

לקראת שנת התשנ"ט (1999) הכין המשרד מבחנים חדשים לתמיכה בארגונים המחלקים קמחא דפסחא, המבחנים כוללים שינויים שחלקם נעשו בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה, להלן פירוט השינויים: (א) ארגון יהיה זכאי לתמיכה אם עיקר מטרתו הוא סיוע למשפחות נזקקות ולמעוטי יכולת, ועיקר פעולותיו וכן שני שלישים מתקציבו מיועדים למטרה זו. (ב) על הארגון להוכיח שחילק קמחא דפסחא בשנתיים שקדמו לשנת הגשת הבקשה. (ג) התמיכה לקמחא דפסחא תחולק לנזקקים על פי מבחן הכנסות מפורט. כמו כן נקבע כי סל התמיכה המזערי יהיה בשווי של 100 שקלים; הארגונים יידרשו להמציא דוח מפורט על ביצוע החלוקה ולצרף אישור חתום בידי רואה חשבון על ערך ה"סל למשפחה" ועל אזורי החלוקה. תינתן תוספת של 10% מסכום התמיכה לארגון שיחלק קמחא דפסחא בשלושה אזורים נוספים על פי המלצת המשרד.

*

מן הראוי שהמחלקה למוסדות ציבור שבמשרד העבודה והרווחה וועדת התמיכות המשרדית ינהגו בעתיד על פי כללים ברורים בעת הטיפול והדיון בבקשות לתמיכה. עליהם לדאוג שחלוקת התמיכות תהיה שוויונית ותיעשה לפי המבחנים שנקבעו.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1998 מסר מנכ"ל המשרד כי "מיד עם קבלת הערות הביקורת הראשונות של דוח מבקר המדינה, הוריתי לעצור את המשך חלוקת התמיכות לארגונים וזאת על מנת לוודא שאם אכן היתה תקלה בתהליך המיון וקבלת החלטה לגבי זכאות הארגונים לתמיכה, ניתן יהיה לתקן ולמזער את הנזק שנגרם. בהתחשב בהערות הביקורת החליטה ועדת התמיכות בשיבתה מיום 19.10.98, לאחר בדיקה מחודשת, על שינויים בהיקף האישורים, הן על דרך של פסילת ארגונים והן על דרך של הוספת ארגונים שנמצאו זכאים לתמיכה".

בתשובת המשרד פורטו שמות של שמונה ארגונים אשר ועדת התמיכות ביטלה את האישור שניתן להם לאחר בדיקה מחודשת של בקשותיהם; וכן שמות של 26 ארגונים שבקשותיהם נדחו בעבר, ובעקבות הבדיקה המחודשת אישרה הוועדה את בקשותיהם.

מאז חלוקת קמחא דפסחא לשנים התשנ"א והתשנ"ב חל אמנם שיפור במשרד בכל הנוגע לטיפול בנושא זה. עם זאת, על המשרד לפעול למניעת הישנות הליקויים שהועלו ולהעמקת הבקרה בתהליכי חלוקת התמיכה.

הטיפול בנעירות במצוקה

השירות לטיפול בנשים ובנעורות (להלן - השירות) פועל במסגרת האגף לשירותי תקן שבמשרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד). השירות אחראי לטיפול בנשים מוכות ובנפגעות תקיפה מינית וכן בנעורות במצוקה, בנות 13-21 במגזר היהודי, ובנות 13-25 במגזר הערבי.

בתקנון לעבודה סוציאלית של המשרד (להלן - התע"ס), נאמר כי נערות במצוקה מתקשות במילוי התפקידים המקובלים שבנות גילן מצליחות למלא; חסרות יכולת ליצור קשרים יציבים עם הסביבה ועם השירותים הקיימים; נמצאות בעימות עם משפחתן ולעתים קרובות נפלטות ממסגרות של לימודים ועבודה; מאפיין אותן דימוי עצמי נמוך, התנהגות מוחצנת, ניסיונות התאבדות, בריחות מהבית, קיום יחסי מין בלי הבחנה, היריונות ללא נישואין וצריכת סמים.

מתפקידי השירות לקבוע מדיניות ולפתח דרכי טיפול בנערות במצוקה; לפתח מיומנויות וכלים ייחודיים לטיפול בנערות ולקידומן; להעלות את המודעות והצורך לפיתוח שירות ייחודי לנערות ביישובים שאין בהם עובד סוציאלי (להלן - עו"ס) מיוחד לנושא; לפקח ולעשות בקרה על ביצוע מדיניות ארצית בטיפול בנערות במצוקה. הטיפול הישיר בנערות במצוקה נעשה בידי עובדים סוציאליים (להלן - עו"סים) במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים (להלן - המחלקות לש"ח) שברשויות המקומיות. עו"סים לטיפול בנערות במצוקה (להלן - עו"סים לטיפול בנערות) מועסקים בכ- 100 רשויות המקומיות. המשרד מממן 75% מהוצאות הרשויות המקומיות על העסקת עו"סים לטיפול בנערות. נוסף על כך מייעד המשרד תקציבי פעולה לביצוע פרויקטים מיוחדים לנערות שבטיפול המחלקות לש"ח.

