



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

נערות וצעירות בסיכון בחברה הערבית והמענים הניתנים להן

**מוגש לוועדה לזכויות הילד
ולוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי**

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 64 08 240 / 1

פקס: 02 - 64 96 103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: ד"ר נורית יכימוביץ-כהן

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ח בכסלו תשע"ז

28 בדצמבר 2016

תוכן העניינים

1	תמצית
5	מבוא
5	1. מאפייני הנערות והצעירות בסיכון בחברה הערבית בישראל
8	2. נתונים על נערות וצעירות בסיכון מהחברה הערבית
10	2.1. נערות וצעירות בסיכון בחברה הערבית המטופלות על ידי גורמי הרווחה
13	3. מענים שמשרד הרווחה נותן לנערות וצעירות בסיכון מהחברה הערבית
14	3.1. מענים במסגרת הקהילה
14	3.1.1. שירותים במסגרת לשכות הרווחה
14	3.1.2. בית חם לנערות וצעירות בסיכון ובמצוקה
15	3.1.3. תכנית מנטורינג – נערות למען נערות
15	3.1.4. מרכז עד"י
15	3.1.5. תכנית צל"ש
16	3.1.6. קבוצות סל"ע ידידים
16	3.1.7. תכניות תעסוקה
16	3.1.8. תכנית "בשבילי"
17	3.1.9. טיפול בנפגעות תקיפה מינית
17	3.1.10. טיפול בהתמכרויות
18	3.1.11. מסגרות השירות לשיקום נוער
20	3.1.12. מענים במסגרת 360-התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון
22	3.2. מענים מחוץ לקהילה
21	3.2.1. מקלט חירום לנערות וצעירות
21	3.2.2. הוסטל לצעירות בחברה הערבית
22	3.2.3. דירת מעבר לנערות וצעירות
23	3.2.4. פנימיות
24	3.2.5. מעון נעול והוסטל של רשות חסות הנוער
24	4. מענים בתהליך הקמה על ידי משרד הרווחה
24	4.1. מענים בקהילה, בתהליכי הקמה
24	4.2. מענים מחוץ לקהילה, בתהליכי הקמה
25	5. תקציב הטיפול בנערות וצעירות בסיכון מהחברה הערבית
28	6. מעני משרד הרווחה לנערות וצעירות ערביות בסיכון – מבט מקומי

29	7. קשיים בהקצאת כח אדם או ניצול תקציבים
32	8. איתור וטיפול בנערות ערביות בסיכון על ידי משרד החינוך
34	8.1. נתונים על פעילות האגף לחינוך ילדים ונוער, לסיוע לנערות ערביות בסיכון
36	8.2. פעילות אגף שפ"י למניעה ואיתור נערות ערביות בסיכון
38	9. תכניות לסיוע, טיפול ומניעת תחלואה בנערות וצעירות בסיכון מהחברה הערבית – תגובת משרד הבריאות
39	10. תכניות המשרד לביטחון הפנים לסיוע ומניעת חזרה לפשיעה של בנערות וצעירות ערביות בסיכון
40	11. טיפול בנערות ובצעירות ערביות בסיכון על ידי שירותי המבחן
40	11.1. הטיפול בנערות בסיכון על ידי שירות המבחן לנוער של משרד הרווחה
40	11.2. הטיפול בצעירות בסיכון על ידי שירות המבחן למבוגרים של משרד הרווחה
41	12. הנגשה תרבותית ושפתית של המענים לנערות וצעירות בסיכון מהחברה הערבית
41	12.1. הנגשה שפתית
42	12.2. הנגשה תרבותית
43	12.3. התאמה תרבותית ושפתית של תכנית הרווחה החינוך והבריאות לנערות וצעירות ערביות
43	13. פעילות פרלמנטרית בעניין נערות וצעירות ערביות בסיכון
47	נספח – החלטות ממשלה ודוחות בעניין נערות וצעירות בסיכון מהחברה הערבית

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשתן יפעת שאשא ביטון, יושבת-ראש הוועדה לזכויות הילד, ועאידה תומא סלימאן, יושבת-ראש הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי. המסמך עוסק במענים הניתנים לנערות (בנות 13-18) ולצעירות (בנות 18-25) מהחברה הערבית שהן על רצף מצבי הסיכון, המצוקה, המשבר והסכנה. מצבים אלו נובעים ממצאות חיים היוצרת ומחריפה את בעיותיהן ומקשה את השתלבותן במערכות חיים משפחתיות, חינוכיות, קהילתיות וחברתיות. מציאות כזאת גם טומנת בחובה סכנה לדחייה, ניכור, אלימות מינית, פיזית או רגשית, הזנחה, ניתוק ממערכות, אי-מיצוי זכויות ותנאי חיים שאינם מאפשרים התפתחות מיטיבה. נושא הנערות והצעירות הערביות בסיכון עלה לדיון בוועדות בכנסת כמה פעמים בשנים האחרונות, ונזכר גם בהחלטות ממשלה ובדוחות מבקר המדינה.

עיקרי הדברים העולים במסמך:

- על-פי משרד הרווחה, נערות (בנות 13-18) וצעירות (בנות 18-25) בסיכון הן רווקות שהתנהגותן מתאפיינת בהרס עצמי, נתונות בהידרדרות או בסכנת הידרדרות וחוו אירועים טראומטיים – נפשיים, רגשיים וחברתיים. הן סובלות מקשיים באחד התחומים האלה או יותר: התחום האישי, המשפחתי, תחום ההשכלה, התעסוקה, מיצוי זכויות ושפה. נערות וצעירות עם מוגבלות שכלית-התפתחותית, מכורות לסמים או לאלכוהול או סובלות ממחלת נפש אינן נכללות בקבוצה זו.
- על-פי דוח של מכון ברוקדייל משנת 2011, כ-23% מהילדים ובני הנוער הערבים הוגדרו בסיכון – כ-60% בנים וכ-40% בנות. ממיפוי שנערך במסגרת 360° – התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון עולה כי מספרן של הנערות הערביות בסיכון היה בעת המיפוי 13,465 (המיפוי נערך בשני גלים, בשנים 2009-2010 ובשנים 2013-2014). אין לנו נתונים על מספר הצעירות בסיכון בחברה הערבית.
- משרד הרווחה מטפל בנערות וצעירות בסיכון באמצעות כמה יחידות במשרד, ואין גורם המנהל את המענה הניתן להן בראייה כוללת. כמו כן, אין גורם שאוסף את הנתונים על מספר הנערות והצעירות שמקבלות שירות ועל התקציבים המוקצים למטרה זו. לפיכך, הנתונים המספריים על שירותי המשרד שיוצגו במסמך זה מבוססים על שני מקורות עיקריים: מערכת התשלומים של משרד הרווחה ודיווח של השירות לנוער, צעירים וצעירות.
- על-פי נתוני מערכת התשלומים של משרד הרווחה, בשנת 2015 קיבלו 4,488 נערות וצעירות ערביות מענה ממשרד הרווחה. המענה השכיח והעיקרי היה בית חם (1,432 נערות וצעירות, כ-32% ממקבלות המענה) ואחריו מועדונית – 772 צעירות (כ-17%). עם זאת, כ-59% מתקציב המשרד שהופנה לטיפול באוכלוסייה זו שימשו למימון פנימיות, אף שמענה זה נחשב רצוי פחות בחברה הערבית, היות שהוא כרוך בהרחקת הנערות והצעירות מביתן.
- כאמור, מנתוני משרד הרווחה עולה כי בשנת 2015 קיבלו 4,488 נערות וצעירות ערביות בסיכון מענה ממשרד הרווחה. באותה שנה מספר הנערות והצעירות בסיכון שקיבלו מענה בחברה היהודית היה 11,735 – פי-2.6 ממספר הערביות. עם זאת, התקציב שהוקצה לטיפול בכלל הנערות והצעירות היהודיות היה כ-900 מיליון ש"ח, לעומת כ-200 מיליון ש"ח לנערות וצעירות ערביות (פי-4.5). בשנה זו הסכום הממוצע שהושקע בכל מטופלת היה כ-45,000 ש"ח באוכלוסייה הערבית וכ-77,000 ש"ח באוכלוסייה היהודית – הפרש של כ-40%. ייתכן שהסיבה לכך היא שיעור שימוש שונה במענה הפנימייתי, שעלותו גבוהה.
- המענים של השירות לנוער, צעירים וצעירות מחוץ לקהילה הם מקלט חירום, הוסטל ודירת מעבר. הם נועדו לתת למטופלות סביבת מגורים בטוחה, טיפולית ותומכת. המענים הניתנים במסגרת הקהילה הם טיפול פרטני וקבוצתי במסגרת לשכות הרווחה (מרבית המטופלות מקבלות מענה זה), בתים חמים, תוכנית מנטורינג, מרכז עד"י, תוכנית צל"ש, קבוצות סל"ע – ידידים, תוכניות תעסוקה, תוכנית "בשבילי" ומרכזי טיפול לנפגעות תקיפה מינית. למטופלות בהם מוצעים העצמה אישית, הכשרה, תעסוקה וחברה, ובשעת



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הצורך גם סיוע נפשי ועזרה פרטנית. במסמך יוצגו המענים האלה ויובאו נתונים על מספר המטופלות מהחברה הערבית בכל אחד מהם, לפי הדיווח של השירות (על סמך ספירה ידנית). כמו כן, יובא מידע על תקצובם.

- בבחינת תקציבי השירות לנוער, צעירים וצעירות לשנת 2015 עולה כי **מרבית התקציבים מנוצלים במלואם ואף בחריגה** (התקציבים המיועדים לנפגעות תקיפה מינית, בתים חמים, מסגרות בקהילה ומסגרות חוץ-ביתיות).

- **המענים שניתנים במסגרת שירותים אחרים של משרד הרווחה:**

- **פנימיות** הן מענה חוץ-ביתי שמפעיל **השירות לילד ולנוער**. יש שתי פנימיות המיועדות לנערות ערביות ו-11 פנימיות המיועדות לחברה הערבית ששוהים בהן בנות ובנים. בעת כתיבת המסמך התגוררו 423 נערות ערביות בפנימיות אלו, כ-60% מהן במחוז הצפון וכ-29% במחוז ירושלים. לפי משרד הרווחה, במזרח ירושלים מערך הרווחה חלש ואין מענה מספק.

- **השירות לשיקום נוער מפעיל מסגרות יום טיפוליות, שיקומיות וחינוכיות: מפתן, מית"ר ומפתן משולב-מית"ר**. כ-70 נערות ערביות משתתפות במסגרות אלו במחוז הצפון וכ-15 במחוז המרכז. בעת כתיבת המסמך אין פעילות של מסגרות אלו במחוז ירושלים והדרום. מתוכננות הרחבה של הפעילות בצפון והקמת מסגרת בירושלים.

- **רשות חסות הנוער מפעילה מעון נעול** ובו 22 נערות ערביות ו**הוסטל** ובו 16 נערות ערביות.

- **השירות לטיפול בהתמכרויות** מטפל בכ-30 נערות וצעירות ערביות בכל שנה.

- **שירות המבחן לנוער ושירות המבחן למבוגרים** הם באחריות אגף תקון במשרד הרווחה. בשנת 2015 הופנו לשירות המבחן לנוער 172 נערות ערביות בנות 12-18. מקצתן הופנו לטיפול בקהילה (25 נערות, כ-14% מהנערות שהופנו לשירות). שירות המבחן למבוגרים הוא חלק ממערכת אכיפת החוק, ומטרתו לשקם עוברי חוק בקהילה, לפקח עליהם ולצמצם חזרה לפשע. בכל שנה מופנות לשירות כ-80 צעירות ערביות בנות 18-29 (כ-15 בנות 18-21 והשאר בנות 22-29). **משירות המבחן לנוער נמסר כי חסרות תוכניות בכלל, ובחברה הבדואית בפרט. משירות המבחן למבוגרים נמסר שיש קושי בגיוס קציני מבחן ערבים, בייחוד בירושלים ובדרום הארץ.**

- **בעת כתיבת המסמך משרד הרווחה מקים מענים נוספים בעבור נערות וצעירות בסיכון מהחברה הערבית:** מעגלי בנות, הרחבת השילוב בשירות אזרחי ויחידות נוספות לטיפול בנפגעות תקיפה מינית בעבור החברה הערבית. נוסף על כך, על-פי תשובת המשרד על פנייתנו, **מענה ייעודי לחברה הערבית נתון בשלבים ראשוניים של פיתוח ושל מיפוי צרכים.**

- **בשנים 2011-2015 קיבלו מענה בתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון 6,926 נערות ערביות בסיכון.** סוג המענה העיקרי שניתן להן היה טיפול רב-תחומי בקהילה – 3,060 נערות (כ-44% מהנערות שקיבלו מענה). סוג מענה מרכזי נוסף היה התערבות רגשית-חברתית בבית-הספר, שקיבלו 969 נערות, שהן כ-14% מהנערות. שאר הנערות שולבו במענים מסוג אחר.

- מדוח של התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון עולה כי **במסגרת התוכנית ניתנת העדפה לאוכלוסייה הערבית** (בנים ובנות כאחד); העדפה זו באה לידי ביטוי בבחירת היישובים הכלולים בתוכנית ובבחירת שיטת התקצוב, שבה **ההקצאה לכל ילד (כאמור, הן בנים והן בנות) ביישוב ערבי גדולה בכ-14% משהיא ביישוב יהודי**. בתוכנית ניתנו לרשויות המקומיות סמכות ואחריות לבחור את המענים המתאימים לאוכלוסייה המקומית מתוך מאגר של מאות תוכניות שפותחו בשנים האחרונות. לא נמסרו לנו נתונים נפרדים על תקציב המענים לנערות בתוכנית הלאומית. התוכנית הלאומית אינה יכולה לספק מידע זה, היות שהתקצוב נעשה לפי מענים, ורוב המענים משרתים נערות ונערים כאחד.

- **חלק גדול משירותי הרווחה ניתנים דרך הרשויות המקומיות.** מרכז המחקר והמידע של הכנסת הפיץ שאלון ב-82 רשויות מקומיות ערביות בעניין המענים הניתנים לנערות וצעירות ערביות בסיכון. 13 מ-15 הרשויות



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

שענו על השאלון טענו כי **המענים אינם מספיקים לצרכים העולים מן השטח**. מהתשובות של הרשויות עלה שדרושה הוספת בתים חמים, קבוצות העצמה, מענים לצעירות, הכשרה מקצועית, שילוב בתעסוקה, מועדונים חברתיים, מרכזי הדרכה להורים למתבגרות, סדנאות העלאת מודעות והדרכה לזוגיות, דירת חירום, קו חם לנערות במצוקה, טיפולים בתחום הפסיכולוגיה הקלינית, טיפול בנפגעות תקיפה מינית, טיפול לנוער אחרי ניסיונות אובדניים ותנועות נוער.

- הקשיים שמנו הרשויות המקומיות הם בין השאר **קשיים תקציביים, מחסור בכוח אדם, אי-הפעלת תוכניות רווחה בחברה הערבית, דימוי שלילי של קבלת טיפול משירותי הרווחה ומחסור בפרויקטים לצעירות**.
- **כאמור, לפי הרשויות, חלק מן הקשיים בטיפול בנערות ובצעירות ערביות בסיכון נובעים משיטת משרד הרווחה לתקצוב המענים של המשרד באמצעות הרשויות המקומיות. בין היתר נטען כי יש רשויות מקומיות קטנות שאינן מתקצבות היות שהן אינן עונות על הקריטריונים לקבלת תקציב. קשיים נוספים הם מחסור בכוח אדם ברשויות המקומיות, בעיקר בעובדים סוציאליים ובעיקר באזור הצפון ובאזור הדרום.**
- במשרד החינוך שני אגפים פועלים למען נערות בסיכון: האגף לחינוך ילדים ונוער בסיכון והשירות הפסיכולוגי-ייעוצי (שפ"י).
- **פעילות האגף לחינוך ילדים ונוער בסיכון מתמקדת במניעת נשירה גלויה וניתוק ממערכת החינוך.** בשנת תשע"ו טיפלו קציני ביקור סדיר ב-4,086 נערות ערביות, וביחידות לקידום נוער ברשויות המקומיות טופלו 965 נערות המתגוררות ביישובים ערביים (במסמך יובא פירוט של מספר הנערות המשתתפות בתוכניות שהוזכרו לעיל בפילוח לפי מחוז או לפי יישוב). נוסף על כך טופלו ביחידות לקידום נוער נערות ערביות המתגוררות ביישובים מעורבים, אולם אין נתונים על כך. בשנת תשע"ו למדו בתוכנית היל"ה להשלמת השכלה 286 נערות ערביות; רבות מהן נשרו מלימודים סדירים בכיתה ט', י"א או י"ב.
- **פעילות אגף שפ"י לאיתור נערות ערביות בסיכון ולטיפול בהן נעשית באמצעות תוכניות מניעה במסגרת התוכנית "כישורי חיים" בתחומים האלה: חברות וזוגיות ללא אלימות; מיניות ומניעת פגיעה מינית; מניעת התאבדויות; מניעת שימוש לרעה בסמים, אלכוהול וטבק. אגף שפ"י מפעיל גם תוכניות טיפול לתלמידים ותלמידות בסיכון המאותרים בבית-הספר; בתוכנית "עוצמה" (תוכנית קצרת טווח לטיפול בנוער עם בעיות התנהגות) מטופלים מדי שנה כ-300 תלמידות ותלמידים בחברה הערבית; בתוכנית אופ"י (לטיפול בנוער המשתמש בטבק, סמים ואלכוהול) פעלו בשנת תשע"ו 26 קבוצות בחברה הערבית ובהן 207 תלמידות ותלמידים. משרד החינוך לא מסר נתונים על מספר הבנות הערביות שהשתתפו בתוכניות של שפ"י. במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון משרד החינוך מפעיל כ-100 חדרי שלוה. בכל שנה מטופלות בתוכנית כ-1,200 נערות ערביות בסיכון (מספר זה שונה מהמספר שנמסר מהתוכנית הלאומית).**
- לדברי משרד הבריאות, **במערכת הבריאות אין תוכניות ייעודיות לנערות וצעירות בסיכון מהחברה הערבית וכמעט אין שירותי טיפול ייעודיים לנפגעי אלימות במשפחה ותקיפה מינית, למעט מרכזים אקוטיים לנפגעות תקיפה מינית בבתי-חולים וניידות למזעור נזקי הזנות.**
- **המשרד לביטחון הפנים מסר כי הוא אינו מפעיל תוכניות לסיוע, לטיפול ולמניעה של חזרה לפשיעה בעבור נערות וצעירות ערביות בסיכון.** עם זאת, במשרד פועלים שני גופי מניעה – אגף "מצילה" והתוכנית "עיר ללא אלימות" – והם מפעילים תוכניות למאבק באלימות כלפי נשים, מניעת חיזור אליהם ותוכניות כלליות כמו מדריכי מוגנות וסיירות הורים. **המשרד לביטחון הפנים הוא אחד השותפים בתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון. במסגרת זו הוא מפעיל תוכניות ב-27 יישובים ערביים.** תקציב התוכניות הוא כ-2 מיליון ו-609,000 ש"ח. כ-70% מהתקציב ממומן על-ידי התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון והשאר – על-ידי הרשויות המקומיות וגורמים אחרים. במסמך יובא מידע על תוכניות אלו.
- כאמור, מן המיפוי שנערך במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון עלה כי בעת המיפוי היו בחברה הערבית כ-13,500 נערות בסיכון. אף כי במסגרת הכנת המסמך התקבלו נתונים מכמה גורמים ממשלתיים (ובראשם התוכנית הלאומית ומשרדי הרווחה והחינוך) על מספר הנערות שקיבלו מענה בשנים האחרונות,



אין באפשרותנו להעריך את שיעור הנערות ששולבו במענים בכלל הנערות בסיכון שאותרו. הסיבות העיקריות לכך: אין אפשרות להצליב נתונים של מקורות שונים; ההגדרות של טווח הגילים בחלק מן הנתונים על מקבלות השירות שונות. מכאן שאי-אפשר להעריך על בסיס הנתונים הקיימים מה שיעור הנערות והצעירות בסיכון בחברה הערבית שלא שולבו בשנים האחרונות באף אחד מהמענים הנסקרים.

- סוגיה מרכזית העולה מסקירת הנושא היא הצורך בהנגשה שפתית ותרבותית של השירות הניתן לנערות וצעירות בסיכון מהחברה הערבית והדרכים להנגשת השירותים שנותנים משרדי הממשלה. על-פי משרד הרווחה, ההנגשה נעשית בעצם העסקתם של עובדים סוציאליים דוברי השפה הערבית. כמו כן, המשרד ציין את המענה הייעודי לחברה הערבית שהוזכר לעיל, הנתון בשלבי פיתוח. עם זאת, על-פי גישה אחרת, הנגשה תרבותית כרוכה בהתייחסות מעמיקה ורחבה למאפיינים של החברה הערבית. גישה זו מקדמת שימוש מושכל במאפיינים אלו לשיפור מצבן של הזקוקות לסיוע בקרב הנערות והצעירות הערביות בישראל. משרד הבריאות אינו מפעיל תוכניות ייעודיות לנערות, לצעירות או לחברה הערבית, אך הוא מחויב להנגשה שפתית על-פי נוהלי המשרד. משרד החינוך מפעיל תוכניות מניעה מותאמות מבחינה תרבותית לחברה הערבית, וכן תוכניות טיפול המותאמות אישית לנערות. המשרד לביטחון הפנים אינו מפעיל תוכניות המותאמות לחברה הערבית.
- במסמך נסקרת פעילות פרלמנטרית בנושא נערות וצעירות בסיכון בחברה הערבית בוועדה לקידום מעמד האישה, בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות ובוועדה לזכויות הילד. מסקירה זו עולה כי נושא הנערות והצעירות בסיכון בחברה הערבית עלה על סדר-יומן של ועדות הכנסת כמה פעמים בעבר. היו נושאים שעלו תדיר, למשל מחסור בתקציב, מחסור בכוח אדם (שממנו נובע הקושי באיתור הנערות והצעירות בסיכון), המימון התואם שמשרד הרווחה דורש והתאמה תרבותית ושפתית של השירות שמקבלות הנערות והצעירות מהחברה הערבית.
- במסמך נסקור החלטות של ממשלת ישראל הנוגעות לקידום הטיפול בנערות וצעירות ערביות בסיכון, שרובן עוסקות בהקמה ובתקצוב של התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון. בעת כתיבת המסמך החליטה הממשלה לפתח תוכנית לאומית לקידום צעירים וצעירות במצבי סיכון – תוכנית "יתד". בהחלטת ממשלה אין דיון נפרד בצורכיהן של צעירות. האוכלוסייה הערבית מוגדרת בהחלטה זו כאוכלוסייה בעלת סיכוי גבוה להיות בסיכון.



על-פי ההגדרה בתקנון עבודה סוציאלית של משרד הרווחה,¹ נערות וצעירות במצוקה הן בנות 13-25, רווקות, והתנהגותן מתאפיינת בהרס עצמי והן נתונות בהידרדרות או בסכנת הידרדרות וחוו אירועים טראומטיים – נפשיים, רגשיים וחברתיים (לא נכללות בקבוצה זו ילדות וצעירות עם מוגבלות שכלית-התנהגותית, מכורות לסמים או אלכוהול או מי שסובלות ממחלת נפש). נוסף על כך, באוכלוסיית היעד נכללות בעלות אחד המאפיינים האלה או יותר: 1. מי שמערכת היחסים במשפחה או בקבוצת השווים לקויה; 2. הייתה או עודנה קורבן לפגיעה מינית או קורבן לאלימות במשפחה ומחוץ לה, ונוקטת אחד או יותר מדרכי ההתנהגות האלה: היפלטות חוזרת ממסגרות לימודים או תעסוקה; שוטטות; בריחה מהבית; התחברות לחברה עבריינית; קיום יחסי מין לא מובחנים לאורך זמן; הריגות חוזרים; שימוש מזדמן בסמים או באלכוהול; הפרעות אכילה; דיכאונות וניסיונות אובדניים.²

עוד עולה מתקנון עבודה סוציאלית כי נערות וצעירות החשופות למצבי מצוקה במשפחה ובחברה מתקשות במילוי התפקידים המקובלים והאופייניים לבנות גילן. לנערות וצעירות אלו חסכים רגשיים ותפקודיים, ולעתים תכופות אין להן יכולת ליצור קשרים יציבים עם סביבתן הקרובה, ונפגם האמון שלהן בשירותים העומדים לרשותן. פעמים רבות הן חשופות ללחץ חברתי ומשפחתי כבד ואף לדחייה, ורובן קורבנות לאלימות מינית, פיזית או רגשית במשפחתן ומחוצה לה. הלחץ, תחושת הפגיעה והדחייה מחריפים את בעייתן של נערות וצעירות אלו, פוגעים ביכולתן להשתלב במערכות החברתיות הנורמטיביות ומזרזים את הידרדרותן אל שולי החברה.³

בפרסומי משרד הרווחה משמשים לחלופין המונחים "נערות וצעירות בסיכון" ו"נערות וצעירות במצוקה"; מונחים אלו מתארים את אותה אוכלוסיית יעד.⁴ בהמשך המסמך נשתמש במונח נערות וצעירות בסיכון, אלא אם כן נצטט גורמים המשתמשים במונח "במצוקה".

במסמך נביא נתונים על נערות וצעירות בסיכון מהחברה הערבית, נתאר מאפיינים שלהן, נסקור את המענים שמשד הרווחה, משרד החינוך, משרד הבריאות והמשרד לביטחון הפנים והרשויות המקומיות מציעים להן, את התקציבים המוקצים למטרה זו, וכן את מידת השימוש במענים ובתקציבים. נסקור פעילות פרלמנטרית והחלטות ממשלה הקשורות בנערות וצעירות בסיכון. נוסף על כך, נדון בצורך במענים המתאימים לחברה הערבית מבחינת שפה ותרבות.

1. מאפייני הנערות והצעירות בסיכון בחברה הערבית בישראל

בתשובה על פנייתנו הציג משרד הרווחה כמה מאפיינים של נערות וצעירות בסיכון מהחברה הערבית המיוחדים להן, נוסף על מאפייני בני נוער בסיכון בחברה הכללית. המשרד ציין כי מעמדה החברתי הנמוך של האישה וחוסר השוויון בתחום התעסוקה וההשכלה (ובעיקר השכלה גבוהה) בולטים בחברה הערבית יותר מאשר בחברה הכללית.⁵ נוסף על כך בחברה הערבית יש שיעור גבוה יחסית של נישואי בוסר,⁶ ולעתים המשפחה המורחבת מנצלת

¹ תקנון עבודה סוציאלית הוא קובץ ההוראות ליישום מדיניות משרד הרווחה. משרד הרווחה, [תקנון עבודה סוציאלית, מדיניות הטיפול בנערות ובצעירות](#), הוראה 17.1, תאריך תחולה: 1 באפריל 2008.

² שם.

³ שם.

⁴ ציפי נחשון, מנהלת השירות לטיפול בנער, צעירים וצעירות, משרד הרווחה, שיחת טלפון, 19 ביולי, 2016.

⁵ ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, מכתב, 26 ביוני 2016, נשלח בדוא"ל ב-3 ביולי 2016.

