

שירותי רווחה אישיים

1. מבוא וסיכום

הדו"ח על ההקצאה הממשלתית לשירותים החברתיים בוחן מדי שנה את מרכיבי ההוצאה החברתית והתפתחותם הנבדלת. שירותי הרווחה האישיים מופיעים כמרכיב נפרד של ההוצאה, לצד שירותי החינוך והבריאות ולצד ההוצאה הגדולה לתשלומי הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי. למרות חלקם הקטן יחסית בהוצאה, שירותים אלה הם אחד הנדבכים המרכזיים של השירותים החברתיים הפועלים בישראל. הם מעניקים מענה חיוני לבעיות ולצרכים של יחידים, משפחות, קבוצות ואף קהילות, שאינם מסוגלים או מתקשים להתמודד עם מצוקות שונות, הפוגעות בתפקודם ובאיכות חייהם ומקשות על השתלבותם בחברה.

הטיפול בתחומים השונים של שירותי הרווחה האישיים מתרכז בדי משרד העבודה והרווחה ומחלקות הרווחה ברשויות המקומיות. שירותים אלה מעניקים טיפול למגוון רחב ולסוגים שונים של קבוצות ויחידים באוכלוסייה, שבהם נכללים ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה, קשישים החיים בבתיהם וזקוקים לסיוע, משפחות במצוקה כלכלית ובמצבי משבר, כולל משפחות חד-הוריות, משפחות עולים, וכן ציבור של בעלי מוגבלויות, מפגרים, נכים, בני משפחותיהם המטפלים בהם, וקבוצות פגיעות אחרות.

שירותי הרווחה האישיים מספקים אפוא סיוע לאותן אוכלוסיות המהוות את החוליות החלשות והפגיעות ביותר בחברה הישראלית. ממדי העוני והאבטלה שגברו בתקופה האחרונה החריפו את מצוקתן של האוכלוסיות החלשות, והגדילו את העומס המוטל על העובדים בשירותי הרווחה הן ברמה המקומית והן ברמה הארצית. יכולתם של שירותי הרווחה האישיים להתמודד בצורה הולמת עם עומס זה הוגבלה במידה רבה בשל המצוקה התקציבית המשפיעה על היקף ההוצאה של הממשלה והרשויות המקומיות לשירותי הרווחה.

מצב זה של גידול בצרכים מצד אחד וצמצום במשאבים מצד שני מציב בפני שירותי הרווחה אתגר קשה ומורכב עימו הם חייבים להתמודד על-

ידי קביעת סדר עדיפויות ברור שידגיש במיוחד את צורכי האוכלוסיות הנזקקות ביותר.

את המצוקה הנוכחית יש לבחון על רקע העובדה ששירותי הרווחה האישיים פיתחו במהלך השנים קשת רחבה של תכניות להתמודדות עם צרכים ובעיות של קבוצות אוכלוסייה שונות: **לזקנים** המתגוררים בביתם פותחו והורחבו שירותי הסיעוד, מרכזי היום, המועדונים, הקהילות התומכות, המרכזים ליעוץ ומידע ושירותי אפטרופסות. בתחום המוסדי הורחבו מסגרות הדיוור המוגן והמוסדות לזקנים עצמאיים, תשושים וסיעודיים. **לילדים** פותחו המשפחתונים, המועדונים, פנימיות היום, מרכזי החירום, מרכזי הקשר ילדים-הורים ותכניות שונות לחיזוק המסוגלות ההורית של אבות ואימהות. **לבני הנוער** פותחו מרכזי לימוד והכשרה ומועדונים חברתיים, סדנאות הכנה לחיים והכנה לגיוס לצה"ל, מרכזי ייעוץ, ניידות לאיתור וטיפול בנוער משוטט, דירות מעבר ומקלטים. **למשפחות במצוקה** פותחו תחנות ליעוץ משפחתי ומרכזים למניעת אלימות, **לנשים מוכות ולילדיהן** פותחו מקלטים ודירות מעבר. **למפגרים** פותחו מסגרות אבחון, גנים לילדים, מועדונים חברתיים, מעונות והוסטלים קהילתיים. **לנכים** פותחו מרכזי ההכשרה ומסגרות התעסוקה המוגנת ואפשרויות הקליטה במעונות. במסגרת שירותי הרווחה פועלים אלפי עובדים מקצועיים ולא-מקצועיים ובתוכם מאות פקידי סעד המופקדים על הפעלת חוקים להגנת ילדים, בני נוער, נשים וזקנים.

הארגונים הפועלים בזירת שירותי הרווחה האישיים, ובכללם הגופים הממשלתיים והעירוניים והארגונים הוולונטריים, פיתחו והפעילו שירותים ותכניות רבות, שחלקן אף הוערכו והוכיחו את יעילותם. אחת הבעיות העיקריות היא, שהגורמים העוסקים במתן השירותים ובהתוויית תכניות הטיפול נאלצים להתרכז בתכניות המספקות מענה לצרכים דחופים ומיידיים של האוכלוסיות הנזקקות לשירותי הרווחה, ולכן הם מתפנים באופן חלקי בלבד למימוש תכניות המיועדות לטפל בשורשי הבעיות.

מצב זה נובע הן מהקיצוצים בהוצאה הממשלתית והמקומית לרווחה, הן מדרכי השימוש במשאבים הקיימים העומדים לרשות שירותי הרווחה והן מהיעדר התמודדות עם בעיות מבניות בסיסיות של שירותים אלה. הכוונה בעיקר לאי-קיומם של סדר עדיפויות ויעדים ברורים, המתווים את מדיניות הממשלה, חוסר השוויוניות בהקצאת משאבים ממשלתיים

ליישובים שונים, והפיצול הארגוני הרב של מערכות השירותים היוצר כפילויות רבות וחוסר תיאום.

החלק הראשון של הפרק סוקר את התפתחות שירותי הרווחה האישיים, הממומנים בעיקר על-ידי הממשלה והרשויות המקומיות ומופעלים על-ידי גופים ממשלתיים ועירוניים וארגונים לא-ממשלתיים רבים (עמותות וארגונים פרטיים-עסקיים). בחלקו השני של הפרק מועלות כמה סוגיות מרכזיות העוסקות במבנה ובתפקוד של שירותי הרווחה האישיים. הסוגיות מחייבות דיון, מסקנות ויישום בעת עיצוב כיווני ההתפתחות של שירותים אלה, במיוחד לנוכח התקופה הקשה והיקף המצוקות עמן עליהם להתמודד.

