**בית המשפט המחוזי בירושלים** **עת"מ 31736-07-16**

**בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים** קבוע ליום 8.2.17

בעניין:

1. **אנוש - העמותה הישראלית לבריאות הנפש ע.ר. 580019800**
2. **עמותת פורום בריאות הנפש ע.ר. 580392769**
3. **עמותת רעות לבריאות נפש קהילתית - ע.ר. 580273209**
4. **א.ב שיקום נתניה (1997) בע"מ ח.פ. 512499567**
5. **שלו ובניו בע"מ ח.פ. 511121014**
6. **ש.מ.ש.א שירותים בע"מ ח.פ 513022285**
7. **ק.ט.ב קהילה טיפולית בריאה בע"מ ח.פ. 512378357**
8. **גשר לקהילה- שירותי דיור בע"מ ח.פ. 513277558**
9. **גשר לקהילה -שירותי תעסוקה בע"מ ח.פ. 513154062**
10. **כוכבי קהילה בע"מ ח.פ. 512915190**
11. **א.ג דיור רעננה בע"מ ח.פ. 513157826**
12. **דן אבשלום- לתועלת הציבור מלכ"ר בע"מ ח.פ. 513609784**
13. **ענבלים (א.מ.ע) בע"מ ח.פ. 512537713**
14. **הוסטל קלמן נהריה ח.פ 000754952**
15. **אחוזת רעים ע.ר. 580386894**
16. **שני בקהילה בע"מ ח.פ. 513662320**
17. **עתיד חדש לשירותי אנוש בע"מ ח.פ. 512474123**
18. **א.ג שיקום - בית לחיים בע"מ ח.פ. 512886821**
19. **א.ג. שיקום בית לחיים רמלה בע״מ ח.פ. 513100057**
20. **כינרת שירותי רווחה בע"מ ח.פ. 512644873**
21. **לב הנגב שירותים בע"מ ח.פ. 512968496**
22. **בית חנה רונן הוסטל כוללני בע"מ ח.פ. 513069435**
23. **ע.ע שני דיור ח.פ. 513152843**
24. **א. אהרון שירותים וניהול ח.פ. 513602995**
25. **ח.צ סיעוד ורווחה בע"מ – 055850499**
26. **נתן המרכז הישראלי לרפואה סיעודית בע"מ 511427635**
27. **הוסטל כרמיאל ח.פ. 513470831**
28. **עמותת אור לנפש ע.ר. 580406403**
29. **אומץ שירותי שיקום ח.פ. 513534453**
30. **רמת טבעון מעונות הורים בע"מ ח.פ. 510608664**
31. **סנד סיעוד נאור דיורי בע"מ ח.פ. 512937038**
32. **ג.י.א מסגרות לאוכלוסיה בעלת צרכים מיוחדים ע.מ 557820552**
33. **דרך הלב שיקום בע"מ – ח.פ 514717271**
34. **המרכז הישראלי לתעסוקה נתמכת בקהילה בע"מ ח.פ. 513136150**
35. **פתרונות תעסוקה יצירתיים בע"מ ח.פ. 514024694**
36. **קבוצת שכולו טוב ע.ר. 580440055**
37. **אוליב מדיקל ניהול ואחזקות בע"מ ח.פ. 512431008**
38. **מרפא לנפש ע.ר. 580247435**
39. **מרום צפריר ניהול בע״מ ח.פ 513608240**
40. **אילנית מרכז לשיקום בע"מ ח.פ. 510729874**
41. **עמותת דרור- העמותה לשיקום נפשי בקהילה ע.ר. 580017945**
42. **מרכז הורים נהריה בע"מ- 510941065**
43. **ס.א.סראב בע"מ ח.פ 512155268**
44. **מעון סראב (1997) בע"מ ח.פ 512482878**
45. **טייכנר את חוסיין שירותי שיקום בקהילה- ע.מ 557734969**
46. **חברת השלום לשיקום נפגעי נפש בע"מ ח.פ 513446476**
47. **קידום פרויקטים שיקומיים ב.ה. בע"מ ח.פ 513295170**
48. **של פרוייקטים שיקומיים ח.פ 512641507**
49. **עמותת חסדי אנוש 580253946**
50. **עמותת קשת קידום שירותים חברתיים חדרה ע.ר 58027694**
51. **תפארת בית חיים בע"מ ח.פ 513449173**

כולם ע"י ב"כ עוה"ד הרצוג, פוקס, נאמן ושות'

מבית אסיה, רחוב ויצמן 4, תל-אביב 64239

טל': 03-6922020, פקס': 03-6966464  **העותרים**

**- נ ג ד -**

**משרד הבריאות**

ע"י פרקליטות מחוז ירושלים

מח"ל 7, ת"ד 49333 ירושלים 91493

טל': 02-5419512; פקס: 02-5419582  **המשיב**

**ובעניין: עוצמה – פורום ארצי של משפחות נפגעי נפש, ע.ר.**

(להלן: "עוצמה")

מרחוב ברקת 41, שוהם

טל: 052-4526905

**ידידת בית המשפט**

**עיקרי טיעון מטעם עוצמה (ידידת בית המשפט )**

בהמשך להחלטת בית המשפט מיום 14.9.16 בדבר צירופה של עוצמה כידידת בית המשפט בעתירה, מתכבדת עוצמה לפרוס את טיעוניה בתגובה לכתב התשובה מטעם המשיב (להלן:"כתב התשובה" או "תשובת המשיב").

מובהר כי האמור בכתב תגובה זה הינו מענה לטענות שבכתב התשובה בלבד, השלמה לטענות עוצמה אשר פורטו בהרחבה בבקשתה להצטרף להליך כידידת בית המשפט (להלן: "בקשת עוצמה") ואינו בהתחת האמור שם**.**

למונחים הכלולים בתגובה זאת תהא המשמעות שנודעה להם בבקשת עוצמה.

**טענות עוצמה בהמשך לטענות העותרים ביחס לחוסר סבירות של תעריפי המכרז**

**כללי**

1. מאחר ותעריפי המכרז הם עניין המצוי בראש ובראשונה ביחסים שבין המשיב לבין ספקי השירות, שאינו במומחיותה של עוצמה, ואשר טופל באופן אינטנסיבי על ידי אלה, עוצמה לא תידרש לפרטי המחלוקות ברמה החשבונאית.

יחד עם זאת חשוב להבין כי למשתקמים ולמשפחותיהם עניין ראשון במעלה בבחינה יסודית של טענות היזמים ביחס לחוסר סבירותם של תעריפי המכרז כמפורט להלן.

משכך תתייחס עוצמה בקצרה להיבטים עקרוניים הנוגעים לטענה בדבר חוסר סבירות התעריפים שבהסדר, וכן לטענות בדבר חסר בתמחור רכיב שכר הדירה בהוסטל ובתמחור עלויות כוח האדם.

**מכרז שתעריפיו לוקים בחוסר סבירות יביא לפגיעה חמורה בזכויות יסוד של המשתקמים**

2. את טענות העותרים ביחס לסבירות התעריף יש לבחון מול תחשיב המשקף את העלויות הריאליות של מתן השירות שספקי השירות נדרשים לתת על פי המכרז.

כך נובע משני מאפייניו העיקריים של המכרז: האחד, היותו מכרז שבו סטנדרט השירות והתמורה מובנים לתנאיו ואינם נושא לתחרות, והשני מהות השירותים נשוא המכרז, שירותי שיקום מכוח חוק אשר נועדו להבטיח צורכי קיום בסיסיים של זכאי חוק השיקום.

