



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

טיפול המחלקות לשירותים חברתיים בבני נוער בסיכון

תמוז התשפ"ה ▪ יולי 2025 ▪

טיפול המחלקות לשירותים חברתיים בבני נוער בסיכון

מבוא

בשנת 2022 היו מוכרים לשירותי הרווחה 439,905 ילדים ובני נוער, ששיעורם כ-14% מכלל הילדים ובני הנוער בישראל. בשנה זו הופנו כ-160,000¹ דיווחים חדשים על קטינים לטיפולם של עובדים סוציאליים (להלן - עו"ס) לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התשי"ך-1960 (להלן - חוק הנוער)². סיבות הדיווח השכיחות ביותר היו התעללות פיזית (20%), הזנחה (17%) והתעללות מינית (11%)³.

משנת 2020 עד שנת 2022 הסתמנה עלייה ניכרת במספר הדיווחים על מצבי סיכון⁴:

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 דחופה⁵;
6. עלה בכ-16% מספר ניסיונות ההתאבדות של קטינים⁶;
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.



בשנת 2006 אימצה ממשלת ישראל⁷ הגדרה משותפת לילדים ובני נוער בסיכון בזו הלשון: "ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה"⁸ חיים במצבים המסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם. כתוצאה ממצבים אלו נפגעה יכולתם לממש את זכויותיהם על פי האמנה לזכויות הילד⁹ בתחומים האלה: קיום פיזי, בריאות והתפתחות; השתייכות למשפחה; למידה ורכישת מיומנויות; רווחה ובריאות רגשית; השתייכות והשתתפות חברתית; הגנה מפני אחרים; הגנה מפני התנהגויות מסכנות שלהם עצמם". גורמי המקצוע משתמשים גם במונח "בני נוער על רצף הסיכון, הסכנה והניתוק", שמתאר אוכלוסיית מתבגרים הטרוגנית הנמצאת על טווח רחב מאוד מבחינת המצוקה ומצבי הסיכון

- 1 המספר המדויק - 60,043, בדומה למספר הפניות שהתקבלו בשנת 2021 - 59,933 דיווחים, עלייה של 8% במספר הדיווחים ביחס לשנת 2020.
- 2 חוק זה נועד להגן על שלומם של קטינים מגיל לידה עד גיל 18 המוגדרים על פי חוק כנוזקים, היינו ילדים ונערים המצויים במצבי סיכון. החוק מגדיר את תפקידו וסמכויותיו של העובד הסוציאלי לחוק הנוער, ובכלל זה בתחומים אלה: פנייה לבית המשפט בבקשה להכריע בעניין קטין נזקק, למשל לקבל החלטות הנוגעות להשגחה על קטין נזקק, לחינוך שלו ולהגנה עליו; הוראה על הוצאת קטין ממשמורת; הוראה על ביצוע בדיקות רפואיות של קטין או הפנייתו לטיפול נפשי; מתן צווי הגנה.
- 3 המועצה הלאומית לשלום הילד, **השנתון הסטטיסטי "ילדים בישראל 2023"**, נתונים אודות ילדים במלחמת "חרבות ברזל" (2024).
- 4 שם.
- 5 בשנים 2019 - 2022. בין שנים אלה מספר הבנות שביקרו במיון פסיכיאטרי עלה בכ-34%, ואילו מספר הבנים עלה בכ-4%.
- 6 בשנים 2019 - 2022.
- 7 במסגרת החלטת ממשלה מ-12.9.06 הוחלט לאמץ את המלצות דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה (ועדת שמיד) שקבעו הגדרה בהתבסס על האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד ועל הגדרות מקובלות בספרות המקצועית ובקרב קובעי מדיניות.
- 8 הכוונה לילדים מגילי לידה עד 18 שנים.
- 9 זכויותיהם על פי אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד, **כתבי אמנה**, כרך 1038, עמ' 221 - 248, באתר "רשומות" (16.5.93).

שבהם היא נתונה, למשל חוויות הזנחה, התעללות, נשירה מבית הספר, התנהגויות אנטי-חברתיות ועבריינות.

גיל ההתבגרות מאופיין בשינויים אישיים ובין-אישיים משמעותיים שגורמים לעלייה חדה בקונפליקטים ובמצוקות רגשיות, ולעיתים אף בהתנהגויות סיכוניות¹⁰.

מהנתונים ומההערכות של אנשי המקצוע בתחומים הטיפוליים עולה כי במהלך מלחמת "חרבות ברזל" (להלן - מלחמת חרבות ברזל) מספר בני הנוער בסיכון הוסיף לעלות ומצבי הסיכון רק התעצמו, התגונו והחמירו¹¹. מנתוני המועצה לשלום הילד לגבי בני נוער (בגילי 12 - 17) חברי קופת חולים מכבי שטופלו במסגרת הקופה עולה כי בחודשים אוקטובר - דצמבר 2023 חלה עלייה של כ-78% בשיעור הנערים מהאוכלוסייה האמורה שאובחנו כסובלים מלחץ לעומת החודשים המקבילים בשנה הקודמת ועלייה של כ-69% בקרב הנערות. כמו כן, הייתה עלייה של כ-20% בקרב הנערים והנערות שאובחנו כסובלים מחרדה. זאת ועוד, באותה התקופה חלה עלייה של כ-28% בפניות למוקד 118 - מוקד מידע וסיוע באמצעות מענה טלפוני של משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן - משרד הרווחה) שעניין אלימות, פגיעה מינית והזנחה כלפי ילדים. בכלל זה חלה באותם חודשים עלייה של כ-37% במספר הפניות למוקד 118 שעניין אלימות כלפי ילדים במשפחה¹².

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2024 - דצמבר 2024 בדק משרד מבקר המדינה את אופן הטיפול ודרכי ההתערבות של המחלקות לשירותים חברתיים (להלן - המחלקות או מש"ח) ברשויות המקומיות בעניינו של נוער על רצף הסיכון, הסכנה והניתוק¹³. הביקורת נעשתה במש"חים בעיריות **ערד, קריית גת, קריית מוצקין, ורמלה** ובמועצה המקומית **יפיע**¹⁴. כמו כן נבדקו אופני הטיפול הייחודיים בנושא בחברה הערבית, הדרוזית, הבדואית, החרדית וכן בקהילת הלהט"ב¹⁵ (להלן - 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 ומניעה¹⁶ (להלן - 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

10 חיים מויאל, **פדגוגיה טיפולית השכלה מעוררת תקווה לבני נוער במצבי סיכון**, משרד החינוך, המינהל הפדגוגי.

11 על פי נתוני השאלון שהכין משרד מבקר המדינה בדצמבר 2024, 67% ממנהלי המחלקות לשירותים חברתיים דיווחו על עלייה במספר בני הנוער בסיכון. ראו גם: המועצה הלאומית לשלום הילד, **השנתון הסטטיסטי "ילדים בישראל 2023"**, נתונים אודות ילדים במלחמת "חרבות ברזל" (2024).

12 ראו פרק בנושא רווחת הנוער בסיכון בצל מלחמת "חרבות ברזל" - המועצה הלאומית לשלום הילד, **השנתון הסטטיסטי "ילדים בישראל 2023"**, נתונים אודות ילדים במלחמת "חרבות ברזל" (2024).

13 מבקר המדינה מייחס חשיבות רבה בטיפול בנושא ילדים ונוער בסיכון. בשנים האחרונות פרסם מבקר המדינה כמה דוחות בנושאים משקים 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 270** (2020) "הטיפול בנוער בסיכון גבוה"; **דוח שנתי 269** (2019), "פעילות כפרי הנוער"; **דוח שנתי 267** (2017), "ילדים ובני נוער בסיכון בפנימיות של משרד הרווחה".

14 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 נעשת באמצעות מנגנון בחירה שמתחשב בעומס הביקורות שנעשות ברשות מסוימת.

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

16 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.

הלאומית לביטחון קהילתי ובמשטרת ישראל, במטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת וכן בחוליית מניעה והסברה במדור נוער.

במסגרת דוח ביקורת זה נבדק אופן הטיפול בתחומי הרווחה והשירותים החברתיים שניתן לבני נוער בסיכון באמצעות המש"ח ברשויות המקומיות. הביקורת התמקדה באופן יישום המדיניות "עם הפנים לקהילה"¹⁷ שאימץ משרד הרווחה בשנת 2004 ונועדה להעניק את הטיפול המיטבי לבני נוער בסיכון בסביבתם הטבעית.

יצוין כי הביקורת נעשתה בתקופת מלחמת חרבות ברזל ובחלק מהתקופה היו הרשויות נתונות למתקפת טילים ולפיכך מצוקת תושביהן הלכה וגברה והיה צורך להעניק להם סיוע רווחתי מוגבר. לכן הבדיקה בוצעה בהתחשב בקשיים שנבעו מתקופה זו ובצורך של המש"ח להתפנות לטיפול באוכלוסייה.

ממצאי הביקורת מתבססים בין היתר על תשובותיהם של 47 מנהלי מש"חים ו-44 מנהלי מחלקות חינוך ברשויות מקומיות שהשתתפו¹⁸ והשיבו על השאלון ששלח משרד המבקר המדינה בדצמבר 2024 ל-65 רשויות מקומיות (להלן - השאלון)¹⁹.

בדוח מובאים ציטוטים המשקפים את תמונת המצב: מדובר בציטוטי דברים שנאמרו בדיונים שהתקיימו במסגרת שני מפגשים מקוונים של קבוצות מיקוד²⁰, שבהם השתתפו כעשרה מנהלי עמותות שמטפלות בנוער בסיכון ושמונה בני נוער שמתנדבים בשנת שירות בירושלים עם בני נוער בסיכון שיצאו אף הם ממעגלי סיכון. הקבוצות כללו משתתפים מיישובים שונים ברחבי הארץ.

יצוין לחיוב כי צוותי המש"חים ברשויות המקומיות שערים נפגש צוות הביקורת עובדים במסירות רבה ומתוך תחושת שליחות ציבורית כדי למלא את ייעודם ולטפל באופן המיטבי בבני הנוער בסיכון ובבני משפחותיהם.

17 מטרת מדיניות "עם הפנים לקהילה" היא להפחית את מספר הילדים ובני הנוער המושמים במסגרת חוץ-ביתית ולהגמיש את השימוש של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות במשאבים שנועדו בעבר למימון סידורים חוץ-ביתיים כדי לספק מגוון שירותים בקהילה למספר גדול יותר של ילדים לצד מתן מענה לילדים החוזרים לקהילה. לפי תפיסה זו הטיפול המיטבי בנוער בסיכון הוא בתוך הקהילה שלו. ראו מאירס, ג'וינט ברוקדייל, **מדיניות "עם הפנים לקהילה" - מחקר הערכה** (2008).

18 הרשויות שאליהן נשלחו השאלונים נבחרו לפי מאפיינים מגוונים: הגודל, המעמד המוניציפלי, גיוון האוכלוסיות, הפיזור הגיאוגרפי, המעמד הסוציו-אקונומי והשתתפות בתוכנית הלאומית, וזאת כדי לקבל תמונת מצב מקיפה על מאפייני הרשויות (ועם זאת אין רשויות אלה בגדר מדגם מייצג, ונתונין אינם מתוקפים מהבחינה הסטטיסטית).

19 השאלון נועד לספק תמונה רחבה על המצב הכללי ברשויות המקומיות בישראל.

20 להכנת השאלון ולבחינת קבוצות המיקוד סייעה חברה חיצונית שתחום התמחותה הוא הליכי שיתוף הציבור.

נתונים כלליים על הרשויות שנבדקו

לוח 1: הרשויות המקומיות שנבדקו - נתונים כלליים, נכון למועד סיום הביקורת

המועצה המקומית יפיע	עיריית רמלה	עיריית קריית מוצקין	עיריית קריית גת	עיריית ערד	
19,704	79,132	48,001	64,437	28,170	מספר התושבים
3 (נמוך)	4 (בינוני)	7 (בינוני)	4 (בינוני)	3 (נמוך)	האשכול החברתי-כלכלי
5 (בינוני)	8 (מרכזי)	6 (מרכזי)	5 (בינוני)	2 (פריפריאלי)	אשכול הפריפריאלי
ביניים	ביניים	יציבה	הבראה	יציבה	סיווג הרשות המקומית
141,232	729,427	326,109	747,461	248,787	ביצוע ההכנסות (באלפי ש"ח)
148,074	752,293	325,935	747,405	248,753	ביצוע ההוצאות (באלפי ש"ח)
(6,842)	(22,866)	174	56	34	העודף (או הגירעון) השוטף (באלפי ש"ח)
(25,701)	(97,945)	(5,056)	(41,704)	(6,513)	הגירעון המצטבר (באלפי ש"ח)
(18.2%)	(13.4%)	(1.6%)	(6.0%)	(2.6%)	שיעור הגירעון המצטבר

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

מספר התושבים - הנתון לקוח מתוך "הרשויות המקומיות - קובץ נתונים לעיבוד - 2022" שהכינו הלמ"ס. **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.

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: הנגישות הפוטנציאלית לכלל הרשויות המקומיות והקרבה 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.

סיווג הרשות המקומית - משרד הפנים מסווג את הרשויות המקומיות על פי קריטריונים המשקפים את מצבן הכספי ופעולותיהן הכלכליות והמשקיות, כגון שיעור הגירעון השוטף או המצטבר, הזכאות למענק איזון, מתן הנחות ומחיקת חובות. על פי הקריטריונים הללו נחלקות הרשויות לשש קבוצות: (א) איתנות (ב) יציבות (ג) בהמראה (ד) בתוכנית הבראה (ה) בתוכנית התייעלות (ו) במצב ביניים. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת.

ביצוע ההכנסות או ביצוע ההוצאות - ביצוע ההכנסות או ההוצאות בתקציב הרגיל. הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות, המתייחסים לסוף שנת 2023.

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.

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.

מפה 1 : הרשויות המקומיות שנבדקו²¹

המקור : אתר המפות הממשלתי Govmap, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

רקע

בשנת 1991 אשררה מדינת ישראל את האמנה לזכויות הילד²² (להלן - אמנת זכויות הילד), הקובעת כי על המדינות החתומות עליה לנקוט את הפעולות המתאימות כדי להגן על ילדים מפני אלימות, ניצול או התעללות, וכי בכל הפעולות הנוגעות לילדים, תהיה טובת הילד השיקול הראשון במעלה.

לפי הערכות מומחים רק שיעור קטן מהילדים ובני הנוער הנתונים בסיכון או החשופים להתעללות ולהזנחה מוכר לרשויות. זאת אף שבפועל התעללות בילדים והזנחתם היא תופעה החוצה תרבויות, מגזרים ומעמדות כלכליים-חברתיים ומשפיעה רבות על ילדים בטווח הארוך והקצר²³.

21 הרשויות המקומיות שנבדקו מסווגות על פי כמה פרמטרים : מועצה מקומית אחת וארבע עיריות ; רשות ערבית אחת, רשות מעורבת אחת ושלוש רשויות יהודיות, מהן אחת מעורבת חרדית - חילונית ; פריסה גיאוגרפית מערד בדרום ועד אזור הקריות בצפון.

22 **אמנה בדבר זכויות הילד, כתבי אמנה**, כרך 1038, 31, עמ' 221 - 248, באתר "רשומות" (1991). האמנה אומצה על ידי העצרת הכללית של האומות המאוחדות בנובמבר 1989, אושרה בידי ישראל ונכנסה לתוקפה בשנת 1991. זוהי אמנה בין-לאומית שתכליתה לקבוע את זכויותיהם הפוליטיות, האזרחיות, הכלכליות והתרבותיות של ילדים ובני נוער. באמנה 54 סעיפים המונים זכויות רבות המוקנות לילדים.

23 ראו בר אבני נאור ורותי גבע, מכון חרוב, "מורה נבוכים לחידושים טכנולוגיים בתחום רווחת ילדים", **נקודת מפגש**, כתב עת לקהילה העוסקת בילדים נפגעי התעללות והזנחה, גיליון 26, (2024), עמוד 11.

על פי הגדרת הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה שאימצה הממשלה²⁴, המבוססת על אמנת זכויות הילד וספרות מקצועית מקובלת, ילדים מצויים בסיכון אם הם חיים במצבים המסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם וכתוצאה ממצבים אלה נפגעה יכולתם לממש את זכויותיהם באחד או יותר משבעת תחומי החיים הללו (להלן - שבעת תחומי החיים): קיום פיזי, בריאות ואפשרות להתפתחות; השתייכות למשפחה; התפתחות ורכישת מיומנויות למידה; רווחה ובריאות רגשית; השתלבות חברתית; הגנה מפני אחרים; הגנה מפני התנהגויות סיכון.

האמנה מבהירה כי מקומו הטבעי של ילד הוא בית משפחתו. תפיסה זו עולה בקנה אחד עם מחקרים המעידים שבני נוער המשולבים בתוך קהילות שמעודדות התפתחות חיובית מתאפיינים בהערכה עצמית גבוהה יותר, בנטייה ללמידה למשך החיים, ביכולת להשתתף בפעילות קהילתית לאורך זמן ובמוטיבציה רבה יותר לבצע פעילויות אלטרואיסטיות²⁵.

על כן חשוב לשלב בני נוער בסיכון במסגרות החינוכיות ובמסגרות הרווחה בקהילה. היקף הפעילות, איכותה ומספר המשתתפים בה תלויים במידת ההשקעה, היכולת והתיעדוף של הרשות המקומית.

יוצא אפוא כי תפקידים המרכזי של מוסדות השלטון בכל הנוגע לבני הנוער הוא לדאוג לשלוםם ולרווחתם, ובכלל זה לפעול למניעת הימצאותם במצבי סיכון. לצד זאת מוטלת על מוסדות השלטון המשימה לאיתור מוקדם של בני נוער הנתונים במצבי סיכון, להפחתת תדירות מצבי הסיכון ומורכבותם, לטיפול בבני הנוער ולהוצאתם ממצבי הסיכון תוך שיתוף פעולה הדוק עימם ועם משפחתם. לצורך כך נדרש רצף התערבויות הכולל פעולות מניעה, איתור, טיפול, הגנה ושיקום²⁶.

הגורמים המטפלים במישור הלאומי

במישור הלאומי כמה גופים ממשלתיים אחראים לביצוע פעולות למניעת מצבי סיכון בקרב ילדים ובני נוער ומשפחותיהם, לאיתור אוכלוסיות במצבי סיכון כאמור ולטיפול בהן. שלושת העיקריים שבהם: משרד הרווחה, משרד החינוך והרשות הלאומית לביטחון קהילתי - אגף מניעה, טיפול ושיקום במשרד לביטחון לאומי²⁷. משרדים אלה מתווים את המדיניות ומספקים את הכלים והמשאבים לביצועה.

במשרד הרווחה שני מינהלים עיקריים פועלים במתן שירות לבני נוער במצבי סיכון: מינהל של"ם ומינהל שח"א - שירותים חברתיים ואישיים (להלן - מינהל שח"א).

מינהל של"ם אחראי לעבודת המחלקות ולפיתוח מענים ייעודיים בקהילה - מענים המיועדים לכלל בני הנוער הנמצאים על רצף הסיכון, הסכנה והניתוק, המאפשרים להעניק סיוע לילדים ולבני נוער תוך השארתם בביתם כדי לסייע להם ולמשפחותיהם לחזור לתפקוד נורמטיבי.

²⁴ החלטת ממשלה 477 מ-12.09.06 בנושא "אימוץ דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה" (ועדת שמיד).

²⁵ תקציר מאמר: Perkins, D. F., Borden, L. M., & Villarruel, F. A., (2001). Community Youth Development: A Partnership for Action, *School Community Journal*, 11(2), 7 - 26.

²⁶ משרד הרווחה והביטחון החברתי, **מטרות העל והיעדים האסטרטגיים של משרד הרווחה והביטחון החברתי** (2.11.20).

²⁷ הרשות הלאומית לביטחון קהילתי פועלת מתוקף חוק הרשות הלאומית לביטחון קהילתי, התשע"ז-2017, למניעת אלימות, עבריינות והתנהגות אנטי-חברתית, ולמאבק בשימוש בסמים ובאלכוהול. הרשות גיבשה תוכנית אשר מחליפה מינואר 2019 את התוכנית למניעת אלימות שהפעיל המשרד לביטחון פנים ברשויות המקומיות, ובהן התוכנית "עיר ללא אלימות", והתוכנית למאבק בסמים ובאלכוהול שהפעילה "הרשות הלאומית למלחמה בסמים ושימוש לרעה באלכוהול". בכל רשות מקומית שבה פועלת הרשות הלאומית לביטחון קהילתי מזהות תופעות של פשיעה ואלימות וכן מזהים אזורים וזירות ציבוריות המתאפיינים בריבוי של פשיעה, שימוש בסמים ובאלכוהול, ובהתאם לכך מגובשות תוכניות מניעה, טיפול ושיקום כדי לצמצם את התופעות האמורות.

מינהל שח"א אחראי גם הוא למתן פתרונות לילדים ובני נוער בסיכון ולמשפחותיהם, ובהם מענים בקהילה בדגש על המשפחה ולא על הילדים כאינדיבידואלים, וכן להשמות חוץ-ביתיות²⁸ - מענים של משרד הרווחה הניתנים במצבי סיכון והזנחה קיצוניים שבהם הפתרונות בקהילה אינם מספיקים²⁹. המדינה או הרשות המקומית רשאיות להחליט להעביר לתקופה מוגדרת ילדים ובני נוער ממשפחתם למסגרות חוץ-ביתיות, שמטרתן להגן עליהם ולסייע להם להשתקם³⁰. המסגרת החוץ-ביתית מאפשרת טיפול כולל - זמני, קבוע או משתנה - לאורך כל ימות השנה בפיקוח משרד הרווחה. עלות ההוצאה על ההשמה החוץ-ביתית מתחלקת בין הממשלה הנושאת ב-75% מהסכום, לבין הרשות המקומית הנושאת ב-25% מהסכום³¹.

בכפוף למינהל של"ם פועל אגף בכיר טיפול באוכלוסיות קצה - קהילה, הממונה על השירות לבני נוער ולצעירים. השירות מתמחה הן בפיקוח על עבודת המש"חים והן בפיקוח על המענים בקהילה.

משרד הרווחה מקדם זה שני עשורים (החל מספטמבר 2004) את מדיניות "עם הפנים לקהילה" ולפיה הטיפול המיטבי לילדים מבוסס על הימצאותם בחיק משפחתם ובסביבתם הטבעית. משרד הרווחה מוציא אל הפועל את תוכניותיו בתחום שיפוטה של הרשות המקומית באמצעות המש"ח.

הגורמים המטפלים במישור המקומי

במישור המקומי האחריות ליישום המדיניות למניעת מצבי סיכון בקרב ילדים ובני נוער ומשפחותיהם, לאיתור אוכלוסיות במצבי סיכון כאמור ולטיפול בהן מוטלת על אגפי הרווחה והחינוך ברשות המקומית: המש"חים ברשות המקומית מספקים שירותים חברתיים ורווחתיים לתושבי הרשות מתוקף חוק שירותי סעד, התשי"ח - 1958³², הקובע כי "רשות מקומית תקיים מחלקה לשירותים חברתיים לשם טיפול סוציאלי בנזקים והגשת סעד להם...". הפונה לקבלת שירות מהמש"ח נדרש להיות נזקק (קושי מוכח)³³, בהתאם להגדרות חוק הסעד, התקנות הנלוות לו והוראות התע"ס.

