



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## תפקידה של מערכת החינוך בזיהוי ובאיתור של ילדים בסיכון

מוגש לוועדת החינוך, התרבות והספורט  
לקראת כנס באר-שבע לשלום הילד 2012

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)

**כתיבה: אתי וייסבלאי**

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ' בשבט תשע"ב

13 בפברואר 2012

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ אלכס מילר, יו"ר ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, ולקראת דיון הוועדה שיתקיים במסגרת כנס באר-שבע לשלום הילד.

על-פי הערכות, כ-16% מכלל הילדים ובני-הנוער בישראל, שהם כ-400,000 ילדים ובני-נוער, מוגדרים ילדים ובני-נוער בסיכון. ככלל, הטיפול בהם מוטל על שירותי הרווחה. למערכת החינוך, שהיא מערכת אוניברסלית שמטופל בה רובה המוחלט של אוכלוסיית הילדים בגילאי חינוך חובה, יש תפקיד חשוב באיתור ילדים בסיכון ובהפנייתם לגורמי הרווחה כדי שיוענק להם טיפול מתאים. סעיף 368 לחוק העונשין, המכונה "חוק חובת הדיווח", מחייב כל אדם ובייחוד עובדי חינוך לדווח על עבירות של התעללות והזנחה שנעברו בקטינים.

במסמך שלהלן ייבדק תפקידה של מערכת החינוך באיתור ילדים ובני-נוער בסיכון בכלל וילדים נפגעי התעללות והזנחה בפרט, בהתייחס, מחד גיסא, ליישום חוק חובת הדיווח במערכת החינוך, לרבות הכשרת מורים לזיהוי ילדים בסיכון ולהתערבות מתאימה במקרים אלו, ומאידך גיסא – לשיתוף פעולה בין מערכת החינוך לשירותי הרווחה לצורך איתור ילדים ובני-נוער בסיכון.

מן המסמך עולות הנקודות האלה:

❖ כ-344,000 ילדים ובני-נוער בסיכון ישיר או משפחתי מוכרים לשירותי הרווחה. במיפוי ילדים ובני-נוער בסיכון שנערך במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ובני-נוער בסיכון נמצא כי כ-85% מן הילדים שאותרו במסגרת זו אותרו על-ידי מערכת החינוך. פחות ממחצית מן הילדים בסיכון שאותרו מטופלים על-ידי השירותים המופקדים על הטיפול בילדים ובני-נוער בסיכון. שיעור הילדים המטופלים גדל עם הגיל – 33% מן הילדים בגיל הרך, 43% מן הילדים בגילאי בית-הספר היסודי ו-69% מבני-הנוער, ואפשר ללמוד מכך על החשיבות שבפעילות מערכת החינוך לאיתור ילדים בסיכון בגילאים הצעירים ביותר. כ-34% מן הילדים ובני-הנוער שאותרו סובלים ממגבלות ומלקויות שונות.

❖ משרד החינוך פרסם חוזרי מנכ"ל אחדים העוסקים באיתור תלמידים בסיכון, בטיפול בהם ובהפעלת תוכניות מניעה, ומובאות בהם הוראות מפורטות אשר לפעולות הצוות החינוכי במקרים מסוג זה. בין היתר פרסם חוזר מנכ"ל בנושא **חובת הדיווח על עבירה בקטין על-פי חוק וחקירת תלמידים כקורבנות או כעדים** מנובמבר 2008 וכן חוזר מנכ"ל בנושא **אובדנות ילדים ובני-נוער – מניעה והתערבות** מדצמבר 2004. כמו כלל נוהלי המשרד החדשים, הנהלים בחוזרים אלה מוטמעים במערכת החינוך באמצעות הדרכות והכשרות ייעודיות לצוותי הפיקוח, למנהלי בתי-הספר ולאנשי המקצוע הרלוונטיים.

❖ אנשי המקצוע של השירותים הפסיכולוגיים החינוכיים ברשויות המקומיות ושל השירות הפסיכולוגי-ייעוצי במשרד החינוך הם הגורם המקצועי הנותן למוסדות החינוך שירותי תמיכה וסיוע בסוגיות הקשורות לרווחה נפשית, לרבות איתור וזיהוי של ילדים ובני-נוער בסיכון. על-פי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ב מועסקים יועצים חינוכיים ב-98% מבתי-הספר התיכוניים, ב-90% מחטיבות-הביניים, ב-80% מבתי-הספר היסודיים במגזר היהודי וב-50% מבתי-הספר היסודיים במגזר הערבי. במגזר הבדואי יש חסר גדול ביועצים חינוכיים. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת הלימודים תשס"ח מלמדים כי באותה שנה ניתנו שירותי ייעוץ חינוכי בכ-80% מבתי-הספר בחינוך העברי ובכ-70% מבתי-הספר בחינוך הערבי. שיעורים נמוכים במיוחד של בתי-ספר שבהם ניתנו שירותי ייעוץ חינוכי נמצאו בחינוך החרדי (כ-59% מבתי-הספר) ובחינוך הבדואי (כ-44% מבתי-הספר). שירותי ייעוץ פסיכולוגי ניתנו בכ-67% מבתי-הספר. גם במקרה זה נמצאו הבדלים ניכרים בין מגזרים וזרמי חינוך, ובחינוך החרדי ובחינוך הערבי השיעור נמוך יותר. 120 יועצות חינוכיות בלבד מועסקות במערכת החינוך הקדם-יסודי.



- ❖ בשנת הלימודים תשע"א נתקבלו ביחידה למניעת התעללות בילדים ובבני-נוער בשירות הפסיכולוגי-ייעוצי במשרד החינוך 1,152 פניות להיוועצות, ובהן 822 פניות בגין חשד לפגיעה בין תלמידים ו-309 פניות בגין חשד לפגיעה של מבוגרים בתלמידים. בעשור האחרון נרשמה עלייה ניכרת במספר הפניות להיוועצות במדריכי היחידה.
- ❖ אנשי המקצוע בשירות הפסיכולוגי-ייעוצי מקבלים הכשרה ייעודית לשם זיהוי תלמידים בסיכון, עבודה עם ומניעת פגיעה בתלמידים. בשנים האחרונות כל היועצים החינוכיים הנכנסים לעבודה במערכת החינוך מחויבים להשתתף בהכשרה מסוג זה, ועד כה סיימו את ההכשרה כ-1,200 יועצים חינוכיים מ-4,600 היועצים העובדים כיום במערכת החינוך. חלק מן היועצים גם קיבלו הכשרה ייעודית בנושא פגיעה מינית בין תלמידים.
- ❖ הכשרת צוותי החינוך וההוראה במערכת החינוך נעשית הן בלימודי ההוראה והן במהלך העבודה. חלק מן המכללות ללימודי הוראה מציעות לתלמידיהן קורסים בנושא איתור ילדים בסיכון, ילדים נפגעי התעללות והזנחה ועבודה עם. קורסים מסוג זה אינם חובה בכל המכללות. כמו כן, פרחי ההוראה מקבלים הכשרה בנושא במהלך ההדרכה הפדגוגית הקודמת להסמכתם. משרד החינוך פרסם חומרי הדרכה מפורטים עבור אנשי המקצוע בשירות הפסיכולוגי-ייעוצי לצורך מתן הדרכה לצוותי החינוך וההוראה, אך אין בידי מידע מפורט על השימוש בפרסומים אלו במערכת החינוך. צוין כי בשנת הלימודים תשע"ב התקיימו ימי עיון בנושא ילדים בסיכון לכ-250 צוותי חינוך מובילים בכל המחוזות, ובשנים תש"ע ותשע"א נערכו הכשרות בנושא זה לכ-300 אנשי צוות חינוכי בחינוך המיוחד. כמו כן, מדי שנה בשנה נערכים כשלושה עד ארבעה קורסים לגננות.
- ❖ עיקר שיתוף הפעולה בין מערכת החינוך לשירותי הרווחה ביישובים השונים מתבצע בתוכניות מגוונות, ובהן התוכנית הלאומית לילדים ובני-נוער בסיכון, הפועלת כיום ב-72 יישובים. בכל אחד מן היישובים הללו פועלת ועדה מקצועית בין-ארגונית, שבה נציגים מקומיים של השירותים השותפים לתוכנית ונציג ציבור. ועדות בין-משרדיות פועלות ברמה הארצית והמחוזית.
- ❖ נציגי משרד הרווחה מסרו כי שיתוף הפעולה בין מערכות החינוך והרווחה באיתור ילדים ובני-נוער בסיכון תלוי במערכות מידע משותפות על ילדים ובני-נוער בסיכון ובהכשרה משותפת, שתסייע בהאחדה של המושגים בהקשר זה. בפברואר 2010 הגישה את המלצותיה הוועדה הבין-משרדית לאיתור קטינים נפגעי התעללות ולהגנה עליהם. הוועדה המליצה ליצור מסגרת חוקית שתאפשר העברת מידע בין אנשי המקצוע המטפלים בילדים בסיכון ובמשפחותיהם וכן להקים מערך בין-משרדי ותוך-משרדי לשיתוף פעולה ברמה הארצית, המחוזית והמקומית. בעקבות המלצות הוועדה הוגש בדצמבר 2010 תזכיר חוק בנושא שיתוף במידע על קטין או בן-משפחתו. תוכנית "איתותים", שנועדה ליישם את המלצות הוועדה, עדיין ממתינה לאישור תקציבי.



## 1. ילדים בסיכון בישראל – רקע ונתונים

הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני-נוער בסיכון ובמצוקה בראשות פרופ' הלל שמיד קבעה בשנת 2006 הגדרה מוסכמת לילדים ובני-נוער בסיכון, ולפיה:

ילדים ובני-נוער בסיכון הנם ילדים ובני-נוער החיים במצבים המסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם, וכתוצאה ממצבים אלה נפגעה יכולתם לממש את זכויותיהם על-פי האמנה הבין-לאומית לזכויות הילד בתחומים האלה: קיום פיזי והתפתחות, השתייכות למשפחה, למידה ורכישת מיומנויות, רווחה ובריאות רגשית, השתייכות והשתתפות חברתית, הגנה מפני אחרים ומפני התנהגויות מסכנות שלהם את עצמם.