3. את מחיר העדרה של הלימה בין תעריפי המכרז לבין העלויות הריאליות של אספקת השירותים ישלמו בראש ובראשונה המתמודדים, צרכני השירותים, ומשפחותיהם. תמחור חסר יביא בהכרח ובאופן ישיר לפגיעה חמורה בזכויות המשתקמים (זכויות יסוד לבריאות, לקיום בכבוד ולשוויון בהזדמנות להיות חלק מהקהילה), בין על דרך הגריעה מהשירותים להם הם זכאים (תהליך המתרחש בשנים האחרונות) ובין על דרך כרסומו של מערך השיקום עד כדי גסיסתו.

**החשש הכבד מקיומו של תמחור חסר והדרך להסרתו**

4. הגם שלעוצמה אין את הכלים או היומרה להידרש לפרטי התמחור של התעריפים שבמכרז או ליחסים החוזיים שבין ספקי השירותים דהיום לבין המשיב, די בהכרותה את עולם שירותי השיקום בדיור ובעיון בטענות הצדדים על מנת להבין כי המכרז טומן בחובו סכנה חמורה ומהותית של תמחור חסר. משכך, נראה כי התעריף דהיום מסכן את האפשרות הממשית למתן שירותי שיקום ראויים, כפי מצוות חוק השיקום, ולא ניתן להוציא לפועל את המכרז ללא בחינה מעמיקה ולגופו של עניין זה.

5. עוצמה חזרה וקראה, לאורך השנים בהם מכרז זה תלוי ועומד באויר, לברורן של המחלוקות בדבר תרגומו הנכון של הסטנדרט והדרישות הגלומים במכרז לעלויות הוצאתו לפועל, על ידי צד שלישי, איש מקצוע מומחה, שמקצועיותו ויושרו מקובלים על העותרים והמשיב.

מרגע שיוגדר העקרון כי על התעריף לשקף את העלויות הריאליות של מתן השירות , לא מדובר אלא בשאלה של מומחיות כלכלית. ניסיון העבר מעלה גרירת רגליים ומסמוס של שנים ללא תוחלת. השנים שבהן המכרז לא יוצא לדרך כרוכות במחיר כבד, שאותו משלמים זכאי הסל. ההמנעות מלאמצו מגבירה את החשש כי המשיב יודע שאין בתעריפי המכרז לענות על העלויות הכרוכות במילוי נאות של מלוא התחייבויותיהם של ספקי השירות על פיו.

**שכר הדירה**

6. בכל הנוגע למסגרות ההוסטלים, כעניין שבמהות דין שכר הדירה כדין כל אחד מרכיבי העלות האחרים הכרוכים במתן שירותי השיקום בדיור.

7. העובדה שסכום של 770 ש"ח לחודש (סכום דמי ההשתתפות בשכר דירה המשולם על ידי משרד השיכון והמועבר על ידי המשתקם להוסטל) אינו מספיק על מנת לממן את שכירתו של חדר בדירת שותפים מרוהטת ומצויידת ואת אחזקתם של אלה מעולם לא היתה שנויה במחלוקת עד להגשתם של כתבי בי הדין מטעם המשיב בהליך זה.

ניתוח מפורט ומדוקדק של היקפי החסר בהתאם למיקום הגאוגרפי ומודל ההוסטל מצויים בחוות הדעת הכלכלית שהוגשה מטעם העותרים.

ההכרה בעצם קיומו של חסר מובנה למימון עלויות שכר הדירה כלולה בדו"ח ועדת התעריפים שהקים המשיב, בחוות הדעת הכלכלית של המומחה הכלכלי מטעם המשיב, ובהתבטאויות של המשיב, לרבות ערב הדיון בצו הביניים ולאחר פרסום המכרז.

8. נדמה שדי בשכל ישר ושלא נדרשת מומחיות כלכלית של ממש על מנת לעמוד על כך שסטנדרט חיוני, ראוי והכרחי הגלום במעבר לקהילה תומכת, המחייב העתקה של מגורים של חלק נכבד מהמשתקמים למגורים בדירות, שעליהן להמצא בסמיכות אחת לשניה ברדיוס מוגדר, אך לא במבנה אחד, תוך העמדתו של חדר לכל משתקם, מעמיק את החסר בשכר הדירה, וכי לא ניתן להתיימר להוציא לפועל מודל כאמור הנסמך על סכום הסיוע המשולם על ידי משרד השיכון כסכומו דהיום.

9. חרף האמור לעיל אין בתשובת המשיב הצעה קונקרטית כלשהי לשינוי תנאי המכרז ולא ברור כיצד מבקש המשיב לקיים מערך של הוסטלים בו ידוע מראש כי אין בתמורה שתשולם למפעיל לכסות את הוצאות הדיור הפיסי, ותוך איסור (הכרחי ומתבקש) לגבות את הפרשי שכר הדירה מהמשתקמים (להוציא הסכום של 173 ש"ח).

**תמחור עלויות כוח האדם**

10. עיקרם של שירותי השיקום בדיור (לפחות ככל שמדובר בשירותי הדיור הנתמך) בהעמדתם של עובדים, מקצועיים ושאינם מקצועיים, המנגישים למשתקמים את חיי הקהילה. שירותי הליווי, הסיוע והתמיכה המוענקים על ידי העובדים אצל ספקי השירותים מיועדים לאפשר למשתקמים להתגבר על הקשיים הנובעים ממחלתם, באופן שיאפשר לאחרונים תפקוד בסיסי בחיי היום יום. לשאלת הלימותו ודיותו של תמחור עלויות כוח האדם השפעה מכרעת על איכות שירותי השיקום שינתנו למשתקמים בסופו של יום.

11. השאלה נושא הדיון הינה האם יש ברכיב התעריף שנועד לכסות את עלויות כוח האדם לאפשר לספקי השירות ליתן תנאי העסקה לעובדיהם, ההולמים את הציפיות מכוח האדם הנדרש לצורך מתן השירות. חילופי הטענות בעניין זה מעלים כי לא ניתן להסתפק בתמחור שבמכרז להבטחתו של שירות ראוי.

12. העותרים העלו, בין יתר טענותיהם לעניין התמחור החסר את העובדה כי במכרזים מקבילים המוצאים על ידי משרד הרווחה מתומחרות משרות מקבילות בסכומים הגבוהים בעשרות אחוזים מתמחורן במכרז. ודוק: נושא הדיון כאן איננו אפלייתם של נכי הנפש בשירותי השיקום בדיור המוענקים להם ביחס לאלו המוענקים לאוכלוסיות אחרות על ידי המסגרות המופעלות על ידי משרד הרווחה (שאלה הראויה אולי לדיון בפני עצמו, ואשר בחינתה אינה פשוטה בשים לב לחזון שיקומי ומבנה ארגוני שונה המתקיימים בכל אחת ממערכות השיקום הנ"ל). השאלה הצריכה מענה כאן הינה האם פער כאמור, בתמחורן של משרות מקבילות, במסגרות שיקום בדיור, המשקפות דרישות מקצועיות ואישיות דומות, במילויו של תפקיד דומה, אצל ספקי שירותים הפועלים מכוח התקשרויות של מיקור חוץ עם המדינה, אינו אומר דרשני, והאם אין בו לתמוך בטענות העותרים בדבר תמחור חסר של עלויות כוח האדם. על פניו אמת המידה לתמחור עלויות כוח האדם המוצעת על ידי העותרים מדוייקת ונכונה יותר מאמת מידה המוצעת על ידי המשיב, שהינה תולדה של נתונים סטטיסטיים, המבקשים לגזור אומדן לעלות השכר מקשת רחבה של עובדים, שאין דמיון בין מהות תפקידם וסביבת עבודתם לבין אלה נושא הדיון.

