

שירותי רווחה לצעירות בישראל

בחינה של מודל הפעלה והתקצוב

נוגה דגן-בוזגלו ויעל חסון

יוני 2016

תוכן העניינים

מבוא

3

א. רקע: צעירים וצעירות בסיכון בישראל

4

ב. שירותי רווחה לצעירות

6

6

הכרה בצורך בפיתוח שירותים לצעירים וצעירות

7

התפתחות השירות למתבגרים, צעירות וצעירים בהיבט המגדרי

9

השירותים ומסגרות הרווחה לצעירות הפועלים כיום בשירות נוצ"ץ

9

המשתמשות והמשתמשים בשירותי הרווחה שמפעיל האגף למתבגרים, צעירות וצעירים

10

השחקנים המרכזיים בזירת שירותי הרווחה לצעירות

13

תפיסות שירות שונות

14

ג. ניתוח מגדרי של תקציבי רווחה לצעירות

15

תקציב השירות למתבגרים, צעירות וצעירים – נתוני ביצוע לשנת 2014

18

תקציב שירות נוצ"ץ לשנת 2016 בחלוקה מגדרית

19

התקשרות משרד הרווחה עם ארגוני המגזר השלישי

20

תעריפים ותהליך קביעת התקצוב לשירות

21

מימון תואם (matching) אל מול הרשויות המקומיות

22

תעריפים נמוכים ותת-תקצוב

24

בעיות בשיטת התקצוב של שירותים לצעירות באמצעות "הועדות"

28

ד. סיכום והמלצות

32

מקורות

34

נספח: שירותי רווחה לצעירות בישראל

מבוא

מסמך זה נכתב כחלק מפרויקט משותף עם פורום ארגוני צעירות בישראל וקרן גנדיר. בפורום פעילות עמותות מרכזיות, המפעילות ומפתחות שירותי רווחה לצעירות בישראל¹. מאז 2011 פועל הפורום לשיפור איכות שירותי הרווחה לצעירות ולהרחבתם. זאת באמצעות קידום תפיסות חדשות של שירות², הטמעת רעיונות שפותחו בעמותות החברה האזרחית לתוך שירותי הרווחה וקידום דיאלוג בין משרד הרווחה לעמותות.

ברקע כתיבת המסמך עומדות מספר בעיות הפוגעות באיכות השירות הניתן לצעירות, ומקשה על עבודת העמותות, חברות הפורום ואחרות, העוסקות בשירותי רווחה לצעירות. הבעיות נובעות בעיקר ממודל ההתקשרות והתקצוב של שירותי רווחה לצעירות על ידי משרד הרווחה, מודל המקשה על מתן שירותים רציפים ואיכותיים. נצביע על שלוש בעיות מרכזיות:

- הליך קביעת תעריפי השירותים לצעירות והליך ההתקשרות במכרזים על בסיס תעריפים אלה נוקשה, ריכוזי, נעדר שקיפות ונקבע באופן חד צדדי על ידי המשרד ללא שיתוף או התדיינות עם מפעילי השירותים;
- ישנו תת-תקצוב של השירותים כך שחלק מהעלויות החיוניות לתפעולם מושג דרך קבע על העמותות המפעילות. תת התקצוב מביא לפגיעה באיכות השירותים ויוצר מצב בו יכולת העמותות להעמיד מימון פרטי משלים הופך לקריטריון מרכזי לנגישות למכרזים. זאת תוך דחיקה של קריטריון המומחיות המקצועית והיזמות ויצירת הטיה לטובת עמותות גדולות ומבוססות;
- מודל התקצוב כפי שהוא פועל כיום מגלגל אל העמותות המפעילות את האחריות לרתום את הרשות המקומית בה רשומה הצעירה ולגבות את חלקה במימון, מסיט משאבים מטיפול בצעירות למשימות מנהלתיות ודורש מהעמותות להעמיד מימון ביניים גבוה.

בימים אלה ממש קיבל השירות למתבגרים צעירות וצעירים (נוצ"ץ) במשרד הרווחה, תוספת תקציבית לטובת פיתוח שירותים חדשים לצעירים וצעירות בגילאי 18-25 ואף שוקד על פיתוח תכנית לאומית לצעירים בסיכון. מדובר בצעדים מבורכים שיגדילו את היצע השירותים בתחום שהתפתח רק בשנים האחרונות.

רגע לפני הרחבה משמעותית של פעילות השירות נוצרה הזדמנות מצוינת לבחון את מודל התקצוב הנוכחי על הקשיים שהוא מעורר וליצר שיתוף פעולה בין המשרד לעמותות המפעילות ומפתחות שירותים, גם בנושא התקציבי.

¹ לאתר "נראות – פורום ארגוני צעירות": <http://www.niroot.com>

² דוגמא בולטת היא התפיסה שמקדם פורום ארגוני צעירות של סיוע בדיור ללא תנאים מוקדמים. מחקרים בתחום מצאו כי העדר קורת גג הוא גורם מרכזי להתדרדרות צעירים וצעירות ולכך שהם אינם פנויים להתקדם במשימות חיים אחרות כגון רכישת השכלה והשתלבות בעבודה (שיינטוך, 2008).

א. רקע: צעירים/ות בגילאי 18-25 בסיכון

צעירים/ות בגילאי 18-25 שלא עובדים/ות ולא לומדים/ות

הקבוצה המרכזית שבה קיים פוטנציאל למצבי סיכון (ראו הגדרה מפורטת בהמשך) בקרב הצעירים הינה קבוצת הצעירים שאינם משתתפים במסלולי החיים המקובלים בגילאים אלה – אינם עובדים ואינם לומדים ואף אינם מצויים בצבא או בשירות לאומי. בישראל כמעט 20% מקרב הצעירים/ות בגילאי 18-25 אינם נמצאים במסגרות אלה.

חשוב לציין שלא כל הצעירים שאינם מצויים במסגרות נמצאים בסיכון, וכן שישנם מצבי סיכון נוספים אליהם חשופים גם צעירים/ות העובדים, משרתים בצבא ולומדים.

מצבי סיכון רווחים יותר בקרב קבוצות הסובלות מעוני ובקרב מהגרים. ואכן ניתן לראות שיעורים גבוהים יותר של צעירים שאינם משולבים במסגרות בקרב צעירים/ות ערבים וצעירים/ות יוצאי אתיופיה, ביחס לשיעורם באוכלוסייה. השיעורים הגבוהים ביותר הן בקרב הצעירות הערביות: 43% מהן לא עובדות ולא לומדות. נציין כי חלק מהצעירות הערביות שאינן במסגרות גרות ועובדות במשק הבית, אינן מצויות בסיכון אך ישנם חסמים רבים בפני תעסוקת נשים ערביות (חוסר נגישות למרכזי תעסוקה, קשיי תחבורה, מחסור במסגרות טיפול לילדים ועוד) (שתיו, 2008),

צעירים/ות שלא עבדו ולא למדו בשנת 2015,

באלפים ובאחוזים, לפי מגדר ולאום

ערבים			יהודים			סה"כ (באלפים)	
נשים	גברים	סה"כ	נשים	גברים	סה"כ	970	סה"כ בני 18-25 (באלפים)
128.4	140.6	269	340.8	360.2	701		
55.6	28.4	84.0	47.2	57.6	104.9	188.9	לא עובדים ולא לומדים (באלפים)
43%	20%	31%	14%	16%	15%	19%	לא עובדים ולא לומדים (באחוזים מתוך כל קבוצה)

מקור: עיבוד מיוחד של מארק פלדמן מהלמ"ס עבור מרכז אדוה, מתוך סקרי כח אדם.

מבט על צעירים וצעירות יוצאיות ברה"מ לשעבר ואתיופיה מעלה כי הקבוצה המצויה בסיכון גדול יותר היא קבוצת הגברים הצעירים יוצאי אתיופיה. בקבוצה זו, השיעורים הגבוהים ביותר של צעירים שאינם עובדים ואינם לומדים - 23%. שיעורן של צעירות יוצאות אתיופיה שאינן עובדות ואינן לומדות עומד על 15%, בדומה לשיעור בקרב כלל הנשים היהודיות. השיעורים המקבילים בקרב צעירים וצעירות יוצאי ברה"מ לשעבר עומדים על 15% ו-12% בהתאמה.

מצבם התעסוקתי של צעירים/ות יוצאיות/ות ברה"מ לשעבר ואתיופיה, 2015

באלפים ובאחוזים

יוצאי אתיופיה			יוצאי ברה"מ			
נשים	גברים	סך הכל	נשים	גברים	סך הכל	
11.8	12.8	24.6	52.6	54.5	107.1	סה"כ בני 18-25 (באלפים)
1.8	2.9	4.7	6.3	8.4	14.6	לא עובדים ולא לומדים (באלפים)
15%	23%	19%	12%	15%	17%	באחוזים מתוך כל קבוצה

מקור: עיבוד מיוחד של מארק פלדמן מהלמ"ס עבור מרכז אדוה, מתוך סקרי כח אדם.

השירות למתבגרים, צעירות וצעירים במשרד הרווחה (להלן: "שירות נוצ"ץ") מופקד על איתור, טיפול ושיקום של כ-40,000 נערות, נערים, צעירות וצעירים בגילאי 13-25 המצויים בדרגות שונות של ניתוק מהחברה ובמצבי סיכון ומצוקה קשה (אתר משרד הרווחה, אגף תקוון).

בפרק 17 לתקנון העובדים הסוציאליים מגדיר משרד הרווחה מי הן הנערות והצעירות בסיכון אליהן מכוון השירות: "נערה וצעירה בגילאי 13-25 רווקה, (למעט מפגרת בשכלה, חולת נפש, מכורה לסמים או אלכוהול) שמאפייני התנהגותה הם הרס עצמי ונמצאת בהתדרדרות או בסכנת התדרדרות וחווה אירועים טראומטיים: נפשיים, רגשיים וחברתיים. אוכלוסיית היעד של השירות כוללת נערות וצעירות על פי הגדרה זו ושכנוסף מתקיים בהן אחד או יותר מהמאפיינים: מערכת יחסים לקויה במשפחה או בקבוצת השווים; קורבן לפגיעה מינית בעבר או בהווה; קרבת לאלימות במשפחה. ונוקטת אחת או יותר מדרכי ההתנהגות: היפלטות חוזרת ממסגרות לימוד ותעסוקה, שוטטות, בריחה מהבית, התחברות לחברה עבריינית, קיום יחסי מין לא מובחנים לאורך זמן, הריגות חוזרים, שימוש מזדמן בסמים ואלכוהול, הפרעות אכילה, דיכאונות וניסיונות אובדניים"³.

בשנתיים האחרונות, במידה רבה בדחיפת ארגוני החברה האזרחית הפעילים בתחום הרווחה, חלחלה גם בישראל התובנה כי היעדר קורת גג הינו גורם מרכזי להתדרדרותם של צעירות וצעירים למצבים מסכנים, גם בהעדר מאפיינים אחרים של מצבי סיכון ועל אחת כמה וכמה כאשר ישנם ברקע גורמי סיכון נוספים (מירטנבאום וארם, 2014).

נציין שצעירות חסרות קורת גג במקרים רבים אינן מתגוררות ברחוב, אלא פונות למערכות יחסים פוגעניות עם גברים שמבטיחות להן קורת-גג.

³ משרד הרווחה והשירותים החברתיים. הוראה מספר 17.1 לפרק 17 בתע"ס, סעיפים 2,3. 13 באפריל 2008.

על פי הערכות של העוסקים בתחום, בין 700 ל-1,300 צעירים/ות בשנה זקוקים לפתרונות דיור בהיעדר קורת גג משלהם. חלקם של צעירים וצעירות אלו הם בוגרי מסגרות חוץ ביתיות שמפעיל משרד הרווחה, כלומר כאלו ששהו בתקופת נעוריהם ועד גיל 18 מחוץ לבית במסגרות כגון פנימיות, הוסטלים ומעונות; ואחרים – חסרי קורת גג, שאינם בוגרי מסגרות ומצויים ברחוב או בפתרונות דיור זמניים או פוגעניים. לאחרונה גובשה במשרד הרווחה בשיתוף משרד השיכון וגופים נוספים, תכנית ראשונה מסוגה בתחום הדיור לצעירים שיוצאת לדרך בימים אלה (משרד רה"מ, אגף ממשל וחברה, 2014).

ב. שירותי רווחה לצעירות

הכרה בצורך בפיתוח שירותים לצעירים וצעירות

שירותי רווחה ייעודיים לצעירים וצעירות מעל גיל 18 הם תחום חדש יחסית, שהתפתח בישראל בעשור האחרון, לאחר שנים רבות בהן התמקדו משרד הרווחה והשחקנים האחרים בתחום השירותים לילדים ונוער עד גיל 18.

חלקם הגדול של שירותי הרווחה לנוער ניתנים על בסיס המטריה המשפטית של חוק הנוער (טיפול והשגחה) התש"ן - 1960, מכוח התפיסה כי המדינה אחראית לשלומם ותפקודם של קטינים, עד גיל 18. לאחר גיל 18 באופן רשמי הופכים הנערים והנערות לבוגרים והם אינם נתפסים עוד כאוכלוסייה פגיעה הזקוקה להגנת המדינה. כתוצאה מכך אין בישראל חקיקה העוסקת בשירותי רווחה לצעירים ושירותים אלה התפתחו ללא תכנית ארצית מגובשת לפריסתם.

פיתוחם של שירותי רווחה ייעודיים לצעירים מבטא שינוי תפיסתי. בעוד בעבר גיל 18 נתפס כגיל המעבר לבגרות הרי שכיום גיל ההתבגרות התארך מעבר לגיל 18 מבחינת המשך מגורים בבית המשפחה, עליה בגיל הנישואין, עיסוק בלימודים ובחירת מקצוע. סיבות נוספות לכך הן גידול בשיעור הצעירים שאינם מתגייסים לצבא, ההבנה כי צעירים חסרי עורף משפחתי שהוצאו מביתם בהיותם קטינים וגדלו במסגרות רווחה אינם מסוגלים לזנק לעצמאות מלאה בגיל 18 וכך גם צעירים אחרים המטופלים בלשכות הרווחה ובתכניות שונות שזקוקים אף הם לסיוע גם בשנות העשרים שלהם (שרביט ווגשל, 2008). יש לציין כי גם צעירות וצעירים שאינם מוכרים ברווחה, אך חסרי עורף משפחתי ותמיכה קהילתית או מסגרת תומכת עלולים להיקלע למצבי חיים מסכנים.

המונח המקובל היום בספרות המקצועית הוא "בגרות בהתהוות" (emerging adulthood) המתאר את התקופה ההתפתחותית שמתחילה בסוף הנעורים ונמשכת עד לשנות העשרים המאוחרות. תקופה זו טומנת בחובה קשיים רבים לצעירים מרקע של סיכון. מחקרים שבדקו צעירים בוגרי מסגרות רווחה מראים כי: הם פחות מצליחים לחוות את הפוטנציאל החיובי של הבגרות בהתהוות ועוסקים בעיקר בהישרדות כלכלית; מצויים במצב של עצמאות כפויה גם אם אינם בשלים לכך; צריכים להגיע בזמן קצר לעצמאות כלכלית ולהתמודד עם משימות רבות בתנאי פתיחה קשים וללא תמיכה משפחתית. בהתאם, פוטנציאל הסיכון בקרבם גבוה (רפאלי, 2015; בנבנישתי, 2015).