לפי נתוני השירות, טופלו בשנת 1997 במסגרת המחלקות לש"ח כ- 11,800 נערות. הנערות מטופלות טיפול פרטני או קבוצתי וכן באמצעות פרויקטים מיוחדים. בשנת 1998 פעלו הפרויקטים האלה: 196 קבוצות ומועדונים טיפוליים; שבע "קבוצות חן" המיועדות להקנות הרגלי עבודה והכשרה מקצועית בסיסית לנערות שאינן לומדות ואינן עובדות; פרויקט הכנת נערות לגיוס לצה"ל; וכן שבע דירות מעבר בקהילה לנערות בנות 17-22 שאינן יכולות להתגורר בביתן וזקוקות לליווי ולתקופת מעבר כדי שיוכלו לתפקד באופן עצמאי בקהילה; שתי דירות קלט לנערות שעקב משבר זמני צריכות לשהות מחוץ לבית; שני מקלטים ארציים לנערות הזקוקות לאלתר לסידור זמני ומוגן מחוץ לביתן.

בחודשים אפריל-אוגוסט 1998 בדק משרד מבקר המדינה את דרכי הטיפול של השירות בנערות במצוקה. הבדיקה נעשתה בהנהלת השירות, במשרד - במחוז תל אביב והמרכז ובמחוז חיפה והצפון ובלשכת המפקחת הארצית על הטיפול בנערות במצוקה במגזר הערבי. כן נבדקו פעולות היחידות לטיפול בנערות במצוקה במחלקות לש"ח בעיריות לוד ובני ברק.

הקצאת כוח אדם לטיפול בנערות

1. בשנת 1997 אמדה הנהלת השירות את מספר הנערות במצוקה בארץ בכ- 21,000, מהן כ- 11,800 נערות, המוכרות לשירות, שטופלו, כאמור, באותה שנה בידי עו"סים לטיפול בנערות. בשנת 1997 הקצה המשרד למחלקות לש"ח 115 תקנים של עו"סים לטיפול בנערות, אשר אוישו בידי 204 עובדים. 26.75 מהתקנים האמורים נועדו לעו"סים "כוללניים", המטפלים גם הם בנערות, אך אינם מומחים לכך.

2. העו"סים לטיפול בנערות אינם מטפלים בכל הנערות במצוקה, בעיקר בשל מחסור בכוח אדם. הקצאת תקני כוח אדם לרשויות המקומיות לצורך טיפול בנערות לא תמיד מספקת את צורכי הרשות המקומית.

(א) במועד הביקורת הועסקו עו"סים לטיפול בנערות ב- 100 רשויות מקומיות בלבד והיו רשויות שטרם הוקצה להן תקן לעו"ס מיוחד למרות הצורך בכך. לדוגמה, בשנת 1997 היו נחוצים עו"סים לטיפול בנערות בתשע רשויות מקומיות במחוז חיפה והצפון אולם המשרד הקצה תקן רק לאחת מהן.

ביחידה לטיפול בנערות במצוקה באגף לשירותים חברתיים (להלן - האגף לש"ח) שבעיריית לוד הועסקה במועד הביקורת עו"ס לטיפול בנערות אחת בלבד שטיפלה רק בנערות במצוקה מהמגזר היהודי, אף שכרבע מכלל תושבי לוד הם ערבים. במכתב שכתבה רכזת היחידה למנהל האגף לש"ח ביוני 1998 היא אכן ציינה שעובדת אחת, ולו המיומנת ביותר, אינה יכולה לטפל בכ- 100 נערות במצוקה המוכרות ליחידה וזקוקות לטיפול.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1998 מסר מנהל האגף לש"ח כי במועד הביקורת היה מצב היחידה ותפקודה בכי רע, משום ששתי עו"סיות לטיפול בנערות עזבו את עבודתן ביחידה; לאחר מועד הביקורת קיבלה היחידה 1.5 תקנים נוספים לעו"סים לטיפול בנערות, אולם גם אז "כוח האדם של יחידת הנערות עדיין לא מאויש במלואו".

(ב) הצורך בהרחבת היקף כוח האדם לטיפול בנערות במצוקה בולט במגזר הערבי. בשנת 1997 טופלו כ- 2,100 נערות במצוקה מהמגזר הערבי, מרביתן במחוז חיפה והצפון, מהן 562 שקיבלו טיפול פרטני והשאר טופלו במסגרות אחרות. באותו מחוז יש 65 רשויות מקומיות השייכות למגזר הערבי, אולם הטיפול בנערות במצוקה ניתן ב- 36 מהן בלבד; רק ב- 12 מהן הקצה המשרד תקנים ל- 7.5 משרות והן אוישו ב- 16 עו"סים לטיפול בנערות, במשרות חלקיות; ב- 15 רשויות טופלו הנערות בידי עו"סים "כוללניים" ובתשע רשויות נוספות, בהן לא הועסק עו"ס לטיפול בנערות, הטיפול ניתן במסגרת קבוצתית בלבד.