13. זאת ועוד, לכשל בתמחור נאות של עלויות כוח האדם, אינדיקציות נוספות מעבר לפער הקיצוני והבלתי מוסבר בין תמחור עלות ההעסקה של עובדי המסגרות בשיקום בדיור במשרד הבריאות מזה (המפעיל את מסגרות שיקום בדיור לאוכלוסית הסובלים ממוגבלות נפשית) לבין מסגרות השיקום בדיור במשרד הרווחה (המפעיל מסגרות דיור מוגן ביחס לכל האוכלוסיות האחרות), הכל כמפורט להלן.

בבקשתה של עוצמה פורטה תמונת המצב דהיום, שהינה תולדה של התמחור דהיום אותו מבקש המכרז לשמר. עוצמה הצביעה על כך שכוח האדם במסגרות השיקום בבריאות הנפש בכלל, ובשירותי השיקום בדיור בפרט, חסר ניסיון מקצועי, ועל התחלופה המואצת של עובדי המסגרות. אלה פוגעים פגיעה מהותית בשירות הניתן ברמת המשתקם הבודד, וביעילות פעילותו של מערך מתן השירות. אורך "חיי המדף" הקצר ביותר של עובדי המסגרות:

* אינו מאפשר הכרות מעמיקה של העובדים את המשתקמים, או את יצירתם של יחסי אמון של המשתקמים בנותני השירות בפועל,
* מביא לירידתן לטמיון של השקעות של משרד הבריאות בהכשרתם של העובדים (במסגרת בית הספר לשיקום),
* מוריד לטמיון את השקעתם של מפעילי המסגרות בהכשרת העובדים
* גורם לבזבוז משווע של הזמן הניהולי של המנהלים המקצועיים של ספקי השירות העסוקים תדיר בחיפוש עובדים, קליטתם והכשרתם.

14. תמונת המצב דלעיל לא הוכחש בתשובה מטעם המשיב.

יתרה מזאת, נדמה שהמשיב אף מודה כי זה הוא מצב הדברים לאשורו, באומרו כי מעבר לשכר הקבוע בתנאי המכרז בכוונת המשרד לייצר מערכת תמריצים נוספת להענקת תנאי העסקה ראויים בדמות מדדי איכות שיוסיפו תגמול למעסיקים בהתאם לקריטריונים כגון הכשרה, השכלה, ותק מקצועי וכו.(סעיף 184 לתגובת המשיב לעתירה).

זאת ועוד, המשיב אף מכיר בקשר שבין אותם כשלים המתקיימים כיום לבין תנאי ההעסקה של העובדים (שכן בסעיף 185 לתשובה נאמר כי קביעה של מערך תמריצים בהתאם למדדי איכות נמצא מיטיב עם תנאי ההעסקה של עובדים של ספקי שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ). במלים אחרות, המשיב מודע לכך שעל מנת ליתן סיכוי למצבת כוח אדם המתאפיינת ביציבות ניסיון והכשרה מקצועית נדרש תקציב נוסף. לטענת המשיב יש לבחון האם ראוי לכלול את אותו תקציב נוסף במישרין בתעריף היומי או להקנותו באופן מותנה במאפייני כוח האדם במסגרות (מתכונת אשר על פי הנטען תביא באופן יעיל יותר לשיפור תנאי העסקתם של עובדי המסגרות).

כך או אחרת, אין זה ראוי ליתן למכרז זה לצאת לדרכו על סמך הצהרה ערטילאית כי בדעת המשיב לייצר מערכת תמריצים עתידית בהתאם לקריטריונים שייקבעו. הניגשים למכרז נדרשים לקבל את תנאיו, ככתבם ובעת הזאת, המכרז מגבש התקשרות לטווח ארוך, ובעיית כוח האדם המתחלף תדיר ידועה והרסנית מזה שנים.

**על הפגיעה בזכויות המשתקמים כפי שנקבעו בחוק השיקום**

**כללי**

15. לטענת המבקשת ההסדרים שעל פי המכרז מעלים שלוש הפרות בסיסיות ועיקריות של הוראות חוק השיקום, כדלקמן:

* התעלמותו והתנערותו של המשיב מהעובדה ששירותי סל השיקום כוללים במפורש גם סיוע בשכר דירה ותשלום עבור הצטיידות.
* ראייתו של המשיב את תפקיד שירותי השיקום בדיור הנתמך במתן שירותי ליווי וסיוע, תחומים בזמן ומוגבלים במטרותיהם, תוך התנערות מאחריות לעצם קיומה של קורת גג אפשרית לזכאי הסל, לסיוע באיתורה ובמציאתה, לפיקוח או קשר כלשהו להיבטים הפיסיים של הדיור, ומאחריות כוללת לבטחונו ולרווחתו של המשתקם מקבל השירות.
* סטנדרטיזציה של שירותי הדיור בכלל, ושל שירותי הדיור הנתמך בפרט, ללא יצירתו של רצף שיקומי, הכולל מתן שירותים בקשת של רמות תמיכה שונות, כפי הכוונה הברורה של החוק, הבאה לידי ביטוי באופן ניסוחה של התוספת לחוק המונה את רכיבי סל השיקום.

**התעלמות המשיב מהיותו של סיוע בשכר דירה שירות משירותי סל השיקום**

שכר הדירה כרכיב מרכיבי סל השיקום

16. אין כל יסוד לטענת המשיב כי חוק השיקום מבחין בין היקף זכותו של המשתקם לשירותי דיור ברמה הפיסית (הבטחת קיומה של קורת גג, על דרך הסיוע בשכר דירה ובהצטיידות) לבין היקף זכותו להנגשה הנדרשת לו לצורך ניהולם של חיים בקהילה (על דרך הסיוע במימונם ובהענקתם של שירותי תמיכה וליווי) (סעיפים 194-195 לתשובה). מסקנה ברורה זאת נובעת מלשון החוק וממכלול הוראותיו, ועולה בקנה אחד עם תכליתו הברורה.

17. סעיף ב לתוספת לחוק השיקום, המונה את רכיבי סל השיקום בתחום הדיור מתייחס לשלושה רכיבי זכאות, אשר יחולו **בכלל מסגרות הדיור המנויות בחוק** (אשר אוחדו על פי המכרז המוצע לשתי מסגרות על, הוסטל ודיור נתמך) כדלקמן:

"**סיוע** בהפניה ובמימון של שירותי ליווי הכשרה והשגחה". (סעיף ב(1) לתוספת).

"**סיוע** בשכר דירה" (סעיפים ב(2) ו-ב(3) לתוספת).

"**סיוע** לרכישת ציוד מגורים ראשוני" (סעיפים ב(4) ו-ב(5) לתוספת).

יוער כי מטבע הלשון "סיוע" נסמך לכל שירותי השיקום המנויים בתוספת, ולא רק לשירותי השיקום בדיור.

18. על פי החוק, להבדיל מדרך ביצועו על ידי המשיב, אין גם כל הבדל בין דרך גיבושה ומימושה של הזכות לסיוע בשכר דירה, לבין גיבושה ומימושה של הזכות לקבלתם של שירותי תמיכה וליווי. זכאותו של המשתקם לקבלת שירותי הסל נקבעת, בהתאם להוראות סעיף 14 לחוק, על ידי ועדה סטטוטורית, אשר מתפקידה לבנות למשתקם הבודד, על פי צרכיו, את תוכנית השיקום האישית שלו, בהתאם לסל השירותים העומד לרשותה. סל השירותים כאמור יכלול את השירותים המנויים בתוספת, ועל המשיב מוטלת האחריות לצקת לו תוכן (סעיף 25 לחוק). המשיב בחר להימנע מהתקנתן של תקנות לביצוע החוק ותוכנם של שירותי הסל מעוצב במסגרת נוהליו והתקשרויתיו עם ספקי השירות המעניקים את שירותי הסל בפועל. על המשיב מוטל איפה להסדיר, בנוהליו ובמנגנוני מתן השירות למשתקמים, את הושטתם של סיוע בשכר הדירה ובמתן שירותי תמיכה וליווי כאחד, ללא הבחנה בין אלה.