מחקרים אודות צעירים מרקע של סיכון בתקופת המעבר לעצמאות תומכים בצורך ליצור מסגרות מעבר שיאפשרו להם התבגרות הדרגתית יותר מבחינת זמן ומרחב פסיכולוגי ומדגישים את חשיבות קיומו של "מנטור/ית" - מלווה מבוגר/ת לצעירים חסרי תמיכה משפחתית. בארה"ב, אנגליה ואוסטרליה, מדינות בהן פועלות תכניות לצעירים בוגרי השמה חוץ-ביתית אחרי גיל 18, המעוגנות בחקיקה, נערכו מחקרים המצביעים על התועלת הרבה בהארכת גיל ההשמה למשפחות אומנה ומסגרות חוץ ביתיות עד לגיל 21, ועל הצורך בליווי אישי ובסיוע כלכלי (רפאלי, 2015; בנבנישתי, 2015).

מחקרים שנעשו אודות בוגרי מסגרות רווחה בישראל מצביעים על קושי גדול ברכישת השכלה. נמצא, כי בקרב בוגרי מסגרות רווחה יש שיעור נמוך יחסית של בעלי תעודת בגרות ושל ממשיכים ללימודים אקדמיים ונדרש להם זמן רב יותר להשלמת השכלה והיערכות ללימודים אקדמיים. בתחום התעסוקה נמצאו קשיים במציאת עבודה, תחלופה גבוהה של מקומות עבודה ורמות השתכרות נמוכות. כתוצאה מכך בוגרים רבים צוברים חובות ונתקלים בקשיים כלכליים. כמו כן נמצאו קשיי הסתגלות למסגרת הצבאית (בנבנישתי, 2015).

השירותים לצעירים וצעירות בישראל התפתחו בהדרגה, מתוך ניסיונות של עובדי משרד הרווחה ועמותות לסייע לצעירים בסיכון שהגיעו לגיל 18, ולא על פי תכנית סדורה. חרף המלצות המומחים לאורך השנים, רק לאחרונה החלה להתגבש תכנית ארצית מסודרת לטיפול בצעירים/ות. השירותים הקיימים לצעירים וצעירות עדיין חלקיים, נותנים מענה רק לחלק קטן מהצעירים הפגיעים ואינם תמיד נגישים (זעירא ואח', 2012; סידי 2009; קטן 2009; ראובן ותורג'מן, 2015).

גם משרד הרווחה מצוין כיעד של השנים האחרונות את הרחבת המענים לצעירים וצעירות במצבי סיכון (משרד הרווחה, 2015). בהתאם, בימים אלה פועלת יוזמה של משרד הרווחה וג'וינט-אשלים לגיבוש תכנית בין-משרדית לצעירים בסיכון על פי המודל של התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון. בנוסף, כתוצאה מפעילות ועדת הכנסת לטיפול בצעירים וצעירות חסרי בית ועבודת סגור שנערכה במהלך השנים על ידי פורום ארגוני צעירות, הקצה משרד האוצר תקציב ייעודי בסך 21 מיליון ₪ לסייע בפתרונות דיור לצעירים וצעירות (הכנסת, הודעה מיום 23 למרץ 2016).

התפתחות השירות למתבגרים, צעירות וצעירים בהיבט המגדרי

חוקרות וחוקרים העוסקים בתחום מצביעים על מאפיינים ייחודיים לנערות וצעירות בסיכון המצריכים גישה רגישה מגדרית בפיתוח שירותי הרווחה:

- נערות וצעירות סובלות יותר מאלימות מילולית ומינית הן בזירה הציבורית והן בזירה הפרטית;
- אסטרטגיות ההישרדות של צעירות חסרות קורת גג חושפות אותן למערכות יחסים פוגעניות הכרוכות בניצול מיני ובאלימות (מירטנבאום וארם, 2014).
- נערות וצעירות מבטאות מצוקה באופן שונה מנערים וצעירים - הן נוטות יותר לסבול מהפרעות נפשיות, הפרעות אכילה, ניצול מיני ובריחה מהבית. הן סובלות יותר מקשיים נפשיים מופנמים (חרדות, אובססיביות, דכאון) בעוד נערים סובלים יותר מקשיים נפשיים חיצוניים (הפרעות התנהגות, הפרעות

קשב). מחשבות אובדניות אופייניות יותר לנערות - פי 3 מאשר לנערים, אם כי בפועל יותר נערים מתים כתוצאה מהתאבדות;

- נערות וצעירות מושכות את תשומת הלב הציבורית בדרך כלל שהן כבר במצב אקוטי (ברקוביץ'-רומנו וזהבי 2014, כאהן-סטרבצ'נסקי ואח' 2005, קומם ואח' 2005).

בישראל, בשנות הששים החלה מתגבשת ההכרה בצורך בפיתוח שירותים ייחודיים לנערות. התהליך התחיל מהשטח - עובדי היחידה לחבורות רחוב במשרד הסעד חשו שאין בידיהם כלים לטפל בנערות משוטטות (כאהן-סטרבצ'נסקי ואח' 2005, כנספח 1). לפי רזי (2009), היחידה הוקמה בעיקר במטרה לטפל בתופעה של עיסוק בזנות של נערות בירושלים עם לקוחות ערבים. כך או כך, ב-1969 הוקמה במשרד הסעד יחידה נפרדת לטיפול בנערות במצוקה במקביל ליחידה לחבורות רחוב. היחידה התמקדה בתופעות המושכות תשומת לב ציבורית כמו שוטטות וזנות ובהמשך היא שולבה באגף תקון.

פיתוח מגוון רחב של שירותים ייעודיים לנערות וצעירות הוא מהלך שהתרחש רק כשני עשורים מאוחר יותר, במידה רבה בהשפעת התנועה הפמיניסטית. בסוף שנות ה-70 פעילות פמיניסטיות ישראליות פיתחו והפעילו שירותי רווחה ייעודיים שלא היו קיימים עד אז בישראל, לנשים, ובכך הניחו את הבסיס לחשיבה מגדרית על שירותי רווחה. הבולטים ביניהם היו מקלטים לנשים מוכות - המקלט הראשון הוקם בסוף שנות ה-70 בחיפה ומרכז הסיוע לנפגעות תקיפה מינית שהחל לפעול בתל אביב באותה תקופה. במהלך שנות ה-80 הכיר משרד הרווחה בנחיצות שירותים אלה וכיום הם פועלים בפריסה ארצית כאשר חלק ניכר מתקציבם מגיע מהמשרד. בשנות האלפיים פיתחו הג'וינט ועמותות נוספות תכניות ייעודיות לנערות וצעירות שחלקן הוטמעו בהדרגה במשרד הרווחה. על אלה ניתן למנות את מרכזי עד"י וסוגים שונים של בתים חמים ותכניות חונכות (מנטורינג).

ההכרה בצעירות כקבוצה בעלת צרכים ייחודיים באה לידי ביטוי בנהלי משרד הרווחה החל מתחילת שנות התשעים. בתקנון העובדים הסוציאליים (להלן תע"ס) משנת 1993 כבר הוגדרו השירות לנערות במצוקה כמיועד לנערות ולצעירות בגילאי 13-21. התע"ס מאפריל 2008, העוסק במדיניות הטיפול בנערות וצעירות, מרחיב את טווח הגיל ל-13-25 (פרק 17, הוראה 17.1 סעיפים 2-3) וזהו טווח הגילאים להם מיועד השירות עד היום. בתכנית הסיוע בדיוור לצעירים המתגבשת בימים אלה יש כוונה להעלות את הגיל ל-28.

ב-2010 השירות לנערות וצעירות אוחד עם השירות לנערים וצעירים תחת השם "השירות למתבגרים, צעירות וצעירים" (המכונה גם נוצ"ץ). יעדי השירות כפי שהם מתפרסמים באתר משרד הרווחה אינם מבחינים בין צעירים לצעירות, אולם ישנן תכניות ייעודיות לנערות וצעירות (אתר משרד הרווחה אגף תקון השירות למתבגרים, צעירות וצעירים).

השירותים ומסגרות הרווחה לצעירות הפועלים כיום בשירות נוצ"ץ

השירותים המרכזיים המוצעים לצעירות כוללים דיור ומרכזי חירום לצעירות במצבי סיכון (קרבות אלימות, התמכרויות), מסגרות דיור, תכניות תעסוקה והשכלה, סיוע בהשתלבות בצבא או בשירות לאומי, תכניות חונכות וסיוע לנפגעות אלימות מינית ואחרת⁴.

מרבית השירותים לצעירות הפועלים כיום הם חלק ממנעד השירותים לצעירים בכלל. כאמור מדובר בתחום המתפתח באמצעות יוזמות של המשרד, העמותות וקרנות פילנתרופיות בהתאם לצרכים שעולים מהשטח וללא תכנית ארצית. בהתאם, הפריסה הגאוגרפית של השירותים אינה שוויונית ונראית לעיתים כאקראית.

ישנם שירותים מעורבים מבחינת מגדר, ישנם שירותים זהים שבהם יש הפרדה מגדרית וישנם שירותים שמיועדים בעיקרם לנשים, בעיקר כאלה העוסקים בנפגעות אלימות ופגיעה מינית. ישנן מסגרות נפרדות לצעירות ערביות וחרדיות, אם כי הן מועטות יחסית לייצוג היתר של קבוצות אלה בקרב האוכלוסייה הסובלת מעוני ומצוקה וכן ישנן תכניות הממוקדות בצעירות וצעירים יוצאי אתיופיה. מבחינת טווח הגילאים ישנם שירותים משותפים המקבלים גם נערות וגם צעירות על פי הגדרת הגיל של השירות (13-25) וישנם שירותים המוגדרים מראש לבנות 18 ומעלה⁵.

מרבית שירותי האגף מופעלים ישירות על ידי הרשויות המקומיות על בסיס מימון תואם עם משרד הרווחה. יתר התכניות מופעלות על ידי ארגוני מגזר שלישי (מרביתם עמותות) עימם מתקשר המשרד (ציפי נחשון-גליק, מנהלת השירות למתבגרים, צעירות וצעירים במשרד הרווחה, ראיון מיום 10.4.16).

המשתמשות והמשתמשים בשירותי הרווחה שמפעיל האגף למתבגרים, צעירות וצעירים

הנתונים אודות צעירות העושות שימוש בשירותי הרווחה הם חלקיים. מרבית הנתונים מתייחסים במשותף לנערות וצעירות. בנוסף, הנתונים שמפרסם משרד הרווחה אודות המשתמשות בשירותים, אינם מפולחים לפי קבוצות חברתיות (ערביות/יהודיות, חרדיות וכד'), וזאת על אף שישנם שירותים ייעודיים לקבוצות נשים אלה.

על פי נתוני משרד הרווחה, בשנים 2009-2012 טופלו בשירות לנערות וצעירות בממוצע 20,000 נשים בשנה (ללא פילוח גיל). בשנים 2013-2014 חלה עליה בשיעור המטופלות לכ-23 אלף בשנה. לאורך השנים שנסקרו בדו"ח המשרד, שיעור הנערות והצעירות שטופלו על ידי השירות היה גבוה משיעור הנערים והצעירים, בכ-56% ו-44% בהתאמה.

פילוח השירותים לפי גיל המוצג לגבי שנת 2014 מעלה כי קבוצת הגיל המרכזית בה מטפל השירות הינה 17-13 (72% מהמטופלים/ות בשירות) בהשוואה ל-28% מטופלים בגילאי 18-24.

⁴ לפירוט השירותים ר' נספח.

⁵ השירותים המנויים כאן מיועדים לצעירות שאינן מטופלות במסגרות ממשלתיות אחרות של המשרד כגון השירות לאדם האוטיסטי, המחלקה לטיפול בהתמכרויות. מחלקות אלה אינן מפרסמות נתונים לפי מגדר בדוח השנתי של משרד הרווחה.

הנתונים המגדריים לקבוצת הגיל 18-25 מוצגים על פי שיעורים באוכלוסייה. ניתן ללמוד מהם כי נשים עושות שימוש רב יותר בשירותי הרווחה. ב-2014 עמד שיעור הצעירות המטופלות בשירות לצעירות, צעירים ומתבגרים על 15.9 לאלף צעירות בקבוצת הגיל לעומת 12.3 לאלף צעירים (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2015).

מבין המסגרות והפרויקטים לנוער וצעירים בולטת נוכחות של נערות וצעירות במרכזי יום הנקראים בתים חמים (מדובר בנערות בלבד, מתחת לגיל 18 ושיעורן הוא פי 10 לערך משיעור הנערים), בתכניות חונכות וחניכה אישית, בתכנית השירות הלאומי וכן בשיעורן מקרב הפונים למרכזי סיוע וטיפול בנפגעי תקיפה מינית. גם במסגרות חוץ-ביתיות שיעור גבוה יותר של נערות וצעירות מנערים וצעירים, הדבר בולט במקלטים ודירות מעבר. שיעורן של נערות וצעירות נמוך יחסית בתכניות התעסוקה ובמועדונים טיפוליים-חינוכיים (שם).

השקנים המרכזיים בזירת שירותי הרווחה לצעירות

א. משרד הרווחה

הגורם המרכזי בישראל האחראי על שירותי רווחה לצעירות הוא השירות למתבגרים, צעירות וצעירים השייך לאגף תקון במשרד הרווחה. לפי הגדרתו, השירות מופקד על איתור, טיפול ושיקום בנוער וצעירים רווקים בגילאי 13-25 המצויים במצבי סיכון ומצוקה. השירות מתווה מדיניות, מתקצב ומפקח על השירותים המבוצעים ברובם על ידי מחלקות רווחה ברשויות המקומיות וארגוני מגזר שלישי.

בנוסף לשירות לצעירות, צעירים ומתבגרים שתואר לעיל, פועלים באגף תקון שירותים נוספים לצעירות: שירות המבחן למבוגרים המטפל בבני ובנות 18 ומעלה, השירות להתמכרויות שפיתח כמה תכניות ייעודיות לצעירים, השירות לאדם עם אוטיזם המטפל בצעירות על הספקטרום האוטיסטי ורשות חסות הנוער שמתמקדת בנוער עד גיל 18 אך מציעה גם שירותים לבוגרי ובוגרות מסגרות חסות הנוער.

במסגרת האגף לשירותים חברתיים אישיים פועל בתחום צעירים וצעירות גם השירות לרווחת הפרט. חלק גדול משירותיו דורשים הפניה או רישום קודם בלשכות לרווחת הפרט ברשויות המקומיות.

