטיפול באדם עם פיגור שכלי וד"ר דליה ניסים, מפקחת ארצית ניהול ידע, תורה והדרכה באגף לטיפול באדם עם פיגור שכלי. 11.1.2011.

ד. משפחות אומנה – משפחות אומנה מיועדות לילדים ופעוטות ומהוות תחליף זמני למשפחה של הילד. הן אינן מאמצות אותו או מחליפות באופן מוחלט את המשפחה הביולוגית. כ-357 בעלי פיגור שכלי גרו ב-286 משפחות אומנה ב-2009.

ה. מערך דיור – 1,013 איש גרו בדירות בשנת 2009. המסגרת כוללת דירות עצמאיות בהן מתגוררים 6-2 אנשים אשר זוכים לתמיכה קלה בלבד, ובתים קבוצתיים בהם גרים 7-15 אנשים אשר זוכים לתמיכה חלקית. בשנת 2009 פעלו 64 בתים קבוצתיים ו-137 דירות עצמאיות.

ו. שלוחות – השלוחות נפתחות על ידי הפנימיות בקהילה. הן מהוות בתים קטנים המיועדים למספר מצומצם של דיירים. השוהים בשלוחות זוכים לשירותים של הפנימייה, אך מוגבלים פחות ויכולים להשתלב בפעילות פנאי ותעסוקה בקהילה (עמינדב וניסים 2010).

מעונות יום גילאי 0-3

ניתן לחלק את השירותים הניתנים לבעלי פיגור שכלי בבית ובקהילה לשלוש תקופות זמן עיקריות: שירותים הניתנים עד גיל 3, שירותים הניתנים בגילאים בהם משולבים בעלי הפיגור השכלי במערכת החינוך (בדרך כלל גיל 21) ושירותי תעסוקה הניתנים בגיל 21 ומעלה. מעונות היום נועדו לסייע לפעוטות ולמשפחותיהם ומתמקדים בדרך כלל בפעוטות בעלי רמת תפקוד נמוכה יחסית.

א. מעונות יום שיקומיים - מעונות היום השיקומיים מיועדים לבני חצי שנה עד שלוש בעלי רמת תפקוד נמוכה יותר ומופעלים על ידי אגף השיקום. הם כוללים פיזיותרפיה, טיפול בעיסוק וטיפול בדיבור. ב-2009 השתלבו במעונות היום השיקומיים כ-140 פעוטות בעלי פיגור שכלי.

ב. מעונות יום רגילים – ב-2009 כ-140 פעוטות עם פיגור שכלי שולבו במסגרת של מעונות יום רגילים שמפעילות הרשויות המקומיות באמצעות המחלקה לשירותים חברתיים או ארגונים כמו נעמ"ת וויצו. השירות מיועד לילדים הלוקים בהתפתחותם אפילו אם הם לא בהכרח מוכרים כבעלי פיגור שכלי³. הילדים יכולים לזכות לסייעת צמודה במשך שעה עד ארבע שעות במהלך היום. מטרת התוכנית היא שיפור תפקוד הפעוט, הקלה על ההורים, שיפור האינטראקציה בין הפעוט לסביבה ושינוי עמדת החברה כלפיו⁴.

³ שיחה עם חיה עמינדב, מנהלת האגף לטיפול באדם עם פיגור שכלי וד"ר דליה ניסים, מפקחת ארצית ניהול ידע, תורה והדרכה באגף לטיפול באדם עם פיגור שכלי. 11.1.2011.

⁴ תקנון עבודה סוציאלית – הוראות והודעות 8.10 (1.4.2009): השמת פעוטות במעון יום / משפחתון – יישום חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס 2000 – ושילובם של פעוטות עם צרכים מיוחדים; ותקנון עבודה סוציאלית – הוראות והודאות 14.25 (9.2.2005): מסגרת טיפולית שיקומית לילדים בעלי פיגור שכלי בגילים 0-3.

ג. תוכנית מסיכון לסיכוי – התוכנית משלבת מרכיבים משני סוגי המעונות. היא משלבת ילדים עם צרכים מיוחדים במעון רגיל שבצוותו נכללת סייעת. מעבר לכך, במעונות הלוקחים חלק בתוכנית עובר צוות המורים השתלמויות מיוחדות והמעונות מספקים שירותים פרה רפואיים לפעוטות (מנדלר ובן-הרוש 2006).

הארכת יום הלימודים וחינוך - גילאי 3-21

א. בתי ספר רגילים ומיוחדים – מערכת החינוך משלבת ילדים עם פיגור שכלי בבתי ספר מיוחדים, בכיתות מיוחדות בבתי ספרי רגילים או בכיתות רגילות עם תוספת של הוראה ושירותים על פי הצורך. בשנת תשס"ט שולבו 199 בעלי פיגור קל בכיתות או גנים רגילים, 329 ילדים למדו בכיתות מיוחדות, 1,271 ילדים למדו בגנים מיוחדים ו-7,896 ילדים למדו בבתי ספר מיוחדים⁵. חשוב להבהיר ששירות זה הוא באחריות מערכת החינוך ולא משרד הרווחה ולכן לא נעסוק בו בהרחבה בדו"ח זה.

ב. הארכת יום הלימודים משרד הרווחה מספק שירותים של הארכת יום הלימודים נועדו להעניק תמיכה לבעלי פיגור שכלי, להקל על משפחותיהם ולדחות את המעבר לסידור חוץ-ביתי⁶.

i. מרכזי יום אימוניים – מרכזי היום מהווים מסגרת טיפולית, חינוכית ושיקומית. הם מיועדים לבעלי פיגור שכלי קל או בינוני וכוללים פעילות פנאי והעשרה. הילדים מסיימים ללמוד במסגרת בשעה 16:30. בשנת 2009 פעלו 160 מסגרות של מרכזי יום אימוניים ל-1,300 תלמידים.

ii. מרכזי יום טיפוליים-סיעודיים (יום שהות ארוך) – התוכנית מיועדת לילדים עם רמות תפקוד טיפוליות או סיעודיות או לתלמידים עם בעיות התנהגות קשות. הילדים מסיימים ללמוד בשעה 19:00. התוכנית כוללת פעילות חינוכית, חברתית, העשרה וטיפול פארה-רפואיים. ב-2009 פעלו 230 מסגרות כאלה הכוללות מעל 2,800 תלמידים.

תעסוקה

א. עבודה בשוק החופשי – חלק מבעלי הפיגור השכלי עובדים בשוק החופשי ללא סיוע של המדינה. בעלי פיגור שכלי אשר מעוניינים להשתלב בשוק יכולים לבקש היתר לקבלת שכר מינימום מותאם. גובה שכר המינימום מופחת ומותאם לשיעור ההפחתה ביכולת העבודה וכך מגדיל את ההזדמנות של בעלי פיגור שכלי למצוא עבודה.

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – השנתון הסטטיסטי לישראל 2010: לוחות 8.5, 8.13, 8.29. תלמידים עם צרכים מיוחדים לפי סוג לקות וסוג מסגרת.

⁶ תקנון עבודה סוציאלית – הוראות והודעות 14.24 (20.1.2008): מסגרת לגילאי 3-21 – יום שהות ארוך.

ב. תעסוקה נתמכת – תעסוקה נתמכת היא תעסוקה בשוק העבודה החופשי, בדרך כלל בתמיכה והכנה של מלווים מטעם עמותות או מרכזי עבודה שיקומיים (מע"שים). הפרויקט הגדול ביותר של תעסוקה נתמכת היום הוא "תעסוקה בדרך אחרת" המופעל על ידי הביטוח הלאומי בשיתוף אקים, אשר במסגרתו מתלווה חניך אל העובד ומלמד אותו בהדרגה את העבודה עד שהעובד הופך לעצמאי לגמרי. רוב ההפניות לתוכנית מגיעות ממערכי בריאות הנפש (ולא מהמע"שים) ובשל מגבלות תקציב היא פועלת ב-8 ערים וכוללת כ-400 משתתפים (אקים 2006: 87-88). תכנית נוספת מפעילה עמותת אלווין אשר מכשירה מועמדים מתאימים פונה אל המעסיקים ומשכנעת אותם להעסיק עובדים עם פיגור שכלי. כמו כן, ב-2006 הפעיל משרד הרווחה בשיתוף קרן של"ם והגיוינט את תכנית "עבודה נתמכת ברצף שירותי התעסוקה" שמטרתה פיתוח תכניות של תעסוקה נתמכת במע"שים עצמם. במסגרת התוכנית בוצעו כ-150 השמות ב-25 מע"שים (אזרחי ושותפים 2009).

ג. תעסוקה מוגנת במסגרת מרכזי עבודה שיקומיים (מע"ש) – במסגרת מרכזי העבודה השיקומיים עובדים בעלי פיגור שכלי במפעלים שונים. המע"שים בדרך כלל אינם פתוחים לדיירי פנימייה ועובדים בהם רק בעלי פיגור שכלי שגרים בבית ובקהילה. השירות היחיד שחובה על המע"ש לספק הוא ארוחת צהריים. משרד הרווחה גם משתתף בהוצאות הבאות (שניתנים על פי סדר העדיפויות של המפעיל): חומרי מלאכה, ציוד ספורט, הקרנת סרטים וטיול שנתי אחד בשנה⁷. מפעלי העבודה השיקומיים צריכים מצד אחד לספק זכויות ותנאים לעובדים בהם, ומצד שני לשמש מסגרת שיקומית זמנית המעודדת את העובדים להשתלב בתעסוקה רגילה (רימרמן וכץ 2004). ב-2009 הועסקו כ-3,400 חניכים ב-69 מרכזי עבודה.

ד. מרכזי יום טיפוליים וסיעודיים – מרכזים אלו מיועדים לבני +21 בעלי רמת תפקוד נמוכה שאינם יכולים להשתלב במע"שים. העבודה אינה יצרנית אך מספקת תעסוקה. בשנת 2009 פעלו 50 מרכזים כאלה שהעסיקו כ-900 בעלי פיגור שכלי.

שירותים בקהילה

א. נופשוניים וקייטנות קיץ – מדי שנה פועלות קייטנות קיץ במסגרות ארציות, אזוריות ומקומיות ונופשוניים מתקיימים במהלך כל השנה. הנופשוניים נועדו להקל על ההורים, לקלוט אנשים במצבי חירום ולספק חופשה בילוי והעשרה. בשנת 2009 השתתפו כ-1,500 ילדים בקייטנות ו-1,863 השתתפו ב-78 מסגרות של נופשוניים. מספר הלינות עמד על 24,000⁸.

⁷ תקנות עבודה סוציאלית – הוראות והודעות 14.10 (25.8.1994) - מסגרות יום בקהילה למפגרים והשירותים הניתנים להם.

⁸ מספר הלינות מתבסס על הוראות תקציב המדינה 2009 ולא השתנה גם ב-2011 על פי תקציב המדינה.

- ב. מועדונים חברתיים – המועדונים מאפשרים לאנשים בוגרים לבלות בשעות הפנאי לאחר יום העבודה, להעשיר את עולמם ולקחת חלק בפעילות חברתית. ב-2009 פעלו 70 מסגרות של מועדונים חברתיים בהם השתתפו כ-2000 אנשים.
- ג. ייעוץ תמיכה וליווי למשפחות – המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות פועלות באופן פרטני, קבוצתי וקהילתי ומציעות תמיכה וליווי למשפחות. 170 עובדים סוציאליים הוכשרו לתפקיד של פקיד סעד לקידום מטרה זו.
- ד. סיוע אישי – במקרים שההורים מתקשים בטיפול בילד ניתן לאשר לילד (בגיל 6-18) מטפח לשיפור הדימוי עצמי, תמיכה ביצירת יחסים חברתיים והעשרה. ניתן גם לאשר מטפל לילד אם המשפחה מתקשה בטיפול בו בשל הזמן הרב הנדרש לשם כך. למבוגרים, משרד הרווחה מספק מסייע שיקומי התומך באדם עם פיגור שכלו בתוך ביתו. מספר השעות לכל אחד מהשירותים נקבע על פי עובד סוציאלי ומוגבל ל-30 שעות בחודש⁹.
- ה. ייעוץ חברתי-מיני – מרכז לחינוך חברתי-מיני מעניק ייעוץ, הדרכה, מעביר סדנאות ומספק מענה מקצועי לצרכים המיוחדים של בעלי פיגור שכלי בתחום המיני.
- ו. מרפאות שיניים – 15 מרפאות שיניים המתמחות בטיפול באנשים עם פיגור שכלי ממוקמות בפנימיות, אך מספקות שירות במחירי עלויות גם למתגוררים בקהילה.
- ז. תוכנית סביבה תומכת – התוכנית מסייעת למבוגרים בעלי פיגור שכלי המתגוררים באופן עצמאי בקהילה או בבית עם הורים מבוגרים ובמסגרתה נבנית לכל אדם תוכנית התערבות פרטנית אישית. התוכנית יכולה לכלול הכוונה בפעולות יום יום, ייעוץ לגבי זכויות, ליווי לטיפול ומעקב רפואי, שילוב במסגרת תעסוקתית/פנאי, תיקונים קלים והזמנת אנשי מקצוע, התערבות במצבי חירום ותיווך עם הקהילה¹⁰. בשנת 2008 כ-180 משפחות השתתפו בתוכנית סביבה תומכת¹¹.
- ח. תוכניות מיוחדות נוספות – משרד הרווחה מפעיל תוכניות נוספות למקרים מיוחדים. התוכניות כוללות הכנה לגיוס, לימודים למבוגרים, פרויקטים מיוחדים לקשישים, תוכנית למניעת נטישת ילדים ועוד. חלק מהתוכניות נכללות במסגרת של תוכנית קידום אישית שנועדה לסייע לאנשים עם פיגור שכלי לפתח את כישוריהם במידה מרבית.

קצבאות

תשלומי קצבאות אינן נמצאות תחת תחום אחריות האגף לטיפול במפגר, אך עדיין ראוי להתייחס אליהם בקצרה. הורים לילדים עם פיגור שכלי אשר סובלים מעיכוב התפתחותי

⁹ תקנון עבודה סוציאלית – הוראות והודעות 14.8 (17.11.2008) - סיוע במימון שירותים בקהילה לאדם עם פיגור שכלי.

¹⁰ תקנון עבודה סוציאלית – הוראות והודעות 14.28 (22.7.2009): סביבה תומכת לאוכלוסייה עם פיגור שכלי.

¹¹ תקציב משרד הרווחה 2009-2010.

חמור או זקוקים לנוכחות קבועה של הזולת זכאים לגמלת ילד נכה מהביטוח הלאומי. בעלי פיגור שכלי מעל גיל 18 זכאים לקצבת נכות כללית אם הביטוח הלאומי קבע שאין ביכולתם להשתכר או שיכולת ההשתכרות שלהם מופחתת. כמו כן זכאים לעיתים בעלי פיגור שכלי המוגבלים בניידותם לגמלת ניידות חודשית. בעלי פיגור שכלי עם אחוזי נכות גבוהים שזקוקים לעזרת הזולת בפעולות בסיסיות זכאים גם לקצבת שירותים מיוחדים.

עם המעבר למסגרת דיור חוץ-ביתי נשללות קצבאות ילד נכה וקצבאות שירותים מיוחדים. כאשר מבוגרים מתגוררים בדיור חוץ ביתי 50% מקצבת הנכות מועברת לפנימייה לאחזקה כללית, 20% נשארים אצל הזכאי או האחראי עליו עבור דמי כיס ויתר ה-30% מועברים לקרן מיוחדת שמטרתה לשפר את השירותים במעונות ואת רווחת החניכים¹². הקרן מכונה קרן קצבת נכות או קרן 30% ותקציב יעמוד על כ-64 מיליון ₪ בשנת 2011.

קרן קצבת נכות והקרן המרכזית לפיתוח השירותים למפגר ברשויות המקומיות (קרן של"ם שהוקמה על ידי משרד הרווחה ומרכז השלטון המקומי) מממנות רפואת שיניים, סגור עצמי, פעילות פנאי בשירותי המגורים, כסאות גלגלים, פיזיותרפיה, ריפוי בעיסוק, קלינאית תקשורת, דיאטנית ושירותים נוספים.

¹² תקנון עבודה סוציאלית – הוראות והודעות 14.12 (21.1.2010) - כללי השתתפות האדם עם פיגור שכלי, הוריו או האפורפוס שלו באחזקה בסדיר חוץ ביתי

התשתית החוקית

האגף לטיפול במפגר במשרד הרווחה הוא אחד האגפים היחידים שמתפקד מתוקף חוק ואין ספק שחקיקה מסודרת סייעה לעיגון תקציב האגף¹³. החוק העיקרי שעוסק באופן ממוקד בבעלי פיגור שכלי הוא "חוק הסעד (טיפול במפגרים)". בפרק זה ננתח את חוק הסעד וחוקים נוספים אשר עוסקים בבעלי מוגבלויות ונראה שמצד אחד בעלי פיגור שכלי אכן זוכים לזכויות במסגרות החוק, אך מצד שני החוקים אינם מפורטים באופן מספק.

"חוק הסעד (טיפול במפגרים) התשכ"ט – 1969"

חוק הסעד לטיפול במפגרים מגדיר מפגר כ-"אדם שמחמת חוסר התפתחות או התפתחות לקויה של כושרו השכלי מוגבלת יכולתו להתנהגות מסתגלת והוא נזקק לטיפול". מעבר לחשיבות של חוק מסגרת לבעלי פיגור שכלי, לחוק שני יתרונות מרכזיים. ראשית הוא מגדיר את פעילות ועדת האבחון אשר קובעת אם המדינה מכירה באדם כבעל פיגור שכלי. החוק מגדיר את הרכב הועדה (פקיד סעד, פסיכולוג, מחנך, פסיכיאטר ורופא מומחה למחלות ילדים או רופא אחר). על פי החוק הועדה תקבע את סוג הסידור, חוץ ביתי או יומי, המתאים לבעל הפיגור השכלי תוך עדיפות לדיוור של בעל הפיגור השכלי בקהילה. בהחלטת הועדה צריכה להתחשב בדת מקבל השירות ובכל משאלה סבירה שלו ושל האחראי עליו. לאדם שעובר אבחון זכות שימוע בוועדה, והחלטות הועדה ניתנות לערעור.

יתרון שני של חוק הסעד הוא תיקון משנת 2000 הקובע שכל אדם עם פיגור שכלי זכאי לסידור המגורים עליו המליצה ועדת האבחון. בכך החוק למעשה מחייב את המדינה לספק דיור חוץ-ביתי לכל אדם עם פיגור שכלי הזקוק לו. החוק קובע ששר הסעד (כיום שר הרווחה) מופקד על השירותים למפגרים והחוק מיושם בעיקר באמצעות תקנות שהשר רשאי להתקין. השר רשאי גם למנות פקידי סעד לביצוע החוק ולחייב בצו רשות מקומית לקיים שירותים למפגרים (פרט לחינוך חובה) ולקבוע את אופן מימונם.

למרות החשיבות של חוק הסעד והתרומה שלו לאבחון וטיפול בבעלי פיגור שכלי, החוק מיושן וכללי מדי. החוק אינו מגדיר סל שירותים ואינו דן בשירותי תעסוקה, בשירותים בקהילה או בהארכת יום הלימודים לבעלי פיגור שכלי. מעבר לכך, פרט לתיקון שהתקבל בנושא הדיור, החוק לא מגדיר את בעלי הפיגור השכלי כזכאים לשירותים כלשהם.

¹³ שיחה עם אבנר זקן, סגן מנהל האגף לטיפול באדם המפגר ואורית בן דרור, מנהלת מחלקת תקצוב ומידע באגף לטיפול באדם עם פיגור שכלי. 16.2.2011; שיחה עם תמי קריספיין, מנהלת כללית של קשר, מידע, תמיכה, וייעוץ להורים לילדים עם צרכים מיוחדים. 8/5/2011.

"חוק הפיקוח על מעונות התשכ"ה - 1965"

החוק, אשר אינו ייחודי לבעלי פיגור שכלי, דן במעונות המשמשים למגורים מחוץ למשפחה ומחייב כל מעון להחזיק ברישיון. החוק אינו מפרט את התנאים בהם מחויב לעמוד המעון, אך קובע שהשר רשאי למנות פקחים למעונות ולהתקין תקנות בנוגע למעונות, תנאי המגורים בהם, הפיקוח על המעונות, כוח האדם, ואמצעי הבטיחות.

