



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

תפקידה של מערכת החינוך בזיהוי ואיתור ילדים בסיכון

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

כ' בשבט תשע"ב

13 בפברואר 2012

כתיבה: אתי וייסבלאי

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

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

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

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

מן המסמך עולות הנקודות הבאות:

❖ כ-344,000 ילדים ובני נוער בסיכון ישיר או משפחתי מוכרים לשירותי הרווחה. מיפוי ילדים ובני נוער בסיכון שנערך במסגרת התכנית הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון מצא כי כ-85% מן הילדים שאותרו כילדים ובני נוער בסיכון במסגרת התכנית אותרו על ידי מערכת החינוך. פחות ממחצית מן הילדים בסיכון שאותרו מטופלים על ידי השירותים המופקדים על הטיפול בילדים ובני נוער בסיכון. שיעור הילדים המטופלים עולה עם הגיל – 33% מן הילדים בגיל הרך, 43% מן הילדים בגילאי בית הספר היסודי ו-69% מבני הנוער וניתן ללמוד מכך על חשיבותה של מערכת החינוך באיתור ילדים בסיכון בגילאים הצעירים ביותר. כ-34% מן הילדים ובני הנוער שאותרו סובלים ממגבלות ולקויות שונות.

❖ משרד החינוך פרסם חוזרי מנכ"ל אחדים העוסקים בנושא איתור תלמידים בסיכון, טיפול בהם והפעלת תוכניות מניעה הכוללים הוראות מפורטות באשר לפעולות הצוות החינוכי במקרים מסוג זה, ביניהם חוזר מנכ"ל בנושא **חובת הדיווח על עבירה בקטין על-פי חוק חקירת תלמידים כקורבנות או כעדים** מנובמבר 2008 וכן חוזר מנכ"ל בנושא **אובדנות ילדים ובני-נוער – מניעה והתערבות** מדצמבר 2004. הנהלים בחוזרים אלה מוטמעים במערכת החינוך בדומה לכלל נהלי המשרד החדשים, באמצעות הדרכות והכשרות ייעודיות לצוותי הפיקוח, מנהלי בתי הספר ואנשי המקצוע הרלוונטיים.

❖ אנשי המקצוע של השירותים הפסיכולוגיים החינוכיים ברשויות המקומיות והשירות הפסיכולוגי-ייעוצי במשרד החינוך הם הגורם המקצועי הנותן למוסדות החינוך שירותי תמיכה וסיוע בכל הנוגע לסוגיות הקשורות לרווחה נפשית, לרבות איתור וזיהוי ילדים ובני נוער בסיכון. על פי נתוני משרד החינוך בשנת הלימודים תשע"ב מועסקים יועצים חינוכיים ב-98% מבתי הספר התיכוניים, 90% מחטיבות הביניים, 80% מבתי הספר היסודיים במגזר היהודי ו-50% מבתי הספר היסודיים במגזר הערבי. במגזר הבדואי קיים חסר גדול ביועצים חינוכיים. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת הלימודים תשס"ח מלמדים כי באותה שנה ניתנו שירותי ייעוץ חינוכי בכ-80% מבתי הספר בחינוך העברי וכ-70% מבתי הספר בחינוך הערבי. שיעורים נמוכים במיוחד של בתי ספר שבהם ניתנו שירותי ייעוץ חינוכי נמצאו בקרב בתי ספר בחינוך החרדי (כ-59% מבתי הספר) ובחינוך הבדואי (כ-44% מבתי הספר). שירותי ייעוץ פסיכולוגי ניתנו בכ-67% מבתי הספר. גם במקרה זה



נמצאו פערים משמעותיים לרעת החינוך החרדי והערבי. 120 יועצות חינוכיות בלבד מועסקות במערכת החינוך הקדם יסודי.

❖ בשנת הלימודים תשע"א נתקבלו ביחידה למניעת התעללות בילדים ובבני נוער בשירות הפסיכולוגי-ייעוצי במשרד החינוך 1,152 פניות להיוועצות, בהן 822 פניות בגין חשד לפגיעה בין תלמידים ו-309 פניות בגין חשד לפגיעה של מבוגרים בתלמידים. בעשור האחרון נרשמה עלייה ניכרת במספר הפניות להיוועצות במדריכי היחידה.

❖ אנשי המקצוע בשירות הפסיכולוגי-ייעוצי מקבלים הכשרה ייעודית לצורך זיהוי תלמידים בסיכון, עבודה עם ומניעת פגיעה בתלמידים. בשנים האחרונות מחוייבים להשתתף בהכשרה מסוג זה כל היועצים החינוכיים הנכנסים לעבודה במערכת החינוך ועד כה עברו את ההכשרה כ-1,200 יועצים חינוכיים מתוך 4,600 יועצים העובדים כיום במערכת החינוך. כן קיבלו חלק מן היועצים הכשרה ייעודית בנושא פגיעה מינית בין תלמידים.

❖ הכשרת צוותי החינוך וההוראה במערכת החינוך נעשית הן בתוך לימודי ההוראה והן במהלך עבודתם. חלק מן המכללות ללימודי הוראה מציעות לתלמידיהן קורסים העוסקים בנושא איתור ילדים בסיכון, ילדים נפגעי התעללות והזנחה ועבודה עם. קורסים מסוג זה אינם חובה בכלל המכללות. כן מקבלים פרחי ההוראה הכשרה בנושא במהלך ההדרכה הפדגוגית הקודמת להסמכתם. משרד החינוך פרסם חומרי הדרכה מפורטים לשימוש על ידי אנשי המקצוע בשירות הפסיכולוגי-ייעוצי לצורך מתן הדרכה לצוותי החינוך וההוראה אך אין בידיו מידע מפורט לגבי השימוש בפרסומים אלו במערכת החינוך. צויין כי בשנת הלימודים תשע"ב התקיימו ימי עיון בנושא ילדים בסיכון לכ-250 צוותי חינוך מובילים בכל המחוזות ובשנים תש"ע ותשע"א נערכו הכשרות בנושא זה לכ-300 אנשי צוות חינוכי בחינוך המיוחד. כן נערכים מדי שנה כשלושה עד ארבעה קורסים לגננות.

❖ שיתוף הפעולה בין מערכת החינוך לשירותי הרווחה ביישובים השונים מתבצע בעיקר במסגרת תוכניות שונות, בתוכן התכנית הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון הפועלת כיום ב-72 יישובים. בכל אחד מן היישובים שבהם מופעלת התכנית עובדת וועדה מקצועית בין ארגונית שבה נציגים מקומיים של השירותים השותפים לתכנית ונציג ציבור. כן פועלות ועדות בין-משרדיות ברמה הארצית והמחוזית.

