



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

"עם הפנים לקהילה"
הרפורמה בטיפול בילדים ובנוער בסיכון
במשרד הרווחה

מוגש לוועדה לזכויות הילד

כתיבה : נעמי מי-עמי, עובדת מחקר ומידע

אישור : שמוליק חזקיה, ראש צוות

עריכה לשונית : מערכת "דברי הכנסת"

י"ז באייר תשס"ו

15 במאי 2006

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 6016 649 - 02

פקס: 6103 649 - 02

www.knesset.gov.il/mmm

1. מבוא

בישראל כ-240,000 ילדים ובני נוער בסיכון, ורק כ-70,000 מהם מקבלים שירות וטיפול ממערכת הרווחה.¹ מצב זה חמור במיוחד לנוכח העובדה שמספר הילדים בסיכון בישראל הולך וגדל. מאז אוגוסט 2000 ועד מאי 2005 גדל מספר הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים במשרד הרווחה² בכ-38%.³ הפרויקט "עם הפנים לקהילה" הוא ניסיון לצמצם את הפער העצום בין הצרכים ובין המענה הניתן לבעיית הילדים ובני הנוער בסיכון.

לוועדות התכנון, הטיפול וההערכה ("ועדות החלטה") שתי אפשרויות חלופיות עיקריות לטיפול בילדים ובבני נוער בסיכון לאחר שאותרו:

1. טיפול במסגרת הקהילה: תוכניות שנועדו לטפל הן בילד הן במשפחתו כמה שעות ביום. יתרונו של הטיפול בקהילה הוא שהילד נשאר בסביבתו הטבעית ואינו מופרד ממשפחתו.

2. טיפול במסגרת חוץ-ביתית: מסגרת טיפולית המחייבת את הוצאת הילד מביתו ומתן טיפול כולל המתמקד בילד. בדרך כלל הילדים מופנים לפנימיות מסוגים שונים, ושיעור נמוך (כ-19%) מכלל הילדים מושמים במשפחות אומנה. כ-10,000 ילדים מסודרים כיום בסידור חוץ-ביתי. ההשמה החוץ-ביתית היא כמובן פונקציה של צרכים ושל מכסות קיימות.

השירות לילד ולנוער⁴ פועל במסגרת האגף לשירותים חברתיים במשרד הרווחה ואחראי לכל סוגי ההשמה של ילדים בסיכון.⁵

בשנים האחרונות משרד הרווחה מפתח מסגרות של שירותים בקהילה כחלופה לסידור חוץ-ביתי, מתוך התפיסה שפעמים רבות פתרון זה עדיף על הוצאת הילדים מבתיים. במסגרת זו הומרו (מבחינה תקציבית) חלק ממכסות הסידור החוץ-ביתי לטיפול בקהילה.

בפרק א' של הצעת התקציב למשרד הרווחה לשנת 2006⁶ מצוין כי בין ההדגשים המרכזיים בהצעת התקציב לשנת 2006 **טיפול באוכלוסיות חלשות במסגרות קהילתיות כתחליף למסגרות מוסדיות ופנימייתיות, תגבור פתרונות קהילתיים ופיתוחם כתחליף לפתרונות פנימייתיים.**⁷

¹ מר מוטי וינטר, מנהל השירות לילד ולנוער, מכתב, 1 במאי 2006.

² רק חלק מהילדים המוכרים למערכות הרווחה מטופלים בפועל.

³ המועצה הלאומית לשלום הילד, **ילדים בישראל – שנתון סטטיסטי 2005**, דצמבר 2005.

⁴ שירות ממשלתי המטפל בילדים עד גיל 18 במצבי סיכון – רמות שונות של פגיעה בפועל בשלוםם ובהתפתחותם התקינה. השירות מטפל גם בילדים במצבי סיכון פוטנציאליים, כאשר יש חשש שיתפתח מצב של סכנה (למשל ילדים להורים מפגרים או ילדים להורים המכורים לסמים).

⁵ ראו בפרק הנתונים.

⁶ תקציב הממשלה הקודמת.

⁷ משרד האוצר, **הצעת תקציב לשנת הכספים 2006 ודברי הסבר**: משרד הרווחה, אוקטובר 2005.