2. התפתחות השירותים לפי קבוצות אוכלוסייה

א. שירותים לזקנים

בישראל כ-650 אלף זקנים (נשים וגברים מעל גיל 65) - כ-10 אחוזים מהאוכלוסייה הכוללת. שיעור גבוה בתוכם הוא מקרב הזקנים בקבוצת בני 75+ - כ-40 אחוז. לציבור זה יש, בדרך-כלל, מגוון צרכים שההתמודדות עימם מחייבת סיוע של שירותי הרווחה. במהלך השנים, ובמיוחד בעשור האחרון, חלה התפתחות ניכרת בשירותים הקהילתיים המיועדים לסיוע לזקנים הממשיכים להתגורר בביתם. במקביל התפתחו גם השירותים המוסדיים המיועדים בעיקר לזקנים תשושים וסעודיים ובמידה פחותה יותר לזקנים עצמאיים.

השירותים הקהילתיים מסייעים לזקנים להמשיך ולהתגורר בביתם ובקהילתם. שירותים אלה כוללים מספר מרכיבים עיקריים:

שירותי סיעוד במסגרת חוק ביטוח סיעוד. החוק שבביצעו הוחל ב-1988 מקנה גימלת סיעוד לכל זקן המוגבל בתפקודו ותלוי בעזרת הזולת לביצוע פעילות יומיומיות. הגימלה אינה משולמת לזקן עצמו או לבני משפחתו, אלא לארגונים המספקים לזקן שירותים לפי תכנית טיפול אותה מתווה ועדה מקצועית מקומית בראשה עומד עובד סוציאלי של הרשות המקומית. לכל זקן מותאם סל שירותים, הכולל חלק או כל השירותים הבאים: טיפול אישי בבית או במרכז יום, עזרה ביתית, השגחה, הסעות למרכזי יום, מוצרי ספיגה, אספקת ארוחות ולחצני מצוקה. השירות ניתן בהיקף של 10.5 או 15.5 שעות שבועיות בהתאם למצבו התפקודי של הזקן.

מספר הזקנים שהוכרו כזכאים לקבלת שירותי סיעוד גדל מכ-28 אלף ב-1990 לכ-112 אלף באמצע שנת 2002 - הגידול פי 4 במספר מקבלי הגימלה הוא ללא כל יחס לגידול שחל בתקופה זו באוכלוסיית הזקנים בישראל. בנוסף לשירותי הסיעוד הניתנים במסגרת חוק ביטוח סיעוד, מממנות מחלקות הרווחה של הרשויות המקומיות אספקת שירותי טיפול גם לזקנים מוגבלים שלא הוכרו כזכאים על-ידי החוק. בשנת 2001 ניתנה במסגרת זו עזרה ביתית בהיקף של כ-4 שעות שבועיות לכ-5,500 זקנים במוצע כל חודש. זקנים נוספים מקבלים שירותי סיעוד וטיפול ביתי במימון משרד הביטחון.

מרכזי יום ומועדונים מועשרים. מרכזים אלה הפכו בשנים האחרונות למרכיב מרכזי נוסף במערכת השירותים הקהילתיים לזקנים מוגבלים, הם מספקים ייעוץ והדרכה, ארוחות חמות ומסגרות של פעילות חברתית. מספרם של המרכזים גדל בשנים האחרונות באופן ניכר ביותר, מכ-50 מסגרות, בהם ביקרו כ-4,000 זקנים בראשית העשור לכ-150 ב-2002, בהם ביקרו כ-12,000 זקנים.

קהילות (שכונות) תומכות. הקהילה התומכת מיועדת לזקנים הממשיכים להתגורר בביתם ומספקת להם מגוון של שירותים ובכללם: שירות חירום רפואי, לחצני מצוקה, סיוע בביצוע תיקונים שונים בבית, קו חם לאספקת מידע וסיוע של מתנדבים. גם מסגרת זו זכתה בשנים האחרונות לפיתוח מואץ. בסוף שנת 2000 פעלו בכל רחבי הארץ 51 קהילות תומכות שסיפקו שירותים לכ-8,000 זקנים, בסוף שנת 2002 פעלו כבר 85 קהילות תומכות שסיפקו שירותים לכ-13 אלף זקנים.

כמעט בכל יישוב בארץ פועלים גם **מועדונים חברתיים** המציעים לחבריהם מגוון של פעילויות חברה, תרבות וספורט כמו חוגים, הרצאות, משחקי חברה ומסיבות. בשנת 2002 ביקרו כמאה ועשרה אלף זקנים בכ-150 מועדונים.

שירותים קהילתיים נוספים כוללים נופשונים (לנופש או החלמה), ארוחות חמות וקפואות, הסעות לצורכי ריפוי, השלמת ציוד ביתי, אספקת לחצני מצוקה, שירותי אפוטרופסות, הגנת קשישים מפני אלימות וניצול, ומתן מידע וייעוץ בנושאים שונים.

במהלך שני העשורים האחרונים התייצב מספרם של הדיירים העצמאיים במוסדות, אך חל גדול ניכר במספר הקשישים התשושים, תשושי הנפש והסיעודיים. בתקופה זו חל גידול מואץ במספר המוסדות הנתון לפיקוח משרד העבודה והרווחה: מכ-80 מוסדות בראשית שנות

השמונים לכ-230 מעונות בשנת 2002, בהם התגוררו 12,500 דיירים. במקביל חל גם גידול מואץ במספר מסגרות הדיור המוגן ובמספר דייריהם. מסגרות אלה מאפשרות לזקנים לקיים אורח חיים עצמאי, המגובה בשירותי בריאות, חברה ותרבות. ב-2002 פעלו כ-160 מסגרות של דיור מוגן שכללו כ-16,000 יחידות דיור. מסגרות אלו מיועדות בעיקר לזקנים ותיקים ולעולים הנזקקים להשלמת הכנסה. מסגרות נוספות מופעלות על-ידי המגזר הפרטי.

