

פרק חמישי

השלטון המקומי

השלטון המקומי

פעולות הביקורת

נבדקה היערכותן של עיריית אשדוד ועיריית נתניה לטיפול באוכלוסייה נזקקת מקרב העולים מאתיופיה תוך התמקדות בשלושה תחומים: הטיפול באלימות במשפחה, הטיפול בזקנים והמאבק בשימוש בסמים ובשתיית משקאות אלכוהוליים בקרב בני נוער וצעירים. כמו כן נבדקה ההיערכות של משרד הרווחה, המשרד לקליטת העלייה והרשות הלאומית למלחמה בסמים ואלכוהול לטיפול באוכלוסייה זו.

החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בע"מ, שהוקמה ב-1967, היא חברה מעורבת כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. משרד מבקר המדינה בדק בה, בין היתר, את אלה: פעילות הדירקטוריון, הפרטתה, תחלופת המנכ"לים, שדרוג מערכותיה, תמחור מוצריה ושירותיה, ניהולה הכספי והעסקת העובדים בה.

טיפול באוכלוסיות נזקקים מקרב יוצאי אתיופיה

תקציר

עליית יהודים מאתיופיה החלה בסוף שנות השבעים של המאה העשרים ובשנת 1983 הגיע מספרם לכ-4,000. העולים עשו דרכם לישראל בדרכים עקלקלות דרך מחנות פליטים בסודן, ורבים מהם מצאו את מותם בדרך זו. העלתם המאורגנת ארצה החלה בנובמבר 1984, ובסוף שנת 2006 מנתה אוכלוסיית העולים מאתיופיה כ-110,500¹ נפש. עלייתם וקליטתם בישראל לוותה בקשיים אובייקטיביים רבים, שהציבו את העולים בפני מבחנים קשים. הקשיים הרבים שעמדו בפני יוצאי אתיופיה בעת עלייתם ארצה, וחבלי הקליטה שהם חוו בניסיונותיהם להשתלב בחברה הישראלית לא שברו את רוחם. בני העדה ומנהיגיהם פועלים ללא לאות במטרה להשתלב בחברה הישראלית, וחלק מהם אף הצליח בכך בצורה מעוררת כבוד שיכולה להוות דוגמה לכוחם של אמונה ורצון עז לגבור על כל קושי.

אוכלוסיית העולים מאתיופיה מתמודדת עם אתגר קשה: השתלבות בחברה הישראלית שתרבותה, מנהגיה ודפוסי החברתיים שונים משלה. מפגשם של העולים מאתיופיה עם עולם תרבותי וטכנולוגי שונה מעולםם מחייב התמודדות נפשית קשה עם השינויים הקיצוניים באורח החיים ומביא לשינויים רבים בכל תחומי החיים ומעל לכול במסגרת התא המשפחתית.

העולים מרוכזים בעיקר בשבע ערים, ובהן אשדוד ונתניה, בשכונות שאוכלוסייתן ממעמד סוציו-אקונומי נמוך. שיעור האבטלה בקרב העולים מאתיופיה גבוה מאוד², ורבים מהם מתקשים לקיים את משפחותיהם.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים ינואר עד אוקטובר 2007 את נושא הטיפול באוכלוסייה נזקקת מקרב העולים מאתיופיה. נבדקה היערכותן של עיריית אשדוד ועיריית נתניה לטיפול בעולים תוך התמקדות בשלושה תחומים: נפגעות מחמת אלימות במשפחה, הטיפול בזקנים והמאבק בשימוש בסמים ובשתיית משקאות אלכוהוליים בקרב בני נוער וצעירים. כמו כן נבדקה ההיערכות של משרד הרווחה, המשרד לקליטת העלייה (להלן - משרד הקליטה) והרשות הלאומית למלחמה בסמים ואלכוהול (להלן - הרשות למלחמה בסמים) לטיפול באוכלוסייה זו.

1 לפי נתוני המשרד לקליטת עלייה. האוכלוסייה כוללת כ-34,500 ילדי עולים שנולדו בישראל.
2 על פי נתוני בנק ישראל שיעור האבטלה בשנת 2005 בקרב העולים מאתיופיה הגיע ל-13.2% לעומת 9% באוכלוסייה הכללית.

עיקרי הממצאים

פעולות הגורמים הממשלתיים בנוגע לטיפול בעולים מאתיופיה

1. גורמים ממשלתיים, רשויות מקומיות וארגוני המגזר השלישי³ עוסקים במתן המענה לאוכלוסיית העולים מאתיופיה בעיקר בתחומי הרווחה והחינוך. במשך כשמונה שנים לא יישמה הממשלה החלטה שקיבלה כבר בשנת 1999 בדבר הקמת ועדה בין-משרדית שתתאם בין המשרדים השונים העוסקים בטיפול בעולים מאתיופיה. היעדרו של גוף מתאם, כפי שקבעה הממשלה, פוגע ביכולת לתכנן ולייעל את הפעולות ואת השימוש במשאבים למען הקהילה האתיופית.

החלטה נוספת בדבר הקמת ועדה בין-משרדית התקבלה במרס 2007. הוועדה קיימה כמה דיונים וגיבשה תכנית שיישומה מותנה באישור הממשלה ובהקצאת מקורות מימון ליישומה. הוועדה סיימה את עבודתה. במועד סיום הביקורת (אוקטובר 2007) טרם אושרה ותוקצבה התכנית שגיבשה הוועדה. ממשרד ראש הממשלה נמסר כי בינואר 2008 תובא ההחלטה בנושא לאישור הממשלה.

2. משרד הקליטה יזם ומימן בשנים 2000-2003 סקר מאפיינים דמוגרפיים במשקי הבית של יוצאי אתיופיה בשבעה יישובים ובהם אשדוד ונתניה. ממצאיו נשלחו למשרדי הממשלה האמונים על הטיפול בעולים מאתיופיה ולרשויות המקומיות שבתחומיהן מתגוררים עולים רבים מאתיופיה. נתוני הסקר לא נדונו בפורום של מנהלים ממשרדי הרווחה והקליטה, ולא נמצא כי נעשה בהם שימוש לבחינה של מדיניות הטיפול הכוללת בעולים מאתיופיה. גם בשתי הערים שנבדקו לא הובאו הסקרים לדיון במועצת העירייה או באחת מוועדותיה.

משרד הרווחה חסר במשך שנים נתונים מרוכזים לגבי אוכלוסיית העולים מאתיופיה הנזקקים לסיוע מחלקות הרווחה. רק בשנת 2006 קיים המשרד מיפוי של הפעולות לשירותים חברתיים ב-22 רשויות מקומיות; המידע נוצל לצורך עבודת הוועדה הבין-משרדית האמורה.

3. כ-65% מכלל יוצאי אתיופיה מוכרים במחלקות לשירותים חברתיים. במשך שנים נקט משרד הרווחה גישה שלפיה יש לתת טיפול סוציאלי אחיד לכל אוכלוסיות הנזקקים ללא מתן מענה טיפולי מיוחד נוכח שוני תרבותי. בהתאם לכך גם נקבעו בדרך כלל ההקצאות התקציביות לכלל העולים, בלא שיוחד תקציב לטיפול בעולים מאתיופיה.

נמצא, כי רק בשנת 2004 גובשה במשרד הרווחה הערכה מחקרית בדבר אימוץ מדיניות רגישת תרבות. הערכה מחקרית זו גובשה לכדי מדיניות מערכתית רק בסוף שנת 2006. נכון למועד סיום הביקורת טרם יושמה מדיניות זו מערכתית.

בתכנית האמורה שהגישה הוועדה הבין-משרדית בשנת 2007 לממשלה נקבע העיקרון של מיקוד התכניות והמשאבים הקיימים עבור יוצאי אתיופיה ואיגומם, ומתן שירותים גמישים ומותאמים לתרבות. עיקרון זה מלמד על שינוי מדיניות הטיפול של משרד הרווחה.

3 נהגים לחלק את הארגונים במדינה מודרנית לשלושה מגזרים: 1. המגזר הממשלתי; 2. המגזר העסקי לרבות חברות עסקיות, הן ציבוריות והן פרטיות; 3. המגזר השלישי - ארגונים פרטיים הפועלים ללא כוונת רווח, שיש בהם רכיב של התנדבות ותרומה לקהילה, והם אינם נשלטים בידי גורם חיצוני כלשהו.

4. משרד הרווחה לא יזם עד לסוף שנת 2006 השתלמות מאורגנת רחבת היקף לעובדים סוציאליים המטפלים בעולים מאתיופיה להכרת התרבות והחברה האתיופית. עיריית אשדוד ועיריית נתניה סייעו לנזקקים בשלושת תחומי הנזקקות שנבדקו באמצעות צוות מקצועי שרובו לא קיבל הכשרה מיוחדת בנוגע לתרבות העולים מאתיופיה.

5. מממצאי מחקר שנערך מטעם הרשות למלחמה בסמים בשנת 2003 בקרב בני נוער יוצאי אתיופיה עולה כי כרבע מכלל הנבדקים דיווחו על שימוש בסמים; כשני שלישים דיווחו על שתיית משקאות אלכוהוליים; וכ-40% דיווחו על שתיית משקאות אלכוהוליים עד למצב של שכרות. נמצא כי עד שנת 2007 לא גיבשה הרשות למלחמה בסמים תכנית ייחודית לטיפול בצורכי סמים ומשקאות אלכוהוליים מקרב בני הנוער והצעירים יוצאי אתיופיה. ככלל טיפולן של העיריות שנבדקו באוכלוסייה זו בתחום ההתמכרויות היה מצומצם ביותר. בשנת 2007 החלו שתי העיריות ליישם תכנית מניעה בתחום ההתמכרויות בקרב בני נוער יוצאי אתיופיה והוריהם, אולם מספר המשתתפים בתכנית היה במועד עריכת הביקורת מצומצם מאוד.

הטיפול של עיריית אשדוד ועיריית נתניה באוכלוסיות נזקקות מקרב העולים מאתיופיה

1. בעיריית אשדוד ובעיריית נתניה הייתה אמורה לפעול ועדה לקליטת עלייה המתכנסת לפחות אחת לשלושה חודשים, בהתאם לפקודת העיריות. נמצא כי הוועדות לקליטת עלייה שנבחרו בשתי הערים לא פעלו באופן סדיר, ובישיבות שהתקיימו לא נדון עניינם של העולים מאתיופיה.

2. העולים מאתיופיה היו בסוף שנת 2006 כ-3% וכ-6% מכלל אוכלוסיית אשדוד ונתניה, בהתאמה. יותר ממחציתם היו בטיפול אגפי הרווחה בערים אלו (בשנת 2006 היו רשומים בעיריות אשדוד ונתניה 3,670 ו-6,560 נזקקים מקרב העולים מאתיופיה, בהתאמה). חוסר בעובדים סוציאליים, מציאות שבה עובדים סוציאליים נדרשו לטפל במאות תיקי טיפול, והכלים החסרים בהכרת התרבות והשפה, הקשו על העיריות בבואן להעניק למטופליהם יוצאי אתיופיה את הטיפול הדרוש. בשנת 2006 נעזרו אגפי הרווחה באשדוד ובנתניה ב-17 וב-28 עובדי סמך⁴, בהתאמה, מקרב יוצאי אתיופיה, אם כי כל עובד סמך אמור לסייע בדרך כלל רק למשפחה נזקקת אחת למשך כחצי שנה.

במספר המטופלים הרב שבאחריות כל עובד סוציאלי ובסיוע המוגבל יחסית של עובדי הסמך יש כדי לעורר ספק בדבר יכולתם של אגפי הרווחה בכל אחת מהערים הנדונות למלא את תפקידם ולתת מענה מקצועי נאות לכל נזקק ונזקק.

3. עיריית אשדוד לא פעלה ליצירת תיאום בין גורמי הרווחה השונים המטפלים בעולים מאתיופיה, ואף לא דאגה להפגישם בדיונים משותפים לצורך קביעת מדיניות טיפול אחידה ומניעת כפילויות.

4 עובדים שלא הוכשרו כעובדים סוציאליים, הבאים מתוך הקהילה ומכירים את תרבות המטופלים, את דפוסי חייהם ואת שפתם.

4. אלימות במשפחה: כתוצאה ממשבר תרבותי וחברתי שנוצר בקרב העולים מאתיופיה עם עלייתם ארצה, השינוי שחל במערכות היחסים בתוך המשפחה והמצב הכלכלי הקשה בו שרויות רבות ממשפחות עולים אלה, ניכרו אצל חלק מהעולים גילויי אלימות במשפחה. נתונים סטטיסטיים של משטרת ישראל מצביעים על שיעור גבוה של אלימות בין בני זוג יוצאי אתיופיה יחסית לשיעורם בכלל האוכלוסייה בישראל. עיריית אשדוד ועיריית נתניה מפעילות, כל אחת בתחומה, מרכז למניעת אלימות במשפחה ולטיפול בנפגעי האלימות (להלן - המרכז). בשנת 2006 טיפלו המרכזים באשדוד ונתניה ב-24 וב-54 משפחות יוצאות אתיופיה, בהתאמה.

(א) נמצא כי באשדוד נתנו את הטיפול הפרטני באמצעות שיחות, עובדות סוציאליות שלא השתתפו בהכשרה בתחום האלימות במשפחה ולא עברו הכשרה בתחום הטיפול באוכלוסיית יוצאי אתיופיה.

(ב) במרכז שבנתניה היו שתי עובדות סוציאליות יוצאות אתיופיה במשרה ורבע שטיפלו ביוצאי אתיופיה. הן לא הצליחו לעמוד בנטל, וכתוצאה מכך המתווכים הנזקקים זמן רב לקבלת טיפול. במאי 2007 המתווכים תשעה יוצאי אתיופיה המעורבים באלימות במשפחה מנתניה במשך שנה ויותר לקבלת טיפול פרטני.

5. הטיפול בזקנים: בשנת 2006 טיפלה כל אחת משתי העיריות שנבדקו בכ-400 זקנים יוצאי אתיופיה. בעיריית אשדוד טיפלו בזקנים יוצאי אתיופיה העובדים הסוציאליים המטפלים בכלל הזקנים, וכל אחד מהם היה אחראי לטיפול במאות רבות של זקנים. עיריית נתניה ייחדה עובד סוציאלי יוצא אתיופיה בחצי משרה לטיפול ב-400 זקנים. נמצא כי בהיעדר כוח אדם מספיק לטיפול סוציאלי באוכלוסיית הזקנים האתיופיים, נפגעה יכולתו של אגף הרווחה להעניק להם טיפול נאות.

(א) באגפי הרווחה שבשתי העיריות לא הייתה תכנית קבועה לביקורי בית בבתי הזקנים יוצאי אתיופיה אשר יכולה להבטיח מעקב אחר מצבם של הזקנים. בפועל העובדים הסוציאליים נהגו לבקר בבתי זקנים בעיקר בעקבות תלונות של בני משפחה או של גורמים קהילתיים אחרים.

(ב) משרד מבקר המדינה בדק אקראית 18 תיקי טיפול בזקנים מאשדוד, מהם 11 מקבלי גמלת סיעוד, ו-12 תיקי טיפול בזקנים מנתניה, מהם תשעה מקבלי גמלת סיעוד. המסמכים בכמחצית התיקים מלמדים על ליקויים חמורים במעקב אחר הטיפול בזקנים.

(ג) בפרק י' לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, נקבעו כללים להגדרת זקן הזכאי לגמלת סיעוד⁵. המוסד לביטוח לאומי משלם את גמלת הסיעוד למשרדי סיעוד פרטיים המגישים לזקן את השירותים שנקבעו עבורו. נמצא כי בעיריית אשדוד ובעיריית נתניה לא נערך מעקב נאות אחר הטיפול בזקנים זכאי גמלת הסיעוד, ולא היה מידע מלא על מצבם.

בעיריית אשדוד לא היו נתונים מרוכזים על מספר הזקנים יוצאי אתיופיה הזכאים לגמלת סיעוד; העובדות הסוציאליות גם לא היו פנויות למעקב שיטתי אחר הטיפול בזקנים הזכאים לגמלת סיעוד, ולרוב עסקו ב"כיבוי שרפות". בחמישה מ-11 תיקי טיפול של מקבלי גמלת סיעוד שנבדקו, לא נרשם מעקב אחר הזקן במשך שנה וחצי ויותר.

5 גמלה חודשית להשתתפות בתשלום עבור שירות סיעוד, המשולמת לפי פרק זה.

אגף הרווחה בעיריית נתניה טיפל במועד הביקורת ב-120 זקנים יוצאי אתיופיה הזכאים לגמלת סיעוד. המעקב אחר הטיפול בהם הופקד בידי עובד סוציאלי ברבע משרה. נמצא כי בשישה מתשעה מקרים של מקבלי גמלת סיעוד שנבדקו לא נערכו ביקורים תקופתיים סדירים בבית הזקן; אצל ארבעה מהם לא נערך ביקור בית במשך שנתיים עד ארבע שנים.

6. שימוש בסמים ושתית אלכוהול: על פי המחקר האמור משנת 2003 ניתן להעריך כי בעיריית אשדוד ובעיריית נתניה הייתה בשנת 2006 אוכלוסייה גדולה מאוד של בני נוער וצעירים שצרכו סמים ומשקאות אלכוהוליים.

(א) בעיריית אשדוד נבחרה בינואר 2006 ועדה למאבק בנגע הסמים המסוכנים, אך זו כלל לא התכנסה מאז מינויה. בעיריית נתניה נבחרה הוועדה רק בנובמבר 2007 בעקבות פניית משרד מבקר המדינה והתכנסה לראשונה בדצמבר 2007.

(ב) עיריית אשדוד ועיריית נתניה לא פעלו להקמת מערכים עירוניים לטיפול בבני נוער שצורכים סמים או משקאות אלכוהוליים ורק במקרים ספורים ניתן טיפול לבני נוער יוצאי אתיופיה.

