

יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת הזנות

דוח מעקב 2

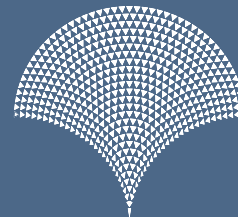
דצמבר 2024

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד, בשבילנו.



שדולת הנשים בישראל
لهيبي النساء في إسرائيل
The Israel Women's Network





המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

CECI

אודות המרכז להעצמת האזרח

המרכז להעצמת האזרח הוא ארגון חברה אזרחית הפועל בתחומי הממשל, ועוסק 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 טיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

שדולת הנשים בישראל
لهبي النساء في إسرائيل
The Israel Women's Network



אודות שדולת הנשים בישראל

שדולת הנשים בישראל היא עמותה ציבורית הפועלת לקידום חברה ישראלית שוויונית והוגנת. השדולה הוקמה ב-1984 כגוף עצמאי ובלתי-מפלגתי, ומאז פועלת לקידום נשים ושוויון מגדרי באמצעות חקיקה, חינוך ומחקר, שינוי מדיניות והעלאת מודעות הציבור בתחום זה. מיום הקמתה שמה לה שדולת הנשים כמטרה להוביל שינוי משמעותי במעמדן של כלל הנשים בישראל, להטמיע שיח שוויוני ומודעות לזכויות נשים ולקדם ייצוג ראוי והולם בזירות השונות במדינה. אנו מאמינות כי שוויון מגדרי הוא אינטרס חברתי ראשון במעלה ותנאי הכרחי לקיומה של חברה ישראלית דמוקרטית, לצמצום פערים חברתיים וכלכליים ולקידום שוויון בכלל בישראל.

עריכה גרפית: מיכל סמו־קובץ | המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

דוח מעקב 2

דצמבר 2024

יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת הזנות

על בסיס החלטת ממשלה 4462 מיום 13 בינואר 2019

עריכה ועדכון: הודיה מויאל, שדולת הנשים בישראל,
אביטל שטרן ומיכל בן משה, המרכז להעצמת האזרח

תודה מיוחדת למטה המאבק בסחר בנשים ובזנות על הידע והתובנות מהשטח
שתרמו לדו"ח זה

תודה לנועה פילד, דוקטורנטית בחוג לעו"ס, אוניברסיטת תל אביב ורכזת קבוצות תמיכה
והכשרות לאנשי מקצוע – מרכז סיוע לנפגעי ונפגעות תקיפה מינית תל אביב

תוכן העניינים

תקציר	3
רקע	6
תמונת מצב סטטוס יישום	8
חסמים ומאפשרים	16
סיכום, מסקנות ותובנות	18

תקציר

להציע להם שיקום, הכשרה והשמה שיאפשרו את יציאתם ממעגל הזנות.

ואכן, בשנים האחרונות חל מפנה משמעותי ומבורך ביחס רשויות השלטון לתופעת הזנות. בשנים שחלפו מהמועד בו נחקק החוק אכן התגבשה מעטפת מקצועית משמעותית יותר לאנשים בזנות, נרשם הישג בכך שהתקציב השנתי על סך 30 מלש"ח נכנס לבסיס התקציב של משרד הרווחה וכן על פי המחקר המלווה של מכון ברוקדייל חל שינוי מסוים

ביולי 2020 נכנס לתוקף חוק איסור צריכת זנות התשע"ט 2019 כהוראת שעה לחמש שנים, שעומדת להסתיים בקיץ 2025. החוק הוא תוצאה של עבודת מטה מקצועית ונרחבת של צוות בין-משרדי אשר הוקם בשנת 2016 ובחן את הכלים לצמצום צריכת הזנות בישראל. בצוות, בהובלת משרד המשפטים, השתתפו משטרת ישראל, המשרד לביטחון לאומי, משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד האוצר, והמשרד לשוויון חברתי.

מטרת החוק שהוגדרה – "להביא לצמצום הזנות באמצעות קביעת איסור צריכת זנות, כחלק ממהלך משולב הכולל חינוך והסברה לציבור והרחבת דרכי טיפול ושיקום לאוכלוסיות בזנות, מתוך הכרה במאפייניה הפוגעניים של הזנות ובנזקים הכרוכים בה". מטרה זו, משקפת תפיסה לפיה האחריות הפלילית היא על צרכני הזנות, בעוד האנשים בזנות הם הצד הנפגע ויש לספק להם ולהן מערך משמעותי של סיוע וטיפול.

אותו מערך הוא זה שעומד בליבה של החלטת ממשלה 4462 מיום 13.1.2019. הוחלט לתקצב את יישום החלטת הממשלה בסכום של 30 מיליון ₪ לשנה באמצעות משרד הרווחה, שמהווה מעיין "צינור" גם לתקצוב חלק מפעילויות המשרדים הנוספים השותפים בהחלטה. החל מנובמבר 2021 מובילה מנהלת יחידת התיאום הממשלתית למאבק בסחר בבני אדם, זנות ופוליגמיה במשרד המשפטים צוות בין-משרדי המתכלל את יישום החלטת הממשלה ואת ניצול התקציב והססת היתרות, מתאם בין המשרדים השונים ופועל תוך היוועצות עם החברה האזרחית.

לפי סקירות שנערכו ע"י משרד הרווחה והמשרד לביטחון פנים בשנים האחרונות, מספרם של העוסקים וזנות בישראל, הוערך כבין 11 ל-12 אלף בני אדם. מתוך אומדן זה כ-95% הן נשים וכ-5% הם גברים, כאשר כ-1000 מהן הן קטינות וקטינים¹. יצוין, כי מרבית שירותי הזנות אינם ניתנים ברחוב אלא תחת קורת גג (במסגרת שירותי עיסוי, דירות דיסקרטיות, בתי בושת וכיוצא בזה)². מציאות זו מערימה קשיים על הגופים שמטרתם לתת מענה לקורבנות תעשיית הזנות. הקושי באיתור קורבנות הזנות, יוצר לעיתים פער משמעותי בנתונים המצויים בידי רשויות השלטון, ומצמצם את יכולתם של הגופים האחראיים

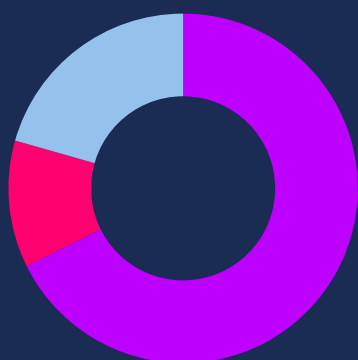
החלטת ממשלה 4462 מיום 13 בינואר 2019

שם ההחלטה: יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת הזנות

מטרה במילים "רגילות": לאמץ את עיקרי ההמלצות של הצוות הבין משרדי לצמצום צריכת זנות בהיבטי שיקום, טיפול וחינוך.

הסבר: ביולי 2020 נכנס לתוקף חוק איסור צריכת זנות התשע"ט 2019 כהוראת שעה לחמש שנים במטרה להביא לצמצום הזנות, כחלק ממהלך משולב הכולל חינוך והסברה לציבור והרחבת דרכי טיפול ושיקום לאוכלוסיות בזנות, מתוך הכרה במאפייניה הפוגעניים של הזנות ובנזקים הכרוכים בה. החלטה 4462 מהווה את מעטפת המענים לחוק.

גורם אחראי: משרד המשפטים, משרד הרווחה, משרד הבריאות, ביטוח לאומי ומשרד החינוך.



החלטה 4462

63.9% יושם

22.2% יושם חלקית

13.9% לא יושם

1 הסקר הלאומי על תופעת הזנות בישראל 2016: bit.ly/4fZTEvd

2 דו"ח הצוות הבין משרדי לבחינת הכלים לצמצום צריכת זנות (דצמבר 2017).

מיעוט מענים באזור ירושלים והצפון אולם היקפם עלה מאז החוק והחלטת הממשלה וכן עולה כי לא כל הרשויות מצליחות למצות את השימוש בסל הגמיש שעומד לרשותן.

בספטמבר 2020 התפרסם דו"ח מעקב המוניטור הראשון אודות יישום המלצות הצוות הבינ-משרדי לצמצום צריכת זנות, אז נמצא כי רק 52% מסעיפי ההחלטה יושמו באופן מלא. הדו"ח הנוכחי, בוחן את רמת היישום נכון לסוף שנת 2024 בכדי לייצר לציבור תמונת מצב עדכנית לעת הזו. מניתוח הנתונים עולה כי מתוך 36 הסעיפים האופרטיביים שנבחנו, יושמו חלקית שמונה סעיפים (22.2%), חמישה סעיפים (13.9%) לא יושמו כלל ועשרים ושלושה סעיפים (63.9%) יושמו במלואם.

