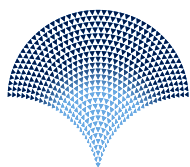


דו"ח מעקב

יישום המלצות הצוות הבין־משרדי
לצמצום צריכת הזנות

על בסיס החלטת ממשלה 4462 מיום 13 בינואר 2019

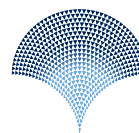
ספטמבר 2020



CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שטוב. בשבילנו.



אודות המרכז להעצמת האזרח CECI

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מעקב

יישום המלצות הצוות הבין־משרדי לצמצום צריכת הזנות

על בסיס החלטת ממשלה 4462 מיום 13 בינואר 2019

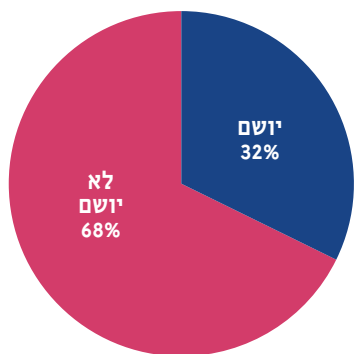
ספטמבר 2020

הדוח נכתב על ידי תחקירנית המוניטור נועה מאיר ובהנחיית עינת קורן ומיכל ש. צדוק
מצוות ממשל במרכז להעצמת האזרח

תוכן העניינים

3	תקציר מנהלות
4	טבלה מסכמת
8	רקע
9	פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם
19	מסקנות ותובנות

תקציר מנהלות



■ יושם ■ לא יושם

החלטת הממשלה 4462 "יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת זנות" שהתקבלה ב-13 בינואר 2019, היא תוצר של אישור חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה), התשע"ט-2019 שעבר ב-31 בדצמבר 2018 ושל אישור החלטת ממשלה 4099 בה נקבע שאת התוכנית יש ליישם ביחד עם אישור החוק. בהחלטה הנוכחית נקבע כי יש ליישם את תכנית הפעולה לשנת 2019 עליה המליץ הצוות שהוקם בעקבות החלטת ממשלה 4099.

הדוח עקב אחר יישום סעיפי ההחלטה, במטרה לתאר תמונת ביצוע עדכנית ומפורטת בחלוף כשנה וחצי ממועד פרסום החלטת הממשלה. התמונה שעולה מהדו"ח היא כי יישום ההחלטה לוקה מאוד בחסר ואחוזי הביצוע נמוכים. כך, מתוך 31 הסעיפים שיועדו לביצוע עד לכתיבת דוח זה, 21 סעיפים לא יושמו (68%) ו-10 סעיפים יושמו (32%). סעיף אחד נותר ליישום עתידי.

מניתוח סעיפי ההחלטה עולים החסמים הבאים:

חסר ביצוע תקציבי: למרות שבהחלטה קיים תכנון תקציבי המפרט הן את המקורות התקציביים והן את העלות התקציבית של כל סעיף, עדיין סעיפים רבים בהחלטה לא בוצעו מבחינה תקציבית ופרקטית. חלק מאי היישום מקורו בעיכוב של העברת הכספים למשרד הרווחה וחלק מקורו בהיעדר תקציב לשנת 2020 שהוביל במקרים רבים לצורך בועדות חריגים.



התקשרויות: בהחלטה מפורטים סעיפים רבים הדורשים התקשרויות עם רשויות, ארגוני חברה אזרחית, וספקים נוספים. רבים מתהליכי ההתקשרויות נתקלו בקשיים ולא הושלמו.



עבודת הרשויות המקומיות: ביצוע סעיפים רבים בהחלטה נשען על עבודת הרשויות המקומיות, עם זאת מניתוח ממצאי היישום עולה עבודה לקויה של הרשויות בחלק מן המקרים.



כוח אדם: חסם המופיע כאשר לא נמצא כוח האדם ליישום ההחלטה. בהחלטה נקבעה תוספת כוח אדם, הן בגזרת העובדים הסוציאליים והן בגזרת המפקחים. בשני המקרים תוספת כוח האדם לא אוישה.



שותפות בין מגזרית: כאשר יש שיתוף פעולה בתכנון או בביצוע בין מגזרים שונים, במקרה זה עמותות, הדבר נחשב למאפשר יישום ופוטנציאל היישום עולה. מניתוח ממצאי היישום עולה, כי נעשו שינויים רבים בהחלטת הממשלה לאחר התייעצות עם גורמי השטח. גם אם הדיוק שנעשה הוא חשוב, הדבר הוביל לעיכוב רב ביישום ונדמה, כי היה צריך לעשותו עוד בשלב התכנון של התכנית ולא בשלב הביצוע.



היעדר גורם מתכלל: בהחלטה לא הוגדר גורם מתכלל אחד אשר תפקידו לוודא את יישום ההחלטה.



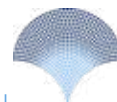
פורס מז'ור: אין ספק כי היעדר תקציב 2020 פגע ביכולת ליישם את החלטת הממשלה וסעיפים רבים נדרשו לעבור לוועדת חריגים. עם זאת, תכנית הפעולה התייחסה לשנת 2019 וניתן היה לצפות לתעדוף ויישום גבוה יותר של המשרדים השונים.



מניתוח סעיפי ההחלטה עולה המאפשר הבא:

מבנה הסעיפים, חלוקת עבודה ברורה: החלטת הממשלה כוללת בתוכה תכנית עבודה מפורטת שכתוב בה מי המשרד האחראי, איזו פעולה עליו לבצע ומהו גובה התקציב המוקצה לביצוע פעולה זו.






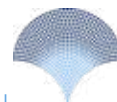
טבלה מסכמת

מס'	מה הוחלט?	מה קורה עם זה?	סטטוס
סעיפים באחריות משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים			
ב	תקצוב תכנית הפעולה מתקציב משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים	המשרד קיבל את התקציב באפריל 2019 והעביר למשרדים השונים, אך חלק מהתוכניות נמצאות בהמתנה לאישור ועדת חריגים בשל היעדר תקציב המדינה	יושם
ג	קיום מחקר מלווה – המחקר יבחן, בין השאר, את השפעתם של התוכנית ושל חוק איסור צריכת זנות	נבחנת הדרך לעריכת המחקר בעתיד	ליישום עתידי
1	הקמת מרכז יום לנשים בירושלים	הסעיף אחד עם סעיפים נוספים למכרז לרצף שירותים מאוחד, מכרז זה ממתין לאישור פרסום מוועדת חריגים	לא יושם
2	הקמת הוסטל טיפולי לנשים בת"א	הוחלט לבטל את הקמת הוסטל במתכונת המתוכננת ולהקים במקומו הוסטל ייעודי לטרנסג'נדריות במעגל הזנות. הקמת הוסטל הינה חלק ממכרז של רצף שירותים מאוחד, מכרז זה ממתין לאישור פרסום מוועדת חריגים	לא יושם
3	טיפול פרטני וקבוצתי לגברים בזנות – מימון תקני כ"א יעודיים במרכז היום	הנושא נמצא בבחינה התחלתית וטרם גובשה תכנית פעולה	לא יושם
4	סל מענים גמיש לנשים וגברים בתהליכי שיקום מתקדמים	סל המענים אושר וניתן למימוש דרך הרשויות המקומיות	יושם
6+5	הקמת 3 דירות שיקום לאמהות – הסעיפים נוגעים גם לתפעול הדירות וגם להצטיידות	תהליך העבודה לקראת סיום גיבוש המודל המקצועי והתקציבי	לא יושם
7	הרחבת המערך לטיפול בנשים בזנות תחת קורת גג	בשל היעדר תקציב לא ניתן לבצע התקשרויות חדשות. נמצא בהמתנה לוועדת חריגים	לא יושם
8	הגדלת מספר המפקחים המחוזיים והארציים	המכרזים לתפקידים פורסמו אך טרם אוישו	לא יושם
9	הרחבת המענים של מרחב הל"ב 24/7 ת"א	הסעיף אחד עם סעיפים נוספים למכרז לרצף שירותים מאוחד מכרז זה ממתין לאישור פרסום מוועדת חריגים	לא יושם

