

מועצה מקומית כפר קאסם

טיפול בנזקים

תקציר

המחלקה לשירותים חברתיים של המועצה המקומית כפר קאסם (להלן - המועצה) משמשת לשכת סעד כהגדרתה בחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, ועליה החובה לטפל בנזקים שבתחום המועצה ולהגיש להם סעד. במועד הביקורת, סוף שנת 2004, היו בטיפול המחלקה לשירותים חברתיים (להלן - המחלקה) כ-3,100 נזקים שנתוניהם רוכזו בכ-990 תיקי טיפול.

בחודשים אוקטובר 2004 עד ינואר 2005 בדק משרד מבקר המדינה את אופן הטיפול של המועצה בשלוש אוכלוסיות נזקים: קטינים בסיכון, נערות במצוקה ונפגעי סמים. בדיקות השלמה נעשו במשרד הרווחה, במשרד הבריאות וברשות למלחמה בסמים.

הממצאים שהעלתה הביקורת בדוח זה מלמדים, שטיפול המועצה בכל אחת מקבוצות הנזקים היה לקוי באופן יסודי ונעשה בחריגה ניכרת מתקנון עבודה סוציאלית המאגד את ההנחיות וההוראות למתן שירותי סעד, שהוציא מנכ"ל משרד הרווחה לרשויות המקומיות (להלן - תע"ס). בשלושת התחומים לא נעשו פעולות לאיתור נזקים לטיפול; לא נהלו תיקי לקוחות מטופלים או נהלו בצורה לקויה; לא ניתנו טיפולים פרטניים לרובם המכריע של הנזקים.

הועלו ליקויים חמורים בטיפול המועצה בקטינים בסיכון: ככלל, הטיפול בקטינים בסיכון היה מזערי; פקיד הסעד של המועצה לא דיווח למשרד הרווחה על פניות שקיבל בדבר קטינים בסיכון; החקירה הנוגעת לקטינים בסיכון לא נעשתה בהתאם לנדרש בתע"ס; לא נקבע על מי מהקטינים, שמידע על פגיעה בהם נמסר למועצה, חלה הגדרת "קטין נזק" שבחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960; ממילא לא הובא עניינם לדיון בוועדה, שמתפקידה להחליט על דרכי הטיפול בקטין¹ ולא הוכנו עבורם תכניות טיפוליות. רבים מהקטינים בסיכון נותרו ללא טיפול.

הממצאים שהועלו באשר לטיפול בנערות במצוקה מלמדים שהמועצה לא מילאה כראוי את חובתה כרשות סעד ולא העניקה לנערות במצוקה שבתחומה את הטיפול הדרוש: המועצה לא יזמה פעולות לאיתור נערות במצוקה; לא ניתן לנערות טיפול פרטני; במועדון הטיפולי שניהלה המועצה עבור נערות במצוקה לא הוגשמו המטרות

1 כינון הוועדה נקבע בתקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל), התשכ"ו-1965.

שלשמן הוא הוקם. כתוצאה מתפקודה הלקוי של המועצה בתחום זה חסרה אוכלוסיית הנערות במצוקה שבתחומה תמיכה וטיפול ראויים.

אשר לטיפול באוכלוסיית נפגעי הסמים, נמצא כי המועצה אינה ערוכה כלל למתן טיפול לאוכלוסיית נזקקים זו.

משרד הרווחה לא קיים פיקוח נאות על תפקוד המועצה בתחומים האמורים ולא נקט פעולות ממשיות כדי להביא לתיקון המצב.



מבוא

בסוף שנת 2003 התגוררו בתחום המועצה המקומית כפר קאסם (להלן - המועצה) 16,600 תושבים². על פי מדד שגיבשה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה היה דירוגה החברתי-כלכלי של אוכלוסיית המקום נמוך³; על פי נתוני המועצה כ-19% מתושביה נזקקו בשנת 2004 לשירותי סעד.

בחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958 (להלן - חוק שירותי הסעד), נקבע כי "רשות מקומית תקיים לשכת סעד לשם טיפול סוציאלי בנזקקים והגשת סעד להם". בתקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו-1986 מוגדרת רשות מקומית המקיימת לשכת סעד כ"רשות סעד". בסעיף 2 לתקנות נקבע כי רשות סעד תגיש טיפול סוציאלי לנזקק⁴ שפנה אליה בבקשה לכך, ותישא בהוצאות הטיפול הסוציאלי. בתקנות שירותי הסעד (תפקיד המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963, נקבע כי תפקידיו של מנהל לשכת הסעד שמקימה רשות מקומית הם, בין היתר, טיפול סוציאלי בנזקקים, הגשת סעד על פי דין וביצוע תכנית פעולת הסעד של הרשות המקומית. ההנחיות וההוראות בדבר אופן הטיפול בסוגים שונים של נזקקות נקבעו בתקנון עבודה סוציאלי המאגד את ההנחיות וההוראות למתן שירותי סעד, שהוציא מנכ"ל משרד הרווחה לרשויות המקומיות (להלן - תע"ס).

המחלקה לשירותים חברתיים של המועצה (להלן - המחלקה) משמשת לשכת סעד כהגדרתה בחוק שירותי הסעד. במועד הביקורת, סוף שנת 2004, היו בטיפול המחלקה כ-3,100 נזקקים שנתוניהם רוכזו בכ-990 תיקי טיפול. מספר הנזקקים שהיו בטיפול באותו מועד היה גדול בכ-42% ממספרם בשנת 2002. במחלקה הועסקו מנהל לשכת הסעד, שבעה עובדים סוציאליים⁵ (להלן - עו"ס) שהועסקו ב-6.5 משרות ועובדת מינהלית.

- 2 על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- 3 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סיווגה את אוכלוסיות הרשויות המקומיות לפי מצבן החברתי-כלכלי בעשר דרגות שבהן 10 היא הגבוהה ביותר, והמועצה המקומית כפר קאסם סווגה בדרגה 3.
- 4 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי המצב החברתי כלכלי של אוכלוסייתן, 2001.
- 5 "נזקק" מוגדר בחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, כאדם הזקוק לסעד מחמת גילו, מצב בריאותו, ליקויו הרוחני או הגופני או מסיבות אחרות. בתקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), התשל"ל-1970, פורטו הסיבות שבגינן יימצא אדם נזקק לטיפול סוציאלי או לסעד.
- 6 בחוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996, הוגדרו הכשירים לעבודה סוציאליית.

בחודשים אוקטובר 2004 עד ינואר 2005 בדק משרד מבקר המדינה את טיפולה של המועצה בשלוש אוכלוסיות של נזקקים: קטינים בסיכון, נערות במצוקה ונפגעי סמים; הברדיקה נעשתה במחלקה; בדיקות השלמה נעשו במשרד הרווחה, במשרד הבריאות וברשות הלאומית למלחמה בסמים. להלן הממצאים:

קטינים בסיכון

באמנת האו"ם לזכויות הילד, אשר נחתמה על ידי מדינת ישראל ביום 3.7.90 ונכנסה לתוקף (לאחר אשרורה ב-4.8.91) ביום 2.11.91, נקבע בין היתר כך:

"המדינות החברות ינקטו בכל האמצעים החקיקתיים, המינהליים, החברתיים והחינוכיים המתאימים, על מנת להגן על הילד מפני כל סוגי האלימות הגופנית או הנפשית, החבלה או ההתעללות, ההזנחה או הטיפול הרשלני, האכזריות או הניצול, לרבות התעללות מינית, שעה שהוא נתון להשגחת הורה(ים), אפטרופוס(ים) חוקי(ים) או אדם אחר המופקד על הדאגה לו." (סעיף 19(1)).

"המדינות החברות ינקטו בכל האמצעים הנאותים כדי להבטיח שיקום גופני ופסיכולוגי ושילוב מחדש בחברה לילד שרוי במצוקה, בשל כל צורה של הזנחה, ניצול, או התעללות, עינויים או צורות אחרות של יחס או ענישה אכזריים, בלתי אנושיים, או משפילים, או מאבקים מזוינים. שיקום ושילוב מחדש כאמור ייעשו בסביבה המטפחת את בריאות הילד וכבודו העצמי." (סעיף 39).

עם הצטרפותה לאמנה, התחייבה מדינת ישראל להתאים את חוקיה לאמור באמנה, בכל הנוגע להגנה על ילדים מפני כל סוגי האלימות, ליישם את חוקיה בהתאם לאמנה ולנקוט את כל האמצעים הדרושים למימוש זכויות הילד.

לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 (להלן - חוק הנוער), קטין (מי שלא מלאו לו שמונה עשרה שנה) מוגדר "נזקק", דהיינו קטין המצוי בסיכון, כשמתקיים בו אחד מאלה:
" (1) לא נמצא אחראי עליו; (2) האחראי על הקטין אינו מסוגל לטפל בו או להשגיח עליו או שהוא מזניח את הטיפול או ההשגחה; (3) הוא עשה מעשה שהוא עבירה פלילית ולא הובא בפלילים; (4) הוא נמצא משוטט, פושט יד או רוכל בניגוד לחוק עבודת הנוער, תשי"ג-1953; (5) הוא נתון להשפעה רעה או שהוא חי במקום המשמש דרך קבע מקום עבירה; (6) שלומו הגופני או הנפשי נפגע או עלול להיפגע מכל סיבה אחרת; (7) הוא נולד כשהוא סובל מתסמונת חסר בסם (סינדרום גמילה)".

בחוק הנוער נקבע כי שר הסעד⁶, הממונה על ביצוע חוק זה, ימנה לעניין חוק זה פקיד סעד ראשי ופקידי סעד⁷, אשר יפעלו לפי הנחיותיו של פקיד הסעד הראשי, בדרך כלל או לעניין מסוים. בתע"ס נקבע כי פקיד הסעד יחקור ויקבע אם התקיימו בקטין התנאים שנקבעו בחוק הנוער, אשר לפיהם יוגדר כ"קטין נזקק", והוא שימליץ על דרכי הטיפול בקטין.

6 את תפקידי משרד הסעד ממלא משרד הרווחה ובראשו שר הרווחה.

7 "פקיד סעד" הוגדר בחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, כ"עובד סוציאלי ששר העבודה והרווחה מינהו פקיד סעד לענין חוק זה".

בנובמבר 1990 מינה שר העבודה והרווחה דאז את מנהל המחלקה לפקיד סעד לאזור כפר קאסם לפי חוק הנוער. עוד הועסקה בתחום הטיפול בקטינים בסיכון עובדת סוציאלית כ"רכזת ילד ונוער" (להלן - עו"ס ילד ונוער); לעבודה בתחום זה היא ייחדה כרבע ממשרתה לצד עבודתה כעו"ס לטיפול במשפחה.

איתור קטינים בסיכון

בתע"ס נקבע, כי על פקיד הסעד במחלקה לשירותים חברתיים לקיים קשר עם שירותים ומסגרות המטפלים בקטינים בקהילה לשם איתור קטינים נזקקים המוכרים להם. כמו כן נקבע בתע"ס, כי פקיד הסעד צריך לקיים הסברה לעובדי השירותים והמסגרות להכרת החוק ולהכרת תפקידו של פקיד הסעד וחובותיו.

נמצא כי פקיד הסעד של המועצה לא נהג ליצור ביוזמתו קשר עם שירותים ועם מסגרות המטפלים בקטינים במטרה לאתר קטינים נזקקים, והסתפק בקבלת דיווחים, שמסגרות טיפול שונות בקהילה ומחוצה לה, מצאו לנכון למסור למחלקה, לפי חובתן על פי סעיף 368 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), המחייב גורמים מקצועיים שונים לדווח לפקיד הסעד כאשר יש להם יסוד סביר להאמין שנעברה עברה בקטין. עוד נמצא, כי פקיד הסעד לא קיים את ההסברה לעובדי השירותים והמסגרות כנדרש.

טיפול פקיד הסעד בפניות בעניין קטינים נזקקים

בתע"ס נקבע כי פקיד הסעד יטפל בכל פנייה - כתובה, אישית או טלפונית - שמוגשת לו. עם קבלת הפנייה יברר פקיד הסעד את זהות הילד ויקיים חקירה, שבמסגרתה יאסוף מידע על מצב הקטין ועל משפחתו ועל נסיבות המקרה שהובא לידיעתו. המידע ייאסף ממקורות שונים בקהילה אשר להם היכרות או מגע עם הקטין או עם משפחתו; הקטין או הוריו יופנו לאבחון נוסף לפי הצורך. פקיד הסעד יכול, לפי הצורך, להיעזר לשם איסוף המידע בעו"ס המטפל במשפחה.

