

## תכנית סיוע לאזרחים ותיקים המתגוררים בגפם בקהילה- תכנית "יחד"

### הצעה להחלטה

מחליטים, על מנת לסייע לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים החיים בגפם במדינת ישראל ועל מנת לאפשר להם להמשיך ולהתגורר באופן עצמאי בקהילה, תוך הבטחת איכות חיים והזדקנות בכבוד:

א. לקדם יוזמה לאומית בין- משרדית ייחודית שתסייע לכ- 15,000 אזרחים ותיקים בגילאי 86 ומעלה שאינם זכאים או שלא משתלמת להם גמלת סיעוד מכוח חוק הביטוח הלאומי ולפיכך אינם זוכים לביקורים שבועיים של מטפלת סיעוד והם מתגוררים באופן עצמאי בגפם בקהילה בכל רחבי הארץ. היוזמה בהובלת שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים תכלול מספר ביקורים שבועיים קבועים בבית האזרחים הוותיקים ללא כל עלות לאזרח הוותיק. מטרת הביקורים היא להפיג את תחושת הבדידות של האזרחים הוותיקים ולעקוב אחר תנאי מגוריהם ותנאי חיים בסיסיים.

ב. להטיל על מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים להקים עד לתאריך 15.12.16 וועדת היגוי בין- משרדית לצורך הקמת והפעלת התכנית. בוועדת ההיגוי ישתתפו נציגי המשרד לשוויון חברתי, נציג אגף התקציבים באוצר, נציג הביטוח הלאומי ונציג משרד הפנים. מנכ"ל משרד העבודה הרווחה, והשירותים החברתיים יהיה רשאי לצרף לצוות ההיגוי גורמי מקצוע נוספים.

ג. להטיל על וועדת ההיגוי הבין-משרדית לקבל החלטות בנושאים הבאים: פיתוח תכנית "יחד", הקמתה, ואופן מתן השירות.

בין היתר יהא על וועדת ההיגוי לקבוע את המודל ו/או מודלים להעסקת ו/או הפעלת נותני השירותים, לרבות באמצעות הפעלת בני ובנות שירות לאומי ו/או העסקה במסגרת העמותות המפעילות את תכנית "קהילות תומכות" ברשויות המקומיות. וועדת ההיגוי תידרש לבחון את הצורך ביציאה למכרז פומבי ע"י משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, לצורך התקשרות עם נותני השירותים.

על וועדת ההיגוי יהיה להתייחס בהקשר לכלל הסוגיות העיקריות הקשורות להפעלת התכנית, לנושאים הבאים: דרך קבלת הסכמה הזכאים לביקורים, דרך העברת פרטיהם המזהים של האזרחים הוותיקים לנותני השירותים וזאת בשים לב להוראות חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981, מעמד המבקרים, היבטים משפטיים הקשורים בהפעלת מתנדבים ובהעסקת אזרחים ותיקים ומקבלי גמלה, שמירת ביטחונם של הזכאים והמבקרים, פיקוח על מהלך הביקורים וכו'.

ד. על וועדת ההיגוי יהיה לשקול מתן עדיפות להפעלת אזרחים וותיקים המתגוררים בקהילה בה ניתן השירות, וכן, ככל הניתן, לזכאים לגמלת הבטחת הכנסה (או השלמת הכנסה) וזאת במשרה חלקית שלא תביא לפגיעה בזכאותם לגמלה.

ה. מסקנות וועדת ההיגוי יוגשו לשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ולשרה לשוויון חברתי עד ליום 1.4.17 ויהיו בכפוף לכל דין.

ו. להטיל על מנכ"ל משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים ליישם את התכנית באופן הדרגתי, לרבות באמצעות עריכת סקר צרכים בקרב אוכלוסיית היעד מבין

האזרחים הוותיקים, לצורך אפיון השירות הנדרש והיקפו. כמו כן, תלווה התכנית במחקר הערכה שיבחן את הצלחת התכנית ותרומתה לאזרחים הוותיקים המתגוררים בגפס, זאת לאור קביעת יעדים מדידים להצלחת התכנית. לאחר שנת ההפעלה הראשונה תיבחן התכנית ובהתאם לתוצאות יישקל אופן המשך התכנית.