❖ נציגי משרד הרווחה מסרו כי שיתוף הפעולה בין מערכות החינוך והרווחה לצורך איתור ילדים ובני נוער בסיכון תלוי במערכות מידע משותפות על ילדים ובני נוער בסיכון והכשרה משותפת שתסייע בהאחדה של המושגים בהקשר זה. בפברואר 2010 הגישה את המלצותיה הוועדה הבין-משרדית לאיתור קטינים נפגעי התעללות ולהגנה עליהם. הוועדה המליצה ליצור מסגרת חוקית שתאפשר העברת מידע בין אנשי המקצוע השונים המטפלים בילדים בסיכון ובמשפחותיהם וכן להקים מערך בין-משרדי ותוך משרדי לשיתוף פעולה ברמה הארצית, המחוזית והמקומית. בעקבות המלצות הוועדה הוגש בדצמבר 2010 תזכיר חוק בנושא שיתוף במידע על קטין או בן משפחתו. תכנית "איתותים" שנועדה ליישם את המלצות הוועדה ממתינה עדיין לאישור תקציבי.



1. ילדים בסיכון בישראל – רקע ונתונים

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

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

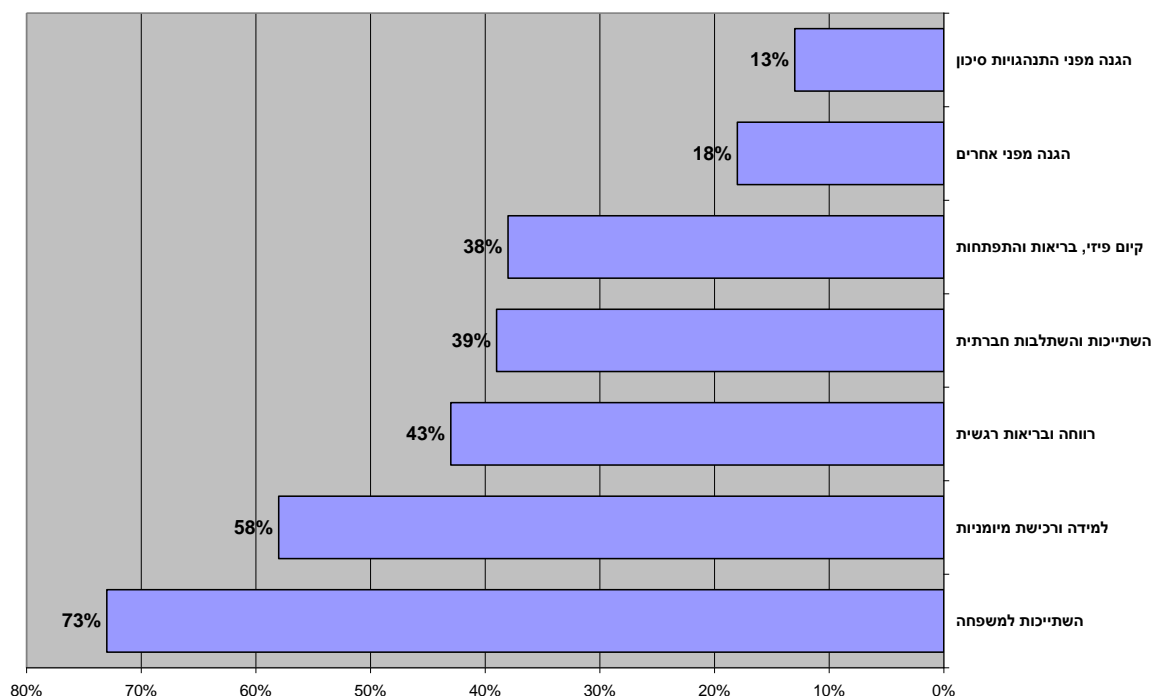
הוועדה העריכה כי כ-15% מן הילדים ובני הנוער בישראל – כ-330,000 ילדים ובני נוער נתונים במצבי סיכון ומצוקה: סובלים מהזנחה, מהתפתחות בלתי תקינה, חשופים לאלימות ולהתעללות, חיים בבתים עם פעילות עבריינות או אלימות פיזית בין ההורים.¹

בשלב ראשון של יישום המלצות הוועדה לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה בוצע מיפוי מקיף של ילדים ובני נוער במצבי סיכון ב-56 רשויות מקומיות שבהן פועלת "התכנית הלאומית לילדים ולבני נוער בסיכון" (ראו פירוט בסעיף 5.1 להלן). במיפוי אותרו כ-156,000 ילדים ובני נוער בסיכון המהווים 16% מסך כל הילדים ביישובים שבהם פועלת התכנית. לדברי עורכי המיפוי מכיוון שיישובי התכנית כוללים יישובים מהאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ביותר, אחוז גבוה של יישובים ערביים, יישובים עם אחוז גבוה של אוכלוסיה חרדית ועולים, אפשר ששיעור הילדים בסיכון במדינה כולה יהיה נמוך משיעור הילדים ובני הנוער שאותרו ביישובי התכנית. עם זאת, אפשר גם שישנם ילדים שלא אותרו ושיעור הילדים ובני הנוער בסיכון בפועל דווקא גבוה יותר. פירוט מאפייני הבעיות של הילדים ובני הנוער בסיכון שאותרו במיפוי מוצג בתרשים שלהלן:

¹ [דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה בראשות פרופ' הלל שמיד](#), מרס 2006.



**מאפייני בעיות של ילדים ובני נוער בסיכון, התכנית הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון,
2009**



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

האיתור התבצע במערכות האוניברסאליות, המטפלות בכלל הילדים ביישוב, בתוכם טיפת חלב, גני ילדים, בתי ספר יסודיים ועל יסודיים. תוצאותיו מלמדות על תפקידה של מערכת החינוך באיתור ילדים בסיכון: כ-85% מן הילדים בסיכון אותרו במערכת החינוך, בתוכם כ-19% בגני הילדים, 45% בבתי הספר היסודיים ו-36% בתי הספר העל-יסודיים.² פחות ממחצית מן הילדים ובני הנוער בסיכון שאותרו במיפוי מקבלי טיפול משירותי הרווחה, קציני ביקור סדיר, השירותים לקידום נוער או שירות המבחן. שיעור הילדים ובני הנוער בסיכון המטופלים עולה עם הגיל - 33% מן הילדים בגיל הרך, 43% מן הילדים בגילאי בית הספר היסודי ו-69% מבני הנוער, נתון המצביע על חשיבותה של מערכת החינוך באיתור ילדים בסיכון בגילאים הצעירים ביותר.