עובדי המש"חים הם ברובם עו"סים הפועלים למציאת פתרונות ומענים לילדים ובני נוער בסיכון ומשפחותיהם: תוכניות שונות בקהילה, השמה במסגרות חוץ-ביתיות ושיחות ומפגשים פרטניים.

28 מסגרות חוץ-ביתיות נחלקות לשני סוגים - מסגרות זמניות, כגון משפחת אומנה או פנימייה של משרד הרווחה, ומסגרות קבועות - מסירה לאימוץ של ילדים שאינם יכולים לשוב לביתם.

29 לרוב המענים מופעלים על ידי ספק חיצוני ונמצאים בפיקוח משרד הרווחה.

30 המענים החוץ-ביתיים לבני נוער בסיכון נמצאים ברובם תחת רשות חסות הנוער ובאגף החוץ-ביתי (קורות הגג) במנהל של"ם. רשות חסות הנוער אמונה על טיפול חוץ-ביתי סמכותי כופה כאסטרטגיית התערבות במצבי סיכון מוגבר ועבריינות של בני נוער. החוק הוא שמקנה למדינה את הסמכות להתערב בחייהם של מתבגרים אלה, בין השאר באמצעות השמתם בחסות הנוער וזאת כדי להגן עליהם ועל סביבתם, וכדי לספק להם מענים חינוכיים-טיפולים המותאמים לצורכיהם. הרשות מטפלת בבני נוער שהוצאו מביתם על פי חוק או בצל החוק, לאחר שכל ניסיונות הטיפול הקודמים בהם נכשלו. השמתם של בני נוער במעונות נעשית מתוקפם של שני חוקים עיקריים: חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971 וחוק הנוער (טיפול והשגחה), התשי"ד-1960. מטרת חוקים אלו ליצור הזדמנות לשינוי ולשיקום. החוקים מבחינים בין שני מצבים שבהם יש צורך בטיפול סמכותי כופה: החוק הראשון מתייחס לקטינים עוברי חוק המסכנים את החברה, ואילו החוק השני מתייחס למצבים שבהם קטינים הם קורבנות ומצויים בסכנה ויש לכפות עליהם הגנה. באגף החוץ-ביתי במנהל שח"א - מרבית המענים החוץ-ביתיים (80%) נותנים מענה לילדים ובני נוער שמסיבות שונות זקוקים להוצאה למסגרת חוץ-ביתית (מחציתם תחת צו של חוק הנוער טיפול והשגחה). מיעוטם (17%) הם ילדים שמתמודדים עם בעיות פסיכיאטריות והתנהגות מאתגרת שמחייבת מודל טיפולי הדוק יותר. ו-3% הם ילדים בקצה הרצף שלצד בעיות פסיכיאטריות ישנן גם בעיות התנהגות קשות שמלוות לעיתים קרובות באלימות ועבירות על החוק. זו האוכלוסייה שלרוב חופפת את אוכלוסייה מינהל של"ם וישנם ממשקי עבודה שגרתיים. ראו הסבר משרד הרווחה בהודעת דואר אלקטרוני מ-12.1.25.

מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מאי 2023, עמ' 271 "השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ".

31 עלות ממוצעת של הוצאת ילד אחד לשנה בהשמה חוץ-ביתית שוות ערך ל-44,000 ש"ח ונקראת מכסה. העלות מעודכנת לשנת 2008, ראו מאיירס-גוינט-מכון ברוקדייל, מרכז אנגלברג לילדים ולנוער, "מחקר הערכה, מדיניות עם הפנים לקהילה", (ספטמבר 2008), עמ' 15.

32 וכן מתוקף תקנות ארגון לשכת סעד, תפקיד המנהל וועדת הסעד (התשכ"ד-1963).

33 תקנה 1(1) לתקנות שירותי הסעד, (מבחני נזקקות), התש"ל-1970 קובעות נזקקות מחמת גיל והיא כוללת אדם שלא מלאו לו 18 שנים.

במש"חים קיימות יחידות נוער וצעירים (להלן - יחידות נוצ"ץ³⁴) שמתמחות בטיפול בקבוצת הגיל הזו. תקציב משרד הרווחה בשנת 2024, לטיפול בנוער בסיכון בקהילה באמצעות יחידות נוצ"ץ הוא כ - 123 מיליון ש"ח.

מחלקת החינוך ברשות המקומית פועלות לאיתור ילדים ובני נוער במצבי סיכון וסכנה באמצעות קציני ביקור סדיר³⁵ (להלן - קב"ס) ובאמצעות יחידות לקידום נוער³⁶ (להלן - תוכנית היל"ה).

גופים נוספים הפועלים בתחום הרשות המקומית למניעת מצבי סיכון בקרב ילדים ובני נוער, לאיתור ילדים ובני נוער במצבי סיכון ולטיפול בהם: יחידה של הרשות לביטחון קהילתי, רכז של התוכנית הלאומית 360° לילדים ולנוער בסיכון, המטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת³⁷, ארגוני המגזר השלישי ועמותות.

34 יחידת נוצ"ץ ברשות מקומית מספקת שירותי רווחה לבני נוער וצעירים בגיל 13 עד 25 הנמצאים על רצף הסיכון, הסכנה והניתוק וכן למשפחותיהם. מערך השירותים הניתנים על ידי היחידות מסופק בחלקו על ידי שירות נוצ"ץ - השירות לבני נוער וצעירים, מינהל של"ס, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

35 תפקידם של קציני ביקור סדיר כולל איתור תלמידים נושרים או בסכנת נשירה, טיפול בתלמידים שאותרו בניסיון לדאוג לביקור סדיר במסגרת חינוכית ודיווח בהתאם לסעיף 4(ב)3 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949.

36 היחידה לקידום נוער (היל"ה) פועלת כ"רשת ביטחון" שפורס משרד החינוך ברשויות המקומיות כדי לעזור לילדים ולבני נוער שנשרו ממסגרות החינוך הפורמליות להשלים השכלה. ברחבי הארץ קיימות כ-240 יחידות לקידום נוער.

37 המטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת הוקם מתוקף שתי החלטות ממשלה (החלטה 1006 מ-14.1.2016 והחלטה 1972 מ-27.9.2016) שהעלו את הצורך בהקמת גוף שיוביל מאבק נחוש ואפקטיבי למניעת תופעות אלימות ופשעה במרשתת בדגש על אלימות ופשעה כלפי ילדים ובני נוער. המטה הלאומי הוקם על ידי המשרד לביטחון לאומי ושותפים בו משטרת ישראל, משרד החינוך, משרד הרווחה ומשרד המשפטים. המטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת מקיים אירועי מניעה והסברה בבתי ספר ופעילות לאוכלוסיות מגוונות - להט"ב, ערבית, חרדית, צרכים מיוחדים.

טיפול



38

בהוראות התע"ס 3.22 מפורטות דרכי העבודה עם אוכלוסיית היעד: (א) סיורים בשטח לשם זיהוי ואיתור של בני נוער המתאימים להגדרת אוכלוסיית היעד; (ב) קבלת החלטה במי לטפל, בראייה כוללת של צורכיהם; (ג) ייזום קשר עם אוכלוסיית היעד כדי לעורר בהם אמון ולהציע עזרה; (ד) לימוד הערכים, הנורמות ודפוסי ההתנהגות של אוכלוסיית היעד תוך הערכת סביבתם ה"טבעית" כבעלת משמעות מרכזית בחייהם; (ה) טיפול בבני נוער מאוכלוסיית היעד בסביבתם ה"טבעית", באווירה הנוחה להם ובשעות המפגש שלהם; (ו) זיהוי כלים ומסגרות טיפוליות שיכולים למלא את צורכי אוכלוסיית היעד; (ז) שימוש בשיטות טיפול פרטניות, קבוצתיות וקהילתיות לפי צורכי אוכלוסיית היעד ובהתאם לעקרונות הטיפול והשיקום מתחום העבודה הסוציאלית.

בשנת 2003 הוקמה ועדת שמיד לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה, בראשות פרופ' הלל שמיד³⁹. הוועדה כללה נציגי משרדי ממשלה, אנשי חינוך וציבור ופעילי המגזר השלישי. הוועדה התבקשה ללמוד ולהגדיר את המאפיינים וההיקפים של בעיית הילדים והנוער הסובלים ממצוקה חברתית וכלכלית ולגבש מסקנות והמלצות לגבי צעדים שיסייעו בקידום. במרץ 2006 הגישה הוועדה לראש ממשלת ישראל ולשר הרווחה והביטחון החברתי (להלן - שר הרווחה) דוח ובו מסקנותיה והמלצותיה בנושא (להלן - ועדת שמיד ודוח שמיד). בספטמבר 2006 הממשלה החליטה לאמץ את המלצות הוועדה⁴⁰.

עוד קודם לכן, בספטמבר 2004 החל משרד הרווחה בקידום התוכנית "עם הפנים לקהילה", שמטרתה הפחתת היקף הסיכון בקרב ילדים ובני נוער באמצעות מתן אפשרות לרשויות המקומיות ולמש"חים לנצל ביתר יעילות את המשאבים הממשלתיים העומדים לרשותן, כדי לספק מענים מותאמים יותר לילדים ובני נוער בסיכון ולמשפחותיהם.

למדיניות "עם הפנים לקהילה" שני נתיבים: א. מתן אפשרות למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות להשתמש במשאבים שנועדו בעבר למענים חוץ-ביתיים בלבד ולפתח באמצעותם שירותים בקהילה למספר גדול יותר של ילדים ובני נוער ולתת מענה לילדים החוזרים לקהילה. אפשרות ההמרה הזו הוגבלה בתחילה למכסה של עד 20% מהתקציב שיועד למענים חוץ-ביתיים, והורחבה באופן הדרגתי - בשנת 2015 הוצבה בידי מנכ"ל משרד הרווחה כיעד מרכזי תוך הרחבת היקף המרת המכסות ממסגרות חוץ-ביתיות לשירותים בקהילה⁴¹, ובשנת 2022 התקבלה החלטה להגדיל את אפשרות ההמרה של המכסות עד 40% למגזר היהודי ועד 50% למגזר הערבי⁴², ובכך, הניח משרד הרווחה, יופעלו יותר מענים בקהילה. ב. הגבלת משך השהייה במענה חוץ-ביתי לארבע שנים ברוב ההשמות⁴³.

בשנת 2008 הוחלט בהחלטת ממשלה⁴⁴ על הגדלת התקצוב לטיפול בנוער בסיכון בתקציב משרד הרווחה. עוד נקבע בהחלטה כי התקציב יחולק לתוכנית לילדים ונוער בסיכון (יישום דוח שמיד). על בסיס החלטה זו הוקמה ופועלת התוכנית הלאומית 360° לילדים ולנוער בסיכון (להלן - התוכנית הלאומית 360°). התוכנית נועדה לבחון את מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה כדי להפחית את מצבי הסיכון של ילדים ובני נוער.

39 החלטת הממשלה 1007, "הקמת ועדה ציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה", (16.11.03).

40 החלטת הממשלה 477, "אימוץ דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה", (12.09.06).

41 משרד הרווחה, חוזר מנכ"ל מיוחד מס' 76, "הרחבת 'עם הפנים לקהילה' עבור אוכלוסיית היעד של שירות ילד ונוער", (22.3.15).

42 ראו "סיכום פעילות ונתונים לשנת 2021 מנהל שירותים חברתיים ואישיים", משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר משפחות, ילדים ונוער בקהילה, עמ' 39, (2022).

43 ראו מאירס-גוינט-מכון ברוקדייל, מרכז אנגלברג לילדים ולנוער, **מחקר הערכה "מדיניות עם הפנים לקהילה"**, (ספטמבר 2008).

44 החלטת הממשלה 3070, "טיפול בנוער בסיכון" (3.2.08), שבה הוחלט על תוספת תקציב לטיפול בילדים ונוער בסיכון ובמצוקה (באתר המרשתת של התוכנית הלאומית 360° נכתב כי התוכנית הוקמה בהתאם להחלטה זו).

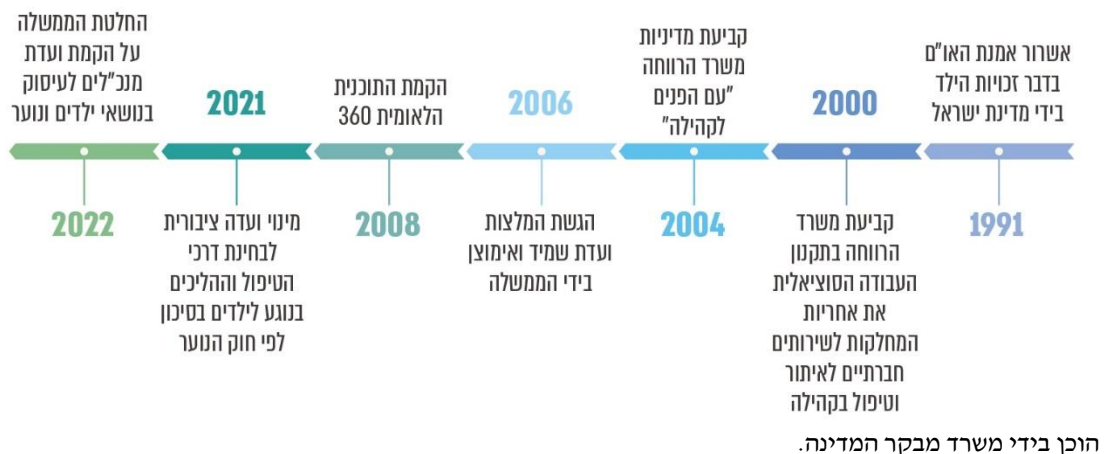
בשנת 2012 הוחלט⁴⁵ להטיל על משרד הרווחה להוביל, יחד עם משרדי החינוך, הבריאות, קליטת העלייה וביטחון הפנים, את הרחבת התוכנית הלאומית 360° כך שתכלול את כלל הרשויות המקומיות באשכולות 1 - 5 של הדירוג החברתי כלכלי ושכונות בעלות מאפיינים חברתיים-כלכליים דומים בערים גדולות (שמספר תושביהן 100,000 או יותר) שאינן נכללות באשכולות אלה. כמו כן הוחלט להטיל על משרד הרווחה ועל משרד האוצר לקבוע כלים ונהלים תקציביים בין-משרדיים על מנת לייעל את עבודת התוכנית.

בשנת 2014 באוגדן של משרד הרווחה המיועד למנהלי המש"חים ברשויות המקומיות⁴⁶ הובהר כי "חשוב לציין שאין הנחיות מחייבות לגבי אופי וסוג השירותים שהרשות אמורה לספק. למרות שכל המש"חים מצויים תחת פיקוח משרד הרווחה ומתקצבים על ידו, המשרד לא קבע סל שירותים מחייב שהרשות אמורה לספק. העדר הגדרה מפורשת הביא לכך שחלק מהשירותים ניתנים על בסיס וולנטרי".

בינואר 2021 מינה שר הרווחה ועדה ציבורית⁴⁷ לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (להלן - ועדת מורג). לבקשת יו"ר הוועדה ובאישור שר הרווחה, הוארכה עבודת הוועדה בשלוש פעימות, והסתיימה במרץ 2025. במועד סיום הביקורת, יוני 2025, למעלה מ-4 שנים לאחר מינויה, הוועדה טרם פרסמה את המלצותיה.

ביוני 2022 מונתה מתוקף החלטת הממשלה 1652⁴⁸ ועדת מנכ"לים לעניין זכויות ילדים ונוער בראשות מנכ"ל משרד המשפטים, שתפקידה לשמש פורום קבוע לתיאום מדיניות ופעילות ממשלתית בעניינים הנוגעים לזכויותיהם של כלל הילדים והנוער מתחילת לימודיהם בכיתה א' ובתוך כך גם באוכלוסיית הילדים ובני הנוער בסיכון. מאז תחילת מלחמת חרבות ברזל עסקה ועדת המנכ"לים בסוגיות בוערות הנוגעות למלחמה, אולם כפי שמסרה המתאמת הממשלתית לזכויות ילדים ונוער, ממאי 2025 פעילותה של ועדת המנכ"לים אינה מתמקדת רק בילדים ונוער שנפגעו במישרין במלחמה, אלא בהשפעות המלחמה על כלל אוכלוסיית הילדים והנוער, וכן בתיאום מדיניות בנושא הילדים בעת שגרה.

תרשים 2: מקורות נורמטיביים בנושא הטיפול בילדים ונוער בסיכון בקהילה וההחלטות המכוונות את המדיניות בנושא זה במהלך השנים



45 החלטת הממשלה 4244 (חכ/258), "הרחבת התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון" (09.02.12).

46 משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מרכז השלטון המקומי בישראל, איגוד מנהלי שירותי הרווחה ברשויות המקומיות ואיגוד העובדים הסוציאליים, **שירותי הרווחה והשירותים החברתיים ברשויות המקומיות - אוגדן למנהל** (2014), עמ' 35.

47 ועדה ציבורית בראשותה של ד"ר תמר מורג.

48 החלטת הממשלה 1652, "הקמת ועדת מנכ"לים קבועה ומינוי מתאם ממשלתי לעניין זכויות ילדים ונוער", (19.06.22).

נתונים כלליים על נוער בסיכון

לוח 2: הרשויות המקומיות שנבדקו - נתונים כלליים על נוער בסיכון

מדינת ישראל	המועצה המקומית יפיע	עיריית רמלה	עיריית קריית מוצקין*	עיריית קריית גת	עיריית ערד	
9,557,506	19,704	79,132	48,001	64,437	28,170	מספר התושבים
-	3 (נמוך)	4 (בינוני)	7 (בינוני)	4 (בינוני)	3 (נמוך)	האשכול החברתי-כלכלי
1,098,747	2,519	9,468	3,935	6,207	2,604	מספר בני הנוער (בגיל 12 - 18)**
19,044	21	93	40	108	30	מספר בני נוער בסיכון עם תיק התערבות ⁴⁹ במש"ח
1.1%	0.8%	1.7%	0.3%	1.3%	1%	נתוני הנשירה (בשנת הלימודים התשפ"ג -2023) 2022 ⁵⁰
81.4%	90.7%	84.6%	85.2%	81.2%	78.1%	נתוני ההתמדה (בשנת הלימודים התשפ"ג) ⁵¹
16,996	82	191	104	96	58	מספר הנערים הנכללים בתוכנית לקידום נוער בשנת הלימודים תשפ"ב ⁵²
1.55%	3.26%	2.02%	2.64%	1.55%	2.23%	שיעור הנערים בקידום נוער מכלל בני הנוער ברשות
84.388	269	1,728	343	918	367	מספר מטופלי קב"ס ⁵³ (2022)
8%	10.7%	18.3%	8.7%	14.8%	14.1%	שיעור הנערים מטופלי קב"ס מכלל בני הנוער ברשות
73,797	208	836	לא משתתפת	894	499	מספר הילדים הנכללים במסגרת התוכנית הלאומית 360° (2022)

49 על פי נתונים ממנהל של"ם לשנת 2024 - כפי שצוין במסמכי משרד הרווחה.

50 מכלל הלומדים בבתי הספר העל-יסודיים. המקור: נתוני מערכות המידע של משרד החינוך בנושא שקיפות בחינוך. שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

51 התמדה באותו מוסד לימודים. המקור: נתוני מערכות המידע של משרד החינוך בנושא שקיפות בחינוך.

52 קידום נוער היל"ה (תוכנית היל"ה - השכלת יסודי ולימודי השלמה) באגף חינוך ילדים ונוער בסיכון במשרד החינוך. קידום נוער עוסק בטיפול בנערים ובנערות מנותקים בסיכון בגילי 14 - 19. השירות ניתן באמצעות יחידות קידום נוער ברשויות המקומיות.

53 קצין ביקור סדיר מטעם משרד החינוך.

עיריית ערד	עיריית קריית גת	עיריית קריית מוצקין*	עיריית רמלה	המועצה המקומית יפיע	כלל מדינת ישראל
61	216	64	214	28	15,146
מספר הקטינים נפגעי עבירה (2022)					
2.34%	3.48%	1.63%	2.26%	1.11%	1.4%
שיעורם של הקטינים נפגעי עבירה מכלל האוכלוסייה					
12	68	14	107	15	5,617
מספר התיקים הפליליים של בני נוער בשנת הלימודים התשפ"ב ⁵⁴					
0.46%	1.1%	0.36%	1.13%	0.59%	0.51%
שיעור התיקים הפליליים של בני הנוער מכלל האוכלוסייה					

* קריית מוצקין אינה זכאית להשתתף בתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון מעצם השתייכותה לאשכול חברתי כלכלי גבוה מ-5.

** מספר בני הנוער בגיל 12 - 18 הוא על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) - לוח לידות חי ילידי 2006 - 2022. שאר הנתונים הם על פי נתוני (הלמ"ס) לשנת 2022 - נתונים ארציים (על פי נתוני הלמ"ס שהופקו עבור משרד מבקר המדינה בנוגע לבני נוער ברשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה). הצבעים של נתוני הטבלה מייצגים את היחס בין הנתונים לממוצע הארצי שבעמודה השמאלית. ירוק מסמל נתון חיובי, אדום - נתון שלילי, שחור - דומה לממוצע הארצי.

מהלוח עולה כי ברשויות המקומיות **קריית מוצקין** ו**יפיע** שיעורי הנשירה⁵⁵ נמוכים מהממוצע הארצי, ונתוני ההתמדה⁵⁶ גבוהים מהממוצע הארצי. ייתכן שהגורם לכך הוא העשייה החינוכית הענפה והחיובית והמחויבות של הממונים על קידום נוער לקידום ולטיפולם של התלמידים באותם יישובים.

עוד ניתן לראות כי שיעור בני הנוער אשר לומדים בתוכנית "קידום נוער" מכלל בני הנוער ברשויות המקומיות **קריית מוצקין** (2.64%) ו**יפיע** (3.26%) גבוה יחסית לשאר הרשויות, ואילו **בקריית גת** שיעור בני הנוער אשר לומדים בתוכנית לקידום נוער מכלל בני הנוער ברשות הוא 1.55% בלבד.

מהנתונים עולה כי בעיריות ערד (1% נשירה), קריית גת (1.3% נשירה) ורמלה (1.7% נשירה) מצטיירת תמונת מצב ולפיה נדרשת השקעת מאמצים ומשאבים חינוכיים בצמצום פערים מאחר שנתוני הנשירה דומים לממוצע הארצי (1.1% נשירה) או גבוהים ממנו. נתוני ההתמדה בעיריות ערד (78.1%) וקריית גת (81.2%) נמוכים מהממוצע הארצי (81.4%), כלומר פחות תלמידים מתמידים באותו מוסד לימודי מכיתה ז' עד כיתה י"ב.

54 ספטמבר 2021 - אוגוסט 2022.

55 אופן חישוב המדד המסכם של נשירה - על פי שיטת המדידה של משרד החינוך, תלמיד נוסר הוא מי שהיה רשום כלומד בבית הספר (לפי סמל מוסד) בשנה הנבדקת, אולם בשנה הבאה כבר לא היה רשום בשום מוסד חינוכי. מכאן שהמדד מחושב כשיעור התלמידים שהיו רשומים כלומדים במוסד חינוכי כלשהו בשנה הנבדקת אולם בשנה הבאה לא היו רשומים בשום מוסד חינוכי, מתוך כלל תלמידי מוסדות החינוך בחטיבות הביניים ובחטיבה העליונה.