עוד נקבע בתע"ס, כי פקיד הסעד יחליט, לפי המידע שבדיו, אם הקטין בגדר "נזקק", דהיינו נפגע או מצוי בסיכון ועלול להיפגע או נתקיימה לגביו עילה אחרת לפי המפורט בחוק הנוער. אם התברר שהקטין הוא נזקק, יחליט פקיד הסעד כיצד לטפל בו כדי להבטיח את שלומו הגופני והנפשי. לצורך כך יביא את עניינו של הקטין ואת המלצותיו לוועדת ההחלטה המקומית (צוות בין - שירותי ורב-מקצועי לקביעת הטיפול בקטינים בסכון; ראו להלן) לשם קביעת תכנית טיפול בו על סמך החומר שנאסף בחקירה.

אם נמנע מפקיד הסעד לבצע חקירה ואבחון של הקטין ומשפחתו כדרוש, נוכח התנגדות הקטין או הוריו, יפנה פקיד הסעד לבית המשפט בבקשה לקבל צו ביניים על פי חוק הנוער, שיאפשר השלמת החקירה כנדרש.

קבלת פניות וטיפול בהן

החובה לדווח על קטיין בסיכון, שנקבעה בחוק העונשין, נועדה למנוע פגיעה בקטינים ולהעניק הגנה וטיפול נאות לקטינים המצויים בסיכון ועלולים להיפגע או שנפגעו. פקיד הסעד הפועל מכוח חוק הנוער, שמונה להעניק הגנה וטיפול אלה, חייב לבחון את המידע שבכל דיווח המועבר אליו ולקבוע את הטיפול הנדרש בכל מקרה. ככלי למעקב אחר הטיפול בקטינים שבעניינם הוגשו הפניות אל פקיד הסעד נקבע בתע"ס כי עליו למלא "טופס טיפול בילד" בעקבות כל פנייה שקיבל - טלפונית, אישית או כתובה. בטופס שני חלקים: בחלק א' מצויינים פרטי הילד והסיבות לפנייה ובחלק ב' מפורטים תהליך החקירה שפקיד הסעד מבצע והחלטותיו. כמו כן נקבע בתע"ס, כי עותק אחד יישמר בידי פקיד הסעד ברשות המקומית להמשך טיפול ולמעקב; העתקים של הטפסים יישלחו לפקיד הסעד הראשי ולפקיד סעד מחוזי במשרד הרווחה; חלק א' של הטופס יישלח עם קבלת הפנייה, וחלק ב' יישלח בסיום החקירה.

משרד הרווחה עמד בתע"ס על חשיבות הדיווח האמור, שנועד לאפשר פיתוח מאגר נתונים על אוכלוסיית הקטינים בסיכון, צורכיהם ודרכי הטיפול בהם ועל ביצוע הוראות חוק הנוער. בתע"ס נאמר, שהנתונים יישמו את פקידי הסעד ברמה המקומית, המחוזית והארצית לקבלת מידע על הטיפול, למעקב ולבקרה.

בתיקי המחלקה נמצאו 52 פניות בכתב על קטינים בסיכון שקיבל פקיד הסעד בשנים 2002 עד 2004 (14, 14 ו-24 פניות, בהתאמה). הפניות עסקו בפגיעות, לכאורה, ב-68 ילדים הגדלים ב-46 משפחות. רוב הפניות הגיעו ממשטרת ישראל ומהשירות הסוציאלי של בית חולים לילדים במרכז הארץ (להלן - בית החולים), ומיעוטן - מבני משפחה ומגורמים קהילתיים.

נמצא כי המחלקה לא ניהלה רישום של הפניות שקיבל פקיד הסעד של המועצה בעניין קטינים בסיכון ולא ניהלה כל רישום של פעולות שעשה פקיד הסעד בעקבות המידע שנמסר לו. מאחר שהמחלקה גם לא ניהלה רישום מרוכז של הפניות בכתב ושל הפניות הטלפוניות שקיבל פקיד הסעד, לא היה כל מידע על פניות נוספות שקיבל ועל תוכנן. פקיד הסעד לא מילא כלל טופסי טיפול בילד ולא דיווח למשרד הרווחה על הפניות שקיבל. כתוצאה מכך לא היו במחלקה ובמשרד הרווחה נתונים מרוכזים על הפניות שקיבל, על אופן בדיקת המידע שנכלל בהן ועל הטיפול בקטינים שבהם עוסקות הפניות.

משרד הרווחה כתב במאי 2005, בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הטופס האמור "איננו בשימוש זה שנים רבות ואין לו חלופה. זה אינו ממעיט מחומרת אי הדיווח, אי הרישום ואי התיעוד". פקידת סעד ראשית לחוק הנוער הבהירה ביוני 2005 למשרד מבקר המדינה, כי כיום נדרשים פקידי הסעד ברשויות המקומיות למסור לה אחת לשנה נתונים סטטיסטיים בדבר מספר הפניות שקיבלו הנוגעות לקטינים ובדבר הטיפול בהן. עוד הבהירה במכתבה: "הקשר עם המחוז הינו אינטנסיבי ותכוף כולל התייעצות אין ספור בכל התלבטות טיפולית ומשפטית. יש עירנות לגבי יישובים בהם יש מעט דיווחים מסיבות שונות - לא תמיד יש את הזמן הראוי להשקיע בליווי צמוד יותר ובסיוע להפצת והטמעת הנושא".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי ראוי שהתע"ס יהיה עדכני, ואין מקום להותיר בו דרישות שאין צורך למלא אחריהן ולדרוש בו דיווחים שבפועל אינם נדרשים. נוכח הממצאים שהועלו במועצה ראוי, שמשרד הרווחה יבחן דרכים להגברת הפיקוח על תפקוד פקידי הסעד ברשויות המקומיות, מלבד תשומת הלב ליישובים המוסרים דיווחים מעטים. חובה על משרד הרווחה למצוא את האמצעים ואת הזמן לליווי ראוי של פקיד הסעד המקומי ולסיוע בהפצת ובהטמעת נושא הטיפול בקטינים.

בבדיקה משלימה שעשה משרד מבקר המדינה בבית החולים ובשתי תחנות לאם ולילד בכפר קאסם נמצא כי בשנים 2002-2004 נמסרו לפקיד הסעד של המועצה לפחות 13 הודעות בדבר קטינים בסיכון שלא נמצא לגביהן רישום בתיקי המחלקה. שמונה הודעות נשלחו בכתב מבית החולים, וחמש הודעות מן התחנות לאם ולילד נמסרו לפקיד הסעד בטלפון. הפניות לגבי שני ילדים נשלחו הן מהתחנה לאם ולילד והן מבית החולים.

להלן פרטי שתיים מהפניות:

1. באוגוסט 2002 דיווחה אחות התחנה לאם ולילד בכפר קאסם לפקיד הסעד, בטלפון, על ילדה בת כחצי שנה שעל רגליה נמצאו סימני מכות ונשיכות.

2. בית החולים שלח באפריל 2004 פנייה לפקיד הסעד בדבר ילדה בת שמונה חולת סוכרת נעורים, שאושפזה בבית החולים במשך שבועיים עקב ירידה חדה של רמת הסוכר בדם; הילדה לא הובאה לביקורת במרפאה, כנדרש, במשך כשנה. בבית החולים התברר כי למשפחה תשעה ילדים; אבי המשפחה הוא אלכוהוליסט המכה את ילדיו כשהוא שיכור. האם שוכחת להזריק לילדה אינסולין במועדים שנקבעו, והילדה אינה מקבלת ארוחות מסודרות ומאכלים מתאימים, בניגוד לנדרש. פקיד הסעד התבקש במכתב לדאוג לשלום ילדה זו וכן לשלום שאר הילדים בבית.

נמצא כי הפניות לא נרשמו בתיקי המחלקה, ולמשפחות לא היו תיקי טיפול, ממילא אין לדעת אם הפניות נבחנו ואם הייתה התייחסות לנפגעים נשואי הפניות. יצוין כי לפי הנתונים בפניות קיימת לכאורה עילה המצדיקה קביעה שמדובר ב"קטין נזקק".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי טיפול המחלקה בפניות אל פקיד הסעד היה לקוי ונעשה בניגוד להוראות התע"ס: מאחר שהפניות לא נרשמו לא היה אפשר לעקוב אחר הטיפול בהן ואחר ההחלטות שהתקבלו לגבי הקטינים שבהם הן עוסקות.

חקירת פרטי הפניות

בתע"ס נקבעו הליכי החקירה ואיסוף המידע שעל פקיד הסעד לקיים כדי לבחון אם מצב הילד שבו עוסקת הפנייה תואם את התנאים שנקבעו בחוק הנוער להכרה בו כ"קטין נזקק". החקירה כוללת בקשת מידע מגורמים קהילתיים כמוסד חינוך, הפנייה לבדיקות רפואיות או פסיכולוגיות, שיחה עם הילד ועם הוריו, ביקור בית וקבלת מידע מהעו"ס במחלקה. פקיד הסעד נדרש, כאמור, להעלות על הכתב ב"טופס טיפול בילד" את סיכום הליכי החקירה, ממצאיו ומסקנותיו באשר לנזקקות הקטין ולשלוח העתק של הטופס למשרד הרווחה.

נמצא, כי אין במחלקה מאגר מידע בדבר הליכי החקירה שנעשו בעקבות מסירת המידע לפקיד הסעד של המועצה, בדבר הממצאים שהועלו בחקירה ובדבר הטיפול שנקבע לקטין: פקיד הסעד לא מילא, כאמור, את טופסי הטיפול בילד, ועל פי רוב הוא גם לא ניהל רישום בדבר סדרי החקירות וממצאיהן. ממסמכי המחלקה עולה, כי רק בעקבות אחת מ-52 הפניות שקיבל הוא דיווח לפקידת הסעד המחוזית שבמשרד הרווחה על ממצאיו. ארבעה דיווחים נוספים נשלחו לפקידת הסעד המחוזית בעקבות פניותיה.

ממכתבי התגובה של פקיד הסעד אל הפונים - המשטרה ובית חולים – עולה, כי לרוב כללה החקירה בירור של העובדות שצויינו בפנייה עם המשפחה, לעתים ללא ביקור בית; לא קוימו הליכי חקירה מסודרים ולא נאסף מידע ממקורות שונים כנדרש בתע"ס.

בית החולים הבהיר למשרד מבקר המדינה כי העתקי רוב פניותיו אל פקיד הסעד של המועצה נשלחו גם לפקידת הסעד המחוזית. ממסמכי המחלקה עולה כי רק בעניין ארבע פניות דרשה פקידת הסעד המחוזית מפקיד הסעד לפעול נקודתית לפי התע"ס. נמצא כי אף שפקידת הסעד המחוזית לא קיבלה מפקיד הסעד טופסי טיפול בילד ואף לא דיווחים אחרים בכתב בדבר הפניות שקיבלה המחלקה הנוגעות לקטינים בסיכון, היא לא דרשה מפקיד הסעד לדווח למשרדה על פעולותיו כנדרש בתע"ס.

משרד מבקר המדינה העיר לפקיד הסעד כי החקירה היא שלב חיוני ביותר בתהליך הטיפול בקטינים בסיכון, שכן לפיה יש לקבוע אם הילד הוא בגדר נזקק ומה יהיו דרכי הטיפול בו. אי-קיום חקירה או ביצועה שלא כנדרש עלולים לפגוע בטיפול בילד, ובהגנה עליו, לפי הוראות חוק הנוער. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי היעדר הפיקוח מטעמו על יישום הוראות התע"ס בעניין קטינים בסיכון והדיווח עליהם הוא שאפשר את התפקוד הלקוי של המחלקה בנושאים אלה.

