

טיפול רשויות מקומיות בנערות במצוקה

תקציר

אלפי נערות מתבגרות נמצאות במצוקה ומתקשות להשתלב בחיי חברה תקינים; הן נפלטות ממסגרת הלימודים או העבודה, מצבן החברתי מידרדר והן נדחקות אל שולי החברה. בשנת 2005 טיפלו עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות בכ-17,000 נערות במצוקה שאותרו.

פעולות הביקורת

במחצית הראשונה של שנת 2006 בדק משרד מבקר המדינה כיצד טיפלו עיריות בני ברק, לוד, עפולה וקריית גת (להלן - העיריות שנבדקו), כרשויות סעד, ב-776 נערות במצוקה שהיו בטיפולן בשנת 2005. בדיקות משלימות נעשו גם במשרד הרווחה.

עיקרי הממצאים

משרד הרווחה

1. באפריל 1999 החליטה הממשלה לקדם את תחום הטיפול בנערות במצוקה והטילה על משרד הרווחה להכין תכנית לטיפול בנערות במצוקה לשנים 2002-1999.

נמצא כי מאז התקבלה החלטת הממשלה לא הגיש לה משרד הרווחה תכנית בתחום הטיפול בנערות במצוקה, וכי ההחלטה לא קידמה את הטיפול של משרד הרווחה והרשויות המקומיות בנערות אלה.

דוח שהכין צוות שהקים מנכ"ל משרד הרווחה בפברואר 2000, בעקבות החלטת הממשלה האמורה, כלל המלצות בדבר מערך פעולות שנועדו למנוע הידרדרות של נערות במצוקה. נמצא שהדוח לא הוגש לממשלה וממילא לא יושם; הדוח נגנז בעקבות מחלוקת שהתגלעה בין נציג משרד האוצר שהשתתף בצוות לבין חברי הצוות האחרים.

משרד הרווחה לא דיווח לממשלה על מהות המחלוקת עם משרד האוצר, אף שהדבר נדרש כדי ליישב את המחלוקת ולקבל החלטה בנושא.

2. בעקבות דוח מבקר המדינה מאפריל 2001¹ החליטה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה כי על משרד הרווחה לקבוע אמות מידה להקצאת תקציבי הרווחה לרשויות המקומיות ולפרסמן עד מאי 2001. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, במאי 2006, לא קבע משרד הרווחה את אמות המידה האמורות.

למשרד הרווחה חסר מידע מלא בדבר מספר המשרות של כל העובדות הסוציאליות המטפלות במסגרת הרשויות המקומיות בנערות במצוקה. המשרד גם לא השתמש בדיווחי הרשויות המקומיות על נתוני יסוד של המטופלות ודרכי הטיפול בהן. כתוצאה מכך חסרו לו נתונים מרוכזים על הנערות שבטיפול ועל דרכי הטיפול בהן וממילא נפגעה יכולתו לקיים מעקב אחר היקף הפעילות המתקיימת ברשויות המקומיות ולהשתמש במידע כבסיס לקבלת החלטות בדבר המדיניות שהמשרד יתווה.

הרשויות המקומיות

שני גופים הפועלים במסגרת העיריות מטפלים בנערות במצוקה: היחידות לנערות במצוקה והיחידות לקידום נוער.

העובדות הסוציאליות שביחידות לנערות במצוקה נדרשות לאתר וליצור קשר עם נערות המצויות במצבי משבר ומצוקה. נמצא כי בעיריות שנבדקו העובדות הסוציאליות הסתפקו בקבלת מידע מיועצות בבתי הספר אך לא פעלו מיוזמתן לאתר נערות במצוקה מחוץ למסגרות החינוך: הן לא נהגו לצאת למקום הימצאן של הנערות; לא פעלו ליצירת קשרים עם נערות במצוקה; לא קיימו קשר שוטף ושיטתי עם היחידות לקידום נוער שבעיריות ועם קציני ביקור סדיר לצורך קבלת מידע שייסייע באיתור הנערות. עובדי היחידות לקידום נוער בארבע העיריות לא פעלו לאתר נערות ברחוב כדי ליצור עמן קשר ולהציע להן את שירותי היחידות, בניגוד לדרישות משרד החינוך. עיריית עפולה מסרה למשרד מבקר המדינה כי היא פעלה לאיתור נערות במצוקה מארצות חבר העמים.

בארבע העיריות נמצא כי הטיפול ב-20 נערות, שהופנו בידי גורמים בקהילה או במסגרות חינוך לטיפול היחידה לנערות, התחיל רק לאחר תקופה של בין שלושה חודשים עד לשנה וחצי לאחר מועדי הפנייתן.

היחידות לנערות במצוקה שבעיריות בני ברק, עפולה וקריית גת לא נהגו לקבוע ולתעד את מטרות הטיפול בנערות שבטיפולן, ובתיקי הנערות המטופלות לא נכללו תכניות לטיפול בהן. היחידה לנערות במצוקה שבעיריית לוד קבעה תכניות טיפול רק לחלק מן הנערות המטופלות.

היחידות לנערות במצוקה שבעיריות לוד ועפולה לא עמדו בקשר שוטף עם היחידות לקידום נוער, אף כי היה עליהן לתאם עמן את הטיפול בנערות שבטיפולן ולבחון את הצורך במתן טיפול סוציאלי לנערות נוספות.

1 "תקצוב שירותי רווחה לרשויות מקומיות", דוח שנתי 2005, עמ' 546.

78 מהנערות שטופלו ביחידות לנערות במצוקה בארבע הערים בשנים 2004 ו-2005 ניסו להתאבד פעם אחת לפחות. נמצא כי 45 מהן לא קיבלו לאחר ניסיון ההתאבדות טיפול פסיכולוגי החיוני לשיקומן.

ארבע העיריות שנבדקו החליטו שלא לנצל את מלוא התקציב לטיפול שוטף בנערות במצוקה שהעמיד לרשותן משרד הרווחה. הן אישרו לטיפול בנערות במצוקה תקציב קטן מזה שנדרש לפי הקצבות משרד הרווחה, ובהתאם לכך גם הוציאו בפועל סכום קטן מהנדרש.



מבוא

נערה במצוקה מוגדרת בתקנות עבודה סוציאלית (להלן - תע"ס)² כ"רווקה בגיל 13 עד 21 ועד בכלל, אשר אינה מפגרת או חולת נפש ואשר ניתן לסווג אותה באחת הקבוצות הבאות": נערות קדם עברייניות המתפקדות, אך מראות סימפטומים ראשוניים של עזובה או מופרעות, נמצאות בתחילת קונפליקט חמור עם המשפחה ותפקודן במסגרות הפורמליות לקוי; נערות במצב הידרדרות שנפלטו ממסגרות עבודה, לעתים אף גורשו מהבית, מאופיינות במצב של עזובה מינית, ללא הזדהות עם העיסוק בזנות, יש מהן שמנסות להתאבד או צורכות סמים; נערות במצב של הידרדרות מתקדמת עם פגיעה עמוקה בדימוי העצמי.

מנתוני משרד הרווחה עולה כי אלפי נערות מתבגרות נמצאות במצוקה ומתקשות להשתלב בחיי חברה תקינים, ליצור קשרים חברתיים יציבים עם גורמים בסביבתן ולעשות שימוש יעיל בשירותי החינוך והרווחה שעומדים לרשותן³. עקב כך הן נפלטות ממסגרת הלימודים או העבודה, נתונות ללחץ חברתי ומשפחתי, מצבן החברתי מידרדר והן נדחקות אל שולי החברה. בשנת 2005 טיפלו עובדות סוציאליות ברשויות המקומיות בכ-17,000 נערות במצוקה.

בחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958 (להלן - חוק שירותי סעד) 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 המפעילה לשכת סעד היא "רשות סעד". בתקנות האמורות נקבע כי רשות סעד תגיש טיפול סוציאלי לכל נזקק⁴ 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 [מחלקה לשירותים

2 התע"ס מאגד את ההנחיות וההוראות למתן שירותי סעד שהוציא מנכ"ל משרד הרווחה לרשויות המקומיות והוא כולל הנחיות והוראות לעובדות סוציאליות ולרשויות המקומיות בעניין אופן הטיפול בסוגים שונים של נזקקות, לרבות הטיפול בנערות במצוקה.

3 עד מועד סיום הביקורת לא נעשה סקר מקיף כדי לאמוד את מספר "הנערות במצוקה" בישראל; לפי אומדן משרד הרווחה שיעור אוכלוסיית הנערות במצוקה שגילן 12-17 הוא כ-10% מכלל בנות גילן. משרד העבודה והרווחה, תוכנית לטיפול בנערות במצוקה סיכום עבודת צוות במיני מנכ"ל משרד העבודה והרווחה, מאי 2002 (להלן - תוכנית לטיפול בנערות במצוקה), עמ' 9.

4 "נזקק" מוגדר בחוק שירותי הסעד אדם הזקוק לסעד מחמת גילו, מצב בריאותו, ליקוי הרוחני או הגופני, או סיבות אחרות, הכול לפי המבחנים שנקבעו בתקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), התש"ל-1970.

חברתיים] נמנים טיפול סוציאלי בנזקקים, הגשת סעד על פי דין וביצוע תכנית הסעד של הרשות המקומית.

במחצית הראשונה של שנת 2006 בדק משרד מבקר המדינה כיצד טיפלו ארבע עיריות, הפועלות כרשויות סעד (בני ברק, לוד, עפולה וקריית גת; להלן - העיריות שנבדקו), בנעזרות במצוקה שהיו בפיקוחן בשנת 2005. באותה שנה טיפלו ארבע העיריות, על פי דיווחיהן למשרד הרווחה, ב-776 נעזרות במצוקה (120 נעזרות בבני ברק, 130 בלוד, 250 בעפולה ו-276 בקריית גת). בביקורת נבדקו התיקים המתעדים את הטיפול ב-109 נעזרות במצוקה שטופלו בשנת 2005 במחלקות לשירותים חברתיים בעיריות האמורות.⁵ בדיקות משלימות נעשו במשרד הרווחה.

הבדיקה התמקדה בנושאים האלה: יישום החלטת הממשלה בעניין הטיפול בנעזרות במצוקה, הקצאת כוח אדם לטיפול בהן, ריכוז מידע על הנעזרות במצוקה שבטיפול הרשות המקומית; איתור נעזרות במצוקה, טיפול פרטני וקבוצתי בנעזרות במצוקה והקצאת התקציב לטיפול בהן.

קידום הטיפול בנעזרות במצוקה

יישום החלטת הממשלה בעניין הטיפול בנעזרות במצוקה

במרס 1999 קיבלה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה החלטה בעניין הטיפול בנעזרות במצוקה והחלטה קיבלה תוקף של החלטת ממשלה באפריל 1999⁶ (להלן - החלטת הממשלה). בהחלטה נקבע כי על משרד הרווחה, ביחד עם משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי להכין בתוך ארבעה חודשים תכנית לשנים 1999-2002 לטיפול בנעזרות במצוקה. בתכנית יצוינו מאפייני האוכלוסייה הנזקקת וגודלה; צורכי כוח האדם הטיפולי הנדרש במשרד הרווחה וברשויות המקומיות; מיזמים לאיתור נעזרות במצוקה; פעולות למניעת הידרדרותן של נעזרות שמצבן חמור; מדדים להערכת תוצאות הטיפול בנעזרות ואומדן של מספר מקומות הקליטה הנדרש במסגרות שמחוץ לבית.

