



עם הפנים לקהילה

נייר עמדה

מכון דו-עת

2013

חובר על-ידי: ירון יבלברג

תוכן העניינים

2.....	1. הקדמה.....
2-3.....	2. הנחות יסוד – רציונל למדיניות של "עם הפנים לקהילה".....
3-6.....	3. המרת מכסות.....
6.....	4. מחקר הערכה -"עם הפנים לקהילה".....
7-8.....	5. השוואה בין איכות החיים של ילדים שנשארו בבית לבין כאלה שהוצאו.....
8-9.....	6. אתגרים ונקודות חולשה של מדיניות "עם הפנים לקהילה".....
10.....	מקורות.....
11-12.....	נספחים.....

1. הקדמה

בספטמבר 2004 החל ליישם השירות לילד במשרד הרווחה והשירותים החברתיים בישראל את מדיניות "עם הפנים לקהילה". מדיניות זו מכוונת להפחית את מספר המטופלים בקרב ילדים ובני נוער בהשמה חוץ ביתית באמצעות מתן אפשרות לרשויות מקומיות ומחלקות לשירותים חברתיים לנצל באופן יעיל יותר את המשאבים הממשלתיים העומדים לרשותן, זאת על מנת לתת מענים מועילים יותר לצרכיהם של ילדים ובני נוער אלה ומשפחותיהם בקהילה (כנסת 2006).

2. הנחות יסוד – רציונל המדיניות של "עם הפנים לקהילה"

בבסיס מדיניות "עם הפנים לקהילה" עומדת ההנחה שהמקום הטוב ביותר להתפתחות תקינה של הילד הוא בית הוריו, ושאריות ההורים היא לגדל את ילדיהם. הגישה המערכתית מעודדת התייחסות למשפחה כמכלול וכחלק בלתי נפרד מן הקהילה. הדגש על ראיית הילד בהקשר המשפחתי והתרבותי שלו נותן מקום נכבד למשפחה ולמסגרת החברתית הקרובה. על פי תפיסה זו, ההתערבויות (הטיפוליות) צריכות להתייחס למכלול הצרכים של המשפחה, לחזק אותה, לטפח את הקשר בין ההורה לילד ולחזק את הסמכות ההורית (שמיד, 2006).

סלונים-נבו ולנדר (2004) טוענים כי הפרדת ילד ממשפחתו, דבר שהיה שכיח בעבר עלולה לגרום לקשיים חדשים, כגון: פירוק המשפחה, תחושת אובדן וערעור נפשי, קונפליקט בין נאמנות למשפחה הביולוגית לבין השתלבות במקום החדש, פגיעה רגשית ונפשית אצל ילדים שהופרדו ממשפחתם, קשיי הסתגלות, אי יציבות טיפולית במוסד או במשפחה הקולטת, נתק בין הילד למשפחתו (שימנע בעתיד את שובו של הילד לביתו) וכמובן הקושי הרב של בני המשפחה שילדה נלקח ממנה. יתר על כן, הקשרים בין ילד להוריו אינם בנויים בהכרח לפי עיקרון הלמידה, כלומר התרחקות והימנעות מקשר עם גורם מכאיב, אלא לפי עיקרון ההתקשרות; ילדים מחוברים רגשית ומשמעותית גם להורה מזניח או מתעלל. לא תמיד ההתקשרות הזו היא טובה ובטוחה אך היא קיימת תמיד, ופירוד בין ילד להוריו עלול להוביל לתגובות

קשות, שעשויות להתבטא בדרכים שונות כגון מחאה, דיכאון או ניתוק רגשי. בנוסף לכך, הדינמיקה ה"מתעללת" בין ההורה לילד הופכת להיות מודל התקשרות פנימי, שדרכו הילד תופס את עצמו ואת היחסים עם הסביבה, והיא משוחזרת שוב ושוב בכל מערכות היחסים שהוא מקיים. לפיכך, על פי גישה זו, לא ניתן להפסיק את ההתעללות ללא עבודה משותפת של כל המערכות בסביבת המשפחה המתעללת/המזניחה (Belsky, 1993).

