

שילוב גורף של אנשים בעלי מוגבלות שכלית  
בקהילה:  
נכונות לשלם והמשילות הציבורית החדשה

ד"ר צחי תבור  
ד"ר צביקה וינר  
פרופסור אסנת עקירב

דוח מחקר יוני 2022  
מחקר זה ממומן על ידי המוסד לביטוח לאומי

**שילוב גורף של אנשים בעלי מוגבלות שכלית  
בקהילה:  
נכונות לשלם והמשילות הציבורית החדשה**

ד"ר צחי תבור  
ד"ר צביקה וינר  
פרופסור אסנת עקירב

**דוח מחקר יוני 2022**  
מחקר זה ממומן על ידי המוסד לביטוח לאומי

ד"ר צחי תבור, מרצה בכיר, החוג לכלכה ולניהול, המכללה האקדמית עמק יזרעאל.  
ד"ר צביקה וינר, מרצה בכיר, בית הספר לניהול, המכללה האקדמית גליל מערבי.  
פרופסור אסנת עקירב, פרופסור חברה, החוג לממשל וחברה אזרחית, המכללה  
האקדמית גליל מערבי.

## **מילת תודה והוקרה**

ראשית, נבקש להודות לקרן המחקרים של הביטוח הלאומי, אשר בזכות תקציבה ניתן היה לבדוק נושא חשוב זה.

שנית, לכל המרואיינים. ות שהסכימו לספר לנו את "הסיפור שמאחורי הקלעים".

שלישית, למכון שריד, לעוזרי. ות המחקר שלנו מר דביר בן-פורת, גברת דיאן רוס, גברת הדיל דיאב, גברת סתו סולוניקוב ומר יובל גאון. לארגון בזכות שאפשר לנו להשתמש בסרטון שלו לצורך ביצוע המחקר.

## תוכן עניינים

5	תקציר
6	1. מבוא
6	1.1 שילוב אוכלוסיות בעלי מוגבלות שכלית בקהילה
9	1.2 המודל הכלכלי של נכונות לשלם (Willingness to pay WTP)
10	1.3 "שיטת ההערכה המותנית" (CVM- Contingent Valuation Method)
12	1.4 ניתוח עלות תועלת לצורך קבלת החלטות ברמה הציבורית
13	1.5 המשילות הציבורית החדשה
16	1.6 המגזר השלישי ותפקידו בסקטור הציבורי
17	2. מטרות המחקר, שאלות המחקר והשערות המחקר
17	2.1 מטרות המחקר וחשיבותו
18	2.2 השערות המחקר :
18	3. מתודולוגיה
18	3.1 "שיטת ההערכה המותנית" (CVM - Contingent Valuation Method) :
21	3.2 ניתוח עלות תועלת :
21	3.3 המשילות הציבורית החדשה :
22	4. אוכלוסיית המחקר לשאלון
23	5. ממצאים
23	5.1 הנכונות לשלם והנכונות לשלב
23	5.1.1 סטטיסטיקה תיאורית
	5.1.2 חיזוי הנכונות לתשלום עבור שילוב אנשים עם מוגבלות שכלית לפי רגרסיה לוגיסטית
31	
	5.1.3 חיזוי הנכונות לתשלום עבור שילוב אנשים עם מוגבלות שכלית לפי רגרסיה אורדינלית
37	
40	5.2 ניתוח עלות תועלת
40	5.2.1 המוסדות
44	5.2.2 ההוסטלים
48	5.2.3 ניתוח עלות תועלת
50	5.3 המשילות הציבורית החדשה
50	5.3.1 נתונים
51	5.3.2 מדיניות ישראל לתהליכי שינוי
54	5.3.3 קולות מהשטח
59	6. סיכום ומסקנות
61	רשימת מקורות
69	נספחים
69	נספח א : השאלון של הנכונות לשלם והנכונות לשלב
75	נספח ב : שאלות הראיונות של מנהלי המוסדות
76	נספח ג : מאפייני אוכלוסיית המדגם באחוזים ובמספרים מוחלטים

## תקציר

מאז 2008 ועד היום סוגיית שילוב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה ניצבת אל פתחן של מדינות רבות הן ברמת הדיון הציבורי והן ברמת הפרקטיקה בשטח.

המחקר הנוכחי קורא להאצת השילוב של אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה, תוך הקשבה לצרכים ולרצונות שלהם ושל בני משפחותיהם והתאמתם לשינויים שחלים עליהם לאורך שנות חייהם.

המחקר התמקד במספר מטרות: 1. לבדוק את מידת הנכונות לשלם, בקרב כלל הציבור, עבור הערך של שילוב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה ולהוציאם מהמוסדות הסגורים בהם הם מאושפזים. 2. לפלח את מידת הנכונות לשלם בהתאם למשתנים סוציו דמוגרפיים כדי לסייע בידי מקבלי ההחלטות. 3. לבדוק את הנכונות לקבל פיצוי עבור אותן קבוצות אוכלוסייה בעלי חיכוך ישיר (בקרבה גיאוגרפית) לאוכלוסיית האנשים בעלי מוגבלות שכלית. 4. להשוות את הנכונות לקבל פיצוי אל מול הנכונות לשלם ולהמליץ על מדיניות כלפי כלל האנשים בעלי מוגבלות שכלית (כולל מוגבלות שכלית קשה המחייבת השגחה צמודה) במדינת ישראל ולא רק האוכלוסייה הקלה ששילובה בקרב הקהילה כבר החל. 5. לעשות ניתוח עלות תועלת של יישום המדיניות לשלב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה. 6. לנתח את תהליך משילות הציבורית החדשה ביחס לסוגיית שילוב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה ולאתר את החסמים שאינם מאפשרים או מאטים את יישום התהליך עליו החליטה הממשלה בעבר.

המחקר בחן את סוגיית השילוב של אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה הן מנקודת המבט הכלכלית והן מנקודת המבט של המשילות החדשה. הממצאים מניתוח נקודת המבט הכלכלית הראו כי אנשים מוכנים לשלם למען שילוב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה. בנוסף, אנשים מוכנים לשלב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה. עוד התקבל כי נשאלים המתגוררים בסמיכות לאנשים בעלי מוגבלות שכלית, נשאלים בעלי הכנסה גבוהה, נשאלים מהצד השמאלי של המפה הפוליטית ונשאלים שאינם יהודים מוכנים לשלם יותר על שילובם של אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה. בנוסף, מניתוח עלות-תועלת עולה כי הערך הכלכלי של סגירת המוסדות ושילובם של האנשים בעלי מוגבלות שכלית בהוסטלים שבקהילה הוא חיובי וזאת מבלי לקחת בחשבון את הערך הכלכלי החיובי שיתווסף מהתועלת של האנשים בעלי מוגבלות שכלית כתוצאה מהמעבר<sup>1</sup>.

הממצאים מניתוח נקודת המבט של המשילות החדשה הראו כי המדינה מנסה לקדם את יישום החלטתה לשילוב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה ואף עושה זאת בשילוב עם ארגונים של הגזר השלישי, כפי שמודל המשילות החדשה מציג. אולם, עדיין קיימת עמימות בחלוקת התפקידים בין הארגונים השונים והמחלקות השונות, דבר שמאט את התהליך ובחלקים אף מקשה על יישומו. בנוסף, קיימת חוסר התאמה באיכות ומאפייני השירותים שניתנים לאנשים בעלי מוגבלות שכלית מצד הקהילה הקולטת ובחלק מהמוסדות הסגורים וההוסטלים. חלק מאותם מוסדות והוסטלים מנוהלים כעסק פרטי שמטרתו היא רווח, רווח שבא על חשבון איכות הטיפול ואיכות המטפלים.

למחקר תרומה אמפירית ותיאורטית כאחד: ראשית, בפעם הראשונה נעשתה בדיקה של הנכונות לשלם בתחום אשר בו אין תועלת מיידית למי שמוכן לשלם. מהבדיקה עולה שיש נכונות בקרב

<sup>1</sup> לצורך חישוב התועלת נדרש סקר עומק שבו משתתפים האנשים עם מוגבלות שכלית במוסדות ובני משפחתם.

הציבור לשלם. שנית, יש חשיבות לתהליכים משתפי פעולה שהמשילות הציבורית החדשה מציעה עם ארגוני המגזר השלישי. יש לחדד ולחזק מהלכים אלה במטרה ליישם ולהרחיב את שילובם של אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה בשיתוף ארגוני מגזר שלישי ולא ארגונים עסקיים. שלישית, מניתוח כלכלי עולה כי יש כדאיות כלכלית רבה למעבר של אנשים בעלי מוגבלות שכלית ממוסדות סגורים למגורים בקהילה.

השילוב בין שתי נקודות המבט: הכלכלית והמשילתית, מראה כי מדובר במהלך אשר בו כולם מרוויחים. הקהילה אליה משולבים האנשים בעלי המוגבלות השכלית, האנשים בעלי המוגבלות השכלית שדעתם ורצונם ורצון משפחותיהם מושמע וממומש וכלכלית המהלך הוא השקעה מניבה לטווח הקצר ולטווח הארוך.

## **1. מבוא**

המחקר בוחן את סוגיית שילובם של כל האנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה (לא רק המקרים הקלים) משתי נקודות מבט חשובות: הראשונה, נשענת על הדיסיפלינה הכלכלית ובוחנת את מידת נכונותם של האזרחים לשלם תמורת הערך של שילוב אוכלוסייה זו בקהילה. בנוסף, על חישוב עלות-תועלת של המעבר ממוסדות סגורים למגורים בקהילה והשנייה, נשענת על הדיסיפלינה של מדע המדינה ובוחנת את המידה בה מאפייני המשילות הציבורית החדשה התקיימו עד היום ומתקיימים בתהליך שילוב אוכלוסיות אלה בקהילה, כלומר, המידה בה המדיניות המוצהרת מתקיימת הלכה למעשה.

הרקע למחקר יינתן בשלושה חלקים: תחילה נציג את נושא שילוב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה, לאחר מכן המודל הכלכלי של נכונות לשלם וניתוח עלות תועלת לצורך קבלת החלטות ברמה הציבורית, לבסוף את המשילות הציבורית החדשה. שלושת החלקים האמורים יובילו להשערות המחקר.

### *1.1 שילוב אוכלוסיות בעלי מוגבלות שכלית בקהילה*

על פי ההגדרה של ה- American Association on Mental Retardation's (AAMR's) מוגבלות נפשית היא תוצר של האינטראקציה של אופי וכישורי האדם והדרישה של הסביבה ממנו (2002 Luckasson et al., במילים אחרות, המוגבלות השכלית משתקפת בהתאמה נמוכה בין תפקוד הפרט, ללא תמיכה, לבין מה שהסביבה מצפה ממנו. מוגבלות שכלית התפתחותית היא תופעה עולמית רווחת אשר תפסה הכרה בעיקר במדינות המפותחות (Salvador-Carulla et.al. 2010; Salvador-Carulla and Bertelli 2008). האגודה האמריקאית למוגבלות שכלית התפתחותית הגדירה את הלכות כמגבלה משמעותית בתפקוד היום יומי של האדם החולה בה, המופיעה בגיל צעיר, ומשפיעה על התפתחותו. מסתבר שאנשים עם מוגבלויות מהווים את אחת מהאוכלוסיות המקופחות, המודרות והעניות בעולם המערבי (OECD, 2010; U.S. Bureau of Labor 2010). אחת הסיבות המרכזיות לכך היא פעילות חסר באשר לשילובם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, בעולם ובארץ, בנוסף ליחס מפלה של החברה כלפיהם (אלפסי 2010; ארטן-ברגמן ורימרמן 2009; רימרמן וכץ 2004).

כבר בשנות השישים הייתה מודעות לחשיבות שילוב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה. Deisher and Justice (1960) עקבו אחרי תכנית התערבות של 148 ילדים מוגבלים שכלית במדינת וואשינגטון. הטיפול בילדים לא היה במקומות סגורים המיועדים להם בלבד, אלא הם שולבו בקהילה, שם קבלו את טיפולי השיניים, טיפולי לקויות הדיבור, הטיפולים הרפואיים ועוד. תוצאות המחקר הראו כי הצלחת תכנית ההתערבות הייתה תלויה בעיקר באחות הקהילה ושיתוף הפעולה עם ההורים. רק בעשורים האחרונים נושא השילוב תפס תאוצה ויותר חוקרים ואנשי עשייה בתחום מאמינים שאדם עם מוגבלות שכלית יכול לשפר את תפקודו היום יומי באמצעות מערך תמיכה מתאים (ניסים ובן שמחון 2014; Priestley et.al. 2010; Wehmeyer et.al. 2007).

יתר על כן, ממשלות ברחבי העולם פועלות לפיתוח המדיניות הטובה ביותר שתאפשר שילוב אנשים עם מוגבלות שכלית בשוק העבודה ובחברה כשווים (Salvador-Carulla and Bertelli 2008; Priestley et al. 2010; Salvador-Carulla et al. 2010; Boo and Nie 2018) ההכרה בשילוב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה הולכת ותופסת אחיזה, אבל עדיין, מחקרים מראים שהם ממשיכים לחוות בידוד וריחוק חברתי (Milne and Kelly 2009; Siperstein et al. 2013). מצד אחד, ההתנגדות לשילובם מגיעה מאנשים שאינם מוכנים לשלבם באזור המגורים שלהם, או כפי שהדבר נקרא בעולם NYMBY (Not in my back yard) (Dear 1992; Gilman 1985; Borell and Westermark 2018).

ההתנגדות לשילוב מוגבלים בסביבה היא בעלת מספר מאפיינים: ראשית, זו תופעה מחזורית שיש בה עליות ומורדות (Dear 1992). שנית, ככל שקטן המרחק בין המיקום הגיאוגרפי שבו ישולבו המוגבלים כך תגבר ההתנגדות (Smith 1981). ההתנגדות הגדולה ביותר היא בבלוק שבו ישולבו המוגבלים. במרחק של שניים עד שישה בלוקים פוחתת ההתנגדות עד לאדישות מוחלטת (Dear et al. 1980). שלישית, קיימת הירארכיה ברמת הדחייה וההסתייגות מאוכלוסיות של מוגבלים (Tringo 1970) בדו"ח שהוכן על ידי Daniel Yankelovich (1990) נמצא כי בראש ובראשונה הציבור מוכן לקבל אוכלוסייה חריגה בעלת נכות פיזית או זקנה, סוג של מוגבלות שכל אדם פוגש בשלב כזה או אחר של חייו. כלפי קטגוריה אחת של אוכלוסייה חריגה יכולה להיות אהדה וכלפי האחרת סלידה עזה. אוכלוסיית המוגבלים שכלית נמצאת ברמת קבלה יחסית גבוהה, גם היא (לאחר הנכות הפיזית), כנראה בגלל העובדה שלא ניתן להאשים אותם במוגבלות. בתחתית הסולם נמצאת אוכלוסיית המזוהה עם פשיעה, כמו אלכוהוליסטים ומכורים לסמים. כלפי קטגוריה אחת של אוכלוסייה מוגבלת יכולה להיות אהדה וכלפי האחרת סלידה עזה. הנקודה הרביעית היא המאפיינים האישיים אשר משפיעים על הגישה כלפי מוגבלים שכלית (Dear et al. 1980). מצד שני, ישנה הסכמה הולכת וגדלה ששילוב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה עוזרת לא רק להם אלא גם לקהילה שבה הם הופכים חלק בלתי נפרד. לאנשי הקהילה המשלבת יש יותר חמלה והבנה של אנשים בעלי מוגבלות שכלית (Saxby et al. 1986; Krajewski & Flaherty 2000; Hall 2009; Amado et al. 2013; Huskin et al. 2018; Shearer et al. 2020). לכן, תהליך של הסבר

והכרות לחברי הקהילה המשלבת הוא קריטי ליצירת סביבה שמוכנה לקבל אליה אנשים בעלי מוגבלות שכלית (Milot et al. 2020).

בשנים האחרונות ישנו גידול במספר המחקרים שבחנו את נקודת מבטם של אנשים בעלי מוגבלות שכלית בסוגיית מאפייני החיים שלהם, היכן הם רוצים לחיות, איך הם רוצים לחיות. ההבנה היא שנקודת מבטם חשובה לא פחות מנקודת מבטה של הקהילה אליה הם מגיעים (Hall 2013; Bigby et al. 2019; Miskimmin et al. 2018). למשל, במסגרת ראיונות עומק שנערכו עם אנשים בעלי מוגבלות שכלית והמטפלים שלהם עלה כי נושאים הקשורים לנגישות, השתתפות חברתית, חוסר כבוד והכלה חברתית והעדר משאבים היו מחסומים לחיים עצמאיים שלהם (Miskimmin et al. 2019). ישנם מעט מחקרים שבוחנים את האפקטיביות של התוכניות שמעודדות ותומכות השתתפות של אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה (Bigby and Wiesel 2015; Craig and Bigby 2015; Stancliffe et al. 2015; Treanor 2020).

המחקר הנוכחי מוסיף נדבך חשוב בשילוב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה, הנושא הערכי שאותו נבקש לכמת. ענף רחב בכלכלה עוסק בתועלת שפרטים מפיקים מהדדיות, אלטרואיזם והוגנות. פעילות כלכלית ענפה ואלטרואיסטית מתקיימת מחוץ למנגנון השוק. היא כוללת פעילות בקרב משפחות, משקי הבית ובקרב קבוצות נוספות. ההעברות המתבצעות במסגרת פעילות כלכלית זו מקורן באלטרואיזם (Stark 1989). כמה מבין הכלכלנים המובילים כבר הודו כי הפרטים מפיקים תועלת מרווחתו של האחר (Arrow 1981; Becker 1974; Samuelson 1993; Simon 1993; Sen et al. 1995).

מונח האלטרואיזם בכלכלה שימושי בכמה תחומים. אחד מהם הוא הפקת תועלת מצריכת דור הצאצאים ואחת מהעבודות המפורסמות בתחום היא של Barro (1974) אשר התייחס למענקים הניתנים על ידי הממשלה לדור העתיד כארגומנט בפונקציית התועלת של הוריהם. הספרות הכלכלית מכירה בכך שכאשר התועלת של האחר נכנסת לפונקציית התועלת של הפרט הרי שהעברות הכנסה מפרט אחד לאחר עשויות להעלות את הרווחה של שני הפרטים. הסוגייה של העברות כספים מפרטים אל פרטים אחרים, כחלק מתקצוב ציבורי, הועלתה על ידי Hochman & Rodgers (1969). החוקרים מכנים את ההעברה מפרטים אל פרטים אחרים, המתבצעת על ידי הממשלה כפעולה של "רובין הוד" שאולי משקפת את כוחם הפוליטי של המקבלים. החוקרים מראים שהגם שחלוקת הכספים המחודשת נעשית על ידי גורם חיצוני לפרטים הרי שהיא עשויה להעלות את רמת התועלת של הנותנים, ודאי של המקבלים. לדוגמה, העברת כספים מעשירים לעניים עשויה להעלות את רמת התועלת של העשירים, באותה מידה שהיא מעלה את זו של העניים. במחקר המוצע נעשה שימוש ברציונל זה מתוך הנחה שגורלם של המוגבלים שכלית אינו שפר עליהם יותר מזה של העניים. כמובן שנתונה מתוך אינטרס להיטיב עם האחר עלולה להוביל לבעיית ה-free-rider ולכן נדרשת הממשלה לפעולה זו. כאשר הממשלה מעבירה, מכוח המשילות שלה, שקל מפרט אל פרט אחד, נזקק, עולה החשש כי שימוש זה עלול להקטין את הנכונות של הפרט לתרום. (Andreoni 1989) הראה כי מיסוי בשקל לטובת פרט אחר לא מקטינה את הנכונות לתרום בשקל



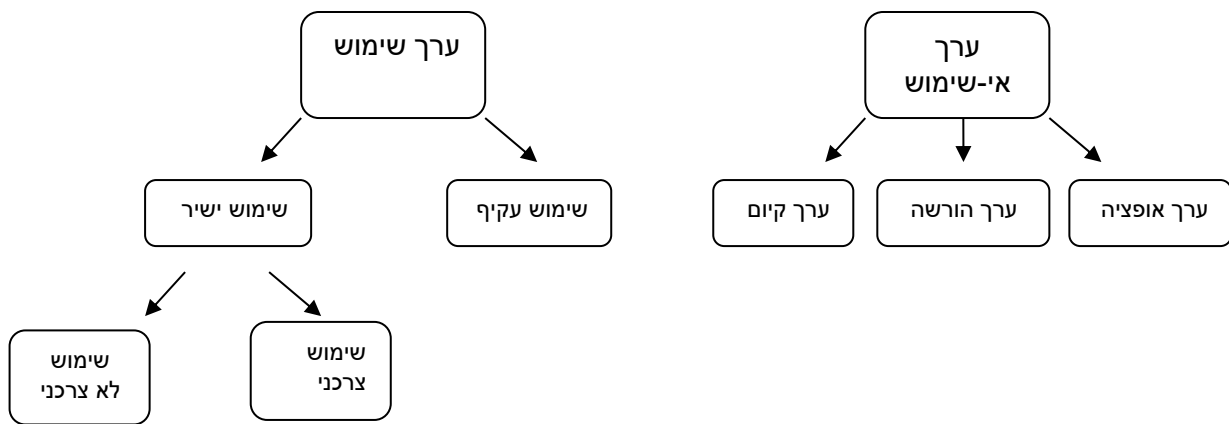
אחד כיוון שלנתינה, לכשעצמה, יש אפקט אותו הם מכנים warm-glow giving. במילים אחרות, הנתינה לכשעצמה היא מוצר נורמלי.

## 1.2 המודל הכלכלי של נכונות לשלם (Willingness to pay WTP)

כאמור, שילוב בני אדם עם מוגבלויות בקהילה הוא תהליך ציבורי חשוב לכל חברה שוחרת חיים, בה האנשים רואים גם את טובת הזולת ולא רק את טובתם האישית. התהליך חשוב בפן הערכי ובפן הכלכלי כאחד. התהליך אינו סחיר ואין לו שוק ישיר ולכן קיימת בעיה לחשב את ערכו הכלכלי. נושא שילוב החוסים הנמצא מחוץ למנגנון השוק מוביל לקבלת החלטות בכלכלה על ידי כלל התועלות שהציבור מפיק ממנו, ולפיכך ניתן להגיד כי נגזר הקשר הישיר בין שילובם של החוסים בקהילה לבין התועלות שהתהליך מניב. מכאן שככל שהתועלת הכללית עולה כך עולה שוויו הכלכלי של שילוב החוסים בקהילה, דרך נכונות הציבור לשלם, בזמן ובכסף, עבור הצלחת התהליך. את הערך הכלכלי של שילוב החוסים באוכלוסייה ניתן להשאל מדרך החישוב של הערך הכלכלי של מוצרים ציבוריים אשר גם להם אין שוק ישיר. קיימות מספר שיטות לחישוב הערך הכלכלי של מוצרים ציבוריים ללא שוק וניתן לחלקן לשני מרכיבים: *ערך השימוש* ו*ערך אי-השימוש* (ראה תרשים 1, Hawkins, 2003).

**ערכי השימוש** נובעים ממעורבות פיזית של האדם עם המשאב הטבעי והם נחלקים לערכי שימוש ישירים וערכי שימוש עקיפים. **ערכי שימוש ישירים** כוללים תועלות הנובעות מפעולות כמו בנייה, כרייה, דיג, נופש, בילויים ותיירות. ערכי השימוש הישירים נחלקים ל**ערכי צריכה** כמו חיטוב עצים ודיג הנובעים מצריכה בפועל של המשאב הטבעי ו**ערכים שאינם צרכניים**, כמו נופש, בילויים ותיירות. ערכי שימוש עקיפים כוללים תמיכה ועזרה בצרכים אנושיים או בפעולות אנושיות כגון מניעת שיטפונות, תרומות לשימור, הטמעת פסולת וכו' (רוזנטל ואחרים 2009). במחקר זה ערך השימוש מייצג את הערך של טובת האחר, החלש, שזקוק לתמיכה של הרוב.

**ערכי אי השימוש** אינם נובעים ממעורבותו הפיזית של האדם עם המשאב הטבעי והם כוללים בתוכם שלושה ערכים: ערך הקיום, ערך ההורשה ו**ערך האופציה**. **ערך הקיום** הוא ערך התרומה לרווחת הפרט מעצם העובדה שהוא יודע שהמוצר קיים (בעולם השיווק המושג נקרא "ערך הבעלות"). מושג זה של ערך קיום אינו רלוונטי רק לתחום איכות הסביבה. לדוגמה, פרטים הבוחרים לגור במרכז עירוני ולשלם מחיר דיור גבוה מאוד יחסית לשוק הנדל"ן, למרות שהם מעידים כי עבר זמן רב מאז ניצלו את שירותי המרכז. עצם הידיעה כי הוא גר בסמוך לשירותים זמינים, מעלה בעיניו את תועלתו האישית. במחקר שנעשה בקליפורניה, הביעו פרטים נכונות לשלם עבר שמירת יערות אנג'לס, גם אם לא הם ולא בניהם יגיעו אליהם אי פעם. עצם העובדה שקיימים יערות אלו בסביבתם מעלה בעיניהם את רווחתם האישית (Roberts & Leitch, 1997). (במקרה של מחקר זה האדם יודע כי החוסים שולבו בקהילה גם אם לא יבקר בביתם לעולם), **ערך ההורשה** נובע מהסיפוק בידיעה כי תועלות סביבתיות מסוימות עשויות לעבור בירושה לדורות הבאים (במקרה של מחקר זה האדם מעביר לדור הבא את תכונת הנתינה והעזרה לזולת) **ערך האופציה** נובע משימוש אופציונאלי באותו משאב טבע בעתיד. במחקר המוצע ערך האי-שימוש מורכב מערך הקיום שבו מתבטאת נכונות האדם לשלם עבור שילובם של החוסים בקהילה, ומערך האפשרות שהוא משקף את נכונות האדם לשלם עבור עתיד טוב יותר עבור קהילת החוסים. תרשים 1 מתאר את סוגי ערכי השימוש ואי השימוש והמרכיבים השונים שלהם.



תרשים 1: תיאור ערך השימוש וערך האי שימוש ומרכיביהם השונים (Hawkins, 2003).

בשנים האחרונות פותחו שתי שיטות עיקריות להערכת השווי של מוצרים ללא שוק.

1. שיטה ישירה – יצירת שוק היפותטי ע"י הצגת שאלות לפרטים לגבי ערכו של המוצר בעיניהם. השיטה נקראת גם "שיטת ההערכה המותנית" (*CVM- Contingent Valuation Method*). בשיטה זו אנו נשתמש לצורך חישוב הערך הכלכלי של שילוב החוסים בקהילה.
2. שיטה עקיפה – התבוננות בדרכי ההתנהגות של הציבור בשוק והסקה מתוך כך לגבי הערך המוקנה למוצר.

### 1.3 "שיטת ההערכה המותנית" (*CVM- Contingent Valuation Method*)

אמידה של השפעות סביבתיות ובריאותיות ע"י שיטות אמידה ללא שוק התפתחה בתחילה בעיקר בארה"ב בשנות ה-60 וה-70 ולאחר מכן הפכה לתחום חשוב גם באירופה בשנות ה-80 וה-90. בתקופה זו יושמו שיטות האמידה ללא שוק בשיעור הולך וגדל גם במדינות מתפתחות באסיה, באמריקה הלטינית ובאפריקה.