56 מדד ההתמדה - המדד בוחן כמה מהמתחילים ללמוד בכיתה ז' בבית ספר מסוים אכן מסיימים את כיתה י"ב באותו בית ספר. כלומר, שיעור תלמידי המחזור שסיימו את לימודיהם בכיתה י"ב במוסד כלשהו הנמצא בפיקוח משרד החינוך, או שהיו אמורים לסיים את לימודיהם באותה שנה, אשר לומדים בתוכנית היל"ה או במוסד הנמצא בפיקוח של משרד הכלכלה, הרווחה והדתות. תלמיד נוסר נכלל בקבוצת התלמידים שאינם מתמידים. שיעור ההתמדה מחושב רק מתוך התלמידים הלומדים במדינת ישראל במוסדות חינוך המסווגים כשש-שנתיים (ז-י"ב), ארבע-שנתיים (ט-י"ב) ותלת-שנתיים (י-י"ב). ככל שציון ההתמדה גבוה יותר, כך זה מעיד על עבודת הרשות שפועלת על מנת להשאיר את הנערים במערכת החינוך הפורמלית.

עיריית ערד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 כי נתוני הנשירה של הלמ"ס בשנת תשפ"ג הינם גבוהים מבמציאות ואינם משקפים את המצב בערד לאורך השנים וכי ברשימה כ-16 תלמידים אשר עזבו את הארץ ולכן נרשמו כנושרים. עוד מסרה העירייה כי לפי הרישומים שלה יש ברשות רק כ-40 תלמידים בתוכנית 'קידום נוער' (ולא 58 תלמידים שרשומים במשרד החינוך).

מבחינת כלל הנתונים שלעיל עולה כי יש נתונים חיוביים של עשייה חינוכית במערכות החינוך של עיריית קריית מוצקין ושל המועצה המקומית יפיע (שיעורי הנשירה נמוכים מהממוצע הארצי ושיעור ההתמדה גבוה מהממוצע הארצי), ובהתאם לכך, הדבר עשוי להצביע על כך שהנתונים על נוער נפגע עבירה ועל עבריינות נוער ברשויות אלו נמוכים. מבקר המדינה מציין לחיוב את העשייה החינוכית במועצה מקומית יפיע ובעיריית קריית מוצקין כפי שהם משתקפים מנתוני הנשירה וההתמדה במערכת החינוך.

עוד עולה מהנתונים כי שיעור מטופלי קב"ס ברמלה - 18.3% גבוה בהרבה משיעורם ברשויות המקומיות האחרות שנבדקו - ערד 14.1%, קריית גת 14.8%, קריית מוצקין 8.7% ויפיע 10.7%.

ניתן ללמוד מהלוח כי שיעור נפגעי העבירה בקריית גת הוא 3.48% מכלל בני הנוער - הנתון הגבוה ביותר מכלל נתוני הרשויות שנבדקו. בערד - 2.34% נפגעי עבירה מכלל בני הנוער, ברמלה - 2.26% מכלל בני הנוער, בקריית מוצקין - 1.63% מכלל בני הנוער, שיעור גבוה מהשיעור הארצי של בני הנוער נפגעי העבירה (1.4%), וביפיע - 1.11%⁵⁷ מכלל בני הנוער.

עיריית קריית גת מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 כי מספר תושבי העיר המופיעים בנתוני הלמ"ס אינו מעודכן והוא גדול בהרבה מהמספר המוצג בטבלה שבדוח. לטענתה, נתון זה משפיע באופן שלילי על הנתונים המוצגים בטבלה. עוד מסרה הרשות כי נפלו אי-דיוקים במספר מטופלי הקב"ס ובשיא המספרי של כל הזמנים טופלו 704 תלמידים, דבר המשליך על שיעור הנערים מטופלי קב"ס ברשות.

עוד ניתן ללמוד מהלוח כי בעיריות קריית גת ורמלה לכ-1.1% מבני הנוער נפתחו תיקים פליליים לעומת 0.46% מכלל בני הנוער בערד, 0.36% מכלל בני הנוער בקריית מוצקין וכ-0.6% מכלל בני הנוער ביפיע.

מהנתונים עולה כי שיעור עבריינות הנוער (בני הנוער עם תיקים פליליים) ושיעור בני הנוער נפגעי העבירה בקריית גת (3.48%) גבוה ביותר מפי שניים מהממוצע הארצי (1.4%). גם בערד (2.34%) וברמלה (2.26%) שיעור העבריינות בקרב בני הנוער ושיעור בני הנוער נפגעי העבירה גבוה מאוד.

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.

57 במחקר שביצע מרכז המידע של הכנסת בנושא מיצוי זכויותיהם של ילדים ובני נוער במגזר הערבי ובמגזר החרדי בנובמבר 2010 נמצא כי שיעור הדיווחים לפקדי סעד על אלימות כלפי ילדים במשפחה במגזר הערבי נמוך לעומת המגזר היהודי. לדברי נציגי משרד הרווחה, בחברה הערבית יש תת-דיווח על מקרים כאלה, הנובע הן ממאפיינים תרבותיים והן ממחסור בכוח אדם מקצועי לאיתור מקרים כאלה ולטיפול בהם.

תכלול ברמה הלאומית ופעילות בין-משרדית מתואמת ושלובה

התוכנית הלאומית 360° לילדים ונוער בסיכון

יישומה של התוכנית הלאומית 360° החל מכוח החלטת הממשלה בשנת 2008. התוכנית גובשה בהמשך להמלצות ועדת שמיד, שנועדה לבחון את מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה.

התוכנית הלאומית 360° מנוהלת על ידי משרד הרווחה, אשר מוביל ומתכלל את התוכנית בשיתוף עם משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד העלייה והקליטה והמשרד לביטחון לאומי (להלן - המשרדים השותפים)⁵⁸.

המשרדים השותפים אחראים לקביעת המדיניות ודרכי הפעולה של התוכנית, לביצוע בקרה על איכות תהליכי התכנון ולהערכת תוצאות התוכנית, והרשויות המקומיות אחראיות ליישומה של התוכנית⁵⁹. מאז הקמת התוכנית מתכנסת ועדת היגוי ארצית בהשתתפות נציגי המשרדים השותפים אחת לחודש וחצי ודנה בנושאי רוחב ובקביעת מדיניות משותפת.

מטרת-העל של התוכנית היא הפחתת תדירותם, מורכבותם ומידת חומרתם של מצבי הסיכון שבהם נתונים ילדים ובני הנוער, בחלוקה לשבעת תחומי החיים המוזכרים לעיל. מטרת-על נוספת היא שיפור יכולות האיתור של ילדים ובני נוער המצויים במצבי סיכון⁶⁰.

התוכנית הלאומית 360° קבעה את הצורך בהצבת הילדים ובני הנוער בסיכון במרכז השיח הציבורי והמקצועי באמצעות עבודה בין-משרדית בכל דרגי השלטון והבניה מחדש של חלוקת האחריות לטיפול בילדים ובני נוער בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. על פי התוכנית, ביזור האחריות יבוצע באופן שיביא להגברת אחריות השלטון המקומי ולשינוי סדרי העדיפויות כך שהדגש יהיה על טיפול בקהילה, תוך חיזוק מנגנוני הפיקוח והבקרה על מערך השירותים לילדים ונוער בסיכון ותוך הקפדה על שקיפות מלאה. מפתחי התוכנית הכירו בצורך באחידות לעניין ההגדרות שעליהן מתבססת העשייה למען ילדים ובני נוער בסיכון ובהגדרת יעדים לאומיים לצמצום מצבי הסיכון על בסיס הגדרות אלה⁶¹.

התוכנית הלאומית 360° אינה מציעה תוכניות טיפול, אלא מתקצבת תוכניות שנכללות במאגר התוכניות של המשרדים השותפים, אשר מיועדות לילדים ובני נוער בסיכון. המאגר כולל 182 תוכניות לפי החלוקה שלהלן: 13 תוכניות באחריות המשרד לביטחון לאומי, 17 תוכניות באחריות משרד הבריאות, 84 תוכניות באחריות משרד החינוך, תשע תוכניות באחריות משרד העלייה והקליטה ו-59 תוכניות באחריות משרד הרווחה. הרשויות בוחרות תוכניות מהסל על בסיס הצרכים המשתקפים בנתונים הבין-משרדיים, בהתאם להחלטות משותפות בין-מקצועיות ועל פי תקציבן.

בממוצע ארצי, הרשויות המקומיות מחלקות את תקציב התוכנית הלאומית 360° כך: 30% לתוכניות שהן באחריות משרד הרווחה (למשל עבור "בית חם" לנערות); 60% לתוכניות שהן באחריות משרד החינוך (למשל עבור מרכזי נוער והמיזם "אור בגנים"), 7% לתוכניות שהן באחריות משרד הבריאות ו-3% לתוכניות שהן באחריות משרד העלייה והקליטה והמשרד לביטחון לאומי.

58 התוכנית מופעלת בשיתוף גם עם משטרת ישראל, גיוינט ישראל, מכון מאיירס-גיוינט-ברוקדייל (להלן - מכון ברוקדייל) ומרכז השלטון המקומי.

59 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010** (2012), "התכנית הלאומית לילדים ולבני נוער בסיכון - תמונת מצב".

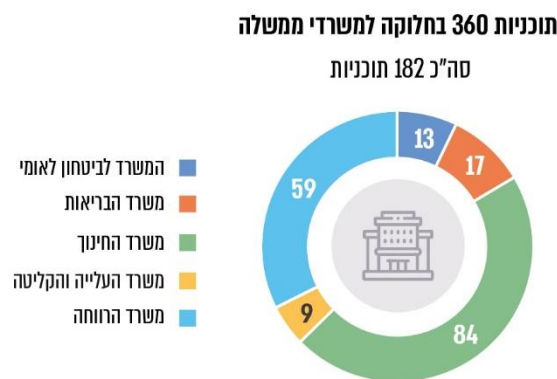
60 מעיין סרבר, טל ארזי, יורי טפר ומימי אקרמן, **מדריך תכנון מכון תוצאות למערך שירותים מיטבי ברשויות המקומיות**, מכון מאיירס גיוינט ברוקדייל בשיתוף 360° - התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון 2024.

61 לשם כך יבוצע איסוף וניתוח שוטף של נתונים על ילדים ובני נוער בסיכון, ובהתבסס עליהם מתקבלות החלטות ומבוצעות פעולות לשיפור מצבם ולקידום רווחתם. **מדריך תכנון מכון תוצאות למערך שירותים מיטבי ברשויות המקומיות, 360° התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, 2024.**

בחלוקה לפי גיל, מתוך 182 תוכניות של התוכנית הלאומית 360° , 54 תוכניות מיועדות לגיל הרך, 24 תוכניות מיועדות לתלמידי בית הספר היסודי, שתי תוכניות מיועדות לגיל הרך או לתלמידי בית הספר היסודי, 19 תוכניות מיועדות לגיל הרך, לתלמידי בית הספר היסודי או לנוער (תוכניות המיועדות למשפחה), 16 תוכניות מיועדות לתלמידי בית הספר היסודי או לנוער, ו-67 תוכניות מיועדות לבני נוער.

מתוך 59 תוכניות של משרד הרווחה המתוקצבות על ידי התוכנית הלאומית 360° , 21 תוכניות מיועדות לבני נוער.

תרשים 3: חלוקת התוכניות במאגר הבין-משרדי של התוכנית הלאומית 360° לפי משרדי ממשלה וגילים, שנת 2024



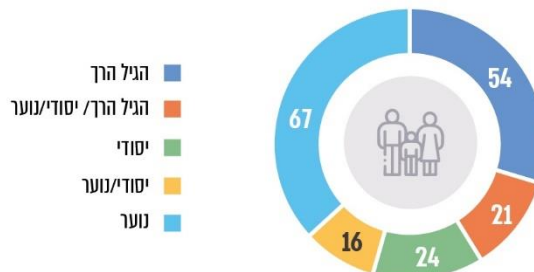
תוכניות רווחה של התוכנית הלאומית 360° בחלוקה לגילים

סה"כ 59 תוכניות



תוכניות 360 בחלוקה לגילים

סה"כ 182 תוכניות



על פי קובץ מאגר התוכניות של התוכנית הלאומית 360° , בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים לעיל עולה⁶² כי כמעט חצי מהמענים שתוקצבו בשנת 2024 על ידי התוכנית הלאומית 360° הם של משרד החינוך, וכשליש מהמענים הם של משרד הרווחה. כמו כן עולה כי כשליש מהמענים שתוקצבו בשנת 2024 על ידי התוכנית הלאומית 360° מיועדים לבני נוער, ועוד 40 תוכניות (שהן כ-22% מכלל התוכניות) מיועדות גם לילדים וגם לבני נוער, וכן עולה כי כשליש מהמענים של משרד הרווחה לילדים ונוער בסיכון המתוקצבים על ידי התוכנית הלאומית 360° מיועדים לבני נוער.

במסגרת התוכנית הלאומית 360° מועבר למשרדים השותפים תקציב ייעודי עבור כל רשות, והמשרדים מעבירים את התקציב לרשויות בהתאם לתוכניות שהן בחרו.

בחירת התוכניות מתבצעת בכל רשות מקומית בתהליך סדור הכולל איסוף מידע על צורכי הילדים ובני הנוער. מנהל התוכנית הלאומית 360° ברשות המקומית אחראי על ריכוז התהליך ביחד עם הממונה על התהליך ביישוב, עם הוועדה היישובית ועם הוועדות המקצועיות. אישור התוכניות

התרשימים מציגים יחס כמותי ולא תקציבי.

נעשה על ידי ועדה מחוזית בין-משרדית והפיקוח על כל תוכנית מבוצע על ידי הפיקוח של כל משרד. התקציב להפעלת התכניות מועבר ממטה התכנית הלאומית לאגפים ולמשרדים הרלוונטיים האחראיים על הפיקוח והביצוע של התקציבים והתכניות. התוכנית הלאומית 360° אינה עוקבת אחר השימוש בתקציב, אחר בחירת התוכניות על ידי הרשויות המקומיות או אחר מספר המשתתפים בתוכניות, ואינה מפקחת על התוכניות.

על פי נתוני שנת 2023, היקף התקציב לכלל התוכניות המוצעות על ידי התוכנית הלאומית 360° היה 217 מיליון ש"ח, והתקציב משותף לכלל המשרדים. על פי מנהל התוכנית, התנאי היחיד שמוצב במסגרת התוכנית הלאומית 360° לרשויות המקומיות הוא ששליש מהתקציב ייועד לגיל הרך (מגיל לידה עד גיל 6), מאחר שהוועדה האחראית על יישום התוכנית הלאומית החליטה כי שליש מהתקציב ייועד לגיל הרך כדי לתת דגש לקבוצת גיל זו.

נכון לפברואר 2025, מועד סיום הביקורת, התוכנית הלאומית 360° פועלת ב-185 רשויות מקומיות (ותומכת בכ-60,000 ילדים) אשר נבחרו בהתאם למדד אחד - תושביה משתייכים לאשכול הסוציו-אקונומי⁶³ 1 עד 5, וכמו כן התוכנית פועלת בשכונות המשתייכות לאשכולות סוציו-אקונומיים נמוכים בערים גדולות המשתייכות לאשכול הסוציו-אקונומי 6 ומעלה⁶⁴. מבין הרשויות המקומיות שנבדקו, עיריית ערד, קריית גת ורמלה, והמועצה המקומית יפיע משתתפות בתוכנית, ואילו עיריית קריית מוצקין אינה משתתפת בתוכנית.

מדברי מנהל התוכנית הלאומית 360° עולה כי הגורם לכך שהתוכנית הוחלה בחלק מהרשויות הוא המגבלה הכספית שאינה מאפשרת את החלת התוכנית בכלל הרשויות המקומיות. מנהל התוכנית ציין כי הוא ניסה להרחיב את היקף התחולה של התוכנית, באופן שהיא תחול על רשויות רבות ככל האפשר, וכי ניסיונות אלה נשאו פרי, ואכן רשויות שהצטרפו לתוכנית לא הוצאו ממנה, גם אם האשכול הסוציו-אקונומי של תושביהן היה גבוה מ-5, כפי שנקבע מלכתחילה. עוד ציין מנהל התוכנית כי הגורמים מגבירי הסיכון הם מגוונים, והמדד הסוציו-אקונומי של התושבים אינו בהכרח הגורם העיקרי, כלומר אין בהכרח הלימה בין השתייכות לאשכול נמוך לבין צורך עז של הרשויות המקומיות בהפעלת תוכנית 360° בתחום שיפוטן⁶⁵.

מומלץ כי הוועדה הארצית הבין-משרדית של התוכנית הלאומית 360° , שחבריה הם נציגי משרד הממשלה השותפים, תתקף באופן עיתי את הקצאת המשאבים בין הרשויות המקומיות. מומלץ כי הוועדה תבחר את הרשויות שמקבלות סיוע, בהתאם לתבחינים שוויוניים המתחשבים במגוון רחב יותר של היבטים של גורמים מגבירי סיכון ולא רק המצב הסוציו-אקונומי - למשל היבטים כמו גודל הרשות, הרכב אוכלוסייתה, חוסנה של הרשות, שיעור תושביה המוכרים למש"ח.

על הוועדה לבחון את ההיבטים מגבירי הסיכון על בסיס מיפוי מלא של נתונים ארציים בתחום (נתונים על שיעור הילדים והנוער בסיכון בכל רשות, על סוגי מצבי הסיכון בכל רשות, על אופן תפקוד הרשויות בתחום, על השירותים הניתנים בה וכו'), זאת כדי לאפשר הקצאת משאבים המותאמת לצורכי הרשויות המשתתפות בתוכנית⁶⁶.

משרד הרווחה מסר בתשובתו מיוני 2025 לגבי התוכניות של התוכנית הלאומית 360° , כי לכל משרד ממשלתי שנוטל חלק בתוכנית יש את הידע המקצועי והפיקוחי שלו, ולכל משרד מערך תקציבי נפרד וכי בשל כך לא הוקמו מערכים נוספים. משרד הרווחה מסר עוד כי יחד עם זאת, כל

63 מעיין סרבר, טל ארזי, יורי טפר ומימי אקרמן, **מדריך תכנון מכון תוצאות למערך שירותים מיטבי ברשויות המקומיות**, מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל בשיתוף 360° - התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון (2024).

64 כמו כן, התוכנית ממשיכה לפעול בכל יישוב שבו החלה את פעילותה, גם אם השתנה האשכול שאליה הוא משתייך. כפועל יוצא מכך היא פועלת בכל היישובים באשכול סוציו-אקונומי 6 מלבד המועצה האזורית עמק הירדן.

65 במסגרת דוח זה נבדקה עיריית קריית מוצקין שאינה משתייכת לתוכנית הלאומית, בהיותה משתייכת לאשכול סוציו-אקונומי גבוה משל הרשויות המשתתפות בתוכנית. נציגי המש"ח ציינו בפני צוות הביקורת כי השתתפות בתוכנית הייתה עשויה לסייע לה לשפר את שירותיה לבני הנוער בסיכון.

66 תיתכן גם אפשרות לבחון מפתח אחר, לדוגמה - מפתח של תקצוב כל הרשויות באופן דיפרנציאלי.

מענה שבמימון 360° מחוייב במילוי שאלון תשתית מידע יישובית (להלן - שאלון תמ"י⁶⁷) לשם מעקב אחר מצב הילדים ובני הנוער. לכל מענה יש צוות מלווה העוקב אחר הטיפול. המשרד השיב כי אומנם הוא אינו אחראי על הביצוע הישיר, אך בתוכנית הלאומית קיימים מנגנונים ומערכת מידע המסייעים לבקרה. מנהלת תקצוב עורכת בקרה באופן קבוע באמצעות מערכת המרכז"ה ובשותפות עם אנשי המקצוע הרלוונטיים בכל משרד.

עוד השיב המשרד כי נוסחת ההקצאה של 360° מבוססת על שני מאפיינים: מספר הילדים ביישוב והשתייכות לאשכול חברתי-כלכלי. אלו נתוני הלמ"ס המאפשרים חלוקה אובייקטיבית, כך שילד שמתגורר ברשות שבאשכול 1 יקבל הקצאה גבוהה יותר מאשר ילד הגר ביישוב המשתייך לאשכול 5 וכי הנוסחה משקפת חלק ניכר מהמלצות מבקר המדינה עד עתה.

בשנים 2021 - 2024 הופעלו ברשויות המקומיות שנבדקו תוכניות של משרד הרווחה במסגרת התוכנית הלאומית 360° , כמפורט להלן⁶⁸: עיריית ערד הפעילה בארבע השנים האמורות את התוכנית "נתיבים להורות"; עיריית קריית גת לא הפעילה תוכניות רווחה מטעם התוכנית הלאומית 360° בשנות הלימודים התשפ"א (2020 - 2021) והתשפ"ב (2021 - 2022), ואילו בשנות הלימודים התשפ"ג והתשפ"ד (2023 - 2024) היא הפעילה שתי תוכניות: "נתיבים להורות" ו"טיפולים קבוצתיים לילדים ו/או הורים"; עיריית רמלה הפעילה בארבע השנים את התוכנית "בית חם ויוצר לנערות", בשנות הלימודים התשפ"ג והתשפ"ד היא הוסיפה גם את התוכנית "יישוג ועבודת רחוב בקהילה"⁶⁹ ובשנת הלימודים התשפ"ד גם את התוכנית "מעגל בנים". המועצה המקומית יפיע לא הפעילה תוכניות רווחה מטעם התוכנית הלאומית 360° .

עיריית קריית גת מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בשנים 2020-2022 למרות מגבלות הקורונה העירייה המשיכה להפעיל שתי תוכניות - "טיפול בכלים יצירתיים" ומועדון לנערות. כמו כן, העירייה הקימה מרכז הורים וילדים במרץ 2022, המיועד למשפחות וילדים בסיכון, אליו הוסיפו בשנת 2023 את תוכנית "נתיבים להורות" של התוכנית הלאומית 360° . מעיריית קריית גת נמסר עוד כי הרשות מפעילה תוכניות רבות במסגרת התוכנית הלאומית 360° (השתייכות למשרדי החינוך והבריאות), וכן מפעילה תחת הסכמי הרשות המקומית תוכניות שהחלו במסגרת התוכנית הלאומית 360° - כך למשל "תוכנית כתיבה ויצירה עם בני נוער בסיכון".

נמצא כי 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. עוד נמצא כי המועצה המקומית יפיע לא הפעילה כל תוכנית המיועדת לבני נוער בסיכון מטעם התוכנית הלאומית 360° בשנים 2021 - 2024.

מומלץ למחלקות הרווחה והשירותים החברתיים בעיריית ערד ובמועצה המקומית יפיע להפעיל תוכניות לנוער בסיכון מתוך סל תוכניות הרווחה של התוכנית הלאומית 360° בהתאם לצורכי האוכלוסייה ברשויות המקומיות הללו. כמו כן מומלץ לנציגי התוכנית הלאומית 360° בעיריית ערד וקריית גת ובמועצה המקומית יפיע בשיתוף הרשויות להפעיל תוכניות רווחה במסגרת התוכנית הלאומית 360° .

