

# חלק ה': התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון - רקע, עקרונות ודרכי פעולה בשנתיים הראשונות ליישום

| טלל דולב\* |

## מבוא

התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון היא תוכנית בין משרדית המכוונת לצמצום את היקף מצבי הסיכון בקרב ילדים ובני נוער בהתאם ל-13 יעדים שהוצבו על ידי הממשלה והועדה הבין משרדית המקצועית. שישה משרדי ממשלה חברו יחד על מנת לממש את החלטת הממשלה לאמץ וליישם את מסקנות ועדת ראש הממשלה לילדים ונוער בסיכון (ועדת שמיד): משרד הרווחה והשירותים החברתיים מוביל ומתכלל את התוכנית; משרד החינוך שותף להפעלת התוכנית במחוזות; משרדי הבריאות, קליטת העלייה, בטחון הפנים ותמי"ת לוקחים כל אחד חלק פעיל בתוכנית וביישומה. בנוסף שותפים בתוכנית מרכז השלטון המקומי וגיוינט ישראל, המשתתפת ביישום המרכיב של התכנית לגיל הרך במסגרת מה שמכונה "התחלה טובה".

התוכנית מופעלת ב-56 יישובים ואגדים ברחבי הארץ, בהם מתגוררים כמחצית הילדים והנוער בסיכון בישראל. לתוכנית מתווה תקציבי רב שנתי, של חמש שנים בהיקף של 155 מיליון שקלים בשנה בהבשלה מלאה. בעת כתיבת שורות אלה, סיים הרוב המכריע של היישובים הנכללים בתוכנית תהליכים של מיפוי כלל הילדים ובני הנוער בסיכון בתחומן ושל תכנון שיטתי של המענים הנחוצים להם. היישובים עוסקים בהקמה ובראשית ההפעלה של אותם מענים עבור הילדים והמשפחות.

התוכנית הלאומית מבוססת על הלמידה והמסקנות של ועדת ראש הממשלה לילדים ולנוער בסיכון. התוכנית מושתתת על מספר עקרונות חדשניים שהומלצו על ידי הועדה ותורגמו לדרכי פעולה המהווים מתווה ליישום התוכנית. במסמך זה מתוארים בקצרה הרקע להקמת ועדת ראש הממשלה

\* מנהלת התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון.

ולתוכנית הלאומית, עקרונות התוכנית, המבנה הארגוני ודרכי הפעולה כמו גם שלבי היישום שהושלמו עד כה והאתגרים לעתיד.

### **הרקע לתוכנית ועדת ראש הממשלה לילדים ולנוער בסיכון ומסקנותיה**

#### **ועדת ראש הממשלה לילדים ולנוער בסיכון**

ועדת ראש הממשלה לילדים ולנוער בסיכון ובמצוקה (ועדת שמיד) מונתה על ידי ראש הממשלה מר אריאל שרון ושר הרווחה מר זבולון אורלב בשנת 2004. הועדה מונתה על מנת ללמוד את המצב הקיים ולהמליץ על מדיניות מקיפה להתמודדות עם האתגרים העומדים בפני ילדים ונוער בסיכון ובמצוקה בישראל. פרופסור הלל שמיד מהאוניברסיטה העברית מונה לעמוד בראש הועדה וכחברי ועדה מונו כ-30 אנשי מקצוע בתחום הילדים והנוער בסיכון שייצגו את משרדי הממשלה, המגזר השלישי, הרשויות המקומיות, האקדמיה ומגזרים שונים בחברה הישראלית. בנוסף לחברי הועדה, השתתפו עוד כ-150 אנשי מקצוע בועדות המשנה (דוח ועדת ראש הממשלה לילדים ולנוער בסיכון ובמצוקה, 2006).

ועדת ראש הממשלה הוקמה על רקע הדאגה הגוברת להדרדרות מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה. הדרדרות זו תוארה כתוצאה של המשבר הכלכלי שפקד את ישראל בתחילת העשור הקודם וכתוצר של השינויים הגדולים במדיניות הרווחה, כחלק ממדיניות הממשלה לטיפול במשבר. המשבר הכלכלי, הגידול בהיקף העוני בקרב ילדים ובני נוער והשינויים במדיניות הקצבאות עוררו דאגה ביחס למצבם של הילדים החלשים והפגיעים ביותר בחברה. מתוך כך עלה הצורך לבחון את השינויים הנדרשים במדיניות כלפיהם.

הדאגה לגורלם של ילדים ונוער בסיכון היוותה בסיס להקמת הועדה, אולם הועדה לא הוקמה בחלל ריק. בחמש עשרה השנים שקדמו להקמת הועדה התחוללו שינויים מרחיקי לכת בחשיבה על ילדים בכלל וילדים בסיכון בפרט.

#### **המדיניות והשירותים לילדים ולנוער בסיכון בשנים שקדמו להקמת הועדה**

ילדים ובני נוער בסיכון הגיעו למוקד המודעות הציבורית לקראת סוף שנות השמונים של המאה הקודמת, בעקבות מספר אירועים שזכו להד תקשורת נרחב וחשפו בפני הציבור וקובעי המדיניות את הקשיים והסכנות העומדים בפני הילדים ובני הנוער האלה. בשנת 1989, בעקבות רצח הילדה מורן בטבריה, על ידי בן משפחה, התחדד הצורך לספק הגנה לילדים ובני נוער

הסובלים מהתעללות ומהזנחה קשים. בעקבות הרצח יזמו ארגונים למען ילדים ונוער בסיכון - ובראשם המועצה הלאומית לשלום הילד - את התיקון לחוק העונשין הידוע כחובת הדיווח על ילדים הסובלים מהתעללות ומהזנחה. באותה התקופה, על רקע פרסומים חוזרים ונשנים אודות בני נוער שנשרו מבית הספר ונמצאים ללא מסגרת עיסוק נורמטיבית, החל משרד החינוך בהפעלת מדיניות למניעת נשירה מבתי ספר ובד בבד הורחב חוק לימוד חינוך כדי לאפשר השלמת השכלה במסגרת הקהילה לבני נוער שנשרו מהלימודים.