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

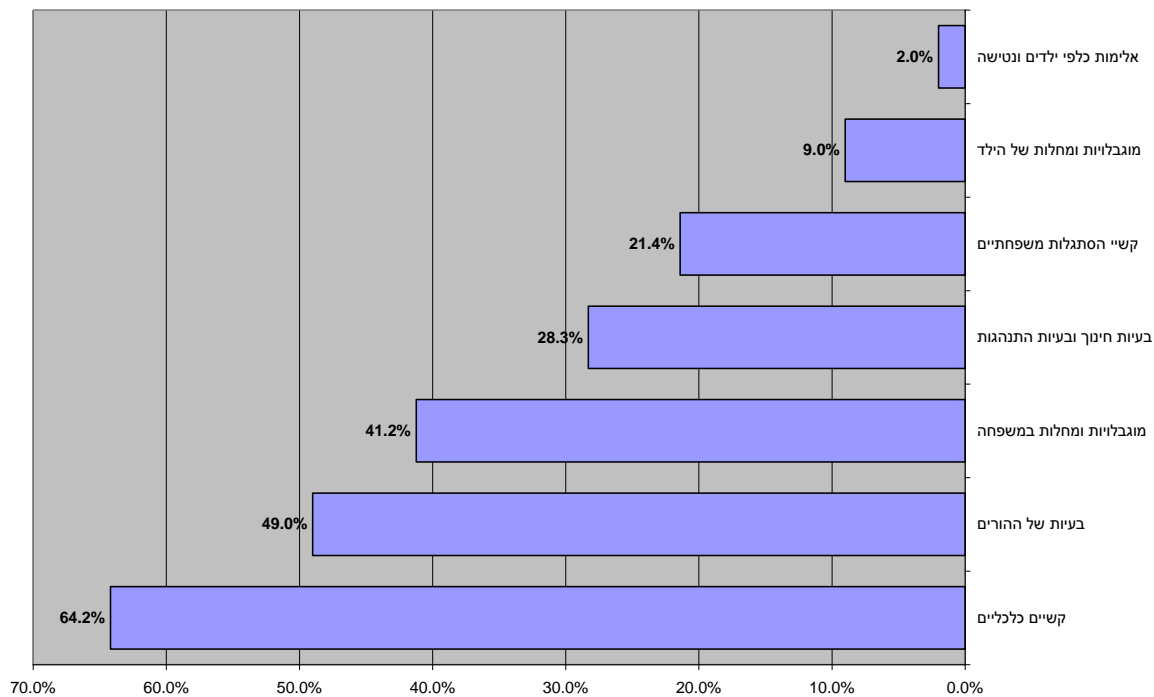
² טלל דולב, מנהלת התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, נתקבל באמצעות עו"ס אפרת שרעבי, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 9 בפברואר 2012.



הילד ואת התפתחותו, בתוכם 37,861 ילדים בגילאי שנה עד שלוש, 51,719 ילדים בגיל ארבע עד שש, 159,655 ילדים בגיל שבע עד 12 ו-95,203 ילדים בגיל 13 עד 17.³

משרד הרווחה מתעד את סיבת הפנייה לשירותי הרווחה באמצעות קטגוריות נזקקות, ייתכן כי קטין ייכלל ביותר מקטגוריה אחת. לצורך אפיון הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים נלקחו בחשבון לא רק היוזקותיו הרשומות של הילדים עצמם, אלא גם היוזקותיו של המשפחה ושל ההורים, המייצגות קשיים העשויים להשפיע על שלומם ורווחתם של הילדים. בתרשים שלהלן יוצגו שיעור הילדים ובני הנוער בכל אחת מן הקטגוריות.⁴

ילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים לפי קטגוריות נזקקות, 2010



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

בשנת 2009 נתקבלו 33,751 דיווחים בהם 12,305 דיווחים על אלימות פיזית, 5,275 דיווחים על אלימות מינית ו-12,580 דיווחים על הזנחה.⁶

³ המועצה הלאומית לשלום הילד, **ילדים בישראל שנתון סטטיסטי 2011**.

⁴ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה, **סקירת השירותים החברתיים 2010**, נובמבר 2011.

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

⁶ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכון חרוב, **פניות לפקידי סעד והטיפול בהן: סיכום ממצאים לשנת 2009**, ירושלים, אוקטובר 2010.



לפי נתונים שאספה המועצה לשלום הילד, בשנת 2010 קיבלו פקידות הסעד לחוק דיווחים בגין חשד להתעללות או הזנחה של 47,184 ילדים ובני נוער לפי החלוקה הבאה: 32.9% חשד להזנחה, 28.2% חשד לפגיעה פיזית, 11.9% חשד לפגיעה מינית, 8.1% חשד לפגיעה נפשית, ו-3.7% חשד לפגיעה בין ילדים.⁷

2. איתור ילדים בסיכון במערכת החינוך

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

2.1. איתור ילדים נפגעי התעללות והזנחה

למערכת החינוכית יש כמה תפקידים בהקשר לילדים נפגעי התעללות והזנחה ובהם: מניעת התעללות בילדים, איתור ילדים הסובלים מהתעללות או מהזנחה, דיווח לרשויות על תופעות אלה ומתן תגובה חינוכית לילדים הנפגעים או הפוגעים ולבני משפחותיהם ולמורי ותלמיד בית הספר שאינם מעורבים בהתעללות באופן ישיר על מנת לצמצם את מעגלי הפגיעה ולהקטין את הנזק שלה לטווח ארוך. במסמך זה נתמקד **בתחום האיתור, החשיפה והדיווח לרשויות**, לא יידונו תוכניות מניעה, סיוע לתלמידים נפגעים ותגובת מערכת החינוך לתלמיד הפוגע ובמסגרת החינוכית.

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

פוטנציאל גבוה יותר מאשר לכל גוף אחר במערכת החינוך לגלות ולחשוף התעללות בילדים מצוי בידי **מסגרות החינוך בגיל הרך**. בגילים אלה מעורבים המטפלים בילדים בפעולות שונות הדורשות את הפשטתם, כמו: החלפת חיתולים, החלפת בגדים, רחצה ועזרה בשירותים. עובדה המאפשרת למטפלים במסגרות החינוך בגיל הרך לחשוף גם סימני פגיעות המוצנעים בדרך כלל מתחת לבגדי הילד.⁸ אבל גם לגבי הילדים הבוגרים יותר קיים פוטנציאל גבוה לאיתור ולחשיפת התעללות, הן בשל הקשר הפיזי היומיומי עם הילדים המאפשר גילוי פגיעה בחלקי הגוף הנראים לעין, הן בשל קשר האמון הנוצר בין תלמיד המסגרת החינוכית לבין אנשי הסגל המאפשר לתלמידים לפתוח את סגור לבם בפני מוריהם והן משום שכל היעדרות בלתי מוסברת של הילד מבית הספר עשויה לעורר סימני שאלה.