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי ההנחיה ליישובים היא לבחון את כלל המענים הניתנים לילדים ונוער בסיכון וכי תוכניות במימון 360° נותנות מענה למקום בו יש פער בין הצרכים לתוכניות בשטח. כך שיתכן מצב בו הרשות המקומית תיישם את כל התוכניות לנוער דרך תקציבי משרד הרווחה ולא דרך 360° .

67 בשנת 2009 תוכנית 360° הפיצה לראשונה את שאלון תמ"י כדי ללמוד על מצב הילדים המשתתפים במענים השונים על פי פרמטרים שונים כגון קבוצות גיל, מגדר, מגזר. משנה זו ואילך הונהגה הנחיה ולפיה יש למלא טופסי תמ"י פעמיים בשנה לגבי כל הילדים ובני הנוער המשתתפים בתוכניות הממומנות בידי התוכנית הלאומית 360° , לשם בחינה מכוונת תוצאה שנועדה לוודא כי השתתפות הילדים במענים מסייעת לשפר את מצבם ולצמצם פערים. ראו פרוטוקול הוועדה הארצית מ-8.2.23.

68 על פי קובץ מאגר התוכניות של התוכנית הלאומית 360° , ראו הסבר על כל אחת מהתוכניות בפרק "תקציב ומענים בקהילה" בדוח זה.

69 פעילות יישוג - reaching out - פעילות יזומה, בדרך כלל של אנשי מקצוע, עבור אוכלוסייה הזקוקה לסיוע או שאיננה ערה לזכויותיה.

משרד מבקר המדינה מציין כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו, הצביעו מנהלי המש"חים על פער בין הצרכים הקיימים בשטח לבין התוכניות הפועלות בתחומן.

מיפוי עיתי של בני הנוער בסיכון

בשנת 2009, לאחר הקמתה של התוכנית הלאומית 360° , בוצע מיפוי של הילדים ובני הנוער ברשויות המקומיות בהן פעלה התוכנית הלאומית. המיפוי כלל גם את הילדים ובני הנוער שלא היו מטופלים במסגרות של התוכנית הלאומית 360° , והתבסס על נתונים שהוזנו בשאלון תמ"י. במסגרת המיפוי נמצא כי כ-261,000 ילדים ובני נוער (כ-16% מכלל הילדים ובני הנוער באותן רשויות מקומיות), היו בסיכון, וכי כמחצית מהם קיבלו טיפול כלשהו מהמדינה. מסגרת המדידה הזו התייחסה לרוב הישובים שמשותפים בתוכנית הלאומית כיום. בשנת 2012, לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה על הרחבת התוכנית הלאומית 360° , בוצע מיפוי של היישובים הנוספים שמשותפים בתוכנית.

הנתונים שנאספו במיפוי משנת 2009 שיקפו את המצב לגבי כ-70% מהרשויות המקומיות בלבד (185 רשויות מתוך 257 רשויות מקומיות בישראל) ואינם משקפים בהכרח את שיעור הילדים ובני הנוער הנמצאים במצבי סכנה וסיכון למועד כתיבת הדוח, 15 שנים לאחר המיפוי הארצי האמור, והיחיד שבוצע.

בשנת 2019 תוכנן לבצע מיפוי מקיף חדש במסגרת התוכנית הלאומית 360° , כדי לקבל מידע מדויק ועדכני על מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון. המיפוי החדש אמור היה להציג תמונת מצב עדכנית יותר מזה שבוצע עשר שנים לפני כן, על מספר הילדים בסיכון, על צורכיהם, על מספר הילדים המקבלים טיפול ומענה ומידע נוסף על אודותם - כדי לאפשר קבלת החלטות מבוססת נתונים לגבי מערך השירותים הקיימים.⁷⁰

מנהל התוכנית הלאומית 360° הסביר לצוות הביקורת בספטמבר 2024 כי מיפוי נוסף לא בוצע כמתוכנן, אף שהוועדה הארצית הבין-משרדית של התוכנית הלאומית 360° החליטה על הצורך במיפוי אחת לחמש שנים. לדבריו מתקבלים נתונים שנתיים אך הם מתייחסים רק לילדים ובני נוער שמשותפים בתוכניות של התוכנית הלאומית 360° , ורק לאלה שמולא לגביהם שאלון תמ"י. את שאלוני תמ"י אמורים למלא אנשי המקצוע העובדים עם הילדים ובני הנוער במסגרת התוכניות והמענים השונים. הנתונים שמתקבלים מהשאלונים מוזנים למערכת הדוחות תמ"י, שממנה ניתן להפיק דוחות שונים כדי לקבל תמונת מצב על הילדים ועל השינויים במצבם, זאת על ידי מדידה של מצבם לפני ואחרי ההשתתפות במענים השונים של התוכנית הלאומית 360° . בחינת מורכבות הצרכים של הילדים ביישוב אמורה לאפשר את פיתוחה של תוכנית יישובית ממוקדת יותר, הכוללת מענים על צורכי הילדים בהתאם למקומם ברצף הסיכון. בממוצע שנתי ממלאים אנשי המקצוע שאלונים על כ-60,000 ילדים ובני נוער בגיל לידה עד גיל 18. בממוצע ארצי כ-50% מהשאלונים הממלאים נוגעים לילדים בגיל לידה עד גיל 6, כ-25% לילדים בבית הספר היסודי וכ-25% לבני נוער.

מנהל התוכנית הלאומית 360° ציין בשיחתו עם צוות הביקורת כי גורמים "מהשטח" מתנגדים למילוי השאלונים, פעולה הדורשת מאנשי המקצוע המכירים את הילדים - הקב"סים והעו"סים - להשקיע בכך עבודה רבה ללא תמורה.

נמצא כי למרות חשיבותו של ביצוע מיפוי עיתי של ילדים ובני נוער בסיכון בישראל כפי שהוצג לוועדה לשלום הילד בשנת 2019⁷¹, משרד הרווחה והתוכנית הלאומית 360° לא ביצע מיפוי נוסף לאחר המיפוי משנת 2009, והנתונים על מצבם ומספרם של בני הנוער בישראל עדכניים למועד זה ומתייחסים לילדים ובני נוער המתגוררים בכ-70% מהרשויות המקומיות בלבד.

70 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון 360° ", סקירה שהוגשה לוועדה לזכויות הילד של הכנסת (26.5.19).

71 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון 360° ", סקירה שהוגשה לוועדה לזכויות הילד של הכנסת (26.5.19).

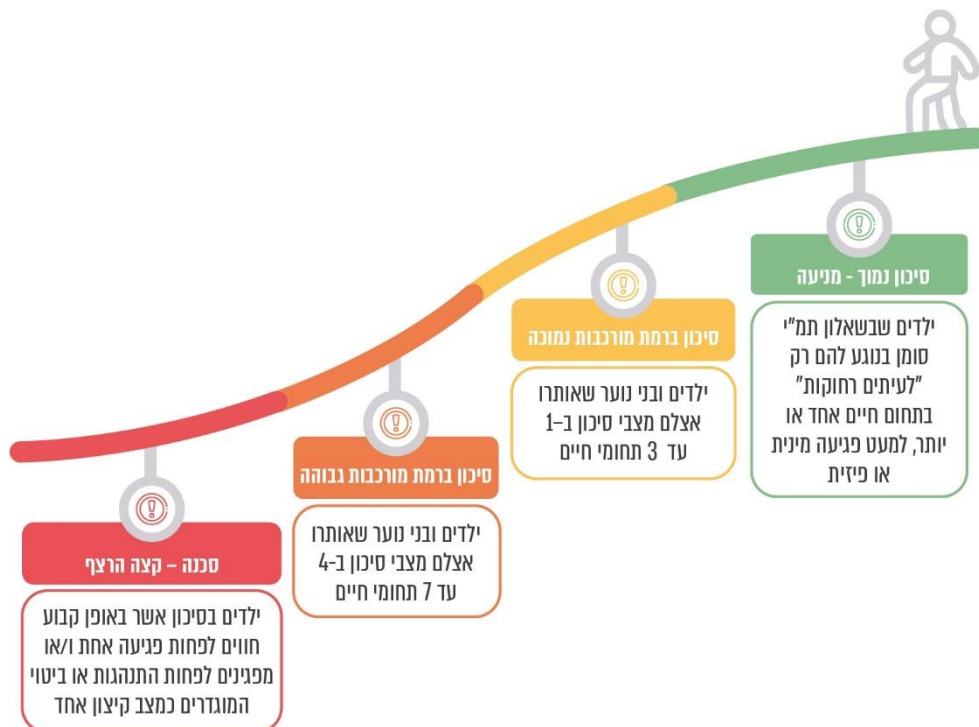
משרד הרווחה מסר בתשובתו כי יש סיבות אובייקטיביות לאי-יציאה למיפוי, בראשן התנגדות ארגון עובדים לעריכת המיפוי. בנוסף המשרד הסביר כי המיפוי היה צריך להתקיים בתקופת הקורונה, ולאחר מכן הוחלף הספק של מערכות המידע.

מומלץ כי משרד הרווחה והמשרדים הממשלתיים השותפים לתוכנית הלאומית 360° יבצעו מיפוי ארצי עדכני, וכי הם יפעלו בתדירות קבועה, על פי החלטת הוועדה לזכויות הילד של הכנסת, להסרת החסמים לביצוע.

מדד רצף הסיכון על פי התוכנית הלאומית 360°

מדד רצף הסיכון נועד להציג את התדירות והמורכבות של צורכי הילד בתחומי החיים השונים, כדי לפתח תוכנית יישובית ממוקדת, הכוללת מענים על צורכי הילדים ובני הנוער. המדד מבוסס על מידע המתקבל משאלוני תמ"י, המסווג את מצבי הסיכון לארבע קטגוריות: סיכון נמוך - מניעה; סיכון במורכבות נמוכה; סיכון במורכבות גבוהה; וסיכנה - קצה הרצף, כפי שמוצג בתרשים להלן:

תרשים 4: רצף הסיכון על פי התוכנית הלאומית 360°



על פי מדריך תכנון מכוון תוצאות למערכת שירותים מיטבי ברשויות המקומיות, התוכנית הלאומית 360° , בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי דברי מנהל התוכנית הלאומית 360° , רבים מהמטפלים העובדים ברשויות המקומיות מתנגדים למלא את שאלוני תמ"י (שאלוני תשתית מידע יישובית של התוכנית הלאומית 360°), כי הם ארוכים מאוד ומצריכים מידע רב על הילדים או הנערים, ולכן לעיתים קרובות הם אינם ממלאים כלל את השאלונים.

נמצא כי מספרם הממוצע של השאלונים הממלאים הוא כ-60,000 והם מתייחסים לילדים ובני נוער מלידה עד גיל 18. בממוצע ארצי 50% מהשאלונים ממלאים על ילדים מלידה עד גיל 6, 25% על גילי יסודי 6 - 12, ו-25% על גילי 12 - 18. על פי דברי מנהל התוכנית הלאומית 360° מספר

זה לא השתנה במהלך השנים, והשאלונים מספקים מידע על פחות מרבע מהילדים ובני הנוער בסיכון בישראל.

מומלץ למנהלי התוכנית הלאומית 360° ולמשרדים הממשלתיים המשתתפים בתוכנית להסיר את החסמים המקשים את מילוי שאלוני תמ"י.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי מאחר שמדובר בתוכנית של חמישה משרדי ממשלה, לכל אחד צורך אחר הבא לידי ביטוי בשאלון, ומכאן אורכו. המשרד הסביר עוד כי הוא נמצא בתהליך מתמיד של דיוק ובחינה של השאלון. כמו כן השיב המשרד כי שאלת אימוץ השאלון היא שאלת מדיניות של המשרדים עצמם.

מומלץ כי מנהלי התוכנית הלאומית 360° יפשטו את השאלונים בלי לפגוע באיכות הניתוח של תוצאותיהם, כדי שיהיה אפשר לקבל תמונת מצב מקיפה ומדויקת יותר על הילדים ובני הנוער המשתתפים בתוכניות במימון 360°.

הגדרה אחידה של "בני נוער בסיכון"

הגדרת "בני נוער במצבי סיכון" משתנה בשיח המקצועי בהתאם לגורמים המטפלים, לדרכי הטיפול וההתערבות⁷², לדיסציפלינות ולתחומי הדעת השונים שעוסקים בטיפול בילדים ובנוער. ריבוי ההגדרות והמונחים נובע גם ממורכבות התחום ומהיעדר הגדרה מדויקת ומוסכמת בדבר מאפייניהם של בני הנוער המשתייכים לאוכלוסיית היעד. ההגדרות בדבר המצוקה ומצבי הסיכון רחבות מאוד⁷³. עם זאת, כבר בשנת 2006 קבעה ועדת שמיד כי היעדר הגדרה אחידה של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה המוסכמת על כל הרשויות המופקדות על הספקת השירותים לאוכלוסייה זו היא אחד החסמים הפוגעים בהספקת השירותים כאמור. כמו כן ציינה הוועדה כי בהיעדר הגדרה ברורה ומוסכמת של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה ובהיעדר בסיס מידע אחיד בעניינם קשה לספק אומדן לגבי מספרם, אומדן המשמש את משרדי הממשלה ואת הארגונים העוסקים בתחום. לכן בהמלצתה הראשונה של הוועדה צוין כי יש לאמץ הגדרה חדשה ומוסכמת לילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה המתבססת על אמנת זכויות הילד.

בשנת 2006, במסגרת אימוץ המלצות ועדת שמיד⁷⁴, אימצה ממשלת ישראל גם את ההגדרה⁷⁵ לילדים ונוער בסיכון, המבוססת על האמנה לזכויות הילד שמתייחסת לזכויות בסיסיות של בני נוער שנפגעו. לאחר מכן גם מנהלי התוכנית הלאומית 360° אימצו את ההגדרה האמורה. הגדרה זו שונה מההגדרות הרשמיות של משרדי הממשלה שהגדירו בני נוער בסיכון בהתאם לנסיבות מגבירות סיכון (כמו הזנחה, אלימות בבית) ובהתאם להתנהגויות סיכוניות שלהם (התסמינים, כמו התמכרות לסמים ואלכוהול, נשירה מבית הספר). הגדרות אלה צריכות להתעדכן מפעם לפעם לפי הסיכונים המאפיינים את הנסיבות והתקופה.

אף שקיימת הגדרה רשמית לילדים ולנוער בסיכון שאושרה בהחלטת ממשלה, ההגדרה היא כללית מאוד וניתנת לפרשנות רחבה ואינה מתייחסת לגילם של בני הנוער או למאפיינים אחרים המאפשרים לזהותם ולאתרם, ולפיכך גורמים שלטוניים שונים הנדרשים לתת מענים לאוכלוסייה זו מגדירים באופן שונה את המושג "בסיכון" ומתייחסים לקשת גילים משתנה. גם אותם משרדים המשתתפים בתוכנית הלאומית הבין-משרדית שבה אושרה ההגדרה משתמשים בהגדרות שונות,

72 הטיפול בנוער בסיכון משלב בין היבטי חינוך להיבטים של טיפול. השימוש במושג "טיפול" מיועד לתחומי הפסיכולוגיה והעבודה הסוציאלית, תחומים שנדרשת קבלת רישיון כדי לעסוק בהם. זאת לצד העשייה וההתערבות החינוכית-טיפולית מצד גורמי חינוך וקידום של ילדים ובני נוער, שמטבען הן אקלקטיות ומורכבות.

73 ד"ר עמנואל גרופר ופרופ' שלמה רומי, ילדים ומתבגרים במצבי סיכון בישראל: מבנה הדעת של התחום ותוכני ליבה, כרך א: "התפתחות, החזון ומבנה הדעת של התחום, מאפייני האוכלוסייה ותוכני ליבה", עמ' 9 - 11, מכון מופ"ת (2014).

74 החלטת הממשלה 477, "אימוץ דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה", (12.9.06).

75 בדוח שמיד הובהר כי "ההגדרה מתבססת על כעשרים סעיפים באמנה לזכויות הילד ועל הגדרות מקובלות בספרות המקצועית ובקרב קובעי המדיניות בארץ".

ולעיתים גורמים שונים באותו משרד משתמשים בהגדרות שונות בהתאם להקשר. לדוגמה, משרד הרווחה, שלו תפקיד מוביל בתוכנית הלאומית 360°, משתמש בהגדרות שונות⁷⁶.

אומנם לגיטימי ולעיתים אף נדרש להגדיר באופן שונה אוכלוסיות שונות על פי ההקשר, אולם נמצא כי הגדרת המענים והגדרת האוכלוסיות שבהן מטפלים העו"סים השונים אינן תואמות להגדרות אלה ואינן עולות בקנה אחד עימן. למשל, עו"ס נוער של"ם "מטפל באופן ישיר באוכלוסיית נערים או נערות בסיכון, סכנה וניתוק בגילי 13 - 18⁷⁷, ואילו הגדרת התע"ס לבני נוער אלה מתייחסת לגילי 12 - 18 כשמדובר בטיפול בבני נוער במצבי סיכון וסכנה", לגילי 14 - 18 כשמדובר בטיפול בבני נוער וצעירים" ולגילי 13 - 25 כשמדובר בטיפול ב"נערה וצעירה".

ההגדרות בהוראות התע"ס השונות הן לעיתים ארכאיות⁷⁸ ואינן תואמות להגדרות העדכניות של משרד הרווחה עצמו.

גם ההגדרות בחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, הן ארכאיות ונכתבו ברוח הסיכונים בתקופת החקיקה, ובהתאם להן נקבעו דרכי הטיפול⁷⁹.

ההגדרה של מינהל של"ם ל"רצף הסיכון הסכנה והניתוק" מתייחסת לרצף המתאר את מצב הנער. על פי תפיסה זו, הנער הוא חלק ממעגלי קשר והשתייכות כמתואר בתרשים להלן:

76. אגף בכיר קהילה במינהל של"ם שבמשרד הרווחה מגדיר נוער בסיכון כך: "בני נוער בעלי אינטליגנציה תקינה ללא מוגבלות שכלית הנמצאים על רצף הסיכון והסכנה והניתוק. אוכלוסייה זו לרב מתמודדת עם היעדר תמיכה הורית או קשרים משפחתיים בעייתיים, בידוד חברתי, בריונות או דחייה חברתית ומאופיינת באחד או יותר מהביטויים ההתנהגותיים הבאים: קושי בקבלת סמכות וגבולות, אלימות פיזית, אלימות מינית, ונדלזם, שוטטות, נשירה סמויה או גלויה שימוש בחומרים פסיכואקטיביים, התמכרות התנהגותית, התנהגות מינית מסכנת, זנות, התנהגות עוברת חוק, הנהגות הנובעות מטרואומה ופוסט טראומה או ללא עורף משפחתי וקורת ג".

77. בהוראת התע"ס 9.1 מוגדרת אוכלוסיית היעד לטיפול בבני נוער במצבי סיכון וסכנה כלהלן: "בני נוער בגילאי 12 - 18 בעלי אינטליגנציה תקינה, ללא מחלת נפש פעילה, במצבי סיכון וסכנה, על קצה רצף החינוך והטיפול בקהילה, אשר להן יותר ממאפיין אחד מהסעיפים: 2.1 - התנהגות אסוציאלית - קושי בקבלת סמכות וחוקי מסגרת, קשיים בהסתגלות חברתית, בעיות התנהגות קשות, שוטטות, עזובה, אלימות, שימוש בחומרים פסיכואקטיביים, דפוסי עבריינות ומפירי חוק. 2.2 - קשיים רגשיים - קשיים ביצירת קשר ואמון, קושי בדחיית סיפוקים, דימוי עצמי נמוך ותחושת ניכור".

78. בהוראת התע"ס 3.22 מוגדרת אוכלוסיית היעד לטיפול בבני נוער וצעירים כלהלן: "בני נוער בגילי 14 - 18 ... יחידים או קבוצות המתגודדים בחבורות, שנפלטו או נשרו ממסגרת פורמלית ומשוטטים בבטלה ושאין מתפקדים עם בעיות הסתגלות חריפות, לרבות התנהגות א-סוציאלית ועבריינית. לרוב הם נפגשים בשעות הערב והלילה. הם משתייכים לחבורה המתפתחת מעצמה בקהילה, על רקע של אי-תפקוד, רגשות קיפוח ודחייה".

79. בהוראת התע"ס 17.1 מוגדרת אוכלוסיית היעד לטיפול בנערה וצעירה כך: "נערה וצעירה בגיל 13 - 25 רווקה (למעט מפגרת בשכלה, חולת נפש" מכורה לסמים או לאלכוהול) שמאפייני התנהגותה הם הרס עצמי ונמצאות בהידרדרות או בסכנת הידרדרות וחווה אירועים טראומטיים: נפשיים, רגשיים וחברתיים; השירות לבני נוער וצעירים הפועל בכפוף לאגף בכיר טיפול באוכלוסיות קצה - קהילה במינהל של"ם, מיועד לבני נוער וצעירים בגיל 13 עד 25.

תקן עובד סוציאלי נוער של"ם, מינהל של"ם - שיקום, ליווי, מניעה, משרד הרווחה (יולי 2024).

77. למשל, בהוראה 2.4 "תאורי משרות במחלקות לשירותים חברתיים" ממאי 1999 יש שימוש במונחים "זקן" או "מפגר" לתיאור מטופלים, בהוראה 17.1 "מדיניות הטיפול בנערות וצעירות" מאפריל 2008 יש שימוש במונחים "מפגרת בשכלה".

79. כאמור, בינואר 2021 מינה שר הרווחה ועדה ציבורית, בראשותה של ד"ר תמר מורג, לבחינת דרכי הטיפול וההליכים בנוגע לילדים בסיכון לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה). מסקנות הוועדה הוגשו למנכ"ל משרד הרווחה, אך במועד סיום הביקורת, פברואר 2025, טרם פורסמו לציבור. מאחר שדוח זה אינו עוסק בטיפול בהשמות חוץ-ביתיות, לא נבחן במסגרתו נושא זה.

תרשים 5: מעגלי קשר והשתייכות על פי מינהל של"ם

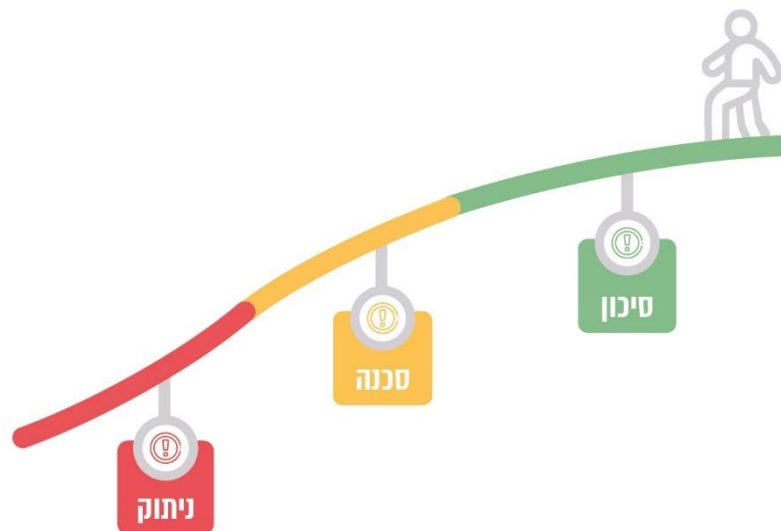


על פי מינהל של"ם, משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי דוא"ל ממנהלת השירות (בני נוער וצעירים) במינהל של"ם מינואר 2025, המעגל הראשון שבמעגלי הקשר מתאר באיזו מידה הנער מחובר לעצמו מהבחינה הרגשית, המעגל השני מתאר את קשריו עם בני המשפחה, המעגל השלישי את הקשרים בינו ובין קבוצת השווים לו, והמעגל הרביעי את מידת השתייכותו לקהילה.

