

מאבק השלטון המקומי בנגעי הסמים והאלכוהול

תקציר

השימוש לרעה בסמים ובאלכוהול (להלן גם - חומרים פסיכואקטיביים) הוא נגע מתפשט הפוגע בחברה הישראלית על כל רבדיה. יש המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים באקראי, ויש המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים דרך קבע, מתמכרים להם ומפתחים תלות גופנית או נפשית בהם (להלן - מכורים).

בשנת 2005 היה מספר המשתמשים בסמים והמכורים להם כ-333,000. כמחצית מבני הנוער וכשני שלישים מהמבוגרים שתו משקאות אלכוהוליים שלא לקיום דינים דתיים, ושיעור המשתמשים בסמים בקרב בני נוער היה גדול משיעורם בקרב מבוגרים. שימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב בני נוער הוא אחת הסיבות לנשירה ממסגרות חינוכיות, למעורבות בפעילות עבריינית, לפגיעה בקשרים חברתיים וליצירת משברים חברתיים.

פעולות הביקורת

בשנת 2009 בדק משרד מבקר המדינה את נושא מאבק הרשויות בנגעי הסמים והאלכוהול. הביקורת נעשתה בעיריות אשדוד, באקה-ג'ת, נתניה וקריית אונו. בדיקות השלמה נעשו ברשות הלאומית למלחמה בסמים (להלן - הרשות למלחמה בסמים), במשרד הרווחה והשרותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), במשרד החינוך, במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת), במשרד לביטחון הפנים, במשטרת ישראל, במשרד לקליטת עלייה, במשרד הבריאות, במשרד הפנים ובמרכז השלטון המקומי בישראל. חלק מהנתונים עודכנו לראשית שנת 2010.

עיקרי הממצאים

יישום החלטת ממשלה

בשל השיעור הגבוה של משתמשים בחומרים פסיכואקטיביים החליטה הממשלה, באוגוסט 2005, להקים צוות בין-משרדי שיגבש תכניות אופרטיביות בתחום המניעה והטיפול בנגעי הסמים והאלכוהול והשלכותיו כמרכיב במאבק באלימות בחברה

הישראלית. בספטמבר 2005 הציג הצוות הבין-משרדי את המלצותיו בפני ועדת השרים למאבק באלימות. נמצא כי הממשלה לא קיימה דיון ממשי לצורך קבלת החלטה בדבר הקצאת המשאבים ויישום ההמלצות, וההמלצות לא יושמו עד למועד הביקורת (בתחילת 2009).

נתונים במישור המקומי על היקף השימוש בחומרים פסיכואקטיביים

1. הרשות למלחמה בסמים קבעה כי לצורך גיבוש תכנית עבודה למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול יש לאסוף נתונים על אוכלוסיות המשתמשים בהם בתחום הרשות המקומית. נמצא כי עיריית נתניה ובאקה-ג'ת לא פעלו לאיסוף נתונים על מגמות שימוש בחומרים פסיכואקטיביים ביישוביהן.

2. באשדוד ובקריית אונו הופץ שאלון לתלמידי בתי ספר על-יסודיים, ובו מידע מפורט על השימוש בחומרים פסיכואקטיביים, וממצאיו אמורים להיות "בסיס לקבלת החלטות עירוניות".

3. נמצא כי בכל אחת משתי העיריות לא הוצגו ממצאי השאלון בפני הוועדה למאבק בסמים שמועצת העירייה בחרה ולא דנו בהם כדי לגבש מדיניות עירונית שעניינה המאבק בנגעי הסמים והאלכוהול. בעיריית אשדוד לא הוצגו ממצאי השאלון גם בפני כל פורום אחר ואף לא הובאו לידיעתם של גורמי הרווחה והחינוך בעיר.

תכנית למניעת שימוש במשקאות אלכוהוליים

1. למעלה ממחצית האוכלוסייה במדינת ישראל - בני נוער ומבוגרים כאחד - שותה משקאות אלכוהוליים, בהם כ-50,000 המכורים לאלכוהול. גם בקרב תלמידים, בגילים 11-12, יש השותים משקאות אלכוהוליים בכמות גדולה ובתדירות גבוהה.

2. בהחלטת הממשלה מיוני 2006, בנושא תופעת האלימות בחברה הישראלית, הנחה ראש הממשלה דאז מר אריאל שרון "להעביר מיד את הטיפול במשקאות חריפים משכרים לרשות למלחמה בסמים". נמצא כי עד מועד סיום הביקורת (בסוף 2009) לא נעשתה כל פעולה חקיקתית, ארגונית או תקציבית ליישום ההנחיה. בקשות הרשות למלחמה בסמים מאז ספטמבר 2005 להקצות תקציב מיוחד למאבק בנגע האלכוהול לא נענו, ועד מועד סיום הביקורת היא לא קיבלה כל הקצאה כספית לתחום זה.

עוד נמצא כי עד מועד הביקורת (בתחילת 2009) לא גיבשה הרשות למלחמה בסמים תכנית מניעה לשימוש באלכוהול. רק בתכנית העבודה של הרשות למלחמה בסמים לשנת 2009 בתחום ההסברה הוגדר היעד - "בניית אסטרטגיה ותוכנית הסברה בתחום האלכוהול והפעלתה".

תכניות למניעת השימוש בחומרים נדיפים

הנתונים על השימוש הרחב שבני נוער עושים בחומרים נדיפים (חומרים בשימוש ביתי ששאפת אדיהם גורמת לשיכרון חושים ולהזיות) והמידע על הסכנות הנובעות משימוש זה העלו ברשות למלחמה בסמים ובמשרד החינוך את הצורך המיידי להפעיל תכניות מניעה. נמצא כי רק בשנת 2008, כשבע שנים לאחר שפורסמו הנתונים המחקריים בדבר השימוש הנרחב בחומרים נדיפים וכשלוש שנים לאחר שנתוני מחקר הרשות למלחמה בסמים משנת 2005 העלו כי מספר בני הנוער המשתמשים בחומרים הללו הוכפל, גיבשו משרד החינוך והרשות למלחמה בסמים תכנית למניעת שימוש בחומרים נדיפים. נכון למועד סיום הביקורת לא היה במשרד החינוך מידע כלשהו על יישום התכנית בבתי הספר.

בחינת מידת יישום התכנית, בשנת הלימודים התשס"ט (ספטמבר 2008 - אוגוסט 2009) בארבע העיריות שנבדקו, העלתה כי בשלוש מהן תכנית המניעה לא הופעלה - באשדוד, למעט בשתי כיתות בשניים מבתי הספר העל-יסודיים, בבאקה-ג'ת ובקריית אוננו. בעיריית נתניה התכנית לא הופעלה בבתי הספר העל-יסודיים השייכים למגזר הממלכתי-דתי.

מניעת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים

1. ברשויות המקומיות, שהצטרפו לפרויקט הקהילתי למניעת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים שמנהלת הרשות למלחמה בסמים, פועל מתאם יישובי (להלן - המתאם) שתפקידו ליזום ולרכז את פעולות הפרויקט ביישוב. נמצא כי בכ-200 רשויות מקומיות, מבין כ-250 הרשויות הקיימות, לא מונה מתאם.

2. משרד החינוך החליט לתקצב ממונה על תחום מניעת השימוש בסמים, בטבק ובאלכוהול (להלן - מב"ס) בבתי הספר העל-יסודיים שמספר תלמידיהם עולה על 100. בבתי ספר קטנים כלל לא מונה אחראי לפעילות המניעה. נמצא כי בכ-570 מבין 1,460 בתי הספר העל-יסודיים לא מונה מב"ס, ומציאות כזאת יש בה כדי לפגוע בפעילות המניעה בכשליש מבתי הספר העל-יסודיים.

3. משנת הלימודים התשס"ח (ספטמבר 2007 - אוגוסט 2008) נערך משרד החינוך להפעלת "כישורי חיים" - תכנית כוללת למניעת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים - במערכת החינוך כולה. נמצא כי ברוב בתי הספר לא יושמה ההחלטה להפעיל את התכנית. עד לתחילת שנת הלימודים התש"ע (ספטמבר 2009 - אוגוסט 2010), שנתיים לאחר שהוחל ביישומה, היא הופעלה בכמחצית מבתי הספר היסודיים ורק בכשליש מחטיבות הביניים. בבתי הספר הממלכתיים-דתיים והממלכתיים-ערביים היא כלל לא הופעלה.

משרד החינוך לא השכיל ללמוד את הצורך ברגישות התרבותית הראויה בעת גיבוש התכנית, ומפקחי בתי הספר הממלכתיים-דתיים סירבו להפעילה, כמו גם מנהלי בתי הספר הממלכתיים-הערביים, מפני שכמה מתכניה לא תאמו את תפיסות העולם של מערכות חינוך אלה. רק בשנת הלימודים התש"ע הוכנה תכנית מתאימה למגזרים אלה.

4. מוסדות החינוך במגזר החרדי סירבו כל השנים לשתף פעולה בתחום פעילות המניעה בקרב תלמידיהם ולא מתקיימת בהם פעילות כזאת. באשדוד ובנתניה למדו במוסדות החינוך של המגזר החרדי בשנת הלימודים התשס"ט כ-14,600 וכ-4,200 תלמידים, בהתאמה, והם היוו כ-35% וכ-13%, בהתאמה, מכלל התלמידים בערים הללו. נמצא כי במוסדות חינוך אלה לא נעשתה כל פעילות למניעת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים.

פעילות מניעה בשיתוף הורים

משרד החינוך מייחס חשיבות רבה ביותר למעורבות הורים ולשיתופם בפעילות החינוכית במאבק בנגעי הסמים והאלכוהול ורואה בכך יסוד הכרחי ומשמעותי בתהליך המניעה. נמצא כי משרד החינוך לא פרסם הנחיות בכתב בנוגע להיקף הרצוי של פעילות מניעה בשיתוף הורים ולתכניה, לא הפנה לחומרי רקע וגם לא קיים הדרכות בנושא.

שתיים מהעיריות שנבדקו, באקה-ג'ת ונתניה, לא יזמו כל פעילות מניעה בקרב הורים. פעילות מניעה בשיתוף הורים בהיקף שעות מוגבל, שלא עלה על שעתיים בשנה, התקיימה בתשס"ט ב-5 מ-11 בתי הספר העירוניים העל-יסודיים שבאשדוד. פעילות דומה התקיימה בבתי הספר בקריית אונו.

בתי ספר תעשייתיים ומרכזי חינוך טכנולוגי

בשנת הלימודים התשס"ח פעלו בפיקוח משרד התמ"ת כ-70 בתי ספר תעשייתיים ובפיקוח משרד החינוך 10 מרכזי חינוך טכנולוגי (להלן - מח"טים). בשנת הלימודים התשס"ט למדו בבתי הספר התעשייתיים ובמח"טים, השייכים לכמה רשתות חינוך, כ-15,500 תלמידים שלרובם קשיים התנהגותיים ותפקודיים.

1. תכניות מניעה בבתי הספר התעשייתיים הופעלו בידי גופים פרטיים למיניהם העוסקים בטיפול או במניעה. נמצא כי משרד התמ"ת לא קבע קריטריונים לבחירתם של גופים אלה ולהכשרה הנדרשת מעובדיהם. הוא גם לא קיבל כל מידע על אופן הכשרתם של העובדים בתחום המניעה ועל התפיסה המקצועית שהנחתה כל אחד ואחד מהם בעבודתו.

עוד נמצא כי בכל אחד מבתי הספר האלה פעלו בעת ובעונה אחת כמה גופים כאלה, וכל אחד מהם הפעיל תכנית במשך שעה או שעתיים בשנה, בלי שיהיה אפשר להקפיד על רצף לימודי וחינוכי הנדרש בכל תכנית.

2. פעילות מניעה בשמונה מהמח"טים נעשתה בהיקפים שונים, לרוב באמצעות צוות בית הספר. נמצא כי משרד החינוך לא בחן את פעילויות המניעה שנעשו במח"טים ולא פיקח על תכניהן ועל כישורי מבצעהן. שניים מהמח"טים כלל לא ביצעו פעילות מניעה.

קידום נוער

יחידות קידום נוער שבמשרד החינוך מטפלות בבני נוער המנותקים ממסגרות חינוך. נמצא כי ברוב יחידות קידום נוער לא נעשית פעילות ממוקדת ורציפה בתחום מניעת השימוש בסמים, והשירות לקידום נוער כלל לא עוסק בפעילות הסברה ובייעוץ בתחום השימוש באלכוהול.

תכניות מניעה לבני נוער עולים

1. משנת 2006 הופעלה בהיקף קטן "תכנית התערבות רגישת תרבות למניעת השימוש לרעה באלכוהול ובסמים לבני נוער יוצאי אתיופיה ולהוריהם". בשנת 2008 הופעלה התכנית בקרב כ-450 בני נוער יוצאי אתיופיה בלבד. תכנית דומה לבני נוער יוצאי ארצות חבר העמים הופעלה לראשונה בשנת 2008 ב-7 יישובים והשתתפו בה כ-120 בני נוער והוריהם. בשנת 2009 צומצם היקף התכניות בשתי האוכלוסיות.

נמצא כי הפער בין היקף המשתתפים בתכניות המניעה לבני נוער עולים להיקף אוכלוסיית בני נוער עולים הנזקקים למענה במסגרת תכניות מניעה הוא חסר כל פרופורציה.

2. במרס 2007 המליץ צוות בין-משרדי לתכנן ערכת הדרכה למורים המפעילים תכניות מניעה בכיתות שלומדים בהן תלמידים עולים ולהכשיר מנחים שינחו וילוו מורים, קבוצות הורים ועובדי נוער בקהילה. נמצא כי רק בדצמבר 2009, כשנתיים וחצי לאחר שההמלצה ניתנה, הוכנה הערכה, ובפברואר 2010 החלו בהפצתה. עד מועד סיום הביקורת לא הוכשרו מנחים להורים ולעובדי נוער.

מתן טיפול לבני נוער נפגעי סמים ואלכוהול

1. משרד הרווחה לא פעל לאיסוף הנתונים על נפגעי הסמים - בני נוער ומבוגרים כאחד - המטופלים בידי הרשויות המקומיות ולא דאג ליצירת מאגר מידע על המטופלים. לכן, גם משרד הרווחה וגם הרשות למלחמה בסמים חסרו מקור מידע חיוני לקביעת מדיניותם. למשרד הרווחה אף חסרו נתונים סטטיסטיים מרוכזים על מטופלי בתחום החומרים הפסיכואקטיביים.

2. עובדים סוציאליים טיפלו בבני נוער נפגעי סמים ואלכוהול תקופות ארוכות בלי שהוכשרו לכך, בניגוד לדין ולהוראות משרד הרווחה, ובלי ליווי צמוד של מדריך מוסמך בתחום.

3. בכ-200 מכ-250 הרשויות המקומיות לא פעלו יחידות לטיפול בבני נוער המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים, ומשרד הרווחה לא הנחה את לשכות הרווחה ברשויות הללו כיצד עליהן להגיש שירותי טיפול פסיכו-סוציאלי לבני נוער נפגעי סמים ואלכוהול שבתחומן.

בעיריית באקה-ג'ת לא היה כל שירות לטיפול בבני נוער המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים.

4. כשליש מהיחידות לטיפול במשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים - בני נוער ומבוגרים - רובן בלשכות הרווחה, פעלו בלי רישיון בניגוד להוראות החוק.

איתור בני נוער הנזקקים לטיפול

מנהלי מחלקות הרווחה בארבע הערים שנבדקו לא גיבשו דרכי פעולה לאיתור בני נוער המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים ולא הסתייעו במאגרי המידע על בני נוער בסיכון שעמדו לרשותם בעירויותיהם. יוצא אפוא שלא הם ולא המחלקות שבראשן עמדו פעלו לאיתור בני נוער המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים וזקוקים לטיפול.

הרשויות המקומיות מפעילות כל מיני גורמים לטיפול בבני נוער בסיכון. בשנת הלימודים התשס"ט טיפלו גורמים אלה, רק באשדוד ובנתניה, בכ-5,000 בני נוער. נמצא כי רק 25 מבני הנוער הללו הופנו בידי הגורמים שטיפלו בהם ליחידת טיפול בבני נוער המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים.

ב-3 מ-4 העיריות שנבדקו (אשדוד, נתניה וקריית אונו) והופעל בהן שירות לטיפול בבני נוער המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים למדו בשנת הלימודים התשס"ט בבתי הספר העל-יסודיים כ-30,000 תלמידים. ממצאי מחקר 2005 מלמדים על אלפי תלמידים באותן ערים, שהשתמשו בחומרים פסיכואקטיביים בתדירות גבוהה, וזאת בנוסף לתלמידים המנותקים ממסגרות חינוך, שהשתמשו בחומרים אלה. באותה שנה טופלו בשלוש הערים רק כ-330 בני נוער משתמשים, כשני שלישים מהם באשדוד.

אכיפת מגבלות על מכירת משקאות אלכוהוליים

בתחומי שלוש מהעיריות שנבדקו (אשדוד, נתניה וקריית אונו) פעלו כ-800 בתי עסק (לא כולל מרכולים) שמכרו משקאות אלכוהוליים וכ-390 מהם פעלו ללא רישיון עסק.

סיכום והמלצות

נתוני מחקרים ונתוני המשטרה מלמדים על שימוש נרחב בחומרים פסיכואקטיביים בקרב בני נוער ומבוגרים. הנתונים והמידע על הנזקים החמורים שעלולים להיגרם משימוש בחומרים אלה מחייבים את הרשות למלחמה בסמים ואת משרד החינוך להיערך במהירות להרחבת פעילות המניעה בתחום זה.

על משרד הרווחה לפעול ללא דיחוי להקמת מאגר נתונים על מטופלים בתחומי נזקקות שונים, לרבות תחום הטיפול בנפגעי סמים ואלכוהול. על הרשות למלחמה בסמים לקבל ממשרד הבריאות וממשרד הרווחה את כל הנתונים המצויים בידם

מאבק השלטון המקומי בנגעי הסמים והאלכוהול

ולהקים ללא דיחוי נוסף מאגר נתונים ארצי על מטופלים במסגרות הטיפול למיניהן ולבסס עליו את מדיניות הטיפול בתחום זה.

ליישום יעיל של הפעילות למניעת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב בני נוער ראוי לפעול בכמה מישורים כדלהלן: על הרשות למלחמה בסמים לשקול את האפשרות למנות מתאם יישובי למניעה קהילתית ברשויות מקומיות שזוהו כ"נזקקות" בלי לבקש את השתתפותן במימון העסקתן ופעילותן; עליה לבחון דרכים להרחבת תכניות המניעה באוכלוסיות העולים משום שהפער בין היקף האוכלוסייה הנזקקת לה ובין המענה הניתן כיום במסגרת תכנית המניעה הוא חסר כל פרופורציה. על משרד החינוך לדאוג לקביעת אחראי לפעילות המניעה בתחום החומרים הפסיכואקטיביים באותם בתי ספר החסרים בעל תפקיד שכזה, ובד בבד לפעול לאלתר להפעלת התכנית "כישורי חיים" בכל בתי הספר, כפי שתכנן לעשות; עליו גם להיערך ללא דיחוי לפעילות מניעה בהיקף רחב בקרב מטופלי "קידום נוער"; על הרשות למלחמה בסמים ומשרד החינוך לפעול ליצירת דרכי הידברות עם מוסדות החינוך החרדי כדי לשלב אותם בפעילות המניעה.

לנוכח החשיבות הרבה שיש למעורבות הורים בפעילות המניעה, על הרשות למלחמה בסמים ומשרד החינוך לפתח מודל להדרכת הורים בסדנאות בית-ספריות ולהנחות את מנהלי בתי הספר לקיים פעילות מניעה כדי שההורים יהיו שותפים לה.

על הרשות למלחמה בסמים, משרד התמ"ת ומשרד החינוך לתת דעתם על אופן ביצוע פעילות המניעה בבתי הספר התעשייתיים ובמח"טים ולקבוע אילו גופים יוכשרו ויוסמכו לביצוע עבודה חינוכית זו.

על משרד הרווחה לבחון דרכים שיאפשרו לכל הרשויות המקומיות לאתר בני נוער נפגעי סמים ואלכוהול בתחומן ולהעניק להם את הטיפול הנדרש. בד בבד על העיריות להגביר את פעולות האיתור ולהרחיב את מעגל המטופלים מקרב בני הנוער ולהיעזר לשם כך גם במאגרי המידע שבעיריות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות כי מעבר לחובתן לאכוף על בעל עסק לפעול על פי דין, עליהן לאחוז בכל כלי המצוי בידיהן כדי להילחם בנגע האלכוהול ולפעול לסגירת בתי עסק המוכרים משקאות אלכוהוליים לקטינים.



מבוא

השימוש לרעה בסמים ובאלכוהול (להלן גם - חומרים פסיכואקטיביים) הוא נגע מתפשט הפוגע בחברה הישראלית על כל רבדיה. יש המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים באקראי, ויש המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים דרך קבע, מתמכרים להם ומפתחים תלות גופנית או נפשית בהם (להלן - מכורים).

משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) הבהיר בתקנון עבודה סוציאלית (להלן - תע"ס)¹ כי הוא רואה בהתמכרות תוצאה של גורמים פיזיים, נפשיים וסביבתיים. ההתמכרות פוגעת במצבו הרגשי והגופני של הפרט, ביחידה המשפחתית שלו ובמערכת הסביבתית שלו ומביאה לידי הרס כלל-מערכתי מהבחינה התפקודית, התעסוקתית והכלכלית.

בשנת 2005 היה מספר המשתמשים בסמים והמכורים להם כ-333,000.² כמחצית מבני הנוער וכשני שלישים מהמבוגרים שתו משקאות אלכוהוליים שלא לקיום דינים דתיים, ושיעור המשתמשים בסמים בקרב בני נוער היה גדול משיעורם בקרב מבוגרים. מהתע"ס עולה כי שימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב בני נוער הוא אחת הסיבות לנשירה ממסגרות חינוכיות, למעורבות בפעילות עבריינית, לפגיעה בקשרים חברתיים עם קבוצת השווים וליצירת משברים חברתיים.

בפקודת הסמים המסוכנים נוסח חדש, התשל"ג-1973, ובתקנות הסמים המסוכנים, התש"ס-1980, הוגדרו מהם הסמים המסוכנים, מהו השימוש המותר בהם ומהי הענישה למחזיקים אותם ולמשתמשים בהם בניגוד לחוק.

בחוק הרשות לאומית למלחמה בסמים, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק הרשות למלחמה בסמים), הוקמה רשות לאומית למלחמה בסמים (להלן - הרשות למלחמה בסמים) שאחד מתפקידיה הוא לקבוע מדיניות של מניעה, טיפול, שיקום, ענישה ואכיפת החוק בתחום השימוש הלא-חוקי בסמים. ביוני 2005 החליטה הממשלה להטיל על הרשות למלחמה בסמים גם את האחריות לטיפול מערכתי בבעיית השימוש לרעה באלכוהול.

בחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, נקבע כי "רשות מקומית תקיים לשכת סעד לשם טיפול סוציאלי בנזקקים והגשת סעד להם". לפי ההגדרה שבתקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו-1986, רשות מקומית המקיימת לשכת סעד היא "רשות סעד". בתקנות הללו נקבע כי רשות סעד תיתן טיפול סוציאלי לנזקק³ שפנה אליה לצורך זה ותישא בהוצאות הטיפול הסוציאלי. בתקנות שירותי הסעד (תפקיד המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963, נקבע כי עם תפקידיו של מנהל לשכת הסעד שמפעילה רשות מקומית במחלקה לשירותים חברתיים נמנים טיפול סוציאלי בנזקקים, הגשת סעד על פי דין וביצוע תכנית הסעד של הרשות המקומית.

בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) נקבע בסעיף 149א(א) כי "המועצה תבחר ועדה שתפקידה ליזום ולתכנן פעילות לקידום טיפול מקיף במאבק בנגע הסמים המסוכנים, לגבי מניעה, שיקום וטיפול, לרבות טיפול בהשלכות הנובעות מהתמכרות לסמים וכן חינוך והסברה, בין השאר, לענין הדין בשימוש בסמים; הוועדה תגיש לאישור המועצה את תכניותיה ותעקוב אחר ביצוע התכניות המאושרות". בסעיף 249(32) לפקודת העיריות אף נקבע כי אחת מסמכויותיה של העירייה נוגעת לעניין צמצום נגע הסמים ועליה "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". הוראות כאלה נכללו גם בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].

- 1 התע"ס מאגד את ההנחיות וההוראות למתן שירותי סעד שהוציא מנכ"ל משרד הרווחה לרשויות המקומיות, והוא כולל הנחיות והוראות לעובדים סוציאליים ולרשויות מקומיות בעניין אופן הטיפול בסוגים שונים של נזקקות, לרבות נפגעי סמים ואלכוהול.
- 2 הודעת דובר הרשות הלאומית למלחמה בסמים בנוגע למספר המכורים והמשתמשים בסמים בישראל - עדכון נתונים.
- 3 "נזקק" מוגדר בחוק שירותי הסעד כאדם הזקוק לסעד מחמת גילו, מצב בריאותו, ליקויו הרוחני או הגופני, או סיבות אחרות, הכול לפי המבחנים שנקבעו בתקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), התשל"ל-1970.

מאבק השלטון המקומי בנגעי הסמים והאלכוהול

בשנת 1996 בדק משרד מבקר המדינה את אופן היערכותן של הרשויות המקומיות למאבק בנגע הסמים. בדוח שפורסם נאמר כי "מבקר המדינה העמידה את הגורמים העוסקים במאבק בסמים - הרשות למלחמה בסמים, משרד העבודה והרווחה, משרד החינוך והתרבות והספורט והרשויות המקומיות - על כך, שהתפשטות נגע השימוש בסמים מחייבת את כל הגורמים להציב את המאבק בסמים בראש סולם העדיפויות"⁴.

כדי להיאבק בשימוש ההולך וגובר בחומרים פסיכואקטיביים נדרשת היערכות מתאימה להסברה לשם מניעת השימוש בחומרים אלה וטיפול במשתמשים בהם ובמכורים להם.

פעולות הביקורת

בשנת 2009 בדק משרד מבקר המדינה את נושא מאבק הרשויות בנגעי הסמים והאלכוהול. הביקורת נעשתה בארבע עיריות (אשדוד, באקה-ג'ת, נתניה וקרית אונו). בדיקות השלמה נעשו ברשות למלחמה בסמים; בשירות לטיפול בהתמכרויות ובשירות לשיקום נוער באגף תקון שבמשרד הרווחה; באגף השירות הפסיכולוגי-ייעוצי (להלן - שפ"י) ובתחומי קידום נוער ונוער וקהילה במינהל חברה ונוער שבמשרד החינוך; באגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת); במשרד לביטחון הפנים; במשרד ישראל; במשרד לקליטת עלייה (להלן - משרד הקליטה); במשרד הבריאות; באגף לרישוי עסקים ואתרי רחצה שבמשרד הפנים; ובמרכז השלטון המקומי בישראל (להלן - מרכז השלטון המקומי). חלק מהנתונים עודכנו לתחילת 2010.

היקף השימוש בחומרים פסיכואקטיביים

נתונים במישור הממלכתי

הרשות למלחמה בסמים מבצעת מחקרים וסקרים כדי לקבל מידע עדכני על היקף השימוש בחומרים פסיכואקטיביים ולהעריך את המגמות העיקריות המסתמנות בדפוסי השימוש בהם לאורך זמן. מידע זה אמור לשמש בסיס לקביעת מדיניות ההסברה, המניעה והטיפול של הרשות למלחמה בסמים ושל גורמי הטיפול האחרים.

בשנת 2005 עשתה הרשות למלחמה בסמים מחקר⁵ (להלן - מחקר 2005) שבחן את היקף השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב שלוש קבוצות: בני נוער לומדים⁶ בגילים 12-18 (להלן -

4 דוח על הביקורת בשלטון המקומי - 1998, עמ' 59.

5 רחל בר המבורגר ואח', השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב תושבי מדינת ישראל 2005 - מחקר אפידמיולוגי vi, הרשות הלאומית למלחמה בסמים.

6 במחקר לא נכללו תלמידי המגזר החרדי שבשנת 2005 היוו כ-15% מכלל התלמידים (ראו דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2007, עמ' 36). אוכלוסיית התלמידים שהמחקר התייחס אליה הסתכמה בכ-555,300 תלמידים (מחקר 2005, עמ' 6).

נוער לומד); בני נוער שאינם לומדים בגילים 12-18 (להלן - נוער מנותק)⁷; ומבוגרים בגילים 19-40.