במטרה לאמוד בצורה מלאה את הערך הכלכלי של מדיניות סביבתית, על החוקרים לאמוד את ערכם של מוצרים שאין להם שוק (*Non-market commodities*). אלה הם בדרך כלל מוצרים ציבוריים כמו משאבי טבע או משאבים סביבתיים כגון: איכות האוויר, החי או הצומח, איכות המים ועוד.

משנות ה-60 התפתחו מספר שיטות לאמידת מוצרים שאין להם שוק, תוך כדי הכרה בחשיבותם של שירותים ומוצרים אלו. השיטות העיקריות לאמידה ללא שוק הן: מחירים הדונים (*Hedonic price HP*), גישת פונקציית הייצור של משק הבית (*Travel Cost TC*), ושיטת ההערכה המותנת (*Contingent Valuation Method CVM*). שתי הגישות הראשונות מסווגות כשיטות של התנהגות כלכלית נגלית להבדיל מ- *CVM* המסווגת כשיטת ההעדפות המוצהרות של צרכנים. שיטות ההעדפה הנגלית מבוססות על התנהגות בפועל לעומת שיטת ההעדפות המוצהרות המתבססות על כוונות התנהגות. כוונות בדרך כלל אינן עולות כסף, מה שאולי מעיד על חוסר

שיקול דעת מאשר בצריכה ממשית. מאידך, רק שיטת ה-CVM (ושיטות אחרות של העדפות מוצהרות) יכולה לאמוד את הערך הכלכלי הכולל של מוצרים ושירותים סביבתיים. כלומר, גם את ערך השימוש וגם את ערך אי השימוש. גמישותה של שיטה זו מאפשרת אמידה של מגוון רחב של מוצרים ללא שוק, כולל כאלה שעדיין לא קיימים, בניגוד לשיטות המתבססות על העדפה נגלית היכולות לאמוד מוצרים או שירותים קיימים בלבד (Loomis, et al, 2000 ; Loomis 2006). שיטת ההערכה המותנית היא מתודולוגיה של משאל המבוסס על העדפה מוצהרת, אשר נותנת לנשאלים הזדמנות לקבל החלטה כלכלית בהקשר למוצר/שירות המדובר שאין לו שוק. בשיטה זו נבנה שוק היפותטי אשר בו נסחר המוצר/השירות ומתואר במסגרת שאלון. גישה זו אומדת את התועלת שהצרכנים מפיקים משימוש במוצר ציבורי על ידי תשאול ישיר של מדגם צרכנים לגבי נכונותם המרבית לשלם עבור המוצר/שירות (Willingness to pay-WTP) ולגבי נכונותם המינימלית לקבל פיצוי על אובדן תועלת (Willingness to accept -WTA).

השאלון דרכו מוצג השוק ההיפותטי מכיל בדרך כלל שלושה חלקים: בחלק הראשון, תיאור המוצר או השירות והסביבה שבה הם נסחרים. בחלק זה תיאור ברור של המצב הסביבתי ושל אופי השינוי והשפעתו על הסביבה. הנשאל מקבל מידע כתוב על מצבו הנוכחי, על השיפור המוצע ועל שיטת התשלום. בחלק השני, שאלות המגלות את הנכונות לשלם של המרואיין על המוצר/השירות הנדון. בחלק זה מקובל להציג שוק היפותטי בו משאב הטבע משמש כ"מוצר" אותו הנשאל מתבקש להעריך. הערכת הנשאל את המשאב באה לידי ביטוי בהצהרתו על הסכום שהוא יהיה מוכן לשלם עבור תכנית שמטרתה לשמר את המשאב או לדאוג לכך שכמויות גדולות ממנו תהיינה זמינות לציבור. חשוב מאוד להדגיש את אמצעי התשלום, מרכיב המשפיע על נכונות האנשים לשתף פעולה. שאלה זאת צריכה להיות מלווה גם בבחירת הסיבה העיקרית לתשלום. תשובה לשאלה זאת נותנת את האפשרות לסווג את הנכונות לשלם לערכי שימוש ואי-שימוש. בחלק השלישי, שאלות אודות מאפיינים סוציאוקונומיים של המרואיין כדוגמת מגדר, גיל, מצב משפחתי, ארץ לידה, מספר ילדים, ישוב מגורים, רמת השכלה, רמת הכנסה (Salant and Dillman 1994).

שיטת ההערכה המותנית מנסה לבדוק באופן היפותטי את התנהגותם של הנשאלים בעקבות שינוי במשאב שלגביו הם נשאלים. לפי השיטה שואלים את הפרטים במדגם, באופן ישיר, על נכונותם לשלם עבור שימור משאב הטבע או האתר, ומסיקים מכך מהו ערכו של השינוי עבורם. בנוסף, השיטה מאפשרת לאמוד את הערך שמייחסים לאתר אנשים מבקרים בו באופן קבוע אך לשימורו יש חשיבות עבורם. בזאת נעוץ גם חסרונה, הסיבה לכך היא שהנשאל מתבקש להציע סכום עבור "מוצר" שאינו נוהג לרכוש ואין לו ניסיון בהערכה המוניטארית שלו. אך למרות זאת, השימוש בשיטת הולך וגובר בשנים האחרונות, תוך זהירות ומודעות למגבלותיה (Carson 2000).

בכדי לקבל תוצאות מהימנות במחקר ה-CVM יש לוודא שהמרואינים מבינים את המוצר שעליהם להעריך, כיצד הוא יסופק ואיך יצטרכו לשלם עליו. פירוש הדבר שעל המלל של השאלון לפרט את אופי המוצר/השירות הנדון בהקשר שבו ניתן לרכוש אותו, בצורה שתהיה ברורה ומובנת למגוון רחב של מרואינים.

מחקרים רבים העוסקים ב-CVM, בדקו את הנכונות המקסימלית לשלם (WTP) באמצעות שאלונים. במקרה של מקורות מים (Raje et al. 2002; Imandoust and Gadani 2007;

(Garrod and Willis 1999), (Monarchova and Gudas 2009), במקרה של שימור יערות (Carson et al 1994; Chase et al. 1998), ובמקרה של פארקים (Adamowicz et al. 1994); בעוד גישת CVM מנסה למקסם את הנכונות לשלם WTP עבור משקי הבית, החוקר יכול לזהות את התרומה של פריטים רלוונטיים בתשלום לפי מספר מאפיינים, לדוגמא: רמת הכנסה, חינוך, גיל, מגדר, תרבות וכו'. מאמרים הדנים בנכונות לשלם עבור שילוב אנשים עם מוגבלות שכלית בקהילה למיטב הבנתנו לא נעשו, אך קיימים מאמרים הדנים בשילוב אוכלוסיות מוחלשות בקהילה. לפי (Petit et al. (2018) מרבית מדינות אירופה מדווחות על עלייה במספר האנשים מחוסרי הבית אשר חלקם סובלים מהפרעות נפשיות, בעיות סמים ועוד. המחקר מציע פרוטוקול לתוכנית חדשה Housing First (HF), לשילוב של אנשים חסרי בית בקהילה תוך התייחסות לנכונות לשלם עבור השילוב בשמונה מדינות באירופה. מחקר מוקדם יותר שחקר את שילובים של חסרי הבית בקהילה נעשה ע"י (Tompsett et al. (2006. המחקר הראה כי 58% מהנשאלים היו מוכנים להגדיל את תשלומי המס על מנת לשלב את חסרי הבית בקהילה. המחקר המוצע בהצעה זו שונה, באופן מובהק, ממחקרי עבר אשר שבהם נעשה שימוש בשיטת ה-WTP שיש בהם משום טובת האחר. נציין שני סוגים. הראשון דאגה לאי הדבקת האחר במחלה מתוך פחד כי הדבקת האחר, בסופו של דבר גם תגיע אליו (O'Brien & Gafni 1996; Olsen 1997). השני (Cohen et al. 2004) בדיקת הנכונות לשלם עבור מניעת פשיעה שעשויה לכלול גם סיוע לשיקום עבריינים, אבל, שהשיקול הוא כי בסופו של דבר התשלום יתרום להקטנת הפשיעה כתועלת אישית. החוקרים אפילו נקבו בסכומים ומצאו כי משק בית טיפוסי יהיה מוכן לשלם בין 100 ל-150 דולר כדי להקטין את הפשיעה בעשרה אחוז. שתי גישות אלו אמנם מערבות את טובתו של האחר, אולם מנקודת המבט שבסופו של דבר לא רווחתי של האחר עומדת מול הפרט המשלם אלא רווחתו של הפרט המשלם. מחקר זה מדבר על רווחתו של האחר, כערך פר סה, ולא כתועלת שתתגלגל חזרה אל המשלם.

עד כאן הצגנו את המחקר בתחום שילוב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה. לסיכום, ראינו כי המגמה העולמית היא להגביר את התהליך. לאחר מכן הצגנו היבטים כלכליים הקשורים לקהילה אשר אמורה לקלוט אליה את האנשים בעי מוגבלות שכלית. השלב הבא בסקירה יתמקד בניתוח עלות תועלת לצורך קבלת החלטות ברמה הציבורית בסוגיית שילוב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה.

#### **1.4 ניתוח עלות תועלת לצורך קבלת החלטות ברמה הציבורית**

כאשר עומדת על הפרק שאלה של מדיניות ציבורית יש צורך לקחת בחשבון שיקולים פוליטיים, כלכליים, חברתיים וכו'. ניתוח עלות תועלת היא השיטה לקבלת החלטות ברמה הציבורית. Frank (1981) היה מהחוקרים הראשונים שישמו את טכניקת הניתוח עלות תועלת בתחום הנפשי. לטענתו השימוש בניתוח עלות תועלת עבור אנשים עם מוגבלות נפשית קשה לכימות היות ולא ניתן להעריך את כל היתרונות הרלוונטיים הקשורים לבריאות הנפש.

Spreat et al. (2005) השוו את הערך של אנשים עם מוגבלות שכלית במוסדות לעומת קהילה באמצעות ניתוח עלות תועלת. מתוך התוצאות התקבל כי העלויות בקהילה נמוכות באופן ניכר מהעלויות במוסדות, ובנוסף רמת השירות שם גבוהה יותר. לטענתם הבעיה העיקרית בחישוב העלויות היה מחסור בנתונים זמינים העומדים בפני הציבור. Nord et al. (2013) ריכזו מאמרים אשר מטרתם הבנה ושיפור אפשרויות התעסוקה של אנשים עם מוגבלות שכלית והתפתחותית. המחקר מציג חוקים שנחקקו במטרה לקדם תעסוקת אוכלוסייה זו, ומסביר כיצד חלה התקדמות בהעסקתם לאורך השנים. מאמר חדש בתחום נכתב ע"י Fisher and Connelly (2020) אשר השתמשו בניתוח עלות תועלת כדי לבדוק את כדאיות העסקת אנשים עם מוגבלות שכלית. הערך הנקי הפיננסי מחושב על סמך ההפרש בין עלויות השירות לערך השירות המתקבל. הנתונים נאספו מתחום שירותי המזון בקנדה. מתוצאות המחקר התקבל כי עובדים עם מוגבלות שכלית סיפקו ערך נקי גבוה יותר לארגון בגלל הביצועים הממוצעים ומעלה ועלויות המחזור הנמוכות יותר.

מחקרים נוספים בניתוח עלות תועלת לאוכלוסיות מוחלשות בחברה נחקרו ע"י Reynolds et al. (2011) אשר בדקו במחקר האורך של שיקגו, המכיל 1400 נשאים, את כדאיות הקמת מרכזי הורים עבור משפחות מעוטות יכולת החל מגיל 3 עד גיל 20 אתרי בתי ספר. מתוך הניתוח התקבל כי התוכנית סיפקה תשואה כוללת לחברה של 10.83 דולר עבור כל דולר שהושקע (18% תשואה שנתית). המקורות העיקריים היו הגדלת המיסים כתוצאה משעות עבודה רבות יותר ובנוסף ירידה בעלויות המשפט הפלילי כתוצאה משהות הילדים במרכזי ההורים. בתחום של עזרה לבני נוער במעמד נמוך, Anderson et al. (2019) בחנו את כדאיות פרויקט Wisconsin PROMISE באמצעות ניתוח עלות תועלת כדי להמחיש את העלויות המשוערות ואת החיסכון הפוטנציאלי הקשורים בתמיכה בנוער בגיל המעבר המקבלים הכנסה משלימה ביטחוניית (SSI) תוך השגת תעסוקה תחרותית ומשולבת. תוצאות המחקר מראות כי מתן הזדמנויות לתעסוקה במהלך שנות גיל המעבר מגדילה את הסבירות לתעסוקה בבגרות.

החלק האחרון בסקירת הספרות יתמקד במקבלי החלטות, בארגונים השונים של הרשות המבצעת, אשר אמונים על מימוש את החלטות הממשלה בנושא של שילוב אוכלוסיות עם מוגבלות שכלית בקהילה.

### *1.5 המשילות הציבורית החדשה*

בחלק זה של סקירת הספרות נתייחס למושג של המשילות הציבורית החדשה, התיאוריה של השליטה בארגונים ומערכת היחסים בין המגזר הציבורי לבין המגזר השלישי באספקת שירות או מוצר ציבורי.

מהמחקרים ניתן לראות שיש רוח חדשה וניסיון להתאים את התנהלות המגזר הציבורי למאה העשרים ואחת תוך שימוש בתיאוריות עדכניות מתחום הארגונים. כל זאת במקביל לתהליך של שיתוף פעולה עם המגזר השלישי להפקה משותפת (co-production) של שירות או מוצר ציבורי. המשילות הציבורית החדשה מוגדרת כשלב השלישי של התפתחות התיאוריה של מדיניות ציבורית - בתחילה שלטה הגישה של האדמיניסטרציה הציבורית (Public Administration), חסרוניתה הובילו להתפתחות הגישה של הניהול הציבורי החדש (New Public Management). כיום הגישה הפופולריות בתחום המדיניות הציבורית נקראת המשילות הציבורית החדשה (New Public

(Dunleavy et.al. 2006; Osborne et.al. 2013; Vigoda-Gadot, and Mizrahi Governance 2014; Wiesel and Modell 2014)

שלוש תועלות עיקריות הוגדרו על ידי החוקרים במעבר מהגישות הקודמות לגישת המשילות הציבורית החדשה: הגדלת האפקטיביות של השירות הציבורי, שיקום אמון הציבור בשירות הציבורי והתאמת השירות הציבורי לעידן הטכנולוגי.

על בסיס הגישה יושמו רפורמות בשירות הציבורי במדינות כמו בריטניה, ארצות הברית, אוסטרליה, קנדה וניו זילנד. בכלן הייתה אכזבה משיטת המנהל הישנה והמסורבלת שלא עמדה במבחן הציבור, אכזבה ממבחן התוצאות הארגוניות, איכות השירות, היקפו וחלוקתו ההוגנת בין האזרחים. המוטו של עיקרי הרפורמות היה ליישם רעיונות ניהוליים וארגוניים מתחום מנהל העסקים אל המנהל הציבורי. הדגשים היו רבים אבל בעיקרם כללו תכנון מדיניות ארוכת טווח, עידוד שירות ציבורי נענה ותגובתי, דגש על איכות ביצוע, דגש על שיפור טכנולוגי, זמינות מידע ושיפור תדמיתו של השירות הציבורי.

בבסיס תפיסת המשילות בכלל, והמשילות הציבורית החדשה, עומדת הטענה שהיכולת למשול מבטאת יכולת לקבוע מדיניות עקבית, ברורה, יציבה וליישם אותה. במהותה יש בה הבהרה מוסדית של חלוקת הסמכויות הפוליטיות והבניית תהליכי קבלת החלטות כוללת הגדרות פורמאליות של תהליכי קבלת החלטות (Bevir and Rhodes 2016).

לאור זאת ניתן למנות ארבעה מרכיבים אופייניים לגישה של המשילות הציבורית החדשה: תהליך מדיניות מכליל, מיצוב האזרח במרכז, שיתופי פעולה בין האזרח והשירות הציבורי ושילוב של טכנולוגיות מידע מתקדמות בשירות הציבורי (Osborne 2006, 2010; Chuenpagdee and Jentoft 2013; Lindsay et.al. 2014).

אחד המרכיבים המשמעותיים בהגדרת מושג המשילות הוא השליטה, הן בתהליך קבלת ההחלטות והן בתהליך ביצוע ההחלטות. התיאוריה של השליטה בארגונים (Control theory) מגדירה שליטה ככלים ונהלים שמנחים את פעילויות הארגון. במילים אחרות, איך אדם או קבוצה בארגון יכולים לוודא שאדם אחר או קבוצה בארגון יבצעו את מטרות הארגון. רמת הפורמליזציה בנהלים מוגדרת כמרכיב חשוב ביכולת השליטה בארגון, ככל שהכללים והנהלים שקופים, מתועדים, עם תהליך הערכה ומשוב, כך יש לארגון יש יכולת שליטה גבוהה ליישום היעדים שלו (Cardinal 2001; Baum and Wally 2003; Argyris 2017).

על האמור יש להוסיף, מהצד השני, כי ישנה חשיבות רבה גם לגמישות בשליטה (Control flexibility) המוגדרת כיכולת הארגון לשנות את מערכת השליטה בקבלות ובמהירות בעיקר במצבים של אי יציבות בסביבה החיצונית לארגון (Cardinal and Opler 1995; Hirshleifer et.al. 2013; Scott 2015).

התיאוריה של השליטה בארגונים חוברת לגישת המשילות הציבורית החדשה במספר היבטים: ראשית, בכדי שיווצר תהליך מדיניות מכליל יש לוודא שכל משרדי הממשלה השונים וארגוני הסמך למשרדי הממשלה יהיו בעלי יכולת שליטה על הארגון בשילוב של גמישות בשליטה. שנית, המציאות המשתנה בתחום של שילוב אוכלוסיות עם מוגבלות שכלית בקהילה מאפשרת התבוננות חדשה, הן מנקודת מבטים של בעלי המוגבלות השכלית והן מנקודת מבטה של החברה. זו אחת המשמעויות של מיצוב האזרח במרכז, הן האזרח בעל המוגבלות והן האזרח שקולט אל קהילתו

את בעל המוגבלות. נוצר כאן שינוי בשיווי המשקל, ממערכת יחסים של בעלי מוגבלות שמחליטים בעבורם, לבעלי מוגבלות עם זכות שווה להביע דעה. ארגוני הממשלה השונים חייבים להיות גמישים מבחינת השליטה שלהם בכדי שיוכלו לתת מענה הולם ומדויק לצרכים שיועלו, הן על ידי בעלי המוגבלות והן על ידי אנשי הקהילה. **שלישית**, שיתופי פעולה בין האזרח והשירות הציבורי מחייבים למידה תמידית ושיפור של ארגוני השירות הציבורי וכאן שוב עולה החשיבות של שליטה גמישה. בנקודה זאת חשוב לציין ששליטה גמישה אינה אומרת שאין כללים מוגדרים, שקופים עם תהליכי הערכה. אלא שבמקביל לכללים אלה מתקיימת בחינה ולמידה מחודשת של הסביבה ואם יש צורך מוגדרים נהלים ברורים, שקופים עם תהליך הערכה נוספים/אחרים על מנת לייעל את המערכת ולתאים אותה למציאות המשתנה. נקודה **רביעית** ואחרונה, שילוב של טכנולוגיות מידע (ICT) מתקדמות בשירות הציבורי. טכנולוגיות המידע מאפשרות חלוקת שליטה רוחבית הן בין משרדי הממשלה השונים והן בין קבוצות האזרחים השונות (גם בעלי הצרכים המיוחדים וגם אנשי הקהילה).

בעייתיות השליטה והעברת המידע בארגונים רב שכבתיים נדונה רבות בספרות הכלכלית ושל מנהל עסקים. בעבודתו פורצת הדרך הציג Williamson (1967) ארגון רב שכבתי שהמבנה שלו נוצר כדי לפתור בעיות בקרה ותמריץ. התפוקה תלויה במספר העובדים שברצפת הייצור ובהדרכה המתקבלת מהמנהלים שלהם הם כפופים. אלו, בתורם, מקבלים הדרכה מהמנהלים שלהם וכן הלאה. אחד הפרמטרים הקובעים את מבנה הארגון, השכר ומוטת השליטה, הנו אובדן שליטה (אקסוגני) בין שכבה לשכבה אותו הניח Williamson. בניסיון לבצע אנדוגניזציה של אובדן השליטה Calvo and Wellisz (1979) הציגו מודל על פיו שיקולי המפוקחים והמנהלים, המפקחים, אינם מתלכדים ולכן יש לתמרץ את הכפיפים כדי להוציא מהם את רמת המאמץ עליה הוסכם מראש. Chen (2017) הראה כי שיפור ביכולות השליטה משמעותיים יותר עבור ארגונים בעלי מספר שכבות גדול יותר. לשיפור ביכולות השליטה יש השפעה מכרעת על המבנה של ארגונים רב שכבתיים. Bloom et al. (2014) הראו, בהסתמך על המשק האמריקאי ואלו של אירופה, כי לשיפורים בטכנולוגיות המידע יש השלכות על הרחבת מוטת השליטה של המנהלים.

תיאוריה ארגונית נוספת, התיאוריה של ערך ציבורי (public value) שעוסקת בערך שארגון תורם לחברה, אף היא נדרשה להתאמה עם אימוץ תפיסת המשילות הציבורית החדשה (Moore 2000; Bryson et.al. 2017) טענת החוקרים היא כי המציאות משתנה וכיום קובעי מדיניות ומנהלים במגזר הציבורי, הפרטי והשלישי נדרשים להגדיר ערך ציבורי לא בנפרד, אלא ביחד תוך שיתוף פעולה וסינרגיה (Bryson et.al. 2017). לתפיסתם על כלל השחקנים לחבור למאמץ משותף להוביל ולנהל יצירה של ערך ציבורי. תוך כדי העשייה עליהם לקחת בחשבון את מכלול הגורמים, הסמכויות, הגופים אשר פעילים באותו תחום בו הם מנסים לקדם ולנהל ערך ציבורי. בנוסף על ציבוריים שונים שמייחסים ערך שונה לאותו ערך ציבורי מוצע.

טיעון זה רלוונטי לנושא המחקר הנוכחי: בכדי שניתן יהיה לקדם באופן יעיל ומשמעותי את שילוב האנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה, ישנם גופים ממשלתיים, פרטיים ומגזר שלישי בעלי אינטרסים שונים. במקביל לציבור שלא מעוניין במגורים קרובים של אנשים בעלי מוגבלות שכלית לעומת אחרים שמוכנים לכך.

מורכבות מימוש הערך הציבורי של שילוב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה, מקשה על יישומו בשטח.

במקביל למחקרים שעוסקים בהגדרת הערך הציבורי ושיתופי הפעולה בין מגוון ארגונים, קבוצת מחקרים אחרת בחנה את הקשר שבין מימוש המשילות הציבורית החדשה לבין פעילותם של ארגוני המגזר השלישי. יתר על כן, חוקרי התחום טוענים כי המשילות הציבורית החדשה לא יכולה להתקיים ללא מערכת של שיתופי פעולה עם המגזר השלישי והארגונים ללא כוונות רווח אשר צמחו בו במהלך העשורים האחרונים (Osborne et.al. 2013; Pestoff et.al. 2012; Verschuere et.al. 2016).

### 1.6 המגזר השלישי ותפקידו בסקטור הציבורי

כאמור, לדעת חוקרי התחום, המגזר השלישי מהווה שחקן משמעותי בחדשנות ובשינויים שמתקיימים במגזר הציבורי במאה ה-21. למגזר השלישי היכולת לקדם ולהגדיל בצורה משמעותית השתתפות ומעורבות של אזרחים בתהליך של קביעה ומימוש של שירותים ציבוריים - חברתיים. חוקרים עסקו בניית מערכת היחסים ומאפייני שיתופי הפעולה בין המגזר הציבורי למגזר השלישי לקידום ומימוש מוצרים ציבוריים, בנוסף אבחנו המחקרים את צמצום מקומה של המדינה בתפקידה כמדינת רווחה וכניסתם של ארגוני המגזר השלישי כמספקים של המוצרים הציבוריים. שבעבר היה תפקידה הבלעדי של המדינה (Osborne et.al. 2016; Pestoff 2012; Alford 2014). מרכיב מהותי שעלה מהמחקרים הוא תפיסת ההפקה המשותפת (co-production) של שירות או מוצר ציבורי על ידי המגזר הציבורי והמגזר השלישי. החוקרים טענו כי מדובר באבן יסוד בתהליכי הרפורמה אשר מתרחשים בסקטור הציבורי בכל העולם (Verschuere et.al. 2012; Pestoff et.al. 2013). מדינת הרווחה מפנה את מקומה יותר ויותר תוך שהיא יוצרת ואקום אליו נכנסים ארגוני המגזר השלישי ומספקים את השירות או המוצר הציבורי הנדרש לאזרחי המדינה. אולם, המדינה עדיין נשארת שחקן בהפקת המוצר או השירות הציבורי על ידי יצירת סוגים שונים של שיתופי פעולה (כספיים, אירגוניים או הסברתיים) עם ארגוני המגזר השלישי. המושג הפקה משותפת הוגדר כ"מעורבות של אזרחים יחידים וקבוצות במתן שירות או מוצר ציבורי" (Verschuere et al. 2012, 1083). משמעותו העמוקה היא ההבנה והמוטיבציה של אזרחים שיש להם מקום ואפשרות להשפיע על הפקתו של שירות או מוצר ציבורי. לאור זאת, נחקרו המוטיבציות של האזרחים להיות מעורבים במתן שירות או מוצר ציבורי. מוטיבציה אחת לרמת מעורבות תלויה במידת החשיבות שאזרחים מייחסים לשירות או למוצר הציבורי. בישראל הוקמה עמותת "אור ירוק" בשנת 1977 על ידי יונה ואבי נאור לאחר רן בנס נהרג בתאונת דרכים בשנת 1995. חזון העמותה הוא אפס הרוגים בתאונות הדרכים והיא עוסקת בשלושה תחומי ליבה של בטיחות בדרכים: אכיפה, מערכות בטיחות ומצלמות מצילות חיים. דוגמא נוספת היא עמותת "כוכב הצפון" שהוקמה על ידי רותי גופר במטרה לטפל ולתמוך באנשים עם לקות שכלית במעלות. מטרת העמותה היא לתת לאנשים בעלי מוגבלויות ערך ומשמעות לחיים, מקום עבודה, מקום ליצירת קשרים חברתיים, מקום להבעת דעה ויכולת להשפיע. בשתי הדוגמאות מדובר בארגוני מגזר שלישי שהוקמו ביוזמה של אזרחים ופועלים בשיתוף פעולה עם משרדי הממשלה הרלוונטיים לספק מוצר או שירות ציבורי.



מוטיבציה שניה של אזרחים להיות מעורבים במתן שירות או מוצר ציבורי נטועה במענה לשאלה כמה זמן ומאמץ יידרש מהם להשקיע בכך. ישנם אזרחים שמעורבותם הינה חד פעמית לעומת אחרים שמעורבותם רב פעמית. ישנם אזרחים שפנויים להיות מעורבים כחלק מתפיסת תרבות הפנאי שלהם, בעוד אחרים פנויים פחות אבל מוכנים להשקיע מאמץ למוצר או שירות ספציפיים (Pestoff 2012; Verschuere et.al. 2012).

