

טיפול רשויות מקומיות בדרי רחוב שבתחומן

תקציר

ברשויות מקומיות במדינת ישראל חיים אלפי תושבים ברחובות, בבתים נטושים, בגנים ציבוריים ובאתרי בנייה (להלן - דרי רחוב); הם חסרים תמיכה משפחתית ומקורות קיום ורובם משתמשים בסמים או באלכוהול. בשנת 2004 הגיע מספרם של דרי הרחוב המוכרים, על פי נתוני משרד הרווחה, לכ-2,870 איש, ולהערכת המשרד היו עוד כ-1,000 דרי רחוב שאינם מוכרים לגורמים האחראים על הטיפול בדרי הרחוב במשרד הרווחה וברשויות המקומיות.

על הטיפול בדרי הרחוב הופקדו הרשויות המקומיות שבתחומן הם גרים, על פי הוראות חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958. משרד הרווחה קבע ופירסם בתקנון עבודה סוציאלית (להלן - התע"ס) הוראות לטיפול בדרי הרחוב.

בסוף שנת 2004 ובמחצית הראשונה של שנת 2005 בדק משרד מבקר המדינה כיצד מטפלות הרשויות המקומיות בדרי הרחוב שבתחומן. הבדיקה נעשתה בשבע עיריות (אשדוד, אשקלון, בת ים, חיפה, נתניה, פתח תקווה ותל אביב-יפו), ובדיקה משלימה נעשתה במשרד הרווחה.

הממצאים שהועלו בבדיקה מלמדים שהעיריות שנבדקו לא נערכו כראוי לטפל באוכלוסיית דרי הרחוב שבתחומן ולא הקפידו למלא את כל ההוראות שנקבעו בנושא זה בתע"ס. משרד הרווחה לא וידא שהרשויות המקומיות יפעלו על פי מדיניות הטיפול שנקבעה בהוראות התע"ס.

הרשויות המקומיות

1. פעילות העיריות שנבדקו לאיתור דרי הרחוב השוהים בתחומן הייתה לקויה: בשלוש מהעיריות לא נערכו כלל סיורים לאיתור דרי רחוב ואף לא נעשו פעולות יזומות אחרות לאיתור דרי הרחוב שבתחומן ובשלוש עיריות אחרות שנבדקו היו פעולות האיתור היזומות מעטות והן לא תוגברו בחודשי החורף ובלילות. העיריות שנבדקו לא בחנו את האפשרות להיעזר בעובדי הפיקוח העירוני המסיירים בעיר באורח שוטף ככוח עזר לאיתור דרי הרחוב.

2. שש מהעיריות שנבדקו לא דאגו לספק ארוחות לדרי הרחוב שאינם שוהים במסגרות טיפול.

3. נמצא פער ניכר בין ההוראות שקבע משרד הרווחה בתע"ס בנוגע להקמת מסגרות טיפול בדרי רחוב על ידי הרשויות המקומיות ובין פעולתן של העיריות שנבדקו בתחום זה. למעשה, התשתית הקיימת כיום בתחום זה בעיריות שנבדקו אינה עונה על דרישות התע"ס ואינה יכולה לספק את הצרכים הטיפוליים של מירב דרי הרחוב הנחוצים להם לשיקומם.
4. שש מהעיריות שנבדקו לא הכינו תכניות טיפול אישיות כנדרש בתע"ס למרבית דרי הרחוב שבהם טיפלו. רק בחלק מהמקרים פורטו יעדי הטיפול, בטופס שנשלח למשרד הבינוי והשיכון, בעת שהוגשו בקשות עבור חלק מדרי הרחוב לקבל סיוע בתשלום שכר דירה.
5. חמש מהעיריות לא שלחו את דרי הרחוב שטופלו על ידן לבדיקות רפואיות.
6. בשלוש מהעיריות לא נהגו ללוות את דרי הרחוב בדרכם למיצוי זכויותיהם או בדרכם למסגרות אשפוז.

משרד הרווחה

1. משרד הרווחה לא בדק בשיטתיות ובעקביות כיצד ממלאות הרשויות המקומיות את ההוראות בתע"ס, ולכן לא יכול לאתר ולמפות את הפערים בין ההוראות ובין הטיפול בפועל.
2. משרד הרווחה הקצה לרשויות המקומיות תקציבים לכסוי חלק מהוצאותיהן לטיפול בדרי רחוב אך חלוקת התקציבים בין הרשויות המקומיות לא התבססה על אמות מידה ברורות ואחידות.
3. משרד הרווחה הנחה את עיריית תל אביב-יפו להעביר אליו דיווחים על טיפולים שנעשו, כביכול, במסגרות טיפול מקומיות, אף על פי שמסגרות טיפול כאלה לא הופעלו בעיר כלל.
4. משרד הרווחה לא קיים זה כשבע שנים קורסים וימי עיון העוסקים ישירות בנושא הטיפול בדרי הרחוב. בשל כך לא קיבלו העובדים הסוציאליים העוסקים בנושא, ברוב העיריות שנבדקו, הכשרה מלאה לתפקידם.



מבוא

ברשויות מקומיות בישראל חיים אלפי תושבים ברחובות, בבתים נטושים, כגנים ציבוריים ובאתרי בנייה (להלן - דרי רחוב)¹. חוץ מהיותם מחוסרי דיור יש לדרי הרחוב מאפיינים בולטים נוספים, כגון בעיות הסתגלות חברתית, היעדר תעסוקה ומקורות קיום, חוסר תפקוד ברוב תחומי החיים, היעדר תמיכת המשפחה וחולי נפשי או גופני. מנתוני משרד הרווחה על פרופיל אוכלוסיית דרי הרחוב בשנת 2004² עולה כי רובם היו גברים בודדים; יותר ממחציתם היו עולים חדשים מארצות חבר העמים ומרביתם השתמשו בחומרים פסיכואקטיביים (אלכוהול או סמים).

בשנים האחרונות חל גידול ניכר במספר דרי הרחוב המוכרים בישראל. בשנת 2000 היו בערים 908 דרי רחוב מוכרים לעובדי הרווחה. בשנת 2004 הגיע מספרם של דרי הרחוב המוכרים, על פי נתוני משרד הרווחה, ל-2,874 איש, דהיינו גידול של כ-217%. משרד הרווחה העריך כי בכל אחת מהשנים שנסקרו, היו בארץ עוד כ-1,000 דרי רחוב שאינם מוכרים לרשויות הרווחה.

בחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, נקבע כי "רשות מקומית תקיים לשכת סעד לשם טיפול סוציאלי בנוזקים והגשת סעד להם". בתקנות שירותי הסעד (טיפול בנוזקים), התשמ"ו-1986, הוגדרה רשות מקומית המפעילה לשכת סעד "רשות סעד", החייבת להגיש סעד וטיפול סוציאלי לנוזק שפנה אליה וביקש זאת, וכן חייבת לשאת בהוצאות הטיפול הסוציאלי, בכפוף לאמור בתקנות ובהוראות של תקנון העבודה הסוציאלית (להלן - התע"ס). על פי התקנות האלה העירייה חייבת להגיש סעד לדרי הרחוב שבתחומה ולטפל בהם.

בתע"ס, המאגד את ההוראות וההודעות של מנכ"ל משרד הרווחה בעניין מתן שירותי סעד, נכללו הוראות לטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב. על הטיפול בהם הופקדה המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית, והיא יכולה להיעזר לשם כך בגופים הנוגעים לעניין, כגון המוסד לביטוח לאומי, משרד הבינוי והשיכון, משרד הקליטה ומשרד הבריאות. במאי 2004 פירסם משרד הרווחה נוסח חדש (שאינו בו שינויים של ממש) להוראה האמורה³ ותחולתו מ-1.5.04.

משרד הרווחה קבע בתע"ס כי הטיפול בדרי הרחוב נועד למנוע את מותו ברחוב, לתת לו תנאי חיים סבירים ולדאוג לשיקומו. כדי להשיג יעדים אלה נקבעו בתע"ס כמה פעולות שהרשות המקומית צריכה לעשות: עליה לאתר את דרי הרחוב ולהציע להם סיוע; לחלצם מהרחוב ולהביאם למחסה; להבטיח את זכויותיהם הבסיסיות, כגון דיור וביטוח רפואי; לשלבם במסלול שיקום ולוודא שיהיה להם סידור של קבע.

בין אוקטובר 2004 לאפריל 2005 בדק משרד מבקר המדינה כיצד מטפלות שבע עיריות בדרי הרחוב שבתחומן (בשנת 2004 טופלו, בידי שבע רשויות אלה, 1,116 דרי רחוב). העיריות שנבדקו ומספר דרי הרחוב שטופלו בהן: תל אביב-יפו - 877 מטופלים⁴ (שהם כ-30% מכלל דרי הרחוב שטופלו בארץ בשנה זו); חיפה - 108 מטופלים; אשדוד - 42 מטופלים; אשקלון - 25 מטופלים; בת ים - 25 מטופלים; פתח תקווה - 23 מטופלים; נתניה - 16 מטופלים. בביקורת נבדקו תיקי

1 בתקנון עבודה סוציאלית הוגדר "דר רחוב" "אדם (גבר או אישה) מעל גיל 18 הגר ברחוב, בבתים נטושים, גנים ושטחים ציבוריים ואתרי בנייה. שרוי בהזנחה גופנית ו/או נפשית. בדרך כלל נמצא בניתוק או ניכור ממשפחה תומכת. אינו נאבק לשנות מצבו".

2 משרד הרווחה, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, השירות לרווחה הפרט והמשפחה מרס 2005. הנתונים לוקטו מדיווחי הרשויות המקומיות למשרד הרווחה.

3 המובאות שלהלן מצוטטות מן הנוסח החדש.

4 ל-253 מהמטופלים ניתן "טיפול קצר מועד וייעוצים" בלבד.

התיעוד של כ-200 דרי רחוב שבהם טיפלו המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות האמורות. כמו כן נעשתה בדיקה משלימה במשרד הרווחה.

הנושאים שנבדקו: איתור דרי הרחוב והגשת הסיוע הראשוני להם; הטיפול בדרי הרחוב; מסגרות לטיפול בדרי הרחוב; טיפול באוכלוסיות ייחודיות של דרי רחוב; התקציב לטיפול בדרי הרחוב; הקצאת עובדים סוציאליים לטיפול בדרי הרחוב והפיקוח של משרד הרווחה על טיפול הרשויות המקומיות בדרי הרחוב.

איתור דרי הרחוב והגשת הסיוע הראשוני להם

איתור דרי הרחוב

פעולות יזומות לאיתור דרי רחוב

איתור דרי הרחוב נועד, על פי התע"ס, להציע לדר הרחוב סיוע ראשוני של הגנה פיזית ונפשית שתמנע מוות ברחוב או הידרדרות, ולאפשר לדר הרחוב "פסק זמן להתאוששות". האיתור ייעשה בשלוש דרכים: מידע על דרי רחוב המתקבל מאזרחים במוקד העירוני, פניות של דרי הרחוב עצמם וסיוע לאיתור דרי רחוב שייעשו על פי הצורך, בעיקר בשעות הערב המאוחרות ובשעות הבוקר המוקדמות, ויתוגברו בחודשי החורף. את הסיוע יעשה עובד סוציאלי (להלן - עו"ס), ויתלווה אליו עובד פיקוח עירוני, שוטר או מתנדב. כשיאותר דרי הרחוב הוא יחולץ ממצוקת הרחוב או שיינתן לו מידע על אפשרויות הסיוע העומדות לפניו.