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

⁷ המועצה הלאומית לשלום הילד, **ילדים בישראל שנתון סטטיסטי 2011**.

⁸ הדיון שלהלן יעסוק במערכת החינוך, החל מחינוך קדם-יסודי. לא נעסוק בנושא איתור ילדים בסיכון במערכת מעונות היום הראוי לדיון נפרד.



סיכון גבוהה יותר לפגיעה מהתעללות או הזנחה בהשוואה לאוכלוסיית הילדים שאינם נכים. בנוסף קיים מצב חמור יותר של תת איתור בקרב ילדים בעלי לקויות.⁹ נגישותם הגבוהה של חברי הצוות החינוכי במסגרות החינוך לאיתור ולחשיפת התעללות, כמתואר לעיל, מאפשרת להם דיווח מיידי לרשויות המוסמכות לטפל בכך – פקידי הסעד לחוק הנוער והמשטרה.

2.2. חובת הדיווח במערכת החינוך

סעיף 368ד לחוק העונשין, התשל"ז-1977, שנוסף לחוק בתיקון בשנת 1990, מסדיר את חובת הדיווח לרשויות החוק בנושא עבירות שנעברו בילדים ובני נוער על-ידי האחראי להם (בהם בני משפחה שאינם קטינים¹⁰), בן משפחה שלהם מתחת לגיל 18 או במוסד חינוכי. חובת הדיווח אינה חלה על קטין.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

החוזר קובע כי על הנהלת בית-הספר להטמיע את עקרונות החוזר בקרב צוות בית-הספר ולקיים אחת לשנה לפחות פגישה עם צוות המורים לצורך רענון נוהלי החוזר. על המפקחים לוודא שבתוכנית העבודה של בית-הספר נכלל רענון הנוהל. כמו כן המנהלים מחויבים ליידע את התלמידים והוריהם על עיקרי הוראות החוזר.¹⁴

¹² "שאלות שכוחות ותשובות בנושאי חובת הדיווח ופגיעות מבוגרים בתלמידים", נספח 3 לחוזר.

¹³ דבורה הורוביץ, יורם בן-יהודה, "מבוא לשער המערכת החינוכית", בתוך: **התעללות והזנחה של ילדים בישראל: הנפגעים, אכיפת החוק והמשפט, רפואה, חינוך, רווחה**, עורכים: דבורה הורוביץ, יורם בן-יהודה, מאיר חובב, אשלים, תשס"ז.

¹⁴ חוזר מנכ"ל, **הוראות קבע תשס"ט/3(ב)**, 2 בנובמבר 2008.



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

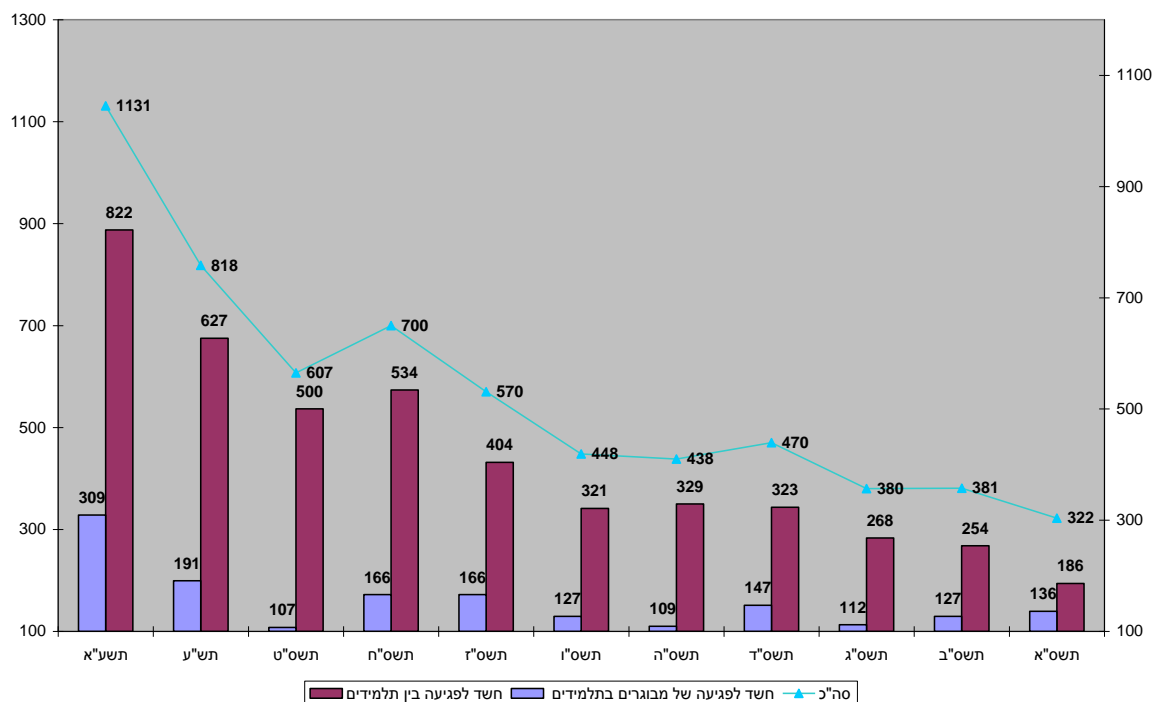
משרד החינוך אינו אוסף נתונים על מספר הפניות אל פקיד סעד או אל משטרה לפי נוהל זה. היחידה למניעת התעללות בילדים ובבני נוער מקבלת פניות של השירות הפסיכולוגי-ייעוצי במשרד החינוך של מוסדות חינוך להיוועצות באנשי היחידה. בשנת הלימודים תשע"א נרשמו ביחידה 1,152 פניות להיוועצות: 822 מבין הפניות היו בגין פגיעה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

בבחינה לאורך זמן ניכרת עלייה הן במקרים של פנייה להיוועצות בשל חשד לפגיעה בין תלמידים והן במקרים פנייה בשל חשד לפגיעה של מבוגרים בתלמידים. לדברי נציגי המשרד העלייה נובעת הן מן העלייה במספר המקרים והן מתוך עלייה במודעות לצורך בהיוועצות במקרים בסוג זה. פירוט מספר הפניות להיוועצות בחשד לפגיעה בין תלמידים ופגיעה של מבוגרים בתלמידים בעשור האחרון בתרשים הבא.