⁶ הקביעה שנישואים הם "נישואי בוסר" היא סובייקטיבית, אולם הנתונים מלמדים שבשנת 2013 הגיל הממוצע לנישואים ראשונים בישראל היה 21.9 בקרב נשים ערביות ו-26 בקרב נשים יהודיות. הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2015, [אוכלוסייה](#). כמו כן, בשנת 2006 היה בחברה הערבית שיעור גבוה של נישואים מוקדמים של נערות (נישואים לפני גיל 17), של 30.4 ל-1,000. השיעור היה גבוה במיוחד בנגב – 59.1 ל-1,000. בכל הארץ שיעור הנישואים לפני גיל 17 היה 34.3 ל-1,000 בקרב מוסלמיות, 3.9 ל-1,000 בקרב נוצריות ו-24.6 ל-1,000 בקרב דרוזיות. עאס אטרש, מכון יאפ"א סקרים ומחקרים, דוח מחקר בנושא: [נישואים בגיל צעיר בקרב הערבים](#)



נערות וצעירות לצורך פרנסת המשפחה.⁷ על-פי המשרד, לחלק מהנערות והצעירות בחברה הערבית חסרים כישורי חיים בסיסיים, ובהם כישורי שפה,⁸ הכנה לחיי נישואין, משפחה והורות, שמירה על הבריאות (למשל טיפולי שיניים)⁹ ורישיון נהיגה.¹⁰ כמו כן, עוד מעלה המשרד את המתח שנוצר מהשתייכותן הכפולה של הנערות והצעירות הן לחברה מסורתית הן לחברה מודרנית. לפי משרד הרווחה, הן עלולות להימצא במצב של "דיכוי כפול" – הן כבנות למיעוט הערבי והן כנשים בחברה מסורתית.¹¹

גורמים מקצועיים במשרד הרווחה ציינו כמה מאפיינים נוספים של נערות בסיכון מהחברה הערבית המשפיעים על אופן הטיפול בהן. לדברי גבי דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער, האוכלוסייה הערבית אינה נוטה להוציא בנות מביתן למענה חוץ-ביתי, ועל כן יש לענות על צורכי אוכלוסייה זו על-ידי פנימיות יום.¹² לדברי גבי טלי יוגב, הממונה על המעונות במינהלת רשות חסות הנוער, בחברה הערבית הוצאת הנערות מביתן למענים החוץ-ביתיים נדחית עד לשלבים שבהם רמת הסיכון גבוהה מאוד, והדבר מחייב על-פי רוב "התערבויות קצה" (דהיינו מעון נעול). נוסף על כך, לעתים נשקפת לנערות סכנה בביתן מידי בני משפחתן.¹³ לדברי גבי אפרת לינקובסקי, מפקחת ארצית בשירות לשיקום נוער,¹⁴ רוב הנערות המטופלות בשירות מגיעות ממשפחות הסובלות מקשיי תפקוד רבים: משפחות חד-הוריות שהמצב החברתי-כלכלי שלהן קשה, ההורים מתקשים לתפקד ויש בהן אלימות והזנחה. הנערות בעלות דימוי עצמי נמוך, מופנמות וסובלות מתחושת בדידות וחוסר שייכות למשפחה ולקהילה. לחלק מהנערות בסיכון יש לקויות למידה אשר לא אובחנו ולא טופלו; הישגיהן הלימודיים נמוכים מאוד והן נשרו ממסגרות החינוך הנורמטיביות. בתחום ההתנהגותי-חברתי, בצד אחד של הרצף יש נערות (בעיקר במרכז הארץ) המתאפיינות בהתנהגויות סיכון כגון קושי בקבלת סמכות וחוקי מסגרת, שוטטות וקשרים לא מובחנים עם נערים, ובקצה השני של הרצף יש נערות הסובלות מסגירות ובידוד, שוהות בעיקר בביתן ואינן מנהלות קשרים חברתיים כלל.¹⁵

מסיבות אלו, **צורכי הנערות והצעירות בסיכון בחברה הערבית מתרכזים בכמה תחומי חיים:**¹⁶

- **בתחום האישי והמשפחתי** – התמודדות עם קשיים רגשיים, צורך בפיתוח כישורים אישיים וחברתיים, הכנה לבניית קשר זוגי, חינוך מיני, הדרכה על הורות ועוד;
- **השכלה** – עזרה בהכוונה ללימודים, השלמת בחינות בגרות והשתלבות במסגרות השכלה;
- **תעסוקה** – הכשרה מקצועית, התאמת ההכשרה לצורכי האזור, פיתוח כישורים להשתלבות בעולם התעסוקה וסיוע במציאת עבודה;¹⁷
- **מיצוי זכויות** – ייעוץ, הכוונה וסיוע בהשתלבות במענים שיש בקהילה, וכן מיצוי זכויות במשרדי ממשלה;

⁷ [בישראל](#), 2011. מקור הנתונים במחקר: ח'מאסי ראסם וגרא רמסיס (עורכים), **ספר החברה הערבית בישראל**, מכון ון ליר, 2011. לא עלה בידינו למצוא נתונים מעודכנים יותר.

⁸ ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, מכתב, 26 ביוני 2016, נשלח בדוא"ל ב-3 ביולי 2016.
⁹ על-פי הסקר החברתי של הלמ"ס משנת 2011, כ-58% מהנשים הערביות מדברות עברית בעבודה; כ-55% מהנשים הערביות מתקשות במילוי טפסים בעברית. הלמ"ס, [הסקר החברתי 2011](#), [לוח 29 – בני 20 ומעלה, ערבים, לפי שימוש בשפה העברית ולפי תכונות נבחרות](#), 2011.

¹⁰ ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, מכתב, 26 ביוני 2016, נשלח בדוא"ל ב-3 ביולי 2016.
¹¹ כ-36% מהמורשים לנהוג בחברה הערבית הם נשים, לעומת 45% בחברה היהודית. הלמ"ס, [שנתון סטטיסטי לישראל](#), 2015, [תחבורה ובטיחות בדרכים](#).

¹² ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, מכתב, 26 ביוני 2016, נשלח בדוא"ל ב-3 ביולי 2016.
¹³ דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 9 באוגוסט 2016.
¹⁴ טלי יוגב, מנהלת רשות חסות הנוער, שיחת טלפון, 15 באוגוסט 2016, ודוא"ל, 16 באוגוסט 2016.
¹⁵ השירות לשיקום נוער שייך לאגף נוער, צעירים וצעירות ושירותי תקן במשרד הרווחה. אפרת לינקובסקי, מפקחת ארצית, השירות לשיקום נוער במשרד הרווחה, דוא"ל, 2 באוגוסט 2016, הועבר על-ידי ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת, ב-16 באוגוסט 2016.
¹⁶ ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, מכתב, 26 ביוני 2016, נשלח בדוא"ל ב-3 ביולי 2016.
¹⁷ שם.

¹⁷ שיעור ההשתתפות של נשים מוסלמיות בכוח העבודה הוא 24.6%, והוא נמוך במידה ניכרת משיעור ההשתתפות בקרב יהודיות (65.58%), נוצריות (45.2%) ודרוזיות (32.4%). הלמ"ס, [האוכלוסייה המוסלמית בישראל – נתונים לרגל חג הקורבן](#), 12 בספטמבר 2016.



- **שפה** – צעירות ערביות רבות אינן דוברות עברית, והדבר מקשה עליהן לרכוש השכלה או להיכנס לשוק העבודה מחוץ לחברה הערבית.

בסקירת ספרות שערכו חוקרות של מכון חרוב¹⁸ עלו מאפיינים של נערות במצבי מצוקה קשים, ובהן נערות מהחברה הערבית. על-פי הסקירה, הנערות בחברה הערבית חיות במבנה משפחתי מסורתי ופטריארכלי, שבו הן עלולות להיות חשופות לאלימות. בשנים האחרונות חל בחברה הערבית **תהליך מודרניזציה חברתית ותרבותית**, והיא נחשפת לדפוסים מערביים.¹⁹ מחברות הסקירה טוענות כי בשל כך בני הנוער בחברה הערבית חווים באופן בלתי נמנע שלל קונפליקטים. במחקר שבדק את תפיסת המושג "נערה במצוקה" בקרב נערות ערביות נמצא כי מצב המצוקה השכיח ביותר שהנערות דיווחו עליו הוא בתחום המשפחתי (כ-55.3% מהנערות); רק כ-6.8% מהנערות קשרו "נערה במצוקה" להתעללות מינית או פיזית. עם זאת, כשליש מהנערות סברו כי נערה שאין לה אל מי לפנות (בן משפחה או גורם מקצועי) כשהיא זקוקה לעזרה היא נערה במצוקה.²⁰ רוב הנערות במצוקה בחברה הערבית מגיעות ממשפחות מרובות ילדים,²¹ והן העידו שרמת המתח במשפחתן גבוהה. רק כ-8% מהן מבקשות עזרה מקצועית. כמחציתן מבקשות עזרה מהמשפחה (כמעט תמיד הן פונות אל אמן). כ-20% מהנערות במצוקה בחברה הערבית אינן מבקשות עזרה מאיש.²² בסקירה מודגש המתח שנוצר אצל נערות ערביות בשל הצורך ליישב בין המסורת, המכתיבה פתרון בעיות בתוך המשפחה, לבין החשש והקושי לפתור בעיות מסוימות בתוך המשפחה. עוד נטען בסקירה כי רמת ההשכלה הנמוכה²³ בקרב חלק מהנערות בחברה הערבית מנציחה את תפקידן הנשי המסורתי ומקשה על מוביליות חברתית. מחברות הסקירה מציעות התאמות לחברה הערבית בעת ההחלטה על המענים המתאימים להן. בין היתר עלתה האפשרות שאיש מקצוע יגיע לביתה של הנערה כדי לקבל רשות מאב המשפחה להעביר את הנערה למסגרת טיפול, בייחוד בחברה הבדואית.²⁴

מחקר איכותני שערך ארגון "איתך-מעכ" על החברה הבדואית בשנת 2010 מלמד שבחברה זו מצבן של ילדות, נערות ונשים צעירות בסיכון קשה במיוחד. נמצא כי הן מפנימות את האלימות המופנית כלפיהן כמציאות הכרחית. על-פי המחקר, "אסור לאישה לחשוף את מעשי האלימות המבוצעים נגדה או להתלונן עליהם; אשה שתעשה זאת צפויה להחרמה ונידוי מצד בני משפחתה ועלולה להירצח על שהפרה את חובת השתיקה". עוד עולה מהמחקר כי 51.5% מהנשים שנסקרו חוו אלימות נגדן לראשונה כשהיו ילדות או נערות בבית הוריהן, ובבגרותן

¹⁸ נטע רסנר וענת זעירא, **נערות במצבי מצוקה קשים – סקירת ספרות**, מכון חרוב, ינואר 2014. מכון חרוב הוא מכון הכשרה ומחקר בתחום ילדים נפגעי התעללות והזנחה. המידע המובא מתוך הסקירה מקורו במחקר:

Faisal Azaiza, "Adolescent girls in distress: Views from Arab female adolescents living in Israel", *International Social Work* 49(2), 2006, p. 188-197.

לדברי פרופ' מוחמד חאג' יחיא מבית-הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית, אין מחקרים עדכניים יותר על צורכיהן של נערות וצעירות בסיכון בחברה הערבית (דוא"ל, 17 ביולי 2016). **תחומי התמחות של פרופ' חאג' יחיא** הם בין השאר אלימות כלפי נשים, פגיעה בילדים והזנחתם, המשפחה הערבית בתהליכי מעבר ושינוי, וכן השלכות חשיפתם של ילדים ובני נוער לאלימות במשפחה ובקהילה ולאלימות פוליטית.

¹⁹ נטע רסנר וענת זעירא, **נערות במצבי מצוקה קשים – סקירת ספרות**, מכון חרוב, ינואר 2014.

²⁰ הנתונים נלקחו ממחקר שפורסם בשנת 2006:

Faisal Azaiza, "Adolescent girls in distress: Views from Arab female adolescents living in Israel", *International Social Work*, 49(2), pp. 188-197.

²¹ בשנת 2014 כשליש מן המשפחות הערביות מנו שש נפשות או יותר – פי-שלושה משיעור המשפחות בגודל זה באוכלוסייה היהודית, שהיה 10% (הלמ"ס, **משפחות בישראל – נתונים לרגל יום המשפחה**, 7 בפברואר 2016). עם זאת, באותה שנה שיעור הפרייון בחברה הערבית היה 3.17 ילדים לאישה, לעומת 3.11 ילדים לאישה בחברה היהודית. נתון זה מצביע על **צמצום בפעור** בפרייון בין החברה היהודית לחברה הערבית (בשנת 1975 שיעור הפרייון בחברה הערבית היה כ-6.8 ילדים לאישה, ואילו בחברה היהודית הוא היה כ-3.2 ילדים לאישה). הלמ"ס, **שנתון סטטיסטי 2015**, **אוכלוסייה**.

²² נטע רסנר וענת זעירא, **נערות במצבי מצוקה קשים – סקירת ספרות**, מכון חרוב, ינואר 2014.

²³ בשנת 2014 שיעור הזכאות בבחינות בגרות של בנות בחינוך הערבי היה 70%, ושיעור הזכאות בחינוך העברי היה 79.4% (הלמ"ס, **שנתון סטטיסטי לישראל 2015**, **חינוך והשכלה**). עם זאת, בשנים האחרונות שיעור הנשירה של בנות ערביות ירד במידה ניכרת; בשנת 2011 שיעור הנשירה של בנות בכיתות ז'-י"ב בבתי-ספר ערביים היה כ-2.8%, לעומת כ-1.5% בחינוך העברי. שירי ספקטור בן ארי, **נשים במגזר הערבי: נתונים בנושא בריאות, תעסוקה והשכלה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2013.

²⁴ נטע רסנר וענת זעירא, **נערות במצבי מצוקה קשים – סקירת ספרות**, מכון חרוב, ינואר 2014.



לאחר הנישואין היו קורבנות לאלימות מצד בן זוגן. כ-90% מהן חוו אלימות מסוגים רבים – פיזית, נפשית, כלכלית ומילולית.²⁵ מחברת המחקר סבורה כי הנתונים אינם משקפים את המציאות, היות שהנשים שהשתתפו במחקר זה היו מודעות לזכויותיהן יותר מנשים שלא הגיעו למרכז הזכויות של "איתך-מעכּי", והיקף האלימות בחברה הבדואית גדול יותר. נציין גם כי לדברי עו"ד אינסאף אבו שארב, מחברת המחקר, **קשה לאמוד את היקף תופעת האלימות נגד נשים ערביות-בדואיות בשל מחסור במידע ונתונים עליהן אצל רשויות המדינה**. נוסף על כך, יש חסמים חברתיים בתוך האוכלוסייה הבדואית לצד חסמים מערכתיים, כגון חוסר תמיכה ומענה לנשים אלו, המונעים מנשים רבות להתלונן על האלימות נגדן ולחשוף אותה.

2. נתונים על נערות וצעירות בסיכון בחברה הערבית

בשנת 2014 היו בישראל 111,600 נערות ערביות שגילן 13-18 וכ-107,200 צעירות ערביות שגילן 19-25.²⁶ על-פי דוח של מכון ברוקדייל משנת 2011 בנושא "מצבי סיכון בקרב ילדים ובני נוער: איתור ומיפוי במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון", כ-23% מהילדים ובני הנוער הערבים הוגדרו בסיכון. מכלל הילדים הערבים בסיכון שאותרו, כ-60% היו בנים וכ-40% היו בנות.²⁷ 94% מהילדים ובני הנוער הערבים בסיכון היו מוסלמים, כ-3% נוצרים וכ-3% דרוזים.²⁸

להלן יוצגו נתונים מפורטים יותר העולים ממיפוי נערות בסיכון בחברה הערבית; המיפוי נערך במסגרת 360° – התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון (לפירוט על התוכנית הלאומית ראו פרק 3.1.12). המיפוי נערך בכל היישובים הערביים בארץ (כולם נכללים בתוכנית), והוא מבוסס על הגדרה רחבה של ילדים ונוער בסיכון, שנכללת בה לא רק אוכלוסיית היעד של השירות לנוער, צעירים וצעירות במשרד הרווחה אלא גם של כל המשרדים השותפים בתוכנית – משרד הרווחה, משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד העלייה והקליטה והמשרד לביטחון פנים. יודגש כי נעשה מיפוי של נערות עד גיל 18 – מי שהתוכנית הלאומית מיועדת להן.²⁹ המיפוי נערך בשנים 2009-2010 ביישובים שבהם הופעלה התוכנית הלאומית בראשיתה, ובשנים 2013-2014 ביישובים שהצטרפו לתוכנית בהמשך (על-פי החלטה מס' 4244 של הממשלה ה-32, וראו נספח).³⁰ על-פי ההגדרה המשותפת למשרדי הממשלה המפעילים את התוכנית הלאומית, נערות בסיכון הן נערות בנות 12-17 שסובלות מבעיות באחד מתחומי החיים האלה: קיום פיזי והתפתחות, השתייכות למשפחה, למידה ורכישת מיומנויות, בריאות ורווחה רגשית, השתייכות חברתית, הגנה מפני אחרים והגנה מהתנהגויות סיכון. בעת המיפוי היו בחברה הערבית 13,465 נערות בסיכון (ראו טבלה 1 להלן).

מהנערות שאותרו והוגדרו כנערות בסיכון, כ-31% אותרו על בסיס בעיות בקיום הפיזי ובהתפתחות, 76% על רקע קשיים בהשתייכות למשפחה (יחסים עם ההורים וטיפול של ההורים), 65% על רקע של בעיות בתחום הלמידה, ההשכלה ורכישת מיומנויות, 52% על רקע בעיות רגשיות ו-44% על רקע בעיות בהשתייכות ובהשתלבות החברתית.³¹ כרבע מהנערות (24%) שאותרו זקוקות להגנה מפני אחרים (סביבה או משפחה מסכנת, התעללות

²⁵ עו"ד אינסאף אבו שארב, **קשר השתיקה: אלימות במשפחה נגד נשים ערביות-בדואיות בנגב**, ארגון "איתך-מעכּי" – משפטיות למען צדק חברתי, 2011. במחקר זה נסקרו באמצעות שאלונים וראיונות עומק 33 נשים בנות 17-63 שפנו אל מרכז הזכויות של "איתך-מעכּי" בנגב. נשים אלו הן מדגם מייצג של הנשים שפנו למרכז בשנים 2006-2010.

²⁶ הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2015, **לוח 2.3, אוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה, דת מין וגיל**.
²⁷ רחל סבו-לאל וטליה חסין, **מצבי סיכון בקרב ילדים ובני נוער: איתור ומיפוי במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון**, מכון ברוקדייל והתוכנית הלאומית לטיפול בילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה של משרד הרווחה, מאי 2011. אין למכון ברוקדייל נתונים עדכניים יותר בנושא. פאולה כאהן, מרכז אנגלברג לילדים ולנוער, מאירס-גיוינט-ברוקדייל, שיחת טלפון, 21 ביוני 2016.

²⁸ לא נעשה פילוח של נתונים אלו לפי מגדר; שם.

²⁹ ענת שגב, רכות הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, מכתב, 26 ביוני 2016, נשלח בדוא"ל ב-3 ביולי 2016.

³⁰ טלל דולב, מנהלת התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, דוא"ל, 17 ביולי 2016.

³¹ שם.



פיזית או מינית במשפחה ומחוצץ לה) ו-14% זקוקות להגנה מהתנהגויות סיכון (אלימות, שימוש באלכוהול או סמים, התנהגות מינית חריגה). כ-42% מהנערות אותרו בגין בעיות בשלושה מעגלי חיים: משפחה, לימודים ומצב רגשי-חברתי. רק חמישית מהנערות סובלות מבעיות בתחום אחד בלבד.

בטבלה 1 להלן יובאו נתוני המיפוי המלאים. הנתונים נאספו ב-181 יישובים, ובהם כל היישובים הערביים. הנתונים מפולחים לפי קבוצות גיל ומגדר.³²

טבלה 1. מספר הילדים ובני הנוער בסיכון שאותרו ביישובי התוכנית הלאומית, בפילוח לפי מגדר וקבוצות גיל, בחברה הערבית ובחברה היהודית, 2008-2013

יהודים			ערבים			קבוצת גיל / מגדר
נוער	יסודי	גיל רך	נוער	יסודי	גיל רך	
21,096 (58%)	23,202 (56%)	20,986 (56%)	23,408 (63%)	26,055 (61%)	19,865 (57%)	בנים
15,371 (42%)	17,739 (44%)	16,113 (43%)	13,465 (37%)	16,661 (39%)	15,164 (43%)	בנות
36,467	40,941	37,099	36,873	42,716	35,028	סך הכול

מהנתונים בטבלה 1 עולים הממצאים האלה:

- מספר הנערות בסיכון שאותרו בחברה הערבית (13,465 נערות) דומה למספרן בחברה היהודית (15,371 נערות), כלומר, יש ייצוג-יתר של נערות ערביות באוכלוסיית הנערות בסיכון בישראל. כאמור, באיתור אוכלוסיית היעד במסגרת התוכנית הלאומית נכללו כל היישובים הערביים בארץ.
- בגיל בית-הספר היסודי ובקרב הנערות יש פער בין יהודיות לערביות בשיעור הבנות שאותרו בתוך קבוצת הגיל. השיעור קטן יותר אצל ילדות ונערות ערביות (37%-39% בחברה הערבית לעומת 42%-44% בחברה היהודית). הדבר עשוי להצביע על איתור חלקי של נערות בחברה הערבית. נציין שיש הטוענים שייתכן שיש תת-דיווח של יועצות בתי-ספר על נערות בסיכון (ראו פרק 7).
- שיעור הנערות בסיכון שאותרו בחברה הערבית (כ-37%) נמוך הרבה יותר משיעור הבנים בסיכון שאותרו (כ-63%).

מהתוכנית הלאומית נמסר ש-6,871 מהנערות (כ-51% מ-13,465 הנערות הערביות בסיכון) היו מוכרות ומטופלות בעת המיפוי.³³ כ-80% מהנערות שכבר היו מטופלות קיבלו טיפול מהשירות לנוער, צעירים וצעירות במשרד הרווחה, והשאר – משירותים אחרים של המשרד (בעיקר ביקור סדיר וקידום נוער).³⁴

המיפוי כאמור עוסק בנערות בלבד. יצוין כי אין לנו נתונים על גודל אוכלוסיית הצעירות בסיכון בחברה הערבית. להערכתה של גב' מור ארם, יושבת-ראש פורום ארגוני צעירות, מספר הצעירות בסיכון גדול פי-שניים או פי-

³² טלל דולב, מנהלת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, דוא"ל, 13 ביולי 2016.

³³ המיפוי נערך במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון. ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, מכתב, 26 ביוני 2016 נשלח בדוא"ל ב-3 ביולי 2016.

³⁴ טלל דולב, מנהלת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, דוא"ל, 17 ביולי 2016.



שלושה ממספר הנערות המוכרות לרשויות הרווחה.³⁵ הערכה זו מבוססת לדבריה על היכרות עם צעירות רבות שטופלו על-ידי רשויות הרווחה וניתקו עמן קשר.³⁶

בדוח עדכני של התוכנית הלאומית, "התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון: דרכי התמודדות עם ילדים ובני נוער ערבים", נכתב כי במיפוי שנערך ביישובים המשתתפים כיום בתוכנית אותרו 115,753 ילדים ובני נוער ערבים (בנים ובנות יחד), שהם כ-20% מכלל הילדים ביישובי התוכנית. עוד נכתב כי שיעור הסיכון בקרב הילדים ובני הנוער הערבים גדול משיעור הסיכון בקרב יהודים (כ-13%).³⁷ כמו כן, שיעור הילדים שלא היו מטופלים בעת המיפוי גדול יותר אצל ילדים ובני נוער ערבים – כ-58%, לעומת 50% בכלל אוכלוסיית המיפוי.³⁸

2.1. נערות וצעירות בסיכון בחברה הערבית שבטיפול גורמי רווחה

להלן נביא את נתוני משרד הרווחה על נערות וצעירות בסיכון בחברה הערבית המקבלות מענה מן המשרד. הנתונים לקוחים משני מקורות עיקריים: מערכת המחשוב של משרד הרווחה, המבוססת על דיווח ההשתתפות והתשלום למסגרות (להלן: מערכת מסר); דיווח של השירות לנוער, צעירים וצעירות, המבוסס על ספירה ידנית.

לשני המקורות יש מגבלות. במערכת מסר יש הנתונים על נערות וצעירות בנות 12-25 המטופלות בכל אגפי התקון של המשרד (השירות לנוער, נערות וצעירות, מפתנים ושירות התמכרויות), אך לא נכללות מי שמקבלות שירותים לאוטיסטיות ולבעלות מוגבלות אחרות. כמו כן, נכללות בנתונים מי שמקבלות מענה מהאגף לשירותים חברתיים ואישיים, הנותן שירות לפרט ולמשפחה, והשירות לילד ולנוער. נוסף על כך נכללות בנתונים נערות בנות 12-14 המקבלות שירותים בקהילה – במועדוניות, במרכזי הורים וילדים ובשירותים הניתנים גם לילדים צעירים יותר ואינם מיועדים לנערות דווקא. כמו כן נכללות בנתונים נשים צעירות שהן אימהות יחידניות³⁹ (לפירוט השירות הניתן במענים אלו ראו פרק 3). **נמסרו לנו נתונים על 4,488 נערות וצעירות שהיו בטיפול של משרד הרווחה בשנת 2015 כמפורט להלן.** יובהר כי בנתונים נכללות נערות שמקבלות שירותים המשולמים באמצעות מערכת מסר (כלומר, שירותים שהתשלום בהם הוא פר-משתתפת), ולא נכללות נערות שאינן מקבלות שירות מלבד טיפול של עובד סוציאלי ונערות שמשתתפות בקבוצות או בפעילויות שאינן משולמות במערכת זו. בתרשים 1 יוצג מספר הנערות שקיבלו את המענים העיקריים (שהם עשרת המענים שקיבל מספר הנערות והצעירות הגדול ביותר).

³⁵ "נראות" – פורום ארגוני הצעירות הוקם לפני כחמש שנים כדי לקדם את הצעירות בישראל. בפורום חברים ארגוני החברה האזרחית הפועלים לסייע לצעירות בסיכון. הרוב הגדול של הארגונים מקבלים מימון ממשלתי מלא או חלקי. אין לפורום נתונים על מספר הצעירות המקבלות סיוע מהארגונים החברים בפורום.

³⁶ מור ארם, יושבת-ראש "נראות" – פורום ארגוני צעירות, שיחת טלפון, 20 ביוני 2016.

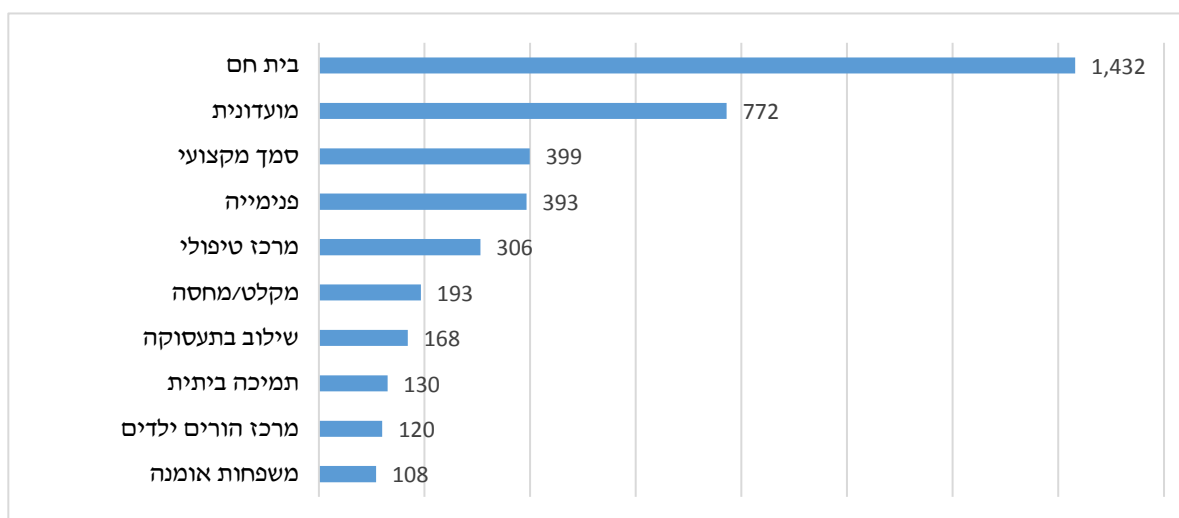
³⁷ טלל דולב, התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון: דרכי התמודדות עם ילדים ובני נוער ערבים, אוקטובר 2016, נשלח בדוא"ל, 27 באוקטובר 2016.

³⁸ שם.

³⁹ טלל דולב, מנהלת התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה באמצעות ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, ב-19 בדצמבר 2016.



תרשים 1. מספר הנערות והצעירות שקיבלו את המענים העיקריים ממשרד הרווחה, 2015⁴⁰



בתרשים 1 מוצגים נתונים על 4,021 נערות וצעירות, שהן כ-90% מהנערות והצעירות בסיכון שקיבלו מענה ממשרד הרווחה ב-2015. שאר הנערות (כ-10%) קיבלו מענים אחרים.⁴¹ בתרשים עולה כי המענה העיקרי לאוכלוסייה זו בחברה הערבית הוא בתים חמים, ובשנת 2015 הוא ניתן ל-1,432 נערות וצעירות. המענה השני בשכיחותו הוא מועדוניות – 772 נערות וצעירות. 399 קיבלו כמענה סמך מקצועי, שעל-פי הגדרת משרד הרווחה פירושו שירות הניתן על-ידי עובדים שאינם עובדים סוציאליים אלא חונכים, מטפלים, סומכות בית, מלווי משפחות וכו'. בשנת 2015 רק 393 נערות שולבו בפנימיות. עם זאת, כפי שיוצג בתרשים 2 (בפרק 5, העוסק בתקציבים), חלקו של תקציב הפנימיות בכלל התקציבים הניתנים לנערות וצעירות ערביות גדול במיוחד.

כאמור, מקור הנתונים השני הוא דיווח השירות לנוער, צעירות וצעירים, המבוסס על ספירה ידנית, ולא ממוחשבת. להלן יובאו בטבלה 2 נתונים משנת 2015 על נערות וצעירות בסיכון מהחברה הערבית שקיבלו מענים מטעם שירות זה, **בפילוח לפי קבוצות גיל ומחוז**.⁴² נדגיש כי הנתונים האלה חלקיים ואינם מייצגים את כל המענים של משרד הרווחה, היות שהשירות שהמשרד נותן מפוצל בין יחידות רבות במשרד (מלבד השירות לנוער, צעירים וצעירות, ניתן שירות מהשירות למען הילד, השירות לילד ולנוער, רשות חסות הנוער, נשים ונערות, רווחת הפרט והמשפחה, שירות שיקום הנוער והשירות לנפגעי התמכרויות).⁴³ בנתונים נכללות נערות וצעירות ערביות בסיכון שקיבלו את מגוון המענים של השירות, כפי שנפרט בפרק 3, אך לא כל הכלולות בטבלה מקבלות מענים אלו; הטיפול בחלקן מתמצה בשיחות בלבד, ומספרן לא נמסר לנו.

המחוזות מסודרים בסדר יורד של מספר הנערות והצעירות. יצוין כי יש בנות בגיל 18 שמקבלות מענים של קבוצת הנערות ויש שמקבלות מענים של קבוצת הצעירות.⁴⁴

⁴⁰ ש.ם.

⁴¹ שאר המענים לפי שכיחות ההשתתפות בהם: תוכניות משפחות, תוכנית ראשית, מרכז חירום, סדנה בתנאי נופש, דירות המשך, נופשון, מעטפת, תוכניות רגישות-תרבות, מעון יום, מערך דיור/דירת לוויין, משפחות אומנה, קהילה טיפולית, קורת גג ותחנה לטיפול המשפחה.