תקנות הפיקוח על מעונות – התקנות מבטיחות שיסופקו לשוהים במעונות כל צרכיהם הפיזיים והנפשיים בצורה שמבטיחה להם התפתחות בריאה. על פי התקנות, המעון יהיה פתוח בכל ימות השנה ויספקו לשוהים בו לפחות ארבע ארוחות ביום. עובדי המעונות אחראים ללבוש ולניקיון גופם של החוסים וכן ידאגו לקשר בין החוסים לבני משפחותיהם. בתקנה מוגדרים גדלים מינימליים לחדרים, הוראות לגבי מבנה המעון, מספר הישנים בחדר, פירוט הציוד שמחויב להחזיק המעון והטיפול הרפואי לו זכאים החוסים. על פי התקנה חל איסור על עונשים גופניים, שלילת מזון ופגיעה פיזית בשוהים במעונות¹⁴.

נראה שחוק הפיקוח על המעונות ותקנות הפיקוח, להם תוקף משפטי מחייב, מבטיחים תנאים מינימליים לשוהים במעונות. תקנות אלו מתעדכנות מעת לעת ועודכנו לאחרונה ב-2005. ייתכן שיש צורך להמשיך ולעדכן את הזכויות של השוהים במעונות, אך לפחות קיימת מסגרת חוקית ברורה שבה מובטחים התנאים הבסיסיים.

"חוק מעונות יום שיקומיים התש"ס - 2000"

החוק מבטיח סל שירותים במסגרת מעון יום שיקומי לפעוט עד גיל שלוש עם מגבלות. פעוט זכאי לשירות אם משולמת בעדו גמלת ילד נכה, הוא אובחן כבעל פיגור שכלי או שמכון מוכר קבע כי הוא פעוט עם עיכוב התפתחותי ניכר. כמו כן זכאים למעון יום שיקומי פעוטות שנקבע שיש להם לקות שמיעה או ראייה, לקות מוטורית או מוגבלות ניכרת. הפעוט זכאי להסעה, לטיפול ולחינוך במעון היום הקרוב ככל האפשר למקום מגוריו. במסגרת המעון תורכב לכל פעוט תכנית טיפול אישית. החוק לא מפרט אילו שירותים יכללו בסל ומציין שהשירותים יקבעו על ידי שרי העבודה והרווחה ושר הבריאות בהסמכת שר האוצר ובאישור וועדת הכספים. השרים גם יקבעו את העלות הכוללת של השירותים בסל ואת הדרך בה יעודכן הסל. המדינה תישא בעלויות החוק פרט לעלויות אותם חייבת לשלם קופת החולים ופרט להשתתפות של מי שחייב במזונותיו של הפעוט כאשר את גובה ההשתתפות העצמית יקבע שר העבודה והרווחה.

¹⁴ תקנון עבודה סוציאלית – הוראות והודעות 14.19 (18.4.2005): תקנות הפיקוח על מעונות (החזקת חוסים במעונות ללוקים בשכלם) התשכ"ז – 1967.

תקנות מעונות יום שיקומיים - התקנות שמגדירות את פעילות מעונות היום מאד מפורטות. הן מגדירות את מבנה המעון, סל השירותים, דרישות הקבלה לעובדים במעון ורישוי המעון. בין השאר מצוין שהמעון יפעל בימים א'-ו', שבכל חדר יהיה חלון לתאורת יום ולאורור, שהמעון יוקף בגדר, שתהיה לו חצר, הסקה מרכזית, אספקת מים חמים שוטפת, כיתות גדולות וכן חדרי נוספים הכוללים מטבח, חדר עובד סוציאלי, שירותי מקלחת ועוד. הפעוטות במעון זכאים לתוכנית טיפולים אישית המורכבים מהשירותים הבאים: תכנית חינוכית, הזנה, האכלה, החתלה, ניקיון, גירוי סנסו-מוטורי תקשורתי, חברתי ורגשי, הדרכת המשפחה של הפעוט, טיפולים פיזיותרפיים, ריפוי בעיסוק, טיפול בהפרעות תקשורת, ליווי הפעוט ושירותי הסעה.

"חוק חינוך מיוחד התשמ"ח – 1988"

חוק מעונות היום חל על פעוטות עד גיל 3, החל מגיל 3 ועד גיל 21 זכאים ילדים בעלי צרכים מיוחדים לחינוך מיוחד חנם מהמדינה. על פי החוק, שר החינוך ימנה ועדת השמה לילדים עם צרכים מיוחדים. הועדה תעניק זכות קדימה להשמת ילדים במוסד חינוכי מוכר שאינו מוסד לחינוך מיוחד. שר החינוך יכול להאריך את משך שנת הלימודים, לחייב קיום יום לימודים ארוך ולימודים בזמן חופשות וכן לקבוע את מספר התלמידים בכיתה. על פי החוק, תלמיד הזכאי לחינוך מיוחד שישולב במערכת החינוך הרגילה זכאי לתוספת של הוראה וחינוך ולשירותים מיוחדים.

חוק מעונות היום השיקומיים וחוק חינוך מיוחד שיפרו משמעותית את הזכויות החוקיות של ילדים בעלי פיגור שכלי. בעצם מעונות היום השיקומיים הם השירות היחיד לו זכאים בעלי פיגור שכלי מטעם משרד הרווחה על פי הגדרה מפורשת של החוק, פרט לדיוור חוץ ביתי. מעבר לכך, לשני החוקים מתלווה "חוק הסעה בטיחותית לילדים ופעוטות עם מגבלות - התשנ"ד 1994" שמחייב להסיע בצורה בטיחותית ילדים בעלי מוגבלויות למעון יום שיקומי או למוסד החינוך בו הם לומדים.

אולם נראה ששני החוקים לא הצליחו להתמודד באופן מלא עם ההטרונות של אוכלוסיית הילדים בעלי הפיגור השכלי. חוק מעונות היום השיקומיים אינו נותן מענה לפעוטות המסוגלים להשתלב במעון יום רגיל, אך זקוקים עדיין לתמיכה של המדינה. מנגד, בחוק חינוך מיוחד דווקא לא ניתן מענה לבעלי פיגור שכלי בינוני או קשה הגרים בבית וזקוקים למסגרת גם אחרי יום הלימודים. משרד הרווחה התמודד עם בעיות אלו באמצעות שילוב חלק מהפעוטות במעון יום רגיל בתמיכת של סייעת ובאמצעות תוכנית יום שהות ארוך הפועלת לאחר שעות הלימודים, אך לשתי התוכניות חסר בסיס חוקי.

"חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות התשנ"ח - 1998"

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות הוא כללי יותר ואינו מתמקד בתחום ספציפי. החוק נועד להבטיח שלכל אדם עם מוגבלות תהיה זכות להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים ולתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים. החוק מתיר העדפה מתקנת ומדגיש שאדם עם מוגבלות זכאי לקבל החלטות הנוגעות לחייו. החוק מבטיח מתן שירותים לאנשים עם מוגבלויות (פיזית, נפשית או שכלית) ואוסר על אפליית מוגבלים בתחום התעסוקה. על פי החוק יש ליזום ולפתח תוכניות לתעסוקה ושיקום של אנשים עם מוגבלויות, תוך העדפת שילובם במקומות עבודה רגילים. כמו כן, בעקבות החוק אנשים עם מוגבלויות זכאים לשירותי תחבורה ציבורית נגישים ועל המדינה להנגיש כל מקום ציבורי או שירות ציבורי לאנשים עם מוגבלויות.

היתרון הבולט של חוק זה הוא שבעלי פיגור שכלי הוגדרו כזכאים לזכויות שוות. החוק לא העניק להם שירותים חדשים רבים, אך הבטיח שהשירותים שהמדינה מספקת לכל האזרחים יינתנו בצורה שווה, למשל באמצעות התאמת נהלים ומתן הדרכה בשפה המובנת לאדם עם פיגור שכלי. חוק כזה אינו עונה לצרכים ייחודיים של בעלי מוגבלויות, ואינו מתייחס באופן פרטני לשירותים ספציפיים שעל המדינה לספק לאנשים בעלי מוגבלויות שונות.

הוראות והודעות בתקנון עבודה סוציאלית

תקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס) מאגד את ההוראות וההודעות של משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים. בשנים האחרונות משרד הרווחה התמקד בפעולה דרך שינוי אותן הוראות והודעות. פרק 14 בתע"ס עוסק ב-"טיפול באדם המפגר" וההוראות בו מתייחסות לרוב תחומי החיים של בעלי פיגור שכלי, החל ממגורים בפנימיות, דרך התעסוקה וכלה בפעילויות שונות בקהילה. בכל תחום ותחום ההוראות מגדירות אילו שירותים משרד הרווחה יספק, כיצד ימומנו השירותים, מי אחראי על השירות ואילו נהלים יש לקיים בעת אספקת השירותים.

היתרון המרכזי בתקנות הוא שהן מסדירות את הטיפול בבעלי פיגור שכלי ונותנות מענה לפירוט שחסר בחוק הסעד. החיסרון של תקנות אלו הוא שיש להן תוקף משפטי מוגבל ושלעיתים קרובות גם בתקנות אלו לא מוגדרים קריטריונים לזכאות להשתלבות בשירותים ובתוכניות שונות (למשל במעונות יום, בתוכנית סביבה תומכת ואף במע"שים). כמו כן, בחלק מההוראות השירותים אינם מוגדרים כזכויות ונראה שההחלטה הסופית על אספקתם מתקבלת גם על פי שיקולי תקציב (ינאי 2006).

חוק שירותי רווחה והשפעתו על בעלי פיגור שכלי - עקרונות והערכת עלות

בחלק זה נעריך את העלויות של חוק סל שירותי רווחה חדש. לאגף לטיפול באדם המפגר יתרונות משמעותיים ביחס לאגפים אחרים במשרד הרווחה. האגף פועל תחת מסגרת חוקית מסודרת שפורטה בהרחבה בפרק השני ועיקרה "חוק הסעד (טיפול במפגרים)". יתרה מכך, האגף לטיפול באדם המפגר אינו סובל ממשבר תקציבי (כפי שניתן היה לראות גם בתרשים 1). האגף מרשים ביכולתו לענות על צרכי מטופלים רבים, להציע שירותים חדשים ולעדכן את השירותים הניתנים כאשר עולה הצורך.

לכן, מטרתו של חוק שירותי הרווחה חדש בהתייחסות לבעלי פיגור שכלי לא תהיה בהכרח להבטיח שלל שירותים חדשים אשר יגדילו בצורה דרמטית את תקציב האגף, אלא להבטיח זכויות בסיסיות לאוכלוסייה הנתמכת ולהבטיח שהשירותים יינתנו בצורה שוויונית ואוניברסלית ולא ייפגעו בעתיד. החוק יוכל למנוע מקרים בהם שירותים חשובים לא ניתנים בשל שיקולי תקציב. כך למשל בעבר משרד הרווחה טען שההסבר למחסור בפקידי סעד הוא תקציב לא מספק:

"המשרד טען, שאין ביכולתו לפעול לאיתור אוכלוסיות נוספות הזקוקות לטיפול, להרחיב שירותים קיימים ולפתח שירותים חדשים כאשר אין בתקציב העומד לרשותו כדי לטפל במי שכבר מוכרים לו. הוא הוסיף, כי הפתרון ההולם יהיה בחקיקת חוק שיקבע 'סל שירותים חובה' שיחייב את המדינה לתת שירותי שיקום ורווחה לכל הזכאים להם." (מבקר המדינה 2002 : 172).

ההודעה של משרד הרווחה אמנם התייחסה לאנשים בעלי מוגבלויות באופן כללי, אך כפי שהיה חסר בעבר תקציב לכל האנשים בעלי מוגבלויות, ייתכן שבלי חקיקה מתאימה התקציב בעתיד לא יספיק לבעלי פיגור שכלי. מעבר לכך, מחסור בפקידי סעד ברשויות מקומיות יכול להשפיע ישירות גם על בעלי פיגור שכלי. לכן הגדרת סל שירותים הוא קריטי.

סל שירותי רווחה

כיום משרד הרווחה מספק שירותים מגוונים לאוכלוסיות הנזקקות, אך לעיתים חסרה בחוק הגדרה ברורה של השירותים שרצוי שהמשרד יספק (צבע ושותפים 2010). בעוד שלכל המוגבלים זכויות בסיסיות בזכות חוק השוויון לאנשים עם מוגבלויות, בעלי פיגור שכלי כמעט ולא זכאים באופן רשמי לשירותים ספציפיים במסגרת חוק הסעד, פרט למעונות היום השיקומיים ולזכות לדור. חוק שירותי הרווחה שיגדיל סל שירותי יצטרך להצביע על הגורם שאחרי לאספקת השירותים ולהגדיר קריטריונים ספציפיים לזכאות לכל שירות. תוספת זו חיונית כיוון שללא קריטריונים ברורים עלול השירות להינתן בצורה

לא שוויונית. בחלק זה נסקור את השפעה החוק על תחומי התעסוקה, דיור, מעונות היום, הארכת יום הלימודים, שירותים בקהילתיים ולבסוף נדון בשירותים שלא יוגדרו כחלק מסל שירותי החובה. רובם ככולם של השירותים המתוארים בחלק זה ניתנים כבר היום לפחות לחלקי מבעלי הפיגור השכלי. תחילה נדון בקצרה באופן מימון השירותים.

מימון השירותים בסל

אנחנו מניחים ששירותי הרווחה שיוגדרו כחלק מסל רווחה ימומנו בצורה דומה למימון מרבית השירותים כיום – המשפחות ישלמו השתתפות עצמית נמוכה ויתרת התשלום תתחלק בין המדינה לרשות המקומית כאשר המדינה מממנת בדרך כלל 75% מיתרת התשלום. חשוב לציין שנמתחה ביקורת על שיטה זו כיוון שדווקא ברשויות החלשות בהן הצורך בשירותי רווחה איכותיים גבוה יותר חסר לעיתים תקציב המתאים לממן שירות הרווחה, אפילו אם הן נאלצות לממן רק רבע מהשירות (ינאי 2006: 19-18; גל 2006: 7). כך נוצר פער בין השירותים שמספקים רשויות שונות לתושביהם, ממנו נפגעים במיוחד הישובים הערבים (סבירסקי וחסון 2008; צבע ושותפים 2010). נראה שפער זה קיים לעיתים גם בשירותים המשפיעים על בעלי הפיגור השכלי, כמו במעונות היום¹⁵.

חוק שירותי רווחה יתמודד באופן חלקי עם הבעיה על ידי חיוב המדינה וכל הרשויות המקומיות לממן את סל השירותים הבסיסיים לבעלי פיגור שכלי וכך השירותים שמופיעים בסל יינתנו בצורה שוויונית ומלאה לזכאים. אולם, ייתכן שחוק כזה ייצור נטל תקציבי כבד על הרשויות החלשות ולכן ראוי לשקול השתתפות פרוגרסיבית של הרשויות במימון כפי שהציע מבקר המדינה (מבקר המדינה 2007). כל עוד בממוצע הרשויות ימשיכו לממן קרוב ל-25% מהשירותים (לדוגמא רשויות חזקות יממנו 30% וחלשות רק 20%), הוצאות המדינה שמתוארות בפרק זה לא ישתנו גם אם יוחלט על מימון פרוגרסיבי. בכל מקרה ראוי שדמי השתתפות העצמית של הזכאים יהיו נמוכים (כפי שמקובל ברוב השירותים היום), גם כיוון שלבעלי פיגור שכלי אין יכולת השתכרות שמאפשרת להם לממן את השירותים ובעיקר כדי למנוע מצב בו בעלי פיגור שכלי ממשפחות במעמד סוציו-אקונומי נמוך לא יזכו לשירותים בסיסיים שאותם יכולים לממן בעלי פיגור שכלי ממשפחות ממעמד גבוה.

דיור ואבחון

סביר להניח שסל השירותים יכלול זכות לדיור חוץ-ביתי במידה שוועדת האבחון ממליצה על כך, כפי שקיים כבר היום בחוק. כיוון שוועדת האבחון קובעת למעשה באיזה מסגרת

¹⁵ יגנה, י. - ברהט 650 בעלי פיגור שכלי מבוגרים שאינם במסגרת של תעסוקה או דיור. פרסום בהארץ ואתר אקים - <http://www.akim.org.il/rahat.akim>, 16.8.2010.

יגור האדם ראוי שחוק שירותי רווחה חדש יגדיר גם קריטריונים רשמיים לשיבוץ במסגרת המתאימה ביותר. החוק צריך גם להבטיח את הזכויות של המתגוררים בדיור החוץ ביתי. זכויות בסיסיות מובטחות היום בזכות חוק הפיקוח על המעונות, אך חוק זה מתייחס למעונות באופן כוללני ולכן ייתכן שעל חוק שירותי רווחה להתייחס לצרכים ספציפיים של בעלי פיגור שכלי השוהים בפנימיות. כך למשל, ניתן להגדיר שכל מטופל בעל פיגור שכלי יזכה לשירותים בפנימייה שיכולים לאפשר לו להתקדם מבחינה רגשית, שכלית וקוגניטיבית. כמו כן, החוק יכול להבטיח שפעילויות הפנאי בפנימייה יותאמו לרמת המוגבלות של כל אחד מהדיירים.

תחום האבחון מכוסה היום על ידי חוק הסעד וממומן במלואו על ידי המדינה, לכן שירותי האבחון לא יושפעו מהגדרת סל שירותים חדש.

עלויות: משרד הרווחה מחויב חוקית כבר היום לזכותם של בעלי פיגור שכלי לדיור חוץ ביתי ולפני כשלוש שנים אף הודיע משרד הרווחה שעד תחילת 2011 הוא ישלב גם בעלי פיגור שכלי קשה ועמוק בהוסטלים מסגרת הקהילה¹⁶. ניסוח קריטריונים ברורים להחלטות הועדה יאפשרו לאנשים להבין טוב יותר את ההחלטות ולערער עליהן, אך לא ישנו דרמטית את מספר השוהים בדיור חוץ ביתי ולא ישפיעו על עלויות האבחון. לבסוף, הגדרת זכויות מינימליות לבעלי פיגור שכלי בפנימיות יכולה לשפר מעט את התנאים בהן. אולם כיוון שהשיפור בפנימיות מתרחש בצורה הדרגתית בכל מקרה, וכיוון שזכויות בסיסיות בפנימיות כבר מובטחות היום באמצעות הפעלת סל סטנדרטים פיזי וסל סטנדרטים בנושא כוח אדם המופעל מעבר לרמה הקבועה בתקנות חוק הפיקוח על המעונות¹⁷, לא צפוי שינוי בעלויות בעקבות החוק.

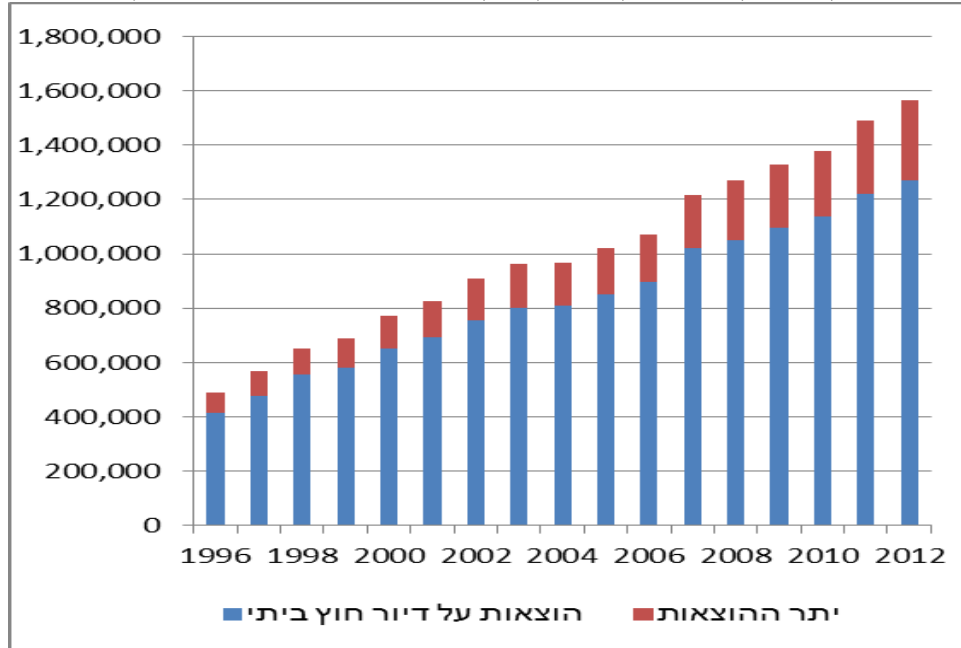
לסיכום, בניגוד לתחומים אחרים שיפורטו בהמשך, בתחום הדיור חוק שירותי רווחה לא יגדיל את עלויות התמיכה בבעלי פיגור שכלי. ראוי לציין שבשנים האחרונות הקדיש האגף לטיפול באדם המפגר 88-89% מהתקציב לדיור חוץ-ביתי, כפי שניתן לראות בתרשים 2 (לשם השוואה אגף השיקום, השרות לזקן, והשירות לילד ולנוער מקדישים 44%, 63% ו-61% מתקציבם לדיור חוץ ביתי בהתאמה¹⁸). כיוון שעיקר ההוצאות של המשרד מוקדשות לדיור חוץ ביתי, רוב התקציב של האגף לא יושפע מחוק שירותי רווחה חדש.