הוועדה העריכה כי כ-15% מן הילדים ובני-הנוער בישראל – כ-330,000 ילדים ובני-נוער – נתונים במצבי סיכון ומצוקה: סובלים מהזנחה או מהתפתחות בלתי תקינה, חשופים לאלימות ולהתעללות, חיים בבתים עם פעילות עבריינית או אלימות פיזית בין ההורים.<sup>1</sup>

בשלב ראשון של יישום המלצות הוועדה לבדיקת מצבם של ילדים ובני-נוער בסיכון ובמצוקה נערך מיפוי מקיף של ילדים ובני-נוער במצבי סיכון ב-56 רשויות מקומיות שבהן פועלת התוכנית הלאומית לילדים ולבני-נוער בסיכון (ראו פירוט בסעיף 5.1 להלן). במיפוי אותרו כ-156,000 ילדים ובני-נוער בסיכון, שהם 16% מכלל הילדים ביישובים הללו. לדברי עורכי המיפוי, מכיוון שביישובי התוכנית יש יישובים מהאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ביותר, שיעור ניכר של יישובים ערביים ויישובים שבהם שיעור גבוה של אוכלוסיה חרדית ועולים, אפשר ששיעור הילדים בסיכון במדינה כולה יהיה נמוך משיעור הילדים ובני-הנוער שאותרו ביישובי התוכנית. עם זאת, אפשר שיש ילדים שלא אותרו, וששיעורם בפועל של הילדים ובני-הנוער בסיכון דווקא גבוה יותר. פירוט המצוקות של הילדים ובני-הנוער בסיכון שאותרו במיפוי מוצג בתרשים שלהלן:

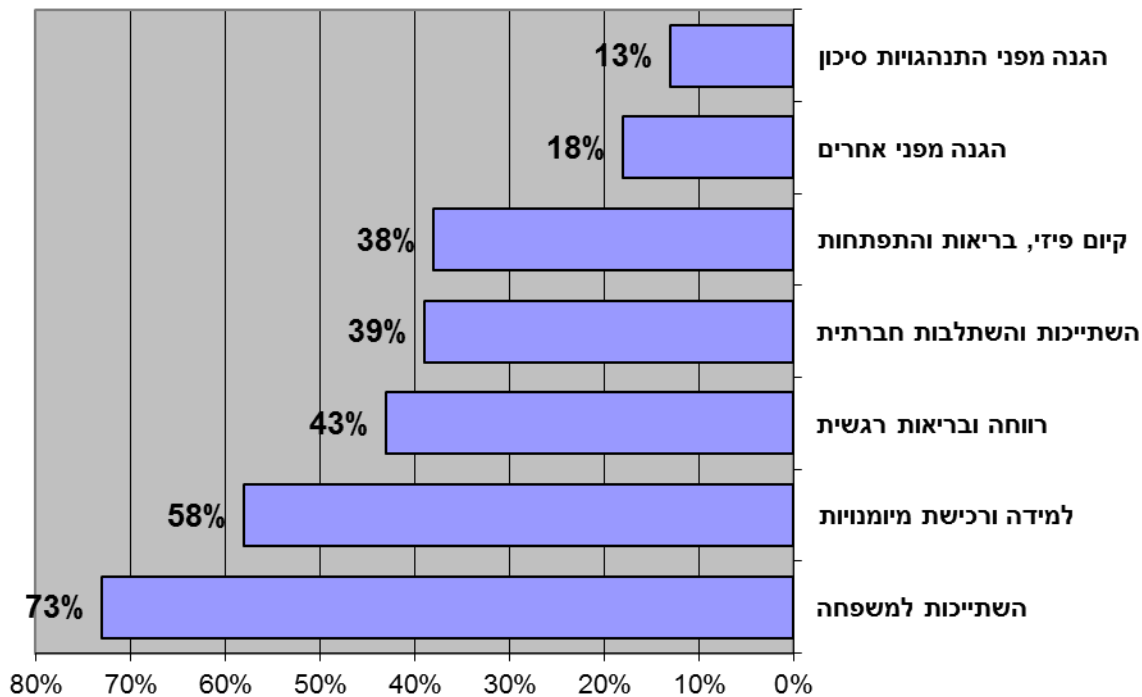
---

<sup>1</sup> [ד"ר וחשבונו הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני-נוער בסיכון ובמצוקה בראשות פרופ' הלל שמיד](#), מרס 2006.



מצוקות של ילדים ובני-נוער בסיכון, התוכנית הלאומית לילדים ובני-נוער בסיכון,

2009



31% מן הילדים ובני-הנוער בסיכון שאותרו במסגרת התוכנית הם בגיל הרך, 38% מהם בגילאי בית-הספר היסודי ו-31% הם בני-נוער. 58% מהילדים ובני-הנוער המאותרים הם בנים. 43% מן הילדים ובני-הנוער המאותרים הם ערבים, 57% מהם יהודים (17% חרדים ו-10% עולים). כ-34% מן הילדים שאותרו סובלים ממגבלות ומלקויות שונות.

האיתור התבצע במערכות האוניברסליות, המטפלות בכלל הילדים ביישוב, ובהן "טיפת חלב", גני-ילדים, בתי-ספר יסודיים ועל-יסודיים. תוצאותיו מלמדות על תפקידה של מערכת החינוך באיתור ילדים בסיכון: כ-85% מן הילדים בסיכון אותרו במערכת החינוך, כ-19% מהם בגני-הילדים, 45% מהם בבתי-הספר היסודיים ו-36% מהם בבתי-הספר העל-יסודיים.<sup>2</sup> פחות ממחצית מן הילדים ובני-הנוער בסיכון שאותרו במיפוי מקבלים טיפול משירותי הרווחה, מקציני ביקור סדיר, מהשירותים לקידום נוער או משירות המבחן. שיעור הילדים ובני-הנוער בסיכון המטופלים גדל עם הגיל – 33% מן הילדים בגיל הרך, 43% מן הילדים בגילאי בית-הספר היסודי ו-69% מבני-הנוער – מכאן ניתן ללמוד שבגילאים הצעירים יותר למערכת החינוך יש תפקיד חשוב באיתור ילדים בסיכון, שכן מעורבותן של מערכות אחרות בטיפול בהם פחותה בשלב זה.

אחד ממקורות המידע הנוספים להערכת מספר הילדים ובני-הנוער בסיכון כיום הוא שירותי הרווחה המטפלים במשפחות ובילדים במצבי מצוקה. על-פי נתוני משרד הרווחה, כפי שפורסמו בשנתון המועצה לשלום הילד לשנת 2011, 344,438 מתוך 430,865 ילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים הוגדרו כנתונים בסיכון ישיר או משפחתי, כלומר כסובלים מבעיות המסכנות את חייו התקינים של הילד ואת

<sup>2</sup> טלל דולב, מנהלת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, נתקבל באמצעות עו"ס אפרת שרעבי, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 9 בפברואר 2012.



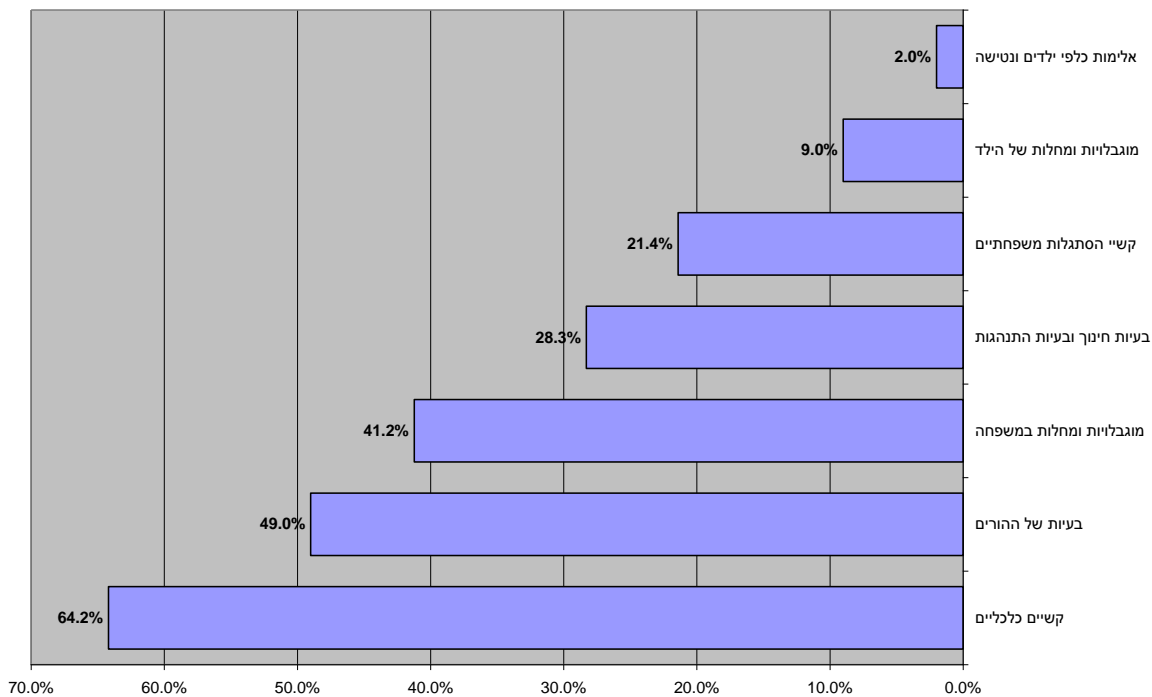
הכנסת

מרכז המחקר והמידע

התפתחותו, 37,861 ילדים בני שנה עד שלוש, 51,719 ילדים בני ארבע עד שש, 159,655 ילדים בני שבע עד 12 ו-95,203 ילדים בני 13 עד 17.<sup>3</sup>

משרד הרווחה מתעד את סיבת הפנייה לשירותי הרווחה באמצעות קטגוריות נזקקות, וייתכן כי קטין ייכלל ביותר מקטגוריה אחת. באפיון הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים הובאו בחשבון לא רק ההיזקקויות הרשומות של הילדים עצמם אלא גם היזקקויות של המשפחה ושל ההורים, המייצגות קשיים העשויים להשפיע על שלומם ורווחתם של הילדים. בתרשים שלהלן יוצגו שיעורי הילדים ובני-הנוער בכל אחת מן הקטגוריות.<sup>4</sup>

### ילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים לפי קטגוריות נזקקות, 2010



פקידות סעד לחוק הנוער במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות מטפלות בדיווחים על חשד להתעללות והזנחה של ילדים ובני-נוער. אין כיום מערכת ממוחשבת לאיסוף דיווחים על חשד להתעללות והזנחה של ילדים, ומשרד הרווחה מסכם את הנתונים שמדווחים מכל אחת מלשכות הרווחה בסיועם כל שנה. על-פי סיכום הנתונים שנתקבלו מכ-70% מן המחלקות לשירותים חברתיים, בשנת 2010 היו כ-34,000 פניות לפקיד סעד בגין התעללות והזנחה של ילדים ובני-נוער.<sup>5</sup>

בשנת 2009 נתקבלו 33,751 דיווחים, ובהם 12,305 דיווחים על אלימות פיזית, 5,275 דיווחים על אלימות מינית ו-12,580 דיווחים על הזנחה.<sup>6</sup>

לפי נתונים שאספה המועצה לשלום הילד, בשנת 2010 קיבלו פקידות הסעד לחוק הנוער דיווחים בגין חשד להתעללות או הזנחה של 47,184 ילדים ובני-נוער לפי החלוקה שלהלן: 32.9% חשד להזנחה, 28.2%

<sup>3</sup> המועצה הלאומית לשלום הילד, ילדים בישראל – שנתון סטטיסטי 2011.