התפתחויות אלה ציינו נקודת מפנה בחשיבה על ילדים ובני נוער בסיכון בחברה הישראלית, בכך שהעמידו במוקד את הדאגה לילדים עצמם ולבני משפחותיהם כפרטים המתמודדים עם קשיים המחייבים מתן סיוע מתוך השירותים החברתיים על פי צרכיהם. הילדים ובני הנוער זכו לתשומת לב על בסיס אינדיבידואלי ולא עקב השתייכותם לקבוצה מוחלשת, מגורים בשכונת שיקום או בתנאי חיים המאופיינים בעוני או מצוקת דיור. הקריטריונים של ההתערבות והמדיניות נשענו על בחינת קיומה של הזנחה או התעללות, נשירה מבית הספר והיעדר מסגרת נורמטיבית וכד'. במקביל, השינויים במדיניות (תיקון מס' 16 לחוק העונשין [חוק חסרי ישע], חוק חינוך חינוך לנושרים) הובילו להיכרות מעמיקה ושיטתית יותר של המאפיינים והצרכים של הילדים ושל השירותים שהמערכות הציבוריות החלו לספק במימדים שהלכו והתרחבו.

המעבר מהתייחסות לקבוצות אוכלוסייה לקראת התמקדות בפרטים ולקשיים עמם הם מתמודדים בחיי היום יום, הצטרף אל המידע אשר החל להיאסף על ילדים ונוער בסיכון. התגבשות מדיניות לאומית מוסדרת יותר נעשתה גם מתוך השראה ממגמות שהחלו להתפתח בעולם בתחום הטיפול בילדים ונוער בסיכון (רי למשל: בן רבי ואחרים, 2008). תסיסה זו הביאה למספר שינויים מרכזיים באופן שבו נתפסים ילדים ובני נוער בסיכון על ידי אנשי מקצוע וקובעי מדיניות:

- **הכרה ברב מימדיות של מצבי הסיכון בקרב ילדים ובני נוער ובצורך בהתערבות המשלבת מספר תחומים על מנת לסייע להם:** ההתמקדות בילדים ובני נוער בסיכון כפרטים, כמו גם המחקרים שנעשו אודותיהם, הביאו לחידוד ההכרה בכך שחלק גדול מהילדים ובני הנוער בסיכון מתמודדים עם קשיים ביותר מתחום אחד. ילדים הסובלים מהתעללות או הזנחה פעמים רבות מתקשים בבית הספר, וילדים הנושרים מהלימודים נמצאים בסיכון גבוה יותר להיות מעורבים בהתנהגויות מסכנות ולא נורמטיביות, לסבול מקשיים רגשיים ובמקרים מסויימים אף להיות מנותקים ממשפחותיהם.

- **הכרה בכך שיש רצף של מצבי סיכון:** המידע שנאסף על ילדים ובני נוער בסיכון מצביע על כך שאחוז משמעותי (כ-15%) מהילדים ובני הנוער בישראל נמצאים בסיכון - שיעור שזוכה לאישוש מנתוני המיפוי שנאספו ביישובי התוכנית. יחד עם זאת, לא כל הילדים ובני הנוער האלה נמצאים בסכנת חיים, נשרו מבית הספר או היו מעורבים בהתנהגויות לא נורמטיביות כמו עבריינות או שימוש בסמים. לצד הילדים במצבים הקיצוניים ישנם רבים במצבי סיכון "קלים" יותר (למשל, ילדים שהוריהם מתקשים להעמיד להם גבולות, צועקים עליהם הרבה או "מפליקים" להם מידי פעם, ילדים הנמצאים בבית הספר, אך מנותקים מהמתרחש בו). ההכרה בהיקף הילדים בסיכון וברצף מצבי הסיכון העלתה את הצורך במגוון דרכי התערבות כמו גם בהתערבות מוקדמת, המכוונת למנוע התדרדרות למצבים הקיצוניים.

- **הכרה בשונות החברתית, התרבותית כמו גם בשונות בדרכי השימוש בשירותים** של הילדים בסיכון ובני משפחותיהם התחדדה כתוצאה מגלי העלייה הגדולים של שנות התשעים. הכרה זו חידדה את הצורך להתאים את ההתערבויות לצרכים, למצוקות, לתרבות של הילדים והמשפחות להם הם מיועדים.

כתוצאה משינויים אלה התאפיין העשור שקדם להקמת ועדת ראש הממשלה לילדים ולנוער בסיכון בשינויים מרחיקי לכת בקווי המדיניות ובסוגי השירותים שפותחו עבור ילדים, בני נוער בסיכון ומשפחותיהם. בשנים אלה התפתחו מספר גדול של מודלים, שירותים ותוכניות אשר:

- כוונו לקדם מודעות, איתור ודיווח על ילדים ובני נוער במצבי סיכון שונים, על מנת לאפשר מתן טיפול והגנה.
- התמקדו במתן טיפול לילדים ולבני הנוער בקהילה, תוך ניסיון לחזק מוסדות בקהילה (כגון בתי ספר) ולסייע להם.
- התמקדו בפיתוח ויישום שירותים ותוכניות לא רק עבור הילדים, אלא גם עבור הוריהם, מתוך הכרה שעבור מרבית הילדים ובני הנוער בסיכון השארות בקהילה ובחיק המשפחה עדיפה על הוצאה מחוץ לבית.
- התמקדו בפיתוח דרכים לעבודה בין מקצועית ובשיתוף פעולה בין משרדי ממשלה ואגפים שונים על מנת לספק מענים לקשיים בתחומים שונים בו זמנית ובצורה מתואמת. מודלים אלה כללו הן פיתוח של שירותים ותוכניות ספציפיות, בהם נעשתה התערבות בין מקצועית (כמו תוכנית "מרחב" בבתי ספר, מרכזי הורים ילדים, מרכזים לנוער מנותק)

וכן מודלים של היערכות מקומית או קהילתית ליצירת תיאום רב יותר בין הפעולות של האגפים והמשרדים השונים, בעיקר ברמה המקומית. לצד הפיתוח המואץ של מגוון גדול של תוכניות ושירותים עבור ילדים ובני נוער בסיכון, גובשו והוצאו אל הפועל גם תוכניות לאומיות (כגון תוכנית 30 היישובים, תוכנית משרד הרווחה לילדים ולנוער בסיכון, אשלים - שהוקמה לצורך פיתוח שיטתי יותר של המודלים שצוינו וכד') ונערכו שינויים במדיניות (למשל, מדיניות מניעת הנשירה של משרד החינוך שהוזכרה, מדיניות "עם הפנים לקהילה" של משרד הרווחה, שאפשרה לרשויות המקומיות לבחור להמיר מכסות להוצאה חוץ ביתית בשירותים בקהילה), שהביאו לידי ביטוי רחב יותר חלק מעקרונות אלה.