בעקבות החלטת הממשלה מינה בפברואר 2000, מר י. בן שלום מנכ"ל משרד העבודה והרווחה דאז צוות להכנת תכנית כוללת לטיפול בנעזרות במצוקה בשנים 2000-2003 (להלן - הצוות).⁷ במאי 2002 הגיש הצוות למנכ"ל המשרד דוח המסכם את מסקנותיו ("תוכנית לטיפול בנעזרות במצוקה"). נציג משרד האוצר בצוות נמנע מלחתום על הדוח האמור.

הצוות המליץ לעשות כמה פעולות, לכולן זיקה לפעולות הרשויות המקומיות כרשויות סעד, כגון: ביצוע סקר כדי לאמוד את מספר הנעזרות במצוקה; פיתוח מנגנונים לאיתור נעזרות במצוקה בקרב מגוון אוכלוסיות, כגון נעזרות שנשרו ממסגרות חינוך, עולות חדשות, נעזרות חרדיות, ערביות

5 בני ברק וקריית גת - 25 תיקים בכל עירייה, לוד - 29, עפולה - 30.
6 החלטת הממשלה התקבלה בעקבות ממצאי ביקורת בנושא שפרסם מבקר המדינה בשנת 1999; ראו **דוח שנתי 49 של מבקר המדינה**, עמ' 306 ואילך.
7 הצוות מנה חמישה חברים: שני נציגים של משרד הרווחה, נציג של משרד האוצר, נציגה של מרכז השלטון המקומי ועובדת עיריית ירושלים. לצוות נוספו במהלך עבודתו שלושה משתתפים נוספים: שני נציגים של משרד הרווחה ועובדת עיריית ירושלים.

טיפול רשויות מקומיות בנערות במצוקה

ונערות העוסקות בזנות; הגדלה ניכרת של תקציבים ושל כוח האדם שנועד לטפל בנערות במצוקה והרחבת תשתיות השירותים לטיפול בנערות שיש להן פוטנציאל למצוקה.

הצוות ניתח את תפקידיו של עובד סוציאלי המטפל בנערות במצוקה, ובעקבות ממצאיו המליץ להקצות משרת עובד סוציאלי לטיפול בנערות במצוקה שיופקד על הטיפול בכ-40 נערות.

הצוות התריע על פער גדול בין המשאבים הנדרשים לטיפול בנערות במצוקה ובין המשאבים המוקצים לכך, וקבע כי יהיו לפער הזה השפעות ארוכות טווח וקצרות טווח גם יחד. הצוות ציין כי לדעתו אם לא יסופקו המשאבים החסרים, לא יהיה אפשר לעשות פעולות רבות לטיפול בנערות במצוקה, ועקב כך הן ייפגעו והחברה תשלם מחיר כבד, שכן כשיתבגרו הנערות הן עלולות להתמכר לסמים ולעסוק בזנות, ותפקודן כאימהות עלול להיות לקוי.

נמצא כי מאז התקבלה החלטת הממשלה לא הגיש לה משרד הרווחה תכנית בנושא הטיפול בנערות במצוקה, ולכן לא קודם הטיפול של משרד הרווחה והרשויות המקומיות בנערות אלה.

עוד נמצא, כי חלה חריגה ניכרת מלוח הזמנים ליישום החלטת הממשלה שנקבע בהחלטה. על פי ההחלטה היה על משרד הרווחה להכין את התכנית בתוך ארבעה חודשים ממועד קבלת ההחלטה, דהיינו עד אוגוסט 1999. אולם רק בפברואר 2000 מינה מנכ"ל משרד הרווחה את הצוות, והצוות הגיש את הדוח כשלוש שנים לאחר קבלת החלטת הממשלה.

מהסברי הממונה על השירות לנערות וצעירות במשרד הרווחה למשרד מבקר המדינה עולה כי ההמלצות שבדוח הצוות לא יושמו, והדוח נגנז בעקבות מחלוקת שהתגלעה בין נציג משרד האוצר שהשתתף בצוות ובין שאר חברי הצוות. משרד הרווחה לא דיווח למזכירות הממשלה על מהות המחלוקת האמורה, ולכן לא נבדקה המחלוקת ולא התקבלה החלטה כלשהי בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי אי הגשת התוכנית בנושא הטיפול בנערות במצוקה, על אף החלטת הממשלה, עלולה לפגוע ביכולתן של הרשויות המקומיות לסייע לנערות, סיוע שעליהן לתת בתפקידן כרשויות סעד. מן הראוי היה שמשרדי הרווחה והאוצר ידווחו לממשלה על הבעיות שהקשו עליהם לבצע את החלטתה וינסו להתגבר עליהן ולהציג תכנית מוסכמת שתוכל לקדם את הטיפול בנערות במצוקה.

ביולי 2006 השיב משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה: "מנכ"ל המשרד החליט לקיים דיון בזמן הקרוב עם נציג אגף התקציבים ומנכ"ל [משרד] רוה"מ, בטרם יעביר את החומר למזכירות הממשלה".

הקצאת כוח אדם לטיפול בנערות במצוקה

המחלקת לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות מטפלות בנערות במצוקה באמצעות שלושה סוגים של עובדות סוציאליות: עובדות סוציאליות שמשרד הרווחה ייעד והכשיר לתחום זה והקצה לרשויות המקומיות תקנים מתוקצבים להעסקתן (להלן - עובדות סוציאליות ייעודיות); עובדות

סוציאליות שמשרד הרווחה ייעד לתחומי טיפול אחרים והרשות המקומית החליטה ליעדן לטיפול בנערות במשרה מלאה או חלקית (להלן - עובדות סוציאליות כוללניות); עובדות סוציאליות שהוכשרו לטפל בנערות במצוקה ועובדות במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, אף שמעסיקיהן הם גופים וולונטריים והם המשלמים את שכרן.

נמצא כי למשרד הרווחה היה מידע מרוכז רק על תקני העובדות הסוציאליות הייעודיות העובדות ברשויות המקומיות, ולפיכך נבצר ממנו לדעת מהו מספרן הכולל של העובדות הסוציאליות המטפלות בנערות במצוקה במסגרת הרשויות, וממילא הוא לא היה יכול להעריך את כלל הפעילות של העובדות הסוציאליות המטפלות בתחום זה בכל רשות מקומית.

משרד מבקר המדינה ניסה לרכז מידע על המספר הכולל של העובדות הסוציאליות המטפלות בנערות במצוקה באמצעות המפקחים על המחוזות מטעם משרד הרווחה. נמצא שגם להם היה מידע בעיקר על תקני העובדות הסוציאליות הייעודיות, המידע על מספר העובדות הסוציאליות הכוללניות היה חלקי ולא היה מידע כלל על עובדות של גופים וולונטריים. זאת ועוד, משרד מבקר המדינה בדק בשלושה יישובים שהמפקחים דיווחו למשרד מבקר המדינה כי אין מטפלים בהם בנערות במצוקה, ומצא שהנערות ביישובים אלה טופלו באמצעות עובדות סוציאליות כוללניות (ראו להלן).

כאמור, בשנת 2005 טיפלו העובדות הסוציאליות ברשויות המקומיות בכ-17,000 נערות במצוקה. באותה שנה הקצה משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות 134.4 תקני משרות של עובדות סוציאליות ייעודיות. מאחר שלא היה בידי המשרד מידע מלא על מספר העובדות הסוציאליות המטפלות בנערות במצוקה בפועל, נבצר ממנו לבחון את היקף הפער הקיים בין כוח האדם הדרוש לטיפול בנערות במצוקה ברשויות המקומיות לבין ההקצאות לכל אחת מהרשויות המקומיות.

לדוגמה, לפי דיווחי העיריות שנבדקו למשרד הרווחה, בשנת 2005 הן טיפלו ב-776 נערות במצוקה. באותה שנה העסיקו אותן עיריות עובדות סוציאליות ב-8.5 משרות לטיפול בנערות, דהיינו כל עובדת סוציאלית טיפלה לכאורה בכ-90 נערות בממוצע. בפועל מימנו גופים וולונטריים העסקת עובדות סוציאליות ב-6.5 משרות נוספות⁸ ומכאן שבפועל טיפלה כל עובדת סוציאלית בארבע הרשויות שנבדקו בכ-50 נערות.

משרד הרווחה הודיע למשרד מבקר המדינה: "המשרד רואה צורך בהגדרת תקן של מספר נערות מרבי שבהם יכול לטפל עובד סוציאלי ברשות המקומית. תוגש הצעה בהתאם".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי עליו להחזיק בידיו מידע מלא ומרוכז על מספר המשרות של העובדים הסוציאליים המטפלים בפועל בנערות במצוקה ברשויות המקומיות וכי עליו לקבוע את מספר הנערות המרבי שבהן יכול לטפל כל עובד סוציאלי ברשות המקומית הן לפי המשאבים המזעריים הנדרשים למתן טיפול מקצועי ויעיל בנערות והן לפי מגבלות התקציב. לפי מספר הנערות המרבי ייקבע מספר המשרות הנדרש של העובדות הסוציאליות שעל הרשויות להעסיק לצורך טיפול בנערות במצוקה.

8 גופים וולונטריים מימנו בלוד 2.25 משרות עובדות סוציאליות, בעפולה - 2.75 ובקריית גת - 1.5.

ריכוז מידע על הנערות במצוקה שבטיפול הרשויות המקומיות

1. בתע"ס נקבע כי "משרד הרווחה מנהל מאגר מידע ארצי של כלל הלכות של המחלקה לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות". המאגר משמש בין היתר ל"עיבוד מידע על היקף האוכלוסייה וצרכיה" ול"שילוב נתונים עם מאגרי מידע נוספים לצורך קבלת החלטות וקביעת מדיניות לגבי שירותים מקומיים וארציים לפי אוכלוסיית היעד".

בתע"ס נקבע כי על הרשויות המקומיות למסור למשרד הרווחה נתונים בסיסיים על כל אחד ממטופליהן, ובכלל זה נערות במצוקה שבטיפולן, וכי בין הנתונים האמורים יכללו מאפייני הבעיות של הנערות, דרכי הטיפול בהן והאינטנסיביות של הטיפול. אחת לשנה ימוינו תיקי המטופלות על פי אינטנסיביות הטיפול בהן והרשויות יעדכנו את המשרד בעניין זה.

נמצא כי משרד הרווחה לא השתמש בנתונים שהעמידו לרשותו הרשויות המקומיות, ועקב כך חסרים לו נתונים מרוכזים על בעיותיהן של הנערות שבטיפול, על דרכי הטיפול בהן ועל האינטנסיביות של הטיפול.

2. הרשויות המקומיות העבירו למשרד הרווחה דיווחים סטטיסטיים שנתיים ידניים על מספר הנערות שבטיפולן. 70 רשויות מקומיות - רובן קטנות - לא העבירו למפקחים המחוזיים של המשרד את הדיווחים האמורים לשנת 2005. עקב כך דיווחו המפקחים למשרד מבקר המדינה כי ברשויות האמורות אין מטפלים כלל בנערות במצוקה.

מבירור שעשה משרד מבקר המדינה ב-3 מ-70 הרשויות המקומיות, שנבחרו באקראי, עולה כי בשנת 2005 הן טיפלו ב-51 נערות במצוקה (בעיריית טייבה - טופלו 15 נערות, ובמועצות המקומיות אליכין ומשהד - 6 ו-30 בהתאמה), ולא כפי שדיווח משרד הרווחה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הרווחה לבדוק מה הן הסיבות שרשויות מקומיות מסוימות אינן מעבירות לו דיווח על טיפול בנערות ואם נודע לו שרשות מקומית אינה מטפלת בנערות במצוקה עליו לברר את העניין כדי לוודא שכל הנערות הנזקקות אכן מקבלות את הטיפול שהן צריכות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי ריכוז הנתונים הבסיסיים על המטופלות ועיבודם יאפשרו לו לעקוב אחר היקף הפעילות המתקיימת בתחום זה ברשויות המקומיות ולעמוד על אופי הבעיות ודרכי הטיפול בהן. על בסיס מידע זה ראוי שהמשרד יקבל החלטות בדבר המדיניות שעליו להתוות ובעניין הנהלים וההנחיות שייקבע לרשויות המקומיות.

