



מדינת ישראל

**דין וחשבון הוועדה הציבורית
לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה**

בראשות פרופ' הלל שמיד

מוגש לראש ממשלת ישראל ולשר הרווחה

שבט תשס"ו / מרס 2006

עריכה לשונית: ד"ר לאה צבעוני
עימוד עיצוב גרפי והדפסה: סטודיו אמיתי

לכבוד
מר אברהם רביץ
סגן שר הרווחה
ירושלים

לכבוד
מר אריאל שרון
ראש הממשלה ושר הרווחה
ירושלים

אני מתכבד להגיש לכם את דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה שעל מינויה החליטה ממשלת ישראל בשיבתה ביום כ"א בחשוון התשס"ד (16 בנובמבר 2003).

הוועדה נתבקשה ללמוד ולהגדיר את ההיבטים ואת הממדים של בעיית הילדים והנוער בסיכון הסובלים ממצוקה חברתית וכלכלית. בהתבסס על המצב הקיים נתבקשה הוועדה לגבש מסקנות ובמידת הצורך להמליץ על הצעדים שיסייעו לקידום מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון בטווח הקצר ובטווח הארוך.

בתום עבודה מאומצת של 33 חברי הוועדה המייצגים את המגזרים השונים בחברה הישראלית ושל 40 מומחים מתחומים שונים אשר סייעו לעבודת הוועדה, מוגש הדין וחשבון המתאר ומנתח את מצבם של מאות אלפי ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה. המלצות הוועדה מתייחסות למחויבות החברה הישראלית כלפי מאות אלפי ילדים ובני נוער; לצורך בהגדרות ברורות של מצבי סיכון ומצוקה; לקביעת יעדים לטיפול בילדים בסיכון ולמניעת כניסתם של ילדים נוספים למעגל הסיכון ולקביעת דרכים למימוש יעדים אלו; לקביעת קריטריונים וסטנדרטים להקצאת משאבים; לשדרוג במערכות המידע, המחקר והפיתוח; להבטחת רצף הטיפול בתוך ובין ארגונים; ולפיתוח טכנולוגיות שירות רגישות תרבות לאוכלוסיות מיוחדות. כל אלה הם רכיבי החזון שעמד לפני הוועדה למציאת המענים ההולמים והאפקטיביים ביותר לצרכים הייחודיים של אוכלוסייה מיוחדת זו החשופה לפגיעות, לסיכון ולמצוקה. ההמלצות מניחות את הבסיס לתכנון רב-שנתי בתחום ילדים ובני נוער בסיכון. כל זאת כדי לצמצם ככל האפשר את היקף התופעה, ובדרכים המתוארות בדוח להחזיר אוכלוסייה זו למעגל החיים הנורמלי והנורמטיבי.

חברי הוועדה קוראים לממשלת ישראל לאמץ את המלצות הדוח ולהתחיל ביישומן המידי. לפי ניסיון העבר אנו ערים לקשיים הכרוכים ביישום המלצות המשתרעות על יריעה רחבה של תחומים ונושאים. עם זה ולאור הגידול המתמשך במספר הילדים ובני הנוער בסיכון יש חשיבות עליונה להפעלת האמצעים המתאימים אשר יאפשרו לגשת למלאכת היישום מוקדם ככל האפשר.

תודתנו נתונה לך אישית ולמשלת ישראל אשר נתנה בנו את האמון והטילה עלינו אחריות רבה בדאגה לשלומם ולרווחתם של ילדים ובני נוער בסיכון. תודה מיוחדת לנו חבים לכל אלה אשר שיתפו עמנו פעולה: שר הרווחה לשעבר מר זבולון אורלב, אשר ראה את הצורך במציאת מענים הולמים לצרכים המיוחדים של ילדים ובני נוער בסיכון; מנהל הכללי של משרד הרווחה לשעבר, פרופ' דב גולדברג, אשר סייע לנו בתבונתו ובניסיונו; ועשרות המומחים אשר הקדישו מזמנם ותרמו את הידע המקצועי שלהם ואת ניסיונם בלי כל תמורה.

אני מבקש להודות לחברי הוועדה על האמון שנתנו בי ובמיוחד ליושבי ראש ועדות המשנה אשר עשו את מלאכתם במקצועיות רבה, נשאו בנטל העיקרי של עבודת הוועדה והביאו להשלמת המשימה: פרופ' רמי בנבנישתי, פרופ' דוד ברנסקי, גב' טלל דולב, גב' שרה כהן, ד"ר יוליה מירסקי, ופרופ' יוסי תמיר. תודה מיוחדת לד"ר אשר בן אריה, רכז הוועדה בתחילת עבודתה, ולד"ר יוסי כורזים, אשר המשיך במלאכה וסייע בהשלמתה.

בברכה,

פרופ' הלל שמיד
יו"ר הוועדה

תוכן העניינים

חלק ראשון

- הוועדה 7
- פתח דבר 11
- 1. תמצית הדוח 15
 - 1.1 נתוני רקע 15
 - 1.2 תקציב הממשלה לילדים ובני נוער בסיכון 17
 - 1.3 בעיות בהספקת השירותים 18
 - 1.4 תקציר המלצות הוועדה 20
- 2. המלצות הוועדה 21
- 3. יעדים נבחרים לשנים 2010-2006 30

חלק שני

- 4. מצבי סיכון בקרב ילדים ובני נוער בישראל 32
 - 4.1 מאפיינים סוציו-דמוגרפיים ומצב כלכלי 32
 - 4.2 מצבי סיכון במשפחה 33
 - 4.3 למידה ורכישת מיומנויות 34
 - 4.4 דפוסים של מצבי סיכון 37
- 5. מערכת השירותים לילדים ובני נוער בסיכון 39
 - 5.1 השירותים והמטרות 39
 - 5.2 הגנה מפני סביבה פוגעת או התנהגויות מסוכנות 39
 - 5.3 תמיכה בטיפול ההורי 40
 - 5.4 שיפור יחסי הורים לילדים וחיזוק ההורים 40
 - 5.5 טיפול בקשיים הנובעים מחשיפה למצבים מסוכנים 41
 - 5.6 ארגונים לא-ממשלתיים 42
 - 5.7 ניתוח המצב 42
- 6. הקצאת המשאבים 44
 - 6.1 הנתונים והשיטה 44
 - 6.2 הממצאים 47
 - 6.3 ניתוח ההקצאה לשנת 2004 49
 - 6.4 ניתוח התקציב לשנים 2004-2000 58
 - 6.5 השוואת העלות לילד לעלויות אחרות במשק – ניתוח תועלת 62

7. הגדרת הסיכון והמצוקה 67
- 7.1 הגדרות 67
- 7.2 עקרונות יסוד 67
8. מחויבות החברה כלפי ילדים ובני נוער במצוקה 70
- 8.1 המחויבות 70
- 8.2 קביעת סדרי העדיפות בשירותים 71
- 8.3 דרכי הפעולה 72
- 8.4 הנחיות למימוש סדרי העדיפות 77
- 8.5 הסדרים הדדיים מחייסים בין הממשלה לבין הרשויות המקומיות 77
9. רצף הטיפול והתיאום בין המשרדים לבין מערכות הטיפול 79
- 9.1 הטיפול והתיאום 79
- 9.2 המצב הקיים 80
10. מידע, ידע, בקרת איכות ופיקוח 83
- 10.1 העקרונות והמגבלות 83
- 10.2 מערכת מידע ארצית 84
- 10.3 מידע לציבור הרחב, לילדים ולמשפחותיהם 85
- 10.4 ידע מקצועי והטמעתו 86
- 10.5 בקרת איכות ופיקוח 88
11. רב־תרבותיות ואוכלוסיות מיוחדות 91
- 11.1 דמוגרפיה ורב־תרבותיות 91
- 11.2 אינדיקטורים של סיכון 93
- 11.3 מצבים מגבירי סיכון 95
- 11.4 המשפחה והתפקוד ההורי במעבר התרבותי 97
- 11.5 הבעיות העיקריות בקבוצות המיעוט 97
- 11.6 מיפוי האוכלוסיות המיוחדות 98
- 11.7 דרכי ההתמודדות 106
- נספחים 113
- נספח 1: סקירת קווי מדיניות וחקיקה 113
- נספח 2: חקיקה להגנת הילדים 119
- נספח 3: החקיקה בנושא זכויות ילדים בסיכון 122
- נספח 4: הכשרה לרגישות רב־תרבותית ואמות מידה מקצועיות - הניסיון האמריקני 125
- נספח 5: הוצאות הממשלה לשירותים המרכזיים (2004) 126
- רשימת המקורות 128

מינוי הוועדה

ב־16 בנובמבר 2003 החליטה ממשלת ישראל על הקמת ועדה ציבורית בראשותו של פרופ' הלל שמיד לבחינת מצבם של ילדים ובני נוער במצבי סיכון ומצוקה (החלטה 1007).

בינואר 2004 מינו ראש הממשלה אריאל שרון ושר הרווחה זבולון אורלב את הוועדה. תפקידיה הוגדרו בכתב המינוי שנשלח ל־33 חבריה:

- א. ללמוד ולהגדיר את ההיבטים ואת הממדים של בעיית הילדים והנוער הנתונים בסיכון והסובלים ממצוקה חברתית וכלכלית.
- ב. לסקור ולבחון את השירותים והתכניות הקיימים למען ילדים ובני נוער תוך בחינת רצף השירותים הבין־משרדיים ובין־ארגוניים ויחסי הגומלין ביניהם.
- ג. לסקור את קווי המדיניות ואת החקיקה הקיימים כיום ביחס לילדים ובני נוער בסיכון ולבחון את התאמתם למציאות הנוכחית ולאמנה הבין־לאומית לזכויות הילד.
- ד. לגבש מסקנות, ובמידת הצורך להמליץ על הצעדים שיסייעו לקידום מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון לטווח הקצר ולטווח הארוך.

הוועדה התכנסה לשיבתה הראשונה בפברואר 2004 בהשתתפות שר הרווחה ח"כ זבולון אורלב.

הוועדה מינתה חמש תת־ועדות, וכל אחת מהן הגישה דין וחשבון. הדין החשבון המוגש בזה מתבסס על עבודתן של חמש תת־הוועדות.

חברי הוועדה

פרופ' הלל שמיד, יו"ר, דיקן בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים

ד"ר אשר בן-אריה, האוניברסיטה העברית בירושלים, מרכז הוועדה (עד יולי 2004);
ד"ר יוסי כורזים, משרד הרווחה, מרכז הוועדה (מאוגוסט 2004)

ד"ר גד אבקסיס, משרד החינוך התרבות והספורט

לאה אחדות, המוסד לביטוח לאומי

שמואל אלבז, המשרד לביטחון הפנים

אלי אללוף, קרן סקט"א-רש"י

הרב איתן אקשטיין, רטורנו – מרכז פסיכר-חינוכי לטיפול ולמניעת התמכרויות

שלומית בן-אהרון, המחלקה לשירותים חברתיים במטה יהודה

אסא בן-יוסף, מחלקת הרווחה בחולון

אילנה בן-שחר, משרד הבריאות

עו"ד מוריה בקשי, משרד המשפטים

פרופ' רמי בנבנישתי, האוניברסיטה העברית בירושלים

פרופ' דוד ברנסקי, בית החולים הדסה ירושלים

משה בר סימן טוב, משרד האוצר

איריס גינזבורג, משרד האוצר

שמחה גתהון, עמותת על"ם

טלל דולב, מאיירס ג'וינט - מכון ברוקדייל

מנחם וגשל, משרד הרווחה

מרדכי וינטר, משרד הרווחה

יהודה כהן, בית הילדים טירת הילד נתניה

שרה כהן, המשרד לקליטת העלייה

אהרון לוי, משרד הביטחון (מינואר 2005)

ד"ר טובה ליכטנשטיין, אוניברסיטת בר-אילן (אמריטוס)

איתן מור-יוסף, בני עקיבא

הרב דוד מילגרום, מרכז חרדי להכשרה מקצועית

ד"ר יוליה מירסקי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

ג'נט מתא, בית הספר היסודי מעיליא

אבי נאור, עמותת אור ירוק ומיזם יניב

פרופ' ורד סלונים-נבו, אוניברסיטת בן-גוריון

ד"ר יאסר עווד, אוניברסיטת חיפה

אלי פוז'ינסקי, משרד ראש הממשלה

ד"ר דינה פלדמן, נציבות שוויון לאנשים עם מוגבלות

יצחק קרונר, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה

יצחק תורג'מן, משרד הביטחון (עד דצמבר 2004)

פרופ' יוסי תמיר, ג'וינט ישראל והאוניברסיטה העברית

מומחים ואנשי מקצוע אשר סייעו לעבודת הוועדה

עליזה אולמרט, מיזם יניב

ד"ר טל ארזי, משרד הבריאות

מימי אקרמן, קרן סקט"א-רש"י

איסר באומל, מחלקת רווחה בחולון
ד"ר עדנה בוסטין, אוניברסיטת בר-אילן
ואדים בלומין, עמותת 1+1
נצ"מ סוזי בן-ברוך, משטרת ישראל
איילה בן-הרוש, מאיירס ג'וינט - מכון ברוקדייל
דליה גורדון, המוסד לביטוח לאומי
ד"ר חיה ג'משי, מיזם יניב
עדין יוליוס, עמותת אב"י
פאולה כאהן-סטרבצ'ינסקי, מאיירס ג'וינט - מכון ברוקדייל
חיים להב, משרד החינוך
ד"ר חן ליפשיץ, מאיירס ג'וינט - מכון ברוקדייל
תרצה מרגוליס, מאיירס ג'וינט - מכון ברוקדייל
אינס נצרי, שת"ל
שמעון סיאני, עמותת ידידים
גלי סמבירה, קרן אורן
חיים פוזנר, משרד הרווחה
יקותיאל צבע, משרד הרווחה
ד"ר תמי צמח-מרום, מאיירס ג'וינט - מכון ברוקדייל
פרופ' סורל קהאן, האוניברסיטה העברית בירושלים
פאדי שביטה, עמותת רעות-סדאקה
זוהר שרון, עיריית תל-אביב יפו
עוזרים: עו"ד ורד וינדמן, המועצה לשלום הילד
אפרת בן חורין, משרד הרווחה
לאה כהן, משרד הרווחה

תת-ועדות

תת-הוועדה לבדיקת מחויבות החברה כלפי ילדים ונוער בסיכון

טלל דולב, יו"ר
אלי אללוף
ד"ר טל ארזי
עו"ד מוריה בקשי
משה בר סימן טוב
איריס גינזבורג
יהודה כהן
חיים להב
ד"ר טובה ליכטנשטיין
גלי סמבירה
חיים פוזנר
יצחק קרונר

תת־הוועדה להגדרת הסיכון והמצוקה וזיהוי אוכלוסיות היעד

פרופ' דוד ברנסקי, יו"ר

שמואל אלבז

ד"ר אשר בן־אריה

הרב דוד מילגרום

ד"ר יאסר עווד

פרופ' סורל קהאן

תת־הוועדה להבטחת רצף הטיפול ותיאום בין משרדים

פרופ' יוסי תמיר, יו"ר

ד"ר גד אבקסיס

שלומית בן־אהרון

מימי אקרמן

ד"ר חיה ג'משי

פאולה כאהן־סטרבצ'ינסקי

אהרון לוי

אילנה בן־שחר

מוטי וינטר

אלי פוז'ינסקי

איציק תורג'מן

תת־הוועדה לנושא ידע, מידע, בקרה ופיקוח

פרופ' רמי בנבנישתי, יו"ר

לאה אחדות

דליה גורדון

מנחם וגשל

אבי נאור

פרופ' ורד סלונים־נבו

תת־הוועדה לרב־תרבותיות ואוכלוסיות מיוחדות

ד"ר יוליה מירסקי, יו"ר (שנה ראשונה)

שרה כהן, יו"ר (שנה שנייה)

עליזה אולמרט

הרב איתן אקשטיין

ד"ר עדנה בוסטין

ואדים בלומין

תמר ברש

שמחה גתהון

ד"ר יוסי כורזים

איתן מור־חיים

ג'אנט מתא

שמעון סיאני

יאסר עואד

פאדי שביטה

לאה כהן

פתח דבר

דין וחשבון זה המוגש לממשלת ישראל מציג תמונה של מצב הילדים ובני הנוער בסיכון ומביא נתונים על מספר הילדים ובני הנוער, על המגוון, על השירותים הקיימים, על התכניות ועל המענים. הדוח מביא המלצות אסטרטגיות, טקטיות ואופרטיביות לעיצוב השירותים בשנים הבאות.

ועדת שמיד איננה הוועדה הממלכתית הראשונה העוסקת במצבם של ילדים ובני נוער במצוקה. ועדה ממלכתית בראשותו של ד"ר ישראל כץ, מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי ולימים שר העבודה והרווחה, מונתה בראשית שנות השבעים בתגובה לגידול הפערים הכלכליים והחברתיים והופעת תנועת 'הפנתרים השחורים'. הוועדה נתבקשה לבחון את מצבם של "ילדים בסיכון ובמצוקה". בקטגוריה זו נכללו ילדים ממשפחות הרוסות ובעייתיות שהיו חשופים לפגיעות ומקופחים מבחינה חברתית וכלכלית. הוועדה פעלה בשנים 1971-1973 והמלצותיה נגעו בתחומים האלה: הבטחת הכנסה; שיכון וקהילה; השירותים הקהילתיים והסוציאליים; החינוך בגיל הרך ובבית הספר היסודי; חינוך על-יסודי, חינוך על-תיכוני וחינוך מקצועי; חינוך בלתי פורמלי ועבודה קהילתית; מערכת החינוך הפנימייתי לבני נוער החיים מחוץ למשפחתם; שירותי בריאות ושירותים סוציאליים לפרט ולמשפחה; שירותים סוציאליים רצוניים (התנדבות); בדיקת תהליכי ההתנתקות של בני נוער ממסגרות מקובלות והתגבשותם לקבוצות שוליות.

רק מקצת המלצות ועדת כץ יושמו, אך אין ספק שוועדה זו העלתה את נושא הילדים ובני הנוער בסיכון ובמצוקה על סדר היום הציבורי ותרמה לעיצובן של תכניות חדשות ולפיתוחם של שירותים לאוכלוסיית מצוקה זו. בשנות השבעים גויסו ונרתמו לנושא זה מיטב אנשי המקצוע בממשלה ובמוסדות הציבור. הם שיתפו פעולה עם אוניברסיטאות, עם מכוני מחקר, עם מרכזי הכשרה והדרכה, והתמודדו בהצלחה עם מקצת הבעיות.

עבודת הוועדה תרמה להתקדמות הניכרת שחלה בשני העשורים האחרונים: ממשלת ישראל הפנתה משאבים רבים יותר לילדים במצוקה; פותחו שירותים רבים; ג'וינט ישראל - 'אשלים' העמותה לפיתוח שירותים לילדים ובני נוער' פיתח יזמות מבורכות; ארגונים וולונטריים רבים ובהם המועצה לשלום הילד, עמותת על"ם, המועצה לילד החוסה, אל"י, עמותת ידידים, וארגונים רבים אחרים - תרמו ידע, ניסיון ותובנות מקצועיות לפיתוח מענים להתמודדות אפקטיבית עם חסכים ומצוקות של בני נוער במצוקה; מרכז אנגלברג לילדים ולנוער, מאירס ג'וינט - מכון ברוקדייל וגם מכוני מחקר אחרים תרמו רבות לפיתוח ולעיצוב השירותים, להערכה שיטתית של פרויקטים ותכניות טיפוליות ולאיסוף מידע.

מצב הידע בתחום ילדים ובני נוער בסיכון כיום גדול בהרבה לעומת המצב בראשית שנות השבעים. גברה התעניינותן של האוניברסיטאות בנושא זה, והן הפעילו קבוצות מחקר והקימו מכוני מחקר העוסקים בחקר תופעת הילדים בסיכון ובמצוקה.

עם זה, תמונת המצב של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה רבת פנים ומדאיגה. על אף ההתקדמות הרבה עדיין קצב היווצרות הבעיות גדול בהרבה מקצב יצירת המענים ופיתוח השירותים החדשים. מדי יום ביומו מתגלות תופעות שלא היו מוכרות בעבר, ועדיין לא פותחו הכלים המתאימים להתמודדות אפקטיבית עם השפעתן על בני הנוער בפרט ועל החברה הישראלית בכלל.

חוסנה של החברה הישראלית מותנה במידה רבה בעיצובו של הדור הבא ובהשקעות אנושיות וכספיות שיתרמו לחיזוקה של אוכלוסייה זו ולהבטחת עתידה.

בראשית שנות השבעים היו בישראל כ-1,183,000 ילדים, בשנת 2004 היו בישראל כ-2,254,000 ילדים - שיעור הגידול בשנים אלו קרוב ל-100%. מספר הילדים היהודים בשנים 1970-2003 גדל ב-67%. מספר הילדים המוסלמים גדל ב-171%, הדרוזים ב-137%, הנוצרים - ב-88%.

ברוב ארצות המערב שיעור כזה של ילדים בכלל האוכלוסייה נחשב גבוה מאוד. ואולם למרות הגידול העקיב במספר הילדים בישראל, שיעורם בכלל באוכלוסייה הולך וקטן: 39.2% בראשית שנות השבעים, 34% - בשנת 2004. אך ירידה זו לא הייתה אחידה בקרב מגזרי האוכלוסייה. היא בולטת ביותר בקרב האוכלוסייה הערבית: 58.7% בשנת 1970 לעומת 49% בתחילת שנת 2004.¹

ההטרונגניות של אוכלוסיית הילדים בישראל משקפת את ההטרונגניות בחברה הישראלית: אוכלוסייה של יהודים, מוסלמים, בדווים, נוצרים ודרוזים. בשנת 2004 היו 70% יהודים, 23% מוסלמים, 2% נוצרים, 2% דרוזים ו-3% חסרי דת.

על ההטרונגניות הרבה של אוכלוסיית הילדים השפיעו גלי העלייה של שנות התשעים. בשנים 1990-2003 הגיעו לישראל כ-293,000 ילדים עולים - יותר מ-80% מהם מברית המועצות לשעבר, אחרים מאתיופיה, מעטים מדרום אמריקה ומארצות המערב. להטרונגניות זו תורמים גם ילדים חסרי מעמד חוקי קבוע בישראל. במאי 2004 חיו בישראל 93,594 ילדים ובני נוער חסרי מעמד חוקי קבוע, מהם 96% בעלי אשרת תייר שלא בתוקף, רובם עולים חדשים. בשנה זו היו גם כ-142,000 ילדים חסרי אזרחות ישראלית, רובם תושבי מזרח ירושלים ומיעוטם ילדי עובדים זרים חוקיים, ושיעורם 6.3% מכלל הילדים בישראל.

נתונים משווים על תופעת העוני בקרב ילדים ב-24 מדינות מלמדים ששיעור הילדים העניים בישראל הוא מן הגבוהים במדינות המערב, גבוה משיעורם בארצות הברית ונמוך במעט משיעורם במקסיקו.² בשנת 2004 חי כל ילד שלישי בישראל מתחת לקו העוני.

מניתוח המגמות של תחולת העוני בישראל עולה שמאז 1985 ועד היום חלה עלייה בשכיחות העוני בקרב משפחות עם ילדים. ניכרים פערים גדולים בתחולת העוני בין מגזרי אוכלוסיית הילדים.

בשנת 2004 היה שיעור העוני בקרב ילדים במגזר היהודי 17%; במגזר הלא-יהודי בלי מזרח ירושלים - 53%.

*

דוח ועדת שמיד מלמד על הצורך בגיבוש מדיניות לאומית ואסטרטגיות פעולה חדשות להתמודדות עם התופעות המתוארות בו. הוועדה סבורה כי מדיניות הממשלה צריכה להעמיד את אוכלוסיית הילדים בסיכון ובמצוקה בראש סדר העדיפויות בטיפול. לאור הצהרתם של קברניטי המדינה כי עתידה של המדינה וחוסנה החברתי תלוי בחיזוק החוליות החלשות - בהשקעה נכונה בילדים, הוועדה קוראת לממשלת ישראל להפנות את מרב תשומת הלב לטיפול ב-330,000 ילדים ובני נוער אלו, כדי שיוכלו למצות את

¹ המשפחה המודרנית מתמקדת בהבטחת רווחתה, ולכן מספר הילדים הממוצע במשפחה קטן והולך, והגיל הממוצע של ההורים עולה.

² בן אריה, ציונית ובינסטוק-ריבלין 2000

יכולותיהם ואת כישוריהם ולהשתלב במערכות הנורמטיביות של החברה והמדינה. רק בהשקעה מתאימה יהיה אפשר למנוע את המשך הידרדרותם לשולי החברה הישראלית.

הוועדה הגדירה את המושג 'ילדים בסיכון' [ראו עמ' 67]. בהגדרה זו נכללים ילדים ובני נוער החיים במצבים המסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם – הזנחה, התעללות, חיים בקהילה מסכנת או ניתוק ממסגרות נורמטיביות - אשר כתוצאה מהם נפגעת רווחתם והם אינם מסוגלים להשתלב בלימודים, בחברה, במשפחה ולממש את הפוטנציאל האישי שלהם. ההגדרה מתבססת על הזכויות הבסיסיות החייבות להיות מוקנות לילדים על פי האמנה הבין-לאומית לזכויות הילד שמדינת ישראל חתמה עליה. ההגדרה מאפשרת לקובעי המדיניות להתייחס לילדים ובני נוער בסיכון אשר אינם יכולים לממש את זכויותיהם בתחומים האלה: קיום פיזי, השתייכות למשפחה, לימודים, רכישת מיומנויות בסיסיות, העשרה, קידום ומימוש עצמי, ביטחון ורווחה רגשית, השתלבות בחברה ובקהילה, הגנה מפני התעללות והזנחה. דרושה הצהרה ברורה של ממשלת ישראל על מחויבותה כלפי אוכלוסיית המצוקה, שתהיה מגובה במשאבים הדרושים ליצירת מענים אפקטיביים ותכניות שירות מתקדמות. מחויבות הממשלה והחברה בישראל צריכה לחול על המוסדות הפורמליים והבלתי פורמליים, המוסדיים והוולונטריים, הממשלתיים והעסקיים מתוך הגדרה ברורה של האחראיות של כל אחד מהמגזרים להשגת יעדי הדוח הזה. בלי מחויבות כזאת תלך ותגדל אוכלוסיית הילדים בסיכון, בעיותיה יחריפו, ולא תהיה כל אפשרות של התמודדות אפקטיבית עם המצב הזה. משמעות המחויבות היא הבטחת המשאבים הדרושים להפעלת מגוון תכניות פעולה - כלים ושיטות מתאימות שיבטיחו את רצף הטיפול בילדים.

הוועדה בחרה לעגן בהסדרים את מחויבות המדינה והרשויות המקומיות למימוש זכויותיהם של ילדים במצבי סיכון ומצוקה, ולא לעגן בחקיקה את זכאותו האישית של כל ילד לסל שירותים. בחירה זו לוותה בלבטים, שכן עיגון בחקיקה של זכאות אישית לשירותים היא כלי רב עצמה להבטחת זכויות הפרט במדינות רווחה. הבחירה עולה בקנה אחד עם עקרונות הוועדה: גמישות בקביעת יעדים וסדרי עדיפות בהתאם למצבים החברתיים המשתנים ומתן מענים בכל תחומי החיים; שיתוף הילדים והוריהם בתכנון דרכי הפעולה; מניעת התפתחותם של מצבי סיכון; אחריות משותפת של הרשויות ברמה הלאומית וברמה המקומית; סמכות ושיקול דעת לרשויות המקומיות.

המצב כיום הוא שילדים רבים מטופלים כיום באופן בלתי סדיר בכמה מסגרות, וההיסטוריה הטיפולית שלהם איננה מועברת בצורה סדירה ממסגרת זו לאחרת. רבים מקבלים שירותים מכמה מוסדות טיפוליים בלי תיאום ביניהם ובלי שיתוף פעולה. דרושה אפוא מערכת מבנית, ארגונית, ניהולית וטיפולית אשר תבטיח את רציפות הטיפול, תיתן שירותים מתקדמים ותמנע בזבוז משאבים. דרושה מערכת מתקדמת של ניהול מידע וידע שתסייע בקביעת המדיניות וסדרי העדיפות בטיפול ובהקצאת המשאבים לביצוע התכניות. מערכת זו תאפשר שליטה טובה בתהליכי התכנון, העיצוב והפעלת השירותים, וכן תהיה ממונה על ניטור, פיקוח ובקרת איכות של השירותים, זמינותם ונגישותם. היא תאפשר לקבוע סטנדרטים של איכות בהקצאת המשאבים ובפיקוח על השירותים מתוך הדגשת איכותם והתאמתם לצרכים המשתנים של הילדים ובני הנוער. את כל אלה צריך להתאים למציאות של רב-תרבותיות בחברה

הישראלית, שבה יש מגוון של קבוצות אתניות בעלות צרכים שונים ומגוונים. מערכות מידע מתקדמות יאפשרו אבחון אפקטיבי יותר של הצרכים הדיפרנציאליים של קבוצות המיעוט ויציידו את קובעי המדיניות בכלי החלטה מתקדמים שיאפשרו להם הקצאת משאבים רציונלית והפנייתם לאוכלוסיות מיעוט הסובלות מקיפוח מתמשך המשפיע על עמדותיהם השליליות כלפי הממשלה והחברה בישראל. לצד פיתוח המענים האוניברסליים להתמודדות אפקטיבית עם מצבי סיכון, מצוקה ומשבר, יהיה צורך בפיתוח שירותים ותכניות התערבות רגישות ומותאמות תרבות. אלה יגבירו את הסיכוי למציאת פתרונות הולמים לאוכלוסיות מיעוט עם רגישות תרבותית וצרכים ייחודיים.

מערכת השירותים המוצעת בדו"ח זה מאופיינת גם באוניברסליות וגם בהתאמת מענים לקבוצות יעד מיוחדות. מטרתה למצוא את האיזון הנכון בין קבוצות האוכלוסייה הזקוקות לשירותים מתקדמים ולהבטיח את רווחתם האישית ומיצובם בחברה הישראלית כאזרחים שווים לכל דבר ועניין. מכאן עולה הצורך בפיתוח טכנולוגיות שירות ותכניות פעולה מתקדמות במצבי משבר. פעילות מתואמת ומשולבת בין הארגונים הממסדיים והחוץ ממסדיים, הממשלתיים והלא ממשלתיים - תבטיח שייעשו המאמצים הדרושים לשיפור איכות חייהם של ילדים ובני נוער בישראל.

ניסיון העבר ביישום המלצותיהן של ועדות ממלכתיות וציבוריות מראה שלא מעט המלצות נותרו על הנייר. הוועדה קוראת לממשלת ישראל לאמץ את המלצות הדוח המוגש לה בזה וליישמן כמקשה אחת הלכה למעשה.

1. תמצית הדוח

דוח זה המוגש לממשלת ישראל הוא תכנית פעולה אסטרטגית לשנים 2006-2010 למען שיפור רווחתם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה. מגמתו לצמצם ככל האפשר את היקף הסיכון והמצוקה, ובדרכים המוצעות בו להחזיר את הילדים ובני הנוער למעגל החיים הנורמלי והנורמטיבי.

1.1 נתוני רקע

מספר הילדים בישראל

- בשנת 2005 היו בישראל כ-2,254,000 ילדים, שהם 34% מכלל אוכלוסיית ישראל.
- 27% מהילדים בישראל הם ערבים, 73% יהודים.
- 11% מהילדים בישראל הם עולים: 9% יוצאי ברית המועצות לשעבר ו-2% יוצאי אתיופיה.
- בשנים 1970-2003 חל גידול של 67% במספר הילדים היהודים. מספר הילדים המוסלמים גדל ב-171%, מספר הילדים הנוצרים גדל ב-88% ומספר הילדים הדרוזים גדל ב-137%.
- מעריכים שכ-15% מכלל אוכלוסיית הילדים - 330,000 ילדים - נתונים במצבי סיכון ומצוקה: סובלים מהזנחה, מהתפתחות בלתי תקינה, חשופים לאלימות ולהתעללות, חיים בבתים עם פעילות עבריינית או אלימות פיזית בין ההורים.

המצב הכלכלי ותנאי חיים

בשנת 2005 חי כל ילד שלישי בישראל מתחת לקו העוני (33.2% מהילדים). שיעור הילדים העניים בישראל הוא מן הגבוהים במדינות המערב – גבוה משיעורם בארצות הברית ונמוך מעט משיעורם במקסיקו. שיעור העניים גבוה במיוחד בקרב ילדים במגזר הלא-יהודי (57%); בקרב עולים (43%) הוא גבוה מבקרב יהודים ותיקים (30.3%). תחולת העוני של ילדים במשפחות חרדיות גבוהה משל ילדים במשפחות יהודיות לא-חרדיות. 14% מכלל הילדים היהודים חיים במשפחות שאין בהן מועסקים. בקרב העולים מגיע שיעורם ל-17% ובקרב הערבים ל-23%. שיעור הילדים העולים החיים במשפחות שכל הכנסתן מקצבת הבטחת הכנסה - 21.4%.

סביבה משפחתית והשתייכות למשפחה

- ◆ 8.5% מילדי ישראל חיים במשפחה חד-הורית. השיעור בקרב ילדים עולים הוא 16%, במגזר הערבי 3%.
- ◆ 35% מהילדים באים ממשפחות גדולות, הנפוצות יותר בקרב יהודים חרדים, ערבים ועולים מאתיופיה.
- ◆ 135,000 ילדים (6%) חיים בבתים שקיימת בהם אלימות פיזית בין ההורים.
- ◆ לפחות 144,000 ילדים (6.5% מכלל הילדים בישראל) סובלים מהזנחה.
- ◆ 49,000 ילדים (2.2%) חשופים להתעללות; 22,500 (1%) חשופים לאלימות בבית או חיים בבתים שבהם קיימת פעילות עבריינית.

- ◆ מקצת ילדים אלו הושמו מחוץ לבית - 9000 בפנימיות ו-1500 במשפחות אמנה - כיוון שמשפחותיהם לא יכלו להעניק להם את הטיפול הראוי. 12,000 ילדים בגיל הרך הושמו במעונות יום כדי שיוכלו לקבל מענים לצורכיהם הבסיסיים שאינם ניתנים להם במשפחותיהם.

למידה ומיומנויות

- ◆ כ-11% מבני הנוער הערבים ו-2% מבני הנוער היהודים בני 14-17 אינם מבקרים בבתי הספר שבפיקוח משרד החינוך. 7%-13 מהיהודים ו-20%-25 מהערבים אינם לומדים בבית הספר בגיל 17 ואינם משלימים 12 שנות לימוד. ילדים עולים נושרים פי שניים מילדים ותיקים.
- ◆ כמחצית בני הנוער שנשרו מוגדרים 'מנותקים' - אינם לומדים ואינם עובדים.
- ◆ כ-11% מהתלמידים בני 12-16 מפגינים שלוש או יותר מההתנהגויות המעידות על נשירה סמויה (היעדרויות רבות, הישגים נמוכים, תחושת ניכור מבית הספר, בידוד חברתי, בעיות התנהגות והסתגלות, אלימות). כ-30% מהתלמידים הפגינו שתיים מההתנהגויות אלו או יותר.
- ◆ שיעור הנכשלים במבחני המיצ"ב בשפה בכיתה ה' במגזר היהודי - 17%, 49% במגזר הלא-יהודי. שיעור הנכשלים הכללי (משוקלל לפי מספר הנבחנים) - 27%.
- ◆ שיעור הנכשלים במבחני המיצ"ב בשפה בכיתה ח' בתשס"ד במגזר היהודי - 27%, 37% במגזר הלא-יהודי. שיעור הנכשלים הכללי (משוקלל לפי מספר הנבחנים) - 30%.

היקף המעורבות באלימות, עבריינות והתנהגויות מסכנות אחרות

אלימות בבתי הספר

- כ-10% מהתלמידים אמרו שהם עצמם התנהגו בבריונות כלפי אחרים יותר מפעם או פעמיים בשנת הלימודים.
- במקצת בתי ספר, רובם במגזר הבדואי, יש אלימות קשה ותלמידים מביאים נשק לבית הספר.
- כ-15% מהתלמידים בבתי הספר אמרו שהיו קרבנות לבריונות.
- 47.6% מהתלמידים מדווחים על אווירה אלימה בבית ספרם וכ-27.2% מהתלמידים חשים חוסר ביטחון בבית הספר.

עבריינות, שימוש בסמים והתנהגויות מסכנות אחרות

- חל גידול ניכר בהיקף השימוש בסמים בקרב ילדים ובני נוער, והוא בולט במיוחד בקרב עולים, ערבים ובדוויים.
- בשנת 2003 נפתחו 9,046 תיקים פליליים לבני נוער; 22,216 בני נוער הופנו לשירות המבחן לנוער. כ-43% מהתיקים הפליליים של בני נוער בשנת 2003 נפתחו לבני נוער לא יהודים. 26% מהתיקים הפליליים נפתחו לקטינים עולים.
- בשנת 2004 שהו במסגרות של רשות חסות הנוער כ-1000 בני נוער.

מסגרות הטיפול

בנובמבר 2005 היו מוכרים למחלקות לשירותים חברתיים במשרד הרווחה כ-400,000 ילדים ובני נוער מתחת גיל 18 במשפחות מטופלות. כ-80,000 מהם שוהים במסגרות הרווחה; אצל כ-180,000 מזהים בעיות של קושי ביחסים עם ההורים, חוסר מסגרת שהייה קבועה, אלימות, מצוקה של נערות ועוד; על מצבם של עוד כ-220,000 אין מידע אמין.

ילדי עולים

- חלקם של קטינים עולים בעברות סמים הוא 37%, חלקם בעברות רכוש 33%.
- שיעור הילדים העולים בטיפול פקידי סעד לחוק הנוער הוא כ-36% מכלל הילדים בטיפול פקידי סעד.
- שיעור הילדים העולים שהושמו בפנימיות לילדים בסיכון הוא 22% מכלל הילדים, כ-16% מהם יוצאי ברית המועצות לשעבר ו-3.6% יוצאי אתיופיה.

1.2 תקציב הממשלה לילדים ובני נוער בסיכון

- ההוצאה הממשלתית הכוללת על פי תכנון לשנת 2004 הייתה 3.6 מיליארד ₪ - 1.5% מתקציב המדינה לאותה שנה. ההוצאה הממוצעת לילד בסיכון בשנה זו הייתה 10,942 ₪.
- 56% מההוצאה על ילדים בסיכון מופנים לבני 14-17, 30% מופנים לבני 6-12 ו-14% לבני 0-5.
- ההוצאה הממוצעת לנער בקבוצת בני 14-17 היא 23,493 ₪. הוצאה זו גבוהה כמעט פי ארבעה מההוצאה לילד בקבוצת בני 6-12 - 6,434 ₪ או בקבוצת בני 0-5 - 6,751 ₪.
- 88% מהתקציבים מיועדים לתכניות טיפול, 12% לתכניות מניעה. כמחצית מתקציבי המניעה מופנים לתשלום קצבת מזונות. לכן ההקצאה לתכניות המכוונות למניעת מצבי סיכון אחרים היא רק 6% מהתקציב המיועד לילדים בסיכון.
- 31% מהתקציבים לילדים בסיכון מופנים לשירותים חוץ-ביתיים, 53% לשירותים בקהילה ו-16% לשירותים שאפשר לספק הן במסגרות חוץ-ביתיות הן בקהילה (כגון התקציב המיועד לקרן לילדים בסיכון, קצבאות, סנגוריה ציבורית).
- השירותים החוץ-ביתיים (פנימיות, משפחות אמנה, מסגרות אשפוז) ניתנים לכ-10% מהילדים בסיכון, ולכן עלותם לילד לשנה גבוהה: 33,809 ₪, לעומת 8,352 ₪ לשנה לילדים בסיכון שאינם במסגרות חוץ-ביתיות.
- תקציב המדינה לילדים בסיכון גדל בשנים 2000-2003 ב-10%. עלייה זו משקפת גידול הדרגתי בתקציבי רוב המשרדים בשנים 2000-2003 וירידה מתונה ברוב התקציבים בשנת 2004. באותן שנים חל גידול של 37% במספר הילדים המוכרים לשירותי הרווחה וגידול של 36% במספר הילדים העניים.

1.3 בעיות בהספקת השירותים

מחויבות, מדיניות וסדרי עדיפויות

- אין הגדרה אחידה של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה המוסכמת על כל הרשויות הממשלתיות המופקדות על הספקת השירותים לאוכלוסייה זו, שתוכל לשמש בסיס להתוויית מדיניות ולקביעת סדרי עדיפויות.
- אין הסכמה על יעדים לאומיים להתמודדות עם מצבי סיכון בקרב ילדים היכולים לשמש בסיס לקביעת מדיניות וסדרי עדיפות משותפים לכלל הגורמים האמונים על הטיפול בילדים ובני נוער בסיכון.
- אין הגדרה ברורה של חלוקת האחריות למימוש יעדים לאומיים למען ילדים בסיכון במשרדי הממשלה ובין הרשויות המקומיות.
- אין מערכת מתאימה המופקדת על ראייה אינטגרטיבית של מכלול השירותים. ניכר חוסר תיאום בין יחידות השירות במשרדי הממשלה ומחוץ להם.
- אין עקרונות משותפים ברורים ושיטתיים שעל פיהם מוקצים המשאבים המיועדים לילדים בסיכון במשרדים ובאגפיהם. לכן לא תמיד מוקצים המשאבים על בסיס מאפיינים מיוחדים הקשורים בהיקף אוכלוסיית הילדים ובמצב הסוציאו-אקונומי של היישובים שבהם הילדים חיים.
- הקצאת המשאבים כיום אינה משקפת מדיניות ברורה או סדרי עדיפויות מוסכמים: רוב המשאבים מוקצים לבני נוער ולא לילדים צעירים יותר; משאבים רבים מוקצים לטיפול חוץ-ביתי על חשבון שירותים מבוססי קהילה.

מערך המענים

- שירותים המיועדים לכלל הילדים אינם ערוכים לתת מענה לצרכים ייחודיים לילדים בסיכון ומשפחותיהם ולכן אינם מנוצלים למענם.
- היקף השירותים הקיים לילדים בסיכון אינו עונה על הצרכים של חלק גדול מהילדים. כמחצית הילדים בסיכון המוכרים אינם מקבלים שירותים כלל. ילדים אחרים מקבלים שירותים העונים רק באופן חלקי על צורכיהם. הניתוח התקציבי מורה שהיקף ההקצאה אינו גדל בד בבד עם הגידול באוכלוסיות בהן יש ריכוז של ילדים בסיכון (משפחות עניות, משפחות בטיפול שירותי הרווחה).
- נמוכה הזמינות של מענים הולמים ואפקטיביים להתמודדות עם מצוקותיהם של ילדים בסיכון ומשפחותיהם. שירותים חדשניים שפותחו בשנים האחרונות קיימים רק במעט מקומות. בתחומים מסוימים, כגון תכניות לתמיכה בהורים ותכניות מניעה, לא פותחו מענים אפקטיביים והולמים.
- השירות הניתן לילדים ומשפחותיהם מאופיין בהעדר ראייה כוללת ובהעדר רציפות.
- הקצאת המשאבים ריכוזית ומקשה את התאמת השירותים לצרכים מקומיים ולדפוסי השימוש של קבוצות אוכלוסייה ייחודיות. המספר הגדול של הרשויות המקומיות הקטנות בישראל מקשה את איגום משאבים ואת ייעול השירותים ואינו מונע כפילויות.

תשתיות מקצועיות, תכנון, מידע בקרה וידע

- לאנשי המקצוע בשירותים המיועדים לכלל הילדים חסרים ידע והכשרה.
- חסרה רגישות מקצועית מספקת לצורכיהן של קבוצות אוכלוסייה: ערבים, בדואים, עולים, חרדים.
- אין תהליכים שיטתיים של תכנון ברמה הלאומית והמקומית המכוונים להשגת היעדים שהוצבו לקידום ילדים ובני נוער בסיכון.
- אין מערכות ניהול ידע מתקדמות המותאמות לצרכים ההולכים וגדלים של ילדים ובני נוער בסיכון ואין מאגרים של מידע נגיש למקבלי החלטות המאפשרים תהליך רציונלי של קבלת החלטות. לפיכך יש קושי בקביעת סדרי עדיפות בטיפול ובמניעה וכן בהקצאה אופטימלית של תקציב המדינה.
- הולכת וגדלה אי-ההתאמה בין דפוסים ומנגנונים של פיקוח ובקרה לבין הצרכים המשתנים כתוצאה מהעברת האחריות לאספקת השירותים לארגונים לא ממשלתיים.
- יש רק מעט מוסדות מחקר לבחינת התופעות הייחודיות המאפיינות את אוכלוסיית הילדים בסיכון.

1.4 תקציר המלצות הוועדה

1. לאמץ הגדרה חדשה ומוסכמת לילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה המתבססת על האמנה הבין-לאומית לזכויות הילד.
2. לשנות את היחס בהקצאת המשאבים באופן שיופנו משאבים רבים יותר לתכניות מניעה מתוך שימת דגש על הגיל הרך.
3. לשנות את יחס הקצאת המשאבים בין פתרונות חוץ-ביתיים לבין פתרונות קהילתיים ובכך לחזק את המגמה של 'עם הפנים לקהילה' ואת התשתיות הקהילתיות ברשויות המקומיות בישראל.
4. לפתח וליישם תכניות ייחודיות לחיזוק משפחות של ילדים ובני נוער במצבי סיכון ומצוקה ולסייע להן כדי שיוכלו לדאוג בעצמן לרווחת ילדיהן.
5. להתמקד באוכלוסיות מיוחדות: ילדים ערבים ובדואים, ילדי העולים וילדים חרדים.
6. לקבוע הסדרים הדדיים מחייבים וחלוקת תפקידים בין הממשלה לבין הרשויות המקומיות בדבר היקף הקצאת המשאבים, אספקת השירותים והגדרת היעדים לשלוש עד חמש שנים. הסדרים אלו יאפשרו מעקב סדיר ושיטתי אחר תוצאות ההשקעה בתכניות הטיפול והמניעה.
7. לקבוע נוסחאות מוסכמות להקצאת משאבים שיהיו מבוססות על היקף אוכלוסיית הילדים בסיכון, על מאפיינים סוציו-דמוגרפיים, גודל היישוב ומשתנים אחרים.
8. ליצור אגדי רשויות מקומיות לאיגום משאבים ולניצולם היעיל באספקת השירותים.
9. לפתח את מערכות המידע וניהול הידע מתוך הדגשת צורכי התיאום והקישור ביניהם.
10. ליצור כלים הולמים, טכנולוגיות מתקדמות ומענים אפקטיביים להבטחת רצף הטיפול והתיאום הבין-משרדי.
11. להקים מכון לאומי לחקר מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון.
12. להקים פורום על-ארצי - נציבות או מועצה ציבורית - כפוף לראש הממשלה, אשר יפקד על קביעת המדיניות הכוללת בתחום ילדים ובני נוער בסיכון.
13. להקצות משאבים מתאימים אשר יבטאו את מחויבות הממשלה והחברה בישראל לילדים ובני נוער בסיכון.
14. לפתח מדד לאומי שיאפשר ניטור ומעקב תקופתי אחר מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון.

2. המלצות הוועדה

מטרת ההמלצות היא להביא לידי הקטנת מספר הילדים ובני הנוער במצבי סיכון ומצוקה. הוועדה קוראת לממשלת ישראל להעמיד אוכלוסייה זו במקום גבוה בסדר העדיפויות הלאומי ולהקצות משאבי כוח אדם ותקציבים, בייחוד ברמת הרשויות המקומיות.

הוועדה קוראת לממשלת ישראל להפנות את מרב תשומת הלב לטיפול ב־330,000 ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה כדי שיוכלו להשתלב במערכות הנורמטיביות של החברה והמדינה. רק בהשקעה מתאימה יהיה אפשר למנוע את הידרדרותם לשולי החברה הישראלית.

(1) הגדרת ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה

ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה חיים במצבים המסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם, וכתוצאה מכך נפגעה יכולתם לממש את זכויותיהם על פי אמנת האו"ם לזכויות הילד בתחומים האלה: קיום פיזי, בריאות והתפתחות; השתייכות למשפחה; למידה ורכישת מיומנויות; רווחה ובריאות רגשית; השתייכות חברתית והשתתפות חברתית; הגנה מפני אחרים ומפני התנהגויות מסכנות שלהם עצמם. [ראו תע"ס 8.8 (1997), משרד הרווחה]

(2) תכניות מניעה וטיפול

יש לשנות את היחס בהקצאת המשאבים בין תכניות מניעה לבין תכניות טיפול מתוך עיצוב ובנייה של תכניות מניעה מתקדמות לאוכלוסיית הילדים בסיכון שיאפשרו מעקב והערכה. תינתן עדיפות להפניית משאבים לפיתוח תכניות מניעה וטיפול בגיל הרך.

(3) התמקדות במשפחה

מתוך ראיית חשיבות המשפחה בהתפתחות הילד, חינוכו ועיצוב התנהגותו הוועדה ממליצה שכל תכניות המניעה והטיפול יתמקדו במשפחה כולה. הוועדה ממליצה על פיתוח תכניות חיזוק וסיוע למשפחות כדי שיוכלו לדאוג בעצמן לרווחת ילדיהן, וזאת בעזרת עובדים מקצועיים (פסיכולוגים, עובדים סוציאליים ומטפלים מקצועיים אחרים). הוועדה סבורה שאין לשחרר את המשפחה מהאחריות לחינוך הילדים ולמניעת הידרדרותם למצבי סיכון. מוסדות המדינה יתערבו רק באותם מקרים שהמשפחות לא הצליחו להתמודד בהצלחה עם התפקידים המוטלים עליהן.

(4) מסגרות קהילתיות

הוועדה ממליצה על חיזוק מגמת אל-מיסוד "עם הפנים לקהילה" ויצירת הזדמנויות למעבר הדרגתי של ילדים ובני נוער ממוסדות פנימייתיים אל מסגרות קהילתיות המאפשרות את השתלבותם בחברה. מומלץ להפנות משאבים רבים יותר לפיתוח מסגרות קהילתיות מצליחות ולהתאמתן לצורכי הילדים ובני הנוער. המעבר יהיה הדרגתי ובשיתוף פעולה עם המוסדות הפנימייתיים ועם הארגונים והמוסדות הפועלים בקהילה.

(5) תכניות מניעה וטיפול באוכלוסיות מיוחדות

הוועדה ממליצה למקד את המאמצים בפיתוח תכניות מניעה וטיפול באוכלוסיות מיוחדות: המגזר הערבי והבדואי, עולים חדשים, המגזר החרדי; בני נוער הומו-לסביים.

- במגזר הערבי והבדואי יצומצמו הפערים הקיימים וינתנו שירותים כדי להתגבר על מצוקות האוכלוסייה.
- בקרב העולים (מברית המועצות לשעבר, מאתיופיה וממדינות אחרות) צריך להתגבר על תופעות בלתי נורמטיביות של אלימות פיזית ומילולית. יש לגייס ולהכשיר אנשי מקצוע בעלי ידע המתאים לתרבות ולערכים של קבוצות העולים.
- במגזר החרדי יש לתת מענים לצרכים הייחודיים למגזר זה. יש לגייס ולהכשיר אנשי מקצוע לשם פיתוח התכניות, הפצתן, הטמעתן ומעקב אחר יישומן.
- יש לפתח מענים ייחודיים לאוכלוסיית בני הנוער ההומו-לסביים, בכלל זה העלאת המודעות לצורכיהם המיוחדים.

