

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ה-2025



ביקורת חברתית

טיפול המחלקות לשירותים חברתיים בבני נוער בסיכון



טיפול המחלקות לשירותים חברתיים בבני נוער בסיכון

רקע

המונח "בני נוער על רצף הסיכון, הסכנה והניתוק" מתאר אוכלוסיית מתבגרים הטרוגנית הנמצאת על טווח רחב מאוד מבחינת המצוקה ומצבי הסיכון שבהם היא נתונה¹. לטיפול בבני הנוער בסיכון אחראים בעיקר משרד החינוך ומשרד הרווחה והביטחון החברתי (משרד הרווחה), באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (המחלקות או מש"ח). אוכלוסייה זו מטופלת במסגרות בקהילה ובמסגרות חוץ-ביתיות, בבתי הספר ובמסגרות בלתי פורמליות בשעות שונות של היום.

הגם שקשה לאמוד את היקף התופעה באשר אין בישראל הגדרה אחודה ונתונים רשמיים עדכניים, בשנת 2022 היו מוכרים לשירותי הרווחה כ-440,000 ילדים ובני נוער, ששיעורם כ-14% מכלל הילדים ובני הנוער בישראל. בשנה זו הופנו כ-60,000² דיווחים חדשים על קטינים לטיפולם של עובדים סוציאליים (עו"ס) לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 (חוק הנוער)³. סיבות הדיווח השכיחות ביותר היו התעללות פיזית (20%), הזנחה (17%) והתעללות מינית (11%)⁴.

1 למשל חוויות הזנחה, התעללות, נשירה מבית הספר, התנהגויות אנטי-חברתיות ועבריינות.

2 המספר המדויק - 60,043, בדומה למספר הפניות שהתקבלו בשנת 2021 - 59,933 דיווחים, עלייה של 8% במספר הדיווחים ביחס לשנת 2020.

3 חוק זה נועד להגן על שלומם של קטינים מגיל לידה עד גיל 18 המוגדרים על פי חוק כמזקקים, היינו ילדים ונערים המצויים במצבי סיכון. הסמכות העיקרית שמקנה החוק לעובד הסוציאלי לחוק הנוער היא הסמכות לפנות לבית המשפט בעניינו של קטין נזקק כאשר נדרשת החלטת בית משפט לצורך טיפול בקטין והשגחה עליו, ובין היתר בבקשה ליתן הוראות הדרושות לטיפול בקטין, להשגחה עליו, לחינוכו, לשיקומו הנפשי, להוצאתו ממשמורת, להפנייתו לבדיקה או לטיפול נפשי והעמדתו תחת השגחת עובד סוציאלי לפי חוק הנוער.

4 המועצה הלאומית לשלום הילד, **השנתון הסטטיסטי "ילדים בישראל 2023"**, נתונים אודות ילדים במלחמת "חרבות ברזל" (2024).



משנת 2020 עד שנת 2022 הסתמנה עלייה ניכרת במספר הדיווחים על הימצאותם של בני נוער במצבי סיכון⁵:

1. עלה בכ-24% מספר הדיווחים לעו"ס לחוק נוער שעניינם התעללות מינית;
2. עלה בכ-53% מספר הדיווחים שעניינם בעיות התנהגות של קטינים;
3. עלה בכ-31% מספר הדיווחים לעו"ס לחוק הנוער שעניינם פגיעה בידי אחראי מחוץ למשפחה;
4. עלה בכ-77% מספר הדיווחים על נוער מעורב בפלילים (מ-530 בשנת 2020 ל-938 בשנת 2022);
5. עלה בכ-19% מספר הדיווחים על ביקורי ילדים במחלקות הפסיכיאטריות לרפואה דחופה⁶;
6. עלה בכ-16% מספר ניסיונות ההתאבדות של קטינים⁷;
7. עלה בכ-75% מספר התיקים שנפתחו בגין עבירת הטרדה מינית של קטינים;
8. עלה בכ-91.5% מספר התיקים שנפתחו לבגירים בגין ביצוע עבירות מין בקטינים במוסדות חינוך.



מהנתונים ומההערכות של אנשי המקצוע בתחומים הטיפוליים עולה כי במהלך מלחמת חרבות ברזל מספר בני הנוער בסיכון הוסיף לעלות ומצבי הסיכון רק התעצמו, התגונו והחמירו.

5	שם.
6	בשנים 2019 - 2022.
7	בין שנים אלה מספר הבנות שביקרו במיון פסיכיאטרי עלה בכ-34%, ואילו מספר הבנים עלה בכ-4%.
	בשנים 2019 - 2022.



נתוני מפתח

18.3%	67%	14%	?
מכלל בני הנוער ברמלה בשנת 2024 היו בטיפול קב"ס (קצין ביקור סדיר מטעם משרד החינוך), בערד 14.1%, בקרית גת 14.8%, ביפע 10.7% ו בקרית מוצקין 8.7%	ממנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות שהשיבו על השאלון שהכין משרד מבקר המדינה דיווחו כי חלה עלייה במספר בני הנוער בסיכון במהלך מלחמת חרבות ברזל	שיעור הילדים ובני הנוער מכלל הילדים ובני הנוער בישראל היו מוכרים לשירותי הרווחה, בשנת 2022 (439,905 ילדים ובני נוער)	מספר בני הנוער המצויים על רצף הסיכון, הסכנה והניתוק בישראל אינו ידוע. 16 שנים עברו ממועד המיפוי האחרון של הילדים ובני הנוער בסיכון (שנת 2009), וגם מיפוי זה בוצע בכ- 70% מהרשויות המקומיות בלבד. לפי ההערכות, פחות מ מחצית מבני הנוער בסיכון מוכרים לשירותי הרווחה
רק 50%	0 מסגרות מפת"ף*	13% בלבד	
ממשרות העו"ס המיועדות לטיפול בנוער בסיכון ברשויות המקומיות שנבדקו - ערד , קריית גת וקריית מוצקין - מאושות. כמו כן כ-10% ממשרות הפיקוח של משרד הרווחה על המחלקות לשירותים חברתיים אינן מאושות	היו קיימות בשנת הלימודים התשפ"ג במחוז הדרום - כמו כן נרשמה ירידה של 52% במספר המשתתפים במענים האינטנסיביים מפת"ן ומית"ר בקהילה בשנים 2016 - 2023 בכלל המחוזות	מהתקציב המיועד למעני רווחה לנוער בסיכון בעיריית ערד בשנת 2023 נוצל. בכל הרשויות שנבדקו כמעט שלא מופעלים מענים של משרד הרווחה בתוך הקהילה	

8 מפת"ן - מפעלי תעסוקה לנוער. מסגרת טיפולית-שיקומית-חינוכית המיועדת לבני נוער שגילם 13 - 18 הנמצאים על רצף הסיכון ונפלטו ממסגרות חינוכיות.