3. בתע"ס נקבע כאמור כי אחת לשנה ימוינו תיקי המטופלים לארבע קבוצות על פי מידת האינטנסיביות של הטיפול. המיון נועד לצורך עדכון נתונים על מידת הטיפול ועל סוגי הבעיות והיקפן, הן כדי לתכנן את סדרי העדיפויות שלפיהן תפעל המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית ואת כוח האדם שיש להקצות לטיפול בכל קבוצה והן כדי למסור למשרד הרווחה מידע עדכני ומדויק על העבודה הנעשית בתחום זה ברשויות. תיקי מטופלות שלא היה להן קשר עם המחלקה במשך שנה ושלא נקבעה להן כל תכנית טיפול ותיקי מטופלות שהטיפול בהן הסתיים יועברו לגניזה. עוד נקבע בתע"ס כי מנהל המחלקה יבחן את ממצאי המיון ולפיהם יקבע, בין היתר, "הלימה בין השרותים הקיימים במחלקה והיקפם לבין צרכי האוכלוסייה כפי שהתגלו במיון (הרחבה ו/או העמקה או צמצום של כל שירות ושירות)".

נמצא כי הדוחות שמסרו שלוש מהרשויות שנבדקו למשרד הרווחה כללו דיווחים על 108 נערות לפחות שלא טופלו ברוב חודשי שנת 2005 - 62 נערות מקריית גת ו-16 מבין 30 נערות מעפולה שתיקיהן נבדקו ומאחר שלא טופלו היו תיקיהן אמורים להיגנו; הטיפול ב-30 מהנערות מלוד התמצה בשילובן בקייטנת קיץ של אגף הרווחה בעירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות כי בשל המעקב הלקוי ואי-ביצוע ההוראות בדבר מיון התיקים, נפגעה במידה רבה יכולתם של מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים בעיריות לדעת מה הם המשאבים הנדרשים לטיפול בנערות שבטיפולן לפי הוראות התע"ס. כמו כן, מספר המטופלות שצינו בדיווחים השנתיים שמסרו מנהלי המחלקות למשרד הרווחה היה גדול ממספר המטופלות בפועל.

הטיפול בנערות במצוקה

המטפלים בנערות במצוקה

העובדות הסוציאליות שטיפלו בנערות במצוקה פעלו במסגרת יחידות לנערות במצוקה שבמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות שנבדקו (להלן - היחידה לנערות במצוקה). חלק מנערות אלה טופלו בעת ובעונה אחת גם ביחידות עירוניות לקידום נוער שבפיקוח מקצועי של משרד החינוך (להלן - היחידה לקידום נוער).

היחידה לנערות במצוקה

בתע"ס נקבע: "האחריות לטיפול בנערות במצוקה במסגרת הקהילה המקומית היא של המחלקה לשירותים חברתיים". עוד נקבע בתע"ס כי "העבודה הטיפולית עם הנערות במצוקה מכוונת לשינוי אורח חייהן, לחיזוק דפוסי התנהגות נורמטיביים כפי שהם מקובלים בסביבה הטבעית של הנערות ושינוי הדימוי העצמי השלילי". ביחידות לנערות במצוקה בארבע העיריות שנבדקו עבדו בשנת 2005 עובדות סוציאליות ב-15 משרות. בפועל טופלו ביחידות אלה כ-665 נערות במצוקה⁹.

היחידה לקידום נוער

משרד החינוך עוסק בפיתוח ובהפעלה של שירותים חינוכיים טיפוליים לבני נוער שהתנתקו ממערכת החינוך, בכללם בני נוער בסיכון. מטרת שירות זה היא איתור בני נוער שנשרו מבתי ספר, לטפל בהם ולשלבם מחדש בחברת בני גילם או ליצור בשבילם חלופה חינוכית-חברתית

9 בני ברק - 2.25 משרות עובדות סוציאליות, ו-120 נערות; לוד - 3.75 משרות ו-97 נערות; עפולה - 4 משרות ו-234 נערות; קריית גת - 5 משרות ו-214 נערות. עיריות עפולה וקריית גת כללו, כאמור, בדיווחיהן למשרד הרווחה 16 ו-62 נערות שלא טופלו, בהתאמה.

משמעותית, וכן "לפתח ולארגן שירותים חינוכיים - טיפוליים - חברתיים לנוער בסיכון ולנוער מנותק [ממסגרות לימוד או עבודה] בגילאי 14-18"¹⁰. בשנת 2003 טופלו בשירות, שכונה "קידום נוער", כ-16,600 בני נוער בכ-120 רשויות מקומיות¹¹, בהם גם נערות במצוקה. בשנת 2005 טופלו ביחידות לקידום נוער בעיריות שנבדקו 123 נערות, בהן נערות בסיכון ונערות המנותקות ממערכת החינוך.

איתור נערות במצוקה

1. הנתונים של משרדי הרווחה והחינוך מלמדים כי רוב הנערות במצוקה מנותקות ממסגרות לימודים או עבודה ואינן יוצרות קשרים משמעותיים עם הזולת וכי הן אינן מבקשות עזרה מבעוד מועד, אלא רק כשמצבן מחמיר¹². ממחקר בדבר מאפיינים וצרכים של נערות במצוקה שהתפרסם באוקטובר 2005 עולה כי גורמי הרווחה המטפלים בנערות במצוקה "לא מזהים בזמן משברים מינוריים או תהליכי הידרדרות (שעשויים להיות בלתי נראים לעין) וכתוצאה מכך, בחלק גדול מהמקרים ההפניה לשירות לנערה [היחידה לנערות במצוקה] מתבצעת רק כאשר מצבן של הנערות הידרדר מאוד ואף הגיע למצב חירום"¹³.

2. משרד הרווחה קבע את העקרונות שינחו את עובדי המחלקות לשירותים חברתיים בעבודתם בהם "קירוב השירות לפונה והגברת זמינות ונגישות השירותים"; לצורך זה נקבע בתע"ס כי על המחלקות האמורות לבצע "איתור אוכלוסיה הזקוקה לשירותי המחלקה לש"ח [לשירותים חברתיים] ואינה פונה אליה כמטרה ראשונית לעובדי המחלקה"; עוד נקבע בתע"ס כי עובד סוציאלי המטפל בנערות במצוקה "אחראי על איתור ויצירת קשר עם נערות הנמצאות במצבי משבר ומצוקה". שיטת הטיפול בנערות במצוקה תתבסס על "יציאה למקום המצאותה של הנערה... יצירת קשר עם הנערה ורכישת אמונה", "מיפוי כל הנערות באזור/בשכונה הנכללות באחת מקבוצות ההגדרה של 'נערות במצוקה'... גילוי או קבלת מידע על נערות במצבי מצוקה, איתורן והכנסתן למסגרת טיפולית..."¹⁴.

- 10 משרד החינוך מינהל חברה ונוער, תחום קידום נוער היל"ה, **נוהלי הפעלת שירותים ותוכניות במערך היחידה לקידום נוער בארץ**; עודכן לאחרונה ב-1.2.05 (להלן - נוהל הפעלה), עמ' 1.
- 11 חיים להב ואילן שמש, **עובדי קידום נוער בישראל 2003**, משרד החינוך התרבות והספורט, מינהל חברה ונוער.
- 12 "העבודה עם נערות - מדיניות ומגמות", תע"ס, פרק 17 הוראה 1; משרד החינוך, מ' גרניאק, ואחר' **עבודה עם נערות בקידום נוער**, מאי 2004 (להלן - גרניאק 2004), עמ' 4.
- 13 פ' כאהן-סטרבצ'ינסקי ואחרים, **מאפיינים וצרכים של הנערות המטופלות בשירות לנערות וצעירות - משרד הרווחה**, ירושלים, אוקטובר 2005, מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, "אשלים", משרד הרווחה (להלן - מאפיינים וצרכים של נערות מטופלות).
- 14 המוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה היו ערים לצורך להכין תכניות טיפול ייחודיות לנערות בסיכון במגזר החרדי, מאחר שלמגזר זה מאפיינים חברתיים ייחודיים, וביוני 2005 הם הקימו "צוות חשיבה בנושא נערות בסיכון במגזר החרדי". עד מועד סיום הביקורת התכנס הצוות לארבע ישיבות, ונדונו בהן היבטים שונים של ההגדרה, הצרכים הייחודיים של נערה במצוקה במגזר החרדי והמאפיינים של נערות במצוקה במגזר החרדי.

נמצא כי העובדות הסוציאליות בעיריות שנבדקו הסתפקו בקבלת מידע שוטף מיועצות בבתי הספר, אך לא עשו פעולות איתור יוזמות, כפי שנדרש בתע"ס: הן לא נהגו לצאת למקום הימצאן של הנערות; לא פעלו ליצירת קשרים עם נערות במצוקה; לא ביצעו מיפוי של הנערות במצוקה באזורים השונים של העיר; לא קיימו קשר שוטף ושיטתי עם היחידות לקידום נוער וקציני ביקור סדיר לצורך קבלת מידע שיסייע באיתור הנערות (ראו להלן).

עיריית בני ברק הסבירה, באוקטובר 2006, בתשובתה למשרד מבקר המדינה: "שיטות האיתור של נערות חרדיות במצוקה כפי שמופיעות בתע"ס אינן מתאימות ואינן מקובלות על המשפחה והקהילה ולמעשה מתנגשות עם נורמות וערכים בסיסיים המקובלים עליהם". עבודה רבה מושקעת במניעה ובאיתור בתוך המסגרת החינוכית. עוד הודיעה העירייה כי "במהלך שנת 2005-2006 נערך תהליך למידה ממושך עם כל הגורמים המטפלים המעורבים בנערות בעיר... במקביל נערך סקר מיפוי צרכים של נערות" באזור חילוני בעיר, וכי העירייה שוקדת בימים אלה על מתן מענה מתאים לצרכי הנערות באזור זה.

במאי 2006 השיבה עיריית לוד למשרד מבקר המדינה: "חשוב לציין כי היה רצוי לעשות יותר יציאות לשטח שנמנעות בשל מחסור בכוח אדם, אי קבלת שעות נוספות ואחזקת רכב".

עיריית עפולה מסרה למשרד מבקר המדינה כי היא פעלה לאיתור נערות במצוקה מארצות חבר העמים.

3. משרד החינוך קבע כי על עובדי היחידות לקידום נוער (להלן – עובדי קידום נוער) לאתר נערים בני 14-18 המנותקים ממסגרת לימודים או ממסגרת עבודה או מתקשים להסתגל למסגרות אלה, וליצור עמם קשר. האיתור ייעשה באמצעות "יישוג" (Reaching out) - התערות העובד בסביבה הטבעית של בני הנוער המנותקים ממסגרות ויצירת קשר עמם כדי להפנותם אל שירותי היחידה. "בעבודת היישוג העובד יוצא אל הרחוב על מנת ליצור קשר משמעותי עם צעירים ובני נוער מנותקים במטרה לקרבם אל השרותים שהוא מייצג"¹⁵.

