



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## התוכנית הבין משרדית לטיפול בצעירות ונשים במעגל הזנות

מוגש לוועדת המשנה למאבק בסחר בנשים  
ובזנות

ט"ז אב תשע"ג

23 ביולי 2013

**כתיבה: שלי מזרחי**

אישור: שרון סופר, ראש צוות בכירה

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

## תמצית

מסמך זה נכתב לקראת דיון של ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות, בין היתר, בנושא "מעקב אחר התוכנית הלאומית למאבק בזנות משנת 2007". במסמך מוצג ראשית רקע כללי אודות מאפייני הנשים העוסקות בזנות והרקע שהוביל לגיבוש התוכנית הבין-משרדית לטיפול בצעירות ונשים במעגל הזנות. בהמשך מוצגת התוכנית הבין-משרדית ובכלל זה האוכלוסייה לה היא מיועדת, השותפים לתוכנית, מטרותיה וכן המסלולים השונים בה ותקציבה. לבסוף מוצגת סקירה של הפרויקטים השונים המופעלים במסגרת התוכנית בתל-אביב, חיפה, באר שבע ואילת, תוך התייחסות למרכיבי התוכנית בכל עיר, למספר אנשי הצוות, למאפייני הנשים הפונות ולקשיים וההמלצות העולים מן השטח.

מהמסמך עולות, בין היתר, הנקודות הבאות:

☒ בישראל לא קיים מאגר נתונים מדויק על נשים במעגל הזנות. לפי משרד הרווחה עולה כי המשרד יזם מחקר מקיף בנושא. כיום קיימות תוצאות ראשוניות של סקר עמדות הציבור ושל סקירת הספרות, כאשר השלב המעשי צפוי לדברי המשרד להתחיל בימים אלה. בהקשר זה נציין כי אחד ממרכיבי התוכנית הבין-משרדית הוא ליווי מחקרי;

☒ מחקרים מלמדים כי רוב הנשים מתחילות לעסוק בזנות במהלך גיל ההתבגרות ואף מתחת להסכמה לקיום יחסי מין על פי החוק וכי מרביתן מגיעות לזנות כתוצאה מפגיעה מינית בילדות. מנתונים חלקיים שנאספו על-ידי משרד הרווחה אודות נשים שאותרו ברחוב או שפנו לקו חירום או שנמצאות במסגרות הרווחה, עולה כי: **שני שלישים מהנשים המטופלות הן בגילאים 24-40; כמחצית מהנשים המטופלות הן ילידות ישראל; מרבית המטופלות מכורות פעילות לסמים או מכורות המקבלות תחליפי סם;**

☒ בשנת 2007 הודיע ראש הממשלה על הקמת תוכנית בין-משרדית לטיפול בצעירות ונשים במעגל הזנות. התוכנית החלה לפעול בשנת 2008/2009 וכללה שיתוף פעולה של מספר משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וארגונים ועמותות. מטרות התוכנית הן, בין היתר, צמצום ומניעת הזנות ונזקיה בחברה הישראלית ושיקום וקידום החלמתן של נשים שורדות זנות. **במסגרת התוכנית הוקמו שלושה פרויקטים עירוניים: "סלעית" בתל אביב, "אופק נשי" בחיפה ו"בשבילך" בבאר שבע. כמו כן, התוכנית מופעלת בצורה חלקית גם באילת;**

☒ התוכנית כוללת שני מסלולים מרכזיים: מסלול למזעור נזקים ומסלול טיפולי שיקומי. **המסלול למזעור נזקים** כולל דירת חירום, קו סיוע ומרפאה ניידת. **המסלול השיקומי** כולל טיפול נפשי, דיור, הכשרה מקצועית וכדומה, הניתנים באמצעות מרכזי יום וערב והוסטלים הכוללים לינה;

☒ **בשנת 2012 ניתנו 460 מענים במסגרות השונות של התוכנית** ובכלל זה דירות חירום, הוסטלים ומרכזי יום וערב; 303 בתל אביב, 132 בחיפה ו-27 בבאר שבע. יצויין כי ייתכן מצב בו אישה אחת מקבלת מענה ממספר פעמים מסגרות (לדוגמה מדירת חירום ומהוסטל) ולכן ייתכן ומספר הנשים שטופלו בשנת 2012 נמוך מ-460. קרוב למחצית מהמענים ניתנו במסגרת הטיפול בדירות החירום. בשנת 2011 היקף המענים שניתנו היה דומה. כמו כן, **בכל שנה מתקיימות בממוצע כ-600 שיחות בקו הסיוע;**

☒ סך התקציב השנתי המוקצה בבסיס התקציב לטובת מימון התכנית מסתכם בכ-8.5 מיליון ש"ח. עיקר התקציב שהוקצה לתכנית מבוצע באמצעות משרד הרווחה והשירותים החברתיים (6.4 מיליון ש"ח), והיתר באמצעות משרדי הבריאות (1.6 מיליון ש"ח), החינוך וראש הממשלה. בשנת 2012 נוצלו כספי העודפים שהועברו לתוכנית מהמענק החד פעמי שניתן לתוכנית (בשווי חמישה מיליון ש"ח) כאשר המשמעות היא שהתקציב הזמין בפועל בשנת 2013 לטובת מבצעי התכנית בשטח נמוך מבשנים קודמות ;

☒ יש לציין כי התקנה התקציבית בה נכלל תקציב התכנית, כוללת גם תקציבים המופנים לתחום הטיפול בנפגעות תקיפה מינית, וכמחצית מהתקציב בתקנה מיועד לתכנית זו. מצב זה מקשה במעקב על ניצול התקציבים המופנים לטובת התוכנית. לדברי משרד הרווחה והשירותים החברתיים, החל משנת 2014 תתוקצב התכנית במשרד בתקנה תקציבית נפרדת וכמו כן התוכנית תתוקצב בשיטת התעריף, כך שלכל מענה בתוכנית יקבע תעריף ולפיו תתוקצב התוכנית ;

☒ קושי מרכזי אותו מציינות מנהלות הפרויקטים העירוניים הוא הקיצוץ התקציבי שהוביל לצמצום כוח אדם וכתוצאה לפגיעה ביכולת לתת מענה לנשים. כמו כן יש לתת את הדעת על העובדה כי רק בתל אביב פועל מרכז ערב וכן כי בבאר שבע לא ניתן מענה לינתי. בנוסף, לדברי משרד הבריאות, התקציב למימון המרפאות הניידות לא השתנה בשנים האחרונות למרות העלייה בעלות הפעילות לרבות בגין עליית מחירי התרופות והדלק. לפי משרד הרווחה, החוסר התקציבי להפעלת התוכנית או להרחבתה נובע נוכח התנגדות הרשויות המקומיות להשתתף במימון התוכנית ;

☒ ההמלצות השונות בדבר המשך פעילותה של התוכנית כוללות, בין היתר, מימון פתרונות זיור, מימון טיפול פסיכיאטרי לנשים ומימון לימודים והכשרה מקצועית. המלצות נוספת הן פיתוח שירותים מתאימים במסגרת התוכנית לטרנסג'נדריות וכן הרחבת התוכנית כך שתהיה בפריסה ארצית.

## 1. רקע כללי

מחקרים שונים מלמדים כי רוב הנשים מתחילות לעסוק בזנות במהלך גיל ההתבגרות ואף מתחת להסכמה לקיום יחסי מין על פי החוק.<sup>1</sup> מרבית הנשים, הנערות והילדות שעוסקות בזנות מגיעות לזנות כתוצאה מפגיעה מינית בילדות.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "הזנות בישראל – סקירת התופעה ויחס הממסד אליה", כתיבה: אורלי לוטן, 20 ביוני 2006; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, תוכנית לאומית בין משרדית לטיפול בזנות בישראל, מוגשת לוועדה הבין משרדית על ידי: ציפי נחשון גליק, עדה פליאל טרוסמן ומרים זינגר, 15 ביולי 2007; נעמה זאבי-ריבלין, "כל קליינט הוא קעקוע בנשמה – ההשלכות הנפשיות של הזנות", מתוך: לא עוד שקופות – חוברת סיכום שלוש שנות פעילות, סלעית, מרץ 2012.