להלן שיעורי המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים לפי מחקר 2005⁸:

מבוגרים %	נוער מנותק %	נוער לומד %	החומר
65.6	61.4	49.4	משקה אלכוהולי
10.5	19.9	9.9	סמים
-	10.8	15.8	חומרים נדיפים*
2.6	13.7	6	חגיגת**
2.2	8.3	5.8	תרופות ללא מרשם רופא

* חומרים בשימוש ביתי כמו דבקים ומוצרי קוסמטיקה.

** חומר שמכיל קטינון המצוי בצמח הגת ומיוצר באופן מעבדתי. חומר זה הוצא אל מחוץ לחוק לאחר מועד ביצוע המחקר.

במחקר 2005 הובאו גם נתונים על שיעורי בני הנוער שדיווחו על שימוש בחומרים פסיכואקטיביים בחודש ובשבוע שלפני מועד המחקר, ונמצא כי למעלה ממחציתם השתמשו בחומרים אלה בתכיפות הזאת. לדוגמה, בני נוער לומד שדיווחו שהשתמשו בחודש או בשבוע שקדם למחקר בחומרים נדיפים - 9.2% ו-6.4%, בהתאמה, ובסמים - 6.3% ו-4.8%, בהתאמה. שיעורי שימוש תכופים גבוהים יותר נרשמו בקרב נוער מנותק. נתונים אלה מלמדים על שיעור גבוה של משתמשים בחומרים פסיכואקטיביים בתכיפות גבוהה.

בשנים 2003 ו-2007 עשתה הרשות למלחמה בסמים עוד שני מחקרים שהתמקדו בשימוש בחומרים פסיכואקטיביים. האחד, בקרב בני נוער יוצאי אתיופיה⁹, והאחר בקרב בני נוער יוצאי ארצות חבר העמים¹⁰. ממצאי המחקרים האלה מלמדים על שיעור גבוה של משתמשים בחומרים פסיכואקטיביים בקרב האוכלוסיות הללו: 24% מבני נוער יוצאי אתיופיה ו-35% מבני נוער יוצאי ארצות חבר העמים דיווחו על שימוש בסמים; 67% ו-84%, בהתאמה, דיווחו על שתית משקאות אלכוהוליים.

המדענית הראשית של הרשות למלחמה בסמים דיווחה בנובמבר 2006 לוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת על בני נוער דרי רחוב בגילים 15-25, מהם כ-80% יוצאי ארצות חבר העמים, "ורובם, למעלה מ-70 אחוזים משתמשים בהרואין שיש להניח שמי שמתמש בו, הוא מכור לסמים."

7 במחקר נבדקו גם בני נוער שאינם לומדים ונמצאים במסגרות קידום נוער (ראו להלן). לפי נתוני משרד החינוך טופלו בקידום נוער כ-14,500 בני נוער (מחקר 2005, עמ' 65).

8 מחקר 2005, עמ' 15, 44-45, 70. הנתונים שהובאו בטבלה מתייחסים לאלה שהשתמשו בחומר פעם אחת לפחות, בשנה שלפני מועד המחקר.

9 ארנון אדלשטיין, דפוסי שימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב בני-נוער יוצאי אתיופיה בישראל, הרשות הלאומית למלחמה בסמים והמשרד לקליטת עלייה, 2003.

10 ארנון אדלשטיין, שימוש בחומרים פסיכואקטיביים ועבריינות נלווית בקרב בני נוער יוצאי חבר העמים 2007, הרשות הלאומית למלחמה בסמים.

מאבק השלטון המקומי בנגעי הסמים והאלכוהול

מנתוני משטרת ישראל עולה כי בשנת 2008 טיפלה המשטרה ב-4,730 בני נוער שהשתמשו בסמים - כ-730 יותר מבשנת 2006, דהיינו גידול של 18%. ל-2,121 מבני הנוער הללו לא היה רישום קודם או מידע מודיעיני על שימוש בסמים ו-2,609 האחרים כבר השתמשו בסמים ונפתח נגדם הליך פלילי.

נתוני המחקרים האמורים ונתוני המשטרה מלמדים על שימוש נרחב בסמים, בחומרים נדיפים ובאלכוהול בקרב בני נוער ומבוגרים כאחד. עוד עולה מן הנתונים כי שיעורי המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים גבוהים במיוחד בקרב בני נוער יוצאי אתיופיה ויוצאי ארצות חבר העמים.

הנתונים בדבר השימוש הנרחב בחומרים נדיפים בקרב בני נוער (15.8% - נוער לומד; כ-87,000 בני נוער) מלמדים כי חומרים אלה הם סוג נוסף של חומרים פסיכואקטיביים שהגורמים המנהלים את המאבק בנגעי הסמים והאלכוהול צריכים לתת עליו את הדעת.

כל הנתונים האמורים נועדו לסייע בידי הגורמים האלה לקבוע את עיקרי מדיניותם למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול ואת אופן היערכותם ליישום מדיניות זו.

נתונים במישור המקומי

הרשות למלחמה בסמים קבעה כי לצורך גיבוש תכנית עבודה למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול יש לאסוף נתונים על אוכלוסיות משתמשות בחומרים פסיכואקטיביים בתחום הרשות המקומית. נתונים אלה יאפשרו למפות את הצרכים בקהילה בתחום ההסברה, החינוך והמניעה, תוך כדי אפיון אוכלוסיות היעד השונות בתחומים אלה והמענים שהן זקוקות להם. עוד קבעה הרשות כי אחד מהתפקידים הראשוניים של מתאם המאבק בנגעי הסמים ברשות המקומית (ראו להלן) הוא "איסוף נתונים מתמשך על מגמות שימוש בסמים ביישוב."

1. נמצא כי עיריות נתניה ובאקה-ג'ת לא פעלו לאיסוף נתונים מתמשך על מגמות שימוש בחומרים פסיכואקטיביים.

2. במסגרת תכנית מערכתית להתמודדות עם אלימות, סמים ואלכוהול שהופעלה בשיתוף כמה גורמים ממלכתיים ומקומיים (תמ"ר-אס"א, ראו להלן) הפיץ מינהל חברה ונוער במשרד החינוך (להלן - מינהל חברה ונוער), בשנים 2005-2007, שאלון לתלמידי בתי ספר על-יסודיים (להלן - שאלון אס"א) ביישובים שהשתתפו בתכנית. שאלון אס"א התמקד בתחומים האלה: תרבות הפנאי של בני נוער, מוקדי אלימות ושימוש בסמים ובאלכוהול. השאלון כלל מידע רב ומפורט על כמה סוגי סמים, חומרים נדיפים ומשקאות אלכוהוליים שבני נוער משתמשים בהם ועל שיעורי המשתמשים בהם בכיתות שונות. מטרת השאלון הייתה מיפוי דפוסי פנאי והתנהגויות סיכון של בני נוער מחוץ לשעות הלימודים והממצאים שיעלו ממנו אמורים להיות בסיס לקבלת החלטות עירוניות.

השאלון הופץ בשתיים מהערים שנבדקו - באשדוד, שהשתתפה בתכנית תמ"ר-אס"א, הופץ השאלון פעמיים, בשנות הלימודים התשס"ו והתשס"ז (ספטמבר 2005 - אוגוסט 2007); ובקריית אוננו, שלא נכללה בתכנית, הופץ השאלון ביזמת העירייה בתחילת שנת הלימודים התשס"ז.

מנתוני השאלונים עלה כי בשתי הערים השתמשו רבים מבני נוער לומד בחומרים פסיכואקטיביים בתכיפות גבוהה ושיעור המשתמשים בחלק מהחומרים אף היה גבוה משיעור השימוש הארצי שעלה במחקר 2005.

נמצא כי בשתי העיריות לא הוצגו ממצאי השאלונים בפני הוועדה למאבק בסמים של העירייה ולא נדונו בה כדי שיהיה אפשר להיעזר בהם לצורך גיבוש מדיניות עירונית למאבק בסמים, באלכוהול ובחומרים נדיפים. בעיריית אשדוד לא הוצגו נתוני שני השאלונים גם בפני כל פורום אחר ואף לא הובאו לידיעת גורמי הרווחה והחינוך בעירייה.

בישיבה שקיים בדצמבר 2006 הציג ראש עיריית קריית אונו את נתוני השאלון בפני גורמי הרווחה והחינוך בעירייה, ובעקבות ישיבה זו הקימה העירייה "ועדה למיגור שתיית אלכוהול בקרב בני נוער" (ראו להלן) וגם בפניה הוצגו נתוני השאלון ונדונו בה.

הימצאות מידע עדכני על מגמות השימוש בסמים, בחומרים נדיפים ובאלכוהול בתחום הרשות המקומית חיוני לתכנון ולהפעלה נכונה ומתאימה של תכניות מניעה ולהכנת אמצעים נאותים לטיפול במשתמשים. משרד מבקר המדינה העיר לעיריות שנבדקו כי בהיעדר מידע עדכני ובהימנעות משימוש בנתונים שהיו בידי שתיים מהן, הן מנעו מעצמן כלי חשוב לקביעת מדיניות בתחום המאבק בנגעי הסמים והאלכוהול. על העיריות לפעול לקבלת מידע עדכני על מגמות השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בתחומן ולהיערך לעיבוד מידע זה לצורך קביעת מדיניותן בתחום המאבק בנגעי הסמים והאלכוהול בהתאם לממצאים.

יישום החלטת ממשלה בעניין המאבק בנגעי הסמים והאלכוהול

השיעור הגבוה של המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים הביא את הממשלה, באוגוסט 2005, לידי החלטה "להקים צוות בינמשרדי בראשות מנהל הרשות הלאומית למלחמה בסמים שיגבש, עד 15.9.2005, תוכניות אופרטיביות בתחום המניעה והטיפול בנגעי הסמים והאלכוהול והשלכותיו כמרכיב במאבק באלמות בחברה הישראלית"¹¹.

עוד נקבע בהחלטה כי בצוות הבין-משרדי ישתתפו נציגי משרדי החינוך, הרווחה, הקליטה, הבריאות והמשפטים, המשרד לביטחון הפנים ונציגי גופים אחרים.

לאחר קבלת ההחלטה הוקם צוות בין-משרדי, בראשותו של מנהל הרשות למלחמה בסמים דאז מר חיים מסינג, ובספטמבר 2005 הציג הצוות את המלצותיו בפני ועדת השרים למאבק באלמות. הצוות גיבש 14 המלצות שיישמו אותן משרדי ממשלה שונים, ועלות יישומן הוערכה בכ-51.5 מיליון ש"ח. כמחצית מן הסכום יועדה לטיפול במכורים לסמים באמצעות תחליפי סם ולהוצאות עתידיות בעקבות חקיקה בדבר טיפול כפוי.

על פי ההמלצות ירחיב משרד הרווחה את הטיפול במכורים לאלכוהול; משרד החינוך יפעל לאיתור מוקדם של ילדים בסיכון ויפעיל תכנית מניעה מהגיל הרך; המשרד לביטחון הפנים יקיים רצף תכניות מניעה לנוער מנותק ויפעיל תכנית טיפול בנוער מעורב בפלילים; משרד הקליטה יקיים תכניות לנוער עולה; הרשות למלחמה בסמים תכשיר אנשי מקצוע בכל מיני תחומים ורכזי

11 החלטה מס' 4161 מ-11.8.05.

מאבק השלטון המקומי בנגעי הסמים והאלכוהול

הדרכה בתנועות נוער, תפעיל סיירות הורים ומתנדבים ותעשה מחקרי הערכה מלווים; משרד המשפטים ידאג לחקיקה בנושא טיפול כפוי; ומשרד הרווחה ייערך למתן טיפול שכזה.

יו"ר ועדת השרים למאבק באלימות דאז השר גדעון עזרא קבע בסיכום הישיבה של הוועדה מספטמבר 2005 כי "ועדת השרים תדון בישיבתה הבאה בדוח משרד הרווחה למאבק באלימות ותבחן את ההלימה בין ההמלצות שיובאו לבין המלצות הצוות הבינמשרדי בראשות מנהל הרשות הלאומית למלחמה בסמים שהוצגו בפניה".

בישיבתה של ועדת השרים למאבק באלימות במרס 2006 שוב הוצגו בפניה המלצות הצוות הבין-משרדי. ישיבה זו התקיימה כלשכת נשיא המדינה ובנוכחותו ויוחדה לסקירות משרדי ממשלה וגופים נוספים בדבר היערכותם למאבק באלימות בשנת 2006. נשיא המדינה סיכם את הישיבה והמליץ לפעול לאיתור גורמי אלימות ולאיתור יישובים ומגורים שרווחת בהם אלימות. לעניין המאבק בנגעי הסמים והאלכוהול לא נקבע דבר.

מהסכריו של יו"ר הצוות הבין-משרדי, מנכ"ל הרשות למלחמה בסמים דאז, למשרד מבקר המדינה עולה כי המלצות הצוות לא יושמו. הממשלה גם לא קיימה כל דיון ממשי לצורך קבלת החלטה בדבר הקצאת המשאבים ויישום ההמלצות.

החלטת הממשלה מאוגוסט 2005 והתכנית שגיבש בעקבותיה הצוות הבין-משרדי היו אמורות להיות התשתית להיערכות ממלכתית כוללת למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול. בפועל, תשתית כזו לא הונחה. ההמלצות שהוגשו לממשלה בנושא כלל לא נבחנו, ואף לא התקבלה החלטה בדבר אימוץ תכנית חלופית יותר מצומצמת, והגורמים הממלכתיים הרלוונטיים לא סיפקו את המענה הדרוש לקיום המאבק בנגעי הסמים והאלכוהול כפי שנקבע בהחלטת הממשלה.

תכניות למניעת שימוש במשקאות אלכוהוליים

משקאות אלכוהוליים עלולים להשפיע על תהליכים פסיכולוגיים הקשורים בביצועים פיזיים. ממחקרים עולה כי לאחר שתיית אלכוהול חלה האטה בזמן התגובה, נפגעות מיומנויות הנוגעות לשיווי משקל ומתגלים קשיים קואורדינטיביים בביצוע פעולות הדורשות מיומנויות מוטוריות. אלכוהול עלול לגרום לנזקים גופניים, כגון שחמת הכבד, ניוון המוח ופגיעות במערכת כלי הדם ובמערכת העצבים¹².

1. ממחקר 2005 עולה, כאמור, כי למעלה ממחצית האוכלוסייה - בני נוער ומבוגרים כאחד - שותה משקאות אלכוהוליים שלא לקיום דינים דתיים. להערכת הרשות למלחמה בסמים אוכלוסיית המכורים לאלכוהול מונה כ-50,000 בני אדם¹³.

12 חיים מסינג, היערכות לקליטה והובלה של תחום האלכוהול - אסטרטגיה מוצעת, הרשות הלאומית למלחמה בסמים ואלכוהול (24.7.05), עמ' 5.

13 שם. להערכת מנהל המחלקה לטיפול בהתמכרויות שבמשרד הבריאות, מספר המכורים לאלכוהול הוא כ-70,000 - היערכות בינמשרדית להפעלת תוכנית התערבות מערכתית בנושא האלכוהול, סיכום דיון מיום 22.9.05, הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול.

במחקר¹⁴ שבחן, בין היתר, את הרגלי שתיית אלכוהול בקרב תלמידים עלו ממצאים מדאיגים המורים על שיעור גבוה של שימוש באלכוהול בבתי הספר היסודיים. להלן נתונים הנוגעים לשתיית משקאות אלכוהוליים ושתייה לשוכרה של תלמידי כיתה ו בבתי ספר יסודיים בשנים 1998 ו-2006:

השנה		סוג השימוש*
2006	1998	
12.2	7.5	שתיית אלכוהול (באחוז)
14	10.5	שתייה לשוכרה (באחוז)

* שתיית אלכוהול - שתיית חמש מנות משקה אלכוהולי או יותר בתוך כמה שעות פעם אחת בחודש האחרון לפני מועד המחקר; שתייה לשוכרה - אי פעם.

מהנתונים הללו עולה כי שיעור גבוה של תלמידים צעירים, בגילים 11-12, שותים משקאות אלכוהוליים בכמות גדולה ובתדירות גבוהה. יתרה מזאת, מספר השותים אלכוהול באותם הגילים גדל מאז 1998 באופן מהותי.

דיני האיסלם אוסרים על שתיית משקאות אלכוהוליים, ובעלי עסקים ביישובים שאוכלוסייתם מוסלמית לא נוהגים למכור אותם. עם זאת ממחקרים עולה כי קיים תהליך של טרנספורמציה חברתית ותרבותית בחברה הערבית, וכמוה בחברה הדרוזית, העוברת מחברה מסורתית שמרנית לחברה פתוחה, והוא טומן בחובו התנהגויות סיכון כמו שתיית אלכוהול. במחקרים משנת 2004¹⁵ נמצא כי כ-12% מהתלמידים הערבים וכ-25% מבני הנוער הערבים שנשרו ממוסדות החינוך שתו משקאות אלכוהוליים. שיעורי צריכת משקאות אלכוהוליים גבוהים מאלה נמצאו בקרב תלמידים דרוזים וברואים.

הנתונים המדאיגים האלה, העולים מן המחקרים הללו ומורים על היקף אוכלוסיית השותים משקאות אלכוהוליים ועל הגיל הצעיר שתלמידים רבים מתחילים בנוהג פסול זה, מחייבים את כל הגורמים הממשלתיים והמקומיים המנהלים את המאבק בתחום זה להתגייס לפעילות מניעה נרחבת, בייחוד בקרב ילדים ובני נוער, כדי לצמצם את ממדי נגע האלכוהול ולטפל בנפגעים ממנו.

2. בהחלטת הממשלה מיוני 2005 בנושא תופעת האלימות בחברה הישראלית הנחה ראש הממשלה דאז מר אריאל שרון "להעביר מיד את הטיפול במשקאות חריפים משכרים לרשות למלחמה בסמים".

בעקבות החלטת הממשלה הכינה הרשות למלחמה בסמים טיוטת חוק לחוק הרשות למלחמה בסמים (תיקון - שימוש לרעה באלכוהול). מטרת החוק היא להרחיב את סמכויות הרשות למלחמה בסמים גם לטיפול בשימוש לרעה באלכוהול ולהסדיר את שילוב הטיפול בנושא

14 יוסי הראל-פיש, נוער בישראל רווחה חברתית בריאות והתנהגויות סיכון מבט בינלאומי 2006, ג'וינט ברוקדייל ואוניברסיטת בר אילן.

15 1. רחל בר המבורגר, פ' עזאזיה, ח' אבו-עסבה, השימוש בחומרים פסיכואקטיביים של תלמידים מבתי-ספר בקרב האוכלוסייה הערבית והדרוזית במדינת ישראל 2004, הרשות למלחמה בסמים.

2. ג' דיימונד, השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב האוכלוסייה הברואית בנגב-2004, הרשות למלחמה בסמים.

מאבק השלטון המקומי בנגעי הסמים והאלכוהול

במסגרת תפקידי הרשות וסמכויותיה. בהצעת החוק אף הוצעו מספר תיקוני חקיקה עקיפים הנדרשים בנושא.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת (בסוף 2009) לא נעשתה כל פעולה חקיקתית-ארגונית או תקציבית לצורך יישום הנחייתו של ראש הממשלה מיוני 2005.

3. בדיון בין-משרדי שקיימה הרשות למלחמה בסמים בנושא, בספטמבר 2005, דיווחה מנהלת השירות לטיפול בהתמכרויות שבמשרד הרווחה כי המשרד מספק מערך שירותים לטיפול פסיכו-סוציאלי בנפגעי אלכוהול ומסרה כי "ניתן מענה ל-2,300 מכורים בשנה בלבד".¹⁶

המפקחת הארצית למניעת סמים אלכוהול וטבק במשרד החינוך (להלן - המפקחת הארצית של משרד החינוך) קבעה בדיון הבין-משרדי כי "במרוצת השנים ההתמודדות עם בעיית הסמים קיבלה בולטות על חשבון הטיפול בסוגיית האלכוהול שהיא הרבה יותר אקוטית בקרב בני נוער. הטיפול בסוגיית האלכוהול דורש התמקדות מיוחדת בפיתוח תוכניות ייחודיות למניעת השימוש באלכוהול ולתוכניות התערבות במסגרת בתי הספר".

4. בספטמבר 2005 פנה מר חיים מסינג, מנכ"ל הרשות למלחמה בסמים דאז, למר אילן כהן, מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, בבקשה לפעול להקצאת תקציב בסך 19.5 מיליון ש"ח לרשות כדי להפעיל תכנית התערבות מערכתית לטיפול בנגע האלכוהול באמצעות הרשות למלחמה בסמים בשיתוף עם משרד החינוך, משרד התמ"ת, משרד הרווחה ומשרד הבריאות. בפתיה למכתבו מתאר המנכ"ל היכן עומד הטיפול בתחום זה:

"המצב כיום בנושא הטיפול המערכתי באלכוהול דומה למצב שהיה קיים בנושא הטיפול בבעיית סמים ערב הקמת הרשות הלאומית למלחמה בסמים. אל מול אוכלוסייה של כ-500,000 משתמשים לרעה באלכוהול, שמתוכם 10% נמצאים במצב התמכרות קשה, מוצעות סה"כ 50 מיטות לגמילה עוד 1,440 מכסות לטיפול אמבולטורי ו-15 מכסות למעון טיפולי שיקומי. היעדר רשות ממלכתית שתרכז את נושא הטיפול באלכוהול הביא למצב שהמדינה קורסת תחת בעיית האלכוהול. היעדר תוכנית התערבות מערכתית נתן את אותותיו בשטח בכיוון החמרת תופעת השימוש לרעה באלכוהול ובעקבותיה בעיות נלוות ובהן שימוש בסמים והחמרת תופעת האלימות."

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא נענתה בקשת הרשות למלחמה בסמים והיא לא קיבלה כל הקצאה כספית לטיפול בתחום זה.

5. מנכ"ל הרשות למלחמה בסמים דאז קבל, כאמור, על היעדר תכנית התערבות מערכתית לטיפול בנגע האלכוהול. נציגים של משרד הבריאות ומשרד הרווחה קבלו בשיבת ועדת מניעה וקהילה שברשות למלחמה בסמים ביולי 2007 (ראו להלן) על כך שקיימות תכניות מניעה של כל מיני גופים שיעילותן לא נבחנה בידי גורמי המחקר של הרשות למלחמה בסמים ושל משרד הרווחה, ואין בעניינן כל מידע מרוכז (ראו להלן).

16 היערכות בין-משרדית להפעלת תכנית התערבות מערכתית בנושא האלכוהול, ראו הערה 13 לעיל.

המדענית הראשית של הרשות למלחמה בסמים קבעה כי לנוכח היקפי צריכת משקאות אלכוהוליים "יש צורך דחוף בהתייחסות לבעיית שתיית המשקאות האלכוהוליים, הן במתן משאבים לרשות והן בהיערכות לפעולה מקיפה ומתואמת"¹⁷.

נמצא כי עד מועד הביקורת (בתחילת 2009) לא גיבשה הרשות למלחמה בסמים תכנית למניעת צריכת משקאות אלכוהוליים. רק בתכנית העבודה שלה לשנת 2009 בתחום ההסברה הוגדר היעד - "בניית אסטרטגיה ותוכנית הסברה בתחום האלכוהול והפעלתה".

6. בדצמבר 2007, כשנתיים וחצי לאחר שהטיפול בסוגיית השימוש לרעה באלכוהול הוטל על כתפיה של הרשות למלחמה בסמים, מינתה ועדת מניעה וקהילה שברשות למלחמה בסמים תת-ועדה לנושא האלכוהול (להלן - התת-ועדה), והשתתפו בה נציגים של משרדים ממשלתיים, חוקרים ונציגי גופים וולונטריים לטיפול בנפגעי סמים ואלכוהול.

התת-ועדה התבקשה לגבש המלצות בנוגע לאסטרטגיה בתחום ההסברה והמניעה, לציבור הרחב בכלל ולבני הנוער בפרט, כחלק מן המאמצים המושקעים למזעור הנזקים שבשתיית אלכוהול.

התת-ועדה הגדירה שלושה מישורים הדורשים התייחסות:

(א) הגדרה מחדש של מסרים ותכנים תוך כדי שימת דגש על מתן עובדות, הגברת ידע ומודעות על נזקי שתיית אלכוהול.

(ב) הבחנה בין פלחי אוכלוסייה שונים לצורך התאמת המסרים לצרכים הייחודיים של כל אחד מהם.

(ג) הצעה לפעילויות בתחום החינוך והמניעה בנושא השימוש לרעה באלכוהול.

עבודתה של התת-ועדה התמקדה במישור הראשון. המישור השני נדון בקווים כלליים וניתנה המלצה להמשיך ולפעול במישור הזה. לעניין המישור השלישי, התת-ועדה המליצה לדון במענה הנדרש בו, בהמשך ובאופן נפרד.¹⁸

התת-ועדה המליצה "על העברת מסר מובחן בחלוקה לשתי קבוצות גיל, האחת ילדים ובני נוער עד גיל 18 והשנייה צעירים ובוגרים מעל גיל 18". המסר לילדים ולבני הנוער הוא "השתייה מסוכנת ומזיקה ולכן היא לא מקובלת ולא רצויה", והמסר למבוגרים הוא להימנע משתייה מופרזת "לא אחראית" ו"מסוכנת".

נמצא כי עד מועד הביקורת לא קבעה הרשות למלחמה בסמים כיצד יועברו המסרים לקהלי היעד. עוד נמצא כי המישור השני והשלישי כלל לא טופלו, אף על פי שהתת-ועדה הגדירה אותם כ"דורשים התייחסות".

17 רחל בר המבורגר, השימוש בסמים פסיכואקטיביים במדינת ישראל תמונת מצב החל מתחילת שנות ה-90 ועד היום, 2006, עמ' 3.

18 תת ועדה של ועדת מניעה וקהילה - נייר עמדה בנושא אלכוהול, 7.9.08, עמ' 5.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות למלחמה בסמים כי עליה לפעול מייד ליישום המלצותיה של התת-ועדה בתחום האלכוהול, דהיינו לפעול להעברת המסרים לילדים, לבני נוער ולמבוגרים, להבחין בין הפלחים השונים באוכלוסיית התלמידים ולהעביר לכל אחד מהם, לפי דרכו, את המסר בדבר הסכנה שטומן בחובו האלכוהול. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי על הרשות לפעול ללא דיחוי, בשיתוף עם משרד החינוך, לגיבוש תכניות חינוך ומניעה בתחום השימוש באלכוהול ולהפעלתן.

בתשובתה מדצמבר 2009 למשרד מבקר המדינה כתבה הרשות למלחמה בסמים: "אנו קבענו את המסרים ודרכי העברתם עם משרד החינוך וגורמים אחרים ואלה ייושמו, כפי שממליצה הביקורת, בפלחי האוכלוסייה והגיל השונים... מסרים אלה כבר מצאו ביטויים במסע הפרסום שהחל בנובמבר 2009. בד בבד, המסרים יועברו במערכת החינוך הפורמלית באמצעות פרקים ייחודיים לנושא שיוכנסו לתוכנית 'כישורי חיים' ויועברו בכיתות ה', ח' ו'א'."

בתשובתו מינואר 2010 למשרד מבקר המדינה כתב משרד החינוך: "בחודש נובמבר 2009 הציג משרד החינוך תוכנית מניעה כוללת לצמצום צריכת אלכוהול בקרב ילדים ובני נוער בשיתוף עם הרשות למלחמה בסמים ובאלכוהול, לאחר כשנתיים של פיתוח ותכנון שמוכיל המשרד לביטחון פנים."

7. במאי 2009 הוקמה ועדה, בראשות מנכ"ל הרשות למלחמה בסמים מר יאיר גלר, ובהשתתפות נציגי המשרדים לביטחון הפנים, חינוך, רווחה, בריאות, הקליטה ומשטרת ישראל, לקביעת "אסטרטגיה לאומית להתמודדות עם נגע האלכוהול". הוועדה הציגה תכנית שעיקריה דומים לאלו שקבעה התת-ועדה האמורה.

בנובמבר 2009 החליטה הממשלה לאמץ את העקרונות שגיבשה הרשות למלחמה בסמים, ב"תכנית לאומית לצמצום הצריכה המופרזת של אלכוהול ולצמצום נזקיו", וקבעה את שלבי ביצוע התכנית, כמפורט להלן:

1. התוכנית תבוצע בשני שלבים: א. שלב א' - תוכנית ממוקדת לצמצום השימוש לרעה באלכוהול בקרב ילדים, בני נוער וצעירים אשר תבוצע באופן מיידי ותכלול: 1. חקיקה שתכליתה לסייע בצמצום היקפי השימוש והמכירה של אלכוהול לילדים, בני נוער וצעירים. 2. השקת קמפיין הסברה, בהובלת המשרד לביטחון פנים ועל-ידי הרשות לאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול. ב. שלב ב' - תוכנית לאומית כוללת לצמצום הצריכה המופרזת של אלכוהול ולצמצום נזקיו, אשר תכלול את הנדבכים הבאים: חינוך ומניעה...; אכיפה ממוקדת...; טיפול ושיקום. לשם יישום שלב ב' תוקם ועדת מנכ"לים בינמשרדית אשר תסכם את עבודת המטה, כולל עיקרי המדיניות, סדרי העדיפויות והמקורות התקציבים בכל הקשור לתוכנית הלאומית הכוללת. הוועדה תגיש המלצותיה לממשלה בתוך 14 ימים."