## 2. מטרות המחקר, שאלות המחקר והשערות המחקר

### 2.1 מטרות המחקר וחשיבותו

1. לבדוק את מידת הנכונות לשלם, בקרב כלל הציבור, עבור הערך של שילוב אוכלוסיית המוגבלים שכלית בקהילה ולהוציאם מהמוסדות הסגורים בהם הם מאושפזים.
2. לפלח את מידת הנכונות לשלם בהתאם למשתנים סוציו דמוגרפיים כדי לסייע בידי מקבלי ההחלטות.
3. לבדוק את הנכונות לקבל פיצוי עבור אותן קבוצות אוכלוסייה בעלי חיכוך ישיר (בקרבה גיאוגרפית) לאוכלוסיית החוסים.
4. להשוות את הנכונות לקבל פיצוי אל מול הנכונות לשלם ולהמליץ על מדיניות כלפי כלל החוסים במדינת ישראל ולא רק האוכלוסייה הקלה ששילובה בקרב הקהילה כבר החל.
5. לעשות ניתוח עלות תועלת של יישום המדיניות לשלב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה.
6. לנתח את תהליך משילות הציבורית החדשה ביחס לסוגיית שילוב אוכלוסיות עם מוגבלות שכלית בקהילה ולאתר את החסמים שאינם מאפשרים את יישום התהליך עליו החליטה הממשלה בעבר.

המחקר הנוכחי מציע שילוב של מספר עולמות תוכן, שלא נעשה עד כה: עולם תוכן של העבודה הסוציאלית והרווחה, תחום הכלכלה ותחום מדע המדינה. שילוב זה מאפשר לחקור ולהבין בצורה מקיפה יותר את המשמעות של שילוב אוכלוסיות עם מוגבלות שכלית בקהילה. חלק הנכונות לשלם חלוף בתחומו. זו הפעם הראשונה שבה נבדקת נכונות הציבור לשלם עבור ערך שאינו סביבתי. שילוב של שתי הדיסציפלינות: מדע המדינה וכלכלה, ושילוב איסוף נתונים כמותי ואיכותני (mix research methods) מאפשרים להציג תמונה מלאה ומקיפה יותר של סוגיית שילוב אוכלוסיות עם מוגבלות שכלית בקהילה ולהציע הצעות אופרטיביות למקבלי ההחלטות לגבי אופן יישום החלטת הממשלה בנושא. בנוסף המחקר בחן עד כמה המודל של המשילות הציבורית החדשה בא לידי ביטוי בתחום של שילוב אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים בקהילה.

## 2.2 השערות המחקר :

- על בסיס שלושת החלקים של הרקע המדעי אנו מעלים את ההשערות הבאות -
1. החלקים בציבור בעלי חיכוך קרוב וצמוד לאוכלוסיית החוסים הם בעלי רתיעה מאוכלוסייה זו, תופעה הנקראת NIMBY. ההתנגדות לשילוב המוגבלים מסיבה זו הולכת ונעלמת החל מרדיוס מסוים מהמקום שבו החוסים משולבים. רדיוס ההתנגדות הוא זניח.
  2. נשאלים בעלי הכנסה גבוהה יהיו מוכנים לשלם סכום גבוה עבור שילוב מוגבלים בקהילה יחסית לנשאלים בעלי הכנסה נמוכה.
  3. הערך הכלכלי של סגירת המוסדות ושילוב האנשים עם מוגבלות שכלית בהוסטלים חיובי.
  4. עמימות וחוסר בהירות בהגדרות הביצוע וגבולות האחריות של הגופים השונים שתפקידם ליישם את מדינות הממשלה מקטינים את היכולת ליישם את מדיניות שילוב האוכלוסיות עם צרכים מיוחדים בקהילה.

## 3. מתודולוגיה

במחקר זה נעשה שימוש בשיטת מחקר משולבת (mixed methods), איכותנית וכמותית במטרה להגיע להבנה כוללת מרחיבה של התופעה. המחקר הכמותי בחן את הנכונות לשלם והנכונות לשלב של הציבור. בנוסף, בחן המחקר הכמותי את הערך הכלכלי של סגירת המוסדות ושילוב אנשים עם מוגבלות שכלית בקהילה דרך ההוסטלים (ניתוח עלות-תועלת). המחקר האיכותני, בחן את תהליך קבלת ההחלטות של המדינה בסוגייה של שילוב גורף של אנשים בעלי מוגבלות שכלית ואת החסמים ליישום המדיניות. לאור זאת, נציג את שיטת איסוף הנתונים וניתוח הנתונים של כל אחת מהן בנפרד.

### 3.1 "שיטת ההערכה המותנית" (CVM - Contingent Valuation Method):

המחקר עשה שימוש בשיטת ה-CVM הנהוגה בתחום איכות הסביבה תוך בדיקת הנכונות לשלם WTP. בוצעה השאלה של השיטה ונבקה נכונות הציבור לשלם עבור שילוב החוסים בקהילה והערכים המתלווים אליה. עדיין, תישאר בעיה של אותם חלקים בציבור אשר להם אמור להיות חיכוך קרוב יותר לאוכלוסיית החוסים אשר תשולב בקהילה. ייתכן וכלפי חלקים אלו בציבור יידרש פיצוי ולכן ייבחן הפיצוי לאוכלוסייה זו, WTA, מתוך הנחה שחלק הרתיעה, בקרב האוכלוסייה זו, עולה על החלק האלטרואיסטי. מאחר והספרות מדווחת על התנגדות ברדיוס זניח למיקום החוסים הרי שהפיצוי אמור להיות חלק מזערי של נכונות הציבור לשלם עבור הערכים האוניברסליים אשר עומדים על הפרק.

המחקר התבסס על שאלון מקוון בפאנל אינטרנטי שנערך בקרב מדגם מייצג של האוכלוסייה הבוגרת בישראל (יהודים וערבים כאחד) תוך שימוש בדגימה הסתברותית מסוג שכבות (גודל המדגם 813 משיבים).

מטרת השאלון הייתה לאתר את הסכום הממוצע שאותו מוכן הצרכן הישראלי לשלם כדי לאפשר את שילובם של אוכלוסיות מוגבלות שכלית בקהילה.

החלק הראשון מכיל תיאור מפורט של תהליך שילוב אוכלוסיות עם מוגבלות שכלית בקהילה. החלק השני מכיל 10 שאלות הבודקות את נכונות הנשאל לשלם על תהליך השילוב. דוגמאות לשאלות המופיעות בפרק זה: "מהי עמדתך כלפי שילוב (מגורים) אנשים עם מוגבלות שכלית בקהילה?" ו- "איזה סכום חודשי היית מוכן לשלם על מנת שיקימו מעונות (הוסטלים) לאנשים עם מוגבלות שכלית בקהילה (לא באזור מגורידך)?" החלק השלישי זהה לחלק השני אך לפניו מופיע סרטון המתאר את מצב אוכלוסיית המוגבלים שכלית במדינה. מטרת חלק זה לראות האם כתוצאה מהסרטון דעת הנשאלים משתנה. בשאלון משולבים שני סרטונים ביניהם התבצעה אינטגרציה וצמצום באופן שלא יחרגו מאורך של דקה בלבד. השימוש בסרטונים הצריך פנייה אל ארגון "בזכות", שאחראי על הפקת הסרטונים. החלק הרביעי מכיל מאפיינים סוציו-אקונומיים של הנשאל אשר ישמשו לאפיין את אוכלוסיית הנכונים לשלם. מכאן, הקשר התיאורטי בין נכונות נשאל i לשלם עבור שילוב אוכלוסיית המוגבלים שכלית בקהילה לבין מאפיינים סוציו-אקונומיים מתואר במשוואה (1):

$$(1) \quad WTP_i = f(I_i, T_i, S_i)$$

כאשר  $WTP_i$  הנכונות לשלם של הפרט,  $I_i$  מייצג רמת הכנסה,  $T_i$  מייצג אינדקס של טעמים ו-  $S_i$  מייצג וקטור של משתנים סוציו-כלכליים (Hanley, 1989; Gürlük, 2006).

על מנת לבדוק את השפעתם של המשתנים הסוציו-אקונומיים על החלטת הנשאלים, נבנה מודל של רגרסיה ליניארית מרובת משתנים, על בסיס המשוואה לעיל. לפני הרצת הרגרסיה נבדקה את אלפא קורנבך לבדיקת מהימנות כעקיבות פנימית של החלק השני בשאלון. לאחר קבלת האומדן בהקשר של הנכונות לשלם, נבחנה השפעת המאפיינים הסוציו-אקונומיים על ערך זה באמצעות רגרסיה ליניארית מרובת משתנים. המשתנה המוסבר ברגרסיה הוא הנכונות לשלם והמשתנים המסבירים הם סוציו-אקונומיים. כפי שניתן לראות במשוואה (2):

$$(2) \quad WTP = \alpha + \beta_1 I + \sum_{j=1}^n \gamma_j T_j + \sum_{k=1}^m \delta_k S_k + \varepsilon$$

כאשר: j - סוג מאפיין הטעמים של הנשאל

k - סוג מאפיין סוציו-אקונומי של הנשאל

להלן פירוט המשתנים במודל:

1. משתנים תלויים (עבור כל משתנה נוצר מודל בנפרד):

- הנכונות לתשלום לצורך הקמת מעונות בקהילה (שילוב בקהילה: 1 מוכן לשלם, 0 לא מוכן לשלם)

<sup>2</sup> נספח א מוצג השאלון במלואו

- הנכונות לתשלום לצורך שילוב במקום העבודה (1 מוכן לשלם, 0 לא מוכן לשלם)
- הנכונות לתשלום לצורך שילוב בשכונה (1 מוכן לשלם, 0 לא מוכן לשלם)

2. החזאים :

- היכרות עם אדם עם מוגבלות שכלית במשפחה - "כן, במשפחה הגרעינית", "כן, במשפחה המורחבת", "לא, אין". ("לא, אין" הוגדר כקבוצת התייחסות)
- היכרות מוקדמת עם אדם עם מוגבלות שכלית. המשתנה אוחד משתי שאלות: היכרות עם אדם עם מוגבלות בשכנות, והוסטל במקום מרוחק (הקורלציה ביניהם הינה  $r=0.64$ ). אדם שציין כן לאחת מהשאלות סווג בקטגוריה "כן" (קוד 1) ומי שציין "לא" או "לא יודע" בשתי השאלות סווג כ"לא" (קוד 0).
- מגדר – "אישה" הוגדר כקבוצת התייחסות
- השכלה – "יסודית או תיכונית", "על תיכונית", "תואר ראשון", "תואר שני ומעלה". ("יסודית או תיכונית" הוגדרה כקבוצת התייחסות)
- דעות פוליטיות – "מסרב לענות", "ימין", "מרכז", "שמאל". ("מסרב לענות" הוגדר כקבוצת התייחסות)
- מצב משפחתי – "גרוש/פרוד/אלמן", "נשוי", "רווק/ה". ("גרוש/פרוד/אלמן" הוגדר להיות קבוצת התייחסות)
- דת – "יהודי", "לא יהודי" ("לא יהודי" הוגדר להיות קבוצת התייחסות)
- מצב תעסוקתי – "אחר", "עובד במשרה חלקית", "עובד במשרה מלאה". ("אחר" הוגדר להיות קבוצת התייחסות)
- הכנסה – "מסרב לענות", "מעל הממוצע", "בממוצע", "מתחת לממוצע" ("מסרב לענות" הוגדר כקבוצת התייחסות)
- גיל – 26-35, 36-45, 46-55, 56 ומעלה ("18-25" הוגדר כקבוצת התייחסות)

\*מובהקות המודל נבחנה תחת מבחן יחס הנראות LR.

מודל הרגרסיה הלוגיסטית מבוסס על המשוואה הבאה :

$$(3) \Pr(y = \text{שילוב} | X = x) = \frac{e^{\beta x}}{1 + e^{\beta x}}$$

כאשר  $x$  הוא וקטור התצפיות ו- $\beta$  הוא וקטור המקדמים

ומודל הרגרסיה האורדינלית מבוסס על המשוואה הבאה :

$$(4) \Pr(Y \geq j | X = x) = \frac{e^{\beta^t x + \beta_{i|j}}}{1 + e^{\beta^t x + \beta_{i|j}}}$$

כאשר נסמן את  $\beta$  כמקדמים, ואת  $\beta_{i|j}$  כקבועים של המודלים

### 3.2 ניתוח עלות תועלת :

בפרק זה חישבנו את הערך הכלכלי של סגירת המוסדות ושילוב אנשים עם מוגבלות שכלית בקהילה דרך ההוסטלים. לצורך כך נאספו נתונים ממספר מקורות: משרד הרווחה, המוסדות וההוסטלים, משרד האוצר, מפות GIS עירוניות, Google Maps, משרד המשפטים (החלטת שמאי מכריע), ואתר גיידסטאר. תוך כדי איסוף הנתונים התברר לנו שלא כל הנתונים נגישים ואין שקיפות של הרשויות, המוסדות וההוסטלים בפרסום נתונים על האנשים עם מוגבלות שכלית. חלק ניכר מהמוסדות וההוסטלים אינם מפרסמים דו"חות ונתונים נוספים המשקפים את מצבם עבור הציבור. לפי אתר משרד הרווחה כ- 35,000 אנשים עם מוגבלות שכלית קיימים בישראל, כאשר כ- 25,000 מקבלים טיפול כלשהוא אשר אינו בהכרח במוסדות או בהוסטלים. אך חלוקה לפי מוסדות, הוסטלים או מקורות טיפול אחרים אינה קיימת, ולכן חישובי הניתוח עלות תועלת התבססו רק על המקורות שהצלחנו לאסוף. בתהליך איסוף הנתונים חישבנו את שווי הקרקע של המוסדות וההוסטלים לצורך כך אספנו בשלב הראשון את מפות ה-GIS (מפת תכנון/ הנדסה של העיר) לכל מוסד והוסטל ורשמנו את הנתונים הבאים: גוש, חלקה, מספר מגרש, שטח המגרש בדונם, יעוד, שטח בנוי, אחוזי בנייה ועוד. בשלב השני נעזרנו בשירותו של שמאי לצורך חישוב שווי המגרש שעליו בנוי המוסד או ההוסטל. נוסחת החישוב היא הכפלת הגורמים: גודל השטח, שטח בנוי במ"ר, עלות בניית מ"ר, מקדם שווי קרקע לציבורי (מקדם גבוה = שטח יקר ומרכזי, מקדם נמוך = שטח פריפריאלי) ומקדם גודל (עד 10 דונם מקדם 0.1, בין 10-20 דונם מקדם 0.7, מעל 20 דונם מקדם 0.4-0.5). בנוסף נכנסו לאתר גיידסטאר לשם הורדות נתוני הדו"חות של המוסדות וההוסטלים אשר פרסמו נתונים אלו.

### 3.3 המשילות הציבורית החדשה :

בחלק זה נאספו נתונים כמותי ואיכותני ממספר מקורות:

1. החלטות ממשלה בנושא שילוב אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים בקהילה
2. חוקים שנחקקו בנושא שילוב אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים בקהילה.
3. פסקי דין העוסקים בנושא שילוב אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים בקהילה.
4. דו"חות מבקר המדינה העוסקים בנושא שילוב אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים בקהילה.
5. קטעי עיתונות העוסקים בנושא של שילוב אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים בקהילה.
6. נתונים על הקף ומאפייני שילוב אוכלוסייה עם צרכים מיוחדים בקהילה מגופים ממשלתיים שונים: משרד העבודה והרווחה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קרן שלם, ארגוני מגזר שלישי אשר עוסקים בנושא ועוד.

7. התקיימו ראיונות<sup>3</sup> עם אנשי מפתח בכל אחד מהגופים הרלוונטיים לשילוב אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים בקהילה: מנהלי עמותות, מנהלי מוסדות של אנשים עם צרכים מיוחדים, פקידים במשרדי הממשלה, ומנהלים בארגוני המגזר השלישי.

על בסיס מגוון הנתונים שנאספו בוצע מיפוי ואבחון של החסמים בתהליך שילוב אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים בקהילה. על בסיס מיפוי החסמים מציע המחקר הצעות יישומיות על בסיס מודל המשילות הציבורית החדשה.

#### 4. אוכלוסיית המחקר לשאלון

כאמור, מחקר עמדות הציבור כלפי שילוב אנשים עם מוגבלות בקהילה, נערך בקרב האוכלוסייה בישראל, דוברי עברית וערבית. במסגרת המחקר, נבחנו עמדות של האוכלוסייה כלפי שילוב אנשים עם מוגבלות בשכונות, בישוב המגורים ובמקום העבודה של המשיב, וכן נכונות לשלם עבור השילוב במעונות (הוסטלים) בקהילה, במקום העבודה, ובאזור המגורים. לצורך המחקר נבנה שאלון חדש לבדיקת הנכונות לשלם, מאחר ולא קיימים שאלונים של בדיקת הנכונות לשלם בנושא שילוב המוגבלים בקהילה, שעליהם יכולנו להסתמך. בדיקת מהימנות לגביהם התבצעה באופן עצמאי ובלתי תלוי. בדיקת המהימנות של השאלון באמצעות אלפא של קרוונבך חושבה על השאלות שלפני הסרטון (0.857), וגם עבור השאלות שלאחר הסרטון (0.896). הנתונים נאספו באמצעות שאלון מקוון, בפאנל אינטרנטי ע"י מכון שריד, במהלך חודש אוקטובר 2020. גודל המדגם  $n=813$  משיבים, מתוכם 54% נשים ו-46% גברים. 80% מהמשתתפים היו יהודים, והיתר דרוזים (3%), מוסלמים (14%) או נוצרים (כ-3%)<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> השאלות שנשאלו בראיונות מוצגים בנספח ב

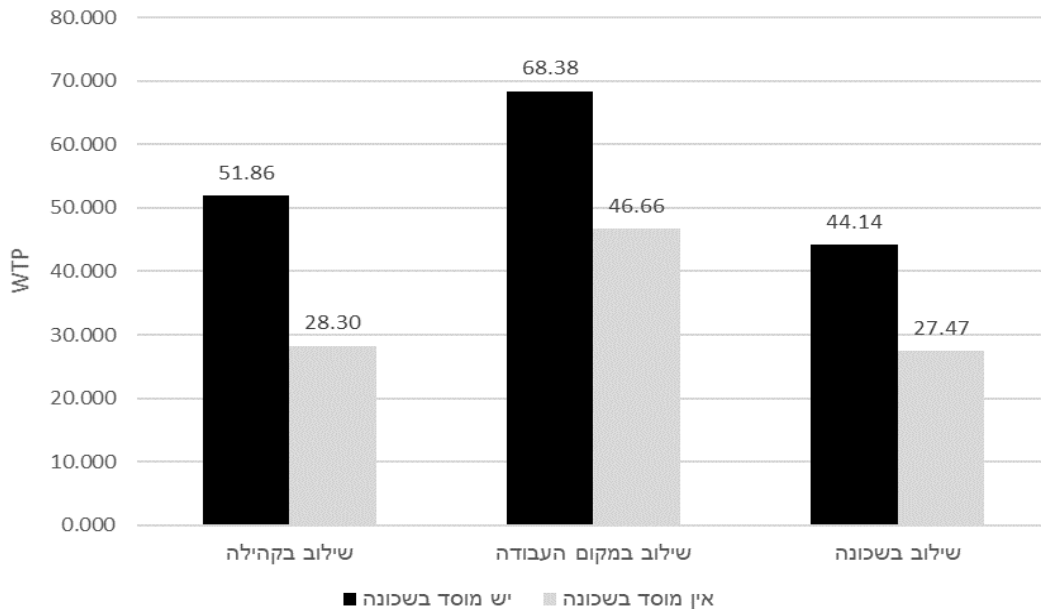
<sup>4</sup> מאפיינים נוספים של אוכלוסיית המדגם ניתן לראות בנספח ג.

## 5. ממצאים

### 5.1 הנכונות לשלם והנכונות לשלב

#### 5.1.1 סטטיסטיקה תיאורית

בחלק זה נציג את הסטטיסטיקה התיאורית של המחקר.



תרשים 2: הנכונות לשלם כתלות בהימצאות מוסד בשכונת המגורים

תרשים 2 מתאר את הנכונות לשלם עבור שילובם של האוכלוסיות עם מוגבלות שכלית בקהילה, בעבודה ובשכונה עבור נשאלים שבשכונת מגוריהם יש מוסד ונשאלים שבשכונת מגוריהם אין מוסד. מתוך התרשים ניתן לראות כי נשאלים שבשכונת מגוריהם יש מוסד מוכנים לשלם יותר מאשר נשאלים שבשכונת מגוריהם אין מוסד בשלושת המקומות. בנוסף שני סוגי הנשאלים מוכנים לשלם הכי הרבה על שילוב במקום העבודה, אך הנשאלים שבשכונת מגוריהם יש מוסד מוכנים לשלם הכי פחות על שילוב בשכונת המגורים (44.14 ₪) והנשאלים שבשכונת מגוריהם אין מוסד מוכנים לשלם הכי פחות על שילוב בקהילה (28.30 ₪).

טבלה 1: חלוקת הנשאלים בהתאם לנכונות לשלב, לשלם ולקבל

שכונת המגורים	עבודה	קהילה	
80.57%	82.16%	82.04%	מסכים
15.99%	15.38%	15.99%	ניטראלי
3.44%	2.46%	1.97%	מתנגד

24.59%	23.58%	26.73%	מסכים	<b>הנכונות לשלם</b>
75.41%	76.42%	73.27%	מתנגד	
8.23%	8.97%		מסכים	<b>הנכונות לקבל</b>
91.77%	91.03%		מתנגד	

טבלה 1 מתארת את חלוקת הנשאלים בהתאם לנכונות לשלב, לנכונות לשלם ולנכונות לקבל אנשים עם מוגבלות שכלית בקהילה, בעבודה ובשכונת המגורים. כאשר נשאלו הנשאלים לגבי הנכונות לשלב התקבל כי 82.04% מוכנים לשלבם בקהילה 82.016% מוכנים לשלבם במקום העבודה ו-80.57% מוכנים לשלבם בשכונת המגורים. אך לעומת זאת כאשר נבדק מה הסכום החודשי שהנשאלים מוכנים לשלם התקבל כי רק 26.73% מוכנים לשלם על שילוב בקהילה, 23.58% על שילוב במקום העבודה ו-24.59% מוכנים לשלם על שילוב בשכונת המגורים. כלומר מרבית הנשאלים מוכנים לשלב את האנשים עם מוגבלות שכלית אך הם אינם מוכנים לשלם על כך. כאשר נבדק כמה הנשאלים ידרשו עבור שילוב במקום העבודה ובשכונת המגורים התקבל כי רק 8.97% מבקשים לקבל סכום חודשי על שילוב במקום העבודה ו-8.23% מבקשים לקבל סכום חודשי על שילוב בשכונת המגורים.

טבלה 2: הנכונות לשלם עבור שילוב אוכלוסיות עם מוגבלות שכלית בקהילה, בעבודה ובשכונה על פי מאפייני הנשאל

סה"כ המדגם	שילוב בקהילה	שילוב בעבודה		שילוב בשכונה		אחוז	
		ממוצע	סטיית תקן	ממוצע	סטיית תקן		
100%	209.48	64.44	392.56	39.90	165.71		
נשים 54%	231.96	60.58	422.98	39.77	171.50		
גברים 46%	180.14	68.87	354.28	40.06	158.79		
לא נשואים 42%	240.91	71.82	509.27	35.09	155.40		
נשואים 58%	183.73	59.15	280.64	43.35	172.62		
18-35 48%	236.50	70.31	437.02	42.04	154.48		
36-45 21%	77.83	17.25	56.13	18.06	51.67		
מעל 45 32%	223.78	86.35	441.68	50.92	220.36		



							מתחת	
174.39	41.99	408.20	62.48	174.56	41.95	57%	לממוצע	הכנסה
93.11	26.74	343.86	58.26	118.56	36.14	27%	ממוצע	
229.81	63.35	236.40	69.46	394.37	89.11	16%	מעל הממוצע	
197.39	44.16	369.56	64.79	256.09	52.45	54%	בסיסית	השכלה
134.37	40.49	416.32	58.78	153.57	46.18	32%	תואר ראשון	
65.51	22.04	421.03	76.19	79.03	25.58	14%	תואר שני ומעלה	
141.41	41.33	86.51	26.92	144.43	43.92	25%	מובטל	מצב תעסוקתי
126.52	36.95	113.62	32.48	157.59	51.28	15%	חצי משרה	
130.44	32.06	496.75	83.33	140.82	37.09	60%	משרה מלאה	
178.50	31.58	336.62	46.08	275.09	44.23	47%	חילוני	מצב דתי
119.37	33.67	470.38	72.43	119.74	38.60	44%	מסורתי	
41.68	13.73	333.72	52.25	33.84	11.67	8%	חרדי	
147.03	31.10	401.93	58.44	206.02	39.11	80%	יהודי	דת
221.49	74.76	352.02	88.17	220.08	76.71	20%	לא יהודי	
151.99	34.85	444.44	71.32	158.10	39.17	52%	ימני	עמדה פוליטית
122.93	33.96	111.67	33.63	116.62	37.91	30%	מרכז	
192.03	49.70	559.74	103.41	224.17	57.68	19%	שמאלי	

טבלה 2 מתארת את הנכונות לשלם עבור שילובם של האוכלוסיות עם מוגבלות שכלית בקהילה, בעבודה ובשכונה על פי מאפייני הנשאלים. באופן כללי הנשאלים מוכנים לשלם בממוצע סכום חודשי של 46.69 ₪ כדי לשלב אוכלוסיות עם מוגבלות שכלית בקהילה לא באזור מגוריהם, ומוכנים לשלם סכום חודשי נמוך יותר לגבי שילובם בשכונת המגורים 39.9 ₪ ואילו במקום עבודתם את הסכום הגבוה ביותר 64.44 ₪. בהשוואה בין גברים ונשים בנכונות לשלם ניתן לשים לב כי גברים מוכנים לשלם יותר בממוצע מאשר נשים בשלושת המקומות: בקהילה (48.92 ₪ לגברים ו- 44.76 ₪ לנשים), בשכונת המגורים (40.06 ₪ לגברים ו- 39.77 ₪ לנשים) ובמקום העבודה (68.87 ₪ לגברים ו- 60.58 ₪ לנשים). בנוסף ניתן לראות כי דירוג הנכונות לשלם זהה בין שתי הקבוצות. כאשר התשלום הגבוה ביותר שייך לשילוב במקום העבודה, ולאחר מכן שילוב בקהילה ולבסוף שילוב בשכונת המגורים. תוצאת דירוג דומה מתקבלת גם בין נשאלים נשואים לנשאלים לא נשואים אך בהשוואה בין שני סוגי הקבוצות התוצאה אינה אחידה. הנשאלים הנשואים מוכנים

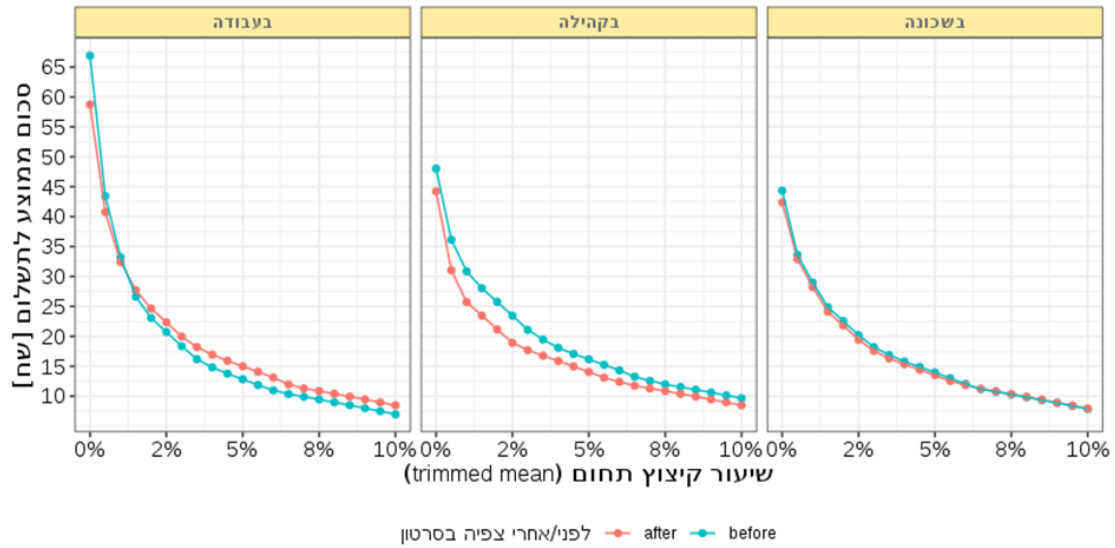
לשלם יותר במוצע מאשר הנשאלים הלא נשואים בקהילה (47.08 ₪ לנשואים ו- 46.14 ₪ ללא נשואים), ובשכונת המגורים (43.35 ₪ לנשואים ו- 35.09 ₪ ללא נשואים) ואילו במקום העבודה התוצאה מתהפכת והנשאלים הנשואים מוכנים לשלם פחות (59.15 ₪ לנשואים ו- 71.82 ₪ ללא נשואים). סיבה אפשרית לתשלום הנמוך במקום העבודה עבור נשאלים נשואים מתבטאת בכך שלנשאלים אלה יש אחריות כלכלית גדולה יותר במוצע לכלכל את המשפחה ולכן ירצו להמעיט את התחרות בשוק העבודה.