19. השיקום מהווה חלק בלתי נפרד מהטיפול במצבו הרפואי של המתמודד (נוכח ההכרה כי אשפוז נדרש רק בשלבים האקוטיים ביותר של המחלה, וכי השיקום לכשעצמו חיוני להחלמה ולצמצום הסימפטומים של המוגבלות הפסיכיאטרית או עוצמתם). חוק השיקום שהורתו בזכותם של נכי הנפש לבריאות מעוצב באופן שנועד לאפשר תהליכי החלמה תוך מימוש זכויות יסוד של האדם עם המוגבלות לשוויון הזדמנויות אמיתי להיות חלק בלתי נפרד מהקהילה ולקיום בכבוד. החוק, בסעיף 1,מעיד על מטרתו: "לשקוד על שיקומם ושילובם בקהילה של נכי הנפש כדי לאפשר להם להשיג דרגה מרבית אפשרית של עצמאות תפקודית ואיכות חיים תוך שמירה על כבודם...".

נעלה מספק כי תהליכי החלמה, עצמאות תפקודית מירבית ואיכות חיים השומרת על כבוד האדם לזכאי החוק מצריכים שירותי תמיכה וליווי, אך בה במידה תהליכים ומטרות אלה אינם ברי קיום ללא הבטחתה של קורת גג ראויה. תכלית החוק מחייבת את המסקנה הברורה והחד משמעית העולה מלשונו וממכלול הוראותיו, ביחס להיותם של שני אלה שני רכיבים, עצמאיים ושווי משקל, בסל שירותי השיקום.

מהוראות חוק השיקום עולה כי הזכאי לשיקום על פי חוק זכאי לשירותי מדור, לקיומה של קורת גג ראויה, של מקום בו הוא יכול לחיות בכבוד, וכי על המשיב לקיים במסגרת סל השיקום שירות שיהיה בו להבטיח את אלה, על כל רכיביהם המנויים בתוספת לחוק במפורש (קרי: דירה לחיות בה, מצוידת ומרוהטת באופן ראשוני, ותוך קבלתם של שירותי ליווי, הכשרה והשגחה, במידה ובאופן הנדרשים למשתקם על מנת שיוכל לקיים חיים בדרגת עצמאות מירבית בקהילה).

הפרת חובתו של המשיב ליתן סיוע בשכר הדירה כפי מצוות החוק

20. מקוממת במיוחד הטענה שבסעיף 192 לתשובת המשיב על פיה הזכאות לסיוע בשכר דירה אינה אוטומטית, וכי קביעת הזכאות מסורה לשיקול דעת הועדה הבוחנת כל מקרה לגופו, בהתאם לתכליות השיקומיות הקבועות בחוק.

בהיות שכר הדירה רכיב מרכיבי סל השיקום בהתאם להוראות התוספת לחוק, על פי הוראות החוק היה על הועדה לבחון את זכאותו של כל משתקם הבא בפניה לקבלתו של סיוע כאמור. אולם, ועדת הסל אינה יכולה להעניק אלא שירותים קיימים. המשיב, שמופקד על בנייתו של סל השירותים בהתאם לרכיביו שבתוספת, נמנע מליצור אפשרות ושירות כאמור. משכך אין לועדה דבר לשקול בעניין זה, ומשום מחדלו של המשיב והפרת החוק על ידו אין בכוחה של הועדה להורות על סיוע בשכר דירה, וזאת גם מקום שתגיע לכלל מסקנה כי "התכליות השיקומיות הקבועות בחוק" מצדיקות זאת.

הלכה למעשה ההכרעה בעניין הסיוע בשכר הדירה אינה נתונה לשיקול דעתה של הועדה. הועדה בוחנת האם לאשר למתמודד הפונה זכאות לשירותי שיקום בדיור, ולאיזה מהמסגרות הוא מתאים, הוסטל או דיור נתמך.

אושרו שירותי הוסטל, כי אז יחול על המשתקם נוהל הוסטל, על פיו ההוסטל רשאי לתבוע מהמשתקם את העברתו לידיו של סכום ההשתתפות המשולם על ידי משרד השיכון (ובכך כמובן אין דופי), ונאסר על ההוסטל לגבות מהמשתקם תשלום נוסף בגין שכר דירה (כפי החלטת ועדת התעריפים, בשים לב לחוסר יכולתם של המשתקמים לממן תשלום נוסף, וגם בכך אין דופי). הקושי והדופי נעוצים בכך שהסיוע בשכר דירה, לו זכאי המשתקם על פי הוראות החוק, המתייחס להפרש שבין שכר הדירה הריאלי לבין סכום ההשתתפות של משרד השכון, לא משולם על ידי המשיב או באופן אחר כלשהו על ידי המדינה. אותו חסר בו המשתקם אינו יכול לשאת ושאותו המדינה מסרבת לשלם חרף חבותה שבחוק, מוטל לפתחו של ספק שירותי השיקום. מתן סיוע באופן זה לוקה בחוסר סבירות קיצוני ואחת דינו לגרוע ולכרסם בשירותים הניתנים למשתקם על ידי ספק השירות.

אושרו שירותי דיור נתמך, כי אז יחול על המשתקם נוהל הדיור הנתמך, על פיו על המשתקם לבדו לשאת במלוא עלות שכר הדירה, בין שהוא שוכר אותה מספק השירות (אם יהא כלל היצע דירות כאמור) ובין שהוא שוכר אותה מצד שלישי כלשהו, ולועדה אין שיקול דעת כלשהו בעניין זה.

21. **די באמור לעיל על מנת להוות הפרה חמורה, בוטה וישירה של מצוות חוק השיקום אולם לדברים משנה תוקף בשים לב לכך שלמשיב ידוע כי למשתקמים הפוטנציאלים של הדיור הנתמך אין אפשרות לממן את שכר הדירה בשוק החופשי וחשיפתם לצורך זה מונעת מרבים מהם את האפשרות לממש את שירותי השיקום בדיור**. כנזכר לעיל המשיב עצמו (בהמשך לאמור בדו"ח ועדת התעריפים) מצא כי בשים לב למקורות המחיה העומדים לרשות משתקמי ההוסטל לא ניתן להשית על אלה השתתפות כלשהי בשכר הדירה מעבר לסיוע הניתן על ידי משרד השיכון. דין זהה צריך לחול על משתקמי הדיור הנתמך, אלא אם מניח המשיב כי דיירי הדיור הנתמך משתכרים למחייתם סכומים משמעותיים, המתווספים לסכום קצבת הביטוח הלאומי, ואשר יש בהם לאפשר למשתקמי הדיור הנתמך לממן את הפער שבין עלות שכר הדירה הריאלי לבין סכום ההשתתפות של משרד השיכון, כמו גם את הגידול בהוצאות המחיה האחרות הכרוך במגורים בדיור הנתמך בהשוואה לעלות המחיה בהוסטל. להנחה כאמור אין על מה שתסמוך, כמפורט בהרחבה בבקשת עוצמה. יודגש כי טענת עוצמה בעניין זה לא נסמכה רק על ניסיון חבריה כי אם גם על נתונים המפורסמים על ידי המשיב, וכי תגובת המדינה לעתירה אינה כוללת הכחשה כלשהי של אלה או של המסקנות העולות מהם.

על הזיקה שבין הזכות לסיוע בשכר דירה על פי חוק השיקום לבין סכום ההשתתפות בשכר דירה המשולם על ידי משרד השיכון.