⁴² ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, מכתב, 26 ביוני 2016, נשלח בדוא"ל ב-3 ביולי 2016.

⁴³ טלל דולב, מנהלת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה באמצעות ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, ב-19 בדצמבר 2016.

⁴⁴ גילה רונן, סגנית מנהלת השירות לטיפול בנוער, צעירים וצעירות במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 10 ביולי 2016.



טבלה 2. נערות וצעירות בסיכון שקיבלו שירות מהשירות לנוער, צעירים וצעירות, בפילוח לפי קבוצת גיל ומחוז, 2015⁴⁵

מחוז	מספר נערות	מספר צעירות	סך הכול
צפון	1,451	1,221	2,672
דרום	1,300	187	1,487
תל-אביב-מרכז	290	228	518
ירושלים	112	121	233
סך הכול	3,153	1,757	4,910 ⁴⁶

מהנתונים בטבלה 2 עולה כדלקמן –

- בשנת 2015 כ-56% ממקבלות השירות (2,672 מתוך 4,910 נערות וצעירות) היו במחוז צפון. כ-31% ממקבלות השירות היו ממחוז דרום (1,487 נערות וצעירות). השאר היו ממחוז תל-אביב-מרכז וממחוז ירושלים.
- בשנת 2015 רוב מקבלות השירות מהשירות לנוער, צעירות וצעירים היו נערות (כ-64% מכלל מקבלות הסיוע, שהן 3,062 נערות) ומיעוטן צעירות, אך יש אזורים שבהם שיעור הנערות בכלל מקבלות השירות שונה. במחוז הדרום למשל כ-87% מכלל מקבלות השירות היו נערות (1,300 נערות לעומת 187 צעירות). לא ידוע לנו מדוע שיעור הנערות המטופלות באזור הדרום גבוה במיוחד. ייתכן שהדבר נובע משיעורן הגבוה של הנערות הזקוקות לסיוע במחוז דרום, אך ייתכן שבאזור הדרום שיעור האיתור של צעירות נמוך משיעור האיתור של נערות; כמו כן, ייתכן שהמענים הניתנים לצעירות אינם מתאימים להן ולכן הן אינן פונות לעזרה. גם במחוז תל-אביב-מרכז ובמחוז הצפון שיעור הנערות המטופלות גבוה משיעור הצעירות, אך לא במידה רבה. במחוז ירושלים שיעור הנערות המטופלות נמוך משיעור הצעירות.

נציין כי במהלך הכנת המסמך מסר משרד הרווחה נתונים נוספים על מספר הנערות והצעירות שהיו בטיפול השירות לנוער, צעירים וצעירות בשנת 2014, ולפיהם טופלו 5,485 נערות ו-2,048 צעירות בסיכון בחברה הערבית. לכאורה, השוואת נתונים אלו לנתוני שנת 2015 מלמדת על ירידה ניכרת במספר הנערות הערביות המטופלות, אך נזכיר כי לדברי משרד הרווחה, נתונים אלו אינם מדויקים, היות שהם נאספו ידנית ולא באמצעות מערכת ממוחשבת, ולפיכך נראה כי אי-אפשר לחשב את שיעור השינוי במספר מקבלות השירות מ-2014 עד 2015.

לנוכח ההטרוגניות של החברה הערבית בישראל,⁴⁷ מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביקש ממשרד הרווחה פילוח של נתוני הנערות והצעירות לפי קבוצות משנה בחברה הערבית. לדברי משרד הרווחה, אין לו נתונים נפרדים על הבדואים ועל הדרוזים.⁴⁸ נציין כי פורום ארגוני הצעירות הציע כמה הצעות לשיפור שירותי הרווחה הניתנים

⁴⁵ ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, מכתב, 26 ביוני 2016, נשלח בדוא"ל ב-3 ביולי 2016; גילה רונן, סגנית מנהלת השירות לטיפול בנוער, צעירים וצעירות במשרד הרווחה, דוא"ל, 17 ביולי 2016.

⁴⁶ הפילוח של נתוני 2015 לפי מחוזות נמסר לנו ביולי 2016; הוא נעשה בספירה ידנית וההערכה אינה מדויקת. הנתונים המוצגים בתרשימים 1 ו-2 ובטבלה 6 נמסרו לנו בדצמבר 2016 והוכנו בשיטה שונה, בסיוע מערכת ממוחשבת. הדבר עשוי להסביר את ההבדלים במספר הכולל של הנערות והצעירות.

⁴⁷ דברי פידא ניג'ים, חוקרת במכון מאיירס-גוינט-ברוקדייל, בסמינר גנץ-זהלר על רווחת ילדים שהתקיים בינואר 2015. כניסה לאתר: 19 ביולי 2016.

⁴⁸ גילה רונן, סגנית מנהלת השירות לטיפול בנוער, צעירים וצעירות במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 10 ביולי 2016.



לצעירות, ובהן איסוף נתונים ופילוחם על-פי מגדר ועל-פי קבוצות אוכלוסייה, כדי לשפר את פריסת השירותים והמענים לכל קבוצה.⁴⁹

3. המענים של משרד הרווחה לנערות וצעירות בסיכון מהחברה הערבית

על-פי תקנון עבודה סוציאלית, הטיפול בנערות וצעירות בסיכון ושיקומן הם יעדים חשובים אשר אמורים להיות מושגים באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים.⁵⁰ יעדי הטיפול שהגדיר משרד הרווחה:

- העצמה אישית, צמיחה וחיזוק כוחותיה של הנערה בהתמודדות עם בעיות ולחצים;
- הוצאת הנערה והצעירה ממעגל של פגיעות מיניות ואלימות לכל סוגיה;
- בניית מערכת יחסים תקינה ותקשורת חיובית עם בני משפחתה;
- חיזוק יכולתה לפתח קשרים חברתיים נורמטיביים כפי גילה;
- הקניית מיומנויות שיאפשרו לה לקיים מערכת יחסים עם בני המין השני מתוך הכרה בעקרון ההדדיות והשוויוניות, המבוססים על כבוד וערך עצמי;
- עידוד השתלבותה במסגרות נורמטיביות, פורמליות וחברתיות;
- צבירת התנסויות חיוביות כבסיס לביטחון עצמי ורכישת אמון שיגבירו את יכולתה ונכונותה למיצוי משאבי הקהילה שבה היא חיה.

התקנון קובע גם את **דרכי ההתערבות** עם נערות וצעירות בסיכון: איתור ישיר או באמצעות כל גורם בקהילה, התערבות מיידית במצבי משבר וחירום, טיפול מכוון-מגדר במישור פרטני, משפחתי, קבוצתי וקהילתי, **פיתוח שירותים ייחודיים רגשי-תרבות**, הפניה ותיווך לשירותים בקהילה, וכן הפניה למסגרות חוץ-ביתיות בליווי קבוע של הנערה.⁵¹

נוסף על כך מפורטים בתקנון מענים לנערות וצעירות בסיכון הכלולים ב"סל תוכניות ופרויקטים קבוצתיים וקהילתיים". חלק מהמענים הם פרויקטים המופעלים בקהילה וחלק הם מענים חוץ-ביתיים. המענים המוצגים בתקנון: מועדון טיפולי, בית חם, פרויקט ח"ן, תחנת ייעוץ, מרכז עד"י (העצמה, דאגה, ידידות), מקלט, דירת מעבר, פרויקט לאיתור וגיוס נערות לצה"ל וכן תוכנית מנטורינג – נערות למען נערות. יצוין כי **ייתכן שחלק מהמענים אינם מופעלים בחברה הערבית או אינם מתאימים לה**.

להלן יובאו מידע ונתונים (שנאספו בספירה ידנית) על המענים שמשרד הרווחה נותן לנערות וצעירות בסיכון מהחברה הערבית, לפי המשרד – **מענים שהם רגשי מגזר ומגדר**.⁵² תחילה יוצגו מענים שהציג המשרד (כאמור, הם ניתנים על-ידי יחידות שונות במשרד), ולאחר מכן תיסקר גם התוכנית הלאומית, שנכללים בה כמה מהמענים של משרד הרווחה.

⁴⁹ נוגה דגן-בוזגלו ויעל חסון, מרכז "אדוה", "איתך-מעכ" – משפטניות למען צדק חברתי ו"נראות" – פורום ארגוני צעירות, נייר עמדה: שירותי רווחה לצעירות בישראל – בחינה של מודל ההפעלה והתקצוב, יוני 2016. נייר עמדה זה עוסק בצעירות בנות 18-25, אולם גם פילוח נתוני הנערות עשוי לסייע במתן שירות לאוכלוסייה זו. המלצות נוספות של הארגון בתחום התקציב יובאו להלן בפרק 7.

⁵⁰ משרד הרווחה, תקנון עבודה סוציאלית, מדיניות הטיפול בנערות ובצעירות, הוראה 17.1, תאריך תחולה: 1 באפריל 2008.

⁵¹ שם.

⁵² ענת שגב, רכות הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, מכתב, 26 ביוני 2016, נשלח בדוא"ל ב-3 ביולי 2016.



3.1. מענים במסגרת הקהילה

יתרונם של המענים הניתנים במסגרת הקהילה הוא שהנערות והצעירות בסיכון נשארות לגור במסגרת ביתית-קהילתית, והדבר מתאים לאופייה של החברה הערבית, שבמקרים רבים מקובל בה לפתור בעיות בתוך המשפחה (ראו פרק 1). על-פי משרד הרווחה, הוא מספק את הנערות וצעירות בסיכון את המענים האלה:

3.1.1. שירותים במסגרת לשכות הרווחה

לפי משרד הרווחה, פעולות של ליווי, תמיכה, סיוע במיצוי זכויות וטיפול פרטני נעשות על-ידי עובדות סוציאליות מומחיות לטיפול בנערות וצעירות במסגרת שירותי הרווחה ביישובים הערביים. כל הנערות והצעירות המסתייעות בשירות כלשהו של לשכות הרווחה מקבלות שירות זה. כמו כן, בכל הרשויות הערביות יש פעילויות קבוצתיות טיפוליות במסגרת התקציב השוטף שניתן להן מהשירות. קבוצות טיפוליות הן מהמענים הניתנים הן בקהילה והן מחוץ, לקהילה ולכן מספרן המדויק אינו ידוע.⁵³ מענים אלו מתקצבים באמצעות תקציב כוח האדם של הרשויות המקומיות.⁵⁴

לא נמסרו לנו נתונים מהימנים על מספר הנערות והצעירות שקיבלו מענה פרטני או קבוצתי בלשכות הרווחה, אך אפשר להעריך כי מדובר ברוב הנערות והצעירות בסיכון שבטיפול המשרד.

3.1.2. בית חם לנערות וצעירות בסיכון ובמצוקה

על-פי תקנון עבודה סוציאלית, הבית החם הוא מסגרת טיפולית שנועדה לאפשר לנערות ולצעירות במצוקה וסיכון חוויה חיובית של קבלה, חום ושייכות, העצמה וכישורי חיים. הבית החם הוא מסגרת יומית שניתנים בה מענים טיפוליים, חברתיים, לימודיים ותרבותיים. יעדי הבית החם: הקניית הרגשת שייכות, קבלה ותמיכה, השתתפות בקבוצות טיפול, העשרה וכישורי חיים, קיום קשרים ומערכות יחסים משמעותיים ושילוב במסגרת נורמטיבית של לימודים או עבודה. על-פי התקנון, הבית החם מופעל על-ידי הרשות המקומית או באמצעות ארגון מפעיל שזכה במכרז של משרד הרווחה. אוכלוסיית היעד של הבית החם: נערות בנות 13-18 במצבי מצוקה וסיכון, המתקשות בהתמודדות בחיי היום-יום וזקוקות למסגרת טיפולית, תומכת, מעצימה ומעשירה, בעלות המאפיינים האלה: קשיים בתקשורת משפחתית; קשיים בתקשורת בין-אישית; עבר של התעללות מינית, פיזית ונפשית; משבר הגירה והבדלי תרבות; נשירה ממערכת החינוך. נוסף על כך, הבית החם נועד לסייע לצעירות בנות 18-25 על-פי הפניית עובד סוציאלי לנערות במחלקה לשירותים חברתיים ובאישור המפקח המחוזי. העבודה עם צעירות נפרדת מהעבודה עם נערות. על-פי התקנון, הבתים החמים לכל המגזרים בארץ פועלים במתכונת של יום אחד, שלושה או חמישה ימים בשבוע. בתקנון מפורטים התנאים הפיזיים שיש לקיים במבנים המשמשים את הבתים החמים, וכן את כוח האדם הדרוש להפעלתם בכל מתכונת פעילות ואת הרכב ועדת ההיגוי המקומית מטעם הרשות המקומית.⁵⁵

על-פי תשובת משרד הרווחה, בחברה הערבית פועלים 51 בתים חמים (כ-30% מ-170 הבתים החמים הפועלים בכל הארץ).⁵⁶ 38 בתים חמים פועלים במודל של יומיים בשבוע, חמישה – במתכונת של שלושה ימים בשבוע, ושמונה – במתכונת של חמישה ימים בשבוע. חלק מהבתים החמים פועלים ישירות באמצעות הרשויות (או עמותות מטעמן). חלק מהבתים מופעלים על-ידי העמותות "יחדיו", "יעדים לצפון" ו"תפנית לחינוך". בשנת 2015

⁵³ שם; גילה רונן, סגנית מנהלת השירות לטיפול בנער, צעירים וצעירות במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 10 ביולי 2016.

⁵⁴ ענת כהן אחדות, אגף תקן במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 14 ביולי 2016.

⁵⁵ משרד הרווחה, תקנון עבודה סוציאלית, [בית חם לנערות וצעירות בסיכון ובמצוקה](#), הוראה 17.4, תאריך תחולה: 1 בספטמבר 2011; ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, מכתב, 26 ביוני 2016, נשלח בדוא"ל ב-3 ביולי 2016.

⁵⁶ שמונה מהבתים החמים מופעלים במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, וראו להלן בפרק 3.1.12.



העלות הכוללת של הפעלת הבתים החמים בחברה הערבית הייתה 8 מיליון ו-769,280 ש"ח,⁵⁷ וטופלו בהם 885 נערות וצעירות.⁵⁸ נתון זה שונה מהנתון שהעביר משרד הרווחה ולקוח ממערכת מסר – 1,432 נערות וצעירות (ראו תרשים 1).

3.1.3. תוכנית מנטורינג – נערות למען נערות

בתוכנית המנטורינג ניתנת הכשרה לנערות וצעירות שהיו במצבים של קושי ומצוקה והיו בטיפולם של שירותי הרווחה והחינוך להיות מנטוריות – מסייעות לנערות במצוקה. בתהליך הכשרתן הן לומדות לימודים אקדמיים (שנה אקדמית אחת), חלקן עושות שירות לאומי,⁵⁹ ואחר כך הן משתלבות במצבת כוח האדם הקבוע של המשרד, בשכר, ומטפלות בנערות וצעירות אחרות. התוכנית מעצימה את המשתתפות בה, בין השאר משום שהן הופכות מ"נעזרות" ל"עוזרות", וכן מסייעת בהרחבת השירותים של המשרד.⁶⁰ על-פי משרד הרווחה, התוכנית היא ארצית ומתקיימת באוניברסיטת תל-אביב ובמכללת ספיר. במכללת ספיר 110 (46%) מ-240 בוגרות התוכנית הן מהחברה הערבית; באוניברסיטת תל-אביב, 60 (17%) מ-350 בוגרות התוכנית הן מהחברה הערבית.⁶¹

3.1.4. מרכז עד"י

מרכז עד"י (עוצמה, דאגה, ידידות) הוא מסגרת יומית לנערות מנותקות בקצה רצף הסיכון שמספקת השלמת השכלה ומעטפת טיפולית-חינוכית. בחיפה יש מרכז עד"י אחד לנערות מהחברה הערבית, ועלות הפעלתו כ-500,000 ש"ח בשנה. במרכז זה מטופלות כ-15 נערות. בדרום הארץ אין מרכז עד"י לאוכלוסייה הערבית, וניתן מענה לכמה נערות מהחברה הערבית במרכז עד"י בבאר-שבע.⁶²

3.1.5. תוכנית צל"ש

תכנית צל"ש היא תוכנית ארצית המשלבת לימוד מקצוע והכוונה להתנדבות ושירות אזרחי. התוכנית המיועדת לצעירות מהחברה הערבית פועלת באמצעות עמותת "בת עמי"⁶³ בירכא שבמחוז הצפון. משתתפות בה כ-30 מתנדבות מהחברה הערבית, והן פעילות בתחומים מגוונים, למשל גני-ילדים, בתי-ספר וקופות-חולים.⁶⁴

⁵⁷ ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, מכתב, 26 ביוני 2016, נשלח בדוא"ל ב-3 ביולי 2016.

⁵⁸ גילה רונן, סגנית מנהלת השירות לטיפול בנוער, צעירים וצעירות במשרד הרווחה, דוא"ל, 20 ביולי 2016.

⁵⁹ על-פי תקנון עבודה סוציאלית, אחד המענים לנערות וצעירות במצוקה ניתן בפרויקט לאיתור נערות וגיוסן לצה"ל. פרויקט זה מיועד לנערות בנות 17-19 שקיבלו פטור מגיוס לצה"ל, ומטרתו לאפשר לנערות להתגייס. משרד הרווחה, תקנון עבודה סוציאלית, [מדיניות הטיפול בנערות וצעירות](#), הוראה 17.1, תאריך תחולה: 1 באפריל 2008. פרויקט זה אינו רלוונטי לבנות החברה הערבית.

⁶⁰ אוניברסיטת תל-אביב, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, היחידה ללימודי המשך והשתלמויות, ויצ"ו ישראל – המחלקה לרווחת המשפחה והקהילה, אשלים – העמותה לפיתוח שירותים לילדים ובני נוער בסיכון ומשפחותיהם – תחום נוער ומשרד הרווחה – אגף תקין, השירות לנערות וצעירות, [תוכנית מנטורינג – נערות למען נערות](#).

⁶¹ ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, מכתב, 26 ביוני 2016, נשלח בדוא"ל ב-3 ביולי 2016.

⁶² גילה רונן, סגנית מנהלת השירות לטיפול בנוער, צעירים וצעירות במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 10 ביולי 2016.

⁶³ עמותת "בת עמי" פועלת להשתתפות של מגוון קבוצות אוכלוסייה בשירות לאומי, ובכללן נשים וגברים, יהודים וערבים, דתיים וחילוניים, עולים וותיקים, נוער בסיכון ובעלי מוגבלויות. ראו [בת עמי](#), תאריך כניסה: 10 ביולי 2016.

⁶⁴ גילה רונן, סגנית מנהלת השירות לטיפול בנוער, צעירים וצעירות במשרד הרווחה, דוא"ל, הועבר באמצעות ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, 10 ביולי 2016.



3.1.6. קבוצות סל"ע יידידים⁶⁵

הקבוצות מספקות ליווי קבוצתי וחונכות אישית. בחברה הערבית פועלות ארבע קבוצות בארבעה יישובים, ופעילים בהן 60 בני-נוער, **40 מהם נערות**. התוכנית פועלת כמיזם משותף עם ארגון "ידידים".⁶⁶ חלקו של המשרד במימון כל ארבע התוכניות הוא 316,000 ש"ח.

3.1.7. תוכניות תעסוקה

- **תוכנית "אוהל חם"** – מרכז יום שבו הכשרה ותעסוקה מוגנת. בשנת 2014 השתתפו בפרויקט כ-50 צעירות ערביות. עלות הפעלתו היא 515,000 ש"ח.
- **"אפיקים"** – תוכנית הכנה וליווי לעולם התעסוקה המשלבת ליווי אישי, לימודים ותעסוקה. בחברה הערבית פועלות שש תוכניות "אפיקים" המיועדות לרשויות המקומיות: נצרת, שפרעם, סחי'נין, אום אל-פחם, כפר יאסיף, טמרה, ג'דידה-מכר, כאבול, ריינה, כפר-כנא וטורעאן.⁶⁷ בכל הארץ משתתפים בתוכנית כ-140 צעירים וכ-60 צעירות מהחברה הערבית.⁶⁸ עלות הפעלת כל תוכנית היא כ-190,000 ש"ח.
- **"אפיקים משלבת"** – תוכנית לליווי צעירים וצעירות הסובלים מבעיות וחסמים מורכבים לשילוב בתעסוקה לקראת חיים עצמאיים. אחת משלוש התוכניות הפועלות בארץ היא תוכנית משותפת בבאקה-ג'ת, ומשתתפות בה כ-14 צעירות. עלות התוכנית כ-230,000 ש"ח.
- **קורס מדריכים כלליים ללימוד הוראת הספורט** – קורס שמאפשר לבוגרים לרכוש מקצועות אחדים בתחום הספורט. בכל שנה משתלבים בתוכנית צעירים וצעירות מהחברה הערבית. בשנת 2016 היו 70% מהמשתתפים מהחברה הערבית, וארבע משמונה הצעירות בו היו ערביות. המיזם מופעל בשיתוף מכון וינגייט, וחלקו של משרד הרווחה במימונו הוא 650,000 ש"ח בשנה.⁶⁹

3.1.8. תוכנית "בשבילי"

בתוכנית "בשבילי" ניתנים יעוץ והכוון תעסוקתי, סיוע במיצוי זכויות וכלים להתנהלות כלכלית והשתלבות חברתית בקהילה. התוכנית פועלת מתוך מרכז צעירים המעסיק עובד סוציאלי ייעודי לנושא. בחברה הערבית הופעלה תוכנית אחת ברהט, בעלות של כ-130,000 ש"ח בשנה.⁷⁰ **בעת הכנת המסמך נודע על סגירת תוכנית "בשבילי" ברהט בשל מחסור בכוח אדם להפעלתה.**⁷¹

⁶⁵ ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, מכתב, 26 ביוני 2016, נשלח בדוא"ל ב-3 ביולי 2016.

⁶⁶ **ארגון ידידים** הוקם ב-1991, והוא ארגון מתנדבים ארצי הפועל למען ילדים ובני נוער עולים ובסיכון. על-פי אתר הארגון הוא אחת העמותות הגדולות בישראל לסיוע לבני נוער וילדים עולים ולילדים ובני נוער בסיכון. לפי האתר, הארגון תומך בכ-6,000 ילדים ובני נוער בכל שנה באמצעות כ-3,500 מתנדבים וכ-120 רכזים יישוביים.

⁶⁷ גילה רונן, סגנית מנהלת השירות לטיפול בנוער, צעירים וצעירות במשרד הרווחה, דוא"ל, הועבר על-ידי ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, 10 ביולי 2016.

⁶⁸ ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, מכתב, 26 ביוני 2016, נשלח בדוא"ל ב-3 ביולי 2016.

⁶⁹ שם.

⁷⁰ שם.

⁷¹ גילה רונן, סגנית מנהלת השירות לטיפול בנוער, צעירים וצעירות במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 10 ביולי 2016.



3.1.9. טיפול בנפגעות תקיפה מינית⁷²

יש שני מרכזים רב-תחומיים לטיפול בנפגעות תקיפה מינית בחברה הערבית – בנצרת ובירושלים. המרכז בנצרת מטפל בכ-100 נשים בנות 18 ומעלה. התעריף למטופלת במרכז הרב-תחומי הוא 1,240 ש"ח לחודש. בשנת 2015 קיבל המרכז בנצרת 719 פניות חדשות – 304 בגין תקיפה מינית ו-415 בגין אלימות פיזית ונפשית – וכן 97 בקשות לליווי נפגעות. המרכז הרב-תחומי בירושלים מטפל בעשר נשים (לפרטים על תקציב המרכזים ראו פרק 5).

נוסף על כך שני מרכזי סיוע לנפגעות תקיפה מינית פועלים בנצרת ובחיפה. המרכז בנצרת פועל באמצעות עמותת "סיוע"⁷³, ותקציבו, בסך כ-178,000 ש"ח, מתקבל מוועדת התמיכות של המשרד. מרכז הסיוע בחיפה פועל באמצעות עמותת "אלסיואר"⁷⁴, ותקציבו, גם הוא מוועדת התמיכות של המשרד, הוא כ-193,000 ש"ח. בשנת 2015 התקבלו במרכז זה 946 פניות; בעקבות 49 מהן נערכו פגישות של רכזת הקו והמתנדבות עם הפונות, והן קיבלו ליווי לטיפול רפואי, למשטרה, לקבלת ייעוץ מעורכת-דין, לישיבות תמיכה ולמתן עדות. בשנת 2016, עד חודש יולי התקבלו כ-750 פניות ובעקבות 32 מהן נערכו פגישות של צוות המרכז עם הפונות ובני משפחותיהן.⁷⁵

3.1.10. טיפול בהתמכרויות⁷⁶

השירות לטיפול בהתמכרויות במשרד הרווחה מסר כי הוא מטפל בנערות וצעירות ערביות מעטות על רצף ההתמכרות – כ-30 בשנה (כ-10 נערות וכ-20 צעירות). הטיפול ניתן במסגרת אמבולטורית, בשלושה מרכזים בעבור האוכלוסייה הערבית – בנצרת, באום אל-פחם ובסחינין. בעבור תושבי הערים המעורבות מתאפשר טיפול במרכזים המקומיים, בעיקר בחיפה. באזור הדרום כמעט אין פנייה לשירות זה.

עו"ס שבי אהרון, מנהל השירות לטיפול בהתמכרויות במשרד הרווחה, מסר כי מסיבות תרבותיות, בני החברה הערבית, ובכללם הנערות והצעירות בסיכון, אינם מבקשים סיוע בתחום ההתמכרויות. עם זאת, הם מבקשים סיוע בשירותים אחרים של משרד הרווחה ולעתים הם מאותרים כך. בצפון הארץ נעשות גם פעולות איתור אקטיביות מטעם רשויות הרווחה, בעיקר בחיפה ובאום אל-פחם. לדברי מר אהרון, בחברה הערבית איתור הנערות והצעירות בסיכון מורכב יותר מאיתור הבנים, משום שהבנות באוכלוסייה זו נוטות להתקהל פחות מהבנים, ולכן יש להרחיב את מערך יחידות האיתור ולפתח יחידות נוער ייעודיות לנערות וצעירות.

קשה לאמוד את התקציב ששימש לטיפול בנערות וצעירות בסיכון במצבי התמכרות, שכן פעמים רבות התקציבים משותפים לאוכלוסייה היהודית ולאוכלוסייה הערבית. כמו כן, התקציב מבוסס על תקנים של עובדים סוציאליים בתחום הסמים הממומנים באמצעות הרשויות המקומית ועל הועדה של 703 ש"ח לחודש לכל מטופלת (הסכום מעודכן לעת כתיבת המסמך).⁷⁷

⁷² ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, מכתב, 26 ביוני 2016, הועבר בדוא"ל ב-3 ביולי 2016; מלי אורגד, מפקחת ארצית על נפגעי ונפגעות טראומה מינית, השירות לנוער, צעירים וצעירות במשרד הרווחה, דוא"ל, 21 ביולי 2016.

⁷³ עמותת סיוע לנשים ונערות נגד אלימות. מטרת העמותה: "הקמת קו חם במגזר הערבי לנשים ונערות במצוקה. הקמת בתים לנשים מוכות. מתן סיוע לנשים ולילדים במצוקה בתחום המשפטי ובענייני רווחה". העמותה הוקמה ב-1992 (מספרה: 580207199).

⁷⁴ עמותת אלסיואר – תנועה פמיניסטית ערבית מטרתה לתמוך בנפגעות פגיעה מינית, להיאבק בפשעי האלימות המינית נגד נשים ולהגביר את המודעות בחברה לנושא האלימות המינית כלפי נשים. העמותה הוקמה ב-1997 (מספרה: 580296283).

⁷⁵ מלי אורגד, מפקחת ארצית על נפגעי ונפגעות טראומה מינית, השירות לנוער, צעירים וצעירות במשרד הרווחה, דוא"ל, 21 ביולי 2016.

⁷⁶ שבי אהרון, מנהל השירות לטיפול בהתמכרויות במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 9 באוגוסט 2016.

⁷⁷ בחישוב תקציב ההועדה לכל נערה, בעבור 30 מטופלות מוקצים לטיפול בהתמכרויות כ-253,000 ש"ח בשנה. כאמור, בסכום זה לא נכללת העסקת העובדים הסוציאליים בתחום ההתמכרויות באמצעות הרשויות המקומיות.



3.1.11. מסגרות השירות לשיקום נוער⁷⁸

השירות לשיקום נוער הוא באחריות אגף הנוער, צעירים וצעירות ושירותי תקון במשרד הרווחה. אוכלוסיית היעד של השירות היא בני נוער בגיל 12-18, בעלי אינטליגנציה תקינה וללא מחלת נפש פעילה, הנמצאים על רצף הסיכון, הסכנה והניתוק ומתאפיינים בקשיים רב-ממדיים בתחום הרגשי, ההתנהגותי, החברתי, הלימודי והמשפחתי. השירות מפעיל מסגרות יום טיפוליות, שיקומיות וחינוכיות – מפת"ן ומית"ר, וכן מסגרת המשלבת מאפיינים של שניהם. המסגרות מיועדות לבני נוער על רצף הסיכון, הסכנה והניתוק בקהילה, אשר נפלטו ממערכת החינוך משום שלא סיפקה מענה לצורכיהם וקשייהם הרב-ממדיים. להלן נביא מידע על מסגרות אלו ועל המשתתפות בהן בחברה הערבית. יודגש כי **בשירות לשיקום נוער אין מענים ייעודיים לנערות**, וכל המסגרות נותנות שירות לנערות ולנערים כאחד.