נמצא כי עובדי היחידות לקידום נוער בעיריות שנבדקו לא פעלו לאתר נערות במצוקה באמצעות יישוג, שלא לפי הנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות כי מהמאפיינים של נערות במצוקה שצוינו בתע"ס עולה כי יש חשיבות רבה לאיתור יזום, וכי על העיריות לפעול לאיתור מרב הנערות במצוקה שבתחומן ולהעניק להן את התמיכה והטיפול הנדרשים. מן הראוי שהעיריות יבצעו פעולות איתור מוקדם של נערות במצוקה ולצורך זה ינצלו את מלוא המידע שבידי גורמים עירוניים כגון קצין ביקור סדיר (ראו להלן), כדי לאתר גם את הנערות הנמצאות בשלב מוקדם של מצוקה ולמנוע הידרדרות במצבן.

15 משרד החינוך התרבות והספורט, מינהל חברה ונוער, עובדי קידום נוער בישראל 2003, עמ' 8.

קצין ביקור סדיר

קצין ביקור סדיר¹⁶ (להלן - קצין הביקור) - הוא מקור מידע חיוני לאיתור נערות במצוקה, והוא מטפל בהן טיפול ראשוני. קצין הביקור מקבל מידע על נערות שנשרו ממוסדות חינוך, מצב המלמד על מצוקה ודורש טיפול. לכל תלמיד או תלמידה שבטיפולו של קצין הביקור נפתח תיק אישי ובו מידע על בעיותיו של המטופל ועל אופן הטיפול בו. בשנת 2005 היו בטיפול קציני הביקור בעיריות שנבדקו כ-800 נערות.

מהתע"ס עולה כי תפקוד לקוי של נערה במסגרת העבודה או הלימודים הוא תסמין ראשון של עזובה או מופרעות, והוא מלמד שמצבה עלול להידרדר. מכאן שהמידע שברשות קצין הביקור חיוני לאיתור נערות בשלבים שונים של מצוקה.

בשנת 2005 הפנו קציני הביקור מעיריות בני ברק, לוד וקריית גת ליחידות לנערות במצוקה רק 55 מכ-1,000 הנערות שהיו בטיפולם (34, 13 ו-8 נערות בהתאמה). קציני הביקור בעיריית עפולה לא הפנו אף נערה אחת ליחידה לנערות במצוקה.

נמצא כי היחידות לנערות במצוקה בעיריות שנבדקו לא קיימו קשר שוטף עם קציני הביקור לצורך קבלת מידע על נערות במצוקה שבטיפולם ולא ניצלו את מאגרי המידע שברשותם לאיתור נערות במצוקה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות כי על היחידות לנערות במצוקה לקיים קשר שוטף עם קציני הביקור ולקבל מהם מידע על נערות שהופנו אליהם עקב היעדרויות תכופות מבית הספר, שלפי התנהגותן או מצבן הסוציאלי הן זקוקות לעזרת עובד סוציאלי. מן הראוי שקצין הביקור יהיה ער לאפשרות להיעזר ביחידה לנערות במצוקה ויפנה אליה נערות שהרבו להיעדר מבית הספר, כדי שהיחידה תבדוק אם הן סובלות מבעיה סוציאלית או מכל בעיה אחרת הגורמת להן מצוקה; כמו כן ראוי שקצין הביקור יפנה ליחידה נערות שהמידע שבידו מלמד כי הן סובלות ממצוקה עקב בעיה סוציאלית.

ביוני 2006 השיבה עיריית קריית גת למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת להקמת "צוות בין מקצועי אשר יכלול בתוכו קב"ס [קצין ביקור סדיר], פקיד סעד לחוק הנוער, חוקר נוער, יועצות ועוד ויסייע, באיתור נערות, מניעת כפילות וחלוקת עבודה בין הגורמים המעורבים בטיפול בנערה".

באוקטובר 2006 השיבה עיריית בני ברק למשרד מבקר המדינה: "הערת משרד מבקר המדינה אודות מאגר המידע שבידי הקב"סים היכול לשמש לאיתור נערות - הינה הערה עניינית, [היחידה לנערות בעירייה]... שוקדת בימים אלה על פיתוח כלי שיאפשר את זרימת המידע באופן שוטף בין שני הגופים".

16 בסעיף 4 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 נקבעה חובת הורים לדאוג שילדם בגיל חינוך חובה ילמד באופן סדיר במוסד חינוך מוכר; כן נקבעו הסנקציות שבית משפט רשאי להטיל על הורים שלא מילאו את חובתם. בית משפט שדן בעבירה לפי סעיף זה חייב לקבל את חוות דעת של "קצין ביקור סדיר" שהוגדר "עובד מדינה או עובד רשות מקומית ששר החינוך והתרבות הסמיכו לענין זה".

טיפול פרטני וקבוצתי בנערות במצוקה

התחלת הטיפול

כאמור, רוב הנערות במצוקה נפלטו ממסגרת לימודים או עבודה. רובן אינן יוצרות קשרים משמעותיים עם הזולת, והן מבקשות עזרה רק לאחר שחלה הידרדרות קשה במצבן. לכן בדרך כלל גופים שונים בקהילה ובעירייה הם המפנים את הנערות ליחידה לנערות במצוקה¹⁷.

1. נמצא כי 20 מהנערות שטופלו ביחידות לנערות במצוקה בעיריות שנבדקו הופנו ליחידות בידי גורמים בקהילה או בידי מסגרות חינוך, והיחידות החלו לטפל בהן כשלושה עד 18 חודשים לאחר מועדי הפנייתן (בני ברק - 13 נערות, עפולה - 4, לוד - 1 וקריית גת - 2); להלן דוגמה:

נערה ילידת 1990 שהוריה גרושים ואביה נרקומן נעדרה תכופות מבית ספרה שבלוד, חיה בסביבה שבה נהגו להשתמש בסמים ונהגה כלפי תלמידים ומורים באלימות מילולית. בנובמבר 2003 הופנתה הנערה לצוות רב מקצועי, בעירייה, המאבחן ילדים במצוקה ומקבל החלטות בעניין תכניות הטיפול בהם (להלן - ועדת החלטה), והוא קבע שיש לטפל בה במסגרת היחידה לנערות במצוקה.

נמצא כי רק באפריל 2005, כשנה וחצי לאחר קביעת ועדת ההחלטה ולאחר פניות יועצות בית ספרה ופניית עובד סוציאלי של המשפחה, יצרה היחידה לנערות במצוקה בעיריית לוד קשר עם הנערה והחלה לשדלה להתחיל בטיפול.

2. עוד נמצא כי במועד סיום הביקורת עדיין לא החלו שלוש מהעיריות שנבדקו לטפל בעשר מהנערות שהופנו אליהן כמה חודשים לפני כן (שלוש נערות בלוד, שתיים בעפולה וחמש בקריית גת); להלן דוגמה:

פקיד הסעד לחוק הנוער¹⁸ (להלן - פקיד הסעד) בעיריית עפולה העביר לטיפול היחידה לנערות שתי פניות בדבר שתי נערות שחברו לבוגר, אחת מספטמבר 2005 והשנייה מדצמבר 2005; אחת נעדרה מביתה, והשנייה נוצלה מינית בידי הבוגר. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת (מאי 2006) לא פעלה היחידה לנערות ליצירת קשר עם הנערות האמורות.

17 רוב תושבי עיריית בני ברק, אחת העיריות שנבדקו, הם מהמגזר החרדי; ממסמכי העירייה עולה כי בעיני רוב בני המגזר האמור שירותי הרווחה הם מייצגי הממסד ובעלי ערכים שאינם מקובלים בקהילתם. אגף הרווחה של העירייה ומשרד הרווחה פיתחו כמה אמצעי עזר לטיפול בנערות במצוקה ממגזר זה: ועדת רבנים הפועלים כמגשרים לצורך טיפול בקטינים בסיכון מהאוכלוסייה החרדית; מרכז לילד העוסק, בין היתר, בקיום השתלמויות להורים בנושא טיפול בבעיות תקשורת עם ילדיהם ובקירוב אוכלוסייה חרדית לשירותי הרווחה; עובדת המגשרת בין שירותי הרווחה ובין היועצות והצוות החינוכי של בתי ספר במגזר זה; קו טלפון אנונימי למתן מענה אישי לנשים ולנערות במצוקה; "משפחת קלט" חרדית שמשרד הרווחה הכשיר לסייע לנערות חרדיות השרויות במשבר חמור, והיא מארחת נערות במשבר לפרק זמן של עד 30 יום.

18 בחוק שירותי הסעד הוגדר "פקיד סעד" עובד סוציאלי ששר הרווחה מינהו לתפקיד זה. בחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 נקבע כי פקיד הסעד לחוק זה יחקור, בין היתר, פניות בדבר קטין שנפגע או נמצא בסיכון ויחליט כיצד להבטיח שמצבו יהיה תקין מבחינה גופנית ונפשית.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את העובדה שהיחידות לנערות במצוקה השוהו את התחלת הטיפול בנערות שהופנו אליהן; על היחידות ליצור בהקדם קשר עם נערות שהופנו אליהן ולטפל בהן כנדרש וללא דיחוי.

תכניות טיפול

בתע"ס נקבע כי על העובד הסוציאלי לקבוע את מטרות הטיפול בנערה ויעדיו האופרטיביים ולרשום אותם בתיקה של הנערה (להלן - תכנית טיפול בנערה).

נמצא כי היחידות לנערות במצוקה בשלוש מהעיריות שנבדקו (בני ברק, עפולה וקריית גת) לא קבעו תכניות לטיפול בנערות שבטיפולן. יחידת הנערות בעיריית לוד קבעה תכניות טיפול רק לחלק מן הנערות שבטיפולן; ב-11 מ-29 התיקים שנבדקו בעיריית לוד לא נמצא רישום של תכנית טיפול. להלן דוגמה:

במרס 2005 דיווחה יועצת בית ספר בבני ברק על נערה ילידת 1991 השרויה בדיכאון שפסיכולוג בית ספרה ביקש לקבל הערכה פסיכיאטרית על מצבה. לנערה, שמתגוררת אצל דודתה, אם חד-הורית חולת נפש.

נמצא כי היחידה לנערות בעיריית בני ברק לא הכינה תכנית לטיפול בנערה ולא קבעה יעדים אופרטיביים כגון מתן טיפול פסיכולוגי והפניה למסגרת חוץ-ביתית. עוד נמצא כי הפגישה הראשונה של עובדי היחידה לנערות עם הנערה ואמה התקיימה בפברואר 2006, ורק בסוף אותו חודש - כשנה לאחר פניית יועצת בית הספר - נשלחה הנערה להערכה פסיכיאטרית.

ביוני 2006 הסבירה עיריית קריית גת למשרד מבקר המדינה כי "תוכניות הטיפול נבנות עבור כל נערה ובשיתופה בע"פ... היחידה מקבלת על עצמה רישום תוכנית הטיפול כמו גם השינויים בה, בתיק הנערה".

לדעת משרד מבקר המדינה על העיריות לדאוג להכנת תכניות מפורטות, בכתב, לטיפול בנערות במצוקה ולפעול לפיהן, כדי לקדם את הליך השיקום של הנערות ואת שילובן בחברה. ביצוע התכניות בהתאם ליעדים שנקבעו מראש ימנע עיסוק ממושך מדי בפתרון בעיות נקודתיות ויקדם את הליך שיקום הנערה.