22. המדיניות הנקוטה על ידי המשיב בפועל והפרשנות המשפטית שנטענה על ידו בכל עת הינה כי לזכאי חוק השיקום לא קמה אלא הזכות לקבלתו של סיוע בשכר דירה, וכי סיוע כזה ניתן הלכה למעשה על דרך תשלומה של קצבת משרד השיכון.

נדמה שבמענה לכך אין להפנות אלא לדברי המשיב עצמו בסעיף 199 לתשובתו לעתירה שם נאמר כי: "הזכאות לסיוע הניתנת על ידי משרד השיכון אינה זכאות על פי חוק ואינה מגלמת חובה חוקית לסייע למתמודדי נפש. מדובר בזכאות הקבועה בנוהלי משרד השיכון כחלק ממדיניותו הכללית במתן סיוע לאוכלוסיות חלשות שונות".

הכללתו של הסיוע בשכר הדירה, כחלק מרכיבי סל השיקום שעל פי התוספת לחוק, נועדה לעגן זכות שבדין של המשתקמים, שאינה תלויה בחסדי הרשות המבצעת וסדרי עדיפויותיה, והנקבעת על פי השיקולים והצרכים של דלת אמות חוק השיקום.

קיומה של זכאות להשתתפות בשכר דירה מכוח נוהל של משרד השיכון יכולה להילקח בחשבון בקביעת הסיוע שיינתן על פי חוק השיקום (כחלק מהמקורות העומדים לרשות המשתקמים, וכפי שגובה קצבת הנכות מובא במניין השיקולים בקביעת מנגנוני מתן שירותי השיקום), אך אותה זכאות אינה יכולה להביא להיפוך היוצרות, באופן שסכומה, שנקבע ללא קשר לחוק השיקום, יכתיב ויעצב את צורכי השיקום, היקפם ומהותם

משמעות כלילתו של סיוע בשכר הדירה במניין שירותי סל השיקום

23. המשיב, בכובעו כרגולטור, קבע את הסטנדרט הראוי, בכל הנוגע להיבטים הפיסיים של השיקום בדיור, ואלה הוגדרו בנוהליו, בנוהל ההוסטל ובנוהל הדיור הנתמך, תוך פרוט המאפיינים הפיסיים של דירת המגורים והציוד הנדרש בה.

על המשיב מוטלת החובה הנוספת לדאוג כי הסטנדרטים דלעיל לא יוותרו אות כתובה עלי נוהל ויחולו הלכה למעשה. חובה זאת אינה רק מצוות השכל הישר ומעוגנת בחוק, המונה את הסיוע בשכר דירה כשירות משירותי הסל. על המשיב מוטלת החובה לאמוד את העלויות הכרוכות בהבטחת המאפיינים הפיסיים של דירת המגורים והציוד הנדרש בה מזה, ואת המקורות העומדים לרשות המשתקם מזה, ועל השירות של סיוע בשכר הדירה, הנימנה על שירותי סל השיקום, ליתן מענה לפער שבין שני אלה.

כמי שאחראי לגיבוש פרטי השירותים כפי שנקבעו בסל השיקום על המשיב להדרש למגוון שאלות כגון: האם מן הראוי להחיל הסדר אחיד על כלל מסגרות הדיור? האם יש מקום לזכאות דיפרנציאלית בשים לב לשונות במחירי שכר הדירה באזורי המדינה השונים? האם יש מקום לבחינה פרטנית של מקורות המשתקם הבודד או שמא יש לקבוע מבחן זכאות אחיד למי שהוא חסר דירה (כפי האיסור על גביית שכר דירה בסכום העולה על קצבת משרד השיכון מדיירי הוסטל שהם חסרי דירה) וכיוצא באלה.

רק לאחר שהמשיב ימלא חובתו הנוספת כרגולטור להוספתו של השירות של סיוע בשכר דירה לשירותי הסל, לאחר שנגרע ממנו שלא כדין, יוכל המשיב המשיב בכובעו כמי שאחראי להספקת שירותי השיקום בדיור (באמצעות הגופים השונים עימם הוא מתקשר לצורך הענקתו), לקבוע מנגנוני התקשרות (דוגמת אלה הקבועים במכרז נשוא בקשה זאת) שיהיה בהם לקיים את הסטנדרט שנקבע על ידו עצמו.

**הפגיעה ברצף השיקומי, האחדת שירותי הדיור הנתמך והפגיעה במענה למשתקמים הנזקקים לרמות התמיכה האינטנסיביות יותר**

כללי

24. עקרונות החוק והחזון השיקומי המקודם על ידי המשיב אינם שנויים במחלוקת: תפקוד עצמאי מירבי אפשרי, מסגרות דיור קטנות המדמות ככל הניתן חיים נורמטיביים בקהילה, האדם במרכז ובנייתו של השירות בהתאם לרצונו, לצרכיו ולמטרותיו האינדיוידואליים.

אולם, על מנת שניתן יהיה להוציא את אלה לפועל נדרש מגוון של שירותים מסגרות ומענים. לבנייתה של תוכנית אישית על ידי ועדת הסל, ולזכות הבחירה וההשתתפות של המשתקם בעיצובה, יש תוכן ומשמעות רק כאשר יש בנמצא מגוון של שירותים שונים, העונים על צרכים שונים. השגתם של תפקוד עצמאי מירבי ושילוב מיטבי בקהילה, מותנים בקיומו של רצף שיקומי המוצע על ידי המסגרות השונות. לאמור לעיל ביטוי מובהק בסעיף ב לתוספת, הקובע מגוון רחב של שירותי שיקום בדיור, הנבדלים ביניהם ברמת התמיכה לה נדרש המתמודד.

25. לטענת המבקשת במהלך שנות קיומו של מערך השיקום בדיור לא נבנה מערך שירותים שיש בו להבטיח רצף שיקומי ראוי. בכלל זה, שירותי הדיור מחוץ להוסטלים אינם נותנים מענה לצרכיה של האוכלוסיה הנדרשת לרמת תמיכה אינטנסיבית יותר. העדרו של רצף שיקומי ראוי מביא להרחקתם של זכאי הסל מהאפשרות להסתייע בשירותיו (בין על דרך כליאתם בבתי משפחותיהם ובין על דרך התדרדרותם לאשפוזים חוזרים ונשנים), או לחוסר יכולת למצות את תהליך השיקום וההחלמה (על דרך כליאתם למשל בהוסטלים, חרף מסוגלותם למידת עצמאות גדולה יותר, אך תוך קיומם של צרכים להם לא ניתן מענה בשירותי הדיור הנתמך, בשל רמת התמיכה המוגבלת והצנועה המוצעת בהם).

האמור לעיל נתמך לכאורה בנתונים המובאים בדו"חות מבקר המדינה בדבר שיעור הפניה הנמוך של זכאי השירות בפוטנציה לועדות הסל, ובמיוחד לנוכח השיעור המשמעותי (50%) של משתקמים שזכאותם אושרה, נבנתה להם תוכנית שיקום וזאת לא נוצלה. שיעורם של אלה הולך וגדל בצורה דרמטית (מ-25% ל-50% בין השנים 2011 עד 2015).

האמור לעיל נתמך לכאורה גם בנתונים המאוזכרים בסעיף 29 להלן.

26. לטענת המבקשת נוהל הדיור הנתמך (שבא לעולם ביחד עם המכרז) לא רק שאינו מהווה בלם למגמות דלעיל, תוך הותרתם של רבים, הנדרשים למעטפת תמיכה נרחבת יותר חסרי מענה, אלא שהוא מנציח ומעמיק את הכשל המתואר לעיל על ידי סטנדרטיזציה והאחדה של תשומות השירות בדיור הנתמך.