### מסקנות ועדת ראש הממשלה

ועדת ראש הממשלה הוקמה, איפוא, בסיומו של עשור וחצי של התחדשות ופיתוח בשירותים לילדים ולבני נוער בסיכון. למרות זאת, במהלך עבודת הועדה התברר כי על אף ההשקעה הרבה בפיתוח גישות התערבות ושירותים חדשים לילדים ולנוער בסיכון, הגישות החדשות שבאו לידי ביטוי במודלים חדשניים של שירותים, בדרכי עבודה של אנשי מקצוע בשירותים אלה וביזמות המדיניות ברמה הארצית, לא הוטמעו בצורה רחבה. לפיכך, רק מיעוט מבין הילדים, בני הנוער ומשפחותיהם במצבי סיכון נהנו מהתערבות שעולה בקנה אחד עם גישות אלה.

- **הפער בין היקף הצרכים של הילדים ובני הנוער בסיכון לבין היקף השירותים המיועדים להם נותר גדול:** על פי אומדנים שהובאו בפני הועדה, כמחצית הילדים ובני הנוער במצבי סיכון לא נהנו משירות כלשהו - נתונים העולים בקנה אחד עם הנתונים שהתקבלו ממיפוי הילדים ובני הנוער בסיכון שנערך במסגרת התוכנית. הפער בין היקף הצרכים לבין היקף השירותים נותר בעינו הן מפני שמרבית המודלים החדשים שפותחו הופעלו על בסיס ניסיוני במקומות ספורים בלבד (ר' בן רבי ואחרים, 2008) והן משום שהיקף התפתחות השירותים לא עלה בקנה אחד עם היקף הגידול באוכלוסייה הצפויה להיות בסיכון. ממצאי הועדה העלו שהגם שהיקף התקציב המיועד לילדים ולנוער בסיכון גדל בין השנים 2000 ל-2004 בשיעור של כ-10%, הגידול בהיקף הילדים הנזקקים לסיוע נאמד בהיקף גדול יותר. כך למשל, במהלך אותן השנים גדל היקף הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים ב-37% והיקף הילדים החיים בעוני גדל בשיעור דומה (דוח ועדת ראש הממשלה, 2006).

● **השינוי בתפיסת הילדים ובני הנוער בסיכון ובגישות המקצועיות לא בא לידי ביטוי בדפוסי הקצאה התקציבית:** למרות הדגש שהושם בגישות ההתערבות על מתן שירות לילדים ולבני נוער בקהילה, ניתוח התקציב העלה שיותר מאחוז ניכר מההוצאה הממשלתית עדיין מוקדש לטיפול בילדים ובני נוער במסגרות חוץ ביתיות (יותר משליש מהתקציב עבור כ-10% מהילדים), יותר ממחצית מהתקציבים מוקצים לטיפול בילדים בני 12-18 (56%) לעומת אחוזים קטנים בהרבה לילדים בגיל בית ספר יסודי ובגיל הרך, ורק אחוז קטן מהתקציבים מוקדשים למניעה (12%). הניתוח העלה גם שלמרות הדגש על מתן שירותים להורי הילדים, היקף ההתערבות בקרב הורים הוא קטן מאוד. גם נתונים אלה קיבלו אישוש על ידי מיפוי המשאבים שנעשו במסגרת התוכנית. הנתונים הצביעו על כך שרק אחוזים בודדים מהתוכניות המופעלות ביישובים השונים מכוונות להורים (נתונים ממיפוי המשאבים בישובים, התוכנית הלאומית ומכון ברוקדייל, טרם פורסמו).

● **קיימים חסמים ארגוניים רבים לעבודה בין משרדית:** פיזור של התקציבים בין עשרות תקנות תקציביות ב-10 משרדים ממשלתיים הפועלות על פי נהלים וקריטריונים שונים, כמו גם היעדר הגדרה של דרכי עבודה וקבלת החלטות בין משרדיים ובין ארגוניים, יוצרים מצב המקשה מאוד על איגום משאבים ועבודה משותפת בין משרדי ממשלה שונים ובין אנפים שונים באותם משרדים. ניתוח ההקצאה התקציבית לילדים ולנוער בסיכון העלה, שמרבית התקנות התקציביות מוקצות על ידי המטות של המשרדים, תוך הכרה בקריטריונים ובצרכים של השירות או האגף המקצה בלבד, זאת מבלי להתחשב בדפוסי ההקצאה לשירותים דומים או משיקים, הניתנים על ידי משרדים ואנפים אחרים. נוצר מצב שברמה המקומית קיים קושי מהותי לאגם משאבים או לשנות את ייעודם, דבר המהווה חסם משמעותי לעבודה בין משרדית ובין מקצועית משמעותית (דו"ח וועדת ראש הממשלה לילדים ולנוער בסיכון ובמצוקה, 2006).

### התוכנית הלאומית לילדים בסיכון - עקרונות ודרכי פעולה

התוכנית הלאומית מבוססת על מסקנות והמלצות ועדת ראש הממשלה, ומיועדת לחולל שינוי מקיף בהתמודדות החברה הישראלית עם ילדים ונוער בסיכון ומשפחותיהם. התוכנית מבוססת על שישה עקרונות מרכזיים, המבטאים את ההמלצות העיקריות של ועדת ראש הממשלה (התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, האוגדן היישובי, 2008).

- אימוץ הגדרה אחידה של ילדים ונוער בסיכון והגדרת יעדים לאומיים לצמצום מצבי הסיכון בקרבם.
- מחוייבות לשינוי סדרי העדיפויות ומתן דגש לטיפול בקהילה, למניעה, לטיפול בגיל הרך, להקצאת משאבים לחיזוק ההורים והמשפחות של הילדים ולמתן העדפה לאוכלוסיות שבקרבתן היקף מצבי הסיכון גדול יותר: ערבים, חרדים ועולים.
- עבודה בין משרדית בכל רמות התוכנית.
- הבניה מחדש של חלוקת האחריות בין הממשלה לרשויות המקומיות ומתן אחריות וסמכות לרשויות המקומיות לתכנון ויישום שירותים לילדים ונוער בסיכון בהתאם לצרכיהם.
- חיזוק מנגנוני הפיקוח והבקרה על תוצאות התוכנית, יישום התוכנית, ניהול התקציב וגילוי נאות של מכלול המשאבים מוקדשים לילדים ובני נוער בסיכון.