פעולות איתור יזומות שעושות הרשויות המקומיות חיוניות למתן הסיוע לדר הרחוב ולעתים אף להצלתו שכן דרי הרחוב מתאפיינים בחוסר אמון באחרים ובחשדנות כלפי הרשויות והממסד. יצוין בהקשר זה, כי בשנת 2004 היו 84% מדרי הרחוב מכורים לאלכוהול או לסמים; כ-59% מדרי הרחוב סבלו מבעיות נפשיות⁵ - מאפיינים המקשים על נזקקים אלה לפנות לרשויות הרווחה ולבקש עזרה.

היקף אוכלוסיית דרי הרחוב שלא אותרו ושעובדי הרווחה ברשויות המקומיות אינם מטפלים בהם אינו ידוע, והוא משוער בלבד. עיריית תל אביב-יפו, המטפלת במספר רב של דרי רחוב, הסבירה, ביולי 2005, בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי קשה לאמוד את מספר דרי הרחוב שלא אותרו: "עבור חלק מהם, השהות ברחוב הינה בבחינת אירוע חולף והם אינם פונים לעובדי היחידה [לדרי רחוב] בבקשת סיוע, חלקם מגיעים מרשויות אחרות ושבים אליהן, וחלקם סובלים מבעיות נפשיות ואינם מוכנים ליצור קשר עם גורמי רווחה". משרד הרווחה העריך, כאמור, כי בשנת 2004 היו בארץ כ-1,000 דרי רחוב שאינם מוכרים לרשויות הרווחה. הערכה זו מצביעה על אוכלוסייה גדולה של דרי רחוב שאינה זוכה לכל טיפול, ומחזקת את הצורך בפעולות יזומות לאיתור דרי הרחוב.

5 משרד העבודה והרווחה, סקר סוציו-דמוגרפי של דרי רחוב בישראל, דצמבר 2000, ערכו י' סלע, י' בראון ור' אגמון; משרד הרווחה, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, השירות לרווחת הפרט והמשפחה מרס 2005.

נמצא כי פעילותן של העיריות לאיתור דרי הרחוב שבתחומן הייתה לקויה:

1. שלוש מהעיריות (אשקלון, בת ים ופתח תקווה) לא עשו סורים לאיתור דרי רחוב, וגם לא עשו פעולות יזומות אחרות לאיתור דרי רחוב בתחומן. לרוב טיפלו העיריות האלה בדרי רחוב רק לאחר שדרי הרחוב פנו אליהן מיוזמתם, ולפיכך אי-אפשר לדעת אם בתחום העירייה חיים דרי רחוב אחרים שלא ביקשו עזרה. עיריות אשקלון ופתח תקווה הסבירו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה כי אין להן די כוח אדם לפעולות איתור בשטח.

2. עיריית נתניה מסרה, באפריל 2005, בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי עשתה סורים "שתכפותם תוגברה במשך כל החורף לאיתור... [דרי רחוב] בעיר". בביקורת לא נמצא כל תיעוד לסורים האלה וכן לא נמצא דיווח על מועדי ביצועם.

3. בעיריית חיפה לא נקבעה תכנית סורים שתבטיח פעולה שיטתית בתחום זה, לרבות סיורי לילה וסיורי חורף. כמו כן, הסיורים שנעשו לא תועדו ועשה אותם עו"ס בלי מלווה, שלא כנדרש בתע"ס.

מ-31 תיקי המטופלים שנבדקו בעיריית חיפה עולה כי רק תשעה מהמטופלים אותרו בסיורים, לאחר ששהו ברחוב ללא טיפול בין חצי שנה לשנה וחצי. איתור דרי רחוב לאחר ששהו זמן כה רב ללא טיפול עשוי להעיד על פעילות איתור שאינה שיטתית. לדוגמה: דר רחוב אותר ביולי 2003 לאחר שהתגורר ברחובות העיר שנה וחצי. מתיעוד העירייה הנוגע לדר הרחוב עולה כי הוא נמצא ישן ב"מבנה ללא מים זורמים ובתנאים תת אנושיים... בחברת חולדות במקום וחווה פחד וייאוש עמוקים".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה כי עליה לקיים פעילות איתור שיטתית שתבטיח שיווצר קשר עם הנזקקים בסמוך למועד הידרדרותם לרחוב.

4. בעיריית תל אביב-יפו נעשו רק פעולות מעטות לאיתור דרי רחוב. בשנים 2003 ערכו העובדים הסוציאליים של העירייה תשעה סיורים בלבד, מהם שלושה סיורים בלילה; בשנת 2004 נערכו שמונה סיורים בלבד מהם ארבעה סיורים בלילה. רק שלושה מהסיורים בכל אחת מהשנים, נעשו בחודשי החורף. עם זאת יצוין כי העובדים הסוציאליים עשו סיורים רבים ברחובות העיר בשעות העבודה, בעת שביקרו מטופלים במקומות שהייתם (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב-יפו כי פעולותיה לאיתור דרי הרחוב לא נעשו על פי הוראות התע"ס, המדגישות את הצורך להגדיל את מספר הסיורים בלילות ובחודשי החורף; על העירייה להגביר את פעילותה בתחום הזה נוכח ההערכות שנתנה למשרד הרווחה בדבר מאות דרי רחוב השהים בתחומה ואינם מטופלים.

הטיפול בהודעות המוקד העירוני

העיריות מפעילות "מוקד עירוני" המקבל פניות של אזרחים בנושאים שונים. במוקד מתועדת כל אחת מן הפניות, וכן מתועד הטיפול בהן. מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה עולה כי בשנת 2004 התקבלו במוקד העירוני שבשש מן העיריות שנבדקו (חוץ מאשדוד) כ-655 פניות שנגעו

לדרי רחוב⁶, מהן כ-480 בתל אביב-יפו. מרישומי המוקד העירוני בערים האמורות עולה כי הפרטים של כל אחת מן הפניות שנגעו לדרי רחוב הועברו למחלקות הרווחה מיד כשהתקבלו.

נמצא כי מחלקות הרווחה בחמש מן הערים שנבדקו (אשקלון, בת ים, חיפה, נתניה ופתח תקווה) לא תיעדו את הטיפול בפניות שהגיעו מהמוקד, עובדיהן לא נהגו לצאת לרחוב כדי לבחון את מצב דר הרחוב שהפנייה נגעה לו, ולא ניסו לחלצו מן הרחוב. כמו כן, לא נמצאה הוכחה שהעיריות השתמשו במידע שקיבלו בפניות כדי להרחיב את מעגל המטופלים.

כאמור, התקבלו במוקד העירוני של עיריית תל אביב-יפו כ-480 פניות. הועלה כי העירייה טיפלה בחלק קטן מפניות אלה. מעיון ברישומים של העירייה בדבר יציאות של עובדים מן המשרד בשעות העבודה עולה כי בשנת 2004 יצאו העובדים הסוציאליים 148 פעמים לבקר דרי רחוב ורק כ-26 מהביקורים נעשו בעקבות הודעת המוקד העירוני. יצוין כי העירייה לא תיעדה את ממצאי הביקורים ברחוב ואת טיפולה בדרי הרחוב שפגשו העובדים הסוציאליים. 18 פניות אחרות מכ-480 הפניות שהתקבלו במוקד העירוני הועברו לכונן רווחה שהעירייה מפעילה בשעות שאינה פעילה, כלומר בלילות ובימי שבת וחג. הכונן בחן את הפניות האלה, וברוב המקרים הגיע אל דר הרחוב והגיש לו עזרה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב-יפו כי עליה להקפיד לקיים סיוורים לאחר שהתקבלו פניות במוקד העירוני. כמו כן עליה לתעד את הסיוורים הנעשים בעיר, ולציין פרטים על מטרת הסיוור, על דרי הרחוב שנמצאו בו ועל הטיפולים שניתנו לדר הרחוב בעת הסיוור. הפרטים האלה חיוניים לתיעוד הטיפול בדר הרחוב ולמעקב אחריו.

בנובמבר 2004 דיווח המוקד העירוני בתל אביב-יפו לכונן על דר רחוב קטוע רגליים השוכב ברחוב. נמצא כי הכונן לא הגיש לדר הרחוב עזרה משום שלטענתו הלה מוכר לו מכוונות קודמות ואי-אפשר לטפל בו. מרישומי הכונן אי-אפשר לוודא את זהותו של דר הרחוב.

העירייה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "בתיקי היחידה [לטיפול בדרי רחוב] לא קיים כל רישום לגבי האירוע הנ"ל שכן הטיפול נעשה ע"י הכונן... מנהלת היחידה לא הייתה מודעת לפעילות הכונן... בת"א יפו מוכרים שני דרי רחוב קטועי רגליים. אחד מהם... מוכר לעובדי היחידה מזה מספר שנים כנכה חולה נפש המסרב להסתייע או לשוחח עם מי מהמטופלים, בעל נטייה לאלימות... השני אשר סרב במשך תקופה ממושכת להיכנס להליך טיפולי, החל לשתף פעולה בחודש מאי 2005".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל-אביב-יפו כי עליה להבטיח שהקשר בין הכונן לעו"ס יהיה רציף ועקבי, כדי שיהיה אפשר להוסיף לטפל בדרי הרחוב שנעזרו בשירותי הכונן, ולטפל טיפול נאות בדרי הרחוב שהכונן איתר אך לא יכול לסייע להם.

משרד מבקר המדינה מדגיש שעל העיריות לנצל את המידע המתקבל מן המוקד העירוני למתן עזרה מידית לדרי רחוב במצוקה ולהרחבת מעגל המטופלים. חובה מיוחדת מוטלת על עיריית תל אביב-יפו, נוכח ריבוי הפניות למוקד העירוני שלה, להיערך לתת טיפול מידי לדרי הרחוב שהפניות נגעו להם, ולטפל בדרי רחוב שלא טופלו עד כה.

6 ייתכן שבעניין דרי רחוב מסוימים התקבלו כמה הודעות. עם זאת, חלק מהקריאות נגעו ליותר מדר רחוב אחד.

הפיקוח העירוני

העירויות מפעילות פיקוח עירוני שעובדיו מסיירים דרך קבע ברחבי העיר. סיורים אלה יכולים לשמש כלי יעיל לקבלת מידע אודות דרי רחוב השהים ברחבי העיר. נמצא כי עובדי הפיקוח העירוני בעירויות שנבדקו לא הונחו לרווח למחלקת הרווחה על דרי רחוב שנקרו בדרכם או להפנותם אל מחלקת הרווחה. בעיריית נתניה אמנם ניתנו הנחיות בנושא זה (בעל פה) לפקחי העירייה, אולם בפועל הם לא דיווחו למחלקת הרווחה על דרי הרחוב שבעיר.

משרד מבקר המדינה העיר לעירויות כי רצוי להיעזר בעובדי הפיקוח העירוני ככוח עזר לאיתור דרי רחוב, למתן עזרה ראשונית להם ולהזעקת העו"ס לחלצם מן הרחוב.



משרד הרווחה מסר ביולי 2005 בתשובתו למשרד מבקר המדינה שאכן, יש רשויות מקומיות שאינן ממלאות חלק מהוראות התע"ס, בעיקר בתחום האיתור והחילוץ. כמו כן מסר כי בפועל מטופלים רק דרי הרחוב שפנו למחלקת הרווחה ביוזמתם או שהתקבלה במחלקה פנייה בעניינם, והטיפול ניתן להם על פי היכולות התקציביות של המחלקה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירויות שנבדקו שהפעילות היוזמה שעשו לאיתור דרי הרחוב הייתה מצומצמת ולא נעשתה על פי הוראות התע"ס. פעילות יוזמה הנעשית בשיטתיות יכולה לצמצם את הפער בין מספר דרי הרחוב המוכרים ומטופלים ובין אלה שאינם מוכרים ואינם מטופלים. כמו כן יש להקפיד לקיים סיורים מוגברים בחורף ובלילה, כנדרש בתע"ס. לדעת משרד מבקר המדינה את פעולות האיתור שעושות העירויות צריכים לעשות בקביעות עובדי מחלקות הרווחה. נוסף על כך, יש להשתמש ביעילות במידע שבידי המוקד העירוני והפיקוח העירוני, כדי לסייע למחלקת הרווחה למלא את תפקידיה בנוגע לדרי הרחוב.