הליך הטיפול

אי-מתן טיפול עקבי לנערות במצוקה

1. מן הדיווחים השנתיים שמסרו היחידות לנערות במצוקה בעיריות בני ברק וקריית גת למשרד הרווחה עולה כי 25 ו-119 נערות בהתאמה, שלפי רישומי היחידות לנערות במצוקה טופלו ביחידות בשנת 2005, לא קיבלו טיפול ברוב חודשי אותה שנה.

משרד מבקר המדינה העיר לשתי העיריות כי, כרשויות סעד, הן נדרשות לטפל טיפול שוטף בכל הנערות במצוקה שאותרו.

2. ב-11 מ-30 התיקים של נערות במצוקה שנבדקו ביחידה לנערות במצוקה שבעיריית עפולה תועדו הליכי תחילת הטיפול בנערות אך לא היו רישומים בדבר המשך הטיפול, להלן דוגמה:

בינואר 2003 הפנתה סגנית מנהל בית ספר בעפולה לפקיד הסעד נערה ילידת 1989 שניסתה להתאבד בבית ספרה באמצעות בליעת תרופה. באוקטובר 2004 קיבל פקיד הסעד פנייה נוספת בעניין הנערה ממנהלת סניף עמותה וולונטרית בעיר. מנהלת הסניף דיווחה כי הנערה מתגוררת עם אביה הגרוש ועם אחיה, שנפלט גם הוא ממערכת החינוך, וכי האח מתעלל בה פיזית זה כמה שנים ועקב כך יש חשש לחייה. פקיד הסעד העביר את הטיפול בנערה לידי היחידה לנערות במצוקה.

מתיקה של הנערה עולה כי היא נפגשה עם העובדת הסוציאלית ביחידה לנערות במצוקה כחודש לאחר שניסתה להתאבד. רק בעקבות פניית העמותה התקיימה באוקטובר 2004 פגישה נוספת בין הנערה לעובדת הסוציאלית. מהסברי העובדת הסוציאלית למשרד מבקר המדינה עולה כי לאחר אותה פגישה הופסק הקשר עם הנערה, וכי העובדת הסוציאלית אינה יודעת מה מצבה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי למעט שתי הפגישות האמורות לא צוינה בתיק כל פעולה שביצעה היחידה בנוגע לנערה. היחידה אף לא קבעה מטרות לטיפול בנערה ולמותר לציין כי לא גיבשה תכנית לטיפול בה.

מרכזת היחידה לנערות במצוקה בעיריית עפולה הסבירה למשרד מבקר המדינה כי הטיפול בתיק זה ובתיקים אחרים כדוגמתו נפסק ביוזמתן של הנערות המטופלות, מאחר שהן מתקשות להשתתף בעקבות תהליך הטיפול, וכעבור זמן מה הן מפסיקות לבוא למפגשים ואינן נענות ל"ניסיונות החיזור" של העובדות הסוציאליות.

3. בשנת 2005 טיפלה היחידה לנערות במצוקה בעיריית בני ברק בשתיים מבין 17 נערות עולות ממדינות חבר העמים שהיו בטיפול היחידה לקידום נוער. נמצא כי אחת מהנערות לא קיבלה טיפול פרטני מלא כנדרש; כמפורט להלן:

תלמידה ילידת 1991, שעלתה ארצה עם משפחתה ב-1995, השתתפה מאוקטובר 2005 בפעילויות חברתיות שיזמה היחידה לקידום נוער. בינואר 2006 דיווחה הנערה לעובדת היחידה לקידום נוער בעיריית בני ברק, בשיחה עמה, כי חמשת בני משפחתה מתגוררים בדירה של חדר וחצי; הכנסות ההורים אינן מספיקות לקניית מזון; מדי פעם האב שותה לשכרה וכי היא סובלת מאלימות מילולית. עוד סיפרה הנערה כי עקב המצב הקשה בביתה היו לה מחשבות אובדניות.

מיד לאחר שקיבלה עובדת קידום הנוער את המידע האמור היא הודיעה ליחידה לנערות במצוקה בבני ברק על מצב התלמידה וביקשה כי תהיה מעורבת בהפניית התלמידה להערכה פסיכיאטרית

טיפול רשויות מקומיות בנערות במצוקה

ובשילובה במסגרת חוץ-ביתית. התלמידה נשלחה לפסיכיאטר, כמבוקש, וקיבלה טיפול תרופתי, והיחידה לנערות במצוקה החלה לפעול לאיתור מסגרת חוץ-ביתית בעבורה.

נמצא, כי במחצית השנה שחלפה מאז הפנייתה ליחידה לנערות במצוקה לא קיבלה הנערה טיפול באמצעות שיחה מעו"ס היחידה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות כי עליהן לקיים מעקב מבוקר ומתועד אחר הטיפול בנערות במצוקה ולהעריך את מצבן באופן שוטף, כדי שיינתן להן טיפול מתאים ויעיל. עוד העיר כי על העיריות לציין בכל תיק של נערה במצוקה אשר הטיפול בה הופסק למשך פרק זמן ארוך, מדוע הופסק הטיפול ואילו פעולות ביצעה היחידה לנערות במצוקה כדי לחדשו.

הטיפול ותיעודו

משרד הרווחה קבע כי העובד הסוציאלי יטפל בנערות במצוקה טיפול פרטני או קבוצתי כדי לשפר את תפקודן האישי, המשפחתי והחברתי. מדובר ב"טיפול פסיכו-סוציאלי שמטרתו לחזק את הכוחות החיוביים של הנערה, על מנת לאפשר את השתלבותה במסגרת נורמטיבית של לימודים, עבודה, צבא ועוד"¹⁹. שיטות הטיפול מגוונות - שיחות, משחקי תפקידים, טיפול באומנות, יישוג ועוד.²⁰

הביקורת העלתה כי היחידות לנערות במצוקה בשתיים מהעיריות שנבדקו (בני ברק ולוד) טיפלו בנערות בעיקר באמצעות שיחות טיפוליות.

מהסברי עובדות היחידות לנערות במצוקה עולה כי אחת הבעיות העיקריות שלהן היא הקושי לקיים קשר עם נערות במצוקה, בין שהן מסרבות להתחיל בטיפול ובין שאין ביכולתן להשתתף באופן עקבי במפגשי הטיפול. עקב כך היחידות לנערות אינן מקיימות קשר עם מספר גדול של נערות במצוקה.

אחת השיטות היעילות ביותר ליצירת קשר עם נערות במצוקה היא שיטת היישוג, אך נמצא כי היחידות לנערות בעיריות בני ברק ולוד לא השתמשו בה ועקב כך לא היה באפשרותן ליצור קשר עם נערות במצוקה מחוץ למשרדי העיריות. להלן דוגמה:

בנובמבר 2004 הופנתה נערה ילידת 1988 ליחידה לנערות במצוקה בעיריית לוד בידי בית חולים בעקבות ניסיון התאבדות. הנערה גדלה אצל אביה הגרוש; אמה אינה מתגוררת בארץ.

במועד הביקורת נמצא כי היחידה לנערות במצוקה בעיריית לוד מנסה כבר כשנה וחצי לשכנע את הנערה באמצעות שיחות טלפון לבוא לטיפול וכי היחידה לא פעלה בדרכים אחרות, כגון ביקורי בית או מפגשים, כדי לשדל את הנערה לבוא לטיפול.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות כי מאחר שהיעדר קשר שוטף עם נערות במצוקה הוא בעיה רווחת, עליהן לעשות שימוש רב יותר בשיטת היישוג, שכן היא מאפשרת יצירת קשר עם נערות רבות מחוץ למחלקה לשירותים חברתיים.

19 תכנית לטיפול בנערות במצוקה, עמ' 20.

20 מאפיינים וצרכים של נערות מטופלות, עמ' 41.

שיתוף פעולה בין המטפלים

בתע"ס נקבע שכל עובד סוציאלי המטפל בנערה במצוקה יקיים קשר קבוע עם עובדים סוציאליים אחרים במחלקה הקשורים לטיפול בנערות במצוקה שבטיפולו; אם עובד סוציאלי מטפל במשפחתה של נערה במצוקה יצוין הדבר על תיקה של הנערה, והעובד הסוציאלי המטפל בנערה יעניין באופן סדיר בתיק המשפחה. עוד נקבע בתע"ס כי על העובד הסוציאלי לקיים קשר עם שירותים בקהילה ומחוצה לה, הכול לפי צורכי הנערה.

עובדת סוציאלית המטפלת במשפחות

משפחות של 46 נערות מבין 109 הנערות שתיקיהן נבדקו, בארבע העיריות, היו בטיפול עובדת סוציאלית למשפחה²¹, אך בביקורת נמצא כי הדבר לא צוין על גב תיקי הנערות המטופלות, שלא כנדרש.

עוד נמצא כי העובדות הסוציאליות ביחידות לנערות במצוקה בעיריות בני ברק, לוד וקריית גת לא קיימו קשר רצוף עם העובדות הסוציאליות המטפלות במשפחות של הנערות לקבלת מידע בדבר מצב המשפחות והטיפול הניתן להן ולא עיינו באופן סדיר בתיקי המשפחות, בניגוד להוראות התע"ס.

עיריות לוד וקריית גת הודיעו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה כי יתקנו את הליקויים שהעלתה הביקורת בנושא זה. העובדות הסוציאליות ביחידה לנערות במצוקה בעפולה הסבירו למשרד מבקר המדינה כי הן מקיימות קשר שוטף עם עובדים סוציאליים המטפלים במשפחותיהן של הנערות כדי לקבל מידע עדכני על המצב הסוציאלי של המשפחות ועל הטיפול הניתן להן. משרד מבקר המדינה העיר לעיריית עפולה כי חשוב לרשום בתיקי הנערות המטופלות את המידע המתקבל מהעובדים הסוציאליים המטפלים במשפחותיהן שכן מידע זה עשוי לשמש את העובדות הסוציאליות המטפלות בנערות.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות כי מאחר שהעובדות הסוציאליות ביחידה לנערות במצוקה לא קיבלו מידע שוטף על המצב הסוציאלי של משפחותיהן של הנערות ועל הטיפול שניתן למשפחות, חסר להן מידע שעשוי להיות חיוני בתהליך הטיפול בנערה במצוקה.

היחידות לקידום נוער

1. משרד החינוך קבע כי עובדי קידום נוער יטפלו בבני הנוער, בין היתר, באמצעות טיפול פרטני וישתמשו ב"כלים טיפוליים, חינוכיים, ייעוציים ותיווכיים". בתיאור תפקידו של עובד

21 בבני ברק - 20, בלוד - 8, בעפולה - 9, בקריית גת - 9.

קידום נוער נקבע כי העובד "מנחה תוכניות חינוכיות טיפוליות, ופועל לשילובם של הנערים המנותקים במערכות הפורמאליות והבלתי פורמאליות התואמות את בני גילם". בתיאור תפקידי מנהל היחידה לקידום נוער ברשות מקומית נקבע, בין היתר, כי עליו לפעול "בשיתוף פעולה עם גורמים מטפלים, מוסדות עירוניים... ליישום המדיניות של מינהל חברה ונוער בתחום קידום נוער".

מהנחיות משרדי הרווחה והחינוך עולה כי על היחידות לנערות במצוקה והיחידות לקידום נוער לפעול בשיתוף פעולה בכל הקשור לטיפול בנערה במצוקה שבטיפולן ולשקומה.

במאי 2004 הוקם במשרד החינוך צוות חשיבה כדי לבחון את טיפולן של היחידות לקידום נוער בנערות במצוקה. הצוות העלה כי פעמים רבות העובדים הסוציאליים מלשכות הרווחה ועובדי קידום נוער לא שיתפו פעולה בעניין הטיפול בנערות שבפיקוחם; הצוות התריע כי יש כפילות בטיפול בנערות וכי "גם ביחידות שבהן קיים תיאום בין היחידה לקידום נוער ליחידה לנערות במצוקה יש גילויים של תחרות וגניבת מטופלות"²².

