



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

# פעילות השירות הפסיכולוגי- חינוכי למענה רגשי ונפשי בשגרה ובמלחמת חרבות ברזל

תמוז התשפ"ה ▪ יולי 2025 ▪

## **פעילות השירות הפסיכולוגי-חינוכי למענה רגשי ונפשי בשגרה ובמלחמת חרבות ברזל**

### **תוכן העניינים**

|     |                                                                                     |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------|
| 3   | מבוא .....                                                                          |
| 5   | פעולות הביקורת.....                                                                 |
| 7   | היקפי המצוקה הנפשית בישראל ובעולם .....                                             |
| 12  | הרשויות המקומיות שנבדקו - סקירה כללית .....                                         |
| 13  | היכרות ההורים עם שירותי השפ"ח.....                                                  |
| 15  | מידת הסיוע של הטיפול שניתן בשפ"ח.....                                               |
| 19  | ניהול כוח האדם בשפ"חים .....                                                        |
| 19  | קביעת התקינה על ידי משרד החינוך וניהולה על ידו .....                                |
| 22  | מערכת תקן פסיכולוגים לניהול התקנים וכוח האדם בשפ"חים .....                          |
| 25  | אחוזי הכיסוי בשפ"חים .....                                                          |
| 35  | דרישות התפקיד למנהלי השפ"חים .....                                                  |
| 40  | קבלת אישור משטרה בדבר היעדר הרשעה בעבירות מין לצורך העסקת פסיכולוגים חינוכיים ..... |
| 43  | הכרה בשפ"חיים כמוסדות לצורך התמחות בפסיכולוגיה חינוכית .....                        |
| 55  | משך ההתמחות של הפסיכולוגים החינוכיים .....                                          |
| 58  | תנאי השכר ואופק הקידום של הפסיכולוגים החינוכיים .....                               |
| 60  | תיקונים בחוק חינוך מיוחד והשפעתם על עבודת הפסיכולוגים החינוכיים .....               |
| 66  | תכנון העבודה בשפ"חיים .....                                                         |
| 66  | הכנת תוכניות עבודה שנתיות לשפ"חיים והתקופות שעליהן הן חלות .....                    |
| 67  | התוכן והמבנה של תוכניות העבודה .....                                                |
| 70  | אישור תוכניות העבודה על ידי משרד החינוך .....                                       |
| 71  | תמהיל השירות של השפ"חיים .....                                                      |
| 72  | רמות למתן שירות פסיכולוגי-חינוכי במוסדות החינוך .....                               |
| 74  | בחירת רמות השירות על פי הרצף ההתפתחותי .....                                        |
| 84  | משך ההמתנה לקבלת השירות בשפ"ח .....                                                 |
| 87  | השפעת מאפיינים גיאוגרפיים על משכי ההמתנה .....                                      |
| 88  | מעורבות הרשות המקומית בפעילות השפ"ח .....                                           |
| 88  | ממשק העבודה עם הרשות המקומית .....                                                  |
| 90  | אספקת תנאים נלווים לשפ"ח על ידי הרשות המקומית .....                                 |
| 99  | סביבת העבודה בשפ"חיים .....                                                         |
|     | <b>אופן פעילותם של השפ"חיים בסביבה הדיגיטלית והממשק שלהם עם משרד החינוך ועם</b>     |
| 118 | <b>הרשות המקומית</b> .....                                                          |
| 118 | ניהול הידע הארגוני .....                                                            |
| 121 | אבטחת המידע הממוחשב בשפ"חיים .....                                                  |
| 127 | <b>תפקוד משרד החינוך בכל הנוגע לשפ"חיים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל</b> .....        |
| 128 | תפקיד משרד החינוך בשעת חירום .....                                                  |
| 145 | <b>סיכום</b> .....                                                                  |
| 148 | <b>נספח 1: מתודולוגיית חישוב אחוזי הכיסוי</b> .....                                 |
| 148 | התייחסות לשפ"חיים אחודים בחישוב .....                                               |
| 148 | סך השפ"חיים שחושבו לפי סוגי הניתוחים .....                                          |
| 149 | <b>נספח 2: מתודולוגיית חישוב השפ"חיים המוכרים והלא-מוכרים</b> .....                 |

## מבוא

רווחתם ובריאותם הנפשית של ילדים ובני נוער הן בסיס להתפתחות המיטבית וללמידה על כל היבטיה: הרגשי, הקוגניטיבי, ההתנהגותי והחברתי<sup>1</sup>. גני הילדים ובתי הספר הם מקומות שבהם מתגלה הצורך לתמוך בתלמידים, ובהם קיימת ההזדמנות להשפיע על התפתחותם הרגשית והחברתית ולהיטיב עימה. על כן חשיבותן של מסגרות אלה באיתור ילדים הזקוקים לתמיכה היא כה רבה. אי קבלת תמיכה נפשית בזמן עלולה להשפיע באופן שלילי משמעותי על התפתחותם והישגיהם של תלמידים<sup>2</sup>.

מצוקות נפשיות<sup>3</sup> קשורות לרוב בתחושות של לחץ, פחד, מתח או עצבות, ולעיתים נחוות בעוצמה כה גדולה אצל החווים אותן עד כדי פגיעה בתפקוד היום-יומי. למרבית המצוקות השלכות תפקודיות יום-יומיות, אך אלו אינן מגיעות בהכרח לכדי אבחנה פסיכיאטרית. עם זאת, כאשר מצוקות נפשיות מתפתחות, הן עלולות להתבטא בהפרעות נפש, ואלה נעות על ספקטרום רחב, החל בהפרעות "קלות" ושכיחות כמו דיכאון וחרדה ועד להפרעות חמורות, כגון סכיזופרניה. בקרב ילדים בגיל הרך מצוקה נפשית היא חלק בלתי נפרד מעיכובים התפתחותיים או מקשיי תפקוד רגשיים והתנהגותיים, כגון הפרעות התנהגות שונות, הפרעות תקשורת ואוטיזם<sup>4</sup>.

טיפול פסיכולוגי הוא כלי אפקטיבי מאוד במניעה של תחלואה נפשית חמורה, בצמצום של סבל אנושי, בצמצום צריכת שירותי בריאות, בשיפור תפקוד ובחזיון החוסן הנפשי<sup>5</sup>. מתן מענה מיידי לילדים המצויים במצוקה נפשית הוא קריטי, שכן מרווחי הזמן שבהם התערבות טיפולית יעילה מוגבלים, והתערבות במועד מאפשרת למנוע או לצמצם התפתחות של מצוקות נפשיות העלולות להביא לבעיה נפשית כרונית מתמשכת<sup>6</sup>. האבחון המוקדם וההתערבות המוקדמת מכונים בספרות "חלון הזדמנויות" לטיפול בקשיים נפשיים ורגשיים בקרב ילדים ובני נוער, חלון הנחשב בלתי הפיך<sup>7</sup>.

השירות הפסיכולוגי-חינוכי (להלן גם - השפ"ח) הוא נדבך חיוני לאספקת תמיכה רגשית ונפשית לילדים ובני נוער. זהו המערך הנפשי היחיד שיכול לפגוש כל ילד במדינת ישראל, ועל כן יש לו תפקיד קריטי בזיהוי ובמניעה של מצוקות נפשיות בקרב ילדים. שירות זה פועל בבתי הספר ובגני הילדים ומסייע באיתור קשיים של תלמידים, מספק הערכה ואבחון של צרכים לתלמידים בחינוך

1 על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, "מתווה השירות הפסיכולוגי החינוכי", הוראת קבע 0332 (אוגוסט 2022) (להלן - חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332 או חוזר מנכ"ל 0332).

2 מכון רציונל, "פרויקטים כלכליים ואסטרטגיים", הפסיכולוגיה הציבורית בישראל מסמך עמדה כלכלי (יולי 2021) עמ' 6, 12 [https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25\\_cs\\_bg\\_2570958.pdf](https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25_cs_bg_2570958.pdf); P. Fusar-Poli, "Integrated mental health services for the developmental period (0 to 25 years): A critical review of the evidence", *Frontiers in Psychiatry*, 10, p. 355 (2019). <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31231250/>

3 מצוקות נפשיות הן שם כללי לקבוצת מחלות וקשיים המשפיעים על האופן שבו אדם מרגיש, חושב, מתנהג ומתקשר עם הזולת. הן יכולות להיות כרוניות, זמניות או חד-פעמיות ולהופיע בחומרה משתנה. מכון רציונל, "פרויקטים כלכליים ואסטרטגיים", הפסיכולוגיה הציבורית בישראל מסמך עמדה כלכלי (יולי 2021) [https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25\\_cs\\_bg\\_2570958.pdf](https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25_cs_bg_2570958.pdf)

4 מכון רציונל, "פרויקטים כלכליים ואסטרטגיים", הפסיכולוגיה הציבורית בישראל מסמך עמדה כלכלי (יולי 2021) עמ' 6 [https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25\\_cs\\_bg\\_2570958.pdf](https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25_cs_bg_2570958.pdf)

5 פורום הארגונים למען הפסיכולוגיה הציבורית, "נייר עמדה לוועדת הבריאות של הכנסת" שהוצג ב-23.5.29. [https://fs.knesset.gov.il/24/Committees/24\\_cs\\_bg\\_625054.pdf](https://fs.knesset.gov.il/24/Committees/24_cs_bg_625054.pdf)

6 מכון רציונל, "פרויקטים כלכליים ואסטרטגיים", הפסיכולוגיה הציבורית בישראל מסמך עמדה כלכלי (יולי 2021) עמ' 6 [https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25\\_cs\\_bg\\_2570958.pdf](https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25_cs_bg_2570958.pdf)

7 P. Fusar-Poli, "Integrated mental health services for the developmental period (0 to 25 years): A critical review of the evidence", *Frontiers in Psychiatry*, 10, p. 355 (2019). <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31231250/>

הרגיל<sup>8</sup> ובחינוך המיוחד, מעניק שירותי ייעוץ לצוותים החינוכיים, מספק תמיכה פסיכולוגית באמצעות התערבויות טיפוליות לילדים ולהורים, מספק התערבויות במצבי משבר ושותף בקביעת המדיניות החינוכית בכל הנוגע לרווחתם הנפשית של הילדים.<sup>9</sup>

בבסיס המודל הבין-לאומי של הפסיכולוגיה החינוכית<sup>10</sup> עומדת הגישה האקולוגית-מערכתית<sup>11</sup>, ולפיה לגורמים בסביבה שבה מתפתח הילד (המשפחה, הכיתה, בית הספר והקהילה) השפעה מכרעת על התפתחותו ועל בריאותו הנפשית. מכאן שכחלק מתפקידו אמון הפסיכולוג החינוכי על קידום מעטפת אקולוגית המקדמת בריאות נפש ורווחה נפשית בבית הספר<sup>12</sup>. על כן, שירות זה פועל ברמת הפרט וברמה המערכתית ונמצא בצומת שבין מערכת החינוך, המערכת הקהילתית-יישובית וההורים.

בישראל מספקים את השירות אגפי החינוך ברשויות המקומיות באמצעות השפ"ח, המקבל מימון חלקי והנחיה מקצועית ממשד החינוך באמצעות אגף במינהל הפדגוגי במשרד, המכונה "שירות פסיכולוגי יעוצי" (להלן - שפ"י). שפ"י, באמצעות אגף הפסיכולוגיה שכלול בו, מתווה את מדיניות עבודת השפ"ח, קובע נהלים ואמות מידה לעבודה מקצועית בכפוף לחוקים המחייבים את העיסוק בפסיכולוגיה, מספק תשתית הכשרה וידע, הכרוכה בהקפדה על אתיקה מקצועית, ומקיים את הפיקוח על עבודת השפ"ח<sup>13</sup>.

בתרשים 1 שלהלן ממשקי העבודה של שירותים פסיכולוגיים-חינוכיים :

8 החינוך הרגיל הוא החינוך הרשמי - ממלכתי או הממלכתי-דתי. מוסדות החינוך בסוג חינוך זה מוחזקים על ידי המדינה או על ידי הרשויות המקומיות. עובדי ההוראה בו הם עובדי המדינה, ופעילות המוסדות ממומנת על ידי המדינה והרשויות המקומיות.

9 בין היתר, באמצעות שותפות בצוותים מקצועיים של הרשות המקומית.

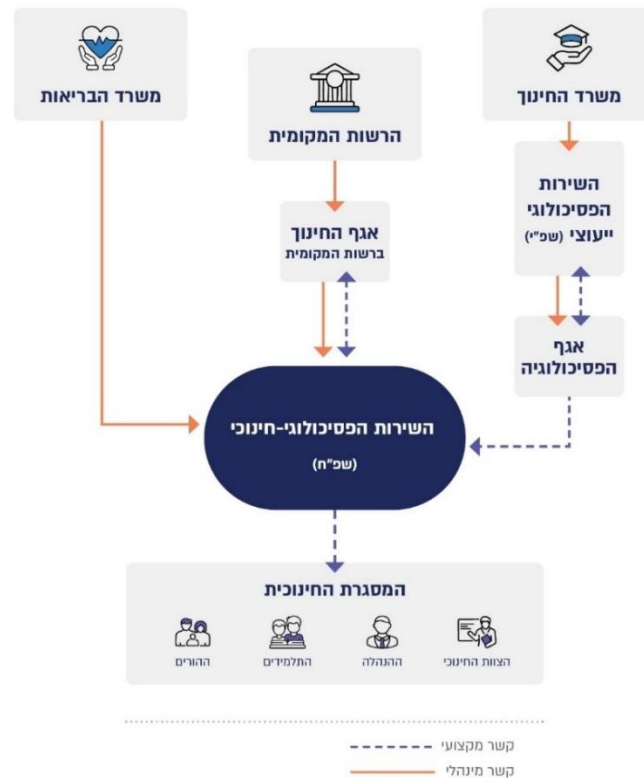
10 פותח על ידי ISPA - The International School Psychology Association - הארגון הבין-לאומי לפסיכולוגים בבתי ספר. <https://ispaweb.org>.

11 חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332.

12 NASP (National Association of School Psychologists), "Standards for Graduate Preparation of School Psychologists" (2010).

13 חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332.

## תרשים 1: ממשקי העבודה של השירות הפסיכולוגי-חינוכי



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

## פעולות הביקורת

בחודשים יוני 2023 עד נובמבר 2024 בדק משרד מבקר המדינה את פעילותם של השירותים הפסיכולוגיים-חינוכיים ברשויות המקומיות בשנים 2019 - 2023, כפי שהיא מתקיימת בעת שגרה, וכן בשנים 2023 - 2024, בעקבות מלחמת חרבות ברזל, כפי שהיא מתקיימת בשעת חירום. בדיקת עומק לגבי פעילות השפ"חים בעת שגרה נעשתה בשפ"חים של שבע רשויות מקומיות - העיריות **אשקלון**, **טבריה**, **טייבה**, **לוד ונתניה** והמועצות האזוריות **אשכול ומטה אשר** (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו או השפ"חים שנבדקו). הביקורת בנושא תפקוד השפ"חים בשעת חירום נעשתה בחמש רשויות מקומיות (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו בשעת חירום או השפ"חים שנבדקו בשעת חירום): שלוש רשויות מקומיות שאוכלוסייתן פונתה - עיריית **אשקלון** והמועצות האזוריות **אשכול ומטה אשר** (להלן - רשויות מקומיות מפונות); ובשלוש רשויות מקומיות שקלטו אוכלוסיות מפונות - עיריות **טבריה ונתניה** והמועצה האזורית **מטה אשר**<sup>14</sup> (להלן - רשויות מקומיות קולטות). בדיקות השלמה נעשו במשרדי החינוך והבריאות ובמרכז השלטון המקומי בישראל.

בביקורת נבחנו נושאי ההיערכות הארגונית של השפ"ח: תקינת כוח האדם של הפסיכולוגים החינוכיים, הכרה בשפ"חים כמוסדות לצורך התמחות בפסיכולוגיה חינוכית, מניעת העסקה של עברייני מין והשפעת התיקונים בחוק החינוך המיוחד, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק חינוך מיוחד), על עבודת הפסיכולוגים החינוכיים. כמו כן נבדקו נושאים הנוגעים לתמהיל השירות בשפ"חים, לתוכניות העבודה של השפ"חים, לממשקי העבודה של השפ"חים עם הנהלת הרשות המקומית ובתוך כך תמיכתה בפעילותם, ולתפקודם לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל. במסגרת הביקורת שעניינה שעת חירום נבדק, בין היתר, תפקוד משרד החינוך לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל בעניין איסוף וניהול המידע על תפקוד השפ"חים, כוח האדם שסיפק המשרד לשפ"חים במענה לעלייה בביקוש לשירות, והמענים לפניות השפ"חים ולפסיכולוגים החינוכיים, שהיו צריכים להתמודד עם

<sup>14</sup> חלק מיישובי המועצה האזורית מטה אשר פונו במהלך המלחמה, אולם המועצה גם קלטה תושבים מרשויות מקומיות אחרות.

אתגרים מקצועיים מורכבים בעקבות המלחמה. כמו כן, במסגרת מעקב אחר תיקון ליקויים שעלו בדוח הביקורת בנושא היערכות הרשויות המקומיות לטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום משנת 2021<sup>15</sup> (להלן - הדוח הקודם), נבדקה הקמת מערכת ממוחשבת לניהול עבודת השפ"חים על ידי משרד החינוך.

כמו כן, במסגרת הביקורת וכדי לקבל תמונת מצב רחבה בנוגע לפעילות השפ"חים ברחבי הארץ ולשירותים הניתנים בהם, הפיץ משרד מבקר המדינה שני שאלונים - הן למקבלי השירות והן לנותני השירות: שאלון ארצי שהופץ בחודשים אוגוסט-ספטמבר 2023 בקרב 891 הורים לילדים בני 3 - 18 (להלן - סקר הורים)<sup>16</sup> - ותוצאותיו התקבלו לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל; ושאלון ארצי שהופץ בחודשים ספטמבר-נובמבר 2023 ל-219 מנהלי השפ"חים, כדי לבחון את האתגרים שעיימם מתמודדים הפסיכולוגים החינוכיים ומנהלי השפ"חים בכל הארץ (להלן - סקר מנהלי שפ"חים)<sup>17</sup>.

15 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - היערכות הרשויות המקומיות לטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום** (2021).

16 מדובר בטווח הגילים שהשירות הפסיכולוגי-חינוכי שואף לספק להם שירות בחינוך הרגיל. המענה לסקר התבצע באמצעות מילוי עצמי של סקר אינטרנטי והשלמה טלפונית של מרואיינים מהחברה הערבית.

17 יצוין כי הסקר הופץ פעמיים: בפעם הראשונה הוא הופץ לפני פרוץ המלחמה, והתקבלו תשובות מ-60 מנהלי שפ"חים; ובפעם השנייה בנובמבר 2023, כחודש לאחר פרוץ המלחמה, במסגרת תזכורת שנשלחה לכל מנהלי השפ"חים ובה בקשה לקבל תשובות ממי שטרם השיב. בעקבות כך התקבלו תשובות מ-112 מנהלים נוספים. יודגש כי בתזכורת שהופצה ציין משרד מבקר המדינה כי שאלות הסקר מתייחסות למצב השפ"חים לפני פרוץ המלחמה.

## היקפי המצוקה הנפשית בישראל ובעולם

במחקר משנת 2018 שנערך בששת אזורי ארגון הבריאות העולמי<sup>18</sup> עלה כי בריאות הנפש של בני נוער וצעירים תהיה אחד מן האתגרים המרכזיים למערכות הבריאות בעולם בשנים הקרובות, ונקבע כי נדרשת לשם כך היערכות מבחינת משאבים וכוח אדם הולם<sup>19</sup>.

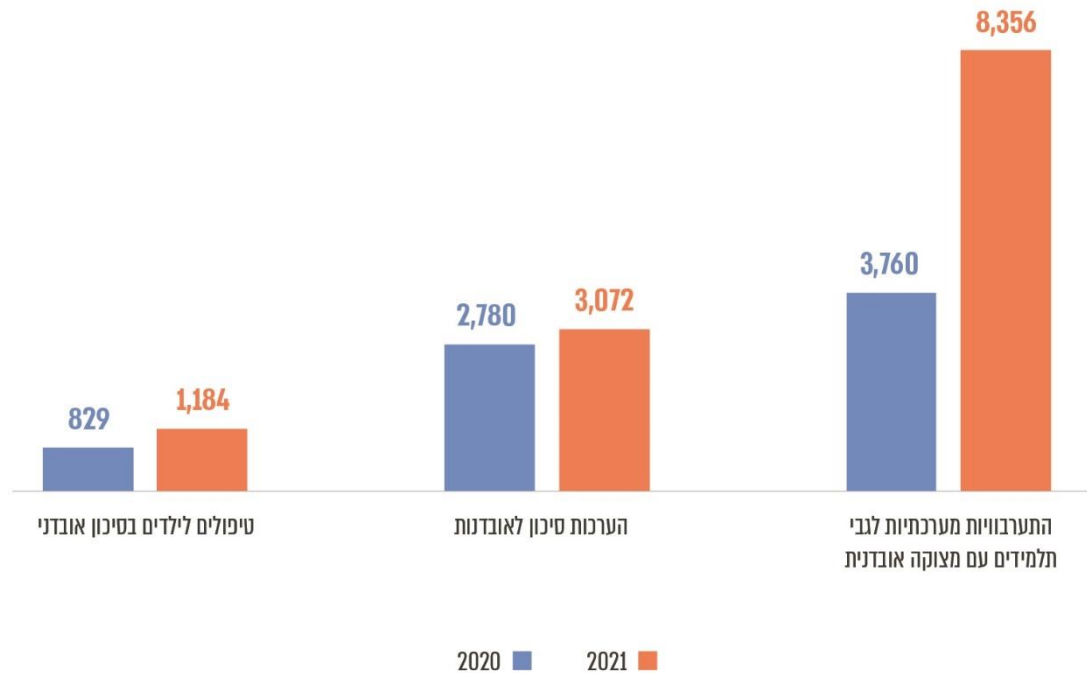
מגפת הקורונה שפרצה בשנת 2020 הביאה, מלבד המצוקות שצפו ועלו בתקופתה, להשפעה ארוכת טווח על בריאות הנפש ועל הרווחה הנפשית והרגשית של ילדים ונוער. בעקבות המגפה חלה עלייה חדה בשיעור הילדים ובני הנוער החווים מצוקה, דיכאון, חרדות, הפרעות אכילה, התנהגויות בסיכון וקשיים נפשיים אחרים<sup>20</sup>. העומס על כלל שירותי הבריאות, החינוך והרווחה לאוכלוסייה זו גבר מאוד, ומשרדי הממשלה השונים בארץ מתקשים לתת מענה מספיק בכל רצף הטיפול<sup>21</sup>.

על פי מחקר של ארגון הבריאות העולמי משנת 2021, בתקופת מגפת הקורונה שיעור הילדים והמתבגרים בעולם שחוו מצוקות נפשיות עמד על 10% - 20%<sup>22</sup>. על פי מחקר של קבוצת חוקרים, כמחצית מהפרעות הנפש מתפתחות עד גיל 14 ו-75% מתפתחות עד גיל 24<sup>23</sup>.

בישראל, על פי נתוני המועצה הלאומית לשלום הילד משנת 2022 (להלן גם - המועצה הלאומית)<sup>24</sup>, כפי שמוצג בתרשים 2 להלן, בין שנת מגפת הקורונה, 2020, לבין שנת היציאה ההדרגתית מהמגפה, 2021, חלה עלייה של כ-43% במספר הטיפולים שערכו פסיכולוגים חינוכיים של משרד החינוך לתלמידים בסיכון אובדני (מ-829 ל-1,184 טיפולים), עלייה של כ-11% במספר הערכות הסיכון לאובדנות שבוצעו לתלמידים (מ-2,780 ל-3,072 הערכות) ועלייה של כ-122% במספר ההתערבויות המערכתיות של פסיכולוגים חינוכיים לגבי תלמידים עם מצוקה אובדנית (מ-3,760 ל-8,356 התערבויות).

- 18 אפריקה, אמריקה, דרום מזרח אסיה, אירופה, המזרח התיכון ומערב האוקיינוס השקט.
- 19 M. L. Baranne & B. Falissard, "Global burden of mental disorders among children aged 5-14 years", *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health*, 12(1) (2018), pp. 1-9. <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC5896103/>.
- 20 מדינות כמו אוסטרליה, קנדה, אירלנד וצרפת שהכירו בחשיבות הנושא יצרו תוכניות או מענים בהיקף לאומי להתמודדות איתן. ראו ה' רימון-גריןשפן, מ' יאבו, מ' וני גדי, מכון מאיר-סג'וויט-ברוקדייל, **מענים אינטגרטיביים בקהילה לילדים, נוער וצעירים עם קשיים נפשיים: סקירה בין-לאומית** (2021); מבקר המדינה, **דוח שנתי 70** (2020), "היבטים ברפורמה להעברת האחריות הביטוחית בבריאות הנפש", עמ' 1-62.
- 21 נוי דלי ובר סופר, משרד החינוך, לשכת המדען הראשי, **ההשפעות הרגשיות של הקורונה על ילדים ונוער: נתונים מישראל ומהעולם** (2021). <https://meyda.education.gov.il/files/LishcatMadaan/Emotionaleffects.pdf>
- 22 Y. Bilu et al., "Mental health assessment of Israeli adolescents before and during the COVID-19 pandemic", *BMJ* (2022).
- 21 הילה רימון גרינשפן וליטל ברלב, מכון מאיר-סג'וויט-ברוקדייל, **מענים לילדים ונוער עם קשיים נפשיים ורגשיים: מיפוי שירותים וסוגיות מדיניות** (יוני 2023), עמ' 4. [https://brookdale-web.s3.amazonaws.com/uploads/files/Heb\\_Report\\_RR-942-23.pdf](https://brookdale-web.s3.amazonaws.com/uploads/files/Heb_Report_RR-942-23.pdf)
- 22 WHO (World Health Organization), **Mental health of adolescents** (2021). [www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/adolescent-mental-health](http://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/adolescent-mental-health)
- 23 S. E. Hetrick et al., "Integrated (one-stop shop) youth health care: Best available evidence and future directions", *Medical Journal of Australia*, 207(10) (2017). 4.; C. A. Settapani et al., "Key attributes of integrated community-based youth service hubs for mental health: A scoping review", *International Journal of Mental Health Systems* 13(1) (2019), pp. 1-26.
- 24 המועצה הלאומית, **השנתון הסטטיסטי "ילדים בישראל 2022" - לקט נתונים** (2022). <https://www.children.org.il/wp-content/uploads/2023/02/%D7%A0%D7%A7%D7%98-%D7%A0%D7%AA%D7%95%D7%A0%D7%99%D7%9D-%D7%99%D7%9C%D7%93%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C-2022.pdf>

## תרשים 2: היקף פעילות הפסיכולוגים החינוכיים לפי מדדים נבחרים, 2020 - 2021 (במספרים)



על פי נתוני המועצה הלאומית לשלום הילד, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תלמידי ישראל שהחלו להתאושש מהשלכות מגפת הקורונה וחזרת מערכת החינוך לשגרה נאלצים להתמודד עם מלחמת חרבות ברזל והשלכותיה. אירועי שבעה באוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבותיהם ערערו יסודות רבים בחייהם של הילדים, כמו גם בחיי המבוגרים. ילדים באזורים שונים בארץ היו חשופים לירי טילים או נעקרו מבתיהם. הפגיעות הקשות באזרחים ובחיילים, תלאות החטופים ובני משפחותיהם, המצוקות של מאות אלפי המפונים, הקשיים של המשפחות השכולות והפצועים והצורך לבנות מחדש את הקהילות השבורות - כל אלו השפיעו ומשפיעים רבות על מצבם הנפשי של הילדים ובני הנוער. יתר על כן, עוגנים כמו מסגרת לימודית ומסגרת משפחתית התערערו: הורים גויסו למילואים, מורות ומורים גויסו, לימודים בוטלו, ולחלק מהילדים תקופה זו היא טריגר לתחושות הקשות מתקופת הקורונה. כל אלה הגדילו בצורה משמעותית את הביקוש לסיוע נפשי בקרב מי שנפגעו באירועים אלו באופן ישיר, בני משפחותיהם, בני משפחה של אנשי כוחות הביטחון וההצלה ובקרב הציבור הרחב כולו.<sup>25</sup>

למלחמה ולטראומה הקולקטיבית השלכות על בריאותם הנפשית של ילדים ומשפחותיהם. בתגובה לאירועים הקשורים לשבעה באוקטובר ולמלחמה, ילדים רבים מפגינים אתגרים התנהגותיים, רגשיים ולימודיים הנמשכים הרבה מעבר להתרחשות האירועים הטראומטיים. במחקר שנערך באוניברסיטת בר אילן בשיתוף ובמימון משרד החינוך, הועלה כי כ-53% מהתלמידים בכיתות ז'-י"ב חוו סימפטומים פסיכוסומטיים<sup>26</sup>, וכ-45% חוו סימפטומים נפשיים לפחות פעם אחת ביום וכמעט מדי יום ביומו בחודשים אוקטובר 2023 - ינואר 2024.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, סוגיית תכנון הסיוע הנפשי הנדרש בעקבות מלחמת חרבות ברזל: תמונת מצב ושאלות לדיון (נובמבר 2023).

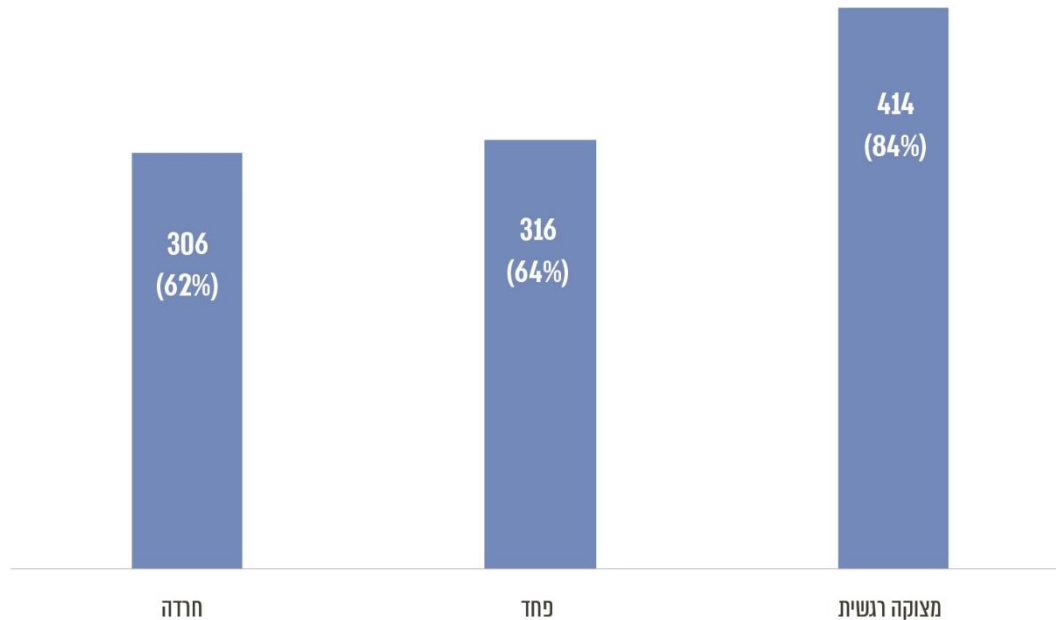
<sup>26</sup> סימפטומים גופניים המושפעים מגורמים נפשיים.

<sup>27</sup> הפקולטה לחינוך, אוניברסיטת בר אילן, ממצאים ראשוניים לסקר "יד על הדופק", השפעת מלחמת "חרבות ברזל" על בני הנוער (פברואר 2024).

[https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25\\_cs\\_bg\\_4461089.pdf](https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25_cs_bg_4461089.pdf)

להלן תרשים 3 המציג את ההשפעות הנפשיות של המלחמה על ילדים ובני נוער, המבוסס על סקר ארצי שערכה עמותת גושן<sup>28</sup> להורים לילדים בגיל 2 - 29.

תרשים 3 : הפרעות אצל ילדים בעקבות מלחמת חרבות ברזל, נובמבר 2023



על פי נתוני עמותת גושן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**מהתרשים עולה כי כ-84% מההורים שהשיבו על הסקר דיווחו על מצוקה רגשית של אחד מילדיהם, כ-64% דיווחו על פחד, וכ-62% מההורים דיווחו על חרדה.**

### ממצאי סקר הורים לגבי היקפי הקשיים שאיתם מתמודדים ילדים ובני נוער

מסקר ההורים שהפיץ משרד מבקר המדינה בחודשים אוגוסט - ספטמבר 2023 טרם המלחמה, ושתוצאותיו אינן כוללות את השלכות המלחמה<sup>30</sup>, עלה כי בקרב כ-60.7% מהמשיבים (541 משיבים), לאחד מילדיהם (ובכללם בני נוער) התעוררו בשנים 2018 - 2023 אחד או יותר מהקשיים הבאים: רגשיים, חברתיים, לימודיים, התנהגותיים או התפתחותיים (להלן גם - הורים לילדים עם קשיים), כמוצג בתרשים 4 להלן.

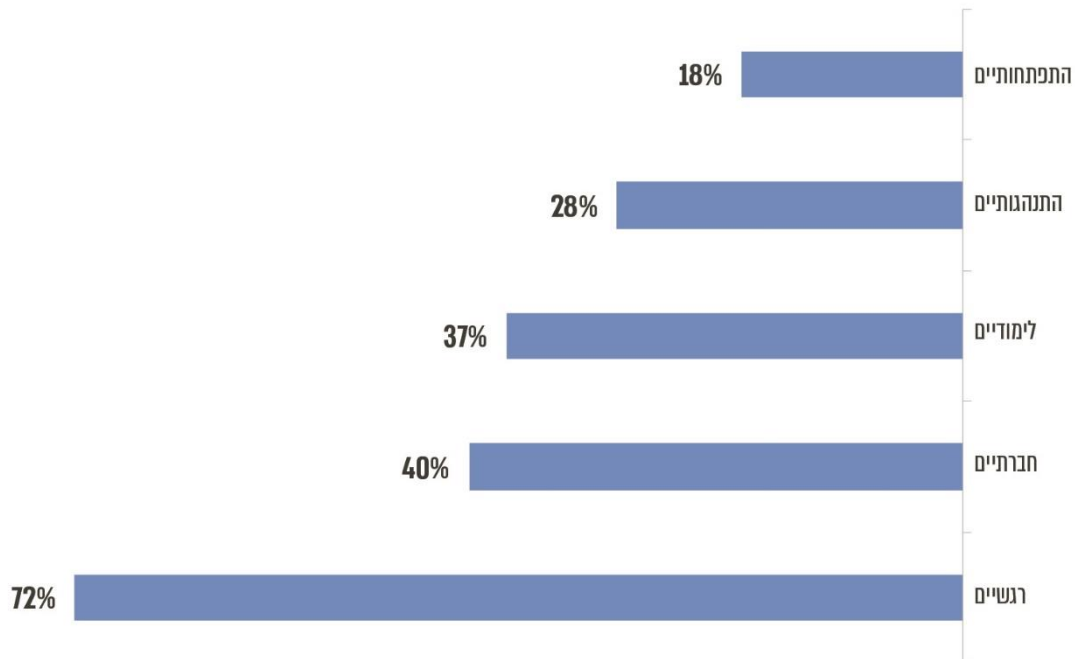
<sup>28</sup> מרכז גושן הוא ארגון ללא כוונת רווח שנוסד בשנת 2014 על ידי רופאי ילדים בישראל. המרכז פועל למען קידום בריאותם, התפתחותם ורווחתם של כל הילדים במסגרת המשפחתית והקהילתית בישראל ולשינוי וייעול האופן שבו השירותים ניתנים לילדים ולמשפחותיהם. המרכז ממקד את פעילותו בעיקר באנשי מקצוע העובדים במערכת הבריאות. אתר עמותת גושן.

<sup>29</sup> הסקר נערך בקרב 493 הורים ולפי העמותה הוא לא כלל הורים לילדים שפנו מביתם משום שלדברי העמותה זוהי אוכלוסייה בעלת אתגרים ומאפיינים שונים. במסגרת הסקר, ההורים התבקשו למלא את השאלון עבור אחד מילדיהם, אשר לגביו הם היו מודאגים ביותר. גושן - בריאות ורווחת הילד בקהילה, מצבם הרגשי של ילדים, ילדות והורים בזמן מלחמה - ממצאים ראשוניים (דצמבר 2023).

<https://goshen.org.il/wp-content/uploads/2024/02/%D7%A6%D7%91%D7%9D-%D7%94%D7%A0%D7%A4%D7%A9%D7%99-%D7%A9%D7%9C-%D7%94%D7%95%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%95%D7%99%D7%9C%D7%93%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%96%D7%9E%D7%9F-%D7%9E%D7%9C%D7%97%D7%9E%D7%94-%D7%93%D7%95%D7%97-%D7%9E%D7%97%D7%A7%D7%A8.pdf>

<sup>30</sup> נתונים מחקריים על ההשפעה של המלחמה על ילדים הוצגו לעיל.

## תרשים 4: סוגי הקשיים שחוו ילדים ובני נוער על פי דיווחי הוריהם, אוגוסט - ספטמבר 2023



על פי סקר הורים שהפיץ משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי על פי תשובות של הורים שהשיבו לסקר של משרד מבקר המדינה במהלך אוגוסט - ספטמבר 2023 הקשיים הרגשיים הם בעלי השכיחות הגבוהה ביותר מכלל הקשיים שחוו ילדיהם בחמש השנים שלפני עריכת הסקר. כך, מכלל ההורים שדיווחו על קשיים אצל ילדיהם, כ-72% דיווחו על קשיים רגשיים. נוסף על כך, כ-40% מההורים דיווחו על קשיים חברתיים, כ-37% על קשיים לימודיים, כ-28% על קשיים התנהגותיים וכ-18% על קשיים התפתחותיים.

## הנזק הכלכלי עקב מחסור בשירותים פסיכולוגיים

טיפול פסיכולוגי הוא כלי מניעה משמעותי המצמצם הידרדרות נפשית, מונע עומס על המערכת הציבורית בהוצאות אשפוז גופני או פסיכיאטרי בקהילה ובבתי החולים ומונע התדרדרות כרונית, שעלותה לאזרח ולמשק היא אדירה. משכך, הוא בעל תועלת כלכלית ותרומה ישירה ועקיפה לעלייה בפרייוו<sup>31</sup>.

ישראל משקיעה בבריאות הנפש כרבע ממה שמשקיעות בתחום זה מדינות OECD אחרות<sup>32</sup>. זאת אף שמחקרים מראים כי ההשקעה בטיפולים פסיכולוגיים כדאית כלכלית וכי על כל דולר שמושקע במתן טיפולים נחסכים באופן ישיר לפחות כשני דולר<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> פורום הארגונים למען הפסיכולוגיה הציבורית, "נייר עמדה לוועדת הבריאות של הכנסת", שהוצג במאי 2023. [https://fs.knesset.gov.il/24/Committees/24\\_cs\\_bg\\_625054.pdf](https://fs.knesset.gov.il/24/Committees/24_cs_bg_625054.pdf)

<sup>32</sup> כ-5% מכלל ההוצאה הלאומית על בריאות במדינות ה-OECD, לעומת 1.25% בלבד בישראל; אפרת ליה שחף, פורום הארגונים למען הפסיכולוגיה הציבורית וקרן ברל כצנלסון, **התערבות טיפולית: איך להציל את מערך הפסיכולוגיה הציבורית בישראל** (פברואר 2023) (להלן - **התערבות טיפולית**), עמ' 25. <https://berl.org.il/wp-content/uploads/2023/01/%D7%94%D7%97%D7%96%D7%99%D7%AA-%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%AA%D7%99%D7%AA-%D7%A4%D7%A1%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%9C%D7%95%D7%92%D7%99%D7%94-%D7%A6%D7%99%D7%91%D7%95%D7%A8%D7%99%D7%AA.pdf>

<sup>33</sup> יש לציין כי מדובר בהערכה שמרנית, שכן היא אינה מתייחסת לכלל ההשפעות החיוביות העקיפות שיש לטיפול במצוקות נפשיות בקרב האוכלוסייה על המשק; מתוך **הפסיכולוגיה הציבורית בישראל**, עמ' 25. [https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25\\_cs\\_bg\\_2570958.pdf](https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25_cs_bg_2570958.pdf)

מחסור בשירותי בריאות נפש ציבוריים יוצר אי-שוויון על רקע כלכלי, שכן מי שידם משגת פונים לקבל טיפול בשוק הפרטי, שעלותו עשויה להגיע לאלפי שקלים בחודש. על פי סקר שנערך בפברואר 2022, ההוצאה החודשית הממוצעת על טיפולים נפשיים עמדה אז על כ-1,015 ש"ח לבית אב לחודש. על סמך זאת העריכו החוקרים כי ההוצאה הפרטית השנתית על טיפולים נפשיים בישראל באותה השנה הייתה כ-16.65 מיליארד ש"ח<sup>34</sup>. הוצאה זו הייתה בשיעור של כ-37% מסך ההוצאה הפרטית לבריאות באותה השנה, שהייתה כ-44.95 מיליארד ש"ח<sup>35</sup>. יתר על כן, במחקר משנת 2021 נמצא כי גובה הנטל על כלכלת ישראל - הנובע מאי-היכולת של הציבור הרחב לקבל טיפול מקצועי, זמין ונגיש למצוקה נפשית - הוא בין 51 ל-61 מיליארד ש"ח<sup>36</sup>. על פי המחקר, הערכה זו שמרנית ביותר, מאחר שאינה מביאה בחשבון את הנזק הכלכלי הנובע מהיעדר מענה הולם בשירותים הפסיכולוגיים החינוכיים, ההתפתחותיים, התעסוקתיים, הרפואיים והשיקומיים שנועדו לתת סיוע בעת מצוקה נפשית ובמקביל למנוע התפתחות של מצוקות נפשיות קשות, שישפיעו בעתיד על יכולתו של אדם להשתלב בחברה ולנהל חיים תקינים<sup>37</sup>.

מכאן נובע כי השקעה בהנגשת טיפול פסיכולוגי במסגרת השירות הציבורי היא בעלת תועלת כלכלית ממדרגה ראשונה, וצפויה לתרום באופן ישיר לעלייה בפריון ולצמצום הוצאות על שירותי בריאות הגוף בקהילה ובבתי החולים.

34 התערבות טיפולית, עמ' 11. [https://berl.org.il/wp-](https://berl.org.il/wp-content/uploads/2023/01/%D7%94%D7%97%D7%96%D7%99%D7%AA-%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%AA%D7%99%D7%AA-%D7%A4%D7%A1%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%9C%D7%95%D7%92%D7%99%D7%94-%D7%A6%D7%99%D7%91%D7%95%D7%A8%D7%99%D7%AA.pdf)

[content/uploads/2023/01/%D7%94%D7%97%D7%96%D7%99%D7%AA-%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%AA%D7%99%D7%AA-%D7%A4%D7%A1%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%9C%D7%95%D7%92%D7%99%D7%94-%D7%A6%D7%99%D7%91%D7%95%D7%A8%D7%99%D7%AA.pdf](https://berl.org.il/wp-content/uploads/2023/01/%D7%94%D7%97%D7%96%D7%99%D7%AA-%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%AA%D7%99%D7%AA-%D7%A4%D7%A1%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%9C%D7%95%D7%92%D7%99%D7%94-%D7%A6%D7%99%D7%91%D7%95%D7%A8%D7%99%D7%AA.pdf)

35 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "הודעה לתקשורת" (20.7.23). על פי ההודעה, סך ההוצאה הלאומית לבריאות הייתה 132.6 מיליארד ש"ח, וכ-33.9% מזה (כ-44.95 מיליארד ש"ח) השיעור של ההוצאה הפרטית לבריאות.

36 הפסיכולוגיה הציבורית בישראל, עמ' 24. הערכה זו מבוססת על מדדים של מדינות OECD ולפיהם ההשפעה הכלכלית של מצוקות נפשיות מוערכת בהוצאה מינימלית של 5% מסך ההוצאה הלאומית על בריאות ובפגיעה בתוצר בשיעור של כ-4% במוצא.

[https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25\\_cs\\_bg\\_2570958.pdf](https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25_cs_bg_2570958.pdf)

37 הפסיכולוגיה הציבורית בישראל, עמ' 25.

[https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25\\_cs\\_bg\\_2570958.pdf](https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25_cs_bg_2570958.pdf)

## הרשויות המקומיות שנבדקו - סקירה כללית

הביקורת נעשתה בשבע רשויות מקומיות. הרשויות נבחרו תוך מתן ביטוי לדירוגן במדד חברתי-כלכלי; דירוגן במדד הפריפריאליות; האוכלוסייה שאליה תושביהן משתייכים; ומספר התושבים המתגוררים בתחום שיפוטן. כמו כן, כאמור נכללו בביקורת רשויות מקומיות קולטות ורשויות מקומיות מפונות. מאפייני הרשויות המקומיות מפורטים בלוח 1 שלהלן.

לוח 1: הרשויות המקומיות שנבדקו - נתונים כלליים

| מועצות אזוריות |               | עיריות     |           |           |               |            |                                                      |
|----------------|---------------|------------|-----------|-----------|---------------|------------|------------------------------------------------------|
| מטה אשר        | אשכול         | נתניה      | לוד       | טייבה     | טבריה         | אשקלון     |                                                      |
| 31,586         | 15,336        | 233,104    | 85,351    | 46,020    | 48,472        | 153,138    | מספר התושבים <sup>(1)</sup>                          |
| 7 (בינוני)     | 6 (בינוני)    | 6 (בינוני) | 3 (נמוך)  | 3 (נמוך)  | 3 (נמוך)      | 5 (בינוני) | האשכול החברתי-כלכלי <sup>(2)</sup>                   |
| 3 (פריפריאלי)  | 2 (פריפריאלי) | 7 (מרכזי)  | 8 (מרכזי) | 6 (מרכזי) | 3 (פריפריאלי) | 6 (מרכזי)  | אשכול הפריפריאליות <sup>(3)</sup>                    |
| יציבה          | יציבה         | יציבה      | יציבה     | הבראה     | יציבה         | איתנה      | סיווג הרשות המקומית <sup>(4)</sup>                   |
| 417,032        | 458,854       | 2,029,970  | 676,784   | 215,410   | 441,151       | 1,368,020  | ביצוע ההכנסות (באלפי ש"ח) <sup>(5)</sup>             |
| 416,759        | 457,650       | 2,029,479  | 673,100   | 224,794   | 440,975       | 1,368,010  | ביצוע ההוצאות (באלפי ש"ח) <sup>(5)</sup>             |
| 273            | 1,204         | 491        | 3,684     | (9,384)   | 176           | 10         | העודף (או הגירעון) השוטף <sup>(6)</sup> (באלפי ש"ח)  |
| (21,998)       | (9,003)       | (57,330)   | 15,099    | (79,313)  | (16,992)      | (6,769)    | העודף (או הגירעון) המצטבר <sup>(6)</sup> (באלפי ש"ח) |
| 5.8%           | 3.4%          | 3.1%       | -         | 36.8%     | 4.2%          | 0.5%       | שיעור הגירעון המצטבר <sup>(7)</sup>                  |

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) והדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

<sup>(1)</sup> מספר התושבים - הנתון לקוח מתוך "הרשויות המקומיות - קובץ נתונים לעיבוד - 2022" שהכנה הלמ"ס.

<sup>(2)</sup> האשכול החברתי-כלכלי - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. אשכול 10 מעיד על הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר, ואשכול 1 - על הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת המתייחס לשנת 2021.

<sup>(3)</sup> אשכול הפריפריאליות - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי מקומן הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה, על פי שקלול של שני מרכיבים: נגישות פוטנציאלית לכלל הרשויות המקומיות וקרבה לגבול מחוז תל אביב. אשכול 10 מעיד על הרשות המקומית המרכזית ביותר, ואשכול 1 - על הרשות המקומית הפריפריאלית ביותר. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת המתייחס לשנת 2020.

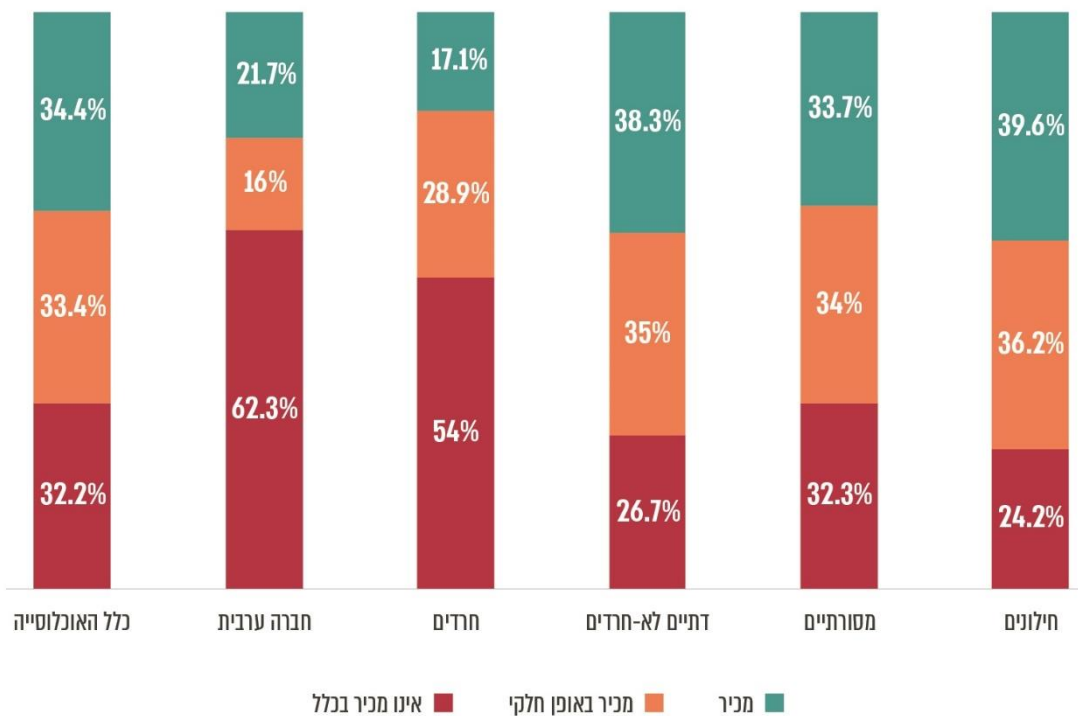
- (4) **סיווג הרשות המקומית** - משרד הפנים מסווג את הרשויות המקומיות על פי קריטריונים המשקפים את מצבן הכספי ופעולותיהן הכלכליות והמשקיות, כגון שיעור גירעון שוטף או מצטבר, זכאות למענק איזון, מתן הנחות ומחיקת חובות. על פי הקריטריונים הללו מחולקות הרשויות לשש קבוצות: (1) איתנות (2) יציבות (3) בהמראה (4) בתוכנית הבראה (5) בתוכנית התייעלות (6) במצב ביניים. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת.
- (5) **ביצוע ההכנסות או ביצוע ההוצאות** - ביצוע ההכנסות או ההוצאות בתקציב הרגיל. הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2023.
- (6) **העודף (או הגירעון) השוטף או העודף (או הגירעון) המצטבר** - העודף (ובסוגריים - הגירעון) השוטף או העודף (ובסוגריים - הגירעון) המצטבר בתקציב הרגיל. הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2023.
- (7) **שיעור הגירעון המצטבר** - כהגדרתו בסעיף 140 לפקודת העיריות [נוסח חדש] ובסעיף 35 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2023.

## היכרות ההורים עם שירותי השפ"ח

פרסום השירותים המוצעים על ידי רשויות ציבוריות אמור להעלות את מודעות הציבור לשירותים הקיימים ומאפשר להם להכיר את השירותים הזמינים ולהשתמש בהם בהתאם לצורך. פרסום ממוקד של השירותים מאפשר לרשות שמעניקה את השירות להגיע לקהלים מגוונים. מנגד, היעדר פרסום עלול להוביל לתת-ניצול של שירותים חיוניים שלהם זכאי הציבור.

בסקר הורים בחן משרד מבקר המדינה עד כמה הורים לילדים עם קשיים מכירים את שירותי השפ"ח ברשות המקומית שבה הם גרים. הבדיקה נעשתה בהתייחס לקבוצת אוכלוסייה שההורה משתייך אליה, כמוצג בתרשים 5 להלן.

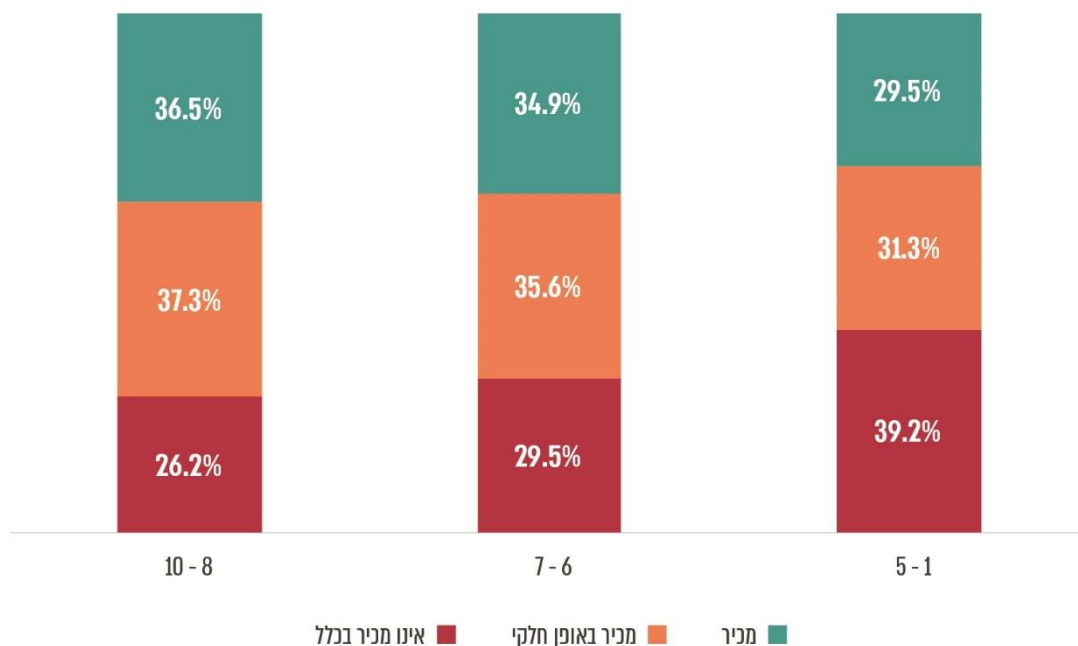
תרשים 5: הכרת השפ"ח על ידי הורים לילדים עם קשיים, על פי קבוצות אוכלוסייה בישראל (השיעור מסך ההורים לילדים עם קשיים בכל קבוצת אוכלוסייה)



מסקר ההורים עלה כי מכלל ההורים לילדים עם קשיים, כ-32.2% אינם מכירים כלל את השירותים של השפ"ח. עוד עלה כי יש פער ניכר מאוד מבחינה זו בין שיעור ההורים מהחברה הערבית לשיעור ההורים בחברה היהודית - כ-62.3% מהורים לילדים עם קשיים בחברה הערבית אינם מכירים את השפ"ח, לעומת כ-30.1% מההורים בחברה היהודית. זאת ועוד, בחברה החרדית קיים שיעור גבוה במיוחד של הורים לילדים עם קשיים שאינם מכירים את השירות (כ-54%), ואילו רמת ההיכרות הגבוהה ביותר מתקיימת בחברה הדתית הלא-חרדית (כ-38.8%) ובחברה החילונית (כ-39.6%).

בחינה נוספת של רמת ההכרה נעשתה על פי המדד החברתי-כלכלי של הרשות המקומית שבה מתגורר ההורה, כמתואר בתרשים 6 להלן.

**תרשים 6: הכרת השפ"ח בקרב הורים לילדים עם קשיים, על פי המדד החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות שבהן מתגוררים ההורים (השיעור מסך ההורים לילדים עם קשיים בכל קבוצת אוכלוסייה)**



על פי נתוני סקר ההורים של משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ככל שהרמה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית עולה, כך עולה רמת ההיכרות עם השפ"ח - ברשויות המקומיות המצויות ברמה החברתית-כלכלית 1 - 5 השיבו 39.2% מההורים כי אינם מכירים את השירות.

זאת ועוד, מהסקר עולה כי 61.4% מכלל ההורים לילדים עם קשיים לא פנו לשפ"ח בעקבות הקושי שהתעורר אצל ילדם, והסיבה העיקרית (44.6%) לאי-הפנייה לשפ"ח הייתה אי-הכרה של שירותיו. שיעור הבחירה בסיבה זו בקרב הנשאלים גבוה בהרבה משיעור הבחירה בסיבות נוספות שפורטו בסקר, דוגמת אי-הפניה לשפ"ח על ידי הצוות החינוכי (18%); המתנה ארוכה וחוסר זמינות של השפ"ח (12.5%).

מהאמור עולה כי כשליש מההורים לילדים בני 3 עד 18 שבמהלך חמש השנים האחרונות התעוררו אצל אחד מילדיהם קשיים רגשיים, חברתיים לימודיים התנהגותיים או התפתחותיים, אינם מכירים את השירותים הניתנים בשפ"ח ברשות המקומית שאליה הם משתייכים. זאת ועוד, היעדר ההיכרות עם שירותי השפ"ח היא הסיבה העיקרית לאי-פנייה לשפ"ח בקרב הורים אלו.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 (להלן - תשובת משרד החינוך) כי המשרד פועל לעידוד ההיכרות של ההורים עם השפ"ח במספר דרכים, ובהן: הנגשת מידע בפורטל של משרד החינוך המיועד להורים, שילוב המידע במכתבים ייעודיים להורים שמוציא שפ"י ובהרצאות להורים.

על משרד החינוך, בשיתוף מנהלי אגפי החינוך ומנהלי השפ"חים ברשויות המקומיות, לגבש דרכים נוספות להעלאת המודעות בקרב ציבור ההורים ובמסגרות החינוך לקיומו של השפ"ח, לשירותים הניתנים במסגרתו ולדרכי הפנייה אליו. פעולות אלו יכולות להתבצע על ידי פרסום באתרי המרשתת של רשויות מקומיות, באמצעות שליחת מסרונים לתושבי הרשויות, פרסום באמצעות מכתבים ייעודיים או במכתבים שוטפים הנשלחים לתושבים ופרסום שירותי השפ"ח דרך המסגרות החינוכיות עצמן. מומלץ למשרד החינוך להנחות את מנהלי השפ"חים לפעול ליישום פעולות אלו ברשויות בהן פועל השפ"ח בניהולן. זאת ועוד, מומלץ למשרד החינוך, בשיתוף מנהלי אגפי החינוך ומנהלי השפ"חים ברשויות המקומיות שבהן מתגוררים תושבים מהאוכלוסיות הערבית והחרדית, למפות את הסיבות למודעות הנמוכה במיוחד לשירותי השפ"ח בקרב הציבור הערבי והחרדי, כפי שעלה בסקר, ובעקבות כך לגבש תוכנית פעולה הכוללת יעדים, מטרות ומדדי ביצוע להעלאת המודעות לשירותי השפ"ח, תוך התייחסות לעידוד ציבורים אלה לפנות לשפ"חים הפועלים ברשויות שבהן הם מתגוררים כשעולה הצורך בכך.

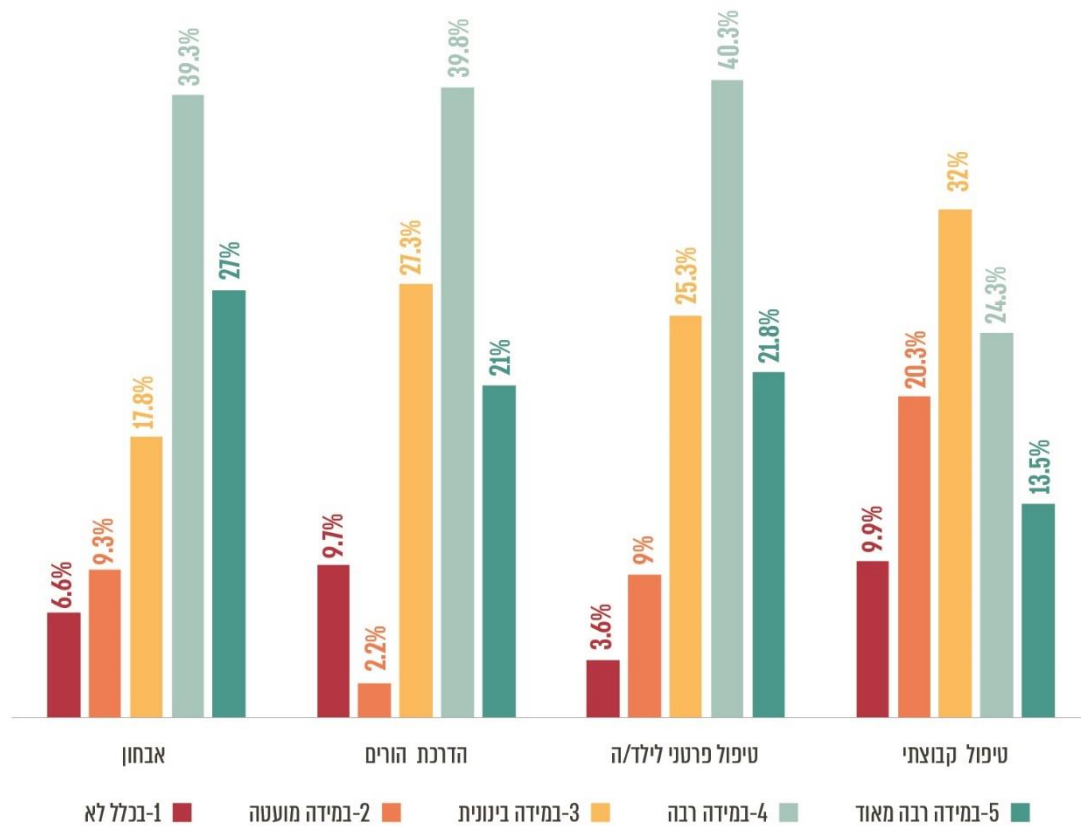
עיריית אשקלון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 (להלן - תשובת עיריית אשקלון) כי כחלק מיעדיה המרכזיים, העירייה פועלת להגברת מודעות לשירותי השפ"ח בקרב כלל האוכלוסיות בעיר ובכלל זה אוכלוסיות דוברות שפות שונות וקהילות בעלות מאפיינים תרבותיים ייחודיים. בנוסף ציינה העירייה כי היא תפעל, בשיתוף אגף הדוברות בעירייה ומוסדות החינוך בעיר, להפצת חומרי הסברה ושימוש נרחב בערוצי תקשורת דיגיטליים ומסורתיים כאחד.

### מידת הסיוע של הטיפול שניתן בשפ"ח

עבודת הפסיכולוג החינוכי בשפ"ח כוללת התערבויות פסיכולוגיות המיועדות לילדים, להורים ולמשפחות ומקיפות טיפולים פרטניים או קבוצתיים, קצרי מועד או ארוכי טווח, על פי גישות מגוונות המקובלות מבחינה מקצועית.

בסקר ההורים נשאלו ההורים שפנו או הופנו לשפ"ח לגבי מידת הסיוע של הטיפול שניתן בשפ"ח להם או לילדיהם, תוך התמקדות בארבעה סוגי טיפול עיקריים: אבחון, הדרכת הורים, טיפול פרטני לילד וטיפול קבוצתי, כמתואר בתרשים 7 שלהלן.

## תרשים 7: מידת הסיוע של הטיפול שניתן בשפ"ח, לפי סוג הטיפול (באחוזים)\*

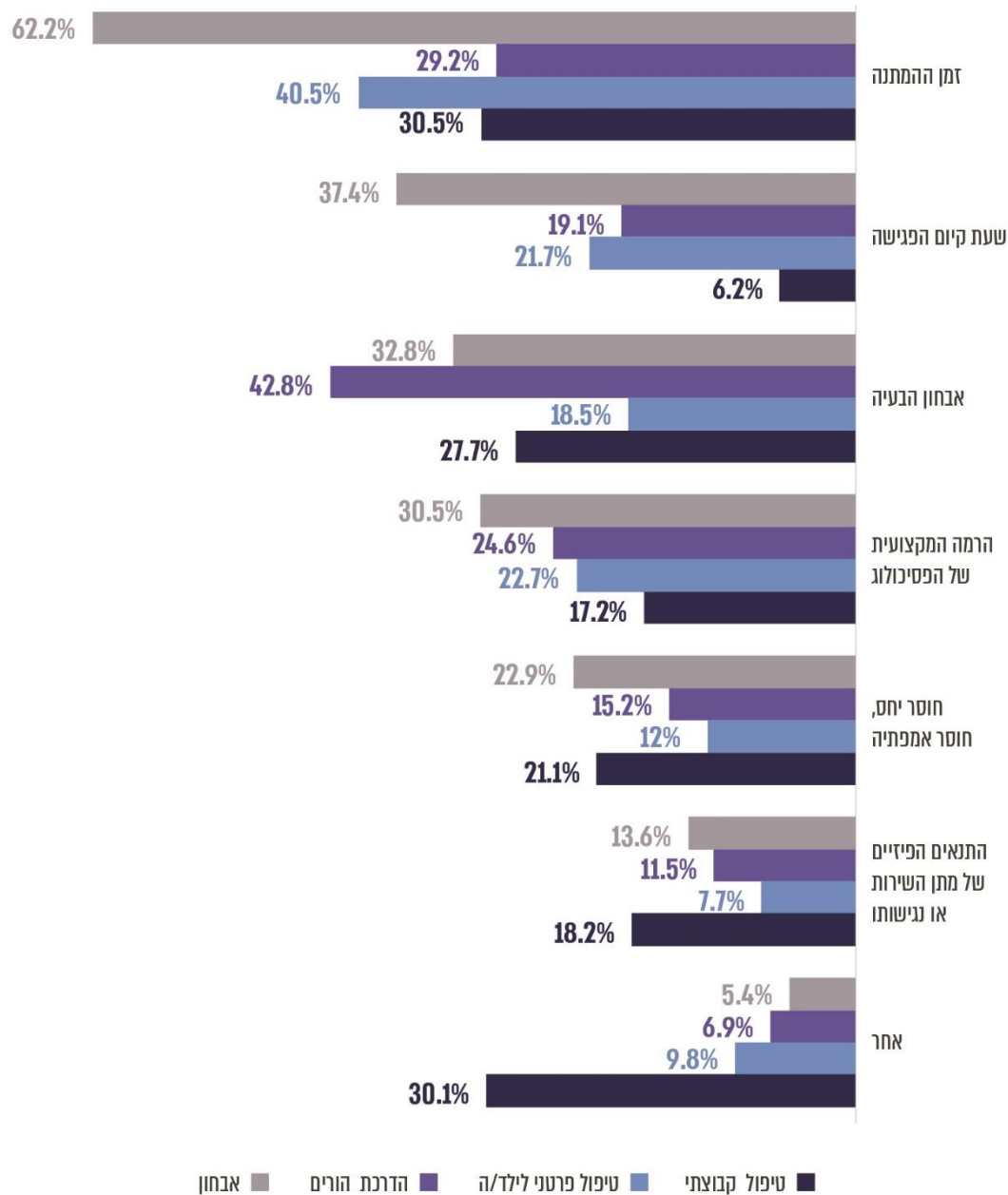


על פי נתוני סקר ההורים של משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מבין ארבעת סוגי הטיפולים, הטיפולים שסייעו "במידה רבה" או "במידה רבה מאוד" (בין כ-21% לכ-27% "במידה רבה מאוד" ובין כ-39.3% לכ-40.3% "במידה רבה") היו טיפולים פרטניים, הדרכת הורים ואבחונים, כלומר, כ-60.8% מאלה שקיבלו הדרכת הורים לכ-66.3% ממקבלי שירותי האבחון. מנגד, שיעור ההורים שענו כי טיפולים קבוצתיים סייעו להם או לילדיהם "במידה רבה מאוד" ו"במידה רבה" עמד על 37.8% (13.5% "במידה רבה מאוד" ו-24.3% "במידה רבה"). זאת ועוד, אם בטיפולים האחרים שיעור העונים כי הטיפול לא סייע כלל או שסייע "במידה מועטה" היה בין כ-11.9% מההורים שקיבלו הדרכת הורים לכ-15.9% מאלה שילדיהם קיבלו אבחונים, הרי שאי-שביעות הרצון מהטיפול הקבוצתי הייתה גבוהה בהרבה - שיעור המדרגים "במידה מועטה" ו"בכלל לא" בין מקבלי הטיפול הקבוצתי היה כ-30.2%.

ההורים שענו כי הטיפול שקיבלו בשפ"ח כלל לא סייע להם או לילדיהם, סייע במידה מועטה או סייע במידה בינונית התבקשו לציין, בהתייחס לסוג הטיפול שניתן בשפ"ח, מאילו היבטים הם לא היו מרוצים. תשובותיהם מוצגות בתרשים 8 שלהלן.

## תרשים 8 : הסיבות לחוסר שביעות רצון מהמענים שניתנו בשפ"ח\*



על פי נתוני סקר ההורים של משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעור חוסר שביעות הרצון הגבוה ביותר נרשם מזמן ההמתנה לאבחון (62.2%); חוסר שביעות הרצון שנרשם בהתייחס למענה זה היה גבוה גם ביחס ליתר המענים שנבדקו בשאלון (בין כ-29.2% ממקבלי הדרכת הורים לכ-40.5% מאלה שילדיהם קיבלו טיפול פרטני). זאת ועוד, שיעור גבוה מההורים (כ-30.5%) הצביעו על חוסר שביעות רצון מרמתו המקצועית של הפסיכולוג באבחונים שבוצעו בשפ"ח. יתרה מזו, רבים מאלה שלא היו מרוצים מאחד המענים שמוצגים בתרשים לעיל, השיבו כי לא היו שבעי רצון מעצם אבחון הבעיה. השיעור הגבוה ביותר של משיבים כך הוא בקרב מקבלי הדרכת הורים (כ-42.8%) ומקבלי שירותי אבחון (כ-32.8%); בטיפול הקבוצתי שיעורם היה כ-18.5%.

עוד עולה מתוצאות סקר ההורים כי כ-77.2% מההורים שפנו או הופנו לשפ"ח לא התבקשו למלא משוב לגבי שביעות רצונם מהשירות שקיבלו בשפ"ח.

משרד החינוך מסר לצוות הביקורת במרץ 2025 כי בשפ"ח מתקיימים תהליכי משוב עם מוסדות החינוך כדי להבטיח את איכות השירות הניתן למוסדות החינוך כדי לקבל משוב על העבודה המשותפת, לזהות צרכים נוספים ולשפר את המענים הניתנים.

**בסקר הורים שעשה משרד מבקר המדינה עלה כי השירותים הנתפסים כמסייעים ביותר על ידי ההורים הם שירותי האבחון, הדרכת ההורים והטיפול הפרטני (שיעור ההורים שענו כי שירותי האבחון סייעו לילדם "במידה רבה מאוד" או "במידה רבה" היה כ-66.3%, שיעור ההורים שענו כי הטיפול הפרטני סייע לילדם "במידה רבה מאוד" או "במידה רבה" היה כ-62.1% ושיעור ההורים שענו כי הדרכת ההורים סייעה להם "במידה רבה מאוד" או "במידה רבה" היה כ-60.8%), ואילו הטיפול הקבוצתי נתפס כבלתי מסייע ביחס לשירותים אלו (שיעור ההורים שענו כי טיפולים קבוצתיים סייעו להם או לילדיהם "במידה רבה מאוד" או "במידה רבה" היה כ-37.8%). לצד זאת, הורים רבים שצינו כי אחד מארבעת המענים לא סייע כלל או שסייע "במידה מועטה" השיבו כי זמן ההמתנה הוא ההיבט המשמעותי לאי-שביעות רצונם, זאת בעיקר בין מקבלי שירותי האבחון (כ-62.2%) והטיפול הפרטני (כ-40.5%). גם אי-שביעות הרצון מאבחון הבעיה ומהרמה המקצועית של הפסיכולוג היו בין הסיבות שעליהן הצביעו משיבים רבים. השיעור הגבוה ביותר של משיבים שלא היו שבעי רצון מאבחון הבעיה היו בקרב מקבלי הדרכת הורים (כ-42.8%), והשיעור הגבוה של אלה שלא היו שבעי רצון מהרמה המקצועית של הפסיכולוג היו בקרב מקבלי שירותי האבחון (כ-30.5%). עוד נמצא כי למרות ממצאים אלה, כ-77.2% מההורים לא התבקשו למלא שאלון שביעות רצון על השירות שקיבלו בשפ"ח וכי משרד החינוך אינו מנחה את השפ"חים לקיים הליכי משוב מול ציבור ההורים שהם או ילדיהם קיבלו שירות מהשפ"ח.**

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא גיבש את מודל ההתערבות בנוגע למענים שניתנים לתלמידים באמצעות מחקרים מהארץ ומהעולם. תפיסתו המקצועית של אגף פסיכולוגיה מבוססת על התאמת המענים לרמת המצוקה והקשיים כך שבבסיס הרחב של המענים ניתנים מענים אוניברסליים כלליים, עובר לטיפולים קבוצתיים ולבסוף, במידת הצורך לטיפולים פרטניים. לפי תפיסת אגף פסיכולוגיה ועבודת משרד החינוך יש לתת עדיפות למענה המבוסס על מודל של התערבות קבוצתית, וזאת כמובן חוץ ממקרים שבהם, לפי שיקול דעת מקצועי, יש עדיפות למענה פרטני. משרד החינוך ציין בתשובתו כי מענים פרטניים ניתנים גם כמענים משלימים בקהילה ובשפ"ח ותפקידו של משרד החינוך לראות בסך כל המענים הרשומים והקהילתיים מענים משולבים.

**נוכח הממצאים שעולים מסקר ההורים לעניין שירותי השפ"ח, מומלץ כי משרד החינוך ימפה את הסיבות לרמת שביעות הרצון הנמוכה יחסית של ההורים מחלק משירותי השפ"ח, כגון הטיפולים הקבוצתיים, וכן את הסיבות שההורים ציינו לגבי אי-שביעות רצונם מהמענים האחרים, כגון זמני ההמתנה, הרמה המקצועית של הפסיכולוג ואבחון הבעיה. עוד מומלץ כי משרד החינוך יערוך בשיתוף השפ"חים ברשויות המקומיות סקרי שביעות רצון מהשירות בקרב ציבור ההורים וזאת כדי לקדם תהליכי למידה, הפקת לקחים ונקיטת פעולות לשיפור השירות בשפ"חים במקומות שבהם עולה הצורך בכך.**

עיריית אשקלון הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לנוכח ממצאי הביקורת היא תפעל להעמיק את תהליכי הבקרה והמשוב מול קהילת ההורים והצוותים, ותפעל לפיתוח יוזמות חדשות לאיסוף משוב מהורים וממנהלים לשם למידה מתמשכת ושיפור איכות השירות.

## ניהול כוח האדם בשפ"ח

### קביעת התקינה על ידי משרד החינוך וניהולה על ידו

#### מפתח התקינה והקצאת תקני הפסיכולוגים על ידי משרד החינוך

המדיניות והמתווה של משרד החינוך להפעלת שירותים פסיכולוגיים-חינוכיים מפורטים בחוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332. בחוזר מנכ"ל 0332 מוסדרת עבודת השפ"ח ומפורטת תפיסת העבודה המקצועית שלו בכל הנוגע לעקרונות היסוד, המפתח להקצאת שירותים פסיכולוגיים-חינוכיים ואופני ההקצאה. בחוזר מפורטים השירותים ששפ"ח צריך לספק לאוכלוסיית התלמידים, להוריהם ולצוותי החינוך, ומצוין סדר עדיפויות מומלץ. כדי לקיים שפ"ח בכלל הרשויות המקומיות, מקצה משרד החינוך את משרות הפסיכולוגים לרשויות המקומיות על פי מפתח תקינה (להלן - התקן הרצוי)<sup>38</sup>. מפתח התקינה מתייחס למספר התלמידים הלומדים במסגרות החינוך בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד לפי שכבות הגיל וסוגי המסגרות, וזאת על פי החלוקה הבאה: (א) תקן של משרה אחת ל-500 ילדים בגיל הגן (בני 3 - 6) ובכיתות א'; (ב) תקן של משרה אחת ל-1,000 תלמידים בכיתות ב'-י"ב; (ג) תקן של משרה אחת ל-300 תלמידים בחינוך המיוחד<sup>39</sup>.

אחוז הכיסוי, שמשקף את מצב התקינה בשפ"ח מתקבל על ידי חלוקת מספר המשרות שמשרד החינוך מקצה בפועל לכל שפ"ח במספר המשרות שנגזר ממפתח התקינה והכפלת התוצאה ב-100 (להלן - אחוז הכיסוי). כלומר, אחוז הכיסוי מציין את היחס שבין מספר המשרות המוקצות בפועל לכל שפ"ח ובין מספר המשרות הרצוי על פי מפתח התקינה. נתון זה משמש ככלי לקבלת החלטות הנוגעות להתוויית מדיניות עבודת השפ"ח ותכנונה ברמה הארצית והמקומית<sup>40</sup>.

#### עדכניות מפתח התקינה

בדוח ביקורת קודם בנושא השפ"ח שפורסם בשנת 2008 (להלן - דוח שפ"ח 2008) נקבע כי יש צורך לעדכן את מפתח התקינה, שנקבע כ-20 שנים קודם לכן, כלומר לפני יותר מ-35 שנה, וזאת נוכח השינויים הנרחבים בעבודת הפסיכולוגים החינוכיים. בדוח צוין כי משרד החינוך מודע לצורך בעדכון מפתח התקינה, בין היתר מתוך הכרה בעומס המשימות המוטל על הפסיכולוגים, אולם לא פעל לעדכונו. כחלק מהמלצות הדוח נקבע כי על משרד החינוך ומשרד האוצר לפעול לעדכון מספר המשרות לפסיכולוגים שהמשרד מתקצב, על פי המשימות שמתחייבות מחוק חינוך מיוחד ומחוזי המנכ"ל<sup>41</sup>.

הפערים בין מפתח התקינה הקיים לצורכי השטח עלו גם בחוזר מנכ"ל משרד החינוך "מתווה השירות הפסיכולוגי-החינוכי" משנת 2010 (להלן - חוזר מנכ"ל 2010)<sup>42</sup>, שבו צוין כי חל גידול במגוון ובהיקף של השירותים הפסיכולוגיים הנצרכים על ידי האוכלוסייה. שינוי זה נגזר משינויי חקיקה (כגון חוק החינוך המיוחד והוספת פרק "השילוב" לחוק<sup>43</sup>), משינויים במודעות הציבור ומשינויים במגמות חברתיות, ובכלל זה התנהגויות סיכון בקרב תלמידים (אלימות, התעללות בילדים, פגיעות מיניות, סמים וכדומה) ומצבי לחץ וחירום באופן שנוצר פער בין הגדרת התקן לבין צורכי השדה.

38 המונח הותאם להגדרות משרד החינוך ומשמעותו מספר המשרות הרצוי על פי מפתח התקינה.

39 בתי ספר לחינוך מיוחד, כיתות חינוך מיוחד במסגרות חינוך רגילות, גני ילדים של החינוך המיוחד ותלמידים זכאי שילוב הלומדים בחינוך הרגיל בבתי ספר ובגני ילדים.

40 חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332.

41 מבקר המדינה, דוח שנתי 2008, "השירות הפסיכולוגי-חינוכי", עמ' 801.

42 חוזר מנכ"ל משרד החינוך, "מתווה השירות הפסיכולוגי החינוכי" (ספטמבר 2010). מדובר בחוזר שקדם לחוזר 0332 משנת 2022.

43 חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988 וחוק חינוך מיוחד (תיקון מס' 7), התשס"ג-2002. במסגרת תיקון מס' 7 לחוק חינוך מיוחד מנובמבר 2002 התווסף לחוק פרק המתייחס לשילוב תלמיד עם צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל.

בביקורת הנוכחית התבקשו מנהלי השפ"חים להעריך כמה משרות חסרות בשפ"ח שבניהולם, ביחס לתקן הרצוי כדי לתת מענה מיטבי לצרכים הקיימים. מניתוח תשובות מנהלי השפ"חים, שהתקבלו בחודשים אוקטובר-נובמבר 2023<sup>44</sup>, עלו פערם בין התקן הרצוי לבין צורכי השפ"חים בפועל. מתוך 140 מנהלי שפ"חים, 125 מנהלי שפ"חים (כ-89.3%) העריכו שחסרות להם משרות נוספות מעבר לתקן הרצוי כדי לתת מענה מיטבי לצורכי השפ"ח שבניהולם, באופן שתוספת זו עומדת במוצא על 47%<sup>45</sup> ביחס למספר המשרות המאושרות.