עיקר האחריות על ביצוע ההחלטה, התחלקה בין ארבעה גופים שונים, משרד הרווחה, משרד החינוך, משרד הבריאות והמוסד לביטוח לאומי. כפי שיפורט להלן, לאור הממצאים העולים מסקירה זו עולה כי – משרד הרווחה והביטחון החברתי השלים את ביצוען של 14 המלצות מתוך 22 (63.6%), 4 סעיפים אשר לא יושמו בכלל מתוך 22 (18.2%), 4 סעיפים שיושמו חלקית (18.2%); משרד החינוך השלים את ביצועה של המלצה אחת מתוך 2 (50%), הסעיף השני לא יושם כלל (50%); משרד הבריאות השלים את ביצוען של 5 מתוך 9 הצעדים האופרטיביים (55.5%) ו-4 סעיפים יושמו חלקית (44.5%); המוסד לביטוח לאומי השלים באופן מלא את יישומן של 3 ההמלצות שהוגדרו תחת אחריותו בהחלטת הממשלה (100%).⁴

על אף שחוק איסור צריכת זנות התשע"ט 2019 היה צעד משמעותי במאבק נגד תופעת הזנות בישראל, הוראת השעה עומדת לפוג ביולי 2025. החוק מבוסס על שלושה מרכיבים מרכזיים – חינוך, אכיפה ומענים – אשר פועלים יחד כדי להשיג את מטרותיו. לכן, יש צורך מלבד חידוש החוק גם לקדם החלטת ממשלה חדשה שתתמוך בהמשך המאבק ותספק מענה לצרכים המורכבים של האוכלוסייה בזנות. המאבק הזה הוא תהליך ארוך טווח, אשר מחייב מחויבות מתמשכת של כל הגורמים המעורבים. השגת השינוי הנדרש תדרוש מאמצים משולבים של חינוך, הסברה ואכיפה, כדי להבטיח את זכויותיהם ורווחתם של הנמצאים בזנות ולאפשר להם יציאה מהמעגל.

בעמדות הציבור ובנורמות הרווחות בחברה הישראלית בנוגע לצריכת זנות. כמו כן, על פי משה המאבק בסחר בנשים וזנות, המהווה קואליציה של כ-20 ארגוני סיוע ושטח, מספר לא מבוטל של יוזמות ושיתופי פעולה חשובים צמחו מהרוח הגבית של החוק והחלטת הממשלה שלצידה. גם משרדים שלא נמצאים בהחלטה באופן רשמי פעלו ברוח ההחלטה, לדוגמה – פתיחת מסלול ייעודי לאוכ' בזנות בחדלות פירעון (משרד המשפטים), שינויים בפעילות מחלקת חנינות לאוכ' בזנות ומחיקת רישום פלילי במסלול משטרה, אמנה לזמינות פיננסית עם בנק ישראל, נוהל הכרה באוכ' בזנות בביטוח לאומי ועוד. כמו כן, נצפו יוזמות מקומיות כגון תוכנית "דיור תחילה" מטעם עיריית ת"א.

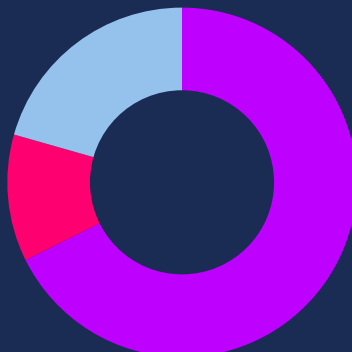
מאידך, חשוב לציין את המורכבות הרבה של התופעה והמחסור בנתונים מלאים בקרב רשויות המדינה. ניכר כי בעקבות אכיפת החוק חלו גם שינויים בזירת הזנות שעברה בצורה משמעותית יותר ממרחבים גלויים (זנות רחוב) למרחבים נסתרים (דירות דיסקרטיות וכד') וכן פרסום ממוקד ונסתר בקבוצות טלגרם או פלטפורמות כגון "אונליפנס".³

הניסיון ממהלכים דומים בעולם והממצאים שעלו מהמחקר המלווה של ברוקדייל ומדו"ח מוניטור זה, מראים כי שינוי בצריכת זנות מחייב שינוי של נורמות ועמדות ועל כן דרושים זמן ומאמץ משולב של אכיפה, הסברה וחינוך כדי להביא לשינוי מהותי. לאחרונה הכריז משרד המשפטים כי הוא עומד לצאת בקמפיין מודעות בכדי להרחיב את ההסברה מעבר לקיים כיום, בדגש על אוכלוסיות בהן נמצא פער בהיכרות עם החוק כגון החברה הערבית ואוכלוסיית העובדים הזרים, שמהווים חלק משמעותי ממקבלי הדו"חות. על פי הראיונות במחקר ושיתוף שקיימנו עם ארגוני הסיוע, נמצא כי חסמים מרכזיים ביציאה מהזנות נוגעים לצורך מתמשך בהכנסה יציבה שמאפשרת קיום בסיסי וכן, באופן לא בלתי קשור – היעדר כישורים הנדרשים להשתלבות בשוק העבודה וכן צורך בדיור יציב. בקרב נשות המקצוע המסייעות לאנשים בזנות עלה באופן בולט חסם מיצוי זכויות וצרכים משפטיים.

המעטפת של מערך השירותים המובאת בהחלטת הממשלה, נועדה להכין את הקרקע לירידה בהיקף עבודתן והכנסתן של נשים בזנות על ידי יצירת מענים בתחומי הרווחה, התעסוקה, הבריאות וכד'. במחקר של ברוקדייל עולה באופן ברור כי רוב המענים נמצאים באזור המרכז וקיים

4 יצוין כי חלק מההמלצות לא נכללו בהחלטת הממשלה, אך הן נסקרו במסגרת הדו"ח בעקבות דיוני המעקב אחרי יישום החוק שנערכו בוועדת חוקה חוק ומשפט בכנסת.

החלטה 4462



63.9% יושם

22.2% יושם חלקית

13.9% לא יושם

המוסד לביטוח לאומי



100% יושם

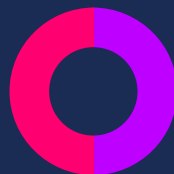
משרד הבריאות



56% יושם

44% יושם חלקית

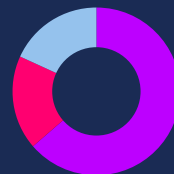
משרד החינוך



1% יושם

1% לא יושם

משרד הרווחה



64% יושם

18% יושם חלקית

18% לא יושם



יושם חלקית



לא יושם



יושם

יושם חלקית	לא יושם	יושם	
4	4	14	משרד הרווחה
	1	1	משרד החינוך
4		5	משרד הבריאות
		3	המוסד לביטוח לאומי
8	5	23	כולם

רקע

במישור הרגולטורי – חוק העונשין, התשל"ז-1977 אוסר על החזקת מקום לשם זנות או ניהולו, סרסרות למעשי זנות, שידול אדם לזנות ופרסום שירותי זנות. תיקון מספר 56 לחוק משנת 1998 החמיר את הענישה על עבירות סרסרות וניהול בתי בושת ותיקון 109 משנת 2006 הוסיף התייחסות לסחר בבני אדם למטרות זנות וקבע עונשים למבצעי העבירות. תיקון מספר 126 משנת 2008 הרחיב את ההגדרות והעונשים אף יותר, במיוחד בנוגע לניצול קטינים ותקנות הסדר הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת) משנת 2007 הרחיבו את הכלים העומדים לרשות המשטרה על מנת לבצע אכיפה, בכך שאפשרו לה לקבל נתוני תקשורת לצורך חקירת עבירות זנות וסרסרות.

מבקר המדינה התריע בשנת 2014 בדו"ח מיוחד בנושא שיפול הרשויות המקומיות בתופעת קטינים בזנות, כי בתכניות לצמצום מצבי הסיכון בקרב ילדים ובני נוער המשובצות במאגר התכנית הלאומית (כגון התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון), לא נכללו תכניות העוסקות באופן ייחודי בתופעה, כמו תכניות לזיהוי קטינים המנוצלים לזנות ולטיפול בהם, אף שהזנות נמנית עם אותם מצבי סיכון. מבין התכניות שיושמו כחלק מהתכנית הבין-משרדית לנערות, לצעירות ולנשים המצויות במעגל הזנות החל משנת 2007, על פי המבקר התכנית היחידה שיועדה לקטינים המנוצלים לזנות היא "ערים בלילה" וזו פעלה בשלוש ערים בלבד.⁶

בינואר 2018, פורסם "דו"ח הצוות הבין משרדי לבחינת הכלים לצמצום צריכת זנות",⁷ שעסק בתופעה והשלכותיה באופן נרחב יותר ומימוש המלצותיו בא לידי ביטוי רק כשנתיים לאחר מכן בהחלטת ממשלה 4462 בה עוסק דו"ח מוניטור זה.

לפי סקירות שערכו משרד הרווחה והמשרד לביטחון פנים בשנים האחרונות מספרם של העוסקים.ות בזנות בישראל, עומד על 11 ל-12 אלף נשים וגברים. מתוך אומדן זה כ-95% הן נשים וכ-5% הם גברים, כאשר כ-1000 מהן הן קטינות וקטינים.⁸

העיסוק בזנות כרוך במחירים נפשיים ופיזיים כבדים. דו"ח משרד הרווחה משנת 2021 מצא כי 30% מהנשים והנערות

זנות היא תופעה חברתית מורכבת, המתאפיינת במכירת שירותים מיניים תמורת תשלום או טובות הנאה. היחס החברתי והמשפטי לזנות משתנה בין מדינות ותרבויות ומשפיע על המדיניות הממשלתית והטיפול באוכלוסיות המעורבות. עד לכניסתו לתוקף של חוק איסור צריכת זנות 2020, בישראל, הזנות עצמה לא הייתה אסורה, אך פעולות נלוות כמו סרסרות וניהול בתי בושת היו בלתי חוקיות.