ב. משרדי ממשלה נוספים

משרדי הממשלה השונים מספקים שירותים הרלוונטיים לצעירות בסיכון בתחום פעולתם: הקרן לחיילים משוחררים במשרד הביטחון מסייעת בהכוונה ומלגות לימוד; משרד הקליטה מספק שירותים ייחודיים לצעירות עולות ולסטודנטיות; משרד החינוך מפעיל ומממן תכניות להשלמת השכלה; משרד הכלכלה מציע תכניות הכשרה מקצועית לצעירים וצעירות שחלקן מסובסדות, מנהלת השירות הלאומי מפעילה אף היא תכניות ייעודיות לצעירות המתקשות להשתלב בשירות. בנוסף ישנם תכניות ופרויקטים לצעירות הפועלות כפרויקט משותף לכמה משרדי ממשלה, קרנות ועמותות.

הפיזור הרב של תכניות לצעירים וצעירות בין המשרדים וקשיי התיאום בין התכניות עומד בבסיס הרעיון לפתח תכנית לאומית בין-משרדית לצעירים בסיכון בדומה למודל הפועל בתחום הילדים והנוער.

ג. המוסד לביטוח לאומי

קרנות המוסד לביטוח לאומי (הקרן לילדים בסיכון והקרן למפעלים מיוחדים) מממנות פרויקטים ניסיוניים בתחום הסיוע לצעירות (כמו גם בתחום צעירים, ילדים ונוער בסיכון) ובכך ממלאות תפקיד חשוב בפיתוח שירותים חדשים. בדרך כלל מדובר במימון לזמן קצוב - עד 3 שנים, בשיעור של 80% מעלות הפרויקט.

ד. רשויות מקומיות

לשכות הרווחה ברשויות המקומיות המטפלות בפרט מטפלות גם בצעירות. ישנו תפקיד מובחן לטיפול בנערות וצעירות בגילאי 13-25 - עו"ס נערה. עם זאת, עקב העומס הרב המוטל על העובדות והאחריות המשפטית והמוסרית לגבי הטיפול בקטינות, הן פחות פנויות לטפל בצעירות (סידי, 2009; לילך סבירסקי, עובדת לשעבר במעון לנערות במצוקה, ראיון מיום 4.2.16). רק בחלק קטן מהרשויות קיים צוות עובדים המתרכז בצעירים/ות, אם כי יש כוונה להרחיב את המודל ולהקצות עו"ס צעירים למרבית הרשויות המקומיות (ציפי נחשון-גליק, מנהלת השירות למתבגרים, צעירות וצעירים במשרד הרווחה. ראיון מיום 10.4.16).

תכניות שונות של משרד הרווחה מופעלות באמצעות הרשויות המקומיות המפעילות את השירות או מתקשרות עם קבלני משנה לצורך כך. בנוסף, הרשויות מפעילות תכניות לצעירות במשותף עם ארגוני המגזר השלישי, קרנות ומשרדי ממשלה אחרים.

ישנם הבדלים משמעותיים בין רשויות מבוססות המוסיפות מתקציבן ויכולות לפתח שירותי רווחה נוספים בתחומן לבין רשויות שהכנסותיהן נמוכות ושלעיתים מתקשות אפילו לעמוד במימון התואם שדורש משרד הרווחה לחלק משירותיו. כך לדוגמא ניתן לראות שמתוך עשרות תכניות שמפעילה עמותת עלם לנוער וצעירים בסיכון ברחבי הארץ, רק שלוש תכניות פועלות ביישובים ערבים: באבו בסמה ובשפרעם. מבין אחד עשר מרכזי הסיוע לנפגעות תקיפה מינית רק אחד פועל ביישוב ערבי-בנצרת. 3 מתוך 4 החצרות הנשיות - סוג של בית פתוח לנערות וצעירות - פועלות בערים הגדולות ורק אחת בעיירת פיתוח.

ה. ארגוני המגזר השלישי (עמותות)

ארגוני המגזר השלישי נוטלים חלק מרכזי בפיתוח והפעלה של שירותי רווחה לצעירות וצעירים בכמה דרכים עיקריות: האחת, הפעלת שירותים במסגרת מרכזי תפעול של משרד הרווחה. השנייה, פיתוח שירותים והפעלה ניסיונית שלהם במימון של גופי פילנתרופיה, המוסד לביטוח לאומי או רשות מקומית. השלישית, הפעלת שירותים באופן עצמאי במימון פילנתרופיה ובחלק מהמקרים תוך קבלת תמיכה כספית, בדרך כלל מצומצמת, ממשרד הרווחה. למעשה, מרבית השירותים לצעירות מופעלים על ידי מלכ"רים, בעיקר עמותות.

בתחום פעילים כמה סוגי ארגונים:

ארגונים גדולים הנתפסים ופועלים כשותפים של משרד הרווחה, יוזמים פיתוח שירותים ומממנים פרויקטים ניסיוניים. הבולטים הם ג'וינט-אשלים והסוכנות היהודית;

עמותות גדולות וותיקות כמו עלם, איגוד מרכזי הסיוע, ילדים בסיכוי, אור שלום ואותות המפעילות שירותים לצעירות וצעירים כקבלני משנה של המשרד וגם מפתחות שירותים משלהן;

עמותות קטנות יותר המתמקדות בנערות ונשים ופועלות מתוך תפיסה פמיניסטית כגון החצר הנשית, רוח נשית, נשים נגד אלימות, לא לאלימות, אשה לאשה ועוד, חלקן פועל על בסיס מקומי או אזורי;

מוסדות השכלה גבוהה כגון אוניברסיטת תל אביב ומכללת ספיר השותפים לתכניות או תומכים בהם כדוגמת תכנית המנטורינג במסגרתה צעירות מקבלות הכשרה וחונכות נערות, תכנית "משלי" להשלמת השכלה בה שותפות מספר מכינות אקדמיות במכללות ואוניברסיטאות.

חלק מהשירותים החדשים שמפתחים או פיתחו בעבר ארגוני המגזר השלישי מוטמעים בפעילות שירות נוצ"ץ וזוכים לתקצוב או תמיכה באופן מלא או חלקי. דוגמא לכך הם איגודי הסיוע לנפגעות תקיפה מינית, מקלטים לנשים מוכות, מודל ההוסטל שפיתחה עמותת בית השנטי או ניידות הרחוב של עמותת עלם, כולם שירותים שפותחו על ידי ארגוני החברה האזרחית ומתוקצבים כיום על ידי משרד הרווחה. מיעוט מהשירותים מתוקצב במלואו, מרביתם מתוקצבים באופן חלקי.

בנוסף ישנם ארגוני מגזר שלישי העוסקים בסנגור וקידום מדיניות, כמו גם השמעת קולותיהן של נשים צעירות שקולן לא נשמע בזירה הציבורית. ארגונים אלה יוזמים שירותים שמשרד הרווחה לא מספק ולא מתקצב. לדוגמא, עמותת איתך-מעכי, המפתחת תכניות הכשרה ומענה משפטי וארגון מהפך-תע"ר המתמקד בעבודה קהילתית ועוד.

ו. קרנות פילנתרופיות

קרנות מממנות פיתוח והפעלה של שירותים, בעיקר כאלה שיוזמות עמותות ובחלק מהמקרים אף שותפות לעיצובם. ישנן קרנות המפעילות שירותים בעצמן, כגון תכנית למרחב העוסקת בהכשרה ותעסוקה לצעירים חסרי עורף משפחתי של קרן וולפוביץ הממומנת באופן מלא על ידי הקרן. בולטות בתחום שירותי רווחה לצעירים קרן גנדיר, קרן גרוס, קרן מוזס-וולפוביץ', קרן גלנקור, הקרן לידידות והפדרציה הצפון אמריקאית. חלק גדול מהשירותים לצעירות וצעירים שמפעיל משרד הרווחה באמצעות עמותות, מתוקצבים על ידו באופן חלקי ונשענים גם על מימון עצמי של העמותה, מימון המגיע בדרך כלל מפילנתרופיה. משום כך, בתחום הרווחה, להחלטות המימון של הקרנות השפעה רבה על אופי השירותים ועל זהות העמותות המפעילות אותם.⁶

⁶ לפירוט אודות הקרנות בפועלות בתחום צעירים ר' [מידות. 2014](#).

תפיסות שירות שונות

בין משרד הרווחה לעמותות המפעילות ומפתחות שירותים לצעירות ישנו מתח מתמיד המוכר במדינות נוספות בהן חלק עיקרי משירותי הרווחה מופעל על ידי ארגונים לא ממשלתיים. כטיפוס אידיאלי, שירותי רווחה שפותחו על ידי עמותות מבוססים על תפיסה הפוכה מתפיסת השירות הממשלתי.

משרד הרווחה, כשירות ממשלתי, מפעיל שירותים מתוך ראייה של שירות אוניברסאלי ועל פי קריטריונים נוקשים לגבי הגדרת מקבלי השירות, הליכים בירוקרטיים של רישום וזכאות לשירות, קטגוריזציה של תחומי השירות ונוסחאות תקצוב אחדות. העיקרון המארגן הוא סטנדרטיזציה של השירות והתפיסה השלטת היא טיפולית.

שירותי רווחה שפותחו על ידי ארגוני החברה האזרחית פותחו פעמים רבות מתוך ביקורת על הנוקשות והיעדר החדשנות של המשרד ומאפייניהם כמעט מנוגדים: הגדרה גמישה יותר של תחומי הפעילות וקהלי היעד המבוססת על יכולת להגיב לצרכי הקהילה, שיתוף הקהילה ו/או קהל היעד בעיצוב השירות, צריכת השירותים וולונטרית ואינה דורשת רישום או תנאים מוקדמים, הגדרת השירותים הוליסטית יותר. כל זאת תוך הישענות על תרומות ועל עבודתם של מתנדבים. העיקרון המארגן הוא גיוון, חדשנות, שיתוף וגמישות. התפיסה השלטת היא קהילתית ומבוססת זכויות.

המהלך של מכרז הפעלת השירותים שהתרחש בישראל בתחילת שנות התשעים, מלווה במתח מובנה בין המשרד לחלק גדול מהעמותות, שהפכו, במקביל להיותן מפתחות שירותים ומפעילות עצמאיות, לקבלי שירות הכפופים למשרד הרווחה. יתרה מזאת, רבים מהשירותים לצעירות הפועלים כיום פותחו על ידי ארגוני החברה האזרחית. אימוץ שירותים שפיתחה החברה האזרחית על ידי המשרד הוא תהליך מבורך, אולם כיום כדי להמשיך להפעיל את השירות ולקבל תקציב ציבורי לכך, על העמותה לגשת למכרז המעצב את השירות מחדש על פי מודל שקובע המשרד ובתעריפים שאינם מכסים את כל רכיבי השירות.

ככל שגברה ההישענות על עמותות כמפעילות השירותים וגדל התקצוב הציבורי המועבר אליהן, כך גבר הלחץ ליצירת מנגנוני פיקוח וגיבוש מכרזים המנתבים את הארגונים למתן שירותים אחידים ודומים יותר לשירות הממשלתי. מנגד, העמותות נאבקות לשמור על עקרונות הפעולה שלהם תוך כדי תחרות על משאבים ציבוריים - ממשלתיים ופרטיים.

נקודת מחלוקת מרכזית הינה מנגנוני ההתקשרות של המשרד עם עמותות ושיטות התקצוב שהנהיג המשרד. מדובר בשני היבטים ארגוניים לכאורה, אך יש להם השפעה גדולה על אופי השירותים. בכך יעסוק החלק הבא של המסמך.

ג. ניתוח מגדרי של תקציבי רווחה לצעירים/ות

שירותי רווחה לצעירות (וצעירים) מצויים במגמת התרחבות בימים אלה. מדובר במגמה מבורכת, תוצאה של הכרה של כלל הגורמים המקצועיים בתחום בצורך בטיפול ייעודי לקבוצת אוכלוסייה זו.

עם זאת, הליכי ההתקשרות והתקצוב של השירותים לצעירות יוצרים בעיות קשות של תפעול ומימון עבור העמותות מפעילות השירותים. ישנן שתי בעיות מרכזיות:

תת-תקצוב: תעריפים נמוכים שאינם מממנים את כל רכיבי השירות והופכים את היכולת הכלכלית של העמותה, לקריטריון מרכזי להפעלת השירות, על חשבון טיב השירות ואיכותו המקצועית.

הבעיה השנייה היא שיטת העברת הכספים המכונה "**הועדה**". שיטה זו כרוכה בסרבול בירוקרטי ומביאה להסטת משאבים למינהלה וגבייה, דורשת מהעמותות להעמיד מימון ביניים ויצרת אי ודאות וקושי בהפעלה רציפה של השירות.

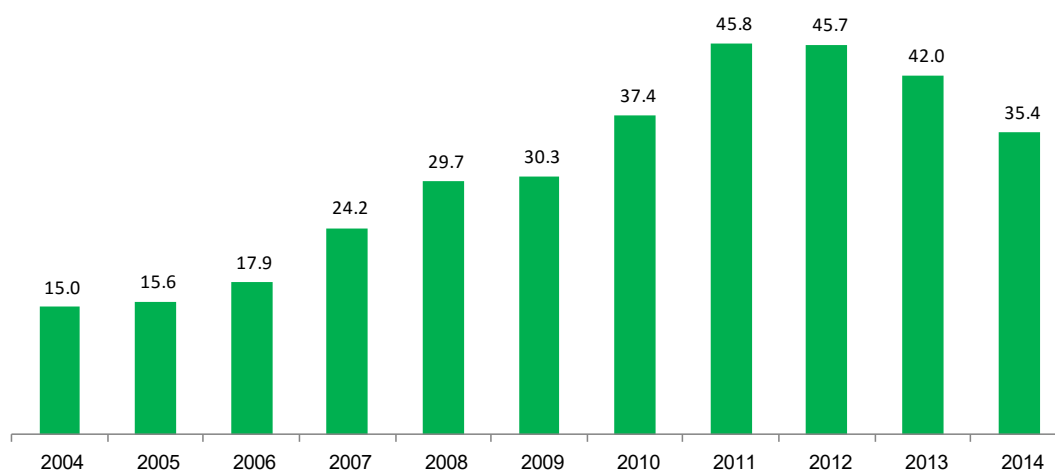
בפרק זה נציג ניתוח של תקציב שירות נוצ"ץ לצעירות ולאחר מכן נדון בסוגית תת התקצוב ובשיטת התקצוב של השירותים באמצעות הועדות.

תקציב השירות למתבגרים, צעירות וצעירים, נתוני ביצוע לשנת 2014

החלק העיקרי של תקציבי הרווחה המיועדים לטיפול בצעירות מועבר לשירות למתבגרים, צעירות וצעירים (נוצ"ץ). שירותי הרווחה המוענקים לצעירות בשירות נוצ"ץ מתוקצבים בשני סעיפי תקציב בספר התקציב של משרד הרווחה. האחד – תקציב השירות למתבגרים, צעירות וצעירים, והשני – תקציב השירות לטיפול בנערות.⁷

תקציב השירות למתבגרים, צעירות וצעירים עלה בהדרגה בשנים 2004-2011, לאחר מכן חלה ירידה בתקציב. התקציב עמד בשנת 2014 על 35.4 מיליוני ₪. התקציב אינו מובחן מגדרית וכולל תקצוב לשירותים נפרדים לגברים ונשים כמו גם לשירותים מעורבים מגדרית. בנוסף, לא ניתן לערוך הבחנה בין שירותים המיועדים לקבוצות גיל שונות וסביר שחלקם מעורבים וניתנים גם לבני/ות נוער וגם לצעירים/ות.