במסמך שהכינה המפקחת הארצית על הטיפול בנערות במגזר הערבי, הקרוי "נתונים על טיפול בנערות וצעירות במצוקה במגזר הערבי בשנים 1995-1997", צוין כי "לא ניתן לאמוד את מספר הנערות במצוקה שלא מטופלות, יש להניח שמדובר בכ- 10,000 נערות ערביות שזקוקות לטיפול או התייחסות כלשהי". עוד צוין במסמך, כי בשנים האחרונות אמנם היתה התקדמות בטיפול בנערות, אולם עדיין יש מחסור בתקנים ובכוח אדם בתחום זה יחסית למספר הנערות הזקוקות לטיפול וכי מספרן הולך וגדל.

השירות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1998, כי במסגרת התקציבים שהוקצבו למשרד ברבע האחרון של שנת 1998 לביצוע "תכנית אב לאומית לנושא ילדים ונוער בסיכון ואליונות במשפחה", הוקצו עוד ארבעה תקנים לעו"סים לטיפול בנערות במגזר הערבי.

(ג) על אף שלדברי השירות, דרוש עו"ס לטיפול בנערות (במשרה מלאה) לכל 30 נערות הנמצאות בטיפול פרטני אינטנסיבי, עולה מבדיקת נתונים על מספר הנערות שטופלו טיפול פרטני ביחידות של הרשויות המקומיות במחוז חיפה והצפון ובמחוז ירושלים והדרום בשנת 1997, כי יש פער ניכר בין יחידה ליחידה במספר הנערות המטופלות בידי עו"ס לטיפול בנערות. פער זה נע בין 23 ל- 192 נערות לעו"ס.

3. במועד הביקורת אסף השירות מהיחידות ברשויות המקומיות נתונים על מספר הנערות המטופלות בטיפול פרטני או קבוצתי. אולם הנתונים על הטיפול הפרטני לא מוינו על פי תדירות הטיפול: טיפול אינטנסיבי הכולל מפגשים של העו"ס עם הנערה לפחות פעם בשבוע; טיפול שוטף בתדירות נמוכה יותר או מעקב תקופתי אחת לכמה חודשים. כמו כן לא היו בידי השירות נתונים על מספר הנערות שהופנו ליחידות וממתנות לטיפול.

לדעת משרד מבקר המדינה, על השירות לרכז הנתונים האמורים על האוכלוסייה המטופלת ביחידות שברשויות המקומיות. על בסיס נתונים אלה ובהתחשב באומדן היחידות את מספר הנערות במצוקה שעדיין אינן מוכרות להן, יוכל השירות לקבוע את תוספת כוח האדם הדרושה לו ולהקצות תקנים לפי הצרכים של כל רשות מקומית.

איתור אוכלוסיית היעד

1. לפי התע"ס, על עו"ס לטיפול בנערות לעסוק, בין השאר, ב"מיפוי כל הנערות באזור/שכונה הנכללות באחת מקבוצות ההגדרה של 'נערות במצוקה' וגילוי או קבלת מידע על נערות במצבי מצוקה, איתורן והכנסתן למסגרת טיפולית".

הביקורת העלתה, שהעו"סים לטיפול בנערות לא עשו פעולות יזומות לאיתור נערות במצוקה הזקוקות לטיפול ועדיין אינן מוכרות להם. נמצא, לדוגמא, כי המפקחת על הטיפול בנערות במחוז חיפה והצפון ציינה בסיכומים על שנת 1997, כי "כיום אין התייחסות לאיתור נערות וכמעט בלתי אפשרי לפתח עבודת מניעה".

האגף לש"ח בעיריית בני ברק ציין במסמך המכונה "תכנית אב לאומית לנושא ילדים ונוער בסיכון ואלימות במשפחה" שהגיש למשרד ביוני 1997, כי להערכתו יש בעיר כ-900 נערות בסיכון שלא אותרו. בינואר 1998 כתבה מרכזת היחידה, כי "בשל העומס הרב אין ביכולת העובדות לעסוק באיתור הנערות הזקוקות לטיפול, כך שברור הוא שאוכלוסייה רבה ונוקת לא מגיעה לטיפול".

