

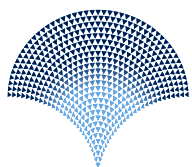
דו"ח מעקב

תכניות פנאי חברתיות המשלבות ילדים ונוער עם
מוגבלות עם ילדים ונוער ללא מוגבלות

על בסיס החלטת ממשלה 4397

מתאריך 23.12.2018

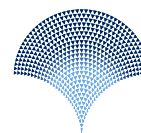
יולי 2020



CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.



אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

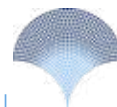
דו"ח מעקב

**תכניות פנאי חברתיות המשלבות ילדים ונוער עם מוגבלות
עם ילדים ונוער ללא מוגבלות**

על בסיס החלטת ממשלה 4397 מתאריך 23.12.2018

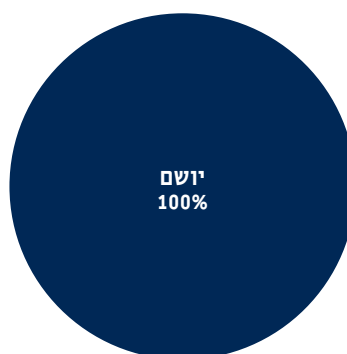
יולי 2020

הדוח נכתב על ידי מאיה רוזן ובהנחיית עינת קורן ומיכל שטרנברג מצוות ממשל
במרכז להעצמת האזרח



קצרצר מנהלות

החלטת ממשלה 4397 שעניינה "תכניות פנאי חברתיות המשלבות ילדים ונוער עם מוגבלות עם ילדים ונוער ללא מוגבלות" היא החלטה ממוקדת ליצירת תכנית חברתיות הדוגלות בשילוב של ילדים ונוער עם וללא מוגבלות. ההחלטה כוללת פרסום מבחני תמיכה והקצאת תקציב עבור מוסדות המציעים פעילות זו וכן, קביעת קריטריונים שיציבו סטנדרט לפעילות.



■ יושם ■ יושם חלקית ■ לא יושם

ההחלטה מיושמת באופן מלא (100%) כאשר שלושת הסעיפים בוצעו באופן מלא.

המאפשרים המרכזיים ליישום ההחלטה הם:

גורם מתכלל: משרד העבודה והרווחה מונה למתכלל של ההחלטה לאורך כל שלביה, החל מרמת פרסום מבחן התמיכה ועד ההקצאה הסופית למוסדות. ריכוז כוח היישום במקום אחד אפשר את יישום ההחלטה בלוחות הזמנים.



מנגנון ביצוע: ההחלטה מצביעה באופן מדויק על הדרך המקצועית בה היא צריכה להיות מבוצעת – מבחן תמיכה למוסדות המפעילים תוכניות פנאי חברתיות משלבות.



משאבים נדרשים: בהחלטה נקבעה הקצאה מדויקת של הסכום שבאחריות כל משרד ממשלה להעביר למשרד העבודה והרווחה בכל שנה, בשנים 2019-2021 עבור יישום ההחלטה.



טבלת מסכמת

סטטוס	תמונת מצב עדכנית	מרכיב ההחלטה
 יושם	מבחן התמיכה פורסם וכן הוקצו התקציבים הנדרשים לשנת 2019	פרסום מבחני תמיכה והקצאת התקציב למוסדות המציעים פעילויות פנאי המשלבות עבור ילדים ובני נוער עם מוגבלות וללא מוגבלות
 יושם	נכון לשנת 2019, כל משרדי הממשלה העבירו את כל הכספים שנקבעו בהחלטת הממשלה	העברת תקציב בין-משרדית של 13.5 מיליון ש"ח לפעילויות מסוג זה בשנים 2019-2021
 יושם	במבחני התמיכה עצמם, פורטו סטנדרטים מקצועיים לקיום הפעילות	קביעת סטנדרטים מוגדרים מקצועיים לפעילויות הפנאי המדוברות

רקע

בשנת 1998, נחקק במדינת ישראל חוק "שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות"¹, שמטרתו היא "להגן על כבודו וחירותו של אדם עם מוגבלות, ולעגן את זכותו להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים, וכן לתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מרבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי מלוא יכולתו".