הועלה כי בחמש השנים שקדמו למועד הביקורת הנוכחית ביצע משרד החינוך בדיקה אחת לסוגיית עדכון מפתח התקינה, וזאת בעקבות תיקון מס' 11 לחוק החינוך המיוחד בשנת 2018 (להלן - תיקון 11 לחוק החינוך המיוחד). במסגרת זו נבדקו נתוני שתי רשויות בנוגע לספירת התלמידים הזכאים לסל אישי<sup>46</sup> כתלמידים בחינוך מיוחד, כלומר, חישוב תקן הפסיכולוגים בתחשיב של 1:300, בהתאם למפתח הקצאת התקנים לתלמידי החינוך המיוחד כפי שנקבע בחוזר מנכ"ל, במקום 1:1000 בחינוך הרגיל, כפי שהמשרות מחושבות בפועל. עם זאת, משרד החינוך החליט שלא לבצע שינוי במפתח התקינה, בטענה כי שינוי התחשיב נוגע לכל השפ"חים בארץ, והשפ"חים נמצאים בחסר של פסיכולוגים וכתוצאה מכך בתקינה עודפת ביחס לאופן חישוב הקצאת המשרות בפועל<sup>47</sup>. יודגש כי בדיקת משרד החינוך בנוגע לעדכון מפתח התקינה בדקה את התאמת חישוב המשרות הנעשה בפועל לחישוב האמור בחוזר מנכ"ל, ולא את הצורך בשינוי מפתח התקינה ביחס לצרכים הנוכחיים והעתידיים.

מהאמור עולה כי כ-15 השנים שמפרסום דוח הביקורת הקודם בנושא השירות הפסיכולוגי-חינוכי, שבו נקבע כי יש צורך לעדכן את מפתח התקינה, שנקבע לפני יותר מ-35 שנים מהביקורת הנוכחית, ולמרות העובדה כי משרד החינוך היה מודע כבר בשנת 2010 לגידול בהיקף עבודתם של הפסיכולוגים החינוכיים ולפערים העולים בין מספר המשרות שבתקן הקיים לצרכים בפועל<sup>48</sup>, הוא לא עדכן את מפתח התקינה של הפסיכולוגים החינוכיים בשפ"חים. זאת ועוד, למרות הגידול שחל בשנים האחרונות בצריכת שירותים פסיכולוגיים, בין היתר בעקבות מגפת הקורונה, בחמש השנים האחרונות יזם משרד החינוך בדיקה אחת לבחינת עדכניות מפתח התקינה הקיים, לפיו מקצה משרד החינוך תקן של משרה אחת ל-500 ילדים בגיל הגן (בני 3 - 6) ובכיתות א'; תקן של משרה אחת ל-1,000 תלמידים בכיתות ב'-י"ב ותקן של משרה אחת ל-300 תלמידים בחינוך המיוחד. בדיקה זו התבססה על פרמטר אחד, שהשפעתו נבדקה בשתי רשויות בלבד, ובעקבותיה הוחלט שלא לבצע שינוי במפתח התקינה. יודגש כי הסיבה שבגינה הוחלט שלא לבצע שינוי במפתח התקינה - המחסור בפסיכולוגים בשפ"חים - היא סיבה שהייתה ידועה למשרד החינוך עוד טרם הבדיקה ולא עלתה כתוצאה ממנה.

נוסף על כך, מניתוח תשובותיהם של 123 מנהלי שפ"חים עולה כי תוספת המשרות הנדרשת להערכתם כדי לתת מענה מיטבי לצורכי השפ"ח שבניהולם, עומדת במוצא על כ-47% ביחס למספר המשרות המאושרות. יצוין כי כאמור על פי נתוני המועצה הלאומית לשלום הילד משנת 2022, בין שנת מגפת הקורונה, 2020, לבין שנת היציאה ההדרגתית מהמגפה, 2021, חלה עלייה של כ-43% במספר הטיפולים שערכו פסיכולוגים חינוכיים של משרד החינוך לתלמידים בסיכון אובדני, עלייה של כ-11% במספר הערכות הסיכון לאובדנות שבוצעו לתלמידים ועלייה של כ-122% במספר ההתערבויות המערכתיות של פסיכולוגים חינוכיים לגבי תלמידים עם מצוקה אובדנית.

<sup>44</sup> במסגרת הסקר התבקשו מנהלי השפ"חים להתייחס לתמונת המצב בשפ"חים טרם פרוץ המלחמה.

<sup>45</sup> בחישוב זה לא נכללו שתי תשובות מתוך תשובותיהם של 125 המנהלים שענו כי חסרות להם משרות ("תקנים"). אחת משתי התשובות הייתה תשובה חריגה מבחינת מספר המשרות החסרות שצוין בה, ובתשובה השנייה לא פורט מספר המשרות החסרות.

<sup>46</sup> סל אישי מיועד לשילוב בחינוך הכללי באמצעות תקציב בזכאות אישית עבור התלמיד.

<sup>47</sup> כלומר, לפי חישוב של משרה אחת ל-500 ילדים בגיל הגן (בני 3 - 6) וכיתות א', משרה אחת ל-1,000 תלמידים בכיתות ב'-י"ב הלומדים בחינוך הרגיל ומשרה אחת ל-300 תלמידים הלומדים בבתי ספר וגני ילדים בחינוך המיוחד.

<sup>48</sup> חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332.

מספר המשרות הרצוי על פי מפתח התקינה הקיים, המתייחס למספר התלמידים הלומדים במסגרות החינוך בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד לפי שכבות הגיל וסוגי המסגרות, הסתכם בדצמבר 2023 ב-3,343 משרות, ואילו מספרן הכולל של המשרות שמשרד החינוך הקצה בפועל בדצמבר 2023 היה 2,429.

אי-עדכון מפתח התקינה במשך עשרות שנים, תוך הישענות על מפתח תקינה מיושן, במציאות שבה קיים פער בין התקן הרצוי על פי מפתח התקינה לבין מספר המשרות שמקצה משרד החינוך<sup>49</sup>, במקביל לגידול בשירותים הפסיכולוגיים שצורכת האוכלוסייה, ולתוצאות סקר ההורים לפיהן השירותים הנתפסים כמסייעים ביותר על ידי ההורים הם מענים פרטניים שניתנו לילד או להוריו בשפ"ח, אינם מאפשרים בחינה מיטבית של תקני כוח האדם בשפ"ח, הצגת תמונת מצב מהימנה בנוגע לאחוזי הכיסוי בשפ"ח ושיוקף הפערים בין הגדרת התקן לצורכי השטח<sup>50</sup>. משמעות הדבר היא שגם במצב שבו מלוא המשרות המוקצות לשפ"ח מאוישות, כלומר, אחוז הכיסוי, שמשקף את מצב התקינה בשפ"ח, עומד על 100%, עדיין ייתכנו פערים בין מספר הפסיכולוגים המועסקים בשפ"ח ובין המשימות המוטלות עליהם במסגרת תפקידם<sup>51</sup>.

תכנון עבודת השירות הפסיכולוגי-חינוכי על רקע הגידול הנוכחי והגידול הצפוי בצורכיהם של בני נוער ובמענים הרגשיים והנפשיים הנחוצים להם הוא פעולה הכרחית. תכנון זה מחייב מפתח תקינה מעודכן. על משרד החינוך לפעול לגיבוש מדדים וקריטריונים עדכניים להקצאת משרות של פסיכולוגים חינוכיים לטיפול בילדים ובבני נוער, המותאמים לצורכי המציאות הנוכחית וצופים פני עתיד, וכן עליו לבחון את מפתח התקינה הנוכחי על פי מדדים וקריטריונים אלה. מומלץ כי מפתח התקינה יעודכן בכפוף לתוצאות הבדיקה, כדי לאפשר למשרד החינוך לקבל תמונת מצב מהימנה בנוגע לתת-איוש התקנים והמשרות לעומת הצרכים הנוכחיים והעתידיים. מומלץ כי במסגרת זו יגובשו יעדים לאיוש התקנים והאמצעים להשגתם. עוד מומלץ כי משרד החינוך יגדיר את פרקי הזמן המרביים לבחינת הצורך בעדכון מפתח התקינה. הדבר מקבל משנה תוקף לאחר אירועי חירום קיצוניים, כמו מלחמת חרבות ברזל או מגפת הקורונה, שבעקבותיהם התחדד הצורך בעדכון מפתח התקינה, נוכח השפעתם האפשרית של אירועים מסוג זה על דפוסי הצריכה של שירותים פסיכולוגיים ועל היקפם.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממאי 2025 ובתשובתו הנוספת מיוני 2025 (להלן - התשובה הנוספת של משרד החינוך) כי עם חתימת הסכם השכר לפסיכולוגים באפריל 2025 ועידוד היכולת לגייס פסיכולוגים נוספים, יעודכנו כמה נושאים מרכזיים במתווה השירותים הפסיכולוגיים ובכללם גם מפתח התקינה.

## הקצאת משרות הפסיכולוגים לתלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים

כאמור, על פי מפתח התקינה, הקצאת משרות הפסיכולוגים בחינוך המיוחד תחושב לפי המתכונת של משרה אחת ל-300 תלמידים. בחוזר מנכ"ל 0332 מפורטים המקרים שבהם יש להחיל את התקן האמור: בתי ספר לחינוך מיוחד, כיתות חינוך מיוחד במסגרות חינוך רגילות, גני ילדים של החינוך המיוחד ותלמידים זכאי שילוב<sup>52</sup> הלומדים בחינוך הרגיל בבתי ספר ובגני ילדים.

עם זאת, בהבהרה שהתקבלה ממשרד החינוך בפברואר 2024 נמסר כי תלמידים הזכאים לסל אישי נכללים בספירת תלמידים בחינוך הרגיל, קרי, הקצאת המשרות בפועל לתלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים ומשולבים בחינוך הרגיל נעשית לפי מתכונת של משרה אחת ל-500 או ל-1,000 ילדים במקום לפי משרה אחת ל-300 תלמידים, כפי שנקבע לתלמידים זכאי שילוב הלומדים בחינוך הרגיל. יצוין כי מנתוני האגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך שהועברו לצוות הביקורת

49 ש.ם.

50 ש.ם.

51 מכון מאיירס-ג'וניט-ברוקדייל, שירותים פסיכולוגיים בבתי ספר יסודיים בשגרה ובחירום (2014).

52 תלמיד הזכאי לשירותי חינוך מיוחדים והוא והוריו בחרו שילמד בגן או בכיתה לחינוך רגיל. זאת בניגוד לתלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים ולומדים בבתי ספר וגנים לחינוך מיוחד.

בספטמבר 2024 עולה כי בשנת הלימודים התשפ"ג (2022 - 2023)<sup>53</sup> 73,279 תלמידים הלומדים בחינוך הרגיל היו זכאי שילוב באמצעות סל אישי.

נמצא כי הקצאת משרות הפסיכולוגים לתלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים המשולבים בחינוך הרגיל מתבצעת שלא בהתאם לאמור בחוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332, קרי לפי מתכונת של משרה אחת ל-500 או ל-1,000 תלמידים במקום לפי משרה אחת ל-300 תלמידים. עוד נמצא כי משרד החינוך לא שינה את אופן הקצאת המשרות בהתייחס לעשרות אלפי תלמידים זכאי שילוב הלומדים בחינוך הרגיל, וזאת גם לאחר הבדיקה שעשה לאחר תיקון 11 לחוק החינוך המיוחד, בטענה שהשפ"חים נמצאים גם כך בחסר של פסיכולוגים ביחס להיקף המשרות הרצוי לפי מפתח התקינה הקיים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לעדכן את הקצאת משרות הפסיכולוגים החינוכיים בהתאם לחוזר מנכ"ל 0332, באופן שבמסגרת ההקצאה יובא בחשבון התקן הנדרש לתלמידים זכאי שילוב הלומדים בחינוך הרגיל. יודגש כי המחסור בפסיכולוגים מחדד את הצורך בבחינת הסיבות למחסור זה וההתמודדות עימו, ואינו יכול לשמש נימוק לאי-עדכון אופן החישוב של מספר המשרות הרצוי לצורך המענה לתלמידים. הימנעות מיישום הנחיות מנכ"ל משרד החינוך בעניין גורמת לכך שאחוזי הכיסוי בשפ"חים המחושבים כיום אינם משקפים כלל ועיקר את המחסור האמיתי בפסיכולוגים חינוכיים, שכן המחסור במספר המשרות שהוקצו על ידי משרד החינוך לשפ"חים בשנת התשפ"ג בשל הקצאת משרה אחת ל-500 או ל-1,000 תלמידים במקום לפי משרה אחת ל-300 תלמידים זכאי שילוב הלומדים בחינוך הרגיל, הוא בין כ-98 לכ-171 משרות של פסיכולוגים.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במרץ 2024 הציג אגף פסיכולוגיה את התפיסה שגובשה בנוגע למפתח התקינה תוך התייחסות לחינוך הרגיל והמיוחד, ולפיה יגובש מפתח תקינה עדכני בחינוך הרגיל המותאם לעלייה במספר התלמידים עם צרכים מיוחדים במסגרת התקציב.

### מערכת תקן פסיכולוגים לניהול התקנים וכוח האדם בשפ"חים

שירותי השפ"ח ברשויות המקומיות ניתנים על ידי פסיכולוגים המועסקים באופן ישיר על ידי הרשויות המקומיות ומתוקצב במסגרת מימון תואם (מצי"ג) של הרשויות המקומיות ומשרד החינוך, שגם אחראי לשירות מבחינה מקצועית<sup>54</sup>. לצד זאת, משרד הבריאות הוא הגורם המופקד על תהליכי ההתמחות של כלל הפסיכולוגים, ובהם פסיכולוגים חינוכיים, ולהענקת התארים מומחה ומדריך בפסיכולוגיה חינוכית.

נוכח ריבוי הגורמים המעורבים בהפעלת השפ"ח ברשויות המקומיות, לקיומה של מערכת ממוחשבת המשקפת נתונים מעודכנים יש חשיבות יתרה בקבלה ובהעברה של מידע בין הגורמים המעורבים בהפעלתו, ויש בה כדי להציג תמונת מצב מדויקת ועדכנית ככל האפשר בנוגע למצבת כוח האדם בשפ"חים.

הועלה כי נתוני השפ"ח מנוהלים במערכת תקן פסיכולוגים של משרד החינוך (להלן - מערכת התקן). במסד הנתונים ניתן למצוא מידע לגבי תקני הפסיכולוגים לכל שפ"ח בנפרד ונתונים הנוגעים לפסיכולוגים המועסקים בהם. ממערכת התקן הוצאו קובצי הנתונים שהתקבלו ממשרד החינוך, ואלה שימשו את משרד מבקר המדינה לצורך ניתוח הנתונים המוצגים להלן (להלן - קובצי משרד החינוך). קבצים אלו מתייחסים לחודש ספטמבר בכל אחת מהשנים 2019 - 2023, שכן חודש זה, שבו נפתחת שנת הלימודים, אמור להיות חודש מייצג מבחינת כוח האדם בשפ"חים ושיבוץ הפסיכולוגים החינוכיים במסגרות החינוכיות.

<sup>53</sup> שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת ביוני.

<sup>54</sup> חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332.

1. עם זאת, מניתוח נתוני אחוזי הכיסוי בשפ"ח לכל אחת מהשנים שנבדקו בביקורת, עלו פערים בנתוני אחוזי הכיסוי בשנים 2022 ו-2023 בהשוואה ליתר השנים שנבדקו. כך לדוגמה, בשנים 2019 - 2021 עמד אחוז הכיסוי הארצי בספטמבר בכל אחת מהשנים על כ-71%, ואילו בשנים 2022 ו-2023 עמד אחוז הכיסוי הארצי על כ-80% וכ-76% בהתאמה. בבדיקה שנערכה מול משרד החינוך בנוגע לפער באחוזי הכיסוי בשנים אלו עלה כי אף שכוח האדם בשפ"ח<sup>55</sup> מתייצב בחודש ספטמבר, מצבת התלמידים, שעל פיה מחושב התקן הרצוי<sup>56</sup>, מתייצבת לקראת החודשים אוקטובר-דצמבר. משכך, בספטמבר 2022 עמד התקן הרצוי על 3,053 פסיכולוגים, ואילו בנובמבר 2022 עמד התקן הרצוי על 3,370 פסיכולוגים<sup>57</sup>; בספטמבר 2023 עמד התקן הרצוי על 3,174 פסיכולוגים, ובדצמבר 2023 עמד התקן הרצוי על 3,343 פסיכולוגים. לדברי משרד החינוך, התקן הרצוי מתעדכן בהתאם למצבת התלמידים, המנוהלת במערכת נפרדת למערכת התקן, והוא מחושב אחת לשנה במועדים משתנים.

נוכח הפערים שנמצאו באחוזי הכיסוי בשנים 2022 ו-2023, נתוני התקינה ואחוזי הכיסוי שעליהם מבוססים הניתוחים המוצגים לאורך הדוח<sup>58</sup> משקפים את נתוני חודשי ספטמבר בשנים 2019 - 2021, נתוני נובמבר בשנת 2022 ונתוני דצמבר בשנת 2023.

2. מניתוח קובצי משרד החינוך עלה כי קיימים בהם ליקויים הנוגעים לטיוב הנתונים המוצגים במערכת התקן, לעדכניותם, לאופן חישובם ולהצגתם. כך לדוגמה, עלה כי נתוני המערכת כוללים שמות של שפ"ח שפעלו בחמש רשויות שפורקו שנים קודם לכן. יתרה מכך, לגבי אחד מחמשת השפ"ח הוצגו נתונים שלפיהם מועסקים בו שני פסיכולוגים<sup>59</sup>, טעות שתוקנה בעקבות בירור שהתבצע במסגרת הביקורת.

זאת ועוד, עלה כי הנתונים המתייחסים לתחילת השיבוץ<sup>60</sup> של הפסיכולוג בשפ"ח עשויים להתעדכן גם בעקבות שינויים שאינם קשורים באופן ישיר למועד תחילת העסקתו בשפ"ח<sup>61</sup>. משמעות הדבר היא שמערכת התקן אינה מספקת מידע מהימן לגבי תאריך תחילת השיבוץ של הפסיכולוגים בשפ"ח ואינה מאפשרת לאפיין את הסיבה בגינה שונה תאריך תחילת השיבוץ במהלך תקופת ההעסקה בשפ"ח. נוסף על כך, עלו ליקויים שעניינם ספירה כפולה של פסיכולוגים המופיעים במערכת התקן<sup>62</sup>, טעויות בחישוב אחוזי הכיסוי בשפ"ח אחודים (להלן - שפ"ח אחוד או שפ"ח אחודים)<sup>63</sup>, אי-התאמות בין קובצי משרד החינוך לקובצי משרד הבריאות לגבי מעמדו המקצועי של הפסיכולוג<sup>64</sup> וחוסר יכולתה של המערכת להתריע על חריגה בהיקף ההעסקה ביחס

55 שהוא הפרמטר הראשון מבין שני הפרמטרים בחישוב אחוז הכיסוי בשפ"ח.

56 שהוא הפרמטר השני מבין שני הפרמטרים בחישוב אחוז הכיסוי בשפ"ח.

57 לצורך ההשוואה, בספטמבר 2019 עמד התקן הרצוי על 3,181 פסיכולוגים, ואילו בדצמבר 2019 עמד התקן הרצוי על 3,234 פסיכולוגים.

58 וכן בניתוחים הקשורים לשפ"ח שמוכרים להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית המופיעים בהמשך דוח זה.

59 הצגת נתונים שגויים הנוגעים להעסקת פסיכולוגים בשפ"ח שפורק מעידה על אי-עדכניותם של הנתונים המופיעים במערכת התקן וטעויות כתוצאה מכך.

60 נתון הנוגע לתחילת השיבוץ בשפ"ח שבו מועסק הפסיכולוג בסטטוס מקצועי מסוים.

61 לדוגמה, שינויים בהיקף המשרה של הפסיכולוג.

62 בין היתר, כשפסיכולוג נמצא ביותר מהתמחות אחת, וכשהפסיכולוג מאייש תפקידים אחדים בשפ"ח. לדוגמה, כאשר פסיכולוג מוגדר כפסיכולוג וכרכז תחום בו-זמנית, וכשהפסיכולוג מופיע פעמיים במערכת התקן בגלל תאריכים שונים של תחילת עבודה הקשורים לסטטוסים המקצועיים שלו.

63 שפ"ח אחוד הוא מנגנון המופעל לצורך הבטחת המשך מתן שירות פסיכולוגי ברשות שבה עולים קשיים מתמשכים בהפעלת השפ"ח. פסיכולוג מחוזי יכול ליזום את הקמתו של שפ"ח אחוד שבו יימצאו השפ"ח שבו עלו קשיים והשפ"ח שאיתו הוא יתאחד. על פי אגף הפסיכולוגיה, אחוז הכיסוי בשפ"ח אחודים מחושב על ידי סכימת התקן הרצוי בכל אחד מהשפ"ח הפועלים תחת השפ"ח האחוד וחלוקתו בסך המשרות ששפ"ח מקצה בפועל לאותם שפ"ח. כפי שמוצג בהמשך, נמצא כי בקובצי משרד החינוך מופיעים נתונים שגויים שאינם תואמים את החישוב המוזכר לעיל בנוגע לאחוזי הכיסוי בשפ"ח שפעלו כשפ"ח אחודים.

64 פסיכולוגים הרשומים בקובץ המומחים בפסיכולוגיה חינוכית של משרד הבריאות במעמד מומחים ומעלה רשומים בקובץ כוח האדם של משרד החינוך לשנת 2023 במעמד של פסיכולוג שאינו מומחה, בעל הסמכה להדרכה או מנחה בפסיכולוגיה חינוכית, כלומר במעמד מקצועי שאינו תואם להסמכתם כפסיכולוגים חינוכיים מומחים.

לדרישות משרד החינוך או משרד הבריאות<sup>65</sup>. כך לדוגמה, בעקבות בדיקה מדגמית שנערכה במהלך הביקורת תיקן משרד החינוך את הנתונים על היקף המשרה של אחת הפסיכולוגיות, שלגבי היקף משרתה הוזנו נתונים שגויים במשך כשנתיים.

משרד החינוך מסר לצוות הביקורת באפריל 2024 כי מערכת התקן היא מערכת שעוברת שדרוג, וכי סוגיית הספירה הכפולה של פסיכולוגים נכללה בדיונים לשדרוג המערכת. בספטמבר 2024 מסר משרד החינוך כי מנהל השפ"ח אחראי לעדכן את מערכת התקן לגבי כל שינוי בהעסקת פסיכולוג: העסקה חדשה, הפסקת העסקה ושינויים במערכת התקן. נוסף על כך, כאשר מוקצות לשפ"ח משרות נוספות, מנהל השפ"ח מקבל מכתב מימון ממשרד החינוך שבו הוא מתבקש לעדכן את מערכת התקן עד שלושה חודשים מיום קבלת המכתב.

מהאמור עולה כי מערכת התקן של משרד החינוך הכוללת נתונים לגבי תקני הפסיכולוגים ואחוזי הכיסוי בשפ"ח ונתונים לגבי הפסיכולוגים המועסקים בשפ"ח, מכילה נתונים שאינם מעודכנים, נתונים שגויים, נתונים כפולים ונתונים שאינם בהלימה להגדרה שניתנה להם. באופן זה, בעוד שבספטמבר 2023 היו רשומים במערכת 3,656 עובדים המועסקים בשפ"ח, לאחר הורדת עובדים המופיעים במערכת ברישום יותר מפעם אחת, בין היתר משום העסקתם בכמה שפ"ח בו-זמנית, מתקבל שבפועל מספר העובדים שהועסקו בשפ"ח בספטמבר 2023 היה 3,415 עובדים. לצד זאת, המערכת אינה מספקת מידע מהימן לגבי הפסיכולוגים בשפ"ח, מעמדם המקצועי ואחוזי הכיסוי בשפ"ח. כך לדוגמה, פסיכולוגים הרשומים בקובץ המומחים בפסיכולוגיה חינוכית של משרד הבריאות במעמד מומחים ומעלה, רשומים בקובץ כוח האדם של משרד החינוך במעמד מקצועי שאינו תואם להסמכתם כפסיכולוגים חינוכיים מומחים. עוד עולה כי האחריות לעדכון מערכת התקן מוטלת על מנהל השפ"ח, וכי מערכת התקן אינה מתריעה על נתונים חריגים המוזנים אליה ומשרד החינוך אינו מבצע עליה בקרה שוטפת.

על משרד החינוך לטייב את נתוני מערכת התקן ולבצע בקרה שוטפת והדוקה על הנתונים המתועדים בה. זאת לצורך קבלת תמונת מצב מהימנה ומדויקת ככל הניתן בנוגע לתקינה ולמצבת כוח האדם בשפ"ח. במסגרת זו, יש לעדכן במערכת את מעמדם המקצועי של הפסיכולוגים בשפ"ח בהתאם למועד קבלת התואר מומחה או מדריך ממשרד הבריאות.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא מודע לפערים הקיימים במערכת התקן ופועל לצמצומם בכמה מישורים, ובהם: בספטמבר 2024 אגף פסיכולוגיה פרסם הנחיות למנהלי השפ"ח הנוגעות לעדכון ולדיוק של נתוני התקן. במסגרת זו נדרשו השפ"ח לדווח על כלל הפסיכולוגים העובדים אצלם ולעדכן את פרטי התקן בהתאם לכך; אגף פסיכולוגיה, באמצעות הפסיכולוגים המחוזיים, מבצע בקרה כדי לוודא שכל השפ"ח אכן מבצעים את העדכונים הנדרשים ויקדם בקורות בפרקי זמן קצרים יותר. בד בבד, אגף התקשוב ימשיך לבצע בקורות שוטפות לשם הדיוק והטיוב של המערכת; מערכת התקן עודכנה ושופרה בינואר 2025, ובמסגרת זו התקיימה הדרכה ייעודית למנהלי השפ"ח, שבה הוצגו המערכת החדשה והשינויים שבוצעו, והשפ"ח הונחו כיצד לעבוד עימה. עוד מסר משרד החינוך כי הזמן המוקצה לעדכון מערכת התקן מאפשר לרשות להתארגן, ובכלל זה לבצע תהליך להוצאת מכרז, לקיום המכרז ולאיוש המכרז בפועל.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לבחון דרכים לקיצור תקופת הזמן המוקצבת למנהלי השפ"ח, העומדת כיום על תקופה מרבית של שלושה חודשים, לעדכון מערכת התקן לאחר הקצאת משרות נוספות כדי לאפשר שיקוף מדויק ככל האפשר של מצבת כוח האדם העדכנית בשפ"ח. אם ישנם מכשולים המקשים על מנהלי השפ"ח בעדכון מערכת התקן, על המשרד לפעול להסרתם.

לדוגמה: משרד הבריאות דורש ממתמחים בפסיכולוגיה חינוכית לעבוד במשרה שהיקפה לא יפחת מ-50%. לדברי אגף הפסיכולוגיה, הפסיכולוגים בשפ"ח רשאים לעבוד עד 100% משרה באותו השפ"ח. אם פסיכולוג עובד ביותר משפ"ח אחד, תקרת ההעסקה הכוללת לא תעלה על 125% משרה.

נוכח הליקויים העולים מקובצי משרד החינוך, המשפיעים בחלקם על ניתוחים המוצגים בפרקים הבאים, במקרים שבהם נעשו תיקונים או בוצעו חישובים שונים ביחס לנתונים המופיעים בקובצי משרד החינוך לצורך טיובם, הם יפורטו בתחילתו של כל פרק.

### **אחוזי הכיסוי בשפ"חים**

בפרק להלן יוצגו אחוזי הכיסוי של השפ"חים הן ברמה הארצית וברמה המחוזית והן לפי קריטריונים נוספים: האשכול שאליו שייכת הרשות בממד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ההרכב הלאומי של אוכלוסיית הרשות המקומית, איתנות הפיננסית של הרשות וגודל השפ"ח.

### **שיטת חישוב אחוזי הכיסוי**

לצורך חישוב אחוזי הכיסוי בקבוצות שפ"חים, משרד החינוך מחלק את סך המשרות שהוא מקצה בפועל לכל השפ"חים שבקבוצה במספר המשרות שנגזר ממפתח התקינה לכל הקבוצה ומכפיל את התוצאה ב-100. שיטת חישוב זו משמשת את משרד החינוך בין השאר לצורך חישוב אחוזי הכיסוי ברמה המחוזית והארצית, והוא מציג נתונים אלה בפרומים שונים<sup>66</sup>.

שיטת משרד החינוך לחישוב אחוזי הכיסוי בקבוצות שפ"חים אומנם מאפשרת הצבעה על החוסר הכולל של הפסיכולוגים החינוכיים בכלל השפ"חים שבקבוצה, אך תוצאותיה מושפעות מגודלו היחסי של כל שפ"ח בקבוצה. כלומר, השפעתו של שפ"ח גדול על אחוזי הכיסוי של קבוצת שפ"חים תהיה גדולה יותר מהשפעתו של שפ"ח קטן באותה הקבוצה.

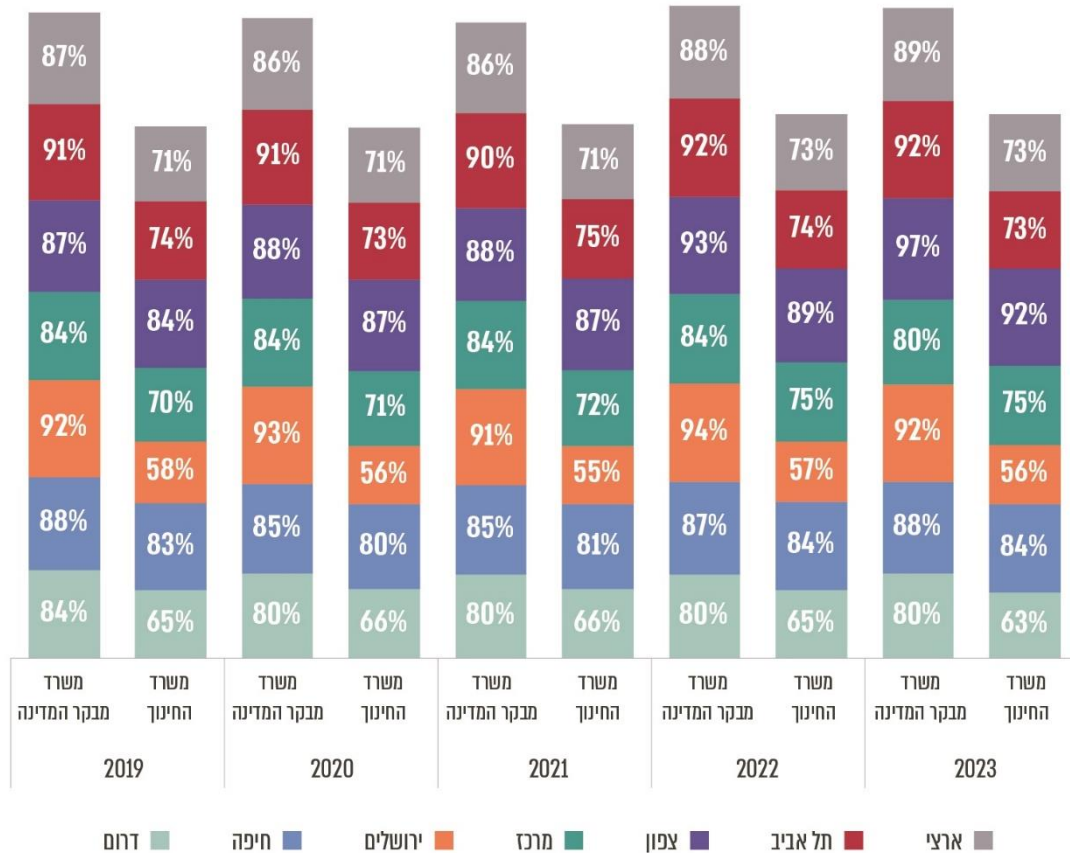
עם זאת, כל שפ"ח הוא יחידה ארגונית עצמאית, הנפרדת משפ"חים ברשויות מקומיות אחרות, ובפועל לא קיים ניוך של פסיכולוגים חינוכיים בין השפ"חים השונים, גם לא באירועי חירום לאומיים כמו מלחמת חרבות ברזל. משום כך, בביקורת נבדק הפער בין שיטת החישוב של משרד החינוך לבין חישוב אחוזי הכיסוי הממוצע לקבוצת שפ"חים כזו או אחרת<sup>67</sup> על ידי סיכום כלל אחוזי הכיסוי של השפ"חים השונים בקבוצה נתונה וחלוקתם במספר השפ"חים שכלולים בה (להלן - ממוצע אחוזי הכיסוי). חישוב זה מנטרל את ההשפעה היחסית של גודל השפ"ח על ממוצע אחוזי הכיסוי באותה קבוצת שפ"חים. זאת בשונה מחישוב אחוזי הכיסוי שנוהג לבצע משרד החינוך, שבו ניתן יתרון לגודל השפ"חים. כך ניתן לקבל תמונת מצב מדויקת יותר לגבי אחוזי הכיסוי בכל אחת מקבוצות השפ"חים הנבדקות.

בתרשים 9 להלן מוצגים הפערים באחוזי הכיסוי ברמה המחוזית והארצית לפי שיטת החישוב של משרד החינוך ולפי החישוב שערך משרד מבקר המדינה.

<sup>66</sup> ראו לדוגמה: פרוטוקול מס' 52 (עמ' 20) משיבת ועדת הבריאות של הכנסת מ-1.6.23, שבמסגרתו ציינה נציגת משרד החינוך שאחוזי הכיסוי בשפ"חים עומד על 71 אחוז זה חמש שנים; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **פסיכולוגיה חינוכית בשגרה ובחירום** (אוקטובר 2023); מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **שירותי פסיכולוגיה חינוכית במערכת החינוך** (מרץ 2024).

<sup>67</sup> בין אם כלל השפ"חים בישראל ובין אם שפ"חים במחוז מסוים או באשכול חברתי-כלכלי נתון.

**תרשים 9: פערים באחוזי הכיסוי ברמה המחוזית והארצית לפי שיטות החישוב של משרד מבקר המדינה ומשרד החינוך, 2019 - 2023**



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ממוצע אחוז הכיסוי הארצי ואחוזי הכיסוי הממוצעים המחוזיים לפי שיטת החישוב של משרד החינוך נמוכים מאלה שעולים מהחישוב שעשה משרד מבקר המדינה, לעיתים באופן משמעותי. כך למשל, אחוז הכיסוי הארצי בשנת 2023 לפי משרד החינוך היה כ-73% ואילו לפי משרד מבקר המדינה - כ-89%. פער גדול במיוחד היה באחוז הכיסוי שחושב למחוז ירושלים - כ-56% לפי משרד החינוך לעומת כ-92% לפי משרד מבקר המדינה. הסיבה העיקרית לפער זה היא בהיותו של שפ"ח ירושלים השפ"ח הגדול ביותר במחוז (התקן הרצוי שלו בשנת 2023 עמד על כ-54.4% מסך התקן הרצוי של כלל השפ"חים במחוז - 345.38 מתוך 635.16 משרות, ואחוז הכיסוי בו בשנת 2023 היה כ-51%).

מהאמור עולה כי שיטת משרד החינוך לחישוב אחוז הכיסוי בקבוצות שפ"חים אינה נותנת ייצוג שווה לשפ"חים הכלולים בבדיקה, וכתוצאה מכך שפ"חים עם מספר תקנים גבוה עלולים להטות את תוצאת חישוב אחוז הכיסוי הממוצע ובכך לפגוע בהצגת תמונת מצב מהימנה לגבי כלל אוכלוסיית השפ"חים הנבדקת. מנגד, סיכום כלל אחוזי הכיסוי של השפ"חים השונים בקבוצה נתונה וחלוקתם במספר השפ"חים שכלולים בה מנטרל את השפעתם של ערכי הקיצון ומשקף תמונת מצב מדויקת יותר לגבי אחוז הכיסוי בקבוצת השפ"חים הנבדקת.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי שיטת החישוב המוצעת על ידי משרד מבקר המדינה אינה תואמת את התפיסה המקצועית של אגף שפ"י.

מומלץ שמשרד החינוך יחשב את אחוז הכיסוי בקבוצות שפ"חים כממוצע אריתמטי של אחוזי הכיסוי של שפ"חים ולא כממוצע משוקלל, שבו ניתן יתרון לגודל לשפ"חים גדולים.

נוכח הפערים העולים מתוצאות שני סוגי החישובים, בביקורת שבפרקים שלהלן חושב אחוז הכיסוי לקבוצת שפ"חים כזו או אחרת על ידי חישוב ממוצע אחוז הכיסוי לאותה הקבוצה. להרחבה בנושא מתודולוגיית חישוב אחוזי הכיסוי שעשה משרד מבקר המדינה ראו בנספח 1.

### אחוזי כיסוי לפי מדדים שונים

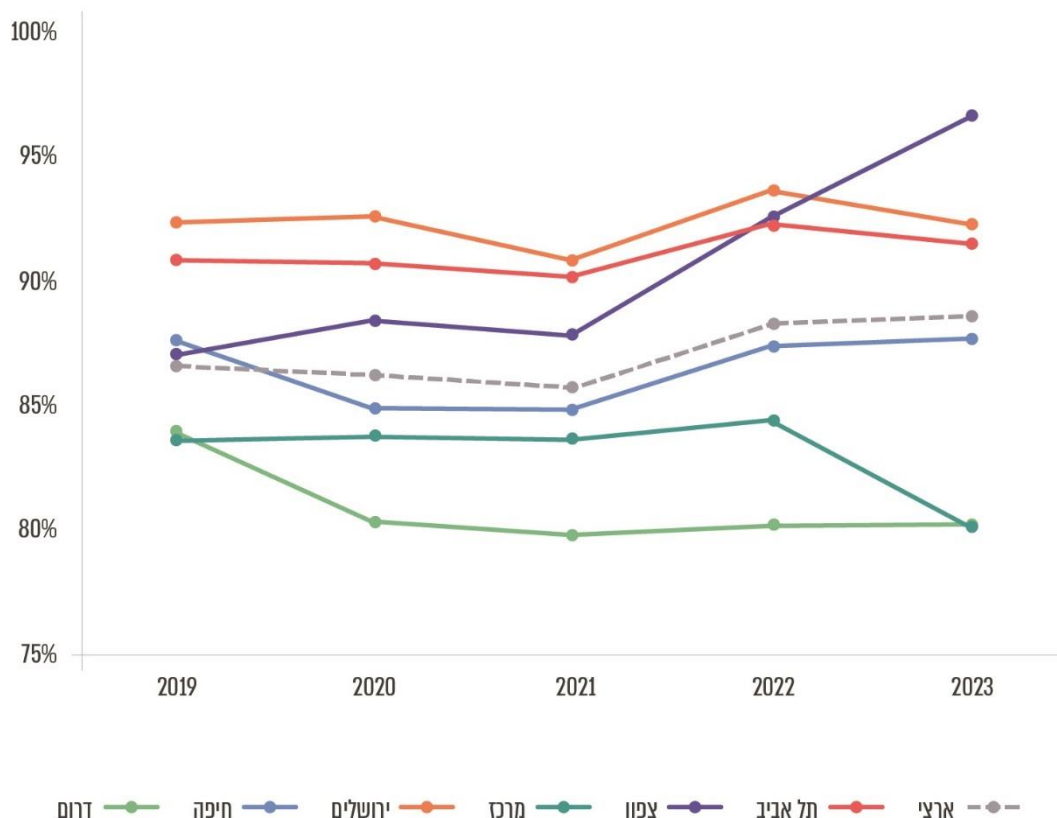
חשוב עד מאוד שתלמידי הרשויות המקומיות יקבלו שירותים פסיכולוגיים-חינוכיים ברמה גבוהה באופן שוויוני, ללא כל קשר למקום מגוריהם, למאפיינים חברתיים-כלכליים של אוכלוסיית הרשות המקומית או לאיתנותה הפיננסית. יתרה מזאת, דווקא ברשויות המקומיות שבהן מתגוררת אוכלוסייה מוחלשת או קשת יום, שאינה מסוגלת לספק ולממן לילדיה שירות פסיכולוגי פרטי, עולה באופן משמעותי חשיבותו של שירות פסיכולוגי איכותי במימון ציבורי.

על כן, משרד מבקר המדינה בחן אם המאפיינים שצוינו לעיל משפיעים על יכולתן של הרשויות המקומיות למלא את שורות עובדי השפ"ח, קרי על אחוזי הכיסוי בהם.

### אחוזי הכיסוי המחוזיים והארציים

בתרשים 10 להלן מוצגים אחוזי הכיסוי בשפ"חים בשנים 2019 - 2023 בחישוב הארצי ובפילוח לפי מחוזות, בהתאם לשיטת החישוב שקבע משרד מבקר המדינה.

תרשים 10: ממוצע אחוז הכיסוי בשפ"חים בחישוב ארצי ובפילוח לפי מחוזות, 2023 - 2019



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחשים עולה כי בשנים 2019 - 2023 נותר אחוז הכיסוי הארצי כמעט ללא שינוי - בשנת 2019 הוא היה כ-87%, ובשנת 2023 עלה לכ-89%.

לצד זאת, עולה כי בשנים 2019 - 2023 במחוזות הדרום והמרכז אחוזי הכיסוי הממוצעים היו הנמוכים ביותר, נמוכים אף מאחוזי הכיסוי הארצי לכל אורך התקופה. בשני המחוזות אחוזי הכיסוי היו זהים בשנים 2019 ו-2023: בשנת 2019 כ-84% ובשנת 2023 כ-80%, ואילו בשנים 2020 - 2022 אחוזי הכיסוי במחוז המרכז היו גבוהים יותר מאשר במחוז הדרום. במחוז חיפה אחוזי הכיסוי היו נמוכים מאחוזי הכיסוי הארציים בשנים 2020 - 2023: בשנת 2020 אחוז הכיסוי הממוצע היה כ-85% ובשנת 2023 כ-88%. במחוז ירושלים ממוצע אחוז הכיסוי היה הגבוה ביותר בשנים 2019 - 2022 (בשנת 2019 כ-92%). במחוז הצפון נרשמה העלייה הגבוהה ביותר בממוצע אחוז הכיסוי לאורך שנים אלו: אחוז הכיסוי עלה מכ-87% בשנת 2019 לכ-97% בשנת 2023. העלייה הניכרת ביותר נצפתה בין 2021 ל-2023 - מכ-88% לכ-97% כאמור.

**נמצא כי אף על פי שלא היה שינוי של ממש באחוז הכיסוי הארצי בשנים 2019 - 2023, במחוז צפון של משרד החינוך הייתה העלייה המשמעותית ביותר באחוזי הכיסוי (מכ-87% לכ-97%). זאת ועוד, אחוזי הכיסוי הנמוכים ביותר לכל אורך התקופה היו במחוזות הדרום והמרכז, נמוכים אף מאחוז הכיסוי הארצי דבר המשליך לשלילה על היקפי השירות שהשפ"חים של מחוזות אלה יכולים להעניק לתושבי הרשויות המקומיות.**

משרד החינוך מסר בתשובתו הנוספת מיוני 2025 כי בינואר 2025 הוא הטמיע מערכת תקן חדשה. על פי הנתונים המעודכנים שהופקו ממנה, המתבססים על שיטת החישוב של משרד החינוך, במחוז מרכז עמד אחוז הכיסוי בספטמבר 2019 על 64%, ולאחר עליה קבועה לאורך השנים, עמד אחוז הכיסוי במחוז בדצמבר 2023 על 72%. במחוז דרום, אחוז הכיסוי עמד בספטמבר 2019 על 56% ולאחר עלייה עקבית במהלך השנים עמד בדצמבר 2023 על 60%.

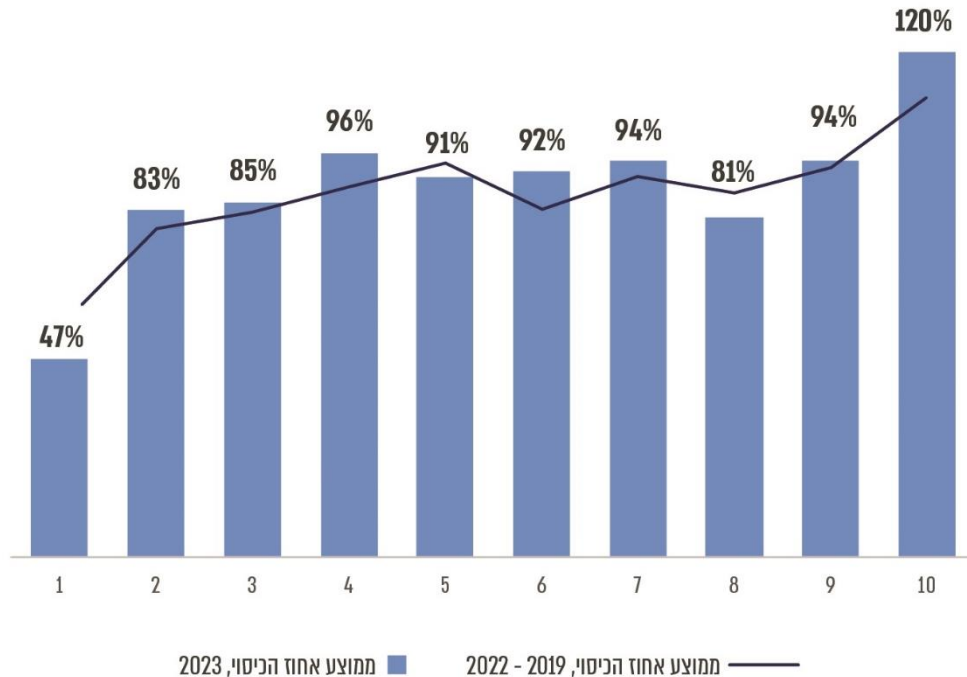
**משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לבחון את הפער בין הנתונים שהופקו ממערכת התקן שפעלה עד דצמבר 2024 (להלן - מערכת התקן הקודמת) לבין הנתונים שהופקו ממערכת התקן שהחלה לפעול בינואר 2025 (להלן - מערכת התקן החדשה), ולוודא את אמיתות הנתונים המעודכנים שהופקו ממערכת התקן החדשה, בין היתר ביחס לליקויים שהועלו בביקורת לגבי הנתונים שהופקו ממערכת התקן הקודמת.**

### אחוזי הכיסוי בחלוקה לאשכולות המדד החברתי-כלכלי

בתרשים 11 להלן מוצגים אחוזי הכיסוי בשפ"חים<sup>68</sup> בחלוקה לאשכולות של המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס, תוך השוואה בין ממוצע אחוז הכיסוי בשנים 2019 - 2022 לממוצע אחוז הכיסוי בשנת 2023 בכל אחד מעשרת האשכולות של המדד החברתי-כלכלי.

מחשוב זה הוסרו השפ"חים שפעלו כשפ"חים מרכזים במתכונת של שפ"חים אחדים בשנים 2019 - 2023, שכן אחוז הכיסוי בשפ"חים אלו מושפע מההחלטה הניהולית של אגף הפסיכולוגיה להופכם לשפ"ח אחד, ומשכך לא ניתן להכלילם בחישוב הבודק את השפעת האשכול החברתי-כלכלי.

**תרשים 11: ממוצע אחוז הכיסוי בשפ"חים בחלוקה לאשכולות של המדד החברתי-כלכלי ברשות שבה הם פועלים, 2019 - 2022, 2023**



על פי נתוני משרד החינוך והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שקיים פער גדול מאוד בין אחוזי הכיסוי בשני הקצוות של המדד החברתי-כלכלי. באשכול 1, שהוא האשכול הנמוך ביותר במדד זה, נרשמו אחוזי הכיסוי הנמוכים ביותר בממוצע השנים 2019 - 2022 ובשנת 2023 (כ-55% בממוצע של ארבע השנים הראשונות וכ-47% בשנת 2023). מנגד, אחוזי הכיסוי הגבוהים ביותר נרשמו באשכול 10 של המדד החברתי-כלכלי (כ-109% בממוצע של ארבע שנים וכ-120% בשנת 2023). בין אשכולות 1 ו-10 של המדד החברתי-כלכלי נרשם גם הפער הגדול ביותר באחוז הכיסוי הממוצע.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך למפות את הסיבות לאחוזי הכיסוי הנמוכים באשכול 1 של המדד החברתי-כלכלי ולפעול באופן נחרץ להעלאתם.

### אחוזי הכיסוי ברשויות מקומיות איתנות ושאין איתנות

רשות איתנה היא רשות מקומית ששר הפנים הכריז עליה כרשות איתנה על פי סעיף 2א32 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות). תנאי הכרחי להגדרת רשות מקומית כאיתנה הוא שאינה זכאית למענק איזון. רשויות איתנות מקבלות הקלות אסדרה מסוימות, כמו הדרישה לקבל אישורים ממשרד הפנים לפעולות כגון אישור תקציב העירייה, הקלות המאפשרות להן עצמאות ניהולית<sup>69</sup>. נכון לאפריל 2023<sup>70</sup>, משרד הפנים הכיר ב-36 רשויות כאיתנות<sup>71</sup>. כדי לבדוק אם האיתנות של הרשות המקומית משפיעה על אחוזי הכיסוי בשפ"ח שהיא מפעילה, נעשתה השוואה

מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מושגים ונתוני יסוד על השלטון המקומי (ינואר 2023).

מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2023), "ביקורת פיננסית ברשויות מקומיות איתנות", עמ' 125.

הרשויות אבן יהודה, אשדוד, אשקלון, באר טוביה, בני שמעון, גבעת שמואל, גזר, גן רווה, דרום השרון, הרצליה, חבל מודיעין, חדרה, חולון, חוף הכרמל, חיפה, יהוד-נווה מונוסון, כפר סבא, כפר שמריהו, להבים, נס ציונה, נשר, סביון, פתח תקווה, עומר, קריית טבעון, ראש העין, ראשון לציון, רמת גן, רמת הנגב, רמת השרון, רמת ישי, רעננה, תל אביב - יפו ותמר.

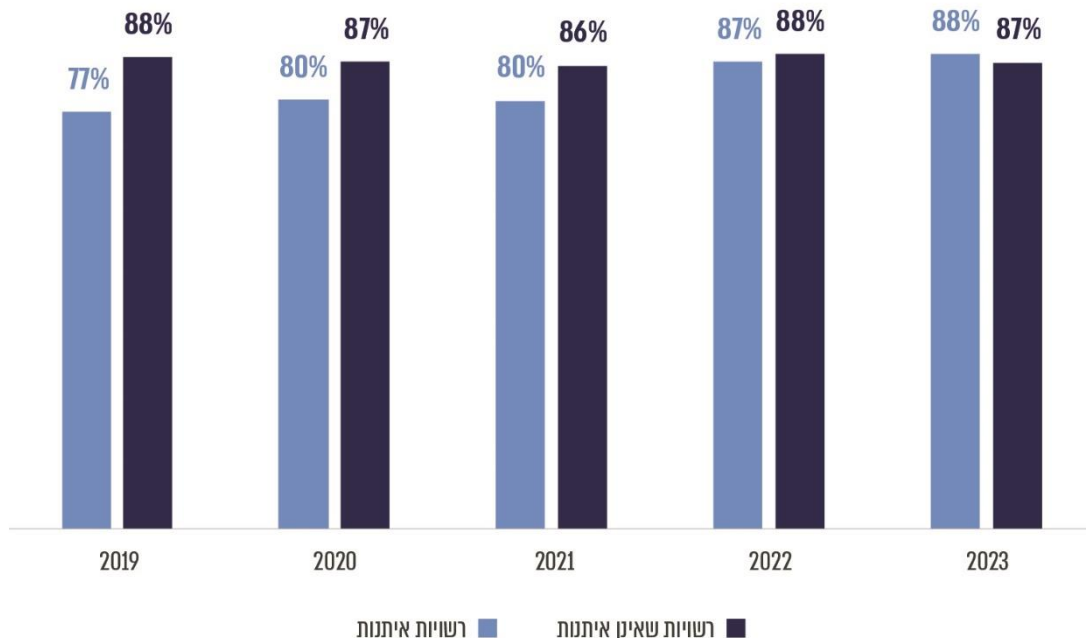
69

70

71

בין אחוזי הכיסוי ברשויות מקומיות שהוכרזו כאיתנות<sup>72</sup> בשנים 2019 - 2023 ובין רשויות מקומיות שאינן איתנות, כמפורט בתרשים 12 להלן.

תרשים 12: ממוצע אחוז הכיסוי ברשויות איתנות וברשויות שאינן איתנות, 2019 - 2023



על פי נתוני משרד החינוך ולמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**מהתרשים עולה כי בשנים 2019 - 2022 אחוז הכיסוי הממוצע בשפ"חים הפועלים ברשויות שאינן איתנות אף היה גבוה מאלו הפועלים ברשויות איתנות, והפער הלך והצטמצם לאורך השנים מ-11% בשנת 2019 לכאחוז אחד בכל אחת מהשנים 2022 ו-2023.**

**מהאמור עולה כי בשנים 2019 - 2022 הפער בין אחוז הכיסוי הממוצע בשפ"חים הפועלים ברשויות איתנות וברשויות שאינן איתנות הלך והצטמצם עד שבשנת 2023 היחס התהפך, באופן שממוצע אחוז הכיסוי בשפ"חים הפועלים ברשויות האיתנות היה גבוה בכאחוז אחד מממוצע אחוז הכיסוי באלה הפועלים ברשויות הלא-איתנות.**

#### אחוזי הכיסוי ברשויות מקומיות יהודיות, לא-יהודיות ומעורבות

בישראל קיימות רשויות מקומיות יהודיות, לא-יהודיות ומעורבות. ב-85 רשויות מקומיות לא-יהודיות בשנים 2019 - 2023 שיעור האוכלוסייה הלא-יהודית היה כ-97.5% ומעלה מכלל תושבי רשויות אלה. על פי הלמ"ס<sup>73</sup>, יישוב מעורב מוגדר כיישוב שבו יש רוב מכריע של תושבים יהודים ומיעוט ניכר של תושבים ערבים<sup>74</sup>. לצד זאת, לא קיימת בישראל הגדרה שמבוססת על שיעור האוכלוסייה כדי להבחין בין רשויות מקומיות יהודיות לרשויות מקומיות מעורבות. עם זאת, בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, נקבע כי פרסום בעיתון לפי חוק זה יעשה בשפה הערבית במרחב תכנון מקומי שבו האוכלוסייה הדוברת ערבית היא לפחות 10% מכלל האוכלוסייה. על כן, לצורך דוח זה נקבע כי רשויות מקומיות שמשקל האוכלוסייה הלא-יהודית המתגוררת בתחומי

<sup>72</sup> הכרזות שר הפנים על רשויות איתנות התקיימו בשנים 2014, 2018 ו-2021. בהתייחס לשנות הביקורת, בדצמבר 2021 בוטלה ההכרזה על חוף השרון כרשות איתנה והתווספו הרשויות חבל מודיעין, חדרה, חוף הכרמל, כפר שמריהו, סביון, רמת השרון ורמת ישי.

<sup>73</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מושגים ונתוני יסוד על השלטון המקומי** (ינואר 2023).

<sup>74</sup> יצוין כי בלמ"ס לא נקבע קריטריון לשיעור התושבים הערבים שבגינן יוגדר יישוב כמעורב. על פי הלמ"ס, הערים חיפה, ירושלים, לוד, מעלות-תרשיחא, נוף הגליל, עכו ותל אביב - יפו הן ערים מעורבות.

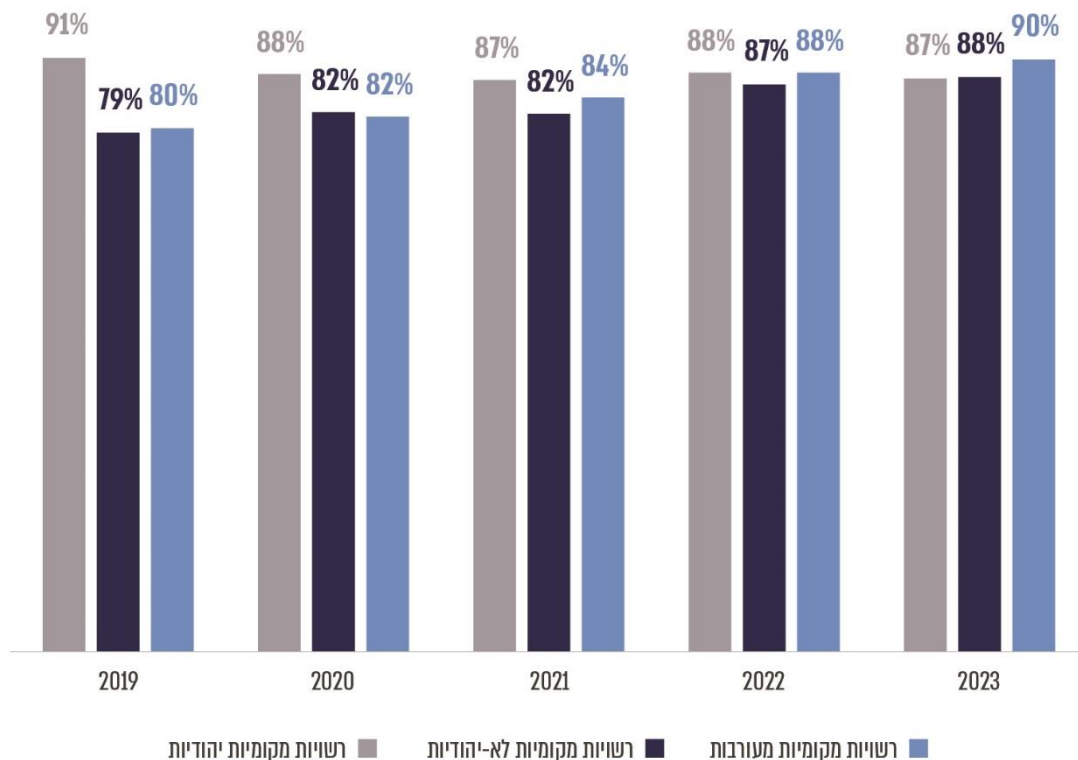
תמוז התשפ"ה ■ יולי 2025

פעילות השירות הפסיכולוגי-חינוכי למענה רגשי ונפשי בשגרה ובמלחמת חרבות ברזל

שיפוטן נמוך מ-10% הן רשויות מקומיות יהודיות<sup>75</sup>. בשנים 2019 - 2023 נע מספר השפ"חים שפעלו ברשויות מקומיות יהודיות בין 149 ל-153 שפ"חים<sup>76</sup>. כמו כן, בשנים 2019 - 2023 פעלו 85 שפ"חים ברשויות מקומיות לא-יהודיות ו-14 שפ"חים ברשויות מקומיות מעורבות<sup>77</sup>.

בתרשים 13 שלהלן מוצג ממוצע אחוז הכיסוי בשפ"חים שפעלו בשנים 2019 - 2023 ברשויות יהודיות, רשויות לא-יהודיות ורשויות מעורבות.

תרשים 13 : אחוז הכיסוי הממוצע בשפ"חים ברשויות יהודיות, רשויות לא-יהודיות ורשויות מעורבות, 2019 - 2023



על פי נתוני משרד החינוך והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנת 2019 הפער בממוצע אחוז הכיסוי בין רשויות יהודיות ובין רשויות לא-יהודיות ורשויות מעורבות היה הגבוה ביותר (ממוצע אחוז הכיסוי ברשויות יהודיות היה כ-91%, ברשויות לא-יהודיות כ-79% וברשויות מעורבות כ-80%). פער זה הלך והצטמצם עם השנים, עד כי בשנת 2023 היה כמעט שוויון בין אחוזי הכיסוי, עם יתרון קל לרשויות מקומיות מעורבות ולא-יהודיות.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את צמצום הפער באחוזי הכיסוי בין השפ"חים שפועלים ברשויות מקומיות המאופיינות באוכלוסייה המגיעה מלאומים שונים וברשויות מקומיות מעורבות.

<sup>75</sup> שיעור האוכלוסייה הערבית בערים חיפה, ירושלים, לוד, מעלות-תרשיחא, נוף הגליל ועכו עולה על 10% מכלל אוכלוסיות ערים אלה, ואילו שיעור האוכלוסייה הערבית בעיר תל אביב - יפו נמוך מ-10% מכלל אוכלוסיית העיר. עם זאת, מאחר שבלמ"ס לא נקבע קריטריון לשיעור התושבים הערבים שבגינו יוגדר יישוב כמעורב, העיר תל אביב - יפו הוגדרה בדוח זה כיישוב מעורב בהתאם להגדרתה בלמ"ס.

<sup>76</sup> ברשויות מקומיות יהודיות פעלו בשנת 2019 153 שפ"חים, בשנת 2020 152 שפ"חים, בשנת 2021 - 151 שפ"חים, בשנת 2022 - 149 שפ"חים ובשנת 2023 עלה מספרם ל-150 שפ"חים.

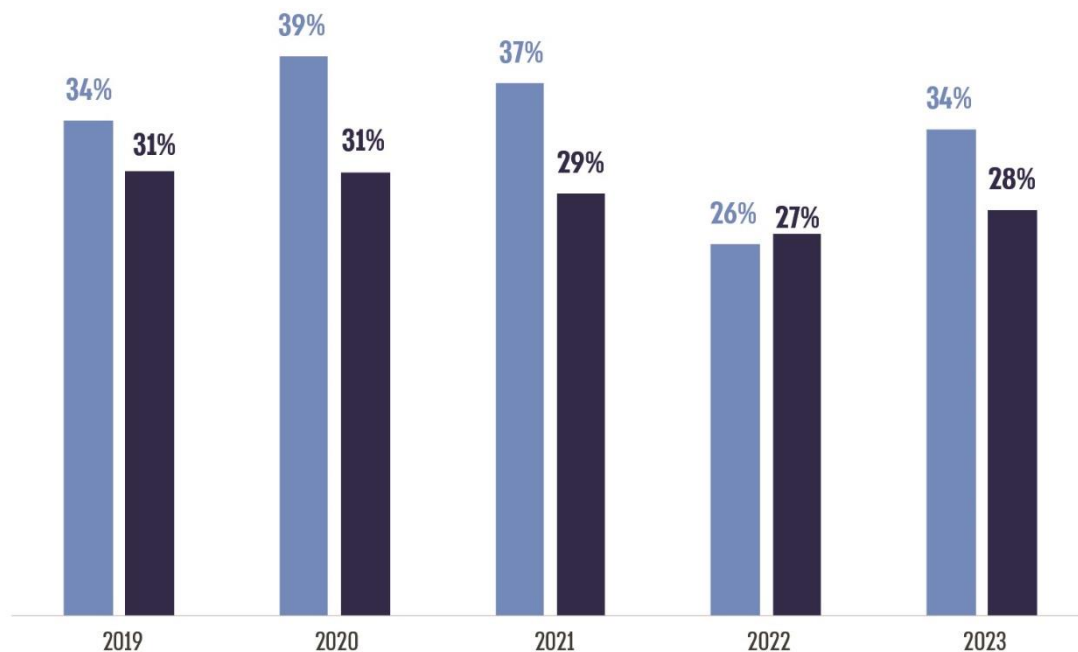
<sup>77</sup> לערים שהגדיר הלמ"ס כערים מעורבות מצטרפות שש מועצות אזוריות שבהן שיעור האוכלוסייה הערבית עולה על 10% מכלל אוכלוסיות מועצות אלו.

### השפעת גודל השפ"ח על אחוז הכיסוי בו

גודל השפ"ח נגזר ממפתח התקינה של משרד החינוך, המבוסס על גודל אוכלוסיית התלמידים הלומדת במוסדות החינוך של רשות מקומית שבה הוא פועל, בשילוב עם יכולתה של הרשות המקומית לאישי את התקן. היקף השירות שניתן בשפ"חים נגזר מאחוז הכיסוי בהם ואינו אמור להיות מושפע מגודלו של השפ"ח, באופן שגם אוכלוסייה המתגוררת ביישובים שבהם פועלים שפ"חים קטנים זכאית להיקף גבוה של שירותים פסיכולוגיים-חינוכיים. לצורך בחינת השפעת גודל השפ"ח על אחוז הכיסוי בו, נקבע שפ"ח קטן כשפ"ח שמספר המשרות שהוקצו לו בפועל על ידי אגף הפסיכולוגיה אינו עולה על שלוש.

בתרשים 14 להלן מוצגת השוואה בין משקלם של השפ"חים הקטנים בכלל השפ"חים לבין משקלם בקבוצת השפ"חים שאחוז הכיסוי בהם אינו עולה על 70%.

**תרשים 14 : השוואה בין משקל השפ"חים הקטנים בכלל השפ"חים לבין משקלם בקבוצת השפ"חים שבהם אחוז הכיסוי אינו עולה על 70%, 2019 - 2023**



■ השפ"חים הקטנים בכלל אוכלוסיית השפ"חים ■ השפ"חים הקטנים בקבוצת השפ"חים שאחוז הכיסוי בהם אינו עולה על 70%

על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בארבע מבין חמש השנים שנבדקו קיים פער בין משקלם של השפ"חים הקטנים בכלל השפ"חים לבין משקלם בקבוצת השפ"חים שאחוז הכיסוי בהם אינו עולה על 70%. הפער מתבטא בכך שמשקל השפ"חים הקטנים בקבוצת השפ"חים עם שיעורי כיסוי נמוכים יותר הוא גבוה יותר ממשקלם של השפ"חים הקטנים בכלל השפ"חים. כך למשל, בשנת 2019 היה משקלם של השפ"חים הקטנים בכלל השפ"חים כ-31% לעומת כ-34% משקלם בקבוצת השפ"חים שאחוז הכיסוי בהם אינו עולה על 70%. בשנים 2020 ו-2021 גדל הפער והגיע עד כ-8%. בשנת 2022 התהפך היחס, באופן שמשקל השפ"חים הקטנים בכלל השפ"חים היה גבוה באחוז אחד ממשקלם בקבוצת השפ"חים עם שיעורי כיסוי נמוכים. בשנת 2023 התהפך היחס שנית, באופן שמשקל השפ"חים הקטנים בקבוצת השפ"חים עם שיעורי כיסוי נמוכים היה גבוה בכ-6% ממשקלם של השפ"חים הקטנים בכלל השפ"חים.

מהאמור עולה כי גודל השפ"ח תורם לאיזוש מלא יותר של התקנים המוקצים לו על ידי משרד החינוך וכנגזרת מכך מעלה את אחוז הכיסוי בו, באופן שבשפ"חים גדולים אחוזי הכיסוי גבוהים

### יותר לעומת שפ"חים קטנים, דבר המשפיע לשלילה על היקף השירותים הניתנים בשפ"חים הקטנים.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה כי מטה אגף פסיכולוגיה פועל לקידום השפ"חים הקטנים ולהגדלת אחוזי הכיסוי בהם באמצעות פעולות כמו הכרה בשפ"חים קטנים כמוכרים להתמחות, כדי לאפשר קליטת מתמחים בשפ"חים באופן עצמאי או באגד שפ"חים<sup>78</sup> או בשפ"ח רחב<sup>79</sup>, שיבוצ פרקטיקנטים<sup>80</sup> בשפ"חים קטנים מוכרים להתמחות, מתן יתרון לתקנים ותקציבים תוספתיים, תגבור שעות הדרכה חיצוניות ומפגשים של הפסיכולוגים המחוזיים עם מנהלי השפ"חים לבחינת הדרכים לגיוס כוח אדם ולפיתוח השפ"ח.



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך למפות את הסיבות לפער בין ממוצע אחוז הכיסוי במחוזות דרום, חיפה ומרכז (בשנת 2023 במחוזות הדרום והמרכז האחוז היה כ-80% ובמחוז חיפה - כ-88%) ובין ממוצע אחוז הכיסוי הארצי (בשנת 2023 האחוז היה כ-89%) ולקדם פתרונות לצמצום. כמו כן, מומלץ למשרד החינוך לבחון פעולות נוספות שיש לנקוט לטובת צמצום הפער בין ממוצע אחוז הכיסוי בשפ"חים גדולים לעומת שפ"חים קטנים (בשנת 2023 משקל השפ"חים הקטנים בכלל השפ"חים היה כ-28%, ואילו משקלם בקבוצת השפ"חים עם שיעורי כיסוי נמוכים היה כ-34%). עוד מומלץ למשרד החינוך לבדוק באופן עיתי את אחוזי הכיסוי בקבוצות שפ"חים נוספות בהתאם למאפיינים השונים של קבוצות אלו וככל שיעלו פערים, לבדוק את הסיבות לפערים ולגבש את הפעולות הנדרשות לצורך העלאת אחוזי הכיסוי בקבוצות השפ"חים הרלוונטיות.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא ימשיך לפעול לקידום מהלכים לחיזוק השפ"חים הקטנים וימשיך לקדם שיח בנושא עם השלטון המקומי.

### תמונת המצב ברשויות המקומיות שבהן נעשתה הביקורת

ביקורת פעילות השפ"חים בעת שגרה נעשתה בשבעה שפ"חים הפועלים ברשויות אשכול, אשקלון, טבריה, טייבה, לוד, מטה אשר ונתניה, השונות בגודלן, במיקומן הגיאוגרפי ובתמהיל האוכלוסייה המתגוררת בהן. משכך, גם לשפ"חים שבביקורת מאפיינים שונים בהיבטים כמו גודל השפ"ח, אחוז הכיסוי בו והכרה בשפ"ח כמוסד מוכר להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית. מאפיינים אלו מפורטים בלוח 2 להלן.

<sup>78</sup> אגד שפ"חים הוקם כדי לתת מענה לפסיכולוגים העובדים בשפ"חים קטנים, שאינם מוכרים להתמחות, ושבתנאים הקיימים לא יוכלו לקבל הכרה מסוג זה גם בעתיד. הפעלה של אגד שפ"חים תתאפשר על ידי שיוך לאגד של עד חמישה שפ"חים.

<sup>79</sup> שפ"ח רחב הוא שפ"ח מוכר להתמחות שאליו מוצמד שפ"ח שאינו מוכר להתמחות, דבר המעניק מענה זמני וליווי מקצועי לשפ"ח הלא-מוכר כדי לאפשר לו לצמוח ולהתפתח עד לעמידה בתנאים להכרה עצמאית.

<sup>80</sup> סטודנטים לפסיכולוגיה חינוכית או פסיכולוגים מתוכנית ההשלמה בשנת הלימודים המצוותים לשפ"ח במהלך תקופת הלימודים לשם ביצוע עבודה מעשית.

תמוז התשפ"ה ■ יולי 2025

פעילות השירות הפסיכולוגי-חינוכי למענה רגשי ונפשי בשגרה ובמלחמת חרבות ברזל

## לוח 2 : מאפייני השפ"חים והרשויות שבהם נעשתה ביקורת העומק, 2023

| מועצות אזוריות |        | עיריות |        |        |        |        |                                       |
|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------------------------------|
| מטה אשר        | אשכול  | נתניה  | לוד    | טייבה  | טבריה  | אשקלון |                                       |
| 8,847          | 2,635  | 51,243 | 22,319 | 11,449 | 15,772 | 34,839 | סה"כ תלמידים <sup>(1)</sup>           |
| 15             | 13     | 75     | 46     | 10     | 20     | 36     | סה"כ פסיכולוגים בשפ"ח <sup>(2)</sup>  |
| 590            | 202    | 683    | 485    | 1,145  | 788    | 967    | מספר התלמידים לפסיכולוג               |
| 97%            | 123%   | 68%    | 90%    | 34%    | 77%    | 62%    | אחוז הכיסוי <sup>(3)</sup>            |
| ✓              | ✓      | ✓      | ✓      | ✗      | ✓      | ✓      | מוכר להתמחות <sup>(4)</sup>           |
| 2              | 2.2    | 1.8    | 1      | 0.4    | 0.2    | 1.1    | יחס מומחים / לא-מומחים <sup>(5)</sup> |
| מערבית         | יהודית | יהודית | מערבית | ערבית  | יהודית | יהודית | אפיון הרשות                           |

על פי נתוני משרד הבריאות, משרד החינוך והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(1) נתוני משרד החינוך לשנת הלימודים התשפ"ד (2023 - 2024).

(2) נתוני כוח האדם בשפ"חים - ספטמבר 2023.

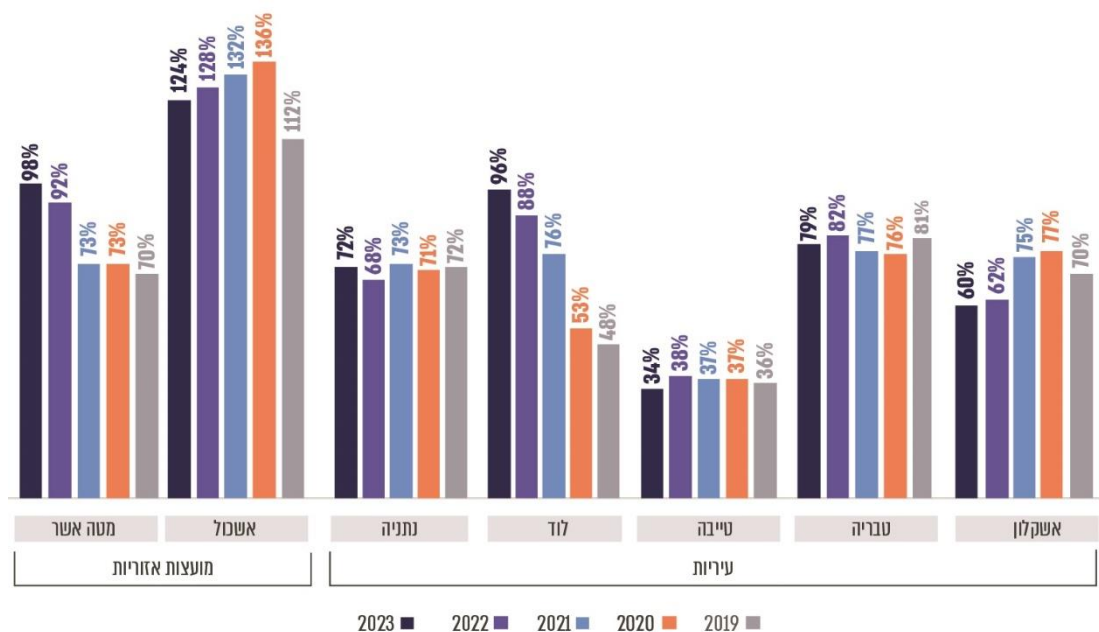
(3) נתוני אחוז הכיסוי בשפ"חים - דצמבר 2023.

(4) נתוני משרד הבריאות בנוגע לשפ"חים המוכרים להתמחות הם ממרץ 2023.

(5) הבדיקה התבססה על נתוני משרד החינוך לגבי הפסיכולוגים החינוכיים המועסקים בכל אחד מהשפ"חים והצלבתם עם נתוני משרד הבריאות לגבי פסיכולוגים חינוכיים מומחים. פסיכולוגים שאינם מופיעים כמומחים בקובץ משרד הבריאות נספרו כ"לא-מומחים". מומחים בהסמכה להדרכה ומדריכים בפסיכולוגיה חינוכית בשפ"ח נספרו כמומחים.

בתרשים 15 להלן מוצגים השינויים באחוזי הכיסוי בשפ"חים שבביקורת בשנים 2019 - 2023.

## תרשים 15 : אחוזי הכיסוי בשפ"חים הפועלים ברשויות המקומיות שנבדקו בביקורת, 2023 - 2019



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחשים עולה כי בשנת 2023 בארבעה שפ"ח (אשכול, אשקלון, טבריה וטייבה) מבין שבעת השפ"ח שביקורת חלה ירידה באחוז הכיסוי לעומת שנת 2022 וכי בשפ"ח אשכול, החל בשנת 2020, חלה ירידה הדרגתית באחוזי הכיסוי. עם זאת, לאורך השנים אחוזי הכיסוי בשפ"ח אשכול נותרו גבוהים משמעותית בהשוואה ליתר השפ"ח. עוד עולה כי בין 2019 ל-2023 חל גידול של כ-28% באחוז הכיסוי בשפ"ח מטה אשר וגידול של כ-48% באחוז הכיסוי בשפ"ח לוד, עד שבשנת 2023 נרשמו בהם אחוזי כיסוי של כ-98% וכ-96% בהתאמה. מנגד, בשפ"ח טייבה אחוז הכיסוי נותר נמוך לאורך שנים אלו, בין היתר ביחס ליתר השפ"ח שנבדקו, אך גם ביחס לממוצע אחוז הכיסוי הארצי בשנים אלו<sup>81</sup>.

נמצא כי בארבעה שפ"ח (אשכול, אשקלון, טבריה ונתניה) מבין שבעת השפ"ח שביקורת לא נצפתה מגמה אחידה באחוזי הכיסוי לאורך השנים. בשפ"ח לוד ומטה אשר נצפתה עלייה משמעותית באחוזי הכיסוי לאורך השנים (בין השנים 2019 - 2023 חלה עלייה של כ-48% באחוז הכיסוי בשפ"ח לוד ועלייה של כ-28% באחוז הכיסוי בשפ"ח מטה אשר). אחוזי הכיסוי בשפ"ח טייבה, שהוא השפ"ח היחיד מבין השפ"ח שביקורת שאינו מוכר להתמחות, נמוך בעשרות אחוזים לאורך כל השנים שנבדקו לעומת השפ"ח האחרים, דבר שיש בו כדי לפגוע בהיקף השירות שהוא מספק לאוכלוסיית העיר טייבה.

עיריית אשקלון השיבה למשרד מבקר המדינה כי נכון למועד תשובתה במאי 2025 שפ"ח אשקלון מונה 37 פסיכולוגים חינוכיים ופועל נמרצות להרחבת שורותיו, לשימור פסיכולוגים ותיקים ולהכשרת דור העתיד של העוסקים בתחום באמצעות התמחות והדרכה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את שפ"ח אשכול על אחוזי הכיסוי הגבוהים לאורך השנים ואת השפ"ח לוד ומטה אשר על עלייה עקבית ומשמעותית באחוזי הכיסוי בשנים 2019 - 2023. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לנתח את הסיבות למגמת העלייה המשמעותית באחוזי הכיסוי בשפ"ח לוד ומטה אשר, וככל שנעשו פעולות ייחודיות שתרמו להעלאת אחוזי הכיסוי בשפ"ח אלו, מומלץ למשרד החינוך להחיל פעולות דומות בהתאמה בשפ"ח נוספים שבהם אחוזי כיסוי נמוכים לצורך העלאתם. עוד מומלץ למשרד החינוך ולעיריית טייבה לגבש דרכים להעלאת אחוזי הכיסוי בשפ"ח טייבה, בין היתר על ידי גיוס פסיכולוגים וקידום ההכרה בו כמוכר לצורך התמחות בפסיכולוגיה חינוכית.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא פועל לקידום שפ"ח טייבה כמוסד מוכר להתמחות, בין היתר על ידי גיוס מדריכים. כמו כן, המשרד ציין כי כדי להעלות את אחוזי הכיסוי הוא מקדם, בין היתר, מהלך הכרה בשפ"ח קטנים כמוסד מוכר להתמחות כדי שתתאפשר קליטת מתמחים בשפ"ח, מתן יתרון לשפ"ח קטנים בחלוקת התקנים ותקציבים תוספתיים ומפגשים של הפסיכולוגים המחוזיים ברשויות אלו עם מנהל השפ"ח לבחינת הדרכים לגיוס כוח אדם ופיתוח השפ"ח.

## דרישות התפקיד למנהלי השפ"ח

חוק הפסיכולוגים, התשל"ז-1977 (להלן - החוק או חוק הפסיכולוגים), מסדיר את תחומי העיסוק בפסיכולוגיה, אופן ההכרה באנשי המקצוע, סוגי המומחיות בפסיכולוגיה, זכויותיהם וחובותיהם של הפסיכולוגים והמגבלות החלות עליהם. במסגרת זו קובע החוק כי העיסוק בפסיכולוגיה בישראל מחייב קבלת רישיון מטעם משרד הבריאות ומפרט את שלוש דרגות המומחיות בפסיכולוגיה המצריכות רישוי: פסיכולוגים<sup>82</sup>, פסיכולוגים מומחים<sup>83</sup> ופסיכולוגים מומחים-מדריכים<sup>84</sup>. דרגת המומחיות של הפסיכולוג ותפקיד הפסיכולוג בשפ"ח הם נתונים המופיעים

<sup>81</sup> בשנת 2019 עמד ממוצע אחוז הכיסוי הארצי על כ-87%, בשנת 2020 - כ-86%, בשנת 2021 - כ-86%, בשנת 2022 - כ-88% ובשנת 2023 - כ-89%.

<sup>82</sup> קבלת הרישיון לעסוק בפסיכולוגיה ורישום ב"פנקס הפסיכולוגים".

<sup>83</sup> קיימים שישה תחומי מומחיות בפסיכולוגיה: התפתחותית, חברתית-תעסוקתית-ארגונית, חינוכית, קלינית, רפואית ושיקומית.

<sup>84</sup> מומחים שסיימו בהצלחה את תהליך ההסמכה להדרכה בכל אחד מתחומי המומחיות בפסיכולוגיה.

במערכת התקן לגבי כל פסיכולוג המועסק בשפ"ח; תפקיד הפסיכולוג בשפ"ח מופיע במערכת התקן במסגרת הנתון "תפקיד", ודרגת המומחיות של הפסיכולוג מופיעה במסגרת הנתון "חטיבת התמחות ומעמד".