לפי מינהל של"ם, ככל שהקשרים בין הנער למעגלים השונים מרוחקים, כך מצבו על פני הרצף קשה יותר, כך הרצף שבו נע הנער נע מתחיל בשלב הסיכון, עובר דרך שלב הסכנה ומסתיים במצב של ניתוק.

תרשים 6: רצף הסיכון לפי מינהל של"ם במשרד הרווחה



על פי מינהל של"ם, משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עלה כי קיימים פערים והבדלים מהותיים בהגדרה של 'נוער בסיכון' - כגון פערים בהגדרת גילים - בין משרדי הממשלה השונים המשתתפים בתוכנית הלאומית 360° - משרד החינוך, משרד הבריאות, המשרד לקליטת עלייה והמשרד לביטחון לאומי, ובפרט משרד הרווחה שדוח זה

מתמקד בתחומי אחריותו. נמצא כי הגדרת התוכנית הלאומית 360° שאושרה על ידי הממשלה לא הוטמעה באופן מלא במשרדי הממשלה, וכי כל משרד ממשיך לדבוק בהגדרות משלו.

משרד החינוך השיב בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 כי הוא אימץ את הגדרת התוכנית הלאומית 360° ל"נוער בסיכון". אולם לצד זאת הפנה להגדרות שיצר, בהן נדרש לדייק את ההגדרה הכללית ולפרטה הלכה למעשה - כך למשל במבחני תמיכה במוסדות ציבור הפועלים לקידום ולהעצמה של בני נוער בסיכון⁸⁰ קיימת הגדרה מפורטת יותר, המאפשרת למוסדות לדייק מי הם בני הנוער המתאימים לקבלה למוסד⁸¹.

מינהל של"ם במשרד הרווחה הסביר בתשובתו כי הגדרת תוכנית 360° הינה רחבה וכללית, וכי הגדרת שירות נוער וצעירים במנהל של"ם, האמון על טיפול בנוער בסיכון, סכנה וניתוק, מדייקת את אוכלוסיית היעד המטופלת באגף הספציפי במנהל של"ם. בנוסף הוסבר כי במועד כתיבת התשובה לדוח (יוני 2025) המשרד עמל על עדכון הוראות התע"ס השונות בשירות נוער וצעירים בקהילה במנהל של"ם, וכי עדכון זה יכלול גם הגדרה עדכנית של אוכלוסיית היעד והגדרת גיל.

לצד היתרונות הקיימים בהגדרות שונות, הגדרות שהן לעיתים תלויות הקשר ורלוונטיות לתחומי ההתערבות שכל משרד מופקד עליהם, ההולמות את הצרכים שלו והתפיסה שלו, נדרש שיפור בשיתוף הפעולה - נדרש לתכלל את ההגדרות השונות לכלל הגדרה שתאפשר למשרדים לעבוד בתיאום וליצור שפה משותפת ומדיניות מתואמת, בכלל זה לעניין איסוף נתונים, באופן שהשלם יהיה גדול מסך חלקיו. על משרדי הממשלה המשתתפים בתוכנית הלאומית 360° לפעול להגברת שיתוף הפעולה ביניהם, להטמיע שפה משותפת שתאפשר עבודה מותאמת ומשולבת ולהסכים על הגדרה אחידה וברורה יותר של המושג "נוער בסיכון", למשל מה הוא טווח הגילים של נוער, כך שיתאפשר לתקצב, לאסוף מידע ולקבל החלטות בעניינו.

נוסף על היעדר ההאחדה המשרדית וכפועל יוצא מכך, על פי בדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי אין בהירות ואף אין אחידות בהגדרת בני נוער בסיכון במחלקות השונות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. חוסר אחידות זה, שמקורו בכך שהוראות התע"ס מיושנות, חלקן אף הותקנו לפני יותר מעשרים שנים, מונע יצירת בסיס נתונים אחיד ושפה משותפת הדרושים למתן מענים ואף יוצר פערים בין רשויות מקומיות שונות ומקבע אותם. היעדר בסיס נתונים אחיד מונע את האפשרות להתקדם לשיטת עבודה מבוססת נתונים המשקפת את המצב המעודכן ואת הנתונים לאשורם.

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 הטרונגית זו, באופן שיאפשר להבחין בין ילדים לבין נוער לבין צעירים ויתחום את הגילים בהתאם. כמו כן מומלץ למשרד הרווחה להנחות בנושא את כלל המש"חיים ברשויות המקומיות. הדבר יאפשר לאסוף נתונים אחידים, למפותם ולהתאים טיפול מיטבי לאוכלוסייה זו.

⁸⁰ מבחני תמיכה של משרד החינוך במוסדות ציבור הפועלים לקידום ולהעצמה של בני נוער בסיכון לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה - 1985.

⁸¹ לפי המסמך, נוער בסיכון הוא "נערים בגילאי 12 עד 19 אשר עונים על אחת לפחות מהחלופות הבאות:

- א. נוער בנשירה סמויה או גלויה המוכר ככזה על ידי האגף לקידום נוער במשרד;
- ב. נוער המטופל במסגרת היחידות לקידום נוער ברשויות המקומיות;
- ג. נוער המזוהה על ידי האחראים במסגרות חינוכיות פורמאליות כנמצאים בסיכון;
- ד. "נוער עולה" מי שעלו לארץ במהלך שש השנים שקדמו לשנה שבעבורה מבוקשת התמיכה וכן מי שלפחות אחד מהוריו עלה ארצה והוא עצמו נולד בארץ;
- ה. בני נוער המשתייכים למסגרת חוץ-ביתית של משרד הרווחה והשירותים החברתיים;
- ו. בני נוער המוכרים או מטופלים על ידי המש"ח ברשות המקומית;
- ז. בני נוער המשתייכים למסגרת חינוכית טיפולית מוכרת לנוער בסיכון בקהילה (מרכז, מועדון, מועדוניות);
- ח. בני נוער הנמצאים בטיפול שירות המבחן לנוער או במסגרת אחרת לטיפול בנוער עובר חוק"

היעדר הגדרה אחידה למושג 'נוער בסיכון' מחלחל גם לשלטון המקומי האמון על הטיפול באוכלוסייה זו. במענה על שאלה שהציג צוות הביקורת למחלקות הרווחה והשירותים החברתיים בחמש הרשויות המקומיות שנבדקו: עיריות ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה והמועצה המקומית יפיע לגבי הגדרת "נוער בסיכון", נמצא כי כל אחת מהן מגדירה אחרת את המושג. כל אחת הציגה הגדרה שונה, שאינה ההגדרה הקובעת (על פי המלצת ועדת שמיד, שאומצה בהחלטת הממשלה). לגבי הגדרה של גילי "נוער" - עיריית קריית גת לא נקבה בגיל, המועצה המקומית יפיע נקבה בטווח הגילים 12 - 18, והרשויות המקומיות - ערד, קריית מוצקין ורמלה נקבו בטווח הגילים 13 - 18⁸². ההגדרות השונות הקשו להשוות את נתוני הרשויות השונות, אשר חלקן מסרו נתונים המתייחסים לגילי 12 - 18, וחלקן לגילי 13 - 18.

משרד החינוך מסר בתגובתו כי בכל הקשור לאוכלוסייה שמקבלת מענה מהתכנית הלאומית, המשרד נשען על פלטפורמת איסוף הנתונים של התכנית (מערכת התמ"י).

עריית קריית גת מסרה בתשובתה כי הגדרת אוכלוסיית היעד מתבססת על הוראות התע"ס של משרד הרווחה ובהתאם להוראות אלו הם פועלים.

מחסור במידע ובנתונים אחודים ברמה המחוזית והארצית

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 הארצית⁸³. כמו כן, עדיין לא הוסרו חסמי התנגדויות של ארגוני עובדים וצוותי חינוך וטיפול בילדים ובבני נוער, שאמורים למלא טופסי תמ"י ולספק נתונים בנושא. הארגונים מתנגדים למילוי הטפסים פעמיים בשנה מאחר שמדובר בעבודה מרובה, ללא תמורה. הנתונים הקיימים מתייחסים לכ- 60,000 ילדים ובני נוער המצויים במצבי סיכון וסכנה שצוותי הטיפול ממלאים שאלוני תמ"י בעניינם מדי שנה.

כל המשרדים מכירים בצורך בעבודה מתואמת ומותאמת לצרכים של בני הנוער בסיכון ובני משפחותיהם. יש חשיבות מכרעת לכך שהמשרדים יעבדו בשיתוף פעולה ובתיאום ויקיימו שיח על ליבת הנתונים ועל מהותם (אף שיש הבדלים בין המשרדים ולכל אחד מהם יש גם צירי עבודה נפרדים), ולכן חשוב ביותר לבצע איסוף נתונים אחוד ולמפותם.

הגדרות שונות של הרשויות שנבדקו כפי שעלה מהשאלונים:

82

יפיע - נוער בסיכון מוגדר כלהלן: בני נוער בגילי 12 - 18 הנמצאים במצבי חיים שמסכנים את שלומם, התפתחותם או ביטחונם, בשל גורמים משפחתיים (כמו אלימות או הזנחה), סביבתיים (כמו עוני או עבריינות), או אישיים (כמו בעיות רגשיות או התנהגויות סיכוניות). **מטרת המחלקה** היא לזהות מצבי סיכון מוקדם, לספק מענה טיפולי ושיקומי, ולהקים רשת תמיכה שתבטיח התפתחות תקינה.

ערד - נערים או נערות מגיל 13 עד 18 הנמצאים על רצף הסיכון הסכנה והניתוק, המאופיינים באחד או יותר מהמאפיינים האלה: קושי בקבלת סמכות וגבולות, אלימות פיזית, אלימות מינית, ונדליות, שוטטות, נשירה סמויה וגלויה, שימוש בחומרים פסיכו-אקטיביים, התמכרות התנהגותית, התנהגות מינית לא מובחנת, עזובה מינית, פגיעות מיניות, פוסט-טראומה מורכבת, זנות, פגיעה עצמית ועבריינות.

קריית גת - בהתאם להגדרת משרד הרווחה, המשרד מסייע לילדים ונוער במצבי מצוקה וסיכון אלה: ילדים שנשקפת להם סכנה ישירה ומיידית, החשופים להתעללות או לאלימות; הסובלים מהפרעות התנהגות או מבעיות נפשיות; הנמצאים במצב של הזנחה מצד האחראים להם; החיים בנסיבות העלולות לסכן אותם: משבר גירושין, אבטלה, עלייה לארץ, מחלות, מוות של אחד ההורים או פגם במסוגלות של האחראי למלא את חובותיו כלפיו; ילדים או בני נוער הפוגעים בעצמם או בזולת; אשר עברו על החוק או נשקפת סכנה שיעשו כך.

קריית מוצקין - נוער בסיכון מוגדר כנוער בגילי 13 - 18 בעלי אינטליגנציה תקינה, ללא מחלת נפש פעילה שלהם התנהגות א-סוציאלית - קושי בקבלת סמכות ובציות לחוקי מסגרת, קשיים בהסתגלות חברתית, בעיות התנהגות קשות, שוטטות, עזובה, אלימות, שימוש בחומרים פסיכואקטיביים, דפוסי עבריינות והפרת חוק. בני נוער בסיכון ובסכנה הם נערים ונערות הנמצאים בתהליכי ניתוק על קצה רצף החינוך הפורמלי, שאינם מקבלים מענה על צורכיהם בתחום החברתי, הרגשי, ההתנהגותי והלימודי. נערים ונערות בעלי קשיים רגשיים או בעלי קשיים ביצירת קשר ואמון, קושי בדחיית סיפוקים, דימוי עצמי נמוך ותחושת ניכור.

רמלה - נערים ונערות, בגילאי 13 - 18, שנמצאים בדרגות שונות של ניתוק מהמשפחות שלהם וממסגרות תומכות ו/או מצויים במצב סיכון, משבר וסכנה. הם מתמודדים עם אתגרי חיים משמעותיים שעלולים להוביל לנסיבות שליליות ולפגיעה ברווחתם, בביטחונם האישי ובמצבם הסוציאלי.

התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון 360°, סקירה שהוגשה לוועדה לזכויות הילד של הכנסת במאי 2019.

83

נמצא כי גם לאחר 15 שנים מהקמת התוכנית הלאומית 360° , עדיין אין בידי הנהלתה מידע מלא על הילדים ובני הנוער בסיכון ברמה הארצית.⁸⁴

על משרדי הרווחה והחינוך ויתר המשרדים השותפים בתוכנית הלאומית 360° וכן על הרשויות המקומיות לשתף פעולה עם איסוף הנתונים במסגרת התוכנית הלאומית, גם אם מילוי השאלונים גורם לעומס עבודה במסגרת פעילותם השוטפת. זאת נוסף על ההמלצה לעיל הנוגעת להסרת החסמים המקשים את מילוי שאלוני תמ"י ופישוטם.

הואיל ושאלוני תמ"י מספקים נתונים לגבי כרבע מהילדים ובני הנוער בסיכון במדינה בלבד, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל בדרכים נוספות לאיסוף נתונים על כלל הילדים ובני הנוער בסיכון. בד בבד, וכל עוד לא פותחה מערכת חדשה שבמסגרתה יופעל מאגר נתונים משותף, רק שיתוף פעולה באמצעות מילוי שאלוני תמ"י יוכל להוביל להקמת בסיס נתונים אחוד, לשיפור התוכניות השונות, לדיוקן ולהתאמתן לצרכים הנדרשים.

כפי שנקבע כבר בדוח שמיד, חשוב מאוד כי במערכות המידע יהיה מידע נגיש, המרוכז על פי חתכים שונים, שיהיה אפשר לעבדו כדי לזהות דפוסים ושכיחות של תופעות ולבחון את הקשר בין התערבות לתוצאותיה. עיבוד המידע משמש מסד רציונלי לתהליכי תכנון, הערכה והקצאת משאבים, ולכן חוסר במידע עדכני פוגע באופן ישיר באוכלוסייה הזקוקה לשירותי הרווחה.

היעדר הנחיות של משרד הרווחה לגבי השירותים שהמש"ח אמור לספק

משרד הרווחה המופקד על הטיפול בנוער בסיכון, אחראי לקביעת מדיניות ולמתן כלים לרשויות המקומיות לשם יישומה. משרד הרווחה החל בתהליך להקניית גמישות תקציבית לרשויות כצעד ראשון לביזור סמכויות ולהרחבת האוטונומיה של הרשות המקומית.⁸⁵

בביקורת הועלה כי היעדר הנחיות מצד משרד הרווחה לגבי אופיים וסוגם של השירותים שהרשות אמורה לספק יוצר פערים בין המחלקות לשירותים החברתיים מבחינת רמת השירותים והיקפם, וכן גורם לכך שהתושבים מתקשים לברר לאיזו כתובת לפנות לטיפול בבעיותיהם. היעדרן של הנחיות מחייבות כאמור אף מאפשר לרשויות מקומיות לנקוט גישה מינימליסטית וצרה במתן השירותים. למשל, רשות יכולה להחליט שלא לספק שירות ליעוץ משפחתי והדרכות הוריות בנוגע לבני הנוער הנמצאים על הרצף הסיכוני.

גם ממחקר של מכון ברוקדייל⁸⁶ משנת 2017 עולה כי אין הנחיות ברורות מטעם מטה משרד הרווחה לביצוע המדיניות ואף תוכניות לעבודה האינטנסיבית הנדרשת לעבודה עם הורים שילדיהם בסכנה ממשית להתעללות או להזנחה חמורה.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, פברואר 2025, משרד הרווחה לא קבע הנחיות לגבי האופי והסוג של השירותים שרשות מקומית אמורה לספק לבני נוער במצבי סכנה וסיכון, ובכלל זה לא צוין מה הם השירותים המינימליים שראוי שהרשות המקומית תספק ולא קבע הוראות שיגנו על אוכלוסיות מיוחדות שמועדות לסיכון ועל בני נוער במצבים מגבירי סיכון וסכנה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי על פי החלטת ממשלה 675 משנת 2021, הממשלה רואה חשיבות בחיזוק העצמאות של השלטון המקומי, הגברת יעילות, הפחתת רגולציה וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי למקומי. בהתאם להחלטה זו, כלל התקציבים המיועדים לטיפול בבני נוער

84 התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון 360° , סקירה שהוגשה לוועדה לזכויות הילד של הכנסת במאי 2019.

85 משרד הרווחה והגיונט, אופן יישום ביזור סמכויות הרווחה, סקירת ידע עולמית (אפריל 2024). משרד הרווחה נעזר לשם ביצוע התהליך בגיונט - אלכא.

86 מרים נבות, יואה שורק, רחל סבו-לאל ודליה בן-רבי, מערכת השירותים לילדים בסיכון ולמשפחותיהם: הישגים ואתגרים על פי מכון ברוקדייל (2017).

בסיכון עברו לתקציב גמיש. במסגרת התהליך המתקיים במספר פעימות ועדיין לא הושלם, כל רשות מקבלת תקציב בחלוקה על פי קריטריונים (גודל אוכלוסייה, מספר בני נוער ברשות, מדד חברתי-כלכלי) במסגרת תקציב זה, כל רשות בוחרת את סל המענים אותם היא מפעילה ברשות בכל שנת תקציב. המשרד מדגיש כי הפיקוח המחוזי של משרד הרווחה מפקח על החלטת הרשות ומאשר אותן לפני

הביצוע ואף במהלכו. במקום שהפיקוח מזהה צורך אקוטי בשירותים מסוימים שהרשות לא בחרה, הפיקוח ינחה להפעיל את השירותים.

מומלץ כי משרד הרווחה יבצע את הליך ביזור הסמכויות באופן מדורג ומפוקח, ובכלל זה יקבע הנחיות לגבי אופי וסוג השירותים שרשות מקומית אמורה לספק לשם הגנה מיטבית על בני הנוער בסיכון, לרבות קביעת מינימום שירותים שהרשות המקומית מחויבת לספק, באופן שיבטיח שכלל מצבי הסיכון וכלל בני הנוער יוכלו לקבל מענים משמעותיים במסגרת התוכניות שמספקות הרשויות המקומיות.

תכלול ברמה הרשותית ויצירת רצף שירותים

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)

בדוח שמיד הובהר הצורך בניהול הוליסטי של כל היבטי הטיפול הקשורים אלה באלה וכן ההכרח בתיאום בין הגורמים השונים, גם ברמה המקומית להבטחת רצף הטיפול⁸⁷. זאת משום שריבוי הגופים והיעדר התיאום ביניהם מקשים על הגורמים הרלוונטיים לתת את השירותים הדרושים. תיאום זה נדרש גם ברמה הכללית של קביעת דרכי התערבות ותוכניות ברמה הכללית, וגם ברמה הפרטנית לגבי כל נער ונערה.

אין את רצף השירותים שהוא מסונכרן ביחד ואין את אותה שפה טיפולית או שפת התערבות אחידה, אם למשל גוף אחד מפעיל איזו מועדון 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)

לשם כך בין היתר, המליצה ועדת שמיד על הקמת פורומים מקומיים שבהם ישתתפו כל הגורמים המטפלים בילדים בסיכון ביישוב, בכלל זה עמותות. הפורום ידווח לראש הרשות המקומית באמצעות רכז, האחראי לביצוע כמה פעולות כמפורט בדוח שמיד.

87 בדוח שמיד צוינו שני סוגים עיקריים של רצף הטיפול: (א) רצף של שירותים ומערכות המטפלים בילד בו-זמנית, (ב) רצף טיפול הכולל מעבר בין מסגרות: מעבר כרונולוגי מבית הספר היסודי לחטיבת הביניים ולחטיבה העליונה, ומעבר בין סוגי טיפול שונים - למשל מטיפול בקהילה לטיפול במוסד חוץ-ביתי.

עיריית ערד מסרה בתשובתה כי הקימה בסוף שנת 2024 פורום נוער שבו שותפים גורמי חינוך ורווחה וכן גורמים מהמשטרה, מתוכנית 360° ומהרשות לביטחון קהילתי. עיריית קריית גת מסרה כי מתכנסות ועדות היגוי שנתיות בהשתתפות כלל גורמי הרשות - ממחלקות הרווחה והחינוך, מהמתנ"ס, ממחלקת הנוער העירונית, מרשות הביטחון הלאומי וחבר מועצה. בוועדות דנים על נושאים שונים כגון תוכניות במימון 360° , ועדות למעמד הילד, פיתוח תוכניות עבודה לנוער בסיכון. העירייה לא הציגה לצוות הביקורת מסמכים המתעדים פגישות של ועדות אלה בשנים 2021 - 2024, אך מסרה כי הן מתקיימות לפחות אחת לשנה וודאי בסמוך לאירועי חירום או לתקופות מיוחדות כדוגמת אירועי קיץ. עוד נמסר כי מחלקת ילדים ונוער בעירייה מקיימת לפחות שני פורומים בשנה העוסקים בכלל פעילויות הילדים והנוער ברשות בחינוך הפורמלי והבלתי פורמלי, ושני פורומים העוסקים בילדים ונוער בסיכון.

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)

נמצא כי ברשויות המקומיות שנבדקו - קריית מוצקין, רמלה ויפיע לא פועלים פורומים מקומיים שבהם משתתפים כל הגורמים המטפלים בילדים ובבני נוער בסיכון. נמצא כי ברשויות הללו מתקיים שיתוף בין מחלקות הרווחה והחינוך בדיונים ברמה הפרטנית על כל נער ונערה, אך לא מתקיים תיאום ברמה הרחבה של קביעת מדיניות טיפול, דרכי התערבות ותוכניות מקיפות.

מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו - קריית מוצקין, רמלה ויפיע, להקים פורום מקומי שיפעל לתיאום בין כלל הגורמים המטפלים בבני נוער במצבי סיכון ומצוקה.

מינוי מתאם טיפול ברשות המקומית

ועדת שמיד עסקה בצורך בהסדרת תוכנית טיפול ברמה המקומית, וכן בהסדרה של יישום ומעקב באמצעות מתאם טיפול, ואף פירטה את סמכויותיו ואחריותו. דוח שמיד המליץ על מינוי בעל תפקיד שיתאם בין כל הגופים נותני השירותים המשתתפים בטיפול בילד, וזאת לגבי כל ילד שמצבו מורכב ודורש התערבות של לפחות שני סוגי שירותים משתי מערכות. המתאם יהיה אחד מאנשי המקצוע המטפלים בילד; כל המידע על הילד יהיה נגיש למתאם לשם ביצוע תפקידו; המתאם אחראי לזמן ישיבות בהשתתפות כל הגורמים הרלוונטיים, לבקש מהם מידע ולהטיל עליהם משימות.