<sup>4</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה, סקירת השירותים החברתיים 2010, נובמבר 2011.

<sup>5</sup> עו"ס אפרת שרעבי, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 9 בפברואר 2012.

<sup>6</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכון חרוב, פניות לפקיד סעד והטיפול בהן: סיכום ממצאים לשנת 2009, ירושלים, אוקטובר 2010.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

חשד לפגיעה פיזית, 11.9% חשד לפגיעה מינית, 8.1% חשד לפגיעה נפשית ו-3.7% חשד לפגיעה בין ילדים.<sup>7</sup>

## 2. איתור ילדים בסיכון במערכת החינוך

כפי שעולה מן הנתונים שהוצגו לעיל, ילדים ובני-נוער בסיכון מאופיינים במגוון רחב מאוד של מצבי סיכון, לרבות חשיפה לאלימות במשפחה, התעללות במשפחה ומחוץ למשפחה, הזנחה, חשיפה להתנהגויות סיכון של עצמם ושל אחרים, קשיים לימודיים, חברתיים והתנהגותיים ועוד. להלן נתמקד בעיקר בפעילות מערכת החינוך לאיתור ילדים נפגעי התעללות והזנחה, וכן באיתור תלמידים המגלים התנהגויות אובדניות.

### 2.1. איתור ילדים נפגעי התעללות והזנחה

למערכת החינוכית יש כמה תפקידים בהקשר של ילדים נפגעי התעללות והזנחה, ובין היתר מניעת התעללות בילדים, איתור ילדים הסובלים מהתעללות או מהזנחה, דיווח לרשויות על תופעות אלה ומתן תגובה חינוכית לילדים נפגעים או פוגעים, לבני-משפחותיהם ולמורי בית-הספר ותלמידיו שאינם מעורבים בהתעללות באופן ישיר – על מנת לצמצם את מעגלי הפגיעה ולהקטין את הנוזק שלה בטווח הארוך. במסמך זה נתמקד **בתחום האיתור, החשיפה והדיווח לרשויות**, ולא יידונו להלן תוכניות מניעה, סיוע לתלמידים נפגעים ותגובת מערכת החינוך לתלמיד הפוגע במסגרת החינוכית.

למערכת החינוך יכולת איתור העולה על זו של כל מערכת אחרת. ילדים ונערים מבליים חלק ניכר מזמנם במסגרות של מערכת החינוך, מהילדים בגיל הרך, הנמצאים במעון שעות רבות, דרך תלמידי בית-הספר היסודי ועד לתלמידי התיכון. לאנשי החינוך יש מגע יומיומי ישיר עם תלמידיהם. כל שינוי בהתנהגותם או במצבם הנפשי או הגופני חשוף לעיניהם, והם עשויים להיות הראשונים שיבחינו במצב חריג של הילד, בשינויי התנהגות, בשינויי מצב רוח, בסימנים על גופו של הילד, בעדויות להזנחה ועוד.

יכולת גדולה, יותר מכלל גוף אחר במערכת החינוך, לגלות ולחשוף התעללות בילדים יש **למסגרות החינוך בגיל הרך**. בגילים אלה המטפלים בילדים נדרשים לנקוט פעולות שונות הדורשות את הפשטתם, כמו החלפת חיתולים, החלפת בגדים, רחצה ועזרה בשירותים. עובדה זו מאפשרת למטפלים במסגרות החינוך בגיל הרך לחשוף גם סימני פגיעות המוצנעים בדרך כלל מתחת לבגדי הילד.<sup>8</sup> אבל גם לגבי הילדים הבוגרים יותר יש למערכת החינוך יכולת גבוהה לאתר ולחשוף התעללות, הן בשל הקשר הפיזי היומיומי עם הילדים, המאפשר גילוי פגיעה בחלקי הגוף הנראים לעין, הן בשל קשר האמון הנוצר בין תלמיד במסגרת החינוכית לבין אנשי הסגל, המאפשר לתלמידים לפתוח את סגור לבם בפני מוריהם, והן משום שכל היעדרות בלתי מוסברת של הילד מבית-הספר עשויה לעורר סימני שאלה.

בהקשר זה יש לציין את מסגרות החינוך המיוחד. ילדים הסובלים מפיגור שכלי או מנכות אחרת שאינה מאפשרת להם לדבר, לחשוף את המעשים הפוגעים שנעשים להם ולזהות את התוקפים, נמצאים בסיכון

<sup>7</sup> המועצה הלאומית לשלום הילד, ילדים בישראל – שנתון סטטיסטי 2011.

<sup>8</sup> הדיון שלהלן יעסוק במערכת החינוך מחינוך קדם-יסודי ואילך. לא נעסוק בנושא איתור ילדים בסיכון במערכת מעונות היום, נושא שראוי לדיון נפרד.



גבוה יותר להיפגע מהתעללות או מהזנחה בהשוואה לילדים שאינם נכים. נוסף על כך, יש מצב חמור יותר של תת-איתור בקרב ילדים עם לקויות.<sup>9</sup>

הגישה הבלתי אמצעית של חברי הצוות החינוכי במסגרות החינוך לילדים, ובעקבותיה יכולתם לאתר ולחשוף התעללות, כמתואר לעיל, מאפשרת להם לדווח מייד לרשויות המוסמכות לטפל בכך – פקיד הסעד לחוק הנוער והמשטרה.

## 2.2. חובת הדיווח במערכת החינוך

סעיף 368ד לחוק העונשין, התשל"ז-1977, שנוסף לחוק בתיקון בשנת 1990, מסדיר את חובת הדיווח לרשויות החוק בנושא עבירות שנעברו בילדים ובני-נוער על-ידי האחראי להם (לרבות בני-משפחה שאינם קטינים<sup>10</sup>), על-ידי בן-משפחה שלהם מתחת לגיל 18 או במוסד חינוכי. חובת הדיווח אינה חלה על קטין.

לפי סעיף זה, אם לאדם היה יסוד סביר לחשוב כי נעברה לאחרונה עבירה בקטין על-ידי האחראי לו או על-ידי בן-משפחה שטרם מלאו לו 18, חובה עליו לדווח על כך בהקדם האפשרי לפקיד סעד או למשטרה. דינו של העובר על הוראה זו שלושה חודשי מאסר.

אם נעברה בקטין ששונה במוסד חינוכי עבירת מין, עבירה של תקיפה תוך גרימת חבלה או התעללות, חובה על מנהל המוסד או איש צוות לדווח על כך למשטרה או לפקיד סעד.

חובת דיווח מחמירה יותר מוטלת על אנשי מקצוע – רופא, אחות, **עובד חינוך**, עובד סוציאלי, עובד שירותי הרווחה, שוטר, פסיכולוג, קרימינולוג, מטפל פארה-רפואי, מנהל או איש צוות במוסד שבו שוהים קטינים. חובת הדיווח של אנשי מקצוע גוברת על החיסיון המקצועי שהם מחויבים לו, אינה מוגבלת בזמן, ועל העובר עליה יוטל עונש של שישה חודשי מאסר. כמו כן, מוטלת חובת דיווח מחמירה על אחראי לקטין.

פקיד סעד המקבל דיווח לפי סעיף זה נדרש להעביר אותו למשטרה בצירוף המלצה לפעול או להימנע מלפעול בנוגע לדיווח. פקיד הסעד יכול להימנע מלמסור דיווח למשטרה רק באישור ועדה מחוזית שיושבים בה נציגי פרקליטות המחוז, המשטרה ופקיד סעד מחוזי.

אם המשטרה מקבלת מידע לפי סעיף זה עליה להעביר אותו לפקיד סעד ולפעול בהתייעצות עמו, אלא אם כן נדרשת פעולה מיידיית שאינה סובלת דיחוי. גם במקרה זה עליה לדווח על המידע לפקיד הסעד ולהתייעץ עמו לאחר מכן.

חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא **"חובת הדיווח על עבירה בקטין על-פי חוק חקירת תלמידים כקורבנות או כעדים"** מנובמבר 2008 קובע את נוהלי המשרד בכל הנוגע לחובת הדיווח.<sup>11</sup> לפי החוזר:

מערכת החינוך מזמנת קשר אישי בין תלמידים לבין אנשי חינוך המאפשר מעקב יום-יומי אחר מצבו הרגשי והפיזי של התלמיד. אינטראקציה זו מזמינה את התלמידים לשתף אנשי חינוך במה שקורה להם ומאפשרת להם לעקוב אחר שינויים אצל התלמידים, לשמש להם אוזן קשבת ולאתר את מי שנפגע. איש החינוך חייב להיות מצויד בידע מתאים (ידיעת החוק והנוהל, היכרות

<sup>9</sup> דבורה הורוביץ, יורם בן-יהודה, "מבוא לשער המערכת החינוכית", בתוך: **התעללות והזנחה של ילדים בישראל: הנפגעים, אכיפת החוק והמשפט, רפואה, חינוך, רווחה**, עורכים: דבורה הורוביץ, יורם בן-יהודה, מאיר חובב, עמותת "אשלים", תשס"ז.

<sup>10</sup> לפי הגדרות החוק, אחראי לקטין הוא "הורה או מי שעליו האחריות לצורכי מחייתו, לבריאותו, לחינוכו או לשלומו של קטין", וכן "בן-משפחה של קטין... שמלאו לו 18 שנים... והוא אחד מאלה: בן-זוגו של הורה, סבו או סבתו, אחיו או אחותו, גיסו או גיסתו, דודו או דודתו".

<sup>11</sup> חוזר מנכ"ל, **הוראות קבע תשס"ט(ב)3**, 2 בנובמבר 2008.





עם התופעה, התייחסות ראשונית לתלמיד שחשף את הפגיעה ועוד) כדי שיוכל לסייע לתלמיד באופן מקצועי.

בחוזר מוצגת חובת הדיווח המוטלת על איש חינוך לפי החוק, ומובהר כי חובת הדיווח גוברת על חובת החיסיון המקצועי המוטלת על אנשי מקצוע וכי היא איננה מוגבלת בזמן מבחינת מועד העבירה.