עוד החליטה הממשלה להקצות ליישום התכנית 27 מיליון ש"ח - 4 מיליון ש"ח כבר בשנת 2009, 8 מיליון ש"ח ב-2010 ו-15 מיליון ש"ח ב-2011.

בתשובתו מינואר 2010 הודיע המשרד לביטחון הפנים למשרד מבקר המדינה כי "בימים אלו המשרד לבטחון פנים שוקד אל מול כלל השותפים בכדי לתרגם את התוכנית הכוללת שאומצה לתוכנית עבודה אופרטיבית ולהביא ליישומה בפועל."

יזמה מקומית למניעת צריכת משקאות אלכוהוליים

בדצמבר 2006 הקימה עיריית קריית אונו "ועדה למיגור שתיית אלכוהול בקרב בני נוער". הוועדה התכנסה שלוש פעמים בלבד בשנים 2006-2007.

בישיבת הוועדה בדצמבר 2006 הוחלט, בין היתר, על "בניית תוכניות במתנ"ס, בתנועות הנוער ובקידום נוער". בישיבת הוועדה בפברואר 2007 נקבעו שלושה ערוצים למאבק בנגע האלכוהול: "אמירה חד משמעית של העיר השוללת שימוש באלכוהול לאורך כל שעות היום"; "הקמת צוות מצומצם לבניית דרכי אכיפה אחידים בעיר ובבתי הספר"; ו"חשיבה לבדיקת התכניות לשינוי עמדות, כדי שיגיעו באופן אחר לבני הנוער".

ביוני 2007, לקראת חופשת הקיץ, הפיץ אגף החינוך בעירייה "אגרת להורים" ובה נקבע כי בית הספר ואגף החינוך מתנגדים, בין היתר, לשתיית אלכוהול. באגרת ניתנו גם כמה המלצות לפעילות ההורים בתחום המניעה. אגרת עם מסר דומה נשלחה להורים בספטמבר 2007, בעקבות אירוע דקירת נער בעיר. נמצא כי המלצות הוועדה לא יושמו, למעט שליחת אגרות אלן.

תכניות למניעת שימוש בחומרים נדיפים

חומרים נדיפים הם מאות חומרים, כגון דבקים, מסירי צבע ומדללי צבע ומוצרי קוסמטיקה, המצויים בשימוש ביתי ששאיפת אדיהם גורמת לשיכרון חושים ולהזיות. חוקרים¹⁹ מצאו כי בשל זמינותם ומחירם הנמוך, היעדר פיקוח על רכישתם ופשטות צריכתם, הם החומרים המועדפים בקרב בני נוער. השימוש בחומרים אלה עלול לפגוע בכריאות ואף לגרום למוות. החוקרים הדגישו כי מטפלים בילדים ובבני נוער אינם יודעים לזהות את הסימנים האופייניים לשימוש בחומרים אלה, והמליצו לפעול להגברת המודעות בקרב המטפלים לתופעה, להכרתה ולזיהויה.

בשנת 2001 עשתה הרשות למלחמה בסמים מחקר²⁰ (להלן - מחקר 2001) הדומה למחקר 2005. במחקר 2001 דווח לראשונה על שיעור המשתמשים בחומרים נדיפים. מנתוני המחקר עלה כי 7.4% מהנוער הלומד (כ-46,000 בני נוער) השתמשו בחומרים נדיפים בשנה האחרונה שלפני מועד המחקר; 4.8% - בחודש האחרון ו-3.2% בשבוע האחרון²¹. מנתוני מחקר 2005 עולה כי בארבע השנים שחלפו מאז מחקר 2001 מספר בני הנוער הלומד שהשתמשו בחומרים נדיפים הוכפל: בשנה האחרונה - 15.8% (כ-83,700 בני נוער), בחודש האחרון - 9.2% ובשבוע האחרון - 6.4%²².

הנתונים על השימוש הנרחב של בני נוער בחומרים נדיפים והמידע על הסכנות הנובעות משימוש זה העלו בפני גורמי ההסברה, החינוך והמניעה שברשות למלחמה בסמים ובמשרד החינוך את הצורך המידי להפעיל תכניות מניעה לבני נוער.

19 ערן פיקהולץ, גיל זלצמן, שמואל טיאנו, "ניצול לרעה של חומרים נדיפים בקרב בני נוער", הרפואה, כרך 142, חוברת 6 (יוני 2003), עמ' 459.

20 רחל בר המבורגר ואח', השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב תושבי מדינת ישראל 2001 - מחקר אפידמיולוגי V, הרשות למלחמה בסמים.

21 שם, לוח מס' 2 עמ' 14.

22 מחקר 2005, לוח מס' 1, עמ' 14; לוח מס' 3, עמ' 16.

מאבק השלטון המקומי בנגעי הסמים והאלכוהול

בישיבתה ממאי 2006 דנה ועדת טיפול ושיקום שברשות למלחמה בסמים בעניין זה והמליצה כך: "דרושה הגברת ידע בתחום המניעה וההסברה; בתחום הטיפול והשיקום; בתחום הכשרת כח אדם לאיבחון וטיפול; צריכות להיכתב הנחיות ברורות."

נמצא כי רק בשנת 2008, כשבע שנים לאחר שפורסמו הנתונים המחקריים בדבר השימוש הנרחב בחומרים נדיפים וכשלוש שנים לאחר מחקר 2005 שממצאיו העלו כי מספר בני הנוער המשתמשים בחומרים הללו הוכפל, גיבשו משרד החינוך והרשות למלחמה בסמים תכנית הדרכה לתלמידים למניעת שימוש בחומרים נדיפים²³. מהסבריה של המפקחת הארצית של משרד החינוך למשרד מבקר המדינה עולה כי התכנית הופצה בשנת 2008 לכל בתי הספר היסודיים ולחטיבות הביניים. יועצות חינוכיות ו"מובילים בית ספריים" - הממונים על תחום מניעת השימוש בסמים, בטבק ובאלכוהול בבתי ספר על יסודיים (ראו להלן) - תודרכו כיצד ליישמה. נכון למועד סיום הביקורת לא היה במשרד החינוך מידע כלשהו על יישום התכנית בבתי הספר.

הרשות למלחמה בסמים הבהירה בתשובתה כי "הערות הביקורת מקובלות עלינו. עם זאת נציין כי נדרש זמן לבניית התוכנית והכשרה של כוח האדם הדרוש להפעלתה. כפי שמצינת הביקורת - בשנת 2008 תוקן המצב."

משרד מבקר המדינה העיר לרשות למלחמה בסמים ולמשרד החינוך כי הנתונים שהתקבלו במחקר 2001 ובמחקר 2005 על ההיקף הרחב של בני נוער המשתמשים בחומרים נדיפים, על העלייה החדה במספר המשתמשים בהם ועל המידע הנוגע לנזקים החמורים העלולים להיגרם משימוש בחומרים אלה מחייבים היערכות מהירה ורחבת היקף לפעילות מניעה בתחום זה, והיערכות כזו לא נעשתה. הפעולות הראשונות למניעת השימוש בחומרים נדיפים החלו כשבע שנים לאחר שנודע על היקפי השימוש בחומרים אלה בקרב בני הנוער. הפעולות שנעשו בתחום זה עד כה חלקיות ביותר ואין בהן די כדי לספק מענה כולל לבעיה, כפי שהמליצה ועדת טיפול ושיקום שברשות למלחמה בסמים. בפועל, רוב המלצותיה של הוועדה לא יושמו - לא נכתבו הנחיות בתחום הטיפול והשיקום ולא הוכשר כוח אדם לתחומים אלו. הפצת המידע בתחום המניעה וההסברה נעשתה רק בקרב בתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים ללא כל פיקוח על יישומה והפעלתה בשטח. לתלמידי בתי ספר תיכוניים לא גובשה עד למועד סיום הביקורת תכנית מניעה, וגם לא גובשה ויושמה תכנית כזו במסגרת החינוך הבלתי פורמלי.

משרד החינוך הבהיר בתשובתו כי "פיתוח של חומרי הדרכה ותוכניות לבתי הספר מרגע תחילתו ועד להפצתו לבתי הספר נמשך בין שנתיים לשלוש שנים. במהלך הפיתוח התוכנית מופעלת במתכונת ניסויית בבתי הספר, בקבוצות מיקוד, ובמקביל היא מתפרסמת באתר האינטרנט של שפ"י. לכן תאריך ההפצה אינו משקף את מכלול הפעילות בנושא בתקופה שקדמה לו. גם לאחר פרסום התוכנית במערכת נדרש זמן על מנת לחשוף אותה בפני הצוותים החינוכיים ולהכשיר את אנשי המקצוע להטמעתה."

23 יאיר אפטר, מניעת השימוש בחומרים נדיפים, משרד החינוך והרשות למלחמה בסמים (2008).

בחינת מידת יישום התכנית בשנת הלימודים התשס"ט (ספטמבר 2008 - אוגוסט 2009), בארבע העיריות שנבדקו, העלתה כי בשלוש מהן תכנית המניעה לא הופעלה - באשדוד (למעט בשתי כיתות בשניים מבתי הספר העל-יסודיים), בבאקה-ג'ת ובקריית אונו. בעיריית נתניה התכנית לא הופעלה בכל בתי הספר העל-יסודיים השייכים למגזר הממלכתי-דתי. יצויין כי מנהלות ויועצות חינוכיות בעשרה מבתי הספר היסודיים באשדוד אף לא ידעו על קיומה של התכנית.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות כי לנוכח השיעור הגבוה של בני נוער המשתמשים בחומרים נדיפים, עליהן לפעול לאלתר, בתיאום עם משרד החינוך, להטמעת התכנית בקרב כל המורים ולהפעלתה בקרב בני הנוער.

נתונים בדבר טיפול במשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים

הטיפול במשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים הופקד בידי שלושה גורמים: משרד הרווחה המטפל בהם במסגרת לשכות הרווחה המקומיות; הרשות למלחמה בסמים המממנת את הטיפול בהם באמצעות עובדי עמותות ציבוריות לטיפול בנפגעי סמים²⁴ ביישובים שלשכות הרווחה לא נתנו טיפול כזה; ומשרד הבריאות המממן שירותי אשפוז וטיפול תרופתי ממושך במתדון או סובוטקס למכורים לחומרים פסיכואקטיביים. בתחילת 2009 טופלו בידי משרד הרווחה והמסגרות שמממנת הרשות למלחמה בסמים כ-2,490 בני נוער²⁵.

1. בחוק הרשות למלחמה בסמים נקבע כי בין תפקידי הרשות לקבוע מדיניות טיפול בתחום השימוש לרעה בסמים כבסיס למדיניות הממשלה בנושא. לשם קביעת מדיניות בתחומים השונים, לרבות בתחום הטיפול, נדרשת הרשות בסעיף 5(ב)(11) לחוק הרשות למלחמה בסמים לרכז מידע בתחום פעולתה. מידע מרוכז על פעולות הטיפול בנפגעי סמים ואלכוהול אמור היה להיצא בידי משרד הרווחה הממונה על תחום זה ובידי משרד הבריאות.

נמצא כי מאחר שמשרד הרווחה חסר מידע מרוכז על מטופלים, לא היו בידי הרשות למלחמה בסמים האמצעים לרכז נתונים, ועקב כך היא חסרה מידע חיוני, כמו מספר המטופלים, אפיוני המטופלים ואינטנסיביות הטיפול בהם, לצורך קביעת מדיניות טיפול.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי עליו לפעול ללא דיחוי לריכוז נתונים על כל המטופלים נפגעי סמים ואלכוהול ועל הרשות למלחמה בסמים לדאוג לקבל הנתונים בכל שנה כדי לקבוע את מדיניות הטיפול בתחום זה.

2. בתע"ס נקבע כי "משרד הרווחה מנהל מאגר מידע ארצי של כלל הלקוחות של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות". המאגר משמש גם "לאיסוף נתונים של הלקוח ובני משפחתו". מחלקות הרווחה נדרשות למלא "טופס נתוני יסוד אודות משפחה מטופלת לגבי לקוחות חדשים ולשלוח אותו לקליטה במשרד... עדכון נתונים יעשה על-ידי העו"ס [עובד

24 העמותות: אל-סס, תל"ם, אלפטאם ויחדיו.

25 כ-1,760 בני נוער טופלו במסגרות במימון משרד הרווחה וכ-730 במימון הרשות למלחמה בסמים.

סוציאלי (להלן - עו"ס) המטפל, כאשר בעת מפגש עם הלקוח מתברר לו כי השתנו נתונים מסויימים".

בהוראת תע"ס שהייתה תקפה עד אפריל 2008 נקבע כי המחלקות לשירותים חברתיים ימסרו, אחת לשנה, למחלקה לטיפול בנפגעי סמים שבמשרד הראשי "דו"ח על מטופל נפגע סמים" בטופס מיוחד, ובסוף השנה הנתונים ישמשו "מאגר נתונים טיפולי ארצי". מנהלת השירות לטיפול בהתמכרויות במשרד הרווחה הסבירה למשרד מבקר המדינה שמדובר בטופס שלא היה בשימוש זה שנים משום שמערכות המידע הממוחשבות לא היו ערוכות לעיבוד הנתונים. הוראת התע"ס האמורה בוטלה ובמקומה היו אמורות להיקבע שלוש הוראות תע"ס חדשות - שתיים מהן פורסמו והשלישית לא פורסמה עד מועד סיום הביקורת. בטיוטת הוראת התע"ס שטרם פורסמה, שמשרד הרווחה המציא אותה למשרד מבקר המדינה ערב פרסומה, נכתב כי הדיווח בנוגע למטופלים ייעשה "נפ"י נוהל מסגרות", דהיינו דיווח על ההוצאות הכספיות בגין הטיפול.

נמצא כי משרד הרווחה לא פעל לאיסוף נתונים על נפגעי סמים המטופלים בידי הרשויות המקומיות ולא דאג להקמת מאגר מידע עם נתונים, ולכן לא עמד לרשותם של המשרד ושל הרשות למלחמה בסמים מקור מידע חיוני לקביעת מדיניותם. למשרד הרווחה אף חסרו נתונים סטטיסטיים מרוכזים על מטופליו בתחום החומרים הפסיכואקטיביים.

במהלך עריכת הביקורת פנתה מנהלת השירות לטיפול בהתמכרויות במשרד הרווחה לכלל הרשויות המקומיות כדי לקבל נתונים מספריים על המטופלים שלהן בתחום זה ולרכז אותם. מן הנתונים שהיא ריכזה עולה כי בפברואר 2009 טופלו ביחידה לטיפול בהתמכרויות 15,490 מטופלים שקיבלו טיפול אינטנסיבי²⁶, ובהם כ-1,760 בני נוער. 1,027 מהמטופלים שהו בקהילות טיפוליות. על המטופלים שלא היו בקשר עם היחידה כלל לא נאספו נתונים.

יצוין כי משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר למשרד הרווחה, בקשר לשני תחומי טיפול אחרים, כי הוא לא עיבד את נתוני המטופלים במחלקות הרווחה שברשויות המקומיות, שנכללו במאגר הנתונים שברשותו, ולא ניצל אותם לתכנון עבודתו ולקבלת החלטות בדבר הטיפול בנוקמים בתחומים אלה²⁷.

בתשובתו מינואר 2010 הודיע משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה כי "יש ליקוי באיסוף הנתונים במשרד, המשרד נערך לבניית תוכנה ייחודית לתחום ההתמכרויות שתאסוף נתוני מטופלים, הערכתנו היא כי התוכנה תפעל במלואה תוך שנתיים".

3. בתשובתו מדצמבר 2009 הבהיר משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה כי "מזה מספר שנים קיימים במשרד הבריאות נתונים ממוחשבים על כל המטופלים אשר עוברים או עברו טיפול במסגרות השונות (מרכזים לטיפול תרופתי ממושך ואשפוזיות)". עוד הבהיר המשרד כי הוא מבקש, יחד עם הרשות למלחמה בסמים, להקים מאגר מידע ארצי ממוחשב. ביוני 2010 הודיע משרד הבריאות כי הוא שוקד על פיתוח גרסה עברית ממוחשבת ל"מדד חומרת התמכרויות", תוכנה שתוכל לשמש את כל המערכות הטיפוליות במשרד הבריאות ובמשרדים אחרים לניהול תיק אישי של מטופל.

26 טיפול אינטנסיבי - קשר עם העו"ס בתדירות של פעם בחודש לפחות.

27 "טיפול רשויות מקומיות בנערות במצוקה", דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, חלק א' (2006), עמ' 91; "טיפול באוכלוסיות נזקקים מקרב יוצאי אתיופיה", דוח שנתי של מבקר המדינה 58 (מאי 2008), עמ' 1456.

מאגר נתונים על מטופלים נפגעי סמים ואלכוהול לאורך השנים - מספרם, אפיוניהם והיקף הטיפול בהם - הוא בגדר כלי בסיסי שחייב לעמוד לרשות הגופים הממלכתיים האחראים לטיפול במשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים ולקביעת מדיניותם בתחום זה. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי הימנעותו מהקמת מאגר נתונים חיוני על נזקי סעד, ובהם נפגעי סמים ואלכוהול, על פי הנהלים שהוא עצמו קבע בתע"ס, פוגעת ביכולתו וביכולת הרשות למלחמה בסמים לקבוע מדיניות, לגבש תכניות עבודה ולקבל החלטות בתחום הטיפול בנפגעי סמים ואלכוהול. על משרד הרווחה לפעול ללא דיחוי להקמת מאגר נתונים של מטופלים בתחומי נזקקות שונים, לרבות תחום הטיפול במשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים. על הרשות למלחמה בסמים לקבל ממשרד הבריאות את הנתונים שבידיו וממשרד הרווחה את הנתונים שיאגור ולהקים ללא דיחוי נוסף מאגר נתונים ארצי של מטופלים במסגרות טיפול שונות.

תיאום בין הגופים העוסקים במאבק בנגעי הסמים והאלכוהול

את המאבק בנגעי הסמים והאלכוהול ברמה הממלכתית מנהלים כמה וכמה גופים ממשלתיים: הרשות למלחמה בסמים האחראית, בין היתר, לקביעת מדיניות מניעה, טיפול ושיקום; משרד הרווחה האחראי לקביעת מודל הטיפול בנפגעי סמים ואלכוהול ומדיניות הטיפול, לארגון ולתפעול של מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות ("לשכות הסעד") המטפלות גם במשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים ולתקצובן וכן לתקציב עמותות ציבוריות שזכו במכרז אמבולטורי ופנימייתי לטיפול במשתמשים. כמו כן מקיים משרד הרווחה מסגרות חינוך טיפוליות (מפתן ומית"ר, ראו להלן); משרד החינוך המקיים מערך הסברה ומניעה בקרב כלל תלמידי בתי הספר ובקרב בני נוער שנשרו ממסגרות חינוך פורמליות ("קידום נוער", ראו להלן); משרד התמ"ת המקיים מערך הסברה ומניעה בקרב תלמידי בתי הספר התעשייתיים שבפיקוחו; משרד הבריאות האחראי לשירותי בריאות הנפש ולטיפול רפואי בנפגעי סמים ואלכוהול; משרד הקליטה השותף לתכניות מניעה בקרב עולים; משטרת ישראל הממונה על אכיפת החוק בתחום השימוש בחומרים פסיכואקטיביים ושותפה גם לפעילות המניעה. כמו כן שותפים בטיפול במשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים ארגוני המגזר השלישי²⁸ המקיימים פעילויות ופרויקטים בהיקף כספי ניכר. עיקר הנטל של פעילות המניעה והטיפול בתחום החומרים הפסיכואקטיביים נופל על כתפי הרשויות המקומיות כ"לשכות הסעד", כ"רשויות חינוך"²⁹, כאחראיות להתארגנות קהילתית וכמי שניתנה בידן הסמכות לנהל את המאבק בנגעי הסמים והאלכוהול.

פעילות של גופים כה רבים במישורים שונים - ממלכתי, מוניציפאלי והתנדבותי - מחייבת מידה רבה של תיאום.

28 את הארגונים במדינה מודרנית נוהגים לחלק לשלושה מגזרים: המגזר הממשלתי, המגזר העסקי והמגזר השלישי הכולל ארגונים פרטיים הפועלים ללא כוונת רווח, שיש בהם רכיב של התנדבות ותרומה לקהילה והם אינם נשלטים בידי גורם חיצוני כלשהו.

29 בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, הוגדרה הרשות המקומית "רשות חינוך מקומית" הנוגעת לתחום שיפוט, והוטל עליה להשתתף בקיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה לילדים ולנערים הגרים בתחום שיפוט.

בסעיף 6 לחוק הרשות למלחמה בסמים נקבע כי לרשות תהיה מועצה ובה 43 חברים - נציגי משרדי ממשלה ונציגים מגופים שונים שנקבעו בחוק, ובהם כמה בעלי תפקידים ממשרדי הבריאות, הרווחה והחינוך שפורטו בתוספת לחוק. עוד נקבע בחוק כי תפקיד המועצה להתוות את קווי הפעולה של הרשות, להנחות את המינהלה (ראו להלן) במילוי תפקידיה ולפקח על פעולותיה ולדון בתקציב השנתי של הרשות, בדוח השנתי שלה ובכל עניין אחר הנוגע לפעילותה.

בסעיף 14(ב) לחוק הרשות למלחמה בסמים נקבע כי "עניני הרשות ינוהלו בידי המינהלה שתהא מורכבת ממנהל הרשות, סגנו - אם נתמנה כאמור, ושבעה חברים שימונו מבין עובדי משרדו של כל אחד מאלה: השר [ראש הממשלה]³⁰, שר האוצר, שר הבריאות, שר החינוך והתרבות, שר המשטרה, שר המשפטים ושר העבודה והרווחה ושלושה נציגי ציבור שימנה השר". בסעיף 15 לחוק נקבעו תפקידי המינהלה, ובהם "לפעול לביצוע תפקידי הרשות בהתאם להנחיות המועצה".

מכוח הסמכות שהוקנתה למועצה בחוק הרשות למלחמה בסמים היא מינתה שמונה ועדות, ובהן ועדת מניעה וקהילה וועדת טיפול ושיקום. בשתי הוועדות חברים נציגים ממשרדי ממשלה שונים ומגופים העוסקים בטיפול ובמחקר בתחום החומרים הפסיכואקטיביים. ועדת מניעה וקהילה כלל לא התכנסה בשנת 2006, ובשנים 2007 ו-2008 היא התכנסה פעמיים וארבע פעמים, בהתאמה. ועדת טיפול ושיקום התכנסה בשנים 2006-2007 ארבע פעמים בכל שנה ובשנת 2008 חמש פעמים.

1. התכנסות המועצה: לאחר פרסום ממצאי מבקר המדינה בדבר המאבק בנגע הסמים³¹ החליטה הממשלה, בין היתר, כי "ישיבות מועצת הרשות למלחמה בסמים יתקיימו בתדירות שלא תפחת מפעם בחודשיים"³². נמצא כי בשנים 2006-2008 התכנסה המועצה רק שלוש פעמים בכל שנה (מחצית ממספר ההתכנסויות שהיא נדרשת לקיים).

2. מיסוד התיאום בין הגופים הממשלתיים: אחד התפקידים שנקבעו לרשות למלחמה בסמים בחוק הרשות למלחמה בסמים הוא "לגבש מדיניות שיתוף פעולה בין משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות וגופים אחרים הפועלים בתחום השימוש לרעה בסמים, לתאם ולקדם שיתוף פעולה זה".

יישום תפקיד זה מחייב את הרשות למלחמה בסמים לקיים פורום שמשרדי הממשלה יציגו בו את תוצאות יישום תכניות העבודה המשרדיות, המסקנות, הלקחים והבעיות שהתעוררו במהלך העבודה תוך כדי התייחסות לתקציב, לכוח אדם ולתשתיות. הדיונים שיקיים פורום זה אמורים להיות בסיס לגיבוש המדיניות הממלכתית הכוללת תוך כדי שיתוף פעולה בין משרדי הממשלה. בביקורת נמצא כי ברשות למלחמה בסמים לא פעל פורום כזה, למעט הצגה של תכנון העבודה של משרדי הממשלה אחת לשנה בפני המינהלה.

בישיבות המועצה עסקו חבריה באישור התקציב והדוחות הכספיים של הרשות למלחמה בסמים. רוב ישיבות המינהלה שהתקיימו בשנים 2006-2008 יוחדו לעניינים הנוגעים לתקציבי הרשות למלחמה בסמים ולדיווחים קצרים על פעולותיה, ובדיוני הוועדות נדונו בעיקר עניינים נקודתיים.

מהסבריהם של הממונה על תחום המניעה ברשות למלחמה בסמים וראשי תחומים אחרים בה ושל העוסקים במאבק בנגעי הסמים והאלכוהול במשרדי הרווחה, החינוך, הקליטה והתמ"ת עולה כי פגישות עבודה בין נציגי שניים או שלושה מהם התקיימו מדי פעם בפעם כדי לדון בנושאים נקודתיים.

30 ב-26.4.09 החליטה הממשלה להעביר לשר לביטחון הפנים את הסמכויות הנתונות לראש הממשלה על פי חוק הרשות למלחמה בסמים. הכנסת אישרה את ההחלטה בישיבת המליאה ביום 6.5.09.

31 ראו הערה 4 לעיל.

32 החלטת ממשלה מס' 1585 מ-27.4.00.

משרד מבקר המדינה מעיד לרשות למלחמה בסמים כי קיום תפקידה בתחום גיבוש מדיניות של שיתוף פעולה בין משרדי הממשלה מצריך דיונים על מידת יישום תכניות העבודה של כל אחד מהם, הצגת תכניות המניעה והטיפול שהופעלו הלכה למעשה, הסקת מסקנות והפקת לקחים וביצוע הפעילויות השונות. באופן זה ניתן ללמוד על מחדלים ביישום תכניות למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול (ראו להלן), ואף להבטיח היזון חוזר וליצור תשתית נאותה לגיבוש מדיניות כוללת ותכניות עבודה עתידיות.

הרשות למלחמה בסמים הודיעה בתשובתה כי הערת הביקורת מקובלת עליה והיא תפעל לפיה.

3. להלן כמה דוגמאות של פעולות בלתי מתואמות שנעשו במסגרת המאבק בנגעי הסמים והאלכוהול:

(א) משרד התמ"ת, הרווחה והחינוך מפקחים על מוסדות חינוך לבני נוער עם קשיים התנהגותיים ותפקודיים, שרבים מהם הוגדרו בידי גורמי הרווחה כנתונים בסיכון. שיעור המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים בקרב אוכלוסיות התלמידים במוסדות חינוך אלה גבוה בהרבה משיעורם בקרב בני נוער לומד, כעולה ממחקר 2005. שניים מן המשרדים, משרד התמ"ת ומשרד הרווחה, מקיימים פעולות מניעה מכל מיני סוגים ובכל מיני היקפים במוסדות שבפיקוחם (בתי ספר תעשייתיים ומפתן, ראו להלן).

נמצא כי משרד התמ"ת ומשרד הרווחה הפעילו במוסדות שבפיקוחם תכניות מניעה שהם גיבשו בלי שיתפו בגיבושן את הרשות למלחמה בסמים ואת שפ"י. שני המשרדים ומשרד החינוך גם לא שיתפו פעולה לקביעת דרכי מניעה וטיפול מיטביים לאוכלוסיות דומות במוסדותיהם.

(ב) ועדת מניעה וקהילה של הרשות למלחמה בסמים, בישיבתה ביולי 2007, דנה בעניין צריכת משקאות אלכוהוליים. מנהלת המחלקה לטיפול בהתמכרויות שבמשרד הבריאות קבלה בישיבה על כך שיש "הרבה תכניות בשטח ויש צורך לאחד אותן בכדי שלא יהיו כפילויות". מנהלת השירות לטיפול בהתמכרויות במשרד הרווחה דרשה "לבנות סל תוכניות שממנו ניתן יהיה לקחת תוכנית, כך גם תיבנה שפה משותפת ואחידה לכל הגורמים העוסקים בנושא".

נמצא כי הרשות למלחמה בסמים לא פעלה לריכוז תכניות המניעה הללו, לבחינתן ולשיתוף פעולה בין הגורמים שגיבשו אותן.

הרשות למלחמה בסמים הודיעה בתשובתה כי "הוקמה ברשות ועדה למיפוי תוכניות, בה שותפים גם משרד החינוך ומכון ויצמן למדע. הועדה עוסקת כעת במיפוי תוכניות המניעה הקיימות וקביעת עמדה לגביהן."