(ג) עיריית נתניה לא הפעילה כל מסגרת לטיפול בבני נוער ובצעירים נפגעי סמים או אלכוהול. בני נוער שביקשו לקבל טיפול הופנו לעמותה המטפלת במשתמשים בסמים. לפי נתוני העמותה, היא טיפלה בשנת 2006 בשבעה נערים יוצאי אתיופיה; במחצית הראשונה של שנת 2007 היא לא טיפלה כלל ביוצאי אתיופיה.

(ד) יחידה באגף הרווחה של עיריית נתניה העניקה טיפול לנפגעי סמים גילאי 18 ומעלה. נמצא כי בשנת 2006 טיפלה היחידה רק בשלושה יוצאי אתיופיה מבין כ-250 צורכי סמים שהיו בטיפול. צורכי האלכוהול הופנו למדור לטיפול בהתמכרויות שבעיריית חדרה. נמצא כי מאז ראשית 2006 הגיעו למדור זה רק שלושה מטופלים יוצאי אתיופיה.

(ה) עיריית אשדוד הפקידה את הטיפול בבני נוער הצורכים סמים ומשקאות אלכוהוליים בידי עמותה שהעירייה ייסדה. בשנת 2006 היא טיפלה רק ב-23 בני נוער יוצאי אתיופיה שצרכו סמים או משקאות אלכוהוליים. הטיפול בצעירים הצורכים אלכוהול וסמים בגילים 18-25 הופקד בידי שתי יחידות באגף הרווחה בעירייה. בשנת 2006 טופלו רק שבעה יוצאי אתיופיה מבין 500 המטופלים בשתי היחידות.

סיכום והמלצות

ממצאי משרד מבקר המדינה מצביעים על קיומם של כשלים בהיערכות רשויות המדינה, ובכלל זה משרדי הממשלה והרשויות המקומיות בטיפול באוכלוסיית יוצאי אתיופיה בתחום הרווחה. הממצאים המדאיגים בנוגע למצוקה שבה מצויים חלקים רחבים מאוכלוסייה זו היו ידועים זה שנים, אך הרשויות השלטוניות לא הפנימו את צרכיהם הטיפוליים הייחודיים של יוצאי אתיופיה הנובעים מהרקע התרבותי שלהם; כמו כן לא נעשתה התארגנות מערכתית כוללת לטיפול באוכלוסייה זו, וכפועל יוצא מכך לא נעשה די בתחום הרווחה למען סיוע בקליטתם הראויה והטובה של יוצאי אתיופיה בישראל.

חובתה הראשונית של המדינה לפעול לתיקון מידי של הליקויים שנמצאו בדוח זה, תוך שיתוף פעולה וחלוקת מידע בין הגורמים השונים, ניצול מיטבי של המשאבים המוגבלים שהוקצו לנושא, ותיאום בין משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות וגופי המגזר השלישי.



מבוא

עליית היהודים מאתיופיה החלה בסוף שנות השבעים של המאה העשרים, ובשנת 1983 הגיע מספרם לכ-4,000. העולים עשו דרכם לישראל בדרכים עקלקלות דרך מחנות פליטים בסודן, ורבים מהם מצאו את מותם בדרך זו. העלתם המאורגנת ארצה החלה בנובמבר 1984, ובסוף שנת 2006 מנתה אוכלוסיית יוצאי אתיופיה בישראל כ-110,500⁶ נפש. עלייתם וקליטתם בישראל לוותה בקשיים אובייקטיביים רבים שהציבו את העולים בפני מבחנים קשים. הקשיים הרבים שעמדו בפני יוצאי אתיופיה בעת עלייתם ארצה, וחבלי הקליטה שהם חוו בניסיונותיהם להשתלב בחברה הישראלית לא שברו את רוחם. בני העדה ומנהיגיהם פועלים ללא לאות במטרה להשתלב בחברה הישראלית, וחלק מהם אף הצליח בכך בצורה מעוררת כבוד שיכולה להוות דוגמה לכוחם של אמונה ורצון עז לגבור על כל קושי.

אוכלוסיית העולים מאתיופיה⁷ מתמודדת עם אתגר קשה: השתלבות בחברה הישראלית השונה ממנה שוני רב בתרבותה, במנהגיה ובמבנה המשפחתי. העולים גם לא נחשפו בארץ מוצאם לאמצעים טכנולוגיים מתקדמים ולאמצעי תקשורת הקיימים בישראל. מפגשם של העולים מאתיופיה עם עולם תרבותי וטכנולוגי כה שונה מעולמם מצריך התמודדות נפשית קשה עם השינויים הקיצוניים באורח החיים, ומביא לשינויים רבים בכל תחומי החיים ומעל לכול במסגרת התא המשפחתי.

אוכלוסיית העולים מאתיופיה מאופיינת בהטרוגניות תרבותית רבה: העולים הגיעו מאזורים שונים באתיופיה - חלקם מאזורים עירוניים וחלקם מאזורים כפריים נידחים. הם נחשפו לתרבויות שונות ולרמות שונות של התפתחות טכנולוגית, וגם שפתם אינה אחידה - חלקם דובר אמהרית וחלקם טיגרינית. הם משייכים את עצמם לקבוצות התייחסות שונות, שמנהגיהן שונים.

העולים החדשים שעלו לישראל בעשרות השנים האחרונות נעזרים לצורך התערותם בחברה הישראלית באוכלוסיות שעלו לישראל שנים רבות קודם לכן מארצות מוצאם, ושאליהן הם יכולים לשייך את עצמם מבחינה תרבותית ולהיעזר בהם בהתערותם בארץ. לאוכלוסייה שעלתה מאתיופיה בעשרים השנים האחרונות חסרה קבוצת התייחסות כזו, והליכי התערותם בארץ, מעבר לקליטה הפיזית, הוטלו על הגורמים הממלכתיים במדינה ועל הרשויות המקומיות; גורמי טיפול אלה נעזרים במשאבי המגזר השלישי⁸ למתן המענה הדרוש.

- | | |
|---|--|
| 6 | לפי נתוני המשרד לקליטת עלייה. האוכלוסייה כוללת כ-34,500 ילדי עולים שנולדו בישראל. |
| 7 | המושגים "עולים מאתיופיה" או "יוצאי אתיופיה" מתייחסים בדוח זה לעולים מאתיופיה ולילדיהם שנולדו בישראל. |
| 8 | נוהגים לחלק את הארגונים במדינה מודרנית לשלושה מגזרים: 1. המגזר הממשלתי; 2. המגזר העסקי לרבות חברות עסקיות, הן ציבוריות והן פרטיות; 3. המגזר השלישי - ארגונים פרטיים הפועלים ללא כוונת רווח, שיש בהם רכיב של התנדבות ותרומה לקהילה, והם אינם נשלטים בידי גורם חיצוני כלשהו. |

בתקנות עבודה סוציאלית (להלן - תע"ס)⁹ עמד משרד הרווחה על הקשיים והמשברים של עולים שחל שינוי במבנה משפחתם כתוצאה מצורכי ההסתגלות של היחיד לחברה החדשה. המעמסה המוטלת על כתפיו של כל אחד מבני המשפחה לצורך הסתגלותו ומילוי תפקידיו כרוכה בשינוי היחסים והתפקידים של הבעל והאישה, ההורים והילדים. דווקא בעת שבה נדרשת תמיכת המשפחה, מצטמצמת יכולתה לספק תמיכה זו בשל מעמסה היתר המוטלת על כתפיה.

העולים מאתיופיה נקלטו בארץ במרכזי קליטה בחסות הסוכנות היהודית והמשרד לקליטת העלייה (להלן - משרד הקליטה). לאחר תקופת שהות במרכזי הקליטה לצורך לימוד השפה העברית והסתגלות לתנאי הארץ, הם הופנו לרכישת דירות למגורים במימון ממלכתי. מנתוני משרד הקליטה לסוף שנת 2006 עולה כי הם מרוכזים בעיקר בשבע ערים במרכז ובדרום הארץ¹⁰, ובהן אשדוד ונתניה, ומתגוררים בשכונות שאוכלוסייתן ממעמד סוציו-אקונומי נמוך. שיעור האבטלה בקרב העולים מאתיופיה גבוה מאוד, ורבים מהם מתקשים לקיים את משפחותיהם¹¹. בעת המעבר ממרכזי העולים אל דירותיהם מועבר הטיפול בעולים מאתיופיה, בתחום הרווחה, אל אגפי הרווחה המקומיים ביישוביהם בפיקוח משרד הרווחה. במקביל המשיך משרד הקליטה לפעול בתחומים מסוימים של פעילות רווחה.

לפי נתוני משרד הקליטה מנתה אוכלוסיית יוצאי אתיופיה בסוף שנת 2006 כ-110,500 נפש, מהם כ-34,500 ילידי הארץ. כ-50% מאוכלוסיית יוצאי אתיופיה היו קטינים עד גיל 19, וכ-10% מהם היו בני 55 ומעלה¹².

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים ינואר עד אוקטובר 2007 את נושא הטיפול באוכלוסייה נזקקת מקרב העולים מאתיופיה. בביקורת נבדקה היערכותן של עיריית אשדוד ועיריית נתניה לטיפול בעולים תוך התמקדות בשלושה תחומים: נפגעות מחמת אלימות במשפחה, הטיפול בזקנים והמאבק בצריכת סמים ומשקאות אלכוהוליים בקרב בני נוער וצעירים. הבדיקה נעשתה באגפי הרווחה שבשתי העיריות ובמוקדים העירוניים לקליטת עולים מאתיופיה. כמו כן נעשתה בדיקה ברמה הממשלתית: נבדקה ההיערכות של משרד הרווחה, של משרד הקליטה ושל הרשות הלאומית למלחמה בסמים ואלכוהול (להלן - הרשות למלחמה בסמים) לטיפול באוכלוסייה זו.

תיאום בין הגורמים העוסקים בטיפול באוכלוסיית יוצאי אתיופיה

המענה לצורכי אוכלוסיות העולים מאתיופיה בתחום הרווחה ניתן במישור הממלכתי על ידי משרד הרווחה, האחראי לארגון מחלקת הרווחה ("לשכת הסעד") ברשויות המקומיות; משרד הקליטה, כמי שמפעיל ברשויות המקומיות מוקדים לקליטת העולים; והרשות למלחמה בסמים, בהתאם לקבוצה בחוק הרשות למלחמה בסמים, התשמ"ח-1988. כמו כן שותפים במתן המענה לצורכי אוכלוסיית העולים מאתיופיה ארגוני המגזר השלישי, המקיימים פעילויות ופרויקטים בהיקף כספי

9 התע"ס מאגד את ההנחיות וההוראות למתן שירותי סעד שהוציא מנכ"ל משרד הרווחה, והוא כולל הנחיות והוראות לעובדים סוציאליים ולרשויות המקומיות בעניין אופן הטיפול בסוגים שונים של נזקקות.

10 על פי נתוני משרד הקליטה, אגף בכיר למערכות מידע, נכון ל-31.12.06 מספר העולים מאתיופיה המתגוררים בנתניה, בבאר שבע ובאשדוד הוא הגדול ביותר. בארבע ערים אחרות מתגוררים כ-5,000 ומעלה עולים מאתיופיה (אשקלון, חדרה, ראשון לציון ורחובות), וב-17 יישובים נוספים מתגוררים בין 1,000 ל-5,000 עולים מאתיופיה.

11 שלמה וברברה סבירסקי, "היהודים יוצאי אתיופיה בישראל", מידע על שוויון 11 (2002), עמ' 1-38. על פי נתוני בנק ישראל שערור האבטלה בקרב העולים מאתיופיה הגיע ל-13.2% לעומת 9% באוכלוסייה הכללית.

12 הנתונים בדבר שיעור האוכלוסייה על פי גיל נלקחו מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ניכר. פעולתם המשותפת של הגופים הממלכתיים וגופי המגזר השלישי מחייבת רמת תיאום גבוהה. עיקר הנטל של הטיפול בנזקקים מקרב יוצאי אתיופיה נופל על כתפי הרשויות המקומיות המטפלות בנזקקים מקרב יוצאי אתיופיה המתגוררים בתחומן.

עיריית אשדוד כתבה בתשובתה מנובמבר 2007 למשרד מבקר המדינה, כי "קליטת עולי אתיופיה הינה משימה לאומית קשה ומורכבת, והרשות המקומית תתקשה לבצע בשלמות את התפקידים המוטלים עליה בתחום זה (ואת אלה שנאלצה לקחת על עצמה, מתוקף מחויבותה כלפי התושבים המתגוררים בעיר, כתוצאה מהעדר פעולה של משרדי הממשלה), מבלי שתקבל את הסיוע הנדרש מרשויות המדינה".

עיריית נתניה כתבה בתשובתה מדצמבר 2007 למשרד מבקר המדינה, כי "היקף המשימות שהוטלו על הרשות המקומית שקיים בה הרכיז הגבוה ביותר בארץ לבני העדה האתיופית (13,000 נפש) חרג מעבר לכל היגיון מול היקף המשאבים הדל והמצומצם שהוקצה ע"י משרדי ממשלה, וביניהם משרד הרווחה... פניות חוזרות של רה"ע [ראש העיר] אל ראש הממשלה, משרדי ממשלה לא נענו".

המנכ"לית דאז של משרד הקליטה תיארה בדצמבר 2005 את חוסר התיאום בין גורמי הטיפול¹³: "רבים הארגונים עמם אנו [משרד הקליטה] משתפים פעולה ורבים הארגונים והעמותות הפועלים באופן עצמאי בשטח. לעתים נדמה כי אין מחסור בתקציב לפעול אך קיים מחסור בתיאום ואיגום". גם המפקחת הארצית על נושא קליטת עלייה במשרד הרווחה עמדה בהסכריה למשרד מבקר המדינה על חסרונם של גוף שיתאם בין כל הגורמים ויציא תכנית מערכתית כוללת.

יישום החלטות ממשלה בקשר לתיאום הטיפול ברמה הממלכתית

1. בדצמבר 1999 החליטה הממשלה¹⁴ להקים ועדה בין-משרדית בראשות השרה לקליטת העלייה. בהחלטה נקבע כי "הוועדה תתאם את פעילות המשרדים השונים על מנת לייעל את הטיפול בבני העדה האתיופית ולהביא לאיגום כל המשאבים המוקדשים לעדה. הוועדה תורכב מנציגי המשרדים הבאים: משרד הקליטה, משרד ראש הממשלה, החינוך, הבינוי והשיכון, האוצר, הבריאות, הפנים, המדע, התרבות והספורט, ענייני דתות, העבודה והרווחה, צה"ל, יועץ ראש הממשלה, לענייני חברה ורווחה, ראשי רשויות מקומיות, נציגי העדה וגופים ציבוריים - הסוכנות היהודית, הג'וינט, התאחדות התעשיינים, ארגוני מעסיקים, ארגוני עובדים ואחרים. הוועדה תדווח לממשלה אחת לרבעון, על פעולותיה לשיפור תנאי קליטתם של בני העדה האתיופית".

נמצא כי במשך כשבע שנים לא יישמה הממשלה את החלטתה בדבר הקמת הוועדה הבין-משרדית שתתאם בין המשרדים השונים העוסקים בטיפול בעולים מאתיופיה. משרד מבקר המדינה מעיר בעניין זה כי היעדרו של גוף מתאם, כפי שקבעה הממשלה, פוגע ביכולת לתכנן ולייעל את הפעולות ואת השימוש במשאבים למען קהילת העולים מאתיופיה.

2. במרס 2007 החליטה הממשלה¹⁵ להקים ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות המנהלים הכלליים של משרדי הקליטה, הרווחה, החינוך, הבינוי והשיכון והמשפטים וכן הממונה על התקציבים או מנכ"ל משרד האוצר ונציגי הסוכנות היהודית, ארגון הקהילות היהודיות בצפון אמריקה, הג'וינט, מרכז השלטון המקומי וועד הפעולה של העדה האתיופית. זאת לצורך גיבוש תכנית מקיפה לסיוע בקליטת העולים מאתיופיה ושילובם בחברה הישראלית.

13 נאום המנכ"לית בכנס חברה ותרבות "העולים מאתיופיה בחברה הישראלית" מ-14.12.05

14 החלטת ממשלה מס' 700 מ-9.12.99

15 החלטת ממשלה מס' 1457 מ-22.3.07

בעקבות החלטת הממשלה הוקמה במרס 2007 ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה (להלן - הוועדה הבין-משרדית) לגיבוש תכנית לטיפול בעולים מאתיופיה. הוועדה קיימה כמה דיונים וגיבשה תכנית שיישומה מותנה באישור הממשלה ובהקצאת מקורות מימון ליישומה. הוועדה סיימה את עבודתה. במועד סיום הביקורת טרם אושרה ותוקצבה התכנית שגיבשה הוועדה. ממשרד ראש הממשלה נמסר כי בינואר 2008 תובא ההחלטה בנושא לאישור הממשלה.

ניסיון תיאום בידי גורם לא ממלכתי

בהיעדר גורם ממלכתי שיתאם בין כל הגורמים המטפלים בעולים מאתיופיה, יזם ארגון הג'וינט בשנת 1995 את הקמתה של "הוועדה הבין-ארגונית לתיאום הפעולות לקידום בני נוער יוצאי אתיופיה בסיכון" שהורכבה מגורמים ממלכתיים ומגורמים מתנדבים המעורבים בעבודה עם נוער יוצא אתיופיה בסיכון.

בשנת 1998 הציגה הוועדה תכנית אסטרטגית בשם "רשת ביטחון" שנועדה לייעל את מערך השירותים המסייע ברשות המקומית לבני נוער בסיכון¹⁶. התכנית שואפת להביא בני נוער יוצאי אתיופיה בסיכון לטיפול מערכתי וממוקד באמצעות תיאום בין השירותים השונים, מתן מענה הולם את הצרכים הייחודיים והפיכת השירותים לנגישים יותר.