סדר הפעולות שיש לנקוט כאשר יש יסוד סביר לחשוב כי נעברה עברה בקטין המחייבת דיווח לפי החוזר:

- היועצות ביועץ החינוכי או בפסיכולוג לקביעת דרכי הדיווח;
- יידוע ההורים או החלטה על הימנעות מיידועם במקרים מסוימים;
- דיווח לפקיד הסעד או למשטרה (המלצת מערכת החינוך היא להעדיף דיווח לפקיד הסעד). במקרי חירום או כאשר נדרשת תגובה מהירה יש ליידע את המשטרה ואת פקיד הסעד במקביל;
- תיעוד הדיווח ויידוע המנהל, הפיקוח הכללי והפיקוח על היעוץ החינוכי.
- יועץ בית-הספר או הפסיכולוג החינוכי יעמדו בקשר עם פקיד הסעד לצורך קבלת מידע על המשך הטיפול.

בחוזר יש הנחיות למורה כיצד להגיב אם תלמיד חושף בפניו את דבר הפגיעה, תוך קביעה כי על בית-הספר להימנע מלחקור את התלמיד, שכן הדבר עלול לחבל בחקירה המקצועית של חוקר הילדים או של המשטרה. כמו כן, מודגש הצורך בשמירה על פרטיותם של המעורבים.

אין בחוזר פירוט של הסימנים המעוררים חשד להתעללות ולהזנחה. בנספח לחוזר מצוין כי הסימנים המעידים על התעללות יכולים להיות פיזיים, לימודיים וחברתיים, והם משתנים בהתאם לגיל. על אנשי החינוך לשים לב לשינויים בולטים החלים בהתנהגות, במראה או בתפקוד של התלמיד.<sup>12</sup>

בהקשר זה חשוב לציין כי חובת הדיווח המוטלת על אנשי החינוך עלולה לעורר קשיים. מסגרות חינוכיות חוששות לעתים שחשיפת אירועים אלימים שנעשו בתחומן תפגע בשמו הטוב של בית-הספר או המוסד. חשש מסוג אחר קשור לתחושה של אנשי הצוות החינוכי שאין להם די מידע על האירוע, ודיווח שאינו מבוסס דיו עלול לגרום נזק יותר מאשר להביא תועלת. אנשי הצוות החינוכי גם לא תמיד בטוחים שטיפול משטרתי או טיפול של מערכת הרווחה יהיה יעיל יותר מהאמצעים החינוכיים העומדים לרשותם. לעתים יש להם חשש מתגובתם של הורי הילד. נוסף על כך, מסגרות פרטיות כמו משפחתונים, פעוטונים או מסגרות של חינוך בלתי-פורמלי עשויות לחשוש מנזק כלכלי שייגרם למוסד אם עובד החינוך ידווח על הורה וזה יוציא את הילד מן המסגרת ויפגע בהכנסותיה.<sup>13</sup>

החוזר קובע כי על הנהלת בית-הספר להטמיע את העקרונות הקבועים בו בשגרת בית-הספר ולקיים אחת לשנה לפחות פגישה עם צוות המורים לשם רענון נוהלי החוזר. על המפקחים לוודא שבתוכנית העבודה של בית-הספר נכלל רענון הנוהל. כמו כן, המנהלים מחויבים ליידע את התלמידים והוריהם בעיקרי הוראות החוזר.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> [שאלות שכיחות ותשובות בנושאי חובת הדיווח ופגיעות מבוגרים בתלמידים](#), נספח 3 לחוזר המנכ"ל.

<sup>13</sup> דבורה הורוביץ, יורם בן-יהודה, "מבוא לשער המערכת החינוכית", בתוך: [התעללות והזנחה של ילדים בישראל: הנפגעים, אכיפת החוק והמשפט, רפואה, חינוך, רווחה](#), עורכים: דבורה הורוביץ, יורם בן-יהודה, מאיר חובב, עמותת "אשלים", תשס"ז.

<sup>14</sup> חוזר מנכ"ל, [הוראות קבע תשס"ב\(ב\)3](#), 2 בנובמבר 2008.



בכל הנוגע ליישום החוזר מסר משרד החינוך כי לתהליך הטמעתם של נהלים חדשים הנוגעים לאיתור התנהגויות סיכון ולהתמודדות עמן יש כמה שלבים, ובהם הצגת הנהלים בפני הנהלת המשרד, הצגת הנהלים בפני צוותי הפיקוח במחוזות, הטמעת הנהלים בקרב מנהלי בתי-ספר באמצעות ימי עיון, הטמעת הנהלים בקרב אנשי המקצוע של השירות הפסיכולוגי-ייעוצי במחוזות בימי עיון, סדנאות והכשרות, הטמעת הנהלים בכל בית-ספר באמצעות היועצת החינוכית או הפסיכולוג החינוכי והטמעת ידע ונהלים בקרב קבוצות של מורים וגננות המקבלים הכשרה ממוקדת. אנשי המקצוע של שפ"י העובדים בבתי-הספר ובגנים ומדריכי שפ"י הפזורים במחוזות עומדים לרשות הצוותים החינוכיים לצורך היועצות. המשרד לא מסר מידע ספציפי על יישום חוזר זה.<sup>15</sup>

משרד החינוך אינו אוסף נתונים על מספר הפניות אל פקיד סעד או אל המשטרה לפי נוהל זה. היחידה למניעת התעללות בילדים ובבני-נוער בשירות הפסיכולוגי-ייעוצי של משרד החינוך מקבלת פניות של מוסדות חינוך להיועצות באנשי היחידה. בשנת הלימודים תשע"א נרשמו ביחידה 1,152 פניות להיועצות: 822 מהפניות היו בגין פגיעה בין תלמידים, 309 מהן בגין פגיעה של מבוגרים בתלמידים (מבוגרים אלה יכולים להיות בני-משפחה או מבוגרים מתוך המערכת הבית-ספרית), 19 היו בגין פגיעה של תלמידים במבוגרים ו-2 פניות היו בגין פגיעה של מבוגרים במבוגרים. רוב הפניות להיועצות היו בשל פגיעה מינית.

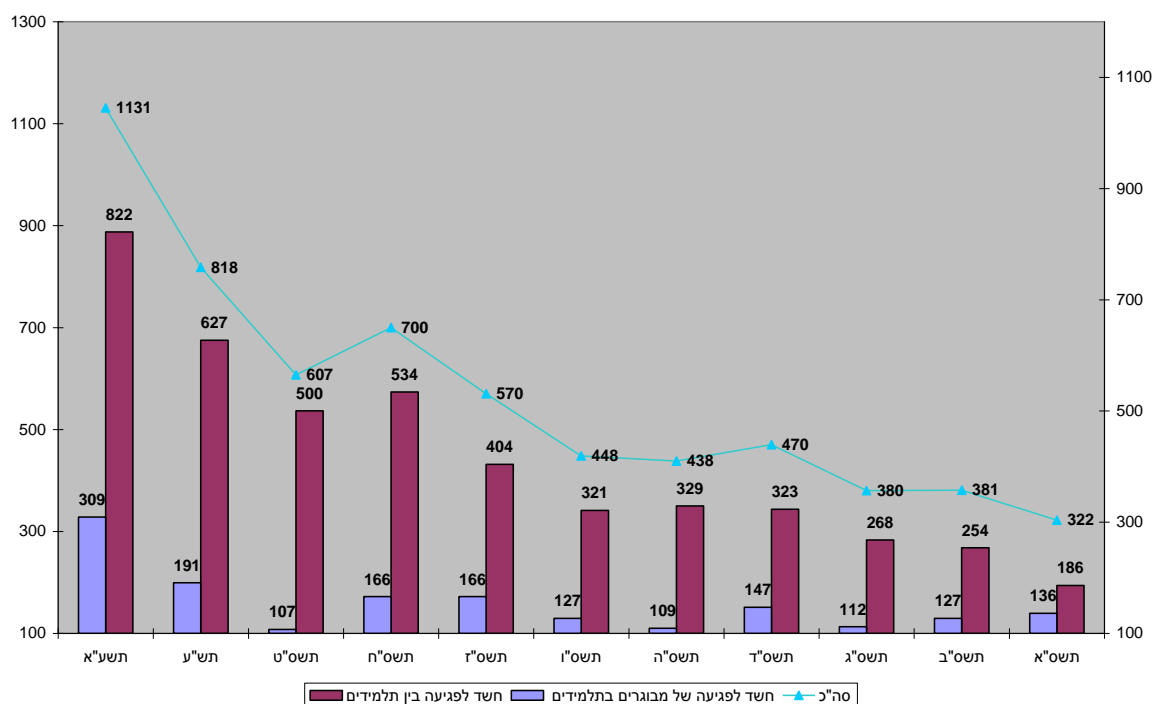
**בבחינה לאורך זמן ניכרת עלייה במספר הפניות להיועצות הן בשל חשד לפגיעה בין תלמידים והן בשל חשד לפגיעה של מבוגרים בתלמידים.** לדברי נציגי המשרד, העלייה נובעת הן מן העלייה במספר המקרים והן מהתגברות המודעות לצורך בהיועצות במקרים בסוג זה. פירוט מספר הפניות להיועצות בחשד לפגיעה בין תלמידים ופגיעה של מבוגרים בתלמידים בעשור האחרון מובא בתרשים שלהלן.

---

<sup>15</sup> שוש צימרמן, מנהלת אגף תוכניות סיוע ומניעה, השירות הפסיכולוגי-ייעוצי, משרד החינוך, תפקידי מערכת החינוך באיתור ילדים בסיכון, 12 בפברואר 2012.



## פניות להיוועצות בגין חשד לפגיעה בין תלמידים וחשד לפגיעה של מבוגר בקטין, תשס"א-תשע"א



ממשרד הרווחה נמסר כי פקידי הסעד לחוק הנוער במחלקה לשירותים חברתיים בכל רשות מקיימים קשר קבוע עם המסגרות החינוכיות, הן לשם העברת מידע והכשרה לעובדי החינוך בעניין חובת הדיווח ועבודת פקידי הסעד והן בעקבות דיווחים המתקבלים בעניין תלמידים בסיכון ולנוכח שיתוף הפעולה הנדרש לטיפול בהם.<sup>16</sup>

חוזר מנכ"ל רלוונטי נוסף לעניין זה עוסק בנושא חובת היידוע במקרה של אלימות במשפחה. סעיף 11א לחוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991, עוסק בחובת היידוע של גורמי מקצוע בנושא אלימות במשפחה. לפי סעיף זה, "רופא, אחות, עובד חינוך, עובד סוציאלי, שוטר, פסיכולוג, קרימינולוג קליני, עוסק במקצוע פארה-רפואי, עורך דין, איש דת או טוען רבני, שעקב טיפול או ייעוץ שנתן לאדם במסגרת עיסוקו במקצועו או בתפקידו, היה לו יסוד סביר לחשוב כי זה מקרוב נעברה עבירה באותו אדם (בסעיף זה – המטופל) על ידי בן-זוגו או על ידי מי שהיה בן-זוגו בעבר, יידע את המטופל על כך שבאפשרותו לפנות לתחנת משטרה, למחלקה לשירותים חברתיים או למרכז לטיפול ולמניעת אלימות במשפחה מטעם המחלקה לשירותים חברתיים, וייתן לו כתובת ומספר טלפון של המקומות האמורים הקרובים למקום מגוריו של המטופל".