מפת"ן – מסגרת טיפולית שיקומית-חינוכית המיועדת לבני נוער בגיל 13-18. ההשתתפות בתוכנית זו היא ארוכת טווח, עד ארבע שנים. היא פועלת בשעות 08:00-16:00 ונערכות בה פעולות בשלושה תחומים:

- רכישת כלים להתמודדות עם צרכים רגשיים והתנהגותיים;

- הכנה לחיי עבודה;

- לימודים עיוניים (בשיתוף משרד החינוך, וראו פרק 8). הלימודים מאפשרים קבלת תעודה מוכרת עם סיווג מקצועי מטעם משרד הכלכלה ותעודה של 12 שנות לימוד.

מית"ר – **מסגרת טווח קצר יותר** (עד 18 חודשים), המיועדת לבני נוער בקצה רצף הסיכון והניתוק בקהילה. היא פועלת בשעות 08:00-22:00, לאורך כל השנה, ומטרתה להחזיר את בני הנוער למערכות משלבות בקהילה. מית"ר מחויב לתת מענה מידי לכל אחד מבני הנוער הפונים אליו. ההתערבות הטיפולית במית"ר נעשית באמצעות מרחבי פעילות המאפשרים לבני הנוער לרכוש מיומנויות תפקוד: מועדון, אומנות, ספורט, מרחב להכנה לחיי תעסוקה ובו מיזם עסקי והכשרות מקצועיות, למידה עיונית ועוד. לצורך זה מועסק במית"ר צוות רב-מקצועי המותאם לצורכי בני הנוער מתוך רגישות רב-תרבותית. **לכל אחד מבני הנוער נבנית תוכנית התערבות אישית מותאמת.**

מפת"ן משולב מית"ר – מסגרת זו מבוססת על המודל של מפת"ן, אך פעולתה נמשכת עד שעות הערב ומשולבים בה כלים מתוך מית"ר.

להלן נביא נתונים על השתתפותן של נערות ערביות במסגרות השירות לשיקום נוער במחוזות וביישובים ברחבי הארץ.

מחוז צפון

מסגרות מית"ר פועלות בעראבה (כ-20 נערות מוסלמיות), בטובא-זנגריה (כ-15 נערות בדואיות) ובדאלית אל-כרמל (כעשר נערות דרוזיות).

מסגרת מפת"ן משולב מית"ר פועלת בטמרה, ומשתתפות בה כ-25 נערות מוסלמיות המקבלות הכשרה מקצועית בסדנת קונדיטאות ובסדנת עיצוב שיער.

מחוז מרכז

בטירה פועלת תוכנית מפת"ן לנערים ונערות מוסלמים. במסגרת זו מטופלות כ-15 נערות ולומדות בסדנאות מקצועיות של קונדיטאות ועיצוב שיער.

⁷⁸ אפרת לינקובסקי, מפקחת ארצית, השירות לשיקום נוער במשרד הרווחה, דוא"ל, 2 באוגוסט 2016, הועבר על-ידי ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת, ב-16 באוגוסט 2016.



לסיכום, כ-70 נערות מהחברה הערבית מקבלות מענה במסגרת השירות לשיקום נוער במחוז הצפון וכ-15 במחוז מרכז. לא נמסר מידע על מענים הפועלים כיום במחוז ירושלים או במחוז הדרום. עם זאת, מתוכננת פתיחתם של מענים נוספים במחוז הצפון ובמחוז ירושלים, כפי שיפורט להלן.

מענים בהקמה

במג'אר תיפתח השנה מסגרת מפת"ן בעבור נערות ובה סדנת עיצוב שיער וסדנת צילום כהכנה לעולם התעסוקה. בג'סר א-זרקא מוקם מית"ר מעורב לנערות ונערים שאמור לתת מענה לכ-20 נערות. באבו-גוש מוקמת מסגרת מית"ר המיועדת לנערים ונערות תושבי המקום ואמורה לטפל בכ-20 נערות.

השירות לשיקום נוער מסר עוד כי כוח האדם המטפל בנערות ערביות נקבע בהוראות תקנון עבודה סוציאלית, ואין הבדל בין המגזרים בהיקף כוח האדם; כמו כן, המטפלים הם מתוך החברה הערבית.⁷⁹

3.1.12. מענים במסגרת 360 – התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון⁸⁰

נוסף על המענים שהוצגו לעיל, יש מענים שניתנים לנערות עד גיל 18 במסגרת 360 – התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון. בשנת 2015 קיבלו 2,082 נערות ערביות מענים במסגרת התוכנית הלאומית (כ-15% מ-13,465 הנערות הערביות בסיכון שאותרו במיפוי; זה שיעור הנערות שקיבלו מענה ב-2015, והוא אינו משקף את המספר המצטבר של נערות שטופלו בתוכנית מאז תחילת פעילותה). ב-2015 טופלו בתוכנית הלאומית 3,133 נערות יהודיות בסיכון, שהן כ-18% מכלל הנערות היהודיות בסיכון שאותרו (17,711 נערות). מכאן שמכלל הנערות בסיכון שטופלו בתוכנית בשנת 2015, כ-40% היו מהחברה הערבית.

כמו כן, מן התוכנית הלאומית נמסר כי שיעור הנערות שמקבלות מענה במסגרת התוכנית בכלל בני הנוער הערבים גבוה משיעורן במיפוי, והוא מגיע ל-37%.

התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון מסרה נתונים מן השנים 2011-2015 על 6,926 נערות ערביות בסיכון ששולבו באותן שנים במענים שהיא מציעה. פילוח הנתונים לפי סוג המענה מובא בטבלה 3 (בטבלה יוצגו נתונים על 6,885 נערות, כ-99% מהנערות שקיבלו מענה בתוכנית).

טבלה 3. נערות ערביות בסיכון ששולבו במעני התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון לפי סוג המענה, 2015-2011

סוג מענה	מספר הנערות
התערבות רגשית-חברתית בבית-הספר	969
איתור וטיפול בקהילה	50
טיפול קבוצתי לילדים והורים בקהילה	219
טיפול רב-תחומי בקהילה	3,060
לימודים ותעסוקה	621
מניעת נשירה והתערבות בבית-הספר	517
מעונות, מועדוניות ומסגרות שהייה	47

⁷⁹ אפרת לינקובסקי, מפקחת ארצית, השירות לשיקום נוער במשרד הרווחה, דוא"ל, 2 באוגוסט 2016, הועבר על-ידי ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת, ב-16 באוגוסט 2016.

⁸⁰ ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, מכתב, 26 ביוני 2016, נשלח בדוא"ל ב-3 ביולי 2016; טלל דולב, מנהלת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, דוא"ל, 16 באוגוסט, 29 בספטמבר ו-8 בנובמבר 2016.



סוג מענה	מספר הנערות
סיוע לימודי בבית-הספר או בקהילה	476
פעילות ממוקדת בקהילה	673
תוכניות ביתיות, חונכות והתנדבות	111
תוכניות מניעה בקהילה	8
אחר	134
סך הכול	6,885

כפי שמוצג בטבלה 3, המענה העיקרי לנערות הערביות בסיכון הוא טיפול רב-תחומי בקהילה, והוא ניתן ל-3,060 נערות (כ-44% מהנערות). מענה מרכזי נוסף בעבור נערות ערביות בסיכון הוא התערבות רגשית-חברתית בבית-הספר, והוא ניתן ל-969 נערות, שהן כ-14% מהנערות.

מנתוני הטבלה עולה כי 1,486 נערות ערביות בסיכון קיבלו מענים בבתי-הספר (כ-21% מהנערות שקיבלו מענה). מענים בתחום הלימודים והתעסוקה ניתנו ל-1,614 נערות, שהן כ-23% מכלל הנערות שקיבלו מענה.⁸¹

מהתוכנית הלאומית נמסרו נתונים מן השנים 2011-2015 ובהם פילוח לפי מענים עיקריים. בנתונים המופיעים בטבלה 4 נכללות כ-80% מ-6,926 הנערות שקיבלו מענה בשנים הללו.⁸² המענים מסודרים לפי מספר הנערות שקיבלו את המענה.

טבלה 4. נערות ערביות בסיכון ששולבו במעני התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, לפי מענה, 2011-2015

מענה	מספר הנערות
מרכז נוער יישובי שכונתי	1,553
מועדון טיפולי לנערות במצוקה	623
חדרי שלווה	585
תל"ם	472
מרכזי למידה שכונתיים	420
גשרים	386
בית חם ויוצר לנערות	337
מניעת אלימות וונדליזם בקרב בני נוער בסיכון ברמת השכונה	297
מל"א – מרכז למידה אחר	247
מועדוניות מתבגרים	153
טיפול באמצעות כלים יצירתיים	128
מרכז למידה לנוער בסיכון	118
דלת פתוחה	109
טיפולים קבוצתיים	107
סך הכול	835,535

⁸¹ מספר זה הוא תוצאת הסיכום של הקטגוריות "לימודים ותעסוקה", "מניעת נשירה והתערבות בבתי-הספר" ו"סיוע לימודי בבית-הספר או בקהילה".

⁸² טלל דולב, מנהלת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, דוא"ל, 8 בנובמבר 2016.

⁸³ כ-80% מהנערות שקיבלו מענה במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון בשנים 2011-2015.



כאמור, בנתונים שבטבלה 4 נכללות כ-80% מהנערות; כ-20% מהנערות קיבלו מענים אחרים. המענה השכיח ביותר הוא **מרכז נוער יישובי שכונתי**: בפעילות מרכזים אלו השתתפו 1,553 נערות, שהן כ-22% מהנערות שקיבלו מענה. חלק קטן מהנערות מסתייעות ביותר ממענה אחד.⁸⁴

לא נמסרו לנו נתונים נפרדים על תקציב המענים לנערות במסגרת התוכנית הלאומית. מטה התוכנית הלאומית אינו יכול לספק מידע זה, היות שהתקצוב נעשה לפי מענים, ורוב המענים משרתים נערות ונערים גם יחד.⁸⁵ כמו כן, ממטה התוכנית נמסר כי אין להם נתונים מדויקים על ניצול התקציב בכל רשות מקומית, שכן לכל תוכנית יש מועד תשלום אחר, והן מופעלות על-ידי כמה משרדי ממשלה ולכל אחד מהם מערכת דיווח תקציבית משלו.⁸⁶

יצוין כי מדוח על התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון עולה כי **ניתנה בתוכנית העדפה לאוכלוסייה הערבית (בנים ובנות גם יחד)**. העדפה זו באה לידי ביטוי בבחירת היישובים הכלולים בתוכנית ובבחירת שיטת התקצוב, שבה **ההקצאה לכל ילד ביישוב ערבי גדולה בכ-14% מההקצבה ביישוב יהודי**. עוד נאמר בדוח כי **בתוכנית ניתנו לרשויות המקומיות סמכות ואחריות לבחור את המענים המתאימים לאוכלוסייה המקומית מתוך מאגר של מאות תוכניות שפותחו בשנים האחרונות**.⁸⁷

במחקר מטעם התוכנית הלאומית הושווה מצבם של ילדים ובני נוער ערבים (בנים ובנות) לפני שהסתייעו במענים של התוכנית למצבם בחלוף שלושה חודשים עד שנה. נמצא שיפור ברוב המדדים שנבדקו. כמו כן נמצא כי באוכלוסייה הערבית מידת השיפור הייתה מעט גבוהה יותר משהייתה בכלל האוכלוסייה.⁸⁸

בדוח שסיכם מחקר הערכה על התוכנית הלאומית לשנים 2011-2015 נאמר כי התוכנית הזרימה משאבים ניכרים ליישובים ותרומתה הייתה גדולה **בעיקר ליישובים ערביים וחרדיים**, אשר מינפו את ההזדמנות להתמקצעות ולהרחבת הטיפול בילדים ובני נוער בסיכון. אומנם הדוח אינו עוסק בנפרד בנערות ערביות, אך נקבע בו כי התוכנית סייעה בשיפור מצבם של כלל המשתתפים בה וכי מצבם של בני האוכלוסייה הערבית השתפר במיוחד.⁸⁹

3.2. מענים מחוץ לקהילה

יתרונם של המענים מחוץ לקהילה הוא שהם מספקים לנערות ולצעירות בסיכון מקום לינה ובכך הם מאפשרים את הרחקתן מגורמים המסכנים אותן. מנגד, החברה הערבית אינה מעודדת הוצאת נערות וצעירות מביתן (ראו מחקר של מכון חרוב בפרק 1, וכן דברי חלק מהמשתתפים בוועדות הכנסת בפרק 13). להלן יובא מידע ממשרד הרווחה על מענים לנערות וצעירות בסיכון הניתנים מחוץ לקהילה.

3.2.1. מקלט חירום לנערות וצעירות

על-פי תקנון עבודה סוציאלית, **המקלט הוא מענה זמני מיידי לנערות וצעירות בנות 13-25 הנתונות במצבי חירום ומשבר וזקוקות להגנה ולהתערבות טיפולית מיידי**. המקלט נותן מענה ארצי וכתובתו חסויה. הסכמת הנערה לשהות במקלט היא תנאי הכרחי, היות שהמסגרת אינה מוגדרת מקום נעול. המקלט נותן מענה מיידי במצבי

⁸⁴ טל דולב, מנהלת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, שיחת טלפון, 5 ביולי 2016.

⁸⁵ הנ"ל, דוא"ל, 16 באוגוסט 2016.

⁸⁶ נטלי דגה, מרכזת בכירה – תקצוב ותמחור בתוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, מענה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נשלחה בדוא"ל ב-31 ביולי 2016; עידו אבגר, נתונים על רשויות מקומיות ותלמידים המשתתפים בתוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 באוגוסט 2016.

⁸⁷ על-פי הדוח, בקביעת שיטת התקצוב הובאו בחשבון מספר הילדים ביישוב, גודל היישוב והאשכול החברתי-כלכלי שהוא שייך אליו. טל דולב, התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון: דרכי התמודדות עם ילדים ובני נוער ערבים, אוקטובר 2016, נשלח ב-27 באוקטובר 2016.

⁸⁸ שם.

⁸⁹ תרצה מרגולין ואח', 360° – התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, הערכת התכנית – דוח מסכם, יוני 2015.



סיכון, משבר ומצוקה – תמיכה ועזרה ראשונה פיזית ונפשית ואבחון וטיפול בידי צוות המקלט, וכן אבחון פסיכו-דיאגנוסטי משלים לשם קביעת תוכנית טיפול. על-פי התקנון, המקלטים פועלים 24 שעות ביממה בכל ימות השנה, ונעזרות וצעירות מופנות אליהם על-ידי עובדים סוציאליים לנעזרות, פקיד סעד לחוק הנוער במחלקות לשירותים חברתיים ומשטרת ישראל. כל אחת מהן יכולה לשהות במקלט עד חודשיים, ומתאפשרת הארכת שהות באישור המפקח המחוזי. בתקנון נקבע גם כוח האדם במקלט והתנאים הפיזיים במבנה שישימש לצורך זה. כמו כן, בתקנון נקבע כי האחריות ליישומה של מפקחי המחוזות ועובדי האגף לביקורת פנימית של משרד הרווחה.⁹⁰ בתשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת מסר המשרד כי **שני מקלטים משרתים נעזרות מהחברה הערבית: מקלט בצפון, שמיועד לצעירות מהחברה הערבית בלבד, ומקלט בדרום, הקולט בכל שנה כמה צעירות ערביות.**⁹¹ בכל מקלט יכולות לשהות 12 נעזרות וצעירות. תעריף הועדה בעבור כל נערה צעירה הוא 11,900 ש"ח לחודש.

3.2.2. הוסטל לצעירות בחברה הערבית

ההוסטל לצעירות בחברה הערבית בצפון קולט כ-12 נעזרות וצעירות בנות 17-25 שהן חסרות עורף משפחתי הנתונות במצבי סיכון. משך השהייה המרבי בהוסטל הוא שלוש שנים, והשהייה הממוצעת היא שנתיים. תעריף הועדה להוסטל הוא 7,731 ש"ח לחודש.⁹²

3.2.3. דירת מעבר לנעזרות וצעירות

על-פי תקנון עבודה סוציאלית, **דירת מעבר היא מסגרת מגורים זמנית לנעזרות בוגרות, שמטרתה להקנות להן כישורי חיים וכלים לחיים עצמאיים.** הדירה היא סביבה טיפולית שבה הנעזרות לומדות להתמודד עם בעיות בין-אישיות, כלכליות וחברתיות. אוכלוסיית היעד של דירות אלו היא נעזרות וצעירות בנות 17.5-24, בעלות יכולת השתלבות בקבוצת השווים ופיתוח כישורי חיים, שמסוגלות להשתתף בהוצאות הכלכלה ואחזקת הדירה. הדירות מיועדות גם לצעירות מעל גיל 24 המטופלות במרכז לנפגעות פגיעה מינית. הטיפול נועד להעצים את הנעזרות ולהכניס לחיים עצמאיים במישור האישי, התפקודי, הבין-אישי והקהילתי. דירת המעבר פועלת 24 שעות ביממה כל ימות השנה. הנעזרות והצעירות שותפות בניהול הדירה, באחריות ובקבלת החלטות. בתקנון מפורט כוח האדם המפעיל את הדירה והרכבה ותפקידיה של ועדת ההיגוי האחראית לדירה. הנעזרות והצעירות מופנות לדירה על-ידי עובד סוציאלי מהמחלקה לשירותים חברתיים, ועליהן להתייבב לפני ועדת קבלה לדירה. נוסף על המגורים בדירה, הנעזרות והצעירות משתתפות בדירה בפגישות ייעוץ פרטניות וקבוצתיות ובפגישות עם הצוות הטיפולי.

על-פי התקנון, השהייה בדירת המעבר מוגבלת לשנה.⁹³

משרד הרווחה מסר כי **בצפון פועלת דירה אחת בעבור שש צעירות מהחברה הערבית.** התוכנית פועלת כמיזם משותף עם "ילדים בסיכוי – המועצה לילד החוסה".⁹⁴ עלות התוכנית למשרד היא כ-250,000 ש"ח לדירה לשנה – 43% מהעלות הכוללת – ואת שאר העלות מכסות הדיירות עצמן והעמותה.⁹⁵ **בדרום הארץ לא פועלות דירות מעבר בעבור צעירות במצוקה מהחברה הערבית.** יש דירת מעבר בבאר-שבע, אך היא אינה מאוכלסת. לדברי גבי גילה רונן, סגנית מנהלת השירות לטיפול בנער, צעירים וצעירות במשרד הרווחה, ייתכן שהסיבה לכך היא חוסר ביקוש

⁹⁰ משרד הרווחה, תקנון עבודה סוציאלית, [מקלט חירום לנעזרות וצעירות](#), הוראה 17.3, תאריך תחולה: 1 בספטמבר 2008.

⁹¹ ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, מכתב, 26 ביוני 2016, נשלח בדוא"ל ב-3 ביולי 2016.

⁹² שם; גילה רונן, סגנית מנהלת השירות לנער צעירים וצעירות במשרד הרווחה, דוא"ל, 13 באוקטובר 2016, הועבר על-ידי ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת, ב-25 באוקטובר 2016.

⁹³ משרד הרווחה, תקנון עבודה סוציאלית, [דירת מעבר לנעזרות וצעירות](#), הוראה 17.2, תאריך תחולה: 1 בספטמבר 2008.

⁹⁴ [עמותת ילדים בסיכוי – המועצה לילד החוסה](#) נוסדה ב-1986 (מספרה: 580108254). מטרת העמותה: הגנה ושמירה על זכויותיהם של ילדים במצוקה החיים מחוץ לביתם; שיפור איכות החיים במוסדות ובמשפחות אומנה והתאמת הטיפול החינוכי והשיקומי לצורכיהם המיוחדים של הילדים החיים בהם; גיוס כספים ותורמות למימוש המטרות. על-פי אתר העמותה, היא מעסיקה 150 עובדים ו-120 מתנדבים.

⁹⁵ ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, מכתב, 26 ביוני 2016, נשלח בדוא"ל ב-3 ביולי 2016.



לסוג זה של מענה בקרב האוכלוסייה הערבית בדרום.⁹⁶ יש לתת את הדעת על מאפיין תרבותי זה של הנערות והצעירות הערביות בסיכון בתכנון המענים הניתנים להן.

3.2.4. פנימיות

על-פי השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, השירות מפעיל כיום 13 פנימיות. 11 פנימיות ששוהות בהן נערות ערביות הן מעורבות (משותפות לבנים ולבנות); שתיים מהן ייעודיות לנערות – בית אלחנאן במחוז הצפון וצור-באהר במחוז ירושלים. להלן יובאו נתונים על הנערות המתגוררות בפנימיות אלו בעת כתיבת המסמך.

טבלה 5. נערות המתגוררות בפנימיות של השירות לילד ולנוער של משרד הרווחה⁹⁷

מחוז	שם הפנימייה והיישוב	מספר נערות
צפון	אנה הקדושה, ציפורי	58
	בית אלחנן, אעבלין	83
	אל איזדהר, טמרה	13
	אל אמל, טמרה	18
	אבו דאוד ואל אנואר פוסט	69
	אלרואד, אבו-גוש	20
ירושלים	בית-חנינא	56
	ארפאד, עין-רפא	36
	צור-באהר	10
	אלימאן, טייבה	30 בפנימיית יום, 15 בפנימייה שיקומית
דרום	אלקמר	15
	סך הכול	423

בטבלה 5 עולה כי 423 נערות ערביות מקבלות מענה פנימייתי בפריסה ארצית, אולם רוב השירות ניתן במחוז צפון – 241 נערות. 122 נערות ערביות שוהות בפנימיות במחוז ירושלים, 45 – באזור המרכז ו-15 – בדרום.

נוסף על כך השירות לילד ולנוער מפעיל מרכז חירום באעבלין ושוהות בו 17 נערות ערביות (תפוסתו המרבית היא 20 בנות). מענה זה אינו נחשב לפנימייה, משום שהנערות שוהות בו שלושה עד שישה חודשים, ובסיומם כ-35% מהנערות חוזרות לביתן וכ-65% מופנות להשמה חוץ-ביתית.

לדברי גב' דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, **במזרח ירושלים מערך הרווחה חלש ואין מענה מספק**. לפיכך **מתוכננת הוספת מענים** באזור: סנט וינסנט – מרכז חירום שאמור לתת מענה לכ-60 נערים ונערות ממזרח העיר (המרכז קיבל אישור תקציבי והוא אמור להתחיל לפעול בעוד כשנה); הרחבת השירות שכבר פועל בארפאד, כדי שיוכל לקלוט עוד ארבע נערות.

עם זאת, ככלל, אין המתנה לכניסה לפנימייה, וכשיש גידול בהשמה החוץ-ביתית מאושרות מכסות ככל הנדרש.⁹⁸

⁹⁶ גילה רונן, סגנית מנהלת השירות לטיפול בנוער, צעירים וצעירות במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 10 ביולי 2016.

⁹⁷ דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 15 בספטמבר 2016.

⁹⁸ הנ"ל, שיחות טלפון, 9 באוגוסט ו-15 בספטמבר 2016.



3.2.5. מעון נעול והוסטל של רשות חסות הנוער

רשות חסות הנוער היא האחראית לטיפול חוץ ביתי סמכותי-כופה במתבגרים הנתונים במצבים של עבריינות וסטייה חברתית. היא מטפלת בבני נוער בקצה הרצף הטיפולי-חינוכי, לאחר שכל ניסיונות הטיפול הקודמים בהם לא נשאו פרי. מתבגרים אלו נתונים במצבי סיכון וסכנה ומופנים לטיפול במעונות רשות חסות הנוער.⁹⁹

המעון הנעול הוא מסגרת שנועדה להגן על נערות בקצה רצף הסיכון. חלקן נתונות בסיכון לפגיעה מבחוץ בידי גורמים עברייניים וחלקן בסיכון של פגיעה עצמית. במעון הנעול יכולות לשהות כ-24 נערות; בעת כתיבת המסמך שהו בו כ-22 נערות ערביות. תקציבו השנתי של המעון הנעול הוא כ-4.5 מיליון ש"ח. אין המתנה ניכרת לקבלת מענה זה. ההוסטל הוא מסגרת המשך לנערות ששהו במעון הנעול; יכולות לשהות בו 16 בנות, ורוב הזמן הוא בתפוסה מלאה. תקציבו השנתי הוא כ-2.5 מיליון ש"ח. סך התקציב של המעון הנעול ושל ההוסטל הוא כ-7 מיליון ש"ח. לדברי גב' טלי יוגב, הממונה על המעונות ברשות חסות הנוער, היות שרוב הזמן שני המענים מלאים או כמעט מלאים, התקציב מנוצל במלואו.¹⁰⁰

4. מענים בתהליך הקמה על ידי משרד הרווחה¹⁰¹

משרד הרווחה העביר לידינו מידע על מענים הנמצאים בשלבי הקמה. להלן מידע זה.

4.1. מענים בקהילה בתהליכי הקמה

- **מעגלי בנות:** 30 מעגלי בנות ברשויות ערביות שלא פועלים בהן בתים חמים. בכל מעגל בנות ישנן 12 נערות, ובסך הכול כ-360 נערות. במעגל הבנות תתנהל הפעילות יום אחד בשבוע, כחמש שעות, כמו הפעילות בבתי החמים. במפגש תוגש ארוחת צהריים ותהיה פעילות חברתית וטיפולית.¹⁰² צפוי שהעלות הכוללת של מענה זה תהיה מיליון ו-380,000 ש"ח.
- **שילוב בשירות אזרחי:** הפעלת תקנים של צעירים וצעירות במצבי סיכון להתנדבות בחברה שבה הם חיים, בליווי ועם מעטפת שתסייע להם לרכוש מסוגלות תעסוקתית ולהסיר חסמים. כיום **30 תקנים** מתוך 300 הם של צעירים וצעירות מהחברה הערבית. במועד כתיבת המסמך התקבלו עוד **100 תקנים** לשילוב צעירים וצעירות מהחברה הערבית בשירות אזרחי.
- **יחידות לטיפול בנפגעות תקיפה מינית:** ביולי 2016 נמסר למרכז המחקר והמידע שמתוכננת פתיחת יחידות בטירה ובסחי'נין עד סוף השנה. יחידות אלו אמורות לתת טיפול לכ-36 צעירות.
- **פיתוח מענה ייחודי:** על-פי משרד הרווחה חסרים מענים, בעיקר לבנות 18-25. לפיכך, משרד הרווחה פנה לקרן רש"י לבחון הפעלת מודל ייחודי של הכנת נערות וצעירות בסיכון לעולם התעסוקה, השלמת השכלה ושילוב בתעסוקה. במועד כתיבת המסמך נעשה מיפוי המענים הקיימים והצרכים באוכלוסיית היעד.¹⁰³

⁹⁹ אגף לשירותי תקן ונוער מנותק במשרד הרווחה, [רשות חסות הנוער](#), כניסה: 15 בספטמבר 2016.
¹⁰⁰ טלי יוגב, הממונה על המעונות ומנהלת רשות חסות הנוער במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 15 באוגוסט 2016, דוא"ל, 16 באוגוסט 2016.

¹⁰¹ ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, מכתב, 26 ביוני 2016, נשלח בדוא"ל ב-3 ביולי 2016.
¹⁰² גילה רוני, סגנית מנהלת השירות לנוער, צעירים וצעירות במשרד הרווחה, דוא"ל, 13 באוקטובר 2016, הועבר על-ידי ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת, 25 באוקטובר 2016.

¹⁰³ המיפוי נעשה בשיתוף פעולה של קרן רש"י ושל משרד הרווחה ובמימון קרן פילנתרופית שאינה מזדהה, באמצעות קבוצות מיקוד של אוכלוסיית היעד, של מפקחים ושל אנשי הצוות. גילה רוני, סגנית מנהלת השירות לטיפול בנוער, צעירים וצעירות במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 10 ביולי 2016.