תקציב השירות למתבגרים, צעירות וצעירים, 2004 – 2014
במיליוני ₪, במחירי 2015



שנה	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
שיעור השינוי	4.3%	14.1%	35.7%	22.4%	2.1%	23.4%	22.5%	-0.2%	-8.1%	-15.7%

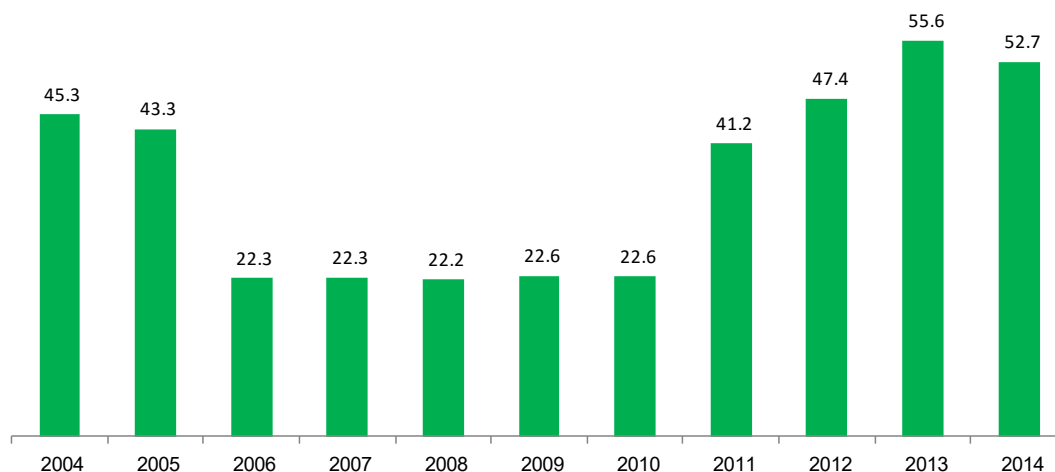
מקור: עיבוד של מרכז אדוה לנתוני החשב הכללי במשרד האוצר, שנים שונות

⁷ כפי שצינו בתחילת המסמך, השירות לנערה מוזג לתוך נוצ"ץ ב-2010 ומועבר לאגף, אך שורות התקציב נותרו נפרדות.

תקציב השירות לטיפול בנערות הצטמצם מאד בין השנים 2006-2010 אך מאז נמצא במגמת גידול. בשנת 2014 הוא עמד על 52.7 מיליוני ₪. הגידול בתקציב מצביע על המודעות של שירות נוצ"ץ למתן מענה לצרכים הייחודיים של נשים ונערות: התקציב מאופיין מגדרית בבירור ומופנה רובו ככולו לנשים. אולם, קיים קושי לערוך הבחנה בין תקציבים לנערות (עד גיל 18) וצעירות (גילאי 18-25) שכן חלק מהשירותים שמציע האגף ניתנים לשתי הקבוצות במשותף על פי קבוצת הגיל 13-25 ואילו שירותים אחרים הם נפרדים.

תקציב השירות לטיפול בנערות, 2004 – 2014

במיליוני ₪, במחירי 2015



שנה	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
שיעור השינוי	-4.4%	-48.6%	0.3%	-0.7%	2.1%	-0.2%	82.3%	15.3%	17.2%	-5.2%

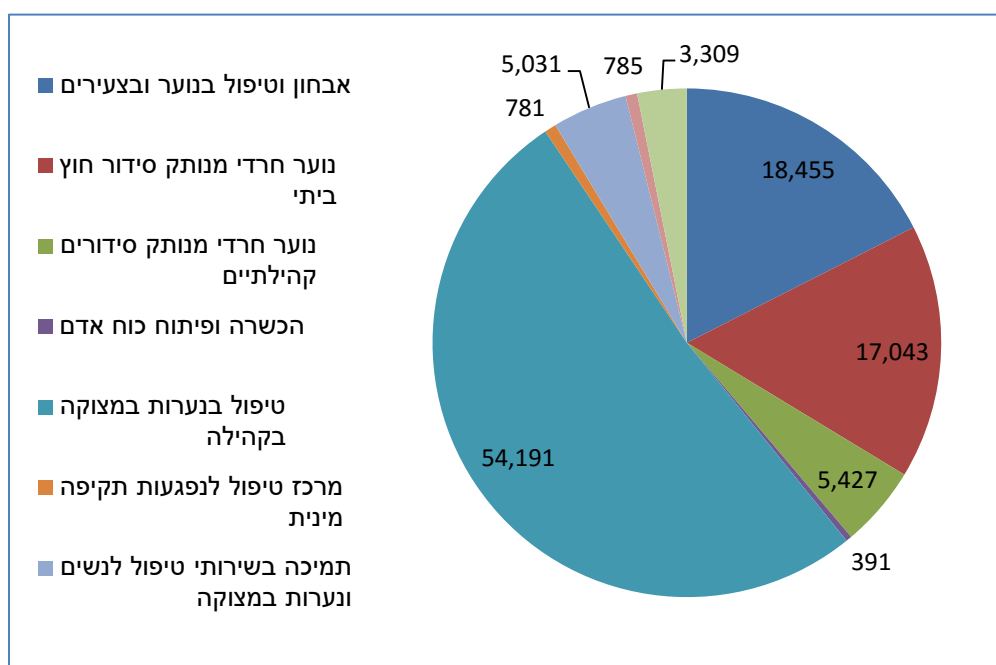
מקור: עיבוד של מרכז אדוה לנתוני החשב הכללי במשרד האוצר, שנים שונות

הלוח שלהלן מפרט את תקנות התקציב העיקריות עבור שתי התכניות. התקנה המתוקצבת ביותר היא זו הנקראת "טיפול בנערות במצוקה בקהילה כולל במגזר הערבי". תקציב הביצוע שלה בשנת 2014 עמד על כ-54 מיליוני ₪ – מעל מחצית התקציב של השירות לטיפול בנערות. כ-22.5 מיליוני ₪ הם תקציבים "צבועים" המיועדים לטיפול חוץ ביתי וטיפול בקהילה בבני/ות נוער חרדים/ות וכ-18.5 מיליון ₪ נוספים מופנים לאבחון וטיפול בנוער ובצעירים.

תקציב ביצוע 2014 באלפי ש"ח	תכניות ותקנות שירות נוצ"ץ
35,387	השירות לצעירים צעירות ומתבגרים
18,455	אבחון וטיפול בנוער ובצעירים
17,043	נוער חרדי מנותק סידור חוץ ביתי
5,427	נוער חרדי מנותק סידורים קהילתיים
-5,538	השתתפות רשויות מקומיות
52,717	השירות לטיפול בנערות
391	הכשרה ופיתוח כוח אדם
54,191	טיפול בנערות במצוקה בקהילה כולל במגזר הערבי
781	מרכז טיפול לנפגעות תקיפה מינית
5,031	תמיכה בשירותי טיפול לנשים ונערות במצוקה
785	תכניות לטיפול בנפגעות תקיפה מינית
3,309	מקלט לקורבנות סחר בנשים
-11,774	השתתפות רשויות מקומיות
105,413	סה"כ תקציב

מקור: עיבוד של מרכז אדוה לנתוני החשב הכללי במשרד האוצר, שנים שונות

תקנות לתקצוב שירותים במסגרת שירות נוצ"ץ, 2014 (תקציב ביצוע)
באלפי ש"ח



הערה: כולל השתתפות הרשויות המקומיות בסך של 17,312 אלף ש"ח

תקציב שירות נוצ"ץ לשנת 2016 בחלוקה מגדרית

על פי נתונים שנמסרו ממשד הרווחה, לתקציב שירות נוצ"ץ נוספה השנה תוספת ניכרת על סך 74.206 מיליוני ש"ח להרחבת התכניות לטיפול בצעירים/ות. סך כל התקציב עומד בשנת 2016 על 188.65 מיליוני ש"ח כולל תוספות ועודפים⁸.

תקציב 2016 של שירות נוצ"ץ ללא התוספת עומד על 114.4 מיליון ש"ח. כ-51.5 מיליון ש"ח מתוכו משמש לתכניות לצעירים וצעירות בגילאי 18+. מתוך התקציב הזה, כ-21.5 מיליון ש"ח מופנים ל-25 מסגרות ייעודיות לנשים צעירות. על אלה ניתן למנות תכניות בתחומי תעסוקה, השכלה, דיור, נפגעות אלימות מינית, מעני חירום, ועוד. תכנית אחת בלבד מיועדת לגברים צעירים – הוסטל המופעל על ידי החוט המשולש בעלות שנתית של 620 אלף ש"ח. יתר התקציב ולמעשה מרביתו (כ-29.4 מיליוני ש"ח) משמש למסגרות מעורבות מגדרית. הנתונים שהועברו לא מאפשרים להסיק לגבי שיעור הצעירות המשתתפות במסגרות אלו, בהשוואה למשתתפים.

בנוסף לתקצוב תכניות לצעירים/ות, 9.3 מיליוני ש"ח מתקציב השירות מועברים לרשויות המקומיות ומשמשים למימון עובדות סוציאליות לטיפול בנערים/ות וצעירים/ות בגילאי 13-25 ולהפעלת מועדונים חברתיים. מתוכם – 6.3 מיליוני ש"ח עבור נערים וצעירים ו-3 מיליוני ש"ח עבור נערות וצעירות.

3 מיליוני ש"ח נוספים מועברים כתמיכה ל-11 מרכזי סיוע לנפגעות ונפגעי תקיפה מינית לכל קבוצות הגיל. המרכזים מיועדים לשני המינים אולם בפועל מרבית הפניות מתקבלות מנשים, צעירות ונערות.

מרבית התוספת התקציבית מיועדת לתכניות לצעירים/ות בני 18 ומעלה

כאמור, התוספת התקציבית שהוקצתה בשנת 2016 ועדיין לא נוצלה, עומדת על כ-74.2 מיליון ש"ח. כשני שלישים מתוכה – כ-49.1 מיליוני ש"ח, מיועדים לתכניות לצעירים וצעירות. מדובר בהרחבה של תכניות קיימות ובפיתוח תכניות חדשות. מתוך התוספת לצעירים וצעירות כ-15 מיליוני ש"ח מיועדים לתכניות ייעודיות לצעירות.

ניתוח החלוקה המגדרית של התקציב לשנת 2016 ושל התוספת התקציבית, מצביע על המודעות הגוברת בקרב אנשי שירות נוצ"ץ בפרט ומשרד הרווחה בכלל, לצרכים הייחודיים של נשים צעירות ועל נכונותם לספק מענים מתאימים לצרכים אלו.

ועוד, במסגרת התוספת התקציבית יש שני דגשים בולטים. האחד, עיבוי ויצירה של מסגרות חדשות לחרדים/ות. מגמה זו בולטת כבר בתקציב 2014. דגש שני הוא בהרחבה משמעותית של פתרונות דיור לצעירים וצעירות. דגש זה עולה בקנה אחד עם הצורך הדחוף בפתרונות דיור לצעירים/ות חסרי קורת גג ושמובילות העמותות.

⁸ נתונים שהתקבלו מהנהלת שירות נוצ"ץ במשרד הרווחה ב-23 במאי 2016 כמענה לבקשה למידע על פי חוק חופש המידע.

נציין כי על אף הצורך הברור העולה מתמונת המצב שהוצגה במחקר זה על אודות מצבן של הצעירות הערביות – שיעוריהן הגבוהים בקרב הצעירים שאינם לומדים ואינם עובדים מחד, ומיעוט מסגרות המספקות שירותים עבורן מאידך, לא ניכרת השקעה בשיפור והרחבת היצע המסגרות עבורן.

התקשרות משרד הרווחה עם ארגוני המגזר השלישי

חלק גדול משירותי הרווחה לצעירות, כמו גם שירותי רווחה אחרים, מופעלים במיקור חוץ ומבוצעים על ידי עמותות, שכאמור גם מפתחת בעצמן שירותים חדשים. ישנן כמה דרכי התקשרות של משרד הרווחה עם מפעילי השירותים:

1. הליך מכרזי – הליך זה מתקיים לגבי שירותים שהמשרד מגדיר ומתקצב, המופעלים במיקור חוץ על פי חוק חובת מכרזים 1992. בדרך כלל ההתקשרות במכרז היא לתקופה של שלוש שנים עם אפשרות הארכה לשנתיים נוספות. הליך המכרז בנוי על תפיסה של תחרות בין מפעילי השירותים. בפועל מדובר בתחרות מוגבלת ביותר. אספקת שירותי רווחה אינה רווחית מבחינה כלכלית והגורמים המפעילים אותה הינם במרבית המקרים ארגונים ללא מטרת רווח, ברובם עמותות. העמותות בתחום פעילות מאד בפיתוח שירותים חדשים ובעיצוב תפיסת השירות. למעשה מדובר במספר מוגבל של עמותות אשר פעמים רבות מוצאות עצמן מתחרות במכרז על שירותים שהן עצמן פיתחו⁹. משום כך, גם רווחת התופעה של התקשרויות בפטור ממכרז בשל קיומו של ספק יחיד או הארכת השירות בפטור ממכרז לתקופות ארוכות. ההליך המכרזי כולל שתי דרכים עיקריות להתקשרות:

מכרז פתוח - המשרד קובע תעריפים וקריטריונים לשירות: כח אדם, מבנה, פעילויות וכו'. לרוב נדרש מימון משלים (matching) מהרשות המקומית ובחלק מהמקרים גם מהעמותה המפעילה.

פטור ממכרז – פטור הניתן לספק יחיד כאשר אין גוף אחר שמסוגל להפעיל את השירות, או התקשרות במיזם משותף כאשר העמותה המפעילה מעמידה כמחצית המימון שנקבע על ידי המשרד לתכנית ומשרד הרווחה מעמיד את היתרה (לדוגמא: ניידות הרחוב של עמותת עלם). התקשרויות אלה מתבצעות גם הן על פי תעריפים שקובע המשרד וכוללות לרוב דרישת מימון תואם מהרשות המקומית.

2. תמיכות – מדובר בתמיכות למוסדות ציבור ולעמותות מתוך תקציב משרד הרווחה על פי סעיף 3א' לחוק יסודות התקציב וכן בתמיכות מתוך תקציב ועדת העיזבונות במשרד המשפטים. התמיכה ניתנת בכל פעם לשנה אחת. מדובר בדרך כלל בסכומים קטנים יחסית לתקצוב תכנית במכרז. יתרונה העיקרי של קבלת תמיכה הוא בכך שהיא מאפשרת למפעילי השירות גמישות בשימוש בתקציב וכן בעצם העובדה שתכנית שפיתחו עמותות נשארות בידיהן ואינן הופכות לפרויקט משרדי במכרז. כך למשל נשענים מרכזי הסיוע לנפגעות תקיפה מינית על תמיכות קבועות, על מנת להמשיך ולהפעיל את השירות שפיתחו. הקושי

⁹ דוגמא ידועה היא המקרה של המקלטים לנשים מוכות, שירות שפותח על ידי התנועה פמיניסטית והופעל על ידיה. כאשר השירות הוצע למכרז העמותות הוותיקות שייסדו אותו והפעילו את המקלטים הראשונים הפסידו במכרז בשל המפרט הטכני של המבנה. להרחבה ר' אלמגור לוטן, יוני 2011.