על בסיס עקרונות אלה והמלצות ועדת ראש הממשלה גיבשה הועדה הארצית הבין משרדית של התוכנית הלאומית את מתווה הפעולה שלה, המיועד להביא את העקרונות לידי ביטוי מעשי. הועדה הארצית הבין משרדית של התוכנית הלאומית הורכבה משני נציגים מכל אחד מהמשרדים השותפים, נציגים ממרכז השלטון המקומי ונציגים מהגיוינט האחראים על "התחלה טובה". הועדה פעלה תחילה במשרד ראש הממשלה ולאחר מכן, הועברה התוכנית להובלה ולתכלול של משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

תהליך גיבוש מתווה הפעולה של התוכנית התבצע במשך כשנתיים (2007 ו-2008), ובמהלכן גובשו על ידי הועדה הארצית הקריטריונים להכללת היישובים בתוכנית והקצאת המשאבים וחוברו האוגדנים היישובי, המחוזי והארצי, המפרטים את מתווה הפעולה של התוכנית, המבנה הארגוני של התוכנית והבסיס ליצירת מאגר התוכניות.

### **הגדרה אחידה והצבת יעדי תוצאה לאומיים**

ועדת ראש הממשלה לילדים ולנוער בסיכון המליצה על יישום הגדרה אחידה של ילדים ובני נוער בסיכון אשר תקיף את כלל תחומי החיים של הילדים ותהיה משותפת לכלל משרדי הממשלה המטפלים בילדים אלה ולרשויות המקומיות המיישמות את מדיניות הממשלה (דו"ח ועדת ראש הממשלה לילדים ולנוער בסיכון ובמצוקה, 2006). ההגדרה האחידה מאפשרת ליצור שפה משותפת בין הגורמים השונים המטפלים בילדים ובבני נוער בסיכון, וכן ליצור סדרי עדיפויות משותפים ומוסכמים על כל משרדי הממשלה, לצורך גיבוש מדיניות

משותפת והפחתת מצבי הסיכון בקרבם. ההגדרה שגיבשה הועדה מבוססת על האמנה הבין לאומית לזכויות הילד.

על פי הגדרה זו, ילדים ובני נוער בסיכון הם ילדים ובני נוער החיים במצבים המסכנים אותם בסביבתם או במשפחתם, וכתוצאה ממצבים אלה נפגעה יכולתם לממש את זכויותיהם על פי האמנה לזכויות הילד בתחומים הבאים:

- קיום פיזי, בריאות והשתייכות;
- השתייכות למשפחה;
- למידה ורכישת מיומנויות;
- רווחה ובריאות רגשית;
- השתייכות והשתתפות חברתית;
- הגנה מפני אחרים ומפני התנהגויות מסכנות שלהם עצמם;

בנוסף, מנתה הועדה סדרת מצבים בעלי פוטנציאל להגברת סיכון, שאין בהם סיכון לכשעצמם, אולם ילדים ובני נוער החיים בהם הם בעלי הסתברות גבוהה יותר להיקלע למצבי סיכון. בין המצבים האלה נכללים: קשיים כלכליים, מצבי משבר במשפחה, הגירה והשתייכות לקבוצת מיעוט, מוגבלות או ליקוי למידה, ומצבי מעבר בין מסגרות (דו"ח ועדת ראש הממשלה לילדים ולנוער בסיכון ובמצוקה, 2006). הכללת המצבים האלה בהגדרה ממקדת את תשומת הלב לא רק לילדים שכבר מתמודדים עם מצבי סיכון, אלא גם לאלה שבקרובם יש להעמיק את מאמצי המניעה.

ההגדרה האחידה פורטה על ידי ועדת היישום של התוכנית בשני אופנים: ראשית, בכל אחד מהתחומים הוגדרו סדרה של מצבי סיכון על פיהם ניתן לזהות, לאתר ולטפל בילדים ובני נוער בסיכון. זיהוי מצבים אלה משמש בסיס לעבודה השוטפת של התוכנית, למיפוי הילדים ובני הנוער בסיכון, לתכנון התוכניות היישוביות ולמעקב אחר יישום התוכנית ביישובים ותוצאותיה (ר' בהמשך, התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, האוגדן היישובי, 2008).

יתר על כן, על בסיס ההגדרה קבעה ועדת ההיגוי הארצית של התוכנית 13 יעדי תוצאה, שאומצו כיעדים לאומיים, על פיהם תמדד הצלחת התוכנית. 13 היעדים מייצגים את מכלול תחומי החיים הבאים לידי ביטוי בהגדרה ומקיפים את כלל הגילאים של הילדים ובני הנוער בסיכון (ר' התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, האוגדן היישובי, 2008). מדידה סדירה של יעדים אלה תאפשר מעקב אחר תוצאות התוכנית והצלחתה בהפחתה של היקף מצבי הסיכון בקרב הילדים ביישובים המשתתפים.



### **שינוי סדרי עדיפויות: דגש על טיפול בקהילה, טיפול בגיל הרך ועל קבוצות אוכלוסייה מוחלשות**

ועדת ראש הממשלה הצביעה על כך שהתקציבים המיועדים לילדים ולנוער בסיכון אינם משקפים את סדרי העדיפויות העולים מגישות ההתערבות החדשות והמקובלים על מרבית אנשי המקצוע וקובעי המדיניות. כמו כן, הצביעה הועדה על הצורך להעמיק את ההתייחסות לאוכלוסיות בהן נמצאו היקפים גדולים של מצבי סיון ולאוכלוסיות שהיקף המשאבים שהוקצה להן היה קטן יחסית. בהתאם להמלצה זו, שואפת התוכנית הלאומית ליצור שינוי בסדרי העדיפויות בשני מישורים עיקריים:

- שינוי בקבוצות האוכלוסייה, עבורן יוקצו המשאבים ומתן דגש לאוכלוסיות החיות בתנאי מצוקה, לערבים, חרדים ועולים.
- שינוי בתחומים להם יוקצו המשאבים, תוך שימת דגש על טיפול בילדים ובנוער בסיכון בקהילה, על מתן טיפול להורים, דגש על התערבות מוקדמת, מניעת ההחמרה של מצבי הסיכון ודגש על התערבות בגיל הרך.

השינוי בסדרי העדיפויות בא לידי ביטוי בדרך הקצאת המשאבים בתוכנית, באופן בחירת הרשויות שישתתפו בה ובמטרות עבורן יכולים היישובים לעשות שימוש במשאבים.