בהגדרת משרד הפנים לתפקיד מנהל השפ"ח נקבע שייעוד התפקיד הוא ניהול מערך השירותים הפסיכולוגיים החינוכיים, בכפוף להוראות הדין הקיים, למען קידום בריאות הנפש והרווחה הנפשית של התלמידים במערכות החינוך השונות.<sup>85</sup>

בשנת 1992 פרסם משרד הפנים קובץ מנחה<sup>86</sup> לרשויות המקומיות ובו מפורטים תיאורי תפקידים ברשויות המקומיות. במסגרת זו פורסם גם תיאור התפקיד של מנהל היחידה לשירותים פסיכולוגיים<sup>87</sup> ודרישות התפקיד, ועל פיהן נדרש רישום בפנקס הפסיכולוגים ותואר שני בפסיכולוגיה קלינית או חינוכית.<sup>88</sup>

בדצמבר 2004 הפיץ הפסיכולוג המחוזי של מחוז חיפה במשרד החינוך, ששימש אז גם ממלא מקום הפסיכולוג הארצי, בהיעדר פסיכולוג ארצי, בקרב מנהלי אגפי החינוך והפסיכולוגים המחוזיים, מסמך המתייחס לדרישות מינימום למינוי מנהל לשירות הפסיכולוגי-חינוכי (להלן - הנחיות למינוי מנהל שפ"ח). במסמך נקבע כי מעמדו המקצועי של מנהל השפ"ח יהיה לפחות פסיכולוג חינוכי מומחה, וכי לא יתאפשר מינוי מנהל שפ"ח שאינו עונה על תנאי זה, גם אם הוא מומחה או מדריך בתחומים אחרים בפסיכולוגיה.<sup>89</sup> עוד נקבע במסמך כי כהוראת שעה ובמקומות שבהם יש קושי זמני באיוש המשרה על ידי מומחה, יתאפשר למנות פסיכולוג שנמצא בשלבי התמחות, בתנאי שעבודתו, ובכלל זאת עבודת הניהול, תלווה ותכוסה על ידי מדריך. מקרים כאמור ידרשו את אישור הפסיכולוג המחוזי, ומשך המינוי יוגבל בזמן על ידי הפסיכולוג המחוזי.

בפברואר 2014<sup>90</sup> פרסם משרד הפנים אוגדן תיאורי תפקידים בשלטון המקומי (להלן - האוגדן או אוגדן תיאורי תפקידים)<sup>91</sup>. האוגדן מרכז את כלל ההנחיות בדבר השימוש הנכון בקובץ תיאורי התפקידים, ולגביו נקבע כי יש לפעול על פיו בעת פרסום מכרזי כוח אדם וקביעת דרישות סף למשרות ברשות המקומית<sup>92</sup>. באוגדן הוגדר התפקיד של מנהל השפ"ח, ונקבעו לו תנאים מוקדמים למינוי<sup>93</sup>, שמתיישרים עם הנחיות הפסיכולוג המחוזי של מחוז חיפה משנת 2004 ובהם התנאים למינוי לבעל תואר מומחה בפסיכולוגיה חינוכית, עם עדיפות לפסיכולוג חינוכי מומחה - מדריך<sup>94</sup>.

בינואר 2017 פרסם משרד הפנים הנחיות בדבר אוגדן תיאורי התפקידים בשלטון המקומי, ובהן הובהר כי קובץ תיאורי התפקידים משנת 2014 מחליף את קובץ ניתוח העיסוקים שפורסם בשנת 1992, וכי הוא מחליף כל הנחיה אחרת שפורסמה במסגרת חוזרי מנכ"ל המשרד הנוגעת לדרישות

85 משרד הפנים, **אוגדן תיאורי תפקידים**, תיאור תפקיד מנהל שירות פסיכולוגי חינוכי (פברואר 2014).

86 בתשובת משרד הפנים לצוות הביקורת מאפריל 2024 הובהר כי מדובר בקובץ מנחה של הרשויות המקומיות ולא קובץ מחייב.

87 על פי הבהרת משרד הפנים מאפריל 2024, תפקיד מנהל שירות פסיכולוגי חינוכי הוגדר בקובץ תיאורי עיסוקים שפורסם בשנת 1992 כמנהל היחידה לשירותים פסיכולוגיים.

88 היחידה לכוח אדם ברשויות מקומיות במשרד הפנים, "תיאור תפקיד: מנהל היחידה לשירותים פסיכולוגיים" (ספטמבר 1992).

89 כמו קלינית, שיקומית, התפתחותית, חברתית או רפואית.

90 יצוין כי במרץ 2012 פרסם משרד הפנים חוזר מנכ"ל לעניין תיאורי התפקידים במסגרתו בשלב הראשון פורסמו תפקידים להערות הרשויות המקומיות ולצורכי הטמעה. יצוין שחוזר זה לא כלל התייחסות לתפקיד מנהל השירות הפסיכולוגי החינוכי וכי על פי הנחיות שפרסם משרד הפנים במרץ 2021, לחזור משנת 2012 אין תוקף רשמי והוא אינו מחייב.

91 בדצמבר 2020 פרסם משרד הפנים אוגדן מעודכן. יחד עם זאת, בהתייחס לתפקיד מנהל שירות פסיכולוגי חינוכי האוגדן המעודכן מפנה לתיאור תפקיד מנהל שירות פסיכולוגי חינוכי שפורסם בפברואר 2014.

92 אתר משרד הפנים; [www.gov.il/he/pages/descriptions](http://www.gov.il/he/pages/descriptions)

93 **אוגדן תיאורי תפקידים**, "תיאור תפקיד מנהל שירות פסיכולוגי חינוכי" (פברואר 2014).

94 במסגרת זו נקבעו תנאים נוספים והם: א. בעל תואר "מוסמך" ומעלה בפסיכולוגיה רצוי בפסיכולוגיה חינוכית או בפסיכולוגיה קלינית של הילד מהארץ או מחו"ל שהוכר על ידי וועדת הרישום של משרד הבריאות ומשרד החינוך כשווה ערך לתואר הניתן בישראל; ב. רישום בפנקס הפסיכולוגים של משרד הבריאות.

סף למשרה ספציפית, ככל שזו קיימת בקובץ החדש, וכי תנאי הסף שנקבעו בו הם תנאים מחייבים ולא ניתן להקל בהם<sup>95</sup>.

מהאמור עולה כי דרישות הסף הנוגעות למעמדו המקצועי של מנהל השפ"ח הוסדרו לראשונה בשנת 2004 על ידי משרד החינוך ובהמשך על ידי משרד הפנים במסגרת הפרסום של אוגדן תיאורי תפקידים בשלטון המקומי בשנת 2014, ובמסגרת הנחיות משרד הפנים בדבר מעמדו של אוגדן תיאורי התפקידים בשנת 2017.

### עמידת מנהלי השפ"חים בדרישות התפקיד

בביקורת נבדקה התאמת מעמדם המקצועי של פסיכולוגים המוגדרים בקובצי משרד החינוך כמנהלי שפ"חים או כמנהלי תחנות בשנים 2019 - 2023 לדרישת משרד הפנים ומשרד החינוך שעל מנהל שפ"ח להיות מומחה בפסיכולוגיה חינוכית<sup>96</sup>. הבדיקה נעשתה תוך התייחסות למועד תחילת עבודתו של הפסיכולוג כמנהל שפ"ח, גם אם מונה לתפקיד זה לפני שנת 2019, וזאת כדי לבחון את מעמדו המקצועי של מנהל השפ"ח במועד תחילת העסקתו ואת התאמתו לקביעות משרדי הפנים והחינוך באותו המועד. בלוח 3 שלהלן מפורטים פסיכולוגים המוגדרים במערכת התקן כמנהלי שפ"חים או כמנהלי תחנות ואינם עומדים בתנאי המומחיות שנקבעו למינוי מנהל שפ"ח.

הנחיות בדבר אוגדן תיאורי התפקידים בשלטון המקומי (ינואר 2017).

95

נוכח הליקויים שהוזכרו בנוגע לדיוק הנתונים המופיעים במערכת התקן, וכדי לוודא את אמיתותם של הנתונים המופיעים בהתייחס למעמדו המקצועי של הפסיכולוג, נתוני הפסיכולוגים שעלו בבדיקה כמנהלי שפ"חים שאינם עומדים בתנאי משרד הפנים ומשרד החינוך לתפקיד מנהל השפ"ח נבדקו גם במאגר הנתונים שהתקבל ממשרד הבריאות, שבו מופיעים הפסיכולוגים החינוכיים שסיימו התמחות ורשומים כבעלי תואר מומחה. בדיקה נוספת נעשתה באמצעות פנקס הפסיכולוגים המופיע באתר משרד הבריאות, במסגרתה אותר הפסיכולוג לפי שמו בפנקס הפסיכולוגים המופיע באתר ונבדק סיווג מעמדו המקצועי כפי שמופיע בפנקס הפסיכולוגים. יצוין כי במסגרת בדיקה זו נמצאו שלושה פסיכולוגים בתפקיד מנהלי שפ"חים המוגדרים כמתמחים במערכת התקן, אך רשומים כמומחים במאגר הנתונים של משרד הבריאות.

96

## לוח 3 : עמידת פסיכולוגים המופיעים בתפקיד מנהלי שפ"חים במערכת התקן בשנים

2019 - 2023 בתנאי המומחיות שנקבעו למינוי מנהל שפ"ח<sup>97</sup>

| עמידה בתנאי<br>הסף של משרד<br>הפנים ומשרד<br>החינוך <sup>(3)</sup> ביחס<br>למועד תחילת<br>ההעסקה<br>כמנהל<br>שפ"ח <sup>(4)</sup> | המעמד המקצועי <sup>(2)</sup>           | העסקה כמנהל שפ"ח בכל אחת<br>מהשנים <sup>(2)</sup> |      |      |      |      | תחילת<br>ההעסקה<br>כמנהל<br>שפ"ח <sup>(1)</sup>           |         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------------------------|------|------|------|------|-----------------------------------------------------------|---------|
|                                                                                                                                  |                                        | 2023                                              | 2022 | 2021 | 2020 | 2019 |                                                           |         |
| X                                                                                                                                | חינוכית - מתמחה <sup>(5)</sup>         | V                                                 | V    | V    | V    | V    | 2016                                                      | מנהל 1  |
| X                                                                                                                                | חינוכית - מתמחה                        | V                                                 | V    | V    | V    | V    | 2023                                                      | מנהל 2  |
| X                                                                                                                                | חינוכית - מתמחה                        | V                                                 | V    | V    | V    | V    | 2012                                                      | מנהל 3  |
| X                                                                                                                                | חינוכית - מתמחה                        | V                                                 | V    | V    | V    | V    | 2016                                                      | מנהל 4  |
| V                                                                                                                                | חינוכית - מתמחה                        | X                                                 | X    | X    | X    | V    | 2002                                                      | מנהל 5  |
| X                                                                                                                                | חינוכית - פרקטיקום                     | V                                                 | V    | V    | V    | V    | 2015                                                      | מנהל 6  |
| V                                                                                                                                | חינוכית - לא<br>בהתמחות <sup>(6)</sup> | V                                                 | V    | V    | V    | V    | 2001                                                      | מנהל 7  |
| X                                                                                                                                | חינוכית - מתמחה                        | V                                                 | V    | V    | V    | V    | 2014                                                      | מנהל 8  |
| X                                                                                                                                | חינוכית - מתמחה                        | X                                                 | X    | V    | V    | V    | 2008                                                      | מנהל 9  |
| X                                                                                                                                | חינוכית - מתמחה                        | X                                                 | X    | X    | V    | V    | 2006                                                      | מנהל 10 |
| X                                                                                                                                | חינוכית - מתמחה                        | V                                                 | V    | V    | V    | V    | 2016                                                      | מנהל 11 |
| X                                                                                                                                | חינוכית - מתמחה                        | V                                                 | V    | V    | V    | V    | 2020                                                      | מנהל 12 |
| V                                                                                                                                | חינוכית - מתמחה                        | V                                                 | V    | V    | V    | V    | 1994                                                      | מנהל 13 |
| X                                                                                                                                | חינוכית - מתמחה                        | V                                                 | V    | V    | V    | V    | 2024                                                      | מנהל 14 |
| X                                                                                                                                | חינוכית - מתמחה                        | V                                                 | V    | V    | V    | V    | 2021                                                      | מנהל 15 |
| X                                                                                                                                | חינוכית - מתמחה                        | V                                                 | V    | V    | V    | V    | 2015                                                      | מנהל 16 |
| X                                                                                                                                | קלינית - מומחה                         | X                                                 | X    | X    | X    | V    | 2020                                                      | מנהל 17 |
| V                                                                                                                                | קלינית - מדריך                         | V                                                 | V    | V    | V    | V    | 2000                                                      | מנהל 18 |
| V                                                                                                                                | חינוכית - לא<br>בהתמחות                | X                                                 | V    | V    | V    | V    | 1997                                                      | מנהל 19 |
| X                                                                                                                                | שיקומית - מומחה                        | V                                                 | V    | V    | V    | V    | 2007                                                      | מנהל 20 |
| 5                                                                                                                                |                                        | 15                                                | 16   | 17   | 18   | 20   | סה"כ מנהלים שהועסקו<br>כמנהל שפ"ח בכל אחת<br>משנות הבדיקה |         |
|                                                                                                                                  |                                        | 249                                               | 255  | 254  | 249  | 254  | סה"כ מנהלים בכלל<br>השפ"חים <sup>(7)</sup>                |         |

על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(1) נוכח הליקויים שהוזכרו לעיל בנוגע לדיוק הנתונים הנוגעים למועד תחילת ההעסקה כפי שמופיעים במערכת התקן, הנתונים הנוגעים לשנת תחילת העסקת הפסיכולוגים כמנהלי שפ"ח עודכנו בהתאם להבהרות שהועברו על ידי אגף הפסיכולוגיה. מהבהרות אלו עלו פערים בנתונים שהתקבלו ממשרד החינוך בנוגע לשנת תחילת העסקת הפסיכולוגים כמנהלי שפ"ח לעומת הנתונים המופיעים במערכת התקן. כך לדוגמה, על פי משרד החינוך, מנהל 14 מועסק בתפקיד מנהל שפ"ח משנת 2024, זאת אף שעל פי נתוני מערכת התקן הוא הועסק בתפקיד זה כבר בשנת 2019.

(2) כפי שמופיע במערכת התקן.

(3) דרישות המינימום, כפי שהוגדרו על ידי משרד החינוך בשנת 2004 ועל ידי משרד הפנים בשנת 2014.

97 בבדיקה נכללו כל הפסיכולוגים המוגדרים בקבצי משרד החינוך כמנהלי שפ"חים או כמנהלי תחנות בשנים 2019 - 2023. בטבלה מוצגים הפסיכולוגים המוגדרים כמנהלי שפ"חים או כמנהלי תחנות ומעמדם המקצועי בשנות הבדיקה אינו תואם לתנאי משרדי הפנים והחינוך לתפקיד מנהל שפ"ח, כלומר פסיכולוגים הרשומים בקבצי משרד החינוך במעמד מקצועי נמוך ממעמד מומחה וכן פסיכולוגים מומחים שתחום מומחיותם אינו בפסיכולוגיה חינוכית.

(4) הבדיקה נעשתה תוך התייחסות למועד תחילת עבודתו של הפסיכולוג כמנהל שפ"ח, גם אם מונה לתפקיד זה לפני שנת 2019, וזאת כדי לבחון את מעמדו המקצועי של מנהל השפ"ח במועד תחילת העסקתו ואת התאמתו לקביעות משרד הפנים ומשרד החינוך באותו המועד.

(5) מתמחה בעל זכאות לתואר שני הרשום בפנקס הפסיכולוגים.

(6) פסיכולוגים שלא השלימו את תהליך ההתמחות אך אינם עוד בתהליך התמחות ולכן אינם מוגדרים כמתמחים.

(7) סך הפסיכולוגים שהוגדרו במערכת התקן כמנהל שפ"ח או מנהל תחנה.

מהלוח עולה כי מתוך 20 פסיכולוגים שהוגדרו במערכת התקן כמנהלי שפ"ח בשנת 2019, ומעמדם המקצועי כפי שמופיע במערכת התקן לא כלל מומחיות בפסיכולוגיה חינוכית או מעמד מקצועי בדרגה גבוהה יותר בפסיכולוגיה חינוכית<sup>98</sup>, 15 פסיכולוגים (כ-6%) מכלל הפסיכולוגים שהוגדרו במערכת התקן כמנהלי שפ"ח או מנהלי תחנות בשנת 2019<sup>99</sup> לא עמדו בתנאי הסף למינוי מנהל שפ"ח כפי שנקבעו על ידי משרד החינוך ומשרד הפנים. חמישה<sup>100</sup> מתוך 20 המנהלים מונו לתפקידם כמנהלי שפ"ח טרם קביעת תנאי הסף למינוי מנהל שפ"ח, ולכן תנאים אלו לא חלו עליהם. עוד עולה כי חמישה מבין המנהלים<sup>101</sup> סיימו את עבודתם בשפ"ח בין השנים 2020 - 2023, וכי בספטמבר 2023 מספר המנהלים שלא עמדו בתנאי הסף, קרי, אלה שמונו לאחר קביעת תנאי הסף למינוי מנהל שפ"ח ועדיין הועסקו כמנהלי שפ"ח, עמד על 12 (כ-5% מכלל הפסיכולוגים שהוגדרו במערכת התקן כמנהלי שפ"ח או מנהלי תחנות בשנת 2023)<sup>102</sup>.

משרד החינוך מסר לצוות הביקורת בספטמבר 2024 כי האחריות למינוי מנהל שפ"ח חלה על הרשות המקומית בהתאם להנחיות שמפרסם משרד הפנים, וכי נכון לספטמבר 2024, לא הייתה פנייה בנוגע לעניין זה מהרשות המקומית.

נמצא כי משרד החינוך לא בדק אם יושמו הנחיותיו, כפי שפורסמו בשנת 2004 או אם יושמו הנחיות משרד הפנים משנת 2014 בעניין תנאי הסף הנדרשים למינוי מנהל שפ"ח. זאת ועוד, אף שמשרד החינוך הוא המתקצב העיקרי של השירותים הפסיכולוגיים החינוכיים, ובאחריותו התוויית מדיניות עבודת השפ"ח וקביעת נהלים וסטנדרטים לעבודה מקצועית, וכן הפיקוח על עבודת השפ"ח שמבצעים המערכים הארצי והמחוזי של אגף הפסיכולוגיה במשרד החינוך<sup>103</sup>, נמצא כי המשרד אינו מבצע בקרה על המינויים של מנהלי שפ"ח. מנהלים אלה, מתוקף תפקידם, אחראיים בין היתר להפעלת השירות הפסיכולוגי-חינוכי ברשות, לקביעת מדיניות בכל הנוגע לרווחה ולבריאות הנפשית של הילדים הנמצאים במערכת החינוך ולפיתוחם המקצועי של עובדי השירות הפסיכולוגי-חינוכי<sup>104</sup>. כך בעצם משרד החינוך מעביר את האחריות במלואה לפתחן של הרשויות המקומיות.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי תהליך מינוי מנהל שפ"ח חל על השלטון המקומי בהתאם להנחיות משרד הפנים. הפסיכולוגים העובדים בשפ"ח מועסקים על ידי הרשויות המקומיות, אשר אף מפעילות את מערך השפ"ח. נוכח האמור, האחריות לגיוס כוח האדם מוטלת על הרשויות המקומיות, וכך גם האחריות לניהול תקין של הליכי המכרזים ולהעסקת פסיכולוגים. מטה אגף פסיכולוגיה אינו מוסמך לניהול מכרזים ברשויות או להעסקת העובדים בהם.

98 בהסמכה למדריך או מדריך בפסיכולוגיה חינוכית.

99 254 פסיכולוגים שהוגדרו במערכת התקן כמנהל שפ"ח או מנהל תחנה.

100 מנהלים 5, 7, 13, 18, 19.

101 מנהלים 5, 9, 10, 17, 19.

102 מנהלים 1 - 4, 6, 8, 11, 12, 14 - 16, 20. יצוין כי שלושה מנהלים נוספים שממשיכים לעבוד בשפ"ח (7, 13 ו-18) התחילו את עבודתם בשפ"ח טרם קביעת תנאי הסף למינוי מנהל שפ"ח. על פי הבהרה שהתקבלה מאגף הפסיכולוגיה בספטמבר 2024, מנהלים 1 ו-20 סיימו את עבודתם בשפ"ח. עם זאת, ומאחר שמנהלים אלו מופיעים בקובצי הנתונים בתקופה שאליה מתייחסת הביקורת, הם נכללו בספירת המנהלים שלא עמדו בתנאי הסף למינוי מנהל שפ"ח בהתייחס למצבת כוח האדם בשפ"ח בספטמבר 2023.

חוזר מנכ"ל 0332.

103 אוגדן תיאורי תפקידים בשלטון המקומי, "תפקיד מנהל שירות פסיכולוגי חינוכי":

104 [www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/menahel\\_shorot\\_psichology/he/home\\_m\\_ain\\_human-assets\\_role-descriptions\\_menahel\\_shorot\\_psichology.pdf](http://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/menahel_shorot_psichology/he/home_m_ain_human-assets_role-descriptions_menahel_shorot_psichology.pdf)

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 כי כללי העסקתם של מנהלי השפ"חים אינם שונים מכללי העסקתם של כל עובדי הרשות המקומית, ובכלל זאת החובה להעסיק בתפקיד רק מועמד אשר עומד בתנאי הסף. הוראות אלה מוסדרות לגבי כלל העובדים בחוק ובתקנות. כללים אלה מפורסמים גם על ידי משרד הפנים במסגרת אוגדן תיאורי התפקידים וההנחיות הנלוות, וכן מוצגים בפורומים מקצועיים שונים במהלך השנה.

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך על שלאורך השנים לא בדק את יישום הנחיותיו לעניין עמידה בתנאי הסף של המעמד המקצועי של מנהלי השפ"חים ברשויות המקומיות כתנאי למינויים, דבר העלול לפגוע ברמה המקצועית של השירות הניתן לתושבי הרשויות המקומיות. על משרד החינוך לפעול למציאת פתרונות להעלאת הרמה המקצועית של הסגל הניהולי בשפ"חים שאינו עומד בתנאי הסף למינוי מנהל שפ"ח. לנוכח הממצאים שהועלו, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לרענן את ההנחיות מול הרשויות המקומיות בעניין העמידה בתנאי הסף של המעמד המקצועי הנדרש של מנהלי השפ"חים כתנאי למינויים.**

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה כי הפסיכולוגים המחוזיים עומדים בקשר עם מנהלי השפ"חים שאינם עומדים בתנאי הסף ועם הרשויות המקומיות לבחינת הדרכים לקידום הפרופסיונלי.

### **קבלת אישור משטרה בדבר היעדר הרשעה בעבירות מין לצורך העסקת פסיכולוגים חינוכיים**

החוק למניעת העסקתם של עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א-2001 (להלן - החוק למניעת העסקת עברייני מין), אוסר על העסקתם של עברייני מין (שהורשעו בעבירת מין שאותה ביצעו בהיותם בגירים) במוסדות המכוונים למתן שירות לקטינים, לאנשים עם מוגבלות שכלית או התפתחותית או לחסרי ישע<sup>105</sup>. מטרת החוק היא מתן הגנה מיוחדת לקבוצות האוכלוסייה האמורות מפני עברייני מין. זאת בשל הפגיעה הקשה של עבירות המין, החזרתיות (רצדיביזם) המאפיינת עברייני מין הפוגעים בקטינים ונוכח הפגיעות היתרה של קבוצות האוכלוסייה שעליהן מגן החוק<sup>106</sup>.

על פי החוק למניעת העסקת עברייני מין, מעסיק לא יקבל לעבודה במוסדות המפורטים בחוק בגיר שהורשע בעבירת מין שאותה ביצע בהיותו בגיר, והבגיר לא יעסוק בעבודה במוסד. עוד קובע החוק כי מעסיק לא יקבל בגיר לעבודה במוסדות כאמור בטרם קיבל אישור ממשטרת ישראל ולפיו אין מניעה להעסקתו לפי חוק זה (להלן - אישור). איסור ההעסקה חל ממועד ההרשעה ועד 20 שנה לאחר ההרשעה, ואם נידון למאסר - 20 שנה לאחר שחרורו ממאסר בגין אותה העבירה. יש לציין כי קבלה לעבודה של הבגיר שהורשע או קבלת כל בגיר טרם המצאת האישור מהמשטרה דינה קנס לפי חוק העונשין, ואילו העסקת בגיר שהורשע במוסד, דינה אף חמור יותר - מאסר של שנה<sup>107</sup>.

באוגדן תיאורי תפקידים שפרסם משרד הפנים נקבע כי תנאי מקדים למינוי פסיכולוג חינוכי הוא היעדר הרשעה בעבירת מין בהתאם לחוק למניעת העסקת עברייני מין. משמע, תנאי מקדים לעצם השתתפות המועמדים במכרז למשרת הפסיכולוג החינוכי הוא הצגת האישור כאמור.

משרד מבקר המדינה בדק אם ברשויות המקומיות שנבדקו קיימים אישורים כאמור עבור הפסיכולוגים הגברים<sup>108</sup> שהועסקו בשפ"חים בשנים 2019 - 2023 (התשע"ט - התשפ"ג).

<sup>105</sup> לפירוט המוסדות שעליהם חל החוק למניעת העסקת עברייני מין, ראו הגדרת המונח "מוסד" בסעיף 1 לחוק.

<sup>106</sup> אתר המשרד לביטחון לאומי [https://www.gov.il/he/pages/sex\\_offender\\_employment](https://www.gov.il/he/pages/sex_offender_employment).

<sup>107</sup> הסייגים לאחריות המעסיק קבועים בסעיף 6 לחוק. יצוין כי הסייגים שבחוק אינם רלוונטיים להעסקה של הפסיכולוגים החינוכיים על ידי הרשויות המקומיות שנבדקו בפרק זה.

<sup>108</sup> לפי סעיף 13 לחוק: "הוראות סעיף 3 יחולו, לעניין נשים, במועד שיקבע השר לביטחון הפנים באישור הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, ובלבד שהשר לביטחון הפנים ידווח אחת לשנתיים לוועדה לביטחון לאומי בדבר

עיריות **טבריה וטייבה** לא ביקשו אישורים כאמור מאף אחד מהפסיכולוגים שהיו מועסקים על ידי כל אחד מהשפ"חים בתקופת הביקורת. בעקבות הביקורת פנתה עיריית **טבריה** לפסיכולוגים כדי שיעבירו לה את האישורים כאמור, אך נכון למועד סיום הביקורת, לא הומצאו אישורים כאמור לצוות הביקורת. עיריית **טייבה** פנתה בעקבות הביקורת למשטרת ישראל לקבלת האישורים; העירייה העבירה אישורים עבור רוב הפסיכולוגים - עם זאת, יצוין כי האישורים התקבלו בחלוף כשנתיים עד עשור ממועד קבלתם לעבודה בעירייה.

מעיריית **אשקלון** התקבלו אישורים לכל הפסיכולוגים הגברים שמועסקים בשפ"ח. עם זאת, עבור חלק מהפסיכולוגים קיבלה העירייה את האישור מהמשטרה כשנה וחצי לאחר קליטתם בשפ"ח.

בעיריית **לוד** לגבי אף אחד מהפסיכולוגים הגברים שמועסקים או הועסקו בשפ"ח בשנים 2019 - 2023 לא העבירה העירייה אישור ממשטרת ישראל כי אין מניעה להעסקתם לפי החוק; חלקם אשר הועסקו מספר שנים בעירייה ללא קבלת האישור, סיימו את העסקתם לפני סיום הביקורת. לגבי הפסיכולוגים הנותרים העבירה העירייה בעקבות הביקורת דוחות שהעידו על היעדר רישום פלילי בין שנה ל-12 שנים ממועד העסקתם.

**יצוין כי דוח רישום פלילי מבוסס על חוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט-2019, שם נקבעות תקופות התיישנות ומחיקה של כל פרט רישום, לדוגמה: במקרים שבהם לא הוטל עונש מאסר על בגיר, תקופת התיישנות של פרט רישום פלילי בעבירות מין תהיה חמש שנים, ואם יש לו פרט רישום פלילי נוסף - עד שבע שנים. זאת לעומת הקביעה בחוק למניעת העסקת עברייני מין, שהאישור יינתן לבגיר רק אם לא היו לו הרשעות על פי חוק זה, או שחלפו עשרים שנים ממועד ההרשעה ככל שלא נידון למאסר, ואם נידון למאסר בחלוף עשרים שנים ממועד שחרורו מהמאסר<sup>109</sup>. כלומר, מידע על הרשעה בעבירות מין שהתיישנה לא יופיע בדוח הרישום הפלילי, על אף שהוא רלוונטי לצורך קבלת אישור המשטרה בהתאם לחוק למניעת העסקת עברייני מין. מכאן נובע כי דוח רישום פלילי אינו מהווה חלופה לאישור המשטרה כנדרש בחוק.**

מעיריית **נתניה** הועברו אישורים לכל הפסיכולוגים המועסקים בשפ"ח, אך האישורים עבור חלקם התקבלו מהמשטרה בעקבות הביקורת קרוב לשנה לאחר קליטתם בשפ"ח.

המועצה האזורית **אשכול** העבירה אומנם אישור מהמשטרה לכל הפסיכולוגים המועסקים בשפ"ח, אולם עבור אחד הפסיכולוגים אישור המשטרה התקבל בעקבות הביקורת - יותר משבע שנים לאחר קליטת אותו פסיכולוג בשפ"ח.

במועצה האזורית **מטה אשר** מתוך הפסיכולוגים הגברים שמועסקים או הועסקו בשפ"ח בין השנים 2019 - 2023, עבור עובד המועסק נכון למועד הביקורת בשפ"ח, העבירה המועצה אישור שהתקבל למעלה משבע שנים לאחר קבלתו לעבודה וזאת בעקבות הביקורת. עבור פסיכולוג נוסף אשר הפסיק את עבודתו בשנת 2021 לא העבירה המועצה אישור.

**נמצא כי הרשויות המקומיות שנבדקו קיבלו אישורים על היעדר עבירות מין רק לגבי 9 מתוך 28 פסיכולוגים חינוכיים שהועסקו בשפ"חים בשנים 2019 - 2023 (כ-32% בלבד); לגבי 7 פסיכולוגים נוספים (כ-25%) האישורים התקבלו רק בעקבות הביקורת ולגבי 12 הפסיכולוגים הנותרים (כ-43%) האישורים לא הועברו. עוד יצוין כי רבים מהאישורים התקבלו שנים רבות לאחר תחילת העסקתם של הפסיכולוגים בשפ"חים - בין כשנה ליותר מעשור ממועד תחילת ההעסקה.**

**עוד נמצא כי העיריות טבריה וטייבה לא מילאו חובתן לקבל אישור מהמשטרה שאין מניעה להעסקת הפסיכולוגים הגברים בשפ"חים טרם העסקתם, זאת בניגוד להוראות החוק למניעת העסקת עברייני מין. בעקבות הביקורת המציאה עיריית טייבה לביקורת את האישורים לרוב**

היקף עבריינות המין בקרב נשים בישראל". נכון לספטמבר 2023 השר לביטחון לאומי החליט לא להחיל את הסעיף גם על נשים.

החוק למניעת העסקת עברייני מין.

הפסיכולוגים וזאת שנים רבות לאחר קבלתם לעבודה. בעיריית לוד לא נמצא אישור עבור אף אחד מהפסיכולוגים שהועסקו בה בין השנים 2019 - 2023, כאשר חלקם סיימו את העסקתם עד מועד סיום הביקורת; ואילו לגבי מספר פסיכולוגים נוספים קיבלה העירייה דוח על היעדר רישום פלילי, שאינו משמש תחליף לאישור המשטרה על פי החוק למניעת העסקת עברייני מין. במועצה האזורית מטה אשר לא נמצא אישור עבור אחד מהפסיכולוגים שהועסקו בתקופת הביקורת בשפ"ח, ואשר סיים את העסקתו, ועבור עובד נוסף התקבל אישור בחלוף יותר משבע שנים ממועד קליטתו בשפ"ח.

לעומת זאת, בשפ"חים של עיריות אשקלון ונתניה והמועצה האזורית אשכול התקבלו אישורים לכל הפסיכולוגים הגברים. עם זאת, בכל השפ"חים האלו נמצאו פסיכולוגים שהאישור לגביהם התקבל זמן ממושך לאחר קליטתם בשפ"ח - בשפ"ח אשקלון לגבי חלק מהפסיכולוגים התקבל האישור למעלה משנה ממועד הקליטה, ובשפ"חים אשכול ונתניה האישור לפסיכולוג אחד בכל רשות התקבל רק בעקבות הביקורת: בשפ"ח אשכול - בחלוף יותר משבע שנים מאז קליטתו של הפסיכולוג לעבודה בשפ"ח, ובשפ"ח נתניה - בחלוף כשנה. משתמע מממצאים אלה כי הרשויות המקומיות איפשרו למועמדים למשרת פסיכולוג חינוכי להתמודד במכרז ללא בדיקת עמידתם בתנאי המקדים שקבע משרד הפנים לעניין מניעת העסקת עברייני מין, שאי-העמידה בו פוסלת את המועמד מלהתמודד על התפקיד.

הדרישה לקבלת אישור מהמשטרה על העדר מניעה להעסקה - לפי החוק למניעת העסקת עברייני מין - עבור פסיכולוגים בשפ"ח, נועדה להבטיח את שלומם של ילדים ובני נוער, לשמור על האמון הציבורי במערכת החינוך ולמנוע מצב שבו אדם עם הרשעות בעבירות מין יוכל לעבוד עם אוכלוסיות פגיעות.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעיריות אשקלון, טבריה, טייבה, לוד ונתניה ולמועצות האזוריות אשכול ומטה אשר על שבניגוד לחוק העסיקו וחלקן אף ממשיכות להעסיק פסיכולוגים חינוכיים לאורך שנים ללא אישור כנדרש.

על כל הרשויות המקומיות למלא אחר הוראות החוק ולהקפיד על קבלת אישור מהמשטרה כי אין מניעה להעסקה לפי החוק למניעת העסקת עברייני מין כתנאי להתמודדות במכרזי כוח האדם למשרת פסיכולוג חינוכי. על עיריות טבריה, טייבה ולוד לפעול ללא דיחוי לקבלת האישורים כאמור לכל הפסיכולוגים שמועסקים בשפ"ח. על עיריות אשקלון ונתניה ועל המועצות האזוריות אשכול ומטה אשר להקפיד על קבלת אישור מהפסיכולוגים הגברים לפני קבלתם לעבודה ותחילת העסקתם במתן טיפול לילדים ובני נוער.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי ייתכן שבשנים עברו לא הייתה הקפדה על קבלת כל המסמכים הרלוונטיים לתפקיד פסיכולוג במהלך הגשת המועמדות, ולכן המסמכים הושלמו לאחר קליטת הפסיכולוגים במערכת, אך נכון למועד תשובת העירייה יש הקפדה יתרה על נושא זה.

המועצה האזורית אשכול מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 (להלן - תשובת המועצה האזורית אשכול) כי הנושא יחודד, וכי במכרזים העתידיים להעסקת פסיכולוגים בשפ"ח הם יגויסו בהתאם לחוק.

המועצה האזורית מטה אשר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2025 (להלן - תשובת המועצה האזורית מטה אשר) כי היא הפיקה לקחים וביצעה בדיקה מעמיקה למניעת הישנות מקרים של העסקה ללא קבלת האישור כאמור. לדברי המועצה, נוהלי העבודה חודדו והועברו הן למנהלת משאבי אנוש והן למנהלת השפ"ח ונכון למועד התשובה, כל העובדים המועסקים מחזיקים באישור על היעדר עבירות מין.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 כי באתר המרשתת שלה קיימות הנחיות הנוגעות לחוק למניעת העסקת עברייני מין. באתר יש הסברים על החוק, שניתן ללמוד מהם על מי הוא חל וכיצד יש להגיש בקשה לקבלת אישור מהמשטרה.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי האחריות לגיוס כוח האדם מוטלת על הרשויות המקומיות, החל בניהול תקין של הליכי המכרזים וכלה בהעסקת פסיכולוגים, לרבות הדרישה להצגת אישור על היעדר עבירות מין בהתאם להוראות הדין. מטה אגף פסיכולוגיה אינו מוסמך לניהול מכרזים ברשויות או להעסקת העובדים בהם.

נוכח הממצאים החמורים שעלו בפרק זה, ולפיהם כל שבע הרשויות המקומיות שנבדקו והשפ"חם שלהן לא הקפידו על הוראות החוק למניעת העסקת עברייני מין, ונוכח ההשלכות החמורות שיכולות לנבוע מכך, מומלץ למשרדי הפנים והחינוך וכן למשרד לביטחון לאומי ולמשרד ישראל להנחות את כלל הרשויות המקומיות לפעול בהתאם להוראות החוק ולפקח על מילוי ההוראות במוסדות שבהם ניתן שירות לאוכלוסיות פגיעות, דוגמת השפ"חם ומוסדות החינוך, זאת נוסף על המידע שפרסמה משרתת ישראל בנושא באתר המרשתת שלה.

### **הכרה בשפ"חם כמוסדות לצורך התמחות בפסיכולוגיה חינוכית**

בשנת 1979 התקין שר הבריאות את תקנות הפסיכולוגים (אישור תואר מומחה), התשל"ט-1979 (להלן - תקנות המומחיות), שנועדו להגדיר הליכים ותנאים לאישור תואר מומחה בתחומי מומחיות מוכרת שקבע שר הבריאות<sup>110</sup>. נוסף על כך, על בסיס תקנות המומחיות, בנובמבר 2020 פרסם משרד הבריאות הנחיות לתהליך ההתמחות בפסיכולוגיה חינוכית, המסדיר את סדרי ההתמחות בענף זה (להלן - הנחיות ההתמחות)<sup>111</sup>. הנחיות אלו עודכנו בדצמבר 2023 (להלן - הנחיות מעודכנות להתמחות)<sup>112</sup>.

לצורך תחילת תהליך ההתמחות בפסיכולוגיה חינוכית, על הפסיכולוג למצוא מקום התמחות במוסד המוכר על פי תקנות המומחיות. בהנחיות ההתמחות נקבע כי ההתמחות תיעשה רק במוסד שהוכר להתמחות (להלן גם - שפ"ח מוכר להתמחות, או מוסד מוכר להתמחות), בהדרכתו ובפיקוחו של פסיכולוג חינוכי מדריך או פסיכולוג חינוכי הנמצא בהסמכה להדרכה ומאושר על ידי הוועדה המקצועית<sup>113</sup> לפסיכולוגיה חינוכית (להלן - הוועדה המקצועית).

הגוף המאסדר לנושא הכרה בשפ"ח כמוסד מוכר להתמחות בפסיכולוגיה הוא משרד הבריאות. באפריל 2019 פרסם משרד הבריאות נוהל להכרה ולתיקוף הכרה במוסדות לצורך התמחות בפסיכולוגיה חינוכית (להלן - נוהל ההכרה 2019). הנוהל מגדיר את כללי ההכרה במוסד מוכר להתמחות, התנאים לקבלת הכרה זמנית<sup>114</sup> וקבועה, אופן הגשת הבקשה על ידי השפ"ח, הצורך בהמלצת צוות ביקור<sup>115</sup> עבור מוסד המבקש לקבל הכרה או לתקפה, סוגי ההכרה במוסד וקיום מנחים להקמה ולהפעלה של שפ"ח רחב<sup>116</sup>. בינואר 2022 פרסם משרד הבריאות נוהל אחד להכרה ולתיקוף הכרה במוסדות לצורך התמחות בפסיכולוגיה<sup>117</sup> (להלן - הנוהל האחד), ובו נקבע שלפני

110 סעיף 8 לחוק הפסיכולוגים.

111 משרד הבריאות, "הנחיות לתהליך התמחות בפסיכולוגיה חינוכית" (נובמבר 2020).

[https://www.gov.il/BlobFolder/reports/educational-psychology-internship-guidelines2016/he/files\\_publications\\_units\\_Psychology\\_Educational\\_Psychology\\_internship\\_Guidelines2016.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/reports/educational-psychology-internship-guidelines2016/he/files_publications_units_Psychology_Educational_Psychology_internship_Guidelines2016.pdf)

112 "הנחיות לתהליך התמחות בפסיכולוגיה חינוכית" (דצמבר 2023).

113 ועדות מקצועיות הממונות על ידי מועצת הפסיכולוגים לכל ענף בפסיכולוגיה שהוא התמחות מוכרת. חברי ועדה מקצועית יהיו פסיכולוגים מומחים מדריכים באותו ענף. ראו תקנה 16 לתקנות המומחיות.

114 על פי נוהל ההכרה 2019, בהעניקה הראשונה של הכרה במוסד תינתן הכרה זמנית לתקופה של שנה. בסיומם באחריותו של המוסד לפנות לתת-הוועדה המקצועית כדי לקבל הכרה קבועה ולהראות כי הוא עומד בכל התנאים הנדרשים לצורך כך. נוהל ההכרה 2019 עודכן בשנת 2022 ובמסגרת זו הוראתה תקופת ההכרה הזמנית לשנתיים.

115 על פי נוהל להכרה ולתיקוף הכרה, צוות הביקור יכול לפחות שני מדריכים, שאחד מהם חבר הוועדה המקצועית או תת-הוועדה. בביקור לצורך תיקוף הכרה יכול צוות הביקור מדריך אחד או יותר, לפי שיקול דעתה של הוועדה.

116 הצמדה של שפ"ח שאינו מוכר להתמחות לשפ"ח המוכר להתמחות לטובת מענה זמני, עד לעמידה בתנאים להכרה עצמאית.

117 משרד הבריאות, "נוהל אחד להכרה ולתיקוף הכרה במוסדות לצורך התמחות בפסיכולוגיה חינוכית" <https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/professions-licensing-files->

מתן הכרה, המוסד אינו יכול להעסיק מתמחים לביצוע התמחות בפסיכולוגיה. נוהל זה הוא הנחיה של מנהל תקנות ההתמחות במשרד הבריאות לכל הוועדות המקצועיות, ועל פיו בשנת 2022 עודכן נוהל ההכרה 2019 (להלן - נוהל ההכרה 2022), באופן שבין היתר נכללו בו קווים מנחים להקמה ולהפעלה של אגד שפ"חים<sup>118</sup>, שנועד לתת מענה לפסיכולוגים העובדים בשפ"חים שאינם עומדים כשלעצמם בדרישות ההכרה כמוסד מוכר להתמחות, כדי שיוכלו להיות בתהליך התמחות.

בלוח 4 להלן מפורטים תנאי ההכרה במוסד לצורך התמחות בפסיכולוגיה חינוכית, הכוללים תנאים הקשורים לסביבת העבודה הפיזית, הנמצאים באחריות הרשות המקומית שבה פועל השפ"ח, לצד תנאים הקשורים לליווי ולתמיכה מקצועית ותנאים הקשורים לפעילות המקצועית המתקיימת בשפ"ח, שהם באחריות הרשות המקומית שבה פועל השפ"ח ומשרד החינוך.

**לוח 4: התנאים העיקריים להכרה במוסדות לצורך התמחות בפסיכולוגיה חינוכית<sup>119</sup>**

|                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | זיקה קבועה למערכת של מוסדות חינוכיים במגוון של גילאים וסוגים ובהם מסגרות המשלבות ילדים בעלי צרכים מיוחדים.                                                                                                               |
|    | ליווי מקצועי ושעות הדרכה, העסקת לפחות שני מדריכים בפסיכולוגיה חינוכית.                                                                                                                                                   |
|    | השתתפות בישיבות צוות, קבלת הדרכה פרטנית וקבוצתית והשתתפות בהשתלמויות קבוצתיות.                                                                                                                                           |
|  | קיום פעילות מקצועית ברמה נאותה ותמהיל עבודה במגוון צירי עיסוק, קיום תמהיל עבודה המשלב עבודה טיפולית מערכתית ואבחונית, הכשרה והדרכה ופעילות פנים-ארגונית ומחקר.                                                           |
|  | קיום תנאי עבודה מתאימים - כניסה נפרדת, תנאים פיזיים לשמירה על פרטיות המטופל, חדרי פסיכולוגים מצוידים, חדר ישיבות, מבנה נגיש לאנשים עם מוגבלויות, תנאים פיזיים וסידורים מתאימים המאפשרים חיסיון ושמירה על מידע פסיכולוגי. |

[e\\_p\\_status\\_accredited\\_institution\\_internship\\_guidelines/he/subjects\\_medical-professions-licensing\\_files\\_e\\_p\\_status\\_accredited\\_institution\\_internship\\_guidelines.pdf](https://www.maf.gov.il/e_p_status_accredited_institution_internship_guidelines/he/subjects_medical-professions-licensing_files_e_p_status_accredited_institution_internship_guidelines.pdf)

<sup>118</sup> אגד שפ"חים נועד לתת מענה לפסיכולוגים העובדים בשפ"חים קטנים, שאינם מוכרים להתמחות, ואשר בתנאים הקיימים לא יוכלו לקבל הכרה מסוג זה גם בעתיד.

<sup>119</sup> כפי שמפורטים בנוהל ההכרה 2019 ובנוהל ההכרה 2022.

### חשיבות ההכרה בשפ"ח לצורכי התמחות

העסקה בשפ"ח שאינו מוכר להתמחות טרם סיום ההתמחות לא תאפשר למתמחה בפסיכולוגיה חינוכית לסיים את תהליך ההתמחות, ותקופת עבודתו בשפ"ח שכזה לא תיספר לצורך חישוב תקופת התמחותו. משמעות הדבר היא שללא שפ"ח מוכרים לא יהיה ניתן להכשיר בשפ"ח פסיכולוגים חינוכיים מומחים שיוכלו להעניק שירות איכותי לתושבים, בין היתר בראייה צופה פני עתיד.

כדי להגדיל את מספר השפ"ח שבהם יוכלו הפסיכולוגים להתמחות, מאפשר משרד הבריאות הקמה של שפ"ח רחבים ואגדי שפ"ח<sup>120</sup>.

על פי נוהל ההכרה 2019, שפ"ח רחב הוא שפ"ח מוכר להתמחות שאליו מוצמד שפ"ח שאינו מוכר להתמחות, דבר המעניק מענה זמני וליווי מקצועי לשפ"ח הלא-מוכר כדי לאפשר לו לצמוח ולהתפתח עד לעמידה בתנאים להכרה עצמאית. הנוהל מפרט את התנאים הנדרשים להקמת שפ"ח רחב<sup>121</sup> וקובע כי ניתן לקבל הכרה כשפ"ח רחב באופן זמני לשנה, והכרה זמנית תינתן לשלוש שנים לכל היותר. עוד נקבע בנוהל ההכרה 2019 כי בתהליך ההקמה של שפ"ח רחב וההכרה בו, יש משום צורך לאומי בשל הגדלת מספר השפ"ח המוכרים לצורכי התמחות ובהם יוכשרו פסיכולוגים חינוכיים.

לנוהל ההכרה 2022 נוסף מודל הפעלה של אגד שפ"ח. מודל זה נועד לתת מענה לפסיכולוגים העובדים בשפ"ח קטנים, שאינם מוכרים להתמחות, ושבתנאים הקיימים לא יוכלו לקבל הכרה מסוג זה גם בעתיד, ועל כן קיומו של אגד שפ"ח אינו מוגבל בזמן. הנוהל המעודכן מפרט את התנאים וההנחיות המסדירים את הפעלת האגד<sup>122</sup> וקובע כי הפעלה של אגד שפ"ח תתאפשר על ידי שיוך לאגד של עד חמישה שפ"ח לצורך ההכשרה, ההדרכה והלמידה הנדרשים עבור התמחות בפסיכולוגיה חינוכית והסמכה להדרכה.

### השפ"ח המוכרים להתמחות במספרים

בתרשים 16 להלן מוצג מספר השפ"ח המוכרים והלא-מוכרים בשנים 2019 - 2023 ושיעורם מסך השפ"ח בכל שנה. מתודולוגיית חישוב השפ"ח המוכרים והלא-מוכרים וניתוחם מפורטת בנספח 2.

120 נוהל הכרה 2019 התייחס רק לשפ"ח הרחבים, ואילו בנוהל ההכרה 2022 התווספה ההתייחסות לאגדי השפ"ח.

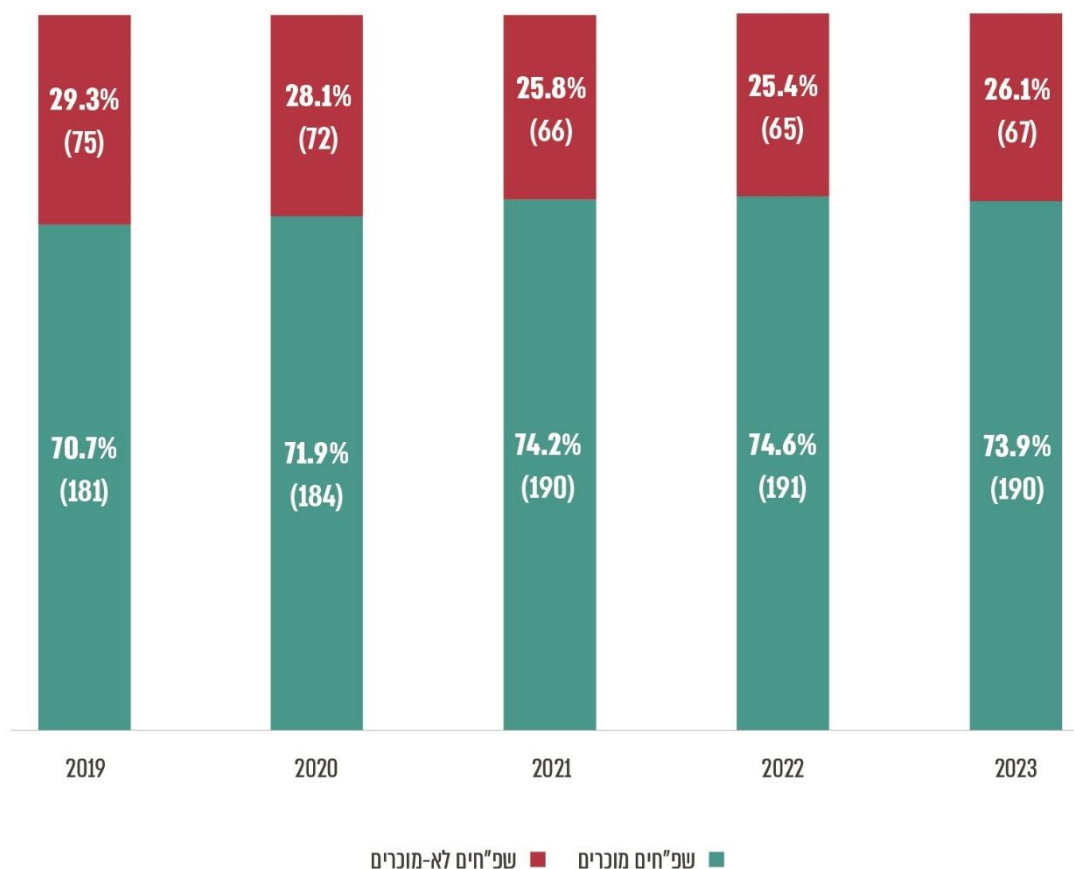
121 לדוגמה: עמידה בדרישות התנאים הפיזיים כנדרש בנוהל ההכרה, שאיפה למרחק גיאוגרפי סביר בין שתי הרשויות.

122 לדוגמה: התנאים הפיזיים של מבנה השפ"ח, פיקוח ואספקת השירותים לאוכלוסיות היעד.

תמוז התשפ"ה ■ יולי 2025

פעילות השירות הפסיכולוגי-חינוכי למענה רגשי ונפשי בשגרה ובמלחמת חרבות ברזל

תרשים 16: מספר השפ"חים המוכרים והלא-מוכרים ושיעורם מסך השפ"חים, 2019 - 2023\*



על פי נתוני משרדי הבריאות והחינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
 \* הנתונים לשנים 2019 - 2021 הם לחודש ספטמבר של אותה השנה, הנתונים לשנת 2022 הם לחודש נובמבר של אותה השנה, והנתונים לשנת 2023 הם לחודש דצמבר.

מהתרשים עולה כי בין השנים 2019 - 2023 עלה מספר השפ"חים המוכרים להתמחות ומשקלם מסך השפ"חים מ-181 (כ-70.7% מתוך 256 שפ"חים) בשנת 2019 ל-190 (כ-73.9% מתוך 257 שפ"חים) בשנת 2023. הועלה כי מתוך 190 שפ"חים שהיו מוכרים להתמחות בשנת 2023, שלושה פעלו כשפ"חים רחבים, ואליהם הוצמדו שלושה שפ"חים נוספים שאינם מוכרים להתמחות, אך נוכח הפעלתם כשפ"חים רחבים התאפשר לקיים בהם תהליך התמחות בשנים שבהן קיבלו אישור לפעול כשפ"ח רחב. נוסף על כך, משנת 2021 ועד שנת 2023 פעל אגד שפ"חים אחד שהוכר להתמחות ותחתיו פעלו שלושה שפ"חים נוספים. על כן, בשנת 2023 היו שישה שפ"חים שהתמחות בהם התאפשרה בזכות הקמת שפ"חים רחבים ואגד שפ"חים. כתוצאה מכך, שיעורם של השפ"חים שבהם ניתן להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית מסך השפ"חים הלא-מוכרים עלה מכ-4.5% בשנת 2021 לכ-9% בשנת 2023, כמפורט בלוח 5 להלן.

לוח 5 : סה"כ שפ"ח לא-מוכרים, שפ"ח מוכרים להתמחות, שפ"ח רחבים ואגד  
שפ"ח, 2019 - 2023

| השנים | סך<br>השפ"ח<br>הלא-<br>מוכרים | שפ"ח רחבים            |                       | אגדי שפ"ח        |                                                          | שפ"ח שבהם ניתן<br>להתמחות בפסיכולוגיה<br>חינוכית בזכות הקמת<br>שפ"ח רחבים ואגדי<br>שפ"ח |
|-------|-------------------------------|-----------------------|-----------------------|------------------|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
|       |                               | סך<br>השפ"ח<br>הרחבים | סך השפ"ח<br>המוצמדים* | סך אגדי<br>השפ"ח | סך<br>השפ"ח<br>הפועלים<br>תחת<br>שפ"ח<br>האגד<br>הראשי** | סך<br>התוספת                                                                            |
| 2019  | 75                            | 1                     | 1                     | 0                | 0                                                        | 1                                                                                       |
| 2020  | 72                            | 0                     | 0                     | 0                | 0                                                        | 0                                                                                       |
| 2021  | 66                            | 0                     | 0                     | 1                | 3                                                        | 3                                                                                       |
| 2022  | 65                            | 2                     | 2                     | 1                | 3                                                        | 5                                                                                       |
| 2023  | 67                            | 3                     | 3                     | 1                | 3                                                        | 6                                                                                       |

על פי נתוני משרד החינוך ומשרד הבריאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* סך השפ"ח שקיבלו מענה זמני על ידי צימוד לשפ"ח מוכר להתמחות עד לעמידה בתנאים להכרה עצמאית.

\*\* סך השפ"ח השותפים באגד הפועלים תחת שפ"ח האגד הראשי שבו פועל האגד.

משרד הבריאות מסר לצוות הביקורת במרץ 2024 כי בחמש השנים האחרונות סייעה הוועדה המקצועית למספר שפ"ח לקבל הכרה כשפ"ח רחבים. כמו כן, הוועדה ממשיכה לבחון אפשרויות נוספות לעניין הכרה בשפ"ח נוספים כשפ"ח רחבים במחוזות חיפה והמרכז, בחינה שלא הבשילה לכדי מימוש. עם זאת, אין תיעוד כתוב לתהליך זה.

נוכח חשיבות ההקמה וההפעלה של שפ"ח רחבים ואגדי שפ"ח להגדלת מספר השפ"ח המוכרים לצורכי התמחות, קיים צורך בתיעוד התהליכים המתבצעים מול השפ"ח שלגביהם נבחנת הפעלה במנגנונים אלו, בין היתר לצורכי למידה, בקרה ובחינה מחודשת לאורך זמן של התהליכים שלא צלחו.

נמצא כי למרות חשיבות קיומם של שפ"ח מוכרים להתמחות להליך הכשרתם של המתמחים בפסיכולוגיה חינוכית, בין השנים 2019 - 2023 עלה מספר השפ"ח המוכרים להתמחות בתשעה שפ"ח בלבד, מ-181 בשנת 2019 ל-190 בשנת 2023. זאת ועוד, נמצא כי למרות החשיבות העולה מנוהל ההכרה בהפעלת שפ"ח רחבים להגדלת מספר השפ"ח שבהם ניתן להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית, בשנים 2019 - 2023 אישר משרד הבריאות את הקמתם של שפ"ח רחבים בודדים, בין שפ"ח רחב אחד בשנת 2019 לשלושה שפ"ח רחבים בשנים 2021 - 2023, ואליהם נוסף אגד שפ"ח אחד בשנת 2021. כתוצאה מכך, שיעור השפ"ח שבהם ניתן היה להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית בזכות הפעלתם תחת שפ"ח רחבים או אגד שפ"ח רחבים אומנם גדל עם השנים, אך הוא הגיע בשנת 2023 לכ-9% בלבד מכלל השפ"ח הלא-מוכרים, דהיינו, ליותר מ-90% מהשפ"ח הלא-מוכרים במדינה לא היה מענה.

עוד נמצא כי הוועדה המקצועית במשרד הבריאות לא תיעדה את הבחינה שעשתה לעניין אפשרות הקמתם של שפ"ח רחבים ואגדי שפ"ח נוספים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הבריאות והחינוך, בשיתוף עם רשויות מקומיות, להגדיל את מספר השפ"ח המוכרים, בין היתר באמצעות הקמת שפ"ח רחבים או אגדי שפ"ח נוספים, שאמורים גם לתת מענה רחב יותר להכשרת פסיכולוגים חינוכיים. נוסף על כך, יש להסדיר את תיעוד פעולות הוועדה המקצועית בסיוע לשפ"ח רחבים לפעול כשפ"ח רחבים או כאגד שפ"ח.

משרד הבריאות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 (להלן - תשובת משרד הבריאות) כי תהליך ההכרה להתמחות מתחיל מפנייה של המוסד המעוניין בהכרה למשרד הבריאות. משרד הבריאות אחראי לבחינת הבקשה להכרה אך הוא אינו פועל מול השפ"חים באופן יזום בעניין זה. עם זאת, על פי תשובת משרד הבריאות ממאי 2025 ותשובה נוספת מיוני 2025, זה כמה חודשים משרד הבריאות, בשיתוף משרד החינוך, מקדם מהלך שמטרתו להכיר בכלל השפ"חים כאשר השפ"חים שבהם מועסק פסיכולוג אחד רלבנטיים פחות למהלך, אך גם אותם מנסה משרד הבריאות לחבר לשפ"ח גדול יותר או לאגד שפ"חים. במסגרת מהלך זה המחוזות של משרד הבריאות נמצאים בשלבים של מיפוי וגביש של פתרונות לקידום ההכרה.

### אחוזי הכיסוי בשפ"חים מוכרים ולא-מוכרים

מלבד חשיבות קיומם של שפ"חים מוכרים להתמחות להליך הכשרתם של המתמחים בפסיכולוגיה חינוכית, לשפ"ח המוכר להתמחות עשוי להיות ביקוש בעיני פסיכולוגים המעוניינים לקבל אישור לתואר מומחה בפסיכולוגיה חינוכית. זאת ועוד, מסלול הפיתוח המקצועי של הפסיכולוגים החינוכיים שמומחיותם אושרה כולל גם את האפשרות לתהליך התמחות לקראת קבלת התואר "מומחה-מדריך"<sup>123</sup>. כדי להתחיל בתהליך זה, נדרש הפסיכולוג לניסיון של שלוש שנות עבודה כפסיכולוג חינוכי מומחה במוסד מוכר בהיקף של חצי משרה לפחות, ואת ההסמכה להדרכה הוא יכול לעשות רק במוסד שהוכר להתמחות על ידי הוועדה המקצועית<sup>124</sup>. יתרה מזאת, הפסיכולוגים המדריכים אינם מורשים להדריך בשפ"חים שאינם מוכרים, ובכך נמנע מהם תגמול על שעות הדרכה הניתנות עבור הדרכה למתמחים והדרכה למומחים בתהליך ההסמכה להדרכה<sup>125</sup>.

כך, מלבד המתמחים בפסיכולוגיה חינוכית, מועסקים בשפ"חים פסיכולוגים מומחים, פסיכולוגים בהליכי הסמכה להדרכה וכן פסיכולוגים מדריכים, שהם השדרה המקצועית ובסיס הידע המקצועי בשפ"ח. העסקתם של המדריכים הכרחית לצורך ההכשרה השוטפת, הפיתוח והליווי המקצועי של הפסיכולוגים המתמחים בשפ"ח.

בתרשים 17 להלן מוצג ממוצע אחוזי הכיסוי בשפ"חים מוכרים ושפ"חים שאינם מוכרים בין השנים 2019 - 2023.

123 משרד החינוך, **מכלול ההכשרה וההתפתחות המקצועית של הפסיכולוג החינוכי** (עדכון 2017), פרק ה': שלבי ההכשרה.

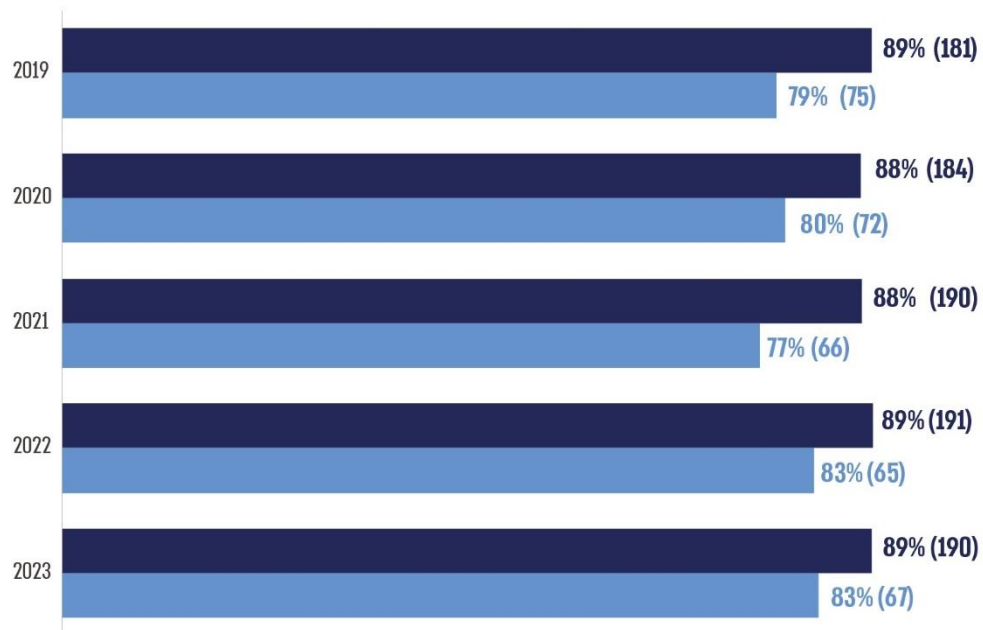
124 משרד הבריאות, **הנחיות לתהליך הסמכה בהדרכה בפסיכולוגיה חינוכית** (ינואר 2022).

125 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **שירותי פסיכולוגיה חינוכית במערכת החינוך** (מרץ 2024).

תמוז התשפ"ה ■ יולי 2025

פעילות השירות הפסיכולוגי-חינוכי למענה רגשי ונפשי בשגרה ובמלחמת חרבות ברזל

תרשים 17: ממוצע אחוז הכיסוי בשפ"חים מוכרים ובשפ"חים שאינם מוכרים, 2019 - 2023\*



■ ממוצע אחוז הכיסוי בשפ"חים מוכרים ■ ממוצע אחוז הכיסוי בשפ"חים לא-מוכרים

על פי נתוני משרד החינוך ומשרד הבריאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
 \* בסוגריים מוצג מספר השפ"חים בכל סוג.

מהתרשים עולה כי בכל אחת מהשנים 2019 - 2023 ממוצע אחוז הכיסוי בשפ"חים המוכרים היה גבוה מאשר בשפ"חים הלא-מוכרים, באופן שבשפ"חים הלא-מוכרים אחוז זה נע בין כ-77% בשנת 2021 לכ-83% בשנים 2022 ו-2023, ואילו בשפ"חים המוכרים אחוז הכיסוי נותר כמעט ללא שינוי והיה כ-88% בשנים 2020 - 2021 וכ-89% בשנים 2019, 2022 ו-2023. זאת ועוד, מסלול הפיתוח המקצועי של פסיכולוגים מתמחים, מומחים ומדריכים מותנה בהעסקתם בשפ"חים המוכרים להתמחות, והדבר עלול להשפיע לשלילה על יכולת גיוס כוח האדם בשפ"חים שאינם מוכרים להתמחות ובכך על היקף המענים הניתנים בהם, על רמתם המקצועית ועל השירות שהם מספקים לתושבי הרשות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות, בשיתוף משרד החינוך והרשויות המקומיות, להגדיל את מספר השפ"חים המוכרים להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות בהן פועלים שפ"חים שאינם מוכרים, למפות את הסיבות לאי קבלת ההכרה ולנקוט בצעדים הנדרשים לטובת עמידתם בתנאי משרד הבריאות לקבלת ההכרה כמוסד להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית. הגדלת מספר השפ"חים המוכרים להתמחות הכרחית לא רק לצורך הרחבת אפשרויות ההתמחות למתמחים בפסיכולוגיה חינוכית, אלא גם להגדלת אחוזי הכיסוי, להבטחת שוויון הזדמנויות ביכולת גיוס כוח האדם על ידי השפ"חים וליצירת שדרה מקצועית בהם. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הבריאות והחינוך לפעול מול כלל הרשויות המקומיות להעלאת המודעות לחשיבות ההכרה בשפ"ח מהסיבות שצוינו לעיל.

## שפ"חים מוכרים ולא-מוכרים לפי ההרכב הלאומי של אוכלוסיית הרשות המקומית

בשנים 2019 - 2022 פעלו בישראל 157 שפ"חים ברשויות מקומיות יהודיות, ובשנת 2023 מספרם עלה ל-158 שפ"חים. מספר השפ"חים שפעלו ברשויות מקומיות לא-יהודיות היה לכל אורך התקופה 85, וברשויות מקומיות מעורבות - 126<sup>126</sup>.

היתרונות העולים מהכרה בשפ"ח כמוסד מוכר להתמחות ותרומתה של ההכרה ליכולת השפ"ח להעניק שירות ברמה מקצועית גבוהה חשובים בחברה הערבית גם נוכח העלייה באלימות ובמקרי הרצח בחברה זו<sup>127</sup> והשפעתה על ילדים, בני נוער ומשפחותיהם. כמו כן, המחסור בפסיכולוגים ובאנשי טיפול בחברה הערבית<sup>128</sup> והצורך בהכשרה מיטבית לפסיכולוגים הקיימים, במקביל ליצירת האפשרות לאיוש התקנים בשפ"חים ברשויות מקומיות ערביות גם על ידי פסיכולוגים שאינם בהכרח מהחברה הערבית, מחייבים הכשרה מתאימה וליווי מקצועי מיטבי בהתאמת דרכי ההתערבות והטיפול למאפיינים הייחודיים של החברה והתרבות שבה פועל המטפל<sup>129</sup>.

בין השנים 2019 - 2023 גדל מספר השפ"חים המוכרים ביישובים הלא-יהודיים בשמונה שפ"חים: מ-38 שפ"חים בשנת 2019 ל-46 בשנת 2023 (עלייה של כ-21.1%), וכך שיעור השפ"חים המוכרים מסך השפ"חים הפועלים ברשויות מקומיות לא-יהודיות עלה באותה התקופה מכ-44.7% לכ-54.1%. בשנים אלו לא חל שינוי של ממש במספר השפ"חים המוכרים ברשויות מקומיות יהודיות (שמספרם עלה מ-130 בשנת 2019 ל-131 בשנת 2023), וכן לא חל כל שינוי במספר השפ"חים המוכרים ב-14 רשויות מקומיות מעורבות, והוא עמד על 13 - כ-92.9% מכלל השפ"חים ברשויות מקומיות מעורבות.

**נמצא כי לאורך שנים קיים פער ניכר במספרם ומשקלם של שפ"חים מוכרים ברשויות מקומיות יהודיות (131 שפ"חים מוכרים המהווים כ-82.9% ממשקל השפ"חים המוכרים ברשויות מקומיות יהודיות בשנת 2023)<sup>130</sup>, לעומת הרשויות המקומיות הלא-יהודיות (46 שפ"חים המהווים כ-54.1% ממשקל השפ"חים המוכרים ברשויות מקומיות לא-יהודיות בשנת 2023). עם זאת, בין 2019 ל-2023 חל צמצום קטן בפער זה (פער של כ-38% בשנת 2019 לעומת 29% בשנת 2023).**

משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה כי החסם המרכזי בקבלת ההכרה הוא התאמת התשתיות, התנאים הפיזיים ותמהיל כח האדם בשפ"חים לתנאי ההתמחות. משרד הבריאות ציין בתשובתו כי בקשת ההכרה מוגשת ביוזמת הרשות המקומית, וכי מוסד שאינו עומד בתנאי ההכרה שקבע משרד הבריאות כלל אינו מגיש בקשה להכרה להתמחות.

**משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הבריאות והחינוך למפות באופן יזום, בשיתוף הרשויות המקומיות, את החסמים המקשים על מתן ההכרה בשפ"חים הפועלים ברשויות המקומיות הלא-יהודיות ולפעול לצמצומם לטובת הגדלת מספר השפ"חים המוכרים ברשויות אלו. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות הלא-יהודיות בהן פועלים שפ"חים שאינם מוכרים להתמחות, לנקוט בפעולות הנדרשות לצורך קידום ההכרה בשפ"ח כמוסד מוכר להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית.**

<sup>126</sup> לצורך הבחנה בין רשויות מקומיות יהודיות, לא-יהודיות ומעורבות נעשה שימוש בהגדרות שכבר הוצגו בפרק שעסק בחישוב אחוזי הכיסוי בהתאם להרכב הלאומי של רשויות מקומיות.

<sup>127</sup> לפי דיווח מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, בשנת 2023 נרשמו 233 מקרי רצח בחברה הערבית לעומת 109 מקרים בשנת 2022. [www.taubcenter.org.il/pr/homicide-heb](http://www.taubcenter.org.il/pr/homicide-heb).

<sup>128</sup> ישיבת הוועדה המיוחדת לזכויות הילד, דיון בנושא סיוע נפשי לילדים ערבים בשל העלייה בפשיעה, פרוטוקול 28 (יולי 2023).

<sup>129</sup> מכון מאירס-גוינט-ברוקדייל, עקרונות עבודה והתערבות המותאמים לחברה הערבית בשירותי רווחה וטיפול בישראל (מאי 2018). <https://brookdale-web.s3.amazonaws.com/uploads/2018/06/778-18-Heb-Web-Report-Intervention-Practices-Adapted.pdf>.

<sup>130</sup> משמע, 27 שפ"חים לא-מוכרים מהווים כ-17.1% ממשקל השפ"חים המוכרים ברשויות מקומיות יהודיות באותה השנה.

### מעורבות משרד החינוך בסיוע לשפ"חים לקבל הכרה כמוסד מוכר להתמחות

דרישות ההכרה המפורטות בנוהל ההכרה האחד ובנוהלי ההכרה כוללות בין היתר את החובות להעסיק מדריכים כחלק מצוות הפסיכולוגים בשפ"ח, לקיים הדרכות פרטניות וקבוצתיות בשפ"ח ולקיים תנאי עבודה ראויים, בעיקר בהיבטים הקשורים לסביבת העבודה הפיזית בשפ"ח. מכך עולה כי מלבד ההשפעה הישירה שיש להכרה בשפ"ח על המתמחים המועסקים בו, לדרישות ההכרה יש השפעה עקיפה על פיתוחם המקצועי, על רמת הפעילות המקצועית ועל סביבת העבודה הפיזית של כלל הפסיכולוגים המועסקים בשפ"ח.

מהבהרה שהתקבלה ממשרד החינוך בפברואר 2024 עולה כי מעורבותו בסיוע להכרה בשפ"ח כמוסד מוכר להתמחות מתקיימת בשלושה אופנים: היעזרות בפסיכולוג המחוזי כאשר יש צורך באיתור מדריך לשפ"ח, וזאת על פי פנייתו של מנהל השפ"ח; הקצאת משרה לצורך העסקת פסיכולוג במעמד מדריך לצורך קידום ההכרה; התאמת ההקצאה של שעות ההדרכה לצורכי השפ"ח לטובת הכרה בשפ"ח כמוסד מוכר להתמחות. לעניין סיועו בהקמת שפ"חים רחבים או אגדי שפ"חים, משרד החינוך מסר שהוא יזם את הקמת השפ"ח הרחב ואגדי השפ"חים כדי לסייע לשפ"חים שבפני עצמם אינם עומדים בקריטריונים של משרד הבריאות למוסד מוכר להתמחות, וכי עד כה הוסכם עם משרד הבריאות על הקמת שפ"ח רחב אחד בצפון.

**נמצא כי מעבר ליוזמת משרד החינוך להקמת שפ"חים כשפ"חים רחבים וכאגד שפ"חים, הוא אינו מבצע פעולות יזומות נוספות מול הרשויות המקומיות שבהן פועלים שפ"חים לא-מוכרים לטובת הגדלת מספר השפ"חים המוכרים להתמחות.**

על משרד החינוך להגביר את מעורבותו בסיוע לשפ"חים שאינם מוכרים להתמחות, בין היתר על ידי מיפוי השפ"חים שאינם מוכרים להתמחות, בחינת המאפיינים הייחודיים של כל שפ"ח והסיבות שבגינן לא מתאפשרת ההכרה להתמחות, וגיבוש הפעולות הנדרשות לקידום קבלת ההכרה על בסיס מאפייני השפ"חים. מומלץ כי אם עולה שלא ניתן לסייע לשפ"ח בקבלת ההכרה להתמחות, יפעל משרד החינוך להגדלת שיתופי הפעולה בין שפ"חים שאינם מוכרים להתמחות ובין הרשויות המקומיות שבהן הם פועלים לצורך הפעלתם כשפ"חים רחבים או כאגד שפ"חים.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממאי 2025 ובתשובתו הנוספת מיוני 2025 כי תהליך ההכרה של שפ"חים שאינם מוכרים להתמחות עמד לאורך השנים על סדר יומו של מטה אגף פסיכולוגיה ונמצאו פתרונות שונים לסוגיה זו, כדוגמת שפ"ח רחב ואגד שפ"חים. זאת ועוד, בשנה שקדמה לתשובתו של משרד החינוך, קודם נושא ההכרה באופן משמעותי. לאגף הפסיכולוגיה מיפוי של החסמים והוא פועל בשותפות עם משרד הבריאות ועם הרשויות המקומיות להרחבת השפ"חים המוכרים להתמחות. כפועל יוצא מנקיטת צעדים אלה מרבית השפ"חים מוכרים להתמחות על פי אחת האפשרויות: שפ"ח עצמאי, שפ"ח רחב או אגד שפ"חים. שפ"חים שאינם מוכרים נמצאים בתהליך הכרה או נכללים בסדר היום המשותף של אגף פסיכולוגיה ומשרד הבריאות להסדרת סוגיות אלה, תוך שיתוף השלטון המקומי ברשויות ספציפיות. אגף הפסיכולוגיה ימשיך ויקדם את הנושא מול הרשויות המקומיות ומול משרד הבריאות.

### בקות בשפ"חים מוכרים להתמחות

על פי נוהלי ההכרה 2019 ו-2022 וכן על פי הנוהל האחד, אחת לתקופה יבצע משרד הבריאות בקרה על מוסדות המוכרים להתמחות לצורך תיקוף ההכרה (להלן - תיקופי הכרה), ובמסגרתה יישלח להם "טופס תיקוף הכרה", שבו יידרשו למסור מידע על פעילות השפ"ח ותנאי העבודה בו<sup>131</sup>. כמו כן קובעים שני נוהלי ההכרה כי במסגרת תיקופי הכרה יערוך המשרד ביקורים מדגמיים

משרד הבריאות, "טופס בקשה להכרה / לתיקוף הכרה במוסדות לצורך התמחות בפסיכולוגיה חינוכית [https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/professions-licensing-files-e\\_p\\_status\\_accredited\\_institution\\_internship\\_form/he/subjects\\_medical-professions-licensing\\_files\\_e\\_p\\_status\\_accredited\\_institution\\_internship\\_form.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/professions-licensing-files-e_p_status_accredited_institution_internship_form/he/subjects_medical-professions-licensing_files_e_p_status_accredited_institution_internship_form.pdf)

במוסדות אלה (להלן - ביקורי בקרה) על פי תוכנית עבודה שנתית ועל פי צרכים או פניות העולים מהשטח.

**בשנת 2019 ביצע משרד הבריאות 42 תיקופי הכרה, בשנת 2020 - 20 תיקופי הכרה ובשנת 2021 - 28 תיקופי הכרה. משרד הבריאות מסר לצוות הביקורת במרץ 2024 כי תיקופי ההכרה שנעשו בשנים אלו אינם כוללים בהכרח ביקור בשפ"ח, אך אין לו תיעוד שמאפשר להבחין בין תיקוף שכלל ביקור לבין התיקוף שבוצע ללא הביקור, וכן אין בידו תוכנית הבקורות לשנים 2019 - 2021.**

**נמצא כי למרות הדרישה בנוהלי ההכרה 2019 ו-2022 אין בידי משרד הבריאות את תוכניות העבודה השנתיות שעל פיהן בוצעו ביקורי הבקרה בשפ"חים בשנים 2019 - 2021. זאת ועוד, נמצא כי אין בידי משרד הבריאות מידע בנוגע לשפ"חים שבהם תיקוף ההכרה בשנים 2019 - 2021 כלל ביקור בשפ"ח.**

בנוגע לשנים 2022 ו-2023 הועלה כי משרד הבריאות הכין תוכנית בקרה רב-שנתית לשנים 2022 - 2027, הכוללת את כל השפ"חים המוכרים להתמחות, אך המשרד מסר נתונים סותרים לגבי תיקופי ההכרה שבוצעו בשפ"חים. כך לדוגמה, על פי המשרד ממרץ 2024, בשנת 2022 בוצעו 58 תיקופי הכרה ובשנת 2023 - 39 תיקופי הכרה, ותיקופי הכרה שבוצעו אינם כוללים בהכרח ביקור בשפ"ח. מנגד, בהבהרה מאוחרת יותר מיולי 2024 עדכן משרד הבריאות כי בשנתיים האמורות בוצעו שבעה תיקופי הכרה בלבד. בהבהרה נוספת מאוגוסט 2024 מסר משרד הבריאות כי נתונים אלו נסמכים על בדיקות וספירות ידניות של סיכומי פגישות של תת-הוועדה שמתכנסת בהתנדבות, סיכומים שאינם מדויקים וחד-משמעיים, ולכן אין למשרד הבריאות דרך לדייק נתונים אלו.

**נמצא כי משום שמשרד הבריאות מסר דיווחים סותרים למשרד מבקר המדינה במרץ וביולי 2024 לגבי היקפי תיקופי ההכרה שבוצעו בשנים 2022 ו-2023, עולים מדיווחים אלה פערים משמעותיים ביותר לגבי היקפי התיקופים שבוצעו - פער של 90 תיקופים - במרץ 2024 מסר משרד הבריאות כי בוצעו 7 תיקופים וביולי הוא הודיע על 97 תיקופים באותה התקופה. עוד עולה כי תיעוד הבקורות בשפ"חים אינו מבוצע בתבנית אחידה, דבר שאינו מאפשר את דיוק הנתונים ואפיון הבקורות שנעשו ופוגע בכך ביעילות תהליך הבקרה. הדבר מעלה את החשש שמשרד הבריאות אינו מקיים באופן מלא את הוראות נוהלי ההכרה והנוהל האחד בכל הנוגע לבקרה על השפ"חים המוכרים להתמחות.**

**משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לממש את תוכנית הבקרה שגיבש באופן מלא כך שבכלל השפ"חים יבוצע תיקוף הכרה אחת למספר שנים, ולגבש תבנית אחידה לתיעוד הבקורות שנערכות בשפ"חים לטובת היכולת לאפיין את סוג הבקרה, להבין את מסקנות תת-הוועדה באופן חד-משמעי ולאפשר מעקב אחר החלטותיה.**

משרד הבריאות מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי הגדרות תיקוף ההכרה השתנו לאורך השנים, דבר המשפיע על הנתונים שנאספו ועל הפערים בהיקפי תיקופי ההכרה כפי שעלו בביקורת. עוד מסר משרד הבריאות כי נושא תיקוף ההכרה לא היה מוסדר לאורך שנים והוא נמצא בתהליך מיסוד הכולל הסדרה של תהליכי הפיקוח והתיעוד. במסגרת זו פרסם המשרד נוהל מעודכן להכרה בהתמחות, והוא פועל לעדכון ההנחיות לוועדות המקצועיות בנושא זה. כמו כן, בעקבות הביקורת המשרד מגבש תוכנית בקורות מחזורית חמש-שנתית, שבמסגרתה כל מוסד מוכר יבוקר לפחות אחת לחמש שנים.

