

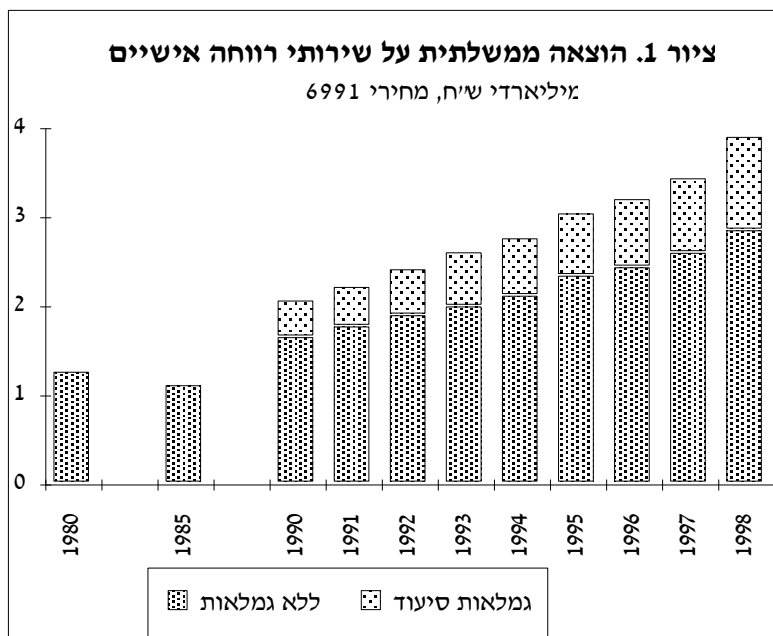
שירותי רווחה אישיים

שירותי הרווחה האישיים מטפלים בקשת רחבה של אוכלוסיות בעלות מיגוון רחב של צרכים, בכללן: ילדים בסיכון, בני נוער במצוקה, עבריינים צעירים ומבוגרים, משפחות במצבי משבר, נשים מוכות, נכים ומוגבלים, מפגרים, משפחות חד-הוריות, אסירים, זקנים ועולים חדשים המתקשים בקליטה. קבוצות אלו מהוות את החוליות החברתיות החלשות והפגיעות ביותר.

1. ההוצאה על שירותי רווחה אישיים

תקציבי השירותים האישיים בשנות התשעים שונים לבלי היכר לעומת אלו של שנות השמונים, ברמתם אך במיוחד בהרכבם ובאופן מימונם. היקף ההוצאות המופנות לאוכלוסיית הקשישים מגיע השנה כמעט לשני-שליש(!) מכלל התקציב לשירותים אישיים, וזאת בעיקר בעטיו של חוק הסיעוד. שירות זה נהנה ממקור מימון אוטונומי, שנוסחתו דינמית ועל כן גם התפתחותו מואצת ביותר. כדי לעמוד על ממדי השינוי אפשר להצביע על כך, שתקציב השירותים לקשישים ב-1980- היווה 12 אחוז בלבד מכלל ההוצאות לשירותים אישיים.

התקציב הכולל לשירותי רווחה אישיים יגיע ב-1998- ל-2.9 מיליארד ש"ח (במחירי 1996), וזה מהווה גידול של כשבעה אחוז לעומת שנת 1997. מתוך סכום זה, מופנה סכום של יותר ממיליארד ש"ח לשירותי סיעוד, שירות שמקורו בהקצבות הביטוח הלאומי מתוך כספי חוק הסיעוד. מכאן, שכל הפעולות האחרות של משרד העבודה והרווחה ייהנו בשנה הקרובה מתקציב של 1.8 מיליארד ש"ח, סכום דומה לזה שהוקצה לכך בשנה החולפת 1997. גם בראייה לטווח ארוך יותר, התקציב ל-1998- בממוצע לנפש גבוה ב-35 אחוז לעומת זה של ראשית העשור, אולם החלק המוקדש לשירותים השונים ללא חוק הסיעוד גדל ב-13 אחוז בלבד על פני עשור זה.



לוח 1: שירותי רווחה אישיים - הוצאה כוללת בממוצע לנפש
 (מחירי 1996)

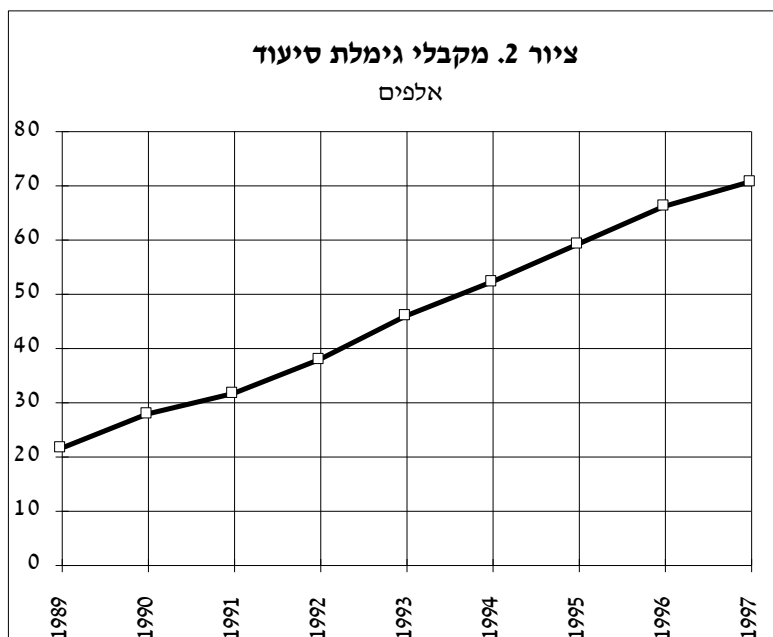
שנה	הוצאה לנפש ש"ח	מדד: 1980=100
1980	323	100
1985	260	80
1990	352	109
1995	421	130
1996	426	132
1997	444	137
1998	476	147

כנגד ההתפתחות הדינמית של השירותים לקשישים, ובמיוחד במסגרת חוק הסייעוד, אנו מוצאים דריכה במקום בשירותים לילדים ונוער. התקציב הכולל בתחום זה יגיע ב-1998- לשליש מיליארד ש"ח, סכום שהיה קבוע לאורך כל שנות התשעים (מאז 1991), היינו כאשר האוכלוסייה הכללית גדלה בעשרים אחוז. אפילו בהשוואה לעשור הקודם, ההוצאה לנפש נמוכה היום בכעשרה אחוז מזו שהיתה ב-1980. תקציב השירות למפגר מסתכם ב-390 מיליארד ש"ח (מחירי 1996), בדומה להוצאה בשנת 1997. עם זאת, על פני שנות השמונים אפשר להבחין בשיפור ממשי. סך-כל ההוצאה בתחום זה גדל בעשור הנוכחי כמעט ב-60 אחוז. בתוך השירות הזה, היה גידול רב בשירותים הקהילתיים. תקציבם הוכפל במהלך העשור, אם כי יש לציין שהם מהווים עדיין חלק קטן - פחות מעשירית - מכלל השירותים למפגרים. התפתחותם של השירותים האישיים משתקפת בממדים שונים שאין להם בהכרח ביטוי בגדלים התקציביים שתוארו לעיל. הסקירה הבאה משלימה את התמונה. הסקירה מתייחסת בעיקר לפעילויות המגזר הממשלתי, ולפעילות ארגונים וחברות פרטיות-עסקיות המספקים שירותים במימון הממשלה. בשל היעדר נתונים מספקים, אין הסקירה מתייחסת לפעילויות נוספות של הארגונים השונים, שהגבירו בשנים האחרונות במידה ניכרת את חדירתן לזירת שירותי הרווחה.