בספטמבר 2012, אישרה מדינת ישראל את "האמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות"² – אמנה בינלאומית מטעם האו"ם שעליה חתומות יותר מ-100 מדינות – שמטרתה לשמור על זכויותיהם וכבודם של אנשים עם מוגבלות. האמנה מתייחסת באופן ישיר גם לזכויות של ילדים עם מוגבלויות. לפיה, על המדינות לנקוט "את כל האמצעים הדרושים כדי להבטיח לילדים עם מוגבלויות הנאה מלאה ושווה מכל זכויות האדם וחירויות היסוד, בשוויון עם ילדים אחרים", לפעול כך שטובת הילד תהיה השיקול העיקרי וכן, להבטיח "לילדים עם מוגבלויות את הזכות לבטא בחופשיות את דעתם בכל נושא אשר משליך עליהם, כאשר יינתן לדעתם המשקל הראוי בהתאם לגילם ולמידת בגרותם, בשוויון עם ילדים אחרים, וכן, לקבל סיוע אשר מתאים למוגבלותם ולגילם כדי לממש זכות זו".

בדו"ח שעסק בילדים עם מוגבלות והוגש לוועדה לזכויות הילד מטעם מרכז המחקר והמידע של הכנסת במאי 2019, נכתב כי שילוב והכלה של ילדים עם מוגבלות הם הבסיס למימוש העצמי של ילדים אלו. בסקר שנערך על ידי החברה למתנ"סים ובמחקרים אחרים, עולה כי בישראל עדיין קיימות דעות קדומות והתייחסות שלילית כלפי ילדים עם מוגבלות. במחקרים נטען כי שילובם של ילדים אלו עוד בגיל הרך, חינוך לקבלת השונה וחקיקה יכולים להוביל לשינוי ביחס החברה לילדים ומבוגרים עם מוגבלות.³

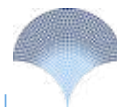
מרבית החקיקה בתחום עד היום, נגעה למסגרות, לזכויות ולהטבות הפורמליות שעל המדינה לספק לאנשים עם מוגבלויות. בהחלטה זו, מתייחסת הממשלה דווקא ל"שטח האפור" – שעות הפנאי, ובכך היא בעצם מכירה במציאות הבעייתית בכל הנוגע להשתלבותם של אנשים עם מוגבלויות בחברה, ובצורך לתקן אותה.

בהמשך לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות וליישום האמנה הבינלאומית, התקבלה בדצמבר 2018 החלטת ממשלה 4397, המעגנת בהגדרה ובתקציב פעילויות לשילוב ילדים עם מוגבלות בפעילויות פנאי, ביחד עם ילדים ללא מוגבלות. ההחלטה קובעת מקור תקציבי קונקרטי לפעילויות, פרסום מבחני תמיכה למוסדות המציעים פעילויות מסוג זה, וכן קביעת סטנדרטים מוגדרים לקיומן.

1. חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998

2. אשורר האמנה התקבל בהחלטת ממשלה מספר 5100 מיום 10.09.2012

3. צוטט בדו"ח הכנסת "ילדים עם מוגבלות" מטעם מרכז המחקר והמידע של הכנסת מתאריך 26.05.2019



פירוט הסעיפים וסטטוס יישומם

1. פרסום מבחני תמיכה והקצאת התקציב למוסדות, המציעים פעילויות פנאי המשלבות עבור ילדים ובני נוער עם מוגבלות וללא מוגבלות.