¹⁶ האגף לטיפול באדם המפגר (13.1.2008) - ביצוע מדיניות האגף בנושא מגורים של אנשים עם פיגור שכלי במעונות של הדיור בקהילה. משרד הרווחה.

¹⁷ הצעת תקציב משרד הרווחה לשנת 2008, עמוד 51.

¹⁸ שירותים הניתנים ללקוחות בקהילה ובמסגרת חוץ ביתית, נתונים משנים 2000-2007 - דף מידע. משרד הרווחה והשירותים החברתיים. האגף למחקר, תכנון והעשרה. מרץ 2008.

תרשים 2: התקציב המוקדש דיור חוץ ביתי וסך התקציב לתמיכה באנשים עם פיגור שכלי, 1996-2012



מעונות יום

מעונות יום לילדים בני 3 ומטה שאובחנו כבעלי פיגור שכלי כבר מוכרים היום במסגרת "חוק מעונות יום שיקומיים". חוק שירותי רווחה מקיף ודאי ימשיך להכיר בזכות זאת, אך יצטרך להתייחס גם לפעוטות אשר משולבים היום בפעוטות יום רגילים. חלק מהפעוטות לא אובחנו כבעלי פיגור שכלי ולכן לכאורה אינם תחת אחריות האגף, אך בפועל רבים מהפעוטות שאובחנו בשלב מאוחר יותר וראוי לסייע להם מוקדם ככל הניתן. ועדה מחוזית של משרד הרווחה לשילוב פעוטות עם צרכים מיוחדים בוחנת את דו"ח העובד הסוציאלי ודו"ח המכון להתפתחות הילד וקובעת אם הילד זכאי לשילוב במעון יום ואת מספר השעות של הסייעת. אם הבקשה מאושרת, משרד הרווחה מממן את הסייעת וההורים משלמים על מעון היום או המשפחתון. חוק שירותי רווחה חדש צריך להפוך את האפשרות להשתלב במעון יום רגיל לזכות¹⁹. כיוון שפעוטות עד גיל 3 לרוב לא עברו אבחון, האתגר העיקרי של החוק יהיה להגדיר מי זכאי לשילוב במעון יום רגיל. את הקריטריונים המדויקים צריכים לנסח אנשי מקצוע וסביר שהם יגדירו ילדים כזכאים לשירות בעלי עיכוב התפתחותי שמתקשים להשתלב במעון יום ואשר סביר שיאובחנו כבעלי פיגור שכלי בעתיד.

בשלב זה לא נניח שתוכנית "מסיכון לסיכוי" תוגדר כחלק מסל השירותים. התוכנית משלבת עקרונות של מעונות יום שיקומיים ושילוב במעונות יום רגילים, אך כוללת מעט מאד משתתפים. בשנת 2006 השתתפו בתוכנית כ-106 פעוטות וניתן להעריך שמתוכם 10-

¹⁹ תמי קריספין, מנהלת כללית של קשר, מידע, תמיכה, וייעוץ להורים לילדים עם צרכים מיוחדים טענה גם היא שצריך לתמוך בבעלי פיגור שכלי שבחרים להשתלב במעון יום רגיל במקום במעון יום שיקומי. 8/5/2011.

15 היו בעלי פיגור שכלי (ההערכה מבוססת על כך שב-2003 11% ממשותפי התוכנית היו בעלי פיגור שכלי) (מנדלר ובן הרוש 2006). כיוון שעלות הפעלת התוכנית דומה לעלות של שילוב במעון יום רגיל, והורי הילדים נוטים להעדיף אותה על מעון יום רגיל, הפעלת התוכנית כחלק מהסל תוכל לשפר במעט את השירות לפעוטות, ללא השפעה על תקציב המדינה (שם).

עלויות: תקציב מעונות היום השיקומיים של אגף השיקום במשרד הרווחה עמד על קרוב ל-80 מיליון ₪ בשנת 2009 (מתוכם כ-37 מיליון ₪ בהוצאה מותנית הכנסה). התקציב מיועד למעל 1,400 פעוטות, מתוכם כ-140 בעלי פיגור שכלי. התקציב אינו צפוי להשתנות בעקבות חוק סל שירותי רווחה כיוון שהזכויות של הפעוטות שאובחנו כבעלי פיגור שכלי כבר מעוגנות בחוק.

לעומת זאת, כיוון שהיום השתלבות במעון יום רגיל אינה זכות אוטומטית והועדה לשילוב פעוטות עם צרכים מיוחדים מקבלת את החלטותיה בכפוף לשיקולי תקציב²⁰ מספר הילדים שזוכים לעזרה של סייעת במעון יום רגיל קטן מאד. כך למשל בשנת 2008 רק 23 ילדים שולבו באגף חיפה והצפון במעונות יום רגילים בשל מגבלות תקציב (משרד הרווחה 2009) וסך הכל שולבו כ-203 ילדים בכל המדינה באותה שנה²¹. בהחלט סביר שחוק שירותי רווחה שיגדיר את השילוב במעונות יום כזכות יגדיל את מספר המשתתפים בהם.

כדי לאמוד את מספר הזכאים לשירות, נניח שכל הפעוטות שיוכרו במהלך חייהם כבעלי פיגור קשה או עמוק יהיו זכאים לשירות. הנחה זו סבירה כיוון שלרוב לבעלי פיגור קל יותר, פחות צרכים מיוחדים בשלב מוקדם כל כך בחיים ולכן הם לא יהיו זכאים לשירות. הקריטריונים אינם צריכים להתייחס באופן ספציפי לרמת הפיגור, אך אנו מניחים שמספר הפעוטות שיהיו זכאים לשירות דומה למספר הפעוטות שיאובחנו כבעלי פיגור קשה או עמוק בסופו של דבר.

מספר בעלי הפיגור השכלי הכללי הוא כ-7.1 לאלף איש בגילאים 45-49, סביר שבגיל זה רוב בעלי הפיגור השכלי כבר אובחנו. מתוך כלל המאובחנים לרבע פיגור קשה או עמוק (גורבטוב ושותפים 2009). לכן נניח שמספר בעלי הפיגור השכלי הקשה או עמוק הוא כ-1.75 איש לאלף. בשנת 2009 גרו בישראל כ-383,000 פעוטות בגילאים 3-0.5²². על פי האומדן שלנו ניתן להעריך ש-670 מתוכם יאובחנו במהלך חייהם כבעלי פיגור שכלי קשה או עמוק. 140 פעוטות כבר משתתפים במעונות יום שיקומיים, לכן כ-530 פעוטות יזכו

²⁰ תקנון עבודה סוציאלית – הוראות והודעות 8.10 (1.4.2009): השמת פעוטות במעון יום / משפחתון – יישום חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס 2000 – ושילובם של פעוטות עם צרכים מיוחדים, עמוד 12.

²¹ שיחת טלפון עם ויואן אזורן, מנהלת השירות לקהילה, האגף לטיפול באדם המפגר, משרד הרווחה. 5.6.2010.

²² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - לוח 2.19 אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל. שנתון סטטיסטי לישראל 2010.

לסייעת במעון יום רגיל בעקבות החוק החדש (מתוכם כ-390 פעוטות שלא זוכים לשירות היום).

נניח שמספר שעות הממוצע בהם יזכו הפעוטות שישתלבו במעון יום רגיל לליווי של סייעת יעמוד על כשעתיים ביום (מחצית מהכמות המקסימלית). מחקר אחר הניח הנחה דומה לפיה פעוטות יזכו ל-2.5 שעות של סיוע ביום (מנדלר ובן-הרוש 2006), בעוד שעל פי התקציב בשנת 2008²³ נראה שפעוטות זכו בממוצע לפחות משעתיים ביום. אולם, הנחנו שבעקבות העברת חוק שירותי רווחה יזכו הפעוטות ליותר שעות ביחס למצב הנוכחי כיוון שהחוק יבטיח את הזכות לתמיכה שלא תהיה תלויה במגבלות תקציב. העלות של סייעת היא 875 ₪ לשעת סיוע אחת מדי יום בחודש²⁴ והשירות פטור מהשתתפות הורים. כלומר העלות עבור שעתיים ביום היא 21,000 ₪ בשנה. לכן עבור 530 פעוטות העלות הכללית תעמוד על כ-11.1 מיליון ₪. היות שההורים פטורים מהשתתפות נניח המדינה תממן 75% מהשירות, כ-8.3 מיליון ₪, ואת היתר תממן הרשות המקומית. ההוצאה יכולה לסייע למאת משפחות ומהווה תוספת משמעותית של כ-7.7 מיליון ₪ ביחס למצב הנוכחי.

הארכת יום הלימודים

התחום השלישי שחוק שירותי רווחה צריך להתייחס אליו הוא תמיכה בילדים בעלי פיגור שכלי בשעות היום. הזכות לחינוך מוכרת היום במסגרת חוק חינוך במיוחד, אולם יום לימודים ארוך עדיין לא מוגדר כזכות ונושא זה נותר שנוי במחלוקת. כך למשל בשנת 2006 הודיעה שרת החינוך תמיר על הפעלת יום חינוך ארוך בכ-1,200 גני ילדים, אך ברשימה לא נכללו גנים של החינוך המיוחד. רק לאחר מספר חודשים ומאבק של אגודת אקים הוחלט להרחיב את יום הלימודים הארוך לאותם הגנים. בעוד שבמקרה המתואר ניתן מענה נקודתי לגנים בישובים מסוימים, סל שירותי רווחה יצטרך למצוא פתרון כולל שיסדיר את המסגרת של יום שהות ארוך בכל הארץ.

החוק יצטרך לקבוע האם הזכות להארכת יום הלימודים היא אוניברסלית או לחילופין לקבוע מי זכאי לשירות. אקים דורשת להחיל את יום חינוך ארוך לכל בעלי הפיגור השכלי²⁵, ייתכן שהמדינה תעדיף להתבסס על קריטריונים אחרים כפי שכיום יום שהות ארוך מוגבל רק לבעלי פיגור שכלי ברמת תפקודי סיעודי, טיפולי או עם בעיות התנהגות קשות²⁶. פתרון סביר הוא הארכת יום הלימודים במסגרת מרכזי יום אימוניים עד השעה 16:30 לו יהיו זכאים כל בעלי הפיגור כשירות אוניברסלי, בעוד שליום שהות ארוך שסופק במרכזי יום טיפוליים וסיעודיים עד השעה 19:00 יהיו זכאים רק בעלי פיגור שכלי

²³ תקציב השילוב של 203 פעוטות במעונות יום עמד על כ-630,000 ₪ בשנת 2008. שיחת טלפון עם אריה שמש, מפקח ארצי, האגף לטיפול באדם המפגר, משרד הרווחה. 5.6.2010.

²⁴ תקנות מעונות יום שיקומיים (רישוי, סל שירותים לפעוטות עם מגבלות ותנאי הטיפול בהם), התשס"ח 2008.

²⁵ אקים (2010) - אקים ישראל פנתה לשר החינוך בבקשה להארכת יום הלימודים ל-3000 ילדים עם פיגור שכלי קל ובנוני: <http://www.akim.org.il/limudim%20aroch>

²⁶ תקנון עבודה סוציאלית – הוראות והודעות 14.24 (20.1.2008): מסגרת לגילאי 3-21 – יום שהות ארוך.

שעומדים בקריטריונים נוקשים יותר. את הזכות להארכת יום הלימודים ההורים יוכלו לממש באמצעות ואוצ'רים שיאפשרו להם לבחור באיזה מסגרת להשאיר את ילדיהם (למשל בבית הספר, במתנ"ס קרוב לבית, או דווקא במסגרת ייחודית בישוב אחר). היתרון בשיטת הואוצ'רים כפול: השיטה מאפשרת להורים זכות בחירה, ומעודדת תחרות בין המוסדות השונים שמספקים את השירות²⁷. בכל מקרה, גם כאשר נעשה שימוש בואוצ'רים החוק צריך להבטיח שלכל בעד פיגור שכלי תהיה מסגרת של הארכת יום הלימודים במרחק סביר מביתו.

נושא נוסף שראוי לאזכור הוא הבחירה בין שילוב בכיתות רגילות ללימודים במסגרת החינוך המיוחד. מספר ארגונים טוענים שהלימודים במסגרת שילוב סובלים מתת תקצוב ביחס ללומדים בחינוך המיוחד והם הגישו עתירה לבג"ץ בעניין. העתירה נדחתה בתחילת 2011²⁸, אך נראה שחלה תזוזה בעמדת משרד החינוך אשר הגדיל את תקציב הלומדים בשילוב במסגרת החינוך הרגיל והקים ועדה ציבורית לבחינת מדיניות משרד החינוך בתחומי החינוך המיוחד והשילוב בראשות השופטת דורנר. למרות שהזכות להשתלב במסגרת החינוך הרגיל חשובה, תחום זה אינו נופל במסגרת אחריות משרד הרווחה ולכן לא נדון בעלותו במסגרת הדו"ח.

עלויות: לא מתפרסמים נתונים אודות השיעור המדויק של בעלי הפיגור השכלי העומדים בקריטריונים של יום שהות ארוך, אך ניתן לבצע חלוקה גסה לבעלי הפיגור הקל והבינוני שזקוקים ליום לימודים ארוך במסגרת של מרכזי יום אימוניים עד אחר הצהריים, ולבעלי פיגור בינוני מורכב, קשה ועמוק הזקוקים למסגרת של יום שהות ארוך עד שעות הערב²⁹. כ-44.3% מבעלי הפיגור השכלי במערכת החינוך בשנת תשס"ט היו בעלי פיגור בינוני-מורכב, קשה או עמוק³⁰. כ-1,550 ילדים בעלי פיגור שכלי מתגוררים מחוץ לבית ולכן אינם זקוקים לשירות של הארכת יום הלימודים ובערך שני שליש מתוכם בעלי רמות פיגור גבוהות (גורבטוב ושותפים 2010: 381). לאחר שמפחיתים את הילדים מחוץ לבית נותרו עם כ-3,304 ילדים בעלי פיגור בינוני-מורכב, קשה ועמוק הזקוקים ליום שהות ארוך במרכזים טיפוליים-סיעודיים (ומתוכם 2,800 זוכים לשירות היום) ו-4,841 ילדים בעלי פיגור קל הזקוקים להארכת יום הלימודים במרכזים אימוניים (מתוכם כ-1,300 זוכים לשירות היום (שם)).

²⁷ שיחה עם תמי קריספין, מנהלת כללית של קשר, מידע, תמיכה, וייעוץ להורים לילדים עם צרכים מיוחדים. 8/5/2011.

²⁸ בג"ץ 5989/07 אלו"ט - האגודה הלאומית לילדים אוטיסטים נ' שרת החינוך.

²⁹ אקים (2010) - אקים ישראל פנתה לשר החינוך בבקשה להארכת יום הלימודים ל-3,000 ילדים עם פיגור שכלי קל ובנוני.

³⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - השנתון הסטטיסטי לישראל 2010: לוחות 8.5, 8.13, 8.29 תלמידים עם צרכים מיוחדים לפי סוג לקות וסוג מסגרת.

הנתונים אודות מספר הילדים בעלי הפיגור השכלי נלקחים ממשד החינוך. לפי הרשומים של משרד החינוך רשומים יותר ילדים כבעלי פיגור שכלי ביחס למשרד הרווחה³¹. אנחנו מניחים שהתלמידים אשר מוכרים במשרד החינוך, אך לא במשרד הרווחה, לא עברו אבחון כיוון שלא היה להם צורך בכך. סביר להניח שאם למשפחות תובטח הזכות להארכת יום הילדים, אותם ילדים יעברו אבחון, ולכן נניח שהם יזכו בסופו של דבר לשירות.

נניח שמתוך המשפחות הזכאיות להארכת יום הלימודים במסגרת טיפולית-סיעודית, 95% יבחרו להיעזר בו, ומבין הזכאים למסגרת אימונית 90% יעזרו בשירות (אנו מניחים שלא כל המשפחות יעזרו בשירות כיוון שחלק מהילדים לא יזדקקו ליום חינוך ארוך וחלק מההורים יעדיפו להישאר עם הילדים בבית). על פי החישוב, יצטרפו כ-314 ילדים ליום שהות ארוך טיפולי-סיעודי, מתוכם נניח שכ-79% ישתתפו במעונות יום לילדים טיפוליים ו-21% במעונות לילדים סיעודיים בדומה להתפלגות בקרב כלל בעלי הפיגור השכלי המתגוררים בבית (שם: 384). כמו כן, יצטרפו כ-3,080 ילדים חדשים למסגרת של מעונות אימוניים עד אחר הצהריים.

כיום התקציב למעון יום אימוני עד אחר הצהריים הוא 330 ₪ לילד לחודש. התקציב עבור יום שהות ארוך משתנה בהתאם למעון, הערכנו שדמי החזקה עבור ילדים טיפוליים הם 1,200 ₪ ועבור ילדים סיעודיים 1,600³². המדינה תממן כ-70% מסכום זה ואת היתר ישלמו המשפחות והרשויות המקומיות. על פי החישוב בחלק זה, הבטחת יום שהות ארוך כזכות תרחיב את השירות לקרוב ל-3,500 ילדים נוספים בעלות כוללת למדינה של כ-11.9 מיליון ₪.

תעסוקה

נושא התעסוקה לא זוכה בכלל להתייחס במסגרת חוק הסעד ומדגים את הבעייתיות בחוק המנוסח בצורה כל כך כללית. מצד אחד, תעסוקה יומית נתפסת אצל רבים כזכות שהמדינה מכירה בה (אקים 2006), מצד שני החוק לא מחייב במפורש את המדינה לספק תעסוקה ולא מעט בעלי פיגור שכלי אשר רוצים לעבוד אינם עובדים. חוקרים מסכימים שלעבודה תרומה משמעותית לשילוב אנשים עם מוגבלויות בחברה (רימרמן וכץ 2004) ולכן ראוי שסל שירותי רווחה יכיר בזכות של כל בעל פיגור שכלי מעל גיל 21 (או מעל גיל 18 ללומדים בכיתות רגילות) לתעסוקה. במסגרת החוק ניתן יהיה להגדיר קריטריונים שיקבעו אם בעל הפיגור השכלי יוכל להצטרף לתעסוקה במסגרת המע"ש, מרכזי היום או

³¹ למשל משרד החינוך הכיר ב-5,875 בעלי פיגור שכלי בבתי ספר יסודיים ביחס ל-4,718 ילדים שמשרד הרווחה הכיר בהם כבעלי פיגור שכלי בגילאים 5-14.

³² העלות למעונות היום מתבססת על נספח להוראה 14.13 (1.1.2011): דמי החזקה במסגרת יום ובמעונות פנימייתיים למפגרים וכן על סמך הוראות תקציב המדינה לשנת 2011 ועל סמך שיחה עם אורית בן דרור, מנהלת מחלקת תקצוב ומידע באגף לטיפול באדם עם פיגור שכלי. 30.5.2011.

להשתלב בתעסוקה נתמכת. במסגרת הרחבת שירותי התעסוקה ראוי לבחון אפשרות של קידום מסגרת תעסוקתית רשמית רביעית (מעבר לתעסוקה מוגנת, תעסוקה נתמכת ומרכזי יום) של הכשרה מקצועית ולימודים. מסגרת זו תתמקדי בבעלי פיגור שכלי קל בלבד ותאפשר להם ללמוד מקצוע או לרכוש מיומנויות בסיסיות אחרי גיל 21³³. קיימות היום תוכניות מיוחדות שמספקות לעיתים מסגרות אלו, אך ראוי להרחיב אותן ולהפוך אותן לאפשרות רשמית כחלק ממסלולי התעסוקה.

ניתן להשאיר את ההחלטה לגבי אופן התעסוקה הרצוי בידי ועדת האבחון, אך בכל מקרה יש להגדיר קריטריונים ברורים בקביעת החלטת הוועדה ולהפוך את ההחלטה למחייבת כפי שקורה בתחום הדיור. מעבר לכך, גם אם נשארת בידי הוועדה האפשרות להחליט איזו תעסוקה מתאימה לבעל הפיגור השכלי חשוב לוודא שכל בעל פיגור שכלי אשר גר בבית או בקהילה יוכל להשתתף במסגרת תעסוקתית כלשהי. בשלב זה נניח שבעלי פיגור טיפוליים או סיעודיים ישתלבו במרכזי היום, ושאר בעלי הפיגור השכלי ישתלבו במע"שים או בתעסוקה נתמכת. בכל מקרה, ברור שבעלי הפיגור השכלי לא יחויבו לעבוד, אך תובטח להם האפשרות לתעסוקה.