<sup>2</sup> ראו לדוגמה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "הזנות בישראל – סקירת התופעה ויחס הממסד אליה", כתיבה: אורלי לוטן, 20 ביוני 2006; הוועדה לקידום מעמד האישה, פרוטוקול מס' 29, "תוכנית כוללת לטיפול בנושא הזנות בישראל", 1 בינואר 2007; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, תוכנית לאומית בין משרדית לטיפול בזנות בישראל, מוגשת לוועדה הבין משרדית על ידי: ציפי נחשון גליק, עדה פליאל טרוסמן ומרים זינגר, 15 ביולי 2007; הוועדה לקידום מעמד האישה, פרוטוקול מס' 127, "דיווח על יישום תוכניות: 1. תוכנית לטיפול בנפגעי תקיפה מינית; 2. תוכנית טיפול להוצאת נשים ממעגל הזנות", 12 במאי 2008; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2011, [חלק ג':](#)

קיים קושי לאמוד את מספרן של הנשים העוסקות בזנות בישראל שכן לא קיים רישום מסוג זה. ההנחה הרווחת היא כי רוב התופעה מוסתרת, כאשר נשים ונערות מצליחות להסתיר את עיסוקן בזנות.<sup>3</sup> בהסתמך על נתוני המשטרה ועמותת "עלם" הערכה היא כי כ-10,000 נשים, צעירות ונערות עוסקות בזנות.<sup>4</sup> חשוב לציין כי הנשים העוסקות בזנות חשופות במידה רבה לאלימות מינית, פיזית ומילולית, לסיבוכים בריאותיים ולפגיעה נפשית;<sup>5</sup> וכי מחקרים מלמדים כי מרבית הנשים העוסקות בזנות (בין 85% ל-95%) מבטאות רצון לצאת מהזנות.<sup>6</sup> בפרק זה תוצג סקירה כללית אודות מאפייני הנשים העוסקות בזנות וכן יוצג הרקע שהוביל לגיבוש והפעלת התוכנית הבין-משרדית לטיפול בצעירות ונשים במעגל הזנות.

## 1.1. מאפייני הנשים העוסקות בזנות

כפי שתואר לעיל, מחקרים מלמדים כי רוב הנשים מתחילות לעסוק בזנות במהלך גיל ההתבגרות ואף מתחת להסכמה לקיום יחסי מין על פי החוק, כאשר מרביתן מגיעות לזנות כתוצאה מפגיעה מינית בילדות.

כאמור, בישראל לא קיים מאגר נתונים מדויק על נשים במעגל הזנות. יצויין כי במאי 2010 נמסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת כי משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן-משרד הרווחה) נערך למכרז חיצוני במטרה למצוא גוף מחקר שימדוד את התופעה וימפה את היבטיה העיקריים.<sup>7</sup> לפי משרד הרווחה עולה כי המשרד יזם מחקר מקיף בנושא בעלות של כמיליון ש"ח המבקש ללמוד על היקף תופעת הזנות ומאפייניה, על אפקטיביות התוכניות, על עמדות הציבור בנושא וכן סקירת ספרות. כיום קיימות תוצאות ראשוניות של סקר עמדות הציבור ושל סקירת הספרות, כאשר השלב המעשי צפוי לדברי המשרד להתחיל בימים אלה.<sup>8</sup> בהקשר זה נציין כי אחד ממרכיבי התוכנית הבין-משרדית הוא ליווי מחקרי.

מנתונים חלקיים שנאספו על-ידי משרד הרווחה אודות נשים שאותרו ברחוב או שפנו לקו חירום או שנמצאות במסגרות הרווחה, עולים כמה מאפיינים אודות נשים העוסקות בזנות:<sup>9</sup>

---

[יחידים בעלי אפיונים מיוחדים](#), אוקטובר 2012; ביאטריז רוזן-כץ, ממנהלת פרויקט "אופק נשי", ["סיוע ראשוני לנשים ולנערות בזנות"](#).

<sup>3</sup> ש.ם.

<sup>4</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2011, [חלק ג': יחידים בעלי אפיונים מיוחדים](#), אוקטובר 2012.

<sup>5</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "הזנות בישראל – סקירת התופעה ויחס הממסד אליה", כתיבה: אורלי לוטן, 20 ביוני 2006; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, תוכנית לאומית בין משרדית לטיפול בזנות בישראל, מוגשת לוועדה הבין משרדית על ידי: ציפי נחשון גליק, עדה פליאל טרוסמן ומרים זינגר, 15 ביולי 2007; יעל גור, טל לויין-רוטברג ויונתן מרטון, משרד הבריאות, לשכת הבריאות המחוזית תל אביב, מרכז רפואי לוינסקי, ["זנות בישראל – תמונת מצב עדכנית"](#); ביאטריז רוזן-כץ, ממנהלת פרויקט "אופק נשי", ["סיוע ראשוני לנשים ולנערות בזנות"](#); נעמה זאבי-ריבלין, "כל קליינט הוא קעקוע בנשמה – ההשלכות הנפשיות של הזנות", מתוך: לא עוד שקופות – חוברת סיכום שלוש שנות פעילות, סלעית, מרץ 2012.

<sup>6</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, "תוכנית בין משרדית לטיפול בזנות בישראל – תמצית", מוגש לוועדה הבין משרדית על ידי: ציפי נחשון גליק, עדה פליאל טרוסמן ומרים זינגר, 25 ביולי 2007.

<sup>7</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ["התמכרויות לחומרים פסיכו-אקטיביים בקרב נשים קורבנות זנות"](#), כתיבה: מריה רבינוביץ', 16 במאי 2010.

<sup>8</sup> אפרת שרעבי, מפקחת ארצית לטיפול בנפגעי כמות נשים בזנות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב. הועבר על-ידי ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 21 ביולי 2013.

<sup>9</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2011, [חלק ג': יחידים בעלי אפיונים מיוחדים](#), אוקטובר 2012.

**גיל – כשני שלישי מהנשים המטופלות הן בגילאים 24-40 וכ- 20% הן מעל גיל 40. פחות מ-10% מהנשים המטופלות הן בגילאים 18-24;**

**מוצא – כמחצית מהמטופלות בהוסטלים, במרכזי יום ובמרכזי חירום וגם בקרב הפונות לקו הסיוע הן ילידות ישראל. נציין כי מחקרים מלמדים כי בשונה מהעבר, הנשים העוסקות כיום בזירות הזנות השונות הן יותר נשים ישראליות ופחות קורבנות סחר<sup>10</sup>;**

**סטאטוס אישי – מעל ל-70% מהמטופלות חיות ללא בן זוג קבוע ולמעלה ממחציתן יש ילדים. מחקרים מלמדים כי נשים בזנות במכוני ליווי או דירות דיסקרטיות הן לרוב אימהות חד-הוריות כאשר הצורך להזין את הילדים הן הזנה קונקרטית והן הזנה במובן הרחב יותר של נתניה, עולה כאחת הסיבות המרכזיות לאימהות בזנות<sup>11</sup>;**

**התמכרויות – מרבית המחקרים בנושא מלמדים כי קיים קשר בין העיסוק בזנות ובין התמכרויות לסמים. אף כי אין הסכמה בדבר כיוון הקשר; קרי, האם השימוש בסמים קודם לכניסה לזנות או להיפך, קיימת הסכמה כי מדובר "במעגל קסמים" של זנות וסמים כאשר כדי לשרוד את הזנות יש צורך בסמים וכדי לממן את הסמים ממשיך העיסוק בזנות.<sup>12</sup> מפילוח מאפייני פניות הנשים המטופלות<sup>13</sup> במסגרות הזנות בתל אביב ובחיפה בשנת 2012 עולה כי מתוך 434 פניות כ-200 הן מכורות פעילות; כ-41 נשים הן מכורות המקבלות תחליפי סם; כ-140 הן מכורות נקיות ו-61 הן נשים ללא התמכרות.<sup>14</sup>**

