

## גיבוש תכנית לאומית לשילובם של אנשים עם מוגבלות בחיים בקהילה

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם, נוכח החשיבות הלאומית שרואה הממשלה בהשתלבות מלאה ומיטבית של אנשים עם מוגבלות בקהילה, בהתאם לרוח חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2022 (להלן – חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות), לעקרונות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 וכן לעקרונות האמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, ולצורך ביסוס מהלכים ממשלתיים רוחביים אשר יתמכו ויאפשרו השתלבות מלאה ומיטבית זו, מחליטים לקבוע כי:

1. קידום השתלבות מלאה ומיטבית של אנשים עם מוגבלות בקהילה והישארותם בקהילת מגוריהם הוא משימה לאומית העומדת על סדר יומה של ממשלת ישראל.
2. להטיל על שר הרווחה והביטחון החברתי להקים תוך 60 יום צוות בין-משרדי שיגבש תכנית לשילובם של אנשים עם מוגבלות בחיים בקהילה, תוך התייחסות לחוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות ולאמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות (להלן – הצוות):
  - א. מנכ"ל משרד הרווחה והביטחון החברתי או מי מטעמו יעמוד בראש הצוות. בצוות יהיו חברים נציגי המשרדים והגופים הבאים: משרד הרווחה והביטחון החברתי; אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה; אגף תקציבים במשרד האוצר; אגף החשב הכללי במשרד האוצר; מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים; נציבות שוויון זכויות אנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים; המוסד לביטוח לאומי; משרד הפנים; משרד השיכון; משרד הבריאות; משרד החינוך; משרד התחבורה; משרד העבודה.
  - ב. עבודת הצוות תתבצע תוך שיתוף והתייעצות משמעותיים עם אנשים עם מוגבלות, ובני משפחותיהם ו/או נציגי ארגוני אנשים עם מוגבלות, ובכלל זה תינתן לאלה הזדמנות להשתתף באופן פעיל בדיוני הצוות.
  - ג. הצוות יגבש הצעה לעקרונות מדיניות לקידום שילובם של אנשים עם מוגבלות בחיים בקהילה. על בסיס עקרונות אלו יגבש הצוות תכנית להיערכות משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות, האשכולות האזוריים, מוסדות הציבור והתשתיות במדינה לשילוב והכלת אנשים עם מוגבלות החיים בקהילה. הצוות יגיש את התוכנית, בחלוקה לתחומי הפעילות השונים בממשלה, עלותה ומקור תקציבי למימונה לאישור הממשלה בתוך 12 חודשים מיום הקמת הצוות.
  - ד. התוכנית שתגובש תהווה, בין היתר, מעטפת משלימה והכרחית לתהליכים המתקיימים על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי במסגרת יישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות לקידום אפשרות בחירה בחיים עצמאיים ואוטונומיים של אנשים עם מוגבלות לחיים בקהילה, ובכלל זה פיתוח שירותי רווחה בקהילה וגיבוש תכנית לצמצום הדרגתי של מגורי אנשים עם מוגבלות במסגרות מרובות דיירים ושל מספר הדיירים שמתגוררים בהן ב-30% במהלך חמש השנים הקרובות.

ה. אל דיוני הצוות יוזמנו, במידת הצורך, משרדי ממשלה נוספים, נציגי מרכז לשלטון מקומי, נציגי קופות החולים, נציגי מגזר שלישי ונציגי ציבור או כל גורם אחר בהתאם להחלטת יו"ר הצוות.

ו. הצוות רשאי למנות צוותי משנה לגבי נושאים שייראה לנכון לדון בהם בצוותי משנה, לרבות בתחום הדיור בקהילה, נגישות ותחבורה ושירותי בריאות בקהילה. ככל שיימצא בעקבות עבודת הצוותים האמורים כי ישנה חפיפה בין שירותים שמשרדי הממשלה השונים מפעילים, הצוותים יבחנו דרכים לייעול עבודתם.

### דברי הסבר

בישראל 1.017 מיליון איש עם מוגבלות. סה"כ מקבלי קצבת נכות עומד על 324 אלף . כ-18,000 מהם חיים במסגרות דיור של משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן – משרד הרווחה) וכן כ-21,700 במגורים נתמכים של משרד הבריאות. סוגי מסגרות הדיור משתנים בייעודם, באופיים, בגודלם ובמעטפת התמיכה המוענקת לאדם.

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (1998) מעגן את זכותו של אדם עם מוגבלות "להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה, בכל תחומי החיים, תוך מתן מענה הולם לצרכי המיוחדים באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מריבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי מלוא יכולתו".