על פי נתונים של אקים, בשנת 2010 כ-77% מבעלי הפיגור השכלי בני 22 ומעלה המתגוררים בביתם לא השתלבו בתוכנית תעסוקה של משרד הרווחה³⁴. בישובים מסוימים הבעיה בולטת במיוחד, כך ברהט ב-2010 כ-650 בעלי פיגור שכלי בוגרים לא השתלבו במסגרת תעסוקה או דיור³⁵. על פי סקר מקיף של הביטוח הלאומי ומכון ברוקדייל משנת 2005, כ-36.3% מבעלי פיגור שכלי המקבלים קצבת נכות כללית עובדים ורק-41% מבין אלו שאינם עובדים, עבדו בעבר. מבין העובדים כ-65% עבדו במסגרת תעסוקה מוגנת או נתמכת וכ-33% אצל מעסיק ציבורי, פרטי או משפחתי. הסקר חשף עוד שכ-38% מבין בעלי הפיגור השכלי שאינם עובדים מעוניינים לעבוד (בר ושותפים 2005: 26, 28). נתון מעניין שהתגלה בסקר הוא שבזכות התעסוקה המוגנת שיעור גבוה יותר של בעלי פיגור שכלי מועסקים ביחס לכלל המוגבלים אשר מקבלים קצבת נכות, אך כאשר בוחנים רק את מקבלי קצבת הנכות שאינם מוגבלים בניידות או בניהול במשק הבית מתברר ששיעור בעלי הפיגור השכלי והלוקים בנפשם מועסקים בשיעור נמוך ביחס לכלל מקבלי קצבת הנכות הכללית (שם: 17). ניתן ללמוד מכך שדווקא בעלי הפיגור הקל מועסקים בשיעורים נמוכים מדי. חשוב לציין שהמדינה פועלת להגדלת שיעור התעסוקה הן באמצעות פעילות של משרד הרווחה להרחבת מספר המועסקים במע"שים³⁶, והן באמצעות תוכניות מיוחדות כגון מסלולי סיוע מיוחדים למעסיקים של אנשים עם

³³ שיחה עם חיה עמינדב, מנהלת האגף לטיפול באדם עם פיגור שכלי וד"ר דליה ניסים, מפקחת ארצית ניהול ידע, תורה והדרכה באגף לטיפול באדם עם פיגור שכלי. 11.1.2011.

³⁴ 77% מאנשים עם פיגור שכלי בגילאי עבודה שמתגוררים בביתם אינם משולבים בתוכנית התעסוקה של משרד הרווחה. אקים - www.akim.org.il/יוזם20%הנכה20%בכנסת

³⁵ יגנה, י. - ברהט 650 בעלי פיגור שכלי מבוגרים שאינם במסגרת של תעסוקה או דיור. פרסום ב"הארץ" ואתר אקים - <http://www.akim.org.il/rahat.akim>

³⁶ מספר המשתתפים במע"ש הכפיל את עצמו מ-1,735 בשנת 1991 ל-3,400 בשנת 2009.

מוגבלויות שמקדם המטה לשילוב אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה³⁷. אולם פעילויות אלו אינן מבטיחות שהיצע עבודה יעמוד בצרכים של כל בעלי הפיגור השכלי.

חוק מתקדם לא יסתפק בהגדרת הזכות לעבודה, אלא יבטיח שבעלי פיגור שכלי יזכו לעבודה הוגנת שתתרום להם. לכך נחוצים שני מרכיבים: משכורת סבירה ומקום עבודה שמאפשר לעובדים לממש את הפוטנציאל שלהם. ביקורת רבה נמתחה על כך שמסגרות התעסוקה המוגנות מבודלות ולא מאפשרות לעובדים בהם להתקדם לעבר עבודה בשוק החופשי (רימרמן וכץ 2004). גם השכר במע"שים מעורר מחלוקת. סקר של הביטוח הלאומי ומכון ברוקדייל חשף שמבין מקבלי קצבת נכות כללית ההכנסה הממוצעת משכר וגמלאות של בעלי פיגור שכלי שעבדו עמדה על 1,886 ₪, ביחס ל-1,874 עבור בעלי פיגור שכלי שלא עבדו, פער של 12 ₪ לחודש בלבד (בר ושותפים 2005: 24). העבודה חשובה כשלעצמה, בשביל מסגרת חברתית, מימוש עצמי ותעסוקה, אך עדיין לא סביר שבממוצע בעלי פיגור שכלי כמעט ולא מקבלים גמול על עבודתם. גם מבקר המדינה מתח ביקורת על השכר בחלק מהמע"שים שעמד בשנת 2001 על 200-165 ₪ לחודש (מבקר המדינה 2002). השכר במע"שים נקבע על פי מידת היצרנות וסוג העבודה ולכן יכול להשתנות בין מפעל למפעל³⁸. בדיקה בשנת 2004 הראתה שרק במפעל מוגן אחד יש הסכם קיבוצי עם העובדים שמבטיח להם שכר בגובה 77% מהמינימום ותנאים סוציאליים (רימרמן וכץ 2004). פרסום מעודכן יותר של אקים מראה שהשכר במע"שים עמד על 250-50 ₪ (אקים 2006). יש לזכור שבעלי הפיגור השכלי או משפחתם אף משלמים השתתפות עצמית של 10% מגובה קצבת הנכות על הפעילות במע"ש ולכן השכר בפועל אף נמוך יותר³⁹.

עלויות: בשנת 2011 כ-26,960 בעלי פיגור שכלי גרו בבית ובקהילה (כלומר לא התגוררו בפנימיות), ניתן להעריך שכ-14,550 מהם בגילאי עבודה (21-54). מתוכם כ-5,040 עבדו במסגרת תעסוקה נתמכת, מוגנת או מרכזי יום. ניתן להניח שעוד כ-2,520 עבדו בשוק החופשי⁴⁰. סביר שחלק מבעלי הפיגור השכלי יבחרו שלא לעבוד (מתוך חוסר יכולת או רצון). קשה להעריך כמה בעלי פיגור שכלי יעבדו אם תעסוקה תוגדר כזכות, אך כיוון שברור שכיום לא מעט בעלי פיגור שכלי רוצים לעבוד, סביר שאם היצע העבודה יגדל גם מספר העובדים יגדל משמעותית. לכן נעריך שבפועל יעבדו כ-85% מבעלי הפיגור השכלי בגילאי עבודה. שיעור העובדים צפוי לגדול אף יותר אם השכר יעלה. כדי להבטיח שיעור תעסוקה כזה משרד הרווחה יצטרך להוסיף כ-4,810 מקומות עבודה חדשים.

³⁷ משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה - הוראת מנכ"ל 4.17 - מסלולי סיוע לקליטת עובדים נוספים בעסקים בישראל.

³⁸ תקנון עבודה סוציאלית - הוראות והודעות 14.11 (6.9.1988): סדרי תשלום לחניכי מע"ש.

³⁹ תקנון עבודה סוציאלית - הוראות והודעות 14.12 (21.1.2010): כללי השתתפות האדם עם פיגור שכלי, הוריו או האפוטרופוס שלו באחזקה בסידור חוץ ביתי.

⁴⁰ הערכה מתבססת על סקר הביטוח הלאומי שהראה שבערך שני שליש מבעלי הפיגור השכלי שמקבלים קצבת נכות ועובדים עושים זאת במסגר תעסוקה נתמכת או מוגנת (בר ושותפים 2005).

כ-18% מבעלי הפיגור השכלי שאינם גרים במעונות הם ברמת תפקוד טיפולי או סיעודי, סביר להניח שבגילאי העבודה שיעור בעלי הפיגור השכלי הטיפוליים והסיעודיים נמוך יותר כיוון שילדים המגיעים לאבחון בגילאים צעירים יותר הם בעיקר ילדים עם צרכים מורכבים או רמת פיגור קשה יותר (גורבטוב ושותפים 2010: 166, 178). לכן נניח שהשיעור עומד על כ-10%, כלומר שמספר בעלי הפיגור השכלי בעלי רמות פיגור טיפולי או סיעודי שאינם גרים במעונות הוא כ-1,455, מתוכם 900 משתתפים במרכזי יום. שיעור השתתפות זה אינו גבוה במיוחד, אך עדיין מלמד שבניגוד למצופה שיעור התעסוקה בקרב בעלי פיגור קשה אינו נמוך, וייתכן שאף גבוה יותר משיעור התעסוקה מקרב בעלי פיגור קל. נניח שכדי להבטיח עבודה לבעלי הפיגור השכלי יתווספו 100 מקומות במרכזי יום ויתר ההשמות יתחלקו ביחס של 3:2 בין בין המע"שים לתעסוקה נתמכת (אשר יכולה לכלול גם מסלול המיוחד של הכשרה מקצועית שהוצע למעלה). כיום שיעור גבוה יותר של בעלי פיגור שכלי עובדים במע"שים, אך כיוון שמקומות עבודה חסרים לעיתים קרובות דווקא לבעלי פיגור קל וכיוון שמשרד הרווחה מתמקד לאחרונה בפיתוח תעסוקה נתמכת סביר שמקומות עבודה חדשים רבים יפתחו במסגרת של תעסוקה נתמכת ושתחול שם הרחבה ניכרת בפעילות. אם ניתן יהיה להעסיק שיעור אף גבוה יותר של עובדים בתעסוקה נתמכת, המדינה תחסוך בהוצאות והעובדים יוכלו לזכות במקום עבודה מתגמל יותר.

דמי החזקה של חניך ברוב המע"שים עומדים על כ-1,368 ₪⁴¹. המדינה מממנת כשני שליש מההוצאות על המע"ש⁴² ואת היתרה ממנות הרשויות וההשתתפות העצמית. על פי חישוב זה המדינה משלמת כ-11,000 ₪ בשנה עבור כל עובד במע"ש.

הוצאות המדינה עבור תעסוקה נתמכת של בעלי פיגור שכלי אינן מפורטות בצורה רחבה⁴³. ההוראה התקציבית המתייחסת לכך באופן ספציפי עמדה ב-2009 על 4 מיליון ₪, וגם סכום זה לא הוצא לבסוף באותה שנה (נראה שהסכום יועד ליישום חוק לרון המעודד תעסוקה של אנשים בעלי מוגבלויות)⁴⁴. כנראה שחלק מההוצאות האחרות על תעסוקה נתמכת מתוקצבת במסגרת המע"שים אשר נוהגים לרכז את הנושא, וחלק אחר מתבצע על ידי עמותות פרטיות ולכן לא מתוקצב על ידי המדינה. ההוצאות על תעסוקה נתמכת אמורות להיות נמוכות משמעותית מההוצאות על מפעלים מוגנים הן כיוון שבתעסוקה נתמכת החניך זקוק לתמיכה מוגבלת בלבד ובסופו של אמור לעבוד בצורה עצמאית יחסית וכך נחסכות הוצאות על מדריכים והן כיוון שבתעסוקה נתמכת כרוכה בפחות הוצאות קבועות (למשל על מבנה וארוחות) (מנדלר ונאון 2003: 54-56). בכל זאת, סביר שההוצאה תהיה גבוהה יותר מההוצאות היום אם המדינה תפעל להרחבת ההשמות ולא תסתמך על

⁴¹ החישוב מבוסס על תקנון עבודה סוציאלית – נספח להוראה 14.13 (1.1.2011): דמי החזקה במסגרת יום ובמעונות פנימייתיים למפגרים וכן על תקציב עיריית ירושלים לשנת 2008 – אשר במסגרתה מועסקים מעל 10% מהעובדים במע"שים. http://www.jerusalem.muni.il/jer_sys/publish/files/Tkziv/2008/8461.htm

⁴² הוצאות תקציב משרד הרווחה 2011.

⁴³ לא התקבלו נתונים ממשרד הרווחה אודות העלות הממוצעת של תעסוקה נתמכת טרם סיום המחקר. עם זאת, מומלץ עדיין להפיק נתונים אודות העלות הממוצעת כדי שניתן יהיה לעשות בהם שימוש במחקרים עתידיים.

⁴⁴ ביצוע תקציב המדינה 2009.

עמותות מהמגזר השלישי. מחקר קודם העריך שלאחר מספר שנות פעילות העלות הממוצעת לאדם בתעסוקה נתמכת היא כ-67% מהעלות בתוכנית תעסוקה מוגנת. כאשר לא כוללים את השכר של העובדים (שאותו אמורים לשלם המעסיקים), שיעור ההוצאה בתעסוקה הנתמכת עומד על כ-37% בלבד מהשיעור בתעסוקה מוגנת (שם). לעומת זאת, בשנים הראשונות להפעלתה, תוכנית תעסוקה נתמכת עשויה להיות יקרה יותר בשל השקעת משאבים בפיתוח התוכנית, בניית תשתיות, הכשרת מדריכים, איתור ומעסיקים. אנו מניחים שהמערך של תעסוקה נתמכת יורחב משמעותית ולכן יהיה צורך לפתח תוכניות חדשות עבור משתתפים רבים. לכן נניח שההוצאה הממוצעת של המדינה עבור תעסוקה נתמכת תעמוד על 75% בלבד מההוצאה על תעסוקה מוגנת. כלומר העלות תעמוד על כ-1,026 ₪ לבן אדם לחודש, כאשר נניח שהמדינה תממן כ-70% מההוצאה.

על פי חוברת התעריפים שמתפרסמת במסגרת התע"ס העלות של מרכזי היום היא כ-2,216 ₪ עבור מרכז יום טיפולי וכ-3,372 ₪ עבור מרכז יום סיעודי⁴⁵. נניח ששיעור החניכים שישתתפו במרכזים הטיפולים הוא כ-20% (בדומה להתפלגות בין בעלי הפיגור השכלי הטיפולים והסיעודיים שאינם גרים במעונות). כמו כן, נניח שהמדינה תמשיך להוציא כ-70% מהתקציב עבור מרכזי יום אימוניים.

על פי החישוב בחלק זה תגדיל המדינה את מספר ההשמות במע"שים ב-2,825 בהוצאה של כ-31.1 מיליון ₪, את מספר העובדים בתעסוקה נתמכת ב-1,884 בהוצאה של כ-16.2 מיליון ש"ח ואת מספר המועסקים במרכזי היום ב-100 בהוצאה של כ-2.1 מיליון ₪. סך הכל יגדלו מספר העובדים בכ-4,850 בהוצאה של כ-49.4 מיליון ₪ בשנה.

עד כה דנו רק בהרחבת המע"שים, אם החוק יבחר לשפר גם את התנאים במע"שים העלות תהיה כמובן גבוהה יותר. אפשרות אחת לשיפור התנאים היא הנהגת שכר מינימום מופחת. שכר המינימום המופחת יכול לנוע בין 10% ל-80% משכר המינימום הרגיל על פי יכולת העבודה של האדם ביחס לעובד ללא מוגבלות באותה עבודה. החלת שכר מינימום מופחת במפעלי עבודה מגוונים אינה גישה חדשנית ומקובלת היום במדינות רבות (רימרמן וכץ 2004 : 22).

אם יחולו תקנות שכר מינימום מופחת במע"שים ניתן להניח ששכר המינימום של העובדים יעמוד על 10%-20% משכר המינימום (סביר להניח שעובדים עם יכולת השתכרות גבוהה יותר היו משתלבים במסגרת של תעסוקה נתמכת), כלומר 385-770 ₪. נניח שעובדים היום מרוויחים בממוצע כ-200 ₪, ולאחר התקנת שכר מינימום הם ירוויחו בממוצע 400 ₪. סביר להניח שברוב העלות תישא המדינה, אך ייתכן שגם המפעלים עצמם ישתכללו כפי שטען בעבר משרד הרווחה (מבקר המדינה 2002 : 182) וכך יוכלו לשאת בעלות הנוספת. כמו כן, אם למפעלים יצטרפו יותר אנשים בעלי פיגור קל הם יוכלו להציע עבודות מתגמלות ומקדמות יותר. אם נניח שהמדינה תישא בתוספת עלות ממוצעת של

⁴⁵ תקנון עבודה סוציאלית – נספח להוראה 14.13 (1.1.2011): דמי החזקה במסגרת יום ובמעונות פנימייתיים למפגרים.

150 ₪ עבור כל עובד, סך התוספת תעמוד על כ-11.2 מיליון ₪. בניגוד לשאר ההוצאות אנו מניחים שהוצאות אלו ימומנו במלואם (100%) על ידי המדינה.

שירותים בקהילה

שירותים בקהילה הם כנראה הנושא שזוכה לעיגון החוקי המצומצם ביותר. כאמור, האגף לטיפול במפגר מספק שירותים חיוניים רבים שהוזכרו וכוללים הכנה לצבא, נופשונים, סייעות, תמיכה במשפחה ועוד. אותם שירותים, שבדרך כלל מיועדים לבעלי פיגור קל, סובלים מנחיתות תקציבית ביחס לשירותי הדיור שמיועדים לבעלי פיגור קשה יותר. כך למשל בשנת 2011, התקציב עבור נופשונים ושירותים תומכים בקהילה (הכוללים גם שילוב במעונות יום רגילים) עומד על כ-31.5 מיליון ₪, כ-2.1% מסך התקציב לתמיכה באנשים עם פיגור שכלי⁴⁶. ייתכן שהמדינה לא תוכל לממן את כל השירותים המיוחדים שניתנים לבעלי פיגור שכלי בקהילה בשל מחירם, אך בהחלט ראוי שחלק מהשירותים יכללו בסל שירותי הרווחה.

נופשונים :

הנופשונים אינם מוזכרים בחוק, אך זוכים להסדרה במסגרת התע"ס. כיוון שהנופשונים הם אחד השירותים הקהילתיים המשמעותיים למשפחות ראוי שהם יכוסו במסגרת חוק שירותי רווחה. כיום נופשונים באורך של עד 15 יום ניתנים באישור של עובד סוציאלי ונופשונים מיוחדים באורך של עד 30 יום ניתנים באישור של המפקח המחוזי של השרות לטיפול באדם המפגר בקהילה. נופשונים ארוכים יותר זקוקים לאישור מיוחד וניתנים רק במקרה של בעיות תפקוד מיוחדות של האדם עם פיגור שכלי או בני משפחתו⁴⁷. נניח ששהות של 15 תוגדר כזכות לכל בעלי הפיגור השכלי המתגוררים בביתם, כלומר עבור ה-15 ימים הראשונים משרד הרווחה יהיה מחויב בהשתתפות בתשלום, ללא תלות באישורים או בתקציב המשרד. כך לא יתרחשו מקרים בהם משרד הרווחה מפסיק לממן נופשונים בירושלים, ארבעה חודשים לאחר תחילת השנה, כפי שקרה במהלך 2003, כיוון שהעירייה מיצתה את תקציבה.

עלויות: חלק מבעלי הפיגור השכלי ובעיקר בעלי פיגור שכלי קל אינם זקוקים או מעוניינים להיעזר בימי הנופשונים העומדים לרשותם⁴⁸. בכל זאת, סביר שמספר הנופשונים יגדל אם הם יהפכו לזכות המוגדרת בחוק כיוון שיימנעו מקרים בהם רשויות

⁴⁶ הוראות תקציב משרד הרווחה 2011.

⁴⁷ תקנון עבודה סוציאלית – הוראות והודעות 14.15 (5.3.2009): נופשון / שהות קצרת מועד לאדם עם פיגור שכלי.

⁴⁸ שיחה עם אבנר זקן, סגן מנהל האגף לטיפול באדם המפגר ואורית בן דרור, מנהלת מחלקת תקצוב ומידע באגף לטיפול באדם עם פיגור שכלי. 16.2.2011.

מקומיות לא יאשרו נופשונים בשל אי השתתפות המדינה בתשלום, ולכן מספר המשפחות שיהנו מהנופשונים ייקבע אך ורק לפי הביקוש להם.

כאמור ב-2003 עיריית ירושלים חרגה ממספר ימי הנופשונים שתוקצב לה ואישרה 2,050 ימים בארבעת החודשים הראשונים של השנה בלבד (לוי 2003), כלומר בקצב שנתי של 8,200 ימים בשנה. כיוון שבירושלים מעט יותר מ-20% מבעלי הפיגור השכלי ניתן להעריך שאם כל העיירות היו מאשרות נופשונים באותו קצב מספר הלינות היה עומד על כ-38,600. כאשר לוקחים בחשבון גידול של כ-15% במספר בעלי הפיגור השכלי בין 2003-2009, מספר הלינות המקביל ב-2009 עומד על כ-44,200⁴⁹. ב-2009 מימנה המדינה כ-24,000 לינות, לכן סך הכל ניתן לצפות לגידול של לפחות 20,000 לינות.