### הסרת ההכרה בשפ"ח לצורך התמחות

הנוהל האחד מאפשר הסרה של הכרה בשפ"ח לצורך התמחות בהתקיים הליך בחינה מוסדר. על פי הנוהל האחד, אם בבקרת תיקוף הכרה נצפו ליקויים שלדעת הוועדה המקצועית מעמידים בספק את יכולתו של המוסד להיות מוכר, יפורטו הליקויים הדורשים תיקון במסגרת מכתב הסיכום לבקרת התיקוף ותתלוו אליהם הערת אזהרה לאפשרות הסרת ההכרה. על המוסד יהיה לדווח בפרק זמן קצוב על תיקון הליקויים ותתקיים בקרה נוספת של הוועדה. אם בתום התהליך תחליט הוועדה שיש מקום להסיר את ההכרה, היא תפנה למנהל תקנות ההתמחות במשרד

הבריאות עם בקשה מפורטת ומנומקת. בנוהלי משרד הבריאות לא נקבעו הגורמים ברשות המקומית שאליהם יועבר המכתב המפרט את הליקויים וההודעה על הסרת ההכרה.

משרד הבריאות מסר לצוות הביקורת במאי 2024, ביולי 2024 ובדצמבר 2024 כי מכתב סיכום בקרת התיקוף עם פירוט הליקויים הדורשים תיקון מועבר למנהל השפ"ח או לפסיכולוג האחראי על ההתמחות ולפסיכולוג המחוזי. המלצת הוועדה להסרת הכרה או על אי-מתן הכרה מועברת למנהל התקנות במשרד הבריאות, ולאחר שהסרת ההכרה או אי-מתן ההכרה אושרה על ידו, החלטתו מועברת למנהל השפ"ח, לפסיכולוג האחראי על ההתמחות, לפסיכולוג המחוזי ולפסיכולוגית הראשית במשרד החינוך. אם תפקיד מנהל השפ"ח אינו מאויש, ההודעה על הסרת הכרה עוברת לפסיכולוג המחוזי, האחראי לתפעולם המקצועי של המוסדות המוכרים להתמחות במחוז שלו. משמעות הדבר היא שלמרות חשיבות ההכרה בשפ"ח כמוסד מוכר להתמחות, בעלי תפקידים ברשות המקומית אינם מיועדים בדבר אפשרות הסרת ההכרה והליקויים הדורשים תיקון לצורך שימור ההכרה.

נמצא כי בנוהלי משרד הבריאות לא נקבעו הגורמים ברשות המקומית שאליהם מועבר מכתב המפרט את הליקויים שעלולים להביא לכדי הסרת ההכרה בשפ"ח כמוכר להתמחות, וכן החלטת הוועדה המקצועית שיש מקום להסיר את ההכרה בפועל.

מנתוני משרד הבריאות עולה כי בשנים 2019 - 2023 הוסרה ההכרה מחמישה שפ"חים. מתיעוד הנימוקים להסרת ההכרה, כפי שפורטו בהודעת מנהל התקנות על הסרת ההכרה, עולה כי לגבי ארבעה מתוך חמשת השפ"חים<sup>132</sup> נבעה ההחלטה מהיעדר כוח אדם בתפקידי ניהול<sup>133</sup>, דרישה שהיא תנאי הכרחי לצורך ההכרה. יצוין כי לשלושה מתוך חמשת השפ"חים האלה אושרה הכרה זמנית להתמחות לאחר שהכרתם הוסרה.

הקושי לשמר את כוח האדם הניהולי בשפ"חים עלה גם מסקר מנהלי השפ"חים שהפיץ צוות הביקורת, ולפיו כ-67% מהמנהלים שענו לסקר שוקלים לעזוב את ניהול השפ"ח<sup>134</sup>.

מהאמור עולה כי הסיבות העיקריות להסרת הכרה משפ"ח מוכר להתמחות בשנים 2019 - 2023 קשורה באופן ישיר לגיוסו ולשימורו של כוח האדם הניהולי בשפ"ח, נושאים הנמצאים באחריותה של הרשות המקומית כמעסיקתם הישירה של הפסיכולוגים החינוכיים.

לאור חשיבות ההכרה בשפ"ח כמוסד מוכר להתמחות והשפעת קיום ההכרה או ביטולה על העסקת מתמחים בפסיכולוגיה חינוכית ועל הליך התמחותם בשפ"ח, ונוכח הנימוקים להסרת ההכרה, כפי שפורטו במכתבי הסרת ההכרה, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות להעביר את המכתב המפרט את הליקויים שעלו בבקרת התיקוף ואת החלטת מנהל תקנות ההתמחות בדבר הסרת ההכרה לגורמים נוספים ברשות המקומית מלבד מנהל השפ"ח, וביניהם ראש הרשות המקומית, מנכ"ל הרשות, גזבר הרשות ומנהל אגף החינוך. יידוע גורמים נוספים ברשות בדבר אי-קבלת הכרה והליקויים הדורשים תיקון לצורך שימור ההכרה הוא הכרחי לצורך מתן מענים ומציאת פתרונות לסיבות שבגינן נדחתה, בוטלה או עלולה להתבטל ההכרה.

משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא מקבל את המלצת הביקורת בנוגע להעברת מכתב סיכום בקרת התיקוף עם פירוט הליקויים הדורשים תיקון לגורמים נוספים ברשות המקומית.

<sup>132</sup> בשפ"ח החמישי הוסרה ההכרה בשל דיווח פרטים שגויים בנוגע לצוות השפ"ח.

<sup>133</sup> היעדר מנהל שפ"ח או היעדר אחראי להתמחות.

<sup>134</sup> מניתוח התשובות לסקר עולה כי בהתייחס לשאלה הנוגעת לעזיבת ניהול השפ"ח, מתוך 149 מנהלי שפ"חים שענו לשאלה זו, 100 מנהלים ענו שהם שוקלים לעזוב את ניהול השפ"ח.

## פעולות עיריית טייבה לקידום ההכרה בשפ"ח טייבה כמוכר להתמחות

### מבין שבעת השפ"חים שנבדקו, שפ"ח טייבה הוא היחיד שאינו מוכר להתמחות.

נוכח היעדר ההכרה בשפ"ח טייבה לצורך התמחות בפסיכולוגיה חינוכית וחשיבות הכרה זו לפעילות המתקיימת בשפ"ח, נבדקה בביקורת התנהלותה של עיריית טייבה בנוגע לקידום ההכרה בשפ"ח טייבה כשפ"ח מוכר להתמחות.

על פי נוהל ההכרה, התנאים להכרה כוללים העסקת מנהל ולפחות שני מדריכים בפסיכולוגיה חינוכית. כמו כן, על פי דרישות משרדי החינוך והפנים, על מנהל השפ"ח להיות בעל תואר מומחה בפסיכולוגיה חינוכית<sup>135</sup>. אם כן, מלבד התנאים הפיזיים הנדרשים לצורך קבלת ההכרה במוסד לצורך התמחות בפסיכולוגיה חינוכית, נדרשת גם העסקה של שדרה ניהולית-מקצועית בשפ"ח לצורך עמידה בתנאי משרד הבריאות לקבלת ההכרה.

**מניתוח נתוני משרד החינוך עולה כי בשנים 2019 - 2023 הועסק בשפ"ח טייבה מדריך אחד בלבד ובהיקף משרה של 40%. עוד נמצא כי החל בשנת 1997 ועד לאוגוסט 2023, לא נוהל שפ"ח טייבה בהתאם לתנאי המומחיות שנקבעו על ידי משרדי החינוך והפנים למינוי מנהל שפ"ח<sup>136</sup>.**

מהבהרה שהתקבלה מעיריית טייבה בפברואר 2024 נמסר כי מאז אוגוסט 2023 ועד לפברואר 2024 פרסמה העירייה שלושה מכרזים לאיוש תפקיד מנהל השפ"ח, אך התפקיד לא אויש. בהבהרה שהתקבלה מעיריית טייבה בפברואר 2025 נמסר כי בדצמבר 2024 פורסם מכרז נוסף לתפקיד מנהל השפ"ח, ובינואר 2025 נבחר מנהל לשפ"ח ומינויו נמצא בהליך אישורים וחתימות.

**נמצא כי למרות הניסיונות שנעשו על ידי אגף החינוך בעיריית טייבה לאיתור ולאיוש של תפקיד מנהל השפ"ח, ועל אף הנימוקים שהועלו לצורך העסקת ממלא מקום זמני לתפקיד מנהל השפ"ח, עד חודש ינואר 2025 לא אויש התפקיד. זו אחת הסיבות המונעות משפ"ח טייבה קבלת הכרה כמוסד המוכר להתמחות.**

על עיריית טייבה לסיים את הליך אישור המינוי של מנהל השפ"ח הנבחר ולגייס שדרה ניהולית-מקצועית בשפ"ח לצורך עמידה בתנאי משרד הבריאות לקבלת ההכרה, צעד שצפוי להעלות את אחוזי הכיסוי בשפ"ח וכתוצאה מכך עתיד להרחיב את המענים הניתנים בו לאוכלוסיית התלמידים, הוריהם וצוותי ההוראה, והיא חיונית להכשרתם המקצועית של כלל הפסיכולוגים המועסקים בשפ"ח.



ההכרה בהתמחות משפיעה על הליך הכשרתם המקצועית של הפסיכולוגים החינוכיים בכל רמות ההסמכה, על היקף השירות בשפ"חים ועל איכותו. נוכח ריבוי הגורמים האחראיים להפעלת השירותים הפסיכולוגים החינוכיים ברשויות המקומיות - משרדי הבריאות והחינוך והרשויות המקומיות - מומלץ למשרד החינוך ולמשרד הבריאות, בשיתוף הרשויות המקומיות, לגבש תוכנית עבודה משותפת הכוללת יעדים, לוחות זמנים ומדדי הצלחה לקידום ההכרה בשפ"חים שאינם מוכרים להתמחות. מומלץ למשרדי הבריאות והחינוך להמשיך בקידום המהלכים וגיבוש הפתרונות להכרה בשפ"חים שאינם מוכרים להתמחות, במקביל לקידום חלופות נוספות ליצירת ממשקים בין שפ"חים מוכרים לשפ"חים שאינם מוכרים לצורך מתן מענים לשפ"חים שאינם מוכרים להתמחות ואינם פועלים במסגרת אפשרויות ההכרה הקיימות כיום, קרי שפ"ח רחב או אגד שפ"חים. מומלץ לרשויות המקומיות שבהן פועלים שפ"חים שאינם מוכרים להתמחות להסיר את החסמים המונעים את קבלת ההכרה כדי שיוכלו לעמוד

<sup>135</sup> הדרישה נקבעה על ידי משרד החינוך ב-2004 והוסדרה על ידי משרד הפנים ב-2014 במסגרת פרסום אוגדן תיאורי התפקידים.

<sup>136</sup> יצוין כי באוגדן תיאורי התפקידים שפרסם משרד הפנים בשנת 2014 נרשם כי מעבר לדרישת המומחיות, יש עדיפות לפסיכולוג חינוכי מדריך.

**בתנאי משרד הבריאות לקבלת ההכרה בהם כמוסדות להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית. אם יש חסמים שאינם מאפשרים לשפ"ח לעמוד בתנאי משרד הבריאות לקבלת ההכרה בהם, על הרשויות המקומיות לאפשר להם לפעול במסגרת חלופות ההכרה.**

### משך ההתמחות של הפסיכולוגים החינוכיים

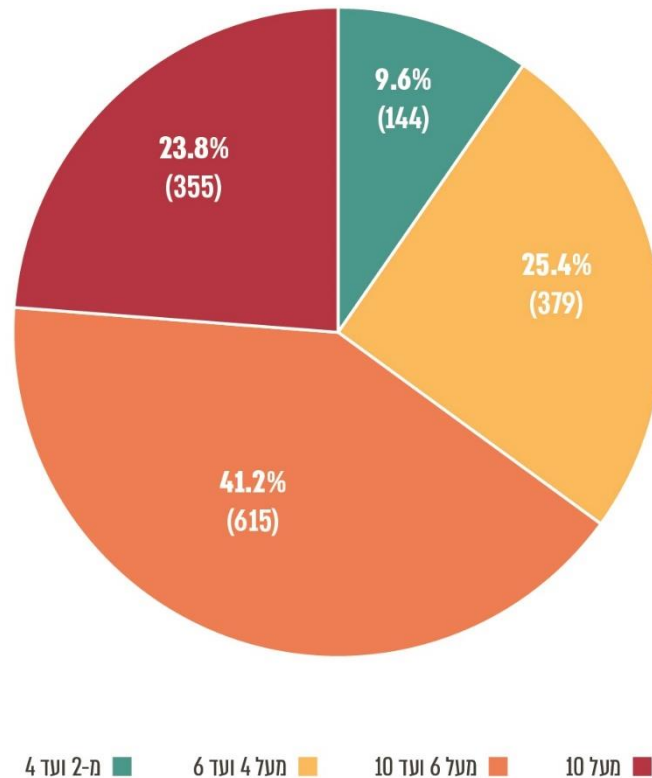
תקנות הפסיכולוגים (אישור תואר מומחה) התשל"ט-1979 (להלן - התקנות), והנחיות משרד הבריאות<sup>137</sup> קובעות את מסלול ההכשרה של פסיכולוגים חינוכיים. מסלול ההכשרה מתחיל בלימודים לתואר ראשון בפסיכולוגיה במשך שלוש שנים ונמשך בלימודים לתואר שני בפסיכולוגיה חינוכית במשך שנתיים<sup>138</sup>. הפסיכולוגים מתחילים את עבודתם במעמד של מתמחים. על פי דרישות משרד הבריאות, השלמת ההתמחות כרוכה בעבודה במשרה מלאה במשך שנתיים או במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה במשך תקופה מינימלית השווה לשנתיים במשרה מלאה - משמע שמשך התהליך הוא שנתיים במשרה מלאה ועד ארבע שנים במשרה חלקית<sup>139</sup>. על ההתמחות להתבצע בשפ"ח מוכר להתמחות ולהיות מלווה בהדרכה אישית, בהדרכה קבוצתית ובהשתלמויות מובנות. פסיכולוגים שהוסמכו במגמות שאינן פסיכולוגיה חינוכית או קלינית של הילד מתחילים את עבודתם כטרום-מתמחים, ועליהם להשלים שנת עבודה וללמוד בקורסים בעלי אופי אוניברסיטאי במסלול פסיכולוגיה חינוכית לפני שהם הופכים למתמחים<sup>140</sup>. כך למעשה, על פי הדין, תהליך ההכשרה של פסיכולוג חינוכי אמור להימשך לא פחות משבע שנים (חמש שנות לימוד ושנתיים לפחות של התמחות).

הוועדה המקצועית מופקדת על הפעילות המקצועית השוטפת של מקצוע הפסיכולוגיה החינוכית ובכללה תהליך ההתמחות. במאי 2020, לאחר סקר שביצעה הוועדה בקרב מנהלי שפ"ח, התברר כי משך ההתמחות של פסיכולוגים רבים הוא יותר מארבע שנים - פרק הזמן השכיח לתקופת התמחות בכלל תחומי ההתמחות בפסיכולוגיה - ואצל חלקם אף מעל עשר שנים<sup>141</sup>. לטענת הוועדה, מצב זה פוגע במקצועיות וגורם לקושי ארגוני ומערכתי עקב ריבוי פסיכולוגים שאינם מורשים על פי חוק לעבוד באופן עצמאי. על כן במועד זה, מאי 2020, העביר משרד הבריאות הנחיות<sup>142</sup> ולפיהן יש להגביל את משך ההתמחות לארבע שנים, ואם נדרשת הארכת התקופה מעבר לכך, יש לפנות בבקשה מנומקת לוועדה המקצועית<sup>143</sup>.

כדי לחשב את משכי ההתמחות בעשור האחרון (2014 - 2023), משרד מבקר המדינה בדק את משך הזמן בין מועד הרישום של הפסיכולוגים החינוכיים בפנקס הפסיכולוגים בתור מתמחים<sup>144</sup> לבין מועד קבלת התואר מומחה. באותה התקופה, על פי הפנקס, קיבלו את תואר המומחה 1,493 פסיכולוגים חינוכיים<sup>145</sup>. התוצאות מוצגות בתרשים 18 להלן.

- 137 משרד הבריאות, "הנחיות לתהליך התמחות בפסיכולוגיה חינוכית" (נובמבר 2020).
- 138 לאחר מעבר בהצלחה של מבחן מתא"ם של המרכז הארצי לבחינות והערכה - מבחן ארצי המשמש למיון מועמדים לתואר שני בפסיכולוגיה. המבחן משמש תנאי סף ללימודי תואר שני בפסיכולוגיה חינוכית. [www.nite.org.il/other-tests/mitam](http://www.nite.org.il/other-tests/mitam).
- 139 לכל הפחות 18 שעות שבועיות; משרד הבריאות, "הנחיות לתהליך התמחות בפסיכולוגיה חינוכית" (נובמבר 2020). בהנחיות המעודכנות של המשרד מדצמבר 2023 לא חל שינוי בסעיף זה.
- 140 שם.
- 141 משרד הבריאות, "התמחות בפסיכולוגיה חינוכית המתארכת מעבר ל-4 שנים" (17.5.20).
- 142 ההנחיות הועברו למנהלים ולפסיכולוגים האחראיים להתמחות בשפ"ח המוכרים להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית.
- 143 להארכת ההתמחות עד שנתיים נוספות בחצי משרה - מנהל השפ"ח, הפסיכולוג האחראי להתמחות והמתמחה יפנו במשותף לוועדה המקצועית בבקשה מנומקת להארכת ההתמחות, בצירוף חוות דעת מדריכים. אם נדרשת הארכת נוספת מעבר לתקופה זו, תוגש בקשה מפורטת ומנומקת למנהל תקנות ההתמחות; משרד הבריאות, "התמחות בפסיכולוגיה חינוכית המתארכת מעבר ל-4 שנים" (17.5.20).
- 144 פנקס הפסיכולוגים הוא רישום של כל הזכאים לרישום כפסיכולוגים על פי חוק הפסיכולוגים. את פנקס הפסיכולוגים מנהלת ועדת רישום, שמונתה על ידי שר הבריאות ומונה חמישה חברים. ניהול פנקס הפסיכולוגים הוא חובה על פי סעיף 12 לחוק הפסיכולוגים. בפנקס יכול להירשם כל מי שסיים תואר מוסמך בפסיכולוגיה בארץ או בחו"ל, ולעניין הדוח הזה - מוסמך בפסיכולוגיה חינוכית.
- 145 מהחישוב נוכח תשעה פסיכולוגים, שעל פי הרישום קיבלו את ההתמחות בתוך פחות משנתיים.

**תרשים 18 : מספר הפסיכולוגים החינוכיים שקיבלו את תואר המומחה בשנים 2014 - 2023 ושיעורם, לפי משך ההתמחות**



על פי פנקס הפסיכולוגים של משרד הבריאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עלה כי משך ההתמחות של כ-41.2% (615 פסיכולוגים) מהפסיכולוגים החינוכיים שקיבלו את תעודת המומחיות שלהם בשנים 2014 - 2023 היה מעל 6 ועד 10 שנים, וכרבע מהפסיכולוגים (כ-23.8%, 355 פסיכולוגים) עשו זאת במשך יותר מעשר שנים.

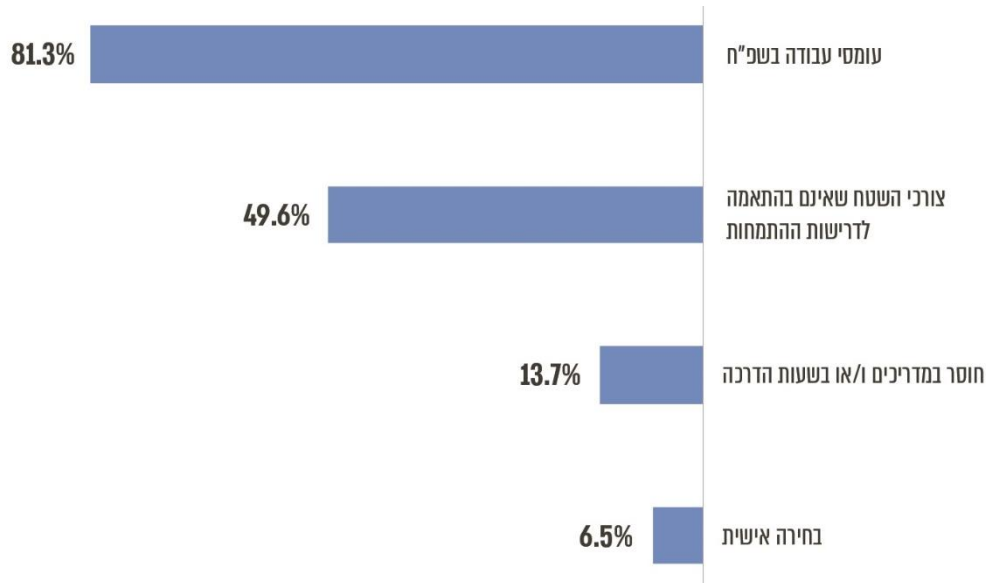
נמצא כי רק שיעור קטן מהפסיכולוגים שסיימו את התמחותם בשנים 2014 - 2023 עשו זאת בתוך שנתיים עד שש שנים (523 פסיכולוגים, 35%).

בסקר מנהלי השפ"חים נמצא כי כ-82.7% מהמנהלים<sup>146</sup> דיווחו כי חלק מן המתמחים אינם מספיקים להשלים את החובות לסיום ההתמחות בפרק הזמן שהוגדר לכך על ידי משרד הבריאות. הסיבות לכך מוצגות בתרשים 19 להלן.

153 מתוך 168 השיבו כן לפחות על אחת מן הסיבות להארכת ההתמחות, מהם 14 השיבו כי אין להם מתמחים, או שלא היו אצלם מקרים של אי-סיום בזמן, או שהם מוסד שאינו מוכר להתמחות. על כן, בחישוב נספרו התשובות של 139 מנהלי שפ"חים.

146

**תרשים 19: הסיבות לאי-עמידה בדרישות משרד הבריאות לגבי משך ההתמחות בפסיכולוגיה חינוכית**



על פי סקר מנהלי השפ"חים שעשה משרד מבקר המדינה.

נמצא כי הסיבות העיקריות לאי-עמידה בדרישות משרד הבריאות לגבי משך ההתמחות הן עומסי העבודה בשפ"ח, לפי כ-81.3% מהמנהלים<sup>147</sup>; צורכי השטח, שאינם בהתאם לדרישות ההתמחות, לפי כ-49.6% מהמנהלים<sup>148</sup>; וחוסר במדריכים ובשעות הדרכה, סיבה שעליה הצביעו כ-13.7% מהמנהלים<sup>149</sup>.

נראה שקיים פער בין דרישות ההכשרה במהלך ההתמחות לבין דרישות מערכת החינוך בשטח, ופער זה מקשה על סיום ההתמחות בתקופת זמן של ארבע שנים. התקנות שהותקנו בשנת 1979 לא עודכנו מאז, אף שבמהלך 45 השנים שחלפו התרחבו והשתנו מאוד צורכי מערכת החינוך, וכתוצאה מכך - צורכי הפסיכולוגיה החינוכית. מצד אחד, התווספו צרכים חדשים למערכת החינוך, והמתמחים נותנים מענה לצרכים אלו אף על פי שהם אינם מוכרים כחלק מדרישות ההתמחות<sup>150</sup>. מן הצד שני, המתמחים כאמור חייבים להשלים את דרישות ההתמחות הקבועות בתקנות.

כדי לצמצם פער זה, בדצמבר 2023, לאחר עבודה שנעשתה במשרד הבריאות, פרסמה הוועדה המקצועית הנחיות מעודכנות לתהליך ההתמחות בפסיכולוגיה חינוכית. ההנחיות המעודכנות נותנות פרשנות מורחבת למושג האבחון והטיפול וכוללות סוגי פעולות רבים שנעשות בשפ"ח בתוך הגדרה זו, דבר שנועד לצמצם את מספרם הרב של האבחונים שהוגדרו כנדרשים עבור ההתמחות<sup>151</sup>.

נמצא כי הסיבה העיקרית להתארכות תקופת ההתמחות של הפסיכולוגים החינוכיים היא עומס העבודה ואי-ההתאמה של דרישות ההתמחות לצורכי השטח. בדצמבר 2023 פעל משרד בריאות לתת מענה לסוגיות אלה באמצעות הנחיות שפרסם בנושא ההתמחות.

147 113 מתוך 139 תשובות.

148 69 מתוך 139 תשובות.

149 31 מתוך 139 תשובות.

150 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שירותי פסיכולוגיה חינוכית במערכת החינוך (מרץ 2024).

151 במקום 50 מקרים של הערכות פסיכולוגיות פרטניות בהדרכה צמודה, 30 אבחונים יהיו מגולמים בטיפולים שהם בתחום הליבה של פסיכותרפיה (טיפול בילדים, בבני נוער ובמשפחותיהם באמצעות התערבות פסיכולוגית).

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לעקוב אחר השפעת התיקונים שעשה לגבי תהליך ההתמחות על העומסים המוטלים על הפסיכולוגים החינוכיים ועל יכולתם לסיים את תקופת ההתמחות בפרק הזמן שקבע. אם יעלה כי העדכון שנעשה אינו מספיק, על המשרד למצוא דרכים נוספות לצמצם את העומסים. התארכות תקופת ההתמחות פוגעת במקצועיות של הפסיכולוגים וגורמת לקושי ארגוני ומערכתי, עקב ריבוי פסיכולוגים שאינם מורשים על פי חוק לעבוד באופן עצמאי.

משרד הבריאות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי נעשו פעולות רבות לצמצום הפער, וכי הנושא נמצא בבחינה מתמדת. תהליך השיפור יימשך, אך השינוי המהותי והעקרוני תלוי במחויבות הנהלת השפ"ח לתהליך ההתמחות על דרישותיו.

### תנאי השכר ואופק הקידום של הפסיכולוגים החינוכיים

שכר הפסיכולוגים בשירות הציבורי כפוף להסכם השכר הקיבוצי משנת 1979, לצד הסכמי דירוג האקדמאים במדעי החברה (מח"ר). לוח התפקוד של הפסיכולוגים בתקנון שירות המדינה<sup>152</sup> לא השתנה מאז נקבע ההסכם. הסכם המסגרת האחרון של הפסיכולוגים נחתם בשנת 2023. מבנה השכר מורכב משכר משולב, הנגזר מטבלאות השכר, מגמולי השתלמות ותוספות שכר שונות. השכר נקבע על-פי התפקיד, הדרגה, והוותק המקצועי. הדרגות נעות מדרגה 35 עד דרגה 15345 והוותק מגיע עד ל-40 שנה, אם כי לפסיכולוגים ישנו ותק מואץ של שנה וחצי על כל שנת עבודה, ומכאן שבפועל הוותק מגיע לשיא לאחר 25 שנים. ברוב מקומות העבודה ישנו תקן מוגדר לכל תפקיד, אליו צמוד "מתח דרגות" מסוים<sup>154</sup>.

העץ הארגוני בשפ"ח מצומצם וקיימים מעט תפקידים אליהם פסיכולוגים בשפ"ח יכולים להתקדם ולשפר באמצעותם את מתח הדרגות והשכר, ועל כן אופק הקידום בשפ"ח צר. לפסיכולוגים קיימות שלוש רמות מקצועיות: פסיכולוג<sup>155</sup>, פסיכולוג מומחה<sup>156</sup> ופסיכולוג מדרג<sup>157</sup>. על פי משרד האוצר, באפריל 2024 השכר הממוצע ברוטו למשרה מלאה של מתמחה היה 13,187 ש"ח, של מומחה - 15,677 ש"ח ושל מדרג - 20,673 ש"ח<sup>158</sup>. התוספות המקצועיות באמצעותן ניתן לשפר את השכר מועטות והתגמול בגין נמוך: 6% לפסיכולוג, 8% לפסיכולוג מומחה ו-10% למדרג. נוסף על כך, ניתן לתגמל פסיכולוגים בגין משימות ניהול בטווח של 3%-7% בלבד, עבור ריכוז תחום, ניהול פרויקטים, ראש צוות, ראש סקטור וניהול השפ"ח. כך שדירוג השכר לפסיכולוגים בתפקידי ניהול אינו משקף את האחריות הניהולית הגבוהה<sup>159</sup>.

**בסקר מנהלי השפ"חים עלה כי הסיבה העיקרית לעזיבת פסיכולוגים את השפ"ח היא תנאי שכר, כאשר 86% מהמנהלים<sup>160</sup> הצביעו על סיבה זו. סיבה זו היא הסיבה העיקרית גם לעזיבת מנהלי השפ"ח את השפ"ח, כאשר 20% מהמנהלים הצביעו על סיבה זו<sup>161</sup>. גם בשאלה פתוחה לגבי האתגרים בניהול השפ"ח, התייחסו 43% מהמנהלים לנושא השכר כאחד האתגרים**

152 בפרק 23 בתקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) נקבעו הוראות בדבר דרגה והתקדמות בדרגה במשרות בדירוגים מקצועיים שונים. נסמן 23.212 בתקשי"ר "תפקוד הפסיכולוגים בעלי תואר שני ושלישי".

153 למעט במשרות של משנים למנכ"לים, או בעלי תפקידים מקבילים, אצל מעסיקים ציבוריים אשר אצלם לא קיים תפקיד משנה למנכ"ל - שבהם דרגת השיא שבתחילת הדרגות יכולה להגיע עד לדרגה 46. תנאי שכר, חטיבת הפסיכולוגים במח"ר.

154 לדוגמה, מתח הדרגות של פסיכולוג מתמחה הוא 37 - 39 ואילו מתח הדרגות של פסיכולוג מומחה הוא 39 - 40. תקנון שירות המדינה, נסמן 23.212 לתקשי"ר.

155 תקן למתמחה בפסיכולוגיה במתח דרגות 37-39 בדירוג המח"ר. פסיכולוגים תנאי עבודה ושכר, אוגדן השלטון המקומי.

156 מתח דרגות 39 - 40 בדירוג המח"ר. פסיכולוגים תנאי עבודה ושכר, אוגדן השלטון המקומי.

157 מתח דרגות 40 - 42 בדירוג המח"ר. פסיכולוגים תנאי עבודה ושכר, אוגדן השלטון המקומי.

158 בשכר זה מגולמות תוספות שנתיות של קצובת ביגוד בסך 1,810 ש"ח למתמחה, 2,283 ש"ח למומחה ו-2,343 ש"ח למדרג וכן דמי הבראה בסך 4,384 ש"ח, 5,036 ש"ח ו-6,161 ש"ח בהתאמה.

159 תנאי עבודתם ושכרם של פסיכולוגים בשירות הציבורי, פניית הסתדרות המח"ר למשרד האוצר מיום 18.11.18.

160 103 מתוך 120 שהשיבו כן בסקר מנהלי שפחים.

161 זאת בנוסף לעומס עבודה אשר גם על סיבה זו הצביעו 20% ממנהלי השפ"חים.

**המרכזיים<sup>162</sup>. בנוסף, 34% מהמנהלים הצביעו על אופק קידום לא מספק כאחת הסיבות לעזיבת פסיכולוגים את השפ"ח<sup>163</sup>.**

להלן כמה ציטוטים מתוך סקר מנהלי השפ"חים בתשובות הפתוחות שנתנו מנהלי השפ"חים לשאלה על האתגרים המרכזיים בעבודת הפסיכולוג החינוכי<sup>164</sup>:



"מצוקה כלכלית קשה של פסיכולוגים שצריכים להסתמך על משכורת זו למחיה"

"שכר מבזה שגם מקשה על ההשתכרות וגם משדר זלזול בידע ובלימודים מצד הגורמים המעסיקים שנותן לפסיכולוג תחושה שהוא לא מוערך"

"כיצד לשרוד בעומסי עבודה ובשכר מביש שלא מאפשר קיום בסיסי?"

"הפער בין מידת החשיבות והסיפוק שיש בעבודה לעומת התגמול הכספי"

"משכורת נמוכה שאינה מעלה את המוטיבציה לתרום מעבר"

"אתגר פרנסת המשכחה הוא העיקרי. השכר לא מאפשר השקעת זמן מקסימלי או אופטימלי"

"צורך לעבוד בעבודה נוספת מכיוון שהשכר מאוד נמוך"

"ללא תגמול ראוי יותר וללא קשר בין תפוקה לתגמול קשה מאוד להמשיך ולקיים את הארגון שלנו"

"התמודדות עם שכר נמוך מאוד בהשוואה לשכר בקליניקות הפרטיות (מאוד מפתה לצאת מהשירות הציבורי) "

"רוב הפסיכולוגים לוחמים להתפרנס ולחיות חיים נורמאליים, חוסר הוקרה וכבוד"

"השכר העגום מול האלטרנטיבות בשוק הפרטי"

"השכר נמוך ומשפיל"

"עומס בעבודה ושכר מאוד נמוך שאינו מאפשר עבודה בהיקף מלא ומצריך השלמת הכנסה"

162

29 מתוך 68 מנהלים שמילאו את השאלה.

163

41 מתוך 120 שהשיבו כן בסקר מנהלי שפחים.

164

מיפוי שאלות פתוחות בסקר מנהלי שפ"חים.

מהסקר עולה כי מנהלי השפ"חים רואים את השכר של הפסיכולוגים החינוכיים כמבזה, ומשפיל שמקשה על התחרות מול השוק הפרטי וגורם לפסיכולוגים לשלב בין העבודות במגזר הציבורי לפרטי; דבר שמצמצם את הזמן שהפסיכולוג מקדיש לעבודה בשפ"ח ואת זמינות השירות הפסיכולוגי החינוכי לציבור. אחד ממנהלי השפ"חים ציין כי הוא מתקשה מאוד לגייס פסיכולוגים, ולאחר גיוסם - לשמר אותם בשפ"ח. לטענתו, "הוא צריך להיאבק על מתן תנאי שכר ותנאים פיזיים, ומול דרישות בירוקרטיות נוקשות. אי-תשלום סדיר על פעילויות בתוכניות התוספתיות מפחית מוטיבציה אצל הפסיכולוגים, מה שמעודד את הבכירים יותר לפתוח קליניקות פרטיות במקום להסתמך על השפ"ח, מה שמקטין עוד יותר את הזמינות שלהם. כל זה יוצר חוסר יציבות בצוות, ועזיבות לא מעטות. קשה מאוד ליצור תפקידים בצוות, כי בהיעדר תגמול על תפקידים אין מוטיבציה מספקת".

במועד סיום הביקורת, אפריל 2025, נחתם הסכם שכר חדש לפסיכולוגים. על פי משרד האוצר, ההסכם מהווה חלק מהתוכנית הלאומית לבריאות הנפש ונועד להגדיל את מספר הפסיכולוגים בשירות הציבורי. הנושאים המרכזיים בהסכם כוללים העלאת שכר הפסיכולוגים ב-40% בממוצע<sup>165</sup> ויצירת דירוג מקצועי ייחודי ששם דגש על מסלולי פיתוח מקצועי וניהולי: סולם המקצועיות - מלבד הדרגות הקיימות של מתמחה, מומחה ומדריך, נוספה דרגה של מדריך ותיק<sup>166</sup>; סולם האחריות - נקבעו תוספות שכר לאחראי תחום ואחראי התמחות; סולם הניהול - נקבעה תוספת שכר לתפקידי ניהול אשר תנוע בין 5% ל-25% משכר היסוד, בהתאם להיררכיה הניהולית וגודל היחידה. בנוסף, קובע ההסכם את הדברים הבאים: תוספת אחריות מקצועית בגובה של 500 עד 1,200 ש"ח למשרה מלאה; הסדרת מנגנון מענקים למשרה מוגדלת (80% ומעלה) לפסיכולוגים בשירות הציבורי; תוספת לפסיכולוגים בעלי תואר שלישי בזיקה למקצוע; הסדרת השתתפות המעסיקים בהכשרות מקצועיות; הסדרת חופשת מבחן הסמכה למתמחים הממשיכים במשרתם לאחר מבחן ההסמכה<sup>167</sup>.

**משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר, בשיתוף עם משרד החינוך, לעקוב אחר תרומת ההסכם החדש ליכולת לשמר כוח אדם מקצועי ומנוסה בשפ"חים לצד הגברת גיוס פסיכולוגים חדשים למערכת הן מקרב המתמחים החדשים והן מקרב הפסיכולוגים המועסקים במגזר הפרטי.**

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי כבר בפברואר 2025<sup>168</sup> הוא בחן את ההשפעה של ההסכם ומצא עלייה בבקשות להוספת תקנים ולהגדלת היקפי משרה מצד פסיכולוגים קיימים. לדבריו, הוא ימשיך לעקוב אחר מגמות השינוי הנובעות מהסכם השכר תוך בחינת השפעתו על שימור כוח האדם הקיים, גיוס עובדים חדשים והרחבת המענים הפסיכולוגיים עבור מקבלי השירות.

### **תיקונים בחוק חינוך מיוחד והשפעתם על עבודת הפסיכולוגים החינוכיים**

מערכת החינוך המיוחד פועלת מכוח חוק חינוך מיוחד. תלמידי החינוך המיוחד זכאים לשירותים ייחודיים המאפשרים להם ללמוד במערכת החינוך ללא עלות. זכאותו של תלמיד לחינוך מיוחד והשמתו במוסד לחינוך מיוחד נקבעת באמצעות ועדות החינוך המיוחד. לאורך השנים ובעקבות תיקוני החקיקה לחוק חינוך מיוחד, חלו שינויים בתפיסת שילוב תלמידי החינוך המיוחד בחינוך הרגיל, הגדרות ועדות החינוך המיוחד והיקף פעילותן. סוג השירותים והיקפם תלויים בסוג המסגרת של התלמיד, בסוג הכיתה, באפיון המוגבלות המרכזית של התלמידים שלהם היא מיועדת, בשלב החינוך וברמת התפקוד של התלמיד.

<sup>165</sup> שכר הבסיס החדש הוא 11,000 ש"ח למתמחה, 13,000 ש"ח למומחה, 15,000 ש"ח למדריך ו-17,000 ש"ח למדריך ותיק. תשובת הסתדרות העובדים הכללית למשרד מבקר המדינה ממאי 2025.

<sup>166</sup> פסיכולוג אשר עובד כמדריך לפחות חמש שנים. תשובת הסתדרות העובדים הכללית למשרד מבקר המדינה ממאי 2025.

<sup>167</sup> <https://www.gov.il/he/pages/13032025-02>  
<https://www.gov.il/he/pages/salary-agreement-psychologists>

<sup>168</sup> יצוין כי ההסכם נחתם בפועל באפריל 2025.

בשנת 2002 התקבל תיקון לחוק חינוך מיוחד - חוק חינוך מיוחד (תיקון מס' 7), התשס"ג-2002 (להלן - תיקון 7), אשר איפשר לשלב תלמיד עם צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל<sup>169</sup>. על פי התיקון, במוסד חינוך רגיל תפעל ועדת שילוב<sup>170</sup>, שתפקידה לקבוע את הזכאות לשילוב של תלמיד עם צרכים מיוחדים בהתאם לתוכנית השילוב. בין שאר השירותים, הילד יהיה זכאי גם לשירותים פסיכולוגיים. במסגרת תיקון 7 הוסדרה עבודתן של ועדות השילוב במוסדות החינוך הרגילים<sup>171</sup>, והרכבן כולל גם פסיכולוג חינוכי או יועץ חינוכי.

השפעת תיקון 7 על עבודת הפסיכולוגים החינוכיים בשפ"חים נבדקה כבר לאחר יישומו של תיקון זה בדוח שפ"ח 2008<sup>172</sup>. בדוח זה נמצא כי בעקבות חקיקת פרק השילוב והטלת משימות נוספות על פסיכולוגים בשפ"חים, הוסטו משאבי השפ"חים למשימות מחייבות שעלו מחוק החינוך המיוחד. כתוצאה מכך, ובשל אחוזי הכיסוי הנמוכים ממילא, צומצמה במידה ניכרת יכולתם של השפ"חים לספק שירותים פסיכולוגיים אחרים.

כאמור, בשנת 2018 התקבל תיקון 11 לחוק חינוך מיוחד. בתיקון 11 נוספו שתי תוספות: הגדרת המוגבלות שבגינה זכאי תלמיד לשירותי חינוך מיוחדים וסל השירותים לו זכאי תלמיד במסגרת שילוב במוסד חינוך כללי או במוסד לחינוך מיוחד<sup>173</sup>. בנוסף, תיקון 11 כלל שינוי משמעותי ולפיו הורי התלמיד הם אלו שיבחרו, למעט במקרים מסוימים, את סוג המסגרת החינוכית שבה ילמד התלמיד. אם ועדת זכאות ואפיון קבעה את זכאותו של תלמיד לתמיכות מסל אישי, ואם הוא והוריו בחרו שילמד בגן או בכיתה לחינוך רגיל, צוות רב-מקצועי במוסד החינוכי או במרכז התמיכה היישובי (להלן - מתי"א)<sup>174</sup> יקבע את הרכב סל השירותים (פילוח התמיכות) שיינתנו לתלמידים אלו (להלן - ועדת פילוח תמיכות). התיקון כלל גם את הסדרת אופן פעילותן של הוועדות המקצועיות מתוקף החוק בהתאם לשינויים שהוחלו בו. החוק הוחל בכלל הארץ בשנת הלימודים התשפ"א (2020 - 2021).

בספטמבר 2019, עם יישומו של תיקון 11 במחוז צפון<sup>175</sup>, עמדה מנהלת אגף הפסיכולוגיה דאז במשרד החינוך על ההשפעות וההשלכות של יישום תיקון 11 על תפקידי הפסיכולוג במסגרת החינוכית, על תפקידי המנהל ועל תפקידי השפ"ח. בפנייתה לפסיכולוגים מחוזיים, למנהלי שפ"חים ולגורמים נוספים בתחום הפסיכולוגיה החינוכית ציינה מנהלת אגף הפסיכולוגיה כי הדיון בנוגע להשפעות יישומו המלא של תיקון 11 לחוק מתרחש במציאות של חוסר גדול בפסיכולוגים, עומס רב על מנהלי השפ"חים וקושי הנובע מהסטת שעות עבודת פסיכולוגים מהמסגרות החינוכיות לעבודה בוועדות.

**מהאמור עולה כי לאחר שחלפו כ-11 שנים מפרסום מסקנות דוח השפ"ח 2008 ולקראת יישומו המלא של תיקון 11 לחוק חינוך מיוחד, שהיה צפוי להשפיע באופן משמעותי על עבודתם של הפסיכולוגים החינוכיים, לא השתנתה מציאות עבודתם של הפסיכולוגים החינוכיים, המאופיינת בעומסי עבודה, בקושי באיוש התקנים ובצורך להסיט תשומות לטובת עבודתן של ועדות החינוך המיוחד.**

169 פרק ד' לחוק חינוך מיוחד (תיקון מס' 7), התשס"ג-2002.

170 ועדת השילוב תורכב ממנהל מוסד החינוך הרגיל, שיהיה יושב הראש, מחנך הכיתה של התלמיד, עובד הוראה מתחום החינוך המיוחד, פסיכולוג חינוכי או יועץ חינוכי ובעל מקצוע נוסף שקבע המנהל אם נדרש לפי העניין. עוד נקבע כי אם היו למוסד החינוך הרגיל פסיכולוג חינוכי ויועץ חינוכי, יהיה הפסיכולוג החינוכי חבר בוועדה.

171 עד שהוחלפו בצוותים רב-מקצועיים, שהחלו לפעול עם יישום תיקון 11 לחוק.

172 מבקר המדינה, "השירות הפסיכולוגי-חינוכי", עמ' 797 - 827.

173 המלצות ועדת "החינוך בראי החינוך המיוחד", מרץ 2025.

174 מרכז תמיכה יישובי אזורי, המיועד לשמש מערכת תומכת למסגרות החינוך הרגיל ולמסגרות החינוך המיוחד ביישום חוק חינוך מיוחד, בתחומים שנדרשת בהם היערכות ברמה היישובית או האזורית, ולהעמיד לרשות מסגרות החינוך כלים להתמודדות עם המשימות המוטלות עליהן.

175 התיקון לחוק נכנס לתוקף בראשית שנת 2019 והוחל בהדרגה על תלמידים ביישובים במחוז הצפון של משרד החינוך בשנת הלימודים התש"ף (2019 - 2020); מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **הרפורמה בחינוך המיוחד - יישום תיקון מס' 11 לחוק חינוך מיוחד (אוגוסט 2020)**. ועדות זכאות ואפיון התקיימו במחוז צפון בשנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019). בשנת הלימודים התש"ף (2019 - 2020) הילדים שולבו בפועל.

חוזר מנכ"ל משרד החינוך ממרץ 2022<sup>176</sup> (להלן - חוזר מנכ"ל 0287) מפרט את פעילות ועדות החינוך המיוחד לאחר תיקון 11 לחוק ואת הרכב הוועדות, לרבות נוכחות פסיכולוג בוועדה, כמפורט בלוח 6 להלן.

לוח 6 : סוגי ועדות הפועלות לאחר תיקון 11 לחוק חינוך מיוחד

| שם הוועדה                         | צוות רב-מקצועי                                                                                                                                                                                                                                             | ועדת זכאות ואפיון                                                                                                                                                            | ועדת פילוח תמיכות                                                                                               |
|-----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| שם הוועדה טרם יישום תיקון 11 לחוק | ועדת שילוב                                                                                                                                                                                                                                                 | ועדת השמה                                                                                                                                                                    | לא פעלה <sup>(1)</sup>                                                                                          |
| אוכלוסיית היעד                    | תלמיד שצוות הגן או הכיתה בחינוך הרגיל סובר שיש לו צורך בתמיכות <sup>(2)</sup>                                                                                                                                                                              | תלמידים עם מוגבלות אחת או יותר המגבילות את תפקודם, הלומדים או העתידים ללמוד בגן או בכיתה לחינוך רגיל, בכיתה לחינוך מיוחד, בבית ספר לחינוך רגיל ובגן או בבית ספר לחינוך מיוחד | תלמיד שוועדת זכאות ואפיון קבעה את זכאותו לתמיכות מסל אישי והוא והוריו בחרו שילמד בגן או בכיתה לחינוך רגיל       |
| הסמכויות העיקריות                 | קביעת זכאותו של התלמיד לשירותי חינוך מיוחדים, וקביעת היקף וסוג התמיכות שיינתנו לו מהסל המוסדי <sup>(3)</sup> . אם הוא מגלה קשיים משמעותיים גם עם התמיכות הניתנות לו, יופנה עניינו בהסכמת הוריו או ביוזמתם לדיון בוועדת זכאות ואפיון המתקיימת ברשות המקומית | קביעת זכאותו של התלמיד לקבל שירותי חינוך מיוחדים וקביעת היקף סל השירותים של תלמיד הלומד או ילמד בגן או בכיתה לחינוך רגיל ונמצא זכאי לסל אישי <sup>(4)</sup> של תמיכות        | קביעת הרכב סל התמיכות של תלמיד שזכאותו נקבעה במעמד ועדת זכאות ואפיון והוריו בחרו שילמד בגן או בכיתה לחינוך רגיל |
| נוכחות פסיכולוג כחבר ועדה         | פסיכולוג חינוכי מטעם הרשות המקומית, על פי שיקול הדעת של מנהל השפ"ח או יועץ חינוכי <sup>(5)</sup>                                                                                                                                                           | פסיכולוג חינוכי מומחה לפי חוק הפסיכולוגים מטעם הרשות המקומית <sup>(6)</sup>                                                                                                  | זהה להרכב הצוות הרב-מקצועי                                                                                      |
| תוקף ההחלטה                       | שלוש שנים                                                                                                                                                                                                                                                  | שלוש שנים                                                                                                                                                                    | שנה אחת                                                                                                         |

<sup>(1)</sup> ועדות פילוח תמיכות החלו לפעול במחוז צפון של משרד החינוך בשנת 2019 (שנת הלימודים התש"ף) ובכלל הארץ משנת 2020 (שנת הלימודים התשפ"א) עם יישום התיקון לחוק ברמה הארצית.

<sup>(2)</sup> אם הצוות הרב-מקצועי סובר כי נדרשות לתלמיד תמיכות נוספות מעבר לכך, יופנה התלמיד לדיון בוועדת זכאות ואפיון לבחינת זכאות לשירותי חינוך מיוחדים הנקבעים על ידי ועדה זו.

<sup>(3)</sup> סל מוסדי הוא סל סטטיסטי שמתוקצב לטובת המסגרת החינוכית בשיעור קבוע של שעות שבועיות ביחס לאחוז מסך התלמידים הלומדים בכיתות רגילות בבית הספר (7.7% מסך התלמידים הלומדים בכיתות רגילות בבית הספר כפול 1.85 שעות).

<sup>(4)</sup> סל אישי מיועד לשילוב בחינוך הכללי באמצעות תקציב בזכאות אישית עבור התלמיד ונוסף על הסל המוסדי.

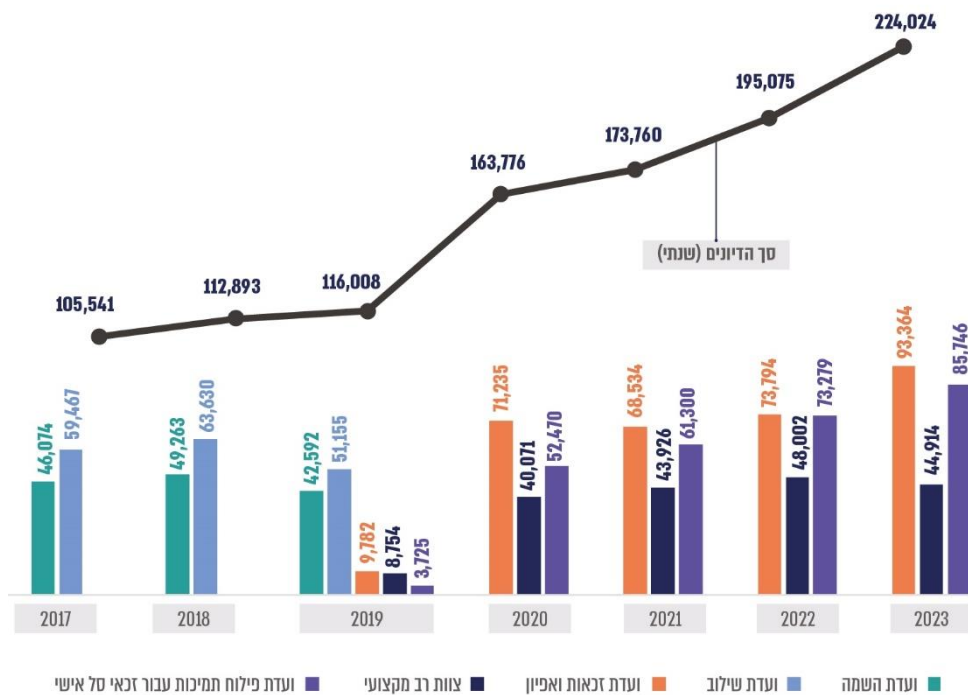
<sup>(5)</sup> על פי סעיף 20ד(ג) לחוק החינוך המיוחד, אם היו למוסד החינוכי הרגיל פסיכולוג חינוכי ויועץ חינוכי, יהיה הפסיכולוג החינוכי החבר בצוות הרב-מקצועי; אם לא היה למוסד פסיכולוג חינוכי או יועץ חינוכי, יהיה חבר הצוות הרב-מקצועי פסיכולוג חינוכי או יועץ חינוכי שימונה לפי ההוראות שקבע השר. על פי הבהרה שהעביר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2023, המשמעות היא שבמוסדות המקבלים שירות ברמה א' קיימת נוכחות סדירה של פסיכולוג במוסד החינוכי, ואחת הפעולות שהוא מקיים מתוקף תפקידו ברמת שירות זו היא השתתפות בצוות הרב-מקצועי. במוסדות חינוך שבהם השירות הניתן הוא ברמה ב' או ג', קיימת היתכנות שלא תהיה נוכחות של פסיכולוג בצוות הרב-מקצועי.

<sup>(6)</sup> פסיכולוג הרשום בפנקס הפסיכולוגים כבעל תואר מומחה בענף מומחיות שהוכר לפי חוק זה. פסיכולוגיה חינוכית היא אחד מענפי הפסיכולוגיה שהם מומחיות מוכרת.

מהאמור עולה כי בעקבות התיקון האחרון לחוק חינוך מיוחד, תיקון 11, התווספה עוד ועדה לצורך יישום התיקון. יצוין כי בעוד שתוקפן של החלטות הוועדות שפעלו טרם תיקון 11 הוא שלוש שנים, תוקף החלטת ועדת פילוח תמיכות, שהחלה לפעול לאחר תיקון 11, הוא שנה אחת. משמעות הדבר שדיון בעניינו של תלמיד מתקיים בוועדת פילוח תמיכות אחת לשנה, דבר שמעלה כשלעצמו את היקף הוועדות שבהן משתתפים הפסיכולוגים החינוכיים. בחינה כמותית של השפעת הוועדות לאחר תיקון 11 לחוק חינוך מיוחד על עבודת הפסיכולוגים החינוכיים

לצורך בחינה כמותית של יישום תיקון 11 על היקף הדיונים שהתקיימו בוועדות השמה ושילוב, ועדות זכאות ואפיון, צוותים רב-מקצועיים וועדות פילוח תמיכות (להלן - ועדות חינוך מיוחד), טרם יישומו של התיקון לחוק ולאחר יישומו, רוכז מספר הדיונים בכל שנה בכל אחת מהוועדות שהתקיימו בשנים 2017 - 2023 והסך הכולל שלהם, כמפורט בתרשים 20 שלהלן.

תרשים 20 : מספר הדיונים של ועדות חינוך מיוחד טרם יישומו של התיקון לחוק ולאחר יישומו, לפי סוג הוועדה, 2017 - 2023\*



על פי נתוני משרד החינוך מספטמבר 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* הנתונים מתייחסים לשנת קיום הוועדה ולא לשנת תחילת הזכאות. תיקון 11 לחוק יושם תחילה בשנת 2019 כשלב ניסיוני (פילוט) במחוז צפון בלבד ובשנה שלאחר מכן בכל הארץ. ועדת זכאות ואפיון מתפקדת גם כוועדת השגה על החלטת הצוות הרב-מקצועי. מקרים שבהם נעשה הדבר מוצגים בתרשים על פי ועדת זכאות ואפיון, שכן לפי משרד החינוך לא ניתן לבצע הפרדה בין שני סוגי הדיונים וכי מספר התלמידים שהתקיים בעבורם גם דיון מתוקף חוק בצוות רב-מקצועי וגם דיון בוועדת זכאות ואפיון ביושבה כהשגה לצוות הרב-מקצועי הוא מועט ביותר, עד כדי זניח, והנושא נמצא בפיתוח מול מינהל תקשוב במשרד החינוך.

מהתרשים עולה כי שיעור הגידול במספר דיוני הוועדות שהתקיימו החל בשנת 2017<sup>177</sup>, טרם יישומו של תיקון 11 לחוק, עד לשנת 2023<sup>178</sup>, עומד על כ-112.3% (גידול של 118,483 דיונים - מספרם עלה מ-105,541 בשנת 2017 ל-224,024 בשנת 2023). עוד עולה כי לאורך ארבע השנים שבהן פועלת ועדת פילוח תמיכות באופן מלא לאחר יישומו המלא של תיקון 11 (השנים 2020 - 2023), חל גידול של 63.4% במספר הדיונים שקיימו ועדות הפילוח (גידול בסך של 33,246 דיונים

177 ועדות שהתקיימו בשנת הלימודים התשע"ח לקראת שנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019).  
178 ועדות שהתקיימו בשנת הלימודים התשפ"ד (2023 - 2024) לקראת שנת הלימודים התשפ"ה (2024 - 2025).

**- מספרם עלה מ-52,470 בשנת 2020<sup>179</sup> ל-85,746 בשנת 2023<sup>180</sup>). השנה שבה חל הגידול הגבוה ביותר במספר הדיונים ביחס לשנה הקודמת לה הייתה שנת 2020, שבה יושם תיקון 11 בכל הארץ - שיעור הגידול היה 1,308.6% (גידול של 48,745 דיונים - מ-3,725 בשנת 2019 ל-52,470 בשנת 2020).**

השפעת הוועדות לאחר תיקון 11 לחוק חינוך מיוחד על עבודת הפסיכולוגים החינוכיים עלתה גם במסגרת סקר מנהלי השפ"חים, ובו נשאלו המנהלים לגבי תופעת השחיקה בקרב הפסיכולוגים בשפ"ח שבניהולם ומהן המשימות הגורמות לשחיקה הגדולה ביותר בעבודת הפסיכולוג. לדעת 114 מתוך 134 מנהלים שענו לסקר<sup>181</sup> (כ-85%), אחת מהמשימות הגורמות לשחיקה הגדולה ביותר בעבודת הפסיכולוג היא ההשתתפות בישיבות ועדות זכאות ואפיון וועדות רב-מקצועיות. מנגד, משימות בתחום הטיפולי הקשורות להתערבויות פרטניות וקבוצתיות עם הורים וילדים וכן ייעוץ לצוותים החינוכיים<sup>182</sup>, משימות הנמצאות בליבת עבודתם של הפסיכולוגים החינוכיים, דורגו כגורמות לשחיקה הנמוכה ביותר מבין המשימות שפורטו בסקר<sup>183</sup>.

אגף שפ"י במשרד החינוך מסר לצוות הביקורת בדצמבר 2023 כי עבודת הפסיכולוגים בשפ"חים מושפעת מאוד מהעבודה בוועדות חינוך מיוחד, וזאת לאור העובדה שנדרשת מעטפת פסיכולוגית לפני הוועדה, בזמן הוועדה ולאחריה<sup>184</sup>. עקב כך, העלייה המשמעותית במספר הדיונים יצרה הכבדה ניכרת על עבודת הפסיכולוגים בשפ"חים. בשל העומס שנוצר, גובשה במשרד החינוך מדיניות<sup>185</sup> שמאפשרת הרחבה של שיקול דעת הפסיכולוג בדבר הצורך לעדכן את המסמכים הקבילים<sup>186</sup> לקראת הדיון בוועדות חינוך מיוחד<sup>187</sup>.

**נמצא כי תיקון 11 לחוק חינוך מיוחד ויישומו הוביל לעלייה בהיקף הדיונים ובכך להוספת מטלות לעבודת הפסיכולוגים. נמצא כי מנגנון הוועדות, הפועל מאז יישומו של תיקון 11 לחוק, מחייב השקעת תשומות רבות לצורך ההכנה לדיונים והשתתפות הפסיכולוג החינוכי בהם, וזאת במקביל לגידול משמעותי במספר הדיונים, מ-105,541 בשנת 2017 ל-224,024 בשנת 2023 (גידול של כ-112.3%), כמתואר בתרשים לעיל. מצב זה עלול להוביל לפגיעה במענים שנותנים הפסיכולוגים החינוכיים לתלמידים, להורים ולצוותי החינוך, וזאת נוכח הסטת שעות עבודתם לטובת הכנה לדיוני ועדות חינוך מיוחד וההשתתפות בהן, ובלי שניתן מענה ממשרד החינוך לעומס שנוצר ולשעות העבודה הנוספות שעליהם להקדיש לטובת השתתפות בוועדות ומילוי המטלות הנלוות אליהן. יתר על כן, נמצא כי משימות הקשורות לוועדות חינוך מיוחד מעצימות את תחושת השחיקה בקרב הפסיכולוגים החינוכיים המועסקים בשפ"חים, והדבר עלול בתורו לשמש זרז עבורם לעזיבת השירות הציבורי ולפגיעה באיכות ובהיקף השירותים שמספק השפ"ח לציבור לקוחותיו.**

179 דיונים שהתקיימו בשנת הלימודים התשפ"א (2020 - 2021) לקראת שנת הלימודים התשפ"ב (2021 - 2022).

180 דיונים שהתקיימו בשנת הלימודים התשפ"ד (2023 - 2024) לקראת שנת הלימודים התשפ"ה (2024 - 2025).

181 114 מנהלים מתוך 134 מנהלים שענו לפחות תשובה אחת לשאלה המתייחסת למשימות שגורמות לשחיקה הגדולה ביותר בעבודת הפסיכולוג.

182 שני מנהלים (כ-1%) ענו כי אחת המשימות הגורמות לשחיקה הגדולה ביותר בעבודת הפסיכולוג היא התערבויות קבוצתיות עם ילדים; שמונה מנהלים (כ-6%) ענו כי אחת המשימות הגורמות לשחיקה הגדולה ביותר בעבודת הפסיכולוג היא התערבויות פרטניות עם ילדים; ותשעה מנהלים (כ-7%) ענו כי אחת המשימות הגורמות לשחיקה הגדולה ביותר בעבודת הפסיכולוג היא התערבויות עם הורים.

183 להלן רשימת המשימות שפורטו בסקר: טיפול בנושאים מערכתיים ובהדרכות, ייעוץ לצוותים המקצועיים, ביצוע אבחונים, התערבויות במצבי לחץ וחירום, התערבויות פרטניות עם ילדים, התערבויות קבוצתיות עם ילדים, התערבויות עם הורים, ועדות זכאות ואפיון או ועדות רב-מקצועיות, אחר.

184 לדברי שפ"י, בחודשים שלפני הוועדה יש צורך בליווי ובהכנה של ההורים, ליווי של הצוות החינוכי והתלמיד, קיום הערכה פסיכולוגית במידת הצורך ושיתוף ההורים והצוות בממצאים. לאחר הוועדה, הפסיכולוג שותף לליווי ההורים בהחלטה על בחירת סוג המסגרת, בתהליכי השיבוץ והקליטה במסגרת החדשה ובהתאמת המענים הנדרשים.

185 "הנחיות בנושא עדכון מסמכים קבילים לתלמידים המחדשים את זכאותם" (מרץ 2021).

186 מסמכים המתייחסים לאפיון המוגבלות של התלמיד מטעם הגורמים המפורטים בתוספת הראשונה לחוק החינוך המיוחד (גורמים שאבחנתם קבילה).

187 למעט במקרים שבהם חובה לעדכן את המסמך לקראת הדיון.

**משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך להתאים את היקף המשימות המוטלות על הפסיכולוגים החינוכיים להיקף כוח האדם שמועסק בשפ"ח, כדי למנוע פגיעה בתפקוד השפ"ח ובשירות שהם צריכים להעניק לתלמידים, בין היתר על ידי בחינת הארכת התוקף של החלטת ועדת פילוח תמיכות.**

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא נקט מספר פעולות ממוקדות הנוגעות לעבודת הפסיכולוגים בוועדות חינוך מיוחד, בינהן שימוש בהמלצת הפסיכולוג החינוכי בנוגע למענים הנדרשים לתלמיד כמסמך קביל בדיוני הצוות הרב-מקצועי; שינוי אפיון מוגבלות מעיכוב התפתחותי, תפקודי או שפתי, לאפיון מוגבלות של לקות למידה ללא צורך בעדכון המסמך הקביל; והנחיות בנושא עדכון מסמכים קבילים לתלמידים המחדשים את זכאותם, אופן השתתפות הפסיכולוג החינוכי בוועדות זכאות ואפיון לתלמידים מחדשי זכאות.

**משרד מבקר המדינה מדגיש את חשיבות עדכון מפתח התקינה גם בהתייחס לתיקוני החקיקה לחוק חינוך מיוחד, הגידול בהיקפן של ועדות חינוך מיוחד בעקבות תיקוני החקיקה, התשומות המוקצות לעבודת הוועדות והשפעתן על עבודת הפסיכולוגים החינוכיים. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך בשיתוף עם הרשויות המקומיות ואנשי מקצוע בתחום הפסיכולוגיה החינוכית והחינוך המיוחד, לגבש מהלכים נוספים לטובת צמצום העומס המוטל על הפסיכולוגים החינוכיים בשל תיקון 11, בין היתר נוכח השחיקה שהצביעו עליה מנהלי השפ"ח.**

### **מהלכים לבחינת השפעות תיקון 11 לחוק וגיבוש דרכי פעולה לוויסות**

נוכח האתגרים הנובעים מהגידול במספר הזכאים והזכאיות לשירותי חינוך מיוחד, הודיע שר החינוך בפברואר 2023 על הקמת ועדה חיצונית לנושא החינוך המיוחד<sup>188</sup> - "החינוך בראי החינוך המיוחד" (להלן - ועדת החינוך בראי החינוך המיוחד); הוועדה מונתה על ידי שר החינוך ביוני 2023. מטרת הוועדה הייתה ללמוד את מערכת החינוך בהיבט של שירותי החינוך המיוחדים, את האתגרים הניצבים בפני החינוך הרגיל לצורך שילוב והכלה של תלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים ואת המענים הניתנים להם, ולגבש הצעה להיערכות ארוכת טווח של מערכת החינוך המיוחד לגידול במספר התלמידים, לרבות שינויי חקיקה אם אלו נדרשים<sup>189</sup>. לדברי משרד החינוך, מטרת הוועדה היא גם לבחון פתרון כולל לריבוי ועדות חינוך מיוחד.

כמו כן, כדי "לייעל ולהקל את ההליכים הבירוקרטיים הכרוכים במימוש זכויותיהם של תלמידים בחינוך המיוחד"<sup>190</sup>, עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל חוקקה הכנסת הוראת שעה במסגרת חוק חינוך מיוחד (הוראת שעה - חרבות ברזל) (הארכת זכאות), התשפ"ד-2023, שהאריכה את התוקף של החלטת ועדת זכאות ואפיון בשנה נוספת - משלוש לארבע שנים<sup>191</sup>.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה כי במרץ 2025 פורסמו מסקנות ועדת שפירא, שכללו בין היתר תהליך משמעותי של צמצום מספר הוועדות. יישום המלצות אלו צפוי להביא להפחתה משמעותית בנטל המוטל על הפסיכולוגים, ולאפשר מיקוד מחודש בהתערבויות פסיכולוגיות מגוונות.

**משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לבדוק גם את השפעת הוראת השעה על פעילות ועדות זכאות ואפיון וכנגזרת מכך, על העומסים על הפסיכולוגים החינוכיים. אם יימצא כי להוראת השעה השפעה חיובית על צמצום העומס המוטל על הפסיכולוגים החינוכיים, מומלץ להמשיך ביישומה.**

188 אתר משרד החינוך. [www.gov.il/he/pages/shapira-committee](http://www.gov.il/he/pages/shapira-committee)

189 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **תלמידים עם מוגבלויות המשולבים בחינוך הרגיל: נתונים ובחינת השלכות הרפורמה בחינוך המיוחד** (יוני 2023).

190 דברי הסבר להצעת חוק חינוך מיוחד (הוראת שעה - חרבות ברזל) (הארכת זכאות), התשפ"ד-2023.

191 הזכאות לשירותי חינוך מיוחדים גם בשנת הלימודים הנוספת על שנות הלימודים שעליהן חלה קביעת הוועדה, אינה גורעת מסמכותה של ועדת האפיון והזכאות לקיים דיון חוזר ולהחליט בעניינו של התלמיד גם לאחר תקופה קצרה משלוש שנים (סעיף 1(א)(2) להוראת השעה וסעיף 10(ב) לחוק חינוך מיוחד).

## תכנון העבודה בשפ"חים

### הכנת תוכניות עבודה שנתיות לשפ"חים והתקופות שעליהן הן חלות

תוכניות עבודה שנתיות של יחידות ארגוניות שונות ברשות המקומית משקפות את כלל הפעולות שאותן יחידות מתכננות לבצע בתקופה נתונה, כדי להגיע מהמצב הקיים למצב העתידי שאליו הן שואפות ויכולות להגיע<sup>192</sup>. תוכניות העבודה משמשות להנהלת היחידה הארגונית כלי למעקב ולבקרה לגבי יעילות הפעילות של אותה יחידה ושיפור ביצועי העובדים<sup>193</sup>.

מתוך כלל השירותים שיכול לספק השפ"ח, השירותים שאותם מחויבים השפ"חים לספק<sup>194</sup> בעת שגרה הם עריכת אבחונים עבור ועדות זכאות ואפיון והשתתפות בוועדות אלו, כך שלגבי ביצוע משימות אלו אין לשפ"ח שום שיקול דעת. לגבי יתר השירותים, יש חופש פעולה למנהל השפ"ח להחליט על אופן הקצאת השירותים, עניין שהוא קובע בתוכניות העבודה השנתיות.

נוסף על כך, העבודה במוסד חינוכי מאופיינת באירועים לא-מתוכננים. מציאות זו עלולה להקשות על השפ"ח לקיים תהליכים ארוכי טווח ולשלוט בסדר היום של הפסיכולוגים, העסוקים בהתמודדות עם המקרים הדחופים שצצים ("כיבוי שרפות"). על כן, דווקא במציאות זו יש חשיבות להבניה של דפוסי עבודה המבוססים על תכנון מראש.

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332 נקבע כי על מנהל השפ"ח להכין את תוכנית העבודה של השפ"ח לקראת תחילת שנת הלימודים (קרי, לקראת חודש ספטמבר של כל שנה). נובע מכך שעל תוכנית העבודה לחול על שנת הלימודים שמתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט, ולא על השנה הקלנדרית שמתחילה בינואר ומסתיימת בדצמבר, שהיא גם שנת התקציב בשלטון המקומי.

בביקורת נבחן אם השפ"חים שנבדקו הכינו תוכניות עבודה לחמש שנות הלימוד התשע"ט - התשפ"ג (2018 - 2023), בהתאם לחוזר המנכ"ל.

בביקורת עלה כי השפ"חים של עיריית טבריה ושל המועצה האזורית אשכול הכינו את תוכניות העבודה לכל חמש השנים שנבדקו בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל 0332. לעומתם נמצא כי השפ"חים של עיריית לוד ושל המועצה האזורית מטה אשר לא הכינו תוכנית אחת מתוך חמש שנבדקו: שפ"ח לוד לא הכין תוכנית עבודה לשנת הלימודים התש"ף (2019 - 2020) ושפ"ח מטה אשר לא הכין תוכנית עבודה לשנת הלימודים התשפ"ב (2021 - 2022). השפ"ח של עיריית טייבה לא הכין תוכניות עבודה לשלוש מתוך חמש השנים שנבדקו: התש"ף - התשפ"ב (2019 - 2022).

עוד נמצא כי שלא בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332, אשר מנחה לגבש תוכנית עבודה לקראת פתיחת שנת הלימודים, שניים משבעת השפ"חים שנבדקו (השפ"חים של עיריית אשקלון ונתניה) הכינו בשנים התשע"ט - התשפ"ג (2019 - 2023) תוכניות עבודה לשנות התקציב ולא לשנות הלימודים, מאחר שהדיונים על תוכניות העבודה של הרשויות המקומיות - ובתוכן תוכניות העבודה של השפ"ח - מתקיימות במסגרת שנתית.

קביעת תוכנית העבודה לקראת סוף השנה הקלנדרית, כארבעה חודשים מאז תחילת שנת הלימודים, יכולה להוביל לכך שהתקציב שנקבע לשנת התקציב אינו תואם את הצרכים החינוכיים שבמהלך שנת הלימודים.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2025 (להלן - תשובת עיריית נתניה) כי החשש שמא תקציב התוכנית המותאמת לשנה הקלנדרית לא יהיה תואם לצרכים אינו מבוסס, משום שהתוכנית מביאה בחשבון את פתיחת שנת הלימודים הבאה ותמיד אפשר לעדכן את

192 משרד הפנים, מודל תוכנית עבודה אפקטיבית - קווים מנחים לרשויות מקומיות (2016).

193 משרד הפנים, מדריך התכנון לרשויות מקומיות (2020).

194 חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332.

התקציב. על פי התשובה, הנהלת השפ"ח בוחנת מפעם לפעם את עמידתו במדדי הביצוע שנכללו בתוכנית.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא מודע לפערים בנושא ופועל להקצאת המשאבים הניתנים באופן שיאפשר את הניצול המרבי של התקציבים. לדבריו, בנושא התקנים ובנושא שעות ההדרכה, ההקצאה היא לשנה קלנדרית ולא לשנת לימודים.

**משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך, בשיתוף עם משרד הפנים, לגבש דרכים באמצעותן ניתן יהיה להתגבר על הפער שנוצר בין תחילת שנת הלימודים למועד אישור תקציבי הרשויות המקומיות, ומועד אישור התקציב לתקנים והדרכות על ידי משרד החינוך - באופן שמצד אחד תוכנית העבודה תביא לידי ביטוי את צורכי מערכת החינוך ברשות המקומית לתקופה הרלוונטית, ומן הצד השני אכן תהיה מבוססת על המשאבים הקיימים בתקציב השנתי של הרשות המקומית ושל משרד החינוך.**

על השפ"חים שנבדקו להקפיד להכין את תוכניות העבודה בהתאם לקבוע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332. על השפ"חים של עיריות אשקלון ונתניה להכין תוכניות עבודה לשפ"חים לשנת הלימודים, כהנחיית חוזר זה.

## התוכן והמבנה של תוכניות העבודה

### הנחיות משרד החינוך

חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332 מנחה את מנהל השפ"ח לגבש תוכנית עבודה עבור הרשות המקומית, המבוססת על מיפוי צרכים רשותי לקראת תחילת שנת הלימודים בראי המסגרות החינוכיות ותקציב השפ"ח. מיפוי הצרכים יכול התייחסות למאפייני הרשות<sup>195</sup>, למאפייני האוכלוסיות<sup>196</sup>, למאפייני המערך החינוכי<sup>197</sup> ולמאפייני השפ"ח<sup>198</sup>.

בביקורת נבדק תוכן תוכניות העבודה שהכינו השפ"חים לשנת הלימודים התשפ"ג (2022 - 2023), והשילוב בהם של מרכיבים נבחרים מרכזיים ממיפוי הצרכים שקבע חוזר מנכ"ל 0332. פירוט המרכיבים שנבדקו והממצאים שעלו מופיעים בלוח 7 להלן.

195 סוג הרשות (עירייה, מועצה מקומית או מועצה אזורית), גודלן וסוגן של המסגרות החינוכיות ונגישות שירותי בריאות הנפש בקהילה.

196 החינוך הרגיל, החינוך המיוחד (סוגי המסגרות, סוגי הלקויות ושילוב), אוכלוסיות עולים, אוכלוסיות בסיכון או במשבר.

197 מאפייני מסגרות החינוך וקיומם של משאבים מקצועיים זמינים נוספים.

198 מצב התקנה של השפ"ח (אחוז הכיסוי), תקציבים נוספים, אפיוני אוכלוסיית הפסיכולוגים (מעמד מקצועי, ותק ועוד), מעמד השפ"ח כמוסד המוכר להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית.

## לוח 7: מרכיבי מיפוי הצרכים המופיעים בתוכניות העבודה של השפ"חים שנבדקו לשנת

## הלימודים התשפ"ג\*

| נגישות שירותי בריאות הנפש בקהילה | פילוח עובדים לפי המקצועי | אחוז הכיסוי | התייחסות לאוכלוסיות במשבר או בסיכון | מסגרות החינוך לפי שכבות גיל | סוג מסגרות החינוך - החינוך הרגיל מול החינוך המיוחד | גודל מסגרות החינוך | היות המוסד מוכר להתמחות |         |                |
|----------------------------------|--------------------------|-------------|-------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------------------------|--------------------|-------------------------|---------|----------------|
| X                                | V                        | X           | X                                   | X                           | X                                                  | X                  | X                       | אשקלון  | עיריות         |
| X                                | V                        | X           | V                                   | V                           | X                                                  | X                  | V                       | טבריה   |                |
| X                                | V                        | V           | V                                   | V                           | V                                                  | V                  | V                       | טייבה   |                |
| X                                | V                        | V           | V                                   | V                           | X                                                  | V                  | X                       | לוד     |                |
| X                                | X                        | X           | X                                   | X                           | X                                                  | X                  | X                       | נתניה   |                |
| X                                | X                        | X           | X                                   | X                           | X                                                  | X                  | X                       | אשכול   | מועצות אזוריות |
| X                                | X                        | X           | X                                   | X                           | X                                                  | X                  | X                       | מטה אשר |                |

על פי הבהרות שהעבירו למשרד מבקר המדינה השפ"חים שנבדקו.  
 \* בשפ"חים אשקלון ונתניה נבדקו תוכניות העבודה שהוכנו לשנת התקציב 2023.

נמצא כי אף על פי שחוזר מנכ"ל 0332 מנחה את השפ"חים לכלול במיפוי הצרכים שלהם התייחסות לנגישות שירותי בריאות הנפש בקהילה שבשטח השיפוט של הרשות המקומית הרלוונטית, כל שבעת השפ"חים שנבדקו לא כללו נתון זה בתוכניות העבודה שלהם. שלושה שפ"חים שנבדקו (של עיריית נתניה ושל המועצות האזוריות אשכול ומטה אשר) לא כללו אף פרט מאלה שנבדקו בביקורת, שלגביהם נקבע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332 שיש לכלול אותם במיפוי. כמו כן, מתוך שמונה פרטים שנבדקו, השפ"ח של עיריית אשקלון כלל פרט אחד בלבד - פילוח עובדי השפ"ח על פי מעמדם המקצועי - והשפ"ח של עיריית טבריה כלל בתוכנית העבודה שלו ארבעה פרטים בלבד: פילוח עובדי השפ"ח על פי מעמדם המקצועי, פילוח מסגרות החינוך על פי שכבות גיל והתייחסות לאוכלוסיות במשבר או בסיכון. השפ"ח של עיריית לוד לא כלל התייחסות להיותו מוכר להתמחות ולנגישות של שירותי בריאות הנפש בקהילה.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תוכניות העבודה נשענות על איסוף נתונים, מיפוי צרכים מהשטח ואיתור מגמות חוזרות ברמת הפרט, הכיתה והמערכת כולה, בדגש על אתגרים מיוחדים, והן כוללות את המרכיבים האלה: קידום בריאות נפש מונעת, איתור מוקדם והתערבות ממוקדת, מענים בחירום ועבודה מערכתית.

על עיריית אשקלון, טבריה, טייבה, לוד ונתניה ועל המועצות האזוריות אשכול ומטה אשר לוודא כי השפ"חים שבניהולם יכללו בתוכניות העבודה שהם מכינים, התייחסות לכלל המרכיבים הנדרשים למיפוי בחוזר מנכ"ל משרד החינוך.

המועצה האזורית אשכול מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בתוכניות עבודה עתידיות בכוונתה לכלול מרכיבי מיפוי כגון פילוח עובדים לפי מעמד מקצועי, שיעורי כיסוי וכדומה - אשר עד כה הוכנו בנפרד מהתוכנית.

### מודל תוכניות העבודה של משרד הפנים

בשנת 2016 פרסם משרד הפנים, באמצעות אגף בכיר לניהול ההון האנושי ברשויות מקומיות, "מודל תוכנית עבודה אפקטיבית" (להלן - מודל תוכנית העבודה או המודל)<sup>199</sup>. מודל תוכנית העבודה נועד להיות מדריך מעשי ליצירת תהליך תכנון וכתובה של תוכניות עבודה שנתיות ובקרה על כך ברשויות המקומיות, תוך מתן גמישות מקצועית, כדי שיתאפשר לכל רשות להתאים את המדריך למאפייניה השונים. על פי המודל, בניית תוכנית עבודה שנתית צריכה להתבסס על חזון, הערכת מצב, יעדים, משימות, מדדים, הערכה ובקרה. כמו כן, כדי שהתוכנית תהיה מבוססת על משאבים שקיימים במציאות, עליה להיות מקושרת תקציב. המשימות הנגזרות מהיעדים צריכות להיות ספציפיות, מדידות, ניתנות להשגה<sup>200</sup> ומוגבלות בזמן. כדי שהמשימות יהיו אופרטיביות ומדידות, יש להגדיר לגבי כל משימה את עלותה ואת הסעיף התקציבי שלה וכן את לוח הזמנים לתחילת ביצוע המשימה ולסיום ביצועה. כמו כן, היעדים צריכים להיות מכוונים להישגים רחבים, שנתיים או רב-שנתיים, ועליהם לכוון את מנהלי היחידות בבחירת המשימות ובכתיבת תוכניות העבודה. הגדרת לוח זמנים כאמור מאפשרת למנהלים לבנות גאנט פעילות שנתי ליחידה<sup>201</sup>. המדדים יוצרים בסיס להערכה ולהסקת מסקנות לצורך ביצוע שינויים והתאמות<sup>202</sup>.

נמצא כי בשונה ממודל תוכנית העבודה שקבע משרד הפנים לרשויות המקומיות, חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332 לא מנחה את השפ"חם לכלול בתוכנית העבודה מרכיבים שאמורים להבטיח את האפקטיביות שלה ואת הבקרה על ביצועה.

בביקורת נבחן אם בתוכניות העבודה של השפ"חם שנבדקו נכללו כל המרכיבים שנקבעו במודל תוכנית העבודה שקבע משרד הפנים. בלוח 8 שלהלן מפורטים הממצאים לגבי תוכניות העבודה לשנת 2023 בשפ"חם אשקלון נתניה ולשנת התשפ"ג (2022 - 2023) בשפ"חם אשכול, טבריה, טייבה, לוד ומטה אשר.