¹⁵ שוש צימרמן, מנהלת אגף תכניות סיוע ומניעה, השירות הפסיכולוגי-ייעוצי, משרד החינוך, "תפקידי מערכת החינוך באיתור ילדים בסיכון", 12 בפברואר 2012.



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



ממשרד הרווחה נמסר כי פקידי הסעד לחוק הנוער במחלקה לשירותים חברתיים בכל רשות מקיימים קשר קבוע עם המסגרות החינוכיות, זאת הן לשם העברת מידע והכשרה לעובדי החינוך בעניין חובת הדיווח ועבודת פקידי הסעד והן בעקבות דיווחים המתקבלים בעניין תלמידים בסיכון ושיתוף הפעולה הנדרש לצורך הטיפול בהם.¹⁶

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

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

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



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

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

2.3. איתור תלמידים המגלים התנהגות אובדנית

התנהגות אובדנית מקיפה ספקטרום רחב של התנהגויות, הנע ממחשבות אובדניות, דרך איומי התאבדות וניסיונות התאבדות "קלים" ו"חמורים" ועד התאבדות המסתיימת במוות. בכל שנה מתאבדים בישראל 6-12 בני נוער, ו-600-700 ניסיונות התאבדות של בני נוער מסתיימים בפנייה לחדר מיון. התאבדות וניסיונות התאבדות הם גורם משמעותי בתמותה מהיפגעות ובאשפוז עקב ניסיון התאבדות של ילדים ובני נוער.

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

בשנת 2004 פרסם משרד החינוך חוזר מנכ"ל בנושא "אובדנות ילדים ובני נוער – מניעה והתערבות".¹⁹ החוזר נועד להפנות את תשומת לבם של מנהלים, מחנכים, פסיכולוגים ויועצים לתופעת ההתאבדות מתוך תפיסה שערנות של אנשי המקצוע בזיהוי תלמידים במצוקה רגשית ובסיכון ומתן התמיכה המתאימה, כל אחד בתחומו, יגדילו את הסיכוי לסייע לתלמידים בשעת משבר.

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

¹⁷ חוזר מנכ"ל תשס"ג/4(ב), כ"ו כסליו תשס"ג, 1 בדצמבר 2002

¹⁸ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [אלימות נגד נשים – פעילות מערכת החינוך](#), כתיבה: אורלי אלמגור-לוטן, 22 בנובמבר 2010.

¹⁹ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל, [אורחות חיים במוסדות החינוך: מצבי לחץ נפשי ומשבר: אובדנות ילדים ובני נוער – מניעה והתערבות](#), דצמבר 2004.



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

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

הפסיכולוגים החינוכיים המועסקים בשירותים הפסיכולוגיים החינוכיים ברשויות המקומיות, היועצים החינוכיים ומדריכי שפ"י הפועלים במחוזות הם אנשי המקצוע האמונים על הפצת הידע אודות התנהגויות סיכון שונות, סימני זיהוי ואיתור שלהם והתערבויות חינוכיות וטיפוליות להפחתת מצבי הסיכון. אנשי המקצוע של שפ"י מקבלים הכשרה בתחומים שונים הנוגעים לאיתור ילדים בסיכון, הן במסגרת הכשרתם האקדמית והן בעת מילוי תפקידם.

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

ממשרד החינוך נמסר כי קיימים תקני ייעוץ חינוכי בחטיבות העליונות בלבד בעוד בחינוך הקדם-יסודי, בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים, היועצים עובדים לא מכוח תקנון אלא באמצעות שעות המוקצות להם מבתי הספר, או באמצעות סל שעות של האגף לחינוך קדם-יסודי. ההקצאה של משאבי השירותים הפסיכולוגיים לכל שלב חינוך נקבעת בכל רשות מקומית על פי החלטה משותפת של מנהל השירות הפסיכולוגי-חינוכי ברשות ומנהל אגף החינוך ברשות.²¹

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה פרסמה לאחרונה סקר העוסק בשירותי רווחה בבתי ספר בשנת הלימודים תשס"ח. הסקר העלה את הממצאים הבאים:

- ב-80.3% מבתי הספר בחינוך העברי ו-70.5% מבתי הספר בחינוך הערבי שירותי ייעוץ חינוכי.
- שיעורים נמוכים במיוחד של בתי ספר שבהם ניתנו שירותי ייעוץ חינוכי נמצאו בקרב בתי ספר בחינוך החרדי (58.9% מבתי הספר) ובחינוך הבדווי (43.9% מבתי הספר).
- ב-67.3% מבתי הספר ניתנו שירותי ייעוץ פסיכולוגי, בתוכם 67.8% מבתי הספר בחינוך העברי ו-65.4% מבתי הספר בחינוך הערבי.
- ב-38.4% מבתי הספר בחינוך החרדי ניתנים שירותי ייעוץ פסיכולוגי.

²⁰ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אובדנות בקרב ילדים ובני נוער, כתיבה: אתי וייסבלאי, 14 בפברואר 2011.
²¹ שוש צימרמן, מנהלת אגף תכניות סיוע ומניעה, השירות הפסיכולוגי-ייעוצי, משרד החינוך, "תפקידי מערכת החינוך באיתור ילדים בסיכון", 12 בפברואר 2012.



- בבתי הספר שבהם לומדים 87.1% מן התלמידים בחינוך העברי ו-75.2% מן התלמידים בחינוך הערבי קיימים שירותי ייעוץ חינוכי.
 - בבתי הספר שבהם לומדים 76.1% מן התלמידים בחינוך העברי ו-65.2% מן התלמידים בחינוך העברי קיימים שירותי ייעוץ פסיכולוגי.
- פירוט שירותי ייעוץ חינוכי וייעוץ פסיכולוגי בשלבי החינוך השונים בבתי ספר לפי מגזר, פיקוח וסוג חינוך בטבלה שלהלן. מן הטבלה ניתן לעמוד על הפערים בין המגזרים השונים בהקשר זה:²²

שירותי ייעוץ חינוכי וייעוץ פסיכולוגי בבתי ספר שלב חינוך, תשס"ח

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

3.1. הכשרת אנשי מקצוע

מאז שנת 2006 כל היועצים החינוכיים הנכנסים לעבודה במערכת החינוך מחוייבים להשתתף בהכשרה בהיקף של 180 שעות בנושא התמודדות עם משבר ובתוך כך גם בנושא של מניעת התעללות ופגיעה בילדים ובנוער, מניעת אובדנות והתמודדות עם תלמידים בעלי לקויות למידה. לדברי נציגי שפ"י עד כה השתתפו בהכשרה הייעודית 1,200 יועצים חינוכיים מתוך 4,600 יועצים חינוכיים הפועלים כיום.²³

נוסף על כך מתקיימים קורסים דו-שנתיים ליועצים בשיתוף עם עמותת "אשלים" לצורך העמקת הידע של אנשי המקצוע בנושא ילדים בסיכון ואת היכולת שלהם להדריך מורים וצוותים חינוכיים בנושא.