(ג) בכל אחד ממחוזותיהם של משרד החינוך ומשרד הרווחה פועל גורם המרכז את המאבק בנגעי הסמים והאלכוהול: במשרד החינוך - מפקחת מחוזית לנושא מניעת עישון, סמים ואלכוהול, ובמשרד הרווחה - מרכזת השירות לטיפול בהתמכרויות במחוז. לנוכח העובדה ששתי מערכות אלו מטפלות פעמים רבות באותה אוכלוסייה הרי נדרש ביניהן תיאום עקרוני ושוטף בעבודה.

נמצא כי במסגרת הפעילות ברשות למלחמה בסמים לא התקיימו דיונים שיביאו לידי תיאום בין שני המשרדים בעבודה המתקיימת במחוזות שלהם.

ריבוי הגורמים הפועלים בתחומי המאבק בשימוש בחומרים פסיכואקטיביים מחייב שיתוף פעולה הדוק ביניהם לצורך תכנון פעילות המניעה והטיפול, הכשרת עובדים ודיווח על פעולותיהם. שיתוף הפעולה יכול גם ליצור חזון חוזר, להביא לידי גילוי כשלים ולהטיב את ביצוע הפעילות. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות למלחמה בסמים כי עליה ליישם ללא דיחוי את החובה שהוטלה עליה בחוק לגבש מדיניות של שיתוף פעולה בין גורמי המניעה והטיפול הנוגעים בדבר ולקדם אותה, וכך לייעל את דרכי המאבק בנגעי הסמים והאלכוהול.

הכשרת עובדים לטיפול במשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים והפיקוח עליהם

1. בסעיף 50(א) לתקנות הפיקוח על מעונות (תנאי קבלה ושהיה של מטופלים במעון שהוא מוסד לטיפול סוציאלי), התשנ"ד-1994 (להלן - תקנות הפיקוח על מעונות), נקבע כי עו"ס המטפל בנפגעי סמים (להלן - עו"ס סמים) יהיה "בעל הכשרה מיוחדת בטיפול בנפגעי סמים".

בתע"ס נקבע: "כל עובד סוציאלי המטפל בנפגעי סמים נדרש להשתתף בקורס בסיסי לטיפול בנפגעי סמים. הקורס הוא תנאי להעסקתו כמטפל בנפגעי סמים על פי חוק".

משרד הרווחה מקיים קורסים והשתלמויות למטפלים בנפגעי סמים, ובהם קורס בסיסי בהיקף של כ-300 שעות, המנוהל בשיתוף עם הרשות למלחמה בסמים, וכל עובד המטפל בנפגעי סמים נדרש להשתתף בו. כמו כן מתקיימים קורסים להתמחויות בתחום זה, כמו קורס טיפול קבוצתי וקורס להכשרת מדריכים.

מרכזות השירות לטיפול בהתמכרויות במחוז מרכז ותל אביב ובמחוז ירושלים שבמשרד הרווחה הסבירו כי קיימים עו"ס סמים שעובדים בשנה הראשונה, לעתים עד שנה וחצי, ללא הכשרה מתאימה כדי לדעת אם ברצונם לעבוד בתחום הטיפול בסמים ובאלכוהול, ובתקופה האמורה הם עובדים בליווי של עובדי המחוזות ובפיקוחם.

נמצא כי עו"סים טיפלו בנפגעי סמים ואלכוהול תקופות ארוכות בלי שהוכשרו לכך, בניגוד לדין ולהוראות התע"ס, ובלי ליווי צמוד של מדריך מוסמך בתחום. מנתוני משרד הרווחה עולה כי במהלך הביקורת (בספטמבר 2009) הועסקו במחוזות השונים של המשרד 29 עו"ס סמים שלא קיבלו את ההכשרה הנדרשת. 5 מהם עבדו פחות מחצי שנה; 15 מהם הועסקו מעל שנה, ובהם אחד המועסק כבר 9 שנים.

בבדיקה בעיריית אשדוד בסוף שנת 2009 נמצא כי אחת מהעו"סים שטיפלה, מאז אוגוסט 2008, בבני נוער המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים לא הוכשרה למתן טיפול זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי מציאות שבה עו"סים מטפלים בנפגעי סמים בלשכות הרווחה בלי שקיבלו הכשרה מיוחדת בתחום אינה עולה בקנה אחד עם התנאים שנקבעו בתקנות הפיקוח על מעונות.

2. משרד התמ"ת ומשרד הרווחה הפקידו את נושא המניעה בבתי הספר התעשייתיים ובמרכזים לחינוך טכנולוגי שבפיקוחם בידיהם של גופי חוץ למיניהם והם אינם מקבלים מידע על אופן הכשרת עובדיהם (ראו להלן).

תכניות למניעת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים³³

המאבק בנגעי הסמים והאלכוהול נעשה באמצעים שונים של הסברה וחינוך למניעת השימוש בהם. כאמור, קיימת חקיקה האוסרת שימוש בסמים ומגבילה צריכה של משקאות אלכוהוליים, אבל אין חקיקה בעניין השימוש בחומרים נדיפים. האכיפה אינה יעילה כאשר יש להתמודד עם אוכלוסיות רחבות, ואין היא אלא גורם מרתיע. לפיכך, הסברה ותכניות מניעה מובנות הן הכלים העיקריים למניעת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים.

1. בסעיף 5(ב)(11) לחוק הרשות למלחמה בסמים נקבע כי בין תפקידי הרשות ליוזם מחקרים ולפתח ידע בתחום פעולתה. הרשות למלחמה בסמים עוסקת, בין היתר, בפיתוח תכניות למניעת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים הנשענות על תובנות מחקריות הנוגעות לצורכי אוכלוסיות יעד כמו בני נוער בסיכון ואוכלוסיות עולים. בשנים 2007-2009 הופעלו כמה תכניות מניעה לבני נוער שהוכנו על ידי הרשות למלחמה בסמים בשיתוף עם משרד החינוך שהפעילן במסגרת בתי הספר ברחבי הארץ, ואלה הן: "אופ"י" (אימון ופיתוח מיומנויות התמודדות) - תכנית התערבות חינוכית טיפולית; "נדיפים" - תכנית שהופקה ב-2007 המדגישה את הסכנות שבשימוש בחומרים נדיפים, והיא מיועדת לבני נוער, למורים ולהורים; "מכורים לחיים" - מיזם מגוון להפעלה בידי מורים. שלוש תכניות אחרות עוסקות בפעילות ספורט וקולנוע כדרך למניעת שימוש בסמים: "קולנוער", "כן לספורט לא לסמים" ו"דרך הספורט" - תכנית שהפעלתה הופסקה בשנת 2008 מחוסר מימון.

נמצא כי בידי הרשות למלחמה בסמים ומשרד החינוך לא היו נתונים על היקף יישום התכניות בבתי הספר, על אופן הטמעתן ועל הפעלתן ורמת יעילותן בעבודה בשטח.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות למלחמה בסמים ולמשרד החינוך כי בהיעדר הנתונים הנוגעים להטמעת תכניות המניעה ולאופן הפעלתן לא ניתן לסכם את תוצאות היישום של התכניות ולהעריך את מידת השפעתן ותרומתן למניעת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים.

2. שפ"י עוסק בפיתוח תכניות למניעת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב תלמידים בבתי ספר, ובמסגרתו פועלת יחידה למניעה ולהתערבות בנושאי סמים, אלכוהול וטבק (להלן -

33 ממצאים הנוגעים לתכניות מיוחדות למניעת השימוש במשקאות אלכוהוליים ובחומרים נדיפים הובאו בפרק "תוכניות למניעת שימוש במשקאות אלכוהוליים" שלעיל.

מאבק השלטון המקומי בנגעי הסמים והאלכוהול

היחידה למניעת סמים ואלכוהול). שפ"י פיתח תכנית מניעה כוללנית, "כישורי חיים", המיועדת לתלמידים בבתי ספר יסודיים ובחטיבות ביניים.

מהסבריה של המפקחת הארצית של משרד החינוך למשרד מבקר המדינה עולה כי מחקר הערכה לימד שבעבודת המניעה עדיפה תכנית מניעה כוללנית, כמו "כישורי חיים", מתכנית נקודתית³⁴.

(א) בעקבות מחקר ההערכה נערך משרד החינוך, משנת הלימודים התשס"ח (ספטמבר 2007 - אוגוסט 2008), להפעלת "כישורי חיים" במערכת החינוך כולה כתכנית כוללנית למניעת השימוש בסמים, באלכוהול ובטבק. בבתי הספר היסודיים התכנית יוחדה לנוזקים מחומרים מסוכנים ולמניעת שתיית משקאות אלכוהוליים ועישון טבק, ובבתי הספר העל-יסודיים היא נועדה גם למניעת שימוש בסמים. במסגרת התכנית נעשה שימוש בתכניות מניעה קיימות ששולבו בה.

(ב) נמצא כי התכנית לא התקבלה על דעתם של מפקחי בתי הספר הממלכתיים-דתיים מפני שכמה מתכניה לא תאמו את תפיסת העולם של מערכת החינוך במגזר הדתי, ומשרד החינוך לא השכיל לנהוג ברגישות התרבותית הראויה בעת גיבוש התכנית. בתי הספר האלה המשיכו להפעיל תכנית המיוחדת להם, שהתגבשה בעבר, בשם "ובחרת בחיים". רק בתחילת שנת הלימודים התש"ע (ספטמבר 2009 - אוגוסט 2010), שנתיים לאחר שהוחל בהפעלתה, הוכנה "כישורי חיים" גם לבתי הספר הממלכתיים-דתיים, לאחר שנעשו בה ההתאמות המתבקשות.

(ג) לבתי הספר במגזר הערבי הופצה באינטרנט גירסה של "כישורי חיים" בשפה הערבית. מהסבריה של המפקחת הארצית של משרד החינוך עולה כי גירסה זו לא תאמה את אורח החיים במגזר זה. להערכתה רק באמצע שנת הלימודים התש"ע תסתיים הכנת גירסה המותאמת לצורכי המגזר הערבי, ורק לחטיבות הביניים. גירסה המתאימה לבתי הספר היסודיים במגזר הערבי הייתה בהכנה בזמן הביקורת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי רגישות תרבותית היא תנאי יסוד בפעילות מניעה בקרב אוכלוסיות שונות של תלמידים, ומן הראוי היה שהוא ייערך לגיבוש תכניות רגישות תרבות במועד מוקדם ככל האפשר.

3. בבתי הספר התיכוניים מופעלות שתי תכניות נקודתיות - "משמעות", למניעת השימוש בסמים, ו"נוהגים בראש אחר" שעניינה אלכוהול ונהיגה. כאמור, מחקר הערכה לימד שבעבודת המניעה עדיפה תכנית מניעה כוללנית, כמו "כישורי חיים", מתכנית נקודתית.

נמצא כי עד מועד הביקורת, כשנה וחצי לאחר מועד הגשת המחקר האמור שתוצאותיו לימדו על הצורך בתכנית כוללנית, לא יושמה מסקנתו של משרד החינוך הנוגעת לבתי הספר התיכוניים, דהיינו אין תכנית מניעה כוללנית לתלמידים במוסדות הללו.

4. אחד מתחומי הפעילות של הרשות למלחמה בסמים הוא ביצוע מחקרי הערכה שניתן ללמוד מהם על יעילותם של פרויקטים הסברתיים-מניעתיים או טיפוליים.

34 משרד החינוך והרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול, מחקר הערכה אודות התכנית למניעת שימוש בסמים למוח אין חלקי חילוף, דוח מסכם מדעי חלק ב', הערכת האפקטיביות של התכנית, דצמבר 2007.

משרד החינוך פרסם, ומפעיל זה כשלוש שנים, תכניות מניעה חדשות ו"ניסיוניות" לתלמידים בבתי ספר על-יסודיים - "משמעות" ו"סמים אליך לב" בתחום הסמים ו"טיפ-טיפה" בתחום האלכוהול³⁵. ממסמכי היחידה למניעת סמים ואלכוהול בשפ"י ומהסבריה של המפקחת הארצית של משרד החינוך עולה כי בשנת הלימודים התשס"ח נעשה שימוש בפרקים מתוך התכניות האמורות בבתי הספר העל-יסודיים.

נמצא כי לא נעשה כל מחקר הערכה כדי לבחון את יעילות התכניות ולקבוע אם אמנם ראוי ליישמן בכל בתי הספר או שמא יש להפעיל תכנית אלטרנטיבית.

ביצוע מחקרי הערכה לבחינת יעילותן של תכניות למניעת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים הוא כלי מדעי ראשון במעלה להערכת מידת ההצלחה של המאבק בנגעי הסמים והאלכוהול. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות למלחמה בסמים ולמשרד החינוך כי בהפעלת תכניות מניעה ללא מחקרי הערכה הם מנעו מעצמם מידע חיוני על הצלחתו של המאבק והביאו לידי השקעה גדולה של משאבים ללא יכולת להעריך את תוצריה.

פעולות למניעת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים

ועדה עירונית למאבק בנגע הסמים המסוכנים

בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] נקבע, כאמור, כי על הרשויות המקומיות לבחור ועדה שתפקידה ליוזם ולתכנן פעילות לקידום טיפול בהשלכות הנובעות מהתמכרות לסמים, להגיש המסוכנים, לגבי מניעה, שיקום וטיפול, לרבות טיפול בהשלכות הנובעות מהתמכרות לסמים, להגיש לאישור המועצה ברשות המקומית את תכניתה ולעקוב אחר ביצוע התכניות המאושרות (להלן - הוועדה למאבק בנגע הסמים). חובה זו הוחלה על הרשויות המקומיות במרס 2005. עוד נקבע בפקודת העיריות כי ועדה שחובה להקימה לפי כל דין תתכנס לפחות אחת לשלושה חודשים.

נמצא כי בעיריות שנבדקו הוועדה למאבק בנגע הסמים לא הופעלה כנדרש, מאז 2005. בעיריית באקה-ג'ת לא נבחרה ועדה כזאת, וממילא לא נקבעו תכניות עירוניות למאבק בנגע הסמים ולא נמצא גורם שקיים הליכי תכנון וייזום אינטגרטיביים בנושא המאבק בנגעי הסמים והאלכוהול. בשלוש העיריות האחרות, בכל אחת משתי תקופות הכהונה של מועצת העירייה, נבחרה ועדה אך עד מועד סיום הביקורת היא לא התכנסה כנדרש - בעיריית אשדוד הוועדה כלל לא התכנסה; בקריית אונו התכנסה הוועדה לראשונה ביוני 2009; ובנתניה הוועדה התכנסה פעמיים בתקופת הכהונה של המועצה הקודמת (עד נובמבר 2008), ובשנת 2009 התכנסה רק פעם אחת, במרס 2009.

35 ורדיית הלמן, ורדה זיק, סמים אליך לב, תכנית למניעת השימוש לרעה בסמים, לאוכלוסיות ייחודיות, משרד החינוך התרבות והספורט, הרשות למלחמה בסמים 2003; רות לקט, עדה ליפציגר, משמעות תכנית מניעה בנושא סמים לכתות י-יא, משרד החינוך התרבות והספורט, דצמבר 2004; רות לקט, חנה שטרליד, טיפ-טיפה, אלכוהול במידה הנכונה, משרד החינוך שפ"י, 2006.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות כי עליהן להקים ועדה למאבק בנגע הסמים ולהפעילה כנדרש בפקודות כדי שתמלא את ייעודה כגורם העירוני האחראי לתכנון ולייזום פעילות עירונית למניעת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים, לטיפול בנפגעי נגעים אלה ולפיקוח על פעילות זו.

בתשובתו מדצמבר 2009 הודיע יו"ר הוועדה הממונה בבאקה-ג'ת כי בעקבות פניית משרד מבקר המדינה נבחרה הוועדה בנובמבר 2009, והיא "תעסוק, בין היתר, בנושא מיפוי צרכי הקהילה בתחומי ההסברה החינוך והמניעה של נגעי הסמים והאלכוהול".

עיריית נתניה, בתשובתה מאפריל 2010, הודיעה כי הוועדה כונסה במרס 2010 ויו"ר הוועדה הונחה להקפיד לכנסה אחת לשלושה חודשים.

התארגנות קהילתית למאבק בנגע הסמים

הרשות למלחמה בסמים רואה בפעילות קהילתית נגד שימוש בחומרים פסיכואקטיביים מנוף להגברת המודעות לנושא, וזאת כדי ליצור הלך רוח ציבורי השולל שימוש בחומרים אלה.

משנת 1990 הרשות למלחמה בסמים יוזמת פעילות קהילתית למניעת שימוש בחומרים פסיכואקטיביים, באמצעות הרשויות המקומיות, במסגרת פרויקט להתארגנות קהילתית למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול (להלן - הפרויקט). ב-1994 פרסמה הרשות למלחמה בסמים מדריך להתארגנות קהילתית למאבק בנגע הסמים³⁶ (להלן - המדריך).

על פי המדריך מטרת ההתארגנות הקהילתית היא "ליצור תנועה חברתית רחבה ואווירה ציבורית השוללת שימוש בסמים, תוך יצירת שיתוף פעולה הדוק בין הנהגת היישוב תושבי היישוב הסגל המקצועי ומשרדי הממשלה השונים. הפעילות הקהילתית משלבת בפעילות ההסברה והמניעה שירותי חינוך פורמלי ובלתי פורמלי, ועדי שכונות והורים, שירותי רווחה ובריאות ומשטרת ישראל".

1. ממועד פרסום המדריך חלפו כ-15 שנים וחלו שינויים רבים בהרגלי השימוש בחומרים פסיכואקטיביים ובדרכי הפעולה להתמודד אתם. נמצא כי המדריך לא עודכן עד מועד הביקורת; אין בו, למשל, כל התייחסות למניעת השימוש בחומרים נדיפים ובאלכוהול.

2. במדריך נקבע כי ראוי להקים ברשות המקומית מועצה ציבורית למלחמה בסמים, בראשותו של ראש הרשות המקומית או ממלא מקומו, וחבריה יהיו אנשי מקצוע, נציג ממשלה ונציגי התושבים. המועצה תאשר את תקציב הפרויקט ותפקח על הפעולות בשטח. עוד נקבע כי ברשות המקומיות יוקמו שלוש ועדות: ועדה "להסברה חינוך ומניעה", ועדה "לטיפול ולשיקום" וועדה "למשלבות אזרחים באכיפת החוק".

36 משה בר, המאבק בנגע הסמים ברמה היישובית מדריך להתארגנות קהילתית, הרשות הלאומית למלחמה בסמים, פברואר 1994.

משנת 2005, בעקבות תיקון פקודת העיריות, כאמור, מועצת הרשות המקומית חייבת לבחור בוועדה למניעה, לשיקום ולטיפול שבסמכותה לקבוע תכנית לקידום המאבק המקומי בנגע הסמים ולפקח על יישומה. נמצא כי הרשות למלחמה בסמים לא שינתה את הנחיות המדריך בהתאם לכך וגם לא העמידה את המתאם היישובי למאבק בנגע הסמים (להלן - המתאם) הפועל במסגרת הפרויקט (ראו להלן) על הצורך להתייחס לוועדה זו בעבודתו עם הגופים שנקבעו במדריך.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות למלחמה בסמים כי ראוי היה לבחון את תפקידי המתאם וסמכויותיו לפי המצב החוקי שנוצר ב-2005 ולהנחות אותו לפעול על פיו. על הרשות למלחמה בסמים לפעול ללא דיחוי לבחינת תפקידי המתאם ולשינוי ההנחות במדריך על פי הקבוע בחוק.

במאי 2010 הודיעה הרשות למלחמה בסמים למשרד מבקר המדינה כי מדריך חדש מצוי בשלבי הכנה אחרונים.

מתאם יישובי למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול

ברשויות המקומיות שהצטרפו לפרויקט פועל מתאם ותפקידו ליזום ולרכז את פעולות הפרויקט ביישוב. הרשות למלחמה בסמים מממנת שליש מהוצאות הרשות המקומית הנוגעות להעסקתו ואת עלות הוצאות פעילותיו.

1. בשנת 2008 השתתפו בפרויקט 58 רשויות מקומיות שפעל בהן מתאם. פרט למתאם פעלו בכמה מן היישובים גם רכזים קהילתיים לעולים. ב-17 מהרשויות המקומיות פעל רכז לפעילות קהילתית בקרב עולים מחבר העמים וב-8 מהרשויות פעל רכז לעולים מאתיופיה. הרכזים, למעט שניים, פעלו בד בבד למתאמים.

בכ-200 רשויות מקומיות לא מונה מתאם ועבודת ההסברה והמניעה בתחום המאבק בנגעי הסמים והאלכוהול, בשילוב גורמי המניעה האמורים, מוטלת על כתפי הרשות המקומית.

בביקורת התברר כי מינוי מתאמים על ידי הרשות למלחמה בסמים ביישובים השונים נעשה רק ברשויות מקומיות שפנו אליה ביזמתן וביקשו למנות מתאם.

ראש תחום קהילה ברשות למלחמה בסמים הסבירה למשרד מבקר המדינה: "ישנן רשויות שאנו מזהים אותן כרשויות 'נוקקות' למתאם, בשל מאפיינים יחודיים לרשות (כגון: היותה ישוב עתיר עולים; עפ"י מדד הפשיעה שמפרסמת המשטרה; עפ"י מדרג סוציו אקונומי ומדדים נוספים) אך עדיין אינן בשלות לפנייה אלינו לבקשת מתאם, לגבי רשויות אלה אנו פועלים בדרכים רבות ומגוונות להגברת המוטיבציה שלהן להכנסת מתאם... בשטח מתבצעת פעילות רבה להגדלת מספר הרשויות שיפעילו מתאם. פעילות זו נעשית ברובה באמצעות שיחות טלפוניות עם גורמים מובילים ביישוב, יזום מפגשים עם גורמי שטח ביישוב וראשי רשויות לצורך הנעת תהליך שבסופו תתבצע פנייה רשמית של היישוב אלינו לבקשת מתאם."

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות למלחמה בסמים כי התנהלותה זו בעייתית משום שיתכן שרשויות מקומיות רבות, שבעיית הסמים והאלכוהול ביישובן רחבה ואקוטית, אינן יוזמות פעולות בתחום זה אם מבעיות תקציביות וארגוניות אם ממחדל בהתנהלותן. על הרשות למלחמה בסמים לשקול את האפשרות למנות מתאם ברשויות מקומיות שזוהו כ"נזקקות", בלי לבקש את השתתפותן במימון העסקתו ופעילותו, ולהטיל עליו ליזום ביישוב פעילות מניעה רחבת היקף.

אי-מינוי מתאם ברשויות נזקקות בא לידי ביטוי במספר הרשויות במגזר הלא-יהודי שמונה בהן מתאם. התברר כי רק ב-10 מכ-80 רשויות מקומיות מהמגזר הלא-יהודי, לעומת כ-50 רשויות מקומיות מכ-150 במגזר היהודי, מונו מתאמים יישוביים.

2. מארבע העיריות שנבדקו רק עיריית אשדוד הצטרפה לפרויקט ומינתה מתאם. שלוש הרשויות האחרות לא נכללו בפרויקט, בזמן הביקורת, ולא מונה בהן מתאם. להלן הפרטים:

(א) עיריית באקה-ג'ת לא ביקשה להצטרף לפרויקט ואינה כלולה בו.

(ב) עיריית קריית אונו הפסיקה את השתתפותה בפרויקט בשנת 2001 ועד מועד סיום הביקורת לא חזרה להשתתף בו, וממילא לא פעל מתאם בתחומה. העירייה פנתה לרשות למלחמה בסמים שלוש פעמים - בדצמבר 2005, במאי 2006 ובינואר 2009 - בבקשה לצרפה מחדש לפרויקט ולמנות בה מתאם. עד מועד סיום הביקורת בקשתה לא נענתה. ביולי 2009 מינתה העירייה "מנהלת יחידה למניעת אלימות, סמים ואלכוהול" שבין תפקידיה כלולה גם עבודתו של המתאם.

(ג) בשנת 2005 הפסיקה עיריית נתניה את השתתפותה בפרויקט וממילא לא פעל מתאם בתחומה. במאי 2009, בעקבות המלצת הוועדה למאבק בנגע הסמים בעירייה, נפגשו נציגי העירייה עם נציגי הרשות למלחמה בסמים כדי לדון ב"העסקת 'מתאם עירוני' בתחום הסמים". הרשות למלחמה בסמים הציעה לעירייה להעסיק מתאם ורכזים למגזר האתיופי ולמגזר ארצות חבר העמים והבטיחה לממן את מחצית הוצאות העסקתו של המתאם, את מלוא הוצאות העסקת הרכזים ואת מחצית ההוצאות הכרוכות בפעילות המניעה.

נמצא כי עד לפברואר 2010, למעלה מחצי שנה לאחר מועד הסיכום האמור, לא מומשה הצעת הרשות למלחמה בסמים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות כי בהיעדר מתאם הן חסרו גורם היוזם פעילות מניעה ומתאם בין המערכות השונות ברשות העוסקות במניעת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים ובטיפול במשתמשים בחומרים אלה. היעדר מתאם עלול לפגוע ביעילות המאבק בנגעי הסמים והאלכוהול ובמתן טיפול מיטבי למשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים.

התחום הבית-ספרי

בתי ספר בפיקוח משרד החינוך

מנתוני מחקר 2005 עולה כאמור כי 9.9% מן התלמידים השתמשו בסמים (כ-55,000 תלמידים), 15.8% השתמשו בחומרים נדיפים (כ-88,000 תלמידים) ו-49.4% שנו משקאות אלכוהוליים (כ-274,000 תלמידים).

1. היחידה למניעת סמים ואלכוהול שבמסגרת שפ"י אחראית ליישום תכניות המניעה של משרד החינוך במוסדות החינוך הממלכתיים והממלכתיים-דתיים. פעילות מניעה אינה נעשית במוסדות החינוך של המגזר החרדי. ליישום תכניות המניעה מונו שמונה מפקחים מחוזיים האחראים לפעילות המניעה בבתי הספר. המפקחים נעזרים ב"מדריכי סמים" - עובדים מקצועיים שהוכשרו להנחות את בתי הספר בהפעלת תכניות המניעה - המשמשים גם רפרנטים מומחים במקרים של מעורבות תלמידים בשימוש בחומרים פסיכואקטיביים.

2. מינואר 2004 החליט משרד החינוך לתקצב ממונה על תחום מניעת השימוש בסמים, בטבק ובאלכוהול (להלן - מב"ס) בכל בתי הספר העל-יסודיים שבהם מספר התלמידים עולה על 100. בהוראות הקבע של משרד החינוך נקבע כי המב"ס ירכז את כל הגורמים המטפלים, את כל הפעולות, את כל התכניות ואת כל ההנחיות בנושא וידאג ליישמן על פי מדיניות משרד החינוך, והוא יזכה ל-6% גמול כתוספת למשרתו. היועצת החינוכית בבית הספר המשמשת מב"סית תהיה אחראית לתהליך הלוגיסטי (תכנון, ביצוע והערכה) והדידקטי (פיתוח, הדרכה והפעלת התכנית). אם המב"ס הוא בעל תפקיד אחר, הוא יהיה אחראי לתהליך הלוגיסטי והיועצת החינוכית תהיה אחראית לתהליך הדידקטי.

מנתוני משרד החינוך עולה כי בשנת הלימודים התשס"ט פעלו כ-1,460³⁷ בתי ספר על-יסודיים שמספר התלמידים בכל אחד מהם עלה על 50, מתוכם כ-150 מהמגזר החרדי, וכ-1,150 בתי ספר על-יסודיים שבכל אחד מהם למדו 100 תלמידים ומעלה.

עוד עולה מנתוני משרד החינוך כי בשנת הלימודים התשס"ט פעלו מב"סים רק ב-890 בתי ספר מ-1,150 בתי ספר שאמור היה לפעול בהם מב"ס.

נמצא כי משרד החינוך לא קבע מי יבצע את ריכוז פעילות המניעה בבתי הספר שמספר תלמידיהם קטן מ-100, ובעצם, אין בידי מידע בדבר פעילותם בתחום המניעה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי מצב שבכ-570 מבתי הספר העל-יסודיים אין אחראי לפעילות המניעה יש בו כדי לפגוע בפעילות המניעה בכשליש ממוסדות החינוך, ומן הראוי שמשרד החינוך ידאג לקביעת אחראי לפעילות המניעה באותם בתי ספר החסרים מב"ס.

בהוראות הקבע של משרד החינוך נקבע כי המב"ס יעביר למדריך הממונה עליו מטעם שפ"י דיווח תקופתי על הפעולות הבית-ספריות והערכתן ומשוב על התכניות שבוצעו.