2. "עם הפנים לקהילה" – הרפורמה בטיפול בילדים ונוער בסיכון

בשנת 2004 החל משרד הרווחה להפעיל את התוכנית "עם הפנים לקהילה", שמטרתה העיקרית להקטין את מספר המטופלים במסגרות חוץ-ביתיות ולתת לילדים בסיכון אפשרות להישאר עם משפחתם ולקבל טיפול במסגרת הקהילה.⁸ כאמור, יתרון הטיפול במסגרת הקהילה הוא שהילד נשאר בסביבתו הטבעית ואינו מופרד ממשפחתו.⁹

למדיניות החדשה שני מרכיבים:

1. הגבלת שהייתם של ילדים במסגרת חוץ-ביתית לארבע שנים, פרט למקרים חריגים;
2. המרת מכסות לטיפול חוץ-ביתי בטיפול בתוך הקהילה.

רוב התקציב של השירות לילד ולנוער (כ-67% ממנו) מיועד כיום לטיפול במסגרות חוץ-ביתיות, שעלותן גבוהה. התקציב לטיפול בקהילה הוא כ-33% מהתקציב.¹⁰

להלן כמה מן הטענות שהועלו נגד הרפורמה המתוארת לעיל:¹¹

1. יש סכנה בהגבלת שיקול הדעת המקצועי בדבר משך החזקת ילדים בפנימיות.
2. בחלק מהרשויות המקומיות אין תוכניות לטיפול בילדים ונוער בסיכון במסגרת הקהילה, ומתעורר החשש שילדים שיחזרו מפנימיות יאלצו להסתובב ברחובות או לחיות במצב סיכון בבתיהם, ובסופו של דבר הם יישלחו בחזרה לפנימיות.
3. לנוכח מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות ייתכן שיתעורר קושי ביישום התוכנית להמיר מכסות לטיפול חוץ-ביתי במימון תוכניות ושירותים בקהילה לילדים בסיכון.

3. "עם הפנים לקהילה" – נתונים¹²

לדברי מר מוטי וינטר, מנהל השירות לילד ולנוער, המדיניות החדשה של משרד הרווחה, "עם הפנים לקהילה", השיגה את אחת ממטרותיה העיקריות: כיום ההשמה החוץ-ביתית מתמקדת בעיקר בילדים

⁸ המדיניות החדשה הוכרזה בחוזר מנכ"ל מיוחד מ-2 בפברואר 2004.

⁹ משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2004 ודברי הסבר: משרד הרווחה, 2003.

¹⁰ משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2006 ודברי הסבר: משרד הרווחה, 2005.

¹¹ רותי סיני, "רפורמה בטיפול בילדים בסיכון: לא יושארו בפנימיות יותר משלוש שנים", הארץ, 18 בדצמבר 2003, וכן: פרופ' דן שניט, "יור המועצה לילד החוסה, מכתב לשר הרווחה זבולון אורלב, 31 בדצמבר 2003.

¹² מוטי וינטר, מנהל השירות לילד ולנוער, מכתב, 1 במאי 2006. בימים אלה מסתיימת במשרד הרווחה, בשיתוף עם "מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל", כתיבת דוח מעקב תקופתי על התוכנית "עם הפנים לקהילה", ובו נתונים מפורטים על אודות הילדים שחזרו לביתם מפנימיות.

עם בעיות קשות, ואלה מופנים לפנימיות שיקומיות, טיפוליות ופוסט-אשפוזיות, ואילו ילדים במצבי סיכון קלים יותר מטופלים במסגרת בקהילה.

לתוכנית היו גם הישגים תקציביים: 35 מיליון ש"ח הופנו משירותים חוץ-ביתיים לשירותים בקהילה; הומרו כ-800 מכסות של השמה חוץ-ביתית, ב-190 רשויות מקומיות, ותמורתן נתנו הלשכות החברתיות שירותים לכ-6,600 ילדים ולכ-4,300 הורים; הרשויות המקומיות דיווחו כי התוכנית סייעה להן לגייס עוד כ-10 מיליוני ש"ח מגורמים שונים ביישוב ובממשלה לטובת ילדים ונוער בסיכון.

מספטמבר 2004 עד נובמבר 2005 נוצלו 70% מכלל הכספים של המכסות שהומרו לצורך פיתוח ואספקה של שירותים בקהילה.

אשר לשירותים עצמם, לצד הרחבה ניכרת של מערך המועדוניות (תוספת של 166 מועדוניות לכ-800 המועדוניות הקיימות) ניכרת גם הרחבה במתן טיפולים פרטניים וקבוצתיים לילדים וטיפול והדרכה להורים. בין המועדוניות שהוקמו יש גם דגמים חדשים של מועדוניות למתבגרים ומועדוניות לילדים עם בעיות התנהגותיות/רגשיות, ובהם ילדים שחזרו ממסגרת אשפוזית.