מס'	מה הוחלט?	מה קורה עם זה?	סטטוס
10	הרחבת הטיפול ב-2 מרחבי הל"ב במתכונת מורחבת	המרחבים בחיפה ובפתח תקווה הורחבו למודל 24/7. אושרו הרחבות ברמת גן ובראשון לציון	 יושם
11	הרחבת הטיפול ב-2 מרחבי הל"ב במתכונת מצומצמת		 יושם
12	הרחבת תכנית מעטפת – תכנית הסברה אישית לצעירות/ים בסיכון במרכזי הרווחה	משרד הרווחה מבצע בחינה מקצועית לנושא ובוחן אפשרות להכניס את עמותת תודעה לביצוע התכנית	 לא יושם
13	הכשרה והדרכה שוטפת לצוותים	גובשה תוכנית מקצועית שעתידה לצאת אל הפועל אך תלויה באישור תקציבי	 לא יושם
14	הקמת תכנית מניעה	המענים הנדרשים לנושא נמצאים בבחינה והמשרד לא גיבש עדיין את תכנית ההפעלה	 לא יושם
15 + 16	הלנת חירום לנשים שרנסג'נדריות – הסעיפים נוגעים הן לתפעול המקום והן להצטיידות	הסעיף אחד עם סעיפים נוספים למכרז לרצף שירותים מאוחד מכרז זה ממתין לאישור פרסום מועדת הריגים	 לא יושם
17	העלאת השלמת סבסוד הקורסים בהכשרות המקצועיות מ-80% ל-100%, עבור 250 נשים	ממשרד הרווחה לא נמסרה תגובה עבור ביצוע פעולה זו	 לא יושם
סעיפים באחריות משרד החינוך			
18	פיתוח 3 לומדות בנושא מיניות בריאה לתלמידים	התקציב ללומדות הועבר ממשרד הרווחה אל משרד החינוך ובמאי 2020 החל תהליך הפיתוח, אך הלומדות לא הושלמו	 לא יושם
19	פיתוח 3 לומדות למורים לזיהוי תלמידים בסיכון	התקציב ללומדות הועבר ממשרד הרווחה אל משרד החינוך ובמאי 2020 החל תהליך הפיתוח, אך הלומדות טרם הושלמו	 לא יושם

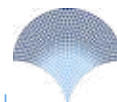
מס'	מה הוחלט?	תכנית עדכנית של משרד הבריאות	מה קורה עם זה?	סטטוס
סעיפים באחריות משרד הבריאות¹				
20	הקמת מרפאה ייעודית לאיתור מחלות מין בבאר שבע	הקמת מרפאה בנגב למחלות המועברות במין בדגש על אנשים בסיכון	משרד הבריאות מנסה לאתר עמותה או ארגון מקצועי שיפעיל את המרפאה לאחר שהתהליך מול עיריית באר שבע ואוניברסיטת בן גוריון הסתיים ללא הצלחה	 לא יושם

1. בתשובת משרד הבריאות לפניית המשרד להעצמת האזרח צויין כי: "התוכנית שצורפה להחלטת הממשלה בזמנו, הייתה גרסה לא עדכנית של תוכנית משרד הבריאות, ומכאן ישנה טעות מתגלגלת בכל המסמכים". לכן, דוח זה עוקב אחר יישום סעיפי ההחלטה המקוריים לצד הסעיפים שמופיעים בתכני העדכנית של משרד הבריאות.



מס'	מה הוחלט?	תכנית עדכנית של משרד הבריאות	מה קורה עם זה?	סטטוס
21	הקמת מרפאה ניידת לטיפול באנשים בזנות באילת	הקמת מרפאה ניידת באילת + הוספת 2 עו"ס ייעודיים לחברה הערבית ולאוכלוסיית הלהט"ב	ממשרד הבריאות לא נמסרה תגובה עבור יישום סעיף זה	לא יושם
22	מתן מענים פסיכיאטריים לדירות חירום 24/7 לנשים בזנות ברחוב המתמודדות עם תחלואה כפולה	שירות מאזן / חלופת אשפוז, לנשים בזנות המתמודדות עם תחלואה כפולה	אותרו הספקים למתן המענים והפרוייקט נמצא בשלב כתיבת ההסכמים ומנגנוני הפיקוח	לא יושם
23	הרחבת האמצעים לקידום מין מוגן גופנית ונפשית בקרב בני נוער וצעירים	חינוך מניעתי לנוער וצעירים בסיכון לזנות	בשנת 2019 הועברו 102 סדנאות לבני נוער עם 1120 משתתפים ו־35 סדנאות לאנשי צוות עם 230 משתתפים	יושם
24	הכשרת צוותי בריאות	לא נכלל בתכנית העדכנית של משרד הבריאות	לא נמסרה תגובה ממשרד הבריאות עבור סעיף זה	לא יושם
25	הוספת 10 עו"ס ייעודיים לטיפול באנשים בזנות לטרנסיות ולגברים בזנות ולאנשים בזנות מהחברה הערבית במסגרת 4 הניידות לטיפול בזנות.	הרחבת מצבת כוח אדם של עו"ס במרפאות הניידות בתל אביב ובחיפה. הקמת מרפאות ניידות בירושלים, בבאר שבע ובאילת+הרחבת מצבת כוח אדם של עו"ס. סה"כ 10 עו"ס המיועדות לחברה הערבית ולאוכלוסיית הלהט"ב	נמצא בתהליכי הסכמים עם העיריות בהם יוצבו הניידות	לא יושם
26	לא נכלל בהחלטת הממשלה	הרחבת שירותי הגמילה במסגרת המיועדת לנשים סיסג'נדריות ולנשים שרנסג'נדריות	הפרוייקט החל לפעול בשנת 2020	יושם
27	לא נכלל בהחלטת הממשלה	גמילה לגברים המכורים לצריכת מין	הפרוייקט החל לפעול בשנת 2020	יושם
28	לא נכלל בהחלטת הממשלה	קליטת פרויקטורית זמנית לטיפול ביישום תקציבי החוק לאיסור צריכת זנות	נמצא הספק וההסכם מוכן, ממתין להחרגת חשב משרד הבריאות	לא יושם
29	לא נכלל בהחלטת הממשלה	העסקת מאתר דירות זנות ארצי – לטובת המרפאות הניידות	בפברואר 2020 משרד הבריאות מסר כי מאתר הדירות עתיד להתחיל את עבודתו כחודש לאחר מכן, אך הדבר תלוי באישור ועדת חריגים	לא יושם

מס'	מה הוחלט?	מה קורה עם זה?	סטטוס
סעיפים באחריות המוסד לביטוח לאומי			
30	פיתוח תכנית שיקום ייעודית: אופק נשי, סלעית, יוצרות עתיד	הביטוח הלאומי אישר סיוע בסך של 950,000 ש"ח לפיתוח והפעלת המודל. כיום פועלים שני מסלולים מקצועיים הנותנים סיוע לנשים הזקוקות לכך	 יושם
31	הענקת דמי שיקום	קיים מימון של הביטוח הלאומי לנשים שנקבעו להן 20% נכות רפואית ומשתתפות בתוכניות המיועדות. מי שאינה זכאית לקצבת נכות מקבלת דמי שיקום בגובה קצבת נכות והחזר נסיעות	 יושם
32	תשלום הבטחת הכנסה ל 50 נשים	מהביטוח הלאומי נמסר כי כל מי שמשתתפת בתוכניות "אופק נשי", "סלעית" ו"יוצרות עתיד" מוכרת לצורך הזכאות בהבטחת הכנסה לפי "שיקום משרד ממשלתי"	 יושם



רקע

הזנות היא תופעה חברתית המוגדרת כמכירת יחסי מין ומגוון פעולות מיניות בכסף או בעד תמורות אחרות. על מנת לאמוד את היקף תופעת הזנות בישראל וללמוד את מאפייניה, משרד הרווחה והמשרד לביטחון פנים ביצעו סקר לאומי על תופעת הזנות בישראל. על פי ממצאיו, בשנת 2014, מספר העוסקים בזנות עמד על 12,040 אנשים, רובן נשים.² בשנים האחרונות, הוגשו מספר הצעות חוק בנושא הזנות, אשר מרביתן פעלו למען הפיכת צריכת שירותי המין לעבירה פלילית.

