



وزارة العمل والرفاه الاجتماعي  
قسم الخدمات للاولاد وابناء الشبيبة  
משרד העבודה והרווחה  
השירות לילד ולנוער



جوينت معهد بروكديل  
مركز الاولاد والشبيبة  
ג'וינט-מכון ברוקדייל  
המרכז לילדים ולנוער

## اولاد و ابناء شبيبة عرب في ضائقة لواء الشمال

### ילדים ובני נוער בסיכון באוכלוסייה הערבית במחוז חיפה והצפון

يوسي كورزيم      طلال دوليب      خالد ابو عصبه

יוסי כורזים      טלל דולב      ח'אלד אבו-עסבה

BR-RR-387-02

ילדים ובני נער בסכון באוכלוסיה ה

כרזים, יוסי



0039348001003

BR-RD-387-02 C.3  
0039348001003



وزارة العمل والرفاه الاجتماعي  
قسم الخدمات للاولاد وابناء الشبيبة



جوينت معهد بروكديل  
مركز الاولاد والشبيبة

## اولاد وابناء شبيبة عرب في ضائقة لواء الشمال

خالد ابو عصبه

طلال دوليب

يوسي كورزيم



حزيران 2002

## تلخيص وتوصيات

### 1. تلخيص

ان ما يقارب ال 20% من سكان دولة إسرائيل هم من العرب. إن العرب في اسرائيل يمثلون مجتمع له خصائصه الديموغرافية والثقافية المختلفة عن المجتمع اليهودي في البلاد. فالمجتمع العربي يتميز فيما يتميز بمعدل اعلى من عدد الافراد في العائلة، كما انه يتميز بمستوى تعليمي ودخل مادي أقل من العائلات اليهودية. بالإضافة إلى ذلك، فان المجتمع العربي في اسرائيل يمر منذ قيام الدولة حتى الآن بمراحل تغيير سريعة من الناحية الاجتماعية والثقافية. ويذكر على أنه في هذه الفترة طرأ ازدياد ملحوظ في عدد السكان العرب، كما وطراً تغيير سريع نسبياً في حالات وظاهر التمدن، الأمر الذي أدى إلى تغيير في الأنماط الاجتماعية للعائلة العربية التقليدية نحو أنماط سلوكية "غربية" أو معاصرة أكثر.

الأولاد وأبناء الشبيبة يمثلون قرابة نصف السكان من العرب في اسرائيل (47%) مقابل الثلث لدى السكان اليهود. إن للوضع الاجتماعي\_الاقتصادي للعرب في اسرائيل ولمراحل التغيير الاجتماعي السريعة انعكاسات على الوضع الرفاهي للأولاد وأبناء الشبيبة. إن هذا الواقع يلزم المواجهة والاستعداد والتحصين من قبل الخدمات الاجتماعية المتعلقة بالجوانب الشخصية. وهكذا نلمس بأن هنالك ظواهر تشير إلى أن هذه الفئة الجيلية مكشوفة أكثر لحالات خطر أكثر مما هو الأمر بالنسبة لذات الفئة الجيلية في الوسط اليهودي. فمثلاً: نسبة وفيات الأولاد والتعرض للحوادث عال لدى الجمهور العربي إذا ما قورن الأمر لدى الجمهور اليهودي. كما أن نسبة المنتظمين في رياض الأطفال وفي المدارس فوق الابتدائية أقل منها لدى الوسط اليهودي. تشير هذه المعطيات على أن مجمل خدمات الرفاهية الشخصية والمجتمعية يجب أن تكون أعلى منها لدى الوسط اليهودي\_ الأمر الذي يتطلب وسائل تدخل وآليات علاجية مختلفة. لذا فهناك حاجة لاستمرارية التخطيط واتخاذ وسائل استعداد خاصة للوسط العربي.

إن المبادرة لهذا العمل بدأت في قسم الخدمات للولد والشباب في وزارة العمل والرفاه الاجتماعي كجزء من الجهد المبذول في التخطيط لتوسيع وتطوير نجاعة الخدمات التي تمنح للأولاد وأبناء الشبيبة في خطر. أثناء البدء في القيام بهذا العمل أنظم مركز الأولاد وأبناء الشبيبة في معهد بروكديل كشريك كامل في هذا العمل.

يحتوي التقرير على معلومات ومعطيات صحيحة لسنة 1998 وذلك حول خدمات الرفاه الممنوحة للأولاد وأبناء الشبيبة وعائلاتهم وكذلك حول احتياجاتهم في لواء حيفا والشمال.

تستند المعلومات على مصادر عامة (مركز الإحصائيات المركزي) وكذلك على معلومات ومعطيات من الوزارات المختلفة (معطيات أساسية) بالإضافة إلى معطيات مباشرة والتي وصلت من أقسام الخدمات الاجتماعية في لواء حيفا والشمال. معلومات أخرى تم جمعها من خلال النقاشات المستفيضة والمداولات الطويلة مع أعضاء لجنة التوجيه للبحث- مفتشي اللواء ومديري أقسام الرفاه المحلية في الوسط العربي.

يحتوي هذا التقرير على قسمين: القسم الأول تلخيص المجهود المركزي الذي ظهر من المعلومات التي تم جمعها. أما القسم الثاني للتقرير يشمل التوجهات التي نوصي بها ومعضلات خاصة تحتاج إلى مواجهة في التغلب عليها كجزء من عملية التخطيط.

## 2- معطيات مركزية:

ما يقارب ال 60% من الأولاد وأبناء الشبيبة الذين يعيشون في حيفا والشمال هم من العرب. هؤلاء الأولاد وأبناء الشبيبة يعيشون في 78 منطقة سكنية مختلفة (مدينة أو قرية) 67 مناطق سكنية فقط عربية و 11 منطقة سكنية مختلطة (عربا ويهودا يعيشون معا). حوالي نصف الأولاد وأبناء الشبيبة يعيشون في مدن وقرى عدد السكان في كل واحدة منها فوق ال-10.000 نسمة، أما النصف الآخر يعيشون في قرى "متوسط العدد" سكانها ما بين 5.000-10.000 نسمة، وكذلك قرى صغيرة عدد السكان في كل قرية أقل منها 5.000 نسمة أو أقل من ذلك. يذكر أن الغالبية العظمى من الأولاد يعيشون في مدن وقرى معرفة على أنها في المراتب الثلاث الأخيرة من حيث الوضع الاقتصادي والاجتماعي في الدولة.

حوالي 34.000 ولدا وشابا عربيا في لواء الشمال يعيشون في عائلات معروفة للخدمات الاجتماعية في لواء حيفا والشمال. وهم يمثلون حوالي 11% من مجموع الأولاد والشباب العرب في البلاد. هذه النسبة منخفضة نسبة لنسبة الأولاد المعروفين في

اللواء (13,8%) الأمر الذي يشير إلى ان تغطية الخدمات منخفضة بنسبة 20% من التغطية الموجودة في كافة الأقسام للخدمات الاجتماعية لدى هذه الفئة.

من بين الأولاد المعروفين لأقسام الخدمات الاجتماعية 58% منهم في وضع خطر مباشر، أي يعانون من مشاكل عنف في العائلة أو اتجاههم، ومن مشاكل إهمال من طرف الأهل أو انهم يعانون من مشاكل سلوكية ومشاكل تعليمية. ما يقارب الثلث من الأولاد يعانون من وضع خطر في العائلة. حالات الخطر هذه تشمل مشاكل في العلاقات ما بين الأهل، ومشاكل في السلوك الاجتماعي للأهل أو مشاكل واطواع صحية تشمل العاهات وأمراض لدى أهل الأولاد. ان نسبة الأولاد المتواجدين في وضع خطر مباشر وخطر في العائلة يمثلون أكثر من ضعفي الأولاد المتواجدين في مثل هذه الحالات والمعروفين في لواء الشمال (56% مقابل 26%). أي أن الأولاد وأبناء الشبيبة العرب المعروفين لأقسام لواء الشمال موجودون في وضع خطر صعب جدا من مجموع الأولاد المعروفين في هذا اللواء وعلى المستوى القطري. هذه المعطيات تتناسب مع التغطية المنخفضة جدا للأولاد وأبناء الشبيبة في أقسام الخدمات الاجتماعية في المناطق السكنية (المدن والقرى) العربية.

ترمز هذه المعطيات كذلك على أن نسبة الأولاد المتواجدين في وضع خطر هي اكبر بكثير من المعروف، خاصة الأولاد المتواجدين في وضع خطر أقل حدة\_ قد يكون عددهم أكثر بكثير من عدد الأولاد المعروفين للأقسام المختلفة. من هنا تعلق الحاجة الماسة للقيام بفعاليات فعلية للكشف والمنع.

على خلفية المميزات واحتياجات الأولاد المعروفين لأقسام الخدمات الاجتماعية، تم فحص واستعراض الخدمات التي تمنح لهم من طرف مؤسسة الرفاه. تشير المعطيات بأنه وبالرغم من العملية المباركة في توزيع الأقسام المجتمعة "לשכות מקובצות" منذ أكثر من 6 سنوات، فما زالت أقسام الخدمات الاجتماعية في المدن والقرى العربية تعاني من النقص الحاد في أصحاب الوظائف الضروريين جدا، وذلك من أجل تغطية خدمات مهنية وذات جودة للأولاد في خطر. مثلا: على الرغم من وجود مركزي لجان القرار " רכזי ועדות החלטה". في غالبية المدن والقرى المتوسطة الحجم، فما زال هنالك 22 قرية صغيرة بها فقط 4 مركزي لجان قروية ومركز منطقي واحد. وكذلك مأموري الخدمات الاجتماعية "פיקדי תלס" غير موجودون في جميع

القرى العربية، الأمر الذي يوقع مسؤولية التدخل في هذه القرى على أكتاف مأموري الخدمات الاجتماعية "פקידי סעד" منطقيين. بالإضافة لذلك، هنالك مأموري خدمات اجتماعية "פקידי סעד" ومركزي لجان القرار (רכזי ועדות החלטה) الذين يقومون بوظائف إضافية أخرى، الأمر الذي ينتقل من المسؤولية والعناء على كاهلهم. ينبع هذا الواقع بسبب مفاده وجود قسم كبير من القرى الصغيرة التي في قسم الخدمات الاجتماعية بها موظف واحد أو اثنان يقومون بجميع الوظائف.

تعمل في جميع المدن والقرى العربية لجان قرار "ועדת החלטה" وتقوم في كل سنة بمداولة ملفات ما يقارب ال 3% من مجموع الأولاد المعروفين للأقسام. هذه النسبة تتساوى مع نسبة الأولاد التي تتداولهم اللجنة في الوسط اليهودي. ومع ذلك، وجد ان هنالك اختلاف في قرارات اللجان بين تلك التي تتعامل مع الأولاد العرب في لواء الشمال، حيث ان هذه اللجان تميل في قراراتها على التدخل الجماهيري أكثر منه على العناية خارج البيت "השמה חוץ בית". هذا الواقع يشير ربما إلى قلة الأماكن الموجودة في الداخلات من أجل الأولاد وأبناء الشبيبة العرب \_ خاصة أولئك الأولاد الذين يعانون من مشاكل سلوكية وعاطفية صعبة نسبياً، كما أن الأمر في الوسط العربي متعلق في الأنماط الثقافية التي تعتمد في أساسها على الموارد الجماهيرية والعائلية في دعم الأولاد والأسر المعرفة على انها في خطر.

يمنح الأولاد وأبناء الشبيبة خدمات متنوعة وأطر جماهيرية تشبه تلك التي تمنح للأولاد وأبناء الشبيبة اليهود. كما هو التعامل مع جميع الأولاد، فان غالبية الخدمات التي تمنح المجتمع المحلي "קהילה" هي في أطر يومية او في نويدات عائلية (מעונות יום או משפחוניים) أو في أطر تعمل في ساعات ما بعد الظهر. فقط قلة من بين الأولاد يتلقون خدمات في اطار البرامج الجديدة أو الخاصة التي طورت مؤخراً في البلاد. تلك البرامج التي تركز في عملها مع الولد كجزء من أسرته ومجتمعة المحلي، وعلى مشاركة الأهل والأولاد في التخطيط والتطبيق. من هنا، فان التركيز الكبير للخدمات المجتمعية المحلية "קהילותיים" في الوسط اليهودي لا يرجح بما فيه الكفاية لتطوير أكثر في الخدمات الجديدة أو الشمولية في الوسط العربي. ليس هذا فحسب، انما لا توجد تقريباً نماذج لخدمات مميزة تم تطويرها خصيصاً من اجل الاولاد وأبناء شبيبة عرب، كتلك الخدمات التي تركز على مميزات ومواصفات ثقافية واجتماعية خاصة لهذا الجمهور.

نحو 16% من الأولاد وأبناء الشبيبة العرب في لواء الشمال المعروفين لأقسام الرفاه يتلقون خدمة ما في المجتمع المحلي. هذه النسبة أعلى من نسبة الأولاد الذين يتلقون خدمات من كافة الأولاد المعروفين في أقسام الخدمات الاجتماعية في البلاد (10%). رغم ذلك، يجب الأخذ بالحسبان بأن الأولاد المعروفين لأقسام الرفاه الاجتماعي في المدن والقرى العربية في لواء الشمال موجودين في وضع خطر أكثر، ولكنهم موجودين أقل في الخدمات الخارج منزلية نسبة إلى مجموع الأولاد في إسرائيل. بالإضافة الى ذلك، من الجدير بالذكر أنه وعلى خلفية أوضاع الخطر الصعبة أكثر وأسباب الخطر العديدة أكثر لدى الأولاد وأبناء الشبيبة العرب، فقد تشير النسبة المنخفضة لمتلقي الخدمات على فجوات عميقة من تلك الموجودة في الوسط اليهودي ما بين حجم الحاجيات وحجم الخدمات التي تقدم.

هنالك فقط في 41% من مجموع السلطات المحلية العربية في لواء الشمال التي يعمل مأمور خدمات اجتماعية "750 750" معينا. المعطيات التي تقدم لمأمور الخدمات الاجتماعية حول مميزات الأولاد تشير الى أن نسبة عالية من الأولاد يحولون بسبب عنف جسدي وذلك مقارنة مع نسبة الأولاد في لواء المركز ونسبة أعلى أكثر من الأولاد المتواجدين في عناية وفق قانون الشبيبة "750 750". ان مثل هذه المعطيات بها أن تشير على أن النقص الكبير في مأموري الخدمات الاجتماعية، الامر الذي يؤدي الى معالجة أولاد وعائلات المتواجدين في أوضاع صعبة جدا فقط والذين يحتاجون الى علاج مكثف اكثر "750 750".

تشير هذه المعطيات أيضا على صعوبات تواجه مأموري الخدمات الاجتماعية "750 750" أثناء تدخلهم في هذا الجهد من العمل، والتي قد يكون سببها اختلافات اجتماعية وثقافية في شكوك تراوهم من أقسام الخدمات الاجتماعية وعاملها.

في مجال العلاج خارج المنزل، هنالك فقط القليل من بين الأولاد وأبناء الشبيبة العرب الذين يبعثون "750 750" الى الداخليات أو الى عائلات حاضنة "750 750". السبب في هذا الواقع هو كذلك، قلة الأمكنة في داخليات لهذه الفئة. رغم ان غالبية الداخليات التي تخدم الأولاد وأبناء الشبيبة العرب موجودة في لواء الشمال، ولكن هذه الداخليات معدة كذلك لأولاد وأبناء شبيبة عرب من جميع الألوية الأخرى في البلاد.

كما ان غالبية الداخليات المتوفرة هي "ملك خاص"، الأمر الذي ينعكس على امكانية استثمار الموارد الجماهيرية والمجتمعية في مجال البنية التحتية وفي مجال تطوير هذه الداخليات بكافة النواحي.

في اطار هذا التقرير تم كذلك استعراض حاجيات التفتيش لدى السلطات المحلية كما تم تقييمها على يد المفتشين. بواسطة استخدام "مقياس" عدة، ووجد على أن أكثر من نصف السلطات المحلية (52%) تم تشخيصها على ان أولوياتها منخفضة للتفتيش. 36% من السلطات تم تشخيصها على انها ذات أولويات عالية، واما 12% من السلطات (N=10) تم تشخيصها على انها ذات اولويات عالية جدا للتفتيش.

### 3. مجال العمل وقضايا متعلقه بعملية التخطيط

تشير معطيات البحث والنقاشات التي اجريت في اعقابها بحضور وبمشاركة اعضاء لجنة التوجيه الى وجود 6 مجالات عمل وهي مفصلة في قائمة توصيات محده. كما وهناك نقاط اخرى تحتاج الى توضيح في مجال التخطيط والتطوير للاولاد وابناء الشبيبة العرب المعرفين على انهم في خطر على مستوى اللواء. تم تحديد مجالات العمل على اساس مبادئ موجّهة ثلاث، وهي:

1. يجب العمل على جسر الفجوة بين مستوى الخدمات في الوسط العربي مقارنة مع تلك الموجوده في الوسط اليهودي، ويكون ذلك على اساس التمييز المصحح وفق فترة زمنية قصيرة قدر الامكان. كما ويجب العمل على زيادة حجم الخدمات المتوفرة للاولاد في الوسط العربي وذلك من خلال التقليل في عمق الفجوة ما بين الاحتياجات وما بين الخدمات المتوفرة بالمقارنة مع الوسط اليهودي.

2. يجب العمل على الوصول الى المساواة في حجم القوى البشرية والخدمات. يجب الفحص من جديد المعايير ومدى تطبيقها بكل ما يتعلق في ملاكات القوى البشرية واصحاب الوظائف في مجالات الاولاد وابناء الشبيبة وذلك في اطار اقسام الخدمات الاجتماعية في مناطق السكن العربية (المدن والقرى). ان الفحص المحدد لحجم القوى البشرية واصحاب الوظائف يجب ان يعتمد على عدد الاولاد في منطقة ومكان السكن ما بين الوسط العربي واليهودي، والعمل

على المساواة بين اماكن السكن حسب عدد الاولاد حتى جيل 18 مع الاخذ بعين الاعتبار حجم الاحتياجات كما يظهر في مدى تكرارية دواعي الخطر المختلفة لدى الاولاد. خلال عملية الفحص للملاكات وتحديدتها يجب الاخذ بعين الاعتبار اماكن السكن الصغيرة والبعيدة نسبيا والتي تحتاج حجم واسع اكثر من القوى المهنية المتوفرة.

3. ان المساواة في وضع الخدمات وحجم القوى البشرية يجب ان تأخذ بالحسبان تلك الخدمات التي تعتبر ذات "حساسية ثقافية"، وذلك من خلال الوقوف على المبنى التنظيمي السياسي للوسط العربي في لواء حيفا والشمال.

تشير المعطيات على ان هنالك 6 مجالات تحتاج الى تحضير واعداد مجدد في مجال خدمات الرفاهيه للاولاد والشبيبة في خطر في لواء الشمال. يقترح بان تكون اولويات تطبيق البرامج المختلفة محدد بعد الانتهاء من بناء برامج الفعالية في كل مجال. مجالات العمل المقترحة هي:

1. تعميق فعاليات الكشف والمنع
2. تطوير الخدمات الجماهيريه
3. تطوير جمعيات على مستوى المنطقه
4. تطوير اطر خارج بيئية
5. تطوير برامج ذات حساسية ثقافية
6. تطوير اساس معلوماتي

#### (أ) تعميق فعاليات الكشف والمنع

المعطيات حول مدى التغطية القليلة نسبيا لاقسام الخدمات الاجتماعية حظيت باهتمام كبير اثناء مداورات لجنة التوجيه. ومع ذلك فقد اقر مديري الاقسام والمفتشين بانه ونتيجة لتوزيع المكاتب المنطقية הלשכות האזוריות منذ سنة 1993 فقد كان ارتفاعا ملحوظا في عدد الاولاد وابناء الشبيبة في خطر الذين تم التوصل اليهم من قبل الاقسام المحلية الجديد. هذا الارتفاع كان نتيجة فعاليات متواصلة تهدف الى تسويق خدمات اقسام الخدمات الاجتماعية للقيادات السياسية المحلية وللجمهور، حيث تم هناك افتتاح اقسام خدمات جديد. من هنا، فانه من الصعب التقدير الصحيح حول مدى صحة التغطية القليلة كما ظهرت في المعطيات بحيث انها تمثل الواقع الحقيقي حول تفاقم الظاهرة بما ان عملية الكشف ما زالت غير منتهية.

بالإضافة الى ذلك، فان اعضاء لجنة التوجيه لقد عبروا عن المعضلة بكل ما هو متعلق باولويات الاستثمار واعتقدوا بان التركيز يجب ان يتمحور حول فعاليات الكشف والمنع. ان مديري الاقسام والمفتشين يرتابون من الوضع المعروف حتى الان، والذي به يتبدد المجهود حول امكانيات الكشف، بسبب عدم مرافقة هذا الكشف تقديم اجابات لاحتياجات تم الكشف عنها. فاليوم ونتيجة لازدياد عدد الاولاد والعائلات الموجودة تحت العناية، هنالك شعور بالضغط والاحباط الكبير لدى مأموري الشؤون الاجتماعية وباقي موظفي الاقسام الذين يعملون في مجال الاولاد وابناء الشبيبة. يكمن الخوف في ان يكون هنالك استثمارة لمجهود اضافي بدون اضافة جوهرية في القوى البشرية، الامر الذي يؤدي الى ضغط اكبر ودرجة احباط اعلى على العاملين.

رغم كل ما جاء سابقا، ومن خلال الالتزام بالمبادئ الموجهة والتي تم تفصيلها سابقا في لجنة التوجيه، تم تحديد توصيات، وهي:

أ) الاعتماد على برنامج "كديما" (7777) - الى الامام- كنموذج لتحديد استراتيجية كشف ومنع في الوسط العربي، مع التركيز على الرؤيا الشمولية على المستوى المحلي. حسب اقوال مديري الاقسام، ان هذه الرؤيا لطريقة تسويق خدمات رفاهية للاولاد وللقيادات الرسمية وغير الرسمية في البلاد، كفيلة بان توصلنا الى جني الثمار، كما ان استخدام نماذج من نوع "كديما" يمكن ان يستعمل كقاعدة لتقوية وبناء هذه الفعالية.

لذا، يجب العمل على مبادرة توضيح لرؤساء السلطات المحلية العربية، حيث ان موافقتهم وتأيدهم للمشروع يمثل شرطا اساسيا لنجاحه في حالة اتباعه. من هنا، نوصي باستثمار جزءا من الوقت في جميع السلطات المحلية لغرض التوضيح والكشف والمنع، وذلك لكي نتوصل الى كل الاولاد في خطر.

ب) في مراحل الكشف المكثف يجب اعطاء اولويات للكشف عن الشابات الواتي اعتدي عليهن جنسيا.

ج) يجب اقامة لجنة توجيه جديد في اللواء وذلك من اجل تطبيق التوصيات، ضمن تحديد الاولويات بين السلطات المحلية وفق مقاييس موضوعية (قدر الامكان) حسب الحاجيات التي تم الكشف عنها.

د) كما قيل في المبادئ الموجهة سابقا، يجب التركيز على تطوير القوى البشرية والعمل على بناء آليات تدخل ذات خصوصية، وذلك لكي نستطيع الوقوف امام الانعكاسات التي قد تظهر كنتيجة لبذل الجهود الاضافي في الكشف.

### ب) تطوير خدمات اجتماعية

ان تطوير الخدمات الاجتماعية وتعزيز القوى البشرية يعتبر الشرط الاساسي لتعميق الاعتناء للفئات التي تحتاج لذلك في المجتمع. وفي هذا المجال تم مناقشة الاحتياجات في ثلاث مجالات مركزية:

#### ا) تدوير الرؤيا الشمولية على النطاق المحلي.

احدى المواضيع المركزية التي برزت اثناء المداولات مع مديري الاقسام والمفتشين كانت الحاجة في تطوير الخدمات، وذلك من خلال رؤيا شمولية على نطاق محلي. من الجدير بالذكر بان رؤيا من هذا النوع طبقت سابقا في مشاريع مختلفة في انحاء البلاد. مثال على ذلك، مشاريع تخطيط شمولي التي طبقت من قبل "اشليم" بمشاركة المكاتب الحكومية والسلطات المحلية، ومؤخرا بواسطة مشروع "كديما"، المعمول به من قبل الخدمات لاولد وللشباب وخدمات الفرد والعائلة وخدمات العمل الجماهيري التابع لوزارة العمل والرفاه الاجتماعي. تشمل هذه البرامج فحص وتقييم مشترك بين كافة الخدمات المحلية والمنطقية، وكذلك تحديد اليات تنسيق ومشاركة وتوزيع الوظائف بين كافة العوامل الجماهيرية المختلفة. من هنا ظهرت الحاجة الملحة للرؤيا الشمولية التي تدمج بين كافة الخدمات الجماهيرية والتي هنالك حاجة لوجودها.

عند التخطيط للتدخل الشمولي من هذا النوع من المهم بامكان دمج مركبات تعمل على تقوية المكان المجتمع المحلي، وتساهم في مواجهة مشاكل مثل الفقر والنقص في مجالات واماكن العمل. بموازاة ذلك، من المهم التركيز على اهمية مشاركة الجمهور وذلك من خلال تعميق الوعي لديه في الحاجة لاعطاء الاجابة للحاجيات الاساسية للاولاد وابناء الشبيبة في خطر. ولكن وبسبب المميزات الخاصة للوسط العربي والتي تم ذكرها سابقا، من المهم البدء في سلسلة تدخلات كتلك

الخدمات الجماهيرية الاساسية التي تجيب كذلك على الاحتياجات الحياتية الفيزيائية.

كما ونوصي تطبيق هذه المبادئ كجزء من تطبيق برنامج اي قديم او اي نموذج ملائم كنموذج عمل مركزي في المدن والقرى العربية.

في هذا الاطار يمكن تطبيق مبادئ التخطيط الشمولي للمشاركة المحلية ذات الشمولية والتي من بعدها تؤدي الى تعزيز الخدمات الجماهيرية والقوى البشرية في الاقسام. لذا تستمر الجهود في تطوير تدخلات شمولية متعددة كتلك التي تدمج بين الخدمات المختلفة في المدينة والقرية على المستوى المحلي.

**ب) توسيع حجم الخدمات الجماهيرية:**

الفجوات العميقة ما بين الاحتياجات والاجابات المتوفرة لها كما ظهرت في معطيات البحث، برزت كذلك في حديث اعضاء لجنة التوجيه والمفتشين ومديري الاقسام. فقد عبروا جميعهم عن الحاجة الملحة في تعزيز كافة الخدمات الموجوده اليوم وبالذات في مجال النويدات العائلية التي تعتبر ناجحه وذلك لكونها تجيب بشكل جيد على حاجات الامهات الواتي يخرجن للعمل.

**توصيات:**

1. يحدد اللواء باقرب وقت بمساهمة ممثلين عن المديرين والمفتشين - قائمة طلبات للخدمات الجماهيريه على المستوى المحلي، بحيث تشمل كذلك مواضيع الحاضنات اليومية ولجان القرار - لتلك المنطقة وكذلك العمل الجماهيري (بمشاركة ممثل الخدمة للعمل الجماهيري).

قائمة الطلبات تنظم على مستويين:

أ) تفصيل الاحياجات الفورية

ب) تفصيل كافة الاحتياجات المتوقعة كنتيجة لتعميق نشاطات الكشف.

2. هنالك حاجة لتطوير مشروع لاعادة مبرمجة لاولاد الداخليات بشكل منظم الى عائلاتهم في المجتمع. الامر الذي يتطلب تعميق الخدمات الجماهيرية مع التشديد على تعميق العمل مع عائلات هؤلاء الاولاد. يتم ذلك من خلال اقامة وتنظيم دورات اثراء وتفعيل مرابين ومرشدين.

3. يقيم اللواء لجنة لتحديد الاولويات وذلك من خلال دمج عوامل اجتماعية اقتصادية وديموغرافية (موضوعية) وعوامل اخرى- مثل: ادارة السلطه المحليه وادارة قسم الخدمات الاجتماعيه. كما ان هنالك حاجة لمتابعة استشارية مهنية خارجية للجنة.

4. تعزيز القوى البشرية المتخصصة في اطار المجتمع تشير معطيات البحث على النقص في اصحاب الوظائف المركزيين القادرين على تمثيل مورد في تطوير تدخلات من اجل الاولاد وعائلات في خطر- مثل مركزي لجان القرار ومأموري الشؤون الاجتماعية اثناء المداولات في لجنة التوجيه تم عرض معضلة في هذا الخصوص المتعلقة في موضوع تعزيز قوى بشرية مهنية متخصصة في السلطات المحلية الصغيره، وكان الرأي لدى الاغلبية، ان هنالك حاجة في تقوية اقسام الرفاه المحليه في السلطات الصغيره في اجزاء وظيفة للعامل الاجتماعي ومأمور الشؤون الاجتماعية لقانون الشباب. مجموعة اخرى من المشاركين في النقاش ادعت انه يمكن الاستفادة اكثر في حالة ان يعمل على مستوى السلطات المحليه المختلفة اصحاب وظائف مهنية في مجال العناية بالاولاد وابناء الشبيبة على اساس عمل منطقي يتم تعيينهم من قبل اللواء او من قبل جمعية منطقية. الاعتقاد السائد انه في مثل هذه الحالة من الممكن تقديم خدمات ذات جودة ومتعددة الوظائف تخدم نسبة كثيرة من الاولاد في خطر كما وتقدم تغطيه مهنيه للعاملين في مجال السلطات المحليه.

#### توصيات :

1. يجب تعزيز السلطات المحلية العربية وبالذات الصغيره منها بعاملين اجتماعيين ومأموري الخدمات الاجتماعية وبمركزي لجان القرار وبعاملين اضافيين حسب الحاجه. لهؤلاء العاملين يجب تحديد حجم العمل المقبول مع الاخذ بعين الاعتبار صعوبة المواصلات بين الاماكن السكنية.
2. يجب العمل على اعداد تخطيط على المستوى المنطقي كما ويتم توزيع القوى البشرية على اساس منطقي.

3. يجب توسيع رقعة الاستعانة بقوى بشرية 750 מקצועי وذلك من خلال تكثيف المراقبة حول جودة العمل للشركات التي تقوم بدورها في تقديم الخدمة.

4. يجب تطوير تخصصات للعناية في الشابات في جيل المراهقه- تشمل هذه العناية تلك الشابات التي كن ضحايا لاعتداءات جنسية. ينقص كثير من الفتايات اجابات مناسبة في المجتمع، وفي حالات كثيرة تظهر الحاجة ويتخذ القرار باستمرار العناية الاجتماعية- تخرج البنت من البيت. هنالك حالات عكسية بحيث تشخص حالة البنت على انها بحاجة لتلقي العناية في اطار خارج البيت، ولكن لا يوجد اطار مناسب لها.

### ج) تطوير جمعيات على مستوى المنطقة

تشير معطيات البحث بان نصف الاولاد وابناء الشبيبة العرب يعيشون في قرى متوسطة او صغيرة الحجم، اي 10000 نسمة او ادنى من هذا العدد. في هذه المناطق السكنية هنالك لمس حاد بشحة الخدمات الجماهيرية وكذلك باصحاب الوظائف المميزة في مجال الاعتناء بالاولاد. ويبدو النقص كذلك في النشاطات ذات الصبغة التطوعية والحمائية على المستوى الجماهيري بما يخص الاعتناء بالاولاد. بالاضافة الى ذلك، فأن العدد الكبير من واقع كون القرى صغيره يصعب من امكانيات المراقبة لخدمة الولد والشاب.

نظرا لهذا الوضع، فعلى القائمين على تطوير نظام الخدمات لهذه الفئة ان يأخذوا بعين الاعتبار حجم القرى والتوزيع الجغرافي لها، بشكل يؤدي الى تجميع الموارد "איגודים משאבים" بين القرى الصغيره وتطوير مختلف الخدمات المنطقية ذات حد- دخول منخفض. في هذا السياق فان اعضاء لجنة التوجيه والمديرين في الوسط العربي قد اكتشفوا وتبنوا فكرة تطوير جمعيات في مجال الاولاد في خطر- وذلك بغرض توسيع وشمولية الخدمات الرسمية وليس كبديل لها.

وبشكل مفصل اكثر، فأن اهداف الجمعيات المحلية هي تدعيم وتقديم كافة العوامل الجماهيرية والتي يمكنها الاعتناء بحاجيات الاولاد في خطر وعائلاتهم في المجتمع، وذلك بواسطة المبادرة الى نشاطات وبرامج محلية مختلفة، مثال على ذلك:

1. تعزيز برامج الكشف والمنع في المجتمع.
2. تعزيز مشاركة مجموعات مختلفة في المجتمع.
3. تفصيل الحاجيات المحلية والتي يمكن حلها على المستوى المنطقي وحثلتها المستمرة

4. تعزيز التزام القطاع الجماهيري في المجتمع المحلي وذلك بواسطة نشاطات دفاعية وحماية من اجل تقدم المصالح المشتركة على المستوى المحلي والمنطقي. يجب العمل على مشاركة اكبر عدد ممكن من المواطنين المعنيين والنشطاء الجماهيريين واصحاب الوظائف المهنية في مجال الخدمات وكذلك الساسه اصحاب الصلة بالموضوع (1).
5. تجميع موارد لخدمات ذات حد- دخول منخفض، وذلك من خلال منظور على مستوى المنطقة في الوسط العربي(2)- من خلال دمج مجالات الرفاه والصحة والتربية والامن الذاتي الخ...- وفي تطوير خدمات جديدة وذلك وفق الحاجيات التي تم اكتشافها (مثلا: اقامة مراكز للاولاد- مثل، "جمعية نساء ضد العنف" التي اقامت ملاجئ في الوسط العربي).
6. تعزيز تقدم المساواة بالمقارنة لحجم الخدمات التي تمنح الاولاد في خطر في الوسط اليهودي.
7. تجنيد متطوعين.
8. تجنيد موارد بشرية وتجنيد موارد مالية لاهداف جماهيرية من قبل القطاع التجاري والصناعي.

يمكن عرض مجالات هذه النشاطات هكذا.

جدول 1 مجالات النشاطات المقترحة لجمعية منطوية.

مستوى النشاط	تفصيل الحاجيات	مضامين	العمل
		تطوير وتقديم خدمات	نشاطات دفاعية وداعمة
محلي			
منطوي			

(1) حول موضوع "تطوير جمعيات محلية لاولاد في خطر" انظر بتفصيل اكثر: كورزيم (2001)

(2) نوصي الاستعانة بخريطة س التي تعرض كافة المدن والقرى العربية في لواء حيفا والشمال حسب كبرها.

## د) الحاجة الى اطر خارج منزلية

تشير معطيات البحث على مستوى خدمات قليل لاطر خارج منزلية بالمقارنة مع الوسط اليهودي- وذلك كوسيلة تدخل تحفظ الاولاد في خطر في المدن والقرى العربية في الشمال. من خلال المداولات مع اعضاء لجنة التوجيه تبين على انه يمكن الاشارة الى عاملين مركزيين لحقيقة الاستخدام القليل لاطر خارج منزلية في الوسط العربي:

- اسلوب الحياة في المجتمع العربي في اسرائيل وثقافته يميل الى التقليل من استخدام الاطر خارج المنزلية. هذا الامر يدعوا الى الحاجة في تطوير اطر جماهيرية بوتيرة سريعة، وذلك لكي تكون بديلا مناسباً لاطر خارج منزلية من حيث نوع الخدمة وحجم العناية والحفظ الذي تقدمه. ومع ذلك، فهناك في اللواء اولادا وبناتا عديدون يحتاجون لتدخل من النوع الذي تقدمه فقط الاطر خارج المنزلية.
- محدودية الاطر العلاجية الخارج منزلية. هناك اطار خارج منزلي واحد فقط ضمن المعايير "العلاجية" لاولاد الوسط العربي في لواء حيفا والشمال. (المعياران الاخران هما: "تاهيلي" و "تربوي"). هذا الاطار الوحيد ليس بكاف لجميع الاولاد الذين لديهم مشاكل عاطفية وسلوكية وتعليمية صعبة من هم بحاجة الى ترتيب مكان اضافي لهم خارج البيت. ان الداخليات الصغيره والمتواجدة في الوسط العربي ليست مهينة لمنح اجابات لاحتياجات من هذا النوع. في مثل هذه الحالة، وفي حالات عديدة ل يتم تقدم توجيه لاطر خارج منزلية، وذلك بسبب الصعوبة في ايجاد اطار ملائم.

### توصيات:

أ) يجب تعزيز الكشف وتجنيب عائلات حاضنة والاهتمام باعدادهن.

ب) يجب فحص الحاجة لاطر خارج منزلية اضافية لجيل الطفولة- بما في ذلك ملجأ طوارئ

منفرد او داخلية موجودة. وذلك لان الملجأ في "شبتاي ليفي" ليس ملائماً لاستعاب طلاب من

الوسط العربي. يجب كذلك فحص امكانيات توسيع الداخليات في الدير "تسيفوري" ومرافقة الاعداد لطاغم الراهبات.

ج) هنالك حاجة لتطوير اطر خارج منزلية متعددة الاجيال والتي تمنع الفصل بين الاخوة الذين هم بحاجة لاخراجهم من البيت.

د) هنالك حاجة لاطر علاجية منفصلة للشابات. الفرضيه هي بان هنالك على الاقل شابة واحدة ضمن كل سلطة محلية عربية التي من المفترض ابعادها عن المنزل، من هنا نتحدث عن اطار ل- 60 شابه على الاقل. (ان ملجأ الطوارئ في الناصرة يقدم حل مؤقت فقط، اما الهوستيل التابع لحماية الشباب "לחסות הנוער" في شفاعمرو فلا يلائم جمهور الفتيات التابعات لخدمة الولد والشاب التابع للوزاة.