העיקרי הוא שמדובר בהליך ממושך הכפוף גם לאישורו של משרד המשפטים. באופן טיפוסי אישור התמיכה מגיע כחודשיים שלושה לאחר תחילת שנת הפעילות עבורה מיועדת התמיכה.

תעריפים ותהליך קביעת התקצוב לשירות

בחינת תקציבי העמותות המרכזיות שמספקות שירותי רווחה לנערות/ים וצעירות/ים והרכבם מעלה שיעורים משתנים של השתתפות ממשלתית בתקצוב השירותים. כך למשל עמותות כמו אור שלום ואותות, שעיקר פעילותן הפעלת מסגרות לנוער מכוח חוק הנוער, מתבססות בעיקר על תקצוב ממשלתי הנע בין 80%-90% מתקציב העמותה; עמותת עלם המפעילה שירותי רווחה רבים נסמכת על 50% מימון ציבורי ואילו עמותות כגון בית השנטי והחצר הנשית נסמכות בעיקר על מימון פרטי ושיעור המימון הציבורי שלהן קטן.

הבדלים בתקצוב נובעים מסוגי השירותים שמספקות העמותות השונות, מרצון לשפר את השירות מעבר לרף שקבע המשרד, מיכולתן של עמותות לגייס מימון פרטי ומערוץ ההתקשרות עם המשרד - לפי מכרז, כמיזם משותף או כתמיכה.

ישנן תכניות לצעירות הזכות למימון מלא של משרד הרווחה, אולם הן מעטות. בדרך כלל מדובר בתכניות ארציות (למשל תכנית "הלב 24/7" לנוער וצעירים בזנות שפותחה ומופעלת על ידי עמותת עלם ופרויקט "מדרגה" של עמותת אותות - דירות מעבר לבוגרי מסגרות חסות הנוער). במקרה של מימון מלא הפיקוח על התכנית נערך באמצעות ועדת היגוי המלווה אותה.

רוב התכניות שמפעיל משרד הרווחה במיקור חוץ מתוקצבות על פי תעריפים הנקבעים על ידי ועדת התעריפים של המשרד. לכל תכנית נקבע סל שירותים והוא מתוקצב על פי תעריפים אחידים שקבעה הוועדה¹⁰. חריגה מהתעריף המאושר דורשת את אישור ועדת התעריפים.

הכסף מועבר למפעילי השירותים בשיטת "הועדות", כלומר תקציב פר ראש (למשתתפת). תקציב הוועדה מועבר לעמותה מפעילת השירות על סמך טופס השמה למסגרת חתום על ידי העמותה והרשות המקומית. יוצאות דופן הן מעט תכניות המתוקצבות באמצעות "דיווח פשוט" – כלומר, כנגד הגשת חשבונית וכן תכניות מסוג מרחב פתוח לאוכלוסייה על קצה הרצף הטיפולי (זנות, התמכרויות וכד') המתוקצבות על פי עלות הפעלת המרחב.

כמו כן, יש הבדל בין תכניות המתוקצבות לפי הועדות מהשקל הראשון, כגון תכניות תעסוקה ובתיים חמים לנערות, לבין מסגרות חירום, כמו מקלטים לנערות/צעירות במצוקה, המקבלות 80% מההועדות לפי מכסה קבועה מראש ואת יתרת התשלום לפי דיווח על נוכחות בפועל.

¹⁰ לדוגמא: דירות מעבר לנערות מתוקצבות לפי 3,488 ₪ לנערה, מקלט לנערות וצעירות במצוקה מתוקצב לפי 12,393 ₪ לנערה, בית חם לנערות מתוקצב בשלושה תעריפים לנערה על פי היקף השירות - 840 ₪, 865 ₪ ו-1,166 ₪. תקנון עובדים סוציאליים, נספחים ג', ד', ח' להוראה 17.2, תעריפי ינואר 2016.

מימון תואם (matching) אל מול הרשויות המקומיות

מרבית השירותים שמפעיל משרד הרווחה ממומנים במשותף על ידי המשרד (75%) והרשות המקומית (25%). מימון משרד הרווחה מותנה בדרך כלל בהתחייבות למימון מצד הרשות המקומית. הדבר נובע מתפיסת משרד הרווחה לפיה לרשויות אחריות לטיפול בתושביהן וכן מהאופן בו פועלים מרבית שירותי הרווחה לפרט - מקבלי השירות נדרשים לרישום בלשכת רווחה מקומית. נוסחת המימון התואם מתקיימת הן לגבי שירותים שמפעילות הרשויות באופן ישיר והן לגבי שירותים שמופעלים על ידי עמותות.

ההחלטה באילו רשויות יופעל שירות של אגף נוצ"ץ מתקבלת בשנים האחרונות לפי ארבעה קריטריונים:

- א. מספר התושבים ברשות;
- ב. אשכול כלכלי-חברתי של הרשות לפי סיווג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;
- ג. מספר הנושרות ממסגרות הלימוד;
- ד. מספר הנערות הרשומות בלשכת הרווחה ביישוב.

הקריטריונים נותנים עדיפות בהפעלת השירות לרשויות מקומיות בהן מרוכזת אוכלוסייה חלשה יותר. דרך נוספת של המשרד לתת עדיפות לרשויות חלשות, כאשר התקציב אינו מספיק לפריסה ארצית, היא מתן עדיפות לרשויות באשכולות הנמוכים ורק בשלב השני עם הגידול בתקציב הרחבת התכנית לרשויות חזקות יותר. כך נעשה למשל בתכניות לנוער וצעירים חרדים (ציפי נחשון-גליק, ראיון מיום 10.4.16).

דרישת המימון התואם בשיעור זהה של 25% מכל הרשויות המקומיות, ללא קשר למצב הכלכלי, גורמת לכך שישנם תקנים בלתי מאוישים ברשויות שאינן מסוגלות להעמיד את חלקן במימון וכן שפריסת השירותים בהן חלקית¹¹. מדובר בבעיה ידועה בכל מנעד שירותי הרווחה. הפתרון של מימון תואם פרוגרסיבי בהתאם לאשכול הכלכלי-חברתי של הרשות, (למשל כך שרשות מקומית בדירוג כלכלי-חברתי נמוך, תידרש להעמיד מימון תואם בשיעור של 10% בלבד), נמצא על סדר יומם של משרד הרווחה ומשרד האוצר. אולם, הפתרון המונח על סדר היום מבקש לשמור על מסגרת התקציב הקיימת, כלומר תוך צמצום המימון המועבר לרשויות חזקות ודרישה מהן למימון תואם בשיעורים גבוהים יותר. לכן, הרשויות החזקות המאוגדות בפורום ה-15 מתנגדות למתווה המוצע ודורשות שתוספת המימון לרשויות חלשות תגיע מקופת האוצר.

פתרון שמצא שירות נוצ"ץ לסייע לרשויות חלשות המתקשות להעמיד את חלקן במימון, הוא להפעיל את השירות באמצעות עמותה ולהשית את מימון המבנה בו מתקיימת הפעילות על העמותה המפעילה. כך נעשה למשל לגבי בתים חמים לנערות ברשויות באשכולות כלכליים-חברתיים 1-4. השירות הופעל על ידי עמותות של קרן רש"י אשר כחלק מהמכרז נדרשה להעמיד מבנה לשירות. אולם, לאחרונה קיבלו השירות תקציב להרחבת מספר הבתים החמים מ-70 הפועלים כיום לכ-160. קרן רש"י הודיעה למשרד שלא תוכל לעמוד במימון המבנים והגישה בקשה לשינוי תנאי המכרז כך שהמימון יוטל על הקרן בשנתיים הראשונות להפעלה ולאחר

¹¹ על העמקת אי השוויון בין רשויות מקומיות כתוצאה משיטת המימון התואם ראו: סבירסקי וחסון, 2005; מבקר המדינה 2007; בן בסט ודהן 2009; סיכוי העמותה לשוויון אזרחי, 2011.

מכן תחויב הרשות המקומית במימון מבנה (ציפי נחשון גליק, ראיון מיום 10.4.16). נסיגתה של קרן רש"י - מלכ"ר חזק וותיק בתחום אספקת שירותי רווחה ומשום כך מסוגל להציב תנאים למשרד, מצביעה על כך שמדובר בפתרון זמני וחלקי לבעיית המימון של שירותי רווחה ברשויות חלשות. יתרה מזאת, השתת המימון על העמותה המפעילה במקום הגדלת תקציב הרווחה אינה פתרון לטווח ארוך ומביאה לכך שההון העצמי של העמותה הופך לקריטריון מרכזי בהפעלת השירות.

תעריפים נמוכים ותת-תקצוב

ועדת התעריפים של משרד הרווחה קובעת תעריפים לכל רכיב בשירותים השונים שמפעיל האגף עבור נערות וצעירות (לינה, מזון וכד'). אולם, התעריפים חסויים ומתפרסמים רק במכרזים עצמם, כך שמפעילי השירות אינם יכולים לבחון את התאמתם לצרכים של הצעירות או לערער עליהם. לעמותות אין ייצוג בוועדת התעריפים ואין להן כל חלק בהליך קביעת התעריפים. גם בקשותינו במסגרת מחקר זה לקבל את רשימת התעריפים לא נענתה.

בעיה המטרידה חלק גדול מהעמותות המפעילות שירותי רווחה לנערות וצעירות היא תת התקצוב של חלק מהשירותים. התעריף של השירותים אינו כולל בדרך כלל מספר מרכיבים החיוניים להפעלתו, כאשר העמותות הניגשות למכרזים נאלצות לשאת בעלויותיהם.

- א. תחזקת מבנים, מחשוב והכשרות** – אחת ההוצאות הגדולות בפתיחת שירות חדש היא הכשרה של מבנה והתאמתו לצרכי השירות. אלה אינם נכללים בדרך כלל בתעריפים. כמו כן, התעריפים לרוב לא מכסים את התחזוקה השוטפת של המבנה. כך למשל, בביקור באחד המקלטים לצעירות נפגעות אלימות סופר לנו כי לעתים הצעירות מכלות את זעמן במבנה ובציוד. עלויות התיקונים והשיפוצים הן באחריות העמותה ואינן נכללות בחישוב תעריף ההפעלה. רכיבים נוספים שאינם מתוקצבים הם מתן הכשרות לצוות העובדות/ים ומחשוב. לשיטתנו של משרד הרווחה, יש לתת עדיפות לתקציבים שמגיעים ישירות למקבלות השירות על פני תקציבים המיועדים למבנה ולהכשרת עובדות (מנחם וגשל, ראיון מיום 17.3.16). מצדן של העמותות, מדובר במרכיבים חיוניים של הפעילות שבפועל עלויותיהם מגולגלות אליהן. כך למשל, אחד התנאים במכרז להפעלת מקלט חירום לנערות וצעירות ערביות (מכרז פומבי 104/13) הוא: "המפעילה מתחייבת לשאת בכל ההוצאות הכרוכות באחזקת המקלט, לרבות ניקיון ואחזקה שוטפת, מנהלה (כולל הנהלת חשבונות, הדפסות והוצאות משרדיות שונות), חשמל, מים, ארנונה, אגרות ביוב, טלפון וכד'..."
- ב. כח אדם** – קיימת מחלוקת בין המשרד ובין העמותות מפעילות השירותים לגבי תעריפי השכר של העובדות הסוציאליות. עמותות שידן משגת, מוסיפות בדרך כלל על השכר המתקצב על ידי משרד הרווחה, שהוא נמוך יחסית ועומד על כ-7,000 ש"ח למשרה מלאה¹². המשרד מצדו מצביע על כך שבחלק מהעמותות שכר הבכירים גבוה מאד בעוד השכר שמשולם לעובדות הסוציאליות תואם לתקן של ועדת

¹² השכר נקבע על פי הסכם השכר הקיבוצי של העובדים הסוציאליים משנת 2011 בו הושגה פשרה לפיה עובדים סוציאליים המועסקים בעמותות יקבלו שכר כשל עובד סוציאלי בשירות הציבורי בדרגה ט' (הנמוכה ביותר) ולפי ותק של חמש שנים.

התעריפים או אף נמוך ממנו. בעיה נוספת הינה היקף כח האדם הנקבע במכרזים הכולל חלקיקי משרות, מקשה על גיוס עובדות מנוסות ומביא לתחלופה גבוהה של העובדות¹³. דפוסי העסקה אלה פוגעים ישירות באיכות השירותים הניתנים לצעירות.

ג. יישוג (outreach) – כלומר איתור פעיל של צעירות הזקוקות לשירותים. איתור כזה נעשה בדרך כלל על ידי העמותות המפעילות את השירותים. בחלק מהשירותים ישנו הסדר המכיר בעלות היישוג לתקופה של חצי שנה כאשר מדובר בתכנית חדשה. במקרים אלה תאריך יצירת הקשר עם הצעירה מוגדר כמועד תחילת השירות על פיו מחושבת ההועדה. משרד הרווחה עצמו מכיר ביישוג כדרך להעלאת מספר הצעירים והצעירות המאותרים (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2015), אך בפועל לא מתקצב זאת כרכיב בשירות.

ד. תקורה – התעריף אינו כולל תקצוב של הליך שיוך הצעירה לרשות מקומית וגביית חלקה במימון של הרשות המקומית, המוטל על מפעילי השירותים. (ר' דיון בנושא הועדות בהמשך).

ה. אי התאמה בין מספר הועדות ומספר מקבלות השירות: ההועדות מחייבות את העמותה נותנת השירות לוודא כי בכל רגע נתון מספר הצעירות זהה למספר ההועדות המדווחות. למעשה השיטה מעבירה את האחריות לאיתור נערות מלשכות הרווחה לעמותה המפעילה. כדי לעמוד ביעד הקצאת ההועדות המאפשר להפעיל את הפרויקט ברצף, לפעמים מתקבלות צעירות שבמצב אחר לא היו מקבלות את השירות. כפי שתיארה זאת מנהלת השירות לנערות וצעירות בעירית תל אביב: "עובדות הבתים החמים יורקות דם כדי לאתר נערות ולדאוג שהבית יהיה מלא כל הזמן, פונות לבתי ספר וכו'" (ברוריה זלצמן, ראיון מיום 3.1.2016).

ו. המתח בין תקצוב לפי ראש באמצעות הועדות ובין הצורך להפעיל את השירות ברציפות ולשלם שכר לצוות במשך כל השנה, מאלץ את מפעילי השירותים למלא את מכסת ההועדה בכל רגע נתון. מצד שני, לעתים מקבלות העמותות יותר צעירות ממספר ההועדות שנקבע להן וצריכות למצוא מקור מימון להשלמת הפער. למשל בתכנית עד"י בבני ברק, מרכז יום לנערות וצעירות, שוהות בממוצע 15 נערות חרדיות, בעוד שהמרכז מקבל באופן קבוע 7 הועדות.