2. השירותים לזקנים

בסוף שנת 1996 מנתה אוכלוסיית הזקנים בישראל (נשים וגברים מעל לגיל 65) כ-550,000 נפש, והיוותה כ-9.5 אחוז מכלל האוכלוסייה בישראל. מדובר באוכלוסייה ששיעור גבוה בתוכה טעון קשיים ובעיות שההתמודדות עימן מחייבת מעורבות של שירותים חברתיים.

השירותים לזקנים שהתפתחו במהלך השנים כוללים שירותים מוסדיים, המיועדים בעיקר לקשישים סיעודיים ותשושים (כולל תשושי נפש), ובמידה פחותה יותר לזקנים עצמאיים; מסגרות דיור מוגן, המיועדות לקשישים עצמאיים, והמאפשרות להם להמשיך לחיות בצורה עצמאית במסגרת המספקת להם שירותים בסיסיים; ושירותים קהילתיים המיועדים לזקנים הממשיכים להתגורר בביתם.



א. השירותים הקהילתיים

1) שירותי סיעוד במסגרת חוק ביטוח סיעוד - מרכיב זה הינו המקיף ביותר הן מבחינת מספר הקשישים הנהנים משירותים אלו, והן מבחינת נתח ההוצאה המוקדש לנושא זה.

מהנתונים על מקבלי שירותי סיעוד במסגרת החוק אפשר ללמוד על כמה נקודות מרכזיות הראויות לציון. מספר הזכאים לקבלת השירות גדל מ-1989 ל-1997 פי ארבעה לערך. בתקופה זו גדלה אוכלוסיית הקשישים בישראל בשיעור של כ-30 אחוז ואילו אוכלוסיית גילאי +75, שרוב זכאי גימלת סיעוד נמנים עליה, גדלה בשיעור של כ-25 אחוז. מספר מקבלי שירותי סיעוד גדל אפוא, ללא כל יחס לגידול באוכלוסיית הזקנים. עם זאת מסתבר לגבי הפונים כי כמחצית מהפונים לקבלת השירות נדחים, כמעט כולם בשל אי עמידה במבחני התלות הפיסית, ורק מעטים ביותר בשל אי עמידה בתנאים הקשורים לרמת ההכנסה.

לגבי הספקים - למעלה מ-400 עמותות וחברות פרטיות-עסקיות, רובן הוקמו בשנים האחרונות, מעורבות באספקת שירותי סיעוד. ארגונים אלו מעסיקים למעלה מ-20,000 עובדים.

שירותי טיפול בית לזקנים, שלא הוכרו כזכאים לקבלת שירותי סיעוד במסגרת החוק, ניתנים גם על-ידי מחלקות הרווחה המקומיות. אין נתונים מדויקים על מספר הזקנים הנהנים משירותים אלו.

(2) מרכזי יום לזקנים - מרכזי היום הפכו בשנים האחרונות למרכיב מרכזי במערכת השירותים לזקנים. בשנת 1995 פעלו בארץ כ-120 מרכזי יום בהם ביקרו כ-9,000 זקנים, ב-1997 הגיע מספרם לכ-140, ואומדן המבקרים בהם הוא כ-12,000. מרבית המבקרים במרכזים הינם זקנים מוגבלים. כ-90 אחוז מהמרכזים נמצאים בבעלות עמותות וכ-10 אחוז בבעלות גופים פרטיים-עסקיים שחדרו לאחרונה לזירת פעילות זו.

הפיתוח המואץ של מרכזי היום נבע ממספר גורמים עיקריים: מדיניות ממשלתית, גיוס מימון באמצעות חוק ביטוח סיעוד, מפעל הפיס וגורמים נוספים (כמו ועדת העזבונות), ויזמות של אש"ל והעמותות המקומיות.

(3) מועדונים לזקנים - המועדונים משתייכים לרשויות המקומיות, למשען, למתנ"סים ולארגונים וולונטריים שונים. מוערך לגבי הביקור במועדונים, שהיקפו נע בין 10 ל-20 אחוז מאוכלוסיית הזקנים, כאשר קיימת נטייה לרמת שימוש גבוהה יותר ביישובים קטנים. הערכת משרד העבודה והרווחה היא שב-1996 ביקרו במועדונים כ-65,000 זקנים. זה המקום לציין כי קיימת הערכת מומחים (מכון ברוקדייל) ששירות זה ירחיב פריסתו והיקף פעילותו ושבארץ יפעלו כ-700 מועדוני קשישים ומהם כ-420 במגזר העירוני היהודי.

(4) שירותים קהילתיים נוספים כוללים ארוחות חמות וקפואות, עזרה אחרת (הסעות לצורכי ריפוי, השלמת ציוד בית), התקנת אמצעי ביטחון, שיפוץ הדירור וכדומה. שירותים אלו ניתנים על-ידי מחלקות הרווחה המקומיות ועמותות מקומיות.