(6) חלוקת התפקידים

יוגדרו התפקידים וחלוקת העבודה בין משרדי הממשלה ובין רשויות השלטון המקומי והארגונים הלא-ממשלתיים - וולונטריים ופרטיים למטרות רווח. משרדי הממשלה יהיו מופקדים על קביעת מדיניות הפיתוח של תכניות מניעה וטיפול; היקף המשאבים והיעדים הרב-שנתיים; קביעת הסטנדרטים הכמותיים והאיכותיים של השירותים; הכנת תכניות השירות, מימון, פיקוח ובקרה. רשויות השלטון המקומי יהיו ממונות על אספקת השירותים לפי מדיניות הממשלה, התכניות והסטנדרטים שיקבעו. הרשויות המקומיות יגישו תכניות טיפול השמות דגש על סטנדרטים של כמות ואיכות, קריטריונים ומדדים כמותיים ואיכותיים המאפשרים מעקב, פיקוח ובקרה אחר הביצוע. הן יהיו ממונות על ההתקשרות עם הארגונים הוולונטריים ועל הארגונים הפרטיים המספקים שירותים לילדים ובני נוער במצוקה. יישמר היחס הקיים בחלוקת המשאבים שלפיו הממשלה ממונה על הקצאה של כ-75% מהתקציבים והרשויות המקומיות על כ-25%.

(7) נוסחאות להקצאת המשאבים

המשאבים הממלכתיים לילדים ולנוער בסיכון ובמצוקה יוקצו באמצעות הרשויות המקומיות על פי נוסחאות הקצאה שיעבדו משרדי הממשלה בתיאום עם הפורום המופקד על יישום המדיניות ברשות המקומית.

נוסחאות ההקצאה יתבססו על:

- מאפיינים סוציו-דמוגרפיים: רמת הכנסה ממוצעת, רמת השכלה של האם, שיעור הילדים בסיכון מכלל הילדים ביישוב, שיעור האבטלה ביישוב, שיעור העולים ועוד.
- גודל היישוב ויכולתו לפתח תכניות ולספק שירותים מתקדמים ומותאמים לצרכים של ילדים בסיכון.

(8) אגדי רשויות
כדי לאפשר לרשויות השלטון המקומי למלא את תפקידן כראוי ולספק שירותים נגישים וזמינים הן במקומות עתירי שירותים הן ביישובים מרוחקים הסובלים מהיעדר שירותים - מומלץ ליצור אגדי רשויות: לרווחה, לחינוך, לבריאות ולקליטה. אגדים אלו יהיו מופקדים על הגשת השירותים לילדים, ויהיה להם יתרון של גודל בהקצאת המשאבים ובאספקת השירותים.

(9) מערכות מידע וטכנולוגיות מתקדמות
לשם ניהול יעיל ומסודר של השירותים מומלץ להשקיע בפיתוח ובהרחבה של מערכות המידע והמערכות לניהול ידע, לפיקוח ולניהול. מערכות כאלה יאפשרו בחינה שיטתית של השירותים, למידה מהצלחות, וכן תהליך רציונלי יותר של קבלת החלטות ומעקב אחר יישומן.

(10) רצף הטיפול
כדי להתגבר על קשיים ונקודות תורפה ברצף הטיפולי מומלץ על הטמעת אמצעים וטכנולוגיות מתקדמות שיאפשרו את הבטחת רצף הטיפול לילדים ובני נוער במעבר בין מוסדות וארגונים.

(11) תיאום ובקרה
יש לאפשר פעילות גמישה ומתואמת בין הממשלה, הרשויות המקומיות וארגונים לא-ממשלתיים באספקת השירותים לילדים בסיכון, ובה בעת להפעיל פיקוח ובקרת איכות על השירותים המסופקים לפי סטנדרטים ברורים ומדיניות רישוי ופיקוח. תפקידי הבקרה יהיו בידי גופי ממשל מרכזיים, ועדות תאום ממלכתיות והגופים המקצים את המשאבים.

(12) מכון מחקר לאומי
מתוך הכרה בחשיבות צבירת ידע שיטתי בתחום המניעה והטיפול, הוועדה ממליצה לחזק את המחקר הבסיסי והיישומי על ידי פיתוח מרכזי משאבים והקמת מכון לאומי לחקר מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון.

(13) מחויבות החברה
החברה בישראל מחויבת לעשות להקטנת מספרם של ילדים ובני נוער סיכון ולהבאתם לידי רווחה ומימוש יכולת.

(14) יעדים רב-שנתיים
הפורום הלאומי העל-משרדי המופקד על קביעת המדיניות הכוללת יקבע יעדים רב-שנתיים מדידים להשגת מחויבות החברה.

(15) מתן מענים ומניעה
היעדים למימוש מחויבות החברה ישלבו מתן מענים למצבי סיכון קשים ומניעת מצבים כאלה. יש לעשות לצמצום מצבי סיכון קיצוניים, להקטנת מספר הילדים במצבים אלו ולהקטנת היקף הסיכון, להפחתת חומרת מצבי הסיכון בקרב ילדים

שמספר הבעיות אצלם וחומרתן בכל תחום הוא הגדול ביותר. למניעת היווצרות מצבי סיכון יושקעו כ-20% מסך ההשקעה של הממשלה והרשויות המקומיות. תינתן עדיפות לאוכלוסיות עניות, עולים, ערבים, ילדים עם מוגבלויות וליקויי למידה, ילדים החיים במשפחות במצבי משבר ועוד, וזאת על פי נוסחת ההקצאה שקבעה הוועדה. תינתן עדיפות לילדים צעירים ולמשפחותיהם לשם מניעת החמרה במצבם. יינקטו פעולות המכוונות לחיזוק משפחות וקהילות ובהן: בניית רשתות תמיכה להורים; בניית רשתות תמיכה משותפות להורים, אנשי מקצוע וילדים; הקמת תשתיות שיאפשרו נגישות לפעולות העשרה. מתוך דגש על קהילות בסיכון יינקטו פעולות ויגובשו הסדרים המכוונים לחיזוק השירותים בקהילה - בתי ספר, שירותי בריאות, שירותי פנאי, תנועות נוער וכדומה. תינתן עדיפות לחיזוק אחריות המשפחה ויכולתה לממש את אחריותה לילדים.

(16) עקרונות ודרכי פעולה

בכל רשות מקומית או יישוב יופעל מערך דרכי פעולה מקומי המתבסס על העקרונות האלה: התאמה לגיל הילדים ולכישוריהם; מניעת היווצרותם של מצבי סיכון; פעולה בקרב הילדים, המשפחה והסביבה (שכונות, בתי ספר); פעולה בזירות החיים של הילדים: הבית, בית הספר והקהילה ויצירת נגישות אליהם; שותפות בין הילדים לבין ההורים.

(17) האחריות

ההורים אחראים למימוש זכויותיהם של הילדים, והממשלה והרשויות המקומיות חייבות לסייע להם בכך. אחריות הממשלה: גיבוש מסגרת פעולה כוללת ועדכונה מעת לעת בשיתוף עם הרשויות המקומיות, נציגי ציבור, ילדים והורים; קביעת היקף המשאבים ודרכי הקצאתם בשיתוף עם הרשויות המקומיות; פיקוח ובקרה על פעולת הרשויות המקומיות. אחריות הרשויות המקומיות: הספקת השירותים ותקצובם לפי סדר עדיפות מקומי ולפי תכנית הפעולות, המענים וההתערבות.

(18) הקצאת המשאבים

משרדי הממשלה יקצו משאבים לרשויות המקומיות בהתאם לתחומי האחריות שלהם. הרשויות המקומיות יקצו את המשאבים לפי הסדרים מחייבים. לפי הצורך יאוגמו משאבי משרדים. נוסחאות ההקצאה יתבססו על היקף אוכלוסיית הילדים, על מאפיינים סוציו-דמוגרפיים ועל גודל היישובים. ביישובים קטנים יפותחו תשתיות בסיסיות, וההקצאה לפיתוח השירותים תותנה בהגשת שירותים לילדים מיישובים אחרים.

(19) הספקת המענים

סדרי העדיפויות ינוסחו כהנחיות לרשויות המקומיות. ההנחיות יכללו יעדי ביצוע ומדדים להשגתם. התכניות שיגבשו הרשויות המקומיות יקבלו את אישור משרדי הממשלה. הן יידרשו לפתח ולתחזק מאגר מידע לשם תכנון ומעקב ולהפעיל מסגרות להקצאת המשאבים ברמה הפרטנית.

(20) הסדרים הדדיים מחייבים בין הממשלה לרשויות המקומיות
יקבעו ויעוגנו הסדרים מחייבים להבטחת מימוש האחריות של המדינה ושל הרשויות: יגובשו הסכמים מחייבים בדבר היקף ההקצאה ויוגדרו יעדים רב-שנתיים לשלוש עד חמש שנים. יוקמו מנגנוני תמריץ שיאפשרו לרשויות העומדות ביעדים יותר גמישות תקציבית, העברת תקציב משנה לשנה, השקעת בהכשרה ועוד.

(21) מידע אחיד

כדי להבטיח בסיס לתיאום בין השירותים ולרצף הטיפול ביניהם מומלץ להגיע להסכמה בדבר סוג המידע והמנגנונים להעברתו:

(א) יוכן טופס intake בסיסי לשימוש בכל שירות לילד מטופל.
בטופס יהיה חלק כללי משותף לכל השירותים שיהיה אפשר להעביר משירות לשירות בנקודות צומת (מעברים) בין שירותים או במצבים של טיפול בר-זמני בילד על ידי יותר מגורם טיפול אחד. יהיו בו פרטים מזהים של הילד, מאפיינים אישיים בסיסיים ותיאור של בעיותיו העיקריות. בחלק השני יהיה מידע רלוונטי לשירות, ורק השירות יהיה רשאי להשתמש בו. המידע שייכלל בטופס ייקבע על ידי נציגי השירותים המטפלים בילדים בסיכון במסגרת הפורום הארצי. ההגדרות יהיו משותפות ומובנות לכל השירותים.
(ב) יוסכם על דרכים ונהלים להעברת המידע בנקודות צומת בין מערכות ובטיפול הבר-זמני בילד על ידי כמה גורמי טיפול. נציגי השירותים המטפלים יחליטו יחד על טפסים או כלים אחרים המיועדים להעברת המידע, על תדירות העברת המידע, מי מעביר למי ובאילו מצבים, על טווח הזמן הסביר למסירת המידע ועוד. ייקבעו נהלים מקובלים על כל השירותים ומחייבים אותם. דרג הפיקוח בכל שירות ידאג להעברת המידע בהתאם לנהלים.

(22) הסדרת תכנית טיפול ברמה המקומית, יישום ומעקב באמצעות מתאם טיפול

- ימונה בעל תפקיד מתאם בין כל השירותים המשתתפים בטיפול בילד לכל ילד שמצבו מורכב ודורש התערבות של לפחות שני שירותים משתי מערכות.
- המתאם יהיה אחד מאנשי המקצוע שמטפלים בילד - המטפל העיקרי או מטפל שהילד יצר אתו קשר מיוחד. תפקיד המתאם יהיה נוסף על תפקידו הטיפולי.
- במקרה של מעבר בין מסגרות או שינוי במצב הטיפול בילד ימונה מתאם טיפול חדש.
- המתאם יעסוק בהתוויית תכנית הטיפול ובמעקב אחריה. תפקידו: לסגור על זכויות הילד, לדאוג שלילד ולמשפחתו תהיה כתובת מקצועית לקבלת השירות, לתאם בין הגורמים בשלבי האבחון וקביעת תכנית הטיפול, לעקוב אחר יישום תכנית הטיפול, להתריע על חסמים ביישום ולחפש דרכי התמודדות עמם, לעקוב אחר התקדמות הילד.
- כל המידע על הילד יהיה פתוח למתאם לשם ביצוע תפקידו.
- מתאמי הטיפול ייקבעו על ידי הפורום היישובי, יהיו כפופים אליו וישאבו ממנו את סמכותם לביצוע עבודתם: לזמן ישיבות עם הגורמים המתאימים, לבקש מהם מידע, להטיל עליהם משימות אבחון ומשימות אחרות. ההיענות למתאם תהיה חובה, כלומר, תהיה אפשרות להפעיל סנקציות, כגון הפסקת הזרמה של משאבים אם אנשי השירותים אינם נענים לבקשותיו.

(23) הקמת פורום ארצי - נציבות או מועצה ציבורית

הפורום יורכב מאנשי מפתח של כל השירותים המטפלים בילדים בסיכון, המייצגים את כל השירותים. בראשו יעמוד איש ציבור בכיר – שופט עליון או איש מקצוע בעל ידע רחב והוא יהיה כפוף ישירות לראש הממשלה או לממונה מטעמו.

מטרת הפורום לקבוע מדיניות בתחום של תיאום ורצף טיפול ולשמש פורום-העל של הפורומים המקומיים. תפקידיו:

- להגדיר חזון, יעדים ומטרות משותפות לכל השותפים בפורום, לקבוע סדר עדיפות ולהיות אחראי להכנת תכנית ארצית מתואמת בהסכמת כל הגורמים השותפים.
- להטיל על כל שירות אחריות לפעולות ייחודיות, לתוצרים ולתוצאות. האחריות לתוצרים יכולה להיות משותפת לכמה שירותים, למשל, מעבר של ילד ממצב זה לאחר, אולם יש להגדיר את הפעולות המוטלות על כל גורם.
- ליצור תקציבים גמישים ותקציבים ייעודיים במשרדים ובין השירותים לביצוע פעולות שיבטיחו את רצף הטיפול ברמה המקומית.
- לפקח על חובת מתן שירות מצד הגורמים המטפלים לשם יצירה של רצף טיפול על פי תכנית הטיפול והמענים שנקבעו לילד.
- לתאם בין שירותים ולקבוע סנקציות למי שלא עומד בהתחייבותו.
- המשימה הראשונה והחשובה שתוטל על פורום-העל עם כינונו המיידי תהיה תכנון מפורט ויישום המלצות דוח זה.
- מומלץ להעמיד לרשותו מיד עם תחילת עבודתו איש מקצוע בכיר במשרה תקנית במסגרת שירות המדינה אשר ירכז את העבודה המקצועית והארגונית. איש מקצוע זה יופקד גם על התנאים בין מערכות הממשל המרכזי, המקומי והגופים הלא ממשלתיים אשר ישתתפו בתכנון השירותים ובאספקתם. ראש הפורום יגיש לממשלת ישראל דוח התקדמות בכל שלושה חדשים.

(24) הקמת פורומים מקומיים

בפורום המקומי ישתתפו כל הגורמים המטפלים בילדים בסיכון ביישוב, שירותים וארגונים וולונטריים. הפורום ידווח לראש הרשות באמצעות רכז. באחריותו הפעולות שלהלן:

- להכין תכנית יישובית, להגדיר חזון, יעדים ומטרות משותפות לשותפים בפורום ולקבוע סדרי עדיפות מתוך ראייה כוללת של צורכי הילדים ברשות.
- להגדיר נהלים מוסכמים ומחייבים לעבודה ברמת הפרט ולמעקב אחר הביצוע.
- לעודד פעילויות לתיאום בין השירותים, בכלל זה איגום משאבים ותכנון משותף, ולפקח על יישום ההחלטות והנהלים.
- להקצות תקציבים ייעודיים לטובת השותפות.

(25) יצירת שותפויות אפקטיביות

- לבצע תיאום ציפיות מתוך הכרת דרכי העבודה, הגבולות והאילוצים של השירותים.
- לערוך הכשרות משותפות לשם יצירת שפה משותפת ואינטראקציה בין אישית.
- להגדיר דרכי תקשורת ותהליכים לקבלת החלטות ולניהול קונפליקטים, למשל סטנדרטים לנוהלי עבודה משותפים.
- ליצור פרויקטים חדשניים עם דגש על עבודה בין-תחומית.
- להדגיש את העבודה הפסיכו-סוציאלית במערכות נורמטיביות, למשל לשריין תפקיד של עובדת סוציאלית בבית הספר.

(26) מערכת מידע ארצית

תוקם מערכת מידע ארצית לתמיכה בפעולתן של הוועדות לתכנון הטיפול. המערכת הארצית תהיה המערכת הראשית של מידע על ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה הנמצאים בטיפול בקהילה ובהשמה חוץ-ביתית.

- יש להמשיך לפתח מערכות מידע ייעודיות שיתמכו בעבודת השירותים.
- יש לקשר בין מערכות המידע ברמה המקומית לבין מערכות המידע ברמה הארצית.
- יש לנצל את המערכות ואת מאגרי המידע המנהליים-הכספיים הקיימים וליצור ביניהם קישורים שיאפשרו שימוש יעיל ונגיש.
- יש לבנות כלים ממוחשבים שיסייעו לנתח מאגרי מידע קיימים, למשל מאגרי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לצרכים של מניעה ושל תכנון שירותים ברמת המטה ובעיקר ברשות המקומית.
- יש לקדם את הכשרתם של מפתחי מערכות המידע בתחום זה ושל המשתמשים בהן.
- מגישי שירותים יחויבו להכין מידע הנוגע לפעילותם שיהיה נגיש ללקוחות ולאנשי מקצוע.
- יוקם מאגר מידע מרכזי נגיש לציבור על גופים הנותנים שירותים לילדים ובני נוער במצוקה.

(27) ידע מקצועי

- יוקם מרכז לאומי לידע, מידע והכשרה בתחום ילדים ובני נוער במצבי סיכון ומצוקה. המרכז יהיה בסיס לשיתוף פעולה בין משרדי הממשלה, מוסדות מחקר וארגוני מגזר שלישי.
- יוגדלו במידה ניכרת התקציבים המיועדים למטרה זו.
- יחזקו גופי המטה במשרדי הממשלה העוסקים בתחום.
- יחזקו שיתוף פעולה בין הגופים העוסקים בתחום.
- יקודמו שיטות ואמצעים ליצירת ידע, למידה שיטתית והטמעת התוצרים בקרב כל העוסקים בתחום.
- יוגדרו 'דרכי פעולה מיטביות' המבוססות על מיצוי הידע הקיים בתחום.
- ייערך מעקב תקופתי אחר מצב הילדים ויוכן דוח מצב שנתי.
- 4% מהתקציב להפעלת תכניות ייועד להערכתן ולבדיקה חוזרת של דרכי הפעלתן ושל התוצאות המושגות; יוכנו כלים ויושקעו משאבים לשילוב הערכה ומחקר בתהליכי העבודה היום-יומיים.

- יופעלו מערכות אינטגרטיביות המשלבות יצירת ידע, למידה והטמעה. כדי לקדם הטמעה של ידע יוקצבו 1.5% מהתקציב להפעלת תכניות השתלמויות לאנשי המקצוע ויוכנו תכניות לימודים והכשרה המקדמות מומחיות.
- יושקעו משאבים בהכנת חומרי הדרכה רלוונטיים בעברית ובערבית ובקידום יכולתם של אנשי המקצוע להשתמש באינטרנט.

(28) פיקוח ובקרת איכות

- האחריות הכוללת לאיכות השירותים הניתנים לילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה מוטלת על המדינה. לפיכך יש ליצור מנגנונים של בקרת איכות, לקדם סטנדרטים מחייבים ולאכוף אותם, וכן להגביר את הבקרה המקצועית:
- להגדיר בתקנות תפקידים, תקנים ותהליכים מחייבים של בקרת איכות פנימית בגופים המשרתים ילדים ובני נוער במצוקה.
 - לקבוע מנגנונים שיבטיחו שקולם של ילדים ובני נוער בסיכון ומשפחותיהם יהיה חלק מבקרת האיכות של השירותים.
 - לקבוע מנגנוני תלונה של ילדים ובני משפחותיהם.
 - לקבוע סטנדרטים מחייבים לפעולת כל אחד מהשירותים.
 - לחייב כל גוף המעניק שירותים לעמוד בסטנדרטים של 'תו תקן' ולהעמיד מנגנון הולם של בקרת איכות.
 - להקים גוף משותף של משרדי הממשלה הרלוונטיים שיהיה ממונה על קביעת תקנים, בקרת איכות ורישוי כל השירותים.
 - לבנות מאגר נתונים שיטתי על איכות הטיפול בכל השירותים באמצעות כלים מובנים ואחידים שיתנו תמונה מקיפה של השירות הניתן.
 - להגדיר מחדש את תפקיד המפקח בדרך שתפריד בין פיקוח לבין בקרת איכות מקצועית.

(29) אמנה רב-תרבותית

הוועדה קוראת להקמת פורום ציבורי לגיבוש אמנה חברתית רב-תרבותית בישראל לנושא ילדים ובני נוער בסיכון. בפורום יהיו מעורבים הקהילה, מוסדות המדינה וגופים חוץ-ממסדיים. ישתתפו בו נציגי כל הקבוצות החברתיות; אנשי מקצוע; אנשי רוח ודת; הורים וילדים. היזמה תצא ממשד ראש הממשלה.

(30) גיבוש מדיניות לעבודה עם אוכלוסיות מיעוט

המדיניות שתגובש תזכה לעדיפות גבוהה בכל משרדי הממשלה. יהיו בה יעדים ברורים ותוכנית פעולה לטווח ארוך מתוך התחשבות בתרבות אוכלוסיות המיעוט.

(31) הוספת פונקציה מקצועית בכל משרד לריכוז הטיפול ברגישות התרבותית

ייקבעו עקרונות מנחים לעבודה עם אוכלוסיות המיעוט. בכל המשרדים ינוסחו הוראות שלפיהן בכל שירות טיפולי שבו יותר מ-15% מהלקוחות משתייכים לקבוצה תרבותית מובחנת יש לייעד תקנים לאיש מקצוע דובר שפת הקבוצה.

(32) בחינה מחדש של תקני כוח האדם בשירותים

התקנים יותאמו למספר הילדים בסיכון בקבוצות התרבותיות ויתוגבר כוח האדם המקצועי בעל הכישורים וההשכלה המתאימים להתמודדות עם מצבי הסיכון בקבוצות אלו.

(33) הרחבה והגמשה של המענים
יפותחו מודלים של איתור, מניעה וטיפול מתוך גישה מערכתית המותאמת לצורכי הילדים ומשפחותיהם.

(34) תכנון השירותים
יש לתכנן את השירותים על בסיס גאוגרפי או אזורי בהתאם לתנאי המגורים והחיים של ילדים ובני נוער ממגוון הקבוצות התרבותיות, ולפי המלצות הוועדה בנושא חלוקת העבודה בין רשויות הממשלה לבין הרשויות המקומיות.

(35) גישה מערכתית
יקודמו גישות התערבות ברמת המשפחה, הקבוצה והקהילה הרואות במשפחה מכלול שהוא חלק מהקהילה.

(36) הכשרת עובדים לעבודה עם קבוצות רבת-תרבותיות
מערכת ההכשרה תשים דגש על הנחלת מידע ומיומנויות וכלי התערבות מקצועיים רגישי תרבות וכן על יכולת זיהוי מאפייני הקבוצה התרבותית ומאפייני הסיכון שלה. העובדים שיוכשרו יבואו גם מתוך הקבוצות התרבותיות וקבוצות הסיכון.

(37) התאמת הכלים האוניברסליים
הכלים והטכנולוגיות המערביות המקובלים בעולם יותאמו לאוכלוסייה הרבת-תרבותית בישראל כדי להתגבר על ההטיה התרבותית המובנית בתוכם. לדוגמה, יותאמו מבחנים ואבחונים פסיכולוגיים.

(38) שילוב נציגי הקהילות התרבותיות במערך השירותים
במערך השירותים והתכניות ישולבו אנשי קשר, אנשי מקצוע, יועצים וסמך-מקצועיים מתוך הקבוצות התרבותיות וקבוצות הסיכון, בכללם מנהיגים רוחניים המקובלים על קבוצות אלו.

(39) טיפול בקהילות בסיכון
יזוהו וימופו 'השכונות האדומות' - מתחמים מסוכנים ומסכנים לילדים ובני נוער - ויוכנו תכנית רב-שנתית להוצאת שכונות אלו ממעגל המסוכנות.

(40) מענים ממוקדים
במקרים של מצוקה כלכלית חריפה יינתן לילדים סיוע בסיסי: עזרי לימוד וציוד.

(41) פיתוח מדד לאומי לרווחה של ילדים ובני נוער
יפותח מדד לאומי למדידה וניטור תקופתי של מדד הילדים ובני הנוער. המדד יתייחס לתחומי החיים השונים של ילדים: חינוך, בריאות, רווחה ופנאי.

3. יעדים נבחרים לשנים 2006-2010

היקף הסיכון

- הקטנת שיעור הילדים ובני הנוער בסיכון בישראל מ-15% כיום ל-12% בשנת 2010.

בסיס הקיום ובריאות טובה

- הקטנת שיעור הילדים החיים בעוני מרמה של 30% לרמה של 20%.
- הקטנת שיעור הילדים שקיימות אצלם לפחות שתיים מבין שלוש התנהגויות סיכון - עישון, השמנה, העדר עיסוק בספורט - מ-13% כיום ל-11%.

השתייכות למשפחה

- הגדלת שיעור הילדים החיים במשפחה שבה לפחות הורה אחד מתפקד תפקוד תקין מ-5% כיום ל-4%.
- הקטנת מספר הילדים השוהים במסגרות חוץ-ביתיות באמצעות מענים הולמים מבוססי קהילה – מ-20,000 ל-30,000.
- הקטנת שיעור הילדים הסובלים מהזנחה פיזית, רגשית וחינוכית מ-7% ל-5%.

למידה ומיומנויות

- צמצום היקף הנשירה מבתי הספר ל-4%.
- הגדלת שיעור בני הנוער שאינם לומדים המשולבים במסגרות להשלמת השכלה מ-50% מהנושרים ל-75%.
- צמצום היקף הנשירה הסמויה בקרב תלמידים בני 12-16 (שהישגיהם נמוכים והם מרבים להיעדר, מנותקים מבית הספר, וסובלים מבעיות התנהגות ובידוד חברתי) מ-11% ל-8%.
- הגדלת מספר בני 18 בעלי תעודת בגרות או תעודה איכותית אחרת.
- צמצום שיעור הנכשלים במבחני המיצ"ב בעברית ובחשבון: בכיתה ה' במגזר היהודי ל-15% ובמגזר הלא יהודי ל-44%; בכיתה ח' במגזר היהודי ל-24% ובמגזר הלא יהודי ל-33%.

רווחה רגשית

- הקטנת שיעור הילדים המדווחים על אחת משלוש התחושות הקיצוניות הפוגעות ברווחתם הרגשית: חוסר אושר, חוסר ביטחון עצמי, חוסר אונים - מ-6% כיום ל-4%.

אלימות וסמים

- הקטנת שיעור הילדים הסובלים מאלימות כלפיהם או במשפחתם מ-3% ל-1%;
- הקטנת שיעור המשתמשים בסמים מ-11% כיום ל-9%. הקטנת שיעור בני הנוער המואשמים בעבירות מ-2% ל-1.5%.
- הקטנת שיעור התלמידים החשים חוסר ביטחון בבית הספר ל-10% בשלבים הראשונים ול-5% בשלבים מאוחרים.
- הקטנת שיעור התלמידים הנחשפים לאלימות קשה ל-5%.

תכניות למניעת מצבי סיכון

- הגדלת מספר הרשויות המקומיות שבהן מפעילים תכניות למניעת מצבי סיכון.

תכניות לטיפול ולתמיכה בהורים

- הגדלת מספר הרשויות המקומיות שבהן מפעילים תכניות לטיפול ולתמיכה בהורים.
- הגדלה והעשרה של התכניות הקיימות.
- הגדלת מספר ההורים המשתתפים בתכניות אלו.

תכניות טיפול ומניעה במסגרת הקהילה

- הגדלת מספר הילדים המשתתפים בתכניות הקהילתיות.

תכניות אישיות בבתי ספר

- הגדלת מספר הרשויות המקומיות שבהן יש תכניות אישיות ל-20% מהנושרים הסמויים בבתי הספר.

מערכות מידע

- הגדלת מספר היחידות הארגוניות המפעילות מערכות ממוחשבות לניהול ומידע.
- הגדלת מספר הרשויות המקומיות המפעילות בסיסי מידע שיטתי על ילדים בסיכון ועל היקף הצרכים והמענים, ומשתמשות במערכות אלו לתכנון, בקרה ופיקוח.

תכניות התערבות ברשויות המקומיות

- הגדלת מספר הרשויות המקומיות שגיבשו תכניות התערבות כוללות לילדים ולמשפחותיהם ואישרו אותן.

ועדה פעילה

- הגדלת מספר הרשויות המקומיות שבהן קיימת ועדה פעילה שחבריה נציגים קבועים של כל השירותים והארגונים ברשות המקומית.

4. מצבי סיכון

בשנת 2003 חיו בישראל 2,253,800 ילדים עד גיל 17, שהם שלישי מאוכלוסיית ישראל. 27% מהם ערבים; 10% ילדי משפחות שעלו לישראל משנת 1990: 1.6% מאתיופיה ו-8.4% מברית המועצות לשעבר. עוד 10% גדלים במשפחות חרדיות. הטרוגניות זו משפיעה על התפתחות מצבי סיכון ומצוקה בקרב ילדים בתהליכי הגירה, ילדים השייכים למיעוט חברתי, ילדים החיים בעוני ובמצוקה כלכלית וילדים החשופים למצבי משבר ומצבי חירום. במצב הקיים אין במדינת ישראל מקור מידע מרכזי על ילדים בסיכון ולא נעשים מחקרים וסקרים לבחינת היקפם של מצבי הסיכון באוכלוסיית הילדים. המידע שלהלן מבוסס על שלושה מקורות מרכזיים: השנתון הסטטיסטי 'ילדים בישראל'; מחקרים וסקרים של שירותי רווחה, חברה, קליטה, חינוך, בריאות ועוד; אומדנים על בסיס מחקרים אלו.

4.1 מאפיינים סוציו-דמוגרפיים ומצב כלכלי

- חיים במצוקה כלכלית עלולים להשפיע על מצב הבריאות של בני הנוער ועל התפתחות מצבי סיכון. מאפיינים משפחתיים - כגון משפחות חד-הוריות או משפחות גדולות (ארבעה ילדים ויותר) - קשורים בעוני. בקרב ילדים במצבי סיכון במשפחה או סיכון לימודי ובקרב ילדים שמפגינים התנהגויות סיכון - יש ייצוג יתר של ילדים ממשפחות חד-הוריות, ממשפחות גדולות וממשפחות שבהן אין מפרנס.¹
- ◆ 8.5% מילדי ישראל חיים במשפחה חד-הורית. שיעור זה גבוה יותר בקרב ילדי עולים (16%) ונמוך יותר בקרב ערבים (כ-3%).
 - ◆ 35% מהילדים באים ממשפחות גדולות, ואלו נפוצות יותר בקרב יהודים חרדים, ערבים ועולים מאתיופיה.
 - ◆ 14% מהילדים היהודים חיים בלי הורה מפרנס, לעומת 23% מהילדים באוכלוסייה הערבית.
 - ◆ 33.2% מכלל הילדים בישראל חיו בשנת 2004 במשפחות עניות.² שיעור העניים גבוה ביותר בקרב לא יהודים (57.5%) וגבוה בקרב עולים (43%) יותר מבקרב יהודים ותיקים (30.3%). השיעור גבוה בקרב עולי אתיופיה³ ובקרב עולי קווקז.⁴

¹ דולב ויואל 1999; כאהן-סטרבצ'ינסקי ויורביץ' 2004; ליפשיץ ואחרים 1999-2005; אלנבוגן-פרנקוביץ' ואחרים 2004; כהן-נבות ואחרים 2001; הראל ואחרים 2002

² על פי דוח הביטוח הלאומי

³ ליפשיץ ואחרים 1998

⁴ גרבר ואחרים 2005

4.2 מצבי סיכון במשפחה

על פי החוק הישראלי, ההורים הם האחראים העיקריים לצורכיהם של הילדים. המשפחה היא בסיס לביטחון הפיזי והרגשי של הילדים ולבניית יכולותיהם וכישוריהם. מגבלות ביכולתם של ההורים לטפל בילדים, לתת מענה לצורכיהם הרגשיים, החברתיים וההתפתחותיים ולהעניק להם הגנה - מעמידות את הילדים במצבי סיכון. במצבי סיכון במשפחה נכללים חשיפה לאלימות בבית וליחסים בעייתיים בין ההורים, הזנחה פיזית, התעללות והעדר יכולת של ההורים לתת מענה לצורכי הילדים, להתמודד עם התנהגותם ולהעניק להם יחס חם והעשרה. רבים מהילדים בסיכון מוכרים במחלקות לשירותים חברתיים.

בעיות בטיפול ההורי בקרב ילדים בסיכון המטופלים במחלקות לשירותים חברתיים¹

גיל 17-12 6,824=N	גיל 11-6 5,943=N	גיל 6-0 3,971=N	סה"כ 16,750=N	
69	59	42	59	סך הכול
28	16	10	19	בעיות מדאיגות מאוד
6	5	8	6	אלימות בין ההורים
28	17	15	21	בעיות בטיפול יום-יומי
7	2	2	4	מתוכן בעיות מדאיגות מאוד
51	34	22	38	בעיות בקשר רגשי
17	9	3	11	מתוכן בעיות מדאיגות מאוד
51	35	23	38	בעיות בהתמודדות עם התנהגות הילד
17	10	3	11	מתוכן בעיות מדאיגות מאוד
20	17	6	15	בעיות בקשר עם מסגרות חינוך
4	4	0.3	3	מתוכן בעיות מדאיגות מאוד
39	38	28	36	בעיות ביכולת העשרה
8	5	5	6	מתוכן בעיות מדאיגות מאוד
8	11	4	8	אלימות כלפי ילד באופן מזדמן
20	15	11	16	אלימות קשה/התעללות

שיעור ניכר מהילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים חיים במשפחות שבהן יש יחסים קשים בין ההורים, אף שרק אצל מיעוט יש אלימות פיזית בין ההורים. כ-20% מהילדים סובלים מהזנחה פיזית בטיפול היום-יומי, 16% סובלים מהתעללות פיזית או מאלימות מצד הוריהם.

¹ המידע נאסף ב-11 מחלקות לשירותים חברתיים בארץ. מחלקות אלו אינן מדגם מייצג. עם זה, על בסיס השוואה בין נתוני היסוד שהתקבלו ממחלקות אלו לבין נתוני יסוד של כלל המחלקות בארץ אפשר להעריך שמצבם של ילדים בסיכון בטיפול המחלקות לשירותים חברתיים בארץ דומה לזה המתואר כאן.

38% מהילדים חיים בתנאים של הזנחה רגשית. הוריהם של 15% מהילדים אינם מתעניינים בנעשה בבית הספר או בגן ואינם בקשר עם מסגרות אלו. הוריהם של 36% מהילדים אינם יכולים לתת מענה לצורכיהם. רוב מצבי הסיכון הנ"ל שכיחים יותר ככל שהילדים גדלים - תוצאה אפשרית של הקושי ההולך וגדל של ההורים לטפל בילדיהם ושל הקושי לאתר ולאבחן מצבי סיכון בקרב ילדים בגיל הרך. ההיקף על פי אומדן:

- ◆ 144,000 ילדים המוכרים למחלקות הרווחה (6.5% מכלל הילדים בישראל) סובלים מהזנחה;
- ◆ 49,000 ילדים (2.2%) חשופים להתעללות; 22,500 (1%) חשופים לאלימות בבית או חיים בבתים שבהם קיימת פעילות עבריינית;
- ◆ 135,000 ילדים (6%) חיים בבתים שבהם קיימת אלימות פיזית בין ההורים. יש להניח שההיקף גבוה יותר. סקרים שניסו לאתר ילדים ובני נוער בסיכון באמצעות שירותים לכלל הילדים (טיפות חלב, גני ילדים ובתי ספר) מלמדים שמקצת הילדים שאותרו לא היו מוכרים למחלקות לשירותים חברתיים.¹

4.3 למידה ורכישת מיומנויות

למידה, רכישת השכלה מינימלית ורכישת מיומנויות להשתלבות מוצלחת בחיים הן אחת המשימות המרכזיות בחברות מפותחות ומתפתחות. מבחנים בין-לאומיים מצביעים על רמת הישגים נמוכה בקרב ילדי ישראל לעומת ילדי מדינות המערב ועל פערים גדולים בין ילדים התלויים ברקע הסוציו-אקונומי.²

על פי ההגדרה, ילדים ובני נוער הנכשלים במסגרות הלימודיות נמצאים במצבי סיכון. מקצתם אינם משתלבים בבית הספר בגלל בעיות קשות בלימודים או בהתנהגות, אחרים, המכונים "נושרים סמויים",³ מבקרים בבית הספר אך אינם מפקים מכך תועלת, ויש שנשרו ממערכות החינוך ואינם לומדים כלל.

נשירה גלויה: כ-11% מבני הנוער הערבים ו-2% מבני הנוער היהודים בני 14-17 אינם מבקרים בבתי הספר שבפיקוח משרד החינוך. 7%-13 מהיהודים ו-20%-25 מהערבים אינם לומדים בבית הספר בגיל 17 ואינם משלימים 12 שנות לימוד. שיעור גדול מבני הנוער שנשרו מבתי הספר שבפיקוח משרד החינוך אינם נמצאים במסגרות לימודיות כלשהן. כ-40% מבני הנוער שאינם לומדים בבתי ספר שבפיקוח משרד החינוך לומדים במסגרות חינוכיות אלטרנטיביות שמפעילים ארגונים בפיקוח משרד התמ"ת. מסגרות אלו אהובות על התלמידים ומספקות להם תמיכה רגשית, אך רבים אינם רוכשים בהן כישורים השכלתיים או מקצועיים שיאפשרו להם להשתלב בשוק העבודה.⁴

¹ Dolev 2001

² OECD 2003

³ כהן-נבות ואחרים 2001

⁴ שם

כ־16% מבני הנוער שנשרו מועסקים בדרך כלל כעובדים לא מקצועיים בתעשייה או בשירותים ובעבודות שאינן מקנות מיומנויות וקידום ואף לא מסגרת חברתית ההולמת את צורכיהם של מתבגרים. כמחצית בני הנוער שנשרו מוגדרים "מנותקים" - אינם לומדים ואינם עובדים. במצב זה אינם יכולים לרכוש השכלה ומיומנויות, אינם נהנים ממסגרת חברתית של בני גילם, והם חשופים יותר מהם למצבי סיכון נוספים. מחקר שנערך בקרב נערות בסיכון בטיפול השירות לנערות במשרד הרווחה העלה שנערות שלמדו או עבדו בעת שהיו מטופלות בשירות התאפיינו בפחות מצבי סיכון והתנהגויות סיכון (שימוש בסמים או אלכוהול, התנהגות עבריינית, התנהגות מינית בלתי מבוקרת, מצב נפשי קשה ונטייה לאבדנות) לעומת נערות שלא למדו ולא עבדו.¹ אמנם נערות נושרות פחות מנערים, אך שיעור רב יותר מהן נשארות מנותקות ובלי עיסוק.² על אף הירידה הדרמתית בשיעור הנושרים הגלויים מאז אמצע שנות השמונים, הפער היחסי בין מגזרי האוכלוסייה נותר בעינו ואף גדל. בשנת 1985 לא למדו 38% מהעורבים בני 14-17 לעומת 13% מהיהודים. כיום לא לומדים 14%-17% מהעורבים בגילים אלו לעומת 2% מהיהודים.

נשירה סמויה: תלמידים רבים מבקרים בבית הספר אך הם מנותקים ומנוכרים ממנו ואינם לומדים למידה משמעותית. על הנשירה הסמויה משפיעים שישה גורמים: היעדרויות רבות, הישגים נמוכים, תחושת ניכור מבית הספר, בידוד חברתי, בעיות התנהגות והסתגלות (אלימות). כ־30% מהתלמידים בני 12-16 בכלל בתי הספר בארץ הפגינו התנהגויות המעידות על קיומם של שני גורמים או יותר; כ־11% הפגינו התנהגויות המעידות על קיומם של שלושה גורמים או יותר.³

ייתכן שהיקף הנשירה הסמויה מושפע מהיקף הנשירה הגלויה. הנשירה הסמויה אינה נפוצה יותר בקרב ערבים (יש בהם יותר נושרים גלויים) ואף לא בקרב עולים מבירת המועצות לשעבר. גורמים של נשירה סמויה בולטים יותר בקרב יוצאי קווקז, הנוטים להיעדר יותר מבית הספר, ועולים יוצאי אתיופיה - העוברים בתכיפות ממסגרת למסגרת.

בקרב תלמידים שהושפעו משלושה גורמים או יותר נמצא שיעור גבוה של משתמשים באלכוהול (20% לעומת 4% בקרב תלמידים שאינם נושרים סמויים), בסמים (17% לעומת 3%) ותלמידים במצוקה נפשית (35% לעומת 11%).⁴

קשיים במוכנות והסתגלות לבית הספר בכיתות הנמוכות: נשירה גלויה וסמויה נמדדו החל מכיתות ו'. לדעת אנשי מפתח וקובעי מדיניות, מורה יכול לזהות את מי שיהיה נושר גלוי או סמוי כבר בגן או בכיתה א'. לעתים כבר בכניסה לכיתה א' התלמידים מזהים את הצפויים להיות נושרים סמויים ומתייגים אותם.⁵ יש מחסור במידע שיטתי על היקף הילדים בכיתות הנמוכות הנמצאים במצבי סיכון ומתקשים להסתגל לבית

¹ כאהרן־סטרבצ'ינסקי ואחרים 2005

² כהר־נבות ואחרים 2001

³ שם

⁴ שם

⁵ דולב ואחרים 2001

הספר או מגיעים לא מוכנים ומתקשים להשתלב בו. לפי עדויות, היקף התלמידים האלה לא קטן:

בסקרים לאיתור תלמידים בסיכון בכיתות הנמוכות של בתי הספר בבאר שבע, ברמת גן ובאשדוד) מצאו המורים שכ-12% מהתלמידים נמצאים במצבי סיכון. אצל 4% מהם נמצאו בעיות הקשורות לנשירה סמויה והסתגלות לבית הספר: הישגים נמוכים, ירידה חדה בהישגים, בעיות בריכוז או בלימודים ובעיות התנהגות (אלימות פיזית ומילולית, אי ציות).

נתוני 11 מחלקות לשירותים חברתיים מלמדים ש-27% מהמוכרים כילדים בסיכון בני 12- סובלים מקשיים בלימודים ובהסתגלות לבית הספר.

מחקר שנערך בקרב ילדים יוצאי אתיופיה בכיתות הנמוכות מצביע על חוסר מוכנותם לבית הספר הבא לידי ביטוי בלימודים ובהתנהגות (יכולת להתרכז). לפי דיווח של גננות בארבע ערים, בגיל שלוש גילו רק 48% מהילדים הבנה טובה של מושגים בסיסיים לעומת 79% מהילדים היהודים הוותיקים. 56% מיוצאי אתיופיה גילו יכולת טובה להתבטא בשפה לעומת 86% מהיהודים הוותיקים. פערים דומים ואף גדולים יותר נמצאו בקרב תלמידים בכיתות א: רק 38% מהתלמידים יוצאי אתיופיה גילו שליטה טובה בפעולות חשבון לעומת 68% מילדי היהודים הוותיקים. ממצאים שיטתיים פחות (מעיר אחת בלבד) על יוצאי קווקז מצביעים על מגמות דומות.

רווחה רגשית, רווחה חברתית ומעורבות חברתית: מקצת בני הנוער מדווחים על מצבים קיצוניים של העדר אושר, חוסר ביטחון עצמי ותחושת חוסר אונים. מבין כלל התלמידים בני 12-16 דיווחו 4-6% על לפחות שתי תחושות כאלה.¹ שיעור דומה דיווחו על תחושות קיצוניות של בדידות וניכור חברתי.

מצבים של מצוקה רגשית וחברתית נפוצים בקרב בני נוער המטופלים בשירותים. הם נפוצים יותר בקרב בני נוער המפגינים התנהגויות הקשורות בנשירה סמויה וכן בקרב כרבע מהילדים בטיפול המחלקות לשירותים חברתיים שהוגדרו בסיכון וסובלים מקשיים בתחום הרגשי או החברתי. שיעור זה נמוך יותר בגיל 0-5 (15%) וגבוה בגיל 12-17 (40%). בקרב נערות הנמצאות בטיפול היחידה לנערה בולטים היבטים של סיכון רגשי וחברתי: העובדות המטפלות מדווחות על בעיות נפשיות קשות אצל 60% מהן. כ-24% עשו ניסיונות התאבדות.²

מעורבות בהתנהגויות סיכון: 22,216 בני נוער הופנו בשנת 2003 לשירות המבחן לנוער.³ שיעור העבריינות בקרב עולים חדשים יוצאי ברית המועצות לשעבר ויוצאי אתיופיה גבוה לעומת שיעור העבריינות בקרב ותיקים.⁴

כרבע מבני הנוער מעורבים בהתנהגות סיכון קיצונית על בסיס קבוע אחד או יותר: מעורבות בקטטות לפחות פעם בשבוע או נשיאת נשק, שימוש קבוע בסמים ושימוש קבוע באלכוהול. 8% מעורבים בשתיים מהתנהגויות אלו לפחות.⁵

¹ עיבוד קובץ נתונים מתוך מחקר HBSC. ראו הראל ואחרים 1998.

² כאהן-סטרבצ'ינסקי וירביץ' 2006

³ בן אריה ואחרים 2004

⁴ חביב ואחרים 2001

⁵ חביב 1998

4.4 דפוסים של מצבי סיכון

הרצף

רמת הסיכון באה לידי ביטוי בחומרת הבעיות ובמספרן. בקצה התחתון של הרצף יימצאו ילדים עם בעיות בתחום אחד או שניים, שאינן חמורות מאוד. בקצה העליון יימצאו ילדים עם בעיות חמורות בכמה תחומים.

25% מהילדים בסיכון המוכרים לשירותי הרווחה נתונים להזנחה או להתעללות. להוריהם יש בעיות חמורות של תפקוד כמבוגרים והם עצמם חוו בעיות התנהגות, בעיות נפשיות ובעיות לימודיות. ל-35% מהילדים יש בעיות בשניים מתחומים אלו ול-40% יש בעיות בתחום אחד בלבד.

בקרב תלמידי בית הספר בני 12-16 נמצא ש-92% חוו קושי כלשהו בתחום אחד לפחות מאלה: יחסים חברתיים, ניתוק מבית הספר, התנהגות בלתי נורמטיבית, התנהגות לא בריאה או יחסים עם הורים. שליש מהם חוו קושי חמור באחד מהתחומים האלה לפחות ו-16% חוו קשיים חמורים בשני תחומים לפחות.

קשרים בין מצבי סיכון

מצבי הסיכון קשורים זה בזה. יש קשר בין מצוקה כלכלית לבין מצבי סיכון, יש קשר בין מצבי סיכון בתחום הלימודים ורכישת המיומנויות לבין מצבי סיכון בתחום הרגשי-החברתי והתנהגויות מסכנות.

מצבי סיכון לפי גיל ומין

שכיחות גורמי סיכון קשורה לגיל ולמגדר. לילדים צעירים יש סיכוי רב יותר לסבול מהזנחה, ולילדים מבוגרים סיכוי רב יותר לסבול מהתעללות. יש סיכוי רב יותר שבנים מתבגרים יהיו מעורבים בהתנהגות עבריינית ובאלימות או שיהיו להם בעיות בבית הספר. לבנות יש סיכוי רב יותר לסבול מהפרעות אכילה ומבעיות נפשיות כמו דימוי עצמי נמוך.

אומדנים

בהעדר הגדרה ברורה ומוסכמת של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה ובהיעדר בסיס מידע אחיד יש קושי לאמוד את מספרם. את האומדנים המשמשים היום את מרבית משרדי הממשלה והארגונים העוסקים בתחום גיבש מרכז אנגלברג בסוף שנות התשעים. הם מבוססים על שני מקורות מידע עיקריים: קובץ נתוני יסוד על ילדים המוכרים במחלקות לשירותים חברתיים; סקר ארצי בטיפות חלב וסקרים במסגרות חינוך בערים נבחרות. אנשי המקצוע נתבקשו לאתר ילדים המפגינים ביטויי התנהגות של מצבי סיכון,¹ ועל בסיס זה גובשו האומדנים. נמצא שכ-330,000 ילדים ובני נוער (כ-15%) יכולים להיכלל בהגדרת "ילדים בסיכון".² ואולם, אומדן זה אינו מביא בחשבון את המגמות בשנים האחרונות:

- חל גידול ניכר בשיעור העוני בקרב ילדים (30% בשנת 2004);

¹ דולב 2001

² אשלים, תכנית תלת-שנתית 2000-2003

- נעשו קיצוצים בקצבאות המוסד לביטוח לאומי למשפחות עם ילדים (הבאים לידי ביטוי בעלייה בשיעורי העוני וגם משפיעים על הכנסת משפחות על קו העוני או מעט מעליו);
- חל גידול אטי אך ניכר בשיעור הילדים במשפחות חד-הוריות;
- חל גידול ניכר בשיעור הילדים המוכרים למחלקות הרווחה (מ-14% בשנת 1996 ל-16% בשנת 2002). רוב הגידול הוא בערים ובכפרים ערביים (מ-12% בשנת 1996 ל-18% בשנת 2002).

5. מערכת השירותים

5.1 השירותים והמטרות

במערכת השירותים החברתיים בישראל מגוון שירותים המיועדים לכלל האוכלוסייה:
תכניות הבטחת הכנסה: מענקי לידה וחופשת לידה, דמי אבטלה, קצבאות רווחה וקצבאות ילדים.

שירותי בריאות: המוסד לביטוח לאומי מספק ביטוח בריאות לכל הילדים בישראל. רשת מרפאות טיפת חלב מספקת טיפול מונע לנשים בהיריון ולפעוטות בני 0-3.

שירותי חינוך: ילדי ישראל זכאים לחינוך חינם מגיל 5 עד כיתה י"ב. מעונות יום וגני טרום-חובה נהנים מסבסוד לילדי משפחות מעוטות הכנסה מגיל 3 חודשים עד גיל 4. חינוך חינם ניתן לילדים בעלי צרכים מיוחדים בני 3-21.

השירותים החברתיים - חינוך, רווחה ובריאות - מסופקים במערכת ריכוזית למדי, רובם באמצעות הרשויות המקומיות וארגונים שלא למטרות רווח, והממשלה היא הקובעת את המדיניות והקדימויות. שיקול הדעת של הרשויות המקומיות מוגבל, וכמעט אינו מאפשר התאמה לצרכים מקומיים ולהעדפות מקומיות. ארגונים פרטיים שלא למטרות רווח ממלאים תפקיד חשוב בייזום ובפיתוח של דגמי שירות חדשים וכן בפיתוח שיטות עבודה ועקרונות מקצועיים חדשניים.

שירותים מיועדים למטרות האלו: להגן עליהם מפני סביבה פוגעת או מהתנהגויות מסוכנות; לתמוך בטיפול ההורי; לשפר יחסי הורים-ילדים ולחזק את יכולת ההורים לטפל בילדיהם; לטפל בקשיים הנובעים מחשיפה למצבים מסוכנים.

5.2 הגנה מפני סביבה פוגעת או התנהגויות מסוכנות

פקידי סעד לחוק הנוער מקבלים דיווח על ילדים הסובלים מהתעללות או מהזנחה. פקידי הסעד הם חלק ממערך שירותי הרווחה ופועלים בפיקוח משרד הרווחה. בשנת 2003 דווח לפקידי הסעד על 32,000 ילדים. פקיד הסעד יכול לבקש צו בית משפט להוצאת ילד מביתו. ילד הזקוק להשמה מיידית זכאי למקום במרכז חירום או במשפחת אמנה. ילדים המתגוררים בבית נמצאים במעקב שוטף של פקידי סעד.