ניהול תיקי לקוח לקטינים שבעניינם הוגשו פניות

בתע"ס נקבע כי "לכל פונה במחלקה לש"ח [לשרותים חברתיים] חייב להיות 'תיק לקוח' מסודר, לרבות כל טופסי החובה... (גם לפונים שמקבלים שירותים בצורה קבוצתית או בשירותי ייעוץ מיוחדים, או שמקבלים סוג סיוע אחר)" (להלן - תיק). בתיק יצוינו, בין היתר, פרטי הטיפול והחלטות שהתקבלו בעניין הפונה. בתע"ס הוגדר לקוח שעניינו מצוי בטיפול המחלקה לשירותים חברתיים כבגיר (בן 18 ומעלה). אם הבגיר הוא ראש המשפחה תיק הלקוח הוא תיק המשפחה.

נמצא כי ל-19 משפחות, שבעניין ילדיהן הוגשו פניות לפקיד הסעד, לא נפתחו תיקי לקוח. 27 המשפחות שפניות בעניין ילדיהן הוגשו לפקיד הסעד כבר היו בטיפול במחלקה, ולכן כבר היו להם תיקי לקוח במחלקה. בבדיקת תיקים אלה נמצא, כי בתשעה מהם לא נכללו ההעתיקים של מכתבי הפניות; כמו כן לא היו בתיקים אלה רישומים בדבר הסיכונים הנשקפים לילדים ובדבר הטיפול שניתן להם.

מזן האמור לעיל עולה, כי אין למחלקה מידע בדבר הטיפול ברבים מהילדים שפניות בעניינם הוגשו לפקיד הסעד: לא תועד אופן הטיפול בילדי 28 מ-46 המשפחות של הילדים שפניות בעניינם נמצאו בתיק פקיד הסעד. הפניות נגעו ל-30 מ-68 הילדים שבהם עסקו פניות אלה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי אי-תיעוד פניות בדבר קטינים בסיכון ואופן הטיפול בהם אינו מאפשר לגורמי הפיקוח במשרד הרווחה ללמוד מה היו שיקולי פקיד הסעד בקביעותיו לגבי הקטינים הוא מקשה לבצע תכנית טיפולית בקטין ומונע את האפשרות לעקוב אחר אופן הטיפול בקטין. לדעת משרד מבקר המדינה, ניהול תיק לקוח לקטינים שנפגעו ולמשפחותיהם ותיעוד הטיפול בהם בתיקים אלה הם נדבך חיוני בתהליך הטיפול בקטין ובשיקומו. על המועצה לפעול לשינוי יסודי בכל הטיפול של המחלקה בפניות ולהקפיד למלא אחר הוראות התע"ס בנושא זה.

ההחלטות על נזקקות של קטינים

בחוק הנוער הוגדר קטין ונקבעו, כאמור לעיל, העילות להגדרת קטין כנזקק. על פי התע"ס, יחליט פקיד הסעד בדבר הגדרה שכזו על סמך המידע שבידו. עליו לבחון אפוא אם העובדות שהוצגו לו, בדבר ילד בסיכון נכונות, והאם הן תואמות עילה או עילות להגדרת קטין כ"קטין נזקק". משתברר לו כי אחת העילות מתקיימת, עליו לפעול כנדרש בחוק הנוער ובתע"ס.

נמצא כי בשנים 2002-2004 לא קבע פקיד הסעד כי ילד הוא "קטין נזקק". ממילא עניינם של רוב הילדים שבעניינם הוגשו לו הפניות לא הובא לדיון בוועדת החלטה ולא הוכנה עבורם תכנית טיפול, בניגוד לנדרש בתע"ס.

מהמסמכים שהוצגו למשרד מבקר המדינה עולה לכאורה, כי בחלק גדול מהקטינים שבהם עוסקות הפניות מתקיים לפחות אחד התנאים שנקבעו בסעיף 2 לחוק הנוער ל"קטין נזקק". יצוין כי בית החולים הבהיר למשרד מבקר המדינה כי פניותיו אל פקיד הסעד בדבר קטינים בסיכון נעשו בהתאם לכללים ל"איתור, זיהוי וטיפול קטינים נפגעי התעללות והזנחה"⁸ שקבע משרד הבריאות, בין היתר על סמך המבחנים שנקבעו בחוק הנוער; לו אומת המידע שנמסר בפניות אלה, היה בו לכאורה כדי לקבוע כי מדובר בקטינים נזקקים.

להלן חמש דוגמאות לפניות שהועברו לפקיד הסעד ולפי המידע שהובא בהן היה מקום לשקול לסווג את הקטינים, שבהם הן עוסקות, כקטינים נזקקים ולהעניק להם את הטיפול הדרוש:

1. בדצמבר 2004 הגיעו לבית החולים אם ותינוקות בת תשעה חודשים, שנולדה עם מומים מורכבים, להוצאת תפרים לאחר ניתוח. לאחר שאחות בית החולים גילתה על רגל התינוקת כווייה, סיפרה האם על "אלימות פיזית קשה" שבעלה מפעיל נגדה ונגד ילדיהם, והוסיפה כי הוא "לא

8 עודכנו לאחרונה בחוזר מנכ"ל משרד הבריאות מס' 25/03 מיום 19.11.03.

מועצה מקומית כפר קאסם

מקבל את התינוקת ... והוא רוצה שתמות". עוד תיארה האם מעשה אלימות פיזית שאירע במשפחה ובמהלכו נשקפה סכנה לחיי התינוקת. בית החולים החליט לאשפז את התינוקת במחלקת ילדים לצורך הגנה עליה ולהותיר את האם עמה. הוא דיווח על המקרה למשטרה וזו עצרה את האב.

שלושה ימים לאחר אשפוז התינוקת דיווחה העו"ס של בית החולים לפקיד הסעד על פרטי המקרה, בטלפון ובמכתב, והוסיפה כי שאר ילדי המשפחה נותרו בבית רעבים ואין מי שידאג לצורכיהם. העתק של המכתב נשלח גם לפקידת הסעד המחוזית.

ממסמכי המחלקה עולה כי בעקבות הדיווח ביקר פקיד הסעד בבית המשפחה והודיע לעו"ס של בית החולים בטלפון שהילדים אמנם רעבים אך ניתן לשחרר את התינוקת, מאחר שאין נשקפת לה סכנה.

נמצא כי על אף הדיווח האמור של בית החולים לא בחן פקיד הסעד לפי המבחנים המפורטים בסעיפים 2(6) ו-2 לחוק הנוער אם התינוקת ואולי אף אחיה הם קטינים נזקקים. פקיד הסעד לא החליט על תכנית טיפולית ולא הפנה את הנושא לדיון בוועדת החלטה.

בעקבות מכתבה של עו"ס בית החולים פנתה פקידת הסעד המחוזית, בינואר 2005, לפקיד הסעד בבקשה להתערבן לגבי מעורבותו ולברר "כיצד נבנתה תכנית טיפולית עבור הקטינים" ואם כונסה "ועדה לתכנון תכניות טיפול לגבי קטינים אלו". בעקבות מכתבה של פקידת הסעד המחוזית פנה פקיד הסעד אל עו"ס ילד ונוער של המועצה וביקש לדעת אם היא הכינה תכנית טיפולית. עוד ביקש ממנה לעקוב אחר מצב המשפחה. גם בשלב זה לא נקבע אם הקטינה היא נזקקת וועדת החלטה לא כונסה.

משרד מבקר המדינה העיר לפקיד הסעד במועצה, כי הקביעה אם ילד בסיכון הוא "קטין נזקק" והכנת תכנית טיפול הן בגדר תפקידיו. מיד לאחר קבלת הדיווח הראשוני חובה היה לבחון אם התינוקת היא נזקקת ואילו נמצא שהיא מתאימה להגדרת קטין נזקק, להביא הצעות טיפול לדיון בוועדת החלטה כדי שתקבע תכנית טיפולית.

2. בדצמבר 2004 הודיע מוסד לטיפול בחולי נפש לפקיד הסעד (להלן - המוסד) בטלפון ובפקס כי אחד המאושפזים, תושב כפר קאסם, "דיווח במחלקה כי טרם אשפוזו תקף את בנו בן ה-13 בידו באמצעות סכין באופן חמור".

באותו יום כתב פקיד הסעד למוסד כי ביקר בבית המשפחה, אימת את המידע והבהיר: "בני המשפחה חיים על עבודת האישה בסך של 1,300 ש"ח שאינם מספיקים לצורכי המשפחה הבסיסים. אי לכך פעמים רבות אין למשפחה לספק לאבא ... את התרופות ואז נכנס לעצבים מיותרים".

נמצא כי פקיד הסעד לא דן בשאלה אם הילד הוא קטין נזקק, וממילא לא הביא את עניינו לדיון בוועדת החלטה.

3. במרס 2004 מסרה המשטרה לפקיד הסעד פרטי חקירה בעניינה של ילדה בת שש שהובאה אל בית החולים עם חבלות בכל גופה. האם טענה כי החבלות נגרמו בנפילה ממדרגות ביתם; האב אמר כי הילדה נפלה מחלון.

נמצא כי פקיד הסעד שקיבל את התלונה לא בדק את מצב המשפחה ולא בחן את האפשרות שהחבלות נגרמו מאלימות פיזית במשפחה או מהזנחה.

4. בינואר 2004 הפנתה המשטרה לטיפולו של פקיד הסעד שני ילדים משתי משפחות המתגוררות בכפר קאסם שנפגעו מינית: האחד - ילד בן שש שמבוגר ביצע בו במשך כחודשיים מעשים מגונים; האחר - ילד בן 14 שמבוגר ביצע בו מעשה סדום.

נמצא כי לשני הילדים לא נפתחו תיקים במחלקה ולא כונסו ועדות החלטה לדיון בטיפול בהם. פקיד הסעד רשם שהילדים הועברו לטיפול בשירות הפסיכולוגי המקומי. במחלקה לא נמצאו רישומים בדבר טיפול פרטני שניתן לילדים הנפגעים, ולא היה כל מעקב אחר מצבם.

5. ביוני 2003 פנתה העו"ס של בית החולים אל פקיד הסעד בעניינן של תינוקת ופעוטה שאביהן מטופל בידי פסיכיאטר. בית החולים טיפל בתינוקת בת החודשיים וחצי, שנולדה עם מום ועברה ניתוח. בשיחה עם האם הועלה כי "האב מתעלל פיזית בצורה קשה בילדה בת השנתיים וחצי, ואכן יש חשש לחייה, וכי יש סיכון רב וחשש להתעללות מצדו בתינוקת בת החודשיים וחצי. האב מאשים את האם במחלה של בתם, ואכן מונע ממנה להגיע עם התינוקת לטיפולים רפואיים, או ליצור קשר עם משפחתה לקבל תמיכה כלשהי. לאור זאת, נראה לנו, כי ילדי המשפחה הנ"ל נמצאים בסכנה מיידית ואנו פונים אליכם בבקשת התערבות על מנת להגן על שלומן".

נמצא כי פקיד הסעד לא בחן האם הילדות מתאימות להגדרה של קטינים נזקקים, לא הכין להן תכניות לטיפול ולא הביא את העניין לדיון בוועדת החלטה, אלא הסתפק בהטלת הטיפול בנושא על עו"ס ילד ונוער. ממסמכי המחלקה עולה כי גם ב-2004 התלוננה האם על מעשי אלימות של בעלה ועל סירובו לממן טיפול בתינוקת החולה. בספטמבר 2004 הוכנסה הילדה לגן טיפולי והעו"ס דאגה לכך שהאם תקבל את קצבת הנכות שהמוסד לביטוח לאומי אישר לילדה. מהרישומים בתיק עולה כי לא נעשתה כל פעולה להגנת התינוקת והפעוטה לנוכח הסיכונים שעליהם הצביע בית החולים.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את ההיערכות הלקויה של המועצה לטיפול בקטינים בסיכון; כתוצאה מכך חסרו אלה את ההגנה ואת הטיפול הנדרשים לפי הוראות חוק הנוער ולנוכח הפגיעות הקשות בילדים שתוארו בפניות אל פקיד הסעד. על המועצה להבטיח שהילדים שהפגיעות בהם תואמות את המבחנים שנקבעו בסעיף 2 לחוק הנוער יוגדרו כקטינים נזקקים ולקבוע לכל אחד מהם תכנית טיפול באמצעות ועדת החלטה, כנדרש בתע"ס.