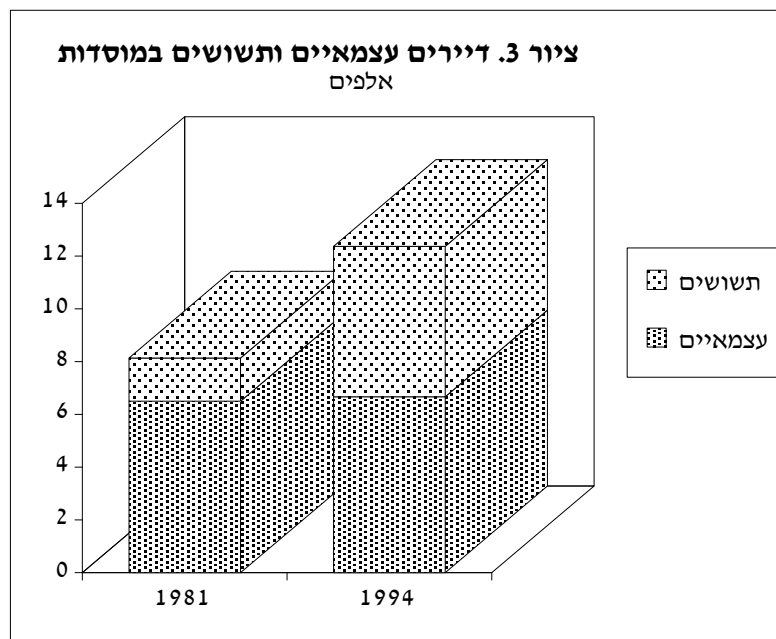
שירותים ותכניות אחרות בקהילה המיועדים לזקנים הינם פרי יוזמות קהילתיות ספציפיות ועל כן פריסתם ברמה הארצית הינה מוגבלת למדי. דוגמה לפרוייקט מעין זה הינה "השכונה התומכת", שפותחה לפני מספר שנים בקרית משה בירושלים ביוזמת העמותה העירונית לפיתוח ולתכנון שירותים לזקנים. למרות הצלחתה של התכנית ונחיצותה היא אומצה במספר מועט של יישובים בלבד.

ב. שירותים מוסדיים

למרות הדגש המושם במדיניות הממשלה על פיתוח שירותים קהילתיים, שיעור משמעותי, כמחצית מההוצאה הממשלתית לשירותי רווחה אישיים לזקנים, מוקדש לשירותים מוסדיים.

תפקיד הממשלה בתחום זה כולל שני מרכיבים עיקריים: הממשלה מממנת את השהייה במוסדות של זקנים עצמאיים ותשושים (שהותם של זקנים סיעודיים ותשושי נפש ממומנת על-ידי משרד הבריאות). משרד העבודה והרווחה והביטוח הלאומי משתתפים במימון חלקי או מלא של למעלה ממחצית הדיירים התשושים, אך רק מיעוט קטן מקרב הדיירים עצמאיים. בשנים האחרונות השתתפו גורמים אלו במימון השהות במוסדות של כ-4,400 דיירים.

המרכיב השני של מעורבות הממשלה הוא פיקוח על מוסדות לזקנים. הפיקוח מבוצע בתוקף חוק הפיקוח על המעונות ונועד להבטיח את רווחתם ואיכות חייהם של דיירי המוסדות. הפיקוח חל על כל המוסדות כולל אלו שבהם אין דיירים ששהותם ממומנת על-ידי הממשלה.



הנתונים מצביעים על מידה רבה של יציבות במספר הדיירים העצמאיים במוסדות, אך על גידול ניכר במספר הדיירים התשושים. גידול ניכר חל גם במספר הדיירים הסיעודיים ותשושי הנפש הנמצאים בתחום האחריות של משרד הבריאות. בתקופה זו חל גם גידול משמעותי ביותר במספר המוסדות הנתונים לפיקוח משרד העבודה והרווחה (מכ80- מוסדות בראשית שנות השמונים לכ200- במחצית שנות התשעים).

במקביל לגידול במספר המוסדות ובמספר הדיירים המתגוררים בהם חל גם גידול במסגרות הדיור המוגן ובמספר דייריהם. בשונה מבתי-אבות, מסגרות הדיור המוגן מאפשרות לדייריהם לקיים אורח חיים עצמאי (דיור עצמאי, הכנת ארוחות וכדומה) המגובה בשירותי בריאות, חברה ותרבות המסופקים במסגרת הבית. ב1994- פעלו בארץ 90 מסגרות דיור מוגן ובהם התגוררו כ9,000- דיירים.

נראה, כי הפעלת חוק ביטוח סיעוד הביאה למהפכה חסרת תקדים בהיקף השירותים לזקנים, שהתבטאה בגידול ניכר ביותר במספר הזקנים המקבלים שירותים ובהיקף ההוצאה לשירותים אלו. ואולם, לצד ההתרחבות בשירותים המיועדים בעיקר לקשישים מוגבלים, הזכאים לקבלת שירותי סיעוד, לא חלה התפתחות דומה בסוגים אחרים של שירותים המיועדים לזקנים עם רמת מוגבלות נמוכה יותר.

3. השירותים לילדים ולבני נוער

משרד העבודה והרווחה מעריך כי 300,000 ילדים חשופים להתעללות פיזית, מינית ונפשית או להזנחה חמורה. אחד מתפקידיהם העיקריים של שירותי הרווחה האישיים הוא לספק שירותים שונים אשר יסייעו לילדים הגדלים במשפחות שבמצוקה. ההוצאה לאוכלוסייה זו תפסה בשנים האחרונות נתח של כ15- אחוז בלבד מכלל ההוצאה לשירותי הרווחה האישיים.

שירותי הרווחה האישיים לילדים מתמודדים עם מיגוון בעיות, צרכים וקשיים. המערכת שואפת לאתר בשלב מוקדם ככל האפשר ילדים והורים הזקוקים לסיוע ולספק להם מענים שיבטיחו את רווחתם ושלומם של הילדים. המטרה היא לחלצם ממצבי סיכון ומצוקה, ולקדם מבחינה אישית וחברתית.

המדיניות המוצהרת של קובעי המדיניות בתחום זה מדגישה את חשיבות השירותים הקהילתיים. אך למעשה השירותים החוץ-ביתיים

ממשיכים להוות נדבך מרכזי במערכת השירותים לילדים, ובשל עלותם הגבוהה הם תופסים נתח מרכזי בהוצאה לשירותים לילדים ולבני נוער (בשנים האחרונות הם מהווים כמחצית מההוצאה שיועדה לתחום זה).

א. שירותים קהילתיים

שירותים אלו מסופקים בעיקר על-ידי המחלקות המקומיות לשירותי רווחה, או על-ידי עמותות המסתייעות במימון של הממשלה והרשויות המקומיות. ההוצאה לשירותים הקהילתיים נוטלת נתח של כ-20 אחוז מכלל ההוצאה לשירותים לילדים בשנים האחרונות. שירותים אלו כוללים את פעילות העובדים הסוציאליים במסגרת מחלקות הרווחה המקומיות ובבתי-הספר. הם עוסקים באיתור ילדים והורים הזקוקים להתערבות מסייעת, ומציעים להם מענים הכוללים בין השאר: ייעוץ והדרכה, שילוב הילדים במסגרות ובפרוייקטים קהילתיים, או הפנייה למסגרות פנימייתיות. חלק מהעובדים פועלים כפקידי סעד המופקדים על ביצוע חוקים שונים (חסרי ישע, מניעת אלימות במשפחה וכדומה). מספרם של פקידי סעד אלו גדל מ-179 בראשית שנות התשעים לכ-400 ב-1995.