החלטת הממשלה קבעה כי על משרד העבודה והרווחה לפרסם מבחני תמיכה המשקפים סטנדרטים שהמשרד הגדיר – ובהתאם לכך לתקצב מוסדות שונים העומדים בסטנדרטים המדוברים ומציעים פעילויות מסוג זה.

סטטוס: יושם

במהלך שנת 2019 פורסם מבחן התמיכה שנקבע בהחלטה וכן, בחודש יוני נפתח מכרז להגשת בקשות לתמיכה.⁴ ממשרד העבודה והרווחה נמסר כי נקלטו במערכת המרכבה 22 בקשות מ-21 גופים שונים. לאחר בחינה של כל המסמכים, כולל בקשות להשלמות והבהרות, אושרו 14 גופים ו-7 גופים לא עמדו בתנאי הסף.

2. העברת תקציב בין-משרדית של 13.5 מיליון ש"ח לפעילויות מסוג זה בשנים 2019-2021.

במסגרת ההחלטה, התבקשו משרד העבודה והרווחה, משרד החינוך, משרד האוצר, המשרד לשוויון חברתי, משרד הבריאות ומשרד ראש הממשלה, להעביר תקציב לתוכנית המסתכם ב-13.5 מיליון ש"ח בכל שנה, בחלוקה הבאה:

בשנת 2019: העבודה והרווחה (4 מלש"ח), החינוך (4 מלש"ח), שוויון חברתי (1 מלש"ח), האוצר (3 מלש"ח), הבריאות (1 מלש"ח), משרד ראש הממשלה (0.5 מלש"ח).

בשנת 2020: העבודה והרווחה (4 מלש"ח), החינוך (4 מלש"ח), שוויון חברתי (1 מלש"ח), בריאות (1 מלש"ח), ראש הממשלה (חצי מלש"ח).

בשנת 2021: העבודה והרווחה (7 מלש"ח), החינוך (4 מלש"ח), שוויון חברתי (1 מלש"ח), בריאות (1 מלש"ח), ראש הממשלה (חצי מלש"ח).

על משרדי הממשלה להעביר במהלך השנים 2019-2021 את התקציב הנ"ל למשרד העבודה והרווחה, והוא האחראי לתקצב את הגופים המספקים פעילויות מסוג זה.

סטטוס: יושם + יישום עתידי

מתשובת משרד העבודה והרווחה, עולה כי נכון לשנת 2019, כל משרדי הממשלה העבירו את כל הכספים שנקבעו בהחלטת הממשלה. 14 גופים אושרו להפעלת הפעילויות המוזכרות בהחלטת הממשלה. ההקצאה לגופים שנבחרו בוצעה בשני שלבים – באוקטובר 2019, לאחר תום הליך הבחירה, הוקצו 7 מיליון ש"ח, ובדצמבר 2019 עוד 6.5 מיליון ש"ח. נכון לחודש מרץ 2020, שישה מהגופים הגישו דו"חות ביצוע וקיבלו בסך הכל 8,723,652 ש"ח. כעת, הגופים פועלים להגיש למשרד העבודה והרווחה את יתרת דו"חות הביצוע, על מנת שהמשרד יוכל להעביר אליהם את הכספים שהוקצו להם. כספים שלא ינוצלו, אם יהיו כאלה, יועברו למבחני התמיכה של שנת 2020 שכבר פורסמו.⁵

4. מבחן התמיכה "מבחנים" למתן תמיכות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים למוסדות ציבור המפעילים תכניות פנאי חברתיות המשלבות ילדים ונוער עם מוגבלות עם ילדים ונוער ללא מוגבלות" שפורסם בשנת 2019 מטעם משרד העבודה והרווחה.

5. תשובת משרד העבודה והרווחה לפניית המרכז להעצמת האזרח מחודש מרץ 2020.