כאשר נבדקו הנשאלים על פי גילם התקבל כי הנשאלים הצעירים (עד גיל 35) והמבוגרים (מעל גיל 45) מוכנים לשלם בפער משמעותי יותר מהנשאלים בקבוצת הביניים בכל שלוש הקבוצות. הסבר אפשרי לכך הוא כי על קבוצת הביניים קיים במוצע עומס כלכלי של הוצאות גבוה יותר משתי הקבוצות האחרות. הצעירים והמבוגרים מוכנים לשלם הכי הרבה עבור שילוב בקהילה (70.31 ₪ ו- 86.35 ₪) והכי מעט עבור שילוב בשכונה (42.043 ₪ ו- 50.92 ₪). אצל קבוצת הביניים המגמה שונה כאשר הם מוכנה לשלם הכי הרבה על שילוב בקהילה (25.99 ₪) והכי מעט על שילוב בעבודה (17.25 ₪). תוצאה נוספת התקבלה כאשר הנשאלים סווגו על פי רמת הכנסתם. הנשאלים בעלי רמת ההכנסה הגבוהה במוצע היו מוכנים לשלם הרבה יותר (73.98 ₪) מהנשאלים בעלי הכנסה בינונית ונמוכה (40.38 ₪ ו- 48.81 ₪ בהתאמה).

תוצאה מעניינת התקבלה כאשר הנשאלים נבדקו על פי רמת השכלתם. הנשאלים בעלי השכלה בסיסית והנשאלים בעלי תואר ראשון היו מוכנים לשלם במוצע יותר בפער משמעותי מהנשאלים בעלי תואר שני ומעלה עבור שילוב אוכלוסיות עם מוגבלות שכלית בקהילה ובשכונת המגורים (48.3 ₪ להשכלה בסיסית, 43.34 ₪ לתואר ראשון ו- 23.81 ₪ לתואר שני ומעלה), אך לשילובם במקום העבודה המגמה התהפכה (64.79 ₪ להשכלה בסיסית, 58.78 ₪ לתואר ראשון ו- 76.19 ₪ לתואר שני ומעלה). כאשר סווגו הנשאלים על פי היקף משרתם התקבל כי הנשאלים המובטלים ובעל משרה חלקית היו מוכנים לשלם יותר מהנשאלים בעלי משרה מלאה עבור שילוב אוכלוסיות עם מוגבלות שכלית בקהילה ובשכונת המגורים (42.62 ₪ למובטלים, 44.12 ₪ לבעלי משרה חלקית ו- 34.57 ₪ לבעלי משרה מלאה). אך גם כאן המגמה התהפכה במקרה של שילוב במקום העבודה (26.92 ₪ למובטלים, 32.48 ₪ לבעלי משרה חלקית ו- 83.33 ₪ לבעלי משרה מלאה). הסבר אפשרי לכך נובע מחששם של המובטלים ובעלי המשרה החלקית לתחרות נוספת בשוק העבודה ולאיוש משרות על ידי אנשים עם מוגבלות שכלית.

כאשר הנשאלים חולקו על פי מידת אמונתם התקבל באופן מפתיע כי הנשאלים המסורתיים מוכנים לשלם הכי הרבה (במוצע 48.23 ₪), אחריהם ממוקמים הנשאלים החילוניים (במוצע 40.63 ₪) ולבסוף בפער ניכר הנשאלים החרדים (במוצע 25.89 ₪). בהשוואה בין נשאלים יהודים ונשאלים לא יהודים התקבל כי נשאלים שאינם יהודים מוכנים לשלם במוצע בפער ניכר יותר (79.88 ₪) מנשאלים יהודים (42.88 ₪). עוד נבדק הקשר בין העמדה הפוליטית לנכונות לשלם. מתוך התוצאות הממוקמים בצד השמאלי של המפה מוכנים לשלם הכי הרבה בשלושת המקומות: בקהילה, בעבודה ובשכונת המגורים (במוצע 70.26 ₪), אחריהם ממוקמים הנשאלים הממוקמים בצד הימני של המפה הפוליטית (מוצע של 48.45 ₪) והנשאלים הממוקמים במרכז מוכנים לשלם הכי פחות (מוצע 35.17 ₪).

### ממוצע סכום מוכנות לשילוב - בחינת רגישות לערכי קיצון



### תרשים 3 : ממוצע סכום מוכנות לשילוב

תרשים 3 בוחן את הרגישות של סכום המוכנות לתשלום לערכי קיצון. כל תת-תרשים מייצג שילוב בתחום מסוים (שכונה, קהילה, ועבודה), ובכל תת תרשים השוואה בין הסכומים שמוכנים לשלם לפני ואחרי צפי בסרטון. כפי שניתן לראות מהתרשים, ישנה רגישות רבה לקיצוץ התחום, והתוצאות מושפעות מערכי קיצון. בכל המקרים, מסתמן שבחירת ערך קיצוץ של כ-5% מהווה ערך שמרני עם ממוצע מוכנות לתשלום על סך כ-15 ש"ח.

שאלה חשובה ששאלנו את הנשאלים היא מי הגורם האחראי לאי שילובם של אנשים עם מוגבלות שכלית בשכונת המגורים. האפשרויות שהובאו בפני הנשאלים היו: ראש הממשלה, שרי הממשלה, ראש העיר, חברי הכנסת, משפחות האנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, הציבור הרחב ואפשרות אחרת המאפשרת לרשום גם גורמים אחרים. בטבלה 3 מוצגות תשובות הנשאלים לשאלה תוך פילוחם על פי מאפיינים שונים. מאחר והנשאלים יכלו לסמן יותר מתשובה אחת סכום האחוזים בכל שורה גבוה מ-100%.

### טבלה 3 : מי הגורם האחראי לאי שילובם של אנשים עם מוגבלות שכלית בשכונת המגורים

מי אחראי לכך שאנשים עם מוגבלות שכלית לא ישתלבו בקהילה?						
אחר	הציבור	המשפחות	חברי הכנסת	ראשי הערים	שרי הממשלה	ראש הממשלה
3.81%	52.03%	18.57%	39.98%	51.41%	43.42%	28.66%

סה"כ המדגם

3.72%	52.94%	18.89%	37.15%	49.23%	39.32%	28.79%	כן	מוסד בשכונת המגורים
4.95%	49.01%	15.35%	42.08%	52.48%	46.04%	26.73%	לא	
3.68%	50.57%	17.24%	40.23%	52.87%	42.76%	30.34%	נשים	מגדר
3.97%	53.70%	20.11%	39.68%	49.74%	44.18%	26.72%	גברים	
4.13%	47.79%	19.76%	42.77%	51.92%	47.79%	34.22%	לא נשואים	מצב משפחתי
3.59%	55.06%	17.72%	37.97%	51.05%	40.30%	24.68%	נשואים	
3.88%	48.84%	21.19%	44.19%	52.97%	45.48%	33.07%	18-35	גיל
2.98%	52.98%	16.67%	33.93%	54.76%	41.67%	26.19%	36-45	
1.89%	4.26%	56.20%	15.89%	37.60%	46.90%	41.47%	מעל 45	
							מתחת לממוצע	הכנסה
3.32%	53.55%	19.91%	37.68%	54.27%	42.89%	30.57%	ממוצע	
3.55%	54.82%	18.78%	46.70%	51.27%	45.18%	29.44%	מעל הממוצע	
2.74%	51.37%	17.35%	39.27%	48.63%	44.75%	28.08%	בסיסית	השכלה
5.73%	51.91%	20.61%	40.84%	52.29%	38.55%	32.82%	תואר ראשון	
3.54%	54.87%	18.58%	40.71%	60.18%	49.56%	21.24%	תואר שני ומעלה	
2.05%	54.87%	21.54%	42.56%	50.77%	49.23%	33.33%	מובטל	מצב תעסוקתי
2.65%	50.44%	15.93%	38.94%	52.21%	42.48%	33.63%	חצי משרה	
4.72%	50.86%	17.81%	39.48%	50.64%	41.85%	26.39%	משרה מלאה	
3.90%	51.30%	14.61%	45.45%	53.90%	50.65%	32.14%	חילוני	מצב דתי
3.82%	54.86%	14.93%	36.81%	50.35%	37.50%	23.61%	מסורתית	
5.45%	56.36%	12.73%	30.91%	52.73%	30.91%	12.73%	חרדי	
4.01%	53.31%	14.48%	40.52%	52.23%	43.30%	26.81%	יהודי	דת
3.05%	46.95%	34.76%	37.80%	48.17%	43.90%	35.98%	לא יהודי	
3.94%	48.29%	17.32%	39.37%	51.44%	39.37%	22.31%	ימני	עמדה פוליטית

מרכז	31.19%	44.50%	50.46%	41.74%	16.51%	57.34%	3.21%
שמאלי	38.24%	54.41%	55.15%	44.85%	19.12%	58.09%	4.41%

מתוך הטבלה מתקבלת תוצאה אחידה לכל הנשאלים למעט נשאלים מעל 45 שהגורמים האחראים ביותר לאי שילובם של אנשים עם מוגבלות שכלית בשכונת המגורים הם ראשי הערים (51.41% בממוצע) והציבור הרחב (52.03% בממוצע). יתכן כי קיים קשר בין שני גורמים אלו, מאחר וראשי הערים משרתים את רצון הציבור בעירם. עוד גורם מרכזי שאחראי לאי שילוב על פי הנשאלים הוא שרי הממשלה (43.42% בממוצע) כאשר רק 28.66% בממוצע חושבים שראש הממשלה אחראי לאי השילוב. נשאלים מעל גיל 45 לעומת זאת חושבים שמשפחות האנשים עם מוגבלות שכלית האחראים ביותר לאי השילוב (56.2%). הגורם שהכי פחות אחראי על השילוב לפי הנשאלים הוא האפשרות האחרת (אשר מעט מאוד נשאלים סימנו עם 3.81% בממוצע) ולאחריו כצפוי המשפחה הגרעינית (18.57% בממוצע). בנוסף לגורמים אלו נשאלים חרדים חושבים שגם ראש הממשלה 12.73% (בממוצע) הוא מהגורמים שהכי פחות אחראים לשילובם של אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית בשכונת המגורים. תוצאה מעניינת התקבלה ביחס למשתנה עמדה פוליטית כאשר 38.24% מהנשאלים בצד השמאלי מאשימים את ראש הממשלה לעומת 22.31% מהנשאלים בצד הימני, וכן 54.41% מהנשאלים בצד השמאלי מאשימים את שרי הממשלה לעומת 39.37% מהנשאלים בצד הימני.<sup>5</sup> לגבי חברי הכנסת התוצאה דומה כאשר 44.8% מהצד השמאלי מאשימים את חברי הכנסת לעומת 39.37% מהצד הימני.

בהשוואה בין מגזרים, נראה שעל אף שבמגזר היהודי מוכנות גבוהה יותר לשילוב אנשים עם מוגבלות מאשר המגזר הלא יהודי, ישנה מוכנות גבוהה יותר לתשלום במגזר הלא יהודי (כלומר מקרב אלו שמוכנים לשילוב, במגזר הלא יהודי גם מוכנים לשלם יותר). הבדל זה מתואר ב**שגיאה!** **מקור ההפניה לא נמצא**: בעמודה השמאלית דירוג הנכונות לשילוב (על סולם של 1-5, כאשר מדרגי 1-2 סווגו בשאלון כ"לא מוכנים לשלם" באופן אוטומטי). שלושת העמודות הבאות מתארות את שיעור הנכונים לשלם, מספרם, ומספר התצפיות בקרב המגזר היהודי. שלוש העמודות האחרונות מתייחסות באותו אופן למגזר הלא יהודי.

טבלה 4: נכונות לתשלום בכל מגזר בפילוח לפי הנכונות לשילוב

נכונות לשילוב		יהודים		לא יהודים	
נכונות	מוכנים	מתוך נכונות	מוכנים	מתוך נכונות	מוכנים
<b>בקהילה</b>					
1	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
1	0.0%	2	0.0%	0	0.0%

<sup>5</sup> ראש הממשלה המכהן בישראל שייך לצד הימני של המפה הפוליטית

נכונות לשילוב	יהודים נכונות	לא יהודים			יהודים נכונות	מוכנים מתוך נכונות	מוכנים מתוך נכונות
		מוכנים	מתוך נכונות	מוכנים מתוך נכונות			
2	0.0%	0	10	0.0%	3	0	
3	13.8%	8	94	21.6%	37	8	
4	19.5%	27	261	47.4%	57	27	
5	30.5%	30	285	44.8%	67	30	
<b>בשכונה</b>							
1	0.0%	0	6	0.0%	1	0	
2	0.0%	0	18	0.0%	3	0	
3	9.4%	4	96	11.1%	36	4	
4	17.2%	30	285	46.2%	65	30	
5	31.2%	28	247	46.7%	60	28	
<b>בעבודה</b>							
1	0.0%	-	3	-	-	-	
2	0.0%	0	14	0.0%	3	0	
3	7.8%	7	90	18.4%	38	7	
4	14.3%	26	251	44.8%	58	26	
5	28.9%	28	294	42.4%	66	28	

מתוך הטבלה ניתן לראות כי במגזר היהודי 19.5% מוכנים לשלב ברמה 4 ו- 30.5% מוכנים לשלב ברמה 5 בקהילה ואילו במגזר הלא יהודי התוצאות גבוהות בהרבה, 47.4% ברמה 4 ו- 44.8% ברמה 5. תוצאות דומות מתקבלות גם בשילוב בשכונה (יהודים): 17.2% ברמה 4 ו- 31.2% ברמה 5 לעומת לא יהודים: 46.2% ברמה 4 ו- 46.7% ברמה 5) ובשילוב במקום העבודה (יהודים): 14.3% ברמה 4 ו- 28.9% ברמה 5 לעומת לא יהודים: 44.8% ברמה 4 ו- 42.4% ברמה 5).

**לסיכום** החלק התיאורי של הנתונים ניתן לאמר שהנשאלים שמוכנים לשלם הכי הרבה על שילובם של אנשים עם מוגבלות שכלית הם גברים, מבוגרים, בעלי הכנסה גבוהה, אינם חרדים, אינם יהודים ושייכים לצד השמאלי של המפה הפוליטית.

**5.1.2 חיזוי הנכונות לתשלום עבור שילוב אנשים עם מוגבלות שכלית לפי רגרסיה לוגיסטית**  
 בחלק זה נבדוק האם קיים שוני בין הנשאלים בנכונות לשלב ולשלם בקהילה, בשכונת המגורים ובמקום העבודה על פי מאפיינים דמוגרפים לפי רגרסיה לוגיסטית.

#### 5.1.2.1 שילוב בקהילה

טבלה 5 מתארת את תוצאות מודל רגרסיה לוגיסטית רב משתנית עבור הנכונות לשלב ולשלם בקהילה.

טבלה 5 : הנכונות לשלב ולשלם עבור אנשים עם מוגבלות שכלית בקהילה

הנכונות לשלם		הנכונות לשלב		חזאים	
<i>Nagelkerke Pseudo R<sup>2</sup></i>	מובהקות המודל ( <i>Chi</i> <) <i>Pr</i>	<i>Nagelkerke Pseudo R<sup>2</sup></i>	מובהקות המודל ( <i>Chi</i> <) <i>Pr</i>		
0.101	0.001>	0.115	0.001>		
p	OR	p	OR		
0.4	1.17	0.059	1.47*	הוסטל באזור מגורים קרוב או רחוק מהנבדק (כן)	
0.009	1.66***	<0.001	2.93***	מגורים בשכונות לאנשים עם מוגבלות שכלית (כן)	היכרות
0.4	0.68	0.2	2.23	מוגבלות שכלית במשפחה הגרעינית	
>0.9	1.01	0.2	1.42	מוגבלות שכלית במשפחה המורחבת	
0.2	1.65	0.6	0.84	עמדה פוליטית ימין	עמדה פוליטית
0.3	1.52	0.7	0.85	עמדה פוליטית מרכז	
0.5	1.29	0.061	2.23*	עמדה פוליטית שמאל	

0.034	1.48**	0.2	1.29	גבר	מגדר
0.9	1.04	>0.9	1.01	השכלה על תיכונית - לא אקדמאית	השכלה
0.2	0.72	0.2	1.39	השכלה תואר ראשון	
>0.9	0.97	0.14	1.69	השכלה תואר שני ומעלה	
<0.001	0.27***	0.018	2.04**	יהודי	דת
>0.9	0.96	>0.9	1.01	מצב תעסוקתי: עובד במשרה חלקית	מצב תעסוקתי
0.5	1.15	0.5	1.19	מצב תעסוקתי: עובד במשרה מלאה	
0.13	2	>0.9	0.96	הכנסה מתחת לממוצע	הכנסה
0.033	2.78**	0.8	0.92	הכנסה בממוצע	
0.01	3.63***	0.9	1.06	הכנסה מעל הממוצע	
0.5	0.86	0.3	1.29	רווק/גרוש/פרוד/אלמן	מצב משפחתי
0.2	0.69	0.8	1.06	26-35	גיל
0.2	0.61	0.7	0.89	36-45	
0.3	0.71	>0.9	0.96	46-55	
0.7	0.88	0.068	2.1*	56 ומעלה	

\*\*\* 99% significance level

\*\* 95% significance level

\* 90% significance level

מתוך בדיקת הנכונות לשלב בקהילה מתקבל כי לאנשים המתגוררים בשכונות לאנשים עם מוגבלות שכלית, יש נכונות לשלב פי 2.93 יותר מאשר אנשים שאינם מתגוררים בשכונות לאנשים עם מוגבלות. תוצאה דומה מתקבלת גם במקרה של הוסטל באזור המגורים כאשר הנשאלים מוכנים לשלם פי 1.47 יותר מאשר אנשים שאינם גרים ליד הוסטל. כאשר נבחן את הנכונות לשלב על פי העמדה הפוליטית של הנשאלים מתקבל כי נשאלים מהצד השמאלי שבמפה הפוליטית מוכנים לשלב פי 2.23 מאשר נשאלים שלא הצהירו על כוונתם הפוליטית ואילו לגבי נשאלים מהמרכז או מהצד הימני אין שוני ביחס לנשאלים שלא הצהירו על כוונתם הפוליטית. בנוסף התקבל כי ליהודים נכונות לשלב פי 2.04 גבוהה יותר לשלב אנשים עם מוגבלות בקהילה מאשר הנשאלים הלא יהודים.



כאשר בדקנו את הנכונות לשלם על השילוב בקהילה התקבל כי לאנשים המתגוררים בשכונות לאנשים עם מוגבלות שכלית, יש נכונות לשלם פי 1.66 יותר מאשר אנשים שאינם מתגוררים בשכונות לאנשים עם מוגבלות. גברים מוכנים לשלם פי 1.48 מאשר נשים אך אין הבדל בין שני המגדרים בנכונות לשלב. בהשוואה בין יהודים ללא יהודים התקבלה תוצאה הפוכה בנכונות לשלם כאשר בקרב יהודים המוכנות לתשלום לצורך שילוב אנשים עם מוגבלות בקהילה נמוך פי 0.27, מאשר בקרב לא יהודים. כלומר הנשאלים היהודים מוכנים לשלב יותר מאשר הנשאלים הלא יהודים אך לא מוכנים לשאת בנטל הכלכלי הכרוך בכך. עוד התקבל כי נשאלים בעלי הכנסה ממוצעת ומעלה מוכנים לשלם יותר מאשר נשאלים בעלי הכנסה נמוכה.

**לסיכום** ניתן לראות כי נשאלים מוכנים לשלב יותר מאשר הם מוכנים לשלם על השילוב בקהילה, וכי. המשתנים שהכי משפיעים על הנכונות לשלב בקהילה הם מגורים בשכונות לאנשים עם מוגבלות שכלית ועמדה פוליטית שמאלית והמשתנה שהכי משפיע על הנכונות לשלם על שילוב בקהילה הוא הכנסה מעל הממוצע. תוצאה נוספת שהתקבלה היא כי נשאלים יהודים מוכנים לשלב יותר מאשר נשאלים לא יהודים אך מוכנים לשלם פחות מנשאלים לא יהודים.

#### 5.1.2.2 שילוב בשכונת המגורים

טבלה 6 מתארת את תוצאות מודל רגרסיה לוגיסטית רב משתנית עבור הנכונות לשלב ולשלם בשכונת המגורים.

טבלה 6 : הנכונות לשלב ולשלם עבור אנשים עם מוגבלות שכלית בשכונת המגורים

הנכונות לשלם		הנכונות לשלב		חזאים
<i>Nagelkerke Pseudo R<sup>2</sup></i>	מובהקות המודל (Chi<Pr)	<i>Nagelkerke Pseudo R<sup>2</sup></i>	מובהקות המודל (Chi<Pr)	
0.112	0.001>	0.107	<0.001	
p	OR	p	OR	
0.12	1.33	0.3	1.25	הוסטל באזור מגורים קרוב או רחוק מהנבדק (כן)
<0.001	1.91***	<0.001	2.22***	היכרות מגורים בשכונות לאנשים עם מוגבלות שכלית (כן)
0.6	1.22	0.3	1.76	מוגבלות שכלית במשפחה הגרעינית

	0.7	0.91	0.058	1.7*	מוגבלות שכלית במשפחה המורחבת	
עמדה פוליטית	0.8	1.1	0.7	1.16	עמדה פוליטית ימין	
	0.8	1.09	0.7	1.16	עמדה פוליטית מרכז	
	0.8	1.09	0.005	3.3***	עמדה פוליטית שמאל	
מגדר	0.13	1.32	0.8	1.04	גבר	
השכלה	0.8	0.94	0.3	0.78	השכלה על תיכונית - לא אקדמאית	
	0.6	0.89	>0.9	1	השכלה תואר ראשון	
	0.8	0.93	0.5	1.29	השכלה תואר שני ומעלה	
דת	<0.001	0.35***	0.07	1.71*	יהודי	
מצב תעסוקתי	0.9	0.96	0.7	0.88	מצב תעסוקתי: עובד במשרה חלקית	
	>0.9	1.03	0.9	1.04	מצב תעסוקתי: עובד במשרה מלאה	
הכנסה	0.033	2.66**	0.2	1.56	הכנסה מתחת לממוצע	
	0.022	3.03**	0.4	1.39	הכנסה בממוצע	
	0.004	4.22***	0.3	1.46	הכנסה מעל הממוצע	
מצב משפחתי	0.2	0.75	0.12	1.42	רווק/גרוש/פרוד/אלמן	
גיל	0.014	0.49**	0.3	1.37	26-35	
	0.005	0.39***	0.7	0.86	36-45	
	0.022	0.45**	0.3	1.54	46-55	
	0.073	0.55*	0.03	2.37**	56 ומעלה	

\*\*\* 99% significance level

\*\* 95% significance level

\* 90% significance level

מתוך בדיקת הנכונות לשלב בשכונת המגורים מתקבלת תוצאה דומה לתוצאה של שילוב בקהילה. קרי, לאנשים המתגוררים בשכונות לאנשים עם מוגבלות שכלית, יש נכונות לשלב פי 2.22 יותר

מאשר אנשים שאינם מתגוררים בשכונות לאנשים עם מוגבלות. כאשר נבחן את הנכונות לשלב על פי העמדה הפוליטית של הנשאלים מתקבל כי נשאלים מהצד השמאלי שבמפה הפוליטית מוכנים לשלב פי 3.3 מאשר שאר הנשאלים. בנוסף התקבל כי ליהודים נכונות פי 1.71 גבוהה יותר לשלב אנשים עם מוגבלות בקהילה מאשר הנשאלים הלא יהודים, ושמבוגרים מעל 56 מוכנים לשלב פי 2.37 מאשר נשאלים צעירים יותר.

כאשר בדקנו את הנכונות לשלם על השילוב בשכונת המגורים התקבל כי לאנשים המתגוררים בשכונות לאנשים עם מוגבלות שכלית, יש נכונות לשלם פי 1.91 יותר מאשר אנשים שאינם מתגוררים בשכונות לאנשים עם מוגבלות. בהשוואה בין יהודים ללא יהודים התקבלה תוצאה דומה לנכונות לשלם בקהילה כאשר בקרב יהודים המוכנות לתשלום לצורך שילוב אנשים עם מוגבלות בשכונת המגורים נמוך פי 0.35, מאשר בקרב לא יהודים. כלומר הנשאלים היהודים מוכנים לשלב יותר מאשר הנשאלים הלא יהודים אך לא מוכנים לשאת בנטל הכלכלי הכרוך בכך. עוד התקבל כי ככל שההכנסה גבוהה יותר, כך יש יותר נכונות לשלם עבור שילוב של אנשים עם מוגבלות בשכונת המגורים. ההשוואה של קבוצות ההכנסה נעשתה אל מול אנשים שסירבו לדווח על הכנסתם (קטגוריית reference), אולם ככל שההכנסה גבוהה יותר, כך גם הסיכוי לרצות לשלם עבור שילוב הינו גבוה יותר. כאשר נבחן את מידת הנכונות לשלם על פי גיל התקבל כי המבוגרים מעל גיל 56 מוכנים לשלם הכי הרבה, ואחריהם הנשאלים הצעירים עד גיל 35, ואילו הנשאלים בגיל הביניים מוכנים לשלם הכי מעט. הסבר אפשרי לכך שעל נשאלים אלה קיים לחץ כלכלי גדול יותר שאינו מאפשר להם לשלם יותר.

**לסיכום** ניתן לראות כי התוצאות במקרה של שילוב בשכונת המגורים דומות לתוצאות של שילוב בקהילה, וכי המשתנים שהכי משפיעים על הנכונות לשלב בשכונת המגורים הם מגורים בשכונות לאנשים עם מוגבלות שכלית, עמדה פוליטית שמאלית ומעל לגיל 56 והמשתנה שהכי משפיע על הנכונות לשלם על שילוב בקהילה הוא הכנסה מעל הממוצע. גם במקרה זה התקבל כי נשאלים יהודים מוכנים לשלב יותר מאשר נשאלים לא יהודים אך מוכנים לשלם פחות מנשאלים לא יהודים.