התכנית הופעלה לניסיון בשנים 1999-2002 בשלושה יישובים שבהם יש ריכוז גבוה של יוצאי אתיופיה (רחובות, רמלה וחדרה). ממצאי מחקר מלמדים כי התכנית השיגה את מרב יעדיה¹⁷. שלושת היישובים שבהם פעלה התכנית החליטו לאמץ ואף להרחיבה למגורים נוספים של אוכלוסיות נוער. אולם נמצא כי על אף הישגיה הופסק יישומה בשנת 2002. מי שהיה מנהל תכנית "רשת ביטחון" בג'וינט הסביר למשרד מבקר המדינה, כי התכנית הופסקה מאחר שלא נמצא גורם ממלכתי המוכן לקחת על עצמו את ניהולה ויישומה.

בתיקי משרד הרווחה ומשרד הקליטה לא נמצאו מסמכים המצביעים על כך שהתקיימה בחינה של התכנית האמורה או סיכומי דיונים שהתקיימו במטרה לבחון את האפשרויות ליישומה, וזאת למרות שמשרדים אלה וגופים ממלכתיים נוספים היו שותפים להכנתה.

מהאמור לעיל עולה כי לא קיים תיאום נאות בין גורמי הטיפול הממלכתיים והמקומיים, ובין לבין ארגוני המגזר השלישי התורמים שירותים לעולים מאתיופיה. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה ולמשרד הקליטה כי מספר הרב של הגורמים המעורבים בטיפול ביוצאי אתיופיה והיקף הפעילות של גופי המגזר השלישי בנוגע לקהילת העולים מאתיופיה מחייב רמת תיאום גבוהה אותה ניתן יהיה להבטיח, בין היתר, על ידי קיום דיונים עתיים קבועים בהשתתפות נציגי הגופים מהמגזר השלישי, ונציגי השלטון המרכזי והמקומי.

משרד הקליטה הודיע בראשית ינואר 2008 למשרד מבקר המדינה בהתייחסותו לממצאי הביקורת: "אחת מההמלצות העיקריות של הוועדה הבינמשרדית בראשות מנכ"ל רה"מ היא שהמשרד לקליטת העלייה יהווה הגורם המתכלל את פעילות המשרדים כולם ואף יבנה מנגנון תקציבי וחשבי מיוחד כדי לשדרג את יכולתו לעבוד באופן אפקטיבי".

16 "רשת ביטחון" היא תכנית אסטרטגית לטיפול מערכתי בבני נוער בסיכון ביזמת אשלים ג'וינט ישראל ועל"ם.

17 מחקר הערכה על התכנית, מכון ברוקדייל, שורק ושות' (2003).

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את העובדה שהחלטת הממשלה משנת 1999 להניח את התשתית לתהליכי תכנון, תיאום וביצוע של קליטת העולים מאתיופיה והטיפול בהם, ובכלל זה הטיפול בנזקקים מקרבם והסיוע הנדרש לרשויות המקומיות לצורך הטיפול, לא יושמה במשך יותר משבע שנים, דבר שפגע בטיפול לקליטת אוכלוסייה זו.

מידע על האוכלוסייה הנזקקת

מדיניות הטיפול ודרכי הטיפול באוכלוסיות נזקקים מתבססות על הגדרת צורכיהן ועל הכרת דרכי התנהגותן. למידה של הצרכים ודרכי ההתנהגות של אוכלוסיית יוצאי אתיופיה הייחודית היא תנאי בסיסי להצלחת הטיפול בה.

1. בתע"ס נקבע כי "משרד הרווחה מנהל מאגר מידע ארצי של כלל הלוקחות של המחלקה לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. המאגר משמש בין היתר לעיבוד מידע על היקף האוכלוסייה וצרכיה ולשילוב נתונים עם מאגרי מידע נוספים לצורך קבלת החלטות וקביעת מדיניות לגבי שירותים מקומיים וארציים לפי אוכלוסיית היעד". הנתונים מתקבלים מדיווחים שוטפים של הרשויות המקומיות בנוגע לכל תיק טיפול שמנהלות לשכות הרווחה.

בשנת 1998 פרסם משרד הרווחה נתונים ראשונים מניתוח של מאגר נתוני יסוד הנוגע למשפחות עם ילדים שהיו בטיפול המחלקה לשירותים חברתיים בשנת 1996. בניתוח הנתונים נכללו גם ממצאים הנוגעים לעולים מאתיופיה. במבוא למסמך הוסבר כי הוא נועד להציע דרכי שימוש במידע שבמאגר לצורכי תכנון שירותים וקביעת מדיניות.

בביקורת נמצא כי במהלך השנים הבאות לא עיבד משרד הרווחה את מכלול הדיווחים שקיבל בהתאם להוראות התע"ס בקשר לעולים מאתיופיה שטופלו בלשכות הרווחה, וממילא לא ניתח נתונים אלה לצורך קבלת החלטות וקביעת מדיניות. רק בשנת 2006 קיים המשרד מיפוי של הפעולות לשירותים חברתיים ב-22 רשויות מקומיות; המידע נוצל לצורך עבודת הוועדה הבין-משרדית האמורה¹⁸ (ראו להלן).

2. משרד הקליטה יזם ומימן סקר במשקי הבית של יוצאי אתיופיה במטרה לאסוף מידע בתחומים שונים לצורך תכנון שירותים ותכניות התערבות במטרה לשפר את השירותים הניתנים לקהילה. בשנים 2000-2003 נערך סקר בבתי העולים בשבע רשויות מקומיות¹⁹, לרבות אשדוד ונתניה, שכלל בין היתר, מאפיינים דמוגרפיים ונתוני תעסוקה, חינוך ורווחה. במבוא לסקר הוגדרו השימושים האפשריים בנתוניו כגון: תכנון סדרי קדימויות, קביעת יעדים וגיוס משאבים; בניית תכניות ייעודיות ואיתור אוכלוסיות יעד; יישום תכניות; ומעקב אחר שיפור המצב הכללי של האוכלוסייה, או של קבוצות המשתתפות בתכניות מסוימות. ממצאי הסקר נשלחו לגורמים המטפלים בעולים מאתיופיה ולרשויות מקומיות.

18 בנושא העדר השימוש במאגר הנתונים ראו גם פרק "טיפול רשויות מקומיות בנעדרות במצוקה", בדוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי חלק א' (2006), עמ' 91.

19 יהודית קינג ורווית אפרתי, מפקד יוצאי אתיופיה, ג'וינט - מכון ברוקדייל, ירושלים. (פרסום נפרד לכל אחת משבע הרשויות המקומיות שנבדקו).

במשרד הרווחה ובמשרד הקליטה לא נמצאו אסמכתות המצביעות על כך שנתוני הסקר נדונו בפורום הנהלה או על כך שנעשה בהם שימוש לקביעת מדיניות הטיפול בעולים מאתיופיה.

משרד הקליטה הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הסקר היווה את הבסיס לידע על הקהילה ביישוב המסוים ועל פיו כוונו הפעולות.

3. נמצא, כי עד לשנת 2006 לא יזם משרד הרווחה סקרים או מחקרי שטח לבחינת מצב אוכלוסיית העולים יוצאי אתיופיה ולאיתור תחומי הנזקקות ושיעורי הנזקקים. יודגש בעניין זה כי סקר שמבצע משרד הרווחה אמור לתת מענה לצרכים קונקרטיים של המשרד במידע, הנובעים מתחומי הפעילות שלו ושל רשויות הסעד הפועלות ברמת השלטון המקומי. לפיכך במשך שנים לאחר שנקלטו מרבית העולים מאתיופיה בארץ, חסרו למשרד נתונים עדכניים מרוכזים ורלוונטיים ואפיון של הקבוצות השונות מקרב אוכלוסייה זו. מדובר במידע בסיסי הנדרש לקביעת מדיניות טיפול באוכלוסייה נזקקת בעלת מאפיינים ייחודיים ובנתונים לקביעת כלי הטיפול, כוח האדם הנדרש למשימה וכישוריו.

בשנת 2006 יזם משרד הרווחה סקר ב-22 מחלקות לשירותים חברתיים ביישובים שבהם יש ריכוז גבוה של יוצאי אתיופיה וב-16 מוקדים עירוניים לקליטת עולים מאתיופיה (להלן - מוקדי קליטה). המידע שנאסף בסקר עובד על ידי מכון ברוקדייל, ונערך מיפוי של יוצאי אתיופיה ושל השירותים הניתנים להם במחלקות לשירותים חברתיים. על סמך ממצאי ביניים של סקר זה גיבש משרד הרווחה תכנית שהוגשה לוועדה הבין-משרדית כמפורט להלן.

4. באשדוד יזם משרד הקליטה ביצוע סקר נוסף שבוצע בשנת 2004 ופורסם במאי 2006, שאף הוא הועבר לעירייה, וכותרתו "מעקב אחר עולי אתיופיה באשדוד: השוואה בין שנת 2004 לשנת 2002"²⁰. מטרתו של סקר זה הייתה לבדוק את השינויים בתחומי חיים מרכזיים מאז נערך המפקד שנתיים קודם לכן.

בשתי הערים שנבדקו לא הובאו ממצאי הסקרים של משרד הקליטה²¹ לדיון במועצת העירייה או בוועדת הקליטה של העירייה. משרד מבקר המדינה מעיר בעניין זה כי היה מקום שממצאי הסקרים ומסקנותיהם יעמדו בבסיס תהליכי קבלת ההחלטות של הנהלת העירייה בדבר קביעת המדיניות ותכנון העבודה וקביעת סדרי העדיפויות.

אשר לדרג הביצוע, מסרה עיריית נתניה למשרד מבקר המדינה כי נתוני הסקר של משרד הקליטה מוכרים לגורמי הרווחה והטיפול, וכי הם היוו בסיס לגיבוש תכניות למתן המענה. אגף הרווחה בעיריית אשדוד לא עשה שימוש בנתוני הסקרים, שכן לטענתו נמצאו בסקר הראשון "ליקויים שונים באופן איסוף הנתונים".

מדיניות הטיפול של משרד הרווחה

מנתוני הסקר של משרד הרווחה משנת 2006 עולה כי כ-65% מכלל יוצאי אתיופיה מוכרים במחלקות לשירותים חברתיים; 23% מהעולים מאתיופיה המוכרים במחלקות לשירותים חברתיים עלו לפני שנת 1990, 35% עלו בין השנים 1990 ל-1999 ו-42% עלו החל משנת 2000.

20 יהודית קינג ואסף שרון, מעקב אחר עולי אתיופיה באשדוד: השוואה בין שנת 2004 לשנת 2002, מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, ירושלים (מאי 2006).

21 הסקר הראשון של משרד הקליטה שנעשה בשתי הערים והסקר הנוסף שנעשה באשדוד בשנת 2004.

קליטת אוכלוסיית העולים מאתיופיה והצורך במתן טיפול סוציאלי וסעד חומרי לחלק כה גדול מאוכלוסייה זו מחייבים את משרד הרווחה לבחון מפעם לפעם את אופן הטיפול בעולים, את היערכותו לטיפול בעולים הנזקקים ואת אופן הגשת שירותי הרווחה ברשויות המקומיות שבתחומן הם מתגוררים. עוד מחויב המשרד לקיים מפעם לפעם דיונים בדבר אופן הטיפול בעולים מאתיופיה, שבהם תיבחן מידת התאמתה של הגישה הטיפולית הקיימת לצורכי אוכלוסייה זו.

מהסברי מנהל האגף לשירותים אישיים וחברתיים והמפקחת הארצית על קליטת עלייה במשרד הרווחה למשרד מבקר המדינה עולה, כי במשך שנים נקט משרד הרווחה גישה של טיפול סוציאלי אחיד לכל אוכלוסיות הנזקקים לפי סוגי הנזקקות (להלן - מדיניות הטיפול האחיד). בהתאם לכך גם נקבעו בדרך כלל ההקצאות התקציביות לכלל העולים, בלא שיוחד תקציב לטיפול בעולים מאתיופיה. גישה זו נסמכה, לדבריהם, על המקובל בשירותי הרווחה של מדינות מערב אירופה, שאף הן התמודדו עם טיפול במהגרים מרקע תרבותי שונה. למול מדיניות טיפול זו התפתחה מאמצע שנות התשעים של המאה העשרים גישה מקצועית שונה השמה דגש על ה"רגישות התרבותית"²². מראשית שנות ה-2000 החל משרד הרווחה במחקרי הערכה של תוכניות רגישות תרבות לטיפול בעולים מאתיופיה.

בתשובתו מדצמבר 2007 הצביע משרד הרווחה על כך שבשנת 2004 יזם המשרד בשיתוף עם הג'וינט בדיקה של מערך שירותי הרווחה, ומצאי הבדיקה פורסמו בספר²³. בספר מוצג סיכום של הפקת לקחים מתכניות רווחה שהופעלו בקרב עולים בישראל בשנים 2000 ו-2001. בספר הובאו שתי המלצות לשיפור אפקטיביות הפעולה של שירותי הרווחה בקרב עולים חדשים המתבססות על שינוי שיתמקד בשתי מגמות עיקריות: "אימוץ מדיניות ארוכת טווח המדגישה שילוב בין ותיקים לעולים" ו"אימוץ מדיניות רב-תרבותית הרגישה לצרכים של מגוון אוכלוסיות עולים".

כמו כן הצביע משרד הרווחה על כך שביוני 2006 הוגש לממשלת ישראל דוח של "הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה"²⁴. הדוח נועד להוות תכנית אסטרטגית לשנים 2006-2010 למען שיפור רווחתם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה. הדוח דן, בין השאר, בקבוצות מיעוט תרבותיות בישראל ובהן מגזר העולים, ומציע לפתח מודלים חדשים של התערבות רגישות תרבות.

בדצמבר 2006 פרסמה המפקחת הארצית בנושא קליטת עלייה במשרד הרווחה (להלן - המפקחת הארצית) מסמך בשם "הטיפול בעולים יוצאי אתיופיה במסגרת שירותי הרווחה", ובו קבעה כי "העולים יוצאי אתיופיה מטופלים ... ללא הבדל בינם לבין שאר אוכלוסיות המשרד. חשוב לציין, כי לא תמיד שרות זה מתאים לצרכי אוכלוסיות העולים, ובמיוחד קיים קושי עצום בתקשורת בין העובדים לבין העולים. לאור מצב זה קיימת מגמה לפיתוח תכניות ייחודיות, בהן ניתן דגש למקומם של עובדים בני העדה ... כמו כן נערכות תוכניות הכשרה לחלק ממשותפי הקורסים בבית הספר המרכזי, או ברשויות הקולטות". המפקחת הארצית הציעה, בין היתר, לבנות מערכי התערבות רגישי תרבות, ולייעד תקנים מיוחדים למטפלים שהם אנשי מקצוע מבני העדה, דוברי השפה.

ביוני 2007 הגיש מנכ"ל משרד הרווחה לוועדה הבין-משרדית מסמך בשם "מגמות וכיווני פעולה להתערבות, בקרב יוצאי אתיופיה, המוכרים לשירותי הרווחה", שהציג את עקרונות העבודה המרכזיים שמשרד הרווחה מבקש ליישם: מיקוד התכניות והמשאבים הקיימים עבור יוצאי אתיופיה, איגומם והתאמתם לצורכי אוכלוסיות היעד השונות שיוגדרו בהתאם לקווים שהציעה

22 גישה המתמקדת בקבלה חיובית של כוחות, ערכים, אמונות תקוות ושאיפות של הקבוצה התרבותית שחבריה נזקקים לסיוע השירותים הסוציאליים. הגישה מחייבת את המטפל שבא מתרבות אחרת ללמוד את התרבות, הערכים והנורמות של קבוצה תרבותית זו.

23 עדנה בוסטין, לנצל את ההזדמנות מערכת הרווחה וקליטת העלייה, משרד הרווחה וג'וינט ישראל, 2004.

24 הלל שמיר, דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון, מרס 2006.

המפקחת הארצית. המסמך שימש את הוועדה הבין-משרדית בגיבוש תכנית לטיפול בעולים מאתיופיה, כאמור לעיל. כאמור, תכנית זו שגיבשה הוועדה הבין-משרדית טרם אושרה ותוקצבה על ידי הממשלה עד מועד סיום הביקורת.

בשנת 2004 גובשה במשרד הרווחה הערכה מחקרית בדבר אימוץ מדיניות רגישת תרבות. הערכה מחקרית זו גובשה לכדי מדיניות מערכתית רק בסוף שנת 2006. נכון למועד סיום הביקורת טרם יושמה מדיניות זו מערכתית. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת משרד הרווחה לקיים מדי תקופה ניתוח והערכה של מדיניות הטיפול שבחר לאמץ לעניין אוכלוסיית העולים מאתיופיה ולסכם את תוצאות הליך זה במסמך מדיניות, שיופץ לכלל הרשויות המקומיות שבהן מתגוררים העולים.

מדיניות הטיפול של הרשות למלחמה בסמים

הרשות למלחמה בסמים היא תאגיד סטטוטורי אשר הוקם מכוח חוק הרשות הלאומית למלחמה בסמים, התשמ"ח-1988. השר הממונה על ביצוע החוק הוא ראש הממשלה. תחומי הפעילות העיקריים של הרשות הם טיפול בנפגעי סמים ושיקומם ופעולות הסברה ומניעה בנוגע לשימוש לרעה בסמים. בהחלטת ממשלה מיוני 2005 הוטלה על הרשות גם האחריות לטיפול מערכתי בסוגיית השימוש לרעה באלכוהול.