4. נתונים על ילדים שחזרו ממסגרות חוץ-ביתיות מאז החלת המדיניות החדשה¹³

במעקב שוטף אחר המדיניות שהשירות לילד ולנוער נוקט נאספו נתונים מרוב המחלקות לשירותים חברתיים בארץ (המשרתות כ-80% מכלל הילדים בסיכון בארץ), הן ממחלקות שהמירו מכסות חוץ-ביתיות לצורך פיתוח שירותים בקהילה (190 מחלקות) הן ממחלקות שלא המירו מכסות.

המעקב היה הן אחר ילדים שחזרו ממסגרות חוץ-ביתיות בשל החלטת שירותי הרווחה, הן אחר ילדים שחזרו מסיבות אחרות (רצונם או רצון הוריהם, החלטת המסגרת החוץ-ביתית), ונבחנו ההבדלים בין הקבוצות.

נאספו נתונים על ילדים שחזרו לביתם בקיץ 2005 (מעקב לאחר כשלושה חודשים מאז החזרה הביתה) ועל ילדים שחזרו בקיץ 2004 (מעקב לאחר כשנה מאז החזרה הביתה).

להלן תמצית הממצאים:

- בסוף שנת 2005 דווח על 566 ילדים שחזרו ממסגרות חוץ-ביתיות. 28% מהם חזרו בשל החלטת המחלקה לשירותים חברתיים, 11% חזרו בגלל החלטת ההורים ו/או רצונם שלהם, והרוב (61%) חזרו בשל החלטת המסגרת החוץ-ביתית. רק שליש מכלל הילדים שהו במסגרת חוץ-ביתית יותר מארבע שנים. 78% מכלל החוזרים הם מעל גיל 12.
- לאחר כשלושה חודשים נמצא כי 85% מכלל הילדים עדיין בביתם, 4% מכלל הילדים הוצאו מחדש לסידור חוץ-ביתי של השירות לילד ולנוער, 3% הוצאו לסידור של שירותי רווחה אחרים ו-5% יצאו לסידור במימון גורם אחר (כגון מסגרות של עליית הנוער).

¹³ בן רבי דליה וטילקין רוני, יישום מדיניות "עם הפנים לקהילה": מעקב אחר הילדים החוזרים ובניית השירותים בקהילה: תמצית ממצאי מעקב, "מאיר-סג'ווינט-מכון ברוקדייל", 19 במרס 2006.

- כשלושה חודשים לאחר חזרתם דווח כי 21% מכלל 566 הילדים לא נקלטו במסגרת חינוכית בקהילה. 10% מכלל הילדים שחזרו על-פי החלטת שירותי הרווחה לא נקלטו.
- לגבי 20% מ-566 הילדים שחזרו לקהילה דווח על אירוע חירום כלשהו (דיון חירום של ועדת תכנון טיפול והערכה, פנייה לבית-משפט לנוער או הוצאת חירום מהבית) בתקופה שלאחר חזרתם. 9% מכלל הילדים שחזרו על-פי החלטת שירותי הרווחה חוו אירוע חירום.
- בקרב 389 הילדים שנשארו בקהילה, ואשר להערכת העובדים הסוציאליים הם זקוקים לשירותים בתחומים שונים, כגון מסגרת לאחר-הצהריים, סיוע לימודי, טיפולים, סיוע להורים:

1. 31% מקבלים שירותים בחלק מהתחומים שבהם הם זקוקים לעזרה;
2. 27% מקבלים שירותים בכל התחומים שבהם הם זקוקים לעזרה;
3. 42% אינם מקבלים שירותים, בשל מחסור בשירות או בשל חוסר רצון מצדם לקבל שירות (חוסר רצון לצרוך שירות בולט בפרט בשירות להורים);
4. 30% מכלל הילדים שחזרו לקהילה על-פי החלטת שירותי הרווחה אינם מקבלים שירותים.

- בסוף שנת 2005 דיווחו המחלקות לשירותים חברתיים על 395 ילדים שחזרו בקיץ 2004 (כלומר דיווח על מצב הילדים לאחר שנה).