### 5.1.2.3 שילוב במקום העבודה

טבלה 7 מתארת את תוצאות מודל רגרסיה לוגיסטית רב משתנית עבור הנכונות לשלב ולשלם במקום העבודה

טבלה 7 : הנכונות לשלב ולשלם עבור אנשים עם מוגבלות שכלית במקום העבודה

הנכונות לשלם		הנכונות לשלב	
	מובהקות		מובהקות
<i>Nagelkerke</i>	המודל	<i>Nagelkerke</i>	המודל
<i>Pseudo R<sup>2</sup></i>	(Chi<)Pr	<i>Pseudo R<sup>2</sup></i>	(Chi<)Pr
0.101	0.001>	0.156	<0.001

חזאים	OR	p	OR	p
הוסטל באזור מגורים קרוב או רחוק מהנבדק (כן)	1.41	0.1	1.19	0.4
היכרות				
מגורים בשכנות לאנשים עם מוגבלות שכלית (כן)	2.14***	0.003	1.65***	0.009
מוגבלות שכלית במשפחה הגרעינית	0.86	0.8	0.7	0.4
מוגבלות שכלית במשפחה המורחבת	1.66*	0.085	0.98	>0.9
עמדה פוליטית ימין	1.33	0.4	1.88	0.12
עמדה פוליטית מרכז	1.44	0.3	1.66	0.2
עמדה פוליטית שמאל	4.33***	<0.001	1.59	0.3
מגדר				
גבר	0.94	0.8	1.35	0.1
השכלה				
השכלה על תיכונית - לא אקדמאית	0.75	0.3	0.93	0.8
השכלה תואר ראשון	0.95	0.9	0.66*	0.092
השכלה תואר שני ומעלה	2.61**	0.035	0.97	>0.9
דת				
יהודי	1.69*	0.087	0.28***	<0.001
מצב תעסוקתי				
מצב תעסוקתי: עובד במשרה חלקית	0.65	0.14	0.89	0.7
מצב תעסוקתי: עובד במשרה מלאה	1.59*	0.065	1.06	0.8
הכנסה				
הכנסה מתחת לממוצע	1.19	0.6	1.58	0.3
הכנסה בממוצע	1.32	0.5	2.32*	0.062
הכנסה מעל הממוצע	1.5	0.4	3.24**	0.013
מצב משפחתי				
רווק/גרוש/פרוד/אלמן	1.26	0.3	0.79	0.3
גיל				
26-35	1.43	0.3	0.78	0.4

0.2	0.63	0.2	1.56	36-45
0.4	0.76	0.2	1.69	46-55
0.8	0.93	0.006	3.18**	56 ומעלה

\*\*\* 99% significance level

\*\* 95% significance level

\* 90% significance level

מתוך בדיקת הנכונות לשלב במקום העבודה מתקבל כי הנכונות לשלב של נשאלים הגרים בשכנות לאנשים בעלי מוגבלות שכלית גבוהה פי 2.14 מאשר אנשים שאינם מתגוררים בשכנות לאנשים עם מוגבלות. כאשר נבחן את הנכונות לשלב על פי העמדה הפוליטית של הנשאלים מתקבלת תוצאה דומה למקרים הקודמים כאשר נשאלים מהצד השמאלי שבמפה הפוליטית מוכנים לשלב פי 4.33 מאשר שאר הנשאלים. בנוסף התקבל כי ליהודים נכונות פי 1.69 גבוהה יותר לשלב אנשים עם מוגבלות שכלית במקום העבודה מאשר הנשאלים הלא יהודים, נשאלים בעלי תואר שני ומעלה מוכנים לשלב פי 2.61 מאשר נשאלים פחות משכילים, ושמבוגרים מעל 56 מוכנים לשלב פי 3.18 מאשר נשאלים צעירים יותר. עוד התקבל כי נשאלים בעלי משרה מלאה מוכנים לשלב יותר מאשר נשאלים שעובדים במשרה חלקית הסבר אפשרי לכך הוא שנשאלים בעלי משרה מלאה לרוב מרגישים יותר יציבות במקום העבודה ולכן מוכנים לשילוב עובדים נוספים ואילו הנשאלים בעלי המשרה החלקית מעוניינים לרוב להקטין את התחרות במקום העבודה ובכך להגדיל את משרתם.

כאשר בדקנו את הנכונות לשלם על השילוב במקום העבודה התקבל כי לאנשים המתגוררים בשכנות לאנשים עם מוגבלות שכלית, יש נכונות לשלם פי 1.65 יותר מאשר אנשים שאינם מתגוררים בשכנות לאנשים עם מוגבלות. בהשוואה בין יהודים ללא יהודים התקבלה תוצאה דומה לנכונות לשלם בקהילה ובשכונת המגורים כאשר בקרב יהודים המוכנות לתשלום לצורך שילוב אנשים עם מוגבלות בשכונת המגורים נמוך פי 0.28, מאשר בקרב לא יהודים. תוצאות נוספות שהתקבלו הן כי נשאלים בעלי תואר ראשון מוכנים לשלם הכי פחות על השילוב במקום העבודה, וכן כי נשאלים בעלי הכנסה ממוצעת ומעלה מוכנים לשלם יותר מאשר נשאלים בעלי הכנסה נמוכה.

**לסיכום** ניתן לראות כי המשתנים שהכי משפיעים על הנכונות לשלב במקום העבודה הם עמדה פוליטית שמאלית, נשאלים בעלי תארים מתקדמים ומעל לגיל 56 והמשתנה שהכי משפיע על הנכונות לשלם על שילוב בקהילה הוא הכנסה מעל הממוצע. בדומה לשני המקרים הקודמים התקבל גם כאן כי נשאלים יהודים מוכנים לשלב יותר מאשר נשאלים לא יהודים אך מוכנים לשלם פחות מנשאלים לא יהודים.

### 5.1.3 חיזוי הנכונות לתשלום עבור שילוב אנשים עם מוגבלות שכלית לפי רגרסיה אורדינלית

על מנת לחזק את התוצאות שהתקבלו בפרק הקודם בדקנו באמצעות רגרסיה אורדינלית האם קיים שוני בין הנשאלים בנכונות לשלב בקהילה, בשכונת המגורים ובמקום העבודה על פי מאפיינים

דמוגרפים. טבלה 8 מתארת את תוצאות מודל רגרסיה אורדינלית רב משתנית עבור הנכונות לשלב בקהילה, בשכונת המגורים ובמקום העבודה

טבלה 8 : הנכונות לשלב ולשלם עבור אנשים עם מוגבלות שכלית לפי רגרסיה אורדינלית

מקום העבודה		שכונת המגורים		קהילה		חזאים
<i>p</i>	<i>exp(Value)</i>	<i>p</i>	<i>exp(Value)</i>	<i>p</i>	<i>exp(Value)</i>	
0.077	1.28*	0.049	1.31**	0.005	1.49***	הוסטל באזור מגורים קרוב או רחוק מהנבדק (כן)
0.007	1.53***	0.004	1.55***	<0.001	1.73***	מגורים בשכונות לאנשים עם מוגבלות שכלית (כן)
0.128	1.79	0.007	2.83***	0.004	3.26***	מוגבלות שכלית במשפחה הגרעינית
0.136	1.31	0.102	1.34	0.252	1.23	מוגבלות שכלית במשפחה המורחבת
0.51	1.2	0.244	1.37	0.687	1.12	עמדה פוליטית ימין
0.253	1.38	0.207	1.42	0.404	1.26	עמדה פוליטית מרכז
<0.001	2.75***	0.002	2.38***	0.013	2.04**	עמדה פוליטית שמאל
0.913	1.02	0.86	0.98	0.578	1.08	גבר
0.147	0.76	0.108	0.73	0.76	0.94	השכלה על תיכונית - לא אקדמית
0.591	1.1	0.767	0.95	0.338	1.19	השכלה תואר ראשון
0.282	1.29	0.787	1.07	0.173	1.38	השכלה תואר שני ומעלה
0.015	1.69**	0.133	1.37	0.055	1.5*	יהודי
0.062	0.66*	0.421	0.84	0.522	0.87	מצב תעסוקתי: עובד במשרה חלקית
0.064	1.38*	0.29	1.2	0.675	1.07	מצב תעסוקתי: עובד במשרה מלאה
0.792	1.07	0.092	1.53*	0.682	0.9	הכנסה מתחת לממוצע
0.833	0.94	0.938	1.02	0.154	0.67	הכנסה בממוצע
0.708	1.12	0.202	1.47	0.572	0.84	הכנסה מעל הממוצע

						מצב משפחתי
0.433	1.13	0.032	1.41**	0.269	1.19	רווק/גרוש/פרוד/אלמן
0.128	1.42	0.381	1.22	0.609	1.12	26-35
0.958	0.99	0.352	0.79	0.639	0.89	36-45
0.099	1.56*	0.46	1.21	0.293	1.32	46-55
0.02	1.83**	0.055	1.64*	0.16	1.43	56 ומעלה
<0.001	0.02***	<0.001	0.04***	<0.001	0.01***	112
<0.001	0.1***	<0.001	0.14***	<0.001	0.06***	213
0.702	0.86	0.903	0.95	0.234	0.61	314
<0.001	6.13***	<0.001	7.85***	<0.001	4.23***	415

\*\*\* 99% significance level

\*\* 95% significance level

\* 90% significance level

מתוך הטבלה התקבל כי לנשאלים אשר קיים הוסטל באזור המגורים יש נכונות לשלב פי 1.49 בקהילה, פי 1.31 בשכונת המגורים ופי 1.28 במקום העבודה יותר מאשר אנשים שאינם מתגוררים בשכונות לאנשים עם מוגבלות. תוצאה דומה מתקבלת גם במקרה של נשאלים המתגוררים בשכונות לאנשים עם מוגבלות שכלית, כאשר הם מוכנים לשלב פי 1.73 בקהילה, פי 1.55 בשכונת המגורים ופי 1.53 במקום העבודה. נשאלים אשר להם אנשים עם מוגבלות שכלית במשפחה הגרעינית מוכנים לשלב פי 3.26 בקהילה ופי 2.83 בשכונת המגורים יותר מאשר נשאלים אשר אין להם.

כאשר נבחן את הנכונות לשלב על פי העמדה הפוליטית של הנשאלים מתקבל כי נשאלים מהצד השמאלי שבמפה הפוליטית מוכנים לשלב פי 2.04 בקהילה, פי 2.38 בשכונת המגורים ופי 2.75 במקום העבודה מאשר נשאלים שלא הצהירו על כוונתם הפוליטית ואילו לגבי נשאלים מהמרכז או מהצד הימני אין שוני ביחס לנשאלים שלא הצהירו על כוונתם הפוליטית. בנוסף התקבל כי ליהודים נכונות לשלב פי 1.5 בקהילה, פי 1.37 בשכונת המגורים ופי 1.69 במקום העבודה יותר מאשר הנשאלים הלא יהודים.

מבדיקה על פי מקום העבודה התקבל כי נשאלים בעלי משרה חלקית מוכנים לשלב פחות (פי 0.66) מנשאלים מובטלים, ואילו נשאלים בעלי משרה מלאה מוכנים לשלב יותר (פי 1.38) מנשאלים מובטלים. נשאלים רווקים מוכנים לשלב בשכונת המגורים פי 1.41 מנשאלים נשואים, וכן נשאלים בעלי הכנסה נמוכה מוכנים לשלב בשכונת המגורים יותר מנשאלים שלא הגדירו מהי הכנסתם (קבוצת הביקורת). כאשר נבדקו הנשאלים ע"פ גילם התקבל כי נשאלים מבוגרים (מעל גיל 56) מוכנים לשלב פי 1.64 בשכונת המגורים ופי 1.83 במקום העבודה יותר משאלים צעירים (מתחת לגיל 26).

**לסיכום** ניתן לראות כי המשתנים שהכי משפיעים על הנכונות לשלב בקהילה ובשכונת המגורים הם מוגבלות שכלית במשפחה הגרעינית ועמדה פוליטית שמאלית והמשתנים שהכי משפיעים על הנכונות לשלב במקום העבודה הם עמדה פוליטית שמאלית ומעל לגיל 56.

## 5.2 ניתוח עלות תועלת

### 5.2.1 המוסדות

#### 5.2.1.1 הצגת נתוני המוסדות

בפרק זה נציג את עיקרי הנתונים שנאספו מתוך המוסדות. טבלה 9 מציגה את חלוקת המוסדות בהתאם למידע המפורסם לציבור. המידע המפורסם חולק לשני מרכיבים: המרכיב הראשון בדק האם המוסד פרסום דו"חות כספיים הנגישים לציבור והמידע השני בדק האם ניתן למצוא מידע על האנשים עם מוגבלות שכלית במוסד.

טבלה 9: פרסום מידע נגיש לציבור

פרסום מוסדות	סה"כ	דוחות כספיים	פרסום האנשים מוגבלות שכלית	מספר עם דיווח מלא	אחוז
סה"כ	75	22	44		29.33%
ממשלתי	9	2	7		22.22%
ציבורי	17	13	10		58.82%
פרטי	49	7	27		14.29%
מרכזי	25	6	14		24.00%
לא מרכזי	50	16	30		32.00%

מתוך הטבלה ניתן לראות שמרבית המידע עבור המוסדות **אינו מפורסם לציבור**. כאשר רק 22 מוסדות מתוך 75 המוסדות מפרסמים דו"חות כספיים ו-44 מוסדות מפרסמים נתונים על האנשים עם מוגבלות שכלית השוהים שם, קרי רק 29.3% מהמוסדות מפרסמים מידע מלא לציבור. כאשר חילקנו את המוסדות לפי סוג השייכות התברר כי מוסדות ציבוריים מנגישים הכי הרבה מידע לציבור (58.82%), ולאחריהם בפער ניכר המוסדות הממשלתיים (22.22%) והמוסדות הפרטיים (14.29%).

כאשר חילקנו את המוסדות לפי מיקום התקבל כי מוסדות הממוקמים במקום לא מרכזי מפרסמים אחוז גבוה יותר של מידע מלא (32%) מאשר מוסדות הממוקמים במקום מרכזי (24%).



טבלה 10 מציגה את מספר האנשים עם מוגבלות שכלית הממוצעת, נתונים ממוצעים לגבי גודלם ושווים של המוסדות והכנסות ממוצעות נטו.

טבלה 10 : נתונים על המוסדות

הכנסות נטו לדונם	הכנסות נטו	שווי שטח לדונם	שווי שטח	שטח בדונם	עם אנשים מוגבלות שכלית	מוסדות
8,510	192,870	2,110,047	47,822,116	22.66	151.00	סה"כ
-1,277	-39,761	2,249,728	70,045,291	31.14	160.00	ממשלתי
5,015	260,547	1,973,868	102,545,402	51.95	283.00	ציבורי
14,379	143,635	2,224,413	22,219,665	9.99	100.00	פרטי
87,737	1,410,626	2,109,907	33,922,902	16.08	200.43	מרכזי
-11,323	-305,651	2,095,281	56,558,765			לא
				26.99	128.27	מרכזי

מתוך הטבלה ניתן לראות שמספר האנשים עם מוגבלות שכלית הממוצעת במוסד הוא 151. במוסדות ציבוריים יש את המספר הגבוה ביותר (283) ובמוסדות פרטיים יש את המספר הנמוך ביותר (100). בנוסף נמצא כי במוסד הממוקם במקום מרכזי יש יותר אנשים עם מוגבלות שכלית בממוצע (200.43) לעומת מוסד הממוקם במקום לא מרכזי (128.27).

כאשר בחנו את המוסדות על פי גודלם ושווים התקבל כי השטח הממוצע של מוסד הוא 22.66 דונם ושוויו 47,822,116 ₪. מהתוצאות עולה עוד כי מוסדות ציבוריים הם הגדולים ביותר (51.95 דונם) ושוויים הגבוה ביותר (102,545,402 ₪), ואילו המוסדות הפרטיים הם הקטנים ושווים הזול ביותר (9.99 דונם, 22,219,665 ₪). כמו כן מוסדות במקום לא מרכזי גדולים ושווים יותר (26.99 דונם ושוויו 56,558,765 ₪) ממוסדות במקום מרכזי (16.08 דונם ושווים 33,922,902 ₪). בהשוואה בין המוסדות השונים על פי שווים לדונם אחד התקבל כי לא קיים הבדל מהותי בין המוסדות השונים ובממוצע שווי לדונם של מוסד הוא 2,110,047 ₪.

שתי העמודות האחרונות בטבלה בודקות את ההכנסות הממוצעות נטו של המוסדות. ניתן לראות כי בממוצע הכנסה נטו של מוסד היא 192,870 ₪ ו- 8,510 ₪ לדונם. כאשר בחנו את המוסדות על פי השייכות התקבל כי במוסד ציבורי ההכנסה נטו הגבוהה ביותר (260,547 ₪), לאחריו מוסד פרטי (143,635 ₪) ולבסוף מוסדות ממשלתיים המדווחים על הפסדים נטו (-39,761 ₪). אך כאשר בחנו את ההכנסה נטו לדונם התוצאה התהפכה כאשר מוסדות פרטיים ממוקמים ראשונים (14,379 ₪) ולאחריהם מוסדות ציבוריים (5,015 ₪). כאשר נבחנה ההכנסה נטו ביחס למיקום המוסדות

<sup>6</sup> ההכנסות הממוצעות נטו התבססו על דוחות כספיים שפורסמו במהלך השנים 2019 ו- 2020.

התקבל כי מוסד הממוקם במקום מרכזי מרוויח הכי הרבה (1,410,626 ₪ ו- 87,737 ₪ לדונם) ומוסדות הממוקמים במקום לא מרכזי מפסידים הכי הרבה (305,651- ₪ ו- 11,323- ₪ לדונם).

### 5.2.1.2 ערך כלכלי של סגירת המוסדות

לצורך החישוב אנו צריכים להתייחס לכל הגורמים שישפיעו על הערך הכלכלי העתידי המהווך של סגירת המוסדות. נסמן את שווי השטח הממוצע של המוסד (Area value) ב-AV, את ההכנסה נטו הממוצעת השנתית (Net income) ב-NI והריבית השנתית ב-r.

הערך הכלכלי מכיל בתוכו את מכירת שטח המוסד כפי שחושב ע"י שמאי בניכוי אובדן ההכנסות המהוונות נטו של המוסד שיגרמו כתוצאה ממכירת המוסד, כפי שמוצג בנוסחה (1).

$$EV = AV - \frac{NI}{r} \quad (1)$$

ההיוון בנוסחה מתייחס לתזרים אינסופי, והריבית מתייחסת לריבית הפריים בישראל שהיא 1.6% וכן לתרחישי ריבית שונים הנעים סביב ריבית זו. טבלה 11 מציגה את הערך הכלכלי הכולל בלוח א, הערך הכלכלי לדונם ב ואת הערך הכלכלי לאיש עם מוגבלות שכלית בלוח ג עבור תרחישי ריבית שונים.

טבלה 11 : הערך הכלכלי של סגירת המוסדות

לוח א: ערך כלכלי					מוסדות/ריבית חזויה
2.5%	2%	1.75%	1.6%	1.5%	
40,107,316	38,178,616	36,800,973	35,767,741	34,964,116	סה"כ
71,635,731	72,033,341	72,317,348	72,530,354	72,696,024	ממשלתי
92,123,522	89,518,052	87,657,002	86,261,215	85,175,602	ציבורי
16,474,265	15,037,915	14,011,951	13,242,478	12,643,998	פרטי
-	-	-	-	-	
-22,502,157	-36,608,422	46,684,326	54,241,253	60,118,864	מרכזי
68,784,807	71,841,318	74,024,540	75,661,956	76,935,502	לא מרכזי

לוח ב: ערך כלכלי לדונם					מוסדות/ריבית חזויה
2.5%	2%	1.75%	1.6%	1.5%	
1,769,649	1,684,549	1,623,763	1,578,174	1,542,716	סה"כ
2,300,810	2,313,581	2,322,703	2,329,544	2,334,865	ממשלתי
1,773,260	1,723,108	1,687,285	1,660,418	1,639,522	ציבורי
1,649,241	1,505,447	1,402,738	1,325,706	1,265,792	פרטי
-1,399,570	-2,276,939	-2,903,631	-3,373,650	-3,739,221	מרכזי
2,548,208	2,661,440	2,742,320	2,802,980	2,850,160	לא מרכזי

לוח ג: ערך כלכלי לאיש עם מוגבלות שכלית					מוסדות/ריבית חזויה
2.5%	2%	1.75%	1.6%	1.5%	
265,611	252,839	243,715	236,872	231,550	סה"כ
447,723	450,208	451,983	453,315	454,350	ממשלתי
325,525	316,318	309,742	304,810	300,974	ציבורי
164,743	150,379	140,120	132,425	126,440	פרטי
-112,270	-182,651	-232,923	-270,626	-299,952	מרכזי
536,264	560,093	577,114	589,880	599,809	לא מרכזי

מתוך לוח א' שבטבלה ניתן לראות כי בריבית השוק הערך הכלכלי הממוצע של סגירת מוסד הוא 35,767,741 ₪. בהשוואה על פי שייכות המוסד התקבל כי הערך הכלכלי של סגירת מוסד ציבורי וממשלתי (86,261,215 ₪ ו- 72,530,354 ₪) גבוה בפער ניכר מסגירת מוסד פרטי (13,242,478 ₪). סביר כי פער זה קיים בשל ההפרש בגדלים בין סוגי המוסדות. עוד התקבל כי הערך הכלכלי של סגירת מוסד במקום מרכזי הוא שלילי (54,241,253 -₪) לעומת הערך הכלכלי של סגירת מוסד במקום לא מרכזי (75,661,956 ₪).

הערך הכלכלי לדונם של סגירת מוסד הוא 1,578,174 ₪ כפי שמופיע בלוח 2. בהשוואה על פי שייכות המוסד ניתן לראות כי הפער הצטמצם בין מוסדות ציבוריים וממשלתיים (1,660,418 ₪ ו-

2,329,544 ₪) למוסד פרטי (1,325,706 ₪). הערך הכלכלי לדונם הגבוה ביותר התקבל במוסד הממוקם במקום לא מרכזי (2,802,980 ₪).

מניתוח לוח 3 התקבל כי הערך הכלכלי לנפש עם מוגבלות שכלית הוא 236,872 ₪. תוצאה מעניינת וחשובה התקבלה כאשר בחנו על פי שייכות המוסד. הערך הכלכלי לנפש עם מוגבלות שכלית הגבוה ביותר התקבל במוסד ממשלתי (453,315 ₪) ובמוסד פרטי הערך הנמוך ביותר (132,425 ₪). משמעות התוצאה היא אמנם שווי הקרקע גבוה מההכנסות נטו, אולם ההכנסות נטו של מוסד פרטי לאיש עם מוגבלות שכלית (1,436 ₪). גבוהות בפער ניכר מאשר של מוסד ממשלתי ששם יש הפסד (249- ₪). תוצאה זו יכולה להיות מוסברת בשני מישורים. במישור הראשון ניתן להניח כי מטרות המוסדות שונות. מטרות המוסדות הפרטיים הן מקסימום רווח בעוד שיתכן כי מטרת המוסדות הממשלתיים שונה. במישור השני יתכן שמוסד פרטי מתנהל ביעילות גבוהה יותר מאשר מוסד ממשלתי ולכן הכנסותיו נטו גבוהות יותר.

עוד התקבל כי הערך הכלכלי לנפש עם מוגבלות שכלית הגבוה ביותר התקבל במוסד הממוקם במקום לא מרכזי (589,880 ₪).

**לסיכום** ניתן לאמר כי הערך הכלכלי של סגירת מוסד ציבורי וממשלתי גבוה בפער ניכר מסגירת מוסד פרטי. סביר כי פער זה קיים בשל ההפרש בגדלים בין סוגי המוסדות. עוד התקבל כי הערך הכלכלי לדונם הגבוה ביותר התקבל במוסד הממוקם במקום לא מרכזי, וכי הערך הכלכלי לאיש עם מוגבלות שכלית הגבוה ביותר התקבל במוסד ממשלתי.

## 5.2.2 ההוסטלים

### 5.2.2.1 הצגת נתוני ההוסטלים

בפרק זה נציג את עיקרי הנתונים שנאספו מתוך ההוסטלים. טבלה 12 מציגה את חלוקת ההוסטלים בהתאם למידע המפורסם לציבור. המידע המפורסם חולק לשני מרכיבים: המרכיב הראשון בדק האם ההוסטל פרסום דו"חות כספיים הנגישים לציבור והמידע השני בדק האם ניתן למצוא מידע על האנשים עם מוגבלות שכלית בהוסטל.

טבלה 12 : פרסום מידע נגיש לציבור

דיווח	אחוז מלא	מספר אנשים מוגבלות שכלית עם	פרסום דוחות כספיים	פרסום דוחות כספיים	סה"כ	הוסטלים
	44.23%		28	23	52	סה"כ
	65.22%		15	18	23	ציבורי
	17.24%		13	5	29	פרטי
	60.00%		12	12	20	מרכזי

מתוך הטבלה ניתן לראות שמרבית המידע עבור ההוסטלים אינו מפורסם לציבור. כאשר רק 23 הוסטלים מתוך 52 ההוסטלים מפרסמים דו"חות כספיים ו-28 הוסטלים מפרסמים נתונים על האנשים עם מוגבלות שכלית השוהים שם, קרי רק 44.23% מההוסטלים מפרסמים מידע מלא לציבור. כאשר חילקנו את ההוסטלים לפי סוג השייכות<sup>7</sup> התברר כי הוסטלים ציבוריים מנגישים הכי הרבה מידע לציבור (65.22%), ולאחריהם בפער ניכר ההוסטלים הפרטיים (17.24%).

כאשר חילקנו את ההוסטלים לפי מיקום התקבל כי הוסטלים הממוקמים במקום מרכזי מפרסמים אחוז גבוה יותר של מידע מלא (60%) מאשר הוסטלים הממוקמים במקום מרכזי (34.38%) בניגוד לתוצאות הפרסום שהתקבלו ע"י המוסדות.

טבלה 13 מציגה את מספר האנשים עם מוגבלות שכלית הממוצעת, נתונים ממוצעים לגבי גודלם ושווים של ההוסטלים והכנסות ממוצעות נטו.

טבלה 13 : נתונים על ההוסטלים

הכנסות נטו לדונם	הכנסות נטו	שווי שטח לדונם	שווי שטח	שטח בדונם	אנשים עם מוגבלות שכלית	הוסטלים
1,177,945	1,990,727	1,641,282	2,773,767	1.69	56.19	סה"כ
1,180,263	2,183,487	1,548,265	2,864,290	1.85	77.77	ציבורי
913,136	1,409,130	1,742,231	2,688,569	1.54	34.62	פרטי
838,610	1,562,683	1,628,904	3,035,334	1.86	32.67	מרכזי
1,696,946	2,484,936	1,651,772	2,418,784	1.46	76.38	לא מרכזי

מתוך הטבלה ניתן לראות שמספר האנשים עם מוגבלות שכלית הממוצעת בהוסטל הוא 56.19. בהוסטלים ציבוריים יש את המספר הגבוה ביותר (77.77) ובהוסטלים פרטיים יש את המספר הנמוך ביותר (34.62). בנוסף נמצא כי בהוסטל הממוקם במקום מרכזי יש פחות אנשים עם מוגבלות שכלית בממוצע (32.67) לעומת הוסטל הממוקם במקום לא מרכזי (76.38).