ه) هنالك حاجة لاطر פוסט-אשפוזי لاجيال 12-18 لكل 15 شاب- وبالذات الشابات.

و) يجب فحص الحاجة الى تخطيط اقامة داخلية في الجزء الجنوبي من اللواء- في منطقة الخضيرة- او بدلا من ذلك: التوصل الى نوع من الاتفاق والترتيب مع الداخلية العربية في لواء تل-ايبب.

## ه) تطوير برامج ذات "حساسية ثقافية"

اختلف اعضاء لجنة التوجيه وممثلي المديرين في رأيهم بما يتعلق باهمية فحص والوقوف على مميزات ثقافية ذات خصوصية بكل ما يتعلق بالعناية بالاولاد في خطر في الوسط العربي. حيث ان البعض من المديرين يعتقد بان الحاجة الى التعامل بمساواة حول حاجيات الاولاد في خطر في الوسط العربي يعلو الحاجة في كل ما يتعلق "بالحساسية الثقافية". الى جانب هذا التحفظ فقد عبروا على ان هنالك البعض من المجالات والظاهر التي يمكن الاشارة اليها على انها ذات مركبات تربوية ثقافية تحتاج الى اخذها بعين الاعتبار مستقبلا، مثلا:

أ) تعاضم الوعي لحقوق الاولاد. على خلفية الحساسية الجماهيرية الاخذة بالازدياد لحقوق الاولاد في اسرائيل ظهرت الحاجة الى تعميق هذا الوعي في الوسط العربي. ان مكانة الولد في الاسرة العربية والتي تعتبره على انه "ملك لذويه" اخذ بالتغيير نحو التعامل معه كفرد صاحب حقوق في النمو والتطوير من الناحية الفيزيولوجية والنفسية والاجتماعية والثقافية في ظروف حرية واحترامه وبيئة داعمة ومحبة ومتفهمة. ومع ذلك، فان هذه السيرورة في هذا المجال ما زالت بطيئة في المجتمع العربي. فهناك فقط البعض القليل من الاولاد الذين يعرفون حقوقهم كقاصرين ومن بين هؤلاء هنالك قلة ممن يجرون على تذكير ذويهم ومعلميهم على انهم ليسوا احرارا بالسلوك معهم كما يرون وكما يريدون. على خلفية هذه التقارير المقدمة والصورة المعبره عن الامر على مستوى الحقل، تعلق الحاجة في التركيز والانتباه بشكل خاص من طرف الاهل والمربون باعتبارهم يواجهون يوميا كل ما يتعلق بنمو وتربية الاولاد.

ب) حقوق ومكانة الفتيات والنساء. كما الامر بما يتعلق بمكانة الولد في العائلة العربية على انه "ملك لذويه"، فان ذلك يبرز جليا خاصة عند الحديث عن مكانة الفتاة والمرأة العربية. بحيث ان سلوكهن هو امر خاضع للنقد الشديد من طرف الرجال. أن الانحراف عن المتعارف عليه ثقافيا يعرض عدة فتايات لظاهر عنف كأداة للعقاب والتربية، كما يقال في المثل الشعبي: "المرأة تماما مثل السجادة- فكلما زاد ضربها كلما كانت نظيفة اكثر"... نرى في الآونة الاخيرة بان هناك تغيير معين لصالح توجهات جديدة مفادها منح مكانة افضل للفتاة والمرأة العربية، وذلك من خلال اقامة جمعيات يتركز جل عملهن في اطار زيادة الوعي ضد العنف اتجاه النساء العربيات وكذلك من خلال فتح ملاجئ لتلك الحالات المتطرفة.

## توصيات:

1. يجب العمل على توضيح كل ما يتعلق بحقوق الولد والبنات وذلك من خلال اطر اجتماعية مختلفة، مثل: المدرسة- للاولاد والمعلمين، في المراكز الجماهيرية- لنشيطين جماهيريا ولمجموعات من النساء. كما ان برنامج "كديما" والذي تم لنا ذكره سابق، من الممكن ان يكون الاطار المناسب لمثل هذه النشاطات.
2. يجب العمل على تطوير آليات تربوية للاهل والمربين وللعاملين في المجال الجماهيري، وذلك من خلال جهاز الخدمات الاجتماعية والرفاهية. أن مثل هذه الآليات قد تكون بمثابة بديل للعقاب الجسدي.

### ج) عائلات احادية.

1. اولاد لاهل مطلقون: هذه ظاهرة خاصة جدا في الوسط العربي، وهي على الاغلب متعلقة في تلك الامهات الواتي طلقن واعدن الى بيوت ذويهن جراء الطلاق، واما الاولاد فيبقون تحت مسؤولية ووصاية الاب وعائلته. في مثل هذه الحالات فان الاولاد يشتاقون لامهاتهم ويحتاجون الى انتباه خاص. يبدو على انه في مثل الحالات المتعلقة بهذا الموضوع هنالك مكان لتدخل مأمور الشؤون الاجتماعية (7670 7175) وذلك لفحص ترتيبات قانونية او جوانب علاجية خاصة ذات اختصاص في هذا المجال.

#### توصية:

يجب العمل على تطوير مراكز اتصال بمساهمة خدمة الفرد والعائلة.

2. اباء من السلطة الفلسطينية والاردن: يدور الحديث عن ازواج (بعضهم متعاونون) من الذين انتقلوا للسكن في المدن والقرى العربية في اسرائيل بعد ان تزوجوا من عربيات من تلك المناطق. يظهر احيانا بأن البعض من هؤلاء متزوجون من امرأة ثانية في بلادهم الاصلية (في مدن وقرى الضفة الغربية والقطاع والاردن) ولهم اولاد. (يذكر ان غالبية هذه الزيجات لا يتم اجراءها في المحاكم الشرعية انما بواسطة اتفاقيات شرعية خارجية). هؤلاء الرجال يبقون احيانا لفترات طويلة في بيوتهم في اسرائيل واحيانا البعض منهم يخفي نهائيا. جراء مثل هذه الحالات من الاختفاء تبقى هنالك عائلات احادية، كما وانه احيانا في مثل هذه الحالات تكون هوية الاباء غير معروفة بما فيه الكفاية.

#### توصية:

هنالك حاجة للوقوف على مدى حجم ظاهرة العائلات الاحادية على مختلف انواعها وانعكاسات ذلك على الاولاد في تلك العائلات.

4) عناية مؤهلة لمأمور الشؤون الاجتماعية لقانون الشبيبة: ان ضغوط العمل التي يواجهونها مأموري الشؤون الاجتماعية في الوسط العربي تختلف عن تلك الضغوط التي تواجه زملائهم من الوسط اليهودي. مأموري الشؤون الاجتماعية العرب غالبا

يكونون من سكان نفس السلطة المحلية التي يعملون في اطارها. وبسبب التزاماتهم المهنية للتدخل في وضع خطورة لدى القاصرين وفق ما يمليه عليه واجبه المهني ضمن القانون المدني، فأنهم يبذلون احيانا على انهم يخونون ثقافتهم الحمائية في قيمهم وفي الانماط السلوكية للمجتمع المحلي الذي يعيشون به. ان مثل هذا الصراع يزيد من طرفهم ما يسمى "مشكلة ثنائية الاخلاص".

مثلا: الزواج المبكر وتعدد الزوجات. هذه مواضيع تعتبر ذات "حساسية ثقافية عالية" التي تلقى التجاهل من طرف الاجهزة السياسية المحلية. و احيانا قد تمنح هذه الاجهزة الشرعية لامتثل هذه الظاهرة، وذلك من خلال المشاركة في الافراح، بينما حسب القانون، هنالك حاجة لتقديم تقرير عن مثل هذه الحالات للشرطة.

كما انه و احيانا يبدو بان رأي "وجهاء القرية" ملزم اكثر من قانون الدولة. فان امرا مثل "الالتزام بالابلاغ" للشرطة وللمحكمة وكذلك لوزارة العمل والرفاه يؤجل الى حين تنتهي محاولات "الصلح"، تماما كما هو الامر لدى "المجتمعات المغلقة في الوسط اليهودي، مثل: الحريديم، والكبوتسات والقرى التعاونية.

### توصيات:

1. يجب فحص الحاجة لاقامة لجنة خاصة للوسط العربي بمشاركة الوجيهاء من القيادات السياسية والقيادات الدينية- تماما مثل "لجان الرباوات" في الوسط الحاردي. من الممكن ان يعملوا اعضاء للجنة بمثابة "جسور ثقافية" وفي مثل هذه الحالة يمكنهم التوصل الى السبل والاسباب ذات الخصوصية في العلاج وللناية في ضائقة الاولاد وعائلاتهم، وذلك من خلال احترام الاسس الثقافية والدينية لهذا الجمهور.
2. يجب الفحص بواسطة لجنة خاصة الحاجة الى تطوير اختصاص خاص حول "الحساسية الثقافية" للوسط العربي. اذا نالت هذه التوصية النجاح، يجب تطوير برنامج لتأهيل العاملين عربا ويهودا معا حول "حساسيات ثقافية".
3. يجب تعزيز نجاعة العمل لدى مأموري الشؤون الاجتماعية وذلك من خلال تعميق كل ما يتعلق بالاعلام لرؤساء السلطات في كافة الوسائل الموجودة لدى اللواء. ان مثل هذا التعميق باهمية الموضوع لدى الرؤساء قد يوصلنا الى الحصول على دعمهم قبل اللجوء الى الشرطة.

4. يجب العمل على ترجمة المواد الاعلامية المهنية المركزية الى اللغة العربية، وذلك من اجل نشر وتذويت القضايا المركزية المتعلقة بموضوع الاولاد في خطر.

5) اولاد مسلمون في داخلات مسيحية: ان غالبية الاولاد في داخلية "تسفوري" واعيلين هم من عائلات مسلمة، بينما طاقم العاملين من المسيحيين. ان هذا الوضع يثير المخاوف حول اساليب تربية الاولاد لدى البعض من ذويهم. ليس من الغريب بمكان ان يكون هنالك ضغط ما على بعض الاهالي من طرف الحركة الاسلامية.

**توصية:**

يجب فحص موضوع الاولاد المسلمين في الداخلات المسيحية بحساسية ثقافية مناسبة.

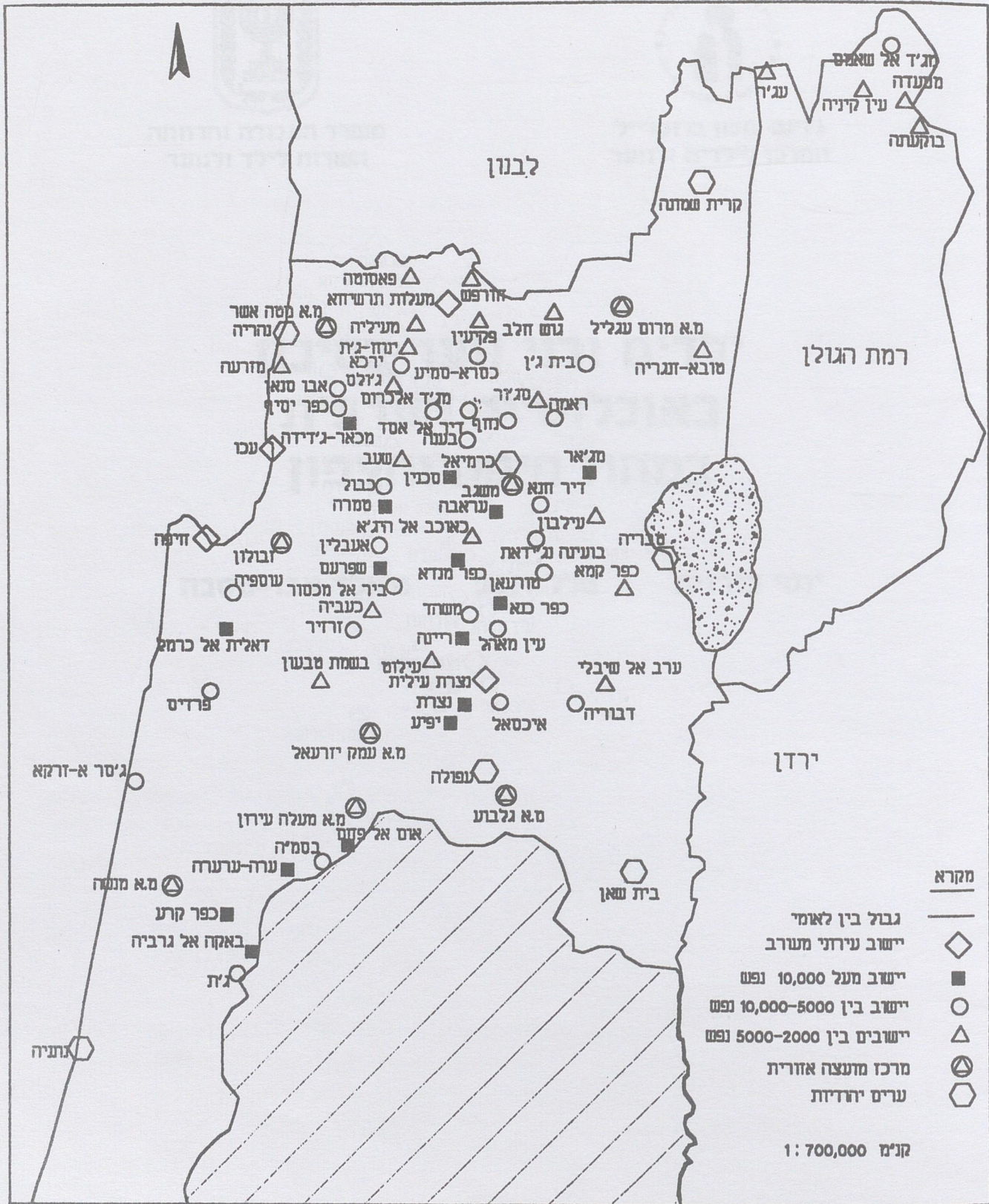
#### **د. تطوير اساس معلوماتي**

أن تحضير هذا العمل (هذا البحث) والذي لأول مرة يشمل معلومات متنوعة حول الاولاد وابناء الشبيبة العرب في خطر والخدمات التي تمنح لهم، انما يؤكد على ضرورة ايجاد وتطوير مستمر لاساس معلوماتي مهني واداري حول الجمهور العربي للمدى البعيد، وهذا من اجل متابعة التغيرات في جميع الحاجيات وتطوير الخدمات المناسبة لها. بالاضافة الى ما تقدم، يجب تنظيم المعطيات حسب فئات الجيل والجنس ومدى وخطورة الظاهرة او المشكلة.

#### **خلاصة القول**

بالاعتماد على هذا التقرير بدأ الطاقم وتحت رعاية وزارة العمل والرفاه الاجتماعي بسيرورة عمل من اجل تحديد اولويات بما هو متعلق بالتوصيات وبناء برامج من اجل تطبيقها. بالمشاركة مع اشليم، تمت المصادقة في سنة 2002 على خطة ثلاثية (3 سنوات) وتحتوي على اقامة مركز طوارئ منطقي للاولاد في خطر، اطار داخلية للشابات في ضائقة، تطوير فوري لقوى بشرية واقامة وحدة متنقلة لمعالجة اولاد في خطر سوف تعمل على اساس منطقي.

# מפת פריסת יישובי המחקר, לפי גודל אוכלוסייה



ד"ר ראסם חמאיסי  
אוני' חיפה, מחלקה לגאוגרפיה



**משרד העבודה והרווחה  
השרות לילד ולנוער**



**ג'זינט-מכון ברוקדייל  
המרכז לילדים ולנוער**

# **ילדים ובני נוער בסיכון באוכלוסייה הערבית במחוז חיפה והצפון**

**יוסי כורזים      טלל דולב      ח'אלד אבו-עסבה**



מרכז לרווחת ילדים ונוער  
המרכז היישובי והמרכז



מרכז לרווחת ילדים ונוער  
המרכז היישובי והמרכז

# נוכחים זמנו יאזו מידיה חייבשה הייסולאואש וואצחו חסיה זוחאש

מיזוח יסוי

אלז אלש

חאטש-וא זאחיה

ג'וינט-מכון ברוקדייל  
המרכז לילדים ולנוער  
ירושלים 91130

טלפון : 02-6557400  
פקס : 02-5612391

דואר אלקטרוני : [brook@jdc.org.il](mailto:brook@jdc.org.il)  
אתר אינטרנט : [www.jdc.org.il/brookdale](http://www.jdc.org.il/brookdale)

כ-20% מכלל אוכלוסיית מדינת ישראל הם ערבים. ערביי ישראל מהווים אוכלוסייה בעלת מאפיינים דמוגרפיים ותרבותיים השונים מאלו של היהודים. האוכלוסייה הערבית בישראל מאופיינת במשפחות גדולות יותר, ברמת השכלה נמוכה יותר וברמת הכנסה נמוכה יותר מזו הקיימת במשפחות היהודיות. נוסף לכך, החברה הערבית בישראל עוברת בשנים שמאז קום המדינה תהליכים מהירים של שינוי חברתי ותרבותי: בתקופה זו חל גידול משמעותי בהיקף האוכלוסייה, חל תהליך מהיר יחסית של עיור, והחל תהליך של מעבר מדפוסים חברתיים ומשפחתיים מסורתיים, לדפוסים "מערביים" או מודרניים יותר.

ילדים ובני נוער מהווים קרוב למחצית מכלל אוכלוסיית הערבים בישראל (47%) - לעומת כשליש באוכלוסייה היהודית. למצב החברתי-כלכלי של ערביי ישראל ולתהליכים המהירים של שינוי חברתי, השלכות על מצב רווחתם של הילדים ובני הנוער האלה, המחייבים התמודדות והיערכות גם מצד השירותים החברתיים האישיים. ואכן, יש עדויות לכך שילדים ובני נוער ערבים חשופים יותר למצבי סכנה וסיכון מילדים ובני נוער במגזר היהודי, למשל, שיעורים גבוהים יחסית של תמותת תינוקות וחשיפה לתאונות ואחוזים נמוכים יחסית של ביקור בגני ילדים ובבתי ספר על יסודיים. מידע זה מראה שהיקף הצורך בשירותי רווחה אישיים וקהילתיים שונה בקרב ילדים ובני נוער ערבים, עשוי להיות גבוה יותר מאשר בקרב כלל אוכלוסיית הילדים - דבר המחייב אמצעי התערבות ודרכי טיפול שונים. לפיכך, יש צורך בהמשך תכנון ובאמצעי הערכות מיוחדים לאוכלוסייה זו.

היוזמה לעבודה זו החלה בשירות לילד ולנוער של משרד העבודה והרווחה, כחלק מהמאמצים לתכנן את הרחבתם ואת שיפורם של השירותים הניתנים לילדים ולבני נוער ערבים בסיכון.

הדוח כולל מידע על אודות שירותי הרווחה הניתנים לילדים ולבני נוער ערבים ומשפחותיהם במחוז חיפה והצפון ועל צורכיהם. המידע מבוסס על מקורות לאומיים (למ"ס), משרדיים (נתוני יסוד), נתונים ישירים שהתקבלו מהמחלקות לשירותים חברתיים במחוז חיפה והצפון וכן מדיונים מעמיקים עם חברי ועדת ההיגוי של המחקר - מפקחי המחוז ונציגי המנהלים של מחלקות הרווחה המקומיות במגזר הערבי. מסמך זה כולל שני חלקים. בחלק הראשון, מובא סיכום הממצאים המרכזיים שעלו מהמידע שנאסף. בחלקו השני של המסמך, מוצגים כיווני פעולה מומלצים וסוגיות ייחודיות עמן יש צורך להתמודד בהמשך לתהליך התכנון.

### תחומי פעולה וסוגיות להמשך תהליך התכנון

ממצאי המחקר והדיונים שהתקיימו בעקבותיו עם חברי ועדת ההיגוי מצביעים על שישה תחומי פעולה, המפורטים לרשימת המלצות קונקרטיים, ולסוגיות נוספות להמשך ליבון, תכנון ופיתוח עבור ילדים ובני נוער ערבים בסיכון במחוז. תחומי הפעולה נקבעו על בסיס שלשה **עקרונות מנחים** כלהלן:

1. **סגירת הפערים** בין מצב השירותים במגזר הערבי, לבין המצב הקיים במגזר היהודי - וזאת על-פי עקרונות האפליה המתקנת ובפרק הזמן הקצר ביותר האפשרי. יש לפעול למען הגדלת היקף המענים

הקיימים עבור ילדים ובני נוער ערבים במצבי סיכון, תוך ניסיון להביא לצמצום משמעותי של היקף הפערים בין הצרכים לבין היקף המענים העומדים לרשות הרשויות המקומיות ותוך הגדלת השוויון בהיקף המענים בהשוואה למגזר היהודי.

2. **יש להגיע להשוואת היקפי כוח-אדם ושירותים.** יש לבחון מחדש, לקבוע וליישם תקנים לכוח אדם ובעלי תפקידים בשירותים לילדים ובני נוער במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים ביישובים הערביים. הבחינה המחודשת של היקף כוח האדם ושל בעלי התפקידים הנדרשים צריכה להתבסס על מספר הילדים ביישוב, בין המגזר היהודי והערבי, תוך השוואתם ליישובים בעלי מספר דומה של ילדים עד גיל 18 ולהיקף הצרכים, כפי שבאים לידי ביטוי בשכחותם של גורמי הסיכון השונים בקרב הילדים. בבחינת התקנים וקביעתם, יש להביא בחשבון את צורכיהם של היישובים הקטנים והמרוחקים יחסית, שעשויים להידרש להיקף רחב יותר של כוחות מקצועיים נגישים.

3. השוואת מצב השירותים והיקפי כוח-האדם **צריכים להיות "רגישי-תרבות"**, תוך הכרת המבנה הארגוני-פוליטי של המגזר הערבי במחוז חיפה והצפון.

הממצאים מצביעים על שישה תחומים שבהם נדרשת היערכות מחודשת של שירותי הרווחה לילדים ולבני נוער בסיכון במחוז הצפון. מוצע שסדרי העדיפויות ליישום התוכנית בתחומים השונים ייקבעו לאחר סיום גיבוש תוכניות הפעולה בכל תחום. ששת תחומי הפעולה המומלצים להלן גובשו על-ידי ועדת ההיגוי ומבוססים גם על דיונים נוספים עם משרד העבודה והרווחה.

1. הגברת פעילויות האיתור והמניעה

2. פיתוח שירותים קהילתיים

3. פיתוח עמותות אזוריות

4. פיתוח המסגרות החוץ-ביתיות

5. פיתוח תוכניות בעלות "רגישות תרבותית"

6. פיתוח בסיסי מידע

1. **הגברת פעילויות האיתור והמניעה**

הממצאים על היקף הכיסוי הנמוך יחסית של המחלקות לשירותים חברתיים זכו לתשומת לב רבה בדיוני ועדת ההיגוי. עם זאת, מנהלי המחלקות והמפקחים הכירו בכך **שבעקבות פירוק הלשכות האזוריות מאז שנת 1993, חלה עלייה משמעותית במספר הילדים ובני הנוער בסיכון**, אשר אותרו על-ידי המחלקות החדשות. עלייה זו חלה בעקבות פעילות אינטנסיבית של שיווק שירותי המחלקות לשירותים חברתיים למנהיגות הפוליטית המקומית ולאוכלוסיית היישובים שבהם נפתחו מחלקות הרווחה החדשות. לכן, קשה להעריך במדויק עד כמה הממצאים על הכיסוי הנמוך של האוכלוסייה משקפים עדיין את אי-סיום תהליך האיתור או את המציאות האמיתית לגבי היקף התופעה.

בנוסף, חברי ועדת ההיגוי הביעו דילמה ביחס לחשיבות ולקדימות של הצורך להשקיע בפעילויות של איתור ומניעה. מנהלי המחלקות והמפקחים חוששים מפני המצב המוכר עד כה, אשר בו מאמצים המושקעים באיתור אינם נושאים פירות, כיוון שהם לא מלווים במתן מענים לצרכים שאותרו. כבר

כיום, כתוצאה מהגידול במספר הילדים והמשפחות המטופלים, מורגש עומס גדול ותסכול רב בקרב פקיד-הסעד ושאר עובדי המחלקות העוסקים בילדים ובבני נוער. החשש הוא, כי השקעת מאמצים נוספים לפעילויות איתור, ללא תוספת משמעותית של כוח-אדם, רק תגביר את העומס ואת רמת התסכול של העובדים.

## המלצות

- א. ניתן להתבסס על תוכנית "קדימה" כמודל לגיבוש אסטרטגיות של איתור ומניעה במגזר הערבי, תוך הדגשת הגישה המערכתית הכלל-יישובית (ראה להלן). לדברי מנהלי המחלקות, גישה זו של שיווק שירותי הרווחה לילדים, למנהיגות הפורמלית והלא פורמלית ביישובים, נושאת פירות, ושימוש במודלים מסוג "קדימה" יכול לשמש בסיס לחיזוק ולהבניה של פעילות זו.
- לשם כך יש לנקוט יוזמות הסברה בקרב ראשי הרשויות הערביות, אשר הסכמתם ותמיכתם בפרויקט היא תנאי הכרחי לאישורו ולאמוצו. לפיכך, מומלץ להשקיע יחידות זמן משמעותיות בכל הרשויות המקומיות - בהסברה, באיתור ובמניעה, על-מנת להגיע לכל הילדים שבסיכון.
- ב. בתהליכי האיתור המוגברים, יש לתת קדימות לאיתור נערות שנפגעו מינית.
- ג. יש להקים ועדת היגוי חדשה במחוז, ליישום ההמלצות של עבודה זו, תוך קביעת הקדימויות בין הרשויות המקומיות, על-פי מדדים אובייקטיביים (ככל שניתן), על-פי הצרכים שזוהו.
- ד. כפי שנאמר בעקרונות המנחים שלעיל, יש להתמקד בפיתוח כוח-אדם וכלי התערבות ייחודיים (ראה להלן), על-מנת לעמוד בהשלכות של הגברת האיתור.

## 2. פיתוח שירותים קהילתיים

- פיתוח שירותים קהילתיים ותגבור כוח-אדם בקהילה הם תנאי הכרחי להעמקת הטיפול בקהילה. בתחום זה נידונו הצרכים בשלושה תחומים מרכזיים:
- (א) הטמעת גישה מערכתית בכל היישובים.
  - (ב) הרחבת היקף השירותים בקהילה.
  - (ג) תגבור כוח האדם המתמחה במסגרות בקהילה.

### (א) הטמעת גישה מערכתית כלל יישובית

אחד הנושאים המרכזיים שעלו בדיונים עם מנהלי המחלקות והמפקחים היה הצורך בפיתוח שירותים, מתוך ראייה כלל יישובית ומערכתית. גישה מעין זו מיושמת בפרויקטים שונים בארץ, כגון פרויקטים של תכנון כוללני, המיושמים על-ידי אשלים, בשיתוף משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, ולאחרונה - על-ידי תוכנית "קדימה", המופעלת על ידי השירות לילד ולנוער, השירות לפרט ולמשפחה והשירות לעבודה קהילתית של משרד העבודה והרווחה. תוכניות אלה כוללות בחינה והיערכות משותפת בין כל השירותים המקומיים והאזוריים, וכן גיבוש דרכי תיאום ושיתוף פעולה וחלוקת תפקידים בין הגורמים הקהילתיים השונים. לפיכך, הצורך בראייה מערכתית, המשלבת את כל השירותים הציבוריים והוולונטריים, עלה כצורך חיוני.

בתכנון התערבויות מערכתיות מסוג זה, חשוב לכלול גם מרכיבים שיחזקו את היישוב כולו ויסייעו להתמודד עם עוני והעדר תעסוקה. במקביל, ראוי להדגיש גם את שיתוף האוכלוסיות הרלוונטיות, תוך הגברת המודעות לצורך לתת מענים לצורכיהם הבסיסיים של ילדים ושל בני נוער בסיכון. אולם, בגלל המאפיינים הייחודיים של המגזר הערבי, שהוזכרו לעיל, חשוב להתחיל את רצף ההתערבויות באותם שירותים קהילתיים בסיסיים, אשר נותנים מענה גם לצרכי הקיום הפיזיים.

לכן מומלץ ליישם עקרונות אלה כחלק מיישום מודל תוכנית "קדימה", או מודל מותאם כדרך עבודה מרכזית ביישובים הערביים, במסגרת זו ניתן ליישם את עקרונות התכנון הכוללני להתערבות יישובית כלל-מערכתית, אשר בעקבותיה יתוגברו השירותים הקהילתיים וכוח האדם במחלקות. כן יושקעו מאמצים לפיתוח התערבויות רב-מערכתיות המשלבות בין השירותים השונים ביישוב.

### **(ב) הרחבת היקף השירותים הקהילתיים**

הפערים העמוקים בין הצרכים לבין המענים הקיימים, כפי שהם באו לידי ביטוי בממצאי המחקר, השתקפו גם בדבריהם של חברי ועדת ההיגוי - המפקחים ומנהלי המחלקות. הם הביעו צורך דחוף בתגבור מכלול השירותים הקיימים - ובמיוחד המשפחתיים והמועדוניות הנתפסים כהצלחה, בגלל היותם מענה מעולה לאימהות היוצאות לעבודה.

### **המלצות**

1. המחוז יגבש בהקדם - בשיתוף נציגי המנהלים והמפקחים - **טבלת דרישות לשירותים קהילתיים ברמה היישובית**, אשר תכלול גם את נושאי האומנה היומית וועדות ההחלטה - כולל האזוריות וכן את העבודה הקהילתית (בשיתוף נציגי השירות לעבודה קהילתית). טבלת הדרישות תאורגן בשתי רמות:
  - א. פירוט הצרכים המידיים.
  - ב. פירוט מכלול הצרכים הצפויים בעקבות הגברת האיתור.
2. יש לפתח פרויקט **להחזרתם המתוכננת של ילדי פנימיות** למשפחותיהם בקהילה. הדבר דורש לתגבר את השירותים הקהילתיים עם דגש על הגברת העבודה עם משפחות הילד - כולל באמצעות חוגי העשרה והעסקת חונכים ומטפחים.
3. המחוז יקים **ועדה לקביעת קדימויות** על-פי שילוב מדדים סוציו-כלכליים ודמוגרפיים (אובייקטיביים) ומדדים אחרים - כגון: ניהול הרשות המקומית וניהול המחלקה לשירותים חברתיים. הוועדה תלווה ביועץ מקצועי חיצוני.

### **(ג) תגבור כוח האדם המתמחה במסגרות בקהילה**

ממצאי המחקר מצביעים על העדרם של בעלי תפקידים מרכזיים, היכולים לשמש כמשאב בפיתוח התערבויות עבור ילדים ומשפחות בסיכון - כגון רכזי ועדות החלטה ופקידי סעד. הדילמה שהועלתה בדיונים בוועדת ההיגוי התייחסה לתגבור כוח אדם מקצועי מומחה ברשויות המקומיות הקטנות. דעת הרוב גרסה, שיש הצדקה לחזק את מחלקות הרווחה המקומיות ברשויות הקטנות - בחלקיות

משרה של עובד קהילתי ושל פקיד-סעד לחוק הנוער. קבוצה אחרת גרסה שניתן להפיק תועלת רבה יותר מכך שלרשות הרשויות השונות יועמדו אנשי מקצוע מומחים בתחום הטיפול בילדים ובבני נוער על בסיס אזורי שיועסקו על ידי המחוז או באמצעות עמותה אזורית. בדרך זו ניתן יהיה, לדעתם, לתת שירותים איכותיים ורב-מקצועיים לאחוז גבוה יותר של ילדים בסיכון, כמו גם לתת גיבוי מקצועי לעובדי הרשויות המקומיות.

## המלצות

1. יש לתגבר את הרשויות המקומיות הערביות - ובעיקר את הקטנות שביניהן - בעובדים קהילתיים, בפקידי-סעד וברכזי ועדות החלטה ובעובדים נוספים על-פי הצורך. לעובדים אלה יש לקבוע היקפי עומס ריאליים, תוך התחשבות בקשיי התחבורה בין היישובים.
2. יש לבצע עבודת תכנון ברמה המחוזית, לחלוקת כוח-האדם שלעיל על בסיס אזורי.
3. יש להרחיב את השימוש בכוח-אדם סמך-מקצועי, תוך הגברת הפיקוח על איכות העבודה של החברות המספקות את השרות.
4. יש לפתח מומחיות בטיפול בנערות בגיל ההתבגרות - כולל בנערות שנפגעו מינית. לנערות רבות חסרים מענים הולמים בקהילה ובמקרים רבים שבהם מתגלה הצורך ואף מתקבלת החלטה להמשיך את הטיפול בקהילה - הנערה מוצאת מהבית. קיימים גם מצבים הפוכים, שבהם נערות מאובחנות כחייבות לקבל הגנה במסגרת מחוץ לבית - אך לא נמצאה מסגרת מתאימה עבורן.

## 3. פיתוח עמותות אזוריות

ממצאי המחקר מצביעים על כך שכמחצית מהילדים ובני הנוער הערבים חיים ביישובים בינוניים או קטנים המונים פחות מ-10,000 נפש. ביישובים אלה מורגש ביתר-שאת המחסור בשירותים קהילתיים ובעלי תפקידים ייחודיים בתחום הילדים וכן בולטת היעדרותן של פעילויות התנדבותיות ושל סגור קהילתי בנושא ילדים. בנוסף לכך, ריבוי היישובים הקטנים מקשה על השירות לילד ולנוער לפקח.

לאור מצב עניינים זה, על העוסקים בפיתוח מערכות השירותים לאוכלוסייה זו, להביא בחשבון את גודל היישובים ואת הפריסה הגאוגרפית שלהם; כך שיהיה אפשר לאגם משאבים בין היישובים הקטנים ולפתח מגוון שירותים אזוריים בעלי "סף-כניסה" נמוך. בהקשר זה, ועדת ההיגוי וקבוצת המנהלים מהמגזר הערבי זיהו את הצורך ואימצו את הרעיון לפתח עמותות לילדים בסיכון - כהרחבה וכהשלמה לשירותים הממלכתיים - ולא כתחליף להם.

ביתר פירוט, יעדי העמותות המקומיות הם לחזק ולקדם את מכלול הגורמים הקהילתיים שעשויים לטפל בצרכיהם של ילדים בסיכון ושל משפחותיהם בקהילה, באמצעות ייזום פעילויות ותוכניות מקומיות מגוונות לקידום, כגון:

1. הגברת תוכניות האיתור והמניעה בקהילה.
2. הגברת מעורבותן של קבוצות מגוונות מהקהילה.
3. פירוט הצרכים המקומיים הניתנים לפתרון ברמה האזורית ובעדכונם השוטף.

4. הגברת המחויבות של המגזר הציבורי באמצעות פעילויות סינגור ושדולה, לקידום האינטרסים המשותפים, ברמה המקומית והאזורית - בשיתופם המרבי של תושבים בעלי עניין, פעילים קהילתיים, אנשי מקצוע ממערכות השירותים ודרגים פוליטיים רלוונטיים.<sup>1</sup>
5. איגום משאבים לשירותים בעלי סף-כניסה נמוך, מתוך ראייה אזורית של המגזר הערבי<sup>2</sup> - תוך שילוב תחומי הרווחה, הבריאות, החינוך, הביטחון האישי וכד' - ובפיתוח שירותים חדשים, על-פי הצרכים שזוהו (למשל, הקמת מרכזים לילדים ולמשפחות - בדומה לעמותת "נשים נגד אלימות" שהקימה מקלטים בקרב האוכלוסייה הערבית).
6. הגברת קידום השוויוניות, בהשוואה להיקפי השירותים הניתנים לילדים בסיכון במגזר היהודי.
7. גיוס מתנדבים.
8. רתימת משאבי אנוש וגיוס משאבים כספיים למטרות קהילתיות מהמגזר העסקי.

תחומי פעילות אלה ניתנים להצגה בתרשים כלהלן.

תוכני עיסוק		פירוט הצרכים	רמת הפעילות מקומי
פעילויות סינגור ולובי	פיתוח והגשת שירותים		
			אזורי

#### 4. פיתוח במסגרות החוץ-ביתיות

נתוני המחקר הצביעו על שימוש מועט במסגרות חוץ-ביתיות - בהשוואה למגזר היהודי - כדרך התערבות המגנה על ילדים בסיכון ביישובים הערביים בצפון. במסגרת הדיונים עם חברי ועדת ההיגוי עלו שתי סיבות מרכזיות לעובדה זו:

- ♦ **דפוסי החיים בחברה הערבית הישראלית ותוצאותיה** יוצרים נטייה להמעיט בשימוש במסגרות חוץ-ביתיות. זו הסיבה, שיש צורך לפתח מסגרות בקהילה בקצב מואץ, שיהוו חלופה הולמת למסגרות החוץ-ביתיות, מבחינת סוג השירות, היקף הטיפול וההגנה שהן מספקות. עם זאת, ילדים וילדות רבים במחוז זקוקים להתערבות שיכולה להינתן רק במסגרות אלה.
- ♦ **מגבלות מערך הטיפול החוץ-ביתי הקיים.** לילדי המגזר הערבי במחוז חיפה והצפון קיימת רק מסגרת חוץ-ביתית אחת בקטגוריה ה"טיפולית" (שתי הקטגוריות האחרות הן: "שיקומיות" ו"חינוכיות"). מסגרת זו אינה מספיקה לכל הילדים הסובלים מבעיות רגשיות, התנהגותיות ולימודיות קשות, והזקוקים למקומות נוספים לסידור חוץ-ביתי. הפנימיות הקטנות יותר הקיימות במגזר הערבי לא ערוכות מספיק לתת מענים לצרכים מסוג זה. במצב עניינים זה, במקרים רבים לא ניתנת המלצה על מסגרת חוץ-ביתית, בגלל הקושי למצוא מסגרת מתאימה.