נמצא כי בכל בתי הספר העל-יסודיים באשדוד ובחמישה בנתניה לא הומצאו דיווחים תקופתיים ולא חולקו שאלוני משוב לתלמידים. בכל בתי הספר העל-יסודיים באשדוד ובשלושה בנתניה גם

37 מספר המוסדות הרשומים בקובץ הנתונים לשנת הלימודים התשס"ט הסתכם ב-1,696 וכלל מוסדות שמספר תלמידיהם קטן מ-50.

מאבק השלטון המקומי בנגעי הסמים והאלכוהול

לא התקיימה הערכה בנוגע לאופן העברת התכנים השונים, וממילא לא הופקו לקחים לשיפור העברת התכניות העתידיות.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות אשדוד ונתניה כי עליהן לפעול, בעצה אחת עם משרד החינוך, להפעלת המב"סים כנדרש.

עיריית אשדוד, בתשובתה מאפריל 2010, הודיעה כי תפעל בשנת הלימודים הבאה על פי הנחיות משרד החינוך להפעלת המב"סים כנדרש.

3. מהסבריה של המפקחת הארצית של משרד החינוך למשרד מבקר המדינה, בעת הביקורת, עולה כי ברוב בתי הספר היסודיים אמורה היועצת החינוכית לעסוק בנושא המניעה, ובאין יועצת חינוכית, ימלא את התפקיד מורה.

מנתוני משרד החינוך עולה כי במחצית מבתי הספר היסודיים כלל לא מועסקת יועצת חינוכית וברוב בתי הספר שפועלת בהם יועצת חינוכית היא מועסקת, לצד ההוראה, גם בתפקיד זה רק בחלק ממשרתה. כתוצאה מכך מי שיועד להיות בעל התפקיד המרכזי בפעילות המניעה בבתי הספר היסודיים כלל לא קיים בכמה מחציתם, ובבתי הספר האחרים הוא אינו פנוי דיו להפעלה נאותה של התכנית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי במצב הדברים האמור אין לדעת כיצד תופעל תכנית המניעה, ומן הראוי ליצור תשתית אלטרנטיבית להפעלת תכנית זו באופן ראוי.

הפעלת "כישורי חיים"

1. לקראת שנת הלימודים התשס"ח הפיץ משרד החינוך חוזר מנכ"ל לכל בתי הספר היסודיים הממלכתיים והממלכתיים-דתיים ולחטיבות הביניים והורה להפעיל את "כישורי חיים" במערכת החינוך. בחוזר הובהר כי "התכנית כישורי חיים כוללת הצעה מובנית לשיחות עם תלמידים. התכנית מתמקדת בפיתוח כשירות רגשית חברתית של תלמידים ובחיזוק היכולת שלהם להשתמש במשאבים פנימיים וחיצוניים בהתמודדות עם סוגיות התפתחותיות ועם מצבים שונים". בנוסף התכנית כוללת הנחלת ידע, הבהרת ערכים ופיתוח כישורים בנושאים כגון מניעת התנהגויות סיכון, מניעת שימוש לרעה בחומרים פסיכואקטיביים. משרד החינוך גם הפיץ לכל מנהלי בתי הספר היסודיים ולחטיבות הביניים אוגדן ובו הצעה לתכנית, במסגרת "כישורי חיים", ובה 30 מערכי שיעורים, המותאמת לכל גיל.

בחוזר המנכ"ל נקבע כי בתי הספר היסודיים יקצו שעה שבועית אחת להפעלת "כישורי חיים". בחטיבות הביניים תופעל התכנית במסגרת שעת החינוך הקבועה במערכת יחד עם נושאים אחרים. את המורים המפעילים את תכניות המניעה למיניהן תנחה היועצת החינוכית של בית הספר.

נמצא כי ברוב בתי הספר לא יושמה ההחלטה להפעיל את "כישורי חיים". מהסבריה של מנהלת שפ"י למשרד מבקר המדינה ומהערכות שפ"י עולה כי עד לתחילת שנת הלימודים התש"ע, שנתיים לאחר שהוחל ביישום התכנית, היא הופעלה רק בחלק קטן מבתי הספר העבריים שאינם דתיים - בכמה מחצית מבתי הספר היסודיים ובכשליש מחטיבות הביניים. בבתי הספר הממלכתיים-דתיים והממלכתיים-ערביים היא כלל לא הופעלה, כאמור.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי היישום השולי של תכנית המניעה "כישורי חיים", שנתיים לאחר שהוחל ביישומה, סותר באופן מובהק את הצרכים של אוכלוסיית התלמידים ומותיר אותה ללא כל פעילות מניעה. על משרד החינוך לפעול לאלתר להפעלת התכנית בכל בתי הספר, כפי שהוא תכנן לעשות.

2. אשר לבתי הספר התיכוניים, נקבע בחוזר המנכ"ל כי תכניות המניעה יועברו בשעת החינוך הקבועה בד בבד לנושאים אחרים.

נמצא כי מסגרת הזמן שנקבעה בהוראות הקבע לתכניות מניעה בכיתות התיכון אינה ישימה, מפני ש"כישורי חיים", כאמור, לא הותאמה לבתי הספר התיכוניים. משרד החינוך לא קבע מסגרת זמן אלטרנטיבית לפעילות מניעה בכיתות התיכון, ומהסבירה של המפקחת הארצית של משרד החינוך למשרד מבקר המדינה עולה כי בהנחיות למב"ס מומלץ להפעיל תכניות מניעה בכיתות התיכון במשך 10-15 שעות שנתיים, אבל בפועל משרד החינוך מאשר תכנון פעילות בכיתות אלה גם למשך 6 שעות שנתיים בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, קביעת מסגרת זמן מזערית לפעילות מניעה והקפדה על יישומה הן תנאי ראשוני לקיום פעילות מניעה יעילה בקרב בני נוער. על משרד החינוך לקבוע תכנית מניעה כוללת לבתי הספר התיכוניים ולצדה מסגרת זמן שתחייב את הנהלות בתי הספר להקדיש די זמן לתכניה.

הפעלת תכנית "אופ"י

"כישורי חיים" נועדה לילדים ולבני נוער שעדיין לא התנסו בשימוש בחומרים פסיכואקטיביים. משרד החינוך והרשות למלחמה בסמים החליטו לפעול גם בקרב תלמידים המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים. לשם כך גובשה תכנית "אופ"י" (אימון ופיתוח יכולות התמודדות) לטיפול במשתמש המזדמן. בתכנית זו לא משתתפים תלמידים המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים דרך קבע שהופנו לטיפול ברשויות הרווחה.

"אופ"י" הופעלה לראשונה ב-2005. התכנית מופעלת בידי היועצות החינוכיות של בתי הספר או בידי העו"סים הפועלים במסגרת בתי ספר עם פנימיות, והיא מועברת בקבוצות של כ-10 תלמידים במשך כ-15 מפגשים. היועצות החינוכיות והעו"סים חייבים להיות בעלי ידע בתחום הסמים.

עד סיום שנת הלימודים התשס"ט הוכשרו להפעלת התכנית 155 עובדים שהפעילו 210 קבוצות שהשתתפו בהן כ-1,700 תלמידים, דהיינו פחות מ-5% מהנוער הלומד שהשתמשו בסמים פעם אחת בשנת 2005.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי לנוכח השיעור הגבוה של משתמשים בחומרים פסיכואקטיביים בקרב נוער לומד, מן הראוי היה שהמשרד יפעיל את "אופ"י" בהיקף רחב שיענה על צורכיהם של הזקוקים לטיפול זה.

משרד החינוך הודיע בתשובתו מינואר 2010 כי הוא "נערך להרחבת תהליך הכשרת מנחי תוכנית אופ"י. השנה מוכשרים עוד 90 מנחים. החל משנת תש"ע נכללת הכשרת המנחים במסגרת קורסי

מאבק השלטון המקומי בנגעי הסמים והאלכוהול

חובה ליועצים חינוכיים בעלי ותק של 4 שנים לפחות. הכשרה מוגברת של מנחים בתכנית תאפשר הגדלה משמעותית של מספר התלמידים המשתתפים בתכנית.

מוסדות החינוך במגזר החרדי

רוב מוסדות החינוך במגזר החרדי הם מוסדות חינוך פרטיים מוכרים שאינם רשמיים והפיקוח עליהם בתחום החינוך מוגבל. לצדם גם מוסדות "פטור" שאינם בפיקוח בתחום החינוך והפיקוח המינהלי עליהם מוגבל³⁸.

מנתוני משרד החינוך עולה כי בשנת הלימודים התשס"ט למדו במוסדות החינוך של המגזר החרדי כ-227,000 תלמידים, שהם כ-15.6% מכלל התלמידים בישראל.

תלמידי המגזר החרדי לא השתתפו במחקרי הרשות למלחמה בסמים, לכן אין לרשות נתונים על שיעורי השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב תלמידים אלה.

מהסבריה של הרשות למלחמה בסמים למשרד מבקר המדינה עולה כי מוסדות החינוך במגזר החרדי סירבו כל השנים לשתף פעולה בתחום פעילות המניעה בקרב תלמידיהם.

באשדוד ובנתניה, שתיים מארבע הערים שנבדקו, למדו בשנת הלימודים התשס"ט כ-14,600 וכ-4,200 תלמידים, בהתאמה, במוסדות החינוך של המגזר החרדי, והם היוו כ-35% וכ-13%, בהתאמה, מכלל התלמידים בערים הללו.

נמצא כי במוסדות חינוך אלה לא נעשתה כל פעילות למניעת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות למלחמה בסמים ולמשרד החינוך כי עליהם לפעול ליצירת דרכי הידברות עם מוסדות החינוך החרדי כדי לשלב אותם בפעילות המניעה.

בתגובה לפניית משרד מבקר המדינה הודיע מנכ"ל הרשות למלחמה בסמים כי הוא יפעל לאלתר למציאת אפיקים לשיתוף פעולה עם מנהלי רשתות החינוך של המגזר החרדי כדי להפעיל תכניות מניעה גם בקרב תלמידיהן. הרשות למלחמה בסמים הודיעה בתשובתה כי הנושא נכלל בתכניות העבודה שלה לשנת 2010.

משטרת ישראל

בשנת 2001 החליטו משרד החינוך והמשרד לביטחון הפנים להרחיב את הפעילות המשותפת בנושאי המניעה בקרב תלמידים ולשלב את המשטרה בתכניות המניעה המופעלות במוסדות החינוך גם בתחום הסמים.

בהוראות הקבע של משרד החינוך נקבע כי המשטרה, בהיותה הרשות הממונה על אכיפת החוק, תתרום לתכניות המניעה את ההיבטים הייחודיים הקשורים להכרת החוק, לכיבודו ולענישה המתחייבת מהפרתו. על פי הוראות הקבע תעביר המשטרה לתלמידים את המידע המתאים בכל

38 "התשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר החרדי", דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2007, עמ' 37.

אחד מנושאי המניעה. תכנית המשטרה תשתלב בתכניות המניעה הקיימות בבתי הספר ולא תופעל כיחידה נפרדת.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה, ממרס 2010, מסרה ראש חוליית מניעה והסברה במחלקת נוער שבחטיבת החקירות של המשטרה (להלן - ראש חוליית מניעה) כי בשנת 2006 בנתה המשטרה מערכי שיעורים והכינה מצגת בעבור השוטר המרצה, והם אושרו על ידי משרד החינוך.

נמצא כי המשטרה לא הכשירה קבוצת שוטרים לפעילות המניעה וקבעה כי השוטרים הקהילתיים ביישובים ו"עובדי נוער במשטרה"³⁹ ירצו בפני תלמידי בתי הספר העל-יסודיים.

מהסבריה של ראש חוליית מניעה למשרד מבקר המדינה עולה כי "מנהלי בתי"ס כמעט ולא ביצעו פניות מסודרות ליישום המודל [שילוב שוטרים ב"כישורי חיים"] בבתי הספר". פניות ליחידות הנוער ולשוטרים קהילתיים להעביר הרצאות בבתי ספר לא נרשמו "באופן מרוכז ומוסדר כפי שמסדיר ומחייב המודל, כחלק מתוכנית 'כישורי חיים' של משרד החינוך". במשטרה לא נמצא מידע מרוכז על מספר בתי הספר שפנו אליהם בבקשה להעביר הרצאות.

משרד החינוך הסביר בתשובתו כי "מרגע שמשטרת ישראל שינתה את דרך פעולתה ולא הקצתה כוח אדם ייעודי לתוכנית לא ניתן לממש את החלק הזה בצורה מובנית."

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי משהחליט לשלב את המשטרה בתכניות המניעה של בתי הספר היה עליו לדאוג ליישום החלטתו ולפעול בתיאום עם המשטרה לשילוב שוטרים באופן מובנה ב"כישורי חיים" או בתכניות המניעה לתלמידי בתי הספר העל-יסודיים ולא להותיר בידי מנהלי בתי הספר את שילובם של השוטרים על פי בחירתם וביזמתם האישית.

פעילות מניעה בשיתוף הורים

משרד החינוך הציג במסגרת "כישורי חיים" את תפיסתו בדבר שילוב ההורים בפעילות זו: "הבית הוא המקום הראשון שמקנה לצעיר כוחות בריאים להתמודד בחיים בכלל ועם סכנות בפרט... עלינו המחנכים לרתום את ההורים להיות שותפים לחינוך ולמניעה, ולהגביר את מודעותם לחשיבות מעורבותם בחינוך הילדים, על ההורים ללמוד מהם הגורמים הדוחפים מתבגרים לעשן, לשנות או לצרוך סמים, ולפעול לנטרולם." בתכנית הובאו הצעות להפעלת ההורים, כמו הרצאות מידע, משחקי תפקידים ופעילות משותפת הורים-ילדים.

בדצמבר 2004 הוציאו לאור שפ"י והרשות למלחמה בסמים מדריך פעילות להורים בנושא מניעת נגע הסמים בקרב מתבגרים⁴⁰ שהופץ לכ-50 מדריכים מחוזיים הפועלים בשפ"י בתחום המניעה ולמתאמים של הרשות למלחמה בסמים. במבוא למדריך נכתב כי "מחקרים רבים הוכיחו כי להורים תפקיד חשוב ביותר במניעת השימוש בסמים של ילדיהם. אחת הדרכים להשפיע ולהתמודד עם תופעת השימוש בסמים היא דרך לימוד הנושא הכרת הבעיות והעמקת הידע על התופעות השונות יכולה להקל על ההבנה, ומתוכה לאתר ולבנות דרכי התמודדות." בעניין

39 "עובדי נוער במשטרה" הם שוטרים שהוכשרו והוסמכו לחקור בני נוער ועיסוקם חקירת בני נוער, בילוש ומניעת עבריינות נוער.

40 נעמי קרמניצר, הורים, סמים ומתבגרים, ירושלים: משרד החינוך והרשות הלאומית למלחמה בסמים, דצמבר 2004.

מאבק השלטון המקומי בנגעי הסמים והאלכוהול

מדיניות משרד החינוך בנושא הסמים נכתב כי "משרד החינוך מייחס חשיבות רבה ביותר למעורבות ולשיתוף הורים בפעילות החינוכית בנושא הסמים ורואה בכך יסוד הכרחי ומשמעותי בתהליך המניעה."

בבאקה-ג'ת ובנתניה, שתיים מארבע העיריות שנבדקו, לא יזמו פעילות מניעה בשיתוף הורים. עיריית אשדוד מפעילה, במסגרת חברה עירונית, "מרכז להורות משמעותית" שהתקיימו בו בשנת הלימודים התשס"ט פעילויות הדרכה למאות הורים. נמצא כי הפעילויות לא נגעו לנושא השימוש בחומרים פסיכואקטיביים. פעילות הסברה לשיתוף הורים במניעה בהיקף שעות מוגבל, שלא עלה על שתיים בשנה, התקיימה ב-5 מ-11 בתי הספר העירוניים העל-יסודיים שבאשדוד. פעילות דומה התקיימה בבתי הספר בקריית אונו.

עיריית אשדוד הודיעה בתשובתה כי "בעקבות הביקורת יושם דגש על תכני הסברה הנוגעים למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול גם בתכנית "המרכז להורות משמעותית". ביוני 2010 הודיעה העירייה כי בשנת הלימודים תש"ע היא קיימה פעילות הסברה להורים, כאמור לעיל, למעט במגזר החרדי בכל בתי הספר העל-יסודיים ובכל גני הילדים, וב-14 מבתי הספר היסודיים (מתוך כ-40).

נמצא כי משרד החינוך לא פרסם הנחיות בכתב בנוגע להיקף הרצוי של פעילות מניעה בשיתוף הורים ולתכניה, לא הפנה לחומרי רקע, כמו המדריך, וגם לא קיים הדרכות בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות למלחמה בסמים ולמשרד החינוך כי לנוכח החשיבות הרבה שיש למעורבות הורים בפעילות המניעה, ראוי היה לפתח מודל להדרכת הורים בסדנאות בית-ספריות ולהנחות את מנהלי בתי הספר לקיים פעילות כזאת כדי לשתף הורים בפעילות המניעה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות למלחמה בסמים כי נושא הדרכת הורים נכלל בתכנית העבודה שלה לשנת 2010.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע משרד החינוך כי "החל משנת הלימודים תש"ע הוחל בפיתוח מודולות שונות להתערבויות עם הורים, הן במסגרת תוכנית המניעה בבתי הספר והן במסגרת מרכזי הנחיית הורים בקהילה".

בתי ספר תעשייתיים ומרכזי חינוך מקצועי

בתי ספר תעשייתיים בפיקוח משרד התמ"ת

האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם במשרד התמ"ת מפקח על בתי ספר על-יסודיים תעשייתיים. בשנת הלימודים התשס"ח פעלו בפיקוחו כ-70 בתי ספר תעשייתיים השייכים לכמה רשתות חינוך, ולמדו בהם כ-13,500 תלמידים.

התלמידים בבתי הספר שבפיקוח משרד התמ"ת, בגילים 15-18, הגיעו לבתי הספר האלה לאחר שנשרו מבתי ספר שבפיקוח משרד החינוך. רבים מהם מגלים קשיים התנהגותיים ותפקודיים

הנובעים ממצוקות אישיות, משפחתיות וחברתיות, ורבים מהם מוגדרים כנוער בסיכון ומוכרים לגורמי הקהילה, הרווחה, הטיפול והאכיפה⁴¹.

ממצאי מחקר 2005 כוללים גם נתונים על השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב תלמידי בתי הספר שבפיקוח משרד התמ"ת - 52% דיווחו על שתיית משקאות אלכוהוליים, 21.6% השתמשו בסמים וכ-11% השתמשו בחומרים נדיפים⁴².

1. הרשות למלחמה בסמים ושפ"י הם גופים מקצועיים ובידיהם הכלים המחקריים הנדרשים לבניית תכניות מניעה. בד בבד, במשך השנים, רכש האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת ניסיון רב בעבודה חינוכית עם אוכלוסיית התלמידים המצויה בבתי הספר שבפיקוחו. נמצא כי משרד התמ"ת בחר לגבש את תכניות המניעה בבתי הספר שבאחריותו באמצעות יועצות חינוכיות של בתי הספר התעשייתיים ו"מדריכות צוותים"⁴³ המנחות את היועצות בפעילות המניעה. תהליך גיבוש התכניות לא נעשה בשיתוף עם הרשות למלחמה בסמים ועם שפ"י.

בתשובתו מדצמבר 2009 למשרד מבקר המדינה כתב משרד התמ"ת: "במשרד התמ"ת הצטבר ניסיון מקצועי רב של למעלה מ-40 שנה עם נוער לומד ועובד. אנו רואים את עצמנו כגוף ידע מקצועי בעל המומחיות והניסיון הרב ביותר לגבי תלמידים עובדים ולומדים. איכות כח האדם והניסיון המצטבר אינם נופלים מאלה של משרד החינוך ומשרד הרווחה... הפעילויות שמגובשות מדי שנה... נבנות בהתאם לעקרונות המניעה של הרשות למלחמה בסמים... תוך התאמה לצרכי אוכלוסיית התלמידים בבתי הספר."

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התמ"ת כי ראוי היה לנצל את ניסיונם של הגורמים המקצועיים והידע המחקרי הרב שנמצא בידי הרשות למלחמה בסמים ושפ"י ולהסתייע בהם לבנייה מיטבית של תכניות מניעה בבתי הספר התעשייתיים.

2. את תכניות המניעה בבתי הספר התעשייתיים מפעילים כל מיני גופים מן המגזר השלישי העוסקים בטיפול או במניעה.

נמצא כי משרד התמ"ת לא קבע קריטריונים לא לבחירתם של הגופים הללו ולא להכשרה הנדרשת מעובדיהם. יתרה מזאת, הוא אף לא קיבל כל מידע על אופן הכשרתם של העובדים בתחום המניעה ועל התפיסה המקצועית שהנחתה כל אחד ואחד מהם בעבודתו.

עוד נמצא כי בכל אחד מבתי הספר האלה פעלו בעת ובעונה אחת כמה וכמה גופים כאלה, וכל אחד מהם הפעיל תכנית במשך כמה שעות בשנת הלימודים, בלי שאפשר יהיה להקפיד על רצף לימודי וחינוכי הנדרש לכל תכנית.

משרד התמ"ת הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה: "הועדה הבית ספרית [גורמי חינוך מתוך ביה"ס]... והרשת החינוכית אחראים על הפעלת התכניות של בתי הספר... המשרד [התמ"ת] איננו מהווה גורם המכתיב זהות הגורמים עימם תתקשר הרשת... ככל הידוע לנו, ברשות למלחמה

41 אגף בכיר להכשרה ולפיתוח כח-אדם, המחלקה לחניכות ונוער הפיקוח על הצוותים הטיפולים, מאפייני אוכלוסיית התלמידים של בתי"ס במשרד התמ"ת, עמ' 1.

42 מחקר 2005, ראו הערה 5 לעיל, לוח מס' 5, עמ' 20.

43 "מדריכות צוותים" - מורות בעלות תואר שני ביעוץ חינוכי ובעלות הכשרה של הרשות למלחמה בסמים או שפ"י בתחום הסמים.

מאבק השלטון המקומי בנגעי הסמים והאלכוהול

בסמים ובמשרד החינוך לא קיימת רשימה מסודרת של גופים מומלצים לעבודה עם נוער, כל שכן נוער עובד ולומד. עד שתאושר רשימה כזו אנו מנחים את רשות החינוך להפעיל שיקול דעת מקצועי... נשמח מאוד אם הרשות למלחמה בסמים ואלכוהול תוציא רשימה של גופים מומלצים לעבודה עם נוער.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התמ"ת כי אין להשלים עם מצב שבו תכנים חינוכיים שנועדו למנוע שימוש בחומרים פסיכואקטיביים מועברים לתלמידים בידי כל מיני גופים שיכולותיהם ושיטותיהם לא נבחנו ולא אושרו בידי גופים מקצועיים המוסמכים לכך ברשות למלחמה בסמים ובמשרד החינוך, ועליו לפעול לשינוי מצב זה. על הרשות למלחמה בסמים ועל משרד התמ"ת לתת את דעתם על אופן ביצוע פעילות המניעה בבתי הספר התעשייתיים ולפעול לקביעת גופים שיוכשרו ויוסמכו לביצוע עבודה חינוכית זו.

3. בשנת הלימודים התשס"ח יזם משרד התמ"ת מחקר הערכה לפרויקטים למניעת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בבתי הספר התעשייתיים⁴⁴. במחקר נבדק מהן ההשלכות של הפרויקטים האלה בבתי הספר ואם מפעליהם משיגים את התוצאה הרצויה.

מן המחקר עולה כי "מיקוד התוכן העיקרי של כלל הפעילויות בפרויקט (בעלות ושלא בעלות) ובקרב כל שכבות הגיל הוא התמודדות עם אלימות" ואילו למניעת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים נעשות פעילויות מעטות יחסית. ממצאי המחקר מורים על חוסר ידע בנוגע לחומרים פסיכואקטיביים בקרב תלמידי כיתות ט ועל עלייה בשיעור שתיית משקאות אלכוהוליים ובשימוש בסמים בכיתות הגבוהות מתוך הסכמה ששימוש בסמים "עוזר להתמודד עם בעיות". המחקר אף מראה שיעילותן של פעולות המניעה בבתי הספר התעשייתיים נמוכה.

בעקבות המחקר נכתבה מחדש תכנית הליכה להתמודדות עם תופעת הסמים והיא פורסמה בספטמבר 2008, ובשנת הלימודים התשס"ט הוחל ביישומה. נמצא כי גם תכנית זו נכתבה בידי עובדות משרד התמ"ת ללא מעורבותם של הרשות למלחמה בסמים ושפ"י. עוד הודיע משרד התמ"ת כי ברוב בתי הספר התעשייתיים החלו להפעיל את "כישורי חיים", ובשמונה מהם אף החלו להפעיל כמה תכנים מתוך "אופ"י" שהותאמו לאוכלוסיית התלמידים בבתי הספר הללו.

מרכזי חינוך טכנולוגי בפיקוח משרד החינוך

עד שנת הלימודים התשס"ז (2006-2007) היו בפיקוח משרד התמ"ת 80 בתי ספר תעשייתיים. בשנת הלימודים התשס"ח הועברו 10 מתוכם לפיקוח אגף שירותי חינוך ורווחה שבמשרד החינוך (להלן - אגף שח"ר) ושם הוסב ל"מרכזי חינוך טכנולוגי" (להלן - מח"טים). בשנת הלימודים התשס"ט למדו בבתי הספר האלה כ-2,000 תלמידים. התלמידים במח"טים, כמו בבתי הספר התעשייתיים, סובלים גם הם מקשיים בתחומים רבים וזקוקים לעזרתה של היועצת החינוכית.

מהסבריהן של המפקחת הארצית של משרד החינוך ושל המפקחת הארצית של אגף שח"ר למשרד מבקר המדינה עולה כי פעילות המניעה במח"טים נעשית בידי היועצת החינוכית ובידי המסגרות

44 אגף בכיר להכשרה ולפיתוח כח-אדם, המחלקה לחניכות ונוער הפיקוח על הצוותים הטיפוליים, הערכה כמותית ואיכותנית של תוכניות למניעת סמים ואלכוהול, תשס"ח (ביצוע המחקר: מירב מנור-גורן).

המפעילות את בתי הספר - "בהיעדר תקציבים ייעודיים באגף שח"ר להפעלת תכניות מניעה, אין הקצאה של משאבים נוספים של האגף לתכניות ייחודיות לנושא זה."

נמצא כי משרד החינוך לא בחן את פעילויות המניעה שבוצעו במח"טים ולא פיקח על תכניהן ועל כישורי מבצעייהן. רק לבקשת משרד מבקר המדינה קיבץ אגף שח"ר דיווחים מהמח"טים על פעילויותיהם, ומהם עולה כי שניים מהמח"טים כלל לא ביצעו פעילות מניעה והאחרים ביצעו פעילויות בהיקפים שונים, לרוב באמצעות הצוות החינוכי של בית הספר.



מאפייניה של אוכלוסיית התלמידים בבתי הספר התעשייתיים שבפיקוח משרד התמ"ת ובמח"טים שבפיקוח משרד החינוך מחייבים פעילות מניעה יותר אינטנסיבית מבבתי ספר אחרים וגיבוש תכנית מניעה מתאימה לאוכלוסייה זו בשיתוף עם הרשות למלחמה בסמים ועם שפ"י. על משרד התמ"ת גם לקבוע אמות מידה לבחירת הגופים שיבצעו את פעילות המניעה והטיפול בבתי הספר התעשייתיים ובמח"טים. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי אין להסתפק בפעילות המניעה שמקיימות המסגרות המפעילות את בתי הספר ועליו לגבש ללא דיחוי, בהתייעצות עם שפ"י, תכניות מניעה וטיפול שניוני לתלמידי המח"טים שבאחריותו.

מסגרות חינוך בפיקוח משרד הרווחה

השירות לשיקום נוער באגף תקון שבמשרד הרווחה מקיים שתי מסגרות לשיקום ולטיפול יומי בבני נוער שמוסדות החינוך הפורמליים לא הצליחו לענות לצרכיהם המיוחדים - מפתן ומית"ר. בשנת הלימודים התשס"ח טופלו בשתי המסגרות האלה כ-3,250 בני נוער, מהם כ-2,600 חניכים ב-23 מוסדות מפתן ו-650 חניכים ב-6 מוסדות מית"ר.

1. השירות לשיקום נוער באגף תקון שבמשרד הרווחה המרכז את פעילותן של מסגרות מפתן ומית"ר לא ריכז נתונים על סוגי הנזקקות של חניכי מסגרות אלה. לבקשת משרד מבקר המדינה אספה המפקחת הארצית לשירותי טיפול בשירות לשיקום נוער שבמשרד הרווחה את הנתונים הנוגעים לבני הנוער המטופלים במסגרות הללו וחישבה אותם ידנית. מנתונים אלה עולה כי כ-30% מבני הנוער שבמסגרות מפתן ומית"ר משתמשים בחומרים פסיכואקטיביים.