2. באוכלוסיית הנערות במצוקה שאינן מוכרות ליחידות ברשויות המקומיות, נמצאות נערות שיש סיכוי קטן שיפנו בעצמן או יופנו על ידי שירותים אחרים בקהילה לטיפול היחידות. הבעיה בולטת בעיקר במגזרים אלה:

(א) *עולות חדשות*: מנהלת היחידה לטיפול בנערות בבני ברק ציינה במסמך מינואר 1998 כי "לאחרונה הופנו על ידי המשטרה מספר בנות ממשפחות עולות מחבר העמים. מטיפול בהן הסתבר כי יש רבות שאינן מגיעות או אינן מופנות אך הן ברמת סיכון גבוהה ביותר".

(ב) *נערות חדירות*: בשנת 1997 טופלו ביחידה לטיפול בנערות בבני ברק רק 35 נערות מהמגזר החרדי. אולם להערכת היחידה, במגזר זה גדול בהרבה מספר הנערות במצוקה שאינן מוכרות ממספר המוכרות והמטופלות.

(ג) *נערות שנשרו ממסגרות של לימודים ועבודה*: לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (שנתון סטטיסטי 1997), 9,400 נערות בנות 15-17 (6.4% מכלל הנערות בגיל זה) אינן נמצאות במסגרת פורמלית. כתוצאה מכך נותק הקשר בין לבין הגופים (בתי ספר, שירותים פסיכולוגיים וכד') המפנים בדרך כלל נערות לטיפול היחידות ברשויות המקומיות.

(ד) *נערות העוסקות בזנות*: האגף לש"ח בעיריית לוד ציין בתכניתו לשנת 1998 כי בלוד "קיימת אוכלוסייה הולכת וגדלה של נערות החשופות לשימוש בסמים, פשע ועיסוק בזנות שאינן פונות לטיפול מיזמתן ואין כוח אדם לאיתור וטיפול בהן".

יצוין, שמנהלת השירות כתבה באוגוסט 1997 למנהל האגף לשירותי תקן: "ידוע לנו כי אכן קיימת אוכלוסיית נערות המנוצלות מינית ומסחרית ומופעלות במקומות סגורים ומבודדים, נערות אלה נמצאות בסכנה של ממש, המחייבת התערבות מיידית תוך כדי גיוס כוח אדם מקצועי ייחודי לאיתורן ושיקומן". במכתב לא נאמד מספרן. השירות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי לפי המלצת דוח "הוועדה לבחינת ניצול מיני ומסחרי של קטינים בישראל", שהוגש למשרד המשפטים ביולי 1997, הוקמה ועדת משנה שאמורה להציע ולתכנן תכנית רב-מערכתית לאיתור וטיפול בתופעה. בדצמבר 1998 פרסמה ועדה זו "תכנית רב-ממדית למניעת ניצול ושיעבוד מיני של קטינים".

3. בשנים האחרונות הופנו לטיפול היחידות נערות בנות 11-12, קבוצת גיל שאינה כלולה באוכלוסיית היעד של השירות לפי הגדרתה בתע"ס. למשל, בסיכום של מחוז חיפה והצפון על

פעילותו בשנת 1997 צוין, בין היתר, כי "מאפיין חשוב הינו ירידת גיל הנערות. פניות בגיל 12 הינן חזיון נפרץ. במספר מקרים היו פניות בגיל 11 עם בעיות שאפיינו בעבר גילאי 13-14". גם היחידות בעיריות בית שאן ובני ברק ציינו בסיכום הפעילות לשנת 1997 שהעבירו למפקחי המחוזות, כי הופנו לטיפולן נערות בנות 11-12, מקצתן בסיכון גבוה, וכי המסגרות הקיימות אינן מספקות פתרונות לפלח אוכלוסייה זה.

עד מועד סיום הביקורת, לא נכללה קבוצת גיל זו באוכלוסיית היעד של השירות. השירות גם לא פעל לקביעת מאפיינים שיאפשרו לאתר מבעוד מועד נערות במצוקה בקבוצת גיל זו ולקביעת סדרי ההפניה לשירות, כדי שיהיה אפשר להתחיל את הטיפול בהן סמוך ככל האפשר לגילוי סימני המצוקה הראשונים.

בתשובתו מסר השירות, כי יאסוף וינתח נתונים על קבוצת הגיל האמורה, כדי לבחון את מגמות השינוי בגיל הנערות, ובהתאם לכך יחליט אם יש לשנות את הוראות התע"ס כדי שנערות אלו יכללו באוכלוסיית היעד של השירות.

אוכלוסיית היעד של השירות כוללת אפוא אלפי נערות במצוקה שטרם אותרו בידי היחידות, בייחוד מהמגזרים שפורטו לעיל. סביר להניח שבאוכלוסייה זו יש נערות במצבי משבר קשים שמצבן עלול להידרדר אם לא תאותרנה מוקדם ככל האפשר ותקבלנה טיפול.