לא רק זאת, אלא שמנגנון המכרז, מבשר את הכרת, על עצם קיומן של דירות יזם, ברובן דירות שותפים, שהינן סוג שירות חיוני ברצף השיקומי, וזאת על אף שהנוהל הותיר חלופה זאת כאחד משני מסלולי השירות הנתמך, ומשלם מס שפתיים לחשיבות קיומה.

27. הטענות כי הנוהלים שבאו לעולם ביחד עם המכרז מהווים הפרה של הוראות חוק השיקום אינם נסבים על שינוי שמם של שירותי השיקום בדיור, ואפילו לא על המרתו של המבחן לאינטנסיביות של השירות ממספר ביקורים שבועי (כפי מצוות התוספת לחוק) להיקף שעות שבועי (כפי שנקבע בנוהל). לטענת עוצמה הפועל המצטבר של מנגנוני המכרז, תוכנם של הנוהלים המגדירים את סוגי השירות ומהותו והתכחשותו של המשיב לחובתו ליתן סיוע בשכר הדירה, הינו סל שירותי שיקום חסר רצף שיקומי, המדיר משורות המשתמשים בשירותיו את הנזקקים לו ביותר, שאינו מגשים באופן מיטבי את תכלית החוק - השגתו של תפקוד עצמאי מירבי אפשרי של הזכאים על פיו, תוך איכות חיים שיש בה לשמור על כבוד האדם. הפועל היוצא של הנוהלים ומנגנוני המכרז אינו מתמצה רק בסטיה מההוראות שבתוספת ביחס לתאור שירותי הסל השונים, כי אם מרוחו ועיקרו של החוק המושתת על קיומו של מגוון של שירותים שונים, שיש בהם ליתן מענה לצרכים משתנים. האחדה של שירותי השיקום בדיור הנתמך, קציבתם להיקף שעות נמוך, מחטיאה את אלה, ומלים יפות על התאמה דינמית לצורכי המשתקם אינן יכולות להוות מענה לכך ששירות המניח את יכולתו של המשתקם לשכור דירה בעצמו, לנהל אורח חיים עצמאי, ולהיזקק לשירותי תמיכה וליווי של חמש שעות שבועיות שנקבעו מראש בתוכנית עבודה, ולו שבועית, מותיר מחוץ לשירותי הדיור הנתמך רבים שהחוק לא הועיד להם את בתי החולים, בתי הוריהם או ההוסטלים כמקום הראוי להחלמתם ולשיקומם.

קיצו של הדיור המוגן (דירות היזם – דירות השותפים)

27. על שירותי השיקום בדיור המנויים בתוספת נמנים שני שירותים שונים: דיור מוגן ודיור מוגן מתוגבר, הנבדלים האחד ממשנהו במספר הביקורים השבועי לו זכאי המשתקם.

בנוהל הדיור הנתמך, שבא לעולם ביחד עם המכרז, ואשר אספקתם של השירותים המוסדרים על פיו הם נושא המכרז, אוחדו שני השירותים דלעיל לשירות אחד, המעניק שירות תמיכה זהה בהיקפו, המוגדר על פי היקף שעות שבועי והמכונה דיור נתמך.

עוד נקבע בנוהל כי השירות המאוחד דלעיל יכול ויתקיים בשני מודלים מבניים. במודל מבני א המשתקם לבדו דואג ואחראי למקום מגוריו (בין שהוא שוכר מצד שלישי כלשהו ובין אחרת). במודל מבני ב, ספק שירותי הליווי והתמיכה אחראי לשכירתה של דירה ומספק למשתקם סל שירותים הכולל את העמדתה של דירה מרוהטת ומצויידת, אחזקת הדירה, ושירותי תמיכה וליווי, כאשר כל אלה ניתנים בדרך כלל בדירת שותפים שלהם התקשרויות דומות עם ספק השירות.

28. בחוות דעת יספרא הובהר כי "דיור מוגן" ו"דיור נתמך" אינם צרופי לשון מקריים, כי אם כינוי מקובל למודלים השונים, הדיור המוגן הינו תאורו המקובל של מודל דירות ספק השירות(מודל מבני ב), ואילו הדיור הנתמך הינו תאורו המקובל של מודל הדירות שהיזם נעדר קשר קנייני אליהן או אחריות להחזקתן (מודל מבני א).

הן בחוות הדעת מטעם יספרא והן בבקשת עוצמה נטען להבדלים של ממש במהות השירות השיקומי במודל הדיור המוגן (דירות היזם) מזה ובמודל הדיור הנתמך מזה.

כמפורט בנוהל הדיור הנתמך עצמו קיומן של דירות יזם נדרש על מנת להבטיח דירות זמינות למשתקמים. בהעדרן של דירות כאמור תהא יכולתו של משתקם לממש את שירותי השיקום בדיור הנתמך מותנית ביכולתו למצוא דירה, לשכור אותה ולתחזקה בכוחות עצמו ולהתגורר בגפו. דירות היזם הן מסגרת הדיור היחידה, מלבד ההוסטלים שיש בה רגולציה כלשהי של תנאי הדיור. דירות יזם הן הדרך המעשית והממשית להוציא לפועל דירות שותפים. לדירות השותפים יתרון ברור משום שהן מאפשרות איגום משאבים כלכליים למימון הוצאות הדיור, ואיגום משאבים של שירותי ליווי ותמיכה. לעתים יש להן גם יתרון בהפגתה של בדידות חברתית.

הניתוח האיכותי דלעיל מביא למסקנה כי מודל דירות היזם (הדיור המוגן, ככינויו בספרות המקצועית) שהיה לנגד עיני נסחי התוספת לחוק ואשר נכלל בתוספת, חיוני ונדרש על מנת לאפשר את הענקתם של שירותי התמיכה והליווי לאלה הנדרשים לרמת שירות אינטנסיבית יותר.

29. בבקשתה הציגה עוצמה שלל נתונים מהם עולה כי שיעור המשתקמים שהוכרה זכאותם לדיור מוגן מתוגבר בדירות יזם גבוה משמעותי משיעורם בין כלל זכאי הדיור בשני המסלולים, כי לאורך השנים היה מספרם של דיירי הדיור בדירות יזם קבוע, חרף גידל מתמיד בכלל זכאי הדיור בשני המסלולים, וכי בהתאמה הלך וקטן מספרם היחסי של דיירי הדיור המוגן המתוגבר בין כלל זכאי הדיור המוגן. תגובת המשיב אינה כוללת הכחשה כלשהי של אותם נתונים, או של הטענה כי הם תומכים במסקנה כי דירות היזם הינם שירות שיקומי נדרש לצורך מתן מענה לאוכלוסיה הנזקקת לשירותי תמיכה אינטנסיביים יותר.

30. חרף כל אלה המכרז אינו מחייב את מגישי ההצעות והזוכים בו להחזיק ולו דירת יזם אחת, ואינו מתגמל את היזם בגין החזקת הדירה, ציודה, הוצאת ההתקשרות בשכירותה, או הסיכונים הכרוכים בשכירתה מזה והשכרתה בשכירות משנה מזה. התעריף היומי לספק השירות זהה בדירות יזם ובדירות במסלול מבני א, ומשולם בגין שירותי תמיכה וליווי בלבד.

התוצאה של כל אלה הינה חיסולה של מסגרת המגורים שהייתה לנגד עיני המחוקק במועד גיבושו של סל השיקום, שהינה אפשרות חיונית ברצף השיקומי (כפי שמודה גם המשיב עצמו), ושבהעדרה צפוי למנוע מעברם של רבים מהוסטלים או מבתי משפחותיהם לדיור הנתמך, כשתהליך זה מתרחש בפועל כבר היום.