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

²³ שוש צימרמן, מנהלת אגף תכניות סיוע ומניעה, השירות הפסיכולוגי-ייעוצי, משרד החינוך, "תפקידי מערכת החינוך באיתור ילדים בסיכון", 12 בפברואר 2012.



בשנים האחרונות מתקיימים ארבע קורסים בכל שנה בהם השתתפו 450 יועצים חינוכיים, בהם 90 יועצים מהמגזר החרדי. קורסים ייעודיים למגזר הערבי נפתחו בשנתיים האחרונות בלבד ובהם למדו 40 יועצות. כן קיבלו יועצות חינוכיות הכשרה ייעודית בנושא פגיעה מינית בין תלמידים.²⁴

פסיכולוגיים חינוכיים מוכשרים לזיהוי ילדים המצויים בסיכון התפתחותי במסגרת הכשרתם האקדמית. משרד החינוך הכשיר בשנים האחרונות 650 פסיכולוגים חינוכיים לטיפול בתלמידים קורבנות אלימות במערכת החינוך. 40 פסיכולוגיים חינוכיים נוספים הוכשרו לתת טיפול לתלמידים בעלי התנהגות מינית פוגעת.²⁵

4. הכשרת צוותי חינוך והוראה

צוותי החינוך וההוראה בבתי הספר וגני הילדים הם הבאים במגע ישיר ויומיומי עם התלמידים ולהם חשיבות מכרעת בזיהוי סימנים העשויים להצביע על סיכון ומצוקה. ההכשרה לאיתור תלמידים בסיכון עשויה להינתן הן בתוך מערכת החינוך במסגרת השתלמויות, ימי עיון והרצאות לצוותי חינוך פעילים והן במסגרת לימודי ההוראה.

4.1 הכשרה בתוך מערכת החינוך

היועצים החינוכיים והפסיכולוגים המועסקים במוסדות החינוך הם הגורם המקצועי הממונה על מתן הכשרה לאנשי הצוות החינוכי של בתי הספר בכל הנוגע לאיתור וזיהוי תלמידים בסיכון. משרד החינוך בשיתוף עמותת אשלים פרסם סדרת חוברת הדרכה ליועצים חינוכיים ולפסיכולוגים חינוכיים במגזרים השונים לצורך הכשרות מורים בנושא איתור ילדים נפגעי התעללות והזנחה.

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

אוכלוסייה נוספת שאיננה מקבלת מענה במסגרת זאת היא הגננות, שלהן כאמור תפקיד משמעותי במיוחד בהקשר של איתור ילדים נפגעי התעללות. לדברי נציגי משרד החינוך בכל שנה נערכים שלושה עד ארבעה קורסים לגננות לאיתור וזיהוי ילדים שעברו פגיעה במסגרת המשפחה או מחוצה לה. כן צויין כי בגיל הגן ישנה מעורבות גדולה של פסיכולוגים חינוכיים המועסקים בשירותים הפסיכולוגיים החינוכיים ברשויות המקומיות, המלווים את הגנים ונותנים מענה לפניית של אנשי הצוות.²⁶

מדוח שפרסם מבקר המדינה בדצמבר 2011 עולה כי על אף שמשרד החינוך פרסם, כאמור, חומרי הדרכה מפורטים בעניין איתור ילדים נפגעי התעללות והזנחה, בעיריות שנבדקו, חולון, קריית מלאכי ורמלה, לא נעשה כל שימוש בפרסומי משרד החינוך לקיום הכשרות בהתאם לייעודם, כמעט שלא נערכו

²⁴ שוש צימרמן, מנהלת אגף תכניות סיוע ומניעה, השירות הפסיכולוגי-ייעוצי, משרד החינוך, "תפקידי מערכת החינוך באיתור ילדים בסיכון", 12 בפברואר 2012.

²⁵ שוש צימרמן, מנהלת אגף תכניות סיוע ומניעה, השירות הפסיכולוגי-ייעוצי, משרד החינוך, "תפקידי מערכת החינוך באיתור ילדים בסיכון", 12 בפברואר 2012.

²⁶ שוש צימרמן, מנהלת אגף תכניות סיוע ומניעה, השירות הפסיכולוגי-ייעוצי, משרד החינוך, "תפקידי מערכת החינוך באיתור ילדים בסיכון", 12 בפברואר 2012.



השתלמויות לעובדי החינוך בכלל ולמורים בפרט בנושא המודעות להתעללות בקטינים ולהזנחתם בתוך המשפחה ולא נלמדו הסימנים המורים על הזנחה ועל התעללות לסוגיה כדי לאתר קטינים שנפגעו. בעיריית רמלה נערכו הכשרות רק בנושא התעללות מינית. משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך ולמשרד הרווחה כי ראוי שייפעלו, בתיאום עם הרשויות המקומיות להעלאת המודעות בקרב כלל עובדי החינוך, ובעיקר בקרב המורים, לנושא ההתעללות בקטינים והזנחתם. משרד החינוך מסר בתגובתו לדברי המבקר כי בשנת הלימודים תשע"ב מתוכנן מפגש עבודה של כל המפקחים על בתי הספר עם צוות המנהלים שלהם לצורך חשיפתם לנושא הפגיעה, ההתעללות וההזנחה מתוך כוונה להבטיח את העיסוק בנושא בפני צוותי ההוראה בתוך בתי הספר.²⁷

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

בכל הנוגע להכשרת אנשי צוות בחינוך המיוחד נמסר כי בשנים תש"ע ותשע"א עברו כ-300 אנשי חינוך ממסגרות החינוך המיוחד הכשרות בנושא איתור של ילדים, צעירים ובוגרים בעלי מוגבלויות המצויים בסיכון להתעללות ולהזנחה.²⁹

4.2. הכשרה במסגרת לימודי הוראה

מכללות אקדמיות להוראה פועלות לפי מתוויים מנחים להכשרה להוראה שקבעה המועצה להשכלה גבוהה. לפי המתווה לימודי ההוראה הבסיסיים כוללים לפחות 4 שעות שנתיות של לימודי חינוך העוסקים בין השאר בהתפתחות קוגניטיבית-רגשית-חברתית של ילדים ובני נוער, ובאספקטים ערכיים, חברתיים ומוסריים בעבודת המנחך, לרבות הכשרת המורה להבנה ולטיפול בהתנהגויות אנטי-חברתיות של התלמיד בסיטואציה החינוכית.³⁰