בעולם, המדיניות כלפי תופעת הזנות נעה בין גליזציה מלאה, דה-קרימינליזציה, רגולציה ועד הפללה של הצרכנים. מודל "הפללת הלקוח" (המודל הנורדי), שהחל בשוודיה בשנת 1999, מתמקד בהפללת צרכני הזנות ולא העוסקים.ות בה, במטרה לצמצם את הביקוש. מדינות נוספות, כמו נורווגיה, איסלנד, קנדה וצרפת, אימצו מודל זה. לעומת זאת, במדינות כמו גרמניה והולנד, הזנות מוסדרת ומפוקחת, והעוסקות בה אף זכאיות לזכויות סוציאליות.

המשפט הבין לאומי התייחס לנושא סחר בבני אדם כבר בתחילת המאה והקשר ההדוק בין תופעת הזנות לבין תופעת הסחר בבני אדם צוין במספר מסמכים מנחים במשפט הבין לאומי. אמנת האו"ם המרכזית בנושא היא האמנה למיגור סחר בבני אדם וניצול של אחרים באמצעות זנות, משנת 1949. האמנה אוסרת על זנות אפילו אם היא נעשית בהסכמתו של האדם ומגנה כל מי שמנצל אישה במעגל הזנות. האמנה דורשת מהמדינות השונות להעניש את מי שמחזיק, מנהל, מתקצב ביודעין או נוטל חלק בתקצוב של בית בושת. כמו כן מתייחסת האמנה לענישה של אנשים שביודעין משכירים מבנה או כל מתקן אחר למטרות זנות, ועוד. בתחום ההגנה על ילדים בהקשר של סחר וניצול מיני הנורמות הבינ"ל מפותחות אף יותר, וכוללות את האמנה בדבר זכויות הילד משנת 1990 והפרוטוקול העוסק במכירת ילדים, זנות של ילדים ופורנוגרפיית ילדים. מדינת ישראל אישרה הן את האמנה והן את הפרוטוקול,⁵

בישראל, עיקרי המדיניות הממשלתית עד שנת 2020 באה לידי ביטוי בחקיקה שמטרתה להגביל פעולות המאפשרות צריכת זנות ובתוכניות ממשלתיות נקודתיות, בעיקר תחת משרד הרווחה.

<https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2014-Shilton-102-Ktinim.docx> 6

https://www.gov.il/BlobFolder/reports/18_1_10_3/he/reducing_feeds.pdf 7

הסקר הלאומי על תופעת הזנות בישראל 2016: <https://bit.ly/4fZTEvd> 8

https://www.gov.il/BlobFolder/reports/18_1_10_3/he/reducing_feeds.pdf 5

במשאבים בסיסיים, קשיים במציאת עבודה חלופית בשל היעדר ניסיון תעסוקתי והכשרה מקצועית מתאימה, וכן עם חובות כלכליים כבדים. מבחינה חברתית, סטיגמות חברתיות מונעות פעמים רבות השתלבות בקהילה ובשוק העבודה, ומעמיקות תחושת בידוד וניכור. בנוסף, רבים מתמודדים עם טראומות נפשיות שנגרמו במהלך העבודה בזנות, אשר דורשות ליווי וטיפול פסיכולוגי ארוך טווח.

כחלק מהמאמץ לתת מענה לאתגרים אלו, נלווית לחוק איסור צריכת זנות, שנכנס לתוקפו בשנת 2020, החלטת ממשלה 4462 מיום 13 בינואר 2019. החלטה זו קבעה תקציב שנתי של 30 מיליון ₪ ליישום תוכניות השיקום, המנוהלות על ידי משרד הרווחה ומשמשות גם לתקצוב פעילויות של משרדי ממשלה נוספים המעורבים בהחלטה. החל מנובמבר 2021, מנהלת יחידת התיאום הממשלתית למאבק בסחר בבני אדם, זנות ופוליגמיה שבמשרד המשפטים מובילה צוות בין-משרדי המפקח על יישום ההחלטה. צוות זה מתאם בין המשרדים השונים, מבטיח ניצול מיטבי של התקציב ונותן מענה לצרכים המשתנים של התוכניות. עם זאת, יישום ההחלטה עדיין ניצב בפני אתגרים רבים אשר עליהם נרחיב בהמשך.

בזנות ניסו להתאבד, 50% סובלות מפוסט-טראומה מורכבת, 40% מקשיים נפשיים מאובחנים, ו-27% אושפזו בעבר בבתי חולים פסיכיאטריים. העוסקים.ות בזנות חוות שיעורים גבוהים של אלימות, ניצול ובעיות בריאותיות. על פי המטה למאבק בסחר בנשים ובזנות, גיל הכניסה המוכר לזנות הוא 13-14.⁹ בקרב אנשי המקצוע יש הסכמה שלתופעת הזנות קשר הדוק להתעללות מינית בילדות או בנעורים, להזנחה, לבעיות בבית הספר, למעמד חברתי-כלכלי נמוך, לחברות בקבוצות שוליים עברייניות, להיעדר מקלט בשוח ולחיים ברחוב. עבור מי שחוו התעללות קשה, הזנות היא לעיתים אמצעי הישרדות.¹⁰ אל מול זאת, חשוב לציין כי בשיח על הנושא קיימים גם קולות כמו אלה שמשמיעה עמותת ארגמן אודות זכות הבחירה של אנשים בזנות – "ארגמן מוחה נגד ייצוג פטרוני ומטעה שאינו מדבר מגרוננו. אנחנו עומדות.ים על זכותנו לבחור מה נכון עבורנו בלי להתפשר על ביטחוננו האישי, הכלכלי והבריאותי, כבודנו ושמנו הטוב בחברה הישראלית".¹¹

היציאה מזנות מציבה שורה של אתגרים מורכבים המשלבים היבטים כלכליים, חברתיים ונפשיים. ברמה הכלכלית, רבות מהנשים והגברים העוסקים בזנות מתמודדים עם מחסור

9 <https://tfht.org/%D7%9E%D7%99%D7%93%D7%A2/>

10 ניצול מיני מסחרי של קטינים בישראל, הכנסת, מרכז המחקר והמידע, יולי 2013. הדוח הוגש לוועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות.

11 <https://swr.org.il/>



תמונת מצב סטטוס יישום

סטטוס	מה קורה עם זה?	סעיף	מה הוחלט?
✓	<p>בשנת 2021 התקציב המאושר למסגרות הטיפול עמד על כ־70 מלש"ח. 39 מלש"ח מבסיס התקציב ועוד כ־31 מלש"ח מהעודפים המחויבים משנת 2021. מהתקציב הוצאו כ־21 מלש"ח וחויבו עוד כ־49 מלש"ח.¹² ביולי 2024, נמסר משרד הרווחה במענה לפנייתנו כי החלטת ממשלה זו תוקפה היה לשנים 2019 – 2021 ולמעשה מאז התקציבים הועברו לבסיס התקציב של המשרד, העוסק כל העת בפיתוח מענים חדשים לשובת האוכלוסייה, הן בקהילה והן במסגרות החוץ ביתיות. עם זאת, הצוות הבינמשרדי בנושא ממשיך ונפגש ועושה עבודה מתואמת לקידום וסנכרון כלל המענים בתחום זה.</p>	ב	תקצוב תכנית הפעולה מתקציב משרד הרווחה והביטחון החברתי.
✓	<p>המחקר המלווה החל בנובמבר 2020. במהלך שנת 2021 בוצע סקר בקרב 6000 צרכני זנות. בנוסף בוצעו ראיונות עומק עם מספר גורמים במערכת אכיפת החוק, וגורמים העוסקים בטיפול בנשים העוסקות בזנות.¹³ המחקר בוצע ע"י מכון ברוקדייל והגיע לסיומו בחודשים האחרונים. דו"ח ממצאי ביניים פורסם ב-13.4.2022 והדו"ח הסופי היה צפוי להתפרסם ביולי 2024 אך לעת עתה התפרסמה והוגשה לכנסת רק תמציתו,¹⁴ כאשר הגרסה המלאה צפויה להתפרסם עד סוף שנת 2024. המחקר בחן את יישום החוק והשפעתו וכן הציג המלצות להמשך היישום.</p>	ג	קיום מחקר מלווה – המחקר יבחן, בין היתר, את השפעתם של התוכנית ושל חוק איסור צריכת זנות.
✓	<p>במקביל לכך, בשנת 2023 פרסם מכון ברוקדייל מחקר נוסף, שבחן את מגמות השינוי בביקוש לזנות בישראל באמצעות שימוש בנתוני החיפוש ב-Google אחר מונחים הקשורים לביקוש לזנות. המחקר בחן בפרט את השינויים בביקוש לזנות לאחר חקיקת החוק לאיסור צריכת זנות, ומצא כי לאחר אישור החוק חלה ירידה בהיקף החיפושים הנ"ל.</p>	ג	התקנת תקנות לאמצעי האכיפה החלופי.
✓	<p>התקנת התקנות הושלמה במהלך חודש ספטמבר 2020.¹⁵</p>		

12 אכיפת איסור צריכת זנות, 12.