3. המרת מכסות

למדיניות "עם הפנים לקהילה" שני צירים עיקריים: 1. הגבלת משך שהייתם של מרבית הילדים בסידורים חוץ ביתיים למשך תקופה שלא תעלה על ארבע שנים. 2. מתן אפשרות למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות להשתמש במשאבים שנועדו בעבר למימון סידורים חוץ ביתיים בלבד ולספק בעזרתם שירותים בקהילה למספר גדול יותר של ילדים, לצד מתן מענה לילדים החוזרים לקהילה (דולב ואחרים, 2008).

כדי להבין כיצד ניתן להרחיב את כמות השירותים, יש להבהיר תחילה כי במדינת ישראל ההשמה במסגרות חוץ-ביתיות נעשית באמצעות "מכסות" המחולקות למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות על בסיס נוסחה המביאה בחשבון את הנתונים האלה: מספר הילדים ביישוב, מספר הילדים, משפחות עם ילדים ומשפחות חד-הוריות המוכרים למחלקה לשירותים חברתיים ומעמדו החברתי-כלכלי של היישוב. עלות ממוצעת של מכסה היא 50,000 ש"ח בשנה, והיא מתחלקת בין משרד הרווחה, הנושא ב-75% מן העלות, והרשות המקומית, הנושאת ב-25% מן העלות. מדיניות "עם הפנים לקהילה" מאפשרת לרשויות מקומיות להגדיל את התקציבים המיועדים לפיתוח שירותים בקהילה באמצעות המרה של עד 20% מן המכסות המיועדות לסידור חוץ ביתי לצרכים אלה (כנסת 2011).

הטבלה שלהלן מציגה את ההוצאות התקציביות (התקציב שנוצל) לסעיפים שונים של שירותים בקהילה תוך השוואה בין ההוצאות מהתקציב הרגיל של פעולות בקהילה להוצאות מתקציב "עם הפנים לקהילה" (הכספים שהומרו ממכסות חוץ ביתיות לצורך מימון שירותים בקהילה).

טבלה 1 : תוספת תקציבית, סה"כ וסעיפים עיקריים (ניצול 2006 – 12 חודשים)

תמיכה ביתית	סיוע סמך מקצועי	טיפול קבוצתיים	טיפולים פרטניים	מועדוניות	סה"כ*	
7,749,900	7,135,969	2,933,708	1,726,549	34,047,300	71,125,651	פעולות קהילתיות לילדים (ש)
140,360	3,379,580	6,151,054	2,689,374	9,901,600	24,108,240	עם הפנים לקהילה (ש)**
18	47	201	156	29	34	אחוז תוספת

* סך כל הניצול התקציבי כולל סעיפים נוספים שאינם מופיעים בטבלה זו.

** ניצול תקציב בתקופה זו, מתוך ההמרה בתשס"ו (נתונים ממערכת התקצוב של משרד הרווחה)

לפי נתוני משרד הרווחה, בכל שנה בין השנים 2005 ל-2010 הומרו עד כ-11% מהמכסות לטיפול בקהילה. בין 2005 ל-2009 הייתה עלייה במספר המכסות המומרות ובשיעור שלהן מסך כלל המכסות ואילו בשנת 2010 צומצם מספר המכסות המומרות. הטבלה למטה מסכמת את סך כל המרת המכסות שנעשו בארץ בין השנים 2004 ל-2010 (כאמור, שנת 2004 היא השנה בה התחיל היישום של מדיניות "עם הפנים לקהילה").

טבלה 2 : היקפי ושיעורי המרת מכסות

2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	
1065	1017	1035	1067	1095	1131	1201	דרום
1841	1071	1774	1734	1709	1828	1869	ירושלים
3406	3236	3124	3410	3393	3463	3664	תל אביב
2377	2243	2830	2577	2695	2771	2727	חיפה
8698	7567	8763	8788	8892	9193	9461	כל הארץ
772	1894	698	673	569	268	---	מספר המכסות המומרות
8.2%	11.2%	7.4%	7.1%	6%	2.8%		שיעור המכסות המומרות

המרת המכסות העניקה לרשויות המקומיות תקציבים זמינים ושיפורה את יכולתן לעמוד בתנאים של מימון תואם (matching) הנדרש ליצירת תוכניות בשיתוף פעולה עם גורמים שונים כמו משרדי ממשלה, המגזר העסקי, תורמים ועמותות. כתוצאה מהמרת המכסות השתנה היחס בין התקציבים המופנים לטיפול חוץ ביתי לבין התקציבים שמופנים לטיפול בקהילה. בשנת 2004 היה היחס 68% לטיפול חוץ-ביתי לעומת 32% לטיפול בקהילה בעוד שבשנת 2009 השתנה היחס ל-45% לעומת 55% בהתאמה (כנסת 2011).