הכנת תכנית טיפולית

תפקידי פקיד הסעד וסמכויותיו, לרבות ההמלצה על הטיפול בקטין נזקק, נקבעו בחוק הנוער ובתע"ס; הסמכות לקבוע את תכנית הטיפול בקטין הנזקק ניתנה, כאמור, בידי ועדת החלטה לפי המלצות פקיד הסעד.

בתע"ס נקבע כי פקיד הסעד יקבע את דרכי הטיפול הדרושות כדי להבטיח את שלומו הגופני והנפשי של הקטין, ולצורך כך יביא את עניינו של הקטין ואת המלצותיו לוועדת החלטה המקומית לשם קביעת תכנית טיפול בו. כמו כן נקבע בתע"ס כי על פקיד הסעד להכין תכנית טיפול לקטין, שפגיעה בו הובאה לידיעתו, גם אם אין עילה לראותו כקטין נזקק.

נמצא כי פקיד הסעד לא קבע כלל תכניות טיפול לקטינים שפגיעות בהם הובאו לידיעתו. משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי קביעת דרכי הטיפול והתכנית הטיפולית לילד שנפגע היא צורך בסיסי וחיוני גם אם לא נקבע כי הוא קטין נזקק. הימנעות פקיד הסעד והמחלקה מהכנת תכניות טיפוליות לילדים שעניינם הובא לידיעת פקיד הסעד עלולה למנוע את הטיפול הנדרש לילד והגנתו.

הדיון בענייני קטינים נזקקים בוועדת החלטה

בתקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל), התשכ"ו-1965, כוננה "ועדה שליד המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית שבתחומה נמצא מקום מגוריו של אחראי על קטין, שמתפקידה להחליט על דרכי הטיפול בילד, ושבראשה מנהל המחלקה לשירותים חברתיים של הרשות המקומית או עובד סוציאלי שהוא מינה, וחבריה העובד הסוציאלי המטפל במשפחה ומדריך - ראש-צוות הממונה עליו, ובמידה שהילד נמצא בטיפול של פקיד סעד - אותו פקיד סעד, ומומחה מקצועי אחר שקבע יושב ראש הוועדה אם קבע, ובדיון בענייניו של ילד שטרם מלאו לו 6 שנים - גם מפקח מטעם השירות למען הילד (אימוץ) במשרד העבודה והרווחה וכן מפקח מטעם השירות למען הילד והנוער במשרד העבודה והרווחה אם ראה צורך בהשתתפותו בדיון בילד פלוני".

בתע"ס כונתה ועדה זו "ועדת החלטה", ונקבע כי היא תשמש מסגרת לדיון בצוות בין-שירותי ורב-מקצועי לצורך אבחון קטינים וקבלת החלטה לגבי תכניות טיפול בהם, בין היתר כאשר יש צורך בקביעת דרכי טיפול לקטין נזקק על פי חוק הנוער.

ממסמכי המחלקה עולה כי מאז שנת 2002 על אף הפניות הרבות בדבר קטינים הנמצאים לכאורה בסיכון שהגיעו, כאמור, למחלקה, כונסה ועדת החלטה לדיון בשישה קטינים בסיכון בלבד, מהם שלושה בשנת 2004. נמצא כי גם במקרים הספורים שוועדת ההחלטה כונסה היו ליקויים בפעילותה:

1. בתע"ס נקבע, כי מרכז ועדת ההחלטה יוודא שהוכנו המסמכים הדרושים לדיונה ובכלל זה דוח סוציאלי מלא ודוחות על מסגרות בקהילה שבהן לומד הילד. המסמכים האמורים הם בסיס חיוני לאבחון ולקביעת תכנית טיפול. על המסמכים להגיע למרכז הוועדה לכל המאוחר עשרה ימים לפני הדיון. נמצא כי מרכז הוועדה לא הכין דוחות סוציאליים לקראת ישיבות הוועדה.
2. בתע"ס נקבע, כי מרכז ועדת ההחלטה ינהל רישום מרוכז על אודות הילדים שעניינם נדון בוועדה בטופס שיועד לכך. נמצא, כי הרישום האמור לא נוהל ואף לא היה במועצה כל ריכוז של נתוני הילדים שעניינם נדון בוועדה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי קיום דיונים בוועדת החלטה בלא שהוכנו לעיון חבריה מסמכים בסיסיים כדוח סוציאלי, פוגע ביכולתה לאבחן כראוי את מצב הילד שבו היא דנה ולקבוע לו תכנית טיפול מתאימה. על המועצה לדאוג, שוועדת החלטה תפעל כנדרש בתע"ס. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי על מרכז ועדת החלטה לנהל רישום מרוכז של נתוני הילדים שעניינם הובא לדיון בה ושל החלטות שהתקבלו לגביהם, כדי לאפשר מעקב נאות אחר הטיפול בהם.

3. להלן פרטי אחד המקרים שהובא לדיון בוועדת החלטה: באפריל 2004 התכנסה ועדת החלטה (להלן - הוועדה) לדון במצבם של ארבעת הילדים הצעירים במשפחה מסוימת; עניינם הובא לדיון בוועדה עקב אי-יכולתו של ההורה לטפל בהם ובשל מעשי אלימות שעשתה כלפיהם בת משפחה בוגרת. הוועדה החליטה להוציא את ארבעת הילדים ל"סידור חוץ ביתי" ולהתכנס להערכת מצב כעבור שישה חודשים. בבדיקת המסמכים הנוגע למקרה זה הועלו הליקויים האלה:

(א) מתיק הטיפול של המשפחה שנמצא במחלקה עולה כי הטיפול בה החל עוד ביולי 1999. נמצא כי מספטמבר 2000 ועד אוגוסט 2004 לא נרשמו בגיליונות הטיפול ההחלטות שהתקבלו לגבי המשפחה וילדיה ופרטי הטיפול שניתן להם. כתוצאה מכך לא ניתן לדעת מתי התעורר הצורך להגדיר את הילדים כקטינים נזקקים ולטפל בהם בהתאם לכך.

(ב) בתע"ס נקבע, כי בין חברי הוועדה יהיו נציג או נציגים של שירותים טיפוליים בקהילה כגון השירות הפסיכולוגי-ייעוצי או התחנה לבריאות הנפש. נמצא כי לישיבת הוועדה לא הוזמן וממילא לא השתתף בה נציג שירות טיפולי.

(ג) בתע"ס נקבעו המסמכים הדרושים לדיוני הוועדה; בין היתר - דוח סוציאלי מלא ודוחות על המסגרת בקהילה שבה לומד הילד, כגון בית הספר. נמצא כי לדיוני הוועדה לא הוכן דוח סוציאלי; דוח כזה הוכן רק שבוע לאחר ישיבת הוועדה כחלק מהמסמכים שנשלחו למשרד הרווחה בבקשה לסידור חוץ. אשר לדוחות מבתי הספר שבהם למדו הילדים - נמסרו דוחות רק לגבי שניים מהילדים.

(ד) נמצא, כי עד מועד הביקורת (פברואר 2005) לא יושמה החלטת הוועדה לגבי שלושה מהילדים והם נותרו בביתם. אחד מארבעת הילדים הושם בפנימייה רק בפברואר 2005 - עשרה חודשים לאחר מועד החלטת הוועדה. עוד נמצא, כי הוועדה לא התכנסה כעבור חצי שנה להערכה מחדש של מצב הילדים, בניגוד להחלטתה.

(ה) בתע"ס נקבע, כי משרד הרווחה ישלם למעון דמי החזקה מיום כניסת הילד למעון ועד יום עזיבתו. הורי הילד יישאו בהוצאות החזקה של ילדם במעון לפי סכום הכנסתם ועל פי טבלת השתתפות שמתפרסמת מדי פעם בפעם בתע"ס.

מהסברים שמסרו למשרד מבקר המדינה מנהל המחלקה ומפקחת ילד ונוער במחוז תל אביב שבמשרד הרווחה, הממונה על נושא זה בכפר קאסם, עולה כי הילדים לא נשלחו למוסדות חוץ מאחר שמשרד הרווחה לא אישר למועצה את התוספת התקציבית הנדרשת למימון החזקתם במוסדות חוץ.

משרד הרווחה כתב, במאי 2005, בתשובתו למשרד מבקר המדינה: "ברצוננו להדגיש כי האחריות על ילדים בסיכון הזקוקים לסידור חוץ ביתי מוטלת על הרשות המקומית כאשר המשרד במסגרת היכולות שלו משתדל לתגבר את המחלקה, אם הוא רק יכול. המחלקה לא התריעה בפנינו במשך שנה שלמה על ילדים ללא סידור ועל כך למדנו מדו"ח מבקר המדינה".

מנהל המחלקה, דיווח במכתב מ-22.4.04, למשרד הרווחה על החלטת ועדת ההחלטה, בסמוך לאחר ישיבתה והודיע: "אני פונה ומעביר את האחריות למשרד הרווחה היות ומדובר בסכנה ממשית על שלומם הגופני והנפשי של ארבעת הקטינים ובשל מחסור במכסות אין ביכולתי להוציאם ממצוקתם למסגרות חוץ ביתיות. כמו כן אין ביכולת הרשות המקומית לממן ארבע מכסות נוספות היות ואני נמצא בפיגור של 2 מכסות נוספות שגם עליהם אני מבקש כיסוי".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי אין להשלים עם השארת קטינים נזקקים ללא טיפול במשך כשנה, ומן הראוי היה למצוא מסגרת מתאימה לקטינים הללו.

דיווח למשטרה

בסעיף 368 ד(א)-(ד) לחוק העונשין נקבעה, כאמור לעיל, החובה לדווח לפקיד סעד על כל מקרה שבו קיים יסוד סביר להניח כי נעברה עבירה בקטיין. בסעיף 368 ד(ו) לחוק העונשין נקבע: "פקיד סעד שקיבל דיווח לפי סעיף זה יעבירו למשטרה בצירוף המלצתו לפעול או להימנע מלפעול בקשר לדיווח, אלא אם כן קיבל אישור שלא להעביר את הדיווח למשטרה מאת אחת הוועדות שהקים שר המשפטים לעניין זה" (להלן - הוועדה).

1. נמצא כי בשנים 2002 עד 2004 מסר פקיד הסעד למשטרה רק חמישה דיווחים כאמור, בלא שקיבל אישור לא לדווח על יתר המקרים. יוער כי למשרד הרווחה הוא דיווח שהגיש למשטרה בשנים 2002-2003 ו-20 דיווחים, בהתאמה; בשנת 2004 הודיע למשרד הרווחה שדיווח למשטרה על "מרבית המקרים".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי יש לראות בחומרה את הימנעות פקיד הסעד מדיווח על מקרים שהובאו לידיעתו, מבלי לקבל את אישור הוועדה, בניגוד לדרישות חוק העונשין. מטרת החוק היא שייחקרו המקרים שבהם קיים חשש שהקטינים בסיכון, כדי להבטיח טיפול נאות בהם. אי-הדיווח עלול להתירם בסיכון מבלי שיקבלו טיפול ראוי. יצוין כי במידע שהעביר למשרד הרווחה, אשר כלל דיווחים לא נכונים, היה כדי לפגוע בפעולות הפיקוח שהמשרד נדרש לקיים.

2. במכתב מיוני 2004 כתבה פקידת הסעד המחוזית לחוק הנוער אל פקיד הסעד בכפר קאסם: "בהמשך לשיחתי הטלפונית עם עו"ס ממחלקתך לגבי ארבע בנות מכפר קאסם המסודרות, בהסכמה, בפנימיה... נדהמתי לשמוע ממנה כי קבלתם דיווח לפני כחודש על כך שהקטינה בת ה-15 דווחה שכן הזוג החדש של האם ניצל אותה מינית... משיחה איתך מיום 24.6.04 אינך זוכר האם הגשת דיווח למשטרה. להזכירך, חלה עלייך חובת דיווח על מקרה כזה למשטרה או לוועדת פטור אני מבקשת שתפעל מיידית בהתאם לחוק. כמו כן, אני מצפה שבמצב עניינים זה תמצאו את הדרך להגן על הילדה ולמנוע אפשרות שתפגע בחופשה הקרובה בביתה".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי נוכח המספר הגדול של הפניות אל פקיד הסעד בדבר קטינים בסיכון, אין להשלים עם אי-הדיווח עליהן למשטרה. מן הראוי שהמועצה תבחן את אופן קבלת ההחלטות באשר לדיווחים אלה ותדאג למסור דיווחים סדירים למשטרה, כנדרש בחוק.