## **1.2. הרקע לגיבוש התוכנית הבין-משרדית לטיפול בצעירות ונשים במעגל הזנות**

ביוני 2006 קיימה הוועדה לקידום מעמד האישה דיון בנושא העדר הטיפול הממסדי בזנות בישראל. הוועדה קראה בדיון, בין היתר, לפעול לשיתוף פעולה של כל המשרדים הממשלתיים העוסקים בנושא ולאמץ תכנית טיפול בבעיית הזנות בישראל, שגובשה בשיתוף משרד הרווחה והרשות לשיקום האסיר, כחלק מתוכנית פעולה של הממשלה ולתקצב אותה.<sup>15</sup> התוכנית שהוצגה כללה מסלולים של טיפול ושיקום בהיבטי חיים שונים, בריאות וחינוך והסברה.<sup>16</sup> בישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה, בינואר 2007, הודיע ראש הממשלה דאז אהוד אולמרט כי בכוונת הממשלה להשקיע בשנתיים הקרובות 15 מיליון ש"ח בתוכנית לטיפול בבעיית הזנות; 10 מיליון ש"ח בשנת 2007 ו-5 מיליון ש"ח בשנת 2008<sup>17</sup> (בהקשר לתקציב התוכנית וכפי שיפורט בהמשך נציין כי בישיבת מעקב בספטמבר 2007 דווח כי התקציב

<sup>10</sup> יעל גור, טל לויין-רוטברג ויונתן מרטון, משרד הבריאות, לשכת הבריאות המחוזית תל אביב, מרכז רפואי לוינסקי, "זנות בישראל – תמונת מצב עדכנית".

<sup>11</sup> יעל גור, טל לויין-רוטברג ויונתן מרטון, משרד הבריאות, לשכת הבריאות המחוזית תל אביב, מרכז רפואי לוינסקי, "זנות בישראל – תמונת מצב עדכנית".

<sup>12</sup> להרחבה בנושא ראו בין היתר: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "התמכרויות לחומרים פסיכו-אקטיביים בקרב נשים קורבנות זנות", כתיבה: מריה רבינוביץ', 16 במאי 2010; נעמה זאבי-ריבלין, "כל קליינט הוא קעקוע בנשמה – ההשלכות הנפשיות של הזנות", מתוך: לא עוד שקופות – חוברת סיכום שלוש שנות פעילות, סלעית, מרץ 2012.

<sup>13</sup> יצויין כי ייתכן מצב בו אישה אחת נספרת מספר פעמים בשל מעבר ממסגרת למסגרת (לדוגמה מדירת חירום להוסטל או מהוסטל למרכז יום) ולכן ייתכן ומספר הנשים המטופלות בפועל נמוך יותר.

<sup>14</sup> אפרת שרעבי, מפקחת ארצית לטיפול בנפגעי תלות ונשים בזנות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב. הועבר על-ידי ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 21 ביולי 2013.

<sup>15</sup> הוועדה לקידום מעמד האישה, פרוטוקול מס' 7, "הטיפול הממסדי בזנות בישראל", 21 ביוני 2006

<sup>16</sup> אפרת שרעבי, מפקחת ארצית לטיפול בנפגעי תלות ונשים בזנות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב. הועבר על-ידי ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 21 ביולי 2013.

<sup>17</sup> הוועדה לקידום מעמד האישה, פרוטוקול מס' 29, "תוכנית כוללת לטיפול בנושא הזנות בישראל", 1 בינואר 2007.

יעמוד על 10 מיליון שקל בבסיס התקציב החל משנת 2008<sup>18</sup> וכי לאחר מכן תקציבה היה נמוך גם מסכום זה). התוכנית לטיפול בנשים שעוסקות בזנות הוצגה בישיבה וכללה, בין היתר, מקלט טיפולי לטיפול ארוך טווח, דירות חירום ללינה זמנית, מרפאה ניידת, מרכזי יום לשיקום תעסוקתי וכן תוכנית מניעה והסברה.<sup>19</sup> לצורך גיבוש התוכנית הוקמה ועדה בין-משרדית בראשות הגב' מרית דנון, מנהלת הרשות לקידום מעמד האישה דאז, שהורכבה מנציגי משרדי ממשלה שונים.<sup>20</sup> הוועדה גיבשה את המתווה הסופי של התוכנית, הכינה תוכניות עבודה ואישרה את התקציב לפעילותה. בשנת 2008 בוצעה עבודת תשתית להפעלת התוכנית בשיתוף משרדי הממשלה, עיריות, ארגונים ועמותות.<sup>21</sup>

## 2. התוכנית הבין-משרדית לטיפול בצעירות ונשים במעגל הזנות – שותפים, יעדים והמסלולים השונים

בגיבוש התוכנית הלאומית רווחה ההנחה כי יש צורך בהתערבות רב ממדית של מספר משרדי ממשלה שכוללת שיתופי פעולה בין גורמי הטיפול, האכיפה, החקיקה והחינוך.<sup>22</sup> ואכן כאמור, בהפעלת התוכנית שותפים משרדי ממשלה שונים, עיריות, ארגונים ועמותות. בין משרדי הממשלה השונים ניתן למנות, בין היתר, את משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבריאות, משרד החינוך ומשרד ראש הממשלה באמצעות הרשות לקידום מעמד האישה. במסגרת התוכנית הוקמו שלושה פרויקטים עירוניים: "סלעית" בתל אביב, "אופק נשי" בחיפה ו"בשבילך" בבאר שבע, אשר הרשויות המקומיות שותפות בהפעלתם. כמו כן, התוכנית מופעלת בצורה חלקית גם באילת כאשר משרד הרווחה מממן חצי תקן של עו"ס בעיר על מנת למפות את הצרכים ולבנות תוכנית המתאימה לצרכי האזור.<sup>23</sup>

התוכנית מיועדת לנשים מעל גיל 18, המספקות שירותי מין בתמורה לכסף או לשווי כסף דוגמת לינה, מזון, ביגוד, סמים וכדומה. בחלק ממסלולי התוכנית דוגמת דירות החירום יכולות להיעזר גם נשים זרות ובחלק מהמסגרות דוגמת מרכזי היום וההוסטל משתלבות רק נשים בעלות אשרת שהייה.<sup>24</sup>

### מטרות<sup>25</sup>

☒ צמצום ומניעת הזנות ונזקיה בחברה הישראלית;

<sup>18</sup> הוועדה לקידום מעמד האישה, פרוטוקול מס' 78, "דיווח על יישום התוכנית לטיפול בנפגעות תקיפה מינית ולהוצאת נשים ממעגל הזנות", 11 בספטמבר 2007.

<sup>19</sup> הוועדה לקידום מעמד האישה, פרוטוקול מס' 29, "תוכנית כוללת לטיפול בנושא הזנות בישראל", 1 בינואר 2007.

<sup>20</sup> הוועדה לקידום מעמד האישה, פרוטוקול מס' 78, "דיווח על יישום התוכנית לטיפול בנפגעות תקיפה מינית ולהוצאת נשים ממעגל הזנות", 11 בספטמבר 2007.

<sup>21</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2011, [חלק ג': יחידים בעלי אפיונים מיוחדים](#), אוקטובר 2012.

<sup>22</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, "תוכנית בין משרדית לטיפול בזנות בישראל – תמצית", 25 ביולי 2007.

<sup>23</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2011, [חלק ג': יחידים בעלי אפיונים מיוחדים](#), אוקטובר 2012.

<sup>24</sup> לדברי משרד הרווחה, הסיבה לכך נובעת מהעובדה שבמסגרות אלו ניתן דגש על השתלבות בשוק העבודה וליווי תעסוקתי, כאשר לפי מדיניות הממשלה לא ניתן להעסיק נשים ללא אשרות שהייה. אפרת שרעבי, מפקחת ארצית לטיפול בנפגעי כותות ונשים בזנות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב. הועבר על-ידי ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 21 ביולי 2013.

<sup>25</sup> הוועדה לקידום מעמד האישה, פרוטוקול מס' 74, "דיווח על יישום התוכנית לטיפול בנפגעות תקיפה מינית ולהוצאת נשים ממעגל הזנות", 18 ביולי 2007; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, "תוכנית בין-משרדית לטיפול בנפגעות, צעירות ונשים במעגל הזנות" – תמונת מצב מאי 2008, כתבו: ציפי נחשון גליק, עדה פליאל טרוסמן ודבורה איציק, מאי 2008; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2011, [חלק ג': יחידים בעלי אפיונים מיוחדים](#), אוקטובר 2012.