לוח 8 : תוכניות העבודה של השפ"חם שנבדקו לשנת הלימודים התשפ"ג או לשנת 2023

| מדדי ביצוע | אבני דרך לביצוע | לוחות זמנים | אחראים לביצוע | קישור לתקציב | הרשות   |                |
|------------|-----------------|-------------|---------------|--------------|---------|----------------|
| V          | X               | X           | X             | V            | אשקלון  | עיריות         |
| X          | X               | X           | X             | X            | טבריה   |                |
| X          | X               | X           | X             | X            | טייבה   |                |
| X          | X               | X           | X             | X            | לוד     |                |
| V          | X               | X           | V             | V            | נתניה   |                |
| X          | X               | X           | X             | X            | אשכול   | מועצות אזוריות |
| V          | X               | X           | X             | X            | מטה אשר |                |

על פי הבהרות שהעבירו השפ"חם שנבדקו ומשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בביקורת עלה כי בתוכניות העבודה לשנת 2023 של השפ"חם בעיריות אשקלון ונתניה נקבעו יעדים כמותיים הניתנים לבקרה ולמדדה, עם קישור של כל יעד לתקציב שיש להקצות לצורך העמידה בו. עוד עלה בביקורת כי שום שפ"ח מהשפ"חם שנבדקו - בעיריות אשקלון, טבריה, טייבה, לוד ונתניה, ובמועצות האזוריות אשכול ומטה אשר - לא קבע את לוחות הזמנים של תוכניות העבודה שלו ואת אבני הדרך לעמידה ביעדים. מלבד השפ"ח של עיריית נתניה, יתר השפ"חם שנבדקו לא קבעו את הגורמים האחראיים להשגת היעדים.

199 משרד הפנים, מודל תוכנית עבודה אפקטיבית - קווים מנחים לרשויות מקומיות (2016).

200 כלומר, בידי האגף הידע, המשאבים והיכולת לביצוע המשימה.

201 משרד הפנים, מדריך התכנון לרשויות מקומיות (2020).

202 משרד הפנים, מודל תוכנית עבודה אפקטיבית - קווים מנחים לרשויות מקומיות (2016).

נמצא כי תוכניות העבודה של שלושה מבין שבעת השפ"ח ששנבדקו - השפ"ח חים של עיריית לוד ושל המועצות האזוריות אשכול ומטה אשר - כוללות יעדים רבים שהועתקו באופן מלא או חלקי מהיעדים שנקבעו בתוכניות של שנים קודמות, ללא התייחסות למדדי הביצוע או למידת העמידה בהם בשנה שחלפה. עוד נמצא כי היעדים שנקבעו ארבעה שפ"ח מתוך השבעה שנבדקו - השפ"ח חים של עיריית טבריה, טייבה ולוד ושל המועצה האזורית אשכול - הם כלליים ואינם מדידים, ומכאן שרק השפ"ח חים של עיריית אשקלון ונתניה ושל המועצה האזורית מטה אשר קבעו מדדי ביצוע ברורים ומדידים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לאמץ את מודל תוכנית העבודה של משרד הפנים, לעדכן את חוזר המנכ"ל בהתאם ולהנחות את כלל השפ"ח חים להכין את תוכניות העבודה בהתאם לכך. תוכנית עבודה היא כלי קריטי לכל ארגון שמעוניין להשיג את מטרותיו. היא מספקת מסגרת ברורה, מסודרת וממוקדת שיכולה להבטיח שהמטרות יושגו בצורה יעילה ומשמשת לבקרה על העמידה ביעדיו. מומלץ לכל השפ"ח חים שנבדקו להכין את תוכניות העבודה בהתאם למודל תוכנית העבודה של משרד הפנים כך שיכללו הערכת מצב, יעדים, משימות מקושרות תקציב, לוחות זמנים, מדדים, הערכה ובקרה.

המועצה האזורית אשכול מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי ההמלצה לאמץ את מודל העבודה של משרד הפנים עולה בקנה אחד עם תהליך שהחל במועצה ויוטמע בשנים הקרובות - תהליך של הכנת תוכניות עבודה מקושרות תקציב, עם היבטים מדידים, בקרה על ביצוע וכו'.

המועצה האזורית מטה אשר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי השפ"ח פועל לשפר ולהתאים את תוכניות העבודה, באופן שהן יכללו את כלל המרכיבים שנקבעו במודל תוכנית העבודה של משרד הפנים.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוחלט לאפשר פורמטים שונים המקובלים ברשות אשר יכללו רכיבים מהותיים בתוכנית העבודה, וכי הוא יפעל מול הפסיכולוגים המחוזיים ליישום ולחידוד של ההנחיה בכל המחוזות.

### אישור תוכניות העבודה על ידי משרד החינוך

הפיקוח על עבודת השפ"ח מתבצע על ידי המערכים הארצי והמחוזי של אגף הפסיכולוגיה במשרד החינוך. על כן, בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבע כי תוכנית העבודה תגובש עם מנהל אגף החינוך ובשיתופו, תוגש לאישור הפסיכולוג המחוזי, ואם יהיו חילוקי דעות יכריע הפסיכולוג המחוזי<sup>203</sup>.

### **הגשת תוכניות העבודה על ידי השפ"ח חים שנבדקו לפסיכולוגים המחוזיים**

בביקורת נבדק אם השפ"ח חים שנבדקו, השייכים למחוזות משרד החינוך דרום, מרכז, צפון ותל אביב, הגישו את תוכניות העבודה לשנים 2019 - 2023 לאישור הפסיכולוגים המחוזיים וקיבלו את אישורם בהתאם.

בביקורת עלה כי אף על פי שהפסיכולוג המחוזי נדרש לאשר את תוכניות העבודה של השפ"ח חים, בחלק מן המקרים אישור זה לא נתבקש או לא ניתן. שפ"ח לוד הגיש את תוכניות העבודה לאישור פסיכולוגית מחוז מרכז ושפ"ח אשכול הגיש את תוכניות העבודה לאישור פסיכולוג מחוז דרום, ואולם לא נמצא אישור פסיכולוג מחוזי לתוכניות אלה. עוד עלה כי שפ"ח אשקלון העביר בפעם האחרונה תוכנית עבודה לאישור פסיכולוג מחוז דרום באוגוסט 2018, לקראת שנת הלימודים התשע"ט, וכי מאז לא העביר את תוכניות העבודה שלו לפסיכולוג המחוזי. בשפ"ח טייבה עזב מנהל השפ"ח את תפקידו לפני כשנתיים, ומנהלת מחוז מרכז התחלפה אף היא לפני כשנתיים, בטרם החלה הביקורת. לפיכך לא נמצא תיעוד לתוכניות שהגיש השפ"ח. שפ"ח טבריה ושפ"ח מטה אשר אינם מגישים את תוכניות העבודה לאישור פסיכולוגית מחוז צפון על פי הנדרש בחוזר. שפ"ח נתניה העביר בינואר 2024 למשרד מבקר המדינה אישור אחד של פסיכולוגית מחוז

**תל אביב, שניתן עבור כל תוכניות העבודה של השפ"ח לשנים 2020 - 2023. משמעות הדבר שהאישור ניתן בפועל בשנת 2024, בחלוף כארבע שנים מהכנת תוכנית העבודה הראשונה - התוכנית לשנת 2020.**

שפ"ח נתניה מסר לצוות הביקורת במאי 2024 כי תוכנית העבודה של השפ"ח מובאת לעיון הפסיכולוגית המחוזית בפגישה שהיא מקיימת עם מנהלת השפ"ח לקראת פתיחת שנת הלימודים, ובמהלכה מתקיים דיון מקצועי על התוכנית.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מהעובדה שהפסיכולוג המחוזי לא אישר את תוכנית העבודה בחתימתו, לא משתמע בהכרח שלא התקיים עימו דיון מקצועי בנושא.

על השפ"חיים בעיריות אשקלון, טבריה, טייבה ונתניה ועל המועצה האזורית מטה אשר להגיש את תוכניות העבודה השנתיות לאישור הפסיכולוגים המחוזיים, ועל עיריות לוד ונתניה והמועצה האזורית אשכול לוודא קבלת אישור מתועד מדי שנה לתוכניות העבודה שהן מגישות לפסיכולוג המחוזי, בהתאם להנחיית חוזר מנכ"ל 0332.

### **אישור תוכניות עבודה על ידי הפסיכולוגים המחוזיים של משרד החינוך**

בביקורת נבדק אם בשלושה מחוזות - דרום, מרכז וצפון - מתוך שמונת מחוזות משרד החינוך, הפסיכולוגים המחוזיים בודקים את תוכניות העבודה שמגישים להם השפ"חיים ומאשרים אותן, כמתבקש בחוזר מנכ"ל משרד החינוך.

נמצא כי בשום מחוז ממחוזות משרד החינוך שנבדקו - דרום, מרכז וצפון - לא מתקיים הליך סדור של בדיקת תוכניות העבודה ואישורן על ידי הפסיכולוג המחוזי. כך עלה כי במחוז דרום החל בשנת 2019 מנהלי השפ"חיים אינם נדרשים על ידי הפסיכולוג המחוזי לשלוח תוכניות עבודה לאישור מפני שלא קיימת מערכת שמאפשרת לעקוב אחר ביצוע הדברים, וכי תוכניות שנשלחו למחוז לא אושרו על ידי הפסיכולוג המחוזי. גם במחוז צפון אין בדיקה של כל תוכניות העבודה של כל השפ"חיים השייכים למחוז. יתר על כן, נמצא כי במחוז מרכז, שבו מתקיים הליך בדיקה של כלל התוכניות, ההליך מתקיים בדצמבר של כל שנה, באמצע שנת הלימודים, מאחר שהיעדים בתוכנית העבודה מקושרים לתקציב הרשות, וזו מקיימת את דיוני התקציב לקראת סוף השנה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך על כך שלא מתבצע הליך בקרה שיטתי על תוכניות העבודה של השפ"חיים לצורך הפקת לקחים, ריכוז תובנות ותכנון עבודה מיטבי. על משרד החינוך להנחות את כלל הפסיכולוגים המחוזיים לפעול לקבלת כלל תוכניות העבודה מהשפ"חיים שבאחריותם, לעשות עליהן בקרה ולאשרן בהתאם לחוזר המנכ"ל.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא מכיר בחשיבות תוכניות העבודה ומנחה את הפסיכולוגים המחוזיים לבקש ממנהלי השפ"ח להכין תוכניות עבודה ולהציגן לדיון משותף ולבחינה. תוכניות העבודה משמשות בסיס לשיח בין הפסיכולוג המחוזי למנהלי השפ"ח במפגשים השוטפים. המשרד יפעל מול הפסיכולוגים המחוזיים ליישום ולחידוד של ההנחיה בכל המחוזות.

## **תמהיל השירות של השפ"חיים**

על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332, העבודה של השפ"ח מתבצעת על פני כמה רצפים המייצגים את העבודה המקצועית הרצויה: רצף התפתחותי - ראייה רצופה של הילד מלידה ועד בגרות; רצף אוכלוסיות - מתן השירות לתלמידים, לצוותים חינוכיים, להורים ולמשפחות, וכן לגורמים רב-מקצועיים התומכים במסגרות החינוך; ורצפי מניעה-התערבות מערכתיים ופרטניים - סיוע לצוותי החינוך באיתור מוקדם ובהתערבות פסיכו-חינוכית המותאמת לצורכי הילד ומערכת החינוך, במקביל לשותפות בעיצוב תפיסת המסגרת החינוכית לגבי רווחתם ובריאותם הנפשית של ילדים ובני נוער. בפרק להלן נבדק השירות של השפ"חיים לפי הרצף ההתפתחותי, בשילוב עם הרצפים הנוספים - רצף אוכלוסיות ורצפי מניעה-התערבות מערכתיים ופרטניים.

### רמות למתן שירות פסיכולוגי-חינוכי במוסדות החינוך

חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332 מפרט את השירותים ששפ"ח צריך לספק לאוכלוסיית התלמידים, להוריהם ולצוותי החינוך במישור המערכתי ובמישור הפרטני. במישור המערכתי נכללים השירותים האלו: ייעוץ וסיוע בתכנון ובגיבוש מדיניות חינוכית ברשות המקומית; הערכה מערכתית של מאפייני המסגרת החינוכית וצרכיה; התערבות מערכתית באמצעות היוועצות (קונסולטציה); ועבודה משותפת עם צוותי חינוך ועם צוותים רב-מקצועיים. במישור הפרטני נכללות הערכה פסיכולוגית של צרכים התפתחותיים והיבטים תפקודיים של ילדים וכן התערבויות פסיכולוגיות (טיפול, ייעוץ והדרכה) לילדים, להורים ולמשפחות, הכוללות טיפולים פרטניים או קבוצתיים, קצרי מועד או ארוכי טווח.

כאשר מספר משרות הפסיכולוגים שעובדים בשפ"ח שווה למספר הרצוי שלהן (על פי התקן), אמור הסל להינתן במלואו. אולם כשקיים בשפ"ח מחסור בכוח אדם, יש קושי לספק את כלל השירותים שנקבעו בסל. כך עלה בדוח מבקר המדינה משנת 2008, שבו צוין כי הכיסוי הנמוך והמחסור בפסיכולוגים בשפ"ח פוגעים ביכולתם לתת שירות לאוכלוסייה הזכאית לכך<sup>204</sup>.

כדי להתמודד עם המחסור בכוח האדם, החל משרד החינוך בשנת 2010 לעבוד במתווה שקבע<sup>205</sup>, אשר מפרט את רשימת השירותים הפסיכולוגיים על פי סדר עדיפויות מומלץ. בחוזר נקבעו שלוש רמות שירות, וכל מנהל שפ"ח יכול לקבוע את סדר העדיפויות בהיקף ובעומק של השירות הפסיכולוגי-חינוכי שהוא מעניק למוסדות החינוך השונים, בתיאום עם מנהל אגף החינוך ברשות המקומית, ובהתחשב במאפיינים ובצרכים הייחודיים של כל יישוב.

השירותים הפסיכולוגיים למוסדות החינוך ניתנים ברמות שונות מבחינת סוג הפעולות של הפסיכולוג החינוכי והיקפן (כמוצג בתרשים 21 להלן): ברמת שירות א' מקבלים בתי הספר שירות פסיכולוגי סדיר ומלא, אשר כולל אבחון וטיפול לתלמידים ולהורים וייעוץ והדרכה לצוותי החינוך על ידי פסיכולוג קבוע<sup>206</sup>; ברמת שירות ב' הפסיכולוג עשוי לספק לבית הספר התערבויות שלוש פעמים בשנה על פי בקשה של מנהל בית הספר<sup>207</sup>; וברמת שירות ג' הפסיכולוג אינו חלק ממסגרת החינוך, והוא מתערב רק במצבי לחץ וחירום ומשתתף בוועדות זכאות ואפיון<sup>208</sup>. רמת השירות יכולה להשתנות במהלך שנת הלימודים בהתאם לצורכי המסגרות החינוכיות ובהתאם לתשומות השפ"ח (למשל, עזיבה של פסיכולוגים). השפ"ח של רשות מקומית רשאי לקבוע רמות שירות שונות למסגרות חינוכיות שונות בתוך הרשות.

204 מבקר המדינה, "השירות הפסיכולוגי-חינוכי", עמ' 808.

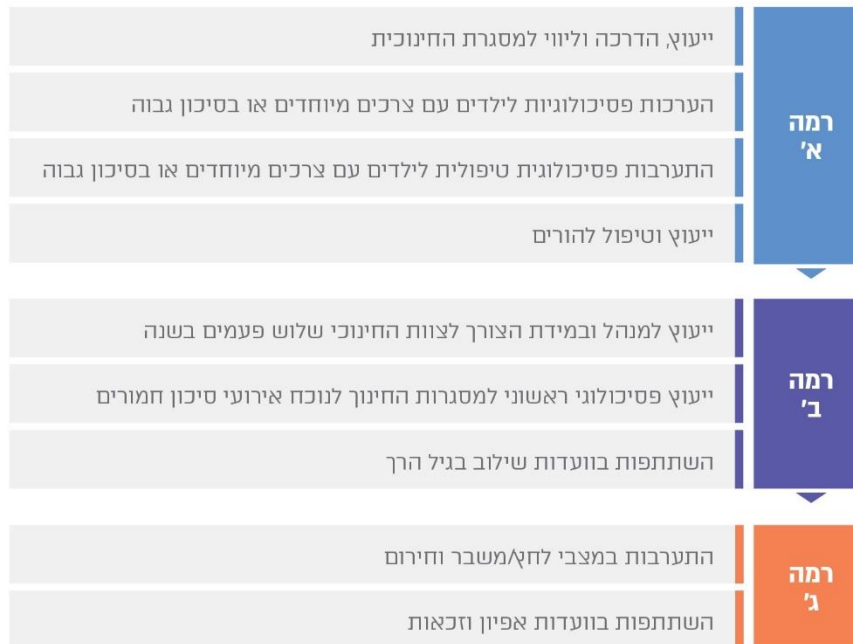
205 חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332.

206 כולל שירותים הניתנים ברמות שירות ב' ו-ג'.

207 כולל שירותים הניתנים ברמת שירות ג'.

208 חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332.

## תרשים 21: רמות למתן השירות הפסיכולוגי-חינוכי ברשויות המקומיות



המקור: משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי למרות היותו של משרד החינוך הגוף המאסדר של עבודת השירות הפסיכולוגי החינוכי האמון בין היתר על הקצאת התקנים לשפ"חים - דבר המשליך על פי חוזר המנכ"ל 0332 על רמות השירות הניתן בכל אחד מהשפ"חים לקבוצות הגיל השונות, אין בידי המשרד מידע מרוכז ומסודר לגבי רמות השירות בכל אחד מהשפ"חים; מכך נובע כי אין בידי משרד החינוך אפשרות לקבל תמונת מצב כלל-ארצית על השפעת הקצאת התקנים על רמות השירות הניתן בשפ"חים השונים. עוד נמצא כי מידע זה אינו קיים גם בידי הפסיכולוגים המחוזיים של מחוזות דרום, מרכז וצפון.

היעדר מאגר נתונים על רמות השירות שהשפ"חים מעניקים למגוון מוסדות החינוך שעליהם הם מופקדים, עלול לפגוע בהליכי התכנון להקצאת משאבי השירותים הפסיכולוגיים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לאסוף ולרכז את המידע לגבי רמות השירות ברשויות המקומיות השונות ולדאוג לעדכנו מדי שנה בשינויים שחלים בתוכנית העבודה לכל שנת לימודים חדשה, כדי שהחלטות בנוגע לתכנון הקצאת משאבי השירותים הפסיכולוגיים יתבססו על מידע מהימן, עדכני ומלא. המידע חשוב למקבלי ההחלטות כדי לדעת היכן יש פערים בין רמות השירות השונות לקבוצות גיל ולאוכלוסיות שונות וכדי לנהל באופן מושכל את התשומות של כלל השפ"חים בעת שגרה, וביתר שאת בעיתות חירום, כמו מלחמת חרבות ברזל, אשר במהלכה הייתה העברת תלמידים רבים מרשות מקומית אחת לאחרת, וכתוצאה מכך נדרש לתכנן את חלוקת משאבי התגבור של הפסיכולוגים ברמה הלאומית כדי לעמוד בעומסים החדשים במערכת החינוך שנוצרו באזורים שונים במדינה.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא יפעל לקבלת תמונת מצב מחוזית וארצית בנושא רמות השירות. יחד עם זאת, משרד החינוך ביקש להבהיר בתשובתו כי במקרה שבו רשות מקומית זקוקה לתקנים נוספים כדי לתת מענים ייחודיים או נוספים, מנהל השפ"ח מפנה בקשה למטה אגף פסיכולוגיה, בתוספת הסבר לסיבה לצורך להוסיף את התקנים, והמשרד מספק לו מענים ייחודיים. משרד החינוך לא מכיר שפ"חים שהעבירו בקשה ייחודית מנומקת ומנוסחת באופן מקצועי לקבל תקנים נוספים ולא קיבלו מהמשרד את התקן המבוקש.

### **בחינת רמות השירות על פי הרצף ההתפתחותי**

על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332, ביסודה של הפסיכולוגיה החינוכית מונחת תפיסה המתארת את ההתפתחות הרציפה מהלידה ועד הבגרות, תוך חקירה והבנה של התהליכים שמתרחשים במהלך הגדילה. מטרתה היא להעניק ליווי מקצועי להתפתחות הילד, להוריו, למשפחתו ולסביבתו החינוכית.

על פי החוזר, "השירות הפסיכולוגי-חינוכי שואף לספק שירות לבני 3 - 18 ובחינוך המיוחד לבני 3 - 21. עם זאת, בשלב זה ניתן שירות במרבית הרשויות לבני 5 - 15, ובחינוך המיוחד לבני 3 - 21". על כן, על פי מדיניות המשרד, התקנים מוקצים לבני 5 עד 15 בחינוך הרשמי ולבני 3 עד 21 בחינוך המיוחד. זאת ועוד, אף על פי שמצוין בתחילת החוזר כי תחולתו חלה על כלל מערכת החינוך, ביחס להקצאת משאבים מנחה החוזר כי עבודה על פי העיקרון של שלוש רמות השירות תחול על מסגרות בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד. בחוזר לא מוזכר באופן פרטני החינוך המוכש"ר<sup>209</sup> (מוכר שאינו רשמי), אך מדיניות משרד החינוך היא להקצות משאבים לחינוך המוכש"ר בדומה לחינוך הרשמי. כמו כן, לא נקבע בחוזר טווח השעות שניתן לספק למוסד החינוכי בכל אחת מרמות החינוך.

משרד מבקר המדינה בדק את רמות השירות בשפ"חים בשתי דרכים: באמצעות סקר אנונימי שהפיץ לכל מנהלי השפ"חים, ובו התבקשו לציין את רמות השירות שניתנות במוסדות החינוך ברשות המקומית שבה הם פועלים; וכן באמצעות בדיקה בשפ"חים ברשויות שנבדקו, וזאת על ידי ניתוח רמות השירות שנקבעו לשנת הלימודים התשפ"ד (2023 - 2024) לכל אחד ממוסדות החינוך הנמצאים ברשויות אלה. הבחירה בשנת התשפ"ד נועדה, בין היתר, לבחון את רמות השירות שניתנו בשנה שכללה מצב חירום בעקבות מלחמת חרבות ברזל.

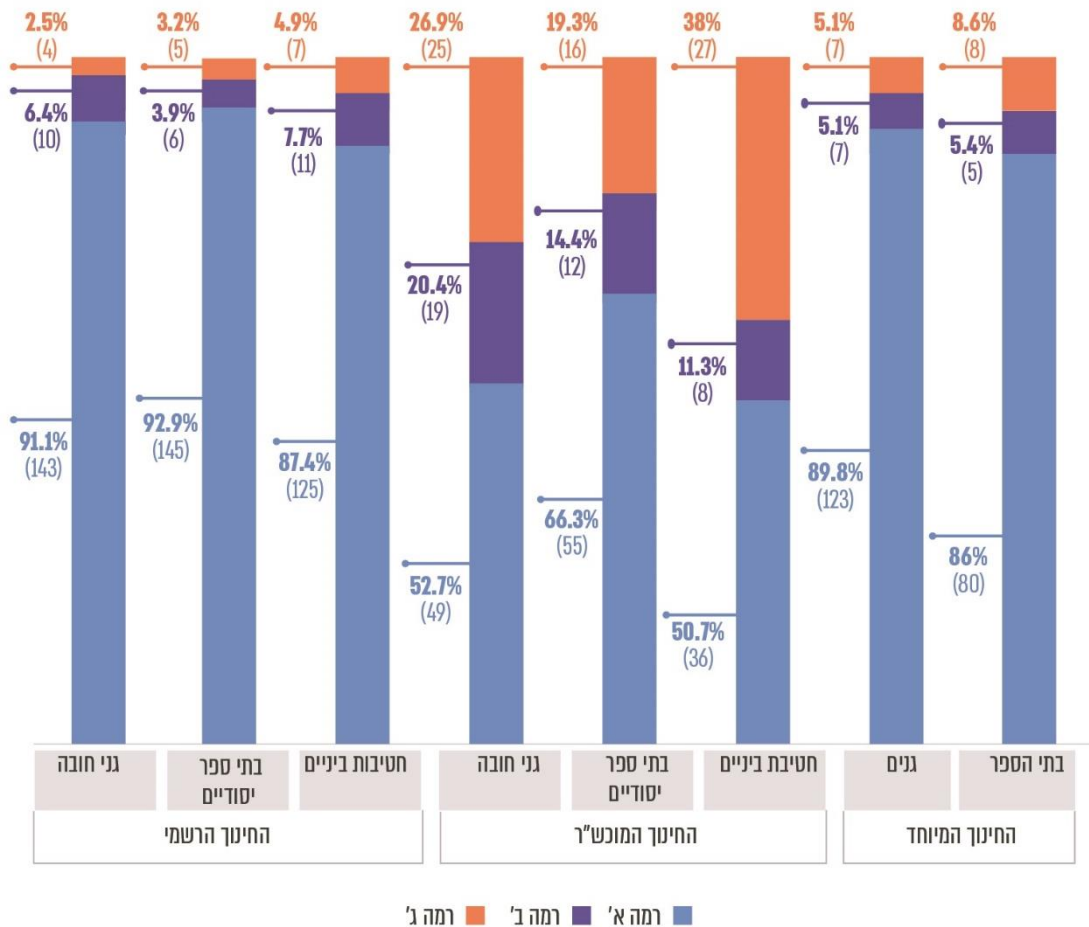
### **קבוצות הגיל שמקבלות מענה במסגרת החוזר**

#### **ניתוח רמות השירות ברמה הארצית באמצעות סקר מנהלי השפ"חים**

בתרשים 22 להלן ניתוח הממצאים ברמה הארצית שעלו מסקר מנהלי השפ"חים.

מדובר במוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי. מוסדות החינוך בו הם בבעלות גופים ציבוריים, כמו רשויות מקומיות ותאגידים, או בבעלות גופים פרטיים. עובדי ההוראה בהם אינם עובדי מדינה, והמוסדות נהנים ממידה כלשהי של אוטונומיה בתוכנית הלימודים. חינוך זה כולל זרמי חינוך מגוונים, בהם החינוך החרדי, החינוך האנתרופוסופי, החינוך הדמוקרטי, בית ספר פרטיים לאמנות או למדעים ובתי ספר בין-לאומיים; קיימים בתי ספר בחינוך המוכש"ר המיועדים גם לאוכלוסיית המיעוטים הלאומיים.

## תרשים 22: רמות השירות בשפ"חים על פי סקר מנהלי השפ"חים\*



■ רמה א' ■ רמה ב' ■ רמה ג'

על פי סקר מנהלי השפ"חים שעשה משרד מבקר המדינה.  
\* כאחוז מסך המשיבים לגבי כל שלב חינוכי וסך המשיבים לכל שלב ולכל רמה. כמו כן, יצוין כי בסקר לא נעשתה אבחנה בין החינוך הרשמי לחינוך המוכש"ר בחינוך המיוחד.

**מהסקר עולה כי בכ-91% מהשפ"חים במוסדות שבמסגרת החינוך הרשמי מקבלים שירות ברמה א' - בין כ-87.4% בחטיבות הביניים לכ-92.9% בבתי הספר היסודיים. גם במוסדות החינוך של החינוך המיוחד זוכים לרמת שירות א' בשיעור גבוה של השפ"חים - בין כ-86% בבתי הספר של החינוך המיוחד לכ-89.8% בגנים של החינוך המיוחד. לעומתם, מוסדות שהם במסגרת החינוך המוכש"ר מקבלים מהשפ"חים שירות ברמה א' בשיעור נמוך יחסית - בין כ-50.7% בחטיבות הביניים של החינוך המוכש"ר לכ-66.3% בבתי הספר היסודיים של החינוך המוכש"ר.**

**מהנתונים עולה כי שירות ברמה ג' ניתן בבתי ספר יסודיים של חינוך המוכש"ר בכ-19.3% מהשפ"חים, בגני החובה - בכ-26.9% מהשפ"חים ובחטיבות הביניים - בכ-38% מהשפ"חים. משמע שתלמידים רבים וצוותי החינוך בחינוך המוכש"ר אינם מקבלים שירותים כמו ייעוץ, הדרכה וליווי למסגרות החינוך, הערכות פסיכולוגיות והתערבויות פסיכולוגיות טיפוליות לילדים עם צרכים מיוחדים או בסיכון גבוה, ייעוץ וטיפול להורים וייעוץ למנהל (ובמידת הצורך לצוות החינוכי) שלוש פעמים בשנה.**

**נמצא כי בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332 אשר על פיו מדיניות משרד החינוך היא להקצות תקנים למסגרות החינוך לילדים בגילים 5 - 15 בחינוך הרשמי, מסגרות אלה מקבלות שירות ברמה א' בכ-91% מהשפ"חים. יחד עם זאת, למרות שחוזר מנכ"ל 0332 חל על כל סוגי החינוך ולמרות שמדיניות משרד החינוך היא מתן שירות לחינוך המוכש"ר בדומה ליתר סוגי**

**החינוך - רק כ-57% ממוסדות החינוך במסגרת החינוך המוכש"ר מקבלים שירות ברמה א' לעומת מוסדות החינוך במערכות החינוך האחרות.**

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לכלול את החינוך המוכש"ר בהתייחס להקצאת משאבי השפ"ח בחוזר מנכ"ל, למפות את הפערים ברמות השירות הניתנות למסגרות החינוך המוכש"ר לעומת החינוך הרשמי, ולפעול לצמצום הפערים כדי להבטיח כי כלל ילדי ישראל, ללא הבדלים בסוג החינוך, יזכו לשירותים פסיכולוגיים איכותיים.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא מברך על מתן מענה ברמה א' למוסדות חינוך רבים, על אף המחסור בכוח אדם ועומסי העבודה בשנה מורכבת של מלחמה. בחלק מבתי הספר במעמד מוכש"ר, יש מוסדות הבוחרים שלא להשתמש בשירותי השפ"ח, ועם זאת, המשרד מזהה מגמת עלייה בפנייה לקבלת השירותים הפסיכולוגיים והוא מברך על כך.

### ניתוח רמות השירות בשפ"חים שנבדקו

בביקורת נבחנו רמות השירות שניתנו בכל אחד מהשפ"חים שנבדקו בשנת הלימודים התשפ"ד (2023 - 2024) ומספר השעות שהשפ"חים מקצים במסגרת כל אחת מרמות השירות. יצוין כי בחוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332 לא נקבע מספר שעות ולא טווח של שעות שיש להקצות לכל מוסד חינוכי בכל אחת מרמות השירות. בלוח 9 להלן רמות השירות ברשויות שבביקורת ביחס לשכבת הגיל אשר לה השפ"ח מחויב לתת שירות על פי החוזר.

לוח 9: רמות השירות ותדירות ביקורי פסיכולוגים במוסדות החינוך בשפ"חים שנבדקו\*

| מועצות אזוריות                    |                  | עיריות               |                          |                          |                 |        |                  |                      |
|-----------------------------------|------------------|----------------------|--------------------------|--------------------------|-----------------|--------|------------------|----------------------|
| מטה אשר                           | אשכול            | נתניה                | לוד                      | טייבה                    | טבריה           | אשקלון |                  |                      |
| א'                                | א'               | א'                   | א'                       | ג'                       | א'              | א'     | רמת השירות       | גן חובה בחינוך הרשמי |
| 2 <sup>(3)</sup>                  | 1 <sup>(2)</sup> | 1.2 <sup>(1)</sup>   | 3                        | חירום בלבד               | 3 - 2           | 1.5    | מספר השעות בשבוע |                      |
| ג'                                | א'               | ג'                   | ג'                       | ג'                       | א'              | א'     | רמת השירות       | גן חובה מוכש"ר       |
| שלוש פעמים בשנה, חמש שעות בכל פעם | 1 <sup>(4)</sup> | חירום בלבד           | חירום בלבד               | חירום בלבד               | 2               | 1.5    | מספר השעות בשבוע |                      |
| א'                                | א'               | א'                   | א'                       | ג'                       | א'              | א'     | רמת השירות       | יסודי בחינוך הרשמי   |
| 6                                 | 12 - 5           | 8 - 4 <sup>(5)</sup> | שעה לכל 100 ילדים        | חירום והכנה לוועדות בלבד | 6               | 6.28   | מספר השעות בשבוע |                      |
| ג'                                | א'               | ב' <sup>(6)</sup>    | ג'                       | ג'                       | א' ו-ג'         | א'     | רמת השירות       | יסודי מוכש"ר         |
| חירום והכנה לוועדות בלבד          | 12 - 5           | 6 - 4                | חירום והכנה לוועדות בלבד | חירום והכנה לוועדות בלבד | 4 ב-א' ו-0 ב-ג' | 6.28   | מספר השעות בשבוע |                      |

| מועצות אזוריות   |        | עיריות               |                   |                          |       |        |                  |                                   |
|------------------|--------|----------------------|-------------------|--------------------------|-------|--------|------------------|-----------------------------------|
| מטה אשר          | אשכול  | נתניה                | לוד               | טייבה                    | טבריה | אשקלון |                  |                                   |
| א'               | א'     | ב'                   | א'                | ג'                       | א'    | א'     | רמת השירות       | חטיבת ביניים בחינוך הרשמי         |
| 6                | 12 - 5 | 8                    | שעה לכל 100 ילדים | חירום והכנה לוועדות בלבד | 6 - 4 | 6.77   | מספר השעות בשבוע |                                   |
| א'               | א'     | א'                   | א'                | ג'                       | א'    | א'     | רמת השירות       | גנים - חינוך מיוחד <sup>(7)</sup> |
| 2 <sup>(8)</sup> | 2      | 2                    | 3                 | חירום בלבד               | 3     | 1.5    | מספר השעות בשבוע |                                   |
| א'               | א'     | א'-ב' <sup>(9)</sup> | א'                | ג'                       | א'    | א'     | רמת השירות       | בתי ספר - חינוך מיוחד             |
| 5                | 12 - 5 | 8 - 4                | 5                 | חירום והכנה לוועדות בלבד | 4     | 3.75   | מספר השעות בשבוע |                                   |

על פי נתוני השפ"חיים שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* ברשויות המקומיות שנבדקו מוסדות החינוך המוכש"ר לא מפעילים חטיבות ביניים כמסגרת עצמאית הנפרדת מבתי הספר היסודיים והתיכונים.

- (1) 3.5 שעות אחת לשלושה שבועות, ולכן בחישוב השבועי מדובר בכ-1.2 שעות בשבוע.
- (2) שעתיים אחת לשבועיים, ולכן בחישוב השבועי מדובר בשעה אחת לשבוע.
- (3) 4 שעות אחת לשבועיים, ולכן בחישוב השבועי מדובר בשעתיים לשבוע.
- (4) שעתיים אחת לשבועיים, ולכן בחישוב השבועי מדובר בשעה אחת לשבוע.
- (5) בית ספר צומח (שאין בו שש שכבות גיל) מקבל 4 שעות שבועיות.
- (6) למעט שני מוסדות פטור אשר מקבלים רמת שירות ג'.
- (7) לחוציא גני תקשורת, אשר מקבלים שירות פסיכולוגי צמוד באמצעות "העמותה לילדים בסיכון" ולא באמצעות השפ"ח.
- (8) 4 שעות אחת לשבועיים.
- (9) בתי ספר לחינוך מיוחד מקבלים שירות בעיקר באמצעות פסיכולוגים שיקומיים אשר עובדים בשפ"ח, נוסף על הפסיכולוגים החינוכיים.

נמצא כי בכל השפ"חיים שנבדקו, מלבד השפ"ח של עיריית טייבה, ניתן שירות ברמה א' לתלמידי גן חובה ויסודי בחינוך הרשמי, ואילו בשפ"ח של עיריית טייבה ניתן שירות ברמה ג' בלבד לתלמידים אלו. לחטיבות הביניים ניתן שירות ברמה א' בכל השפ"חיים שנבדקו, מלבד בשפ"חיים של עיריית טייבה ונתניה, שבהן ניתן שירות ברמות ג' ו-ב' בהתאמה. כלומר, בטייבה ניתן שירות פסיכולוגי חינוכי לגני חובה, לבתי הספר היסודיים ולחטיבות הביניים במצבי חירום בלבד<sup>210</sup>, ובנתניה ניתן שירות פסיכולוגי חינוכי לחטיבות הביניים בהיקף של 8 שעות בשבוע. כמו כן, נמצא כי בשפ"חיים של עיריית אשקלון וטבריה ושל המועצה האזורית אשכול ניתן שירות ברמה א' לגני החובה ולבתי הספר היסודיים של החינוך המוכש"ר, ואילו בשפ"חיים של העיריית טייבה ולוד ושל המועצה האזורית מטה אשר - ניתן שירות ברמה ג' בלבד לחינוך המוכש"ר; השפ"ח של עיריית נתניה מעניק שירות ברמה ג' לגני החובה של החינוך המוכש"ר, וברמה ב' לבתי הספר היסודיים של מסגרות חינוך אלה.

עוד נמצא כי הפרשנות לגבי רמות השירות משתנה בין רשות לרשות, כך שלגבי אותה רמת שירות קיימת שונות גדולה בין רשות לרשות ביחס לתדירות הביקורים במוסדות החינוך ומספר השעות המוקצות לכל ביקור במסגרות החינוך. אף על פי שלכאורה ברוב השפ"חיים שנבדקו ניתן שירות

ברמה א' לרוב שכבות גילי 5 - 15 בהתאם לכתוב בחוזר, השונות בין הרשויות מבחינת מספר השעות השבועיות הניתנות ברמת שירות זו היא גדולה. טווח השעות בקרב הרשויות בחינוך הרשמי היה בין שעה עד שלוש שעות עבור ילדי גן חובה, ובין ארבע שעות ל-12 שעות לתלמידי בתי הספר היסודיים וחיטבות הביניים. שונות זו נמצאה גם בקרב מוסדות החינוך המיוחד, לגני החינוך המיוחד הוקצו שעה וחצי עד שלוש שעות שבועיות, ואילו לבתי הספר של החינוך המיוחד הוקצו ארבע עד 12 שעות שבועיות.

כמו כן, נמצאה שונות גם ביחס לתדירות הביקורים של פסיכולוג במסגרות החינוכיות באותה רמת שירות. כך למשל, לילדי גן חובה בחלק מן השפ"חים שנבדקו מגיע פסיכולוג אחת לשבוע (בשפ"חים של אשקלון, טבריה ולוד), בחלקם אחת לשבועיים (בשפ"חים של אשכול ומטה אשר), ובחלקם אחת לשלושה שבועות (בשפ"ח נתניה). יתר על כן, עקב חוסר האחידות בהגדרת רמות השירות, נמצא כי בשפ"ח נתניה עבור רמת שירות ב' לתלמידי חטיבות הביניים מוקצות יותר שעות (שמונה) מאלו שמוקצות לתלמידי חטיבות הביניים בטבריה, המקבלים רמת שירות א' (4 - 6 שעות), ומאלו שמוקצות לתלמידי חטיבת הביניים באשקלון המקבלים גם הם רמת שירות א' (6.77 שעות).

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא מפרסם עקרונות לשימוש במודלים שונים בחוזר מנכ"ל ובמסמכי הנחיות, ומעודד את המנהלים לבנות מודל המותאם לכל רשות באופן אופטימלי. לדבריו הוא עד למענים יצירתיים ומקצועיים המותאמים לרשויות המקומיות במציאות שבה יש מחסור בכוח אדם וצרכים הולכים וגדלים. בדיאלוג בין הפסיכולוג המחוזי למנהל השפ"ח, המשרד מוודא שמודלים אלו עומדים בעקרונות שפורסמו וביחס לצורכי הרשות המקומית.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לקבוע טווח של שעות שבועיות ותדירות להגעה של פסיכולוג למסגרות החינוך עבור כל רמת שירות. הדבר יאפשר קביעת תקנים ברורים של מתן השירות; ימנע פרשנות שונה של הנורמה על ידי השפ"חים; ויספק לגורמים מאסדרים יכולת השוואה טובה יותר של רמות השירות בין השפ"חים השונים - כדי לקבל החלטות על החלוקה המיטבית של משאבים לצורך שיפור השירות למוסדות החינוך. לעיריית טייבה מומלץ לפעול להעלאת רמת השירות הניתנת לכל מוסדות החינוך - הרגיל, המיוחד והמוכש"ר - כדי להבטיח שירותים פסיכולוגיים חינוכיים ברמה נאותה לכלל תלמידי העיר. לעיריית נתניה מומלץ לפעול כדי להעלות את רמת השירות לחטיבות הביניים בחינוך הרגיל ולכלל מסגרות החינוך המוכש"ר. מומלץ לעיריית לוד ונתניה ולמועצה האזורית מטה אשר לפעול כדי להעלות את רמת השירות לתלמידי גני החובה ובתי הספר היסודיים בחינוך המוכש"ר.

עיריית לוד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 (להלן - תשובת עיריית לוד) כי נכון למועד תשובתה שישה בתי ספר גדולים בחינוך החרדי מקבלים רמת שירות א', וכי בכל גני החובה בחינוך החרדי בעיר מופעל השנה פרויקט אשר נותן להם מענה.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מודעת לכך שעליה להרחיב ולהעמיק את השירות הניתן בחטיבות הביניים בחינוך הממלכתי. עם זאת, היא מסרה כי מלבד השירותים הרגילים שנותן השפ"ח, הוא מציע תוכניות תוספתיות רבות שבתי הספר יכולים לרכוש באמצעות תוכניות לאמנויות, סלי תרבות, תוכנית הגפ"ח<sup>211</sup> ועוד - תוכניות אשר מאפשרות להשלים את מערך המענים הניתנים ואף למעלה מכך.

בהתייחס להיעדר האחידות ברמות השירות ולרמות השירות למסגרות החינוך המוכש"ר שמספקת המועצה האזורית מטה אשר, היא השיבה כי היא בוחנת את היקף השירות ובכוונתה לקיים דיון בהובלת אגף החינוך במועצה לקראת שנת הלימודים הבאה.

211 גפ"ח - גמישות פדגוגית ניהולית היא תוכנית שבמסגרתה משרד החינוך מקצה תקציב גמיש לבית הספר. מנהלי בתי הספר יכולים לבחור תוכניות ממאגר תוכניות מאושרות בתחומים פדגוגיים ורגשיים, חינוך חברתי-ערכי והעשרה, קידום רווחת התלמיד, אוכלוסיות במיקוד ומנהיגות חינוכית. [משרד החינוך, מדריך גפ"ח לבתי הספר, לרשויות המקומיות ולרשתות החינוך - שנת הלימודים תשפ"ד, עודכן ב-7.9.23.](#)

## קבוצות הגיל שמקבלות מענה חלקי או שאינן מקבלות מענה כלל

מתן שירות לגיל הרך (בני 0 עד 3)

השנים הראשונות בחייו של הילד הן המכריעות בהתפתחותו, שכן במהלכן מתעצבות מערכות גופו ותפקודן ומתגבשים אישיותו ודפוסי היחסים הבין-אישיים שלו. ניתן לשנות את נתיב ההתפתחות בגיל הרך באמצעות התערבויות היוצרות איזון בין גורמי סיכון לבין גורמי הגנה, ומגדילות את הסיכוי להתפתחות מיטבית<sup>212</sup>. טיפול בקשיים נפשיים בשלב מוקדם ככל האפשר יכול למנוע מן המצוקה או הקושי להתפתח לכדי מצב נפשי כרוני ומתמשך<sup>213</sup>. האפיונים הייחודיים לגיל הרך, הכוללים שינויים מהירים בתפקוד ובגמישות המוח, הופכים את האבחון המוקדם וההתערבות המוקדמת ל"חלון הזדמנויות" בלתי הפיך לטיפול בקשיים נפשיים ורגשיים עבור שלב גיל זה<sup>214</sup>. בהיעדר חסך מוקדם קיצוני או פגיעה אורגנית חמורה, מסוגלים מרבית הילדים להתגבר על קשיים מוקדמים, והתערבויות מתאימות מוקדמות עשויות לשנות מהלך של התפתחות חריגה<sup>215</sup>.

על פי מחקר, כ-9% מהתינוקות מתחת לגיל 36 חודשים לוקים בעיכוב התפתחותי שעלול להתבטא בקשיי תקשורת, קושי במשחק, קשיי למידה וקושי לפתח הרגלי התנהגות יום-יומיים שגרתיים<sup>216</sup>. טיפול מוקדם ככל הניתן בעיכובים התפתחותיים בקרב ילדים צעירים, משפר לאין ערוך את הצפי לתפקוד עתידי ולרווחה נפשית<sup>217</sup>.

עד שנת 2022 הטיפול בילדים מגיל לידה ועד גיל שלוש לא היה באחריות משרד החינוך, ולכן הוא לא תקצב את השירותים הפסיכולוגיים-חינוכיים לגילים אלה. רפורמת הגיל הרך החלה בינואר 2022, עם מעבר סמכויות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות עד גיל שלוש שיש בהם שבעה פעוטות או יותר, לרבות האחריות המקצועית והפדגוגית, ההסדרה, הבינוי והפיקוח, למשרד החינוך<sup>218</sup>.

<sup>212</sup> משרד החינוך, "שירות פסיכולוגי חינוכי בגני הילדים: תפיסה תאורטית וקווים מנחים לעבודה" (ינואר 2013).

<sup>213</sup> P. Fusar-Poli, "Integrated mental health services for the developmental period (0 to 25 years): A critical review of the evidence", *Frontiers in Psychiatry*, 10 (2019), p. 355. [www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6567858](http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6567858);

C. A. Settapani et al., "Key attributes of integrated community-based youth service hubs for mental health: A scoping review", *International Journal of Mental Health Systems*, 13(1) (2019), pp. 1-26.

ג' חטר-ישי, ד' רועה, ל' ביטון וס' חילכה-מנו, "צעירים בטיפול בבריאות הנפש: צרכים, דפוסי שימוש ופיתוח מענים מותאמים - סקירת ספרות", *חברה ורווחה*, ל"ט(1) (2019), עמ' 29 - 47. [www.molsa.gov.il/CommunityInfo/Magazine/Lists/ArticlesList/Attachments/1746/39-1-C'OTER-ISHAI.pdf](http://www.molsa.gov.il/CommunityInfo/Magazine/Lists/ArticlesList/Attachments/1746/39-1-C'OTER-ISHAI.pdf)

<sup>214</sup> P. Fusar-Poli, "Integrated mental health services for the developmental period (0 to 25 years): A critical review of the evidence", *Frontiers in Psychiatry*, 10 (2019), p. 355. [www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6567858](http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6567858)

P. McGorry, T. Bates, & M. Birchwood, "Designing youth mental health services for the 21<sup>st</sup> century: Examples from Australia, Ireland and the UK", *The British Journal of Psychiatry*, 202 (2013).

[www.cambridge.org/core/journals/the-british-journal-of-psychiatry/article/designing-youth-mental-health-services-for-the-21st-century-examples-from-australia-ireland-and-the-uk/C9090BA043E0ACBDC997C034A38BB4BD](http://www.cambridge.org/core/journals/the-british-journal-of-psychiatry/article/designing-youth-mental-health-services-for-the-21st-century-examples-from-australia-ireland-and-the-uk/C9090BA043E0ACBDC997C034A38BB4BD)

<sup>215</sup> B. Sroufe et al., *The development of the person: The Minnesota Study of Risk and Adaptation from Birth to Adulthood*, New York: Guilford (2005). [www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2247463](http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2247463)

<sup>216</sup> מאמר באתר המרשתת של מכבי שירותי בריאות בנושא *התפתחות הילד: "עיכובים בהתפתחות" (28.2.21)*. [www.maccabi4u.co.il/new/maccabi\\_circles/child\\_development/development-basics/developmental\\_delays](http://www.maccabi4u.co.il/new/maccabi_circles/child_development/development-basics/developmental_delays)

<sup>217</sup> מכון רציונל, "פרויקטים כלכליים ואסטרטגיים", *הפסיכולוגיה הציבורית בישראל* - מסמך עמדה כלכלי (יולי 2021). [https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25\\_cs\\_bg\\_2570958.pdf](https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25_cs_bg_2570958.pdf)

<sup>218</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, *רפורמת הגיל הרך במערכת החינוך* (מרץ 2023).

נכון לינואר 2025, בחלוף כשלוש שנים מיישום הרפורמה, מדיניות עבודת השפ"ח הנוכחית במעונות היום כוללת התערבות מערכתית ראשונית במצבי חירום ומשבר בלבד: פגיעה או חשד לפגיעה בפעוטות על ידי איש צוות או במקרה חירום אחר שבו נפגע פעוט פגיעה חמורה<sup>219</sup>. מצב זה גורם לעיכוב בזיהוי ובאיתור של ילדים בעלי צרכים מיוחדים או צרכים נפשיים ובמתן מענים להם<sup>220</sup>.

נמצא כי למרות החשיבות הרבה של מתן שירותים פסיכולוגיים חינוכיים לפעוטות ולתינוקות מגיל לידה עד גיל שלוש, ועל אף שהאחריות לקבוצת גיל הועברה למשרד החינוך כשלוש שנים לפני תחילת הביקורת, המשרד לא התייחס לצורך להעניק שירותי שפ"ח למסגרות החינוך שבהן הם נמצאים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לקבוע בחוזר המנכ"ל את הצורך לתת את שירותי השפ"ח גם למסגרות החינוך שבהן נמצאים פעוטות עד גיל שלוש. זאת כדי לאפשר מתן מענים פסיכולוגיים לפעוטות ולילדים בגיל הרך בסמוך למועד הופעת התסמינים והבעיות, דבר שיכול לסייע במניעה או בצמצום של התפתחות הפרעות נפשיות בגילים מאוחרים יותר.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממאי 2025 ובתשובתו הנוספת מיוני 2025 כי הוא מקדם מספר תהליכים משמעותיים אשר משקפים את מחויבותו למענים בגיל הרך. ראשית, הוא מעודד הקמת יחידות התפתחותיות בשפ"חים<sup>221</sup>, כאשר הוא המממן העיקרי של התקנים ביחידות אלה. אגף פסיכולוגיה פועל באמצעות הפסיכולוגים המחוזיים כדי לקדם בשפ"חים הקמת יחידות התמחות שונות לרבות יחידות התפתחותיות. כחלק מעידוד מגמה זו, המליץ האגף לקבוע בהסכם החדש גמול ייחודי למנהל יחידה אינטרדיסציפלינרית. ואכן, בהסכם השכר מופיע גמול ייחודי זה בשל חשיבות התפקיד והוא מוגדר כפסיכולוג ראשי. זאת ועוד, במסגרת מפגשים של הוועדה המקצועית להתפתחותית עם מטה אגף פסיכולוגיה, עלתה יוזמה לפתיחת הכשרות במדרשה לפסיכולוגיה חינוכית לקורסי השלמה בפסיכולוגיה התפתחותית - לצורך עידוד התמחויות כפולות שיאפשרו הרחבת יחידות התפתחותיות בשפ"חים. הכשרות אלו ייפתחו בשנת הלימודים התשפ"ו. מלבד עידוד הקמת יחידות התפתחותיות, המשרד מקצה תקציבים ייעודיים למקרי חירום, והחל משנת הלימודים התשפ"ה מוקצים תקציבים ייעודיים לסלי תגבור למענים רגשיים ופרואקטיביים במעונות.

### מתן השירות הפסיכולוגי לבני 3 עד 4 ולבני 16 עד 18

כשמתעוררים קשיים הסתגלותיים ותפקודיים אצל ילדים בגיל הרך, לסביבה המשפחתית והחינוכית יכולת השפעה רבה. גם אם מקור קשייו של הילד בגורמים ביולוגיים ואישיים, דפוס ההתמודדות שלו מושפע ממידת ההתאמה (Goodness of fit) שבין הילד לבין אפשרויות ההכלה של סביבתו המשפחתית והחינוכית<sup>222</sup>. יש השפעה ארוכת טווח של אופי היחסים הבין-אישיים בין הגננת לבין הילד על הסתגלותו לגן, ועל התנהגותו והישגיו בעתיד בעת לימודיו בבית הספר. נמצא שקיים קשר בין יחסים תקינים בין הגננת ובין הילד בעת שהותו בגן הילדים, לבין הצלחה והסתגלות יעילה במשך כל שנות לימודיו בבית הספר היסודי (מכיתה א' עד ח'), הן מבחינה

<sup>219</sup> לטובת ההתערבות מקצה שפ"י סל בהיקף של עד 44 שעות, מהן עד 40 שעות להתערבות פסיכולוגית מערכתית ראשונית ועד ארבע שעות הדרכה לפסיכולוגים.

<sup>220</sup> תמר ארז וקלודי טל, "חינוך וטיפול מיטביים בגני הגיל הרך: הפער בין הרצוי למצוי והמלצות לשיפור", **פסיכולוגיה עברית** (יוני 2015).

<sup>221</sup> על פי תשובת משרד החינוך מיוני 2025, כיום ישנם 14 שפ"חים בהם מופעלות יחידות התפתחותיות, כאשר 6 מהן החלו לפעול בין השנים 2019 ל-2024 ו-8 הנוספות לפני שנת 2019. שתי יחידות נוספות צפויות להיפתח בשנת 2025 והפעלה של שתיים נוספות נמצאת בהליך בדיקה ראשונית.

<sup>222</sup> F. D. Horowitz, "Child development and the PITS: Simple questions, complex answers, and developmental theory", **Child Development**, 7A (2000), pp. 1-10

[www.researchgate.net/publication/247640030\\_Child\\_Development\\_and\\_the\\_PITS\\_Simple\\_Questions\\_Complex\\_Answers\\_and\\_Developmental\\_Theory](http://www.researchgate.net/publication/247640030_Child_Development_and_the_PITS_Simple_Questions_Complex_Answers_and_Developmental_Theory); M. Rutter & M. Rutter ;

**Developing minds: Challenges and continuity across the lifespan** (1992), New York: Basic Books.

לימודית והן מבחינה התנהגותית<sup>223</sup>. כלומר, לגנות, כדמות מרכזית ומשמעותית בחיי הילדים, תפקיד מכריע בחיזוק הביטחון והמוגנות של הילדים בחיי היום-יום ובמצבי לחץ, חירום ומשבר<sup>224</sup>. בגנים שאינם מקבלים שירותים פסיכולוגיים, הגנות אינן יכולות לקבל כלים ותמיכה בביצוע תפקידה החשוב.

ועדת וילנאי<sup>225</sup>, שעסקה בנושא אלימות במסגרות החינוך, המליצה בשנת 1998 להקצות תקני פסיכולוגים עבור גני ילדים שלוש וארבע, אולם המלצה זו לא יושמה. בשנת 2005 כתבה מנהלת שפ"י דאז למנכ"לית משרד החינוך דאז שלמרות המלצות הוועדה לא הוקצו תקנים כנדרש, וכי נדרשים 400 תקנים כדי ליישם המלצה זו<sup>226</sup>.

ועדת טרכטנברג, שהוקמה באוגוסט 2011 בעקבות המחאה החברתית, המליצה על השלמת יישומו של חוק חינוך חנים מגיל 3<sup>227</sup>. החוק נכנס לתוקפו החל בשנת הלימודים התשע"ו (2015 - 2016)<sup>228</sup>.

בקצהו השני של הרצף הגילי נמצאים תלמידי התיכון בגילי 16 - 18. תקופת ההתבגרות של תלמידי התיכון מאופיינת באתגרים התפתחותיים ובהיבטים סיכוניים רבים. השכיחות הגבוהה ביותר של הופעת קשיים נפשיים היא בקרב צעירים בני 12 - 25<sup>229</sup>; כמחצית ממחלות הנפש מתפתחות עד גיל 14, וכ-75% מתפתחות עד גיל 24<sup>230</sup>.

סקר שנערך בישראל בקרב הורים לילדים ונוער בפברואר 2023 העלה כי מתוך סך הפניות לטיפול נפשי לגבי ילדים בגילי 10 - 21, 36% מהן היו לגבי קבוצת הגיל 14 - 17<sup>231</sup>. יתר על כן, מחלות נפש בגילים אלו מובילות להתנהגויות מסוכנות נוספות אשר יש להן השפעות על צעירים, למשל צריכת סמים ואלכוהול. חוסר טיפול במחלות נפש בגיל הצעיר מוביל להשפעות ארוכות טווח על הפרט<sup>232</sup>, ולרוב הן נמשכות גם לגיל הבגרות והופכות לכרוניות<sup>233</sup>.

223 B. K. Hamre & R. C. Pianta, "Early teacher-child relationships and the trajectory of children's school outcomes through eighth grade", *Child Development*, 72 (2001), pp. 625-638.

224 משרד החינוך, **שירות פסיכולוגי חינוכי בגני הילדים: תפיסה תאורטית וקווים מנחים לעבודה** (ינואר 2013). <https://psycnet.apa.org/record/2001-17359-020>

225 ועדה ציבורית בראשותו של מתן וילנאי, שהוקמה בנובמבר 1998 על ידי שר החינוך דאז, לצורך בדיקת נושא האלימות במוסדות החינוך. הוועדה כללה אנשי חינוך ואקדמיה, נציגות של ארגוני מורים, הורים ותלמידים ואנשי משטרה. משרד החינוך אימץ את המלצות הוועדה בדצמבר 2000.

226 מבקר המדינה, "השירות הפסיכולוגי-חינוכי", עמ' 12.

227 הרחבת חוק חינוך חובה לגיל 3 נעשתה בחקיקה בשנת 1984, ונקבע שתבוצע בהדרגה. ואולם, יישומו נדחה שנה אחר שנה מסיבות תקציביות. על פי תיקון נוסף בשנת 1999, הרחבת תחולת החוק הייתה אמורה להיות מיושמת באופן הדרגתי על פני תקופה של עשר שנים. גם תיקון זה יושם באופן חלקי מאוד, וזאת באשכולות הסוציו-אקונומיים הנמוכים והבינוניים בלבד. מתוך: נ' בלס וחי' בלייך, מרכז טאוב לחקר מדיניות חברתית, **יישום חוק לימוד חובה לגילאי 3 - 4: קשיים והצעות לפתרון**, ירושלים (2013).

228 אתר משרד החינוך [www.gov.il/he/pages/age-3-4](http://www.gov.il/he/pages/age-3-4)

229 A Cocchi et al., "Age of onset of mental disorders and use of mental health services: Needs, opportunities and obstacles", *Epidemiology and Psychiatric Sciences*, 21 (2012), pp. 47-57. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/22670412/>

230 S. E. Hetrick et al., "Integrated (one-stop shop) youth health care: Best available evidence and future directions", *Medical Journal of Australia*, 207(10) (2017);

C. A. Settapani et al., "Key attributes of integrated community-based youth service hubs for mental health: A scoping review", *International Journal of Mental Health Systems*, 13(1), (2019), pp. 1-26.

231 מכון סמית למחקר, "ממצאי סקר בקרב הורים וילדים בגילאי 10-21 שהיו להם בעיות רגשיות / נפשיות" (פברואר 2023).

232 S. E. Hetrick et al., "Integrated (one-stop shop) youth health care: Best available evidence and future directions", *Medical Journal of Australia*, 207(10) (2017).

233 P. Fusar-Poli, "Integrated mental health services for the developmental period (0 to 25 years): A critical review of the evidence", *Frontiers in Psychiatry*, 10 (2019), p. 355. 55. <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC6567858/>

מגפת הקורונה הביאה למצב שבו אחד מכל ארבעה בני נוער בעולם חווה תסמיני דיכאון חמורים, ואחד מכל חמישה בני נוער בעולם חווה תסמיני חרדה חמורים<sup>234</sup>. בישראל המצב היה חמור עוד יותר, שכן השיעור הממוצע של בני נוער בישראל שדיווחו על תסמינים נפשיים בשנת 2022 היה כ-30%. זאת לעומת שיעור ממוצע של כ-23% בקרב בני נוער באירופה. בשנת 2022 כ-67% מתלמידי חטיבות הביניים והתיכונים וקרוב ל-60% מתלמידי בתי הספר היסודיים בישראל סבלו מתסמיני דיכאון קלים עד חמורים<sup>235</sup>. מינואר 2020 עד ינואר 2022 חלה עלייה הדרגתית בהפניות של בני נוער לאשפוזים פסיכיאטריים. מספרן הגיע לשיא בתחילת שנת 2022, עם זינוק של 100% בדרישה לאשפוז פסיכיאטרי וזמני המתנה לאשפוז שמתארכים לעיתים אף מעבר לשלושה חודשים<sup>236</sup>.

גם מלחמת חרבות ברזל נתנה וצפויה להמשיך לתת את אותותיה בקרב בני הנוער. בסקר מפברואר 2023 שבחן את השפעת המלחמה על בני הנוער בגילי 14 - 18 בישראל נמצא כי כ-53% מהם סובלים ממצוקה נפשית ורגשית על בסיס יום-יומי<sup>237</sup>, וכ-66% נחשפו לאירועים שגרמו להם לפחד וחרדה העולים להחריף את הקשיים הקיימים.

בשנת 2007 בדק מבקר המדינה את שירותי השפ"ח ומצא כי בקרב 174 רשויות מקומיות, לכ-70% מהחטיבות העליונות (405 מתוך 580) לא ניתן כלל שירות פסיכולוגי<sup>238</sup>.

**בביקורת עלה כי אף על פי שמשרד החינוך קבע בחוזר מנכ"ל 0332 כי שאיפתו היא לספק שירותים פסיכולוגיים-חינוכיים גם למסגרות החינוך שבהן לומדים בני 3 עד 4 ובני 16 עד 18 (להלן גם - מסגרות ללא תקנון), ולמרות החשיבות שבהענקת שירות פסיכולוגי-חינוכי לילדים בגילים אלה, כפי שעלה מהסקירה לעיל, בחוזר נקבע כי "בשלב זה" המשרות שבתקן המשרד מוקצות רק למתן שירותים לבני 5 - 15 בחינוך הרגיל ולבני 3 - 21 בחינוך המיוחד. אשר לקבוצות הגיל האחרות, על פי משרד החינוך, מנהל השפ"ח ומנהל אגף החינוך של הרשות המקומית ישקלו את אופן הקצאת המשאבים עבורן.**

משרד מבקר המדינה ערך בדיקה של רמות השירות שניתנו בשנת התשפ"ד (2023 - 2024) למוסדות החינוך שבהם נמצאים בני 3 - 4 (גני טרום-טרום-חובה וטרום-חובה) ובני 16 - 18 (החטיבות העליונות), כמוצג בלוח 10 שלהלן.

234 N. Racine et al., "Global Prevalence of Depressive and Anxiety Symptoms in Children and Adolescents During COVID-19: a Meta-analysis", *JAMA Pediatrics*, 175(11) (2021). Pp. 1142-1150. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34369987>

235 תאגיד השידור כאן, "משרד החינוך: הידרדרות במצבם הרגשי של תלמידי ישראל" (17.1.22).  
236 על פי סקר של איגוד העובדים הסוציאליים, שבו השתתפו 458 עובדים סוציאליים. מתוך: הדר גיל-עד, "נוקי הקורונה: החמרה במצוקות הנפשיות של המתבגרים", אתר YNET (11.1.22); דף הפייסבוק של איגוד העובדים הסוציאליים [www.facebook.com/swunionil/photos/3256835434547325](https://www.facebook.com/swunionil/photos/3256835434547325)

237 יוסי הראל פיש וסופי וולש, אוניברסיטת בר אילן (בשיתוף ובמימון משרד החינוך), שקופיות 15 - 16, סקר "יד על הדופק" 2024 - השפעת מלחמת "חרבות ברזל" על בני הנוער (סקר אינטרנטי בקרב 601 בני נוער גילאי 14 - 18) (פברואר 2024).

238 מבקר המדינה, "השירות הפסיכולוגי-חינוכי", עמ' 807.

לוח 10: רמות השירות שניתנו למסגרות ללא תקנון על ידי השפ"חים שנבדקו, שנת הלימודים התשפ"ד (2023 - 2024)

| מועצות אזוריות      |                     | עיריות |                     |                     |                     |        |                            |
|---------------------|---------------------|--------|---------------------|---------------------|---------------------|--------|----------------------------|
| מטה אשר             | אשכול               | נתניה  | לוד                 | טייבה               | טבריה               | אשקלון |                            |
| החינוך הרשמי        |                     |        |                     |                     |                     |        |                            |
| אין מסגרות ייעודיות | א'                  | ב'     | ב'                  | אין מסגרות ייעודיות | אין מסגרות ייעודיות | ג'     | גני טרום-טרום-חובה (גיל 3) |
| א'                  | א'                  | ב'     | ב'                  | ג'                  | א'                  | ג'     | גני טרום-חובה (גיל 4)      |
| ג'                  | א'                  | ב'     | א'/ג'*              | ג'                  | א'                  | ג'     | החטיבות העליונות (16 - 18) |
| החינוך המוכש"ר      |                     |        |                     |                     |                     |        |                            |
| אין מסגרות ייעודיות | אין מסגרות ייעודיות | ג'     | אין מסגרות ייעודיות | ג'                  | אין מסגרות ייעודיות | ג'     | גני טרום-טרום-חובה (גיל 3) |
| אין מסגרות ייעודיות | אין מסגרות ייעודיות | ג'     | ג'                  | ג'                  | א'                  | ג'     | גני טרום-חובה (גיל 4)      |
| אין מסגרות ייעודיות | אין מסגרות ייעודיות | ג'     | ג'                  | ג'                  | אין מסגרות ייעודיות | ג'     | החטיבות העליונות (16 - 18) |

על פי הבהרות שהעבירו למשרד מבקר המדינה השפ"חים שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
\* השירות ניתן ב-5 מתוך 10 מוסדות חינוך, ואילו עבור חמשת מוסדות החינוך האחרים ניתן שירות ברמה ג'.

מהלוח עולה כי בחינוך המוכש"ר, למעט שפ"ח עיריית טבריה הנותן שירות ברמה א' לגני טרום-חובה, בכל שאר הרשויות ניתן שירות ברמה ג' בלבד הן לגני טרום-טרום-חובה וטרום-חובה והן לחטיבות העליונות.

בחינוך הרגיל, לעומת זאת, קיימת שונות רבה בקרב השפ"חים: במועצה האזורית אשכול ניתן שירות ברמה א' לגני טרום-טרום-חובה, לגני טרום-חובה ולחטיבות העליונות. בעיר טבריה ניתן שירות ברמה א' לגני טרום-חובה ולחטיבות העליונות. בעיר נתניה ניתן שירות ברמה ב' לגני טרום-טרום-חובה וטרום-חובה ולחטיבות העליונות בחינוך הרגיל. בעיר אשקלון ניתן שירות ברמה ג' לגני טרום-טרום-חובה, לגני טרום-חובה ולחטיבות העליונות. בעיר טייבה ניתן שירות ברמה ג' לגני טרום-חובה ולחטיבות העליונות. בעיר לוד ניתן שירות ברמה ב' לגני טרום-טרום-חובה וטרום-חובה, ואילו לחטיבות העליונות ניתן לחציין שירות ברמה א' ולחציין שירות ברמה ג'. במועצה האזורית מטה אשר ניתן שירות ברמה א' לגני טרום-חובה ושירות ברמה ג' לחטיבות העליונות.

המחסור בפסיכולוגים חינוכיים, שמשליך על רמת השירות שהשפ"ח נותן למסגרות השונות, מקשה על איתור מוקדם של בעיות וקשיים רגשיים בקרב בני נוער ועל הטיפול בהם. בטווח הארוך הדבר עלול לגרום לגידול באחוזי הנשירה הסמויה והגלויה ולריבוי בעיות התנהגות, ובהן אלימות בבתי הספר. הדבר נכון ביתר שאת, נוכח הטראומה הקולקטיבית שהותירו מתקפת הטרור הרצחנית בשבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל על בריאותו הנפשית של הציבור כולו, ועל הילדים ובני הנוער בפרט.

משרד מבקר המדינה מדגיש את חשיבות מתן השירות הפסיכולוגי-חינוכי לגיל הרך עקב היותה של תקופה זו חלון הזדמנויות להתפתחות תקינה. חוויות רגשיות קשות בגיל הרך יכולות להשפיע על ההתפתחות התקינה של המוח ולהוביל למחלות נפשיות בעתיד.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך להתאים את התקנים לפסיכולוגים חינוכיים ואת היקפם, באופן שחוזר המנכ"ל יקבע כי שירותי פסיכולוגיה חינוכית יינתנו באופן סדיר וקבוע גם לילדים בגני טרום-טרום-חובה וטרום-חובה ולחטיבות העליונות; יצוין כי תקופת ההתבגרות של תלמידי התיכון מאופיינת באתגרים התפתחותיים ובהיבטים סיכוניים רבים. כמו כן, משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריות טבריה, טייבה ולוד ולמועצה האזורית מטה אשר להעניק את שירותי השפ"ח לכלל מסגרות החינוך, הן בחינוך הרשמי והן בחינוך המוכש"ר.

עיריית אשקלון השיבה למשרד מבקר המדינה כי היא רואה חשיבות עליונה בשקיפות, בשיתוף ציבור ההורים ובהתאמת השירותים לצרכים האמיתיים בשטח.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מודעת לכך שעליה להרחיב ולהעמיק את השירות הניתן בגני טרום-חובה בחינוך המוכש"ר.

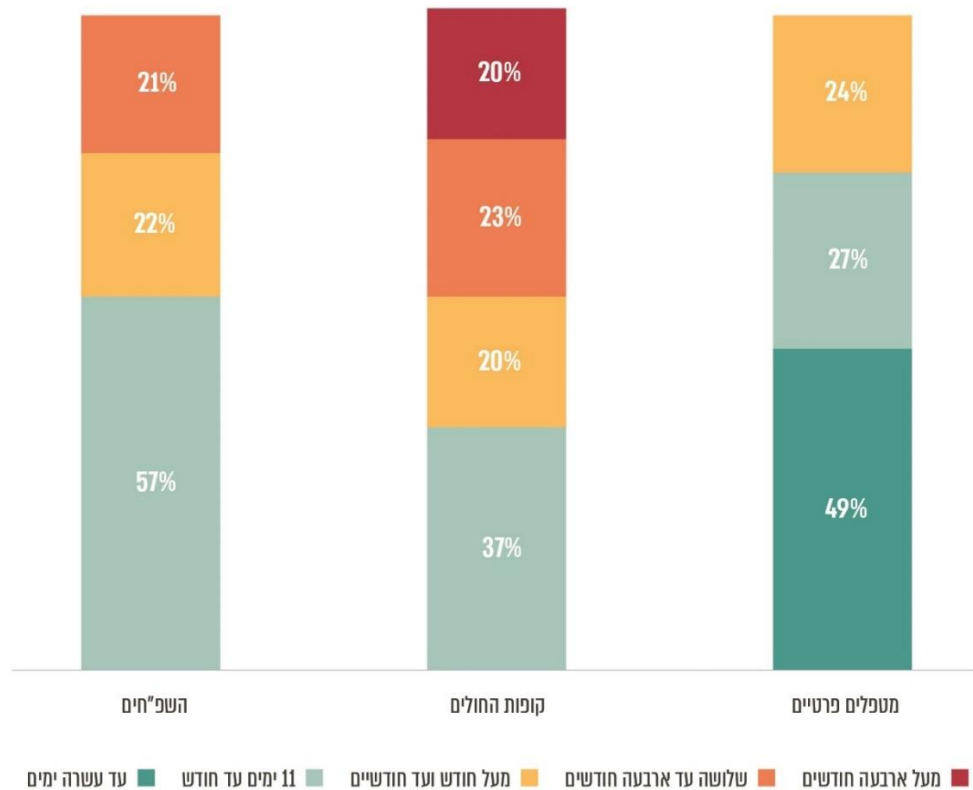
משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי עם חתימת הסכם השכר צפויה הרחבה של המודלים הקיימים ועדכון המבנים הרשתיים, כך שיתאפשר מענה לכלל שכבות הגיל במערכת החינוך. האגף פועל להפעלת מודלים שונים המיועדים לכל שלבי הגיל.

### משך ההמתנה לקבלת השירות בשפ"ח

בחוזר מנכ"ל 0332 לא נקבע משך הזמן המרבי לקבלת מענה ראשון בשפ"ח. בסקר ההורים בחן משרד מבקר המדינה את משך ההמתנה לקבלת המענה הראשון אצל הורים שפנו או הופנו לקבלת השירות בשפ"ח בין השנים 2018 - 2023, תוך התייחסות למקום מגורי ההורים ותוך השוואה עם משך ההמתנה לקבלת השירות בקופות החולים ובשוק הפרטי, כמוצג בתרשים 23 להלן<sup>239</sup>. בכל עמודה מוצג אחוז הפונים מסך הפונים שהמתינו פרק זמן מסוים לקבלת השירות בשפ"ח, בקופות החולים ובשוק הפרטי.

במסגרת סקר ההורים לא בוצעה הפרדה בין משכי המתנה לקבלת מענה ראשון בשגרה, לבין קבלת מענה ראשון במצבי חירום.

תרשים 23: שיעורי ההורים הפונים למסגרות טיפוליות לצורך קבלת טיפול רגשי לילדיהם, לפי משכי ההמתנה לקבלת המענה הראשון (כאחוז מסך הפונים לכל מסגרת טיפולית)

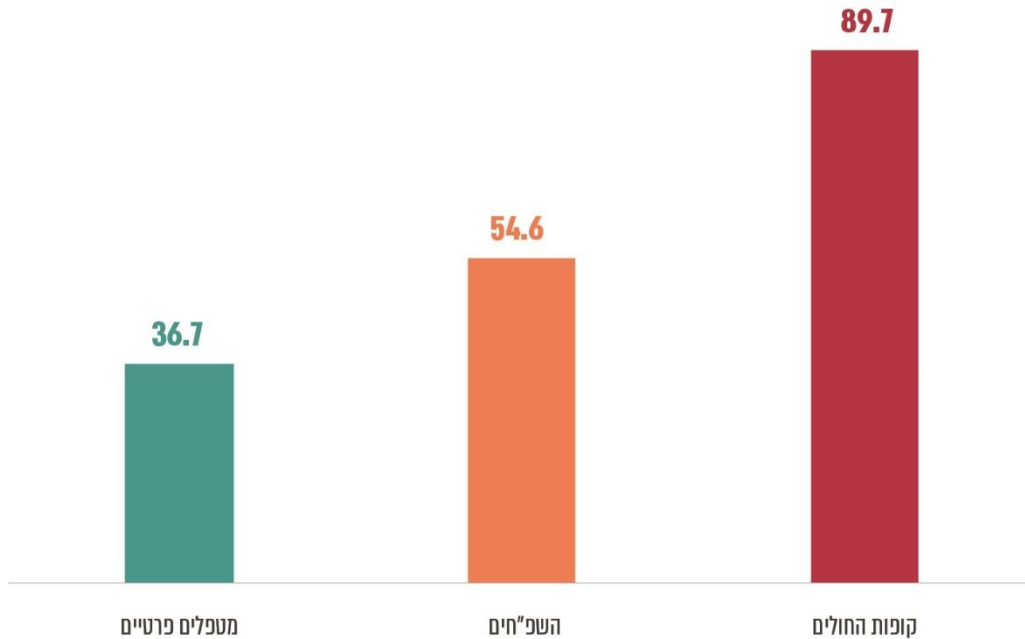


על פי נתוני סקר ההורים שעשה משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי השוק הפרטי מאפשר קבלת טיפול בתוך פרקי זמן כמעט מיידיים (בקרב כ-49% מהורים שפנו למטפלים הפרטיים - עד עשרה ימים ; וכ-76% מההורים קיבלו את השירות בתוך חודש). בשפ"חים מספר ההורים שקיבלו מענה בתוך חודש ירד לכ-57%, ובקופות החולים הוא ירד אף יותר - לכ-37%. זאת ועוד, כל ההורים שפנו לשפ"חים קיבלו את השירות בתוך ארבעה חודשים, ואצל מטפלים פרטיים - בתוך חודשיים, ואילו כ-20% מההורים שפנו לקופות החולים המתנינו יותר מארבעה חודשים.

בתרשים 24 שלהלן מוצגת השוואה של ממוצע משך ההמתנה (בימים) לקבלת המענה הראשון מהשפ"ח, לעומת משך ההמתנה הממוצע מקופות החולים ומהשוק הפרטי.

תרשים 24: משך ההמתנה הממוצע (בימים) של הפונים לקבלת טיפול רגשי לילדיהם עד לקבלת המענה הראשון, לפי המסגרת הטיפולית, אוגוסט - ספטמבר 2023



על פי נתוני סקר הורים שעשה משרד מבקר המדינה.

**מהתרחשים עולה כי משך ההמתנה הממוצע לקבלת שירות ראשוני עמד על כ-54.6 ימים בשפ"חים, כ-89.7 ימים בקופות החולים וכ-36.7 ימים אצל מטפל פרטי<sup>240</sup>.**

עם זאת, כ-12.5% מהמשיבים<sup>241</sup> שענו כי לא פנו לשפ"ח לאחר שהתעורר צורך אצל ילדם, ציינו כי לא עשו זאת בגלל המתנה ארוכה וחוסר זמינות של השפ"ח.

נמצא כי משך ההמתנה הממוצע לפגישה ראשונה בשפ"חים קצר ממשך ההמתנה הממוצע בקופות החולים, אך ארוך ממשך ההמתנה הממוצע לקבלת טיפול בשוק הפרטי. לצד זאת, מהסקר עולה כי משך ההמתנה לשפ"ח נתפס לעיתים כארוך, והדבר עלול להוביל לאי-פנייה לשפ"ח אם עולה הצורך בכך, או לחלופין לפנייה לקבלת טיפול בתשלום בשוק הפרטי, המהווה חסם בפני אוכלוסיות שאינן יכולות לממן טיפול שכזה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לקבוע את משכי ההמתנה המרביים לקבלת המענה הראשון מהשפ"ח. מומלץ כי משרדי החינוך והבריאות יקדמו פתרונות לצמצום משכי ההמתנה בשפ"חים ובקופות החולים בהתאמה, כדי שגם הורים שידם אינה משגת לשלם את עלויות הפסיכולוג בשוק הפרטי יוכלו להעניק לילדיהם מענים נפשיים אופטימליים בתחום בריאות הנפש. מענה מאוחר לבעיות הרגשיות והנפשיות עלול להפחית מיעילות הטיפול, ואף להחמיר בעיות אלו ביחס למענה מהיר עבורן.

עיריית אשקלון מסרה למשרד מבקר המדינה כי נוכח ממצאי הביקורת היא תפעל לשפר את הזמינות והנגישות למענים הניתנים בשפ"ח.

<sup>240</sup> עם זאת, כמחצית ממספר העונים (48.9%) שפנו לטיפול בשוק הפרטי (225), המתינו לטיפול אצל מטפל פרטי עד עשרה ימים מיום הפנייה.

<sup>241</sup> מתוך 320 משיבים שענו כי לא פנו לשפ"ח בעקבות צורך שעלה אצל ילדם. סיבה זו היא אחת מהסיבות העיקריות (מעל 10% מהתשובות) שצוינו כסיבות לאי-פנייה לשפ"ח. סיבות עיקריות נוספות לאי-פנייה לשירות היו: אי-הכרה של השירות (44.6%), אי-הפניה של הצוות החינוכי לשפ"ח (כ-18%) ופתרון הבעיה על ידי הצוות החינוכי (11.2%).

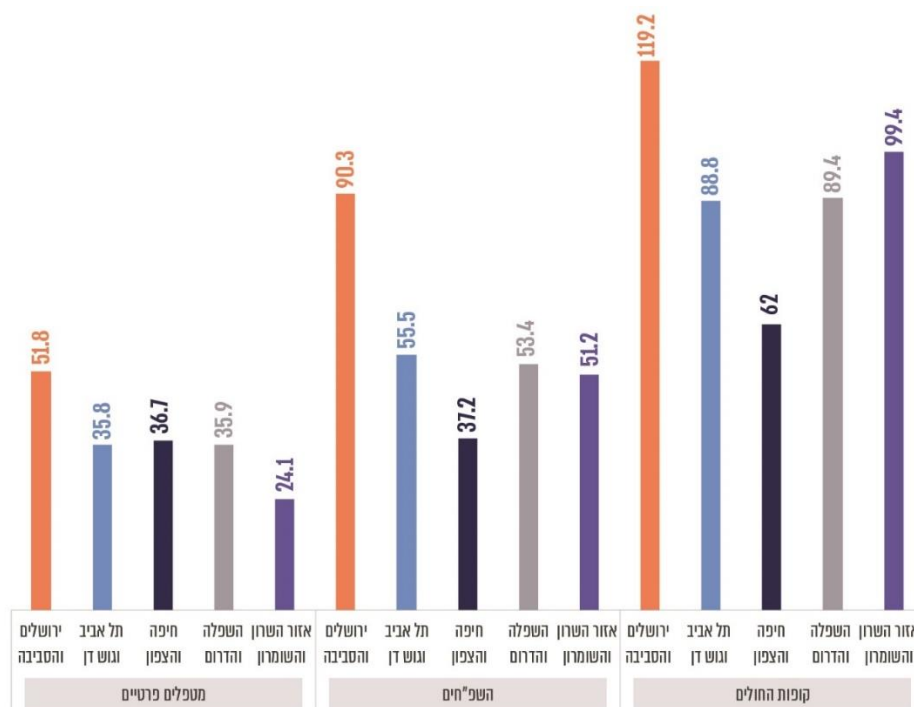
משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא פועל בכל הדרכים כדי להגביר מענים ולצמצם זמני המתנה, גם באמצעות סלי תגבור<sup>242</sup> ותקצוב תוספתי שמרחיבים מענים ומצמצמים גם הם זמני המתנה. משרד החינוך הדגיש בתשובתו כי מענה ראשוני במצבי חירום ומשבר ניתן באופן מיידי וזמין במסגרות החינוך, ובמקרה הצורך גם כמענים פרטניים וקבוצתיים.

משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה כי סוגיית משך ההמתנה בקופות החולים מטופלת במסגרת התכנית הלאומית לבריאות נפשית שהוא מוביל.

### השפעת מאפיינים גיאוגרפיים על משכי ההמתנה

עוד נבדקו בביקורת משכי ההמתנה הממוצעים בשפ"ח, בקופות החולים ובשוק הפרטי על פי אזור מגורי ההורים (ראו תרשים 25 להלן).