פעולות הביקורת

בחדשים אוגוסט 2024 - דצמבר 2024 בדק משרד מבקר המדינה את אופן הטיפול ודרכי ההתערבות של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בעניינו של נוער על רצף הסיכון, הסכנה והניתוק⁹. הביקורת נעשתה במש"חים בעיריות **קריית גת, קריית מוצקין, ערד ורמלה** ובמועצה המקומית **יפיע**¹⁰. כמו כן נבדקו אופני הטיפול הייחודיים בנושא בחברה החרדית, הערבית, הדרוזית והבדואית וכן בקהילת הלהט"ב¹¹ (אוכלוסיות גיוון). אשר לאוכלוסיות אלה, נערכה בדיקה ברשויות שנבדקו, ככל שהן כוללות את אוכלוסיות הגיוון שנבדקו. כמו כן נעשתה ביקורת במטה משרד הרווחה ובמחוזותיו, ובמינהל של"ם - שיקום, ליווי ומניעה¹² (מינהל של"ם) במשרד הרווחה. בדיקות השלמה נעשו גם במינהל לשירותים חברתיים ואישיים במשרד הרווחה, באגף א' חינוך ילדים ונוער בסיכון במשרד החינוך ובמחלקות החינוך ברשויות המקומיות האמורות, במשרד לביטחון לאומי, ברשות הלאומית לביטחון קהילתי ובמשטרת ישראל, במטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת וכן בחוליית מניעה והסברה במדור נוער.

9 מבקר המדינה מייחס חשיבות רבה לנושא ילדים ונוער בסיכון. בשנים האחרונות פרסם מבקר המדינה כמה דוחות בנושאים משיקים ומשלימים: ראו מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - מאי 2023** "השמת ילדים בסיכון, בפנימיות, באומנה ובאימוץ"; **דוח מבקר המדינה - מאי 2023**, "הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית"; **דוח על הביקורת בשלטון המקומי**, "פעולות הרשויות המקומיות לאיתור תלמידים נושרים ממוסדות חינוך, למניעת הנשירה ולטיפול בה" (2022); **דוח על הביקורת בשלטון המקומי**, "טיפול הרשויות המקומיות בתופעות הסמים והאלכוהול בתחומן" (2022); **דוח ביקורת מיוחד - הגנה על קטינים במרחב המקוון**, (2022); **דוח שנתי 70** (2020) "הטיפול בנוער בסיכון גבוה"; **דוח שנתי 69** (2019), "פעילות כפרי הנוער"; **דוח שנתי 67** (2017), "ילדים ובני נוער בסיכון בפנימיות של משרד הרווחה".

10 הרשויות שנבדקו נבחרו בהתחשב במספר התושבים המתגוררים ברשות, תוך ניסיון להתחשב בנתונים נוספים של פיזור גיאוגרפי, מעמד מוניציפלי, אשכול חברתי-כלכלי, אשכול פריפריאליות ומגזר. כמו כן, בחירת הרשויות נעשתה באמצעות מנגנון בחירה שמתחשב בעומס הביקורות בכל רשות ובשאיפה לדגימה של מגוון רשויות.

11 להט"ב - ראשי התיבות של לסביות, הומואים, טרנסג'נדרים וביסקסואלים - הוא "מונח מטרייה" המאגד מגוון נטיות מיניות, זהויות מיניות ומגדריות.

12 גוף המופקד על מתן שירותי טיפול לאוכלוסייה במצוקה הנמצאת בקצה הרצף הטיפולי-חינוכי במדינת ישראל. המינהל אחראי לפיתוח מענים ייעודיים עבור כלל בני הנוער הנמצאים על רצף הסיכון, הסכנה והניתוק.



תמונת המצב העולה מן הביקורת

ההבנה שכשמדברים על נוער ונוער בסיכון, מדברים על רצף מרחבי החיים שהם נמצאים בו, כי זה לא שהם נמצאים רק בבית ספר, זה לא שהם נמצאים רק ברחוב, זה לא שהם נמצאים רק בהוסטל ואז בסופי שבוע לפעמים חוזרים הביתה וקורים שם דברים בתוך הרשות. זאת ההסתכלות של הרשות ברמת התכלול של מי שמוביל את זה בתוך הרשות ולא משנה מי, זה יכול להיות רווחה, זה יכול להיות חינוך, אבל יש פה פערים מאוד מאוד גדולים בסוף ביכולת של שני הגופים האלה לשבת ביחד באותו שולחן ולהוביל משהו מקצועי ביחד ולהסתכל רגע על מה שקורה ברשות ברמה הרבה יותר רחבה.

(ציטוטים מתוך שיתוף ציבור שנערך בדצמבר 2024 - מנהלת תחום קהילה בעמותה שמסייעת לבני נוער במצבי סיכון בכל הארץ)

אין את רצף השירותים שהוא מסונכרן ביחד ואין את אותה שפה טיפולית או שפת התערבות אחידה, אם למשל גוף אחר מפעיל איזו שהיא מועדונית לילדים וגוף שני מפעיל איזו שהיא תוכנית לנוער, אז כל אחד עובד בנפרד וכל אחד מתערב בדרך שלו, אז אנחנו מפספסים את המטרה. המטרה, בסופו של דבר, היא באמת להתערב נכון בחיים של הנוער, אז צריכים כולם באמת לעבוד באותה שפה, באותה דרך התערבות, על מנת שאנחנו באמת ניתן איזו שהיא עבודה עם רצף נכון.