- ☒ שיקום וקידום החלמתן של נשים שורדות זנות;
- ☒ הפסקת מעגל הניצול וההדרה החברתית של האוכלוסייה האמורה;
- ☒ סיוע לאוכלוסייה בזנות בפיתוח אמון, הערכה עצמית והחזרת השליטה בגורלן לידיהן;
- ☒ הענקת טיפול חרום ו/או מתמשך לנשים בזנות

### מרכיבי התוכנית

בכדי להשיג את המטרות שהוצגו לעיל פועלת התוכנית בשני מסלולים מרכזיים: <sup>26</sup>

א. **מסלול מזעור נזקים** – מסלול מזעור נזקים פותח מתוך הבנה כי בשלבים הראשונים של יצירת הקשר עם האישה לא ניתן לצפות לשיקום, גמילה או יציאה מהזנות, אך עדיין יש מקום לספק מענה ושירותים לנשים ונערות בזנות. המסלול כולל דירות חירום ללינה זמנית שתפקידן לתת מענה לכל אישה שצריכה מקלט מידי, קו חירום ארצי ומרפאה ניידת שכוללת בדיקות וסיוע רפואי; <sup>27</sup>

ב. **מסגרות לטיפול ושיקום** – מערך שירותים לנערות ונשים המעוניינות לצאת מהזנות ובכלל זה טיפול נפשי, דיור, הכשרה מקצועית, הרגלי עבודה וכדומה. מערך השירותים ניתן, בין היתר, באמצעות מרכזי יום וערב, הוסטלים הכוללים לינה.

להלן תוצג הרחבה אודות כל אחד ממרכיבי התוכנית. תחילה יוצגו שלושת המענים הניתנים במסגרת המסלול למזעור נזקים ובהמשך יוצגו המענים הניתנים במסגרת המסלול הטיפולי-שיקומי. <sup>28</sup>

**דירת חירום** – דירות החירום מספקות מענה מידי לנשים וצעירות בזנות וכוללות מזון וביגוד, לינה, הגנה, בדיקות וטיפול רפואי וכן ליווי של עובדת סוציאלית. כיום פועלות 2 דירות חירום בתל אביב ובחיפה. **במהלך שנת 2012 טופלו בדירות החירום 225 נשים: 152 נשים בתל אביב ו-73 בחיפה.** במהלך שנת 2011 טופלו 219 נשים: 140 נשים שהו בדירה בתל אביב ו-79 בדירה בחיפה;

**מרפאה ניידת** – המרפאה הניידת מופעלת בשיתוף משרד הבריאות ומסיירת במקומות בהן נמצאות נערות ונשים במעגל הזנות. המרפאה כוללת סיוע רפואי ראשוני כגון בדיקות דם, חיסונים, חלוקת קונדומים וכן חלוקת מזון ושתייה. הניידת מסיירת מידי ערב ברחבי גוש דן<sup>29</sup> ושלוש פעמים בשבוע בחיפה. **בשנת 2012 קיימו נשות הצוות של המרפאה הניידת בתל אביב 265 סיורים: 222 מתוכם**

<sup>26</sup> אפרת שרעבי, מפקחת ארצית לטיפול בנפגעי כותות ונשים בזנות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב. הועבר על-ידי ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 21 ביולי 2013; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, "תוכנית בין משרדית לטיפול בזנות בישראל – תמצית", מוגש לוועדה הבין משרדית על ידי: ציפי נחשון גליק, עדה פליאל טרוסמן ומרים זינגר, 25 ביולי 2007.

<sup>27</sup> מסלול זה כולל גם את תוכניות "ערים בלינה" ו"עירות בלינה" לאיתור נערים ונערות המנוצלים בזנות בחיפה ובתל אביב המופעלות בשיתוף עמותת על"ם. במסמך זה אין התייחסות לתוכניות אלו שכן הן מיועדות לבני-נוער ואילו המסמך עוסק בזנות בגירות.

<sup>28</sup> נתוני שנת 2012 לקוחים מתוך: אפרת שרעבי, מפקחת ארצית לטיפול בנפגעי כותות ונשים בזנות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב. הועבר על-ידי ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 21 ביולי 2013; נתוני שנת 2011 לקוחים מתוך: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2011, [חלק ג': יחידים בעלי אפיונים מיוחדים](#), אוקטובר 2012; מידע נוסף לקוח מתוך: הוועדה לקידום מעמד האישה, פרוטוקול מס' 127, "דיווח על יישום תוכניות: 1. תוכנית לטיפול בנפגעי תקיפה מינית; 2. תוכנית טיפול להוצאת נשים ממעגל הזנות", 12 במאי 2008 וגם משרד הרווחה והשירותים החברתיים, "תוכנית בין-משרדית לטיפול בנערות, צעירות ונשים במעגל הזנות" – תמונת מצב מאי 2008, כתבו: ציפי נחשון גליק, עדה פליאל טרוסמן ודבורה איציק, מאי 2008.

<sup>29</sup> יעל גור, מנהלת מרפאת לוינסקי, לשכת הבריאות תל אבי, מכתב, 23 ביולי 2013.

התקיימו ברחוב או בדירות ול-43 סיורים נוספו גם מפגשים קבוצתיים בדירה של הרשות למלחמה בסמים. **במהלך שנה זו נבדקו 487 נבדקים שונים, כאשר רובם נבדקו למעלה משלוש פעמים. 380 מתוכם הם נשים, 88 גברים ו-10 טרנסג'נדריות.**<sup>30</sup> יצויין כי בדיון בוועדה לקידום מעמד האישה שהתקיים במאי 2008 נמסר כי "עד סוף 2008 הכוונה היא שהניידת תצא כל ערב, כשהיא מרחיבה את השטח הגיאוגרפי שאליו היא מגיעה"<sup>31</sup>;

**קו סיוע טלפוני** – קו הסיוע אשר מופעל על-ידי "סלעית" מספק מענה טלפוני 24 שעות ביממה מתוך מטרה להעניק תמיכה ומענה ראשוני למתקשרות. במסגרת קו הסיוע מתבצעות גם שיחות טלפון יזומות עם נשים והן מופנות לגורמי הטיפול המתאימים. **בשנה מתקבלות בממוצע כ-600 שיחות עם נשים העוסקות בזנות. בשנת 2012 פנו לקו הסיוע 113 נשים שונות.** בשנת 2011 נערכו כ-650 שיחות עם נשים העוסקות בזנות; כ-80% מהן היו שיחות מעקב ביוזמת הצוות והשאר ביוזמת הנשים עצמן, קרובי משפחה, גורם מטפל בקהילה ואחרים. מתוך 650 השיחות שנערכו בשנת 2011, 97 שיחות סווגו כפניות חדשות. 74 נשים היו בקשר מתמשך עם קו הסיוע;

**הוסטל** – קיימים 2 הוסטלים המיועדים לנשים וצעירות מגיל 18 הזקוקות לסיוע מקיף הכולל קורת גג לתקופת זמן של עד שנה. ההוסטלים פועלים בתל אביב ובחיפה ומהווים מסגרת מובנית שמאפשרת לנשים להתמודד עם המשברים בשלב היציאה ממעגל הזנות ובכלל זה דיוור, חינוך להרגלי חיים נורמטיביים, שיקום תעסוקתי וכדומה. להוסטלים מגיעות נשים שעברו את שלב הגמילה מסמים (אם היו מכורות), ולאחר שהביעו מוטיבציה לביצוע שינוי באורח חייהן. כל הוסטל מכיל עד 12 נשים וצעירות (או 14 במקרה של עומס), בשני מסלולי טיפול נפרדים: מסלול לנשים ומסלול לצעירות.<sup>32</sup> **בשנת 2012 טופלו במסגרת ההוסטלים 58 נשים: 41 נשים נקלטו בתל אביב ו-17 בחיפה.** בשנת 2011 נקלטו בהוסטלים 77 נשים: 40 נשים בתל אביב ו-37 בחיפה;