1. 68% מכלל הילדים עדיין נמצאים בבית;
 2. 13% נמצאים בסידור חוץ-ביתי, 10% מהם במסגרות שירותי הרווחה;
 3. לא ידוע היכן נמצאים 19% מכלל הילדים;
 4. על 17% מהילדים דווח כי לא נקלטו במסגרת חינוכית כלשהי.
- כשנה לאחר חזרתם לקהילה, 60% מכלל הילדים שחזרו בקיץ 2004 מקבלים לפחות חלק מהשירותים שהם זקוקים להם.

5. מקורות

פרסומי ממשלה

- משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2006 ודברי הסבר: משרד הרווחה, אוקטובר 2005.
- משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2004 ודברי הסבר: משרד הרווחה, אוקטובר 2003.
- משרד העבודה והרווחה, לשכת המנהל הכללי, חוזר מנכ"ל מיוחד, 2 בפברואר 2004.
- משרד הרווחה, האגף לשירותים חברתיים – השירות לילד ולנוער, השירות לילד ולנוער: נתונים על ילדים בפנימיות תשס"ד 2003/04, 2005.
- משרד הרווחה, האגף לשירותים חברתיים – השירות לילד ולנוער, עם הפנים לקהילה – ספר הפרויקט, יוני 2004.

ספרים ומחקרים

- בן רבי דליה וטילקין רוני, יישום מדיניות "עם הפנים לקהילה": מעקב אחר הילדים החוזרים ובניית השירותים בקהילה: תמצית ממצאי מעקב, "מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל", 19 במרס 2006.
- דולב טלל; בבנישתי רמי; טימר אמנון, ועדות החלטה בישראל: ארגון, תהליכי עבודתן ותוצאותיהן – דוח מסכם, "ג'וינט-מכון ברוקדייל", מאי 2001.
- המועצה הלאומית לשלום הילד – המרכז למחקר ופיתוח, ילדים בישראל: שנתון סטטיסטי 2005, דצמבר 2005.

מסמכי הכנסת

- הוועדה לזכויות הילד, פרוטוקול מס' 104, 10 בינואר 2005.
- ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, פרוטוקול מס' 541, 6 בדצמבר 2005.
- מרכז המחקר והמידע, מסגרות להשמת ילדים בסיכון, כתבה נעמי מי-עמי, 11 בינואר 2004.
- מרכז המחקר והמידע, טיפול בילדים בסיכון במסגרת הקהילה, כתבה נעמי מי-עמי, 1 במרס 2004.
- מרכז המחקר והמידע, אומדן עלות להצעת חוק הנוער (טיפול והשגחה) (תיקון) – מסגרות חוץ-ביתיות לילדים נזקקים), התשס"ג-2003, כתב אליעזר שוורץ, 14 בדצמבר 2005.



חקיקה

הצעת חוק הנוער (טיפול והשגחה) (תיקון – מסגרות חוץ-ביתיות לילדים נזקקים), התשס"ג-2003.

הצעת חוק זכויות ילדים בסיכון לקבלת שירותים, התשס"א-2000.

מכתבים ושיחות טלפון

בנבנישתי רמי, פרופ', בית-הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית בירושלים, שיחת טלפון ומכתב, 9 באפריל 2006.

הויזלר צביקה, מפקח פנימיות ארצי במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 7 בדצמבר 2005, בתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אומדן עלות להצעת חוק הנוער (טיפול והשגחה) (תיקון – מסגרות חוץ-ביתיות לילדים נזקקים), התשס"ג-2003, כתב אליעזר שוורץ, 14 בדצמבר 2005.

וינטר מוטי, מנהל השירות לילד ולנוער, מכתב, 1 במאי 2006.

וינטר מוטי, מנהל השירות לילד ולנוער, שיחת טלפון, 29 בדצמבר 2003, בתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מסגרות להשמת ילדים בסיכון, כתבה נעמי מי-עמי, 11 בינואר 2004.

שלום דינה, מפקחת ארצית – קהילה, השירות לילד ולנוער, שיחת טלפון, 10 באפריל 2006.

שניט דן, פרופ', יו"ר המועצה לילד החוסה, מכתב לשר הרווחה זבולון אורלב, 31 בדצמבר 2003.

עיתונות

סיני רותי, "רפורמה בטיפול בילדים בסיכון: לא יושארו בפנימיות יותר משלוש שנים", הארץ, 18 בדצמבר 2003.

אתרי אינטרנט

משרד העבודה והרווחה, <http://www.molsa.gov.il>, כניסה: 4 באפריל 2006.