13 ראו שם, 34.

14 <https://brookdale.jdc.org.il/publication/implementation-of-the-prohibition-of-prostitution-consumption-law/>

15 תקנות איסור צריכת זנות (אמצעי חלופי להשלט קנט), התש"ף-2020 קובץ התקנות. (2.9.2020). 8733

סעיף	מה הוחלט?	מה קורה עם זה?	סטטוס
ד	הקמת מערך האכיפה החלופי (סדנה טיפולית).	לפי דיווח שמסר משרד הרווחה לכנסת, שירות המבחן (האמון על הפניית צרכני הזנות שנקנסו למערך האכיפה החלופי) התקשר עם ספק להפעלת הסדנאות, והוקמה התשתית להפעלת הסדנאות. לפי נתוני משטרת ישראל, עד ה-8.5.2024 התקבלו סה"כ 151 בקשות להשתתפות בסדנה פסיכו-חינוכית החלופית לכנסת. ¹⁶ על פי מטה המאבק בסחר בנשים וזנות וכפי שניתן לראות בדו"ח של מכון ברוקדייל, לא כל 151 הבקשות נענו. 76 גברים בלבד השתתפו ב-14 סדנאות סך הכל. ב-2024 לא היו סדנאות כי לא הייתה אכיפה מספקת. כמו כן, נשמעת ביקורת על כך שהצגת האפשרות לחלופה הטיפולית לא מופיעה בצורה מספיק בולטת ולא מונגשת מספיק. על פי שירות המבחן, הסדנה הייתה משמעותית ואפקטיבית בייחוד למשתתפים הצעירים. ניכר כי שירות המבחן עשה עבודה יסודית בנייתוח השפעת הסדנה על המשתתפים השונים על מנת לטייב ולדייק את השירות באופן מותאם לאוכל' שונות ואף ערך היועצות עם גורמים רלוונטיים בחברה האזרחית. אולם, האפשרות לפתח את השירות הסתיימה ברגע שזרם המשתתפים פסק מפאת היעדר האכיפה.	
1	הקמת מרכז יום לנשים בירושלים.	המכרז להפעלת מרכז היום פורסם על ידי משרד הרווחה ביום 12.10.2020. ¹⁷ נכון להיום טרם הוקם מרכז יום לנשים בירושלים. ¹⁸ פורסם מכרז ב-2020, אך לא ניגשו אליו מציעים. בימים אלו משרד הרווחה נמצא בתהליך כתיבת מכרז חדש למרכז היום בירושלים שיכלול גם מרחב פתוח לצד מענים חוץ ביתיים וצפי פרסום המרכז על פי המשרד מתוכנן לינואר 2025.	
2	הקמת הוסטל טיפולי לנשים בת"א.	הוחלט על ידי צוות הישום להקים דירות מעבר לנשים טרנסיות. ¹⁹	

https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25_cs_bg_4668511.pdf 16



מכרז 157-2020, משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, אוחר מתוך: 17

<https://www.molsa.gov.il/tenders/servicestenders/documents/%D7%9E%D7%A4%D7%A8%D7%98%20%D7%9E%D7%9B%D7%A8%D7%96%20157-2020.pdf>

יצחק ססלר, אפס אכיפה, מינימום שיקום: דוח מזעזע על הטיפול בזנות בירושלים, Ynet, (14.2.2022), אוחר מתוך: 18






43. https://jerusalem.mynet.co.il/local_news/article/bygujegyq. כן ראו: אכיפת איסור צריכת זנות, 19

לפי התייחסות שהתקבלה ממשרד הרווחה ביום 6.3.2022 המסגרות עתידות להתחיל לפעול במהלך חודש מרץ. 19

סטטוס	מה קורה עם זה?	מה הוחלט? סעיף
	<p>על פי מענה משרד הרווחה, בהוד השרון הוקם הוסטל "רואים שקוף" המופעל על ידי עמותת קשת, והחל לפעול ב־2/22. בהוסטל יש 12 מיטות ובממוצע שוהים בהוסטל מיום הקמתו 8 גברים. בתל אביב הוקם מרכז יום, הוקם ב־9/23, מופעל גם על ידי עמותת קשת – במרכז 45 מטופלים קבועים, אשר מגיעים למרכז לפחות שש פעמים בחודש.</p>	<p>טיפול פרטני וקבוצתי לגברים בזנות – מימון תקני כ"א ייעודיים במרכזי היום.</p> <p>3</p>
	<p>סל המענים אושר וניתן למימוש דרך הרשויות המקומיות. לסל הגמיש הוקצו כשני מלש"ח. בשנת 2020 נוצלו 1.2 מלש"ח בלבד,²⁰ ואילו בשנת 2021 נכון לחודש יולי נוצלו 1.8 מלש"ח. במהלך שנת 2020 פורסמו אמות המידה לקבלת הסל.²¹ עם זאת, הליך אישור המימוש מצד הרשויות מתנהל באיטיות ומלווה בקשיים בירוקרטיים משמעותיים. ממשלה המאבק בזנות נמסר כי תהליך אישור הזכאות לסל כרוך בהליכים בירוקרטיים מרובים, הן מצד המבקשת והן מצד ארגוני הסיוע. נוסף על כך, נדרשת הגשת הבקשה ברשות המקומית בה רשומה האישה כתושבת, גם אם בפועל אינה מתגוררת באותה הרשות, דבר המוסיף למורכבות התהליך. בחיפה, תל אביב ובאר שבע קיימים אשכולות מענים לטיפול בנשים על רצף הזנות. כל אשכול כולל הלנת חירום והוסטל. בנוסף, פרוסים ברחבי הארץ 15 מרחבים המכונים "מרחבי הלב", כאשר שלושה מהם פתוחים 24/7 הכוללים הלנה ומרחב פתוח לקטינים, קטינות, צעירים וצעירות אשר נמצאים על רצף הזנות.</p>	<p>סל מענים גמיש לנשים וגברים בתהליכי שיקום מתקדמים.</p> <p>4</p>

20 יצוין כי התקציב לחלוקת הסלים הגמישים התקבל במהלך חודש יולי 2020. זאת לפי התייחסות שהתקבלה ממשרד הרווחה ביום 6.3.2022.

21 סל מענים גמיש למשתקמים ממעגל הזנות, כל זכות, או חזר מתוך הקישור המצורף – (קישור). כן ראו: חוזר מנכ"ל – סל מענים גמיש לנשים וגברים הנמצאים בתהליכי שיקום מתקדמים ממעגל הזנות, משרד העבודה והרווחה (25.6.2020), או חזר מתוך: https://www.gov.il/BlobFolder/policy/molasa-executive-circulars-004-2020/he/CEOInstructions_ceo-2020-004.pdf

סעיף	מה הוחלט?	מה קורה עם זה?	סטטוס
5+6	הקמת 3 דירות שיקום לאמהות – הסעיפים נוגעים גם לתפעול הדירות וגם להצטיידות.	לפי סקירת עבר של הכנסת פעלה דירת שיקום אחת, בה מתגוררות שתי נשים עם ילדיהן. ^{22, 23} עם זאת, לאחר שיח עם מרכז 'חוכמת נשים', מפעילת השירות, צוין כי נכון למרץ 2022 דירות המעבר לא פעילות. ביולי 2024, עדכן משרד הרווחה כי דירות השיקום במתכונת המקורית לא הוקמו אך המכרז להקמת רצף מענים בירושלים כולל גם את דירות המעבר. כמו כן, משרד הרווחה במיזם משותף עם "קרן שוסטרמן" (בהפעלת "קהילת ROI") ועם עיריית ת"א – החל מחודש יוני 2024 מפעיל את תכנית "דיור תחילה". מדובר ב־45 דירות, כל אחת עבור אישה בזנות, הדירות באזור ת"א והנשים מלוות בתכנית מעטפת משמעותית. התוכנית מותאמת לאימהות אך לא באופן אקסלוסיבי.	
7	הרחבת המערך לטיפול בנשים בזנות תחת קורת גג.	בחיפה, תל אביב ובאר שבע קיימים אשכולות מענים לטיפול בנשים על רצף הזנות. כל אשכול כולל הלנת חירום והוסטל.	
8	הגדלת מספר המפקחים המחוזיים והארציים.	מונתה מפקחת ארצית, וכן מונו ארבע מפקחות מחוזיות. ²⁴	
9	הרחבת המענים של מרחב הלב 24/7 ת"א.	כיום פועל בתל אביב מרחב הלב באופן רציף 24/7. ²⁵	
10	הרחבת הטיפול ב־2 מרחבי הלב במתכונת מורחבת.	המרחבים בחיפה ובפתח תקווה הורחבו למודל 24/7. ²⁶	
11	הרחבת הטיפול ב־2 מרחבי הלב במתכונת מצומצמת.	הוקמו מרחבי לב ברמת גן ובראשון לציון.	
12	הרחבת תכנית מעטפת – תכנית הסברה אישית לצעירות וצעירים בסיכון במרכזי הרווחה.	כיום עמותת 'תודעה' מפעילה תכנית הסברה בקרב בני נוער בשיתוף עם משרד הרווחה. ²⁷	