ייתכן שהקצאת הנופשונים בעיריית ירושלים אינה מייצגת במדויק את מספר הנופשונים הנחוץ, אך בכל מקרה סביר שהמספר יגדל שכן סביר שהמודעות לנופשונים ולאפשרות להיעזר בהם תעלה אם הם יהפכו לחלק מסל שירותים רשמי המוגדר בחוק. נוסף לכך, גם במצב הנוכחי הנופשונים אינם מתוקצבים כראוי ומשרד הרווחה נאלץ להגדיל את התקציב במהלך השנה, כפי שקרה למשל ב-2002 ו-2009⁵⁰. כיום מספר הלינות מספיק ל-1,500 משתתפים בקייטנות קיץ ו-1,863 משתתפים בנופשונים (סביר להניח שיש חפיפה בין המשתתפים בשני השירותים) (גורבטוב ושותפים 2010). מספר בעלי הפיגור השכלי שמשתתפים ביום שהות ארוך טיפולי-סיעודי בלבד עומד על 2,800 ומספר המבוגרים (שעל פי סקר מ-2002 מהווים כרבע מהמשתתפים בנופשונים - שימל 2002) במרכזים טיפוליים וסיעודיים עומד על 900. כלומר מספר בעלי הפיגור השכלי בקהילה שזקוקים לתמיכה הגבוהה ביותר גבוה מהמספר המתוקצב של המשתתפים בנופשונים ולכן סביר לצפות לגידול משמעותי בביקוש, בעיקר בהתחשב בכך שמספר הלינות המתוקצב לא גדל מאז 2006 (משרד הרווחה 2010)

התקציב לנופשוני ללילה הוא 305 ₪⁵¹. נניח שהמדינה תממן כ-72% מהעלות בדומה למימון הנוכחי. סך הכל מימון 20,000 לינות נוספים יגדיל את הוצאות המדינה בכ-4 מיליון ₪.

סיוע אישי

בתחומי הסיוע של מטפח אישי, מטפל שיקומי ומטפל אישי ניכרת גישה מורכבת של המדינה. מצד אחד משרד הרווחה מציע שירותים מתקדמים של תמיכה בבעלי פיגור שכלי הגרים בביתם, מצד שני הזכאות נקבעת על פי המחלקות לשיקולים חברתיים אשר

⁴⁹ הנתונים על שיעור בעלי פיגור שכלי בירושלים מכלל האוכלוסייה ועל הגידול במספר בעלי הפיגור השכלי בשנים 2004-2009 מבוססים על גורבטוב ושותפים 2010. הגידול בשנים 2003-2004 חושב לפי הגידול הממוצע בשנים 2004-2009.

⁵⁰ הנתונים מ-2002 מבוססים על לוי, ב. (2003); הנתונים על 2009 מבוססים על השוואה בין התקציב בתחילת השנה לסופה מלמדת שהתקציב גדל בכ-20% מ-6.4 מיליון ₪ לכ-7.7 מיליון ₪.

⁵¹ תקנון עבודה סוציאלית – נספח להוראה 14.13 (1.1.2011): דמי החזקה במסגרת יום ובמעונות פנימייתיים למפגרים.

לוקחות בחשבון גם שיקולים תקציביים⁵² ושיעור ניכר מהמימון הוא בגדר השתתפות עצמית. כך עבור מטפח אישי המשפחה משלמת בין 0-100% על פי רמת ההכנסה. משפחה שההכנסה לנפש בביתה גבוהה מ-40 נקודות זכות (כ-8,360 ₪) חייבת במלוא התשלום. עבור מטפל אישי ומסייע שיקומי ההורים משלמים 25% מגמלת ילד נכה או 50% מגמלת שירותים מיוחדים ואם תשלום זה אינו מכסה את ההוצאה, הם מתחלקים ביתרה עם המחלקה לשירותים חברתיים⁵³.

לא סביר שהמדינה תהפוך את השירותים הללו לשירותים אוניברסליים שניתנים חינם לכל בעלי הפיגור השכלי, הן כיוון שההוצאות על מטפל עבור כל בעל פיגור שכלי הן יקרות מדי והן כיוון שמדיניות משרד הרווחה היא לתמוך בבעלי פיגור שכלי במסגרות קבוצתיות ולא באופן פרטני⁵⁴. לכן חוק סל שירותי רווחה יכול לבחור באחת משתי אפשרויות: להגדיר קריטריונים נוקשים לקבלת השירות ולהשתתף במימון של כל העומדים בקריטריונים או להגדיר את השירות כחלק מסל משלים שיתואר בפרק הבא.

עלויות: בחלק זה נבחן את ההשפעה של הגדרת הסיוע האישי כזכות שתינתן במסגרת סל הרווחה רק לבעלי פיגור שכלי קשה או עמוק. נניח שהשירות יינתן (במגלת שעות מסוימות) לכל מי שעומד בקריטריונים ולא יהיה צורך לבקש להאריך את השירות מדי חצי שנה. בניגוד לשאר השירותים, נניח שהמדינה תממן כ-50% מהשירות. המימון נמוך יותר ביחס לשירותים אחרים כי חלק ניכר מהשירות ימשיך להיות ממומן על ידי גמלת שירותים מיוחדים או גמלת ילד נכה אשר נועדו לסיע בפעולות בסיסיות ולכן סביר שההורים ישלמו חלק מגמלות אלו. העלות של מטפח אישי היא כ-41 ₪ לשעה (משרד הרווחה 2011: 64). נניח שהעלות של מטפל אישי ומסייע שיקומי דומות. כ-18% מבעלי הפיגור השכלי שאינם גרים במעונות הם בעלי פיגור קשה או עמוק (כ-4,850 אנשים). לאחר שנפחית את בעלי הפיגור השכלי עד גיל 5 שלא יהיו זכאים לשירותים הנ"ל אפשר להעריך שנותרו עם כ-4,005 אנשים. כיום זכאי מקבל במוצק כ-6-7 שעות סיוע בחודש⁵⁵, הנחנו שבמוצק כל זכאי יזכה לכעשר שעות לאחר העברת חוק שירותי הרווחה. מספר זה אמנם גבוה מעט ממספר השעות הנוכחי, אך עדיין נמוך משמעותית ממספר השעות המקסימליות המותרות (30). המדינה תוכל כמובן לקבוע מדרגות שונות של מספרי שעות בהתאם לצורך בתמיכה.

על פי חישוב זה, העלות הכללית למדינה תעמוד על כ-9.8 מיליון ₪ בשנה. בשנת 2008 המדינה הוציאה כ-3.6 מיליון על שירותי סיוע אישי, השירותים סייעו לכ-1,167 אנשים

⁵² ראו אקים (2010) וכן הסבר של העובד הסוציאלי אריה סעדו אודות השירותים באתר אלביקו: <http://www.abiliko.co.il/index2.php?id=1197&lang=HEB>

⁵³ תקנון עבודה סוציאלית – הוראות והודעות 14.8 (17.11.2008) - סיוע במימון שירותים בקהילה לאדם עם פיגור שכלי.

⁵⁴ שיחה עם חיה עמינדב, מנהלת האגף לטיפול באדם עם פיגור שכלי וד"ר דליה ניסים, מפקחת ארצית ניהול ידע, תורה והדרכה באגף לטיפול באדם עם פיגור שכלי. 11.1.2011.

⁵⁵ החישוב מבוסס על מספר הזוכים לשירות ועל תקציב המשרד לשנת 2008.

685) איש זכו למטפח אישי, 368 ילדים ומבוגרים זכו לטיפול אישי ו-114 מבוגרים זכו למסייע שיקומי⁵⁶. כלומר, התקציב יעלה בכ-6.3 מיליון ₪ בעקבות חוק שירותי רווחה ומספר האנשים אשר זוכים לסיוע יכול לעלות בסדר גודל של אלפים.

סביבה תומכת

תוכנית סביבה תומכת מסייעת למבוגרים בעלי פיגור שכלי להשתלב בקהילה. התוכנית מיועדת לבעלי פיגור שכלי הגרים באופן עצמאי או עם הורים קשישים. ועדת קבלה אמורה להתכנס אחת לשלושה חודשים ולמיין מועמדים לתוכנית, כאשר הקריטריונים להחלטות הוועדה לא מוגדרים בתע"ס⁵⁷. העקרונות המנחים של התוכנית יכולים בהחלט לקדם באופן משמעותי את בעלי הפיגור השכלי⁵⁸, אולם על פי דיווח משנת 2008 תוכנית סביבה תומכת אינה פעילה כמעט (בן נון ושותפים 2008). בדיקה של מחוז חיפה וצפון המציג פירוט מרשים של התוכניות לטיפול באנשים עם פיגור שכלי מגלה שב-2008 פעלו רק 2 מסגרות לסביבה תומכה, בטירת הכרמל ובמעלה יוסף ושתוכננו הקמת מסגרות בכרמיאל, נהריה ובנימינה. התוכניות שפעלו שירתו ביחד רק 20 אנשים (משרד הרווחה 2009). על פי תקציב המדינה בסך הכל נהנו מהתוכנית 180 אנשים ב-2008⁵⁹ וייתכן שגם נתון זה מוטה כלפי מעלה כיוון שבתחילת 2011 רק 153 אנשים נהנו מתוכנית סביבה תומכת ועוד כ-120 אנשים אמורים היו להצטרף לתוכנית במהלך השנה⁶⁰. בכל מקרה ברור שהתוכנית עדיין משרתת מעט מאוד אנשים, אך נראה שהיא מתפתחת בהדרגה. המדינה צריכה להפוך את התוכנית לחלק מסל השירותים וכך כל בעלי הפיגור השכלי שיעמדו בקריטריונים יוכלו ליהנות ממנה, או להחליט שהתוכנית יקרה מדי ולהעביר אותה לסל שירותים משלים.

עלויות: תוכנית סביבה תומכת אינה זולה ועלותה עומדת על 1,793 ₪ בחודש לבן אדם⁶¹. בניגוד לכל שאר השירותים שתוארו עד כה, יישום התוכנית יגדיל את תקציב האגף לטיפול במפגר באופן דרמטי. נניח שהתוכנית תוגדר כזכות לכל בעלי הפיגור השכלי המתגוררים לבד או עם הורים מעל גיל 75. גיל האם הממוצע בלידה בשנת 2009 עמד על קרוב ל-30⁶² וברוב המקרים האם צעירה מהאב ולכן התייחסות לבעלי פיגור שכלי בני 45+ מהווה אומדן טוב למספר המשתתפים בתוכנית. בשנת 2009 התגוררו לבד 1,013 בעלי פיגור שכלי ועוד 5,484 בעלי פיגור שכלי בני 47+ גרו בבית. ניתן לאמוד שעוד כ-700 בעלי

⁵⁶ שיחת טלפון עם ויויאן אזרן, מנהלת השירות לקהילה, האגף לטיפול באדם המפגר, ועם אריה שמש, מפקח ארצי, האגף לטיפול באדם המפגר, משרד הרווחה. 5.6.2010.

⁵⁷ תקנון עבודה סוציאלית – הוראות והודעות 14.28 (22.7.2009): סביבה תומכת לאוכלוסייה עם פיגור שכלי

⁵⁸ שיחה עם תמי קריספין, מנהלת כללית של קשר, מידע, תמיכה, וייעוץ להורים לילדים עם צרכים מיוחדים. 8/5/2011.

⁵⁹ הצעת תקציב – משרד הרווחה 2009-2010: 39.

⁶⁰ שיחת טלפון עם ויויאן אזרן, מנהלת השירות לקהילה, האגף לטיפול באדם המפגר

⁶¹ תקנון עבודה סוציאלית – נספח להוראה 14.28 (1.1.201) – תעריף לסביבה תומכת לאוכלוסייה עם פיגור שכלי.

⁶² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – גיל אם ממוצע בלידה ובלידה ראשונה, לפי קבוצת אוכלוסייה ודת האם 1994-2009. שנתון סטטיסטי לישראל.

פיגור שכלי בני 45-46 גרו בבית, כלומר סך הכל כ-7,200 בעלי פיגור שכלי ייהנו מהשירות. אם המדינה תממן 75% מהשירות העלויות החדשות למדינה יהיו כ-113.2 מיליון ₪.

שירותים נוספים – הסל המשלים

עד כה דנו בסל שירותי רווחה שאותה תהיה מחויבת המדינה לספק. ייתכן שראוי להגדיר שירותים נוספים שאותם תוכל לספק המדינה למרות שהם לא ייכנסו לסל, שירותים אשר ירכיבו מעין סל משלים או סל רשות (גל 2006). סל כזה נחוץ כיוון שמבחינה תקציבית המדינה לא יכולה להתחייב מראש לממן כל שירות וצריכה להבטיח לספק בסל החובה רק את השירותים הבסיסיים והחשובים ביותר. מעבר לכך, הגדרת סל רשות מאפשרת למשרד הרווחה ולרשויות מקומיות גמישות מסוימות בניהול התקציבים ואספקת השירותים. כך יכולה המדינה או כל רשות המקומית לבחור אילו שירותים לספק על פי שיקולי תקציב שונים, סדרי העדיפות ייחודיים ושינויים בשטח. באותו סל ניתן יהיה גם לבחון תוכניות חדשות ('פיילוט') לפני שמשיקים אותם לכלל האוכלוסייה. השירותים בסל המשלים יכולים לכלול את החינוך המיני, הקמת מועדונים חברתיים בקהילה לבעלי פיגור שכלי, שירותי רפואת שיניים המיוחדים ושירותים נוספים.

עלות ומימון: גם עבור הסל המשלים יש להגדיר כיצד ימומן כל שירות. אפשרות אחת היא להשאיר את הבחירה בידי הרשויות המקומיות ולחייב את המדינה לתמוך ברשויות שיחליטו לספק שירותים מהסל המשלים. אפשרות שניה היא לגבות עבור אותם שירותים דמי השתתפות עצמית גבוהים (נניח 50% מעלות השירות) ושהמדינה והרשות המקומית יתחלקו ביתר התשלום. החיסרון בשתי אפשרויות אלו הוא שהן פוגעות באוכלוסיות חלשות. האפשרות הראשונה פוגעת ברשויות מקומיות בעלות תקציב נמוך והאפשרות השנייה פוגעת בתושבים שאינם יכולים להרשות לעצמם לממן את השירותים. אפשרות שלישית היא לממן שירותים אלו באמצעות השתתפות עצמית דיפרנציאלית, כפי שממומן היום שירות מטפח לילד, כך עלותם למדינה עדיין תהיה נמוכה, אך המדינה תבטיח שמי שזקוקים לשירות יוכלו ליהנות ממנו.

את השירותים המשלמים שתוארו למעלה מספק משרד הרווחה גם היום ולכן לא צפוי שינוי משמעותי בעלויות שלהם, אם הם יוגדר כחלק מסל שירותים משלים. בטווח הארוך המדינה תוכל להחליט בכל שנה אילו שירותים ימומנו על ידיה בסל הרשות, באיזו צורה ובאיזו מידה ולכן למדינה לא יהיו מחויבויות כספיות ארוכות טווח כתוצאה מהסל המשלים. אולם, סל כזה עדיין חשוב כיוון שהמדינה כן תהיה מחויבת לממן אותו באופן שוויוני ולא תוכל לקבוע שירותית שהיא מממנת את חלקה בסל המשלים רק עבור חלק מהרשויות או בעלי הפיגור השכלי.

הבטחת זכויות מנהליות, פיקוח וסטנדרטיזציה

חוק שירותי רווחה חדש לא צריך להסתפק בהגדרת סל שירותים וצריך להבטיח גם אספק איכותית של השירותים, הפיקוח עליהם ואכיפתם. החוק יכול אף להגדיר מטרות-על שיתייחסו הן לשירותי רווחה באופן כללי והן לבעלי פיגור שכלי. המטרה יכולה להתבסס על שילוב בעלי פיגור שכלי בקהילה או על הענקת טיפול הולם לכל אחד על פי צרכיו. חלק מהמטרות, כמו "הענקת טיפול, שיקום, חינוך ותעסוקה... כדי לטפח עצמאות ומעבר מטיפול לתמיכה"⁶³ מוגדרות היום במסגרת תקציב המדינה או בתקנות משרד הרווחה⁶⁴, אך לא במסגרת חוק רשמי. בחלק זה נסקור בקצרה היבטים שונים של אספקת השירותים לבעלי פיגור שכלי וננתח את השפעתם על התקציב.

זכויות מנהליות

זכויות מנהליות מבטיחות טיפול הוגן ומקצועי בבעלי הפיגור השכלי בכל שלב ושלב. הזכויות צריכות לכלול זכות לשימוע והפצת מידע כפי שמקובל בחוקי רווחה שונים בעולם (ינאי 2007: 17-18). כיום לא נאכף החוק הקובע שוועדת האבחון תיפגש מחדש אחת לשלוש שנים. סביר לשנות את החוק ולבטל דרישה זו, אך עדיין יש להשאיר אפשרות לבעלי פיגור שכלי ומשפחתם לדרוש כינוס מחדש של הועדה. ראוי שבכל מוסד המספק שירות יהיה הליך של ערעור או פרוצדורה רשמית להגשת קובלנה. מעבר לכך, החוק צריך לקבוע שלאנשים עם פיגור שכלי או משפחתם תהיה כתובת חוקית ומסודרת לפנות אליה במשרד הרווחה במקרה שפניותיהם לא נענות במוסד מסוים או אם הם לזוכים לשירותים המוגדרים במסגרת הסל. גם אם חלק מהליכים אלו קיימים היום, יש להגדירם רשמית בחוק וכך כל זכאי ידע בדיוק למי הוא יוכל לפנות וכיצד לזכות בגיבוי משפטי בפניות אלו.

עלויות: לרוב הסעיפים המתוארים למעלה השפעה תקציבית זניחה. ההוצאות על ועדת האבחון עומדות על פחות מ-14 מיליון ₪ ב-2011, ביטול הדרישה לפגישה מחודשת של הועדה מדי שלוש שנים לא תשפיע על התקציב. להוספה של הליך ערעור כללי ומסודר לבעלי פיגור שכלי או הליך מסודר בכל מוסד ומוסד תהיה עלות תקציבית נמוכה. גם אם 5% מבעלי הפיגור השכלי יגישו בקשות לערעור בשנה עדיין מדובר בפחות מ-2,000 פניות שיצריכו ברוב המקרים בדיקה מהירה יחסית ולא ועדה של מומחים הדרושה במקרה של אבחון, למשל. לכן סביר שהתקציב של הגדרת זכויות מנהליות לבעלי פיגור שכלי ומשפחותיהם לא יעמוד על יותר מ-2 מיליון ₪.

⁶³ משרד הרווחה (2010) – הצעת תקציב – משרד הרווחה 2009-2010. עמוד 37.
⁶⁴ תקנון עבודה סוציאלית – הוראות והודעות 14.1 (31.1.2989): מדיניות משרד העבודה והרווחה בתחום טיפול במפגרים.

פיקוח, מעקב וקשר עם עמותות

חוק סל שירותי רווחה צריך להבטיח פיקוח, מעקב ומדידה של התוצאות בשטח (צבע ושותפים 2010 : 19). כלומר על משרד הרווחה לוודא שהמדיניות שהוא מקדם מתבצעת כראוי, לבחון אם המדיניות יעילה ולפעול בכדי לשפר אותה. הצורך במעקב מסודר עלה בדו"ח מבקר המדינה שדגם 50 תיקים אקראיים של אנשים שלשכות הרווחה הפנו לאבחון. בקרב לחצי מהתיקים לא נמצאו מסמכים המעידים על כך שהחלטות הועדה יושמו ושנערך מעקב אחרי ביצוע ההחלטות. כמו כן, בארבעה מתוך שבעה מע"שים שנבדקו לא היו מסמכים שמעידים על ביקורת של מפקחים וגם באחרים התגלו רק דו"חות ספורים (מבקר המדינה 2002). בדיקה נוספת גילתה ש-16 מעונות ממשלתיים לא מחזיקים ברישיונות בר תוקף (לוי 2007א), בדיקת מאוחרת יותר העלתה שלא נערך פיקוח מספק על אספקת השירותים הרפואיים בהוסטלים (מבקר המדינה 2007) וב-2007 טענו יו"ר אקים ומבקר המדינה שהפיקוח על המעונות אינו מספק מבחינת איכות הפיקוח או מספר המפקחים (לוי 2007א; מבקר המדינה 2009). לא סביר שהחוק יגדיר במדויק כיצד יערוך משרד הרווחה פיקוח לכל מוסד ומעקב אחר כל מטופל, אך החוק (או התקנות הנגזרות ממנו) צריך לקבוע דרישות מינימליות לפיקוח, כולל מספר הביקורות המינימלי שיערכו מפקחי המשרד בכל מוסד בכל תקופה.