תרשים 25: משך ההמתנה הממוצע (בימים) לקבלת המענה הראשון במסגרות הטיפוליות, לפי אזורים גיאוגרפיים



על פי נתוני סקר ההורים שעשה משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי באזור ירושלים וסביבתה משכי ההמתנה היו הארוכים ביותר הן בשוק הפרטי, הן בשפ"ח והן בקופות החולים (אצל המטפלים הפרטיים משך ההמתנה הממוצע הסתכם בכ-51.8 ימים, בשפ"ח הוא היה גבוה בכ-74% - כ-90.3 ימים, ואילו בקופות החולים משך ההמתנה הממוצע היה גבוה מאשר אצל המטפלים הפרטיים בכ-130.1% - כ-119.2 ימים). לגבי שאר אזורי המדינה - אצל המטפלים הפרטיים משך ההמתנה הממוצע הנמוך ביותר היה באזור השרון והשומרון (כ-24.1 ימים), ובשפ"חים ובקופות החולים משך ההמתנה הממוצע הנמוך ביותר היה בחיפה והצפון - כ-37.2 ימים בשפ"חים וכ-62 ימים בקופות החולים.

נתון חשוב נוסף שעלה מהסקר הוא שמשכי ההמתנה לפגישה הראשונה בשפ"ח באזורים הפריפריאליים של הארץ נמוכים יותר מאשר באזורים המרכזיים יותר: ניתוח לפי מדד

תקציב ייעודי נוסף לשירותים הפסיכולוגיים החינוכיים המאפשר מענים פסיכולוגיים גמישים לשם טיפול והתערבות פסיכולוגית לתלמידים בכל הגילאים, להורים ולצוותי החינוך וההוראה מתוך הכרה בצרכים נפשיים.

הפריפריאליות של הלמ"ס<sup>243</sup> העלה שמשך ההמתנה ברשויות המקומיות הממוקמות באשכולות 1 - 5, כלומר בפריפריה הגאוגרפית, היה כ-28.6 ימים, ואילו ברשויות שבאשכולות 6 - 8 ו-9 - 10, ברשויות מקומיות מרכזיות מבחינה גאוגרפית, היה משך ההמתנה כ-65.81 וכ-68.81 ימים, בהתאמה. קרי, משכי ההמתנה ברשויות המקומיות המרכזיות מבחינה גאוגרפית יותר מכפולים ממשכי ההמתנה בפריפריה הגאוגרפית.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לקדם פתרונות לצמצום משכי ההמתנה בשפ"חים הנמצאים ברשויות המקומיות באזור ירושלים וסביבתה וברשויות המקומיות המרכזיות מבחינה גאוגרפית.

## מעורבות הרשות המקומית בפעילות השפ"ח

### ממשק העבודה עם הרשות המקומית

השירות הפסיכולוגי-חינוכי ניתן על ידי הרשות המקומית באמצעות יחידת השפ"ח שברשות, ואולם תקני הפסיכולוגים החינוכיים מוקצים על ידי משרד החינוך<sup>244</sup>. שכרם של הפסיכולוגים משולם על ידי הרשות המקומית. משרד החינוך משתתף במימון שכרם של הפסיכולוגים בשפ"חים ובמימון הוצאות עבור הדרכות מקצועיות לפסיכולוגים<sup>245</sup>. במסגרת זו, משרד החינוך מתווה את מדיניות עבודת השפ"ח ברשויות המקומיות, קובע נהלים וסטנדרטים לעבודה מקצועית בשפ"חים, מספק תשתית הכשרה מקצועית ומפקח על עבודת השפ"חים<sup>246</sup>.

אם כך, מבחינה מקצועית עובדי השפ"ח ומנהלו כפופים לפסיכולוג המחוזי ולאגף שפ"ח במשרד החינוך, ומבחינה מינהלתית הכפיפות היא למנהל אגף החינוך ברשות המקומית שבה פועל השפ"ח<sup>247</sup>. מלבד השכר, הרשות המקומית אחראית למגוון מרכיבים נוספים המשפיעים על עבודתו השוטפת של הפסיכולוג החינוכי באופן ישיר או עקיף, ובהן אלו: סביבת העבודה הפיזית בשפ"ח, מעמד השפ"ח והפסיכולוג החינוכי ברשות ובמערכת החינוך המקומית, הקצאת משאבים לפעילות השפ"ח ועוד. באופן זה, הרשות המקומית משפיעה במישרין על עבודתו של הפסיכולוג החינוכי, על תפקוד השפ"ח במערכת הרשות ועל מיצובו בה.

על פי תפיסת העבודה של משרד החינוך, עבודת השפ"ח מבוססת על שותפויות עם כלל הגורמים במסגרות החינוך ובקהילה לצורך קידום מערכים רב-מקצועיים הפועלים בחברה ובאגודות משאבים<sup>248</sup>. באופן זה, הפסיכולוג החינוכי נמצא בצומת של ממשקים מערכתיים הכוללים את הפרט, הקהילה, המערכת החינוכית, צוותי החינוך וגורמים נוספים הפועלים ברשות המקומית, כגון אגף הרווחה או מתי"א. ממשקים אלו הם מרכיב מרכזי בעבודת הפסיכולוג החינוכי ויכולים להשפיע גם הם על פעילות השפ"ח, על מימוש המדיניות להפעלת השירות הפסיכולוגי ועל מתן המענים לסוגי אוכלוסיות שונים בעיתות שגרה וחירום.

במסגרת הסקר למנהלי השפ"חים הם נשאלו מהם האתגרים המשמעותיים ביותר עבורם בניהול השפ"ח. מתוך 124 מנהלי שפ"חים שענו לשאלה זו, 54 מנהלים (43%) התייחסו בתשובתם

243 המדד מאפיין ומדרג את הרשויות המקומיות בישראל לפי מיקומן הגאוגרפי ולפי מדד הנגישות הפוטנציאלית שלהן והקרבה לגבול מחוז תל אביב. במדד דירוג בסולם של עשר דרגות (אשכולות) - אשכול 10 הוא הגבוה ביותר. הנתונים על פי קובץ הלמ"ס.

244 חוה פרידמן, "הפסיכולוגיה החינוכית בישראל: כניסה למאה ה-21: ייעוד, פרקטיקה ואתגר", פסיכואקטואליה (ינואר 2009).

245 משרד החינוך, השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות והבעלויות לשנת הלימודים תשפ"א (2021).

246 חוזר מנכ"ל 0332; דוח שפ"ח 2008.

247 משרד הפנים, האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות, "תיאור משרת מנהל השירות הפסיכולוגי החינוכי" (פברואר 2014).

248 חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332.

לאתגרים הקשורים לממשק העבודה שלהם עם הרשות המקומית<sup>249</sup>. להלן כמה ציטוטים מתשובות מנהלי השפ"חים לסקר.



"חוסר הבנה מערכתית של חשיבות השירות מצד הרשות המקומית"

"שמירה על מקומו המקצועי של השפ"ח בתוך מערכת החינוך ובאופן כללי בתוך הרשות המקומית"

"התמודדות עם פערים בין תפיסה מקצועית לפוליטית"

"הצורך להתמודד מול הרשות המקומית על תקציבים, מכשור, עזרים"

"שמירה על אתיקה גבוהה לצד לחצים פוליטיים לפעול באופן לא ענייני"

"צורך להיאבק על תנאים לפסיכולוגים, כגון תשלום של שעות כוננות או החזקת רכב. זה דורש הצטדקות בפני מובילים ברשות"

"התמודדות עם מועצה מקומית שלרוב לא מקשיבה, לא מתעניינת, ולא רואה כל כך את החשיבות של העבודה שלנו"

"ההתנהלות מול הרשות המקומית מאוד מורכבת ולעיתים נותנת תחושה של מקבץ נדבות"

ההתייחסויות הן בין היתר לנושאים הקשורים למיצוב מעמד השפ"ח ברשות, לתנאי העבודה, לעומס העבודה ולכוח האדם.

מהאמור עולה כי מנהלי השפ"ח העלו אתגרים משמעותיים בכל הנוגע לממשק העבודה בין השפ"ח לרשויות המקומיות שבהן הם פועלים, שמלווה לעיתים בקשיים הקשורים לתפיסת השירות הניתן בשפ"ח, למקומו ולחשיבותו מבחינת גורמים ברשות המקומית, והדבר משפיע על עבודתם השוטפת של הפסיכולוגים בשפ"ח.

לאור חשיבות השירות הפסיכולוגי-חינוכי במתן מענים פרטניים ומערכתיים למגוון רחב של קהלים והממשקים הרבים להם הוא נדרש עם גורמים שונים ברשות, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך, בשיתוף עם משרד הפנים, לפעול לחיזוק מעמדו של השפ"ח בתוך המסגרת הארגונית של הרשות המקומית כדי למצב את מקומו כגורם המרכזי בפעולות הרשות לקידום רווחתם ובריאותם הנפשית של התלמידים ברשות המקומית. מומלץ לרשויות המקומיות לבחון באופן יזום את האתגרים העולים מהקשרים המנהלתיים והמקצועיים בין השפ"ח לרשות המקומית בה הוא פועל, ולפעול לטובת מיצובו של השפ"ח כשותף משמעותי בפעילות מערכת החינוך הרשותית וכגורם המרכזי בקידום רווחתם ובריאותם הנפשית של התלמידים ברשות המקומית.

עיריית אשקלון מסרה למשרד מבקר המדינה כי נוכח ממצאי הביקורת היא תפעל להרחיב את שיתופי הפעולה הבין-מערכתיים ברשות.

המועצה האזורית אשכול השיבה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת ברוח ההמלצה ולשפ"ח השפעה משמעותית ביותר על בריאותם הנפשית של תלמידי המועצה.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא רואה בשותפות עם השלטון המקומי ומשרד הפנים תנאי הכרחי להפעלת השפ"ח. במסגרת שותפות זו מתקיימים מפגשים שוטפים בנושאים מהותיים, ובהם: קידום הסכם השכר, פיתוח והטמעה של המערכת הממוחשבת והגדלת מספר השפ"חים המוכרים להתמחות. עוד הודיע המשרד בתשובתו כי הוא ימשיך ויפעל לחיזוק ולמיצוב של השירותים הפסיכולוגיים בשיתוף עם השלטון המקומי.

### אספקת תנאים נלווים לשפ"ח על ידי הרשות המקומית

שכר הוא גורם מרכזי במכלול השיקולים של אנשים בבואם להחליט אם ברצונם לעבוד בארגון מסוים<sup>250</sup>. שכר הפסיכולוגים בשירות הציבורי הוא שכר קשיח, המורכב משכר בסיס<sup>251</sup> ותוספת ותק<sup>252</sup>, והוא כפוף להסכמי השכר במגזר הציבורי ולהסכמים הקיבוציים<sup>253</sup>. פסיכולוגים המועסקים ברשויות המקומיות זכאים לקבל גמולי השתלמות ותוספות מקצועיות<sup>254</sup>, ופסיכולוגים המכהנים בתפקידי ניהול זכאים לקבל גם גמול ניהול<sup>255</sup>. נוכח מנגנוני השכר בשירות הציבורי והסכמי השכר שעל פיהם מועסקים הפסיכולוגים בשירות הציבורי, העלאות שכר שהן מעבר לשכר שנקבע בהסכמים אלו אינן נתונות לשיקול דעתה של הרשות המקומית.

עם זאת, הרשות המקומית יכולה להקצות משאבים נוספים, ובהם גם כאלו המשפיעים באופן ישיר על שכר הפסיכולוג, עבור הפסיכולוגים המועסקים בשפ"ח הפועל ברשות. בביקורת נבדקו כמה מן המשאבים העיקריים שהרשות המקומית יכולה להקצות ותנאי ההעסקה הרלוונטיים לאופי העבודה בשפ"ח שהרשות המקומית יכולה לאפשר, ובאופן זה להשפיע על רווחתם והכנסתם של הפסיכולוגים החינוכיים.

250 מבקר המדינה, דוח שנתי, "מבנה השכר וההעסקה בשירות הציבורי" (נובמבר 2022), עמ' 109.

251 נקבע על פי הדרגה של העובד, הנקבעת על פי הגדרות התפקיד של פסיכולוגים ומתח הדרגות הצמוד לכל אחת מהן.

252 תוספת שקלית הנקבעת לפי הוותק המקצועי של העובד.

253 הסכם הנחתם בין ארגון העובדים המייצג את הפסיכולוגים לבין המדינה.

254 תוספת אחוזית, שגובהה נקבע על פי המעמד המקצועי: מתמחה, מומחה או מדרש.

255 חטיבת הפסיכולוגים בהסתדרות האקדמאים במדעי החברה והרוח, "פירוט זכויות שכר פסיכולוגים בשירות הציבורי" (ינואר 2020).

הקצאת משאבים אלו נבדקה ברשויות המקומיות שבביקורת העומק. כמו כן, לקבלת תמונת מצב רחבה בנוגע לנושא זה, בסקר מנהלי השפ"ח שחופץ במסגרת הביקורת הם נשאלו לגבי תנאי ההעסקה בשפ"ח שבניהולם ולגבי משאבים נוספים שאותם מקצה הרשות המקומית שבה פועל השפ"ח<sup>256</sup>, מעבר לסכום המוקצה לתשלום המשכורות ממשרד החינוך.

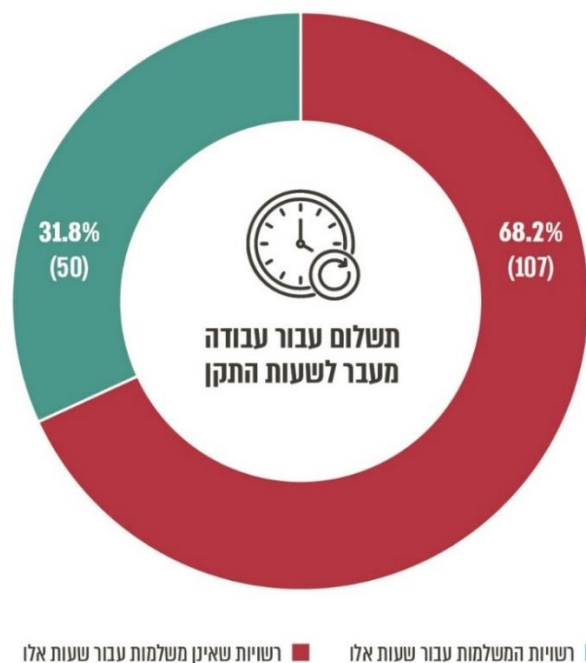
**מניתוח תשובות מנהלי השפ"ח לסקר עולה כי ב-37 שפ"ח מתוך 156 (כ-23.7%) שפ"חים שמנהליהם ענו לפחות תשובה אחת לשאלת הקצאת משאבים, הרשות המקומית אינה מקצה משאבים נוספים לשפ"ח מעבר לסכום המוקצה לתשלום המשכורות ממשרד החינוך.**

להלן הממצאים שעלו בביקורת בנוגע למשאבים הספציפיים שנבדקו.

### שעות נוספות

שעות נוספות הן שעות העבודה העודפות מעבר לתחום שנקבע ליום עבודה<sup>257</sup>. בחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות נקבע כי עובדים שיידרשו לעבוד שעות נוספות מעבר לשעות העבודה היומיות או למכסת השעות השבועית, יהיו זכאים לתשלום עבור שעות אלו<sup>258</sup>. בתרשימים 26 ו-27 שלהלן מוצגות התשובות שניתנו לסקר מנהלי השפ"ח, ובו נשאלו אם הפסיכולוגים בשפ"ח שבניהולם עובדים יותר משעות התקן ללא תמורה כספית, ואם הרשות המקומית שבה פועל השפ"ח שבניהולם משלמת לפסיכולוגים בשפ"ח עבור שעות עבודה נוספות מעבר לשעות התקן<sup>259</sup>, כאשר שעות נוספות כאלה אינן כלולות בשכר הבסיס שמועבר ממשרד החינוך.

**תרשים 26 : תשובות מנהלי השפ"ח בנוגע לעבודה מעבר לשעות התקן וללא תמורה כספית**



על פי נתוני סקר מנהלי השפ"ח שעשה משרד מבקר המדינה.

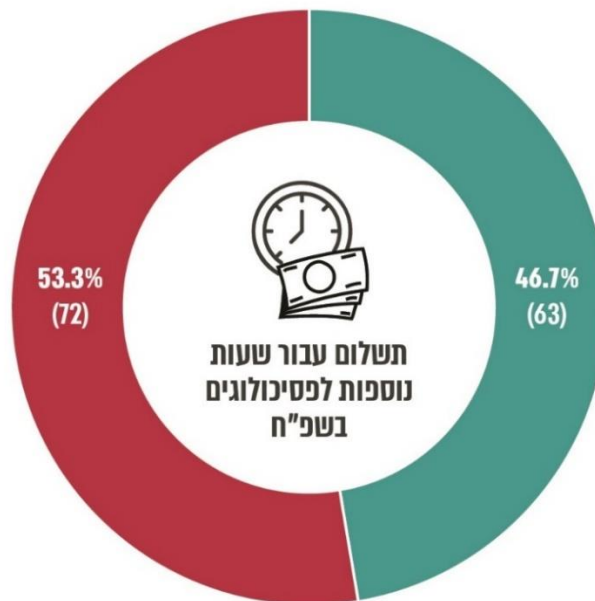
<sup>256</sup> הסקר כלל רשימת משאבים, שמתוכה יכולים היו המשיבים לבחור משאב אחד או יותר, בהתאם למשאבים שמקצה הרשות המקומית שבה פועל השפ"ח שבניהולם. התשובות כללו תשובה שבה הרשות המקומית אינה מקצה כלל משאבים נוספים מעבר לשכר, וכן כללו אפשרות לפרט משאבים נוספים שמקצה הרשות ואינם נכללים ברשימה שהוצגה בסקר. להלן רשימת המשאבים שהוצגו בסקר: הקצאת תקנים נוספים מלבד תקן משרד החינוך, תשלום שעות נוספות, תשלום שעות כוננות, השתתפות בהוצאות רכב ותשלום עבור קורסים.

<sup>257</sup> חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951.

<sup>258</sup> חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות, סעיף 27.5 ה' ו-ו' (פברואר 2002).

<sup>259</sup> מספר המענים שונה בין שתי השאלות, מאחר שמדובר בשתי שאלות נפרדות, שאינן תלויות זו בזו.

**תרשים 27: תשובות מנהלי השפ"חים בנוגע לתשלום עבור שעות נוספות לפסיכולוגים בשפ"ח שבניהולם**



■ רשויות המשלמות עבור שעות נוספות ■ רשויות שאינן משלמות עבור שעות נוספות

על פי

נתוני סקר מנהלי השפ"חים שעשה משרד מבקר המדינה.

מתשובות מנהלי השפ"חים, כפי שהן משתקפות בתרשימים לעיל, עולה כי מתוך 157 מנהלי שפ"חים שהשיבו לשאלה המתייחסת לעבודה מעבר לשעות התקן ללא תמורה כספית, 107 מנהלים (כ-68.2%) ענו כי הפסיכולוגים בשפ"ח שבניהולם עובדים יותר משעות התקן (בבית או בשטח) לצורך מילוי משימותיהם, ללא תמורה כספית. נוסף על כך, עולה כי מתוך 135 מנהלי שפ"חים<sup>260</sup>, 63 מנהלים ענו כי הרשות המקומית שבה פועל השפ"ח שבניהולם משלמת לפסיכולוגים בשפ"ח עבור שעות עבודה נוספות מעבר לתקן<sup>261</sup>. מניתוח תשובות מנהלי השפ"חים לסקר עולה כי השיעור הממוצע של העבודה המתבצעת ללא תמורה מוערך בכ-20%<sup>262</sup>.

מתוצאות הסקר עולה חשש כי עומסי העבודה ההולכים וגוברים על הפסיכולוגים לרוב אינם מאפשרים את ביצוע מלוא משימותיהם במכסת שעות העבודה שהוגדרו להם, והדבר גורם להם לעבוד מעבר להיקף המשרה שבה הם מועסקים, ובמקרים מסוימים ללא תמורה כספית.

<sup>260</sup> שענו לפחות תשובה אחת לגבי משאבים נוספים שהרשות המקומית מקצה מעבר לסכום המוקצה לתשלום המשכורות ממשרד החינוך.

<sup>261</sup> בחלק מהשפ"חים ניתן אישור עבור עבודה מעבר לתקן למנהלים ולצוות הניהולי בלבד, ובחלק מהשפ"חים הוא ניתן לכלל עובדי השפ"ח, כמפורט להלן: 41 מתוך 64 מנהלים שענו כי הרשות המקומית שבה פועל השפ"ח שבניהולם משלמת לפסיכולוגים בשפ"ח עבור שעות עבודה נוספות מעבר לתקן, פירטו לאילו בעלי תפקידים בשפ"ח משולמות השעות הנוספות. מתוך 41 מנהלי השפ"חים שענו לשאלה לאילו בעלי תפקידים משולמות השעות הנוספות, 15 מנהלים ענו שהשעות משולמות למנהל השפ"ח בלבד, שבעה ענו שהשעות הנוספות משולמות רק לבעלי תפקידים ניהוליים או לחלק מצוות השפ"ח, ו-16 ענו שהשעות משולמות לכל צוות השפ"ח. שלושה מנהלים ענו שהשעות הנוספות משולמות בהתאם לצורך.

<sup>262</sup> על פי תשובותיהם של 72 מנהלי שפ"חים שענו לשאלה זו ונקבו באחוז מוערך המבטא את שיעור העבודה הנוספת שנעשית ללא תמורה.

**לאור ממצאי השאלון, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך להתאים את היקף עבודתם של הפסיכולוגים החינוכיים והמשימות המוטלות עליהם לשעות התקן המוקצות להם, ולפעול מול הרשויות המקומיות כדי למנוע מצבים של עבודה מעבר לשעות התקן ללא תמורה כספית.**

משרד החינוך השיב כי ימשיך לשתף פעולה עם הרשויות המקומיות כדי לקדם תנאי עבודה ראויים.

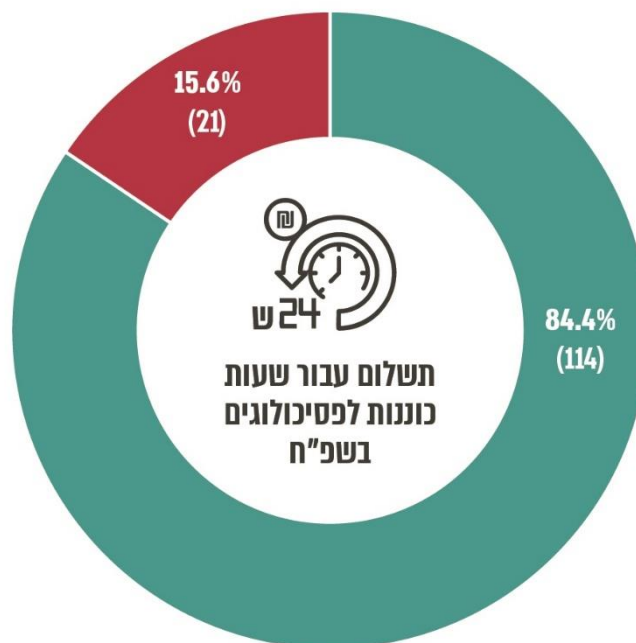
### שעות כוננות

על פי חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות, עובדים הנדרשים להימצא בכוננות בביתם בשל צורכי העבודה, אחרי שעות התקן, יקבלו תשלום עבור כוננות<sup>263</sup>.

עבודת הפסיכולוג כוללת בין היתר התערבויות פסיכולוגיות מיידיות בשעת חירום<sup>264</sup> אישית ולאומית כאחד, המחייבות זמינות למתן מענה באמצעות מענה טלפוני או הגעה פיזית למקום האירוע גם לאחר שעות העבודה. יצוין כי שעות הכוננות אינן כלולות בשכר הבסיס שמועבר ממשרד החינוך.

בתרשים 28 שלהלן מוצגות תשובותיהם של מנהלי השפ"חים לסקר, שבמסגרתו נשאלו אם הרשות המקומית שבה פועל השפ"ח שבניהולם משלמת לפסיכולוגים בשפ"ח עבור שעות כוננות.

**תרשים 28 : תשובות מנהלי השפ"חים בנוגע לתשלום עבור שעות כוננות לפסיכולוגים בשפ"ח שבניהולם**



■ רשויות המשלמות עבור שעות כוננות ■ רשויות שאינן משלמות עבור שעות כוננות

על פי סקר מנהלי השפ"חים\_שעשה משרד מבקר המדינה.

<sup>263</sup> חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות, נוסח משולב (פברואר 2002).

<sup>264</sup> חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332.

**לוח 11: תשלום עבור שעות כוננות בשפ"חים שנבדקו**

\* בין 7.10.23 ל-31.12.23.

265

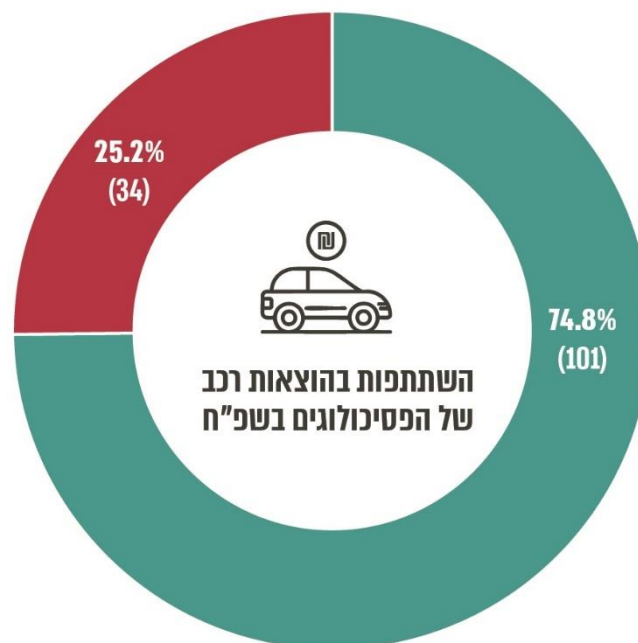
### השתתפות בהוצאות החזקת הרכב

רמת ניידות היא קביעה של קצובת החזר הוצאות רכב באופן חודשי וקבוע. ככלל, תשלום עבור הוצאות רכב אינו זכות קבועה, והוא נקבע על פי רמת הניידות ומותנה באישורו של ראש הרשות או של מי שהוסמך לכך על ידי ראש הרשות<sup>266</sup>.

כחלק מעבודתם השוטפת, הפסיכולוגים נדרשים להתנייד בין מסגרות חינוכיות, מחלקות לשירותים חברתיים וגורמים נוספים ברשות. לצורך כך הם נדרשים לעשות שימוש ברכבם הפרטי, לעיתים על חשבונם.

בתרשים 29 שלהלן מוצגות תשובותיהם של מנהלי השפ"חים לסקר, ובו נשאלו אם הרשות שבה פועל השפ"ח שבניהולם, משתתפת בהוצאות הרכב של הפסיכולוגים בשפ"ח.

תרשים 29: תשובות מנהלי השפ"חים בנוגע להשתתפות בהוצאות רכב של פסיכולוגים בשפ"ח שבניהולם



■ רשויות המשתתפות בהוצאות רכב ■ רשויות שאינן משתתפות בהוצאות רכב

על פי סקר מנהלי שפ"חים שעשה משרד מבקר המדינה.

מנתוני סקר מנהלי השפ"חים, כפי שהם משתקפים בתרשים, עולה כי מתוך 135 מנהלי שפ"חים<sup>267</sup>, 101 מנהלים (כ-74.8%) ענו כי הרשות המקומית שבה פועל השפ"ח שבניהולם משתתפת במימון הוצאות הרכב של הפסיכולוגים המועסקים בשפ"ח, ו-34 (כ-25.2%) השיבו כי הרשות המקומית אינה משתתפת במימון הוצאות אלה.

בלוח 12 שלהלן מפורטות תשובות מנהלי השפ"חים ברשויות המקומיות שנבדקו בהתייחס להשתתפות בהוצאות רכב לעובדי השפ"ח בשנים 2019 - 2023, ובשלושת החודשים הראשונים מפרץ מלחמת חרבות ברזל.

<sup>266</sup> משרד הפנים - אגף בכיר לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות, "נוהל זכויות עובדים: קביעת מרכיבי שכר בקליטה" (מאי 2018).

<sup>267</sup> שענו לפחות תשובה אחת לשאלה המתייחסת להקצאת משאבים נוספים על ידי הרשות המקומית שבה פועל השפ"ח שבניהולם.

## לוח 12: השתתפות בהוצאות הוצאות רכב של פסיכולוגים ברשויות שבביקורת

| מועצות אזוריות                                                                                                                                   |                      | עיריות               |                           |                           |             |                      |                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|---------------------------|---------------------------|-------------|----------------------|------------------------------|
| מטה אשר                                                                                                                                          | אשכול                | נתניה                | לוד                       | טייבה                     | טבריה       | אשקלון               |                              |
| כן                                                                                                                                               | כן                   | כן                   | כן                        | חלקית                     | חלקית       | כן                   | השתתפות בהוצאות רכב בעת שגרה |
| כל הפסיכולוגים בשפ"ח                                                                                                                             | כל הפסיכולוגים בשפ"ח | כל הפסיכולוגים בשפ"ח | כל הפסיכולוגים בשפ"ח      | מנהל השפ"ח                | מנהלת השפ"ח | כל הפסיכולוגים בשפ"ח | הזכאים להשתתפות בהוצאות רכב  |
| לפסיכולוגים העובדים עם אוכלוסיות שפוננו מחוץ למועצה ניתן החזר על נסיעות לפי נסועה (קילומטראז'), נוסף על רמת הניידות המאושרת בשגרה <sup>(7)</sup> | לא                   | לא                   | השפ"ח אינו בביקורת המלחמה | השפ"ח אינו בביקורת המלחמה | לא          | לא                   | האם חל שינוי בעקבות המלחמה?  |

\* 31.12.23 - 7.10.23

\*\* משרת מנהל שפ"ח טייבה אינה מאוישת החל באוגוסט 2023 ועד למועד סיום הביקורת.

נמצא כי עיריות אשקלון, לוד ונתניה והמועצות האזורית אשכול ומטה אשר שילמו לכל הפסיכולוגים המועסקים בשפ"ח את הוצאות החזקת הרכב לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל וכן לאחר פרוץ המלחמה. המועצה האזורית מטה אשר, שחלק מאוכלוסייתה פונתה בתחילת המלחמה, שילמה לפסיכולוגים שעובדים עם האוכלוסיות המפונות על פי הנסועה שדיווחו, וזאת נוסף על רמת הניידות המאושרת בשגרה. בעיריית טבריה לא חל שינוי בתשלום הוצאות החזקת רכב בעקבות המלחמה. כמו כן, נמצא כי עיריות טבריה וטייבה אינן משתתפות בהוצאות הרכב של כלל הפסיכולוגים השפ"ח אלא בהוצאות הרכב של מנהל השפ"ח בלבד.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריות טבריה וטייבה להתאים את היקף הנסיעות הנדרשות מהפסיכולוגים החינוכיים בשפ"ח במסגרת תפקידם לתשלום עבור הוצאות הרכב שלהם כתוצאה מכך.

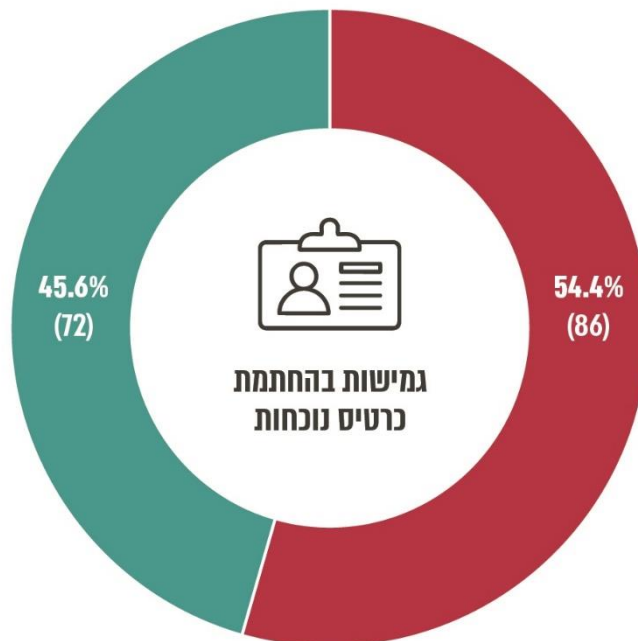
## גמישות בהחתמת הנוכחות בעבודה מחוץ למשרדי השפ"ח

עבודת הפסיכולוגים מאופיינת בהתניידות בין המסגרות החינוכיות שבהן פועל הפסיכולוג למשרדי השפ"ח ובין המסגרות החינוכיות עצמן. התניידות זו עלולה לארוך זמן רב, בפרט כשהיא נעשית בשעות העומס, באזורים פקוקים או ברשויות בפריסה גיאוגרפית רחבה (כגון מועצות אזוריות או ערים גדולות).

ברשות מקומית שדורשת החתמת כרטיס נוכחות רק במשרדי השפ"ח, על הפסיכולוג להגיע בתחילת יום עבודתו אל השפ"ח לצורך החתמת הכרטיס גם בימים שבהם הוא מתכנן לעבוד במוסדות חינוכיים הרחוקים ממשרדי השפ"ח. בעקבות כך עלול לרדת לטמיון הזמן שנדרש לפסיכולוג לנוע בין המוסד החינוכי למשרדי השפ"ח בתחילת היום ובסופו, זמן שהותו במוסד החינוכי מצטמצם, והשירות שניתן על ידו למוסד החינוכי עלול להיפגע.

בתרשים 30 שלהלן מוצגות תשובותיהם של מנהלי השפ"חים לסקר, ובו נשאלו אם הפסיכולוגים בשפ"ח נדרשים להחתים כרטיס עובד במשרדי השפ"ח, גם אם הם מתחילים או מסיימים את יום העבודה במוסד החינוכי.

**תרשים 30 : תשובות מנהלי השפ"חים בנוגע לגמישות בהחתמת כרטיס נוכחות בשפ"ח שבניהולם**



■ רשויות המאפשרות להחתים כרטיס נוכחות שלא במשרדי השפ"ח ■ רשויות שדורשות להחתים כרטיס נוכחות במשרדי השפ"ח בלבד

על פי סקר מנהלי השפ"חים שעשה משרד מבקר המדינה.

**מסקר מנהלי השפ"חים עולה כי מתוך 158 מנהלי שפ"חים שענו לשאלה זו, 86 מנהלי שפ"חים (כ-54.4%) ענו כי הפסיכולוגים בשפ"ח שבניהולם נדרשים להחתים כרטיס נוכחות במשרדי השפ"ח גם אם הם מתחילים או מסיימים את יום העבודה במוסד החינוכי. לעומתם, 72 מנהלי שפ"חים (כ-45.6%) ציינו כי החתמת הכרטיס מתאפשרת גם מחוץ למשרדי השפ"ח.**

בלוח 13 שלהלן מפורטות תשובות מנהלי השפ"חים ברשויות המקומיות שנבדקו, בהתייחס לגמישות בהחתמת כרטיס נוכחות שלא במשרדי השפ"ח.

## לוח 13 : גמישות בהחתמת כרטיס נוכחות בשפ"ח שביקורת

| מועצות אזוריות |                | עיריות                                                                                                                            |                |                                                                                                                      |                          |                |                          |
|----------------|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------|--------------------------|
| מטה אשר        | אשכול          | נתניה                                                                                                                             | לוד            | טייבה                                                                                                                | טבריה                    | אשקלון         |                          |
| כן             | כן             | כן                                                                                                                                | כן             | כן                                                                                                                   | לא                       | כן             | גמישות בהחתמת כרטיס עובד |
| יישומון ייעודי | יישומון ייעודי | החתמה נדרשת לפחות פעם ביום. בחלק מהמסגרות החינוכיות יש שעון נוכחות. במקרים אחרים ניתן לחתום בחתימה ידנית, שמועברת לאישור ראש צוות | יישומון ייעודי | הדיווח בדוח ממוחשב. במידת הצורך מתבצעת השלמה באמצעות דיווח ידני וחתימת ממונה / מנהל. בבתי הספר יש מערכת להחתמת כרטיס | נדרשת החתמה במשרדי השפ"ח | יישומון ייעודי | פירוט                    |

מהלוח עולה כי עיריית טבריה אינה מאפשרת לפסיכולוגים בשפ"ח גמישות בהחתמת כרטיס נוכחות, והם נדרשים להגיע למשרדי השפ"ח לצורך כך. העיריות אשקלון, טייבה, לוד ונתניה והמועצות האזוריות אשכול ומטה אשר מאפשרות לפסיכולוגים בשפ"ח גמישות בהחתמת כרטיס נוכחות שלא במשרדי השפ"ח, באמצעות יישומון או החתמה ידנית.

מהאמור עולה כי קיימת מודעות בקרב הרשויות המקומיות שנבדקו בדבר הצורך בגמישות בהחתמת כרטיס הנוכחות מחוץ למשרדי השפ"ח במגוון אמצעים. עם זאת, עיריית טבריה אינה משתמשת באמצעים חלופיים להחתמת הכרטיס, העשויים להקל על תהליך ההחתמה ולייעל בכך את זמן עבודתו של הפסיכולוג החינוכי.

עיריית לוד השיבה למשרד מבקר המדינה כי הגמישות בהחתמת כרטיס הנוכחות מחוץ למשרדי השפ"ח אינה אפשרית עוד לעובדי השפ"ח.

משרד מבקר המדינה מציין לטובה את עיריות אשקלון, טייבה ונתניה והמועצות האזוריות אשכול ומטה אשר על מתן גמישות לפסיכולוגים החינוכיים בהחתמת כרטיס הנוכחות. משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריות טבריה ולוד לבחון לאפשר גמישות לפסיכולוגים החינוכיים בהחתמת כרטיס הנוכחות מחוץ למשרד השפ"ח.



מהאמור עולה כי קיימת שונות בתנאי העבודה בשפ"ח, שמקורה בהיקף המשאבים שמשקיעות הרשויות המקומיות בשפ"ח ובגמישות שהן מאפשרות בתנאי ההעסקה של הפסיכולוגים בשפ"ח. שונות זו באה לידי ביטוי הן ברשויות שבהן נעשתה ביקורת העומק והן ברמה הארצית, כפי שעולה מתשובות מנהלי השפ"ח לסקר שהועבר במסגרת הביקורת.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריות אשקלון, טבריה, טייבה, לוד ונתניה ולמועצות האזוריות אשכול ומטה אשר לבצע מיפוי של תנאי העסקתם של כלל הפסיכולוגים בשפ"ח על בסיס הגדרת

**תפקידם ומעמדם המקצועי, היקף משרתם, הוותק במקום העבודה, הזמינות הנדרשת מהם והמשימות המוטלות עליהם.** מיפוי זה ישמש בסיס לבחינת התאמת תנאי עבודתם של הפסיכולוגים להיקפי העבודה המוטלים עליהם ולמשימות שבתחום אחריותם ויאפשר את הצפת הפערים בין התנאים לדרישות התפקיד, אם קיימים. מומלץ לרשויות המקומיות לפעול לצמצום הפערים העולים מבדיקה זו ולהקצות משאבים נוספים לצורך הפעלת השירות הפסיכולוגי-חינוכי, בהלימה למשימותיהם ולעבודתם בפועל של הפסיכולוגים בשפ"ח.

### **סביבת העבודה בשפ"חים**

על פי תפיסת השירות ברשויות המקומיות של משרד הפנים, תכנון מבנה צריך לשרת את הפעילות המתקיימת בו ולתמוך בה. הסביבה הפיזית שבה מתקיימת הפעילות מעצבת את האופן שבו מקבל השירות תופס את הגורם שמעניק לו אותו ואת השירות עצמו. סביבה זו משפיעה גם על חוויית נותני השירות, על היכולת התפעולית לתת שירות יעיל ואפקטיבי, על תחושת הערך, על הדימוי העצמי ועל תפיסת הלקוח<sup>268</sup>. אם כך, תכנון והשקעה במרחב הפיזי שבו ניתן השירות, התאמתו לאופי השירות הניתן בו, תחזוקתו השוטפת וטיפולו צפויים להשפיע באופן חיובי על נותן השירות ועל מקבלו כאחד.

### **קביעת התנאים הפיזיים בשפ"חים**

כאמור, לצד המימון של חלק משכר הפסיכולוג ומתן תשלומים נוספים על פי החלטתה, רשות מקומית אחראית גם לסביבת העבודה בשפ"ח ולתנאים הפיזיים שבהם פועל הפסיכולוג החינוכי, שכן היא אחראית להקצאת מבנה לפעילות שפ"ח ולתחזוקתו.

**נמצא כי משרד החינוך, כגוף המאסדר את הפעלת השירותים הפסיכולוגים החינוכיים ברשויות המקומיות והמתקצב העיקרי שלהם, לא גיבש הנחיות או המלצות לסביבת העבודה ולתנאי העבודה הפיזיים בשפ"חים ולמתן שירות בהיבט הפיזי בהם.**

על פי משרד החינוך, נושאים אלו הם באחריות הרשות המקומית, ועל כן הוא לא קבע הנחיות כאמור.

לצד זאת, הועלה כי משרד הבריאות קבע בנוהל הכרה 2022 תקנים לגבי תנאים הפיזיים ולגבי מתקנים הנדרשים בשפ"ח לצורך ההכרה האמורה. משכך, בתנאים אלה מחויבים לעמוד השפ"חים שמעוניינים לקבל את ההכרה מטעם משרד הבריאות, ואילו שאר השפ"חים אינם מחויבים לפעול על פי תקנים אלה.

כמו כן, נוהל ההכרה 2022 כולל תנאים כלליים אחדים, ללא קביעה ברורה של תקנים. כך לדוגמה, בנוהל ההכרה נקבע כי במוסד מוכר להתמחות יהיו תנאים פיזיים המאפשרים שמירה על פרטיותם של הפונים לפסיכולוג בזמן עבודתו, בלי לקבוע באופן מדויק את התנאים, כגון תקינה למספר הפסיכולוגים בחדר שיש בו כדי לאפשר את הפרטיות הנדרשת. תנאי נוסף שנקבע בנוהל הוא שבשפ"ח מוכר להתמחות יהיו תנאים פיזיים המאפשרים חיסיון ושמירה של מידע פסיכולוגי, אך לא נקבעו במקביל התנאים הפיזיים הנדרשים לצורך כך.

**מהאמור עולה כי התנאים שקבע משרד הבריאות תקפים אך ורק לשפ"חים שרוצים לקבל את ההכרה לצורך התמחות בפסיכולוגיה החינוכית. עוד נמצא כי חלק מהתנאים המפורטים בנוהל ההכרה המתייחסים לתנאים פיזיים הנדרשים במוסד מוכר להתמחות אינם מפורטים דיים ומאפשרים פרשנות לצורך העמידה בהם.**

משרד הפנים - מינהל הפיתוח, מפע"ם עמק יזרעאל, שירות ברשויות המקומיות, תפיסה ומתודולוגיה (ינואר 2019).

משרד הבריאות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי האחריות על התנאים הפיזיים היא של הרשות המקומית וכי לגישתו, שיפור התשתיות הפיזיות בשפ"חים יושג לאחר הכרה בכל השפ"חים כמוסדות מוכרים להתמחות, היות שהם יהיו מחויבים לעמוד בתנאי ההכרה.

**נוכח השפעתם של התנאים הפיזיים שבהם פועל השפ"ח על נותני השירות ומקבליהם ועל איכות השירות שניתן בו, מומלץ למשרד החינוך, בשיתוף עם משרד הבריאות, לקבוע בנזל את התקנים לגבי תנאי העבודה הנדרשים לעבודת הפסיכולוגים, שהרשויות המקומיות יחויבו לעמוד בהם. זאת כדי לאפשר לעובדי השפ"חים להעניק לציבור הבא בשעריהם סביבה מכבדת המבטיחה פרטיות.**

### חשיבותם של תנאי העבודה הפיזיים בשפ"חים

חשיבותם של תנאי העבודה הפיזיים בשפ"חים בעיני הפסיכולוגים החינוכיים באה לידי ביטוי בסקר למנהלי השפ"חים, ובו עלה כי מתוך 149 מנהלי שפ"חים, 100 מנהלים שקלו לעזוב את השפ"ח שבניהולם. המנהלים שענו בחיוב על שאלת העזיבה התבקשו לציין מהן הסיבות העיקריות לכך<sup>269</sup>.

מניתוח תשובות מנהלי השפ"חים בנוגע לסיבת העזיבה עולה כי מתוך 99 מנהלי השפ"חים שענו לפחות תשובה אחת לסיבות שבגללן שקלו לעזוב את ניהול השפ"ח, 36 מנהלים (כ-36%) ציינו כי אחת הסיבות לכך הייתה תנאי העבודה הפיזיים בשפ"ח. שיעור זה גבוה מסך המשיבים שענו כי שקלו לעזוב את ניהול השפ"ח בגלל קשיים נפשיים (24 משיבים, כ-24% מסך כל התשובות) או מעבר לעבודה בקליניקה פרטית (31 משיבים, כ-31% מסך כל התשובות).

זאת ועוד, בסקר נשאלו מנהלי השפ"חים אם בחמש השנים האחרונות עזבו פסיכולוגים את השפ"ח שבניהולם שלא עקב פרישה לגמלאות ומהן הסיבות המרכזיות לעזיבתם. מניתוח תשובות מנהלי השפ"חים עולה כי 120 מתוך 150 מנהלי שפ"חים ענו בחיוב לגבי עזיבת פסיכולוגים בחמש השנים האחרונות. מתוך 120 המנהלים שענו לפחות תשובה אחת לשאלת הסיבות המרכזיות לעזיבת פסיכולוגים את השפ"ח, 38 מהם (כ-31.7%) ענו כי אחת הסיבות המרכזיות לעזיבת הפסיכולוגים היא תנאי העבודה הפיזיים בשפ"ח.

בתשובותיהם של ארבעה מנהלי שפ"חים לשאלות המתייחסות לאתגרים המשמעותיים ביותר עבורם בניהול השפ"ח, הם ציינו כי המבנה שבו פועל השפ"ח והצפיפות בו אף אינם מאפשרים את הגדלת מצבת כוח האדם בשפ"ח על ידי קליטת פסיכולוגים חדשים.

האמור משקף את החשיבות שמנהלי השפ"חים מייחסים להשקעה הנדרשת במבנה השפ"ח ובמתקניו, ואת חשיבותם של המבנה והמתקנים ביצירת סביבת עבודה מיטבית לפסיכולוגים החינוכיים. עוד עולה כי לתנאי העבודה הפיזיים השפעה משמעותית על הפסיכולוגים החינוכיים ועל עבודתם בשפ"חים, וכי היעדרם של תנאים פיזיים ראויים עלול אף להוביל לעזיבה של פסיכולוגים חינוכיים את השפ"ח שבו הם עובדים.

### עמידת השפ"חים שנבדקו בכללים שקבע משרד הבריאות בנוהל ההכרה 2022

בביקורת נבדק קיומם של התנאים הפיזיים שנקבעו בנוהל ההכרה 2022 של משרד הבריאות בשפ"חים ברשויות המקומיות שנבדקו, ובהם: שילוט על מבנה השפ"ח מבחוץ המפנה אל המבנה, כניסה נפרדת אל משרדי השפ"ח, חדר קבלת קהל והמתנה המיועד לפונים לשפ"ח בלבד ומאפשר שמירה על פרטיותם, תנאים פיזיים המאפשרים שמירה על חיסיון ועל מידע פסיכולוגי, תנאים לשמירה על פרטיות הפונים לפסיכולוג בזמן עבודתו והנגשת המבנה לאנשים עם מוגבלויות.

<sup>269</sup> בסקר הוצגו תשע סיבות אפשריות לעזיבת ניהול השפ"ח. מנהלי השפ"חים התבקשו לבחור סיבה אחת או יותר, ובסה"כ התקבלו 351 תשובות לסיבות אפשריות לעזיבת ניהול השפ"ח.

יצוין כי שפ"ח **טייבה** אינו מוכר להתמחות, אך נבדק גם הוא ביחס לתנאים אלו, שכן מדובר בתנאים בסיסיים הנדרשים מגופים שתפקידם לתת שירות, מחוייבים בהתאם לחקיקה ומקורות מנחים אחרים.<sup>270</sup>

לצורך הביקורת סיירו עובדי משרד מבקר המדינה במשרדי שבעת השפ"חים שנבדקו.<sup>271</sup> הסיורים כללו התרשמות ויזואלית ממצבם הפיזי של מבני ומתקני השפ"ח, תחזוקתם והתאמתם לאופי הפעילות המתקיימת בהם, הכוללת קבלת קהל ומתן שירותי אבחון, ייעוץ וטיפול. בלוח 14 להלן תיאור מצבם הפיזי של השפ"חים ועיקרי הליקויים שעלו בביקורת.

לוח 14: עמידת השפ"חים ברשויות המקומיות שנבדקו בתנאים המפורטים בנוהל ההכרה 2022 לצורך התמחות בפסיכולוגיה חינוכית

|  |  |  |  |  |  |         |                |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|---------|----------------|
| נגישות המבנה לאנשים עם מוגבלויות                                                  | תנאים פיזיים לשמירה על פרטיות הפונים לפסיכולוג בזמן עבודתו                        | תנאים פיזיים המאפשרים חיסיון ושמירה של מידע פסיכולוגי                             | חדר לקבלת קהל ולהמתנה המיועד לפונים לשפ"ח בלבד ומאפשר שמירה על פרטיות             | כניסה נפרדת                                                                       | שילוט על מבנה השפ"ח מבחוץ                                                           |         |                |
| חלקי                                                                              | X                                                                                 | V                                                                                 | X                                                                                 | X                                                                                 | V                                                                                   | אשקלון  | עיריות         |
| X                                                                                 | X                                                                                 | X                                                                                 | X                                                                                 | V                                                                                 | V                                                                                   | טבריה   |                |
| X                                                                                 | V                                                                                 | X                                                                                 | X                                                                                 | X                                                                                 | X                                                                                   | טייבה   |                |
| חלקי                                                                              | חלקי                                                                              | V                                                                                 | V                                                                                 | X                                                                                 | V                                                                                   | לוד     |                |
| V                                                                                 | X                                                                                 | V                                                                                 | V                                                                                 | X                                                                                 | V                                                                                   | נתניה   |                |
| V                                                                                 | V                                                                                 | V                                                                                 | V                                                                                 | X                                                                                 | V                                                                                   | אשכול   | מועצות אזוריות |
| V                                                                                 | X                                                                                 | V                                                                                 | X                                                                                 | X                                                                                 | V                                                                                   | מטה אשר |                |

להלן פירוט של חלק מהמצאים המופיעים בלוח.

### כניסה נפרדת

שפ"ח **אשכול** ממוקם בצמוד לבית ספר, והוא חולק את המבנה עם יחידה התפתחותית מט"מ<sup>272</sup> אשכול. לשניהם כניסה משותפת. שפ"ח **אשקלון** חולק את המבנה הראשי שבו הוא ממוקם עם בית הספר, שנועד לאשפוז יום לילדים פגועי נפש, ללא כניסה נפרדת לכל אחד מהם. שפ"ח **טייבה** ממוקם באחת הקומות של מבנה המיועד למשרדים, והכניסה אליו אינה מופרדת מהכניסה לשאר קומות הבניין. שפ"ח **לוד** ממוקם במבנה חדש, שאליו עבר במאי 2023, והוא נפרד מבניין העירייה, אך חולק את המבנה עם מחלקת חינוך מיוחד, מחלקת גני ילדים, קציני ביקור סדיר ומתי"א. גם שפ"ח **מטה אשר** ממוקם בבניין המועצה, באגף שבו ממוקמת גם מחלקת רווחה, והכניסה אליו היא מכניסה צדדית, המשותפת עם מחלקת הרווחה. שפ"ח **נתניה** ממוקם עם מינהל החינוך, ויש

<sup>270</sup> כך לדוגמה תנאים הנוגעים לשילוט מופיעים בהוראות התקשי"ר, תנאים הנוגעים להנגשה מופיעים בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013 ותנאים הנוגעים לשמירה על רשומות בהתאם למחווין לניהול רשומות בשפ"ח של משרד החינוך מנובמבר 2014.

<sup>271</sup> בשפ"ח אשקלון הסיור התקיים במאי 2023, בשפ"ח טבריה בפברואר 2024, בשפ"ח טייבה ביוני 2023 ובפברואר 2025, בשפ"ח לוד ביוני 2023 ובפברואר 2024, בשפ"ח נתניה בינואר 2024, בשפ"ח אשכול במאי 2024 ובשפ"ח מטה אשר ביוני 2023.

<sup>272</sup> מרכז טיפולי משולב.

כניסה משותפת למבנה, אך הכניסה למתחם השפ"ח מופרדת מיתר המבנה בדלת עם קודן. שפ"ח **טבריה** נמצא במבנה נפרד, והכניסה אליו עומדת בדרישות נוהל ההכרה 2022.

**מהאמור עולה כי בשישה משבעת השפ"חים שנבדקו - השפ"חים של עיריית אשקלון, טייבה, לוד ונתניה ושל המועצות האזוריות אשכול ומטה אשר - אין כניסה נפרדת למבנה השפ"ח, בניגוד לקבוע בנוהל ההכרה 2022, לפיו תנאי לקבלת הכרה הוא כניסה נפרדת לשפ"ח, דבר העלול לפגוע בפרטיותם של הפונים לשפ"ח.**

המועצה האזורית **אשכול** השיבה למשרד מבקר המדינה כי הם מודעים לצורך בכניסה נפרדת, לצורך העמידה במלוא התנאים שקבע משרד הבריאות בנוהל ההכרה 2022.

**על עיריית אשקלון, טייבה, לוד ונתניה ועל המועצות האזוריות אשכול ומטה אשר להבטיח כניסה נפרדת למשרד השפ"חים, כדרישת נוהל ההכרה 2022.**

### חדר קבלת קהל והמתנה לפונים

במבנה הראשי של שפ"ח אשקלון אין חדר המיועד לקבלת קהל, וההמתנה נעשית במסדרון, בסמיכות לחדר הפסיכולוג. עם זאת, פונים שמעוניינים לשמור על פרטיותם מוזמנים מראש למבנה המשמש את השפ"ח, הממוקם בנפרד מהמבנה הראשי ומאפשר פרטיות. כמו כן, השפ"ח ציין כי יש אפשרות להזמין פונים למבנה המרכזי של השפ"ח בשעות שבהן אין בו הרבה קהל. עוד ציין השפ"ח כי בפברואר 2025 הם אמורים לקבל מבנה נוסף לקיום הפעילות. בשפ"ח **טבריה** קיים חלל להמתנה ולקבלת קהל שאינו מאפשר פרטיות לפונים. בשפ"חים של **טייבה ומטה אשר** ההמתנה היא במסדרון משום שלא קיים כלל מרחב המתנה וקבלת קהל. לעומת זאת, בשפ"ח **אשכול** הפונים יכולים להמתין במרחב המתנה משותף, שאינו מאפשר פרטיות, או במטבחון שמאפשר פרטיות. גם הפונים לשפ"ח **לוד** יכולים להמתין בחדר הישיבות, המאפשר פרטיות, או במסדרון המשותף לשפ"ח ולמחלקות נוספות באותו מבנה, שאינו מאפשר פרטיות. בשפ"ח **נתניה** ניתנת לפונים אפשרות להמתין לקבלת הטיפול במרחב שמספק פרטיות.

**מהאמור עולה כי על אף שנוהל ההכרה 2022 מנחה כי בשפ"ח מוכר יהיה מרחב המתנה המיועד לפונים לשפ"ח בלבד ומאפשר שמירה על פרטיות, בארבעה משבעת השפ"חים שנבדקו - השפ"חים של עיריית אשקלון, טבריה וטייבה ושל המועצה האזורית מטה אשר - אין מרחבי המתנה שיכולים לאפשר פרטיות לפונים.**

**על עיריית אשקלון, טבריה וטייבה ועל המועצה האזורית מטה אשר להבטיח כי לפונים לשפ"חים יהיה מרחב המתנה, בהתאם לנוהל ההכרה 2022.**

### תנאים פיזיים המאפשרים חיסיון ושמירה של מידע פסיכולוגי

נוהל ההכרה 2022 כולל דרישה של הבטחת תנאים פיזיים וסידורים מתאימים המאפשרים חיסיון ושמירה של מידע פסיכולוגי, אך אינו מפרט את התנאים הנדרשים לצורך כך. עם זאת, בשנת 2014 פרסם משרד החינוך מחוון לניהול רשומות בשפ"ח, ובו נקבע כי על תיקי נייר ומחשבים להיות נעולים בצורה מאובטחת<sup>273</sup>.

במהלך סיור עובדי משרד מבקר המדינה במאי 2023 באחד ממבני שפ"ח **אשקלון**, שנמצא ברחוב בוקרה, נמצאו תיקים שאינם נעולים בארכיב כנדרש.

ארכיב השפ"ח של **טבריה**, שבו מאוחסן המידע הפסיכולוגי, ממוקם בחדר פנימי בצמוד למזכירות השפ"ח, ואין אליו דלת כניסה. משמעות הדבר היא שארכיב השפ"ח נותר פתוח במשך יום העבודה,

משרד החינוך, "רשומה פסיכולוגית - מחוון לניהול רשומות בשפ"ח" (נובמבר 2014), עמ' 7, הסעיף "הנחיות שמירה על רשומות".

והדרך היחידה לנעול אותו היא על ידי נעילת דלת הזכוכית בכניסה למזכירות (ראו תמונות 1 - 2 להלן).

**תמונות 1 - 2 : דלת זכוכית בכניסה למזכירות הצמודה לארכיב שפ"ח טבריה והיעדר דלת בכניסה לארכיב השפ"ח**



התמונות צולמה על ידי עובדי משרד מבקר המדינה ב-15.2.24.

בשפ"ח **טייבה ומטה אשר** אין ארכיב. בשפ"ח **טייבה** התיקים מאוחסנים במשרד של אחד הפסיכולוגים בארונות פתוחים<sup>274</sup> ובשפ"ח **מטה אשר** תיקי המטופלים מאוחסנים במשרדי הפסיכולוגים בארונות נעולים. בשפ"ח של עיריית **אשקלון**, **לוד** ו**נתניה** ובשפ"ח של המועצה האזורית **אשכול** תיקי המטופלים נמצאו מאובטחים כדרישת נוהל ההכרה 2022.

מהאמור עולה כי מבין שבעת השפ"ח **שנבדקו**, בשפ"ח של עיריית **טבריה** ו**טייבה** לא מתקיימים התנאים הפיזיים שיכולים להבטיח שמירה מלאה על חסיון המידע הפסיכולוגי הנמצא בתיקי הפונים, שלא בהתאם לנוהל ההכרה 2022 לפיו במוסד מוכר להתמחות יהיו תנאים פיזיים וסידורים מתאימים המאפשרים חסיון ושמירה של מידע פסיכולוגי. באחד ממבני השפ"ח באשקלון נמצאו תיקי מטופלים שלא היו נעולים בארכיב.

על עיריית **טבריה** ו**טייבה** להבטיח את חסיון המידע הפסיכולוגי הנמצא בתיקי הפונים אל השפ"ח. כמו כן, על עיריית **אשקלון** להקפיד לנעול בארכיב או בארונות את תיקי הלקוחות המטופלים בשפ"ח.

**התנאים הפיזיים לשמירה על פרטיות הפונים לפסיכולוג בזמן עבודתו**

נוהל ההכרה 2022 אינו מפרט את התנאים הפיזיים הנדרשים לצורך שמירה על פרטיות הפונים, ולכן הבדיקה נעשתה בנוגע למספר הפסיכולוגים החולקים משרד אחד<sup>275</sup>. חדרי העבודה משמשים

<sup>274</sup> יצוין כי בעת הביקור בשפ"ח המשרד בו נמצאים תיקי הפסיכולוגים היה נעול.

<sup>275</sup> מאחר שלא נקבעו כללים בנושא, נבחנו בביקורת המקרים שבהם מספר הפסיכולוגים בחדר עולה על שניים. השיקול לכך הוא שחלק מהגדרת תפקידם של הפסיכולוגים, הם נדרשים להגיע למוסדות החינוך. נוסף על

את הפסיכולוגים בין היתר לקיום שיחות טלפוניות עם המטופלים. כשאין בשפ"ח חדרי טיפול פנויים, או כשאין חדרים כאלה כלל, נאלצים הפסיכולוגים להעניק את הטיפולים בחדרי העבודה שלהם. משמעות הדבר היא שככל שמספר הפסיכולוגים שחולקים את אותו החדר עולה, כך יכולת התיאום בין הפסיכולוגים הולכת ופוחתת.

בשפ"ח **אשכול** קיים חדר ישיבות, ושמונה חדרים עומדים לשימוש השפ"ח, מתוכם חמישה משמשים גם כחדרי טיפולים. בכל חדר יושב פסיכולוג אחד או שניים בשיטת "הכיסא החם"<sup>276</sup>, שכן הפסיכולוגים אינם עובדים כל יום במשרדי השפ"ח.

בשפ"ח **אשקלון** מאוכלסים חדרי הפסיכולוגים על ידי שלושה פסיכולוגים בצפיפות (ראו תמונות 3 - 4). לכל פסיכולוג יש עמדת עבודה אישית וכן מחשב נייד, שמסופק על ידי עיריית אשקלון. בשפ"ח יש חדר טיפולים, שעומד לרשות השפ"ח במשך שלושה ימים בשבוע, וחדר טיפולים נוסף נמצא בהקמה<sup>277</sup>. בשל הצפיפות בשפ"ח הוכשר בשנת הלימודים התשפ"א (2020 - 2021) מבנה נוסף לשפ"ח ברחוב בוקרה, בנפרד מהמבנה הראשי, ובו חמישה חדרי המשמשים לביצוע אבחונים וטיפולים.

תמונות 3 - 4 : צפיפות במשרדי הפסיכולוגים בשפ"ח אשקלון



צולם על ידי צוות הביקורת ב-21.5.23.

הצפיפות בשפ"ח **טבריה** גדולה, ובכל משרד יושבים בין שלושה לארבעה פסיכולוגים. לאור הצפיפות נאלצו לוותר על חדרי טיפולים לטובת הוספת משרדים, דבר שהוביל לקיום טיפולים במקומות שאינם ראויים או מתאימים לכך<sup>278</sup>. בחלק מהחדרים אין עמדות עבודה כמספר העובדים (ראו תמונה 5 להלן).

כך, נהוג בחלק מהשפ"חים לאפשר להם לעבוד מהבית יום אחד בשבוע. לפיכך יש אפשרות לתאם את זמני הנוכחות בחדר בין הפסיכולוגים החולקים אותו.

<sup>276</sup> שיטת הושבה שבה אין עמדות עבודה קבועות לעובדים, וכל עובד המגיע למקום עבודתו תופס את העמדה הפנויה שבה הוא חפץ.

<sup>277</sup> נכון למאי 2024.

<sup>278</sup> כך לדוגמה נמסר משפ"ח טבריה כי נוכח מצוקת המקום החריגה, פסיכולוגים עושים טיפולים במדרגות וברכבם הפרטי.

**תמונה 5 : חדר בשפ"ח טבריה המאויש על ידי ארבעה פסיכולוגים ללא ציוד ומספר עמדות תואם**



צולם על ידי צוות הביקורת ב-15.2.24.

בשפ"ח **לוד** המשרדים מיועדים לשניים או שלושה פסיכולוגים, בהתאם לגודל החדר. בחדרים המיועדים לשלושה פסיכולוגים יש שתי עמדות עבודה בלבד, שכן הפסיכולוגים העובדים בחדרים אלו עובדים בימים שונים. בשפ"ח ישנם שלושה חדרי טיפול מצוידים ומאובזרים לשימושם של הפסיכולוגים החינוכיים.

משרדי השפ"ח **מטה אשר** קטנים בגודלם ומאוישים על ידי שלושה פסיכולוגים בצפיפות, דבר המקשה על קיום פגישות או טיפולים. לפסיכולוגים אין עמדת עבודה קבועה. משמעות הדבר היא שבימים שבהם קיימת נוכחות גבוהה של פסיכולוגים בשפ"ח ויש צורך לקיים טיפולים, הדרכות או שיחות עם צוותים חינוכיים, יתר הפסיכולוגים שבחדר נאלצים לחפש מקום חלופי לעבוד בו. באוגוסט 2022, לקראת פתיחת שנת הלימודים, פנתה מנהלת השפ"ח למנכ"ל המועצה האזורית בנוגע לצפיפות בשפ"ח, ובאוגוסט 2023 אף נקבעה פגישה אצל מנכ"ל המועצה בנושא זה. אך נכון ליוני 2024, הנושא טרם טופל. כמו כן, אין בשפ"ח חדר טיפולים.

בשפ"ח **נתניה** חדרי הפסיכולוגים מותאמים לשני אנשים, אך בפועל יושבים בכל משרד שלושה ואף ארבעה פסיכולוגים בצפיפות (ראו תמונות 6 - 7 להלן). כמו כן, יש בשפ"ח ארבעה חדרי טיפולים.

**תמונות 6 - 7 : צפיפות בחדרי הפסיכולוגים בשפ"ח נתניה**



צולם על ידי צוות הביקורת ב-15.1.24.

בשפ"ח **טייבה** אומנם נמצאו חדרים שבהם שלושה פסיכולוגים חולקים את אותו החדר, אך מפירוט שעות עבודתם שהודבק על דלת החדר עולה כי לא נמצאים יותר משני פסיכולוגים באותו חדר בזמן נתון.

מהאמור עולה כי על אף שנוהל ההכרה 2022 מנחה כי בשפ"ח מוכר יהיו תנאים פיזיים לשמירה על פרטיות הפונים לפסיכולוג בזמן עבודתו, בארבעה מבין שבעת השפ"חים שנבדקו - בעריות אשקלון, טבריה ונתניה ובמועצה האזורית מטה אשר - יש קושי להבטיח תנאים פיזיים לשמירת פרטיות הפונים לשפ"ח ולקיום תנאי עבודה נאותים בשל הצפיפות בחדרי הפסיכולוגים, המאוכלסים על ידי שלושה או ארבעה פסיכולוגים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעריות אשקלון, טבריה ונתניה ולמועצה האזורית מטה אשר לצמצם את הצפיפות בחדרי הפסיכולוגים החינוכיים כדי להבטיח את פרטיות הפונים אליהם.

עיריית אשקלון מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה ממאי 2025 כי כדי לפתור את בעיית הצפיפות הרבה בשפ"ח יוקצה לו בימים הקרובים לאחר מועד מתן תשובתה מבנה נוסף הכולל שמונה חדרים; בעקבות כך מספר הפסיכולוגים בכל חדר לא יעלה על שניים. לדברי העירייה, פתרון זה יביא לשיפור משמעותי בתנאים הפיזיים בשפ"ח ובשירות שיינתן לאוכלוסייה.

### נגישות המבנה לאנשים עם מוגבלויות

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק שוויון זכויות), קובע כי אדם עם מוגבלות זכאי לנגישות למקום ציבורי ולשירות ציבורי. הנגישות חלה הן על הנגשתם של מבנים, תשתיות וסביבה והן על הנגשת השירות ומוגדרת בפרק 1 לחוק, העוסק במקום ציבורי ובשירות ציבורי. בהתאם להגדרות בחוק זה נגישות היא: "אפשרות הגעה למקום, תנועה והתמצאות בו, שימוש והנאה משירות, קבלת מידע הניתן או המופק במסגרת מקום או שירות או בקשר אליהם, שימוש במתקניהם והשתתפות בתכניות ובפעילויות המתקיימות בהם, והכל באופן שוויוני, מכובד, עצמאי ובטיחותי"<sup>279</sup>.

מבנה השפ"ח **טבריה** אינו נגיש כלל לאנשים עם מוגבלות הבאים בשעריו בשל גרם המדרגות התלול בכניסה אליו, כפי שעולה מתמונה 8 להלן.

מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2024 (2024), "הנגשת מבנים ושירותים עבור אנשים עם מוגבלויות", עמ' 1 - 2.

תמונה 8 : כניסה שאינה נגישה בשפ"ח טבריה



התמונה צולמה על ידי עובדי משרד מבקר המדינה ב-15.2.24.

שפ"ח **טייבה** ממוקם באחת מקומות בניין משרדים ללא מעלית, כך שאינו מונגש, ושפ"ח **לוד** מונגש בחלקו - בקומה הראשונה בלבד.

מבני השפ"חים **אשכול**, **מטה אשר** ו**נתניה** נמצאו נגישים.

המבנה של שפ"ח **אשקלון** מונגש בקומת הקרקע בלבד. בתוכנית העבודה לשנת 2024 הוגשה בקשה להנגשת הקומה השנייה והשירותים שבמבנה.

מהאמור עולה כי למרות שחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות מחייב את הנגשת השפ"חים, מבני שני שפ"חים מתוך השבעה שנבדקו, בעיריות טבריה וטייבה, אינם נגישים כלל, ואילו מבני השפ"חים **אשקלון** ו**לוד** נמצאו נגישים באופן חלקי.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות **טייבה** ו**טבריה** כי עליהן להנגיש את מבני השפ"חים, כנדרש בחוק שוויון זכויות, שכן במצבם נכון למועד הביקורת הם אינם מאפשרים מתן שירות לאנשים עם מוגבלות. על עיריות **אשקלון** ו**לוד** להשלים את הנגשת כל מתחמי השפ"חים שבאחריותם.



נמצא כי משרד החינוך לא גיבש הנחיות או המלצות בנוגע לתנאים הפיזיים בשפ"ח. זאת ועוד, מהביקורת עולה כי קיימים ליקויים רבים בשפ"ח שנקבעו בנוגע לתנאים הפיזיים שנקבעו בנוהל הכרה 2022. נמצא כי אף על פי שמלבד שפ"ח טייבה יתר השפ"ח שנקבעו הם מוסדות מוכרים להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית, אף אחד מבין שפ"ח אלה אינו עומד במלוא התנאים שנקבעו בנוהל. עוד נמצא כי חלק מדרישות הנוהל אינן ברורות מספיק ואינן מספקות את המדדים המדויקים לקיום התנאים שקבע משרד הבריאות. עוד יצוין כי אי-עמידתו של המבנה שבו פועל שפ"ח טייבה בדרישות המפורטות בנוהל ההכרה של משרד הבריאות, היא אחת הסיבות לכך ששפ"ח טייבה אינו יכול לקבל הכרה כמוסד מוכר להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 כי הוא ימשיך לפעול לקידום שיח עם השלטון המקומי בנושא התנאים הפיזיים בשפ"ח, כפי שנעשה כבר במועד תגובתו במסגרת מפגשים סדירים של פסיכולוגים מחוזיים ומנהלי השפ"ח עם הרשות המקומית, שבהם עולים קשיים וליקויים בתנאים הפיזיים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לקבוע תקנים מומלצים לגבי סביבת העבודה הפיזית בשפ"ח, על פיהם יוכלו הרשויות המקומיות לבצע התאמות במבנה השפ"ח ובמתקניו ולפעול בעניין זה מול מנהלי השפ"ח, ראשי הרשויות המקומיות ושאר בעלי התפקידים הרלוונטיים ברשויות המקומיות, כמו המנכ"ל, הגזבר ומנהל אגף החינוך. כמו כן, נוכח השפעת סביבת העבודה על עבודתם השוטפת של הפסיכולוגים החינוכיים ועל מקבלי השירות, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לעמוד על חשיבות יישום ההמלצות ולבצע בקורות מדגמיות בנושא זה במסגרת עבודתם השוטפת של הפסיכולוגים המחוזיים וביקורם בשפ"ח, וכשימצאו שפ"ח שבהם עולים פערים משמעותיים, מומלץ כי נציגי משרד החינוך יזמו פגישות עם בעלי התפקידים הרלוונטיים ברשויות המקומיות כדי להעלות את חשיבות ההשקעה בסביבת העבודה בשפ"ח ולגייסם לטובת נושא זה.

זאת ועוד, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות להגדיר, בהיוועצות עם משרד החינוך, את התנאים הפיזיים הנדרשים לשמירה על פרטיות הפונים לפסיכולוג בזמן עבודתו, ובכלל זה את הסדרי הישיבה במשרדי השפ"ח לצורך עמידה בתנאי זה<sup>280</sup>, ואת התנאים הפיזיים הנדרשים לטובת חיסיון ושמירה של מידע פסיכולוגי במשרדי השפ"ח. עוד מומלץ למשרד הבריאות לבחון את עמידת השפ"ח המוכרים בנוהל ההכרה שקבע, ובמידת הצורך לעדכן את התנאים המפורטים בנוהל ההכרה ולפעול להתאמתם למציאות בשטח<sup>281</sup>.

מומלץ לעיריות אשקלון, טבריה, לוד ונתניה, ולמועצות האזוריות אשכול ומטה אשר, שבהן פועלים שפ"ח מוכרים להתמחות, להתאים את התנאים הפיזיים בשפ"ח לנדרש בנוהל ההכרה ותיקוף ההכרה בשפ"ח כמוכר להתמחות. מומלץ לעיריית טייבה לבצע את ההתאמות הפיזיות הנדרשות בנוהל ההכרה לצורך קבלת ההכרה להתמחות.

המועצה האזורית מטה אשר השיבה למשרד מבקר המדינה כי במועצה יש מחסור כללי במשרדים; ולדבריה, היא נערכת להתאמת השפ"ח לעמידה בתנאים הנדרשים ממנו בהוראות משרד הבריאות.

כמו לדוגמה, המספר המרבי של פסיכולוגים היושבים בחדר עבודה אחד.

280

כך לדוגמה, ארבעה מבין שבעת השפ"ח חולקים את מבנה השפ"ח עם מחלקות ואגפים נוספים בעירייה שלהם ממשקי עבודה משותפים עם השפ"ח. לכן שפ"ח אלו עומדים באופן חלקי בלבד בתנאי הכניסה הנפרדת.

281

## מיגון השפ"ח

בחוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951 (להלן - חוק ההתגוננות האזרחית) נקבע כי מפעל הוא מבנה של קבע או חלק ממנו, המשמש או המיועד לשמש, מקום עבודה או מקום עסק שעובדים בו לא פחות מעשרה בני אדם בבת אחת או שמבקרים בו כרגיל לא פחות מעשרים בני אדם בבת אחת. עוד נקבע בחוק כי בכל מפעל או סמוך לו יהיה מקלט שישמש בעיקרו את עובדי המפעל ובני אדם הרגילים לבקר בו. על פי פיקוד העורף, חוק ההתגוננות האזרחית קובע את החובה הכללית למיגון מבנים ובו מפורט כי האחריות להקמת המיגון בנכס פרטי מוטלת על בעל הנכס, והאחריות על הקמת מיגון ציבורי מוטלת על הרשות המקומית.

בתקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), התש"ן-1990, נקבע כי מרחב מוגן במבנה ציבורי הוא מרחב מוגן מוסדי<sup>282</sup> ובמפרט לקביעת מרחקי הליכה למיגון מיוני 2023 נקבע כי פתרון המיגון עבור מבני ציבור הוא מרחב מוגן מוסדי, עבורו נקבע כי מרחק ההליכה לא יעלה על 40 מטר ועל קומה אחת.

נוכח העובדה כי מבני השפ"ח משמשים או מיועדים לשמש כמקום עבודתם של הפסיכולוגים החינוכיים בהיקף של לא פחות מעשרה פסיכולוגים<sup>283</sup>, הם נדרשים למיגון כפי שנקבע בחוק ובתקנות ההתגוננות האזרחית. מאחר ועל פי הנחיות פיקוד העורף לכל יישוב בארץ מוגדר זמן התגוננות, שהוא זמן הכניסה למרחב המוגן<sup>284</sup>, משרד מבקר המדינה בדק את זמני ההגעה למרחבים המוגנים בשפ"ח ביחס לזמני הכניסה למרחב המוגן שנקבעו בהנחיות פיקוד העורף.

**נמצא כי למרות שהחוק מחייב את מיגון השפ"ח, משרד הבריאות לא קבע בנוהל ההכרה 2022 את העמידה בדרישות מיגון למבנים שבהם נמצאים השפ"ח כתנאי לקבלת ההכרה.**

בביקורת עלה כי למרות מיקומו של שפ"ח אשכול בעוטף עזה, אזור שבמהלך שנים רבות תושביו חשופים לירי מתמשך מרצועת עזה, השפ"ח אינו ממוגן; אמנם בסמוך לכניסה למבנה השפ"ח מוצבת מיגונית, אך על פי פיקוד העורף מדובר במרחב מוגן יביל שאינו תקני (ראו תמונה 9).

תמונה 9: מיגונית בכניסה לשפ"ח אשכול



התמונה צולמה על ידי עובדי משרד מבקר המדינה ב-27.5.24.

<sup>282</sup> מבנה שאינו משמש למגורים, למעט מבנה הנועד לשמש מוסד בריאות או מוסד חינוך.

<sup>283</sup> על פי נתוני משרד החינוך בספטמבר 2023 הועסקו בשפ"ח אשכול 36 פסיכולוגים, בשפ"ח טבריה 20 פסיכולוגים, בשפ"ח טייבה 10 פסיכולוגים, בשפ"ח לוד 46 פסיכולוגים, בשפ"ח נתניה 75 פסיכולוגים, בשפ"ח אשכול 13 פסיכולוגים ובשפ"ח מטה אשר 15 פסיכולוגים.

<sup>284</sup> אתר פיקוד העורף בכתובת: <https://www.oref.org.il/heb/articles/info/iron-swords/1103>

בשפ"ח אשקלון קיים ממ"ד בקומת הקרקע. על פי הנחיות פיקוד העורף, זמן הכניסה למרחב המוגן בעיר אשקלון עומד על 30 שניות ולדברי מנהל שפ"ח אשקלון ההגעה לממ"ד מתאפשרת בזמן שנקבע בהנחיות פיקוד העורף.

השפ"חים **טבריה וטייבה** ממוקמים במבנה ללא מיגון כלל.

המועצה האזורית **מטה אשר** גובלת מצפון בקו הגבול בין ישראל ללבנון. באגף שבו ממוקם שפ"ח מטה אשר אין מרחב מוגן, ובמקרה של אזעקה הנוכחים בשפ"ח נדרשים להגיע למרחב המוגן הממוקם באגף אחר באותה הקומה או בבניין המועצה. על פי הנחיות פיקוד העורף, זמן הכניסה למרחב המוגן במושב רגבה, ששפ"ח מטה אשר ממוקם בסמוך אליו, הוא 30 שניות<sup>285</sup>. עם זאת, לדברי מנהלת שפ"ח מטה אשר, זמן ההגעה למרחב המוגן הקומתי תלוי במיקום חדרי הפסיכולוגים ביחס למרחב המוגן באופן בו ההגעה אליו תוך 30 שניות מתאפשרת רק מחלק מהחדרים ובריצה בלבד. זמן ההגעה למרחב המוגן הממוקם בבניין המועצה אורך בפועל כדקה.

שפ"ח **נתניה** אינו ממוגן, אך בסמוך אליו קיים מקלט ציבורי. על פי הנחיות פיקוד העורף, זמן הכניסה למרחב המוגן בעיר נתניה הוא דקה וחצי. לדברי מנהלת שפ"ח נתניה, ההגעה למקלט תוך עמידה בזמן שנקבע בהנחיות פיקוד העורף מתאפשרת בריצה בלבד. לדבריה, מיקומו של המקלט מחוץ לשפ"ח אינו מאפשר לעובדים ולמבקרים עם מוגבלויות להגיע אליו בזמן שנקבע בהנחיות פיקוד העורף.

בשפ"ח **לוד** קיים מרחב מוגן.

מהאמור עולה כי השפ"חים של עיריות טבריה, טייבה ונתניה ושל המועצה האזורית אשכול אינם ממוגנים. עוד עולה כי פתרון המיגון הקיים בשפ"חים של עיריית נתניה והמועצה האזורית מטה אשר אינו מספק, שכן הפער בין מקום הימצאו של המרחב המוגן לזמן ההגעה אליו אינו מאפשר התגוננות מלאה לכלל עובדי השפ"ח והמבקרים בו, בפרט של עובדים או מבקרים עם מוגבלויות. זמני ההגעה למרחבים המוגנים אינם אחידים ומושפעים ממרחק של כל חדר בשפ"ח מהמרחב מוגן וכן כאמור ממצבו הפיזי של השוהה בו - אדם בריא מבחינה פיזית מסוגל להגיע אל המרחב במהירות גבוהה יותר מאשר אדם המוגבל בתנועתו.

על עיריות טבריה, טייבה ונתניה והמועצה האזורית אשכול למגן את מבני השפ"חים כדי להבטיח את ביטחונם הפיזי של עובדי השפ"ח והמבקרים בו. מומלץ לעיריית נתניה ולמועצה האזורית מטה אשר להתאים את מיקום המרחב המוגן ביחס למשרדי השפ"ח כדי לאפשר את ההגעה אליו לכלל העובדים והמבקרים בשפ"ח, בזמן ההתגוננות שנקבע על ידי פיקוד העורף. כמו כן, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לעדכן את התנאים המפורטים בנוהל ההכרה, כך שיכללו התייחסות לעמידת מבני השפ"חים בדרישות המיגון שנקבעו בחוק ובתקנות ההתגוננות האזרחית.