ז. שיטת התקצוב והתעריפים הנמוכים אף מייצרים פערים בין רשויות מבוססות כלכלית לרשויות באשכולות חברתיים וכלכליים נמוכים יותר. רשויות מבוססות הן שותפות לשירות ונושאות באחריות על הפעלתו: הן מוסיפות תקצוב משלהן, מאגמות משאבים, משפרות את השירות ומבטיחות את יציבותו. מנגד, ברשויות חלשות קיים קושי לעמוד בדרישת המימון התואם, אין תקציבים נוספים ולעתים אין תשתיות לשירות. לדוגמא: בקרית מלאכי אין תשתיות תעסוקה והחצר הנשית, המספקת שירותים לצעירות בעיר, צריכה למצוא מעסיקים בסביבה. בנוסף, העסקת הצוות דרך העירייה באמצעות חברה עירונית, נעשית בשכר נמוך מאד והעמותה צריכה להשלים שכר. "למעשה נתנו לנו רק מבנה, עבור כל צורך אחר אנחנו צריכות לגייס כסף מבחוץ, אין שותפות, האחריות היא על העמותה" (מירית סידי, ראיון מיום 18.1.16).

¹³ להרחבה אודות הקשר בין שיטת המכרזים של שירותים חברתיים והעסקה פוגענית של העובדות בתחום ר' אורלי בנימין, 2015.

ח. כחלק ממגמת החיסכון התקציבי משרד הרווחה נותן עדיפות לעמותות שמסוגלות להעמיד מימון עצמי גבוה: הקריטריון הכלכלי כמרכיב משמעותי במרכזים בא לידי ביטוי למשל במכרז פומבי למקלטים לנשים מוכות משנת 2011 אשר בו נדרש כי הגופים המפעילים יתחייבו להשתתף ב-10% מעלויות ההפעלה תוך מתן עדיפות לגופים שיתחייבו להוסיף מימון עצמי בשיעור גבוה יותר (אלמגור-לוטן, 2011).

בעיות בשיטת התקצוב של שירותים לצעירות באמצעות "הועדות"

מזכיר שנית: מודל התקצוב הבסיסי של מסגרות הרווחה הוא תקצוב לפי ראש באמצעות מימון תואם של משרד הרווחה והרשות המקומית. התקציב לצעירה מועבר לעמותה המפעילה את השירות על פי דיווח בטופס השמה והחתמת הרשות המקומית על הטופס על ידי העמותה המהווה התחייבות למימון. כאמור, שיטה זו מכונה "הועדות". שיטת התקצוב באמצעות הועדות אינה ייחודית לשירותי סיוע לצעירות, כך למשל היא רווחת גם בתקצוב ההשמה של ילדים ונוער שאין להם צו בית משפט, בפנימיות וגם בתקציבי רווחה המועברים למטפלות המשפחתונים.

השימוש הרחב בשיטת הועדות התפתח בשנים האחרונות. לפני כן, התשלום בוצע בעיקר על בסיס דיווח נוכחות והגשת חשבוניות. מבחינת משרד הרווחה תקצוב באמצעות הועדות מבטיח פיקוח טוב יותר על ההתאמה בין מספר מקבלות השירות ושיעור התקציב המועבר לעמותה. בנוסף, השייך של צעירה לרשות מקומית אינו רק מנהלי, לצורך קבלת תקציב. מדובר ברכיב מהותי שמבטיח ליווי של עובדת סוציאלית מהרשות ומעקב שלה אחר הצעירה, גם אחרי שעזבה את התכנית.

שיטת הועדות מעוררת קשיים בקרב העמותות שמספקות שירותים לצעירות, בעיקר מפני שאינה מתאימה למאפייניהן של הצעירות בגילאי 18-25 ולאופי השירותים להן הן זקוקות. בכך נדון עתה.

א. תנודתיות של צעירות בין רשויות מקומיות ובין שירותים

אחד המאפיינים של צעירות הוא ניידות רבה בין רשויות מקומיות ובין מסגרות. רבות מהן עוזבות לאחר פרק זמן קצר או עוברות למסגרת אחרת. כלומר ישנה תנודתיות רבה בשימוש בשירותים.

המימון המשלים לתקציב משרד הרווחה לכל צעירה, מוטל על הרשות המקומית בה רשומה הצעירה על פי מרשם האוכלוסין. זאת על אף שהצעירה, פעמים רבות, אינה מתגוררת בה בפועל. אולם, בשל היותן של צעירות מחוסרות עורף משפחתי, ניידות ועוברות מרשות מוניציפלית אחת לאחרת, נוצר מצב שהשירות שהן מקבלות מעמותה ברשות מסוימת לא ימומן על ידי הרשות המקומית שבה נמצאת העמותה - והעמותה תצטרך לפעול לגבייה של התשלום מרשות מקומית אחרת בה רשומה הצעירה. הסדר זה מטיל את נטל הגבייה על העמותות הנאלצות "לרדוף" אחר רשויות המוצא של הצעירות המטופלות באותה מסגרת, לשכנע אותן לממן את הטיפול ולהחתים אותן על טופס ההועדה. כתוצאה מכך, העמותות נאלצות להסיט את משאביהן (זמן, כח אדם) להליך הבירוקרטי של הוצאת ההועדה.

ב. קטגוריות תקצוב נוקשות ובעיית התיג של הצעירות

תקצוב השירותים על ידי משרד הרווחה מבוסס על קטגוריות מצוקה מוגדרות מראש למשל: קרבנות אלימות מינית, היפלטות חוזרת ממסגרות לימוד ותעסוקה, שוטטות, שימוש בסמים ואלכוהול, התחברות לחברה עבריינית ועוד (ר' פרק ב' לעיל).

על פי ממצאי הראיונות שערכנו עם מנהלות/ים בעמותות שונות, נראה שקיים קושי לתקצב פרויקטים המספקים שירותים הוליסטיים ופתוחים יותר, שאינם ממיינים מראש את אלה הזקוקות להם ומאפשרים לכל צעירה לקחת בהם חלק על פי צרכיה ורצונותיה. שירותים אלה חולקים את התפיסה של "איתור הפוך" - הצעירות בוחרות אם ומתי להגיע למסגרת ובחורות עם מי מהצוות לעבוד, כאשר הרעיון הוא להחזיר אליהן את האוטונומיה. מנגד, הועדות מבוססות על הגדרת נזקקות נוקשה ודרישת שהות רצופה לפי מספר שעות מוגדר.

תפיסת האיתור ההפוך משותפת לתכניות כדוגמת אלו המופעלות על ידי עמותת החצר הנשית, פרויקט "הדיורית" המופעל על ידי עמותת אותות ותכניות שמפעיל בית השנטי. כחלק מתפיסה זו, מתנגדות חלק מהעמותות הפועלות בקהילה ומתבססות על הכרות עמה, לקטלג את הצעירים/ות עמם הן עובדות לבעיה חברתית מוגדרת. מסגרות אלו, שאינן מתייגות את הצעירות לפי "סוג מצוקה" מושכות צעירות רבות שאינן מגיעות לשירותי הרווחה הרשמיים. על כך, יש להוסיף שחיים בעוני – סיבה עיקרית להזדקקותן של צעירות לשירותים, אינם מוכרים במשרד הרווחה כקטגוריה של מצוקה בשורות התקציב של השירות.

דוגמה נוספת היא תכניות החונכות (מנטורינג) המבוססות על העצמת הצעירות וליווי רב-תחומי ואינן תואמות את הגדרות השירות הממיינות תכניות לפי תחומים כגון השכלה ותעסוקה.

ועוד, קבלת תקציב בהועדה דורש רישום של הצעירה בלשכת הרווחה. צעירות רבות אינן מעוניינות בתיג כמטופלת ברווחה, חשדניות כלפי שירותים ממלכתיים אך מרגישות בטוחות כאשר מדובר בעמותה. כך, מתן השירות על ידי עמותות מאפשר להרחיב את מעגל מקבלות השירות, אולם חובת הרישום בלשכת רווחה לפעמים מסכלת זאת. בנוסף, אחד הקריטריונים לתקצוב הרשות על ידי משרד הרווחה הוא מספר הנערות/צעירות הרשומות בשירותי הרווחה. הדבר מהווה תמריץ לרשות המקומית לחייב רישום של כל מקבלות השירות בעמותות על מנת להגדיל את התקציב. לצורת תקצוב זו גם היבט גרסיבי: רשות שלא מצליחה להגיע לכל הצעירות הזקוקות לשירות, כלומר שאינה פועלת טוב, נפגעת, חולשה זו של הרשות נענית בהפחתת תקציב.

ג. מודל ההועדות כרוך בסרבול בירוקרטי, שלעתים מסכל את ההשמה

על פי ההיגיון של מודל ההועדות, צעירה המגיעה לקבל שירות באחת התכניות שבאחריות אגף נוצ"ץ, מופנית לתכנית על ידי עובדת סוציאלית ברשות המקומית בה היא מתגוררת. זאת לאחר שהעובדת הסוציאלית קיבלה אישור תקציבי לכך מגזבר הרשות ומנהלת/ת מחלקת הרווחה. בפועל, כאשר מדובר בצעירות מעל גיל 18, רבות מהן אינן מגיעות לשירות דרך לשכת הרווחה (כך למשל יש צעירות שמגיעות מהצבא או מפנימייה, צעירות

שהופנו על ידי ארגוני סיוע או כאלו ששמעו על התכנית מצעירות אחרות) וחלקן כאמור אף מסתייגות מהרישום בלשכה. במצב זה העמותה המפעילה את התכנית נדרשת לפנות לעובדת סוציאלית ברשות המקומית לפי כתובתה הרשומה של הצעירה, לשכנע את הרשות בצורך של הצעירה בשירות ולהחתימה על טופס ההשמה - ההועדה. מאחר ועובדות הרווחה ברשויות המקומיות סובלות מעומס יתר, תהליך זה לוקח לפחות חודש ימים. במקרים רבים המסגרת קולטת את הצעירה ומנהלת את הליך השגת ההועדה במקביל. במקרים אחרים אם המסגרת מתנה את הקליטה בהוצאת ההועדה, הצעירה נעלמת או עוברת הלאה וההליך מסכל את השמתה למסגרת. כאשר מדובר בשירותי חירום או במסגרות ארעיות בהן התחלופה רבה (כגון מקלטי חירום), השלמת הליך מילוי ההועדה והדיווח למשרד מתרחש פעמים רבות אחרי שהצעירה כבר עזבה את המסגרת. הפער בין מועד שהות הצעירה במסגרת לקבלת תשלום עבורה יכול להגיע לחצי שנה.

ועוד, משרד הרווחה אינו מפעיל מערכת ממוחשבת מרכזית להזנת הנתונים. ההליך נערך בטפסים ידניים שיש להזינם כל פעם מחדש למחשבי העמותה, הרשות ומשרד הרווחה. כל טופס דורש ארבע חתימות ונשלח בדואר לרשות ואז למשרד הרווחה.

התהליך הכרוך בהוצאת ההועדה, דורש מהעמותות להקצות כוח אדם לעיסוק בו. כך קורה שעובדות סוציאליות עוסקות בהליך בירוקרטי – דבר הגוזל מהזמן אותו הן אמורות להשקיע בטיפול בנערות. על כך אפשר ללמוד ממסמך שפרסמה בנושא עמותת "אור שלום" המפעילה מסגרות רבות לבני/ות נוער וצעירים/ות:

"... אנחנו מעסיקים 2 אנשים כדי לטפל בנושא. תפקידם הוא לשלוח מכתבי התראה לכל מחלקה לפני עוזב/נשאר או פקיעת צו, לשלוח, להתקשר ולנדנד בכל דרך אפשרית אחרי שהילד נפלט מהמערכת ועד קליטתו מחדש תוך הפעלת כל הגורמים הרלבנטיים במשרד הרווחה כדי שיסייעו. בנוסף לעובדות הייעודיות הללו גם העו"ס במסגרות מכלות זמן יקר במרדף אחרי רשויות במקום להשקיע את הזמן שלהן בטיפול בילדים". (אור שלום, נובמבר 2015).

ד. העמותות כספקיות אשראי

שיטת התקצוב בהועדות והאופן בו היא מתבצעת הופכת את העמותות לספקיות אשראי למשרד בשל פער קבוע בין מועד מתן השירות ומועד התשלום עבורו. הדבר מחייב את העמותה להעמיד מימון ביניים עד להשלמת גביית ההועדות והעברת התשלום על ידי משרד הרווחה:

"יש רשויות מקומיות שהתפקוד שלהן לקוי מאד ולאורך שנים ובכל זאת אנחנו מחויבים לתת להם שרות. המשמעות הכספית עבורנו היא בין מיליון ש"ל ל-2 מיליון ש"ל (סביב עוזב/נשאר) החסרים בתזרים הארגון כך שבפועל, אנו נותנים מימון ביניים לממשלת ישראל" (אור שלום, נובמבר 2015).

עמותות גדולות ומבוססות כמו עלם או בית השנטי, המצליחות לגייס מימון פרטי בשיעורים גבוהים, תלויות פחות בהועדות. אבל אופי התקצוב מקשה מאד על מסגרות קטנות (דוגמת מקלטי החירום לנשים) ועל עמותות ויוזמות חדשות. חוסר ודאות לגבי היקף המימון הציבורי מקשה על תכנון ארוך טווח ועל העסקת צוות עובדות על בסיס קבוע. במידה רבה, שיטת התקצוב מכוונת להישענות על מתנדבים ובכך פוגעת במקצועיות של השירות.

הדבר מתבטא גם בשירותי רווחה אחרים המתקצבים בשיטת הועדות. למשל תקציבי הרווחה למשפחתונים מועברים באמצעות הועדות. מאחר שתקציב ההועדה מגיע בדרך כלל כעבור חודשיים מתחילת שנת הלימודים, מפעילות המשפחתונים – ששכרן נמוך גם כן ותנאי העסקתן ירודים, לא מקבלות שכר בזמן ונכנסות לחובות. בעוד שארגונים גדולים כמו ויצו ונעמת יכולים לספוג זאת, המשפחתונים ומשפחות אומנה - לא.

ה. התקצוב באמצעות הועדה מוגבל לשנה

הועדה לצעירה ניתנת לפרק זמן מוגבל של שנה עם אפשרות להארכה בחצי שנה. לאחר שנה, הצעירה נגרעת באופן אוטומטי מרישום ההועדה ויש לרשום אותה שנית ולהוציא טופס הועדה חדש במידה והיא ממשיכה לקבל את השירות. מבחינת משרד הרווחה, הגדרת משך הטיפול כשנה היא חלק מהצבת סטנדרטים מדידים להצלחה וכן אמצעי להבטיח שצעירות רבות יותר ייהנו מהשירות. מבחינת מפעילות השירותים מדובר בקריטריון בירוקרטי ונוקשה, וישנה נטייה להעדיף את מיצוי ההליך הטיפולי גם במחיר צמצום מסוים של מספר מקבלות השירות.

מראיון עם מנהלת עמותת המספקת שירותים לצעירות עולה הבעייתיות שבמגבלה זו: "שנה וחצי זה מעט מדי זמן. זה הזמן שלוקח לייצר אמון אצל הנערות. את תקציב ההועדות צריך להאריך כל שנה מחדש, אין ודאות לטווח ארוך. המחויבות ליציבות והמשכיות היא הכרחית ולכן צריך למצוא מודל תקצוב שיאפשר זאת".