בחירת הרשויות משקפת את השאיפה להביא את כיווני המדיניות ודרכי הטיפול החדשים לאוכלוסיות הנזקקות ביותר. התוכנית הלאומית מקיפה 56 יישובים ואגדים (68 רשויות מקומיות) בהן חיים קרוב למחצית (46%) מכלל הילדים בישראל. הרשויות נבחרו על בסיס קריטריונים המבטאים את השינוי בסדרי העדיפויות בהקצאת המשאבים לקבוצות אוכלוסייה שונות. הרשויות שהשתתפו בתוכנית הן הרשויות המקומיות בדירוג סוציאקונומי 1-4, בהן חיים מעל 15,000 תושבים, 4 רשויות מקומיות עתירות עולים ושכונות מצוקה בערים הגדולות. בקרב אוכלוסיית התוכנית כ-33% מהילדים הם ערבים (בהשוואה ל-25% מכלל הילדים), 11% הם עולים חדשים וכ-11% הם חרדים. לאחר בחירת הרשויות הוקצו המשאבים לכל רשות על בסיס מספר הילדים ברשות, גודל הרשות והאשכול הסוציו-אקונומי שלה (ראה החלטת ממשלה 2281 [שחר 17] מיום 16.8.07).

השינוי בסדרי עדיפויות בין תחומי טיפול בא לידי ביטוי בשימושים שהרשויות המקומיות יכולות לעשות במשאבים שהוקצו לתוכנית. כל משאבי התוכנית הלאומית מוקצים לשירותים בקהילה, ולא ניתן לעשות בהם שימוש לשירותים חוץ ביתיים. בנוסף, במסגרת ניסוח התוכניות היישוביות

מושם דגש על מתן תשומת לב לתוכניות להורים, לאוכלוסיות מיוחדות (כגון עולים ובעלי צרכים מיוחדים) ולאיוון בין מניעה וטיפול. התוכנית הלאומית מקצה משאבים מיוחדים לילדים בגיל הרך, על מנת לשנות את מבנה הקצאת המשאבים בין הגילאים. כשליש ממשאבי התוכנית מוקצים לגיל הרך, במסגרת מרכיב "התחלה טובה" בתוכנית. על מנת לחזק את הדגש המושם על הגיל הרך ולהבטיח את איכות השירותים שינתנו לילדים רכים ולהוריהם, התוכנית חברה לגיוינט ישראל המסייע בהפעלת מרכיב "התחלה טובה" בתוכנית.

### תוכנית בין משרדית וקבלת החלטות משותפת

אחת ההמלצות הבולטות של ועדת ראש הממשלה הייתה שעל מנת להעניק שירות מיטבי לילדים ובני נוער בסיכון ולהוריהם, על הממשלה להסיר לפחות חלק מהחסמים לעבודה בין משרדית אפקטיבית ויעילה. התוכנית הלאומית נבנתה כתוכנית משותפת לחמישה משרדי ממשלה ונבנו מנגנונים המכוונים לשים את הילדים במרכז ולחזק את העבודה הבין משרדית.

- **תקציב משותף:** הממשלה הקצתה תקציב תוספתי ליישום התוכנית הלאומית, במתווה רב שנתי ובהיקף של 155 מיליון ש"ח בהבשלה מלאה. כלל התקציב של התוכנית הלאומית הוקצה בתקנה תקציבית אחת בתקציב משרד הרווחה, המתכלל את התוכנית המשותפת למשרדים הנוטלים חלק בהפעלת התוכנית במשותף. הקצאת התקציב לרשויות נעשית במשותף על ידי כלל המשרדים, דבר המעודד איגום משאבים ומדגיש את העבודה הבין תחומית ביישוב.
- **קבלת החלטות משותפת:** התוכנית הלאומית מנוהלת במשותף על ידי חמישה משרדי הממשלה השותפים בה. בראש התוכנית עומדת ועדת מנכ"לים, בראשות מנכ"ל משרד הרווחה, המוביל ומתכלל את התוכנית. התוכנית מנוהלת ברמה הארצית על ידי ועדה ארצית בין משרדית, הכוללת נציגים מחמשת המשרדים השותפים לתוכנית, מרכז השלטון המקומי והגיוינט. כל ההחלטות ביחס למדיניות התוכנית, דרכי הפעולה והקצאת המשאבים מתקבלות בוועדה הארצית של התוכנית. ועדות בין משרדיות ורב מקצועיות פועלות גם ברמת המחוזות והרשויות המקומיות.
- **הפעלה משותפת:** התוכנית מופעלת ברמה הארצית, המחוזית והמקומית באמצעות ועדות בין משרדיות ורב מקצועיות, בעלות סמכויות לקבלת החלטות, כאשר אנשי מטה התוכנית, מנהלי התוכנית במחוזות ומנהלי התוכנית ביישובים שותפים להן:

❖ ברמה הארצית התוכנית מופעלת על ידי מטה מקצועי, הכפוף לוועדה הארצית הבין משרדית, ליושב הראש שלה - מנכ"ל משרד הרווחה, ומקבלת סיוע ממטה "התחלה טובה" בגוינט. נציגים של משרדים נוספים עומדים בראש ועדות המשנה של התוכנית (המשרד לקליטת העלייה - ועדת ההכשרה, משרד הבריאות - הועדה הבין משרדית לפיתוח מרכזים לגיל הרך).

❖ במחוזות מופעלת התוכנית במשותף על ידי משרדי הרווחה והחינוך (שלושה מחוזות לכל משרד). מנהל המחוז של אחד המשרדים משמש כיו"ר הועדה המחוזית הבין משרדית וכממונה על מנהל התוכנית במחוז.

❖ ברמת היישוב מנוהלת התוכנית על ידי ועדה בין מקצועית, הכוללת נציגים של כל משרדי הממשלה השותפים ונציגי ציבור. ראש הרשות או אדם מטעמו הוא יו"ר הועדה והממונה על התוכנית ברשות. מנהל התוכנית ביישוב כפוף לראש הרשות או לממונה מטעמו.

● **מיפוי, תכנון ומעקב אחר היישום והתוצאות, המתבסס על מידע של כלל הילדים בסיכון ביישוב:** בבסיס התוכנית עומד מיפוי של כל הילדים בסיכון ביישובים המשתתפים בתוכנית (ר' בהמשך). המיפוי מאפשר התייחסות לכל הילדים בסיכון ביישוב, לצרכיהם ולצרכי הוריהם, ללא קשר לגורם המקצועי המטפל בהם. התוכניות שנקבעו ביישובים מבוססות על ממצאי המיפוי, והמעקב אחר תוצאות התוכנית יתבסס על בחינת השינויים בהיקף מצבי הסיכון בקרב כלל הילדים, ללא קשר לגורמים המטפלים בהם (התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, האוגדן היישובי, 2008).