המועצה האזורית אשכול מסרה בתשובתה ממאי 2025 כי במסגרת שיפוץ מבנה השפ"ח הנמצא בעיצומו נכון למועד תשובתה וצפוי להסתיים עד סוף שנת 2025, ייבנה מרחב מוגן במבנה השפ"ח.

## מצבם הפיזי של השפ"חים שנבדקו

### מפגעי תחזוקה

בסיוורים שקיימו עובדי משרד מבקר המדינה במאי ויוני 2023 ובינואר, פברואר ומאי 2024 נבדקה תחזוקת משרדי השפ"חים ברשויות שנבדקו.

תמוז התשפ"ה ■ יולי 2025

פעילות השירות הפסיכולוגי-חינוכי למענה רגשי ונפשי בשגרה ובמלחמת חרבות ברזל

בשפ"ח **אשכול** נמצאו מפגעי צבע וטיח בחלק מהחדרים, אריחי קרמיקה שבורים בחדר השירותים, קושי בסגירת דלתות העץ של תאי השירותים ומפגעי טרמיטים בארונות (ראו תמונות 10 - 12).

בהבהרה של שפ"ח **אשכול** למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2024 נמסר כי השיפוץ במבנה השפ"ח "בעיצומו", והוא צפוי להסתיים עד חג הפסח של שנת 2025 או עד סוף שנת 2025.

תמונות 10 - 12 : ליקויי תחזוקה בשפ"ח **אשכול**

מימין - אריחי קרמיקה שבורים בחדר השירותים; משמאל - טיח מתקלף במטבחון.



טיח מתקלף בחדר של פסיכולוגים.  
צולם על ידי צוות הביקורת ב-27.5.24.

למרות שיפוץ שנערך בשפ"ח **אשכול** באפריל 2018, שיפוץ שכלל צביעה מלאה של מבנה השפ"ח, בחלק מהקירות והתקרות בשפ"ח נראו בביקור סימני רטיבות. המבנה הנוסף ברחוב בוקרה, המשמש את השפ"ח לביצוע אבחונים וטיפול, אינו מתוחזק כראוי; קירותיו החיצוניים והפנימיים מתקלפים (ראו תמונות 13 - 15 להלן).

תמוז התשפ"ה ■ יולי 2025

פעילות השירות הפסיכולוגי-חינוכי למענה רגשי ונפשי בשגרה ובמלחמת חרבות ברזל

## תמונות 13 - 15 : ליקויי תחזוקה בשפ"ח אשקלון



מימין ומשמאל - סימני רטיבות במבנה הראשי של השפ"ח.



הכניסה למבנה השפ"ח ברחוב בוקרה. צולם על ידי צוות הביקורת ב-21.5.23.

בביקורת בשפ"ח **טבריה** עלה כי מבנהו אינו מתוחזק ומנוקה באופן שוטף על ידי עיריית טבריה, ועובדי השפ"ח הם האחראיים לניקיון השפ"ח ולתחזוקתו. בחלק ממשרדי השפ"ח ובחללים הציבוריים קיימת רטיבות, ונראים בהם טיח מתפורר וסדקים. באחד מתאי השירותים חלון הדלת מכוסה בבריסטול (ראו תמונות 16 - 18 להלן). עם זאת, למרות היעדר התחזוקה מצד העירייה, השקעת צוות השפ"ח בחללים הציבוריים שבו ניכרת, וניתן למצוא בהם תמונות, עציצים ומשחקים.

תמונה 16 - 18 : ליקויי תחזוקה בשפ"ח טבריה



מימין - חלון חדר השירותים מכוסה בבריסטול ; משמאל - טיח מתפורר, סדקים ורטיבות בחזית המבנה.



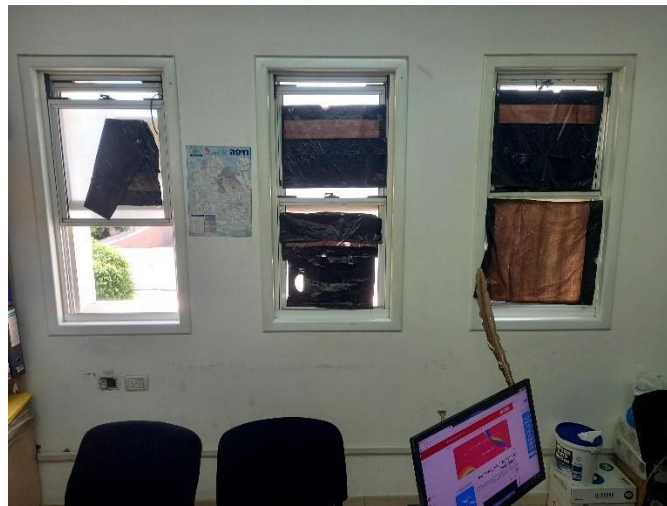
טיח וצבע מתקלף בקיר של חדר הפסיכולוגים.  
צולם על ידי צוות הביקורת ב-15.2.24.

בשפ"ח **טייבה** נמצאו ליקויי תחזוקה הכוללים טיח מתפורר וריהוט קרוע. כמו כן, בהיעדר וילונות או תריסים, חלק מחלונות במשרדי הפסיכולוגים מחופים ביריעות ניילון. בחדרים שבהם הותקנו תריסים כחלופה לוילונות התריסים שבורים וקרועים (ראו תמונות 19 - 21). יצוין כי בהבהרות שהתקבלו מעיריית טייבה במהלך הביקורת נמסר תחילה כי באפריל 2024 צפוי השפ"ח לעבור למשכנו החדש במבנה השייך לעירייה, שבו הוקצתה לשפ"ח קומה ייעודית. מבירור מול עיריית טייבה בפברואר 2025, השפ"ח לא עבר למשכן חדש.

## תמונות 19 - 21 : ליקויי תחזוקה בשפ"ח טייבה



מימין ומשמאל - טיח מתפורר ומתקלף וסימני רטיבות; משמאל - תריסים שבורים וקרועים.

חלונות המכוסים בבריסטולים.  
צולם על ידי צוות הביקורת ב-5.6.23.

בכל חדרי הטיפול בשפ"ח נתניה נצפתה רטיבות משמעותית בקירות עם דופן חיצונית (ראו תמונה 22). לדברי שפ"ח נתניה, בימים גשומים במהלך החורף חודר גשם מהתקרה וגורם להיווצרות שלוליות על הרצפה באזור ההמתנה של המטופלים. עם זאת, המשרדים והחללים הציבוריים בשפ"ח נעימים לעין, וההשקעה בהם בהיבט הפיזי ניכרת.

## תמונה 22: רטיבות בחדרי הפסיכולוגים בשפ"ח נתניה



צולם על ידי צוות הביקורת ב-15.1.24.

בשפ"חים **לוד ומטה אשר** לא נמצאו ליקויי תחזוקה. זאת ועוד, נמצא כי שפ"ח לוד מטופח וצבעוני, מצויד בריהוט חדיש ובמשחקים, והחללים הציבוריים וחדרי הפסיכולוגים נעימים למראה ולשהות.

נמצא כי בשפ"חים של עיריית אשקלון, טבריה, טייבה ונתניה ושל המועצה האזורית אשכול קיימים מפגעי תחזוקה, ובהם סדקים וטיח מתפורר, רהיטים קרועים ובעיות רטיבות, המשפיעים על נראות משרדי השפ"ח ועל חוויית הביקור בו. בשפ"ח טבריה ניקיון השפ"ח מתבצע על ידי עובדי השפ"ח עצמם, וזאת בהיעדר שירותי ניקיון מטעם העירייה. יצוין כי במהלך הביקורת בשפ"ח של המועצה האזורית אשכול החל להתבצע שיפוץ, אך זה טרם הסתיים.

על עיריית אשקלון, טבריה, טייבה ונתניה לשפר את רמת התחזוקה השוטפת של מבני ומתקני השפ"חים הפועלים בהן, והיכן שנדרש - לבצע שיפוץ יסודי כדי ליצור תנאי שהות נאותים לעובדי השפ"חים ולמי שנוזק לשירותי השפ"ח ובא בשעריו. על המועצה האזורית אשכול לסיים את שיפוץ השפ"ח כדי לשפר את התנאים שבהם הפסיכולוגים החינוכיים מעניקים את שירותיהם לקהל המטופלים. זאת ועוד, על עיריית טבריה להקצות המשאבים המתאימים לטובת הניקיון השוטף של מבנה השפ"ח ומתקניו. כמו כן, משרד מבקר המדינה מצוין לטובה את עיריית לוד על הבטחת סביבת עבודה וטיפול מזמינה במיוחד בשפ"ח וממליץ לה להמשיך לתחזק את מבנה השפ"ח ברמה גבוהה.

המועצה האזורית אשכול ציינה בתשובתה כי שיפוץ מבנה השפ"ח נמצא בעיצומו וצפוי להסתיים עד סוף שנת 2025. עוד השיבה המועצה כי נכון למועד תגובתה במאי 2025, רוב ליקויי התחזוקה שנמצאו בביקורת כבר תוקנו.

**מפגעי בטיחות**

בסיורים שקיימו עובדי משרד מבקר המדינה נבדק קיומם של ליקויי בטיחות במשרדים של השפ"חים ברשויות שנבדקו.

נמצאו חיפויים חסרים בתקרות בשפ"חים של **אשכול ואשקלון** (ראו תמונות 23 - 24 להלן).

**תמונות 23 - 24 : חיפויי תקרה חסרים בשפ"חים של אשכול ואשקלון**



מימין - שפ"ח אשכול; משמאל - שפ"ח אשקלון.

התמונות בשפ"ח אשכול צולמו על ידי צוות הביקורת ב-27.5.24 ובשפ"ח אשקלון - ב-21.5.23.

בשפ"חים של **אשכול, אשקלון וטבריה** נמצאו ארונות חשמל חשופים (ראו תמונות 25 - 27). כמו כן, בשפ"ח **אשקלון** נמצאו שקעי חשמל שבורים בחדרים של הפסיכולוגים. גם בשפ"ח **טייבה** נמצאו ליקויים במערכת החשמל - מפסקי חשמל חשופים וחוטי חשמל חשופים או משתלשלים מהקירות.

## תמונות 25 - 27 : ליקויי חשמל בשפ"ח אשכול, אשקלון וטבריה



מימין - שפ"ח אשכול; משמאל - שפ"ח טבריה.



שפ"ח אשקלון.

צולם על ידי צוות הביקורת בשפ"ח אשכול ב-27.5.24, בשפ"ח אשקלון - ב-21.5.23 ובשפ"ח טבריה - ב-15.2.24.

נוסף על כך, בשפ"ח טבריה נמצא שבר גדול בקיר המעקה בכניסה לשפ"ח, כנראה כתוצאה מנפילה של חלק מהקיר.

מהאמור עולה כי בשפ"ח חים של עיריית אשקלון, טבריה וטייבה ושל המועצה האזורית אשכול קיימים ליקויי בטיחות שהם בגדר סכנה לעובדי השפ"ח ולמבקרים בו. חומרתם של הליקויים אף מתעצמת נוכח העובדה כי קהל היעד של הפסיכולוגים החינוכיים כולל ילדים בגיל צעיר, שאינם מודעים לפגיעה הממשית העלולה להיגרם מליקויים אלו.

על עיריית אשקלון, טבריה וטייבה לתקן בדחיפות את כלל ליקויי הבטיחות שנמצאו בשפ"ח חים הפועלים בהן ולפעול באופן שוטף להבטחת תקינותם ובטיחותם של מבני השפ"ח חים, לרבות הציוד והמתקנים הקיימים בהם. על המועצה האזורית אשכול לתת דגש מיוחד לתיקון ליקויי הבטיחות במהלך השיפוץ שבביצועו החלה.

## אופן פעילותם של השפ"חים בסביבה הדיגיטלית והממשק שלהם עם משרד החינוך ועם הרשות המקומית

### ניהול הידע הארגוני

ארגון NASP<sup>286</sup> פרסם בשנת 2010 מודל עבור שירותים פסיכולוגיים חינוכיים מקיפים ומשולבים בבתי הספר. אחד העקרונות החשובים במודל בנוגע למשימות המוטלות על הפסיכולוגים החינוכיים הוא קבלת החלטות מבוססת מידע ואחריותיות (accountability). המודל קובע שכדי שקבלת ההחלטות לגבי השירות הפסיכולוגי-חינוכי תהיה מבוססת מידע, על הפסיכולוגים החינוכיים לאסוף באופן שיטתי מידע מהימן כדי להעריך את האפקטיביות של ההתערבויות והתוכניות שלהם או כדי לשנותן. כמו כן, עליהם לתעד את המידע ולהשתמש במשאבים טכנולוגיים לניהול מידע כדי לשפר את איסוף המידע ואת קבלת ההחלטות<sup>287</sup>.

מערכת מחשוב ייעודית לשפ"ח יכולה להכיל תיקיות אישיות של התלמידים המטופלים, סיכומים כמותיים ודיווחי פגישות והערכות שבוצעו עליהם, נתונים הנוגעים למסגרת החינוכית שבה ניתן השירות ונתונים הקשורים לעבודת הפסיכולוג, לרבות יומן פעילויות. כמו כן, ניתן להפיק באמצעות מערכת כזו דוחות מנהלים תקופתיים ונתונים סטטיסטיים בפילוחים שונים שמאפשרים ניתוח מידע, תכנון, מעקב, פיקוח ובקרה והפקת לקחים. יתר על כן, במצבי חירום מערכת מחשוב היא קריטית להעברת מידע בין הרשויות השונות וגורמי הטיפול השונים לצורך שמירה על הרצף הטיפולי.

### הקמת מערכת ממוחשבת לניהול עבודת השפ"חים על ידי משרד החינוך

במסגרת דוח זה בוצע מעקב אחר תיקון ליקויים שעלו בדוח הביקורת בנושא היערכות הרשויות המקומיות לטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום משנת 2021<sup>288</sup>, אשר כלל בדיקה אם למשרד החינוך יש נתונים על מערך טיפולי ביישובי עוטף עזה בעקבות מבצע צוק איתן.

### הביקורת הקודמת

**הליקוי מהדוח הקודם:** הועלה כי אין למשרד החינוך מאגר נתונים ארצי המתעד את היקף הטיפול של השפ"חים בתלמידים נפגעי חרדה. עם זאת, משרד החינוך נמצא בשלב של אפיון מערכת ממוחשבת שתאפשר איסוף נתונים מהשפ"חים לגבי פעילותם, בעיתות שגרה וחירום כאחד.

**ההמלצה מהדוח הקודם:** לאור חשיבותו של מאגר נתונים מעודכן על אודות מערך הטיפולים הניתן לתלמידים, הן לצורכי איתור והן לצורכי מעקב, פיקוח ובקרה, המליץ משרד מבקר המדינה למשרד החינוך להשלים את קידומה ופיתוחה של המערכת הממוחשבת האמורה.

בתשובתו על הדוח הקודם במרץ 2021 מסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה כי המכרז להקמת המערכת הממוחשבת לניהול עבודת השפ"חים מוכן וממתין לתקצוב, ובינתיים יש מענה חלקי במערכת המאפשרת לתעד את מספר התלמידים עם בעיות חרדה והמענים שניתנו להם. בדיווח על תיקון הליקויים מינואר 2022 הודיע משרד החינוך למשרד מבקר המדינה כי הוא מקדם

<sup>286</sup> National Association of School Psychologists - האיגוד הלאומי האמריקאי לפסיכולוגים בית ספריים. בארה"ב הפסיכולוגים החינוכיים מכונים פסיכולוגים בית ספריים (School Psychologists). [www.nasponline.org](http://www.nasponline.org)

<sup>287</sup> National Association of School Psychologists, **Model for Comprehensive and Integrated School Psychological Services** (2010), p. 4.

<sup>288</sup> מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - היערכות הרשויות המקומיות בטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום** (2021).

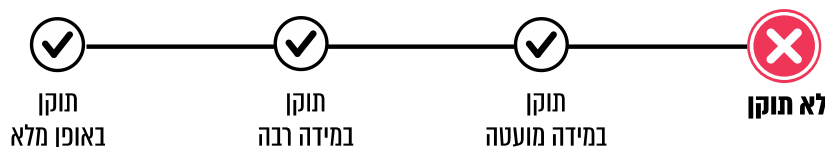
מערכת ממוחשבת לניהול עבודת השפ"חים וכי הוא נמצא בשלב אפיון המערכת. זאת במקביל לקידום מכרז בנושא מטעם המשרד<sup>289</sup>.

### הביקורת הנוכחית

בביקורת עלה כי משרד החינוך דן בנושא פיתוח המערכת במאי 2023, ובדיון נקבע כי החל ב-9.10.23 יחל המשרד באפיון מערכת מחשוב לשפ"חים וכי פיתוחה יתבצע במהלך שנת 2024. במועד הביקורת, פברואר 2024, ציין משרד החינוך כי במהלך שנת 2023 הוקצה תקציב להקמת המערכת הממוחשבת, פיתוח המערכת אושר והחלו באפיונה. עם השלמת פיתוחה, בכוונת משרד החינוך להתקינה בשפ"חים השונים ללא עלות. על פי משרד החינוך, זה כעשור הוא מנסה לקדם פיתוח מערכת מחשוב ייעודית לשפ"חים, אולם הנושא לא תועדף, בין היתר עקב היעדר תקציב.

בביקורת הקודמת עלה כי אין למשרד החינוך מאגר נתונים ארצי המתעד את היקף הטיפול של השפ"חים בתלמידים נפגעי חרדה, וכי משרד החינוך נמצא בשלב של אפיון מערכת ממוחשבת שתאפשר איסוף נתונים מהשפ"חים לגבי פעילותם, בעיתות שגרה וחירום כאחד. בביקורת הנוכחית נמצא כי הליקוי לא תוקן. בחלוף כארבע שנים ממועד סיומה של הביקורת הקודמת וכשלוש וחצי שנים מקבלת דיווח משרד החינוך על תיקון ליקויים, הוא לא הקים מערכת ממוחשבת לניהול עבודת השפ"חים והוא עדיין בשלב האפיון. בעקבות כך, המשרד אינו אוסף ומנתח מידע קריטי לצורכי מעקב ובקרה, קבלת החלטות וקביעת מדיניות בתחומי השפ"ח. בין הנתונים שאינם נאספים: מידע בדבר סך הפעולות של כל שפ"ח<sup>290</sup>, פילוח השירותים בהתאם לתחומי הפעילות המרכזיים של השפ"ח<sup>291</sup>, מספר הטיפולים המערכתיים והפרטניים, רמות השירות שנקבעו בשפ"חים למוסדות החינוך שהרשויות המקומיות אחראיות להן, תוכניות לאומיות שמופעלות בכל רשות מקומית, מידע על שפ"חים שמעניקים שירות פסיכולוגי משלים במימון הורים (שפ"מ)<sup>292</sup>, מצבת כוח אדם עדכנית וכיוצא בכך. נוסף על כך, נמצא כי משרד החינוך אינו אוסף מהשפ"חים מידע מרוכז לגבי ניהול משאביהם בנוגע לשירותים הניתנים בהם.

#### מידת תיקון הליקוי



משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה כי במהלך השנים התשפ"ד והתשפ"ה התקיים תהליך מקיף ואינטנסיבי לפיתוח מערכת ממוחשבת חדשה ולקביעת מדיניות כוללת להפעלתה. המשרד ציין כי התהליך כלל שיתוף פעולה הדוק עם השלטון המקומי, וכן ליווי צמוד של נציגי הייעוץ המשפטי של משרד החינוך לצורך התמודדות עם סוגיות מורכבות הנוגעות לאפיון ולפיתוח של המערכת, בדגש על שמירה על אבטחת מידע. נכון למועד התשובה במאי 2025, נמצא המשרד בשלבים מתקדמים של אפיון המערכת ופיתוחה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך על שבחלוף כארבע שנים מאז הביקורת הקודמת לא הוקמה המערכת כאמור, וממליץ לו להשלים בהקדם את הליך האפיון והפיתוח של המערכת הממוחשבת לניהול השפ"חים. מערכת מסוג זה חיונית כדי לאפשר למשרד החינוך לקבל תמונת מצב מהימנה ועדכנית בכל רגע נתון על פעילות השפ"חים, ועל מצבם בעת שגרה וביתר שאת בעת חירום, וזאת בין היתר כדי לאפשר תגובה מהירה ואפקטיבית על צרכים שמתעוררים במצבי

<sup>289</sup> תגובת משרד החינוך לתיקון ליקויים בדוח היערכות הרשויות המקומיות לטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום.

<sup>290</sup> אבחונים והערכות, התערבויות פרטניות וקבוצתיות, היועצויות והדרכות.

<sup>291</sup> אבחון והערכה, היועצות והתערבות.

<sup>292</sup> על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332, ברשויות המקומיות שבהן מופעל שפ"מ על ידי השפ"ח, יכולים ההורים לשלם עבור טיפול פסיכולוגי או אבחונים עבור ילדיהם.

**חירום ומשתנים באופן תכוף. כמו כן, מערכת ממוחשבת תסייע לשפר את אופן קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות, את תהליכי הבקרה על פעילות השפ"חים ואת תהליכי הפקת הלקחים, שכן "מה שלא מודדים לא ניתן לנהל".**

### ניהול מידע בשפ"חים שנבדקו

בביקורת נבדק תיעוד המידע הכמותי על השירותים העיקריים של השפ"ח: מספר האבחונים, ההערכות, ההתערבויות וההיוועצויות בשנים 2019 - 2023 וכן עצם קיומה של מערכת מחשוב ייעודית לשפ"ח. סיכום הממצאים מוצג בלוח 15 להלן.

**לוח 15: תיעוד מידע וקיומה של מערכת מחשוב ייעודית בשפ"ח ברשויות המקומיות שנבדקו**

| עיריות              | מועצות אזוריות |       |       |      |       |       |
|---------------------|----------------|-------|-------|------|-------|-------|
|                     | אשקלון         | טבריה | טייבה | לוד  | נתניה | אשכול |
| תיעוד מידע          | V              | X     | X     | חלקי | V     | חלקי  |
| מערכת מחשוב ייעודית | V              | X     | X     | V    | V     | X     |

על פי הבהרות שהעבירו למשרד מבקר המדינה השפ"חים שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* תיעוד של אבחונים בלבד לשנים 2020 - 2023 בלבד. יצוין כי מנובמבר 2019 עד מאי 2020 לא היה מנהל לשפ"ח. עם מינוי מנהלת השפ"ח החל התיעוד.

\*\* סופקה הערכה כמותית גסה, ללא מספרים מדויקים.

\*\*\* התיעוד הוא רק לשנים 2022 - 2023. מנהלת השפ"ח הנוכחית נכנסה לתפקידה בינואר 2022.

**נמצא כי בשפ"חים של עיריות אשקלון, לוד ונתניה ושל המועצה האזורית מטה אשר קיימת מערכת מידע ייעודית לשפ"ח, ואילו בשפ"חים של עיריות טבריה וטייבה ושל המועצה האזורית אשכול לא קיימת מערכת מסוג זה.**

עוד נמצא כי בשלושה מארבעת השפ"חים שבהם קיימת מערכת מחשוב ייעודית לניהול המידע, בעיריות אשקלון ונתניה ומועצה האזורית מטה אשר, המידע מתועד במלואו - מספר האבחונים וההערכות, ההתערבויות וההיוועצויות<sup>293</sup> - ובאחד מהם, בעיריית לוד, המידע מתועד באופן חלקי<sup>294</sup>. לצד זאת, מתיעוד המידע שנאסף באמצעות מערכות ייעודיות, לא ניתן להפיק מידע בנוגע לכלל התלמידים שקיבלו את שירותי השפ"ח. בשניים משלושת השפ"חים שבהם לא קיימת מערכת כזו, בעיריות טבריה וטייבה, לא מתבצע כלל תיעוד כאמור כלל, ובאחד מהם - במועצה האזורית אשכול - מתבצע תיעוד חלקי בלבד<sup>295</sup>. אם כן, ניתן לראות מתאם חיובי בין קיום מערכת מחשוב ייעודית לשפ"ח לבין היקף תיעוד המידע.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריות טבריה, טייבה, לוד ולמועצה האזורית אשכול כי עד שמשד החינוך יפתח ויטמיע את מערכת ניהול המידע בשפ"חים, על השפ"חים שבאחריותן לרכז מידע על פעילויותיהם כדי שניתן יהיה לקבל תמונת מצב עדכנית ומהימנה, לנהל מעקב ובקרה על פעילויותיהם, להפיק לקחים בסוף כל תקופה ולתכנן באופן המיטבי את ניצול המשאבים במסגרת תוכניות העבודה השנתיות.

עיריית לוד מסרה בתשובתה כי הוטמעה בשפ"ח עבודה עם מערכת מחשוב ייעודית לניהול המידע המאפשרת תיעוד וכימות של כלל ההתערבויות והאבחונים.

המועצה האזורית אשכול מסרה בתשובתה כי כמו כלל השפ"חים בארץ היא אמורה להטמיע מערכת ניהול מידע אחידה, ולשם כך הוקצו שתי פסיכולוגיות בשפ"ח שיסייעו בכך. כמו כן,

<sup>293</sup> בשפ"ח מטה אשר אומנם לא נמצא תיעוד לשנים 2019 - 2021, אולם הליקוי תוקן עם כניסתה של מנהלת חדשה לשפ"ח בראשית שנת 2022, אשר תיעדה את כל המידע האמור לעיל לשנים 2022 - 2023.

<sup>294</sup> בשפ"ח לוד קיים תיעוד רק לאבחונים שבוצעו בשנים 2020 - 2023.

<sup>295</sup> בשפ"ח אשכול קיים אומדן גס למספר הפעולות שבוצעו בכל שירות, ואין מספרים מדויקים.

הטיפול בנושא נמצא בעיצומו שכן, עקב הפעילות הענפה של השפ"ח בעקבות מלחמת חרבות ברזל נעשה שיפור בריכוז המידע על פעילותו לצורך מעקב ובקרה, גויסה פסיכולוגית בכירה לסיוע בניהול הנושא והורחבה עבודת מזכירת השפ"ח בנושא.

### **אבטחת המידע הממוחשב בשפ"ח**

ההתערבויות הפסיכולוגיות והמידע הנוגע למטופל מתועדים ברשומה פסיכולוגית. הרשומה הפסיכולוגית היא המקבילה של הרשומה הרפואית, המוגדרת בחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1966 (להלן - חוק זכויות החולה) כמידע המתועד בדרך של רישום או צילום, או בכל דרך אחרת, לרבות התיק הרפואי של המטופל שבו מצויים מסמכים רפואיים על אודותיו, והיא משמשת כלי בידי הפסיכולוג לתייעוד, למעקב רציף אחר התערבויות וכאמצעי לבקרה<sup>296</sup>.

חוק הפסיכולוגים קובע כי מידע על אדם שהגיע למי שרשאי לעסוק בפסיכולוגיה מעיסוקו המקצועי או בעקבותיו, חובה עליו לשומרו בסוד ואינו רשאי לגלותו<sup>297</sup>. קוד האתיקה המקצועית של הפסיכולוגים בישראל משנת 2017 מתייחס גם הוא לנושא שמירת סודיות הרשומות הפסיכולוגיות, ובו נקבע כי תנאי השמירה של הרשומות הפסיכולוגיות מחייבים על פי דין הקפדה על כל תנאי הסודיות והחיסיון, וזאת בהתאם לאמצעים שבהם הן מופקות: ממוחשבות, גיליון נייר, או אמצעי מדיה שונים, ובהתייחס למקום שבו הן נשמרות: קליניקה פרטית, מערכת ציבורית, מאגרי נתונים וכל מערכת אחרת לשמירת רשומה פסיכולוגית<sup>298</sup>.

בשנת 2014 פרסם משרד החינוך מחוון לניהול רשומות בשפ"ח (להלן - מחוון 2014), המסדיר את ניהול הרשומות הפסיכולוגיות בשפ"ח בהסתמך על הנחיות משרד הבריאות, תוך התייחסות להקשר הייחודי של עבודת הפסיכולוג החינוכי<sup>299</sup>. במסמך נקבע, בין היתר, כי שמירת הרשומות צריכה להיות על פי חוק ובאחריות הרשות המקומית, וכי על השפ"ח, בשותפות עם הרשות המקומית, לפעול להגנה על הרשומות מפני נזק אפשרי ומפני גישה בלתי הולמת אליהן. בהמשך לכך, מפורטות במסמך ההנחיות לשמירת הרשומות הווירטואליות בשפ"ח. על פיהן, על התיקים הווירטואליים להישמר בשרת מאובטח, בהתאם להמלצות של יועץ לאבטחת מידע של הרשות המקומית, וכי יש להקפיד על סיסמאות, על אבטחת גישה מרחוק ועל נעילה והרשאות לפי הנחיות הרשות המקומית.

במרץ 2020 פרסם משרד החינוך מסמך הנחיות לעבודת השפ"ח מרחוק במשבר הקורונה. מסמך זה מתייחס להנחיות למתן שירות פסיכולוגי מקוון על ידי השפ"ח, והוא כולל בין היתר הנחיות לקבלה ולשליחה של טפסים מרחוק באמצעות הדוא"ל הרשומי או בפקס. במסגרת זו הובהר כי אין להשתמש בדוא"ל פרטי (כמו gmail) בנושאים חסויים, בהתכתבות או במסמכים אחרים שיש בהם מידע רגיש, וכי כל התכתבות באמצעות הדוא"ל, גם בין אנשים בתוך השפ"ח, תיעשה דרך כתובת הדוא"ל הרשומית. עוד הובהר כי יש להתנהל במשנה זהירות מבחינת אבטחת מידע כאשר משתמשים בחומרה פרטית. מעבר לכך, מסמך זה אינו כולל הנחיות מעודכנות לנושא שמירתן או העברתן של רשומות פסיכולוגיות וירטואליות<sup>300</sup>, ובעניין זה מפנה המסמך לנהלים שפורסמו במחווין 2014.

מאז מגפת הקורונה מעסיקים רבים בשירות הציבורי ובמגזר הפרטי מאפשרים לעובדיהם לעבוד מהבית. מסקר מנהלי השפ"ח עולה כי מתוך 158 מנהלי שפ"ח, 56 מנהלים (כ-35%) ענו כי

296 משרד החינוך, "רשומה פסיכולוגית - מחוון לניהול רשומות בשפ"ח" (נובמבר 2014).

297 חוק הפסיכולוגים מפרט את הנסיבות שבהן יותר גילוי מידע והן אלו: גילוי המידע דרוש לדעתו לשם טיפול באותו אדם; קיימת חובה או רשות בחוק לגלות את המידע; האדם שעליו המידע הסכים בכתב לגילוי, וכל עוד לא ביטל בכתב את הסכמתו האמורה.

298 ועדת האתיקה של הסתדרות הפסיכולוגים בישראל, "קוד האתיקה המקצועית של הפסיכולוגים בישראל" (2017).

299 משרד החינוך, "רשומה פסיכולוגית - מחוון לניהול רשומות בשפ"ח - הקדמה למחווין" (נובמבר 2014).

300 למשל, העברת מידע רפואי באמצעות תוכנות שאינן ייעודיות להעברת מידע רפואי (כגון WhatsApp). ראו גם משרד המשפטים, הרשות להגנת הפרטיות, "הגנה על פרטיות מטופלים בהעברת מידע רפואי באמצעים דיגיטליים" (מרץ 2024).

הרשות המקומית שבה פועל השפ"ח שבניהולם מאפשרת לפסיכולוגים לעבוד חלקית מהבית. מבין הרשויות שבביקורת, במועצה האזורית **אשכול** מתאפשרת עבודה מהבית בתקופות שגרה "במינון נמוך" ובאישור מנהל השפ"ח, ובמועצה האזורית **מטה אשר** מתאפשרת עבודה מהבית באופן קבוע. בעיריות **אשקלון**, **טבריה**, **טייבה**, **לוד** ו**נתניה** לא מאושרת עבודה מהבית בתקופות שגרה, אך מתאפשרת עבודה מהבית באירועי חירום ובתקופות חירום.

הצורך בהתערבויות חירום בעקבות אירועי שבעה באוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבותיהם, במקביל לפינוי נרחב של אוכלוסייה, הובילו לכך שבמקרים רבים המענים שניתנו בשפ"חים כבר מהמים הראשונים של המלחמה סופקו על ידי צוותי השפ"ח שברשויות הקולטות ולא על ידי שפ"ח המקור. מצב זה הצריך לעיתים שמירה והעברה של חומרים חסויים בין גורמים שונים בתוך השפ"ח וכן בין השפ"ח שברשות הקולטת לשפ"ח שברשות המפונה. במקביל לכך, ברשויות שלא פונו, או שפנו חלקית, חלק מצוותי השפ"חים נתנו מענים בתחילת המלחמה באמצעות עבודה מרחוק.

ב-29.11.23, כשמונה שבועות מפרוץ מלחמת חרבות ברזל, פרסם משרד החינוך הנחיות לתייעוד בעת התערבות חירום פסיכולוגית בזמן המלחמה (להלן - הנחיות להתערבות חירום). בהנחיות פורטו בין היתר דגשים הנוגעים לאבטחת מידע חסוי ולשמירת קבצים באופן ממוחשב. במסגרת זו נקבע כי אם נשמרים קבצים באופן ממוחשב, יש לוודא כי הרשות שאליה משתייך השפ"ח מספקת קישור מאובטח וחסוי לטובת שמירת כלל המידע. כן נקבע כי אין לשמור קבצים עם מידע רגיש בשולחן העבודה של המחשב או בקישורים נגישים (כמו גוגל וכדומה), וכי אם הפסיכולוגים נאלצים להעביר מידע חסוי בדוא"ל, יש לעשות זאת בדוא"ל רשומי בלבד, תוך נעילת הקבצים בסיסמה והעברת הסיסמה למקבל המידע באמצעות ערוץ חלופי אחר.

**נמצא כי מלבד פרסום מחוון 2014 על ידי משרד החינוך שכלל הנחיות מצומצמות וכלליות בנוגע לשמירת רשומות וירטואליות, וההנחיות שניתנו במסגרת המסמך "הנחיות לעבודת השפ"ח מרחוק במשבר הקורונה" בנוגע לשימוש בתיבות דוא"ל פרטיות, משרד החינוך לא פרסם הנחיות מעודכנות הנוגעות לאבטחת מידע בזמן עבודה מרחוק, ולתייעוד ולשמירה של רשומות פסיכולוגיות וירטואליות בשפ"חים בעיתות שגרה וחירום.**

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הפסיכולוגים פועלים בהתאם לחוק זכויות החולה ולפי הקוד האתי של הפסיכולוגים, גם בעת מתן מענה טיפולי מרחוק. ההנחיות הייעודיות שגובשו על ידי אגף פסיכולוגיה עם פרוץ מגפת הקורונה, ממשיכות להיות תקפות גם כיום ומרועננות באופן שוטף בקרב השירותים הפסיכולוגים, הן בעיתות שגרה והן בעיתות חירום, על ידי הפסיכולוגים המחוזיים. בכל הנוגע לתייעוד ולשמירה של מידע השיב משרד החינוך כי כל רשות מקומית מנחה את עובדיה בהתאם לחוק ולנהלים המקומיים של אבטחת מידע, תוך שמירה על פרטיות המידע ובהתאם לקודים של הפסיכולוגיה.

**עוד נמצא כי משרד החינוך פרסם דגשים מעודכנים לאבטחת מידע חסוי ולשמירת קבצים באופן ממוחשב<sup>301</sup> רק כשמונה שבועות לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, וזאת למרות ההיקפים חסרי התקדים של אוכלוסייה שפונתה מביתה ופיזורה הגיאוגרפי בכל רחבי הארץ.**

משרד החינוך השיב כי המסמך שאליו מתייחסת הביקורת פורסם אמנם לאחר שמונה שבועות לאחר פרוץ המלחמה, אך ההנחיות המקצועיות ניתנו על ידי אגף פסיכולוגיה כבר מראשית האירועים ובאופן שוטף, בין היתר באמצעות מפגשי למידה, מצגות, הדרכות מקוונות ושיח שהתקיים בין מנהלי השפ"חים ובין הפסיכולוגים המחוזיים. זאת ועוד, משרד החינוך ציין כי מסמכים שפורסמו בשלב מאוחר יותר הם בגדר איגום וסיכום של ההנחיות שניתנו בפועל לאורך כל התקופה, מתוך למידה של השטח ושל הצרכים העולים במציאות שלא ידענו כדוגמתה.

<sup>301</sup> שכללו הנחיות לשמירת קבצים באופן ממוחשב, אופן שמירת קבצים עם מידע רגיש והגנת מסמכים בסיסמה.

חשיבות קיומן של הנחיות כתובות ומעודכנות בנושא אבטחת מידע ושמירת רשומות וירטואליות בעבודה בשגרה מתעצמת באירועי חירום נקודתיים או בתקופות חירום ממושכות, המחייבות לעיתים עבודה מרחוק לאורך זמן, כפי שקרה במלחמת חרבות ברזל, שבה פסיכולוגים חינוכיים פונו מבתיהם או שלא התאפשרה להם הגעה פיזית למשרדי השפ"ח שבו הם פועלים בעת שגרה.

נוכח העלייה בהיקפי העבודה מרחוק בזמני שגרה והצורך בקיום עבודה מרחוק באירועי חירום ובתקופות חירום, במקביל להתפתחות הכלים הדיגיטליים ותוכנות הנמצאות בשימוש יום-יומי ומאפשרות העברת מידע בין גורמים שונים בתוך השפ"ח ומחוצה לו<sup>302</sup>, אך אינן ייעודיות להעברת מידע רפואי, על משרד החינוך לעדכן את הנחיותיו הכתובות שעניינן אבטחת מידע, עבודה מרחוק, שמירת רשומות פסיכולוגיות דיגיטליות ואופן העברתן בין גורמים שונים בתוך השפ"ח ומחוצה לו בעיתות שגרה וחירום. זאת על בסיס הדגשים שניתנו בעניין אבטחת מידע חסוי ושמירת קבצים באופן ממוחשב במסגרת הנחיות להתערבות חירום. זאת ועוד, מומלץ לרשויות המקומיות לעדכן את נוהלי אבטחת המידע שהן הכינו בהתייחס לנושאים אלו ולוודא כי הנחיותיהן בעניין זה מיושמות.

### האמצעים לעבודה מרחוק וקיום נוהלי אבטחת מידע ברשויות המקומיות שנבדקו

נוכח האחריות המוטלת על הרשות המקומית בהגנה על רשומות פסיכולוגיות וירטואליות המנוהלות בשפ"ח, ולאור הצורך העולה בשפ"חים מפעם לפעם לעבוד מרחוק בעיתות שגרה וחירום, נבדקו בביקורת האמצעים שבהם נעשית העבודה מרחוק, אבטחת הגישה מרחוק, אופן העברת רשומות פסיכולוגיות וקיומן של נוהלי אבטחת מידע ברשות המקומית שבה פועל השפ"ח.

אספקת אמצעים אלה תלויה ברמת המעורבות של הרשות המקומית, בין השאר באמצעות המשאבים שהיא מקצה לפעילות השפ"ח. כך למשל, פסיכולוגים חינוכיים, שחלק נכבד מעבודתם הוא עבודת שטח במוסדות חינוך ברשות המקומית, נזקקים למחשבים ניידים לצורך תיעוד עבודתם. כאשר הרשות המקומית מספקת להם את המחשבים, היא יכולה לדאוג לאמצעי אבטחת המחשבים האלו, וכן להבטיח כי בסיום העסקת הפסיכולוגים בשפ"ח יוחזרו המחשבים לידיה והמידע על המטופלים שנשמר בהם יישאר אצלה ובפיקוחה. לעומת זאת, השימוש במחשבים ניידים פרטיים או בתיבות דוא"ל פרטיות חושף את המטופלים של השפ"ח לסכנות סייבר רבות, עם יכולת שליטה פחותה מצד הרשות המקומית על התעבורה, התיעוד והשמירה של המידע. זאת ועוד, עם עזיבת הפסיכולוג את עבודתו בשפ"ח, הוא לוקח עימו את מחשבו הנייד הפרטי, העלול להכיל מידע רגיש רב. במצב זה, למנהל השפ"ח יש קושי לוודא שהפסיכולוג מעביר לשפ"ח את כל החומרים שקשורים לעבודתו בשפ"ח ומוחק מהכונן הפרטי את כל המידע הרגיש. באורח זה עלולים להיפגע קשות שימור הידע הארגוני, רציפות הטיפול במטופלים ופרטיותם. בהקשר זה יצוין כי בעבר בשפ"ח **טבריה** בעבר קרו מקרים שפסיכולוגים לא העבירו לידי השפ"ח בעת עזיבתם את מלוא המידע שהיה שמור במחשבם האישי.

בלוח 16 שלהלן מפורטים הפרמטרים שנבדקו בנוגע לאמצעים לעבודה מרחוק ויישומם ברשויות המקומיות שבביקורת.

## לוח 16: אמצעי האבטחה בשפ"חים שאותם נקטו הרשויות המקומיות שנבדקו

| מועצות אזוריות     |                         | עיריות                              |                       |       |                     |                      |                                                             |
|--------------------|-------------------------|-------------------------------------|-----------------------|-------|---------------------|----------------------|-------------------------------------------------------------|
| מטה אשר            | אשכול                   | נתניה                               | לוד                   | טייבה | טבריה               | אשקלון               |                                                             |
| כן                 | לא                      | חלקי -<br>חמישה<br>מחשבים<br>ניידים | לא                    | לא    | לא                  | כן                   | רכישת מחשבים<br>ניידים על ידי<br>הרשות<br>המקומית           |
| לא                 | כן                      | לא                                  | כן                    | כן    | כן                  | לא                   | שימוש<br>במחשבים<br>ניידים פרטיים<br>בעבודה<br>השוטפת       |
| כן                 | כן                      | כן                                  | לא                    | לא    | לא                  | כן                   | חיבור לשרת<br>הרשות <sup>(1)</sup>                          |
| כן                 | לא                      | כן                                  | לא                    | לא    | לא                  | כן                   | אמצעי זיהוי <sup>(2)</sup>                                  |
| לא                 | לא                      | לא                                  | לא                    | כן    | כן                  | לא                   | העברת<br>הרשומות<br>הפסיכולוגיות<br>באמצעות<br>הדוא"ל הפרטי |
| לא מועבר<br>בדוא"ל | לא<br>מועברים<br>בדוא"ל | לא<br>מועבר<br>בדוא"ל               | לא<br>מועבר<br>בדוא"ל | לא    | חלקי <sup>(4)</sup> | לא מועברים<br>בדוא"ל | הגנת מסמכים<br>בסיסמה <sup>(3)</sup>                        |

(1) ביצוע עבודה מרחוק באמצעות חיבור לשרת הרשות.

(2) שימוש באמצעי זיהוי נוספים מלבד שם משתמש וסיסמה בעת עבודה מרחוק.

(3) הגנה בסיסמה לתרשומות פסיכולוגיות או למסמכים חסויים אחרים המועברים באמצעות הדוא"ל.

(4) החל בספטמבר 2023 ניתנה הנחיה בעל פה להגן על מסמכים בסיסמה.

מהלוח עולה כי בעיריית אשקלון ובמועצה האזורית מטה אשר מספקת הרשות המקומית לפסיכולוגים בשפ"ח מחשב נייד לצורכי עבודתם, ואילו העיריות טבריה, טייבה ולוד והמועצה האזורית אשכול אינן מספקות מחשבים ניידים; עיריית נתניה סיפקה לצוות השפ"ח, שמנה בספטמבר 2023 75 פסיכולוגים, חמישה מחשבים ניידים בלבד. בהתאמה לכך, בעיריות אשקלון ונתניה ובמועצה האזורית מטה אשר הפסיכולוגים החינוכיים אינם משתמשים במחשביהם האישיים לצורכי עבודה, ואילו בעיריות טבריה, טייבה ולוד, שאינן מספקות כאמור מחשבים ניידים לפסיכולוגים בשפ"ח, הם משתמשים במחשביהם האישיים לצורכי עבודה; והעבודה מרחוק מתבצעת ללא חיבור לשרת הרשות.

נמצא כי בעיריית טבריה רק למזכירת השפ"ח ולמנהלת השפ"ח יש מחשב נייד. מצב זה, במקביל לכך שהעירייה גם אינה מספקת לפסיכולוגים בשפ"ח מחשבים ניידים, מוביל לכך שהפסיכולוגים החינוכיים משתמשים במחשביהם הניידים הפרטיים לצורך עבודתם השוטפת ובכלל זה שמירה של רשומות פסיכולוגיות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית טבריה להקצות מחשבים ניידים למשרדי השפ"ח לצורך עבודתם השוטפת של הפסיכולוגים וכדי לאפשר להם לשמור מסמכים ותרשומות פסיכולוגיות על גבי שרת הרשות. משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריות טבריה, טייבה ולוד ולמועצה האזורית אשכול לרכוש מחשבים ניידים לעובדי השפ"ח הזקוקים להם לצורך עבודתם כדי שלא יעבדו באמצעות מחשביהם האישיים, או לאפשר להם להתחבר לשרת הרשות בעבודה מרחוק.

עיריית **טבריה** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2025 (להלן - תשובת עיריית טבריה) כי היא פעלה לספק מחשבים ניידים לכלל הפסיכולוגים בשפ"ח.

### קיומם של נוהלי אבטחת מידע ברשויות המקומיות שנבדקו

נוהל אבטחת מידע אמור לסייע לרשות המקומית לקבוע את תהליכי העבודה לעמידה ביעדי הנוהל. היעדר נוהל עשוי להוביל לקיום תהליכי עבודה שאינם תואמים את הנדרש להשגת היעדים ובכך לתת מענה חלקי על הסיכונים הקיימים<sup>303</sup>, כגון חשיפת מידע אישי ורפואי<sup>304</sup>.

**נמצא כי העיריית אשקלון ונתניה והמועצות האזוריות אשכול ומטה אשר הכינו נוהל אבטחת מידע, וכי בעיריית טבריה ולוד לא קיימים נוהלי אבטחת מידע. עיריית טייבה מסרה כי היא הכינה נוהל אבטחת מידע, אך עם זאת, במועד סיום הביקורת נוהל אבטחת המידע עדיין לא הועבר למשרד מבקר המדינה. נמצא כי נוהל אבטחת המידע של העיריית אשקלון ונתניה<sup>305</sup> והמועצה האזורית אשכול אינו כולל הנחיות הנוגעות לשימוש במחשבים ניידים פרטיים בעבודה השוטפת.**

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית טבריה, טייבה ולוד להכין נוהלי אבטחת מידע שיכללו תהליכי עבודה שיסייעו בשמירה על המידע האישי והרפואי של הפונים לשפ"ח, וכי הנהלת הרשות המקומית תוודא כי הוא מיושם בפועל. מומלץ לעיריית אשקלון, טבריה, טייבה, לוד ונתניה ולמועצה האזורית אשכול לכלול בנוהלי אבטחת המידע שלהן הנחיות הנוגעות לשימוש במחשבים ניידים פרטיים במסגרת העבודה השוטפת.

המועצה האזורית **אשכול** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נכון למועד תשובתה ממאי 2025 מנהל השפ"ח ומזכירת השפ"ח, בשיתוף עם גורמי המחשוב במועצה, מטפלים בגיבוש ההנחיות הנוגעות לשימוש במחשבים ניידים פרטיים בעבודה השוטפת.

עיריית **אשקלון** השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2025 כי במסגרת פרויקט ISO27001<sup>306</sup> המבוצע נכון למועד התשובה על ידי העירייה, ברבעונים הקרובים ייכללו בנוהלי אבטחת המידע ההנחיות שנוגעות לשימוש במחשבים ניידים פרטיים בעבודה השוטפת.

### שימוש בכתובת דוא"ל רשותית

מסמך הנחיות לניהול מסמכים דיגיטליים ודוא"ל של ארכיון המדינה<sup>307</sup> מבהיר כי על עובד בארגון ממוסדות המדינה<sup>308</sup> חל איסור להשתמש בתיבת דוא"ל פרטית (כגון Gmail, Hotmail) לצורכי העבודה. לפי המסמך, "שימוש בדוא"ל פרטי מהווה סכנה, הן מבחינת היבטי אבטחת המידע והן מבחינת אובדן מידע יקר ערך, אשר לא יתועד במערכות הארגוניות. ככל שנעשה שימוש בתיבת דוא"ל פרטית יש לכתב גם את כתובתו המקצועית כדי שהמידע יישמר". הנחיות אלו מתיישבות עם הנחיות משרד החינוך משנת 2020 ולפיהן כל התכתבות באמצעות הדוא"ל, גם בין אנשים בתוך השפ"ח, תיעשה דרך כתובת הדוא"ל הרשותית.

303 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2024** (2024), אבטחת מידע של מערכות גבייה ברשויות מקומיות, עמ' 10.

304 חוזר מנכ"ל משרד הבריאות, "קוד אתי לשמירת הסודיות ופרטיות המידע האישי" (ינואר 2020).

305 יחד עם זאת, נוהל אבטחת המידע של עיריית נתניה כולל התייחסות לכך שאישור למחשב נייד ניתן רק על ידי ועדת רט"ן.

306 תקן בין-לאומי לאבטחת מידע.

307 משרד ראש הממשלה, ארכיון המדינה, מחלקת הפקדות, "הנחיות לניהול מסמכים דיגיטליים ודוא"ל". הארכיון הממלכתי של מדינת ישראל פועל כיחידה במשרד ראש הממשלה. הנושא מופיע גם בדוח מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2024** (2024), "מחשוב של רשויות מקומיות קטנות", עמ' 30.

308 חוק הארכיונים, התשט"ו-1955, מתייחס לחומר ארכיוני המצוי ברשותו של מוסד ממוסדות המדינה או של רשות מקומית.

משרד מבקר המדינה בדק במרץ 2025 את כתובות הדוא"ל של מנהלי השפ"חים ומנהלי התחנות של השפ"ח (להלן - מנהלים)<sup>309</sup> המפורסמות באתר המשרתת של משרד החינוך.

מהבדיקה עלה כי מתוך כתובות של 271 מנהלים המפורסמות באתר, כתובות של 70 מנהלים בלבד (כ-25.8% מכלל המנהלים) הן כתובות דוא"ל רשותיות, וכתובות של 188 מנהלים (כ-69.4% מכלל המנהלים) הן כתובות דוא"ל המשויכות ל-Yahoo, Walla, Gmail ועוד. כמו כן, לגבי חמישה מנהלים (כ-1.8%) נוספים צוינו גם כתובות דוא"ל פרטיות ורשותיות; לגבי שמונה מנהלים אחרים או יחידות השפ"ח (כ-3%) לא צוינה כתובת הדוא"ל או שצוין כי לא מונה מנהל.

עוד עלה כי ברשימת הכתובות במרץ 2025 הופיעה גם כתובתו הפרטית של מנהל שפ"ח טייבה שעזב את תפקידו כשנה וחצי לפני כן (כאמור לעיל, באוגוסט 2023). המשך קיום כתובתו ברשימה האמורה עלול להוביל לכך שיצורף לרשימות התפוצה של שפ"ח שבהן יועבר מידע מקצועי רגיש המיועד אך ורק למנהלים. יתרה מזו, עצם פרסום שמו באתר המרשתת של משרד החינוך כמנהל השפ"ח עלול גם להטעות גורמים נוספים, כולל את הציבור הרחב הנזקק לשירותי השפ"ח, ובכך לגרום גם להם לשלוח אליו פניות ומידע שהוא אינו רשאי להיחשף להם.

נמצא כי בניגוד להנחיות לניהול מסמכים דיגיטליים ודוא"ל, האוסרות על שימוש בתיבת דוא"ל פרטית, ובניגוד להנחיית משרד החינוך משנת 2020, הנוגעת לשימוש בכתובת הדוא"ל הרשותית לצורך התכתבות בין אנשים בתוך השפ"ח ומחוצה לו, כתובות הדוא"ל של כ-69% מנהלים שפורסמו באתר המרשתת של משרד החינוך היו כתובות דוא"ל פרטיות, דבר המעיד על השימוש שנעשה בהן בעבודה השוטפת של משרד החינוך מול מנהלי השפ"חים ועל כך שאגף הפסיכולוגיה במשרד החינוך, שאמור לאכוף את איסור השימוש בכתובות הדוא"ל הפרטיות, מקיים תקשורת עם מנהלי שפ"חים אלה באמצעות כתובות דוא"ל פרטיות. יתרה מזו, ברשימה האמורה פורסם גם שמו של מנהל שפ"ח טייבה שעזב את תפקידו כשנה וחצי לפני כן. עוד נמצא כי מבין הרשויות שבביקורת, עיריית טבריה לא סיפקה לעובדי השפ"ח כתובת דוא"ל רשותית וכי בהיעדרו של דוא"ל רשותי, רשומות פסיכולוגיות מועברות באמצעות הדוא"ל הפרטי של עובדי השפ"ח ולעיתים אף באמצעות היישומון וטסאפ. עוד נמצא כי עיריית טייבה סיפקה רק לחלק מעובדי השפ"ח כתובת דוא"ל רשותית, ועיריית לוד סיפקה רק לכשליש מעובדי השפ"ח כתובת דוא"ל רשותית בשל היעדר רישיונות לכתובות דוא"ל לכל עובדי השפ"ח. משתמע מכך שלפסיכולוגים החינוכיים אין דרך אחרת לקיים תקשורת לצורכי עבודה אלא באמצעות תיבות הדוא"ל הפרטיות<sup>310</sup>. במועצות האזוריות אשכול ומטה אשר עובדי השפ"ח משתמשים בכתובות הדוא"ל הפרטיות שלהם במסגרת העבודה השוטפת, וזאת אף על פי שהרשות המקומית שבה הם פועלים סיפקה לעובדי השפ"ח כתובת דוא"ל רשותית. בעיריות אשקלון ונתניה עובדי השפ"ח אינם משתמשים בכתובות דוא"ל פרטיות לצורכי עבודה.

על כל הרשויות המקומיות, ובפרט על עיריות טבריה, טייבה ולוד, לספק תיבת דוא"ל רשותית לכלל הפסיכולוגים בשפ"ח כדי שישתמשו בה באופן בלעדי בעבודתם השוטפת, וכן עליהן להנחות את כל עובדי השפ"חים לפעול בהתאם להנחיות הנוגעות לשימוש בכתובת הדוא"ל הרשותית. על מנהלי השפ"חים ברשויות המקומיות לאכוף הנחיות אלו. על המועצות האזוריות אשכול ומטה אשר לוודא כי כלל עובדי השפ"ח משתמשים בכתובת דוא"ל רשותית בעבודה השוטפת. על משרד החינוך לעמוד על יישום ההנחיות הנוגעות לשימוש בלעדי בכתובת הדוא"ל הרשותית ולאכוף אותן על ידי עדכון כתובות הדוא"ל הרשותיות בפרטי הקשר של מנהלי השפ"חים שברשותו, ובאמצעות שימוש בהן בעבודה השוטפת מול מנהלי השפ"חים. כמו כן, על משרד החינוך לדאוג כי רשימת המנהלים שאותה הוא מפרסם באתר המרשתת שלו ובה הוא משתמש לקיום התקשורת עם מנהלי השפ"חים תהיה מעודכנת, כדי למנוע העברת מסמכים רגישים לאנשים שלא מורשים להיחשף להם.

<sup>309</sup> בעיריות גדולות מסוימות קיימות גם תחנות שפ"ח אזוריות.

<sup>310</sup> עם זאת, בהבהרה שהתקבלה משפ"ח לוד נמסר כי ההנחיה שניתנה לפסיכולוגים בשפ"ח היא שלא להעביר מסמכי אבחון להורים באמצעות הדוא"ל.

עיריית **טבריה** השיבה למשרד מבקר המדינה כי במסגרת אספקת המחשבים הניידים לעובדי השפ"ח היא סיפקה כתובות דוא"ל לכלל עובדי השפ"ח.

עיריית **לוד** השיבה למשרד מבקר המדינה כי במאי 2025 העירייה צפויה לתת שמות משתמש לכתובות הדוא"ל הרשותיות לכלל עובדי השפ"ח לצורך השימוש בהם בעבודתם השוטפת.

המועצה האזורית **אשכול** הודיעה בתשובתה כי סוגיית חובת השימוש בכתובות הדוא"ל הרשותיות בעבודתם השוטפת של עובדי השפ"ח נמצאת בטיפול של מנהל השפ"ח, מזכירת השפ"ח וגורמי המחשוב במועצה.

המועצה האזורית **מטה אשר** מסרה בתשובתה כי נוכח הממצאים שעלו בביקורת בנוגע לשימוש שעושים עובדי השפ"ח בדוא"ל פרטי חרף התרעותיה של מנהלת השפ"ח בנושא זה, נשלח מכתב לעובדים המבהיר שהמועצה רואה את השימוש בדוא"ל פרטי בחומרה רבה ומגדירה זאת כעבירה משמעת שתטופל בהתאם.

## תפקוד משרד החינוך בכל הנוגע לשפ"ח לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל

על פי חוזר מנכ"ל 0332, השירות הפסיכולוגי-חינוכי שותף להיערכות החירום היישובית והחינוכית בכל סוגי המניעה: הכנת הקהילה והאוכלוסיות לשעת חירום בהיבטים מערכתיים, התערבויות פסיכולוגיות מיידיות בחירום והתערבויות בעקבות מצבי חירום.

על פי קבוצת חוקרים ישראלים, אירוע חירום מוגדר כמצב שיש בו סיכון אובייקטיבי לחלק מהאוכלוסייה, בין אם סיכון פיזי עקב מצב חירום ביטחוני או אזרחי ובין אם סיכון נפשי. כחלק מתפקידו, הפסיכולוג החינוכי מחויב לסייע בהתמודדות של חברי קהילה הנפגעים בעת אירועי חירום, בעיקר כאלה שבהם מעורבים ילדים ובני נוער, כמו למשל תאונות דרכים, אירועי טרור ופשע, פגיעות מיניות בילדים ואובדנות בני נוער. במסגרת עבודתו, הפסיכולוג החינוכי נדרש למגוון ממשקי עבודה הכוללים את הפרט, הקהילה והמערכת החינוכית. משכך, באירועי חירום הפסיכולוג החינוכי נדרש לפעול באותם הממשקים ובמערכת הקהילתית הרחבה יותר<sup>311</sup>.

ביום שמחת תורה התשפ"ד, שבעה באוקטובר 2023, תקף ארגון הטרור חמאס את מדינת ישראל באמצעות ירי של אלפי טילים וחדירה של אלפי מחבלים לבסיסי צה"ל, לערים וליישובים בנגב המערבי (יישובי עוטף עזה). המחבלים הגיעו גם למסיבות מרובות משתתפים שהתקיימו סמוך לרצועת עזה. אלפי המחבלים שחדרו לישראל ביצעו מעשים נוראים וקיצוניים באכזריות. הם רצחו מאות חיילים וכ-1,000 אזרחים ישראלים וזרים וביצעו פשעים מחרידים בנשים, גברים, קשישים, ילדים ותינוקות, חיילות וחיילים. נוסף על כך הם פצעו אלפי בני אדם, ביצעו בקורבנות פגיעות מיניות קשות וחטפו לתוך שטח רצועת עזה 251 נשים, גברים וילדים. המחבלים פגעו גם ברכוש - הרסו, שרפו והשמידו בתים ביישובים, מפעלים, ציוד ורכוש אחר. במהלך הלחימה ביישובים נאלצו תושבים רבים להסתתר שעות רבות במרחבים המוגנים ובמקומות מסתור אחרים, תוך חשש כבד לחייהם ותוך שהם מתוודעים לזוועות הקורות לבני משפחה, קרובים, שכנים וחברים ואף רואים במו עיניהם את הדברים מתרחשים; רבים אחרים ראו את האירועים המחרידים בשידור חי באמצעי התקשורת ובברשתות החברתיות.

במהלך אירועי שבעה באוקטובר נרצחו 38 ילדים<sup>312</sup>, ו-42 ילדים נחטפו לרצועת עזה. 20 ילדים איבדו את שני הוריהם, ו-96 ילדים איבדו הורה אחד, ו-19,407 ילדים הוכרו על ידי הביטוח

<sup>311</sup> משה אלון, דורית גרוס ודן קונפינו, "רציפות בחרו"ם (חשיבה, רגש, מעשה). מודל עבודה והכשרה להתערבויות מיידיות במצבי חירום במסגרות חינוך"; האתר "פסיכולוגיה עברית", בכתובת [www.hebpsy.net/articles.asp?id=4619](http://www.hebpsy.net/articles.asp?id=4619).

<sup>312</sup> ילדים ובני נוער בני 0 - 18.

הלאומי כנפגעי איבה בגוף ובנפש<sup>313</sup>. אירועי השבעה באוקטובר ותחילת הלחימה בגבול הצפון ביום שלמחרת הובילו לפינוי של 93 יישובים בתשע מועצות אזוריות ובשש ערים ומועצות מקומיות, שפוצלו בין 400 מרכזי קליטה<sup>314</sup> ב-51 רשויות מקומיות ברחבי הארץ. במהלך מלחמת חרבות ברזל עזבו את בתיהם כ-210,000 מתושבי ישראל, ביניהם מפונים שקיבלו הנחיות פינוי במסגרת החלטות ממשלה על פינוי יישובים בעוטף עזה ובקו העימות בצפון, וכן תושבים נוספים שהתפנו שלא במסגרת החלטות ממשלה. על פי נתוני משרד החינוך, כ-48,024 תלמידים פונו מבתיהם בשל החלטת הממשלה בעקבות מלחמת חרבות ברזל<sup>315</sup>.

היקפי המפונים מבתיהם ופיזורם הגיאוגרפי ברחבי הארץ, במקביל לפגיעה חסרת התקדים באוכלוסייה האזרחית, חייבו לספק מענים משמעותיים ומיידיים לקבוצות רבות ונרחבות: ילדים ומשפחות שחוו את מתקפת הטרור, תלמידים שאיבדו בני משפחה בטרם עת, מי שנחשפו לאלומות קשה ולתכנים פוגעניים ברשת, תלמידים שהתמודדו עם היעדרות ממושכת של אחד ההורים או שניהם בשל גיוס לשירות מילואים, ותלמידים שהיו נתונים למתקפות טילים בעוצמות משתנות בכל רחבי המדינה. נוכח זאת, קיימת חשיבות קריטית הן לתפקוד משרד החינוך כגורם המתכלל את עבודת השפ"חים ברחבי הארץ ונותן הנחיות מקצועיות, ברורות וסדורות לשפ"חים, והן ליכולתו לאסוף נתונים מהימנים, לאורך זמן ובתדירות גבוהה לשם התאמת המענים לצורכי השטח.

**נמצא כי באפריל 2024, כחצי שנה לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, לא נמצאה בידי אגף הפסיכולוגיה במשרד החינוך רשימת הרשויות שבהן נקלטו מפונים ומתפנים.**

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממאי 2025 ובתשובתו הנוספת מיוני 2025 כי בחדר המצב של משרד החינוך נכחו באופן קבוע נציגי שפ"י שקיבלו באופן שוטף נתונים ביחס לרשויות מתפנות וביחס לרשויות מקומיות קולטות. בנוסף, נציגת שפ"י נכחה באופן קבוע במינהלת יחד<sup>316</sup> והייתה שותפה לכל התהליכים לרבות קבלת נתונים שוטפים ביחס למתפנים ומפונים. זאת ועוד, הפסיכולוגים המחוזיים היו שותפים לחדר מצב בו הועברו הנתונים באופן שוטף, וקיבלו נתונים בתדירות גבוהה מחדר המצב ביחס לרשויות המפונות והקולטות.

**לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר נתונים זמינים על רשויות מקומיות שקלטו מפונים ומתפנים בידי אגף הפסיכולוגיה במשרד החינוך, הגוף האחראי מטעם משרד החינוך להפעלת השפ"חים ברשויות המקומיות ולפיקוח על עבודתם, עלול להוות מכשול משמעותי בקבלת החלטות מבוססת נתונים לצורך הקצאת משאבים מיטבית ומושכלת בין הרשויות המקומיות הזקוקות לסיוע.**

### **תפקיד משרד החינוך בשעת חירום**

נוהל אב לשעת חירום של המינהל הפדגוגי במשרד החינוך מפרט את אופן הפעלתו של משרד החינוך בשעת חירום, את הפעלת האגפים המרכזיים במינהל הפדגוגי בשעת חירום ואת תפקידי מנהלת אגף הפסיכולוגיה בעת שגרה ובשעת חירום. במסגרת זו נקבע, בין היתר<sup>317</sup>, כי בשעת חירום על מנהלת אגף הפסיכולוגיה לדאוג לאיסוף נתונים מפסיכולוגים מחוזיים ולשקול ניווד של כוח אדם בין רשויות מקומיות או מרכזי פינוי על פי הצורך ובתיאום עם מרכז השלטון המקומי.

313 המועצה לשלום הילד, **ילדים במלחמת חרבות ברזל** (מרץ 2024), עמ' ב' ו-ג'.

<https://www.children.org.il/wp-content/uploads/2024/03/%D7%A4%D7%A8%D7%A7-%D7%9E%D7%AA%D7%95%D7%9A-%D7%99%D7%9C%D7%93%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C-2023.pdf>

314 כך כונו המלוונות ומתקני האירוח במסמכי משרד החינוך.

315 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **נתונים על קליטת תלמידים מפונים במלחמת חרבות ברזל ברשויות המקומיות** (פברואר 2024) (להלן - **קליטת תלמידים מפונים**).

316 מינהלת חינוך לליווי, תמיכה וסיוע לתלמידים המפונים שהקים משרד החינוך סמוך לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל.

317 נושאים נוספים שנקבעו במסגרת תפקידה של מנהלת אגף הפסיכולוגיה בשעת חירום הם סיוע למטה אגף שפ"י ולבעלי תפקידים במטה בקבלת החלטות בהקשר הפסיכולוגי-נפשי ולהנחיית מערכת החינוך בהיבטים אלו, סיוע בניית תמונת המצב המגיעה מהשטח, הנחיית פסיכולוגים מחוזיים בקשר להחלטות המטה וקיום קשרים רציפים עם גופים העוסקים בהתערבות בשעת משבר.

בביקורת נבדקו מענייני אגף הפסיכולוגיה בשלושת החודשים הראשונים למלחמת חרבות ברזל, בהתייחס להיבטים המפורטים בנוהל האב לשעת חירום הנוגעים לאיסוף נתונים, לניוד כוח אדם בין רשויות מקומיות ולהנחיות שניתנו למנהלי השפ"חים בנושאים אלו.

### איסוף נתוני השפ"חים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל

היכולת לאסוף ולתעד נתונים כדי להשתמש בהם בקבלת החלטות ובקביעת מדיניות הכרחית במצב שגרה. יכולת זו קריטית במצבי חירום לאור הצורך בזמינות מהירה של נתונים מדויקים ואמינים ונוכח הצורך לספק את השירותים הנדרשים לאוכלוסייה<sup>318</sup>. חשיבות איסוף הנתונים וזמינותם אף התעצמה במלחמת חרבות ברזל, נוכח הצורך הגובר במתן מענים רגשיים ונפשיים לאוכלוסיות שנפגעו באופן ישיר, לאוכלוסיות שפונו מבתיהם ולכלל הציבור הרחב. בביקורת נבדקו הנתונים שנאספו על ידי משרד החינוך בחודשים אוקטובר - דצמבר 2023 בהתייחס לסוג הנתונים, לשיטת איסופם, לתכולתם ולתקופה שלגביה הם נאספו, כמפורט בלוח 17 שלהלן.

לוח 17: פירוט הנתונים שנאספו על ידי משרד החינוך בחודשים אוקטובר - דצמבר 2023

| סוג הנתונים                                                   | התקופה שבה נאספו הנתונים | אופן האיסוף                                                                                                             | פירוט הנתונים שנאספו                                                                                         | אפשרות לפילוח נתונים על פי שפ"חים |
|---------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| שימוש במערך תגבור מענים פסיכולוגיים                           | אוקטובר 2023 - מרץ 2024  | מינוי רכזת מטעם האגף לקבלת פניות פסיכולוגיות והפנייתם למרכזי פינ"י; ריכוז הנתונים על ידי משרד החינוך                    | מספר הפסיכולוגים המתגברים במערך התגבור, בפילוח לפי תפקידים ושפ"חים                                           | כן                                |
| מספר הפסיכולוגים המתערבים במרכזי הקליטה - סך כולל בכל המרכזים | אוקטובר - נובמבר 2023    | מילוי נתונים על ידי מנהלי שפ"חים בתדירות של אחת לשבוע בנוגע למספר הפסיכולוגים המתערבים עם מפונים ומתפנים בשפ"ח שבניהולם | מספר הפסיכולוגים המתערבים                                                                                    | לא                                |
| התערבויות פסיכולוגיות בשל מצב החירום                          | אוקטובר - נובמבר 2023    | פסיכולוגים חינוכיים, באמצעות סקר שהופץ על ידי משרד החינוך באתר אינטרנטי**                                               | 1. מספר הפסיכולוגים המדווחים;<br>2. מספר התלמידים, ההורים ובני משפחה, אנשי חינוך, רשות וקהילה שקיבלו התערבות | לא                                |

\* הנתונים בנוגע למערך התגבור הועברו בהתייחס לחודשים אוקטובר 2023 - מרץ 2024.

\*\* במסגרת הסקר נשאלו הפסיכולוגים לכמה תלמידים / הורים ובני משפחה / אנשי חינוך וקהילה ניתן שירות פסיכולוגי (פרטני וקבוצתי) בשל מצב החירום.

מהלוח עולה כי משרד החינוך אסף נתונים על מספר הפסיכולוגים המתערבים במרכזי קליטה ועל התערבויות פסיכולוגיות בשל מצב החירום למשך החודשיים הראשונים למלחמה בלבד, וזאת אף על פי שלאחר חודשיים מספר המפונים נותר רחב היקף. על פי נתוני משרד החינוך,

**בדצמבר 2023 המספר הכולל של התלמידים המפונים עמד על כ-48,000<sup>319</sup>. נמצא כי הנתונים שנאספו במהלך החודשים אוקטובר ונובמבר 2023 מצומצמים ואינם כוללים לדוגמה נתונים ברמת השפ"ח הבודד, שבעזרתם ניתן היה לאמוד את היקף העומסים בכל אחד מהשפ"חים ובעקבות כך לגבש פתרונות נקודתיים לצמצום.**

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה כי בחודשיים הראשונים למלחמה נאספו נתונים ברמה ארצית כדי לקבל תמונה כוללת בנושא ולגבש מדיניות בתוך מציאות מורכבת ולא מוכרת. איסוף נתונים ברמה הארצית יצר עומס על הפסיכולוגים המטפלים, ולכן הוחלט כי איסוף הנתונים הנדרשים ייעשה באמצעות הפסיכולוגים המחוזיים וכן באמצעות מפגשים עם מנהלי שפ"חים.

**עוד עולה כי איסוף הנתונים בנוגע להתערבויות פסיכולוגיות בשל מצב החירום, איסוף שהתקיים כאמור בחודשים אוקטובר ונובמבר 2023, התבצע באמצעות סקר שהופץ בקרב פסיכולוגים, ובו הם התבקשו לענות על היקף ההתערבויות הפסיכולוגיות בשל מצב החירום ברמה השבועית.**

ממשרד החינוך נמסר בפברואר ובאפריל 2024 כי לא נאספו נתונים לאחר החודשיים הראשונים למלחמה, וכי בהיעדר מערכת ממוחשבת לאיסוף נתונים משפ"חים, איסוף הנתונים נעשה באמצעות העברת סקר לפסיכולוגים ולמנהלי השפ"חים.

סוגיית איסוף הנתונים עלתה במסגרת דיון של ועדת החינוך, התרבות והספורט בכנסת בנובמבר 2023, בנושא תגבור השירות הפסיכולוגי בבתי הספר בעקבות המלחמה, ובמסגרתו הובהר כי במשרד החינוך לא נאספו נתונים דינמיים הנוגעים להיקף המענים הטיפוליים, לחוסר בכוח האדם ולהתגברות תופעות כמו התמכרויות, צריכת אלכוהול ו אלימות בקרב בני נוער בעקבות המלחמה. בדיון הועלתה ביקורת בנוגע להיעדר הנתונים ולהשפעת היעדר הנתונים על יכולת קבלת ההחלטות, תוך הצפת הפערים ביחס בין הצרכים למענים הניתנים בפועל.

**נמצא כי להיעדרה של מערכת ממוחשבת ייעודית לעבודת השפ"חים בעת שגרה יש השפעה מכרעת על יכולתו של מטה אגף הפסיכולוגיה במשרד החינוך לאסוף נתונים קריטיים לאורך זמן לצורכי תיעוד, ניתוח, בקרה וקביעת דרכי הפעולה במצבי חירום. בהיעדר נתונים אלה עלולה להיפגע יכולתו של המשרד לתכנן פעולות ולקבל החלטות במהירות ובהתבסס על מערך מידע אמין ומלא.**

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בהתאם למידע שהתקבל מהפסיכולוגים המחוזיים גובשה המדיניות והופעלו הדרכות והנחיות בהתאם לצרכי כל מחוז. משרד החינוך ציין כי איסוף הנתונים אפשר דיוק של המענים הנרחבים שניתנו בשטח, כך לדוגמה לאחר תקופה ראשונה של צורך במתן עזרה ראשונה נפשית, בהתייעצות מקצועית הוחלט לתת מענים ביחידות של שמונה מפגשים לפחות כדי לענות על צרכי ילדים הורים וצוותים מבחינת הטיפול בטרומה.

**על משרד החינוך לקדם את פיתוחה של מערכת מחשוב ייעודית לאיסוף הנתונים מהשפ"חים תוך קביעת לוחות זמנים להפעלתה, וזאת נוכח חשיבותה של המערכת לעבודת משרד החינוך בחירום והשפעתה על יכולתו של האגף לקבל במהירות החלטות מושכלות המבוססות על מידע אמין ושלים.**

### **איסוף נתונים באמצעות פלטפורמה לא-רשמית**

באוקטובר 2023 יזמו והקימו פסיכולוגים העובדים בשפ"חים את האתר "חרבות ברזל - אתר לפסיכולוגיות.ים בשפ"ח" (להלן - אתר חרבות ברזל). לאתר זה, שהופעל כאמור באופן פרטי וולונטרי, הועלו חומרים מקצועיים ממשרד החינוך, מהשפ"חים וממקורות נוספים שנמצאו רלוונטיים לעת הזו<sup>320</sup>.

319 שירותי חינוך לתלמידים; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתונים על קליטת תלמידים מפונים במלחמת חרבות ברזל ברשויות המקומיות (2024).

320 דף הבית, אתר חרבות ברזל בכתובת <https://shapachatwar.co.il>.

בבדיקה של צוות הביקורת בדצמבר 2023 נמצא כי במסגרת החומרים שהועלו לאתר מופיעה הודעה מטעם משרד החינוך המופנית למנהלי השפ"חים, ובמסגרתה מתבקשים הפסיכולוגים בשפ"חים למלא נתונים בנוגע להתערבויות שביצעו. להודעה זו צורף טופס איסוף נתונים, ובו התבקשו הפסיכולוגים למלא את פרטיהם האישיים ולענות על שאלות הנוגעות למספר תלמידים, הורים ובני משפחה, ואנשי חינוך וקהילה שלהם ניתן שירות פסיכולוגי (פרטני וקבוצתי) כדי לסייע להם להתמודד עם מצב החירום. ההודעה מטעם משרד החינוך בדבר חשיבות מילוי הטופס והטופס שפורסם באתר מופיעים בתמונות 28 ו-29 להלן.

#### תמונה 28 : הודעת משרד החינוך בדבר איסוף נתונים

### איסוף נתונים - אוקטובר 2023

מנהלים ומנהלות, פסיכולוגים ופסיכולוגיות, שלום רב.

ימים קשים עוברים על כולנו, וכולנו נדרשים להתערבויות פסיכולוגיות בהיקף רחב במצב החירום הנוכחי. אנחנו מודעים לקושי בדיווח על נתוני ההתערבויות הפסיכולוגיות, אך יחד עם זאת ברורה לכולנו החשיבות של איסוף נתונים.

בטופס 3 שאלות בלבד למילוי ע"י כל פסיכולוג/ית בשפ"ח, נסיכום שבועי.

הנתונים ירוכזו על ידינו ויופצו למנהל/ות השפ"חים תודה לכולכם על שיתוף הפעולה במילוי השאלון.

ובתקווה לימים טובים ובטוחים.

מטה אגף פסיכולוגיה.

מילוי הטופס

• • • • •

## תמונה 29: טופס איסוף נתונים שפורסם בעמוד "חרבות ברזל - מידע לפסיכולוגים בשפ"ח"

חרבות ברזל  
אתר לפסיכולוגים בשפ"ח

בית עבודה טיפולית עבודה עם הורים עבודה עם צוותים חינוכיים קבוצות והרצאות הקו הפתוח יצירת קשר

**איסוף נתונים - אוקטובר 2023**

מחוז\*

שפ"ח\*

שם תחל"ת הטופס (אפשרי גם בראשי תיבות)\*

למה תלמידים נותני השבוע שירות פסיכולוגי בשל מצב החירום (הן פרטני והן קבוצתי) (ציין/י מספר)

למה הורים (ובני משפחה) נותני השבוע שירות פסיכולוגי בשל מצב החירום (הן פרטני והן קבוצתי). (ציין/י מספר)\*

למה אנשי חינוך, רשות וקהילה (בנות/מורים/ מנהלים/ אחוז) נותני השבוע שירות פסיכולוגי בשל מצב החירום (הן פרטני והן קבוצתי) (ציין/י מספר)\*

רציתי להגיד גם ש...

שלחה

מהביקורת עלה כי לצורך איסוף נתונים כמותיים הנוגעים להתערבויות פסיכולוגיות בתחילת המלחמה, משרד החינוך עשה שימוש באתר שאומנם יועד לפסיכולוגים החינוכיים אך בפועל פתוח לציבור הרחב ומופעל על ידי גורמים פרטיים.

עוד עולה כי לצורך המענה על הסקר התבקש הפסיכולוג להזדהות על ידי מילוי שמו ושם משפחתו וכי ניתנה לפסיכולוג האפשרות להזנת שם ושם משפחה בראשי תיבות, כחלופה להזנת פרטים מלאים. העונים על הסקר לא נדרשו להזין פרטים מזהים ייחודיים, כמו תעודת זהות או מספר רישיון<sup>321</sup>, דבר שבפועל איפשר לכל אדם להזין נתונים לטופס זה.

נוסף על כך, נמצא כי אף שצוות הביקורת פתח את הטופס בדצמבר 2023, בהודעה מטעם משרד החינוך, שהופיעה כהקדמה למילוי הטופס, צוין שהוא מתייחס לאוקטובר 2023, וכי אף שהנתונים מיועדים למילוי מדי שבוע, אין אפשרות לציין בטופס את תקופת הזמן שאליה מתייחס המידע המוזן לטופס.

בהבהרה שהתקבלה ממשרד החינוך בספטמבר 2024 נמסר כי ההודעה המופיעה בתמונה 28 לעיל פורסמה באתר חרבות ברזל בתיאום עם משרד החינוך ולבקשתו בשל אירועי שבעה באוקטובר, המצב החריג של המלחמה והצורך לקבל החלטות מהירות מבוססות נתונים בהיעדר מערכת ממוחשבת לשפ"חים. לדברי משרד החינוך, הסקר באתר היה פתוח למילוי באוקטובר ונובמבר 2023, והפסיכולוגים התבקשו לעשות בו שימוש לצורך איסוף ותיעוד של נתונים כמותיים בנוגע לפעילותם בתקופה זו. עם זאת, עומסי העבודה על הפסיכולוגים החינוכיים בתחילת המלחמה לא איפשרו להם לתעד את הנתונים באופן זה לאורך זמן. משכך, לדברי משרד החינוך, בנובמבר 2023 חלה ירידה בהיקף ההתערבויות שדווחו, וזאת בשל תת-דיווח, שאינו משקף את היקף עבודתם של

מספר מזהה ייחודי הניתן לבעלי רישיון קבוע מטעם משרד הבריאות לעיסוק בפסיכולוגיה במדינת ישראל.

הפסיכולוגים החינוכיים, כפי שעלה במפגשי השטח שקיימו עם הפסיכולוגים המחוזיים ועם מנהלי שפ"חים. עם זאת, על פי משרד החינוך, הנתונים שנאספו שימשו לקבלת החלטות בתקופה זו.