קיימות מסגרות קהילתיות שונות המאפשרות שהות של ילדים (לפני גיל חינוך חובה) עד לשעות הצהריים, ולעתים אף עד לשעות אחה"צ. מסגרות אלו מיועדות לספק לילדים מסגרת חברתית וחינוכית תומכת ולהקל על המשפחות, והן כוללות: מועדוניות לגיל הרך, משפחותונים ומועדוניות ביתיות. כמו כן קיימות מועדוניות לילדים (לאחר שעות הלימודים) המיועדות בעיקר לילדים בגיל 6-12 והן מאפשרות את הארכת שהותם במסגרות חינוכיות וטיפוליות עד לשעות אחה"צ, ולעתים אף עד לשעות הערב.

השירותים כוללים גם תכניות מיוחדות המיועדות לחיזוק המסוגלות ההורית של האם והאב ולשיפור האינטראקציה ביניהם ובין ילדיהם, והפעלת מרכזי חירום לילדים. שירות זה, שפותח בשנים האחרונות, מיועד לילדים הנתונים בסכנה מיידית בגין אלימות פיסית והזנחה נפשית בסביבתם המשפחתית. מרכזים אלו מעניקים לילדים הגנה, התערבות בשעת משבר, אבחון וטיפול. השהות של הילדים במסגרות אלו הינה זמנית, חלק מהילדים מועברים למסגרות פנימייתיות וחלק מוחזרים לחיק משפחתם. ב-1996 פעלו בארץ חמישה מרכזים כאלו.

הנתונים לגבי מספר הילדים שבטיפול אינו ברור. לפי אומדנים של משרד העבודה והרווחה מדובר בשנים האחרונות בכ-50,000-40,000 בלבד. מספר הילדים שטופלו ב-1995 על-ידי פקידי סעד היה 16,815. בקרב הילדים הנתונים במצבי סיכון "אי הכיסוי" גדול יותר במגזר הערבי מאשר במגזר היהודי. השירותים הקהילתיים מקיפים רק חלק קטן מאוכלוסיית הזקוקים למסגרות כגון מעונות יום, משפחתונים, ומועדוניות בשעות אחה"צ.

ב. שירותים חוץ-ביתיים

השירותים החוץ-ביתיים לילדים, הנוטלים בשנים האחרונות נתח שבין 73 ל-76 אחוז מההוצאה לאוכלוסייה זו, כוללים שני מרכיבים עיקריים: פנימיות ומשפחות אומנה. לוח 2 מציג נתונים על מספר הילדים ששהו במסגרות חוץ-ביתיות בין השנים 1980-1996. ילדים אלו סודרו מחוץ לביתם על-ידי השירות לילד ונוער במימון משרד העבודה והרווחה.

לוח 2. ילדים במסגרות חוץ-ביתיות, לפי מחוז (ינואר כל שנה)

שנה	סך-הכל	מחוז מגורים		יישובים ערביים ואחרים
		ירושלים והדרום	תל-אביב והמרכז	
1980	10,760	2,596	4,413	3,480
1985	10,328	2,647	4,388	2,870
1990	8,685	2,647	3,556	2,107
1995	9,525	2,743	3,957	2,429
1996	9,824	2,908	4,036	2,477

הנתונים מצביעים על תהליך הדרגתי של ירידה במספר הכולל של הילדים בפנימיות בין 1980 ל-1990. ירידה זו מאפיינת עם זאת ילדים שמקום מגוריהם במרכז ובצפון הארץ, אך איננה נכונה לגבי ילדים המתגוררים בירושלים ובדרום וביישובים ערביים. החל ב-1990 מתחיל שוב גידול במספר הילדים. ראוי לציין כי שיעור הילדים הערביים בפנימיות, מתוך כלל אוכלוסיית הילדים במגזר זה, נמוך באופן ניכר משיעור הילדים היהודיים.

חלק ניכר מתשומת הלב של העובדים הסוציאליים מוקדש לפעילויות המתחייבות מהחוקים ההגנתיים המתייחסים לילדים. תופעה זו עשויה להסביר באורח חלקי את הפריסה המוגבלת ואי מיצוי הפוטנציאל הטמון בתכניות וביוזמות השונות שפותחו בשנים האחרונות.

4. שירותים למפגרים

אין אמנם נתונים מדוייקים על מספרם של המפגרים בישראל, אך האומדן המקובל בעולם הוא שכחצי אחוז מהאוכלוסייה נמנה על קבוצה זו. משמעות נתון זה היא, שבישראל יש קרוב ל-30,000 אנשים בעלי רמות שונות של פיגור שכלי.

השירותים למפגרים תפסו בשנים האחרונות נתח של כ-14 אחוז מההוצאה הממשלתית לשירותי רווחה אישיים. מערכת השירותים למפגרים ולבני משפחותיהם - בה מעורבים משרד העבודה והרווחה ועמותות כמו אק"ים, ית"ד ואל"ן - מציעה מיגוון של שירותים לאוכלוסייה זו.

המדיניות המוצהרת של הגורמים הטיפוליים שמה דגש על השארת המפגר בחיק משפחתו וקהילתו, באמצעות פיתוח שירותים קהילתיים שונים, אך במציאות החלק העיקרי מההוצאה לשירותים אלו (בשנים האחרונות כ-90 אחוז) הופנה לפיתוח ולאחזקת השירותים החוץ-ביתיים.

א. שירותים קהילתיים

שירותים אלו כוללים את מעונות היום, המיועדים למפגרים בגילים 3-21, השוהים בהם עד לשעות אחה"צ. כמו כן מממן משרד העבודה והרווחה שהות של מפגרים במעונות אלו משעות אחה"צ ועד לשעות הערב, במסגרת תכנית יום שהות ארוך.

מרכיב חשוב בפעילות השירות למפגר אלו תחנות אבחון המיועדות לאבחן פיגור אצל ילדים בשלב מוקדם, תחנות ייעוץ העוסקות בייעוץ להורים עם ילדים מפגרים, וכן ייעוץ למפגרים עצמם בנושאים שונים.

לוח 3. מפגרים במסגרות טיפול בקהילה, 1990-1996

לגבי המבוגרים - פועלים מעיישים (מפעל עבודה שיקומי) המיועדים למפגרים בגיל 21 ומעלה המתגוררים בקהילה. כן מופעלים מועדונים חברתיים המיועדים לפעילות חברתית-בידורית ומערך של פרויקטים מיוחדים למשפחות המפגרים ובכללם ייעוץ אישי, הדרכה ביתית, החזקת מטפלות ונופשונים.