בשנת 2016 הקימה שרת המשפטים דאז, איילת שקד, צוות בין-משרדי לבחינת האפשרות להפוך צריכה של זנות לעבירה פלילית. בנוסף לכך, הצוות מונה לבחון את הסיוע שמוענק לנשים הנמצאות במעגל הזנות ואת האפשרות להרחבתו. בראש הצוות עמדה מנכ"לית משרד המשפטים דאז, עו"ד אמי פלמור. בסיום עבודת הצוות פורסם "דו"ח הצוות הבין משרדי לבחינת הכלים לצמצום צריכת זנות" אשר התייחס לשלושה נושאים מרכזיים: הראשון, הגדרת תופעת הזנות והגישות השונות המתייחסות אליה. שנית, סקירת מודלים שונים בעולם להתמודדות עם תופעת הזנות ולבסוף, המלצות הצוות לטיפול ושיקום והתייחסות לתחום האכיפה והמשפט.³ ב-5 באוגוסט 2018 התקבלה החלטת ממשלה 4099, שעניינה הקמת צוות לבחינת דרכי יישום של דו"ח הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת זנות ולבחינת האפשרות להפללת לקוחות זנות.⁴

החלטת ממשלה 4462

ב-31 בדצמבר 2018, הכנסת אישרה בקריאה שניה ושלישית את חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה), התשע"ט-2019.⁵ בעקבות אישור החוק ואישור החלטת ממשלה 4099 – בה נקבע שאת התוכנית יש ליישם ביחד עם אישור החוק – התקבלה ב-13 בינואר 2019, החלטה 4462 "יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת זנות".⁶ בהחלטה נקבע כי יש ליישם את תוכנית הפעולה לשנת 2019 עליה המליץ הצוות שהוקם בעקבות החלטת ממשלה 4099. בהחלטה הוחלט לאמץ את עיקרי התוכנית ליישום ההמלצות של הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת זנות, בהיבטים של שיקום, טיפול וחינוך. נקבע כי על שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לתקצב את התוכנית ממשרדו, וכי ייערך מחקר מלווה שיבחן את השפעת תוכנית הפעולה ואת חוק איסור צריכת זנות.⁵

2. טנטו וכרמלי, (2016) "הסקר הלאומי על תופעת הזנות בישראל". משרד הרווחה והשירותים החברתיים והמשרד לביטחון פנים.
3. חו"ד הצוות הבין משרדי לבחינת הכלים לצמצום צריכת זנות.
4. החלטה 4099 של הממשלה ה-34, הקמת צוות לבחינת דרכי יישום של דו"ח הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת זנות ולבחינת האפשרות להפללת לקוחות זנות, 5 באוגוסט 2018.
5. חוק איסור צריכת זנות הצעת חוק.
6. החלטה 4462 של הממשלה ה-34, יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת הזנות, 13 בינואר 2019.

פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

א. יישום ההמלצות של הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת זנות

החלטת הממשלה קבעה כי יש לאמץ וליישם את תכנית הפעולה בהיבטי השיקום, הטיפול והחינוך. בתוכנית הפעולה מפורט איזה משרד ממשלתי אחראי לביצוע כל פעולה. המשרדים האחראים לביצוע ההחלטה הם: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבריאות ומשרד החינוך. כמו כן, בהחלטה יש פעולות המוטלות על המוסד לביטוח לאומי.⁷ את תכנית הפעולה הכין צוות היישום שקם בעקבות החלטת ממשלה מספר 4099. הצוות גיבש את המלצות הצוות הבין משרדי לתוכנית פעולה.⁸

להלן פירוט של סעיפי התוכנית כפי שמופיעים בהחלטה:⁹

ב. תקצוב התכנית על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

סעיף ב בהחלטת הממשלה קבע, כי על שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לתקצב את התוכנית מתקציב משרדו בשנת 2019, וכי בשנים 2020-2021 יסכם צוות היישום את התקציב למענים בכפוף למסגרת תקציב של 30 מלש"ח.¹⁰

סטטוס: יושם חלקית

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים קיבל את התקציב באפריל 2019, והעביר את הכספים אל משרד הבריאות והחינוך לאחר מכן. בשל המצב התקציבי החל על כל משרדי הממשלה (בעקבות היעדר תקציב המדינה), נכון למרץ 2020, חלק מהתוכניות ממתונות לוועדות חריגים. צוות היישום נמצא בקשר עם הגורמים המקצועיים במשרדים האמונים על הפעלת התוכנית. בעתיד יתכנס הצוות לדיון נוסף אודות סטטוס ההחלטה.¹¹

ג. עריכת מחקר מלווה

סעיף ג בהחלטת הממשלה מטיל על משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בליווי של המשרד לביטחון פנים לערוך מחקר מלווה על ההשפעה של תוכנית הפעולה ושל החוק לאיסור צריכת זנות. המחקר יבחן את היקף תופעת הזנות ואת מצב האוכלוסיות אשר נמצאות בתוך מעגל הזנות. תוצאות המחקר יימסרו לממשלה שנה לפחות לפני תום תחולת החוק, דהיינו עד שנת 2022 לכל המאוחר.^{12, 13}

סטטוס: ליישום עתידי

ממשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים נמסר, כי ישנה אפשרות לשיתוף פעולה עם חוקרים מאוניברסיטת תל אביב וכי הצעות החוקרים נבחנות על ידי המשרד.¹⁴

7. החלטה 4462 של הממשלה ה-34, יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת הזנות, 13 בינואר 2019.

8. החלטה 4099 של הממשלה ה-34, הקמת צוות לבחינת דרכי יישום של דו"ח הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת זנות ולבחינת האפשרות להפלת לקוחות זנות, 5 באוגוסט 2018.

9. החלטה 4462 של הממשלה ה-34, יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת הזנות, 13 בינואר 2019.

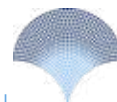
10. שם.

11. מענה ממשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, 3 במרץ 2020.

12. החלטה 4462 של הממשלה ה-34, יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת הזנות, 13 בינואר 2019.

13. חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה), התשע"ט-2019.

14. מענה ממשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, 3 במרץ 2020.



תכנית העבודה לשנת 2019 כפי שמפורטת בהחלטת הממשלה סעיפים באחריות משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים:

1. הקמת מרכז יום לנשים בירושלים

בתכנית העבודה נקבע, כי בשנת 2019 יש להקים מרכז יום שישרת 40 נשים בעלות של 800,000 ש"ח שמקורם בתקציב משרד הרווחה הקיים.