4. מחקר הערכה "עם הפנים לקהילה"

בשנת 2008, כארבע שנים לאחר תחילת יישום מדיניות "עם הפנים לקהילה" נערך מחקר מקיף שבחן את תהליכי יישום המדיניות ואת תוצאותיה (דולב ואחרים, 2008). להלן הנקודות החיוביות המשמעותיות שעלו במחקר:

- הרחבת היקף מקבלי השירותים בקהילה: בעקבות ההמרה גדלו התקציבים בסוף שנת 2006 ב-40%. הרשויות שהמירו מכסות הצליחו לנצל את מרבית התקציבים לצורך פיתוח שירותים בקהילה ופיתחו למעלה מ-26,000 יחידות שירות לילדים הורים ונוער.
- רוב ההורים (73%) חושבים שלילדיהם טוב יותר כיום להיות בבית וכמחציתם שבעי רצון ממצבו של הילד. גם רוב הילדים שרואינו הביעו שביעות רצון מחזרתם הביתה וצינו כי טוב להם (ע"פ החוקרים ההורים בסקר לא מייצגים את אוכלוסיית ההורים באופן מלא מכיוון שמצב ילדיהם הוא טוב באופן משמעותי ממצב ילדיהם של הורים שלא היו מוכנים להשתתף בסקר).
- מעל מחצית מהמנהלים דיווחו על שיתוף גורמים מהקהילה בשלב כלשהו בתהליך יישום המדיניות "עם הפנים לקהילה".
- תפקיד המפקח השתנה באופן משמעותי בעקבות שינוי המדיניות: יותר מעורבות ברוב המחלקות, סיוע בביצוע משימות חדשות וביצוע מעקבים בצורה שיטתית על פי כלים מובנים. משמעות השינוי היה ריבוי תפקידים שלווה בתחושת עומס ובתחושת העצמה.
- התוכנית השפיעה גם על הפנימיות ועל התנהלותן המקצועית מול הלשכות לשירותים חברתיים, מפקחי משרד הרווחה וכמובן מול הילדים ובני משפחותיהם. לדעת אנשי המטה הפנימיות התמקצעו, התקרבו לקהילה וחיזקו את הקשר עם משפחות הילדים. לצד תהליך זה ניכרת הדאגה והחרדה בקרב הפנימיות להמשך קיומן נוכח הפעלת התוכנית.

5. השוואה בין איכות חייהם של ילדים שנשארו בבית לבין כאלה שהוצאו ממנו

מחקרה של דודזון-ערד (2010) מראה כי במצבים מסוימים השמה חוץ ביתית עדיפה ביחס להישארות בבית. ממצאי שלושה מחקרים שנסקרו מלמדים, שבהשוואה בין הערכות איכות החיים של הילדים שסבלו מהזנחה או מהתעללות והוצאו מהבית, לבין הערכות איכות חיים של ילדים שהושארו בבית, הערכות איכות החיים של הילדים שהוצאו גבוהות יותר. הממצאים אודות ילדים שהושארו בבית העלו כי חוסר השינוי באיכות החיים שלהם נמצא לא רק בסמוך לקבלת ההחלטה, אלא גם 15 חודשים לאחר ההתערבות. לטענת החוקרת, הממצאים מדאיגים מכיוון שסביר להניח כי ההחלטה להשאיר את הילדים בבית התקבלה בעקבות הערכה שאיכות החיים שלהם יכולה להשתפר בבית ושאינן צורך להוציאם על מנת לשפרה. בפועל, איכות החיים של הילדים לא השתפרה ולא הושגו התוצאות הרצויות.