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)

מכון ברוקדייל בחן במשך כעשרים שנים היבטים שונים בטיפול בנוער בסיכון בשירותים הנתונים לאחריות משרד הרווחה. בדוח שפרסם המכון בשנת 2017⁸⁸ הוצגו ההישגים המרכזיים של מערכת השירותים לנוער בסיכון והקשיים הניצבים לפניה. אחד הקשיים שהוצגו במחקר הוא הקושי "בהשגת שיתוף פעולה בין מענים הניתנים במקביל, ובהבטחת רצף טיפול במעבר משירות לשירות". על פי הדוח, כאשר מענים שונים ניתנים בעת ובעונה אחת יש צורך בשיתוף פעולה בין-ארגוני.

88 מרים נבות, יואה שורק, רחל סבו-לאול ודליה בן-רבי, מערכת השירותים לילדים בסיכון ולמשפחותיהם: הישגים ואתגרים על פי מכון ברוקדייל (2017).

בשאלון שהתקיים בקרב 47 רשויות מקומיות, הרשויות נשאלו כיצד לדעתן ניתן לשפר את הטיפול בבני נוער בסיכון. במענה על השאלה ציינו כ-50% מהרשויות כי יש צורך בתכלול ובשיתופי פעולה בין כל הגורמים המטפלים בנוער בסיכון.



בעיריית ערד לא פועל גורם מתכלל לנושא הטיפול בנוער בסיכון. מנהלת יחידת נוצ"ץ מסרה כי במאי 2024 הוקם פורום נוער (העוסק בכלל הנוער, ובכלל זה בנוער בסיכון) ובו שותפים: קב"ס, מנהלת תוכניות במימון 360°, מנהלת תחום ביטחון קהילתי, נציגות מהמשטרה ומהשיטור העובדים מול הנוער וראש מדור הנוער ברווחה. במסגרת פורום זה מתקיימות פגישות רב-מקצועיות בבתי הספר כדי שיהיה אפשר לקבל תמונת מצב מלאה על כל נערה ונער ולפתח עבורם את התוכנית המתאימה להם.

עוד מסרה מנהלת יחידת נוצ"ץ בעיר כי מתקיים קשר שוטף עם גורמי המשטרה האחראים לתחום הנוער ועם הגורמים השותפים בתחום הנוער, אולם בד בבד מסרה כי "בעקבות מחסור בכוח אדם איכותי לאורך השנים ישנם קשיים בשיתופי הפעולה בין המערכות וכן ישנה הרבה עבודה על ביסוס האמון עם הגורמים השונים. בשל כך וכן בשל קושי נוכחי של חוסר בכוח אדם ייתכן שיש מעט הפניות ומטופלים ביחס לצורך הקיים".

מנהלת המש"ח בעיריית קריית גת מסרה כי מתקיים שיתוף פעולה בין המחלקות השונות בעירייה. עו"סים מזומנים לוועדות חינוך, מתקיים שיתוף פעולה עם השיטור הקהילתי ועם מדריכי מוגנות. מרכזת יחידת נוער וצעירים וצוות נוצ"ץ משמשת כתובת טיפולית ומרכזת את שיתופי הפעולה בין היחידות הטיפוליות העירוניות.

יצוין כי בשנת 2012 מנהלת יחידת נוצ"ץ בקריית גת הציעה מודל עבודה שלובה ורציפה בין המחלקות ברשות וכתבה במסמך שנשלח למנהלים ברשות המקומית כי חסר ליווי מקצועי תומך בתוכניות חברתיות המופעלות בידי עמותות, דבר היוצר "חוסר יעילות במתן השירותים, בזבוז משאבים וחוסר תיאום שיטתי ורציף בין כל הגורמים הפועלים עם אוכלוסייה זו" (נוער בסיכון). במסמך ציינה מנהלת היחידה כי לא מתקיים קשר בין הגופים עצמם ולא בין הגופים לרשות המקומית ולמנהלי המחלקות. עוד צוין במסמך כי "בעיות אלו גורמות לעיתים למקרים של נוער הזקוק להתערבות ו'נופל בין הכיסאות' או לכפילויות במתן השירות, למסרים סותרים המועברים לנוער ולהוריהם, לפיזור הפעילות ב'שטח' באופן עצמאי, דבר המקשה על תהליך הליווי והטיפול בנער וניצול חלקי של כוח האדם והמבנים".

מנהלת היחידה העלתה צורך בתכלול העבודה והפעילות של התוכניות עם נוער בסיכון בכפוף לגורם עירוני מקצועי, וזאת בעיקר לשם השגת המטרות האלה: יצירת רשת ביטחון לנוער בסיכון, איגום משאבים, הגברת שיתוף הפעולה, התייעלות והקמת פלטפורמה מקצועית מרכזת ומתכללת. מנהלת המחלקה ציינה לפני צוות הביקורת כי הפעילות ליישום הצעתה לריכוז ולתכלול נמשכה כחצי שנה ואחר כך נפסקה. במהלך הביקורת ציינה המנהלת, שבאותה עת עדיין מילאה את תפקידה, כי במבחן התוצאה, ניסיונות התכלול אינם נושאים פרי.

עיריית קריית גת מסרה בתשובתה כי בעבר עמותות רבות עבדו כ"איים" בעיר, כל אחת באופן עצמאי. מאז, ובשיתוף גורמים ברשות המקומית, העירייה פועלת להקמת מנגנון שיאגד את כל הגורמים הנוגעים לנוער בסיכון - פורמליים ובלתי פורמליים. מהעירייה נמסר כי שיתופי הפעולה בין הגורמים הרשתיים מתקיים, אולם כשעמותות מתחלפות בקצב מהיר קשה ליצור בסיס לשיתוף פעולה רציף ומיטבי. לדברי מנהלת המש"ח, בשנים האחרונות חל שינוי, העמותות הנכנסות מאוגדות בכפוף למחלקת הנוער העירונית הבוחנת כל תוכנית ומענה בשיתוף עם גורמי הטיפול ברשות. כמו כן, כאשר עולים צרכים מהשטח גורמי הטיפול מתכנסים ומקבלים החלטה לגבי דרך הטיפול, וכאמור לדבריה, מתקיימים פורומים במהלך כל השנה, גם בעיתות שגרה וגם בעיתות חירום.

מהמשי"ח בעיריית קריית מוצקין נמסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2024 כי אין גורם מתכלל וכי שיתוף הפעולה בין מחלקת החינוך למשי"ח מתבטא בהשתתפות עו"ס נוצ"ץ בוועדות התמדה בחטיבות הביניים ובתיכונים - במסגרת צוות בין-מקצועי, וכי עו"ס נוצ"ץ משתתפת קבועה בישיבות המתקיימות אחת לחודש בכל בית ספר. לצוות הביקורת נשלחו פרוטוקולים של דיוני ועדות בין-מקצועיות של חטיבות ביניים, אולם הפרוטוקולים מתארים באופן פרטני את המצב של כל אחד ואחת מהנערים והנערות, ללא הסבר על אופן הטיפול המוצע, והדבר אינו מאפשר מעקב אחר אופן הטיפול או רצף טיפולי. הפרוטוקול לא מלמד דבר על קשרי העבודה בין מחלקת החינוך להמשי"ח. השתתפות עו"ס בוועדות התמדה מאפשרת העברת מידע מצד אחד בלבד - בשל הצורך בשמירת סודיות והגנת הפרטיות העו"ס אינה יכולה לשתף את צוותי החינוך במידע לגבי הנערה או הנער - האם הם מוכרים ברווחה, האם הם משתתפים בתוכנית כלשהי, מה המצב בבית. יצוין כי במשך שלוש שנים, בשנים 2021 - 2023, לא הצליחה העירייה לאייש את משרת עו"ס נוער וצעירים (נוצ"ץ) במשי"ח, וכי המשרה אויישה בשנת 2024.

מנהלת מחלקת פרט ומשפחה בעיריית רמלה מסרה כי לא פועל בה גורם מתכלל, אך מדי שנה יחידת הנוער השייכת לאגף הרווחה מפעילה ועדת היגוי בנושא יחידת הנוער⁸⁹. כמו כן מסרה כי המחלקה מקיימת קשר שוטף עם קב"סיות אגף החינוך ועם יועצות בית ספר.

מנהל המשי"ח במועצה המקומית יפיע מסר כי מתקיים שיתוף פעולה הדוק בין מחלקות הרווחה ובין מחלקת החינוך, וכי הגורם המתכלל את המענים לנוער בסיכון ברשות המקומית הוא מנהל המשי"ח. תפקידו לתאם בין השירותים השונים, לוודא כי הטיפול מותאם לצורכי הנער או הנערה ולבצע מעקב אחרי התקדמותם.

מהממצאים עולה כי נושא התיאום המובנה והמוסדר בין הגורמים הרשותיים המטפלים בנוער בסיכון לוקה בחסר הן במישור המערכתי של פעילות מתוכללת והן במישור הפרטני של תוכנית והליסטית לכל נער ונערה.

נמצא כי בשום רשות מהרשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע - אין גורם רשמי שתפקידו לתכלל בין המחלקות השונות בתחום הטיפול בנוער בסיכון, שהעיקריות ביניהן הן מחלקות הרווחה והחינוך, לתאם ביניהן ולהציף סוגיות רלוונטיות לדיון בפני ועדות החינוך, הרווחה והוועדה לקידום מעמד הילד ברשות, לנהל מחלקות אלה ולתאם ביניהן. לעניין ניהול התחום - שום רשות מהרשויות לא הציגה מסמכים המעידים על ניהול התחום ברשות - אומנם מידע מועבר בין המחלקות ומתקיים שיתוף פעולה בתחום שתלוי במידה רבה ביחסים שנרקמים בין ממלאי התפקידים, אולם כפי שצוין בדוח שמיד, שיתוף הפעולה האמור אינו מעוגן בהסדרת שיתוף הפעולה ובהסדרת העברת המידע. הסתמכות על מידע המתקבל באמצעות קיום בין-אישיים בלבד אינו יכול להחליף נהלים בנושא.

מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע - למנות גורם מתכלל שיפעל לתיאום בין כלל האגפים והמחלקות העוסקים בנושא וליצוק תוכן מוגדר לתפקיד.

עיריית ערד מסרה בתגובתה כי השולחן העגול הפועל בתחום הנוער מנסה לבנות שגרות עבודה ולקדם תוכניות לנוער.

עיריית קריית גת הבהירה בתגובתה כי קיימת תשתית טיפולית רשותית ענפה שאינה תלויה באדם כזה או אחר, אולם לנוכח הכורח המציאותי בשמירת סודיות סביב מקרים פרטניים, כן מתכנסות ועדות כשיטה או כנוהל כדוגמת ועדות עוצמה או התמדה, תכנון טיפול, ועדות היגוי (המונות נציגים מתחומי החינוך והרווחה, מהמועדוניות, מתוכנית 360° ומוועדות אפיון וזכאות של החינוך המיוחד). על פי רוב מנהלת אגף החינוך מתכללת דיונים סביב סוגיות מהותיות הנוגעות לכלל הנוער ובהם גם הנוער בסיכון. עוד מסרה העירייה כי לפני שנה נבחר ראש עירייה חדש בקריית גת, וכי בכוונתו למנות **גורם מתכלל לטיפול בילדים ובני נוער בסיכון** אשר יחבר בין כלל הגורמים הטיפוליים במסגרת נוהלי עבודה שוטפים בעת שגרה, אותו גורם ירכז נתונים כלל-עירוניים, יגבש

על אף בקשת צוות הביקורת, משרד מבקר המדינה לא קיבל פרוטוקולים של ועדת ההיגוי האמורה.

נוהלי עבודה ואף ירכז תוכניות בתחומי החינוך והרווחה והביטחון הקהילתי, הרלוונטיות לתחום לכלל הגילאים מגיל 3 ועד 18.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי ברוב הרשויות המקומיות, נכון למועד כתיבת התשובה, יוני 2025, הפרומים המקצועיים מתקיימים על הפלטפורמה של 360° בחלוקה לפי ועדות גיל, וכי הפיקוח המחוזי שותף לוועדות אלו במידת הצורך והרלוונטיות לאוכלוסיית היעד. בהתייחסות להיעדר גורם מתכלל שיתופי פעולה בין המש"ח למחלקת החינוך השיב מחוז צפון כי במועד המענה (יוני 2025) כאשר התקינה בתחום הנוער מאוישת במלואה בקריית מוצקין, ניתן יהיה להבנות תוכנית שנתית לשילוב עו"ס נוער, אשר חלק מהגדרת תפקידו תהיה לשמש עו"ס מגשר בין חטיבות הביניים והתיכונים, ובין מחלקת החינוך למש"ח.

תיאום ושיתוף פעולה אזורי

בנובמבר 2021 חתמו נציגי משרד הרווחה, משרד האוצר ומשרד הפנים על סיכום בין-משרדי לקידום שירותים חברתיים אזוריים במסגרת האשכולות האזוריים⁹⁰. הסכם השותפות נחתם לנוכח העובדה שמשרדים אלה מייחסים חשיבות רבה לקידום שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות במסגרת האשכולות האזוריים, לצורך הרחבה והעמקה של השירותים החברתיים, צמצום הפערים בין הרשויות המקומיות ומתן מענה לרשויות קטנות שאינן מקבלות מענה מקומי. במסגרת ההסכם הוחלט לקדם פיילוט שבו יגויסו "מפתחי שירותים חברתיים" שיעסקו בפיתוח, בהקמה ובניהול של שירותים חברתיים אזוריים באשכול בתחומים שבהם יש יתרון למענה אזורי. זאת בתיאום עם רשויות האשכול, משרד הרווחה וגורמים רלוונטיים אחרים⁹¹.

מטה משרד הרווחה ציין כי הוא מכיר בערך המשמעותי בפיתוח שירותי רווחה אזוריים באמצעות האשכולות. המשרד פועל בשיתוף עם האשכולות באופן שבכל האשכולות פועלים שירותי רווחה, והאשכול פועל על פי רוב כספק של הרשויות המקומיות. כמו כן משרד הרווחה תקצב באמצעות מנגנוני התקצוב של משרד הפנים תקציב תמרוץ לפיתוח השירותים באשכולות. משרד הרווחה ציין כי בשנת 2024 הוא פעל בכמה צירים של הבניית קשר בין האשכולות ובין משרדי הרווחה והפנים:

1. הבניית הקשר של האשכולות עם המשרד ובכלל זה הגדרת שגרות עבודה מול המחוז והמטה, הצגה סדורה של תכניות עבודה, אופן אישור תכניות רווחה, תכולת התפקיד ועוד. גובשה טיוטת נוהל שטרם אושרה בשיתוף עם האשכולות והמשרד.
2. פורום למידת עמיתים אחת לחודשיים לצורך היכרות מעמיקה של האשכולות עם מערכת הרווחה והנגשת שירותי רווחה שניתן להפעיל ברמה אזורית.
3. קשר שוטף ורציף ויצירת שיתופי פעולה עם משרד הפנים.

90 חוק איגודי ערים, התשט"ו-1955, מאפשר לשר הפנים להקים איגוד ערים המאגד רשויות מקומיות סמוכות זו לזו. איגוד הערים פועל בשטחן של הרשויות המאוגדות ומספק להן שירותים תפעוליים ומקצועיים בתחומים רבים. המניע לשיתוף הפעולה של הרשויות במסגרת התאגדותן באיגוד ערים הוא יתרון הגודל, יעילות השירות והיחסיון בהוצאות של הרשויות. אשכול רשויות מקומיות הוא סוג של איגוד ערים המוקם על ידי משרד הפנים כדי לעודד פיתוח אזורי ולקדם שיתופי פעולה בנושאים שונים בין הרשויות המקומיות החברות בו. האשכול מבוסס על התאגדות וולונטרית של רשויות שכנות שחברות יחד, כדי להביא להעלאת איכות החיים של התושב באמצעות מיצוי ואיגום של משאבים ובאמצעות קידום ראייה אזורית כוללת במגוון נושאים, כדי להוביל מהלכים מערכתיים וכדי להביא לפתרונות משולבים לשם התמודדות עם אתגרי הרשויות והאזור. האשכולות מקדמים פיתוח אזורי בתחומים כלכליים, חברתיים וסביבתיים ומסייעים לחיזוק הלכידות האזורית, לצמצום הפערים בין הרשויות ולטיפוח מרחב החיים המשותף של הרשויות השונות. פעילות האשכולות מגדילה את היצע השירותים האזוריים ומקלה מאוד על רשויות קטנות ועל רשויות המדורגות באשכול חברתי-כלכלי נמוך.

91 מבקר המדינה, דוח ביקורת על השלטון המקומי (2022), "השירותים שמספקות הרשויות המקומיות לאנשים עם מוגבלות - מרכז מול פריפריה", עמ' 533.

4. פורום פנים משרדי לקידום האזורים באמצעות האשכולות במערכת הרווחה.

5. הסדרת מנגנוני התקצוב - מרבית שירותי הרווחה הפועלים כיום באשכולות מתוקצבים באופן עקיף כמסגרת הפועלת ברשות ולא בתקצוב ישיר לאשכולות. המשרד התקשר עם חברת ייעוץ לצורך בניית קריטריונים אשר יאפשרו את התקצוב הישיר לאשכולות. יצוין כי מנגנון התקצוב של משרד הרווחה לרשויות פועל באמצעות קריטריונים מוגדרים ואחידים והתקצוב של האשכולות כגוף ציבורי המספק שירותי רווחה מהווה שינוי מערכתי שחייב להתבצע ביסודיות המתבקשת לצורך שמירה על חובת המשרד לתקצוב שוויוני ושוויון.

בהתאם לדיווח מטה המשרד התהליך נמצא בעיצומו, ואם יתקדם התהליך יוכל המשרד להפעיל יותר שירותי רווחה אזורים ובכך להרחיב את פריסת השירותים.

בשנת 2024 תקצוב מפתחי השירותים החברתיים באשכולות הועבר באופן מלא לתקצוב משרד הרווחה, ובכוונתו להתקדם ולהפעיל יותר שירותי רווחה אזורים ובכך להרחיב את פריסת השירותים.

נושא המבנים הפיזיים לקיום פעילויות עבור נוער בסיכון הוא אתגר גדול עבור האשכולות. מטה המשרד ציין כדוגמה כי באשכול גליל מזרחי היה רצון לבנות מרכז משמעותי ומקצועי לכלל תושבי האשכול נוכח העובדה כי מענה רשותי קטן מבחינת היקפי משרה, התמקצעות העובדים ומגוון המענים עלולים להיות לא יהיה מספיק איכותיים. אבל הניסיון לא צלח בשל מורכבותו וכן בשל העובדה כי מספר המבנים ברשויות לפיתוח מענים נוספים הוא מוגבל. לדברי מטה מינהל של"ם, 18 רשויות מקומיות לא הצליחו להקצות להקמת המבנים הפיזיים את התקציב הנדרש.

במועד סיום הביקורת לא היו למשרד הרווחה תוכניות עבור בני נוער במסגרת האשכולות האזורים, אך צוין כי משימה זו נכללת בתוכניות העבודה לשנת 2025.

מומלץ למשרד הרווחה לקדם מודלים אזורים של פעולה ותוכניות לבני נוער בסיכון, ובכלל זה באמצעות האשכולות האזורים, כדי להרחיב את פריסת השירותים ולסייע לבני נוער ברשויות מקומיות קטנות או מרוחקות כדוגמת ערד לקבל שירות בהתאם לצורך. מומלץ לרשויות המקומיות החברות באשכולות האזורים להירתם להשתתפות ביוזמות אזורים כדי להגדיל את היצע השירותים הניתנים לאוכלוסיית בני הנוער בסיכון בתחום שיפוטן וכדי לחסוך בעלויות.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי במחוז דרום ישנו מית"ר (מרכז יום רב-תחומי לנוער בסיכון) אזורי הפועל בירוחם ונותן מענה לרשויות נוספות באזור הדרום. הפיזור הגיאוגרפי הרב מקשה על פיתוח תוכניות אזורים אך אינו מונע הקמת והפעלת תוכניות אלו.

הוועדה לקידום מעמד הילד

הוועדה לקידום מעמד הילד היא ועדה רשותית המשמשת פלטפורמה אסטרטגית לקידום זכויותיהם ורווחתם של ילדים ובני נוער ברשות המקומית. סטטוס הוועדה משתנה בהתאם לסוג הרשות: בעירויות היא ועדת חובה, ובמועצות מקומיות ומועצות אזורים היא ועדת רשות. תפקידה לקדם את מעמד הילד ובני הנוער, להגן עליהם ולהבטיח את זכויותיהם, ובכלל זה מתפקידה ליישם עקרונות של טובת הילד, אי-אפליה, לקדם את מיצוי זכויותיהם של ילדים ובני נוער להתפתחות בתנאים נאותים, להשמעת דעתם ולהשתתפות במידה נאותה בקבלת החלטות הנוגעות אליהם. בוועדה משתתפים גורמי חינוך ורווחה, נציגי נוער והורים, נציגים מהמגזר השלישי, עובדי הרשות וחברי המועצה⁹².

סעיף 149 לפקודת העיריות. חברי הוועדה - 3 - 5 חברי מועצה; מנהל אגף החינוך, מנהל אגף הרווחה או מנהל המש"ח; אחד ממנהלי בתי הספר בעיר; נציג ארגון המורים העל-יסודיים; נציג ארגון מורי אגודת ישראל; נציג הסתדרות המורים; יו"ר מועצת התלמידים העירונית; יו"ר ועד ההורים העירוני; מפקד תחת המשטרה שבתחום סמכותו נמצאת העיר; נציג תנועות הנוער בעיר; נציג ארגון התנדבותי שעניינו קידום ענייני ילדים ונוער; חברים נוספים כפי שתקבע המועצה; ראו תיקון לפקודת העיריות משנת 2000.

בפקודת העיריות נקבעה מתכונת ההתכנסות של ועדת חובה - הוועדה תכנס באופן סדיר, לפחות אחת לשלושה חודשים (ארבע פעמים בשנה); אם לא כונסה הוועדה יורה ראש העירייה לכנסה ויקבע את סדר יומה של הישיבה⁹³.

חשיבותה של הוועדה לקידום מעמד הילד נעוצה בעיקר בכך שהיא משמשת להנהלת הרשות המקומית כלי להגברת שיתוף הפעולה בין המחלקות השונות והגורמים העוסקים בילדים ובני נוער וכן להגברת שיתוף הפעולה בין המחלקות והגורמים האמורים ובין הילדים והנוער והוריהם. בכלל זה, הוועדה אמורה לעסוק גם במניעת מצבי סיכון בקרב ילדים ובני נוער, באיתור ילדים ובני נוער במצבי סיכון ובטיפול בהם. בין תפקידיה: איסוף שיטתי של מידע ונתונים על ילדים ונוער בתחומי היישוב; ארגון המידע, ניתוחו ופרסומו באופן מרוכז כל שנה; תכנון לטווח ארוך וקידום מדיניות של הרשות המקומית בתחום הילד והנוער; בחינה של השירותים העירוניים והיקפיהם, והענקת תהודה ציבורית לנושאים חשובים הנוגעים לקידום מעמד הילד; גיבוש הצעות ותוכניות פעולה לקידום נושאים; המלצה על מוסדות שבאמצעותם אפשר ליישם את התוכניות. לוועדה אין סמכויות סטטוטוריות⁹⁴, אין מקורות תקציביים מוגדרים ומעמדה הוא של גורם מיעץ בלבד.