אין ספק כי בשנים האחרונות חלה התרחבות ניכרת בשירותים לזקנים, המשתקפת בגידול חסר התקדים במספר המקבלים שירותי סיעוד, בגידול במספר מרכזי היום והמועדונים לזקנים, ובהתפתחות הקהילות התומכות ומסגרות הדיור המוגן.

השירותים הקהילתיים והמוסדיים לזקנים מסופקים על-ידי מספר רב של ארגונים ובתוכם מחלקות הרווחה המקומיות, עמותות מקומיות רבות, וארגונים עסקיים. בין הגופים הלא-ממשלתיים הפועלים בתחום זה בולטת "אשל", העמותה הארצית לתכנון ופיתוח שירותים לזקנים.

התרחבות השירותים לזקנים מעמידה לרשות הזקנים מגוון רחב של שירותים, שאין מקביל לו בשירותים המיועדים לאוכלוסיות אחרות. עם זאת, כמה בעיות מרכזיות של אוכלוסייה זו נותרו ללא מענה הולם, ובמיוחד, קיום שיעור גבוה של עוני (כרבע ממשקי הבית בראשות זקנים ב-2001) ובעיית האשפוז של קשישים סיעודיים חסרי האמצעים. המצוקה הכלכלית של קשישים רבים הוחרפה בחודשים האחרונים בשל הקיצוץ בשיעור 4 אחוזים בקצבאות הזיקנה.

ב. שירותים לילדים

כ-530 אלף ילדים, כ-27 אחוז מהילדים בישראל חיו ב-2001 במשפחות עניות (ב-1998 היה השיעור כ-22 אחוז). חלק ניכר מהם נתון במצבי סיכון (הזנחה פיזית ונפשית, חוסר תנאים להתפתחות תקינה בשל מצב כלכלי ומשברים משפחתיים, אלימות פיזית ונפשית וכדומה). שירותי הרווחה האישיים עוסקים באיתור ילדים בסיכון ובמתן סוגים שונים של סיוע להם ולהוריהם. המדיניות המוצהרת בתחום זה מדגישה את חשיבות מתן השירותים בקהילה, אך למעשה נוטלים השירותים המוסדיים חלק מכריע בתקציבים הממשלתיים המיועדים לילדים - כ-73 אחוז בשנת 2002.

השירותים הקהילתיים לילדים כוללים מספר מסגרות מרכזיות: **המסגרות החוץ-ביתיות היומיות** פותחו כדי לאפשר שהייה של ילדים ממשפחות במצוקה מחוץ לביתם עד לשעות אחר-הצהרים או הערב. מדובר במעונות יום, במעונות יום רב-תכליתיים, במשפחתונים ובמועדוניות טיפוליות וביתיות, ולאחרונה הוקמו גם תשע פנימיות יום לילדים הלומדים בבתי-ספר בשכונות מצוקה, בהן ניתן לשהות עד לשעות הערב, לקבל ארוחות וסיוע בהכנת שיעורים ובתחומים נוספים.

תפקיד מרכזי בסיוע לילדים ולמשפחותיהם ממלאים **פקידי הסעד**, הפועלים במסגרת מחלקות הרווחה המקומיות, עליהם מוטלת מתוקף החוק האחריות להגן על שלומם של ילדים במצבים בהם ההורים אינם יכולים למלא את תפקידם באורח תקין. מסגרת נוספת המופעלת למען ילדים אלה היא **מרכזי חירום**, המאפשרים לילדים שנפגעו מאלימות במשפחה לשהות מחוץ לביתם במסגרת המספקת להם הגנה מיידית. מרכזים אלה מעניקים לילדים טיפול במתכונת של התערבות בשעת משבר ומתווים בעבורם תכנית טיפולית שתופעל עם יציאתם מהמרכז, במסגרת הקהילה או במסגרת של פנימיות. בשנת 2002 פעלו ברחבי הארץ תשעה מרכזים כאלו. בשנים האחרונות גם פותחו במספר יישובים מרכזים למניעת אלימות במשפחה העוסקים בין השאר בהפעלת תכניות הדרכה והסברה להורים ולילדים המיועדות למנוע אלימות כלפי ילדים ובין ילדים.¹

השירותים הקהילתיים לילדים כוללים כמה **תכניות נוספות**, במיוחד תכניות לחיזוק המסוגלות ההורית של אימהות ואבות ולשיפור הקשר בין ההורים וילדיהם. מדובר בתכניות הדרכה וייעוץ להורים ולילדיהם כמו מרכזי הורים-ילדים, תכנית "הקן", תכנית "אוריון" והפעלת משחקיות בהם משתתפים בצוותא ההורים וילדיהם. תכניות נוספות לילדים כוללות הפעלת מטפחים המסייעים לילדים באופן אישי. מתן סוגים שונים של עזרה אחרת כמו כיסוי הוצאות נסיעה לבית-הספר והפעלת מרכזי קשר הורים-ילדים המספקים מסגרת מוגנת למפגש בין הורים וילדיהם.

לגבי השירותים החוץ-ביתיים לילדים. במהלך עשרים השנים האחרונות חלו תנודות במספר הילדים השוהים מחוץ לביתם בתוקף המלצות של ועדות החלטה הפועלות במסגרת מחלקות הרווחה של

¹ ב-40 יישובים בארץ פועלת תכנית "קדימה" המתרכזת בפיתוח שירותים ובגיוס משאבים קהילתיים למען הילדים.

הרשויות המקומיות. מספר הילדים ששהו בשנת 2001 בפנימיות ובמשפחות אומנה דומה למספרם ב-1980 כ-10,500 ילדים. במהלך התקופה ירד מספרם ל-8,600 ב-1990 אך הוא עלה שוב. יש לזכור, כמובן, שמספר הילדים גדל מאוד במהלך 20 השנים הללו ולכן שיעורם של הילדים המוצאים למסגרות שמחוץ לביתם נתון בירידה. בשנים האחרונות פותח מודל חדש של פנימיה – הפנימיה הקהילתית, הממוקמת בקהילה בת חיות משפחות הילדים ומאפשרת לקיים המשך קשר באופן אינטנסיבי בין הילדים להוריהם.