2. נמצא כי בשתיים מן העיריות שנבדקו (עפולה ולוד) לא היה קשר שוטף בין היחידות לנערות במצוקה ובין היחידה לקידום נוער שמטרתו לתאם את הטיפול שניתן לנערות שבפיקוחן ולדון במתן טיפול סוציאלי לנערות נוספות. להלן דוגמה:

באוקטובר 2002 פנתה נערה ילידת 1988 לעובדת קידום נוער בעיריית לוד, והתלוננה כי אמה הגרושה ובן זוגה נוהגים כלפיה באלימות וביקשה את עזרתה; ממסמכי העירייה עולה כי באותה עת למדה הנערה באופן סדיר. ביוני 2003, לאחר שסיימה הנערה את לימודיה בבית הספר היסודי, הפנתה אותה יועצת בית הספר לטיפול העובדת הסוציאלית ביחידה לנערות במצוקה.

ביולי 2003 ניסתה היחידה לנערות במצוקה ליצור קשר טלפוני עם הנערה ועם אמה, אך הדבר לא עלה בידה. כעבור זמן מה הפסיקה היחידה את ניסיונותיה, והנערה לא קיבלה שום טיפול פרטני פסיכו-סוציאלי.

נמצא כי עובדת קידום נוער שאיננה עובדת סוציאלית טיפלה בנערה באמצעות שיחות אף שלא הוכשרה לטפל באופן זה, ולא העבירה ליחידה לנערות במצוקה מידע על הנערה. עוד נמצא כי רק בספטמבר 2005, לאחר שהידרדר מצבה של הנערה, פנתה עובדת קידום נוער ליחידה לנערות במצוקה וביקשה שתתערב בעניין הנערה.

בישיבה של אנשי מקצוע מתחום הרווחה בעיריית לוד, בהם פקידת הסעד, שהתקיימה בנובמבר 2005, הובהר כי הנערה זקוקה לטיפול פרטני של עובד סוציאלי מהיחידה לנערות במצוקה וכי פקידת הסעד תדאג שהנערה תקבל טיפול זה. המחלקה לקידום נוער תעניק לנערה "סל שירותים שונים" אך לא ב"רמה הטיפולית".

עיריית לוד השיבה למשרד מבקר המדינה כי "היחידה לטיפול בנערות יזמה מספר פגישות (ישיבות) עם מנהלת קידום נוער... על מנת לבנות דרכי עבודה משותפים... הערת המבקר חשובה, יש צורך ביצירת נהלי עבודה קבועים ומוסדרים לקידום אוכלוסיות הנערות".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות כי שיתוף פעולה הדוק בין בעלי התפקידים העיקריים המטפלים בנערות במצוקה - עובדי הרווחה ועובדי קידום נוער - הוא תנאי חיוני להצלחת הטיפול בנערה במצוקה. על העיריות לקבוע נהלים שיחייבו את עובדי הרווחה ועובדי

קידום נוער לתאם ביניהם דרך קבע את הטיפול בנערות שבטיפולם. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעיריות כי נתוני הנערות שבטיפול היחידה לקידום נוער עשויים להיות מקור מידע נוסף לאיתור נערות במצוקה, ועל העיריות לדאוג שהיחידה לנערות במצוקה תבחן תכופות מאגר מידע זה בניסיון לאתר נערות במצוקה ולשלכן במסגרת הטיפול.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה ולמשרד החינוך כי עליהם לפעול בתיאום לגיבוש נהלים שיחייבו את המחלקות לשירותים חברתיים ואת היחידות לקידום נוער לתאם ביניהן את הטיפול בבני הנוער שבטיפולן ולדאוג לחילופי מידע ביניהן. בנהלים תיקבע חלוקת תפקידים ברורה - המחלקה לקידום נוער תעסוק בשילוב בני הנוער במסגרות הלימוד, והמחלקה לשירותים חברתיים תיתן את הטיפול הפסיכו-סוציאלי הנדרש, לרבות טיפולים פרטניים.

מנהל תחום קידום נוער במשרד החינוך הבהיר, באוקטובר 2006, בתשובתו למשרד מבקר המדינה: "תחום קידום נוער מנחה את עובדיו להפנות נערות בסיכון עם צרכים ייחודיים לקבלת שירותים משלימים מלשכות הרווחה ברשות המקומית ... אם קרתה תקלה באחד הישובים נפעל להבהרת הנושא ולתיקונו המיידי. חשוב לציין כי בחודשים האחרונים יושב צוות חשיבה משותף של תחום קידום נוער ממשרד החינוך ואגף שירותי התקן ממשרד הרווחה, ... בכדי לנסח נוהלים ומנגנונים לתיאום, העברת מידע ושיתוף פעולה בנושאים אלו ובנושאים אחרים על מנת לשפר את מערך השירותים לנוער בסיכון וניתוק". גם משרד הרווחה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה על הפעלת הצוות האמור.

3. עיריית בני ברק הפעילה יחידה לקידום נוער, שבה תשעה עובדי קידום נוער בהם מנהל היחידה. מנהל היחידה לקידום נוער הסביר לעובדת משרד מבקר המדינה: היחידה לקידום נוער מטפלת בנערים בלבד, יש נישא אחת של טיפול בנערות עולות מחבר העמים. הנערות הופנו ליחידה בידי גורמים קהילתיים כגון יועצות בתי ספר וקציני הביקור ובידי עובדי קידום נוער שאיתרו אותן. עוד הסביר מנהל היחידה כי לנערות מהמגזרים האחרים בעיר המנותקות ממסגרת לימודית פורמלית ניתנים שירותי השלמת השכלה. בשנים 2004 ו-2005 טופלו ביחידה לקידום נוער 12 ו-17 נערות מארצות חבר העמים. חלקן, לכאורה, בסיכון או מנותקות ממערכת החינוך; 19 נערות שאינן עולות מארצות חבר העמים למדו בשנת 2005 בתכנית "הילה" להשלמת השכלה.

בפועל טופלו ביחידה לקידום נוער בעיר באמצעות "שיחות ופעילויות חינוכיות, חברתיות וערכיות" רק נערות במצוקה שעלו מארצות חבר העמים. היחידה לא עסקה באיתור נערות משאר המגזרים שנשרו מבית ספרן ובטיפול פרטני בהן ועקב כך חסרו נערות אלה מסגרת טיפולית של קידום נוער.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי שירותי היחידה לקידום נוער נועדו לנערים ונערות מכל מגזרי האוכלוסייה שנשרו ממסגרת הלימודים ולפיכך אי-הפעלת שירותים אלה במלואם למגזרים נרחבים של אוכלוסיית העיר, יש בה ליקוי יסודי. על העירייה לתת שירות זה לנערות מכל מגזרי האוכלוסייה שבעיר.

מסגרת טיפול קבוצתית

בתע"ס נקבעו כמה מסגרות למתן תמיכה וטיפול קבוצתי לנערות במצוקה כגון מועדון טיפולי ודירת מעבר:

מועדון טיפולי

בתע"ס נקבע כי המחלקה לשירותים חברתיים תנהל מועדון טיפולי, בפיקוחו של עובד סוציאלי שמוסמך לטפל בנערות במצוקה. במועדון יתקיימו חוגים ופעילות קבוצתית טיפולית. כל הפעולות במועדון יכוונו להשגת מטרות הטיפול בנערות המשתתפות במועדון. מועדון טיפולי הפועל "בהיקף ובאינטנסיביות גבוהה יותר" ו"מאפשר, בין היתר, חוויה חיובית של קבלה, חום ושייכות כתחליף לחסכים של הבית" מכונה "בית חם".

נמצא כי רק בעיריות קריית גת ועפולה הופעלו בתים חמים לכ-40 ולכ-100 נערות, בהתאמה; בעיריית לוד הופעל מועדון טיפולי פעמיים בשבוע בלבד. יצוין כי גופים וולונטריים הם שמימנו את רוב הוצאות הפעילות בקריית גת ובלוד. גם במימון הפעלת הבתים החמים בעפולה השתתף גוף וולונטרי. עיריית בני ברק חסרה מועדון והיחידה לנערות במצוקה בעיר קיימה בשנת 2005 שני קורסים מקצועיים לכ-30 נערות שבטיפול.

דירת מעבר

בתע"ס נקבע כי עירייה תחזיק "דירת מעבר" כדי לאפשר לנערות בנות 18 ומעלה להתנסות במשך שנה במגורי קבע, וכי הדירות ישמשו כ"רשת בטחון נפשית וכלכלית על מנת שתוכלנה להתחזק כדי לצאת לחיים עצמאיים". נמצא כי בכל העיריות שנבדקו לא הופעלה דירת מעבר.

עיריית קריית גת הפעילה דירת מעבר במשך 10 שנים עד יוני 2004. נמצא כי אף שמשרד הרווחה הקצה תקציב למימון החזקתה, הפסיקה העירייה את הפעלתה. העירייה הסבירה בתשובתה: "הדירה נסגרה בשל קושי לאיש עו"ס [עובד סוציאלי] בשליש משרה".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית גת שאין להשלים עם הפסקת הפעלתו של פרויקט חיוני כדירת מעבר למשך כשנה וחצי בגלל קושי במציאת עובד סוציאלי שיאיש משרה חלקית. עוד העיר לעירייה כי ההחלטה בדבר הפסקת הפעלתו של הפרויקט תמוהה, שכן היו בידיה משאבים להפעלתו.

עיריית בני ברק הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "בקהילה החרדית ... לאורך השנים עלו התנגדויות מצד הגורמים הקהילתיים להקמת מסגרות קהילתיות לקבוצת נערות שאינן מקבלות את הנורמות החברתיות והתרבותיות המקובלות בעיר".

עיריית לוד השיבה למשרד מבקר המדינה שאין לה אפשרות תקציבית להפעלת הפרויקט.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות שנבדקו כי עליהן לבחון את מגוון אפשרויות הטיפול בנערות במצוקה, בכלל זה הפעלת דירת מעבר, כדי להגדיל את מגוון דרכי הטיפול לשיקומן.

מסגרות טיפול חוץ-ביתיות

משרד הרווחה ציין בתע"ס כי "גדילתו של ילד בחיק משפחתו הטבעית מבטיחה את התפתחותו התקינה ולכן נעשה כל מאמץ לפתח כלים ושירותים בקהילה כדי לבוא לעזרת המשפחה בגידול ילדיה. עם זאת יש ילדים ובני נוער אשר על אף הניסיונות לטפל בהם במשפחתם, השמתם למסגרת טיפולית מחוץ לבית היא חלופה הכרחית להתפתחותם התקינה ולעתים אף להגנה על שלומם".

לצורך הטיפול בבני נוער הנזקקים לטיפול במסגרת חוץ-ביתית, בהם נערות במצוקה, נקבעו בתע"ס כמה מסגרות חוץ ביתיות: מעונות²³ פנימייתיים, הוסטלים, מערכי דיור ומשפחות אמנה. "ועדת תכנון טיפול והערכה"²⁴ - צוות רב-מקצועי המאבחן ילדים במצוקה ומקבל החלטות בעניין תכניות הטיפול בהם לפי הוראות חוק הנוער - הוסמכה לקבוע אילו בני נוער ישולבו במסגרות טיפוליות חוץ-ביתיות; הוועדה כונתה "ועדת החלטה".