הפיקוח הכרחי כיוון שבתחומים רבים מתבסס משרד הרווחה על ארגונים לא ממשלתיים (סבירסקי וחסון 2008). עמותות אלוויין מספקת לבעלי מוגבלויות תמיכה המאפשרת להם לתפקד טוב יותר בתוך הקהילה, העמותה מפעילה תוכניות של תעסוקה נתמכת, תוכניות חינוך והעשרה ועוד. הגיונט הקים יחד עם ממשלת ישראל את תבת אשר מסייעת לאנשים להשתלב בשוק העבודה ופונה גם לבעלי מוגבלויות. אקים פועלת כמעט בכל התחומים: דיור, תעסוקה, רפואת שיניים, שירותים קהילתיים, מועדונים חברתיים וסגור. אגודת יד שרה ואגודת עזר מציון מסייעים בשירותי סיעוד, תמיכה, ייעוץ רפואי, הדרכות, אבחון, השאלת ציוד ואיתור מוקדם. הארגונים הללו מקבלים לעיתים מימון מהמדינה להפעלת השירות ובמקביל מתבססים על תרומות פרטיות.

במקרים אחרים מספקים חברות פרטיות שירותים לבעלי פיגור שכלי, למשל בתחום הדיור, וזוכים על כל לתשלום מהמדינה. בשנים האחרונות המדינה מנסה להפריט את תשעת המעונות הממשלתיים (מתוך כ-59 מעונות סך הכל) בשל העלות הגבוהה שלהם ביחס למעונות הציבוריים והפרטיים וכדי לשפר את השירות לשוהים במעונות. החלטות בנושא התקבלו ב-2004, 2006 ו-2007, אך אקים, משפחות השוהים והעובדים במשרד הרווחה התנגדו להחלטה וטענו שהתחרות בין מעונות ממשלתיים לפרטיים משפרת את איכות השירות וכן שהשינוי יפגע בשוהים במעונות ובעובדים. ההחלטה עדיין לא יצאה לפועל, אך בינתיים לא מפנה המדינה שוהים חדשים למעונות הממשלתיים (לוי 2007ב).

עלויות: אם החוק ידרוש פיקוח מינימלי אשר מצריך יותר ביקורים בכל מוסד ביחס למצב הנוכחי בוודאי שתהיה לכך עלות תקציבית. המוסדות הבאים דורשים פיקוח קבוע: הוסטלים, פנימיות ושלוחותיהן, מעונות יום, מסגרות של יום לימודים ארוך, מרכזי יום אימוניים, מע"שים ומרכזים טיפוליים וסיעודיים. בשנת 2009 הועסקו 17 פקחים על דיור חוץ ביתי, 10 פקחים על שירות בקהילה ו-8 מפקחים ארציים (גורבטוב ושותפים 2009). מספר המפקחים על הדיור החוץ ביתי עלה משמעותית, לאחר ביקורות שהועברה ב-2007 על כך שרק 6-7 פקחים ו-6 יועצים מקצועיים הועסקו בפיקוח (לוי 2007א; לוי 2007ב).

גם אם יש היום מספיק מפקחים לאכיפת חוק הפיקוח על המעונות⁶⁵, לא ברור אם 10 פקחים יכולים להספיק לפקח על מאות מוסדות בקהילה. כיום מספר המוסדות של יום שהות ארוך ומקומות תעסוקה עומד על כ-510, לאחר הרחבת השירותים סביר שהמספר יגדל בכמה מאות. אם ניקח בחשבון שירותים נוספים שונים כגון קייטנות ומועדונים חברתיים סביר שמספר המוסדות שידרשו פיקוח גבוה מ-750. נניח שמפקח יכול לבחון 30 מוסדות בחודש (הנחה זו סבירה כיוון שחלק מהמוסדות כמו המע"שים דורשים יום עבודה מלא וחלקם כמו מועדונים דורשים חצי יום). אם נניח שכל מוסד צריך לעבור ביקורת פעם בחודש (בניגוד למעונות שבהם השאיפה היא לביקורת אחת לשבועיים) יש צורך בכ-25 מפקחים במשרה מלאה בקהילה, כלומר כ-15 פקחים חדשים. זוהי הערכה כללית וכמובן שהמספר המדויק תלוי בסטנדרטים שייקבעו בחוק, אך בכל מקרה מספר המפקחים צפוי לגדול. ניתן להעריך שהעלות תעמוד על 2-3 מיליון ₪ לשנה.

אחידות וסטנדרטיזציה

חוק חדש צריך גם להבטיח אחידות בין הגופים השונים המטפלים בבעלי פיגור שכלי בשלבי האבחון וכן בשירותים הניתנים על ידי המדינה והרשויות המקומיות. כיום אין סטנדרטים זהים בין הביטוח הלאומי למשרד הרווחה בהגדרת אדם עם פיגור שכלי. כלומר הביטוח הלאומי יכול לשלם קצבה לאנשים הסובלים מאובדן כושר עבודה בשל פיגור שכלי, אך אותם זכאים לא יוכרו בהכרח על ידי משרד הרווחה. כך נוצר מצב שהמוסד לביטוח לאומי מכיר בכ-5,000 אנשים בעלי פיגור שכלי שבהם לא מכיר המוסד לביטוח לאומי⁶⁶. העדר אחידות בא לידי ביטוי גם בכך שאנשים עם פיגור שכלי יכולים לזכות לקצבת ניידות מהביטוח הלאומי ולשירותי ניידות ממשרד הרווחה. לכן יש דרישות של משרד הרווחה לגבות מהזכאים 50% מקצבת הניידות עבור שירותי ההסעה (ההורים מתנגדים לכך בטענה שקצבת ניידות מיועדת לנסיעות שאותן לא מכסה המשרד, למשל

⁶⁵ שיחה עם אבנר זקן, סגן מנהל האגף לטיפול באדם המפגר ואורית בן דרור, מנהלת מחלקת תקצוב ומידע באגף לטיפול באדם עם פיגור שכלי. 16.2.2011.

⁶⁶ שיחה עם ד"ר חיה עמינדב, מנהלת האגף לטיפול באדם עם פיגור שכלי וד"ר דליה ניסים, מפקחת ארצית ניהול ידע, תורה והדרכה באגף לטיפול באדם עם פיגור שכלי. 11.1.2011.

בחופשות וחגים)⁶⁷. החוק חדש יוכל למסד שיתוף פעולה בין המוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה כדי למנוע כפילויות כאלו בעתיד.

עלויות: אם הביטוח הלאומי יסתמך באופן מלא על משרד הרווחה יחסכו שעות עבודה במוסד. כלומר בניגוד לסעיפים קודמים, סטנדרטיזציה יכולה לחסוך כסף למדינה, אם כי החיסכון לא יהיה משמעותי.

לסיכום לכל אחד מהסעיפים שתוארו בחלק זה לא אמורה להיות השלכה משמעותית על התקציב וסך הכל עלותם צפויה להיות בסדר גדול של 4-5 מיליון ₪. מעבר לכך, יש לקחת בחשבון שבאמצעות הגברת הפיקוח ייתכן שיתגלו מחדלים שיצריכו את הגדלת התקציב. דוגמא לכך היא התלונות על זמן המתנה ארוך לאבחונים⁶⁸. אם בדיקה שיטתית תגלה שמשפחות נאלצות לחכות חודשים בשביל אבחון, יהיה כמובן צורך להגדלה מיידית של תקציב ועדת האבחון. העלות הנמוכה אינה מפחיתה מחשיבות הסעיפים האחרונים. באמצעות הבטחה של זכויות מנהליות ופיקוח ומעקב על השירותים שמספק משרד הרווחה ניתן יהיה להבטיח שירותים איכותיים יותר ולוודא שסל שירותי הרווחה מסופק לאנשים הזקוקים לו ולא יהפוך לחוק ריק מתוכן.

סיכום ההשלכות התקציביות בטווח הקצר

טבלה 1: סיכום העלויות החדשות למדינה בעקבות סל שירותי רווחה

תחום	מצב נוכחי	שינוי	השפעה	עלויות חודשית למדינה, במיליוני שקלים
דיור ואבחון	- המדינה מממנת במלואה את ועדת האבחון - בעלי פיגור שכלי זכאים לדיור	- הגדרת קריטריונים ברורים לוועדת האבחון - הגדרת זכויות	אין השפעה תקציבית משמעותית	0

⁶⁷ שיחה עם אבנר זקן, סגן מנהל האגף לטיפול באדם המפגר ואורית בן דרור, מנהלת מחלקת תקצוב ומידע באגף לטיפול באדם עם פיגור שכלי. 16.2.2011.

⁶⁸ שיחה עם תמי קריספין, מנהלת כללית של קשר, מידע, תמיכה, וייעוץ להורים לילדים עם צרכים מיוחדים. 8/5/2011.

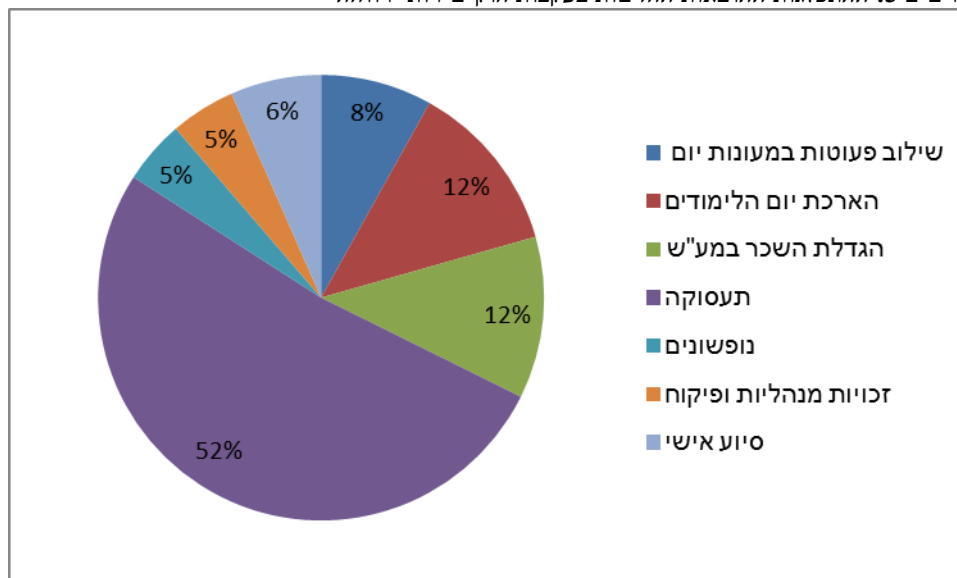
		עליו המליצה הועדה	ספציפיות לבעלי פיגור שכלי במעונות	
מעונות יום	◦ המדינה מכירה בחוק בזכות למעונות יום שיקומיים. ◦ חלק מהפעוטות משולבים במעונות יום רגילים בליווי סייעת	◦ תוכר הזכות להשתלב במעונות יום רגילים לעומדים בקריטריונים	◦ שילוב 390 פעוטות נוספים במעונות יום רגילים	7.7
הארכת יום הלימודים	◦ ניתנים שירותי יום שהות ארוך עד שעות הערב לרוב הילדים בעלי רמת תפקוד טיפולית או סיעודית ◦ חלק מהילדים בעלי פיגור שכלי קל משתתפים במרכזי יום אימוניים עד אחר הצהריים	◦ הגדרת יום שהות ארוך כזכות לבעלי פיגור שכלי בינוני-מורכב קשה ועמוק ◦ הגדרת מרכזי היום אימוניים כזכות לבעלי פיגור שכלי קל עד בינוני ◦ להורים יינתן ואוצ'ר ויוכלו לבחור מסגרת המתאימה לילדיהם	◦ הוספת 314 ילדים למסגרות של יום שהות ארוך במרכזי יום טיפוליים-סיעודיים ◦ הוספת 3,080 ילדים למרכזי יום אימוניים	11.9
תעסוקה	◦ שירותי תעסוקה ניתנים לעובדים רבים, אך לא מוגדרים כזכות ◦ בעלי פיגור קל רבים אינם עובדים וחלקם היו רוצים לעבוד	◦ תעסוקה תוגדר כזכות של כל בעלי הפיגור השכלי בבית ובקהילה ◦ ייקבע שכר מינימום מופחת במע"שים	◦ העסקת 100 אנשים נוספים במרכזי יום ◦ השמת 1,924 עובדים במסגרת תעסוקה נתמכת ◦ הרחבת מספר העובדים במע"שים ב-2,825 ◦ קביעת שכר מינימום מופחת במע"שים	60.6
נופשונים	◦ הנופשונים מוסדרים בתע"ס, אך לא בחוק ומספר הלילות נקבע על פי ההיצע ולא רק הביקוש	◦ 15 ימי הנופשונים הראשונים יוגדרו כזכות לכל בעל פיגור שכלי בבית או בקהילה	◦ הוספת 20,000 לינות בשנה	4.4
סיוע אישי	◦ הסיוע אינו מוכר כזכות - ניתן לתקופה מוגבלת, למספר מצומצם של אנשים בהשתתפות עצמית גבוהה	◦ סיוע יוגדר כזכות של בעלי פיגור קשה ועמוק בהשתתפות עצמית מוגבלת או ◦ הסיוע יוגדר כחלק מסל שירותים משלים	◦ יזכו לשירות כ-2,835 אנשים נוספים	6.3

4.5	- העסקת פקחים חדשים, בעיקר בקהילה - הפניית משאבים לטיפול בערעורים והבטחת זכויות מנהליות	- הגדרה רחבה של זכויות שימוע וערעור - הגדרה בחוק של חובות פיקוח מינימליים - האחדת שירותים וסטנדרטיזציה בין הביטוח הלאומי למשרד הרווחה	- זכות השימוע והערעור מובטחת עבור שירותים מסוימים. - נערך פיקוח גובר על המעונות, וכן פיקוח על ומוסדות נוספים.	זכויות מנהליות, פיקוח וסטנדרטיזציה
113.2	כ-7,017 בעלי פיגור שכלי נוספים ישתתפו בתוכנית	- התוכנית תוגדר כזכות לבעלי פיגור שכלי המתגוררים לבד או עם הורים בני 75+ או - הסיוע יוגדר כחלק מסל שירותים משלים	מעט מאד בעלי פיגור שכלי זוכים להשתתף בתוכנית החשובה	סביבה תומכת (סביר ששירות זה ייכלל בסל המשלים ועלותו תפחת)
208.6				סך הכל - כולל סביבה תומכת
95.4				סך הכל - לא כולל סביבה תומכת

טבלה 1 מסכמת את השינויים שיתחוללו בעקבות חוק סל שירותי רווחה. חשוב להבהיר שהטבלה למעלה מתייחסת רק להוצאות המדינה ואינה כוללת הוצאות מותנות בהכנסה. אם נבחן את סך ההוצאות עבור השירותים, כולל השתתפות עצמית והוצאות הרשויות, התקציב יעמוד על 274.6 מיליון ש"ח כולל סביבה תומכת וכ-119.7 מיליון ללא סביבה תומכת.

כאשר בוחנים את ההוצאות המדינה, סך הכל צפויה תוספת של כ-95.7 מיליון ₪, ללא תוכנית סביבה תומכת. התוספת מהווה כ-10.8% בלבד מסך הוצאות המדינה לתמיכה באנשים עם פיגור שכלי בשנת 2009. כלומר מהטבלה ניתן ללמוד שבעלות קטנה יחסית ניתן לשפר משמעותית את השירותים שניתנים לאלפי בעלי פיגור שכלי בקהילה. כפי שניתן לראות בתרשים למטה כל ההוצאה תוקדש לבעלי פיגור שכלי אשר גרים בבית או בקהילה ורובה תוקדש לתעסוקה של בעלי פיגור שכלי.

תרשים 3: ההתפלגות ההוצאות החדשות בעקבות חוק שירותי רווחה



לאורך הפרק דנו בהשפעות ישירות של הגדרת סל זכויות לבעלי הפיגור שכלי, בפועל ייתכן שחלק מהוצאות המדינה יחזרו אליה בצורה עקיפה. כך למשל שכר מינימום מופחת לבעלי פיגור שכלי יכול להגדיל את הצריכה ואת המע"מ. חשוב מכך, כמעט כל השירותים שצוינו יכולים להקל על המשפחות של בעלי פיגור שכלי, וכך יכולה לסייע הן למשק והן לילד (קשר 2011). כיום 25% מהילדים עם צרכים מיוחדים חיים עם שני הורים שאינם עובדים (שם: 9). תמיכה במשפחות באמצעות מעונות יום, נופשוניים ומסגרות של הארכת יום הלימודים, יכולה לעודד את משפחתם לצאת לעבודה וכך להגדיל את תפוקת המשק בכלל ואת מס הכנסה בפרט. את ההשפעות העקיפות לא ניתן לאמוד במדויק מראש והן לא ישפיעו ישירות על תקציב משרד הרווחה, אך בכל זאת מלמדות שלהבטחת סל שירותי רווחה יכולים להיות יתרונות עקיפים נוספים.

השלכות עתידיות

חוק שירותי הרווחה לא ישפיע רק על הוצאות המדינה בטווח הקצר, אלא יחייב אותה לספק שירותים גם בטווח הארוך. בניגוד למצב הנוכחי בו המדינה יכולה לשנות את היקף השירותים הניתנים לבעלי פיגור שכלי, לאחר העברת החוק המדינה תהיה מחויבות לממן סל שירותים מוגדר ולכן הניתוח לטווח ארוך שמובא בפרק זה חשוב במיוחד.

בפרק נבחן את תקציב המדינה למימון סל שירותי הרווחה בשנת 2020. ההערכה תתבצע במחירי ההווה (ללא התחשבות באינפלציה) ובלי לקחת בחשבון עלייה במחירי השירותים. כלומר, נבחן כמה יעלה לספק את שירותי הסל במחירים הנוכחיים בהתחשב בשינויים הצפויים במספר הזכאים לשירותים בעשור הקרוב. ההערכה כזו קריטית כיוון שסביר להניח שמספר הזכאים יגדל בעקבות העברת חוק שירותי רווחה ("שירותים יוצרים צרכנים"). הפרק מציע מודל לניתוח בו ניתן להיעזר בו גם עבור קבוצות אוכלוסייה אחרות. יש לציין שלא ניתן לבצע תחזיות מדויקות, ועל כן המטרה של פרק זה היא לספק הערכה כללית למחויבת שהמדינה תיקח על עצמה עם העברת החוק.

לצורך גיבוש ההערכה תחילה נבחן את השירותים שיכוסו במסגרת החוק ונבדוק מהי העלות הממוצעת של כל שירות וכיצד ניתן להעריך כמה אנשים יהיו זכאים לשירות. בשלב השני נעריך שינויים צפויים באוכלוסייה. נבחן ארבעה שינויים אפשריים: באוכלוסייה הכללית, במספר האנשים בעלי פיגור שכלי, במספר המאובחנים ובהרכב בעלי הפיגור השכלי. לבסוף נוכל להעריך כמה אנשים יזכו לסל שירותי רווחה ב-2020 ומה תהיה עלות הסל.

השירותים שראוי בכל מקרה לכסות במסגרת חוק סל שירותי רווחה כבר נדונו בפרק הקודם: אבחון ודיוור חוץ ביתי, תעסוקה, מעונות יום שיקומיים ומעונות יום רגילים, הארכת יום הלימודים ונופשונים. כמו כן יש להגדיר את שירותי סיוע אישי וסביבה תומכת בסל השירותים או בסל משלים, בחלק זה נניח שרק שירותי סיוע אישי יוגדרו בסל (וסביבה תומכת תוגדר בינתיים בסל המשלים בשל עלות התוכנית). לא נבחן את הפיקוח והאכיפה של השירותים במסגרת חלק זה, בכל מקרה לא צפוי שינוי תקציבי משמעותי גם אם האכיפה והפיקוח יוגדרו כחלק מסל שירותי הרווחה. הטבלה הבאה מסכמת את השירותים שיכוסו במסגרת הסל ואת עלותם הממוצעת, המקורות לרוב הנתונים פורטו בפרק הקודם ועבור יתר הנתונים מופיעים הסברים בהערות שוליים. כיוון שבחלק זה אנו מנתחים את השפעת חוק שירותי הרווחה על התקציב העתידי, בטבלה למטה מוצגת העלות התקציבית של כל שירות (כולל הוצאות מותנות בהכנסה) ולא עלות המדינה בלבד, בניגוד לפרק הקודם.