בדומה לשירותים לזקנים גם חלק ניכר מהשירותים לילדים ממומנים על-ידי הממשלה והרשויות המקומיות, אך מופעלים ומסופקים על-ידי מספר רב של ארגונים לא-ממשלתיים כמו ארגוני נשים, "אלי", "תקומת אריה" ו"בית לכל ילד". בשנים האחרונות ניכר במיוחד חלקה של עמותת "אשלים", שהוקמה על-ידי הגוינט והממשלה. עמותה זו עוסקת בייזום, בפינוח ובמימון תכניות ושירותים שונים לילדים ולבני נוער.

נתוני משרד העבודה והרווחה מצביעים על כך ששירותי הרווחה האישיים טיפלו בשנת 2001 בכ-60,000 ילדים בלבד, כלומר רק חלק מהילדים הנזקקים לסיוע מקבלים אותו. הכיסוי החלקי של הילדים הנתונים במצוקות שונות הוחרף בשנה האחרונה בשל התגברות המצוקה הכלכלית בקרב משפחות עם ילדים הנובעת בחלקה מהקיצוץ בקצבאות הילדים.

ג. שירותים לבני נוער

באוכלוסיית היעד של שירותים אלה כלולים בני נוער וצעירים שאינם לומדים ואינם עובדים או לומדים ועובדים בצורה לא סדירה. בני נוער המתנהגים בצורה א-סוציאלית, שרבים מהם חיים במשפחות המאופיינות על-ידי יחסים מעורערים, אלימות, מצוקה כלכלית ובריאות לא תקינה של אחד מבני המשפחה. חלק מבני נוער אלה הם עוברי חוק, משתמשים בסמים, סובלים מבעיות נפשיות או אף לקות למידה שלא אובחנה בזמנה, בני נוער המנותקים ממשפחתם, משוחררים מבת-כלא או מעונות ודחויי גיוס צבאי. חלק קטן מן הנערים שוהים במעונות אך רובם חיים בקהילה. האומדן המשוער של מספר בני הנוער הזקוקים לסיוע שירותי הרווחה הוא כ-50,000.

השירותים הניתנים לאוכלוסייה זו במסגרת הקהילה כוללים: ייעוץ, הדרכה וטיפול ברמה אישית וקבוצתית. סיוע בהשתלבות במסגרות

לימוד והכשרה מקצועית, תמיכה חומרית, סעד משפטי, סיוע באיתור מקומות עבודה ובהשתלבות בהם ופעילויות חברה וספורט. בין התכניות הייחודיות, שפותחו בשנים האחרונות, ניתן לציין את **בתי-הקפה** המיוחדים לבני נוער ("קפה הפוך"), המשמשים מסגרת למפגש ולייעוץ, מקומות בהם יכולים בני נוער חסרי בית לשהות באופן זמני ("מקום אחר") וניידות המגיעות לבני נוער משוטטים ומציעות ייעוץ וסיוע מעשי. תכניות ייחודיות פותחו גם לנערים ממשפחות עולים שהגיעו מאתיופיה ומחבר העמים.

שירות קהילתי נוסף הראוי לציין הוא **המפתנים** המיועדים לילדים ובני נוער בגילאים 12-18 שאינם לומדים בבתי ספר רגילים. "המפתן" מציע לחניכים השוהים בו מסגרת יומית קבועה, בה הם לומדים ומקבלים ייעוץ טיפול ומיומנויות מקצועיות וחברתיות. בשנת 2001 מנתה אוכלוסיית "המפתנים" 2,550 חניכים. במספר זה חלו בשנים האחרונות תנודות קלות בלבד.

שירותים מיוחדים מוצעים **לנערות במצוקה** והם כוללים שירותי טיפול פרטני וקבוצתי, מועדונים חברתיים וטיפוליים, דירות מעבר בהן מתגוררות נערות הזקוקות באורח ארעי לתמיכה טיפולית אינטנסיבית ומקלטים המיועדים לנערות הנתונות במצוקה קשה וזקוקות להגנה.

שירות המבחן לנוער הוא שירות ממשלתי ארצי עוסק בקטינים עוברי חוק בגיל 12-18 שהופנו אליו על-ידי המשטרה או על-ידי בתי המשפט. השירות מטפל גם בילדים עד גיל 14 המעורבים בעבירות מוסר וכן בילדים שהיו קורבנות התעללות פיסית, נפשית או מינית על-ידי הוריהם או אנשים אחרים. **קציני המבחן** שהם עובדים סוציאליים עוסקים בהכנת תסקירים לבתי המשפט, בביצוע צווים של בני המשפט, באבחון ובמתן טיפול פרטני וקבוצתי, הם גם עוסקים בהפניית נערים לשירותים תומכים לצורך קבלת סיוע חומרי, השמה במסגרות מוסדיות, סיוע בהשתלבות במסגרות לימודיות ותעסוקתיות ומעקב. מספר הקטינים בטיפול שירות המבחן לנוער נמצא בתהליך מתמיד של עלייה, מספרם עלה מ-4,200 בשנת 1995 והגיע לכ-6,000 ב-2001.

לגבי השירותים המוסדיים. רשות חסות הנוער היא הגוף הממשלתי המפקח על 40 מעונות שבהם שהו ב-2001 כ-620 נערים ונערות. הם נשלחו למעונות החסות בצו בית משפט בשל עבר פלילי, פיגור לימודי ותרבותי עמוק והתנהגות אנטי חברתית קשה. מטרת המעונות לספק

לנערים טיפול חינוך ושיקום לימודי, מיומנויות מקצועיות והכנה לחיים לאחר תום השהות במעון

השירותים לבני הנוער בישראל מסופקים על-ידי קשת רחבה של גופים ובכללם משרדי ממשלה כמו משרד העבודה והרווחה, משרד החינוך, משרד הקליטה, המשרד לביטחון פנים, גופים שונים ברשויות המקומיות כמו אגפי הרווחה והחינוך, ועמותות ארציות ומקומיות כמו: "אשלים", "שחל", "אפשר", "עלם", "ידידים" ותנועות הנוער. לעיתים בתוך אותו משרד ממשלתי מטפלים בבני הנוער גופים שונים. לדוגמה, במשרד העבודה והרווחה פועלים במסגרת אגף התקון הגופים הבאים: שירות המבחן, רשות חסות הנוער, השירות לשיקום נוער, השירות לנוער וצעירים והשירות לנערה במצוקה.