(ציטוטים מתוך שיתוף ציבור שנערך בדצמבר 2024 - מנהלת תחום נוער וצעירים בעמותה שמטרתה לספק ולהנגיש שירותים בפריפריה הצפונית)

אין הרבה שולחנות עגולים שיושבים שם כל הגורמים, גם של חינוך וגם של רווחה ואני חושבת שהרבה פעמים, שם נופלים בין הכיסאות הרבה מאוד בני נוער.

(ציטוטים מתוך שיתוף ציבור שנערך בדצמבר 2024 - מנהלת תחום קהילה בעמותה שמסייעת לבני נוער במצבי סיכון בכל הארץ)



עד היום בהרבה רשויות יש עבודה מאוד טריטוריאלית של אגף החינוך ואגף הרווחה, הם בפני עצמם כל אחד, חסר מאוד החיבור בשפה של שני הגורמים האלה ביחד.

(ציטוטים מתוך שיתוף ציבור שנערך בדצמבר 2024 - מנהלת תחום קהילה בעמותה שמסייעת לבני נוער במצבי סיכון בכל הארץ)

הרבה תוכניות נפלות בין הכיסאות כי אין גורם שיכול לממן את השכירות של המבנה, ותמיד הציפייה היא שגורם מתנדב יממן.

(ציטוטים מתוך שיתוף ציבור שנערך בדצמבר 2024 - מנהלת תחום קהילה בעמותה שמסייעת לבני נוער במצבי סיכון בכל הארץ)



הגדרה אחידה של נוער בסיכון - קיימים פערים מהותיים בהגדרה של "נוער בסיכון" בין משרדי הממשלה השונים המשתתפים בתוכנית הלאומית 360°¹³ - משרד החינוך, משרד הבריאות, המשרד לקליטת עלייה והמשרד לביטחון לאומי, ובפרט משרד הרווחה שדוח זה מתמקד בתחומי אחריותו. המשרדים לא הטמיעו במסגרת פעילותם את הגדרת התוכנית הלאומית 360° שאושרה על ידי הממשלה, וכל משרד ממשיך לדבוק בהגדרות משלו. היעדר הגדרה אחידה למושג "נוער בסיכון" מחלחל גם לשלטון המקומי, האמון על הטיפול באוכלוסייה זו. חמש הרשויות המקומיות שנבדקו: עיריית ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה והמועצה המקומית יפיע, מגדירות אחרת את המושג "נוער בסיכון", למשל מבחינת טווח הגילים.

מיפוי מידע ארצי עיתי - כ-440,000 ילדים ובני נוער, ששיעורם כ-14% מכלל הילדים ובני הנוער בישראל, היו מוכרים לשירותי הרווחה בשנת 2022. עם זאת, משרד הרווחה והתוכנית הלאומית 360° לא ביצעו מיפוי ארצי של ילדים ובני נוער בסיכון, והנתונים על מצבם ומספרם של בני הנוער בישראל עדכניים למיפוי שבוצע בשנת 2009 ומתייחסים לילדים ובני נוער המתגוררים בכ-70% מהרשויות המקומיות בלבד. נכון למועד סיום הביקורת, פברואר 2025, יותר מ-15 שנה לאחר הקמת התוכנית הלאומית 360°, עדיין אין בידי מנהל התוכנית מידע מלא על הילדים ובני הנוער בסיכון ברמה הארצית.

קביעת אופיים וסוגם של השירותים המינימליים המחייבים ברשות המקומית - משרד הרווחה לא קבע הנחיות לגבי האופי והסוג של השירותים שרשות מקומית אמורה

¹³ התוכנית הלאומית 360° לילדים ולנוער בסיכון היא תוכנית בין-משרדית המשותפת למשרדי הרווחה והשירותים החברתיים, החינוך והבריאות, העלייה והקליטה והביטחון הלאומי, שפועלת משנת 2007 ומטרתה להרחיב ולשדרג את מערך השירותים לילדים ובני נוער בסיכון בקהילה.



לספק לבני נוער במצבי סכנה וסיכון, ובכלל זה לא ציין מה הם השירותים המינימליים שראוי שהרשות המקומית תספק ולא קבע הוראות המגינות על אוכלוסיות מיוחדות שמועדות לסיכון ועל בני נוער במצבים מגבירי סיכון וסכנה.

תכלול ברשות המקומית והתכנסות הוועדה לקידום מעמד הילד ברשויות שנבדקו  - בשום רשות מהרשויות המקומיות שנבדקו - **ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע** - אין גורם רשמי שתפקידו לתכלול בין המחלקות השונות בתחום הטיפול בנער בסיכון, שהעיקריות שבהן הן מחלקות הרווחה והחינוך, לתאם ביניהן ולהעלות סוגיות רלוונטיות לדיון לפני ועדות החינוך, הרווחה והוועדה לקידום מעמד הילד ברשות, לנהל מחלקות אלה ולתאם ביניהן. שיתוף הפעולה אינו מעוגן בהסדרת שיתוף הפעולה ובהסדרת העברת המידע. כמו כן, בביקורת עלה כי בשלוש מחמש הרשויות שנבדקו - **ערד, קריית גת ורמלה** - לא פעלה הוועדה לקידום מעמד הילד בשתיים משלוש השנים 2021 - 2023, אף שזוהי ועדת חובה בעיריות.