כאשר בחנו את ההוסטלים על פי גודלם ושווים התקבל כי השטח הממוצע של הוסטל הוא 1.69 דונם ושוויו 2,773,767 ש"ח. מהתוצאות על פי שייכות הוסטל עולה כי הוסטלים ציבוריים גדולים (1.85 דונם) ושוויים גבוה יותר (2,864,290 ש"ח) לעומת הוסטלים הפרטיים (1.54 דונם, 2,688,569

<sup>7</sup> בהוסטלים קיימים רק שני סוגי מוסדות ציבוריים או פרטיים. לא קיימים הוסטלים ממשלתיים.

ש). כמו כן הוסטלים במקום מרכזי גדולים ושווים יותר (1.86 דונם ושווי 3,035,334 ₪) מהוסטלים במקום לא מרכזי (1.46 דונם ושווי 2,418,784 ₪).

תוצאה מפתיעה שהתקבלה היא כי הוסטל הממוקם במרכזי גדול יותר ומכיל פחות אנשים עם מוגבלות שכלית מאשר הוסטל הממוקם במקום לא מרכזי. בהשוואה בין הוסטלים השונים על פי שווים לדונם אחד התקבל כי לא קיים הבדל מהותי בין הוסטלים השונים ובממוצע שווי לדונם של הוסטל הוא 1,641,282 ₪.

שתי העמודות האחרונות בטבלה בודקות את ההכנסות הממוצעות נטו<sup>8</sup> של הוסטלים. ניתן לראות כי בממוצע הכנסה נטו של הוסטל היא 1,990,727 ₪ ו- 1,177,945 ₪ לדונם. שווי ממוצע זה גבוה באופן ניכר מזה של המוסדות (192,870 ₪ ו- 8,510 ₪ לדונם) וזאת למרות גודלם הממוצע של המוסדות (22.66 דונם) לעומת גודלם של הוסטלים (1.69 דונם). ניתן להניח כי הוסטלים עובדים על פי מודל כלכלי טוב יותר של ניהול כספים.

כאשר בחנו את הוסטלים על פי השייכות התקבל כי בהוסטל ציבורי ההכנסה נטו (2,183,487 ₪ ו- 1,180,263 ₪ לדונם), גבוהה יותר מהוסטל פרטי (1,409,130 ₪ ו- 913,136 ₪ לדונם). כאשר נבחנה ההכנסה נטו ביחס למיקום הוסטלים התקבל כי הוסטל הממוקם במקום לא מרכזי מרוויח הכי הרבה (2,484,936 ₪ ו- 1,696,946 ₪ לדונם) והוסטלים הממוקמים במקום מרכזי מרוויחים הכי פחות לדונם (1,562,683 ₪ ו- 838,610 ₪ לדונם).

#### 5.2.2.2 ערך כלכלי של פתיחת הוסטלים

בדומה לחישוב הערך הכלכלי של סגירת המוסדות גם כאן בתהליך החישוב אנו נתייחס לכל הגורמים שישפיעו על הערך הכלכלי העתידי המהוון של פתיחת הוסטלים. הערך הכלכלי מכיל בתוכו את קבלת ההכנסות המהוונות נטו של הוסטל שיתווספו כתוצאה מפתיחתו בניכוי קניית שטח הוסטל כפי שחושב ע"י שמאי, כפי שמוצג בנוסחה (2).

$$EV = \frac{NI}{r} - AV \quad (2)$$

ההיוון בנוסחה מתייחס לתזרים אינסופי, והריבית מתייחסת לריבית הפריים בישראל שהיא 1.6% וכן לתרחישי ריבית שונים הנעים סביב ריבית זו. טבלה 14 מציגה את הערך הכלכלי הכולל בלוח א, הערך הכלכלי לדונם בלוח ב ואת הערך הכלכלי לאיש עם מוגבלות שכלית בלוח ג עבור תרחישי ריבית שונים.

<sup>8</sup> ההכנסות הממוצעות נטו התבססו על דוחות כספיים שפורסמו במהלך השנים 2019 ו- 2020.

טבלה 14 : הערך הכלכלי של פתיחת ההוסטלים

לוח א: ערך כלכלי					הוסטלים
2.5%	2%	1.75%	1.6%	1.5%	
76,855,313	96,762,583	110,982,062	121,646,671	129,941,366	סה"כ
84,475,175	106,310,041	121,906,374	133,603,624	142,701,485	ציבורי
53,676,643	67,767,946	77,833,162	85,382,074	91,253,451	פרטי
59,472,000	75,098,833	86,260,857	94,632,375	101,143,556	מרכזי
96,978,638	121,827,994	139,577,533	152,889,688	163,243,586	לא מרכזי
לוח ב: ערך כלכלי לדונם					הוסטלים
2.5%	2%	1.75%	1.6%	1.5%	
45,476,517	57,255,966	65,669,859	71,980,278	76,888,383	סה"כ
45,662,257	57,464,887	65,895,337	72,218,175	77,135,938	ציבורי
34,783,217	43,914,579	50,436,981	55,328,782	59,133,516	פרטי
31,915,492	40,301,591	46,291,662	50,784,215	54,278,423	מרכזי
66,226,083	83,195,547	95,316,593	104,407,377	111,477,987	לא מרכזי
לוח ג: ערך כלכלי לאיש עם מוגבלות שכלית					הוסטלים
2.5%	2%	1.75%	1.6%	1.5%	
1,367,776	1,722,061	1,975,121	2,164,917	2,312,535	סה"כ
1,086,229	1,366,994	1,567,540	1,717,950	1,834,935	ציבורי
1,550,659	1,957,741	2,248,514	2,466,593	2,636,211	פרטי
1,820,386	2,298,709	2,640,369	2,896,614	3,095,915	מרכזי
1,269,686	1,595,025	1,827,409	2,001,698	2,137,256	לא מרכזי

מתוך לוח 1 שבטבלה ניתן לראות כי בריבית השוק הערך הכלכלי הממוצע של פתיחת הוסטל הוא 121,646,671 ₪. בהשוואה על פי שייכות ההוסטל התקבל כי הערך הכלכלי של פתיחת הוסטל ציבורי (133,603,624 ₪) גבוה מהערך הכלכלי של פתיחת הוסטל פרטי (85,382,074 ₪). עוד התקבל

כי הערך הכלכלי של פתיחת הוסטל במקום מרכזי (94,632,375 ₪) נמוך מהערך הכלכלי של פתיחת הוסטל במקום לא מרכזי (152,889,688 ₪).

הערך הכלכלי לדונם של פתיחת הוסטל הוא 71,980,278 ₪ לעומת ערך כלכלי של סגירת מוסד 1,578,174 ₪ כפי שמופיע בלוח 2. בהשוואה על פי שייכות ההוסטל ניתן לראות כי הפער הצטמצם בין הוסטל ציבורי (72,218,175 ₪) להוסטל פרטי (55,328,782 ₪). הערך הכלכלי לדונם הגבוה ביותר התקבל בהוסטל הממוקם במקום לא מרכזי (104,407,377 ₪).

מניתוח לוח 3 התקבל כי הערך הכלכלי לאשם עם מוגבלות שכלית הוא 2,164,917 ₪. כאשר בחנו על פי שייכות ההוסטל התקבל כי הערך הכלכלי לאדם עם מוגבלות שכלית בהוסטל פרטי (2,466,593 ₪) גבוה מהוסטל ציבורי (1,717,950 ₪). עוד התקבל כי הערך הכלכלי לאיש עם מוגבלות שכלית הגבוה ביותר התקבל בהוסטל הממוקם במקום מרכזי (2,896,614 ₪).

**לסיכום** ניתן לאמר כי הערך הכלכלי של פתיחת הוסטל ציבורי גבוה מהערך הכלכלי של פתיחת הוסטל פרטי אך המגמה מתהפכת כאשר בוחנים את הערך הכלכלי לאדם עם מוגבלות שכלית. בנוסף הערך הכלכלי לדונם של פתיחת הוסטל גבוה באופן ניכר מהערך כלכלי של סגירת מוסד.

### 5.2.3 ניתוח עלות תועלת

בפרק זה נערוך חישוב ניתוח עלות תועלת של סגירת המוסדות ושילוב אנשים עם מוגבלות שכלית בהוסטלים אשר נמצאים בקהילה. לצורך כך נשתמש בחישובי הערך הכלכלי של סגירת מוסדות (טבלה 12), הערך הכלכלי של פתיחת הוסטלים (טבלה 15) ונכונות הציבור לשלם על שילוב האנשים עם מוגבלות שכלית בקהילה כפי שהתקבל מהפצת השאלון "עמדות הציבור בישראל ביחס לשילוב בעלי צרכים מיוחדים בקהילה". טבלה 15 מציגה יחסים בין מוסדות והוסטלים.

טבלה 15: יחסים בין הוסטל לבין מוסד

	שטח לאיש עם מוגבלות במוסד	שטח לאיש עם מוגבלות בהוסטל	שטח לאיש עם שכלית מוגבלות למוסד
סה"כ	0.150	0.030	2.69 <sup>9</sup>
ממשלתי	0.195	-	-
ציבורי	0.184	0.024	3.64
פרטי	0.100	0.045	2.89
מרכזי	0.080	0.057	6.13
לא מרכזי	0.210	0.019	1.68

<sup>9</sup> בחישוב לקחנו בחשבון את כל המוסדות (כולל הממשלתיים) וכל ההוסטלים, למרות שלא קיימים הוסטלים ממשלתיים.



מתוך הטבלה ניתן לראות כי השטח לאדם עם מוגבלות שכלית במוסד (0.15 דונם) גבוה פי 5 מהשטח לאדם עם מוגבלות שכלית בהוסטל (0.03 דונם). כאשר נבדק השטח לאדם עם מוגבלות שכלית על פי שייכות התקבל כי מוסד ציבורי גדול פי 7.72 מהוסטל ציבורי (0.184 דונם במוסד ו-0.024 דונם בהוסטל) לעומת יחס של 2.24 במוסד והוסטל פרטיים (0.1 דונם במוסד ו-0.045 דונם בהוסטל). היחס גדל אף יותר בהשוואה בין מוסדות והוסטלים במקום מרכזי לעומת מקום לא מרכזי. במקום לא מרכזי מוסד גדול פי 10.98 מהוסטל (0.21 דונם במוסד ו-0.019 דונם בהוסטל) ובמקום מרכזי מוסד גדול רק פי 1.41 מהוסטל (0.08 דונם במוסד ו-0.057 דונם בהוסטל).

בהשוואה בין מספר האנשים עם מוגבלות שכלית השהים במוסד להוסטל מבלי להתחשב בשטח התקבל כי על כל מוסד שייסגר בממוצע יש לפתוח 2.69 הוסטלים בממוצע.<sup>10</sup> בהשוואה על פי שייכות התקבל כי על מוסד ציבורי שייסגר יש צורך ב-3.64 הוסטלים ציבוריים, ועל כל מוסד פרטי שייסגר יש צורך ב-2.89 הוסטלים פרטיים. כמות ההוסטלים למוסד הגבוהה ביותר התקבלה במקום מרכזי (6.13), והכמות הנמוכה ביותר התקבלה במקום לא מרכזי (1.68).

חשוב להדגיש שאמנם השטח במוסדות לאדם עם מוגבלות שכלית גבוה בהרבה מזה של ההוסטלים, החיים במוסד שונים בתכלית מהחיים בהוסטל. במוסד קיימת מסגרת נוקשה הרבה יותר והשהים בו אינם יכולים לעזוב באופן חופשי. בהוסטלים לעומת זאת יש הרבה יותר חופש, האנשים בעלי מוגבלות שכלית משתלבים בקהילה ובמקומות עבודה ויכולים לצאת באופן חופשי מחוץ להוסטל.

טבלה 16 מציגה את הערך הכלכלי הכולל של שילוב אנשים עם מוגבלות שכלית בקהילה.

טבלה 16 : ערך כלכלי כולל

ערך כלכלי כולל	ערך כלכלי של ערך כלכלי של נכונית לשלם של הציבור שלוש שנים	ערך כלכלי של פתיחת הוסטלים	ערך כלכלי של סגירת המוסדות	מספר אנשים עם מוגבלות שכלית במוסד (כולל) <sup>11</sup>	מוסדות	
30,755,746,083	3,555,483,631	24,517,681,877	2,682,580,575	11,325	75	סה"כ
1,079,431,217	426,658,036		652,773,182	1,440	9	ממשלתי
4,746,197,782	805,909,623	2,473,847,512	1,466,440,647	4,811	17	ציבורי
14,838,577,557	2,322,915,972	11,866,780,187	648,881,398	4,900	49	פרטי
14,022,537,863	1,185,161,210	14,193,407,983	-1,356,031,330	5,011	25	מרכזי
16,183,356,639	2,370,322,420	10,029,936,415	3,783,097,804	6,413	50	לא מרכזי

<sup>10</sup> במידה ונרצה לדאוג שהשטח הממוצע לאיש עם מוגבלות שכלית ישמר לאור המעבר ממוסד להוסטל יש לכפול תוצאה זו פי 5, קרי על כל מוסד שייסגר יש לפתוח 13.45 הוסטלים. אך אנו בצורה שמרנית נתעלם מנתון זה.

<sup>11</sup> המספר הכולל של אנשים עם מוגבלות שכלית מתבסס על אומדן ממוצע כפול מספר המוסדות בפועל. כך לדוגמא כמות האנשים עם מוגבלות שכלית הממוצעות במוסד היא 151, אז עבור 75 מוסדות נקבל 11,325 אנשים.

מתוך השאלון התקבל שנכונות הציבור לשלם בממוצע סכום חודשי לשלוש שנים בסך 46.69 ₪ למשפחה. כך שהסכום המהוון למשפחה הוא 1,640.36 ₪. נכון לשנת 2020 מספר המשפחות בישראל הוא 2,167,500 ולכן הסכום המהוון הכולל של הנכונות לשלם הוא 3,555,483,631 ₪, והערך הכלכלי הכולל לשילוב אנשים עם מוגבלות שכלית בקהילה הוא 30,755,746,083 ₪ כפי שניתן לראות בטבלה.

עוד ניתן לראות מתוך הטבלה שהערך הכלכלי במקום מרכזי (14,022,537,863 ₪) אינו שונה בהרבה מהערך הכלכלי במקום לא מרכזי (16,183,356,639 ₪) אך יש לשים לב שבמקום לא מרכזי יש פי 2 מוסדות כך שהערך הכלכלי הכולל למוסד במקום מרכזי (560,901,515 ₪) גבוה מהערך הכלכלי הכולל למוסד במקום לא מרכזי (323,667,133 ₪).

**לסיכום** ניתן להגיד כי שילוב אנשים עם מוגבלות שכלית בקהילה הוא תהליך ציבורי חשוב בפן הערכי לכל חברה שוחרת חיים. אנו מראים בנוסף כי הוא גם כדאי בפן הכלכלי לאחר ניתוח העלות התועלת. חשוב להדגיש שבחישוב זה לא הבאנו לידי ביטוי את תועלתם של האנשים בעלי מוגבלות שכלית אשר תעלה כתוצאה מהמעבר להוסטלים, כך שהערך הכלכלי של השילוב גבוה אף יותר מהערך הכלכלי שהתקבל.

### 5.3 המשילות הציבורית החדשה

#### 5.3.1 נתונים

נאספו נתונים כמותיים ואיכותיים לגבי המשילות הציבורית החדשה. הנתונים נאספו ממספר מקורות: 1. החלטות ממשלה בנושא שילוב אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים בקהילה. 2. חוקים שנחקקו בנושא שילוב אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים בקהילה. 3. פסקי דין העוסקים בנושא שילוב אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים בקהילה. 4. דו"חות מבקר המדינה העוסקים בנושא שילוב אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים בקהילה. 5. קטעי עיתונות העוסקים בנושא של שילוב אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים בקהילה. 6. נתונים על הקף ומאפייני שילוב אוכלוסייה עם צרכים מיוחדים בקהילה מגופים ממשלתיים שונים: משרד העבודה והרווחה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קרן שלם, ארגוני מגזר שלישי אשר עוסקים בנושא ועוד. 7. נערכו ראיונות עם אנשי מפתח בגופים הרלוונטיים לשילוב אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים בקהילה. 8. ממצאי מדד ההכללה שפותח על ידי עמותת אקיי"ם אשר פותח בשנת 2013 ונועד להיות מדד חברתי הבוחן, מדי שנה, את עמדות הציבור כלפי אנשים עם מוגבלות שכלית ואת מדיניות השלטון המקומי בערים בישראל כלפיהם.

לצורך ניתוח תהליך המשילות הציבורית החדשה ביחס לסוגיית שילוב אוכלוסיות עם מוגבלות שכלית בקהילה ואיתור החסמים שאינם מאפשרים את יישום התהליך עליו החליטה הממשלה בעבר. נערך ניתוח תוכן של הראיונות והמסמכים שנאספו על בסיס המודל של תאוריה מעוגנת בשדה (Grounded theory). מחקר באמצעות התאוריה המעוגנת בשדה, מתחיל משאלה כללית ומאיסוף נתונים איכותניים. התוכן של הנתונים מתוייג באמצעות תימות (themes) חוזרות ונישנות. בגישת מחקר זאת ככל שיותר נתונים נאספים, כך יהיה ניתן לקבץ תימות למושגים, ולאחר מכן לקטגוריות. קטגוריות אלה הן הבסיס לתאוריה חדשה (Bernard et al. 2016).

השקענו מאמצים רבים לראיין מנהלי מוסדות לצורך המחקר. לצערנו שיתוף הפעולה היה מועט. למרות זאת, הצלחנו לקיים ראיונות עומק עם 6 מנהלי מוסדות, עם 2 בעלי תפקידים במשרד העבודה והרווחה<sup>12</sup> ועם 3 אנשים בעלי פקידים בארגוני המגזר השלישי אשר עוסקים בנושא של שילוב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה

### 5.3.2 מדיניות ישראל לתהליכי שינוי

במסגרת ניתוח הנתונים שנאספו, ביכולתנו להראות תחילה את תהליך המדיניות שהוגדרה לאורך השנים על ידי ממשלות ישראל והגופים הנסמכים להן בסוגייה, בנוסף לאבחון ראשוני של חסמים בדרך מימוש החלטות שהתקבלו.

במילים אחרות ניתן לציין כי יישום התפיסה של המשילות החדשה לוקה בחסר בעיקר משום שחלק מהגופים הממשלתיים אימצו את הגישה בעוד שאחרים אשר עוסקים באותה סוגייה לא אימצו אותה ועדיין עובדים בשיטות הישנות שמקשות ולעיתים אף לא מאפשרות את יישום החלטות הממשלה בנושא.

מנקודת המבט של הגדרת מדיניות ניתן לציין כי ממשלות ישראל באמצעות משרדי הממשלה השונים (בעיקר רווחה ובריאות) הקימו לאורך השנים ועדות שונות ליישום הזכות של אנשים עם מוגבלויות להשתלב בקהילה כפי שהוכרה על ידי המדינה, בין היתר, בחתימתה על האמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות של האו"ם, בחוקים ובפסקי דין.

מהלך זה החל עוד במרס 2007 כאשר מדינת ישראל חתמה על האמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות של האו"ם (בסעיף 19), כי "תהא לאנשים עם מוגבלויות הזדמנות לבחור את מקום מגוריהם והיכן ועם מי יגורו, בשוויון עם אחרים, וכי לא יחויבו להתגורר בהסדר מגורים מסויים". בספטמבר 2012 אשררה המדינה את האמנה. אישוש לעמדה זו נמצא גם בחוקים<sup>13</sup>, בפסקי דין רבים<sup>14</sup> ובעמדתה של המועצה הארצית לתכנון ובנייה<sup>15</sup>.

מניתוח החקיקה עולה כי חלק מהחוקים כוללים בתוך המושג מוגבלות אנשים עם נכות פיזית שלהם אתגרים שונים מאשר אנשים בעלי מוגבלות שכלית. למשל בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשנ"ח – 1998 (להלן – חוק השוויון). מוגדר כי "זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ומחויבותה של החברה בישראל לזכויות אלה, מושתתות על ההכרה בעקרון השוויון, על ההכרה בערך האדם שנברא בצלם ועל עקרון כבוד הבריות: ומטרתו להגן על כבודו וחירותו של אדם עם

<sup>12</sup> השאלות של הראיונות מופיעים בנספח ב.

<sup>13</sup> בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, התשנ"ח-1998 (שמטרתו להגן על כבודו וחירותו של אדם עם מוגבלויות ולעגן את זכותו להשתתפות שוויונית ופעילה בכל תחומי החיים); בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (הקובע כי שטח שמיועד בתכנית לצורכי ציבור ישמש גם למוסדות רווחה, ובשטח המיועד למגורים נכללים גם מגורי אנשים עם מוגבלויות); בחוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט-1969 (הקובע כי ועדת האבחון תיתן עדיפות לדיוורו של המפגר בקהילה); ובחוק שיקום נכי הנפש בקהילה, התש"ס-2000 (שמטרתו לשקוד על שיקומם ושילובם של נכי הנפש בקהילה).

<sup>14</sup> למשל בבג"ץ 7081/93 בוצר נ' מ.מ. מכבים-רעות; בג"ץ 6790/98 אברץ ואח' נ' פקיד הבחירות לעיריית ירושלים ואח' (ובמיוחד מפסקה 10 ואילך); עת"מ 3000-07-12 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריית טבעון נ' ועדת הערר המחוזית חיפה ואח'; עת"מ 41295-12-10 בלאס נ' דאבוש ואח' (התנגדות שכנים להקמת הוסטל בהוד השרון); ת"א (הרצ' 902/03 טורנר ואח' נ' אקים (התנגדות שכנים להקמת הוסטל בהרצליה); ערר מס' 22/10 תכנית רח 1000/א', הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רחובות נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מרכז (התנגדות שכנים למעון נווה אדיר ברחובות).

<sup>15</sup> למשל בהחלטה מ-23 במאי 2011 שקבעה כי עמדת הוועדה המקומית רחובות להעתיק ממקומו מעון לאנשים עם פיגור שכלי היא פסולה, ובכך אישרה המועצה את המשך קיומו של המעון במקומו הנוכחי.

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."

ניסיון לגזור אופרציות מחוק זה, לא בהכרח עוזר ומקדם את מימוש הצרכים הייחודיים של אנשים בעלי מוגבלות שכלית.

האם המשמעות של "לאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מירבית" הכוונה בדיוור במוסד סגור או בדיוור בקהילה?

גם בעשייה של תחילת שנות האלפיים ניכר, מצד אחד, שמדינת ישראל שמה לה למטרה להגדיר מסגרות שיעזרו לקדם שיוויון זכויות לאנשים בעלי מוגבלות. לדוגמה הקמת נציבות שוויון זכויות לאנשים בעלי מוגבלות במשרד המשפטים בשנת 2000. הנציבות הוקמה מכוח חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998. מטרת פעילות הנציבות היא לצמצם את הפער, הקיים בין מציאות חייהם של אנשים עם מוגבלות לבין עקרונות השוויון וכבוד האדם. הנציבות מיישמת חוק זה וחוקים אחרים הקשורים לאנשים עם מוגבלות.

מצד שני, הטיעון כי אין התייחסות ייחודית וספציפית בחוק אחד ומכליל לאנשים עם מוגבלות שכלית להם כאמור ייחוד ושוני מבעלי מוגבלות אחרים, מצמצם את האפשרות להעניק להם שוויון זכויות בפועל.

הסוגיה של שיקום בקהילה, לא רק לאנשים עם מוגבלות שכלית, עלתה לראשונה בשנת 2000 עם חקיקת חוק שיקום נכי נפש בקהילה (התש"ס – 2000). החוק מקנה לנכי הנפש זכויות לשירותי שיקום בתחומים כגון דיוור, תעסוקה, השלמת השכלה, חברה ופנאי, ותיאום טיפול.

ביישום חוק זה ניתן לראות את הפער בין תפיסה הומנית שמקדמת שוויון וחיבור וקהילה לבין העשייה הפרקטית בשטח. בחוק שיקום נכי נפש בקהילה התש"ס-2000, סעיף 4, מוגדרת מועצה ארצית לשיקום נכי נפש ומוגדרות סמכויותיה. נכון ליולי 2020, המועצה סיימה את הקדנציה והתפזרה. הקדנציה החדשה של המועצה בתהליך רה-ארגון.

מאז 2010 ועד היום הקים משרד הרווחה מספר ועדות, חלקן הפכו קבועות, במטרה בין היתר לבחון דרכי ההתמודדות עם הסוגיה של פריסת המסגרות בקהילה, התנגדות תושבי המקום לכך ולקביעת נהלים וקריטריונים ליישום הפריסה העתידית. אחת הוועדות שהוקמה בשנת 2010, פרסמה את מסקנותיה ביולי 2012. בדצמבר 2012, הפכה הוועדה לוועדה קבועה.

עוד מהלך אותו הוביל משרד הרווחה היה הקמת צוות (בינואר 2013) שהיה אמור לדון בפריסה הקיימת, בדרכים להשגת פריסה שוויונית ובגיבוש ידע ומדיניות לשילוב מסגרות בקהילה, ולהגיש את המלצותיו בנושא. הצוות לא התכנס כלל ב-2014, ולא התקבלו החלטות בנושאים אלה.

אמנם, ממשלת ישראל קבלה שתי החלטות בנושא אנשים בעלי מוגבלויות: האחת, בשנת 2012 החלטה מספר 5100 לאשרור האמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות. השנייה, בשנת החלטה מספר 2317 להקמת מתחם רב ייעודי לקידום אנשים עם מוגבלות. אחת ממטרות התוכנית הייתה "תכנית ההפעלה ואופן שילובם של אנשים ללא מוגבלות לצד אנשים עם מוגבלות בחיי הקהילה".

אבל, בפועל קיים פער בין החלטות הממשלה וחקיקה שנגזרה מתפיסת העולם בדבר חשיבות שילוב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה לבין ביצועם בפועל. על כך כותב מבקר המדינה מספר דוחות בשנים 2002, 2015, 2016.

בחלק של סקירת הספרות הצגנו את בסיס התפיסה של המשילות הציבורית החדשה: היכולת למשול מבטאת יכולת לקבוע מדיניות עקבית, ברורה, יציבה וליישם אותה. בנוסף, הצגנו את הטענה כי המשילות הציבורית החדשה לא יכולה להתקיים ללא מערכת של שיתופי פעולה עם המגזר השלישי והארגונים ללא כוונות רווח אשר צמחו בו במהלך העשורים האחרונים. מרכיב שהותי שעלה מהמחקרים בסקירת הספרות הוא תפיסת ההפקה המשותפת (co-production) של שירות או מוצר ציבורי על ידי המגזר הציבורי והמגזר השלישי.

במסגרת ניתוח הראיונות שקיימנו וניתוח דוחות של ארגוני מגזר שלישי, מצאנו כי בשנים האחרונות התפיסה של הפקה משותפת מתקיימת בין משרדי הממשלה לבין ארגוני מגזר שלישי מתוך כוונה לקדם את יישום המדיניות של שילוב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה.