על סמך הסעיף הנ"ל פורסמו בשנת 2002 תקנות למניעת אלימות במשפחה (יידוע בידי עובדי חינוך) התשס"ב-2002. לפי התקנות, עובד חינוך שחלה עליו חובת היידוע לפי סעיף 11א יידע את האדם הנוגע בדבר שבאפשרותו לפנות אל גורמי טיפול לקבלת סיוע, וייתן לאדם כתובות ומספרי טלפון של גורמי הטיפול הקרובים למקום מגוריו לפי רשימות שיפיץ משרד החינוך מזמן לזמן. עוד נקבע בתקנות כי עובד חינוך יתעד בכתב את פעולותיו האמורות, וכי התייעוד יישמר בתיק מיוחד שינהל פקיד שיקבע משרד החינוך. בדצמבר 2002 פורסם חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא מניעת אלימות במשפחה – חובת

<sup>16</sup> עו"ס איתנה ברמן, סגנית מנהלת שירות ילד ונוער, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, נתקבל באמצעות עו"ס אפרת שרעבי, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 9 בפברואר 2012.



**היידוע.** בחוזר נקבע מי הפקיד האחראי למילוי ההוראות האמורות (קרי, שמירת הטפסים המתעדים את פעולת היידוע). נקבע גם כי מנהלי מוסדות חינוך ימסרו לפקיד עד 15 ביולי בכל שנה דיווח על מספר ההפניות שרוכזו בתיק בשנת הלימודים שהסתיימה. הפקיד ירכז את הנתונים מכל הארץ לשם מעקב אחר שכיחות ההפניות מכל אזור ואזור. אם מספר ההפניות מאזור מסוים גדול, על הפקיד לפנות אל מנהל השירות הפסיכולוגי ברשות המקומית ולדווח לו על כך. מנהל השירות הפסיכולוגי יבחן, בשיתוף עם גורמי החינוך והרווחה ביישוב, אפשרויות להתערבות ברמות שונות. עוד נקבע בחוזר המנכ"ל שהיועצים החינוכיים והפסיכולוגים החינוכיים ידריכו את הצוותים במוסדות החינוך כיצד ליישם את הוראות החוק.<sup>17</sup>

בשנת 2010 נמסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת כי במשרד החינוך התקבלו במהלך השנים דיווחים מועטים בלבד על יישום חובת היידוע, ולא ברור עד כמה היא מיושמת. על רקע זה הגיע המשרד למסקנה כי יש קושי לעמוד בהוראות החוזר, ועל כן נבחנות חלופות למעקב אחר קיום החובה הקבועה בחוק. לקראת שנת הלימודים הנוכחית אמור היה להתפרסם חוזר מנכ"ל מעודכן בנושא.<sup>18</sup> עם זאת, עד כה לא פורסם חוזר חדש.

### **2.3. איתור תלמידים המגלים התנהגות אובדנית**

המונח "התנהגות אובדנית" מבטא קשת רחבה של התנהגויות, ממחשבות אובדניות, דרך איומי התאבדות וניסיונות התאבדות "קלים" ו"חמורים" ועד התאבדות המסתיימת במוות. בכל שנה מתאבדים בישראל 6–12 בני-נוער, ו-600–700 ניסיונות התאבדות של בני-נוער מסתיימים בפנייה לחדר מיון. התאבדות וניסיונות התאבדות הם גורם בעל חשיבות בתמותה מהיפגעות ובאשפוז עקב היפגעות של ילדים ובני-נוער.

למשרד החינוך יש תפקיד מרכזי באיתור תלמידים הנתונים בסיכון להתנהגות אובדנית, במתן טיפול ראשוני, בהפניה ליעוץ ולטיפול מתאימים ובהפעלת תוכניות מניעה וחוסן נפשי לתלמידים.

בשנת 2004 פרסם משרד החינוך חוזר מנכ"ל בנושא "אובדנות ילדים ובני-נוער – מניעה והתערבות".<sup>19</sup> החוזר נועד להפנות את תשומת לבם של מנהלים, מחנכים, פסיכולוגים ויועצים לתופעת ההתאבדות, לנוכח התפיסה שערנות של אנשי המקצוע בזיהוי תלמידים במצוקה רגשית ובסיכון ומתן תמיכה מתאימה מצדם, כל אחד בתחומו, יגדילו את הסיכוי לסייע לתלמידים בשעת משבר.

בחוזר מובאת רשימה של התנהגויות תלמידים המצביעות על מצוקה רגשית וסיכון להתאבדות, ומפורטים בו נהלים ודרכי התמודדות של הצוות החינוכי בבית-הספר אם מאותר תלמיד בסיכון להתאבדות, אם תלמיד מנסה להתאבד (בבית-הספר או מחוצה לו) או אם תלמיד מתאבד. כשמאותר תלמיד בסיכון להתאבדות יש לידע את מנהל בית-הספר, את פסיכולוג בית-הספר ואת יועץ בית-הספר, ובמקרה חירום יש לפנות אל המרפאה לבריאות הנפש ליעוץ. מנהל בית-הספר ייצור קשר עם ההורים, ואיש חינוך או טיפול המקיים קשר עם התלמיד יידע אותו בדבר חובת בית-הספר לידע את משפחתו. הורי התלמיד יזמו למפגש עם מנהל בית-הספר ועם פסיכולוג בית-הספר או היועץ לצורך התוויית התערבות מתאימה.

<sup>17</sup> חוזר מנכ"ל תשס"ג/4(ב), כ"ו בכסלו תשס"ג, 1 בדצמבר 2002

<sup>18</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אלימות נגד נשים – פעילות מערכת החינוך, כתבה אורלי אלמגור-לוטן, 22 בנובמבר 2010.

<sup>19</sup> משרד החינוך, חוזר מנכ"ל, אורחות חיים במוסדות החינוך: מצבי לחץ נפשי ומשבר: אובדנות ילדים ובני-נוער – מניעה והתערבות, דצמבר 2004.



לפי חוזר המנכ"ל, יש לקיים מפגשי רענון, של כל צוות המורים, על תוכני החוזר, אחת לשנה. בשנת 2011 נמסר למרכז המחקר והמידע כי השירות הפסיכולוגי-ייעוצי במשרד החינוך מקיים קורסים וימי עיון לאנשי חינוך וטיפול כדי להגביר את המודעות ולשכלל את יכולותיהם לזהות סימני מצוקה ואותות אזהרה ולתת טיפול מיטבי לתלמידים בסיכון או להפנותם לגורם טיפולי אחר. כמו כן, פועלות בשירות מדריכות מקצועיות שתפקידן לתת ייעוץ טלפוני לאנשי מקצוע כשמתעורר חשש לאובדנות ולסייע למערכת הבית-ספרית – לתלמידים, לצוות ולהורים – להיערך לטיפול בניסיון התאבדות או התאבדות שהתלמידים נחשפו אליהם.<sup>20</sup>

### 3. עבודת אנשי המקצוע של השירותים הפסיכולוגיים החינוכיים והשירות הפסיכולוגי-ייעוצי (שפ"י) במשרד החינוך

הפסיכולוגים החינוכיים המועסקים בשירותים הפסיכולוגיים החינוכיים ברשויות המקומיות, היועצים החינוכיים ומדריכי שפ"י הפועלים במחוזות הם אנשי המקצוע האמונים על הפצת המידע על התנהגויות סיכון שונות, על סימני הזיהוי והאיתור שלהם ועל התערבויות חינוכיות וטיפוליות להפחתת מצבי הסיכון. אנשי המקצוע של שפ"י מקבלים הכשרה בתחומים שונים הנוגעים לאיתור ילדים בסיכון, הן בהכשרתם האקדמית והן בעת מילוי תפקידם.

לפי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ב מועסקים יועצים חינוכיים ב-98% מבת-הספר התיכוניים, 90% מחטיבות-הביניים, 80% מבת-הספר היסודיים במגזר היהודי ו-50% מבת-הספר היסודיים במגזר הערבי. במגזר הבדואי יש חסר גדול ביועצים. בגיל הרך הייעוץ החינוכי הוא מערכתי ומלווה גננות; כיום מועסקות לשם כך 120 יועצות חינוכיות במשרות חלקיות. יצוין כי במערכת החינוך כ-12,000 גנים בשנת הלימודים תשע"ב.

ממשרד החינוך נמסר שתקני ייעוץ חינוכי קיימים בחטיבות העליונות בלבד, בעוד בחינוך הקדם-יסודי, בחינוך היסודי ובחטיבות-הביניים היועצים עובדים שלא מכוח תקנון אלא מוקצות להם שעות מבת-הספר או מסל שעות של האגף לחינוך קדם-יסודי. ההקצאה של משאבי השירותים הפסיכולוגיים לכל שלב חינוך נקבעת בכל רשות מקומית על-פי החלטה משותפת של מנהל השירות הפסיכולוגי-חינוכי ברשות ומנהל אגף החינוך ברשות.<sup>21</sup>

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה פרסמה לאחרונה סקר העוסק בשירותי רווחה בבת-ספר בשנת הלימודים תשס"ח. מהסקר עלו הממצאים שלהלן:

- ב-80.3% מבת-הספר בחינוך העברי וב-70.5% מבת-הספר בחינוך הערבי יש שירותי ייעוץ חינוכי.
- שיעורים נמוכים במיוחד של בתי-ספר שבהם ניתנו שירותי ייעוץ חינוכי נמצאו בבת-ספר בחינוך החרדי (58.9% מבת-הספר) ובחינוך הבדואי (43.9% מבת-הספר).
- ב-67.3% מבת-הספר ניתנו שירותי ייעוץ פסיכולוגי: ב-67.8% מבת-הספר בחינוך העברי וב-65.4% מבת-הספר בחינוך הערבי.
- ב-38.4% מבת-הספר בחינוך החרדי ניתנים שירותי ייעוץ פסיכולוגי.

<sup>20</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אובדנות בקרב ילדים ובני-נוער, כתבה אתי וייסבלאי, 14 בפברואר 2011.

<sup>21</sup> שוש צימרמן, מנהלת אגף תוכניות סיוע ומניעה, השירות הפסיכולוגי-ייעוצי, משרד החינוך, תפקידי מערכת החינוך באיתור ילדים בסיכון, 12 בפברואר 2012.