3. לקבוע סטנדרטים מוגדרים מקצועיים לפעילויות הפנאי המדוברות

על משרד העבודה והרווחה הוטל לבצע עבודת מטה, ולקבוע תחת אילו סטנדרטים מקצועיים תותר הפעילות. הסטנדרטים נוגעים לאופי הפעילות, הנגשת מקום הפעילות, הכשרת אנשי הצוות שיקיימו את הפעילות, וכד'.

סטטוס: יושם

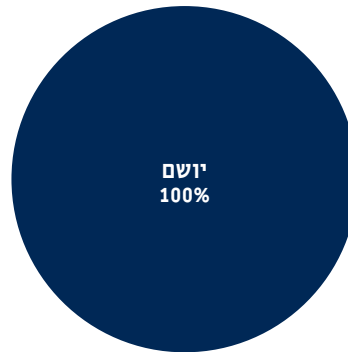
במבחן התמיכה שפורסם בתאריך 3.6.2019⁶ פורטו סטנדרטים מקצועיים לקיום הפעילות. בהחלטת הממשלה מצויינים שלושה קריטריונים, שקיבלו ביטוי במבחן התמיכה:

1. שילוב עם האוכלוסייה הכללית – במבחן התמיכה מוגדר כי צריך להיות יחס של שני משתתפים ללא מוגבלות על כל משתתף עם מוגבלות.
2. פעילות פנאי משלבת המתקיימת במקום מונגש – הביטוי "מקום מונגש" מקבל הגדרה ממשית: מבנה קבוע מקורה, מונגש לאנשים עם מוגבלות בהתאם להוראות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 ותקנותיו, המהווה מוקד לפעילות פנאי חברתית משלבת, המתקיימת בו או בסביבתו.
3. קיום פעילות הכשרה – כל מסגרת משלבת תקיים הכשרה למשתתפים שייקחו בה חלק וזאת כדי שהשילוב יתבצע באופן מיטבי. הגורם שיעביר את ההכשרה יהיה איש מקצוע בעל תואר אקדמי בעבודה סוציאלית, פסיכולוגיה, חינוך, מקצועות הבריאות או אדם בגיר עם ניסיון של 5 שנים לפחות בהדרכת ילדים ונוער עם מוגבלות.

6. מבחן התמיכה "מבחנים למתן תמיכות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים למוסדות ציבור המפעילים תכניות פנאי חברתיות המשלבות ילדים ונוער עם מוגבלות עם ילדים ונוער ללא מוגבלות" שפורסם בשנת 2019 מטעם משרד העבודה והרווחה.

מסקנות

החלטה 4397, "תכניות פנאי חברתיות המשלבות ילדים ונוער עם מוגבלות עם ילדים ונוער ללא מוגבלות" היא החלטה נקודתית אשר יושמה באופן מלא.



■ יושם ■ יושם חלקית ■ לא יושם

ניתן לייחס את היישום הגבוה למאפשרים הבאים:

משרד מתכלל: הצבעה על גורם מתכלל ספציפי שעליו מוטלת האחריות לבצע את האמור בהחלטה הממשלה, הינו מאפשר חשוב המעלה את הסיכויים ליישום המדיניות המדוברת. בהחלטה 4397 נקבע כי משרד העבודה והרווחה הוא האחראי הכמעט בלעדי להוציא לפועל את החלטה הממשלה למרות שמעורבים בה מספר משרדים.



מנגנון ביצוע: ההחלטה מצביעה על מנגנון הביצוע המדויק לפיו היא צריכה להתבצע, דבר המסייע ליישומה בשטח. ההחלטה כוללת התייחסות ספציפית להוצאת מבחן תמיכה עבור מוסדות חברתיים המפתחים או מפעילים פעילות פנאי חברתית משלבת ולא משאירה את מנגנון הביצוע ליד המקרה.



משאבים נדרשים: בהחלטה נקבעה הקצאה מדויקת של הסכום שבאחריות כל משרד ממשלה להעביר למשרד העבודה והרווחה בכל שנה, בשנים 2019-2021 עבור יישום ההחלטה.