לעומת זאת, מעיון בממצאים אודות ילדים שהוצאו מהבית עולה כי ההוצאה מהבית אפשרה לילדים ליהנות מאיכות חיים טובה יותר מזו שהייתה להם בבית ומזו שהתאפשרה לילדים שהושארו. ייתכן שהשיפור באיכות החיים של הילדים שהוצאו קשור להפסקת האלימות או ההזנחה, שאפיינה את חייהם טרם ההוצאה מהבית. עוד אפשרות שעולה היא, שהטיפול הרחב יותר שניתן להם במסגרת החוץ ביתית תרם לשיפור באיכות חייהם.

השאלות המרכזיות שעולות ממחקר זה הן: מיהן המשפחות שלהן לא ניתן לעזור לשפר את איכות החיים של ילדיהן, כשהם נשארים בבית, ולכן נכון יהיה להוציאם? מיהן המשפחות שאיכות החיים של ילדיהן תשתפר עם מתן ההתערבויות המתאימות? החוקרת מדגישה כי ממצאי מחקרה אינם מוכיחים כי שיטת ההשמה החוץ ביתית עדיפה על הישארות הילד בבית, אלא שמסוכן להניח שההחלטות להשאיר ילדים בבית, בשל היותן הולמות את המדיניות הקיימת, מבטיחות את שלום הילד. התוצאות מדגישות את החשיבות שיש בהערכה סיסטמתית של איכות החיים של הילדים שהתקבלה לגביהם החלטה על

מנת להבטיח את השיפור באיכות חייהם. סכנה נוספת טמונה לטענתה בהתעלמות מן העובדה שמסגרות חוץ ביתיות יכולות לתרום לשיפור איכות החיים של ילדים בסיכון גבוה.

6. אתגרים ונקודות חולשה של מדיניות "עם הפנים לקהילה"

לצד האפשרויות הרבות והמגוונות שנוצרו לרשויות כתוצאה מיישום המדיניות, העלו אנשי מקצוע וגורמים מטפלים חששות רבים בעניין מימושה (כנסת 2011):

- ישנם ילדים ובני נוער בסיכון שהשהות במסגרת חוץ-ביתית חיונית בעבורם, ובהם ילדים עם בעיות מורכבות, ילדים שהניסיונות לטפל בהם במסגרת הקהילה לא עלו יפה, ילדים שזקוקים למסגרת טיפולית או פוסט-אשפוזית או ילדים שאין להם משפחה שיכולה לתמוך בהם בקהילה.
- הניסיון להשאיר בביתו ילד הנזקק למסגרת חוץ-ביתית עשוי להחמיר את מצבו ואת בעיותיו ולהקטין את סיכוייו לשיקום ולאיכות חיים טובה יותר כבוגר. מנגד, התומכים בחזון הקהילתי טוענים כי יש משמעות לכך שהילד יודע שנעשו מאמצים להשאירו בביתו ושהוריו תמכו בכך ורצו אותו.
- אין אפשרות להמיר מכסות לתקציבים לצורך טיפול בקהילה ברשויות המקומיות שבהן יש מחסור במכסות.
- ברבים מהשירותים בקהילה למען ילדים בסיכון שהוכיחו עצמם כמועילים, ובהם מעונות רב-תכליתיים ומרכזי הורים-ילדים, נדרשים תקציבים גדולים יחסית ולא ניתן לפתחם באמצעות התקציב המתקבל מכספי המרת המכסות בלבד.
- לאחר שיומרו המכסות לתקציבים ייתכן כי כספים אלה ישמשו לצרכים אחרים, והם אף עשויים להיות מופחתים במסגרת קיצוץ עתידי.