דוגמא ראשונה ניתן לראות בתוכנית העבודה של הגיונט לשנת 2021<sup>16</sup>. שם נכתב כי: "השנה המשכנו לחקור את סוגיית מקסום החיים העצמאיים לאנשים עם מוגבלות כאחד מן האתגרים החברתיים המרכזיים של מדינת ישראל. ביחד עם השותפים בחנו את היקף התחומים והנושאים בהם עוסקת "ישראל מעבר למגבלות". תוך שקלול של קריטריונים מובילים, למידה מלקחי משבר הקורונה ומיפוי הפערים הגדולים ביותר בהזדמנויות להשתתפות של אנשים עם מוגבלות בישראל במעגלי החיים. ברוח זו מיקדנו את תכנית העבודה שלנו בשבעה תחומים מרכזיים: דיור עצמאי בקהילה, תחבורה, פרסונליזציה של שירותים, הזדקנות, קהילתיות, משפחות ותעסוקה". בהמשך הדוח נכתב על השיגי שנת 2020 במסגרת הנושא דיור נתמך: "338 משתתפים ובוגרים שיצאו / יוצאים למגורים עצמאיים בקהילה, מתוכם 68 יצאו ממסגרות דיור. בזכות העבודה עם מינהל מוגבלויות, התכנית תקבל מימון חברתי מלא החל מ-2021, תוטמע באופן מלא ותכנס למפת השירותים החברתיים החל משנת 2022".

דוגמא שניה ניתן לראות מפגש מומחים שהקיים בדצמבר 2021 על ידי מינהל מוגבלויות במשרד הרווחה והביטחון החברתי בנושא: מעבר ממגורים במסגרות דיור מעוניות למגורים במסגרות דיור בקהילה.

במפגש הוצגו מהלכים שאותם מקיים המשרד בשנים האחרונות מתוך כוונה לממש את החלטות הממשלה האמורות במטרה להרחיב את שילובם של אנשים בעלי המוגבלות השכלית בקהילה. כולל, מחקר הערכה מלווה של התהליך שבוצע על ידי חוקרים. ות מאוניברסיטת חיפה וממכללת תל חי<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> <https://www.thejoint.org.il/wp-content/uploads/2021/01/%D7%AA%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%AA-%D7%A2%D7%91%D7%95%D7%93%D7%94-%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C-%D7%9E%D7%A2%D7%91%D7%A8-%D7%9C%D7%9E%D7%92%D7%91%D7%9C%D7%95%D7%AA.pdf>

<sup>17</sup> ד"ר גור איילת ופרופסור אריק רימרמן

חשיבותו של המחקר המלווה הוא בכך שאיתר ואיבחן את נקודות ההצלחה ונקודות הכשלון היציאה ממעון לדירה בקהילה, בצורה שיכולה לאפשר לממש באופן מדויק יותר את השילוב של אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה.

שני חסמים מרכזיים שעלו מהמחקר המלווה היו: Nimby וחוסר מוכנות או התאמה של השירותים בקהילה לאנשים בעלי מוגבלות שכלית.

סוגיית Nimby באה לידי ביטוי גם סקר העמדות שערכנו ומתואר בחלק הכמותי של הדוח הנוכחי.

חוסר הכרות או קשר עם אנשים בעלי מוגבלות שכלית, יוצר תדמית אשר משנה כאשר אנשים מתחילים להחשף לאנשים בעלי מוגבלות שכלית. משמע, שמרכיב התודעה, ההכרות, החשיפה הוא קריטי בצמצום תופעת ה-Nimby. נקודה זאת, חייבת להיות מטופל ברמה הלאומית, בצורה של העלאת מודעות והכרות עם אנשים בעלי מוגבלות שכלית.

בעוד שסוגיית חוסר המוכנות או ההתאמה של השירותים בקהילה, צריכה להיות מטופלת ברמת משרדי הממשלה השונים, אשר אמונים על מן השירותים והתאמתם לאנשים בעלי מוגבלות שכלית.

### **5.3.3 קולות מהשטח**

מניתוח הראיונות ומדד ההכלה של אקיי"ם עלו התימות הבאות:

התקציב לתפעול המוסד, סביבה תומכת, איכות המועסקים במוסדות, ההיקף והאיכות של הטיפולים והפעילויות שניתנים במוסדות, ההעדפות והבחירות של אנשים בעלי מוגבלות שכלית.

#### *5.3.3.1 התקציב לתפעול המוסד*

מנתונים שקיבלנו ממוסד העבודה והרווחה, במסגרת ראיונות העומק שקיימנו, עולה כי המשרד מעביר לכל מוסד (סגור או הוסטל) תקציב מוגדר וידוע מראש לפי אדם. טבלה 17 מפרטת את מגוון האפשרויות.

טבלה 17 : תקציב שמועבר מהממשלה למוסדות סגורים, הוסטלים ובתים בקהילה.

סוג המוסד	תקציב לאדם לחודש	תשלום לשלום לביגוד, הסעות, תרופות לאדם לחודש	נוסף לאדם שכירות חודשית לאדם	טווח של מספר הדיירים
מוסד סגור מנוהל על ידי הממשלה	14,583 ₪			25-50
מוסד סגור מנוהל על ידי גוף מהמגזר הפרטי	13,267 ₪			50-250
הוסטל מנוהל על ידי המגזר הפרטי או ארגוני מגזר שלישי	9,879 ₪	600 ₪		12-150
דיוור בדירות פרטיות בקהילה עם מקסימום 6 דיירים מנוהל על ידי הסקטור הפרטי או ארגוני המגזר השלישי	11,024 ₪	600 ₪	1000 ₪	בכל דירה עד 6 דיירים

מטבלה 17 ניתן לראות כי מוסדות סגורים שמנוהלים על ידי הממשלה מקבלים מהמדינה תקציב של 14,583 ₪ לאדם לחודש. בעוד שמוסדות סגורים שמנוהלות על ידי בעלות פרטית מקבלים 13,267 ₪ לחודש לאדם. הוסטלים שמנוהלים על ידי הסקטור הפרטי או המגזר השלישי מקבלים 9,879 ₪ לחודש לאדם. כאשר ניתנת תוספת של כ- 600 ₪ לחודש לאדם בעבור הסעות, תרופות, ביגוד. הוסטלים ישי להם גם דירות בקהילה, מקבלים לדירה שבה עד 6 דיירים 11,024 ₪ לחודש. לכך יש תוספת של 600 ₪ לאדם לחודש ועוד 1000 ₪ שכירות לאדם לחודש.

מהראיונות עולה כי זה בסיס התקציב שאיתו כל מוסד עובד. אין הכנסות נוספות מההורים של הדיירים, או משרדי ממשלה אחרים. חלק מעמותות המגזר השלישי שמפעילות הוסטלים מגייסים כספים נוספים מתורמים.

עוד עולה מהראיונות שכל מוסד מחליט על תמהיל השימוש בתקציב. חלקם משקיעים באיכות האנשים שעובדים במוסד, אחרים שמים דגש על הפעילות שעושים במוסד. כולם ציינו שהסכומים

אינם גבוהים ולעיתים מחייבים אותם לגייס כוח אדם איכותי פחות או לצמצם בפעילויות הניתנות לדיירים.

### 5.3.3.2 סביבה תומכת

סעיף 19 ב של האמנה לזכויות של אנשים בעלי מוגבלויות של האו"ם ציין כי לאם בעל מוגבלות שכלית יש זכות לסביבה מגוונת ותומכת. כולל עזרה אישית שתמוך בו במגורים עצמאיים ובכל תהליך להיותו שייך לקהילה.

מחקרים עדכניים בנושא הדגישו את חשיבות הסביבה התומכת כגורם מפתח להצלחת שילוב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה (Huskin et al. 2018; Kim et al. 2019).

מהראיונות עלה כי משרד העבודה והרווחה התחיל בשנת 2006 ביישום תוכנית לסביבה תומכת. בשנת 2016 התוכנית הקיפה 360 אנשים בעלי מוגבלות שכלית ב-35 רשויות מקומיות (מתוך 255 רשויות מקומיות אפשריות). בחלק מהמקרים הרשות המקומית היתה הגוף המבצע של התוכנית ובחלק מהמקרים עמותות של המגזר השלישי. עוד עלה מהראיונות כי האגף לטיפול האדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית במשרד העבודה והרווחה הגדיר יעד של העברת 900 אנשים בעלי מוגבלות שכלית ממוסד סגור לקהילה לשנים 2016-2018<sup>18</sup>.

מנהלים של מוסדות סגורים טענו בראיונות שתיאורטית אפשר לשלב כל אדם בקהילה. אבל חייבים להשקיע מספיק משאבים לכך. מצד שני, אמרו מרואיינים ממשרד העבודה והרווחה שההחלטה לשלב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה מהווה מכת מוות למוסדות הסגורים הפרטיים. ועוד טענו מרואיינים אלה שמעל 80% מהדיירים במוסדות הסגורים הפרטיים יכולים בהחלט להשתלב בקהילה.

### 5.3.3.3 איכות המועסקים במוסדות

באופן גורף הסכימו כל המרואיינים על חשיבות איכות המועסקים במוסדות. ההבדל היה בפרקטיקה של היומיום. מנהלי הוסטלים שבתפעול המגזר השלישי, ציינו ששם הם משקיעים את מירב ההוצאות, בעוד שמנהלי מוסדות סגורים פרטיים והוסטלים פרטיים, אמרו שאין ברירה אלא להתפשר ולהבין שבמציאות השכר שהם יכולים לשלם במסגרת התקציב שלהם יביא להם כוח אנשים שהוא פחות איכותי ממה שהיו רוצים בתיאוריה.

יתר על כן, אחת המנהלות של הוסטל בניהול המגזר השלישי אמרה שבכדי לשלם לכוח אדם איכותי היא מגייסת כספים ממקורות חיצוניים לתקציב שהממשלה מעבירה, כי בתפיסת עולה, זה לב הטיפול של אנשים בעלי מוגבלות שכלית.

חלק מהמהלך של משרד העבודה והרווחה להגדיל את מספר האנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה, הוא גם לייצר הכשרות והתמקצעות לעובדים במוסדות אלה.

<sup>18</sup> <https://www.molsa.gov.il/units/wings/agpigur/pages/agpigur.aspx>



#### 5.3.3.4 ההיקף והאיכות של הטיפולים והפעילויות שניתנים במוסדות

איכות המועסקים היא מרכיב אחד משמעותי ליכולת לשלב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה, באותה נשימה ציינו המרואיינים כי היקף ואיכות הטיפולים והפעילויות חשובים לא פחות

כולם ציינו כי המשאבים לכך אינם מספיקים, אולם חלקם סיפרו על פתרונות יצירתיים להגדיל את איכות וכמות הפעילויות. אחד הפתרונות המרכזיים הוא הקשר ההדוק עם הקהילה והשענות על מתנדבים רבים מהקהילה בתוך המוסד, או שילוב הדיירים בפעילויות של כלל הקהילה (למשל חגים בישוב, או אירועים שמתקיימים במוסדות החינוך של היישוב).

המרכיב ההתנדבותי הזה, ציינו המרואיינים משיג שתי מטרות במקביל: האחד מאפשר הגדלה והעשרה של הפעילויות לדיירים והשנייה חושף את הקהילה לדיירים. בזכות ההכרות איתם, יותר ויותר אנשים בקהילה מביעים עמדה חיובית כלפי הנוכחות של הדיירים בחיי הקהילה.

עד כה, התימות שהוצגו התייחסו לתפיסות העולם של מנהלי המוסדות ושל בכירים במשרד העבודה והרווחה. נושא נוסף עלה רק בחלק מהראיונות והא התייחס לשאלה היסוד שעולה רבות במחקרים בשנים האחרונות: מה הן ההעדפות והבחירות של אנשים בעלי מוגבלות שכלית. מה הם רוצים?

#### 5.3.3.5 ההעדפות והבחירות של אנשים בעלי מוגבלות שכלית.

באחד הראיונות ציין מנהל תחום בהוסטל של המגזר השלישי, כי לא יכול להיות שילוב אחיד בקהילה לאותו אדם. משמע, אנשים גדלים, משתנים, מתעצבים, מגיעים לגיל זיקנה. בכל שלב כזה בחיים הם זקוקים למענה אחר. אם אנחנו מניחים שאותו פורמט של שילוב בהילה יתאים לאותו אדם מתחילת השילוב עד אחרית ימיו, הרי שאנחנו כחברה ובעלי תפקיד במוסדות טועים טעות גדולה.

הטענה המרכזית שעלתה התייחסה לחשיבות ההקשבה התמידית להעדפות והצרכים של האנשים בעלי המוגבלות השכלית. על בסיס שיח קבוע זה יש חשיבות לייצר עטיפה תומכת מתאימה לכל שלב בחיי הדיירים.

לעיתים, למשל יהיו דיירים שיעדיפו לשהות במוסד סגור ולא בדוור קהילתי, בשלב מסויים של חייהם.

סוגיית ההעדפות והבחירות של אנשים בעלי מוגבלות שכלית, הובילה את אק"ם בשנת 2013 לבנות מדד הכללה ולמדוד כל שנה את מידת הכללתם בחברה הישראלית<sup>19</sup>. הדו"ח העדכני הוא משנת 2020 ומתייחס בין היתר להתמודדות הדיירים בתקופת מגפת הקורונה.

תפיסת המדד מחדד את התימה של ההעדפות והבחירות של אנשים בעלי מוגבלות שכלית. ההבנה שיש להקשיב בכל עת ובעתות משבר עוד יותר למה שעל ליבם.

<sup>19</sup> 45העתק-של-מדד-ההכללה-המלא-גרסה-2020-2611.pdf

מקבוצות המיקוד של אנשים בעלי מוגבלות שכלית עלה כי הקושי הגדול ביותר שחוו בסגר הראשון היה מניעת הקשר עם המשפחה. היכולת לצאת לבתי המשפחות ולהיפגש עם בני משפחה בסגר השני הקלה עליהם מאוד. בנוסף, ציינו חלק מהאנשים שהם נהנו מהשימוש במדיה הדיגיטלית וציינו, כי היא הקלה עליהם בתקופת הסגר ולאחריה לצורך תקשורת ושמירת קשר עם האנשים הקרובים אליהם.

**לסיכום** מהניתוח שעולה מהשטח, דרך העיניים של מבצעי מדיניות הממשלה (מנהלי המוסדות, בכירים במשרד העבודה והרווחה ומנהלים של ארגוני מגזר שלישי), עולה כי קיים פער בין החלטות הממשלה (האחת, בשנת 2012 החלטה מספר 5100 לאשרור האמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות. השניה, בשנת החלטה מספר 2317 להקמת מתחם רב ייעודי לקידום אנשים עם מוגבלות) לבין יישומן בשטח.

**חסם ראשון** שעולה מהראיונות הוא החסם התקציבי. היכולת לקיים שילוב איכותי ומשמעותי של אנשים בעלי מוגבלות שכלית טמון בכוח האדם אשר מועסק בתהליך, בהיקף ואיכות הפעילויות שנעשות כחלק מתהליך השילוב. כאשר המשאבים אינם מספיקים, כאשר חלק מהמוסדות הם פרטיות ורוצים לראות בסוף חודש שורת רווח, יש קושי ליישם את החלטת הממשלה.

**חסם שני** שעולה מהראיונות הוא השונות בין הגופים השונים שנותנים מענה לאנשים בעלי מוגבלות שכלית: מצד אחד, מוסדות סגורים או הוסטלים פרטיים, מצד שני, ארגוני מגזר שלישי. בתוך הדינמיקה הזאת פועל משרד העבודה והרווחה שחלק מאגפיו פועלים נמרצות באמצעות פיילוטים שונים לקדם את יישום החלטת הממשלה לשילוב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה, אולם חלק אחר משמר את המצב הקיים.

מניתוח הפעילויות שמתקיימות בשטח לקידום שילוב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה שמוצגות מנקודת מבטם של הארגונים המובילים אותם (הגוינט ומשרד העבודה והרווחה) עולה כי חסם אחד הוא הסביבה שלא מאוד מקבלת את תהליך השילוב של אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה, תופעת ה-Nimby. והחסם השני, הוא מוכנות חסר של השירותים הניתנים בקהילה להתאמתם לאנשים בעלי מוגבלות שכלית.

## 6. סיכום ומסקנות

סוגיית שילובם של אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה נצבת אל פתחן של חברות בעולם המערבי ביתר שאת בשנים האחרונות. החלטות האו"ם בנושא וההבנה שיש להקשיב לנקודת מבטם של אנשים בעלי מוגבלות שכלית לגבי אפשרויות שילובם בקהילה, הפנו את המיקוד היישומי והמחקרי, לבדוק איך מקיימים שילוב אופטימלי ולא האם יש מקום לכוזה שילוב.

המחקר הנוכחי ביקש לתרום לדיון העולמי הזה באמצעות האבחון של המקרה הישראלי הן מההיבט הכלכלי והן מהיבט של המשילות.

בחינה של השערות המחקר מגלה כי כולן אוששו .

ההשערה הראשונה, שלפיה ההתנגדות לשילוב המוגבלים הולכת ונעלמת החל מרדיוס מסוים מהמקום שבו אנשים בעלי מוגבלות שכלית משולבים, אוששה.

ההשערה השנייה, שלפיה נשאלים בעלי הכנסה גבוהה בעשירונים העליונים יהיו מוכנים לשלם סכום גבוה עבור שילוב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה יחסית לנשאלים בעלי הכנסה נמוכה, אוששה.

ההשערה השלישית, שלפיה הערך הכלכלי של סגירת המוסדות ושילוב האנשים בעלי מוגבלות שכלית בהוסטלים חיובי, אוששה.

ההשערה הרביעית, שלפיה עמימות וחוסר בהירות בהגדרות הביצוע וגבולות האחריות של הגופים השונים שתפקידם ליישם את מדינות הממשלה מקטינים את היכולת ליישם את מדיניות שילוב האוכלוסיות עם צרכים מיוחדים בקהילה, אוששה.

התוצאות המרכזיות העולות מהמחקר הן: 1. נשאלים מוכנים לשלב יותר מאשר הם מוכנים לשלם על השילוב בקהילה, 2. נשאלים המתגוררים בשכונות לאנשים בעלי מוגבלות שכלית, יש נכונות לשלב יותר מאשר אנשים שאינם מתגוררים בשכונות לאנשים בעלי מוגבלות שכלית, 3. ככל שהכנסת הנשאל גבוהה יותר, כך גם הנכונות לשלם עבור שילוב הינה גבוהה יותר. 4. נשאלים מהצד השמאלי של המפה הפוליטית מוכנים לשלם הכי הרבה על השילוב, 5. נשאלים יהודים מוכנים לשלב יותר מאשר נשאלים לא יהודים אך מוכנים לשלם פחות מנשאלים לא יהודים, 6. הערך הכלכלי של סגירת המוסדות ושילובם של האנשים בעלי מוגבלות שכלית בהוסטלים שבקהילה חיובי. 7. ממשלות ישראל החליטו בעבר, כפי שמדינות העולם המערבי החליטו, על שילוב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה. מהניתוח המשולב שערכנו במחקר זה עולה כי נעשים מהלכים בשטח לשילוב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה. בנוסף, חל גידול במודעות וההבנה שיש לקדם את הנושא. אולם, יש חוסר סנכרון ולעיתים אי שיתוף פעולה בין הגופים השונים הרלוונטיים לסוגיה. בנוסף, קיימת חוסר התאמה באיכות ומאפייני השירותים שניתנים לאנשים בעלי מוגבלות שכלית מצד הקהילה הקולטת ובחלק מהמוסדות הסגורים וההוסטלים.

ההמלצות שלנו מתייחסות גם להיבט הכלכלי וגם להיבט המשילותי ומוסיפות היבט נוסף שעלה מהראיונות.

ההיבט שעלה מהראיונות מתייחס לחשיבות ההקשבה לצרכים, לרצונות ולציפיות של אנשים בעלי מוגבלות שכלית בסוגיית שילובם בקהילה. הטענה המרכזית היא שבגילאים שונים ובסיטואציות חיים שונות הצרכים, הציפיות והרצונות יכולות להיות שונות. לכן, יש לקיים ליווי אישי, מותאם גיל וצרכים. לבחון בנקודות זמן מוגדרות, את מידת השילוב ואת השינוי (אם יש) בצרכים של אנשים בעלי מוגבלות שכלית

לכן, ההמלצה שלנו היא ששילוב זה חייב להיעשות בתהליך מסודר ומובנה אשר בו משולב גם מהלך של שינוי המודעות הציבורית בנושא וגם מתן מקסימום המעטפת הנדרשת לחיים עצמאיים בקהילה, תוך הקשבה לצרכים המשתנים לאורך הזמן והגיל.

בניתוח עלות תועלת שערכנו התייחסנו לשלושה מרכיבים מתוך ארבעה: ערך כלכלי של סגירת מוסדות סגורים, ערך כלכלי של פתיחת הוסטלים והערך הכלכלי של הנכונות לשלם. לא התייחסנו לערך הכלכלי של האנשים בעלי מוגבלות שכלית ומשפחותיהם במעבר מהמודות הסגורים להוסטלים. לכן, המלצה נוספת שלנו היא לערוך סקר עומק שבו משתתפים האנשים בעלי מוגבלות שכלית במוסדות ובני משפחתם כדי לאמוד את הערך הכספי החיובי המתווסף לשלושת המרכיבים שנבדקו במחקר זה.

ההיבט הכלכלי התייחס לשני תחומים: האחד, ניתוח עלות-תועלת של שילוב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה. השני, המוכנות של הציבור לשלם על מהלך כזה.

ניתוח העלות-תועלת הראה כי כדאי כלכלית למדינת ישראל כחלק ממדיניות גורפת לפעול למען שילוב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה. ניתוח המוכנות לשלם הראה כי הציבור מוכן לשלם סכום כספי לסבסד את התהליך בנוסף, על נכונותו לשלב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה.

לכן, ההמלצות שלנו לגבי ההיבט הכלכלי הן: (1) לזרז את מימוש החלטת הממשלה לשלב אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה, באמצעות סגירת מוסדות סגורים והפניית ההכנסות הכספיות מהמכירה לרכישה/השכרה של מגורים בקהילה. (2) לצאת בקמפיין כלל ארצי שיעודד את המעבר של אנשים בעלי מוגבלות שכלית בקהילה, בכדי שרכישת/השכרת הדיור בקהילה, יתקבל גם באופן חיובי על ידי הקהילה הקולטת. (3) לא לאפשר לבעלי עסק פרטי להפעיל מסגרות לאנשים בעלי מוגבלות שכלית, אלא אם הם עומדים בביקורת קבועה שבוחנת הן את איכות הפעילויות הניתנות והן את איכות כוח האדם שעובד במקום.

המלצה נוספת שמשלבת גם את ההיבט הכלכלי וגם את ההיבט המשילותי: יש לבחון כל אדם בעל מוגבלות שכלית לגופו של מקרה. משמע, ההחלטה האם לעודד את שילובם בקהילה או להשאירם במוסד סגור או אולי יצירת אופציה חדשה של "הוסטל סגור" (שיאפשר מצד אחד מרכיב כל שהוא של שילוב בקהילה ומצד שני ייתן את הטיפול המלא והצמוד שנדרש להם מפאת מצבם) חייבת להיות תוך כדי הקשבה לצרכים, לציפיות ולרצונות שלהם ושל בני משפחותיהם.

ביום ראשון 22.5.22 במסגרת ישיבת הממשלה אושר קידום הצעת חוק להרחבת זכויות אנשים עם מוגבלויות והקצאת 2 מיליארד שקלים לשילובם בחברה. בתזכיר החוק נכתב: "כדי לממש את זכותם של אנשים עם מוגבלות לחיים שוויוניים בהתאם לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן – חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות) ועקרונות אמנת האו"ם בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות שעליה חתומה מדינת ישראל, יש לפעול לכך שיינתנו להם שירותי רווחה בהתאם לרצונם ובחירתם, העונים על צרכיהם ומבטיחים את השתלבותם השוויונית בחברה ובקהילה, בתחומי החיים השונים, וכן לצורך הגנתם ושמירה על טובתם וביטחונם"<sup>20</sup>.

אין ספק שהצעת חוק זאת, אם תעבור ותיושם, מתכתבת עם המלצות הדו"ח הנוכחי בדבר החשיבות הרבה (משתתפים נקודות המבט המשולבות בדו"ח זה: הכלכלית והמשילוטית) שיש בשילובם של אנשים בעלי מוגבלות שיכלית בקהילה ובהקשבה לצרכיהם כפי שהם ובני משפחותיהם מבאים לביטוי. מדובר במהלך אשר בו כולם מרוויחים. הקהילה אליה משולבים האנשים בעלי המוגבלות השכלית, האנשים בעלי המוגבלות השכלית שדעתם ורצונם מושמע וממומש וכלכלית המהלך הוא השקעה מניבה לטווח הקצר ולטווח הארוך.

## רשימת מקורות

---

<sup>20</sup> <https://www.tazkirim.gov.il/s/law-item/a093Y00001YijiAQAR/%D7%AA%D7%96%D7%9B%D7%99%D7%A8-%D7%97%D7%95%D7%A7-%D7%A9%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%AA%D7%99-%D7%A8%D7%95%D7%95%D7%97%D7%94-%D7%9C%D7%90%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%A2%D7%9D-%D7%9E%D7%95%D7%92%D7%91%D7%9C%D7%95%D7%AA-%D7%94%D7%AA%D7%A9%D7%A4%D7%912022?language=iw>

- אלפסי, מ. (2010). אנשים עם מוגבלות בישראל, אומדן האוכלוסייה, מאפייניה וחסמים לתעסוקה. ירושלים, מנהל מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.
- ארטן-ברגמן, ט., רימרמן, א. (2009) דפוסי מעורבות חברתית בקרב אנשים עם וללא מוגבלות בישראל. *ביטחון סוציאלי*, 49.
- ניסים, ד. ובן שמחון מ. (2014). אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית. משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- רוזנטל ג., יהושע נ., היימן ב. וקשטן א. (2009). כלים ומתודולוגיה לאומדן הערך הכלכלי של שטחים פתוחים ויישומם בתהליכי קבלת החלטות תכנוניות. מכון דש"א.
- רימרמן, א., כץ, ש. (2004) מדיניות התעסוקה המוגנת כלפי אנשים עם מוגבלויות קשות באחריות המערב ובישראל: סקירה ודיון. *ביטחון סוציאלי*, מס' 65.
- Adamowicz, W., Louviere, J., & Williams, M. (1994). Combining revealed and stated preference methods for valuing environmental amenities. *Journal of environmental economics and management*, 26(3), 271-292.
- Amado, A. N., Stancliffe, R. J., McCarron, M., and McCallion, P. (2013). Social inclusion and community participation of individuals with intellectual/developmental disabilities. *Intellectual and Developmental Disabilities*, 51(5), 360-375.
- Anderson, C. A., Schlegelmilch, A., & Hartman, E. (2019). Wisconsin PROMISE cost-benefit analysis and sustainability framework. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 51(2), 253-261.
- Alford, J. (2014). The multiple facets of co-production: Building on the work of Elinor Ostrom. *Public Management Review*, 16(3), 299-316.
- Andreoni, J. (1989). Giving with impure altruism: Applications to charity and Ricardian equivalence. *Journal of political Economy*, 97(6), 1447-1458.
- Argyris, C. (2017). *Integrating the Individual and the Organization*. Routledge.
- Arrow, K. J. (1981). Optimal and voluntary income redistribution', in (Steven Rosenfield, ed.), *Economic Welfare and the Economics of Soviet Socialism: Essays in Honor of Abram Bergson*.
- Barro, R. J. (1974). Are government bonds net wealth?. *Journal of political economy*, 82(6), 1095-1117.
- Baum, R. J., & Wally, S. (2003). Strategic decision speed and firm performance. *Strategic Management Journal*, 24(11):1107-1129.
- Bernard, H.R., Wutich, A., and Ryan, G.W. (2016). *Analyzing qualitative data: Systematic approaches*. SAGE publications.