מרכזי קשר מאפשרים ביקורים בפיקוח לילדים שאינם בחזקת הוריהם, במקרים שיש סיכון לאלימות או לפגיעה בהסדרי הביקור.

קציני ביקור סדיר: משרד החינוך מספק שירות פיקוח באמצעות קציני ביקור סדיר המתערבים כאשר ילד מתחת לגיל 16 אינו מבקר בסדירות בבית הספר.

מרכזי חקירה ואבחון: שירות חדש זה מסייע לשירותי החסות. השירות מתאם חקירות משטרתיות להערכה ולהגנה על הילד, מספק לילד ולמשפחתו התערבות במצבי חירום ומפנה לשירותים אחרים.

שירות המבחן לנוער במשרד הרווחה עובד עם קטינים שנחשדים בביצוע עברות. כ-22,000 בני נוער בני 12-18 (2.4% מקבוצת גיל זו) הופנו בשנים האחרונות לשירות זה

לשם הערכה פסיכו-סוציאלית. 3,000 מהם הופנו על פי צו בית משפט להשגחה של פקיד מבחן.¹

רשות חסות הנוער במשרד הרווחה מפעילה מסגרות לקטינים שהורשעו בבית משפט ונשלחו למוסד סגור. מסגרות אלו משמשות גם בני נוער שלא הורשעו אך מעורבים בהתנהגויות חריגות או זקוקים להגנה. רשות חסות הנוער מפעילה גם מקלטים זמניים לבני נוער חסרי בית. כ-1000 בני נוער שוהים כיום במסגרות של הרשות.

5.3 תמיכה בטיפול ההורי

רבים מן השירותים לילדים בסיכון מספקים טיפול שההורים אינם מסוגלים או אינם מוכנים לספק. את רוב השירותים המשמשים תחליף לטיפול ההורי מספקים שירותי רווחה מקומיים בפקוח משרד הרווחה. הטיפול יכול להיות מלא או חלקי.

טיפול אמנה או פנימייה - מספקים סל שירותים מלא המחליף כמעט את כל הטיפול ההורי. בשנת 2004 הושמו 9,000 ילדים ובני נוער בסיכון במסגרות פנימייה ו-1,500 ילדים הושמו במשפחות אמנה.

מעונות יום מספקים טיפול חלקי לתינוקות ולפעוטות בסיכון שאמהותיהם אינן מסוגלות לטפל בהם כל היום. בשנת 2004 הושמו במעונות יום 12,000 תינוקות ופעוטות.

מועדוניות הפועלות אחרי שעות הלימודים מספקות לילדים בסיכון מגוון רחב של שירותים, בכללם ארוחות חמות, סיוע בשיעורי בית, מדריכים וסביבה בטוחה ומעשירה. בשנת 2004 הושמו במסגרות אלו 10,000 ילדים במימון שירותי הרווחה.²

תכניות 'אח בוגר' תומכות בטיפול ההורי שעות ספורות בשבוע ומיועדות לילדים הסובלים מהזנחה רגשית וחוסר גירויים בבית. רוב התכניות מופעלות בידי ארגונים לא-ממשלתיים. התכנית הגדולה ביותר, פר"ח, מופעלת בידי האוניברסיטאות במימון משרד החינוך וקרנות פרטיות. בשנת 2004 השתתפו 29,000 ילדים בתכנית פר"ח.

5.4 שיפור יחסי הורים-ילדים וחיזוק ההורים

גישות חדשניות לעבודה עם ילדים מנסות לצמצם את הוצאת הילדים מבתיהם ולתמוך בטיפול ההורי. התפיסה היא שעדיף לעזור לילדים מתוך סיוע להורים לשנות את התנהגותם. השירות הנפוץ ביותר הוא הדרכת ההורים (בדרך כלל האם) באמצעות עובד סוציאלי או פקיד סעד במחלקת שירותי הרווחה המקומית. בשנת 2004 ניתנה הדרכה למשפחות של כ-73,000 ילדים.

בשנים האחרונות פותחו תכניות חדשניות, רבות מהן בסיוע אשלים. התכניות מתמקדות בפעילות לשיפור כישורי ההורות וביחסי ילדים-הורים והן מתבצעות במרכזי הורים-ילדים ובמעונות יום רב-תכליתיים. לתכניות אלו כמה עקרונות משותפים: התייחסות לילד בהקשר המשפחתי; יחס חם ומקבל כלפי ההורים; התייחסות לצורך של ההורים בתמיכה; הספקת הזדמנויות לאינטראקציה חיובית עם הילדים וללמידה

¹ משרד העבודה, 2004

² גם משרד החינוך מפעיל מסגרות לאחר שעות הלימודים המספקות לילדים הזקוקים לכך סיוע בשיעורי בית.

ותרגול של כישורי הורות. על אף ריבוי התכניות והשירותים, רק מעט ילדים והורים במעט רשויות מקומיות נהנים מהם. רבות מן התכניות הן ניסיוניות ואזוריות ונמצאות בשלבי הפעלה ראשוניים. רובן אינן נכללות בסל השירותים הממלכתי ורק מעטות נהנות ממימון סדיר.

5.5 טיפול בקשיים הנובעים מחשיפה למצבים מסוכנים

השירותים הקיימים שואפים לסייע לילדי ולבני נוער בסיכון להתגבר על הקשיים הרגשיים, החברתיים והלימודיים שעמם הם מתמודדים בגלל הסביבה המסכנת שהם חיים בה. אלה הארגונים המספקים ייעוץ וטיפול נפשי:

משרד הבריאות מספק ייעוץ במרפאות בריאות הנפש. בשנת 2002 נהנו משירות זה כ-7,600 צעירים מתחת לגיל 18.

קופות החולים מספקות טיפול נפשי לילדים ובני נוער באמצעות מרכזי בריאות הנפש.¹ לא ידוע כמה מהילדים המטופלים נחשבים 'בסיכון' על פי הגדרות קופות החולים.

משרד העבודה מספק ייעוץ ישיר לילדים באמצעות העובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה וכן שירותי רווחה לבני נוער בסיכון. שירותים נפרדים מוצעים לנערות ולנערים מתחת לגיל 25. שירותים אלה כוללים מסגרות פנימייה וכן ייעוץ של עובדים סוציאליים, טיפול קבוצתי וייעוץ תעסוקתי. כ-14,000 נערות בנות 12-18 ו-10,000 בני 14-18 קיבלו שירותים אלו בשנת 2003.

משרד החינוך מספק ייעוץ לילדים באמצעות השירות הפסיכולוגי.

תכניות מיוחדות, כגון מרכזי הורים-ילדים ופנימיות טיפוליות, מספקות ייעוץ ישיר לילדים ולבני נוער.

תכניות חינוכיות אחרות

משרד החינוך מפעיל גם שירותים המיועדים במיוחד לילדים ובני נוער בסיכון. אחד מהם הוא היחידה לקידום נוער, המפעילה תכניות לבני נוער שנשרו או נמצאים בסיכון לנשירה מבית הספר. השירות מעסיק עובדים סוציאליים ועובדי נוער ומספק ייעוץ, פעילות חברתית ותכניות חינוכיות. דוגמה לתכנית של היחידה לקידום נוער היא 'הילה' – יזמה המציעה לבני נוער שנשרו מבית הספר לימודים פעם בשבוע בקבוצה קטנה או בשיעור פרטי. היחידה לקידום נוער מטפלת בכ-20,000 צעירים בני 14-18 ברחבי הארץ. אף שהתכנית נועדה מלכתחילה לנערים, כשליש מהמשתתפים כיום הם נערות.

תכניות חינוכיות אחרות המציעות חלופה של הכשרה מקצועית או המשך לימודים בסיסיים מופעלות בידי משרד התמ"ת ומשרד הרווחה. כ-41% מבני הנוער שנשרו מבתי ספר על-יסודיים לומדים בתכניות אלו או דומות להן.

¹ משרד הבריאות, 2003

5.6 ארגונים לא-ממשלתיים

רוב השירותים לילדים בסיכון, כגון מסגרות פנימייה, מופעלים בידי ארגונים לא-ממשלתיים, אך נמצאים בפיקוח ממשלתי וממומנים על ידי הממשלה, הרשויות המקומיות ותרומות פרטיות.

5.7 ניתוח המצב

בחמש-עשרה השנים האחרונות הושקעה מחשבה רבה מצד אנשי מקצוע, קובעי מדיניות וארגונים חברתיים במדיניות החברתית כלפי ילדים ובני נוער בסיכון, בתפיסות המקצועיות המנחות את המטפלים ובפיתוח דגמי שירות חדשים. חלו שינויים בחקיקה, במדיניות המשרדים והארגונים הוולונטריים, ופותחו דרכי התערבות ותכניות חדשות בין-ארגוניות המבוססות על פעולה משולבת ברמה המקומית. עם זה ניכרים פערים גדולים בהיקף ההיענות לצרכים, באיכות השירותים, בנגישותם ובזמינותם.

נגישות השירותים נמוכה. שיעור קטן יחסית מקרב הילדים בסיכון מבקרים במעונות יום, ניצול שירותי טיפות החלב אינו מלא, וילדים משכבות סוציאל-אקונומיות נמוכות נחשפים לשירותי פנאי פחות בהרבה מילדים משכבות בינוניות.¹ כך ילדים בסיכון אינם זוכים להזדמנויות להתפתחות ולהשתתפות חברתית העומדות לרשות כלל הילדים, והדבר עלול להחמיר את מצבם. הנגישות המועטה של שירותים המיועדים לכלל הילדים בולטת על רקע מיעוט המשאבים המושקעים בשירותים למניעת מצבי סיכון (13% מכלל המשאבים).

היקף השירותים בפועל קטן. מבין הילדים המוגדרים 'בסיכון' המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים רק כמחצית מקבלים טיפול בתדירות של יותר מפעמיים בחודש על ידי עובד מחלקה או שירות כלשהו מטעם המחלקה במועדונית, במעון יום או בפנימייה. בדרך כלל ניתן שירות חלקי, וילדים המקבלים שירות אין קשר תדיר עם עובדי המחלקות.

מגוון השירותים העומד לרשות הילדים ומשפחותיהם קטן ואינו מאפשר את התאמתם לצרכים, להעדפות ולמאפיינים של הילדים ומשפחותיהם. דגמי השירות שפותחו בשנים האחרונות מופעלים רק במעט רשויות מקומיות, וכך השירותים הזמינים לרוב הילדים הם בעיקר מעונות יום, פנימיות יום או מועדוניות.

נמוכה זמינות השירותים המכוונים לתמיכה במשפחות. היקף התמיכה במשפחות נמוך מהרצוי על פי תפיסות הטיפול החדשניות. רק שיעור מזערי ממשפחות הילדים בסיכון מקבל סיוע אינטנסיבי באמצעות תכניות השיקום - משפחותיהם של כ-3% מהילדים המוכרים לשירותי הרווחה. [מקצת התמיכה במשפחות ניתנת באמצעות העובדים הסוציאליים במחלקות. כמחצית המשפחות מקיימות קשר עם עובדים סוציאליים פעמיים בחודש או יותר].

השירות אינו כוללני. אף שפותחו תכניות רבות לתיאום בין שירותים ולמתן מענה למכלול הצרכים של הילדים והמשפחות, רוב הילדים ובני הנוער במצבי סיכון ביותר

¹ גרבר ודולב, עומד להתפרסם

מתחום אחד אינם מקבלים מענה כולל לצורכיהם. לדוגמה: רק כ-30% מהילדים המוכרים לשירותי הרווחה כילדים בסיכון מקבלים ייעוץ מיועצת בית הספר או מפסיכולוג שפ"י, 11% זוכים לסיוע של חונך וכ-7% מקבלים סיוע לימודי מיוחד.¹

אלה החסמים העיקריים:

כיום הקצאת המשאבים היא ריכוזית ואינה גמישה. את רוב המשאבים מקצים משרדי הממשלה באופן שאינו מאפשר לרשויות המקומיות שימוש גמיש במשאבים לפי צורכיהן. רשויות קטנות ומרוחקות אינן יכולות לממן הסעות לשירותים ואינן יכולות להמיר מכסות המיועדות לפנימיות למכסות חוץ-ביתיות. ההקצאה הריכוזית אינה מאפשרת את ניצול הכספים לפי הצרכים וסדר העדיפויות המקומי ואינה מאפשרת ניצול יעיל המביא בחשבון עוד כוחות ומשאבים שפשר לגייס ברמה המקומית.

הקצאת המשאבים אינה מאוזנת. משאבים רבים יחסית מוקצים למעט ילדים ובני נוער בסיכון במסגרות חוץ-ביתיות. היקף המשאבים המוקצים לתכניות לבני נוער גדול יחסית, ורק מעט משאבים מוקצים לגיל הרך. משאבים מזעריים מוקצים למניעה.

אין תכנון שיטתי של דרכי התערבות ומענים ברמת היישוב וברמת הפרט. כיום אין לרשויות מקומיות ולסוכנויות תמריץ לקבוע סדרי עדיפויות להקצאת משאבים ולפיתוח שירותים ברמה היישובית. כיוון שהיקף השירותים מוגבל, לא נוצרה מסורת של תכנון תכניות טיפול ומעקב אחריהן מתוך ניסיון להתאים את דרכי הטיפול והתערבות לצורכי הילדים והמשפחות. ברשויות המקומיות ובקרב הגורמים המספקים את השירותים חסרים גם המידע, הידע, הניסיון והמיומנות הדרושים לגיבוש שיטתי של סדרי עדיפויות ותכנון.

אין הסדרים ותמריצים לשיתוף פעולה אפקטיבי בין השירותים ולמניעת כפילויות בהספקתם.

קיימים הסדרים חלקיים בלבד של חקיקה, תקנות והסדרים המחייבים את החברה. בדרך כלל הם אינם כוללים הגדרה מפורשת של המטרות ושל המשאבים שיש לדרוש מכל אחד מהגורמים הציבוריים כדי להשיג את המטרות.

אין אמצעים לפיקוח ולבקרה על השגת היעדים.

¹ המידע נאסף בפרויקט 'קהילה 2000' שנערך ב-11 מחלקות רווחה בשנת 2003.

6. הקצאת המשאבים¹

להלן ייבחנו סדרי העדיפות בהקצאת המשאבים על ידי המדינה והרשויות המקומיות לילדים ובני נוער בסיכון לפי קבוצות גיל, סוגי השירותים, טיפול ומניעה.

6.1 הנתונים והשיטה

מקור הנתונים

מקור הנתונים הוא ספרי התקציב של מדינת ישראל - נתוני תכנון לשנת 2004 ונתונים שנתקבלו מנותני השירותים במשרדי הממשלה. רפרנטים ממשרד האוצר סייעו באיתור כל סעיפי התקציב. נציגים ממשרדי הממשלה מסרו מידע על תוכן השירות, על קהל היעד ועל הקריטריונים לקבלת השירות. כמו כן נאסף מידע על שירותים ייחודיים שאין להם סעיף תקציבי נפרד (כגון מרפאות פסיכיאטריות לגיל הרך). הדוח משקף את ההוצאה של הממשלה והרשויות המקומיות של ילדים בסיכון ולכן מייצג את ההוצאה הציבורית על ילדים בסיכון ולא את ההוצאה הלאומית הכוללת גם הוצאות של הורים וארגונית חברתיים.

השירותים שנכללו

השירותים המיועדים לילדים בסיכון הופרדו מכלל השירותים. הקושי בהפרדה היה הבדלים בהגדרת ילדים בסיכון בכמה משרדים. למשל, במשרד הבריאות מגדירים גם ילדים חולים במחלות כרוניות כ"ילדים בסיכון"; במשרד החינוך מגדירים ילדים לקוי למידה כ"ילדים בסיכון".

קושי אחר הוא שלעתים אין הפרדה בין התקציב המיועד לילדים בסיכון מהתקציב לילדים שאינם בסיכון. הנתונים שלהלן מתבססים על הערכת שיעור ההקצאה המופנה לילדים בסיכון שעשתה הוועדה עם אנשי המשרדים הרלוונטיים. לדוגמה: משרד הרווחה מעביר לרשויות המקומיות את שכר העובדים הסוציאליים העוסקים בין השאר בילדים בסיכון. במקרה שלא היה אפשר להעריך את שיעור שכרם היחסי לתחום זה נכלל הסעיף כולו בחישוב. כך ההקצאה להוצאות שההייה בפנימיות באגף לחינוך התיישבותי או מענקי לימוד למשפחות ברוכות ילדים וחד-הוריות בביטוח לאומי. במשרד לקליטת העלייה לא הובאו בחשבון כל הפעולות המיועדות לילדים עולים, אלא רק הפעולות הקשורות לשירותי רווחה. לעומת זאת הובאו בחשבון כל התכניות המיועדות לילדים יוצאי אתיופיה בגלל שיעורם הגבוה של ילדים בסיכון יוצאי אתיופיה.

לא נכללו בדוח שירותים חברתיים שמופנים לכל ילדי ישראל, אך ילדים בסיכון נזקקים להם בתדירות גבוהה יותר ומופנים אליהם יותר זמן ותשומת כוח אדם. כך השירותים שמספק בית הספר: אחיות ושיעורי עזר והזמן שמקדיש צוות בית הספר לילד בסיכון. כך גם תחנות טיפת חלב במשרד הבריאות המיועדות לכלל האוכלוסייה, אך רלוונטיות יותר לאוכלוסיות חלשות. ההוצאה הרבה יותר של משאבים פנימיים לילדים בסיכון בשירותים חברתיים אלה ואחרים אינה באה לידי ביטוי בעלויות המוצגות. לא נכללו בדוח עלויות שנובעות מהקצאת משאבים לצמצום פערים חברתיים באוכלוסייה. לדוגמה: מתקציב משרד החינוך לא נכללו הקצאות דיפרנציאליות

¹ תודה לאילה בן-הרוש ממכון מאירס ג'וינט-מכון ברוקדייל על הכנת הפרק.

הניתנות על פי מדד הטיפוח¹; לא נכללו הקצאות מיוחדות לעולים, חוץ מיוצאי אתיופיה; לא נכללו הקצאות של תכנית החומש למגזר הערבי; לא נכללו קצבאות ילדים, קצבאות נכות הניתנות להורים לפי מספר הילדים וקצבאות הבטחת הכנסה. שירותים אלו מסייעים לילדים בסיכון וגם לאוכלוסיות רחבות של ילדים שאינם בסיכון ויכולים להיחשב לחלק ממערך השירותים האוניברסלי לילדים. נכללו עלויות ישירות בלבד. ישנם שירותים חברתיים שמיועדים למבוגרים, למשל טיפולי גמילה לאלכוהוליסטים, שילוב תעסוקתי ועוד. שירותים אלו מסייעים בעקיפין להורים לילדים, אך לא נכללו בדוח. לעומת זאת נכללו שירותים להורים כגון הדרכה הורית, טיפול פרטני בהורים הנוגע ליחסיהם עם ילדיהם.

שיטות לאומדן היקף ההוצאות

המידע בדבר היקף ההקצאות לשירותים ולתשתיות נלקח מספר התקציב, אך היו שירותים שעלותם התקבלה ממנהלי המחלקות במשרדי הממשלה, משום שהשירות המיועד לילדים בסיכון הוא חלק מסעיף גדול יותר, וחלקם של ילדים בסיכון אינו מוצג בספר התקציב. כך למשל אשפוז בבתי חולים פסיכיאטריים. כך גם חלק גדול מהשירותים במשרד הקליטה, וכך שירותים שהוצאתם מתפזרת על פני כמה סעיפים תקציביים, למשל תקציב המחלקה לקידום נוער במשרד החינוך. במקרים אלו ננקטו כמה שיטות לחישוב ההקצאה לילדים בסיכון והפרדתה מתוך הסעיפים התקציביים: (1) לפי תעריף או הקצבה לאדם, למשל עלות אשפוז במחלקות לבריאות הנפש חושבה לפי מספר המשתתפים. (2) לפי עלות כוח אדם: מספר התקנים במחלקה ועלות ממוצעת לתקן. כך למשל באגף הנוער במשרד לביטחון הפנים המתוקצב לפי עלות לתקן שוטר. (3) לפי עלות הפעלת התכנית, כאשר התכנית אינה מופיעה כסעיף בודד בספר התקציב. כך בתכניות של המשרד לקליטת העלייה שתקציבן גמיש.

סעיפי תכנון וניהול והוצאות מטה במחלקות שמטפלות בילדים בסיכון בלבד נלקחו כמו שהם. במחלקות שעוסקות גם במבוגרים ובילדים שאינם בסיכון נלקח שיעור מסוים מתוך הוצאות המטה, לדוגמה: השירות לטיפול בנערות במצוקה באגף תיקון במשרד הרווחה; שירות זה מטפל גם בנשים, לכן הופחת חלקן היחסי של הנשים מסך העלות. במקומות אחרים נלקח חלק יחסי על פי גודל מחלקת הנוער או המחלקה שמטפלת בילדים בסיכון לעומת כל האגף, כך למשל במטה הכשרת נוער במשרד התמ"ת. הנתונים בתחום עלויות המטה משקפים אומדן חסר. בשירותים שבהם התקבלו נתונים על מספר עובדי המטה וההנהלה, חושבה העלות לפי ממוצע עלות השכר של העובד במחלקות אלו. בשירותים שבהם לא היה אפשר לאמוד את עלויות המטה - שירותים שעלותם מוצגת על פי תכנית או קצבה, למשל בביטוח לאומי או בשירותי אשפוז במחלקות לבריאות הנפש בבתי חולים - באלה הקצבאות אינן חלק מהשירות ולא ברור באיזו מידה עלויות המטה הן חלק מהתעריף.

שימוש בנתוני התכנון של משרדי הממשלה אפשר בחינה אחידה של ההקצאות המתוכננות, אך לעתים התקציב שתוכנן אינו משקף את עלות השירותים שניתנו למעשה, ואז משמשים נתוני ההוצאה בפועל. כבסיס לתחשיבים הובאה בחשבון ההוצאה בפועל גם בסעיפים שבהם התקציב גמיש, למשל במשרד לקליטת העלייה מעבירים סכומים בין המחלקות ומתוך הרזרבה. תכנית אופק במשרד הרווחה לא יצאה לפועל, על כן ההקצאה לתכנית זו לא הובאה בחשבון.

¹ דוח ועדת שושני לבחינת שיטת התקצוב

השתתפות רשויות מקומיות

ברבים מהשירותים שתקציביהם מיועדים לילדים בסיכון נדרשת השתתפות של הרשויות המקומיות. בדרך כלל החלוקה היא 75% הוצאה ממשלתית, 25% הוצאה מתקציב הרשות המקומית לשירותים החברתיים. סך ההוצאה של הרשויות המקומיות ושל הממשלה נלקח מספר התקציב. הובאו בחשבון ההוצאה וההוצאה המותנית בהכנסה שתקבל כתוצאה מהשתתפות הרשויות המקומיות. אם בשנת 2004 הייתה ההוצאה של הרשויות המקומיות גדולה מהשתתפות החובה שחלה עליהן (25%), התוספת כלולה בסקירה. יש שירותים שסכום ההוצאה שלהם נתקבל מנותני השירותים. בשירותים שעלותם חושבה על פי תעריף, כוללים התעריפים את שני סעיפי ההוצאה. בנוסף בפרויקט PACT התקבלה ההקצאה של הרשויות המקומיות בנפרד מאשלים. הסקירה כוללת אומדן של עלויות האחזקה השוטפות של המחלקות לשירותים חברתיים על ידי הרשויות המקומיות, שנעשו בשיתוף מנהל האגף במשרד הרווחה ולאחר שיחות עם בעלי תפקידים ברשויות.

סקירת התפתחות ההוצאה לאורך זמן מבוססת על ספרי התקציב לשנים 2004-2000 של משרד החינוך, משרד הרווחה, המשרד לקליטת העלייה, משרד התמ"ת והמוסד לביטוח לאומי. יש אילוצים של חוסר מידע, למשל שירותים שסכומם לא נלקח מתוך סעיף תקציבי אלא מפגישות עם נציגי המשרד. שיעור התקציבים שנסקרו הוא 83% מסך התקציב של משרדים אלו ו-70% מסך התקציב לילדים בסיכון. מכל משרד נלקח תקציב התכנון, חוץ מהמוסד לביטוח לאומי שממנו נלקחו נתוני ביצוע לשם השוואה עם המידע על שנת 2004. נבחרו שני מדדים - מדד המחירים לצרכן והשכר במגזר הציבורי.

מדד המחירים לצרכן 2003-2000				
2003	2002	2001	2000	המדד
1.007	1.056	1.011	1.011	

המקור: שנתון סטטיסטי לישראל, 2004

שכר ממוצע נומינלי למשרת שכיר במגזר הציבורי 2004-2000				
2004	2003	2002	2001	2000
6,581.3	6,813.6	6,813.6	6,775.0	6,531.1

שכר נומינלי ממוצע

מדד המחירים לצרכן משקף את עליית המחירים ויוקר המחיה בארץ, ומדד השכר במגזר הציבורי משקף עלויות כוח אדם. ההוצאות הוצגו במחירים שוטפים, בהצמדה למדד המחירים לצרכן ולפי שכר המגזר הציבורי [ראו נספח 5 – הוצאות הממשלה לשירותים המרכזיים].

כל סעיף תקציבי הוגדר על פי שלושה מאפיינים:

- (א) הסיווג: שירות מניעה או שירות טיפולי.
- (ב) מקום השירות: שירות בקהילה, שירות חוץ-ביתי או קצבאות.
- (ג) תחומי המחויבות – הוגדרו 7 תחומים:

- (1) קיום פיזי: ילדים בעוני כלכלי מתמשך שאינם מקבלים טיפול רפואי ואינם מקבלים תזונה מתאימה. השירות: פנימיות ומעונות יום במשרד הרווחה;
- (2) השתייכות למשפחה - סיוע להורים לטפל בילדים: ילדים החיים במשפחה בלתי תומכת, ילדים שאינם שייכים למשפחה או מנותקים ממשפחתם. הופרדו השתייכות למשפחה בשירותים קהילתיים והשתייכות למשפחה בשירותים חוץ ביתיים. למחויבות זו מיועד תקציב המועדוניות והתקציב לילדים המיועדים לאימוץ.
- (3) למידה, רכישת מיומנויות והעשרה (חינוך): ילדים שאינם משתתפים באופן סדיר במסגרת חינוך או הכשרה פורמלית, אין להם גישה לאמצעי לימוד (ספרים, משחקים, עזרים), יש להם קשיים בלימודים ובעיות הסתגלות לבית הספר. למחויבות

זו מיועדים מענקי לימוד של המוסד לביטוח לאומי והאגף להכשרת נוער במשרד התמ"ת.

(4) ביטחון ורווחה רגשית: ילדים המבטאים מצוקה רגשית. הטיפול באמצעות אגף שפ"י במשרד החינוך; טיפול יום אמבולטורי במחלקות לבריאות הנפש במשרד הבריאות.

(5) השתלבות חברתית: ילדים הסובלים מבידוד חברתי, מתקשים להתחבר לבני גילם, מתקשים להסתגל למצבים חברתיים, אינם נהנים מקשר עם מבוגר תומך, אין להם הזדמנויות ליצירת קשרים חברתיים ולרכישת מיומנויות חברתיות. הטיפול: תכנית מציל"ה במשרד לביטחון הפנים ופנימיות יום במשרד החינוך.

(6) הגנה מפני אחרים: ילדים נפגעי התעללות פיזית, נפשית, מינית, הזנחה. הטיפול: מרכז חירום לנוער הומו-לסבי ומרכז טיפול לנפגעות תקיפה מינית.

(7) הגנה מפני עבריינות: ילדים שמעורבים בהתנהגות פלילית או בהתנהגות המסכנת אותם: אלכוהול וסמים, סביבות מסכנות. הטיפול: קציני ביקור סדיר במחלקת שח"ר, משרד החינוך ומחלקת נוער בסנגוריה הציבורית, משרד המשפטים.

6.2 הממצאים

הוצאה הממשלתית הכוללת על פי תכנון לשנת 2004 הייתה 3.6 מיליארד ₪. שיעורה 1.5% מתקציב המדינה לאותה שנה. 91.3% יועדו לפעולה והשאר לתשתיות מקצועיות. מעריכים ש-15% מהילדים בישראל נתונים בסיכון - כ-330 אלף ילדים. על פי נתון זה הוצאה הממוצעת לילד בסיכון בשנת 2004 הייתה 10,942 ₪. הוצאה זו לא כוללת את ההקצאה הניתנת בגין תוספת שעות לימוד בבית ספר יסודי לפי מצבו הסוציו-אקונומי של התלמיד בסך 599 מיליון ₪ בשנה.¹ עם תוספת זו הייתה הוצאה הממוצעת לילד בסיכון 12,757 ₪ בשנת 2004.

הוצאה על פי משרד ממשלתי: 37% מההוצאה מקורה במשרד הרווחה, 31% במשרד החינוך. משרד הרווחה (כולל פעילות משרד התמ"ת) מפנה 29.8% מתקציבו לטובת ילדים בסיכון; המשרד לקליטת העלייה מפנה 18.9% מתקציבו.

התפלגות ההוצאה על פי גיל הילד

56% לילדים בני 14-17, 30% מופנים לבני 6-13 ו-14% לילדים בגיל הרך. ההוצאה השנתית לילדים בני 14-17 הייתה 23,493 ₪; לבני 6-13 הייתה ההוצאה 6,434 ₪, 6,751 ₪ לילדים עד גיל 5. דפוס הוצאה זה משקף העדפה לבני נוער בהקצאת המשאבים והקצאה נמוכה יחסית לילדים בני 6-13 (שהם 50% מהילדים).

טיפול ומניעה: 13% מהתקציב מופנים לשירותים המיועדים למניעה (למשל הפוך על הפוך' לנוער), ומחצית תקציב זה מקורו בקצבת מזונות. לא נכללו בסקירה שירותים רבים שיש להם פוטנציאל מניעה, למשל ההקצאה הדיפרנציאלית לילדים על פי מדד הטיפוח במערכת החינוך לסיוע למימוש זכותם של ילדים בסיכון ללמוד ולרכוש מיומנות. עם זה ההקצאה המכוונת למניעת מצבי סיכון בקרב ילדים קטנה מאוד יחסית להקצאה לטיפול. 74% מהשירותים מיועדים לילדים בני כל הגילים, 19% לבני 6-13 ורק 3%-4 לבני 0-5 ולבני 14-17.

¹ דו"ח ועדת שושני לבחינת שיטת התקצוב

לשירותים החוץ-ביתיים מופנים 31% מהתקציב לעומת 53% לשירותים הניתנים בקהילה ו-16% לשירותים שאספקתם אינה קשורה למקום (קצבאות). מעריכים שכ-33,500 ילדים בסיכון נמצאים במסגרות חוץ-ביתיות ושיעורם 10% מכלל הילדים בסיכון.

עלות השירותים החוץ-ביתיים לילד לשנה היא 33,809 ₪, לעומת 8,352 ₪ הוצאה שנתית לילדים בסיכון שאינם במסגרות חוץ-ביתיות. רק 8.7% מהתקציב מיועדים לתשתיות.

תחומי המחויבות שאליהם מופנים סכומי הוצאה גדולים במיוחד הם השתייכות למשפחה, למידה ומיומנות, ביטחון ורווחה רגשית וצרכים בסיסיים. היקף המשאבים המוקצים לתחומים אלו משקף את חשיבותם ואת הקשיים המאפיינים רבים מהילדים. יותר מחצי ההוצאה בתחום השתייכות למשפחה היא למסגרת חוץ-ביתית, כלומר לשירותים המיועדים להחליף את משפחתו של הילד ולא לשקם את היחסים עמו. רק מיעוט ההקצאה מכוונת להתערבות מיוחדת בתחום חשוב זה. בתחומים למידה ומיומנויות וצרכים בסיסיים עיקר ההוצאה היא בקהילה.

אפשר לבחון את התקציב לפי קבוצות השירותים המרכזיים בלי עלויות תשתיות מקצועיות, קצבאות הביטוח הלאומי ושירותים הניתנים בהיקף קטן. ההקצאה הגדולה ביותר ניתנת לפנימיות ולשירותים חוץ-ביתיים – כמיליארד ₪ בשנה; טיפול בפרט – 582,000 ש"ח (כולל עלויות עובדים סוציאליים במשרד הרווחה והבריאות ואגף שפ"י במשרד החינוך); השכלה אלטרנטיבית – 267,000 ₪. ההוצאה נמוכה יותר למסגרות אחר-הצהריים, לתגבור לימודים ולטיפול בעבריינות.

כמה גורמים מחייבים בחינה מעמיקה יותר של מידת היעילות בשימוש בתקציבים. יש סעיפים תקציביים שהקריטריונים להקצאתם אינם ברורים ואינם משקפים את סדרי העדיפות של הוועדה; יש כפילויות בהקצאה לשירותים, ואותן תכניות ופעולות מופעלות באמצעות כמה משרדים ואגפים; את מקצת התקציבים המוקצים כיום לפעילויות מסוימות צריך לתעל למטרות אחרות לנוכח השינויים הצפויים במערכת.

התפתחות ההוצאה לאורך זמן: בתקציב 2004 לעומת תקציב 2000 חלה עלייה של כ-8% (הצמדה למדד המחירים לצרכן) בהקצאה לילדים בסיכון. בתקציב המשרד לקליטת העלייה חלה עלייה של 22%. בתקציבי המוסד לביטוח לאומי ומשרד התמ"ת חלה ירידה.

בתקציב 2004 לעומת תקציב 2003 חלה ירידה בכל המשרדים הממשלתיים (על פי שלוש רמות המחירים) בשיעור של כ-6%. במשרד לקליטת העלייה ובמוסד לביטוח לאומי הירידה בתקציב כ-17%.

כדי להבין את גודל השינויים והמגמות הרב-שנתיות יש להשוותם למגמות אחרות במשק מבחינת התפתחות משאבים פוטנציאלים ומבחינת היקף הצורך – מספר הילדים בסיכון. אין מעקב שוטף אחר נתון זה, לכן יוצגו מגמות. בשנים 2000-2004 עלתה ההוצאה לילדים בסיכון יותר מהגידול בתוצר – 4%, ויותר מהגידול בתקציב המדינה – 5%, ואולם שיעור זה נמוך משיעור הגידול באוכלוסיית הילדים שנזקקו לשירותים – יותר מ-37%.

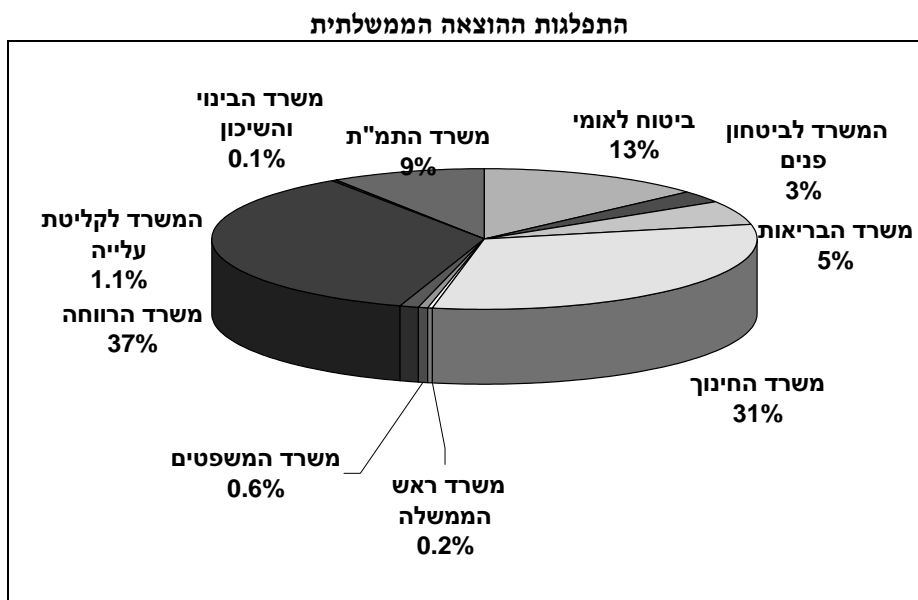
נערכו ניתוחי עלות-תועלת בשתי דרכים:
 (א) השוואה בין ההוצאה לילד בסיכון לבין העלייה בשכר בעקבות העלייה בשנות השכלה:
 נמצא כי העלות היא 132,600 ₪ לילד לעשר שנים לעומת תועלת של 159,200 ₪ מתשלומי מס בארבעים שנות עבודה.
 (ב) בדיקת התועלת של מניעת עבריינות נוער:
 נמצא שעלות מניעת עבריינות נוער היא 10.1 מיליון ₪ לעומת תועלת של 20.9 מיליון ₪ הנובעת מהכנסות ממסים ומניעת מאסרם של בני נוער.

6.3 ניתוח ההקצאה לשנת 2004

סך ההוצאה הממשלתית (כולל רשויות מקומיות) המתוכננת לילדים בסיכון לשנת 2004 הוא 3.6 מיליארד ₪, 1.4% מתקציב המדינה. נמצאים בסיכון 15% מהילדים בישראל – כ־330,000. ההוצאה הממוצעת לילד בשנת 2004 הייתה 10,942 ₪ בלי התוספת בגין שעות לימוד בבית ספר יסודי לפי מצבו הסוציאו-אקונומי של התלמיד בסך 599 מיליון ₪. בתוספת זו ההוצאה הממוצעת לילד הייתה 12,757 ₪. הניתוח שלהלן אינו כולל תוספת זו.

6.3.1 השירותים על פי משרד ממשלתי

הוצאות משרדי הממשלה והרשויות המקומיות נבחנו בשלושה אופנים: הקצאה לילדים בסיכון מתוך סך הוצאות המשרד; שיעור ההוצאה של המשרד מתוך סך ההוצאה לילדים בסיכון; ופירוט הוצאות כל משרד ממשלתי לילדים בסיכון על פי מחלקות, גיל הילד ועוד.



המוסד לביטוח לאומי: סך ההוצאה 477.6 מיליון ₪. השירותים העיקריים: קצבת מזונות (50%), מענקי לימוד למשפחות ברוכות ילדים וחד-הוריות (29%), קצבת שארים לילדים יתומים (11%). המוסד מטפל בכל הגילים ונותן שירותים כלליים. הנושאים העיקריים: צרכים בסיסיים, למידה ומיומנות.

המשרד לביטחון הפנים: סך ההוצאה 106.2 מיליון ₪. תחומי הפעולה: חוקרי נוער (71%), תקציב שירות בתי הסוהר – כלא אופק (18%), תכנית מצילה (11%). המשרד מטפל בבני 14-17. הנושאים המרכזיים הם הגנה מפני התנהגויות סיכון והשתלבות חברתית. המשרד מפנה משאבים לפעילות מניעה (מצילה). השירותים בו חוץ-ביתיים (שב"ס), קהילתיים (מצילה) וכלליים (אגף הנוער).

משרד הבריאות: סך ההוצאה 195.3 מיליון ₪. תחומי הפעולה: עלויות עובדים סוציאליים (שליש מההוצאה הכללית), טיפול יום אמבולטורי (29%) ואשפוז מלא (29%). 59% משירותי המשרד מופנים לילדים בכל הגילים, 29.8% לבני נוער. השירות הוא ברובו חוץ-ביתי (60%) – עלות אשפוז מלא ועובדים סוציאליים. נושאי הטיפול: ביטחון ורווחה רגשית, השתייכות למשפחה וקיום פיזי והתפתחות.

משרד החינוך: סך ההוצאה 1,137.2 מיליון ₪. תחומי הפעילות: פנימיות (38%), אגף ש"ר (17%) ושפ"י (11%), מורות חיילות (7%), קידום נוער (7%), פנימיות יום (7%). 48% מהשירותים מיועדים לבני 14-17, 37% לכל הגילים. 62% מהשירותים הם קהילתיים, השאר חוץ-ביתיים. נושאי הטיפול: למידה ומיומנויות, ביטחון ורווחה רגשית והשתלבות חברתית.

משרד ראש הממשלה: תקציב הרשות למלחמה בסמים לילדים בסיכון 7.6 מיליון ₪. הרשות מסייעת לילדים בני 14-17.

משרד המשפטים: עלות הסנגוריה הציבורית לבני 14-17 21.5 מיליון ₪. **המשרד לקליטת העלייה:** סך ההוצאה 41.3 מיליון ₪. תחומי הפעילות: המחלקה לילדים יוצאי אתיופיה (46%), מחלקת קליטה בקהילה (38%), מחלקת רווחה (16%). המשרד מסייע בעיקר לבני נוער (41%) ולילדים בני 0-5 (32%). התכניות מכוונות למניעה. השירותים קהילתיים. הנושאים הבולטים הם השתלבות חברתית ולמידה ומיומנות.

משרד הרווחה: סך ההוצאות 1,287 מיליון ₪. תחומי הפעולה: השירות לילד ונוער טיפול חוץ-ביתי (פנימיות) (36%); שכר עובדים סוציאליים (חצי מההוצאה הכללית) (18%); שירותי תיקון ונוער מנותק - חסות הנוער - טיפול חוץ-ביתי ומפת"נים, שירות לטיפול בצעירים ונערויות במצוקה וקציני מבחן לנוער (13%); השתתפות באחזקת ילדי רווחה במעונות (12%). המשרד מטפל בבני נוער - 48% - ובילדים בכל הגילים - 27%. 45% מההוצאה היא לשירותים חוץ-ביתיים, פחות מ-1% מופנה לפעילות מניעה. המשרד מטפל בעיקר בביטחון וברווחה רגשית, השתייכות למשפחה והשתלבות חברתית.

משרד התמ"ת: סך ההוצאות 334 מיליון ₪. תחומי פעולה עיקרי: הכשרת נוער. המשרד מטפל בבני 14-17 ו-0-5. הטיפול קהילתי. נושאי הטיפול בעיקר למידה ומיומנות.

משרד הבינוי והשיכון: סך ההוצאות 3 מיליון ₪. תחום פעולה ראשי: שיקום שכונות. המשרד מטפל בכל הגילים טיפול מניעה בקהילה.

תקציב ילדים בסיכון

שיעור ההוצאה מסך תקציב המשרד	שיעור ההוצאה מסך ההוצאה לילדים בסיכון	כלל התקציב (אלפי ש"ח)	התקציב לילדים בסיכון (אלפי ש"ח)	
1.4%	100%	266,832,600	3,610,925	סך התקציב
2.3%	12%	20,919,170	477,680	ביטוח לאומי
1.4%	3%	7,474,991	106,220	המשרד לביטחון הפנים
1.3%	5%	15,601,305	195,343	משרד הבריאות
4.4%	31%	25,866,169	1,137,193	משרד החינוך
1.3%	0.2%	565,907	7,608	משרד ראש הממשלה
1.1%	1%	1,985,726	21,500	משרד המשפטים
18.9%	1%	217,995	41,281	המשרד לקליטת העלייה
				משרד הרווחה (כולל תקציב משרד התמ"ת לילדים בסיכון) ¹
29.8%	45%	5,437,507	1,621,014	
0.0%	0.1%	7,738,235	3,085	משרד הבינוי והשיכון

6.3.2 הגיל

אוכלוסיית הילדים חולקה לשלוש קבוצות גיל לפי אוכלוסיות היעד של השירותים המותאמים לגיל הילד. יש שירותים המיועדים לילדים בכל הגילים ועלויותיהם מוצגות בנפרד.

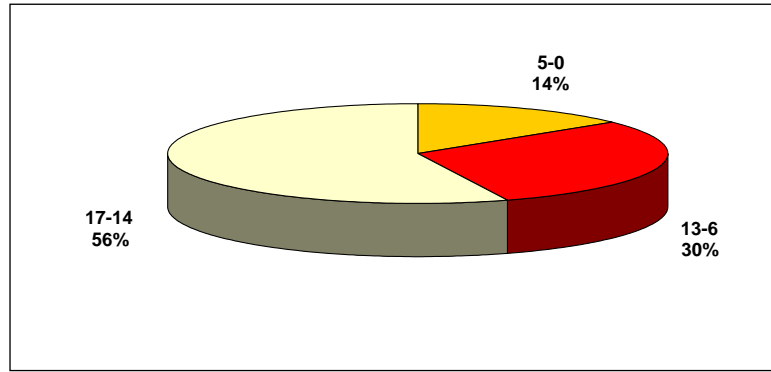
ההוצאה לכל קבוצת גיל בשנת 2004

התפלגות הילדים	מספר ילדים	התפלגות ההוצאה	ההוצאה (אלפי ש"ח)	קבוצת הגיל
		37%	1,361,464	שירותים לילדים בכל הגילים
23%	75,900	6%	199,252	5-0
51%	168,300	11%	388,463	13-6
26%	85,800	46%	1,661,746	17-14
100%	330,000	100%	3,610,925	סה"כ

37% מההוצאה מוקצה לילדים בכל הגילים. 46% מההוצאה מופנית לשירותים המיועדים לבני נוער, 11% לשירותים המיועדים לבני 6-13 ו־6% לבני 0-5.

¹ מטה הכשרת נוער והוצאות על מעונות השתייכו בשנת 2004 למשרד הרווחה. משנת 2005 הם שייכים למשרד התמ"ת.

התפלגות ההוצאה



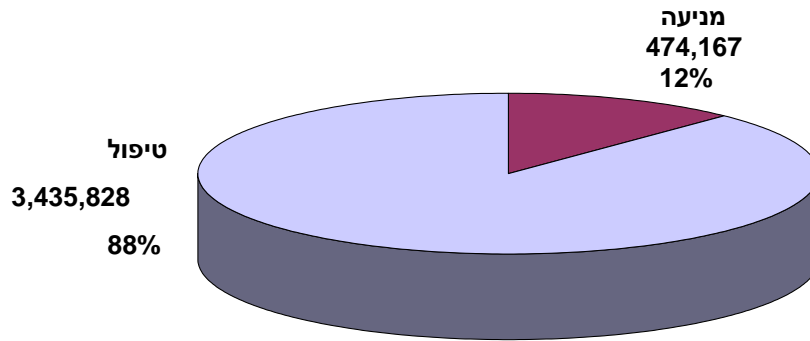
הוצאה השנתית (₪)	גיל הילד
6,751	5-0
6,434	13-6
23,493	17-14
10,942	ממוצע לכל הגילים

ההוצאה השנתית לילד עד גיל 13 נמוכה מהממוצע. ההוצאה לילד בן 17-14 גבוהה פי 2.4.

6.3.3 שירותי מניעה ושירותים טיפוליים

שירות מניעה מכוון למניעת היווצרותם של מצבי סיכון. שירות טיפולי מכוון לטיפול בבעיה קיימת. תוצר נלווה לשירותים טיפוליים רבים הוא מניעה. רוב השירותים הם טיפוליים (88%) והשאר (12%) שירותי מניעה. חצי התקציב למניעה מקורו בקצבת מזונות. בלי קצבת מזונות תקציבי פעולה המיועדים לילדים בסיכון הם 6-7% מהתקציב.

התפלגות ההוצאה הממשלתית לשירותי טיפול ומניעה



רוב שירותי המניעה מיועדים לבני כל הגילים (74%), 19% לבני 6-13 ורק 3-4% לבני 0-5 ו-14-17.

התפלגות ההוצאה לפעולות מניעה על פי משרד ממשלתי

תקציב המניעה אלפי ₪	תקציב המשרד אלפי ₪	% תקציב המניעה	% מתקציב המשרד	
314,350	477,680	66%	66%	המוסד לביטוח לאומי
10,150	106,220	2%	10%	המשרד לביטחון הפנים
4,330	195,343	1%	2%	משרד הבריאות
125,999	1,137,193	26%	11%	משרד החינוך
2,300	7,608	0%	30%	משרד ראש הממשלה
6,564	41,281	1%	16%	המשרד לקליטת העלייה
10,888	1,287,011	2%	1%	משרד הרווחה
3,085	3,085	1%	100%	משרד הבינוי והשיכון
477,667	3,255,421	100%	12%	סה"כ

66% משירותי המניעה מקורם בתקציב המוסד לביטוח לאומי – קצבת מזונות, קצבה לילד יתום וילד נטוש, הדרכה למניעת תאונות בקרב ילדים; 26% מתקציב משרד החינוך – אגף שפ"י למלחמה בסמים, PACT ותכניות המיועדות לתלמידים יוצאי אתיופיה, המרחב הפתוח בסביבת סיכון, פנימיות יום, תכנית אסא ותכניות לגיל הרך, אגף שח"ר – קציני ביקור סדיר.

המוסד לביטוח לאומי מוציא שיעור ניכר מתקציבו לשירותי מניעה (66%); 30% מתקציב משרד ראש הממשלה – הרשות הלאומית למלחמה בסמים; 16% מתקציב המשרד לקליטת העלייה – מוקדים שכונתיים, פעולות חברה, הכנה לצה"ל וקייטנות ליוצאי אתיופיה. באגף החברתי – תכניות בתחום סמים, אלכוהול, חוגים בחברה להגנת הטבע, ועוד; 10-11% מתקציב משרד החינוך – אגף שפ"י – מלחמה בסמים, PACT ותכניות לתלמידים יוצאי אתיופיה, המרחב הפתוח בסביבת סיכון, פנימיות יום, תכנית אסא ותכניות לגיל הרך, אגף שח"ר – קציני ביקור סדיר; משרד לביטחון הפנים תכנית מצילה ובית ספר פתוח. רק 1%-2% מתקציב משרד הבריאות – שיקום שכונות,

תכנית אחיות יוזמות ותכניות למניעת אלימות במשפחה; ומשרד הרווחה – מבחן נוער, פעולות קהילתיות למניעת אלימות בקרב נוער והפעלת קייטנות ונופש לאימהות ברוכות ילדים.

6.3.4 שירותים בקהילה ושירותים חוץ-ביתיים

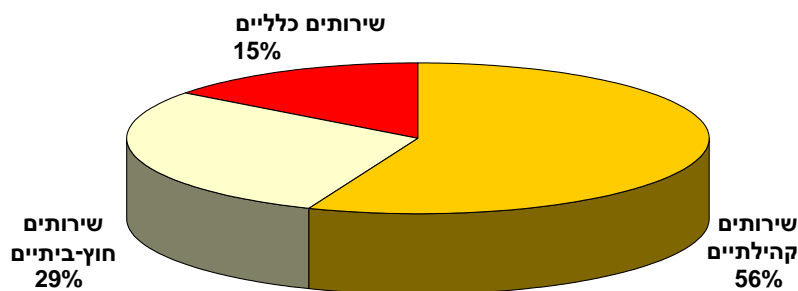
השירותים חולקו לשלוש קבוצות: שירותים הניתנים בקהילה, שירותים חוץ-ביתיים ושירותים שאספקתם אינה קשורה למקום.

53% מהתקציב מיועדים לשירותים הניתנים בקהילה כשהילד גר בבית: טיפול על ידי יועצת בית הספר, השתתפות במועדוניות, מעונות יום, קבוצה לנערות עולות, ייעוץ להורים.

31% מיועדים לשירותים חוץ-ביתיים: פנימיות בתקציב משרד החינוך; במשרד הרווחה: פנימיות, משפחות אמנה ומרכזי חירום, רשות חסות הנוער, שירותי אימוץ; במשרד הבריאות: מחלקות פסיכיאטריות, אשפוז מלא, מוסדות אשפוז גמילה ושיקום, עובדים סוציאליים; במשרד לביטחון פנים: שירות בתי הסוהר כלא אופק; בביטוח הלאומי – הקרן למפעלים מיוחדים לפנימיות.

16% מהתקציב מופנים לשירותים שאספקתם אינה קשורה למקום: קרן לילדים בסיכון, קצבאות ומענקי לימוד מהמוסד לביטוח לאומי, אגף חקירות נוער במשרד לביטחון פנים, תקציב הסנגוריה הציבורית לבני נוער במשרד המשפטים.