האמנה הבינלאומית לזכויות אנשים עם מוגבלות אשר אושרה ע"י מדינת ישראל בשנת 2012 מדגישה את "הזכות השווה של כל האנשים עם מוגבלויות לחיות בקהילה, עם אותן אפשרויות בחירה ככל האחרים" האמנה מטילה את החובה על המדינה לנקוט "אמצעים בני-תועלת והולמים כדי לאפשר לאנשים עם מוגבלויות הנאה מלאה מזכות זו".

בחודש יוני 2022 העבירה כנסת את ישראל את חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2022 (להלן – החוק). חוק זה קבע לראשונה את זכותם של אנשים עם מוגבלות לשירותי רווחה, בהתאם לעקרונות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ולעקרונות האמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות. עקרונות החוק קובעים כי שירותי הרווחה יינתנו, בין היתר, על מנת לקדם אפשרות בחירה בחיים עצמאיים ואוטונומיים של אנשים עם מוגבלות, בכל רמות התמיכה, ובשילובם בקהילה. זאת, בין השאר באמצעות צמצום הדרגתי של מגורי אנשים עם מוגבלות במסגרות מרובות דיירים ושל מספר הדיירים שמתגוררים בהן, ובאמצעות פיתוח שירותים בקהילה. נוסח החוק גובש תוך שותפות של אנשי המקצוע ממשרד הרווחה והביטחון החברתי, אנשי אקדמיה, אנשים עם מוגבלות, בני משפחות של אנשים עם מוגבלות, ארגוני החברה האזרחית, ועדת העבודה והרווחה של הכנסת ועוד.

במסגרת החוק, עד יום התחילה, על שר הרווחה לגבש תכנית למתן שירותי רווחה כדי לקדם אפשרות בחירה בחיים עצמאיים ואוטונומיים של הזכאים בכל רמות התמיכה ושילובם בקהילה. כמו כן, החוק קובע שרוב התוספת התקציבית לחוק ייועד לקידום שילובם של אנשים עם מוגבלות בקהילה, לרבות באמצעות שירותים תומכי חיים עצמאיים ואוטונומיים בקהילה.

בתאריך 25.2.2024 הוגש דיווח לוועדת העבודה והרווחה של הכנסת, בין היתר, על תחילת יישום התוכנית למעבר של אנשים עם מוגבלות לקהילה ולצמצום הדרגתי של מגורי אנשים עם מוגבלות במסגרות מרובות דיירים ושל מספר הדיירים שמתגוררים בהן, כנדרש לפי סעיף 45(א) לחוק. במסגרת הדיווח, הובאו עיקרי התכנית למעבר של אנשים עם מוגבלות לקהילה ולצמצום הדרגתי של מגורים במסגרות מרובות דיירים.

בדיווח הוצגו יעדי המשרד אשר כוללים מעבר של 30% מהדיירים החיים במסגרות הדיור של המשרד לדיור בקהילה (לדירות עד 6 ולמגורים עצמאיים) תוך 5 שנים (כ-3,300 דיירים שיעברו ממעונות והוסטלים לדירות עד 6 בקהילה, וכ-1,800 דיירים שיעברו ממסגרות הדיור לתוכניות של מגורים עצמאיים בקהילה). כמו כן, הוצגו העלויות המשוערות, ואת הפעולות שנערכו במהלך שנת 2023 לצורך היערכות ליישום התכנית.



כמו כן, בדיווח הוצגו מספר האנשים עם מוגבלות שקיבלו שירותי תמיכה במגורים עצמאיים ואוטונומיים (כיום משולבים כ-350 משתתפים, כאשר כ-100 מהם יצאו ממסגרות הדיוור (השונות), וכן הוצגו פעולות של משרד הרווחה לפיתוח שירותים חדשים לאדם עם מוגבלות בקהילה וכן להתאמת השירותים הקיימים לרוח החוק.

בחודש יוני 2022, במקביל להליכי חקיקת החוק, מונתה ועדת דותן על ידי שר הרווחה דאז, מאיר כהן, בעקבות אירועי אלימות ומוות אשר התרחשו במעון "בני ציון" ובמעון "בית דפנה", מסגרות דיוור לאנשים עם מוגבלות. מטרת ועדת דותן הייתה לבחון ולהבנות את דרכי הניהול וההפעלה של מסגרות דיוור חוץ ביתיות לאנשים עם מוגבלויות. הוועדה מונתה בראשות השופטת שולמית דותן, כללה 11 חברים, ופרסמה את המלצותיה בפברואר 2023. המלצת הוועדה הייתה כי רק תהליך של אל-מיסוד, אשר יביא לסגירה מלאה של מסגרות דיוור מוסדיות ופיתוח מענים מקיפים בקהילה, יבטיח מענה מיטבי למצבם הנוכחי של אנשים עם מוגבלות בדיוור המוסדי החוץ-ביתי. דעת המיעוט בוועדה סברה כי הפתרון המוצע על ידי הוועדה גורף ואינו בר-ביצוע, וכי יש לשאוף לצמצום מסגרות מרובות דיוור אך לא ניתן להסתפק במענה של דיוור עצמאי בקהילה גרידא.