<sup>1</sup> על "פיתוח עמותות מקומיות לילדים בסיכון" ראה ביתר פירוט: כורזים (2001).

<sup>2</sup> מומלץ להיעזר במפה שנמצאת בסוף הדוח בעברית, המציגה את היישובים הערביים במחוז חיפה והצפון על-פי גודלם.

## המלצות

1. יש לתגבר את האיתור ואת הגיוס של **משפחות אומנה** ולדאוג להכשרתן.
2. יש לבחון את הצורך במסגרות חוץ-ביתיות נוספות **לגיל-הרך - כולל מקלט חירום נפרד או בפנימייה קיימת**, כי המקלט ב"שבתאי לוי" אינו מתאים לקלוט ילדים מהמגזר הערבי. יש לבחון גם את אפשרויות ההרחבה של הפנימייה במנזר "ציפורי", בליווי הכשרה לצוות הנזירות.
3. יש לפתח מסגרת חוץ-ביתית **רב-גילית** שתמנע את הצורך להפריד בין אחים המוצאים מהבית.
4. יש צורך **במסגרת טיפולית נפרדת לנערות** מתבגרות. בהנחה שבכל רשות מקומית ערבית בצפון יש נערה מתבגרת אחת שיש להוציא מהבית, הרי שמדובר על צורך במסגרת לכ-60 נערות (מקלט החירום לנערות בנצרת נותן פתרון זמני בלבד, ואילו ההוסטל של חסות הנוער בשפרעם אינו מיועד לאוכלוסיית הנערות של השירות לילד ולנוער).
5. יש צורך במסגרת פוסט-אשפוזית לבני 12-18 לכ-15 צעירים - בעיקר לנערות.
6. יש לבחון את הצורך בתכנון פנימייה לחלק הדרומי של המחוז - באזור חדרה - או לחלופין: להגיע להסדרים עם הפנימייה הערבית במחוז תל אביב.

### 5. פיתוח תוכניות בעלות "רגישות תרבותית"

חברי ועדת ההיגוי ונציגי המנהלים היו חלוקים בדעתם באשר למידה שבה יש חשיבות לבחון ולפרט מאפיינים תרבותיים ייחודיים בקשר לטיפול בילדים בסיכון במגזר הערבי. חלק מהמנהלים סבורים, שהצורך בהתייחסות שוויונית למכלול צורכי הילדים בסיכון במגזר הערבי גובר על הצורך בהתייחסות "רגישת תרבות". לצד הסתייגות זו, הובעה גם הסכמה שישנם מספר תחומים ותופעות בהם ניתן לזהות מרכיבים תרבותיים אשר דורשים תשומת לב מיוחדת בעתיד. למשל:

**(א) התחזקות המודעות לזכויות ילדים.** על רקע תשומת הלב הציבורית הגוברת לזכויותיהם של ילדים בישראל, חלה התעוררות במודעות לתחום זה גם במגזר הערבי. מעמדו של הילד במשפחה הערבית כ"קניין ההורים" הולך ומשתנה לכיוון של הכרה בקטין, כזכאי לגדול ולהתפתח מבחינה פיזית, נפשית, חברתית ותרבותית, בתנאים של חירות וכבוד, ובסביבה אוהבת, תומכת ומבינה. אולם, תהליכים אלה אטיים בחברה הערבית. רק ילדים ערבים מעטים מכירים את זכויותיהם כקטינים, ומעטים מהם מעזים להזכיר להוריהם או למוריהם כי אין הם חופשיים להתנהג אליהם בכל דרך העולה בדעתם. על רקע דיווחים אלה מן השטח, עולה הצורך להקדיש תשומת לב מיוחדת להורים ולמחנכים, אשר מתמודדים יומיום בגידולם ובחינוכם של הילדים.

**(ב) זכויותיהן ומעמדן של נערות ונשים.** בדומה למעמדו של הילד במשפחה הערבית כ"קניין ההורים", בולטת תופעה זו במיוחד בקרב נערות ונשים שהן "רכוש המשפחה", והתנהגותן פתוחה לביקורת קפדנית של הגברים. סטייה מהמוסכמות התרבותיות חושפת נערות רבות לתופעות של אלימות, ככלי של ענישה וחינוך, כפי שנאמר בפתגם העממי: "האישה דומה לשטיח - שכל שחובטים עליו, הוא נעשה נקי יותר"... ביטויי מחאה כנגד תפיסות והתנהגויות אלה עלולים להגביר את התופעות הללו. לאחרונה, מסתמן שינוי מסוים לטובה באמצעות הקמת עמותות, שעיקר עבודתן בהעלאת המודעות נגד האלימות כלפי נערות ונשים ערביות ופתיחת מקלטים למקרים הקיצוניים שביניהם.

## המלצות

1. יש להסביר את "זכויות הילד, הילדה והנערה" בפורומים קהילתיים שונים, כגון: בבתי-ספר - לילדים ולמורים; במתנ"סים; לפעילי קהילה ולקבוצות נשים. תוכנית "קדימה", שהוזכרה לעיל, עשויה להוות מסגרת מתאימה לפעילויות אלה.
2. יש לפתח כלים חינוכיים להורים, למחנכים ולעובדי הציבור השונים במערכות שירותי הרווחה, אשר ישמשו אלטרנטיבה לענישה הפיזית.

### (ג) משפחות חד-הוריות.

- ◆ ילדי גירושים: תופעה ייחודית למדי במגזר הערבי קשורה לאותן אימהות גרושות החוזרות לבית הוריהן בעקבות הגירושין, והילדים נשארים באחריות האב ומשפחתו. במצבים אלה, הילדים מתגעגעים לאימותיהם ודורשים תשומת-לב מיוחדת. נראה, כי בנושא זה, יש מקום לשלב את פקידי הסעד לסדרי דין, או גורמי טיפול מיוחדים בעלי מומחיות בתחום.

**המלצה:** יש להגביר את פיתוחם של מרכזי קשר בסיוע השירות לפרט ולמשפחה.

- ◆ **אבות מהרשות הפלשתינית ומירדן:** מדובר בגברים (חלקם משת"פים) שעברו לגור בכפרים הערביים בישראל, בעקבות נישואים לערבייה ישראלית. לעתים מתברר, שהגבר נשוי גם בארץ מגוריו, ואף הנו אב לילדים (רבים מנישואים אלה בישראל אינם מתבצעים דרך בתי-הדין השרעיים, אלא באמצעות חוזה). לעתים, גברים אלה נעדרים לתקופות ארוכות מביתם בישראל, ואף נעלמים כליל. בעקבות היעלמותם, נשארות משפחות חד-הוריות, כשהות האבות, לעתים קרובות, אינה מוכרת מספיק.

**המלצה:** יש לבחון את היקפי תופעת המשפחות החד-הוריות לסוגיהן ואת ההשלכות על הילדים במשפחות אלה.

- (ד) **טיפול סמכותי של פקידי-סעד לחוק הנוער.** לחצי העבודה שבפניהם עומדים פקידי-הסעד במגזר הערבי שונים במידה רבה מאלה שבפניהם עומדים עמיתיהם במגזר היהודי. פקידי-הסעד הערבים הם לרוב תושבי הרשות המקומית שבה הם מועסקים. בגלל מחויבותם המקצועית להתערב במצבי סיכון וסכנה של קטינים, הם נתפסים לעתים קרובות כבוגדים בתרבותם החמולתית, בערכיהם ובנורמות ההתנהגות של החברה שבה הם גדלו ואשר בה הם חיים. קונפליקט זה מתחיל בקרבם את "בעיית הנאמנות הכפולה".

למשל: נישואי בוסר של קטינות ונישואי ביגמיה. אלה הם נושאים בעלי "רגישות תרבותית גבוהה", אשר סביבם קיימת התעלמות של המערכות הפוליטיות המקומיות. לעתים, מערכות אלה אף נותנות לגיטימציה לתופעה, על-ידי השתתפות בטקסי הנישואים, בשעה שעל-פי החוק, יש לדווח על מקרים כאלה למשטרה.

לעתים קרובות, דעתם של "מכובדי הכפר" מחייבת יותר מחוקי המדינה. "חובת הדיווח" למשטרה, לבית המשפט ואף למשרד העבודה והרווחה נדחית לעתים עד לאחר ניסיונות "הסולחה" - בדומה ל"קהילות סגורות" במגזר היהודי, כגון: בקרב החרדים, בקיבוצים ובמושבים.

## המלצות

1. יש לבחון את הצורך בהקמתה של ועדה מיוחדת למגזר הערבי, בשיתופם של "מכובדים" מקרב המנהיגות הפוליטית ומנהיגי דת - בדומה ל"ועדות הרבנים" אשר הוקמו ליד המשח"ים במגזר היהודי חרדי. ייתכן שחברי הוועדה יוכלו לפעול כ"מגשרי תרבות", וככאלה יוכלו למצוא דרכים ייחודיות לטיפול במצוקתם של הילדים ומשפחותיהם, מתוך כיבוד היסודות התרבותיים והדתיים של אוכלוסיות אלה.
2. יש לבחון בוועדה מיוחדת את הצורך בפיתוח מומחיות ייחודית - "רגישת תרבות" - לסקטור הערבי. אם ההמלצה תהיה חיובית, יש לפתח תוכניות להכשרת עובדים - ערבים ויהודים יחדיו - ל"רגישויות התרבותיות".
3. יש להגביר את יעילותם של פקידי-הסעד על-ידי העמקת ההסברה לראשי הרשויות בכל האמצעים העומדים לרשות המחוז, כדי לקבל את גיבויים - לפני שמגישים תלונה במשטרה.
4. יש לתרגם חומרי הסברה מקצועיים לשפה הערבית. כדי להפיץ ולהטמיע את הסוגיות המרכזיות בנושאי ילדים בסיכון.

(ה) ילדים מוסלמים בפנימיות נוצריות. רוב הילדים בפנימיית "ציפורי" ועיבלין ממשפחות מוסלמיות והצוות הנו נוצרי. מצב זה מעורר חרדות לגבי שיטות חינוך הילדים בקרב חלק מההורים. לא מן הנמנע שמופעלים גם לחצים על חלק מההורים על-ידי התנועה האיסלמית.

המלצה: יש לבחון את סוגיית הילדים המוסלמים בפנימיות נוצריות ברגישות התרבותית הראויה.

## 6. פיתוח בסיסי מידע

עבודה זו, הכוללת לראשונה מידע מגוון על ילדים ועל בני נוער ערבים בסיכון ועל השירותים הניתנים להם, מדגישה את הצורך ביצירה ובשיפור מתמיד של בסיסי מידע מקצועיים ואדמיניסטרטיביים, הקיימים ביחס לאוכלוסייה זו לאורך זמן - למטרות מעקב אחר השינויים בדפוסי הצרכים והתפתחות השירותים. את הנתונים יש לארגן, בין השאר, על-פי קבוצות גיל, מין וחומרת הבעיה.

## אחרית דבר

בהתבסס על דוח זה, החל צוות בראשות משרד העבודה והרווחה בתהליך עבודה לקביעת קדימויות לגבי ההמלצות ולגיבוש תכניות ליישומן. בשיתוף עם אשלים, אושרה בשנת 2002 תכנית תלת-שנתית הכוללת הקמת מרכז חירום אזורי לילדים בסיכון, מסגרת פנימייתית לנערות במצוקה, פיתוח מואץ של כוח אדם והקמת יחידה ניידת לטיפול בילדים בסיכון, שתפעל על בסיס אזורי.

## תודות

חובה נעימה היא להודות לכל אותם אנשי המקצוע שסייעו בהכנת דוח זה ותרמו להשלמתו.

**למוטי וינטר**, מנהל השירות לילד ולנוער, שיזם את העבודה ולחברי הנהלת השירות על מתן התמיכה והגיבוי.

**לטוביה וינר**, מרכז השירות לילד ונוער במחוז הצפון, שהעמיד את עבודת תכנון הדוח ואת השלמתו בראש סדר העדיפויות.

**לחברי ועדת ההיגוי** - מפקחי מחוז חיפה והצפון ונציגי המנהלים מהמגזר הערבי - שליוו את איסוף המידע והכנת הדוח בכל שלביו וקראו טיוטות קודמות של הדוח; לעובדים הסוציאליים, מנהלי המחלקות והמפקחים שהקדישו מזמנם לאיסוף מידע, המהווה בסיס לדוח זה.

**לנטע ברנע**, שעסקה בעיבוד המידע שהיווה בסיס לדוח זה, **לשמואל באר וליצחק שנור** שסייעו בגיבוס ופענוח נתונים סטטיסטיים **ולטלי שלומי** שחשבה וחישבה, עיצבה וערכה, ובלעדי עזרתה דוח זה לא היה רואה אור.

ולבסוף, לד"ר ראסם חמיסי, מהמחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטת חיפה ומנהל המרכז לתכנון אסטרטגי ברשויות המקומיות הערביות, אשר הכין את מפת הרשויות המקומיות - במיוחד למחקר זה.

תודה לכולכם.

## חברי ועדת ההיגוי

### נציגי הפיקוח המחוזי

טוביה וינר - רכז השירות במחוז  
אליצור בלום - מפקח פנימיות  
חנה ברום - מפקחת קהילה  
ענת בר-שדה - מפקחת קהילה  
נועה גפני - מפקחת פנימיות  
חוה הגג - פקידת סעד מחוזית  
מלכה ויסברג - מפקחת השמה מחוזית  
מוחמד חטיב - פקיד סעד מחוזי  
הייפא טועמה - פקידת סעד מחוזית  
שמואל כהן - פקיד סעד מחוזי  
חוה לוי - פקידת סעד מחוזית  
אמירה מנסור - מפקחת קהילה  
דליה פז - מפקחת קהילה  
אביבה רשפון - מפקחת קהילה

### נציגי המנהלים

רבקה בורנשטיין ונג'מה חדאד - חיפה  
חוסאם חלבי - דלית אל כרמל  
בסאם חמדון - מכר-גידידה  
יזיד כרייני - דיר אל אסד  
מיכל ליאון - מ"א משגב  
עסאם מסארוה - כפר קרע  
כמיליה מטאנס - כפר יאסיף  
הייפא פאהום - רכזת ועדת החלטה ניידת  
ריאדה שלאטה וזידאני רחאב - טמרה  
נאסר דראושה - בסמט טבעון

# תוכן עניינים

1	1. הקדמה
2	2. האוכלוסייה הערבית בישראל
2	א. רקע
3	ב. תהליכי שינוי בחברה הערבית
4	ג. ילדים ובני נוער ערבים
5	ד. שירותי רווחה לילדים ולבני נוער ערבים
8	3. האוכלוסייה הערבית במחוז חיפה והצפון
10	א. מאפייני הרשויות המקומיות והמחלקות לשירותים חברתיים
11	4. ילדים ערבים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים
16	5. שירותי רווחה הניתנים לילדים ובני נוער ערבים במחוז הצפון
16	א. פריסת עובדים סוציאליים העובדים עם ילדים ומשפחותיהם במחלקות
17	ב. שירותים בקהילה
23	ג. הגנה, טיפול והשגחה על פי חוק הנוער
28	ד. שירותים חוץ-ביתיים
30	6. הפיקוח על שירותי הרווחה לילדים ולבני נוער במחוז חיפה והצפון
33	7. סיכום והמלצות
33	א. רקע כללי
34	ב. ממצאים עיקריים
36	ג. תחומי פעולה וסוגיות להמשך תהליך התכנון אחרית דבר
45	ביבליוגרפיה
	סיכום בערבית
	סיכום באנגלית

## רשימת לוחות

### פרק 2

לוח 1: מאפיינים סוציו-דמוגרפיים בסיסיים באוכלוסייה הערבית בהשוואה לכלל האוכלוסייה בישראל, 1997-1999

### פרק 3

לוח 1: ילדים במחוז הצפון, לפי דת

לוח 2: ילדים בחיפה ובעכו, לפי לאום, 1997

לוח 3: סוגי הרשויות הערביות במחוז הצפון ואוכלוסייתן, 1997

לוח 4: הרשויות המקומיות הערביות, לפי אשכול חברתי-כלכלי במחוז הצפון, 1999

לוח 5: אוכלוסיית היישובים לפי סוג יישוב ואשכול חברתי, 1998

### פרק 4

לוח 1: הילדים המוכרים במחלקות לשירותים חברתיים, לפי סוגי הרשויות

לוח 2: ילדים בעלי מאפיינים סוציו-דמוגרפיים נבחרים מכלל הילדים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים, לפי סוג יישוב - 1996

לוח 3: אחוז הילדים שלגביהם צוינו נזקקות - מכלל הילדים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים, לפי סוג נזקקות וסוג יישוב - 1996

לוח 4: רמת הסיכון של הילדים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים לפי סוג יישוב, 1996

### פרק 5

לוח 1: בעלי תפקידים בתחום ילדים ונוער במחלקות לשירותים חברתיים, 1998

לוח 2: תפקידים נוספים של רכז ועדות החלטה, 1998

לוח 3: תפקידים נוספים של רכז ועדות החלטה, לפי סוג יישוב, 1998

לוח 4: ילדים בוועדות החלטה, 1996/97

לוח 5: ילדים ומסגרות בשירותים קהילתיים, לפי סוג יישוב, 1998

לוח 6: מסגרות וילדים שקיבלו שירותים ואחוזם מתוך ילדים הרשומים במחלקות

לוח 7: מחלקות שבהן יש מינוי של פקיד סעד, לפי סוג יישוב

לוח 8: תפקידים נוספים של פקיד הסעד, 1998

לוח 9: תפקידים נוספים של פקיד הסעד, לפי יישוב, 1998

לוח 10: אוכלוסיית המטופלים של פקידי הסעד, לפי סוג הטיפול

לוח 11: אוכלוסיית המטופלים של פקידי הסעד, לפי יישוב

לוח 12: מאפייני פנימיות במגזר הערבי בצפון, 1998

לוח 13: ילדים באומנה ומשפחות אומנה במגזר הערבי במחוז הצפון, 1998

### פרק 6

לוח 1: קריטריונים המצביעים על הצורך בתשומת לב מוגברת של מפקחים, 1998

לוח 2: קדימויות לפיקוח לפי סוגי יישוב לפי מספר המדדים - 1998

לוח 3: רשויות בעלות קדימות לפיקוח, 1998

# 1. הקדמה

מטרותיה של עבודה זו, המבטאת יוזמה של השירות לילד ולנוער במשרד העבודה והרווחה הן אלו:

- ♦ לבחון את מאפייני הילדים בסיכון במגזר הערבי במחוז חיפה והצפון
- ♦ לסקור את השירותים המוגשים להם
- ♦ לסקור את הצרכים שעדיין נותרו ללא מענה מספק, ומתוך אלה לתכנן מענים הולמים יותר לאוכלוסיות הילדים, בני הנוער ומשפחותיהם הנמצאים בטיפול השירות ובאחריות המחלקות המקומיות לשירותים חברתיים.

הנתונים המוצגים בדוח זה מתבססים על מספר מקורות:

1. **מאגרי מידע של משרד העבודה והרווחה:** המרכזיים שבהם: קובץ נתוני יסוד וממצאי מחקר הערכה על ועדות החלטה.
2. **מאגרי מידע מחוץ למשרד,** בעיקר: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ילדים בישראל: שנתון סטטיסטי.
3. **שאלונים אשר הופצו למחלקות לשירותים חברתיים** ורוכזו על ידי מפקחי השרות לילד ונוער במחוז הצפון.
4. **הערכות סובייקטיביות של מפקחי המחוז ונציגי המנהלים,** אשר השתתפו בדיונים אינטנסיביים לגבי מצבן של המחלקות לשירותים חברתיים ולגבי מצבם של הילדים בסיכון במחוז.

הנתונים המהווים בסיס לדוח זה נאספו בשנים שונות בהתאם לזמינותם:

- ♦ הנתונים שנלקחו מקובץ נתוני יסוד מתייחסים לשנת 1996.
- ♦ הנתונים הסטטיסטיים מתייחסים לשנים 1997-1999.
- ♦ השאלונים אשר מולאו במחלקות וכן הערכות המפקחים מתייחסים לשנת 1998.

עבודת המחקר לוותה בוועדת היגוי מקרב קבוצת המפקחים הרלוונטיים של השירות לילד ונוער במחוז חיפה והצפון וכן מקרב המנהלים מהמגזר הערבי ומהיישובים המעורבים במחוז.

כאמור, לידתה של עבודה זו הייתה ברצון לקבל תמונה כוללת וממוקדת על מצבם של הילדים בסיכון במגזר הערבי במחוז הצפון ובמצב השירותים המוגשים להם. זוהי הפעם הראשונה שבה מרוכזים ומפורסמים נתונים מסוג זה המתייחסים לרשויות הערביות בצפון (מלכתחילה לא היו כוונות להציג תמונה משווה למצב העניינים במגזר היהודי). בנוסף לכך יש לזכור, כי הנתונים המוצגים בעבודה זו משקפים את מצב העניינים במגזר הערבי, כפי שהדבר היה לפני תחילתה של התוכנית הלאומית ב-1998.

אנו מקווה שהממצאים, ההמלצות והדיונים שיתקיימו בעתיד יביאו לשיפור משמעותי במצבם של הילדים בסיכון במגזר הערבי כולו, במצב משפחותיהם ובהיקף ובאיכות השירותים העומדים לרשותם.

## 2. האוכלוסייה הערבית בישראל

### א. רקע

האוכלוסייה הערבית בישראל מנתה בשנת 1998 1,128,000 נפש, והיא מהווה קרוב לחמישית מכלל אוכלוסיית מדינת ישראל<sup>3</sup>. עם הקמת המדינה מנתה האוכלוסייה הערבית 13% מכלל האוכלוסייה. הגידול בחלקה היחסי של האוכלוסייה הערבית, למרות עלייתם של יהודים לישראל במהלך כל שנות קיום המדינה, נובע משיעורי הילודה הגבוהים בקרב אוכלוסייה זו, כמו גם מעלייה מתמדת בתוחלת החיים.

האוכלוסייה הערבית בישראל מרוכזת בשלושה ריכוזים עיקריים: (1) הגליל (2) הנגב ו-3) המשולש הדרומי והצפוני במרכז הארץ.

האוכלוסייה הערבית מורכבת מתת-קבוצות, הנבדלות זו מזו במאפייניהן הדתיים, החברתיים והתרבותיים. ניתן להבחין בהבדלים בין קבוצות דתיות שונות - מוסלמים (80%), נוצרים (11%), דרוזים (9%), בין קבוצות בעלות דפוסי מגורים שונים, כגון: עירוניים וכפריים ובין קבוצות בעלות תרבות או בעלות סגנון חיים ייחודי, כגון הבדווים. שונות זו באה לידי ביטוי באורחות החיים של בני הקבוצות השונות ובתרבותם, בשיעורי הילודה, בתנאי הדיור ובמצבם הכלכלי והתעסוקתי השונה.

לוח 1 מציג מאפיינים סוציו-דמוגרפיים בסיסיים של האוכלוסייה הערבית, בהשוואה לכלל האוכלוסייה בישראל. מהלוח עולה שהאוכלוסייה הערבית בכללותה מאופיינת במשפחות גדולות יותר, ברמת השכלה נמוכה יותר וברמת הכנסה נמוכה יותר משל כלל האוכלוסייה בישראל. כתוצאה מכך, אחוז הילדים החיים מתחת לקו העוני גבוה מאוד בקרב האוכלוסייה הערבית. חשוב לציין שקיימים הבדלים בין הקבוצות השונות בתוך האוכלוסייה הערבית. בקרב הנוצרים, המשפחות קטנות יותר ורמות התעסוקה וההכנסה גבוהות יותר בהשוואה לקבוצות האחרות.

<sup>3</sup> מקור: שנתון סטטיסטי לישראל, מסי' 50 (1999), לוח 2.1.

**לוח 1: מאפיינים סוציו-דמוגרפיים בסיסיים באוכלוסייה הערבית בהשוואה לכלל האוכלוסייה בישראל, 1997-1999 (באחוזים)**

האוכלוסייה היהודית	האוכלוסייה הערבית	השכלה <sup>1</sup>
14.8	38.5	נשים - פחות מ-8
35.4	26.5	12-11
39.3	18.6	על-תיכונית
11.1	28.7	גברים - פחות מ-8
37.9	30.0	12-11
38.8	20.7	על-תיכונית
2.16	3.04	מס' ילדים ממוצע למשק בית <sup>1</sup>
*16.6	37.6	% המשפ' מתחת לקו העוני <sup>2</sup>
*22.9	42.7	% הילדים מתחת לקו העוני
		תעסוקה (בכוח העבודה האזרחי) <sup>3</sup>
51.0	19.5	נשים
60.6	66.4	גברים

\* % מכלל האוכלוסייה  
<sup>1</sup> השנתון הסטטיסטי, 1999, <sup>2</sup> סקירה שנתית המוסד לביטוח לאומי, 1998/99, <sup>3</sup> סקר כח אדם של הלמ"ס, 1997

**ב. תהליכי שינוי בחברה הערבית**

שני תהליכים נחשבים לחשובים, מבחינה חברתית, תרבותית וכלכלית עבור הערבים בישראל: מודרניזציה ואורבניזציה. שניהם גם יחד כוללים הפנמת ערכים מודרניים, כגון: חופש אישי, שוויון חברתי ודמוקרטיה פוליטית, במקום הנורמות המסורתיות, ששלטו לאורך זמן בחברה זו. תהליכים אלה באים לידי ביטוי גם בעלייה מתמדת ברמת ההשכלה - ובכלל זה, השכלה גבוהה - ובעלייה ברמת החיים ובעיקר בדפוסי הצריכה (אל-חאג', 1994). חשיפת החברה הכפרית לאמצעי התקשורת ההמוניים ויצירת קשרים אינטנסיביים עם החברה היהודית העירונית הם שני גורמים מכריעים ביצירת תהליכי שינוי בתחומי החיים השונים של חברה זו. בהקשר זה ניתן לומר כי המגע לאורך זמן בין החברה היהודית המערבית, המושתתת, בין השאר, על ערכי מדינת הרווחה, לבין החברה הערבית הכפרית המסורתית, חולל בעבר, וממשיך לחולל גם היום, את השינויים החברתיים והתרבותיים, המתרחשים בכפרים הערביים. עם זאת, יש לזכור כי לצד המודרניזציה, קבוצות אוכלוסייה ניכרות בחברה הערבית עוברות תהליך של חזרה לדת.

שינויים אלו התחזקו גם כתוצאה מגידול האוכלוסייה ומהשינוי בדפוסי המגורים של האוכלוסייה הערבית. בעוד שבעבר התגוררה מרבית האוכלוסייה הערבית ביישובים בעלי אופי כפרי, עם הזמן כפרים קטנים הפכו לבינוניים, כפרים בינוניים לגדולים וכפרים גדולים לערים קטנות. שינוי זה בדפוסי המגורים מביא עמו שינויים חברתיים שונים, כמו גם צורך בהיערכות אחרת של מערכות השירותים המקומיות.

השינויים החברתיים והכלכליים משפיעים גם על חיי המשפחה בחברה הערבית בישראל. ערכים משפחתיים מסורתיים נאלצים להתחרות בערכים מערביים, הממקמים קריירה ומקצוע כמטרות מרכזיות, ומדגישים אינדיבידואליות לעומת משפחתיות. שינויים אלה משפיעים על היחסים בין ההורים והילדים, על ציפיות ההורים ביחס לעתיד ילדיהם ועל ציפיות הילדים מעתידם הם. למשל, בסקר שנערך בקרב משפחות ערביות עם ילדים בעיר לוד נמצא שבעוד של-9% מהאבות השכלה על-תיכונית ול-36% השכלה תיכונית, ההורים מצפים לכך ש-90% מהילדים יסיימו את לימודיהם במוסד על-תיכוני, והם מעריכים שציפייה זו תתמש ביחס ל-78% מבין הילדים. פערים אלה בציפיות לרמת השכלה ומקצוע בין הורים לילדים יוצרים מצב שבו אין ביכולתם של ההורים להוות מודל לחיקוי עבור ילדיהם, גם בעיניהם עצמם (אבו-אסבה, אשקר ודולב, עומד להתפרסם). בנוסף, הבדלים בין הורים לילדים באמונות ובערכים יכולים ליצור קשיים בהידברות בין הדורות; בעיקר כשמדובר בבני נוער החשופים בו-זמנית לתהליכי השינוי החברתיים ולתהליכים ההתפתחותיים הקשורים לגיל ההתבגרות.

שינויים נוספים בחיי המשפחה ובדפוסי ההורות נובעים מכך שנשים ערביות רבות יותר מבעבר עובדות מחוץ למשק הבית. אף שאחוז הנשים העובדות מחוץ למשק הבית במגזר הערבי עדיין נמוך (19.5% לעומת 51% בקרב נשים יהודיות - השנתון הסטטיסטי, 1999) זהו אחוז גבוה, יחסית למצב לפני 10 שנים (כ-12%). השינוי בדפוסי התעסוקה של הנשים גורר אחריו שינויים במעמד האישה בבית, בחלוקת התפקידים בין נשים וגברים וביחסים בין הורים לילדים. בנוסף, עבודה מחוץ לבית מחייבת דאגה לסידורים ולמסגרות בקהילה לילדים, שקודם לכן נשארו בבית בהשגחת אימותיהם (אברהם, 1993; חגי-יחיא, 1994).

השינויים שחלו בחברה הערבית ובמבנים המשפחתיים המסורתיים גוררים אחריהם שינויים בצרכים, בהעדפות ובדפוסי צריכת השירותים של אוכלוסייה זו. כאמור, כניסתן של יותר נשים לכוח העבודה, העלתה את הצורך בפיתוח מהיר יותר של מסגרות קהילתיות יומיות לילדים בגיל הרך ושל מסגרות לשעות שלאחר הלימודים ולפעילויות הפנאי לילדים מבוגרים יותר ולבני הנוער. השינויים במבנה המשפחה, בתפקידי ההורות ובחשיבותה של המשפחה המורחבת מחייבים ליצור מסגרות חדשות שיהוו מקור תמיכה לכל בני המשפחה ובעיקר לילדים ולבני הנוער. לכן, גדלה חשיבותם של השירותים ושל המסגרות הבלתי פורמליות בקהילה. שירותים אלו יכולים להוות מסגרות מפגש לבני הנוער עם "קבוצת השווים", מקור לתמיכה ולסיוע בהתמודדות עם תהליכי השינוי וההתבגרות, תוך שמירה על ערכים תרבותיים מרכזיים, שיספקו מגע עם מבוגרים תומכים.

## ג. ילדים ובני נוער ערבים

למרות הירידה המתמשכת בשיעורי הילודה בקרב אזרחי ישראל הערבים, החברה הערבית ממשיכה להיות חברה "צעירה". בעוד שאחוז הילדים בקרב כלל האוכלוסייה בישראל הוא 34%, שיעורם בקרב האוכלוסייה הערבית הוא 47%. כאמור, קיימים הבדלים בין הקבוצות השונות בשיעורם של הילדים מכלל האוכלוסייה. אחוז הילדים בקרב המוסלמים מגיע לכדי מחצית (49%); בקרב הדרוזים - 43%, ובקרב הנוצרים הילדים הם כשליש מכלל האוכלוסייה (32.9%) (למ"ס, 1999). לפיכך, בעוד כלל

האוכלוסייה הערבית היא כחמישית מאוכלוסיית המדינה, מהווים הילדים כרבע מכלל הילדים החיים בישראל. בקרב הילדים בני 0-4 אחוז הילדים הערבים אף גבוה יותר ומגיע ל-29%.

כפי שצוין קודם לכן, מאפייניה הסוציו-כלכליים של האוכלוסייה הערבית בישראל קשורים במצבי סיכון ומצוקה בקרב ילדים, בהם משפחות גדולות, שכיחות גבוהה של מצבי אבטלה, רמות הכנסה והשכלה נמוכות יחסית לצד רמת עוני גבוהה. בנוסף, אינדיקטורים המשמשים במדינות רבות לבחינת רווחתם של ילדים ובני נוער מעידים אף הם על כך, שמצבם של הילדים ושל בני הנוער הערבים גרוע יותר משל בני גילם היהודים. למשל:

- ♦ למרות הירידה המשמעותית בתמותת התינוקות בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל, עדיין מדובר בשיעורים גבוהים מאלו הקיימים בקרב היהודים - 4.2 לאלף לידות חי, לעומת 1.7 לאלף לידות חי, בהתאמה.
- ♦ שיעורי התאונות גבוהים יותר בקרב הילדים הערבים, בהשוואה ליהודים. מספרם של הילדים הערבים הנפטרים בתאונות כפול מזה של היהודים: לדוגמה, שיעור הילדים היהודים בני 0-4 שנפטרו בתאונות בשנים 1990-1992 היה 11.1 ל-100,000 ילדים, בעוד בקרב הילדים הערבים היה שיעור התמותה מתאונות באותה קבוצת גיל 28.1 ל-100,000 (בן אריה וציונית, 1995).
- ♦ אחוזים קטנים יחסית של ילדים ערבים בני 3 (44%) ו-4 (71%) מבקרים בגני ילדים בהשוואה לאוכלוסייה היהודית (95%-ו-99.4% בהתאמה).
- ♦ שיעורי הלמידה בבתי הספר התיכוניים נמוכים בהרבה בקרב בני הנוער הערבים לעומת בני הנוער היהודים (88.8% מהיהודים לומדים בכיתה י"ב לעומת 67.4 מבני הנוער הערבים).

מדדים אלו, כמו גם תהליכי השינוי החברתיים שתוארו קודם, מרמזים על קיום תנאים להתפתחות של מצבי סיכון בקרב ילדים ובני נוער ערבים, המחייבים התערבות של השירותים החברתיים. ואכן, אף שאין מידע שיטתי על היקפם של מצבי סיכון שונים בקרב ילדים ובקרב בני נוער בישראל ובקרב ילדים ובני נוער ערבים בפרט, יש עדויות לכך שמצבי סיכון ומצוקה שכיחים יותר בקרב ילדים ובני נוער ערבים מאשר בקרב בני גילם היהודים. כך, לדוגמה, במחקר ארצי לאיתור ילדים בסיכון באמצעות התחנות לבריאות המשפחה נמצא, שאחוז הילדים שאותרו בקרב האוכלוסייה הערבית גבוה פי שניים מאשר בקרב היהודים (4%-ו-2% בהתאמה); (יואל ודולב, טרם פורסם). כמו כן אחוז בני הנוער גילאי 15-17 שהם "מנותקים" כלומר, אינם לומדים ואינם עובדים, הוא 16.2% בקרב בני הנוער הערבים בהשוואה ל-5.1% בלבד בקרב בני הנוער היהודים.

## **ד. שירותי רווחה לילדים ולבני נוער ערבים**

על רקע העדויות למגוון הצרכים הרחב של ילדים ושל בני נוער ערבים, בולטים השיעורים הנמוכים של מקבלי השירותים בתחומים שונים. בחינת אחוז הילדים המוכרים לשירותי הרווחה במספר רשויות ערביות מצביעה על כיסוי נמוך יותר של שירותים אלה (7% בנצרת לעומת 14% ברמה הארצית). מבין כ-10,000 ילדים ובני נוער השהים בפנימיות של השירות לילד ולנוער, רק 766 ערבים (כורזים, 1996); מבין כ-13,000 בני נוער בטיפול השירות לקידום נוער רק 678 ערבים (כהאן, דולב ושמשי, 2001). ניתן להעלות מספר השערות לגבי הסיבות לכיסוי הנמוך יחסית של השירותים לילדים ולבני נוער ערבים:

- ◆ מצבן הכלכלי הרעוע של הרשויות המקומיות הערביות ומקומם של השירותים לילדים בסדרי העדיפויות של הרשויות המקומיות הערביות
- ◆ מדיניות ודרכי הקצאה בלתי שוויוניים מצד המשרד
- ◆ מחסור באנשי מקצוע בתחום הילדים בסיכון לצורך מתן השירותים
- ◆ דפוסי השימוש בשירותים של הערבים כאוכלוסיית מיעוט
- ◆ הצורך בהתאמה חברתית ותרבותית של השירותים לאורחות החיים ולהעדפות של האוכלוסייה הערבית

שירותים רבים בישראל, ובהם שירותי הרווחה האישיים, מוקצים על ידי השלטון המרכזי (משרד העבודה והרווחה), אך מותנים בהשתתפות הרשויות המקומיות, לדוגמה, חוק שירותי הרווחה (1958) מטיל את רוב האחריות להספקת השירות על הרשויות המקומיות, אף כי המדיניות נקבעת ברמה הממלטתית. תקציב המדינה להפעלת שירותי הרווחה אמור להיות שוויוני ואחיד ומבוסס על נוסחה קבועה, שבאמצעותה המדינה משלמת 75% והרשויות המקומיות 25%. אולם במציאות, רוב הרשויות המקומיות (כולל במגזר הערבי) מכסות יותר מ-25% מהעלות ומגישות יותר שירותים מההיקף שאושר על-ידי המשרד. ב-1993 הוותה ההשתתפות הממוצעת של הממשלה כשני-שלישים מההוצאות על שירותי רווחה (קטן, 1993; קטן, ינאי ושרר, 1996). המצב דומה גם בשירותים אחרים שבהם נדרשת הקצאה של הרשות המקומית כתנאי להקצאה הממשלתית או כבסיס למתן מענים לצרכים שאינם מוצאים מענה במסגרת הקצאה זו. מצב זה מוליד חוסר שוויון בין הרשויות המקומיות - רשויות מקומיות עניות או כאלה שאינן רואות מתן שירותים לילדים ולבני נוער כנושאים שיש לתת להם עדיפות, אינן יכולות לספק שירותים בהיקף הניתן על ידי רשויות שלהן משאבים רבים יותר או המייחסות חשיבות רבה יותר לנושאים אלה. אי-השוויוניות בין הרשויות המקומיות בולטת לרעת המגזר הערבי וגוברת עוד יותר, כאשר בתחומי הרשויות המקומיות הערביות פועלות פחות עמותות וארגונים לא ממשלתיים אחרים למטרת אספקת שירותים (קטן, ינאי ושרר, 1996).