השירות לשיקום נוער במשרד הרווחה דיווח למשרד מבקר המדינה כי צוותי מפתן ומית"ר מפנים לגורמי טיפול בקהילה בני נוער שעולה לגביהם חשד שהם משתמשים בחומרים פסיכואקטיביים או שידוע שהם עושים זאת. ב-15 מהמוסדות קיימת "התערבות טיפולית במערך קבוצתי". ב-2 מהן, מפתן תל אביב ומית"ר חיפה, הועסק במשרה חלקית עובד "מומחה לטיפול בהתמכרויות" שנתן גם טיפול פרטני לנזקקים.

מאבק השלטון המקומי בנגעי הסמים והאלכוהול

בתדריך לעובדת הסוציאלית במפתן⁴⁵ נקבע כי "העובד הסוציאלי יתן מענה טיפולי קצר טווח וארוך טווח, הן ברמה פרטנית והן ברמה קבוצתית, בהתאם לצורכי החניך והמסגרת".

מהסבריה של המפקחת הארצית לשירותי טיפול בשירות לשיקום נוער באגף תקן שבמשרד הרווחה עולה כי העו"סים במפתן לא הוכשרו לטפל בחניכים המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים. השתלמות אחת בלבד, שעניינה מיומנויות בזיהוי והתערבות ראשונית לנוער נפגע סמים, התקיימה במסגרת הרשות למלחמה בסמים לפני כחמש שנים. המפקחת ציינה כי במפתן יש תחלופה גבוהה של עו"סים, ורוב העו"סים הפועלים כיום במסגרת זו לא זכו אפילו להכשרה הזאת. היא הוסיפה כי במפתן ובמית"ר לא נעשית כל פעילות מניעה בתחום השימוש באלכוהול.

נמצא כי במחצית מהמוסדות הללו לא ניתן לחניכים המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים כל טיפול בתחום השימוש בסמים, ובכולם לא ניתן טיפול בתחום השימוש באלכוהול.

משרד הרווחה הסביר בתשובתו כי "בכל המסגרות, גם באלו שבהם לא נעשתה התערבות טיפולית במערך קבוצתי, נעשתה התערבות טיפולית פרטנית ונערים הופנו לגורמי טיפול מומחים לטיפול בהתמכרויות בקהילה".

2. בנובמבר 2007 החליט משרד הרווחה על "בניית תכנית עבודה משותפת בין המפתן לבין היחידה להתמכרויות ברשות המקומית" בתחום מניעת השימוש בסמים.

הדיונים בתכנית העבודה המשותפת נמשכו כשנה, ורק בתחילת שנת הלימודים התשס"ט התחיל משרד הרווחה להפעיל את תכנית המניעה האמורה כתכנית ניסיונית - "פיילוט סמים". התכנית כוללת שמונה מפגשים קבוצתיים של חניכים, העוסקים במניעת שימוש בסמים, וסדנאות להורי החניכים, לצד טיפול פרטני במשתמשים ביחידה להתמכרויות או בידי עו"ס סמים. ב"פיילוט הסמים" משתתפים שלושה מפתנים בלבד - מפתן קריית ים, מפתן אשדוד ומפתן יבנה.

משרד הרווחה הודיע בתשובתו כי "בעקבות תוצאות הפילוט הותאם המודל לצרכי המפתנים והורחבה הפעלתו ל-6 מסגרות נוספות".

נמצא כי הרשות למלחמה בסמים, האחראית להכשרת עובדים ולגיבוש תכניות שעניינן המאבק בנגעי הסמים האלכוהול, לא הייתה שותפה בגיבוש "פיילוט הסמים".

בתשובתו קבע משרד הרווחה כי "השירות לטיפול בהתמכרויות [במשרד הרווחה] הינו השירות המומחה במשרדנו לפיתוח תוכניות ומענים לטיפול בהתמכרויות. אין צורך לשתף את הרשות למלחמה בסמים בגיבוש התכנית. הרשות מקבלת דיווח מהשירות להתמכרויות על תוכניות שפותחו".

בחוק הרשות למלחמה בסמים נקבע כי אחד מתפקידיה של הרשות הוא לתכנן ולקדם מסגרות פעולה ושירותים למניעה, לטיפול ולשיקום ולפעול לפיתוח תכניות פעולה לצרכים אלה. הרשות

45 משרד הרווחה והשירותים החברתיים, השירות לשיקום נוער, תדריך לעובדת הסוציאלית במפתן, פברואר 2008.

למלחמה בסמים פועלת גם בתחום המחקר וגם בתחום פיתוח תכניות מניעה וטיפול. מן הראוי היה שמשרד הרווחה ישתף את הרשות למלחמה בסמים בגיבוש התכנית האמורה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי לנוכח השימוש הנרחב בחומרים פסיכואקטיביים בקרב חניכי מפתן ומית"ר, ראוי היה לקיים במסגרות אלה, במהלך כל השנים, פעילות מניעה ותכניות טיפול בהיקף רחב ולהכשיר עובדים לצורך זה. על משרד הרווחה, בשיתוף הרשות למלחמה בסמים, להיערך באופן מיידי לפעילות מניעה ולטיפול בתחום החומרים הפסיכואקטיביים במוסדות אלה.

התחום החוץ בית-ספרי

"קידום נוער"

משרד החינוך עוסק בפיתוח ובהפעלה של שירותים חינוכיים-טיפוליים לבני נוער שהתנתקו ממערכת החינוך, לרבות בני נוער בסיכון, ולבני נוער המאופיינים בניידות גבוהה בין מסגרות חינוכיות ובהיעדרות תכופה מבית הספר. "קידום נוער" הוא אחד מן השירותים האלה ותפקידו לאתר את אותם בני נוער, לטפל בהם ולשלבם מחדש בחברת נוער בני גילם או ליצור בשבילם חלופה חינוכית-חברתית נאותה, וכן "לפתח ולארגן שירותים חינוכיים - טיפוליים - חברתיים לנוער בסיכון ולנוער מנותק [ממסגרות לימוד או עבודה] בגילים 14-18"⁴⁶. בשנת 2008 טופלו בשירות לקידום נוער כ-19,000 בני נוער בסיכון בכ-150 רשויות מקומיות. כמחצית מהם נוער מנותק, דהיינו בני נוער שאינם לומדים ואינם עובדים ונוטים לעסוק בפעילות אנטי-חברתית או פלילית וכן נוער במאסר ובמוסדות לנוער עברייני.

רוב הנוער המנותק אינו יוצר קשר עם "קידום נוער" ואינו מטופל במסגרת זו. להערכת חוקרים⁴⁷, מספרם של בני הנוער בסיכון בשנת 2002 עמד על כ-50,000 לפחות. כ-7.5% מבני הנוער שלמדו בשנת 2002 נשרו ממערכת החינוך והתנתקו מכל מסגרת של חינוך או עבודה ומספרם עמד על כ-25,000 תלמידים. חוקרים סבורים כי בפועל היה מספר הנושאים ממערכת החינוך גדול מזה, משום שעל כל "נוער גלוי" קיים לפחות "נוער סמוי" אחד, דהיינו תלמיד הנעדר בתדירות גבוהה מבית הספר או אינו משתתף באיזושהי מסגרת חינוכית מתאימה.

1. במסמך האסטרטגיה לשיתוף פעולה שגיבשו משרד החינוך והרשות למלחמה בסמים בפברואר 2008 (להלן - מסמך האסטרטגיה) נקבע "המתווה שמשרד החינוך אמור לתת לבני נוער מנותקים ונוער בסיכון". לכלל הנוער המטופל ב"קידום נוער" נקבע כי "עקב השימוש הנרחב באלכוהול מוצעות פעולות הסברה וייעוץ בנושא הסכנות שבשתייה מופרזת של אלכוהול, וכן פעולות הסברה בנושא השימוש בסמים". לנוער בסיכון שאינו משתמש בסמים הוצעו במסמך האסטרטגיה תכניות מניעה ומיזמים, כמו "אלטרנטיב" ו"מכורים לחיים".

46 משרד החינוך מינהל חברה ונוער, נוהלי הפעלת שירותים ותוכניות במערך היחידה לקידום נוער בארץ, עמ' 1.

47 חיים להב, "תופעת הנשירה ממערכת החינוך - הוויכוח על המספרים ומי משלם את המחיר", מחשבות, מאי 2004, עמ' 6-7.

נמצא כי משרד החינוך הותיר את הקביעות הללו בגדר הצהרות ולא הטמיע אותן בפעילותו של "קידום נוער". מהסבריו של מנהל "קידום נוער" במשרד החינוך למשרד מבקר המדינה עולה כי ברוב היחידות לקידום נוער לא נעשית פעילות ממוקדת מטרה ורציפה בתחום מניעת השימוש בסמים, והשירות לקידום נוער כלל לא עוסק בפעילות הסברה ובייעוץ בתחום השימוש באלכוהול.

משרד החינוך הסביר בתשובתו: "תוכניות המניעה שמוצעות במסמך האסטרטגיה מותנות בהשתתפות המשרד או הרשות למלחמה בסמים בתקצוב הפעולות. בשנים האחרונות לא הוקצו בכלל משאבים לנושא, לא על ידי המשרד ולא על ידי הרשות למלחמה בסמים. הביצוע החלקי של תוכניות המניעה נעשו ביוזמת היחידות לקידום נוער ברשויות המקומיות ומומנו על ידם. בנושא אלכוהול אין תוכנית מניעה ייעודית לנוער מנותק. בימים אלו אנו פועלים בשיתוף הרשות למלחמה בסמים ואלכוהול להפקת ערכת הפעלה להתמודדות עם אלכוהול באמצעות סרטים. האגף לקידום נוער מתכנן השנה להכשיר את עובדיו ולעשות שימוש בערכה במסגרות קידום נוער שברשויות המקומיות."

בארבע העריות שנבדקו פעלו מחלקות לקידום נוער, ובשנת הלימודים התשס"ט טופלו בהן כ-660 בני נוער. נמצא כי רק כ-100 מהם השתתפו בפעילות מניעה מובנית, רובם בנתניה ובאשדוד.

2. במסמך האסטרטגיה הוצע להפעיל תכנית "מניעה שניונית" לטיפול ב"נוער משתמש מזדמן" שנדרשה לה "הכשרת עובדים להתערבות באמצעות תוכנית חינוכית טיפולית". ל"נוער משתמש קבוע בסמים" הוצעה במסמך האסטרטגיה הכשרת עובדים לצורך "איתור, זיהוי, אבחון, השמה וליווי מקצועי חוץ בית-ספרי".

בשנת 2009 הועסקו ב"קידום נוער" כ-770 עובדים. מתשובתו של משרד החינוך עולה כי רק 90 עובדים הוכשרו בעשר השנים האחרונות לליווי מקצועי של בני נוער משתמשים ולטיפול שניוני בהם.⁴⁸

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי פעילות המניעה המצומצמת של "קידום נוער" בתחום השימוש בסמים ואי-פעילותו בתחום השימוש באלכוהול לא תואמים את שיעורי השימוש הגבוהים בחומרים פסיכואקטיביים, שנמצאו בקרב נוער מנותק - אוכלוסיית היעד שלו. על "קידום נוער" להיערך ללא דיחוי לפעילות מניעה בהיקף רחב בקרב מטופליו, כלומר להכשיר את עובדיו לטיפול בנוער משתמש מזדמן ומשתמש קבוע ולגבש תכנית מניעה וטיפול נאותה לאוכלוסייה נזקקת זו.

48 80 עובדים השתתפו בהכשרה לאיתור, לזיהוי, לאבחון ולליווי מקצועי של בני נוער משתמשים ו-10 השתתפו בהכשרה להפעלת תכנית גמילה ("12 הצעדים").

חינוך בלתי פורמלי

תנועות נוער

תנועות הנוער הן כלי חינוכי ראשון במעלה לילדים ולבני נוער. מנתוני משרד החינוך עולה כי בשנת 2009 השתתפו בפעילויות של תנועות הנוער בישראל כ-250,000 חניכים. לפיקוח על פעילותן של תנועות הנוער אחראי מינהל חברה ונוער שבמשרד החינוך.

אחת מהמלצות הצוות הבין-משרדי, בראשותו של מנכ"ל הרשות למלחמה בסמים, הייתה להכשיר מדריכים בתנועות הנוער לתחום מניעת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים. הרשות למלחמה בסמים אף הכינה תכנית הדרכה בנושא⁴⁹.

נמצא כי משרד החינוך לא הוציא לפועל תכנית להכשרת מדריכים בתנועות נוער שעניינה מניעת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים. מהסבריו של מנהל מינהל חברה ונוער במשרד החינוך, המפקח על פעילות תנועות הנוער, עולה כי תנועות הנוער כלל לא עוסקות בפעילות מניעה בתחום זה.

מתנ"סים ומועדונים

בשנת 2009 הפעילה החברה למתנ"סים מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ (להלן - החברה למתנ"סים) 172 מתנ"סים ב-137 יישובים.

במכתבה ממרס 2009 הודיעה החברה למתנ"סים למשרד מבקר המדינה כי היא "אינה פועלת בתחום המניעה בסמים ואלכוהול".

משרד החינוך הקים ועדה, בהשתתפות נציגים ממחלקות המשרד, שתדון ב"קידום והעצמה של הנוער בראייה מערכתית כוללת לגילאי חטיבות הביניים והחטיבות העליונות". בינואר 2009 הגישה הוועדה לוועדת תכנון במשרד החינוך "מתווה לתכנון אסטרטגי" בנושא, ובו נקבע כי יש ליצור "רצף חינוכי בין החינוך הפורמלי לחינוך הבלתי פורמלי".

נמצא כי בתחום מניעת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים אין רצף חינוכי כזה ולא נעשית פעילות למניעה במסגרות החינוך הבלתי פורמלי.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות למלחמה בסמים, למשרד החינוך ולחברה למתנ"סים כי עליהם לבחון את האפשרות לפעול יחד לשילוב פעילות בתנועות הנוער ובמתנ"סים שעניינה מניעת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים כדי ליצור את הרצף החינוכי הנדרש לפעילות כזו בין החינוך הפורמלי לחינוך הבלתי פורמלי.

עיריית אשדוד הפעילה, באמצעות חברה עירונית, 11 מועדונים שכונו מתנ"סים. בשנת 2009 השתתפו כ-3,740 בני נוער בכל מיני פעילויות במועדונים אלה. נמצא כי רק 150 מהם השתתפו בפעילות מניעה שהתקיימה בהם.

49 נעמה גורן, נלחמים בסמים - תכנית הדרכה לתנועות וארגוני נוער, הרשות למלחמה בסמים, ספטמבר 1998.

מניעה בקרב בני נוער יוצאי אתיופיה ויוצאי ארצות חבר העמים

בשני העשורים האחרונים הגיעו לארץ עולים מאתיופיה ומארצות חבר העמים, שתי אוכלוסיות המתמודדות עם אתגר קשה - השתלבות בחברה הישראלית שתרבותה ודפוסייה החברתיים אחרים משלהן. משבר העלייה, קשיי קליטה והתערות בחברה הישראלית, משבר במשפחה ונורמות שתייה מקובלות בקרב חלק מהעולים הביאו צעירים רבים מהם לידי שימוש בסמים, ובייחוד לידי שתייה של משקאות אלכוהוליים.

מאמצע שנות התשעים של המאה העשרים התפתחה ברשות למלחמה בסמים, במשרד הרווחה ובמשרד החינוך גישה מקצועית הערה ל"רגישות התרבותית" ומוכנה לקבל ולהפנים את הערכים, האמונות, התקוות והשאיפות של הקבוצה התרבותית שחבריה נזקקים לסיועם של השירותים הסוציאליים. לכן, גורם הרווחה המטפל צריך להכיר את התרבות, את הערכים ואת הנורמות של הקבוצה התרבותית כדי לתת לה את הטיפול המיטבי. מראשית שנות האלפיים החל משרד הרווחה במחקרי הערכה של תכניות רגישות תרבות לטיפול בעולים מאתיופיה⁵⁰.

תכנית מניעה קהילתית רגישת תרבות לבני נוער יוצאי אתיופיה

במהלך השנים 2004-2005 גובשה "תכנית התערבות רגישת תרבות למניעת השימוש לרעה באלכוהול ובסמים לבני נוער יוצאי אתיופיה ולהוריהם"⁵¹.

1. בשנת 2008 הופעלה תכנית המניעה בקרב 450 בני נוער יוצאי אתיופיה ב-26 קבוצות טיפול ב-20 יישובים. לכל קבוצה שני מנחים - האחד מתחום הטיפול בהתמכרויות, והאחר יוצא אתיופיה דובר אמהרית העובד עם בני נוער ביישוב.

ההוצאות של הפעלת תכנית המניעה באותה שנה הסתכמו ב-1.77 מיליון ש"ח - "הפרויקט הלאומי"⁵² מימן 1.62 מיליון ש"ח והשירות להתמכרויות במשרד הרווחה מימן 0.15 מיליון ש"ח. בשנת 2009 קטנו ההכנסות למימון התכנית - משרד הרווחה הקציב לתכנית 0.55 מיליון ש"ח ו"הפרויקט הלאומי" הקטין את הקצבתו ל-0.54 מיליון ש"ח. לפיכך, צומצם היקף תכנית המניעה בשנת 2009, והיא הופעלה ב-15 יישובים בלבד.

לנוכח הנתונים על מספרם הגדול של בני נוער יוצאי אתיופיה המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים, על הרשות למלחמה בסמים לבחון דרכים להרחבת תכנית המניעה משום שהפער בין היקף האוכלוסייה הנזקקת לה ובין המענה הניתן כיום במסגרת תכנית המניעה הוא חסר פרופורציה לחלוטין.

50 ראו פרק "טיפול באוכלוסיות נזקקים מקרב יוצאי אתיופיה", דוח שנתי של מבקר המדינה 58ב, עמ' 1447-1480.

51 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).

52 הפרויקט הלאומי לקהילה האתיופית בישראל בע"מ - חברה ללא כוונת רווח שנוסדה בידי הסוכנות היהודית וכמה ארגונים וולונטריים, המיועדת לקליטת עולי אתיופיה בישראל.

הרשות למלחמה בסמים הודיעה בתשובתה: "אנו שוקדים על המשך פיתוח התוכניות למניעה ולהגדלת פעילות ההסברה בקרב העדה."

2. ביוני 2007 התכנס צוות של נציגי הרשות למלחמה בסמים, משרדי הרווחה, החינוך והקליטה והפרייקט הלאומי לדון בנושא "בניית אסטרטגיה בינמשרדית לסיוע לעולים יוצאי אתיופיה נפגעי סמים ואלכוהול". באוגוסט 2008 הוצגה תכנית עבודה שהכין הצוות בעלות של מיליון ש"ח, שהוקצה מתקציב הרשות למלחמה בסמים, ותקציב עתידי בסך מיליון ש"ח שיוקצה מתקציב משרד הקליטה.

התכנית המוצעת⁵³ התמקדה בפעילות מניעה בתחום הקהילתי ובהסברה (קמפיין ברדיו ובטלוויזיה ועלוני מידע באמהרית). עוד הוצעו פעילויות בהיקף מצומצם בתחום המחקר והטיפול בנפגעי סמים יוצאי אתיופיה. להנחיית התכנית אישרה הרשות למלחמה בסמים משרה של מנחה כוללני.

נמצא כי עד מועד הביקורת (יולי 2009) כשנה לאחר הצגת התכנית, רוב פעילות המניעה שהוצעה בתכנית הזאת לא יצאה לפועל.

תכנית מניעה קהילתית רגישת תרבות לבני נוער יוצאי ארצות חבר העמים

הרשות למלחמה בסמים, משרד הקליטה ומשרד הרווחה החליטו להפעיל תכנית התערבות רגישת תרבות בקרב בני נוער יוצאי ארצות חבר העמים שמרכיביה שווים לתכנית שהופעלה בקרב יוצאי אתיופיה. התכנית "מתבגרים בעלייה"⁵⁴ הופעלה לראשונה בשנת 2008 בשבעה יישובים. את התכנית הפעילה עמותת "אפשר" לפיתוח שירותי רווחה וחינוך, והשתתפו בה באותה שנה כ-120 בני נוער והוריהם. בשנת 2009 גדל מספר היישובים שנכללו בתכנית לתשעה ומספר בני הנוער שהשתתפו בה קטן ל-110.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות למלחמה בסמים, למשרד הקליטה ולמשרד הרווחה כי בשל הנתונים על השימוש הנרחב בחומרים פסיכואקטיביים בקרב בני נוער יוצאי ארצות חבר העמים, מן הראוי ששלושת הגופים שיזמו את התכנית ירחיבו ויפעילו אותה בהיקף הנדרש לפי צורכי אוכלוסייה זו.

53 הרשות הלאומית למלחמה בסמים, תוכנית עבודה לבניית אסטרטגיה בינמשרדית לסיוע לעולים יוצאי אתיופיה נפגעי סמים ואלכוהול, אוגוסט 2008.

54 הרשות למלחמה בסמים, המשרד לקליטת עלייה, שירות הרווחה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, השירות לטיפול בהתמכרויות, עמותת "אפשר" לפיתוח שירותי רווחה וחינוך, "מתבגרים בעלייה" תוכנית התערבות רגישת תרבות למניעת שימוש לרעה באלכוהול ובסמים בקרב בני נוער יוצאי חבר המדינות והוריהם דוח מסכם, אוגוסט 2008.

תכנית מניעה רגישת תרבות לתלמידים עולים

במסגרת הגישה רגישת התרבות פיתח משרד החינוך תכנית ייעוץ לתלמידים עולים מתוך תפיסה חברתית "הרואה בריבוי התרבויות נכסים לאומיים ובשילוב בין תרבויות עמדה מסתגלת ומתמודדת מתוך חתירה לשוויון הזדמנויות".⁵⁵

בנובמבר 2006 התקיימה ישיבה של ועדת העלייה והתפוצות בכנסת שיוחדה לדיון ב"התמכרויות לאלכוהול וסמים של צעירים עולים". בעקבות הדיון בוועדה התכנס בדצמבר 2006, צוות של נציגי משרד החינוך ומשרד הקליטה כדי לגבש "תוכנית משותפת לפיתוח אסטרטגיה למניעת אלכוהול וסמים בקרב עולים במערכת החינוך". בינואר 2007 הצוות שוב התכנס לקביעת תכנית פעולה.

בסיכום המפגש השלישי של הצוות, במרס 2007, הוחלט לתכנן "ערכה המיועדת לצוותים בית-ספריים המעבירים תכניות מניעה בבתי ספר על יסודיים". בעניין תוכן הערכה נקבע, בין היתר, כי "רצוי שהערכה תכלול את הרצינות של הצורך בהתאמת תוכניות מניעה למורים שמפעילים תוכניות מניעה בכיתות בהם ישנם תלמידים עולים... רצוי שהערכה תכלול תמרוקים, כללים, הצעות, ועקרונות של עבודה חינוכית עם אוכלוסיית עולים בהקשר לתוכניות מניעה. רצוי שהערכה תכלול CD עם מודל עבודה, רעיונות להפעלות ויישומים. רצוי שהערכה תכלול הפעלות מותאמות שהופעלו בהצלחה בפועל בכיתות בהן ישנם תלמידים עולים."

עוד נקבע כי "קיים צורך בשלושה סוגי הכשרות: לצוות מורים בית ספריים, למנחי קבוצות הורים עולים ולעובדי נוער בקהילה" ו"ישנה עדיפות שמנחי קבוצות ההורים יהיו מנחים מקצועיים מקרב ארץ המוצא של ההורים העולים".

מהסבריה של המדריכה הארצית לנושא הייעוץ לתלמידים עולים במשרד החינוך עולה כי בשנת הלימודים התשס"ח קבע משרד החינוך משרה ייחודית ליישום התפיסה האמורה - "מנחה" - וממלאי משרה זו יפעלו בכל היישובים שקיימת בהם אוכלוסייה גדולה של עולים מאתיופיה ומארצות חבר העמים. משרד החינוך איתר 26 יישובים כאלה ובשנת הלימודים התשס"ח מונו 28 "מנחות". בשנת הלימודים התשס"ט פעלו 24 "מנחות" בכל היישובים הללו, וניתנה הדרכה לצוותי המורים ב-59 בתי ספר יסודיים וב-88 חטיבות ביניים, על פי התפיסה החברתית האמורה.

1. המפקחת הארצית של משרד החינוך מסרה לעובדי משרד מבקר המדינה כי בדצמבר 2009 סיים משרד החינוך להכין את הערכה⁵⁶, שנתיים וחצי לאחר מועד ההמלצה. בתחילת פברואר 2010 הערכה הופצה ל"מנחות". ממועד זה ועד מאי 2010 הופצה הערכה ליועצות חינוכיות ולעובדי חינוך אחרים שתודרכו להפעילה במוסדות החינוך. באותו המועד לא היה בידי משרד החינוך מידע זמין בדבר מספר מוסדות החינוך שהחלו להפעיל את הערכה.

2. עוד נמצא כי עד מועד הביקורת לא הוכשרו "מנחים" לא לקבוצות הורים ולא לעובדי נוער בקהילה.

55 רונית כץ - מדריכה ארצית לנושא הייעוץ לעולים, תוכנית לפיתוח והתמקצעות בייעוץ לתלמידים עולים בכלל ולתלמידים עולים בסיכון.

56 נגה נחשון, מדריך לעבודה עם תלמידים עולים למניעת שימוש באלכוהול ובסמים, גישה רגישת תרבות, 2009, משרד החינוך, הרשות הלאומית למלחמה בסמים.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שטיפול משרד החינוך ביישום ההמלצות בדבר תכנית מניעה לתלמידים עולים חורג ממסגרת זמן סבירה, דהיינו הכשרת העובדים לא הושלמה, ורק כשלוש שנים לאחר מועד הגשת ההמלצות בנושא הוכנה והופצה הערכה הנדרשת להפעלת התכנית למניעת שימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב תלמידים עולים.

תכניות להתמודדות עם אלימות, סמים ואלכוהול בקרב בני נוער

תכנית תמ"ר אס"א

המשרד לביטחון הפנים רואה בפשיעת נוער "איום פשיעה מרכזי על מדינת ישראל שכן היא פוגעת במרקם החברתי ובחוסנה של החברה הישראלית בעתיד... אלימות, סמים ואלכוהול אובחנו במרכזי הכובד לפשיעה והידרדרות בני הנוער", ומצא "העדר אינטראקציה בין גורמים העוסקים בנוער ביישוב. אין החלפת אינפורמציה ורשמים אין לקחים". המשרד סבר כי מיסוד שיתוף פעולה בין גורמי הנוער הפועלים ביישוב תחת קורת גג אחת הוא תנאי הכרחי להתמודדות עם אלימות, סמים ואלכוהול⁵⁷.

1. משנת הלימודים התשס"ב (ספטמבר 2001 - אוגוסט 2002) הופעלה תכנית מערכתית רשותית להתמודדות עם אלימות, סמים ואלכוהול (להלן - תמ"ר אס"א). מטרת התכנית היו צמצום האלימות בקרב ילדים בבית הספר ובקהילה, חיזוק עמדות השוללות שימוש בחומרים פסיכואקטיביים וצמצום השימוש בהם בקרב בני נוער וחיזוק גורמי החוסן ומעגלי התמיכה של ילדים ובני נוער במשפחה, בבית הספר ובקהילה⁵⁸.

את התכנית הפעילה ועדה בין-משרדית - ועדת תמ"ר אס"א ארצית - וישבו בה נציגים ממשרד החינוך, ממדור נוער במשטרה, מהרשות למלחמה בסמים, מהמשרד לביטחון הפנים, ממשרד הקליטה, משירות המבחן לנוער במשרד הרווחה וממרכז השלטון המקומי. תפקיד הוועדה לגבש עקרונות פעולה מנחים להטמעת התכנית ברשות המקומית, ללוות את תהליך ההטמעה ולאשר לרשות תכנית.

רשות מקומית שהצטרפה לתמ"ר אס"א נדרשה למנות ועדת היגוי לתכנית, לקבוע יעדים אופרטיביים, למפות תכניות קיימות ביישוב, לתכנן תכנית רשותית בראייה תלת-שנתית ולגייס משאבים לביצועה. המימון לזה הוקצה בחלקו מתקציב משרד החינוך. ממסמכי משרד החינוך עולה כי עד לשנת הלימודים התשס"ז הקציב משרד החינוך לתכנית כ-6 מיליון ש"ח ולפרויקט הצטרפו 62 יישובים. כל רשות מקומית הייתה אמורה לגבש תכנית מניעה לילדים ולבני נוער ברמות סיכון שונות מתוך ראייה קהילתית-רשותית המשיקה להם מ"בוקר ועד ערב".

57 אתר המשרד לביטחון הפנים באינטרנט - "פרויקט אס"א".