**מרכז יום וערב** – מרכזי היום והערב מהווים מסגרת טיפולית יומיומית לנשים וצעירות הנמצאות בשלבי יציאתן ממעגל הזנות. במסגרת המרכזים מקבלות הנשים טיפול נפשי פרטני וקבוצתי, סיוע ברכישת מיומנויות מקצועיות בסיסיות, השלמת השכלה וכדומה. כיום קיימים שלושה מרכזי יום הפועלים בתל אביב, חיפה, ובאר שבע, חמישה ימים בשבוע משעות הבוקר עד שעות אחה"צ. המרכז בתל אביב משמש גם כמרכז ערב ופועל גם בשעות אחה"צ והערב. יצויין כי תוכנית זו מוכרת כתכנית שיקום במוסד לביטוח לאומי לצורך קבלת גמלת הכנסה. **בשנת 2012 טופלו במרכזי היום 171 נשים: 102 נשים הגיעו למרכז בתל אביב, 42 נשים הגיעו למרכז בחיפה ו-27 למרכז בבאר שבע.** בשנת 2011 טופלו במרכזים סך הכל 174 נשים: 84 נשים הגיעו למרכז בתל אביב לטיפול יומי אינטנסיבי (כשליש מהן הגיעו מההוסטל). 46 נשים הגיעו למרכז בחיפה ו-44 למרכז בבאר שבע;

**מסלול אמבולטורי** – מסלול זה החל לפעול בשנת 2011 והוא מיועד לנשים אשר אינן מעוניינות או זקוקות לטיפול אינטנסיבי, שנמצאות בשלב הראשוני של הקשר הטיפולי ובמקביל עדיין עוסקות בזנות פעילה וכן לבוגרות ההוסטל ומרכזי היום שזקוקות להמשך ליווי וקשר טיפולי. מסלול זה כולל טיפול פרטני או קבוצתי וכן פעילויות העשרה וקורסים מקצועיים והוא מתקיים במרכזי היום והערב בתל

<sup>30</sup> שם.

<sup>31</sup> הוועדה לקידום מעמד האישה, פרוטוקול מס' 127, "דיווח על יישום תוכניות: 1. תוכנית לטיפול בנפגעי תקיפה מינית; 2. תוכנית טיפול להוצאת נשים ממעגל הזנות", 12 במאי 2008.

<sup>32</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [נשים במעגל הזנות](#), תאריך כניסה: 18 ביולי 2013.



אביב ובחיפה. בשנת פעילותו הראשונה קלט המסלול בתל אביב 7 נשים, בשנה השנייה פנו אליו 13 נשים חדשות ובשנה האחרונה טופלו במסלול זה 26 נשים.<sup>33</sup>

בנוסף למרכיבים אלו, מתקיימים סיורי שטח המיועדים ליצירת קשר עם נשים במעגל הזנות.

### 3. תקציב התוכנית<sup>34</sup>

כאמור, בינואר 2007, הודיע ראש הממשלה דאז אהוד אולמרט כי בכוונת הממשלה להשקיע בשנתיים הקרובות 15 מיליון ש"ח בתוכנית לטיפול בבעיית הזנות; 10 מיליון ש"ח בשנת 2007 ו-5 מיליון ש"ח בשנת 2008. בישיבת מעקב בספטמבר 2007 דווח כי התקציב יעמוד על 10 מיליון ש"ח בבסיס התקציב החל משנת 2008 וכן יינתן סכום חד פעמי של חמישה מיליון ש"ח.<sup>35</sup> מאז תחילת הפעלתה, ממומנת התוכנית במימון ממשלתי מלא ומופעלת על-ידי הרשויות המקומיות בתל אביב, חיפה ובאר שבע.<sup>36</sup> בשנים הראשונות התקציב הוקצה במסגרת משרד ראש הממשלה ומשם הועבר למשרדים המבצעים. לדברי ורד סוויד, מנהלת הרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה, העברת התקציבים באמצעות משרד ראש הממשלה יצרה סרבול בהפעלת התוכנית ולכן הוחלט כי החל משנת 2013 תקציב התוכנית ייכלל בבסיס התקציב של המשרדים המבצעים.<sup>37</sup> עיקר התקציב שהוקצה לתוכנית מבוצע באמצעות משרד הרווחה והשירותים החברתיים, והיתר באמצעות משרדי הבריאות, החינוך וראש הממשלה. נציין, כי התקנה התקציבית בה נכלל תקציב התוכנית, כוללת גם תקציבים המופנים לתחום הטיפול בנפגעות תקיפה מינית, וכמחצית מהתקציב בתקנה מיועד לתוכנית זו. מצב זה מקשה בפיקוח על ניצול התקציבים המופנים לטובת התוכנית.

מנתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים עולה כי עד לשנת 2011 התקציב הבסיסי של התוכנית שבאחריות משרד הרווחה עמד על 6.4 מיליון ש"ח בשנה אליהם התווספו מידי שנה כספי עודפים שנתרו מהסכום החד פעמי של חמישה מיליון ש"ח שהוקצו כאמור. בשנת 2012 נוצלו עודפים אלו, וממילא תקציב התוכנית היה אמור להסתכם בכ-6.4 מיליון ש"ח בלבד. עם זאת, לדברי משרד הרווחה והשירותים החברתיים, המשרד ספג בשנה זו את ההפחתה בתקציב והשווה את תקציב שנת 2012 לתקציב השנה הקודמת, כך שהוא עמד בפועל על כ-7 מיליון ש"ח.<sup>38</sup> בנוסף נציין, כי לדברי הרשות לקידום מעמד האישה, ההפחתות הרוחביות שנעשו במהלך שנת 2012 בכלל תקציבי משרדי הממשלה לא פגעו בתקציב התוכנית, שכן המשרד דאג שהתקציב שהועבר למשרדים השונים למימון התוכנית יישאר ברמתו המקורית.<sup>39</sup>

<sup>33</sup> ענת זמיר-קציר, מנהלת מרכז היום, סלעית, מתוך: לא עוד שקופות – חוברת סיכום שלוש שנות פעילות, סלעית, מרץ 2012.  
<sup>34</sup> איסוף נתוני התקציב וכתובת פרק זה נעשו בסיוע אליעזר שוורץ, המחלקה לפיקוח תקציבי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

<sup>35</sup> הוועדה לקידום מעמד האישה, פרוטוקול מס' 78, "דיווח על יישום התוכנית לטיפול בנפגעות תקיפה מינית ולהוצאת נשים ממעגל הזנות", 11 בספטמבר 2007.

<sup>36</sup> אפרת שרעבי, מפקחת ארצית לטיפול בנפגעי תמות ונשים בזנות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב. הועבר על-ידי ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 21 ביולי 2013.

<sup>37</sup> ורד סוויד, מנהלת הרשות למעמד האישה, משרד ראש הממשלה, שיחת טלפון, 14 ביולי 2013.

<sup>38</sup> אפרת שרעבי, מפקחת ארצית לטיפול בנפגעי תמות ונשים בזנות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב. הועבר על-ידי ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 21 ביולי 2013.

<sup>39</sup> ורד סוויד, מנהלת הרשות למעמד האישה, משרד ראש הממשלה, שיחת טלפון, 23 ביולי 2013.

בשנת 2013 תקציב התוכנית במשרד הרווחה והשירותים החברתיים עומד על 6.4 מיליון ש"ח בדומה לתקציב הבסיסי (ללא עודפים) שהוקצה בשנים קודמות. המשמעות היא שהתקציב הזמין בפועל לטובת מבצעי התכנית בשטח נמוך מבשנים קודמות, ומבחינתם מדובר בקיצוץ תקציב למרות שלא חל קיצוץ בבסיס התקציב הממשלתי. הירידה בתקציב הזמין למפעילי התכנית הביאו אותם לצמצום כוח אדם וכתוצאה מכך לפגיעה ביכולת לתת מענה לנשים. לפי משרד הרווחה, "נוכח התנגדותן של הרשויות המקומיות להשתתפות במימון התוכנית, כמקובל בשירותי רווחה, קיים חוסר תקציבי לקיים את התוכניות על פי הצרכים העולים בשטח ובוודאי קושי להרחבתן".<sup>40</sup>

כאמור, נוסף על התקציב המבוצע באמצעות משרד הרווחה, כוללת התכנית תקציב נוסף המבוצע באמצעות יתר המשרדים השותפים לתכנית. התקציב השנתי של התכנית במשרד הבריאות עומד בשנים האחרונות על כ-1.6 מיליון ש"ח לטובת מימון המרפאות הניידות בשטח. בהקשר יש לציין כי לפי משרד הבריאות, התקציב למימון המרפאות הניידות לא השתנה בשנים האחרונות למרות העלייה בעלות הפעילות לרבות בגין עליית מחירי התרופות והדלק.<sup>41</sup>

בנוסף, קיים תקציב של כמה מאות אלפי ש"ח נוספים לפעילות באמצעות משרד החינוך, המתחלק בין היחידה למיניות ומניעת פגיעה בילדים ובני נוער והיחידה למגדר ושוויון בין המינים<sup>42</sup> ומשרד ראש הממשלה.