סיוע ראשוני לדרי הרחוב

1. בתע"ס נקבע כי "כאשר מדובר בדרי הרחוב הנמצא במצוקה קיומית ולעתים בסכנת חיים ההתערבות היא מיידית ומחייבת חילוץ מהרחוב והבטחת צרכיו הבסיסיים: קורת גג, מזון, ביגוד ושרות רפואי". במקרה שהעו"ס התרשם שדרי הרחוב שרוי במצב ירוד במיוחד או במצב של חולי יש להעבירו מיידית לחדר מיון בבית החולים הקרוב לשם ייצוב מצבו ושליחת קיומן של מחלות מדבקות.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות כי מאחר שלא פעלו לאיתור דרי רחוב או שפעלו פעילות מועטה או לא שיטתית לאיתורם, ומאחר שלא טיפלו טיפול סדיר בהודעות שהגיעו אליהן בדבר דרי רחוב, לא יכלו העיריות להגיש לחלק מדרי הרחוב הנתונים במצוקה קיומית את העזרה המידית הדרושה להם להצלת חייהם או לייצוב מצבם.

עיריית בת ים כתבה במרס 2005, בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "עיריית בת ים, במשאביה המצומצמים ובניסיונותיה להבריא את מצבה הכספי הקשה אינה מסוגלת להתמודד עם היקף הבעיות במשאביה בלבד". עוד הסבירה העירייה כי "עלות אמבולנס כ-500 ש"ח וגם במקרה של קריאת שווא, אנו מחויבים. במצב התקציבי המצומצם בצרכים מיוחדים סיוע זה אינו בסדר עדיפויות שלנו".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית בת ים, כי אין מקום להציב את הטיפול בדרי רחוב, שרובם מצויים במצוקה קיומית, מחוץ לסדר העדיפויות של העירייה, ועליה להגיש להם את העזרה והטיפול הנדרשים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות שנבדקו, כי הוראות התע"ס הינן נורמות מחייבות שנועדו להגדיר את הרמה וההיקף של הסיוע שינתן לאוכלוסיות נזקקים על ידי רשויות מקומיות. בהיותן נורמות מחייבות הרי שאין מקום להתנות את יישומן בנסיבות תקציביות או בגורמים אחרים. אשר על כן על משרד הרווחה לבחון עם העיריות שנבדקו את יכולתן לספק את הסיוע לדרי הרחוב כפי שנקבע בתע"ס, ולהבטיח הקצאת המשאבים שיאפשרו יישום ההוראות.

2. על פי התע"ס אמור כל אחד מדרי הרחוב לקבל ארוחות סדירות: "דר רחוב המסרב לקבל סיוע לאורך זמן או שהתנהגותו אינה מאפשרת יצירת קשר ואמון, אך אין סכנה לחייו... בכל מקרה יש להציע לו ארוחות סדירות", ולשם כך מוצע להסתייע במסגרות קיימות בקהילה.

שש עיריות (תל-אביב-יפו; חיפה; נתניה; אשקלון; פתח תקווה ובת ים) הפנו חלק מדרי הרחוב, כל אחת בתחומה, לעמותות מתנדבות, ואלה סיפקו מזון לנזקקים שהגיעו אליהן. לחלק מדרי הרחוב באותן עיריות לא הוצעו ארוחות סדירות כנדרש בתע"ס.

עיריית בת ים מסרה למשרד מבקר המדינה כי "אין בכל סעיפי התקציב העומדים לרשותנו דרך לרכוש מזון ולספק אותו". עיריית נתניה מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2005 כי בעיר יש שלושה בתי תמחוי שדרי הרחוב יכולים לקבל בהם ארוחות.

נמצא כי דרך הפעולה של העיריות בתחום אספקת המזון לא ענתה באופן מלא על הצרכים כנדרש בתע"ס. כאמור, רק חלק מדרי הרחוב ששהו בתחום העיריות הופנו לארגונים מתנדבים; ומבין אלו חלקם כלל לא יכלו להגיע למקום חלוקת המזון.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות שנבדקו כי עליהן להבטיח מתן המענה המלא לכלל דרי הרחוב, זאת גם אם הן עושות זאת תוך הסתייעות בארגונים התנדבותיים. לשם כך עליהן לעקוב ולפקח אחר אופן אספקת הצרכים על ידי הארגונים.



משרד מבקר המדינה העיר לעיריות כי הענקת הסיוע הבסיסי והראשוני לדרי הרחוב היא מרכיב יסודי וחשוב בטיפול באוכלוסייה זו. הסיוע אמור לחלץ את דר הרחוב ממצוקה העלולה לסכן את חייו, והוא חשוב שכן הוא מאפשר לדר הרחוב לתת אמון במערכת המטפלת, וכך ליצור בסיס לחילוצו מן המצב שהוא נתון בו. על כן, נוסף על החובה המוטלת על העיריות לאתר את דרי הרחוב שבתחומן, עליהן להיערך לתת לדר הרחוב את צרכיו הבסיסיים כמחסה ומזון, כנדרש.

הטיפול בדרי הרחוב

מסגרות לטיפול בדרי רחוב

מסגרות מקומיות לטיפול בדרי רחוב

בתע"ס נקבע, כי ברשויות המקומיות שאותרו בהן לפחות 15 דרי רחוב, יש לאפשר להקים מסגרת אחת או יותר לטיפול בדרי הרחוב, מבין המסגרות האלה: מחסה להלנה זמנית (להלן - מחסה); מרכז לאבחון, טיפול ושיקום לדרי רחוב (עם לינה) המיועד לקליטה של לפחות 10 דרי רחוב; מרכז אבחון טיפול ושיקום לדרי רחוב ללא לינה; מרכז יום לטיפול בדרי רחוב שנועד לסייע לדרי רחוב המתגוררים במחסה ולדרי רחוב המשוטטים ברחוב ועדיין אינם מוכנים להשתלב במסגרת מחייבת; דירות לווין במסגרת הקהילה, שנועדו לסייע לדרי רחוב שטופלו במסגרת פנימייתית ועדיין זקוקים לתמיכה מיוחדת, או לשמש תחליף למרכז עם לינה, ברשויות מקומיות שמספר המטופלים בהן קטן ואינו מצדיק פתיחת מרכז עם לינה; לשוהים בדירות אלה מוצמד מדריך מלווה. עוד נקבע בתע"ס כי את דר הרחוב שהביע נכונות לשנות את מצבו, יש להעביר מיד לאחת מן המסגרות המקומיות לטיפול בדרי רחוב, אם קיימות מסגרות כאלה, או לאחת מן המסגרות הארציות. על פי התע"ס יאפשרו המסגרות האלה לתת "רצף של מענים טיפוליים" לצרכים האישיים של כל אחד מדרי הרחוב על פי התקדמות השיקום שלו, עד שיוכל לחיות חיים נורמטיביים ועצמאיים בקהילה.

1. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי נוסח ההוראה המפורטת בתע"ס בנושא מסגרות הטיפול ולפיו "ברשויות מקומיות בהן אותרו לפחות 15 דרי רחוב יש לאפשר הקמת אחת או יותר מסגרות לטיפול" הוא נוסח מעורפל שכן הוא אינו מגדיר על מי מוטלת האחריות בדבר הקמת המסגרות ומי הגורם שנדרש לתקצב את הקמתן והפעלתן.

2. נמצא כי בארבע מן העיריות (אשקלון, בת ים, נתניה ופתח תקווה) לא הוקמה אפילו אחת ממסגרות הטיפול האמורות כנדרש בתע"ס; שתיים מהן (נתניה ופתח תקווה) הלינו כמה דרי רחוב לילות אחדים במבנים שבבעלות גורמים פרטיים תמורת תשלום וללא ארוחות. שתי עיריות (אשקלון ובת ים) לא הלינו בשנת 2004 דרי רחוב כלל.

עיריית בת ים כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הנהלת העירייה התנגדה להקמת מחסה. לדבריה "מדובר במענה שכרוך בעלות גבוהה מחד ומענה שלרשות לא היה עניין שיהיה בתחום

שיפוטה מאידך מטעמים של העדר חוסן קהילתי". כמו כן כתבה העירייה כי "עד כה מדיניות הנהלת העיר (הקודמת) הייתה שלא לפתח שרות מקומי לטיפול בדרי רחוב...פיתוח מסגרת משמעותה עלות כספית גבוהה שברוב מרכיביה אינה מקבלת השתתפות של משרד הרווחה".

עיריית פתח תקווה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה באפריל 2005 כי היא שקלה להקים מחסה, אך החליטה שלא להקים במרכז העיר "מאחר וזה מהווה מטרד לסוחרים בסביבה. לכן הוחלט לנסות לאתר מקום באזור מרוחק ולא נמצא מקום מתאים לכך... באותה תקופה ירד מספרם לכן הנושא הוקפא".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות שנבדקו כי קורת גג הניתנת לדרי רחוב במחסה היא סיוע ראשוני חיוני לחילוצם מן המצוקה שהם נתונים בה. לדעת משרד מבקר המדינה יש להביא בחשבון בעת הקמת מחסה מכלול שיקולים ציבוריים וחברתיים, וכן שיקולים רלוונטיים אחרים, ומן הראוי שהרשויות המקומיות יתנו דעתן לצורך לאזן בין מכלול השיקולים והצרכים.

3. בתל אביב-יפו ובחיפה, שבהן מתגוררים כאלף דרי רחוב מוכרים, פעלו במועד הביקורת שלושה מחסים שהיו בהם מיטות לכ-80 דרי רחוב בלבד: עיריית חיפה השתמשה במחסה שהפעילה עמותה, שהיה אפשר להלין בו 7 דרי רחוב בלבד. עיריית תל אביב-יפו סייעה לעמותה להקים, בשני מיבנים, מחסה לדרי רחוב בו אפשר להלין כ-70 דרי רחוב.

4. הועלה, כי בעיריות שנבדקו לא הוקמו מסגרות הטיפול המקומיות האחרות שנקבעו בתע"ס, כגון מרכז לאבחון טיפול ושיקום ולכן לא קיבלו דרי הרחוב מענה טיפולי ושיקומי, על פי צורכיהם.

5. משרד הבינוי והשיכון הוא אחד הגופים שרשות מקומית אמורה, על פי התע"ס, להיעזר בהם בשיקום דרי הרחוב; המשרד מממן לדרי רחוב עד 95% משכר הדירה הנדרש מהם במשך שנתיים. מתן הסיוע מותנה בעמידה בכללים שקבעו משרד הבינוי והשיכון ומשרד הרווחה, ובהם: הכנת תכנית שיקום לדר רחוב, קיום קשר קבוע בין העו"ס לבין דר הרחוב המטופל ודיווח של העו"ס למשרד הבינוי והשיכון בדבר התקדמות הטיפול.

מנתוני משרד השיכון על העיריות שנבדקו עולה, כי בשנת 2004 מימשו 306 דרי רחוב - רובם בעיריות תל אביב-יפו וחיפה - את זכותם לסיוע בשכירת דירה והתגוררו בדירתם בכל השנה או בחלקה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות, כי הטיפול שניתן לדרי הרחוב ששוכנו בדירות במימון משרד השיכון אינו משמש תחליף למסגרות הטיפול המקומיות שנקבעו בתע"ס ומן הראוי לתת לדרי הרחוב את הטיפול המלא כנדרש.