נפגעי סמים מקרב העולים מאתיופיה יכולים לקבל את הטיפול לצורך שיקומם במסגרת הפעילות הכוללת של הרשות הניתנת לכלל נפגעי הסמים. בשנת 2003 נערך מחקר מטעם הרשות למלחמה בסמים בנושא שימוש בחומרים פסיכו-אקטיביים (סמים ומשקאות אלכוהוליים) בקרב בני נוער יוצאי אתיופיה²⁵. ממצאי המחקר מלמדים כי בקרב אוכלוסיית בני הנוער יוצאי אתיופיה רבים משתמשים בחומרים פסיכו-אקטיביים: כרבע מכלל הנבדקים דיווחו על שימוש בסמים, כשני שלישים דיווחו על שתיית משקאות אלכוהוליים וכ-40% דיווחו על שתייה לשוכרה של משקאות אלכוהוליים. שיעורי שימוש גדולים בהרבה מהמקובל בכלל אוכלוסיית בני הנוער בישראל: מממצאי מחקר²⁶ בקרב כלל תושבי ישראל שהרשות למלחמה בסמים פרסמה בשנת 2005 עולה כי 9.9% מבני הנוער שנכללו במחקר דיווחו על שימוש בסמים 49% דיווחו על שתיית משקאות אלכוהוליים וכ-25% דיווחו על שתייה לשוכרה של משקאות אלכוהוליים.

ממצאי המחקר ומגמת הגידול בשימוש בסמים ובפשעה בקרב נוער עולה הביאו את משרד הרווחה, את הרשות למלחמה בסמים וגורמים נוספים ליזום תכניות מניעה מיוחדות המותאמות לבני הקהילה האתיופית. במהלך השנים 2004 ו-2005 גובשה "תכנית התערבות רגישת תרבות למניעת השימוש לרעה באלכוהול ובסמים לבני נוער יוצאי אתיופיה ולהוריהם"²⁷ (ראו להלן).

25 את המחקר ערכו ד"ר ארנון אדלשטיין מהמכון לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית וד"ר רחל בר-המבורג, המדענית הראשית של הרשות למלחמה בסמים. ראו ארנון אדלשטיין, "שימוש בחומרים פסיכו-אקטיביים בקרב בני נוער יוצאי אתיופיה", משטרה וחברה 8 (2004), עמ' 95-126.

26 "אזורי, ד' שטיינברג ואחר', השימוש בחומרים פסיכו-אקטיביים בקרב תושבי מדינת ישראל - 2005 דו"ח מסכם, הרשות הלאומית למלחמה בסמים ואלכוהול.

27 משרד הרווחה, הפרויקט הלאומי של עולי אתיופיה, הרשות הלאומית למלחמה בסמים ואלכוהול, משרד הקליטה, משרד החינוך, עמותת "אפשר", ליאורה שחר (עורכת) תכנית התערבות רגישת תרבות למניעת השימוש לרעה באלכוהול ובסמים לבני נוער יוצאי אתיופיה ולהוריהם (ספטמבר 2006).

נמצא כי בשתי העריות שנבדקו החלו ביישום תכנית המניעה האמורה בראשית 2007, ולקחו בה חלק משתתפים ספורים בלבד מאוכלוסיית העולים מאתיופיה.²⁸

עוד נמצא, כי עד לשנת 2007 לא גיבשה הרשות למלחמה בסמים תכנית ייחודית רגישת תרבות לטיפול בצורכים סמים ומשקאות אלכוהוליים מקרב בני הנוער והצעירים יוצאי אתיופיה (בדומה לתכנית המניעה כאמור לעיל). בפועל, העריות שנבדקו נתנו טיפול מצומצם ביותר לאוכלוסייה זו (ראו להלן).

באוגוסט 2007 גייס סגן מנהל הרשות למלחמה בסמים צוות להכנת תכנית מסגרת לטיפול במגזר האתיופי. הצוות גיבש תכנית חירום לטיפול דחוף בבני העדה האתיופית בתחום הסמים והאלכוהול, הכוללת הכשרה של בני העדה לפעול בקרב בני עדתם, הכנת חומרים ותכניות בשפה האמהרית, טיפול ושיקום תוך שימת דגש על בני נוער וצעירים ועוד. עלות התכנית מוערכת ב-1.75 מיליון ש"ח. באוגוסט 2007 נשלחה התכנית ליו"ר ועדת הכספים של הכנסת, אך עד למועד סיום הביקורת, אוקטובר 2007, טרם התייחסה ועדת הכספים לתכנית.

הרשות למלחמה בסמים הבהירה בדצמבר 2007 בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תכנית התערבות רגישת התרבות לא מומשה בין היתר עקב מגבלות תקציב. הנושא לא ירד מסדר היום - וטופל באופן נקודתי - אם כי לא במסגרת מערכתית, במקביל, גובשה תכנית בעלות של 1.75 מיליון ש"ח. בקשה שהוגשה לוועדת הכספים של הכנסת לאשר לנושא זה תקציב ביניים עדיין לא נענתה "נושא טיפול הספציפי בעדה האתיופית בסדר עדיפות גבוה בתוכנית העבודה של הרשות לשנת 2008 - יעד מס' 1 !!!".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות למלחמה בסמים, כי נוכח המידע המחקרי בדבר המספר הגדול של בני נוער יוצאי אתיופיה הצורכים סמים ומשקאות אלכוהוליים, עליה להיערך לפעילות מניעה רחבת היקף בקרב אוכלוסיית בני הנוער יוצאי אתיופיה ולפעול לאלתר להפעלת תכנית טיפול בצורכים סמים ומשקאות אלכוהוליים מקרב אוכלוסייה זו.²⁹

הכשרת עובדים לעבודה עם נזקקים יוצאי אתיופיה

אוכלוסיית העולים מאתיופיה מאופיינת כאמור בהטרונגיות רבה. רבים מהעולים אינם שולטים בשפה העברית, ומנהגים חברתיים ותרבותיים רבים בחברה זו שונים מאלו המקובלים בחברה הישראלית הקולטת. מאפיינים אלה מחייבים להכשיר עובדים סוציאליים בעלי ידע, מיומנויות ויכולות תרבותיות לתת מענה מתאים לצורכי המטופלים. במחקר נמצא כי עובדים סוציאליים חסרים את היכולת התרבותית לא יוכלו ליצור תקשורת אפקטיבית עם מטופליהם, לא יוכלו להבינם, הם עלולים לפתח גישות אתנוצנטריות, ביקורתיות ושוללות, כמו גם חוסר יכולת לתת מענים אפקטיביים למטופלים, ובכך להחמיר את הניכור שלהם מהחברה.³⁰

תובנה זו מדגישה את הצורך במתן הכשרה מיוחדת לכל העובדים הסוציאליים המטפלים בנזקקים יוצאי אתיופיה.

28 מנתוני משרד הרווחה עולה כי מספר היישובים בהם הופעלה התוכנית רגישת התרבות גדל משנת 2005 והגיע בשנת 2007 ל-15, וכי בממוצע לקחו חלק בתכנית כ-12 משתתפים בכל יישוב.

29 ראו להלן עמ' 1480.

30 M. Winkelmann, *Ethnic Sensitivity in Social Work*, 1999 (בוסטין 2004 עמ' 43, ראו הערה 24).

בהוראות התע"ס נקבע כי יש צורך בהשתלמויות לשיפור המיומנויות הבין-תרבותיות של עובדי המחלקה לשירותים חברתיים ושל עובדים אחרים ברשות המקומית. ביולי 2006 אף נקבע בתע"ס כי "מדריכים/ראשי צוותים ועובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות בהן מתגוררים עולים, יעברו השתלמות בהיקף של לפחות 56 שעות, ובאמצעותה ישפרו את הקשר ואת התקשורת עם העולים בטיפולם וכתוצאה מכך את אפקטיביות עבודתם". המפקחת הארצית קבעה במסמך שהגישה, כאמור, בדצמבר 2006, כי ראוי להשתית את הסיוע הניתן ליוצאי אתיופיה על הבנה מעמיקה יותר של הצרכים הייחודיים להם, ולתת להם מענה המותאם לתרבותם ולצורכיהם.

בית הספר המרכזי להכשרת עובדים בשירותי הרווחה של משרד הרווחה מכשיר עובדי רווחה בתחומים שונים. ההכשרות כוללות למידה תיאורטית והתנסות. בית הספר מקיים הכשרות בתחומי הרווחה גם עבור משרדים אחרים כמו משרד הקליטה, הסוכנות היהודית ומשרד הבריאות.

נמצא כי משרד הרווחה לא יזם השתלמות מיוחדת ומקיפה בתחומי הכרת התרבות האתיופית לעובדים סוציאליים המטפלים בעולים מאתיופיה. החל משנת 2006 כלל המשרד יחידת לימוד רגישות תרבות בקורסים המיועדים לממלאי תפקידים בתחום הרווחה ברשות המקומית. יחידת לימוד זו אמורה לתת כלים לטיפול בעולים בכלל. עוד קיים משרד הרווחה בשנים 2005 ו-2006 קורס לטיפול בטראומה אצל יוצאי אתיופיה וקורס למניעה ולטיפול באלימות במשפחה לעולים, לרבות ליוצאי אתיופיה, ובכל אחד מהם השתתפו כ-24 עובדים סוציאליים.

בביקורת נמצא כי בכל אחד מאגפי הרווחה של העיריות שנבדקו - אשדוד ונתניה - מועסקים עובדים סוציאליים עולים מאתיופיה בכחמש משרות בלבד. רובם המכריע של העובדים הסוציאליים באגפי הרווחה, העובדים גם עם אוכלוסיית יוצאי אתיופיה, אינם מבני העדה האתיופית. רוב העובדים האלה לא השתתפו במהלך השנים בהשתלמויות לצורך הכרת התרבות והחברה האתיופית והטיפול בה³¹, ואינם מכירים את השפה, התרבות, הערכים ודפוסי החיים של העולים הנזקקים. יצוין כי במקרים רבים מתקשים העובדים הסוציאליים ליצור קשר עם מטופליהם, מאחר שהשפה העברית אינה שגורה בפי העולים, ואילו שפות העולים אינן שגורות בפי העובדים.

מממצאי הביקורת באשדוד ובנתניה עולה כי בשלושת תחומי הנזקקות שנבדקו לא ניתן היה לתת למטופלים טיפול סוציאלי מיטבי במסגרת הקיימת: חסרו מטפלים יהודים את השפות שהעולים מדברים בהן או בעלי הכשרה מיוחדת בתרבות העולים מאתיופיה; ולצורך הטיפול בזקנים גם חסרו מסגרות טיפול ייחודיות (ראו להלן).

מהסברי המפקחת הארצית למשרד מבקר המדינה עולה, כי במקרים רבים העובדים הסוציאליים שאינם יוצאי אתיופיה מתקשים לתת טיפול סוציאלי לעולים מאתיופיה, מאחר שהשפה העברית אינה שגורה בפי המטופלים, והמטפלים חסרים מתרגמים במספר שיאפשר לתת את הטיפול הנדרש.

31 בעיריית אשדוד משתתפים שני עובדים סוציאליים החל ממאי 2007 בהשתלמות למניעת אלימות במשפחה בעדה האתיופית באוניברסיטת בר-אילן, ושלושה משתתפים מנובמבר 2006 בהשתלמות דו-שנתית לטיפול ביוצאי אתיופיה בנושא טיפול בטראומה, המתקיימת בבית הספר המרכזי להכשרת עובדים בשירותי הרווחה של משרד הרווחה. בהשתלמות זו משתתפת גם עובדת סוציאלית מעיריית נתניה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי נוכח הייחודיות התרבותית והחברתית של העולים מאתיופיה, יש להשתלמויות ייעודיות העוסקות בחברה ובתרבות האתיופית משנה חשיבות, והן מהוות מרכיב משמעותי העשוי לתרום להצלחת הטיפול הסוציאלי בנזקקים מקרב אוכלוסייה זו. על משרד הרווחה להיערך אפוא לעריכת השתלמויות לכל העובדים הסוציאליים המטפלים ביוצאי אתיופיה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הרווחה, כי עליו ליזום פעולות אשר יביאו להגדלת מספר יוצאי אתיופיה שיוכשרו כעובדים סוציאליים, ובתקופת הביניים להגדיל משמעותית את מספר המתרגמים שיבואו לעזרת המטפלים ביוצאי אתיופיה.

עיריית אשדוד הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא תפעל כדי שמשרד הרווחה יאשר תקציב לביצוע הכשרות לעובדי הרווחה המטפלים בעולים מאתיופיה, ובמקביל תקצה העירייה תקציב לביצוע הכשרה "פנים-ארגונית" לעובדי הרווחה.

עבודת הוועדה לקליטת עלייה בעיריית אשדוד ובעיריית נתניה

בפקודת העיריית [נוסח חדש] נקבע כי "בעירייה שלפחות 10% מתושביה עלו לישראל אחרי יום ד' בשבט התש"ן (1 בינואר 1990) תבחר המועצה ועדה לקליטת עלייה שתטפל בכל עניין הנוגע לקליטתם של התושבים האמורים". בסעיף 166(א) לפקודת העיריית נקבע כי "ועדה שחובה להקימה לפי כל דין תכנס לפחות אחת לשלושה חודשים".

אשדוד ונתניה קלטו מספר רב של עולים. בסוף שנת 2006 התגוררו בהן, לפי נתניהן, 72,000 ו-65,000 עולים, בהתאמה, שעלו ארצה לאחר שנת 1990. בשתי הערים היוו העולים יותר משליש מאוכלוסייתן.

משרד הפנים פרסם קווים מנחים לפעילות ועדת הקליטה כדלהלן: הוועדה תגבש את מדיניותו של היישוב לקליטת העולים החדשים ותמליץ על תכניות מקיפות לקליטתם ביישוב; תעודד ותטפח את שיתוף הפעולה של המחלקות השונות המטפלות בקליטת עולים ברשות המקומית עם מוסדות ציבוריים וגופים התנדבותיים בתחום היישוב ועם משרדי הממשלה העוסקים בתחום³².

נמצא כי ועדות הקליטה שנבחרו בשתי הערים לא פעלו באופן סדיר: באשדוד קיימה הוועדה ישיבה אחת בנובמבר 2003, סמוך לבחירתה, ובנתניה היא קיימה מאז בחירתה בינואר 2004 ארבע ישיבות, שהאחרונה שבהן התקיימה באוגוסט 2006. בישיבות האמורות לא דנו שתי הוועדות בעניינם של העולים מאתיופיה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית כי באי-מילוי חובתן החוקית להפעיל את ועדת הקליטה באופן סדיר יש כדי לפגוע בתפקוד העירייה בשלושה תחומים מהותיים: בתהליך גיבוש המדיניות של העירייה בנושא קליטת העולים; בתיאום ובשיתוף הפעולה בין היחידות השונות בעירייה העוסקות בטיפול בעולים; ובפיקוח על יישום תכניות בתחום קליטת העלייה ובמעקב אחריהן. לפיכך על העיריית להפעיל לאתר את ועדת הקליטה.

32 האגף למינהל מוניציפלי במשרד הפנים, המדריך השימושי לנבחר ברשות המקומית, מפע"ס, מהדורה שלישית, אוקטובר 2003.

טיפול אגפי הרווחה באשדוד ובנתניה בעולים מאתיופיה

בחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958 (להלן - חוק שירותי הסעד), נקבע כי "רשות מקומית תקיים לשכת סעד לשם טיפול סוציאלי בנזקקים והגשת סעד להם". בתקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו-1986, הוגדרה רשות מקומית המפעילה לשכת סעד "רשות סעד", החייבת להגיש סעד וטיפול סוציאלי לנזקק שפנה אליה וביקש זאת, וכן חייבת לשאת בהוצאות הטיפול הסוציאלי, בכפוף לאמור בתקנות ובהוראות של תקנון העבודה הסוציאלית.

רבים מהעולים מאתיופיה נזקקים לסיוע חמרי ולטיפול סוציאלי של לשכות הרווחה ביישוביהם. להלן נתונים דמוגרפיים ונתונים על מטופלי הרווחה באשדוד ובנתניה הנכונים לסוף שנת 2006³³:

שירות יוצאי אתיופיה מהמטופלים	כלל מטופלי הרווחה	עולים מאתיופיה				כלל האוכלוסייה	העיר
		שירות המטופלים	מטופלי רווחה	שירות מהאוכלוסייה	אוכלוסיית יוצאי אתיופיה*		
10.1%	36,000	56.4%	3,670	3.2%	6,500	204,000	אשדוד
22.1%	29,600	60.7%	6,560	6.2%	10,800	173,800	נתניה

* לפי נתוני משרד הקליטה.

מהנתונים שבטבלה עולה כי העולים מאתיופיה היוו בסוף שנת 2006 כ-3% וכ-6% מכלל אוכלוסיית הערים אשדוד ונתניה, בהתאמה. יותר ממחציתם היו בטיפול אגפי הרווחה בערים אלו, כך ששירותם בקרב מטופלי אגפי הרווחה היה גבוה בהרבה משירותם בכלל האוכלוסייה. אוכלוסיית מטופלים כה גדולה ומיוחדת בצרכיה מחייבת היערכות של העירייה בכלל ושל אגף הרווחה שבה בפרט לטיפול בנזקקים מקרב אוכלוסייה זו. מדובר בהכשרת צוות טיפולי מתאים העונה על צורכי אוכלוסיית הנזקקים, בקביעת מדיניות הטיפול בתחומי הנזקקות השונים ובהקמת מסגרות טיפול מתאימות.

הפעלת עובדי סמך-מקצועיים

משרד הרווחה מאפשר לעובדות סוציאליות להיעזר בעת הטיפול בנזקקים ב"עובדים סמך-מקצועיים". מדובר בעובדים ללא הכשרה מקצועית רשמית בעבודה סוציאלית או במקצועות קרובים, הבאים בדרך כלל מהקהילה. מה שמייחד אותם הוא קרבתם למטופלים מבחינת אורח החיים, המנטליות, התרבות, הערכים, השפה ודפוסי החיים. עובדי הסמך יכולים להשתלב בסוגים שונים של טיפול במשפחה, בזקנים ובקטינים. בתע"ס מוצע להסתייע בעובדי סמך למתן עזרה למשפחות אשר אין ביכולתן להפיק את מלוא התועלת ממסגרות קבוצתיות, למען שיפור תפקודן וחזיון בחיי היום יום במסגרת הבית, המשפחה והקהילה. שילוב עובדי הסמך בטיפול באוכלוסיית העולים מאתיופיה חיוני נוכח המחסור בעובדים סוציאליים שהוכשרו לטפל בעולים יוצאי אתיופיה.