22 אכיפת איסור צריכת זנות, 21.
 23 דירות לשיקום נשים שורדות זנות – אמהות עם ילדיהן, משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים ועמותת חכמת נשים (13.10.2020), אוחר מתוך:
<https://www.kolzchut.org.il/w/he/images/8/88/%D7%93%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%AA.pdf>
 24 לפי התייחסות שהתקבלה ממשרד הרווחה ביום 6.3.2022.
 25 לפי התייחסות שהתקבלה ממשרד הרווחה ביום 6.3.2022.
 26 שם.
 27 מיזם נקודת מפנה, עמותת תודעה, אוחר מתוך: <https://www.todaango.org.il/watershed>

סטטוס	מה קורה עם זה?	מה הוחלט?	סעיף
	ההכשרות מופעלות על ידי בית הספר המרכזי לעבודה סוציאלית. ההכשרות המוצעות כיום מיועדות למנהלות המסגרות הטיפוליות, ולעובדות הסוציאליות העוסקות בתחום. ²⁸	הכשרה והדרכה שוטפת לצוותים.	13
	במהלך שנת 2020 החלה עמותת 'תודעה' להפעיל את התכנית הארצית למניעת הזנות. תקציב התכנית לשנת 2021 עמד על 700 אלף ש"ח. ²⁹	הקמת תכנית מניעה.	14
	הקמת אשכול המענים כבר החלה ונמצאת בשלבים מתקדמים, אולם לא עונה עדיין על ההיקף שנדרש על פי עבודת הצוות הבין משרדי. כחלק מאשכול המענים החלה לפעול לאחרונה מסגרת "בית לינה" (הלנת חירום לנשים טרנסיות בתל אביב). ³⁰ הוקמה "בית לינה" – הלנת חירום וטיפול בטרנסג'נדריות בזנות, בצמוד לתחנה המרכזית בתל אביב. בהקמתה כללה 12 מיטות. 9/23 הוגדלה המכסה ל-18 מיטות לטובת בניית מענה דו-שלבי. נוצל תקציב של 200,000 ש"ח להצטיידות.	הלנת חירום לנשים טרנסג'נדריות – הסעיפים נוגעים הן לתפעול המקום והן לרכישת ציוד קבע.	15+16
	על פי מענה ממשרד העבודה לבקשת חופש מידע, מאז החלטת הממשלה 4462, מינהל אוכלוסיות דאג לתקן את נוהל השוברים מול האגף להכשרה מקצועית ב-2019 כך שאוכלוסיות קצה, ביניהן נשים שורדות זנות, תיכנסנה כאוכלוסיות זכאיות. בנוסף, המינהל דאג שהתקציב יוקצה בשורה ייעודית לאוכלוסיות קצה. כמו כן, המינהל הכשיר צוותי רווחה שעובדים בשיקום נשים שורדות זנות כדי שיהיו מודעים לכלי וינגישו אותו לנשים המשתקמות. עם זאת, מבדיקה מול האגף להכשרה מקצועית עולה שהגורמים במשרד הרווחה לא הפנו אף שורדת זנות למסלול השוברים בתקופה האמורה.	העלאת השלמת סבסוד הקורסים בהכשרות המקצועיות מ-80% ל-100%, עבור 250 נשים.	17
	הצוות הבין משרדי האמון על יישום החוק והחלטת הממשלה ומשרד הרווחה אישרו הסטת תקציב (מתוך יתרות תקציביות נוספות) ויצירת התקשרות לביצוע השירות באמצעות מודל אגרות חוב חברתיות. אולם, אישור ההתקשרות נבלם על ידי אגף החשב הכללי במשרד האוצר.	הקמת מערך לשיקום, הכשרה והשמה של טרנסג'נדריות בזנות.	

28 טיפול ושיקום אוכלוסיות במעגל הזנות דוח פעילות שנתי 2020, משרד העבודה והרווחה (21.1.2021).

29 אכיפת איסור צריכת זנות, 55.

30 לפי התייחסות שהתקבלה ממשרד הרווחה ביום 6.3.2022.

סטטוס	מה קורה עם זה?
	<p>על פי מענה משרד החינוך לבקשת חופש מידע מטעם המרכז להעצמת האזרח ושדולת הנשים – לא פותחו לומדות חדשות לתלמידים מתוקף ההחלטה. פותחו לומדות יעודיות למורים בחינוך הממלכתי, הממלכתי-ידי והערבי שמסרתן סיוע לפיתוח שיח בנושא של איתור וזיהוי ילדים ובני נוער בסיכון ומצוקה המיועדות לצוותים חינוכיים בגילאי גן הילדים, בתי הספר היסודי והתיכון. הלומדות פותחו כך שצוותים חינוכיים יוכלו להשתמש בהן ללא צורך בתיווך אנשי המקצוע של שפ"י, ללמידה ועבודה במסגרות החינוך בכלל המגזרים.</p> <p>בנוסף, לרשות צוותי החינוך הרצאות מצולמות של אנשי מקצוע מתחומי המיניות והפגיעה המינית, ההרצאות זמינות לאנשי מקצוע ולצוותים חינוכיים ומאפשרות הרחבה והעמקת הידע, ותורמות לחיזוק תחושת המסוגלות לעסוק בנושא. לשאלתנו מה היקף השימוש בלומדות, מסר משרד החינוך שאינו אוסף נתונים לגבי השימוש בכלים אלה.</p>
	<p>המרפאה הניידת הוקמה, אולם 'לוינסקי נגב' לא הוקם בשל היעדר תקציב הפעלה מספק. התקציב שהוקצה לא הספיק למימון השירותים.³²</p>
	<p>לא הוקמה מרפאה ניידת אך הוספו תקני עו"ס ייעודיים לחברה הערבית ולאוכלוסיית הלהט"ב.³³</p>

סעיף	מה הוחלט?
סעיפים באחריות משרד החינוך	
18	פיתוח 3 לומדות בנושא מיניות בריאה לתלמידים.
19	פיתוח 3 לומדות למורים לזיהוי תלמידים בסיכון.
סעיפים באחריות משרד הבריאות	
	הקמת מרפאה ייעודית לאיתור מחלות מין בבאר שבע.
	הקמת מרפאה ניידת לטיפול באנשים בזנות באילת + והוספת 2 עו"ס ייעודיים לחברה הערבית ולאוכלוסיית הלהט"ב.

31 שם, 31
 32 המידע המובא בסעיפים הנ"ל הינו מידע הניתן לנו על ידי טימור של אשר עבדה במשרד הבריאות עקב אי מענה רשמי של המשרד.
 33 עדו אבגר, היערכות לכניסת חוק איסור צריכת זנות לתוקף 17, הכנסת – מרכז המחקר והמידע (28.6.2020)

סטטוס	מה קורה עם זה?	מה הוחלט?	סעיף
	הוקצו ארבע מיטות לטיפול בנשים עם תחלואה כפולה בשלוחת הנשים של 'אשפוזית הדרך' בחיפה. ³⁴ עד כה שופלו כ-10 נשים.	מתן מענים פסיכיאטריים לדירות חירום 24/7 לנשים בזנות ברחוב המתמודדות עם תחלואה כפולה – שירות מאזן / חלופת אשפוז.	
	בשנת 2019 הועברו 102 סדנאות לבני נוער עם 1120 משתתפים ו-35 סדנאות לאנשי צוות עם 230 משתתפים. בשנת 2020 השתתפו בסדנאות כ-830 אנשי צוות וכ-2,200 צעירים. בנוסף החלו לקיים סדנאות המיועדות עבור המגזר הערבי.	הרחבת האמצעים לקידום מין מוגן גופנית ונפשית בקרב בני נוער וצעירים – חינוך מניעת.	
	התקיימו במהלך שנת 2019-2020 הכשרות לכ-2,043 עובדים בנוגע למאפייניה המיוחדים של הקהילה הטרנסג'נדרית. ³⁵ לא נמצאו נתונים אודות הכשרות יעודיות לטיפול בנשים העוסקות בזנות.	הכשרת צוותי בריאות	
	מצבת כוח האדם אכן הורחבה כאמור בהחלטה, אולם קיים קושי באיוש מלא שלהם. הניידת באילת לא הוקמה ולכן גם לא אוישה.	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.	
	הפרויקט החל לפעול בשנת 2020. במהלך השנים 2019-2020 פקדו את מרכז הגמילה 'לצידך' 137 משתתפות. ³⁶	הרחבת שירותי הגמילה במסגרת המיועדת לנשים סיסג'נדריות ולנשים טרנסג'נדריות.	
	הפרויקט החל לפעול בשנת 2020. התכנית מופעלת על ידי עמותת 'רטורנו', ונקלטו בה כ-30 גברים לתכנית שיפולית בת כחצי שנה. ³⁷	גמילה לגברים המכורים לצריכת מין	

34 טיפול משרד הבריאות באנשים המעורבים בזנות 29, משרד הבריאות. (19.8.2021)

35 שם, 13.

36 אכיפת איסור צריכת זנות, 29.

37 שם.