הועלה כי קיים פער ניכר בין ההוראות של משרד הרווחה בעניין העמדת מסגרות טיפוליות לדרי הרחוב ובין פעולתן של העיריות בעניין הזה. במועד הביקורת ארבע מתוך חמש המסגרות שפורטו כאמור בתע"ס לא היו קיימות כלל בעיריות שנבדקו והמחסים שהוקמו היו לתת מענה לדרי רחוב מעטים בלבד. ככלל, אין התשתית הזו עונה על דרישות התע"ס.

נוכח האמור לעיל, על משרד הרווחה לבדוק בדיקה כוללת את נושא מסגרות הטיפול שהעמידו הרשויות המקומיות לדרי הרחוב, ולהבהיר מי ממונה על ההקמה וההפעלה של המסגרות המפורטות בתע"ס.

מיזם פרטי להלנת דרי רחוב באשדוד

מסוף שנת 2003 ואילך השתמשה עיריית אשדוד בשירותם של יזמים פרטיים שהפעילו מחסה להלנת דרי רחוב במבנה שבעיר (להלן - המחסה). בראשית 2004 לנו במחסה ארבעה דרי רחוב. מספרם גדל והלך מדי חודש בחודש, ובראשית 2005 הגיע ל-18. עיריית אשדוד הבהירה ליזמים כי אין לה חלק בהקמה ובהפעלה של מסגרת טיפולית זו.

במחסה מוצעים לדרי הרחוב לינה, שלוש ארוחות ביום וליווי לשירותים חיצוניים, כגון שירותים רפואיים, במידת הצורך. במחסה מועסקים מבשלת ואב בית. השירות שנתנו היזמים במקום לא כלל איש מקצוע שיאבחן את דרי הרחוב ויטפל בהם כמפורט בתע"ס.

על פי הוראות התע"ס מקצה משרד הרווחה ללינת לילה של דר רחוב במחסה 73 ש"ח, כלומר כ-2,200 ש"ח בחודש, ובגין השמה במרכז לאבחון, טיפול ושיקום הוא מקצה 3,796 ש"ח לחודש.

את התמורה עבור השירות שהם מספקים היזמים מקבלים מהשתתפות העירייה, מהקצבה שמקבל דר הרחוב מהביטוח הלאומי, ומכספי הסיוע לשכר דירה שמקבלים חלק מדרי הרחוב ממשרד הבינוי והשיכון. בשנת 2004 הסתכמו התשלומים שקיבלו היזמים עבור הפעלת המחסה ב-197,122 ש"ח, מהם 90,720 ש"ח מכספי העירייה, 4,327 ש"ח מהשתתפות של משרד הבינוי והשיכון בשכר דירה ו-102,075 ש"ח מקצבאות הביטוח הלאומי לדרי הרחוב. בשלושת החודשים הראשונים של שנת 2005 הסתכמו התשלומים ליזמים ב-158,894 ש"ח, מהם 72,858 ש"ח מכספי העירייה, 68,525 ש"ח מקצבאות הביטוח הלאומי ו-17,511 ש"ח מהשתתפות של משרד הבינוי והשיכון בשכר דירה.

1. הועלה, כי שיעור התמורה וחלקה של העירייה בה נקבעו בהסכמות שבעל פה בין העירייה ליזמים. הצדדים לא חתמו על הסכם כלשהו, לא סיכמו אילו שירותים יינתנו לדרי הרחוב השוהים במחסה, ולא פירטו בשום הסכם את תנאי המחייבה, התברואה והבטיחות הנדרשים במקום.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אשדוד כי מכיוון שאישרה להעביר את הכספים מתקציבה ליזמים בתמורה לשירותם, ומאחר שלא התנגדה להעביר ישירות ליזמים את כספם של דרי הרחוב, המתקבל מרשויות הממשלה השונות, עליה להבטיח כי השירות הניתן לדרי הרחוב בו עונה על דרישות שיוגדרו על ידה ולהתקשר בהתקשרות חוזית מסודרת ומתועדת המגדירה את חובותיהם של היזמים במתן השירות.

2. עד יוני 2004 שולמו ליזמים 2,000 ש"ח (משלושת המקורות האמורים) בתמורה לשהייה של דר רחוב במחסה חודש ימים. ביולי 2004 הוגדל התשלום ל-2,500 ש"ח לחודש, ומינואר 2005 ואילך שולמו ליזמים כ-3,500 ש"ח לחודש. בתיקי העירייה לא נמצא תיעוד כלשהו המסביר כיצד נתקבלו ההחלטות בדבר שיעור התשלומים ליזמים, וכן לא ברור מי קיבל את ההחלטות האלה ואישר אותן.

3. על פי הוראות התע"ס יהיה במרכז לאבחון טיפול ושיקום צוות עובדים כמפורט להלן: מנהל מרכז - עובד סוציאלי בעל ניסיון באבחון ושיקום של דרי רחוב וטיפול בהם ובהתמכרויות שלהם; אב בית או אם בית; מדריכים ועובדי סמך מקצועיים, בעלי ניסיון בטיפול באוכלוסיות חריגות, שיעשו גם תורניות לילה; שומר לילה.

שיעור התמורה ששולמה ליזמים בראשית 2005 עבור שהות של דר רחוב במחסה במשך חודש ימים היה דומה להקצבה של משרד הרווחה באותה עת עבור שהות במרכז לאבחון, טיפול ושיקום. למרות זאת, נמצא כי השירות ומאפייני הפעילות של המחסה היו מצומצמים מאלה שמרכז לאבחון, טיפול ושיקום אמור לספק. כך לדוגמה נמצא, כי במיזם לא הועסקו העובדים המחוייבים להיות במרכז על פי התע"ס, ובשירות שנתנו היזמים במקום לא נכללו שירותי אבחון, טיפול ושיקום.

העירייה כתבה ביולי 2005 בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי המיזם נותן שירות "במסגרת אישור מקצועי שניתן ע"י משרד הרווחה ופועל כמחסה ('שלטר')... היקף השירות [במיזם]... נקבע ע"י משרד הרווחה, במסגרת האישור המקצועי... בשנת 2004, כש[המיזם]... היה בתהליך הרצה שילמה העירייה בהתאם לתקציב. בשנת 2005 התשלום הוא עפ"י התעריף שנקבע בתע"ס לשלטר (73 ש"ח ליום)... [המיזם]... הוא שלטר כהגדרתו בתע"ס ואינו משמש מרכז אבחון טיפול ושיקום".

התשלומים ששילמו העירייה ודרי הרחוב בגין השימוש במחסה היו גבוהים ותאמו לתמורה שנקבעה בתע"ס לשימוש במרכז איבחון. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי עליה לבחון מחדש את היקף התשלומים שלה ושל דרי הרחוב - למפעילי המיזם, ולהתאימו לתמורה שנקבעה בתע"ס למחסה.

מסגרת ארצית לטיפול בדרי רחוב

משרד הרווחה מפעיל באמצעות גורם פרטי מסגרת ארצית לטיפול, המשמשת מוסד שיקומי לדרי רחוב. על פי החלטת משרד הרווחה הוקמו שתי יחידות במסגרת הארצית: "יחידה לדרי רחוב במצבים ירודים במיוחד ומצבי חירום" שאליה מופנים דרי רחוב הזקוקים למענה מידי כדי להצילם ממוות ברחוב, או דרי רחוב ששוחררו מבית חולים כללי עקב מחלות או פציעות ועדיין אינם מסוגלים להשתלב במסגרות ארציות או מקומיות לטיפול ולשיקום; "יחידה לאבחון ושיקום" העוסקת בגמילה מהתמכרות לאלכוהול ובהכנה לשיקום. הפניית דר רחוב למסגרת הארצית תיעשה בידי עו"ס המחלקה ובאישור של משרד הרווחה. את האשפוז במסגרות הארציות מממנים משרד הרווחה (75% מהסכום) והרשות המקומית (25% מהסכום).

הועלה, כי בשנת 2004 השתמשו חמש מהעיריות שנבדקו בשירות של המסגרת הארצית והעבירו אליה 31 דרי רחוב (אשקלון - 16, חיפה - 2, נתניה - 5, פתח תקווה - 5 ותל אביב-יפו - 3). עיריית תל אביב-יפו, אשפזה עוד 61 ממטופליה במסגרות אחרות.

נמצא כי משרד הרווחה לא הנחה את הרשויות המקומיות כיצד להשתמש בשירותי המסגרת הארצית והשאיר זאת לשיקולן. משום כך קבעה כל עירייה מדיניות משל עצמה באשר להיקף השימוש בשירותי המסגרת הארצית, מבלי להתבסס על אמות מידה כלשהן. לדוגמה, בשנת 2004 טיפלו עיריות אשקלון ובת ים ב-25 דרי רחוב כל אחת. נמצא כי עיריית בת ים לא אשפזה דרי

טיפול רשויות מקומיות בדרי רחוב שבתחומן

רחוב כלל, ואילו עיריית אשקלון אשפזה 16 מדרי הרחוב שטיפלה בהם במסגרת הארצית. עיריית חיפה אשפזה באותה שנה רק שניים מ-108 מטופליה.

בתיעוד של עיריית בת ים הנוגע לאחד ממטופליה, כתבה העו"ס: "המליצו על בי"ח... לדרי רחוב, אולם בגלל בעיות תקציביות ואחרות, אין אפשרות בשלב זה להפנותו לשם". נמצא כי דר הרחוב לא נשלח למסגרת טיפולית כלשהי.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הרווחה לבדוק מה היקף השימוש שהעיריות השונות עושות במסגרת הארצית לדרי רחוב ולהנחותן להשתמש בה על פי אמות מידה אחידות.

תכניות הטיפול בדרי הרחוב

תכנית הטיפול בדרי הרחוב, הכוללת מידע בדבר מטרות הטיפול, הדרך להשגת המטרות האלה, אופן המעקב אחרי הטיפול, התפתחות הטיפול לאור היעדים שהוצבו ומטרות טיפול שהושגו - היא בסיס חיוני לקידום עקבי ומקצועי של הטיפול בנזקקים. בתע"ס נקבע כי "העובד הסוציאלי אחראי לבניית תוכנית טיפולית אישית ואינטנסיבית לכל דר רחוב, על בסיס הערכת הכוחות והצרכים הספציפיים, במטרה לקדם את דר הרחוב בתחום האישי, המשפחתי, התעסוקתי והחברתי ובמגמה להחזירו לתפקוד מלא בקהילה".

נמצא כי שש מהעיריות שנבדקו (תל אביב-יפו, חיפה, נתניה, פתח תקווה, אשקלון, ובת ים) לא הכינו תכניות טיפול אישיות למרבית דרי הרחוב שבטיפולן. רק בחלק מהמקרים פורטו יעדי הטיפול בטופס שנשלח למשרד הבינוי והשיכון, בעת שהוגשו בקשות עבור חלק מדרי הרחוב לקבל סיוע בתשלום שכר דירה.

לדעת משרד מבקר המדינה תכניות הטיפול של דרי רחוב אמורות לשמש כלי לקידום של תהליך השיקום כולו. טיפול שאינו משתמש בכלי חיוני זה עלול לפגוע ביכולתן של העיריות להשיג את מטרותן העיקרית - חילוץ של הנזקק מהרחוב, שיקומו ושילובו בחברה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות שנבדקו, כי אין לראות בפירוט יעדי הטיפול בטופס הבקשה שנשלח למשרד הבינוי והשיכון עבור חלק מהנזקקים תחליף לתכנית טיפול מלאה עבור כל דרי הרחוב המטופלים ביחידה.