ז. לאשר תקציב בהיקף של עד 200 מיליון ₪ בשנה אשר יתווסף לבסיס תקציב משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ואשר יכלול הן את תקצוב מתן השירות והן את כוח האדם הנלווה שיידרש לצורך הפעלתו. אופן הקצאת התקציב המפורט וכוח האדם הנדרש יסוכמו בין אגף התקציבים למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

ח. מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים אחראי על מעקב אחר ביצוע ההחלטה והוא ידווח לשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ולשרה לשוויון חברתי על יישום ההחלטה.

## דברי הסבר

### רקע כללי

בדידות מוגדרת כפער הנתפס באופן אובייקטיבי בין הקשרים החברתיים הרצויים לאדם לבין אלו שבפועל עומדים לרשותו. הספרות מבחינה בין מספר סוגי בדידות כשהאבחנה המשמעותית ביותר היא בין בדידות מצבית לבין בדידות כרונית: בדידות מצבית מתרחשת בעקבות אירועי חיים מעוררי דחק (stress) הגורמים לאובדנים ברשת החברתית של האדם (לדוגמא, התאלמנות). לרוב, יצליח האדם להתמודד לאחר תקופת זמן ולאזן מחדש את חייו. בדידות כרונית הינה מצב יציב הנובע מחוסר יכולתו של האדם לפתח מערכות יחסים מספקות לאורך שנים.

התערבויות ממוקדות כאשר מדובר בבדידות מצבית עשויות לסייע ולקצר את תהליך השיקום ולמנוע התכנסות וסקיעה בדיכאון ממושך. כאשר הבדידות מאופיינת ככרונית, נקיטה של התערבויות חברתיות כדי לצמצם את נזקי השלכות אלה קשה אולי יותר לביצוע אך אין לזנוח אותה.

**ההזדקנות כרוכה באירועים אובדניים, ודלדול מערך הקשרים החברתיים, הנתפסים חלקם כבלתי הפיכים וחלקם כבלתי ניתנים לשיקום מלא. המשאבים הפיזיים, הנפשיים ולעיתים גם הכלכליים, העומדים לרשות האדם הזקן, מצומצמים יותר ומקשים עליו להתמודד באופן יעיל עם אירועים אלו ועם תחושת הבדידות המלווה אותם.**

על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, ברחבי הארץ מתגוררים כ-15,000 אזרחים ותיקים מעל גיל 86 ומעלה, המתגוררים בגפם במסגרת הקהילות השונות ברחבי הארץ, ואשר אינם זכאים או שלא משתלמת להם גמלת סיעוד מכוח חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) התשנ"ה - 1995.

עם העלייה בתוחלת החיים והגידול באוכלוסייה צפוי כי מספרם של האזרחים הוותיקים החיים בגפם בקרב האוכלוסייה ילך ויגדל. על רקע זה, ועל הקושי הרב של אוכלוסיית האזרחים הוותיקים המתגוררים בגפם להתמודד עם תחושת הבדידות ולעמוד בקשר עם גורמים בקהילה המסוגלים לספק להם מענה לצורכי היום יום, מבקשת תוכנית "יחד" לתת מענה לצורכי האוכלוסייה המזדקנת בקהילה וזאת על מנת לאפשר את הזדקנותם בכבוד.

### מטרת תוכנית "יחד"

התוכנית פותחה בגישת "aging in place" (הזדקנות בקהילה) לצורך מתן מענה לצורכיהם של אזרחים ותיקים המעוניינים להמשיך ולהתגורר בבתיהם בקהילה בתחומי החיים השונים, ולהבטיח את איכות חייהם ואת השמירה על עצמאותם האישית, והתפקודית. התוכנית מהווה רכיב נוסף במערך השירותים הקהילתיים, ותספק מענה לצורך של אזרחים ותיקים החיים בגפם.