ניהול מידע ויצירת בסיס נתונים אחד - במשרד הרווחה לא קיים בסיס נתונים אחד או שפה משותפת הדרושים למתן מענים לבני נוער בסיכון, והדבר אף יוצר פערים בין רשויות מקומיות שונות ומקבע אותם. משרד הרווחה לא הנחה את הרשויות המקומיות לאסוף נתונים בדבר בני הנוער בסיכון בכל רשות, ועקב כך חסרים לו נתונים מרוכזים על מספרם של בני הנוער בסיכון ועל מצבם. הרשויות המקומיות שנבדקו: **ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע** אינן אוספות מיומתן מידע ונתונים על מספר בני הנוער בסיכון ועל מצבי הסיכון בהם בני הנוער מצויים, מידע הנדרש לצמצום הפער הקיים בין מספר בני הנוער המטופלים במש"חים לבין מספרם בפועל. עוד נמצא כי מינהל של"ם במשרד הרווחה מתקשה לזהות את אוכלוסיית הנוער בסיכון, וכי אין במערכת הממוחשבת של מינהל של"ם ובנוהלי העבודה הפנימיים אפיון ייעודי של אוכלוסייה זו. לפיכך הנתון היחידי העומד לרשות משרד הרווחה בנוגע לאוכלוסייה זו הוא שהיא מקבלת מהמינהל שירותים, אך אין הבחנה בין נערים¹⁴ המקבלים שירותים בגלל נזקקות מסיבה משפחתית ובין נערים המקבלים שירותים מסיבת הימצאות במצב סיכון.

מסמכי מדיניות ותוכניות עבודה לטיפול בבני נוער בסיכון ברשויות המקומיות - **ברשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע** אין מסמכי מדיניות או תוכניות עבודה כתובות לטיפול בבני נוער בסיכון בתחום שיפוטן, לא תוכניות עבודה שנתיות ולא תוכניות ארוכות טווח. המש"חים לא הציבו לעצמם יעדים מדידים שנתיים או ארוכי טווח ונעדרו ראייה מערכתית מתוכננת ומוכוונת תוצאות.

יישוג ואיתור של בני נוער בסיכון - אף שפחות ממחצית מבני הנוער המצויים במצבי סכנה וסיכון מגיעים לטיפול במש"ח, המש"חים ברשויות המקומיות **ערד, קריית גת, קריית מוצקין ויפיע** אינם מבצעים פעולות ליישוג ולאיתור של בני נוער בסיכון.

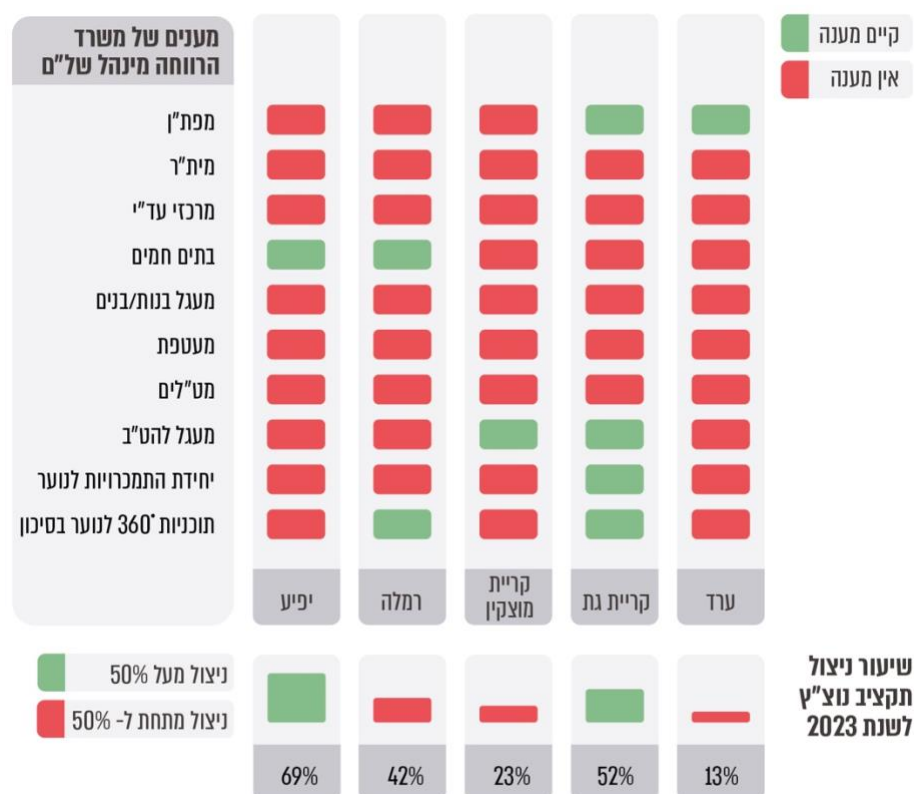
מענים אינטנסיביים לנוער מנותק (מפת"ן ומית"ר) - עיקר המענים לנוער בסיכון בחברה היהודית ניתנים במחוז תל אביב והמרכז, ועיקר המענים לנוער בסיכון בחברה הערבית ניתנים באזור חיפה והצפון. באזור הדרום לא ניתן מענה של מפת"ן חוץ מאשר בהר חברון (אזור שלפי נתוני משרד הרווחה משתייך למחוז ירושלים). מספר בני הנוער

14 קיים פער בין נתוני מינהל של"ם לנתוני הרשויות המקומיות.



במדינה אשר מקבלים את המענה של מפת"ן פחת בכ-52% בשנים 2016 (1,022 בני נוער) עד 2023 (491 בני נוער). משרד הרווחה לא פיתח מענה חלופי למרות הצהרותיו והגידול שחל במספר בני הנוער בסיכון עם השנים. במפת"ן תל אביב-יפו ובמפת"ן נצרת לא ניתנו שירותים לבני נוער בשנת 2023¹⁵, ובמפת"ן הר חברון ניתנו שירותים רק ל-26 בני נוער, אף שזהו המענה היחיד לאוכלוסייה זו באזור ירושלים (וגם הוא נסגר בשנת 2025).

היקף המענים שסיפקו הרשויות המקומיות שנבדקו מתוך סל המענים שבוצע על ידי משרד הרווחה בשנת 2023



* על פי נתוני משרד הרווחה לשנת 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

** בערד לא קיים מפת"ן אך בני נוער מהרשות למדו במפת"ן ברשות אחרת.

ייתכן כי מהעובדה שהרשויות המקומיות לא השתמשו במענים האינטנסיביים והמשלימים ולא פיתחו מענים חלופיים משתמע כי הן ויתרו בשלב מוקדם יחסית על האפשרות שבני



הנוער המנותקים יישארו בקהילה וייתכן כי בחרו בפתרון של השמה חוץ-ביתית בלי לנסות קודם לכן את כל החלופות בקהילה שנועדו להיטיב עם בני הנוער. הדבר מעיד על היעדר הטמעה מספקת של המדיניות "עם הפנים לקהילה".