בגלל מעמדן, הרשויות המקומיות הערביות סובלות מהקצאת משאבים נמוכה, יחסית לרשויות מקומיות יהודיות בעלות מבנה אוכלוסייה דומה. בנוסף, הרשויות המקומיות הערביות מתקשות לגייס משאבים מתושביהן על ידי גביית מסים, בגלל מצבן הכלכלי הקשה. זוהי שוב אחת הסיבות העיקריות למיעוט העמותות בתחום אספקת השירותים למגזר זה. לפיכך, רשויות אלה מתקשות לעמוד בהקצאה הנדרשת לצורך יישום המדיניות הממשלתית המומלצת על ידי משרד העבודה והרווחה או להשלמת ההקצאה הממשלתית מתקציבי הרשות (בר-אל, 1993; אבו-ריא, 1994; חזאן, 1997). מעבר לכך, בגלל המחסור בתשתיות עירוניות בסיסיות, כגון, כבישים, מדרכות סילוק פסולת וביוב - הרשויות המקומיות הערביות נותנות עדיפות לפיתוח הפיזי על פני פיתוח השירותים החברתיים בכלל ועל פני השירותים לילדים ולבני נוער בפרט (קיפניס ואספיס, 1994).

תחום נוסף שבו חסרה תשתית למתן שירותים הוא העדרם של אנשי מקצוע בעלי הכשרה בתחומי שירות שונים. העדר אנשי מקצוע בולט במיוחד בתחום החינוך בגיל הרך, בתחום המקצועות הפרה-רפואיים ובתחום המקצועות המסייעים (ייעוץ חינוכי, פסיכולוגים וכד'). במערכת החינוך מציינים גם

צורך במתן הכשרה מקיפה יותר לצוותי ההוראה ולמנהלי בתי הספר. מיעוט אנשי מקצוע דוברי ערבית, המכירים מקרוב את התרבות ואת השינויים החלים בקרב אוכלוסייה זו, מקשה להעניק שירותים לאוכלוסייה ומשפיע גם על דפוסי השימוש בהם (אבו-עסבה, 1998; דולב ואחרים, 1997).

מחקרים רבים מצביעים על העובדה **שקבוצות מיעוט משתמשות פחות בשירותים החברתיים האוניברסליים** מאשר קבוצות רוב (סויה, 1995). זה המצב גם כאשר יש צורך בשירותים מקצועיים טיפוליים (Sue, 1990; Temkin and Clark, 1988). למשל, אנשי מפתח בקהילה הערבית של יפו שרואיינו במחקר גישוש, על הסיבות לתת-השימוש בשירותי הייעוץ הציבוריים (סויה ושפירו, 1990) טענו, שאחד הגורמים המרתיעים הוא אי-האמון שתושבים ערבים חשים כלפי נותני השירותים. הסבר נוסף לתופעה זו של תת-השימוש בשירותים מקצועיים ניתן בעזרת המודל של "איום על הדימוי העצמי". לפי מודל זה, המחיר הפסיכולוגי של אובדן הדימוי העצמי עקב בקשת עזרה הוא גורם מרתיע, במיוחד אנשים בעלי דימוי עצמי גבוה, שהם אלה שיש להם יותר לאבד מאשר לאחרים (Ames, 1983; Nadler, 1991; Miller, 1985). לבסוף, בגלל תהליכי השינוי המהירים שעוברים על האוכלוסייה הערבית, עדיין אין מודעות מספקת לתפקידי השירותים החברתיים בחברה המודרנית ולנכונות האזרחים להשתמש בהם בשעות הצורך. לפיכך, יש חשיבות, בד בבד עם פיתוח שירותים, לדאוג להעלאת המודעות בקרב אזרחי ישראל הערבים לשימוש בשירותים ולהתאימם לתרבות ולצורכי האוכלוסייה כדי להופכם לנגישים יותר לאוכלוסייה הערבית. למרות הדברים האמורים לעיל, חלה בשנים האחרונות עלייה במודעות החברה הישראלית בכלל ובחברה הערבית בפרט, להגביר תכנון, פיתוח ומתן שירותים לילדים ולבני נוער ערבים. מודעות זו הביאה ליוזמות שונות לשיפור מערכי השירותים לילדים ולבני נוער, הן במישור המקומי והן במישור הארצי. במישור המקומי ניתן להצביע על יוזמות של **רשויות מקומיות** שונות, בהן לוד, נצרת וטמרה, לשפר את מערך השירותים לילדים ולבני נוער ערבים, באמצעות תהליכי תכנון שיטתיים ויישום יוזמות חדשות במערכות הרווחה וחינוך. במישור הממשלתי, ניתן להצביע על מספר יוזמות מרכזיות, שנועדו לתת מענים הולמים יותר לצורכיהם של ילדים ושל בני נוער ערבים. **חוק ביטוח בריאות ממלכתי** הגביר את כדאיות מתן השירותים לאוכלוסיות החלשות, ובכללן לערבים; דבר שהביא לפיתוח מואץ של שירותי בריאות ראשוניים למגזר זה. במקביל, עוֹפָה מערך שירותי הבריאות המניעתיים לגיל-הרך. במסגרת **השינויים בזכאות לקצבאות ילדים** הושוו קצבאות הילדים לאוכלוסייה הערבית והורחבו ההטבות למשפחות גדולות, צעדים המעידים על מאמץ לצמצום היקף העוני בקרב ילדים ערבים.

**בתחום החינוך**, ננקטו בשנים האחרונות יוזמות רבות להגדלת היקף המשאבים המוקצים לילדים ולבני נוער ערבים במגוון רחב של תחומים (מדינת ישראל, 2001). יוזמות אלו ננקטו בעקבות אימוץ מסקנותיהן של מספר ועדות שהוקמו על מנת לגבש תוכניות חומש והמלצות למערכת החינוך הערבית בכללותה. נקבעו מדדי טיפוח ליישובים ערביים, תוגברו השירותים התומכים והתוכניות המיוחדות בבתי הספר, יישובים ערבים נכללו ברשימות היישובים שבהם ניתן חינוך טרום-חובה חינוך ופיתוח תוכניות הכשרה למורים ולגננות.

### 3. האוכלוסייה הערבית במחוז חיפה והצפון

במחוז חיפה והצפון יש 127 רשויות מקומיות (95 במחוז הצפון ו-32 במחוז חיפה); (הלמ"ס, קובץ יישובים, 1997), מהן 78 רשויות מקומיות שבהן מתגוררת אוכלוסייה ערבית. ב-67 מהרשויות הללו (85% מכלל הרשויות) מתגוררת אוכלוסייה ערבית בלבד וב-11 רשויות נוספות מתגוררים יהודים וערבים ביישובים מעורבים<sup>4</sup>. ביישובים אלה נכללים ארבעה יישובים עירוניים - חיפה, עכו, נצרת-עילית ומעלות-תרשיחא - ועוד שבע מועצות אזוריות. ברשויות מקומיות אלה יש רוב יהודי - וברוב הסטטיסטיקות הלאומיות הן נכללות בקטגוריה של יישובים יהודיים - שבהם אוכלוסייה ערבית בהיקף ניכר.

בעבודה זו חולקו 67<sup>5</sup> הרשויות שבהן מתגוררים ערבים בלבד ל-5 קבוצות, על פי גודלן. כל היישובים המעורבים נכללו בקבוצה נפרדת - כלהלן:

1. **ערים:** נצרת; אום אל פחם; שפרעם; באקה אל גרבייה; טמרה וסחנין (סה"כ 6)
2. **יישובים גדולים שאינם ערים:** מעל 10,000 נפש (סה"כ 12)
3. **יישובים בינוניים:** מתחת ל-10,000 ומעל 5,000 נפש (סה"כ 27)
4. **יישובים קטנים:** מתחת ל-5,000 נפש (סה"כ 22)
5. **יישובים מעורבים:** ערים ומועצות אזוריות (סה"כ 11)

מחוז הצפון של משרד העבודה והרווחה כולל בתוכו את הריכוז הגדול ביותר של האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל. כמו כן, מחוז הצפון הוא היחיד מבין המחוזות בארץ שבו הילדים הערבים מהווים רוב: 57.9% (ראה לוח 1). בשנת 1998 מנתה אוכלוסיית מחוז הצפון 945 אלף נפש, מהם 49% יהודים ו-51% ערבים. לפי תחזיות גידול האוכלוסייה עד שנת 2010 תמנה אוכלוסיית מחוז הצפון כ-1,385,000 נפש, מהם 52% ערבים.

לוח 1: ילדים במחוז הצפון, לפי דת (במספרים ובאחוזים):\*

ללא סיווג דת	התפלגות לפי דת באחוזים				סך הכול	אחוז מכלל האוכלוסייה	מספרים (אלפים)	מחוזות ונפות
	יהודים	מוסלמים	נוצרים	דרוזים				
						50	629.5	סה"כ חיפה והצפון
1.1	41.0	42.0	7.0	8.9	100.0	39.6	391.6	מחוז הצפון
2.2	86.7	9.4	1.7	0.0	100.0	37.0	31.6	נפת צפת
0.3	66.6	10.8	8.8	13.5	100.0	38.4	32.9	נפת כנרת
1.4	40.0	50.1	8.1	0.0	100.0	39.4	140.3	נפת יזרעאל
1.7	28.2	49.7	7.3	13.7	100.0	40.4	173.5	נפת עכו
0.9	44.1	6.6	0.3	48.1	100.0	41.5	13.3	נפת גולן
2.4	68.0	24.2	2.4	3.0	100.0	30.1	237.9	מחוז חיפה
3.2	83.4	4.0	4.1	5.3	100.0	26.9	136.0	נפת חיפה
1.0	47.5	51.3	0.2	0.0	100.0	38.8	101.9	נפת חדרה

\* מחוז הצפון במשרד העבודה והרווחה כולל את מחוז הצפון ואת מחוז חיפה על פי החלוקה של משרד הפנים. מקור: למ"ס, אוכלוסייה ותנועה טבעית 1997, 1998; למ"ס, גף דמוגרפיה, 1998. מתוך: בן אריה וציונית, ילדים בישראל, 1998, המועצה לשלום הילד.

<sup>4</sup> מפת הפריסה של יישובי המחקר לפי גודל אוכלוסייה נמצאת לפני ההקדמה  
<sup>5</sup> בשנת 1998 נוסף יישוב לקטגוריות היישובים הבינוניים.

לוח 2 מתאר את התפלגות אוכלוסיית הילדים במחוז חיפה והצפון, על פי מחוז ועל פי הנפות השונות. כפי שניתן לראות מהלוח, במחוז חיפה והצפון חיים היום 629,500 ילדים ובני נוער בני 0-17 והם מהווים 50% מכלל אוכלוסיית המחוז. מהלוח עולה, כי השיעורים הגבוהים ביותר של ילדים ערבים נמצאים בנפת עכו (70.7%); בנפת יזרעאל (58.2%); במחוז הצפון (ללא מחוז חיפה 57.9%) ובנפת חדרה (51.5%). בשתי הערים המעורבות הגדולות במחוז חיפה והצפון - חיפה ועכו - שיעור הילדים הערבים מתקרב לשליש (31.4%) בעכו ולחמישית (17.4%) בחיפה (ראה לוח 2).

**לוח 2: ילדים בחיפה ובעכו, לפי לאום (במספרים - באלפים ובאחוזים), 1997**

עיר	סך הכול		יהודים		ערבים	
	אלפים	אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים	אחוזים
חיפה	63.4	100	52.4	82.6	11	17.4
עכו	15.3	100	10.5	68.6	4.8	31.4

מקור: למ"ס, עיבוד נתונים, 1998

בלוח 3 ניתן לראות כי למעלה משליש מהרשויות המקומיות (36%) נמצאות בקבוצת היישובים הבינוניים, ובהן חיים כשליש (כ-104,000) מסך כל הילדים הערבים במחוז הצפון (כ-310,000). קבוצת היישובים הקטנים היא השנייה בגודלה במחוז - עם 28% מהרשויות המקומיות, אך עם מספר הילדים הקטן ביותר - כ-34,000, המהווים רק 11% מסך כל הילדים הערבים במחוז. חמישה-עשר אחוזים מהיישובים הם יישובים גדולים שאינם ערים. ביישובים אלה גרים כ-20% מהילדים הערבים במחוז. ולבסוף, בשש הערים הערביות במחוז, המהוות 8% מכלל היישובים, חיים למעלה מרבע (26%) מהילדים הערבים בצפון.

**לוח 3: סוגי הרשויות הערביות במחוז הצפון ואוכלוסייתן (1997)**

סוג הרשות	סה"כ יישובים		סה"כ אוכלוסייה		סה"כ בני 0-19 % מכלל האוכלוסייה	
	מספר	אחוז	מספר	אחוז	מספר	אחוז
סה"כ יישובים ערביים	67	86	597,484	89	280,440	50
יישובים מעורבים	11	14	77,041	11	28,037	39
סה"כ	78	100	674,525	100	308,477	49
יישובים ערביים						
ערים	6	8	170,900	25	80,113	50
יישובים מעל 10,000 נפש	12	15	152,894	23	62,691	51
יישובים בין 5,000-10,000 נפש	27	35	200,450	30	103,902	51
יישובים מתחת ל-5,000 נפש	22	28	73,240	11	33,734	48

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ונתוני יסוד

## א. מאפייני הרשויות המקומיות והמחלקות לשירותים חברתיים

לוחות 4-5 מתייחסים לאשכול החברתי-כלכלי שנקבע ליישוב (1999). המדד החברתי כלכלי מחושב על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לכל רשות מקומית (ערים או מועצה מקומית - אך ללא מועצות אזוריות). המדד מבוסס על משתנים המצביעים על הרמה החברתית-כלכלית של תושבי הרשות, כגון, הכנסה של התושבים, תחום הדיור (צפיפות, איכות), ציוד בדירה (כגון מזגן, מחשב אישי, וידאו), רמת מינוע (בעלות על מכונית), חינוך והשכלה (שיעור זכאים לבגרות וכדומה), אפיוני תעסוקה ואבטלה ומצוקות חברתיות וכלכליות מסוגים שונים. על סמך מאפיינים אלה מתקבל ציון המבטא את האשכול הכלכלי-חברתי של הרשות. הציונים חולקו ל-10 "אשכולות". האשכול הראשון מבטא את הרמה הכלכלית-חברתית הנמוכה ביותר והאשכול ה-10 מבטא את הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר. יש לציין כי מדד זה הוא אחיד לכל הרשויות (ערביות ויהודיות) ולכן מאפשר השוואה ביניהן.

לוח 4: הרשויות המקומיות הערביות, לפי אשכול חברתי-כלכלי במחוז הצפון, 1999 (במספרים ובאחוזים)\*

אשכול גודל היישוב	1	2	3	4	5	6	+7
סה"כ רשויות מסווגות בארץ (203)	9	26	44	24	16	22	62
	(4%)	(13%)	(22%)	(12%)	(8%)	(11%)	(30%)
סה"כ יישובים ערביים מסווגים (63)**	4	21	25	9	1	3	
	(6%)	(33%)	(40%)	(14%)	(2%)	(5%)	
ערים (6)		2	4				
		(33.3%)	(66.7%)				
מעל 10,000 נפש (12)	2	3	4	2		1	
	(17%)	(25%)	(33%)	(17%)		(8%)	
9,999-5,000 נפש (26)	1	10	11	3	1		
	(4%)	(38%)	(42%)	(12%)	(4%)		
מתחת ל-5,000 נפש (19)	1	6	6	4	2		
	(5%)	(32%)	(32%)	(21%)	(10%)		

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (פרסום 1118, 1999)

\* הפרסום אינו כולל את כל הרשויות המקומיות הערביות במחוז הצפון.

\*\* לא כל היישובים סווגו על-פי אשכול חברתי-כלכלי.

לוח 4 מציג את הרשויות הערביות במחוז הצפון ואת מיקומן, לפי האשכול החברתי-כלכלי. מהלוח ניתן לראות כי רוב הרשויות הערביות (40%) ממוקמות באשכול השלישי, ולמעלה משלושה רבעים מהן ממוקמות בשלושת האשכולות הנמוכים (79%) - שיעור כפול מהמצב ברמה הלאומית (39%). **נתונים אלה מבליטים את הפער החברתי כלכלי של המגזר הערבי בצפון בהשוואה לנתונים ארציים.**

לוח 5 : אוכלוסיית היישובים לפי סוג יישוב, ואשכול חברתי 1998 (במספרים ובאחוזים)

סה"כ	6	5	4	3	2	1	
581,344 (100%)	19,790 (3.5%)	7,460 (1%)	56,740 (10%)	285,620 (49%)	176,690 (30.5%)	35,044 (6%)	סה"כ יישובים ערביים מסווגים (63)
170,900 (30%)				130,500 (76%)	40,400 (24%)		ערים (6)
152,894 (26%)	15,200 (10%)		23,500 (15%)	48,100 (31%)	43,700 (29%)	22,394 (15%)	מעל 10,000 נפש (12)
193,090 (33%)		7,460 (4%)	19,330 (10%)	86,870 (45%)	70,890 (37%)	8,540 (4%)	9,999-5,000 נפש (26)
64,460 (11%)	4,590 (7%)		13,910 (22%)	20,150 (31%)	21,700 (34%)	4,110 (6%)	מתחת ל-5,000 נפש (19)

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (פרסום 1039, 1999).  
\* לא כל היישובים סווגו על-פי אשכול חברתי-כלכלי.

לוח 5 מציג את גודל האוכלוסייה ביישובים הערביים בצפון, לפי סוגי היישוב ולפי האשכול החברתי. בלוח ניתן לראות כי הרוב המכריע של תושבי היישובים הערביים בצפון (85.5%) חיים ביישובים הממוקמים בשלושת האשכולות הכלכליים-חברתיים הנמוכים. לפיכך, ניתן להניח, על בסיס נתון זה, כי רבים מאוכלוסיית היישובים הערביים במחוז הצפון סובלים מבעיות חברתיות וכלכליות הקשורות לתנאי חיים בעוני - הכנסה נמוכה, שיעורי אבטלה גבוהים, שיעורי השכלה נמוכים וכדומה.

#### 4. ילדים ערבים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים

במסגרת תפקידן של המחלקות לשירותים חברתיים ניתן טיפול לילדים במצבי סיכון וסכנה. פרק זה מציג את מאפייני הילדים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים ביישובים ערביים במחוז הצפון.

לוחות 1-3 מתייחסים לשיעורם ולמאפייניהם של הילדים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים. מקור הנתונים הוא קובץ נתוני יסוד של משרד העבודה והרווחה משנת 1996. בקובץ נתן למצוא נתונים על כלל היחידים והמשפחות הנמצאים בטיפול המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בישראל.

יש לציין, כי בקובץ נתוני היסוד אין התייחסות לדת הילד ולמשפחתו. בשל כך, לא ניתן היה להפריד את הילדים הערבים משאר הילדים ביישובים מעורבים. לכן לוחות 1-3 מציגים את הנתונים רק לגבי היישובים הערביים. לצורך השוואה, הוספנו נתונים על מאפייני כלל הילדים המוכרים במחוז הצפון וכן על מאפייני הילדים הרשומים בכל המחלקות לשירותים חברתיים בארץ.

**לוח 1: הילדים המוכרים במחלקות לשירותים חברתיים, לפי סוגי הרשויות (במספרים ובאחוזים)**

סה"כ ילדים מוכרים*		סה"כ גילאי 0-19		סוג רשות
אחוז מכלל הילדים ביישוב	מספר	אחוז מכלל האוכלוסייה	מספר	
11	30,232	50	280,440	סה"כ יישובים ערביים (63)
13	3,664	39	28,037	יישובים מעורבים (11)
11	33,896	49	308,477	סה"כ
				יישובים ערביים (63)
10	8,400	50	80,113	ערים (6)
10	6,480	51	62,691	מעל 10,000 נפש (12)
11	11,703	51	103,902	9,999-5,000 נפש (26)
11	3,649	48	33,734	מתחת ל-5,000 נפש (19)

\* "ילדים מוכרים" הם כלל הילדים הרשומים בנתוני יסוד, ללא אבחנה אם אמנם הם מקבלים טיפול ישיר כלשהו.

**לוח 2: ילדים בעלי מאפיינים סוציו-דמוגרפיים נבחרים מכלל הילדים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים, לפי סוג יישוב - 1996 (באחוזים)**

מתחת ל-10,000 נפש	מעל 10,000 נפש	ערים	סה"כ		סה"כ יישובים ערביים	
			סה"כ	במחוז הצפון		
44	48	48	45	45	46	ראש משק בית אינו עובד
12	13	13	21	20	12	משפחה חד-הורית
58	57	49	42	40	55	משפחה גדולה
58	58	77	64	69	63	משפחה מוכרת למחלקה 3 שנים או יותר

מקור: נתוני יסוד (1996) - האחוזים מחושבים מתוך 31,082 ילדים מוכרים

מלוח 1 עולה ש-11% מהילדים ביישובים הערביים היו מוכרים למחלקות לשירותים חברתיים. ביישובים המעורבים, 13% מהילדים הערבים היו מוכרים למחלקות. יש לציין כי ב-1996, כ-14% מכלל הילדים בארץ היו מוכרים למחלקות לשירותים חברתיים. משתמע מכך, שאחוז הילדים המוכרים במחלקות לשירותים חברתיים ביישובים ערביים, נמוך מאחוז הילדים המוכרים בארץ<sup>6</sup>. נתון זה ניתן לפרש בשני כיוונים: (א) כי יש צורך להגביר את תהליכי האיתור בקרב ילדים בסיכון ביישובים הערבים; (ב) שיעור הילדים בסיכון במגזר הערבי בצפון, עדיין נמוך יותר מאשר שיעורם בממוצע הארצי.

לוח 2 מציג את המאפיינים הסוציו-דמוגרפיים של הילדים. בלוח זה ניתן לראות, כי לגבי 46% מהילדים צוין, כי ראש משק הבית איננו עובד. במאפיין זה לא נמצא הבדל בין סוגי היישובים הערביים השונים או

<sup>6</sup> זה המקום להזכיר כי נתונים אלה משקפים את המצב במחלקות לשירותים חברתיים, לפני הפעלת התוכנית הלאומית של משרד העבודה והרווחה לטיפול בילדים ובבני נוער בסיכון ומניעת אלימות במשפחה.

בין הילדים הערבים לבין כלל הילדים המוכרים במחוז הצפון ואף לא בהשוואה לכלל הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים בארץ.

לעומת זאת, נמצא כי אחוז הילדים החיים במשפחות חד-הוריות נמוך יותר בקרב הילדים הערבים בהשוואה לכלל הילדים המוכרים במחוז הצפון ובהשוואה לילדים המוכרים בארץ - 12% מהילדים המוכרים ביישובים הערביים חיו במשפחות חד-הוריות, לעומת 20% מהילדים המוכרים במחוז הצפון ולעומת 21% מהילדים המוכרים בכלל המחלקות בארץ. עם זאת, אחוז המשפחות החד הוריות מקרב משפחות הילדים המוכרים למחלקות גבוה בהרבה מאחוזן בקרב כלל האוכלוסייה הערבית. בשנת 1998 חיו 2% מהילדים הערבים במשפחות חד-הוריות.

לא פחות צפוי הוא הממצא, כי אחוז הילדים המוכרים ביישובים הערביים אשר חיו במשפחות גדולות, היה גבוה, יחסית לילדים המוכרים במחוז הצפון או בישראל בכלל. ממישים וחמישה אחוזים (55%) מהילדים המוכרים ביישובים הערביים חיו במשפחות גדולות (4 ילדים ויותר) לעומת כ-40% מהילדים המוכרים במחוז הצפון ולעומת 42% מהילדים המוכרים ברמה הארצית. עוד נמצא, כי אחוז הילדים ממשפחות גדולות בערים הערביות היה נמוך בהשוואה לילדים ביישובים ערביים אחרים (49% לעומת כ-58% בשאר היישובים הערביים).

באשר לוותק של הילדים במחלקות לשירותים חברתיים נמצא, כי 63% מהילדים הרשומים במחלקות ביישובים הערביים מוכרים למחלקות לפחות 3 שנים. נתון זה דומה לנתון הארצי. בהשוואה בין סוגי היישובים הערביים, ניתן לראות, כי 77% מהילדים בערים הערביות מוכרים 3 שנים לפחות, לעומת 58% מהילדים בשאר סוגי היישובים הערביים. נתון זה עולה בקנה אחד עם העובדה שמחלקות הרווחה בערים הערביות ותיקות יותר והמחלקות ביישובים הערביים הקטנים - חדשות ברובן והוקמו בעקבות פירוק המחלקות המקובצות.

טופס נתוני יסוד כולל גם מידע על הבעיות העיקריות במשפחה. הטופס מתייחס ל"נזקקויות" - התחום בו זקוקות המשפחות לסייע. את מאפייני הנזקקויות ניתן לבחור מתוך רשימה המכילה 50 קטגוריות. הנזקקויות כוללות קטגוריות מתחומים שונים, כגון: בעיות הכנסה, חינוך ובעיות התנהגות של ילדים, משפחות חד-הוריות, מחלות נפש ואלימות במשפחה. ניתן לציין בטופס שתי נזקקויות למשפחה (נזקקויות עיקריות ונזקקות משניות) וכן שתי נזקקויות לכל בן משפחה.

לוח 3 מציג את אחוז הילדים שלגביהם או לגבי בני משפחותיהם צוינו נזקקויות בתחומים שונים. לצורך הצגת הנזקקויות של הילדים, נספרו כל הנזקקויות שצוינו ביחס למשפחה, לילד וכן ביחס לכל אחד מהוריו. כך ניתן היה לציין עד 8 נזקקויות לילד (2 נזקקויות למשפחה, 2 נזקקויות לילד, 2 נזקקויות לראש המשפחה ו-2 נזקקויות לבן זוגו). עם זאת, ביחס למרבית המשפחות, לא צוינו יותר מ-2 נזקקויות לפיכך לא ברור באיזו מידה באים לידי ביטוי מכלול הצרכים של הילדים והמשפחות.

**לוח 3: אחוז הילדים שלגביהם צוינו נזקקויות - מכלל הילדים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים, לפי סוג נזקקות וסוג יישוב - 1996**

סוג נזקקות	יישובים			סה"כ	
	מכלל יישובים	מכלל יישובים מעל 10,000 נפש	ערים	סה"כ במחוז הצפון	סה"כ ארצי
בעיות סביבתיות	67	72	68	68	70
בעיות בין בני זוג	11	11	15	12	21
מומים ומוגבלויות	56	55	57	56	30
תפקוד חברתי לקוי של ההורים	9	10	12	10	7
תפקוד כהורים	31	28	31	30	26
בעיות חינוך והתנהגות-ילדים	35	32	36	34	31
אלימות נגד ילדים	0.6	1.7	0.4	0.8	1

מקור: נתוני יסוד (1996)

לצורך ההצגה קובצו חמישים קטגוריות הנזקקות המופיעות בטופס נתוני היסוד ל-7 קטגוריות המופיעות בלוח. קיבוץ הנזקקויות נעשה תוך התייעצות עם אנשי מקצוע (דולב, אורן ולוי: 1998). קבוצות רחבות אלה מאפשרות לעמוד על תחומי הנזקקות בהקשר להשפעתם על הילדים.

כפי שניתן לראות בלוח 3, לגבי 68% מהילדים המוכרים ביישובים ערביים צוינו נזקקויות, המצביעות על בעיות סביבתיות (הכנסה, דיור, חד-הוריות וכדומה). ליותר ממחצית הילדים (56%) נרשמה נזקקות מסוג מומים ומוגבלויות של ההורים (פיגור, נכות, מחלות נפש). לגבי 34% מהילדים צוינה נזקקות מסוג בעיות חינוך והתנהגות. ל-30% מהילדים נרשמה נזקקות מסוג תפקוד ההורים כהורים - מה שמצביע על טיפול לא הולם בילד - הזנחה ו/או התעללות. לגבי 12% מהילדים נרשמו נזקקויות מסוג בעיות בין בני זוג (בעיות אישות וכדומה). ל-10% מהילדים נרשמה נזקקות מסוג תפקוד חברתי לקוי של ההורים (עבריינות, זנות, התמכרויות). נזקקות זו איננה מרמזת בהכרח על בעיה בתפקוד ההורים כהורים - כלומר על כך שאין הם נותנים לילדיהם טיפול הולם - אולם היא מעלה את הסבירות שיתגלו קשיים בתחום זה בעתיד. לגבי כאחוז אחד מהילדים צוינה נזקקות מסוג אלימות נגד ילדים.

יש לציין, כי החוק מחייב את העובדים הסוציאליים לדווח למשטרה או לפקיד-סעד על כל מקרה של אלימות נגד ילדים. יש לשער, לכן, כי עובדה זו מונעת מהעובדים לרשום נזקקות מסוג אלימות כלפי ילדים במקרים שבהם אין הם מעוניינים עדיין לדווח על כך לרשויות (למשל, במקרה של חשד לאלימות או להזנחה קשה). ייתכן שבמקרה זה יציינו העובדים נזקקות מסוג אחר - למשל: "אלימות במשפחה". מכאן, ששיעור הילדים הסובלים מאלימות מכלל הילדים המוכרים עלול להיות גבוה יותר.

בהשוואה בין סוגי היישובים הערביים, ניתן לראות כי אחוז הילדים אשר צוינה לגביהם נזקקות מסוג "אלימות נגד ילדים" גבוה יותר ביישובים גדולים שאינם ערים (ל-1.7% מהילדים ביישובים אלה נרשמה נזקקות מסוג זה לעומת 0.4% מהילדים בערים הערביות ו-0.6% מהילדים ביישובים ערביים קטנים).

ובינוניים). עובדה זו עלולה להצביע על בעיית אלימות חריפה יותר ביישובים אלה. הסבר אחר לכך יכול להיות, שהדבר נובע ממדיניות דיווח ורישום פנים-ארגוני שונה מהנהוג בשאר המחלקות. שיעור הילדים הערבים במחוז שלגביהם צוינה נזקקות מסוג מומים ומוגבלויות גבוה פי שניים בקירוב (56%) משיעורם בקרב כלל הילדים המוקרים בישראל (30%). לעומת זאת, שיעור הילדים שלהם נרשמה נזקקות של בעיות בין בני זוג נמוך יחסית בקרב הילדים הערבים במחוז (12%), בהשוואה לכלל הילדים המוכרים בישראל (21%).

**לוח 4: רמת הסיכון של הילדים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים, לפי סוג יישוב, 1996 (באחוזים)**

סיכון ישיר	סה"כ		ערים	סה"כ		יישובים מעל 10,000 נפש	יישובים מתחת ל-10,000 נפש
	סיכון במחוז הצפון	סיכון ארצי		סיכון יישובים ערביים	סיכון ארצי		
סיכון ישיר	56	51	58	58	54	60	58
סיכון במשפחה	26	25	31	31	35	28	33
סיכון סביבתי	18	24	11	11	12	11	9

מקור: נתוני יסוד

על בסיס הנזקקויות שצוינו בקובץ ביחס לילדים הערבים, למשפחותיהם ולהורים, ניסינו להעריך את רמת הסיכון של הילדים הנמצאים בטיפול המחלקות לשירותים חברתיים. חילקנו את הילדים לשלוש קבוצות, על פי הנזקקויות: (1) ילדים הנמצאים במצבי סיכון ישירים הם אותם הילדים אשר לגביהם צוינה לפחות נזקקות אחת מבין הנזקקויות הבאות: אלימות נגד ילדים, אלימות במשפחה, בעיות חינוך או התנהגות של הילדים ובעיות בתפקוד ההורים; (2) ילדים הנמצאים במצבי סיכון במשפחה הם ילדים אשר לגביהם לא צוינו נזקקויות מעין אלה, אך צוינו נזקקויות המתייחסות למומים ולמוגבלויות, לתפקוד החברתי של ההורים וליחסים בין ההורים (למעט אלימות במשפחה, שנכללה בקבוצת הסיכון הישיר). ולבסוף (3) ילדים הנמצאים בסיכון סביבתי הם ילדים אשר לגביהם צוינו נזקקויות מסוג בעיות סביבתיות בלבד (הכנסה, דוור, חד-הורי).

לוח 4 מציג את רמות הסיכון של הילדים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים, לפי סוג יישוב. ניתן לראות כי לגבי 58% מהילדים המוכרים ביישובים ערביים צוינו נזקקויות המצביעות על סיכון ישיר. לגבי 31% מהילדים הערבים צוינו נזקקויות, המצביעות על סיכון במשפחה, ולגבי 11% מהילדים המוכרים צוינו נזקקויות, המצביעות על סיכון סביבתי בלבד.

בהשוואה לכלל הילדים המוקרים בארץ, ניתן לראות, כי אחוז הילדים בסיכון ישיר ובעיקר בסיכון במשפחה, גבוה יותר בקרב הילדים המוקרים ביישובים ערביים. לעומת זאת, אחוז הילדים בסיכון סביבתי בלבד נמוך בקרב הילדים הערבים, יחסית לילדים במחוז הצפון ולילדים המוכרים בארץ. ייתכן שדבר זה נובע מכך שרמת הכיסוי של המחלקות לשירותים חברתיים בקרב ילדים ערביים נמוכה יחסית. כלומר, אחוז הילדים הרשומים במחלקות ביישובים ערביים נמוך יחסית לשאר הרשויות בארץ. בשל כך, אחוז הילדים עם בעיות "קלות" (בעיות סביבתיות בלבד) - נמוך יחסית ביישובים ערביים, כי הילדים המוכרים הם בעיקר ילדים בסיכון ישיר או ילדים שיש סיכון נדאי במשפחתם.

חשוב לציין שוב, כי הנתונים מתייחסים רק לילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים. מאחר שאחוז הילדים המוכרים מכלל הילדים ביישובים הערביים נמוך יחסית לאחוזם בארץ, **אנו משערים כי המחלקות לשירותים חברתיים ביישובים הערביים לא מאתרות את כל הילדים בסיכון ביישובים אלה, וכי שיעור הילדים בסיכון בפועל גבוה יותר.**

## 5. שירותי רווחה הניתנים לילדים ולבני נוער ערבים במחוז הצפון

בפרק זה נפרט את מכלול שירותי הרווחה הניתנים לילדים ולבני נוער ערבים במחוז הצפון: שירותים בקהילה, הגנה, טיפול והשגחה על פי חוק הנוער ושירותים חוץ-ביתיים. בטרם נסקור את אלה, נציג את פריסת העובדים הסוציאליים העובדים עם ילדים ומשפחותיהם במחלקות.

### א. פריסת עובדים סוציאליים העובדים עם ילדים ומשפחותיהם במחלקות

יכולתה של רשות מקומית לאתר מוקדם ככל האפשר את הילדים בסיכון תלויה, במידה רבה, בהיקף השירותים הקיימים ובמידת פריסתם של בעלי תפקידים שונים בקרב הילדים ומשפחותיהם בקהילה. בחינת נושא זה במחוז הצפון לפי סוגי היישוב מצגינה את התמונה הבאה:

לוח 1: בעלי תפקידים בתחום ילדים ונוער במחלקות לשירותים חברתיים, 1998 (סה"כ משרות)

תקן סך כל המשרות במחלקה	פקיד סעד	רכז מעונות יום	רכז אומנה	רכז ועדת החלטה		מס' ילדים	
				אזורי	מקומי		
359.4	29	31.97	6	1	25	280,440	סה"כ ביישובים ערביים (66) <sup>1</sup>
לא ידוע	19	5	3.5	2	13	28,037	יישובים מעורבים (11)
	48	37.22	9.5	3	38	308,477	סה"כ
128.50	7	4.16	1.5	0	5	80,113	ערים (6)
72.30	8	4.20	1	0	6	62,691	יישובים מעל 10,000 נפש (10)
116.30	10	16.16	2.5	1	10	103,902	יישובים מתחת ל-10,000 ומעל 5,000 נפש (28) <sup>2</sup>
42.30	4	7.45	1	1	4	33,734	יישובים מתחת ל-5,000 נפש (22)

מקור: דיווחי המחלקות

<sup>1</sup> לא בכל המקורות היו קיימים נתונים לגבי כל היישובים

<sup>2</sup> בשנת 1998, נוסף יישוב לקטגוריה

\* מדובר במשרה אחת של רכז אזורי המשרת 11 יישובים.

בחרנו להשוות בין מספר המשרות ביישובים מסוגים שונים למספר הילדים ביישוב. בחרנו בהשוואה זו (ולא בהשוואה למספר הילדים המוכרים) מאחר שהדגש הוא על מניעה ולא רק על טיפול בילדים בסיכון, ולשם כך, יש להתייחס לכל הילדים ביישוב.