- בבתי-הספר שבהם לומדים 87.1% מן התלמידים בחינוך העברי ו-75.2% מן התלמידים בחינוך הערבי יש שירותי ייעוץ חינוכי.
  - בבתי-הספר שבהם לומדים 76.1% מן התלמידים בחינוך העברי ו-65.2% מן התלמידים בחינוך הערבי יש שירותי ייעוץ פסיכולוגי.
- פירוט שירותי הייעוץ החינוכי והייעוץ הפסיכולוגי בשלבי החינוך השונים בבתי-ספר לפי מגזר, פיקוח וסוג חינוך מובא בטבלה שלהלן. מן הטבלה אפשר לעמוד על הפערים בין המגזרים בתחום זה:<sup>22</sup>

### שירותי ייעוץ חינוכי וייעוץ פסיכולוגי בבתי-ספר לפי שלב חינוך וסוג חינוך, תשס"ח

תלמידים שיעור שירותים אלה קיימים בבית-ספרם	שיעור שירותים אלה קיימים בבית-ספרם	שיעור תלמידים ששירותים אלה קיימים בבית-ספרם	שיעור תלמידים ששירותים אלה קיימים בבית-ספרם	שיעור תלמידים ששירותים אלה קיימים בבית-ספרם	שיעור תלמידים ששירותים אלה קיימים בבית-ספרם
תלמידים שיעור שירותים אלה קיימים בבית-ספרם	שיעור שירותים אלה קיימים בבית-ספרם	שיעור תלמידים ששירותים אלה קיימים בבית-ספרם	שיעור תלמידים ששירותים אלה קיימים בבית-ספרם	שיעור תלמידים ששירותים אלה קיימים בבית-ספרם	שיעור תלמידים ששירותים אלה קיימים בבית-ספרם
59.5%	78.8%	59.6%	75.4%	59.5%	78.8%
83.0%	78.4%	83.2%	78.8%	83.0%	78.4%
93.7%	93.1%	90.3%	87.9%	93.7%	93.1%
89.5%	87.7%	91.0%	87.2%	89.5%	87.7%
53.7%	48.0%	60.9%	57.7%	53.7%	48.0%
79.1%	80.2%	60.5%	62.4%	79.1%	80.2%
61.0%	47.6%	91.1%	82.9%	61.0%	47.6%
66.3%	49.5%	92.3%	82.8%	66.3%	49.5%
76.2%	66.7%	94.9%	92.1%	76.2%	66.7%
53.2%	51.5%	94.0%	94.0%	53.2%	51.5%
27.1%	23.1%	73.5%	60.9%	27.1%	23.1%
45.0%	40.0%	87.7%	83.6%	45.0%	40.0%

### 3.1. הכשרת אנשי מקצוע

מאז שנת 2006 כל היועצים החינוכיים הנכנסים לעבודה במערכת החינוך מחויבים להשתתף בהכשרה בהיקף של 180 שעות בנושא התמודדות עם משבר, שנכללת בה הכשרה בנושא מניעת התעללות ופגיעה בילדים ובנוער, מניעת אובדנות והתמודדות עם תלמידים עם לקויות למידה. לדברי נציגי שפ"י, עד כה השתתפו בהכשרה הייעודית 1,200 יועצים חינוכיים מתוך 4,600 יועצים חינוכיים הפועלים כיום.<sup>23</sup>

נוסף על כך, מתקיימים קורסים דו-שנתיים ליועצים בשיתוף עם עמותת "אשלים", שמטרתם העמקת הידע של אנשי המקצוע בנושא ילדים בסיכון ושיפור היכולת שלהם להדריך מורים וצוותים חינוכיים בנושא. בשנים האחרונות מתקיימים ארבעה קורסים בכל שנה, והשתתפו בהם 450 יועצים חינוכיים, 90

<sup>22</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד החינוך, [סקר שירותי חינוך ורווחה, בתי-ספר יסודיים ועל-יסודיים, חינוך עברי וחינוך ערבי – תשס"ח](#), דצמבר 2011.

<sup>23</sup> שוש צימרמן, מנהלת אגף תוכניות סיוע ומניעה, השירות הפסיכולוגי-ייעוצי, משרד החינוך, תפקידי מערכת החינוך באיתור ילדים בסיכון, 12 בפברואר 2012.



מהם מהמגזר החרדי. קורסים ייעודיים למגזר הערבי נפתחו בשנתיים האחרונות בלבד, והשתתפו בהם 40 יועצות. כמו כן, יועצות חינוכיות קיבלו הכשרה ייעודית בנושא פגיעה מינית בין תלמידים.<sup>24</sup>

פסיכולוגים חינוכיים מוכשרים לזהות ילדים המצויים בסיכון התפתחותי במסגרת הכשרתם האקדמית. משרד החינוך הכשיר בשנים האחרונות 650 פסיכולוגים חינוכיים לטיפול בתלמידים קורבנות אלימות במערכת החינוך. 40 פסיכולוגים חינוכיים נוספים הוכשרו לתת טיפול לתלמידים עם התנהגות מינית פוגעת.<sup>25</sup>

#### 4. הכשרת צוותי חינוך והוראה

צוותי החינוך וההוראה בבתי-הספר ובגני-הילדים הם הבאים במגע ישיר ויומיומי עם התלמידים, ויש להם חשיבות מכרעת בזיהוי סימנים לסיכון ומצוקה. ההכשרה לאיתור תלמידים בסיכון ניתנת הן בתוך מערכת החינוך, בהשתלמויות, ימי עיון והרצאות לצוותי חינוך פעילים, והן בלימודי ההוראה.

##### 4.1. הכשרה בתוך מערכת החינוך

היועצים החינוכיים והפסיכולוגים המועסקים במוסדות החינוך הם הגורם המקצועי הממונה על הכשרת אנשי הצוות החינוכי של בתי-הספר בכל הנוגע לאיתור ולזיהוי של תלמידים בסיכון. משרד החינוך, בשיתוף עמותת "אשלים", פרסם סדרת חוברות הדרכה ליועצים חינוכיים ולפסיכולוגים חינוכיים במגזרים השונים לצורך הכשרת המורים בנושא איתור ילדים נפגעי התעללות והזנחה.

מחנכי כיתות המלמדים את התוכנית "כישורי חיים" עוברים הדרכה של היועצים החינוכיים והפסיכולוגים בבתי-הספר. ההדרכה עוסקת, בין השאר, באיתור תלמידים במצבי סיכון. כפי שעולה מן המידע המובא בסעיף 3 לעיל, לא בכל מוסדות החינוך יש יועצים חינוכיים ופסיכולוגים חינוכיים, והמחסור ניכר במיוחד במגזר הערבי ובמגזר החרדי. מכאן שיש מקום להניח כי במערכת החינוך, ובמיוחד באותם מגזרים, אין די אנשי מקצוע של השירות הפסיכולוגי-ייעוצי שביכולתם לתת למורים את ההדרכה והתמיכה הנדרשות להם.

קבוצה נוספת שאיננה מקבלת מענה על צרכיה במסגרת זו היא הגננות, שלהן, כאמור, תפקיד מרכזי במיוחד בהקשר של איתור ילדים נפגעי התעללות. לדברי נציגי משרד החינוך, בכל שנה נערכים שלושה עד ארבעה קורסים לגננות לאיתור ולזיהוי של ילדים שעברו פגיעה במשפחה או מחוצה לה. עוד צוין כי בגיל הגן יש מעורבות גדולה בפעילות המסגרת החינוכית מצד פסיכולוגים חינוכיים המועסקים בשירותים הפסיכולוגיים החינוכיים ברשויות המקומיות, ואלה מלווים את הגנים ונותנים מענה על פניות של אנשי הצוות.<sup>26</sup>

מדוח שפרסם מבקר המדינה בדצמבר 2011 עולה כי אף שמשרד החינוך פרסם, כאמור, חומרי הדרכה מפורטים בעניין איתור ילדים נפגעי התעללות והזנחה, בעיריות שנבדקו – חולון, קריית-מלאכי ורמלה – לא נעשה כל שימוש בפרסומי משרד החינוך לשם קיום הכשרות, בהתאם לייעודם, כמעט לא נערכו השתלמויות לעובדי החינוך בכלל ולמורים בפרט בנושא המודעות להתעללות בקטינים ולהזנחתם בתוך המשפחה ולא נלמדו הסימנים המורים על הזנחה ועל התעללות לסוגיה כדי לאתר קטינים שנפגעו. בעיריית רמלה נערכו הכשרות רק בנושא התעללות מינית. משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך

<sup>24</sup> ש.ם.

<sup>25</sup> ש.ם.

<sup>26</sup> ש.ם.



ולמשרד הרווחה כי ראוי שיפעלו, בתיאום עם הרשויות המקומיות, להגברת המודעות בקרב כלל עובדי החינוך, ובעיקר בקרב המורים, לנושא ההתעללות בקטינים והזנחתם. משרד החינוך מסר בתגובתו לדברי המבקר כי בשנת הלימודים תשע"ב מתוכנן מפגש עבודה של כל המפקחים על בתי-הספר עם צוות המנהלים שלהם לצורך חשיפתם לבעיות הפגיעה, ההתעללות וההזנחה, בכוונה להבטיח את העיסוק בנושא עם צוותי ההוראה בבתי-הספר.<sup>27</sup>

נציגי השירות הפסיכולוגי-ייעוצי במשרד החינוך דיווחו, בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, כי בשנת הלימודים תשע"ב התקיימו בכל המחוזות ימי עיון בנושא ילדים בסיכון לכ-250 צוותים חינוכיים מובילים של בתי-הספר, וכמו כן התקיימה הרצאה בנושא ילדים בסיכון לכלל המפקחים במחוז דרום ובמחוז מרכז.<sup>28</sup>

אשר להכשרת אנשי צוות בחינוך המיוחד, נמסר כי בשנים תש"ע ותשע"א עברו כ-300 אנשי חינוך ממסגרות החינוך המיוחד הכשרות בנושא איתור של ילדים, צעירים ובוגרים עם מוגבלויות המצויים בסיכון להתעללות ולהזנחה.<sup>29</sup>

## 4.2. הכשרה בלימודי ההוראה

מכללות אקדמיות להוראה פועלות לפי מתווים מנחים להכשרה להוראה שקבעה המועצה להשכלה גבוהה. במתווה לימודי ההוראה הבסיסיים קבועות לפחות ארבע שעות שנתיות של לימודי חינוך, העוסקים בין השאר בהתפתחות קוגניטיבית-רגשית-חברתית של ילדים ובני-נוער ובאספקטים ערכיים, חברתיים ומוסריים בעבודת המחנך, לרבות הכשרת המורה להבנת התנהגויות אנטי-חברתיות של התלמיד ולטיפול בהן בסיטואציה החינוכית.<sup>30</sup>