מנתונים אלו עולה, כי סך התקציב השנתי המוקצה בבסיס התקציב לטובת מימון התכנית מסתכם בכ-8.5 מיליון ש"ח, הנמוך מהסכום שהוצג בשנת 2007 ועמד על 10 מיליון ש"ח. עם זאת כאמור, בשנים האחרונות נוספו גם עודפי תקציב לטובת התכנית והתקציב בפועל היה מעט גבוה יותר אך עדיין נמוך מ-10 מיליון ש"ח.

כאמור, כיוון שהתוכנית מופעלת על-ידי מספר משרדי ממשלה ואין לה תקנה ייעודית נפרדת קשה לעקוב אחר העברת התקציב וניצולו. לדברי משרד הרווחה והשירותים החברתיים, החל משנת 2014 תתקצב התכנית במשרד בתקנה תקציבית נפרדת, וממילא יכולת הפיקוח על תקציב זה תהיה יעילה יותר.<sup>43</sup> בנוסף, לפי משרד הרווחה בשנת 2014 תעבור התוכנית לתקצוב בשיטת התעריף, לאחר שנבנו ואושרו תעריפים עבור מרכיבי התוכנית.<sup>44</sup>

#### 4. הפרויקטים הקיימים

כאמור, במסגרת התוכנית הוקמו שלושה פרויקטים עירוניים: "סלעית" בתל אביב, "אופק נשי" בחיפה ו"בשבילך" בבאר שבע. כמו כן, התוכנית מופעלת בצורה חלקית גם באילת. בפרק זה יוצג כל פרויקט תוך התייחסות למרכיבי התוכנית ולמספר אנשי הצוות, למאפייני הנשים המטופלות, לקשיים בהפעלת התוכנית וכן להמלצות. יודגש כי ייתכן מצב בו אישה אחת נספרת מספר פעמים בשל מעבר ממסגרת למסגרת (לדוגמה מדירת חירום להוסטל או מהוסטל למרכז יום) ולכן ייתכן ומספר הנשים המטופלות

<sup>40</sup> ש.ם.

<sup>41</sup> ישראלה דנינו, מרכזת ארצית תחום אלימות נגד נשים, משרד הבריאות, שיחת טלפון, 23 ביולי 2013.

<sup>42</sup> הילה סגל, ראש היחידה למיניות ומניעת פגיעה בילדים ובני נוער, משרד החינוך, שיחת טלפון, 23 ביולי 2013.

<sup>43</sup> אפרת שרעבי, מפקחת ארצית לטיפול בנפגעי כתות ונשים בזנות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 23 ביולי 2013.

<sup>44</sup> ש.ם.

בפועל בכל פרויקט נמוך יותר. לפיכך במסמך זה מדובר על מספר הפניות ולא על מספר הנשים, שכן אישה אחת יכולה לפנות מספר פעמים.

#### 4.1. "סלעית" והמרפאה הניידת – תל אביב<sup>45</sup>

##### מרכיבי התוכנית ואנשי הצוות

התוכנית כוללת דירת חירום הממוקמת בתחנה המרכזית, הוסטל שיקומי ושתי דירות מעבר שנפתחו כהמשך לטיפול בהוסטל (נותנות מענה לשש נשים) וממומנות מסיוע בשכ"ד לו זכאיות הנשים ממשרד השיכון, וכן מרכז יום בו ניתן דגש על הכשרה מקצועית ושילוב בעולם התעסוקה. במרכז מתקיימים מסלול בוקר ומסלול ערב לנשים שכבר שולבו בתעסוקה וכן המסלול האמבולטורי. כמו כן, מתקיימים סיורי שטח ליצירת קשר עם נשים בזירות הזנות. בנוסף, התוכנית מפעילה את קו החירום הארצי, אשר תואר לעיל, המופעל על-ידי רכזת מקצועית ומתנדבות שעברו הכשרה למתן מענה תמיכתי בטלפון.<sup>46</sup>

**בפרויקט סלעית כיום 19.45 משרות, לאחר שבשנים קודמות עמד מספר המשרות על 21.25.** מדובר בקיצוץ של 2.25 משרות. לדברי נעמה רבלין, מנהלת סלעית, הירידה במספר המשרות נובעת מירידה של 10% בתקציב סלעית לשנת 2013, כפי שיפורט בהמשך.

##### חלוקת התקציב

עד לשנת 2013 עמד תקציב "סלעית" על כ-3,790,000 ש"ח כאשר בשנת 2013 קוצץ התקציב ב-10% ועמד על 3,449,000 ש"ח; 2,200,000 ש"ח הוקצו לכוח אדם, כמיליון לתפעול ושכירות, 20 אלף ש"ח שולמו לעיריית תל אביב ו-200 אלף ש"ח לתוכנית ערים בלילה.

##### מאפייני הנשים המטופלות

במהלך ארבע שנות פעילות סלעית הגיעו לסלעית כ-800 פניות, כאשר בכל שנה במוצע מגיעות בין 300 ל-400 פניות. על פי נתוני משרד הרווחה **בשנת 2012 מספר הפניות של נשים לדירת החירום, למרכז היום, להוסטל ולדירות המעבר במסגרת "סלעית" עמד על 303**, ובשנת 2011 על 272.<sup>47</sup> על פי נתונים שנאספו בסלעית כרבע מהנשים הפונות לסלעית הן צעירות בגילאי 18-24. גיל כניסתן של הפונות לזנות נע בממוצע בין 12 ל-17. 90% מהנשים הפונות עברו תקיפה וניצול מיני בילדותן. באשר לפונות לקו הסיוע עולה כי מרביתן עובדות במכוני ליווי, דירות דיסקרטיות וכדומה ולא בזנות רחוב. כמו כן, מרבית הפניות הן בבקשת סיוע משפטי ובשל הסתבכות בחובות.

בהתייחס לתהליך השיקומי שעוברות הנשים עולה כי רבע מהנשים הפונות משתלבות במסלול השיקומי. למעלה משליש מהנשים אשר פונות לדירות החירום וקו הסיוע (קרי, למסלול למזעור נזקים) ממשיכות למסלול השיקומי. 40% מהנשים במסלול השיקומי משתלבות בשוק התעסוקה.

##### קשיים בהפעלת התוכנית והמלצות

<sup>45</sup> סלעית – סיוע לנשים במעגל הזנות, נתונים שהועברו לוועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות על ידי נעמה רבלין מנהלת סלעית, 3 ביולי 2013.

<sup>46</sup> הפרויקט כולל גם את תוכנית "ערות בלילה" המופעל על ידי עמותת עלם ומיועד לאיתור נערות. כאמור, מסמך זה דן בתוכניות המיועדות לנשים בגירות ולכן אינו כולל פירוט של תוכנית זו.

<sup>47</sup> אפרת שרעבי, מפקחת ארצית לטיפול בנפגעי כותות ונשים בזנות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב. הועבר על-ידי ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 21 ביולי 2013.