מחסור בכוח אדם - בתקני העיריות **ערד** ו**קריית מוצקין** כמעט חצי ממשורות העו"ס המיועדות לטיפול בנוער בסיכון אינן מאוישות, ובתקני הרשויות המקומיות **קריית מוצקין**, **רמלה** ו**יפיע** יש פחות משתי משרות עו"ס המיועדות לטיפול בנוער בסיכון. ברשויות המקומיות **קריית מוצקין**, **רמלה** ו**יפיע** לא מאויש תפקיד עו"ס שהוא מנהל מדור נוצ"ץ - נוער וצעירים. בהיעדר עו"ס נוצ"ץ לא ניתן להפעיל תוכניות בקהילה.

מחסור במבנים - המחסור במבנים ובתשתיות פיזיות מקשה על הרשויות המקומיות **קריית גת**, **רמלה** ו**יפיע** להפעיל מענים לנוער בסיכון. לדוגמה, בעיריית **קריית גת** התגלו בעיות בטיחות חמורות במבנה "הבית החם" בשנת 2020 והשירות נסגר עקב כך, ומאז הרשות לא הצליחה להקימו מחדש.

הפעלת תוכניות המיועדות לבני נוער בסיכון המתקצבות בידי התוכנית הלאומית 360° - עיריית **ערד** הפעילה רק תוכנית אחת המיועדת לבני נוער בסיכון מטעם התוכנית הלאומית 360° בשנים 2021 - 2024: התוכנית "נתיבים להורות", ששמה דגש על מערכת היחסים במשפחה ועל התפקוד ההורי. המועצה המקומית **יפיע** לא הפעילה כל תוכנית המיועדת לבני נוער בסיכון מטעם התוכנית הלאומית 360° בשנים 2021 - 2024.

סדרי עבודתן של ועדות לתכנון טיפול והערכה - עלו ליקויים בפעילותן של הוועדות וקיימת שונות רבה בין הוועדות מבחינת סדרי עבודתן ותיעוד דיוניהן, ובעיקר היעדר קביעת תוכניות מפורטות הכוללות יעדים ומשימות לבני הנוער וכן היעדר הבטחת מעקב שוטף. לדוגמה, בדיוני הוועדה שנבדקו ב**קריית מוצקין** נקבעה תוכנית גנרית כללית בנוגע לרובם המכריע של בני הנוער: "טיפול והשגחה, שיפור במצב רגשי, לימודי וחברתי וחזיון הקשר עם ההורים", ללא פירוט נוסף של יעדים ומשימות וללא קביעת הגורמים האחראים ליישום התוכנית. ברשויות המקומיות שנבדקו ככלל עדיין לא נעשית הכנה מספקת לדיונים וקיימים פערי מידע ופערי ציפיות שפוגעים בדיונים; הועלה כי ברבים מהדיונים לא הובטחה תוכנית מיטבית וכי לצד החלטות על השמה חוץ-ביתית לא תועדה קביעת יעדים ומשימות ותוכניות הטיפול בקהילה לא כללו פירוט; הועלה כי בדיוני הוועדות בשלוש מחמש הרשויות המקומיות שנבדקו לא הובטח טיפול משפחתי תומך לצד הטיפול בבני הנוער ולא הושם דגש על חיזוק הקשרים בין האחים; הועלה כי ככלל ביחס לבני נוער בסיכון המטופלים בקהילה לא ניתנה התייחסות להיבטים רב תחומיים - ובעיקר רפואיים.

טיפול בבני נוער בסיכון מאוכלוסיות מגוונות

החברה החרדית - במש"ח בעיריית **ערד** אין מענה לאוכלוסייה החרדית, אף שכ-60% מהילדים ובני הנוער בעיר משויכים לקהילת גור. עיריית **ערד** לא הגישה בקשה לתקציב ממשד הרווחה לטיפול בנוער חרדי בסיכון. העירייה אינה מבצעת פעולות מניעה, איתור או טיפול, למעט במקרים בודדים וחריגים במיוחד, ולמותר לציין שהיא אינה פועלת בנושא על אף מספרם הרב של בני הנוער החרדים בתחום שיפוטה (כ-4,500 ילדים ובני נוער חרדים). מנגד, בעיריית **רמלה** מופעלת תוכנית נוח"ם לנוער חרדי מנותק - 49 נערים ונערות. עיריית **רמלה** ניצלה רק 27% (כ-121,000 ש"ח מתוך



440,000 ש"ח) מהתקציב שניתן לה לנושא זה. אף שעיריית **קריית גת** קיבלה תקצוב לסעיף זה של טיפול בנער חרדי מנותק, היא אינה מנצלת את התקציב שניתן לה (0% ניצול מהתקציב בסך כ-450,000 ש"ח).

- **החברה הערבית** - אף שיש בחברה הערבית נטייה לטפל בנער בסיכון בתוך הקהילה, נראה כי התקציבים לחברה הערבית בתחום החינוך דלים יותר מאשר התקציבים לחברה היהודית.
- **החברה הדרוזית** - רק ארבע מ-19 הרשויות הדרוזיות - עיריית **מג'אר** והמועצות המקומיות **בית ג'אן**, **יאנוח-ג'ת** ו**ירכא** - מנצלות את תקציבי משרד הרווחה לטיפול בנער בסיכון.
- **החברה הבדואית** - שום רשות בדואית באזור הצפון לא ניצלה באופן ישיר את תקציב נוער בסיכון של משרד הרווחה.
- **נוער להט"בי בסיכון** - בעיריות **ערד** ו**רמלה** ובמועצה המקומית **יפיע** לא התקיימה פעילות לבחינת צורכי הטיפול בנער להט"ב, ולפיכך לא פעל עו"ס להט"ב ברשויות אלו.