התפלגות ההוצאה לפי מקום השירות



ההוצאה לילד בשירותים החוץ-ביתיים גדולה פי 3.4 מההוצאה בשאר השירותים ופי שלושה מממוצע העלות לילד.

השירותים	ההוצאה ש	מספר הילדים	ההוצאה השנתית לילד ש
חוץ-ביתיים	1,135,227,000	33,578	33,809
קהילתיים וכלליים	2,475,697,000	296,422	8,352
סך הכול	3,610,925,000	330,000	10,942

6.3.5 שירותים על פי תחום המחויבות

בפרק זה מנותח היקף ההשקעה לכל אחד מהתחומים בהם ממליצה הוועדה להגביר את מחויבות החברה לילדים בסיכון. ניתוח זה מצביע על התחומים הזוכים כיום לעדיפות גבוהה ביותר. כל שירות יכול להשתייך ליותר מתחום מחויבות אחד, לכן התפלגות ההוצאה לא תתבטא באחוזים.

התחומים שאליהם מופנים סכומי הוצאה גדולים במיוחד: השתייכות למשפחה, למידה ומיומנות וצרכים בסיסיים. היקף המשאבים המוקצים להם משקף את חשיבותם ואת הקשיים המאפיינים רבים מהילדים. יחד עם זאת, יותר ממחצית ההוצאה בתחום השתייכות למשפחה היא למסגרות חוץ-ביתיות ומיעוטה בתכניות מיוחדות. בתחומי הלמידה והמיומנויות וצרכים בסיסיים - עיקר ההוצאה בקהילה. בצרכים בסיסיים עיקר ההוצאה היא בגין קצבאות. בלמידה ומיומנויות עיקר ההוצאה למעונות של משרד הרווחה והתמ"ת.

התחומים שהופנו אליהם סכומים נמוכים יותר: הגנה - שירותי אימוץ, קרבנות תקיפה מינית; הגנה מפני התנהגויות סיכון (שירותי מניעה); קיום פיזי - מעונות רווחה ומסגרות חוץ ביתיות; מסגרות של משרד הבריאות.

ההוצאה לפי תחומי המחויבות

במאות אלפי ש

שירותים	למידה ומיומנויות	צרכים בסיסיים	המשפחה	השתייכות חברתית	הגנה	ביטחון ורווחה רגשית	קיום פיזי והתפתחות (בריאות)	הגנה מפני התנהגויות סיכון
חוץ-ביתיים	2.7	520.4	945.4	517.6	478.2	611.4	64.0	424.6
קהילתיים וכלליים	1219.3	634.5	522.7	628.4	365.6	590.3	251.7	249.0
סך הכול	1222.1	1155.0	1468.0	1146.0	843.8	1201.7	315.6	673.6

6.3.6 השירותים המרכזיים¹

דרך אחרת לבחון את עיקרי העדיפויות הנוכחיים היא לבחון את סוגי השירותים המרכזיים הניתנים ועלותם. נכללו השירותים המרכזיים שעלותם 82% מתקציב הפעולה. לא נכללו קצבאות מטעם הביטוח הלאומי ושירותים הניתנים בהיקף קטן, ועלות המוקדשת לתשתיות ומטה. חשוב לציין שברוב המקומות נכללים שירותים הניתנים על ידי שני משרדי ממשלה או יותר.

¹ לפירוט השירותים ועלותם - ראו נספח 5.

1,038,877,000	פנימיות ושירותים חוץ-ביתיים
154,821,000	מעונות יום, משרד הרווחה
581,746,000	טיפול בפרט
387,071,000	השכלה אלטרנטיבית
153,087,000	מסגרות אחר הצהריים
267,440,000	תגבור לימודים
127,872,000	טיפול בעבריינות
2,712,913,000	סה"כ שירותים מרכזיים

38% מהתקציב מופנים לפנימיות ולשירותים חוץ-ביתיים, המטפלים בכ-33,000 ילדים - הקצאה שנתית ממוצעת של 31,670 ₪ לילד בשירותים אלו, בעוד ממוצע ההקצאה השנתית לילד היא 10,942 ש"ח.

21% מהתקציב מופנים לשירותים שעוסקים בטיפול בפרט, ועיקרו עלויות עובדים סוציאליים במשרדי הרווחה והבריאות, אגף שפ"י במשרד החינוך ועלויות קב"סים ושיקום שכונות במשרד החינוך. קבוצה זו כוללת בעיקר שירותים של ייעוץ לילד ולהורה, ייעוץ לאנשי מקצוע אחרים ביחס לטיפול בילד, התערבויות קבוצתיות והתערבויות שנועדו לקשר את הילד והמשפחה לשירותים אחרים. קשה להעריך את מספר הילדים המקבלים את השירות ואת העלות לילד. מאחר ששירותים אלו מופנים לילדים רבים, העלות לילד נמוכה יחסית.

שיעור השירותים שמספקים השכלה אלטרנטיבית 14% מתקציב השירותים המרכזיים. הם כוללים את אגף הכשרת נוער במשרד התמ"ת, תכנית היל"ה - קידום נוער, משרד החינוך ומפת"נים מוניציפליים וממשלתיים - הרשות לשיקום נוער. שירותים אלו מיועדים לכ-21,500 ילדים, והעלות לילד - כ-18,000 ₪ לשנה - גבוהה מהעלות הממוצעת של 12,500 ש"ח.

10% מהשירותים המרכזיים מספקים תגבור לימודי: תכניות ותוספת שיעורי עזר לתלמידים יוצאי אתיופיה, תקציב משרד החינוך למורות חיילות, אגף שח"ר - תכנית מל"א, אמץ ונחשון, מב"ר וכיתות אתג"ר. תכניות אלו מיועדות לאוכלוסייה נרחבת. מקצת מהשירותים חופפים, לכן קשה להעריך את מספר הילדים ואת העלות לילד. שיעור עלות מעונות יום שמתקצב משרד הרווחה 6% מהשירותים המרכזיים המיועדים לילדים בסיכון. התקציב מיועד לכ-16,000 ילדים, והעלות לילד 9,830 ₪ בשנה. ייתכן שמקצת הילדים המבקרים במעונות מקבלים גם שירותים אחרים (בני 5-0 מקבלים את ההקצאה הנמוכה ביותר).

שיעור מסגרות אחר הצהריים (מועדוניות ופנימיות יום ובתים חמים לנערות) וטיפול בעבריינות (אגף נוער במשטרת ישראל ובסגוריה הציבורית, כלא אופק וחוקרי נוער ומבחן נוער במשרד הרווחה) 5-6% מתקציב השירותים המרכזיים. במסגרות אחר הצהריים נמצאים כ-67,000 ילדים, והעלות כ-2,300 ₪ לילד לשנה. יש שונות גדולה בעלות מסגרות אלו על פי מספר הילדים המשתתפים, מידת האמצעים הטיפולים הנקטים ואינטנסיביות השימוש בהן (מספר ימים בשבוע).

בתחום הטיפול בעבריינות מטופלים 12,241 בני נוער, והעלות כ-10,500 ₪ לנער לשנה. רוב בני הנוער זקוקים לשירותים נוספים ומקצתם אף מקבלים אותם, והעלות נוספת על עלויות אחרות.

6.3.7 סוגיות בהקצאת המשאבים

(1) בכמה סעיפים תקציביים לא ברורים הקריטריונים להקצאה וייתכן שהקצאתם אינה משקפת את סדרי העדיפות של הוועדה. משרד החינוך משתתף בעלות השהייה של בני נוער בפנימיות. ההוצאה הממשלתית בגין סעיף זה היא 421 מיליון ₪ בשנה לכ-20,000 תלמידים. צריך לבחון מה הקריטריונים לקבלת תלמיד בפנימייה ומה הקריטריונים להקצאת התקציב בהשוואה לאילו הנהוגים ביחס לתקציב הפנימיות במשרד הרווחה. צריך לבחון גם את הקריטריונים המשמשים להקצאת סעיפים נוספים ובולטים ביניהם: קרן לילדים עניים שמפעיל משרד הרווחה - 20 מיליון ₪; תקציב מורות חיילות ושירות לאומי במשרד החינוך - 85 מיליון ₪.

(2) כפילויות בהקצאה

נמצאו שני סוגים של "כפילויות":

(א) שירותים המיועדים לטיפול בפרט: מתן ייעוץ או טיפול לילדים ולמשפחות באופן פרטני או קבוצתי. יש שירותים במערכת שתפקיד זה כלול בהגדרת תפקידם: עובדים סוציאליים במחלקות, יועצים בבתי ספר, פסיכולוגים בשירות הפסיכולוגי, שירות בריאות הנפש ועוד. אף שהגדרות המטרות ואוכלוסיית היעד של כל אחד מהשירותים שונות אלה מאלה, תיתכן חפיפה. העלות הממשלתית גבוהה. ניצול מיטבי של התקציב המוקצה לפעילויות אלו מחייב גיבוש תכניות טיפול מובנות שבהן יוגדר התפקיד של כל אחד מהגורמים.

(ב) תכניות ופעולות בהפעלה ובמימון משותפים של כמה משרדים ואגפים: בולטות תכניות של משרד הקליטה בשיתוף עם משרדים אחרים או העברת כספים לרשויות מקומיות המאגמות תקציבים מכמה מקורות. יש חשיבות לתכנון ופיקוח באופן שהשירותים יהיו נוספים ולא כפולים. דרוש איגום משאבים ולא שירותים זהים בלתי מתואמים. הפעם זאת חשוב לציין שעצם הופעת סעיפים זהים בתקציבי משרדים שונים אינה מעידה בהכרח על כפילות ויכולה להעיד גם על איגום משאבים המהווה דבר רצוי. משום שהשירותים אינם ניתנים לאותם ילדים ואינם ממלאים את אותו צורך.

(3) רפורמות

צריך לתעל תקציבים לפי השינויים הצפויים במערכת. למשל את התקציבים המיועדים היום לפעילויות אחר הצהריים והארכת יום הלימודים.

(4) הוצאה בגין תשתיות

שיעור ההוצאה לתשתיות כ-8.7% מהתקציב. כפילויות וחוסר יעילות נמצאו בכמה סעיפים הקשורים לתשתיות. העלות המוקדשת לתשתיות אינה גבוהה. יחד עם זאת יתכן שאיחוד וייעול מערכות הפיקוח יביאו לחסכון במשאבים.

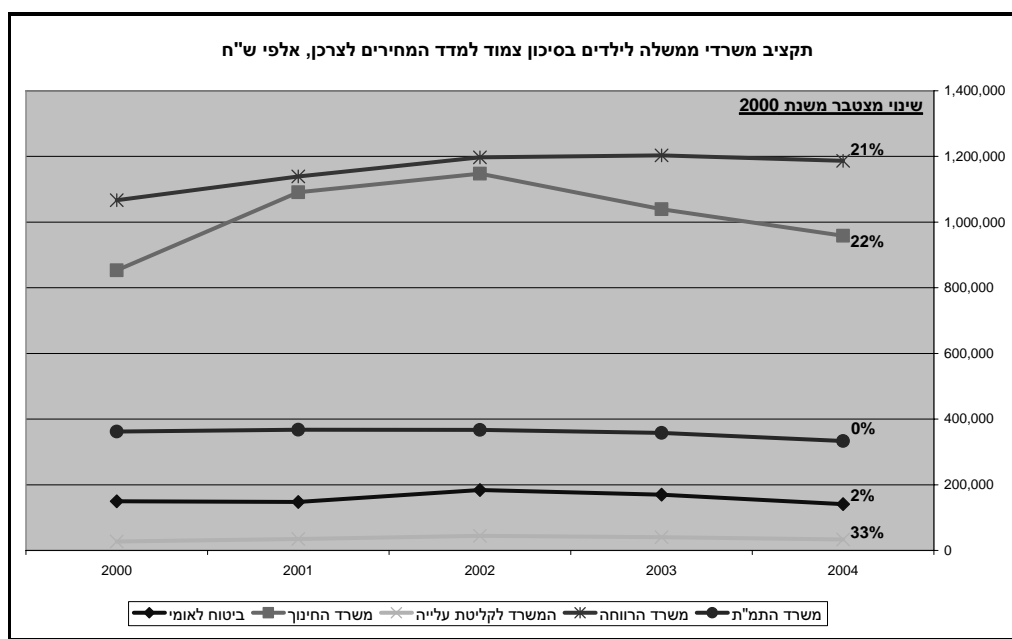
6.4 ניתוח התקציב בשנים 2000-2004

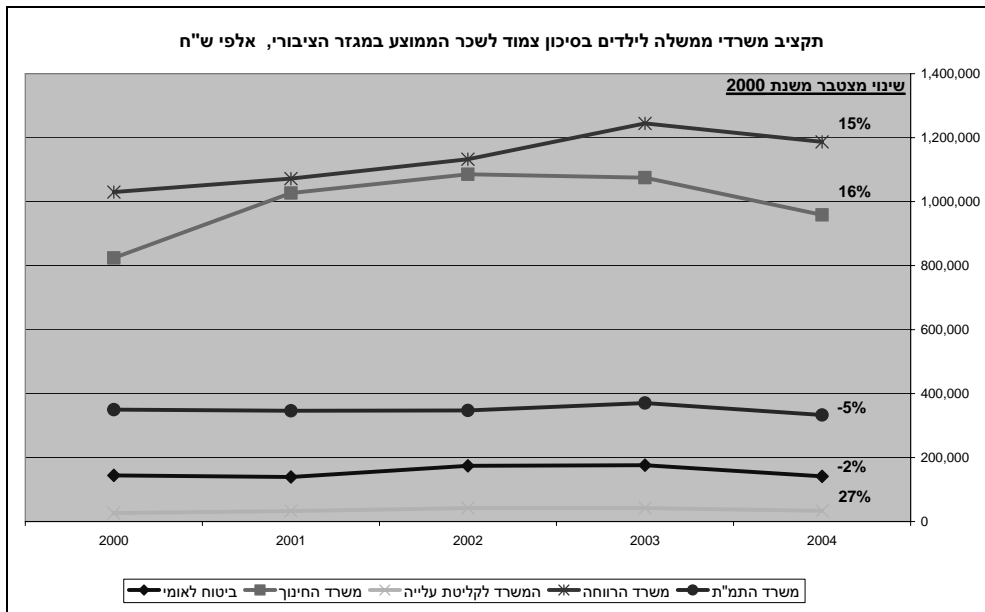
6.4.1 הוצאות משרדי הממשלה

נסקרו 83% מתקציבי המשרדים - משרד החינוך, משרד הרווחה, המשרד לקליטת עלייה, משרד התמ"ת והמוסד לביטוח לאומי - ו-70% מסך התקציב לילדים בסיכון. לכל משרד נלקח תקציב התכנון. מהמוסד לביטוח לאומי נלקחו נתוני ביצוע. ההוצאות מוצגות על פי מחירים שוטפים או בהצמדה למדד המחירים לצרכן או בהצמדה לשכר המגזר הציבורי.

ההוצאות לפי משרדי הממשלה במחירים שוטפים

-2000 2004	-2003 2004	2004	2003	2002	2001	2000	
2%	-16%	141,054	168,924	173,130	137,405	137,640	ביטוח לאומי
22%	-7%	958,431	1,032,322	1,079,071	1,014,809	784,988	משרד החינוך המשרד לקליטת העלייה
29%	-20%	32,455	40,428	41,965	32,669	25,078	משרד הרווחה
21%	-1%	1,186,796	1,195,065	1,125,989	1,059,369	981,186	משרד התמ"ת
0%	-6%	333,187	342,110	345,134	355,579	333,250	





6.4.2 המגמות

בהשוואת תקציב 2004 לתקציב 2000 בכל משרדי הממשלה בכל סוגי ההצמדה נראית עלייה בהיקף התקציבים שהוקצו לילדים בסיכון בשיעור של 8%. שיא ההקצאה היה בשנת 2002. בשנת 2004 לעומת שנת 2003 חלה ירידה ממוצעת של 6% בכל משרדי הממשלה בכל סוגי ההצמדה.

משרד החינוך: בשנים 2004-2000 חלו עליות חדות של 12%-22% בשלוש ההצמדות. אלה השינויים שחלו בתקציב:

- תכנית פנימיות יום - התקציב 77 מיליון ₪ - החלה לפעול רק בשנת 2001.
 - חלה עלייה בתקציב השירות הפסיכולוגי ייעוצי בזכות העלייה במודעות והתרחבות שירותים.
 - חלה עלייה בתקציב תכנית PACT.
 - במחלקת שיקום שכונות באגף שח"ר חלה ירידה בתכניות. בשאר חלקי אגף שח"ר חלה ירידה בתקציב - עקב התייעלות והעברת האחריות לטיפול במקצת האוכלוסייה למערכת הנורמטיבית.
- משנת 2003 חלה ירידה של 7%-11% בשלוש ההצמדות בעיקר בתקציבי פנימיות יום, אגף שח"ר ותקציב פנימיות.

משרד הרווחה: בהשוואה לשנת 2000 עלה התקציב בשלושת המדדים בשיעורים של 11%-21. בתקציב 2004 בהשוואה לתקציב 2003 נראית ירידה קלה בשלוש ההצמדות. העלייה נובעת מגידול בתקציב עובדים סוציאליים, מעונות רווחה ומסגרת חוץ־ביתית בשירות לילד ולנוער. משנת 2003 ירד תקציב משרד הרווחה בשיעור של 1%-5% על פי שלוש ההצמדות. אלה מאפייני הגידול בתקציב:

- תקציבים לנוער בסיכון - חל גידול בעקבות שינויים בחוק והכללת אוכלוסיות (חוק חסרי ישע, תקציב נערות במצוקה, נוער עולה, נוער חרדי ותקציב שירות מבחן לנוער המופנה לטיפול בעברייני מין).
- חל גידול במספר הילדים בסידור חוץ־ביתי, נוספו מכסות לרשות חסות הנוער טיפול חוץ ביתי, מעונות ממשלתיים ונעולים.
- תכנית חדשות - נפתח מרכז חירום, הופרטו שירותי אמנה, נפתח מקלט לנערות במצוקה, נפתחה תכנית למניעת שימוש בסמים בקרב בני נוער.

המשרד לקליטת העלייה: משנת 2000 עלה התקציב בשלושת המדדים ב-19%-29. חלה עלייה בהקצאה לגנים ובפעולות חברה לילדים יוצאי אתיופיה. תכנית 'פלא' שהחלה לפעול בשנת 2001 הביאה לידי עלייה בתקציב. חלה ירידה חדה בתקציב בהשוואה לשנת 2003, בייחוד במחלקה לטיפול ביוצאי אתיופיה. חלה ירידה ניכרת בהשתתפות המשרד בגנים ובפעולות חברה.

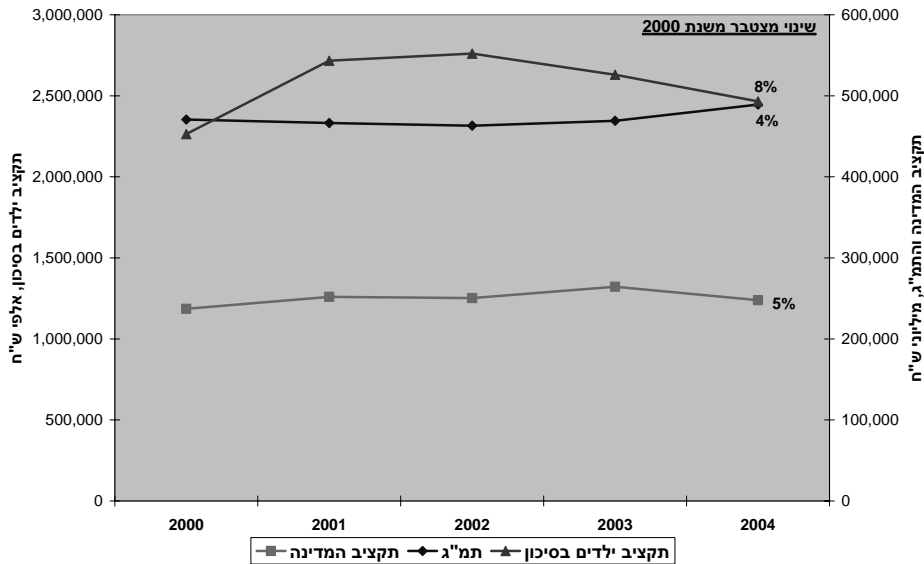
המוסד לביטוח לאומי: חלה עלייה קלה בתקציב בהשוואה לשנת 2000: 2% במחירים שוטפים. חלה ירידה של 6% בהצמדה למדד המחירים לצרכן. השינויים נובעים בעיקר מעלייה בהקצאה ליתומים עקב אלימות וירידה בהקצאה לילדים עולים ללא מבוטח בעקבות ירידה במספר העולים. בהשוואת תקציב 2004 לתקציב 2003 נראית ירידה חדה של 16%, שנובעת מירידה בתקציב מענקי לימוד בעקבות ירידה בגודל המענק לילד.

משרד התמ"ת: חלה ירידה של 10% בתקציב בשלושת המדדים גם בהשוואה המצטברת משנת 2000 וגם בהשוואה לשנת 2003. מקורה בירידה בסעיף הכשרת נוער יום ימים בשבוע ומעלייה בתקציב מעונות. חלה ירידה בסעיף הכשרת נוער יום בשבוע, חלה ירידה במספר תלמידי כיתות ט-י, וצומצמו הקורסים החד־שנתיים. חלה עלייה בתקציב לימודים להכשרת נוער ארבעה ימים בשבוע. שיעור הירידה בתקציב בהשוואה לשנת 2003 הוא 7%-10. בהשוואה לשנת 2000 שיעור הירידה 5%-8.

6.4.3 ההתפתחות בהוצאות לעומת התפתחויות במשק והשינויים באוכלוסייה

התפתחות המשאבים מיוצגת על ידי ההוצאות - תקציב המדינה; ההכנסות על ידי שיעור התמ"ג. היקף הצורך מיוצג על ידי כמה אינדיקטורים של קבוצות אוכלוסייה ומגמות.

תקציב המדינה והתמ"ג 2004-2000
במחירי שנת 2000 במיליוני ₪



התוצר ותקציב המדינה - משנת 2000 חלה עלייה בתקציב המדינה ובתמ"ג בשיעור של 4%-5%. תקציב ילדים בסיכון עלה בכ-8%. בשנים 2004-2003 חלה בתקציב המדינה ירידה שתאמה את הירידה בתקציב לילדים בסיכון (6%); התמ"ג עלה ב-4%.

הצורך - אין מעקב שוטף אחר מספר הילדים בסיכון בישראל, על כן מוצגות מגמות על פי מספר הפונים לשירותים. מאחר שילדים בסיכון יכולים להתאפיין על ידי יותר מאינדיקטור אחד, מקצת קבוצות האוכלוסייה חופפות. האינדיקטורים: מספר הילדים שהיו מוכרים ללשכות הרווחה גבוה ממספר הילדים בסיכון. אפשר לבחון קבוצות כגון ילדים במשקי בית מתחת לקו העוני בישראל, תלמידי כיתות ט-יב שנשרו ממערכת החינוך, ילדים בטיפול פקידי סעד ומספר תיקים פליליים שמעורבים בהם קטינים.

ילדים בסיכון 2003-2000¹

2000	2001	2002	2003	
481,100	530,700	618,000	652,400	ילדים במשק בית מתחת לקו העוני ²
274,698	284,473	338,484	375,165	ילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים ³
21,913	23,011	21,596	21,853	מספר תלמידי כיתות ט-יב שנשרו ממערכת החינוך ⁴
32,120	32,081	36,341	37,511	ילדים בטיפול פקדי סעד ⁵
15,743	16,947	17,795	19,920	מספר תיקים פליליים שמעורבים בהם קטינים ⁶

המגמות: חלה עלייה של 37% במספר הילדים המוכרים לשירותי הרווחה ועלייה של 36% במספר הילדים העניים. עלייה זו גבוהה מהעלייה בתקציב הילדים בסיכון. במספר תלמידי ט-יב שנשרו ממערכת החינוך לא חל שינוי ניכר. במספר התיקים פליליים שמעורבים בהם קטינים חלה עלייה של 26.5%. מספר הילדים שנמצאים בטיפול פקדי סעד עלה ב-17%.

בשנים 2003-2000 חלה עלייה חדה ברוב האינדיקטורים - 17% ויותר, גבוהה מהעלייה בתקציבי הממשלה לטיפול בילדים בסיכון. ואולם עלייה זו אינה עולה בקנה אחד עם העלייה בהיקף הילדים הזקוקים לשירותים. יחד עם זאת בהעדר מידע שיטתי על מאפייני הילדים מקבלי השירותים ועל מאפייני הילדים שאינם מקבלים שירותים, לא ידוע אם חלה עלייה בהיקף הצרכים ואם חל שינוי באוכלוסיית מקבלי השירותים.

6.5 השוואת העלות לילד לעלויות אחרות במשק - ניתוח תועלת

השירותים הרבים לילדים בסיכון ניתנים לכמה סוגים של אוכלוסייה, וקשה לאמוד את התועלת הצפויה מכלל ההוצאה לילדים בסיכון. יש לבחון לא רק תועלת נראית לעין אלא גם תועלת ביחס ההוצאה לילדים בסיכון לעומת קהל היעד, יתר תקציב המדינה, מדדי הכנסה והוצאה אחרים במשק.

קשה לנתח תועלת גם משום שיש שירותים של מניעה, וקשה לכמת את תרומתם. נבחרו שתי דרכים לבחינת התועלת: השוואת ההוצאה על ילד בסיכון לעלייה בשכר בעקבות עלייה בשנות השכלה; התועלת ממניעת עבריינות נוער.

6.5.1 שכר והשכלה

מובא ניתוח של השקעה בילד בסיכון שהיה בן 8 במשך 10 שנים. ההוצאה לילד בן 6-13 היא 6,434 ₪ בשנה, ההוצאה השנתית לילד בן 14-17 היא 23,493 ₪. לפיכך ההוצאה לילד בן שמונה במשך עשר שנים היא 132,576 ₪. התועלת למדינה מהיות הנער מועסק היא אי תשלום הבטחת הכנסה לנער ותשלום מס של הנער.

¹ כיוון שעדיין לא פורסמו נתונים לשנת 2004 הטבלה לא מלאה. בשנים 2003-2004 חלה ירידה קלה בתקציב ועל כן ניתן להסתמך על היקף הצורך לשנת 2003.

² מקור: שנתוני הביטוח הלאומי 2003-2000

³ מקור: שנתון סטטיסטי לילדים 2004, לוח 14.1

⁴ שנתון סטטיסטי לילדים, לוח 5.10

⁵ שנתון סטטיסטי לילדים, תרשים 14ב'

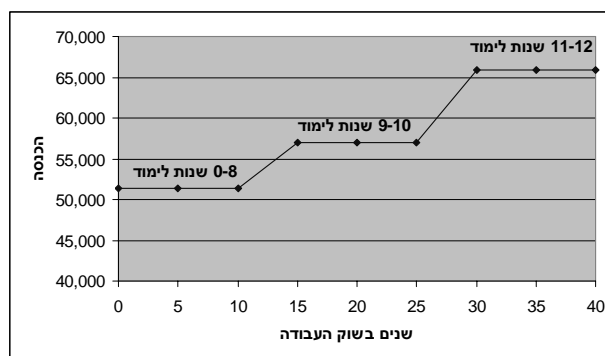
⁶ שנתון סטטיסטי לילדים, לוח 12.2

השכר הממוצע לשכיר וההפרשה למס לפי שנות לימוד, בשנת 2003

שכר לפי שנות לימוד					ממוצע האוכלוסייה	
16+	15-13	12-11	10-9	8-0		
120,718	79,818	65,867	56,944	51,357	82,890	השכר (נח) הפרשה למס הפרשים בין שאר ההכנסות ל-8-0 שנות לימוד
38,943	17,802	12,668	9,441	7,441	10,809	
31,502	10,361	5,227	1,999	0	3,368	

ההפרשה למס כוללת הפרשת עובד למס הכנסה, מס בריאות וביטוח לאומי, ומיסוי מעביד. מחזור חיי עבודה מקובל הוא 40 שנה (גיל 25-65). מניחים כי בעקבות ההשקעה בעובד במשך 15 שנות העבודה הראשונות הכנסתו היא הכנסה של בעל 8-0 שנות לימוד, לאחר מכן הכנסתו עולה להכנסה של בעל 9-10 שנות לימוד למשך 9-10 שנים, ובמשך 10 השנים האחרונות העובד משתכר ברמה של 12-11 שנות לימוד.

ההכנסה השנתית לעובד לפי ותק בשנות העבודה ובשנות הלימוד



התועלת עקב היות העובד מועסק והעלייה בשכרו: אי תשלום הבטחת הכנסה לעובד ותשלום מס של העובד. מנתוני הביטוח הלאומי עולה כי משך הזמן הממוצע לקבלת קצבה של הבטחת הכנסה הוא 2.7 שנים. בזמן זה העובד מקבל קצבה ולא מפריש מס. כשהעובד מועסק עלויות אלו נחסכות למשק. עוד תועלת נובעת מהעלייה בשכר. בעקבות העלייה בשכרו העובד מפריש מס בשיעור גבוה יותר וכך תורם יותר למשק.

התועלת בגין עובד מועסק והעלייה בשכרו

התועלת	העלות השנתית בש"ח	שנים	סה"כ לאותן שנים
התועלת בגין אי תשלום הבטחת הכנסה לאדם ¹	21,420	2.7	57,120
התועלת בגין תשלום מס של האדם	7,441	2.7	19,843
תוספת בגין תשלומי מס 10-9 שנות לימוד לבין 8-0 שנות לימוד	1,999	15	29,992
תוספת בגין תשלומי מס 12-11 שנות לימוד לבין 8-0 שנות לימוד	5,227	10	52,269
סה"כ בש"ח			159,224

6.5.2 מניעת עבריינות בקרב בני נוער

הניתוח משווה את העלות הממוצעת לילד בסיכון להוצאה הממשלתית על עבריינים בהיבט של התועלת הנובעת ממניעת עבריינות בקרב בני נוער והמשכת העבריינות בתקופת הבגרות.

ההוצאה הממשלתית על עבריינים: כדי לחשב את התועלת נבדקו עלויות שהיית אסיר במתקן שב"ס, זמן שהייה ממוצע לאסיר ועלויות עקיפות הנובעות מאי תשלום מס הכנסה, מס בריאות, ביטוח לאומי ומס מעביד. לפי מידע באתר האינטרנט של השב"ס, זמן השהייה הממוצע של אסיר הוא 6.8 שנים, והעלות השנתית להחזקת אסיר 101,000 ₪ בשנה. עלויות עקיפות נובעות מאי תשלום מס הכנסה, מס בריאות, ביטוח לאומי ומס מעביד. העלויות השנתיות לפי השכר הממוצע במשק לשנת 2004 הן 22,400 ₪ בשנה לעובד. אם נסכם העלות הישירה ואת העלות העקיפה להחזקת אסיר נקבל עלות שנתית של 123,400 ₪ בשנה, 843,100 ₪ ל-6.8 שנים.

התועלת הנובעת ממניעת עבריינות: התועלת נובעת ממניעת נוער החשוד בעבירות להידרדר עד כדי מאסר וכן מתשלומי מס של שאר בני הנוער בסיכון בני 14-17. על פי השנתון הסטטיסטי לילדים בישראל, בשנת 2003 היו 12,241 ילדים חשודים בעברות. מחקרים מראים כי 20% מהנערים העבריינים חוזרים לעולם הפשע. בהערכה גסה התקציב המופנה לילדים בסיכון מונע 80% מהם מלפנות לדרך הפשע - 9,793 נערים. נערים אלו היו עולים למדינה 8.3 מיליארד ₪ לפי פרק זמן מאסר ממוצע של 6.8 שנים (9,796 נערים X 6.8 שנים X 123,400 ₪).

¹ נתוני הבטחת הכנסה ומשך זמן ממוצע לקבלת קצבה מתוך אתר הביטוח הלאומי

התועלת העקיפה הנובעת מתשלום מס הכנסה, מס בריאות, ביטוח לאומי ומס מעביד, היא 22,400 ₪ בשנה לעובד. 85,800 בני נוער בני 14-17 נמצאים במצבי סיכון, 2,448 מהם לא יחזרו למוטב, ועל כן אין לחשב את ההכנסות הצפויות מהם בגין תשלום מסים. מתקבל כי יש 83,352 בני נוער אשר צפוי כי ישלמו מסים ויגדילו את ההכנסה הממשלתית.

סך ההכנסה המתקבלת היא 12,705 מיליוני ₪ ב-6.8 שנים (83,532 שנים X 6.8 שנים X 22,416 ₪).

סך התועלת היא 20,961 מיליוני ₪ (12,705 + 8,256).

חישוב העלות: העלות הנובעת ממניעת העבריינות מתחלקת לשניים: עלות השירותים לבני נוער בסיכון בני 14-17; הנערים שהמערכת לא הצליחה למנוע את הידרדרותם והם צפויים להיאסר בשלב מסוים בחייהם.

חישוב עלות שירותים לבני נוער: העלות הרלוונטית היא זו המופנית לשירותים לבני נוער בני 14-17 בארבע השנים שהם בטיפול המערכת. עלות שנתית לנער היא 23,493 ₪ ומספר הנערים 85,800. העלות בארבע שנים היא 8,063 מיליון ₪ (23,493 X 85,800 בני נוער X 4 שנים).

חישוב עלות הנערים שצפויים להיאסר: זמן ממוצע 6.8 שנים, 2,448 בני נוער עבריינים, עלות החזקת אסיר 123,400 ₪ בשנה. לפי נתונים אלו העלות הנובעת ממאסר הנערים היא 2,064 מיליון ₪ (2,448 נערים X 123.4 אלף ₪ X 6.8 שנים). סך העלות המתקבלת היא 10,127 מיליוני ₪ (8,063 + 2,064).

השוואת העלות לתועלת: התועלת עולה על העלות, ואפשר לומר כי ההוצאה התקציבית יעילה מבחינת מניעת עבריינות בקרב בני נוער.

סיכום עלות ותועלת הנובעת ממניעת עבריינות נוער

תועלת		עלות	
התועלת הנובעת ממניעת עבריינות נוער		עלות הטיפול והשירותים לבני נוער בסיכון	
סה"כ שנות מאסר	6.83	4	סה"כ שנות השקעה
בני נוער שנמנע מאסרם	9,793	85,800	בני נוער בני 14-17
עלות שנתית לאחזקת אסיר	101,000	23,493	עלות שנתית לילד בש"ח
עלות עקיפה הנובעת מהחזקת אסיר	22,000		
סה"כ תועלת במיליוני ₪	8.256	8.063	סה"כ עלות במיליוני ₪
תועלת הנובעת מתשלומי מס של בני הנוער		עלות החזקת אסיר	
שנים	6.83	6.83	סה"כ שנות מאסר
בני נוער בני 14-17 פחות בני נוער			מהילדים החשודים 20%
שצפוי כי יאסרו	83,352	2,448	בעבירות
עלות עקיפה הנובעת מהחזקת אסיר	22,400	101,000	עלות שנתית לאחזקת אסיר,
			עלות עקיפה הנובעת מהחזקת
		22,400	אסיר,
סה"כ תועלת במיליוני ₪	12,705	2.064	סה"כ עלות במיליוני ₪
סה"כ תועלת במיליוני ₪	20,961	10.127	סה"כ עלות במיליוני ₪

העלות הנובעת ממניעת נוער עבריין, מיליוני ש"ח

שיעור הילדים העבריינים מתוך בני הנוער בסיכון בני 14-17					
38%	32%	26%	20.0%	14%	
13,561	12,692	11,824	10,956	10,127	20%
16,309	15,007	13,705	12,403	11,159	30%
19,058	17,322	15,586	13,850	12,191	40%
21,807	19,637	17,467	15,297	13,223	50%
24,556	21,952	19,347	16,743	14,255	60%

שיעור הילדים שצפוי שיאסרו

התועלת הנובעת ממניעת נוער עבריין, מיליוני ש"ח

שיעור הנערים העבריינים מתוך בני הנוער בסיכון בני 14-17					
38%	32%	26%	20%	14%	
34,075	30,760	27,444	24,129	20,961	20.0%
30,829	28,026	25,224	22,421	19,743	30.0%
27,583	25,293	23,003	20,713	18,524	40.0%
24,338	22,560	20,782	19,004	17,306	50.0%
21,092	19,826	18,561	17,296	16,087	60.0%

שיעור הילדים שצפוי שייאסרו

אם שיעור הנערים העבריינים מתוך בני הנוער בסיכון בני 14-17 יעלה על 20% ושיעור הנערים שיאסרו יעלה על 50% - התועלת תהיה נמוכה מהעלות וההוצאה התקציבית לא יעילה.

7. הגדרת הסיכון והמצוקה

7.1 הגדרות

הגדרת ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה

ההגדרה מתבססת על כעשרים סעיפים באמנה לזכויות הילד ועל הגדרות מקובלות בספרות המקצועית ובקרב קובעי המדיניות בארץ.

ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה - חיים במצבים המסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם וכתוצאה ממצבים אלו נפגעה יכולתם לממש את זכויותיהם על פי האמנה לזכויות הילד בתחומים האלה:

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

מצבים מגבירי סיכון

במצבים אלו נכללים קשיים כלכליים, מצבי משבר במשפחה (מחלה קשה של אחד ההורים, מות הורה, פרידה), הגירה, השתייכות לקבוצת מיעוט, מוגבלות; ליקוי למידה, מעבר בין מסגרות, חיים בסביבה ענייה או מסכנת.

7.2 עקרונות יסוד

(1) **האמנה הבין-לאומית לזכויות הילד - מסגרת מכוונת**
האמנה משמשת מסגרת מקובלת ברוב מדינות העולם להגדרת המצבים הרצויים לילדים ובני נוער במכלול תחומי החיים.

(2) **תחומים וזירות**
לילדים ובני נוער יש צרכים ומאויים בתחום הפיזי, הלימודי, החברתי, הרגשי, המשפחתי; וכן בזירות המשפחה, בית הספר וקבוצת הגיל.

(3) **מצבי סיכון ומצוקה**
יש מצבים ונסיבות המגדילים את הסיכוי של ילדים ובני נוער להיקלע למצבי סיכון ומצוקה.

(4) מחויבות החברה

החברה מחויבת לאמץ כיווני מדיניות ואסטרטגיות פעולה כדי למנוע את היווצרות מצבי סיכון ומצוקה ולא רק כדי לסייע במצבים אלו.

(5) פעולות מניעה

לפעולות מניעה עדיפות מפורשת במכלול הפעולות למימוש מחויבות החברה כלפי ילדים ובני נוער בסיכון.

(6) שיתוף הילדים והמשפחות בתכנון וביישום

הילדים, ההורים והמשפחות ישתתפו בתכנון השירותים וביישומם.

(7) מחויבות ההורים, המדינה והרשויות המקומיות

מחויבות החברה כלפי ילדים ובני נוער בסיכון כוללת את מחויבות ההורים, הקהילה, הרשויות המקומיות והמשלה.

- ההורים אחראים למימוש המחויבות כלפי הילד. תפקידם של הגורמים האחרים להעניק להם תמיכה וסיוע בתחומים שבהם אינם יכולים לאפשר לילד לממש את זכויותיו.
- תפקידן של המדינה והרשויות המקומיות לסייע בתחום הלמידה, ההעשרה ורכישת המיומנויות.
- אחריות המדינה והרשויות המקומיות אינה מפחיתה מאחריותם העיקרית של ההורים. אחריותם של ההורים אינה מפחיתה מאחריות המדינה והרשויות המקומיות.

(8) אחריות המדינה והרשויות המקומיות

הממשלה והרשויות המקומיות חולקות באחריות לסייע להורים לממש את זכויות הילדים ולמלא את מקומם במקרים שאינם מסוגלים לעשות זאת. אחריות המדינה היא בקביעת המדיניות, הקצאת התקציב והתוויית דרכי השימוש בו, פיקוח ובקרה. הרשויות המקומיות ממונות על מימוש המדיניות, אספקת השירותים באופן ישיר או באמצעות ארגונים אחרים והתאמתם לסדרי העדיפות ולצרכים המקומיים. הממשלה והרשויות המקומיות שותפות לאחריות למימון השירותים. גישה זו מכוונת לאפשר לרשויות המקומיות גמישות והתאמת דרכי הפעולה לצרכים המקומיים, לרצון ההורים והילדים, ליצירת שותפות עם ההורים והילדים בתהליך תכנון ויישום דרכי הפעולה ולאיגום משאבים ממקורות משרדי ממשלה, ממקורות מקומיים וממקורות אחרים.

(9) עיגון המחויבות בהסדרים מחייבים

ההסדרים המחייבים את המדינה והרשויות המקומיות יכללו יעדים הניתנים למדידה ולבקרה ומפחיתים את היקף הסיכון לילדים וכן הסדרים המחייבים כל אחד מהגורמים לנקוט את דרכי הפעולה המומלצות ולממש את אחריותו.

הוועדה בחרה לעגן בהסדרים את מחויבות המדינה והרשויות המקומיות למימוש זכויותיהם של ילדים במצבי סיכון ומצוקה, ולא לעגן בחקיקה את זכאותו האישית של כל ילד בסיכון ובמצוקה לסל שירותים. בחירה זו מבוססת על המדיניות

הנהוגה בכמה מדינות בעולם ועולה בקנה אחד עם עקרונות הוועדה. שלא כעיגון הזכויות האישיות של ילדים ובני נוער העומדים בקריטריונים מסוימים בחקיקה המקנה זכאות אישית לשירותים, הסדרים אלו מבטיחים את מימוש אחריות המדינה והרשויות המקומיות לשמירת העקרונות שהציבה הוועדה: גמישות בקביעת יעדים וסדרי עדיפויות בהתאם למצבים החברתיים המשתנים ומתן אפשרות למתן מענים במכלול תחומי החיים של ילדים; אפשרות לילדים ולהוריהם להיות שותפים בתכנון דרכי הפעולה שיסייעו להם לממש את זכויותיהם; עידוד מגמות של הקצאת משאבים ונקיטת פעולות מניעה; אחריות משותפת לשירותים של הרמה הלאומית והרמה המקומית; גמישות, סמכות ושיקול דעת לרשויות המקומיות.

8. מחויבות החברה

8.1 המחויבות

- לאפשר לילדים ובני נוער להתמודד בצורה הטובה ביותר עם ההשלכות של מצבי הסיכון והמצוקה עליהם ועל נסיבות חייהם ולממש את יכולותיהם.
- להביא לידי הפחתת היקף מצבי הסיכון בקרב ילדים ובני נוער.
- למנוע את היווצרותם של מצבי סיכון ומצוקה בקרב בני נוער.

מימוש המחויבות יבוא לידי ביטוי בהקטנת היקף מצבי הסיכון בכל אחד מהתחומים שהוגדרו.

תחומי המחויבות, המצבים הרצויים והמדדים לבחינת ההישגים

תחום המחויבות	מצבי הסיכון והמצוקה של הילדים	המצבים הרצויים	המדדים לבחינת ההישגים
קיום פיזי בריאות והתפתחות	אינם מקבלים טיפול רפואי, גופני ונפשי, בכלל זה טיפול רפואי מונע לפי צורכיהם אינם מקבלים תזונה מתאימה	בריאות גופנית ונפשית	היקף התמותה, הפגיעות והתאונות, לקויות השמיעה והראייה הלא מטופלות; היקף התנהגויות הבריאות המסכנות: עישון, השמנה.
	חיים בעוני כלכלי מתמשך	נגישות לתנאי קיום בסיסיים	היעדר עוני מתמשך; יש דיור; תנאי הדיור לא מסכנים.
השתייכות למשפחה	חיים במשפחה שאינה תומכת בהם	חיים במסגרת משפחתית קבועה ומתפקדת	הורה אחד לפחות מתפקד תפקוד תקין כמבוגר; היעדר אלימות בין בני המשפחה
	אינם שייכים למשפחה מנותקים ממשפחתם	סידור חוץ־ביתי הולם קבוע	תהליכי הוצאה מהבית בשותפות המשפחה; נשמר קשר עם המשפחה בסידור החוץ־ביתי; סידור חוץ־ביתי מוגבל לפרק הזמן הקצר ביותר ההכרחי; סידור קבוע ובטוח כאשר אי אפשר לחזור הביתה.
למידה ורכישת מיומנויות	אינם משתתפים באופן סדיר במסגרת חינוכית, לימודית או בהכשרה פורמלית; אין להם גישה לאמצעים שיאפשרו לימוד והעשרה (ספרי לימוד, ספרים, משחקים, עזרים וציוד לימודי); מבטאים קשיים לימודיים ובעיות הסתגלות לבית הספר: הישגים נמוכים, מעברים רבים או תכופים	מוכנות לבית הספר; הישגים לימודיים בהתאם לגיל וליכולת; השתתפות בבית הספר; רכישת מיומנויות וכישורים להשתלבות בחברה.	שיעור הילדים המגיעים מוכנים לכיתה א; על פי מבחנים ארציים; שיעור הילדים שהישגיהם מתאימים לנורמות שקבע מערכת החינוך שיעור נושרים גלויים וסמויים שיעור מוכנים לתעסוקה (בעלי תעודות בגרות, תעודות מקצועיות, ניסיון תעסוקתי).

תחום המחויבות	מצבי הסיכון והמצוקה של הילדים	המצבים הרצויים	המדדים לבחינת הישגים
	בין מסגרות, בעיות משמעת והסתגלות, אינם מביעים עניין בלימודים, מנוכרים מבית הספר, מנוודים מהחברה בבית הספר, נעדרים לעתים קרובות		
רווחה ובריאות רגשית	מבטאים מצוקה רגשית או מתנהגים באופן המבטא מצוקה רגשית (על בסיס מדדים מקובלים ודיווח עצמי של הילדים)	תחושה טובה ביחס לעצמו ויכולתו יכולת הסתגלות טובה והתמודדות עם שינויים	שיעור החשים ביטחון עצמי, תחושה טובה ביחס לעצמם על פי דיווח עצמי שיעור בעלי בעיות הסתגלות, בעיות נפשיות
השתייכות והשתלבות חברתית	מתקשים להסתגל למצבים חברתיים אין בסביבתם הזדמנויות או לא עומדות לפניהם הזדמנויות ליצירת קשרים חברתיים הולמים ולרכישת מיומנויות חברתיות החיוניות להשתלבותם החברתית בעתיד.	קשרים עם אחרים השתתפות בפעילויות מעשירות ומהנות	היעדר תחושת בדידות; יש "חבר קרוב" ותחושה של קשרים חברתיים מספיקים; היעדר מצבים של קרבות והצקה; קשר עם מבוגר משמעותי; רצון להשתתף בחוגים והנאה מהם השתתפות בפעילות אזרחית, תנועות נוער, התנדבות.
הגנה מפני אחרים	נפגעי התעללות התעללות פיזית, נפשית, מינית, הזנחה או עדים להתעללות.	טיפול ראוי הגנה מאלימות	שיעור החשופים להזנחה ולהתעללות; דיווחים חוזרים לפקדי סעד; חיים במשפחות אלימות; חיים בסביבות מסכנות, חשופים לעבריינות.
הגנה מפני התנהגויות סיכון	מעורבים בהתנהגות פלילית; מעורבים בפעילויות ובהתנהגויות המסכנות אותם כגון: שימוש מופרז באלכוהול או בסמים; נמצאים בסביבות מסכנות.	התנהגות נורמטיבית	התאבדות; שימוש בסמים; עבריינות; בריחה.

8.2 קביעת סדרי העדיפות בשירותים

העקרונות לקביעת סדרי העדיפות מושתתים על איזון בין התמודדות למניעה.

- (1) תינתן עדיפות להתמודדות עם מצבי סיכון קשים יותר:
- יצומצמו ככל האפשר היקפם והשלכותיהם של מצבי סיכון קיצוניים וחמורים במיוחד;
 - יופחת מספר הילדים והיקף הסיכון בקרב ילדים שאצלם באים לידי ביטוי יותר מצבי סיכון.
 - יופחת היקף מצבי הסיכון וחומרתם בקרב ילדים שאצלם מספר הבעיות וחומרתן בכל תחום גדול יותר.

- (2) כ-20% מסך ההשקעה הישירה יוקצו באמצעות התכניות של הרשויות המקומיות לפעולות מניעה.
- תינתן עדיפות לאוכלוסיות או יישובים עניים, עולים, ערבים, ילדים עם מוגבלויות וליקויי למידה, ילדים החיים במשפחות במצבי משבר וכד.¹
 - תינתן עדיפות להשקעה בילדים צעירים ומשפחותיהם.
 - יינקטו פעולות המכוונות לחיזוק משפחות וקהילות: בניית רשתות תמיכה להורים; בניית רשתות תמיכה משותפות להורים, אנשי מקצוע וילדים; הקמת תשתיות שיאפשרו הנגשה של פעולות העשרה.
 - יינקטו פעולות ויגובשו הסדרים המכוונים לחזק את ההתייחסות הייחודית לצורכיהם של הילדים על ידי שירותים קיימים בקהילה: בתי ספר, שירותי בריאות, שרותי פנאי, תנועות נוער - המכוונים לעודד מסגרות אלו ולהשיג השתתפות מלאה של הילדים ובני הנוער בהן.
 - יחזקו אחריות המשפחה ויכולתה לממש את אחריותה.

8.3 דרכי הפעולה

8.3.1 העקרונות

- ♦ **התאמה לרצף הגילים** והכישורים המתפתחים של הילדים.
- ♦ **מניעה, פיצוי וקידום:** פעולות המכוונות למניעת היווצרותם של מצבי סיכון, לפיצוי על השלכותיהם ולקידום הילדים ובני הנוער למימוש יכולותיהם.
- ♦ **פעולה בקרב הילדים, המשפחה והסביבה:** הפעולות במשפחה יסייעו לה לממש את מחויבותה כלפי הילדים, הפעולות בסביבה ישמשו בסיס להגנה ולמניעה.
- ♦ **יצירת נגישות:** הפעולות יהיו נגישות לזקוקים להן.
- ♦ **שותפות הילדים וההורים:** בשותפות זו יובאו בחשבון רצונותיהם והעדפותיהם של הילדים וההורים ותרבותם.
- ♦ **התבססות על מידע:** דרכי הפעולה והמענים יתבססו על מידע שוטף ועדכני ועל הצרכים העולים ממנו.
- ♦ **מדיניות:** דרכי הפעולה והמענים יהיו תואמים ליעדי המדיניות הלאומית, לסדרי העדיפויות המקומיים בהתאם לתקציבים שהוקצו.

8.3.2 הפעולות, ההתערבות והמענים

הוועדה אינה ממליצה על העמדת סל מענים קבוע בכל מקום, אלא על איגום משאבים והתאמת דרכי הפעולה לצרכים המקומיים. האחריות לתכנון המענים ויישומם מוטלת על הרשויות המקומיות. יופעלו דרכי פעולה ומענים בתחומים שבהם הוגדרו מצבי סיכון.

1 עדיפות זו באה לידי ביטוי בנוסחת ההקצאה, ותמצא ביטוי גם בתכניות היישוביות של הרשויות המקומיות.

מקצת הפעולות המפורטות להלן כבר נהוגות במקומות רבים.
יש להבטיח זמינות ונגישות של ההסדרים לצורכיהם המיוחדים של הילדים.