4.2. מענים מחוץ לקהילה בתהליכי הקמה¹⁰⁴

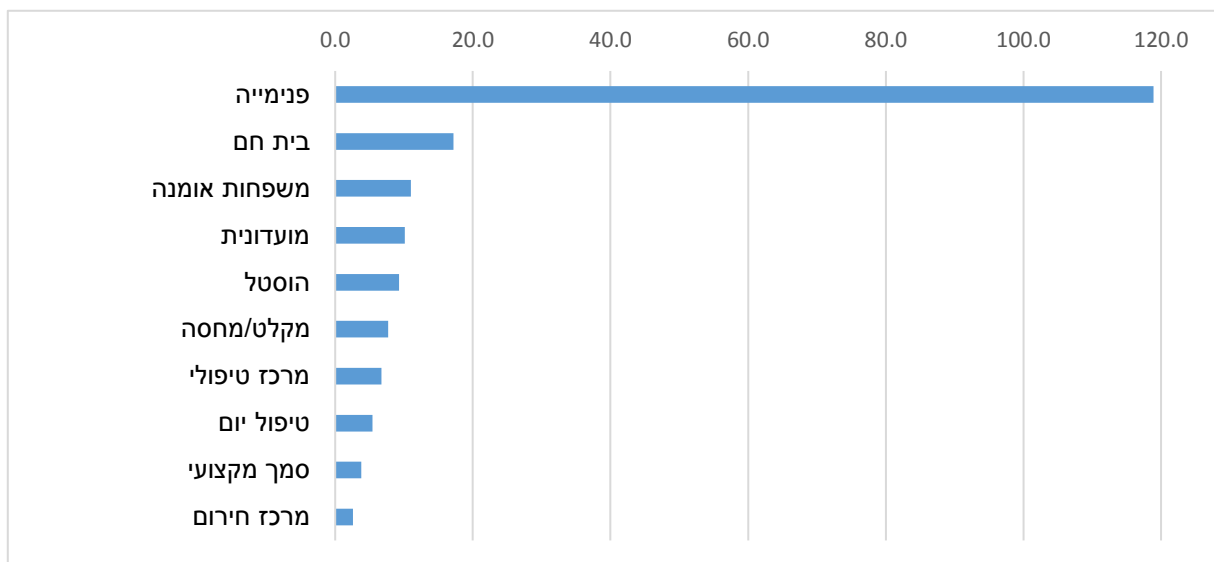
משרד הרווחה מתכנן להקים שתי דירות מעבר נוספות לצעירות באזור הצפון. כאמור לעיל, דירת מעבר היא מסגרת מגורים בעבור צעירות בסיכון חסרות עורף משפחתי הזקוקות למקום מגורים זמני, כדי לרכוש כלים לחיים עצמאיים ולאפשר התארגנות ברמה האישית והכלכלית. תעריף הועדה לצעירה בדירת מעבר הוא 3,552 ש"ח לחודש.¹⁰⁵

5. תקציב הטיפול בנערות ובצעירות בסיכון מהחברה הערבית

להלן יוצגו נתונים על תקציב הטיפול בנערות וצעירות בסיכון בחברה הערבית; מקור הנתונים הוא מערכת מסר, וההגדרות הנוגעות למענים זהות לאלו שהוצגו בפרק 2.1. בתרשים 2 מוצגים נתונים על השימוש בכ-192.7 מיליון ש"ח (כ-95% מ-201.7 מיליון ש"ח שהושקעו בכל המענים של משרד הרווחה). בשאר המענים הושקעו סכומים נמוכים יותר.¹⁰⁶

תרשים 2. תקציבי הביצוע במענים לנערות וצעירות ערביות אשר ההוצאה עליהם הייתה

הגדולה ביותר ב-2015, במיליוני ש"ח¹⁰⁷



משילוב הנתונים בתרשים 1 (ראו פרק 2.1) והנתונים בתרשים 2 עולה כי אף שב-2015 שיעור הנערות והצעירות הערביות בסיכון שקיבלו מענה פנימייתי היה כ-9%, התקציב שהושקע בהן בשנה זו היה כ-60% מתקציבי משרד הרווחה למענים לאוכלוסייה זו. מנגד, אף שכ-32% מהן קיבלו כמענה בית חם, חלקו של מענה זה בתקציב שמשרד הרווחה השקיע במענים לנערות וצעירות ערביות הוא כ-8.5%. נציין כי ככל הנראה הסיבה לפער זה היא עלותו הגבוהה במיוחד של המענה הפנימייתי, אך נזכיר בהקשר זה כי לדברי גורמים מקצועיים, בחברה הערבית חסרים

¹⁰⁴ ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, מכתב, 26 ביוני 2016, נשלח בדוא"ל ב-3 ביולי 2016.

¹⁰⁵ גילה רוני, סגנית מנהלת השירות לטיפול בנוער, צעירים וצעירות במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 10 ביולי 2016.

¹⁰⁶ המענים שהוקצה להם סכום נמוך יותר: תמיכה ביתית, שילוב בתעסוקה, מפתן, מרכז למניעת אלימות, מרכז הורים וילדים, מרכז קשר, דירת המשך, תוכנית ראשית, תוכנית משפחות, מעון יום, קהילה טיפולית, עמותה למשפחות אומנה, נופשון, מעטפת, מערך דיור/דירת לוויין, מועדון/מרכז קהילתי, תוכנית רגישת-תרבות, סדנה בתנאי נופש, קורת גג ותחנה לטיפול המשפחה.

¹⁰⁷ טל דולב, מנהלת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, הועבר באמצעות ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, ב-19 בדצמבר 2016.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

בעיקר מענים בקהילה (להרחבה בנושא זה ראו פרקים 1, 3.2, ו-13; כמו כן, בפרק 6 יוצגו דברי מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות בדבר הצורך להגדיל את היקף השירות הניתן בבתים החמים).

משרד הרווחה מסר גם נתונים על כלל התקציבים המוקצים למענים לנערות וצעירות בסיכון (על-פי ההגדרות שצינו לעיל) בפילוח לפי קבוצות אוכלוסייה. נתונים אלו מוצגים בטבלה 6.

טבלה 6. מספר הנערות שהושמו במעני משרד הרווחה והתקציבים שהוקצו למענים אלו ב-2015¹⁰⁸

קבוצת אוכלוסייה	מספר נערות וצעירות	הסכום ששולם ב-2015 (באלפי ש"ח)	סכום ממוצע למטופלת (בש"ח)
ערביות ¹⁰⁹	4,488	201,753	44,954
יהודיות	11,735	898,331	76,551

מהנתונים בטבלה 6 עולה כי מספר הנערות והצעירות היהודיות שקיבלו מעני רווחה ב-2015 היה גדול פי-2.6 ממספר הנערות והצעירות הערביות. עם זאת, התקציב שהוקצה למענים בעבור הנערות והצעירות היהודיות היה גדול פי-4.5 מתקציב שהוקצה בעבור הנערות והצעירות הערביות. עוד עולה מהנתונים כי **הסכום הממוצע שהוקצה לסיוע לנערות וצעירות ערביות היה נמוך בכ-40% מהסכום שהוקצה לנערות וצעירות יהודיות**. ייתכן שהסיבה לכך היא שיעור השתתפות נמוך יותר של בנות האוכלוסייה הערבית במענים היקרים יותר (למשל פנימיות), אולם אין בידינו נתונים על כך.

כפי שנאמר לעיל, **נערות ערביות בסיכון מקבלות טיפול מגורמים במשרד הרווחה כגון השירות לנוער, צעירים וצעירות, שירות חסות הנוער, השירות לילד ולנוער והשירות לשיקום נוער שהוזכרו לעיל**. נוסף על כך, בפרק 11 תוזכר פעילותם של שירות המבחן לנוער ושירות המבחן למבוגרים. להלן יובאו בטבלה 7 נתוני משרד הרווחה על תקציבים שהקצה המשרד לטיפול בנערות וצעירות בסיכון בשנת 2015 באמצעות הרשויות המקומיות, בפילוח לרשויות יהודיות, ערביות ומעורבות.¹¹⁰ **בתקציב זה לא נכללת ההקצאה במסגרת 360° – התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון**, מכיוון שרוב הנערות שהסתייעו במסגרת זו השתתפו בתוכניות שמיועדות לנערים ולנערות גם יחד.¹¹¹ כמו כן, **בתקציב לא נכללות התוכניות הארציות, שכן חלקן משותפות לבנים ולבנות ולכן אינן מתוקצבות בתקציבי הנערות בסיכון**.¹¹²

¹⁰⁸ שם.

¹⁰⁹ מספר הנערות והצעירות הערביות חושב על-ידי סיכום מספר הערביות המוסלמיות (4,256) ומספר הערביות הנוצריות (232). יצוין כי ייתכן שמקצת הנערות והצעירות הרשומות כנוצריות אינן ערביות. לא נמסרו נתונים מדויקים על כך. טלל דולב, מנהלת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, דוא"ל, הועבר באמצעות ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, 19 בדצמבר 2016.

¹¹⁰ ענת כהן אחדות, אגף תקון במשרד הרווחה, דוא"ל, 11 ביולי 2016.

¹¹¹ ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, מכתב, 26 ביוני 2016, נשלח בדוא"ל ב-3 ביולי 2016.

¹¹² התוכנית הארציות: מנטורינג, תוכנית "בשבילי", צל"ש, סליע – ידידים, "אוהל חם", "אפיקים", "אפיקים משלבת", שילוב בשירות אזרחי וקורס מדריכי ספורט בשיתוף מכון וינגייט. ענת כהן אחדות, אגף תקון במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 14 ביולי 2016.



טבלה 7. תקציבים לטיפול בנערות וצעירות בסיכון שהועברו לרשויות המקומיות (יהודיות, ערביות ומעורבות) בשנת 2015 (באלפי ש"ח)¹¹³

תקציב	נפגעות תקיפה מינית		בתים חמים		מסגרות בקהילה		מסגרות חוץ-ביתיות		תקציב פעולות ¹¹⁴	
	הקצבה שנתית	ביצוע	הקצבה שנתית	ביצוע	הקצבה שנתית	ביצוע	הקצבה שנתית	ביצוע	הקצבה שנתית	ביצוע
ערבי	858	844	6,127	6,270	-	-	905	1,122	655	382
יהודי	2,917	4,672	12,592	11,833	2,011	3,042	1,369	1,857	1,750	1,395
מעורב	1,559	2,015	2,804	2,048	1,079	1,540	1,209	1,810	711	409
סך הכול	5,335	7,532	21,524	20,152	3,090	4,583	3,483	4,789	3,117	2,188

הממצאים העולים מטבלה 7:

- בשנת 2015 נוצל במלואו התקציב שהוקצה לרוב המענים בחברה הערבית. מהתקציב לטיפול בנפגעות תקיפה מינית נוצלו כ-98%; ותקציב הבתים החמים נוצל בחריגה קלה (102% ניצול); ותקציב המסגרות החוץ-ביתיות נוצל בחריגה (124% ניצול).¹¹⁵ מנגד, תקציב הפעולות נוצל חלקית (58% ניצול).
 - בשנת 2015 לא הוקצה תקציב לתחום המסגרות בקהילה בחברה הערבית. לדברי המשרד מסגרות אלו בחברה הערבית תוקצבו ממקורות אחרים (למשל מתקציבי תוכניות ארציות).
 - תקציב הטיפול בנפגעות תקיפה מינית לחברה הערבית היה כ-16% מכלל התקציב בתחום זה, אך הביצוע בפועל היה כ-11% מכלל הביצוע בתחום זה.
 - תקציב הבתים החמים בחברה הערבית היה כ-28% מכלל התקציב בתחום זה, אולם הביצוע בחברה הערבית היה כ-31% מכלל הביצוע בתחום הבתים החמים.
 - התקציב לתחום המסגרות החוץ-ביתיות בחברה הערבית היה כ-26% מכלל התקציב למסגרות אלו, והביצוע היה כ-23% מכלל הביצוע בתחום זה.
 - תקציב הפעולות בחברה הערבית היה כ-21% מכלל התקציב הפעולות, אולם הביצוע היה כ-17% מכלל הביצוע בתקציב הפעולות.
- בהצעת התקציב של משרד הרווחה והשירותים החברתיים לשנות הכספים 2017-2018 הצהיר המשרד על הדגשים המרכזיים לשנים הללו, ובהם הגברת תקצוב המכסות להשמה חוץ-ביתית וקהילתית לאוכלוסיות בסיכון ותקצוב תוכניות לפיתוח שירותים קהילתיים לאוכלוסיות בסיכון, ובהן נערות וצעירות חסרי עורף משפחתי ונוער במצוקה. לא הוזכרו בהצעת התקציב מענים ייעודיים לחברה הערבית וגם לא תקציב ייעודי לנערות.¹¹⁶

¹¹³ סעיף תקציבי "נפגעות תקיפה מינית": 1165429; סעיף תקציבי "בתים חמים": 1165428; סעיף תקציבי "מסגרות בקהילה": 1165427; סעיף תקציבי "מסגרות חוץ-ביתיות": 1165426; סעיף תקציבי "תקציב פעולות": 1165420; ענת כהן אחדות, אגף תקון במשרד הרווחה, דוא"ל, 13 ביולי 2016.

¹¹⁴ תקציב הפעולות הוא תקציב המיועד להוצאות מיידיות שהצורך בהן מתעורר במהלך השנה. ענת כהן אחדות, אגף תקון במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 14 ביולי 2016.

¹¹⁵ בתקציבים המנוצלים בחריגה (ביצוע העולה על 100%), מקור המימון לחריגה הוא תקציבים שאינם מנוצלים באותו סעיף תקציבי או בסעיפים תקציביים אחרים. ענת כהן אחדות, אגף תקון במשרד הרווחה, דוא"ל, 11 ביולי 2016.

¹¹⁶ משרד האוצר, הצעת תקציב לשנות הכספים 2017-2018 ודברי הסבר, מוגשים לכנסת ה-20, משרד הרווחה והשירותים החברתיים והסעיפים הצמודים לו, חוברת י"ד, אוקטובר 2016.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

6. מעני משרד הרווחה לנערות וצעירות ערביות בסיכון – מבט מקומי

כאמור לעיל, חלק הארי של המענים ניתנים לנערות ולצעירות בסיכון על-ידי הרשויות המקומיות. לפיכך פנינו אל מחלקות הרווחה של הרשויות המקומיות הערביות כדי לקבל נתונים בנושא.¹¹⁷ הפצנו שאלון ל-82 רשויות ערביות בפריסה ארצית (ליישובים במחוז הצפון, במחוז המרכז ובמחוז הדרום, ובכלל זה ביישובי הפזורה הבדואית) וקיבלנו מענה מ-15 מחלקות רווחה – 13 של יישובים קטנים השייכים לאשכולות החברתיים-כלכליים 2-3, אחד באשכול 5 (פקיעין) ואחד באשכול 5 (מעיליא).¹¹⁸ רוב התשובות התקבלו מיישובים קטנים, של 3,000-23,000 תושבים, ושתיים התקבלו מערים – שפרעם, שבה כ-40,000 תושבים, ובאקה אל-ערביה, שבה כ-28,000 תושבים.¹¹⁹ כל הרשויות שענו על השאלון הן בצפון הארץ. להלן יובא סיכום תשובותיהן.

ראשית, נציין כי רק שתי רשויות מה-15 ענו כי מעני הרווחה מספקים את צורכי אוכלוסיית היעד המוכרת לרשויות הרווחה – פקיעין (שם אוכלוסיית היעד קטנה¹²⁰) ושפרעם.

הרשויות מסרו על הפעלתם של המענים האלה:

- בבאקה אל-ערביה מופעל בית חם ל-15 נערות.
- בבית-זרזיר יש אישור זמני להפעלת מעגלי בנות לבנות 13-18.
- בג'ת פועל מועדון לנערות עד גיל 18.
- בדיר חנא ניתן טיפול של עובדים סוציאליים בתחום המשפחה, יש מועדוניות מתבגרים, ופקיד סעד מטפל בנערות שנפגעו מאלימות או בפגיעה עצמית.
- בדיר אל-אסד מופעל בית חם ל-15 נערות יומיים בשבוע.
- בטובא-זנגריה מופעלת תוכנית מית"ר לנערים ונערות בני 12-18 שמנותקים ממסגרות חינוך. אין ביישוב זה תוכניות רווחה נוספות.
- בכעביה ניתן טיפול פרטני ויש קבוצת העצמה לנערות (הקבוצה אינה מיועדת רק לנערות בסיכון).
- בטורעאן יש מגוון רחב של מענים לנערות בסיכון: בית חם לנערות, קבוצות העשרה לנערות, טיפול פרטני, מועדוניות למתבגרים ושילוב ביחידת הנוער "נערות נושרות". לצעירות בסיכון מוצעות בטורעאן תוכנית "אפיקים" לשילוב בשוק העבודה ומנטורינג. נוסף על כך מוקם מיזם להעשרה ולהעסקה של צעירות.
- במג'אר מופעל בית חם ומועדון לנערות בסיכון המיועד לבנות 13-16.
- ממעיליא לא נמסר על מענים פעילים, אולם מתוכנן מעגל נגד אלימות בליווי עובדת סוציאלית ומדריכה.
- בעילוט אושרה הפעלת מעגל בנות אחד.

¹¹⁷ אנו מודים למר אמיל סמעאן, יושב-ראש פורום מנהלי מחלקות רווחה ברשויות המקומיות הערביות, על עזרתו בהפצת השאלון. בפורום מנהלי מחלקות רווחה ברשויות המקומיות הערביות משתתפים נציגי 82 רשויות בפריסה ארצית, בצפון, במרכז ובדרום, ובכללן ביישובי הפזורה הבדואית.

¹¹⁸ מחלקות הרווחה הן של היישובים באקה אל-ערביה, בית-זרזיר, ג'ת, דיר חנא, דיר אל-אסד, טובא-זנגריה, כעביה, טורעאן, מג'אר, מעיליא, עילוט, ערה-ערערה, פקיעין, שעב ושפרעם.

¹¹⁹ מידע על מספר התושבים בכל יישוב ויישוב נמצא באתר הלמ"ס, [יישובים, אוכלוסייתם, ומידע נוסף](#); הנתונים על שפרעם ובאקה אל-ערביה עודכנו ב-2015.

¹²⁰ אמיל סמעאן, מנהל מחלקת רווחה בפקיעין, דוא"ל, 1 באוגוסט 2016. המידע הוא על פקיעין ושפרעם. יצוין כי לדברי מר סמעאן, ייתכן שיש תת-דיווח של צוותי מערכת החינוך בנושא נערות וצעירות בסיכון.



- בערה-ערערה מופעלים שני בתים חמים, בכל אחד מהם 15 נערות (אחד מהם במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון).
- בפקיעין לא נמסר על תוכניות רווחה.
- בשעב ניתן טיפול פרטני בלבד. כיום לא פועלות תוכניות אחרות, אך אושרה הפעלת מעגל בנות.
- בשפרעם פועלים בית חם ומועדון נערות, ושתי עובדות סוציאליות מטפלות בנערות.

מהתשובות שהתקבלו עולה כי יש **הבדלים רבים בין היישובים**: יש יישובים שבהם המענה היחיד שניתן הוא מענה פרטני של עובדות סוציאליות; בחלק מהיישובים ניתן מענה אחד, כמו בית חם או מועדון לנערות בסיכון, ורק במקצת היישובים ניתן מגוון של מענים (בטורעאן ובשפרעם).

כאמור, מרבית מחלקות הרווחה ביישובים (13 מתוך 15) מסרו כי המענים אינם מספקים את צורכי אוכלוסיית היעד.

שאלנו את מחלקות הרווחה של הרשויות הערביות אילו מענים נוספים דרושים להן. כמעט כולן השיבו שדרושים **בתים חמים; גם ביישובים שבהם יש בתים חמים עלה צורך בהרחבת השירות (בתים חמים נוספים והגדלת מספר הימים שבהם מענה זה פעיל).**

נוסף על כך, עלה הצורך בשירותים האלה: קבוצות העצמה, מענים ייעודיים לצעירות, שילוב בתעסוקה, הכשרה מקצועית, מועדונים חברתיים, מרכזי הדרכה הורית למתבגרות, סדנאות העלאת מודעות והכנה לזוגיות, דירת חירום, קו חם לנערות במצוקה, טיפולים בתחום הפסיכולוגיה הקלינית, טיפול בנפגעות תקיפה מינית, טיפול לנוער אחרי ניסיונות אובדניים ותנועות נוער לנערות שנושרות ממערכת החינוך.¹²¹

במקצת היישובים דיווחו מחלקות הרווחה על מענים הניתנים ברשות נוסף על המענים שמנה משרד הרווחה. לדוגמה, בדיר חנא יש שירות של משרד החינוך לנפגעים ממערכת החינוך (לפירוט בנושא ראו פרק 8); בטורעאן יש הכוונה תעסוקתית וקורס אמנות לצעירות.

7. קשיים בהקצאת כוח אדם ובניצול תקציבים¹²²

להלן נביא מידע על הקשיים במתן שירות לנערות וצעירות בסיכון בחברה הערבית במבט ארצי ומקומי.

על-פי משרד הרווחה, הקצאת התקציב לרשויות המקומיות לשם טיפול בנערות בסיכון נקבעת על-פי הקריטריונים האלה:

- **המצב החברתי-כלכלי של היישוב;**
- **נתוני יסוד של הנערות;** נתונים אלו מועברים למשרד הרווחה מהרשויות המקומיות, והם כוללים מידע דמוגרפי וחברתי-כלכלי;

¹²¹ מנהלי מחלקות הרווחה ברשויות מקומיות שענו על השאלון: אמיל סמעאן מפקיעין, דוא"ל, 1 באוגוסט 2016 (מסר גם את תשובותיהן של מחלקות הרווחה של באקה אל-ערביה, דיר חנא, שעב ושפרעם). אמירה חליל מבית-זרזיר, דוא"ל, 2 באוגוסט 2016; דחלה עבד אלכרים מכעביה, דוא"ל, 1 באוגוסט 2016; חמיסה דעד ממעיליא, דוא"ל, 2 באוגוסט 2016; כרימה מלחם עסלי מערה-ערערה, דוא"ל, 31 ביולי 2016; סאוסן עיסאת מטובא-זנגריה, דוא"ל, 26 ביולי 2016; סוהיר שמאליה מגית, דוא"ל, 17 באוגוסט 2016; עולא גנאיים מדיר אל-אסד, דוא"ל, 1 באוגוסט 2016; עלי קיזל ממג'אר, דוא"ל, 27 ביולי 2016; פריאל סלאמה מטורעאן, דוא"ל, 26 ביולי 2016; רודיינה אמארה מעילוט, דוא"ל, 26 ביולי 2016.

¹²² ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, מכתב, 26 ביוני 2016, נשלח בדוא"ל ב-3 ביולי 2016; גילה רונן, סגנית מנהלת השירות לטיפול בנער, צעירים וצעירות במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 7 ביולי 2016.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- **נתונים על נשירת נערות ממערכת החינוך**; נתונים אלו מועברים למשרד הרווחה מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (בפרק 8 יובאו נתוני משרד החינוך על נשירת נערות);
- **מספרן של כלל הנערות והצעירות ברשות המקומית (גם של נערות שאינן במצוקה)**. נציין כי קריטריון עשוי להביא להגדלת הפער בין רשויות שיש בהן שיעור גדול של נערות וצעירות בסיכון לבין הרשויות שבהן שיעורן קטן.
- לכל הקריטריונים ניתן משקל שווה. אגף התקציבים במשרד הרווחה ומרכז השלטון המקומי הם שמאשרים את התקציב.¹²³ עם זאת, **התקצוב לפרויקטים המופעלים על-ידי עמותות נקבע על-פי החלטות ועדת המכרזים במשרד**. הסכומים שהוקצו בדרך זו לפרויקטים מוצגים בפרק 3.
- מדברי משרד הרווחה עולה עוד כי יש קשיים ברשויות הערביות בהקצאת כוח אדם לטיפול בנערות וצעירות בסיכון בחברה הערבית או במימון כוח האדם, וחלקם נובעים משיטת התקצוב לפי קריטריונים. להלן הקשיים שמנה המשרד:¹²⁴
 - קשיים כלכליים של הרשות שבגינם הרשויות מלוות על-ידי חשב מלווה. לעתים ליווי זה אינו מאפשר ניצול של כספי הרווחה במחלקות לשירותים חברתיים. נציין כי בהצעת חוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות למטרות רווחה), התשע"ה-2015, מוצע מענה לקושי זה (ראו סוף פרק 13 להלן). לא נמסר לנו באילו רשויות ערביות יש חשב מלווה.
 - כוח אדם – בכמה מחלקות אין עובדי נוער. כמו כן, ברוב הרשויות בחברה הערבית יש עובדים במשרה חלקית. מחסור בכוח אדם מעכב את איתור אוכלוסיית היעד ואת יישום התוכניות לנוער. למרות בקשתנו, לא נמסר לנו מידע על היקף כוח האדם ברשויות הערביות.
 - לעתים הרשויות בחברה הערבית מקבלות תוכניות אשר אין ביכולתן לממן שכירת מבנה או ציוד להפעלתן. לא נמסר לנו מידע על התוכניות שלא יצאו אל הפועל מסיבות אלו.
 - רשויות קטנות אינן עונות על הקריטריונים שנקבעו בשיטת התקצוב לפי קריטריונים ואינן מתוקצבות.
- לדברי גבי ציפי נחשון, מנהלת השירות לטיפול בנוער, צעירים וצעירות במשרד הרווחה, **המחסור בכוח אדם, ובייחוד בעובדים סוציאליים, ניכר בעיקר בדרום ובצפון, ולעתים תקנים פנויים אינם מאוישים חודשים רבים**. הסיבה לכך אינה ידועה לה.¹²⁵
- עוד נציין בהקשר זה כי על-פי משרד הרווחה, **הקצאת משרות של עובדים סוציאליים לטיפול בנערות וצעירות בסיכון והעסקתם הן באחריות מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ברשות המקומית, על-פי הצורך ועל-פי שיקול הדעת של המנהלים**.¹²⁶ הודגש כי עיקרון זה מוחל הן בחברה הערבית והן בחברה היהודית; עם זאת, יש לתת את הדעת לאפשרות שביישובים באשכול חברתי-כלכלי נמוך (ובהם הרשויות הערביות) הקצאת המשאבים לנושא זה לא תהיה בראש סדר העדיפויות.

¹²³ ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, מכתב, 26 ביוני 2016, נשלח בדוא"ל ב-3 ביולי 2016.

¹²⁴ שם.

¹²⁵ ציפי נחשון, מנהלת השירות לטיפול בנוער, צעירים וצעירות במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 19 ביולי 2016.

¹²⁶ ענת שגב, רכזת קשר עם הכנסת במשרד הרווחה, מכתב, 26 ביוני 2016, נשלח בדוא"ל ב-3 ביולי 2016.



קשיים שעלו בתשובות של מחלקות הרווחה

כאמור, מרכז המחקר והמידע של הכנסת הפיץ במחלקות הרווחה של הרשויות המקומיות שאלון שעניינו נערות וצעירות בסיכון בחברה הערבית. נזכיר כי התקבלו תשובות מ-15 רשויות ערביות, 13 מהן קטנות, וכולן בצפון הארץ. **מתשובות מחלקות הרווחה עולים קשיים בתחומים שונים:**¹²⁷

- **קשיים תקציביים** – כמעט כל מחלקות הרווחה שענו על השאלון ציינו קושי זה. הוא נובע בין השאר מדרישת המימון התואם.
- **מחסור בכוח אדם**, בעיקר בתחום העבודה הסוציאלית, ובעיקר של מי שמתמחים בנערות וצעירות. בין היתר צוין כי אין השתלמויות מקצועיות נגישות לעובדים הסוציאליים בפריפריה, ולכן התפתחותם המקצועית נפגעת.
- משילוב שני הקשיים הראשונים נובעת תופעה של **אי-הפעלת תוכניות רווחה בחברה הערבית**. נזכיר כי הדבר עלה גם בתשובת משרד הרווחה שהוזכרה לעיל בפרק 7.
- קושי כלכלי נוסף הוא דרישת רשויות הרווחה מן הפונים לשלם **השתתפות עצמית** בתוכניות כמו מועדוניות מתבגרים. דרישה זו עלולה להטיל מעמסה כלכלית על המשפחות של הנערות והצעירות.
- **דימוי שלילי** של קבלת טיפול משירותי הרווחה, המונע מאוכלוסיית היעד של השירות לבקש סיוע.
- **נישואים בגיל צעיר** בחברה הערבית.¹²⁸
- הנערות והצעירות בסיכון בחברה הערבית הן **אוכלוסייה חלשה שאינה נוטה לבקש עזרה**.
- מחסור במסגרות לצעירות בנות 18-25.
- מחסור בפרויקטים להכנה לשוק התעסוקה.

בחלק מהיישובים עלו קשיים ייחודיים, למשל בכעביה צוין מחסור במבני ציבור ופיזור גיאוגרפי של שכונות היישוב.¹²⁹ בפיקיען הוזכרה האפשרות של תת-דיווח של יועצות בתי-הספר על נערות בסיכון.¹³⁰ מטובא-זנגריה נמסר כי הבעיה התקציבית חמורה, לנוכח מצבה הכלכלי הקשה של הרשות, אשר מונה לה חשב מלווה. במקרים כאלה יש לשקול תקצוב של התוכניות במסלול שאינו תלוי ברשות המקומית.¹³¹

עמדתם של ארגונים חברתיים

בנייר עמדה של ארגונים חברתיים הפועלים למען צעירות בסיכון הוצגו הבעיות המרכזיות הקשורות בתקצוב השירות לצעירות. לדברי הארגונים, בעיית התקצוב פוגעת באיכות השירות.¹³² להלן הקשיים שעלו בנייר העמדה:

¹²⁷ מנהלי מחלקות הרווחה ברשויות מקומיות שענו על השאלון: אמיל סמיעאן מפקיעין, דוא"ל, 1 באוגוסט 2016 (מסר גם את תשובותיהן של מחלקות הרווחה של באקה אל-ערביה, דיר חנא, שעב ושפרעם). אמירה חליל מבית-זרזיר, דוא"ל, 2 באוגוסט 2016; דחלה עבד אלכרים מכעביה, דוא"ל, 1 באוגוסט 2016; חמיסה דעד ממעיליא, דוא"ל, 2 באוגוסט 2016; כרימה מלחם עסלי מערה-ערערה, דוא"ל, 31 ביולי 2016; סאוסן עיסאת מטובא-זנגריה, דוא"ל, 26 ביולי 2016; סוהיר שמאליה מגית, דוא"ל, 17 באוגוסט 2016; עולא גנאיים מדייר אל-אסד, דוא"ל, 1 באוגוסט 2016; עלי קיזל ממג'אר, דוא"ל, 27 ביולי 2016; פריאל סלאמה מטורעאן, דוא"ל, 26 ביולי 2016; רודיינה אמארה מעילוט, דוא"ל, 26 ביולי 2016.

¹²⁸ כאמור, בשנת 2013 הגיל הממוצע לנישואים ראשונים בישראל היה 21.9 בקרב נשים ערביות ו-26 בקרב נשים יהודיות. הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2015, אוכלוסייה.

¹²⁹ דחלה עבד אלכרים, מנהל מחלקת הרווחה בכעביה, דוא"ל, 1 באוגוסט 2016.

¹³⁰ אמיל סמיעאן, מנהל מחלקת הרווחה בפיקיעין, דוא"ל, 1 באוגוסט 2016.

¹³¹ סאוסן עיסאת, מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים בטובא-זנגריה, דוא"ל, 26 ביולי 2016.