גיוון זה של הגופים המעורבים בתחום זה משתקף בשירותים ובתכניות הרבות המוצעות לבני הנוער, שחלקן מצביע על מידה רבה של יזמות ויצירתיות. עם זאת, נתונים שונים מראים כי בשל ההיקף הרב של צורכי בני הנוער מחד גיסא, והמשאבים המוגבלים העומדים לרשות תחום זה מאידך גיסא, השירותים המסופקים כיום לבני הנוער "מכסים" רק כרבע מהאוכלוסייה הנזקקת להם.

ד. שירותים לפרט ולמשפחה

השירותים לפרטים ולמשפחות הנתונים במצבי משבר ומצוקה שונים ניתנים במסגרת הקהילה על-ידי מחלקות הרווחה וארגונים וולונטריים. מדובר במשפחות חד-הוריות, ובמשפחות מרובות ילדים ובפרטים ומשפחות, הנתונים במצבי משבר על רקע מצב כלכלי קשה, הגירה, סכסוכים פנימיים, אלימות, נכות, מחלות, מאסר של אחד מבני המשפחה והתמכרויות, וחוסר קורת גג.

המצוקה הכלכלית והאירועים הביטחוניים העלו במידה ניכרת את הפניות של פרטים ומשפחות לשירותי הרווחה לצורך קבלת סוגים שונים של תמיכה וסיוע. השירותים כוללים התערבויות של **פקידי סעד** האחראים בתוקף החוק על הפעלת חוקים שונים הנוגעים לחיי המשפחה ולהגנה על בני משפחה הנתונים בסיכון. הפעלת **יחידות סיוע ליד בתי המשפט לענייני משפחה**, מתן ייעוץ וטיפול בנושאים משפחתיים במסגרת תחנות לייעוץ בחיי המשפחה, הפעלת מרכזים למניעה ולטיפול בבעיות אלימות במשפחה והתערבות של עובדות סמך-מקצועיות

(סומכות-חונכות) הנכנסות למשפחות במצוקה ומסייעות להן בצורות שונות כמו הדרכה בניהול ענייני הבית, גידול הילדים וכדומה.

בשנים האחרונות פותחו כמה **תכניות ייחודיות**, כמו תכנית "יחדיו", המיועדת לחזק את כושר תפקודן של אימהות ותכנית "דרור", המיועדת לחיזוק משפחות צעירות. תכניות אלה מופעלות עדיין בהיקף מוגבל במספר קטן של יישובים.

השירותים כוללים גם הבראה ונופש, עזרה ביתית למשפחות ברוכות ילדים, סיוע ברכישת ציוד ביתי בסיסי, ביגוד והנעלה, כיסוי צרכים רפואיים דחופים שאינם כלולים בסל הבריאות כמו הסעות לבתי-חולים וריפוי שיניים ומתן טיפול וקורת גג לחסרי דיוור.

בשנים האחרונות הורחבו השירותים המיועדים ל**נשים במצוקה**, הם כוללים מקלטים לנשים וילדיהם, שהם לא רק מקום מגורים ארעי אלא אף מסגרת המספקת ייעוץ וטיפול, תמיכה כלכלית וסיוע בחינוך הילדים (בשנת 2000 שהו ב-13 מקלטים ברחבי הארץ כ-700 נשים וכ-1000 ילדים). לנשים אלו מוצעות גם דירות מעבר בהן יוכלו לשהות עד להשגת מקום מגורים קבוע. בנוסף לסיוע הישיר לנשים מוכות ולילדיהם מפעילים שירותי הרווחה **מרכזי סיוע** אליהם יכולות לפנות נשים שהתקפו מינית וקווי חירום אליהם יכולות לפנות נשים מוכות בכל שעות היממה.

מערכת השירותים לפרט ולמשפחה דומה למרבית תחומי השירות האחרים: מצד אחד חלה בהם התרחבות, המשתקפת בפיתוח תכניות חדשות המיועדות לסייע לפרטים ולמשפחות במצוקה ובהרחבת תכניות קיימות. אולם מצד שני מחריפה חוסר היכולת שלהם לספק מענה הולם לצרכים ההולכים וגוברים הנובעים מהחמרת המצב הכלכלי ומהקיצוצים שחלו בשנים האחרונות.

ה. שירותים למפגרים

בישראל יש כ-33,000 אנשים ברמות שונות של פיגור שכלי (אין אמנם נתונים מדויקים על מספר המפגרים בישראל, אך האומדן המקובל בעולם הוא שכחצי אחוז מהאוכלוסייה נמנה על קבוצה זו). המדיניות לגבי הטיפול במפגרים תומכת בהשאתם בחיק משפחתם ובשילובם בשירותים בקהילה, אך למעשה כמחצית מהמפגרים המטופלים על-ידי שירותי הרווחה נמצאים במוסדות, והחלק הארי של התקציב המיועד לאוכלוסייה זו (87 אחוז) מופנה לטיפול במוסדות.

השירותים הקהילתיים כוללים תחנות אבחון, פעוטונים ומעונות יום טיפוליים וסיעודיים, שבחלק מהם ניתן לשהות עד לשעות הערב. מועדונים חברתיים, נופשונים ומפעלי עבודה שיקומיים (מעיישים). כ-15,000 נפש השתמשו בשנת 2002 בשירותים הקהילתיים (חלק מהם משתמש במקביל במספר שירותים). בעשור האחרון חלה התרחבות ניכרת במספר המשתמשים במרבית השירותים הקהילתיים.

בשירותים המוסדיים: חלה התרחבות ניכרת בעשור האחרון. מספר המפגרים החיים מחוץ לביתם במעונות, במשפחות אומנה ובהוסטלים קהילתיים גדל בשנים האחרונות, מ-6,640 ב-1995 ל-8,300 ב-2002.

ו. שירותים לנכים ולמוגבלים

הטיפול בנכים בישראל מפוצל בין שלושה גורמים עיקריים: המוסד לביטוח לאומי, המשלם בתוקף החוק קצבאות נכות וגם מפעיל את אגף השיקום, המספק שירותי שיקום לחלק מהנכים, כמו נכים מתאונות עבודה ונפגעי פעולות איבה. משרד הביטחון המשלם תגמולים לנכי צה"ל ובני משפחותיהם, אך גם מטפל בהם באמצעות אגף השיקום שלו; ואגף השיקום של משרד העבודה והרווחה המטפל באמצעות מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות בעיקר בנכים שנכותם קשורה למחלות גופניות, נכים בעלי פגיעות חושיות (חירשות ועיוורון) ונכים הלוקים בפגיעות אורגניות כמו נזק מוחי ולקות למידה. הסקירה להלן תתרכז בשירותים הקהילתיים והמוסדיים המסופקים על-ידי משרד העבודה והרווחה ומחלקות הרווחה המקומיות.