פנינו למכללות האקדמיות להוראה באמצעות פורום ראשי המכללות האקדמיות להוראה עד למועד הגשת המסמך נתקבלו תשובותיהן של שבע מתוך 24 מכללות אקדמיות להוראה. מתשובת המכללות עולה שנושא ילדים ונוער בסיכון נדון בכל המכללות, לעיתים במסגרת קורסים ייעודיים לנושא זה ולעיתים במסגרת קורסים העוסקים בתחומים אחרים. בין הנושאים המרכזיים בקורסים אלה נמצאות סוגיות של זכויות הילד, סינגור עצמי, חובת דיווח לפי חוק העונשין, גורמי סיכון להתעללות, סוגי התעללות, הקניית כלים לאיתור ילדים ונוער בסיכון ועוד. במספר מכללות ישנם מסלולי לימוד שלמים או חלקיים העוסקים בנושא ישירות כן מתקיימים פרויקטים של מעורבות בקהילה בהקשר לנוער בסיכון. חלק מן הקורסים מיועדים גם לגנות ולמורים במסלולי החינוך המיוחד. לא בכל המכללות קורסים אלה הם קורסי חובה.³¹

²⁷ מבקר המדינה, "טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן" בתוך: דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010, דצמבר 2011.

²⁸ שוש צימרמן, מנהלת אגף תכניות סיוע ומניעה, השירות הפסיכולוגי-ייעוצי, משרד החינוך, "תפקידי מערכת החינוך באיתור ילדים בסיכון", 12 בפברואר 2012.

²⁹ שוש צימרמן, מנהלת אגף תכניות סיוע ומניעה, השירות הפסיכולוגי-ייעוצי, משרד החינוך, "תפקידי מערכת החינוך באיתור ילדים בסיכון", 12 בפברואר 2012.

³⁰ המועצה להשכלה גבוהה, "החלטת המועצה להשכלה גבוהה (מס' 1084/10) מיום 21.11.2006 בנושא "מתוויים מנחים להכשרה להוראה במוסדות להשכלה גבוהה בישראל" (כפי שתוקנה ביום 29.1.2008, 1.7.2008).

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



לדברי מר נח גרינפלד, מנהל אגף הכשרת עובדי הוראה במשרד החינוך, ההדרכה הפדגוגית הניתנת לכלל המורים והגננות כוללת גם התייחסות לנושא זיהוי מאפיינים של ילדים בסיכון. נוסף על כך קיימות מספר תוכניות המיועדות להכשרת עובדי הוראה לטיפול בנוער בסיכון, תלמידים בהדרה ועם קשיי התנהגות, במכללת אורנים, מכללת בית ברל ומכללת דוד ילין וכן תוכניות בסמינרים להכשרת מורות במגזר החרדי.³²

5. שיתוף פעולה בין מערכת החינוך לשירותי הרווחה

פורומים לשיתוף פעולה בין משרדים וגורמים שונים העוסקים בטיפול בילדים ובני נוער בסיכון חיוניים לצורך איתור ילדים אלה והפנייתם במועד למענה טיפולי מתאים שיגובש בעבורם. בשנים האחרונות נעשו מאמצים לקדם שיתוף פעולה ברמות שונות של שלטון, הרשות המקומית, הנהלות המחוז והממשלה, על מנת לשפר את הטיפול בילדי ובני הנוער בסיכון. סקירת תוכניות אלה מעידה כי פרישתן חלקית והיקף פעילותן מוגבל.

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

לדברי נציגי השירות לילד ונוער במשרד הרווחה קיימת חשיבות עליונה להשתתפות אנשי החינוך המטפלים בילד במסגרות החינוך השונות בועדות תכנון, טיפול והערכה המקבלות החלטה בכל הנוגע לטיפול בקטין נזקק לרבות השמתו במסגרת חוץ-ביתית, שכן למורים ולגננות מידע משמעותי על תפקוד הילד ומשפחתו. כיום משרד החינוך לא מחייב את השתתפותם של אנשי צוותי חינוך בועדות אלה ונציגי משרד הרווחה טוענים כי הדבר פוגע בתהליך אבחון הילדים, בהחלטה על דרכי הטיפול המועדפות וביישום התכנית הטיפולית.³³

5.1 התכנית הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון³⁴

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

התכנית פועלת בהובלת משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומנוהלת ברמה הארצית על ידי ועדה בין משרדית שחברים בה נציגי המשרדים השותפים לתכנית (משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד הבריאות,

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

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

³⁴ ראו אתר [התכנית הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון](#)



המשרד לקליטת העלייה, המשרד לביטחון פנים), נציגי המרכז לשלטון המקומי והגוינוט. בכל מחוז פועלת ועדה מחוזית בין משרדית שבראש הוועדה עומד מנהל המחוז מהמשרד אשר נבחר להוביל את התוכנית במחוז (שלושה מן המחוזות בתכנית מנוהלים על ידי משרד הרווחה ושלושה על ידי משרד החינוך). הוועדה כוללת נציגים ממשרדי הרווחה, החינוך, הבריאות, הקליטה ובטחון פנים. לכל משרד עד שלושה נציגים המייצגים את תחומי העשייה השונים.

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

כאמור בשלב ראשון של התכנית נערך מיפוי של ילדים ובני נוער בסיכון בכל אחד מן היישובים ואיסוף מידע על כלל המשאבים ביישוב. תהליך האיתור כשלעצמו תרם לחידוד ההכרות של הצוותים החינוכיים עם מצבי סיכון בקרב ילדים ובני נוער הנמצאים במסגרות החינוכיות ולמיקוד תשומת הלב של אנשי הצוות החינוכי בילדים שאצלם התגלו מצבי סיכון.

על בסיס מידע זה נערך בכל אחד מן היישובים, תוך מעורבות נציגי מערכת החינוך, תכנון מפורט המבוסס על הבחנה בין צרכים של קבוצות שונות של ילדים ונבחרו תכניות שמעניקות מענה לצרכים אלה מתוך רשימת התכניות שהוצעו על ידי מנהלת התוכנית. ההנהלה המחוזית של התכנית מאשרת את התוכניות היישוביות.