סטטוס	מה קורה עם זה?
✓	משרד הבריאות פעל לאיתור דירות זנות על מנת לסייע למרפאות הניידות. בנוסף העמותות המפעילות את מרחבי הלב פועלות במרחב המקוון על מנת לאתר זירות זנות נוספות. ³⁸
✓	הביטוח הלאומי אישר סיוע בסך של 950,000 ש"ח לפיתוח והפעלת המודל. כיום פועלים שני מסלולים מקצועיים הנותנים סיוע לנשים הזקוקות לכך.
✓	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.
✓	מהביטוח הלאומי נמסר כי כל מי שמשתתפת בתוכניות 'אופק נשי', 'סלעית' ו'זכרות עתיד' מוכרת לצורך הזכאות בהבטחת הכנסה לפי 'שיקום משרד ממשלתי'.

סעיף	מה הוחלט?
	העסקת מאתר דירות זנות ארצי – לטובת המרפאות הניידות.
	סעיפים באחריות המוסד לביטוח לאומי
	פיתוח תכנית שיקום ייעודית: 'אופק נשי', 'סלעית', 'זכרות עתיד'.
	הענקת דמי שיקום.
	תשלום הבטחת הכנסה ל־50 נשים.

חסמים ומאפשרים

חסמים



תכנון וניהול – היעדר מידע ונתונים

ראשית, חשוב לתת את הדעת על המורכבות הטמונה ביצירת מדיניות בתחום שמאז ומתמיד היה ידוע שהנתונים לגביו חסרים. אם באשר להיקף התופעה של עיסוק בזנות וצריכת זנות, אם באשר למקומות בהן היא מתרחשת וכדומה. מתחקיר המוניטור, שכלל שיח מול גורמי ממשל וכן מול גורמים בחברה האזרחית המחוברים עמוקות לשטח, עולה כי מעבר להיעדר המידע באשר להיקף התופעה, קיימים פערים גם במידע לגבי יישום ההחלטה וקושי בשיתוף נתונים בין הגורמים השונים המעורבים ביישום ההחלטה, מה שבהכרח מהווה חסם ביישום מיטבי של המדיניות. היעדרו של מסד נתונים אחיד, מהימן וברור, פוגע ביכולת קבלת ההחלטות, עיצוב המדיניות וכן ביכולת לרתום משאבים או להסיטם בין משימות בהתאם לצורך.



הליכי רכש

לאורך שנות יישום ההחלטה, עלו לא מעט קשיים בביצוע המשימות השונות שנבעו מהאופן בו עוצבו ופעלו אמצעי רכש השירותים החברתיים. לדוגמה, על פי מטה המאבק לסחר בנשים וזנות, ארגוני השטח העלו לא אחת כי יש בעיה עם האופן שבו מנוסחים המכרזים להפעלת חלק מהשירותים בתחום השיקום והמאבק בזנות, בכך שאינם מאפשרים גמישות מספקת בשימוש בתקציב. לראייה, ניתן לראות את היעדר הניגשים למכרז של משרד הרווחה להפעלת מרכז היום בירושלים, שהיה אמור לקום מתוקף החלטת הממשלה. עוד על פי מטה המאבק לסחר בנשים וזנות – לעיתים ארגונים המפעילים את השירותים השונים נכנסו למצוקה תקציבית ותפעולית עקב איחורים בהעברת התקצוב המובטח ע"י המדינה, כאשר חלקם הגיעו לסף סגירה. דוגמה נוספת עולה מהקושי באישור התקשרות אשר קידם משרד הרווחה ליצירת מענים בתחום התעסוקתי על בסיס מודלים של אגרות חוב חברתיות. התקשרות זו נבלמה על ידי ועדת הפטור באגף החשב הכללי במשרד האוצר ועל כן ישנו פער משמעותי בתחום זה.



ניהול תקציב

בתהליך בחינת יישום ההחלטה, אחד הפערים המשמעותיים שעלו נוגע לתכנון והקצאת משאבים שאינה תואמת את סוג המענה שנבחר. עבור חלק מהמשימות, כגון הקמת מרפאה בנגב למחלות המועברות במין בדגש על אנשים בסיכון, התקציב שהוקצה לא הספיק לביצוע המשימה ועל כן טרם יושמה. כמו כן, מכיוון ששכר העו"ס השתנה במהלך יישום ההחלטה כחלק מהסכמי השכר החדשים, למעשה נוצר מצב בו התקציבים שהוקצו אינם מספקים על מנת להביא לאיוש מלא כמתוכנן. יש לעדכן את תקציבי ההעסקה בהחלטת המשך או במסגרת תוכנית העבודה של משרד הרווחה.

מאפשרים



גורם מתכלל

מינוי מנהלת היחידה למאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים כגורם מוביל וכן הקמת הוועדה הבין משרדית ככלי ליישום ההחלטה, היוו נדבך משמעותי מאוד שתרם לקידומה. ראוי לציין את המחויבות שמגלים המשרדים השותפים להחלטה בכך שממשיכים לכנס את הוועדה הבין משרדית גם לאחר שהמועד שהוקצה לעבודתו ע"י הממשלה הסתיים. הוועדה הבין משרדית מחליטה מדי שנה כיצד יתחלקו 30 מיליון השקלים שהוכנסו לבסיס תקציב משרד הרווחה וכן דנה בהקצאת יתרות שלא מומשו בשנים שלפני כן. הסכום מועבר לבסיס התקציב של משרד הרווחה ומשם מוקצה למשרדים השונים ע"י הוועדה.



מנגנון מדידה והערכה ליישום החוק

באשר לנתונים אודות יישום החוק, יש לציין לטובה את המחקר המלווה של מכון ג'וינט ברוקדייל והשקיפות שנקטה הממשלה בפרסום של ממצאיו גם בשלב הביניים וגם בשלב הסופי. אולם, על מנת להביא לתוצאות טובות יותר גם באשר למעטפת המענים לאנשים בזנות שליוותה את יישום החוק, ניתן היה להרחיב יותר בתהליכי המדידה וההערכה של התוכניות והמענים השונים.

סיכום, מסקנות ותובנות

ישראל,³⁹ בתקופה שבין ינואר 2021 לאפריל 2024 הוטלו בסך הכל 5,163 קנסות בגין עבירה על חוק איסור צריכת זנות. בשנת 2021 בה החלה האכיפה, הוטלו בסך הכל 1,361 קנסות, בשנת 2022 הוטלו 2,824 קנסות, בשנת 2023 הוטלו 859 קנסות ועד חודש אוגוסט האחרון, בשנת 2024 הוטלו 173 קנסות בלבד.⁴⁰ בפילוח גיאוגרפי, המחוזות בעלי מספר הקנסות הגבוה ביותר הם מחוז תל אביב (54% מכלל הקנסות), מחוז מרכז (31% מכלל הקנסות) ומחוז חוף (14% מכלל הקנסות). במחוזות האחרים הוטלו קנסות ספורים בלבד.

במטרה להגביר את המודעות לנזקים הנגרמים לעוסקים ולעוסקות בזנות וכדי לתמוך בתהליך שינוי הנורמות, נקבע בחוק כי יש לאפשר אמצעי חלופי לקנס – סדנה פסיכו-סוציאלית באחריות שירותי המבחן. ממענה משטרת ישראל עולה כי עד 8 במאי 2024 התקבלו בסך הכל 151 פניות להשתתפות בסדנה החלופית, רובן הוגשו בשנת 2022 (השנה בה ניתנו 54% מסך כל הקנסות שהוטלו). מתוך 151 בקשות לאמצעי חלופי, ברובן (88) ההליך החלופי הושלם. לפי המשטרה, 30 בקשות עדיין נמצאות בטיפול שירותי הרווחה, 22 מהן הוגשו כבר בשנת 2022 ובשנים 2023-2024 לנוכח נתוני האכיפה הנמוכים נראה כי גם יישומו של ההליך החלופי נותר מוגבל.

בכנס שיתוף הציבור השני של משרד המשפטים שהתקיים ב-23.9.2024 לקראת סיום תוקפה של הוראת השעה, הוצגו עיקרי המחקר המלווה לחוק איסור צריכת זנות שנערך ע"י מכון ברוקדייל כחלק מהחלטת הממשלה. מערך המחקר כלל 4 סקרים בשתי פעימות, ראיונות עומק עם 34 אנשים בזנות, סקירת דאטה של משטרת ישראל ומשרד הרווחה, מיפוי השירותים והתוכנית בתחום בשנים 2021-2023 וניתוח מסמכי מדיניות ודינוי וועדות, כמו גם מחקר צד שנעשה באמצעות "גוגל טרנדס".

נמצא כי הביקוש לזנות פחת בעקבות אישור החוק, אולם ההשפעה נשחקה עם הזמן. כמו כן נמצא מתאם בין מספר קנסות גבוהים להיקפי ביקוש נמוכים יותר בחודשים שלאחר מכן. כלומר – נמצא קשר בין אכיפה מוגברת להפחתת הביקוש לזנות באמצעות חיפוש באינטרנט. בכנס עלו טענות על כך שהמחקר אינו מייצג כי פרסום שירותי הזנות עברו למקום "נסתר" יותר שאינו חשוף למחקר – פלטפורמת הטלגרם.