החוק מכוון לשילוב בקהילה של אנשים עם מוגבלות ומהווה מדרגה ראשונה לתהליכי מעבר של אנשים עם מוגבלות לחיים בקהילה. עם זאת, התהליכים הנעשים במסגרת החוק ע"י מינהל מוגבלויות במשרד הרווחה מהווים רק חלק מהתשתית שתאפשר השתלבות מיטבית של אנשים עם מוגבלות בקהילה, ונדרשת התייחסות לצרכים נוספים הכרוכים בהשתלבות בקהילה כגון היצע דירות מספק; היצע מספק ואיכותי של כח אדם מטפל; התייחסות לצרכיו של האדם עם מוגבלות בתחום הכלכלי, התעסוקתי, החברתי והבריאותי; תמיכה במשפחות במעבר בן משפחתם למגורים בקהילה; הנגשת המרחב הציבורי והשירותים הציבוריים; התאמת שירותי הבריאות בקהילה; התאמת קצבאות ביטוח לאומי; גיוס מהלך נרחב לשינוי עמדות בקהילה וברשות הקולטת לצורך השתלבות מלאה. כך למשל, על פי מחקרים בנושא רק 36.5% מהאנשים עם מוגבלות עובדים; מתוך מקבלי הנכות שיעור המועסקים עומד על בין 23% ל 25%; 13% מהם (בגילאי עבודה) מדווחים כי מתקשים לכסות הוצאות חודשיות (מזון, חשמל וכדומה); 19% מהם (בגילאי עבודה) ויתרו על תרופות בשל קשיים כלכליים; 39% מהם (בגילאי עבודה) חשים בדידות לעיתים קרובות או מדי פעם.

תחומים אלה נמצאים בתחומי אחריות של משרדי ממשלה נוספים. כך למשל, אגף השיקום בביטוח הלאומי עוסק באופן קבוע בשיקום מקצועי של אנשים עם מוגבלות, ובכלל זה קרנות הביטוח הלאומי מקדמות תשתיות ופרויקטים ייחודיים לאנשים עם מוגבלות במסגרת קרן נכים.

על כן, קידום שילוב בקהילה של אנשים עם מוגבלות, דורשים מחויבות ממשלתית רחבה, קביעת עקרונות מדיניות בין-משרדיים ותכנית פעולה ממשלתית, והתייחסות לכלל ההיבטים הכרוכים בשילובם של אנשים עם מוגבלות בחיים בקהילה.

לאור כך שנדרשת מחויבות ממשלתית רחבה לקידום הנושא, ונוכח החשיבות הלאומית שרואה בכך הממשלה וכן בהתאם לרוח החוק, לרוח חוק שוויון זכויות אנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1988 ולעקרונות האמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, מוצע לקבוע ראשית כי קידום השתלבות מלאה ומיטבית של אנשים עם מוגבלות בקהילה

והישארותם בקהילת מגוריהם, וכן צמצום מסגרות מרובות דיירים ב-30% במהלך חמש השנים הקרובות, הוא משימה לאומית העומדת על סדר יומה של ממשלת ישראל.

בנוסף, לאור כך שמדובר בצרכים נרחבים בהיקפם ורב-תחומיים, יש צורך בשיתוף פעולה ממשלתי לקידום הנושא. על כן, מוצע להקים צוות בין-משרדי אשר מטרתו תהיה, בראש ובראשונה, לעצב תפיסת מדיניות ממשלתית בכל הנוגע למעבר אנשים עם מוגבלות לחיים בקהילה. על בסיס מדיניות זו יגבש הצוות תכנית מדרגית ורב-שנתית למעבר אנשים עם מוגבלות לחיים בקהילה, ויגיש את התכנית לאישור הממשלה בתוך 12 חודשים.