- Bevir, M., & Rhodes, R. A. (Eds.). (2016). *Rethinking governance: ruling, rationalities and resistance*. Routledge.
- Becker, G. S. (1974). A theory of social interactions. *Journal of political economy*, 82(6), 1063-1093.
- Bigby, C., Anderson, S., and Cameron, N. (2018). Identifying conceptualizations and theories of change embedded in interventions to facilitate community participation for people with intellectual disability: A scoping review. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*, 31(2), 165-180.
- Bigby, C., and Wiesel, I. (2015). Mediating community participation: Practice of support workers in initiating, facilitating or disrupting encounters between people with and without intellectual disability. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*, 28, 307–318.
- Bloom, N., Garicano, L., Sadun, R., & Van Reenen, J. (2014). The distinct effects of information technology and communication technology on firm organization. *Management Science*, 60(12), 2859-2885.
- Boo, L. S. H., and Nie, Y. (2018). Attitude towards persons with intellectual disability scale: Further development. *Current Psychology*, 37(4), 760-768.
- Borell, K., and Westermarck, Å. (2018). Siting of human services facilities and the not in my back yard phenomenon: a critical research review. *Community Development Journal*, 53(2), 246-262.
- Bryson, J., Sancino, A., Benington, J., & Sørensen, E. (2017). Towards a multi-actor theory of public value co-creation. *Public Management Review*, 19(5), 640-654.
- Calvo, G. A., & Wellisz, S. (1979). Hierarchy, ability, and income distribution. *Journal of political Economy*, 87(5, Part 1), 991-1010.
- Cardinal, L. B. (2001). Technological innovation in the pharmaceutical industry: The use of organizational control in managing research and development. *Organization Science*, 12(1), 19-36.
- Cardinal, L. B., & Opler, T. C. (1995). Corporate diversification and innovative efficiency an empirical study. *Journal of Accounting and Economics*, 19(2), 365-381.
- Carson, R. T., Wilks, L., & Imber, D. (1994). Valuing the preservation of Australia's Kakadu conservation zone. *Oxford Economic Papers*, 727-749.
- Carson, R. T. (2000). Contingent valuation: a user's guide. *Environmental Science & Technology*, (34), 1413-1418.

- Chase, L. C., Lee, D. R., Schulze, W. D., & Anderson, D. J. (1998). Ecotourism demand and differential pricing of national park access in Costa Rica. *Land Economics*, 466-482.
- Chen, C. (2017). Management quality and firm hierarchy in industry equilibrium. *American Economic Journal: Microeconomics*, 9(4), 203-44.
- Chuenpagdee, R., and Jentoft, S. (2013). Assessing governability—What’s next. In *Governability of fisheries and aquaculture* (pp. 335-349). Springer, Dordrecht.
- Cohen, M. A., Rust, R. T., Steen, S., & Tidd, S. T. (2004). Willingness-to-pay for crime control programs. *Criminology*, 42(1), 89-110.
- Craig, D., and Bigby, C. (2015). “She’s been involved in everything as far as I can see”: Supporting the active participation of people with intellectual disability in community groups. *Journal of Intellectual & Developmental Disability*, 40, 12–25.
- Daniel Yankelovich Group. 1990. *Public Attitudes Toward People with Chronic Mental Illness: Executive Summary*. Princeton, NJ: The Robert Wood Johnson Foundation.
- Dear, M., Taylor, S. M., & Hall, G. B. (1980). External effects of mental health facilities. *Annals of the Association of American Geographers*, 70(3), 342-352.
- Dear, M. (1992). Understanding and overcoming the NIMBY syndrome. *Journal of the American Planning Association*, 58(3), 288-300.
- Deisher, R. W., & Justice, R. S. (1960). Effectiveness of community resources in helping mentally retarded children. *American Journal of Public Health and the Nations Health*, 50(1), 43-49.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494. doi:10.1093/jopart/mui057
- Fisher, S. L., & Connelly, C. E. (2020). Building the “Business Case” for Hiring People with Disabilities: A Financial Cost-Benefit Analysis Methodology and Example. *Canadian Journal of Disability Studies*, 9(4), 71-88.
- Frank, R. (1981). Cost-benefit analysis in mental health services: a review of the literature. *Administration in Mental Health*, 8(3), 161-176.
- Garrod, G., & Willis, K. G. (1999). Economic valuation of the environment. *Books*.
- Gilman, S. L., & Gilman, S. L. (1985). *Difference and pathology: Stereotypes of sexuality, race, and madness*. Cornell University Press.



- Gürlük, S. (2006). The estimation of ecosystem services' value in the region of Misi Rural Development Project: Results from a contingent valuation survey. *Forest Policy and Economics*, 9(3), 209-218.
- Hall, E. (2013). Making and gifting belonging: Creative arts and people with learning Disabilities. *Environment and Planning A*, 45, 244–262
- Hall, S. A. (2009). The social inclusion of people with disabilities: A qualitative meta-analysis. *Journal of Ethnographic and Qualitative Research*, 3, 162-173.
- Hanley, N., 1989. Valuing rural recreation benefits: an empirical comparison of two approaches. *Journal of Agricultural Economics* 40, 361– 375.
- Hawkins k., (2003). Economic Valuation of ecosystem services university. *Minnesot Press*.
- Hirshleifer, D., Hsu, P.-H., & Li, D. (2013). Innovative efficiency and stock returns. *Journal of Financial Economics*, 107(3), 632-654.
- Hochman, H. M., & Rodgers, J. D. (1969). Pareto optimal redistribution. *The American economic review*, 59(4), 542-557.
- Huskin, P. R., Reiser-Robbins, C., and Kwon, S. (2018). Attitudes of undergraduate students toward persons with disabilities: Exploring effects of contact experience on social distance across ten disability types. *Rehabilitation Counseling Bulletin*, 62(1), 53-63.
- Imandoust, S. B., & Gadam, S. N. (2007). Are people willing to pay for river water quality, contingent valuation. *International Journal of Environmental Science & Technology*, 4(3), 401-408.
- Krajewski, J., & Flaherty, T. (2000). Attitudes of high school students toward individuals with mental retardation. *Mental Retardation*, 38(2), 154-162.
- Kim, H., Park, I., and Choi, Y. (2019). Experience and Task of Public Guardianship Service Activity for the mentally disabled-in Perspectives of advocacy. *Journal of Convergence for Information Technology*, 9(5), 228-235
- Lindsay, C., Osborne, S. P., & Bond, S. (2014). The “New Public Governance” and Employability Services in an Era of Crisis: Challenges for Third Sector Organizations in Scotland. *Public Administration*, 92(1), 192-207. doi:10.1111/padm.12051
- Loomis, J., Kent, P., Strange, L., Fausch, K., & Covich, A. (2000). Measuring the total economic value of restoring ecosystem services in an impaired river basin: results from a contingent valuation survey. *Ecological economics*, 33(1), 103-117.
- Loomis, J. (2006). Estimating recreation and existence values of sea otter expansion in California using benefit transfer. *Coastal Management*, 34(4), 387-404.

- Luckasson, R., Borthwick-Duffy, S., Buntinx, W. H., Coulter, D. L., Craig, E. M. P., Reeve, A., ... & Tasse, M. J. (2002). *Mental retardation: Definition, classification, and systems of supports*. American Association on Mental Retardation.
- Milne, P., and Kelly, B. (2009). Community participation and inclusion: people with disabilities defining their place. *Disability and Society*, 24(1), 47-62.
- Milot, É., Couvrette, R., and Grandisson, M. (2020). Perspectives of adults with intellectual disabilities and key individuals on community participation in inclusive settings: A Canadian exploratory study. *Journal of Intellectual & Developmental Disability*, 1-9.
- Miskimmin, C., Shoostari, S., Menec, V., Duncan, K. A., Martin, T., and Stoesz, B. M. (2019). Age-friendly communities for older persons with intellectual disabilities. *Quality in Ageing and Older Adults*. 20(4):206-218.
- Monarchova, J., & Gudas, M. (2009). Contingent Valuation Approach for Estimating the Benefits of Water Quality Improvement in the Baltic States. *Environmental Research, Engineering & Management*, 47(1).
- Moore, M. H. (2000). Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29 (s1): 183–208.
- Nord, D., Luecking, R., Mank, D., Kiernan, W., & Wray, C. (2013). The state of the science of employment and economic self-sufficiency for people with intellectual and developmental disabilities. *Intellectual and developmental disabilities*, 51(5), 376-384.
- O'Brien B, and Gafni A. (1996). When do the 'dollars' make sense? Toward a conceptual framework for contingent valuation studies in health care. *Medical Decision Making*, 16(3): 288–299.
- Olsen, J. A. (1997). Aiding priority setting in health care: is there a role for the contingent valuation method?. *Health Economics*, 6(6), 603-612.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Strokosch, K. (2016). Co-production and the co-creation of value in public services: a suitable case for treatment?. *Public management review*, 18(5), 639-653.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2010). *Sickness, Disability and Work, Breaking the Barriers: A Synthesis of Findings Across OECD Countries*. ISBN 978-92-64-08885-6 (PDF)
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387. doi:10.1080/14719030600853022
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.

- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *The American Review of Public Administration*, 43(2), 135-158. doi:10.1177/0275074012466935
- Pestoff, V. (2012). Co-production and third sector social services in Europe: Some concepts and evidence. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1102-1118.
- Pestoff, V., Brandsen, T., & Verschuere, B. (Eds.). (2013). *New public governance, the third sector, and co-production*. Routledge.
- Petit, J. M., Loubiere, S., Vargas-Moniz, M. J., Tinland, A., Spinnewijn, F., Greenwood, R. M., ... & Kallmen, H. (2018). Knowledge, attitudes, and practices about homelessness and willingness-to-pay for housing-first across 8 European countries: a survey protocol. *Archives of Public Health*, 76(1), 71.
- Priestley, M., Waddington, L., & Bessozi, C. (2010). Towards an agenda for disability research in Europe: learning from disabled people's organizations. *Disability & Society*, 25(6), 731-746.
- Raje, D. V., Dhobe, P. S., & Deshpande, A. W. (2002). Consumer's willingness to pay more for municipal supplied water: a case study. *Ecological Economics*, 42(3), 391-400.
- Reynolds, A. J., Temple, J. A., White, B. A., Ou, S. R., & Robertson, D. L. (2011). Age 26 cost-benefit analysis of the child-parent center early education program. *Child development*, 82(1), 379-404.
- Roberts, L. A., & Leitch, J. A. (1997). Economic valuation of some wetland outputs of Mud Lake, *Minnesota-South Dakota*.
- Salant, P., Dillman, I., & Don, A. (1994). *How to conduct your own survey* (No. 300.723 S3.).
- Salvador-Carulla, L., and Bertelli, M. (2008). Mental retardation or intellectual disability: Time for a conceptual change. *Psychopathology*, 41, 10-16.
- Salvador-Carulla, L., Costa-Font, J., Cabases, J., McDaid, D., & Alonso, J. (2010). Evaluating mental health care and policy in Spain. *Journal of Mental Health Policy and Economics*, 13(2), 73.
- Samuelson, P. A. (1993). Altruism as a problem involving group versus individual selection in economics and biology. *The American Economic Review*, 83(2), 143-148.
- Saxby, H., Thomas, M., Felce, D., & De Kock, U. R. S. U. L. A. (1986). The use of shops, cafes and public houses by severely and profoundly mentally handicapped adults. *The British Journal of Mental Subnormality*, 32(63), 69-81.

- Scott, W. R. (2015). *Organizations and organizing: Rational, natural and open systems perspectives*. Routledge.
- Sen, A., Brittan, S., & Hamlin, A. (1995). Moral codes and economic success. *Market Capitalism and Moral Values*.
- Shearer, A. L., Roth, E., Cefalu, M. S., Breslau, J., McBain, R. K., Wong, E. C., & Collins, R. L. (2020). Contact With Persons With Mental Illness and Willingness to Live Next Door to Them: Two Waves of a California Survey of Adults. *Psychiatric Services*, appi-ps.
- Simon, H. A. (1993). Altruism and economics. *The American Economic Review*, 83(2), 156-161.
- Siperstein, G. N., Parker, R. C., and Drascher, M. (2013). National snapshot of . adults with intellectual disabilities in the labor force. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 39(9), 157-165.
- Smith, C. J. (1981). Residential proximity and community acceptance of the mentally ill. *Journal of Operational Psychiatry*, 12(1), 2-12.
- Spreat, S., Conroy, J., & Fullerton, A. (2005). A cost–benefit analysis of community and institutional placements for persons with mental retardation in Oklahoma. *Research in developmental disabilities*, 26(1), 17-31.
- Stancliffe, R., Bigby, C., Balandin, S., Wilson, N., and Craig, D. (2015). Transition to retirement and participation in mainstream community groups using active mentoring: A feasibility and outcomes evaluation with a matched comparison group. *Journal of Intellectual Disability Research*, 59, 703–718.
- Stark, O. (1989). Altruism and the quality of life. *The American Economic Review*, 79(2), 86-90.
- Tompsett, C. J., Toro, P. A., Guzicki, M., Manrique, M., & Zatakia, J. (2006). Homelessness in the United States: Assessing changes in prevalence and public opinion, 1993–2001. *American Journal of Community Psychology*, 37(1-2), 47-61.
- Treanor, D. P. (2020). *Intellectual Disability and Social Policies of Inclusion: Invading Consciousness Without Permeability*. Springer Nature.
- Tringo, J. L. (1970). The hierarchy of preference toward disability groups. *The Journal of Special Education*, 4(3), 295-306.
- U.S. Bureau of Labor Statistics employment status of persons with a disability in the United States (2010). *Persons with a Disability: Labor Force Characteristics*. Can be retrieved at:<http://www.disabled-world.com/disability/statistics/disabilityemployment-statistics.php#ixzz1Z3R3tEfq>

Verschuere, B., Brandsen, T., & Pestoff, V. (2012). Co-production: The state of the art in research and the future agenda. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1083-1101.

Vigoda-Gadot, E., and Mizrahi, S. (2014). *Managing Democracies in Turbulent Times: Trust, Performance, and Governance in Modern States*. Springer Science & Business Media.

Wehmeyer, M. L., Agran, M., Hughes, C., Martin, J., Mithaug, D. E. & Palmer, S. (2007). *Promoting self-determination in students with intellectual and developmental disabilities*. New York: Guilford Press.

Wiesel, F., and Modell, S. (2014). From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism. *Financial Accountability & Management*, 30(2), 175-205. doi:10.1111/faam.12033

Williamson, O. E. (1967). Hierarchical control and optimum firm size. *Journal of political economy*, 75(2), 123-138.

## נספחים

נספח א: השאלון של הנכונות לשלם והנכונות לשלב

שלום רב,

אנו עורכים מחקר על שילוב בקהילה (הוסטל) של אנשים עם מוגבלות שכלית.

נשמח לקבל את עמדותיך.

תשובותיך ישמשו אותנו לצורך עיבוד נתונים סטטיסטי

מטעמי נוחות השאלון נכתב בלשון זכר, השאלון מיועד כמובן לנשים וגברים כאחת.

אנו מודים לך על שיתוף הפעולה

קרא את הפסקה הבאה :

אדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית מוגדר "כאדם אשר מחמת חוסר התפתחות או התפתחות לקויה של כושרו השכלי מוגבלת יכולתו להתנהגות מסתגלת והוא נזקק לטיפול".

בישראל חיים כ- 35,000 בני אדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית ברמות מוגבלות שונות. חלק גדול מהם עדיין מאושפזים במוסדות סגורים.

יש לציין כי אדם עם מוגבלות שכלית עשוי להזדקק לתמיכה של גורם חיצוני בכלל תפקודי היומיום הבסיסיים.

הוסטל הוא מסגרת דיור משותפת, המסייעת לדייר בתהליך השיקום שלו באמצעות ליווי אישי וקבוצתי לעומת מוסד סגור שבו הדיירים חיים בתנאי כליאה ואינם זכאים לצאת ולהסתובב חופשי.

1. בן/בת כמה את/ה?
2. למיטב ידיעתך, האם באזור המגורים שלך ישנם מעונות (הוסטלים) לאנשים עם מוגבלות שכלית? (הוסטל הוא בית שנמצא בשכונת מגורים, ובו גרים אנשים עם מוגבלות שכלית, אשר נזקקים לעיתים לתמיכה בתפקודי יומיום)
  - a. כן, יש מעונות (הוסטלים) לאנשים עם מוגבלות שכלית
  - b. לא, אין מעונות (הוסטלים) לאנשים עם מוגבלות שכלית
  - c. לא יודע אם יש מעונות (הוסטלים) לאנשים עם מוגבלות שכלית
3. מהי עמדתך כלפי שילוב (מגורים) אנשים עם מוגבלות שכלית בקהילה? \*
  - a. מסכים במידה רבה
  - b. מסכים
  - c. לא מסכים ולא מתנגד (ניטרלי)
  - d. מתנגד
  - e. מתנגד במידה רבה
4. איזה סכום חודשי היית מוכן לשלם על מנת שיקימו מעונות (הוסטלים) לאנשים עם מוגבלות שכלית בקהילה (לא באזור מגוריך)? \*
  - a. לא מוכן לשלם
  - b. מוכן לשלם, אלא ציין סכום חודשי:
5. מהי עמדתך כלפי העסקת אנשים עם מוגבלות שכלית במקום העבודה שלך? \*
  - a. מסכים במידה רבה
  - b. מסכים

- c. לא מסכים ולא מתנגד (ניטרלי)
- d. מתנגד
- e. מתנגד במידה רבה
6. איזה סכום חודשי היית מוכן לשלם על מנת שישלבו אנשים עם מוגבלות שכלית במקום העבודה שלך? \*
- a. לא מוכן לשלם
- b. מוכן לשלם, אלא ציין סכום חודשי:
7. איזה סכום חודשי היית מבקש לקבל כפיצוי תמורת שילוב אנשים עם מוגבלות שכלית במקום העבודה שלך? \*
- a. לא מבקש פיצוי כספי
- b. מבקש פיצוי, אלא ציין סכום חודשי:
8. מהי עמדתך כלפי שילוב (מגורים) אנשים עם מוגבלות שכלית בשכונת המגורים שלך?
- a. מסכים במידה רבה
- b. מסכים
- c. לא מסכים ולא מתנגד (ניטרלי)
- d. מתנגד
- e. מתנגד במידה רבה
9. איזה סכום חודשי היית מוכן לשלם על מנת שיקימו מעונות (הוסטלים) לאנשים עם מוגבלות שכלית באזור מגוריך? \*
- a. לא מוכן לשלם
- b. מוכן לשלם, אלא ציין סכום חודשי
10. איזה סכום חודשי היית מבקש לקבל כפיצוי תמורת שילוב אנשים עם מוגבלות שכלית באזור המגורים שלך? \*
- a. לא מבקש פיצוי כספי
- b. מבקש פיצוי, אלא ציין סכום חודשי

לפניך סרטון המתאר את ההתמודדות היומיומית של אנשים עם מוגבלות שכלית מנקודת מבטם.

צפה בסרטון קצר ואחר כך השב בבקשה על השאלות

\* הסרטון נערך ע"י יובל אביטן עקירב

11. מהי עמדתך כלפי שילוב (מגורים) אנשים עם מוגבלות שכלית בקהילה? \*
- מסכים במידה רבה
  - מסכים
  - לא מסכים ולא מתנגד (ניטרלי)
  - מתנגד
  - מתנגד במידה רבה
12. איזה סכום חודשי היית מוכן לשלם על מנת שיקימו מעונות (הוסטלים) לאנשים עם מוגבלות שכלית בקהילה (לא באזור מגוריך)? \*
- לא מוכן לשלם
  - מוכן לשלם, אלא ציין סכום חודשי:
13. מהי עמדתך כלפי העסקת אנשים עם מוגבלות שכלית במקום העבודה שלך? \*
- מסכים במידה רבה
  - מסכים
  - לא מסכים ולא מתנגד (ניטרלי)
  - מתנגד
  - מתנגד במידה רבה
14. איזה סכום חודשי היית מוכן לשלם על מנת שישלבו אנשים עם מוגבלות שכלית במקום העבודה שלך? \*
- לא מוכן לשלם
  - מוכן לשלם, אלא ציין סכום חודשי:
15. איזה סכום חודשי היית מבקש לקבל כפיצוי תמורת שילוב אנשים עם מוגבלות שכלית במקום העבודה שלך? \*
- לא מבקש פיצוי כספי
  - מבקש פיצוי, אלא ציין סכום חודשי:
16. מהי עמדתך כלפי שילוב (מגורים) אנשים עם מוגבלות שכלית בשכונת המגורים שלך? \*
- מסכים במידה רבה
  - מסכים
  - לא מסכים ולא מתנגד (ניטרלי)
  - מתנגד
  - מתנגד במידה רבה
17. איזה סכום חודשי היית מוכן לשלם על מנת שיקימו מעונות (הוסטלים) לאנשים עם מוגבלות שכלית באזור מגוריך? \*
- לא מוכן לשלם
  - מוכן לשלם, אלא ציין סכום חודשי:



18. איזה סכום חודשי היית מבקש לקבל כפיצוי תמורת שילוב אנשים עם מוגבלות שכלית באזור המגורים שלך? \*
- לא מבקש פיצוי כספי
  - מבקש פיצוי, אלא ציין סכום חודשי:
19. מי אחראי לדעתך לכך שאנשים עם מוגבלות שכלית אינם משולבים מספיק בשכונות המגורים בעיר? (ניתן לבחור יותר משובה אחת)
- ראשי הערים
  - כלל הציבור
  - המשפחות הגרעיניות של אנשים עם מוגבלות שכלית
  - שרי הממשלה
  - ראש הממשלה
  - חברי הכנסת
  - אחר, פרט \_\_\_\_\_:
20. האם במשפחה שלך יש אנשים עם מוגבלות שכלית? \*
- כן, במשפחה הגרעינית
  - כן, במשפחה המורחבת
  - לא, אין
  - מסרב להשיב
21. האם בשכונת (בבניין שבו אתה גר או בקרבת מקום) יש אנשים עם מוגבלות שכלית? \*
- כן
  - לא
  - לא יודע
22. האם בעיר/בישוב שבו אתה גר יש מעון (הוסטל) לאנשים עם מוגבלות שכלית? \*
- כן
  - לא
  - לא יודע
23. מגדר, האם את/ה? \*
- גבר
  - אשה
24. מהי השכלתך (בית הספר האחרון בו למדת)? \*
- יסודית
  - תיכונית
  - על תיכונית - לא אקדמאית
  - תואר ראשון

- .e תואר שני ומעלה
25. מצב משפחתי \* :
- .a רווק/ה
- .b נשוי
- .c גרוש/פרוד
- .d אלמן/ה
26. מהי דתך? \*
- .a יהודי
- .b מוסלמי
- .c נוצרי
- .d דרוזי
- .e אחר, פרט: \_\_\_\_\_
27. כיצד אתה מגדיר את עצמך מבחינה דתית? \*
- .a חרדי
- .b דתי לאומי
- .c מסורתי
- .d חילוני
28. מצב תעסוקה שלך? \*
- .a עובד במשרה מלאה
- .b עובד במשרה חלקית
- .c עקרת בית
- .d פנסיה
- .e מובטל
- .f סטודנט
- .g חייל
- .h אחר, פרט: \_\_\_\_\_
29. באופן כללי, כיצד אתה מגדיר את עמדותיך הפוליטיות? \*
- .a שמאל קיצוני
- .b שמאל מתון
- .c מרכז
- .d ימין מתון

- e. ימין קיצוני
- f. מסרב לענות
30. על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ההכנסה הממוצעת למשפחה בישראל שבה שני בני הזוג שכירים ועובדים במשרה מלאה היא כ- 19,500 ש"ח נטו לחודש (למפרנס יחיד כ- 9,000 ש"ח ברוטו לחודש), כיצד היית מדרג/ת את הכנסתך? \*
- a. הרבה מתחת לממוצע
- b. מעט מתחת לממוצע
- c. בממוצע
- d. מעט מעל הממוצע
- e. הרבה מעל הממוצע
- f. מסרב לענות
31. עיר מגורים: \_\_\_\_\_ \*

תודה רבה על שיתוף הפעולה

### נספח ב: שאלות הראיונות של מנהלי המוסדות

- שאלות לראיונות של הוסטלים:
1. אם הוסטל פרטי לבדוק מלכ"ר או אנשים פרטיים מגזר פרטי. אם ציבורי, מה זה אומר? המדינה מנהלת? מי?
  2. מתי ולמה הוקמו?

3. מה מקבלים מהמדינה? האם ומה מוסיפים?
4. מי, על מה ואיך מפקחים?
5. איך נעשה השילוב בקהילה? עבודה, מגורים, פעילות עם הקהילה?
6. איזה משאבים נדרשים לשילוב אופטימלי?
7. מה מוגדר בעיניהם כשילוב אופטימלי (הוסטל? בית פרטי?)
8. מי בשום פנים ואופן לא יכול להיות משולב?

שאלות לראיונות עם מוסדות סגורים פרטיים:

1. מתי ולמה הוקמו?
2. מה מקבלים מהמדינה? מה מוסיפים? האם המשפחות מוסיפות? איך פועל המודל הכלכלי העיסקי של המוסד?
3. מי, על מה ואיך מפקחים?
4. איך מתנהלים חיי היומיום במוסד?
5. האם יש אפשרות של שילוב בקהילה של חלק מהמתגוררים במוסד? האם נעשות פעולות בעניין?

**נספח ג: מאפייני אוכלוסיית המדגם באחוזים ובמספרים מוחלטים**

---

**Background demographic table**

---

אחוז המשיבים מספר המשיבים ערך

<b>מגדר</b>		
אשה	435	54%
גבר	378	46%
<b>גיל</b>		
18-25	160	20%
26-35	227	28%
36-45	168	21%
46-55	125	15%
age 56 and above	133	16%
<b>השכלה</b>		
תיכונית	237	29%
על תיכונית - לא אקדמאית	189	23%
תואר ראשון	262	32%
תואר שני ומעלה	113	14%
יסודית	12	1%
<b>מצב משפחתי</b>		
אלמן/ה	7	1%
גרוש/פרוד	57	7%

---

### Background demographic table

אחוז המשיבים	מספר המשיבים	ערך
58%	474	נשוי
34%	275	רווק/ה
<b>דת</b>		
0%	2	אחר, פרט:
3%	27	דרוזי
80%	649	יהודי
14%	115	מוסלמי
2%	20	נוצרי
<b>מידת דתיות</b>		
47%	308	חילוני
33%	217	מסורתי
8%	55	חרדי
11%	71	דתי לאומי
<b>הכנסה</b>		
34%	274	הרבה מתחת לממוצע
18%	148	מעט מתחת לממוצע
24%	197	בממוצע
11%	92	מעט מעל הממוצע

## Background demographic table

אחוז המשיבים מספר המשיבים ערך		
הרבה מעל הממוצע	30	4%
מסרב לענות	72	9%
עמדות פוליטיות		
ימין קיצוני	48	6%
ימין מתון	333	41%
מרכז	218	27%
שמאל מתון	123	15%
מסרב לענות	78	10%
שמאל קיצוני	13	2%

חתימות:

---

פרופ' אסנת עקירב

---

ד"ר צביקה וינר

---

ד"ר צחי תבור