הפעולות, ההתערבות והמענים המבטאים את מחויבות החברה

תחום המחויבות	הפעולות, ההתערבות והמענים	דוגמאות
קיום פיזי, בריאות והתפתחות	<ul style="list-style-type: none"> • הבטחת נגישות ראשונית לשירותי בריאות • שירותי מניעה וקידום בריאות 	<ul style="list-style-type: none"> • חוק ביטוח בריאות • שירותי אם וילד • תכניות לקידום הבריאות בבתי הספר • מוקדי ייעוץ ומרפאות בריאות למתבגרים
	<ul style="list-style-type: none"> • הסדרים להבטחת הכנסה • הסדרים להספקת צרכים בסיסיים (מזון וביגוד) בהיעדר הכנסה מספיקה • הבטחת מקום מגורים הולם 	<ul style="list-style-type: none"> • תכניות לקידום תעסוקה להורים • תכניות ופעולות לחלוקת מזון לנזקקים • תכניות הזנה בבתי ספר ובגנים • תכניות סיוע בשכירות, רכישת דירה ושיפוצים • תכניות ייעוץ וסיוע בניהול תקציב הבית • תכניות לסיוע בהשגת ציוד ביתי בסיסי • הבטחת הכנסה
השתייכות למשפחה	<ul style="list-style-type: none"> • סיוע להורים לתפקד כמבוגרים • סיוע והדרכה להורים בטיפול בילדים • סיוע חלקי להורים בטיפול בילדים בבית או מחוץ לבית 	<ul style="list-style-type: none"> • שירותי בריאות הנפש • תכניות גמילה מסמים להורים • סיוע בבית בטיפול בילדים ובהחזקת הבית • תכניות הדרכה להורים בקהילה • קבוצות הורים מתקשים במיוחד • ייעוץ להורים • טיפול פרטני בהורים • טיפול משפחתי להורים • מסגרות שהייה אחרות אחר הצהריים
	<ul style="list-style-type: none"> • סיוע להורים שילדיהם מחוץ לבית 	<ul style="list-style-type: none"> • תכניות להורים וילדים בסידור חוץ-ביתיות • הסדרים לביקורי הורים במסגרות חוץ-ביתיות • תכניות טיפול להורים וילדים מחוץ לבית • קבוצות הורים שילדיהם חוזרים הביתה
	<ul style="list-style-type: none"> • חשיפה להזדמנויות ללמידה והעשרה בגיל 2-0 • קיום והנגשה של מסגרת המאפשרת למידה לבני 3-18 (עד 21 לאוכלוסיות מאובחנות) • סיוע בלימודים לילדים מתקשים וילדים שאינם עומדים בסטנדרטים שנקבעו • הזדמנויות מגוונות לרכישת כישורים ותעודות "מאפשרות תעסוקה" 	<ul style="list-style-type: none"> • מסגרות יומיות לילדים בני 2-0 • תכניות העשרה להורים וילדים בגיל הרך • תכניות לקידום תלמידים חלשים בבתי הספר • תכניות הדרכה למורים להתמודדות עם תלמידים חלשים • תכניות לסיוע לימודי פרטני וקבוצתי • אבחון ילדים עם בעיות בלימודים • מסגרות לימודיות ומסלולים לנושרים • הכנה לעולם העבודה

תחום המחויבות	הפעולות, ההתערבות והמענים	דוגמאות
רווחה ובריאות רגשית	<ul style="list-style-type: none"> הנגשה של מסגרות ליעוץ, הכוונה, תמיכה וטיפול 	<ul style="list-style-type: none"> שירותי בריאות נפש לילדים ולמתבגרים תכניות טיפוליות פרטניות ובקבוצות תכניות ייעוץ והכוונה בבתי הספר – כיתתיות או קבוצתיות, נגישות פרטנית לצוות טיפולי או ייעוצי הצמדת מבוגר לכל ילד בבית הספר או בקהילה מוקדי ייעוץ פיזיים או טלפוניים לילדים ולבני נוער (נען, הפוך על הפוך)
השתייכות והשתלבות חברתית	<ul style="list-style-type: none"> הסדרים המאפשרים השתתפות בפעולות חברתיות תכניות להפחתת מצבי בדידות וניכור 	<ul style="list-style-type: none"> קבוצות ומועדונים לילדים ולנוער תכניות לשיפור האקלים החברתי בבית הספר חונכים אישיים פיתוח והעצמה של נוער מנותק
	<ul style="list-style-type: none"> הזדמנויות להשתתפות בפעולות העשרה, ביטוי אישי ומעורבות חברתית 	<ul style="list-style-type: none"> חוגים תנועות נוער תכניות להתנדבות נוער ומנהיגות נוער
הגנה	<ul style="list-style-type: none"> הסדרים להגנה מיידית בזמן חירום הסדרים לחקירה ובחינה של נסיבות הפגיעה הסדרים להגנה לטווח ארוך הסדרים ליצירת סביבה בטוחה בשכונה ובקהילה 	<ul style="list-style-type: none"> חוקים והסדרים להגנה על ילדים פקידי סעד שירותים ומרכזים לחקירה ולאבחון שיטור קהילתי תכניות למניעת אלימות ופשעה בקהילה תכניות למניעת אלימות ושיפור האקלים בבית הספר מסגרות חוץ-ביתיות לטווח ארוך וקצר
הגנה מפני התנהגויות סיכון	<ul style="list-style-type: none"> אפשרויות טיפול ושיקום למכורים לסמים אפשרויות טיפול ושיקום לעבריינים הסדרים למניעת התנהגויות מסכנות ועבריינות 	<ul style="list-style-type: none"> שירותי מבחן שירותי טיפול למשתמשים בסמים תכניות למניעת שימוש בסמים ואלכוהול בבתי הספר ובקהילה

8.3.3 אחריות המדינה והרשויות המקומיות

ההורים הם האחראים למימוש זכויותיהם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה, ועל המדינה והרשויות המקומיות לסייע להם בכך ולמלא את מקומם רק במקרה הצורך. אחריות ההורים מוגדרת בחוק הישראלי.

בהגדרת אחריות הממשלה והרשויות המקומיות התבססה הוועדה על המדיניות וההסדרים בכמה מדינות בעולם [ראו נספח 2] מתוך התחשבות במצב בארץ ובמגבלותיו. העברת רוב האחריות למימוש המדיניות ולאספקת השירותים לשיקול

דעת ולסדרי עדיפויות מקומיים מעודדת התייעלות ואיגום משאבים. המלצות הוועדה עולות בקנה אחד עם מגמות מדיניות בעולם והמלצות ורפורמות בארץ (ועדת דברת, מדיניות 'עם הפנים לקהילה').

הממשלה תישא באחריות:

- לגיבוש מסגרת כוללת לסדרי עדיפויות ועדכונה מעת לעת. מסגרת זו תיקבע בשיתוף עם הרשויות המקומיות, נציגי ציבור, ילדים והורים (גם במצבי סיכון). היא תכלול יעדים מדידים ביחס למצב הילדים וביחס לתוצרי השירותים וכן הנחיות בדבר היקף ההקצאות באמצעות משרדי הממשלה לתחומים שעליהם יושם דגש.
- לקביעת היקף המשאבים שיוקצו ודרכי הקצאתם בשיתוף עם הרשויות המקומיות.
- לפיקוח ובקרה על פעולות הרשויות המקומיות ועמידתן בסדרי העדיפויות וביעדים שנקבעו.

בידי הרשויות המקומיות יופקדו:

- האחזיות ושיקול הדעת בגיבוש סדרי עדיפויות מקומיים, תכנון מערך הפעולות, המענים וההתערבות ודאגה לאספקת השירותים.
- ההחלטה על אופן הקצאת התקציב - דרכי הפעולה, המענים, סוגי הפעולות, וכן בחירת הספקים והפיקוח עליהם.

הקשיים:

- ♦ רשויות קטנות מתקשות להיערך למתן שירותים ייחודיים ויקרים המתאימים לאוכלוסייה גדולה עם בעיות מורכבות.
- ♦ למקצת הרשויות אין היקף הכנסה שיאפשר להן לעמוד בעלויות.
- ♦ יש רשויות שאינן עומדות בהקצאה הנדרשת בגלל העדפות אחרות שלהן, ואין דרך לחייבן להקצות את הכספים הדרושים.
- ♦ יש רשויות המוגבלות ביכולת התכנון, וזאת מחוסר מידע וחוסר מיומנויות.
- ♦ אין לרשויות מחויבות להקצאה יציבה לאורך זמן, ומצב של חוסר ודאות מקשה על יצירת תכניות שיטתיות.

הצעדים הדרושים:

- ♦ הסדרת אופן הקצאת המשאבים כך שיאפשרו לממש את סדרי העדיפויות הלאומיים וייתנו מענים לקשיים של רשויות קטנות, מרוחקות ומעוטות הכנסה. אחת הדרכים היא לתמרץ רשויות קטנות להתאחד לצורך אספקת שירותים ומיסוד מסגרות פעולה משותפות.
- ♦ מתן הנחיות לרשויות מקומיות ביחס לסדרי עדיפויות.
- ♦ מתן הנחיות מפורשות על פי עקרונות דוח זה בדבר יישום תהליכים שבאמצעותם יש לממש את סדרי העדיפויות: פיתוח בסיסי מידע, יישום תהליכי תכנון למערך מענים, התערבויות בפורום רשותי רב-מקצועי ועוד.
- ♦ קביעת מערכת הסדרים הדדיים ומחייבים למימוש האחריות המשותפת והאחריות של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות כלפי ילדים ובני נוער במצבי סיכון

ומצוקה והקצאה מתוכננת של המשאבים הממשלתיים לרשויות לשם אכיפת השימוש במשאבים אלו ובמשאבי הרשויות עצמן (לפחות ב-25% השתתפות) לטובת הילדים והמשפחות.

- ♦ פיתוח מנגנונים של פיקוח ובקרה שיכללו אמצעים לתמרוץ ולהטלת סנקציות במקרים של אי עמידה ביעדים ובמחויבויות שנקבעו.

8.3.4 המסגרת להקצאת המשאבים

- המשאבים יוקצו לרשויות המקומיות ולגורמים מקומיים אחרים הממונים על אספקת שירותים לפי הסדרים מחייבים בדבר דרכי המימוש של המשאבים. שיטה זו עדיפה מהקצאה ישירה לילדים כי היא מאפשרת גמישות, איגום משאבים ברמה המקומית והקצאת משאבים למניעה, ומשאבים אלו מטיבם אינם יכולים להיות מוקצים לילדים.
- כל משרד יקצה את משאביו בהתאם לתחומי האחריות והפעולה שלו.
- נוסחאות ההקצאה של המשרדים יבטאו את סדרי העדיפויות המומלצים ויתבססו על נתונים, שקיפות ויצירת אחידות בין הגורמים המספקים שירותים. הקצאת המשאבים תביא בחשבון את השונות בין יישובים בהיקף מצבי הסיכון ובחומרתם ואת מגבלות היישובים.
- הקצאת המשאבים של כל משרד תהיה גמישה ככל האפשר ותאפשר לרשות המקומית להשתמש בתקציבים לפי סדרי העדיפויות ושיקול הדעת של הורים וילדים.
- הסדרי ההקצאה של משרדי הממשלה יעודדו איגום משאבים עם משרדים אחרים.

קריטריונים לנוסחאות ההקצאה¹

מאפיינים סוציו-דמוגרפיים: רמת הכנסה ממוצעת, רמת ההשכלה של האם, שיעור ילדים מכלל אוכלוסיית היישוב, שיעור האבטלה ביישוב, שיעור העולים. ביישובים המאופיינים לפי משתנים אלו יש שיעור גבוה יותר של ילדים בסיכון². הנוסחה המפורטת להקצאה תידון בין נציגי כל המשרדים כדי להגיע לאחידות רבה ככל האפשר.

גודל היישוב: ההקצאה תתמרץ רשויות קטנות להתאגד בהספקת שירותים ובמיסוד מסגרות פעולה משותפות כדי להתגבר על מגבלות הנובעות מגודל היישובים. ההקצאה תביא בחשבון את הצורך לפתח תשתיות בסיסיות הכרחיות גם ביישובים קטנים, למשל, מערכת מידע יישובית או תשתיות לשירותים חיוניים. ההקצאה תביא בחשבון את הצורך לאפשר שימוש של ילדי היישוב בשירותים מרוחקים ותספק הסעות.

¹ קריטריון שנוי במחלוקת הוא מאפייני סיכון כגון שיעור הילדים שדווחו לפקיד סעד, ילדים בסיכון על פי הגדרת שירותי הרווחה, נושרים ומנותקים, ילדים הנושרים נשירה סמויה. מאפיינים אלו משמשים אומדן מדויק למספר הילדים ובני הנוער במצבי סיכון ומצוקה ביישוב. חלק גדול מהשירותים היום מקצים משאבים על פי מאפיינים אלו. ההתנגדות להכללתם כבסיס להקצאה נובעת משתי סיבות: בסיס כזה מעודד בעיות ויוצר תמרץ שלילי לפעולות מניעה; בסיס כזה ישמר מצב שבו מערכות חזקות המצליחות לאתר ולשרת יותר ילדים ייהנו מהקצאה גדולה יותר, ומערכות חלשות לא יקבלו די משאבים. תת ועדה של ועדת דברת המליצה על הקצאה סלקטיבית לפי מאפייני סיכון של ילדים ובני נוער נושרים.

² ועדת דברת המליצה על הקצאה על בסיס מאפיינים דמוגרפיים יישוביים ואישיים של הילדים. ועדת שמיד ממליצה על הקצאה על פי מאפיינים יישוביים ועל אחריות היישוב למתן השירותים. עקרונות ועדת דברת אינם עומדים בסתירה לעקרונות ועדת שמיד, כיוון שהם מתבססים על מאפיינים דומים הקשורים להיקף הסיכון הצפוי בקרב ילדים ביישוב.

הקצאה תותנה בהשתתפות בשירותים ביישובים אחרים ובאירוח ילדים מיישובים אחרים בשירותים ביישוב.

8.4 הנחיות למימוש סדרי העדיפויות

- ◆ סדרי העדיפויות ינוסחו כהנחיות לרשויות המקומיות. ההנחיות יכללו יעדי תוצאות ויעדי ביצוע.
- ◆ מימוש סדרי העדיפויות הלאומיים וסדרי העדיפות של הרשויות ייעשה באמצעות תקציבי הממשלה ותקציבי הרשויות המקומיות. לרשויות תהיה גמישות בהקצאה בכפוף ליעדים הלאומיים.
- ◆ הרשויות המקומיות יגבשו תכניות לפי הנחיות משרדי הממשלה ויקבלו את אישורם.
- ◆ הרשויות המקומיות יפעילו מסגרות שבהן יוקצו המשאבים ברמה הפרטנית מתוך שיקול דעת בכל מקרה לפי העקרונות שגובשו בתכנית ועל בסיס המסגרת הכוללת.
- ◆ הרשויות המקומיות יפתחו בסיסי מידע שימשו להכנת התכניות היישוביות ולמעקב אחר תהליכי הספקת השירותים והשגת היעדים.
- ◆ היישובים יוכלו להשתמש בפורום העירוני הבין-שירותי כדי לאגם את המשאבים המוקצים להם.
- הרשויות המקומיות יקיימו תהליך תכנון על בסיס מידע שיטתי וסדרי קדימויות שייקבעו בתכנון מפורט.

8.5 הסדרים הדדיים מחייבים בין הממשלה לבין הרשויות המקומיות

מחויבות המדינה והרשויות המקומיות תעוגן בהסדרים מחייבים ארוכי טווח. החלטה זו משמשת חלופה להמלצה על עיגון זכאותם האישית של ילדים ובני נוער שיעמדו באמות מידה מסוימות של סיכון ומצוקה לקבלת סל שירותים. בבחירה של מחויבות זו יש משום ויתור על הבטחת מימוש הזכויות של מקצת הילדים, אך היא מקדמת עקרונות יסוד של גמישות, עידוד פעולות מניעה, שיתוף ילדים והורים בתכנון השירותים, הטלת אחריות על הרשויות המקומיות, עידוד איגום משאבים. עקרונות אלו לא יוכלו להתממש בלי הסדרים בתחומים האלה:

- **הגדרת יעדים רב-שנתיים להשגת מצבים רצויים:** גיבוש הסכמים מחייבים בין משרדי הממשלה לבין הרשויות המקומיות בדבר היעדים הרצויים לפרקי זמן של 3-5 שנים.
- **מחויבות להיקף הקצאה רב-שנתי:**¹ גיבוש הסכמים מחייבים לטווח ארוך בין הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה בדבר היקף ההקצאה לצורך השגת היעדים שנקבעו, יעדי הביצוע ומחויבות להשתתפות בהקצאה. ההקצאה בכל שנה תיקבע

¹ משרד האוצר סבור שמחויבות רב-שנתית להקצאה תקציבית מחייבת שינוי בדרך הפעולה הכוללת של תקציב המדינה ובאופן הביצוע, ולכן המלצה זו נוגעת לא רק להסכמי הקצאת המשאבים לילדים בסיכון.

במסגרת הטווח המוצע מתוך הסכמה בין הרשויות לבין המשרד הממשלתי ובהתאם ליכולת ולמגבלות התקציביות באותה שנה.

- **עיגון האחריות ההדדית בהסדר מחייב:** הסדרת ההקצאה על פי ההסכמים שגובשו ואכיפה שתביא לידי שימוש במשאבי הממשלה ובמשאבים המשלימים הנדרשים מהרשויות (25% השתתפות לפחות).
- **הגדרת תחומי האחריות של משרדי הממשלה:** גיבוש הסכמות בין משרדי הממשלה בדבר תחומי האחריות והשותפות במחויבות כלפי ילדים בסיכון.
- **מנגנוני תמריץ:** ייקבעו מנגנונים שיאפשרו לרשויות מצליחות העומדות ביעדים להתקדם אל יעדים אחרים. למשל, תהיה אפשרות ליותר גמישות תקציבית, להעברת יתרות תקציב משנה לשנה, להשקעת יתרות תקציב בהכשרה, שיתוף פעולה רב-מקצועי או הקמת קרן מקומית לחדשנות. תהיה התערבות רבה יותר של הפיקוח בסדרי העדיפות, בתכניות העבודה ובדרכי ההתערבות של רשויות שאינן עומדות ביעדים עד כדי הפקעת התקציבים וסמכות ההחלטה על שירותים מידיהם לידי הממשלה.

• **מנגנוני פיקוח, בקרה ואבטחת איכות**

- שיקול דעת הניתן לרשויות המקומיות מחייב השקעה במנגנוני פיקוח מטעם הממשלה, בכלל זה בקרה ואבטחת איכות של השירותים. באחריותה של הממשלה:
- לקיים מערכות הכשרה, ניהול ידע, סיוע והקצאת משאבים ראשונית שיאפשרו לרשויות מקומיות לעמוד במשימות של יצירת בסיסי מידע, רכישת ניסיון בתכנון ובמעקב אחר יישום התכניות.
- להפעיל מנגנוני בקרה ופיקוח לבחינת סדר העדיפות ברשות, קביעתו ומימושו בפועל, וכן לבקרת העמידה ביעדי הביצוע ובהשגת התוצאות הרצויות. מנגנונים אלו יהיו יוכלו לתת תמריצים או להטיל סנקציות על רשויות מקומיות בהתאם לעמידה במחויבות והשגת היעדים.

¹ ועדת דברת ניסחה את תחומי האחריות של מערכת החינוך ברמה הלאומית וברמה המקומית. יש מקום להתייחס להגדרה זו בדיון בהגדרת האחריות של המשרדים. עיינו בפרק 9 להלן.

9. רצף הטיפול והתיאום בין המשרדים

לבין מערכות הטיפול¹

9.1 הטיפול והתיאום

טיפול נאות בילדים ובנוער בסיכון מחייב רצף טיפול ותיאום בין השירותים לאוכלוסיות במצוקה. מחסור ברצף, בתיאום ובשיתוף פעולה בין השירותים פוגע באיכות הטיפול.

הנתונים מראים שכ-40% מתוך כ-375,000 הילדים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים ברחבי הארץ סובלים מבעיות בשלושה תחומים או יותר מתוך התחומים האלה: התעללות, הזנחה, בעיות התנהגות ולימודים, תפקוד חברתי של ההורים, אלימות במשפחה, בעיות כלכליות, מוגבלות ההורים או הילד.² חלק ניכר מבני הנוער המנותקים ממסגרות מאופיינים בהתנהגויות סיכון כגון שימוש באלכוהול, סמים, אלימות, וכן בבדידות חברתית, קשר לא טוב עם ההורים, עבריינות. 40% ממטופלי היחידות לקידום נוער מאופיינים בשני גורמי סיכון ויותר.³

הבעיות מחייבות טיפול מתואם, אולם שירותים מסורתיים מתייחסים לעתים רק לבעיה אחת, לדוגמה: מצבים של התעללות בילד, בעיות התנהגות, שימוש בסמים, נשירה מבית ספר. התמקדות בבעיה אחת הופכת את ההתערבות לקצרת טווח. האופי ההוליסטי של ההתנהגות האנושית מחייב לראות את היבטי הטיפול קשורים זה לזה,⁴ וגישה זו מחייבת תיאום בין הגורמים הממונים על הילד כדי להבטיח רצף טיפול.

אלה שני הסוגים העיקריים של רצף הטיפול:

א. **רצף בין שירותים ומערכות המטפלים בילד בו זמנית** (מערכת החינוך, שירותי רווחה, בריאות וכד');¹

ב. **רצף טיפול הכולל מעבר בין מסגרות:** ממסגרות טיפול בגיל הרך לבית הספר היסודי, לחטיבת הביניים ולחטיבה העליונה; מעבר מטיפול מוסדי לקהילתי; מעבר מטיפול קצר טווח להמשך הטיפול בקהילה או במוסד.

רצף טיפול אינו ניתן ליישום בלא תיאום בין השירותים הרלוונטיים. תיאום בין שירותים מחייב שיתוף פעולה ביניהם. תיאום ושיתוף פעולה בין-ארגוני, אינם מטרה לעצמה אלא אמצעים המאפשרים את רצף הטיפול.

¹ המלצות הוועדה מסתמכות על ראיונות עם אנשי מקצוע בתחום החינוך, הרווחה והבריאות ועם אנשי מטה במשרדי החינוך, הרווחה והבריאות. ההמלצות מסתמכות גם על ניתוח מחקרים של מרכז אנגלברג לילדים ולנוער במאירס ג'וינט-מכון ברוקדייל הנוגעים לסוגיית התיאום בין שירותים ורצף הטיפול.

תודה לפאולה כאהן-סטרבצ'ינסקי ממאירס ג'וינט-מכון ברוקדייל על תרומתה להכנת פרק זה.
² דולב ואחרים 1998

³ כאהן-סטרבצ'ינסקי ואחרים 1999
⁴ Walsh, Brebeck and Howard 1999

9.2 המצב הקיים

במערך שירותי החינוך, החברה והרווחה לילדים ובני נוער בישראל חמישה גורמים עיקריים:¹

(1) משרדי ממשלה: רווחה, חינוך, בריאות, קליטה, ביטחון, ביטחון פנים, משפטים, שיכון, תעשייה, מסחר ותעסוקה;

(2) חברות ממשלתיות - חברת המתנס"ים;

(3) רשויות מקומיות: עיריות, מועצות מקומיות, מועצות אזוריות;

(4) ארגונים וולונטריים: תנועות נוער, אשלים, עלם, אפשר, ויצ"ו;

(5) ארגונים עסקיים וקרנות.

בדוחות מבקר המדינה בשנים האחרונות הודגש ריבוי הגופים וחוסר ריכוז נאות של הטיפול ברמה הלאומית וברמה המקומית. מצב זה, המקשה על מתן השירותים הדרושים, מתבטא בתחומים האלה:

ריבוי גישות, מטרות וסדרי עדיפויות

כיום אין תפיסה כוללת עם הגדרה של מטרות משותפות לכל הגורמים המטפלים, והמצב הזה מביא לידי תפישה מוגבלת ולא הוליסטית של הילד. כל שירות עונה רק על צרכי המטופל היחודיים שעליהם הוא ממונה, וחוסר התיאום בין השירותים מונע טיפול כוללני ורצף טיפול. אין תכנון לטווח ארוך והדגש הוא על 'כיבוי שריפות'. התיאום הוא לפי נושאים ואד-הוק וחסרה הכוונה ותפיסה גלובלית.² לעתים החלטות על העברה משירות לשירות הן חפזות ועל בסיס מקום פנוי בשירות ולא לפי צרכי הילד.

אין חלוקת תפקידים ואחריות בנושא התיאום והרצף בין השירותים³

חלוקת האחריות בין השירותים בדבר תחומי הטיפול ואוכלוסיות היעד מתבססת בעיקר על חלוקה בין רשויות מקומיות או אזוריים. התוצאה היא כוחניות, מאבקי כוחות ותחרות בין השירותים על משאבים. בגלל התחרות בין השירותים אין הפניות הדדיות ביניהם גם כאשר ההפניה חשובה מאוד לילד. השירותים מתנערים מאחריות כוללת, בייחוד מאחריות למעקב אחר ילד שהועבר לשירות אחר להמשך הטיפול או לילד שמטופל בידי כמה גורמים.⁴ יש קשיים בדפוסי העבודה בין השירותים.⁵ כל שירות עושה כרצונו גם במצבים שקיבל מידע או הוראת טיפול מגורם מפנה. מקצת

¹ ראו קטן ואחרים 2003

² בן-רבי וכאהן-סטרבצ'ינסקי 2003, כאהן-סטרבצ'ינסקי ויורוביץ 2004

³ כהן-נבות ואחרים 2001, כאהן-סטרבצ'ינסקי ויורוביץ 2004

⁴ במחקר על 'הבית ברחוב חיים', הוסטל לבני נוער מנותק וחוסר קורת גג בחיפה, נמצא ש"מפנים אותם ושוכחים מהם". אין מתאם טיפול אחד מוכר ומוסמך הממונה על מעקב אחר נער במעברים בין שירותים. במחקר שבחן את הקשר בין השירותים בחיפה לבין ההוסטל נמצא כי בני נוער בהוסטל המופנים לשירותים בתום שהותם שם אינם מתמידים להישאר בשירות וחוזרים בתוך זמן קצר למצב של נתק. השירותים שאליהם הופנו בני הנוער לא קיבלו אחריות לטיפול בהם בגלל עומס בשירותים, חוסר מוטיבציה של הנער או מסיבות אחרות.

[כאהן-סטרבצ'ינסקי, ואון-סיקרון, 2005]

⁵ אחת המרואיינות אמרה: "יועצת בית הספר צריכה להיות נודניקית כדי להשיג משהו בשביל הילד. הם אומרים שאם זה מספיק חשוב, תמשיכי לנדנד, ואם זה לא מספיק חשוב, את תרדי מזה."

השירותים הקולטים נותנים פירוש גמיש להחלטות הגורמים המפנים, וזאת משיקולים של נוחות ואילווצים של המערכת. התנערות מלקיחת האחריות באה לידי ביטוי גם ברמה הארגונית.¹

אין נהלים המסדירים את היחסים הבין-ארגוניים ואין טכנולוגיות שירות משותפות. התיאום בין השירותים מקבל עדיפות נמוכה בגלל העומס במערכות השירותים שאינו מאפשר להקצות זמן ומשאבים לנושא התיאום² ובגלל היעדר תמריצים. השירותים מקבלים משאבים לפי מספר המטופלים והיכולת לתת להם מענים. לפיכך כל שירות רוצה להתמקצע בתחום שלו ולתת מענים לאוכלוסייה גדולה ככל האפשר העונה על הקריטריונים של אוכלוסיית היעד שלו. שיטת תקצוב זו פועלת נגד האינטרס של שיתוף פעולה לטובת הילד מחשש לויתור על אוכלוסיית מטופלים ועל עצמאות הארגון.³

בהיעדר נהלים מחייבים ניכרת הסתמכות יתר על הרצון הטוב של העובדים להיענות לפניות של עובדים משירותים אחרים. מצב זה מביא לידי תסכול רב של עובדים שפניותיהם אינן נענות. פקידי סעד אינם זמינים וגורמים לעיכובים בשחרור ילדים מבתי חולים או לעיכוב בקבלת מידע על בני נוער. מנהל בית ספר דיווח שעליו לעבור בין אנשי השירותים עד שיגיע למקור מידע רלוונטי שיכול לספק לו מידע חיוני על תלמיד עם קשיים. יש צורך אמתי בהקצאה מסודרת של זמן ומשאבים לנושא התיאום בין השירותים.⁴ גם חובת שמירת הסודיות היא גורם מעכב תיאום. היעדר כללים ונהלים לעבודה משותפת בולט בתחום העברת המידע בין שירותים. המערכות נשענות על שמירת הסודיות, שאליה הן מחויבות על פי חוק ואינן מעבירות מידע ביניהן. במעבר של ילד מבית ספר יסודי לחטיבת הביניים רוב המידע מתקבל מתעודת סיום הלימודים ומאמירות המשתרבות בתעודה. כך הילד יכול לשהות במסגרת בית הספר תקופה ארוכה עד שנחשפת הבעיה שלו. השלכות המצב הזה:

(1) כל מערכת קולטת ילדים בסיכון צריכה להתחיל תהליך חדש של היכרות ואבחון של הילד בלי להביא בחשבון את האבחונים וההתערבויות שנעשו במסגרת הטיפולית הקודמת. התוצאה היא בזבוז של זמן, כסף ומשאבים אחרים.⁵

(2) השירותים מסתמכים על אינטואיציות, ערנות ואכפתיות של עובדי שטח באיתור בעיות ובחיפוש פתרונות. למשל, מעבירים מערך של ארוחה חמה בבית הספר על בסיס ניחוש של מורים במקום על בסיס מידע מסודר על תלמידים ממשפחות מטופלות בשירותי הרווחה.

¹ במחקר על מרכזי מידע וייעוץ 'הפוך על הפוך' נמצא שבמקצת היישובים שבהם הופעלה התכנית יצר המספר הרב של השותפים מצב שהאחריות הועברה מגוף זה לאחר ושום גוף לא קיבל עליו את האחריות הכוללת לפרויקט ברמה היישובית. [כאהן-סטרבצ'ינסקי ורונאל 2000;

כאהן-סטרבצ'ינסקי ואחרים 2002] במחקר על ועדות החלטה בישראל נמצא כי בלטה בהיעדרם נציגים של גופים חשובים. [דולב, בנבנישתי וטימר 2001]

³ מחקרים מעלים כי אנשי השירותים ערים לחשיבות התיאום אך בפועל מתגלים קשיים בקשריהם עם שירותים אחרים [דולב ועומרי 2003; דולב ואחרים 2003; כאהן-סטרבצ'ינסקי ואחרים 2002; שורק, ואלנבוגן-פרנקוביץ' 2003; כאהן-סטרבצ'ינסקי ואזר-סיקרון 2005].

⁴ דולב, בנבנישתי, טימר 2001

⁵ מנהל בית הספר תיאר זאת: "איך אפשר לדמיין שמורה יושב בכיתה עם תלמיד שחוטף מכות בבית והוא לא יודע את זה? איך הוא ידע איך להגיע לילד הזה איך לדבר אתו, מאיזה נקודת מוצא. נוצר מצב שהוא צריך לבנות מערך שלם של יחסים עם הילד למשך תקופה ארוכה, הוא יכול להגיע למצב של שבירת קליפה ראשונה. ורק בתום החטיבה הוא יודע את כל הסיפור."

(3) נפגעת היכולת לעקוב אחר מצב הילד. לעתים השמירה על סודיות היא אמתלה כדי להימנע מתיאום. מצב זה יוצר כעס ותסכול בקרב הגורמים המטפלים וגם פוגע ביכולת של כל מערכת לבדוק את עצמה ולהסיק מסקנות בדבר ההפניות שלה.

(5) העובדים מפתחים ביניהם שפת תיאום כדרך להתגבר על בעיית שמירה הסודיות: הם משתמשים בקודים, ססמאות ובאינטונציה מיוחדת.

(6) העובדים מסתמכים על היכרות בלתי פורמלית עם עובדים בשירותים אחרים, וכך היחסים הבין-אישיים עלולים לשמש מקור בלבדי להשגת מידע חיוני על הילד.

(7) הילד ומשפחתו מפתחים אנטגוניזם כלפי מערכת השירותים, מפני שכל שירות מתחיל מחדש בלי להביא בחשבון את האבחונים וההתערבויות שעבר הילד. הילד ומשפחתו חשים חוסר אמון במערכת.

חסר מידע על שירותים אחרים

לאוכלוסיית היעד וגם לאנשי המקצוע אין די מידע על האפשרויות העומדות לרשותה ועל אפשרויות ההפניה בין השירותים. פעמים רבות אנשי מקצוע אינם יודעים על פעילויות בשירותים אחרים ולפיכך אינם יכולים להפנות מטופלים שלהם למסגרות טיפוליות מתאימות יותר. חוסר העברת המידע על הפעילויות והתכניות של כל שירות פוגע ישירות באפשרות ליצירת רצף טיפול בילד. לא מוכרים גם דרכי העבודה, תחומי העבודה ואילוצי המערכות וניכרים קשיים בהיענות של שירותים לפניות עובדים שרוצים להפנות מטופלים. הקשיים נובעים מאילוצים של עומס, חוסר תקציב או קריטריונים נוקשים של קבלה לשירות. חוסר מענה של שירות מתפרש כחוסר נכונות לשתף פעולה ולהתגייס למען הילד.

מחסור בשירותים

מחסור בשירותים, למשל ברשות מקומית קטנה, הוא הסיבה העיקרית לפגיעה ברצף הטיפול. כדי להתגבר על בעיה זו אנשי המקצוע מפנים ילדים לקבלת שירות בעיר גדולה קרובה, אך ילדים אלו מוצאים את עצמם בתחתית הרשימה לקבלת השירות בגלל העומס בשירות, ולעתים אינם מקבלים את הטיפול הדרוש להם.

10. מידע, ידע, בקרת איכות ופיקוח

10.1 העקרונות והמגבלות

לשם קישור בין מערכות המידע של משרדי הממשלה דרושה אינטראקציה בין אנשי המקצוע הרלוונטיים במשרדי הרווחה, החינוך, הבריאות וביטחון הפנים. נדרשת פעולה בין-משרדית מאומצת כדי לקדם את שיתוף המידע ביניהם.

מערכות מידע דרושות לתמיכה בפעולות מניעה וטיפול. יתרון של מערכות מידע ממוחשבות שהן מחייבות שיטתיות: הגדרות של מידע רלוונטי, כללים לאיסופו ולתיעודו, הכוונתו, עיבודו והשימוש בו לקבלת החלטות בכל הרמות. יש חשיבות רבה למידע נגיש במערכות מידע (לעומת תיקי ארכיון), לתקשורת מהירה ולשיתוף בין גופים, לריכוז מידע לפי חתכים, לעיבוד המידע בדרכים מתחכמות (data mining) המאפשרות לזהות דפוסים ושכיחות של תופעות, לבחינת הקשר בין התערבות והישגים. עיבוד המידע משמש מסד רציונלי לתהליכי תכנון, הערכה והקצאת משאבים.

פיתוח מערכות מידע יישען על העקרונות האלה:

- א. שמירה על זכויות הילדים ובני משפחותיהם לפרטיות ולמניעת פגיעה בהם. יש לנקוט את מרב האמצעים המנהלים, החקיקתיים והטכנולוגיים למניעת חשיפה של המידע ושימוש לרעה בו.
- ב. המערכות יישמשו כלי עבודה יעילים לעובדים המטפלים בילדים ולא רק לגורמי מטה וניהול העוסקים בתכנון ותקצוב.
- ג. יוקצו משאבים לפיתוח מערכות המידע, להטמעתן ולליווי המשתמשים בהן. השימוש היעיל במערכות המידע בידי העובדים ישפיע על איכות הטיפול. יש להבטיח שהטמעת מערכת תלווה במשאבים מספיקים לרכישת מחשבים ומדפסות, להדרכה והכשרה ולליווי טכני של העובדים. חשוב להכשיר מנהלים ומפקחים כדי לקדם את תהליכי התכנון, המעקב, ההערכה והפקת הלקחים.

כיום ניכר פיגור עצום בשימוש במידע, ומקורו במגבלות האלה:

- א. אין נורמות מחייבות באשר לתיעוד, והתיעוד הקיים חסר ולא שיטתי. חסרים פרטים על הילד ועל משפחתו, על תכניות הטיפול בו ועל השירותים שניתנו. התיעוד הקיים אינו מאפשר ריכוז מידע על לקוחות לצורכי תכנון ודיווח.
- ב. קשה לאגור מידע במשרדי הממשלה וכמעט אין דרך להעביר מידע בין המשרדים ובין עובדים וגופים המטפלים בילדים.
- ג. עובדים מטפלים מתחלפים בתדירות גבוהה, והדבר פוגע במידע על ילדים שעברו בין שירותים ומסגרות. המידע על מצבם, על תכניות הטיפול בהם ועל השירותים שקיבלו הוא חלקי ומטעה.
- ד. לשכות לשירותים חברתיים, שירותי אמנה, מרכזי חירום ושאר סוכנויות שירותים - מוגבלים ביכולתם לנהל ביעילות את התיקים והשירותים ולקבל תמונת מצב עדכנית.

ה. חלק ניכר מהשירותים מוגשים על ידי עמותות. כמעט אין דרישות מחייבות מעמותות אלו באשר לניהול המידע והעברתו, אין אכיפה של חוזים מחייבים, למשל בעמותות האמנה.

ו. אין מאגר מידע מרכזי של המטופלים בידי פקידי סעד.

ז. הצורך לשמור על סודיות פוגע בהעברת המידע וכך בילדים שבטיפול. מקצת הארגונים משתמשים בסודיות כאמצעי להימנע משיתוף במידע.

להנגשת מידע לאנשי המקצוע מסייעת שיטת הרף¹ שמטרתה לבנות בסיס נתונים כלל ארצי על הילדים ועל הטיפול. בשירותים המיישמים את שיטת הרף חל שיפור, אך אין די באמצעים שבידיהם לניהול המידע. ברוב הפנימיות לא מופעלות מערכות מידע ממוחשבות, והמידע שאינו נדרש בשיטת הרף אינו מתועד באופן שיטתי ואינו נגיש.

10.2 מערכת מידע ארצית

מערכת המידע הארצית תתמוך בפעולות הוועדות לתכנון טיפול, ותהיה הציר המרכזי של מידע על ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה בטיפול בקהילה ובהשמה חוץ-ביתית. המערכת הממוחשבת תבטיח תיעוד של דיוני הוועדות לתכנון טיפול ושל תכניות הטיפול לכל ילד ותסייע לעקוב אחר מצבם של ילדים כדי להחליט על הצורך בהשמה חוץ-ביתית או בהתערבות בקהילה מתוך מעורבות של גופים טיפוליים כנדרש. ירוכז בה המידע על הטיפול בילד וכך יתאפשרו אינטגרציה, תיאום ומעקב ותשתפר יכולת התיעוד של השירותים לילד ולמשפחתו. התיעוד יסייע להערכת העלויות התקציביות הנדרשות.

המערכת הארצית תשלב את כל השירותים הרלוונטיים בקהילה ומחוצה לה ותבטיח תיאום בין הרשויות, השירותים והסוכנויות.²

מערכות מידע ייעודיות יתמכו בשירותים. מערכות המידע הקיימות עונות על צרכים ייחודיים ואינן מציעות פתרון כולל. דרושים תיאום ושיתוף פעולה בעיצובן ובקישורים ביניהן. חיוני לקדם פיתוח של מערכות ייעודיות בשירותים.

מערכות המידע ברמה המקומית יקושרו למערכות המידע הארצית לשם זיהוי ילדים ובני נוער בטיפול במערכת כלשהי. למשל, תוקם מערכת המקשרת בין חדרי מיון או בינם לבין מאגר המידע המרכזי כדי לקבל את כל המידע על ילדים המגיעים לכמה חדרי מיון עקב פגיעות של ההורים. מערכת כזאת תזהה הורים פוגעים. למשל, יקושרו

¹ השיטה פותחה במאירס ג'וינט-מכון ברוקדייל בשיתוף עם אגפים במשרד הרווחה ובהם האגף למערכות מידע ולעיבוד נתונים והשירות לילד ולנוער. שיטת הרף מיושמת בפנימיות ובמועדוניות של השירות לילד ולנוער, במעונות ובהוסטלים של רשות חסות הנוער ובמסגרות הטיפול החוץ-ביתי באגף השיקום ובאגף לטיפול באדם המפגר. ברשות חסות הנוער חבר הרף לתהליך של איסוף מידע על החניכים במסגרת 'תפוקות המערכת'.

² המלצה זו היא ברוח הצעת החקיקה של תת-הוועדה מטעם ועדת רוטלוי לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה, שהמליצה על ביקורת תקופתית כזכות חיונית של הילד [דוח ועדת המשנה: השמה חוץ ביתית, עמ' 240-241] ועל תיעוד פרטים מתיקו האישי של הילד במאגר מידע שיבטיח נגישות מלאה ומידית לכל הגורמים המטפלים בילד כדי לשפר ולייעל את המעקב ואת הטיפול בו [עמ' 173].

מערכות המידע של עמותות האמנה בדרך שתאפשר למערכת ההשמה ראייה ארצית כוללת. מערכת המידע תרכז נתונים של כמה משרדים ממשלתיים על ילדים שאינם בשלים להיכנס לכיתות א; על נשירת תלמידים; על ילדים בסיכון בגיל הרך; על ילדים שהגיעו לוועדות לתכנון טיפול. המערכת תרכז מידע על בני נוער מסוימים שיתקבל ממשרד החינוך, ממשרד הרווחה ומהמשרד לביטחון הפנים. הקישור בין המערכות יסייע במיפוי ובתכנון ברמה המקומית, ברמה המחוזית וברמה הארצית.

הקישור בין המערכות ומאגרי המידע המנהליים-הכספיים ונגישות ברמת המטה הארצי וברמת הרשויות המקומיות ישמש גם לצורכי תכנון ומחקר.¹ מאגר המידע ייכלול את המערכות המנהליות של משרד החינוך ואת מערכות הרווחה - קובץ נתוני יסוד, מערכת הרף, קובץ מסגרות, קובצי משטרה וקבצים של שירות המבחן. הקישור ביניהם ישמש בסיס לתכנון ויהיה נגיש למעגל רחב של משתמשים.

כלים ממוחשבים ישמשו לניתוח מאגרי המידע. הרשויות המקומיות יוכלו לנתח מידע על מאפייני אוכלוסייה מתוך נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד החינוך, משרד הרווחה והמשרד לביטחון הפנים. המידע יסייע לתכנון מקומי. כיום נעשות פעולות כאלה בעיקר ברשויות מקומיות גדולות.

יוכשרו מפתחי מערכות מידע. המוסדות האקדמיים מכשירים היום סטודנטים לשימוש יעיל במחשב, אך לא לפיתוח מערכות מידע או לשימוש יעיל בהן. הכשרה בתחום פיתוח מערכות מידע של אנשי מקצוע העוסקים במניעה, בטיפול, בניהול ובתכנון שירותים בתחום - תסייע להם בעבודתם. אנשי המקצוע יוכשרו לעבודה עם מערכות מידע ויוכלו לעבוד עם מפתחי המערכות ויחד לבנות מערכות מידע מתאימות לצרכים.

10.3 מידע לציבור הרחב, לילדים ולמשפחותיהם

מידע הוא כלי חשוב להגנה על זכויות המטופלים. בשנים האחרונות נעשה מאמץ לערב את המשפחות בתהליכים הנוגעים להם. כמה נותני שירותים מספקים מידע באינטרנט וגם דפי מידע והדרכה, למשל למשתתפים בוועדות לתכנון טיפול. אולם פעולות אלו מעטות והמצב אינו משביע רצון.

מגישי השירותים יחויבו להכין מידע נגיש בדבר פעילותם. יש לחייב כל גוף רלוונטי לרכז מידע נגיש בדבר הזכויות לקבלת שירות, השירותים המוצעים ומטרותיהם, הדרכים לקבלת השירות. בהכנת המידע יביאו בחשבון את אוכלוסיות היעד והמאפיינים האישיים של הלקוחות.²

¹ למשל, מאגר המידע במכון Chapin Hall בשיקגו מקשר בין כמה מערכות מידע של שירותי רווחה ועוקב אחר דפוסי השימוש של הלקוחות בשירותים.

² תכנית שח"ר שהכין לא מכבר האגף למערכות מידע ועיבוד נתונים במשרד הרווחה מתווה דרך להגשת מידע לכול ובייחוד ללקוחות משרד הרווחה בכל הנוגע לזכויות ולשירותים. במשרד הרווחה יש תכניות לשלב מערכות מידע ברמת המטה הארצי וברמה היישובית, וכן לשלב מערכות מידע במטה - למשל מערכת המסגרות, נתוני יסוד והרף; להנגיש את מאגרי המידע לאנשי המקצוע בשטח בעזרת ממשק באינטרנט; ליצור מאגרי מידע על שירותים הפתוחים לציבור הלקוחות והעובדים.

מאגר המידע המרכזי יהיה נגיש לציבור. כל לקוח יוכל לקבל מידע כולל על השירותים שהוא זקוק להם, גם מי שאינו מיומן בשימוש באינטרנט. תהיה גישה טלפונית לעמדות משותפות לכל הגורמים המספקים שירותים.

10.4 ידע מקצועי והטמעתו

לשם קידום הידע חיוני לקדם את המחקר בישראל בתחום הרלוונטיים, לכוונו לצרכים ולנסיבות המיוחדות למדינת ישראל, וכן להגדיל את מספר המומחים והחוקרים.

מרכז ידע לאומי שמש בסיס לשיתוף פעולה בין משרדי הממשלה, מוסדות המחקר וארגוני מגזר שלישי.

משרדי ממשלה יצרו קשר בין מערכות המידע ובינם לבין האקדמיה ומוסדות המחקר. הקשר בין האקדמיה לבין אנשי השטח יתרום לשיפור העבודה המקצועית עם הלקוחות וגם לקידום המחקר האקדמי במשרדי הממשלה בתחומים חיוניים. מרכז הידע הלאומי יקצה תקציבים להבטחת הליווי האקדמי של הפעילות המקצועית. אנשי אקדמיה מטעם המרכז יעודדו דוקטורנטים ומסטרנטים לעשות את עבודות המחקר שלהם בשטח וליצור קשר עם השירותים. משרד הרווחה יעודד את אנשיו ללוות את פיתוח השירותים והתכניות במחקר אקדמי. מרכז הידע הלאומי יפעל לשינוי ההתייחסות של המוסדות האקדמיים לסוגיית המעורבות של אנשי האקדמיה בשטח,¹ ביחוד חוקרים מבתי הספר לעבודה סוציאלית ומבתי הספר לחינוך, וזאת באמצעות דיון ציבורי ואקדמי.

יש צורך להגדיל את התקציבים המיועדים ליצירת ידע ולהטמעתו. התקציבים יסייעו למחקר והערכה במשרדי הממשלה, באקדמיה ובמכוני המחקר, יסייעו לגופי המטה במשרדי הממשלה להעלות את הרמה המקצועית ויקדמו את שיתוף פעולה בין כל הגופים העוסקים במחקר - בתוך כל גוף ובין הגופים. יקודמו המחקר הבסיסי והמחקר היישומי.

כדי לאפשר לאנשי מקצוע בישראל נגישות לידע הקיים בעולם יש לפתח מנגנון ותהליך של הגדרת 'דרכי פעולה מיטביות' (Best Practices) המבוססות על הידע הקיים בארץ ובעולם. בתחומים שבהם יזהה הדיון מחסור קריטי בידע היכול ייעשה מחקר להשלמת הפער. המנגנון ייבנה על שיתוף פעולה של מוסדות אקדמיים, נותני שירותים ונציגי ציבור.

ייערך מעקב ארצי אחר מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה. הדוח השנתי יצטרף ל'דוח העוני' של הביטוח הלאומי ולסקירות אפידמיולוגיות של משרדי ממשלה

¹ כיום המוסדות האקדמיים אינם נותנים משקל גבוה למעורבות אנשי הסגל האקדמי בשטח בשיקולי הקידום שלהם. החוקרים מתמקדים בפרסומים מדעיים בעיתונות המקצועית ואין להם תמריץ להיות מעורבים בשטח.

ושל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.¹ המעקב הארצי יזהה אינדיקטורים הרלוונטיים לניטור מצבם של ילדים ויבטיח איסוף אחיד של נתונים.² **ייערכו מחקרי הערכה על התערבויות ותכניות.** המחקרים ידונו בשיטות ההתערבות, על התוצאות הצפויות מהפעלתן ובמודל הלוגי הקושר בין התערבות לתוצאות. כך יהיה אפשר לזהות קשיים וכשלים בהתערבות ולשנות את דרך הפעולה. ייערכו מחקרי הערכה על התוצאות (summative evaluations, outcome studies).³ להערכה תרומה למימוש זכות הציבור לקבל מידע, למימוש האחריות של בעלי תפקידים (accountability), ולהישענות על הערכה ככלי ניהול ותכנון להשגת שיפור מתמשך.

4% מהתקציב המיועד להפעלת תכניות יוקצה להערכתן. חשוב לשלב הערכה ומחקר בתהליכי העבודה היום-יומיים. תהליכי הערכה חוזרים דרושים להבטחת יעילות התכניות ותוצאותיהן החיוביות. תהליכי ההערכה יהיו חלק אינטגרלי מהפעילות המקצועית. יש לקבוע יעדים מדידים ולהעריך באמצעות איסוף נתונים שיטתי ושימוש בסקרים של שביעות רצון והערכת תוצאות על ידי לקוחות. במעקב אחר התקדמות הטיפול חשוב לשלב 'מערכי מחקר על נבדק יחיד'. לשם יצירת ידע, למידה והטמעה יוקמו מערכות ממוחשבות אינטגרטיביות נגישות לעובדי הקו הראשון, למפקחים ולאנשי מטה.⁴ העובדים יוכלו לנהל את התיק של הילד בסיכון ומשפחתו; לעבד את המידע כדי לענות על שאלות הקשורות לתכנון הטיפול; לבחון את הידע הקיים; לבחון דיווחי עמיתים על הניסיון והלמידה שלהם במקרים דומים; לקיים דיון מקצועי עם עמיתים על הסוגיות שעלו.

דרוש גוף מרכזי שיספק מידע על כל הילדים בטיפולם של משרדי ממשלה, ובכל משרד על הגופים הממונים, ויגביר את שיתוף הפעולה. גוף זה יכול לפעול מתוך המסגרת של מרכז הידע הלאומי. הוא ירכז אנשי מקצוע מתחומי המידענות, המחשוב והארגון, ואנשי מקצוע בתחומי התוכן הנוגעים לילדים ובני נוער במצוקה. הגוף יסייע להתגבר על קשיי תקשורת והבנה בין אנשי הטכנולוגיה לבין אנשי המקצועות המסייעים. יש לקבוע כללים ותהליכים מחייבים לפעולה משותפת למען המטרה. הגוף המרכזי יהיה ממונה על כל מערכות המידע הקשורות לילדים ובני נוער בסיכון ותפקידיו :

¹ בארה"ב יש מנגנון דומה - score card - המופעל ברמה מקומית ומשמש ציון דרך תקופתי. יש בו פרמטרים ואינדיקטורים רלוונטיים לרווחת הילד, למשל על נשירה ממערכת הבריאות, על ילדים שהגיעו לחדר מיון עקב תקיפה של הורה, על ילדים שלא קיבלו חיסון, וכן מבט התפתחותי.

² עבודה רבה וחשובה נעשתה עשו מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל והמועצה לשלום הילד. מידע חשוב ייצא גם בשנתון הסטטיסטי על מצבם של ילדים שמוציאה לאור המועצה לשלום הילד וכן באינדיקטורים שפותחו במערכת הרף במועדוניות השרות לילד ולנוער ובשנתון הנתונים על ילדי הפנימיות בפיקוח השירות לילד ולנוער.