בשנת 2006 נעזרו אגפי הרווחה באשדוד ובנתניה ב-17 וב-28 עובדי סמך, בהתאמה, מקרב יוצאי אתיופיה. העיריות נהגו להפעיל כל עובד כמסייע למשפחה נזקקת אחת למשך כחצי שנה, כך

33 נתוני כלל האוכלוסייה הם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הנתונים על מטופלי הרווחה הם של העיריות.

שבפועל זכו לסיוע עובדי הסמך משפחות מעטות יחסית מהמאות הרבות של המשפחות הנזקקות המטופלות באגף הרווחה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי נוכח המספר המצומצם יחסית של עובדי הסמך ביחס למספר הנזקקים, יש מקום לבחון עם כל אחת מהעיריות את הגדלת מספר עובדי הסמך הקיימים, כדי לתת מענה למשפחות המתקשות לתפקד בחיי היום יום ואין ביכולתן להפיק תועלת ממשית ממסגרות סיוע אחרות המוצעות לנזקקים.

איתור נזקקים

בתקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו-1986, נקבע כי "רשות סעד תגיש סעד וטיפול סוציאלי לנזקק שהפנה אליה בקשה לכך"³⁴. משרד הרווחה קבע בתע"ס את העקרונות שינחו את עובדי המחלקות לשירותים חברתיים בעבודתם ובהם "קירוב השירות לפונה והגברת זמינות ונגישות השירותים". לצורך זה נקבע "איתור אוכלוסייה הזקוקה לשירותי המחלקה לש"ח [לשירותים חברתיים] ואינה פונה אליה" כמטרה ראשונית לעובדי המחלקה. עובדי המחלקה לשירותים חברתיים נדרשו בתע"ס לנסות לזהות בעיות פוטנציאליות במשפחות עולים מטופלות עוד בטרם התפרצותן. עוד נדרשו העובדים לזום איתור מוקדם של ילדים ובני נוער עולים בעלי קשיי הסתגלות חריפים.

משרד הרווחה נוהג להבחין בין שלושה סוגי איתור: 1. איתור ישיר על ידי גורמי הרווחה, תוך הגעה למקום הימצאותו של הנזקק והכרת ערכיו, הנורמות ודפוסי התנהגותו בסביבתו הטבעית; 2. איתור עקיף על ידי גורמים קהילתיים הנותנים שירותים לנזקקים; 3. איתור בין-תחומי על ידי גורמים הנותנים שירותים משיקים לתחום הרווחה (חינוך ומגור שלישי)³⁵.

בביקורת נמצא כי פעולות האיתור הישירות שביצעו שתי העיריות היו מצומצמות ביותר. פעילותן המצומצמת של העיריות נסמכת על פי הסברי העיריות על העובדה שכמחצית מאוכלוסיית הקהילה מוכרת ממילא לאגפי הרווחה.

משרד מבקר המדינה מעיר בעניין זה לעיריות כי מרבית הקשרים של האגף עם העולים יוצאי אתיופיה נוגעים למתן סעד חומרי, ולנוכח קשר זה לא תמיד ניתן לאתר בעיות המצריכות טיפול סוציאלי. נוסף על כך, כמחצית מאוכלוסיית העולים אינה מוכרת לאגפי הרווחה. בעובדות אלו יש כדי להדגיש את החשיבות שבהרחבת הפעולות לאיתור ישיר של נזקקים מקרב העדה. יצוין כי בחלק מתחומי הנזקקות, כגון אלה שנכללו בבדיקת משרד מבקר המדינה (אלימות במשפחה, טיפול בזקנים והמאבק בשימוש בסמים), נדרש בעיקר טיפול סוציאלי, ואין לנזקקים בתחומים אלו נגיעה לתחום הסעד החומרי. על העיריות לבחון אפוא את היערכותן ואת המענה שלהן בתחום האיתור הישיר של הנזקקים מקרב אוכלוסיית העולים מאתיופיה שבתחומן, ולגבש תכנית איתור מוגדרת אשר תבטיח פעילות שיטתית ועקבית של עובדים, בעיקר בקרב העולים מאתיופיה שאינם מוכרים לגורמים המטפלים.

34 בתקנות הוגדר סעד כ"עזרה חומרית ישירה או עקיפה שלגביה קיימים כללי זכאות"; טיפול סוציאלי הוגדר כ"כל סוגי עזרה ושירותים סוציאליים למעט סעד".

35 משרד העבודה והרווחה, תוכנית לטיפול בנעדרות במצוקה: סיכום עבודת צוות במינוי מנכ"ל משרד העבודה והרווחה (מאי 2002).

התיאום בין גורמים המטפלים בעולים מאתיופיה בעיריית אשדוד

הטיפול בתחומי נזקקות שונים של אוכלוסיית העולים מאתיופיה מחייב גישה טיפולית מערכתית במשפחה הנזקקת ומעצים את הצורך בתיאום ובהעברת מידע בין כל המטפלים בבני המשפחה ובקהילה.

1. יש גורמים שונים בעיריית אשדוד העוסקים בטיפול בתחומי רווחה שונים הקשורים לעולים מאתיופיה: באגף הרווחה יש עובד סוציאלי למשפחה, עובד סוציאלי לזקן, מרכז למניעה ולטיפול באלמנות במשפחה, מענה ייחודי לרווחת הנוער ומדור ליוצאי אתיופיה במחלקה לעבודה קהילתית; מחוץ לאגף הרווחה יש מחלקה למניעת נשירה ולקידום נוער במינהל החינוך, מוקד קליטה עירוני לעולי אתיופיה (להלן - מוקד קליטה)³⁶ הפועל לצד המחלקה לעלייה ולקליטה בעירייה ורשות עירונית למאבק בהתמכרויות ובאלומות. נוכח המספר הגדול של הגורמים המטפלים, חיוני שיהיה תיאום קבוע ומובנה ביניהם.

נמצא כי העירייה לא פעלה ליצירת תיאום בין פעולות כל הגורמים האמורים, ואף לא דאגה להפגיש נציגים מגופים אלה לדיונים משותפים לצורך קביעת מדיניות טיפול אחידה ומניעת כפילויות. כתוצאה מכך פעל כל גורם טיפולי לבדו, ללא תיאום עם גורמי טיפול אחרים, בלי שהעביר מידע לגופים אחרים ולעתים אף תוך ביצוע מטלה זהה לזו של גוף טיפולי אחר. מצב זה עשוי לפגוע במתן טיפול נאות. להלן דוגמאות:

(א) מנהלת אגף הרווחה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי אין תיאום בין אגף הרווחה לבין מוקד הקליטה, וכי אין ישיבות מטה משותפות לתיאום העבודה. גם מדברי מנהל מדור יוצאי אתיופיה במחלקה לעבודה קהילתית באגף הרווחה עולה כי אין קשרי עבודה ואין שיתוף פעולה בין אגף הרווחה למוקד הקליטה.

אחת מהמשימות שמשרד הקליטה הטיל על מוקד הקליטה היא לפעול לתיאום מרבי בין הארגונים הפועלים בתחום קליטת העולים מאתיופיה. חוסר שיתוף פעולה של אגף הרווחה עם מוקד הקליטה אינו מאפשר את מילוייה של משימה זו.

(ב) קצין ביקור סדיר³⁷ (להלן - קב"ס) במינהל החינוך שבעירייה מסר למשרד מבקר המדינה כי "יש ריבוי גופים [מטפלים בתוך העיר] וכל גוף רוצה לשלוט ב'אחוזת' שלו". כך לדוגמה אין לו כל קשר עם מוקד הקליטה, והקשר עם המדור באגף הרווחה המטפל בבני נוער במצוקה לקוי ואינו עונה על צרכים מידיים של בני נוער במצוקה שבטיפולו.

(ג) במכתב מינואר 2007 ממנהלת מחוז תל אביב והמרכז שבמשרד הקליטה לעירייה פורטו קונפליקטים בין הגורמים העוסקים בקליטת יוצאי אתיופיה בעירייה לבין אלו שבמשרד הקליטה. במסמך נכתב בין היתר כי "עובדי משרד הקליטה נאלצו להתגבר על הקשיים שנוצרו לעיתים קרובות ביחסים עם מחלקת הקליטה של העירייה".

36 משרד הקליטה הקים במהלך השנים 2000-2007 עשרים מוקדי קליטה בלב שכונות שיש בהן ריכוז גבוה יחסית של יוצאי אתיופיה. מטרתם להאיץ ולהעמיק את תהליכי הקליטה. המוקדים מופעלים בידי הרשויות המקומיות ומשרד הקליטה משתתף במימונם.

37 בסעיף 4 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, נקבעה חובת הורים לדאוג שילדם בגיל חינוך חובה ילמד באופן סדיר במוסד חינוך מוכר; כן נקבעו הסנקציות שבית משפט רשאי להטיל על הורים שלא מילאו את חובתם. בית משפט שדן בעברה לפי סעיף זה חייב לקבל את חוות דעתו של "קצין ביקור סדיר" שהוגדר "עובד מדינה או עובד רשות מקומית ששר החינוך והתרבות הסמיכו לענין זה". קצין הביקור הסדיר אמון על איתור תלמידים שנשרו ממערכת החינוך ועל שילובם מחדש במוסדות החינוך.

2. שני גורמי טיפול, עובדי המדור ליוצאי אתיופיה שבמחלקה לעבודה קהילתית ועובדי מוקד הקליטה, ביצעו פעולות זהות ללא כל תיאום ביניהם: טיפול בפניות של עולים מאתיופיה, ליווי לגופים מוסדיים וגיוס פעילים מתנדבים מקרב בני העדה. נמצא שהיו עולים שפנו לשני הגופים בזה אחר זה, לעתים אף בהפרש של כמה שעות. בתיקי אגף הרווחה ומוקד הקליטה לא נמצאו כל אסמכתות המעידות על תיאום או על קיום פעולות למניעת כפילות בין המדור לבין מוקד הקליטה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי ריבוי הגופים המטפלים בעולים מאתיופיה בלא שהוסדרו תחומי פעילותם והקשרים ביניהם הביא לכפילות בפעילות ולשיתוף פעולה לקוי בין הגורמים ולזרימת מידע לקויה. על העירייה להגדיר בכתב ובאופן ברור את המטרות ואת הפעילות של כל אחד מגופי הטיפול, תוך הדגשת המישקים ביניהם, ולוודא כי שיתוף הפעולה ושיתוף המידע בין הגורמים השונים מתקיים בפועל.

עיריית אשדוד כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה לגבי הצורך בשיפור התיאום בין הגורמים המטפלים, וכי אחת המשימות הראשונות של מנהלת מחלקת הקליטה בעירייה תהא שיפור התיאום בתחום זה. עוד ציינה העירייה בתשובתה כי במסגרת הפרויקט הלאומי לעולי אתיופיה³⁸, פועלת בעירייה ועדה רב-תחומית בראשות ראש העירייה ששותפים בה נציגי הגופים העירוניים והממשלתיים שיש להם נגיעה לטיפול בעולי אתיופיה. בין השאר משמשת הוועדה כגוף לתיאום ולהעברת מידע.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי הוועדה הרב-תחומית האמורה דנה בתחום החינוך בלבד. כמו כן בשתי הישיבות שקיימה הוועדה לא היה דיון בנושאי הרווחה בכלל, ולתיאום בין הגורמים העוסקים בתחום זה בפרט.

3. במוקד הקליטה שבעיריית אשדוד פועלים שני ממלאי תפקידים בתחומי החינוך והרווחה: רכזת הנוער ורכזת החינוך. נמצא כי חלק מעיסוקיהן זהים לעיסוקיהם של גורמים אחרים בעירייה:

(א) רכזת הנוער שבמוקד הקליטה אחראית לכלל פעילויות החינוך של בני נוער יוצאי אתיופיה. במסגרת תפקידה היא מגשרת ומתווכת בין הנער ומשפחתו לבין מוסדות החינוך העל-יסודי, מפנה את בני הנוער לפעילות במתנ"ס ובמוקד הקליטה ומאחרת בני נוער שאינם לומדים. הרכזת נוהגת לסייר ברחובות העיר בשעות הבוקר והערב בניסיון לאתר בני נוער יוצאי אתיופיה שאינם לומדים, ולהביא את שמות בני הנוער שאיתרה לידיעת הקב"ס ומגשר הפנימיות.

נמצא כי אף שתפקיד הרכזת דומה בעיקרו לתפקידי הקב"ס והמגשרות, לא נדון בעירייה אופן הפעולה של בעלי התפקידים, ולא נתחמו שטחי הפעולה של כל אחד מהם.

(ב) רכזת החינוך אחראית לפעילויות חינוך הקשורות לתלמידים בגיל הגן ובית הספר היסודי. חלק מתחומי פעילותם של רכזת החינוך ושל מגשרים הפועלים בבתי הספר היסודיים בעיר³⁹ חופפים.

38 הפרויקט הלאומי לקהילה האתיופית בישראל בע"מ - חברה ללא כוונת רווח שנוסדה בידי הסוכנות היהודית וכמה ארגונים וולונטריים המיועדים לקליטת עולי אתיופיה בישראל (להלן - הפרויקט הלאומי).

39 מגשר פנימיות הוא עובד אגף הרווחה המגשר בין מוסדות חינוך פנימייתיים לבין בני נוער יוצאי אתיופיה השוהים בהם ובני משפחתם. בבתי הספר העל-יסודיים פועלות ארבע מגשרות, שאת שכן מממנים מרכז ההיגוי של יוצאי אתיופיה במערכת החינוך (גוף מייצג במשרד החינוך) והפרויקט הלאומי. בבתי הספר היסודיים פועלות שתי מגשרות, שאת שכן מממן מרכז ההיגוי של יוצאי אתיופיה במערכת החינוך, ומגשר שאת שכרו מממנת קרן קרבי.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשדוד, כי העבודה במוקד הקליטה בתחום החינוך במקביל לעבודתם של גורמים אחרים בתחום זה מחייבת היערכות נאותה של העירייה בשלושה תחומים: הגדרת תחומי העיסוק של כל אחד מממלאי התפקידים תוך התייחסות פרטנית לפעילויות ולתחומי עיסוק חופפים; בחינת שאלת היעילות שבקיום הפעולות המקבילות על ידי כמה ממלאי תפקידים; קביעה של הסדרים מוגדרים לדיווח ולהעברת מידע בין הרכוז במוקד הקליטה לבין ממלאי תפקידים אחרים.

הטיפול בתופעת האלימות במשפחה

תהליך מעבר מתרבות אחת לאחרת, כעלייה לישראל, מאופיין וכוון בשינויים רבים: פסיים חברתיים ותרבותיים והעולה מתמודד עם בעיות רב מימדיות, בהן ארגון מחדש של מערכות יחסים בתוך המשפחה שהתפקידים בה השתנו. המעבר מאתיופיה - מתרבות מוצא פטרנליסטית בה הגבר היה ראש המשפחה ובעל הכבוד הרב ביותר - לישראל בה נשות העדה הועצמו וזכו לעצמאות כלכלית יחסית והגברים הוזנחו ואבדו את מעמדם ובעיקר את כבודם, יצר במשפחות רבות שבר שעשוי להביא לאלימות במשפחה. המצב הכלכלי הקשה של משפחות עולים רבות והאפשרות שניתנה לנשים למצוא עבודה ולהיות למפרנסות המשפחה בעוד הגברים לא מצאו עבודה הגדילו את המתחים בתוך המשפחה והגבירו נטייה לאלימות. המשפחה המורחבת פוזרה מבחינה גיאוגרפית, המנהיגות המסורתית - הקייסים והשמגלוצ'⁴⁰ - איבדה מכוחה, וכך התמוטטו מנגנונים חברתיים מסורתיים שיכלו לעזור בנייתוב המתחים לאפיקים מקובלים. משפחות רבות של עולים מאתיופיה הצליחו להתגבר על משבר העלייה, ובהן מתקיימת מערכת יחסים טובה ללא אלימות, אך משפחות רבות אחרות נותרו שרויות במשבר עם פוטנציאל ליחסי אלימות בתוכן'⁴¹.

נתונים סטטיסטיים של משטרת ישראל מצביעים על שיעור גבוה של אלימות בין בני זוג יוצאי אתיופיה יחסית לשיעורם בכלל האוכלוסייה בישראל, ועל עלייה במספר מקרי רצח של נשים על רקע אלימות במשפחה'⁴². מנתוני משרד הרווחה עולה כי רק שיעור זניח של זוגות יוצאי אתיופיה הנוקטים לטיפול מגיע לידיעת גורמי הרווחה המטפלים. ספרות המחקר מלמדת כי מחסומים תרבותיים כגון מחסומי שפה וחוסר אמון ומחסומים המצויים בעיקר אצל מהגרים מתרבויות מסורתיות קולקטיביסטיות מונעים ממהגרים לפנות לקבלת המענה שמציע הממסד של החברה הקולטת'⁴³.

משרד הרווחה רואה את מקומה של האישה במשפחה כמרכזי לטיפול שלמות המשפחה. האלימות כלפי נשים במשפחה מתפרסת על פני רצף, החל משליטה על המשאבים הכלכליים דרך בידוד חברתי ואלימות מילולית ונפשית וכלה באלימות פיזית ומינית. המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות נדרשו בתע"ס לפעול לאיתור מוקדם של נשים מוכות ולבנות תכנית טיפולית עבורן.

40 שמגלוצ' הם זקני הקהילה האתיופית שהיו מנגנון גישור בקהילה.

41 לאה קסן וליאת קידר, אלימות בין בני זוג בקרב משפחות יוצאות אתיופיה בישראל, אונ' בן-גוריון, גוינט ישראל, משרד הרווחה, ספטמבר 2006.

42 ישיבה משותפת של ועדת הקליטה והתפוצות ושל הוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת, 12.6.07, עמ' 20-21.

43 לאה קסן ואחרים, מדריך להפעלת תכנית קהילתית לשלום המשפחה (בְּתֶסֶב - דְּהַגְנָת) יוצאת אתיופיה, המרכז הישראלי לשיטות מחקר איכותניות, אוניברסיטת בן גוריון (דצמבר 2005).