לפי נתונים שנמסרו על ידי התכנית הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון בחלק גדול מן הרשויות מקומיות מופעלות תוכניות שתפקידן לקדם את שיתוף הפעולה בין מערכת החינוך והרווחה. בשנת 2011 השתתפו כ-13,000 ילדים ו-3,000 הורים ב-60 יישובים בתוכניות לגני ילדים ומעונות בפיקוח האגף לחינוך קדם יסודי במשרד החינוך ומטרתה לאתר ילדים עם קשיים בתחום ההתפתחותי, רגשי-חברתי או קוגניטיבי ולתכנן עבורם תוכנית טיפול בגן או להפנותם לשירותים בקהילה. תוכניות התערבות נוספות מופעלות בתוך מערכת החינוך מעניקות מענה לילדים הנמצאים בסיכון אך גם מהוות כלי ליצירת מועדות מתמשכת של הצוותים החינוכיים למצבי סיכון בקרב תלמידים ולהתמודד עמם.

בכל אחת מן התוכניות הפועלות במסגרת התוכנית הלאומית פועל צוות בין מקצועי מלווה העוקב אחר יישום התכנית מבחינה מקצועית ואחרי מצב הילדים המשתתפים בה. צוותים חינוכיים שותפים לצוותים מלווים לתוכניות ומענים שאינם במערכת החינוך וכך יוצרים אפשרות להפנייה של ילדים מהמסגרות בהן לשירותים נוספים בקהילה. גם ההשתתפות בצוותים מלווים מחדדת את תשומת הלב של הצוותים החינוכיים למצבם של ילדים ובני נוער בסיכון.³⁵

על פי הודעת משרד הרווחה ב-30 בינואר 2012 אישרה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט הכלכלי חברתי) את הרחבת התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון לכלל היישובים אשר נמצאים באשכולות חברתיים-כלכליים אחד עד חמש וכן לשכונות בעלות מאפיינים סוציו-אקונומיים דומים בערים גדולות (שמספר תושביהן 100,000 או יותר). ההרחבה תתבצע בהדרגה בין השנים 2012 ו-2017.

³⁵ טלל דולב, מנהלת התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, נתקבל באמצעות עו"ס אפרת שרעבי, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 9 בפברואר 2012.



בסיומה יכללו בתכנית עוד 92 יישובים, אגדי יישובים, מקבצים מחוזיים ושכונות. כך שבסה"כ תופעל התכנית ב-164 יישובים.³⁶

5.2. ועדות לקידום מעמד הילד בעיריות

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

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

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

מבקר המדינה ציין בדוח שעסק בטיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן כי אף כי בעיריות שנבדקו, חולון, קריית מלאכי ורמלה פועלות ועדות לקידום מעמד הילד הן לא תרמו להגנה על ילדים ובני נוער בתחומן. המבקר דרש מן העיריות להשתמש בוועדה כמצע לדיונים בנושא הגנה על קטינים ולמעקב אחר אופן הטיפול באלה הנזקקים לו. וזאת כדי שהוועדה תמלא את ייעודה כגורם עירוני מרכזי לשמירה על זכויותיהם של ילדים ובני נוער, להגנה עליהם ולהבטחת זכותם להתפתח בתנאים נאותים.³⁸

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

³⁶ הודעת **דובר משרד הרווחה**, 30 בינואר 2012.

³⁷ משרד הפנים, האגף למינהל מוניציפאלי, **המדריך לנבחר ברשות המקומית**, נובמבר 2008, מהדורת אינטרנט עדכון אחרון ינואר 2010.

³⁸ מבקר המדינה, **"טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן"** בתוך: דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010, דצמבר 2011.

³⁹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **"פעילות הוועדות לקידום מעמד הילד בעיריות"**, כתיבה: אתי וייסבלאי, 12 בפברואר 2012.



5.3. תכנית "איתותים" – תכנית בין-משרדית לאיתור קטינים נפגעי התעללות והגנה

עליהם

בפברואר 2010 הגישה את המלצותיה הוועדה הבין-משרדית לאיתור קטינים נפגעי התעללות ולהגנה עליהם (המכונה גם ועדת וינטר) שהוקמה ביוזמת מנכ"ל משרד הרווחה על רקע מקרים של רצח ילדים בידי הוריהם. בדוח הוועדה הודגשה חשיבות השיתוף במידע בין נותני השירותים המטפלים בקטין ובבני משפחתו והתיאום ביניהם לאיתור קטין נפגע ולמניעת הישנות הפגיעה או החמרתה. הוועדה המליצה ליצור מסגרת חוקית שתאפשר העברת מידע בין אנשי המקצוע השונים המטפלים בילדים בסיכון ובמשפחותיהם. עוד המליצה הוועדה להקים מערך בין-משרדי ותוך-משרדי לשיתוף פעולה ברמה הארצית, המחוזית והמקומית. משרד הרווחה פועל ליישום המלצות אלה באמצעות תכנית בין-משרדית המכונה תכנית "איתותים". להלן יוצגו פרטי התכנית:

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

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

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

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

בדצמבר 2010 פורסם תזכיר חוק שהוכן בעקבות המלצות הוועדה – "חוק קבלה, מסירה ושיתוף במידע על קטין או בן משפחתו, התשע"א-2010".⁴² בדיון משותף של ועדת החינוך, התרבות והספורט והוועדה לזכויות הילד של הכנסת בנושא יישום המלצות הוועדה בינואר 2011, מסרו שר הרווחה דאז, חה"כ

⁴⁰ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד החינוך, משרד הבריאות, המשרד לקליטת עלייה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה והמשרד לביטחון פנים, **איתור קטינים הנמצאים במצבי סכנה והתוית רשת בטחון להגנה בקהילה: דוח הוועדה הבין-משרדית, מצגת, 12 באפריל 2010.**

⁴¹ מבקר המדינה, **"טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי בתחומן"** בתוך: דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010, דצמבר 2011.

⁴² תזכיר חוק, **קבלה, מסירה ושיתוף במידע על קטין או בן משפחתו, התשע"א-2010**, 5 בדצמבר 2010.



יצחק הרצוג, ומנכ"ל משרד הרווחה כי הצעת החוק הממשלתית שנועדה ליישם את המלצות הוועדה תוגש לוועדת השרים לענייני חקיקה בתוך 25 יום. בסיכום הדיון קבעה הוועדה כי במידה שיהיו קשיים בהגשת החוק לוועדת השרים לחקיקה, יגישו חברי הוועדות המשותפות את הצעת החוק כהצעת חוק פרטית.⁴³

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

⁴³ ועדת החינוך, התרבות והספורט והוועדה לזכויות הילד של הכנסת, [פרוטוקול דיון משותף](#), 3 בינואר 2011.
⁴⁴ עו"ד נועם פאליק, לשכה משפטית, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 12 בפברואר 2012.





הכנסת

מרכז המחקר והמידע