בלוח 1 ניתן לראות כי בערים יש 5 משרות של רכז ועדת החלטה (משרה אחת בערך לכ-16,000 ילדים).  
ביישובים הגדולים יש שש משרות של רכז ועדת החלטה (כלומר משרה אחת לכ-10,000 ילדים).  
ביישובים הבינוניים יש 10 משרות של רכזי ועדות החלטה מקומיים (שוב משרה לכ-10,000 ילדים), בעוד  
11 יישובים יש רכז אזורי אחד; כלומר, הטיפול בהם נעשה במסגרת הוועדה הניידת. גם הטיפול בילדים  
ביישובים קטנים נעשה בדרך כלל בידי ועדת ההחלטה הניידת.

בנושא מעונות היום מתקבלת תמונה מעניינת: ככל שהיישוב קטן יותר, יש יותר רכזים על מספר קטן  
יותר של ילדים, כלהלן: ערים - רכז על כל 19,000 ילדים; יישובים מעל 10,000 - רכז על כל 15,000  
ילדים; יישובים בין 5,000-9,999 - על כל 6,500 ילדים; יישובים מתחת ל-5,000 - על כל 4,500 ילדים.  
נראה אם כן שלפי המדיניות המנחה בנושא זה, יש חשיבות לקיומו של רכז ביישוב בתחום זה, ללא קשר  
למספר הילדים.

בנושא מינויים של פקידי סעד ברשויות המקומיות, בולטת העובדה שלא בכל יישוב יש פקיד סעד: בעוד  
שבכל הערים ובמרבית היישובים הגדולים יש פקידי סעד, ביישובים הבינוניים והקטנים אין פקיד סעד  
ביותר ממחצית מהיישובים. כדי שיהיה פקיד סעד בכל יישוב, יש צורך ב-38 משרות של פקידי סעד  
נוספים. לנתונים אלה יש משמעות כבדה על עומס העבודה, שמונח על כתפי פקידי הסעד המחוזיים.

## ב. שירותים בקהילה

### ועדות החלטה

ועדת ההחלטה היא מסגרת בין-מקצועית לדיון, לאבחון ולקבלת החלטות ביחס לתוכניות טיפול בילדים  
ובהוריהם. זוהי מסגרת בסיסית בעבודתן של המחלקות המקומיות לשירותים חברתיים בתחום פיתוח  
השירותים הקהילתיים לילדים ולנוער. בנוסף למרכזת הוועדה, חברים בה עו"סים המטפלים בילד  
ובמשפחה, נציגי שירותי החינוך המקומיים, נציגי שירותי טיפול אחרים בקהילה וכן אנשי מקצוע  
נוספים (המוזמנים לפי הצורך), הרלוונטיים לדיון בעניינו של הילד. לפיכך, הוועדה היא צומת מרכזי  
המקשר את הטיפול בקטין ובמשפחתו למסגרות בקהילה ולמסגרות טיפול חוץ-ביתיות.

על-פי תקנות העבודה הסוציאלית (תע"ס 8.9), אוכלוסיות היעד של ועדות ההחלטה הן ילדים ובני נוער  
(בני 0-18) אשר ממלאים לפחות תנאי אחד מהתנאים הבאים:

א. ילדים צעירים, שעל אף העזרה הכלכלית והטיפולית שמקבלים הוריהם, אינם יכולים לכאורה לגדול  
בבתיים.

ב. ילדים שנמצאים בטיפול בקהילה ולא חלה התקדמות בהשגת היעדים שנקבעו להם בתוכנית הטיפול.

ג. ילדים שבאים ממשפחות שיש בהן הפניות חוזרות למסגרות תומכות בקהילה (מעון-יום, אומנה  
יומית, מועדונית) ולא חל שיפור בתפקוד המשפחה בפרק הזמן שנקבע בתוכנית הטיפול.

ד. ילדים הנזקקים לטיפול על-פי חוק הנוער.

ה. ילדים שמשפחתם מבקשת את השמתם בפנימייה (לילדים עד גיל 12).

ו. ילדים שנמצאים במסגרות חוץ-ביתיות, ואחת לשנה דנים באפשרות להחזירם הביתה.

ז. ילדים במצבי חירום וסיכון מידי. יש לדון בוועדה במצבם של ילדים אלה, תוך שבוע ימים.

בראש כל ועדת החלטה עומד רכו. תפקידו לתאם את דיוני הוועדה, לדאוג להעברת החומר למשתתפים ולנהל את הדיונים. בנוסף, עליו לשמש משאב לעובדי המשפחה ומדריכיהם, כאשר מתלבטים אם להפנות ילד לוועדת החלטה. תפקיד רכו הוועדה אינו מעוגן בתקינה. לפיכך, רוב העובדים הממלאים תפקיד זה, עושים זאת לצד תפקידים נוספים במחלקות לשירותים חברתיים. לוח 2 מבהיר נקודה זו.

**לוח 2: תפקידים נוספים של רכו ועדות החלטה, 1998 (באחוזים)**

מנהל או סגן	מדריך/ראש צוות	עובד משפחה כוללני	פקיד סעד	רכו נושא אחר
18	27	63	36	18
29	13	64	13	50
17	-	83	-	-
33	11	56	-	33
25	13	81	19	50
39	8	39	-	-

סה"כ יישובים ערביים (66)\*

יישובים מעורבים (11)

סה"כ

ערים (6)

יישובים מעל 10,000 נפש (10)

יישובים מתחת ל-10,000 ומעל 5,000 נפש (28)\*\*

יישובים מתחת ל-5,000 נפש (22)

\* לא בכל המקורות היו קיימים נתונים לגבי כל היישובים  
\*\* בשנת 1998 נוסף יישוב לקטגוריה

מעיון בלוח 2 עולה, כי רוב הרכזים (64%) ממלאים גם תפקיד של עובד כוללני, ומחציתם (50%) ממלאים תפקיד של רכו נושא אחר - לא נושא ילדים ונוער. עוד ניתן לראות, כי 29% מהרכזים ממלאים גם תפקיד של מנהל מחלקה או של סגן מנהל מחלקה. שיעור גדול במיוחד מהרכזים ביישובים קטנים ממלאים גם תפקיד מנהל מחלקה או של סגן מנהל מחלקה (29%). דבר זה עולה בקנה אחד עם העובדה שהמחלקות ביישובים אלה בדרך כלל קטנות, ולכן מנהל המחלקה ממלא לעתים קרובות כמה תפקידים. שיעור גבוה במיוחד מהרכזים בערים ממלאים תפקיד של עובד משפחה כוללני (83%).

**לוח 3: תפקידים נוספים של רכו ועדות החלטה, לפי סוג יישוב, 1998 (באחוזים)**

לא ממלא תפקיד נוסף	ממלא תפקיד אחד נוסף	ממלא שני תפקידים נוספים	ממלא שלושה תפקידים נוספים ויותר
30	14	27	29
17	17	50	16
33	11	33	23
19	13	13	55
54	15	23	8
27	18	27	28
4	11	38	47
2	17	37	44

סה"כ יישובים ערביים (66)\*

ערים (6)

יישובים מעל 10,000 נפש (10)

יישובים מתחת ל-10,000 ומעל 5,000 נפש (28)\*\*

יישובים מתחת ל-5,000 נפש (22)

יישובים מעורבים (11)

סה"כ מחוז צפון

סה"כ ארצי

\* לא בכל המקורות היו קיימים נתונים לגבי כל היישובים  
\*\* בשנת 1998 נוסף יישוב לקטגוריה

לוח 3 מציג את מספר התפקידים הנוספים אשר ממלא רכז ועדת ההחלטה. ניתן לראות כי רק 30% מהרכזים ממלאים תפקיד זה בלבד. ארבעה עשר אחוז מהרכזים ממלאים תפקיד רכז ותפקיד נוסף, 27% מהרכזים ממלאים בנוסף לתפקיד זה עוד שני תפקידים ו-29% ממלאים שלושה תפקידים נוספים או יותר.

לוח 4 מתייחס לילדים אשר עניינם נדון בוועדות החלטה - מספטמבר 1996 ועד ספטמבר 1997. העמודה הראשונה בלוח מתייחסת למספר הילדים אשר דנו בעניינם בוועדות. העמודה השנייה מתייחסת למספר הדיונים של הוועדה (כאשר בכל דיון דנים בדרך כלל במספר ילדים, לכן מספר הדיונים נמוך ממספר הילדים בהם דנו). החלק השני של הלוח מתייחס להחלטות אשר התקבלו בוועדה. אין בהכרח חפיפה בין מספר הילדים שדנו בעניינם בוועדות למספר ההחלטות, מאחר שייתכן שדנו בילד יותר מפעם אחת במהלך השנה, ולכן תהיה יותר מהחלטה אחת בעניינו. כמו כן, במחקר שנערך לאחרונה על ועדות החלטה נמצא כי לגבי כ-10% מההחלטות לא נרשמה ההחלטה אשר התקבלה, לכן מספר ההחלטות עלול גם להיות קטן ממספר הילדים בהם דנו בוועדה.

כאמור, על פי קובץ נתוני יסוד, בשנת 1996 היו רשומים במחלקות ביישובים ערביים 31,082 ילדים. אנו רואים כי ביישובים הערביים בתקופה זו דנו ועדות החלטה ב-1,044 ילדים, כלומר בכ-3% מהילדים הרשומים במחלקות. על פי קובץ נתוני יסוד, בשנת 1996 היו רשומים במחלקות לשירותים חברתיים 280,179 ילדים (דולב, אורן ולוי, 1998), בשנת 1997 נדונו כ-9,000 ילדים בוועדות החלטה (דולב, בנבנישתי וטימר: 1998). אמנם מדובר בנתונים משנים שונות, אך אפשר להניח כי במחלקות לשירותים חברתיים בארץ דנו במהלך 1996-1997 בכ-3% מהילדים הרשומים בהן. מכאן שאחוז הילדים מכלל הילדים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים ביישובים הערביים שבהם דנו בוועדות החלטה, דומה לנתון הארצי.

כאשר בודקים את מספר הדיונים אשר התקיימו בוועדות ניתן לראות, כי התקיימו 280 ועדות בהן דנו ב-1,044 ילדים. כלומר, דנו בארבעה ילדים בדיון. בהשוואה בין סוגי היישוב ניתן לראות, כי בערים התקיימו 46 דיונים בעניינם של 270 ילדים, כלומר 6 ילדים לדיון (פי 1.5 מאשר בשאר סוגי היישוב). ממצא זה מצביע על עומס רב יותר על הוועדות החלטה בערים.

חלקו השני של לוח 4 מתייחס להחלטות אשר התקבלו בוועדות. הלוח מצביע שמתוך 970 ההחלטות אשר התקבלו לגבי ילדים בוועדות ביישובים ערביים, 580 החלטות (שהן 60%) היו על טיפול בקהילה, 209 החלטות (שהן 22%) היו על טיפול פנימייתי ו-180 החלטות (18%) היו לגבי אומנה. במחקר אשר בדק את ההחלטות בכל ועדות ההחלטה בארץ בשנת 1997 נמצא, כי כשליש מההחלטות היו על טיפול בקהילה וכמחצית מההחלטות היו של טיפול חוץ-ביתי (אורן, דולב, בנבנישתי וטימר, 1998). מכאן משתמע שבניגוד למגמה בוועדות ההחלטה ברמה הארצית, (בהן רוב ההחלטות בוועדות הן על השמה חוץ-ביתית) בוועדות ההחלטה ביישובים ערביים, רוב ההחלטות (כשני שלישים) הן החלטות על טיפול בקהילה. הדבר נכון במיוחד בכל היישובים שאינם ערים. ממצא זה ניתן להסביר בכמה דרכים:

♦ ידוע שאפשרויות הטיפול החוץ-ביתיות (פנימיות, משפחות אומנה) המיועדות לילדים ערבים מוגבלות יותר מאשר במגזר היהודי.

- ◆ כמו כן ייתכן כי טיפול פנימייתי פחות מקובל על הורים במגזר הערבי מאשר במגזר היהודי.
- ◆ הסבר נוסף הוא, שהעובדים במחלקות לשירותים חברתיים ביישובים ערביים, נוטים יותר להתייעץ עם ועדות ההחלטה גם כשלא שוקלים הוצאה חוץ-ביתית של הילד.

#### לוח 4: ילדים בוועדות החלטה (1996/97)

פירוט החלטות (במספרים ואחוזים)						
סה"כ החלטות	אימוץ	אומנה	פנימייה	בקהילה	מספר שנידונו בוועדה	מס' ילדים שנידונו בוועדה
<b>9,198</b>	<b>368</b>			<b>3,127</b>	<b>8,867</b>	<b>8,119</b>
<b>100%</b>	<b>4%</b>			<b>34%</b>		
261	-	51	91	119	46	270
(100%)		(20%)	(35%)	(45%)		
246	-	47	33	166	70	228
(100%)		(19%)	(13%)	(68%)		
349	1	59	62	227	111	394
(100%)	(0%)	(17%)	(18%)	(65%)		
114	-	23	23	68	53	152
(100%)		(20%)	(20%)	(60%)		
<b>970</b>	<b>1</b>	<b>180</b>	<b>209</b>	<b>580</b>	<b>280</b>	<b>1,044</b>
<b>(100%)</b>	<b>(0%)</b>	<b>(18%)</b>	<b>(22%)</b>	<b>(60%)</b>		
<b>2,779</b>	<b>278</b>			<b>889</b>	<b>2,581</b>	<b>2,329</b>
<b>100%</b>	<b>1%</b>			<b>32%</b>		

\* לא בכל המקורות היו קיימים נתונים לגבי כל היישובים  
 \*\* בשנת 1998 נוסף יישוב לקטגוריה

#### תוכניות פרטניות וקבוצתיות בקהילה

כפי שראינו בפרק הקודם, רוב החלטות בוועדות ההחלטה ביישובים הערביים הם על דרכי טיפול בקהילה. אחד ההסברים לכך נעוץ בעובדה, כי במעבר המהיר מחברה מסורתית לחברה מודרנית, איבדו חלק מהמשפחות ומהקהילות את רשתות התמיכה הטבעיות שהיו מוכרות להן מזה דורות. היחלשות רשתות התמיכה המשפחתיות אילצה את המדינה לקבל על עצמה חלק מאותם תפקידים מסורתיים, שטופלו בעבר באופן טבעי בתוך המשפחה. תפקידים אלה ממולאים, למשל, על ידי מסגרות קהילתיות שבהן שוהים הילדים במשך היום, כגון: מעונות יום ומועדוניות, אשר מהווים תחליף לטיפול ההורים או קרובי משפחה אחרים בילדים בשעות היום.

הרחבת השירותים הקהילתיים לילדים ולנוער מהווה יעד מועדף של המשרד על-פני הטיפול החוץ-ביתי. ההנחה הבסיסית היא, שההורים והמשפחה המורחבת מהווים דמויות מרכזיות בחייו של הילד, ולכן, בראש ובראשונה, יש לעזור להם למלא את תפקידם כלפיו.

לוח 5 מפרט את מספר התוכניות הפרטניות והקבוצתיות בקהילה ואת מספרי הילדים אשר שהו בהן ב-1998 - על פי דיווחי המחלקות. לוח 6 מתאר את מספר המסגרות, מספר הילדים המשתתפים בהן ואחוזם מתוך כלל הילדים בקבוצות הגיל הרלוונטיות שקיבלו שירותים דרך המחלקות.

לוח 5: ילדים ומסגרות בשירותים קהילתיים, לפי סוג יישוב, 1998

סה"כ		יישובים מעורבים		יישובים קטנים		יישובים בינוניים		יישובים גדולים		ערים		
ילדים	מסגרות	ילדים	מסגרות	ילדים	מסגרות	ילדים	מסגרות	ילדים	מסגרות	ילדים	מסגרות	
258	20	61	6	66	6	14	3	65	4	52	1	מעונות יום
1,772	384	136	28	293	50	823	184	238	60	282	62	משפחתונים
100	23	15	1	1	15	84	7	0	0	0	0	מועדוניות לגיל הרך
574	36	45	3	64	4	239	15	76	5	150	9	מועדוניות משותפות
80	5	15	1	50	3	0	0	15	1	0	0	מועדוניות אינטנסיביות
802	53	95	7	60	4	195	11	185	8	267	23	מועדוניות לא אינטנסיביות
10	2	0	0	0	0	0	0	0	0	10	2	מועדוניות ביתיות
161	77	16	16	18	9	56	23	24	9	47	20	אומנה יומית
134	49	12	8	39	14	17	8	46	13	20	6	אצל קרובי משפחה
819	321	8	16	139	51	199	117	390	81	83	56	מטבח
1,227	39	180	11	381	5	494	16	27	2	145	5	שחקיות
110	30	25	9	0	0	40	10	30	1	15	10	תוכנית הקן
27	7	0	0	6	0	0	0	0	0	21	7	אוריון

המחלקות לשירותים חברתיים מספקות עזרה בהשמת ילדים בגיל הרך במסגרות יום. שירות זה נועד, בין השאר, לעזור למשפחות אשר אינן יכולות לספק טיפול הולם לילדים במשך היום. כפי שניתן לראות בלוח 6, ב-1998, 1,838 ילדים ביישובים ערביים בצפון הושמו **במעון יום או במשפחתון. מועדוניות** הפועלות אחרי הצהריים מספקות ארוחות חמות, עזרה בשיעורי בית וטיפול מקצועי לילדים מבוגרים יותר. לפי לוח 6 הושמו ב-1998 1,401 ילדים ביישובים ערביים במועדוניות מסוגים שונים.

בניגוד למעונות יום ולמסגרות אחר-הצהריים, אשר מתמקדות בילד ובצרכיו ופחות במשפחה כולה, פותחו בשנים האחרונות מספר תוכניות אשר מתמקדות בילד ובמשפחה במשולב ומסייעות למשפחה בטיפול בילד. תוכניות אלה כוללות את **תוכנית הקן** ואת **תוכנית אוריון** מטעם השירות לילד ולנוער. ניתן לראות כי 125 ילדים ערבים במחוז הצפון השתתפו בתוכנית אוריון או בתוכנית הקן.

כפי שניתן לראות בלוח 6, בשנת 1998 ניתנו 5,490 יחידות שירות בקהילה לילדים ביישובים ערביים. אם נניח שכל אחד מהילדים המוכרים למחלקות קיבל שירות אחד בלבד (הנחה שאינה בהכרח נכונה) ושמספר הילדים שהיו רשומים במחלקות בשנת 1998 גדל בהתאם לגידול באוכלוסייה בהשוואה ל-1996, נמצא ש-17% מבין הילדים שהיו רשומים במחלקות לשירותים חברתיים ביישובים ערביים קיבלו שירות במסגרת כלשהי בקהילה. ילדים אלה הם כ-2% מכלל הילדים ביישובים הערביים במחוז (1.9%); לילדים אלה יש להוסיף כ-5,000 ילדים שהיו מטופלים באופן פרטני על ידי עובדים סוציאליים וכמה מאות ילדים הנמצאים בפנימיות.

עוד ניתן לראות בלוח 6, כי למעלה ממחצית (53%) מהילדים המוכרים בגיל הרך קיבלו מעון יום ומשפחתונים. ניתן גם לראות כי 11% מהילדים עד גיל 8 השתתפו בשחקיות. כ-12% מהילדים המוכרים בגילים שלהם מיועדות מועדוניות השתתפו במועדוניות מכל הסוגים. כמו כן סוג המועדוניות השכיח הוא מועדוניות לא אינטנסיביות (5%).

דולב, אורן ולוי (1998) השוו בין מספר הילדים בארץ ב-1995 אשר קיבלו שירותים דרך המחלקות לשירותים חברתיים למספר הילדים אשר היו רשומים במחלקות ב-1996. הם מצאו שבשנים אלו כ-10% מכלל הילדים המוכרים למחלקות קיבלו שירות במסגרת כלשהי בקהילה. ילדים אלה מהווים 1.4% מכלל הילדים בארץ. 44% מהילדים בגיל הרך המוכרים במחלקות בארץ קיבלו מעון יום או משפחתון: 7% מהילדים המוכרים בגיל המתאים קיבלו מסגרת אחר הצהריים ו-0.3% מהילדים המוכרים קיבלו מטפח. נראה, אם כן, כי **אחוז הילדים הערבים במחוז הצפון אשר מקבלים שירותים בקהילה גבוה יחסית ממקבלי השירותים מקרב כלל הילדים המוכרים בארץ**. עם זאת, לא ברור באיזו מידה מעידים נתונים אלו על כיסוי גבוה יותר בקרב הילדים הערבים: ראשית, אחוז הילדים הערבים בפנימיות נמוך יחסית, ויש להניח שילדים שזקוקים למסגרת חוץ-ביתית מקבלים שירותים בקהילה. אם מוסיפים את הילדים הנמצאים בסידורים חוץ-ביתיים, עולה אחוז הכיסוי ברמה הארצית ל-13% (1.8% מכלל הילדים בארץ). כלומר אחוז הילדים הערבים המקבלים שירותים דומה למוצע הארצי, וזאת על אף העדויות שמצבי הסיכון בקרבם שכיחים בהרבה. לבסוף, ייתכן שההבדל באחוזי הכיסוי נובע מהבדלים בהיקף השירותים בין 1995 לבין 1998.

**לוח 6: מסגרות וילדים שקיבלו שירותים ואחוזם מתוך ילדים הרשומים במחלקות, 1998**

השירות	סה"כ מסגרות ביישובים ערביים במחוז הצפון	מספר ילדים	מספר הילדים המוכרים	אחוז מבין הילדים המוכרים
<b>סה"כ ילדים</b>		<b>5,490</b>	<b>33,082</b>	<b>17</b>
מעונות יום	370 כולל	197	3,356	6
משפחתונים	משפחתונים	1,641	3,803	43
מועדוניות לגיל הרך	8	99	3,803	2.5
מועדוניות משותפות	42	529	14,613	3.5
מועדוניות אינטנסיביות	4	65	14,613	0.4
מועדוניות לא-אינטנסיביות	37	707	14,613	4.8
מועדוניות ביתיות	2	10	7,405	0.1
אומנה יומית	61	145	19,121	0.7
אצל קרובי משפחה	41	122	19,121	0.6
מטבח	313	803	29,086	2.8
שחקיות	28	1,047	10,484	10
תוכנית הקן	21	85	12,632	0.6
תוכנית אוריון	8	40	12,632	0.3

**ג. הגנה, טיפול והשגחה על פי חוק הנוער**

הבסיס לעבודתו של פקיד הסעד הוא חוק הנוער, טיפול והשגחה - 1960. חוק זה מקנה לפקידי הסעד מגוון סמכויות התערבות להגנה על קטינים במצבי סכנה וסיכון, כמו גם במצבי חירום, בקשר לשלומם המידי של קטינים בסכנה. החוק מגדיר את המצבים השונים של "קטין נזקק", את חובת ההתערבות להגנה עליו וכן את דרכי הטיפול שניתן להמליץ עליהם בבית-המשפט לנוער. פקיד-הסעד לחוק הנוער חייב להוציא לפועל את צווי בית-המשפט, לעקוב אחר ביצועם ולהבטיח את רציפות הטיפול בשלביו השונים - כולל היערכות להתפתחויות בלתי צפויות.

התחיקה של השנים האחרונות שינתה את תפקידם של פקידי-הסעד ברשויות המקומיות. הם עוסקים כיום, בנוסף לחוק הנוער - טיפול והשגחה, גם בתיקון 26 לחוק העונשין (חוק חסרי-ישע - 1989). תיקון זה, המחייב את כל אזרחי המדינה וכן את עובדי הציבור השונים לדווח לפקידי-הסעד על חשד לפגיעה בקטין על-ידי האחראי עליו. התיקון לחוק העונשין הוסיף אוכלוסייה חדשה, ובהיקף גדול, לאוכלוסיית המטופלים של פקידי-הסעד. בנוסף לכך, החוק מחייב קשר אינטנסיבי של פקידי-הסעד עם חוקרי הילדים, עם המשטרה ועם הפרקליטות - מערכות שהקשר אתן היה שולי לפני הוספת התיקון לחוק.

לוח 7: מחלקות שבהן יש מינוי של פקיד סעד, לפי סוג יישוב, 1998

המחלקות שבהן יש מינוי לפקיד סעד ב-%	N	
41%	67	סה"כ יישובים ערביים
100%	6	ערים
70%	12	יישובים מעל 10,000 נפש
36%	27	יישובים מתחת ל-10,000 ומעל 5,000 נפש
18%	22	יישובים מתחת ל-5,000 נפש

לוח 7 מציג את אחוז המחלקות שבהן יש מינוי של פקיד-סעד לפי סוג יישוב. ניתן לראות כי רק ב-41% מהרשויות הערביות במחוז הצפון מועסק פקיד סעד בהיקף כלשהו. בשעה שבכל הערים יש מינוי של פקיד סעד, ברשויות הגדולות שאינן ערים שיעור הכיסוי נופל ל-70%. לעומת זאת, רק ב-36% מהרשויות הבינוניות וב-18% מהרשויות הקטנות קיים פקיד סעד. זוהי מציאות בעייתית במיוחד. ראשית, היא פוגעת ביכולת ההיענות המידית הנדרשת מפקיד-סעד. שנית, מצב זה מטיל עומס מיוחד על פקידי-הסעד המחוזיים, אשר חייבים למלא את מקומם של פקידי-הסעד החסרים. בנוסף לכך נוצר גם עומס, הנובע מהצורך ללוות פקידי-סעד מתחילים. יש לציין, כי גם ברשויות שבהן יש מינוי לפקיד סעד, הוא ממלא בדרך כלל תפקידים נוספים.

לוח 8: סוגי תפקידים נוספים של פקיד הסעד, 1998 (באחוזים)

מנהל או סגן	מדריך/ראש צוות	עובד משפחה	רכז ילד ונוער	רכז נושא אחר	
38	19	51	8	51	סה"כ
0	20	60	0	80	יישובים ערביים (66)*
43	0	57	0	29	ערים (6)
64	18	27	9	64	יישובים מעל 10,000 נפש (10)
60	0	40	0	0	יישובים מתחת ל-10,000 ומעל 5,000 נפש (28)**
11	44	78	22	67	יישובים מעורבים (11)

\* לא בכל המקורות היו קיימים נתונים לגבי כל היישובים  
 \*\* בשנת 1998, נוסף יישוב לקטגוריה

לוח 8 מציג את התפקידים הנוספים אשר ממלאים פקידי הסעד במחלקות הערביות במחוז הצפון. ניתן לראות כי כמחצית מפקידי הסעד הם גם עובדי משפחה ו/או גם רכזי נושא שאיננו ילד ונוער, ואילו 38% מהם ממלאים גם תפקיד של מנהל או סגן מנהל. עוד ניתן לראות, כי במחלקות הקטנות, למעלה ממחצית מפקידי הסעד ממלאים גם תפקיד של מנהל או סגן מנהל מחלקה.

לוח 9 בוחן את היקף העומס המוטל על כתפי פקידי-הסעד מזווית שונה. הלוח מציג את סך התפקידים אשר ממלאים פקידי הסעד. ניתן לראות כי רק תשעה אחוז מפקידי הסעד לא ממלאים כל תפקיד נוסף. למעלה משליש מהרכזים (36%) ממלאים תפקיד אחד נוסף לתפקיד פקיד הסעד, למעלה מרבע (27%) ממלאים שני תפקידים נוספים ולמעלה מרבע (28%) ממלאים שלושה תפקידים נוספים או יותר.

**לוח 9: מספר תפקידים נוספים של פקיד הסעד, 1998 (באחוזים)**

ממלא שלושה תפקידים נוספים ויותר	ממלא שני תפקידים נוספים	ממלא תפקיד אחד נוסף	לא ממלא תפקיד נוסף	סה"כ
28	27	36	9	יישובים ערביים (66)*
22	67	11	0	יישובים מעורבים (11)
0	60	40	0	ערים (6)
14	29	29	28	יישובים מעל 10,000 נפש (10)
28	27	36	9	יישובים מתחת ל-10,000 ומעל 5,000 נפש (28)**
0	40	20	40	יישובים מתחת ל-5,000 נפש (22)

\* לא בכל המקורות היו קיימים נתונים לגבי כל היישובים  
\*\* בשנת 1998 נוסף יישוב לקטגוריה

לוחות 10 ו-11 מתארים את הילדים שבטיפול פקידי סעד, כפי שדווח על ידי המחלקות.

**לוח 10: אוכלוסיית המטופלים של פקידי הסעד, לפי סוג הטיפול (במספרים)**

טיפול על פי חוק נוער -טיפול והשגחה				מספר הקטינים שהופנו ב-1998	סה"כ ביישובים ערביים
צווי חירום	צווי השגחה	צווי משמורת	טיפול לאור החוק		
79	26	106	990	1,856	N
			53%	100%	%
60	21	53	758	1,419	יישובים מעורבים (11)
19	5	53	232	437	יישובים ערביים (67)
26	11	24	270	539	ערים (6)
16	8	5	170	345	יישובים מעל 10,000 נפש (10)
					יישובים מתחת ל-10,000 ומעל 5,000 נפש (28)*
9	2	21	273	415	
9	0	3	43	120	יישובים מתחת ל-5,000 נפש (22)

\*\* בשנת 1998, נוסף יישוב לקטגוריה

לוח 10 מפרט נתונים כמותיים על היקפי עבודתם של פקידי-הסעד לחוק הנוער. מהלוח עולה כי בשנת 1998 הופנו לפקידי סעד במחוז הצפון 1,856 קטינים ערבים. הכוונה לכל פנייה והתייעצות על-ידי כל גורם מתוך המחלקה או מחוץ לה בעניין ילדים בסיכון.

מאה ושישה קטינים ערבים במחוז הצפון טופלו במסגרת צווי משמורת, כמשמעם לפי סעיף 3(4) לחוק הנוער, דהיינו, הוצאה ממשמורת ההורים והעברת הקטין למסגרת טיפולית חוץ-ביתית. עשרים ושישה קטינים טופלו על פי צווי השגחה - כמשמעם לפי סעיף 3(3) לחוק הנוער, דהיינו, התוכנית הטיפולית בקהילה מתבצעת על-פי צו בהשגחת פקיד-הסעד. שבעים ותשעה קטינים טופלו על פי צווי חירום - לפי סעיף 11 לחוק הנוער. אלה הם אמצעי חירום, שמפעיל פקיד-הסעד (באישור פקיד הסעד המחוזי), מתוך כוונה להגן על הקטין ולטפל בו מבחינה פיזית, נפשית או רגשית, כאשר נשקפת לו סכנה מידית. תוקפם של צווי החירום הוא עד שבעה ימים.<sup>7</sup>

מטרתו הראשונית של חוק הנוער היא לאפשר הגנה על קטינים, בגישה טיפולית סמכותית, באמצעות פקידי-סעד, ששלומם הפיזי או הנפשי של הקטינים נמצא בסיכון או בסכנה. במקרים שבהם פקיד-הסעד אינו זוכה בשיתוף פעולה מצד בני המשפחה, הוא יכול לפנות להכרעת בית המשפט, על מנת לכפות טיפול בקטין ובהוריו. כפי שניתן לראות בלוח 10, 990 ילדים (53% מהקטינים אשר הופנו) מטופלים על-ידי פקידי הסעד כטיפול "לאור החוק" - כלומר, ללא פנייה לבית המשפט. לשם השוואה, אחוז זה נמוך יחסית לזה שנמצא במחוז תל אביב והמרכז, שם כ-80% מהקטינים מטופלים "לאור החוק" (כורזים, 1998).

נתונים אלו עשויים להצביע על כך שברשויות שנבדקו מופנים לפקידי הסעד רק המקרים הקשים ביותר, שבהם מעריכים שיש להפעיל את החוק. מצד אחר, הם יכולים להעיד גם על נטייה רבה יותר של פקידי סעד ביישובים אלה להפעיל את החוק.

הנתונים המצטברים מלוחות 7-10 מצביעים על מצב קשה במיוחד ביכולת של פקידי הסעד במגזר הערבי במחוז הצפון להתמודד עם צורכי ההגנה, הטיפול וההשגחה של ילדים בסיכון.

לוח 11 מציג נתונים נוספים על אוכלוסיית המטופלים של פקידי הסעד. מהלוח עולה כי למעלה ממחצית מהפניות לפקיד סעד לגבי קטינים ערבים במחוז הצפון הם בתחום ההזנחה של הקטין על ידי הוריו (56%). כ-37% מהפניות הם בתחום האלימות הפיזית כלפי הקטין. חמישה אחוזים מהפניות מתייחסות לפגיעה מינית.

דיווח למשטרה נערך כאשר לפקיד-הסעד יש יסוד סביר להניח שנעברה עברה המחייבת דיווח לפי הגדרת חוק העונשין. מספר הדיווחים שהפנו פקידי הסעד למשטרה מתוך כלל הפניות של קטינים ערבים במחוז הצפון הוא 236 (13%).

פניות על-פי תיקון לחוק חולי הנפש וחוק הנוער - מתבצעות כאשר הייתה מעורבות של פקיד-סעד לחוק הנוער במתן טיפול פסיכולוגי או פסיכיאטרי, ללא הסכמת ההורים או הסכמת הקטין (מעל גיל 15).

<sup>7</sup> סכום הקטינים אשר טופלו על פי צוים ולפי חוק איננו שווה למספר הילדים אשר הופנו. דבר זה מצביע על כך, כי לא כל ההפניות נמצאו ראויות להתערבות.

התיקון לחוק נערך זמן קצר לפני איסוף הנתונים ממחלקות הרווחה המקומיות. ניתן לראות כי בשנת 1998 רק לגבי 6 קטינים (0.3%) ערבים במחוז הצפון היו הפניות על פי חוק זה.

**לוח 11: אוכלוסיית המטופלים של פקידי הסעד, לפי סוג הפגיעה (במספרים ובאחוזים)**

טיפול על פי חוק חסרי ישע*								
מספר הקטינים שהופנו ב-1998	הזנחה	פיזית	אלימות		טיפול		פגיעה	פנייה
			מניית	בחולי	דיווחים	לועדת		
נפש	נפש	נפש	נפש	נפש	נפש	נפש	נפש	נפש
1,856	1,042	694	92	6	236	26	34	N
(100%)	(56%)	(37%)	(5%)	(0.3%)	(13%)	(1%)	(2%)	%
1,419	801	572	72	5	147	20	30	סה"כ ביישובים ערביים
(44%)	(56%)	(40%)	(5%)	(0.3%)	(10%)	(1%)	(2%)	
437	241	122	20	1	89	6	4	יישובים מעורבים (11)
(28%)	(55%)	(28%)	(5%)	(0%)	(20%)	(1%)	(1%)	
539	239	165	18	1	36	10	2	יישובים ערביים (66)**
(44%)	(55%)	(40%)	(5%)	(0%)	(7%)	(2%)	(0%)	ערים (6)
345	276	209	29	1	44	6	8	מעל 10,000 נפש (10)
(80%)	(80%)	(60%)	(8%)	(0%)	(13%)	(2%)	(2%)	
415	227	164	21	3	55	4	14	9,999-5,000 נפש (28)***
(55%)	(55%)	(40%)	(5%)	(1%)	(24%)	(1%)	(3%)	
120	59	34	4	0	12	0	6	מתחת ל-5,000 נפש (22)
(49%)	(49%)	(28%)	(3%)	(0%)	(10%)	(0%)	(5%)	

\* סך המשתנים לא מסתכם ל-100%, מאחר שלא כל הקטגוריות שעליהן דווח הוכנסו ללוח, אבל ניתן גם לדווח על מסי קטגוריות למקרה אחד.

\*\* לא בכל המקורות היו קיימים נתונים לגבי כל היישובים

\*\*\* בשנת 1998 נוסף יישוב לקטגוריה

חקיקת חוק בית משפט למשפחה (1996) הוסיפה לפקיד-הסעד ערכאה משפטית נוספת שיש להידרש אליה ולפעול על-פי נוהליה. ניתן לראות בלוח, כי ב-1998 לגבי 34 (כ-2%) קטינים ערבים במחוז היו הופעות של פקיד הסעד בבתי משפט למשפחה.

בהשוואה לנתונים על מאפייני ילדים, בטיפולם של פקידי סעד במחוז המרכז, נמצא כי אחוז הילדים, אשר הפניות בעניינם התייחסו לאלימות פיזית, גבוה יותר בקרב ילדים ערבים במחוז הצפון: במחוז המרכז נמצא, כי הפנייה בעניינם של רבע (26%) מהילדים שהופנו לפקיד הסעד התייחסה לאלימות פיזית (כורזים, 1998).

מההשוואה בין סוגי היישובים השונים רואים כי ביישובים גדולים שאינם ערים, מטפלים באחוז גבוה במיוחד של ילדים, על רקע של הזנחה (80% - לעומת 44% מהילדים שהופנו בערים וכ-50% מהילדים שהופנו ביישובים בינוניים וקטנים). גם אחוז הילדים אשר הופנו בשל אלימות פיזית גדול בהרבה ביישובים הגדולים שאינם ערים (60% - לעומת כ-30% בערים וביישובים הקטנים ו-40% ביישובים הבינוניים). נתון זה עולה בקנה אחד עם העובדה שלגבי אחוז גבוה יותר של ילדים ביישובים גדולים דווח על נזקקות מסוג אלימות פיזית נגד ילדים.

## ד. שירותים חוץ-ביתיים

השירות לילד ולנוער במחוז אחראי על שני סוגים עיקריים של שירותים חוץ-ביתיים: פנימיות ומשפחות אומנה. ההחלטה על סידור חוץ-ביתי של ילדים מתקבלת בוועדת ההחלטה. כפי שראינו בפרק 5' בקשר לשירותים הקהילתיים, ועדות ההחלטה ביישובים ערביים בצפון נוטות פחות להחליט על הוצאה חוץ-ביתית מאשר ועדות ההחלטה בשאר הארץ.