סטטוס: לא יושם

ממשרד הרווחה נמסר, כי תחילה האחריות לקיום המרכז עבור הקמת מרכז היום הייתה של עיריית ירושלים. עם זאת, לאחר שעיריית ירושלים נתקלה בקשיים לקיום המרכז, היא פנתה למשרד הרווחה שיבצע את המרכז במקומה. כעת, העבודה על המרכז נמצאת בשלבים מתקדמים ויתווספו למרכז היום גם מענים כגון: הלנת חירום והוסטל. כמו כן, המרכז יכלול שתי אשכולות (ת"א וירושלים). ההערכה היא כי בהינתן המקור התקציבי המרכז ייצא אל הפועל עד סוף שנת 2020.¹⁵ מדוח מטעם מרכז המידע והמחקר של הכנסת שפורסם ביוני 2020, עולה כי במשרד הרווחה הוחלט ליצור רצף שירותים מאוחד שיכלול שלושה אשכולות הפעלה: תל אביב לצעירים וצעירות, ירושלים לנשים ותל אביב לטרנסג'נדריות. האשכולות יכללו הלנת חירום, מרחב פתוח, מרכז יום וערב, הוסטל ודירת מעבר לפי הצורך של כל אשכול. השירותים יאוגדו במרכז אחד שיתקצב מאיגום משאבים של מספר סעיפים ביניהם הסעיף שעוסק בהקמת מרכז יום בירושלים. עם זאת, גם המרכז המאוגד מחכה לאישור ועדת חריגים במשרד האוצר.

2. הקמת הוסטל טיפולי לנשים בת"א

בתכנית הוחלט כי יוקם הוסטל טיפולי שישרת 12 נשים, כאשר תקציב ההפעלה הנדרש עומד על 1.35 מלש"ח ועלות ההצטיידות היא 200,000 ש"ח נוספים.¹⁶

סטטוס: לא יושם

ממשרד הרווחה נמסר במרץ 2020, כי לאחר התייעצות ובירור עם הגורמים הפועלים בשטח כדוגמת ארגון סלעית, נקבע כי אין צורך בהקמת הוסטל נוסף לנשים לפי המתכונת הקיימת. עם זאת, הוחלט כי יש להקים במקום הוסטל ייעודי לטרנסג'נדריות במעגל הזנות. משרד הרווחה אמנם אישר במהלך שנת 2019 את הקמת ההוסטל, אך מאחר ותקציב 2020 לא עבר, לא ניתן היה לבצע התקשרויות חדשות ויש צורך להגיש בקשה לוועדת חריגים.¹⁷ על פי "דוח ההיערכות לכניסת חוק איסור צריכת זנות לתוקף" שהתפרסם ביוני 2020 על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת (להלן: דוח ההיערכות של הממ"מ), הוחלט במשרד הרווחה על יצירת מאגר משאבים משותף וריכוזם במרכז אחד. המרכז כולל שלושה אשכולות הפעלה: תל אביב לצעירים וצעירות, ירושלים לנשים ותל אביב לטרנסג'נדריות. האשכולות יכללו הלנת חירום, מרחב פתוח, מרכז יום וערב, הוסטל ודירת מעבר לפי הצורך של כל אשכול. התקציב להפעלת המרכז מקורו באיגום תקציבים שהוקצו בהחלטת הממשלה, ביניהם גם לסעיף הקמת הוסטל טיפולי לנשים (ההוסטל הוסב למענה לטרנסג'נדריות). עם זאת, גם המרכז המאוגד ממתין לאישור מוועדת החריגים במשרד האוצר.¹⁸

15. מענה ממשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, 3 במרץ 2020.

16. אבגר עדו, היערכות לכניסת חוק איסור צריכת זנות לתוקף, 28 ביוני 2020.

17. מענה ממשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, במרץ 2020.

18. אבגר עדו, היערכות לכניסת חוק איסור צריכת זנות לתוקף, 28 ביוני 2020.

3. שיפול פרטני וקבוצתי לגברים בזנות

בתכנית הוחלט על מימון תקני כ"א ייעודיים במרכזי היום לטובת מתן שיפול פרטני וקבוצתי עבור 80 גברים הנמצאים במעגל הזנות בעלות נדרשת של 500 אש"ח. השיפול והתקציב יועדו לשנת 2019.

סטטוס: לא יושם

על פי תשובת משרד העבודה והרווחה נושא המענים לגברים נמצא רק בבחינה התחלתית ושרם גובשה תוכנית הפעלה בתחום.¹⁹ מדוח היערכות של הממ"מ עולה, כי משרד הרווחה החליט להקצות תקנים לרשויות מקומיות לשם איתור, ליווי וטיפול בגברים בזנות. הצפי להקצאת התקנים הוא יולי-אוגוסט 2020.²⁰ לכן, הסעיף למעשה לא בוצע במסגרת הזמנים שקבעה ההחלטה.

4. סל מענים גמיש לנשים וגברים בתהליכי שיקום מתקדמים

הקמת סל מענים (רב קו, מזון, ביגוד, אבחונים ועוד) בשנת 2019 עבור 205 אנשים בעלות של 2,051,667 מלש"ח.

סטטוס: יושם (באיחור)

במרץ 2020, נמסר ממשרד הרווחה, העבודה והשירותים החברתיים, כי סל המענים מגובש בימים אלה על ידי המשרד, אך הסעיף עדיין נמצא בהמתנה לאישור תקציבי על מנת להפעילו וכי הם מקווים שבחודשים הקרובים יימצא התקציב להפעלתו.²¹ ב-25 ביוני 2020, פורסם הנוהל אשר מסדיר את הפעלת שירותי הסל והפעלתו מתאפשרת מאז. סכום הסיוע יחושב בהתאם לצרכים הספציפיים של הפונה ועד תקרה של כ-10,500 ש"ח בשנה. את הזכאות לסיוע ניתן לממש דרך הרשויות המקומיות ועליהן לסייע למיצוי זכויות הפונים גם במקרים בהם הפונים חוששים מהגעה לשירותי הרווחה, כאשר אחת הדרכים שנבחנות היא להסתייע בארגוני חברה אזרחית.²²

5.6. פתיחת 3 דירות שיקום לאמהות

בתוכנית הוחלט כי יפתחו שלוש דירות לשיקום אמהות, כאשר כל דירה מיועדת ל-2-3 נשים כולל ילדיהן. סעיף אחד נוגע לעלות ההפעלה שעומדת על 900,000 ש"ח וסעיף נוסף מתייחס לעלות ההצטיידות בסך 300,000 ש"ח.

סטטוס: לא יושם.

עד לעת הזו הדירות לא הוקמו. ממשרד הרווחה נמסר, כי הם מקדמים מיזם משותף עם ארגון "ש.ל.ו" ועמותת "חכמת נשים" להפעלת התכנית, וכי גיבוש המודל המקצועי והתקציבי נמצא בשלבי סיום.²³ הצפי להפעלה הוא במהלך אוגוסט-ספטמבר 2020.²⁴

7. הרחבת מערך לטיפול בנשים בזנות תחת קורת גג

המערך עתיד לתת מענה ל-200 נשים ועלות הפעלתו 5,100,000 מלש"ח.

סטטוס: לא יושם

ממשרד הרווחה נמסר כי לאחר בדיקה מול גורמי השטח ודיוק הצרכים, הוחלט על הרחבת המסגרות הקיימות עבור נשים בוגרות בתל אביב, באר שבע וחיפה. הרחבת המערך מתייחסת גם למרכזי היום וגם להוסטלים

19. מענה ממשרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים, 3 במרץ 2020.

20. אבגר עדו, היערכות לכניסת חוק איסור צריכת זנות לתוקף, 28 ביוני 2020.

21. מענה ממשרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים, 3 במרץ 2020.