השמת נערות במצוקה ב"מעון נעול"

אחת המסגרות הטיפוליות החוץ-ביתיות היא "מעון נעול" שהוגדר בחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971 "מקום המשמש למגורים או למשמורת של קטינים מחוץ למשפחתם וחופש המוחזקים בו מוגבל, ושר הסעד הכריז כי הוא מעון נעול לעניין חוק זה". משרד הרווחה מפעיל שני "מעונות נעולים" לנערות - "צופיה" ו"מסילה".

נמצא כי מספר הנערות שהיה צורך לשכן במעונות הנעולים היה גדול בהרבה ממספר המקומות בהם. מנתוני רשות חסות הנוער במשרד הרווחה עולה כי בשנת 2005 הופנו למעונות "צופיה" ו"מסילה"²⁵ 297 ו-87 נערות, בהתאמה, מהן נקלטו במעונות 137 ו-42 נערות בלבד. עקב כך נפגעה היכולת של הרשויות המקומיות לטפל בנערות שבמצוקה קשה. נוסף על כך משרד הרווחה לא קיים מעקב אחר הטיפול החלופי שניתן לנערות אלה עד שיתפנה בעבורן מקום במעון, מעקב שמטרתו לקבל מידע עדכני על צרכיהן הטיפוליים.

משרד הרווחה השיב למשרד מבקר המדינה כי "יוציא הנחיות למעקב אחרי הנערות הממתינות לסידור חוץ ביתי למסגרות אלה".

יתרה מזו, לעתים גרם המחסור במקומות במעונות הנעולים לאי-קיום צווי בתי משפט: בשנים 2004 ו-2005 הורו בתי משפט, לפי סמכותם מתוקף סעיף 3 בחוק הנוער להחזיק 144 ו-161 נערות, בהתאמה, במעון נעול. נמצא כי באותן שנים לא יושמו 16 ו-18 מצווי בתי המשפט, בהתאמה, עקב מחסור במקומות פנויים במעונות הנעולים.

במכתב מדצמבר 2004 אל שר הרווחה הצביע השופט המחוזי א' שיינפלד, נשיא בתי המשפט לנוער, על הבעייתיות האמורה; לדבריו "שבמעונות הנעולים של רשות חסות הנוער אין מקומות פנויים... רק בשל כך ובהעדר ברירה אחרת, נשלחים ילדים רכים בשנים לבית סוהר... הפתרון אינו

23 בתע"ס מוגדר מעון כבחוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965: "מקום המשמש, או נועד לשמש, כולו או חלקו, מקום מגורים או מקום שהיה לילדים...". לפי התע"ס אוכלוסיית היעד היא ילדים עד גיל 18 שהופנו למעון בידי ועדת החלטה או בידי פקיד סעד, מתוקף סמכותו לפי חוק הנוער.

24 כינון הוועדה נקבע בתקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל), התשכ"ו-1965.
25 בכלל זה 25 נערות שהופנו למעונות בדחיפות בלא שנדרשו להמתין.

טיפול רשויות מקומיות בנערות במצוקה

בשליחתם לבית הסוהר, אלא בפיתוח כלים ואמצעים לטיפול בהם, להוציא אותם ממעגל העבריינות ולשקם אותם, ככל שהדבר אפשרי עפ"י קביעת אנשי המקצוע. לשם כך, יש צורך ביותר מקומות במעונות להסתכלות ואבחון ויותר מקומות במעונות הנעולים, כאשר הנעילה כשלעצמה משמשת כאחד מאמצעי הטיפול.

משרד הרווחה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה: "במהלך השנה האחרונה נפתחו 2 קבוצות נוספות במעון צופיה, להסתכלות והתערבות במשבר. תוספת זו תאפשר טיפול ב-24 נערות בנקודת זמן ובכ-80 נערות בשנה. בנוסף, נפתח המעון הנעול בג'וליס - "אל-בוסתן" לנערות ערביות, המעון יכול לתת מענה ל-36 נערות בנקודת זמן. להערכתנו תוספת זו תמתן את רשימות ההמתנה למעון צופיה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי יש מקום שבשנת 2007 יקיים המשרד בדיקה במטרה לבחון אם עדיין יש מחסור במקומות במוסדות הנעולים, לאחר שנוספו בהם מקומות. על פי תוצאות בדיקה זו יש לקבל החלטות בדבר המשך הפעולות להגדלת מספר המקומות במעונות.

טיפול בנערות שהופנו למסגרות חוץ-ביתיות

בתע"ס נקבע כי על עובד סוציאלי שנערה שבטיפולו הופנתה למסגרת חוץ-ביתית לשמור על הקשר עם הנערה, עם משפחתה ועם המסגרת שהופנתה אליה. עוד נקבע בתע"ס כי "יש לקיים קשר בין העובד הסוציאלי של המחלקה לשירותים חברתיים ובין העובד הסוציאלי של המעון כדי לתאם את דרכי ההתערבות ולהעביר מידע". "חודשיים לאחר כניסת הילד למעון תגובש תוכנית טיפול משותפת של עו"ס המעון ועו"ס המחלקה לש"ח. עו"ס המחלקה לשירותים חברתיים ישתתף בוועדת הערכה השנתית בפנימייה ועו"ס המעון ישתתף בדיון מעקב והערכה שנתית במחלקה לש"ח. אחת לשנה יישלח למעון דוח עדכון מצב משפחת הילד; הדוח יוכן בידי עובד סוציאלי מהמחלקה לשירותים חברתיים". מן האמור לעיל עולה כי העובד הסוציאלי של הנערה נדרש להשתתף בהליכי קביעת תכניות הטיפול בנערה במצוקה גם במסגרות חוץ אחרות.

עיריית בני ברק טיפלה בתחילת שנת 2006 ב-19 נערות ששהו במעון יותר משנה. היחידה לנערות במצוקה נהגה לשמור על קשר עם הנערות, אולם הקשר עם המעון לקה בחסר. העובדות הסוציאליות של היחידה לנערות במצוקה לא השתתפו דרך קבע בוועדות הערכה במעונות שבהם שהו הנערות, לא נהגו לקיים דיון מעקב והערכה שנתי ושלחו דוחות עדכון על מצב המשפחות רק לחלק מן המעונות.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי בקשר החסר עם הגורמים המטפלים בנערה במקום שהותה יש כדי לפגוע ברצף הטיפול הסוציאלי הדרוש לנערה. הפניית נערה במצוקה למעון היא חלק בלתי נפרד מהטיפול השוטף בה, ועל היחידה לנערות במצוקה להיות מעורבת בכל שלבי טיפול זה.

אבדנות של נערות במצוקה

אבדנות ילדים ובני נוער היא תופעה קשה הרווחת בארץ ובעולם. התאבדות נחשבת לסיבת המוות השנייה בשכיחותה בקרב נערים ונערות בני 15-24.²⁶ נערות במצוקה עלולות לראות בהתאבדות פתרון למצוקתן. משרד החינוך פרסם בנוהל הוראות קבע בדבר דרכי מניעה של התאבדות ובדבר דרכי התערבות בניסיונות התאבדות של ילדים ובני נוער, בהן הפניה לטיפול אצל פסיכולוג קליני או אצל פסיכיאטר.

מנתוני ארבע העיריות שנבדקו עולה כי בשנים 2004 ו-2005 ניסו 78 נערות שהיו בטיפול היחידות לנערות במצוקה להתאבד פעם אחת לפחות. נמצא כי 45 מהן לא קיבלו לאחר ניסיון ההתאבדות, טיפול פסיכולוגי החיוני לשיקומן.²⁷

אף שמדובר בתופעה קשה הרווחת בקרב נערות במצוקה, לא קבע משרד הרווחה נהלים והנחיות לאבחון מוקדם של אותות מצוקה של נערות הסובלות ממחשבות אבדניות ולטיפול בנערות שניסו להתאבד. לדבר נודעת חשיבות רבה, משום שרבים מהעובדים הסוציאליים המטפלים בנערות במצוקה לא קיבלו כל הכשרה ייעודית בנושא.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי ראוי לקבוע בתע"ס נוהל לאבחון מוקדם של נטייה לאבדנות בקרב נערות במצוקה ונוהל לטיפול בנערות שניסו להתאבד ולהנחות את העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות כיצד לשתף פעולה עם מסגרות החינוך כדי לטפל בתופעה קשה זו.

משרד הרווחה השיב למשרד מבקר המדינה: "המשרד היה שותף בועדה בינמשרדית בראשות משרד הבריאות שעסקה בנושא אובדנות בני נוער. עם סיום עבודת הוועדה הוכנה ערכת הדרכה לעובדים ובשרות [לטיפול בנערות ובצעירות שבמשרד הרווחה] יושמו חלקים ממנה. בחודש אוקטובר [2006] יוציא השרות נוהלי עבודה הכוללים גורמים, סימנים ודרכי התערבות עם נסיונות אובדן ואובדנות של נערות".

נערות במצוקה שחברו לבוגרים

מנתוני היחידות לנערה במצוקה בעיריות עפולה וקריית גת עולה כי בשנים 2004 ו-2005 התרועעו 29 ו-25 נערות, בהתאמה, עם בוגרים משולי החברה ויצרו עמם קשרים. יותר ממחצית הנערות במצוקה מקריית גת שהו בבתי הבוגרים כשבוע עד שמונה חודשים. לפי מסמכי העיריות חלק מהנערות היו מעורבות בפעילות עבריינית, כגון עבודה כבלדריות סמים או כזונות ושימוש בסמים.

26 נוהל משרד החינוך, "אורחות חיים במוסדות חינוך - מצבי לחץ נפשי ומשבר", סעיף 2.
27 בבני ברק 9 מ-14 נערות; בלוד - 5 מ-15; בעפולה - 25 מ-34; ובקריית גת 6 מ-15.

מנהלת היחידה לנערות במצוקה בקריית גת הסבירה למשרד מבקר המדינה את הסיבות המניעות נערות במצוקה לחבור לבוגרים: "דימוי עצמי ירוד, היעדר חום ודחייה במסגרת המשפחתית, היעדר הורים בשל עבודה". לדברי המנהלת הנערות מקבלות מהבוגרים הללו כסף, בגדים ובילויים, ולעתים בילויים אלה כרוכים בנהיגה ללא רישיון. על פי רוב הבוגרים משדלים את הנערות להשתמש בסמים ומעסיקים אותן כבלדריות סמים. כמה מהנערות ביקשו לחזור לבתיהן אך אולצו להישאר בבית הבוגר משום שהוא לחץ עליהן באמצעים אלימים.

עובדי העיריות ומשרד הרווחה לא בחנו את האפשרות להגיש תלונה במשטרה נגד בוגרים שפיתו קטינות, החזיקו בהן בעל כורחן בבתייהם והדיחו אותן לביצוע מעשיים פליליים, או את האפשרות לפנות בשעת הצורך לבית משפט בבקשה להוציא נגדם צו מניעת הטרדה מאיימת על-פי חוק מניעת הטרדה מאיימת, התשס"ב-2002.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הרווחה לבחון את הכלים המשפטיים העומדים לרשותו המאפשרים לו להיאבק בבוגרים השוהים עם נערות קטינות במצוקה בעל כורחן. עוד עליו לבחון אם אמצעי טיפול קיימים כ"בית חם" מהווים מענה מספיק לטיפול בנערות השוהות עם בוגרים משולי החברה ולקבוע הנחיות ברורות בעניין אופן הטיפול שיסייע להן להיחלץ מהמצב הקשה שנקלעו אליו.