השירותים בקהילה לילדים נכים כוללים שירותי אבחון, מעונות יום ומשפחתונים, קייטנות מיוחדות הפועלות בחופשות וסייעות המלוות ילדים נכים. **לשירות הנכים המבוגרים** מופעלים מרכזים לאבחון, מועדונים חברתיים, מרכזים להכשרה מקצועית, ייעוץ וסיוע בהשמה בעבודה ומסגרות לתעסוקה נתמכת ומוגנת. שירותים מיוחדים מוצעים לאוכלוסיית **העיוורים** (כמו סיוע באספקת אביזרים והפעלת מכונים לקידום הראיה) ולאוכלוסיית **החרשים** (כמו סיוע ברכישת אביזרים מיוחדים).

בשנת 2002 טופלו **במסגרות חוץ-ביתיות** (מעונות, הוסטלים ומשפחות אומנה) כ-2000 אנשים בעלי נכויות שונות. מספר זה מעיד כי חל גידול ניכר במספר הנכים השהים מחוץ לביתם (ב-1996 היו במסגרת אלה רק כ-900 נכים). עם זאת, גם מספר זה מורה כי בניגוד למפגרים שרובם

חיים מחוץ לביתם, הרוב המכריע של הנכים חיים בקהילה ומקבלים שירותים שונים במסגרתה.

ז. עבודה קהילתית

בנוסף לשירותים המסופקים לאוכלוסיות ספציפיות מעורבים שירותי הרווחה האישיים בעבודה קהילתית המבוצעת על-ידי עובדים קהילתיים במרבית היישובים בישראל. העבודה הקהילתית מתרכזת באיתור צרכים ובעיות של אוכלוסיות שונות, בתכנון ופיתוח שירותים, בעידוד השתתפות התושבים בעיצוב ובתכנון השירותים החברתיים, ובסיוע להתארגנות אנשים בעלי צרכים שונים, הן לצורך עזרה עצמית והן לצורך סגור. המעורבות תורמת גם לחיזוק הזדהות התושבים עם קהילתיהם, טיפוח מנהיגות מקומית, עידוד ההתנדבות וחיזוק האוריינטציה הקהילתית בקרב ארגוני הרווחה השונים והעובדים הפועלים בקהילה. רק מיעוט קטן ביותר מבין העובדים הסוציאליים עוסק בעבודה קהילתית (כ-300 מתוך כ-5,000).

לסיכום, סקירת מערכת שירותי הרווחה האישיים לא התיימרה להציג בצורה מפורטת את כל השירותים המסופקים לאוכלוסיות השונות, אלא לספק תמונה כוללת על מצבם של שירותים אלה בעידן המאופיין על-ידי החמרה במצב הכלכלי והחברתי של המדינה וקיצוצים בהוצאה החברתית. ראוי להצביע, בסיכום חלק זה, על כמה מאפיינים מרכזיים אשר עולים מהסקירה: **ראשית**, קיום מספר רב של גופים המעורבים בשלבים שונים של אספקת שירותים לאוכלוסיות שונות (מימון, קביעת סל השירותים והזכאות להם, אספקת השירותים עצמם והבקרה על האספקה). מדובר בגופים ממשלתיים ועירוניים שונים ובמספר רב של ארגונים וולונטריים וארגוניים עסקיים, מספרם של ארגונים לא-ממשלתיים אלה אף גדל במידה ניכרת בתקופה האחרונה. **שנית**, השירותים המוצעים לאוכלוסיות השונות הם מגוונים ביותר ומשקפים יזמות ויצירתיות רבה של הארגונים של העובדים המקצועיים הפועלים בזירה זו.

ושלישית, בתקופה האחרונה חל גידול ניכר במספר המשפחות והפרטים הנזקקים לשירותי הרווחה. חלק ניכר מצורכיהם הם דחופים ומחייבים מענה מייד, אך במקביל חל קיצוץ בהוצאה הממשלתית והמקומית המיועדת לשירותי הרווחה. בשל מצב זה, שירותי הרווחה נאלצים להתרכז במתן מענה לצרכים הדחופים ביותר ולהקדיש תשומת

לב חלקית בלבד ליישום של רבות מהתכניות שפותחו בשנים האחרונות בתחומי שירות שונים. תכניות אלה מצליחות להגיע על כן לחלק קטן בלבד מהאוכלוסייה הנזקקת להם. הסעיף הבא ממקד את הבעיות העיקריות העולות מן ההיכרות עם מערך שירותי הרווחה האישיים.

3. סוגיות של מדיניות

סקירת התפתחות שירותי הרווחה האישיים מצביעה על כמה בעיות עיקריות המחייבות התייחסות והפקת לקחים בתהליך עיצוב המדיניות הנוגעת לשירותים אלו.

חוסר איזון בהתפתחות תחומי השירות השונים

כמה מתחומי השירות, במיוחד השירותים הקהילתיים לזקנים והשירותים המוסדיים למפגרים אופיינו בעשור האחרון על-ידי התפתחות מואצת, שהתאפשרה על-ידי גידול רב בהוצאה הכספית שהופנתה לשירותים אלה. שירותי הסיעוד לזקנים נהנו מהמשאבים הניכרים שהוזרמו אליהם באמצעות חוק ביטוח סיעוד. משאבים אלה אף אפשרו פיתוח שירותים קהילתיים נוספים לזקנים כמו מרכזי יום, מועדונים רב-שירותיים וקהילות תומכות – שירותים המהווים מסגרת משלימה לטיפול הניתן לקשישים בבתיהם.

התפתחות דומה לא אפיינה תחומי שירות אחרים, חיוניים לא פחות, ובמיוחד השירותים הקהילתיים המיועדים לילדים ולבני נוער. נוצר אפוא חוסר איזון, לעיתים ניכר ביותר, בקצב, ברמת ובהיקף ההתפתחות של תחומי השירות השונים. מצב זה אינו נובע משוני במידת החיוניות של צורכי האוכלוסיות השונות הנזקקות לשירותי רווחה, אלא משקף היעדר סדר עדיפויות ויעדים המבוססים על מדיניות ממשלתית ברורה בתחום הרווחה.