הפנייה לבדיקות רפואיות

בתע"ס נקבע, כי לאחר שאותר דר הרחוב על העו"ס להתחיל תהליך של אבחון, שיתקבלו בו חוות דעת רפואיות על מצבו הגופני של דר הרחוב ויישלל בו קיומן של מחלות מדבקות.

נמצא כי חמש מהעיריות שנבדקו (אשקלון, אשדוד, בת ים, חיפה ופתח תקווה) לא שלחו את דרי הרחוב שבהם טיפלו לבדיקות רפואיות.

ליווי דרי הרחוב לצורך מיצוי זכויותיהם

בתע"ס נקבע כי לאחר שייעשה בירור של זכויות דר הרחוב, ילווה אותו עובד סוציאלי, עובד סמך⁷ או מתנדב ויסייע לו לממש את זכויותיו, ובהן הנפקת תעודת זהות ותעודת עולה, פנייה למוסד לביטוח לאומי למימוש זכאות לקצבת נכות או הבטחת הכנסה, פנייה למשרד הבינוי והשיכון לבדיקת זכאות לשכר דירה וקבלת טיפול רפואי או פסיכיאטרי. גם את דר הרחוב המופנה לאחת המסגרות הארציות ילווה העובד הסוציאלי או מי שהוסמך לכך.

נמצא כי בשלוש מן העיריות (אשקלון, בת ים ופתח תקווה) לא נהגו ללוות את דרי הרחוב בדרכם למצות את זכויותיהם או בדרכם למסגרות האשפוז.

כך לדוגמה עיריית פתח תקווה החלה לטפל בדר רחוב בדצמבר 2002, וניסתה למצות את זכויותיו לאחר שאושפז בבית חולים. במכתב ההפניה של עו"ס בית החולים הובאה חוות דעת של הרופא המטפל: "במידה והחולה יחזור לרחוב ללא תנאי היגיינה נאותים מצב הפצעים יחריפו ועלולים לגרום לפגיעה בחייו". בדצמבר 2002 נשלח דר הרחוב, ללא מלווה, לקבל אישור להבטחת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי. נמצא כי המטופל לא הגיע למוסד לביטוח לאומי. עוד נמצא כי על אף האמור בחוות הדעת הרפואית לא הסדירה העירייה את הלנתו. בראשית פברואר 2003 הכתה אותו חבורת רחוב והוא אושפז שנית בבית חולים.

לאחר ששוחרר דר הרחוב האמור מבית החולים, הוא הגיע ב-10.2.03 לעירייה ונשלח, שוב ללא מלווה, לבעל מבנה שהעירייה משתמשת בשירותיו להלנת דרי רחוב. נמצא, כי דר הרחוב לא הגיע אל המבנה. בסוף אפריל 2003 חזר המטופל לעירייה, דיווח שהוא גר בבית נטוש וביקש שיסייעו לו לקבל קצבה מהמוסד לביטוח לאומי. נמצא כי זכאותו לעזרה לא נבדקה. בגיליון הטיפול כתבה העו"ס: "איני יכולה לעזור, צריך ללכת בעצמו ושידרשו ממנו לפנות ללשכת התעסוקה". העו"ס גם לא הציעה ללוותו אל המוסד לביטוח לאומי. דר הרחוב לא חזר לאגף להמשך הטיפול. במרס 2004 הוא נרצח.

עיריית פתח תקווה כתבה באפריל 2005 בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "מחוסר כ"א באגף וסדרי עדיפויות אחרים אין אפשרות שעו"ס תלווה באופן אישי את דרי הרחוב, וכל הטיפול נעשה דרך הטלפון".

בהוראות התע"ס מדגיש משרד הרווחה את החובה ללוות את דרי הרחוב כשהם פועלים לממש את זכויותיהם. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות המטפלות בדרי רחוב לדאוג לליווי המטופלים על מנת להבטיח שזכויותיהם ימומשו.

7 עובד סמך הוגדר בתע"ס כך: עובד בלא הכשרה מקצועית רשמית בעבודה סוציאלית או במקצועות קרובים, הבא בדרך כלל מהקהילה בה מצוי המטופל.

תיעוד הטיפול בדרי הרחוב

בתע"ס נקבע כי "לכל לקוח במחלקה לשירותים חברתיים חייב להיות 'תיק לקוח' מסודר ובו כל טפסי החובה... (גם ללקוחות שמקבלים שירותים בצורה קבוצתית, או בשירותי ייעוץ מיוחדים או שמקבלים סוג סיוע אחר)" (להלן - תיק מטופל). בתיק יתועד מצב המטופל בעזרת מסמכים כגון מסמכים רפואיים ומסמכים על הכנסתו, וכמו כן ימצא בו גיליון טיפול, שבו יירשמו פרטי קליטתו, אופן הטיפול בו וההחלטות שהתקבלו בעניינו.

בעירויות שנבדקו נוהלו תיקי מטופלים לדרי הרחוב, למעט עיריית פתח תקווה שלא הכינה תיקים ל-36 מדרי הרחוב שבהם טיפלה בשנים 2002-2004, שלא ככתוב בהוראות התע"ס.

באפריל 2005 מסרה עיריית פתח תקווה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בעבר לא לכל המטופלים נפתחו תיקים אף על פי שקיבלו טיפול, וכי בעקבות הביקורת יפתחו תיקים לכל המטופלים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית פתח תקווה כי בהיעדר תיעוד שיטתי ומלא של הטיפול בדרי הרחוב בתיקי המטופלים תתקשה העירייה לעקוב אחר תהליך הטיפול, אחר החלטות שנתקבלו בנושא ואחר תכניות הטיפול שהוכנו למטופלים.

לדעת משרד מבקר המדינה תיק מטופל חיוני לקליטה נאותה של דר הרחוב במחלקה המטפלת בו בעירייה, והוא נדבך חשוב בטיפול בדר הרחוב ובשיקומו ומן הראוי שהעירייה תקפיד למלא אחר ההוראות שנקבעו בעניין זה בתע"ס ולהחזיק תיקי מטופלים לכל הנזקקים שבהם טיפלה.



שלוש עיריות (בת ים, נתניה ופתח תקווה) הסבירו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה כי הסיוע הכספי של משרד הרווחה אינו מאפשר לתת לדרי הרחוב טיפול מקיף. העיריות קבעו לעצמן סדר עדיפויות לניצול משאביהן הכספיים בתחומי הרווחה השונים, כגון טיפול בילדים בסיכון או בקשישים, ודרי רחוב אינם מצויים בראש סדר העדיפויות. עיריית בת ים אף הבהירה כי הטיפול בדרי רחוב "אינו בעדיפות בין השאר בשל הפרוגנוזה הקשה".

הממצאים שהועלו בבדיקת העיריות מלמדים, כי ככלל היה טיפולן בדרי רחוב שבתחומן מצומצם וחסר ולא מילא את כל ההוראות שנקבעו בנושא זה בתע"ס. משרד מבקר המדינה העיר לעיריות כי אין לדחוק לשולי סדר העדיפויות את הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב, הנתונה במצוקה קיומית. מן הראוי שהעיריות ירחיבו את הטיפול בדרי הרחוב ויקפידו שיעשה על פי הוראות התע"ס.

הטיפול באוכלוסיות ייחודיות של דרי רחוב

הטיפול בדרי רחוב צעירים

בתע"ס נקבע כי "דר רחוב הינו אדם (גבר או אשה) מעל גיל 18 הגר ברחוב, בבתים נטושים" וכו', המפקחת הארצית על הטיפול בדרי הרחוב שבמשרד הרווחה (להלן - המפקחת הארצית) כתבה בשנת 2004 למנכ"ל משרד הרווחה: "בשנים האחרונות אנו עדים לתופעה חדשה ומדאיגה, הקיימת בעיקר בערים הגדולות ברחבי הארץ. מדובר בבני נוער (מגיל 16) או צעירים (עד גיל 26) - בנות ובנים - הנפלטים לרחוב בלא מסגרת לימודית או תעסוקתית, אינם נקלטים או נפלטים מהשירות הצבאי, מתחילים בשימוש בחומרים פסיכואקטיביים (אלכוהול וסמים) וכך מגיעים למצב של דרות רחוב. אוכלוסיית הצעירים דרי הרחוב כוללת בנים למשפחות במצוקה כלכלית קשה ואחרים הינם עולים בודדים מארצות חבר העמים שגדלו בפנימיות בקשיים חברתיים ותרבותיים ונפלטו מהמסגרות החינוכיות ומהצבא לרחוב. המאפיינים העיקריים של אוכלוסייה זו הם: מערכת יחסים עכורה באופן קיצוני במסגרת המשפחתית; הזנחה על ידי ההורים; התמכרות במשפחה; חסרי מקצוע; ללא נורמות ומוטיבציה להתמודדות במסגרות מחייבות (לימודים או עבודה); תחושות של עוינות וקיפוח; קושי בהתמדה; עבר של כישלונות; חוסר במקובלות בחברה; התחברות לקבוצות חברים שליליים, על סף עבריינות". המפקחת הארצית הציעה למנכ"ל להקים מסגרת ארצית ומסגרות מקומיות, כמין "הוסטל לצעירים", שמטרתן "להחזיר את הצעירים לתפקוד מלא לעצמו ולחברה".

נמצא, כי הרשויות המקומיות ומשרד הרווחה לא נערכו למתן טיפול הולם לדרי הרחוב הצעירים.

משרד הרווחה כתב, ביולי 2005, בתשובתו למשרד מבקר המדינה "לטיפול בצעירים מנותקים ודרי רחוב צעירים יש צורך בהתייחסות טיפולית מיוחדת נפרדת מהטיפול בדרי הרחוב המבוגרים יותר, בעיקר מאחר והסיכוי לשיקום הרבה יותר גבוה ומחייב ובטוח טיפולי קצר יותר... הטיפול בנוער וצעירים הנו באגף תקון במסגרת של השרות לנוער וצעירים, וגם ברשויות המקומיות הגדולות יותר יש יחידות נפרדות לטיפול בנוער וצעירים עד גיל 26. הבעיה מתבטאת יותר ברמה הארצית (בצורך בפיתוח מסגרת ארצית) ולא ברמה מקומית, כשהרשות והמחלקה מוצאים בדרך פתרונות. המשרד יקיים דיון משותף בינשרותי ובינאגפי לחשיבה ופיתוח מסגרות הולמות ולגיבוש תכנית משותפת ויחודית, בתוך 6 חודשים אך יש לקחת בחשבון שהפיתוח מותנה בתקציב."

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי עליו לבחון את היערכותו הארגונית ואת היערכות הרשויות המקומיות לטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב הצעירים. לצורך כך יש להגדיר במפורש מי הם הגורמים האחראיים על הטיפול באוכלוסייה זו ולקבוע את דרכי הטיפול המתאימות שיהיה בהן כדי לענות לצרכי הנזקקים. כמו כן יש להתאים את הוראות התע"ס להסדרים שיקבעו.

הטיפול בדרי רחוב שנשקפת סכנה לחייהם

בתע"ס נקבעו שלוש מטרות לטיפול בדרי הרחוב: הצלת חיים ומניעת מוות ברחוב; עזרה במיצוי זכויותיהם; שיקומם והחזרתם לחיים נורמטיביים בקהילה. עוד נקבע כי דר רחוב שלא תימצא עבורו מסגרת מתאימה להמשך הטיפול, ויש חשש לחייו אם יחזור לרחוב - יבדוק המשרד אם אפשר להחזיקו במסגרת הארצית "באופן זמני, עד למציאת פתרון קבע". באוכלוסיית דרי הרחוב יש נזקקים שהניסיונות לשקמם עלו בתוהו, וכדי להציל את חייהם אין מנוס מלאשפזם במוסד מתאים. בתע"ס פורטו מסגרות לטיפול בדרי רחוב, ובהן "מרכז לשהייה ממושכת" ("בית לחיים").