בכמה רשויות מקומיות פותחו, בשיתוף גורמים בקהילה, שירותים שיאפשרו לאתר נערות הנמצאות בשלבים ראשונים של מצוקה. לשירותים אלו יכולים לפנות בני נוער במצוקה ולקבל מידע וייעוץ ראשוני. כך, לדוגמא, פועל בכמה רשויות מקומיות, ובהן תל אביב-יפו, כפר סבא, חיפה, צפת, באר שבע, אשקלון ואילת, מרכז מידע וייעוץ לנוער, הקרוי "דלת פתוחה". במרכז זה פועל צוות רב-מקצועי הכולל יועצים חינוכיים, עו"סים, פסיכולוגים ורופאי נשים. הצוות עוסק במתן מידע וייעוץ ראשוני ומפנה את הנערות הזקוקות לכך ליחידות לטיפול בנערות במצוקה. כל מרכז פועל בשיתוף עם משרד הבריאות או עם קופות חולים.

אמצעי אחר הפועל בכמה רשויות מקומיות ועשוי להביא לאיתור נערות במצוקה הוא קו חירום טלפוני ("קו חם") למתבגרים במצוקה, המאויש במתנדבים שתפקידם לספק, בין השאר, מידע למתבגר למי לפנות לשם קבלת טיפול. ייחודו של שירות זה הוא בכך שניתן לפנות אליו בעילום שם.

על השירות לעודד הפעלת שירותים קהילתיים כאמור ברשויות מקומיות נוספות שבהן עדיין לא פועלים שירותים כאלה.

טיפול פרטני בנערות והערכת תוצאותיו

1. הטיפול הפרטני בנערה במצוקה אמור להיעשות על סמך אבחון ראשוני שלה, קביעת תכנית טיפולית ובאמצעות מפגשים שלה עם העו"ס המטפל בה, שנועדו לסייע לה בפתרון בעיותיה ולחזק את יכולתה להשתלב במסגרות מקובלות. תהליך כזה אפשרי אם הטיפול מתחיל בשלב בו מראה הנערה סימני מצוקה ראשונים (היעדרויות תכופות מבית הספר, מריבות עם ההורים). אולם מסיכומי המחוזות על פעילותם לשנת 1997 עולה, שהקשר הראשוני עם הנערות המופנות לטיפול נוצר בדרך כלל רק כשהן נמצאות כבר במשבר קשה או בסיכון, כגון: אלימות במשפחה, בריחות מהבית, ניסיונות התאבדות, היריונות ללא נישואין, שימוש בסמים. במצבים כאלה נדרש טיפול מיידי, ובדרך כלל נקיטת צעדי חירום להוצאה מן הבית. הטיפול בנערות במצבים כאלה מצריך תחילה השקעת זמן מרובה בפניות לגורמים רבים, בכלל זה לבית המשפט

לנוער ולגורמים במשרד, לצורך הוצאת הנערה מחיק משפחתה וסידורה מחוץ לביתה. בנסיבות כאלה נאלצים העו"סים לטיפול בנערות להתמקד בצעדי חירום ל"כיבוי שריפות" ואינם מתפנים מיד לקיים תהליך טיפולי מסודר.

2. בבדיקה מדגמית של 26 תיקי מטופלות ביחידה שבעיריית לוד ו-13 תיקים ביחידה שבעיריית בני ברק, לא נמצאו סיכומים של פגישת היכרות ראשונית עם הנערה, שיכללו גם אבחון מצבה והמלצות בדבר דרכי הטיפול בה. על נערות שטופלו טיפול אינטנסיבי וממושך, לא היו מסמכים המעידים שהוכנה להן תכנית טיפול שתכלול את מטרותיו, תדירות הקשר עם הנערה וכד'. בתיקים גם לא היו סיכומים תקופתיים של הטיפול, בכלל זה תוצאות ביניים ותכנית להמשך הטיפול. בהעדר כל אלה לא ניתן לעשות מעקב ובקרה על התקדמות הטיפול ועל תוצאותיו.

השירות גם לא קבע מדדים להערכת תוצאות הטיפול הפרטני והטיפול במסגרת הפרויקטים השונים ואין לו נתונים על יעילותם, משום שלא עקב אחר מצבן וגורלן של הנערות לאחר שסיימו את הטיפול. השירות בדק רק לאילו מסגרות עברו הנערות ששהו בדירות מעבר בשנים 1994-1997.

בתשובתו מסר השירות, כי יתכנן השתלמות בנושא הכנת תכניות לטיפול בנערות וינחה את מפקחי השירות להגביר את הפיקוח והבקרה בנושא רישום מהלך הטיפול. כן ציין השירות, כי אגף המחקר של המשרד החליט, לפי הצעת השירות, שבשנת 1999 הוא יעסוק במחקר והערכה של פרויקט צה"ל - הכנת נערות דלות משאבים לגיוס לצבא.