תחום	שירות	הוצאה תקציבית ממוצעת לחודש (כולל הוצאות מותנית בהכנסה) ⁶⁹	אינדיקטור למספר הזכאים
אבחון	החלטות של ועדת האבחון	4,775 לאבחון ⁷⁰	שיעור קבוע ממספר בעלי הפיגור השכלי
דיור	בקהילה	6,050	המשך מגמה של מעבר למגורים בקהילה כפי שנרשם ב-2000-2010
	בפנימייה	10,500 ⁷¹	
מעונות יום	מעונות יום שיקומיים	6,490 ⁷²	בעלי פיגור שכלי קשה או עמוק בגילאים 0.5-3 כשיעור מהאוכלוסייה הכללית
	שילוב – סייעת במעון יום רגיל	1,750 (עבור שעתיים ביום)	
הארכת יום הלימודים	מרכז יום אימוני	330	90% מבעלי פיגור קל – קל בינוני בגילאי 3-21 בבית ובקהילה
	מרכז יום טיפולי סיעודי	2,425 ⁷³	
תעסוקה	מע"ש	1,370	55% מבעלי פיגור שכלי בגילאי העבודה שגרים בבית ובקהילה ⁷⁴
	תעסוקה נתמכת	1,025 ⁷⁵	
	מרכזי יום	2,460	
שירותים בקהילה	נופשוניים	305 (ללילה)	יחס קבוע בין מספר הלינות למספר בעלי הפיגור השכלי הגרים בבית ובקהילה
	סיוע אישי	410 (עבור עשר שעות בחודש)	
	סביבה תומכת	1,795	

⁶⁹ אלא אם נכתב אחרת, העלות היא עלות מלאה לחודש (כולל השתתפות רשויות מקומיות ומשפחה). כאמור, מודל זה אשר צופה שינויים 10 שנים קדימה מתבסס על הערכות כלליות וכדי להדגיש זאת עיגלנו באופן מכוון את הסכומים.

⁷⁰ על פי התע"ס העלות של ועדת האבחון היא 1,100 שקלים בלבד – תקנון עבודה סוציאלית – נספח להוראה 14.13 (1.1.2011): דמי החזקה במסגרת יום ובמעונות פנימייתיים למפגרים. אולם בשיחה עם חיה עמינדב, מנהלת האגף לטיפול באדם עם פיגור שכלי וד"ר דליה ניסים, מפקחת ארצית ניהול ידע, תורה והדרכה באגף לטיפול באדם עם פיגור שכלי. (11.1.2011) מתברר שהעלות גבוהה מ-4,000 ש"ח. כדי להעריך את העלות חילקנו את ביצוע תקציב מחלקת האבחון בשנת 2009 במספר החלטות האבחון באותה שנה.

⁷¹ הנתונים מבוססים על תקנון עבודה סוציאלית – נספח להוראה 14.13 (1.1.2011): דמי החזקה במסגרת יום ובמעונות פנימייתיים למפגרים. ההערכה הכללית של העלות מתבססת על דמי החזקה עבור מגוון מוסדות. המגורים בקהילה בחלק זה כוללים משפחות אומנה.

⁷² הנתון מבוסס על תקנות מעונות יום שיקומיים – 2006 וכן על הוראות תקציב אגף השיקום במשרד הרווחה לשנת 2009. העלות חושבה כממוצע משוקלל של מרכזי היום הטיפולי והסיעודיים.

⁷³ האינדיקטור מבוסס על ההנחה שעוד 30% מבעלי הפיגור השכלי יעבדו בשוק החופשי ו-15% לא יעבדו. הערכנו שמספר בעלי הפיגור השכלי אשר עובדים בשוק החופשי יגדל הן כיוון שנערכים מאמצים רבים לשלב בעלי מוגבלויות עבודה וגם כיוון שעל פי המודל שיעור בעלי הפיגור השכלי הקל בגילאים צעירים יגדל.

⁷⁴ ההערכה בפרק הקודם התבססה על כך שהעלות כוללת הוצאות רבות גם על פיתוח תוכניות. כיוון שאנו מניחים שתוכניות של תעסוקה נתמכת ימשיכו להתרחב ולהתפתח בקצב מהיר המשכנו להניח שחלק משמעותי מההוצאות יוקדש לפיתוח תוכניות חדשות. ייתכן שבטווח הארוך, כאשר מספר המושגים בתעסוקה נתמכת יתייצב, העלות הממוצעת תרד.

בעלי פיגור שכלי הזכאים לשירותים על פי החוק החדש

מספר בעלי הפיגור השכלי

ב-2009 משרד הרווחה הכיר ב-34,274 בעלי פיגור שכלי, כלומר 4.6 אנשים על כל אלף אנשים באוכלוסייה. מספר בעלי הפיגור השכלי לאלף איש נותר די יציב בשנים האחרונות, אם כי נרשמה עלייה קלה מאז שנת 2004, בה נרשמו 4.4 בעלי פיגור שכלי לאלף איש (גורבטוב ושותפים 2010). מעניין לציין שהאגודה האמריקאית לבעלי מוגבלויות שכליות והתפתחויות (AAIDD) שינתה את הגדרתה לפיגור שכלי כעשר פעמים במאה ה-20⁷⁶, כלומר במידה מסוימת המושג נותר גמיש וממשיך להשתנות, למרות שלא סביר שיהיו שינויים דרמטיים בהגדרות.

כדי לצפות שינויים במספר בעלי הפיגור השכלי התבססנו על מחקרים של המרכז הבריטי לחקר מוגבלויות אשר חזה שינויים צפויים במספר בעלי הפיגור השכלי. המחקרים לא צפו עלייה משמעותית במספר בעלי הפיגור השכלי הכללי באוכלוסייה (Emerson and Hatton 2008), אך הראו שסביר לצפות לעלייה במספר בעלי הפיגור העמוק או מורכב (Emerson 2009). נצפה לשינויים דומים בישראל.

מספר המאובחנים והרכבם

יש להבחין בין המספר האמיתי של בעלי הפיגור השכלי באוכלוסייה למספר המאובחנים כבעלי פיגור שכלי על ידי משרד הרווחה. בעלי פיגור שכלי צעירים שאינם זקוקים לשירותים של משרד הרווחה לעיתים אינם ניגשים לאבחון ולכן לא מוכרים במשרד (גורבטוב ושותפים 2010 : 370-372). סביר שאם משרד הרווחה יספק שירותים רבים יותר, כגון הארכת יום הלימודים לכל בעלי הפיגור השכלי הצעירים ותעסוקה לכל המבוגרים, מספר המאובחנים יגדל. לעומת זאת, סביר שכמעט כל בעלי הפיגור השכלי הקשה או העמוק מוכרים כבר היום על ידי משרד הרווחה כיוון שהם זקוקים לתמיכה של המשרד.

כדי לצפות את השינוי במספר בעלי הפיגור השכלי שיוכרו על ידי משרד הרווחה התבססנו על נתונים של משרד החינוך שמראים שכיום לומדים כ-7.45 בעלי פיגור שכלי לאלף נפש בבתי ספר יסודיים⁷⁷. לכן נניח מספר המאובחנים במשרד הרווחה יעלה בהתאם לכ-7.5 לאלף נפש בגילאים צעירים.

שינוי נוסף שנצפה הוא עלייה בשיעור בעלי הפיגור השכלי בגילאים מבוגרים כתוצאה מירידה בתמותה של בעלי פיגור שכלי קשה או עמוק. כיום תוחלת החיים של בעלי שכלי

⁷⁶ אתר ה-AAIDD: http://www.aaidd.org/content_104.cfm

⁷⁷ הנתונים מבוססים על: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – לוח 8.13 – תלמידים עם צרכים מיוחדים לפי סוג לקות וסוג מסגרת. השנתון הסטטיסטי לישראל 2010; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – לוח 8.15 תלמידים בחינוך יסודי, לפי התמדה בלימודים בתשס"ט ובמעבר לתש"ע, ולפי פיקוח, מין ושנת עלייה. השנתון הסטטיסטי לישראל 2010. הנתון אינו כולל מספר מצומצם של תלמידים בעלי חשד לפיגור קל.

קשה נמוכה משמעותית ביחס לאוכלוסייה הכללית בניגוד לבעלי פיגור קל אשר להם תוחלת חיים הדומה לתוחלת החיים הממוצעת באוכלוסייה (גורבטוב ושותפים 2010: 377), אך סביר שהפער בין תוחלת החיים של בעלי פיגור ברמות שונות יצטמצם. אנו מבססים הנחה זו על נתונים מהעבר שמראים שתוחלת החיים של בעלי פיגור שכלי באנגליה וולס עלתה (Braddock et al. 2001), וכן על תחזית אשר צופה ירידה בשיעורי התמותה של בעלי הפיגור השכלי הקשה והעמוק בבריטניה (Emerson and Hatton 2008). לסיכום אנו צופים ארבעה שינויים שישפיעו על מספר בעלי הפיגור השכלי והרכבם אשר מפורטים בטבלה למטה.

טבלה 3: שינויים שישפיעו על מספר בעלי הפיגור השכלי בעתיד

שינוי	השפעה	מידת השפעה
גידול כללי באוכלוסייה	יגדיל את מספר בעלי הפיגור השכלי	גדולה, בהתאם לגידול באוכלוסייה
אבחון גובר של בעלי פיגור שכלי בעקבות חוק שירותי רווחה	הגדלת שיעור בעלי הפיגור השכלי הקל עד בינוני באוכלוסייה בגילאים צעירים	גדולה
ירידה בשיעור התמותה של בעלי פיגור שכלי עמוק או מורכב	הגדלת שיעור הלוקים בפיגור קשה או מורכב באוכלוסייה בכלל ובקרב בעלי פיגור שכלי בפרט	בינונית
גידול בשכיחות של פיגור שכלי עמוק או מורכב	הגדלת שיעור הלוקים בפיגור קשה או מורכב באוכלוסייה בגילאים צעירים	קטנה מאוד (לא ניקח חשבון ברוב החישובים)

באמצעות הנחות אלו, ועל פי שיעור בעלי הפיגור השכלי לאלף נפש בכל גיל ב-2009, הערכנו מה יהיה שיעור בעלי הפיגור השכלי בכל גיל בשנת 2020 כפי שניתן לראות בטבלה 4.

טבלה 4: מספר בעלי הפיגור השכלי בגילאים שונים, היום וב-2020, הערכה

גילאים	אוכלוסייה ב- 2020 ⁷⁸ (באלפים)	שיעור בעלי פיגור שכלי מוכרים לאלף נפש – 2009 (גורבטוב ושותפים 2010)	שיעור בעלי פיגור שכלי מוכרים לאלף נפש ב-2020 – הערכה	מספר פיגור שכלי 2020 (באלפים)
4-0	784.0	1.1	1.5	1,176
9-5	764.2	3	6.5	4,967
14-10	736.4	4.2	7	5,154
19-15	726.2	5.1	7.5	5,447
24-20	676.3	6.4	7.5	5,072
29-25	616.5	6.2	7.5	4,624
34-30	585.7	5.7	7.5	4,393
39-35	568.5	6.3	7.5	4,264
44-40	549.8	6.7	7.5	4,124
49-45	516.1	7.1	7.5	3,871
54-50	428.5	6.8	7	3,000
59-55	381.8	5.7	6	2,291
64-60	366.9	4.1	5	1,835
69-65	347.1	3.1	4	1,388
74-70	299.4	2.1	3	898
79-75	164.1	1.5	2.5	410
+80	258.5	1.3	2	517
סך הכל				53,430

השלכות תקציביות

לאחר שהערכנו את מספר בעלי הפיגור השכלי הצפוי בכל גיל וכן לאחר שהערכנו שינויים כלליים בהרכב אוכלוסיית בעלי הפיגור השכלי, ניתן להעריך את ההוצאה על כל שירות. בחלק זה נבחן בקצרה כמה אנשים יהיו זכאים לשירות בכל תחום והעלויות הסופיות יפורטו בטבלה 5.

אבחון

עם העברת החוק ניתן לצפות לעלייה בהוצאות על אבחון בשל דרישה להכרה של בעלי פיגור שכלי בטווח גילאים רחב. כעבור עשור צפויה התייצבות במספר האבחונים, כך שבסופו של דבר השיעור יגדל יחד עם העלייה הכללית במספר בעלי הפיגור השכלי. כיוון שאנו צופים עלייה של כ-56% במספר בעלי הפיגור השכלי, נצפה לעלייה דומה במספר ההחלטות של ועדת האבחון כך שב-2020 הם יעמדו על כ-4,320.

⁷⁸ הנתונים מבוססים על תחזית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - תחזית אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל. חלופה בינונית (לוח 16). תחזית אוכלוסיית ישראל עד שנת 2030.

דיוור

נניח שכל בעלי הפיגור השכלי שיוכרו בעקבות החוק (ולא היו מוכרים אחרת) יגורו בבית או בקהילה, הנחה זו הגיונית כיוון שאם הם היו זקוקים לדיוור חוץ ביתי הם היו מוכרים כבר היום על ידי משרד הרווחה. בקרב שאר בעלי הפיגור השכלי נניח שתימשך המגמה של השנים האחרונות לפיה שיעור גובר של בעלי פיגור שכלי מתגוררים בקהילה. היחס בין מספר בעלי הפיגור השכלי המתגוררים בקהילה לבין מספר בעלי הפיגור השכלי במעונות עמד על קרוב ל-0.2 ב-1999⁷⁹ ועלה לכרבע ב-2008, אנו מעריכים שהמספר יעלה לכשליש עד 2020. אנו גם מעריכים ששיעור בעלי הפיגור השכלי בבית יישאר דומה לשיעור הנוכחי. בשנים האחרונות נרשמה מגמה של מעבר ממגורים בבית לקהילה, אך במקביל חל גידול בשיעור המתגוררים בבית בשל ירידה בשיעור מספר המתגוררים בפנימיות (עמינדב וניסים 2010).

על פי הנחות אלו נצפה שבקרב בעלי הפיגור השכלי המאובחנים או שהיו מאובחנים גם בלי קשר לחוק כ-70% יגורו בבית, 20% בפנימיות ו-10% בקהילה⁸⁰. בקרב בעלי הפיגור השכלי הצעירים (עד גיל 40) שיוכרו בעקבות החוק נניח ש-95% יגורו בבית ו-5% בקהילה. החישוב מתבסס על כך שסביר להניח שאם אותם אנשים היו זקוקים למעונות מחוץ לבית הם היו מאובחנים גם לפני העברת החוק. סך הכל על פי החישוב יתגוררו כ-8,670 אנשים בפנימיות, 4,840 במגורים שונים בקהילה ו-39,920 בבית.

מעונות יום

בפרק הקודם צפינו שכ-1.75 פעוטות על כל 1,000 יזכו לסיוע במעונות יום. נניח ששיעור זה יגדל מעט ל-2 ילדים ל-1,000, בשל עלייה אפשרית במספר בעלי הפיגור השכלי הקשה וכן דרישה גוברת לשילוב במעונות יום לאחר שאפשרות זו תוגדר כזכות. שיעור זה דומה לשיעור הנוכחי של התינוקות נולדים עם פיגור שכלי עמוק או מורכב בבריטניה (Emerson 2009). על פי הערכה זו, ניתן לצפות שכ-940 פעוטות יזכו לתמיכה של משרד הרווחה. על פי החישוב בפרק הקודם נניח שכחמישית מהפעוטות יוכרו במסגרת חוק מעונות יום שיקומיים (155 פעוטות) והיתר ישולבו במעונות יום רגילים (625 פעוטות).

הארכת יום הלימודים

בחלק זה נתבסס על ההערכות בפרקים הקודמים ונניח שכ-15% מבין בעלי הפיגור השכלי בגילאי 3-21 יגורו במעונות, כ-50% יהיו זכאים להארכת יום הלימודים במסגרת מרכזי

⁷⁹ החישוב המבוסס על תקציב המדינה לשנת 2000. לפי תקציב המדינה לשנת 2002 ועמינדב וניסים (2010), ניתן ללמוד שב-2001 7.4% מבעלי הפיגור השכלי גרו בקהילה, 68.7% גרו בבית ו-23.9% גרו בפנימיות.

⁸⁰ לצורך החישוב הגדרנו את העלייה בשיעור בעלי הפיגור השכלי באוכלוסייה בגילאים 0-40 כבעלי פיגור שכלי שהיו מאובחנים רק בזכות העברת החוק.

יום אימוניים (וכ-90% מתוכם ינצלו את הזכאות) ויתר ה-35% יהיו זכאים ליום שהות ארוך במסגרת מרכז יום טיפוליים-סיעודיים (וכ-95% מתוכם ינצלו זכאות זו). כלומר, על פי החישוב סך הכל כ-7,675 ילדים בעלי פיגור שכלי ישתתפו במרכזי יום אימוניים וכ-5,670 ילדים ישתתפו במרכזי יום טיפוליים-סיעודיים.

תעסוקה

הערכנו ששיעור בעלי הפיגור השכלי בגילאי העבודה אשר מתגוררים בבית או בקהילה בקרב אנשים שגם כך היו מוכרים כבעלי פיגור יעמוד על 75%, בדומה לשיעור הנוכחי. יתר האנשים, שיוכרו בעקבות החוק, יגורו כולם בבית או בקהילה. אנו מעריכים שמתוך כל העובדים בעלי פיגור שכלי שיועסקו בתוכניות של משרד הרווחה כ-10% יועסקו במרכזי יום (1,170 איש), כ-60% מהעובדים יועסקו במע"שים (7,005) אשר יישארו המעסיק העיקרי של בעלי פיגור שכלי ו-30% יועסקו בתעסוקה נתמכת (3,505). השיעורים דומים להתפלגות שאנו צופים באפשרויות התעסוקה השונות לאחר שיעבור חוק שירותי הרווחה ומצביעים על עלייה קטנה במספר המועסקים בתעסוקה נתמכת על חשבון המע"שים. בפרק זה לא ניקח בחשבון סבסוד של עלייה במשכורת במע"שים. בעוד שעלייה כזאת היא ראויה והתייחסנו אליה בפרק הקודם, ייתכן שלא יהיה בה צורך אם המע"שים יתייעלו מספיק עד שנת 2020 ויוכלו לשלם משכורת מינימלית סבירה גם בלי סבסוד נוסף.

שירותים בקהילה

אנו מעריכים שמספר הלילות בנופשונים יגדל בשיעור דומה לעלייה במספר בעלי הפיגור השכלי בקהילה ובבית, כלומר בכ-66%. לכן על פי ההערכה שמספר הלילות יעמוד על כ-44,000 בעקבות העברת החוק החדש, ניתן לצפות שעד 2020 המספר יצמח לכ-73,050 לילות.

כדי להעריך את השינויים בתחום הסיוע האישי יש להעריך את שיעור בעלי הפיגור השכלי הקשה מבין כל בעלי הפיגור השכלי הגרים בבית או בקהילה מעל גיל 5. כיום שיעור בעלי הפיגור הקשה מבין כלל בעלי הפיגור השכלי בבית ובקהילה עומד על כ-18%. שיעור זה צפוי לגדול בשל שיעור גובר של בעלי פיגור שכלי קשה ובשל ירידה בתמותה של בעלי פיגור שכלי, אך צפוי גם לרדת בשל הכרה בבעלי פיגור שכלי קל רבים שכיום אינם מאובחנים. כיוון שאנו צופים שמספר בעלי הפיגור הקל החדשים יהיה גבוה יותר, נצפה שהשיעור ירד לכ-16%. לאחר שנחשב את מספר בעלי הפיגור השכלי בבית ובקהילה נפחית את המספר המוערך של בעלי פיגור שכלי מתחת לגיל 5. על פי החישוב סך הכל 5,340 אנשים יזכו לסיוע אישי.

הסעיף האחרון הוא תוכנית סביבה תומכת. כאמור תוכנית זו יקרה משמעותית משאר התוכניות וסביר לכלול אותה בסל המשלים. כדי לבחון את עלותה במקרה שהיא תהיה

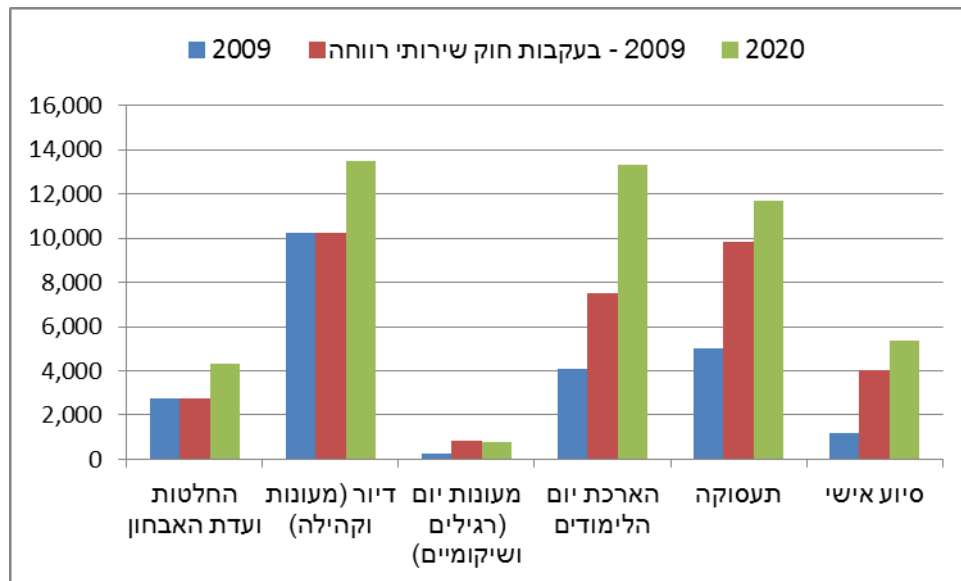
חלק מסל השירותים נעריך ששיעור בעלי הפיגור השכלי אשר גרים באופן עצמאי מבין בעלי הפיגור השכלי בני 20 ומעלה יגדל כחלק מהמגמה של מעבר למגורים בקהילה מ-4% לכ-5% וששיעור בעלי הפיגור השכלי בבית בגילאים 45 ומעלה מכלל בעלי הפיגור השכלי בני 20 ומעלה יישאר כ-20%. לכן סך הכל יהנו מהשירות 9,170 אנשים.