בשנים האחרונות חל מפנה משמעותי ומבורך ביחס רשויות השלטון לתופעת הזנות. בשנים שחלפו מהמועד בו נחקק חוק איסור צריכת זנות התשע"ט 2019, ואף מספר שנים טרם חקיקתו, הוצאו לפועל מספר תכניות שמטרתן לצמצם את תופעת הזנות ולסייע לנשים העוסקות בזנות. החלטת הממשלה 4462 שהתקבלה בראשית שנת 2019 קיבלה את המלצות הצוות הבינ-משרדי, ויצרה את התכנית הממשלתית לצמצום תופעת הזנות. במסגרת התכנית הוגדרו מועדים ואבני דרך להשלמת התכנית, וכן הוגדר מהו התקציב המוקצה לטובת המימוש של כל אחד מהסעיפים בתכנית. מסקירות שנערכו מטעם המרכז להעצמת האזרח בשנים האחרונות, עולה כי תחימת הביצוע של החלטות הממשלה בזמן מוגדר מראש, וכן הקצאת תקציב למימוש התכנית מעלות את טיב ורמת המימוש של התכניות ומאיכות את קצב השלמתן. יחד עם זאת, יצוין כי למיטב הבנתנו, לא הוגדרו מדדי איכות לצורך מדידת איכות וטיב הביצוע של המענים שנקבעו בהחלטת הממשלה, ואף עולה כי שיתוף המידע בין הגורמים האמונים על יישום ההחלטה לוקה בחסר גם הוא ולא קיים מסד נתונים אחיד, מהימן וברור המאפשר יצירת "אמת ארגונית" על בסיסה ניתן לקבל החלטות ולהסיט משאבים.

על פי מטה המאבק בסחר בנשים וזנות, מספר לא מבוטל של יוזמות ושיתופי פעולה חשובים צמחו מהרוח הגבית של החוק והחלטת הממשלה שלצידה. גם משרדים שלא נמצאים בהחלטה באופן רשמי פעלו ברוח ההחלטה, לדוגמה – פתיחת מסלול ייעודי לאוכ' בזנות בחדלות פירעון (משרד המשפטים), שינויים בפעילות מחלקת חנינות לאוכ' בזנות ומחיקת רישום פלילי במסלול משטרת, אמנה לזמינות פיננסית עם בנק ישראל, נוהל הכרה באוכ' בזנות בביטוח לאומי ועוד. כמו כן, נצפו יוזמות מקומיות כגון תוכנית "דיור תחילה" מטעם עיריית ת"א. חשוב לציין כי "סחף" זה והשמעת השפה המשותפת בין הגורמים הפועלים בתחום היא הצלחה משמעותית מאוד הנובעת מהחוק והחלטת הממשלה ומהווה שלב חשוב בתהליך הארוך והמורכב של שינוי נורמות חברתיות ותרבותיות.

לא ניתן להתייחס ליישום החלטת הממשלה שנועדה להוות מעטפת לחוק, מבלי להתייחס ליישום החוק עצמו. המחקר המלווה של מכון ברוקדייל מראה באופן ברור למדי כי בתקופות של עלייה באכיפה, בייחוד עם כניסת החוק לתוקף, נרשמה ירידה בצריכה וכי עם הירידה באכיפה, האפקט ההרתעתי של החוק נפגע. לפי נתוני משטרת

https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25_cs_bg_4668511.pdf 39

<https://www.meida.org.il/16269> 40

ושאר רשויות השלטון והן על מנת לשפר את המענים הניתנים לאוכלוסיות בזנות.

אחד הקשיים המשמעותיים שעלו בעת עבודת הצוות הבין משרדי, כפי שצוין בראשיתו של מסמך זה, הוא הקושי לגבש תמונת מצב מהימנה המשקפת את מצבן של אוכלוסיות במעגל הזנות. זאת, לנוכח הקלון והתדמית החברתית השלילית הנלווים לעיסוק בזנות, וכן לנוכח הקושי בהגדרת התופעה ואיתור קורבנותיה. לאור זאת, ישנה חשיבות משמעותית ליצירתם של ממשקי איסוף וניהול מידע יעילים בין הגופים השונים, כך שהם יפעלו יחד ובשיתוף פעולה ליצירת מסד נתונים מהימן, שיעודכן באופן תדיר ויאפשר קבלת החלטות מבוססת נתונים והבנה של האימפקט שנוצר בשטח בעקבות יישום מדיניות הממשלה. הדברים מקבלים משנה תוקף בשל העובדה שמרביתם של שירותי הזנות ניתנים תחת קורת גג, באופן המקשה על איתורם ועל מתן המענים החברתיים לנשים העוסקות בזנות. יתרון נוסף ביצירת ממשק יעיל לעבודה משותפת לשיתוף מידע, הוא תחייבת גבולות הגזרה של כל אחד מהגופים, כך שלא תהיה חפיפה בין פעילותם מחד, ומאידך תימנע היווצרותם של חללים ריקים והיבטים נוספים בתופעת הזנות שלא יזכו למענה בשל חוסר התיאום בין המשרדים. היבט נוסף המשקף את חשיבותה של יצירת מדיניות אחידה ומאגר מידע המשותף לכלל הגופים העוסקים בצמצום התופעה, עולה מהקשיים העומדים בפני אוכלוסיות בזנות בעת שהן מבקשות סיוע ממוסדות השלטון השונים. בפעמים רבות, ישנה חוסר אחידות בין הגופים, ובעוד שבגוף אחד הן מוכרות כזכאיות לסיוע, גופים אחרים אינם מכירים בזכותן.⁴¹ מרבית העוסקות בזנות, מתמודדות באופן תדיר עם קשיים משמעותיים בחייהן המקשים עליהם לשמור על סביבת מחייה יציבה, חוסר האחידות בין הגופים בפעמים רבות גורם להן 'להרים ידיים' ולוותר על קבלת המענים. בהקשר זה ישנה חשיבות קריטית לבחינה של הקשיים הבירוקרטיים המקשים על הספקת השירות לאוכלוסיית היעד על מנת שהמדיניות והמשאבים שהוקצו ליישומה יוכלו לממש את תכליתן.⁴²

החסמים המשמעותיים הנוגעים ליישום החלטת הממשלה נוגעת לקשיים ועיכובים משמעותיים בהליכי הרכש וכן

הניסיון מהעולם והממצאים שעלו מהמחקר מראים כי שינוי בצריכת זנות מחייב שינוי של נורמות ועמדות ועל כן דרושים זמן ומאמץ משולב של אכיפה, הסברה וחינוך כדי להביא לשינוי מהותי. על כן, משרד המשפטים עומד לצאת בקמפיין מודעות בכדי להרחיב את ההסברה מעבר לקיים כיום, בייחוד באשר לקבוצות באוכלוסייה שנמצא כי הן פחות מודעות אודות החוק כגון צרכני זנות מהאוכלוסייה הערבית וכן עובדים זרים, שמהווים חלק משמעותי ממקבלי הדו"חות. על פי הראיונות במחקר, נמצא כי חסמים מרכזיים ביציאה מהזנות נוגעים לצורך מתמשך בהכנסה יציבה שמאפשרת קיום בסיסי וכן, באופן לא בלתי קשור – היעדר כישורים הנדרשים להשתלבות בשוק העבודה וכן צורך בדיוור יציב. בקרב נשות המקצוע העובדות עם אנשים בזנות ושורדי.ות זנות עלה באופן בולט חסם מיצוי הזכויות וצרכים משפטיים.

המעטפת של מערך השירותים המובאת בהחלטת הממשלה, נועדה להכין את הקרקע לירידה בהיקף עבודתן והכנסתן של נשים בזנות על ידי יצירת מענים בתחומי הרווחה, התעסוקה, הבריאות וכד'. במחקר של ברוקדייל עולה באופן ברור כי רוב המענים נמצאים באזור המרכז וקיים מיעוט מענים באזור ירושלים, הצפון והדרום, אולם היקפם עלה מאז החוק והחלטת הממשלה. מקורות ההפנייה והאיתור השתנו וכיום רוב הפונות מגיעות דרך חברות ומכרות או באמצעות עמותות שטח. כמו כן עולה כי לא כל הרשויות מצליחות למצות את השימוש בסל הגמיש. מראיונות עם נשים בזנות עולה כי רובן מכירות לפחות חלק משירותי הסיוע, אולם לא תמיד מרגישות שהם זמינים להן או גמישים מספיק.

הסקרים במחקר מראים כי מרבית צרכני הזנות לא הושפעו מהחוק או לא שמעו עליו. כרבע דיווחו ששינו את התנהגותם בעקבות החוק – הפחיתו או הפסיקו את הצריכה או צורכים זנות באופן דיסקרטי יותר או בחו"ל.

על אף העובדה שנעשית עבודה מקצועית מרשימה בתחום וקיים תיאום בין הגופים הציבוריים העוסקים בתחום, שהוביל לכך שחלק משמעותי מהתכניות שהוצגו בהחלטת הממשלה נמצאות בשלבי יישום מתקדמים או שיישומן הושלם, יש להידרש למספר היבטים משמעותיים בתכניות עצמן או באופן יישומן המהווים חסמים או גורמים מעכבים בהשלמת התכנית באופן מיטבי. יש לבחון את החסמים שהובילו לאי יישומן של ההמלצות ולהבין כיצד ניתן להתגבר עליהם, הן על מנת ליעיל את עבודת הממשלה

41 פרוטוקול ישיבה מס' 31 של הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, הכנסת ה-24 (10.1.2022).