נמצא כי "פתרון קבע" ו"בית לחיים" לא הוגדרו הגדרה של ממש, ובפועל לא עשה משרד הרווחה פעולות כלשהן להקמת מסגרת שתקלוט דרי רחוב הנתונים במצב קשה שאינם ניתנים לשיקום, וכיום לדרי רחוב כאלה אין מסגרת אשפוז מתאימה.

מנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד הרווחה (להלן - המנהלת) התריעה במרס 2004 במכתב למנכ"ל משרד הרווחה כי אין מסגרת לדרי רחוב "אשר אינם ברי שיקום וזקוקים למסגרת חיים קבועה ומוגנת - 'בית לחיים'. מחוסר ברירה שוהים חלק מדרי רחוב אלה במסגרת... בית החולים השיקומי למרות שהם תופסים את מקומם של דרי רחוב שניתן לעבוד על שיקומם ולשפר תפקודם".

במכתב נוסף שכתבה המנהלת באוגוסט 2004 למנהל האגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד הרווחה צוין כי מדובר בכ-80 דרי רחוב שיש לתת להם מענה, וכי מבחינה תקציבית הובטח למשרד תקציב מיידי של כ-500,000 ש"ח, ובנוסף תקציב של 600,000 ש"ח מקרן העיזבונות. בסופו של המכתב נאמר כי "המדינה אינה יכולה להתנער מהצורך החיוני לתת מענה לאוכלוסייה זו שאינה זועקת ואינה משמיעה קול".

בשנת 2004 הכין משרד הרווחה מכרז להפעלת מסגרת ארצית טיפולית-שיקומית מוגנת לדרי רחוב שתשמש "בית לחיים". עד יולי 2005 - מועד קבלת תשובת משרד הרווחה - טרם פורסם המכרז.

פטירת דרי רחוב

בתע"ס תוארו דרי רחוב "אנשים כנועים ומובסים אשר יצאו ממעגל החיים הנורמטיביים... הנמצאים במצוקה קיומית או בסכנת חיים... שבעי כישלונות, מיואשים וחסרי אונים לשינוי מצבם". אחת ממטרות הטיפול בדרי רחוב כמו שנקבעה בתע"ס היא: "הצלת חיים, מניעת מוות ברחוב ומתן תנאי חיים הומניים".

על פי נתוני השירות לרווחת הפרט והמשפחה שבמשרד הרווחה, נפטרו בשנים 2001-2004 לפחות 50, 72, 65 ו-49 דרי רחוב בהתאמה⁸.

8 נתונים מבוססים על דיווחי רשויות מקומיות, אך הם אינם מלאים שכן הרשויות המקומיות חסרות מידע בדבר חלק מדרי הרחוב שנפטרו בתחומן.

נמצא כי משרד הרווחה לא קבע נוהל לדיווח, חקירה והפקת לקחים בעת פטירת דרי רחוב. משום כך לא נדרשו הרשויות המקומיות לבדוק את נסיבות מותו של דר הרחוב, להפיק מכך לקחים כדי לצמצם את מספר המקרים האלה בעתיד ולדווח על כך למשרד הרווחה.

בתע"ס נקבעו השירותים והטיפול שצריך לקבל זקן, ("איש שמלאו לו 65 שנה"), ובהם: "השלמת ביגוד וציוד בסיסי ותיקונו; עזרה במימוש של הזכויות הנוגעות לשירותים רפואיים; זקנים שאינם מסוגלים להתקין את ארוחותיהם בעצמם יקבלו ארוחות מבושלות לביתם או במועדון או במרכז יום". עדיפות בהספקת השירותים תהיה ל"זקן שבריאותו ותפקודו ירודים בגלל מחלה כרונית" - "זקן סיעודי". עוד נקבעה בתע"ס אפשרות השמה במעונות ל"זקן בודד בלא משפחה או בלא קשר עם המשפחה".

בפברואר 2004 נפטר דר רחוב בבית חולים שבו אושפז. הועלה, כי עד מותו לן דר הרחוב הזה דרך קבע בשוק הסיטונאי שבתל אביב. מהתיעוד שבתיקו בעיריית תל אביב-יפו עולה כי במוותו היה כבן 70, חולה לב וריאות, וסבל מקוצר נשימה ומבצקת ברגליו. הועלה, כי עוד באוקטובר 2002 ביררה העו"ס ומצאה כי הוא לא קיבל כל קצבה מהמוסד לביטוח לאומי (גם לא קצבת זקנה).

נמצא כי העירייה לא סייעה לדר הרחוב לקבל את קצבת הזקנה ואת שירותי הרווחה האמורים שהיה זכאי להם בשל גילו ומצב בריאותו. העירייה גם לא בחנה את האפשרות להשימו במעון.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב-יפו כי המחדלים האמורים בפעולתה מנעו, מדר הרחוב האמור את הזכויות שהוקנו לו בחוק ובתע"ס.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שמשרד הרווחה יקבע נוהל ולפיו תידרש רשות מקומית שדר רחוב נפטר בתחומה, לבחון את נסיבות מותו ואת הטיפול שניתן לו לפני מותו; לעמוד על הליקויים בטיפול בו ולהסיק מסקנות שייושמו בהליכי הטיפול בדרי רחוב אחרים וימנעו ליקויים דומים בעתיד. את הדוחות שיכינו הרשויות המקומיות בעניין זה ראוי להעביר למשרד הרווחה כדי שיוכל לבחון את הנושא בחינה ארצית.

משרד הרווחה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "המשרד יפעל ברוח מסקנות הבקורת ויקבע נוהל לדיווח סדיר ושיטתי על כל מקרי פטירה של דר רחוב וכן יבוצע הליך של למידת לקחים ממקרי הפטירה לתיקון ליקויים במידה והיו. הנוהל יפורסם בעדכון לתע"ס, בתוך 6 חודשים".

התקציב לטיפול בדרי רחוב

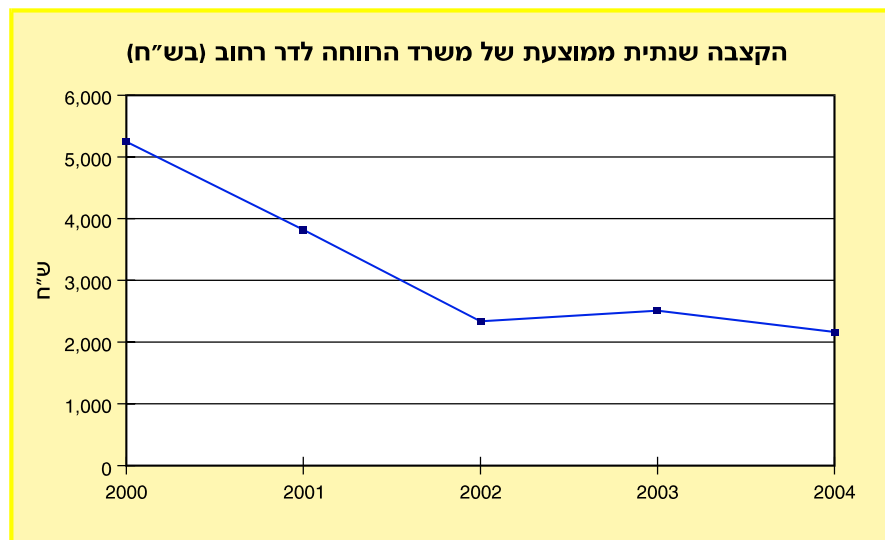
היקף התקציב

בתע"ס נקבע כי שיעור ההשתתפות של משרד הרווחה בתקציב הרווחה של הרשויות המקומיות הוא 75%. את יתרת ההוצאה יממנו הרשויות המקומיות (25% מתקציב הרווחה).

טיפול רשויות מקומיות בדרי רחוב שבתחומן

להלן נתוני משרד הרווחה בדבר מספר דרי הרחוב המוכרים לרשויות המקומיות בשנים 2000-2004, בהשוואה לנתונים כספיים של הקצבות משרד הרווחה למימון הטיפול של הרשויות המקומיות בהם:

השנה	2000	2001	2002	2003	2004	גידול (צמצום) משנת 2000 לשנת 2004
מספר דרי הרחוב המוכרים	908	1,224	2,259	2,349	2,874	217%
סך הכול הקצבה (באלפי ש"ח)	4,764	4,681	5,281	5,895	6,215	30%
הקצבה ממוצעת לדר רחוב (בש"ח)	5,246	3,824	2,337	2,509	2,162	(59%)



הנתונים שלעיל מלמדים שמחד גיסא גדל מספר דרי הרחוב המוכרים בין השנים 2000 ל-2004 ביותר מ-200%, ומאידך גיסא התקציב השנתי שהקציב משרד הרווחה לרשויות המקומיות באותן שנים גדל בכ-30% בלבד. בשל הפער הזה, ההקצאה השנתית הממוצעת לדר רחוב בשנת 2004 קטנה מההקצאה של שנת 2000 בכ-59%.

המפקחת הארצית הבהירה למשרד מבקר המדינה כי משרד הרווחה יודע שיש רשויות מקומיות המקבלות תקציב קטן מדי שאינו עונה על הצרכים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הירידה החדה בהיקף ההקצאה התקציבית, מן הראוי שמשרד הרווחה יבחן בחינה מקיפה אם ההקצאות הקיימות מאפשרות לרשויות המקומיות למלא אחר הדרישות המפורטות בתע"ס באשר לטיפול בדרי הרחוב.

אמות מידה לתקצוב הרשויות המקומיות

תקציב משרד הרווחה משקף את מדיניות הממשלה בתחומים שהמשרד מופקד עליהם; התקציב מיועד לאוכלוסיות של הרשויות המקומיות ועל כן מועבר לרשויות המקומיות לצורך מתן שירותים. מדיניות המשרד היא להקצות תקציבים בין הרשויות המקומיות על פי אמות מידה אובייקטיביות, גלויות ושוויוניות; המשתנים שמובאים בחשבון בכל סעיף משקפים את אופי הפעולה ואת האוכלוסייה הנהנית מהשירות באותו סעיף.

בדוח 51ב, שפירסם מבקר המדינה, נכלל פרק בדבר תקצוב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות בו נאמר, בין היתר, כי לחלק גדול מהתקציב לא נקבעו כלל אמות מידה לחלוקה, ואם נקבעו לא כולן פורסמו כראוי.

בעקבות הדוח האמור, החליטה הממשלה כי⁹: "יש לקבוע מבחנים ראויים אשר יתרמו לשקיפות ולשוויוניות בעת הקצאה ומימון שירותים בתחום הרווחה... משרד העבודה והרווחה יבחן מחדש ויגדיר את המפתחות והקריטריונים הקיימים לחלוקת תקציבי הרווחה ותקני כח האדם, במטרה לשפרם. כמו כן יכין הצעה שכוללת את הקריטריונים החסרים... משרד העבודה והרווחה יפרסם בתע"ס... את הקריטריונים הקיימים לתקציבי הרווחה עד 1.5.2001 ואת הקריטריונים החסרים בתוך 6 חודשים".