טבלה 5: מספר הזכאים וההוצאות הצפויות עבור חוק שירותי רווחה בשנת 2020

תחום	שירות	מקבלי השירות ב-2009	זכאים בעקבות החוק	זכאים ב-2020 בעקבות החוק	עלות ממוצעת לאדם לשנה	סך תקצב ב-2020 (באלפים, כולל הוצאה מותנית בהכנסה) ⁸¹
אבחון	אבחון	2,772	2,772	4,320	4,775.0	20,628.0
דיור	פנימייה	7,314	7,314	8,670	126,000.0	1,092,420.0
	קהילתי	2,906	2,906	4,840	72,600.0	351,384.0
מעונות יום	שיקומיים	140	140	155	78,000.0	12,090.0
	שילוב (עבור שעתיים ביום)	140	530	625	21,000.0	13,125.0
הארכת יום הלימודים	מרכזי יום אימוניים	1,300	4,380	7,675	3,960.0	30,393.0
	מרכזי יום טיפוליים/סיעודיים	2,800	3,114	5,670	29,089.0	164,934.4
תעסוקה	מע"ש	3,400	6,225	7,005	16,416.0	114,994.1
	מרכזי יום	900	1,000	1,170	29,512.4	34,529.5
	תעסוקה נתמכת	740	2,624	3,505	12,312.0	43,153.6
קהילה	נופשוניים (ללילה)	24,000	44,000	73,050	305.0	22,280.3
	סיוע אישי (10 שעות בשבוע)	1,167	4,003	5,340	7,380.0	26,272.8
	סביבה תומכת	180	7,197	9,170	21,516.0	197,301.7
סך הכל כולל סביבה תומכת						2,123,506
סך הכל ללא סביבה תומכת						1,926,204

תרשים 4: מספר הזכאים לשירותי רווחה, לפני העברת החוק, לאחריו וב-2020

⁸¹ התקציב אינו כולל הוצאות קבועות נוספות שאינן תלויות במספר הזכאים, ברוב המקרים תוספת זו אינה אמורה להיות גבוהה במיוחד.

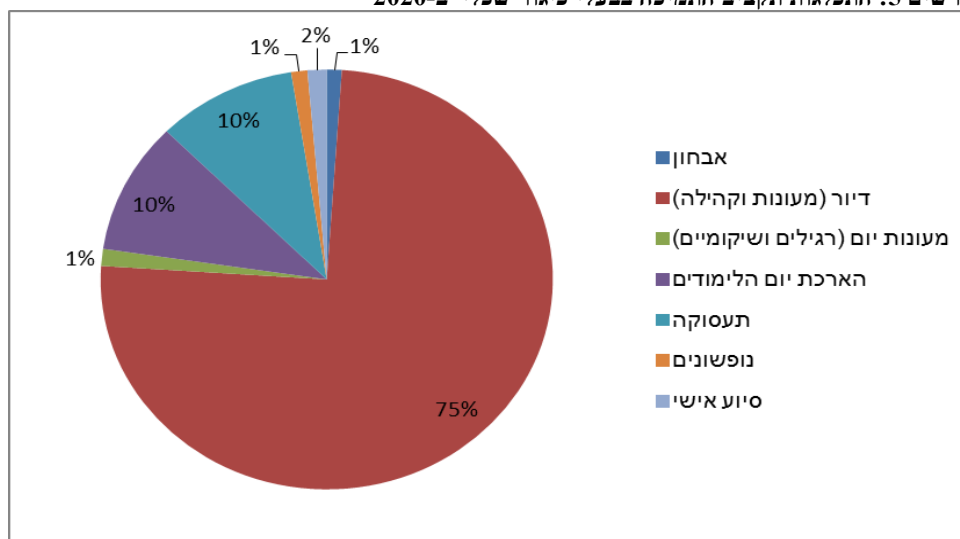


מהטבלה והתרשים למעלה אנו למדים שמספר הזכאים לשירותי הרווחה יגדל משמעותית עד 2020. בהתאמה תקציב סל שירותי הרווחה יעלה ויעמוד על כ-1.925 מיליארד ₪ בשנת 2020, ללא תוכנית סביבה תומכת. תקציב האגף לטיפול במפגר שהוקדש לתמיכה בבעלי פיגור שכלי ב-2009 עמד על כ-1.428 מיליארד ₪ ובפועל ביצוע התקציב היה כ-1.373 מיליארד ₪. תקציב זה כולל גם מעט הוצאות שלא יכללו בסל כמו מידע ותפעול, הוצאות תשלום עבור מועדונים ופרויקטים מיוחדים. אם נחשב רק את התקציב עבור השירותים בסל על פי העלות הממוצעת בטבלה למעלה, התקציב בשנת 2009 עמד על 1.348 מיליארד ₪, ללא תוכנית סביבה תומכת ושירותי סיוע אישיים. כלומר בין 2009 ל-2020 צפוי גידול של כ-32% בתקציב, בעקבות החוק.

העלייה בתקציב מוסברת בגידול צפוי של כ-16% באוכלוסייה הכללית, בגידול גבוה במיוחד בגילאים אשר בהם שיעור גבוה של בעלי פיגור שכלי⁸², וכן באבחון בעלי פיגור שכלי צעירים שכיום אינם מאובחנים (בעיקר בגילאי בית הספר) וירידת בתמותה של בעלי פיגור שכלי קשה ועמוק.

⁸² הנתון על גודל האוכלוסייה בשנת 2009 לקוח מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 2.1 – אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה. השנתון הסטטיסטי לישראל 2010. כאשר מחשבים את הגידול באוכלוסייה המתקנן על פי שיעור בעלי הפיגור השכלי בכל קבוצת גיל ב-2009, הגידול הטבעי באוכלוסיית בעלי הפיגור השכלי עומד על כ-20% (בלי לקחת בחשבון שינויים באבחון או במאפיינים ייחודיים של בעלי פיגור שכלי).

תרשים 5: התפלגות תקציב התמיכה בבעלי פיגור שכלי ב-2020



מעבר לגידול בתקציב, צפוי גם שינוי בהתפלגות שלו. כיוון שסל שירותי הרווחה יגדיל את מספר הזכאים לשירותים בקהילה, ניתן לראות בתרשים למעלה שבעקבות חוק שירותי רווחה, ב-2020 כ-76% מתקציב המדינה יושקע בדיור חוץ-ביתי ביחס לכ-88% היום. במקביל נתח התקציב שיוקדש לתעסוקה והארכת יום הלימודים צפוי לגדול באופן משמעותי.

סיכום

דו"ח זה דן בהשפעה של חוק שירותי הרווחה על תקציב האגף לטיפול במפגר. תחילה בחנו את המצב החוקי הנוכחי ואת השירותים הניתנים לבעלי פיגור שכלי כדי לבחון אילו תחומים יכסה החוק. הניתוח גילה תמונת מצב מורכבת: מצד אחד, ברור שהתשתית החוקית הנוכחית אינה מספקת. פרט לאבחון, מעונות יום שיקומיים ודיור חוץ ביתי, הזכויות של בעלי פיגור שכלי אינן מובטחות באופן מפורש בחוק. מצד שני, אין ספק שהאגף לטיפול במפגר במשרד הרווחה מספק שירותים רבים לבעלי השכלי בכל הגילאים. התקציב של האגף עלה עם השנים והאגף יוזם ומרחיב שירותים חדשים בהתאם לצרכי האוכלוסייה. נראה שבזכות פעילות המשרד בעלי פיגור שכלי רבים זוכים לסל לא רשמי אשר עונה לצרכים העיקריים שלהם.

המסקנה המתקבלת היא שחוק שירותי הרווחה נחוץ, אך הוא לא צפוי לעורר מהפכה או להעלות באופן דרמטי את תקציב האגף. החוק נחוץ משתי סיבות: ראשית, החוק יהפוך את השירותים אותם מקבלים בעלי פיגור שכלי לזכויות להם הם יהיו זכאים, ובכך החוק יבטיח שאותם זכויות לא יהיו תלוי במגבלות תקציב או בגורמים חיצוניים שרירותיים. שנית, החוק יבטיח שהשירותים הקיימים יורחבו וכך יסופקו לכל העומדים בקריטריונים. בד בבד, חשוב שלאגף לטיפול במפגר תשמר גמישות תקציבית מסוימת כדי לספק שירותים חדשים שלא יוגדרו בחוק ולהתמודד עם המציאות המשתנה, ניתן לספק מסגרת כזו באמצעות הסל המשלים שהוצע בדו"ח.

בחלק השני של המאמר דנו בשירותים ספציפיים, הראינו שהשינויים העיקריים בעקבות החוק יהיו הגדלת משמעותית של שיעור בעלי הפיגור השכלי המועסקים, הרחבת שירותי הארכת יום הלימודים בעיקר לבעלי פיגור קל, מתן זכאות ליותר פעוטות לשירותי סיעת במעונות היום הרגילים וכן הרחבה משמעותית של השירותים השונים בקהילה ובעיקר של הנופשוניים. פרט לתוכנית סביבה תומכת ניתן להרחיב את כל התוכניות הללו בהשקעה תקציבית הנמוכה ביחס לסך התקציב לתמיכה בבעלי פיגור שכלי. על פי החישוב שהוצג העלות הכוללת למדינה של הוספת כ-4,800 בעלי פיגור שכלי למסגרת של תעסוקה, שילוב של כמעט 400 פעוטות במעונות היום, הרחבת המסגרות של הארכת יום הלימודים לכ-4,000 ילדים נוספים, הגדלת מספר הלינות בנופשוניים ב-20,000 והשתתפות במימון של שירותי סיוע אישי ל-2,800 אנשים נוספים תעמוד על כ-96 מיליון ש"ח. תוכנית סביבה תומכת מספקת שירות חשוב לבעלי פיגור שכלי ומשרד הרווחה יצטרך לבחון אם ניתן להתחייב לאספקת השירות במחיר הנוכחי לכל מי שעומד בקריטריונים. אם העלות תהיה גבוהה מדי יתכן שיהיה צריך לייעל את התוכנית, להכניס אותה לסל משלים או לייעד אותה לקבוצת אוכלוסייה מצומצמת הזקוקה לה במיוחד.

האוכלוסייה העיקרית שתרוויח מחוק סל שירותי הרווחה הם בעלי הפיגור השכלי המתגוררים בבית ובקהילה. החוק בעצם לא ישנה כמעט את המדיניות כלפי בעלי הפיגור השכלי במעונות, ולכן לא ישפיע על הנתח העיקרי של תקציב האגף לטיפול במפגר.

במסגרת בעלי הפיגור השכלי המתגוררים בבית ובקהילה, החוק יסייע במיוחד לבעלי הפיגור הקל בזכות הרחבת המסגרת של הארכת יום הלימודים והרחבת שירותי התעסוקה, וכן יעזור גם לבעלי הפיגור הקשה והעמוק באמצעות שילוב יותר פעוטות במעונות היום והרחבת מערך הסיוע האישי אם יוחלט להכליל שירות זה בסל.

החלק האחרון של המחקר דן בהשלכות ארוכות הטווח של החוק. דיון זה חשוב כיוון שכאשר יוגדר סל שירותי רווחה אישי הוא יחייב את המדינה לממן מדי שנה את השירותים הכלולים בו. החשיבות של הניתוח טמונה לא רק בתוצאות המודל אלא גם במתודולוגיה שלו. המחקר מפרט את צעדים נחוצים לתחזית כזו. בשלב הראשון יש לנתח את המערך החוקי, השירותים הקיימים והשירותים שיכוסו במסגרת החוק (כפי שבוצע בחלק הראשון של הדו"ח). בשלב השני יש להעריך את העלות התקציבית והעלות הממוצעת למדינה עבור כל שירות, וכן להעריך באמצעות אינדיקטורים את שיעור האנשים שיעמדו בקריטריונים לזכאות עבור כל שירות. השלב האחרון דורש ניתוח של שינויים הצפויים באוכלוסיית היעד על פי הגידול הטבעי באוכלוסיית המדינה, שינוי במספר בעלי המוגבלות האמיתי באוכלוסייה (true prevalence), שינוי במספר בעלי המוגבלות המאובחן (ascertained prevalence), ולבסוף שינויים ברמת המוגבלות.

תחזית היא מטבעה מוגבלת ולעולם לא ניתן לצפות שינויים מדויקים מראש, אך באמצעות המתודולוגיה ניתן ללמוד על סדרי גודל של שינויים עתידיים. הניתוח מלמד שתקציב סל השירותים יעלה עם השנים בקצב הגבוה בקצב הגבוה מקצב גידול האוכלוסייה בעיקר בשל הצפי לאבחון גובר של בעלי פיגור שכלי קל ותמותה יורדת של בעלי פיגור שכלי עמוק. עוד מלמד הניתוח שבאמצעות סל שירותי הרווחה שיעור גבוה יותר מתקציב המשרד יושקע בבעלי שכלי המתגוררים בבית ובקהילה ביחס לדיור חוץ-ביתי.

הניתוח שביצענו מלמד על החשיבות של חוק סל שירותי רווחה בטווח הקצר ובטווח הארוך. חוק שירותי הרווחה ירחיב את השירותים להם זוכים בעלי פיגור שכלי בלי להגדיל בשיעור דרמטי את הוצאות המדינה ויבטיח שסל השירותים יסופק מדי שנה.

ביבליוגרפיה

- אזרחי, י., רוזינר, א., פתאל, ל. והנלה, ב. (2009) – *עבודה נתמכת ברצף שירותי התעסוקה*. מחקר הערכה. מרטנס הופמן – יועצים לניהול בע"מ וקרן של"ם לפיתוח שירותים לאדם עם פיגור שכלי ברשויות המקומיות.
- אקים (2006) – אקימידע – *מדריך מידע, זכויות ושירותים לאדם עם פיגור שכלי ובני משפחתו*. אקים ישראל – אגודה ישראלית לאנשים עם פיגור שכלי וקרן שלם – הקרן לפיתוח שירותים לאדם המפגר ברשויות המקומיות.
- בן נון, ש., נאון, ד., ברודסקי, ג'. ומנדלר, ד. (2008) – *הזדקנות של אנשים עם פיגור שכלי המקבלים שירותי דיור ו/או תעסוקה ממשדד הרווחה: תמונת מצב וצרכים*. מאירס – ג'וינט – מכון ברוקדייל.
- בר, ש., שטרוסברג, נ., פריאור, ר. ונאון, ד. (2005) – *מקבלי קצבאות נכות מהמוסד לביטוח לאומי*. מאפייני תעסוקה של מקבלי קצבת נכות כללית ומקבלי קצבת נכות מעבודה. המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון ומכון ברוקדייל.
- גורבטוב, ר., בן-משה, א. ובן-שמחון, מ. (2010) – *אנשים עם פיגור שכלי*. מתוך: צבע, י. (עורך ראשי) – *סקירת השירותים החברתיים 2009*. משרד הרווחה, אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה.
- גל, ג'. (2006) – *על הצורך בחוק שירותי רווחה אישיים וסל שירותי רווחה*. ביטחון סוציאלי, גיליון 72, עמ' 5-10.
- גל, ג'. (2010) – *שירותי הרווחה האישיים*. נייר מדיניות מספר 2010.07. מרכז טאוב.
- ינאי, א. (2006) – *חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת אוכלוסייה*. האגף למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה ובית הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית.
- ינאי, א., בראון, פ., וקושר, ח. (2007) – *שירותי רווחה אישיים בפרספקטיבה בינלאומית משווה*. האגף למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה ובית הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית.
- כנפו, ד. ובן שלום, י. (2005) – *שולחנות עגולים - תוכנית לקידום הממשק בין משרד הרווחה לארגוני המגזר השלישי בתחום החברתי*. דו"ח מסכם. משרד הרווחה ואלכ"א-ג'וינט ישראל.
- לוי, ב. (2003) – *סגירות נופשונים לבעלי פיגור שכלי בירושלים*. מסמך רקע, מוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. 24.6.2003.
- לוי, ש. (2007א) – *הפרטת מעונות הפנימייה הממשלתיים לאנשים עם פיגור שכלי*. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. 8.1.2007.

- לוי, ש. (2007) - הפרטת מעונות הפנימייה הממשלתיים לאנשים עם פיגור שכלי - מסמך המשיך. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. 12.11.2007.
- מבקר המדינה (2002) - דו"ח מבקר המדינה 352. שילוב אנשים בעלי מוגבלויות בחברה ובעבודה. עמ' 135-194.
- מבקר המדינה (2007) - דו"ח מבקר המדינה 357. משרד הרווחה. עמ' 619-673.
- מנדלר, ד. ובן-הרוש, א. (2006) - התכנית "מסיכון לסיכוי" - שילוב ילדים עם צרכים מיוחדים מלידה עד גיל 3 במעונות יום בקהילה - מחקר הערכה. מאיירס - ג'וינט - מכון ברוקדייל.
- מנדלר, ד. ונאון, ד. (2003) - הערכת תכנית של תעסוקה נתמכת לאנשים עם פיגור שכלי המופעלת בידי אלווין ירושלים. מאיירס - ג'וינט - מכון ברוקדייל.
- משרד הרווחה (2009) - השירות לטיפול באדם עם פיגור - סקירת פעילות 2008 ותוכנית עבודה לשנת 2009. מחוז חיפה וצפון, משרד הרווחה.
- משרד הרווחה (2010) - דין וחשבון של הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד הרווחה והשירותים החברתיים לשנת 2009. משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- משרד הרווחה (2011) - תוכנית לאומית לילדים ולנוער בסיכון - תוכניות על גילאיות. משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד ראש הממשלה, משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, המשרד לקליטת עלייה, ג'וינט ישראל, המשרד לביטחון פנים ומרכז השלטון המקומי בישראל.
- סבירסקי, ש. וחסון, י. (2008) - שירותי הרווחה האישיים בעידן של צמצום תקציבי. מרכז אדוה.
- עמינדב, ח. וניסים, ד. (2010) - רצף שירותים מגורים לאנשים עם פיגור שלי - מגמות ושינויים. מתוך: צבע, י. (עורך ראשי) - סקירת השירותים החברתיים 2009. משרד הרווחה, אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה.
- צבע, ק. ושותפים (2010) - דו"ח הועדה לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים. משרד הרווחה.
- קטן, י. (1998) - שירותי הרווחה האישיים: סוגיות ודילמות מרכזיות. ביטחון סוציאלי. גיליון 53, עמוד 39-58.
- קטן, י. (2006) - עיצוב סל שירותי הרווחה ועיגונו בתשתית החוקית. מסמך רקע לדיון. "מחוק שירותי הסעד (תשי"ח - 1958) לחוק שירותי רווחה אישיים וקהילתיים (במה 6)". משרד הרווחה.
- קשר (2011) - משפחות מיוחדות בישראל. לקט נתונים וסוגיות נבחרות ליום המשפחה 2011. ארגון קשר - הבית של המשפחות המיוחדות.

- רימרמן, א. וכץ, ש. (2004) – מדיניות התעסוקה המוגנת כלפי אנשים עם מוגבלויות קשות בארצות המערב ובישראל: סקירה ודיון. *ביטחון סוציאלי*. מספר 65, עמודים 111-136.
- שימעל, מ. (2002) – *שירותי הנפשון לאנשים עם פיגור שכלי בישראל: מיפוי והערכה*. גוינט-מכון ברוקדייל.
- Braddock, D., Emerson, E., Felce, D, and Stancliffe, R. J. (2001) - Living Circumstances of Children and Adults with Mental Retardation Or Development Disabilities in the United States, Canada, England and Wales and Australia. *Mental Retardation and Developmental Disabilities Research Reviews*. Vol. 7.
- Emerson, E. and Hatton, C. (2008) - Estimating Future Need for Adult Social Care Services for People with Learning Disabilities in England. *Center for Disability Research*. Report 2008:6.
- Emerson, E. (2009) - Estimating Future Numbers of Adults with Profound Multiple Learning Disabilities in England. *Center for Disability Research*. Report 2009:1.