פיתוח מדיניות ויישום כלים לאיתור בני נוער בסיכון במרחב המקוון - על אף המלצת ארגון ה-OECD וארגון האומות המאוחדות והחלטת הממשלה¹⁶ שהצביעו על הצורך בקביעת מדיניות כוללת בנושא הגנה על ילדים ובני נוער במרחב המקוון, ועדת ההיגוי בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון לאומי טרם גיבשה מדיניות לאומית בנושא. משרד הרווחה והרשויות המקומיות שנבדקו אינם משתמשים בכלים מקוונים לאיתור וליישוג של בני נוער במצבי סיכון, סכנה וניתוק, ועבודת האיתור מתמקדת ברובה במרחב הפיזי - במסגרות החינוך, ברחוב ובגנים.

הקמת מערכת מידע לשיתוף מידע בין גופים - על אף המלצות דוח ועדת וינטר¹⁷ משנת 2010 בדבר הצורך בהקמת מערכת מידע ממוחשבת לשיתוף מידע בין גופים המטפלים בילדים - ובהם עו"סים ואנשי טיפול במסגרות רווחה, קב"סים ויועצים במשרד החינוך, אנשי בריאות ובריאות הנפש וכד' - המערכת טרם הוקמה והגופים עדיין לא צמצמו את החסמים השונים, ובהם חסמים של תיאום בין-ארגוני ובין-מקצועי נרחב וחסמים משפטיים הנוגעים לחשש מפגיעה בפרטיות, מהימנות של הכלים הדיגיטליים, מהטיות ומליקויים באבטחת המידע/מפרצות אבטחה. הדבר עלה ביתר שאת גם בנוגע להעברת המידע בעת מלחמת חרבות ברזל ביחס לבני נוער שפוננו מבתיים.

פיקוח מחוזי מטעם משרד הרווחה על שירותים לנוער בסיכון בקהילה - כ-10% מתקני פיקוח על שירותים בקהילה, אינם מאוישים (13 תקנים חסרים). למרות מיעוטם ואף היעדרם של מעני רווחה לנוער בסיכון ברשויות שנבדקו לא נמצאו אסמכתאות המעידות

16 החלטת הממשלה 1006, "הקמת מערך למניעת אלימות ופשעה נגד ילדים ובני נוער ברשת (מערך מאו"ר)" (17.01.16).

17 ועדת וינטר היא ועדה בין-משרדית שהוקמה בשנת 2009 בעקבות ריבוי מקרי רצח של ילדים בתוך המשפחה. בשנת 2010 פרסמה הוועדה דוח שעיקר המלצותיו עסקו בצורך בקידום שיתופי פעולה ובהעברת מידע בין משרדים, רשויות וגורמים מקצועיים שונים.



כי התקיימו פגישות של גורמי הפיקוח ברשויות המקומיות עם דרג הנהלת המחלקה או דרג הנהלת הרשות כדי להתריע על היעדר המענים.

מלחמת חרבות ברזל - הועלה כי על אף הדיווחים על עלייה ברמת המתח, על חרדות שמקורן בחשיפה לתכנים קשים ברשת בעקבות מלחמת חרבות ברזל, על חששות וקשיים הנוגעים למלחמה, על חשיפה לשיח לאומני ואנטישמי בעקבות המלחמה, מערכת שירותי הרווחה לא מבטיחה שמירה על הרצף הטיפולי בנוגע לאוכלוסיית הסיכון בעת חירום.



צוותי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות - צוות הביקורת מציין את העובדים שעמם נפגשו הפועלים במסירות רבה ומתוך תחושת שליחות ציבורית כדי למלא את ייעודם ולטפל באופן המיטבי בבני הנוער בסיכון ובבני משפחותיהם.

עשייה חינוכית בתחום הנשירה וההתמדה - מבקר המדינה מציין לחיוב את העשייה החינוכית במועצה המקומית **יפיע** ובעיריית **קריית מוצקין** כפי שהם משתקפים מנתוני הנשירה וההתמדה במערכת החינוך. במועצה המקומית **יפיע** 0.8% נשירה ו-90.7% התמדה. בעיריית **קריית מוצקין** 0.3% נשירה ו-85.2% התמדה. אלה הם נתונים חיוביים לעומת הממוצע הארצי, שהוא 1.1% נשירה ו-81.4% התמדה.

ועדות תכנון טיפול והערכה - מבקר המדינה מציין לחיוב את הוועדה לתכנון טיפול והערכה במועצה המקומית **יפיע** על תשומת ליבה לקשר בין האחים בקרב בני נוער בסיכון ועל ניצול ההזדמנות לייצר מפגש בין אחים שנמצאים בהשמה חוץ-ביתית וממעטים להיפגש, וכן הוא מציין לחיוב את הוועדות לתכנון טיפול והערכה ב**קריית גת** וב**יפיע** על שתיעדו את דיוני הוועדות באופן הראוי לשמש מודל חיקוי לשאר הרשויות המקומיות. סיכומי הדיון של דיוניהן מפורטים ומלאים וכוללים את מגוון ההיבטים הנדרשים, בהתאם להנחיות מטה משרד הרווחה.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד הרווחה והמשרדים הממשלתיים השותפים לתוכנית הלאומית 360° יבצעו מיפוי ארצי עדכני של בני הנוער בסיכון ויפעלו בתדירות קבועה להסרת החסמים לביצועו. 💡

מומלץ למשרד הרווחה לרענן ולעדכן את הוראות התע"ס, הן מבחינת הניסוחים והן מבחינת ההגדרות, באופן שהן יעלו בקנה אחד הן אלה עם אלה והן עם הגדרות התוכנית הלאומית 360°. כמו כן מומלץ למשרד הרווחה לבחון את הצורך בריבוי הגדרות ל"נוער בסיכון" לפי הקשריהן ומידת התאמתן לעת הזו, תוך התייחסות למאפיינים ולצרכים הייחודיים של אוכלוסייה הטרוגנית זו, באופן שיאפשר להבחין בין ילדים לבין נוער לבין צעירים ויתחום את הגילים בהתאם. כמו כן מומלץ למשרד הרווחה להנחות בנושא את כלל המש"חים ברשויות המקומיות. הדבר יאפשר לאסוף נתונים אחודים, למפותם ולהתאים טיפול מיטבי לאוכלוסייה זו. 💡



מומלץ כי עיריות **ערד, קריית גת ורמלה** יגבירו את הטיפול המניעתי בנוער בסיכון באמצעות השקעת משאבים ומאמצים במערכת החינוך כדי לצמצם את רמת האלימות ואת רמת מעורבותם של בני הנוער בפלילים בתחום שיפוטן.