22. אבגר עדו, היערכות לכניסת חוק איסור צריכת זנות לתוקף, 28 ביוני 2020.

23. שם.

24. אבגר עדו, היערכות לכניסת חוק איסור צריכת זנות לתוקף, 28 ביוני 2020.

והלנת חירום. עם זאת, מאחר ותקציב המדינה לשנת 2020 טרם אושר, לא ניתן לבצע התקשרויות חדשות ולכן ההרחבה טרם בוצעה. בכוונת המשרד לפנות לוועדת חריגים לאישור תקציבי.²⁵ על פי דוח היערכות של הממ"מ, במאי 2020 התקבלו התחייבויות מהרשויות המקומיות לביצוע בפועל.²⁶ עם זאת, אין עדיין עדות להרחבת מערך הטיפול בפועל.

8. הגדלת מספר מפקחים מחוזיים וארצי

בתכנית נקבע כי יש להרחיב את כמות המפקחים ולהוסיף מנהל תחום אחד ו-4 מפקחים. העלות התקציבית עומדת על 1 מלש"ח.

סטטוס: לא יושם

משרד הרווחה פרסם את המכרזים עבור התפקידים, אך הם טרם אוישו.^{27, 28}

9. הרחבת המענים במרחב הל"ב (המרחב לטיפול בזנות) 7/24 ת"א

כיום המרחב נותן מענה ל כ-200 צעירים בשנה ובתכנית הוחלט להגדיל את המענה ל-270 צעירים. העלות הנוספת לתקציב הקיים עומדת על 1 מלש"ח.

סטטוס: לא יושם

הוחלט לקיים מכרז משותף להרחבת המענים במרכז היום בירושלים ובמרחב הל"ב 24/7 בת"א. ההערכה היא כי המכרז ייצא לפועל עד לסוף שנת 2020.²⁹ מרכז הל"ב בתל אביב נכלל במכרז המאוגם הנזכר לעיל, שעדיין ממתין לאישור ועדת החריגים במשרד האוצר.

10. הרחבת 2 מרחבי הל"ב המורחבים

בתוכנית נקבע כי יש להרחיב את שניים ממרחבי הל"ב הפועלים במודל מורחב (5 ימים בשבוע) ולהוסיף 140 מטופלים ל-520 המטופלים הקיימים. התוכנית קבעה כי להרחבה נדרש תקציב של 1,840,000 ש"ח.

11. הרחבת 2 מרחבי הל"ב המצומצמים

בתוכנית נקבע כי יש להרחיב את שניים ממרחבי הל"ב הפועלים במודל מצומצם (3 ימים בשבוע) ולהוסיף 160 מטופלים ל-560 המטופלים הקיימים. התוכנית קבעה כי להרחבה נדרש תקציב של 1,160,000 ש"ח.³⁰

סטטוס: יושם

מענה משרד העבודה והרווחה כלל התייחסות כללית אל מרחבי הל"ב ביחד ונמסר כי מנהל התחום במשרד מצא צורך בהרחבת המענים בפתח תקווה ובחיפה. המשרד גיבש מודל חדש ולפיו מרחבי הל"ב יעברו לעבוד 7/24 ולא רק חמישה ימים בשבוע כפי שהם עובדים כעת.³¹ ההרחבות אושרו בוועדת המכרזים והמרחבים בפתח תקווה וחיפה הורחבו למודל 7/24. בנוסף, נחתם הסכם להפעלת מרחב ברמת גן והרשות מתחילה בהפעלה.

25. מענה ממשרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים, 3 במרץ 2020.

26. אבגר עדו, היערכות לכניסת חוק איסור צריכת זנות לתוקף, 28 ביוני 2020.

27. מענה משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לפניית המרכז להעצמת האזרח מה-3 במרץ 2020.

28. אבגר עדו, היערכות לכניסת חוק איסור צריכת זנות לתוקף, 28 ביוני 2020.

29. שם.

30. מענה ממשרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים, 3 במרץ 2020.

31. שם.

בראשון לציון פועל מרחב נוסף, כרגע על חשבון הרשות המקומית, כאשר ההסכם נמצא בתהליך חתימה מול משרד הרווחה.³²

12. הרחבת תכנית מעטפת – תוכנית הסברה אישית לצעירות/ים בסיכון במרכזי הרווחה

בתוכנית נקבע על הרחבת תוכנית מעטפת והגדלת המענה בעוד 45 צעירות/ים. העלות להרחבת המענה הינה 1,850,000 ש"ח.

סטטוס: לא יושם

המשרד נפגש בנובמבר 2019 עם יו"ר עמותת 'תודעה' המפעילה תכנית חינוכית במטרה למנוע ניצול מיני. המשרד בוחן את האפשרות להכניס את העמותה הנ"ל לעבודה במסגרת חסות הנוער.³³

13. הכשרה והדרכה שוטפת לצוותים

בתוכנית נקבע כי יש לקיים הכשרות והדרכות שוטפות לצוותים במרחבי הלב בתוכנית בתקציב של כ-233,333 ש"ח, ולהעביר את ההדרכות ל-250 אנשים.

סטטוס: לא יושם

הצוות המקצועי במשרד הרווחה פעל יחד עם גורמי הפיקוח במחוזות ומנהל התחום לגיבוש תכנית הכשרה מקצועית לצוותים. התוכנית עתידה לצאת לפועל אך מותנית באישור תקציבי.³⁴

14. תכניות מניעה

בתכנית נקבע כי יש לקיים תוכניות מניעה ל-170 אנשים במסגרת תקציב של 1,000,000 ש"ח.

סטטוס: לא יושם

ממשרד הרווחה נמסר כי המענים הנדרשים לנושא נמצאים בבחינה והמשרד עדיין לא גיבש את תכנית ההפעלה.³⁵ במקביל 300,000 ש"ח מהתקציב לסעיף יועברו לאחריות משרד הבריאות להרחבת תוכניות המניעה המופעלות באמצעותו.³⁶

15+16. הלנת חירום לנשים שרנסג'נדריות

בתוכנית נקבע כי יש להקים מערך תומך להלנת חירום של נשים שרנסג'נדריות שיכיל 12 נשים, כאשר סעיף אחד נוגע לעלות הצטיידות בסך כ-200,000 ש"ח והסעיף השני מתייחס לנושא התפעול בשנת 2020 שעלותו נעמדת בכ-1,570,000 ש"ח.³⁷

סטטוס: לא יושם

ממשרד הרווחה נמסר, כי הוא אישר פתיחת הוסטל לנשים שרנסג'נדריות הכולל גם הלנת חירום, אך מפני שתקציב 2020 לא אושר לא ניתן היה לבצע התקשרויות. המשרד בוחן את המקורות התקציביים ובהתאם לכך יגיש בקשה להקמת מסגרות חדשות לועדת חריגים.³⁸

32. בגר עדו, היערכות לכניסת חוק איסור צריכת זנות לתוקף, 28 ביוני 2020.

33. מענה ממשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, 3 במרץ 2020.

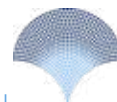
34. מענה ממשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, 3 במרץ 2020.

35. ש.מ.

36. בגר עדו, היערכות לכניסת חוק איסור צריכת זנות לתוקף, 28 ביוני 2020.

37. מענה ממשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, 3 במרץ 2020.

38. ש.מ.