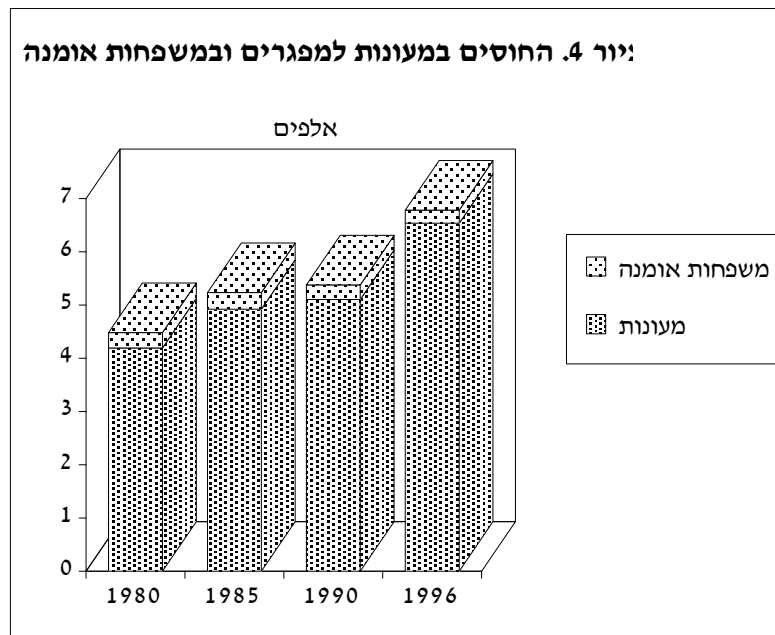
תכנית להקמת מרכזי תמיכה קהילתיים, שיספקו שירותים כוללניים לאדם המפגר ולמשפחתו, מצויה עתה בשלב של תכנון. כמו כן פותחו בשנים האחרונות תכניות מיוחדות למניעת נטישה של ילדים מפגרים בבת-חולים וייעוץ גנטי.

נתוני לוח 3 (לעיל) מצביעים על גידול ניכר במספר המפגרים שקיבלו שירותים במסגרות קהילתיות שונות. בולט במיוחד הגידול במספר המאובחנים, במבקרים במועדונים, ובמספר הילדים בפעוטונים ומעונות יום טיפוליים.

ג. שירותים חוץ-ביתיים

השירותים החוץ-ביתיים למפגרים כוללים מעונות ומשפחות אומנה. הנתונים מצביעים על גידול מתמיד במספר החוסים במעונות, שהוא במיוחד בשנים האחרונות. גידול זה משקף העדפה של ההסדר הפנימייתי על פני ניסיונות לפתח חלופות קהילתיות הולמות.

מערכת הפיקוח הממשלתית על המעונות מופקדת על הבטחת איכות החיים של החוסים בהם. בשנת 1996 פעלו בארץ 47 מעונות פנימייתיים (במהלך השנים 1994-1996 בלבד נפתחו כ-10 מעונות חדשים). לפי הערכת משרד העבודה והרווחה בשנת 1996 טופלו כ-15,000 מפגרים על-ידי השירותים המיועדים לאוכלוסייה זו. מהם כ-7,000 במסגרות פנימייתיות וכ-8,000 במסגרות קהילתיות. אין בידינו מידע מעודכן ומדויק על היקף השירותים למפגרים במגזר הערבי, אך נתונים משנים קודמות מורים כי שיעור המפגרים המטופלים במגזר זה נמוך מאשר במגזר היהודי. אם נאמץ את ההנחה המקובלת שכחצי אחוז מאוכלוסיית ישראל הינה מפגרים, הרי שקיים פער ניכר בין מספר המפגרים לבין אלו המוכרים על-ידי שירותי הרווחה ומקבלים מהם סיוע.



5. שירותים לנכים ומוגבלים

בשנים האחרונות תפסה ההוצאה לשירותים לנכים ולמוגבלים בתקציב משרד העבודה והרווחה נתח של כ-7 אחוז מכלל ההוצאה לשירותי רווחה אישיים. נתח זה נראה מצומצם ביחס לסעיפי הוצאה אחרים (כמו שירותים לזקנים, לילדים ולמפגרים) והוא נובע בין השאר מכך, שרק חלק מאוכלוסיית הנכים נמצא בטיפול משרד העבודה והרווחה, ואילו נכים אחרים נמצאים בטיפול אגף השיקום והסיעוד בביטוח הלאומי ואגף השיקום במשרד הביטחון. לפי חלוקת העבודה הקיימת בין גופים ממשלתיים אלו, משרד העבודה והרווחה מטפל (באופן ישיר ובאמצעות הרשויות המקומיות וגופים אחרים) באוכלוסיות הבאות: אנשים עם נכויות הקשורות למחלות גופניות (שיתוק מוחין, שיתוק ילדים, טרשת נפוצה וכדומה), אנשים בעלי נכויות חושיות (חירשות ועיוורון), ואנשים

המתקשים בתפקוד ובהסתגלות בגין פגיעות אורגניות (נזק מוחי, לקות למידה). נכים אלו הם בגילאים שונים (תינוקות, ילדים, צעירים, מבוגרים וזקנים).

אוכלוסיות אחרות של נכים - נפגעי עבודה ונפגעי פעולות איבה - מטופלות על-ידי אגף השיקום במוסד לביטוח לאומי ואילו אנשים שנפגעו במסגרת שירותם הצבאי מטופלים על-ידי אגף השיקום במשרד הביטחון. ניסיונות שונים שנעשו בעבר לשלב את הטיפול בנכים במסגרת ארגונית אחת לא נשאו פרי בשל הסדרים חוקיים ואינטרסים ארגוניים שונים.

א. שירותים קהילתיים

שירותים אלו כוללים מסגרות אבחון לקשישים, שיסייעו לתכנון הטיפול והשיקום; הפעלת מעונות יום ומשפחתונים לילדים נכים, וכן קייטנות מיוחדות בחופשות והפעלת סיעות המלוות ילדים נכים במסגרות אלו. השירותים לנכים המבוגרים כוללים הפעלת מועדונים לפעילות חברתית ותרבותית, מרכזים לשיקום מקצועי ומסגרות לתעסוקה נתמכת ומוגנת, כגון חברת "המשקם" הפועלת להספקת תעסוקה מוגנת לנכים ולמוגבלים. כן פועלים פרויקטים מיוחדים ביישובים ספציפיים כמו המרכז הרב שירותי לעיוורים (מרש"ל) בתל-אביב. שירותי השיקום כוללים גם מכוני שיקום לאוכלוסיות ספציפיות (כמו מכוני לשיקום ראייה).

העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותי רווחה ובמסגרת ארגונים שונים, כמו ארגון החרשים, מגדל אור וכדומה, מעניקים ייעוץ לנכים ומשפחותיהם וכן סיוע חומרי (השתתפות בתשלום טלפון, כיסוי הוצאות נסיעה וכדומה).

בשנת 1996 פעלו כ-110 מסגרות שעסקו בסוגים שונים של הכשרה מקצועית (הקניית מיומנויות תעסוקתיות, אימון ממושך וכדומה) ואשר בהם השתתפו כ-4,250 נכים. במסגרת תעסוקה מוגנת שהו באותה תקופה כ-1,800 נכים ואילו בחברת "המשקם" הועסקו כ-3,300 נכים. (אין נתונים על מספר הנכים המועסקים במקומות עבודה רגילים, או על מספרם של אלו שאינם מועסקים כלל).

בשירותים הקהילתיים מושם דגש חזק ביותר על שיקום והכשרה מקצועית. אין עם זאת מידע על המידה בה שירותים אלו אכן מקיפים את אוכלוסיית הנכים המתגוררת בקהילה והזקוקה לשירותים אלו.

ב. שירותים מוסדיים

השירותים המוסדיים לנכים תופסים נתח מצומצם ביותר מההוצאה לשירותי רווחה אישיים המוקדשת לאוכלוסייה זו. הם כוללים שלושה מרכיבים עיקריים: מעונות, משפחות אומנה והוסטלים (דירור מוגן). בשנת 1996 שהו במסגרות אלו כ-900 נכים. בשנים האחרונות חל גידול איטי והדרגתי במספר הנכים המתגוררים במסגרות אלו. נראה אפוא שרק מיעוט מקרב הנכים שוהה במסגרות פנימייתיות, לעומת קרוב למחצית מקרב המפגרים. הנכים השוהים במסגרות פנימייתיות חוץ-ביתיות מקבלים סל שירותים הכולל טיפול רפואי ופרה-רפואי, ייעוץ, שיקום וכדומה.

6. שירותים לפרט ולמשפחה

במסגרת החלוקה הפונקציונלית הקיימת כיום במשרד העבודה והרווחה, השירותים המיועדים לזקנים, ילדים, מפגרים, נכים ומוגבלים ובני נוער במצוקה מופקדים בידי מסגרות ארגוניות מיוחדות המתמחות בבעיות ובצרכים המיוחדים של אוכלוסיות אלו. השירות לרווחת הפרט והמשפחה עוסק בבעיות ובצרכים כלליים יותר, האופייניים לפרטים ומשפחות הנתונים במצבי משבר: הורים שהינם חסרי ידע, כישורים ויכולת למלא את תפקידם; פרטים ומשפחות המנותקים ממערכת השירותים או שאינם מודעים לזכויות ולשירותים שהם זכאים לקבל ומתקשים ביצירת קשר; משפחות הנתונות במצבי משבר על רקע סכסוכים בין בני הזוג, או משברים הנובעים מאובדן, מחלה, אבטלה, מאסר, נכות והתמכרויות; פרטים ומשפחות חסרי קורת-גג (דיירי רחוב) וגלמודים; וכן ממלא השירות תפקיד במענה על צרכים ייחודיים של משפחות רב-עובריות.

השירותים כוללים טיפול כוללני בפרטים ובמשפחות על-ידי עובדים סוציאליים במסגרת המחלקות המקומיות ובמסגרות כמו תחנות לבריאות המשפחה. ייעוץ וטיפול משפחתי ניתן על-ידי עובדים סוציאליים במסגרות תחנות לייעוץ בחיי המשפחה. ב-1995 פעלו תחנות ייעוץ לחיי

משפחה ב-75 רשויות מקומיות (מתוך למעלה מ-200). תחנות אלו סיפקו שירותים לכ-9,500 משפחות.

פקידי סעד מופקדים על הפעלת חוקים שונים הנוגעים לחיי המשפחה, וכן פועלות יחידות סיוע ליד בתי-המשפט לענייני משפחה. קיימים היום 19 מרכזים למניעה ולטיפול בבעיות אלימות במשפחה המטפלות בכ-4,700 משפחות. במסגרת השירותים מופעלות גם עובדות סמך-מקצועיות המסייעות במיגוון רחב של צורות, והן סיפקו בשנה זו שירותים לכ-12,700 משפחות. השירותים מפעילים גם קייטנות קיץ למשפחות מרובות ילדים, וכן נופש והחלמה לאימהות לאחר לידה.

השירותים כוללים גם מענה לצרכים מיוחדים נוספים (הבראה ונופש לאחר מחלה, סיוע ברכישת ציוד ביתי בסיסי, כיסוי הוצאות נסיעה וכדומה); סיוע לדיירי רחוב ולגלמודים (מתן קורת גג, ארוחות וכדומה); כן מוצע מענה לצורכי דיור דחופים עד למיצוי הסיוע הניתן על-ידי משרד השיכון, וסיוע למשפחות נזקקות בכיסוי צרכים רפואיים שאינם כלולים במסגרת של הבריאות (ריפוי שיניים, הסעה לטיפול רפואי, וכדומה).

במהלך השנים פותחו פרויקטים ותכניות רבות המיועדות לפרטים ולמשפחות במצוקה. חלק מתכניות אלו הן חדשות ופותחו בשנים האחרונות, כמו: מרכזים למניעת אלימות במשפחה, תכנית "יחדיו", המיועדת לחזק כושר תיפקוד של אימהות, ובוצעה בכ-30 רשויות; מרכזי סיוע שכונתיים ויחידות הסיוע ליד בתי-הדין למשפחה. תכניות אלו מופעלות עם זאת בחלק קטן מהיישובים בלבד ועל כן פריסתם הינה מוגבלת למדי.

7. שירותי תקון ונוער מנותק

שירותי תקון ונוער מנותק עוסקים במתן שירותי טיפול ופיקוח חברתי, שיקום ומניעה לעוברי חוק קטינים, והענקת שירותי טיפול ומניעה לילדים ולבני נוער, לצעירים ולמבוגרים המצויים במצוקה עמוקה, מתקשים לתפקד ונתונים על כן בסכנה של הידרדרות להתנהגות סוטה ולמעשי עבריינות. ראוי לזכור כי בטיפול בבני נוער הנמצאים בסכנה של הידרדרות עוסק גם משרד החינוך.