מומלץ למש"חים ברשויות המקומיות **ערד, קריית גת, קריית מוצקין ויפיע** לתכנן ולבצע פעולות לאיתור יזום של בני נוער בסיכון. ראוי כי רשויות מקומיות אלה יבצעו פעולות לאיתור מוקדם, יפעלו באופן שלוב וינצלו את מלוא המידע העומד לרשותן, בכפוף למגבלות הגנת הפרטיות ולמגבלות על העברת מידע החלות על מחלקות העירייה כדי לאתר את הנוער בשלב מוקדם של מצוקה ולמנוע הידרדרות במצבו. כמו כן מומלץ לעיריית **רמלה** לקדם תוכניות נוספות לאיתור וליישוג של בני נוער בסיכון.

מומלץ כי הגופים האחראים על קביעת מדיניות בתחומי האיתור של נוער בסיכון והטיפול בו - התוכנית הלאומית 360° ומשרד הרווחה, יחידת התיאום הממשלתית לזכויות ילדים ונוער, הרשות הלאומית לביטחון קהילתי, יחידה 105 (המטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת - משטרת ישראל במשרד לביטחון לאומי), משרד החינוך ומשרד הבריאות - יקימו, בהיוועצות במערך דיגיטל הלאומי ובליוויו, מערכת מידע ממוחשבת לשיתוף מידע בין גופים המטפלים בילדים ובני נוער בסיכון. בתוך כך מומלץ כי הם יפתחו מדיניות בנושא שימוש במערכות ממוחשבות ומקוונות - חשיבותן, דרכי יישום השימוש בהן ואופני הטמעתן, וכן יקצו תקציבים לפיתוח מערכות וכלים דיגיטליים ומקוונים, לרבות כלים מבוססי בינה מלאכותית, בנוגע לכל מעגלי ההתערבות (מניעה, איתור וטיפול), תוך הגברת האוריינות הדיגיטלית בקרב משרדי הממשלה העוסקים בתחומי הטיפול בנוער בסיכון.

מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להטמעת מדיניות העדפת פתרונות בקהילה במענים האינטנסיביים על פני פתרונות של השמה חוץ-ביתית. בד בבד, מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו - **קריית מוצקין, רמלה ויפיע** שלא השתמשו כלל במענים האינטנסיביים, ולעיריות **ערד וקריית גת** שהשתמשו במענים האינטנסיביים באופן חלקי - לשלב בני נוער בתוכניות בקהילה ובמענים אינטנסיביים לפני הוצאתם למסגרות חוץ-ביתיות.

מומלץ כי מינהל של"ם במשרד הרווחה יוודא כי הרשויות המקומיות מפעילות את המענים לנוער בסיכון הנתונים לאחריותו. על הרשויות המקומיות שנבדקו - **ערד, קריית גת, קריית מוצקין ורמלה ויפיע** - להפעיל את המענים המוצעים על ידי משרד הרווחה. עליהן לבחון כיצד ניתן להתגבר על חסמים של כוח אדם, שעות הפעילות, אספקת ארוחת צוהריים וכו' כדי לתת מענה לבני נוער בסיכון בתחום שיפוטן.

מומלץ לרשויות המקומיות **רמלה ויפיע** להשלים את כוח האדם החסר ולוודא כי ניתן מענה של "בית חם" לכלל בני הנוער אשר זקוקים לכך. מומלץ לעיריות **ערד, קריית גת וקריית מוצקין** לבחון אם יש צורך לפתוח "בית חם" המיועד לכלל בני הנוער בסיכון אשר זקוקים לכך. מומלץ לרשויות המקומיות **ערד וקריית מוצקין** לפעול לאישוש משרות עו"ס נוער שאינן מאוישות.

על משרד הרווחה לבחון את סוגיית הקושי של הרשויות המקומיות לאישוש משרות של עו"סים לנוער. כמו כן עליו לבחון כיצד ניתן לעזור לרשויות המקומיות באישוש המשרות בד בבד עם הגדלת מספרן בתקן, בין היתר באמצעות קידום העסקה גמישה, ולפעול בהתאם. מומלץ למשרד הרווחה לבדוק את התמריצים הניתנים לעובדים במש"חים ברשויות המקומיות, לרבות בחינת תנאי השכר ותנאי העבודה הנלווים.



מומלץ כי שר הרווחה ילווה את נושא הטיפול בנוער בסיכון ויפעל לתיקון הליקויים ולצמצום הפערים שהועלו בדוח באופן מיידי. עוד מומלץ כי ראשי הרשויות המקומיות שנבדקו **ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע** יפעלו גם הם באופן מיידי למימוש האחריות המוטלת עליהם למתן מענים הולמים במסגרת הקהילה לבני הנוער על רצף הסיכון, הסכנה והניתוק ויבטיחו כי נושאים אלה של דאגה לשלומם של בני הנוער ברשות ימוקמו במקום גבוה בסולם העדיפויות.