### עקרונות מנחים לתוכנית "יחד"

**בנייה על תשתית קיימת** – התוכנית תבוסס על תשתית ה"קהילה התומכת" (קהילה תומכת הינה פלטפורמה מרכזית בקהילה שעליה מפותחים שירותים נוספים כדי להיענות לצרכים העולים מהשטח. כיום קיימות 250 קהילות תומכות בכל רחבי הארץ המספקות מענה ל-50,000 אזרחים ותיקים) ותהווה בעצמה תשתית בסיסית למתן וכמעין מתווך בין

השירותים בקהילה לאזרח הוותיק בתחומים שונים. המערך של "קהילה התומכת" יהווה בהקשר זה מוקד אינטראקטיבי הפועל לפי עקרון של "זקנה פעילה" ותורם באופן מתמיד לרווחת הזקנים המתגוררים בקהילה.

• **שירות מודולרי-התכנית** תהיה מודולרית "צומחת" וגמישה, באופן שיאפשר שינוי והוספת שירותים חדשים בהתאם לצרכיהם המשתנים של חברי הקהילה ובני משפחותיהם, בהתאם למיפוי אוכלוסיות וצרכים שיערך באופן שוטף ובהתאם למשאבים שיעמדו לכך. למשל - מענים לצמצום תחושת הבדידות, מענים לצרכי הקיום הבסיסיים של האזרח הוותיק ועוד.

• **הכללת שירותי עבודה סוציאלית:** מטבע הדברים, הביקורים השוטפים בבית האזרחים הוותיקים יציפו צרכים הדורשים מענה. מטעם זה תכלול התוכנית גם הוספת עובדים סוציאליים אשר יטפלו באזרחיהם הוותיקים הזקוקים לסיוע.

• **כשירות תרבותית** – ניהול וביצוע הפעילות בתכנית, תוך רגישות למגדר, ארץ מוצא, תרבות ומאפיינים חברתיים נוספים של קהילות פונקציונאליות.

• **עבודה רב מערכתית ויצירת רשת של קהילות** – יצירת ממשקי עבודה עם מערכות, ארגונים ושירותים מקומיים רלוונטיים לאזרחים ותיקים, במטרה לאתר אוכלוסיות נוספות, לאגס משאבים ולפתח מענים נוספים (ו/או להתאים מענים קיימים) בהלימה לצרכים.

• **קידום סביבה נגישה, ידידותית ובטוחה לאזרחים ותיקים** והגברת הנגישות לשירותים, תחושת השייכות לקהילה, המוגנות והביטחון של חברי הקהילה בסביבות מגוריהם, לרבות קידום פעילות בשותפות עם הרשות המקומית, הנגשת המידע המקומי והארצי הרלוונטי לאזרח הוותיק ברשות בתחומי חיים שונים ולמיצוי זכויותיו.

#### **אוכלוסיית היעד:**

התוכנית מיועדת לאזרחים ותיקים החיים בגפם בקהילה (הגם שיש להם משפחה), והינם בני 86 ומעלה. המדובר באזרחים ותיקים שאינם זכאים או שלא משתלמת להם גמלת סיעוד מכוח חוק הביטוח הלאומי ולפיכך אינם זוכים לביקורים שבועיים של מטפלת סיעוד. הערכת מנהל המחקר של המוסד לביטוח לאומי הינה כי ישנם כ- 15,000 אזרחים ותיקים החיים בגפם והעונים על הקריטריונים הנ"ל.