פנינו בעניין זה למכללות האקדמיות להוראה באמצעות פורום ראשי המכללות האקדמיות להוראה. עד למועד הגשת המסמך נתקבלו תשובותיהן של שבע מ-24 מכללות אקדמיות להוראה. מתשובות המכללות עולה שהנושא של ילדים ונוער בסיכון נדון בכל המכללות, לעתים בקורסים ייעודיים לנושא זה ולעתים בקורסים העוסקים בתחומים אחרים. בין הנושאים המרכזיים בקורסים אלה: זכויות הילד, סגור עצמי, חובת דיווח לפי חוק העונשין, גורמי סיכון להתעללות, סוגי התעללות, הקניית כלים לאיתור ילדים ונוער בסיכון ועוד. בכמה מכללות יש מסלולי לימוד שלמים או חלקיים העוסקים בנושא ישירות. כמו כן, מתקיימים פרויקטים של מעורבות בקהילה הקשורים בנוער בסיכון. חלק מן הקורסים מיועדים גם לגננות ולמורים במסלולי החינוך המיוחד. לא בכל המכללות קורסים אלה הם קורסי חובה.<sup>31</sup>

לדברי מר נח גרינפלד, מנהל אגף הכשרת עובדי הוראה במשרד החינוך, בהדרכה הפדגוגית הניתנת לכלל המורים והגננות יש גם התייחסות לזיהוי מאפייניהם של ילדים בסיכון. נוסף על כך, יש כמה תוכניות המיועדות להכשרת עובדי הוראה לטיפול בנוער בסיכון ובתלמידים בהדרה ועם קשיי התנהגות, במכללת

---

<sup>27</sup> מבקר המדינה, [טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן](#), בתוך: [דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010](#), דצמבר 2011.

<sup>28</sup> שוש צימרמן, מנהלת אגף תוכניות סיוע ומניעה, השירות הפסיכולוגי-ייעוצי, משרד החינוך, [תפקידי מערכת החינוך באיתור ילדים בסיכון](#), 12 בפברואר 2012.

<sup>29</sup> שם.

<sup>30</sup> המועצה להשכלה גבוהה, [החלטת המועצה להשכלה גבוהה \(מס' 1084/10\) מיום 21.11.2006 בנושא: מתווים מנחים להכשרה להוראה במוסדות להשכלה גבוהה בישראל](#) (כפי שתוקנה ב-29.1.2008, 1.7.2008).

<sup>31</sup> פרופ' תמר אריאב, נשיאת המכללה האקדמית בית ברל ויו"ר רמ"א, מכתב, 11 בפברואר 2012.





אורנים, במכללת בית ברל ובמכללת דוד ילין, וכן מתקיימות תוכניות כאלה בסמינרים להכשרת מורות במגזר החרדי.<sup>32</sup>

## 5. שיתוף פעולה בין מערכת החינוך לשירותי הרווחה

פרומים לשיתוף פעולה בין משרדים וגורמים שונים העוסקים בטיפול בילדים ובבני-נוער בסיכון חיוניים לאיתורם של ילדים אלה ולהפנייתם במועד למסלול טיפולי מתאים שיגובש בעבורם. בשנים האחרונות נעשו מאמצים לקדם שיתוף פעולה ברמות שונות של שלטון – הרשות המקומית, הנהלות המחוז והממשלה – כדי לשפר את הטיפול בילדים ובבני-הנוער בסיכון. סקירת תוכניות אלה מעידה כי פריסתן חלקית והיקף פעילותן מוגבל.

משרד הרווחה מוסר כי שיתוף הפעולה בין מערכות החינוך והרווחה באיתור ילדים ובני-נוער בסיכון תלוי בהאחדה של המושגים וביצירת שפה משותפת. לכן יש לקיים הכשרה משותפת לאנשי החינוך, ובהם מורים וגננות, ולאנשי מערכת הרווחה, ללימוד המאפיינים של ילדים ובני-נוער בסיכון ולזיהוי איתותים למצבי סכנה אצל ילדים. הכשרה מסוג זה תיצור קשרים בין-אישיים שעשויים לסייע בהמשך בטיפול בילד ובמשפחתו. עוד צוין כי יש צורך במערכת מידע מותאמת, המשותפת לכלל הגורמים הרלוונטיים הפעילים בתחום הילדים ובני-הנוער בסיכון, שתאפשר הזנת דיווחים ומידע מכל הגורמים ואיתור מוקדם של ילדים בסיכון. כיום יש מחסור במאגרי מידע זמינים למקבלי החלטות בעניין זה. משרד הרווחה והשירותים החברתיים פועל בימים אלה לקידום שתי תוכניות המיועדות לחיזוק שיתוף הפעולה בין מערכת הרווחה, מערכת החינוך ומשרדים נוספים המעורבים בטיפול בילדים ובבני-נוער בסיכון, כפי שיפורט להלן.

לדברי נציגי השירות לילד ונוער במשרד הרווחה, יש חשיבות עליונה להשתתפותם של אנשי החינוך המטפלים בילד במסגרות החינוך השונות בוועדות תכנון, טיפול והערכה המחליטות החלטות בנוגע לטיפול בקטין נזקק, לרבות השמתו במסגרת חוץ-ביתית, שכן למורים ולגננות מידע חשוב על תפקוד הילד ומשפחתו. כיום משרד החינוך אינו מחייב את צוותי החינוך הרלוונטיים להשתתף בוועדות אלה, ונציגי משרד הרווחה טוענים כי הדבר פוגע בתהליך אבחון הילדים, בהחלטה על דרכי הטיפול העדיפות וביישום התוכנית הטיפולית.<sup>33</sup>

### 5.1. התוכנית הלאומית לילדים ובני-נוער בסיכון<sup>34</sup>

התוכנית הלאומית לילדים ובני-נוער בסיכון החלה לפעול בשנת 2007, והיא פועלת כיום ב-72 יישובים ואגדי יישובים באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ביותר (1–4 לפי סיווג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), תוך מתן עדיפות ליישובים ערביים וליישובים שבהם ריכוזי עולים וחרדים.

התוכנית פועלת בהובלת משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומנוהלת ברמה הארצית על-ידי ועדה בין-משרדית, שחברים בה נציגי המשרדים השותפים לתוכנית (משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד הבריאות, המשרד לקליטת העלייה, המשרד לביטחון פנים), נציגי המרכז לשלטון המקומי והגוינט. בכל מחוז פועלת ועדה מחוזית בין-משרדית, ובראשה עומד מנהל המחוז מהמשרד אשר נבחר להוביל את התוכנית במחוז (שלושה מהמחוזות בתוכנית מנוהלים על-ידי משרד הרווחה ושלושה – על ידי משרד

<sup>32</sup> נח גרינפלד, מנהל האגף להכשרת עובדי הוראה, משרד החינוך, מכתב, 24 בינואר 2012.

<sup>33</sup> איתנה ברמן, סגנית מנהלת שירות ילד ונוער, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, נתקבל באמצעות עו"ס אפרת שרעבי, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 9 בפברואר 2012.

<sup>34</sup> ראו אתר האינטרנט של [התוכנית הלאומית לילדים ובני-נוער בסיכון](#).



החינוך). בוועדה חברים נציגים ממשרד הרווחה, משרד החינוך, משרד הבריאות, המשרד לקליטת העלייה והמשרד לביטחון פנים. לכל משרד עד שלושה נציגים, המייצגים את תחומי העשייה השונים של המשרד.

בכל אחד מן היישובים שבהם מופעלת התוכנית פועלת ועדה מקצועית בין-ארגונית ובה נציגים מקומיים של המשרדים השותפים לתוכנית ונציג ציבור. ראש הרשות או אדם מטעמו עומד בראש הוועדה וממונה על יישום התוכנית ביישוב. בחסות הוועדה היישובית פועלות ועדות מקצועיות לפי גילאי הילדים (ועדה לגיל הרך וועדה או ועדות לגילאים האחרים). באחריות הוועדה היישובית להכין וליישם תוכנית יישובית, שמיועדת לקדם את היישוב לקראת יצירת רצף שירותים הולם לילדים ונוער בסיכון.

כאמור, בשלב ראשון של התוכנית נערך מיפוי של ילדים ובני-נוער בסיכון בכל אחד מן היישובים ואיסוף מידע על כלל המשאבים ביישוב. תהליך האיתור כשלעצמו תורם לחידוד ההיכרות של הצוותים החינוכיים עם מצבי סיכון בקרב ילדים ובני-נוער הנמצאים במסגרות החינוכיות ולמיקוד תשומת הלב של אנשי הצוות החינוכי בילדים שהתגלה שהם בסיכון.

על בסיס מידע זה נערך בכל אחד מן היישובים, במעורבות של נציגי מערכת החינוך, תכנון מפורט, המבוסס על הבחנה בין צרכים של קבוצות שונות של ילדים. תוכניות שמספקות צרכים אלה נבחרות מרשימת התוכניות שהוצעו על-ידי מנהלת התוכנית. ההנהלה המחוזית של התוכנית מאשרת את התוכניות היישוביות.

לפי נתונים שנמסרו על-ידי התוכנית הלאומית לילדים ובני-נוער בסיכון, בחלק גדול מן הרשויות המקומיות מופעלות תוכניות שתפקידן לקדם את שיתוף הפעולה בין מערכת החינוך למערכת הרווחה. בשנת 2011 השתתפו כ-13,000 ילדים ו-3,000 הורים מ-60 יישובים בתוכניות לגני-ילדים ולמעונות בפיקוח האגף לחינוך קדם-יסודי במשרד החינוך, שמטרתן לאתר ילדים עם קשיים בתחום ההתפתחותי, הרגשי-חברתי או הקוגניטיבי ולתכנן עבורם תוכנית טיפול בגן או להפנותם לשירותים בקהילה. תוכניות התערבות נוספות מופעלות במערכת החינוך; תוכניות אלו מעניקות מענה לילדים בסיכון, והן גם כלי ליצירת מודעות מתמשכת של הצוותים החינוכיים למצבי סיכון בקרב תלמידים ולגיבוש דרכים להתמודד עמם.