### **אחריות וסמכות לרשויות המקומיות לתכנון ויישום השירותים**

אחת ההמלצות המרכזיות של ועדת ראש הממשלה היתה להעביר את האחריות והסמכות לתכנון ויישום השירותים לילדים ולנוער בסיכון לרשויות המקומיות. המלצה זו באה לחזק את המחוייבות של הרשויות למתן מענים הולמים לילדים מחד גיסא, ולהבטיח התאמה מירבית של השירותים לילדים ולנוער בסיכון למאפיינים, הצרכים, דפוסי השימוש והמשאבים הקיימים מאידך גיסא. דרכי הפעולה של התוכנית הלאומית מבטאים את התפיסה לפיה פועלים ברשויות המקומיות אנשי מקצוע ואנשי ציבור שבאחריותם לקבוע סדרי עדיפויות מקומיים וביכולתם להפעיל שיקול דעת ביחס למענים ההולמים ביותר להשגת היעדים שהציבו לעצמם. מסיבה זו, התוכנית הלאומית העבירה את האחריות לתכנון אופן השימוש במשאבים וליישום השירותים, לרשויות המקומיות. לצד זה, מחייבת התוכנית את הרשויות לקיים מיפוי שיטתי, לתכנן את השימוש

בתקציב באופן מובנה ומקיימת מעקב אחר יישום התוכניות והשגת היעדים אותם הציבו היישובים.

על מנת להשיג את המטרות הללו, העמידה התוכנית לרשות כל אחד מהיישובים:

- **הקצאה תקציבית רב שנתית גמישה:** היישובים קיבלו הודעה מראש על היקף התקציב שיעמוד לרשותם בשלוש השנים הראשונות להפעלת התוכנית. ההקצאה התקציבית שהועברה ליישובים יכולה לשמש לכל פעולה הנכללת במאגר התוכניות (10% יכולים לשמש לפעולות ייחודיות של היישוב).
- **מנהל תוכנית ביישוב:** במסגרת התוכנית הוקצה לכל יישוב מנהל תוכנית במשרה מלאה. מנהל התוכנית כפוף לממונה על התוכנית ביישוב (ראש הרשות או איש מקצוע מטעמו) ופועל לפי מתווה התוכנית בהנחיית המחוז.
- **מתווה פעולה וכלים מובנים לביצוע מיפוי, תכנון מענים, הקמת המענים ומעקב אחר יישום:** בשלב הראשון של התוכנית נדרשה כל רשות מקומית לערוך מיפוי מקיף, בין מקצועי של הילדים והנוער בסיכון המתגוררים בתחומה, על בסיס ההגדרה האחידה הבין משרדית לילדים ולנוער בסיכון. על סמך ממצאי המיפוי, נדרשה כל אחת מהרשויות לבצע תהליך תכנון מובנה המיועד לאפשר תכנון מענים התואמים את צרכי הילדים, הנוער וההורים ברשות המקומית.

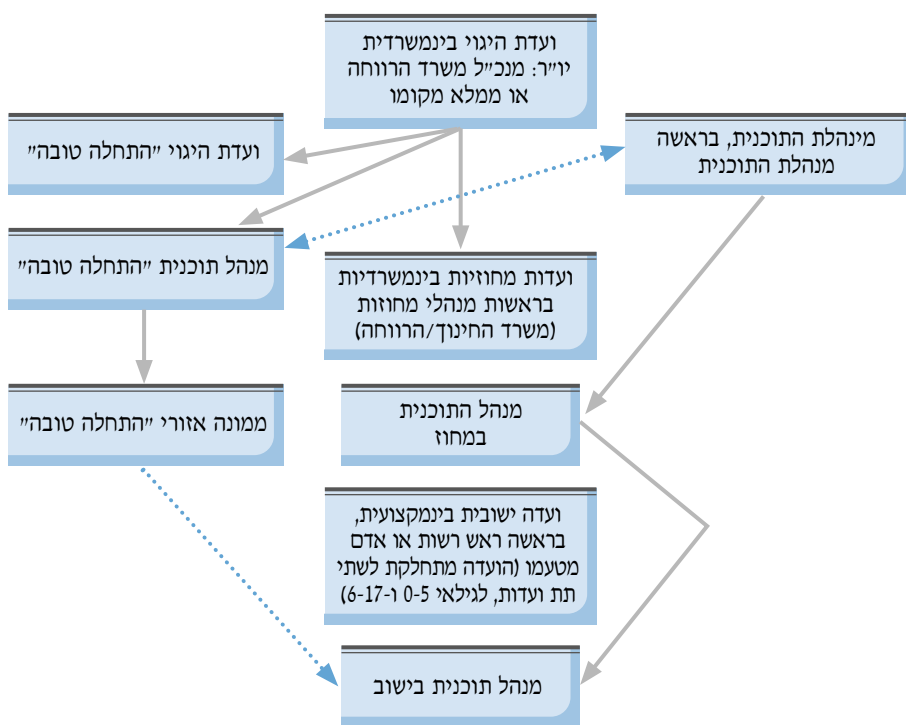
כל אחד מהיישובים שנכללו בתוכנית התחייב בהסכם כתוב לעמוד במתווה התוכנית, להקים את המנגנונים הבין משרדיים המתחייבים ממנו, לבצע מיפוי של כלל הילדים בסיכון, לערוך תכנון מובנה של מענים וליישם את התוכנית עליה התחייב. הועדות המחוזיות הבין משרדיות באמצעות מנהל התוכנית במחוז והממונה על "התחלה טובה" מקיימים בקרה אחר המידה בה היישובים עומדים במתווה התוכנית. הועדות המחוזיות הבין משרדיות הן המאשרות את התוכניות היישוביות.

### יישום התוכנית הלאומית הלכה למעשה

התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון החלה לפעול בחודש ספטמבר 2008 עם התחלת ההפעלה של מטה התוכנית ובחירת מנהלי תוכנית ביישובים ובמחוזות. במהלך השנתיים הראשונות של התוכנית התגבש המערך הארגוני ביישובים ובמחוזות, נערך מיפוי של כלל הילדים בסיכון ב-55 מתוך 56

היישובים שבתוכנית, אושרו התוכניות של 55 היישובים על ידי הועדות המחוזיות וכיום מעל למחצית (56%) מתוך כ-900 התוכניות שנבחרו על ידי היישובים החלו לפעול והן משרתות קרוב ל-30,000 ילדים וכ-9,000 הורים. בימים אלה מוטמעת מערכת ייחודית "תשתית המידע היישובית (תמ"י)", המיועדת לאפשר ליישובים לערוך מעקב אחר כל אחד ואחד מהילדים המשולבים בתוכניות השונות והוריהם ולבחון את השינויים החלים במצבם ואת דרכי הפעולה של המענים המופעלים. במקביל, הועדות המחוזיות החלו לערוך בקרה אחר הפעילות ביישובים במסגרת התוכנית. בהמשך פרק זה, נביא מספר תובנות ראשוניות מפעילות התוכנית עד כה.