לוח 12 מציג את מאפייני 11 הפנימיות הנמצאות במגזר הערבי בצפון. בפיקוח השירות לילד ולנוער נמצאות בסך הכול 20 פנימיות מכל הארץ המיועדות לאוכלוסייה הערבית. מכאן, שרוב הפנימיות המיועדות לילדים ערבים נמצאות במחוז הצפון. בפנימיות במחוז הצפון שוהים 512 ילדים - כולם בקטגוריה של "ילדי רווחה".

לוח 12: מאפייני פנימיות במגזר הערבי בצפון, 1998

	N	(%)
סה"כ	11	100
<b>סיווג</b>		
טיפול	1	9
שיקומי	1	9
חינוכי	3	27
מעורב	6	55
<b>מין</b>		
בנים	3	27
בנות	3	27
מעורב	5	46
<b>בעלות על הפנימייה</b>		
פרטי	7	64
עמותה	4	36
<b>אזור קליטת חניכים</b>		
ארצי	5	45
מחוזי	6	55
<b>יש סמל מעון</b>		
מעל 5 שנים	10	91
עד 5 שנים	1	9
<b>רמת פיקוח</b>		
נמוכה	2	18
בינונית	3	27
גבוהה	6	55

הפנימיות לילדים עד גיל 14 בארץ מסווגות לשלושה סוגים על פי רמת הנזקקות של הילדים ומתקצבות בהתאם. **פנימיות חינוכיות** מיועדות לילדים בעלי רמת הנזקקות הנמוכה ביותר. **פנימיות שיקומיות** מיועדות לילדים בעלי רמת נזקקות בינונית ו**פנימיות טיפוליות** מיועדות לילדים עם בעיות קשות הן בתחום הרגשי והן בתחום הלימודי. ניתן לראות בלוח 13 כי רוב הפנימיות הערביות במחוז הצפון (6 פנימיות שהן 55%) בעלות סיווג מעורב - כלומר, נמצאים בהן ילדים משתי קטגוריות לפחות. רק פנימייה אחת היא טיפולית וכן רק פנימייה אחת היא שיקומית. יחסית להתפלגותן של שאר הפנימיות בארץ, יש מעט מאוד פנימיות במגזר הערבי בצפון, המיועדות אך ורק לילדים הסובלים מבעיות קשות (פנימיות טיפוליות ושיקומיות) ואחוז גבוה יותר של פנימיות המיועדות לילדים בעלי רמת נזקקות נמוכה (חינוכיות) או חסרות סיווג מוגדר (מעורבות).

מחצית מהפנימיות (5 מתוך 11) מעורבות ושלוש נוספות מיועדות לבנים ולבנות - כל אחת. ניתן גם לראות כי רוב הפנימיות במגזר הערבי (91%) ותיקות - כלומר קיבלו סמל מעון לפני 5 שנים או יותר. יש לציין גם, כי כמעט כל הפנימיות במגזר הערבי בצפון מיועדות לילדים בגיל יסודי (גילים 6-18). פנימייה אחת מיועדת לגיל הרך (גילים 0-6), ופנימייה אחת מיועדת לילדים בגיל הרך וילדים בגיל בית הספר היסודי והעל-יסודי (2.5-18).

רוב הפנימיות במגזר הערבי (64%) הן בבעלות פרטית והשאר בבעלות ציבורית (עמותה או מלכ"ר). לעובדה זו יש השלכות מבחינה כלכלית וכן מבחינת הפיקוח: מבחינה כלכלית לפנימיות פרטיות בדרך כלל אין מקורות נוספים של מימון, כגון תרומות. מבחינת הפיקוח: פנימיות בהפעלת עמותות ציבוריות נמצאות בדרך כלל בפיקוח ההנהלה של הרשת שאליה הן משתייכות, נוסף לפיקוח השירות לילד ולנוער.

מבחינת האינטנסיביות של הפיקוח, ניתן לראות, כי רוב הפנימיות (6 מתוך 11) הן באינטנסיביות פיקוח גבוהה, שלוש פנימיות הן באינטנסיביות פיקוח בינונית, ושתיים נוספות באינטנסיביות פיקוח נמוכה (אינטנסיביות = השקעה של כסף וכוח אדם מצד השירות לילד ולנוער בפנימייה, ככל שרמת הסיכון של הילדים בפנימייה תהיה גבוהה יותר כך גם רמת אינטנסיביות הפיקוח תהיה גבוהה יותר).

מבחינת אזורי הקליטה של החניכים, שש פנימיות מיועדות לילדים מהמחוז בלבד, והחמש הנותרות מיועדות לילדים ערבים מכל הארץ (כאמור, רוב הפנימיות לילדים ערבים בארץ נמצאות במחוז הצפון). עוד מצאנו כי בפנימיות ערביות המיועדות לילדים מהמחוז בלבד שוהים 186 ילדים, אשר הושמו על ידי משרד העבודה והרווחה. בפנימיות הערביות הארציות שוהים 326 ילדים, אשר הושמו על ידי משרד העבודה והרווחה.

השמת ילדים באומנה מהווה אלטרנטיבה נוספת לטיפול חוץ-ביתי. לוח 13 מציג את מספרי הילדים השוהים באומנה ואת מספרי משפחות האומנה במגזר הערבי בצפון. בלוח ניתן לראות, כי בסה"כ שהו באומנה ב-1998, 105 ילדים ערבים ממחוז הצפון אצל 69 משפחות אומנה. 16 ילדים מתוכם שהו אצל קרובי משפחה.

**לוח 13: ילדים באומנה ומשפחות אומנה במגזר הערבי במחוז הצפון, 1998 (במספרים)**

מספר משפחות אומנה	מתוכם אצל קרובים	מספר ילדי אומנה	סה"כ
69	16	105	<b>יישובים ערביים (66)*</b>
22	4	29	ערים (6)
11	6	16	יישובים מעל 10,000 נפש (10)
16	1	25	יישובים מתחת ל-10,000 ומעל 5,000 נפש (28)**
3	5	7	יישובים מתחת ל-5,000 נפש (22)
52	16	77	סה"כ ביישובים ערביים
17	-	28	<b>יישובים מעורבים</b>

\* לא בכל המקורות היו קיימים נתונים לגבי כל היישובים  
 \*\* בשנת 1998, נוסף יישוב לקטגוריה

**6. הפיקוח על שירותי הרווחה לילדים ולבני נוער במחוז חיפה והצפון**

על פי הלקחים שהצטברו מעבודה דומה בעבר (כורזים, 1998), התבקשו המפקחים במחוז הצפון להצביע על קריטריונים בכל מחלקה לשירותים חברתיים, שעשויים לדרוש תשומת לב מיוחדת מצד דרג הפיקוח המחוזי.

הלוח הבא מתייחס למדדים אחדים אשר מצביעים על צורך במתן תשומת-לב מוגברת למחלקות לשירותים חברתיים, מנקודת ראותם של מפקחי הקהילה בשירות לילד ולנוער.

**לוח 1: קריטריונים המצביעים על הצורך בתשומת לב מוגברת של מפקחים, 1998 (במספרים ובאחוזים)**

סוג היישוב	קשיים עם הצוות		קשיים עם דרג פוליטי		עם דרגי מנהל במועצה		חוסר ניסיון בפיתוח שירותים		מחסור בולט בתשתיות		יישוב/מחלקה חדשה		שעור גבוה של "ילדים מוכרים"
	N	(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)	
סה"כ	19	(24)	19	(24)	26	(33)	24	(31)	52	(67)	40	(51)	33
<b>יישובים ערביים (66)*</b>													
ערים (6)	5	(83)	1	(17)	3	(50)	1	(17)	4	(67)	1	(67)	2
מעל 10,000 נפש (10)	3	(30)	3	(30)	3	(30)	3	(30)	6	(60)	5	(50)	3
5,000-9,999 נפש (28)*	7	(25)	7	(25)	10	(36)	8	(29)	19	(68)	20	(71)	16
פחות מ-5,000 נפש (22)	0	(0)	5	(23)	7	(32)	9	(41)	16	(73)	12	(55)	20
סה"כ יישובים ערביים	15		16		23		21		45		38		31
<b>יישובים מעורבים (11)</b>	4	(36)	3	(27)	3	(27)	3	(27)	6	(55)	1	(9)	2

\* לא בכל המקורות היו קיימים נתונים לגבי כל היישובים  
 \*\* בשנת 1998 נוסף יישוב לקטגוריה

לוח 1 מציג את התפלגות שבעה קריטריונים אובייקטיביים וסובייקטיביים מנקודת ראות המפקחים - כלהלן:

- (1) מחסור בולט בתשתיות של שירותים קהילתיים לילדים;
- (2) יישוב מוכר/חדש, מחלקה חדשה (שהשתייכה בעבר ל"מקובצות"), או יישוב שנמצא בהרחבה מוגברת;
- (3) קשיים עם הצוות במחלקה;
- (4) קשיים עם הדרג הפוליטי;
- (5) קשיים עם דרגי מנהל במועצה;
- (6) חוסר ניסיון בפיתוח שירותים;
- (7) שיעור גבוה (מהממוצע) של "ילדים מוכרים" במחלקות לשירותים חברתיים.

מדיווחי המפקחים, ניתן לראות כי 67% מהיישובים הערביים במחוז הצפון סובלים ממחסור בתשתיות של שירותים קהילתיים לילדים. כמו כן, יותר ממחצית מהרשויות הערביות (57%), הן יישוב מוכר חדש או יישוב עם מחלקה חדשה לשירותים חברתיים. 71% מהמחלקות ביישובים שבהם 5,000-10,000 תושבים הן חדשות. בקטגוריה זו, ראוי להזכיר את נושא פירוקן של המחלקות המקובצות (הממלכתיות) ואת הקמתן של המחלקות המקומיות ברשויות רבות (ב-1994) - למעט בערים, שבהן היו מחלקות עצמאיות מלכתחילה.

לשם השוואה, במחוז המרכז נמצא לאחרונה (כורזים, 1998), כי 45% מהרשויות שבמחוז סובלות ממחסור בתשתיות שירותים קהילתיים ו-37% מהרשויות היו חדשות. ניתן, אם כן, לומר, כי יחסית לרשויות ערביות במרכז הארץ, אחוז גבוה של רשויות ערביות במחוז הצפון סובלות ממחסור בתשתיות של שירותים קהילתיים לילדים, ואחוז גבוה מהן זכו רק לאחרונה להכרה כיישוב חדש או להקמת מחלקה חדשה לשירותים חברתיים.

עוד ניתן לראות בלוח, כי למעלה ממחצית (55%) היישובים המעורבים סובלים ממחסור בתשתיות קהילתיות של שירותים לילדים וכן באחוז נמוך ביותר של רשויות חדשות או של רשויות שבהן הוקמה מחלקה לשירותים חברתיים רק לאחרונה. בנוסף, ניתן לראות מהלוח, כי על-פי דיווחי המפקחים, בכרבע מכלל הרשויות במחוז יש קשיים עם הצוות במחלקה וכן קיימים קשיים עם הדרג הפוליטי (לא בהכרח מופיעות שתי הבעיות יחדיו באותן מחלקות). לגבי שליש מהרשויות צוין, כי יש להן קשיים עם דרגי המנהל במועצה ולגבי כשליש מהרשויות (31% צוין, כי הן סובלות מחוסר ניסיון בפיתוח שירותים.

בהשוואה בין הרשויות ניתן לראות, כי בערים דווח על אחוז גבוה במיוחד של קשיים עם הצוות במחלקה (83% - לעומת 30% מהרשויות הגדולות שאינן ערים; 25% מהרשויות הבינוניות, ואף לא רשות קטנה אחת). ייתכן שדבר זה נובע מכך שמחלקות הרווחה בערים הערביות גדולות יותר, ולכן יש בהן אפשרויות רבות יותר לחיכוכים בין אנשי הצוות. בין הערים יש גם אחוז גבוה יחסית של מחלקות רווחה, שלגביהן צוין כי יש להן קשיים עם דרגי המנהל במועצה (50%). לעומת זאת, רק באחוז נמוך מהערים צוין, כי יש

להן קשיים בגלל חוסר ניסיון בפיתוח שירותים, או קשיים עם הדרג הפוליטי. ביישובים הקטנים לעומת זאת, בולטת בעיית חוסר הניסיון בפיתוח שירותים - בעיה הקשורה ככל הנראה להעדר ניסיונם של חלק מהמנהלים במחלקות החדשות.

כדי לקבוע מי הן מחלקות הרווחה הזקוקות בקדימות גבוהה ביותר לסיוע באמצעות פיקוח, ניתן לרכז את כלל המדדים אשר צוינו לגבי כל רשות.

לוח 2 מציג את התפלגות היישובים לפי הקדימויות המומלצות לפיקוח. מעיון בלוח עולה, כי למעלה ממחצית מהרשויות (52%) סווגו כבעלי קדימות נמוכה לפיקוח; 36% מהרשויות סווגו ברמת קדימות גבוהה, ואילו 12% מהרשויות סווגו בקדימות גבוהה ביותר לפיקוח.

לוח 3 מציג את רשימת הרשויות אשר סווגו כבעלות קדימות גבוהה או גבוהה ביותר לפיקוח.

**לוח 2: קדימויות לפיקוח, לפי סוגי יישוב ולפי מספר קריטריונים - 1998 (מספרים ואחוזים)**

קדימות גבוהה ביותר: 7-5 קריטריונים	קדימות גבוהה: 4-3 קריטריונים	קדימות נמוכה: 2-0 קריטריונים	
10	27	40	<b>יישובים ערביים (66)*</b>
(12%)	(36%)	(52%)	<b>סה"כ</b>
1	3	2	ערים (6)
(17%)	(50%)	(34%)	
2	3	5	יישובים מעל 10,000 נפש (10)
(20%)	(30%)	(50%)	
4	9	15	יישובים מתחת ל-10,000 ומעל 5,000 נפש (28)**
(14%)	(32%)	(54%)	
3	7	12	יישובים מתחת ל-5,000 נפש (22)
(14%)	(32%)	(54%)	
10	22	34	<b>סה"כ יישובים ערביים</b>
-	5	6	<b>יישובים מעורבים (11)</b>
	(46%)	(54%)	

\* לא בכל המקורות היו קיימים נתונים לגבי כל היישובים  
\*\* בשנת 1998, נוסף יישוב לקטגוריה

לוח 3: רשויות בעלות קדימות לפיקוח, 1998

מערובים	מתחת ל-5,000 נפש	5,000-10,000 נפש	מעל 10,000 נפש	ערים	
	שעב עילוט כעביה	דבורייה עין מאהל ביר אל מכסור טורען	ערבה כפר כנא	באקה אל- גרביה	קדימות גבוהה ביותר: (5-7) קריטריונים
מ"א גלבע מ"א זבולון מ"א עמק יזרעאל מ"א מרום גליל מ"א משגב	ינוח-ג'ת כפר-קמא פקיעין ג'וליס בושמת טבעון טובא כאוכב-אל-היג'א	איכסאל ראמה בית-ג'ן בועינה- נוג'ידאת משהד ג'סר-אל זרקא בסמ"ה נוף הגליל ג'ת	ריינה כפר מנדא יפיע	שפרעם אום אל-פחם סחינ'ן	קדימות גבוהה: (3-4) קריטריונים

## 7. סיכום והמלצות

### א. רקע כללי

כ-20% מכלל אוכלוסיית מדינת ישראל הם ערבים. ערביי ישראל מהווים אוכלוסייה בעלת מאפיינים דמוגרפיים ותרבותיים השונים מאלו של היהודים. האוכלוסייה הערבית בישראל מאופיינת במשפחות גדולות יותר, ברמת השכלה נמוכה יותר וברמת הכנסה נמוכה יותר מזו הקיימת במשפחות היהודיות. נוסף לכך, החברה הערבית בישראל עוברת בשנים שמאז קום המדינה תהליכים מהירים של שינוי חברתי ותרבותי: בתקופה זו חל גידול משמעותי בהיקף האוכלוסייה, חל תהליך מהיר יחסית של עיור, והחל תהליך של מעבר מדפוסים חברתיים ומשפחתיים מסורתיים, לדפוסים "מערביים" או מודרניים יותר.

ילדים ובני נוער מהווים קרוב למחצית מכלל אוכלוסיית הערבים בישראל (47%) - לעומת כשליש באוכלוסייה היהודית. למצב החברתי-כלכלי של ערביי ישראל ולתהליכים המהירים של שינוי חברתי, השלכות על מצב רווחתם של הילדים ובני הנוער האלה, המחייבים התמודדות והיערכות גם מצד השירותים החברתיים האישיים. ואכן, יש עדויות לכך שילדים ובני נוער ערבים חשופים יותר למצבי סכנה וסיכון מילדים ובני נוער במגזר היהודי, למשל, שיעורים גבוהים יחסית של תמותת תינוקות וחשיפה לתאונות ואחוזים נמוכים יחסית של ביקור בגני ילדים ובבתי ספר על יסודיים. מידע זה מראה שהיקף הצורך בשירותי רווחה אישיים וקהילתיים שונה בקרב ילדים ובני נוער ערבים, עשוי להיות גבוה יותר מאשר בקרב כלל אוכלוסיית הילדים - דבר המחייב אמצעי התערבות ודרכי טיפול שונים. לפיכך, יש צורך בהמשך תכנון ובאמצעי הערכות מיוחדים לאוכלוסייה זו.

היוזמה לעבודה זו החלה בשירות לילד ולנוער של משרד העבודה והרווחה, כחלק מהמאמצים לתכנן את הרחבתם ואת שיפורם של השירותים הניתנים לילדים ולבני נוער ערבים בסיכון.

הדוח כולל מידע על אודות שירותי הרווחה הניתנים לילדים ולבני נוער ערבים ומשפחותיהם במחוז חיפה והצפון ועל צורכיהם. המידע מבוסס על מקורות לאומיים (למ"ס), משרדיים (נתוני יסוד), נתונים ישירים שהתקבלו מהמחלקות לשירותים חברתיים במחוז חיפה והצפון וכן מדיונים מעמיקים עם חברי ועדת ההיגוי של המחקר - מפקחי המחוז ונציגי המנהלים של מחלקות הרווחה המקומיות במגזר הערבי. מסמך זה כולל שני חלקים. בחלק הראשון, מובא סיכום הממצאים המרכזיים שעלו מהמידע שנאסף. בחלקו השני של המסמך, מוצגים כיווני פעולה מומלצים וסוגיות ייחודיות עמן יש צורך להתמודד בהמשך לתהליך התכנון.

## **ב. ממצאים עיקריים**

כ-60% מהילדים ובני הנוער החיים במחוז חיפה והצפון הם ערבים. ילדים ובני נוער אלה חיים ב-78 יישובים שונים: 67 יישובים ערבים ו-11 יישובים מעורבים שבהם חיים יהודים וערבים יחדיו. כמחצית מהילדים ובני הנוער חיים בערים וביישובים, המונים מעל 10,000 נפש, ומחציתם חיים ביישובים בינוניים (המונים 5,000-10,000 נפש) וקטנים (המונים פחות מ-5,000 נפש). רובם המכריע של הילדים חיים ביישובים הנמנים עם שלושת האשכולות הכלכליים-חברתיים הנמוכים.

כ-34,000 ילדים ובני הנוער הערבים במחוז הצפון חיים במשפחות המוכרות לשירותי הרווחה במחוז חיפה והצפון. הם מהווים כ-11% מכלל הילדים ובני הנוער במגזר הערבי. זהו אחוז נמוך יותר מכלל הילדים המוכרים במחוז (13.8%).

מבין הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים, 58% נמצאים במצבי סיכון ישירים, כלומר סובלים מאלימות במשפחה בכלל או כלפיהם בפרט, מבעיות של הזנחה מצד ההורים או מבעיות התנהגות ובעיות לימודיות של הילדים עצמם. כשליש מהילדים נתונים במצבי סיכון במשפחה, הכוללים בעיות ביחסים בין ההורים, בעיות בתפקוד החברתי של ההורים או מומים ומחלות של הורי הילדים. אחוזי הילדים הנמצאים במצבי סיכון ישירים ובמצבי סיכון במשפחה גבוהים בלמעלה מפי שניים מאלו שנמצאו בקרב כלל הילדים המוכרים במחוז הצפון (56% ו-26% בהתאמה) ובקרב כלל הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים בישראל (51% ו-25% בהתאמה). כלומר, הילדים ובני הנוער הערבים המוכרים למחלקות במחוז הצפון מאופיינים במצבי סיכון קשים יותר מכלל הילדים המוכרים במחוז זה וברמה הארצית. ממצאים אלה עולים בקנה אחד עם הכיסוי הנמוך יותר של ילדים ושל בני נוער על ידי המחלקות לשירותים חברתיים ביישובים הערביים.

ממצאים אלה מרמזים גם שאחוז הילדים הנמצאים במצבי סיכון - בעיקר ילדים הנמצאים במצבי סיכון פחות חריפים - עלול להיות גבוה יותר ממספרם של הילדים המוכרים למחלקות. מכאן עולה בבירור הצורך לנקוט פעולות מוגברות של איתור ומניעה.

על רקע המאפיינים והצרכים של הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים, נבחנו השירותים הניתנים להם על ידי מערכת הרווחה. מהממצאים עולה שלמרות התהליך המבורך של פיזור המחלקות המקובצות מזה למעלה משש שנים, המחלקות לשירותים חברתיים ביישובים הערביים עדיין סובלות ממחסור בבעלי תפקידים חיוניים רבים, לצורך מתן שירותים מקצועיים ואיכותיים לילדים בסיכון. למשל, אמנם במרבית הערים ביישובים הגדולים וביישובים הבינוניים יש **רכזי ועדות החלטה**, אולם ב-22 יישובים קטנים יש 4 רכזי ועדות יישוביים בלבד ורכזי אזורי אחד. גם לא בכל היישובים הערביים יש פקידי סעד; דבר המטיל את האחריות להתערבות ביישובים אלה על כתפיהם של פקידי הסעד המחוזיים. בנוסף, הן **פקידי הסעד** והן מרכזי ועדות ההחלטה ממלאים תפקידים נוספים רבים; דבר המטיל עליהם **עומס רב**. עובדה זו נובעת, בין היתר, מכך שבחלק גדול מהיישובים הקטנים מונה המחלקה לשירותים חברתיים עובד אחד או שניים, הממלאים את מכלול התפקידים.

**ועדות החלטה** פועלות בכל היישובים הערביים ודנות מדי שנה בכ-3% מכלל הילדים המוכרים למחלקות. אחוז זה דומה לאחוז הילדים הנידונים במגזר היהודי. עם זאת, נמצאו הבדלים בהחלטות בין הוועדות שעסקו בילדים ערבים במחוז הצפון לבין כלל ועדות החלטה בארץ. ועדות ההחלטה במחוז הצפון נוטות להחליט על התערבות בקהילה יותר מאשר על השמה חוץ-ביתית. עובדה זו יכולה לנבוע ממיעוט המקומות הקיימים בפנימיות עבור ילדים ובני נוער ערבים - במיוחד עבור ילדים הסובלים מבעיות התנהגותיות ורגשיות קשות יחסית, כמו גם מדפוסים תרבותיים, המאפשרים הסתמכות על משאבים קהילתיים ומשפחתיים לתמיכה בילדים ומשפחות בסיכון.

לילדים ולבני הנוער הערבים ניתנים מגוון שירותים ומסגרות בקהילה הדומים לאלו הניתנים לילדים ולבני נוער יהודים. כמו ביחס לכלל הילדים, מרבית השירותים הניתנים בקהילה הם במסגרות יומיות (מעונות יום או משפחתונים) או במסגרות אחר-הצהריים. רק מיעוט מבין הילדים מקבלים שירותים במסגרת תוכניות חדשניות או ייחודיות שפותחו לאחרונה בארץ והשמות דגש על התייחסות לילד כחלק מהמשפחה והקהילה ועל שיתוף ההורים והילדים בתכנון ויישום ההתערבות עבורם. מכאן, **שהדגש הרב המושם על שירותים קהילתיים במגזר היהודי אינו מתורגם מספיק לפיתוח מואץ יותר של שירותים חדשניים או כוללניים במגזר הערבי**. מעבר לכך, אין כמעט דוגמאות של שירותים ייחודיים שפותחו במיוחד לילדים ולבני נוער ערבים והמבוססים על המאפיינים התרבותיים והחברתיים הייחודיים לאוכלוסייה זו.

כ-16% מהילדים ומבני הנוער הערבים במחוז הצפון המוכרים למחלקות מקבלים שירות כלשהו בקהילה. אחוז זה גבוה מאחוז הילדים המקבלים שירותים מקרב כלל הילדים המוכרים במחלקות לשירותים חברתיים בארץ (10%). עם זאת, יש להביא בחשבון שהילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים ביישובים הערביים בצפון **נמצאים במצבי סיכון קשים יותר, אך נמצאים פחות בשירותים חוץ-ביתיים מאשר כלל הילדים בישראל**. מעבר לכך, חשוב להדגיש שעל רקע מצבי הסיכון הקשים יותר וגורמי הסיכון המרובים יותר בקרב הילדים ובני הנוער הערבים, עשוי האחוז הנמוך של מקבלי השירותים לבטא פערים עמוקים אף יותר מאלו שנמצאו במגזר היהודי בין היקף הצרכים להיקף השירותים הניתנים.

רק ב-41% מכלל הרשויות הערביות במחוז הצפון מועסק פקיד-סעד במינוי. הממצאים על מאפייני הילדים המובאים בפני פקידי הסעד מעידים על כך שאחוז גבוה יותר מבין הילדים מופנים בשל אלימות פיזית בהשוואה לילדים במחוז המרכז ואחוז גבוה יותר מקרב הילדים נמצאים בטיפול מתוקף חוק נוער. ייתכן שהסיבה לכך היא שהמחסור בפקידי סעד מביא לכך שהם מטפלים רק בילדים ובמשפחות הנמצאים במצבים הקשים ביותר והדורשים טיפול סמכותי יותר. ייתכן גם שהקשיים שבהם נתקלים פקידי-הסעד בהתערבותם באוכלוסייה זו נובעים מהבדלים חברתיים ותרבותיים או מחדשנות כלפי השירותים החברתיים ועובדיהם.

רק מיעוט מבין הילדים ובני הנוער הערבים מושמים בפנימיות או במשפחות אומנה. עובדה זו נובעת בין היתר ממיעוט המקומות בפנימיות עבור אוכלוסייה זו. אמנם, מרבית הפנימיות המשרתות ילדים ובני נוער ערבים נמצאות במחוז הצפון, אך הן מיועדות גם לילדים ולבני נוער ערבים ממחוזות אחרים בארץ. מרבית הפנימיות נמצאות בבעלות פרטית; דבר שהוא בעל השלכות על האפשרות להשקיע משאבים ציבוריים בתשתיות ובפיתוח של הפנימיות האלה.

במסגרת הדוח נבחנו גם צורכי הפיקוח של הרשויות המקומיות, כפי שהוערכו על ידי המפקחים. באמצעות שימוש במדדים אחדים נמצא, שלמעלה ממחצית מהרשויות (52%) סווגו כבעלות קדימות נמוכה לפיקוח; 36% מהרשויות סווגו ברמת קדימות גבוהה, ואילו 12% מהרשויות (10=N) סווגו בקדימות גבוהה ביותר לפיקוח.

## ג. תחומי פעולה וסוגיות להמשך תהליך התכנון

ממצאי המחקר והדיונים שהתקיימו בעקבותיו עם חברי ועדת ההיגוי מצביעים על שישה תחומי פעולה, המפורטים לרשימת המלצות קונקרטיים, ולסוגיות נוספות להמשך ליבון, תכנון ופיתוח עבור ילדים ובני נוער ערבים בסיכון במחוז. תחומי הפעולה נקבעו על בסיס שלשה עקרונות מנחים כלהלן:

1. יש לסגור את הפערים בין מצב השירותים במגזר הערבי, לבין המצב הקיים במגזר היהודי - וזאת על-פי עקרונות האפליה המתקנת ובפרק הזמן הקצר ביותר האפשרי. יש לפעול למען הגדלת היקף המענים הקיימים עבור ילדים ובני נוער ערבים במצבי סיכון, תוך ניסיון להביא לצמצום משמעותי של היקף הפערים בין הצרכים לבין היקף המענים העומדים לרשות הרשויות המקומיות ותוך הגדלת השוויון בהיקף המענים בהשוואה למגזר היהודי.
2. יש להגיע להשוואת היקפי כוח-אדם ושירותים. יש לבחון מחדש, לקבוע וליישם תקנים לכוח אדם ובעלי תפקידים בשירותים לילדים ובני נוער במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים ביישובים הערביים. הבחינה המחודשת של היקף כוח האדם ושל בעלי התפקידים הנדרשים צריכה להתבסס על מספר הילדים ביישוב, בין המגזר היהודי והערבי, תוך השוואתם ליישובים בעלי מספר דומה של ילדים עד גיל 18 ולהיקף הצרכים, כפי שבאים לידי ביטוי בשכיחותם של גורמי הסיכון השונים בקרב הילדים. בבחינת התקנים וקביעתם, יש להביא בחשבון את צורכיהם של היישובים הקטנים והמרוחקים יחסית, שעשויים להידרש להיקף רחב יותר של כוחות מקצועיים נגישים.
3. השוואת מצב השירותים והיקפי כוח-האדם צריכים להיות "רגישי-תרבות", תוך הכרת המבנה הארגוני-פוליטי של המגזר הערבי במחוז חיפה והצפון.

הממצאים מצביעים על שישה תחומים שבהם נדרשת היערכות מחודשת של שירותי הרווחה לילדים ולבני נוער בסיכון במחוז הצפון. מוצע שסדרי העדיפויות ליישום התוכנית בתחומים השונים נקבעו לאחר סיום גיבוש תוכניות הפעולה בכל תחום. ששת תחומי הפעולה המומלצים להלן גובשו על-ידי ועדת ההיגוי ומבוססים גם על דיונים נוספים עם משרד העבודה והרווחה.

1. הגברת פעילויות האיתור והמניעה

2. פיתוח שירותים קהילתיים

3. פיתוח עמותות אזוריות

4. פיתוח המסגרות החוץ-ביתיות

5. פיתוח תוכניות בעלות "רגישות תרבותית"

6. פיתוח בסיסי מידע

### 1. הגברת פעילויות האיתור והמניעה

הממצאים על היקף הכיסוי הנמוך יחסית של המחלקות לשירותים חברתיים זכו לתשומת לב רבה בדיוני ועדת ההיגוי. עם זאת, מנהלי המחלקות והמפקחים הכירו בכך **שבעקבות פירוק הלשכות האזוריות מאז שנת 1993, חלה עלייה משמעותית במספר הילדים ובני הנוער בסיכון**, אשר אותרו על-ידי המחלקות החדשות. עלייה זו חלה בעקבות פעילות אינטנסיבית של שיווק שירותי המחלקות לשירותים חברתיים למנהיגות הפוליטית המקומית ולאוכלוסיית היישובים שבהם נפתחו מחלקות הרווחה החדשות. לכן, קשה להעריך במדויק עד כמה הממצאים על הכיסוי הנמוך של האוכלוסייה משקפים עדיין את אי-סיום תהליך האיתור או את המציאות האמיתית לגבי היקף התופעה.

בנוסף, חברי ועדת ההיגוי הביעו דילמה ביחס לחשיבות ולקדימות של הצורך להשקיע בפעילויות של איתור ומניעה. מנהלי המחלקות והמפקחים חוששים מפני המצב המוכר עד כה, אשר בו מאמצים המושקעים באיתור אינם נושאים פירות, כיוון שהם לא מלווים במתן מענים לצרכים שאותרו. כבר כיום, כתוצאה מהגידול במספר הילדים והמשפחות המטופלים, **מורגש עומס גדול ותסכול רב בקרב פקידי-הסעד ושאר עובדי המחלקות העוסקים בילדים ובבני נוער**. החשש הוא, כי השקעת מאמצים נוספים לפעילויות איתור, ללא תוספת משמעותית של כוח-אדם, רק תגביר את העומס ואת רמת התסכול של העובדים.

### המלצות

- א. ניתן להתבסס על תוכנית "קדימה" כמודל לגיבוש אסטרטגיות של איתור ומניעה במגזר הערבי, תוך הדגשת הגישה המערכתית הכלל-יישובית (ראה להלן). לדברי מנהלי המחלקות, גישה זו של שיווק שירותי הרווחה לילדים, למנהיגות הפורמלית והלא פורמלית ביישובים, נושאת פירות, ושימוש במודלים מסוג "קדימה" יכול לשמש בסיס לחיזוק ולהבניה של פעילות זו.
- לשם כך יש לנקוט יוזמות הסברה בקרב ראשי הרשויות הערביות, אשר הסכמתם ותמיכתם בפרויקט היא תנאי הכרחי לאישורו ולאימוצו. לפיכך, מומלץ להשקיע יחידות זמן משמעותיות בכל הרשויות המקומיות - בהסברה, באיתור ובמניעה, על-מנת להגיע לכל הילדים שבסיכון.
- ב. בתהליכי האיתור המוגברים, יש לתת קדימות לאיתור נערות שנפגעו מינית.

ג. יש להקים ועדת היגוי חדשה במחוז, ליישום ההמלצות של עבודה זו, תוך קביעת הקדימויות בין הרשויות המקומיות, על-פי מדדים אובייקטיביים (ככל שניתן), על-פי הצרכים שזוהו.

ד. כפי שנאמר בעקרונות המנחים שלעיל, יש להתמקד בפיתוח כוח-אדם וכלי התערבות ייחודיים (ראה להלן), על-מנת לעמוד בהשלכות של הגברת האיתור.

## **2. פיתוח שירותים קהילתיים**

פיתוח שירותים קהילתיים ותגבור כוח-אדם בקהילה הם תנאי הכרחי להעמקת הטיפול בקהילה. בתחום זה נידונו הצרכים בשלושה תחומים מרכזיים:

(ד) הטמעת גישה מערכתית בכל היישובים.

(ה) הרחבת היקף השירותים בקהילה.

(ו) תגבור כוח האדם המתמחה במסגרות בקהילה.

### **(א) הטמעת גישה מערכתית כלל יישובית**

אחד הנושאים המרכזיים שעלו בדיונים עם מנהלי המחלקות והמפקחים היה הצורך בפיתוח שירותים, מתוך ראייה כלל יישובית ומערכתית. גישה מעין זו מיושמת בפרויקטים שונים בארץ, כגון פרויקטים של תכנון כוללני, המיושמים על-ידי אשלים, בשיתוף משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, ולאחרונה - על-ידי תוכנית "קדימה", המופעלת על ידי השירות לילד ולנוער, השירות לפרט ולמשפחה והשירות לעבודה קהילתית של משרד העבודה והרווחה. תוכניות אלה כוללות בחינה והיערכות משותפת בין כל השירותים המקומיים והאזוריים, וכן גיבוש דרכי תיאום ושיתוף פעולה וחלוקת תפקידים בין הגורמים הקהילתיים השונים. לפיכך, הצורך בראייה מערכתית, המשלבת את כל השירותים הציבוריים והוולונטריים, עלה כצורך חיוני.

בתכנון התערבויות מערכתיות מסוג זה, חשוב לכלול גם מרכיבים שיחזקו את היישוב כולו ויסייעו להתמודד עם עוני והעדר תעסוקה. במקביל, ראוי להדגיש גם את שיתוף האוכלוסיות הרלוונטיות, תוך הגברת המודעות לצורך לתת מענים לצורכיהם הבסיסיים של ילדים ושל בני נוער בסיכון. אולם, בגלל המאפיינים הייחודיים של המגזר הערבי, שהוזכרו לעיל, חשוב להתחיל את רצף ההתערבויות באותם שירותים קהילתיים בסיסיים, אשר נותנים מענה גם לצורכי הקיום הפיזיים.

לכן מומלץ ליישם עקרונות אלה כחלק מיישום מודל תוכנית "קדימה", או מודל מותאם כדרך עבודה מרכזית ביישובים הערביים, במסגרת זו ניתן ליישם את עקרונות התכנון הכוללני להתערבות יישובית כלל-מערכתית, אשר בעקבותיה יתוגברו השירותים הקהילתיים וכוח האדם במחלקות. כן יושקעו מאמצים לפיתוח התערבויות רב-מערכתיות המשלבות בין השירותים השונים ביישוב.

### **(ב) הרחבת היקף השירותים הקהילתיים**

הפערים העמוקים בין הצרכים לבין המענים הקיימים, כפי שהם באו לידי ביטוי בממצאי המחקר, השתקפו גם בדבריהם של חברי ועדת ההיגוי - המפקחים ומנהלי המחלקות. הם הביעו צורך דחוף בתגבור מכלול השירותים הקיימים - ובמיוחד המשפחתונים והמועדוניות הנתפסים כהצלחה, בגלל היותם מענה מעולה לאימהות היוצאות לעבודה.

## המלצות

1. המחוז יגבש בהקדם - בשיתוף נציגי המנהלים והמפקחים - **טבלת דרישות לשירותים קהילתיים ברמה היישובית**, אשר תכלול גם את נושאי האומנה היומית וועדות החלטה - כולל האזורים וכן את העבודה הקהילתית (בשיתוף נציגי השירות לעבודה קהילתית). טבלת הדרישות תאורגן בשתי רמות:
  - א. פירוט הצרכים המידיים.
  - ב. פירוט מכלול הצרכים הצפויים בעקבות הגברת האיתור.
2. יש לפתח פרויקט **להחזרתם המתוכננת של ילדי פנימיות** למשפחותיהם בקהילה. הדבר דורש לתגבר את השירותים הקהילתיים עם דגש על הגברת העבודה עם משפחות הילד - כולל באמצעות חוגי העשרה והעסקת חונכים ומטפחים.
3. המחוז יקים **ועדה לקביעת קדימויות** על-פי שילוב מדדים סוציו-כלכליים ודמוגרפיים (אובייקטיביים) ומדדים אחרים - כגון: ניהול הרשות המקומית וניהול המחלקה לשירותים חברתיים. הוועדה תלווה ביועץ מקצועי חיצוני.