¹³² נייר העמדה עוסק בצעירות בנות 18-25. נוה דגן-בוזגלו ויעל חסון, מרכז "אדוה", "איתך-מעכ" – משפטינויות למען צדק חברתי ו"נראות" – פורום ארגוני צעירות, שירותי רווחה לצעירות בישראל – בחינה של מודל ההפעלה והתקצוב, יוני 2016.



- הליך קביעת תעריפי השירותים לצעירות והליך ההתקשרות במכרזים על בסיס תעריפים אלו "מקשה, ריכוזי, נעדר שקיפות ונקבע באופן חד-צדדי על-ידי המשרד ללא שיתוף או התדיינות עם מפעילי השירותים".
- תת-תקצוב של השירותים גורם לכך שחלק מעלויות תפעולם מושג דרך קבע על העמותות המפעילות. בשל כך נפגעת איכות השירותים, והעמותות שזוכות במכרזים הן העמותות שיכולות לתת משאבים פרטיים, ולא בהכרח העמותות שהן בעלות מומחיות מקצועית.
- מודל התקצוב הקיים מעביר אל העמותות המפעילות את המענים לצעירות את האחריות לגביית כספים מן הרשות המקומית. בשל כך העמותות נאלצות לעסוק בגביית כספים במקום בסיוע לצעירות.

לנוכח קשיים אלו, ארגוני הצעירות בסיכון מעלים כמה המלצות:

- הקמת ועדה משותפת למשרד הרווחה, לשלטון המקומי ולפורום ארגוני צעירות כדי לדון בבעיות הקשורות בתקצוב השירותים, למשל אופן קביעת התעריפים, דרכי העברת כספים לנותני השירות והיבטים נוספים בהתקשרות עמם, ולמצוא להן פתרונות;
- הגברת השקיפות בנוגע לגובה התעריפים ולדרך שבה הם נקבעים;
- איסוף נתונים ופילוחם על-פי מגדר ועל-פי קבוצות אוכלוסייה כדי לשפר את פריסת השירותים והמענים לקבוצות השונות;
- שינויים בשיטת התקצוב לפי הועדות, ואף חזרה לשיטת התקצוב על-פי מכסות;
- תקצוב רכיבים שאינם מתוקצבים כיום, למשל הכשרה לעובדים, מחשוב ואחזקת מבנים;
- בחינה מחודשת של שיעורי המשרות ורמות השכר בצוותי המענים לצעירות;
- בחינה מחודשת של היבטים בהתקשרות עם ספקי שירותים, למשל משך ההתקשרות עם הספק ושיעור ההשתתפות של משרד הרווחה;
- החלת מציג דיפרנציאלי. בשיטה זו הרשויות המקומיות החלשות משתתפות במימון המענים בשיעור נמוך מזה של רשויות חזקות יותר.

8. איתור נערות ערביות בסיכון וטיפול בהן מטעם משרד החינוך

להלן יובא מידע על תוכניות לאיתור ילדים במצבי סיכון ולמניעתם שמשרד החינוך מפעיל בחברה הערבית. הנתונים הועברו מאגף א' לחינוך ילדים ונוער בסיכון ומאגף השירות הפסיכולוגי-ייעוצי (שפ"י) של משרד החינוך. הילדים והנוער בסיכון מוגדרים במשרד החינוך "ילדים בגילאי לידה עד 18 שנים, החיים במצבים המסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם, וכתוצאה ממצבים אלו נפגעת יכולתם לממש את זכויותיהם על-פי האמנה לזכויות הילד". עם זאת, פעילות האגף לחינוך ילדים ונוער בסיכון מתמקדת בצמצום הנשירה הגלויה והניתוק ממערכת החינוך. על כן, אוכלוסיית היעד שמשרד החינוך מתמקד בה היא "כאלה שהיו רשומים בעבר במסגרת חינוכית כל שהיא וכרגע אינם רשומים בשום מסגרת חינוכית שמפוקחת על-ידי המדינה"¹³³. משרד החינוך מאתר נוער בסיכון באמצעות קציני הביקור הסדיר מהמחלקה לביקור סדיר. האיתור נעשה באמצעות מערכת מידע

¹³³ סער הראל, מנהל אגף א' – חינוך ילדים ונוער בסיכון, הועבר על-ידי נטלי אטדגי, דוא"ל, 21 באוגוסט 2016.



ממוחשבת המתואמת עם מערכות המידע הבית-ספריות, ביקורים קבועים בבתי-הספר, ועדות התמדה, פניות של הורים ותלמידים ועוד.

נוסף על כך, האגף לחינוך ילדים ונוער בסיכון מפעיל תוכניות לחיזוק תלמידים ולמניעת נשירתם מבתי-הספר,¹³⁴ וכן תוכניות לחיזוק, השכלה והעשרה של תלמידים שנשרו מבתי-ספר.¹³⁵

על-פי תשובת משרד החינוך על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, משרד החינוך לא ערך בשנים האחרונות מחקרי הערכה על תוכניות האגף לחינוך ילדים ונוער בסיכון, אך כל תוכנית נבחנת מדי שנה במדדי תפוקה ברורים של הישגים לימודיים ומניעת נשירה.¹³⁶

8.1. נתונים על הסיוע של האגף לחינוך ילדים ונוער לנערות ערביות בסיכון

להלן יובאו בטבלה 8 נתוני משרד החינוך על נערות ערביות בסיכון המטופלות על-ידי קציני ביקור סדיר ברשויות החינוך המקומיות לפי מחוז וקבוצות בחברה הערבית, ועל הנערות הערביות המשתתפות בתוכניות קידום נוער (ובהן תוכנית היל"ה).

טבלה 8. נערות ערביות בסיכון בטיפול קציני ביקור סדיר ברשויות החינוך המקומיות לפי מחוז וקבוצות בחברה הערבית, שנת הלימודים תשע"ז¹³⁷

מחוז	קבוצה	בדואי	דרוזי	ערבי אחר	סך הכול
דרום	403	-	23	426	
חיפה	7	141	505	653	
ירושלים	-	-	24	24	
מרכז	2	1	666	669	
צפון	132	429	1,752	2,313	
תל-אביב	-	-	1	1	
סך הכול	544	571	2,971	4,086	

מהנתונים בטבלה 8 עולה כי בשנת הלימודים תשע"ז היו 4,086 נערות ערביות במעקב קצין ביקור סדיר – כ-3.8% מכלל הנערות הערביות בישראל (בשנת לימודים זו היו רשומות במשרד החינוך 106,722 נערות ערביות). יותר ממחצית הנערות בסיכון שהיו במעקב של קציני ביקור סדיר הן ממחוז הצפון (2,313 נערות, שהן כ-57% מכלל

¹³⁴ התוכניות לחיזוק תלמידים ולמניעת נשירה מבתי-הספר מיועדות לתלמידים שרשומים בבתי-ספר. התוכניות לתלמידי חטיבת הביניים ובתי-הספר העל-יסודיים: אייל באביב, אמ"ץ, אסכולה, בית-ספר יצירתי/ייחודי, מיכאל"ל, מול"ה – מוכנות לאקדמיה, מל"א, מניעת נשירה – תוכנית זיו נעורים, מניפ"ה, נירים בשכונות, סמינרים ציוניים, תגבור לימודי שח"ר, תה"ל – תוכנית העצמה לבגרות, תה"ה – טכנאים והנדסאים, תה"ה לבגרות ותל"ם. משרד החינוך, אגף א' לחינוך ילדים ונוער בסיכון, [אודות האגף – מאגר התוכניות של אגף א' לחינוך ילדים ונוער בסיכון](#), תאריך כניסה: 5 בספטמבר 2016; סער הראל, מנהל אגף א' לחינוך ילדים ונוער בסיכון, הועבר על-ידי נטלי אטדגי, דוא"ל, 21 באוגוסט 2016; אילן שמש, מנהל תחום קידום נוער, אגף א' – חינוך ילדים ונוער בסיכון, שיחת טלפון, 5 בספטמבר 2016.

¹³⁵ תוכניות משרד החינוך המיועדות לבני נוער שאינם רשומים בבתי-ספר מופעלות במסגרת קידום נוער: היל"ה – הכנה לעולם התעסוקה, הכנה לקראת גיוס ושירות בצה"ל, זהות, חממת שילוב ומצ"ע – הכשרה למנהיגות. משרד החינוך, אגף א' לחינוך ילדים ונוער בסיכון, [אודות האגף – מאגר התוכניות של אגף א' לחינוך ילדים ונוער בסיכון](#), תאריך כניסה: 5 בספטמבר 2016; סער הראל, מנהל אגף א' – חינוך ילדים ונוער בסיכון, הועבר על-ידי נטלי אטדגי, דוא"ל, 21 באוגוסט 2016; אילן שמש, מנהל תחום קידום נוער, אגף א' – חינוך ילדים ונוער בסיכון, שיחת טלפון, 5 בספטמבר 2016.

¹³⁶ סער הראל, מנהל אגף א' – חינוך ילדים ונוער בסיכון, הועבר על-ידי נטלי אטדגי, דוא"ל, 21 באוגוסט 2016.

¹³⁷ שם.



הנערות). זהו ייצוג יתר לאזור הצפון, שבו שיעור הנערות הערביות הוא כ-43% (בשנה זו היו 46,087 נערות ערביות במחוז הצפון).¹³⁸ אין בידינו מידע על הסיבה לכך. ייתכן שמערך הביקור הסדיר בחברה הערבית מפותח יותר באזור הצפון, אך ייתכן גם שהצורך בביקור סדיר גדול יותר בצפון.

עוד עולה מן הטבלה כי כ-13% מהנערות שהיו במעקב קצין ביקור סדיר היו בדואיות (544 נערות מתוך 4,086 ; 403 במחוז דרום ו-132 במחוז צפון), וכ-14% היו דרוזיות (571 נערות מתוך 4,086 ; 141 במחוז דרום ו-429 במחוז צפון).

בטבלה 9 להלן יובאו נתוני משרד החינוך על נערות ערביות בסיכון שבטיפול יחידות קידום נוער ברשויות החינוך המקומיות לפי מחוז וקבוצות בחברה הערבית. כאמור, תוכניות קידום נוער מיועדות לבני נוער שנשרו ממערכת החינוך.¹³⁹

טבלה 9. נערות ערביות בסיכון שבטיפול יחידות קידום נוער ברשויות החינוך המקומיות לפי מחוז וקבוצות בחברה הערבית, שנת הלימודים תשע"ו¹⁴⁰

מחוז / קבוצה	בדואי	דרוזי	ערבי אחר	סך הכול
דרום	118	-	1	119
חיפה	6	40	121	167
ירושלים	-	-	216	216
מרכז	2	-	103	105
צפון	28	119	181	328
תל-אביב	-	-	30	30
סך הכול	154	159	652	965

מהנתונים בטבלה 9 עולה כי בשנת הלימודים תשע"ו טופלו 965 נערות ביחידות קידום נוער, כשליש מהן במחוז הצפון. רבות מהמטופלות במחוז הצפון שייכות לחברה הדרוזית (119 מתוך כ-328 נערות – כ-36%). מנגד, באזור הדרום 99% מהמטופלות הן בדואיות.

על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת הלימודים תשע"ה שיעור הנערות הערביות בכיתות ז' – י"ב שלא למדו בבתי-ספר היה 6%. בשנה זו שיעור הבנות היהודיות שלא למדו היה 5.1%.¹⁴¹

¹³⁸ שם.

¹³⁹ תוכניות משרד החינוך המיועדות לבני נוער שאינם רשומים בבתי-ספר מופעלות במסגרת קידום נוער: היל"ה – הכנה לעולם התעסוקה, הכנה לקראת גיוס ושירות בצה"ל, זהות, חממת שילוב ומצ"ע – הכשרה למנהיגות. משרד החינוך, אגף א' לחינוך ילדים ונוער בסיכון, **אודות האגף – מאגר התוכניות של אגף א' לחינוך ילדים ונוער בסיכון**, תאריך כניסה: 5 בספטמבר 2016 ; סער הראל, מנהל אגף א' – חינוך ילדים ונוער בסיכון, הועבר על-ידי נטלי אטדגי, דוא"ל, 21 באוגוסט 2016 ; אילן שמש, מנהל תחום קידום נוער, אגף א' – חינוך ילדים ונוער בסיכון, שיחת טלפון, 5 בספטמבר 2016.

¹⁴⁰ סער הראל, מנהל אגף א' – חינוך ילדים ונוער בסיכון, הועבר על-ידי נטלי אטדגי, דוא"ל, 21 באוגוסט 2016.

¹⁴¹ הלמ"ס, **שנתון סטטיסטי לישראל 2016**, **לוח 8.22**, תלמידים בכיתות ז' – י"ב לפי גיל, מין וקבוצת אוכלוסייה.



בשנת תשע"ה נשרו ממערכת החינוך 1,286 תלמידות ערביות בכיתות ז'-י"ב. 262 מהן (20.4%) לומדות במסגרת לימודים חלופית של משרד הכלכלה.¹⁴² בשנת הלימודים תשע"ד נשרו מבתי-הספר 1,406 נערות ערביות. 245 מהן, 17.4%, למדו במסגרת לימודים של משרד הכלכלה.¹⁴³

לבקשת מרכז המחקר והמידע, משרד החינוך מסר את שמות היישובים שבהם מתקיימות תוכניות קידום נוער: במחוז מרכז – ג'לג'וליה, זמר, טייבה, טירה, כפר-קאסם וקלנסואה; במחוז חיפה – דאלית אל-כרמל, עוספיה, אום אל-פחם, באקה אל-ערביה, ג'ת, כפר-קרע, מעלה עירון ופוריידיס; במחוז דרום – אל-קסום, חורה ותל-שבע; במחוז צפון – אבו-סנאן, אבטין, אכסאל, אעבלין, בית-ג'אן, גדידה-מכר, דבורייה, דיר אל-אסד, דיר-חנא, זרזיר, טובא-זנגריה, טורעאן, טמרה, יפיע, ירכא, כאבול, כסרא-סמיע, כפר-כנא, כפר-מנדא, מג'אר, משהד, נחף, נצרת, סחי'נין, עארבה, עילוט, עין-מאהל, ריינה, שעב ושפרעם. תוכניות קידום נוער מופעלות גם ביישובים מעורבים: תל-אביב-יפו, ירושלים, חיפה, עכו, רמלה, לוד, ומעלות-תרשיחא; עם זאת, אין בידינו נתונים על הנערות הערביות המשתתפות בתוכניות אלו בערים המעורבות. נוסף על כך, תוכניות קידום נוער פועלות גם בהוסטלים, ובהם הוסטלים המיועדים לנערות ערביות.¹⁴⁴

אחת התוכניות של קידום נוער היא תוכנית היל"ה, שנועדה לאפשר לבני הנוער הנושרים ממערכת החינוך השלמת השכלה. התוכנית פועלת ברשויות המקומיות ובבתי-סוהר, ויש בה מסלולים לקראת קבלת תעודה של 8-10 שנות לימוד, תעודה של 12 שנות לימוד, מסלול בגרות, מסלול לתעודות טכנולוגיות (בתחומים תקשוב, תיירות ומינהל עסקי), וכן מסלולים לקראת שילוב מחדש במסגרת המשך (בית-ספר, צבא ותעסוקה). כמו כן, מסלול "מיומנויות" מקדם רכישת מיומנויות מקצועיות וחברתיות.¹⁴⁵ בטבלה 10 להלן יובאו נתוני משרד החינוך על נערות ערביות בסיכון הלומדות בתוכנית היל"ה, לפי מחוז וקבוצות בחברה הערבית.

טבלה 10. נערות ערביות בסיכון הלומדות בתוכנית היל"ה לפי מחוז וקבוצות בחברה הערבית, שנת הלימודים

התשע"ו¹⁴⁶

מחוז	קבוצה	בדואי	דרוזי	ערבי אחר	סך הכול
דרום	32	-	-	-	32
חיפה	3	10	21	34	
ירושלים	-	-	8	8	
מרכז	1	-	24	25	
צפון	14	49	105	168	
תל-אביב	-	-	19	19	
סך הכול	50	59	177	286	

¹⁴² נוסף על כך, בתשע"ה נשרו 3,440 נערים ערבים, 3,178 נערות מהחינוך העברי ו-9,645 נערים מהחינוך העברי. הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2016, לוח 8.36, תלמידים בכיתות ז'-י"ב שנשרו ממערכת החינוך של משרד החינוך במהלך שנת הלימודים ובמעבר לשנת הלימודים הבאה, לפי מעבר למסגרת לימוד חלופית.

¹⁴³ שם.

¹⁴⁴ אילן שמש, מנהל תחום קידום נוער, אגף א' לחינוך ילדים ונוער בסיכון במשרד החינוך, דוא"ל, 5 בספטמבר 2016.

¹⁴⁵ משרד החינוך, אגף א' לחינוך ילדים ונוער בסיכון, [אודות האגף – מאגר התוכניות של אגף א' לחינוך ילדים ונוער בסיכון](#), תאריך כניסה: 5 בספטמבר 2016.

¹⁴⁶ סער הראל, מנהל אגף א' לחינוך ילדים ונוער בסיכון, הועבר על-ידי נטלי אטדגי, דוא"ל, 21 באוגוסט 2016.



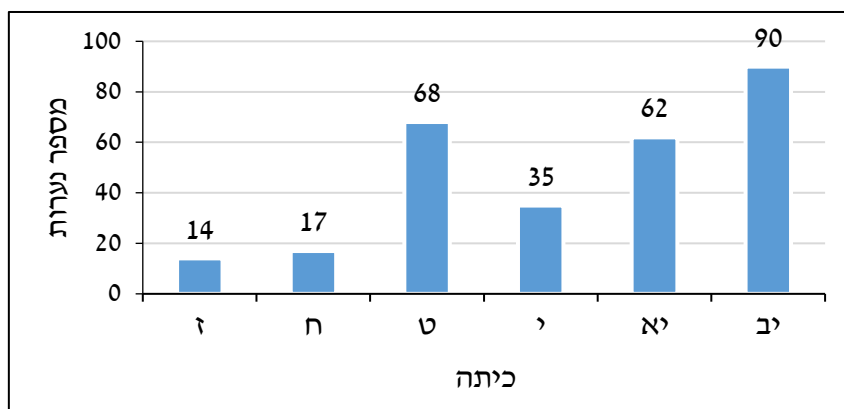
הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מהנתונים בטבלה 10 עולה כי בשנת הלימודים תשע"ו 286 נערות ערביות למדו בתוכנית היל"ה, רובן במחוז הצפון – כ-59%.

בתרשים 3 יוצג פילוח נתוני הנערות הערביות הלומדות בתוכנית היל"ה לפי הכיתה שבה נשרו מבתי-הספר.

תרשים 3. פילוח נתוני נערות ערביות הלומדות בתוכנית היל"ה, לפי הכיתה שבה הן נשרו מבית-הספר, תשע"ו¹⁴⁷



מהנתונים בתרשים 3 עולה כי רוב הנערות מ-286 הנערות הערביות המשתתפות בתוכנית היל"ה נשרו בכיתה י"ב (90 נערות), בכיתה י"א (62 נערות) ובכיתה ט' (68 נערות). יש לתת את הדעת לסיבות המובילות לנשירה בשכבות גיל אלו.

לסיכום, 965 נערות ערביות נמצאות בטיפול היחידות לקידום נוער (וכ-20% מהן נמצאות במסגרות של משרד הכלכלה) ו-286 נערות ערביות משתתפות בתוכנית היל"ה. בכל שנה נוסרות ממערכת החינוך 1,300-1,400 נערות ערביות, ומכאן ששיעור קטן בלבד מהן נמצאות במסגרת לימודים חלופית.

8.2. פעילות אגף שפ"י לאיתור נערות ערביות בסיכון ולמניעת מצבי סיכון

להלן יובא מידע על פעילות אגף שפ"י של משרד החינוך למניעת מצבי סיכון בקרב נערות ערביות, לאיתור נערות ערביות בסיכון ולטיפול בהן. בתשובת שפ"י על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת נאמר כי האגף מפעיל תוכניות מניעה ובהן נושאים רלוונטיים לחיי התלמידים המותאמות לשלבי ההתפתחות של התלמידים ולמאפיינים התרבותיים שלהם. תכנים אלו מועברים בתוכנית "כישורי חיים", שהיא תוכנית חובה במוסדות החינוך וניתנת במסגרת שעת חינוך. בין היתר התוכנית עוסקת במצבי סיכון כמו אלימות, אלימות כלפי נשים, התאבדות, מיניות והתעללות, וכן שימוש לרעה בסמים, אלכוהול וטבק. נוסף על תוכניות אלו יש תוכניות מותאמות לתלמידים בסיכון המאותרים על-ידי צוות בית הספר.¹⁴⁸

להלן יובא מידע על התוכניות במסגרת "כישורי חיים":

- חברות וזוגיות ללא אלימות – תוכנית המיועדת לבני נוער בחטיבה העליונה ועוסקת ביחסים בין בני זוג, תוך הדגשת עקרונות ההדדיות בקשר, שוויון, זיהוי התנהגות אלימה ועוד. התוכנית פותחה בשיתוף משרד הרווחה, ובשנים האחרונות היא מופעלת בחברה הערבית בעשרה בתי-ספר ביישובים נצרת,

¹⁴⁷ שם.

¹⁴⁸ עינב לוק, מנהלת אגף תוכניות סיוע ומניעה, השירות הפסיכולוגי-ייעוצי במשרד החינוך, דוא"ל, 8 בספטמבר 2016.



אכסאל, שיבלי, כפר-כנא, ריינה, ג'דידה-מכר ופייע.¹⁴⁹ נציין כי בשנת 2015 היו בישראל 137 יישובים לא יהודיים.¹⁵⁰ התוכנית הותאמה לחברה הערבית על-ידי עובדים סוציאליים ויועצים חינוכיים מהחברה הערבית. במסגרת תהליך ההטמעה התקיימו ימי עיון בהובלת משרד החינוך ומשרד הרווחה ברשויות בחברה הערבית.¹⁵¹

- תוכנית התערבות בנושא מיניות ומניעת פגיעה מינית – סדנאות בנושאים מיניות בריאה, דימוי עצמי, סטראוטיפים מיניים ומניעת פגיעה מינית. בסקר שנערך בקרב היועצות בחברה הערבית כ-70% מהיועצות דיווחו על הפעלת התוכנית למניעת פגיעה מינית בבתי-הספר העל-יסודיים ו-74% דיווחו על הפעלתה בבתי-הספר היסודיים.¹⁵²

- מניעת התאבדויות – במסגרת התוכנית הלאומית למניעת התאבדויות ניתנת הכשרה למורים לזיהוי סימני מצוקה ולהתערבות ראשונית כאשר מתעורר חשש לאובדנות. בשפ"י נערכות הכשרות משותפות ליועצים ופסיכולוגים חינוכיים מהמגזרים השונים, אך מועלים היבטים ייחודיים לחברה הערבית. ברשויות שנמצא בהן שיעור גבוה של התאבדויות וניסיונות אובדניים נבנית תוכנית ייחודית ומותאמת להתמודדות עם התופעה.¹⁵³ היישוב שבו שיעור ההתאבדויות הוא הגדול ביותר בחברה הערבית הוא ואדי סלאמה שבמשגב. בתוכנית הלאומית למניעת אובדנות פעילים היישובים הערביים האלה: באקה אל-ערביה, האגד הדרוזי מסעדה, מג'אר, עראבה, רהט ומועצות מעורבות: מועצה אזורית גלבע, מועצה אזורית משגב, עכו, לוד ורמלה. בשנה האחרונה יצאו מהתוכנית היישובים הערביים כפר-כנא וסחינן.¹⁵⁴ בתחילת 2017 תתחיל פעילות בתחום זה ב-56 יישובים, ובהם היישובים הערביים שפרעם, טמרה, יפיע, כפר-מנדא, ערעה, ריינה, ג'דידה-מכר, כפר-קרע, דאלית אל-כרמל, ירכא, אום אל-פחם, טייבה, נצרת ותל-שבע, וכן בערים המעורבות חיפה, מעלות ונצרת-עלית. בתשובת משרד החינוך הודגש כי **הסיכון לאובדנות אצל נערים גדול פי-ארבעה משהוא אצל נערות**.¹⁵⁵

- מניעת שימוש לרעה בסמים, אלכוהול וטבק – תוכניות כישורי חיים בתחום זה מועברות לכלל התלמידים והתלמידות. הן מיועדות לתלמידים מהחינוך הקדם-יסודי עד לכיתה י"ב ומותאמות לגילים שונים ולמגזרים שונים (ערבי, ממלכתי-דתי, חרדי). עם זאת, בשפ"י מציינים כי שיעור השימוש נמוך אצל בנות בכלל ואצל בנות בחברה הערבית בפרט.¹⁵⁶

להלן יובא מידע על התוכניות לתלמידים בסיכון המאותרים על-ידי צוות בית-הספר:

- "עוצמה" – תוכנית קצרת טווח לטיפול בתלמידים עם בעיות התנהגות המיישמת עקרונות טיפול התנהגותיים-קוגניטיביים שנמצא שהם יעילים לפתרון בעיות התנהגות. לפי שפ"י, התוכנית מביאה לשיפור בתוך ארבעה חודשי ההפעלה הראשונים. מדי שנה מקבלים הכשרה להפעלת תוכנית זו יועצים ומדריכים מהחברה הערבית, והם מפעילים קבוצות בבית-ספרם. התוכנית מופעלת בקבוצות של חמישה

¹⁴⁹ הילה פאר-סיקרון, מתאמת הקשר עם הכנסת במשרד החינוך, דוא"ל, 22 בספטמבר 2016.

¹⁵⁰ הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2016, [לוח 2.16](#), יישובים ואוכלוסייה לפי מחוז, נפה, דת וקבוצת אוכלוסייה.

¹⁵¹ עינב לוק, מנהלת אגף תוכניות סיוע ומניעה, השירות הפסיכולוגי-ייעוצי במשרד החינוך, דוא"ל, 8 בספטמבר 2016.

¹⁵² שם. שיעור ההיענות של היועצות להשתתפות בסקר היה 57.6%. הילה פאר-סיקרון, מתאמת הקשר עם הכנסת במשרד החינוך, דוא"ל, 22 בספטמבר 2016.

¹⁵³ עינב לוק, מנהלת אגף תוכניות סיוע ומניעה, השירות הפסיכולוגי-ייעוצי במשרד החינוך, דוא"ל, 8 בספטמבר 2016.

¹⁵⁴ לא נמסרו לנו הסיבות להפסקת פעילותם בתוכנית הלאומית. הילה פאר-סיקרון, מתאמת הקשר עם הכנסת במשרד החינוך, דוא"ל, 22 בספטמבר 2016.

¹⁵⁵ שם.

¹⁵⁶ עינב לוק, מנהלת אגף תוכניות סיוע ומניעה, השירות הפסיכולוגי-ייעוצי במשרד החינוך, דוא"ל, 8 בספטמבר 2016. על-פי מחקר שפורסם ב-2010, שיעור הנערים הערבים בכיתות ז' עד י"ב שמשמשים בטבק, בסמים ובאלכוהול גדול פי-שלושה עד פי-ארבעה משיעור הבנות המשתמשות בחומרים אלו. יוסי הראל ואח', [השימוש בחומרים פסיכו-אקטיביים בקרב בני נוער ערבים ביישובים בערים ערביות ובערים מעורבות בישראל – 2010](#), דוח מחקר מסכם, הרשות למלחמה בסמים ואלכוהול.



תלמידים במסגרת השעות הפרטניות. מדי שנה מטופלים בתוכנית כ-300 תלמידים בחברה הערבית – נערים ונערות. במסגרת התכנית יש שיתוף של תלמידים, הורים וצוות חינוכי.¹⁵⁷

• אופ"י – אימון ופיתוח יכולות התמודדות – תוכנית התערבות קבוצתית חינוכית-טיפולית המיועדת לתלמידים בחטיבה העליונה ובכיתות הגבוהות בחטיבת הביניים שמשתמשים בטבק, באלכוהול ובסמים. התוכנית מבוססת על תוכנית אמריקנית שהותאמה לישראל, בשיתוף הרשות הלאומית למלחמה בסמים ומשרד החינוך, והותאמה גם לחברה הערבית. מדי שנה פועלות בארץ כ-100 קבוצות ומשתתפים בהן כ-1,000 תלמידים. בתשע"ו פעלו 26 קבוצות בחברה הערבית והשתתפו בהן 207 תלמידים.¹⁵⁸ לא נמסר מספר התלמידות שהשתתפו בתוכנית, היות שנתונים אלו לא נאספו עד כה.¹⁵⁹

• 360° – התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון מכשירה את הצוותים החינוכיים לזהות ולאתר תלמידים בסיכון. התלמידים המאותרים מקבלים סיוע רגשי מפסיכולוג ומטפלת באמנות (תוכנית מרחב) בחדרי שלוה. על-פי תשובת שפ"י, כיום מופעלים כ-100 חדרי שלוה. בכל שנה מטופלות במסגרת התוכנית הלאומית כ-1,200 תלמידות ערביות בסיכון.¹⁶⁰

9. תוכניות סיוע, טיפול ומניעת תחלואה לנערות וצעירות בסיכון מהחברה הערבית – תגובת משרד הבריאות

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל משרד הבריאות בשאלה על תוכניות סיוע, טיפול ומניעת תחלואה בעבור נערות וצעירות ערביות בסיכון. **מתשובת משרד הבריאות עולה כי המשרד לא ייחד פעילות לסיוע לנערות וצעירות ערביות בסיכון, מכיוון שהשירות הוא אוניברסלי וניתן לכלל האוכלוסייה.**¹⁶¹ עם זאת, בכל תוכניות ההכשרה של המשרד יש התייחסות ייעודית לאוכלוסיות מיוחדות בישראל, ובהן האוכלוסייה הערבית.¹⁶²

על-פי תשובת המשרד, במערכת הבריאות אין שירותי טיפול ייעודיים לנפגעי אלימות במשפחה ותקיפה מינית חוץ מ מרכזים אקוטיים לנפגעות תקיפה מינית בבתי-חולים וניידות למזעור נזקי הזנות. עוד מסר משרד הבריאות כי במערך הבריאות יש איתור וזיהוי של נפגעי אלימות או תקיפה מינית במסגרות הבריאות (בתי-חולים, מרפאות, טיפות חלב, ועדות להפסקת הריון, מערך בריאות הנפש ועוד) והטיפול בנפגעים המאותרים נמשך ברשויות הרווחה ובמשטרה.