בכל אחת מן התוכניות הפועלות במסגרת התוכנית הלאומית פועל צוות בין-מקצועי מלווה, העוקב אחר יישום התוכנית מבחינה מקצועית ואחרי מצב הילדים המשתתפים בה. אנשי חינוך הם חלק מהצוותים המלווים את התוכניות שאינן במערכת החינוך. שיתוף פעולה מסוג זה מועיל לטיפול בילדים בסיכון ומשפר את איתורם במערכת החינוך. גם ההשתתפות בצוותים המלווים מחדדת את תשומת הלב של הצוותים החינוכיים למצבם של ילדים ובני-נוער בסיכון.<sup>35</sup>

**על-פי הודעת משרד הרווחה, ב-30 בינואר 2012 אישרה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט הכלכלי-חברתי) את הרחבת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון לכלל היישובים אשר נמצאים באשכולות חברתיים-כלכליים 1–5 וכן לשכונות עם מאפיינים סוציו-אקונומיים דומים בערים גדולות (שמספר תושביהן 100,000 או יותר). ההרחבה תתבצע בהדרגה בין 2012 ל-2017. בסיומה ייכללו בתוכנית עוד 92 יישובים, אגדי יישובים, מקבצים מחוזיים ושכונות, כך שבסך הכול התוכנית תופעל ב-164 יישובים.<sup>36</sup>**

<sup>35</sup> טל דולב, מנהלת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, נתקבל באמצעות עו"ס אפרת שרעבי, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 9 בפברואר 2012.

<sup>36</sup> הודעת [דובר משרד הרווחה](#), 30 בינואר 2012.



## 5.2. ועדות לקידום מעמד הילד בעיריות

הוועדה לקידום מעמד הילד היא **ועדת חובה** בעיריות וועדת רשות במועצות מקומיות ובמועצות אזוריות. הוועדה קיימת מכוח תיקון לפקודת העיריות משנת 2000, הקובע:

המועצה תבחר ועדה שתפקידה ליזום ולתכנן פעילות לקידום מעמד הילד ובני-הנוער, להגן עליהם ולהבטיח את זכויותיהם, לרבות מימוש עקרונות של טובת הילד, אי-אפליה, הזכות להתפתחות בתנאים נאותים וזכותם של ילדים ובני-נוער להשמיע את דעתם ולהשתתף בצורה נאותה בקבלת החלטות הנוגעות לענייניהם.

הוועדה היא פורום משותף לאנשי מקצוע רלוונטיים ולנציגי גופים שונים, והיא נועדה לשמש זירה מרכזית לדיון בנושאים שונים, בשיתוף כל הגורמים הפעילים בתחום ברשות. בין תפקידיה: להעניק תהודה ציבורית לנושאים חשובים בקידום מעמד הילד – באמצעות קיום דיונים בנושאים אלה תוך זימון אנשי מקצוע ומומחים בתחום הנדון, ליזום פעולות לקידום מעמד הילד, לגבש הצעות ותוכניות פעולה לקידום הנושאים ולהמליץ על מוסדות שבאמצעותם אפשר להוציא לפועל את התוכניות. לוועדה אין סמכויות סטטוטוריות, וכדי להוציא לפועל את התוכניות שמגובשות במסגרתה עליה להיעזר בגופים סטטוטוריים, כמו מועצת הרשות וועדת הכספים שלה.<sup>37</sup>

מבקר המדינה ציין בדוח שעסק בטיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן כי אף שבעיריות שנבדקו – חולון, קריית-מלאכי ורמלה – פועלות ועדות לקידום מעמד הילד, הן לא תרמו להגנה על ילדים ובני-נוער בתחומן. המבקר דרש מן העיריות להשתמש בוועדה כאכסניה לדיונים בנושא הגנה על קטינים ולמעקב אחר הטיפול באלה הנזקקים לכך; בדרך זו הוועדה תמלא את ייעודה כגורם עירוני מרכזי לשמירה על זכויותיהם של ילדים ובני-נוער, להגנה עליהם ולהבטחת זכותם להתפתח בתנאים נאותים.<sup>38</sup>

מבדיקה שערך לאחרונה מרכז המחקר והמידע של הכנסת עבור הוועדה לזכויות הילד של הכנסת עולה כי ב-55 מ-75 עיריות הוקמה ועדה לקידום מעמד הילד. תחום הילדים ובני-הנוער בסיכון הוא אחד מן הנושאים המרכזיים שהוועדות לקידום מעמד הילד עוסקות בו. עם זאת, חלק גדול מן הוועדות אינן פעילות ומספר הישיבות שהן מקיימות קטן מאוד. חלק גדול מיושבי-הראש של הוועדות העריכו כי תרומתן של הוועדות לפעילות העירייה למען ילדים ובני נוער מועטה.<sup>39</sup>

## 5.3. תוכנית "איתותים" – תוכנית בין-משרדית לאיתור קטינים נפגעי התעללות ולהגנה עליהם

בפברואר 2010 הגישה את המלצותיה הוועדה הבין-משרדית לאיתור קטינים נפגעי התעללות ולהגנה עליהם (המכונה גם ועדת וינטר), שהוקמה ביוזמת מנכ"ל משרד הרווחה על רקע מקרים של רצח ילדים בידי הוריהם. בדוח הוועדה הודגשה חשיבות השיתוף במידע בין נותני השירותים המטפלים בקטין ובין אלה המטפלים בבני-משפחתו והתיאום ביניהם לאיתור קטין נפגע ולמניעת הישנות הפגיעה או החמרתה. הוועדה המליצה ליצור מסגרת חוקית שתאפשר העברת מידע בין אנשי המקצוע המטפלים

<sup>37</sup> משרד הפנים, האגף למינהל מוניציפלי, [המדריך לנבחר ברשות המקומית](#), נובמבר 2008, מהדורת אינטרנט, עדכון אחרון ינואר 2010.

<sup>38</sup> מבקר המדינה, [טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן](#), בתוך: דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010, דצמבר 2011.

<sup>39</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [פעילות הוועדות לקידום מעמד הילד בעיריות](#), כתבה אתי וייסבלאי, 12 בפברואר 2012.



בילדים בסיכון ובמשפחותיהם. עוד המליצה הוועדה להקים מערך בין-משרדי ותוך-משרדי לשיתוף פעולה ברמה הארצית, ברמה המחוזית וברמה המקומית. משרד הרווחה פועל ליישום המלצות אלה באמצעות תוכנית בין-משרדית – תוכנית "איתותים". להלן יוצגו פרטי התוכנית:

**ברמה הארצית** – הקמת ועדה ארצית בין-משרדית לגיבוש מדיניות; פיתוח שפה ושיח מקצועיים משותפים למשרדים המטפלים בקטינים; גיבוש והטמעה של נהלים והנחיות פנים-משרדיים אחידים ומוסכמים לזיהוי ולבירור של מצב הקטינים ולחלוקת מידע ולשיתוף פעולה בין המשרדים; פיתוח מערכת מידע ממוחשבת רב-מקצועית שתאפשר התערבות מהירה תוך הצלבת נתונים ומידע לשם זיהוי ואיתור של ילדים בסכנה ותשפר את היכולת להעריך את מידת הסכנה הנשקפת לקטין.

**ברמה המחוזית** – הקמת ועדה שחברים בה אנשי מקצוע נציגי המשרדים השונים, שתהיה אחראית, בין היתר, ליישום המדיניות הבין-משרדית, תפקח על המנגנונים ברמה היישובית ותתמוך ביכולת היישום של הוועדה היישובית; מינוי אחראי מחוזי לשיתוף הפעולה הבין-מערכתי ויישום מערך הדרכה והטמעה פנים-משרדי ובין-ארגוני ברמה המחוזית.

**ברמת היישוב** – הקמת ועדה יישובית בין-מקצועית שתתאים את הנהלים הקיימים ליישוב, תנתח מקרים קשים המתרחשים בקהילה ותהיה ממונה על עבודת מוקד ההגנה והכשרת אנשי המקצוע ביישוב; הקמת "מוקד הגנה יישובי" שיועברו אליו דיווחים על-פי חובת הדיווח ומידע מבעלי מקצוע על אותות מצוקה של קטינים; מינוי "אחראי להגנת הילד" בכל ארגון ומערכת המטפלים בילדים, שיאסוף מידע מאנשי מקצוע על ילדים שיש סימנים להיותם בסכנה ויחליט על רישום ילדים במערכת המידע הממוחשבת.<sup>40</sup>

ועדת השרים לענייני רווחה אימצה באופן עקרוני את המלצות הוועדה באפריל 2010 והטילה על מנכ"ל משרד הרווחה לכוון צוות ליישום הדוח ולהתחיל ביישום המלצות על בסיס התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון ובמצוקה. בבדיקת מבקר המדינה בינואר 2011 נמצא כי המלצות ועדות וינטר טרם יושמו והצוות שמונה ליישום הדוח לא הגיש את המלצותיו.<sup>41</sup>

בדצמבר 2010 פורסם תזכיר חוק שהוכן בעקבות המלצות הוועדה, "חוק קבלה, מסירה ושיתוף במידע על קטין או בן-משפחתו, התשע"א–2010".<sup>42</sup> בדיון משותף של ועדת החינוך, התרבות והספורט והוועדה לזכויות הילד של הכנסת בנושא יישום המלצות הוועדה, בינואר 2011, מסרו שר הרווחה דאז, חה"כ יצחק הרצוג, ומנכ"ל משרד הרווחה כי הצעת החוק הממשלתית שנועדה ליישם את המלצות הוועדה תוגש לוועדת השרים לענייני חקיקה בתוך 25 יום. בסיכום הדיון קבעה הוועדה כי אם יהיו קשיים בהגשת החוק לוועדת השרים לחקיקה, יגישו חברי שתי הוועדות את הצעת החוק כהצעת חוק פרטית.<sup>43</sup>

לדברי נציג הלשכה המשפטית של משרד הרווחה, המשרד הגיע להסכמה עם משרד המשפטים, משרד הבריאות, המשרד לביטחון פנים והמשטרה בעניין נוסח החוק, וכעת מתנהל משא-ומתן בין הנהלת משרד הרווחה לבין אגף התקציבים באוצר בנושא התקציבים וכוח-האדם שיידרשו ליישום החוק.<sup>44</sup>

<sup>40</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד החינוך, משרד הבריאות, המשרד לקליטת העלייה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה והמשרד לביטחון פנים, "איתור קטינים הנמצאים במצבי סכנה והתוויית רשת ביטחון להגנה בקהילה: דוח הוועדה הבין-משרדית", מצגת, 12 באפריל 2010.

<sup>41</sup> מבקר המדינה, [טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן](#) בתוך: דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010, דצמבר 2011.

<sup>42</sup> תזכיר חוק, [קבלה, מסירה ושיתוף במידע על קטין או בן-משפחתו, התשע"א–2010](#), 5 בדצמבר 2010.

<sup>43</sup> ועדת החינוך, התרבות והספורט והוועדה לזכויות הילד של הכנסת, [פרוטוקול דיון משותף](#), 3 בינואר 2011.

<sup>44</sup> עו"ד נועם פאליק, הלשכה המשפטית, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 12 בפברואר 2012.