³ ברוח המלצות ועדת דברת.

⁴ בעיריית תל אביב פותח 'פורטל חברתי' המאפשר לאנשי המקצוע גישה ישירה לידע בתחומים רלוונטיים לעבודתם: תקנות וחוקים, כללים, סיכומי ידע בתחום מסוים. מערכת מעין זו היא גם מנגנון יעיל להחלפת דעות ולקחים.

למשרד הרווחה יש תכנית לפתח רשת אינטרנט - עו"סנט - ובה: ניהול תיקים על ידי העובדים הסוציאליים; מידע זמין; שיח בין העובדים.

1. לקבוע מילון מושגים והגדרות מחייבים;
2. לקבוע סטנדרטים טכנולוגיים ואחרים;
3. לזהות חסרים במידע ולהציע סדרי עדיפויות במחשוב;
4. לצבור ידע בכל הקשור לפיתוח המערכות ולהטמיעו באמצעות פרסומים והשתלמויות.

ייעשו מאמצים להנגשת המידע לאנשי המקצוע. 1.5% מתקציב התכניות יוקצו להפעלת תכניות השתלמויות להכשרת אנשי המקצוע, להכנת תכניות לימודים והכשרה לשם קידום המומחיות בתחום. תכניות ההשתלמות יורחבו ויוצעו מסלולי התמחות אינטר-דיסציפלינריים. מחקרים אקדמיים רלוונטיים שהתפרסמו בכתבי-עת בחו"ל ומתאימים להדרכה - יתורגמו לעברית ויופצו בין אנשי המקצוע.

חומרי הדרכה יתורגמו לעברית ויופצו. יוקצו משאבים להוצאה לאור של ספרים ופרסומים בעברית וכן מהדורות מיוחדות של ירחונים מקצועיים המיועדת לעוסקים בתחום ולעודד את הפצתם בשירותים ובקרב אנשי המקצוע. ייעשו פעולות לקידום יכולתם של אנשי המקצוע להשתמש באינטרנט. יש לאפשר להם להגיע למיומנויות של גלישה באינטרנט לשם הפקת ידע רלוונטי. לשם כך ייערכו קורסים מקצועיים, השימוש באינטרנט יוחדר לשירותים; ולשירותים תהיה גישה למאגרים של ירחונים מקצועיים.

10.5 בקרת איכות ופיקוח

כיום מנגנוני הפיקוח והבקרה על איכות השירותים אינם מספקים. הבקרה נעשית ברמת המוסד - נבדקים כוח אדם, מבנה וציוד, תהליכי ניהול; וברמת הפרט - הטיפול בפרט נבדק באמצעות מדגם מטופלים.

פרויקט הרף הוא דוגמה לתהליך שדרוג של מערכת הפקוח הממשלתית, אבל אינו נחלתם של כל השירותים לילדים ובני הנוער. שינוי חיובי חל בשירותים שבהם פועלת מערכת הרף: הפנימיות והמועדוניות של השירות לילד ולנוער, המעונות וההוסטלים של חסות הנוער ומסגרות הטיפול החוץ-ביתי באגף השיקום ובאגף לטיפול באדם המפגר. ואולם בחלק ניכר מהשירותים אין סטנדרטים ברורים למתן שירות, באחרים הסטנדרטים מיושנים. יש מקומות הפועלים בסטנדרטים נאותים, למשל אלו הנגזרים מהתע"ס, אך תהליכי הפיקוח בהם לוקים. המפקחים עסוקים בהדרכה קלינית של עובדים. בדרך כלל לא לומדים מכשלים, לא מטמיעים כללים חדשים, ולא השפיעו גם פסיקות בית משפט לנוער שמתחו ביקורת על פעולת רשויות הרווחה. מנגנוני התלונה אינם מספקים, והצעות שהוצעו בעבר למנגנוני תלונה נגישים לא יושמו. בתהליכי ההכשרה של הצוותים המקצועיים אין דגש מספיק על בקרה ופיקוח. בתכניות האקדמיות להכשרת עובדים סוציאליים אין קורסים בתחום זה. לא הוקצו די משאבים להכנת כלים לפיקוח.

האחריות הכוללת על איכות השירותים צריכה להיות על המדינה. להבטחת האיכות יש ליצור מנגנונים של בקרה:

1. להגדיר בתקנות תפקידים, תקנים ותהליכים מחייבים של בקרת איכות פנימית (IQA: Inside Quality Assurance);

2. להבטיח שהילדים ומשפחותיהם ישתתפו בבקרת האיכות;
3. לקבוע מנגנוני תלונה של ילדים ובני משפחותיהם;¹
4. לקבוע סטנדרטים מחייבים לפעולת כל אחד מהשירותים ולחייב כל גוף המעניק שירותים לעמוד בסטנדרטים של 'תו תקן'² באמצעות מנגנון של בקרת איכות.

סטנדרטים מבניים, סטנדרטים טיפוליים ואפקטיביות השירות

סטנדרטים מבניים קשורים למשאבים ולתנאים ההכרחיים לתפקוד יעיל ברמת התשתית: מספר תקני עו"סים, הכשרת עובד סוציאלי המטפל במשפחת אמנה הוכשר לתפקידו, מספר הילדים באחריותו, וכדומה. סטנדרטים טיפוליים מפרטים את הצעדים האופרטיביים בטיפול, למשל: מספר הפגישות של העובד עם ילד באמנה, השירותים שהוא מציע, דיון שנתי בילד בוועדה לתכנון טיפול.

קשה למדוד את תוצאות ההתערבות, למשל את שיפור היחסים בין הילד למשפחת האמנה ולמשפחתו הביולוגית, ואת הזמן שנדרש לאיחוד הילד עם משפחתו הביולוגית (אם זו הייתה מטרת הטיפול). לכן הוועדה ממליצה שמוקד הסטנדרטים יהיה באופי המשאבים ובטיפול ולא בתוצאות. אולם יש לשלב גם היבטים של השגת ביטחון והגנה על הילד ושמירה על זכויותיו. בנושאים אלו מוצע להסתמך על הניסיון באנגליה ובארה"ב. באנגליה נקבעו סטנדרטים מינימליים לפעולת כל אחד מהשירותים.

כיום יש התנגדות גלויה וסמויה להשקעה במנגנונים שאינם עוסקים במתן שירות ישיר, וקביעת סטנדרטים מעוררת תחושות של טכנוקרטיה וביורוקרטיה. יש החוששים מדחיקת היבטים קשים למדידה. למשל, אפשר למדוד את מספר ביקורי הבית בשנה, אך קשה להעריך את ההשקעה בביקורים אלו.

למרות המגבלות של בקרת איכות בשירותי אנוש הוועדה ממליצה להגיע בהדרגה למצב שכל גוף יהיה חייב ב'תו תקן'. הדרישות לקבלת תו התקן יהיו תלויות במידת החשיבות של השירות ורגישותו מבחינת השפעתו על הילד ומשפחתו, ובמידה שהמדינה מפנה אליו ילדים או מממנת אותו.

לשם הגברת הבקרה ייעשו הצעדים הארגוניים האלה:

1. יוקם גוף משותף של משרדי הממשלה שיהיה ממונה על קביעת תקנים לבקרת איכות ולרישוי³
- מטרתו להדריך את המערכת בכל הקשור לאיכות הטיפול ולא רק להעניש את מי שאינו עומד בסטנדרטים. כוחו של הגוף נובע מתפקידו ומתוקף סמכותו לתת רישיונות לגופים המבקשים להעניק שירותים.
2. ייערך איסוף נתונים שיטתי על איכות הטיפול בכל השירותים בכלים מובנים ואחידים שיאפשרו קבלת תמונה מקיפה.

¹ ברוח הצעת החקיקה של תת ועדת המשנה ועדת רטליו, מנגנוני תלונה וביור, עמ' 253-255.

² למשל, סטנדרט הקובע שבמשמרת לילה מחויבת נוכחות של אדם בוגר לכל קבוצה של 50 ילדים בפנימייה.

³ באנגליה הוקם גוף על-משרדי שמטרתו לקבוע סטנדרטים, לבצע פעולות של בקרת איכות ולתת רישיונות פעולה לשירותים. ראו Commission for Social Care Inspection www.dh.gov.uk/PolicyAndGuidance/HealthAndSocialCareTopics/SocialCare/CSCIPProject/fs/en הגוף קובע כיצד לשתף פעולה בהגנה על ילדים ומבקר את יישום הסטנדרטים בעזרת גוף המאגד את המפקחים של כל המשרדים. ייחודו של הגוף בגישה באינטגרטיבית החוצה גבולות של משרדי ממשלה ושירותים נפרדים, בהתמחות והתמקדות בנושא המאפשרים בניית כלים וצבירת מומחיות, ובעצמאות.

המהלך יאפשר תובנות באשר לכשלים בטיפול ובאשר לקבוצות שאינן זוכות לטיפול הראוי ותהיה אפשרות לבחון אם שינויים שהוכנסו בדרכי העבודה מתבטאים באיכות השירות.

3. תפקיד המפקח יוגדר מחדש כדי להפריד בין פיקוח (supervision) לבין בקרת איכות מקצועית

דוח מבקר המדינה לשנת 2003 מצביע על הקשיים המובנים בתפקיד הפיקוח בשירותי הרווחה. למשל, כל מפקח קשור לשירות אחד ומפקח רק מזווית הראייה הצרה של שירות זה. קושי אחר הוא שבקרת איכות היא רק חלק קטן ממגוון התפקידים של מפקחים. תפקידם גם לתת הדרכה וייעוץ מקצועי ולקשר בין המטה לשטח. עקב עומס המשימות המפקחים אינם עוסקים כמעט בפעולות מתוכננות ושיטתיות של בקרת איכות. בדרך כלל המפקחים מגיעים לתפקידם לאחר שנים של עבודה בשטח ואין להם הכשרה בתחום בקרת איכות. לכן יש להגדיר מחדש את תפקיד המפקח ולהפרידו מתפקיד מבקר האיכות. תפקיד המפקח יהיה הדרכה והכוונה מקצועית. תפקיד מבקר האיכות יהיה פיתוח סטנדרטים של איכות, הדרכה והכוונה ובדיקה של עמידה בתקנים של איכות.¹

¹ במערכת הרווחה בארה"ב נערכות ביקורות איכות (audit) לעתים מזומנות. המבקרים מנתחים את דרכי העבודה של השירות על פי כללים שהוגדרו כסטנדרטים. הם בוחנים תיקים של לקוחות ובודקים את דרכי הרישום בהם, בודקים אם בוצעו התהליכים המקצועיים לפי הסטנדרטים, למשל, הכנה של הילד ומשפחתו להשמה חוץ ביתית, שיתוף בני המשפחה בדיונים בוועדה לתכנון טיפול.

1.1 רב-תרבותיות ואוכלוסיות מיוחדות¹

11.1 דמוגרפיה ורב-תרבותית²

החברה הישראלית מורכבת ממגוון של קבוצות אתניות וחברתיות. בשנים האחרונות מדברים על "האידיאל של חברה רב-תרבותית או רב-לאומית".³ הדו"ח עוסק בילדים ובני נוער השייכים לקבוצות מיעוט תרבותיות בישראל⁴ שסווגו על פי מוצא לאומי, אתני, דת או סגנון החיים. נדונו המגזר החרדי, המגזר הערבי ומגזר העולים. 20% מהאוכלוסייה בישראל הם ערבים (מוסלמים, דרוזים ונוצרים), 20% ילידי הארץ שגם הוריהם נולדו בישראל, 20% יהודים שמוצאם מחבר המדינות, 25% יהודים ממוצא מזרחי (אסיה ואפריקה), 15% יהודים ממוצא מערבי (צפון אמריקה, אירופה ואוסטרליה).⁵

במובן המבני החברה הישראלית איננה חברה רב-תרבותית ההיבט המבני של רב-תרבותיות מתייחס להוגנות בחלוקת הכוח והמשאבים בין קבוצות תרבות בחברה. חברה שקיימים בה קיפוח ואפליה (אפילו סמויה), ולקבוצות תרבות מסוימות אין סיכוי שווה להצליח בה ולתפוס עמדות כוח - איננה חברה רב-תרבותית במובן המבני, גם אם היא רב-תרבותית במובן הדמוגרפי.

חברה רב-תרבותית רואה בהטרוגניות ביטוי לרצונם הלגיטימי של יחידים וקהילות לשמר את שונותם, ולכן שוקדת על ארגון המבנה הבסיסי שלה ופיתוח מוסדותיה הציבוריים באופן המבטיח מתן ביטוי לשונות זו.⁶ המדינה כמדינה יהודית נותנת

¹ תודה לבני נוער בבתי ספר בדרום הארץ וברטורנו אשר שיתפו אותנו בחוויותיהם. תודה לעמיתים שהעירו הערות ומסרו לנו נתונים: שמואל אדלר, ד"ר עופר גרוסברד, סופי וולש, זוהר חמו, ד"ר מאריה ילנבסקיה, חיים להב, ד"ר חן ליפשיץ מאירס ג'וינט-מכון ברוקדייל, תרצה מרגולין, מאירס ג'וינט-מכון ברוקדייל, ד"ר ריטה סבר, פרופ' ורד סלונים-נבו, ד"ר לריסה פאלקובה, אוניברסיטת חיפה, ד"ר יאיר רונן, דורי ריבקיין, פרופ' לריסה רמניק, תמה שוחט.

² המושג רב-תרבותיות בא לציין דיאלוג בין זהויות תרבותיות ואתניות בתרבות נתונה. הרב תרבותיות דוברת בלשון רבים ובדקת מצבים של הטרוגניות וריבוי כחלופה לתרבות הומוגנית שהיא הייררכית באופייה. שלא כגישה האתנוצנטרית הגוזרת את קיומן ואת ערכן של התרבויות האחרות מתוך השוואה למרכז אחד המזוהה עם התרבות המערבית, הגישה הרב-תרבותית נוטה להיות בלתי הייררכית. היחס לתרבויות אחרות סובלני כלפי הזר והשונה והדיאלוג עמו לא נעשה מתוך עמדה פטרונית מתנשאת. ראו גורביץ וערב 2002.

³ מודל זה מצדד במעורבות אקטיבית של המדינה בהבטחת התנאים הדרושים לשם המשך קיומן ושגשוגן של התרבויות הקיימות בחברתה. אידיאל זה הוא ניסיון להציע סדרי ממשל המוסכמים על האזרחים במדינה מחד גיסא והעונים על הצורך של היחיד להשתייכות קהילתית מאידך גיסא. אידיאל הדמוקרטיה הרב-תרבותית מחייב מידה ניכרת של סובלנות בכל הקשור להשקפות העולם המגוונות של אזרחי המדינה ולרצונם לשפר את הקהילות המשנה שהם משתייכים אליהן. ראו יוסי יונה 1988, עמ' 238-263.

⁴ "קבוצה תרבותית" - קבוצה של אנשים בעלי ערכים ונורמות משותפים, בעלי השקפת עולם משותפת, זהות משותפת - נהגים תרבותיים המבחינים אותה מקבוצה חברתית אחרת וזיכרון חברתי המגדיר את דפוסי ההתנהגות, הטקסים והפעילויות החברתיות המיוחדות אותה. ראו

Washington State University 2004 באתר האינטרנט www.wsu.edu

⁵ סבר 2001

⁶ סבר 2001

עדיפות לתרבות היהודית. קבוצות תרבות אחרות, בייחוד הערבים, אינם יכולים להצטרף לרוב היהודי.

לאחר שנים רבות של אידיאולוגיית 'כור ההיתוך' אנו עדים להיווצרותה של חברה רב-תרבותית עם מתחים וקונפליקטים על רקע דתי, עדתי, לאומי, אידיאולוגי, כלכלי ועוד.¹

תמונת מצב

- אף ששיעור גדול מהילדים המוצאים מהבית באים מקהילת עולי ברה"מ, אין משפחות אומנות מקהילה זו ולא מושקעים מאמץ ומשאבים בהכשרת משפחות כאלה.
- ילדים ערבים מוסלמים מושמים במוסדות חינוכיים נוצריים כיוון שאין מוסדות מוסלמיים ולא נעשה מאמץ לפתחם.²
- ביישובי הבדואים בנגב אין די מסגרות לילדים בסיכון (וגם לא מסגרות חינוך רגילות).³
- יש התעלמות מן הצרכים המיוחדים של בני נוער הומורלסביים ואפליה כלפיהם.
- משרד החינוך ממשיך במדיניותו הרשמית הפועלת לשלב את הנוער העולה בזרם המרכזי הישראלי ופועל מתוך תפיסה מונולינגוויסטית של השפה העברית.⁴
- במדיניות משרד החינוך אין התייחסות לחינוך לפורליזם, אין חובת הכשרה רב-תרבותית למורים ומחנכים ואין תכניות המעצימות את התרבויות החדשות שהביאה העלייה.⁵ בבתי הספר כמעט אין תכניות המלמדות על תרבויות.
- שירותי האנוש המקצועיים במדינת ישראל פועלים בסביבה רב-תרבותית. זה עשרות שנים חלק ניכר מאנשי המקצוע אינם מכירים את הרקע התרבותי של האוכלוסייה שהם עובדים אתה ונוטים להתעלם מהשפעות ההקשר התרבותי על עבודתם המקצועית.⁶

החברה הישראלית לא גיבשה אידיאולוגיה, מדיניות, קווים מנחים ותשובות למגוון המצבים והתופעות הנובעים מהמציאות הרב-תרבותית. כל איש חינוך נוקט את אופני ההתייחסות המקובלים בתרבותו שלו.

בישראל אין מודל רב-תרבותי לעבודה עם ילדים ובני נוער בסיכון. מודל כזה עומד בבסיס האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד. האמנה אינה מיושמת בישראל אף שישראל חתומה עליה יותר מעשר שנים.

בעקבות גלי העלייה בשנים האחרונות התרבות הדומיננטית בישראל נתונה במחלוקת ומולה מתעצבות תרבויות וזהויות קהילתיות על בסיס מוצא, לאום, דת, מעמד או אידיאולוגיה. לפיכך מוצע לפתח מודלים חדשים של התערבות רגישת תרבות.⁷ תפקידה של הגישה הרב-תרבותית להציע מוטיבציות חדשות לדיאלוג בין הקבוצות וליצור דגמים של ישראליות הטרונגנית.⁸

¹ שמש 2004

² כורזים ואחרים 2002

³ כורזים 2003

⁴ שמש 2004

⁵ סבר 2004

⁶ לשם ורואר סטריאר 2003

⁷ שמש 2004

⁸ גורביץ וערב 2002

ילדים ובני נוער מקבוצות מיעוט תרבותיות - 250,000 עולים, 275,000 חרדים ו-600,000 ערבים - סך הכול 1,125,000 ילדים - הם מחצית בני גילם באוכלוסייה הכללית (2,254,000). יש ייצוג יתר של קבוצות אלו בקרב ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה המטופלים בשירותי המדינה.

11.2 אינדיקטורים של סיכון¹

11.2.1 ילדים החיים בעוני, במצוקה כלכלית, בסביבה מסכנת וחשופים לפגיעה

- 35.4% מהילדים בתפקוד לקוי בבית הספר באים ממשפחות שבהן ראש המשפחה אינו עובד, 6.7% ממשפחות שבהן ראש המשפחה עובד. 24.1% מהילדים בתפקוד לקוי בבית הספר חיים במשפחות חד-הוריות.
 - שיעור ילדי העולים מכלל הילדים החיים במשפחות חד-הוריות הוא 28% לעומת 11% חלקם באוכלוסייה.
 - בקרב כ-18% ממשקי הבית הערביים אין מפרנס. בכ-36% מהמשפחות החרדיות שבראשן אדם בגיל העבודה אין מפרנס והמשפחה חיה מתמיכות וקצבאות.
 - תחולת העוני בקרב ילדים עולים בשנת 2003 היא 25.2%. תחולת העוני בקרב ילדים יהודים ותיקים 21.2%.
 - שיעור הילדים העולים החיים במשפחות שכל הכנסתן מקצבת הבטחת הכנסה - 21.4% - גבוה כמעט פי שניים משיעורם באוכלוסייה - 11%.
 - שיעור הילדים העולים החיים במשק בית שאין בו מועסקים הוא 16.8%. שיעור זה עולה על חלקם באוכלוסייה - 11%.
 - תחולת העוני בקרב ילדים במגזר הערבי גבוהה מהמגזר היהודי וממגזר העולים. 54% מהילדים הערבים חיים בעוני, פי 2.5 מהילדים היהודים.
 - שיעור מקבלי שכר המינימום בקרב שכירים ערביים כ-53% לעומת 39% בקרב שכירים יהודיים.
 - תחולת העוני של ילדים במשפחות חרדיות מרובות ילדים גבוה משל הילדים היהודים הוותיקים. העוני של המשפחה החרדית נובע מדפוס החיים של משפחות אלו בישראל.
- משתני רקע הגורמים לעוני: במחקר שערך בנק ישראל בשנת 1999 נמצאו הגורמים האלה (גם לאחר תשלומי העברה): ריבוי ילדים, השכלה נמוכה של ראש המשפחה ועיסוק בלתי מקצועי. נמצא שההסתברות שקבוצות חרדים, עולים וערבים יהיו עניות גם לאחר תשלומי העברה היא גבוהה גם בהשוואה לאחרים בעלי אותם מאפיינים. באוכלוסיית העולים הגורמים לעוני הם חוסר הרלוונטיות של עיסוקם, קשיי שפה וקשיי קליטה. האוכלוסייה הערבית מופלית לרעה בשוק העבודה, בשכר ובאפשרויות התעסוקה.

¹ הנתונים מתוך: שנתון ילדים עולים בישראל 2004; הכנסת, מרכז מחקר, 2004; הכנסת, ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא הפערים החברתיים 2003; סיקרון 2004; דו"ח העוני 2003, המוסד לביטוח לאומי; המוסד לביטוח לאומי 2000; Dolev 2000; רונן 2001; ועדת הכנסת למלחמה בנגע הסמים 2003-2004; ועדת הכנסת לזכויות הילד 9.3.2003; שנתון סטטיסטי לישראל 2004; הראל ומולכו 2002; להב 2005; וירוביץ וריבקין 2005

11.2.1 התנהגויות סיכון: עבריינות, שימוש בסמים ובאלכוהול, אלימות

- מצבי הסיכון שכיחים בקרב ערבים, בדואים ועולי אתיופיה יותר מבקרב קבוצות רוב ומיעוט אחרות.
- בקרב ילדים הסובלים מבעיות התנהגות והתנהגות אנטי-נורמטיבית -עבריינות, שימוש באלכוהול ובסמים - קיים ייצוג יתר לילדים ממיעוטים אתניים.
- 42.6% מכלל התיקים הפליליים של בני נוער בשנת 2003 נפתחו לבני נוער לא-יהודים. חלקם בעברות ביטחון 96.4%, מרמה - 59.1%, אלימות - 38.5%, רכוש - 38.1%.
- מנתוני המשטרה עולה כי בשנים האחרונות חלה עלייה ניכרת בשיעורי פשיעת הנוער העולה בהשוואה לנוער ישראלי ותיק.¹ חל גידול עצום במגוון עברות. 26.2% מהתיקים הפליליים נפתחו לקטינים עולים, לעומת 11% חלקם באוכלוסייה. חלקם בלט בעבירות סמים (36.7%) ורכוש (33.2%).
- לפי נתוני המשטרה, בשנת 2004, לאחר מגמה שנמשכה שנים מספר, נעצרה מעט העלייה בשיעור התיקים שנפתחו לנוער יוצא חבר העמים. בשנה זו נרשמה עלייה ניכרת בקרב בני נוער יוצאי אתיופיה (31%). ילדים עולים מעשנים, שותים אלכוהול ומשתמשים בסמים יותר מתלמידים אחרים. על פי הסקר האפידמיולוגי של הרשות למלחמה בסמים היה בשנת 2001 שיעור השימוש בסמים בקרב תלמידים עולים בבתי הספר 14.6% לעומת 9.8% בקרב ילידי הארץ.
- שיעור השימוש בסם לא חוקי כלשהו בקרב תלמידים ערבים בישראל גבוה יותר מבקרב כלל התלמידים. נצפית עלייה במעורבותם בהתנהגויות סיכון עברייניות, גניבות ושימוש בסמים של בני נוער בדואים.
- עפ"י דיווחם של נותני שירותים, חלה עלייה בשימוש בסמים בקרב בני נוער מהמגזר החרדי, בעיקר אלו הנפלטים ממסגרת הלימודים בשיבות.
- שיעור ילדים לא-יהודים שנפלו מגובה 2.5 מטר ויותר ואושפזו בבתי חולים יותר מכפול משיעור הילדים היהודים שנפלו (2738 לעומת 1621).
- שיעור הילדים המקבלים קצבת ילד נכה מהביטוח הלאומי גבוה ביישובים הערביים יותר מביישובים היהודיים.

11.2.2 ילדים נושרים ומנותקים

- שיעור הנשירה והניתוק גבוהים במיוחד בקרב אוכלוסיות העולים, הערבים והחרדים. בשנת 2003 נשרו 4.4% מהילדים היהודים ו-8.3% מהילדים הערבים מכיתות ט-יב. שיעור תלמידי יב שעמדו בתנאי הסף של האוניברסיטאות בשנת 2002 בקרב ערבים הוא 30% לעומת 47% בקרב יהודים.
- ילדים עולים נושרים פי שניים ויותר מילדים ותיקים. ילדים עולים שעלו מאז 1996 נושרים פי שלושה ויותר מוותיקים.
- בני נוער בדואים מנותקים משוטטים ביישוביהם בחוסר מעש, בתחושות קיפוח והתמרמרות ומידרדרים בקלות למצבי פשיעה והתנהגות עבריינית.
- נשיאת נשק בשטח בית הספר הייתה שכיחה במגזר הערבי יותר מבמגזר היהודי ובקרב שני המינים.

¹ בן ברוך 2004

- הנשירה מהלימודים ומהשיבות נתפסת כבעיית "תפוח רקוב" שיש להשליכו כדי שלא יזיק לאחרים. מאות בני נוער דוברי אנגלית שנשרו מתכניות גרים ומשוטטים ברחובות ירושלים ומשתמשים בסמים.

11.2.3 קרבנות עברות ונפגעים

- כ-20% מהילדים שחקרו חוקרי ילדים היו עולים חדשים. כ-13% מהילדים שנפגעו פגיעה מינית וחוקרי ילדים חקרו אותם היו ילדי עולים.
- ילדים ערבים נחקרו בדבר פגיעות פיזיות ונפשיות במשפחה יותר מילדים יהודים - 6047 ילדים יהודים, 1045 ילדים ערבים.
- ילדים ממשפחות חרדיות נפגעי תקיפה מינית אינם מספרים על הפגיעה בהם בשל היעדר פתיחות מספקת לנושא במגזר וניסיון להסתיר את הפגיעה.

11.2.4 ילדים בטיפול פקידי סעד וילדים המוצאים מהבית לפנימיות

- מבין הילדים עד גיל 18 שהושמו בפנימיות לילדים בסיכון 41% הם מהזרם הממלכתי, 17.5% מהזרם הממלכתי-דתי, 31.1% מהזרם העצמאי, 10.5% מהזרם הנוצרי-מוסלמי.
- שיעור הילדים העולים בטיפול פקידי סעד לחוק הנוער הוא 35.9% מכלל הילדים בטיפול פקידי סעד. שיעורם באוכלוסייה כ-11%.
- שיעור הילדים העולים שהושמו בפנימיות לילדים בסיכון הוא 21.9% מכלל הילדים, כ-15.6% יוצאי ברה"מ לשעבר ו-3.6% יוצאי אתיופיה.
- כרבע מכלל הילדים המאושפזים באשפוז פסיכיאטרי הם ילדי עולים - יותר מפי שניים מחלקם באוכלוסייה.

11.3 מצבים מגבירי סיכון

השתייכות לקבוצת מיעוט תרבותית

השתייכות לקבוצת מיעוט היא גורם סיכון ומצוקה ובעיות התנהגות בקרב ילדים ובני נוער בישראל. זהות קבוצתית של קבוצות מיעוט ובהן קבוצות של מהגרים היא מקור לקשיים כגון הערכה עצמית נמוכה בעקבות אפליה ודעות קדומות, תחושות ניכור ושוליות או תחושה של בלבול זהות. זהות תרבותית¹ מעניקה לפרט גישה מאוזנת לחיים.

שינוי ומעבר בין-תרבותי

תהליכים חברתיים - כגון הגירה, מוביליות, תיעוש, עיור - מצריכים ארגון מחדש ומציאת שיווי משקל חדש בחיים. בשלב השינוי מתערער המרקם המשפחתי. כל קבוצות המיעוט מעידות על משבר במערכת היחסים המסורתית בין ההורים לילדים ועל הקשר בין משבר זה לבין מצבי סיכון וסכנה של ילדים ובני נוער.

¹ הזהות התרבותית כוללת היבטים חברתיים, אישיים ותרבותיים במושג אחד. אחת ההגדרות: החלק בתפיסת העצמי של האדם הנובע מהקשר שבינו לבין קבוצה תרבותית או קבוצות תרבותיות, ובכלל זה המשמעות הרגשית המיוחסת לזיקה זו. ראו בן-שלום והורנצ'יק 2000.

התמודדות עם מערכת ערכים חדשה

המערכת החדשה נוצרת מתוך ערעור המערכת הקודמת, אבדן מערכות התמיכה הטבעיות, מצבי משבר במשפחה, שחיקת מעמד המשפחה ושינוי בתפקוד ההורי. המתבגרים נאלצים להתמודד עם תרבות שונה מזו שעל ברכיה גדלו וחווים מבוכה ואמביוולנטיות. תהליך גיבוש הזהות מסובך יותר בחברה הנמצאת בתהליך של שבירת זהות. מהגרים מתבגרים רבים לומדים את אורחות החיים בארץ הקולטת ואת שפתה מהר יותר מהוריהם, הופכים להיות המתווכים בין ההורים לבין חברה החדשה, וההורים נעשים תלויים בילדיהם.¹

החברה אינה נותנת סיכוי שווה

קבוצת המיעוט מופלית לרעה. המשפחה בקבוצת המיעוט מסוגלת פחות להעניק לילדיה את סביבת הגדילה וההתפתחות שהם ראוים לה. משפיעה גם ההתמודדות עם דוחק חיצוני במקרה של הגירה, אבטלה או מצוקה כלכלית.

העדר קשר רגשי למדינה ולהוויה הישראלית

מאפיין זה תורם למצבי תלישות וסיכון וקיים בקרב בני נוער ערבים, בדואים, עולים לא יהודים ואחרים. בקרב ילדים יוצאי אתיופיה בולטת הזדהות עם השחורים בארה"ב.

11.4 המשפחה והתפקוד ההורי במעבר התרבות

תהליכי מעבר שוחקים את מעמד המשפחה ופוגעים בתפקוד ההורי:

- במעמד הגבוה: התפקוד ההורי ויחסי הורים-ילדים נפגעים בשל הדגש על הישגים חומריים ופיתוח קריירה.
- בקרב ערבים, בדואים ניכרת חשיפה לתרבות מודרנית והתרופפות המסורת.
- בקרב החרדים ניכרת סגירות בשל המסורת ושלילת התרבות המודרנית.
- המפגש עם התרבות החדשה, לחץ כלכלי ומשבר הגירה אישי מחלישים את מעמד המשפחה ואת מעמד ההורים בקרב המהגרים.
- בשכבות הביניים פוגעים ההרעה במצב הכלכלי והאבטלה בתפקוד המשפחתי וההורי.
- בשכבות החלשות הפגיעה העיקרית נובעת ממצוקה כלכלית.

התוצאה היא שההורים אינם סמכות חזקה לילדיהם, קרובים אליהם פחות, פחות מעורבים בחיים ופחות מפקחים עליהם. יחסים קרובים עם הורים ופיקוח של הורים הם גורמי חוסן בפני מצוקה ובעיות התנהגות של ילדים ומתבגרים, בייחוד במצבי מעבר. הפגיעה באלה מגבירה את מצבי הסיכון.²

¹ וייל-טנא והופמן 1995
² Harker 2001

11.5 הבעיות העיקריות בקבוצות המיעוט

השתייכות לקבוצות מיעוט תרבותיות היא גורם סיכון להתפתחות מצבי מצוקה ולבעיות התנהגות בקרב ילדים ובני נוער בישראל. מחצית אוכלוסיית הילדים ובני הנוער במדינת ישראל משתייכת לקבוצות מיעוט. אוכלוסייה זו מייצרת התנהגויות סיכון יותר מחלקה באוכלוסייה, אך אינה זוכה להתייחסות המדינה ולמענים באמצעות שירותים ותקציבים ההולמים את ההיקף ואת הצרכים.

הקצאה לא שוויונית של משאבים: חלק מקבוצות המיעוט אינן מקבלות תקציב מספיק להשקעות במבנים, בציד, במעבדות, וגם בתקציבים השוטפים לתכניות ולכוח אדם אינם מספיקים. תופעה זו בולטת במיוחד במגזר הערבי והבדואי.

היעדר תהליכים להכשרה והנחלת ידע, מיומנויות וכלים מקצועיים לעבודה עם אוכלוסייה רבת-תרבותית. הדבר יוצר קושי לנותני השירותים. חסרים גם אנשי מקצוע דוברי השפות של אוכלוסיית המיעוט.

גישה פטרונית בשירותי הממסד: בולט מיעוט שיתופן של קבוצות המיעוט בקביעת תכנים ותכניות. ככל שהמרחק התרבותי גדול יותר, כן קטן חלקן בעיצוב המדיניות והשירותים הניתנים להן ומתחזקת הגישה הפטרונית כלפיהן.

מגורים ביישובים חלשים: במקצת היישובים התפתחה תופעה של ריכוז אוכלוסיות מיעוט בשכונות ובמתחמים חלשים במיוחד המסכנים את שלום הילדים והצעירים. שכונות אלו מאופיינות בעזיבת האוכלוסיות החזקות וכניסה של עוד אוכלוסיות חלשות. בקרב ילדים עולים הגדלים בשכונות כאלה נוצר דימוי מעוות של החברה הישראלית ודמויות ההזדהות שלהם הם אנשים משולי החברה. מתפתחת תחושה של העדר תקווה, חוסר מוצא וייאוש.

היחלשות המשפחה: ערעור האחריות והסמכות ההורית ומערכות היחסים במשפחה הם גורמי סיכון קריטיים. בקרב חלק מקבוצות המיעוט מערכות התמיכה החברתיות חלשות במיוחד או התפרקו ומשפחות רבות, בייחוד חד-הוריות, מתמודדות גם עם מצבי בדידות ובידוד חברתי.

11.6 מיפוי האוכלוסיות המיוחדות

להלן מוצגות האוכלוסיות האלה: נוער ערבי - 600.000

נוער חרדי - 275.000

נוער עולה - 250.000

ומובאים נתונים על מאפייני הסיכון של שלושת המגזרים האלה.

11.6.1 נוער ערבי בסיכון¹

בשנת 2003 מנתה האוכלוסייה הערבית בישראל 1,245,700 נפש, שהם 20% מכלל אוכלוסיית ישראל. בסוף שנה זו מנה המגזר הערבי 525,600 ילדים מוסלמים, ו-38,800 ילדים נוצרים עד גיל 18. באוכלוסייה הערבית 80% מוסלמים, 11% נוצרים, 9% דרוזים, והם נבדלים בדפוסי מגורים, בתרבות ובסגנון החיים. בשנת 2003 היה שיעור הילדים המוסלמים כמחצית מהאוכלוסייה המוסלמית בישראל. האוכלוסייה הערבית בכללותה מתאפיינת במשפחות גדולות יותר משל כלל האוכלוסייה הישראלית וברמת השכלה ורמת הכנסה נמוכות יותר. שיעור ההשתתפות של נשים ערביות בכוח העבודה הוא 27%, ולמעשה בכ-18% ממשקי הבית הערביים אין מפרנס. במשפחות הערביות יש מצוקה כלכלית גדולה. ביישובים הלא-יהודיים חלקם של הילדים בכלל האוכלוסייה גדול. באחדים 60% ויותר. כ-62% מהלידות של קטינות צעירות בשנת 2003 היו של מוסלמיות, כ-18% מהן עד גיל 17. רק 4% מבני שנתיים במגזר הערבי משתייכים למסגרות חינוך לעומת 30% במגזר היהודי, 67% מבני שלוש לעומת 100% במגזר היהודי. אוכלוסיית הבדווים בנגב מונה כ-130,000 נפש, 54% מהם ילדים מתחת לגיל ארבע-עשרה. על אף מגמת הירידה בשיעורי תמותת התינוקות בישראל, שיעור תמותת התינוקות בקרב הערבים הוא יותר מפי שניים מהשיעור בקרב היהודים. הסיבות העיקריות הן מומים מולדים המיוחסים לנישואי קרובים והימנעות מהפלות מלאכותיות.

אפיונים

כ-22% מכלל התלמידים בישראל לומדים במערכת החינוך הערבית, שמאפייניה: מחסור במשאבים, איכות ירודה של בתי ספר, צפיפות יתר בכיתות (מספר התלמידים הממוצע בכיתה הוא 30 ילדים לעומת 26 ילדים בחינוך היהודי), מחסור במורים ובצוות, בנייה ותחזוקה לקויים, ריחוק גאוגרפי ומחסור בספריות, במחשבים ובמעבדות. רמת הלימודים נמוכה מהרמה בחינוך ביישובים יהודיים.

במגזר הבדווי ילדים עד גיל 14 הם 54% מאוכלוסיית הבדואים ו-60% מהם עניים. מאפייני המשפחות הבדוויות: מיעוט מפרנסים, שכר נמוך והכנסה נמוכה לנפש. האוכלוסייה מאופיינת בשיעורי אבטלה גבוהים (25%-30%). רמת התשתיות וההשקעה במערכת החינוך הבדואית היא הנמוכה בכלל המגזרים. שיעורי הנשירה ממערכת החינוך גבוהים - רק כ-43% מקבוצת הגיל למדו בכיתה י"ב. שיעור הזכאות לבגרות נמוך מכל מגזר אחר. בני נוער בדווים מנותקים משוטטים ביישוביהם בחוסר מעש, בתחושת קיפוח והתמרמרות ומידרדרים בקלות למצבי פשיעה והתנהגות עבריינית. מחצית האוכלוסייה הבדווית מתגוררת ביישובים חסרי שירותים בסיסיים כמו מים זורמים,

¹ אלה מקורות הנתונים המובאים להלן על נוער ערבי בסיכון: ילדים בישראל, שנתון סטטיסטי 2004, המועצה הלאומית לשלום הילד; הכנסת: מסמך רקע בנושא מצב הילדים הערבים בישראל (חינוך, רווחה ובריאות) 11.12.2004; הכנסת, ממ"מ, 11.2.2004; הכנסת, ממ"מ, 10.11.2003; ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא הפערים החברתיים בישראל, הכנסת, 2003; הכנסת ממ"מ, 7.3.04; דו"ח העוני 2002-2003, המוסד לביטוח לאומי; ועדת הכנסת לזכויות הילד 9.3.04; מחקר לקידום ילדים ובני נוער ערבים בישראל, 2005; הראל ומולכו 2002; משרד הבריאות 2004

חשמל, טלפון, כביש ומוסדות ציבור. רמת התשתיות וההשקעה במערכת החינוך הבדויות היא הנמוכה בכל המגזרים. רבים מהתלמידים נאלצים ללכת מרחק רב מביתם אל מוסד הלימודים. תנאים אלו מכבידים על הילדים, מסכנים את ביטחונם ותורמים לתופעת הנשירה.

מערכת השירותים: במגזר הערבי נצפית רמה לא מספקת של תשתיות, של שירותים ושל אנשי מקצוע בחינוך, רווחה, בריאות וקהילה ורמה נמוכה בשירותים. בקרב החוקרים אין מחלוקת על כך שהחינוך הערבי קופח במשך שנים רבות בהשוואה לחינוך היהודי. סקר התשומות בחינוך של הלמ"ס לשנת 2004 מראה שההשקעה של משרד החינוך בתלמיד מהמגזר הערבי היא 17.5% מההשקעה בתלמיד מהמגזר היהודי - 862 ש"ח לעומת 4935 ש"ח. לדוגמה: לפי דו"ח עמותת סיכוי לשנים 2002-2003, המחסור בפתרונות חינוך לגיל הרך במגזר הערבי משפיע על רמת המוכנות של ילדים לגנים ולבתי הספר ומעכב את הצטרפותן של יותר נשים לכוח העבודה. למחסור זה יש השפעה שלילית גם לטווח ארוך: המחסור במעונות עלול לתרום להמשך המצוקה החברתית והכלכלית בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל גם בעתיד. שירותי החינוך הבלתי פורמלי מעטים ודלים במשאבים ובני הנוער סובלים ממחסור בתעסוקה בשעות הפנאי.

מעבר בין תרבותי: האוכלוסייה הערבית נמצאת במעבר מתרבות מסורתית כפרית לתרבות עירונית מערבית מודרנית. במאפייני המעבר שינוי ערכים מהיר העלול להביא לקשיים באוריינטציה, בלבול בערכים, התנגדות לשינוי בקרב הדור המבוגר המתקשה להיפרד ממסורות העבר, פער הולך וגדל בין הדורות, חוסר שיתוף אנשי המקצוע של הקהילה בתכנון, בקבלת החלטות וביישומן.

זהות ושייכות: נערים רבים חשים דחויים. הם אינם מוצאים את מקומם בחברה הכפרית, על כן הם יוצאים מהיישוב ומנסים את מזלם בערים הגדולות, אך גם שם הם מרגישים דחויים וחסרי שייכות.

אינדיקטורים של סיכון

תחולת העוני: 54.4% מהילדים הלא יהודים בישראל ו-20.4% מהילדים היהודים חיים בעוני. לאחר תשלומי העברה תחולת העוני במגזר הערבי גבוהה מתחולת העוני בקרב משפחות חד-הוריות ומשפחות עולים.

מערכת החינוך: שיעור הלמידה במגזר היהודי גבוה משיעור הלמידה במגזר הערבי כמעט בכל קבוצות הגיל. בשנת תשס"ג חל גידול בשיעור הזכאים לתעודת בגרות בכל המגזרים חוץ מהמגזר הבדווי בנגב, אך הפערים בין המגזרים גבוהים ושיעור הזכאות לבגרות במגזר הערבי נמוך משיעור במגזר היהודי. במערכת החינוך הערבי לומדים בכיתה י"ב רק 66% מבני 17 לעומת 90% מהיהודים.

נשירה: לפי נתוני משרד החינוך, שיעור הנושרים בחינוך הערבי בכיתות ט-יב 8.3% לעומת 4.4% בחינוך היהודי. מספר הילדים בחינוך הערבי המיוחד גדל בשל התרחבות מסגרות אלו בעשור האחרון, וירד במגזר היהודי. בחינוך הערבי נשרו בכיתה ט 13.2% לעומת 5.1% בחינוך היהודי. הפער בולט עד כיתה י. בכל המקצועות יש פער בהישגים לטובת תלמידי המגזר היהודי. הנשירה של ילדים ערבים קשורה בדחייה חברתית, קרבנות ואלימות.

התנהגויות סיכון: נשיאת נשק בשטח בית הספר הייתה שכיחה במגזר הערבי יותר מבמגזר היהודי בשני המינים: 9.4% בקרב בנים יהודים לעומת 27.9% בקרב בנים ערבים, 2.3% בקרב בנות יהודיות לעומת 6.4% בקרב בנות ערביות. הגידול משנת 1998 ל-2002 ניכר בעיקר בקרב הבנות הערביות. שיעור השימוש בסם לא חוקי כלשהו בקרב תלמידים ערביים ישראליים גבוה מבקרב כלל התלמידים, אך אין נתונים עדכניים על מספרם המדויק ועל מגמת השימוש בסם. נמצא שבקרב בני נוער ערבים לומדים שיעור השימוש בסמים קשים גבוה משיעור השימוש בקנאביס.

בריאות: שיעור הילדים המקבלים קצבת ילד נכה מהמוסד לביטוח לאומי גבוה ביישובים הערביים מבישובים היהודיים. סקר ההשמנה הלאומי חושף ששיעור הסובלים מסיכון להשמנה ומהשמנה גבוהה יותר גבוה בקרב מתבגרים ערבים מוסלמים ונוצרים מבקרב היהודים - 21.5% לעומת 16%.

11.6.2 נוער חרדי בסיכון¹

עפ"י סקר מכון שרייבר, המגזר הדתי לאומי והחרדי מקיף כיום כ-1,200,000 נפש שהם 17.4% מכלל האוכלוסייה. המגזר החרדי הוא כמחצית מסך כל המגזר הדתי. בסוף 2002 נאמדה האוכלוסייה החרדית בכ-550,000 נפש, שהם כ-4% מהאוכלוסייה היהודית וכ-3% מהאוכלוסייה בארץ.

מספר הילדים הממוצע לאישה הוא 7.7 לעומת 6 בתחילת שנות השמונים. מעריכים שבשנת 2025 תמנה אוכלוסייה זו כמיליון נפש. שיעור המפרנסים נמוך.

שיעור הילדים עד גיל 14 הוא 50% מכלל האוכלוסייה החרדית בהשוואה לשיעור של 26% ילדים עד גיל 14 בכלל היהודים. הגיל החציוני הוא 15.

מספר הילדים החרדים בכיתות א-ו בחינוך העצמאי הוא 36,705 שהם 4.6% מכלל התלמידים בחינוך היסודי.

בעשור האחרון הוכפלה אוכלוסיית התלמידים במגזר החרדי. בשנת תשנ"ה היה מספרם 75,000, בשנת תשס"ד 150,000. שיעור התלמידים במגזר זה 18% מכלל התלמידים במערכת החינוך.

סך כל הילדים עד גיל 17 השוהים במוסדות בפיקוח משרד הדתות הוא 8,636.

אפיונים

ריכוז החרדים ביישובים ובשכונות מסוימות משנה את אופיים ואת צביונם של יישובים ושכונות אלו. ככל שהאוכלוסייה החרדית גדלה היא עוברת ליישובים חרדיים נפרדים (למשל ביתר עילית, שכונות של בית שמש, אלעד). היישובים ההומוגניים מתאפיינים בגידול מהיר, בריבוי טבעי גבוה ובגיל חציוני נמוך.

בריאות: האוכלוסייה החרדית מאופיינת בשיעור גבוה של לידת פגים לעומת האוכלוסייה החילונית בשל השימוש הנרחב בהפריות והשימוש המרובה בתרופות פוריות. ילדים חרדים מאופיינים בבעיות של השמנת יתר וחולים במחלות זיהומיות בשכיחות רבה יותר בהשוואה למגזר החילוני בשל צפיפות המגורים הרבה. נפוצה

¹ מקורות הנתונים: להב 2005; למ"ס, סדרת ניירות עבודה, מס' 5, 2004; ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא הפערים החברתיים, הכנסת, 2003; ילדים בישראל, 2004; סיקרון 2004; ורוביץ וריבקין 2005; חקק 2005; לופו 2003; חקק 2004; סיקרון 2004;

תופעת התאונות בבית בקרב ילדים מתחת לגיל 5 בשל הנוהג לתת לאחים גדולים יותר לשמור על האחים הקטנים.

תכונות ייחודיות: המשפחות מרובות ילדים, אורח החיים מסורתי, תהליכי שינוי ומודרניזציה מוגבלים וחודרים לאט, חלוקת תפקידים ברורה במשפחה, גידול הילדים נופל על האם, המספר הרב של הילדים מעורר קשיים בהתמודדות עם הצרכים. היחסים במשפחה מתנהלים על בסיס הסמכות של האב.

מערכת החינוך: הקהילה עיצבה לילדיה ולצעיריה מסלול חיים נורמטיבי לגיטימי אחד ויחיד - מסלול חברת הלומדים תורה ולימודי קודש. כל מי שאינו מצליח לשרוד במסלול זה מוצא את עצמו בשולי המחנה או מחוצה לו. ילדים עם קשיי למידה אינם משתלבים במסגרת הלימודים הנוקשה של הישיבות, והדבר מביא לידי נשירה מן הישיבה וגורם בעיות התנהגות. מערכת החינוך החרדית היא חדי-ממדית ומאפשרת אפיק לימודי אחד ויחיד שהוא הישיבה. אין במגזר החרדי מסגרות אלטרנטיביות ללימודים או להכשרה מקצועית, ולבני הנוער שיוצאים מהישיבות אין אלטרנטיבות. לבוגרי בתי הספר של זרם החינוך החרדי אין כלים בסיסיים להשתלבות בשוק העבודה. בשנים האחרונות מצטרפים ילדים ממגזרים דתיים לאומיים או חילוניים למוסדות החינוך של המגזר החרדי כדי ליהנות מהטבות מסוימות בלי קשר לזהות הדתית של ההורים.

תהליכי שינוי: בשנים האחרונות החברה החרדית משגשגת ופורחת, בטוחה בעצמה, בעלת הישגים, מתרחבת בעקיבות ומשתלבת במרחב הציבורי הישראלי. הם חשופים יותר להשפעות העולם מבחוץ. לצמיחה זו יש רווחים, אך גם מחירים והעיקריים שבהם: גידול בשיעורי העוני, אבטלה סמויה ונשירה רבה של בני נוער ממסגרות החינוך הרגילות.

הגדרת נוער בסיכון: ההגדרה מחמירה באוכלוסייה החרדית הרבה יותר מבאוכלוסייה החילונית. פעמים רבות התנהגות הנחשבת לנורמטיבית בחברה הלא-חרדית תיחשב להתנהגות מופקרת בחברה החרדית. לחברה החרדית קשה להכיל את בני הנוער הסוטים מההתנהגות המקובלת בה.

הנשירה: הנשירה מעולם הלימוד והישיבות נתפסה כבעיית תפוח רקוב שיש להשליכו ולהרחיקו מתוך הארגון מהר ורחוק. המסלול החיצוני דחק צעירים לא רק מתוך הישיבה אלא גם מתוך המשפחה, הקהילה והדת, אף שפעמים בני נוער חרדים במצבי סיכון אינם מעוניינים לעבור באופן מלא לעולם החילוני ומוסיפים להזדהות כחרדים הקשורים לדת. הם נשארים במסגרת ואינם מתנתקים מהקהילה.

החזרה בשאלה: תופעה זו מדאיגה את החברה החרדית. היא קשורה לקשיי הנער להשתלב בלימודים ובחברה בגלל בעיות חברתיות ומשפחתיות או פגיעה מינית, והיא פחות מאכזבה מהדת. התהליך קשה וגורם סבל.

נערות בסיכון: אין די תכניות ולמעשה אין התמודדות אמיתית עם הצרכים הייחודיים של נערות חרדיות במצבי סיכון. פתרון מקובל הוא להשיא את הנערה במהירות. החברה החרדית מכירה בעובדה שהבעיות נובעות ממצוקה ולא רק ממרדנות. יש נכונות גוברת לקבלת עזרה ממסגרות ואנשי מקצוע מחוץ לקהילה.

מערכת השירותים: בקהילה פועלת מערכת שירותי תמיכה התנדבותיים נורמטיביים לתמיכה בבעיות חומריות ויום-יומיות של משפחות עם ילדים קטנים. בכל הקשור לבני

נוער אין רשת תמיכה בשל רצון המשפחות להסתיר את הבעיות. בעת האחרונה פיתח המגזר דרכי התמודדות עם התופעה, בכללן עוד מסגרות לנוער נושר ומסגרות להכשרה מקצועית. חל גידול במספר המשרתים בנח"ל החרדי בצה"ל. אבל האלטרנטיבות אינן מתקבלות כנורמטיביות ולגיטימיות, ועד היום יש תחושה של חוסר בשירותים שיכולים לתת טיפול, הדרכה וייעוץ לילדים ובני נוער והוריהם. ריבוי ילדים במשפחה הוא אחד הקשיים. עובדת סוציאלית המטפלת בכמה ילדים באותה משפחה מתקשה לספק את הטיפול והשירותים שלהם המשפחה נזקקת.