### המבנה הארגוני של התכנית



### מיפוי הילדים ובני הנוער בסיכון ביישובים

המיפוי ביישובים מהווה אחת מאבני הבניין של התוכנית הלאומית, והוא הראשון שבמסגרתו מאוגם מידע מכלל הגורמים המטפלים שנמצאים בקשר עם ילדים

ונוער בסיכון על בסיס ההגדרה האחידה שגובשה על ידי ועדת ראש הממשלה. במסגרת המיפוי מרבית אנשי המקצוע הפועלים ביישובים, המשתתפים בתוכנית, אחיות טיפ"ח, גננות, מורים ומחנכים, עובדים סוציאליים, קבס"ים, ועובדי נוער, עסקו בזיהוי ומיפוי הילדים ובני הנוער בסיכון שבאחריותם. המיפוי נעשה באמצעות מערכת מקוונת, בכל היישובים המשתתפים בתוכנית בו זמנית, והוא מעמיד לרשות כל אחד מהיישובים בתוכנית מידע שיטתי אודות הילדים ובני הנוער בסיכון ביישוב, המאפיינים והצרכים שלהם. תהליכי המיפוי והתכנון גובשו בסיוע מרכז אנגלברג לילדים ולנוער במכון ברוקדייל, ומערך המחשוב שאפשר את ביצוע המיפוי בכלל היישובים ופותח ותוחזק על ידי תהלי"ה (שיטת המיפוי, טופסי המיפוי ודרך הפעולה מופיעים באוגדן היישובי של התוכנית וכן באתר האינטרנט).

תהליך המיפוי מאפשר לאמוד בדיוק רב את היקף הילדים ובני הנוער בסיכון בכל אחד ואחד מיישובי התוכנית, ומאפשר לאנשי המקצוע ביישוב להכיר לעומק את מאפייני הילדים וצרכיהם, ללא קשר לשירות באמצעותו מופו. במסגרת המיפוי אותרו ביישובי התוכנית (בהם חיים כ-45% מכלל הילדים בישראל) כ-151,000 ילדים ובני נוער בסיכון שהם כ-16% מכלל הילדים ובני הנוער המתגוררים ביישובים אלה. מבין הילדים, כ-47,000 הם בגיל לידה עד 5, 58,000 בני 6-11 וכ-46,000 בני 12-18. כ-40% מהילדים ובני הנוער שאותרו הם ערבים, בהשוואה ל-33% מהילדים המתגוררים ביישובי התוכנית, וכ-19% מכלל היהודים שאותרו הם עולים. כ-15% מהילדים ובני הנוער שאותרו הם חרדים. למרות האפשרות שלא כל הילדים ובני הנוער בסיכון ברשויות החרדיות אותרו, האיתור בקרב אוכלוסייה זו מהווה פריצת דרך וצעד ראשון בדרך למתן סיוע מקצועי לילדים ולנוער בסיכון באוכלוסייה זו. רובם המכריע של הילדים בסיכון (72%) אותרו, בין היתר, על רקע בעיות בקשר שלהם עם ההורים. מיעוטם - כ-8% על רקע התעללות או חשד להתעללות, חלקם על רקע הזנחה פיזית והעדר השגחה (25%) ואחרים על רקע קשיים של ההורים לתת העשרה לילדים, להציב גבולות, ולהביאם לשירותים הנחוצים להם. קרוב ל-80% מהילדים אותרו על רקע בעיות ביותר מתחום אחד (משפחתי, רגשי, חברתי ולימודי) ולקרוב ל-40% בעיות בכל שלושה התחומים. המיפוי מצביע גם על כך שרק מחצית מבין הילדים היו מטופלים בשירות כלשהו בעת המיפוי, ולמרות שיש רבים המאמינים שהעדר התיאום בין שירותים יוצר כפילויות, רק מיעוט מבין הילדים (פחות מ-10%) היו מוכרים על ידי יותר משירות אחד.

לתהליך המיפוי השלכות חיוביות נוספות על היכולת של היישובים לתת מענים הולמים, הגנה וטיפול בין מקצועי לילדים ונוער בסיכון: הוא הניח את הבסיס לפיתוח שפה אחידה לכלל אנשי המקצועות המטפלים בילדים ובני נוער

בסיכון, חידד את המודעות של כלל אנשי המקצוע ביישובים לילדים בסיכון ולצרכיהם ובכך הניח בסיס חשוב ליצירת רשת בטחון קהילתית שתאפשר לאתר ילדים בשלב מוקדם, לדאוג לסיוע עבורם ולהימנע בצורה טובה יותר ממצבי סכנה קיצוניים. בנוסף, כפי שצויין קודם, המיפוי הכשיר את הקרקע להתמודדות מקצועית עם הצרכים של ילדים ונוער בסיכון בקהילות בעלות ציביון חברתי ותרבותי שונה, כגון יישובים ערבים וחרדיים. בחלק מיישובים אלה, היווה המיפוי הזדמנות ראשונה לאנשי מקצוע לאתר ילדים בסיכון ולדון במצבם, ונתן לגיטימציה לחשיפת התופעה ולטיפול בה.

### **התוכניות שנבחרו והמשמעויות ליישום**

בחינת טיב התוכניות, מצביעה על כך שהיישובים בחרו תוכניות בהתאם לצרכיהם, ועשו שימוש במגוון הרחב של התוכניות שהועמד לרשותם על ידי המשרדים. בסה"כ יופעלו ביישובים קרוב ל-900 התערבויות המייצגות 220 תוכניות שונות. למרות זאת, סוגים מסויימים של תוכניות נבחרו יותר מאחרות וניתן להצביע על מספר מגמות הבאות לידי ביטוי בתוכניות.