תשתית חוקית לא אחידה של שירותי הרווחה

רק תחום אחד מבין שירותי הרווחה האישיים השונים - אספקת שירותי סיעוד לזקנים מוגבלים – מעוגן בחוק (חוק ביטוח סיעוד) ומחייב לאחר בדיקת הזכאות הקצאת סל שירותים מוגדר ותוך זמן קבוע. גם שירותים אחרים, כמו פעילות פקידי הסעד, פועלים מתוקף החוק, אך החוקים העומדים בבסיס שירותים אלה אינם מפרטים בצורה מחייבת את סל השירותים שיש להעניק ואת מועד אספקתם. שירותים רבים אחרים כמו למשל סיוע בסידור מוסדי של זקנים, מפגרים ונכים, נטולים כל תשתית חוקית והסדרתם מותנית במידה רבה בנכונות של מקבלי ההחלטות ברמה הממשלתית והעירונית להקצות לשירותים אלה משאבים הולמים. השוני בין השירותים השונים במידת עיגונם בתשתית חוקית מסביר במידה רבה את חוסר האיזון בהתפתחות השירותים השונים שהוזכר לעיל. בהקשר זה ראוי להצביע על תרומתו של חוק ביטוח סיעוד להתפתחות המוצאת של השירותים הקהילתיים לזקנים, התפתחות שאין דומה לה בשירותים לאוכלוסיות אחרות. יצירת איזון רב יותר בהקצאת שירותים חיוניים לאוכלוסיות שונות ואבטחת אספקתם מחייבת על כן את עיגונם של שירותים אלה בבסיס חוקי.

היעדר שוויוניות טריטוריאלית בהקצאת ובזמינות השירותים

האחריות לאספקת שירותי הרווחה האישיים השונים מוטלת על מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות. הרמה, ההיקף ואיכות השירותים המסופקים לאוכלוסייה ביישובים השונים מותנים במידה רבה הן בהיקף המשאבים הממשלתיים והמקומיים העומדים לרשות מחלקות הרווחה המקומיות. והן בנכונותן לפעול בתחום זה ובכושר היזמות שלהם. נתונים שונים מצביעים על קיום הבדלים, לעיתים ניכרים ביותר, בין רשויות מקומיות שונות, הן בהשתתפות הממשלתית והמקומית בתקציבי הרווחה המקומיים והן ביכולת ובנכונות הרשויות לגייס משאבים נוספים ולפתח את השירותים המקומיים. הבדלים אלה בין הרשויות משתקפים היטב בקיום פערים ניכרים במגוון בהיקף ובאיכות שירותי הרווחה הניתנים לאוכלוסייה. הפערים הם בדרך-כלל לטובת היישובים החזקים מבחינה כלכלית וחברתית. פרטים ומשפחות בעלי צרכים זהים מקבלים אפוא שירותים ברמה שונה ביישובים שונים. יזמות מקומית בפיתוח שירותי הרווחה היא תופעה שיש לברך עליה ואף לעודדה, אך יש למנוע מצב שבו אספקת שירותים חיוניים לאוכלוסיות תושפע מיכולתם הכלכלית הלא-אחידה של יישובים שונים ומרמת ההתארגנות הקהילתית

בתוכם. עיגון שירותים חיוניים לאוכלוסיות שונות בתשתית חוקית והבטחת אספקתם על-ידי מימון ממשלתי עשוי למנוע מצב זה.

"כיסוי" חלקי של צרכים שונים

אחד הביטויים העיקריים של היעדר השוויוניות הטריטוריאלית בהקצאת שירותי הרווחה וחוסר העיגון החוקי של רבים משירותים אלה, הוא היעדר "כיסוי" הולם של צרכים שונים הנענים כיום בצורה חלקית בלבד על-ידי שירותי הרווחה. חוסר "הכיסוי" אף הוחרף במידה רבה בשנה האחרונה בשל הגידול הניכר בפנייה של פרטים ומשפחות בעלי צרכים שונים לשירותי הרווחה המקומיים מחד גיסא, והקיצוץ בתקציבי הרווחה המקומיים מאידך גיסא, שהביא לצמצום תכניות רווחה שונות ולבלימת הקליטה של עובדים חדשים.

חוסר "הכיסוי" המשתקף בקיום אוכלוסיות בעלות צרכים שאינן זוכות לכל מענה או למענה חלקי בלבד בולט במיוחד בקרב ילדים ובני נוער. חומרתה של בעיה זו בהקשר לתפקוד השירותים המיועדים לבני נוער הודגשה בדו"ח האחרון של מבקר המדינה².

הפרטת אספקת השירותים

רוב השירותים הקהילתיים והמוסדיים המסופקים לאוכלוסיות שונות ממומנים בעיקר על-ידי הממשלה והרשויות המקומיות, אך מסופקים על-ידי מספר רב של עמותות וארגונים פרטיים-עסקיים שרבים מהם הוקמו בשנים האחרונות בעידוד המדיניות הממשלתית הדוגלת בהפרטת אספקת שירותי הרווחה. למעשה רוב ההוצאה הממשלתית המיועדת לשירותי רווחה מועברת כיום לארגונים לא-ממשלתיים. עדויות ראשונות על לקחי הפרטת אספקת השירותים (בעיקר בתחומי שירותי הסיעוד לזקנים, פנימיות ושירותי אומנה לילדים, מעונות למפגרים ולנכים ומעונות רשות חסות הנוער) מצביעות על כמה תוצאות חיוביות של מדיניות זו, כמו: מתן אפשרות בחירה לצרכנים, תחרות בין ספקים הן על צרכנים והן על התקשרויות עם גופים ממשלתיים ועירוניים, התורמת לשיפור איכות השירותים ולעמידה בסטנדרטים הנדרשים על-ידי הגופים הממשלתיים והעירוניים והפחתה בעלויות הכרוכות באספקת השירותים.

אך ישנן גם כמה תוצאות בעייתיות, כמו: ריבוי חסר תקדים במספר הארגונים הפועלים בזירת שירותי הרווחה, המקשה הן על תאום ושיתוף

² מבקר המדינה, 2002.