אינדיקטורים של סיכון

תחולת העוני: כ-70% מהנפשות במגזר החרדי בירושלים חיות מתחת לקו העוני. העוני נובע מדפוסי החיים של המשפחות החרדיות.

תעסוקה: בכ-36% מהמשפחות החרדיות שבראשן אדם בגיל העבודה אין מפרנס, ותחולת העוני בקבוצה זו 83%. לכ-43% מהמשפחות מפרנס אחד בלבד, בדרך כלל במשרה חלקית בעיסוק שההכנסה בו נמוכה. תחולת העוני במשפחות אלו כ-34%. ההשתתפות הנמוכה של האוכלוסייה החרדית בכוח העבודה משפיעה על המצב הכלכלי שלה ומגדילה את הסתמכותה על תמיכות וקצבאות.

שיעור הנשירה: במעבר בין 2001 ל-2002 במגזר החרדי היה שיעור הנשירה 8.7% לעומת 4.5% במגזר הממלכתי, 4.8% במגזר הממלכתי-דתי. על פי נתוני היחידה לביקור סדיר שיעור הנשירה במגזר החרדי בשנים 2003-2002 היה 8.3%, בשנים 2004-2003 7.9%. שימוש בסמים: נותני שירותים מדווחים על עלייה גוברת בשימוש בסמים בקרב בני הנוער מהמגזר הדתי וגידול במספר בני הנוער החרדיים המגיעים למסגרות גמילה, כגון רטורנו.

פגיעות מיניות: ילדים ובני נוער אינם מספרים על הפגיעה המינית בהם. פעמים רבות הנפגעים אינם מבינים מה עשו להם.

ילדי החוזרים בתשובה: החוזרים בתשובה מתקשים להשתלב בקהילה החרדית ומרגישים זרות ביחס לחרדים הוותיקים. מרבית החוזרים בתשובה הם בני עדות המזרח, והחברה החרדית הוותיקה, ברובה אשכנזית, מפגינה חוסר סובלנות כלפיהם. לפי המסרים שעלו מתוך קבוצת המיקוד עם רבני המגזר, בין האוכלוסיות העלולות להגיע לכאורה למצבי סיכון קשים - ילדיהם של משפחות חוזרות בתשובה שהגרעין הוותיק לא קיבל לתוכו. יש עליהם סטיגמה חברתית, והם סובלים מאורח חיים קפדני ומוקצן של משפחותיהם לצד חוסר תמיכה חברתית ומשפחתית, היעדר יכולת של ההורים לגדלם לפי המוסכמות החברתיות החרדיות, וחשיפה לעולם החילוני באמצעות קרובי משפחה שאינם דתיים. כל אלה עלולים להגביר את חשיפתם של ילדי החוזרים בתשובה למצבי סיכון.

11.6.3 נוער עולה בסיכון¹

בשנות התשעים ובראשית שנות האלפיים הגיעו גלי עלייה של יותר ממיליון עולים: 956,000 בשנים 1999-2000, 137,000 בשנים 2002-2000. רוב העולים הגיעו מבר"מ לשעבר.

¹ מקורות הנתונים: ילדים עולים בישראל 2004; סיקורן 2004; אחי-שחר 1995; שמש 1999; ועדת הקליטה של הכנסת 3.8.04; הקואליציה למען נוער עולה בסיכון 2.2.2005; אמיר והורוביץ 2003; דוביצקי 2002; סקר אפידמיולוגי מס' 5 הרשות למלחמה בסמים; בן-ברוך 2005.

בשנים 1990-2003 עלו לישראל 277,776 ילדים עולים בני 0-17. 83.6% מבריה"מ לשעבר, 10.1% מאתיופיה, 2.2% מארה"ב, 0.3% מאנגליה, 2.1% מצרפת, 1.7% מארגנטינה. במערכת החינוך (לא כולל גני ילדים) לומדים כיום 136,319 תלמידים עולים: 80,651 יוצאי ברה"מ לשעבר, 14,142 יוצאי אתיופיה, 5,570 יוצאי צרפת, 2,844 יוצאי ארגנטינה, 33,112 יוצאי שאר המדינות. שיעור ילדי העולים כ-11% מכלל הילדים בישראל. סך כל הילדים במשפחות עולים 246,051. בקרב 85% מהמשפחות של יש ילד אחד (54%) או שניים (35.1%). קהילת יוצאי אתיופיה מונה כיום כ-100,000 נפש. כלולים בה ילדי אתיופיה וצאצאיהם שנולדו בישראל. מספר הילדים בני 0-17 שעלו בשנים 1990-2003 כ-29,000. מספרם הילדים במערכת החינוך 14,142. בתהליך קליטתם של יוצאי אתיופיה משנות השמונים יותר מ-90% מבני הנוער בני 12-18 נשלחו לפנימיות של עליית הנוער, בעיקר פנימיות דתיות לתלמידים משכבות מצוקה. מעבר בני הנוער מהפנימיות ליישובים שבהם מתגוררים הוריהם שרכשו דירות למגורי קבע והשתלבותם אינם פשוטים הן מסיבות משפחתיות הן בשל רמתם הלימודית. בגל העלייה של שנות התשעים עלו לישראל כ-60,000 עולים מאזור הקווקז. הם נוטים להתגורר בארץ בסמוך למשפחה המורחבת, ולכן כ-80% מהם מרוכזים ב-19 יישובים. מספר המשפחות החד-הוריות בקרב העולים 36,785. ילדי העולים הם 28% מכלל הילדים החיים במשפחות חד-הוריות, לעומת 11% חלקם באוכלוסייה. יש מגמה של גידול בשיעור המשפחות העולות החד-הוריות מ-20.6% בשנת 1996 ל-26.1% בשנת 2003. בקרב המשפחות היהודיות הוותיקות היו בשנת 2003 9.7% חד-הוריות. משנת 1990 הגיעו לישראל בגפם אלפי ילדים. 828 מהם עודם קטינים, 64.9% עלו בשנים 2000-2004. מתוכם 590 בני 15-18. קבוצה של ילדים חסרי מעמד חיה כיום בישראל בקרב עולים מחבר העמים: נינים של יהודים, ילדים מנישואים ראשונים שעלו עם סבם או סבתם. כ-29% מהילדים בני 0-11 רשומים במשרד הפנים כלא יהודים, וחלקם של הלא-יהודים בקבוצת גיל זו עולה.

אפיונים

הרכב הדמוגרפי: בגלל ממדיו ותכונותיו הדמוגרפיות השפיע גל העלייה של שנות התשעים השפעה רבה על גדולה ועל הרכבה של אוכלוסיית ישראל. עלייה זו שהוסיפה 20% לאוכלוסייה והייתה שונה בהרכבה הדמוגרפי מהאוכלוסייה בישראל הביאה לידי שינויים חשובים באוכלוסייה: רוב העולים (85%) הגיעו מחבר המדינות. חלקם של הילדים העולים היה נמוך - ביטוי לרמת הפריון הנמוכה בקרב יהודי חבר העמים. חלקם של הקשישים היה גבוה יחסית. בעלייה היו נשים רבות, שיעור גבוה של גרושות, משפחות גרעיניות קטנות, אך משקי בית שבהם כמה דורות והרבה משפחות חד-הוריות. עלייה זו יצרה את הקבוצה האתנית הגדולה ביותר בישראל, וזו מנסה לשמר את השפה הרוסית ורכיבים תרבותיים שהביאה עמה. העלייה העלתה את רמת ההשכלה של האוכלוסייה ואת פוטנציאל כוח העבודה ברמה הבכירה. העולים מברית המועצות לשעבר אינם קהילה הומוגנית. יש הבדלים לפי אזור המגורים בארץ המוצא, זמן הגעתם לארץ, השתייכות לעדה ואזור קליטה בישראל.

תהליך ההגירה הוא תהליך משברי ויש חשיבות רבה למתן לגיטימציה לבעיות המשבר. "קונפליקט תרבותי" הוא מושג מפתח בהסברת הקשר שבין הגירה להתנהגות עבריינית ופשיעה, וככל שההבדלים התרבותיים בין המהגרים לקולטים גדולים יותר, שיעורי הפשיעה בקרב המהגרים גבוהים יותר. גיל ההתבגרות הוא תקופה קריטית ומסוכנת, וככל שבחברה המהגרת יש יותר ילדים ובני נוער כן

תתפתח בה יותר עבריינות. גישת הקונפליקט התרבותי עוסקת במצב המיוחד של המהגרים ושל הדור הצעיר שלהם, מצב של שוליות חברתית, מבנית ותרבותית הנגרמת מעצם היותם זרים ומהגרים. שוליות זו עלולה להוביל להתנהגות סוטה ועבריינית כתגובת מחאה או כהסתגלות למצב החדש. משבר ההגירה הנלווה למשבר גיל ההתבגרות מעצים את הקשיים והמצוקות. הילדים העולים רוצים להשתלב בחברה הישראלית, אך המפגש הבינתרבותי קשה ומתסכל. פעמים רבות הקשיים עולים גם לאחר פרקי זמן ממושכים.

החמרה במצבי הסיכון: חלה החמרה בהידרדרות הנוער העולה. קשיי ההשתלבות החברתית מתבטאים בתחושות אכזבה וניכור, בריבוי מקרי התנהגות בלתי נורמטיבית ואלימה הנובעת מהניכור להוויה הישראלית ודפוסי ביטוי אלימים מן העבר.

ילדים ובני נוער העולים בגפם: ילדים ובני נוער העולים בגפם מתקשים בתהליכי הקליטה וההסתגלות. הם חשופים להתנהגויות סיכון כגון שתיית אלכוהול, שימוש בסמים ואלימות. מחקרים רבים עוסקים בעליית בני נוער עולים, רק מעטים עוסקים בעליית נוער בלי משפחה. במחקרי מעקב של נעל"ה לא נבחנה סוגיית הסיכון להתנהגות בלתי נורמטיבית שלהם.

אינדיקטורים של סיכון

תחולת העוני בקרב ילדים עולים לאחר תשלומי העברה (25.2%) גבוהה מתחולת העוני בקרב ילדים יהודים ותיקים (21.1%), אף שתשלומי ההעברה הצליחו להוריד את שיעור הילדים העניים בקרב עולים יותר מבאוכלוסייה הכללית.

למרות מגמת הירידה העקיפה בתחולת העוני לפני תשלומי העברה והמסים, האפקטיביות של תשלומי ההעברה בקרב ילדי העולים הולכת וקטנה, ובשנת 2002 היא דומה לאפקטיביות בשנת 1995.

שיעור הילדים העולים החיים במשפחות שבהן אחד ההורים מקבל דמי אבטלה גבוה מהשיעור היחסי שלהם באוכלוסייה - 16.8% לעומת 11%. שיעור הילדים העולים החיים במשק בית שאין בו מועסקים עולה על חלקם באוכלוסייה - 18% לעומת 11%.

מערכת החינוך: בכל התחומים ובכל הגילים ציוני ילדי עולים במבחני המיצב נמוכים מציוני ילדי הוותיקים. הישגי העולים הוותיקים גבוהים מהישגי העולים החדשים. יש פער בין קבוצות העולים לפי מוצאן. הישגיהם של עולים מארצות רווחה גבוהים בכל התחומים מהישגיהם של העולים האחרים; הישגיהם של העולים מאתיופיה נמוכים מהישגי קבוצות אחרות.

ילדים עולים פוחדים להגיע לבית הספר היסודי ולחטיבת הביניים בגלל אלימות יותר מילדים ותיקים - 23% לעומת 13%.

ממדי הנשירה: מספר התלמידים העולים הנושרים גדול ממספר התלמידים הוותיקים בכל הכיתות ובכל שנות העלייה, בייחוד משנת 1996 ואילך. שיעור הנשירה שלהם פי 3 עד פי 4 משיעור הנשירה של התלמידים הוותיקים. קבוצה בסיכון מוגבר לנשירה היא בני נוער יוצאי קווקז. בשנה האחרונה חלה ירידת מה בשיעור הנשירה הגלויה בקרב בני נוער עולים.

עלייה בהתנהגויות סיכון בקרב בני נוער עולים: סקר בקרב בני נוער המטופלים בקידום נוער מצביע על מספר שינויים במאפייני הנוער העולה מארצות חבר העמים. מהסקר עולה כי יש החמרה בהידרדרות הנוער העולה בשלושה מאפיינים עיקריים: אלימות, סמים ופלילים.

שיעור הקטינים העולים החשודים בביצוע עברות מתוך כלל הקטינים היהודים החשודים בעברות הוא 26.9%, יותר מפי שניים מחלקם באוכלוסייה זו. הדבר בולט במיוחד בחשודות-בנות ובעברות סמים - כ-46% מכלל החשודים. כ-225 מהילדים במצוקה שמשרד הרווחה סידר בפנימיות שיקומיות וטיפוליות היו ילדי עולים (1141 ילדים שהם 22% מתוך 5210 ילדים) - פי שניים מחלקם באוכלוסייה. 815 (16%) מכלל הילדים העולים בפנימיות לילדים בסיכון הם יוצאי חבר העמים ו-186 או 3% יוצאי אתיופיה. ילדים עולים מעשנים יותר, שותים יותר אלקוהול ומשתמשים יותר בסמים מתלמידים אחרים.

מצבם של בני נוער עולה יוצאי אתיופיה קשה במיוחד: 2.9% הוא שיעור תלמידים עולים יוצאי אתיופיה מכלל התלמידים המטופלים על ידי קציני ביקור סדיר, בשעה ששיעורם באוכלוסייה 1%. שיעור הנשירה בקרבם גבוה ביותר, בייחוד שיעור הנשירה הסמויה. שיעורי הפשיעה של בני נוער יוצאי אתיופיה יותר מפי שניים משיעורם באוכלוסייה. בין שנת 2003 לשנת 2004 חלה עלייה של 31.6% בעברות.

הנערות העולות - מגדר בסיכון מוגבר: בקרב נערות נצפית מגמה מדאיגה של עלייה בהתנהגויות סיכון, עזובה, שוטטות, שימוש בסמים, פעילות מינית בלתי מובחנת, אלימות, גניבות ניצול מיני וזנות. מנתוני המשטרה עולה כי שיעור הקטינות העולות החשודות בפלילים 36.7% - 337 קטינות עולות מתוך 919 קטינות.

מצב הבריאות: כ-29% מכלל הילדים שהתקבלו לאשפוז פסיכיאטרי היו ילדים עולים, יותר מפי שניים מחלקם באוכלוסייה. מתוך התאבדויות של ילדים בעשור האחרון, כ-20% היו של ילדי עולים. מנתוני משרד הבריאות עולה כי חלה מגמה מדאיגה של עלייה במספר ובשיעור מקרי האבדנות בין יוצאי אתיופיה בני 15-24, שיעור הגבוה לפחות פי 5 משיעורם באוכלוסייה.

11.7 דרכי ההתמודדות

11.7.1 פורום לגיבוש אמנה חברתית רב-תרבותית בישראל

- יוקם פורום ציבורי לגיבוש אמנה חברתית רב-תרבותית בישראל. בפורום יהיו מעורבים הקהילה, מוסדות המדינה וגופים חוץ-ממסדיים. ישתתפו בו:
- נציגים כל הקבוצות החברתיות - יהודים וערבים; חילוניים, דתיים וחרדיים; נציגי כל הדתות; עולים; עובדים זרים; נציגי הקהילה ההומו-לסבית.
 - אנשי מקצוע מתחום המקצועות הטיפוליים, חינוך, משפטים ועוד.
 - אנשי רוח ודת.
 - הלקוחות של שירותי הרווחה והחינוך - הורים וילדים.
- עבודת הפורום תהיה אינטראקטיבית ותכלול תכניות חינוכיות בהשתתפות אנשי ציבור ודמויות מפתח בחברה ופעולות הסברה באמצעי התקשורת. היזמה תצא ממשרד ראש הממשלה. במשרד זה תופעל ועדת מעקב שתפקידה לדאוג ליישום עקרונות רב-תרבותיים, לעודד את שיתוף הפעולה בין המגזרים ולקדם את גיבוש המדיניות הרב-תרבותית ויישומה בכל השירותים ובשירותים לילדים בפרט.

המדיניות והעקרונות

- תגובש מדיניות לעבודה עם אוכלוסיות מיעוט בתיאום עם משרדי הרווחה, משרד החינוך, משרד הבריאות והמשרד לביטחון הפנים. ייקבעו יעדים ותכנית פעולה לטווח ארוך.
- בכל משרד תוקם יחידת מטה להקמה ולהפעלה של התכניות.
- ביחידת המטה יהיו אנשי מקצוע בעלי מומחיות וכישורים לעבודה עם אוכלוסייה רבת-תרבותית.
- בכל המשרדים ינוסחו הוראות שלפיהן בכל שירות טיפולי שבו יותר מ-15% מהמטופלים הם מקבוצה תרבותית מובחנת יש לייעד תקנים לאיש מקצוע טיפולי דובר אותה שפה.
- תיערך בחינה מחודשת של תקני כוח האדם בשירותים לילדים ובני נוער, בעיקר בשירותי החינוך הייעוציים והטיפוליים ובלשכות לשירותים חברתיים, שתתבסס על מספר הילדים בקבוצות התרבותיות ביישוב ושכיחות מצבי הסיכון.
- יורחבו ויוגמשו המענים ויפותחו מודלים של איתור, מניעה וטיפול בגישה מערכתית המשלבת את מערכי השירות הקיימים ביישובים. יוכנו סל תקציב, שירותים ומענים מתאימים לצורכי מגוון הקבוצות התרבותיות.
- העבודה תתוכנן על בסיס אזורי בהתאם לתנאי החיים של הקבוצות התרבותיות. במקרה הצורך יוקם מרכז שירותים רבת-תחומי שיאפשר התערבות טיפולית מערכתית כוללת של כל השירותים הנדרשים. המרכז יעסוק גם בלמידה, בפיתוח יכולות, בהעשרה ובהקניית מיומנויות מקצועיות רלוונטיות. בפיתוח השירותים יובאו בחשבון המאפיינים הייחודיים של האוכלוסייה והצורך לפתח שירותים שיוכלו לתת מענים הולמים גם ביישובים קטנים.
- יפותחו גישות מערכתיות להתערבות ברמת המשפחה, הקבוצה והקהילה. גישות אלו יהיו מתאימות לעבודה עם מגוון תרבויות בזכות הראייה הרחבה שלהן והדגש על ההקשר התרבותי.
- יינתן טיפול קהילתי בסיכון, קהילות המתגוררות בשכונות ומתחמים בעייתיים ומסכנים במיוחד. יוכנו תכניות רב-שנתיות לשם הוצאתן ממעגל המסוכנות. שינוי תמהיל האוכלוסייה ייבחן באמצעות פינוי מקצתה לאזורים חזקים יותר והכנסת גורמים חזקים לשכונה, כגון גרעין נחל, גרעין עירוני, סטודנטים, אמנים. יושם דגש מיוחד על הגדלת היקף העבודה עם ילדים ובני הנוער בשעות הפנאי ובשעות סיכון ועל הגדלת מערכת אכיפת החוק בשכונות אלו.
- יושם דגש על פיתוח נוסחאות לסיוע לרשויות חלשות עתירות אוכלוסיות מקהילות תרבותיות מגוונות. מקצת אוכלוסיות אלו מתגוררות בערים המדורגות נמוך ביותר בסולם הסוציו-אקונומי ובשכונות מצוקה. תפותח נוסחת הקצאה מאזנת לרשויות מקומיות חלשות, לשכונות ולמתחמים בעייתיים. רכיבי הנוסחה: הדירוג הסוציו-אקונומי של הרשות המקומית, תחולת העוני, מספר המובטלים ושיעורם, מספר המשפחות החד-הוריות ושיעורן, מספר הקבוצות התרבותיות, מספר העולים המגיעים מקבוצות חלשות ומתקשות במיוחד ושיעורם.
- תיבחן האפשרות להעברה ישירה של תקציבים לגורמים מקצועיים מקומיים לצורך פיתוח תכניות והפעלתן במקרים שהרשויות המקומיות אינן משתמשות בתקציבים המיועדים לילדים ונוער לצורכי אוכלוסיית הילדים. תישקל הפעלת עמותות מקומיות שיאפשרו מתן שירותים על בסיס אזורי.

- תיבדק אפשרות למתן מענים ממוקדים, פרטניים וגמישים לצורכי ילדים, כגון סיוע ברכישת ציוד בסיסי ולימודי וארוחות במקרים של מצוקה כלכלית חריפה.
- ייעשו התאמות לכל קבוצה בנפרד.

11.7.2 תהליכי למידה והכשרת עובדים

יש להשקיע בעובדים באמצעות הנחלת ידע, מידע מיומנויות וכלי התערבות מקצועיים רגישי תרבות.

יפותחו תכניות לימודים והכשרה להקניית ידע, מידע, מיומנויות וכלים לעבודה רגישת תרבות עם מגוון אוכלוסיות בכל המוסדות להכשרת אנשי חינוך, עובדים סוציאליים ואנשי טיפול. יש לחייב את המוסדות להשכלה גבוהה ואת המוסדות להכשרת אנשי מקצוע בתחומי השירות לכלול במסגרת לימודי החובה קורס ברגישות תרבותית.

איגודים מקצועיים במקצועות החינוך, הבריאות והעבודה הסוציאלית יפעלו לאימוץ אמות מידה מקצועיות בתחום הרגישות התרבותית, בדומה לאלו של איגוד העובדים הסוציאליים האמריקנים [נספח 5] ולהצבת הנושא במרכז עיסוקם המקצועי.¹

הניסיון האמריקני מוביל להמלצות האלה: (1) איגוד העובדים הסוציאליים בישראל יגבש אמות מידה מקצועיות ברוח המסמך האמריקני של NASW, מתוך התאמתו למציאות הישראלית, יפיץ אותן בין חברי האיגוד ויעודד השתלמויות ולימוד של גישות וטכניקות רגישות תרבות. (2) מועצת בתי הספר לעבודה סוציאלית, לחינוך ולבריאות הציבור יחייבו את המוסדות המכשירים עובדים סוציאליים, אנשי חינוך ואנשי טיפול לבחון את הרכיבים הרב-תרבותיים בתכניות הלימודים שלהם ולשלב רכיבים אשר ישקפו את המגוון הרב-תרבותי בישראל. עוד איגודים בתחום מקצועות בריאות הנפש, הפסיכולוגיה והחינוך יפעלו להצבת הנושא במרכז העיסוק המקצועי של חבריהם

יש לבנות ולפתח תכניות רגישות תרבות להכשרת עובדים לעבודה ולשים דגש על לימוד המאפיינים התרבותיים של קבוצות, על השונות לעומת תרבות הרוב, על מערכי הכשרה לעבודה עם ילדים, נוער ומשפחותיהם בשלבים שברצף הסיכון: מניעה, איתור וטיפול. יש לעודד השתלמויות ולימוד גישות וטכניקות רגישות תרבות; לעודד מחקרים הבוחנים את מאפייני מצבי הסיכון, לזהות התערבויות מוצלחות ולהפיצן.

יוקם מאגר מומחים בתחום הרב-תרבותי ומומחים לקבוצות תרבותיות ספציפיות. המומחים יוכלו לתת הדרכה מעשית בהתמודדות עם מקרים קונקרטיים. המאגר יעמוד לרשות השירותים לשם התייעצות אד-הוק על פי הצורך. יוכשרו אנשי מקצוע שישימשו בתפקידים מרכזיים בתחום פיתוח התערבויות, כגון רכזי ועדות החלטה, רכזי ועדות השמה ופקידי סעד במסגרות יישוביות ואזוריות.

¹ אלה העקרונות לבניית תכניות עבודה עם קבוצות מיעוט תרבותיות: אוריינטציה חיובית – העברת מסר של תקווה ואמון שאפשר לחולל שינוי; גיוס תמיכה לכל ילד (רוזנפלד 1997) - מה שמבדיל בין מי ששורד לבין מי שנפל הוא תמיכה של אדם שמאמין ונותן יד; בניית תכנית אישית; חיזוק המשפחה והצוותים המקצועיים; ראיית המשפחה כמכלול וראיית ההורה כמשאב; עבודה מערכתית מקיפה בשכונה על כל רכיבי הסיכון ולא טיפול נקודתי בבעיה אחת בכל פעם; עבודה מערכתית; גיוס מחויבות ותמיכה של גורמים בעלי השפעה; קביעת סדר עדיפות מקומי לטיפול והתייחסות ממוקדת לבעיות מרכזיות; בניית תשתיות לפני תחילת התכנית; קביעת גורם מוביל שישימש מנוף ומנוע לפעילות; בניית מנגנון שיבטיח תקשורת רציפה ופתוחה בין כל הגורמים; בניית תהליך מניעה מסודר משולב במתן מענים וכיבו שריפות; גיוס משאבי הקהילה; שיתוף הקהילה ובייחוד אוכלוסיית היעד בתכנון והפעלה של תכניות ושירותים; רמה מקצועית גבוהה של העובדים; שיתוף בני הנוער.

יושם דגש על שיתוף ובניית קואליציות עם ארגונים ועמותות (המגזר השלישי) ועם אנשי מפתח וגורמים משפיעים המייצגים את קבוצות התרבות לשם העברת מידע לעובדים וגישור בין העובדים לבין לקבוצות אלו. יוקם פורום הדרכה רב-תרבותי יישובי או מחוזי אשר יערוך מפגשים קבועים לשם התייעצות על מדיניות ואסטרטגיות וידון במקרים מיוחדים. עובדים הזקוקים ליעוץ יוכלו להגיע לפורום ולקבל הדרכה למקרה שהם מטפלים בו. יש לעודד (באמצעות הקצאת זמן, תקציבים, פרסים ומלגות) ולפתח התערבויות הולמות המתמקדות בקבוצות התרבות, כדי להגדיל את סל התכניות וההתערבויות המוצלחות שיכולות לעמוד לרשות השירותים. יש להקציב תקציבים לשכפול והפצת התכניות המוצלחות. דגש מיוחד יושם על תכניות למניעה ולחיזוק מעמד ההורים והמשפחה ולמיגור התנהגויות סיכון כגון שימוש באלכוהול, בסמים והתנהגויות עברייניות. יש לעודד (באמצעות הקצאת זמן, תקציבים הולמים, פרסים ומלגות) מחקרי שדה המתמקדים בקבוצות התרבות, באפיוניהן ובצורכיהן, מתוך שיתוף עובדי השדה והנחקרים בעבודת המחקר ופיתוח ידע והפצתו.

11.7.3 עבודה רב-תרבותית

רוב הכלים המשמשים במערכות החינוך ובמקצועות הטיפוליים פותחו ונבנו בתרבות המערבית ואינם מתאימים לטיפול באנשים מתרבויות אחרות. יש לערוך התאמה של כלים אלו לאנשים מתרבויות מיעוט כדי להתגבר על ההטיה התרבותית המובנית בתוכם - למשל באבחונים ובמבחנים - ולתת מענה מתואם לתרבות. **מניעה ראשונית ושניונית:** יוקצו משאבים לחיזוק תהליכי איתור ילדים ובני נוער בסיכון מקבוצות המיעוט התרבותיות ולהתערבות בשלבים המוקדמים ביותר של התפתחות הבעיה, למשל, להגדלת מספר קציני הביקור הסדיר דוברי שפת הורי הילדים בבתי הספר לשם מניעת נשירה סמויה וגלויה, ולשם כך ייעשה מאמץ לפתח גישות מותאמות להתערבות וכלי אבחון בלתי מוטים¹ ערכות הדרכה לזיהוי התנהגויות סיכון כגון אבדנות, שימוש באלכוהול ובסמים. יושם דגש על פיתוח כלי התערבות המותאמים לעבודה עם ההורים והמשפחות.

שיפור תהליך ההסתגלות: יש להפעיל תכניות הסברה וחינוך המעודדות את תהליכי ההסתגלות וההתמודדות של קבוצות מיעוט.² חשוב לעודד את גיבוש הזהות הייחודית, לתת כבוד לתרבות המוצא ולסגנונות החיים השונים זה מזה, ועם זה להדגיש את המשותף שבלעדיו לא יתקיימו הסכמה ותקשורת בין תרבויות.³ יש מקום להפעיל תכניות מעין אלה בגיל מוקדם ככל האפשר ובשיתוף מלאה עם אנשים מקרב הקבוצה התרבותית.

מיומנויות טיפול בין-תרבותיות: יוכשרו אנשי מקצוע לשימוש בשיטות, מיומנויות וטכניקות המשקפות את ההבנה של המקום התרבותי בתהליך הטיפול. יש מקום ליישום שיטת הגשר⁴ המשלבת את הגישה האוניברסלית עם הגישה הרלטיוויסטית.

¹ ראו סבר 2000

² Athens 1997; Soriano et al. 2004

³ Berry 1990

⁴ לשם ורואר-סטריאר 2003

אנשי המקצוע נקראים להכיר את התרבות של מקבלי השירות ואת השיטות למתן עזרה הנהוגות ולשלבן בגישת ההתערבות שלהם או להציע חלופה לגישות המסורתיות מתוך שמירה על המסגרות ועל הסממנים התרבותיים שלהן.

11.7.4 שילוב נציגי הקהילות התרבותיות במערך השירותים

יש לשלב אנשי קשר, אנשי מקצוע ויועצים במערך השירותים מתוך שותפות אמיתית בין אנשי המקצוע לבין מקבלי השירות. מן הראוי לפתח תכניות, שירותים ופרויקטים בהשתתפות מנהיגים רוחניים ואנשי מקצוע המקובלים על הקבוצות, ולתת מקום נכבד לארגונים פורמליים ובלתי פורמליים המייצגים את מגוון הקבוצות התרבותיות בעיצוב השירותים והמענים.

חיזוק הקהילה: נציגי הקהילה ישתפו בכל שלבי ההתערבות, החל בתכנון וכלה בביצוע. יחזקו ארגונים קהילתיים; תפותח מנהיגות מקצועית מקרב הקבוצות התרבותיות; יטופחו אנשי שדה, סוכני שינוי ואנשי מקצוע מתוך הקהילה; יחזקו הקשר עם קהילת המוצא. תמיכה בקבוצות אלו תסייע במאבקן להשגת זכויות ועידוד תהליכי סגור קהילתי למען שינוי בחלוקת משאבים.

שילוב וקידום אנשי מקצוע מהקהילות התרבותיות במערכות החינוך והרווחה: נציגי הקהילות התרבותיות ישתתפו במערך השירותים ברמת מטה וברמת שדה. כדי לטפל באוכלוסיות ייחודיות יוכשרו אנשי מקצוע ומטפלים יוצאי קבוצות המיעוט התרבותיות. לטיפול במשפחות במצוקה יוכשרו סוכנים מתאימים מבחינת השפה והתרבות לקבוצות הלקוחות.

בכל ועדת השמה ובכל החלטה בדיון בעניינו של ילד מקבוצה תרבותית מסוימת ישתתף איש מקצוע בן אותה תרבות, דובר שפת הילד ומשפחתו.

חיזוק שותפות נציגי הלקוחות מהקהילות התרבותיות תעשה את התכניות רלוונטיות מבחינה תרבותית ותסייע בהשגת לגיטימציה מתוך הקהילה. למטרה זו מומלץ להקים בכל אחד מהמשרדים החברתיים - חינוך, בריאות, רווחה, תעסוקה, שיכון - מערך מקצועי, מרכז היגוי רב-תרבותי, שיהיה בו ייצוג לאנשי מקצוע מקבוצות המיעוט ובו תיעשה התאמה של מדיניות ותכניות לתרבות הקבוצה. המרכז יגייס לפעילותו מומחים מקרב האקדמיה והשדה.

11.7.5 תכניות לאיתור, מניעה, טיפול וחיזוק החוסן האישי, המשפחתי והקהילתי

חיזוק המשפחה והתפקוד ההורי

הגישה המערכתית מחייבת התייחסות למשפחה כמכלול וכחלק מהקהילה. הדגש על ראיית הילד בהקשר המשפחתי והתרבותי שלו נותן מקום נכבד למשפחה. ההתערבויות יתייחסו למכלול הצרכים של המשפחה, יחזקו אותה, יטפחו את הקשר הורה-ילד, יחזקו את הסמכות ההורית ויתנו לגיטימציה לתרבות ההורים ולהעברתה לדור הצעיר. יש חשיבות רבה למתן מידע והסברה להורים באשר לנורמות מקומיות ולשירותים קיימים, שכן חיזוק המעמד והתפקוד ההורי ידועים כקשורים להסתגלות

טובה יותר של ילדים.¹ יש לשים דגש על התערבויות מערכתיות הכוללות התייחסות להיבטים כלכליים, תעסוקתיים וחינוכיים בעת ובעונה אחת; ועל תכניות לחיזוק מערכות היחסים שיעבדו במקביל עם בני הנוער ועם ההורים. מתוך ראיית המשפחה כחלק מהקהילה ייבנו מערכות תמיכה למשפחה בקהילה בהסתמך על אופייה ועל משאביה של כל קהילה ושל כל משפחה, ראיית הילד כחלק מן המשפחה על אופייה התרבותי, האתני והתהליכים שהיא עוברת ומתן לגיטימציה לתרבות ההורים ולהעברתה לדור הצעיר.

תכנית אישית לכל ילד בהתאם למצבו ולצרכיו

תיבנה תכנית אישית לכל ילד ויישמר רצף הטיפול בו במעברים בין מסגרות לימודיות, טיפוליות ושירותים.

- תזוהה אוכלוסיית הילדים ובני הנוער הזכאים לשירותים רגישי תרבות בסניכרוניזציה עם תפקיד מתאם הטיפול ברמת היישוב.
- יונגשו השירותים החינוכיים, החברתיים והטיפוליים לילדים וכן השירותים להורים באמצעות העמדת מגשרים ומתווכי תרבות.
- יאומצו ויופצו תכניות מותאמות תרבות העוסקות בחיזוק המשפחה, כגון תכניות ההורים של עלמיה, בהלצ'ין, עלם וגוונים.
- הורים עולים ייחשפו למידע הרלוונטי לגידול ילדיהם בחברה הישראלית באמצעות תכניות אוריינטציה להורים, כדוגמת התכנית להורים צעירים בתקופת אולפן שפותחה במשרד הקליטה. מידע רלוונטי יופץ בכמה שפות.
- יופעלו תכניות משולבות להורים וילדים בדגש על פיתוח יחסים תומכים במשפחה וניצול משאבי ההורים, למשל חוגי סיור להורים וילדים עם החברה להגנת הטבע.

¹ Harker 2001; Kwak 2003

מוכנות לבית הספר

ילדים מקבוצות מיעוט אינם מוכנים לבית הספר ופוחחים פערים כבר בנקודת הכניסה. מקצתם מטופלים לפי המודל המסורתי על ידי האם, הסבתא או המשפחה המורחבת. יש חשיבות רבה לפיתוח ולהפצת תכניות לשיפור המוכנות לבית הספר החל בגיל הרך המשולבות ברמה ארצית וברמה מקומית.

ברמה הארצית יופעלו תכניות המכניות ילדים למסגרות חינוכיות (למשל הטף, האתגר, מסע החסידה) ובה בעת מחזקות את הקשר אם-ילד ואת הסמכות ההורית. תפוח מערכת תמיכה לאימהות עובדות, למשל סבסוד של מעונות יום, הגדלת המכסות ועידוד הקמת משפחתונים בפיקוח. **ברמה המקומית:** יופעלו תכניות נקודתיות לקראת כניסה לכיתה א' בדגש על הקניית מיומנויות למידה לילדים. יופעלו תכניות העשרה להורים ולילדים לצורך גירוי אינטלקטואלי בספרייה, בבית הספר ובמתנ"ס.

התמודדות בשכונות סיכון

ייערך מיפוי מדויק של קהילות ומתחמים בסיכון ובסכנה ויפותחו תכניות רגישות תרבות המותאמות לצרכים שאותרו בשיתוף עם תושבים ואנשי מקצוע. יש לפתח תחושת אחריות מקומית בקרב התושבים בשכונה באמצעות עובדים קהילתיים ופעילים מתוך השכונה; דרושה מחויבות ושותפות של הגורמים המקומיים המשפיעים על הקהילה; יש לפתח קבוצות מנהיגות בקרב ילדים ובני נוער ולגייסם לשיפור פיזי מובנה של השכונה, כמו בתכנית Youth Build U.S.A.

חיזוק תחושת השייכות וההכלה בחברה הישראלית באמצעות פיתוח רשת ביטחון לילד

- יש לפתח רשת ביטחון לילד ברמה הבית-ספרית. על המורה להכיר את סימני הסיכון (נשירה סמויה), וכשהוא מזהה ילד בסיכון עליו לפנות למערך הבית-ספרי המכוון לטיפול בתלמידים.
- הבעיה תאובחן באמצעות המערך הבית ספרי מתוך התמקדות מיוחדת בשעות הפנאי ובמעטפת הקשרים החברתיים של הילד. ייערך ביקור בבית המשפחה וההורים ישותפו בבניית תכנית התערבות. יש חשיבות להכנסת יועצים חינוכיים דוברי שפת ילדים עולים.
- יזוהו כישורים ונטיות ייחודיות בקרב ילדים ובני נוער ואלה יחוזקו יחד עם קבוצות השווים.
- "סל שירותים ומענים" ייכלל בשירותים החברתיים בקהילה ויכלול אבחון רגיש תרבות, הצמדת חונכים, תגבור לימודים ושפה, הקצאות לחוגי העשרה ואפשרות הפניה לטיפול מדי.
- יוקם מאגר מקומי של אנשי מקצוע - פסיכולוגים, פסיכיאטרים, עובדים סוציאליים, מנחי קבוצות, יועצים - דוברי שפות המיעוט.
- יוקם מאגר מקומי של חונכים ומתנדבים לליווי פרטני של ילדים ובני נוער.
- יופעלו קבוצות וסדנאות להורי הילדים שנמצאים ברשת הביטחון.

הפעלת תכניות לנערות כמגדר בסיכון מוגבר

התכניות צריכות להתמודד עם הצרכים והקשיים הייחודיים של נערות ערביות, נערות חרדיות ונערות עולות מתוך הבנה שלנערות בכל מגזר מאפיינים וצרכים המחייבים את התאמת התכניות ברגישות מרבית.

הרחבת תכניות ההתערבות בבעיות שימוש בסמים ובאלכוהול
יש לחזק באופן ניכר את הפצת התכניות האלה. תכניות בדגש על התערבות המשלבות הורים וילדים נבחנות כיום כתכניות אפקטיביות יותר מאלו הנעשות בקרב בני הנוער בלבד.

הרחבת התכניות לליווי בני נוער עוברי חוק ולסיוע להם
יש שיעור גבוה יותר של התנהגויות עברייניות בקרב בני נוער עולים וערבים. תכניות לליווי בני נוער עולים ותכניות אישיות לליווי נער ומשפחתו מאפשרות התמודדות עם בעיה קשה זו. התכניות מאפשרות לתת טיפול אישי לנער ומשפחתו בסמוך למועד ביצוע העבירה.

תכניות פנאי איכותיות
השתתפות בפעילויות פנאי המותאמות למאפיינים תרבותיים והקמת מועדונים בשכונות ובאזורים חלשים וכן עבודת רחוב עם אנשי מקצוע - יביאו לידי ירידה ניכרת בהתנהגות האנטי-נורמטיבית בשעות הפנאי.

תכניות תעסוקה לבני נוער
תכניות תעסוקתיות ועסקיות מאפשרות לבני הנוער הנוטלים חלק בהן לרכוש כלים עסקיים ולהגדיל את דמי הכיס שלהם ואת הכנסת המשפחה. תכניות אלו עשויות להיות יעילות במגזרי עוני, ויש מקום להפעילן בקרב בני נוער בסיכון.

פעילות התנדבותית ועזרה הדדית של נוער
פעילויות של נוער למען נוער היא דרך התמודדות עם בעיית הזהות בתהליכי השינוי העוברים על הקבוצות התרבותיות. התגייסות של צעירים מצליחים מקרב יוצאי אתיופיה או יוצאי חבר העמים לחניכה אישית תסייע לילדים החווים קשיי קליטה והסתגלות, ויש בה כדי לקדם תהליכים לחיזוק החוסן האישי, המשפחתי והקהילתי.

נספחים

נספח 1

סקירת קווי מדיניות וחקיקה¹

מקצת ההגדרות של ילדים בסיכון חלות על ילדים הסובלים מהתעללות והזנחה; הגדרות רחבות יותר מתייחסות לעוני, למצוקה כלכלית והדרה חברתית. בכמה מדינות שמים דגש על מצבי סיכון הקשורים באי השתתפות במערכת החינוך: השתתפות חלקית בבית הספר, נשירה גלויה וסמויה וסיום בית ספר מבלי לרכוש כישורים המאפשרים השתלבות בשוק העבודה.

ההגנה על ילדים הסובלים מהזנחה והתעללות מוסדרת בחקיקה. החקיקה עוסקת בדרכי איתור הילדים הזקוקים להגנה, בבירור הצורך בהגנה ובתכנית התערבות. מקצת החוקים מחייבים יישום של עקרונות התערבות המביאים בחשבון את עמדות הילד והוריו בעת קביעת תכנית ההתערבות. עם זה, החוקים אינם קובעים זכויות אישיות לילדים לקבלת שירותים.

בכל המדינות יש גם חקיקה ביחס לבני נוער שעברו עברות. יש התייחסות לדרכי הטיפול בבני הנוער ולהבאתם לדין או הסדרים אחרים. אבל החקיקה זו אינה מזכה את בני הנוער בשירותים כלשהם. במדינות שיש להן מדיניות כוללת כלפי ילדים החקיקה היא חלק ממכלול המדיניות. להלן יובאו כמה דפוסי מדיניות.

החוק האנגלי החדש - Children's Bill - הוא מסגרת להסדרת מדיניות הממשלה כלפי ילדים ונוער ומכוון להשגת יעדים בתחומים אלו: בריאות; הגנה ובטיחות; למידה; השתתפות חברתית; חיים בלא מצוקה כלכלית. החוק מגדיר את היעדים וכן מדדים לבחינת השגת המדיניות באמצעות השלטון המרכזי והרשויות המקומיות. לא כלולים בו ההסדרים, היזמות והתכניות שהן חלק מהמאמץ הממשלתי להשגת היעדים אלא רק המנגנונים לאיגום ולתיאום ביניהן.²

ממשלות קנדה וניו זילנד פרסמו מסמכים המתארים מדיניות לאומית כוללת כלפי ילדים ובני נוער. לניו זילנד יש שתי מסגרות מדיניות: לילדים עד גיל 12 ולבני נוער בני 12-24. בשתיהן מציינים תחומים שבהם המדינה מתחייבת לפעול למימוש מחויבותה לרווחת הילדים וכן עקרונות פעולה למימוש היעדים אלה. מפורטים הצעדים ליישום המדיניות המוצהרת ולהשגת היעדים והמנגנונים לבחינת הרלוונטיות של המשך מדיניות זו בעתיד. מכלול חוקים ותכניות חברתיות בקנדה מבטאים את עקרונות התכנית ומכוונים להשגת יעדיה.³

1 על פי דין וחשבון מאת סוזן אלסטר וטלל דולב

www.everychildmatters.gov.uk²

www.publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldbills/035/2004035.htm-9k

<http://www.youthaffairs.govt.nz>³

במדינות האיחוד האירופי הושקה בשנים האחרונות תכנית כוללת להתמודדות עם עוני והדרה חברתית. אף שהתכנית מוצגת כתכנית אירופית, מדובר למעשה בתכניות נפרדות לכל אחת מהמדינות בדגשים שונים זה מזה. התכניות מכוונות כלפי ילדים ובני נוער. יש בהן דרכים למניעת עוני והדרה חברתית וכן התמודדות עם עוני והדרה חברתית בקרב הילדים. יש הבדלים בין המדינות גם בקבוצות הילדים שעליהן שמים דגש - במקצתן שמים דגש מיוחד על ילדים מוגבלים, על ילדים במצבים בלתי רצויים - נושרים או בעלי בעיות התנהגות, ויש תכניות בהן היוזמות מכוונות לכל הילדים. בכל המדינות ניכרים הרחבה במסגרות לגיל הרך ודגש על השתתפות ילדים ובני נוער במסגרות החינוכיות מתוך תמיכה מיוחדת בתלמידים חלשים ובנושרים. מוצעים מסלולים שיאפשרו מעבר מוצלח לבגרות והכנה לתעסוקה.¹

בארצות הברית אין תכנית של מדיניות כוללת לילדים, אבל יש תכניות לאומיות רחבות היקף ברמה הפדרלית לקידום ילדים במצוקה או בסיכון. תכניות אלו מוגדרות בחקיקה ולרובן מובטח מימון מינימלי לשנים מספר. מדובר בתכניות הנוגעות לילדים הסובלים מהזנחה והתעללות - השמה חוץ ביתית, פיתוח שירותים בקהילה; תכניות המיועדות לסייע להורים לצאת לעבודה - סיוע במימון מסגרות לילדים בגיל הרך ולילדים במצוקה או בסיכון: Head Start ו- No Child Left Behind. יש גם מגוון תכניות תזונה בבתי ספר ואחרות במימון פדרלי.

בהולנד יש יזמות מדיניות וחקיקה נפרדות בתחום החינוך לגיל הרך ותמיכה במשפחות של ילדים במצוקה בגיל זה, בייחוד משפחות מהגרים, וכן יזמות לחיזוק ההשתתפות בבתי ספר.

התכניות האמריקניות מתייחסות באופן ספציפי לילדים או בני נוער במצבי סיכון ומצוקה.

התכניות באנגליה, ניו זילנד עוסקות בכלל הילדים ובני הנוער. בכל המסגרות יש התייחסות מיוחדת לאוכלוסיות פגיעות במיוחד: אוכלוסיות הנמצאות בסכנת הדרה חברתית ובכללן ילדים החיים בעוני, ילדים עם מוגבלויות וילדים מקבוצות מהגרים או אוכלוסייה מקומית. מסגרות המדיניות הכוללות עוסקות גם ב'הגנת הילד'. למשל, בחקיקה האנגלית children's act משנת 1989 הוא אחד ההסדרים ש- Children's Bill החדש מבקש לאגם במדיניות הכוללת.

<http://www.myd.govt.nz/sec.cfm?i=20>

[Http://www.msd.govt.nz/work-areas/children-and-young-people/](http://www.msd.govt.nz/work-areas/children-and-young-people/) www.sdc.gc.ac

¹ מדידת העוני על בסיס הגדרה כלכלית יחסית נהוגה כיום ברוב מדינות אירופה ובאיחוד האירופי, אך בארצות הברית העוני נמדד על בסיס הגדרה מוחלטת - ההכנסה המספיקה לצורכי קיום בסיסיים. באיחוד האירופי ההגדרה כוללת מגוון מצבים המביאים לידי הדרה חברתית (social exclusion) ומונעים מהעניים להשתלב בהצלחה בחברה (social inclusion). המושג הדרה חברתית מאפשר לבחון את העוני בצורה רב-ממדית בהתייחסות להיבטים מרכזיים: הגורמים לעוני, כגון רמת השכלה נמוכה של ההורים, אי השתלבות בשוק העבודה, היקף העוני והשלכותיו על דפוסי צריכה ועל חיי העניים; השפעת העוני על רווחת המשפחה: בריאות, התפתחות הילד והישגיו (הון אנושי), סטייה חברתית, מוטיבציה, כושר ההתמודדות וההתנהגות האזרחית של המבוגרים והילדים בהווה ובעתיד.

הרכיבים המשותפים

קידום ההתפתחות בגיל הרך באמצעות הבטחת חינוך חינם; להורים באוכלוסיות במצוקה - תכניות אינטנסיביות של חינוך, הדרכה ותמיכה. השכלה ורכישת כישורים חינוכיים: קידום תלמידים חלשים, עידוד למידה (באנגליה: achieve and enjoy), מניעת נשירה, הקניית כישורים המאפשרים השתלבות בשוק העבודה.

השתייכות למשפחה וחיזוק המשפחה. באנגליה ובקנדה בולט גם היבט של הבטחת קיום כלכלי.

הגנה מפני התעללות ואלימות ומפני התנהגות עבריינית. בכלל זה אלימות בבית הספר. בריאות, בעיקר מניעה של התנהגויות סיכון.

בתכנית הבריטית - השתתפות ילדים בהחלטות על חייהם, השתתפות בחברה האזרחית (התנדבות) וקשרים חברתיים.

עקרונות הפעולה

תיאום איגום ואינטגרציה בין שירותים; שותפות של הילדים והמשפחות; עיגון השירותים בקהילה ושותפות הקהילה; קביעת יעדים ועבודה מכוונת תוצאות; הקפדה על איכות.

הסדרת המחויבות למימון השירותים

(1) באנגליה יש מחויבות למתן שירותים לכל ילד גם לגבי מסגרת חינוכית לגיל הרך. בתכנית הרב-שנתית 2004-1998 הממשלה מחויבת להעניק מסגרת חינוכית חינם של 12.5 שעות בשבוע במשך 33 שבועות בשנה לכל ילד בגיל זה. מדיניות זו מיושמת כיום כמעט במלואה.

(2) לפי החוק האמריקני יש מחויבות למימון פדרלי של עלויות הכרוכות בסידור חוץ ביתי לכל ילד שמשפחתו נתמכת בקצבת הבטחת הכנסה ובית המשפט קבע שעליו להיות מסודר מחוץ לביתו.

(3) בדרך כלל ההקצאות לתכניות המכוונות לאספקת שירותים שאינם קצבאות ושירותי חינוך בסיסיים – מוגבלות בתקציב. תקציבן מחושב על בסיס העלויות שיידרשו לשם עמידה ביעדי המדיניות.

(4) התחייבויות הממשלות להקצאה תקציבית בתכניות וביזמות מובילות הן רב שנתיות. נקובים הסכומים שיושקעו בהן במשך שנים מספר. כך למשל תכניות לחינוך ולהתערבות כוללנית בגיל הרך באנגליה ובקנדה, תכניות לפיתוח משאבים קהילתיים למשפחות בקנדה, תכנית Head Start וחלק גדול מהתכניות לרווחת הילד בארצות הברית.

(5) במקצת התכניות – בייחוד בארצות-הברית – מוגדרים סכומים מינימליים ומקסימליים להקצאה בתכנית הרב-שנתית. בתכניות רבות היקף ההוצאה תלוי ברצון של המדינות לקחת חלק בתכנית ולעמוד בדרישות ההשתתפות במימון.

(6) בתכניות באנגליה, בקנדה ובניו זילנד מוגדרים יעדי מימון הולכים וגדלים לתקופה של שנים מספר. יעדים אלו משקפים את ההכרה שישום יזמות מדיניות רחבות אינו יכול להיות מידי ואת הצורך לתכנן את השינוי בהקצאות התקציביות לאורך זמן.

(7) תכניות הממשל הפדרלי בארצות-הברית מעוגנות בחקיקה ובה מטרות התכנית, השירותים המרכזיים, קריטריונים לזכאות, תנאים להשתתפות המדינות והרשויות המקומיות במימון, והסדרי בקרה ובקרת איכות. אישור המשך המימון לתכניות

מובילות אלו מלווה בדרך כלל בדיון בבתי הנבחרים ובדיון ציבורי בלוויית מחקרי הערכה, בחינת נתוני הבקרה, עדויות וניירות עמדה של מומחים. (8) במדינות אחרות לא כל התכניות מעוגנות בחקיקה. בדרך כלל מעוגנות בחקיקה תכניות המזכות בקצבאות וכן התכנית המבטיחה חינוך חינם לילדים בני 3 ו-4 באנגליה. המימון לתכניות אחרות הנכללות באסטרטגיות לאומיות מובטח באמצעות חוקי התקציב של המדינות ופרסומים רשמיים של משרדי הממשלה.