מרכז למניעת אלימות במשפחה

טיפול ארוך טווח בנפגעי אלימות ניתן במסגרת מרכז לטיפול ולמניעת אלימות במשפחה (להלן - המרכז). המרכז נועד לספק מענה ברמות שונות וברבדים שונים לכל בני המשפחה ובכל רמת פגיעה אפשרית. לאור זאת יש במרכז סל מגוון של שירותים, סעד ומענה למניעת אלימות במשפחה ולטיפול באלימות לאורך רצף טיפולי החל מבניית תכנית הגנה וכלה בטיפול מעמיק, בהתאם לצרכים השונים ובהתאם לעיתוי הפנייה לעזרה.

עיריות אשדוד ונתניה מפעילות, כל אחת בתחומה, את המרכז האמור. את המרכז בנתניה מפעילות במשותף עיריית נתניה ו-11 מועצות נוספות⁴⁴ בסביבתה, והוא מטפל בנפגעי אלימות מנתניה ומיישובי הסביבה. המרכז מעניק טיפולי מניעה קהילתיים וטיפולים פרטניים וקבוצתיים לגברים ולנשים נפגעי אלימות ולקבוצות של ילדים. בשנת 2006 טיפל המרכז בנתניה ב-495 משפחות, מהן 54 יוצאות אתיופיה. המרכז באשדוד טיפל בשנה זו ב-310 משפחות, מהן 24 יוצאות אתיופיה.

בתע"ס נקבע כי "בכל מרכז תופעל ועדת היגוי שתפקידה לדאוג ליישום מדיניות המשרד, ליווי עבודת המרכז, אישור תוכניות עבודה שנתית ומעקב אחר הביצוע, ועדת ההיגוי תתכנס, לפחות, פעמיים בשנה. מנהל המחלקה לשירותים חברתיים אחראי לזימון הוועדה, באמצעות מנהל המרכז". מנהל אגף הרווחה ברשות המקומית יעמוד בראש הוועדה.

ועדת ההיגוי במרכז שבאשדוד לא דנה בנושא האלימות במשפחות העולים מאתיופיה. ועדה נוספת שפעלה בעירייה במסגרת המרכז בשם "אלימות נגד עולים" דנה לראשונה בנושא זה ביוני 2007. ועדות אלו לא אישרו תכניות עבודה שנתיות בנושא.

המטפלים באלימות במשפחה

המרכז מטפל בבני המשפחה בדרכים כגון טיפול פרטני באמצעות שיחות, טיפול קבוצתי והפניית הגבר האלים לשירות מבחן באמצעות בית המשפט והרחקת האישה הנפגעת למקלט לנשים מוכות⁴⁵. ככלל, טיפול שיחתי מחייב את המטפל להכיר היטב את אורחות החיים של המטופל ולשוחח אתו בלשון דיבור משותפת, המוכרת למטפל על בוריה.

1. נמצא כי באשדוד נתנו את הטיפול הפרטני באמצעות שיחות, עד למועד עריכת הביקורת, עובדות סוציאליות שלא השתתפו בהכשרה בתחום האלימות במשפחה ולא עברו כל הכשרה בתחום הטיפול באוכלוסיית העולים מאתיופיה. משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי ידע ממשי בשני תחומים אלו הוא התשתית לקיום תהליך טיפולי אפקטיבי למטופלים בתחום זה. במהלך עריכת הביקורת במרס ובמאי 2007 קיבלה העירייה לעבודה במרכז שני עובדים סוציאליים יוצאי אתיופיה בהיקף של משרה וחצי⁴⁶.

44 המועצות המקומיות אבן יהודה, אליכין, כפר יונה, פרדסיה, קדימה, צורן ותל מונד, והמועצות האזוריות חוף השרון, לב השרון, עמק חפר ושומרון.

45 בתע"ס הוגדר מקלט לנשים מוכות כמקום הגנה ולינה זמני לאישה המוכה ולילדיה, המהווה חולייה במהלך הטיפול הכולל הגנה, רגיעה, אבחון, התערבות בשעת משבר וקביעת דרכי טיפול לקראת הוצאה מהמקלט, בשיתוף עם המחלקה לשירותים חברתיים. בנתניה הופנו נשים למקלט על ידי השירות למניעת אלימות במשפחה שבאגף הרווחה, שירות הנותן את הטיפול הראשוני לנפגעי אלימות.

46 שני העובדים משתתפים בקורס הכשרה לעובדים סוציאליים למניעת אלימות במשפחה בעדה האתיופית המתקיים באוניברסיטת בר-אילן ביזמת משרד הרווחה. עובד סוציאלי אחד מקבל את שכרו מהפרויקט הלאומי ועובדת סוציאלית בחצי משרה מקבלת את שכרה מתקציב משרד הרווחה.

2. במרכז בנתניה היו שתי עובדות סוציאליות יוצאות אתיופיה במשרה ורבע בלבד שטיפלו ביוצאי אתיופיה. הן לא הצליחו לעמוד בנטל הטיפול, וכתוצאה מכך המתונו הנזקקים זמן רב לקבלת טיפול. במאי 2007 המתונו תשעה יוצאי אתיופיה המעורבים באלומות במשפחה מנתניה במשך שנה ויותר לקבלת טיפול פרטני. להלן דוגמה:

אישה עיוורת, המתגוררת בנתניה, התלוננה על אלימות פיזית ומילולית הנמשכת שנים מצד בעלה, שהיא נשואה לו זה כ-40 שנה. בביתם מתגוררת אחת מבנותיהם, שסבלה גם היא מאלימות האב. באפריל 2005 המליצו שתי עובדות סוציאליות שטיפלו בבני הזוג על "טיפול פרטני בנפרד של שני בני הזוג בנושא אלימות במשפחה". בני הזוג הועברו באותו חודש לטיפול המרכז. נמצא, כי רק באוגוסט 2007, למעלה משנתיים לאחר ההפניה האמורה החל הבעל האלים לקבל טיפול.

מתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה עולה, כי המרכז התקשה לענות על צרכיו הטיפוליים של הבעל: בתחילה הוא נשלח לטיפול אצל עובדת סוציאלית דוברת עברית אף שאינו דובר שפה זו; שני ניסיונות שנעשו במשך השנתיים לטפל בו באמצעות עובדת סוציאלית דוברת אמהרית כשלו, ורק משהגיע עובד סוציאלי - גבר - דובר אמהרית הסכים המטופל לשתף פעולה ולקבל טיפול.

עיריית נתניה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "המענה הטיפולי אינו תואם את היקף הנזקקות בשל חוסר משאבים וכי המחסור בתקינה ובמשאבי כח אדם מונעים מהעירייה פיתוח השירותים הטיפוליים בתחום זה. מירב הפעילות הטיפולית מתבצעת בעזרת תרומות".

ממצאי מחקר של משרד הרווחה מלמדים שקודים תרבותיים של קהילת העולים מאתיופיה אינם מוכרים לאנשי מקצוע העובדים במרכזים למניעה וטיפול באלומות במשפחה. כתוצאה מכך הטיפול לא רק שאינו אפקטיבי אלא לעיתים עלול לגרום לנזק בלתי הפיך לתא המשפחתי. המלצות החוקרים היו, בין היתר, לפעול במסגרת תוכניות רגישות תרבות ולהכשיר אנשי מקצוע שיוכלו לקיים שיתוף עם המטופלים, נוסף להכשרת מגשרים מתוך קהילת העולים וטיפול מנהיגים מסורתיים⁴⁷.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה ולעיריית אשדוד ונתניה כי המענה הטיפולי בנושא האלימות במשפחה בקהילת יוצאי אתיופיה מחייב בחינה יסודית, בעיקר נוכח התוצאות הטרגיות בחלק מהמקרים שבהם מופעלת האלימות. המחסור במטפלים שקיבלו הכשרה מתאימה באשדוד ותקופות ההמתנה הממושכות לקבלת הטיפול בנתניה, מלמדים שהמענה בתחום זה אינו עונה על הצרכים ואינו תואם את אפיוני הנזקקים ואת מספרם. על משרד הרווחה לפעול ליצירת כלים מתאימים לטיפול בתחום האלימות במשפחה בקרב עולי אתיופיה, כפיתוח תוכניות טיפול רגישות תרבות, הכשרת אנשי מקצוע עם יכולת תרבותית לנהל שיתוף עם מטופלים יוצאי אתיופיה והכשרת מטפלים מקרב קהילה זו.

תחנה לייעוץ נישואין

במסגרת אגף הרווחה באשדוד ובנתניה פועלת תחנה לייעוץ נישואין (להלן - התחנה). בתחנה באשדוד עובדים שבעה יועצי נישואין ב-4.2 משרות ובנתניה - חמישה יועצים ב-3.2 משרות. היועצים עברו הכשרה בתחום הטיפול המשפחתי והזוגי.

47 קסן 2006 (הערת שוליים 41 לעיל), עמ' 45-46, 95. המדובר במחקר הערכה של תכנית ניסיונית רב-מערכתית ורגישה מבחינה תרבותית, לשם מניעת אלימות זוגית בקרב משפחות יוצאות אתיופיה, שהופעלה בבאר שבע בשנים 2001-2004.

הכרת תרבות המטופלים ושפתם היא כאמור תנאי מוקדם להצלחת טיפול פרטני במשפחה במשבר. נמצא כי בשתי התחנות לא היה מטפל יוצא אתיופיה, והמטפלים אף לא השתתפו בהשתלמות להכרת התרבות והמאפיינים החברתיים והמשפחתיים של עולים מאתיופיה, ולפיכך התקשו להעניק למטופלים יוצאי אתיופיה טיפול נאות.

היעדר יועצי נישואין המוכשרים לטפל ביוצאי אתיופיה לא איפשר לעיריות לתת לנזקקים מקרב העולים מאתיופיה שירות זה, ויוצאי אתיופיה ספורים השתמשו בשירותי התחנות שבשתי העיריות: בנתניה - ארבעה זוגות מאז שנת 2005, ובאשדוד - שבעה זוגות החלו בטיפול ב-2006 אך הפסיקו אותו לאחר זמן קצר. נזקקים אחרים יוצאי אתיופיה כלל לא הגיעו לטיפול בתחנה משהתברר שאין לה כלים לטפל בהם. להלן דוגמה לטיפול בנפגעי אלימות באשדוד:

מפברואר 2003 ועד ראשית 2007 טיפלה עובדת סוציאלית למשפחה באגף הרווחה בזוג עולים מאתיופיה, הורים לארבעה ילדים. גורם הנזקקות העיקרי היה היחסים הגרועים בין בני הזוג. מתיקם האישי עולה כי הבעל השתמש כלפי אשתו והילדים באלימות מילולית ולעיתים אף פיזית ואיים על אשתו כמה פעמים ברצף. בני הזוג התקשו לדבר עברית, והעובדת הסוציאלית נעזרה במתורגמנית בעת הטיפול.

ביוני 2004 הוחלט בהסכמת בני הזוג להפנותם לייעוץ נישואין. לאחר שהוברר לעובדת הסוציאלית כי בתחנה לייעוץ נישואין אין מטפל דובר אמהרית ואף אין מתרגם לשפה זו וכי הזוג זקוק ל"תיווך של יועץ נישואין וטיפול", הפנתה אותם העובדת הסוציאלית "לזקני העדה שעברו קורס גישור". המגשרים לא הצליחו להשכין שלום בין בני הזוג, והעובדת הסוציאלית למשפחה המשיכה לשמש ארון קשבת לטיעוני בני הזוג ולבקשת האישה להיפרד מבעלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה ולעיריות כי נכון לפעול להכשרת עובדים מתאימים - רצוי יוצאי אתיופיה - לעבודה בתחום ייעוץ נישואין לזוגות עולים מאתיופיה, כדי שניתן יהיה לתת שירות חשוב זה גם לאוכלוסייה זו.

הטיפול בזקנים יוצאי אתיופיה

משרד הרווחה הציג בתע"ס כמה מאפיינים של אוכלוסיית הזקנים, כגון ירידה בתפקוד הגופני ובדידות בעקבות מות בן משפחה המשפיעים על התפקוד היום יומי ודורשים את התערבותה המקצועית של המחלקה לשירותים חברתיים. הזקנים שעלו מאתיופיה מאופיינים נוסף על כך בנתק מוחלט מהתרבות הישראלית, מהטכנולוגיה ומהשפה העברית ובהכנסות נמוכות מהמוצא (שכן חלק מהזקנים בישראל זכאים לגמלה ממקום עבודתם). כמו כן לחלקם יש ילדים קטינים.

מעקב אחר הטיפול בנזקקים זקנים

בתע"ס נקבע כי הטיפול הסוציאלי יכלול בין היתר "מעקב אחר מצבו של הזקן והתאמת תכנית הטיפול בו לשינויים החלים במצבו". חלק מהזקנים המטופלים נזקקים לשירותים אישיים בבינם. לצורך המעקב האמור ובחינת השירותים הניתנים לזקן נדרש העובד הסוציאלי לזקן לערוך ביקורי בית בבתי הזקנים. הדבר חיוני לתהליך הטיפול.

נמצא כי באגפי הרווחה שבשתי העיריות לא הייתה תכנית לביקורי בית בבתי הזקנים יוצאי אתיופיה, והעובדים הסוציאליים נהגו לבקר בבתי זקנים בעיקר בעקבות תלונות בני משפחה או גורמים קהילתיים אחרים.

כוח אדם לטיפול בזקנים

משרד הרווחה קבע בתע"ס כי מטרת הטיפול בזקן היא לסייע לו לשמר ולשפר את יכולתו התפקודית ולחזקו. השירותים האישיים ניתנים לזקן בביתו לפי מצבו המשפחתי, החברתי, התפקודי והבריאותי. בהיעדר כוח אדם מספיק לטיפול סוציאלי באוכלוסיית הזקנים המטופלים יוצאי אתיופיה, נפגעה יכולתו של אגף הרווחה להעניק להם טיפול נאות.

בשנת 2006 טיפלה כל אחת משתי העיריות שנבדקו בכ-400 זקנים עולים מאתיופיה. בעיריית אשדוד טיפלו בזקנים יוצאי אתיופיה העובדים הסוציאליים המטופלים בכלל הזקנים. מבדיקה בשלוחה של אגף הרווחה באשדוד, האחראית לטיפול בכמחצית המטופלים יוצאי אתיופיה, עולה כי כל עובד סוציאלי במשרה מלאה שטיפל בקשישים היה אחראי לטיפול בכ-700 תיקים. עיריית נתניה ייחדה עובד סוציאלי יוצא אתיופיה בחצי משרה לטיפול ב-400 זקנים; על העובד הוטל גם הפיקוח על הטיפול בזקנים זכאי גמלת הסיעוד (ברבע משרה).

בעניין זה כתבה עיריית אשדוד למשרד מבקר המדינה, כי תקן העובדים באגף הרווחה נקבע על ידי משרד הרווחה. אגף הרווחה בעירייה מצוי בתת-תקנון חריף הן של עובדים סוציאליים והן של עובדי סמך, והדבר משפיע על איכות הטיפול. לדברי העירייה, נוכח מצב זה הועברו למשרד הרווחה פעמים רבות בקשות להקצאת מימון להגדלת מצבת העובדים, בינתיים ללא הצלחה. גם עיריית נתניה מסרה למשרד מבקר המדינה כי היקף התיקים שהעובד הסוציאלי לזקנים מטפל בהם הוא בלתי סביר.

משרד מבקר המדינה בדק 18 תיקי טיפול בזקנים מאשדוד, מהם 11 מקבלי גמלת סיעוד, ו-12 תיקי טיפול בזקנים מנתניה, מהם תשעה מקבלי גמלת סיעוד. המסמכים בכמחצית התיקים מצביעים על ליקויים חמורים בטיפול בזקנים. להלן דוגמה:

זקנה ילדת 1915, המצויה בטיפול אגף הרווחה באשדוד, חזרה בפברואר 2007 לביתה לאחר שהייתה מאושפזת בבית חולים. עקב מחלתה היא רותקה לכיסא גלגלים ונזקקה לטיפול סיעודי מלא. בתיק הטיפול שלה לא נמצאו כל מסמכים המצביעים על כך שנערך ביקור בביתה לאחר שחרורה מבית החולים. בעקבות פניית בני המשפחה פנתה העובדת הסוציאלית בכתב בפברואר 2007 לשירותי בריאות כללית וביקשה מהם לממן את רכישת הפריטים שהזקנה זקוקה להם עקב מצבה.

נמצא כי חלפו שלושה חודשים ממועד פניית בני המשפחה בלא שניתן המימון לרכישת הפריטים. רק במאי 2007, במהלך הבדיקה שקיים משרד מבקר המדינה בקשר למקרה זה, שלחה העובדת הסוציאלית מכתב למשרד הבריאות ובו דרישה לרכישת פריטים כגון כיסא גלגלים ולעריכת שיפוצים בדירת הזקנה כדי להתאימה למצבה הפיזי.

משרד הרווחה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה: "חסרים מאות רבות של תקני עובדים סוציאליים, לתגבור השירותים החברתיים בלשכות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. המשרד העלה דרישה בנושא זה בדיונים עם משרד האוצר. בהינתן תוספת תקני עו"סים לרשויות המקומיות, יינתן דגש נוסף לאוכלוסיות הייחודיות כגון עולים יוצאי אתיופיה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה ולעיריות שנבדקו כי במספר המטופלים הרב שבאחריות כל אחד מהעובדים הסוציאליים יש כדי לעורר ספק בדבר יכולתם של אנשי הרווחה בכל אחת מהערים למלא את תפקידם ולתת מענה מקצועי נאות לכל נזקק ונזקק. אין להשלים עם מצב שבו לא ניתן לעקוב כראוי אחר מצבם של זקנים נזקקים ולתת להם טיפול נאות.