### **(ג) תגבור כוח האדם המתמחה במסגרות בקהילה**

ממצאי המחקר מצביעים על העדרם של בעלי תפקידים מרכזיים, היכולים לשמש כמשאב בפיתוח התערבויות עבור ילדים ומשפחות בסיכון - כגון רכזי ועדות החלטה ופקידי סעד. הדילמה שהועלתה בדיונים בוועדת ההיגוי התייחסה לתגבור כוח אדם מקצועי מומחה ברשויות המקומיות הקטנות. דעת הרוב גרסה, שיש הצדקה לחזק את מחלקות הרווחה המקומיות ברשויות הקטנות - בחלקיות משרה של עובד קהילתי ושל פקיד-סעד לחוק הנוער. קבוצה אחרת גרסה שניתן להפיק תועלת רבה יותר מכך שלרשות הרשויות השונות יועמדו אנשי מקצוע מומחים בתחום הטיפול בילדים ובבני נוער על בסיס אזורי שיועסקו על ידי המחוז או באמצעות עמותה אזורית. בדרך זו ניתן יהיה, לדעתם, לתת שירותים איכותיים ורב-מקצועיים לאחוז גבוה יותר של ילדים בסיכון, כמו גם לתת גיבוי מקצועי לעובדי הרשויות המקומיות.

## המלצות

1. **יש לתגבר את הרשויות המקומיות הערביות** - ובעיקר את הקטנות שביניהן - **בעובדים קהילתיים, בפקידי-סעד וברכזי ועדות החלטה** ובעובדים נוספים על-פי הצורך. לעובדים אלה יש לקבוע היקפי עומס ריאליים, תוך התחשבות בקשיי התחבורה בין היישובים.
2. יש לבצע **עבודת תכנון ברמה המחוזית**, לחלוקת כוח-האדם שלעיל על בסיס אזורי.
3. יש להרחיב את השימוש בכוח-אדם **סמך-מקצועי**, תוך הגברת הפיקוח על איכות העבודה של החברות המספקות את השרות.
4. יש לפתח **מומחיות בטיפול בנערות בגיל ההתבגרות** - כולל בנערות שנפגעו מינית. לנערות רבות חסרים מענים הולמים בקהילה ובמקרים רבים שבהם מתגלה הצורך ואף מתקבלת החלטה להמשיך את הטיפול בקהילה - הנערה מוצאת מהבית. קיימים גם מצבים הפוכים, שבהם נערות מאובחנות כחייבות לקבל הגנה במסגרת מחוץ לבית - אך לא נמצאה מסגרת מתאימה עבורן.

### 3. פיתוח עמותות אזוריות

ממצאי המחקר מצביעים על כך שכמחצית מהילדים ובני הנוער הערבים חיים ביישובים בינוניים או קטנים המונים פחות מ-10,000 נפש. ביישובים אלה מורגש ביתר-שאת המחסור בשירותים קהילתיים ובעלי תפקידים ייחודיים בתחום הילדים וכן בולטת היעדרותן של פעילויות התנדבותיות ושל סגור קהילתי בנושא ילדים. בנוסף לכך, ריבוי היישובים הקטנים מקשה על השירות לילד ולנוער לפקח.

לאור מצב עניינים זה, על העוסקים בפיתוח מערכות השירותים לאוכלוסייה זו, להביא בחשבון את גודל היישובים ואת הפריסה הגאוגרפית שלהם; כך שיהיה אפשר לאגם משאבים בין היישובים הקטנים ולפתח מגוון שירותים אזוריים בעלי "סף-כניסה" נמוך. בהקשר זה, ועדת ההיגוי וקבוצת המנהלים מהמגזר הערבי זיהו את הצורך ואימצו את הרעיון לפתח עמותות לילדים בסיכון - כהרחבה וכהשלמה לשירותים הממלכתיים - ולא כתחליף להם.

ביתר פירוט, יעדי העמותות המקומיות הם לחזק ולקדם את מכלול הגורמים הקהילתיים שעשויים לטפל בצרכיהם של ילדים בסיכון ושל משפחותיהם בקהילה, באמצעות ייזום פעילויות ותוכניות מקומיות מגוונות לקידום, כגון:

1. הגברת תוכניות האיתור והמניעה בקהילה.
  2. הגברת מעורבותן של קבוצות מגוונות מהקהילה.
  3. פירוט הצרכים המקומיים הניתנים לפתרון ברמה האזורית ובעדכון השוטף.
  4. הגברת המחויבות של המגזר הציבורי באמצעות פעילויות סינגור ושדולה, לקידום האינטרסים המשותפים, ברמה המקומית והאזורית - בשיתופם המרבי של תושבים בעלי עניין, פעילים קהילתיים, אנשי מקצוע ממערכות השירותים ודרגים פוליטיים רלוונטיים.<sup>8</sup>
  5. איגום משאבים לשירותים בעלי סף-כניסה נמוך, מתוך ראייה אזורית של המגזר הערבי<sup>9</sup> - תוך שילוב תחומי הרווחה, הבריאות, החינוך, הביטחון האישי וכד' - ובפיתוח שירותים חדשים, על-פי הצרכים שזוהו (למשל, הקמת מרכזים לילדים ולמשפחות - בדומה לעמותת "נשים נגד אלימות" שהקימה מקלטים בקרב האוכלוסייה הערבית).
  6. הגברת קידום השוויוניות, בהשוואה להיקפי השירותים הניתנים לילדים בסיכון במגזר היהודי.
  7. גיוס מתנדבים.
  8. רתימת משאבי אנוש וגיוס משאבים כספיים למטרות קהילתיות מהמגזר העסקי.
- תחומי פעילות אלה ניתנים להצגה בתרשים כלהלן.

<sup>8</sup> על "פיתוח עמותות מקומיות לילדים בסיכון" ראה ביתר פירוט: כורזים (2001).  
<sup>9</sup> מומלץ להיעזר במפה שנמצאת לפני ההקדמה, המציגה את היישובים הערביים במחוז חיפה והצפון על-פי גודלם.

## תרשים: תחומי הפעילות המוצעים לעמותה אזורית

תוכני עיסוק		פירוט הצרכים	רמת הפעילות מקומי
פעילויות סינגור ולובי	פיתוח והגשת שירותים		
			אזורי

### 4. פיתוח במסגרות החוץ-ביתיות

נתוני המחקר הצביעו על שימוש מועט במסגרות חוץ-ביתיות - בהשוואה למגזר היהודי - כדרך התערבות המגנה על ילדים בסיכון ביישובים הערביים בצפון. במסגרת הדיונים עם חברי ועדת ההיגוי עלו שתי סיבות מרכזיות לעובדה זו:

- ♦ **דפוסי החיים בחברה הערבית הישראלית ותרבותה** יוצרים נטייה להמעיט בשימוש במסגרות חוץ-ביתיות. זו הסיבה, שיש צורך לפתח מסגרות בקהילה בקצב מואץ, שיהוו חלופה הולמת למסגרות החוץ-ביתיות, מבחינת סוג השירות, היקף הטיפול וההגנה שהן מספקות. עם זאת, ילדים וילדות רבים במחוז זקוקים להתערבות שיכולה להינתן רק במסגרות אלה.
- ♦ **מגבלות מערך הטיפול החוץ-ביתי הקיים.** לילדי המגזר הערבי במחוז חיפה והצפון קיימת רק מסגרת חוץ-ביתית אחת בקטגוריה ה"טיפולית" (שתי הקטגוריות האחרות הן: "שיקומיות" ו"חינוכיות"). מסגרת זו אינה מספיקה לכל הילדים הסובלים מבעיות רגשיות, התנהגותיות ולימודיות קשות, והזקוקים למקומות נוספים לסידור חוץ-ביתי. הפנימיות הקטנות יותר הקיימות במגזר הערבי לא ערוכות מספיק לתת מענים לצרכים מסוג זה. במצב עניינים זה, במקרים רבים לא ניתנת המלצה על מסגרת חוץ-ביתית, בגלל הקושי למצוא מסגרת מתאימה.

### המלצות

1. יש לתגבר את האיתור ואת הגיוס של **משפחות אומנה** ולדאוג להכשרתן.
2. יש לבחון את הצורך במסגרות חוץ-ביתיות נוספות **לגיל-הרך - כולל מקלט חירום נפרד או בפנימייה קיימת**, כי המקלט ב"שבתאי לוי" אינו מתאים לקלוט ילדים מהמגזר הערבי. יש לבחון גם את אפשרויות ההרחבה של הפנימייה במנזר "ציפורי", בליווי הכשרה לצוות הנזירות.
3. יש לפתח מסגרת חוץ-ביתית **רב-גילית** שתמנע את הצורך להפריד בין אחים המוצאים מהבית.
4. יש צורך **במסגרת טיפולית נפרדת לנערות** מתבגרות. בהנחה שבכל רשות מקומית ערבית בצפון יש נערה מתבגרת אחת שיש להוציא מהבית, הרי שמדובר על צורך במסגרת לכ-60 נערות (מקלט החירום לנערות בנצרת נותן פתרון זמני בלבד, ואילו ההוסטל של חסות הנוער בשפרעם אינו מיועד לאוכלוסיית הנערות של השירות לילד ולנוער).
5. יש צורך במסגרת פוסט-אשפוזית לבני 12-18 לכ-15 צעירים - בעיקר לנערות.
6. יש לבחון את הצורך בתכנון פנימייה לחלק הדרומי של המחוז - באזור חדרה - או לחלופין: להגיע להסדרים עם הפנימייה הערבית במחוז תל אביב.

## 5. פיתוח תוכניות בעלות "רגישות תרבותית"

חברי ועדת ההיגוי ונציגי המנהלים היו חלוקים בדעתם באשר למידה שבה יש חשיבות לבחון ולפרט מאפיינים תרבותיים ייחודיים בקשר לטיפול בילדים בסיכון במגזר הערבי. חלק מהמנהלים סבורים, שהצורך בהתייחסות שוויונית למכלול צורכי הילדים בסיכון במגזר הערבי גובר על הצורך בהתייחסות "רגישת תרבות". לצד הסתייגות זו, הובעה גם הסכמה שישנם מספר תחומים ותופעות בהם ניתן לזהות מרכיבים תרבותיים אשר דורשים תשומת לב מיוחדת בעתיד. למשל:

**(א) התחזקות המודעות לזכויות ילדים.** על רקע תשומת הלב הציבורית הגוברת לזכויותיהם של ילדים בישראל, חלה התעוררות במודעות לתחום זה גם במגזר הערבי. מעמדו של הילד במשפחה הערבית כ"קניין ההורים" הולך ומשתנה לכיוון של הכרה בקטין, כזכאי לגדול ולהתפתח מבחינה פיזית, נפשית, חברתית ותרבותית, בתנאים של חירות וכבוד, ובסביבה אוהבת, תומכת ומבינה. אולם, תהליכים אלה אטיים בחברה הערבית. רק ילדים ערבים מעטים מכירים את זכויותיהם כקטינים, ומעטים מהם מעזים להזכיר להוריהם או למוריהם כי אין הם חופשיים להתנהג אליהם בכל דרך העולה בדעתם. על רקע דיווחים אלה מן השטח, עולה הצורך להקדיש תשומת לב מיוחדת להורים ולמחנכים, אשר מתמודדים יומיום בגידולם ובחינוכם של הילדים.

**(ב) זכויותיהן ומעמדן של נערות ונשים.** בדומה למעמדו של הילד במשפחה הערבית כ"קניין ההורים", בולטת תופעה זו במיוחד בקרב נערות ונשים שהן "רכוש המשפחה", והתנהגותן פתוחה לביקורת קפדנית של הגברים. סטייה מהמוסכמות התרבותיות חושפת נערות רבות לתופעות של אלימות, ככלי של ענישה וחינוך, כפי שנאמר בפתגם העממי: "האישה דומה לשטיח - שכל שחובטים עליו, הוא נעשה נקי יותר"... ביטויי מחאה כנגד תפיסות והתנהגויות אלה עלולים להגביר את התופעות הללו. לאחרונה, מסתמן שינוי מסוים לטובה באמצעות הקמת עמותות, שעיקר עבודתן בהעלאת המודעות נגד האלימות כלפי נערות ונשים ערביות ופתיחת מקלטים למקרים הקיצוניים שביניהם.

### המלצות

1. יש להסביר את "זכויות הילד, הילדה והנערה" בפורומים קהילתיים שונים, כגון: בבתי-ספר - לילדים ולמורים; במתנ"סים; לפעילי קהילה ולקבוצות נשים. תוכנית "קדימה", שהוזכרה לעיל, עשויה להוות מסגרת מתאימה לפעילויות אלה.
2. יש לפתח כלים חינוכיים להורים, למחנכים ולעובדי הציבור השונים במערכות שירותי הרווחה, אשר ישמשו אלטרנטיבה לענישה הפיזית.

### (ג) משפחות חד-הוריות.

- ♦ ילדי גירושים: תופעה ייחודית למדי במגזר הערבי קשורה לאותן אימהות גרושות החוזרות לבית הוריהן בעקבות הגירושין, והילדים נשארים באחריות האב ומשפחתו. במצבים אלה, הילדים מתגעגעים לאימותיהם ודורשים תשומת-לב מיוחדת. נראה, כי בנושא זה, יש מקום לשלב את פקידי הסעד לסדרי דין, או גורמי טיפול מיוחדים בעלי מומחיות בתחום.

**המלצה:** יש להגביר את פיתוחם של מרכזי קשר בסיוע השירות לפרט ולמשפחה.

♦ **אבות מהרשות הפלשתינית ומירדן:** מדובר בגברים (חלקם משת"פים) שעברו לגור בכפרים הערביים בישראל, בעקבות נישואים לערבייה ישראלית. לעתים מתברר, שהגבר נשוי גם בארץ מגוריו, ואף הנו אב לילדים (רבים מנישואים אלה בישראל אינם מתבצעים דרך בתי-הדין השרעיים, אלא באמצעות חוזה). לעתים, גברים אלה נעדרים לתקופות ארוכות מביתם בישראל, ואף נעלמים כליל. בעקבות היעלמותם, נשארות משפחות חד-הוריות, כשהות האבות, לעתים קרובות, אינה מוכרת מספיק.

**המלצה:** יש לבחון את היקפי תופעת המשפחות החד-הוריות לסוגיהן ואת ההשלכות על הילדים במשפחות אלה.

**(ד) טיפול סמכותי של פקידי-סעד לחוק הנוער.** לחצי העבודה שבפניהם עומדים פקידי-הסעד במגזר הערבי שונים במידה רבה מאלה שבפניהם עומדים עמיתיהם במגזר היהודי. פקידי-הסעד הערבים הם לרוב תושבי הרשות המקומית שבה הם מועסקים. בגלל מחויבותם המקצועית להתערב במצבי סיכון וסכנה של קטינים, הם נתפסים לעתים קרובות כבוגדים בתרבותם החמולתית, בערכיהם ובנורמות ההתנהגות של החברה שבה הם גדלו ואשר בה הם חיים. קונפליקט זה מרחיף בקרבם את "בעיית הנאמנות הכפולה".

למשל: נישואי בוסר של קטינות ונישואי ביגמיה. אלה הם נושאים בעלי "רגישות תרבותית גבוהה", אשר סביבם קיימת התעלמות של המערכות הפוליטיות המקומיות. לעתים, מערכות אלה אף נותנות לגיטימציה לתופעה, על-ידי השתתפות בטקסי הנישואים, בשעה שעל-פי החוק, יש לדווח על מקרים כאלה למשטרה.

לעתים קרובות, דעתם של "מכובדי הכפר" מחייבת יותר מחוקי המדינה. "חובת הדיווח" למשטרה, לבית המשפט ואף למשרד העבודה והרווחה נדחית לעתים עד לאחר ניסיונות "הסולחה" - בדומה ל"קהילות סגורות" במגזר היהודי, כגון: בקרב החרדים, בקיבוצים ובמושבים.

#### המלצות

1. יש לבחון את הצורך בהקמתה של ועדה מיוחדת למגזר הערבי, בשיתופם של "מכובדים" מקרב המנהיגות הפוליטית ומנהיגי דת - בדומה ל"ועדות הרבנים" אשר הוקמו ליד המשח"ים במגזר היהודי חרדי. ייתכן שחברי הוועדה יוכלו לפעול כ"מגשרי תרבות", וככאלה יוכלו למצוא דרכים ייחודיות לטיפול במצוקתם של הילדים ומשפחותיהם, מתוך כיבוד היסודות התרבותיים והדתיים של אוכלוסיות אלה.
2. יש לבחון בוועדה מיוחדת את הצורך בפיתוח מומחיות ייחודית - "רגישת תרבות" - לסקטור הערבי. אם ההמלצה תהיה חיובית, יש לפתח תוכניות להכשרת עובדים - ערבים ויהודים יחדיו - ל"רגישויות התרבותיות".
3. יש להגביר את יעילותם של פקידי-הסעד על-ידי העמקת ההסברה לראשי הרשויות בכל האמצעים העומדים לרשות המחוז, כדי לקבל את גיבוים - לפני שמגישים תלונה במשטרה.
4. יש לתרגם חומרי הסברה מקצועיים לשפה הערבית. כדי להפיץ ולהטמיע את הסוגיות המרכזיות בנושאי ילדים בסיכון.

**(ה) ילדים מוסלמים בפנימיות נוצריות.** רוב הילדים בפנימיית "ציפורי" ועיבלין ממשפחות מוסלמיות והצוות הנו נוצרי. מצב זה מעורר חרדות לגבי שיטות חינוך הילדים בקרב חלק מההורים. לא מן הנמנע שמופעלים גם לחצים על חלק מההורים על-ידי התנועה האיסלמית.

**המלצה:** יש לבחון את סוגיית הילדים המוסלמים בפנימיות נוצריות ברגישות התרבותית הראויה.

#### **6. פיתוח בסיסי מידע**

עבודה זו, הכוללת לראשונה מידע מגוון על ילדים ועל בני נוער ערבים בסיכון ועל השירותים הניתנים להם, מדגישה את הצורך ביצירה ובשיפור מתמיד של בסיסי מידע מקצועיים ואדמיניסטרטיביים, הקיימים ביחס לאוכלוסייה זו לאורך זמן - למטרות מעקב אחר השינויים בדפוסי הצרכים והתפתחות השירותים. את הנתונים יש לארגן, בין השאר, על-פי קבוצות גיל, מין וחומרת הבעיה.

#### **אחרית דבר**

בהתבסס על דוח זה, החל צוות בראשות משרד העבודה והרווחה בתהליך עבודה לקביעת קדימויות לגבי ההמלצות ולגיבוש תכניות ליישומן. בשיתוף עם אשלים, אושרה בשנת 2002 תכנית תלת-שנתית הכוללת הקמת מרכז חירום אזורי לילדים בסיכון, מסגרת פנימייתית לנערות במצוקה, פיתוח מואץ של כוח אדם והקמת יחידה ניידת לטיפול בילדים בסיכון, שתפעל על בסיס אזורי.

## ביבליוגרפיה

- אבו-עסבה, ח'. 1998. **ילדים ובני נוער ערבים בישראל - ממצב קיים לקראת סדר יום עתידי**, ג'וינט-מכון ברוקדייל, ירושלים.
- אבו-ריא, ע'. 1994. **רשויות מקומיות ואתגרי הפיתוח ביישובים הערביים בישראל**, עמותת סיכוי, ירושלים.
- אחדות, ל' (עורכת) 1994. **סקירה שנתית 1994**, המוסד לביטוח לאומי, מנהל תכנון ומחקר, ירושלים.
- אחדות, ל' ואחרים. 1993. **"ממדי העוני ואי-שוויון התחלקות ההכנסות בישראל: 1993"**, סקירה שנתית 1993-1994. המוסד לביטוח לאומי, ירושלים.
- איברהים, א'. 1993. **מעמד האישה הערבייה בישראל**. עמותת סיכוי, ירושלים (בערבית).
- אל-חאג', מ'. 1994. **מערכת החינוך הערבי בישראל: מגמות וסוגיות**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- בן אריה, א'; ציונית, י'. 1995. **ילדים בישראל, שנתון סטטיסטי 1995**. המועצה הלאומית לשלום הילד, ירושלים.
- בן אריה, א'; ציונית, י'. 1996. **ילדים בישראל, שנתון סטטיסטי 1996**. המועצה הלאומית לשלום הילד, ירושלים.
- בן אריה, א'; ציונית, י'. 1997. **ילדים בישראל, שנתון סטטיסטי 1997**. המועצה הלאומית לשלום הילד, ירושלים.
- בן אריה, א'; ציונית, י'. 1998. **ילדים בישראל, שנתון סטטיסטי 1998**. המועצה הלאומית לשלום הילד, ירושלים.
- בר-אל, ר'. 1993. **הפיתוח הכלכלי של המגזר הערבי**. המרכז היהודי ערבי לפיתוח כלכלי, גבעת חביבה.
- גונן, ע'; חמאסי, ר'. 1992. **מגמות בתפרוסת האוכלוסייה הערבית בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- דולב, ט'; בנבנישתי, ר'; טימר, א'. 1998. **ועדות החלטה בישראל: ארגון, תהליכי עבודתן ותוצאותיהן**. ג'וינט מכון ברוקדייל, ירושלים.
- דולב, ט'; אורן, נ'; לוי, ג'. 1998. **ילדים ומשפחות בשירותי הרווחה המקומיים - ניתוח מאגר נתוני יסוד**. ג'וינט מכון ברוקדייל ומשרד העבודה והרווחה, ירושלים.
- דולב, ט' ואחרים, 1997. **ילדים ונוער בישראל: סקירת מדיניות ותכניות**, המרכז לילדים לנוער, ג'וינט-מכון ברוקדייל, ירושלים.
- דורון, א'. 1994. **שירותים חברתיים אישיים על הגבול בין סמכות מרכזית לסמכות מקומית**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון הסטטיסטי לישראל, 1997.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון הסטטיסטי לישראל, 1998, (לוח 2.312, עמ' 60).

חגי יחיא, מ'. 1994. "המשפחה הערבית בישראל, ערכיה התרבותיים וזיקתם לעבודה סוציאלית", **חברה ורווחה י"ד**, 3-4 עמ' 249-264.

חזאן, ה'. 1997. "ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי ותפקיד של גופים וולונטריים" בתוך: **ילדים ובני נוער ערבים בישראל - ממצב קיים לקראת סדר יום עתידי**, עורך (ח'אלד אבו-עסבה), הוצאת גוינט - מכון ברוקדייל, המרכז לילדים ונוער, ירושלים. עמ': 264-257

חמאיסי, ר'. 1993. "הרשות המקומית הערבית ועידוד יזמות", עידוד היוזמות ביישובים הערביים בישראל, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, עמ' 21-22.

יואל, ב'; דולב, ט' (טרם פורסם). **איתור ילדים בסיכון באמצעות אחיות לבריאות המשפחה, ככלי לתכנון שירותים וללמידה על היקף הצרכים**. גוינט מכון ברוקדייל, ירושלים.

כאהן-סטרבצ'ינסקי, פ'; דולב, ט'; שמש, א'. 1999. **סקר בני נוער בטיפול היחידות לקידום נוער שבפיקוח מינהל חברה ונוער, במשרד החינוך, התרבות והספורט: מאפיינים, צרכים ומענים**. גוינט-מכון ברוקדייל ומשרד החינוך, התרבות והספורט, ירושלים.

כורזים, י'. 1996. (עורך), **השרות לילד ולנוער - 1994/5**, משרד העבודה הרווחה, האגף לשירותים אישיים וחברתיים.

כורזים, י'. 1998. **פיקוח מחוזי בשרות לילד ולנוער - הערכות ותוכניות פיתוח**, משרד העבודה והרווחה, השרות לילד ולנוער - בשיתוף מחוז תל-אביב והמרכז.

כורזים, י'. 2001. דוח הוועדה בנושא: **פיתוח עמותות מקומיות בתחום הילדים בסיכון**, השירות לילד ולנוער והשירות לעבודה קהילתית, משרד העבודה והרווחה.

מדינת ישראל. 2001. **יישום האמנה בדבר זכויות הילד**. ירושלים.

סויה, ר'; שפירו, ש'. 1990. **דו"ח הערכה לשנת 1989**, תל אביב יפו: התחנה ליעוץ נישואין ביפו, אגף הרווחה בעיריית תל אביב, ובית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, אוניברסיטת תל אביב.

סויה, ר'. 1995. עמדות פוליטיות, מצוקה כלכלית והשימוש בשירותי רווחה בקרב נשים ערביות בעיר מעורבת בישראל. בטחון סוציאלי, ינואר 1995 חוברת 43, עמ': 68-81.

סעדי, א'. 1997. "העוני בקרב ילדים ערביים בישראל: שאלה של אזרחות" בתוך: גיוני גל (עורך), **ילדים עניים בישראל - סקירה רב תחומית, המועצה הלאומית לשלום הילד, התנועה למלחמה בעוני בישראל, ירושלים, עמ': 29-38**.

קופ, י'. 1996. **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים.

קטן, י'. 1993. **פיתוחם של שירותי רווחה אישיים: תהליכים ומגמות בשנות השמונים ובתחילת שנות התשעים**, המרכז ללימודי מדיניות חברתית בישראל, ירושלים.

קטן, י'; ינאי, א'; שרר, מ'. 1996. "שלטון מרכזי ושלטון מקומי בזירת שירותי הרווחה האישיים", בתוך: י. קטן (עורך), *שירותי רווחה אישיים - מגמות ותמורות*, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ע"מ: 107-136.

קיפניס, ב'; אספס, י'. 1994. "הגדרת הצרכים לשירותים שכונתיים ביישובים הערביים בישראל: פוטנציאל היישום של מודל "טווח הערכים" לתכנון מדיניות רווחה", בטחון סוציאלי, חוברת 42.

שפירו, ש' ואחרים, 1992. *לקראת שנות ה-2000 מגמות וצרכים בעבודה סוציאלית*, ביי"ס לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, אוניברסיטת ת"א.

Al-Haj, M. 1987. *Social Change and Family Process: Arab Communities in Shefar-Am*. Brown University Studies in Population and Development. Westview Press US.

Ames, R. 1983. "Help Seeking and Achievement Orientation: Perspectives from Attribution Theory". In: DePaulo, B.M., Nadler, A., & Fisher, J.D. (eds.), *New Directions in Helping, Vol. 2: Help Seeking*, New York: Academic Press, 165-186.

Miller, W.R. 1985. "Motivation for Treatment: A Review with a Special Emphasis on Alcoholism". *Psychological Bulletin* 98:84-107.

Nadler, A. 1991. "Help Seeking Behavior: Psychological Costs and Instrumental Benefits". In: M.S Clark (ed.), *Review of Personality and Social Psychology, Vol 12: Prosocial Behavior*, Newbury Park: Sage.

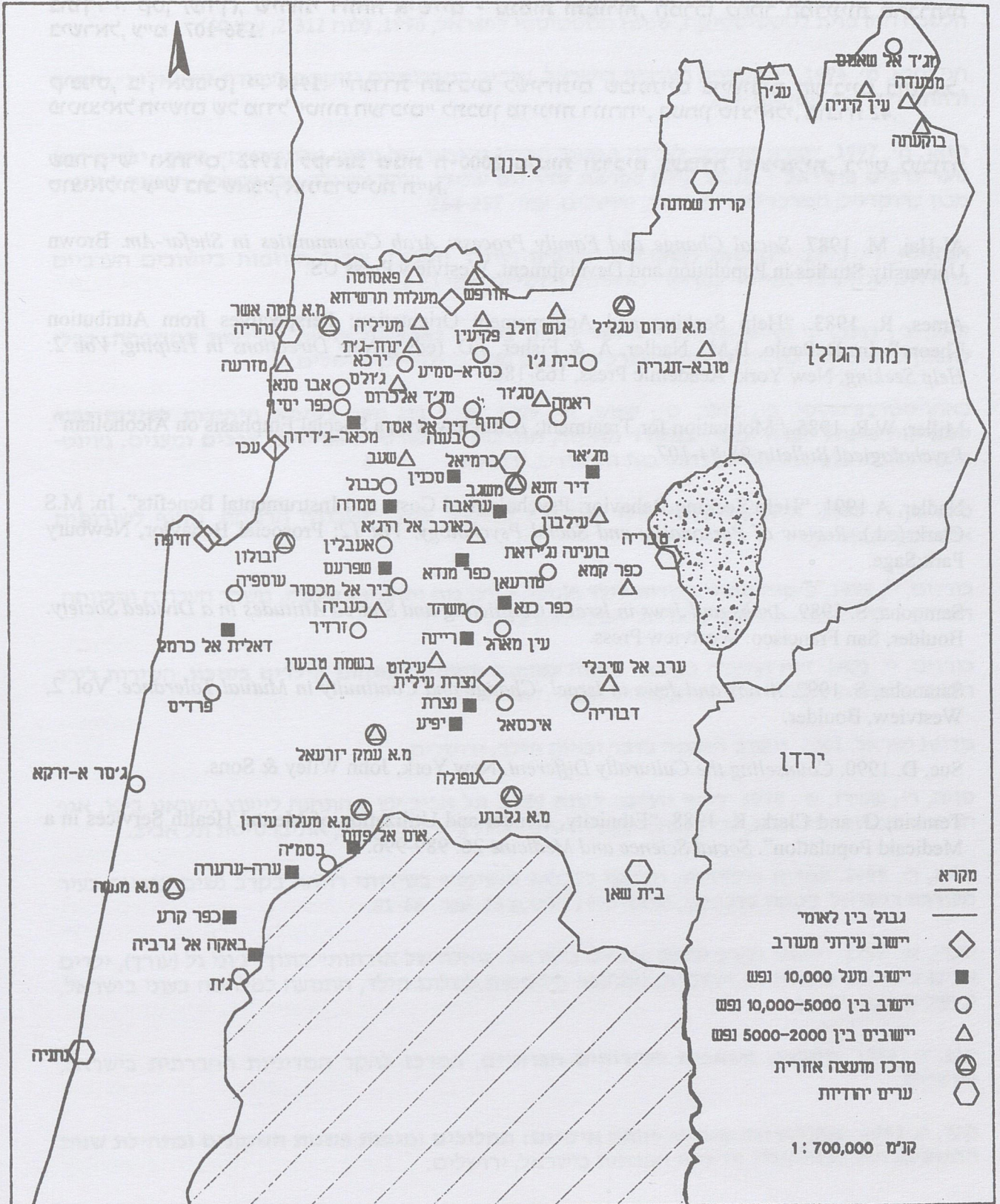
Samooha, S. 1989. *Arabs and Jews in Israel: Conflicting and Shared Attitudes in a Divided Society*. Boulder, San Francisco: Westview Press.

Samooha, S. 1992. *Arabs and Jews in Israel: Change and Continuity in Mutual Tolerance*. Vol. 2, Westview, Boulder.

Sue, D. 1990. *Counseling the Culturally Different*. New York, John Wiley & Sons.

Temkin, G. and Clark, K. 1988. "Ethnicity, Gender and Utilization of Mental Health Services in a Medicaid Population". *Social Science and Medicine* 26: 989-996.

# מפת פריסת יישובי המחקר, לפי גודל אוכלוסייה



ד"ר ראסם חמאיסי  
אונ' חיפה, מחלקה לגאוגרפיה



**JDC-Brookdale Institute**  
**The Center for Children and Youth**



**Ministry of Labor and Social Affairs**  
**Service for Children and Youth**

# **Arab Children and Youth at Risk In the Northern District**

**Yossi Korazim**

**Talal Dolev**

**Khaled Abu-Asbah**

Abstract



JDC-Brookdale Institute  
The Center for Children and Youth

Ministry of Labor and Social Affairs  
Service for Children and Youth

# Arab Children and Youth at Risk In the Northern District

Yossi Korazim

Talal Dolev

Khaled Abu-Asbah

June 2002

Jerusalem



Ministry of Labor and Social Affairs  
Service for Children and Youth



JDC-Brookdale Institute  
The Center for Children and Youth

## Arab Children and Youth at Risk in the Northern District

Yossi Kozmin      Tali Dolev      Khalid Abu-Adah

JDC-Brookdale Institute  
The Center for Children and Youth  
P.O.B. 13087  
Jerusalem 91130, Israel

Tel: 02-655 7400  
Fax: 02-5612391  
e-mail: [brook@jdc.org.il](mailto:brook@jdc.org.il)  
internet site: [www.jdc.org.il/brookdale](http://www.jdc.org.il/brookdale)

## **Abstract**

Close to 20% of the total population of the State of Israel is Arab. The demographic and cultural characteristics of Israel's Arab population differ from those of its Jewish population. The Arab population is characterized by larger families, a lower level of education, and a lower level of income than the Jewish population. In addition, since the establishment of the State, Arab society in Israel has undergone a rapid process of social and cultural change, including a significant increase in the population, urbanization, and a transition from traditional social and familial patterns to more "western" or modern patterns.

Children and youth comprise nearly half (47%) of the total Arab population in Israel – compared to one-third of the Jewish population. The socio-economic status of the Arabs of Israel and rapid social changes have implications for the welfare of these children and youth. These require a response from the social service system. There is evidence that Arab children and youth are more vulnerable to risk than are Jewish children and youth. For example, the Arab population has relatively high infant mortality and child accident rates, and relatively low preschool and elementary school attendance rates. This indicates that the extent of need for personal and communal social services is liable to be greater among Arab children and youth than among Jews. In addition, social and cultural differences may call for the development of unique, culturally sensitive modes of intervention.

The initiative for this study arose in the Service for Children and Youth of the Ministry of Labor and Social Affairs. It is part of an effort to expand and improve services for Arab children and youth at risk.

This report includes information about the needs and social services provided to Arab children and youth and their families in the Haifa and Northern District. The information is based on national sources (the Central Bureau of Statistics), administrative sources (data from the Ministry of Labor and Social Affairs), information from available studies, and data collected from the social service departments of the Haifa and Northern Districts. It is also based on in-depth discussions with members of the study's steering committee – regional supervisors and representatives of the directors of local social service departments in the Arab sector. These discussions, as well as the research findings, were summarized in a two-day seminar held in March 2001. The seminar also marked the beginning of the development of concrete directions for future action.

### **Directions for Action and Issues for Continued Planning – Recommendations of the Steering Committee**

The study findings, and the discussions with steering committee members, revealed six directions for action (including concrete recommendations) and issues for continued discussion as part of the

process of planning and developing services for Arab children and youth in the north. The directions for action were chosen on the basis of the following guiding principles:

1. Gaps must be closed between services in the Arab sector and services in the Jewish sector, through affirmative action and in the shortest time possible. Solutions for Arab children and youth at risk must be increased, so as to bring about a significant decrease in the gaps between their needs and the solutions currently available to the local authorities, and with an eye to equating services for them with those in the Jewish sector.
2. The number of personnel in the Arab sector must be placed on a par with those in the Jewish sector. It is necessary to reexamine, set and institute staffing standards for various positions in services for children and youth in the social service departments of Arab towns and villages. Reexamination of the number of personnel required at all levels should be based on the number of children in each town, equating Arab towns with Jewish towns that have a similar number of residents up to age 18 and a similar prevalence of various risk factors. In examining and setting staffing standards, the needs of smaller, more far-flung towns and villages must be taken into consideration, as they are likely to need accessible professional manpower to a broader extent.
3. The above processes must be culturally sensitive, and acknowledge the organizational-political structure of the Arab sector in Haifa and the north.

Following are the six directions for action regarding welfare services for children and youth at risk in the northern region. Programs should be developed in each of these areas, and priorities set for their implementation. These recommendations were formulated by the steering committee, and based on further deliberations with the Ministry of Labor and Social Affairs:

- A. increasing detection and prevention
- B. developing community services
- C. developing regional associations
- D. developing out-of-home frameworks
- E. developing culturally sensitive programs
- F. developing information and data bases

#### **A. Increasing detection and prevention**

The findings regarding the relatively low coverage provided by social service departments in Arab towns and villages in the north received a great deal of attention from the steering committee. On the other hand, the directors and regional supervisors recognized that, since the dismantling of the regional social welfare bureaus in 1993, there had been a significant increase in the number of children and youth at risk who had been identified by the new social service departments. This increase was the result of intensive marketing of the social service departments to the local political leadership and populace of the towns in which the departments were established. It is therefore difficult to determine whether the findings concerning low coverage reflect incomplete detection, or the real extent of the phenomenon.

The members of the steering committee also expressed concern regarding the priority of investing in detection and prevention. In light of the situation to date, directors of social service departments

fear that intensified detection will not be beneficial unless it is accompanied by appropriate responses for the needs identified. Child protection officers and other social service staff who work with children and youth expressed frustration and a sense of great burden. Unless more staff are allocated and services expanded, increased detection may only add to the existing staff's case load and difficulty.

### **Recommendations**

- (1) The "Kadima"<sup>1</sup> program may serve as a model for formulating strategies of detection and prevention in the Arab sector, while emphasizing a system-wide, total-town approach (see below). According to local department directors, marketing welfare services for children to formal and informal local leadership has proven fruitful, and "Kadima" can serve as a model for such activity. Efforts must be made to explain the project to the political leadership in Arab local authorities, whose consent and support are essential to its success. Therefore, it is recommended that significant time be invested in public relations, detection and prevention, in order to reach all of the children at risk in all of the local authorities.
- (2) Priority should be given to the detection of sexual abuse of girls and young women.
- (3) A new steering committee should be established in the District to implement these recommendations and set priorities for the local authorities, using measures that are as objective as possible and that are based on the needs identified.
- (4) In order to cope with the implications of increased detection, and as noted in the guiding principles, it is necessary to invest in staff development and formulate unique intervention approaches (see below).