הגורמים הממונים על הקצאת המשאבים

בשום מדינה אין מסגרת כוללת להקצאה לילדים ובני נוער או לילדים ובני נוער בסיכון.

ההקצאה לכל אחת מהתכניות נעשית בנפרד באמצעות המשרד הממשלתי הממונה. גם במסגרת החקיקה האנגלית הכוללת הקצאת המשאבים והאחריות ליישום נשארת במשרדים הממונים על התחום.

יש דוגמאות של יזמות בניהול שני משרדים במשותף, למשל Sure Start באנגליה – בידי משרד החינוך ומשרד העבודה; תכניות בניו זילנד – בידי המשרד לעניינים חברתיים והמשרד לענייני נוער. במקרים כאלה שני המשרדים משתתפים בהקצאה. החוק האנגלי מעודד את הממונים על קביעת מדיניות ומתן שירותים ברמה המקומית לאגם משאבים לביצוע תכניות משותפות. כל רשות מקומית יכולה להקים קרן ילדים (children's trust) שכלל הגורמים ברשות הממונים על שירותים לילדים יכולים להעביר אליה כספים מתקציביהם לתכניות המוסכמות. המשאבים המאוגמים בקרן מקורם בהקצאות ממשלתיות. אפשר להוסיף עליהם גם משאבים שגויסו מגורמים לא ממשלתיים - התנדבותיים, עסקיים ואחרים.

מקבלי התקציבים

בדרך כלל הקלות מס והטבות כספיות אחרות מוקצות ישירות למשפחות. במערכת האמריקנית קצבאות הבטחת הכנסה אינן משולמות ישירות למשפחות על ידי הממשל הפדרלי אלא מועברות בהסדרים שונים על ידי המדינות. המשרדים הממשלתיים או הסוכנויות המקצות את ההטבות בתכניות אלו הן צינור להעברת הכספים.

תכניות פדרליות אמריקניות מקצות משאבים למדינות. המדינות חופשיות בדרך כלל להקצות את התקציבים למחוזות, לרשויות מקומיות או לסוכנויות וולונטריות בהתאם לתנאי התכנית ולחקיקה באותן מדינות.

המשאבים של הממשלה הקנדית מוקצים לפרובינציות ולאזורים שבהם מתגוררים התושבים המקוריים של קנדה. הפרובינציות והאזורים ממונים על ההקצאה לרמות המקומיות.

ברוב התכניות לאספקת שירותים במדינות אירופה ואנגליה הקצאת המשאבים מהממשלה נעשית לרשויות המקומיות. לרשויות ניתן שיקול דעת בבחירת ספקי השירות - הרשויות עצמן או גופים ציבוריים הכפופים להן, כגון בתי ספר, או על ידי ספקים אחרים מהמגזר הוולונטרי.

קריטריונים להקצאת המשאבים לרשויות

בתכניות של קצבאות, הקלות מס והטבות אחרות הקריטריונים הם הכנסה, תעסוקה, מצב משפחתי וגיל. אין בהן שאלה של הקצאת משאבים בין רשויות כיוון שהרשויות הן רק צינור להעברת המשאבים.

יש מגוון רחב של קריטריונים להקצאת משאבים לרשויות המקומיות או למדינות ולפרובינציות. כמעט לכל תכנית קריטריונים משלה.

הקריטריונים:

(1) היקף האוכלוסייה ברשות, כגון מספר ילדים, מספר משפחות או מספר ילדים בגיל מסוים;

(2) מאפייני האוכלוסייה ברשות – מאפיינים סוציו-אקונומיים. למשל, באנגליה פותח מדד לאומי המדרג את כלל האזורים במדינה על פי מדד מצוקה כללי;

(3) עלויות השירותים באזור, בכלל זה מדדים של יוקר מחיה ושכר וכן מרחק גאוגרפי בין יישובים ברשות;

(4) היקף השימוש בשירות בעבר והיקף השימוש בשירותים משיקים - נפוץ בעיקר בתכניות אמריקניות שבהן חל שינוי במהות התכנית או בדרכי ההקצאה או מופעלת תכנית חדשה. כך בתכניות המספקות מסגרת יום לילדים בגיל הרך להורים שהשתלבו בתעסוקה בעקבות הרפורמה – ההקצאה למדינות נעשית על בסיס מספר הזכאים להבטחת הכנסה לפני הרפורמה;

(5) תמריץ על ניצול מיטבי של כספים והשגת יעדים - הפחתת היקף המשאבים במקרה של אי ניצול תקציב ותוספות הקצאה במקרים של עמידה ביעדים מאתגרים, למשל בתכנית סיוע לאימוץ בארה"ב ניתנים תמריצים כספיים למדינות שהוכיחו הצלחה באימוץ של ילדים בני 9 ומעלה.

לא נמצאו תכניות שבהן ההקצאה לרשויות המקומיות היא על בסיס מספר הנזקקים העומדים בקריטריונים לקבלת השירות.

אישור התקציבים והעברתם לרשויות

במרבית ההסדרים נדרשת השתתפות כספית של הרשות המקומית או המדינה לקבלת ההקצאה. בארצות הברית הדרישות להשתתפות כספית בתכניות ברורות ומפורטות בכל אחת מהתכניות. במדינות אחרות, המידע על הדרישה להשתתפות תקציבית ברור פחות. באנגליה הרשות המקומית משתתפת בכ-25% של רוב הפעולות.

ההסדרים הממשלתיים כוללים מגוון רחב של תנאים המחייבים את הרשויות המקומיות כתנאי להעברת התקציבים: הכנת תכניות ליישום הפעולות במסגרת התכנית; דיווח על פעולות והוצאות; החזקת מערכות מידע התומכות ביישום התכניות; הבטחת איכות הפעולות (עקרונות מקצועיים); דיווח על השגת יעדים שהוצבו כתנאי לקבלת המשך מימון או תמריצים.

בארצות הברית כל התחייבויות המדינות מעוגנות בחקיקה הפדרלית שבמסגרתה מתבצעת התכנית, בכלל זה השתתפות בתקציב, הקריטריונים לאיכות הפעולות, החזקת מערכות המידע, התחייבויות לדיווח ולמידת השגת היעדים.

המדיניות החברתית החדשה של הממשלה באנגליה הבאה לידי ביטוי בחוק הילדים מציגה מסגרת להסדרת המחויבות בין הרשויות המקומיות לממשלה המבוססת על השגת יעדי המדיניות שנקבעו. ברמת המדיניות הכוללת נקבעו חמישה יעדים, ואלה תורגמו למדדים אופרטיביים שבאמצעותם אפשר למדוד את מידת השגת היעדים. היקף השינוי המצופה בכל אחד מהמדדים הוגדר 'הסכם שירות ציבורי' (Public Service)

Agreement Targets) בין הרשויות לממשלה המרכזית. במקצת המדדים הסכם השירות הציבורי אחיד לכלל הרשויות ובאחרים נקבע יעד כמותי נפרד לכל רשות על פי התנאים הייחודיים שלה. לכל אחד מממדי התוצאה הוגדרו יעדים המציינים תוצרים (מספר מקומות בשירותים שיתווספו, הרחבת השירות לאוכלוסיות בסיכון, שיפור באיכות השירותים). השגתם מנוסחת גם היא בהסכם 'יעדי אספקת שירותים' (delivery agreement targets service) בין הממשלה לרשויות המקומיות. רשויות שאינן עומדות ביעדים מקבלות תמיכה ועזרה נוספת של צוותים מקצועיים מטעם הממשלה, והמשמעות היא יותר פיקוח והגבלת השימוש בתקציבים. רשויות שעומדות ביעדים זוכות לאפשרויות הגמשה, להעברת תקציבים שלא נוצלו משנה לשנה ולתמריצים תקציביים נוספים. היעדים בכל הרמות נקבעים מתוך הידברות עם הציבור, הרשויות ומומחים.

תחומי האחריות של הרשויות המקומיות והממשלה

לרשויות המקומיות תפקיד מרכזי ביישום התכניות ובהתאמת המדיניות לתנאים ולצרכים הייחודיים בכל מקום. תפקיד זה מלווה באחריות להשגת היעדים - למשל בחוק האנגלי, וגם בשיקול דעת בשימוש במשאבים. בהולנד וגם בנורווגיה חל ביזור סמכויות מהממשלה לרשויות המקומיות מסוף שנות השמונים. אלה תפקידי הרשויות המקומיות: תיאום בין כל הגורמים המעורבים (באנגליה התיאום והאיגום והדרכים לביצוע מוגדרים בחוק); הקמה ותחזוקה של מאגרי המידע הנדרשים ליישום התכניות; שילוב הורים וילדים בקביעת תכניות לאספקת שירותים ומדיניות; שותפות בקביעת יעדי המדיניות ושיקול דעת בקביעת יעדים ספציפיים לרשות; הכנת תכניות מקומיות רב-שנתיות ושנתיות לילדים ונוער (באנגליה) וליישום כל אחת מהתכניות; בחירת ספקי השירות ופיקוח עליהם; מתן תמיכה מקצועית ומשאבי ידע והכשרה. תפקידי הממשלה: פיקוח ובקרה; סיוע לרשויות מתקשות; פיתוח ידע ומידע ברמה לאומית כוללת.

נספח 2

חקיקה להגנת ילדים

חקיקה מגנה

סקירת החקיקה בישראל מקום המדינה עד ראשית שנות השבעים מעידה על הגישה ההגנתית שאפיינה את המדיניות החברתית-המשפטית ביחס לילדים. בין החוקים הרבים שנחקקו למען שלומם וטובתם של ילדים: חוק חינוך חובה (1949), אשר קבע את החובה ואת הזכות של קטין ללמוד במסגרת חינוכית מגיל 5 עד גיל 16; חוק גיל הנישואין (1950), אשר הגביל את גיל הנישואין כדי למנוע השאת קטינים צעירים ונישואי בוסר; חוק עבודת הנוער (1953), שביקש למנוע את העסקתם של ילדים ואת ניצולם הכלכלי בדרך שיכולה לפגוע בבריאותם, בחינוכם, או בהתפתחותם התקינה; החוק לתיקון דיני הראיות - הגנת ילדים (1955), שנועד להקל על ילדים מתחת לגיל 14 את הטראומה הכרוכה בחקירה משטרתית ובמתן עדות בבית משפט במסגרת ההליך הפלילי, ומאפשר לחוקר ילדים, עובד סוציאלי במקצועו, לחקור אותם ואף להעיד במקומם בבית המשפט. בשנת 1960 נחקק גם חוק הנוער טיפול והשגחה, אשר יצר מנגנון מיוחד להגנה על ילדים נזקקים באמצעות בתי המשפט לנוער ובאמצעות עובדים סוציאליים מיוחדים (פקידי הסעד). בשנת 1971 נחקק חוק הנוער שפיטה, ענישה ודרכי טיפול, שהסדיר את ההתייחסות המיוחדת לטיפול בנוער שעבר על החוק, מתוך אוריינטציה טיפולית ושיקומית מובהקת, ובשינוי מהותי ממערכת השיפוט למבוגרים. שלא כפריחה החקיקתית בענייני ילדים שאפיינה את השנים הראשונות לקום המדינה, התאפיינה התקופה מאמצע שנות השבעים עד שנות התשעים באי חקיקה. רק שני חוקים יוצאי דופן נחקקו בסוף שנות השמונים: חוק חינוך מיוחד (1988), שהקנה לילדים עם מוגבלויות זכות לחינוך מיוחד; והחוק למניעת התעללות בקטינים וחסרי ישע (1989), שהוא פרק מיוחד בחוק העונשין. חוק זה קבע חובת דיווח לרשויות (למשטרה או לפקידי הסעד) במקרה שהורה או ממונה פוגע בקטין, כדי שהרשויות יוכלו להתערב ולהפסיק לאלתר את הפגיעה. מדובר בחובת דיווח החלה על כל אזרח ולא רק על אנשי מקצוע בדבר כל חשד של התעללות בקטין בידי הממונה עליו. נוסף על חובת הדיווח קבע חוק זה ענישה מחמירה בנסיבות של פגיעה בקטין על ידי הממונה עליו (בייחוד הורים ובני משפחה אחרים). בשנת 1991 נחקק החוק למניעת אלימות במשפחה, המאפשר את הרחקתו של בן משפחה אליים מן הבית.

חקיקה מקנה זכויות

באמצע שנות התשעים קיבלה החקיקה תפנית: הרציונל העומד בבסיסה לא התמצה רק בטובת הילד ובהגנה עליו והתייחס אליו כאל נושא זכויות. מגמה זו מאפיינת את החקיקה גם בראשית העשור הנוכחי. דוגמאות לכך אפשר למצוא בתיקונים משנת 1995 לחוק הנוער טיפול והשגחה בעניין אשפוז כפוי של קטינים חולי נפש. לקטינים ניתנה האפשרות להתנגד לאשפוז ולהיות מיוצגים על ידי עורך דין; החוק לגילוי נגיפי איידס בקטינים (1996) הסדיר אפשרות של בדיקת קטין, לבקשתו, בלי אישור אפוטרופוס; חוק בית המשפט לענייני משפחה (1995) אפשר לקטינים ליזום בעצמם פנייה לבית המשפט; ובשנת 2000 נחקק חוק זכויות התלמיד. בכל אלה מוטמעות בבירור זכות הקטין להישמע והזכות להשתתף בהליכים הנוגעים לחייו. אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד, אשר אושררה על ידי מדינת ישראל בשנת 1991, שימשה ומשמשת מקור השראה וגורם מנחה לחקיקה.

שינוי משמעותי בחקיקה ובפסיקת בית המשפט חל בשנות התשעים באשר לענישה גופנית של ילדים. עד לאותה העת נחשב העונש הגופני לגיטימי בנסיבות שבהן שימש "לצורכי חינוך". אחר כך נאסרה הענישה הגופנית בתכלית האיסור. הכנסת תיקנה את פקודת הנזיקין וביטלה את הסעיף שהקנה הגנה להורה או מורה מפני תביעה בגין תקיפה, אם "ייסר את התובע במידת הנחיצות הסבירה למען ייטיב דרכו" (סעיף 24(7) לפקודת הנזיקין). בחוק זכויות התלמיד (2000) נקבע במפורש כי "כל תלמיד זכאי לכך שהשמעת במוסד החינוך תונהג באופן ההולם את כבוד האדם ובכלל זה הוא זכאי שלא יינקטו כלפיו אמצעי משמעת גופניים או משפילים". כך הפסיקה הביעה את דעתה הנחרצת על ענישה גופנית של ילדים - ענישה אסורה ומזיקה.

הזכויות הלכה למעשה

תיאור החקיקה מספק תמונה חלקית בלבד על זכויות ילדים בכלל וילדים בסיכון בפרט. בשנים האחרונות לא הוקצו די משאבים ולא סופקו אמצעים למימוש הזכויות המוענקות בחקיקה. בעשור האחרון גדל במידה רבה מספר הדיווחים על ילדים בסיכון ובסכנה, אך לא גדל מספר תקני כוח האדם של פקידי הסעד ולא נוצרו עוד מקומות טיפול בקהילה או מחוצה לה.

בסקר שנערך בארבע הערים הגדולות בישראל בשנים 1992-1993 בקרב ילדים בטיפול של פקידי סעד לפי חוק הנוער, נמצאו נתונים מדאיגים: רוב הילדים בסיכון שנכללו בסקר לא קיבלו טיפול של ממש.¹ ממצא זה זכה לחיזוק בבדיקת פעילויות השירות לילד ולנוער בשנת 1997. נמצא שבמחצית מהמועצות המקומיות ובחמישית מהמועצות האזוריות לא הועסקו אפילו פקיד סעד אחד.²

תמונה קשה במיוחד מצטיירת בכל הנוגע לילדים שנפלו קרבן לעבירות מין. רבים מהם אינם זוכים לטיפול נפשי הולם וארוך טווח, משום שעד עתה לא נטל עליו שום גורם ממלכתי אחריות של ממש בתחום זה: לא להגשת שירות נגיש וזמין ולא למימון באמצעות גופים מקצועיים לא ממשלתיים.

חוסר משאבים אינו אבן הנגף היחידה. בשנים האחרונות בוטלו או הוקפאו חוקים בעלי חשיבות רבה לילדים, בייחוד לילדים במצוקה, למשל חוק השאלת ספרי לימוד (2000), חוק חינוך חנינם לילדים חולים (2001). חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום) (2000) מוחל באופן חלקי ביותר. שלומם ורווחתם של ילדים מושפעים גם מהפגיעה המתמשכת בקצבאות הילדים. קצבאות אלו קוצצו באמצעות חוקי ההסדרים שעברו בכנסת בדיוני התקציב לשנים 2002, 2003 ו-2004.

עוד אבן נגף היא אי אכיפה של הוראות מגנות הקבועות בחוק. למשל, המשטרה או רשויות התביעה אינן אוכפות את ההוראה האוסרת השארת ילד בלי השגחה ראויה (תיקון מס' 59 לחוק העונשין). ויש עוד זכויות הקיימות על הנייר אך מרוקנות מתוכן: החינוך לפי חוק לימוד חובה התש"ט-1949 אינו ניתן חנינם. ההורים מחויבים בתשלומים לרשות, בתשלומים מרצון ועוד. תחומים של בריאות הילד אינם מכוסים כראוי בביטוח הרפואי, וילדים עם נכויות או מוגבלויות אחרות אינם מקבלים את החינוך והטיפול שהם זקוקים להם וזכאים להם.

¹ דולב וריבקין 1997

² כורזים 1998

חקיקה חסרה

החקיקה כיום אינה נטולת חסרים. בספר החוקים אין חוק שיבטיח פיקוח על עברייני מין באופן שימנע מעבריינים 'חזרתיים' לשוב ולפגוע בציבור בכלל ובילדים בפרט. הצעת החוק בעניין זה מונחת על שולחן הכנסת יותר מחמש שנים. החוקים הקיימים אינם מותאמים דיים לשינויים ולסכנות שטומנות בחובן הקדמה והמודרניזציה. על רקע השינויים הטכנולוגיים בימינו אורבות לילדים סכנות חדשות, למשל הסכנה הטמונה בשיחות מקוונות באינטרנט המשמשות אמצעי קל וזמין לפיתוי ילדים למפגשים שעלולים להסתיים בפגיעה מינית.

נספח 3

החקיקה בנושא זכויות ילדים בסיכון

הבטחת קיום פיזי

- חוק התגמולים (ילד שנתייתם עקב מעשה אלימות במשפחה), התשנ"ה/1995
חוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד/1994
חוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות), תשי"ט/1959
חוק המזונות (הבטחת תשלום), תשל"ב/1972
חוק משפחות חד-הוריות, התשנ"ב/1992
חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה/1995, סעיפים 65-73 - קצבת ילדים, 178
179 - הענקת אבטלה לקטין, 195 221-222 - גמלת נכות וגמלת ילד נכה
חוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (תיקוני חקיקה), התשנ"ד/1994
תקנות הביטוח הלאומי (דמי מחיה, עזרה ללימודים וסידורים לילד נכה),
התשנ"ח/1988
חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א/1980
חוק תגמולים לנשים השוהות במקלט לנשים מוכות (מענק הסתגלות) (הוראת שעה),
התשס"ב/2002
חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י/1950
חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל/1970
חוק שכר מינימום, התשמ"ז/1987, סעיף 16 - שכר מינימום לקטין עובד

השתייכות למשפחה

- חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב/1962
חוק אמנת האג (החזרת ילדים חטופים), התשנ"א/1991
חוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז/1967, סעיף 62 - אכיפת הסדרי משמורת

הוצאת ילדים מהבית

- חוק אימוץ ילדים, התשמ"א/1981
חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך/1960
חוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה/1995, סעיפים 3(ד) ו-5 - תביעת קטין,
יחידת הסיוע ועוד
חוק גיל הנישואין, התש"י/1950
חוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת ילד), התשנ"ג/1993
חוק דמי מחלה (היעדרות עקב הריון ולידה של בת זוג), התש"ס/2000
חוק עבודת נשים, התשי"ד/1954, סעיפים 6-6ב - חופשת לידה חופשת אימוץ וחופשת
הורה מיועד
חוק הגנה על עובדים בשעת חירום (הוראת שעה), התשס"ג/2003 (שלא לפטר הורה
המשגיח על ילדו)

לימוד, רכישת מיומנויות והעשרה

- חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח/1988
חוק הסעה בטיחותית לילדים נכים, התשנ"ד/1994 + תקנות

חוק לימוד חובה, התש"ט/1949
חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז/1997
חוק השאלת ספרי לימוד, התשס"א/2000
חוק זכויות התלמיד, התשס"א/2001
חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג/1953
חוק חינוך חינוך חולים, התשס"א/2001

ילדים עם מוגבלויות

חוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס/2000
חוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט/1969

ביטחון, רווחה רגשית ונפשית

חוק טיפול בחולי נפש, התשנ"א/1991, סעיפים 4א, 4ב, 5 ו-24א
חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א/2001

השתלבות חברתית

חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א/1981, סעיף 2(4), 13(1), 13(2) ו-13(3)
חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח/1998

הגנה

חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א/1991
חוק מניעת הטרדה מאיימת, התשס"ב/2001
חוק אימוץ ילדים, התשמ"א/1981
חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך/1960 - קטין נזקק ופרסומים מזיקים
חוק שירותי הסעד, התשי"ח/1958
חוק ההגנה על חוסים, התשכ"ו/1966
חוק הסעד (סדרי דין בעניני קטינים, חולי נפש ונעדרים), התשט"ו/1955
חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס/2000
חוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסד המכוון למתן שירות לקטינים, התשס"א/2001
חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה/1965 + תקנות
חוק רישוי עסקים, התשכ"ח/1968, סעיף 2(ד) - מכירת משקאות משכרים לקטינים
חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב/1982 - סעיף 6 כ"ה (איסור הצגת יחסי מין עם קטין בשידורי כבלים)
חוק סיווג, סימון ואיסור שידורים מזיקים, התשס"א/2001
חוק העונשין, התשל"ז/1977 (מכירת אגרופן ומשקאות משכרים לקטינים, זנות של קטינים, פרסום תועבה של דמות קטין)
העלמת לידת ולד, הפסקת הריון של קטינה, חובת הורה או אחראי על קטין לדאוג לשלום קטין, ועבירות סיכון החיים והבריאות של קטין
עבירות מין בקטינים, עבירות כלפי קטינים - נטישה, הזנחה, מסירה וגניבת קטין והמרת דתו, פגיעה בקטינים וחסרי ישע וחובת הדיווח, חטיפת קטין ממשמורת השגחה על ילד שאפוטורפסו הורשע או הואשם)

פקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג/1973, סעיפים 21-25
חוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), התשט"ו/1955
חוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח/1998, סעיפים 3(א), 6(א) - הטרדה מינית של קטין
חוק בתי המשפט, התשמ"ד/1984, סעיפים 68-70, חוק בתי דין מינהליים,
התשנ"ב/1992 סעיף 25 (דלתיים סגורות)

חקיקה הקשורה בילדים עבריינים

חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א/1971 + תקנות
חוק הסניגוריה הציבורית, התשנ"ו/1995, סעיף 18(א), 8), ותקנות הסניגוריה הציבורית
(זכאות לייצוג לקטינים נוספים), התשנ"ח/1998 + התשס"ג/2002
חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב/1982, סעיפים 15, 117 א ו' 187-196
פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב/1971, סעיפים 10(ב), 2)
חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו/1996
חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - חיפוש בגוף החשוד), התשנ"ו/1996, סעיפים
6, 8(ב) ו- 11(ב)

חוק עבודת הנוער, התשי"ג/1953 + תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - עבודת
נוער), התשנ"ד/1994
חוק החניכות, התשי"ג/1953
חוק לגילוי נגיפי איידס בקטינים, התשנ"ו/1996
חוק סיווג, סימון ואיסור שידורים מזיקים, התשס"א/2001
חוק הגנת הצרכן, התשנ"א/1991 סעיף 7א ותקנות הגנת הצרכן (פרסומת המכוונת
לקטינים), התשנ"א/1991
חוק הגבלת הפרסומת למוצרי טבק לעישון, התשמ"ג/1983
[חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב/1962]
[חוק הסעה בטיחותית לילדים נכים, התשנ"ד/1994 + תקנות]
[חוק טיפול בחולי נפש, התשנ"א/1991, סעיפים 4א, 4ב, 5 ו- 24א]
[חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א/2001]
[חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א/1981, סעיף 2(4), 13(1), 13(2) ו- 13(3)]
[תקנות הביטוח הלאומי (מתנדבים), תשל"ח/1978]
[חוק גיל הנישואין, התשי"ו/1950]

אחר

פקודת העיריות, תשכ"ה/1965, סעיף 149ז
חוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד, התשס"ב/2002

נספח 4

הכשרה לרגישות רב-תרבותית ואמות מידה מקצועיות - הניסיון האמריקני

הניסיון האמריקני מספק קווים מנחים להכשרת עובדים וגיבוש של אמות מידה מקצועיות בתחום הרב-תרבותי. האיגודים הגדולים של המקצועות הטיפוליים (פסיכולוגים, יועצים ועובדים סוציאליים) בארצות-הברית עוסקים בנושא זה כמה עשורים ופועלים להחיל את התהליך על מוסדות ההכשרה.

בשנת 1982 התפרסם בארה"ב דו"ח שקרא להדגשת מיומנויות רב-תרבותיות במקצועות בריאות הנפש. את ההמלצה אימצו איגוד היועצים (ACA) ואיגוד הפסיכולוגיה (APA 1992) האמריקניים, ובשנת 1993 פורסמו הנחיות לנותני שירותים פסיכולוגיים: (James & Prilleltensky 2002; APA 1993). מאז 1968 מועצת בתי הספר לעבודה סוציאלית בארה"ב (CSWE) דורשת שתכניות הלימודים בעבודה סוציאלית ישקפו את השונות התרבותית בחברה וינחילו מיומנויות רב-תרבותיות (NASW 2000). בשנת 2000 פרסם איגוד העובדים הסוציאליים של ארה"ב אמות מידה מקצועיות למיומנות תרבותיות (NASW 2000) ובו 10 סעיפים:

1. אתיקה וערכים - פעולה לפי אתיקה, ערכים וסטנדרטים מקצועיים מתוך הכרה שערכים מקצועיים ואישיים עשויים להתאים או להתנגש זה בזה.
2. מודעות עצמית - פיתוח הבנה של ערכים תרבותיים ואישיים כצעד ראשון להבנת חשיבותן של זהויות רב-תרבותיות.
3. ידע בין-תרבותי - לגבי היסטוריה, מסורת, ערכים ומערכת משפחתית וביטוי אמנותי של קבוצות עיקריות בין הלקוחות.
4. מיומנויות בין-תרבותיות - שימוש בשיטות, מיומנויות וטכניקות מתוך הבנת מקומה של התרבות בתהליך הטיפול.
5. מתן שירותים - ידע ומיומנות בשימוש בשירותים בקהילה ובחברה והפניות מתאימות.
6. העצמה וסגור - ערנות להשפעת מדיניות ותכניות חברתיות על האוכלוסיות וסגור למען הפונים ועמם.
7. מגוון מקצועי - תמיכה ועידוד מעצימי גיוס והעסקה להבטחת צוות מקצועי מגוון.
8. חינוך מקצועי - תמיכה והשתתפות בתכניות הכשרה וחינוך המקדמות מיומנויות תרבותיות במקצוע.
9. מגוון לשוני - עידוד מתן מידע, הפניות ושירותים בשפה המתאימה לפונים או שימוש במתורגמים.
10. מנהיגות בין-תרבותית - יכולת להעביר מידע לבעלי מקצועות אחרים.

נספח 5

הוצאות הממשלה לשירותים המרכזיים (2004)

מספר הילדים	תקציב (אלפי ₪)	
		פנימיות
20,000	421,197	פנימיות משרד החינוך
9,764	467,301	שירות למען הילד - חוץ ביתי (החזקת ילדים בפנימיות, משפחות אמנה ומרכזי חירום)
1,900	36,310	רשות חסות הנוער טיפול חוץ ביתי
	52,079	רשות חסות הנוער מעונות ממשלתיים
100	2,258	מקלטים לנערות במצוקה
1,041	59,732	בריאות הנפש - משרד הבריאות (אשפוז מלא ומוסדות שיקום)
32,805	1,038,877	סה"כ פנימיות
		מעונות יום
15,748	154,821	מעונות יום - משרד הרווחה
		סה"כ מעונות יום
15,748	154,821	
		טיפול בפרט
	226,985	עו"ס לשכות - משרד הרווחה
10,000	18,088	שירות לטיפול בצעירים - משרד הרווחה
17,000	9,882	שירות לטיפול בנערות במצוקה - משרד הרווחה
	56,000	עובדים סוציאליים - משרד הבריאות
15,423	68,305	בריאות הנפש - משרד הבריאות (אשפוז יום)
170,000	119,386	אגף שפ"י משרד החינוך
68,667	83,100	אגף שח"ר, קב"סים - משרד החינוך
	581,746	סה"כ טיפול בפרט
	281,090	
		השכלה אלטרנטיבית
	315,187	אגף הכשרת נוער - משרד התמ"ת
	13,738	
	56,000	היל"ה - קידום נוער, משרד החינוך
	5,000	
	15,884	הרשות לשיקום נוער מפת"נים
	2,750	מוניציפלים וממשלתיים
	387,071	סה"כ השכלה אלטרנטיבית

	21,488	מסגרות אחר הצהריים
54,000	77,343	פנימיות יום
		מועדוניות, משרד הרווחה
13,400	77,743	(כולל מועדוניות לנערות במצוקה)
67,400	155,086	סה"כ מסגרות אחר הצהריים
		תגבור לימודי
	83,333	תוספת שיעורי עזר לתלמידים יוצאי אתיופיה
	21,074	תכניות לתלמידים יוצאי אתיופיה
	83,849	מורות חיילות
		אגף שח"ר - תכנית מל"א, אמץ ונחשון,
35,976	79,184	מב"ר וכיתות אתג"ר
	267,440	סה"כ תגבור לימודי
		טיפול בעבריינות
	73,600	אגף חקירות נוער משטרת ישראל
	16,396	חוקרי נוער ומבחן נוער – משרד הרווחה
	20,100	סנגוריה ציבורית אגף נוער
	17,776	בית סוהר אופק
12,241	127,872	סה"כ טיפול בעבריינות
	2,712,913	סה"כ שירותים מרכזיים

רשימת המקורות

- אחדות ל', כהן ר', אנדבלד מ' (2005). ממדי העוני והפערים בהכנסות 2004 – ממצאים עיקריים. המוסד לביטוח לאומי.
- אחי-שחר י' (1995). בידוד ונשירה בחינוך העל-יסודי. מסמך הדו"ח על עולי אתיופיה במערכת החינוך. **חינוך אחר**.
- אלנבוגן-פרנקוביץ ש', קונסטנטינוב ו', לוי ד' (2004). **קליטת בני נוער יוצאי אזור הקווקז: ממצאים ממחקר מעקב**. ג'וינט-מכון ברוקדייל
- אמיר מ' והורוביץ מ' (2003). **להיות מתבגר עולה: הקשר בין הגירה, פשיעה ועבריינות, המקרה הישראלי**. אוניברסיטת תל-אביב, בית הספר לעבודה סוציאלית.
- בן אריה א', ציונית י', בינסטוק-ריבלין ז' (עורכים) (2000). **שנתון סטטיסטי - ילדים בישראל**, ירושלים, המועצה הלאומית לשלום הילד.
- בן אריה א', ציונית י', קמחי מ' (2004). **ילדים בישראל – שנתון סטטיסטי**. המועצה הלאומית לשלום הילד.
- בן ברוך ס' (2005), 'נוער עולה לדרך חדשה', **אפשר - ביטאון לעובד החינוכי-סוציאלי**, עמ' 5-6.
- בן רבי ד', כאהן-סטרבצ'נסקי פ' (2003). **תכנון שירותים והתערבויות לילדים ובני נוער בקצה רצף הסיכון**. מתוך מסמך רקע לדיוני הוועד המנהל של אשלים ג'וינט-מכון ברוקדייל ירושלים.
- בן-שלום ע', הורנצ'יק ג' (2000). **זהות תרבותית והסתגלות בקרב נערים עולים בפרוייקט נעל"ה 16. מגמות**, 2, עמ' 199-217.
- בר-המבורגר ר', רהב ג', טייכמן מ', רוזנבלום י' (2002). **השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב תושבי מדינה ישראל 2001 – מחקר אפידמיולוגי V**. הרשות למלחמה בסמים.
- גורביץ ד' וערב ד' (2002). **מילונים - תרבות, תקשורת וחיי היומיום**, הוצאת בל, תל-אביב.
- גרבר ר', שורק י', רבקיין ד', דולב ט' (2005). **רווחתם של ילדים יוצאי קווקז בגיל הרך ובני משפחותיהם**. ג'וינט-מכון ברוקדייל.

- דולב ט' וריבקיין ד' (1997). ילדים בטיפול פקדי סעד לחוק נוער. מאיירס ג'וינט-מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה.
- דולב ט', אורן נ', לוי ג' (1998). ילדים ומשפחות בשירותי הרווחה המקומיים – ניתוח מאגר הנתונים "נתוני יסוד" של משרד העבודה והרווחה. משרד העבודה והרווחה וג'וינט-מכון ברוקדייל.
- דולב ט', אורן נ', לוי ג' (1998). ילדים ומשפחות בשירותי הרווחה המקומיים. ג'וינט-מכון ברוקדייל, ירושלים.
- דולב ט', יואל ב' (1999). איתור ילדים בסיכון באמצעות אחיות לבריאות המשפחה ככלי לתכנון שירותים ולמידה על היקף הצרכים. ג'וינט-מכון ברוקדייל, ירושלים.
- דולב ט' (2001). השירותים לילדים ולבני נוער במצוקה ובסיכון בישראל: מגמות ואתגרים - מסמך רקע לתכנית החומש השנייה של אשלים 2001-2005. אשלים.
- דולב ט', בנבנישתי ר', טימר א' (2001). ועדות החלטה בישראל - ארגון, תהליכי עבודתן ותוצאותיהן - דוח מסכם. ג'וינט-מכון ברוקדייל ירושלים.
- דולב ט', כהן-נבות מ', בר-אילן מ', סופר ש' (2001). הוועדה המיוחדת לנושא הנשירה מבתי הספר – מסקנות הוועדה והמלצותיה. כנסת ישראל.
- דולב ט', סבו-ליאל ר' ובן-רבי ד' (2002). פקדי הסעד לחוק הנוער בישראל: תפקידים, דרכי עבודה ואתגרים. מכון ג'וינט-ברוקדייל, מרכז ילדים ונוער.
- דולב ט', עומרי ע', יפה ש', חאמד ר' (2003). כפר קאסם - מיפוי מערך השירותים והאופן בו נתפסים הצרכים והפערים בין השירותים והמענים לילדים בגיל הרך והוריהם. פרויקט התגייסות קהילתית למען ילדים בגיל הרך והוריהם. ג'וינט-מכון ברוקדייל ירושלים.
- דולב ט', עומרי ע', יפה ש', חאמד ר' (2003). עכו - מיפוי מערך השירותים והאופן שבו נתפסים הצרכים והפערים בין השירותים והמענים לילדים בגיל הרך והוריהם. פרויקט התגייסות קהילתית למען ילדים בגיל הרך והוריהם. ג'וינט-מכון ברוקדייל ירושלים.
- דולב ט', בן-רבי ד', סבו-לאר ר' (2005). ועדות החלטה ככלי לתכנון שירותים בקהילה ולמציאת חלופות התערבות לילדים ולהוריהם – דוח ביניים לשנת ההפעלה הראשונה של הניסוי. ג'וינט-מכון ברוקדייל
- הורוביץ ת' (2001). 'התעצמותם הפוליטית של עולי ברית המועצות לשעבר בישראל : מאזרחות פסיבית לאזרחות אקטיבית', מרוסיה לישראל - זהות ותרבות במעבר, עמ' 100-123, הקיבוץ המאוחד, תל-אביב.

- הראל י', אלנבוגן-פרנקוביץ ש', מולכו מ', אבו-עסבה ח', חביב ג' (2002). **נוער בישראל: רווחה חברתית, בריאות והתנהגויות סיכון במבט בינלאומי - ממצאי המחקר השני (1998)**. ג'וינט-מכון ברוקדייל ואוניברסיטת בר אילן.
- וויל-טנא ל', הופמן א', (1995). **צרכים ומענים דיפרנציאליים בטיפול במתבגרים עולים מברית המועצות. חברה ורווחה, ט"ז (1), עמ' 7-30**.
- ורצברגר ר', (2003). **בעיית הסמים במגזר הערבי. מסמך רקע בנושא, מוגש לועדה למאבק בנגע הסמים, 10.11.2003, הכנסת - מרכז מחקר ומידע**.
- חביב ג', בן רבי ד', ארגוב ד' (2001). **הטיפול המשטרתי בקטינים ובבני נוער - הערכות המשטרה בתחום הפשיעה בקרב בני נוער עולים. המועצה הלאומית לשלום הילד, המשרד לבטחון פנים ומשרד החינוך**.
- חקק י' (2004). **בין קודש לתכל'ס: גברים חרדים לומדים מקצוע. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים**.
- חקק י' (2005). **רוחניות מול גשמיות בישיבות הליטאיות. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים**.
- טביביאן-מזרחי מ' ורובינשטיין א' (2004). **מצב הילדים הערבים בישראל (חינוך, רווחה ובריאות). מסמך רקע בנושא, 11.2.2004, הכנסת - מרכז מחקר ומידע**.
- ידוביצקי מ' (2002). **שילוב תלמידים עולים במערכת החינוך. המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים**.
- יונה י' (1998). **מדינת כל אזרחיה: מדינת לאום או דמוקרטיה רב-תכליתית? ישראל וגבולות הדמוקרטיה הליברלית. אלפיים 16, עמ' 238-263**.
- יורוביץ ל' וריבקין ד' (2005). **ילדים ובני נוער חרדים בסיכון - סוגיות מרכזיות. מאירס ג'וינט-מכון ברוקדייל**.
- כאהן-סטרבצ'ינסקי פ', דולב ט', שמש א' (1999). **סקר בני נוער בטיפול היחידות לקידום נוער שבפיקוח מנהל, חברה ונוער, משרד החינוך, התרבות והספורט: מאפיינים, צרכים ומענים - דו"ח מחקר. ג'וינט-מכון ברוקדייל, המרכז לילדים ולנוער, ומשרד החינוך התרבות והספורט, מנהל חברה ונוער, ירושלים**.
- כאהן-סטרבצ'ינסקי פ', רונאל נ' (2000). **הערכה של מרכזי מידע וייעוץ לבני נוער 'הפוך על הפוך' - תהליך הקמת המרכזים וחצי השנה הראשונה של פעילותם. הפורום לנושאי ילדים ונוער, בית ספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל אוניברסיטת תל אביב וג'וינט-מכון ברוקדייל, ירושלים**.
- כאהן-סטרבצ'ינסקי פ', ואזן-סיקרין ל', זסלבסקי ט', גפן ש', רונאל נ' (2002). **הערכה של מרכזי מידע וייעוץ לבני נוער 'הפוך על הפוך' - דוח מחקר שני. ג'וינט-מכון ברוקדייל**

ירושלים והפורום לנושאי ילדים ונוער, בית ספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, אוניברסיטת תל אביב.

כאהן-סטרבצ'נסקי פ', יורביץ' ל' (2004). **תכנון אסטרטגי של שירותים ותכניות לבני נוער בעיר פתח תקווה: ממצאי המחקר והמלצות ועדת ההיגוי**. ג'וינט-מכון ברוקדייל.

כאהן-סטרבצ'נסקי פ', יורביץ' ל', קונסטנטינוב ו', אפרתי ר' (2005). **מאפיינים וצרכים של הנערות המטופלות בשירות לנערות וצעירות- משרד הרווחה**. ג'וינט-מכון ברוקדייל

כאהן-סטרבצ'נסקי פ', ואזן-סיקרון ל' (2005). **'בית ברחוב חיים'- סחלב חיפה. תרומותיו ושילובו במערך השירותים בקהילה**. דמ-453-05. מאיירס- ג'וינט-מכון ברוקדייל ירושלים.

כאהן-סטרבצ'נסקי פ', יורביץ' ל', קונסטנטינוב ו', אפרתי ר' (טרם פורסם). **מאפיינים וצרכים של הנערות המטופלות בשירות לנערות וצעירות - משרד הרווחה**. מאיירס ג'וינט-מכון ברוקדייל ירושלים; אשלים; משרד הרווחה.

כהן-נבות מ', אלנבוגן-פרנקוביץ' ש', ריינפלד ת' (2001). **הנשירה הגלויה והסמויה בקרב בני הנוער**. ג'וינט-מכון ברוקדייל בליווי ופיקוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

כהן-נבות מ', אלנבוגן-פרנקוביץ' ש', ריינפלד ת' (2001). **הנשירה הגלויה והסמויה בקרב בני הנוער**. בליווי ופיקוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת. ג'וינט-מכון ברוקדייל ירושלים.

כורזים י' (1998). **פיקוח מחוזי בשרות לילד ולנוער – הערכות ותוכניות פיתוח**. משרד העבודה והרווחה, השירות לילד ולנוער - בשיתוף מחוז תל-אביב והמרכז.

כורזים י' (2003), **ילדים בסיכון ברשויות המקומיות הבודואיות בנגב**. משרד העבודה והרווחה, השירות לילד ולנוער.

כורזים י', דולב ט', אבר-עסבה ח' (2002). **ילדים ובני נוער בסיכון באוכלוסייה הערבית במחוז חיפה והצפון**. השירות לילד ולנוער במשרד העבודה והרווחה וג'וינט-מכון ברוקדייל.

להב ח' (2005). **תהליכים ותמורות במאפייני סיכון וניתוק של נוער מתבגר דתי/חרדי המטופל במסגרת היחידות לקידום נוער**. מסמך לכנס 'נעורים בעולם משתנה 2005'.

לוי ב' (2003). **הפסקת הסיוע של משרד הרווחה לפנימיות חרדיות**. מסמך רקע לדיון בנושא. מוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 30.7.2003, הכנסת - מרכז מחקר ומידע.

לופו י' (2004). **מפנה בחברה החרדית: הכשרה מקצועית ולימודים אקדמיים**. מכון פלוסרהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

- ליפשיץ ח', נועם ג', חביב ג' (1998). קליטתם של בני נוער יוצאי אתיופיה: מבט רב ממדי – ראיית בני הנוער, האמהות ואנשי מערכת החינוך – דוח מסכם. ג'וינט-מכון ברוקדייל
- ליפשיץ ח' ולייטנר י' (1999). ליווי מחקרי לפעילות הקואליציה לקידום חינוכי של יוצאי אתיופיה. ג'וינט-מכון ברוקדייל, ירושלים.
- ליפשיץ ח', ניסים ר', מרגולין ת', אגור מ', רוזנברג ל' (1999-2005). סדרת דוחות בנושא: הערכת תכנית פאקט. ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- לשם, א' (2001). העלייה מברית המועצות לשעבר והשטע הדתי חילוני בחברה הישראלית. מתוך: מרוסיה לישראל, זהות ותרבות במעבר. הקיבוץ המאוחד, תל-אביב.
- לשם א' ורואר-סטריאר ד' (עורכים) (2003). שונות תרבותית כאתגר לשירותי אנוש. הוצאת מאגנס, ירושלים.
- מיעמי נ' (2004). נוער מנותק במגזר הערבי: מסמך רקע בנושא, מוגש לוועדה לזכויות הילד, 7.3.2004, הכנסת - מרכז מחקר ומידע.
- סיקרין מ' (2004). אוכלוסיית ישראל - מאפיינים ומגמות. סדרת תמונת מצב, הוצאת כרמל, ירושלים.
- סבר ר' (2001). בוללים או שוזרים? – מסגרת מושגית לבחינת סוגיות של רב-תרבותיות, גדיש, ז, ירושלים, משרד החינוך, האגף לחינוך מבוגרים.
- סבר ר' (2002). נושאי השכלה בישראל בזיקה לקליטת עלייה. ירושלים, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- סבר ר' (2004). 'מדיניות לשונית, משימה חולפת או מצב קיומי? אלטרנטיבה למדיניות הקליטה'. הד האולפן החדש 87, משרד החינוך, האגף לחינוך מבוגרים, ירושלים.
- ציונית י', תמיר י' (2002). ילדים בישראל - תמונת מצב, בטחון סוציאלי 63, 5-34.
- קטן י', הראל נ', המילטון א' (2003). מערכת השירותים לבני נוער בישראל והמדיניות המנחה את פעילותה - תקציר ממצאי המחקר. המרכז הבין-תחומי לחקר מדיניות וטיפול בילדים ונוער, בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, אוניברסיטת תל אביב.
- רוזנפלד י' (1997). 'למידה מהצלחות - כיצד לעצב עבודה סוציאלית ההולמת את מיעדיה? חברה ורווחה יז (4), עמ' 361-377.
- רוגן י' (2001). דו"ח הוועדה לבחינת עקרונות היסוד בתחום הילד והמשפט.
- רוגן י' (2003). זכות הילד לזהות כזכות להשתייכות. עיוני משפט כו (3), 984-935.

שורק י', אלנבוגן-פרנקוביץ' ש' (2003). רשת ביטחון - תכנית אסטרטגית לטיפול מערכתי בבני נוער יוצאי אתיופיה בסיכון - ממצאי מחקר הערכה: דוח מסכם. ג'וינט-מכון ברוקדייל, ירושלים.

שמש א' (1999). מאפייני נוער מנותק יוצאי אתיופיה. מניתוק לשילוב. משרד החינוך, מינהל חברה ונוער, ירושלים.

שמש א' (2000). עלייה חדשה - שינויים במאפייני הידרדרות וזהות יהודית של נוער עולה בסיכון - מניתוק לשילוב. משרד החינוך, מינהל חברה ונוער, ירושלים.

שמש א' (2004). אתגר הרב-תרבותיות בקידום נוער. המכון לקידום נוער, פתח תקוה.

Athens, L. (1997). Model for Successful Adaptation: The Case of Greek Immigrants in the South. *Migration World Magazine*, 25(1-2), 14-17.

Berry, J. W. (1990). Psychology of acculturation: understanding individuals moving between cultures. In: R.W. Brislin (ed) , *Applied Cross-Cultural Psychology*. Newbury Park, CA: Sage.

Dolev T. (2000). Providing for Disadvantaged and at Risk Children and Youth in Israel: Current Trends and Future Challenges Background. Background Document for Ashalim's Second Five Year Plan.

Dolev T. (2001). Israel's Policy Towards Children and Youth "At Risk": Context, Recent Trends and Current Dilemmas. Paper presented at the International Expert Meeting Policy and Services for Children at Risk. JDC-Brookdale Institute. Israel.

Fell EG., Walker H., Severson, H., Ball A. (2000). Proactive screening for emotional/behavioral concern in the Head Start preschools. *Behavioral Disorders*, 26(1), 13-25.

Gould E., Lavy V., Paserman, D. (2004). Immigrating to opportunity: Estimating the effect of school quality using a natural experiment on Ethiopians in Israel. *The Quarterly Journal of Economics*, 119(2), 489-526.

Harker, K. (2001). Immigrant Generation, Assimilation, and Adolescent Psychological Wellbeing. *Social Forces*, 79(3), 969-1004.

Harrell JS, Bangdiwala SI, Deng SB, et al. (1998). Smoking initiation in youth – The roles of gender, race, socioeconomic and developmental status. *Journal of Adolescent Health*, 23 (5): 271-279.

, I. (2002). Cultural diversity and mental health: James, S. & Prilleltensky 22 (8), 1133-1154 Towards integrative practice. *Clinical Psychology Review*,

Kwak, K. (2003). Adolescents and their parents: A review of intergenerational family relations for immigrant and non-immigrant families. *Human Development*. 46(2-3), 115-119.

Murad SD, Joung IMA, Verhulst FC, et al. (2004). Determinants of self reported emotional and behavioral problems in Turkish immigrant adolescents. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 39 (3):196-207.

National Association of Social Workers (2000). Cultural competence in the social work profession. In: *Social work speaks: NASW policy statement* (pp. 59-62). Washington, DC: NASW Press

National Association of Social Workers (2001). NASW Standards for of psychological services to ethnic, linguistic and culturally diverse population. *American Psychologist* 48, 45-48.

OECD 2003. Literacy Skills for the World of Tomorrow, Further Results from PISA 2000. UNESCO Institute for Statistics.

Soriano FI., Rivera, LM., Williams, DJ., Daley SP., Reznik VM. (2004). Navigating between cultures: The role of culture in youth violence. *Journal of Adolescent Health*, 34(3), 169-176.

Walsh M., Brebeck M. and Howard K. 1999. "Interprofessional Collaboration in Children's Services: Towards a Theoretical framework". *Social Policy, Research and Practice*, 2(4): 183-208.

דוחות ומסמכים

דוח מבקר המדינה 2001

דוח ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, ירושלים, תשל"ד-1974

האמנה בדבר זכויות הילד (1989). מדינת ישראל, כתבי אמנה, רשומות 1038

ג'וינט-מאירס ברוקדייל, מרכז אלנברג לילדים ונוער (2005). השימוש במחקר לקידום ילדים ובני נוער ערבים בישראל, סיכום דברי הכנס 4-5 במרס 2003

הדו"ח השנתי הראשון לזכויות ההומואים, הלסביות והטרנסג'נדרים בישראל, 2000-2001, המועצה הפוליטית לזכויות הגייז בישראל

דו"ח ועדת הכנסת לזכויות הילד, 9.3.2004

דו"ח ועדת הכנסת למלחמה בנגע הסמים 2003-2004

דו"ח ועדת הקליטה של הכנסת, 3.8.04

ילדים בישראל, שנתון סטטיסטי 2003, המועצה הלאומית לשלום הילד

ילדים בישראל, שנתון סטטיסטי 2004, המועצה הלאומית לשלום הילד

ילדים עולים בישראל (2004). ירושלים, המשרד לקליטת העלייה והמועצה הלאומית לשלום הילד.

הכנסת: מסמך רקע בנושא מצב הילדים הערבים בישראל (חינוך, רווחה ובריאות) ;11.12.2004

הכנסת, ממ"מ, 11.2.2004

הכנסת, ממ"מ, 10.11.2003

הכנסת ממ"מ, 7.3.04

ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא הפערים החברתיים בישראל, הכנסת, 2003

הקואליציה למען נוער עולה בסיכון 2.2.2005

הכנסת, מרכז מחקר, 2004

סקר התשומות בחינוך של הלמ"ס לשנת 2004

סקר אפידמיולוגי מס' 5, הרשות למלחמה בסמים

דו"ח העוני 2002, המוסד לביטוח לאומי

דו"ח העוני 2003, המוסד לביטוח לאומי

המוסד לביטוח לאומי 2004

שנתון סטטיסטי לישראל 2004

למ"ס, סדרת ניירות עבודה, מס' 5, 2004

משרד הרווחה, תקנון לעבודה סוציאלית (תע"ס). הוראה 8.8 (1997)

"צומת" crossroads@bezeqint.net

American Psychological Association (1993). Guidelines for providers

www.wsu.edu World Civilizations, (2004). Washington State University.

דוח ועדת הכנסת לזכויות הילד 9.3.04