#### **אופן יישום התוכנית**

לצורך יישום תוכנית "יחד", ועל מנת לחזק את קשריו של האזרח הוותיק עם קהילתו ולחזק את שילובו במערך השירותים בקהילתו, מוצע במסגרת תוכנית "יחד" להתבסס על תשתית "קהילה תומכת". קהילה תומכת הינה פלטפורמה מרכזית בקהילה שעליה מפותחים שירותים נוספים כדי להיענות לצרכים העולים מהשטח. כיום קיימות 250 קהילות תומכות בכל רחבי הארץ המספקות מענה ל-50,000 אזרחים ותיקים.

כיום מספקת הקהילה התומכת שירותי "אב בית" לאזרחים הוותיקים החברים בה וכן שירותים של לחץ מצוקה, שירותים רפואיים, הזמנת רופא באמצעות מוקד המצוקה,

פעילות חברתית. מתוך רצון להשתמש בתשתיות קיימות בקהילה וכדי ליצור רצף שירותים הוליסטי מוצע כי שירות הביקורים השבועי יינתן ויפוקח על ידי ה"קהילה התומכת", כאשר השירות יתמקד בשני כיווני פעולה: התערבות ממוקדת וסיוע לאזרח ותיק החי בגפו והתערבות ממוקדת קהילה.

תוכנית "יחד" תסייע במסגרת זו לאזרחים הוותיקים בהתמודדותם עם תחושת הבדידות והפחתתה תוך נקיטה בדרכי פעולה ובשיטות התערבות שנמצאו אפקטיביות לטיפול בתופעה, כאשר בבסיס התוכנית – זכאותם של כל האזרחים הוותיקים העומדים בתנאי התוכנית למספר ביקורים בני שעה מידי שבוע וזאת ללא כל תמורה כשירות מטעם משרד העבודה והרווחה.

#### **תוצאות התוכנית:**

יצירת תוכנית קהילתית ברמה יישובית ובפריסה ארצית המשמשת משענת וסיוע לאזרחים הוותיקים החיים בגפם והמבטיחה מיצוי מלא של שירותי הקהילה והרווחה העומדים לרשותם וזאת על מנת להבטיח את הזדקנותם בכבוד ורווחת חייהם בקהילה, וכן:

1. הפחתה במידת האפשר תחושות של בדידות בקרב זקנים, שיפור איכות חייהם, וחיזוק עצמאותם ויכולתם להשתלב בקהילה וכן חיזוק רשתות התמיכה החברתית שלהם.
2. בחינת צרכי האזרח הוותיק האינדיבידואליים ו"תפירת" חליפה ייחודית של מענים המתאימה לצרכיו תוך תיווך בינו לבין נותני השירותים בקהילה- יעשה ע"י עו"ס ישירות.
3. איתור וזיהוי של אוכלוסיית היעד, תוך התייחסות לצרכים המובחנים של היחידים המשתתפים בה.
4. הגדרה של תוצאות ההתערבות, הניתנות למדידה והערכה.
5. הכשרה ייחודית של הצוות לצורך ביצועה.

#### **נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה**

אין

#### **תקציב**

עלותה של תוכנית "יחד" מוערכת ב – 200 מיליון שקלים, מתקציב משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

במסגרת יישום ההחלטה יבחן על ידי ועדת ההיגוי הצורך בהקצאת תקני כוח אדם נוספים לצורך פיקוח בקרה ויישום התוכנית. עלות הקצאת תקני כוח האדם הנוספים תכלול במסגרת התקציב שהוקצה לתוכנית.

**עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

שר הפנים-תומך

שר האוצר-תומך

השרה לשוויון חברתי- תומכת

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

**סיווגים**

סיווג ראשי : 01 ביצועי

תחום פעולה עיקרי : 02 חברה וכלכלה

מוגש על ידי שר העבודה, הרווחה  
והשירותים החברתיים

כ"ב בחשון התשע"ז

23 בנובמבר 2016

23 נובמבר, 2016

כ"ב חשוון, תשע"ז

**חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים:**

**נושא הצעת ההחלטה:**

תכנית סיוע לאזרחים ותיקים המתגוררים בגפם בקהילה- תכנית "יחד"

**תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:**

הצעת המחליטים מבקשת לקדם יוזמה לאומית בין- משרדית שתסייע לכ-15,000 אזרחים ותיקים מגיל 86 ומעלה שאינם זכאים או שלא משתלמת להם גמלת סיעוד מכוח חוק הביטוח הלאומי ולפיכך אינם זוכים לביקורים שבועיים של מטפלת סיעוד. גיל 86 נקבע כגיל הזכאות בשלב זה, נוכח הבדידות המתגברת והצורך בסיוע ובנגישות לשירותי הרווחה ככל שעולה גילו של האזרח הוותיק. נוכח נימוקים אלה, יש מקום שלא להחיל את היוזמה על כלל האזרחים הוותיקים, ולקבוע גיל זכאות, להלן גיל 86.

היוזמה, בהובלת שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תכלול מספר ביקורים שבועיים בבית האזרחים הוותיקים וזאת ללא כל עלות לאזרח הוותיק.

במסגרת היוזמה, יוטל על מנכ"ל משרד הרווחה, העבודה והשירותים החברתיים להקים עד ליום 15.12.16 וועדת היגוי בין משרדית לצורך הקמת והפעלת התכנית. חברי הוועדה יהיו נציגי משרד הרווחה, העבודה והשירותים החברתיים, נציג משרד האוצר, נציג הביטוח הלאומי ונציג משרד הפנים. על הוועדה יהיה לקבל החלטות בנושא פיתוח התכנית, הקמתה ואופן מתן השירות, ולהגיש מסקנותיה לשר.

במסגרת מסקנות הוועדה, יהיה על הוועדה להתייחס לכלל הסוגיות הקשורות להפעלת התכנית והעלויות לעורר קשיים משפטיים בין היתר, דרך קבלת הסכמה הזכאים לביקורים, דרך העברת פרטיהם המזהים של האזרחים הוותיקים לנותני השירותים וזאת בשים לב להוראות חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981, מעמד המבקרים, היבטים משפטיים הקשורים בהפעלת מתנדבים ובהעסקת אזרחים ותיקים וזכאי גמלה, שמירת ביטחונם של הזכאים והמבקרים לרבות הצורך בביטוח, פיקוח על מהלך הביקורים וכו'.



ירושלים: רח' קפלן 2, קריית הממשלה, מיקוד 91008, טל: 6752898, 6752338-02, פקס: 6752363-02

דואר אלקטרוני [rinatw@molsa.gov.il](mailto:rinatw@molsa.gov.il)

gov [WWW.MOLSA.GOV.IL](http://WWW.MOLSA.GOV.IL) ממשל זמין [www.gov.il](http://www.gov.il)



**מדינת ישראל**  
**משרד הרווחה והשירותים החברתיים**  
**לשכת היועצת המשפטית**



על וועדת ההיגוי יהיה לשקול מתן עדיפות להפעלת אזהרות וותיקים המתגוררים בקהילה בה ניתן השירות, וכן, ככל הניתן, לזכאים לגמלת הבטחת הכנסה (או השלמת הכנסה) וזאת במשרה חלקית שלא תביא לפגיעה בזכויותם לגמלה, כל אלה במטרה לשלב במעגל התעסוקה אוכלוסיות מוחלשות ללא פגיעה אפשרית בקצבה המגיעה להם.

**מסקנות הוועדה יהיו בכפוף לכל דין.**

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

נוכח הקביעה כי המלצות הוועדה יהיו בכפוף לכל דין, ההצעה כפי שהיא אינה מעוררת קשיים משפטיים.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

עמדת היועצים המשפטיים השותפים להצעת ההחלטה:  
 משרד האוצר – אין מניעה משפטית לאשר את התצעה.  
 משרד הפנים- אין מניעה משפטית לאשר את ההצעה.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:**

אין מניעה לאשר את ההצעה.

עו"ד רינת רייגלר

היועצת המשפטית

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