הוראות בדבר דרכי הטיפול בנערות

דרכי הטיפול בנערות במצוקה נקבעו בתע"ס מנובמבר 1982. אולם הוראות התע"ס לא עודכנו על אף השינויים שחלו מאז במאפיינים של אוכלוסיית היעד; על אף שפותחו מסגרות חדשות לטיפול בנערות; וכן עלה הצורך בקביעת תחומי האחריות ודרכי שיתוף הפעולה בין השירות לבין שירותים אחרים במשרד המטפלים בנערות, כגון, פקידי סעד לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 (להלן - חוק הנוער), והמחלקה לטיפול בנפגעי סמים.

השירות מסר בתשובתו, כי הוא פועל לעדכון הוראות התע"ס והתאמתן למציאות המשתנה וכי העדכון יושלם עד אמצע שנת 1999.

מסגרות מחוץ לבית

1. השירות משתתף במימון הפעלתם של שני מקלטים ארציים חסויים לנערות הנמצאות בסכנה או במצוקה וזקוקות לאלתר לסידור זמני ומוגן מחוץ לביתן. המקלטים מופעלים על ידי עמותות, ושוהות בהם נערות הסובלות מבעיות של גילוי עריות במשפחה, תקיפה מינית, אלימות בתוך המשפחה, הזנחה, וכן סכנת חיים על רקע חשד לחילול כבוד המשפחה (תופעה הקיימת במגזר הערבי). מקלט אחד מיועד לקליטת 12 נערות ערביות ותקציבו ממומן כולו בידי המשרד, ומקלט אחד נמצא במרכז הארץ ונועד לקלוט תשע נערות יהודיות. המשרד מממן 50% מעלות הפעלתו ו-50% נוספים ממומנים על ידי ארגון ויצ"ו.

כל נערה אמורה לשהות במקלט תקופה קצרה - עד 60 יום - ובמהלך שהותה אמורים הגורם המפנה והצוות הטיפולי במקלט, להכין לה תכנית שיקום שתאפשר את השמתה לזמן ממושך במסגרת מתאימה מחוץ לביתה או להשיבה לביתה.

הביקורת העלתה שהתפוסה בשני המקלטים היתה גדולה מיכולת הקליטה שלהם, משום שנערות שלא יכלו לחזור לביתן ולא נמצא להן מקום אחר, שהו בהם תקופות ממושכות של חצי שנה ויותר. משום כך נדחו נערות אחרות שהיו זקוקות למקלט.

במאי 1997 שלחה המפקחת של מחוז חיפה והצפון מכתב למנהלת השירות, בו ציינה כי "המקלט [לנערות יהודיות], בהיותו יחיד בארץ, לרוב מלא ואינו מאפשר קליטה מיידית של נערות בעת הצורך. כמו כן בעייתי במיוחד הינו המרחק הרב מיישובי הצפון עד המקלט. מרחק זה מקשה הן על סידור הנערה, הן על הסדרי ביקור העו"ס במקלט ושמירת קשר טיפולי רצוף עם הנערה", וכי יש צורך דחוף בדירת מקלט שתשרת את צפון הארץ.

לפי דיווח ממאוס 1998 של המקלט לנערות יהודיות, התקבלו באותו חודש למקלט רק ארבע נערות, ואילו 13 נערות נדחו מחוסר מקום אף שהיו בסכנה. נערה אחת מתוכן הופנתה בשל סכנה לחייה; שש נערות הופנו בשל אלימות במשפחה; ארבע נערות - בשל שוטטות; נערה אחת - בשל בריחות מהבית; ונערה אחת - אחרי לידה בעקבות אונס.

בפרוטוקול של ישיבת ועדת ההיגוי של המקלט מ-6.4.98 צוין שהמקלט "בתפוסה מלאה - הרכב הנערות קשה ביותר. בנות שוהות זמן ממושך עקב חוסר מקומות השמה ולא מאפשרות קליטת נערות אחרות הנמצאות בסכנת חיים, מצב שהוא בלתי אפשרי".

גם התפוסה במקלט לנערות ערביות היא למעלה מהקיבולת. המקלט מיועד, כאמור, לקליטה של עד 12 נערות ואילו בדצמבר 1997 שהו בו 17 נערות ובאפריל 1998 - 15 נערות.

הנהלת השירות אינה מרכזת באופן שוטף נתונים על משך השהות של כל נערה במקלט, ועל מספר הנערות שהופנו למקלטים מכל מחוז ולא התקבלו מחוסר מקום. כן לא היה לה מידע על מה שעלה בגורלן.

המשרד מסר בתשובתו, כי יבדוק אפשרות שתוכנת המחשב המשמשת לאיסוף נתונים על המקלטים לנשים מוכות תותאם גם לאיסוף נתונים על המקלטים לנערות במצוקה, וכי אישר הקמת מקלט נוסף בדרום הארץ המיועד לנערות יהודיות שאמור להיפתח באמצע שנת 1999.