לסיכום, אין ספק שמדיניות "עם הפנים לקהילה" הולמת את הגישות הטיפוליות העדכניות הרואות חשיבות גדולה במסגרת המשפחתית והקהילתית ובמיוחד מדגישות את הצורך לבחון כל מקרה לגופו ולא להניח באופן גורף כי הוצאת ילד בסיכון מן הבית היא הפתרון היחיד והטוב ביותר. בנוסף, ניתן לראות כי לתכנית השפעה משמעותית על היחס בין טיפולים בקהילה להשמה חוץ ביתית. עם זאת, **המחקר והניסיון בשטח מראים באופן ברור כי למדיניות זו מגבלות וקיימים אתגרים רבים בדרך למימושה**. המצב בשטח מלמד כי קיים מחסור במכסות להשמה חוץ ביתית ולא על עודף מכסות שניתן להמירן. בנוסף, למדיניות המרת המכסות חסרונות מבניים נוספים הנובעים מן ההשתתפות העצמית של הרשויות המקומיות בתקציב המכסה והמוטיבציה שיש להן לבצע את ההמרה. כמו כן, ראינו כי ישנו פלח משמעותי של ילדים ובני נוער בסיכון שהטיפול בקהילה לא נותן מענה לצרכיהם והם ימשיכו להסתייע בהשמה חוץ ביתית כגורם הטיפולי והשיקומי העיקרי. הזנחת המענים החוץ ביתיים תביא לכדי פגיעה באיכות החיים ואפשרויות השיקום של פלח אוכלוסייה זה שלמרות כל המאמצים, הסביבה הביתית עלולה לסכן אותו. נכון להיום, המחקרים הקיימים אודות מצבם של בני נוער שחזרו לביתם במסגרת מדיניות "עם הפנים לקהילה" אינם מספקים ממצאים קוהרנטיים לגבי ההשפעה לטווח ארוך של מהלך זה.

מקורות

בן שלמה, ש. (2010). "לשמור על הבית": תיאוריה ופרקטיקה של יצירת ברית טיפולית עם הורים מתעללים. חברה ורווחה, ל, 3-4, עמ' 503-519.

דודזון-ערד, ב. (2010). איכות החיים של ילדים בסיכון שהוחלט להשאירם בבית בהשוואה לילדים שהוחלט להוציאם מהבית. חברה ורווחה, ל, 3-4, עמ' 397-421.

דולב, טלל ואחרים. מדיניות "עם הפנים לקהילה": מחקר הערכה, מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל ובי"ס לע"ס ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים, בהזמנה ובמימון של אגף המחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ספטמבר 2008.

כנסת, מרכז המחקר והמידע, "עם הפנים לקהילה" הרפורמה בטיפול בילדים ונוער בסיכון במשרד הרווחה, כתבה נעמי מי-עמי, 15 במאי 2006.

כנסת, מרכז המחקר והמידע, המתנה להשמה במסגרות חוץ-ביתיות לילדים ונוער בסיכון, כתבה אתי וייסבלאי, 23 ביוני 2011.

סלונים, ו., לנדר, י. (2004). האם טובת הילד יכולה להתקיים בנפרד מטובת המשפחה? מחשבות והמלצות לשינוי. חברה ורווחה, כד, 4, עמ' 401-433.

שמיד הלל. דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה, מוגש לראש ממשלת ישראל ולשר הרווחה, מרס 2006.

נספחים

נספח 1 : שירותים עיקריים שיושמו במסגרת התוכניות לשימוש בכספי ההמרה (סוף 2006)

מספר המסגרות/ישובים	השירות
204	מסגרות שהייה וטיפול לשעות אחר הצהריים (מועדוניות)*
30	מתוקן: מועדוניות לגיל הרך/ביתית/חממה
33	מועדוניות טיפוליות אינטנסיביות
36	מועדוניות מתבגרים
10	מועדוניות לבעיות התנהגות/בעיות רגשיות
95	מועדונית אחרת/ לא צוין סוג
	מענים עיקריים אחרים שהופעלו: **
131	אבחונים וטיפולים פרטניים לילדים
98	טיפול/טיפוח קבוצתי לילדים
80	קבוצות, הדרכות וסדנאות הורים
38	תכנית הורות

*נספר כל שירות, גם אם היה יותר מאחד באותו היישוב

** מספר היישובים שבהם הופעלו המענים

נספח 2 : קשיים בפיתוח השירותים בקרב מחלקות שהמירו מכסות (באחוזים)

סה"כ מנהלים (N=183)	
54	קושי תקציבי
38	גיוס משתתפים לתוכנית
29	שותפויות עם גורמים אחרים
20	כספים שהיו אמורים להגיע ולא הגיעו
18	מציאת כ"א מתאים להפעלת השירותים
12	חוסר במבנה, הסעות
11	השגת אישורים
6	קושי עם ספקים

*הנתונים ממחקר ההערכה של "עם הפנים לקהילה"