בדוח ביקורת של מבקר המדינה על השלטון המקומי משנת 2011 נמתחה ביקורת על היישום החלקי של פעילות הוועדות לקידום מעמד הילד ביישובים השונים. בדוח הועלה כי לוועדות לקידום מעמד הילד בעיריות שנבדקו לא הייתה תרומה ממשית להגנה על ילדים ובני נוער בתחום שיפוטן. המבקר המליץ לעיריות להשתמש בוועדה כפורום שידון בהגנה על קטינים ויעקוב אחר אופן הטיפול במי שנזקק להם, בהתאם ליעודיה של הוועדה⁹⁵.

משרד מבקר המדינה בחן את פעילות הוועדה לקידום מעמד הילד ברשויות שנבדקו, ולהלן יוצגו ממצאי בחינתו:

במועצה מקומית **יפיע** לא הוקמה ועדה לקידום מעמד הילד, שהיא ועדת רשות במועצות המקומיות.

93 סעיף 166(אא) לפקודת העיריות.

94 פעילות הוועדות לקידום מעמד הילד בעיריות, מרכז המחקר והמידע בכנסת ישראל (פברואר 2012);

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

לוח 3 : פעילות הוועדה לקידום מעמד הילד ברשויות שנבדקו, 2021 - 2023

הרשות	מועדי התכנסות הוועדה	הקוורום	מאפייני הדיון	האם הוועדה נתנה המלצות	האם יש לוועדה מתכנת עבודה סדורה	האם פרוטוקול הדיון פורסם במרשתת
ערד ⁹⁶	X	X	X	X	X	X
קריית גת ⁹⁷	X	X	X	X	X	X
קריית מוצקין ⁹⁸	2/12 מפגשים מתוך 12 נדרשים כחוק	ללא נציגי נוער והורים, בהשתתפות נציגי המגזר השלישי	מקיף, ענייני ומלא	X	X	X
רמלה ⁹⁹	1/12 מפגש אחד מתוך 12 המפגשים הנדרשים בחוק	ללא נציגי נוער והורים, בהשתתפות נציגי המגזר השלישי	מקיף, ענייני ומלא	V	X	V
יפיע ¹⁰⁰	X	X	X	X	X	X

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

מדיוני הוועדה לקידום מעמד הילד בעיריית קריית מוצקין עולה החשיבות הרבה שבכינוס הוועדה, נוכח המורכבויות החדשות הרבות של הנוער שאפיינו את התקופה של ההתמודדות לאחר משבר הקורונה. לדוגמה, בישיבה שהתקיימה בשלהי שנת 2021 ציין מנהל מחלקת חינוך: "התקופה לוותה בלא מעט קשיים. קיבלנו את הילדים אחרי הקורונה לא כפי ששלחנו אותם. רואים יותר ילדים עם קשיים... אנחנו... נתקלים באי ביקור סדיר של תלמידים רבים בעקבות המגיפה"

96 בעיריית ערד לא נמצאו פרוטוקולים של הוועדה מהשנים האמורות. יו"ר הוועדה הנוכחי מסר למשרד מבקר המדינה כי בניסיון לאתר את הפרוטוקולים נמצא רק פרוטוקול אחד משנת 2019.

97 בעיריית קריית גת לא כונסה הוועדה בשנים האמורות, ומכל מקום אם היא כונסה הרי שהפרוטוקול של ישיבותיה לא הובא לידיעת יו"ר הוועדה הנכנס (המכהן מפברואר 2024) ולא נמסר לנציגי משרד מבקר המדינה, לבקשתם. יו"ר הוועדה לקידום מעמד הילד בעת הביקורת כתב בהודעת דוא"ל כי גם ניסיונותיו לקבל את פרוטוקולי הוועדה לשנים המבוקשות 2021-2023 לא צלחו. בתשובת העירייה נמסר כי התקיימו דיוני הוועדה בשנים אלה.

98 בעיריית קריית מוצקין מונתה ועדה, אולם בשנים 2021 - 2023 נמצאו רק פרוטוקולים של שתי התכנסויות של הוועדה; מהפרוטוקול של דיונים אלה עולה כי לא השתתפו בה נציגים של גורמים לא-ממסדיים נדרשים - לדוגמה, לא היה שיתוף ציבור ולא השתתפו נציגי נוער והורים כנדרש ונציג מגזר שלישי. פרוטוקולי דיוני הוועדה לקידום מעמד הילד בעיריית מוצקין.

99 בעיריית רמלה הועלה כי בתקופה האמורה התקיימה ישיבה אחת בלבד ביוני 2023. בשנים 2021 - 2022 לא התכנסה כלל הוועדה לקידום מעמד הילד והנוער. יצוין כי בוועדות שהתקיימו היה קוורום ראוי של גורמי העירייה אך לא הייתה השתתפות של גורמים לא-שלטוניים נדרשים - לא התקיים שיתוף ציבור, לא הוזמנו נציגי נוער והורים כנדרש ונציג מגזר שלישי; בוועדה הוגדרו נושאים ברורים וסיכום דיון וכן נכתב פרוטוקול והועלה כי בדיונים הועלו נושאים חשובים הרלוונטיים להבטחת ההגנה על בני נוער מבחינת מניעת אלימות וטיפול בנוער בסיכון.

100 במועצה המקומית יפיע אין ועדה לקידום מעמד הילד, אולם ביפיע, בהיותה מועצה מקומית, אין מדובר בוועדת חובה אלא בוועדת רשות.

מנהלת אגף הרווחה המשיכה ברוח הדברים הללו וציינה בדיון כי: "גם אנחנו... רואים חרדה, איבוד שגרה, יש רגרסיה אצל ילדים. יש מקרי אלימות בנשים בתוך המשפחה והילדים חשופים. אנחנו נערכים לזה ובונים תוכניות טיפול. כל מקרה נבדק לגופו. מפנים להדרכות הורים ומעבירים לגורמים פסיכיאטריים".

פרוטוקול הדיון כלל סקירה של הפעילות הרלוונטית של אגפי הרווחה והחינוך, אך לא תועדו בו סיכומי הדיונים וההמלצות שהובאו בהם. יו"ר הוועדה סיכם בסוף הדיון וציין כי "יש להתכנס באופן סדיר ולראות איך מתמודדים ולא מתעלמים. אנחנו מודעים לזה ומוצאים פתרונות, זו ועדת חובה. ההמלצות שלה יועברו למועצת העיר, ומכאן חשיבות הוועדה... נוציא סיכום דיון ונמשיך לפעול על פי כללי הממשל התאגידי". נוכח חילופי הגברי לאחר הבחירות, יו"ר הוועדה הנוכחי התקשה לאתר את המידע הרלוונטי הנוגע למעקב אחר המלצות הוועדה.

על אף ההוראות החוקיות ועל אף הכרה בחשיבות ההתכנסות, בביקורת נמצא כי בדיוני הוועדה לקידום מעמד הילד בעיריית קריית מוצקין לא הועלו כל המלצות, וכי רק כשנה לאחר שהתכנסה הוועדה לראשונה היא קיימה דיון נוסף. בשני הדיונים לא הוגדרו מטרות הוועדה, יעדיה ותפקידיה, היא לא נתנה כל המלצות, ובפרוטוקול של הדיונים הובאו רק סקירת המצב ותיאור של פעילותה.

הועלה כי הרשויות המקומיות שנבדקו - עיריית ערד, קריית גת, קריית מוצקין ורמלה - התקשו להשיב אם הוועדה שלהן התכנסה לדיונים בשנים 2021 - 2023. כמו כן הן התקשו לאתר חומרים קודמים של הוועדה נוכח חילופי הגברי בהן. הדבר מחדד את הצורך ביצירת זיכרון ארגוני ולמידה ארגונית גם בנוגע לוועדות, וכן את הצורך בשמירת החומרים וב"העברת מקל" סדורה כדי ליצור המשכיות, לאפשר תכנון לטווח ארוך וכו'.

כפי שעולה מהטבלה והפירוט שלעיל, בבדיקה של פעילות הוועדות בשנים 2021 - 2023 בשלוש מחמש הרשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, ויפיע לא פעלה הוועדה כלל בשתיים משלוש השנים. בעיריית רמלה התקיים דיון אחד בלבד באחת משלוש השנים שנבדקו; בעיריית קריית מוצקין התקיים דיון אחד בשנה בשתיים מתוך שלוש השנים שנבדקו. יתר הרשויות המקומיות שנבדקו לא קיימו כלל דיוני במסגרת הוועדה.

תדירות הדיונים הנמוכה ברשויות שנבדקו אינה עולה בקנה אחד עם חובת ההתכנסות הקבועות בפקודת העיריות ולפיה עליהן להתכנס לפחות ארבע פעמים בשנה, וחומר מכך - מהבחינה העקרונית אי-התכנסות הוועדה או התכנסות אחת לשנה לשם עדכון, ללא מעקב, חוטאת למטרות הוועדה - קביעת מדיניות לקידום ילדים ונוער, תכנון קצר טווח וארוך טווח, מיפוי הנוער, תכלול והעלאת צרכים ותוכניות לפני גורמים בכירים. זאת ועוד, הליקויים הנוגעים להתכנסות הוועדה מבטלות מנגנון של שיתוף ציבור הנוער בסיכון והוריהם, מאחר שהוועדה היא אחד המנגנונים היחידים שכוללים ייצוג של בני נוער, הוריהם ונציגי עמותות בהליך קבלת ההחלטות הרשות הנוגע לנוער בסיכון¹⁰¹.

על עיריית ערד, קריית גת, קריית מוצקין ורמלה להקפיד על כינוס הוועדה לקידום מעמד הילד לפחות ארבע פעמים בשנה לשם קביעת מדיניות רשותית לקידום הילדים והנוער ושמירה על זכויותיהם, לשם הקפדה על איסוף מידע שיטתי על הנוער ומיפוי. כמו כן עליהן להקפיד על תכנון קצר טווח וארוך טווח גם בנוגע לנוער בסיכון וכן לפעול להבטחת פעולות לקידום טובתו של הנוער, להבטחת מוגנותו ולשמירה על זכויותיו, בכלל הזכות להתפתחות בתנאים נאותים.

ראו: כרמית פולק-כהן, "זכותם של ילדים להשמיע את קולם ולהישמע", מכון חרוב, נקודת מפגש - כתב עת לקהילה העוסקת בילדים נפגעי התעללות והזנחה, גיליון 16 (2024), עמ' 14, 16: מחקרים שונים שעסקו בשיתוף ילדים מצאו כי גורמי מקצוע יתייחסו לרוב לפגיעותם של ילדים ונוער בסיכון ויחששו פן השיתוף או מסירת המידע עלולים להיות פוגעניים וקשים עבורם. יש להניח שתפיסות אלה יקשו בהכרח על שיתופם של הילדים. אולם מחקרים מראים שכאשר שיתוף ילדים בסיכון נעשה מתוך הבנה של מכלול זכויותיהם, יש בכוחו להעצים אותם, להגן עליהם, להגביר את ביטחונם האישי ואת תחושת הערך העצמי שלהם. נוסף על כך, אי-מתן קול לילדים במצבי סיכון וסכנה והדרתם מהליכי שיתוף מפירים את זכותם להשתתף ועלולים לעורר בהם תחושות קשות של חוסר אונים והיעדר שליטה בנעשה.

יפיע מתמודדת בשנים האחרונות, כמו כל החברה הערבית, עם גל אלימות ופשעה קיצוניות¹⁰² ועם זאת לא הוקמה בה ועדה לקידום מעמד הילד.

מומלץ גם למועצה המקומית יפיע, בעיקר נוכח האלימות הגואה בתחום שיפוטתה, להקים ועדה לקידום מעמד הילד שתבטיח הגנה על הילדים והנערים.

על הרשויות המקומיות להקפיד לתעד את פעילות הוועדות לקידום מעמד הילד ולשמירת פרטיות הוועדות, וכן עליהן לפרסמן לציבור לשם יצירת רצף תפקודי של הוועדה (גם כאשר מתבצעים חילופי גברי).

מיפוי נתונים וריכוז מידע על נוער בסיכון שבטיפול הרשויות המקומיות

בהוראות התע"ס¹⁰³ נקבע כי "משרד הרווחה והשירותים החברתיים מנהל מאגר מידע ארצי ובו נתונים על כלל המשפחות המטופלות ובני משפחתם במש"ח ברשויות המקומיות...".

בהוראת התע"ס מוסבר כי מאגר זה משמש את המש"חים ואת המשרד למטרות האלה: (א) איסוף נתונים על הלקוח ובני משפחתו; (ב) עיבוד מידע על היקף האוכלוסייה וצרכיה; (ג) עיבוד נתונים ושילובם עם מאגרי מידע נוספים לצורך קבלת החלטות וקביעת מדיניות לגבי פיתוח שירותים מקומיים וארציים לפי אוכלוסיות יעד; (ד) שילוב נתוני האוכלוסייה עם נתונים נוספים המשקפים פרופיל חברתי, מצב כלכלי, וכדומה לצורך קביעת נוסחאות להקצאת משאבים.

במדריך¹⁰⁴ "תכנון מכוון תוצאות למערך שירותים מיטבי לילדים ולנוער בסיכון ברשויות המקומיות" משנת 2024 מוצע מודל לוגי שכולל תהליך תכנון. במסגרת מודל זה מוצג הצורך בניהול שיטתי ומבוסס נתונים, היינו הכנת תמונת מצב של היישובים ושל אגד היישובים מבחינת המאפיינים, הכוחות והצרכים של בני הנוער בסיכון והוריהם וכן מבחינת המענים והשירותים ביישוב ובאגד היישובים הסמוכים. כמו כן במסגרת מודל זה מוצג הצורך באיסוף נתונים ומידע על מאפייני רקע (מאפיינים דמוגרפיים) על הילדים ובני הנוער בסיכון ביישוב ומשפחותיהם וכן באיסוף נתונים כלליים על היישוב ועל האוכלוסייה שמתגוררת בו.

לעיתים יש לנתונים אלה חשיבות בהיותם גורמים מגבירי סיכון או בהיותם גורמים שיש להתחשב בהם בעת תכנון השירותים או הגדרת התוצאות. לדוגמה, אם מדובר ביישוב שנשקף לו איום ביטחוני - הילדים ובני הנוער החיים ביישוב זה עלולים להיות בסיכון מוגבר בתחום הרווחה והבריאות הרגשית. כפועל יוצא מכך על הרשות לזהות את הסוגיות, המגמות והפערים שיש להביא בחשבון במסגרת קבלת החלטות בנוגע לבני נוער בסיכון ולהוריהם על בסיס הנתונים שבידיה ולהכין תמונת מצב של היישוב ושל אגד היישובים לצורך קבלת החלטות בנושא.

בפגישת צוות הביקורת עם מנהל מינהל של"ם עולה כי מטה המשרד מכיר בחשיבות של איסוף הנתונים הכלליים על היישוב, כמתואר לעיל. מנהל המינהל ציין כי "איסוף הנתונים מאתגר. הסיפור של נתונים הוא קריטי. נתוני יסוד במשרד - אנחנו יודעים להגיד כמה בני נוער מטופלים במשפחות, זה נתון שמעודכן אחת לשנה. באשר לשאלה - כמה בני נוער מטופלים אצל עו"ס נוער בקהילה, אין את הנתון. הרבה מבני הנוער לא עוברים אצל עו"ס נוער. יודעים כמה נוער בסיכון מטופל במחלקות הרווחה, אבל אין מושג כמה נוער בסיכון קיים בכלל ברשויות" (ההדגשה אינה במקור).

102 מתחילת שנת 2025 ועד 19.2.25 היה מספר הנרצחים בחברה הערבית 40, כמעט פי שניים מהמספר בתקופה המקבילה אשתקד. במועצה המקומית יפיע יש סכסוך בין ארגוני פשע של שתי משפחות: ביוני 2023 נרצחו חמישה בני אדם על רקע סכסוך זה. בספטמבר 2024 אירע מקרה רצח, בפברואר 2025 אירע מקרה רצח. ראו: פרסום מעקב קורבנות האלימות והפשעה, יוזמות אברהם.

103 תקנון עבודה סוציאלית 1.19, מאגר מידע - נתוני יסוד אודות משפחות מטופלות במחלקות לשירותים חברתיים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים (מרץ 2015).

104 התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון 360°, מכון מאיר, ג'וינט ברוקדייל, מדריך תכנון מכוון תוצאות למערך שירותים מיטבי לילדים ולנוער בסיכון ברשויות המקומיות (2024).

בדוח של משרד הרווחה מינואר 2024 צוין כי במש"חים מוכרות 435,332 משפחות שבהן 274,758 ילדים ובני נוער עד גיל 17 המצויים במצבי סיכון, ולמול זאת 30,115 בני נוער בגילי 13-18 מקבלים שירותים במש"חים: 17,307 נערים ו-12,808 נערות¹⁰⁵. משרד הרווחה מסר כי קשה לזהות חלק מבני הנוער המקבלים את השירותים במש"חים, מאחר שהם רשומים במסגרת הטיפול במשפחה. כמו כן, מאחר שמדובר בנתונים רבים לנוכח טווח הגילים הרחב (0 - 17) אין בידי משרד הרווחה אפשרות להגדיר במדויק את שיעור הנוער המקבל את שירותיו.

על אף קביעת הוראות התע"ס כי על משרד הרווחה והשירותים החברתיים לנהל מאגר מידע ארצי ובו נתונים על כלל המשפחות המטופלות ובני משפחתם במש"ח ברשויות המקומיות, נמצא כי משרד הרווחה לא הנחה את הרשויות המקומיות לאסוף נתונים בדבר מספר בני הנוער בסיכון בכל רשות, ובכלל זה לא הנחה אותן לבצע פילוחים של סוגי מצבי הסיכון, ועקב כך חסרים לו נתונים מרוכזים על מספרם של בני הנוער בסיכון ועל מצבם.

עוד נמצא כי הרשויות המקומיות שנבדקו ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע אינן אוספות מיוזמתן 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 היחיד העומד לרשות משרד הרווחה בנוגע לאוכלוסייה זו הוא שהיא מקבלת מהמינהל שירותים, אך אין הבחנה בין נערים המקבלים שירותים בגלל נזקקות מסיבה משפחתית ובין נערים המקבלים שירותים מסיבת הימצאות במצב סיכון.

על הרשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע לאסוף נתונים בדבר בני הנוער בסיכון הקיימים בתחום שיפוטן - מספרם, סוג מצב הסיכון בו הם נתונים וסטטוס טיפול לצורך עיבודם ושיתופם עם משרד הרווחה, לשם התאמת המענים השונים. על הרשויות המקומיות לקטלג את הנתונים כך שניתן יהיה להבחין בין בני נוער המטופלים במסגרת המשפחה, ובין בני נוער המצויים במרכז הטיפול ומטופלים בידי עו"ס נוער.

על משרד הרווחה לפעול ליישום הוראת התע"ס לאיסוף מידע כללי, וכן עליו למפות מידע זה, להגדיר במערכות הממוחשבות את אוכלוסיית הנוער בסיכון, לעבד את המידע על היקף בני הנוער בסיכון, על מאפייניו ועל צרכיו, ולשלב את הנתונים ולעבדם לצורך קביעת מדיניות לגבי פיתוח שירותים מקומיים וארציים המותאמים לאוכלוסייה. כמו כן על משרד הרווחה להצליב את הנתונים עם נתונים נוספים שנדרשים לצרכי קביעת מדיניות, תכנון והצאת משאבים, תכנון תוכניות, הצבת יעדים ומשימות, מעקב ובחינת האפקטיביות (כמו מספר הנערים בסיכון, מקומם ברצף, סוגי הסיכון, התנהגויות סיכוניות, פילוח לפי מגדר, גיל, קהילה, קבוצות שייכות).

במסגרת איסוף הנתונים והמידע האמור, על המשרד להנחות את הרשויות ליישם את תהליך התכנון הרב-שנתי כפי שנקבע בתוכנית הלאומית 360° של מערך השירותים לבני הנוער, הכולל איסוף נתונים לשם הבנת המאפיינים, הכוחות והצרכים שלהם מנקודת מבטן של הרשויות.

היעדר תוכניות עבודה במש"חים

המש"ח ברשות המקומית נדרש לספק שירותים סוציאליים לאוכלוסיית הרשות המקומית הנזקקת להם¹⁰⁶. כדי לעמוד ביעוד זה, על המחלקה לפעול על פי תכנון מאורגן ועל פי תהליכי

105 על פי מענה של משרד הרווחה בהתאם לחוק חופש המידע תשנ"ח-1998.

106 בחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, בסעיף 2(א) נקבע כי "רשות מקומית תקיים מחלקה לשירותים חברתיים לשם טיפול סוציאלי בנזקקים והגשת סעד להם. שר הרווחה, בהתייעצות עם שר הפנים, רשאי להתקין תקנות בדבר ארגון של מחלקות לשירותים חברתיים של רשויות מקומיות".

עבודה מוסדרים¹⁰⁷. אחד מתפקידי¹⁰⁸ של מנהל המש"ח הוא להכין תוכניות עבודה והצעות תקציב המבוססות על איסוף נתונים שיטתי. באוגדן למנהל המש"ח (להלן - האוגדן) מובהר כי המחלקה לא תוכל לעמוד בעומס משימותיה ועל אחת כמה וכמה לא תוכל ליזום וליצור שירותים חדשים, ללא תוכנית עבודה מובנית ומאושרת וללא פיקוח ובקרה על הוצאתה לפועל של תוכנית זו.

כמפורט באוגדן למנהל, לשם הכנת תוכנית עבודה כאמור ממליץ משרד הרווחה להתבסס על אבני הדרך הללו:

1. על הרשות המקומית להציב מטרות לעניין הטיפול לנוער במצבי סיכון, לתכנן את תוכניות העבודה בהתאם למטרות אלה ובכך לתרום לקידום השגתן של המטרות;

2. על הרשות המקומית לאסוף מידע על צרכיו של הנוער בסיכון בתחום שיפוטה, וזאת בהתבסס על מידע לגבי כלל הפונים לקבלת שירותים חברתיים במהלך השנה האחרונה - מידע השמור במערכות הממוחשבות שלה. כמו כן על הרשות לאסוף ולארגן את המידע באופן מסודר - הדבר יסייע לה לעמוד על המגמות הנוגעות לציבור הנערז בשירותי המש"ח ולקבל החלטות בנוגע להגדרת יעדי המחלקה לשנה הבאה;

3. קביעת יעדים למחלקה ותרומם למשימות ולתוכנית עבודה, בכלל זה קביעת לוחות זמנים, ומיני הגורם האחראי לביצוע המשימות וקביעת תקציב.

באוגדן למנהל מוצגות דוגמאות של טבלאות גאנט ששימוש בהן עשוי לסייע למנהלי המש"חים לקבל תמונת מצב מלאה על כלל הפעילויות הנדרשות לביצוע התוכנית.

במאמר משנת 2018¹⁰⁹ על הרפורמה במש"חים צוין כי בשנים האחרונות נשמעה טענה כי המחלקות אינן יכולות לבצע עבודה מתוכננת ומרבית הזמן מוקדש ל"כיבוי שריפות", וכי מנהלים ועובדים מתלוננים על עומס ועל מחסור בכוח אדם. טענות דומות הועלו גם לפני צוותי הביקורת מפי הרשויות שנבדקו כעבור שש שנים.