כוננות פקיד סעד

בתע"ס נקבע, כי בכל מחלקה לשירותים חברתיים חייבת להתקיים כוננות פקיד סעד לפי חוק הנוצר מחוץ לשעות העבודה של המחלקה.⁹

נמצא כי המחלקה לא דאגה לכוננות של עו"ס מחוץ לשעות שאינן שעות העבודה של המחלקה, ולכן היא לא יכלה להגיש עזרה מידית בעת חירום. לפחות במקרה אחד נדרשה עזרה מידית של פקיד הסעד, אך הוא לא יכל לספקה מאחר שלא היה זמין במשך ימים מספר:

ממכתב בית החולים מיום 23.6.03 אל המחלקה עולה כי אם לתשעה ילדים שבעלה מאושפז בבית חולים פסיכיאטרי נאלצה לשהות בבית החולים לילדים חמישה ימים בעקבות אירוע הפסקת נשימה אצל בתה בת החודשיים. באותם ימים נותרו שמונת הילדים בביתם ללא מבוגר, ועל הבת הבכורה - בת ה-12 - הוטלה האחריות לטפל בהם. עו"ס בית החולים התלוננה: "כל הניסיונות לידע פ.ס.ל. [פקיד סעד] נוער... כשלו ולא ניתן היה לאתר אותו ולמצוא פתרון לילדי המשפחה אשר נמצאים בסיכון רב. אבקש למחות בשמי ובשם [שתי עו"ס נוספות] אשר היו שותפות לנסיון לאתר את פ. הסעד... אשר לא חזר ונענה לפניות שהושארו לו במהלך ימי האשפוז של התינוקת".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי חיוני שיהיה כונן במחלקה כדי להגן על קטינים בסיכון; היעדר כונן אף עלול לסכן חיי קטינים, ועל המועצה לפעול לאתגר להסדרת הכוננות במחלקה.



9 לפי התע"ס (8.27; 2.3) כונן הוא פקיד סעד הנדרש להיות רתוק לביתו או לשאת איתורית מחוץ לשעות העבודה רגילות ולהיות מוכן להיענות לכל קריאה הנוגעת לקטין הנמצא במצב חירום.

ממצאי הבדיקה מצביעים על ליקויים חמורים בטיפול המחלקה בקטינים בסיכון: פקיד הסעד לא דיווח למשרד הרווחה על פניות בדבר קטינים בסיכון; החקירה הנוגעת לקטינים בסיכון לא נעשתה לפי הנדרש בתע"ס, לא נקבע על מי מהקטינים שמידע על פגיעה בהם נמסר לפקיד הסעד חלה הגדרת "קטין נזקק" שבחוק הנוער, עניינם לא הובא לדיון בוועדת החלטה, ולא הוכנו עבורם תכניות טיפוליות. בפועל נותרו רבים מהילדים בסיכון ללא טיפול.

המועצה המקומית כפר קאסם כתבה, באפריל 2005, בתשובתה למשרד מבקר המדינה: "ידוע לנו ולמשרד הרווחה היטב שמנהל לשכת הרווחה בכפר קאסם אינו יכול לשרוד בעומס המוטל עליו לאורך כל הזמן דהיינו ניהול לשכת הרווחה, מתן טיפול יסודי לקטינים נזקקים כפקיד סעד לחוק הנוער, רכז מועדון הקשישים, רכז חוק ביטוח סיעוד, הדרכת עובדים, מעקב ופיקוח אחר עבודתם ועוד".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הטיפול הלקוי של המועצה בקטינים בסיכון ואת העובדה שלא קיימה את הוראות חוק הנוער ולא מילאה את חובתה החוקית לטפל בקטינים שבסיכון. על המועצה לפעול לאלתר להענקת הטיפול הנדרש לקטינים בסיכון לפי החוק והנחיות התע"ס.

פיקוח משרד הרווחה על קיום הוראות חוק הנוער

בחוק הנוער נקבע: "שר הסעד ממונה על ביצוע חוק זה, הוא ימנה לעניין חוק זה פקיד-סעד ראשי ופקידי סעד אשר יפעלו לפי הנחיותיו של פקיד-סעד ראשי, בדרך כלל או לעניין מסויים". בתקנות הנוער (טיפול והשגחה), התשכ"ב-1962, נקבע: "פקיד סעד ראשי יהיה אחראי בפני המנהל הכללי של משרד הסעד על פעולות פקיד הסעד והדרכתם בחוק ובביצועו". בהתאם לכך נקבע בתע"ס כי פקיד הסעד המחוזי יהיה אחראי לפיקוח ולבקרה על עבודתם של פקידי הסעד במחוז.

בתע"ס נקבעו דרכי ההתקשרות המקצועית בין פקיד הסעד המחוזי לפקיד הסעד המקומי, ובין היתר נקבע כי "פקיד הסעד המחוזי יהיה אחראי לפיקוח ולבקרה על עבודתם של פקידי הסעד".

1. משרד הרווחה נהג לבקש מדי שנה בשנה מפקידי הסעד לחוק הנוער ברשויות המקומיות לדווח לו על פעילותם. פקיד הסעד במועצה דיווח כי בשנים 2002 עד 2004 הופנו אליו 120, 180 ו-200 קטינים חדשים, כסדר השנים. בתיקי המחלקה נמצאו כאמור רק 52 פניות של גורמים שונים שפנו בשנים 2002-2004 אל פקיד הסעד ודיווחו על פגיעות לכאורה בילדים.

פקיד הסעד הסביר למשרד מבקר המדינה כי הנתונים שמסר למשרד הרווחה היו בבחינת הערכות וכללו גם ילדים השוהים במסגרות יומיות שונות. לדבריו, נתונים אלה לא התבססו כלל על מספר הפניות אליו.

משרד מבקר המדינה העיר לפקיד הסעד כי הנתונים שהוא מסר למשרד הרווחה אינם מדויקים וכי עליו לבסס את הנתונים המועברים למשרד, על מספר הפניות שהגיעו אליו ולא על הערכות על מנת שיהיה בידי המשרד מידע מדויק לגבי היקף פעולות המחלקה.

2. העתקי פניות ששלח בית החולים אל פקיד הסעד במועצה נשלחו, כאמור, גם לפקידת הסעד המחוזית; מתוכן הפניות היה ניתן ללמוד כי מדובר לכאורה בפגיעות שהן עילה להכרזה על הילדים שבהם עסקו הפניות כקטינים נזקקים; גם מסמכים אלה לימדו על מספר רב של קטינים בסיכון.

נמצא כי אף שמשרד הרווחה לא קיבל מהמועצה בשנים האחרונות דיווחים על "קטינים נזקקים" חרף המידע שהיה בידו שקטינים כאלה מתגוררים בתחום המועצה, הוא לא עשה מעקב שיטתי ומקיף אחר פעולות המחלקה ולא דרש מפקיד הסעד לפעול כנדרש על פי חוק הנוער והתע"ס.

רק בדצמבר 2004, בישיבה שקיימו נציגי משרד הרווחה והמחלקה בכפר קאסם, הבהירה פקידת הסעד המחוזית: "אני חושבת שחוק נוער בכפר קאסם לא נותן את המענה לכל הילדים שנמצאים בסיכון נראה לי שישנו עומס על פקיד הסעד שהוא גם מנהל הלשכה. אני חושבת שהרבה מקרים והרבה דיווחים לא מגיעים לפקיד הסעד, כמעט אין חוק נוער, אני יודעת שישנם הרבה מקרים של ילדים בגיל הרך הם נמצאים בעדיפות מהמבוגרים יותר. כל הנושא בילדים בגיל הרך בסיכון לא מפותח ישנה בעיה במגזר הערבי. אני מציעה שיש צורך להכשיר 2 פקידים סעד בלשכה בנוסף [למנהל המחלקה]... אשר ידריך אותם ויהיו בקשר אתו".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי עליו להגביר במידה ניכרת את פיקוחו על טיפולה של המועצה בקטינים בסיכון ולוודא שהמחלקה ופקיד הסעד פועלים לפי הוראות חוק הנוער והתע"ס, ובהתאם לעקרונות שנקבעו באמנת האו"ם לזכויות הילד. על משרד הרווחה להורות לפקיד הסעד לתקן את הליקויים שהועלו בתחום זה ולפעול לפי החוק והתע"ס.

משרד הרווחה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה: "מקובלת עלינו הערת מבקר המדינה... באשר לאופן הפיקוח ומעקב, יחד עם זאת יש לחתור לבניית כלים לפיקוח ומעקב ולתגבור כח אדם בפיקוח על מנת שנוכל ליישם קשר תדיר יותר עם מחלקת הרווחה".

הטיפול בקבוצת קטינים פגועים

בראשית 2002 קיבלה המועצה מידע על קבוצת קטינים בני 10-18 מכפר קאסם, שנפלו קורבן לתקיפה מינית; זהותם של 26 מהקטינים נודעה למשטרה והיא חקרה אותם. בפברואר 2002 ייחדה מליאת המועצה לנושא ישיבה מיוחדת בהשתתפות גורמים מקצועיים. בישיבה הוחלט להפקיד את הטיפול בנפגעים בידי הגורמים המקצועיים, ומנהל המחלקה הוסמך לרכז את הטיפול הנושא.

בחודשים פברואר ומרס 2002 התקיימו כמה ישיבות של ועדה רב-צוותית, שבהן השתתפו, בין היתר, נציגים מהמחלקה, ממחלקת החינוך ומהשירות הפסיכולוגי-ייעוצי ביישוב. כמו כן השתתפו בוועדה נציגי משרדי הרווחה, החינוך התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך). ההחלטות העיקריות שגובשו בישיבות האמורות נגעו לאופן ההתמודדות הקהילתית עם הנושא. באשר לטיפול הפרטני בנפגעים הציעה הוועדה להסביר להורי הנפגעים את חשיבות הטיפול הפסיכולוגי, לאתר את הגורמים המקצועיים שיוכלו לתת טיפול זה ולמצוא מקורות כספיים למימונו. מנהל השירות הפסיכולוגי-ייעוצי במועצה הציע בוועדה ובמכתב למנהל מחלקת הרווחה במועצה להפעיל "קו טלפוני חם" שישמש ערוץ תקשורת אנונימי למשפחות הנפגעים, בין היתר לשם מתן טיפול ראשוני ולתמיכה בהורי הנפגעים.

במרס 2002 קיימה ועדת הכנסת לקידום מעמד הילד ישיבה בכפר קאסם, שנועדה לדון בטיפול בקטינים מכפר קאסם שנפלו קורבן לתקיפה מינית ובשיקומם. לישיבה הוזמנו נציגים משרדי החינוך, הבריאות הרווחה, מהמשרד לביטחון הפנים והמשטרה, מנהלי בתי הספר ביישוב ובעלי תפקידים נוספים. הדיון יחד בעיקר לנושא הטיפול הנפשי בקטינים שנפגעו.

נציגי משרד החינוך הודיעו בישיבה כי משרדם הכין תכנית התערבות פסיכו-חינוכית לבתי הספר ביישוב, ובמסגרתה יקיימו יועצים חינוכיים שיחות עם מורי בתי הספר, והמורים ישוחחו על האירוע עם תלמידיהם. אשר לטיפול הפרטני הודיעו נציגי משרד החינוך כי "קיימת תכנית התערבות מגובשת של משרד החינוך", וכי התלמידים שנפגעו יקבלו טיפול פסיכולוגי; עוד מסרו כי "משרד החינוך מוכן לתמוך כספית בנושא זה".

מנהל היחידה לילדים ונוער בשירותי בריאות הנפש במשרד הבריאות (להלן - מנהל היחידה) הודיע בישיבה האמורה כי משרד הבריאות פיתח תכנית השתלמות לעובדים במערכת החינוך בשילוב עם עובדי רווחה, ויהיה אפשר לתת לקטינים שנפגעו טיפול פרטני במרפאת בריאות הנפש בעיר קרובה ובבית חולים באזור. בישיבה צוין שבגלל מספר המטופלים הגדול ובשל מיעוט המטופלים דוברי הערבית יהיה קושי לטפל מיד בכל הנפגעים; הוצע, בין היתר, לרכז רשימה של מטופלים דוברי ערבית ולאחר הדרכה מתאימה להפנות אליהם נפגעים לקבל טיפול. מנהל השירות הפסיכולוגי בכפר קאסם הציע באותה ישיבה כי הטיפול יינתן בידי חמישה פסיכולוגים דוברי ערבית שקיבלו הכשרה מתאימה, ומשרדי הממשלה יממנו את הוצאות הטיפול. הוא חזר על הצעתו להפעיל "קו טלפוני חם".