מאחר ששירותי משרד הבריאות אוניברסליים, אין באפשרות המשרד למסור למרכז המחקר והמידע של הכנסת נתונים מפולחים על נערות וצעירות בסיכון מהחברה הערבית.¹⁶³

אשר לנשים, "בכוונת המשרד לשנת 2017 להעצים את תחום הטיפול בנשים כבעלות מאפיינים ייחודיים ולנסות ולתת מענים נפרדים גם במסגרות המעורבות".¹⁶⁴

¹⁵⁷ עינב לוק, מנהלת אגף תוכניות סיוע ומניעה, השירות פסיכולוגי-ייעוצי במשרד החינוך, דוא"ל, 8 בספטמבר 2016.
¹⁵⁸ שם.

¹⁵⁹ נתונים אלו ייאספו משנת הלימודים תשע"ז ואילך. הילה פאר-סיקרון, מתאמת הקשר עם הכנסת במשרד החינוך, דוא"ל, 22 בספטמבר 2016.

¹⁶⁰ עינב לוק, מנהלת אגף תוכניות סיוע ומניעה, השירות הפסיכולוגי-ייעוצי במשרד החינוך, דוא"ל, 8 בספטמבר 2016.
¹⁶¹ מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר במשרד הבריאות, דוא"ל, 18 בספטמבר 2016; זוהר סהר, מנהלת המחלקה לטיפול באלימות במשפחה ותקיפה מינית במשרד הבריאות, שיחת טלפון, 19 בספטמבר 2016.

¹⁶² קבוצות אוכלוסייה מיוחדות אחרות הן בין השאר עולים מאתיופיה וחרדים. זוהר סהר, מנהלת המחלקה לטיפול באלימות במשפחה ותקיפה מינית במשרד הבריאות, שיחת טלפון, 19 בספטמבר 2016.

¹⁶³ מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר במשרד הבריאות, דוא"ל, 18 בספטמבר 2016; זוהר סהר, מנהלת המחלקה לטיפול באלימות במשפחה ותקיפה מינית במשרד הבריאות, שיחת טלפון, 19 בספטמבר 2016.

¹⁶⁴ מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר במשרד הבריאות, דוא"ל, 18 בספטמבר 2016.



10. תוכניות לסיוע ולמניעת חזרה לפשיעה בעבור נערות וצעירות ערביות בסיכון של המשרד לביטחון הפנים

מרכז המחקר והמידע פנה אל משרד לביטחון הפנים בשאלה אם הוא מפעיל תוכניות סיוע, טיפול ומניעת חזרה לפשיעה בעבור נערות וצעירות ערביות בסיכון. בתשובה מסר מר אליעזר רוזנבאום, המשנה למנהל הכללי, כי **המשרד אינו מטפל באופן פרטני וממוקד בנערות וצעירות בחברה הערבית**. עם זאת, מר רוזנבאום ציין כי בחסות המשרד לביטחון הפנים פועלים שני גופי מניעה: אגף "מצילה" והתוכנית "עיר ללא אלימות". גופים אלו יוזמים ומפעילים תוכניות ופרויקטים מגוונים לצמצום הפשיעה והאלימות בקרב ילדים, נוער ומבוגרים, במסגרות פורמליות ולא פורמליות. **לא נמסרו פרטים על תוכניות אלו. כמו כן, לא נמסרו נתונים על מספר הנערות והצעירות הערביות המשתתפות בתוכניות ועל היישובים שבהם הן מתקיימות**. עוד מסר מר רוזנבאום כי הגופים שהוזכרו מפעילים תוכניות למאבק באלימות כלפי נשים ולמניעת חיזור אליים ותוכניות כלליות שבאמצעותן מאותרות נערות בסיכון ומופנות לגורמי טיפול רלוונטיים בקהילה, דוגמת מדריכי מוגנות וסיירות הורים.¹⁶⁵ **לא נמסר מידע על התוכניות, על היישובים שבהן הן מופעלות ועל המשתתפות בהן.**

המשרד לביטחון הפנים משתתף בתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, ונציגי המשרד שותפים לוועדה הארצית הבין-משרדית של התוכנית.¹⁶⁶ נמסרו לנו נתונים על תקציבי תוכניות אגף "מצילה" המתקיימות בשנת 2016 ביישובים הערביים האלה: אל-קסום, חורה, רהט, מעלה עירון, פורידיס, כפר ברא, כפר-קאסם, חורפיש, טמרה, ירכא, כסרא-סמיע, כאבול, נצרת, פקיעין, בעינה, דיר אל-אסד, דיר חנא, טורעאן, מגיד אל-כרום, מג'אר, נחף, סאגור, סחי'נין, עילבון, עראבה ושפרעם.¹⁶⁷ הפרויקטים הממומנים ביישובים אלו: מיל"ה, יזמות עסקית לבני נוער בסיכון, מניעת אלימות וונדליזם בקרב בני נוער ברמת השכונה, "משאלה חווייתית", מניעת אלימות באמצעות רכיבה טיפולית על סוסים, בית-ספר קהילתי להורים, מדריכי מניעה במערכת החינוך וסיירת הורים. ביישובים שונים פועלות תוכניות שונות, ובחלק מהיישובים פועלת יותר מתוכנית אחת.¹⁶⁸ התקציב השנתי של כל הפרויקטים בכל היישובים הערביים שהוזכרו היא כ-2 מיליון ו-609,000 ש"ח – כמיליון ו-838,000 ש"ח (כ-70% מקורם בתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, כ-352,000 ש"ח (כ-13%) ממומנים על-ידי הרשויות המקומיות וכ-418,000 ש"ח (כ-16%) מקורם במימון אחר (לא נמסר מה מקורו). לצורך ההשוואה, תקציב כלל תוכניות "מצילה" (יישובים ערביים ויהודיים כאחד) הוא כ-4 מיליון ו-929,000 ש"ח – כ-3 מיליון ו-568,000 ש"ח (כ-72% מקורם בתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, כ-678,000 ש"ח (כ-14%) במימון הרשויות המקומיות וכ-710,000 ש"ח (כ-14%) ממקור אחר.¹⁶⁹ מנתונים אלו עולה כי ברשויות הערביות שיעור ההשתתפות במימון התוכניות דומה לשיעור ההשתתפות בכלל הרשויות המשתתפות בתוכניות "מצילה" במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון. עוד נציין כי התוכניות שבהן מושקע התקציב הגבוה ביותר הן מניעת אלימות וונדליזם בקרב בני נוער בסיכון ברמת השכונה ותוכנית מדריכי מניעה במערכת החינוך.

¹⁶⁵ אליעזר רוזנבאום, המשנה למנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, דוא"ל, 11 בספטמבר 2016, הועבר על-ידי גל יונה, מתאמת הקשר עם הכנסת, 11 בספטמבר 2016.

¹⁶⁶ 360 – התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, [הוועדה הארצית הבין-משרדית](#), תאריך כניסה: 11 בספטמבר 2016.

¹⁶⁷ רעות רז, עוזרת המשנה למנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, דוא"ל, 12 בספטמבר 2016.

¹⁶⁸ בשפרעם פועלות שש תוכניות; ברהט, חורפיש, כפר-קאסם, טורעאן, עראבה ופקיעין פועלות שתי תוכניות; בשאר היישובים פועלת תוכנית אחת. רעות רז, עוזרת המשנה למנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, דוא"ל, 12 בספטמבר 2016.

¹⁶⁹ שם.



11. הטיפול של שירותי המבחן בנערות ובצעירות ערביות בסיכון

לעתים נערות וצעירות בסיכון מגיעות לטיפול שירות המבחן לנוער ושירות המבחן למבוגרים. שירותים אלו הם באחריות האגף לשירותי תקן ונוער מנותק במשרד הרווחה.¹⁷⁰ להלן נביא מידע ונתונים על הטיפול של גורמים אלו בנערות וצעירות ערביות בסיכון.

11.1. הטיפול של שירות המבחן לנוער בנערות ערביות בסיכון

שירות המבחן לנוער הוא שירות טיפולי-סוציאלי סמכותי הפועל כשירות ארצי. מטרותיו: אבחון, טיפול, ייעוץ והדרכה לקטינים עוברי חוק והוריהם, סיוע למערכת אכיפת החוק בהתאמת ההחלטות השיפוטיות ומניעה הישנות עבירות.¹⁷¹ קציני המבחן לנוער הם עובדים סוציאליים מומחים בטיפול בנוער עובר חוק. אוכלוסיית היעד של שירות המבחן לנוער היא קטינים בגיל האחריות הפלילית, דהיינו בני 12-18. מר אפי ברוור, מנהל שירות המבחן לנוער, הסביר כי קטינים מופנים אל השירות על-ידי משטרת ישראל בחשד לביצוע עבירה מייד עם תום החקירה במשטרה. לאחר תהליך קבלה והיכרות עם הקטין מתגבשת המלצה לסגור את התיק או להמשיך בהליכים.¹⁷² בשנת 2015 הופנו לשירות המבחן לנוער 172 נערות ערביות – 120 מהן בגין תיקים פליליים¹⁷³ ו-52 בהליך של אזהרה ללא פתיחת תיק פלילי. רק מעטות מהן מופנות לטיפול בקהילה: בשנת 2015 כ-25 נערות הופנו לטיפול (כ-14% מהנערות שהופנו לשירות המבחן). אין בידינו מידע על הסיבות לכך. עם זאת, שירות המבחן לנוער מסר כי הנערות הערביות משולבות בכלל התוכניות הקיימות ביישוב. בשל מספרן הקטן של הנערות קשה לשלבן בתוכניות ייעודיות והן משולבות בתוכניות המיועדות לכלל הנערות הערביות, שאין להן רישום פלילי. נוסף על כך יש תוכניות פרטניות של שירות המבחן לנוער, כמו שירות למען הציבור (של"צ), תוכנית מעטפת (צוות ליווי המשפחה לבניית תוכנית ייחודית לקטין ולמשפחתו), תוכנית צדק מאחז (הפגשת פוגעים ונפגעים), וכן תוכנית חונכות.¹⁷⁴ השירות ניתן על-ידי עמותת "קדם"¹⁷⁵ ועמותת "ידידים" (שהוזכרה לעיל בפרק 3.1.6).¹⁷⁶

מן השירות נמסר כי הוא מוגש שפתית לנערות הערביות, מכיוון שמועסקים בו קציני מבחן דוברי ערבית. לא נמסר מידע על הנגשה תרבותית של השירות. כ-20% מכלל קציני המבחן בשירות המבחן לנוער הם דוברי ערבית (בשירות יש 240 משרות קציני מבחן). עוד נמסר כי תקציבו של השירות לטיפול בנוער ערבי (נערים ונערות) הוא כ-7.5 מיליון ש"ח, וההקצאה מנוצלת במלואה. מר אפי ברוור ציין שחסרות תוכניות למען נערות ערביות בכלל ובחברה הבדואית בפרט.¹⁷⁷

11.2. הטיפול של שירות המבחן למבוגרים בצעירות בסיכון

שירות המבחן למבוגרים הוא שירות ממלכתי סוציאלי המעוגן בחוק הפלילי והוא חלק ממערכת אכיפת החוק. השירות מופקד על אבחון ושיקום של המעורבים באירוע פלילי (חשודים, נאשמים ונפגעי עבירה) שגילם 18 ומעלה,

¹⁷⁰ משרד הרווחה, אגף לשירותי תקן ונוער מנותק, [שירות המבחן לנוער](#), [שירות המבחן למבוגרים](#), תאריך כניסה: 6 בספטמבר 2016.

¹⁷¹ שם, [שירות המבחן לנוער](#), תאריך כניסה: 6 בספטמבר 2016.

¹⁷² אפי ברוור, קצין מבחן ראשי לנוער ומנהל שירות המבחן לנוער במשרד הרווחה, מכתב, 22 באוגוסט 2016, הועבר על-ידי ענת שגב, מתאמת הקשר עם הכנסת, 23 באוגוסט 2016.

¹⁷³ הטיפול ב-82 מ-120 הנערות שהופנו בגין תיקים פליליים הסתיים: שתיים נדונו למאסר, התיק של 45 נערות נסגר או התיישן, ול-35 נערות הוצאו צווים טיפוליים על-פי חוק הנוער ועניינן הסתיים. מ-38 הנערות שעניינן עדיין לא הסתיים, כמה נתונות תחת צווי טיפול וכמה בהליך משפטי, וארבע במעצר. אפי ברוור, קצין מבחן ראשי לנוער ומנהל שירות המבחן לנוער במשרד הרווחה, מכתב, 22 באוגוסט 2016, הועבר על-ידי ענת שגב, מתאמת הקשר עם הכנסת, 23 באוגוסט 2016.

¹⁷⁴ שם. משרד הרווחה, אגף לשירותי תקן ונוער מנותק, [שירות המבחן לנוער](#), תאריך כניסה: 6 בספטמבר 2016.

¹⁷⁵ [עמותת קדם – ילדים ונוער](#) הוקמה בשנת 2001. מטרותיה: קידום ופיתוח של השימוש בתהליכים מאחים בחברה, וכן קידום ופיתוח של קד"ם – קבוצות דיון משפחתיות לילדים ונוער במצוקה ובסיכון (מספר עמותה: 580381762).

¹⁷⁶ אפי ברוור, קצין מבחן ראשי לנוער ומנהל שירות המבחן לנוער במשרד הרווחה, מכתב, 22 באוגוסט 2016.

¹⁷⁷ שם.



טיפול בהם ופיקוח עליהם. תפקידו להפחית סיכון לחברה על-ידי התאמה והמלצה על חלופות ענישה ומעצר בשירות מערכת המשפט, לשקם עוברי חוק בקהילה ולפקח עליהם ולצמצם אירועי חזרה לפשע.¹⁷⁸ קציני המבחן למבוגרים הם עובדים סוציאליים שהוכשרו לעבודה בשירות. בשירות הצעירות עובדות אבחון פסיכו-סוציאלי ונכתב עליהן תסקיר לבית-המשפט. חלק מהצעירות נשארות בהליך טיפולי על סמך צווי טיפול ושיקום (צווי מבחן, צווי שירות לתועלת הציבור וצווי פיקוח מעצר).¹⁷⁹

בכל שנה מופנות לשירות כ-80 צעירות ערביות בנות 18-29 – כ-15 בנות 18-21 והשאר בנות 22-29. רובן מוסלמיות, אך אין על כך נתונים מדויקים. כמחצית העבירות שבהן הצעירות מעורבות הן עבירות אלימות, וכשליש מעבירות האלימות הן עבירות בתוך המשפחה, ובעיקר כלפי ילדים, והשאר הן עבירות אלימות כללית. עבירות אחרות שבהן מעורבות צעירות ערביות: עבירות מרמה ועבירות רכוש. רק כ-5% מהעבירות הן עבירות סמים.¹⁸⁰

כאמור, שירות המבחן למבוגרים מופקד בין השאר על שיקום עוברי חוק, פיקוח עליהם ומניעת חזרה לפשיעה. לצורך זה חלק מהצעירות הערביות שבטיפול שירות המבחן – כ-30 בשנה – משתלבות בתוכניות שהשירות מציע: קבוצות לטיפול באימהות אלימות, שילוב בתוכניות כמו "אוניברסיטה בעם", שילוב בקבוצות טיפוליות, שירות לתועלת הציבור ועוד. לעתים הצעירות מופנות לתוכניות מתאימות בקהילה המופעלות דרך הרשות המקומית.¹⁸¹ לעניין הנגשה שפתית של השירות מסרה גב' רחל וינשטיין, מנהלת השירות, כי קציני מבחן מהחברה הערבית מועסקים במחוזות ובנפות של השירות, ובכלל זה נפת טייבה, שבה כל העובדים ערבים. בשעת הצורך, ובעיקר כאשר יש קושי שפתי, האבחונים נעשים על-ידי קציני מבחן מהחברה הערבית. כשאין עובדים דוברי ערבית השירות נעזר בשירותי תרגום.¹⁸²

הקושי העיקרי שבו נתקל שירות המבחן הוא גיוס קציני מבחן ערבים, בעיקר בירושלים ובדרום. בצפון ובמרכז, ובייחוד בערים המעורבות, אין בעיה בקליטה של קציני מבחן ערבים. נזכיר כי לא דווח על קושי דומה בשירות המבחן לנוער (פרק 11.1).

12. הנגשה תרבותית ושפתית של המענים לנערות וצעירות בסיכון מהחברה הערבית

12.1. הנגשה שפתית

להנגשה שפתית של הטיפול יש חשיבות רבה בהצלחת הטיפול, שכן הוא מבוסס בעיקרו על תקשורת בין המטפל למטופל. כאמור, נערות וצעירות במצוקה הן פעמים רבות קורבנות של פגיעה מינית או אלימות בתוך המשפחה. בהקשר זה עלה בדוח מבקר המדינה "היבטים בטיפול בנפגעי תקיפה מינית או אלימות" משנת 2015 כי אחד מתנאי ההתקשרות עם המרכזים הוא שבמרכזים הנותנים שירות גם לאוכלוסייה ערבית יועסק מטפל דובר ערבית אחד לפחות. עם מרכזים אלו נמנה המרכז בלוד, שאמור לשרת אוכלוסייה ערבית מלוד ומרמלה. בביקורת נמצא כי רק בשלהי יוני 2014 הוחל בהעסקת דוברי ערבית במרכז בלוד, וקודם לכן לא היה אפשר להפנות לטיפול במרכז נפגעים דוברי ערבית בלבד, אף שעל-פי מסמכי אגף הרווחה בעיריית לוד היו נפגעים כאלה. עוד נאמר בדוח כי "לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה אי-מתן טיפול לקטין או עיכוב במתן טיפול עקב היעדר מטפל הדובר את שפתו של הקטין. על משרד הרווחה לוודא, באמצעות ביצוע מעקב שוטף, כי בכל המרכזים

¹⁷⁸ משרד הרווחה, אגף לשירותי תקן ונוער מנותק, שירות המבחן למבוגרים, תאריך כניסה: 6 בספטמבר 2016.

¹⁷⁹ רחל וינשטיין, קצינת מבחן ראשית למבוגרים ומנהלת שירות המבחן למבוגרים במשרד הרווחה, מכתב, הועבר על-ידי ענת שגב, מתאמת הקשר עם הכנסת, 4 בספטמבר 2016.

¹⁸⁰ שם.

¹⁸¹ שם.

¹⁸² שם.



שבהם הדבר נדרש מועסקים מטפלים דוברי ערבית¹⁸³. יצוין כי בהערות ראש הממשלה לדוח זה לא הייתה התייחסות לליקוי זה שעליו הצביע מבקר המדינה¹⁸⁴.

12.2. הנגשה תרבותית

אנשי מקצוע מייחסים חשיבות רבה להתאמה תרבותית של השירות לאוכלוסיית היעד, נוסף על ההנגשה השפתית. על-פי מחקר של ד"ר ח'אולה זועבי מבית-הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטת בן-גוריון, עובדים סוציאליים ערבים אימצו אסטרטגיות התערבות המותאמות לתרבות הערבית, נוסף על אופני הפעולה המערביים שלמדו במסגרת לימודי העבודה הסוציאלית¹⁸⁵. במחקר נסקרו דרכי הפעולה של 15 עובדים סוציאליים ערבים שפועלים בחברה הערבית בישראל, ונמצא כי הם נוקטים אסטרטגיות מוטות-תרבות¹⁸⁶. אסטרטגיות אלו מעודדות שימוש במשאבי החברה הערבית, ובתוך כך מביאות בחשבון גם את ההגבלות שחברה זו מטילה. על-פי שיטות אלו, מומלץ להסתייע במקורות סיוע קהילתיים – מנהיגי הקהילה והמשפחה הגרעינית והמורחבת. העובדים הסוציאליים מעודדים את הפונים אליהם לחלוק עם משפחותיהם תחושות אבל וצער שהם חווים ולפנות אליהן לסיוע בבעיות כספיות, בסכסוכים עם קרובי משפחה אחרים ובסכסוכים בין בני-זוג. על-פי זועבי, התערבויות אלו מבוססות על הקשרים ההדוקים ועל תחושת המחויבות העמוקה המאפיינים את המשפחה הערבית, ויש לה תפקיד מפתח בכל הנוגע להגנה יומיומית על חברה ולתמיכה חומרית ורגשית בהם. עם זאת, במקרים שבהם מקור הבעיה הוא בתוך המשפחה (למשל מחלוקות משפחתיות או אלימות במשפחה), או במקרים שבהם צפויה תגובה ביקורתית של המשפחה או הטלת סנקציות מצדה – פונים לעזרת מכובדי הקהילה כדי שהם יתווכו בין הצדדים באמצעות "סולחה". זועבי מוסיפה כי אילו העובדים הסוציאליים היו נוקטים התערבות בשיטות מערביות בלבד, הם היו משיגים תוצאות לא מספקות, ואף גורמים נזק¹⁸⁷.

האסטרטגיות שהמחקר מעלה הן בין השאר גיוס תמיכה מהסביבה החברתית (המשפחה המורחבת והחמולה) של הפונה; הישענות על הדת כמקור תמיכה רגשי למטופלים, ואף כמקור סמכות לסיוע בהשגת פתרונות (למשל הסתמכות על ציטוטים מהקוראן כדי לשכנע אנשי דת מוסלמים לאשר פעולות); אימוץ דפוסי תקשורת המתאפיינים בווייתורים והימנעות מעימותים; עריכת "סולחה" בין הצדדים המסוכסכים ביוזמת מכובדי הקהילה; הגדרת בעיות בהקשר התרבותי שלהן; החלפת מקום המגורים של הפונה (כאשר נשקפת לה סכנה); קבלת סיוע מההנהגה המקומית בהגנה ושמירה על הפונה, מתוך הכרה בכך שההנהגה המקומית היא סמכות עליונה, ובכוחה לפעול ולהכריע בבעיות המתעוררות בחברה; שמירת סוד כדי לסייע למי שבחר לפעול נגד כללי החברה וגבולותיה; גיוס תמיכה לפונה מקבוצת השייכות (לאו דווקא זו המבוססת על קשרי דם אלא מחברים לעבודה, קבוצה דתית או קבוצת הגיל).

סוגיות נוספות הקשורות בנורמות תרבותיות הוצגו בסמינר גנץ-זהלר על רווחת ילדים, שעסק בחשיבות של רגישות תרבותית של תוכניות ושירותים לאוכלוסייה הערבית בישראל¹⁸⁸. בין היתר הובאו בסמינר תיאורי מקרה:

¹⁸³ מבקר המדינה, דוח 65 לשנת 2014 ולשנת הכספים 2013, [היבטים בטפול בקטינים נפגעי תקיפה מינית או אלימות](#), עמ' 1143-1144.

¹⁸⁴ [הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 65](#), מאי 2015, עמ' 261-268.

¹⁸⁵ ח'אולה זועבי, [התערבות רגישת-תרבות – המודל התוך-תרבותי, המקרה של החברה הערבית](#), אפשר – ביטאון לעובד החינוכי-סוציאלי 25-26, בנושא בני נוער בחברה מרובת תרבויות: אתגרים בחינוך ובטיפול, אפריל 2015.

¹⁸⁶ שם.

¹⁸⁷ Khawla Zoabi and Riki Savaya, [Cultural intervention strategies employed by Arab Social Workers in Israel: Identification and conceptualization](#) *The British Journal of Social Work*, 2011, pp. 1-20.

במחקר נבדקו בחירותיהם של 15 עובדים סוציאליים ערבים הפועלים בחברה הערבית בעניין דרכי ההתערבות שהם נוקטים. המאמר בתרגום לעברית: ח'אולה זועבי וריקי סויה, "אסטרטגיות התערבות מוטות תרבות: זיהוי והמשגה", [מפגש לעבודה חינוכית-סוציאלית](#) 32, דצמבר 2010.

¹⁸⁸ [סמינר גנץ-זהלר על רווחת ילדים](#), ינואר 2015, תאריך כניסה: 19 ביולי 2016.



עידוד אבות להשתתף בסדנאות הורות, קבלת הסכמה להשתתפות של נערות בסיכון בתוכניות ותוכנית לאימהות על נושאים הקשורים למיניות של בנותיהן.

נחיצותה של התאמה תרבותית עולה גם בדבריה של גב' מור ארם, יושבת-ראש פורום ארגוני צעירות.¹⁸⁹ בנוגע לחברה הערבית היא מציינת שיש צורך בשיתוף פעולה בין מי שמפעילים את המענים לצעירות ובין גורמים בקהילה, ובעיקר אנשי דת מוסלמים.¹⁹⁰

12.3. התאמה תרבותית ושפתית של תוכנית הרווחה, החינוך והבריאות לנערות וצעירות ערביות

על-פי משרד הרווחה, הנגשה שפתית ותרבותית של המענים נעשית בעצם העסקת עובדות שהן מהחברה הערבית; לדברי המשרד, המענים שהשירות לנוער, צעירות וצעירים מפתח בעבור נערות וצעירות מהחברה הערבית הם רגישים למגזר ומגדר וניתנים בתוך הקהילה ומחוץ לה. עיקר הטיפול ניתן באמצעות הרשויות המקומיות על-ידי עובדות סוציאליות מומחיות בתחום, וחלקן – בשותפות עם עמותות המפעילות את התוכניות.¹⁹¹ כאמור בפרק 4.1, בימים אלו משרד הרווחה פועל לפיתוח **מענה ייעודי** לנערות ערביות.

כאמור בפרק 3, מתשובות משרד הרווחה עולה כי מסגרות לשיקום נוער הן בעלות רגישות רב-תרבותית. כמו כן, הטיפול בשירות המבחן לנוער ובשירות המבחן למבוגרים ניתן על-ידי קציני מבחן דוברי ערבית.

בתשובת **משרד החינוך** לא נמסר על התאמה תרבותית לנערות מהחברה הערבית, אולם נאמר כי יש תוכניות שבהן נעשית התאמה אישית לכל נערה ונערה (ראו פרק 8.2).¹⁹²

בתשובת **משרד הבריאות** בנושא ההנגשה התרבותית והשפתית נאמר כי המשרד אינו מקיים תוכניות ייעודיות לנערות, לצעירות או לחברה הערבית, אך הוא מחויב להנגשה שפתית על-פי נוהלי המשרד.¹⁹³ לדברי גב' זוהר סהר, מנהלת המחלקה לטיפול באלימות במשפחה ותקיפה מינית במשרד הבריאות, רגישות תרבותית לנערות ונשים הוטמעה בתוכניות ההכשרה מטעם המשרד.¹⁹⁴ לדבריה, **מאפיינים של האוכלוסייה הערבית עשויים להשפיע על הדרך שבה הם צורכים שירותי בריאות**: לעתים יש לאוכלוסייה זו קושי לקבל שירות מגופים ממשלתיים, ולכן מתן השירות באמצעות עמותה עשוי להגדיל את מספר מקבלות השירות. נוסף על כך גב' סהר מציינת כי באמצעות שירותי בריאות אפשר לאתר קורבנות של אלימות במשפחה ותקיפה מינית שלא היו מאותרות בדרכים אחרות. בהקשר זה גב' סהר מציינת כי קבלת שירות במקום מרוחק ממקום המגורים עשויה להעלות את הסיכוי לפנייה לקבלת טיפול.¹⁹⁵

למשרד לביטחון הפנים אין תוכניות ייעודיות לנערות וצעירות בסיכון (ראו פרק 10).

13. פעילות פרלמנטרית בעניין נערות וצעירות ערביות בסיכון

נושא המענים לנערות וצעירות בסיכון בחברה הערבית עלה על סדר-יומן של ועדות הכנסת בעבר. להלן יובא בסדר כרונולוגי מידע מדיונים בנושא זה בוועדה לקידום מעמד האישה, בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות ובוועדה לזכויות הילד.

¹⁸⁹ אין לפורום נתונים על מספר הצעירות המקבלות סיוע מהארגונים החברים בפורום. מור ארם, יושבת-ראש "נראות" – פורום ארגוני צעירות, שיחת טלפון, 20 ביוני 2016.

¹⁹⁰ דוגמה לשיתוף פעולה עם אנשי דת לשם סיוע לצעירות: שיתוף פעולה עם רבנים במרכז עד"י בבני-ברק. מור ארם, יושבת-ראש נראות – פורום ארגוני צעירות, שיחת טלפון, 20 ביוני 2016.

¹⁹¹ ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, מכתב, 26 ביוני 2016, נשלח בדוא"ל ב-3 ביולי 2016.

¹⁹² עינב לוק, מנהלת אגף תוכניות סיוע ומניעה, השירות הפסיכולוגי-ייעוצי במשרד החינוך, דוא"ל, 8 בספטמבר 2016.

¹⁹³ מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר במשרד הבריאות, דוא"ל, 18 בספטמבר 2016.

¹⁹⁴ זוהר סהר, מנהלת המחלקה לטיפול באלימות במשפחה ותקיפה מינית במשרד הבריאות, שיחת טלפון, 19 בספטמבר 2016.