### **B. Developing community services**

Developing community services and increasing staff are essential to intensifying treatment in the community. In this context, three main needs were discussed:

- (1) adopting a system-wide approach in all towns and villages
- (2) expanding services in the community
- (3) augmenting staff who specialize in community services

#### *(1) Adopting a system-wide approach in all towns and villages*

One of the main issues discussed by the supervisors and directors of social service departments was the need to develop services from a comprehensive local and system-wide perspective. This type of approach is being implemented in various projects in Israel, including the comprehensive planning programs implemented by ASHALIM in cooperation with government ministries and local authorities, and the "Kadima" program implemented by the Service for Children and Youth, the Service for the Individual and the Family and the Service for Community Work of the Ministry of Labor and Social Affairs. Such programs involve joint examination and evaluation of all local and regional services, the formulation of coordination and cooperation mechanisms, and the division of

---

<sup>1</sup> "Kadima" is an innovative, community-wide program aimed at mobilizing community resources to increase support for children and families, so as to achieve better coverage and prevention of risk situations.

tasks among various community agencies. Thus, the need for a system-wide, integrated perspective of all public and voluntary services is essential.

In planning system-wide interventions of this type, it is important to include components that will strengthen the institutions of the given town or village and promote their ability to cope with additional problems, such as poverty and unemployment. It is also important to involve members of relevant population groups and enhance awareness among the general public of the importance of meeting the needs of children and youth at risk.

### *(2) Expanding services in the community*

The wide gaps between needs and existing solutions, as reflected in the study's findings, were also cited by the supervisors and directors of social service departments who served on the steering committee. They expressed an urgent need to reinforce all existing services, and especially family and other forms of day care, which are perceived as successful and which offer an excellent solution for mothers who work outside the home. In considering the desirable service network, the need for services that respond to basic physical needs – such as meals in after-school frameworks or school supplies – should be taken into account.

### **Recommendations**

- ♦ At the earliest possible opportunity, the District should formulate, in cooperation with representatives of the directors and supervisors, a table of needs for community services at the town or village level (in cooperation with the representative of the Service for Community Work). This table will be organized at two levels:
  - detailed description of immediate needs
  - detailed description of anticipated needs following increased detection.
- ♦ The region will establish a committee to set priorities based on socio-economic, demographic (objective) and other measures, such as management of the local authority and social services. The committee will be aided by an outside professional consultant.

### *(3) Augmenting staff who specialize in community services*

The findings indicate a lack of personnel in key roles – e.g., decision committee coordinators and child protection officers – who could be a resource for developing interventions for children and families at risk. Steering committee members raised the dilemma of how to reinforce expert professional staff in smaller local authorities. The majority felt it was justifiable to reinforce the social service departments of smaller local authorities by hiring a part-time community worker and child protection officer. Others claimed it would be more beneficial to make experts on children and youth available on a regional basis; these professionals would be employed by the region or through a regional association (NGO). Proponents of this strategy felt it would facilitate the provision of higher quality multi-professional services to a larger percentage of children at risk, as well as providing support to the staff of the local authority.

### **Recommendations**

It is necessary to reinforce Arab local authorities – especially the smaller ones – by allocating community workers, child protection officers, coordinators of decision committees and additional staff, as needed. The burden on these staff should be realistic, and take into account the difficulty of traveling among the towns and villages.

- ♦ Planning is necessary at the District level regarding the internal allocation of the above personnel.
- ♦ Greater use should be made of para-professional staff, accompanied by supervision of the quality of the services provided by them.
- ♦ Expertise must be developed in treating adolescent girls, especially girls who have been sexually abused. For many girls there is no appropriate solution in the community, such that even when the decision has been made to provide treatment in the community, a girl may be removed from her home. Conversely, it is not always possible to find an appropriate framework for a girl who needs protection outside her home.

### **C. Developing a regional association (NGO)**

As noted, about half of the Arab children and youth live in moderate-size or small towns and villages with 10,000 residents or less. The lack of community services and key staff is keenly felt in these towns and villages, as is the lack of voluntary activities and advocacy for children. In addition, the profusion of small villages hinders possibilities for supervision by the Service for Children and Youth.

In light of the small size and geographic dispersal of the villages, those who develop services must consider pooling resources among the villages and developing a variety of regional services with a low threshold of entry. The steering committee and the committee of directors from the Arab sector proposed developing an association for children at risk to expand and complement, but not supplant, national public services.

More specifically, the goal of local associations is to strengthen and promote agents in the community that can serve children at risk and their families, by initiating local activities like the following:

- (1) increasing detection and prevention in the community
- (2) increasing the involvement of various groups in the community
- (3) describing in detail those local needs that may be met at the regional level, and updating them constantly
- (4) using advocacy and lobbying to increase the commitment of the public sector to promoting shared local and regional interests – with the maximum involvement of residents, community activists, professionals from the service system and relevant political officials<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> See also Korazim (2001).

- (5) adopting a regional perspective of the Arab sector,<sup>3</sup> pooling resources for services with a low threshold of entry that meet welfare, health, education and personal safety needs, and developing new services based on the needs identified (e.g., centers for children and families in the Arab sector, like those established by “Women against Violence”)
- (6) making services for children at risk in the Arab sector commensurate with those provided in the Jewish sector
- (7) recruiting human and financial resources from the business sector and using them to meet community goals

#### **D. Developing out-of-home frameworks**

The findings revealed minimal use of out-of-home frameworks – compared to the Jewish sector – as a means of protecting children at risk in Arab towns in the north. The steering committee discussed two main reasons for this:

- (1) The lifestyle patterns and culture of Arab society generate a tendency toward limited use of out-of-home frameworks. In order to create appropriate alternatives that offer the protection and type and extent of treatment that out-of-home frameworks provide, accelerated development of community frameworks is necessary. At the same time, it should be noted that many children in the region need an intervention of the type that can only be provided by an out-of-home framework.
- (2) However, as noted, the existing system of out-of-home services is limited. There is only one “therapeutic” (as opposed to “rehabilitation” or “educational”) out-of-home framework for Arab children in the Haifa and Northern District. This framework cannot accommodate all of the children with severe emotional, behavior and learning problems who need to be placed outside their home. The smaller boarding schools in the Arab sector are not capable of meeting such needs. As a consequence, out-of-home placements are often not recommended simply because of the difficulty of finding an appropriate one.

#### **Recommendations**

- ♦ It is necessary to recruit and train more foster families.
- ♦ It is necessary to examine the need for additional out-of-home frameworks for very young children, including emergency shelters that are either free-standing or located in an existing boarding school (the “Shabtai Levi” shelter cannot accommodate children from the Arab sector). It is also necessary to consider expanding the boarding school in the “Zippori” monastery, and training the nuns.
- ♦ Multi-age out-of-home frameworks should be developed, so as to preclude the need to separate siblings who must be removed from their home.
- ♦ Separate therapeutic frameworks are needed for adolescent girls. If we estimate that there is one adolescent girl who needs to be removed from her home in every Arab local authority in the north, then some 60 girls need a framework. (The emergency shelter for girls in Nazareth

---

<sup>3</sup> It is recommended to use the map at the beginning of the report, which presents the Arab towns and villages in the Haifa and Northern Region, by size.

provides a temporary solution only, and the Youth Protection Authority hostel in Shfaram is not geared for girls who are under the care of the Service for Children and Youth.)

- ◆ Post-hospital frameworks are needed for about 15 youths ages 12-18; the need for a framework for girls is particularly pressing.
- ◆ There is a need for a boarding school in the southern section of the region (the Hadera area). Alternatively, an arrangement could be made with the Arab boarding school in the Tel Aviv and Central District.
- ◆ In addition to the development of out-of-home frameworks, it is also important to develop programs to shorten the length of stay in these facilities, and to reunite families.

### **E. Developing culturally sensitive programs**

Members of the steering committee were divided in their assessment of the degree to which the unique cultural characteristics of the Arab sector should be considered when developing programs for children at risk. Some felt that the need to address the many and varied needs of Arab children at risk was so pressing as to outweigh the need for “cultural sensitivity”. Nevertheless, all agreed that it would be possible to identify certain cultural components that would warrant special attention in the future. These included the following:

- (1) *Awareness of children's rights.* Following increased public awareness of the rights of children in Israel, awareness has been aroused in the Arab sector. The status of an Arab child as his parents' “possession” is changing, as adults begin to recognize that a minor has the right to grow and develop as an individual physically, mentally, socially and culturally, with liberty and dignity, and in a loving, supportive, understanding environment. However, this process has been slow in Arab society. Few Arab children are aware of their rights as minors, and even fewer of them dare to remind parents or teachers that they are not free to behave toward them as they wish. Reports from the field indicate a need to devote special attention to parents and educators who daily cope with raising and educating children.
- (2) *The rights and status of girls and women.* As an extension of the status of the Arab child as his parents' “possession”, girls and women are considered the “property” of their families, and their behavior is subject to the strict criticism and sanction of male relatives. Women and girls whose behavior diverges from cultural norms are vulnerable to violence as a punishment and “educational tool”. This is reflected in the popular folk saying: “A woman is like a carpet: The more you beat her, the cleaner she gets”. Protest against traditional perceptions and customs sometimes increase the violence against women. Recently this situation has been ameliorated somewhat, thanks to the establishment of associations that raise consciousness about violence against Arab women and girls and develop shelters for extreme cases.

### **Recommendations**

- ◆ The rights of the child, girl and woman must be explained at schools (to teachers and pupils) and community centers, and to community activists and women's groups. The “Kadima” program noted above may provide an appropriate framework for such activities.
- ◆ Tools that teach alternatives to corporal punishment should be developed for parents, educators, and social service staff.

(3) *Single-parent families*

- (a) *Children in families experiencing divorce.* According to Islamic law, when parents divorce, the mother returns to her parents' home and the children remain the responsibility of the father and his family. Children in this situation miss their mothers, and require special attention. It may be beneficial to involve child protection officers or therapists who are experts in the field in this problem.
- ◆ **Recommendation:** To increase the development of contact centers with the help of the Service for the Individual and the Family.
- (b) *Fathers from the Palestinian Authority and Jordan.* In some cases, men (some of them collaborators) who are not citizens of Israel come to live in Arab villages in Israel after marrying an Arab woman who is an Israeli citizen. Often it becomes clear that these men are also married in their country of citizenship, and are even fathers. (Many such marriages are not made through the *shari'a* (religious) courts, but by contract.) These men may be absent from their homes in Israel for long periods of time, and may even vanish altogether. When they do disappear, they leave behind them single-parent families; often, their own identity remains obscure.
- ◆ **Recommendation:** To determine the number and type of single-parent families in the Arab sector, and examine the implications for the children in these families.
- (3) *Authoritative treatment by child protection officers.* The pressures confronting child protection officers in the Arab sector differ from those that confront their colleagues in the Jewish sector. Arab child protection officers are usually residents of the local authority in which they work. Because of their professional commitment to intervening when a minor is at risk or in danger, they are often perceived as being "traitors" to the values and behavioral norms of their society and to the culture of the *hamula* (extended family) with which they were raised. This conflict exacerbates a dilemma of "dual loyalties". For example, putative marriages (of minors) and bigamous marriages are culturally sensitive issues. Local political leaders may turn a blind eye or even grant legitimacy to these phenomena (e.g., by participating in the marriage ceremony), even though they are obligated by law to report them to the police.

Similarly, the sanction of village elders or arbiters is often perceived as more binding than the laws of the State. For example, the duty to report cases of violence, abuse or neglect to the police, the courts, or the Ministry of Labor and Social Affairs is sometimes disregarded until an attempt has been made at *sulha* (arbitration or peacemaking). It should be noted that other closed societies in Israel – such as ultra-orthodox Jewish communities, kibbutzim and moshavim – also attempt to solve their problems "internally".

## **Recommendations**

- ◆ It may be worthwhile to establish special councils comprising respected political and religious leaders in the Arab sector, much like the rabbinic councils that function in the ultra-orthodox Jewish sector. The members of such councils could act as cultural mediators, seeking unique ways to resolve cases of distress and risk among children and their families without shaking the cultural and religious foundations of the community.
  - ◆ A special committee should examine the need to develop “culturally sensitive” expertise regarding the Arab sector. If it recommends doing so, a program of cultural sensitivity training should be developed for both Arab and Jewish staff.
  - ◆ The effectiveness of child protection officers should be increased. To this end, all available tools should be used to explain the situation to and gain the support of the heads of local authorities for filing complaints with the police.
  - ◆ Key guidance and explanatory materials on children at risk should be translated into Arabic and disseminated.
- (4) *Muslim children in Christian boarding schools.* Most of the children at the “Zippori” and Iblin boarding schools are from Muslim families, while the staffs of these schools are Christian. Some Muslim parents are anxious about the methods and content of the education their children are receiving. It is also possible that the Islamic Movement is pressuring some parents.

**Recommendation:** This issue should be addressed with due cultural sensitivity.

## **F. Developing data bases**

This report is the first to contain a variety of information on Arab children and youth at risk and the services provided to them. Its preparation revealed the need to improve existing professional and administrative data bases on this population and to create new ones, so as to better monitor changes over time in patterns of need and development of services. In part, the data should be organized by age group, gender, and the severity of the problem.

## **Conclusion**

Based on the report, a team led by the Ministry of Labor and Social Affairs has developed a process for prioritizing the recommendations and preparing concrete plans for their implementation. In partnership with ASHALIM, a three-year program was approved in 2002, which includes the establishment of a regional emergency center for children at risk, an out-of-home framework for girls in distress, extensive manpower development efforts, and the establishment of a mobile unit for the care of children at risk, which will operate on a regional basis.

# Summary and Recommendations

## 1. Overview

Close to 20% of the total population of the State of Israel is Arab. The demographic and cultural characteristics of Israel's Arab population differ from those of its Jewish population. The Arab population is characterized by larger families, a lower level of education, and a lower level of income than the Jewish population. In addition, since the establishment of the State, Arab society in Israel has undergone a rapid process of social and cultural change, including a significant increase in the population, urbanization, and a transition from traditional social and familial patterns to more "western" or modern patterns.

Children and youth comprise nearly half (47%) of the total Arab population in Israel –compared to one-third of the Jewish population. The socio-economic status of the Arabs of Israel and rapid social changes have implications for the welfare of these children and youth. These require a response from the social service system. There is evidence that Arab children and youth are more vulnerable to risk than are Jewish children and youth. For example, the Arab population has relatively high infant mortality and child accident rates, and relatively low preschool and elementary school attendance rates. This indicates that the extent of need for personal and communal social services is liable to be greater among Arab children and youth than among Jews. In addition, social and cultural differences may call for the development of unique, culturally sensitive modes of intervention.

The initiative for this study arose in the Service for Children and Youth of the Ministry of Labor and Social Affairs. It is part of an effort to expand and improve services for Arab children and youth at risk.

This report includes information about the needs and social services provided to Arab children and youth and their families in the Haifa and Northern District. The information is based on national sources (the Central Bureau of Statistics), administrative sources (data from the Ministry of Labor and Social Affairs), information from available studies, and data collected from the social service departments of the Haifa and Northern Districts. It is also based on in-depth discussions with members of the study's steering committee – regional supervisors and representatives of the directors of local social service departments in the Arab sector. These discussions, as well as the research findings, were summarized in a two-day seminar held in March 2001. The seminar also marked the beginning of the development of concrete directions for future action.

This Chapter includes a summary of the research findings, and of the process that accompanied the research. The Chapter has two sections: The first is a summary of the principal findings that arose from the information gathered, and the second includes recommended directions for action and raises issues that must be confronted in the future.

## 2. Major Findings

Close to 60% of the children and youth who live in the Haifa and Northern District are Arabs. These children and youth live in 78 different towns and villages: 67 Arab towns and villages, and 11 “mixed” towns and villages of both Arabs and Jews. About half of the children and youth live in cities and towns with more than 10,000 residents, while the remainder live in moderate-size towns and villages (5,000-10,000 residents) or small villages (fewer than 5,000 residents). The majority of the children live in towns and villages that are included in the three lowest socio-economic clusters.

Close to 34,000 Arab children and youth in the north live in families that are known to the social service departments of the Haifa and Northern District. They represent about 11% of all of the children and youth in the Arab sector. This is a lower percentage than the total percentage of children (13.8%) who are known to the social service departments in the district.

Of the children known to the system, 58% are at direct risk – that is, suffer from violence in their family or toward themselves, are neglected by their parents, or have behavior or learning problems. Close to one-third of them live in families at risk – that is, in which there are problems between the parents, problems with the parents’ functioning in society, or an illness or disability of one or both parents. The percentage (56%) of Arab children who are at direct risk or whose families are at risk is slightly greater than that of all of the children known to the social service departments in the northern district and than that of all of the children known to the social service departments in Israel. In other words, the Arab children and youth who are known to the social service departments in the northern region are characterized by more severe risk than all of the children known in that region and at the national level. This finding coincides with the lower coverage of these children and youth by the social service departments in Arab towns and villages. It also indicates that the percentage of children at risk – especially those at less severe risk – is liable to be greater than the number of children known to the social service departments. This indicates a clear need to intensify efforts to detect and prevent risk situations.

The type and extent of services provided to the children were examined in light of the information about the characteristics and needs of the Arab children and youth known to social service departments. It was found that the social service departments in Arab towns and villages lack personnel in key roles who could promote the provision of quality professional services to children at risk. For example, while there are decision committee coordinators in the majority of cities and large and moderate-size towns, there is only one regional and four local coordinators for 22 small towns and villages. In addition, not all Arab towns and villages have a child protection officer; in those that do not, a district child protection officer is responsible for intervention. In addition, in many of the departments, both child protection officers and decision committee coordinators also fulfill a variety of other roles. Thus, they are overburdened. This is because social service departments in small towns and villages are only allocated a small number of staff, who are required to perform all of the department’s functions.

Decision committees function in all Arab towns and villages. Annually, they discuss about 3% of the children known to the social service departments. This percentage is similar to that of children discussed by the committees in the Jewish sector. However, differences were found in the decisions made by the committees in the Haifa and Northern Districts, and all of the committees in Israel. Decision committees in the northern region tended to choose interventions in the community over out-of-home placement. This may be due to the lack of placements in boarding schools for Arab children and youth – especially children with relatively severe emotional and behavior problems – as well as to cultural norms that favor provision of support for children and families at risk within the family and the community, and that do not sanction out-of-home placement. As a result, as noted, only a minority of Arab children and youth are placed in residential facilities or foster homes. This is partly due to the limited places in boarding schools for this population. Although most of the boarding schools that serve Arab children and youth are in the north, they also serve children and youth from other areas of Israel. Most of these boarding schools are privately owned; this has implications for the investment of public resources in their infrastructure and development.

Arab children and youth are offered a variety of services in the community, which are similar to those provided to Jewish children and youth. Most of these services are full day (e.g., various forms of day care) or afternoon frameworks. Only a few children and families participate in specialized or innovative programs, recently developed in Israel, that emphasize treating the child as part of the family and community and stress the participation of children and their families in planning and implementing the interventions. Although the situation is similar for Jewish children, it indicates that the preference for community services in the Arab sector is not being translated into accelerated development of innovative or comprehensive services. Moreover, there are hardly any examples of services developed especially for Arab children and youth, which have been adapted for their cultural and social characteristics.

About 16% of the Arab children and youth in the north who are known to social service departments receive a service in the community. This percentage is larger than that of all of the children known to social service departments in Israel (10%). However, it should be noted that the children known to social service departments in Arab towns and villages in the north are at more severe risk, and are less likely to be in out-of-home frameworks, than are Jewish children. Thus, the small percentage of Arab children and youth who receive services may reflect even wider gaps between the extent of need and the extent of services than was found in the Jewish sector.

A child protection officer by appointment is employed in only 41% of all of the Arab local authorities in the northern region. The findings on the characteristics of children who are referred to a child protection officer indicate that a larger percentage of them are referred because of physical violence, or under the Youth Law, than are children in the central region. This may be due to the fact that the small number of child protection officers in Arab towns and villages may lead to treatment of only those children who are in the most dire need or who require more authoritative treatment. It may also be that in intervening with this population, the child protection officers

encounter difficulties arising from social and cultural differences or suspicion toward the social services and their employees.

As part of this report, an examination was also made of the supervisory needs of the local authorities, as assessed by District Supervisors. Uniform measures were used. More than half (52%) of the local authorities were classified as being at a low priority for supervision, 36% of them were classified as being at a high priority for supervision, and 12% (N = 10) of them were classified as being at top priority for supervision.

### **3. Directions for Action and Issues for Continued Planning – Recommendations of the Steering Committee**

The study findings, and the discussions with steering committee members, revealed six directions for action (including concrete recommendations) and issues for continued discussion as part of the process of planning and developing services for Arab children and youth in the north. The directions for action were chosen on the basis of the following guiding principles:

1. Gaps must be closed between services in the Arab sector and services in the Jewish sector, through affirmative action and in the shortest time possible. Solutions for Arab children and youth at risk must be increased, so as to bring about a significant decrease in the gaps between their needs and the solutions currently available to the local authorities, and with an eye to equating services for them with those in the Jewish sector.
2. The number of personnel in the Arab sector must be placed on a par with those in the Jewish sector. It is necessary to reexamine, set and institute staffing standards for various positions in services for children and youth in the social service departments of Arab towns and villages. Reexamination of the number of personnel required at all levels should be based on the number of children in each town, equating Arab towns with Jewish towns that have a similar number of residents up to age 18 and a similar prevalence of various risk factors. In examining and setting staffing standards, the needs of smaller, more far-flung towns and villages must be taken into consideration, as they are likely to need accessible professional manpower to a broader extent.
3. The above processes must be culturally sensitive, and acknowledge the organizational-political structure of the Arab sector in Haifa and the north.

Following are the six directions for action regarding welfare services for children and youth at risk in the northern region. Programs should be developed in each of these areas, and priorities set for their implementation. These recommendations were formulated by the steering committee, and based on further deliberations with the Ministry of Labor and Social Affairs:

- A. increasing detection and prevention
- B. developing community services
- C. developing regional associations
- D. developing out-of-home frameworks
- E. developing culturally sensitive programs
- F. developing information and data bases

### **A. Increasing detection and prevention**

The findings regarding the relatively low coverage provided by social service departments in Arab towns and villages in the north received a great deal of attention from the steering committee. On the other hand, the directors and regional supervisors recognized that, since the dismantling of the regional social welfare bureaus in 1993, there had been a significant increase in the number of children and youth at risk who had been identified by the new social service departments. This increase was the result of intensive marketing of the social service departments to the local political leadership and populace of the towns in which the departments were established. It is therefore difficult to determine whether the findings concerning low coverage reflect incomplete detection, or the real extent of the phenomenon.

The members of the steering committee also expressed concern regarding the priority of investing in detection and prevention. In light of the situation to date, directors of social service departments fear that intensified detection will not be beneficial unless it is accompanied by appropriate responses for the needs identified. Child protection officers and other social service staff who work with children and youth expressed frustration and a sense of great burden. Unless more staff are allocated and services expanded, increased detection may only add to the existing staff's case load and difficulty.

#### ***Recommendations***

- (1) The "Kadima"<sup>4</sup> program may serve as a model for formulating strategies of detection and prevention in the Arab sector, while emphasizing a system-wide, total-town approach (see below). According to local department directors, marketing welfare services for children to formal and informal local leadership has proven fruitful, and "Kadima" can serve as a model for such activity. Efforts must be made to explain the project to the political leadership in Arab local authorities, whose consent and support are essential to its success. Therefore, it is recommended that significant time be invested in public relations, detection and prevention, in order to reach all of the children at risk in all of the local authorities.
- (2) Priority should be given to the detection of sexual abuse of girls and young women.
- (3) A new steering committee should be established in the District to implement these recommendations and set priorities for the local authorities, using measures that are as objective as possible and that are based on the needs identified.
- (4) In order to cope with the implications of increased detection, and as noted in the guiding principles, it is necessary to invest in staff development and formulate unique intervention approaches (see below).

---

<sup>4</sup> "Kadima" is an innovative, community-wide program aimed at mobilizing community resources to increase support for children and families, so as to achieve better coverage and prevention of risk situations.

## **B. Developing community services**

Developing community services and increasing staff are essential to intensifying treatment in the community. In this context, three main needs were discussed:

- (1) adopting a system-wide approach in all towns and villages
- (2) expanding services in the community
- (3) augmenting staff who specialize in community services

### *(1) Adopting a system-wide approach in all towns and villages*

One of the main issues discussed by the supervisors and directors of social service departments was the need to develop services from a comprehensive local and system-wide perspective. This type of approach is being implemented in various projects in Israel, including the comprehensive planning programs implemented by ASHALIM in cooperation with government ministries and local authorities, and the “Kadima” program implemented by the Service for Children and Youth, the Service for the Individual and the Family and the Service for Community Work of the Ministry of Labor and Social Affairs. Such programs involve joint examination and evaluation of all local and regional services, the formulation of coordination and cooperation mechanisms, and the division of tasks among various community agencies. Thus, the need for a system-wide, integrated perspective of all public and voluntary services is essential.

In planning system-wide interventions of this type, it is important to include components that will strengthen the institutions of the given town or village and promote their ability to cope with additional problems, such as poverty and unemployment. It is also important to involve members of relevant population groups and enhance awareness among the general public of the importance of meeting the needs of children and youth at risk.

### *(2) Expanding services in the community*

The wide gaps between needs and existing solutions, as reflected in the study’s findings, were also cited by the supervisors and directors of social service departments who served on the steering committee. They expressed an urgent need to reinforce all existing services, and especially family and other forms of day care, which are perceived as successful and which offer an excellent solution for mothers who work outside the home. In considering the desirable service network, the need for services that respond to basic physical needs – such as meals in after-school frameworks or school supplies – should be taken into account.

## **Recommendations**

- ♦ At the earliest possible opportunity, the District should formulate, in cooperation with representatives of the directors and supervisors, a table of needs for community services at the town or village level (in cooperation with the representative of the Service for Community Work). This table will be organized at two levels:
  - detailed description of immediate needs
  - detailed description of anticipated needs following increased detection.

- ♦ The region will establish a committee to set priorities based on socio-economic, demographic (objective) and other measures, such as management of the local authority and social services. The committee will be aided by an outside professional consultant.

### *(3) Augmenting staff who specialize in community services*

The findings indicate a lack of personnel in key roles – e.g., decision committee coordinators and child protection officers – who could be a resource for developing interventions for children and families at risk. Steering committee members raised the dilemma of how to reinforce expert professional staff in smaller local authorities. The majority felt it was justifiable to reinforce the social service departments of smaller local authorities by hiring a part-time community worker and child protection officer. Others claimed it would be more beneficial to make experts on children and youth available on a regional basis; these professionals would be employed by the region or through a regional association (NGO). Proponents of this strategy felt it would facilitate the provision of higher quality multi-professional services to a larger percentage of children at risk, as well as providing support to the staff of the local authority.

### **Recommendations**

It is necessary to reinforce Arab local authorities – especially the smaller ones – by allocating community workers, child protection officers, coordinators of decision committees and additional staff, as needed. The burden on these staff should be realistic, and take into account the difficulty of traveling among the towns and villages.

- ♦ Planning is necessary at the District level regarding the internal allocation of the above personnel.
- ♦ Greater use should be made of para-professional staff, accompanied by supervision of the quality of the services provided by them.
- ♦ Expertise must be developed in treating adolescent girls, especially girls who have been sexually abused. For many girls there is no appropriate solution in the community, such that even when the decision has been made to provide treatment in the community, a girl may be removed from her home. Conversely, it is not always possible to find an appropriate framework for a girl who needs protection outside her home.

### **C. Developing a regional association (NGO)**

As noted, about half of the Arab children and youth live in moderate-size or small towns and villages with 10,000 residents or less. The lack of community services and key staff is keenly felt in these towns and villages, as is the lack of voluntary activities and advocacy for children. In addition, the profusion of small villages hinders possibilities for supervision by the Service for Children and Youth.

In light of the small size and geographic dispersal of the villages, those who develop services must consider pooling resources among the villages and developing a variety of regional services with a low threshold of entry. The steering committee and the committee of directors from the Arab sector

proposed developing an association for children at risk to expand and complement, but not supplant, national public services.

More specifically, the goal of local associations is to strengthen and promote agents in the community that can serve children at risk and their families, by initiating local activities like the following:

- (1) increasing detection and prevention in the community
- (2) increasing the involvement of various groups in the community
- (3) describing in detail those local needs that may be met at the regional level, and updating them constantly
- (4) using advocacy and lobbying to increase the commitment of the public sector to promoting shared local and regional interests – with the maximum involvement of residents, community activists, professionals from the service system and relevant political officials<sup>5</sup>
- (5) adopting a regional perspective of the Arab sector,<sup>6</sup> pooling resources for services with a low threshold of entry that meet welfare, health, education and personal safety needs, and developing new services based on the needs identified (e.g., centers for children and families in the Arab sector, like those established by “Women against Violence”)
- (6) making services for children at risk in the Arab sector commensurate with those provided in the Jewish sector
- (7) recruiting human and financial resources from the business sector and using them to meet community goals

These areas of activity may be presented in a table, as follows:

Level of Activity	Description of Needs	Content of Activity	
		Development and Provision of Services	Advocacy and Lobbying
Local			
Regional			

#### D. Developing out-of-home frameworks

The findings revealed minimal use of out-of-home frameworks – compared to the Jewish sector – as a means of protecting children at risk in Arab towns in the north. The steering committee discussed two main reasons for this:

- (1) The lifestyle patterns and culture of Arab society generate a tendency toward limited use of out-of-home frameworks. In order to create appropriate alternatives that offer the protection and type and extent of treatment that out-of-home frameworks provide, accelerated development of community frameworks is necessary. At the same time, it should be noted that many children in

<sup>5</sup> See also Korazim (2001).

<sup>6</sup> It is recommended to use the map at the end of the Hebrew report, which presents the Arab towns and villages in the Haifa and Northern Region, by size.

the region need an intervention of the type that can only be provided by an out-of-home framework.

- (2) However, as noted, the existing system of out-of-home services is limited. There is only one “therapeutic” (as opposed to “rehabilitation” or “educational”) out-of-home framework for Arab children in the Haifa and Northern District. This framework cannot accommodate all of the children with severe emotional, behavior and learning problems who need to be placed outside their home. The smaller boarding schools in the Arab sector are not capable of meeting such needs. As a consequence, out-of-home placements are often not recommended simply because of the difficulty of finding an appropriate one.

### **Recommendations**

- ◆ It is necessary to recruit and train more foster families.
- ◆ It is necessary to examine the need for additional out-of-home frameworks for very young children, including emergency shelters that are either free-standing or located in an existing boarding school (the “Shabtai Levi” shelter cannot accommodate children from the Arab sector). It is also necessary to consider expanding the boarding school in the “Zippori” monastery, and training the nuns.
- ◆ Multi-age out-of-home frameworks should be developed, so as to preclude the need to separate siblings who must be removed from their home.
- ◆ Separate therapeutic frameworks are needed for adolescent girls. If we estimate that there is one adolescent girl who needs to be removed from her home in every Arab local authority in the north, then some 60 girls need a framework. (The emergency shelter for girls in Nazareth provides a temporary solution only, and the Youth Protection Authority hostel in Shfaram is not geared for girls who are under the care of the Service for Children and Youth.)
- ◆ Post-hospital frameworks are needed for about 15 youths ages 12-18; the need for a framework for girls is particularly pressing.
- ◆ There is a need for a boarding school in the southern section of the region (the Hadera area). Alternatively, an arrangement could be made with the Arab boarding school in the Tel Aviv and Central District.
- ◆ In addition to the development of out-of-home frameworks, it is also important to develop programs to shorten the length of stay in these facilities, and to reunite families.

### **E. Developing culturally sensitive programs**

Members of the steering committee were divided in their assessment of the degree to which the unique cultural characteristics of the Arab sector should be considered when developing programs for children at risk. Some felt that the need to address the many and varied needs of Arab children at risk was so pressing as to outweigh the need for “cultural sensitivity”. Nevertheless, all agreed that it would be possible to identify certain cultural components that would warrant special attention in the future. These included the following:

- (1) *Awareness of children's rights.* Following increased public awareness of the rights of children in Israel, awareness has been aroused in the Arab sector. The status of an Arab child as his parents' “possession” is changing, as adults begin to recognize that a minor has the right to

grow and develop as an individual physically, mentally, socially and culturally, with liberty and dignity, and in a loving, supportive, understanding environment. However, this process has been slow in Arab society. Few Arab children are aware of their rights as minors, and even fewer of them dare to remind parents or teachers that they are not free to behave toward them as they wish. Reports from the field indicate a need to devote special attention to parents and educators who daily cope with raising and educating children.

- (2) *The rights and status of girls and women.* As an extension of the status of the Arab child as his parents' "possession", girls and women are considered the "property" of their families, and their behavior is subject to the strict criticism and sanction of male relatives. Women and girls whose behavior diverges from cultural norms are vulnerable to violence as a punishment and "educational tool". This is reflected in the popular folk saying: "A woman is like a carpet: The more you beat her, the cleaner she gets". Protest against traditional perceptions and customs sometimes increase the violence against women. Recently this situation has been ameliorated somewhat, thanks to the establishment of associations that raise consciousness about violence against Arab women and girls and develop shelters for extreme cases.

### **Recommendations**

- ♦ The rights of the child, girl and woman must be explained at schools (to teachers and pupils) and community centers, and to community activists and women's groups. The "Kadima" program noted above may provide an appropriate framework for such activities.
- ♦ Tools that teach alternatives to corporal punishment should be developed for parents, educators, and social service staff.

### **(3) Single-parent families**

- (a) *Children in families experiencing divorce.* According to Islamic law, when parents divorce, the mother returns to her parents' home and the children remain the responsibility of the father and his family. Children in this situation miss their mothers, and require special attention. It may be beneficial to involve child protection officers or therapists who are experts in the field in this problem.

- ♦ **Recommendation:** To increase the development of contact centers with the help of the Service for the Individual and the Family.

- (b) *Fathers from the Palestinian Authority and Jordan.* In some cases, men (some of them collaborators) who are not citizens of Israel come to live in Arab villages in Israel after marrying an Arab woman who is an Israeli citizen. Often it becomes clear that these men are also married in their country of citizenship, and are even fathers. (Many such marriages are not made through the *shari'a* (religious) courts, but by contract.) These men may be absent from their homes in Israel for long periods of time, and may even vanish altogether. When they do disappear, they leave behind them single-parent families; often, their own identity remains obscure.

- ◆ **Recommendation:** To determine the number and type of single-parent families in the Arab sector, and examine the implications for the children in these families.

(4) *Authoritative treatment by child protection officers.* The pressures confronting child protection officers in the Arab sector differ from those that confront their colleagues in the Jewish sector. Arab child protection officers are usually residents of the local authority in which they work. Because of their professional commitment to intervening when a minor is at risk or in danger, they are often perceived as being “traitors” to the values and behavioral norms of their society and to the culture of the *hamula* (extended family) with which they were raised. This conflict exacerbates a dilemma of “dual loyalties”. For example, putative marriages (of minors) and bigamous marriages are culturally sensitive issues. Local political leaders may turn a blind eye or even grant legitimacy to these phenomena (e.g., by participating in the marriage ceremony), even though they are obligated by law to report them to the police.

Similarly, the sanction of village elders or arbiters is often perceived as more binding than the laws of the State. For example, the duty to report cases of violence, abuse or neglect to the police, the courts, or the Ministry of Labor and Social Affairs is sometimes disregarded until an attempt has been made at *sulha* (arbitration or peacemaking). It should be noted that other closed societies in Israel – such as ultra-orthodox Jewish communities, kibbutzim and moshavim – also attempt to solve their problems “internally”.

### **Recommendations**

- ◆ It may be worthwhile to establish special councils comprising respected political and religious leaders in the Arab sector, much like the rabbinic councils that function in the ultra-orthodox Jewish sector. The members of such councils could act as cultural mediators, seeking unique ways to resolve cases of distress and risk among children and their families without shaking the cultural and religious foundations of the community.
- ◆ A special committee should examine the need to develop “culturally sensitive” expertise regarding the Arab sector. If it recommends doing so, a program of cultural sensitivity training should be developed for both Arab and Jewish staff.
- ◆ The effectiveness of child protection officers should be increased. To this end, all available tools should be used to explain the situation to and gain the support of the heads of local authorities for filing complaints with the police.
- ◆ Key guidance and explanatory materials on children at risk should be translated into Arabic and disseminated.

(5) *Muslim children in Christian boarding schools.* Most of the children at the “Zippori” and Iblin boarding schools are from Muslim families, while the staffs of these schools are Christian. Some Muslim parents are anxious about the methods and content of the education their children are receiving. It is also possible that the Islamic Movement is pressuring some parents.

**Recommendation:** This issue should be addressed with due cultural sensitivity.

### F. Developing data bases

This report is the first to contain a variety of information on Arab children and youth at risk and the services provided to them. Its preparation revealed the need to improve existing professional and administrative data bases on this population and to create new ones, so as to better monitor changes over time in patterns of need and development of services. In part, the data should be organized by age group, gender, and the severity of the problem.

### Conclusion

Based on the report, a team led by the Ministry of Labor and Social Affairs has developed a process for prioritizing the recommendations and preparing concrete plans for their implementation. In partnership with ASHALIM, a three-year program was approved in 2002, which includes the establishment of a regional emergency center for children at risk, an out-of-home framework for girls in distress, extensive manpower development efforts, and the establishment of a mobile unit for the care of children at risk, which will operate on a regional basis.