יו"ר הוועדה לקידום מעמד הילד עמדה על חשיבות הטיפול הפרטני בילד שהיה קרבן לעבירת מין וביקשה מכל הגורמים המקצועיים שהשתתפו בישיבה ליצור מערך שיבטיח טיפול אישי בכל נפגע. הנוכחים התבקשו לעדכן את הוועדה אם ייתקלו בקשיים.

במרס ובאפריל 2005, כשלוש שנים לאחר הדיונים בנושא הפגיעה המינית בקטינים, בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שעשו המועצה והרשויות הממלכתיות במטרה להעניק את הטיפול הפרטני לקטינים הנפגעים. נמצא כי פעולות כאלה כלל לא נעשו: "קו טלפוני חם" לא הוקם; בתיקי המועצה לא היה כל מידע על יצירת מערך לטיפול פרטני או על פנייה להורי נפגעים כדי להסביר את הצורך בטיפול כזה; לפקידת הסעד המחוזית לחוק הנוער ולשירות הפסיכולוגי-ייעוצי במשרד החינוך לא היה כל מידע על טיפול זה; על פי המידע שהיה למנהל היחידה קיבלו רק שני קטינים נפגעים טיפול פרטני במרפאה לבריאות הנפש בבית חולים.

משרד הרווחה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה: "מנהל מח' הרווחה הוסמך לרכז את הטיפול בנושא זה, שרות ילד ונוער ופק"ס [פקידת סעד] מחוזית העבירו שמות של מטפלים אפשריים לקטינים הפגועים. בשאר הישיבות שהתקיימו לא השתתפנו ולא נדרשה מאתנו כל מעורבות נוספת... פק"ס המחוזית לא הייתה מעורבת באופן ישיר במעקב אחר הקטינים מאחר ומדובר בקטינים שנפגעו מחוץ למשפחה. מי שהוסמך לטפל בכך היה מנהל המחלקה בכפר קאסס ומנהל השירות פסיכולוגי המקומי".

משרד החינוך כתב, במאי 2005, בתשובתו למשרד מבקר המדינה: "מנהל השרות הפסיכולוגי ייעוצי בכפר קאסס קיבל הכשרה בשפ"י [שרות פסיכולוגי ייעוצי] למתן מענה טיפולי לקטינים שעברו פגיעה והתעללות מינית. שפ"י היה הגוף המשרדי הראשון שהכשיר את עובדיו לעריכת טיפול נפשי בקטינים שעברו פגיעה מינית, ומבחינה זו הייתה היערכות מתאימה שאפשרה מתן טיפול פרטני. אותה תקופה עדיין לא היה בשפ"י סעיף תקציבי שאפשר מימון טיפול נפשי, מחוץ לשעות עבודה הרגילות, לתלמידים שנוקקו להתערבות טיפולית ממושכת יותר. על פי מה שזכור לראש יחידה למניעת התעללות בילדים ובבני נוער... התקיימו באותה עת שיחות עם מנהל השירות הפסיכולוגי ייעוצי בכפר קאסס כשבמהלכן היא הבינה ממנו כי רק קומץ קטן מהורי התלמידים שנפגעו מינית הביעו רצונם לקבל סיוע נפשי עבור ילדיהם, וכי לשכת הרווחה בכפר מסרבת להפנות תלמידים אלה לטיפול למנהל השרות, שהיה, כאמור, בעל הכשרה לעריכת התערבות טיפולית בתחום. צר לי כי קבוצת תלמידים שנפגעו מינית לא קיבלו בסופו של דבר כל סיוע נפשי להתמודדות עם הטראומה שעברו".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה ולמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר - משרד החינוך, משרד הבריאות ומשרד הרווחה - כי לא נערכו כראוי למתן טיפול פרטני ולא פעלו להגשת טיפול חיוני זה לכל נפגע ולמשפחתו, כנדרש.

נערות במצוקה

משרד הרווחה מתאר בתע"ס נערות במצוקה כ"נערות מתבגרות המתקשות במילוי התפקידים המקובלים והמבוצעים ע"י בנות גילן בסביבתן הטבעית והחסרות יכולת אישית ליצור קשרים יציבים עם הסביבה ועם השירותים הקיימים. כתוצאה מכך הן נפלטות מכל מסגרת עבודה או לימודים ונחשפות במצוקתן ללחץ חברתי ומשפחתי כבד, לחצים אלה מחרפים את בעייתה של הנערה, מכבידים על השתלבותה הטבעית במערכת החברתית התקינה ומזרזים את דחיקתה אל שולי החברה ומעבר לה אל הידרדרות".

נערה במצוקה הוגדרה בתע"ס כ"רווקה בגיל 13 עד 21 ועד בכלל, אשר אינה מפגרת או חולת נפש ואשר ניתן לסווג אותה באחת הקבוצות הבאות":

1. נערות קדם-עברייניות המתפקדות והתגלו בהן סימנים ראשונים של עזובה או מופרעות. הן מצויות בתחילת קונפליקט חמור עם המשפחה ותפקודן במסגרות הפורמליות לקוי.
2. נערות במצב הידרדרות שנפלטו מכל מסגרת עבודה או עובדות לסירוגין בלבד; הן מצויות בקונפליקט חמור עם המשפחה המסתיים לרוב בגירוש הנערה מהבית. נערות אלה מאופיינות על

ידי עזובה מינית בדרגות שונות עד כדי קיום יחסי מין ללא אבחנה ולעתים תמורת טובת הנאה, אם כי ללא הזדהות עם העיסוק בזנות בקרב הנערות. בקבוצה זו מצויים גם ניסיונות התאבדות, בריחות מהבית, הריונות ללא נישואין וצריכת סמים.

3. נערות בהידרדרות מתקדמת ופגיעה עמוקה בדימוי העצמי המלווה לעתים בעיסוק בזנות או באי-תפקוד חברתי חריג.

משרד הרווחה קבע בתע"ס כי "העבודה הטיפולית עם הנערות במצוקה מכוונת לשינוי אורח חייהן, לחיזוק דפוסי התנהגות נורמטיביים כפי שהם מקובלים בסביבה הטבעית של הנערות ולשינוי הדימוי העצמי השלילי".

לפי נתוני המחלקה, בסוף שנת 2004 היו בטיפול כ-80 נערות במצוקה, ו-14 מהן קיבלו לכאורה טיפול פרטני (ראו להלן). המחלקה העסיקה עו"ס לטיפול בנערות במצוקה; העו"ס מילאה תפקיד זה במקביל לתפקידיה כעו"ס לטיפול בקשישים וכעו"ס לטיפול באלומות במשפחה.

איתור נערות במצוקה

בתע"ס נקבע כי תפקיד המחלקה לשירותים חברתיים שבמועצה לאתר אוכלוסייה הזקוקה לשירותיה ואינה פונה אליה. כמו כן נקבע בתע"ס כי בין תפקידי העו"ס לנערות במצוקה "יצאה לשטח ואיתור הנערות בסביבתן הטבעית, וכן ליצור קשר עם אוכלוסיית נערות על סף התדרדרות או מעבר לה במצבי מצוקה חריפים". על העו"ס המטפל בנערות במצוקה לעסוק, בין השאר, ב"מיפוי כל הנערות הנכללות באחת מקבוצות ההגדרה של 'נערות במצוקה'. גילוי או קבלת מידע על נערות במצבי מצוקה, איתורן, הכנסתן למסגרת טיפולית".

נמצא כי המועצה חסרה מידע לגבי מספר הנערות במצוקה המצויות בתחומה ואינן מטופלות. המועצה לא פעלה לאיתור נערות במצוקה שאינן מוכרות לה וסייעה רק לנערות שפנו למחלקה מיוזמתן או שהפנו אליה גורמים קהילתיים.

מהסברי המועצה למשרד מבקר המדינה עולה כי חלק גדול מהאוכלוסייה הנזקקת שבתחום המועצה מתאפיין בהתנהגות חברתית מסורתית, ואוכלוסייה זו נמנעת לרוב מפנייה לגופי הרווחה בבקשת סיוע לנערות במצוקה ממניעים הקשורים לצנעת הפרט ול"כבוד המשפחה".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי נוכח המאפיינים האישיים של נערות במצוקה, סביר להניח כי רבות מהנערות שאינן מוכרות למחלקה לא יפנו אליה ביוזמתן לקבלת הסיוע. לאיתור נערות במצוקה משנה חשיבות בגלל מאפייני האוכלוסייה המסורתית שבתחומה. לדעת משרד מבקר המדינה, על המועצה ליזום פעילות שיטתית וסדירה לאיתור נערות במצוקה במטרה להגיש להן את הסיוע הדרוש.

הטיפול בנערות במצוקה

ניהול תיקי לקוח

1. בתע"ס נקבע, כאמור, כי לכל פונה למחלקה המקבל סיוע כלשהו, בכלל זה פונים שמקבלים שירותים בצורה קבוצתית, חייב להיות תיק לקוח, שיכלול מידע על מצב המטופל. נמצא כי המחלקה לא פתחה תיקים ל-65 נערות במצוקה שהטיפול בהן נעשה במסגרת המועדון הטיפולי (בעניין זה ראו להלן).
2. בתע"ס נקבע כי על העו"ס המטפל בנערות במצוקה "לנהל רישום מפורט על פעולותיו". גיליונות הטיפול שבתיקי המטופלות יועדו לרישום של פרטי הנערה המטופלת והחלטות שהתקבלו לגביה ופירוט של שלבי הטיפול בה.
- נמצא כי בתיקה של אחת מהנערות במצוקה שהייתה, לכאורה, בטיפול פרטני של המחלקה, לא נרשמו כלל פרטי הטיפול בשנת 2004; בתיקה של נערה אחרת לא נרשמו מועדי הטיפול.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי תיק הלקוח הוא כלי חיוני למעקב אחר טיפול נאות בנזקק ואחר יישום תכנית הטיפול שנקבעה לו; הימנעות מרישום פעולות טיפול עלול לפגוע בהליכי הטיפול. על המועצה לפעול לאלתר לפתיחה ולניהול של תיקים לנערות במצוקה המשתתפות בפעילויות המועדון הטיפולי, ולנהל את תיקי הלקוח כנדרש.

3. בתע"ס נקבע כי אחת לשנה ימוינו התיקים על פי רמת האינטנסיביות של הטיפול בלקוח במטרה לעדכן נתונים על רמת הטיפול, על סוגי הבעיות ועל היקפן וכדי לקבוע סדר עדיפות לעבודה במחלקה ולחלוקת כוח האדם שבה. "תיקי לקוחות שלא היה להם קשר עם המחלקה במשך 12 חודשים ואין לגביהם כל תכנית טיפול ו/או הטיפול בהם למעשה הסתיים" ייגנזו. עוד נקבע בתע"ס, כי מנהל המחלקה יבחן את ממצאי המיון וידאג, בין היתר, ל"הלימה בין השירותים הקיימים במחלקה והיקפם לבין צורכי האוכלוסייה כפי שהתגלו במיון (הרחבה ו/או העמקה או צמצום של כל שירות ושירות)". עוד נקבע בתע"ס, כי מפקח משרד הרווחה ועובדי הביקורת הפנימית של המשרד יוודאו את יישום ההוראה בדבר מיון התיקים ואת הסקת המסקנות מממצאיו.

במועד הביקורת היו במחלקה 14 תיקי טיפול בנערות במצוקה. מהרישומים בתיקים ומהסברי עובדי המחלקה עולה כי רק אחת מהנערות נותרה בטיפול בשנת 2004. הטיפול ברוב הנערות האחרות נפסק כבר בשנת 2002. נמצא כי המחלקה לא עשתה את המיון הנדרש, וברשות העו"ס לטיפול בנערות במצוקה נותרו 13 תיקים שלא נגנזו על פי ההוראות, אלא הוחזקו כאילו הנערות עדיין בטיפול. כתוצאה מכך נוצר רושם מוטעה שהמחלקה טיפלה פרטני ב-14 נערות במצוקה, ולא בנערה אחת. היות שמשרד הרווחה לא בדק אם הוראותיו בנושא זה יושמו, הוא לא ידע שלא נעשה המיון הנדרש.