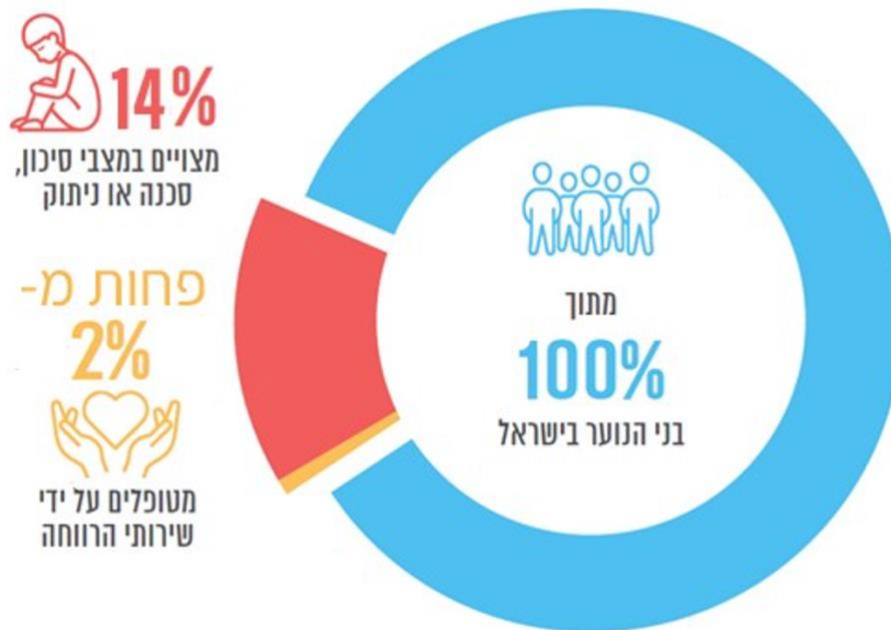
נתונים על בני הנוער ברשות לעומת בני הנוער המטופלים ברווחה

כלל הרשויות המקומיות	יפיע	רמלה	קריית מוצקין	קריית גת	ערד	
1,098,747	2,519	9,468	3,935	6,207	2,604	כלל בני הנוער
המידע לא קיים	250	94	33	167	83	מספר בני הנוער בטיפול שירותי הרווחה (עפ"י נתוני הרשות המקומית)
19,044	21	93	40	108	30	מספר בני הנוער בטיפול שירותי הרווחה (עפ"י נתוני מינהל של"ם)

מהלוח עולה כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו - וכן בכלל הרשויות המקומיות, פחות מ-2% מבני הנוער בישראל מוכרים למחלקות הרווחה והשירותים החברתיים ברשויות המקומיות ומטופלים בהן - 19,044 בני נוער מתוך 1,098,747 בני נוער בישראל, זאת למרות שעל פי נתוני המועצה הלאומית לשלום הילד המעודכנים לשנת 2022, כ-14% מבני הנוער מוכרים כבני נוער במצבי סיכון.



נתונים על שיעור בני הנוער המצויים במצבי סיכון, סכנה וניתוק למול שיעור בני הנוער המטופלים במחלקות הרווחה



על פי נתוני משרד הרווחה והביטחון החברתי לשנת 2024, נתוני המועצה הלאומית לשלום הילד לשנת 2022 ונתוני הלמ"ס לשנת 2022 של כלל הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

בדוח זה הובאו נתונים המצביעים על הגידול המתמיד במספר בני הנוער בסיכון בשנים האחרונות ועל החמרה במצבם, וביתר שאת בעקבות מלחמת חרבות ברזל. עולה מהם כי יש צורך לספק לאוכלוסייה זו מענים מערכתיים ומתואמים רבים כדי להתמודד עם מגוון האתגרים והצרכים הניצבים לפניה, וכן עם השינויים החלים בתחום זה. העלייה במספר בני הנוער המצויים במצבי סיכון, סכנה וניתוק אינה עולה בקנה אחד עם התקציב המיועד לנוער בסיכון, משום שרק חלק ממנו מנוצל בפועל למתן שירותים ומענים בקהילה.

משרד הרווחה והרשויות המקומיות מתקשים לספק את המענה הנדרש - לדאוג לשלומם של בני נוער במצבי סיכון, סכנה וניתוק, להפחית את היקף מצבי הסיכון ואת מידת חומרתם. הצרכים ההולכים ומתרבים במסגרת הטיפול בבני נוער בסיכון לעומת המחסור במשאבים הנדרשים לכך, שאף הולכים ומידלדלים בעקבות המלחמה, מעוררים ספק רב בדבר יכולתו של המש"ח לספק את רשת השירותים לבני הנוער בסיכון.

הדוח מצביע על פערים מהותיים בין הצרכים הנוגעים לטיפול באוכלוסיית בני הנוער במצבי סיכון, סכנה וניתוק ובין המענים הניתנים להם בפועל. בדוח מוצגים פעמוני אזהרה מהדהדים בנוגע לטיפול באוכלוסייה זו. אף ששיעורם בקרב האוכלוסייה גבוה מ-14%, רק 2%-3% מהם, הנמצאים במצבי הקצה האקוטיים ביותר, מטופלים על ידי שירותי הרווחה.

ממצאי הדוח מעידים על הצורך בהירתמות לפעולה מסונכרנת ומתואמת הן בין גופי השלטון המרכזי והן בינם לבין מוסדות השלטון המקומי בכל הנוגע למתן שירותים התואמים את המדיניות המשרדית, ולא פחות חשוב מכך - בכל הנוגע למילוי הצרכים והרצונות של בני הנוער בסיכון. מתן השירותים חייב להתבסס על קביעת יעדים, סטנדרטים ברורים, מדידה, תקצוב תואם ופיקוח על ניצולו ועל הפעלת השירותים.

הרשויות המקומיות נדרשות להקפיד על תכלול פעולות לאיתור נוער בסיכון, למניעת התנהגויות סיכון באוכלוסייה זו ולטיפול בה במנעד ההיבטים הרלוונטיים ועל קיום דיונים עיתיים בנושא תוך סנכרון ותיאום עם גורמי הטיפול. לא ניתן להסכין למצב שבו רבים מבני הנוער הנמצאים על רצף הסיכון - וברשויות מקומיות מסוימות אף רובם - אינם מוכרים כלל לרשויות המקומיות. משרד הרווחה והרשויות המקומיות אינם יכולים להשלים עם מצב זה, ועליהם לתכנן ולבצע פעולות המיועדות לאיתור יזום (יישוג) של נוער בסיכון - במרחב הפיזי ובמרחב הווירטואלי. כמו כן הם נדרשים לאסוף ולמפות את הנתונים בדבר בני הנוער המאותרים ולפעול להרחבת קשת המענים הניתנים להם באופן המותאם למידותיהם - לצורכיהם, למאפייניהם ולסיכונים המשתנים - וככל שניתן תוך הגברת שיתופם בכך.