המעקב אחר זקנים מקבלי גמלת סיעוד

בפרק י' לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, נקבעו כללים להגדרת זקן הזכאי לגמלת סיעוד⁴⁸. המוסד לביטוח לאומי משלם את גמלת הסיעוד למשרדי סיעוד פרטיים המגיישים לזקן את השירותים שנקבעו עבורו.

הטיפול בזקנים מקבלי גמלת סיעוד מחייב מעקב מוגבר. כמו כן נדרש פיקוח על אופן ניצול גמלת הסיעוד ועל אופן מתן שירותי הסיעוד לזקנים. מעקב אחר הטיפול בזקנים הזכאים לגמלת סיעוד חשוב להבטחת הטיפול הנאות בהם; מעקב כזה חיוני בעיקר במקרים שבהם מדובר בזקנים יוצאי אתיופיה, שלרוב אין להם בני משפחה היכולים לוודא שהם יזכו לקבל טיפול נאות כנדרש בהנחיית המוסד לביטוח לאומי.

המוסד לביטוח לאומי מחייב את משרד הסיעוד לבקר בבית הזקן מקבל הגמלה אחת לחודשיים ולבחון את אופן הטיפול בו. משרד הרווחה מקצה משרות לעובדים סוציאליים המועסקים בעירייה לצורך מעקב אחר הבדיקות האמורות ופיקוח על אופן מתן הטיפול (להלן - מככזות סיעוד). עוד נדרשים עובדים אלה לערוך ביקורים מדי חצי שנה בבתי הזקנים, כדי לבחון את אופן ניצול גמלת הסיעוד ולדווח על הטיפול בזקנים. בעיריית נתניה בוצעה ביקורת זו בבתיהם של זקנים יוצאי אתיופיה על ידי העובד הסוציאלי לזקן.

נמצא כי בשתי העיריות שנבדקו לא נערך מעקב נאות אחר הטיפול בזקנים זכאי גמלת הסיעוד, וכי לא היה מידע מלא על מצבם. להלן הפרטים:

עיריית אשדוד

בעיריית אשדוד לא היו נתונים מרוכזים על מספר הזקנים יוצאי אתיופיה הזכאים לגמלת סיעוד, וממילא חסר בסיס נתונים חיוני המאפשר מעקב אחר הטיפול בהם.

העובדות הסוציאליות המטפלות בזקנים באשדוד הסבירו למשרד מבקר המדינה כי כתוצאה מעומס העבודה הן אינן פנויות לבצע ביקורי בית בזקנים הזכאים לגמלת סיעוד, ולרוב עסוקות ב"כיבוי שרפות". עוד הסבירו כי הן סומכות על ביקורי הבית של מככזות הסיעוד, מאחר שכאמור הן אין זמן לערוך ביקורי בית באופן שוטף. להלן דוגמאות לאי-קיום מעקב שוטף אחר הטיפול בזקנים הנזקקים יוצאי אתיופיה:

1. חברות הסיעוד העבירו לשתי מרכזות סיעוד דיווחים על הביקורים שערכו אצל הזקנים הנזקקים יוצאי אתיופיה. נמצא כי טופסי הדיווחים של הביקורים מטעם מרכזות הסיעוד וחברות הסיעוד כלל לא נשמרו בתיקי הטיפול של הזקנים הנזקקים, והעובדות הסוציאליות לזקן במחלקה כלל לא נחשפו למידע חיוני זה.

48 גמלה חודשית להשתתפות בתשלום עבור שירות סיעוד, המשולמת לפי פרק זה.

מהסברי רכזת סיעוד באשדוד, הממונה על האזורים שבהם מתגוררים רוב העולים מאתיופיה, עולה כי בגלל עומס העבודה המוטל עליה היא נהגה לקרוא רק חלק קטן מהדיווחים שהועברו לה, וכל יתר הדיווחים הונחו במחסן ללא בדיקה וללא מעקב.

בבדיקה אקראית שערך משרד מבקר המדינה כאמור ב-11 תיקי זקנים מקבלי גמלת סיעוד הוא מצא כי בתיקי חמישה מהם לא נרשם מעקב אחר מצבם במשך שנה וחצי ויותר. להלן דוגמאות:

(א) באוגוסט 2001 הוכרה זקנה ילידת 1921 המתגוררת באשדוד על ידי המוסד לביטוח לאומי כזכאית לגמלת סיעוד בשיעור של 100%. עם קבלת ההודעה רשמה העובדת הסוציאלית לזקנה כי הגמלה נועדה לכסות רחצה, הלבשה, הכנת אוכל והגשתו וכל סידורי הבית. עוד נרשם כי הזקנה "אינה מוכרת למחלקה".

נמצא כי במשך שש השנים שחלפו מאז ועד ינואר 2007 לא נמצא בתיק הטיפול של הזקנה שבעירייה כל רישום על ביקור בית או כל בירור אחר לגבי מצבה, תפקודה והטיפול שהיא קיבלה מחברת הסיעוד. בפועל התמצה הטיפול בנוקטת בביקורי בית מטעם מרכזות הסיעוד, והעובדות הסוציאליות לזקן במחלקה כלל לא נפגשו עם הנזקקת במהלך השנים.

(ב) מדיווחים שהעביר לעירייה משרד סיעוד המטפל בעולה מאתיופיה ילידת 1925 הזכאית לגמלת סיעוד, עולה כי עובדת משרד הסיעוד ביקרה בביתה שלוש פעמים. בשניים מדיווחי הביקורים נרשם שלא פתחו לה את הדלת, ובשלישי נרשם כי "הביקור נדחה כי לא פותחת דלת כאשר לבד. לא מתקשרת עקב בעיות שפה - מדברת רק אמהרית". יצוין כי העובדת יוצאת חבר העמים, וניתן היה להניח מראש שלא תוכל לקיים קשר עם הזקנה, וממילא גם לא לעמוד כראוי על מצבה. בדיווח מטעם מרכזות הסיעוד על ביקור הבית לא נרשם מועד הביקור. יצוין כי גם עובדת זו היא יוצאת חבר העמים, ולא הייתה יכולה ליצור קשר עם הזקנה.

עיריית אשדוד הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נוכח הערת הביקורת הנחתה מנהלת אגף הרווחה את לשכות הרווחה האזוריות כי עובדת שכונתית דוברת אמהרית תלווה את מבצעי ביקורי הבית מטעם מרכזות הסיעוד.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לבחון את עבודתן המשותפת של העובדות הסוציאליות, מרכזות הסיעוד וחברות הסיעוד נוכח שתי בעיות שעלו בביקורת: ראשית, מידת ההסתמכות הרבה של העובדות הסוציאליות על ביקורים של גורמים אחרים, העלולה להביא לכך שזקנים נזקקים לא יזכו לקבל את הטיפול המקצועי והאישי שהעובדות האחראיות לניהול תיק הטיפול שלהם אמורות להעניק להם. יצוין כי טיפול זה שונה ונפרד מפקרת מצבו הפיזי של הנזקק והתנאים שבהם הוא חי; שנית, האופן שבו מנוהל המידע הרב המתקבל ממרכזות הסיעוד ומחברות הסיעוד טעון שיפור. המידע אינו מנוהל באופן שיטתי ובדרך כלל אינו מועבר לעובדות הסוציאליות לזקן האחראיות לטיפול האישי, ולפיכך אינו הופך לתשומה בתהליך המעקב והטיפול המקצועי של המחלקה.

עיריית נתניה

אגף הרווחה בעיריית נתניה טיפל במועד הביקורת ב-120 זקנים יוצאי אתיופיה הזכאים לגמלת סיעוד. המעקב אחרי הטיפול בהם הופקד בידי עובד סוציאלי לזקן אשר עסק בתחום זה בהיקף של רבע משרה.

בבדיקה שערך כאמור משרד מבקר המדינה נמצא כי מתשעה תיקים של זקנים מקבלי גמלת סיעוד בשישה מקרים לא נערכו ביקורים תקופתיים סדירים בביתם במטרה לעמוד על מצבם, ובבית

ארבעה מהם לא נערך ביקור בית במשך שנתיים עד ארבע שנים. עולה מכך שהעירייה לא קיימה פיקוח נאות על הטיפול בזקנים מקבלי גמלת סיעוד. להלן דוגמה:

זקנה משותקת ביד וברגל, מרותקת למיטתה, שאינה יכולה לתפקד באופן עצמאי, מקבלת כבר כמה שנים עזרה ביתית. הזקנה מתגוררת בקומה שנייה בבית מגורים בנתניה, בדירה שלא הותאמה למגורי נכה. במכתב מפברואר 2006 ביקשה מרכזת אחראית כרוניים ושיקום במשרד הבריאות (להלן - המרכזת) מהעובד הסוציאלי באגף הרווחה המטפל בזקנה להשתתף בביקור בית אצל הזקנה באותו חודש לצורך בחינת אופן התאמת הדירה למצבה הפיזי. נמצא, כי ביקור הבית האמור לא בוצע ועד למועד סיום הביקורת, אוקטובר 2007, כשנה ושמונה חודשים לאחר פניית המרכזת לא נעשה דבר בבית הזקנה כדי להתאימו למצבה הפיזי.

משרד הבריאות כתב בדצמבר 2007 בתשובה למשרד מבקר המדינה כי "אין ספק שאישור לבקשת שינוי דיוור אינו צריך להתמשך כשנה וחצי", ומנה מחדלים של המשפחה שתמכו להשהיית הטיפול: "דיווח לא נכון של המשפחה על הקופה המבטחת בהתחלת הדרך בוזבו זמן רב כמו"מ עם המרפאה בעיסוק של שירותי בריאות כללית ורק לאחר זמן דיווח לנו שהקשישה מבוטחת בקופ"ח לאומית... היסוס אצל בני המשפחה על החלופה הרצויה: אשפוז במוסד סיעודי, מעבר למגורים [בעיר אחרת]... קרוב לבן או שינוי דיוור במקום בו הם גרים עכשיו".

קופת חולים לאומית הסבירה בתשובתה לפניית משרד מבקר המדינה מסוף נובמבר 2007 כי הטיפול בעניינה של הזקנה הושהה בשל מחדלי בני משפחתה. עוד צוין בתשובה, כי בביקור בביתה באמצע 2004 מצאו עובדי הקופה את "הזקנה שוכבת במטה בסלון, המטה מלופת בחוטי טלפון כדי למנוע נפילה, הבית והחולה היו מלוכלכים מאוד, הבעל הדיף ריח אלכוהול וכן הבן הגר עמם אשר הראה לנו כי הוא צורך תרופות פסיכיאטריות".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבריאות ולקופת חולים לאומית כי מן הראוי היה לבחון את היכולת של בני משפחת הזקנה להמציא מידע ולקבל החלטות, וכי ככלל אין מקום להשהות טיפול בנוזק בגלל מחדלים של משפחתו. מן הראוי היה לדאוג לסיום כל ההליכים הנוגעים לשינויים בדירת הזקנה סמוך ככל האפשר לשינוי במצבה הפיזי, ואף לבחון את האפשרות להשתמש במתקן מתאים או להחליף את הדירה כדי לאפשר לה תנועה מחוץ לדירתה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי אגף הרווחה בעירייה היה חייב לעקוב מקרוב אחר הטיפול בעניינה של הזקנה ולעמוד על כך שהשינויים הנדרשים בדירתה ייבחנו ויתבצעו במהירות, ואולי אף לבחון דרכים חלופיות כגון שימוש במתקן מתאים או החלפת דירה שיאפשרו לה תנועה מחוץ לדירה. לא היה מקום לעמוד מנגד ולהותיר את עניינה של הזקנה ללא כל טיפול.

בעקבות הפנייה של משרד מבקר המדינה למשרד הבריאות הובאה הבקשה לשינויים בדירה לדיון ולהחלטה בוועדת אכלוס למוגבלי נידות שבמשרד השיכון, כמקובל, וזו אישרה מענק לשיפוצים בדירה; הדיון התקיים רק בסוף אוקטובר 2007 - שנה ושמונה חודשים לאחר תחילת הטיפול.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את השהיית הטיפול בעניינה של הזקנה הנכה במשך יותר משנה וחצי, תוך גרימת סבל רב למטופלת. על שלושה הגורמים שהיו מעורבים במחדל בטיפול - העירייה, משרד הבריאות וקופת חולים לאומית - לדון באופן פעולתם ולקבוע הנחיות שימנעו בעתיד אפשרות של טיפול כושל בזקנים זכאי גמלת סיעוד.

הכשרת מטפלים בזקנים יוצאי אתיופיה באשדוד

לידיעת השפה ולקיום תקשורת ישירה עם זקנים נזקקים מהקהילה האתיופית יש השפעה ישירה על עצם היכולת להעניק טיפול ראוי ואפקטיבי לאורך זמן. נמצא כי הטיפול של העובדת הסוציאלית לזקן בנזקקים יוצאי אתיופיה בשלוחת אגף הרווחה שבה ערך משרד מבקר המדינה את הבדיקה נעשה באמצעות מתורגמנית. המתורגמנית נהגה להגיע למשרדי השלוחה אחת לשבוע ולסייע לעובדת הסוציאלית לזקן לקיים קשר עם המטופל.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשדוד, כי בהיעדר עובד סוציאלי יוצא אתיופיה המטפל בזקנים או לחלופין עובד סוציאלי שאינו יוצא העדה אך הוכשר כראוי לעבודה זו, אין העירייה יכולה לתת לזקנים יוצאי אתיופיה טיפול סוציאלי נאות, והיא מסתפקת בפועל במתן סעד חומרי בלבד.

הגנה על קשישים מפני אלימות במשפחה בנתניה

בחוק ההגנה על חוסים, התשכ"ו-1966 (להלן - חוק הגנה על חוסים), נקבע כי "היה פקיד סעד"⁴⁹ סבור, כי שלומו הגופני או הנפשי של חוסה⁵⁰ בגיר נפגע, או עלול להיפגע, פגיעה חמורה מהעדר טיפול ראוי, וכי למניעת הסכנה יש צורך בהוראות בית-משפט, משום שאין החוסה או האחראי עליו מסכימים לטיפול הדרוש, רשאי הוא לפנות לבית המשפט בבקשה ליתן הוראות לעניין זה".

מנתוני אגף הרווחה עולה כי מראשית 2005 ועד אוגוסט 2007 נודע לעובדי האגף על תשעה מקרים של אלימות בני משפחה כלפי זקנים יוצאי אתיופיה.

מנהלת המחלקה לטיפול בזקנים ועובדת סוציאלית המדריכה במחלקה לזקן הבהירו למשרד מבקר המדינה כי "אלימות בנים כלפי הוריהם הינה בעיה סבוכה וכאובה, בשל הקושי הרב להפעיל טיפול סמכותי", מאחר שלעתים מחייב טיפול שכזה נקיטת אמצעים משפטיים נגד הבן הפוגע. שתיהן דיווחו כי במקרים רבים נמנעים הזקנים המקבלים מידע בדבר אפשרות משפטית זו מלבקש לפעול נגד בנם מתוך רצון שלא לפגוע בו. בדצמבר 2007 מסרה העירייה למשרד מבקר המדינה כי חוק ההגנה על חוסים וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אינם מאפשרים לפקיד הסעד ולמפקחים מטעם משרד הרווחה לפעול בניגוד לעמדתו של זקן נתקף אם אינו חסר ישע.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה, כי מן הראוי שיבחן מציאות זו עם כלל הגורמים המקצועיים ויפעל למציאת דרכי טיפול בזקנים שנפגעו מאלימות בני משפחה, שכן המענה הרווח כיום, שלקשיש מועבר מידע בדבר סל ההגנה העומד לרשותו, אין בו כדי להעניק סיוע של ממש לקשיש נזקק וחסר ישע.

מרכזי יום

משרד הרווחה המליץ בתע"ס להקים "מרכז יום - מסגרת יומית בקהילה הנותנת מענה לצרכיו של הזקן התשוש או תשוש הנפש ומאפשרת לדחות או למנוע את יציאתו מהבית למסגרת מוסדית". עוד

49 מי שהוכשר לעבודה סוציאלית, ושר הסעד מינה אותו לעניין חוק שירותי הסעד.

50 מי שאינו יכול לדאוג לצורכי חייו, בין היתר מפאת זקנה.

נקבע בתע"ס כי "יש לעשות שימוש במבנים הקיימים תוך הקצאת שעות/ימים מיוחדים לצורכיהם המיוחדים של עולים שאינם מעוניינים או יכולים למצוא את מקומם במסגרות הקיימות".

אגפי הרווחה באשדוד ובנתניה לא הפנו זקנים יוצאי אתיופיה למעונות, מאחר שאשפוז זקנים מחוץ לביתם אינו מקובל בקרב אוכלוסיית העולים מאתיופיה ומנוגד לאורחות חייהם. כתוצאה מכך נותר הטיפול בזקנים התשושים בידי העיריות.

עיריית אשדוד ועיריית נתניה מפעילות מרכזי יום המיועדים לכלל אוכלוסיית הזקנים התשושים. נמצא כי במרכזי היום אין זקנים עולים מאתיופיה. אגף הרווחה בעיריית נתניה הסביר למשרד מבקר המדינה שלא ניתן לשלב זקנים יוצאי אתיופיה במרכזי היום בגלל קשיי תקשורת, מאחר שאינם יודעים עברית. אגף הרווחה באשדוד ציין את הקושי העלול להיווצר כתוצאה משינוי בהרגלים - סוגי המזון ואופן הבילוי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה ולעיריות כי נוכח הימנעותם של הזקנים יוצאי אתיופיה משהייה במרכזי היום הקיימים, יש מקום לבחון חלופות למתן המענה בתחום זה לזקנים מהקהילה האתיופית, אם בדרך של הקמת מרכז מיוחד לזקני הקהילה ואם בדרך של היערכות מתאימה במסגרת המרכזים הקיימים (בתחום כוח האדם, המזון והפעילויות) במטרה להביא לכך שזקני העדה יוכלו לשהות במרכזי יום.