58 משרד החינוך מינהל חברה ונוער, תמ"ר-אס"א תכניות מניעה רשותיות לצמצום התנהגויות סיכון בקרב ילדים ובני נוער, תשס"ז. ממצאים הנוגעים להפעלת התכנית ולהערכתה נכללו בפרק "מאבק בתופעת הבריונות ואירועי האלימות במוסדות החינוך", דוח שנתי של מבקר המדינה 58, כרך ראשון, עמ' 735.

מאבק השלטון המקומי בנגעי הסמים והאלכוהול

2. תכנית המניעה של הרשות המקומית הייתה אמורה להתבסס על קביעות של מיקום התנהגויות סיכון והיקפן ודפוסי בילוי ופנאי של תלמידי בתי הספר ביישוב באמצעות שאלון שנבנה בידי שפ"י. השאלון הופץ, בכל אחת מהשנים 2005-2007, ליישובים שהשתתפו בתקופה זו בתכנית תמ"ר אס"א. ממצאי השאלון כללו מידע מפורט על שימוש בחומרים פסיכואקטיביים של בני נוער בבתי הספר היסודיים, בחטיבות הביניים ובבתי הספר התיכוניים. נתוני השאלונים הובאו לידיעת ראש הרשות המקומית ולטיפולו.

מהסבריה של מרכזת מחקר ההערכה והמשוב במינהל חברה ונוער למשרד מבקר המדינה עולה כי הנתונים הללו נוצלו רק במישור המקומי⁵⁹ כדי לקבוע מדיניות של רשות מקומית בודדת, ומשרד החינוך לא ניסה לבחון את הנתונים במישור הארצי. הנתונים לא רוכזו, וממילא לא הועלו לדיון בפורום משרדי או בין-משרדי כלשהו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי מאחר שלא ריכז את ממצאי השאלונים ולא העלה אותם לדיון, נמנע מן המשרד שימוש בכלי חשוב היכול לסייע לו בקביעת מדיניות מניעה וטיפול.

3. בשנת הלימודים התשס"ח הופסקה הפעלת התכנית בלי שנבחנה תרומתה למיגור האלימות ולצמצום השימוש בחומרים פסיכואקטיביים. המפקחת על מניעת התנהגויות בסיכון במינהל חברה ונוער הסבירה למשרד מבקר המדינה, במכתבה ממאי 2009, כי התכנית הופסקה משום ש"עקב חילופי שרים ומנכ"לים, לא נערך דיון ברמת מקבלי החלטות במשרד, לגבי הפקת לקחים ומסקנות מהפעלת התכנית".

משרד החינוך זנח את הפרויקט למניעת אלימות ושימוש בחומרים פסיכואקטיביים לאחר שבע שנות הפעלה, בלי שביצע הערכה של תוצאות יישום הפרויקט במהלך שנות הפעלתו. בפועל, ההחלטה על ביטול הפרויקט התקבלה ללא דיון ממשי בהנהלת המשרד שבמסגרתו היו אמורות להיבחן ההשלכות הנובעות מהחלטה זו.

תכנית נאס"א

בשנת הלימודים התשס"ח, משהופסקה הפעלת תמ"ר אס"א, החל מינהל חברה ונוער להפעיל תכנית "הוליסטית רשותית למניעת נשירה סמויה וגלויה בחטיבות הביניים". מטרתה של התכנית היא לטפל בתלמידים בסכנת התנתקות מבית הספר ומהקהילה ולאפשר להם לחוות הצלחה שתגביר את תחושת שייכותם למסגרות הפעילות. משרד החינוך צופה כי יישום פעילות מעין זו תביא לידי שינוי בדפוסי התנהגות בקרב בני הנוער שהתנהגותם מאופיינת בנשירה ממסגרות חינוכיות, בגילויי אלימות, בצריכת סמים ובשתיית אלכוהול (להלן - נאס"א).

הפעלת התכנית ברמה היישובית מחייבת הקמתה של ועדה שתפקידה למנוע נשירה ממסגרות חינוכיות, לגבש תכנית עירונית ולעקוב אחר יישומה ולהעסיק רכז נאס"א שילווה את התלמיד ויתמוך בו בבית הספר ומחוצה לו.

59 על מידת ניצול הנתונים במישור המקומי ראו פרק "היקף השימוש בחומרים פסיכואקטיביים", פרק משנה - "נתונים במישור המקומי".

בשנות הלימודים התשס"ח והתשס"ט נכללו בתכנית נאס"א רק 11 ו-18 רשויות מקומיות, בהתאמה, ממחוז מרכז בלבד, ומשרד החינוך הקצה לצורך זה 775,000 ש"ח ו-785,000 ש"ח, בהתאמה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי אין מקום להפעלת תכנית נאס"א במחוז אחד בלבד, אלא יש להפעילה במסגרת ניסויית לזמן קצוב ועל פי תוצאותיה להחליט כיצד ניתן להרחיבה למישור הכלל-ארצי.

הטיפול בנפגעי סמים ואלכוהול במוסדות אמבולטוריים

רישוי מוסדות אמבולטוריים

המענה הטיפולי למשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים ולמכורים המבקשים להיגמל ולבני משפחותיהם ניתן על-ידי המחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות, שמשרד הרווחה משתתף במימונו. מענה כזה נותנת גם עמותות ציבוריות ששירותיהן ממומנים בידי הרשות למלחמה בסמים ומשרד הרווחה שגם מפקח על עבודתן. משרד הבריאות נותן למכורים שירותי אשפוז וטיפול תרופתי ממושך במתדון או סובוטקס.

בחוק הפיקוח על מוסדות לטיפול במשתמשים בסמים, התשנ"ג-1993 נקבעו גם הדרישות לניהול מוסד לטיפול סוציאלי במשתמשים. עוד נקבעה בחוק החובה לקבל רישיון לניהולו. בקשה לרישיון למוסד לטיפול סוציאלי תוגש לוועדה שהרכבה קבוע בחוק. לאחר שהוועדה תקבע שהבקשה היא לרישיון למוסד לטיפול סוציאלי, היא תעביר אותה לאישורו של שר העבודה והרווחה ויחולו על מבקש הבקשה הוראות חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965. בתקנות הפיקוח על מעונות הוגדר מוסד לטיפול סוציאלי, שניתן בו טיפול סוציאלי והמטופלים אינם מתגוררים בו, כ"מוסד אמבולטורי לטיפול סוציאלי" (להלן - מוסד אמבולטורי). המחלקה לשירותים חברתיים ברשות מקומית המפעילה יחידה לטיפול במשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים היא מוסד כזה.

בתחילת 2009 פעלו 181 מוסדות אמבולטוריים לטיפול בנפגעי סמים ואלכוהול, רובם של הרשויות המקומיות - 85 יחדו לטיפול במבוגרים, 45 לטיפול בבני נוער ו-32 לטיפול בנפגעי אלכוהול. חוץ מהם פעלו עוד 15 מרכזי יום למבוגרים ו-4 מרכזי יום לבני נוער.

מנתוני משרד הרווחה, מאפריל 2009, עולה כי 56 מוסדות אמבולטוריים לטיפול בנפגעי סמים ואלכוהול פעלו בלי רישיון. חלק מהם פעלו ללא רישיון במשך שנים רבות: ל-7 לא היה רישיון מאז החלו לפעול, 17 פעלו ללא רישיון במשך שנתיים עד ארבע שנים ו-8 פעלו ללא רישיון במשך 5-9 שנים.

בשנת 2009, בעת שמשרד מבקר המדינה בדק את נושא המאבק בנפגעי הסמים והאלכוהול, פעל משרד הרווחה לאכיפת הרישוי, ונמצא כי באוקטובר 2009 פעלו 34 מוסדות אמבולטוריים ללא רישיון.

מאבק השלטון המקומי בנגעי הסמים והאלכוהול

בידי משרד הרווחה האמצעים לאכוף על הרשויות המקומיות המפעילות מוסדות אמבולטוריים ללא רישיון לתקן ליקויים ולמלא אחר כל התנאים הנדרשים לקבלת רישיון. בחוק הפיקוח על מעונות ניתנה בידי שר הרווחה הסמכות לסגור מוסד אמבולטורי הפועל ללא רישיון. מאחר שמשרד הרווחה מממן חלק גדול מההוצאות להפעלת מוסדות אמבולטוריים יש ביכולתו להפסיק מימון זה.

נמצא כי משרד הרווחה לא סגר מוסדות אמבולטוריים שפעלו ללא רישיון ולא פסק מלממן את הוצאותיהם, ובכך אפשר לאלה הפועלים ללא רישיון להמשיך ולפעול ללא כל מניעה אפקטיבית מצדו.

משרד הרווחה הודיע בתשובתו כי "הסמכות לסגירת מוסדות היא בידי משרד הרווחה, אולם ההליך החוקי והמשפטי עד לסגירה או הפסקת מימון הוא ארוך וממושך וכוון בכירורים רבים. אנו פועלים לבדוק ברמת הנהלת המשרד האם יש דרכים שיפשטו את ההליך."

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שמוסדות אמבולטוריים לטיפול בנפגעי סמים ואלכוהול פעלו ללא רישיון ובניגוד להוראות החוק, וכמה מהם אף פעלו כך במשך שנים רבות. החובה המוטלת על מוסדות ציבוריים בתחום זה היא מוחלטת ונובעת הן מהצורך של הבטחת שלום הציבור הפוקד את המתקנים הציבוריים הן מהחובה לספק את השירות במוסד כזה על פי אמות מידה וסטנדרטים מסוימים. יתרה מכך, אין להשלים עם מציאות שבה רשויות מקומיות, האוכפות את הדין הנוגע לכל מיני רישיונות אחרים, מפעילות בעצמן מתקנים ללא רישיון. על משרד הרווחה לפעול אפוא ללא דיחוי לאכיפת החוק על אותן רשויות מקומיות המפעילות מוסדות אמבולטוריים ללא רישיון.

מתן טיפול לבני נוער נפגעי סמים ואלכוהול

1. מהנתונים לעיל עולה כי בכ-200 מ-250 הרשויות המקומיות לא פעלו יחידות אמבולטוריות לטיפול בבני נוער המשתמשים בסמים או באלכוהול.

נמצא כי משרד הרווחה לא הנחה את לשכות הרווחה ברשויות המקומיות הללו כיצד עליהן לתת שירותי טיפול פסיכו-סוציאלי לבני נוער נפגעי סמים ואלכוהול שבתחומן.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי מתן טיפול סוציאלי לנזקק היא חובה שהוטלה בחקיקה על הרשות המקומית, והימנעות מלקבוע הסדרים למתן השירות לבני נוער נפגעי סמים ואלכוהול פוגמת ביכולתן של הרשויות לתת את הטיפול כנדרש בחוק. על משרד הרווחה לבחון דרכים שיאפשרו לכל הרשויות המקומיות לאתר בני נוער נפגעי סמים ואלכוהול בתחומן ולטפל בהם כנדרש מהן.

2. בעיריית באקה-ג'ת לא היה כל שירות לטיפול בבני נוער המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית באקה-ג'ת כי לא ניתן להשלים עם מצב שאין נעשית כל פעילות לאיתור בני נוער נפגעי סמים ואלכוהול ולטיפול בהם, ועליה לפתח דרכי פעולה, בהתייעצות עם משרד הרווחה, לטיפול בבני נוער בתחומה המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים.

3. בשלוש העיריות האחרות שנבדקו ניתן לבני הנוער המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים טיפול בכל מיני מסגרות. נמצא כי בשלוש הערים שהופעל בהן שירות לטיפול בבני נוער המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים למדו כ-30,000 תלמידים בבתי הספר העל-יסודיים בתחומן בשנת הלימודים התשס"ט. ממצאי מחקר 2005 מלמדים על אלפי תלמידים, באותן ערים, שהשתמשו בחומרים פסיכואקטיביים בתדירות גבוהה, וזאת בנוסף לבני נוער המנותקים ממסגרות חינוך שהשתמשו בחומרים אלה. באותה שנה טופלו בשלוש הערים כ-330 בני נוער שהשתמשו בחומרים פסיכואקטיביים; שני שלישי מהם באשדוד.

פעילות איתור יזומה

אחת ממטרות השירות הסוציאלי כפי שהוגדרו בתע"ס היא "איתור אוכלוסייה הזקוקה לשירותי המחלקה לשירותים חברתיים ואינה פונה אליה". הטיפול במשתמשים בסמים ובנפגעי סמים הופקד בידי עו"ס סמים שנדרש, בין היתר, ליזום פעולות איתור של נפגעי סמים ולבדוק את הצרכים וסוגי המענים הדרושים לאוכלוסייה זו.

משרד הרווחה קבע בתע"ס: "האיתור הוא אמצעי לגיוס בני נוער מכורים לחומרים פסיכואקטיביים והבאתם לטיפול. פעולות האיתור ייקבעו על ידי מנהל המחלקה לשירותים חברתיים בתאום ובאישור הפיקוח".

נמצא כי מנהלי מחלקות הרווחה בארבע העיריות שנבדקו לא קבעו את דרכי הפעולה שייעשו לאיתור בני נוער המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים, והמחלקות לא יזמו פעולות לאיתור משתמשים כאלה.

משרד הרווחה, בתשובתו מראשית יוני 2010 הבהיר כי "מדיניות הטיפול בבני נוער מועברת על ידי השירות לאחר דיון מקצועי בכל הדרגים. השירות לא העביר לרשויות המקומיות, מדיניות אשר ממליצה על תוכנית איתור למתמכרים והבאתם לטיפול, ולכן לא נמצאה על ידי המבקר תוכנית זו."

שימוש במאגרי מידע של העיריות

ממצאי מחקר 2005 מלמדים, כאמור, כי שיעור בני נוער מנותק המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים גבוה בהרבה משיעור המשתמשים בקרב בני נוער לומד. הרשויות המקומיות מפעילות גורמים שונים לטיפול בבני נוער בסיכון, בשנת הלימודים התשס"ט טיפלו גורמים אלה, רק באשדוד ובנתניה, בכ-5,000 בני נוער.

נמצא כי רק 25 מבני הנוער הללו הופנו בידי הגורמים שטיפלו בהם לעו"ס סמים נוער. מנהלי מחלקות הרווחה בכל העיריות שנבדקו לא השתמשו במאגרי המידע שעמדו לרשותם בעיריותיהם הכוללים נתונים על בני נוער בסיכון ולא פעלו לאיתור בני נוער משתמשים בחומרים פסיכואקטיביים הזקוקים לטיפול.

לכמה מגורמי הטיפול אף היה מידע זמין על בני נוער המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים, והוא לא הובא לידיעת עו"ס סמים נוער:

1. באגף הרווחה של עיריית אשדוד פעלה מחלקה למענים ייחודים לנוער בסיכון (להלן - מיר"ן) שטיפלה, בין היתר, בנערות במצוקה. מנהלת מיר"ן המציאה למשרד מבקר המדינה "רשימת נערים ונערות בטיפול המחלקה אשר להם נגיעה בסמים/אלכוהול" נכונה לשנת 2008 עד יוני 2009. מהרשימה עולה כי 105 ממטופלי מיר"ן, שנולדו בשנים 1984-1995, השתמשו בסמים או באלכוהול. התברר כי רק 9 מבני נוער אלה נמצאו בטיפול של עו"ס סמים נוער.

בבדיקה אקראית של 25 תיקי מטופלים מבין בני הנוער הללו נמצאו 10 מקרים חמורים של משתמשים בחומרים פסיכואקטיביים, שלא הועברו לידיעת עו"ס סמים נוער. להלן דוגמה:

נערה ילידת 1994, שאושפזה בבית חולים בעקבות שתיית אלכוהול עד כדי שוכרה וניסיון התאבדות, הופנתה ביולי 2008 בידי עו"ס משפחה לטיפול במיר"ן. מהרישומים בתיקה עולה כי "בשיחות עמה דיווחה על 'שימוש קבוע באלכוהול ולסירוגין בסמים'". הנערה שהתה זמן מה בפנימייה, אבל "הדבר לא צלח... הגיעה למצבי סיכון קיצוניים, ברחה מהפנימייה... שתתה אלכוהול עד כדי שוכרה ואיבוד בוחן מציאות, נטלה כדורי 'חגיגת' ואקסטזי ונהגה באלומות". במרס 2009 "שוב הובאה... לבי"ח כשהיא שתויה ולאחר נטילת כדורי אקסטזי". באפריל וביולי 2009 פנתה מנהלת מיר"ן למעון צופיה בבקשה לקלוט את הנערה והתריעה "על הסיכון והמצוקה בהם הנערה שוהה מידי יום ביומו". המידע לא הועבר לעו"ס סמים נוער כדי לנסות וליצור קשר עם הנערה.

2. בשנת 2009 איתרה המחלקה לקידום נוער באשדוד 13 בני נוער מבין מטופליה שהשתמשו בחומרים פסיכואקטיביים - 11 השתמשו בסמים ושתו משקאות אלכוהוליים ו-2 השתמשו בחומרים נדיפים. המידע לא הועבר לעו"ס סמים נוער. להלן דוגמה:

ביולי 2007 התקבל נער, יליד 1992, לטיפול במחלקה לקידום נוער. בספטמבר 2008 דיווחה עובדת המחלקה כי הוא כנראה מעשן סמים. בתחילת פברואר 2009 צוין בגיליון הטיפול שבתיקו ש"חייבים ליצור קשר עם עו"ס סמים שתטפל בו". באותו חודש בשיחה שנערכה במחלקה עם הנער נקבעו תנאים שלפיהם עליו "לא לעשן סמים בזמן הלימודים ולפני הלימודים ולהתחיל טיפול" אצל עו"ס סמים. נמצא כי המידע כלל לא הועבר לעו"ס סמים נוער כדי לנסות וליצור קשר עם הנער.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות כי קיים חוסר הלימה בין מספר בני הנוער בתחומיהן המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים ובין מספר בני הנוער שטופלו. על העיריות להגביר את פעולות האיתור ולהרחיב את מעגל המטופלים מקרב בני הנוער ולהיעזר לשם כך גם במאגרי המידע הקיימים אצלן. על משרד הרווחה לבחון דרכים שיאפשרו לכל הרשויות המקומיות לאתר בני נוער נפגעי סמים ואלכוהול בתחומן ולהעניק להם את הטיפול הדרוש.

עיריית אשדוד הודיעה בתשובתה כי "הרשות מקבלת את הערת הביקורת. תוגבר פעילות האיתור להרחבת מספר המטופלים, וכן יגובשו נוהלי עבודה מעודכנים בתיאום עם כל הגורמים ברשות. בעקבות הערת הביקורת מוסדו קשרי העבודה בין מרכז היעוץ לנוער [במסגרתו פועלות עו"ס סמים]... לבין יחידת מיר"ן ומתקיים מפגש שבועי בין שני הגופים לצורך איתור, אבחון והערכה. כמו כן, פעל המנהל לשירותים החברתיים לכתיבת נוהל העברות תיקים בין היחידות, לפיו כל חשד לשימוש בסמים יעבור לידיעת מרכז ייעוץ."

התקציב למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול בקרב בני נוער

ארבעה גופים ממלכתיים נושאים בעיקר נטל המאבק בנגעי הסמים והאלכוהול - הרשות למלחמה בסמים ומשרד החינוך המתמקדים בתחומי ההסברה והמניעה ומשרד הרווחה ומשרד הבריאות הפועלים בתחום הטיפול במשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים ובמכורים להם. בשנת 2008 הסתכמו הוצאותיהם של ארבעת הגופים האלה, שיוחדו למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול, בכ-131 מיליון ש"ח לעומת כ-96.4 מיליון ש"ח בשנת 2005, בעת שהתפרסמו נתוני מחקר 2005 - גידול של 36%. בשנת 2008 הוקצו כ-93 מיליון ש"ח מההוצאות לתחום הטיפול במשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים ובמכורים להם וכ-38 מיליון ש"ח לתחום המניעה⁶⁰.

מחצית מההוצאות לטיפול, בשנת 2008, יועדו לטיפול במכורים לחומרים פסיכואקטיביים⁶¹, רובם מבוגרים. משרד הבריאות ייעד את תקציבו - כ-31 מיליון ש"ח - לגמילה פיזית של מכורים ולטיפול רפואי מתמשך בהם, ומשרד הרווחה ייעד כ-9 מיליון ש"ח מההוצאות לטיפול באלכוהוליסטים. משרד הרווחה אחראי לחלק הארי של התחום הטיפולי במשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים - כ-48 מיליון ש"ח יועדו לטיפול במשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים, מתוכם כ-4.6 מיליון ש"ח לטיפול בבני נוער המשתמשים בחומרים אלה.

במחקר 2005 הובאו נתונים על שיעורי הנבדקים שהשתמשו בחומרים פסיכואקטיביים בשבוע האחרון שלפני מועד הצגת שאלון המחקר, שניתן ללמוד מהם על היקף המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים בתדירות גבוהה. על פי תוצאות המחקר העריכו עורכי המחקר את מספר המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים בתדירות גבוהה ("שבוע אחרון") בקרב אוכלוסיות הנוער הלומד והמבוגרים כמפורט: 854,700 מבוגרים ו-133,270 בני נוער לומד⁶² שתו משקאות אלכוהוליים; 93,440 מבוגרים ו-26,650 בני נוער לומד השתמשו בסמים ו-35,540 בני נוער לומד השתמשו בחומרים נדיפים⁶³.

60 משרד הרווחה ומשרד הבריאות - 56.7 ו-31.1 מיליון ש"ח, בהתאמה, לטיפול; הרשות למלחמה בסמים - 34.9 מיליון ש"ח, מהם 29.4 למניעה ו-5.4 לטיפול; משרד החינוך - 8.8 מיליון ש"ח למניעה.

61 להערכת המדענית הראשית של הרשות למלחמה בסמים מצויים בישראל כ-12,500 מכורים לסמים. הכנסת מרכז המחקר והמידע, סוגיות נבחרות בתחום הטיפול של הוועדה למאבק בנגע הסמים, 2.2.09.

62 הנתונים אינם כוללים בני נוער שלמדו במסגרות חינוך של המגזר החרדי ולא נכללו בסקר וכן בני נוער המנותקים ממסגרות חינוך.

63 מחקר 2005 עמ' 16, לוח 3 (נוער לומד); עמ' 46, לוח 18 (מבוגרים).

מאבק השלטון המקומי בנגעי הסמים והאלכוהול

מנתונים אלה עולה כי מספר המבוגרים השותים בתדירות גבוהה משקאות אלכוהוליים גדול פי 6.4 ממספר בני הנוער, ומספר המבוגרים המשתמשים בתדירות גבוהה בסמים גדול פי 1.5 ממספר בני הנוער המשתמשים בסמים או בחומרים נדיפים. ההקצאות התקציביות לטיפול במשתמשים בסמים אינן עומדות בפרופורציה כלשהי ליחס האמור, ובשנת 2008 היו ההוצאות לטיפול במבוגרים המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים גבוהות פי עשר מההוצאות לטיפול בבני נוער המשתמשים בחומרים אלה.

להלן נתוני הרשות למלחמה בסמים ומשרד הרווחה של ההוצאות לטיפול במבוגרים ובבני נוער המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים בשנת 2008 (במיליוני ש"ח):

טיפול		סך הכול	
מבוגרים	נוער		
3.3	2.1	5.4	הרשות למלחמה בסמים
43.4	4.6	48	משרד הרווחה
46.7	6.7	53.4	סך הכול

מהנתונים עולה כי היקף ההוצאות לטיפול בבני נוער המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים קטן והוא היווה בשנת 2008 כ-12.5% בלבד מכלל ההוצאה לטיפול במשתמשים בחומרים אלה.

יצוין כי הרוב המוחלט של בני נוער לומד המשתמשים בתדירות גבוהה בחומרים פסיכואקטיביים מצויים במסגרות חינוך שאינן ערוכות לתת טיפול פסיכו-סוציאלי והם אינם מקבלים טיפול במסגרת כלשהי בלשכות הרווחה.

מהסבריה של מנהלת השירות לטיפול בהתמכרויות וממסמכי משרד הרווחה עולה כי עד סוף 2009 לא נדון נושא היקף הטיפול בבני נוער בהשוואה להיקפי הטיפול במבוגרים. בפברואר 2009 הגישה מנהלת השירות לטיפול בהתמכרויות להנהלת משרד הרווחה הצעה להגדלת היקף הטיפול בבני נוער בתוך חמש השנים הבאות. בהצעה זו התבקש המשרד להגדיל את מספר המוסדות האמבולטוריים לטיפול בבני נוער ברשויות המקומיות מ-45 ל-70; להגדיל את מספר מרכזי היום לנוער מ-4 ל-8; לבנות סל פרויקטים קבוצתיים לנוער בעלות של 50,000 ש"ח ליישוב; לבנות מערך איתור מקומי לבני נוער מכורים והבאתם לטיפול⁶⁴. עד מועד סיום הביקורת ההצעה טרם נדונה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי במסגרת הדיונים התקציביים לשנת 2010 ראוי שהוא יקיים בדיקה בדבר היחס שבין ההקצאות התקציביות לטיפול בבני נוער ובין ההקצאות לטיפול במבוגרים. כדאי ורצוי שמסקנות בדיקה זו יהיו בסיס לדיון בהצעתה של מנהלת השירות לטיפול בהתמכרויות ולסיכום התקציב בתחום הטיפול במשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים.

64 צרכים לשרות להתמכרויות - תוכניות חומש - רשויות מקומיות (24.2.09).

משרד הרווחה הודיע בתשובתו: "מוסכם כי יש צורך בהגדלת המענים לבני נוער והשירות פועל לכך, כבר בשנת 2010 יפתחו 20 יחידות לטיפול בקהילה ו-2 מרכזי יום לנוער משתמש בסמים, זאת בנוסף על הקיים."

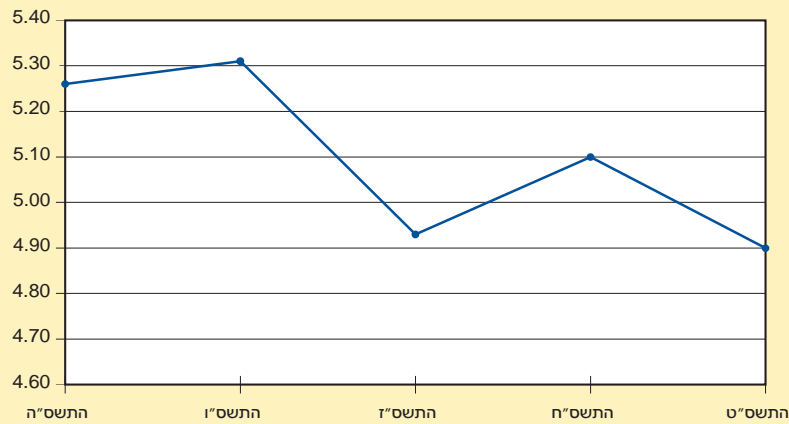
משרד החינוך

הוצאות משרד החינוך לפעילות המניעה⁶⁵ בקרב ילדים ובני נוער במוסדות החינוך הסתכמו בשנת הלימודים התשס"ט בכ-9.1 מיליון ש"ח. להלן נתוני משרד החינוך על ההוצאות משנת הלימודים התשס"ה (ספטמבר 2004 - אוגוסט 2005) עד שנת הלימודים התשס"ט ביחס למספר התלמידים במוסדות החינוך בשנים אלה והצגה גרפית של היחס ביניהם (סכומי התקציב במיליוני ש"ח):

שנת לימוד	יחס	תקציב	תלמידים*
התשס"ה	5.26	9.16	1,740,863
התשס"ו	5.31	9.22	1,735,081
התשס"ז	4.93	8.81	1,786,297
התשס"ח	5.10	9.24	1,810,256
התשס"ט	4.90	9.06	1,848,831

* תלמידים הלומדים בגני ילדים ציבוריים, בבתי ספר יסודיים, בחטיבות ביניים ובבתי ספר תיכוניים. המספרים כוללים את תלמידי מוסדות החינוך של המגזר החרדי שמשרד החינוך אינו מקיים בהם פעילות מניעה.

היחס בין הקצאות משרד החינוך לתחום מניעת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים ובין מספר התלמידים, התשס"ה-התשס"ט



65 הוצאות היחידה למניעת סמים, אלקוהול וטבק שבמשרד החינוך.

מאבק השלטון המקומי בנגעי הסמים והאלכוהול

מהנתונים האלה עולה כי הקצאות משרד החינוך לתחום מניעת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים קטנו מאז שנת הלימודים התשס"ה בכ-1.1%, ומספר התלמידים גדל ב-6.2% כתוצאה מכך קטנה ההוצאה לתלמיד בכ-6.8%.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי אין להשלים עם מציאות שבה מספר המשתמשים בחומרים פסיכואקטיביים בקרב בני הנוער גדל עם השנים והקצאות המשרד למניעת התופעה הולכות וקטנות. מגמה זו מחייבת בדיקה יסודית כבר במסגרת דיוני התקציב הקרובים.