כאמור, קושי מרכזי אותו מציינת נעמה ריבלין, מנהלת סלעית, הוא הקיצוץ התקציבי אשר הוביל לצמצום כוח אדם ופגם בתפעול השוטף של המסגרות וצפוי להוביל לסגירת קו הסיוע והאיתור בשנת 2014.<sup>48</sup> לדברי ריבלין, יש לפעול להחזרת התקציב המקורי בהתאם לתוכנית שהוגשה בשנת 2008 ובכך למנוע את סגירת קו הסיוע והאיתור ולפתח תוכניות ומענים החסרים בתוכנית הנוכחית ובהם: הפעלת דירות מעבר (דירות המשך) לנשים, פיתוח תוכנית לאימהות וילדיהן אשר תכלול, בין היתר, דירות מעבר עבורן, (היום הן אינן יכולות להשתקם בהוסטל עקב אי התאמת המסגרת לצרכי אימהות לילדים עד גיל שש), הכשרות מקצועיות ומלגות לימודים לנשים המשתקמות וכן ליווי פסיכיאטרי מותאם לנשים.

### המרפאה הניידת בתל אביב

בנוסף לאמור לעיל, פועלת ברחבי גוש דן מרפאה ניידת המסיירת מידי ערב בזירות של זנות. בנוסף לטיפול הרפואי, נשים בזנות מקבלות במרפאה ניידת בתל-אביב טיפול פסיכו-סוציאלי הכולל רשת של שירותי תמיכה וטיפול פרטני וקבוצתי. כך לדוגמה במסגרת הטיפול הקבוצתי מתקיים יום "רביעי נשי" בו מגיעות הנשים לדירה של הרשות למלחמה בסמים ומוצעים להם שירותים בסיסיים כגון אוכל, מקלחת ובגדים וכן מעגל תמיכה קבוע אשר מונחה על-ידי מדריכה טיפולית של המרפאה, מתנדבות ואיש הרשות למלחמה בסמים. בנוסף לפעילות המיועדת לנשים העוסקות בזנות פועלת המרפאה במסגרת התוכנית לקיום סדנאות בנושא זנות לאנשי מקצוע ובהם עובדות סוציאליות, צוותי חינוך וטיפול וכן מתקיימות סדנאות לבני נוער. להלן מספר נתונים מרכזיים אודות פעילות המרפאה בשנת 2012:

- נשות צוות המרפאה הניידת קיימו 265 סיורים ובדקו 487 נבדקים שונים מתוכם 380 נשים ו-10 טרנסג'נדריות;
- במהלך שנת 2012 הוגש סיוע פסיכו-סוציאלי ל-84 נשים, מתוכן 34 נשים השתתפו באופן עקבי בשיחות פרטניות. לדברי יעל גור, מנהלת המרפאה, מדובר בירידה מסוימת במספר המטופלות הפרטניות בהשוואה לשנת 2011 הנובעת בעיקר מהעובדה כי במהלך חצי שנה לא אוישה משרת העובדת הסוציאלית האחראית על קיום קשרים טיפוליים פרטניים;
- בשנה זו יצר צוות הניידת קשרי היכרות ראשוניים עם 350 נשים חדשות, כאשר בסך הכל התקיימו 535 קשרי טיפול;
- בוצעו 140 ליוויים של נשים לגורמים דוגמת לשכת הרווחה, בית משפט, מרכז יום או הוסטל "סלעית";
- התקיימו 43 ימי פעילות במסגרת פרויקט "רביעי נשי" המתואר לעיל. לימי הפעילות הגיעו 282 נשים: 141 הגיעו עצמאית והיתר באמצעות ניידת הרחוב.

<sup>48</sup> נעמה ריבלין, מנהלת סלעית, מכתב, 22 ביולי 2013.

**מרכיבי התוכנית ואנשי הצוות**

פרויקט "אופק נשי" בחיפה כולל דירת חירום, הוסטל ומרכז יום אשר פועל חמישה ימים בשבוע בשעות הבוקר ואחר הצהריים ובמסגרתו מתקיים טיפול אישי וקבוצתי וכן סדנאות שונות. בנוסף המרכז מקיים תוכנית שיקום תעסוקתי הכוללת מפגשים פרטניים ומפגשים קבוצתיים מתוך מטרה להקנות כלים להשתלבות בשוק העבודה.<sup>50</sup> כמו כן, ישנה מרפאה ניידת הכוללת שתי עובדות סוציאליות, רופא גניקולוג, אחות, מנטורית, נהג ועובדת סוציאלית.<sup>51</sup>

צוות דירת החירום כולל מנהלת במשרה מלאה, משרת מדריכה 24 שעות ביממה בכל ימות השבוע (המשרה מתחלקת בין שש מדריכות) ומתנדבת. צוות ההוסטל כולל מנהלת במשרה מלאה ומשרת מדריכה 24 שעות ביממה בכל ימות השבוע (המשרה מתחלקת בין 4 מדריכות). צוות מרכז היום כולל מנהלת במשרה מלאה, עובדת סוציאלית ב-150% משרה (מתחלקת בין 3 עובדות), רכזת תעסוקה במשרה מלאה ו-6 מנחים ומורים אשר מועסקים לפי שעה. בנוסף, בפרויקט מועסקת מזכירה בשלושת רבעי משרה.

**מאפייני הנשים המטופלות**

**בשנת 2012 מספר הפניות של נשים לדירת החירום, למרכז היום ולהוסטל במסגרת "אופק נשי" עמד על 132, ובשנת 2011 על 162.<sup>52</sup> בחודשים ינואר-יוני 2013 השתלבו במסלולי הפרויקט השונים 122 פניות של נשים מטופלות; 58 נשים השתלבו בדירת החירום, 24 בהוסטל ו-40 במרכז יום. 47% מהנשים הפונות במהלך בתקופה האמורה עסקו בזנות רחוב (58 נשים) ו-53% בזנות מכונים ודירות. בהתייחס לגיל הנשים עולה כי כשני שלישים מהנשים המטופלות הן מעל 25 (80 נשים). 86% מהנשים המטופלות סובלות מבעיית התמכרות ו-43% סובלות מבעיות נפשיות.**

הנשים מגיעות ל"אופק נשי" במגוון דרכים: כ-40% מהנשים מגיעות לדירת חירום פונות לתוכנית באופן עצמאי בעקבות מידע שקיבלו מחברות או בליווי חברה וכשליש מהן מגיעות בעקבות הפנייה של השירותים בקהילה דוגמת שירותי הרווחה העירוניים או המשטרה. כמחצית מהנשים מגיעות להוסטלים מאותרות על-ידי המרפאה הניידת או דירת החירום או פרויקט "ערות בלילה" וכ-30% מופנות על ידי גורמים בקהילה. מרבית הנשים מגיעות למרכז היום (47%) מאותרות אף הן על-ידי המרפאה הניידת, דירת החירום או "ערות בלילה" וקרוב ל-30% פונות עצמאית.

בהתייחס לתהליך השיקומי שעוברות הנשים עולה כי 29% מהנשים מגיעות לדירת החירום (קרי, למסלול למזעור נזקים) התחילו תהליך שיקומי. 29% מהנשים המטופלות שולבו בעבודה בעיקר כמוכרות, פועלות במפעלים וניקיון משרדים. 33% מהנשים בהוסטל הוכרו כסובלות מנכות, מרביתן נכות נפשית.

<sup>49</sup> ביאטריז רוזן כץ, מנהלת "אופק נשי", דואל, 18 ביולי 2013.

<sup>50</sup> הפרויקט כולל גם את תוכנית "ערות בלילה" המופעל על ידי עמותת עלם ומיועד לאיתור נערות. כאמור, מסמך זה דן בתוכניות המיועדות לנשים בגירות ולכן אינו כולל פירוט של תוכנית זו.

<sup>51</sup> "סיוע ראשוני לנשים ולנערות בזנות". חוברת מידע בשיתוף מספר גופים ובהם משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אופק נשי, עיריית חיפה וארגון אישה לאישה.

<sup>52</sup> אפרת שרעבי, מפקחת ארצית לטיפול בנפגעי תת-ונשים בזנות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב. הועבר על-ידי ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 21 ביולי 2013.