בני נוער וצעירים יוצאי אתיופיה הצורכים סמים ומשקאות אלכוהוליים

גורמי חינוך ורווחה מצאו כי שתיית משקאות אלכוהוליים ושימוש בסמים בקרב בני נוער נובעים מגורמים סביבתיים ואישיותיים. משבר העלייה, קשיי תקשורת עם ההורים, נורמות שתייה מקובלות בקרב העולים מאתיופיה וקוד תרבותי של איפוק רגשי המעודד הסתרת רגשות - כל אלה דחפו צעירים רבים יוצאי אתיופיה להשתמש בסמים ובמיוחד לשתות משקאות אלכוהוליים⁵¹.

ממצאי המחקר האמור⁵², שנעשה בשנת 2003 בקרב אוכלוסיית בני נוער יוצאי אתיופיה, מלמדים כי כרבע מהנבדקים השתמשו בסמים וכשני שלישים דיווחו על שתיית משקאות אלכוהוליים. בשנת 2006 מנתה אוכלוסיית בני הנוער והצעירים (14-25) באשדוד ובנתניה כ-1,600 וכ-3,000 נפש, בהתאמה. מנתונים אלה ניתן להסיק כי בשתי הערים מצויה אוכלוסייה גדולה מאוד של בני נוער וצעירים הצורכים סמים ומשקאות אלכוהוליים.

בפקודת העיריות נקבע בין היתר כי בין סמכויותיה של העירייה "לבצע פעולות חינוך ומניעה בנושא הסמים המסוכנים ולפעול למען הקמת מוסדות לטיפול בנפגעי סמים ושיקומם, לאחר התייעצות עם המשרדים הנוגעים בדבר ועם הרשות הלאומית למלחמה בסמים".

בפקודת העיריות נקבע כי המועצה תבחר ועדה שתפקידה ליזום ולתכנן פעילות לקידום מאבק מקיף בנגע הסמים המסוכנים, מניעה, שיקום וטיפול, לרבות טיפול בהשלכות של ההתמכרות לסמים וכן חינוך והסברה. הוועדה תגיש לאישור המועצה את תכניתה ותעקוב אחר ביצוע התכנית המאושרת. חברי הוועדה יהיו על פי הפקודה עד שלושה חברי מועצה, מנהל אגף הרווחה או מנהל המחלקה לשירותים חברתיים, מנהל מחלקת חינוך, שני נציגי ציבור, מנהל בית ספר על-

51 ליאורה שחר (עורכת), תכנית התערבות רגישת תרבות למניעת השימוש לרעה באלכוהול ובסמים לבני נוער יוצאי אתיופיה ולהוריהם (ראו לעיל הערה 27), עמ' 1-3.

52 ראו הערת שוליים 25, לעיל.

יסודי ונציג הרשות הלאומית למלחמה בסמים. בפקודת העיריות גם נקבע כי הוועדה תכונס לפחות אחת לשלושה חודשים.

נמצא, כי בעיריית אשדוד נבחרה ועדה למאבק בנגע הסמים המסוכנים בינואר 2006, אך זו כלל לא התכנסה מאז מינויה. בעיריית נתניה נבחרה הוועדה רק בנובמבר 2007 בעקבות פניית משרד מבקר המדינה, והתכנסה לראשונה בדצמבר 2007.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות אשדוד ונתניה כי אי-הפעלת ועדה זו, שחובה להקימה, לא זו בלבד שאינה מתיישבת עם דרישות החוק, אלא אף עלולה לפגוע במאבק בנגע הסמים. בהיעדר ועדה פעילה כזו חסר לעיריות גורם הקובע את מדיניות הטיפול והמניעה והמבקר את אופן הטיפול של הגורמים המקצועיים. השיעור הגבוה של צורכי הסמים והאלכוהול בקרב אוכלוסיית הצעירים יוצאי אתיופיה מעצים את הצורך בהפעלת ועדה זו.

עיריית נתניה

1. עיריית נתניה לא הפעילה מסגרת לטיפול בבני נוער ובצעירים נפגעי סמים או אלכוהול. בני נוער שביקשו לקבל טיפול הופנו לעמותת אל-סם שבעיר. מנתוני עמותת אל-סם בעיר עולה כי העמותה טיפלה בשנת 2005 בשמונה נערים יוצאי אתיופיה, ובשנת 2006 בשבעה. בשנת 2007, עד למועד סיום הביקורת (יולי 2007), היא לא טיפלה כלל ביוצאי אתיופיה.
2. יחידה לטיפול בהתמכרויות שפעלה במסגרת אגף הרווחה של העירייה העניקה טיפול לנפגעי סמים בלבד בגיל 18 ומעלה. נמצא כי בשנת 2005 טיפלה היחידה רק בשני יוצאי אתיופיה מבין 196 נפגעי סמים שבטיפול, ובשנת 2006 טיפלה רק בשלושה יוצאי אתיופיה מבין 246 נפגעים. צעירים הצורכים משקאות אלכוהוליים הופנו למדור לטיפול בהתמכרויות שבעיריית חדרה. נמצא כי מאז ראשית 2006 הגיעו למדור זה רק שלושה מטופלים יוצאי אתיופיה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את המצב הקיים, שבו המענה היחיד לבני נוער יוצאי אתיופיה הצורכים סמים ומשקאות אלכוהוליים ניתן על ידי עמותת פרטית, וגם זאת רק למטופלים ספורים. הדבר מצביע על כך שהעירייה אינה מתמודדת התמודדות ממשית עם בעיית ההתמכרויות בקרב הקהילה האתיופית. עליה לפעול לאלתר לאיתור יזום נרחב של בני נוער וצעירים יוצאי אתיופיה הצורכים סמים ומשקאות אלכוהוליים ולהקים מערך לטיפול בהם ולמאבק בצריכתם של חומרים אלה.

עיריית אשדוד

1. עיריית אשדוד הפקידה את הטיפול בבני נוער המשתמשים בסמים ושותים משקאות אלכוהוליים בידי עמותת שהעירייה ייסדה ב-1999 בשם "הרשות העירונית למאבק בהתמכרויות ובאלימות" (להלן - הרשות למאבק בהתמכרויות). שתפקידה לקיים פעולות למניעה, לטיפול, לשיקום ולאכיפת החוק בתחום ההתמכרויות (שימוש בסמים ושתית משקאות אלכוהוליים). הרשות למלחמה בסמים חתמה על חוזה עם הרשות למאבק בהתמכרויות שבו נקבע כי הרשות תטפל בבני נוער המשתמשים בסמים, ומרכז ייעוץ לנוער שבמסגרתה ירכז את הנושא (להלן - מרכז ייעוץ לנוער).

מנתוני מרכז הייעוץ לנוער עולה כי בשנת 2006 הוא טיפל ב-23 בני נוער יוצאי אתיופיה שהשתמשו בסמים או שחו משקאות אלכוהוליים.

בסיכום פעילות מרכז הייעוץ לנוער לשנת 2005 ניתנה המלצה לגייס עובד מקרב העדה האתיופית לאיתור משתמשים לצורך הפנייתם לטיפול במסגרת המרכז. במסמך זה אף הודגש הצורך באיתור המטופלים על ידי המטפלים במגמה להגדיל את אוכלוסיית המופנים לטיפול והגברת המוטיבציה לטיפול. עוד נקבע כי מאחר "שרוב מוחלט של המטופלים הינם תלמידים במסגרות לימודיות... יש להגיע לאותה אוכלוסייה הסובלת מבעיית שימוש לרעה בחומרים פסיכואקטיביים ואינה נמצאת במסגרת כלשהי, וחייבת לקבל התייחסות וטיפול".

2. הטיפול בנפגעי אלכוהול וסמים צעירים בגילים 18-25 הופקד בידי שתי יחידות באגף הרווחה שבעירייה: המרכז לטיפול בנפגעי אלכוהול והימורים והתחנה לטיפול בנפגעי סמים. בשנת 2006 טופלו במרכז 210 צעירים הצורכים משקאות אלכוהוליים, ובתחנה טופלו 317 צעירים המשתמשים בסמים. רק חמישה ממטופלי המרכז ושניים ממטופלי התחנה היו יוצאי אתיופיה.

עוד נמצא כי במרכז לטיפול בנפגעי אלכוהול והימורים ובתחנה לטיפול בנפגעי סמים לא אותרו באופן יזום צורכי סמים ומשקאות אלכוהוליים, והמטפלים שעבדו במסגרת חסרו כלים כגון הכרת השפה והתרבות כדי לתת טיפול מיטבי ליוצאי אתיופיה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי נוכח הפער הגדול בין ההערכה בדבר אוכלוסייה גדולה של בני הנוער יוצאי אתיופיה הצורכים סמים או משקאות אלכוהוליים לבין מספר המטופלים מקרב אוכלוסייה זו, ונוכח חוסר ההכשרה של המטפלים יש לנקוט פעולות שיחזקו את יכולתה של העירייה לאתר את צורכי האלכוהול והסמים כדי להביאם למסלול טיפולי. במקביל יש להבטיח כי המרכז ייערך לתת מענה למטופלים יוצאי אתיופיה מבחינת כוח האדם הפועל בו.

תכנית למניעת צריכה של סמים ומשקאות אלכוהוליים

משרד הרווחה, הרשות למלחמה בסמים וגורמים נוספים הכינו תכנית התערבות רגישת תרבות למניעת צריכה של משקאות אלכוהוליים וסמים בקרב בני נוער יוצאי אתיופיה ולהוריהם⁵³ (להלן - התכנית). התכנית נועדה לבני נוער יוצאי אתיופיה המתגוררים בבית הוריהם במטרה לחנך להימנעות מצריכת אלכוהול וסמים, לאתר, לאבחן ולשלוח לטיפול בני נוער שכבר פיתחו תלות באלכוהול ובסמים ולהפנותם לטיפול מתאים. התכנית כוללת מפגשים קבוצתיים של בני הנוער ושל הוריהם לחוד וכן מפגשים משותפים.

בעיריות אשדוד ונתניה החלו ליישם את התכנית בראשית שנת 2007, ובמועד עריכת הביקורת השתתפו בתכנית 12 בני נוער באשדוד וכ-30 בני נוער בנתניה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות אשדוד ונתניה כי הפעולות שהן מקיימות בתחום המניעה בקרב בני נוער וצעירים מבין העולים מאתיופיה מצומצמות. טיפול לבני נוער שצורכים סמים או משקאות אלכוהוליים ניתן במקרים ספורים בלבד. העיריות אף לא פעלו להקמת מערכים עירוניים לצורך מתן שירותים אלה. נוכח המידע המחקרי המלמד על מספר גדול של בני נוער יוצאי אתיופיה הצורכים סמים ומשקאות אלכוהוליים על שתי העיריות להיערך לפעילות רחבת היקף בקרב בני נוער וצעירים יוצאי אתיופיה.

טיפול עיריית נתניה בתלמידים יוצאי אתיופיה שהופנו לבתי ספר פנימייתיים

משפחות יוצאות אתיופיה רבות מתקשות להתמודד עם גידול הילדים בשל השבר התרבותי-חברתי שנוצר עם עלייתן ארצה. חלקן משפחות חד-הוריות המצויות גם במצב סוציו-אקונומי המגביל את יכולתן להעניק לילדיהן את מלוא העזרה בלימודים ובחינוך. כתוצאה מכך הושמו תלמידים רבים מקרב העולים מאתיופיה בפנימיות.

בשנת הלימודים התשס"ז למדו בבתי ספר פנימייתיים ברחבי הארץ כ-300 ילדים ובני נוער יוצאי אתיופיה תושבי נתניה.⁵⁴ מהם נשלחו לפנימיות בהתאם לקביעת משרד הרווחה בעקבות המלצות ועדות החלטה שדנו בעניינם.⁵⁵ כדי להקל על המשפחות לשמור על קשר עם ילדיהן שנשלחו לפנימיות, על פי המלצות ועדת ההחלטה, עובדת בעירייה זה כחמש שנים מגשרת⁵⁶ יוצאת אתיופיה כגורם מקשר בין ההורים, הילדים והפנימיות.

264 התלמידים הנוספים למדו בפנימיות של המינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער של משרד החינוך,⁵⁶ והופנו לשם על ידי גורמי חינוך ורווחה מנתניה או על ידי מרכזי הקליטה שבהם שהו לפני בואם לעיר.

רוב המשפחות שעלו מאתיופיה מתקשות לעקוב אחר מצב הלימודים של ילדיהן ואחר הטיפול בהם בבתי הספר. קשיים אלה של המשפחות מועצמים במקרים שבהם התלמידים מושמים בפנימיות.

נמצא כי המגשרת מטפלת רק ב-49 התלמידים שהושמו בפנימיות בעקבות המלצות ועדת ההחלטה, ואין בעירייה גורם דומה לצורך קיום קשר עם תלמידים שהושמו בפנימיות ביזמת גורמים אחרים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי יש מקום להעסיק עובד שיסייע לקיים קשר בין ההורים לילדיהם בכל הפנימיות שבהן הושמו הילדים.



ממצאי משרד מבקר המדינה מצביעים על קיומם של כשלים בהיערכות רשויות המדינה, ובכלל זה משרדי הממשלה והרשויות המקומיות בטיפול באוכלוסיית יוצאי אתיופיה בתחום הרווחה. הממצאים המדאיגים בנוגע למצוקה שבה מצויים חלקים רחבים מאוכלוסייה זו היו ידועים זה שנים, אך הרשויות השלטוניות לא הפנימו את צרכיהם הטיפוליים הייחודיים של יוצאי אתיופיה הנובעים מהרקע התרבותי שלהם; כמו כן לא נעשתה התארגנות מערכתית כוללת לטיפול באוכלוסייה זו, וכפועל יוצא מכך לא נעשה די בתחום הרווחה למען סיוע בקליטתם הראויה והטובה של יוצאי אתיופיה בישראל.

54 צוות רב-מקצועי המאבחן ילדים במצוקה ומקבל החלטות בעניין תכניות הטיפול בהם. כינון הוועדה נקבע בתקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל), התשכ"ו-1965. הוועדה הוסמכה לקבוע אילו בני נוער ישולבו בפנימיות. בתע"ס כונתה הוועדה "ועדת החלטה".

55 המגשרת מקבלת את משכורתה מפרויקט של המגזר השלישי (הגוינט).

56 המינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער שבמשרד החינוך מפקח על פנימיות מזרמי חינוך שונים המיועדות, בין היתר, לאוכלוסיות נזקקות של ילדים ובני נוער. החינוך במסגרת פנימייה חינוכית הוא מהדרכים להשגת יעדים חינוכיים ולמתן פתרונות לבעיות לימודיות וסוציו-אקונומיות של התלמיד ושל בני משפחתו.

1. במשך שנים נקט משרד הרווחה גישה שלפיה יש לתת טיפול סוציאלי אחיד לכל אוכלוסיות הנזקקים ללא מתן מענה טיפולי מיוחד נוכח שוני תרבותי. סוגיות יסודיות כגון התאמת השירותים הקיימים לצורכי אוכלוסיית העולים מאתיופיה, קשיי תקשורת בין העובדים בשירותי הרווחה למטופלים ורמת ההיכרות של המטפלים עם המאפיינים התרבותיים והחברתיים של בני העדה, יוצרים את הצורך ביצירת כלים מתאימים לטיפול בנזקקים מקרב יוצאי אתיופיה.

2. למצוקת כוח האדם במחלקות הרווחה ברבות מהרשויות המקומיות בארץ יש בבידור השלכות על המענה הניתן לאוכלוסיות הנזקקים מקרב העולים מאתיופיה. נתונים שונים בדבר היחס בין מספר העובדים בעיריות שנבדקו לבין מספר המטופלים (בעיקר בתחומי הטיפול במשפחה ובזקנים) מעוררים ספק בדבר יכולתם של גורמי הרווחה להיענות כנדרש לצרכים של הנזקקים מקרב אוכלוסיה זו.

3. על משרד הרווחה לפעול לקיום תכניות הכשרה ייעודיות לעובדי רשויות מקומיות העובדים עם נזקקים מקרב העולים מאתיופיה. ראוי כי ההשתתפות בהכשרות אלו תהיה תנאי לעבודה עם הנזקקים מקרב הקהילה.

4. המעקב אחר הטיפול בזקנים הזכאים לגמלת סיעוד בכלל ובזקנים יוצאי אתיופיה בפרט חשוב להבטחת הטיפול הנאות בהם. על העיריות לקיים מעקב שיטתי אחר הטיפול בזקנים הסיעודיים יוצאי אתיופיה, ולהפעיל עבורם מסגרות טיפול ייחודיות ("מרכזי יום").

5. המספר הגדול של בני נוער וצעירים יוצאי אתיופיה הצורכים סמים ומשקאות אלכוהוליים מחייב היערכות מיוחדת של הרשות למלחמה בסמים בתחומי המניעה והטיפול. על עיריות אשדוד ונתניה להפעיל מערך מניעה רחב היקף, להיערך לאלתר לאיתור בני נוער וצעירים אלה שבתחומן ולטפל בהם.

חובתה הראשונית של המדינה לפעול לתיקון מידי של הליקויים שנמצאו בדוח זה, תוך שיתוף פעולה וחלוקת מידע בין הגורמים השונים, ניצול מיטבי של המשאבים המוגבלים שהוקצו לנושא, ותיאום בין משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות וגופי המגזר השלישי.

שירותי הרווחה המקומיים והממלכתיים הנדרשים לתת סיוע סוציאלי לנזקקים מקרב העולים מאתיופיה חסרים, במקרים רבים, כלים למתן סיוע זה, ומתמודדים עם קשיים בשילוב העולים בחברה הישראלית. הנחישות להצליח והאומץ שמגלים העולים מאתיופיה, לאחר שעברו דרך חתחתים כדי להגיע לישראל, והתמודדותם עם מכשולים שנוצרו בדרך קליטתם ראויים לכל שבח. מציאות זו הנוגעת לגורמים המטפלים ולאוכלוסיית העולים ראוי כי תעמוד לנגד הגורמים הממלכתיים כבואם לקבל את החלטותיהם בנושא זה.