2. נערות ששהו במקלט ואינן יכולות לחזור לביתן, וכן מקצת הנערות שטופלו ביחידות שברשויות המקומיות וזקוקות לסידור מחוץ לביתן, מופנות בדרך כלל למעונות ולהוסטלים המופעלים בידי רשות חסות הנוער שבמשרד או בפיקוחה. השמה במסגרת שמחוץ לבית טעונה הסכמה של האחראים לנערה. בהעדר הסכמה, מוסמך פקיד הסעד לפי חוק הנוער, לפנות לבית משפט לנוער בבקשה לנקוט בדרכים המפורטות בחוק כדי לטפל בנערה, ובהן השמחה במעון או במעון נעול.

זה כמה שנים מתריעים גורמים במשרד ומחוצה לו על מחסור חמור במקומות להשמת נערות הזקוקות למסגרות מחוץ לבית. המחסור מקשה, בין השאר, לבצע צווים של בית משפט לנוער המורים על החזקת נערות במעון. בעניין זה כתבה פקידת סעד ראשית לפי חוק הנוער למנהלת השירות עוד ביולי 1996: "פונים אלי פקידי סעד לחוק הנוער לגבי נערות ללא פתרון הולם עבורן, כאשר נערות אלו הוכרזו כנזקקות בבית-משפט לנוער והוצאו ממשמורת הוריהן למשמורת רשות הסעד. כאשר אין מסגרת חוץ ביתית מתאימה, מבקשים פקידי הסעד לפנות לבית המשפט לבקשת ביטול נזקקות"; בנסיבות אלו "האם ניתן לדרוש מפקיד סעד שיישאר אחראי לקטינה כאשר השירות המוצע הוא מועט, לא מספק, כמעט בלתי אפשרי?".

במכתבים שכתבה המפקחת הארצית על הטיפול בנעורות במגזר הערבי למנהלת השירות באפריל וביוני 1997 היא ציינה, שחסרה מסגרת טיפולית סגורה לתקופה ממושכת לשם אבחון וטיפול כפוי בנעורות ערביות. מדובר בנעורות שנשקפת סכנה לחייהן על רקע חילול כבוד המשפחה; בנעורות בעלות הפרעות התנהגות הבורחות באופן תדיר מהבית; ובנעורות שתפקודן דל מאוד והן אינן משתפות פעולה, דבר שעלול לדרדר את מצבן עד כדי סכנה לחייהן. מסגרת כאמור נחוצה מאחר ש"המעון הסגור היחידי בארץ 'צופיה' דורש תקופת המתנה מצד אחד ומאידך העובדים הסוציאליים בקהילה נרתעים מלסדר נעורות ב'צופיה' בעיקר בשל אי-התאמתו לטפל בנעורות ערביות".

גם המפקחת על הטיפול בנעורות יהודיות במחוז חיפה והצפון התריעה במכתב למנהלת השירות במאי 1997, כי "נעורות במצוקה קשה ואקוטית, לעתים מתמשכת, ממשיכות לשהות בבתיהן כאשר המלצות הגורמים הטיפוליים הינן חד-משמעיות להוצאה מהבית. עקב מחסור חמור במסגרות מתאימות ממשיכות נעורות אלו לשוטט, מצבן מחמיר והן נותרות ללא טיפול ומסגרת הולמים".

מנכ"ל המועצה הלאומית לשלום הילד פנה ב-22.4.98 לשר העבודה והרווחה וביקש שיתערב בדחיפות בעניין זה. בפנייתו ציין שקיים "מצב בלתי נסבל בו מופקרים למעשה שלומן, בריאותן ואף חייהן של עשרות רבות ואולי אף מאות נעורות המצויות בסכנה ובמצוקה עמוקה". לדבריו, "מצב זה הוא תוצאה של מחסור בלתי נסבל במעונות פתוחים, ובעיקר חצי סגורים ונעולים לנעורות במצוקה עמוקה. מספר המקומות המוגבל מאוד במעונות הקיימים העושים עבודה חשובה וראויה לציון, מביא לכך שעובדים סוציאליים ושופטים הפונים וזועקים נוכח מצוקות נוראיות של נעורות בטיפולן, נענים בתשובות שבלוניות של חוסר מקום, תור המתנה וחוסר אונים של המערכת".

בתשובתו הודיע המשרד, כי בנובמבר 1998 נפתח במעון "מסילה" אגף נעול המיועד לקליטת 24 נעורות במצוקה, והן יוכלו לשהות בו עד שישה חודשים, וכי במסגרת "תכנית אב לאומית לנושא ילדים ונוער בסיכון ואלימות במשפחה" אושרה הקמת הוסטל ארצי נוסף המיועד לקליטת 14 נעורות יהודיות והוא אמור להיפתח באמצע שנת 1999. בסיכום תשובתו ציין המשרד, כי "כל המסגרות החוץ ביתיות מלאות והציפייה היא שכל מה שפורט לעיל יענה באופן חלקי לבעיות האמיתיות שהעלתה הביקורת".