17. הכשרות מקצועיות

בתוכנית נקבע כי יש להעלות את השלמת סבסוד הקורסים בהכשרות המקצועיות מ־80% סבסוד מסך הקורס ל־100%. הסבסוד מיועד ל־250 נשים. עלות השלמת הסבסוד עומדת על 750,000 ש"ח.³⁹

סטטוס: לא יושם

ממשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לא נמסרה תגובה לפניית המרכז להעצמת האזרח בנושא ביצוע משימה זו. בדוח ההיערכות של הממ"מ נכתב כי בשנת 2019 הסעיף לא קודם וכי בשנת 2020 עם קבלת התקציב נבחנות הדרכים היעילות ליישוג (Outreach) האוכלוסייה הרלוונטית להכשרות.⁴⁰

סעיפים באחריות משרד החינוך:

18. בתכנית נקבע כי יש לפתח 3 לומדות בנושא מיניות בריאה לתלמידים הכוללות סרטון, סדנאות, ומערך הדרכה למורים. מדובר ב־3 לומדות לחינוך הרגיל, לחינוך הממלכתי דתי (חמ"ד) ולמגזר הערבי. פיתוח הלומדות תוקצב בהחלטה ב־300,000 ש"ח.

סטטוס: לא יושם

19. על פי התכנית יש לפתח 3 לומדות למורים לזיהוי תלמידים בסיכון בחינוך רגיל, חמ"ד ובמגזר הערבי. עלות פיתוח הלומדות על פי ההחלטה הוא 300,000 ש"ח.

סטטוס: לא יושם

מתשובת משרד החינוך מיוני 2020 עולה כי משרד הרווחה העביר למשרד החינוך את התקציב לפיתוח הלומדות. במאי 2020 חודש תהליך פיתוח הלומדות לאחר העיכוב במכרז שנבע מהיעדר תקציב מדינה לשנת 2020. הבסיס הפדגוגי ללומדות הוא הפיילוט "מיניות במרחב בשוח" אותו הוביל משרד החינוך בשנים האחרונות בחמישה יישובים.⁴¹

מהמשרד נמסר כי למרות שהלומדות לא פותחו בלוחות הזמנים שנקבעו בהחלטה, המשרד נאבק בנושא הזנות בקרב קטינים ונעשים מאמצים לזהות וללוות תלמידים המצויים בסיכון למעורבות בזנות ולצריכתה. המשרד מבצע פעולות הסברה לתלמידים ומכשיר את הצוותים החינוכיים לטיפול בבעיה. עוד נמסר, כי משרד החינוך מעביר הנחיות וסדנאות לצוותים החינוכיים למען איתור תלמידים הנמצאים בסיכון להתעללות, הזנה ופגיעה. בנוסף, בכל חודש ינואר מתקיים שבוע המוקדש למניעת פגיעה מינית וכחלק ממנו מועברים שיעורים בנושא בבתי הספר.⁴²

סעיפים באחריות משרד הבריאות:

נציין כי בתשובת משרד הבריאות לפניית המשרד להעצמת האזרח צויין כי: "התוכנית שצורפה להחלטה הממשלה בזמנו, הייתה גרסה לא עדכנית של תוכנית משרד הבריאות, ומכאן ישנה טעות מתגלגלת בכל המסמכים".⁴³ דוח זה עוקב אחר יישום סעיפי ההחלטה המקוריים לצד הסעיפים החדשים שציין המשרד בתשובתו.

39. ש.ם.

40. בגר עדו, היערכות לכניסת חוק איסור צריכת זנות לתוקף, 28 ביוני 2020.

41. מענה ממשרד החינוך, היחידה למיניות ומניעת פגיעה בילדים ובני נוער, 28 יוני 2020.

42. ש.ם.

43. מענה ממשרד הבריאות, רכזת יישום ההחלטה, 24 בפברואר 2020.

הסעיפים המקוריים מהחלטת הממשלה עם התייחסות לשינוי שהציג משרד הבריאות:

20. הקמת מרפאה ייעודית לאיתור מחלות מין ו-HIV בבאר שבע בדגש על אוכלוסיות בסיכון לזנות.

בתוכנית הוחלט כי יש להקים מרפאה ייעודית בעיר באר שבע לאיתור מחלות מין עם דגש על אוכלוסיות בסיכון לזנות, בעלות הקמה של 400,000 ש"ח ובעלות תפעול של 1,900,000 ש"ח.

הסעיף כפי שמופיע בתוכנית העדכנית של משרד הבריאות: הקמת מרפאה בנגב, למחלות המועברות במין בדגש על אנשים בסיכון לזנות.

סטטוס: לא יושם

ממשרד הבריאות נמסר, כי התקיים תהליך מול עיריית באר שבע ומול אוניברסיטת בן גוריון ונמצא כי הן אינן יכולות לקחת על עצמן את הפעלת המרפאה. המשרד מנסה לאתר עמותה או ארגון מקצועי שיפעיל את המרפאה.⁴⁴ כתיבת המכרז ופרסומו ממתינים לתעדוף של המחלקה המשפטית.⁴⁵

21. הקמת מרפאה ניידת לטיפול באנשים בזנות באילת.

בתוכנית נקבע כי יש להקים מרפאה ניידת לטיפול באנשים בזנות באילת, בעלות הקמה של 500,000 ש"ח ועלות תפעול של 1,000,000 ש"ח.

הסעיף כפי שמופיע בתוכנית העדכנית של משרד הבריאות: הקמת מרפאה ניידת באילת + הרחבת מצבת כ"א של עו"ס במרפאה הניידת באילת ב-2 עו"ס ייעודיים לחברה הערבית ולאוכלוסיית הלהט"ב. סך הכל 2 עו"ס ב-100% משרה.

סטטוס: לא יושם

ממשרד הבריאות לא נמסרה התייחסות עבור סעיף זה במענה לפניית המרכז להעצמת האזרח.

22. מתן מענים פסיכיאטריים לדירת חירום 24/7 לנשים בזנות רחוב המתמודדות עם תחלואה כפולה (בריאות נפש והתמכרות)

בתוכנית הוחלט על הרחבת המענים הפסיכיאטריים לנשים בזנות רחוב המתמודדות עם תחלואה כפולה בבריאות הנפש והתמכרות במסגרת דירות חירום 24/7, בעלות תפעול של 1,000,000 מלש"ח.

הסעיף כפי שמופיע בתוכנית העדכנית של משרד הבריאות: שירות מאזן / חלופת אשפוז, לנשים בזנות המתמודדת עם תחלואה כפולה.

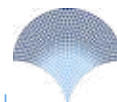
סטטוס: לא יושם

ממשרד הבריאות נמסר, כי אותרו הספקים למתן המענים והפרוייקט נמצא בשלב כתיבת ההסכמים ומנגנוני הפיקוח.⁴⁶

44. מענה ממשרד הבריאות, רכזת יישום ההחלטה, 24 בפברואר 2020.

45. בגר עדו, היערכות לכניסת חוק איסור צריכת זנות לתוקף, 28 ביוני 2020.

46. מענה ממשרד הבריאות, רכזת יישום ההחלטה, 24 בפברואר 2020.



23. הרחבת האמצעים לקידום מין מוגן גופנית ונפשית בקרב בני נוער וצעירים שחוו פגיעה מינית ומניעת זנות בקרב צעירים וצעירות בסיכון.

הסעיף כפי שמופיע בתוכנית העדכנית של משרד הבריאות: חינוך מניעתי לנוער וצעירים בסיכון לזנות.

בהחלטה נקבע כי יש להרחיב את האמצעים לקידום מין מוגן גופנית ונפשית בקרב בני נוער שחוו פגיעה מינית לשם מניעת זנות בקרב בני נוער הנמצאים בסיכון. עלות הפעלת התכנית – 1,900,000 מלש"ח.