הטיפול הפרטני

על פי התע"ס, לאחר אבחון ראשוני של הנערה, תקבע לה תכנית טיפולית, והעו"ס המטפלת בה תקיים עמה מפגשים משטרתיים לסייע לה בפתרון בעיותיה ולחזק את יכולתה להשתלב במסגרות מקובלות.

הטיפול ברוב נערות נפסק, כאמור, כבר בשנת 2002 ובשנת 2004 טיפלה המחלקה טיפול פרטני בנערה אחת בלבד.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי אין להשלים עם העובדה שהמחלקה כמעט לא העניקה טיפול פרטני לנערות במצוקה בשנים 2003 ו-2004. הדבר חמור במיוחד נוכח המספר הגדול של נערות במצוקה שהופנו אליה לצורך השתתפות בפעילויות המועדון הטיפולי (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה שהוא לא פיקח על עבודת המחלקה בנושא זה ואף לא ניצל את הליך מיון התיקים שקבע ככלי לפיקוח על עבודת המחלקה. בכך איפשר המשרד להזניח תחום טיפולי זה ולהותיר את הנערות במצוקה שבתחום המועצה ללא טיפול פרטני.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המועצה להיערך לאלתר לאיתור נערות במצוקה הזקוקות לטיפול פרטני מקרב המטופלות במועדון הטיפולי ומקרב אוכלוסיית הנערות במצוקה שאינה בקשר עם המחלקה, ולתת להן את הטיפול הנדרש.

בתע"ס נקבע כי לכל נערה במצוקה שבטיפול תוכן תכנית טיפולית פרטנית שתכלול, בין היתר, את הגדרת הבעיות של הנערה ופירוט של מטרות הטיפול, יעדיו האופרטיביים ולוח זמנים להשגתם.

נמצא כי ל-14 הנערות שהיו בשעתן בטיפול האגף ולנערות שהשתתפו בפעילות המועדון הטיפולי לא הוכנה תכנית טיפולית פרטנית.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי תכנית טיפולית היא כלי מקצועי חיוני לשיקום המטופל. על המועצה לדאוג לגיבוש תכנית כזו לכל אחת ממטופלותיה.

מועדון טיפולי

אחד האמצעים לטיפול בנערות במצוקה הוא פעילות קבוצתית במועדון טיפולי. בתע"ס נקבע כי פעילות המועדון תקום במבנה שהרשות המקומית תייחד לצורך זה. המועדון יופעל בידי המחלקה לשירותים חברתיים באחריות עו"ס לטיפול בנערות במצוקה, והעו"ס יפעיל אותו בעצמו או באמצעות מרכזת מועדון.

המחלקה מפעילה בכפר קאסם מועדון טיפולי, המכונה "מרכז לנערות", במבנה שיועד לכך, ארבעה ימים בשבוע בשעות הבוקר ויומיים גם בשעות אחר הצהריים. ריכוז העבודה במועדון הופקד בידי מרכזת המועצות ב-75% משרה. במועדון מתקיימים כמה חוגים, כגון תפירה,

מלאכת יד, היכרות עם המחשב ובישול. למשתתפות בפעילות המועדון מוגשת ארוחה חמה אחת. על פי מסמכי המועדון, במועד הביקורת היו רשומות כמשתתפות בפעילויותיו 65 נערות.

משרד הרווחה הבהיר בתשובתו למשרד מבקר המדינה: "על מנת למנוע סטיגמה שלילית לנערות ולמשפחותיהן ולהקל על הגעתן לטיפול ולצריכת שירותים הוצגה המסגרת הזו בקהילה כמרכז אליו יכולה להגיע כל נערה - בלי הגדרה של נערה במצוקה באחת הקטגוריות המנויות בתע"ס... יחד עם זה, ע"פ מדיניות השירות, לכל התכנים היו מטרות טיפוליות... המרכז משמש אם כן כלי הן לאיתור והן לטיפול בנערות, המותאם למאפיינים החברתיים של אוכלוסיית היישוב."

1. בנוגע לפעילות שבמועדון נקבעו בתע"ס הדברים האלה: תתקיים פעילות קבוצתית טיפולית לפחות פעם בשבוע; המפגשים יתוכננו ויסוכמו על ידי העו"ס והמרכז וינוהלו בידי אחת מהן או בידי שתיהן; ייעשה רישום מסודר של תכנון הפעילות וסיכומה. נמצא כי המחלקה לא תכננה ולא קיימה כלל פעילות קבוצתית טיפולית.

2. בתע"ס נקבע כי "כל פעולות המועדון הטיפוליות תהיינה מכוונות להשגת מטרות טיפוליות של הנערות השונות במועדון, בהתאם לתכנית הטיפולית שנקבעה לכל אחת מהן. המועדון לא יתנהל כמועדון חברתי גרידא".

נמצא כאמור, כי לנערות שהשתתפו בפעילויות במועדון לא נבנו תכניות טיפוליות פרטניות. בהיעדר תכניות טיפול פרטניות לא היה ניתן לדעת איזו פעילות מתאימה לכל מטופלת ויש בה כדי לתרום לשיקומה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי בהיעדר תכניות טיפול פרטניות למשתתפות בפעילויות המועדון, לא ניתן למצות את הפוטנציאל הטיפולי שבו.

3. כאמור, בתע"ס נקבע כי ייעשה "מיפוי של כל הנערות הנכללות באחת מקבוצות ההגדרה של נערות במצוקה". נמצא כי המחלקה לא פעלה לסיווג הנערות במצוקה המוכרות לה ומשתתפות בפעילות המועדון הטיפולי, לפי מצבן.

4. בתע"ס נקבע, כי במועדון יירשמו הנערות הנוכחות בפעילויות. נמצא כי המחלקה לא דאגה לרישום זה; ממילא לא היה ניתן לדעת עד כמה התמידו הנערות בהשתתפות בחוגים שהתקיימו בו, ומה תרם המועדון לשיקומן. מאחר שהמחלקה לא פתחה לנערות תיקי לקוח, אף לא ניתן לדעת אם על כל הנערות אמנם חלה ההגדרה של נערה במצוקה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי דרך ההפעלה של המועדון וניהול הפעילות בו אינה תואמת את הוראות התע"ס, ואין בה כדי להביא לידי השגת המטרות הטיפוליות שלשמן נועדה הפעילות במסגרת זו. בהיעדר תכניות טיפול פרטניות, רישום המשתתפות ומעקב אחריהן מושמות לאל המטרות הטיפוליות שמשרד הרווחה ביקש להשיג בהפעלת המועדון. על המועצה לפעול לאלתר להכנת תכניות טיפוליות לכל המשתתפות בפעילות המועדון ולהפעילו כנדרש בתע"ס.

5. בתע"ס נקבע, כי התכנית והצעת התקציב להפעלת המועדון הטיפולי או פעילות לא פרטנית אחרת יגובשו בשיתוף פעולה עם המפקח המחוזי של השירות לטיפול בנערה במצוקה של משרד הרווחה. לאחר אישור התכנית בידי המפקח היא תיכלל בהצעת התקציב של השירות לטיפול בנערה במצוקה לשנה העוקבת.

נמצא כי המחלקה לא הכינה תכנית להפעלת המועדון הטיפולי ואף לא יכלה להכינה מאחר שלא בחנה את מצבן של הנערות במצוקה המשתתפות בפעילויות המועדון ולא הכינה עבורן תכניות טיפול פרטניות. עוד נמצא, כי משרד הרווחה אישר הקצבות שנתיות להפעלת המועדון הטיפולי בלא שהתנה זאת בהכנת תכנית פרטנית לכל נערה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי באי-עמידתו על קבלת תכנית הפעלת המועדון הוא ויתר למעשה על כלי פיקוח חיוני שניתן בידו, ואיפשר להפעיל את המועדון הטיפולי שלא על פי המטרות שהוא הציב לפעילות זו.

תקצוב הטיפול בנערות במצוקה

בשנים 2003 ו-2004 הקציב משרד הרווחה למועצה 53,000 ש"ח ו-40,883 ש"ח, בהתאמה, לטיפול בנערות במצוקה. בשנת 2003 נוצל התקציב במלואו; בשנת 2004 נוצלו רק 33,000 ש"ח; רוב ההוצאות נועדו להפעלת המועדון הטיפולי. באוגוסט 2004 התריעה מנהלת מחוז תל אביב והמרכז במשרד הרווחה לפני מנהל המחלקה על שהתקציב לאותה שנה לא נוצל במלואו.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי אין הצדקה לניצול החלקי של התקציב לטיפול בנערות במצוקה, בעיקר נוכח העובדה שפעילות המועצה בתחום זה הייתה חלקית וחסרה.



הממצאים שתוארו בפרק זה מלמדים שהמועצה לא מילאה כראוי את חובתה כרשות סעד ולא העניקה לנערות במצוקה שבתחומה את הטיפול הדרוש: כמעט לא ניתן לנערות במצוקה טיפול פרטני, הטיפול שניתן לא התבסס על תכניות טיפול פרטניות; במועדון הטיפולי שניהלה המועצה עבור נערות במצוקה לא הוגשמו המטרות שלשמן הוקם. כתוצאה מתפקודה הלקוי של המועצה בתחום זה חסרה אוכלוסיית הנערות במצוקה שבתחומה תמיכה וטיפול ראויים. לדעת משרד מבקר המדינה על המועצה לפעול לאלתר לאיתור נערות במצוקה, לתת להן טיפול פרטני ולבסס את עבודת המחלקה על תכניות טיפול המיועדות להשגת מטרות טיפוליות מוגדרות.

נפגעי סמים

השימוש בסמים הוא נחלת מגזרים שונים באוכלוסייה. באוכלוסיית המשתמשים בסמים יש הנוטלים סמים באקראי ויש המכורים להם (להלן - נפגעי סמים).

בפקודת הסמים המסוכנים (נוסח חדש), התשל"ג-1973, ובתקנות שהותקנו מכוחה הוגדרו הסמים המסוכנים, ונקבעו השימוש המותר בסמים והעונשים למחזיקים בסמים מסוכנים ולמשתמשים בהם בניגוד לחוק.

המועצה העריכה בתחילת שנת 2005 כי בתחומה מצויים כ-380 משתמשים בסמים, מהם כ-35 משתמשים בהרואין, המוגדר סם קשה. מנתונים שקיבל משרד מבקר המדינה מהמטרה ב-2005 עולה כי בשנים 2000-2004 הוגשו תביעות משפטיות נגד כ-160 משתמשים בסמים המתגוררים בתחום המועצה. כמו כן הוגשו כ-50 תביעות נגד סוחרי סמים מתחומה.

בתע"ס נקבע כי הטיפול בנפגעי הסמים, בגמילתם ובשיקומם יהיה באחריות המחלקות לשירותים חברתיים ויהיה חלק בלתי נפרד מעבודת שירותי הרווחה ברשות המקומית.

רישיון לטיפול סוציאלי במשתמשים בסמים

בחוק הפיקוח על מוסדות לטיפול במשתמשים בסמים, התשנ"ג-1993 (להלן - חוק הפיקוח), מוגדר מוסד לטיפול סוציאלי במשתמשים בסמים כ"מוסד הנותן או המיועד לתת טיפול סוציאלי בלבד למשתמשים בסמים". בחוק הפיקוח נקבעו, בין היתר, הדרישות לניהול המוסד, ובהן קבלת רישיון מוועדה הממונה בידי שרי הבריאות והרווחה. לפיכך חייבת הרשות המקומית לדאוג לכך שהמחלקה לשירותים חברתיים תקבל רישיון לטיפול במשתמשים בסמים.

נמצא, כי ב-31.12.99 פג תוקפו של הרישיון לניהול מוסד לטיפול סוציאלי למשתמשים בסמים שהיה בידי מנהל המחלקה. מאז מועד זה ועד מועד סיום הביקורת, פברואר 2005, לא חודש הרישיון.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי היה עליה לפעול לחידוש הרישיון האמור ובכך ליצור את התנאי הראשוני הנדרש לטיפול במשתמשים בסמים. על המועצה לפעול לאלתר לקבלת הרישיון.