נוכח המצוקה במקומות בהן תוכלנה נעורות לשהות מחוץ לביתן, על המשרד להכין תכנית רב-שנתית להגדלת מספר מקומות הקליטה במסגרות הקיימות וכן להקמת מסגרות נוספות לנעורות שנחוץ להן סידור מחוץ לבית. כל זאת תוך הקצאת המשאבים הדרושים לכך.

3. ממסמכי הנהלת השירות עולה, כי בכל שנה מופנות לטיפול עשרות נעורות במצוקה הסובלות מהפרעות התנהגות קשות ומפיגור שכלי קל או נמצאות על סף פיגור, או סובלות מבעיות נפשיות, אך לא ניתן להגדירן חולות נפש (להלן - נעורות גבוליות).

אחת הבעיות בטיפול בנעורות גבוליות היא העדר מסגרת מחוץ לבית המתאימה לשיקומן. בתשובה לפניית מנהלת המחלקה לש"ח בעיריית בת ים בנושא זה כתב מנכ"ל המשרד בינואר 1998 כי המשרד, באמצעות הממונה על המעונות, ומשרד הבריאות, באמצעות ראש שירותי בריאות הנפש, מקיימים ביניהם דיונים כדי להביא לפתיחת מסגרת משותפת למתבגרים בעלי הפרעות התנהגות קשות. עד מועד סיום הביקורת לא הסתיימו הדיונים ולא הוקמה מסגרת מחוץ לבית המתאימה לנעורות גבוליות.

המשרד מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי במחצית הראשונה של שנת 1999 יגיש הממונה על המעונות למנכ"ל המשרד ולמנכ"ל משרד הבריאות מסמך עמדה בו יצוינו מטרות, יעדים ותקציב מתוכנן להקמת מסגרת משותפת לשני המשרדים המיועדת לנערים ונערות שעל גבול מחלת נפש; פתרון חלקי לנערות אלה יינתן במסגרת האגף הנעול במעון "מסילה".

*

מספרן של נערות במצוקה, שחלקן אף לא אותרו, הולך וגדל. כתוצאה מכך נוצר מחסור חמור בכוח אדם טיפולי וכן במקומות במקלטי חירום ובמסגרות אחרות שמחוץ לביתן של הנערות. יוצא, שנערות רבות אינן נמצאות במסגרת טיפולית מתאימה והן במצוקה ובסכנה. מצב זה מחייב פתרון דחוף, שעל משרד העבודה והרווחה לדאוג לו.

מרכזי חירום לטיפול בילדים ובהוריהם - סדרי ניהול ופיקוח

ילדים החיים עם משפחותיהם עלולים להימצא במצבי סכנה, הנובעים, בין היתר, מהזנחה קיצונית או התעללות (פיזית, מינית או נפשית). יש ומצבים אלה מחייבים הרחקה מיידית מהבית. לשם כך הקים משרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד) מרכזי חירום לטיפול בילדים ובהוריהם (להלן - מרכזי חירום). מרכזי החירום הראשונים החלו לפעול בתחילת שנות ה-90.

השירות במרכזי החירום ניתן באמצעות השירות לילד ונוער (להלן - השירות) שבאגף לשירותים אישיים וחברתיים שבמשרד. את הטיפול בנושא מרכזות מטעם השירות פקידת סעד ראשית לחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 (להלן - חוק הנוער), לידה עוזרת פקידת סעד ארצית לחוק הנוער.

השירות פועל באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (להלן - לשכות הרווחה). הוראות והנחיות של מנכ"ל המשרד ליישום מדיניות הרווחה ברשויות המקומיות מתפרסמות בתקנון לעבודה סוציאלית (להלן - התע"ס). בתע"ס כלולה גם הוראה הנוגעת למרכז חירום.

מרכז חירום נועד לילדים מלידתם ועד גיל 14, ותפקידו בראש ובראשונה לאפשר הרחקת ילד ממקור סכנה, לספק לו הגנה פיזית מיידית ולתת לו טיפול בשעת משבר. נוסף לכך אמור מרכז החירום לבדוק ולאבחן את מצבם של הילד והוריו, להעריך את יכולתם לתפקד במסגרת המשפחה, ובהתאם לכך לגבש ולהציע תכנית טיפול מתאימה לילד ולהורים במסגרת הקהילה או בסידור חוץ-ביתי (פנימייה או אומנה). ההערכה אמורה להתבצע בשיתוף העובדים הסוציאליים מלשכות הרווחה של הרשות המקומית בה גרים הילד והוריו, ובעזרת גורמים מקצועיים נוספים בהתאם לצורך (כגון מערכת החינוך או הבריאות). החלטה על אופי המשך ההתערבות והטיפול בילד ובמשפחתו מתקבלת ב"ועדת החלטה", הפועלת בלשכת הרווחה של הרשות המקומית שממנה הופנה הילד, תוך התחשבות בתכנית הטיפול שעליה המליץ מרכז החירום.