סטטוס: יושם

ממשרד הבריאות נמסר, כי בשנת 2019 נערכה תוכנית מניעתית המיועדת לנוער ולצעירים המצויים בסיכון, לנוער הנמצא במסגרות ברחבי הארץ וכן, לצוותים החינוכיים שעובדים עימם. הועברו 102 סדנאות לבני נוער עם 1120 משתתפים ו־35 סדנאות לאנשי צוות עם 230 משתתפים. התכנית הופעלה בעלות של 200,000 ש"ח שהיא פחותה מהסכום שנקבע בהחלטה בתוכנית המקורית.⁴⁷ יישום התכנית בשנת 2020 ממתין להפניה לוועדת חריגים במשרד האוצר על ידי חשב המשרד.⁴⁸

24. הכשרת צוותי בריאות בנושא מיניות בטוחה וטיפול באנשים על רצף הזנות.

בתוכנית נקבע כי על משרד הבריאות להכשיר צוותי בריאות בנושא של מיניות בטוחה וטיפול באנשים על רצף הזנות, עלות ההכשרה הינה 200,000 ש"ח.

סטטוס: לא יושם

הסעיף לא נמצא בתוכנית העדכנית של משרד הבריאות ולא נמסרה לגביו תגובה.

25. הוספת 10 עו"ס ייעודים לטיפול באנשים בזנות והקמת ניידות שיפול

בהחלטה נקבע כי יש להוסיף 10 עו"ס ייעודים לטיפול בטרנסיות, בגברים, ובאנשים מהחברה הערבית שנמצאים במעגל הזנות. הטיפול ייעשה במסגרת הניידות לטיפול בזנות בעלות של 2,220,000 מלש"ח.

הסעיף כפי שמופיע בתוכנית העדכנית של משרד הבריאות: בתוכנית החדשה הוספת העובדים הסוציאליים לניידות הטיפול חולקה לפי ערים. כל אחת מהערים: תל אביב, חיפה, ירושלים, באר שבע ואילת תקבל שני עו"סי ייעודיים לחברה הערבית ולאוכלוסיית הלהט"ב ב־100% משרה. בתל אביב וחיפה העובדים הסוציאליים יתווספו לניידות הקיימות ואילו בירושלים, באר שבע ואילת יש להקים את המרפאות הניידות.

סטטוס: לא יושם

ממשרד הבריאות נמסר כי בירושלים ובבאר שבע שרם הוקמו ניידות הטיפול בערים השונות ולכן, אין עדיין עו"סים. על פי משרד הבריאות ההסכמים בין המשרד לעיריות נמצאים בשלבי ניסוח והצהרת כוונות. בנוגע להרחבת כוח האדם בניידות הקיימות בחיפה ובתל אביב, ממשרד הבריאות נמסר, כי מתקיים תהליך פנימי להכרת בית החולים וולפסון כמרכז המוביל את המרפאות הניידות ברמה הארצית. ההסכם בין המשרד לבית החולים נמצא בשלב הכתיבה שלו ויש לקבוע מנגנוני פיקוח. עבור העיר אילת לא נמסרה תגובה ממשרד הבריאות.⁴⁹

47. מענה ממשרד הבריאות, רכזת יישום ההחלטה, 24 בפברואר 2020.

48. בגר עדו, היערכות לכניסת חוק איסור צריכת זנות לתוקף, 28 ביוני 2020.

49. מענה ממשרד הבריאות, רכזת יישום ההחלטה, 24 בפברואר 2020.

סעיפים נוספים המופיעים בתוכנית העדכנית של משרד הבריאות:

26. הרחבת שירותי הגמילה במסגרת המיועדת לנשים סיסג'נדריות ולנשים טרנסג'נדריות

סטטוס: יושם

הפרוייקט החל לפעול בשנת 2020.⁵⁰

27. גמילה לגברים המכורים לצריכת מין

סטטוס: יושם

הפרוייקט החל לפעול בשנת 2020.⁵¹

28. קליטת פרויקטורית זמנית לטיפול ביישום תקציבי החוק לאיסור צריכת זנות

סטטוס: לא יושם

ממשרד הבריאות נמסר כי אותרו הספקים והוכנו ההסכמים, המשרד והספקים ממתינים להחרגת חשב משרד הבריאות.⁵²

29. מאתר דירות זנות ארצי – לטובת המרפאות הניידות

משרד הבריאות מתכנן להשקיע 50,000 ש"ח לטובת מאתר זירות זנות בתל אביב, ירושלים, באר שבע וחיפה. הרשימה אמורה להתעדכן פעמיים בחודש ולכלול את הכתובות והטלפונים של זירות בהם מתקיים מין תמורה תשלום כגון: בתי בושת, דירות דיסקרטיות, מכוני עיסוי, מועדוני חשפנות, סאונות, זירות זנות פתוחות וכתובות של דירות פרטיות.

סטטוס: לא יושם

בפברואר 2020 משרד הבריאות מסר כי מאתר הזירות עתיד להתחיל את עבודתו כחודש לאחר מכן, במרץ 2020, אך הדבר תלוי באישור ועדת חריגים שתאשר את הקצאת הכסף מהעודפים.⁵³ בדוח היערכות של הממ"מ מיוני 2020, עולה כי משרד הבריאות מתכנן להקצות עבור פעילות זו 50,000 ש"ח בהינתן אישור של ועדת חריגים שעדיין לא התקבל נכון לכתיבת הדוח.

סעיפים באחריות המוסד לביטוח לאומי:

30. פיתוח תוכנית שיקום ייעודית: אופק נשי, סלעית, יוצרות עתיד

החלטת הממשלה קבעה כי יש לפתח תוכנית שיקום ייעודית: אופק נשי, סלעית, יוצרות עתיד. התכנית תיתן מענה ל-50 נשים בעלות של 950,000 ש"ח.

סטטוס: יושם

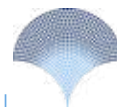
בהתאם להחלטת הממשלה אושר בביטוח הלאומי סיוע בסך של 950,000 ש"ח לפיתוח והפעלת המודל. בנוסף, נערכת בדיקה פנימית ולמידה של הנתונים. בתל אביב המרכז פועל כבר משנת 2017, ובחיפה הוא נפתח

50. בגר עדו, היערכות לכניסת חוק איסור צריכת זנות לתוקף, 28 ביוני 2020.

51. בגר עדו, היערכות לכניסת חוק איסור צריכת זנות לתוקף, 28 ביוני 2020.

52. מענה ממשרד הבריאות, רכזת יישום ההחלטה, 24 בפברואר 2020.

53. שם.



ב-2019. קיימים שני מסלולים של שיקום מקצועי, והנשים הזקוקות לכך מקבלות מעטפת של ליווי – לשם כך קרן מפעלים מיוחדים אישרה תוספת של כוח אדם. מספר הנשים שהשתתפו בתכנית עד כה עלה על המספר שנקבע בהחלטה.⁵⁴

31. דמי שיקום עבור נשים

התכנית קבעה כי על הביטוח הלאומי להעניק דמי שיקום. דמי השיקום מיועדים עבור 50 נשים. הכסף יתוקצב מתקציב הביטוח הלאומי הקיים בשנת 2019.

סטטוס: יושם

ישנו מימון של הביטוח הלאומי לנשים שנקבעו להם 20% נכות רפואית המשתתפות בתוכניות המיועדות. מי שאינה זכאית לקצבת נכות מקבלת דמי שיקום בגובה קצבת נכות והחזר נסיעות. בנוסף, נשקלות תכניות נוספות לנשים היוצאות ממעגל הזנות.⁵⁵

32. הבטחת הכנסה

על פי התכנית על הביטוח הלאומי לשלם הבטחת הכנסה עבור 50 נשים סה"כ. התשלום יתוקצב מכספי הביטוח הלאומי לשנת 2019.