31. במענה לכל האמור לעיל, לאחר שחלפו חמישה חודשים ממועד הדיון בצו הביניים, אין בפנינו אלא אתהמענה הלקוני והסתום שבסעיף 88 לתשובת המשיב, שם נאמר כי:

"המשיב קבע דירות ספק אשר יפתחו מדי שנה כעניין שבחובה, בשלב הזה נקבע כי יפתחו מידי שנה לפחות 10 דירות ספק נוספות".

לא ברור היכן נקבעה אותה חובה? באיזה מנגנון? האם עשר דירות ברחבי הארץ או למסגרת? וכיוצא באלה שאלות.

ביטולה של ההבחנה בין דיור מוגן רגיל לבין דיון מוגן מתוגבר

32. בנוהל הדיור הנתמך נאמר כי מדובר בשם כולל המאחד את השירות של "דיור מוגן" ו"דיור מוגן מתוגבר", שהינם מונחים שנקבעו בחוק ומהווים חלק מסל השיקום הסטטוטורי המוגדר בתוספת לחוק.

על פי התוספת לחוק, הדיור הרגיל והמתוגבר נבדלים האחד ממשנהו במספר הביקורים השבועיים בבית המשתקם (שלושה עד חמישה בשבוע בדיור הרגיל ושישה עד שבעה בדיור המוגן המתוגבר). השירות של דיור נתמך הועמד על חמש שעות שבועיות לכלל דיירי הדיור הנתמך, וחסר הגבלה כלשהי לעניין מספר הביקורים בשבוע.

33. מתשובת המדינה עולה כי עד היום לא נקבע סטנדרט אשר קבע את היקף השעות או התשומות העקיפות שעל ספקי השירות ליתן לכל משתקם, ותקצוב השירות התבצע לפי משרות, כשמספר המשרות תולדה של מספר המשתקמים ורמות השירות השונות (שש רמות שונות: דיור מוגן רגיל, דיון מוגן מתוגבר ודיור לווין, כל אחד מאלה, בשתי רמות שונות, בדירות יזם ובדירות שאינן דירות יזם) (סעיף 59 לתשובה).

34. בהמשך למצב המתואר לעיל, ולעניין הצורך בשינוי בעניין זה, הועלו הטענות והשיקולים הבאים, להם מסכימה עוצמה:

34.1 לצורך ניהולו של מתן השירות של הדיור המוגן יש צורך בהגדרת שעות וחישוקן. הגדרת השעות נדרשת על מנת ליצור הגדרה ברורה וודאות אצל נותני השירות, אצל המשתקמים ואצל בני משפחותיהם בדבר היקף התחיבותם, וזכאותם, בהתאמה. הגדרת היקף השירות בשעות מאפשרת שוויון, שקיפות, ניצול אפקטיבי של השירותים, תכנון וגמישות בצריכתם, וקיומה של בקרה על הענקתם.

34.2 לצורך שיפור הבקרה על מתן השירות הוחלף הדיווח שבעבר שהתמצה בציון קיומו של ביקור בדיווח על הפעולות שבוצעו ומשך הביקור. הדיווח על "תכנון – ביצוע שבועי". מנגנון זה יאפשר הידוק הבקרה על מתן השירותים ויהווה כלי מעקב אצל ספק השירות על תכנון וארגון תוכנית העבודה של עובדיו.

35. עוצמה חולקת על חוקיותו של הניסיון לבטל את דרגות התמיכה השונות הקבועות בתוספת שלא במנגנון הקבוע לכך בהתאם לסעיף 20 לחוק השיקום, כפי שנעשה בנוהל הדיור הנתמך, אשר פורסם ערב המכרז והמגדיר את השירות העתיד להינתן על ידי הזוכים במכרז.

36. עוצמה חולקת על הטענה כי לא ניתן להשיג את כל ומלוא התכליות המנויות בסעיף 3 לעיל תוך קביעתו של היקף שעות שונה, על פי דרגות שתי דרגות תמיכה שונות (דיור מוגן רגיל ודיור מוגן מתוגבר), ועל כריכתן של אותן תכליות בביטולן של דרגות התמיכה השונות שבתוספת.

על מנת להשיג את התכליות דלעיל תוך כיבוד הוראות התוספת על המשיב לקבוע, לצד ובנוסף על ההגדרות שבתוספת בדבר מנעד הביקורים השבועי, מנעד שעות או מספר שעות שבועיות שיחולו בכל אחת מדרגות התמיכה.

היה והועדה תסבור שניתן להסתפק בהגדרת סוג השירות ושאין טעם שיקומי המחייב את קציבת הביקורים השבועיים, תימנע מלעשות כן. היה והועדה תסבור כי בצד הגדרת היקף השעות השבועי יש צורך שיקומי בקביעתו של מספר הביקורים השבועיים, תהא הועדה רשאית לעשות כן, וקביעתה תחייב את ספק השירות.

ברי שעל קציבת השעות, אותה מוסמך המשיב לקבוע, מכוח אחריותו לביצוע החוק ולמתן תוכן לכל אחד משירותי הסל (המנויים בכותרות בלבד בתוספת), להעשות בסבירות, בגבולות הסמכות שהוקנתה לו, ובאופן שאינו משים את כוונת המחוקק פלסתר. כאשר התוספת קובעת דרגות תמיכה שונות, ובכלל זה הזקקות של משתקם לביקורים ברמה יומית, תחימתו של השירות להיקף מירבי של חמש שעות שבועיות (כולל נסיעות לבית המשתקם) הינה לעג לרש. על קציבת השעות להשען על ניתוח של מהות התמיכה הנדרשת בכל אחת מדרגות התמיכה. בשים לב להעדר מענה בעולם השיקום דהיום לצרכיה של האוכולסיה הנדרשת לתמיכה אינטנסיבית יותר לא יעלה על הדעת כי קציבת השעות כאמור תיפול מזאת הנוהגת ביחס לאוכלוסיה זאת כיום.

37. בסעיף 64 לתשובה מודיע המשיב כי הוא נכון לאמץ מודל אשר יקצוב את מספר השעות הפרונטליות ושעות המעטפת בכל אחת מדרגות התמיכה, בהיקפים המנויים שם, כשלצד שעות אלה יתקייים סל שעות כללי אצל ספק השירותים שהיקפו יקבע בהתאם למספר המשתקמים.

לא ניתן אלא להצר שנדרשו חמישה חודשים מאז הדיון הקודם, ללא שיח משתף או הוועצות, לצורך הצגתו של רעיון היולי ולא מפורט, אשר אינו מאפשר התייחסות קונקרטית לתוכנו.

לצורך הבנתו של אותו מתווה מוצע וההתיחסות אליו יש להבין כמה שעות יכלול אותו סל ומהן אמות המידה לקביעתו? האם והיכן יקבעו הנחיות וכללים ביחס לאופן הקצאתו? האם הקצאת השעות הנוספות בהתאם לצרכים משתנים על ידי ספק השירות (להבדיל מועדת הסל) הינה תולדה של שיקולים שיקומיים בלבד או שלצידה שיקולים מנהליים הכרוכים בצורך לשמור על תעריף יומי אחיד לכל משתקם בסוג השירות ורמת התמיכה שיוגדרו על ידי הועדה? כיצד תתבצע הבקרה על הקצאת השעות כאמור וניצולה? וכיוצא באלה.

**על תמונת המצב של עולם השיקום דהיום ועל תהליכי קבלת ההחלטות שקדמו לפרסום המכרז**

**במענה לטענה כי אין בהוראות המכרז להרע או לשנות ממצב הדברים דהיום**

38. אחד הטיעונים החוזרים ונישנים בתשובת המשיב הינו כי אין במנגנון זה או אחר של המכרז, או בהוראה כזאת או אחרת שבנוהלי המשיב לשנות ממצב הדברים דהיום.