מוצע כי הצוות יוקם על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי ויובל על ידו, וכי הצוות יורכב מנציגי המשרדים הרלוונטיים, וכי יוזמנו לדיונים, במידת הצורך, משרדי ממשלה נוספים, נציגי שלטון מקומי, נציגי מגזר שלישי ונציגי ציבור. כמו כן, עבודת הצוות תתבצע תוך שיתוף והתייעצות משמעותיים עם אנשים עם מוגבלות, ובני משפחותיהם ו/או נציגי ארגוני אנשים עם מוגבלות, ובכלל זה תינתן לאלה הזדמנות להשתתף באופן פעיל בדיוני הצוות. התכנית תכלול התייחסות לכלל ההיבטים הכרוכים לשילובם של אנשים עם מוגבלות בחיים בקהילה.

מכיוון שישנם תהליכים המתקיימים במקביל על ידי מינהל מוגבלויות במשרד הרווחה במסגרת יישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, מוצע לקבוע כי התכנית תהווה מעטפת משלימה והכרחית למהלכים אלה, והיא תגובש תוך התייחסות למהלכים המתקיימים כיום והצעדים הנוספים הנדרשים מעבר למהלכים המתקיימים כיום.

בנוסף, מוצע להסמיך את הצוות להקים צוותי משנה בנושאים מסוימים שיראה לנכון לדון בהם בצוותי משנה.

#### נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

#### תקציב

לא רלוונטי

#### השפעת ההצעה על מצבת כח אדם

לא רלוונטי

#### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

טיוטת הצעת המחליטים הופצה לכלל המשרדים הרלוונטיים, והערות הוטמעו

ראש הממשלה - מאשר

שר המשפטים - מאשר

שר האוצר - מאשר

שר הבריאות- מאשר

שר הבינוי והשיכון- מאשר

שר הפנים- מאשר

שר החינוך- מאשר

שרת התחבורה והבטיחות בדרכים- מאשרת

שר העבודה- מאשר

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת

סיווגים

סיווג ראשי : 01ביצועי ; 05ממשלה ;

תחום פעולה עיקרי : 02חברה וכלכלה ; 06המגזר הציבורי ;

מגיש : שר הרווחה והביטחון החברתי

ה' בתמוז התשפ"ד  
11 ביולי 2024



## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה

### נושא הצעת ההחלטה:

גיבוש תכנית לאומית לשילובם של אנשים עם מוגבלות בחיים בקהילה

### תמצית ההצעה ביחס להיבטיה המשפטיים

הצעת ההחלטה מבקשת לקדם את שילובם של אנשים עם מוגבלות בקהילה, כפי שמשקף בעקרונות חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, תשפ"ב-2022 (להלן – חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות), חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1989 וכן בעקרונות האמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות.

לשם כך, מוצע להטיל על שר הרווחה והביטחון החברתי להקים צוות בין-משרדי שבראשו יעמוד מנכ"ל משרד הרווחה והביטחון החברתי, או מי מטעמו ויכלול נציגים ממשרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד המשפטים, משרד הפנים, משרד השיכון, משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד התחבורה, משרד העבודה, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות וביטוח לאומי.

הצוות יהיה אחראי לגיבוש הצעה לעקרונות מדיניות לקידום שילובם של אנשים עם מוגבלות בחיים בקהילה, ועל בסיס עקרונות אלה יגבש תכנית להיערכות גורמי המדינה הרלוונטיים לשילוב והכלת אנשים עם מוגבלות החיים בקהילה, אותה יגיש לאישור הממשלה בתוך 12 חודשים מיום הקמת הצוות. התכנית שתגובש תהווה מעטפת נוספת וסופת והכרחית לתהליכים המתקיימים על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי במסגרת יישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות לקידום אפשרות בחירה בחיים עצמאיים ואוטונומיים של אנשים עם מוגבלות לחיים בקהילה, ובכלל זה פיתוח שירותי רווחה בקהילה וגיבוש תכנית ולצמצום הדרגתי של מגורי אנשים עם מוגבלות במסגרות מרובות דיירים ושל מספר הדיירים שמתגוררים בהן.

### קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

### עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החלטה נוגעת להם

משרד רה"מ- אין מניעה משפטית

משרד המשפטים- אין מניעה משפטית

משרד האוצר- אין מניעה משפטית

משרד הבריאות- אין מניעה משפטית

משרד השיכון- אין מניעה משפטית

משרד הפנים- אין מניעה משפטית

משרד החינוך- אין מניעה משפטית

משרד התחבורה- אין מניעה משפטית

משרד העבודה- אין מניעה משפטית

המוסד לביטוח לאומי- אין מניעה משפטית

**עמדת היועצת המשפטית של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את החצעה:**

אני מאשר כי אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

 עו"ד רינת וייגלר  
היועצת המשפטית

משרד הרווחה והביטחון החברתי