א. ילדים ובני נוער

אומדנים על ההיקף הכולל של אוכלוסיות הקטינים עוברי החוק ואלו הנמצאים בסיכון להידרדרות נעים בין 30,000 ל-50,000 בני נוער המאופיינים על-ידי כך שהם אינם לומדים ואינם עובדים (חלקם בצורה קבועה ולאורך זמן וחלקם בצורה לא סדירה). מדובר בבני נוער אשר קשורים למסגרות חברתיות בלתי נורמטיביות, ומתנהגים בצורה אי-סוציאלית, או בנערים החיים במשפחות המאופיינות על-ידי אלימות, אבטלה קשה, בריאות לקויה של אחד מבני המשפחה וכדומה. בני נוער נוספים הנמצאים בסיכון להידרדרות מאופיינים בכך שהם חסרי בית, משתמשים בסמים, עוברי חוק, סובלים מלקות למידה ומבעיות נפשיות, משוחררים מבת-כלא או מעונות, ודחויי גיוס צבאי.

השירותים מתחלקים לשלושה סוגים עיקריים: שירות המבחן לנוער העוסק בנערים עוברי חוק, שירותים טיפוליים שונים בקהילה ורשות חסות הנוער האחראית על מוסדות המיועדים לאוכלוסייה זו.

(1) שירות מבחן לנוער - שירות העוסק בקטינים עוברי חוק בגילאי 12-18 שהופנו לשירות על-ידי המשטרה או על-ידי בתי-המשפט. השירות מטפל גם בילדים עד גיל 14 המעורבים בעבירות נגד המוסר (כחשודים בביצוע, כעדים או כקורבנות) וכן בילדים שהם קורבנות להתעללות פיזית, נפשית או מינית על-ידי הוריהם.

השירותים מתרכזים בידי קציני המבחן שהם עובדי מדינה העוסקים בהכנת תסקירים לבתי-המשפט, ביצוע צווי מבחן של בתי-המשפט, אבחון פסיכולוגי ופסיכיאטרי, מתן טיפול פרטני וקבוצתי. כמו כן מטפלים קציני המבחן בהקצאת שירותים תומכים כמו סיוע חומרי ושיעורי עזר, השמה במידת הצורך במסגרות מוסדיות, סיוע בהשתלבות במסגרות לימודיות ותעסוקתיות ומעקב. פעילות קציני המבחן נעשית בתוקף החוק.

מספר ההפניות של קטינים לשירות המבחן נמצא בתהליך מתמיד של עלייה. בשנת 1995 היה מספר הקטינים 25,000 לעומת 20,000 בשנת 1990, חלה עלייה של כ-25 אחוז.

(2) השירות לשיקום נוער - השירות מתרכז בילדים ובני נוער בגילאי 12-17 המנותקים ממסגרות חינוכיות קיימות. הפעילות מתרכזת ב"מפתנים", שהם מסגרת יומית הפועלת בקהילה וכוללת טיפול אישי וקבוצתי, ייעוץ, לימודים עיוניים, הכשרה תעסוקתית במסגרת בית-מלאכה כוללני, הקניית מיומנויות בחיפוש ומציאת עבודה, פעילות חברתית, והכנת הבוגרים לשירות בצה"ל.

בשנת 1996 פעלו ברחבי הארץ 37 מפתנים, רובם בבעלות הרשויות המקומיות. בין 1990 ל-1996 גדל מספר חניכי המפתנים מכ-1,700 לכ-2,300 - גידול של כ-35 אחוז.

(3) השירות לטיפול בצעירים - שירות המטפל בבני נוער ובצעירים במסגרת הקהילה על-ידי עובדי נוער וצעירים הפועלים במחלקות לשירותי רווחה (שירותים מקבילים מסופקים על-ידי היחידות לקידום נוער השייכות למחלקות החינוך המקומיות הקשורות למשרד החינוך. הטיפול הניתן כולל יצירת קשר עם מרכזי הכשרה ולימוד וליווי במהלך הכניסה וההשתלבות במסגרות אלו, הפנייה לגורמים טיפוליים, סעד משפטי, תמיכה חומרית, פיתוח קבוצות לעזרה עצמית, ופיתוח מסגרות כמו: סדנאות, הכנה לחיים, סדנאות לחיפוש עבודה, וכדומה. בשנת 1995 טופלו במסגרת השירות ובמסגרת היחידה לקידום נוער במשרד החינוך כ-7,800 בני נוער. נתונים אלו מדווחים בדו"ח מבקרת המדינה שבדק את היקף הטיפול והכיסוי של נוער מנותק הנזקק לכך. הדו"ח מצביע על כך שבחלק ניכר מהרשויות המקומיות מקבלים שירותים רק כמחצית מבני הנוער והצעירים שלהערכת היחידות זקוקים ביותר לסיוע. הדו"ח מתריע גם על חוסר התיאום בין היחידות המקבילות בשני המשרדים העוסקות באותן אוכלוסיות.

(4) השירות לטיפול בנערה במצוקה - שירות זה מטפל בנערות במצוקה בגילאי 13-22 במגזר היהודי ועד גיל 25 במגזר הערבי. השירותים ניתנים בעיקר באמצעות מחלקות הרווחה המקומיות וכן באמצעות ארגונים וולונטריים. השירותים כוללים טיפול פרטני וקבוצתי, הפעלת מועדונים טיפוליים, איתור נערות אשר אינן יכולות להתגייס לצה"ל בשל נתונים נמוכים והכנתן לקראת גיוס (פרוייקט צה"ל), הפעלת דירות מעבר המיועדות לנערות המסוגלות להשתלב במסגרות נורמטיביות בעזרת תמיכה טיפולית אינטנסיבית, והחזקת מקלטים המספקים לנערות במצוקה קשה לינה, הגנה וטיפול.

ב-1996 טופלו כ-9,600 נערות, מהן כ-1,400 נערות ערביות וכ-1,200 עולות. השירותים סופקו בין השאר ב-2 מקלטים, 6 דירות מעבר ובכ-170 קבוצות טיפול ומועדוניות. נתונים שונים מצביעים על כך שהשירותים לנערות במצוקה מכסים רק חלק מהאוכלוסייה הנזקקת. חוסר "הכיסוי" בולט במיוחד לגבי נערות עולות.

קיים פיצול ארגוני רב בין יחידות שונות כמו: השירות לשיקום נוער, השירות לטיפול בנוער ובצעירים, והשירות לנערה במצוקה. במקביל קיים גם פיצול בין הטיפול באוכלוסיות דומות של בני נוער על-ידי אגפים אחרים במשרד (השירות לילד ולנוער) ומשרד החינוך. פיצול זה שהטעמים להצדקתו הם מעטים ביותר, מטביע את חותמו על דפוס

הטיפול באוכלוסיות אלו ברמה המקומית ויוצר כפילויות, קשיים בריכוז מאמץ וחלוקה לא מאוזנת של משאבים. כמו כן במסגרת פעילות השירות פותחו אמנם תכניות ופרוייקטים חדשים, אך פריסתם הטריטוריאלית הינה מוגבלת, ולא שיוויונית.