ראשית, כעניין שבדין, שאלה זאת אינה רלוונטית, השאלה הצריכה הכרעה איננה אם יש במכרז להרע את מצבם של המשתקמים, כי אם עמידתו של המכרז בקיום זכויותיהם על פי דין.

יחד עם זאת נדמה שלא למותר לחזור על המציאות של עולם השיקום דהיום. המשיב אינו מצליח ליתן ביעילות את השירותים אותם הוא מצווה ליתן על פי חוק. בדו"ח מבקר המדינה האחרון בעניין זה שפורסם ב-2016 נזכרו שני נתונים מדאיגים הראויים לתשומת לב מיוחדת: האחד, שיעורם הנמוך של הצורכים את שירותי הסל מתוך אומדן הזכאים לשירותי הסל, והעובדה שרק כמחצית מאלה שטרחו, פנו, אושרה זכאותם ונבנתה להם תוכנית שיקום אישית מנצלים הלכה למעשה את זכאותם. **דו"ח מבקר המדינה מציין כי המשיב אינו חוקר ואינו יודע את הטעמים לאלה**, **ומפרט כשלים ארגוניים, ובין השאר את העדרם של מחקרים, מנגנוני בקרה ומנגנון סביר לברור תלונות**.

דיון מעקב שהתקיים בועדת ביקורת המדינה לפני פחות מחודש ימים נפתח בדברים קצרים מטעם נציג מבקר המדינה, אשר ציין כי מבקר המדינה ערך חמש ביקורות בתחום השיקום בבריאות הנפש בחמש עשרה השנים האחרונות במסגרת דוחות הביקורת השנתיים, שהינו שיא חסר תקדים ביחס ליחידה מבוקרת אחת. עוד נאמר כי הליקויים שנמצאו חמורים, ונישנים, ללא שינוי של ממש, החל מדו"ח הביקורת הראשון.

בעלי העניין המכירים את שירותי השיקום מקרוב מודעים וחווים התדרדרות של שירותי סל השיקום, עם חלוף הזמן והגידול בהיקף המשתקמים המבקשים לנצל זכאותם. נדמה שמציאות זאת משתקפת בגידול הדרמטי של שיעור הזכאים, שזכאותם לתוכנית שיקום אושרה על ידי ועדת הסל, אשר נמנעו מניצול בפועל של תוכנית השיקום שאושרה להם. **שיעורם של אלה גדל מ-25% בשנת 2011 ל-50% בשנת 2016**, וכאמור בדו"ח הביקורת, למשיב אין כל הסבר לאלה.

קיומו לראשונה של מכרז, המתייחס לכל היבטי השיקום בדיור, הינו צומת והזדמנות לשנות מאותה מציאות, והחמצתה של אותה הזדמנות תביא לקיבועו של מצב הדברים העגום דהיום לשנים ארוכות.

**העדרו של שיח משתף**

39. לא ניתן שלא להבחין בפער הבלתי מוסבר שבין החזרה שבכתב התשובה על קיומם של שיח משתף והסכמה עם בעלי העניין בתחום, לבין המציאות בה:

* כל בעלי העניין הנוגעים בדבר (מתמודדים, משפחות, ארגון זכויות אדם, ארגון אנשי המקצוע וספקי השירות) נוטלים חלק בהליך המשפטי בעתירה לתיקונם של המכרז ושל הנוהלים שבבסיסו (הקובעים את סטנדרט השירותים נשוא המכרז).
* מדובר בגרסה שלישית לאותו מכרז אשר פורסם לראשונה לפני כמעט שלוש שנים.
* כל בעלי העניין, ללא יוצא מן הכלל, מבקרים ומתריעים, במסגרת ההליך המשפטי וחוצה לו, לא רק את ההסדרים לגופם כי אם את הנזק הנגרם כתוצאה מהעדרו של שיח משתף, שקוף ומובנה.

גם אם התקיימו מפגשים ספורדיים עם בעלי העניין או חלק מהם הרי שאלה נעדרו שקיפות, לא חשפו את מסד הנתונים, את עקרונות היסוד, את השיקולים המתחרים או את תהליכי קבלת ההחלטות, ששימשו בגיבוש המכרז. פרטי הנוהלים הרלוונטיים ופרטי המכרז לא נודעו בטרם פרסומם. לא ניתן מענה ממשי, ענייני, לשיקולים קשיים וכשלים שהועלו על ידי בעלי העניין (בין על דרך שקילתם וקבלתם ובין על דרך ההנמקה לדחייתם).

40. אותה התנהלות ממש איפיינה את פרק הזמן הממושך שחלף בין מועד הדיון בצו הביניים למועד הדיון בעתירה. לא התקיים שיח של ממש בין המשיב לבין בעלי העניין, בעלי העניין לא עודכנו בטעם העיכוב, בן שלושה חודשים, שנקט המשיב במתן מענה לעתירה, תוך הצבתה של עובדה בעניין זה. פניותיהם של בעלי העניין נענו ריקם, והם למדו על מסקנותיו והכרעותיו של המשיב רק מכתב התשובה. השיקולים שהינחו את קבלת ההחלטות שביסוד המענה שבכתב התשובה נותרו עלומים, וההסדרים המוצעים לקוניים, לא מפורטים, בלתי מעובדים, ועל פניו נחזים כמעוצבים על פי תכתיבים תקציביים, להבדיל ממתן מענה אמיתי לצורך השיקומי, ותרגום הוגן של רוח חוק השיקום והוראותיו.

41. נטען כי מועצת השיקום נתנה ברכתה למכרז לאחר שהוצג בפניה. מלכתחילה לא הוצגו בפני המועצה המכרז, או הנוהלים החדשים המגבשים את מבנה שירותי השיקום בדיור ומהותם, כי אם עקרונותיהם בלבד.

בהקשר זה ראוי לציין כי בהחלטה נוספת של מועצת השיקום, שהתקבלה לאחר פרסומו של המכרז, נאמר, בין השאר: "על מנגנוני המכרז לאפשר באופן מעשי קיום קורת גג למשתקם, באופן התואם את יכולות השילוב שלו בקהילה (הוסטל או דיור נתמך ברמות תמיכה שונות). נדרש סיוע בשכר דירה ושירות שיהיה בו להבטיח את קיומן של דירות שותפים, וזאת על מנת שלמשתקמים תהא אפשרות מעשית לקיום בתנאי מחיה מינימליים, בלעדיהם לא ניתן לדבר על שיקום והחלמה. נדרש גרעין יציב של כוח אדם מקצועי להובלתם של תהליכי השיקום וההחלמה".

**סוף דבר**

42. בחינתו של כתב התשובה מגלה כי המשיב אשר טוען לאי התערבות בשיקול דעתו בשל החלטות בעניינים שבמומחיות שהתקבלו על סמך ניסיון מקצועי רב שנים לא פרט את מסד נתונים, את עקרונות היסוד, את השיקולים המתחרים או את תהליכי קבלת ההחלטות, ששימשו בגיבוש המכרז, לבד מקיומו הנטען של שיח משתף עם בעלי העניין, שלא נתפס ככזה על ידי מי מברי שיחו.

בשים לב לכל האמור לעיל, ולנושא המכרז (מתן שירותי שיקום, מכוח חובה שבחוק, למי ששירותי השיקום מהווים חלק עיקרי ובלתי נפרד משירותי הבריאות להם הם נדרשים וזכאים, והשירות העיקרי הניתן להם בקהילה, מחוץ למוסדות האשפוז הפסיכיאטריים), על בית המשפט לתת את דעתו, בכובד ראש לטענות הצדדים, ולבררן, אחת אחת ולגופן.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

"עוצמה"-פורום ארצי של משפחות נפגעי נפש, ע.ר

עמותת