מהאמור עולה כי משרד החינוך עשה שימוש בנתונים שנאספו באמצעות מילוי סקר המיועד לפסיכולוגים בשפ"חים, אשר מולא באופן אנונימי וללא חובת הזדהות באתר אינטרנטי שהופעל על ידי גורמים פרטיים והיה פתוח לציבור הרחב. משמעות הדבר היא שנתונים הקשורים לנושאים רגישים כמו היקפי התערבויות פסיכולוגיות בשעת חירום נאספו ונשמרו<sup>322</sup> בפלטפורמה שאינה ייעודית למטרה זו, ללא ערובה שהיא מאובטחת כראוי, ועל בסיסם התקבלו החלטות ניהוליות בחודשיים הראשונים של המלחמה. זאת ועוד, החלטות אלו התקבלו, בין היתר על סמך הנתונים שנאספו, למרות שמשרד החינוך היה מודע לכך שבנובמבר 2023 חלה ירידה בהיקף ההתערבויות שדווחו בשל תת-דיווח, דבר אשר פגע באיכות הנתונים שנאספו וביכולתם לשקף תמונת מצב מהימנה לגבי היקף ההתערבויות בפועל.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי באתר מופיעים פסיכולוגים חינוכיים בהיקפים רחבים. בתחילת תקופת המלחמה, כאשר היה צורך ליצור קשר עם כלל הפסיכולוגים ברחבי הארץ, נעשה שימוש באתר בשלבים הראשונים בלבד, וזאת כדי להגיע למרבית אנשי המקצוע.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי איסוף נתונים ללא חובת הזדהות, שמתבצע באתר אינטרנטי שפתוח לכלל הציבור, עלול לגרום לחוסר דיוק בנתונים המוזנים בו, שכן הם מבוססים על דיווחים שאמינותם לא הוכחה. השימוש בדרך זו לצורך איסוף נתונים כמותיים במצב חירום מתמשך מעיד ביתר שאת על הצורך בקיומה של מערכת ממוחשבת ייעודית לניהול השפ"חים. עד להפעלתה של המערכת, כאמור בפרק קודם, ועל סמך הניסיון שנצבר במהלך מלחמת חרבות ברזל, על משרד החינוך לפעול לפיתוח כלים מתאימים, מהימנים ומאובטחים לאיסוף ולהעברה של הנתונים בין השפ"חים למשרד החינוך לצורכי תיעוד וקבלת החלטות מבוססות נתונים בזמן אירועי חירום נקודתיים או מתמשכים.

### הרחבת המענים הפסיכולוגיים בשפ"חים

ניוד פסיכולוגים מתייחס להעסקת פסיכולוגים בתקן ברשות אחרת במקום ברשות המקור. עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, ולמרות היקפי הפינוי הנרחבים לרשויות רבות ברחבי הארץ, לא התבצע ניוד פסיכולוגים בין שפ"חים, והנחת העבודה במשרד החינוך הייתה שהשירותים הפסיכולוגיים החינוכיים הפרוסים ברשויות המקומיות ברחבי הארץ בשגרה יעניקו מענה פסיכולוגי ראשוני בחירום בהתאם לפריסה הרשותית. עם זאת, ונוכח הצורך לספק מענים מיטביים לאוכלוסיות המפונות, פעל משרד החינוך להרחבת המענים הפסיכולוגיים-חינוכיים באמצעות שני ערוצים תקציביים: הקמת מערך תגבור של פסיכולוגים באמצעות זכיין של משרד החינוך בהיקף כספי של כ-21 מיליון ש"ח לשנת הלימודים התשפ"ד (ספטמבר 2023 - אוגוסט 2024)<sup>323</sup> (להלן - מערך התגבור) והרחבת מעני השפ"חים באמצעות סלי תגבור בתקציב כולל מתוכנן של כ-16 מיליון ש"ח<sup>324</sup>.

<sup>322</sup> על פי מדיניות הפרטיות של האתר "חרבות ברזל - אתר לפסיכולוגיות. ים בשפ"ח", כאמור בעמוד "מדיניות הפרטיות", חלק מהנתונים שנאספו בו יישמרו במאגר המידע שלו ובאחריות מפעילי האתר. כן מצוין שהאתר מיישם מערכות ונהלים עדכניים לאבטחת מידע, וכי אף שמערכות ונהלים אלה מצמצמים את הסיכונים לחדירה בלתי מורשית, אין הם מעניקים ביטחון מוחלט. לכן האתר אינו מתחייב ששירותיו יהיו חסינים באופן מוחלט מפני גישה בלתי מורשית למידע המאוחסן בהם. עמוד מדיניות הפרטיות באתר חרבות ברזל הוא בכתובת זו:

<https://shapachatwar.co.il/%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%A4%D7%A8%D7%98%D7%99%D7%95%D7%AA>

<sup>323</sup> נכון לפברואר 2024, הוקצו לביצוע לפסיכולוגים כ-5.7 מיליון ש"ח.

<sup>324</sup> נכון לחודש פברואר 2024 נוצלו 40,438 ש"ח. הביצוע מתייחס לבקשות שהתקבלו לתשלום על סלים שמומשו במלואם.

### הקמת מערך תגבור פסיכולוגים באמצעות זכיין משרד החינוך

ב-22.10.23 פרסם משרד החינוך קול קורא להצטרפות פסיכולוגים למערך טיפול פסיכולוגי בתלמידים מפונים מיישובי עוטף עזה שפנו למלונות באילת, בים המלח ובבית ההארה של קיבוץ עין גדי<sup>325</sup>. בשלב הראשון שימש המערך למתן המענים במלונות המפונים באילת ובים המלח, ולאחר מכן הרחיב את פעילותו למרכזי קליטה ברחבי הארץ. מערך תגבור הפסיכולוגים נסמך על מומחי משרד החינוך (פסיכולוגים ומטפלים באומנות) הרשומים במאגר של הזכיין כמי שעומדים בדרישות המינימום שנקבעו להעסקת מומחים להתערבויות פרטניות ומערכתיות במצבי מצוקה מורכבים<sup>326</sup>, והפסיכולוגים שגויסו למערך זה הועסקו באמצעות זכיין משרד החינוך. בשבוע השמיני למלחמת חרבות ברזל, ב-29.11.23, הודיע משרד החינוך על הרחבת מערך התגבור למתן מענים לכלל ציבור המפונים (הן מעוטף עזה והן מהצפון), ללא קשר לזהות הרשות שבה נקלטו או שממנה פונו.

**מהאמור עולה כי ההנחיה למנהלי השפ"חים, ולפיה השימוש במערך התגבור מתאפשר לכלל השפ"חים ברשויות המקומיות המפונות והקולטות, הופצה לראשונה רק כשמונה שבועות לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל.**

בלוח 18 שלהלן מוצג מספר הפסיכולוגים שנתנו מענים במסגרת מערך התגבור בחודשים אוקטובר 2023 - מרץ 2024, בפילוח לפי שפ"חים.

לוח 18 : מספר הפסיכולוגים שנתנו מענים במסגרת מערך התגבור בחודשים אוקטובר 2023 - מרץ 2024, לפי שפ"חים

| השפ"חים             | אוקטובר-דצמבר 2023 | ינואר 2024 | פברואר 2024 | מרץ 2024   |
|---------------------|--------------------|------------|-------------|------------|
| אשכול (מפונה)       | 46                 | 40         | 42          | 41         |
| שער הנגב (מפונה)    | 33                 | 32         | 37          | 31         |
| שדרות (מפונה)       | 26                 | 23         | 25          | 15         |
| חוף אשקלון (מפונה)  | 2                  | 4          | 5           | 9          |
| ירושלים (קולט)      | 10                 | 8          | 11          | 7          |
| קריית שמונה (מפונה) | 3                  | 3          | 3           | 6          |
| שדות נגב (מפונה)    | 0                  | 0          | 2           | 6          |
| שלומי (מפונה)       | 0                  | 0          | 0           | 2          |
| סה"כ                | <u>120</u>         | <u>110</u> | <u>125</u>  | <u>117</u> |

על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**מהלוח עולה כי בחודשים אוקטובר 2023 - מרץ 2024 מספר השפ"חים שבהם נעשה שימוש במערך התגבור נע בין שישה שפ"חים מאוקטובר 2023 עד ינואר 2024 לשמונה שפ"חים בחודש מרץ 2024. עוד עולה כי היקף הפסיכולוגים המתגברים נע בין 110 ל-125 פסיכולוגים, וכי השימוש הנרחב במערך התגבור נעשה על ידי שפ"ח אשכול, שמרבית תושביו פונו לבתי מלון באילת ובים המלח.**

**בנוסף עולה כי מבין הרשויות המקומיות הקולטות, רק שפ"ח ירושלים עשה שימוש במערך התגבור. כמו כן, מבין הרשויות המקומיות בצפון הארץ, רק שפ"חים של שתי רשויות מקומיות**

<sup>325</sup> פניית אגף הפסיכולוגיה למנהלי השפ"חים, "הצטרפות למערך טיפול פסיכולוגי בתלמידים מפונים מיישובי עוטף עזה - חרבות ברזל" (אוקטובר 2023).

<sup>326</sup> משרד החינוך, "מכרז היקפים משתנים מס' 21/7.2017 : אספקת שירותי מומחים בתחומים שונים בנושאי פעילות שפ"ח" (יולי 2017).

שתושביהן פונו עשו שימוש במערך. כך לדוגמה, אף על פי שבמערכת החינוך של טבריה נקלטו יותר מאלפיים תלמידים<sup>327</sup>, לא נעשה כל שימוש במערך התגבור. כמו כן, ניתן לראות כי גם לאחר הודעת משרד החינוך למנהלי השפ"חים כי השימוש במערך התגבור אפשרי לכל השפ"חים הפועלים ברשויות מקומיות מפונות וקולטות, לא חל שינוי בהיקף השימוש במערך זה.

בהבהרה שהתקבלה משפ"ח אשקלון ביוני 2024 נמסר כי הם לא עשו שימוש במאגר מפני שלא עלה הצורך בכך, נוסף על המענים שניתנו מרחוק לפניית לקו הפתוח ולמסגרות החינוכיות, וכי תושבים מפונים ותושבים שהתפנו קיבלו את המענים ברשויות שאליהן התפנו. בהבהרה שהתקבלה משפ"ח טבריה ביוני 2024 נמסר שהם כלל לא ידעו על אפשרות השימוש במערך התגבור, ולכן לא נעשה בו שימוש.

בהבהרה שהתקבלה משפ"ח מטה אשר ביוני 2024 נמסר כי השימוש במאגר הפסיכולוגים מחייב את מנהל השפ"ח להיות אחראי מקצועית על הפסיכולוג שהוא מעסיק מהמאגר. מאחר שמנהל השפ"ח אינו מכיר בהכרח את הפסיכולוגים הרשומים במאגר, יש קושי בהעסקה באופן הזה. זאת ועוד, העסקת פסיכולוגים דרך הזכיין פחות אטרקטיבית לפסיכולוגים, מאחר שהתעריף השעתי בהעסקה באופן זה נמוך מהתעריף השעתי בהעסקה דרך סלי התגבור או תוכניות תוספתיות אחרות. כך, כשביקש שפ"ח מטה אשר להעסיק פסיכולוגית ספציפית מאזור הדרום שעליה קיבל המלצות לטובת מתן מענים לתושבי המועצה האזורית שפנו לשדה בוקר, השפ"ח עשה זאת במימון מלא של המועצה, מאחר שהפסיכולוגית לא הייתה רשומה במאגר הפסיכולוגים ולא הביעה נכונות להירשם אליו, בין היתר לאור תעריפי התשלום הנמוכים לעומת עבודה פרטית או עבודה דרך מענים ציבוריים אחרים.

לדברי משרד החינוך ביוני 2024, התעריף השעתי במערך תגבור הפסיכולוגים נמוך ביחס למענים אחרים המאפשרים השתלבות בשירות הציבורי, והוא עלול להשפיע על יכולת גיוס פסיכולוגים לטובת מתן מענים במסגרת זו, אך מאחר שהתעריף נקבע לפני שנים מספר בהליך מכרזי, לא ניתן לשנותו. מעבר לכך, לא נעשתה בדיקה מול שפ"חים באופן כללי או מול שפ"חים הפועלים ברשויות שפנו או שנקלטו בהם אוכלוסייה לגבי אי-השימוש במערך התגבור.

מהאמור עולות מספר סיבות לאי-השימוש של השפ"חים במערך תגבור הפסיכולוגים, החל בחוסר ידיעה בדבר אפשרות השימוש במאגר ועד לקושי בהעסקת פסיכולוגים במסגרת זו, בין היתר בשל שכר נמוך בהשוואה לאפשרויות העסקה אחרות.

נמצא כי במשרד החינוך לא נעשתה בדיקה בנוגע לסיבות לאי-שימוש במערך התגבור ברשויות מקומיות מפונות נוספות ובמרבית הרשויות הקולטות.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המענים הנרחבים שניתנו באמצעות מערך התגבור שהוקם על ידי משרד החינוך למועצות האזוריות אשכול ושער הנגב ולעיריית שדרות החל באוקטובר 2023. עם זאת, מומלץ למשרד החינוך לבחון את הסיבות לאי-השימוש במערך התגבור ברשויות מקומיות מפונות וקולטות נוספות, לצורך הפקת לקחים ויישומם במקרים עתידיים שבהם יעלה הצורך בתגבור רחב היקף באמצעים דומים.

### הרחבת מעני השפ"חים באמצעות סלי תגבור

מענה נוסף לצורך הרחבת המענים הפסיכולוגיים בשפ"חים הם סלי תגבור. ב-20.11.23, בחלוף יותר מחודש מפרוץ מלחמת חרבות ברזל, פרסם משרד החינוך קול קורא לעניין סלי תגבור לשפ"חים לצורך התערבות פסיכולוגית פרטנית ומערכתית בעקבות מלחמת חרבות ברזל לשנת הלימודים התשפ"ד<sup>328</sup> (להלן - קול קורא). במסגרת זו עודכנו מנהלי השפ"חים כי משרד החינוך הקצה תקציב ייעודי לסלי תגבור לשירותים הפסיכולוגיים החינוכיים בשפ"חים בכל רחבי הארץ, כדי לאפשר מתן מענים פסיכולוגיים גמישים לשם טיפול והתערבות פסיכולוגית לתלמידים בכל

327 במערכת החינוך העירונית נקלטו 2,440 תלמידים; קליטת תלמידים מפונים, עמ' 1.

328 "קול קורא סלי תגבור" (20.11.23).

הגילים, להורים ולצוותי החינוך וההוראה, מתוך הכרה בצרכים ברמה המערכתית והפרטנית. כל סל כולל 46 שעות, שמתוכם 40 שעות מוקצות לטיפול או להתערבות פסיכולוגית, ארבע שעות מוקצות להדרכה ושעתיים לריכוז הפעילות המתקיימת במסגרת הסל.

במסגרת זו נקבע כי כל שפ"ח יוכל לבקש כמה סלי תגבור בכפולות של 46 שעות, בכפוף ליכולתו לעמוד בקריטריונים המוגדרים לסלים אלו. עוד נקבע כי סלי התגבור ימומשו על ידי הפסיכולוגים עובדי השפ"ח, וכי מנהל השפ"ח יוכל בתנאים מסוימים<sup>329</sup> להפעיל פסיכולוגים נוספים, מומחים ומדריכים, שאינם עובדי הרשות המקומית. המועד האחרון להגשת הבקשות לסלי התגבור נקבע ל-30.11.23, עשרה ימים לאחר פרסום הקול הקורא. לדברי אגף הפסיכולוגיה, לבקשת השפ"חים ניתנה ארכה של שבוע להגשת הבקשות - עד ל-7.12.23.

מהאמור עולה כי אף על פי שהקול הקורא פורסם רק בחלוף למעלה מחודש מפרוץ מלחמת חרבות ברזל, עם פרסומו ניתן למנהלי השפ"חים טווח זמן מצומצם להגשת הבקשות לאישור סלי התגבור. זאת למרות העומסים המשמעותיים שהוטלו עליהם בעקבות מצב החירום, שהיו עלולים להקשות על מנהלי השפ"חים לעמוד במועד שנקבע להגשת הבקשות, זאת במקביל לצורך המשמעותי במימוש סלי התגבור להרחבת המענים הפסיכולוגיים הניתנים על ידי השפ"ח. בעקבות פניות שעלו מהשפ"חים, נדחה המועד הראשוני להגשת הבקשות בשבוע.

בעקבות פרסום הקול הקורא להרחבת המענים באמצעות סלי התגבור התקבלו בקשות מ-164 שפ"חים לאישור של 1,097 סלים. ב-7.1.24 התקיימה במשרד החינוך ישיבה של ועדת הקצבות ובה אושרו כל הסלים המבוקשים - קרי, 1,097 סלי התגבור. מכתבי היידוע לשפ"חים בדבר אישור הקצאת סלי התגבור נשלחו בחלוף שלושה שבועות - ב-21.1.24.

נמצא כי למרות הצורך בהרחבת המענים הניתנים בשפ"חים בעקבות המלחמה, צורך המשתקף במספר הבקשות שהתקבלו מהשפ"חים להפעלת סלי התגבור ובהיקף הסלים המבוקשים, רק כשלושה חודשים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל התאפשר למרבית מנהלי השפ"חים להרחיב את המענים שהם נתנו במצב החירום המתמשך לתלמידים, להורים ולצוותי החינוך באמצעות סלי התגבור.

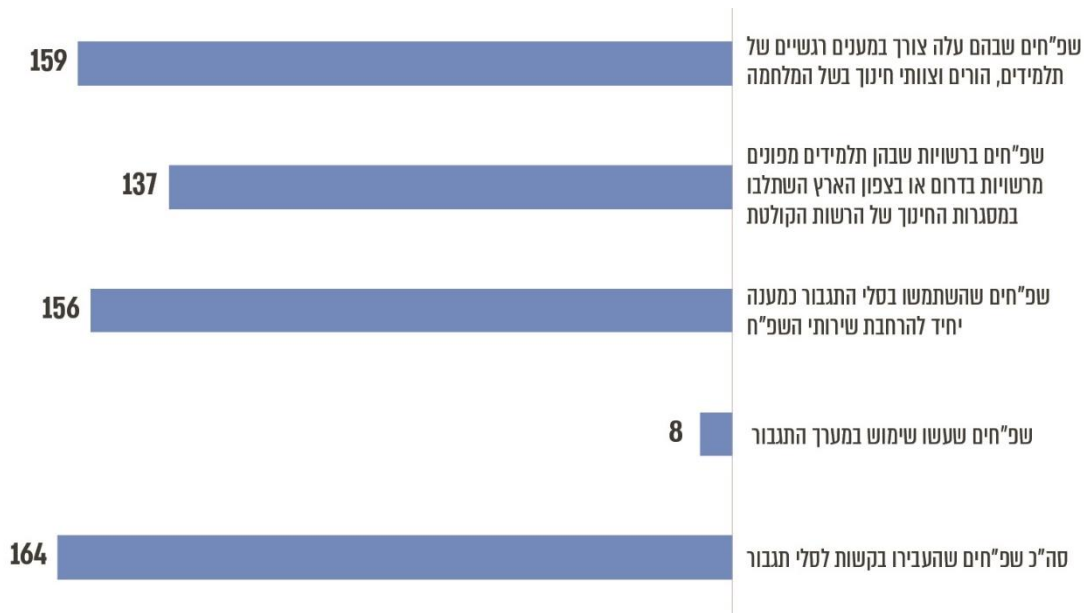
משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את משרד החינוך על אישור כלל הבקשות להרחבת מעני השפ"חים באמצעות סלי התגבור. עם זאת, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לבחון את הסיבות להתארכות לוחות הזמנים לאישור סלי התגבור ולפעול לגיבוש מנגנונים מותאמים למתן מענים מהירים באירועי חירום עתידיים.

משרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה כי הוא הפיק לקחים מהתהליך ופעל ליעולו כבר במהלך שנת הלימודים התשפ"ה.

מאפייני השפ"חים שמהם הועברו בקשות להרחבת המענים באמצעות סלי התגבור בהתייחס למיקומה הגיאוגרפי של הרשות ולסטטוס הרשות כמפונה או כקולטת מפורטים בתרשים 31 שלהלן.

בהסכמת הרשות, באישור פסיכולוג מחוזי ובכפיפות מקצועית למנהל השפ"ח.

### תרשים 31 : מאפייני השפ"חים שמהם התקבלו בקשות להרחבת מעני השפ"ח באמצעות סלי תגבור



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מתוך 257 שפ"חים<sup>330</sup>, 164 שפ"חים (64% מכלל השפ"חים) בחרו להרחיב את המענים בשפ"ח באמצעות סלי התגבור. מתוך 164 השפ"חים, 8 שפ"חים (כ-5%) השתמשו בסלי התגבור במקביל לשימוש במערך התגבור, ו-156 שפ"חים (כ-95%) התבססו על סלי התגבור כמענה יחיד להרחבת שירותי השפ"ח<sup>331</sup>. עוד עולה כי ב-159 שפ"חים (כ-97%) שביקשו אישור לסלי תגבור עלה צורך במענים רגשיים לילדים, להורים ולצוותי חינוך בשל המלחמה. מרבית הבקשות לסלי התגבור הגיעו משפ"חים הפועלים ברשויות שבמערכת החינוך שלהן נקלטו תלמידים מפונים או מתפנים (137 שפ"חים, כ-83%), דבר המעיד על הנחיצות בהרחבת מעני השפ"ח לצורך מתן שירות מיטבי לאוכלוסיית המפונים שנקלטו ברשות במקביל למתן השירותים לאוכלוסיית הרשות המקומית עצמה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לבחון את היקף הסלים המבוקשים ביחס לאפיון השפ"חים המבקשים, וכן לעומת מימושם בפועל בהיבטים כמו כוח האדם הנדרש למימושם, היקף המענים שניתנו במסגרת סלי התגבור, האוכלוסיות שלהן ניתן המענה וסוגי המענים השונים. בחינה זו יכולה לשמש את משרד החינוך ככלי להסקת מסקנות לגבי פעילות השפ"חים בתקופת החירום שהחלה בעקבות אירועי שבעה באוקטובר, ולצורך בחינת המענים שניתנו על ידו בתקופה זו לעומת מימושם בפועל והתאמתם לצורכי השטח.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא רואה בסלי התגבור מענה יעיל לצורך הרחבת המענים הפסיכולוגיים, וכי הוא לומד באופן מתמשך את צורכי האוכלוסייה ומדייק את אפיוני הסלים בהלימה לכך.

### הנחיות לתיאום בין שפ"חים

במצב שבו עשרות אלפי תלמידים עם הוריהם מועברים מרשות מקומית אחת לאחרת, הנמצאות לעיתים במרחק גיאוגרפי רב זו מזו, הולך וגובר הצורך בתיאום בין השפ"ח של הרשויות

<sup>330</sup> במערכת התקן מופיעים 262 שפ"חים, מהם הוסרו חמישה שפ"חים שפעלו בעבר ברשויות שפורקו וכיום אינם פעילים. מנתון זה לא הוסרו שפ"חים אחדים (מרכזים ומוצמדים), משום שבבדיקה שנעשתה נמצא כי חלוקת סלי התגבור נעשתה גם לשפ"חים מוצמדים.

<sup>331</sup> מבין שני המענים התקציביים שהציע אגף הפסיכולוגיה.

המקומיות שמהן האוכלוסייה מפונה או מתפנה לשפ"חים של הרשויות המקומיות שקולטות אותה. תיאום כזה עשוי לאפשר רצף במתן הטיפול לתלמידים ולהוריהם ולסייע לשפ"ח של רשות מקומית קולטת תכנון נכון יותר של המשאבים הדרושים למתן סיוע וטיפול מיטביים לאוכלוסייה הנקלטת.

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332 נקבע כי במצבי משבר מיוחדים ייתכן מתן סיוע פסיכולוגי ליישוב אחר. במקרים אלו יבוצע תיאום בין מנהלי השפ"חים ובין המנהלים של אגפי או מחלקות החינוך ברשויות הקולטות השולחות<sup>332</sup>, בידעת הפסיכולוג המחוזי ועל פי הוראות חוזר מנכ"ל 373 ממאי 2000 של מרכז השלטון המקומי.

מהאמור בחוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332 עולה כי הוא מתייחס באופן כללי לסוגיה של סיוע פסיכולוגי ליישוב אחר במקרים של מצבי משבר וכי ההנחיות המפורטות לסיוע שכזה, הנוגעות בין היתר לסוגיית התיאום בין מנהלי שפ"חים, היו אמורות להינתן במסגרת חוזר מנכ"ל 373 של מרכז השלטון המקומי. למרות זאת, ממשרד החינוך נמסר כי לא עלה בידם לאתר חוזר זה, וכי הוא פורסם על ידי המרכז לשלטון מקומי בישראל (להלן - מרכז השלטון המקומי).

משרד מבקר המדינה איתר חלקים מהחוזר<sup>333</sup> באתר המרשתת של מרכז השלטון המקומי. יחד עם זאת, החלקים שאותרו אינם כוללים הנחיות המתייחסות למתן סיוע פסיכולוגי ליישוב אחר.

מהמרכז לשלטון מקומי נמסר כי החוזר לא אותר על ידם.

מהאמור עולה כי למרות ההפניה הקיימת בחוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332 להוראות חוזר מנכ"ל 373 של מרכז השלטון המקומי, בעניין תיאום בין מנהלי השפ"חים ובין מנהלי אגפי או מחלקות החינוך במקרה של מתן סיוע פסיכולוגי ליישוב אחר במצבי משבר מיוחדים, חוזר זה לא אותר לא על ידי מרכז השלטון המקומי ולא על ידי משרד החינוך. אמנם חלקים מהחוזר אותרו על ידי משרד מבקר המדינה אך הם אינם כוללים הנחיות לסיוע פסיכולוגי בין רשויות במצבי משבר. הדבר מעלה את החשש כי החלקים בחוזר, שהיו אמורים לשמש כמסמך מחייב מבחינת משרד החינוך והרשויות המקומיות להסדרת התיאום בין שפ"חים במצבי משבר, כלל לא הופצו.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לעדכן את חוזר מנכ"ל 0332 בעניין התיאום הנדרש בין רשויות מקומיות במקרה של מתן סיוע פסיכולוגי ליישוב אחר במצבי משבר מיוחדים. מומלץ למשרד החינוך, בשיתוף מנהלי השפ"חים ברשויות המקומיות ובהתייחס לניסיון שנצבר על ידם במהלך מלחמת חרבות ברזל, לגבש מסמך מנחה לעניין מתן סיוע פסיכולוגי ליישוב אחר והתיאום הנדרש לכך בין מנהלי השפ"חים ברשויות הקולטות והשולחות ולשלב את עיקריו בחוזר מנכ"ל מעודכן.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה כי ב-30.10.23, כשלושה שבועות לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, קיים מטה אגף הפסיכולוגיה מפגש ייעודי עבור מנהלי השירותים הפסיכולוגיים החינוכיים ביוזמת המטה. מטרת המפגש הייתה להציג הנחיות בנושאים שונים, ובהם גם הנחיות לגבי שיתופי פעולה ותיאום בין שפ"חים. כמו כן, הוצג למנהלים תרשים הממשק בין השירותים הפסיכולוגיים החינוכיים, ששימש כלי להבהרת תחומי האחריות והפעולה המשותפת. המצגת הופצה למנהלי השפ"חים על ידי הפסיכולוגים המחוזיים ושימשה בסיס לשיח ולהמשך עבודה מתוך הלמידה בשטח.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 כי בשל הצורך בניוד פסיכולוגים בין רשויות עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, משרד החינוך פעל, למיטב ידיעתו, באופן צמוד ופרטני יחד עם הרשויות המקומיות כדי לוודא שהניוד מתבצע ומתאפשר. עם זאת, נוכח חשיבות הנושא, מרכז השלטון המקומי סבור כי יש לעדכן את חוזר מנכ"ל 0332 בהתאם להמלצת

332 רשויות מקומיות מפונות.

333 בנושאים הבאים: מענק חד פעמי נוסף למורים, אי ניכוי שכר מיום שביתה, שכר מינימום בתחולה וחידוש מנוי לאוגדן תנאי שירות.

הביקורת. לדעת מרכז השלטון המקומי, במסגרת העדכון יש לתת בידי הרשויות המקומיות את הגמישות המרבית לפעול במקרי החירום ולנייד עובדים לפי הצרכים ולפי שיקול דעתן.

באוגוסט 2023 פנתה מנהלת אגף הפסיכולוגיה למנהלי השפ"חים ולמנהלי אגפי החינוך ברשויות המקומיות בעניין מקום השפ"ח ותפקידיו ב"מערך מכלולי החירום" של הרשות המקומית ושיוך השפ"ח למכלולים ברשות המקומית בשעת חירום. במסגרת ההנחיות נקבע כי בעת פינוי אוכלוסייה נדרש קשר עם השפ"חים ברשויות שאליו פונתה האוכלוסייה או עם פסיכולוגים באתרי הפינוי. קשר זה יתבצע תוך תיאום דרכי פעולה עם הפסיכולוג המחוזי. במקרה של קליטת אוכלוסייה נדרש קשר עם השפ"חים השולחים כדי להיערך למתן מענים לאוכלוסייה הנקלטת.

מהאמור עולה כי במצב של פינוי אוכלוסייה הפסיכולוג המחוזי נדרש לתאם את דרכי הפעולה לקשר הנדרש בין השפ"חים. הנחיות אלו אינן מתייחסות לתרחיש שבו אזורים שלמים ממחוזות שונים מפונים ליישובים בכל חלקי הארץ, מצב שבו נדרשים קשרים חוצי מחוזות בין השפ"חים, ואינן מפרטות את מקומו של משרד החינוך בתרחיש שכזה.

**רק שמונה שבועות לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, במסגרת הנחיות משרד החינוך למנהלי השפ"חים מ-29.11.23, פורסמו לראשונה מפרוץ המלחמה הנחיות כתובות הנוגעות לתיאום בין שפ"חים. על פי ההנחיות, לצורך מתן מענים למפונים ולמתפנים נדרש שילוב כוחות בין השפ"חים המפונים לבין השפ"חים הקולטים וכן נדרש קשר רצוף בין מנהל השפ"ח הקולט או מי מטעמו לבין מנהל השפ"ח האורגני או מי מטעמו לצורך הקצאת מענים בהתאם לצרכים, ומומלץ לגבש סדירות של קשר, תיאום ושיתוף פעולה בין השפ"חים. עוד צוינו במסמך הנחיות לתיעוד ההתערבויות והעברת המידע בין השפ"חים וצורפו אליו טפסים להבטחת רצף מענים פסיכולוגיים בין השפ"חים.**

מאגף הפסיכולוגיה נמסר כי ההנחיות שהופצו בסוף נובמבר 2023 כללו אומנם הנחיות לממשקי העבודה בין השפ"חים המפונים לקולטים, אך הן אינן כוללות מודל אחיד לכל השפ"חים, וזאת מתוך ההנחה שהשפ"חים צריכים למצוא את הדרך המתאימה ליצירת ממשקי עבודה בהתאם למצבם.

לדברי שפ"ח טבריה, עיר שקלטה יותר מ-2,000 תלמידים מפונים<sup>334</sup>, הקשר בין מנהלי השפ"חים המפונים והקולטים הכרחי, בין היתר מפני שלא כל מנהלי השפ"חים היו מעוניינים באופן גורף במתן מענים פסיכולוגיים על ידי הפסיכולוג מטעם השפ"ח הקולט, ולכן לביצוע התערבויות נדרשו אישורים מהשפ"ח המקורי. למרות זאת, לדבריו לאורך כל תקופת המלחמה לא התקבלו הנחיות מסודרות בשפ"ח טבריה ממשרד החינוך לעניין תיעוד המידע, לא הוקם מערך מסודר לעניין זה, ובאופן כללי לא ניתנו הנחיות בעניין ההתנהלות בין השפ"חים ברשויות המקומיות המפונות והקולטות. לדברי שפ"ח טבריה, הדבר בעייתי במיוחד בשל שינויים תכופים החלים במהלך התקופה במיקום מגוריהם של המפונים וחוסר הידיעה היכן יתגוררו בעתיד.

**מהאמור עולה כי למרות חשיבות הסדרת התיאום בין שפ"חים במציאות שבה כ-210,000 תושבים פונו או התפנו מבתיהם ונמצאים במרכזי קליטה הפרוסים בכל רחבי הארץ<sup>335</sup>, בשמונה השבועות הראשונים למלחמת חרבות ברזל לא פרסם משרד החינוך הנחיות כתובות הנוגעות לתיאום בין השפ"חים המפונים ובין השפ"חים הקולטים. עוד עולה כי ההנחיות הכתובות שהעביר מטה אגף הפסיכולוגיה למנהלי השפ"חים בנובמבר 2023 לא כללו הנחיות אופרטיביות לגבי יצירת הקשרים הנדרשים בין מנהלי השפ"חים הקולטים ולמנהלי השפ"חים המפונים או מי מטעמם במהלך תקופת הפינוי או פעולות מומלצות לצורך מימוש ההנחיות. נוסף על כך, למסמך ההנחיות לא צורפו נספחים או מסמכים נלווים שבהם יכולים היו מנהלי השפ"חים להיעזר או לעבוד לפיהם לצורך הסדרת התיאום בין השפ"חים המפונים לשפ"חים הקולטים במהלך תקופת הפינוי ולצורך חלוקת העבודה ביניהם, כמו תיעוד אנשי הקשר הרלוונטיים ברשויות, תבנית לתיאום נוכחות פסיכולוגים בבתי המלון ובמסגרות החינוך ועוד. היעדרם של**

קליטת תלמידים מפונים.

334

מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מצבם של הילדים ובני הנוער המפונים והמתפנים (מרץ 2024), עמ' 7.

335

**מסמכי עזר כאמור ותועלתם להסדרת התיאום בין השפ"חים עולה מדברי שפ"ח טבריה, לפיו למרות הכרחיות הקשר בין מנהלי השפ"חים ברשויות מקומיות מפונות וקולטות, לא ניתנו הנחיות מסודרות בעניין זה.**

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה כי מטה אגף פסיכולוגיה פעל אל מול הפסיכולוגים המחוזיים לוודא כי בכל המחוזות קיימת היערכות בשפ"חים הקולטים ולוודא קיום קשר בין שפ"ח מפונה לשפ"ח קולט בהתאם להנחיות שהוצגו במפגשי המטה עם הפסיכולוגים המחוזיים ופורסמו בנובמבר 2023.

**נוכח תפקידו של משרד החינוך כגורם מאסדר בהפעלת השפ"חים והחשיבות בהסדרת התיאום בין שפ"חים, בפרט בתחילתו וכן בהתמשכותו של אירוע חירום חוצה מחוזות, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לקיים הליך הפקת לקחים בהתייחס לפעילות משרד החינוך וממשקי העבודה שלו עם השפ"חים במלחמת חרבות ברזל ולפתח, על בסיס מסקנותיו "ארגז כלים" ישים, שבו יוכלו מנהלי השפ"חים והפסיכולוגים המחוזיים לעשות שימוש באירועי חירום נקודתיים או מתמשכים. מומלץ כי ארגז הכלים יכלול תרחישים אחדים ופעולות לביצוע על פי חומרת האירוע והיקפו, וכן תבניות מסמכים שיוכלו לשמש כעזר למנהלי השפ"חים לטובת יישום פעולות אלו וכי השימוש בו ייכלל במסגרת תרגולי המוכנות לחירום של משרד החינוך והרשויות המקומיות.**

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מטה אגף פסיכולוגיה, הכולל אנשי מטה ופסיכולוגים מחוזיים, מנחה את הפסיכולוגים באמצעות הפסיכולוגים המחוזיים. מטה אגף פסיכולוגיה פעל אל מול הפסיכולוגים המחוזיים לוודא כי בכל המחוזות קיימת היערכות בשפ"חים הקולטים ולוודא קיום קשר בין שפ"ח מפונה לשפ"ח קולט בהתאם להנחיות שהוצגו במפגשי המטה עם הפסיכולוגים המחוזיים ופורסמו בנובמבר 2023. בתשובתו ציין משרד החינוך שמפגשי מטה אגף פסיכולוגיה התקיימו בתדירות יומית בתחילת המלחמה ולאחר מכן פעמיים בשבוע. במפגשים אלו ניתנו מדי יום, ובהמשך מדי שבוע, הנחיות ועדכונים על ידי נציג המטה. במקביל, הפסיכולוגים המחוזיים פגשו את מנהלי השירותים הפסיכולוגים אחת לשבוע במליאה, ובמפגשים עם קבוצות ייחודיות כגון מנהלי השפ"חים בעוטף ומנהלי השפ"חים המפונים בצפון, לצד מפגשים עם מנהלי שפ"חים הקולטים אוכלוסיות וכן מפגשים פרטניים בהתאם לצורך. משרד החינוך השיב כי הוא מקדם כל העת תהליכי למידה מתקופת החירום המתמשכת הן בהיבטים הקשורים למענים פסיכולוגיים והן בלמידה ארגונית בעת חירום. תהליכי הלמידה נעשים בשיתוף מנהלי שפ"חים, אשר מקדמים גם תהליכי תיעוד ומחקר. אגף הפסיכולוגיה מתעדכן כל העת בתחום הן בהיבט התאורטי והן באופן מעשי מתוך למידה שוטפת מהפסיכולוגים בשפ"חים.

### סיוע נפשי לצוותי השפ"חים

טראומטיזציה משנית (Secondary traumatization) היא מצב שבו אנשים הבאים במגע קרוב עם קורבן לאירוע טראומטי, כגון הורים, בני משפחה, מורים, מטפלים ואנשי כוחות ההצלה וכוחות הביטחון, עלולים לחוות מצוקה רגשית ולהפוך בעצמם במהלך הזמן לקורבנות עקיפים.<sup>336</sup> מטפלים ואנשי בריאות הנפש שעוסקים בטיפול בקורבנות טראומה מדווחים על סימפטומים טראומטיים ובהם נדודי שינה, מחשבות חוזרות ונשנות על אירועים מפחידים, קשיי הירדמות ועצבנות, וזאת אף שלא נחשפו ישירות לאירוע טראומטי. טיפול בילדים שחוו טראומה עלול להחיש את יצירת תשישות הקרבה<sup>337</sup>, שכן עבודה עם ילדים עשויה להיות מעוררת מבחינה רגשית וטעונה במיוחד<sup>338</sup>.

C.R. Figley, 'Catastrophes: An overview of family reaction', In: C.R. Figley & H.I. McCubbin (Eds.), **Stress and the family**, Oxford University Press (1983), pp. 79-123.

תשישות קרבה מתארת את השפעת המפגש הטיפולי עם נפגעי אסונות הסובלים מהפרעה פוסט-טראומטית על אנשי מקצועות בריאות הנפש. בתשישות הקרבה מופיעות אצל המתעבים תופעות המדמות את הסימפטומים הפיזיולוגיים, האמוצינליים והקוגניטיביים של הנפגעים.

שי חן-גל, משרד הכלכלה והתעשייה, **התמודדות בית ספרית במצבי משבר וחירום** (2016), עמ' 92 - 93.

336

337

338

על פי הספרות המקצועית בתחום, המטפל צריך להימנע מבידוד מקצועי, ועליו להיות בקשר עם מומחי בריאות נפש אחרים שעובדים עם נפגעי טראומה כדי לקבל תמיכה רגשית, מלבד התמיכה המקצועית. מערכת התמיכה צריכה לכלול פורום בטוח, מאורגן וסדיר לבחינת העבודה הטיפולית באמצעות פיקוח, קבוצת תמיכה של עמיתים או שילוב של שניהם<sup>339</sup>. המסגרת צריכה לאפשר לו לבטא תגובות רגשיות ולהעלות בעיות הקשורות בטיפול בנפגעי טראומה. מלבד זאת, חשוב לארגן קבוצות של מטפלים שעובדים עם נפגעי טראומה המונחות על ידי אנשי מקצוע בעלי מומחיות לנושא הטראומטיזציה המשנית<sup>340</sup>.

לאור חשיבות מתן הסיוע לפסיכולוגים החינוכיים שחווים טראומטיזציה משנית, בייחוד בתקופות חירום כמו מלחמת חרבות ברזל, גובר הצורך בתהליך מוסדר למעקב אחר מצבם הנפשי של הפסיכולוגים ובכלים שעל השפ"ח להעמיד להם לצורך התמודדות עם הטראומה והשיקום ממנה.

משרד הבריאות קבע בנוהל להפעלתם של מרכזי החוסן האזוריים והרשוטיים כי אחד מתפקידי מרכזים אלו הוא פיתוח תוכניות סיוע למטפלים. על פי הנוהל, תפקיד חשוב מאוד בחירום הוא מעקב אחר סימני תשישות, טראומה ושיחיקה אצל המסייעים השונים ומתן סיוע ותמיכה קבוצתית ופרטנית במקרה הצורך. יצוין כי גם מרכזי החוסן עוסקים בטיפול רגשי ונפשי בנפגעים. מכל מקום, הנוהל מנחה את מרכזי החוסן לפעול באופן יזום לאיתור הקשיים הנפשיים שעלולים להתעורר אצל המטפלים.

בהתאם לתקנות ההתמחות ולהנחיות משרד הבריאות, חלק מהפסיכולוגים החינוכיים בשפ"חים - מתמחים בפסיכולוגיה ומומחים שהם בתהליך הסמכה להדרכה - מחויבים בהדרכה פרטנית<sup>341</sup> שבמהלכה תיתכן התייחסות להיבטים אישיים של המודרך אם הם משפיעים על התפקוד שלו ועל הכשרתו כאיש מקצוע. ואולם אין בהדרכה זו כדי לתת את המענה המלא לטראומטיזציה המשנית של המודרך.

מנהלי השפ"חים **בנתניה ובמטה אשר** שותפים גם הם לתחושה כי סיוע לפסיכולוגים באמצעות הדרכה מספק תמיכה, אך אינו מספיק, ויש לאפשר טיפול פרטני לפסיכולוגים שנפגעו נפשית מהעבודה הטיפולית.

המועצה האזורית **אשכול** מסרה בתשובתה כי התמודדות עם טראומטיזציה משנית של צוות השפ"ח היא המשימה המרכזית של מנהל השפ"ח, ואותה הוא מבצע בשיתוף עם הגורמים הרלוונטיים במועצה.

בביקורת עלה כי משרד החינוך לא קבע בנוהל את האופן שבו יש לקיים מעקב אחר המצב הרגשי והנפשי של הפסיכולוגים החינוכיים, ואת הכלים שיש להעמיד לרשותם כדי שיוכלו להתמודד עם הטראומטיזציה המשנית. על פי משרד החינוך, זיהוי הקשיים שעלולים להתעורר אצל הפסיכולוגים החינוכיים לא אמור להתבצע באופן יזום על ידי השפ"ח; הקשיים עולים רק אם הפסיכולוגים משתפים בקשיים אלה את מנהל השפ"ח או את הפסיכולוג המדריך.

עוד עלה בביקורת כי בתקופה שבין 11.10.23 (ארבעה ימים מפרוץ מלחמת חרבות ברזל) ל-19.11.23 התקיימו 12 מפגשים של קבוצות תמיכה וקבוצות הדרכה אשר הוצעו לכל הפסיכולוגים החינוכיים, ונעשו בהנחיית הפסיכולוגים שגייס משרד החינוך. על פי משרד החינוך, לאחר מספר שבועות מספר הפסיכולוגים שנרשמו למפגשים אלה הלך והתמעט, דבר שהעיד על פחות הצורך בהם. על כן, לאחר השלב האקוטי הפסיכולוגים המשיכו את מסגרות התמיכה וההדרכה

339 קבוצות התמיכה צריכות להתארגן סביב שלושה נושאים מרכזיים: נרמול התגובות של מטפלים העובדים עם ניצולי טראומה; הבנה ועיבוד התגובות הספציפיות של כל מטפל לחשיפה לחומרים טראומטיים; ומתן סביבה בטוחה שבה מטפלים ירגישו חופשיים לשתף את תגובותיהם לטיפול בניצולי טראומה; **שם**, עמ' 102.

340 **שם**, עמ' 101.

341 תקנות הפסיכולוגים (אישור תואר מומחה), התשל"ט-1979; משרד הבריאות, "הנחיות לתהליך התמחות בפסיכולוגיה חינוכית" (נובמבר 2020); משרד הבריאות, "הנחיות לתהליך הסמכה בהדרכה בפסיכולוגיה חינוכית, עדכון" (ינואר 2022), סעיף א'4.

בשפ"ח, במסגרת הדרכות פרטניות וקבוצתיות שוטפות המתקיימות בזמני שגרה וחירום, ויישבות צוותים היוצרות, לדברי המשרד, תמיכה מקצועית ואישית. נוסף על כך, היו הדרכות שהותאמו לשפ"ח מסוימים. זאת ועוד, הוצעה סדרה של מפגשים בנושא למנהלי שפ"ח עם פסיכולוג בכיר, ולבקשת מנהלים נפתחה קבוצה ייעודית למנהלי שפ"ח בחברה הערבית. כמו כן, משרד החינוך תקצב ליווי מקצועי לשלושה מנהלי השפ"ח בעוטף עזה שהתמודדו עם פיזור אוכלוסייה גדול, ואלו סייעו בתמיכה, בהכשרות ובהדרכה.

**מהאמור עולה כי למרות החשיבות הרבה של ניטור הבעיות הנפשיות של הפסיכולוגים והצורך להעניק להם סיוע מקצועי במידת הנדרש, חוזר מנכ"ל משרד החינוך אינו מחייב מתן תמיכה נפשית לצוותי השפ"ח וגם אינו ממליץ על כך. כמו כן, הוא אינו מנחה את השפ"ח לפעול ביוזמתם לאיתור פסיכולוגים שחוו טראומטיזציה משנית, בייחוד במצבי חירום. אומנם משרד החינוך ארגן מפגשי תמיכה והדרכה קבוצתיים לכלל הפסיכולוגים החינוכיים בחודש הראשון שלאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, ואף תקצב ליווי מקצועי למנהלי השפ"ח בעוטף עזה כדי לתת מענה גם לתמיכה הנפשית לשפ"ח, אך הוא לא קבע מסגרת סדורה שבה צוותי השפ"ח יכולים היו לקבל סיוע מקצועי נפשי פרטני במצבים שבהם הדבר נדרש, ומספר המשתתפים בקבוצות התמיכה וההדרכה שהציע המשרד עם פרוץ המלחמה הלך והתמעט.**

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי המחקר מצביע באופן חד-משמעי על הצורך בתמיכה מקצועית, הכוללת מענים באמצעות הדרכה שוטפת וקבוצות עמיתים כמרכיב חיוני במניעת טראומטיזציה משנית ושחיקת חמלה של הפסיכולוגים המטפלים. מטה אגף פסיכולוגיה פעל באופן מקצועי כדי לספק מענה זה, כך שמערך ההדרכות וקבוצות העמיתים התרחב בתקופת המלחמה. כמו כן, היה ביקוש גובר לעיבוי ההדרכות באופן שייתנו מענה מקצועי ואישי להתמודדות עם הקשיים העולים בטיפול במצב החירום הנוכחי. משרד החינוך ציין כי פסיכולוגים רבים מדווחים כי מפגשי ההדרכה השוטפים והייעודיים במהלך המלחמה הם המענה הנדרש עבורם, וכי הם מספקים סדירות קבועה וחשובה בעיתות שגרה וחירום. כמו כן, משרד החינוך ארגן מפגשי למידה וימי למידה בתחום טראומה והחלמה, שהופעלו במחוזות וברמה הארצית. המפגשים כללו גם מענים של הדרכות וסדנאות לרווחת הפסיכולוגים, נוסף על ההיבטים התאורטיים, והמשוב בנוגע למענים אלו היה משמעותי. בנוסף, התקיימו מפגשי עמיתים למנהלי השפ"ח בקבוצות ארציות קבועות, שאפשרו עיבוד רגשי ומקצועי בעת הזו. על פי התשובה הנוספת של משרד החינוך מיוני 2025, בכוונת המשרד להתייחס לנושא זה בתיאום עם השלטון המקומי - בחוזר המנכ"ל החדש שמגבש המשרד.

**משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך להגדיר מנגנונים מתאימים לשם איתור וזיהוי יזומים של טראומטיזציה משנית בקרב הפסיכולוגים החינוכיים, ולשם מתן תמיכה נפשית פרטנית לפסיכולוגים שחווים טראומטיזציה משנית כשעולה הצורך בכך. שמירה על בריאותם הנפשית של הפסיכולוגים החינוכיים היא אינטרס של כלל הציבור, שכן הם אלו אשר מסייעים לשמירה ולחיזוק חוסנם הנפשי של אנשי החינוך, התלמידים והוריהם. משאבים נפשיים מדולדלים של הפסיכולוגים פוגעים בתפקודם, והדבר פוגע בתורו בכלל הקהילה. לצד זאת, משרד מבקר המדינה מצוין את הפעולות שעשה משרד החינוך במהלך המלחמה כדי להעניק תמיכה נפשית לפסיכולוגים שהיו זקוקים לכך. מענים מקצועיים לפסיכולוגים בשפ"ח**

במצבי חירום השירותים הפסיכולוגיים-חינוכיים הם קו ההגנה הראשון במערך בריאות הנפש לילדים ולנוער בקהילה. על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332, השירות הפסיכולוגי-חינוכי שותף להיערכות החירום היישובית והחינוכית בכל סוגי המניעה: המניעה הראשונית - הכנת הקהילה והאוכלוסיות לשעת חירום בהיבטים מערכתיים; המניעה השניונית - התערבויות פסיכולוגיות מיידיות בחירום; המניעה השלישונית - התערבויות בעקבות מצבי חירום. בעקבות אירועי שבעה באוקטובר והצורך בהתערבויות מידיות בחירום, התערבויות בעקבות מצבי חירום והצורך בטיפול במצבים מורכבים של אבל, שכול וטראומה, עלה צורך בהעשרה, בתמיכה ובריענון מקצועי בתחום החירום לצוותי השפ"ח בכל רחבי הארץ. במסגרת זו יזם משרד החינוך הרצאות מקוונות בנושאים אלו, ואלה התקיימו כבר החל ביום השני למלחמה. בשלושת החודשים הראשונים

למלחמה התקיימו 24 הרצאות ומפגשי למידה, ובהם השתתפו 4,593 פסיכולוגים. לדברי אגף הפסיכולוגיה במשרד החינוך, לטובת הנגשת החומרים המקצועיים לכלל הפסיכולוגים מעבר לשעות קיום ההרצאות בפועל, האגף הסתייע באתר "חרבות ברזל" לצורך ריכוז ההרצאות המצולמות והעלאתן לאתר, באופן שהן נותרו זמינות לצפייה גם חודשים לאחר קיומן.

חשיבותן של ההרצאות והשימוש שנעשה בהן על ידי צוותי השפ"ח עלתה מהשפ"חיים הפועלים ברשויות המקומיות המפונות והקולטות שבהן נעשתה הביקורת. כך לדוגמה, צוות הפסיכולוגים של שפ"ח **אשכול** השתתף בהכשרה ייעודית מקוונת שניתנה במסגרת זו, ומנהל שפ"ח אשכול אף לקח חלק פעיל בהרצאות אחדות של משרד החינוך שהועברו לפסיכולוגים ולמנהלי שפ"חיים ברחבי הארץ. בשפ"ח **נתניה** קיימו צפייה משותפת לצוות השפ"ח בהדרכה שהועברה מטעם משרד החינוך בנושא עבודה קבוצתית בחירום, ומנהלי השפ"חיים **אשקלון**, **נתניה** ו**טבריה** ציינו בפני צוות הביקורת את היקף ההרצאות הנרחב שהעביר משרד החינוך בתקופה זו.

המועצה האזורית **אשכול** ציינה בתשובתה כי נוכח האתגרים הרבים שהיא ניצבת מולם באופן ממושך, ההכשרה בשפ"ח היא מתמדת לטובת מתן מענים מותאמים לצרכי התושבים.

**נמצא כי משרד החינוך יזם ויישם מענה מהיר, נגיש ורחב היקף כבר מיומה השני של המלחמה, לצורך ריענון והעמקה מקצועית בתחום החירום באמצעות קיומם של 24 הרצאות ומפגשי למידה לצוותי השפ"חיים ברחבי הארץ. עם זאת, נמצא כי הנגשת ההרצאות המצולמות לפסיכולוגים לאחר מועד קיומן נעשתה באמצעות דף מרשתת חיצוני המופעל על ידי גורמים פרטיים, ולא באמצעות דף המרשתת של משרד החינוך.**

משרד מבקר המדינה מציין את משרד החינוך על מתן מענה מהיר ומקצועי באמצעות מפגשי למידה והרצאות מקוונות לצורך שעלה עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל בהעמקה, בהעשרה ובריענון מקצועי בנושאים כמו התערבויות בחירום, אבל וטיפול במצבי טראומה. עם זאת, העלאת תכנים מקצועיים לצורך הנגשתם לאתר שאינו ממשלתי מייצרת תלות בפעילות האתר הפרטי ועלולה לפגוע בזמינות התכנים ובשמירתם לאורך זמן אם מופסקת פעילות האתר או מוסרים ממנו תכנים. לאור חשיבות ההרצאות והכוונה לאפשר לפסיכולוגים לצפות בהן בזמנם הפנוי, ללא קשר למועד קיום ההרצאה, וכן לצורך תיעוד ושימור הידע המקצועי שהועבר בהרצאות אלו, מומלץ למשרד החינוך לפעול לייעול הכלים הממוחשבים להנגשתם, להפצתם ולשמירתם של חומרים מקצועיים והרצאות מוקלטות לעובדי השפ"חיים, וזאת כדי לייתר את הצורך בשימוש באתרים חיצוניים שגורמים פרטיים מפעילים.

### מעני משרד החינוך לפניית השפ"חיים

לצורך הבנת צורכי השפ"חיים בחודשים הראשונים למלחמה במציאות שבה עשרות אלפי תלמידים ובני משפחותיהם פונו מבתיהם, קיימו מטה אגף הפסיכולוגיה והפסיכולוגים המחוזיים מפגשים עם מנהלי שפ"חיים בעוטף עזה ובמחוז דרום ועם רכזים ופסיכולוגים מתגברים באילת ובים המלח (להלן - שפ"חיים מחוז דרום), וכן עם מנהלי שפ"חיים מפונים ממחוז צפון או כאלו שעובדים עם מפונים ממחוז צפון (להלן - שפ"חיים מחוז צפון). נוסף על כך, התקיימו מפגשים עם מנהלי שפ"חיים במחוזות מרכז ותל אביב ועם נציגות המנהלים בכלל המחוזות, ושני מפגשים שאליהם הוזמנו כל מנהלי השפ"חיים (להלן - אחר). מפגשים אלו עסקו בנושאים משתנים<sup>342</sup>, בהתאם לצורכי השטח ולנקודות הזמן שבהם התקיימו, והם כללו בין היתר ביקורים במרכזי הפינוי במלונות ים המלח.

המפגש הראשון במתכונת זו התקיים ארבעה ימים לאחר פרוץ המלחמה, בהשתתפות אנשי מקצוע מאגף הפסיכולוגיה ומנהל שפ"ח המועצה האזורית **שער הנגב**. מפגשים נוספים התקיימו בחודשים אוקטובר 2023 - מרץ 2024 בתדירויות משתנות, כמפורט בלוח 19 שלהלן.

342 ביניהם אלו: תמונת מצב התערבויות שפ"ח ומצב המענים בכל אחד מהשפ"חיים, עבודה עם אוכלוסייה מפונה, מודלים שונים של שירות פסיכולוגי למסגרות חינוך, אופני ההפעלה של תגבור השפ"ח.

לוח 19: פירוט מפגשי מטה אגף הפסיכולוגיה עם מנהלי שפ"חים, אוקטובר 2023 - מרץ 2024

| מחוז דרום    | מחוז מרכז     | מחוז צפון     | מחוז תל אביב  | אחר           |
|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| אוקטובר 2023 | 5             | לא היו פגישות | לא היו פגישות | לא היו פגישות |
| נובמבר 2023  | 7             | לא היו פגישות | לא היו פגישות | *2            |
| דצמבר 2023   | 1             | לא היו פגישות | 1             | לא היו פגישות |
| ינואר 2024   | 1             | לא היו פגישות | לא היו פגישות | **1           |
| פברואר 2024  | לא היו פגישות | לא היו פגישות | 1             |               |
| מרץ 2024     | 2             | 1             | לא היו פגישות | לא היו פגישות |

על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* למפגש זה הוזמנו כל מנהלי השפ"חים.

\*\* המפגש התקיים עם מנהלי שפ"חים נציגי מחוזות חיפה, ירושלים, מרכז, צפון ותל אביב.

מהלוח עולה כי בחודשים אוקטובר 2023 - מרץ 2024 קיים מטה אגף הפסיכולוגיה 22 מפגשים עם מנהלי שפ"חים, 16 מהם (כ-72.7% מכלל המפגשים) בהשתתפות מנהלי שפ"חים בעוטף עזה ובמחוז דרום ורכזים ופסיכולוגים מתגברים באילת ובים המלח. שלושה (כ-13.6% מכלל המפגשים) מפגשים הוקדשו באופן ייעודי למנהלי השפ"חים במחוזות צפון, מרכז ותל אביב (מפגש אחד לכל מחוז). מפגש משותף נוסף התקיים בהשתתפות מנהלי המחוזות חיפה, ירושלים, מרכז וצפון, וכן התקיימו שני מפגשים שאליהם הוזמנו כל מנהלי השפ"חים בארץ.

נמצא כי המפגש הייעודי הראשון של מטה אגף הפסיכולוגיה עם מנהלי השפ"חים במחוז צפון התקיים בדצמבר 2023, כחודשיים מפרוץ מלחמת חרבות ברזל. מלבד מפגש זה, לא התקיימו מפגשים ייעודיים נוספים של מטה אגף הפסיכולוגיה עם מנהלי השפ"חים במחוז צפון. זאת אף שבחודשים אלו התרחב טווח הירי מלבנון, ויישובים במחוז צפון היו נתונים לירי טילים בלתי פוסק, שכתוצאה ממנו פונו תושבים רבים מאזורי הגבול, תלמידים ביישובים שלא פונו היו חשופים לירי טילים מתמשך, ושפ"חים כמו שפ"ח טבריה התמודדו עם אלפי תלמידים שפנו אליהם מהגליל המערבי והמזרחי וכן מעוטף עזה.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הפסיכולוגית המחוזית של מחוז צפון נכחה בכל מפגשי המטה של אגף פסיכולוגיה שכללו הדרכה והנחיות, נפגשה עם מנהלי השפ"חים בצפון והעבירה בצורה מסודרת ומקצועית את הנחיות מטה אגף פסיכולוגיה למנהלי השפ"חים בצפון החל מאוקטובר 2023 באופן תדיר. כמו כן, נפתחה קבוצת וטסאפ ייעודית וכן התקיימו מפגשים ברמה פרטנית. נוסף על כך, מטה אגף פסיכולוגיה נפגש באופן ישיר עם המנהלים כדי ליצור קשר אישי עימם ולהקשיב להם.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את היקף המפגשים הישירים של מטה אגף הפסיכולוגיה עם מנהלי השפ"חים במחוז דרום, ואת אנשי המקצוע שלקחו חלק במערך התגבור בעקבות אירועי שבעה באוקטובר. עם זאת, היקף האוכלוסייה שפונתה מיישובי הצפון וכן קליטת מפונים מיישובי הצפון והדרום בחלק מהרשויות בצפון הארץ הצדיקו קיומן של פגישות ייעודיות של מטה אגף הפסיכולוגיה עם מנהלי השפ"חים במחוז צפון כבר סמוך לפרוץ המלחמה ובהיקפים גבוהים יותר לצורך מיפוי האתגרים, הסיוע, התאמת המענים והסדרת עקרונות העבודה בשפ"חים הקולטים והמפונים בצפון הארץ. על כן, משרד מבקר המדינה ממליץ כי ככל שיתרחשו אירועי חירום רחבי היקף בעתיד, יפעל משרד החינוך באמצעות מטה אגף פסיכולוגיה לקיים קשר ישיר, תדיר ורצוף עם כלל השפ"חים החשופים לאירוע החירום, כבר מראשיתו ולאורך התמשכותו של אירוע זה.

## סיכום

רווחתו ובריאותו הנפשית של התלמיד הן בסיס להתפתחות המיטבית וללמידה על כל היבטיה: הרגשי, הקוגניטיבי, ההתנהגותי והחברתי. השירות הפסיכולוגי-חינוכי (שפ"ח) הוא נדבך חיוני לאספקת תמיכה רגשית ונפשית לתלמיד. שירות זה, הפועל בבתי הספר ובגני הילדים, מסייע באיתור קשיים של תלמידים, מספק הערכה ואבחון של צרכים לתלמידים בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד, מעניק שירותי ייעוץ לצוותים החינוכיים, מספק תמיכה פסיכולוגית באמצעות התערבויות טיפוליות עבור ילדים והורים, מספק התערבויות במצבי משבר ושותף בקביעת המדיניות החינוכית בכל הנוגע לרווחתם הנפשית של הילדים ובני הנוער. מגפת הקורונה שפרצה בשנת 2020 הביאה לעלייה חדה בשיעור הילדים ובני הנוער החווים מצוקה, דיכאון וקשיים נפשיים אחרים. אירועי שבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל השפיעו בראש ובראשונה על אוכלוסיות במעגלי הפגיעה הישירה, אך גם על כלל הילדים ובני הנוער במדינת ישראל הנמצאים במעגלי חשיפה שונים, שהיו נתונים למתקפות טילים בעוצמות משתנות ושהושפעו מכך מהבחנה הנפשית במהלך המלחמה.

בסקר ארצי שערך משרד מבקר המדינה בחודשים אוגוסט-ספטמבר 2023 עלה כי מכלל ההורים לילדים עם קשיים, כ-32.2% אינם מכירים כלל את השירותים של השירות הפסיכולוגי-חינוכי, ובקרב האוכלוסיות הערבית והחרדית - כ-62.3% ו-כ-54% בהתאמה מההורים לילדים עם קשיים אינם מכירים את השפ"ח. בביקורת עלה כי למרות הגידול החדש בשנים האחרונות בצורך בשירותים פסיכולוגיים והמטלות הנוספות שבהן מחויבים הפסיכולוגים, הנדרשים להשתתף בדינוי ועדות שהתווספו בעקבות יישומו של תיקון 11 לחוק החינוך המיוחד, מפתח התקינה שעל פיו מקצה משרד החינוך את תקני הפסיכולוגים לרשויות המקומיות לא עודכן במשך עשרות שנים. כמו כן, הקצאת תקני הפסיכולוגים לעשרות אלפי תלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים ומשולבים בחינוך הרגיל, מתבצעת שלא בהתאם לאמור בחוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332. לפיכך אחוזי הכיסוי בשפ"חים המחושבים על ידי משרד החינוך אינם משקפים כלל ועיקר את המחסור בפועל בפסיכולוגים חינוכיים בשפ"חים. נוסף על כך, מערכת התקן של הפסיכולוגים שמנהל משרד החינוך מכילה נתונים שאינם מעודכנים או שגויים, דבר שאינו מאפשר לקבל תמונת מצב מהימנה ומדויקת בנוגע לתקינה ולמצבת כוח האדם בשפ"חים.

עוד עלה בביקורת כי 12 מנהלי שפ"חים (כ-5% מכלל המנהלים) לא עמדו בתנאי הסף של משרדי החינוך והפנים למינוי כמנהל שפ"ח, וכי השפ"חים שנבדקו העסיקו וחלקם אף ממשיכים להעסיק פסיכולוגים חינוכיים לאורך שנים, ללא שקיבלו אישור כנדרש בחוק למניעת העסקת עברייני מין טרם קבלתם לעבודה ולהעסקתם, ובכך עלולים לחשוף אלפי תלמידים במוסדות החינוך העירוניים לסכנה חמורה של פגיעה. עוד עלה כי לאורך שנים קיים פער ניכר במשקל של השפ"חים המוכרים להתמחות ברשויות מקומיות יהודיות (כ-82.9% בשנת 2023) לעומת משקלם ברשויות המקומיות הלא-יהודיות (כ-54.1% בשנת 2023). שפ"חים שאינם מוכרים להתמחות מתקשים לגייס פסיכולוגים, והדבר משפיע על היקף המענים הניתנים בהם, על רמתם המקצועית ועל השירות שהם מספקים לתושבי הרשות המקומית.

בינואר 2025, כשלוש שנים ממועד העברת האחריות על החינוך לגילאי לידה עד שלוש למשרד החינוך, לא קבע משרד החינוך הנחיות לגבי הצורך להעניק שירותי שפ"ח למסגרות חינוך אלה, כך שמדיניות עבודת השפ"ח הנוכחית במעונות היום כוללת התערבות מערכתית ראשונית במצבי חירום ומשבר בלבד. בנוסף, בחוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332 נקבע כי "בשלב זה" התקן של המשרד הוא רק עבור בני 5 - 15 בחינוך הרשמי ובני 3 - 21 בחינוך המיוחד, משמע החוזר לא מקצה תקנים לגני טרום-חובה, לגני טרום-חובה ולחטיבות העליונות בחינוך הרגיל. זאת ועוד, נמצא כי במסגרת הקצאת משאבים, חוזר מנכ"ל אינו מתייחס לחינוך המוכש"ר ובסוג חינוך זה ניתנת רמת שירות נמוכה יותר ברוב השפ"חים ביחס לחינוך הרשמי.

מנהלי השפ"חים חווים אתגרים משמעותיים בכל הנוגע לממשק העבודה שבין השפ"חים לרשויות המקומיות שבהן הם פועלים. הקשיים שמתעוררים קשורים בין היתר לתפיסת השירות הניתן בשפ"ח, למקומו ולחשיבותו מצד גורמים ברשות המקומית, ובמקביל לכך הם

קשורים למשאבים שהרשות משקיעה בשירות הפסיכולוגי-חינוכי ובתנאים הפיזיים שבהם הוא פועל. זאת ועוד, בביקורת עלו ליקויים במיגון מבני השפ"חים - שפ"חים שכלל אינם ממוגנים ושפ"חים בהם קיים פתרון מיגון, שבשל מיקומו אינו מאפשר את ההגעה אליו בזמן שנקבע בהנחיות פיקוד העורף. מצב זה משליך על עבודתם השוטפת של הפסיכולוגים בשפ"חים ועל השירות שניתן על ידם.

בביקורת עלה כי בחלוף כארבע שנים מהביקורת הקודמת שבה העיר מבקר המדינה למשרד החינוך בנושא, וכשלוש וחצי שנים מאז דיווח משרד החינוך על תיקון ליקויים, משרד החינוך עדיין לא פיתח מערכת מחשוב ייעודית לשפ"ח אשר תכלול את המידע מכלל השפ"חים, תנתח מידע זה ותהווה כלי תומך בקבלת החלטות. בנוסף, נמצא שימוש בכתובות דוא"ל פרטיות בעבודה השוטפת בניגוד להנחיות. למרות היותה של תוכנית העבודה כלי קריטי לכל ארגון לצורך השגת מטרותיו וניהול משימותיו, משרד החינוך אינו מנחה את השפ"חים לכלול בתוכנית העבודה שלהם מרכיבים מהותיים לצורך השגת יעדיהם ואינו מבצע הליך בקרה סדור על כך.

במהלך מלחמת חרבות ברזל ולמרות חשיבות הסדרת התיאום בין שפ"חים במצב שבו 210,000 תושבים פונו או התפנו מבתיהם ונמצאים במרכזי קליטה הפרוסים בכל רחבי הארץ, בשמונת השבועות הראשונים למלחמת חרבות ברזל לא פרסם משרד החינוך הנחיות כתובות הנוגעות לתיאום בין שפ"חים מפונים ושפ"חים קולטים. כמו כן, מבין 22 מפגשים שקיים מטה אגף פסיכולוגיה עם מנהלי שפ"חים בחודשים אוקטובר 2023 - מרץ 2024, המפגש הייעודי הראשון של מטה אגף הפסיכולוגיה במשרד החינוך עם מנהלי שפ"חים במחוז צפון התקיים בדצמבר 2023, כחודשיים מפרוץ מלחמת חרבות ברזל. רק כשלושה חודשים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל התאפשר למרבית מנהלי השפ"חים להרחיב את המענים הניתנים על ידם במצב החירום המתמשך לתלמידים, להורים ולצוותי החינוך באמצעות 1,097 סלי התגבור שהקצה להם משרד החינוך. בעקבות המלחמה אסף משרד החינוך נתונים במשך החודשיים הראשונים למלחמה בלבד, והנתונים שנאספו היו מצומצמים ולא איפשרו לאמוד את היקף העומסים בכל אחד מהשפ"חים ובעקבות כך לגבש פתרונות נקודתיים לצמצומם.

השירות הפסיכולוגי-חינוכי הוא המערך הנפשי היחיד הזמין לכל ילד במדינת ישראל, ועל כן יש לו תפקיד קריטי בזיהוי ובמניעה של מצוקות נפשיות בקרב ילדים ובני נוער. משכך, מומלץ למשרד החינוך, בשיתוף מנהלי אגפי החינוך ומנהלי השפ"חים ברשויות המקומיות, להעלות את המודעות בקרב ציבור ההורים ובמסגרות החינוך למענים הרגשיים והנפשיים שנותן השירות הפסיכולוגי-חינוכי ולדרכי הפנייה אליו. כדי לאפשר מתן שירות פסיכולוגי-חינוכי ברמה גבוהה לכלל השכבות והאוכלוסיות במדינת ישראל, על משרד החינוך להתאים את היקפי כוח האדם המועסקים בשפ"חים לצרכים העולים מהשטח, לקבוע סטנדרטים לסביבות הפיזית והדיגיטלית שבה פועלים הפסיכולוגים החינוכיים, תוך שימת דגש מיוחד על פיתוח מערכות מידע מסונכרנות ומתואמות שיאפשרו לקבל תמונת מצב אמينة על מצב השירות בארץ. נוסף על כך, על משרד החינוך והרשויות המקומיות להגביר את אבטחת המידע הרגיש על מטופלים השמור במערכות המידע של השפ"חים ולוודא כי הנחיותיהם בעניין זה מיושמות בפועל. זאת ועוד, על הרשויות המקומיות לפעול על פי החוק לעניין גיוס כוח האדם לשפ"חים, תוך הקפדה על קבלת אישור מהמשטרה כי אין מניעה להעסקת המועמדים לפי החוק למניעת העסקת עברייני מין, כתנאי להתמודדותם במרכזי כוח האדם למשרת פסיכולוג חינוכי, לקדם את ההכרה בשפ"חים שאינם מוכרים להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית כמוסדות המוכרים להתמחות או לאפשר להם לפעול במסגרת חלופות ההכרה, ולמצב את השפ"ח כגורם המרכזי בקידום רווחתם ובריאותם הנפשית של התלמידים ברשות המקומית.

מומלץ למשרד החינוך, בשיתוף הרשויות המקומיות, לקיים הליך עמוק ומקיף של הפקת לקחים על בסיס הניסיון שצברו במהלך מלחמת חרבות ברזל ובהתייחס לממשקי העבודה בין משרד החינוך לרשויות מקומיות מפונות וקולטות ובין הרשויות עצמן, צרכי הרשויות וסוגי המענים שניתנו, היקפם ומידת מועילותם. בהתאם למסקנות הליך זה, מומלץ למשרד החינוך לעדכן את הנחיותיו הנוגעות לפעילות השירותים הפסיכולוגים החינוכיים בעת חירום, כדי להבטיח פעילות מועילה ומקצועית של השפ"חים בכל מצבי חירום שעלול העתיד לזמן לתושבי מדינת ישראל.

השירות הפסיכולוגי-חינוכי אמון על שמירת הבריאות הנפשית של דורות העתיד של מדינת ישראל, ובכך על עצם עתידה. פגיעה בו ותפקודו הלקוי פוגעים במאות אלפי תלמידי ישראל ובהוריהם, ומונעים מהם את מימוש הזכויות הבסיסיות לקבלת שירותי בריאות וחינוך שוויוניים ובחינם. יישום ההמלצות המוצגות בדוח זה עשוי לאפשר עמידה איתנה ואיכותית של השירותים הפסיכולוגיים החינוכיים במדינת ישראל, הן בעת שגרה והן בהתרחש מצבי החירום התכופים במדינת ישראל, על האתגרים הכרוכים בהם.

## נספח 1 : מתודולוגיית חישוב אחוזי הכיסוי

### התייחסות לשפ"ח אחודים בחישוב

על פי משרד החינוך, שפ"ח אחוד הוא מנגנון המופעל לצורך הבטחת המשך מתן שירות פסיכולוגי ברשות שבה עולים קשיים מתמשכים בהפעלת השפ"ח, ביניהם קושי באיתור מנהל לשפ"ח לאורך זמן וקושי בניהול ובגיוס של צוות פסיכולוגים. קשיים בהפעלת השפ"ח מובאים לידיעת הפסיכולוג המחוזי, ואם הוא מזהה אפשרות ליצור שפ"ח אחוד לצורך הבטחת המשך מתן שירות פסיכולוגי ברשות שבה עולים הקשיים, הוא ייזום את הקמתו של השפ"ח האחוד, שבו ייקחו חלק השפ"ח שבו עלו קשיים והשפ"ח שאיתו יתאחד, והוא ילווה את הפעלתו ככל שיוקם. הקמת שפ"ח אחוד מצריכה הסכמה של הרשויות המקומיות שבהן פועלים השפ"חים הצפויים להתאחד, והשאיפה היא להפעיל שפ"ח אחוד כשיש קרבה גיאוגרפית יחסית בין השפ"ח שתחתיו יפעלו הפסיכולוגים (להלן - שפ"ח מרכז) ליתר השפ"חים המתאחדים תחתיו.

נוכח הסיבות שפורטו לעיל להפעלתם של שפ"ח אחודים, שמהן נובע כי השפ"ח האחוד הוא מעין יחידה ארגונית בפני עצמה, בחישוב אחוזי הכיסוי הממוצעים הארציים והמחוזיים ייחשב השפ"ח האחוד כיחידה אחת ויילקח בחשבון אחוז הכיסוי לשפ"ח האחוד, ללא התייחסות לשפ"ח אחודים המרכזיים ולשפ"ח אחודים שמתאחדים איתם. לעומת זאת, השפ"ח אחודים והשפ"ח אחודים שכלולים בהם לא ייספרו בחישוב אחוזי הכיסוי בניתוחים לפי המדד החברתי-כלכלי, לפי איתנות פיננסית, לפי ההרכב הלאומי של הרשות המקומית או לפי גודלה (להלן - ניתוחי השפעה). זאת משום שאחוז הכיסוי של השפ"ח האחוד הוא נגזרת של החלטה ניהולית של משרד החינוך לשיפור אחוז הכיסוי והשירות הניתן על ידי השפ"ח אחודים שחברים בשפ"ח האחוד, ולא תוצאה של השפעת הפרמטרים שבבדיקה.

### סך השפ"ח אחודים שחושבו לפי סוגי הניתוחים

נוסף על הגישה שהוצגה להלן לטיפול בשפ"ח אחודים ולשיטת החישוב, ניכה משרד מבקר המדינה מקובץ משרד החינוך חמישה שפ"ח אחודים שמופיעים ברשימה, אף על פי שבפועל הרשויות המקומיות שבהן השפ"ח אחודים האלה אמורים לפעול פורקו מזמן.

לוח 20 : סך השפ"ח אחודים בסיכום ארצי לסוגי חישובים שונים, 2019 - 2023

| 2023               | 2022               | 2021               | 2020               | 2019               | סוג החישוב                           |
|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------------------------|
| 249 <sup>(5)</sup> | 248 <sup>(4)</sup> | 251 <sup>(3)</sup> | 252 <sup>(2)</sup> | 253 <sup>(1)</sup> | אחוזי הכיסוי הממוצעים - ארצי ומחוזי  |
| 244 <sup>(9)</sup> | 243 <sup>(8)</sup> | 247 <sup>(7)</sup> | 248 <sup>(6)</sup> | 250 <sup>(5)</sup> | אחוזי הכיסוי הממוצעים בניתוחי ההשפעה |

על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

<sup>(1)</sup> במערכת התקן מופיעים 261 שפ"ח אחודים. מהם הוסרו חמישה שפ"ח אחודים שפעלו ברשויות מקומיות שפורקו ושלושה שפ"ח אחודים שפעלו בשנת 2019 במתכונת של שפ"ח אחודים תחת שפ"ח אחודים מרכזיים.

<sup>(2)</sup> במערכת התקן מופיעים 261 שפ"ח אחודים. מהם הוסרו חמישה שפ"ח אחודים שפעלו ברשויות מקומיות שפורקו וארבעה שפ"ח אחודים שפעלו בשנת 2020 במתכונת של שפ"ח אחודים תחת שפ"ח אחודים מרכזיים.

<sup>(3)</sup> במערכת התקן מופיעים 261 שפ"ח אחודים. מהם הוסרו חמישה שפ"ח אחודים שפעלו ברשויות מקומיות שפורקו וחמישה שפ"ח אחודים שפעלו בשנת 2021 במתכונת של שפ"ח אחודים תחת שפ"ח אחודים מרכזיים.

<sup>(4)</sup> במערכת התקן מופיעים 261 שפ"ח אחודים. מהם הוסרו חמישה שפ"ח אחודים שפעלו ברשויות מקומיות שפורקו ושמונה שפ"ח אחודים שפעלו בשנת 2022 במתכונת של שפ"ח אחודים תחת שפ"ח אחודים מרכזיים.

<sup>(5)</sup> בשנת 2023 החל לפעול שפ"ח אחד. לפיכך במערכת התקן מופיעים 262 שפ"ח אחודים. מספר השפ"ח אחודים שהוסרו לא השתנה ביחס לשנת 2022.

<sup>(6)</sup> בהמשך להערה 1, הוסרו גם שלושה שפ"ח אחודים.

<sup>(7)</sup> בהמשך להערה 2, הוסרו גם ארבעה שפ"ח אחודים.

<sup>(8)</sup> בהמשך להערה 3, הוסרו גם ארבעה שפ"ח אחודים.

(9) בהמשך להערות 4 ו-5, הוסרו גם חמישה שפ"חים אחדים.

## נספח 2: מתודולוגיית חישוב השפ"חים המוכרים והלא-מוכרים

לצד השפ"חים הרחבים ואגדי השפ"חים שהקים משרד הבריאות כדי לאפשר הכרה בשפ"חים נוספים לצורך התמחות בפסיכולוגיה החינוכית, משרד החינוך מאפשר מצידו הפעלה של שפ"חים במתכונת של שפ"חים אחדים לצורך הבטחת המשך מתן שירות פסיכולוגי ברשות מקומית שבה עולים קשיים מתמשכים בהפעלת השפ"ח<sup>343</sup>. יודגש כי בהבהרה שהתקבלה מאגף הפסיכולוגיה ביוני 2024 צוין כי יש להבחין בין שפ"ח אחד לבין שפ"ח רחב או אגד שפ"חים<sup>344</sup>. משמעות הדבר היא שהפעלת מספר שפ"חים במתכונת של שפ"ח אחד אינה נותנת הכרה בשפ"חים הכלולים בו כמוכרים להתמחות, ואחוז הכיסוי מחושב על ידי משרד החינוך לשפ"ח האחד כולו, ולא לכל שפ"ח הכלול בו בנפרד<sup>345</sup>. על כן, בפרק הזה מצד אחד בספירת מספר השפ"חים הלא-מוכרים להתמחות מול מספר השפ"חים המוכרים, נספר בנפרד כל שפ"ח שכלול בשפ"ח האחד, בהתאם למצב ההכרה בו. מצד שני, בחישוב אחוזי הכיסוי הממוצעים בשפ"חים הלא-מוכרים מול השפ"חים המוכרים לא ייכללו השפ"חים שכלולים בשפ"ח האחד, שכן לא ניתן להפריד ביניהם ולחשב אחוז כיסוי נפרד לכל אחד מהשפ"חים הללו. לצד זאת, שפ"חים הכלולים באגדי השפ"חים או בשפ"חים הרחבים נספרו בנפרד, וכולם חושבו כשפ"חים מוכרים וכך גם אחוזי הכיסוי חושבו לכל שפ"ח בנפרד. זאת משום שהשפ"חים שכלולים בקבוצה זו הם יחידה ארגונית נפרדת, שאוחדו כדי לאפשר למועסקים בהם להתמחות בפסיכולוגיה החינוכית. להלן לוח המציג את מתודולוגיית החישוב והניתוח.

לוח 21: מתודולוגיית החישוב והניתוח\*

| השוואה בין סך השפ"חים המוכרים לשפ"חים הלא-מוכרים                                      | אחוזי הכיסוי בשפ"חים המוכרים ובשפ"חים הלא-מוכרים                                                                             |                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| השפ"חים המוצמדים לשפ"ח רחב / מאגד נספרים כשפ"חים מוכרים                               | השפ"חים המוצמדים לשפ"ח רחב / מאגד נחשבים כשפ"חים מוכרים. אחוזי הכיסוי הנכללים בחישוב הם אחוזי הכיסוי המופיעים בכל שפ"ח בנפרד | שפ"ח רחב / אגד שפ"חים |
| השפ"חים המצורפים לשפ"ח מרכז נספרים כשפ"חים עצמאיים בהתאם לסיווגם כמוכרים או לא-מוכרים | שפ"חים הפועלים במתכונת של שפ"חים אחדים מוסרים מניתוחים אלו נוכח אופן חישוב אחוז הכיסוי בהם                                   | שפ"חים אחדים          |

\* נוסף על מתודולוגיית הבדיקה המפורטת בנספח זה ולמרות העובדה שאחד השפ"חים מופיע בנתוני אגף הפסיכולוגיה, מאחר שנתוני הרשויות המקומיות של הלמ"ס אינם כוללים את היישוב בו נמצא השפ"ח, שפ"ח זה אינו נכלל בניתוחים הנסמכים על נתוני הלמ"ס בפרק זה.

343 בין היתר, במקרים של קושי בגיוס פסיכולוגים או צוות ניהולי לאורך זמן.

344 שפ"ח אחד קשור לאופן הפעלת השפ"חים לצורך הענקת שירותים פסיכולוגיים חינוכיים ברשות מקומית שבה השפ"ח נקלע למשבר, ואילו שפ"ח רחב הוא שפ"ח שבו מצוותים שפ"חים אחדים לצורך התמחות.

345 כאמור, אחוז הכיסוי של השפ"ח האחד הוא פרי החלטה מינהלית של משרד החינוך ולא תוצאה של היותו שפ"ח מוכר או לא-מוכר להתמחות.