42 מימוש חלק מהזכאיות לאוכלוסיות בזנות מחייב כיום המצאת אישורים שונים והתחייבות שלא לעסוק בזנות ואו להמנע משימוש בסמים, מומלץ לבחון מדיניות זו בהקשר של השגת יעדי המדיניות.

בין חודשים לשנתיים ועל כן מהווה צוואר בקבוק במיצוי הזכויות במסלול. על פי ארגוני השטח, יש לתת את הדעת ביתר שאת גם על נושא הדיור, שלא נמצא בתשומת הלב הממשלתית כיום, באופן שבא לידי ביטוי לדוגמא בכך שמשרד הבינוי והשיכון אינו מעורב כלל בהחלטה.

כמאפשרים ליישום ההחלטה ניתן לציין לטובה את מינוי משרד המשפטים כגורם מתכלל בהובלתה של עו"ד דינה דומניץ – מנהלת היחידה למאבק בסחר בבני אדם וכן את המחויבות שמגלים המשרדים השותפים להחלטה בכך שממשיכים לכנס את הוועדה הבין משרדית גם לאחר שהמועד שהוקצה לעבודתו ע"י הממשלה הסתיים. הוועדה הבין משרדית מחליטה מדי שנה כיצד יתחלקו 30 מיליון השקלים שהוכנסו לבסיס תקציב משרד הרווחה וכן דנה בהקצאת יתרות שלא מומשו בשנים שלפני כן. הסכום מועבר לבסיס התקציב של משרד הרווחה ומשם מוקצה למשרדים השונים ע"י הוועדה. כיום, מכיוון שההחלטה הסתיימה – מערך זה פועל מתוך הסכמה ורצון טוב בין המשרדים ולשאלת המרכז השיבה עו"ד דומניץ כי תיבחן בהמשך הסדרה של המנגנון. הסדרת המנגנון בחוק או במסגרת החלטת ממשלה חדשה היא קריטית על מנת להבטיח את המשכיותו ואת היכולת להקצות את התקציבים בצורה מסודרת ושקופה. ללא הסדרה כזו, ישנה אפשרות לחוסר ודאות ולקושי ביישום באופן רציף ויעיל.

יש לציין כי בקרב ארגוני החברה האזרחית הפועלים בזירה אין תמימות דעים באשר לתועלת החוק והמענים הניתנים במסגרת החלטת הממשלה. 'טרנסיות ישראל' טענו בזמן אמת ושוב לאחרונה כי אין מענים מספקים עבור נשים טרנסיות במעגל הזנות. הקהילה הטרנסית התנגדה ברובה הגדול להליך החקיקה לאיסור צריכת זנות ואף הוגשה עתירה לבג"ץ כנגד אכיפת החוק על בסיס פגיעה לכאורה בחופש העיסוק של חברי הקהילה. משרד הרווחה אומנם מקיים מסגרות שיקומיות לאוכלוסייה זו אולם ישנו פער בכל הנוגע ליישום מדיניות הכשרה מקצועית והשמה מותאמת.

ממועד חקיקת החוק, וקבלת החלטת הממשלה חלפו כ-4 שנים. בספטמבר 2020 התפרסם דו"ח מעקב המוניטור הראשון אודות יישום המלצות הצוות הבין משרדי לצמצום צריכת זנות, אז נמצא כי רק 52% מסעיפי ההחלטה יושמו באופן מלא. הדו"ח הנוכחי, בוחן את רמת היישום נכון לספטמבר 2024 בכדי לייצר לציבור תמונת מצב עדכנית לעת הזו, לקראת תום הוראת השעה. מנייתוח הנתונים עולה כי מתוך 36 הסעיפים האופרטיביים שנבחנו, יושמו חלקית

לתכנון והקצאת משאבים שאינה תואמת את סוג המענה שנבחר. עבור חלק מהסעיפים, כגון הקמת מרפאה בנגב למחלות המועברות במין בדגש על אנשים בסיכון, התקציב שהוקצה לא הספיק לביצוע המשימה ועל כן טרם יושמה. כמו כן, מכיוון ששכר העו"ס השתנה במהלך יישום ההחלטה כחלק מהסכמי השכר החדשים, למעשה נוצר מצב בו התקציבים שהוקצו אינם מספקים על מנת להביא לאישוש מלא כמתוכנן. יש לעדכן את תקציבי ההעסקה בהחלטת המשך או במסגרת תוכנית העבודה של משרד הרווחה.

באשר לסוגיית הרכש – על פי ארגוני השטח, יש בעיה עם האופן שבו מנוסחים המכרזים להפעלת חלק מהשירותים בתחום השיקום והמאבק בזנות, בכך שאינם מאפשרים גמישות מספקת בשימוש בתקציב ולראייה ניתן לראות את היעדר הניגשים למכרז של משרד הרווחה להפעלת מרכז היום בירושלים, שהיה אמור לקום מתוקף החלטת הממשלה. כמו כן, על פי מטה המאבק לסחר בנשים וזנות, לעיתים ארגונים המפעילים את השירותים השונים נכנסו למצוקה תקציבית ותפעולית עקב איחורים בהעברת התקצוב המובטח ע"י המדינה, חלקם הגיעו לסף סגירה. דוגמא נוספת עולה מהקושי באישור התקשרות אשר קידם משרד הרווחה ליצירת מענים בתחום התעסוקתי על בסיס מודלים של אגרות חוב חברתיות. התקשרות זו נבלמה על ידי ועדת הפטור באגף החשב הכללי במשרד האוצר ועל כן ישנו פער משמעותי בתחום זה. פער אשר מעבר לקושי המהותי שהוא יוצר במתן מענים לאוכלוסייה המתקשה להשתלב בשוק התעסוקה, עלולה גם להוות אבן נגף כאשר תידון הפיכת חוק איסור צריכת זנות, המוסדר כיום בהוראת שעה בת חמש שנים, להוראת קבע.

באשר להיבט של מדיניות חסרה בהחלטה – נראה כי התפר בין התמכרויות לעיסוק בזנות, הנפוץ ב-90 אחוז מהמקרים ובעיקר בהקשר של נשים – עדיין לא מקבל מענה מספק. חסרה התייחסות לטיפול מיטבי משולב, הנדרש במקרים רבים כל כך. ככלל, קיים חוסר במענים זמינים בכל הנוגע לקשר שבין בריאות הנפש לשיקום מזנות. רבות מהאנשים בזנות מתמודדות עם פוסט טראומה מאובחנת ומצבי קיצון פסיכיאטריים. מרפאת אופק בבית חולים וולפסון לדוגמא, שדווקא פעלה למטרה זו – נסגרה. כמו כן, הסוגייה של מחסור במטפלים בשירות הציבורי בתחום בריאות הנפש בישראל, באה לידי ביטוי ביתר שאת באשר לשיקום וטיפול באנשים בזנות. לדוגמא – הצעד המבורך של פיתוח נוהל הכרה בביטוח לאומי דורש חוות דעת פסיכיאטרית שהמתנה אליה יכולה לקחת

לכך, יש לשפר את הקמפיינים התקשורתיים ולפעול להגברת המודעות בקרב הציבור הרחב. ובעיקר יש להרחיב את המענים לנשים בזנות ולהתאים את השירותים הניתנים למציאות המשתנה, כולל מתן מענה לצרכים תעסוקתיים והבטחת הכנסה יציבה. חידוש החוק לאיסור צריכת זנות אינו יכול לעמוד לבדו. ללא החלטת ממשלה נלווית, המספקת את התשתית והמאפשרת את הפתרונות הנדרשים לצמצום תופעת הזנות, נזנחת התמיכה והעזרה לנשים ואנשים במעגל הזנות וביציאה ממנו והינו קריטי למיגור התופעה.

שמונה סעיפים (22.2%), חמישה סעיפים (13.9%) לא יושמו כלל ועשרים ושלושה סעיפים (63.9%) יושמו במלואם.

למרות היתרונות הברורים וההשפעות בשטח של חקיקת החוק והחלטת הממשלה הנלווית לו, נראה כי עדיין קיימים פערים משמעותיים ביישום. בנוסף, רמת האכיפה משתנה, וההשפעה ההרתעתית נשחקה עם הזמן. עם פקיעת הוראת השעה ביולי 2025, ניצבת בפנינו הזדמנות ייחודית לעצב חוק חדש שייתן מענה מעמיק ומקיף לפערים שנתרו. על מנת להגביר את יעילות החוק, יש צורך בהגברת האכיפה, כמו גם בהרחבת ההסברה לאוכלוסיות רלוונטיות. מעבר



באתר "כל זכות" ניתן למצוא מדריך לנשים, גברים ונוער שנמצאים במעגל הזנות, או בשלבי יציאה ממנו, למצות את זכויותיהם ולאחר סיוע מתאים בתחומי החיים השונים.