ומנהלת פרויקט אחר לצעירות מוסיפה את ההיבט התעסוקתי: "יש לי קושי להעסיק עובדות שאופק התעסוקה שלהן הוא שנה".

ד. סיכום והמלצות

מסמך זה נכתב ביוזמת פורום ארגוני צעירות ברווחה בו חברות העמותות המרכזיות המפעילות שירותי רווחה לצעירות בגילאי 18-25. הרקע ליוזמה הם הקשיים באספקת והפעלת שירותי רווחה איכותיים שיתנו מענה לצרכים של צעירות. קשיים הנובעים שיטות ההתקשרות של המשרד ומאופן התקצוב של השירותים. מהמסמך עלולות כמה מסקנות:

- ישנו תת-תקצוב שיטתי של שירותי רווחה לצעירות כאשר המשרד מגלגל אל מפעילי השירותים עלויות חיוניות כגון עלויות הכשרת צוות העובדות והעובדים, עלויות תחזוקת מבנים ועלויות יישוג ושיוך צעירות לרשויות מקומיות. למעשה המשרד מקצה תקצוב מינימלי ועל מנת להעניק שירות סביר נדרשות העמותות המפעילות את השירותים למצוא מימון משלים.
- תקצוב כוח האדם הנדרש לביצוע השירותים לוקה בכמה בעיות: מכרזים רבים כוללים חלקיקי משרות המקשים על גיוס עובדות איכותיות, יוצרים בחלק מהארגונים העסקה פוגענית ומביאים לתחלופה גבוהה של העובדות; תעריף ההעסקה של עובדות סוציאליות בעמותות נמוך יחסית ומקשה על גיוס עובדות מנוסות; בהשוואה לעובדות המועסקות על ידי המדינה והרשויות, שכרן של עובדות העמותות נמוך וסטטי והן אינן מתוגמלות על ותק וניסיון.
- משרד הרווחה מתקצב את השירותים על בסיס קטגוריות של מצבי סיכון המפורטות בתע"ס, דבר היוצר קושי עבור עמותות המפעילות שירותים המבוססים על מענה רב תחומי ללא תיוג הצעירה כמצויה בסיכון כזה או אחר.
- תקצוב בהועדות נולד מתוך הצורך של המשרד בפיקוח הדוק יותר על השימוש בכספים שמועברים למפעילי השירותים. הקשיים הרבים באופן בו ההועדות מבוצעות הביאו את העמותות והרשויות המקומיות לפתח מעקפים שיאפשרו הפעלה רציפה ולא ידרשו מימון ביניים גבוה. הדבר יוצר חוסר אמון בין העמותות למשרד.
- תקצוב בשיטת ההועדות כפי שהוא מתבצע כיום כרוך בסרבול בירוקרטי, אינו מתאים לניידות של צעירות והנתק הקיים לעיתים קרובות בין הצעירה לרשות המקומית בה היא רשומה ומטיל על העמותות מפעילות השירות עבודה רבה שאינה מתוקצבת.
- בשיטת ההועדות נוצרים פערים גדולים בין מועד מתן השירות ומועד קבלת התשלום עבורו. במשולב עם העובדה שרמת התקצוב מינימלית נוצר מצב בו היכולת של העמותות המפעילות להעמיד מימון ביניים, היא קריטריון מרכזי הן בהחלטה של העמותה לגשת למכרז והן בסיכוייה לזכות בו. הקריטריון של מקצועיות ומומחיות נדחק לטובת הקריטריון הכלכלי ומטה את המכרזים לטובת כמה שחקנים גדולים שהפכו מרכזיים בתחום. הדבר צורם במיוחד כאשר מדובר בשירות חדשני שפותח על ידי המגזר השלישי, אומץ על ידי משרד הרווחה והוצא למכרז כאשר העמותה שפיתחה את השירות ויש לה מומחיות בו, אינה מצליחה לעמוד בתנאי המכרז להפעלתו.

- ישנם פערים גדולים בין רשויות מקומיות מבחינת היכולת להעמיד מימון תואם למשרד הרווחה. בתחום הצעירות, כמו גם בתחומי רווחה אחרים, הדבר מביא לפערים גדולים בפריסת השירותים ובאיכותם. הבשורה הטובה בהקשר זה נעוצה בגיבושה של תכנית ארצית לטיפול בצעירים וצעירות אולם במצב הקיים פריסת שירותים לא שוויונית ובולט חסרונם של שירותים ביישובים ערביים.
- תקציב שירות נוצ"ץ מצוי בסעיפים כלליים שאינם מאפשרים פילוח מגדרי מלא של השירותים ויש קושי להבחין את השירותים לנערות עד גיל 18 מהשירותים לצעירות. בנוסף, מעבר לתקציבים ייעודיים לאוכלוסייה החרדית לא ניתן לזהות תקציבים צבועים עבור קבוצות אוכלוסייה אחרות כמו צעירות ערביות ועולות.

המלצות

כללי - הפעלה טובה של שירותי רווחה לצעירות היא אינטרס משותף למשרד הרווחה, לרשויות המקומיות ולעמותות המפתחות ומפעילות שירותים. ההכרה בצורך בשיתוף פעולה בין כל השחקנים בתחום הביאה לכך שנערכו כמה פורומים בין-מגזריים שהתמקדו בטיב השירותים המוצעים לצעירות ובפריסתם הגיאוגרפית ופחות בנושא התקצוב. יתרה מזאת, בעוד בנושא פיתוח שירותים משרד הרווחה מכיר בתרומתן של העמותות ומתקיימת הפריה הדדית, הרי שתקצוב השירותים נתפס כסמכות "שלטונית", מתנהל ללא שקיפות וללא תהליכי היוועצות.

ההמלצה המרכזית העולה ממסמך זה הינה הקמת ועדה משותפת למשרד הרווחה, נציגי השלטון המקומי ופורום ארגוני צעירות לדיון ומציאת פתרונות לבעיות הקשורות בתקצוב השירותים: מודל קביעת התעריפים, דרכי ההתקשרות ומשך ההתקשרות עם מפעילי השירות, האחריות הכלכלית לרכיבי השירות השונים ודרכי העברת הכספים של המשרד והרשויות המקומיות למפעילים. זה המקום לציין כי המלצה דומה ניתנה על ידי צוות מקצועי שהוקם בעבר לבחינת יחסי משרד הרווחה עם ארגוני המגזר השלישי (כנפו ואח'), (2004). הצוות קבע כי:

"ארגונים אלו משמשים גורם מאזן ומבקר המסייע למשרד להתמודד עם סביבה דינאמית להגיב לה ולהתפתח בהתאם במישור המקצועי. גורמי הסנגור משקפים ערכים דמוקרטיים של שיח פתוח וביקורתי ומשמשים, לעיתים, בלם מפני כרסום במדינת הרווחה. המשרד צריך להרחיב ולמסד את תחום ההתייעצות עם ארגוני הסנגור ולספק להם מידע באופן אקטיבי... על המשרד להקים "ועדת מדיניות ותיאום", כגוף קבוע, בשיתוף נציגות של המגזר, לעיסוק מתמשך בשאלות מדיניות והעבודה השוטפת של המשרד למול המגזר השלישי הפועל בתחומו".

כמה המלצות ממוקדות העולות מהמחקר:

קידום שקיפות:

- בכל הקשור תעריפי השירותים שקובע משרד הרווחה באמצעות פרסום מפורט של רשימת התעריפים והרציונל שעומד בבסיסם.
- שיפור איסוף ופילוח נתונים על פי מגדר ועל פי קבוצות אוכלוסייה נוספות בקרב מקבלי/ות השירותים. זאת על מנת לשפר את פריסת השירותים ואת המענים על הצרכים השונים של קבוצות שונות.

באשר לשיטת התקצוב באמצעות הועדות - המגמה במשרד הרווחה הינה להעביר כמה שיותר שירותים לתקצוב בהועדות. מנגד, מרבית נציגי העמותות עימם דברנו מבקשים לחזור לשיטת התקצוב הקודמת- תקצוב על פי מכסות ודיווח של העמותה למשרד באמצעות העברת רשימת שמות. אפשרות אחת הינה לבחון חזרה לתקצוב על פי מכסות בשירותים בהם התחלופה גבוהה. אפשרות נוספת הינה לייעל ולהגמיש את שיטת הועדות, למשל באמצעות:

- כינון מערכת ממוחשבת להזנת נתונים משותפת למשרד, לרשויות המקומיות ולמפעילי השירותים. מערכת כזו תקצר ותייעל את הליכי אישור התקציבים והפיקוח לטובת כל הנוגעים בדבר;
- הקצאת תקציב חודשי המבוסס על ממוצע נוכחות צעירות בפרויקט ברבעון הקודם, כאשר התחשבות סופית תערך בסוף שנת הפעילות. כך יינתן לעמותות זמן ממושך יותר להליך הוצאת ההועדה והן לא יידרשו להעמיד מימון ביניים;
- הגדלת התקורה למפעילי השירותים באופן שיאפשר הקצאת כח אדם להליך השייך לרשות המקומית והוצאת טפסי הועדות.

באשר לסוגיית תת התקצוב - יש לבחון מחדש את רכיבי השירות הנכללים בתעריפי התקצוב לשירות והכללת רכיבים הכרחיים לשירות ואינם מתוקצבים היום כגון הכשרות לעובדות, מחשוב ואחזקת המבנים. סוגיה מהותית שדורשת בחינה מחדש הם שיעורי המשרות ורמות השכר של העובדות כפי שהן מתוקצבות במכרזים. כאמור לעיל, לצורך כך, מומלץ שתוקם ועדה משותפת לכל השחקנים המעורבים בתחום.

באשר לדרכי ההתקשרות של המשרד עם עמותות מפעילות שירותים - ראוי לבחון מחדש את המודלים להתקשרות עם עמותות למשל - הארכת משך ההתקשרות בהפעלת תכניות לטווח ארוך, הגמשת מודל המיזם המשותף כך שיאפשר מימון שירותים בשיעורים גבוהים יותר מ-50% מצד המשרד ועוד. המלצה זו עולה בקנה אחד עם המלצותיו של הצוות לבדיקת יחסי משרד הרווחה עם החברה האזרחית והמגזר השלישי משנת 2004 וביניהן: "על המשרד לשאוף להתקשרויות רב-שנתיות, על מנת ליצור תנאי פעולה ודאיים יותר המבטיחים אופק תכנוני, ומשמרים רצף שירות סביר של ספקים". (כנפו ואח', 2004).

באשר לפריסת התכניות ופערי המימון בין רשויות - פתרון לצמצום הפערים ביכולת לתפעל שירותי רווחה בין הרשויות מיושם בשנים האחרונות במסגרת התכנית הלאומית לנוער בסיכון. התכנית כוללת מימון דיפרנציאלי כך שרשויות השייכות לאשכולות החברתיים-כלכליים 1-5 נדרשות למימון תואם של 10% בלבד, ולא 25% כפי שקורה לגבי מרבית שירותי הרווחה. לדברי מנהלת התכנית, הורדת רף ההשתתפות העצמית הביא לתנופה של פיתוח שירותים ברשויות חלשות בהן כמעט ולא היו שירותי רווחה לנוער לפני יישום התכנית (ראיון עם טלל דולב).

תכנית העבודה של המשרד לשנים 2016-2017 כוללת הרחבה משמעותית של השירותים הקיימים ופיתוח שירותים ייחודיים לצעירות חרדיות וצעירות יוצאי אתיופיה אך אינה נותנת מענה מספק למחסור בשירותים לצעירות ערביות.

מקורות

- אור שלום, 2015. הועדות, נייר עמדה.
- אלמגור-לוטן, 2011. מקלטים לנשים נפגעות אלימות. הכנסת – מרכז המחקר והמידע, ירושלים.
- בן בסט, אבי ומומי דהן. 2009. הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות. ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בנבנישתי, רמי וצוות פורום למחקר על ילדים בני נוער וצעירים במצבי סיכון ומצוקה. 2015. צעירים הבוגרים ממסגרות חוץ ביתיות, סקירת ספרות תקופתית. אוניברסיטת בר אילן, בית הספר לעבודה סוציאלית.
- בנימין, אורלי. 2015. "רכש שירותים חברתיים בישראל כממגדר תנאי העסקה: המשא ומתן בין המדינה למעסיקים זוכי מכרזים". ביטחון סוציאלי, 98: 39-62.
- ברקוביץ-רומנו אדווה ואיציק זהבי. 2014. "סוגי השיח המגדרי והשפעתם על מדיניות, פרקטיקות ואתגרים בג'וינט-אשלים". עט השדה, 14: 16-32.
- הכנסת, 2016. "כ-200 מיטות חדשות לחסרי דיור יפרסו בירושלים, תל אביב וחיפה; ועדת המשנה לטיפול בצעירים וצעירות חסרי בית מסכמת פעילות". הודעות הכנסת, הודעה מיום 23 במרץ.
- זעירא, ענת, רמי בנבנישתי ותהילה רפאלי. 2012. צעירים פגיעים בתהליכי מעבר לבגרות: צרכים, שירותים ומדיניות דוח מחקר מסכם. האוניברסיטה העברית בירושלים ואוניברסיטת בר אילן.
- כאהן-סטרבצ'ינסקי, פאולה, ליאת יורוביץ, וצלב קונסטנטינוב, ורווית אפרתי. 2005. מאפיינים וצרכים של הנערות המטופלות בשירות לנערות וצעירות - משרד הרווחה. מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, מרכז אנגלברג לילדים ולנוער ומשרד הרווחה. ירושלים.
- כנפו, דוד ואח'. 2004. דוח הצוות לבדיקת יחסי משרד הרווחה עם החברה האזרחית והמגזר השלישי. ינואר 2004. <http://www.molsa.gov.il/About/OfficePolicy/Documents/TeamReportAboutThirdSection.pdf>
- מבקר המדינה. 2007. דוח ביקורת שנתי 57 בשנת הכספים 2006. ירושלים.
- מידות. 2014. מיפוי מענים וצרכים עבור אוכלוסיות הצעירים בסיכון בישראל. <http://goo.gl/mO2ibS>
- מירטנבאום, דנה ומור ארם. 2014. "צעירות הגרות בין הכסאות". נייר עמדה, פורום ארגוני צעירות. media.wix.com/ugd/981286_7122459952434e2baa4f33c6b1ee59e1.pdf
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה. אוקטובר 2015. סקירת השירותים החברתיים 2014, פרק 3.
- משרד רה"מ, אגף ממשל וחברה. מרץ 2014. "חדר משלנו" - היוזמה הבינמגזרית לפתרונות דיור וליווי עבור צעירים חסרי עורף משפחתי. ירושלים.
- סבירסקי, שלמה ויעל חסון. 2005. שירותי רווחה אישיים בעידן של צמצום תקציבי. תל אביב, מרכז אדווה.
- סידי, מירית. 2009. "החצר הנשית" תיעוד והמשגה של פרקטיקה ביקורתית בעבודה סוציאלית עם נערות ונשים צעירות ב"פ. חיבור לקבלת התואר מוסמך למדעי הרוח והחברה. המחלקה לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- סיכו, העמותה לשוויון אזרחי. 2011. "מחסמים לסיכויים: הקצאת תקציב משרד הרווחה ותקני עובדים סוציאליים למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הערביות". מסמך מדיניות מס' 4. ירושלים-חיפה.