אכיפת מגבלות על מכירת משקאות אלכוהוליים

בסעיף 193 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), נאסרה מכירת משקאות משכרים לקטין.

מציאות שבה כמחצית מבני הנוער בישראל שותים משקאות אלכוהוליים (על פי נתוני מחקר 2005) יש בה כדי לעורר חשש ממשי שאין אוכפים כראוי את האיסור למכור משקאות משכרים לקטינים שנקבע בחוק העונשין. הנגישות הגדולה לעסקים המוכרים משקאות אלכוהוליים גם בשעות הלילה תורמת במידה רבה לתופעה מדאיגה זו.

מרכז השלטון המקומי התריע על "תופעה הולכת וגוברת בה בני נוער יכולים לרכוש בקלות בלתי ניתנת להבנה משקאות משכרים... אשר גורמים... למעשי אלימות וונדליזם כתוצאה משתיית משקאות חריפים על ידי בני הנוער" והדגיש כי קיימים "קשיים רבים באכיפת חוק זה - הנושא אינו עומד בסדר עדיפות גבוה לקטינים אינם נושאים עימם תעודת זהות, לפקח [של רשות מקומית] אסור לחקור קטין ועוד"⁶⁶.

אלכוהול נמכר בכל מיני מקומות, כמו חנויות לממכר מזון או מקומות מכירה הפועלים לרוב בכל שעות היממה, למשל, חנויות בתחנות הדלק וחנויות וקיוסקים לממכר סיגריות, דברי מתיקה ומשקאות אלכוהוליים ("פיצוציות")⁶⁷.

בפעולות האכיפה למניעת מכירת אלכוהול לקטינים מעורבים כמה גורמים - הרשויות המקומיות כרשויות רישוי, משטרת ישראל, אגף הרישוי במשרד הפנים ומרכז השלטון המקומי כמייצגן של הרשויות המקומיות. להלן הממצאים הנוגעים לכל אחד מגופים אלה:

66 מרכז השלטון המקומי, אכיפת החוק האוסר מכירת מוצרי טבק ואלכוהול לקטינים, המלצות לרשויות המקומיות, ינואר 2009.

67 "פיצוציות" - כינוי לקיוסקים הפתוחים גם בשעות הלילה ומוכרים, בין היתר, משקאות אלכוהוליים.

רשויות מקומיות

אכיפת מגבלות בדין הקיים

הרשות המקומית עומדת בחזית הראשונה של המאבק בנגע האלכוהול ובידה לפעול לאכיפת המגבלות הקיימות בחוק על מכירת משקאות אלכוהוליים לקטינים ולקביעת מגבלות על מכירת משקאות אלה בתחומה.

חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), והתקנות והצווים שהותקנו מכוחו מסדירים רישוי עסקים, ונקבעו בהם, בין השאר, העסקים טעוני הרישוי, סוגי רישיונות העסק, התנאים למתן רישיונות ואלה המורשים לקביעתם וכן הדרכים לאכיפת החוק על המנהלים עסק טעון רישוי בלי רישיון או שלא על פי התנאים שנקבעו בו. בחוק נקבע כי רשות הרישוי לעסק טעון רישוי, בתחום הרשות המקומית, היא ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך.

חוק רישוי עסקים קובע שניהול עסק טעון רישוי ללא רישיון או היתר זמני או ללא קיום אחד מתנאי הרישיון או ההיתר הזמני או ללא קיום תקנה מהתקנות לעסקים טעוני רישוי שהתקינו שרי הפנים, הבריאות, איכות הסביבה, ביטחון הפנים, העבודה והחקלאות זו עברה. עסקי מזון, לרבות מכירת משקאות, כלולים בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995 (להלן - צו רישוי עסקים), כעסקים טעוני רישוי.

בגין עברות כאמור ניתן להגיש כתב אישום. לאחר הרשעה רשאי בית משפט, בין השאר, לצוות על הפסקת עיסוק בעסק ולצוות כי לא ינהל אדם בחצרים נשוא האישום עסק טעון רישוי ללא רישיון. גם משהוגש כתב אישום רשאי בית המשפט לתת צו כאמור. כדי למנוע הכנה לניהול עסק או לפתיחתו ללא רישיון עסק, בית המשפט רשאי להוציא צו למניעת פעולות. חוק רישוי עסקים מסמיך ראש רשות מקומית לצוות בכתב על הפסקה ארעית של העיסוק בעסק והוא קובע כי בצווים כאמור מותר להורות למשטרה להיכנס לחצרים נשואי הצווים, והיא יכולה לנקוט את כל האמצעים, לרבות שימוש בכוח סביר, כדי להבטיח ציות להוראות הצו.

1. מנתוני המחלקת לרישוי עסקים בשלוש מהעיריות שנבדקו (אשדוד, נתניה וקריית אונו)⁶⁸ עולה כי בתחומן פעלו כ-800 בתי עסק (לא כולל מרכולים) שמכרו משקאות אלכוהוליים, ו-389 מהם פעלו ללא רישיון עסק⁶⁹.

2. בצו רישוי עסקים נקבע כי עסק טעון רישוי שמוכרים בו "משקאות משכרים לצורך צריכה במקום ההגשה" חייב באישור המשטרה.

בשלוש הערים האמורות פעלו 687 בתי עסק שגם הגישו משקאות אלכוהוליים. נמצא כי 148 מהם לא קיבלו את אישור המשטרה, והעיריות לא הפעילו את סמכותן להביא לידי סגירתם⁷⁰.

68 אוכלוסיית באקה-ג'ת היא ברובה מוסלמית, ולכן בתי עסק המוכרים משקאות אלכוהוליים הם בגדר תופעה שולית.

69 בתי עסק ללא רישיון: אשדוד - 127 מ-318; נתניה - 188 מ-380; קריית אונו - 74 מ-100.

70 בתי עסק ללא אישור משטרה: אשדוד - 52 מ-318; נתניה - 87 מ-359; קריית אונו - 9 מ-10.

מאבק השלטון המקומי בנגעי הסמים והאלכוהול

3. בעיריות אשדוד ונתניה כלל לא היה מידע על מכירת משקאות אלכוהוליים לקטינים בתחומן.

4. ממסמכים בתיקי מחלקת רישוי עסקים בעיריית קריית אנונו עולה כי בשלושה בתי עסק בעיר המגוישים משקאות אלכוהוליים נמכרו באמצע 2007 משקאות אלכוהוליים לקטינים, בניגוד לחוק. בעקבות דיווחים של מפקחי מחלקת רישוי העסקים, מסוף 2007, על "ניהול עסק ללא רישיון וסטייה מהתנאים" הוציא ראש עיריית קריית אנונו, באוקטובר 2007, לשלושת בתי העסק האמורים צווי סגירה מינהליים. לאחר שנפתחו מחדש, העירייה לא בדקה אם הם עומדים בדרישות הצו.

בספטמבר 2008 התרחש בקריית אנונו אירוע שבו ילד בן 13 השתכר, איבד את הכרתו והיה שרוי בסכנת חיים, לאחר שקנה אלכוהול באחד מבתי העסק האמורים. לאחר האירוע סגרה המשטרה את בית העסק ל-30 יום.

חרף המקרה החמור הזה לא פיקחה עיריית קריית אנונו על בתי העסק האלה כדי לוודא שאין הם מוכרים עוד משקאות אלכוהוליים לקטינים והם מקפידים על שעות הסגירה שנקבעו להן לפי דין.

5. שלוש העיריות האמורות התקינו חוקי עזר בדבר מועדי פתיחת עסקים וסגירתם, ולפיהם נדרשו בעלי עסקים לסגור את עסקיהם בשעות הלילה. בשתי הערים הגדולות, אשדוד ונתניה, פעלו עשרות בתי עסק למכירת משקאות אלכוהוליים גם בלילה.

(א) בחוק עזר לנתניה (פתיחת עסקים וסגירתם), התשי"ח-1957 נדרשו גם בעלים של בתי אוכל ושל קיוסקים לסגור את עסקיהם בשעות הלילה. רוב בתי העסק לממכר מזון ומשקאות נדרשים לסגור את עסקיהם בחצות "זולת אם ניתן לבית העסק [בית אוכל, בית עינוג או קיוסק] היתר לילה".

נמצא כי 32 בתי עסק בנתניה פתוחים כל הלילה בניגוד להוראות חוק העזר, ורובם מוכרים משקאות אלכוהוליים.

(1) מנתוני האגף לרישוי עסקים בעיריית נתניה עולה כי שישה בתי עסק (שלוש "פיצוציות", בית קפה אחד ושתי מסעדות) קיבלו היתר לפעול גם בשעות הלילה.

נמצא כי עיריית נתניה לא קבעה קריטריונים למתן היתר זה, ולא ניתן לדעת מדוע העירייה מצאה לנכון לתת לעסקים המוכרים גם משקאות אלכוהוליים היתר לפעול בשעות הלילה.

(2) בעיריית נתניה נרשמו 18 דוחות בלבד ל"פיצוציות" על פתיחתן בשעות הלילה. ממסמכי האגף לפיקוח עירוני עולה כי הדוחות הללו נרשמו במחצית השנייה של דצמבר 2009, לאחר התחלת הביקורת בעירייה בתחום זה.

(ב) עיריית אשדוד התקינה חוק עזר לאשדוד (פתיחת בתי עסק וסגירתם), התשל"ו-1976, העוסק גם בחובת סגירת בתי עסק ובתי אוכל ועינוג, שבו פורטו לבתי העסק השונים שעות סגירה בימים אחרים ובשעות אחרות, אך לא יאוחר מחצות.

באשדוד פעלו עסקים רבים שמכרו משקאות אלכוהוליים גם בשעות הלילה. בשנת 2008 ועד ספטמבר 2009 רשמה העירייה 94 ו-390 דוחות וכן 4 ו-51 התראות, בהתאמה, לבתי עסק שפעלו אחרי חצות, רובם בתי עסק לממכר אוכל ומשקאות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות כי מעבר לחובתן לאכוף על בעלי עסקים לפעול על פי דין, עליהן לאחוז בכל כלי המצוי בידיהן כדי להילחם בנגע האלכוהול ולפעול לסגירת בתי עסק המוכרים משקאות אלכוהוליים לקטינים.

משרד הפנים

1. במינהל לשלטון מקומי שבמשרד הפנים פועל "אגף לרישוי עסקים ואתרי רחצה", ותפקידו לקבוע מדיניות בתחום אכיפת דיני רישוי העסקים ברשויות המקומיות, לרבות בתי עסק המוכרים משקאות אלכוהוליים. בידי האגף לא היו נתונים בסיסיים על בתי עסק המוכרים משקאות אלכוהוליים, כמו מספרם, סוגיהם וכמה מהם פועלים ללא רישיון עסק. בידי האגף גם לא היה מידע אם מתבצעת אכיפה של המגבלות שנקבעו בחוק העונשין על מכירת אלכוהול לקטינים ושל הדרישה בצו רישוי עסקים המחייבת בתי עסק המוכרים ומגישים אלכוהול לקבל אישור מהמשרדה. גם נתונים, כמו מספר בתי עסק שנסגרו לאחר שמכרו משקאות אלכוהוליים לקטינים, לא היו בידי האגף.

2. ב-1993 מינה מנכ"ל משרד הפנים ועדה בין-משרדית לרישוי עסקים המקיימת דיונים בכל מיני נושאים הנוגעים לתחום זה, ו"החלטות הוועדה מהוות תשתית מקצועית לעבודת רישוי העסקים בשטח וכן תשתית החקיקה חדשה ולשדרוג בחקיקה קיימת"⁷¹.

מעיון בפרוטוקולים של ישיבות הוועדה, מהשנים 2005-2009, עולה כי בישיבה שהתקיימה ביוני 2007 דנה הוועדה בעניין מכירת משקאות אלכוהוליים בהקשר להצעת חוק איסור מכירת משקאות משכרים במתחמים של תחנות דלק. עמדת הוועדה כפי שנכתבה בפרוטוקול הדיון הייתה כי "שתיית אלכוהול הינו נושא מאוד רגיש ומביא לאסונות בין השאר נהיגה בשכרות מביאה לאובדן חיי אדם ולאלימות על כן הועדה מציעה כי לא ימכרו משקאות משכרים בחנויות נוחות בתחנות דלק וכמו כן יש להגביל מכירת המשקאות משכרים בשעות הלילה".

נמצא כי עד מועד הביקורת, שנתיים לאחר ישיבתה של הוועדה הבין-משרדית, לא פעל משרד הפנים ליישום המלצותיה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי כגורם מתכלל הקובע מדיניות ראוי שיהיה בידי ריכוז נתונים מן הרשויות המקומיות על בתי העסק בתחומן המוכרים משקאות אלכוהוליים ועל עמידתם בהוראות החוק. נתונים אלה יסייעו בידו לנתח את המצב הקיים ועל בסיס הממצאים להתוות את המדיניות ולגבש את דרכי הפעולה הראויות להגברת האכיפה של דיני רישוי העסקים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי ראוי היה לפעול ליישום המלצותיה של הוועדה הבין-משרדית בדבר איסור מכירת משקאות אלכוהוליים בתחנות דלק והגבלת מכירתם בשעות הלילה.

71 משרד הפנים - המינהל לשלטון מקומי, האגף לרישוי עסקים ואתרי רחצה, "משולחן הוועדה", רישוי עסקים ושלטון מקומי, ספטמבר 2007, עמ' 8.

משטרת ישראל

1. בסעיף 23(א) לחוק רישוי עסקים נקבע כי "קצין משטרה בדרגת רב-פקד ומעלה רשאי לצוות בכתב על סגירה לאלתר של חצרים שבהם עוסקים במכירת משקאות משכרים, אם נוכח שהדבר דרוש לשמירת שלום הציבור או להחזרת שלום הציבור שהופר, ומותר למשטרה להשתמש בכוח באופן סביר כדי לבצע צו סגירה כאמור; צו לפי סעיף קטן זה תקפו יהיה לתקופה שפורשה בו שלא תעלה על שלושים יום, ויחולו עליו הוראות סעיף 22 כאילו היה צו הפסקה מינהלי."

במחלקת אבטחה במשטרה פועל אגף לרישוי עסקים. בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה כתב ראש מדור רישוי למשרד מבקר המדינה, ביולי 2009, כי במדור אין נתונים מרוכזים זמינים בנוגע למספר ה"פיצוציות" ומיקומן, להיקף הפיקוח עליהן ולמספר ה"פיצוציות" שנסגרו ביזמת המשטרה. בספטמבר 2009 הודיע האגף לחקירות ולמודיעין במשטרת ישראל למשרד מבקר המדינה כי "בידי משטרת ישראל לא קיימים נתונים סטטיסטיים הנוגעים למיפוי פשיעה בפיצוציות."

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי מיפוי עסקים המוכרים משקאות אלכוהוליים בכל שעות היממה ומידע מרוכז על סגירת עסקים הם נתונים בסיסיים היכולים לסייע בידה לאכוף את הוראת החוק.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 הודיעה המשטרה כי "כחלק מהערכות משטרת ישראל למאבק במכירת אלכוהול לקטינים בשנת העבודה 2010, היחידות הונחו, בין היתר, למפות את המקומות בהם בני נוער נוהגים לצרוך משקאות אלכוהוליים, מקומות בהם נמכרים משקאות אלכוהוליים, לרבות מוקדי בילוי, פאבים, מועדונים, פיצוציות וכד'. נתונים אודות מידע מרוכז על סגירת עסקים אינם מצויים באופן ממוחשב."

בתשובתה ממאי 2010 הודיעה המשטרה כי רק בשנת 2010 החלו מחוזות המשטרה להזין למחשב תיקי רישוי, והזנת הנתונים תושלם בסוף 2010, אז ניתן יהיה לדעת מהו היקף העסקים המגיישים אלכוהול. במאגר מידע זה לא יהיו נתונים על כלל העסקים שמוכרים אלכוהול שהרי עסקים אלו אינם טעוני אישור המשטרה.

2. מדיווחי המשטרה למשרד מבקר המדינה עולה כי בשנים 2007-2008 היא פתחה 558 ו-351 תיקי חקירה, בהתאמה, בגין מכירת אלכוהול לקטינים.

מנתוני מחלקת תביעות במשטרה עולה כי בעקבות פתיחת התיקים גובשו 92 ו-44 כתבי אישום⁷² בשנים 2007-2008, בהתאמה, דהיינו פחות מחמישית מתיקי החקירה שנפתחו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי פתיחת תיקים ללא הגשת כתבי אישום אין בה די כדי לשמש אמצעי אכיפה אפקטיבי כלפי אותם מוכרי אלכוהול העוברים על החוק. יתרה מזאת, יש בזה כדי לעודד עברות מסוג זה. על המשטרה לפעול להגשת כתבי אישום בניסיון להרתיע בעלי עסקים מלמכור משקאות אלכוהוליים לקטינים.

72 הנתונים מתייחסים למספר האישומים שהוגשו בשנה הרלוונטית ללא קשר למועד פתיחת תיק החקירה; 6 ו-1 מכתבי האישום האמורים, בהתאמה, התייחסו לשידול קטינים לשתות משקה משכר. נתוני שנת 2009 נכונים ל-1.11.09.

בתשובתה מדצמבר 2009 עוד הודיעה המשטרה ש"מוסכם כי לצורך אכיפה יעילה ויצירת הרתעה, יש חשיבות גם לגיבוש ראיות והגשת כתבי אישום בתוך זמן קצר. בתכנית הלאומית [בנושא צריכת האלכוהול עליה החליטה, כאמור, הממשלה בנובמבר 2009] יש התייחסות גם לנושא זה." בתשובתה ממאי 2010 עוד הודיעה המשטרה כי ההתייחסות לנושא תהא "הן במישור החקיקתי והן בתכנית ההערכות המשטרתית הקובעת אבני דרך לפעילות בתחום לרבות יעדים ומדדים להגברת אפקטיביות הטיפול, ובכלל זה הגדלת נפח התיקים בהם מוגש כתב אישום בגין מכירת אלכוהול לקטינים".

3. בספטמבר 2009 מסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה כי במאבקה נגד "פיצוציות" המוכרות חומרים פסיכואקטיביים היא ניהלה בסוף יולי 2009 פעילות אינטנסיבית לאיתור חומרים אלה בכמאה "פיצוציות" ברחבי הארץ. בפעילות זו נתפסה כמות גדולה של חומרים פסיכואקטיביים וכן כלים לשימוש בחומרים אלה. "כמו כן נאספו ראיות ועדויות כנגד פיצוציות שמכרו אלכוהול לקטינים וכתוצאה מכך נסגרו פיצוציות, חלקן בהוראת קצין משטרה וחלקן עפ"י צו של ר' הרשות המקומית."

המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה כי היא עוסקת בימים אלה בפיתוח מודל עבודה לאכיפת החוק ב"פיצוציות" "שיוביל לתהליך לאיסוף ראיות טוב יותר כמו גם שיתוף הפעולה עם רשויות אכיפה נוספות למיגור תופעות מכירת אלכוהול לקטינים, עבירות סמים למיניהם ועבירות נלוות נוספות."

מרכז השלטון המקומי

מרכז השלטון המקומי מאגד את כלל הרשויות המקומיות, ובתחומי פעילות רבים הוא גם משמש להן גורם מקצועי מסייע ומכוון.

היחידה לבריאות הציבור במרכז השלטון המקומי (להלן - היחידה) יזמה בשנת 2008 הקמתו של צוות חשיבה לנושא אכיפת האיסור למכור משקאות אלכוהוליים ומוצרי טבק לקטינים (להלן - צוות החשיבה). בצוות השתתפו נציגים מהרשויות המקומיות, מהמשטרה, ממשרד הפנים, ממשרד הבריאות ומהרשות למלחמה בסמים. בישיבתו הראשונה של צוות החשיבה, באוגוסט 2008, הוחלט לגבש המלצות לבניית מודל לאכיפת החוק לאיסור מכירת אלכוהול ומוצרי טבק לקטינים. ההמלצות שיגובשו יופצו לכל הרשויות המקומיות וישמשו בסיס לפעילות אכיפה ברמה היישובית.

בישיבת צוות החשיבה בינואר 2009 אושר מסמך המלצות שהכין הצוות, ומנהל היחידה דיווח לחברי הצוות כי "עם תחילת עבודתה של הכנסת ה-18 מרכז השלטון המקומי יקדם 2 הצעות חוק שהן: הרחבת סמכויות הפקחים העירוניים תוך מתן זכות הטיל על בתי העסק קנס מינהלי; בעלי עסקים יחויבו לדרוש מקטין תעודת זהות בעת רכישת מוצרי טבק ואלכוהול".

בפברואר 2009 שלח יו"ר מרכז השלטון המקומי מר שלמה בוחבוט לראשי הרשויות המקומיות ולמנכ"ליו, למנהלי הפיקוח והמחלקות לרישוי עסקים ולמתאמי הרשות למלחמה סמים מכתב שעניינו אכיפה לא מספיקה של האיסור למכור אלכוהול ומוצרי טבק לקטינים וצירף למכתבו את המלצותיו של צוות החשיבה.

ההמלצות נוגעות לארבעה תחומים: הידוק שיתוף הפעולה בין הרשויות המקומיות למשטרה, כמו ביצוע תצפיות משותפות למפקחים ולשוטרים והפעלת ניידות משותפות; "אכיפה סביבתית", כמו הגשת דוחות בגין אי-עמידה בשעות פעילות שנקבעו בחוקי עזר עירוניים, איסור מכירת אלכוהול

מאבק השלטון המקומי בנגעי הסמים והאלכוהול

לאחר שעה שתיקבע בחוק עזר ואיסור על השמעת מוזיקה רועשת מחוץ לבית העסק; הסברה, כמו יצירת מערך הסברה בעיתונות מקומית ומכתבי הסברה לבעלי עסקים בדבר מגבלות החוק; ומעורבות הקהילה, כמו הפעלת סיירות הורים ומתנדבים.

נמצא כי מרכז השלטון המקומי לא פעל, למעט משלוח המכתב, לבחינת דרכים ליישום המלצותיו ולפיקוח על ביצוען ברשויות המקומיות. עוד נמצא כי עד מועד הביקורת (יוני 2009) לא הונחו על שולחן הכנסת הצעות החוק האמורות.

משרד מבקר המדינה מעיר למרכז השלטון המקומי כי, כמייצג הרשויות המקומיות העומדות בחזית המאבק בנגע האלכוהול, עליו לקיים פעילות אינטנסיבית לאורך זמן בתחום זה ולא להסתפק במתן המלצות חד-פעמיות.

יזמות חקיקה למאבק בנגע האלכוהול

בסעיף 249(20) לפקודת העיריות ניתנה בידי העירייה הסמכות להסדיר פתיחתם וסגירתם של חנויות, בתי משקה, מזנונים ועסקים ומוסדות נוספים שפורטו בפקודה. בסעיף 250 לפקודת העיריות נקבע: "מועצה רשאית להתקין חוקי-עזר כדי לאפשר לעירייה ביצוע הדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם על פי הפקודה או כל דין אחר או לעזור לה בביצועם."

בשל השיעור הגבוה של השותים משקאות אלכוהוליים בקרב בני נוער ומבוגרים ובשל העובדה כי האלכוהול מביא לידי התנהגות אלימה ולגרימת תאונות דרכים, הוגשו לאחרונה כמה הצעות לחקיקה חדשה בתחום המאבק בנגע האלכוהול. במועד סיום הביקורת היו מונחות על שולחן הכנסת ארבע הצעות חוק, רובן הצעות חוק פרטיות מטעם כמה חברי כנסת.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד לביטחון הפנים ולרשות למלחמה בסמים כי לנוכח היקף המשתמשים באלכוהול ולנוכח הנוזקים שהוא גורם, עליהם לזום לאלתר חקיקה שתגביל את שעות המכירה של משקאות אלכוהוליים ואת מיקומם של בתי עסק המוכרים אותם, ותאפשר אכיפה אפקטיבית של מגבלות אלה ושל האיסור הקיים בחוק בדבר מכירת משקאות אלכוהוליים לקטינים.

בתשובתו מינואר 2010 הודיע המשרד לביטחון הפנים כי "כחלק מהתוכנית הלאומית לצמצום הצריכה המופרזת של אלכוהול] המשרד לבט"פ [לביטחון הפנים] הפיץ לאחרונה תזכיר חוק הכולל מספר הצעות חקיקה שיסייעו לצמצום הצריכה הלא אחראית של אלכוהול. המשרד לבטחון פנים והרשות למלחמה בסמים ובאלכוהול אף בוחנים חקיקה רלוונטית בעולם על מנת לקדם מקבץ חקיקה נוסף שיסייע בהשגת המטרה."

הרשות למלחמה בסמים הודיעה בתשובתה כי היא "יחד עם המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל, גיבשה שורה של הצעות חקיקה המיועדות לצמצום צריכת האלכוהול בכלל ובמקומות ציבוריים במיוחד. הצעות החוק הובאו בפני ממשלת ישראל בשיבתה מיום 20/12/09 ואושרו על ידה. בהמשך אושרו גם על ידי ועדת השרים לחקיקה והועברו להמשך הליכי חקיקה בכנסת. אנו שוקדים יחד עם המשרד לביטחון הפנים על קידום חקיקה נוספת בתחום זה."

סיכום

נתוני מחקרים ונתוני המשטרה מלמדים על שימוש נרחב בחומרים פסיכואקטיביים בקרב בני נוער ומבוגרים כאחד. הנתונים והמידע על הנזקים החמורים שעלולים להיגרם משימוש בחומרים אלה מחייבים את הרשות למלחמה בסמים ואת משרד החינוך להיערך במהירות להרחבת פעילות המניעה בתחום זה.

על משרד הרווחה לפעול ללא דיחוי להקמת מאגר נתונים על מטופלים בתחומי נזקקות שונים, לרבות תחום הטיפול בנפגעי סמים ואלכוהול. על הרשות למלחמה בסמים לקבל ממשרד הבריאות וממשרד הרווחה את כל הנתונים המצויים בידם ולהקים ללא דיחוי נוסף מאגר נתונים ארצי על מטופלים במסגרות הטיפול השונות ולבסס עליו את מדיניות הטיפול בתחום זה.

ליישום יעיל של הפעילות למניעת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב בני נוער ראוי לפעול בכמה מישורים כדלהלן: על הרשות למלחמה בסמים לשקול את האפשרות למנות מתאם יישובי למניעה קהילתית ברשויות מקומיות שזוהו כ"נזקקות" בלי לבקש את השתתפותן במימון העסקתן ופעילותן; עליה לבחון דרכים להרחבת תכניות המניעה באוכלוסיות העולים משום שהפער בין היקף האוכלוסייה הנזקקת לה ובין המענה הניתן כיום במסגרת תכנית המניעה הוא חסר כל פרופורציה. על משרד החינוך לדאוג לקביעת אחראי לפעילות המניעה בתחום החומרים הפסיכואקטיביים באותם בתי ספר החסרים בעל תפקיד שכזה, ובו בדו עליו לפעול לאלתר להפעלת התכנית "כישורי חיים" בכל בתי הספר, כפי שתכנן לעשות; עליו גם להיערך ללא דיחוי לפעילות מניעה בהיקף רחב בקרב מטופלי "קידום נוער". על הרשות למלחמה בסמים ומשרד החינוך לפעול ליצירת דרכי הידברות עם מוסדות החינוך החרדי כדי לשלב אותם בפעילות המניעה.

לנוכח החשיבות הרבה שיש למעורבות הורים בפעילות המניעה, על הרשות למלחמה בסמים ומשרד החינוך לפתח מודל להדרכת הורים בסדנאות בית-ספריות ולהנחות את מנהלי בתי הספר לקיים פעילות מניעה כדי שההורים יהיו שותפים לה.

על הרשות למלחמה בסמים, משרד התמ"ת ומשרד החינוך לתת דעתם על אופן ביצוע פעילות המניעה בבתי הספר התעשייתיים ובמח"טים ולקבוע אילו גופים יוכשרו ויוסמכו לביצוע עבודה חינוכית זו.

על משרד הרווחה לבחון דרכים שיאפשרו לכל הרשויות המקומיות לאתר בני נוער נפגעי סמים ואלכוהול בתחומן ולהעניק להם את הטיפול הנדרש. בד בבד על העיריות להגביר את פעולות האיתור ולהרחיב את מעגל המטופלים מקרב בני הנוער ולהיעזר לשם כך גם במאגרי המידע המצויים אצלן.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות כי מעבר לחובתן לאכוף על בעל עסק לפעול על פי דין, עליהן לאחוז בכל כלי המצוי בידיהן כדי להילחם בנגע האלכוהול ולפעול לסגירת בתי עסק המוכרים משקאות אלכוהוליים לקטינים.