סטטוס: יושם

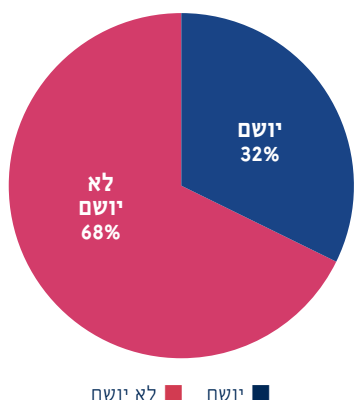
מהמוסד לביטוח לאומי נמסר כי כל מי שמתפת בתוכניות "אופק נשי", "סלעית" ו"יצרות עתיד" מוכרת לצורך הזכאות בהבטחת הכנסה לפי "שיקום משרד ממשלתי". לביטוח הלאומי אין מידע מדויק של מספר המשתתפות בתוכניות הללו, משום שהן אינן מסומנות בקובץ מיוחד. רוב הנשים זכאיות לגמלה להבטחת הכנסה של 1,761 ש"ח.⁵⁶

54. מענה מהמוסד לביטוח לאומי, 12 בפברואר 2020.

55. מענה מהמוסד לביטוח לאומי, 12 בפברואר 2020.

56. ש.ם.

מסקנות ותובנות



בשנים האחרונות קיים עיסוק מוגבר במיגור תופעת הזנות בישראל. לצד חקיקה שנועדה להפוך את צריכת שירותי המין לעבירה פלילית, הוקמה גם ועדה בין משרדית שתבחן את המענים הניתנים לאנשים הנמצאים במעגל הזנות, מרביתן נשים.

החלטת הממשלה 4462 "יישום המלצות הצוות הבין־משרדי לצמצום צריכת זנות" שהתקבלה ב־13 בינואר 2019, היא תוצר של אישור חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה), התשע"ט-2019 שערב ב־31 בדצמבר 2018 ושל אישור החלטת ממשלה 4099 בה נקבע שאת התוכנית יש ליישם ביחד עם אישור החוק. בהחלטה נקבע כי יש ליישם את תכנית הפעולה לשנת 2019 עליה המליץ הצוות שהוקם בעקבות החלטת ממשלה 4099.

בחלוף כשנה וחצי ממועד פרסום החלטת הממשלה, דוח מעקב זה בוחן את אופן יישום הסעיפים ומרכיבי תכנית הפעולה השונים, תוך ניסיון לייצר תמונת מצב עדכנית ומפורטת לעת הזו, בשילוב ניתוח הגורמים שמנעו או איפשרו את יישום ההחלטה. התמונה שעולה מהדו"ח היא כי יישום ההחלטה לוקה מאוד בחסר ואחוזי הביצוע נמוכים. כך, מתוך 31 הסעיפים שיועדו לביצוע עד לכתיבת דוח זה, 21 סעיפים לא יושמו (68%) ו־10 סעיפים יושמו (32%). סעיף אחד נותר ליישום עתידי.

מניתוח סעיפי ההחלטה עולים החסמים הבאים:

חסר ביצוע תקציבי: למרות שבהחלטה קיים תכנון תקציבי המפרט הן את המקורות התקציביים והן את העלות התקציבית של כל סעיף, עדיין סעיפים רבים בהחלטה לא בוצעו מבחינה תקציבית ופרקטית. חלק מאי היישום מקורו בעיכוב של העברת הכספים למשרד הרווחה וחלק מקורו בהיעדר תקציב לשנת 2020 שהוביל במקרים רבים לצורך בוועדות חריגים.



התקשרויות: בהחלטה מפורטים סעיפים רבים הדורשים התקשרויות עם רשויות, ארגוני חברה אזרחית, וספקים נוספים. רבים מהליכי ההתקשרויות נתקלו בקשיים ולא הושלמו. לדוגמה, הקמת 3 דירות שיקום לאמהות או הרחבת תכנית מעטפת, לא יצאו לפועל בשל קידום מיזמים משותפים עם ארגוני חברה אזרחית שעדיין לא הבשילו מבחינה מקצועית ותקציבית. בסעיף נוסף, הנוגע למתן מענים פסיכיאטריים אמנם נמצאו הספקים, אך תהליך כתיבת ההסכמים לא הושלם.



עבודת הרשויות המקומיות: ביצוע סעיפים רבים בהחלטה נשען על עבודת הרשויות המקומיות, עם זאת מניתוח ממצאי היישום עולה עבודה לקויה של הרשויות בחלק מהמקרים. כך לדוגמה, בסעיף הנוגע להקמת מרכז יום בירושלים. עיריית ירושלים נתקלה בקשיים לקיום מכרז והאחריות עליו חזרה למשרד הרווחה שהחליט לבסוף לאגד מספר שירותים למכרז אחד שעדיין לא יצא לפועל. גם פתיחת המרפאה בנגב למחלות המועברות במין נתקלה בקשיים, לאחר שעיריית באר שבע ואוניברסיטת בן גוריון הודיעו כי הן לא יכולות לפתוח את המרפאה וכעת משרד הבריאות מחפש ספק שיסכים לעשות זאת.



כוח אדם: חסם המופיע כאשר לא נמצא כוח האדם ליישום ההחלטה. בהחלטה נקבעה תוספת כוח אדם, הן בגזרת העובדים הסוציאליים והן בגזרת המפקחים. בשני המקרים תוספת כוח האדם לא אוישה. בגזרת



המפקחים המרכז פורסם, אך טרם אויש ואילו בגזרת העובדים הסוציאליים, גיוסם מחכה להשלמת הקמת הניידות בערים השונות וחתימת ההסכם בין משרד הבריאות למרכז הרפואי וולפסון שיופקד על הכשרתם.

שותפות בין מגזרית : כאשר יש שיתוף פעולה בתכנון או בביצוע בין מגזרים שונים, במקרה זה עמותות, הדבר נחשב למאפשר יישום ופוטנציאל היישום עולה. עם זאת, מניתוח ממצאי היישום עולה, כי נעשו שינויים רבים בהחלטת הממשלה לאחר התייעצות עם גורמי השטח. גם אם הדיוק שנעשה הוא חשוב, הדבר הוביל לעיכוב רב ביישום ונדמה, כי היה צריך לעשותו עוד בשלב התכנון של התכנית ולא בשלב הביצוע. לדוגמא, שינוי הייעוד של ההוסטל בתל אביב לאחר התייעצות עם הארגונים שפועלים בשטח והבנה של הצרכים המדויקים.



היעדר גורם מתכלל: בהחלטה לא הוגדר גורם מתכלל אחד אשר תפקידו לוודא את יישום ההחלטה. כתוצאה מכך, היישום בשטח לוקה מאוד בחסר ועולה כי התקשרויות, שיתופי פעולה, העברות תקציבים, מכרזים ועוד, נתקלו בקשיים רבים שלא ניתן להם מענה מספק בשטח.



פורס מזויר: אין ספק כי היעדר תקציב 2020 פגע ביכולת ליישם את החלטת הממשלה וסעיפים רבים נדרשו לעבור לוועדת חריגים. עם זאת, תכנית הפעולה התייחסה לשנת 2019 וניתן היה לצפות לתעדוף ויישום גבוה יותר של המשרדים השונים.



מניתוח סעיפי ההחלטה עולה המאפשר הבא:

מבנה הסעיפים, חלוקת עבודה ברורה: החלטת הממשלה כוללת בתוכה תכנית עבודה מפורטת שכתוב בה מי המשרד האחראי, איזו פעולה עליו לבצע ומהו גובה התקציב המוקצה לביצוע פעולה זו. אין ספק שהירידה לפרטים עזרה לקדם סעיפים מסוימים, אך ניתן היה לצפות כי המטרות הברורות יעזרו ליישם סעיפים נוספים.