קומם, מיכל, מרים גולן, טלל דולב ודריה יובל. 2005. "נערות על המפה: מסגרות לפיתוח שירותים ותכניות לצרכים ייחודיים של נערות". בתוך: רהב, גיורא, יוחנן ווזנר ומיכל וונדר-שוורץ (עורכים). *נוער בישראל 2004*. המרכז הבינתחומי לחקר מדיניות וטיפול בילדים ונוער, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל-אביב.

קטן, יוסי. 2009. *צעירים בישראל: בעיות, צרכים ושירותים בתחומי הרווחה. תמונת מצב ומבט לעתיד*. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה.

ראובן, יעקב וחגית תורג'מן. 2015. *טיפול בצעירים בסיכון ובמצוקה בקהילה*. משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ירושלים.

רזי, תמי. 2009. *ילדי ההפקר: החצר האחורית של תל-אביב המנדטורית*. תל אביב: עם עובד והמכללה האקדמית ספיר.

רפאלי, תהילה. 2015. *תקופת ה"בגרות בהתהוות" בקרב בוגרי פנימיות בישראל: המשאבים האישיים והסביבתיים המנבאים תפקוד מסתגל ורווחה נפשית של בוגרי פנימיות כארבע שנים לאחר סיום השהות*. חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה". אוניברסיטת בר אילן, בית הספר לעבודה סוציאלית.

שיינטוך, שמוליק. 2008. *חיים בשוליים- מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל*. משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר, תכנון והכשרה, ירושלים.

שרביט רחל ומנחם ווגשל. 2008. "צעירים מעל גיל 18 בטיפול אגף התקון, משרד הרווחה והשירותים החברתיים". *מפגש*, 28: 185-181, ירושלים.

שתיו, עולא. 2008. "נשים ערביות בשוק העבודה". *נייר עמדה*, פורום נשים לתקציב הוגן.

רשימת ראיונות

1. 3.1.16 **ברוריה זלצמן**, מנהלת השירות לנערות וצעירות, עיריית תל אביב
2. 10.1.16 **צפורה גוטמן**, לשעבר מנהלת מרכז "עד"י" בבני ברק, חברה בפורום **ארגוני צעירות**
3. 10.1.16 **רועי מצר**, מנהל תחום טיפול בעמותת "אותות"
4. 17.1.16 **אילנה הלר**, רכזת טיפול חוץ ביתי במנהל ילד ונוער, עיריית תל אביב
5. 18.1.16 **מירית סידי**, מנכ"לית מייסדת של עמותת "החצר הנשית"
6. 3.2.16 **רעות גיא**, אחראית תחום נערות וקצה, "עלם"
7. 4.2.16 **לילך סבירסקי**, עובדת לשעבר בעמותת "אור שלום" במעון לנערות במצוקה
8. 18.2.16 **מיכל קומם**, מנהלת המרכז לחקר וקידום צעירות, מכללת ספיר
9. 1.3.16 **אינאס זועבי**, מנהלת המקלט לנערות וצעירות, נצרת
10. 3.3.16 **חנה פרימק**, סמנכ"לית כספים לשעבר בג'וינט אשלים
11. 14.3.16 **עדה טרוסמן-פליאל**, סגנית מנהלת לשעבר בשירות לנערות וצעירות
12. 17.3.16 **מנחם וגשל**, מנכ"ל משרד הרווחה לשעבר
13. 23.2.16 **טלל דולב**, מנהלת התכנית הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון
בסיכון
נטלי דגה, רכזת תקצוב ותמחור, התכנית הלאומית לילדים ובני נוער
14. 4.4.16 **עדי עטיה**, מנהלת בתים חמים לנערות בדרום, עמותת "יחדיו"
15. 10.4.16 **ציפי נחשון-גליק**, מנהלת השירות למתבגרים, צעירות וצעירים במשרד הרווחה
16. 12.4.16 **רבקה לויפר**, רכזת תחום רווחה וביטוח לאומי, אגף תקציבים, משרד האוצר.

נספח: שירותי רווחה לצעירות בישראל

- 1. מרכזי יום:** מרכזים פתוחים לצעירות המספקים מענה הומניטרי כגון ארוחות חמות ומקלחות לצד שירותי ליווי וסיוע אישיים כדון: ליווי לטיפול רפואי, מיצוי זכויות, סיוע בשוק העבודה, השלמת השכלה ועוד. לדוגמא: *החצר הנשית*- מרכז יום פתוח לפעילות מגוונת לנערות וצעירות בסיכון. כיום פועלים 77 בתים חמים ברחבי הארץ, אולם אוכלוסיית היעד העיקרית שלהם הן נערות; מרכזי עדי לנערות וצעירות. ישנם מרכזי יום גם לנערים וצעירים אולם מנתוני משרד הרווחה עולה כי נשים הן המשתמשות העיקריות בסוג זה של שירות.
- 2. שירותים לנפגעות אלימות מינית:** מרכזי סיוע לנפגעות ונפגעי תקיפה מינית בכל הגילאים. המרכזים מופעלים על ידי עמותות וכוללים מוקד חירום, תמיכה ראשונית וליווי למשטרה, בתי משפט וכד', קבוצת תמיכה. לבנות 18 ומעלה קיימים גם מרכזים טיפוליים רב-תחומיים לנפגעות תקיפה מינית המופעלים במספר מוקדים בארץ על ידי הרשויות המקומיות ועמותות ובסיוע משרד הרווחה ומספקים מענה לצרכים נפשיים, רפואיים, פסיכיאטריים ומשפטיים של הנפגעות. לצד שניים מהמרכזים – בחיפה ובראשון לציון פועלת תכנית תעסוקה לנפגעות אלימות מינית בגילאי 17-50. בנוסף קיימת מסגרת יום – "בית אמיתי", המופעלת על ידי עמותת עלם ומשמשת מרחב פתוח לשיחות אישיות וקבוצתיות לנפגעות אלימות מינית עד גיל 26.
- 3. שירותים לצעירות נפגעות זנות:** בשנים האחרונות ניכרת השקעה בסיוע לנשים וצעירים הסובלים מניצול מיני או עוסקים בזנות. השירותים קיימים בעיקר בחיפה ובתל אביב ובמידה מצומצמת יותר, על בסיס יומי גם בבאר שבע ובאילת. "אופק נשי" בחיפה "סלעית" בתל אביב מפעילות רצף של שירותים עבור צעירות ונשים בזנות כולל *דירות חירום* הפועלות 24 שעות ביממה המספקות קורת גג מיידית וסיוע הומניטרי, *הוסטלים טיפוליים* להוצאת נשים וצעירות ממעגל הזנות המספקים קורת גג לצורך מתן טיפול נפשי ושיקומי לפרק זמן ממושך, מרפאות ניידות לאיתור נערות, צעירות ונשים בזנות המרפאות הניידות באחריות משרד הבריאות ופועלות שבעה ימים בשבוע, בשיתוף עם משרד הבריאות ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים. תכנית נוספת לאיתור נערות וצעירות בזנות היא "ערות בלילה" המופעלת אף היא בתל אביב ובחיפה. התכנית המקיפה ביותר הפועלת כיום מבחינת היקף המשתתפים והמימון הינה "הלב 24/7" - תכנית לצעירים/ות וטראנס-ג'נדרים על רצף הזנות והניצול המיני המסחרי המופעלת על ידי עמותת עלם, בשיתוף עיריית תל אביב ובשותפות ובמימון משרד הרווחה.
- 4. תכניות לצעירות במצבי סיכון ו/או מכורים לסמים –** מתן מענה לצעירים וצעירות חסרי בית בין גילאי 18-26, הנמצאים במצבי סיכון ומצוקה קשים. לרוב משתמשים בסמים ו/או אלכוהול, מנותקים ממערכת טיפוליות, חברתיות ומשפחתיות, וחיים את חייהם ברחוב. דוגמא תכנית "מישהו לרוץ איתו"-המופעלת בתל אביב על ידי עמותת עלם וכוללת מרכז יום לצעירים חסרי בית, הפועל 6 ימים בשבוע. בנוסף, קיימת

בתל אביב דירת מעבר לצעירות בנות 18-26 שהן חסרות בית ומכורות לסמים המופעלת ע"י עמותת עלם והשירות לטיפול בהתמכרויות, משרד הרווחה. הדירה מיועדת לצעירות שבחרו להשתקם ומתגוררות בה 4 צעירות לתקופה של 9-12 חודשים, לאחר שעברו תהליך גמילה באחד ממרכזי הגמילה הקיימים בארץ. דירה דומה קיימת עבור צעירים מכורים.

5. תכניות מנטורינג (חונכות) - תכניות המתמקדות בליווי אישי. התכנית המרכזית היא סל"ע- סיוע לנערות וצעירות באמצעות חונכות של סטודנטיות המקבלות מלגה על כך. בנוסף החלו בשנים האחרונות תכניות המתמקדות בבוגרי פנימיות ומסגרות חסות הנוער, ליווי לעצמאות הכולל הכנה לחיים בתחומים שונים. "גשר לעצמאות" לבוגרי פנימיות המלווה בסיוע בדיוור, "מחסות לעצמאות" - ליווי בוגרי מסגרות חסות הנוער ותכנית לבוגרי כפרי נוער הכוללת דיוור לנזקקים ומלגות. בנוסף פותחה תכנית מנטורינג ייחודית במסגרתה צעירות במצוקה חונכות נערות במצוקה. זוהי תכנית העצמה לצעירות במצוקה בגילאי 16-24, הכוללת יום לימודים בשבוע באקדמיה (אונ' ת"א ומכללת ספיר) והתמחות. בהמשך, המשתתפות בתכנית עוסקות בחונכות של נערות במצוקה. עבור בוגרות המנטורינג מופעלות תכניות לקידומן בתחום הלימודים והתעסוקה.

6. שירותי חירום: מקלטים לנערות, צעירות ונשים הנמצאות בסכנה ו/או משבר מיידיים (כגון מקלטים לנשים מוכות), המטרה היא הגנה מיידית מפני הגורם המסכן (במשפחה ומחוץ לה) והענקת להן טיפול תומך במהלך המשבר. קיימים מקלטיים ייעודיים לנשים מוכות ולנפגעות סחר מיני. לרוב מדובר במקלטים הפועלים באמצעות עמותות ובפיקוח ומימון השירות לטיפול בנערות וצעירות. הפניה אליהם היא באמצעות עובדים סוציאליים ברשויות המקומית והמשטרה, והשהות בהם הינה מרצון ולטווחי זמן משתנים. דוגמא לשירותי חירום לצעירות הוא מקלט המופעל על ידי עמותת עלם בשיתוף עם החטיבה לקידום נוער וצעירים, ירושלים ומשמש להלנת חירום לצעירות חסרות בית בגילאים 18-26 המנותקות מגורמי תמיכה וסיוע. המרכז פתוח לכל צעירה ללא הצבת תנאים מוקדמים 365 לילות בשנה. המקום מספק אוכל, מקלחת, לינה וליווי לטיפול רפואי. עבור צעירות ערביות פועל מקלט ארצי אחד בצפון המיועד לנערות וצעירות כאחד.

7. מסגרות מגורים טיפוליות וסיוע בדיוור: דירות בשכירות מסובסדת לבוגרות פנימיות, אומנה והוסטלים ו/או לצעירות עצמאיות שאינן בקשר עם משפחותיהן. קיימות מסגרות דיוור ייחודיות לצעירות דתיות, חרדיות וחוזרות בשאלה וכן לצעירות ערביות ודרוזיות. מתווה אחד הוא של דירות מעבר – דיוור זמני והכנה לעצמאות כלכלית. מתווה שני הוא של הוסטלים טיפוליים ושיקומיים, למשל לנפגעות אלימות מינית. דוגמא: *הדיוורית* המופעלת כפיילוט על ידי עמותת אותות ובמימון (80%) המוסד לביטוח לאומי. מדובר בעשרה חדרים במעונות של אוניברסיטת תל אביב – בכל חדר שתי צעירות לתקופה של עד שנה – המענה הוא מידי, מוגבל בזמן והצעירות משתתפות בהוצאות. מתווה שני הם הוסטלים המשמשים קורת גג לצעירים וצעירות וכוללים הליך טיפולי או שיקומי, כגון הוסטל החוט המשולש בירושלים בו שוהים כ-20

צעירים וצעירות בגילאי 17-23 המוגדרים כמנותקים וההוסטלים שמפעילה עמותת בית השנטי בתל אביב ובנגב לנוער וצעירים.

8. תכניות להכשרה תעסוקתית והשלמת השכלה - קיים מגוון של תכניות המעניקות כלים, לימוד מיומנויות, ליווי והכשרה לתעסוקה (למשל תכנית אפיקים המופעלת ברשויות מקומיות בשיתוף תב"ת, המוסד לביטוח לאומי ועמותת "אפשר"). חלק מהתכניות מיועדות לצעירים ממגזרים כגון הבדואי ("אהל חם") והאתיופי (תל"ם). כמו כן קיימות תכניות להשלמת השכלה לצעירים שלא השלימו 12 שנות לימוד ו/או ללא בגרות מלאה (כגון תכנית "משלי" המשותפת לכמה משרדי ממשלה יחד עם אשלים וקרן גרוס), תכניות המעניקות מלגות סיוע לרכישת השכלה גבוהה (למשל מלגות הקרן לידידות) ותכניות הכנה לתעסוקה כגון "זינוק" ו"צעירים בונים" הכוללות סדנאות הכנה לתעסוקה לצעירות בגילאי 18-25.

9. תכניות הכנה לצבא ושירות לאומי וליווי בשירות: תכניות הכוללות ליווי וסיוע בהשתלבות בצבא או בשירות לאומי. לדוגמא, צל"ש לצעירות- תכנית הכנה להשתלבות בצבא ובשירות לאומי המיועדת לבנות 17.5-21. מ' רווחה, עמותות בת עמי, ביטוח לאומי, תמ"ת, צה"ל. התכנית כוללת הכשרה מקצועית, העשרה, הכנה לצבא או לשירות לאומי. התכנית, המופעלת בפריסה ארצית, היא בת 9 חודשים, שבוע לימודים מלא. תכנית נוספת היא ניצוץ לעתיד בטוח- ליווי חיילים במצבי סיכון המוכרים ללשכות הרווחה לפני השירות ובמהלכו ו"ניצוץ שיא" ליוצאי אתיופיה. בנוסף מפעיל משרד הרווחה שירות לאומי הכולל ליווי ותמיכה לצעירים וצעירות שקבלו פטור משירות צבאי על רקע מצבי ניתוק ומצוקה ומכינות קדם צבאיות לצעירים המוכרים למערכת הרווחה.

(לפרטים נוספים)

<http://www.molsa.gov.il/Units/Wings/AgafNoar/ShirutNohar/Pages/ShirutNohar.aspx>