הקצאת התקציב לטיפול בנערות במצוקה

קביעת אמות מידה להקצאת התקציב לרשויות המקומיות

1. תקציב משרד הרווחה משקף את מדיניות הממשלה בתחומים שמשרד הרווחה מופקד עליהם. על פי נהל שנקבע במשרד הרווחה, תקציבי הרווחה יוקצו לרשויות המקומיות על פי אמות מידה אובייקטיביות, גלויות ושוויוניות, והמשתנים שיובאו בחשבון בכל סעיף ישקפו את אופי השירות שהמשרד מספק ואת האוכלוסייה הזכאית לשירות.

בדוח שפרסם מבקר המדינה באפריל 2001 בנושא תקצוב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות נכתב, בין היתר, כי לא נקבעו אמות מידה להקצאת חלק גדול מהתקציב בין הרשויות המקומיות²⁸. בעקבות הדוח האמור החליטה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה בין היתר, כלהלן: "יש לקבוע מבחנים ראויים אשר יתרמו לשקיפות ולשוויוניות בעת הקצאה ומימון שירותים בתחום הרווחה... משרד העבודה והרווחה יבחן מחדש ויגדיר את המפתחות והקריטריונים הקיימים לחלוקת תקציבי הרווחה ותקני כוח האדם, במטרה לשפרם. כמו כן יכין הצעה שכוללת את הקריטריונים החסרים... משרד העבודה והרווחה יפרסם בתע"ס... את הקריטריונים הקיימים לתקציבי הרווחה עד 1.5.2001 ואת הקריטריונים החסרים בתוך 6 חודשים"²⁹.

28 "תקצוב שירותי רווחה לרשויות מקומיות", דוח שנתי 51, עמ' 546.

29 החלטת ממשלה מס' 119 (תמ/6) מ-19.4.01.

בעקבות החלטת הממשלה הקים מנכ"ל משרד הרווחה במאי 2001 ועדה לבחינת אמות המידה להקצאת כוח אדם ותקציבים לרשויות המקומיות (להלן – הוועדה) ולגיבוש אמות מידה חדשות לקביעת הקצאות אלה.

נמצא כי משרד הרווחה לא קיבל בעקבות עבודת הוועדה שום החלטות בדבר אמות המידה לתקצוב פעולות הרווחה של הרשויות המקומיות, בהן הטיפול בנערות במצוקה. לא נקבעו אמות מידה בדבר אופן חלוקת התקציבים לרשויות המקומיות והקצאת התקציב בוצעה ללא אמות מידה קבועות.

משרד הרווחה נהג לחלק לשניים את התקציב שהוקצה לרשויות המקומיות לטיפול בנערות במצוקה: חלק אחד נועד לממן פעולות ארציות הנוגעות לטיפול בנערות במצוקה והחלק האחר נועד לרשויות המקומיות בגין הטיפול בנערות עצמן. משרד הרווחה הסביר כי בפועל הוקצה התקציב לרשויות המקומיות בהתחשב בשיעור ניצול התקציב שלהן בשנה הקודמת, ובמספר הנערות במצוקה שבטיפולן. נוהג זה לא עוגן במסמך כלשהו של משרד הרווחה ואף אינו מבוסס על נוסחת הקצאה כלשהי.

משרד מבקר המדינה בדק באיזו מידה עמד משרד הרווחה באמות המידה המוצהרות להקצאת תקציב הטיפול השוטף. מבדיקת 62 רשויות מקומיות שמשרד הרווחה המציא נתונים על תקציב הטיפול השוטף שלהן לשנים 2004-2005 (לא כולל הוצאות על העסקת עובדים סוציאליים ועל החזקת הנערות במוסדות) עולה כי הקצאת התקציבים לא נעשתה באופן שיטתי, כמתואר להלן:

(א) נמצא כי הקצאת התקציב לטיפול השוטף בנערות במצוקה לחלק מהרשויות האמורות נעשתה שלא לפי אמות המידה המוצהרות - תקציבי הטיפול השוטף שהוקצו בשנת 2005 לחלק מהרשויות היו גדולים מאלה שהוקצו להן בשנת 2004, אף שבשנת 2004 הן ניצלו רק חלק מתקציבן, ואף שמספר הנערות שטופלו בהן בשנת 2005 נשאר בעינו או פחת; ואילו התקציב לטיפול שוטף של כמה רשויות אחרות הוקטן בשנת 2005, אף שבשנת 2004 הן ניצלו את מלוא התקציב ומקצתן נזקקו לתוספת תקציב, ואף שמספר הנערות במצוקה שבטיפולן בשנת 2005 עמד בעינו או גדל.

לדוגמה, בעיריית קריית אתא גדל התקציב לטיפול שוטף בשנת 2005 בכ-32%, אף שבשנת 2004 ניצלה העירייה רק כמחצית התקציב שהוקצה לה לצורך כך ושיעור הנערות במצוקה שבטיפולן פחת בשנת 2005 בכ-6% משיעורן ב-2004.

(ב) משרד מבקר המדינה ריכוז נתונים של משרד הרווחה על תקציב הפעולות לטיפול שוטף ב-71 רשויות מקומיות וחישב את ההוצאה השנתית לטיפול בנערה במצוקה בכל אחת מהן בשנת 2005.

נמצא כי ב-41 מהרשויות המקומיות האמורות היה התקציב השנתי המרבי לטיפול בנערה במצוקה 200 ש"ח, ב-21 מהרשויות היה התקציב השנתי המרבי האמור 400 ש"ח ובשאר הרשויות היה התקציב השנתי המרבי 1,000 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, עקב היעדר אחידות בהקצאת תקציב הטיפול השוטף ברשויות המקומיות, על משרד הרווחה לבחון את אופן קביעת התקציב ברשויות. זאת ועוד, הגם שנתונים אלה נוגעים רק לחלק קטן מהתקציב הכולל שמשרד הרווחה מקצה לרשויות, הם מעידים שיש להשלים את המטלה שלשמה הוקמה הוועדה - קביעת אמות המידה להקצאת התקציבים לרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי קביעת אמות מידה להקצאת תקציב של מיליוני ש"ח ל-140 רשויות מקומיות היא בסיס הכרחי לניהול הטיפול בנערות במצוקה במישור הארצי. הקצאה שוויונית ושקופה דורשת אמות מידה שיתורגמו לנוסחת הקצאה ברורה. לפיכך, על משרד הרווחה לפעול לאלתר לניתוח ההיבטים הרלוונטיים לבחינת אמות המידה להקצאת התקציבים הן למחוזות והן לרשויות המקומיות.

ביולי 2006 השיב משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה: "קריטריונים (אמות מידה) להקצאת התקציב לרשויות, המשרד מקבל את ההערות בנידון וייערך לבניית קריטריונים והקצאת התקציב לפיהם".

אי-ניצול התקציב לטיפול בנערות במצוקה

בתע"ס נקבע כי שיעור ההשתתפות של משרד הרווחה בתקציב הרווחה של הרשויות המקומיות יהיה 75%, ואת יתרת ההוצאה (25%) יממנו הרשויות המקומיות מתקציביהן.

נמצא שארבע העיריות שנבדקו החליטו שלא לנצל את מלוא התקציב שהעמיד לרשותן משרד הרווחה. הן אישרו לטיפול בנערות במצוקה תקציב קטן מהנדרש לפי קביעת משרד הרווחה, ובהתאם לכך גם הוציאו בפועל סכום קטן מהנדרש; בשנים 2004 ו-2005 הסתכמו הקצאות משרד הרווחה לפעילות השוטפת של היחידות לנערות במצוקה בארבע העיריות בכ-270,000 ו-222,000 ש"ח; מאחר שמשרד הרווחה משתתף ב-75% מתקציב הרווחה, היה על העיריות לאשר לטיפול בנערות במצוקה תקציב שנתי כולל בסך של כ-360,000 ו-296,000 ש"ח בהתאמה.

נמצא, כי תקציב הרווחה השנתי הכולל לטיפול בנערות במצוקה שאישרו ארבע העיריות בשנים 2004 ו-2005 לסעיף התקציב שנוגע לתחום זה הסתכם ב-192,000 וב-205,000 ש"ח בלבד בהתאמה; בפועל הסתכמו הוצאות ארבע העיריות בסעיף תקציב זה, באותן השנים, בסכום כולל של 196,000³⁰ ו-214,000 ש"ח בלבד - 59% ו-66%, בהתאמה, מתקציב הרווחה השנתי הכולל שהיה על העיריות לאשר בהתאם להקצבת משרד הרווחה.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות שנבדקו שאי-ניצול מלוא התקציב שהעמיד לרשותן משרד הרווחה מונע את הרחבת היקף הטיפול בנערות ועלול לפגוע בנערות במצוקה הזקוקות לטיפול, בניגוד לחובות המוטלות על העירייה כרשות סעד.

O

1. עשרות אלפי נערות מתבגרות נמצאות במצוקה, נפלטות ממסגרת הלימודים או העבודה, נדחקות אל שולי החברה, ואם אינן מקבלות טיפול הן עלולות להידרדר למצב של אי-תפקוד חברתי חריף ולבצע פעילות עבריינית.

30 בשנת 2005 היו הקצאות משרד הרווחה, תקציבי העיריות והוצאותיהן כלהלן (באלפי ש"ח) - בני ברק - 21, 21, 21; לוד - 15, 24, 12; עפולה - 106, 100, 109; קריית גת - 80, 60, 54.

2. שש שנים לפני מועד סיום הביקורת החליטה הממשלה לקדם את תחום הטיפול בנערות במצוקה והטילה על משרדי הרווחה והאוצר להכין תכנית שתעסוק בכך, אך בכל אותו הזמן לא הוכנה התכנית והחלטת הממשלה לא מומשה. לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הרווחה לפעול ללא דיחוי להגשת התכנית לטיפול בנערות במצוקה ולמימוש החלטת הממשלה.
3. מידע מרוכז על המספר הכולל של העובדים הסוציאליים המטפלים בנערות במצוקה ועל המטופלות חיוני לקבלת החלטות בדבר מדיניות הטיפול בנערות ובדבר הקצאת המשאבים לרשויות. על משרד הרווחה לרכז את מלוא המידע על המטפלים ועל המטופלות שנמצא בידי הרשויות המקומיות ולהשתמש בו לפיקוח על הטיפול בנערות ולקביעת מדיניות בנושא זה.
4. חשיבות רבה נודעת לאיתור יזום של נערות במצוקה, ועל העיריות לפעול לאיתור רוב הנערות במצוקה שבתחומן ולהעניק להן את התמיכה והטיפול הנדרשים. עוד עליה לדאוג להכנת תכניות טיפול פרטניות למטופלות ולפעול לפיהן.
5. על העיריות לדאוג לקיום קשר קבוע בין הגורמים המטפלים בנערות במצוקה ולדאוג להעברת המידע שבידיהם ליחידה לנערות במצוקה, כדי לקדם את הטיפול במטופלות ולשלב נערות נוספות במסגרת הטיפול. כמו כן על משרד הרווחה לתאם עם משרד החינוך את אופן קיום שיתוף הפעולה בין היחידות לנערות במצוקה ובין היחידות לקידום נוער.
6. לדעת מבקר המדינה על משרד הרווחה לבחון את האמצעים שיש לנקוט נגד בוגרים השוהים עם נערות קטינות במצוקה ולהכין תכנית לטיפול בהן.
7. על משרד הרווחה לקבוע אמות מידה להקצאת משאבים לטיפול בנערות במצוקה, לפרסמן ולהקצות לפיהן את המשאבים העומדים לרשותו. על העיריות להעמיד לרשות היחידות המטפלות בנערות במצוקה את מלוא התקציב שהקצה לכך משרד הרווחה.