פעולה ביניהם והן על יכולת הרשויות המוסמכות לפקח על פעילותם. יתר על כן, העלות הנמוכה יותר של אספקת השירותים באמצעות ארגונים לא-ממשלתיים נובעת במידה רבה מהשכר ומתנאי העבודה הנמוכים של עובדיהם.

עד כה לא נערכה כל בחינה מסודרת של משמעות מדיניות ההפרטה והשלכותיה והשוואה שיטתית בין אספקת שירותי רווחה על-ידי גופים ממשלתיים ועירוניים לבין אספקתם על-ידי גופים לא-ממשלתיים. מדיניות ההפרטה הפכה אומנם למרכיב מרכזי של שירותי הרווחה שאין עליו עוררין. אך עובדה זו אינה צריכה למנוע הערכה שיטתית של תוצאות מדיניות זו. כחמש-עשרה שנים לאחר שהוחל במימושה המואץ.

משקלו השולי של ממד המניעה במסגרת העבודה בקהילה

בשל אילוצים שונים, ובכללם מחסור במשאבים, מושם בפעילות שירותי הרווחה דגש חזק על מתן מענה לבעיות ולצרכים דחופים ומידיים של אוכלוסיות שונות (כמו נשים שנפגעו מאלימות, ילדים שהוזנחו, מצבים של מצוקת דיור קשה ודחיפות של אספקת אביזרים שונים). חלק ניכר מהתערבות שירותי הרווחה מוקדש על כן ל"כיבוי שריפות" ותשומת לב פחותה מופנית ליישום ולמימוש תכניות מניעה ופיתוח קהילתי, הנוגעות בשורשי המצוקות ועשויות למנוע היווצרות בעיות שונות לסייע בחילוץ אוכלוסיות ממצבי מצוקה.

תכניות של מניעה ופיתוח קהילתי פותחו בתחומים שונים:

- א. פעילויות חינוך, הסברה והדרכה בתחומים שונים כמו: יחסי משפחה, גידול וחינוך ילדים וניהול תקציב המשפחה. כמה מתכניות אלה אומנם מופעלות, אך בצורה סלקטיבית ובמספר קטן של יישובים.
- ב. מתן מענה הולם לצרכים בסיסיים של פרטים ומשפחותיהם כמו מחסור בדיור.
- ג. פעולות פיתוח קהילתי המיועדות לחזק יכולתם של יישובים לפתח מענים הולמים לצורכי תושביהם. פעילויות אלה כוללות פיתוח מנהיגות מקומית, חיזוק המרקם הוולונטרי וטיפול ההון החברתי והיזמות של תושבי הקהילה.
- ד. סיוע בהשתלבות נשים וגברים בעבודה הולמת על-ידי השלמת השכלה והכשרה מקצועית, פיתוח שירותים לילדים, סיוע באיתור מקומות עבודה מתאימים וליווי עובדים בתהליך ההשתלבות בעבודה. עד עתה נמנעו שירותי הרווחה האישיים מלעסוק בתחום זה.

אין מנוס מהמשך המעורבות של שירותי הרווחה במתן מענה לצרכים דחופים של אוכלוסיות שונות הנזקקות לשירותים אלה, אך עליהן לתת משקל רב יותר לשירותים ולתכניות המייצגות את הממד של המניעה, מתמודדות עם הגורמים המביאים להיווצרותן של בעיות חברתיות שונות ומסייעות לפרטים ולמשפחות לא רק להמשיך ולשרוד במצבי מצוקה אלא להיחלץ מהם.

העדפת השירותים המוסדיים

המדיניות הממשלתית המוצהרת וגישת הקהילה המקצועית תומכות בהעדפה מכוונת וברורה של השירותים הקהילתיים על פני השירותים המוסדיים. אמנם קיימת הסכמה שלמסגרות מוסדיות יש זכות קיום וכי הן עונות על בעיות וצרכים ייחודיים של פרטים שאין להם מענה בשירותים הקהילתיים, אך השימוש באופציה זו צריך להיות מוגבל בהיקפו.

נתונים שנכללו בסקירה ונתונים נוספים מצביעים על כך שמדיניות "העדפת הקהילה" ממומשת רק בחלקה וכי החלק הארי של ההוצאה הממשלתית לשירותי הרווחה לאוכלוסיות שונות ובעיקר לילדים, לבני נוער ולמפגרים מיועדת בעיקרה למימון שירותים במוסדות. ראוי להדגיש כי השירותים המוסדיים הם יקרים יותר במידה ניכרת מהשירותים הקהילתיים. מימוש המדיניות של העדפת השירותים הקהילתיים, שתבטא בפיתוחם ובהרחבתם, עשויה על כן להלוט את הגישה שהקהילה היא המסגרת ההולמת ביותר למתן שירותים לאוכלוסיות בעלות צרכים שונים ואף לחסוך בעלויות.

השתתפות מוגבלת של הצרכנים בקביעת המדיניות

השתתפות הצרכנים בקביעת המדיניות ובתכנון השירותים המיועדים להם היא חיונית, הן לצורך התאמת השירותים לצורכי האוכלוסיות, כפי שהם עצמם חווים אותם והן לצורך הגברת מעורבות צרכני השירותים בחיי קהילתם. במהלך השנים נעשו אמנם כמה ניסיונות להגביר את מעורבות הצרכנים בשירותי הרווחה אך ניסיונות אלה לא הניבו פרות של ממש והשתתפות הצרכנים כיום מצומצמת ביותר. פיתוח צורות שונות של מעורבות משמעותית של צרכנים בעיצוב פני שירותי הרווחה צריך להוות אחד מהיעדים המרכזיים של שירותי הרווחה.

מקורות

משרד האוצר ומשרד העבודה והרווחה, (2002), הצעת התקציב לשנת 2003, אוקטובר.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי**, שנים שונות. המרכז לחקר המדיניות החברתיים בישראל, **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**, ירושלים, שנים שונות.

מבקר המדינה, (2001), **דו"ח שנתי 51ב**, לשנת 2000 ולחשבונות שנת הכספים 1999: הטיפול בבני נוער שבסכנת נשירה, התנתקות ועבריינות, ירושלים, אפריל.