בעקבות החלטת הממשלה פירסם משרד הרווחה בתע"ס אמות מידה להשתתפות בשכר עובדי הרווחה ברשויות המקומיות, והודיע כי יפעל להחיל אמות מידה על סעיפי תקציב נוספים. עוד נקבע בתע"ס כיצד מתוקצבות פעולות הרווחה השונות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי במועד סיום הביקורת (אוגוסט 2005) טרם נקבעו אמות מידה לתקצוב הרווחה, וגם לא הוחלט כיצד ייקבע התקציב לטיפול בדרי הרחוב:

1. משרד הרווחה הגדיר את העובדים הסוציאליים המטפלים בדרי רחוב בעשר עיריות (תל אביב-יפו, ירושלים, חיפה, אשדוד, אשקלון, ראשון לציון, חדרה, כרמיאל, באר שבע ואילת) כ"יחידה לטיפול בדרי רחוב". הרשויות המקומיות המפעילות יחידות אלה קיבלו ממשרד הרווחה תנאי תקצוב מועדפים (ראו להלן). משרד הרווחה הסביר ביולי 2005 בתשובה למשרד מבקר המדינה כי "היחידות הוקמו עפ"י צרכים ודרישות מהשטח בעיקר ברשויות בהן היה ריכוז של דרי רחוב שחייב התייחסות טיפולית במסגרת ייחודית. כמו כן ההחלטה על הקמת יחידה מקומית התבססה בד"כ גם על נכונות מצד הרשויות המקומיות להקמת היחידות".

9 החלטת ממשלה מס' 119 (תמ/6) מיום 19.4.2001.

נמצא כי בפועל לא נקבעו אמות מידה להכרה ביחידות לטיפול בדרי רחוב, כגון מספר דרי הרחוב המוכרים ביישוב, מספר דרי הרחוב שהיישוב מטפל בהם וכיו"ב.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי מן הראוי שהמשרד יגדיר את התנאים הנדרשים כדי שקבוצת העובדים הסוציאליים המטפלים בדרי רחוב תוגדר יחידה ואת המשמעויות הנובעות מהכרה זו בעיקר בתחום הקצאת המשאבים. את המידע הזה יש להביא לידיעת כלל הרשויות המקומיות.

2. בתע"ס נקבע כי הרשויות המקומיות חייבות לדווח למשרד הרווחה על כל אחד ממטופליהן ("נתוני יסוד אודות משפחה מטופלת"), ולכלול בדיווח מידע על המטופל, בני משפחתו ומהות הנזקקות. מידע זה מוזן למאגר מידע ארצי של כלל המטופלים של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות שמשרד הרווחה מנהל. מאגר המידע, נוסף על נתונים אחרים, אמור לסייע למשרד הרווחה, בין היתר, להקצות משאבי תקציב וכוח אדם.

נמצא כי משרד הרווחה לא השתמש כלל במאגר נתוני היסוד האמור כשהקצה לרשויות המקומיות משאבים לטיפול בדרי רחוב ולא קבע אמות מידה לצורך זה. בין היתר משום כך הוקצו התקציבים לטיפול בדרי רחוב לרשויות המקומיות שלא על פי אמות מידה אחידות.

בפועל נהג משרד הרווחה לחלק לשניים את התקציב לטיפול בדרי רחוב שהוקצה לרשויות המקומיות: חלק אחד מהתקציב נועד לממן אשפוז של דרי רחוב במסגרות טיפול ארציות, והחלק האחר נועד לטיפול בדרי הרחוב ברשויות המקומיות עצמן. בתחילת כל שנה חולק כלל התקציב למנהלים של ארבעת המחוזות של משרד הרווחה (תל אביב והמרכז, ירושלים, צפון ודרום), והם שהקצו את הכספים לרשויות המקומיות שבתחומם על פי ראות עיניהם.

נמצא כי גם חלוקת התקציב בין המחוזות לא התבססה על אמות מידה מוגדרות. בתיקי משרד הרווחה לא נמצא תיעוד של אמות מידה כאלה, ולמשרד מבקר המדינה לא ניתנו הסברים בדבר אופן חלוקת התקציב הארצי לארבעת המחוזות.

(א) מנהלי המחוזות חסרו, כאמור, אמות מידה לחלוקת התקציבים בין הרשויות המקומיות, ובפועל נהגו לקבוע את היקף התקצוב על פי מדיניות הטיפול של הרשות המקומית.

(ב) שלושה ממנהלי המחוזות נהגו לאשר תקציב לפעילות מקומית רק לרשויות המקומיות שפעלה בהן יחידה לטיפול בדרי רחוב. לעומת זאת, מנהלת מחוז תל אביב והמרכז נהגה לאשר בתחילת כל שנה תקציב לכל אחת מהרשויות המקומיות שטיפלה בדרי רחוב - אם פעלה בה יחידה לטיפול בדרי רחוב ואם לאו.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "אמנם אין קריטריונים אחידים לחלוקת התקציב לרשויות מקומיות, בעיקר בהתייחס למסגרות המקומיות, זאת עקב תקציב גרעוני ביותר שאינו מאפשר חלוקה אחידה". באשר לחלוקת התקציב בתוך המחוזות מסר משרד הרווחה כי "לא היתה אחידות בחלוקת התקציב בתוך המחוזות", וכי בשנת התקציב הבאה ישאף המשרד לחלק את התקציב חלוקה אחידה בכל המחוזות על פי היחידות המקומיות שבכל מחוז.

3. עוד נמצא כי הקצאת התקציב לדרי הרחוב בעיריית תל אביב-יפו הייתה שונה לחלוטין מההקצאה בעיריות האחרות: בשנת 2004 הסתכמו הוצאות עיריית תל אביב-יפו, שנרשמו בסעיף התקציב הנוגע לטיפול בדרי רחוב, בכ- 1.73 מיליון ש"ח; משרדי הרווחה והקליטה מימנו כ-66% מהוצאות אלה (1.06 ו-0.085 מיליון ש"ח, בהתאמה). נמצא כי עיריית תל אביב-יפו כללה בסעיף

התקציבי האמור את עלות העסקתם של עובדי היחידה המטפלים בדרי הרחוב (5.3 משרות עו"ס ו-1.5 משרות עובדי סמך); בשנת 2004 הייתה ההוצאה בגין העסקתם כ-74% מכלל הוצאות העירייה לטיפול בדרי רחוב. העיריות האחרות שנבדקו, ובהן אשדוד וחיפה, שהעסיקו ביחידות בדרי רחוב עו"ס במשרה מלאה, לא כללו בסעיפי התקציב הנוגעים לטיפול בדרי רחוב את עלות העסקת העו"ס.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי חלוקת תקציבו לרשויות המקומיות שלא על פי אמות מידה מוגדרות מנוגדת להוראות התע"ס ולכללי מינהל תקין ועלולה לפגוע בטיפול בדרי הרחוב. על משרד הרווחה לקבוע אמות מידה ברורות לחלוקת תקציבו בין הרשויות המקומיות ולהנחות את מנהלי המחוזות לפעול על פיהן. כמו כן ראוי, שמשרד הרווחה יקבע את המרכיבים של הסעיפים התקציביים הנוגעים לטיפול בדרי רחוב, וכך יימנע ממימון לא אחיד של הוצאות הרשויות המקומיות השונות.

דיווחי עיריית תל אביב-יפו בדבר הוצאותיה לטיפול בדרי רחוב

בתע"ס נקבע, כי תשלומי משרד הרווחה לרשות המקומית יעשו על פי דיווחי גזבר הרשות המקומית או מי שהוסמך על ידו. את התשלומים הנעשים באמצעות המערכת הממוחשבת יעשה המשרד, על פי הזמנות הרשות המקומית. אשר לתשלומים שהרשות המקומית מדווחת עליהם דיווח ידני - המשרד יזכה את הרשות המקומית על הוצאותיה על פי דיווחיה; לכל פעולה שנעשתה בנוגע לדרי הרחוב נקבע תעריף.

1. המפקחת הארצית הורתה לעיריית תל אביב-יפו, במרס 2004, לדווח למשרד הרווחה, כבעבר, על טיפולים בדרי הרחוב שנעשו, כביכול, במסגרות טיפול מקומיות שנקבעו בתע"ס. הדיווח היה אמור לשמש בסיס לקביעת היקף ההשתתפות של משרד הרווחה במימון הטיפול בדרי הרחוב. נמצא כי ההנחיה ניתנה אף על פי שמסגרות טיפול כאלה לא מופעלות בעיר כלל.

התברר, כי על פי הנחייה זו דיווחה העירייה אחת לחודש למשרד הרווחה על מספר דרי הרחוב המצויים, כביכול, במסגרות הטיפול האמורות בעוד שבפועל דיווח זה לא היה מהימן.

נמצא, כי העירייה דיווחה שדרי הרחוב שלנו באחד משני מבני העמותה (ראו לעיל) לנים במחסה, ואילו לגבי דרי הרחוב האחרים היא דיווחה שהם מצויים בטיפול בשלוש מסגרות טיפול אחרות שתאורן וכח האדם הנדרש להפעלתן כקבוע בתע"ס לא קיים בתחומה; להלן הפירוט: דרי הרחוב שלנו במיבנה השני של העמותה מטופלים ב"מרכז לאבחון טיפול ושיקום עם לינה"; דרי הרחוב ששכרו דירה בסיוע כספי של משרד השיכון גרים ב"דירת לוויין"; המטופלים שלא נכללו במסגרות האמורות, מצויים ב"מרכז אבחון, טיפול ושיקום לדרי רחוב (ללא לינה)".

2. על פי הדיווחים האמורים הסתכמו הוצאות של עיריית תל אביב-יפו לטיפול בדרי רחוב בשנת 2004 בכ-5.06 מיליון ש"ח, בעוד שבפועל הסתכמו הוצאות העירייה בשנה זו, בכ-1.73 מיליון ש"ח בלבד (רובן, כאמור, בגין שכר עובדים). יוצא אפוא, כי בשנת 2004 דיווחה העירייה על הוצאות של כ-3.33 מיליון ש"ח שבפועל לא הוצאו כלל.

טיפול רשויות מקומיות בדרי רחוב שבתחומן

מהנתונים שהציג משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה עולה כי חלקן של משרד הרווחה בהוצאות של הרשויות המקומיות לטיפול בדרי רחוב בשנת 2004 היה אמור להיות כ-9.2 מיליון ש"ח (שהם 75% מההוצאות). בפועל העביר המשרד לרשויות המקומיות כ-6.2 מיליון ש"ח, כלומר לכאורה לא שילם משרד הרווחה את חלקן לרשויות המקומיות ועדיין היה חייב להן כשלושה מיליון ש"ח.

אולם, כאמור, ההוצאות האמיתיות של עיריית תל אביב-יפו בסעיף דרי רחוב בשנת 2004 הסתכמו בכ-1.73 מיליון ש"ח בלבד, ולא ב-5.06 מיליון ש"ח כמו שדיווחה העירייה למשרד הרווחה. מכאן שההשתתפות של משרד הרווחה בהוצאות הרשויות המקומיות לטיפול דרי רחוב הייתה אמורה להסתכם בכ-5.87 מיליון ש"ח בלבד. יוצא אפוא שהסכום ששילם משרד הרווחה לעיריות בשנת 2004 בסך כ-6.2 מיליון ש"ח כיסה את חלקן של המשרד בסעיף דרי רחוב ואפילו השאיר לעיריות עודף.

מהאמור לעיל עולה כי בשל דיווחי עיריית תל אביב-יפו למשרד הרווחה נוצר במשרד מצג שווא ולפיו הוא לא מילא את חלקו בתקצוב הרשויות המקומיות בשנת 2004, אף על פי שבפועל עשה זאת.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב-יפו, כי היה עליה להימנע מלדווח על פעילויות שלא נעשו בפועל, גם כאשר משרד הרווחה הנחה אותה לעשות כן.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי הוא רואה בחומרה רבה את הנחייתו לעיריית תל אביב-יפו לדווח דיווח לא מהימן. דיווחי העיריות אמורים לשקף את פעילויותיהן ואת הוצאותיהן בפועל. הנחיית משרד הרווחה לעיריית תל אביב-יפו לדווח על פעילויות שאינן נעשות בפועל, כדי להגדיל את תקציבה, נוגדת את כללי המינהל התקין ושממה לאל כל אפשרות לפקח על פעילות הרווחה של העירייה. נוסף על כך היא מקשה על מקבלי החלטות במשרד הרווחה לתכנן כיאות את תקציב המשרד.