¹⁹⁵ שם.



בדיון שנערך בוועדה לקידום מעמד האישה **בדצמבר 2005** בנושא **"מסגרות לטיפול בנערות ערביות במצוקה"** נאמר כי נערות ערביות במצוקה מופלות לרעה, היות שהן אינן יוצאות לעבודה ולכן הן מנוצלות בתוך הבית. בדיון הובאו נתוני משרד הרווחה; על-פי נתונים אלו היו כ-17,800 נערות במצוקה בכלל האוכלוסייה, 4,167 מהן באוכלוסייה הערבית, אולם בוועדה נשמעו הערכות כי **זה מספר הנערות שאותרו, והמספר בפועל גדול הרבה יותר**.¹⁹⁶ עוד נמסר בוועדה כי **מהשטח עולה צורך במענים במסגרת הקהילה**, ולא בהכרח בדירות קלט, היות שעדיף שהממשלה תסייע לנערות בשלב מוקדם ולא תמתין עד שיזדקקו למסגרות סגורות, שהן יקרות יותר.¹⁹⁷ נדיה חילו, יועצת מעמד האישה במרכז השלטון המקומי, סברה כי יש בחברה הערבית נטייה תרבותית שלא לשתף גורמי חוץ בבעיות, וכך הנערות הזקוקות לסיוע אינן מאותרות.¹⁹⁸ עוד עלה מהדיון בוועדה כי ייתכן שהמשאבים שמשרד הרווחה מקצה אינם מנוצלים בצורה מיטבית: מצד אחד, לעתים קרובות דירת המקלט לנערות במצוקה לא הייתה מלאה, ומצד שני כ-4,000 נערות ערביות בסיכון זקוקות למענה, ומספר התקנים שמשרד הרווחה מקצה אינו עונה על הצרכים בפועל.¹⁹⁹

בדיון שנערך בוועדת העבודה והבריאות **בנובמבר 2010** בנושא **"מצוקתן של נערות בסיכון" בעקבות הצעה לסדר-היום של חבר הכנסת עפא אגבאריה** נמסר כי במעון הנעול היחיד בעבור נערות ערביות בסיכון יש מכסה וכוח אדם בעבור 36 נערות, אולם מעולם לא היו שם יותר מ-12 נערות. עוד נמסר כי גם ההוסטל "אל נעמה" באבו-גוש, המיועד לנערות ערביות, לעולם אינו מלא; בעת הדיון ב-2010 היו בו שמונה נערות, אך הוא יכול לאכלס 16-15 נערות. עוד עלה כי יש חסם תרבותי הגורם לקושי באיתור נערות בסיכון בחברה הערבית.²⁰⁰ בדיוני הוועדה נמסרו כמה נתונים: כ-4,000 נערות על כל הרצף הטיפולי מקבלות טיפול, רובן במסגרת המשפחתית, וגם במסגרות בקהילה – בתים חמים ותוכניות העשרה כמו סדנאות, תוכניות קיץ, חוגי העשרה ועוד.²⁰¹ לדברי נואל אבו חטום, מפקחת מחוזית במשרד הרווחה, 400-500 מהנערות זקוקות למסגרות חוץ-ביתיות. כ-80 נערות בשנה נקלטות במקלט לנערות; המסגרות החוץ-ביתיות אינן מלאות אף פעם – ומכאן עולה הצורך בתוספת טיפול בקהילה, כדי לקרב את הנערות לטיפול חוץ-ביתי אם יתעורר צורך.²⁰² הודגש כי המחסור העיקרי אינו במקלטים ובמוסדות נעולים אלא בתקני עובדים סוציאליים. ממחסור זה נובע הקושי באיתור נערות במצוקה. סוגיה נוספת שעלתה בדיון בוועדה היא המימון התואם.²⁰³ נאמר כי לרבות מהרשויות הערביות אין אפשרות להשתתף במימון הבתים החמים, ולכן התוכניות לבתים חמים אינן ממומנות ואינן יוצאות אל הפועל. ב-13 רשויות מקומיות מתוך 68 יש בתים חמים לנערות בסיכון. יושב-ראש הוועדה, חבר הכנסת אילן גילאון, אמר לסיכום שיש לבטל את שיטת המימון התואם ויש לכוון את המימון לפתרונות מתאימים יותר מהפתרונות שהוצעו בעת ישיבת הוועדה.²⁰⁴

המימון התואם והכוונת המימון לפתרונות שיתאימו לחברה הערבית עלו גם בדיון בוועדה לקידום מעמד האישה **ביולי 2013** שכתרתו **"תמונת מצב על הטיפול בנערות ובצעירות בסיכון – בהשתתפות שר הרווחה והשירותים**

¹⁹⁶ דברי עו"ד עולא שתיידי מעמותת נשים ונערות נגד אלימות בישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה ולשויון מגדרי בנושא: [מסגרות לטיפול בנערות ערביות במצוקה](#), פרוטוקול מס' 224, 13 בדצמבר 2005.

¹⁹⁷ דברי נעמאן פוקרא, פורום מנהלי לשכות רווחה במגזר הערבי, שם.

¹⁹⁸ דברי נדיה חילו, יועצת למעמד האישה במרכז השלטון המקומי, שם.

¹⁹⁹ דברי חיותה שנבל, מנהלת השירות לנערות וצעירות במשרד הרווחה, שם.

²⁰⁰ דברי איילת כוכבי, מפקחת ארצית על הטיפול בחסות הנוער, בישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בנושא: [הצעה לסדר-היום \(דיון מהיר\): מצוקתן של נערות בסיכון, של חבר הכנסת עפא אגבאריה](#), פרוטוקול מס' 363, 10 בנובמבר 2010.

²⁰¹ דברי נואל אבו חטום, מפקחת מחוזית במשרד הרווחה, שם.

²⁰² שם.

²⁰³ מימון תואם (מצי"ג) בהקשר של יחסי הרשויות המקומיות עם משרדי ממשלה הוא הסכם למימון משותף של פרויקטים ושירותים. בפרויקטים שמשרד הרווחה משתתף במימוןם הוא מקצה 75% מהוצאות הרווחה של הרשויות המקומיות, עד גובה התקציב, והרשות המקומית מממנת 25% מרוב השירותים שניתנים באמצעותה. הסכם זה מעוגן בחוק התקציב כבר עשרות שנים. חובת ההשתתפות חלה על כל הרשויות המקומיות, בלא הבחנה בין רשויות חלשות לחזקות. יניב רונן, [מימון תואם \(matching\) של משרדי ממשלה ורשויות מקומיות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 בנובמבר 2008.

²⁰⁴ דברי שמואל דוד, יועץ שתי"ל – שירותי תמיכה וייעוץ לארגונים לשירותים חברתיים, בישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בנושא: [הצעה לסדר-היום \(דיון מהיר\): מצוקתן של נערות בסיכון, של חבר הכנסת עפא אגבאריה](#), פרוטוקול מס' 363, 10 בנובמבר 2010.



החברתיים מאיר כהן. גם בישיבה זו הודגש כי נערות ערביות אינן מעוניינות במענים החוץ-ביתיים וכי יש להפנות את המשאבים לסיוע לנערות בקהילה.²⁰⁵

במאי 2016 ערכה הוועדה לזכויות הילד **סיור²⁰⁶ בפרויקטים של עמותת "יעדים לצפון"**.²⁰⁷ בין השאר, עמותה זו מפעילה בתים חמים לנערות וצעירות בסיכון (להסבר בנושא הבתים החמים ראו פרק 3). להלן הנושאים העיקריים שעלו בסיור בבית החם בטורעאן:

- עמותת "יעדים לצפון" מפעילה 38 בתים חמים, ו-31 מהם מיועדים לאוכלוסייה הערבית. בשירות זה נערות במצוקה מקבלות ארוחה חמה והעשרה חברתית וטיפולית.²⁰⁸ הבתים החמים פועלים יומיים בשבוע, ארבע שעות בכל פעם (שמונה שעות שבועיות).²⁰⁹ עוד עלה בסיור כי בקריית-שמונה התוכנית פועלת חמישה ימים בשבוע, היות שתקציבה גדול למדי.²¹⁰

- **המימון של משרד הרווחה מאפשר השתתפות של שנה בתוכנית, ולכן לא מתאפשר טיפול ארוך טווח, ליווי ומעקב אחר הנערות** (במקרים מיוחדים מאושרת השתתפות עד שלוש שנים).²¹¹ לפיכך יש לבחור את שכבת הגיל המתאימה ביותר להשתתפות. כ-95% מהבתים החמים מקבלים את הנערות בגיל חטיבת הביניים, ורק מקצתם בגיל התיכון.²¹²

- בשש השנים האחרונות חל שינוי בתדמיתם של הבתים החמים, וכיום השירות הניתן בהם רצוי ומבוקש בקרב הנערות בצפון. גם יחסם של הורי הנערות השתנה לחיוב.²¹³

- אחת הבעיות שאתן נערות ערביות מתמודדות היא **בעיית שפה**. כדי להשתלב בשוק העבודה ובחברה עליהן לשלוט בעברית ובאנגלית, אך בבתי-הספר ביישובים ערביים לא נלמדת שפת היום-יום אלא שפה ספרותית. כמו כן, חסר להם ידע בתחום העברית ה"תעסוקתית".²¹⁴

- הבעיות המצריכות התייחסות מיוחדת בקידום נערות וצעירות בטורעאן הן **תלות כלכלית של נשים בראש המשפחה, מעמד הנשים, השכלת נשים, אבטלת נשים משכילות ונישואי בוסר**.

לסיכום, נושא הנערות והצעירות בסיכון בחברה הערבית עלה על סדר-יומן של ועדות הכנסת כמה פעמים. בוועדות אלו היו נושאים שעלו תדיר, למשל מחסור בתקציב, מחסור בכוח אדם²¹⁵ (שממנו נובע קושי באיתור הנערות והצעירות בסיכון), המימון התואם שמשרד הרווחה דורש והתאמה תרבותית ושפתית של השירות. בין היתר עלה כי מסיבות תרבותיות, יש צורך במענים בתוך הקהילה, ולא בהכרח במענים חוץ-ביתיים.

²⁰⁵ הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, דיון בנושא: **תמונת מצב על הטיפול בנערות וצעירות בסיכון – בהשתתפות שר הרווחה והשירותים החברתיים מאיר כהן**, פרוטוקול מס' 26, 10 ביולי 2013; חברת הכנסת חנין זועבי, שם.

²⁰⁶ הוועדה לזכויות הילד, **סיור בפרויקטים של עמותת "יעדים לצפון"**, פרוטוקול מס' 69, 1 במאי 2016.

²⁰⁷ "יעדים לצפון" היא עמותה רשומה שהוקמה בשנת 2004 (מספר עמותה: 580421626). העמותה משמשת זרוע הביצוע של קרן רש"י בצפון הארץ. היא פועלת לזהות צרכים וליזום ולפתח מענים מתאימים לתושבי האזור בכלל ולאוכלוסיות בסיכון בפרט. היא שמה דגש על מענים אזוריים רגשי-תרבות, לנוכח ההטרקטוריות של האוכלוסייה באזור הצפון. מגדל אור, **יעדים לצפון**, תאריך כניסה: 20 ביוני 2016.

²⁰⁸ דברי לינא חזבון, מנהלת תחום נערות בעמותת "יעדים לצפון", הבית החם בטורעאן, בישיבת הוועדה לזכויות הילד במסגרת **סיור בפרויקטים של עמותת "יעדים לצפון"**, פרוטוקול מס' 69, 1 במאי 2016.

²⁰⁹ דברי חנאן סבאח, רכזת הבית החם בטורעאן, שם.

²¹⁰ דברי לימור לב, מנכ"לית עמותת "יעדים לצפון", שם.

²¹¹ דברי חנאן סבאח, רכזת הבית החם בטורעאן, שם.

²¹² דברי לינא חזבון, מנהלת תחום נערות בעמותת "יעדים לצפון", הבית החם טורעאן, שם.

²¹³ דברי חנאן סבאח, רכזת הבית החם בטורעאן, שם.

²¹⁴ דברי עמאד דחלה, ראש מועצת טורעאן, שם.

²¹⁵ המחסור בעובדים סוציאליים בדורים ובצפון נדון גם בפרק 6. ציפי נחשון, מנהלת השירות לטיפול בנערות, צעירים וצעירות במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 19 ביולי 2016.



בהקשר זה נציין את קריאתה של יושבת-ראש הוועדה לזכויות הילד, חברת הכנסת יפעת שאשא ביטון, במהלך סיור באשדוד, **להגדיל את תקציב הרווחה לטיפול בילדים ונוער בתוך הקהילה**, אשר לדבריה ייתר בטווח הארוך הוצאת ילדים למסגרות חוץ-ביתיות.²¹⁶

לעניין המימון התואם נציין כי על שולחן הכנסת מונחות שתי הצעות חוק זהות, **הצעת חוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות למטרות רווחה)**, **התשע"ה-2015**,²¹⁷ שמטרתן "לחזק את יציבותן של מערכות הרווחה ברשויות המקומיות על-ידי ייחוד ההקצבות המועברות להן למטרות מתן שירותי הרווחה והתאמת השתתפותה של המדינה במימון שירותי הרווחה למדרג כלכלי-חברתי של הרשות המקומית". לשם כך מוצעים שני צעדים: האחד – הרשות המקומית תנהל את כספי ההקצבות למטרות רווחה בחשבון בנק נפרד המיועד אך ורק למטרה זו. כך הכסף שנועד לרווחה לא ינותב למטרות אחרות. השני – להתאים את כללי המימון התואם לאשכול החברתי-כלכלי של הישוב, וכך ביישובים החלשים ביותר לא יהיה צורך במימון מטעם הרשות המקומית.²¹⁸ בדברי ההסבר להצעות חוק אלו נאמר כי "רשויות חלשות אינן מסוגלות להעמיד שיעור השתתפות מינימלי לגבי שירותים מסוימים על מנת לקבל את השתתפות המדינה (matching), ולכן אינן מספקות כלל שירותים אלו, הניתנים ברשויות חזקות יותר". כך, **"דווקא ברשויות הנזקקות להעדפה לשם קידום תושביהן רמת שירותי הרווחה היא הדלה ביותר בשל תקציב לא מספק מכיוונה של הרשות"**.²¹⁹

לעמדת ממשלת ישראל בנושא שיטת המימון התואם במסגרת התוכנית הלאומית ראו נספח.²²⁰

²¹⁶ חברת הכנסת יפעת שאשא ביטון, מכתב לראש עיריית אשדוד ד"ר יחיאל לסרי ולשר הרווחה והשירותים החברתיים חיים כץ בעקבות סיור באשדוד, 5 ביולי 2016.

²¹⁷ בעת כתיבת המסמך שתי ההצעות עדיין לא נדונו במליאה בדיון מוקדם. הצעה [20/1962/9](#) של חבר הכנסת דניאל עטר ו-20 חברי כנסת הונחה ב-29 ביולי 2015; הצעה [20/2173/9](#) של חבר הכנסת מכלוף מיקי זוהר ו-57 חברי כנסת הונחה ב-2 בנובמבר 2015.

²¹⁸ ביישובים השייכים לאשכולות 1-3 במדרג החברתי-כלכלי חלקה של המדינה במימון שירותי רווחה יהיה 100%; ביישובים באשכול 4 תשתתף המדינה בשיעור של 95%; ביישובים השייכים לאשכול 5 תשתתף המדינה בשיעור של 85%; ביישובים השייכים לאשכולות 6-10 תשתתף המדינה בשיעור של 75%.

²¹⁹ מתוך דברי ההסבר להצעות החוק.

²²⁰ גם מבקר המדינה מתח ביקורת על שיטת המימון התואם. על-פי המבקר, רשויות מקומיות חלשות מבחינה כלכלית עשויות שלא להשתמש במלוא ההקצבה שהן זכאיות לה, משום שאין באפשרותן לעמוד בחלקן במימון התואם. מבקר המדינה, דוח [57ב לשנת 2006](#) ולשנת הכספים 2005, **תקצוב שירותי הרווחה לרשויות מקומיות – היעדר שוויון**.



נספח – החלטות ממשלה ודוחות בעניין נערות וצעירות בסיכון מהחברה הערבית

להלן נסקור בסדר כרונולוגי החלטות ממשלה הנוגעות לטיפול בנערות בסיכון בחברה הערבית, וכן את דוח מבקר המדינה על התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון. לסיום נזכיר החלטות ממשלה שהתקבלה לאחרונה בדבר הקמת תוכנית לאומית לקידום צעירים וצעירות במצבי סיכון – תוכנית "יתד".

בספטמבר 2006 התקבלה החלטה מס' 477 של הממשלה ה-31, "אימוץ דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה"²²¹. את הוועדה, שבראשה עמד פרופ' הלל שמיד (להלן: ועדת שמיד), מינו בשנת 2004 ראש הממשלה דאז אריאל שרון ושר הרווחה דאז זבולון אורלב, ובמרס 2006 היא הגישה את "דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה"²²². מהמלצות הדוח: "להתמקד באוכלוסיות מיוחדות: ילדים ערבים ובדואים, ילדי עולים וילדי חרדים"²²³. כאמור, ממשלת ישראל אימצה את הדוח והחליטה להקים ועדה בין-משרדית לשם יישומו.²²⁴ ועדה זו התבקשה לתכנן את הצעדים האלה: איגום משאבים במשרדי הממשלה לצורך יישום התוכנית; הגדלת שיעור המשאבים שיופנו למניעת תופעת הילדים בסיכון יחסית למשאבים המוקצים לטיפול בילדים אלו; הגדלת שיעור המשאבים המוקצים למענים בקהילה יחסית למענים חוץ-ביתיים; קביעת סדרי עבודה בין משרדי הממשלה לקידום הסיוע לנערות וצעירות בסיכון.²²⁵ נקבע כי הרשויות המקומיות יספקו את השירותים לילדים בסיכון, יקבעו את סדרי העדיפויות המקומיים ויתכננו את מערך הפעולות והמענים לטיפול בילדים בסיכון.²²⁶

בהחלטה מס' 3070 של הממשלה ה-31 משנת 2008, "טיפול בנוער בסיכון", נקבע תקציב לטיפול בנושא זה, בהסכמה בין ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד הרווחה.²²⁷ נקבעו תקציבים לשנים 2008-2013. הוחלט לתקצב בשנים הללו מענים חוץ-ביתיים בסכום של 25 מיליון ש"ח ומענים בקהילה בסכום של 150 מיליון ש"ח.²²⁸ כמו כן, הוקצו תקציבים מיוחדים ליישום דוח שמיד: 50 מיליון ש"ח ב-2009 ו-30 מיליון ש"ח ב-2010.²²⁹ בסך הכול הוקצו בהחלטות ממשלה זו 225 מיליון ש"ח. נציין כי תקציבים אלו הם תוספת לתקציבים שבבסיס תקציב 2008 ותקציב הרפורמה בוועדות ההחלטה. פריסת תשלומים אלו תוקנה ואושרה בהחלטה מס' 212 של הממשלה ה-32, "אישור פריסת התוכנית לילדים ונוער בסיכון", ב-12 במאי 2009.²³⁰ נוסף על כך, הממשלה החליטה כי תתמוך בהצעת חוק בדבר השתתפות רשויות מקומיות והורים כמקובל בשירותי הרווחה.²³¹

²²¹ החלטה מס' 477 של הממשלה ה-31, [אימוץ דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה](#), 12 בספטמבר 2006.

²²² ועדת שמיד, [דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה](#), מרס 2006.

²²³ להתמקד באוכלוסיות מיוחדות: ילדים ערבים ובדואים, ילדי עולים וילדי חרדים.

²²⁴ נקבע כי בוועדה אמורים להיות חברים מנכ"לי משרד הרווחה, משרד הבריאות, משרד העלייה והקליטה, משרד החינוך, המשרד לביטחון הפנים, משרד המשפטים ומשרד המסחר והתעסוקה, וכן הממונה על התקציבים במשרד האוצר ומנכ"ל המוסד לביטוח לאומי.

²²⁵ החלטה מס' 477 של הממשלה ה-31, [אימוץ דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה](#), 12 בספטמבר 2006.

²²⁶ שם.

²²⁷ החלטה מס' 3070 של הממשלה ה-31, [טיפול בנוער בסיכון](#), 3 בפברואר 2008.

²²⁸ בשנים 2008-2012 הוקצו למענים חוץ-ביתיים 5 מיליון ש"ח בשנה; בשנים 2009-2013 הוקצו למענים בקהילה 30 מיליון ש"ח בשנה. החלטה מס' 3070 של הממשלה ה-31, [טיפול בנוער בסיכון](#), 3 בפברואר 2008.

²²⁹ שם.

²³⁰ החלטה מס' 212 של הממשלה ה-31, [אישור פריסת התוכנית לילדים ונוער בסיכון](#), 3 בפברואר 2008.

²³¹ החלטה מס' 3070 של הממשלה ה-31, [טיפול בנוער בסיכון](#), 3 בפברואר 2008. מדובר בהצעת חוק הנוער (טיפול והשגחה) (תיקון מס' 17 – מסגרת חוץ ביתית לקטין נזקק), התשס"ו-2005, 1107/16/פ, של חברי הכנסת רן כהן, גלעד ארדן וטאהא ואסל. על-פי ההצעה, המדינה אחראית לדאוג לספק לקטין סידור חוץ-ביתי מתאים אם הקטין זקוק לו. עלות שהייתו של הקטין בסידור חוץ-ביתי תחול על מי שחייב במזונותיו, והרשות המקומית תכסה 25% מהעלות הכוללת של המסגרת הטיפולית. מבדיקה שערכנו במערכת הסנהדרין עולה שבפברואר 2008 הועברה הצעת החוק לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות להכנה לקריאה שנייה ושלישית. יצוין כי הצעות חוק דומות הוגשו גם בכנסות ה-17, ה-18, ה-19 וה-20.



בשנת 2011 פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא "התוכנית הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון – תמונת מצב".²³² בדוח מתוארים קשיים בהפעלת מענים ברשויות המקומיות החלשות ביותר, שרובן של החברה הערבית. נאמר כי ועדת ההיגוי הארצית ומנהלת התוכנית לא קבעו מתווה מוגדר לסיוע ביישום התוכניות היישוביות שייתן מענה לצרכים המיוחדים של רשויות אלו. בסוף שנת 2010, שהייתה השנה הראשונה להפעלת התוכניות היישוביות, תשע רשויות מקומיות (כ-30%) מתוך 30 רשויות מהחברה הערבית לא הצליחו להפעיל יותר מ-30% מהמענים שתוכננו בתוכניות היישוביות, לעומת שבע רשויות (כ-17%) מתוך 41 רשויות מהחברה היהודית. מבקר המדינה ציין כי למינהלת התוכנית אין מידע מרוכז על הסיבות לקשיים בהפעלת המענים, ולכן אין לדעת באיזו מידה נבעו הקשיים ממחסור בתשתיות פיזיות ומקצועיות ביישובים אלו.²³³ בהערות ראש הממשלה לדוח נאמר כי נעשו שתי פעולות בנושא: השתלמות לאחראי המענים וקבוצת למידה לגיבוש ידע על דרכי הפעולה של מענים באופן מותאם לתרבות ולדפוסי השימוש של ילדים, בני נוער והורים ערבים.²³⁴

בשנת 2012 התקבלה החלטה מס' 4244 (חכ/258) של הממשלה ה-32, "הרחבת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון".²³⁵ בהחלטה נקבע כי יש להאריך את תקצוב התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון עד 2017 ולהחיל אותה על כלל הרשויות המקומיות באשכולות 1-5, וכן על שכונות בעלות מאפיינים חברתיים-כלכליים דומים בערים גדולות (שמספר תושביהן 100,000 או יותר) שאינן נכללות באשכולות אלו. על-פי ההחלטה, בתוכנית כלולים 34 יישובים, אגדי יישובים, מקבצים מחוזיים ושכונות – ומתגוררים בהם כמיליון תושבים וכ-350,000 מהם ילדים. החלטת הממשלה עוסקת גם בסוגיית המימון התואם ונקבע בה כי משנת התקציב 2013, הרשויות באשכול חברתי-כלכלי 1-5 ישתתפו במימון כלל התוכנית הלאומית לילדים בסיכון בשיעור של 10% מהתוכנית המאושרת. עוד נאמר כי היקף ההקצאה התקציבית הנדרשת הוא עד 60 מיליון ש"ח ברוטו ועד 42 מיליון ש"ח נטו בהבשלה מלאה (משנת 2017).

כאמור בפרק 7, על-פי משרד הרווחה, הקצאת משרות עובדים סוציאליים לטיפול בנערות וצעירות בסיכון והעסקתם הן באחריות מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ברשות המקומית, על-פי הצורך ועל-פי שיקול הדעת של המנהלים.²³⁶ הודגש כי עיקרון זה מיושם הן בחברה הערבית והן בחברה היהודית; עם זאת, יש לתת את הדעת על האפשרות שביישובים מאשכול חברתי-כלכלי נמוך (שכמעט כל הרשויות החברתיות נמנות עמם) הקצאת משאבים לנושא לא תהיה בראש סדר העדיפויות.

באוקטובר 2016 התקבלה החלטת ממשלה מס' 2014, "תוכנית לאומית לקידום צעירים וצעירות במצבי סיכון – תוכנית יתד". מטרת ההחלטה – לקדם את מיצוי הפוטנציאל האישי של צעירים וצעירות במצבי סיכון ולקדם את השתלבותם ותרומתם לחברה ולקהילה תוך השגת עתיד בטוח ברמה האישית, המשפחתית והתעסוקתית; לשם כך יש לתת ליווי אישי וסל מענים לצעירים במצבי סיכון. פעילות זו תתקיים באמצעות השלטון המקומי (לפי כללי המימון המקובלים בין משרד הרווחה לשלטון המקומי) ובאמצעות ארגונים חוץ-ממשלתיים, בכפוף לחוק המכרזים.²³⁷

בהחלטת הממשלה נקבע כי על מנכ"ל משרד הרווחה להקים ועדת היגוי, ויהיה עליה להגדיר את מכלול המענים והשירותים שיורחבו או יפותחו במסגרת התוכנית הלאומית ולקבוע כללים ודרכים לתיאום העבודה הבין-משרדית והבין-מגזרית בתוכנית.²³⁸ בוועדת ההיגוי אמורים להשתתף נציגי המשרדים האלה: משרד האוצר,

²³² מבקר המדינה, דוח שנתי 62 לשנת 2011 ולשנת הכספים 2010, התוכנית הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון – תמונת מצב, עמ' 901-869.

²³³ שם.

²³⁴ הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 62, חלק ראשון, עמ' 205.

²³⁵ החלטה מס' 4244 (חכ/258) של הממשלה ה-32, הרחבת התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, 9 בפברואר 2012.

²³⁶ ענת שגב, רכזת הקשר עם הכנסת במשרד הרווחה, מכתב, 26 ביוני 2016, נשלח בדוא"ל ב-3 ביולי 2016.

²³⁷ החלטה מס' 2014 של הממשלה ה-34, תוכנית לאומית לקידום צעירים וצעירות במצבי סיכון – תוכנית יתד, 30 באוקטובר 2016.

²³⁸ המועד שנקבע להקמת ועדת ההיגוי: 15 בדצמבר 2016. שם.



משרד הביטחון, משרד החינוך, המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, משרד הבינוי והשיכון, המשרד לשוויון חברתי, משרד הבריאות, משרד העלייה והקליטה, משרד הפנים, משרד המשפטים, המוסד לביטוח לאומי, הרשות לשירות לאומי אזרחי וצה"ל. כמו כן ימונו לוועדת ההיגוי נציגי ארגוני המגזר השלישי. מינוי זה עולה בקנה אחד עם המלצת ארגוני הצעירות (שהוזכרה לעיל בפרק 7) להגביר את שיתוף הפעולה של הממשלה עם ארגונים אזרחיים. התקציב שהממשלה הקצתה לתוכנית "יתד" הוא 100 מיליון ש"ח בשנים 2017-2018. עוד נקבע כי התוכנית תתוקצב עד שנת 2021.²³⁹

בדברי ההסבר לתוכנית נאמר בין השאר כי בישראל פועלות כיום כמה תוכניות לצעירים במצבי סיכון, אך כל אחת מהן פועלת באופן עצמאי, וותנת מענה לפלח אוכלוסייה מסוים ובהיקף מצומצם, ונדרשת ראייה מערכתית כוללת. דוגמה חיובית לגורם בעל ראייה מערכתית, לפי דברי ההסבר, היא 360° – התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, ונאמר כי יש ליישם מודל עבודה זה גם בהקשר של צעירים במצבי סיכון.²⁴⁰

יודגש כי **בהחלטת הממשלה לא יוחזד דיון לצורכיהן של צעירות. השתייכות לחברה הערבית צוינה כגורם המעלה את הסיכוי להיות בסיכון, ונאמר שיש להביאה בחשבון בבחינת מצבם של צעירים.**²⁴¹

²³⁹ שם.

²⁴⁰ הצעת מחליטים, "תוכנית לאומית לקידום צעירים וצעירות במצבי סיכון – תוכנית "יתד", אוקטובר 2016.

²⁴¹ הגדרת צעיר בסיכון מסתמכת על מספר מצבי הסיכון שהצער נתון בהם, על משך הזמן שבו הוא בסיכון ועל השתייכות לאחת מקבוצות האוכלוסייה האלה: החברה הערבית, החברה החרדית, עולים חדשים, חיילים בודדים, צעירים עם מוגבלות, להט"בים, בוגרי מסגרות רווחה ומסגרות חוץ-ביתיות וצעירים המתגוררים בשכונות מצוקה.