הטיפול בנפגעי סמים

כאמור, בתע"ס נקבע, כי תחום הטיפול בנפגעי הסמים, בגמילתם ובשיקומם יהיה באחריות המחלקות לשירותים חברתיים. הטיפול יכלול את אבחון המטופל, קביעת תכנית לגמילה, לטיפול

מועצה מקומית כפר קאסם

ולשיקום ויישום התכנית בשיטות טיפול פרטניות, קבוצתיות ומשפחתיות. האחריות לטיפול בנפגעי סמים על כל שלביו תוטל על עו"ס שהוכשר לכך (להלן - עו"ס סמים).

במרס 1999 הפסיק עו"ס הסמים שעבד במחלקה את עבודתו; באותו מועד היו בטיפולו 22 נפגעי סמים. מאחר שהמשרה לא אוישה, הפסיק משרד הרווחה בסוף 1999 לתקצבה.

באוגוסט 1999 פנה מנהל המחלקה למשרד הרווחה בבקשה לאשר תקציב לאיוש משרת עו"ס סמים. במכתב למשרד מבקר המדינה מפברואר 2005 הסביר משרד הרווחה כי הוא לא נענה לבקשה "על רקע מצוקה תקציבית. יחד עם זאת, במידה ותסתמן אפשרות כזו בעתיד נשמח לעזור". עוד הבהיר משרד הרווחה כי איפשר לארבעה נפגעי סמים מכפר קאסם לקבל טיפול אצל עו"ס סמים ביישוב סמוך. יצוין, כי אין כל שירות של תחבורה ציבורית בין שני היישובים, שתאפשר לנפגע סמים להגיע לקבל טיפול.

נמצא כי מאז 1999 לא פעלה המועצה להכשרת עו"ס לטיפול בנפגעי סמים ואף לא הטילה על אחד מהעו"ס המועסקים בה את האחריות לטיפול בהם. כתוצאה מכך לא העניקה המועצה כל טיפול לנפגעי סמים שבתחומה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אי-תפקוד המועצה כרשות סעד בכל הנוגע לטיפול בנפגעי הסמים שבתחומה ואת העובדה שאינה נותנת את הטיפול הנדרש לנפגעי סמים שבתחומה; על המועצה להיערך לאלתר למילוי תפקידה בתחום חיוני זה, להקים מערך לטיפול במשתמשים בסמים שיוכל לאתר את נפגעי הסמים שבתחומה המבקשים להיגמל ולהשתקם, ולהעניק להם את הטיפול הנדרש.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי לא היה מקום להותיר יישוב ובו אוכלוסייה גדולה של נפגעי סמים ללא טיפול, ומן הראוי שהוא יבחן בחיוב את האפשרות לתקצב את משרת עו"ס הסמים.

בתע"ס נקבע כי המחלקות לשירותים חברתיים ימסרו "דו"ח על מטופל סמים" למחלקה לטיפול בנפגעי סמים שבמשרד הרווחה בטופס מיוחד אחת לשנה. הנתונים שייאספו ישמשו מאגר נתונים טיפולי ארצי.

נמצא, כי אף שמשרד הרווחה ידע, לפחות על פי מאגר הנתונים הטיפולי שבדיו, כי המחלקה אינה ממלאת את תפקידה בתחום הטיפול בנפגעי סמים, הוא לא דרש ממנה לעשות זאת, ובכך היה שותף למחדל שהותיר את נפגעי הסמים הרבים שבתחום המועצה ללא טיפול.

משרד הרווחה כתב בתשובה למשרד מבקר המדינה: "המשרד אינו בעל היכולת החוקית לדרוש ולחייב פתיחת תכנית טיפול ברשות המקומית. הוא יהיה שותף פעיל ומלווה במידה ונפתחת תכנית הן מבחינת המדיניות וכן מבחינת הרישוי, הנחיות פיקוח והדרכה וכמובן תקצוב במידת האפשר בכפוף למשאבים הקיימים".

לדעת משרד מבקר המדינה, לא יעלה על הדעת שהמועצה לא תמלא את תפקידיה, מחד גיסא, ואילו משרד הרווחה לא יעשה דבר לקידום הטיפול בנפגעי סמים שבתחומה, מאידך גיסא. מן הראוי שהמשרד והמועצה יעשו כל שביכולתם לטפל בנפגעי הסמים טיפול אופטימלי, כל אחד בתחום סמכויותיו.

פעילות קהילתית נגד שימוש בסמים

לפי חוק הרשות הלאומית למלחמה בסמים, התשמ"ח-1988, הוקמה רשות למלחמה בסמים שתפקידיה, בין היתר, לסייע לרשויות המקומיות ביעוץ ובהכוונה בנוגע לטיפול בנפגעי סמים ובבני משפחותיהם.

הרשות הלאומית למלחמה בסמים (להלן - הרשות למלחמה בסמים) רואה בפעילות קהילתית נגד שימוש בסמים מנוף יעיל להגברת המודעות לבעיה. מגמתה היא ליצור תנועה חברתית רחבה ואוירה ציבורית השוללת את השימוש בסמים. מאז 1990 מפעילה הרשות למלחמה בסמים באמצעות הרשויות המקומיות פרויקט להתארגנות קהילתית למאבק בסמים (להלן - הפרויקט). לצורך זה גיבשה הרשות תכנית להתארגנות קהילתית. מטרתה ואופן ביצועה של התכנית פורטו במדריך להתארגנות קהילתית למאבק בסמים ברמה היישובית, שהוציאה הרשות לאור בפברואר 1994 (להלן - המדריך למאבק בסמים).

המועצה הצטרפה לפרויקט בשנת 1999, והיא מעסיקה עובד במשרה מלאה כמתאם יישובי למאבק בסמים (להלן - המתאם), שתפקידו ליזום ולרכז את הפעולות נגד שימוש בסמים ברשות המקומית. הרשות למלחמה בסמים השתתפה במימון שכרו. בפברואר 2004 הודיעה הרשות למלחמה בסמים כי בשל מגבלות תקציביות היא תפסיק את השתתפותה במימון שכר המתאם ותמשיך במימון הפעילויות הקהילתיות.

נמצא כי בשנת 2004 לא התקיימה פעילות קהילתית בתחום המלחמה בסמים: באותה שנה לא דיווח המתאם על פעילות קהילתית כלשהי, וגם בתיקי המועצה לא היה רישום על פעילות כזאת.

במדריך למאבק בסמים המליצה הרשות למלחמה בסמים להקים מועצה ציבורית או רשות עירונית למלחמה בסמים בראשות ראש הרשות המקומית. הגוף שיכונן מיועד להוביל את הפעילות המקומית בנושא. עוד המליצה הרשות למלחמה בסמים למנות שלוש ועדות רב-מקצועיות לתחומים שונים של המאבק בסמים: "ועדה לטיפול ולשיקום"; "ועדה להסברה, לחינוך ולמניעה"; "ועדה למשולבות אורחית באכיפת החוק". במדריך גם הומלץ שהמועצה הציבורית תכנס לפחות שלוש פעמים בשנה, והוועדה להסברה, לחינוך ולמניעה תכנס אחת לחודשיים. הוועדות יגבשו תכניות עבודה להסברה ולחינוך למניעת השימוש בסמים בתחום הרשות המקומית ויקבעו יעדים למימוש.

נמצא כי המועצה לא הקימה מועצה ציבורית או רשות עירונית למלחמה בסמים וגם לא הקימה את הוועדות האמורות.

בינואר 2005 עוגנה בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות החובה להקים ועדה למאבק בנגע הסמים המסוכנים¹⁰ שתפקידה ליזום ולתכנן פעילות לקידום טיפול מקיף במאבק בנגע הסמים המסוכנים, לגבי מניעה שיקום וטיפול לרבות טיפול בהשלכות הנובעות מהתמכרות לסמים וכן חינוך והסברה, בין השאר, לעניין הדין בשימוש בסמים; הוועדה תגיש לאישור המועצה את תכניתיה ותעקוב אחר ביצוע התכניות המאושרות.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי נוכח האוכלוסייה הגדולה של משתמשים בסמים שבתחומה, הליקויים בפעילות הקהילתית נגד השימוש בסמים, כמו הימנעותה מטיפול במשתמשים בסמים, פוגעים פגיעה של ממש באוכלוסיית נזקקים נרחבת ובמאבק הציבורי בשימוש בסמים. על המועצה להפעיל לאלתר מערך טיפול בנפגעי הסמים ולמנות ועדה למאבק בנגע הסמים המסוכנים שתגבש תכניות לטיפול ולמניעה, תגישן לאישור המועצה ותעקוב אחר ביצוען.

הרשות למלחמה בסמים כתבה, במאי 2005, בתשובתה למשרד מבקר המדינה: "הביקורת נגע[ה] בכל הנקודות בהן נדרשת פעילות מתקנת מצד המועצה המקומית - כפר קאסם... אנו ממליצים על מינוי מחדש של מתאם מאבק במלחמה בסמים בכפר קאסם על מנת לחדש את הפעילות הנדרשת כל כך במקום זה, כפי שמציין המבקר".



מנכ"ל משרד הרווחה כתב, במאי 2005, בתשובתו למשרד מבקר המדינה, בעניין שלושת הנושאים שנבדקו: "לאור הממצאים הקשים העולים מהדוח הנחיתי את מנהלת המחוז להציג בפני, בתוך חודש וחצי, תוכנית פעולה לשיפור בתיפקוד המחלקה תוך הפעלה נאותה ומכוונת של הפיקוח המחוזי".



המועצה המקומית כפר קאסם מחויבת להגיש טיפול סוציאלי לנזקקים שבתחומה. הממצאים שתוארו בדוח זה מלמדים שהיא לא מילאה את תפקידה כ"רשות סעד" בכל הנוגע למתן שירותי הרווחה לקטינים בסיכון, לנערות במצוקה ולנפגעי סמים.

משרד הרווחה, האמור לקיים פיקוח ממלכתי על מתן שירותי הרווחה בידי רשויות מקומיות, לא מילא את תפקידו כיאות ולא ניצל את סמכויותיו כדי לאכוף על המועצה לתת שירותי רווחה נאותים. על משרד הרווחה לעשות בדק בית ולדאוג להיערכות מחדשת של המחלקה לשירותים חברתיים של המועצה במטרה לתת לנזקקים משלוש האוכלוסיות את הטיפול הנדרש; בתוך כך ראוי לבחון אם בידי המחלקה האמצעים הדרושים לכך.

10 בחוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 99), התשס"ה 2005, תוקנה, בעקיפין, גם פקודת המועצות המקומיות (תיקון מס' 41; סעיף 13ב).

בתחום הטיפול בקטינים בסיכון נדרשת המועצה לעשות שינוי בסיסי באופן פעילותה, ובין היתר לטפל לאלתר בנושאים האלה: ייזום קשר עם מסגרות שבהן מטופלים קטינים במטרה לאתר קטינים נזקקים שבתחום המועצה; שינוי יסודי בטיפול המחלקה בפניות אליה בדבר קטינים המצויים לכאורה בסיכון; הקירת כל אחת מהפניות בתחום זה וקביעת תכנית טיפול מתאימה באמצעות ועדת החלטה; הקפדה על דיווח למשטרת ישראל בדבר ילדים בסיכון.

גם בטיפול באוכלוסיית הנערות במצוקה נחוץ שיפור ניכר. על המועצה לפעול לאלתר לאיתור נערות במצוקה; לטפל טיפול פרטני בנערות שאותרו ולבסס את עבודת המחלקה על תכניות טיפול המיועדות להשגת מטרות טיפוליות מוגדרות.

לצורך הטיפול בנפגעי הסמים על המועצה להקים מערך טיפול באוכלוסיית הנפגעים הגדולה שבתחומה. עליה לאתר נפגעי סמים ולטפל בהם ולחדש את הפעילות הקהילתית למלחמה בסמים. על המועצה למנות לאלתר ועדה למאבק בנגע הסמים המסוכנים שתגבש תכנית לטיפול ולמניעה ותגישה לאישור המועצה.