העובדים הסוציאליים המטפלים בדרי הרחוב

הגדרת התפקיד של העובד הסוציאלי המטפל בדרי רחוב

הגדרת מרכיבי תפקיד חיונית לניהול מערכת כוח אדם מקצועית: היא מאפשרת, בין היתר, להציב עובדים במשרה שכישוריהם מתאימים לדרישותיה, משמשת כלי לבחינת התפקוד של מאיש המשרה ומאפשרת לפקח פיקוח יעיל על תפוקות העובד. משרד הרווחה הגדיר בתע"ס 45 משרות מתחומי הרווחה השונים ופירט את הכישורים הנדרשים לאיש המשרות ואת המטלות שעל נושא המשרה למלא.

נמצא כי משרד הרווחה לא הגדיר בתע"ס את תפקיד העו"ס המטפל בדרי רחוב, אף על פי שהמשרד אבחן והגדיר בתע"ס מכלול של מאפיינים המייחדים את אוכלוסיית דרי הרחוב ומבדילים אותה מאוכלוסיות של נזקקים אחרים, ואף שברשויות המקומיות פועלים עובדים סוציאליים שהרשויות הגדירו כעו"ס דרי רחוב.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי בהיותו מנחה מקצועי של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, עליו להגדיר את מרכיבי תפקידו של העו"ס המטפל בדרי רחוב, כמו שעשה בתפקידים אחרים בתחום שירותי הרווחה. הצורך להגדיר את התפקיד הזה התעצם נוכח הגידול החד שחל במספרם של דרי רחוב בשנים האחרונות.

משרד הרווחה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי יגדיר את תפקידו של עו"ס דרי הרחוב בעדכון לתע"ס בתוך שישה חודשים.

הכשרת עובדים סוציאליים לטיפול בדרי רחוב

משרד הרווחה מקיים מסגרת לימודים לעובדים סוציאליים - "ביה"ס המרכזי לעובדים בשרותי רווחה". במסגרת הזו נלמדים קורסים שונים בנושאי הרווחה לפי דרישות המפקחים המקצועיים במשרד הרווחה.

בתע"ס נקבע כי "אוכלוסיית דרי הרחוב הינה בעלת צרכים מיוחדים במספר תחומים, עובדה המחייבת מיומנויות מיוחדות לטיפול בה". לכן נקבע בתע"ס כי "העובדים עם אוכלוסיית דרי רחוב, יקבלו הכשרה מתאימה וישתתפו בהשתלמויות ייחודיות לנושא, במסגרת בית הספר המרכזי".

הועלה, כי משרד הרווחה לא קיים זה שבע שנים קורסים וימי עיון העוסקים ישירות בנושא הטיפול בדרי הרחוב. בשל כך לא קיבלו העובדים הסוציאליים העוסקים בכך כשש מהעיריות שנבדקו ושלוש מבין שש העובדות הסוציאליות שבעיריית תל אביב-יפו הכשרה מלאה לתפקידם, בניגוד לנדרש בתע"ס.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הרווחה להכשיר את העובדים הסוציאליים המטפלים בדרי רחוב לתפקידם ולהבטיח כי ההוראה שהמשרד עצמו קבע בתע"ס תקיים. המאפיינים החברתיים והנפשיים הייחודיים של הנזקקים האלה והגידול הרב במספרם בשנים האחרונות מעצימים את הצורך לתת הכשרה מתאימה למטפלים בהם.

בדיקות רפואיות לעובדים הסוציאליים

רבים מדרי הרחוב חולים במחלות שונות, בהן מחלות מידבקות, ועלולים לסכן את שלום העובדים המטפלים בהם.

העיריות שנבדקו לא נהגו להפנות את המטפלים בדרי רחוב לבדיקות תקופתיות לאיתור מוקדם של מחלה מידבקה. עיריית תל אביב-יפו נהגה לשלוח את המטפלים בדרי הרחוב לבדיקות שחפת אחת לשנה, משום שבעבר נדבקו מטפלים בדרי רחוב במחלה זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, משרד הרווחה צריך לבחון עם העיריות, ותוך התייעצות עם גורמים מקצועיים במשרד הבריאות, את הצורך להפנות את העובדים המטפלים בדרי רחוב לבדיקות תקופתיות תדירות לאיתור מוקדם של מחלות מידבקות. כמו כן מומלץ שכל הרשויות המקומיות המטפלות בדרי רחוב ינהגו על פי הנחיות אחידות בנושא זה.

פיקוח משרד הרווחה על טיפול הרשויות המקומיות בדרי רחוב

בתע"ס נקבע כי "משרד הרווחה, מפעיל בקרה שוטפת על ידי מפקחיו במחוזות ועל ידי האגף לביקורת פנימית". בשירות לרווחת הפרט והמשפחה שבמשרד הרווחה 23 מפקחים אזוריים המפקחים על הטיפול בתחומים רבים הנוגעים לפרט ולמשפחה, כגון אלימות במשפחה וטיפול במשפחות חד-הוריות. טיפול הרשויות המקומיות בדרי הרחוב שבתחומן הוא אחד התחומים האמורים.

המפקחת הארצית הגדירה את תפקיד המפקחים במכתב שנשלח אליהם ב-2002 כך: "יעוץ למחלקה בשלב האבחון והמיון לצורך מיצוי זכויות ופתרון בעיות; מעורבות בתכנית הטיפול במחלקה; מעורבות בייזום ופיתוח מסגרות בקהילה, ובהמשך ליווי, פיקוח ובקרה על מסגרות אלו".

1. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה, כי ראוי שהגדרת התפקיד של המפקחים האזוריים, שהם מערך הפיקוח של המשרד ברשויות המקומיות, תעוגן בנוהלי קבע של המשרד.

2. בבדיקה שנעשתה בשבע העיריות האמורות ובבדיקת תיקי מטופלים לא נמצא שהמפקחים יעצו לעו"ס כיצד לטפל בדרי הרחוב או שהיו מעורבים בקביעת דרכי הטיפול בדרי רחוב. גם לא נמצא שהמפקחים יזמו הקמת מסגרות טיפוליות, כנדרש. בתיקי משרד הרווחה לא נמצאו דיווחים כתובים של המפקחים האזוריים למפקחת הארצית בדבר הטיפול של הרשויות המקומיות בדרי הרחוב.

משרד הרווחה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "הפקוח המחוזי של השרות לרווחת הפרט והמשפחה מעורב מאד ביעוץ ובליווי ובקרה על הטיפול בדרי הרחוב, גם אם עובדה זו אינה נרשמת כיעוץ בתיקי המטופלים".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי ראוי שהמפקחים ידווחו בכתב על פעולותיהם בתחום הטיפול בדרי הרחוב, וכך יאפשרו למשרד לפקח על פעולתם ועל דרכי הטיפול שיזמו.

3. בתע"ס נקבעו הנחיות למתן עזרה מידית ולטיפול בדרי רחוב במסגרות מקומיות וארציות. מממצאי בדיקת שבע העיריות ומבדיקה משלימה שנעשתה בשירות לרווחת הפרט והמשפחה

שבמשרד הרווחה עולה כי יש פערים גדולים בין החובות שמשרד הרווחה הטיל בתע"ס על הרשויות המקומיות בכל הנוגע לטיפול בדרי רחוב ובין הטיפול שנתנו הרשויות המקומיות לדרי הרחוב בפועל.

כמו כן נמצא כי משרד הרווחה לא עשה מיפוי מקיף של הפערים האמורים, ומשום כך לא בדק אילו פעולות יכולות לשפר את הטיפול של הרשויות המקומיות באוכלוסיית דרי רחוב שבתחומן.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הרווחה לפקח בשיטתיות ובקביעות על טיפול הרשויות המקומיות בדרי הרחוב ולדרוש מהן לעשות זאת על פי ההנחיות שקבע המשרד בתע"ס.



בשנים האחרונות חל גידול נרחב ביותר במספר דרי הרחוב המוכרים בישראל, עד כי בשנת 2004 הוערך מספרם בכ-4,000 בני אדם. על פי ממצאי הדוח הזה הטיפול הניתן לאוכלוסיית הנוקמים הזו - הן על ידי הרשויות המקומיות והן על ידי משרד הרווחה - טעון שיפור ניכר. בשנים שהתרחבה תופעת דרות הרחוב, העמיק מאוד הפער בין המדיניות שקבע משרד הרווחה בתחום זה, המשתקפת במכלול של הוראות שנקבעו בתקנון העבודה הסוציאלית, ובין הטיפול של העיריות שנבדקו שבהן שוהים רבים מדרי הרחוב בארץ. מציאות זו מחייבת לבחון בחינה יסודית את ההיערכות לטיפול בנושא זה ולעשות מכלול פעולות לתיקון הליקויים שהועלו בדוח:

הענקת הסיוע הבסיסי והראשוני לדרי הרחוב היא מרכיב יסודי וחשוב בטיפול באוכלוסייה זו, והוא אמור לחלץ את דר הרחוב ממצוקה היכולה לסכן את חייו. על כן, יש חשיבות רבה כי העיריות תקפדנה להגיש לדר הרחוב צרכים בסיסיים כמחסה ומזון, כנדרש. על העיריות שנבדקו לעשות פעילות יזומה לאיתור דרי הרחוב. פעילות יזומה הנעשית בשיטתיות עשויה לצמצם את הפער בין מספר דרי הרחוב המוכרים ומטופלים לבין אלה שאינם מוכרים ואינם מטופלים.

על משרד הרווחה לבחון את הפער בין ההוראות שקבע בדבר העמדת מסגרות טיפוליות לדרי הרחוב, ובין פעולתן של הרשויות המקומיות בתחום זה וכמו כן, עליו להבהיר את אחריותן של הרשויות המקומיות על הקמתן והפעלתן של המסגרות הטיפוליות המפורטות בתע"ס.

על הרשויות המקומיות להקפיד להכין תכניות טיפול מפורטות האמורות לסייע, בין היתר, לעקוב אחר התקדמות תהליך השיקום של דר הרחוב.

מדי שנה בשנה נפטרים עשרות דרי רחוב. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שמשרד הרווחה יקבע נוהל ולפיו תידרש רשות מקומית שדר רחוב נפטר בתחומה, לבחון את נסיבות מותו ואת הטיפול שניתן לו לפני מותו; לעמוד על הליקויים בטיפול בו ולהסיק מסקנות שיישמו בהליכי טיפול בדרי רחוב אחרים וימנעו ליקויים דומים בעתיד. את הדוחות שייכנו הרשויות המקומיות בעניין זה ראוי להעביר למשרד הרווחה כדי שיוכל לבחון את הנושא בחינה ארצית.

טיפול רשויות מקומיות בדרי רחוב שבתחומן

על משרד הרווחה לפעול להקמת מסגרת ארצית מוגנת (טיפולית ושיקומית) לדרי רחוב שנשקפת סכנה לחייהם.

בתחום התקציב נדרש משרד הרווחה לעשות שתי פעולות חשובות: נוכח הירידה החדה בהיקף ההקצאה התקציבית, יש מקום לבדוק בדיקה יסודית אם ההקצאות הקיימות מאפשרות לרשויות המקומיות למלא את הדרישות המפורטות בתע"ס באשר לטיפול בדרי הרחוב; כמו כן, על המשרד לקבוע אמות מידה לחלוקת הקצאת התקציבים בין הרשויות המקומיות שבתחומן שוהים דרי רחוב.