(5) רשות חסות הנוער - הרשות אחראית על השירותים המוסדיים המיועדים לילדים ובני נוער, המופנים על-ידי הרשויות המוסמכות למסגרות מוסדיות. נערים אלו הם בעלי עבר פלילי, מופרעויות התנהגותיות ונפשיות, ופיגור לימודי ותרבותי עמוק הנובע מעזיבה קשה. הם מקבלים במעונות טיפול פרטני וקבוצתי, חינוך ולימודים עיוניים ומקצועיים, הקניית מיומנויות חברתיות וקוגניטיביות, והכשרה לקראת גיוס לצה"ל. ב-1966- פעלו כ-400 מעונות (כולל מסגרות אומנה) בעלי כוח קליטה של כ-750 חוסים.

ב. טיפול במבוגרים

שירותי המבחן המיועדים למבוגרים נפרדים מן השירותים לנוער. לגבי אוכלוסיית המבוגרים פועל **שירות מבחן למבוגרים** המטפל באנשים בני 18 ומעלה שנמצאו אשמים בביצוע עבירות ומופנים על-ידי המערכת המשפטית. הטיפול מתרכז בידי קציני המבחן העוסקים באבחון פסיכו-סוציאלי, התערבות טיפולית, הכנת תסקירים לגורמים רלבנטיים על סיכויי הטיפול והשיקום, וביצוע צווי מבחן וצווי שירות לציבור (ש"צ). מספר המופנים לשירות זה נמצא גם הוא בתהליך מתמיד של עלייה. ב-1980 היה מספר המופנים החדשים (שלב אבחנותי) כ-3,800, הוא עלה ב-1990 לכ-5,900 והגיע ב-1995 לכ-9,200. באותן שנים עלה מספר המופנים לטיפול והתערבות מכ-1,300 לכ-2,400 והגיע ב-1995 לכ-3,500. מרכיב נוסף בעבודת שירותי המבחן למבוגרים הוא השירותים **לטיפול בנפגעי סמים**. טיפול זה נעשה במשותף עם הרשות למלחמה בסמים במשרד ראש הממשלה ומבוצע בעיקר על-ידי מחלקות הרווחה המקומיות. השירותים כוללים אבחון, קביעת תכנית טיפול (גמילה) ברמה פרטנית, קבוצתית וקהילתית, תוך שילוב המשפחה ומעקב המיועד לסייע לנגמל להשתלב בקהילה ולהתמיד בהשתחררותו מכבלי הסמים. ב-1995 טופלו במסגרת פעילות זו כ-5,000 מטופלים בכ-90 רשויות מקומיות. קיימת הערכה שבישראל כ-20,000 גברים ונשים המכורים לסמים קשים כך שהגורמים הטיפוליים מגיעים לכרבע מהאוכלוסייה הזקוקה לגמילה.

שירות נוסף עוסק ב**טיפול בנשים במצוקה**. השירות מיועד לנשים מוכות ולנפגעות תקיפה מינית ותכליתו בעיקר הפעלת מקלטים המציעים מחסה לנשים מוכות וילדיהן. המקלטים מופעלים על-ידי ארגונים וולונטריים ומציעים לנשים וילדיהם שירותי טיפול וייעוץ, מסגרות חינוכיות לילדים, דמי קיום וכלכלה, ייעוץ משפטי וסיוע בדיוור לנשים העוזבות את המקלט.

בשנת 1995 פעלו 7 מקלטים, שבהם שהו לאורך תקופות זמן שונות כ-470 נשים וכ-700 ילדים. השירות מציע לנשים גם דירות מעבר הסמוכות למקלטים והמיועדות להקל על חזרה שלהן לחיים סדירים בקהילה (ב-1996 פעלו 20 דירות מעבר כאלו). השירות מפעיל גם קווי חירום אליהם יכולות נשים מוכות לפנות וייעוץ וטיפול בנשים מוכות על-ידי מחלקות הרווחה המקומיות.

הסיוע לנשים הנפגעות מתקיפה מינית כולל הפעלת מרכזי סיוע. ב-1995 פעלו שמונה מרכזים באמצעותם נעזרו כ-6,600 נשים.

לסיכום, פרק זה עמד על ההתפתחות המואצת וההתרחבות הרבה שחלה בשירותי הרווחה האישיים, ועל המורכבות הרבה המאפיינת מערכת זו. המשימה של הוצאת אוכלוסיות ממצוקה הינה אחד האתגרים המורכבים ביותר בפניהם ניצבים שירותי הרווחה האישיים. במשותף עם שירותים אחרים אמורים שירותי הרווחה האישיים לספק מענים הולמים לצרכים השונים ולאפשר לאוכלוסיות להיחלץ ממצוקתם ולתפקד באורח תקין מבלי שיזדקקו לסיוע מתמיד של מערכת השירותים.

נשאלת השאלה, האם אכן הצליחו שירותי הרווחה האישיים להגיע לאוכלוסיות שונות בעלות צרכים מיוחדים, ובתוכן לאוכלוסיות הנתונות במצוקה עמוקה. הנתונים בפרק מאפשרים מענה חלקי לשאלה זו.

נראה, כי מערכות השירותים יצרו זיקה מקיפה למדי, אם כי לא מלאה, עם קבוצות נזקקות מסוימות, כמו זקנים בעלי רמה גבוהה של מוגבלות (בעיקר בזכות חוק ביטוח סיעוד) מפגרים ונכים. זיקה חלקית נוצרה עם קבוצות אחרות הכוללות משפחות במצוקה קשה, ילדים בסיכון ובני נוער המנותקים ממסגרות חברתיות (לימודים, עבודה וכדומה).

אי הצלחתם של שירותי הרווחה האישיים להגיע לחלק ניכר מהאוכלוסיות שבמצוקה נובע ממספר גורמים: דפוסי הקצאת המשאבים

הממלכתיים המושפעים, בין השאר, מהיקף החקיקה; היעדר נכונות או יכולת ברמה הממלכתית והמקומית; היעדר לחץ מצד האוכלוסיות עצמן ועומס העבודה המוטל על מחלקות הרווחה המקומיות. שירותי הרווחה האישיים עומדים אפוא בצורה חלקית בלבד באחד האתגרים המרכזיים שלהם: יצירת קשר עם האוכלוסיות במצוקה וחילוץן ממצבן. שינוי במצב זה מחייב היערכות ברמה הממלכתית והמקומית שיביא להשמת שירותים לאוכלוסיות במצוקה בראש סדר העדיפויות, כולל בניית קשרים עם קבוצות אלו והפעלת תכניות שונות שהוכיחו את יעילותן בחילוץ משפחות ממצוקותיהן.