**שילוב בין איתור ומניעה לטיפול לילדים ולמשפחות בגיל הרך:** הדגש שהושם במסגרת התוכנית על איתור הילדים בגיל הרך ומתן טיפול מוקדם על מנת למנוע התפתחות מצבי סיכון חמורים יותר בא לידי ביטוי בתוכניות שנבחרו על ידי היישובים. חלק גדול מהיישובים בחרו תוכניות המיועדות לכיסוי אוכלוסייה בהיקף רחב - כמו תוכניות לאיתור ומתן טיפול ראשוני בגני ילדים ומעונות יום, ותוכניות המכוונות להגיע להורים וילדים בשלבים הראשונים של התפתחות קשיים בתפקוד ההורי, כגון תוכניות להורים בטיפות חלב. לצד תוכניות מסוג זה, הקצו הרשויות כמחצית מהמשאבים שהועמדו לרשותם בתוכניות טיפול אינטנסיבי יותר במשפחות של תינוקות ופעוטות, בהן כבר אותרו מצבי סיכון המחייבים התערבות כזו: תוכניות ביתיות, יחידות התפתחותיות ומרכזי טיפול לילדים והורים בגיל הרך (כולל תוכנית הורות וטף ונתיבים להורות).

**מתן שירות במסגרות בהן נמצאים הילדים וההורים - בגיל הרך ובגיל בית הספר היסודי:** כפי שהוזכר קודם, עבור ילדים בגיל הרך נבחרו תוכניות רבות המתקיימות בגני ילדים, מעונות יום וטיפות חלב. עבור ילדים בבתי הספר היסודיים, בחרו הרשויות להשקיע שיעור משמעותי (36%) מהמשאבים בתוכניות לטיפול רגשי וחברתי בבתי הספר. חשוב להדגיש, שלמרות שאלה תוכניות בגנים ובבתי הספר, עיקר העיסוק שלהן הוא בתחומים החברתיים-רגשיים והן מערבות אנשי מקצוע מתחומים שונים.

הקצאה משמעותית בתוכניות בהן נוצר קשר אישי בין הילד והמשפחה לבין איש מקצוע או עובד פרא-מקצועי בקהילה: כ-11% מהמשאבים בגיל הרך וכ-17% מהמשאבים בבתי הספר היסודיים הוקצו על ידי הרשויות לתוכניות ביתיות ולתוכניות חונכות המאפשרות קיום קשר אישי בין הילדים והמשפחות לבין המטפלים. דבר זה מביא לידי ביטוי את הצורך באיש מקצוע או עובד פרא-מקצועי שיעמוד לרשות הילדים והמשפחות וידאג לצרכיהם באופן כוללני יותר.

**הקמה של שירותי תשתית רב מקצועיים בקהילה:** יישובים רבים בחרו לחזק את תשתיות השירותים הבין מקצועיים בקהילה באמצעות הקמה של מרכזים רב תחומיים, הנותנים מענים לילדים ולהורים בתחומים שונים. לצד היחידות ההתפתחותיות והמרכזים הטיפוליים לגיל הרך, בחרו יישובים רבים להקים יחידות טיפוליות לילדים ולהורים בגיל ביה"ס היסודי, ומרכזים רב תחומיים לבני נוער, בכללם בתים חמים לנערים ונערות ומרכזי נוער במודלים אחרים.

חלק גדול מהשירותים והתוכניות שנבחרו הם כאלה שפותחו במהלך שני העשורים האחרונים ולא הופעלו עד כה באופן נרחב ברחבי הארץ. תוכניות בטיפות חלב, תוכניות לאיתור וטיפול ראשוני בגני ילדים, תוכניות לטיפול חברתי ורגשי בבתי ספר ומרכזי נוער, כל אלו הופכים בימים אלה לנפוצים הרבה יותר מאשר היו בטרם החלו ליישם את התוכנית הלאומית. חלק גדול מתוכניות אלה לא הופצו בגלל מורכבותן והיותן רב מקצועיות. חלק אחר לא זכה להיכלל בסדרי העדיפות של המשרדים השותפים. הבחירות של היישובים מעמידות אתגר משמעותי בפני כל המעורבים בטיפול בילדים ובבני נוער בסיכון.

לצד התחומים בהם הושקעו משאבים על ידי הרשויות, חשוב לשים לב גם לתחומים עבורם לא הוקצו משאבים: איתור בני נוער (שלא אותרו במידה מספקת גם במסגרת המיפוי), סיוע לימודי ותוכניות המיועדות לילדים בסכנה. מתן מענה לאוכלוסיות אלה מהווה אתגר מיוחד עבור התוכנית.

### אתגרים לעתיד

האתגרים המרכזיים העומדים בפני התוכנית הלאומית כוללים בתוכם סיום ההקמה של כלל השירותים, שנבחרו ביישובים והפעלתם באופן איכותי. כפי שצויין כבר קודם, אלה אתגרים משמעותיים בהתייחס לחדשנות ולמורכבות התוכניות שנבחרו. הפעלה מיטבית של התוכניות מחייבת גם המשך חיזוק וגיבוש דרכי העבודה הבין משרדיות שהחלו להתגבש בשנתיים הראשונות להפעלת התוכנית, על מנת לבסס ולאפשר את העבודה הבין מקצועית



ביישובים. פיתוח והטמעה של "תשתיות המידע היישוביות" (תמ"י) וביסוס עבודה נתמכת מידע בכל יישוב ויישוב כמו גם במחוזות וברמה הארצית הם המפתח לביסוס העבודה הבין משרדית והבין מקצועית בתוכנית, כמו גם להבטחת האיכות ולבניית תהליכי הבקרה. לבסוף, על התוכנית להתפתח כך שתוכל להוות פלטפורמה בין משרדית שבאמצעותה ניתן לתת מענים לכל אותם צרכים בהם נדרשת תגובה בין משרדית ולתחומים בהם לא ניתן מענה על ידי התוכנית, בין היתר: איתור או טיפול בילדים בסכנה ובמצבי קצה, איתור והתערבות בקרב בני נוער נושרים ומנותקים.

### רשימה ביבליוגרפית

בן רבי, ד. דולב, ט. כהן נבות, מ. עמיאל ש., כאהן סטרבציינסקי, פ., רבין, ד. (2008) עשור לאשלים: הישגים ואתגרים לעתיד, מרכז אנגלברג לילדים ולנוער בסיכון, מאירס גוינט מכון ברוקדייל.

ועדת ראש הממשלה לילדים ולנוער בסיכון (ועדת שמיד) (2006) - דין וחשבון הועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה.

התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון (2008) האגודת היישובי.

Dartington Social Research Unit (2001). Matching Needs and Services. Brightsea Press. Exeter.