### קשיים בהפעלת התוכנית והמלצות

לדברי ביאטריז רוזן כץ, מנהלת "אופק נשי", קיימים מספר קשיים בהפעלת התוכנית כאשר **הקושי העיקרי נוגע לתקציב** ובכלל זה קיצוץ של 10% בתקציב 2013 והעברה מאוחרת של התקציב בשנים קודמות אשר מנעה את ניצולו. לדברי רוזן כץ, הדבר הוביל **לצמצום כוח האדם ופגם ביכולת התוכנית לתת מענה לפניית**. קשיים נוספים הנגזרים מהקושי התקציבי אותם מציינת רוזן כץ הם העדר תקציב למימון לימודים להכשרה מקצועית; העדר טיפול פסיכיאטרי; העדר תקציב המיועד לטיפול שנייני (עבור נשים אשר סובלות מבעיות שנייני קשות שמקשות על שילובן בעבודה) ובלאי קשה של הציד והמבנה. כמו כן, מדבריה של רוזן כץ עולה כי קיימים קשיים הנוגעים גם לצוות הפרויקט ובהם העובדה כי בשל מגבלות תקציביות יש רק מדריכה אחת בכל משמרת כאשר בתקופות מסוימות יש קושי ופחד של המדריכות להישאר לבד וכן השפעות נפשיות על הצוות אשר יוצרות טראומה קשה שדורשת הדרכה מקצועית לעיבוד הטראומות. כנגזרת של הקושי התקציבי מציעה רוזן כץ, בין היתר, קידום חקיקת שיקום נשים העוסקות בזנות ובכלל זה סיוע מוגדל בדיור, טיפול נפשי, שיקום תעסוקתי, מימון לימודים ומימון טיפולי שנייני; קידום חקיקה שתאפשר השקעת כספים שהוחרמו בפשיטות על מכונים ודירות ליווי, בשיקום נשים העוסקות בזנות.

### 4.3. "בשבילך" – באר שבע<sup>53</sup>

#### מרכיבי התוכנית ואנשי הצוות

בבאר שבע יש מרכז יום המציע, בין היתר, טיפול, ליווי ותמיכה. **אין מענה לינתי** ובמידת הצורך מופנות הנשים למרכזים אחרים דוגמת "סלעית" לדירת חירום או להוסטל.

תהליך איתור הנשים כולל סיורים קבועים במוקדי זנות מקומיים וכן במקומות אליהם מגיעות נשים כגון מרכז חלוקת מזרקים למכורים (מרכז יזהר). כמו כן, מתבצע איתור של הנשים דרך שירותים משיקים.

צוות התוכנית כולל עו"ס מנהלת במשרה מלאה, אם בית בחצי משרה, מדריכה מנטורית ברבע משרה ואחות אשר שולבה בתוכנית החל מהשבוע האחרון בחלקיות משרה מתוך רצון להרחיב את המענה הבריאותי והרפואי ולסייע באיתור נשים בזנות דיסקרטית.

#### מאפייני הנשים המטופלות

**למרכז "בשבילך" מוכרות כ-55 נשים** המקבלות מענים על הרצף שבין מזעור נזקים לטיפול ושיקום מתוכן כ-45 נמצאות בזנות רחוב באר שבע ו-10 בזנות דיסקרטית (מכונים), דירות וליווי מחוץ לבאר שבע). 15 נשים מכורות לסמים, 25 נשים צורכות מתאדון ו-15 לא מכורות.

### קשיים בהפעלת התוכנית והמלצות

לדברי מנהלת "בשבילך", עו"ס יהודית אילת אוזן, הקושי העיקרי בהפעלת התוכנית הוא **קושי תקציבי**, כאשר תוכנית "בשבילך" מתקצבת באופן שלא מאפשר את ביסוסה או התרחבותה. בשל קשיים תקציביים צומצם היקף משרתה של המדריכה-מנטורית שתפקידה לעסוק באיתור נשים ולשמש כמנטורית עבורן, מחצי משרה לרבע משרה. קשיים נוספים בהפעלת התוכנית הם **העדר מסגרות לינה**

<sup>53</sup> יהודית אילת אוזן, מנהלת "בשבילך", דואל, 17 ביולי 2013.

וקושי באיתור נשים בזנות דיסקרטית. גם לדברי אפרת שרעבי, מפקחת ארצית לטיפול בנפגעי כותות ונשים בזנות במשרד הרווחה, בכדי לתת רצף של מענים לתושבות הדרום, יש צורך בהרחבת המענה הקיים בבאר שבע, כאשר התקציב המועבר ממשרד הרווחה עומד על כ-300,000 ש"ח בלבד.<sup>54</sup>

#### 4.4. אילת<sup>55</sup>

כאמור, התוכנית מופעלת באילת בצורה חלקית, כאשר מאוקטובר 2012 מתבצע בעיר פרויקט איתור נשים וצעירות במעגל הזנות על ידי עמותת על"ם. במסגרת הפרויקט הקיים נבחנת האפשרות לשלב ניידת רפואית בדומה לאלו הפועלות בתל אביב ובחיפה. כמו כן, ועדת היגוי פועל בנושא ושותפים בה נציגים משירותי הרווחה באילת, משרד הרווחה, משרד הבריאות, עמותת על"ם ועוד. בנוסף, לפי המשרד בימים אלו מתבצעת חשיבה בשיתוף הגורמים המקצועיים בשטח אודות שיפור איתור הנשים וכן אודות המענים הנדרשים לאילת שנגזרים ממאפייני זנות מובחנים.

#### סיכום

מדברי מנהלות הפרויקטים בתל אביב, חיפה ובאר שבע, עולה כי הקושי העיקרי בהפעלת התוכנית הוא קושי תקציבי אשר הוביל לקיצוץ בכוח אדם ופוגם בהפעלה השוטפת של מסלולי התוכנית או בהרחבתה בהתאם לצרכים העולים מן השטח. כמו כן, דגש רב ניתן לצורך במימון פתרונות דיור, מימון טיפול פסיכיאטרי לנשים ומימון לימודים והכשרה מקצועית. חיזוק לצורך בפתרונות אלו ניתן למצוא גם בספרות המקצועית בנושא כאשר אחת ההמלצות היא "להציע לנשים ששרדו זנות מעורבות פסיכיאטרית ולקדם פתרונות דיור ותעסוקה לנשים שהצליחו לצאת מהזנות".<sup>56</sup> נקודה נוספת אשר לא עלתה מדברי מנהלות הפרויקטים, אך שבה ועולה בספרות היא **פיתוח שירותים ומענים הולמים במסגרת התוכנית לטרנסג'נדריות**.<sup>57</sup> יצויין כי בשנת 2012 טופלו במסגרות השונות בתל אביב וחיפה 34 טרנסג'נדריות.<sup>58</sup> המלצות נוספות הן הרחבת התוכנית כך שתהיה בפריסה ארצית תחת סמכות ניהולית אחת ובנוסף שימת דגש על הכשרות של עובדי ציבור הבאים במגע עם נשים בזנות וכן הטמעת תוכנית קידום בריאות ארצית למניעת תחלואה במין.<sup>59</sup>

<sup>54</sup> אפרת שרעבי, מפקחת ארצית לטיפול בנפגעי כותות ונשים בזנות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב. הועבר על-ידי ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 21 ביולי 2013.

<sup>55</sup> הנ"ל, דוא"ל, 22 ביולי 2013.

<sup>56</sup> יעל גור, טל לויין-רוטברג ויונתן מרטון, משרד הבריאות, לשכת הבריאות המחוזית תל אביב, מרכז רפואי לוינסקי, "זנות בישראל – תמונת מצב עדכנית".

<sup>57</sup> יעל גור, טל לויין-רוטברג ויונתן מרטון, משרד הבריאות, לשכת הבריאות המחוזית תל אביב, מרכז רפואי לוינסקי, "זנות בישראל – תמונת מצב עדכנית"; לא עוד שקופות – חוברת סיכום שלוש שנות פעילות, סלעית, מרץ 2012.

<sup>58</sup> אפרת שרעבי, מפקחת ארצית לטיפול בנפגעי כותות ונשים בזנות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב. הועבר על-ידי ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 21 ביולי 2013.

<sup>59</sup> יעל גור, טל לויין-רוטברג ויונתן מרטון, משרד הבריאות, לשכת הבריאות המחוזית תל אביב, מרכז רפואי לוינסקי, "זנות בישראל – תמונת מצב עדכנית".