בעיריית ערד התחלפה הנהלת העיר בפברואר 2024, ולדברי מנהלת מדור נוצ"ץ לא נמצאה תוכנית עבודה כתובה ומכוונת למניעת מצבי סיכון בקרב בני נוער, לאיתור נוער במצבי סיכון ולטיפול בו.

מרכזת צוות נוצ"ץ במש"ח בעיריית קריית גת עדכנה כי מדיניות הרשות כוללת הליכי איתור בני נוער בסיכון ותהליכי מניעה וטיפול מותאמים, בשיתוף פעולה עם גורמי טיפול ברשות ומחוצה לה. עוד נמסר לצוות הביקורת כי לכל גוף תוכנית עבודה שנתית הנקבעת בהתאם לצורכי אוכלוסיית היעד, לתקציבים, לאיגום המשאבים עם יתר הגורמים הרשותיים ולשיתופי הפעולה עימם, אולם המסמך שהועבר למבקר המדינה כתוכנית עבודה לשנת 2021 כלל רשימה של תשעה סוגי פעילויות למניעת מצבי סיכון בקרב בני נוער, לאיתור נוער במצבי סיכון ולטיפול בו ולא תוכנית עבודה - כפי שנדרש במדריך להכנת תוכנית עבודה, ובמסמך אף לא נכללו קווים מנחים לרשויות המקומיות - כפי שפרסם אגף בכיר לניהול ההון האנושי ברשומ"ק - משרד הפנים.

במש"ח בעיריית קריית מוצקין אין תוכניות עבודה לטיפול בנוער בסיכון.

בעיריית רמלה יש למש"ח פריסה חודשית של פעילויות לשנת 2024, אך היא אינה בגדר תוכנית עבודה.

107 משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מרכז השלטון המקומי בישראל, איגוד מנהלי שירותי הרווחה ברשויות המקומיות ואיגוד העובדים הסוציאליים, **שירותי הרווחה והשירותים החברתיים ברשויות המקומיות - אוגדן למנהל** (מאי 2014).

108 **תקנון עבודה סוציאלית 2.4 תאורי משרות במחלקות לשירותים חברתיים** (1999), סעיף א' (עודכן בינואר 2013).

109 משרד הרווחה והביטחון החברתי, "רפורמה במחלקות לשירותים חברתיים תמונת מצב, הישגים וקשיים ביישום שינויים בשירותי רווחה", **חברה ורווחה** ל"ח 1 (2018), עמ' 189, 194 - 195.

המועצה המקומית **יפיע** השיבה למשרד מבקר המדינה במסגרת הביקורת כי לרוב יש לה תוכנית עבודה שנתית ותוכנית עבודה רב-שנתית לטיפול בנוער בסיכון, שמטרתן זיהוי מוקדם, מניעה, שיקום ותמיכה מותאמת. בין מטרות התוכנית: מניעת הידרדרות, מתן שירותי טיפול ושיקום, שיתוף פעולה בין גורמים מקצועיים ופיתוח מסגרות חלופיות. אולם לבקשת צוות הביקורת לקבל העתק של התוכניות - השיב מנהל המש"ח כי אין תוכניות כתובות.

על אף הקבוע בחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958 ובאוגדן למנהל שהוציא משרד הרווחה, נמצא כי הגישה ושיטת הפעולה של המש"חים מגובשות כגוף שירותי תגובתי, הנותן מענה למבקשי השירות ולא כגוף מתכנן ויוזם בעל חשיבה תוצאתית - לאף אחד מהמש"חים ברשויות המקומיות שנבדקו - העיריות ערד, קריית גת, קריית מוצקין ורמלה והמועצה המקומית יפיע - 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 ראיה מערכתית מתוכננת ומוכוונת תוצאות.

על המש"חים ברשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע להקפיד על הכנת תוכניות עבודה קצרות טווח וארוכות טווח לטיפול בבני נוער בסיכון תוך מדידת תוצאותיהן ומעקב אחר יישומן. על משרד הרווחה להדריך ולהנחות את המש"חים ברשויות הללו ובשאר הרשויות המקומיות בכל הנוגע להבניית התכנון והטיפול, וכן עליו לדרוש מהמש"חים להגיש לו את תוכניות העבודה לשם אישור ומעקב.

עיריית קריית גת מסרה בתגובתה כי היא עובדת בהתאם למדיניות משרד הרווחה. הרשות העירונית ציינה כי היא מעולם לא התבקשה להגיש תוכנית כאמור. עוד ביקשה העירייה לציין כי בשל המורכבות החברתית הנוכחית, הנמשכת מאז פרוץ מגפת הקורונה ותחילת המלחמה, המורכבות ומצבי המצוקה בתחום המשפחתי הולכים ומחמירים, ולא מן הנמנע כי אם העומס בתחום יהיה כבד, תנקוט העירייה צעדים לטיפול בכך, אולם בד בבד וגם בהתרחש "מתקפת טילים", היא מפעילה שירותים ומפתחת תוכניות כדי להיטיב את דרכי הטיפול, ולהתאים במדויק את דרכי ההתערבות לכל פרט במשפחה. הכול בכפוף לנזקקות ולמענים מותאמים, ולא אחת העירייה מנסה לטפל בנער בסיכון ולהצילו בהיעדר מקום במסגרת טיפולית. גם במועד מתן תשובת העירייה, היא משוועת למקומות חסות לבני נוער, אשר מותאמים למאפייני העבריינות של בני הנוער, למשל בני נוער הסובלים מתחלואות נפש כפולה (כלומר המתמודדים בו זמנית עם הפרעה נפשית ועם התמכרות) או בני נוער שהתפקוד של הוריהם היה לקוי או שלילי. אין דומה מקרה אחד למשנהו ואין דומה משפחה לרעותה, ובעירייה נערכים לפתרונות, לטווח הקצר והארוך, בקהילה ומחוצה לה. כך למשל ועדות תכנון טיפול הפועלות, תוך ביצוע מעקב אחר מימוש תוכניות פעולה מומלצות ומדידות, עבור בני הנוער.

מינהל של"ם במשרד הרווחה מסר בתשובתו כי מסמכי מדיניות עבודת המש"חים מתגבשים כחלק מעבודת מטה משרד הרווחה. הם מועברים כהנחיות, תע"ס ו/או נהלים באמצעות המחוז למש"חים. תכניות עבודה שנתיות מגובשות ומוגשות על ידי המחלקות ברשויות המקומיות ומאושרות על ידי המחוז. יצוין כי הרשויות המקומיות לא ציינו קיומן של תוכניות עבודה אלה וממילא הן לא הוצגו למשרד מבקר המדינה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי גיבוש תוכנית עבודה שנתית מתקיים באופן רציף כחלק מסיכום שנת העבודה ותחילת שנת עבודה חדשה בה נעשית הגדרה משותפת של יעדים ומטרות וכיצד ניתן ליישם אותה בטווח קצר וארוך. כך גם במסגרת הבית חם לנערים **ביפיע** הצוות עובד לפי תכנית עבודה מוגדרת מטרות ויעדים. הפיקוח המחוזי משתמש בפורמט של מתווה תכנית עבודה כבסיס לשיח עם הצוות במחלקה.

מספר תיקי טיפול פתוחים במש"חים

המחסור בנתונים עדכניים על נוער בסיכון ברמה הלאומית בא לידי ביטוי גם בהיעדר הלימה בין נתוני משרד הרווחה לנתוני הרשויות המקומיות. בלוח להלן מוצגים נתונים על מספר התיקים

הפתוחים של בני נוער בסיכון בשנת 2024 כפי שנמסרו לצוות הביקורת הן על ידי הרשויות שנבדקו והן על ידי מינהל של"ם במשרד הרווחה:

לוח 4: הפערים בין נתוני המש"ח ובין נתוני מינהל של"ם על מספר התיקים הפתוחים בשנת 2024 של בני נוער בסיכון במש"חים

הרשות המקומית		מספר בני הנוער בגילי 12 - 18, 2024		מספר התיקים הפתוחים במחלקות הרווחה לבני נוער בגילי 12 - 18		שיעור התיקים הפתוחים יחסית לכלל בני הנוער	
לפי נתוני הלמ"ס	לפי נתוני הרשות המקומית	לפי נתוני הרשות המקומית	לפי נתוני מינהל של"ם*	לפי נתוני הרשות המקומית	לפי נתוני מינהל של"ם	לפי נתוני הרשות המקומית	לפי נתוני מינהל של"ם
ערד	2,604	30	83	1.15%	3.18%		
קריית גת	6,207	108	167	1.74%	2.69%		
קריית מוצקין	3,935	40	33	1.01%	0.84%		
רמלה	9,468	93	94	0.98%	0.99%		
יפיע	2,519	21	250	*0.83%	9.92%		
כל הרשויות המקומיות	1,098,747	19,044		1.73%			

על פי נתוני הרשויות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הנתונים מתייחסים רק לבני הנוער המטופלים ומלווים בידי עו"ס נוער.

** הנתונים מתייחסים לבני נוער המוכרים במש"ח ומלווים בידי עו"ס נוער או במסגרת המשפחה, שבה הטיפול נערך או בנערה אינו ליבת הטיפול.

מהנתונים המוצגים בלוח לעיל עולה כי הנתונים הנמצאים בידי משרד הרווחה על תיקים פתוחים העוסקים בנוער בסיכון ברשויות המקומיות שנבדקו שונים מהנתונים שבידי הרשויות עצמן: מספר תיקי הנוער הפתוחים שעליהם דיווחה עיריית ערד לצוות הביקורת היה גדול פי שלושה ממספרם לפי הנתונים שהתקבלו ממינהל של"ם (העירייה דיווחה על 83 תיקים לעומת 30 עליהם דיווח מינהל של"ם), מספר התיקים הפתוחים שעליהם דיווחה עיריית קריית גת היה גדול ממספרם לפי נתוני מינהל של"ם (העירייה דיווחה על 167 תיקים לעומת 108 עליהם דיווח מינהל של"ם) ואילו הרשות המקומית יפיע דיווחה על 250 תיקי נוער פתוחים לעומת 21 תיקים פתוחים עליהם דיווח מינהל של"ם.

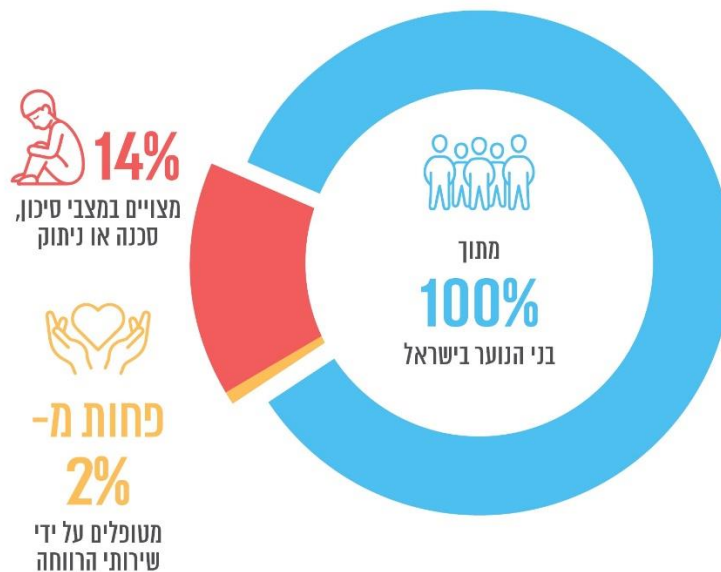
מנהל המש"ח במועצה המקומית יפיע הסביר לצוות הביקורת במאי 2025 שקשה מאוד להפריד בין רישום נתוני תיקי בני נוער המלווים בידי עו"ס משפחה, לבין בני נוער המלווים בידי עו"ס "ילד ונוער" או בידי עו"ס שלי"ם. בשיחות של צוות הביקורת עם מנהלי המש"חים ברשויות המקומיות ערד, קריית גת וקריית מוצקין הובהר כי המספרים שהועברו על ידם כללו גם התייחסות לבני נוער שמטופלים על ידי עו"ס שאינו עו"ס נוער - למשל עו"ס משפחה, ולכן מספר התיקים הפתוחים כפי שדווח לצוות הביקורת על ידי מינהל של"ם הוא חלקי בלבד.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2025 כי בבקרה מקיפה שערכה המפקחת המחוזית בנובמבר 2024 ביחידת נוצ"ץ במש"ח יפיע נמצא כי מטופלים ביחידה 12 נערים ו-24 נערות, לעומת הנתונים בדוח מבקר המדינה המציינים מספר של 21 בני נוער המטופלים בתוכניות של מינהל של"ם. לדברי המשרד, הפער ככל הנראה נובע מצורת הדיווח במערכת ו/או מטעות של העו"ס בציון של מהות הטיפול.

מנהלת נפת דרום במחוז תל אביב והמרכז במשרד הרווחה ציינה לפני צוות הביקורת כי מספר התיקים הפתוחים אינו בהכרח אינדיקטור למספר בני הנוער בסיכון בתחום שיפוטה של הרשות, מאחר שלכל מי שמקבל שירות יש תיק לקוח, אך כשאין תוכנית התערבות, ההנחיה היא לסגור את תיק הטיפול. כמו כן התיקים הפתוחים נבדלים זה מזה מבחינת סטטוס הטיפול - יש חלוקה בין מטופלים שהם בסטטוס של קשר רציף, שלגביהם ישנן התערבויות רבות, בין מטופלים בסטטוס מעקב, בין מטופלים בסטטוס מסגרת חוץ-ביתית, ובין מטופלים שנמצאים בסטטוס של "חיזור" מצד העו"ס בעקבות הפנייה מהמסגרת החינוכית. יוצא אפוא כי כאשר יש מחסור בכוח אדם המטפל בתחום נזקקות מסוים, יהיו פחות תיקים לטיפול.

עוד עולה מהלוח 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.

תרשים 7: 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.

על הרשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת ויפיע לבחון את הנתונים על בני נוער בסיכון שבידיהן, במיוחד נוכח הפערים שהתגלו בין נתונים אלה לנתונים המצויים בידי משרד הרווחה כפי שמוצגים בלוח 4 לעיל ולפעול לדיוק בנתונים ולצמצום הפערים.

על משרד הרווחה למפות את הסיבות לפערים בין הנתונים הנמצאים בידי הגופים השונים שבניהולו, נתונים אשר בבסיסם אמורים להציג תמונת מצב ברורה ומדויקת בעניין מספר בני הנוער בסיכון ובסכנה בכל רשות מקומית ובעניין שיעור בני הנוער המטופלים במש"ח מקרב אותם בני נוער בסיכון.

על משרד הרווחה להקים מאגר נתונים אחיד ומהימן על כלל הילדים ובני הנוער בסיכון בישראל. בהיעדר נתונים אלה לא ניתן לקבל החלטות מושכלות הנוגעות לטיפול בבני נוער בסיכון.



נוכח ממצאי הביקורת שהוצגו מצטיירת תמונת מצב בה בולט הפער בין השאיפה של התוכנית הלאומית להציב את הילדים ובני הנוער בסיכון במרכז השיח הציבורי והמקצועי באמצעות עבודה בין-משרדית בכל דרגי השלטון לבין הסדקים המתגלעים בתכלול הטיפול בנושא ברמה הארצית: היעדר הגדרה אחודה, שיתוף פעולה לוקה בחסר בין המשרדים השונים ובעיקר בין משרד החינוך ומשרד הרווחה, היעדר מדיניות סדורה לאיסוף נתונים ומיפויים וכפועל יוצא

היעדר נתונים על היקף התופעה ודרגות חומרתה, על מגוון הצרכים הקיימים לשם התאמת מענים ולצורך קביעת מדיניות. לצד זאת, ההבניה מחדש של חלוקת האחריות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי וביזור הסמכויות אינם נעשים באופן מדורג - משרדי הממשלה אינם קובעים מה הם השירותים ההכרחיים הנדרשים, אינם מנחים ואינם מבצעים מעקב צמוד אחר הביצוע. כפועל יוצא, גם ברמה המקומית אין קביעת מדיניות ותכנון אסטרטגי ואין סף שירות מינימלי אחיד בין כלל הרשויות המקומיות.

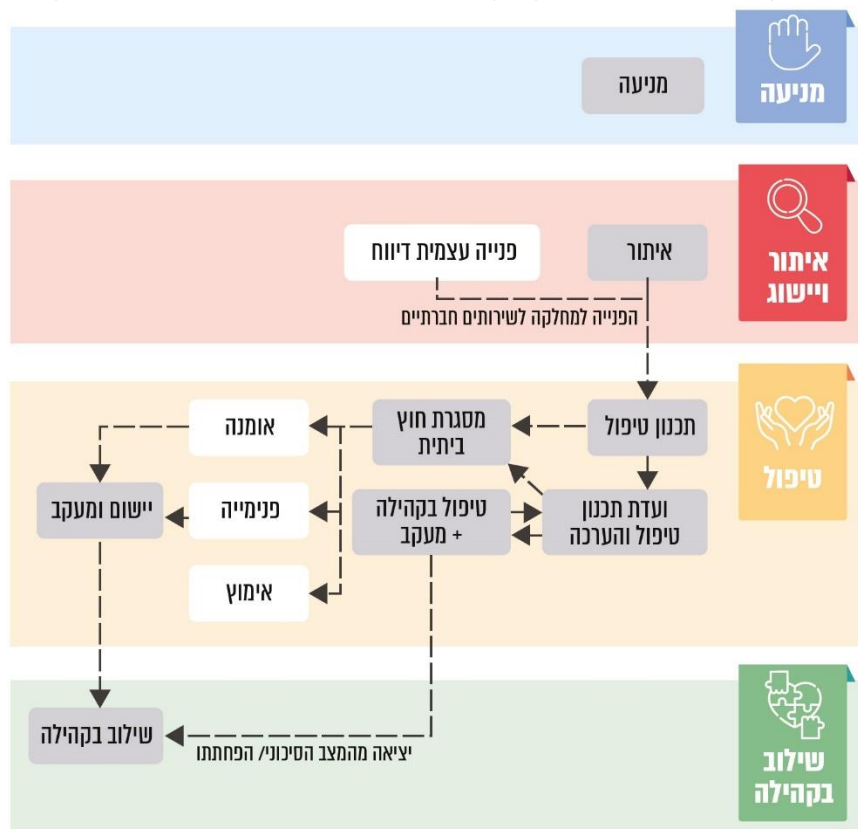
ברשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע לא קיים תכלול של הנושא ברמה המקומית - אין פעילות מוסדרת ברמה האזורית, לא קיים גורם מתכלל, הוועדה לקידום מעמד הילד אינה מתכנסת בתדירות הנדרשת בחוק, אין מדיניות סדורה ולא קיימות תוכניות עבודה ביחס לטיפול בבני נוער במצבי סיכון, סכנה וניתוק. ברשויות המקומיות שנבדקו לא קיים מסד נתונים אחוד, אין חשיבה על רצף השירותים, אין זרימת מידע בין המחלקות מלבד המחויב בדין ואין תפיסה הוליסטית של הטיפול בבני נוער בסיכון.

שלבים ברצף הטיפול

ניתן לחלק את דרכי ההתערבות בעניינו של נוער בסיכון לשלושה מישורים של פעילות - מניעה, איתור וטיפול.

על פי הוראות התע"ס, המש"חים¹¹⁰ ממונים על זיהוי אוכלוסיות היעד ועל הטיפול בהן בקהילה.

תרשים 8: תהליך למניעת מצבי סיכון בקרב בני נוער, לאיתור נוער במצבי סיכון ולטיפול בו



באחריות המש"ח -

על פי מידע שהתקבל בפגישות של צוות הביקורת עם המש"חים ועם משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מניעה



מישור המניעה נחלק לשלוש רמות - מניעה ראשונית עוד לפני תחילתה, שעיקרה פעילות הסברה וחינוך בקרב כלל הנוער ויצירת אקלים ומרחבים מוגנים; מניעה שניונית שנועדה לטפל במעגל של נוער בסיכון ולמנוע את החמרת מצבי הסיכון לאחר גילוי ביטוייהם הראשוניים; ומניעה שלישונית הנוגעת לנוער שהשתקם ונחלץ מהמצב הסיכוני - דאגה לשימור השיקום ומניעת החזרה למצב סיכוני.

בכל הרשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע - הרשות לביטחון קהילתי מפעילה באמצעות אחראי ביטחון קהילתי פעילויות מניעה שונות המיועדות לבני נוער בסיכון, ובכללן הפעלת מדריכי מוגנות בבתי הספר, קיום של סדנאות לנערים בסיכון וסדנאות מניעה בנושא אכזריות, סמים ועישון, הפעלת סיירות הורים וארגון סדנאות שונות.

להבדיל, נמצא כי פעילות משרד הרווחה מתמקדת באיתור ובטיפול אך לא בפעילות מניעה בתחום הנוער בסיכון. המשרד שואף לפעול בהמשך גם בתחום המניעה. עוד נמצא כי המש"חים בעיריית ערד, קריית גת, קריית מוצקין ורמלה ובמועצה המקומית יפיע אינם מפעילים תוכניות למניעה בתחום של נוער בסיכון.

לרוב, ילדים ובני נוער המצויים במצבי סיכון וסכנה מאותרים ומופנים לטיפול במש"חים ברשויות המקומיות על ידי צוותי בית הספר: מחנכי כיתות, יועצי בתי ספר וקב"סים, הנמצאים עימם במהלך שהותם בבתי הספר, רואים אותם ועשויים לזהות מצוקות ובעיות. מלבד זאת, לעיתים מתקבלים במש"ח דיווחים על פי חוק הנוער¹¹¹ בנוגע לקטינים המצויים בסיכון גבוה לחייהם. כמו כן מתקבלות פניות בנושא מצד בני הנוער עצמם או הוריהם, אולם מדובר בפניות מועטות יחסית.

על מינהל של"ם במשרד הרווחה להחיש את מעורבותו בתחום המניעה, באשר הטיפול בתחום זה מוגדר כאחד מתפקידיו.

מומלץ למש"חים ברשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע להבטיח הפעלת תוכניות נרחבות העוסקות במניעה בקרב בני הנוער בכלל ובקרב בני הנוער המצויים במצבי סיכון וסכנה - בפרט.

עיריית קריית גת מסרה בתשובתה כי היא מפעילה תוכניות רבות לבני נוער - ביניהן תעסוקת קיץ, סדנאות נגרות, פעילות רכיבה על סוסים, בישול ואפייה, יישוג ועבודת רחוב ("ציפורי לילה"). תוכניות אלו בצרף תוכניות רשותיות בבתי ספר ובשעות אחה"צ מהווים תשתית איתור, מניעה, ליווי וטיפול בני נוער ובני משפחותיהם.

עיריית קריית מוצקין מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 כי כל גורמי הטיפול בעירייה האמונים על טיפול בבני הנוער - אגף החינוך ואגף הרווחה, נפגשו לבנות תוכנית פעולה מתאימה לתקופת הקיץ הכוללת פעילויות חברתיות, העשרה במטרה להגיע לכלל בני הנוער ולאתר בני נוער בסיכון.

עיריית רמלה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 כי המענים הטיפוליים שהיא מפעילה בעיר - תוכנית נוח"ם, בית חם לנערות ערביות, מועדונית חץ קדימה ומיזם נור נותנות מענה גם למניעת התנהגות מסכנת בקרב המשתתפים בהן, וכן כי במסגרת תוכנית ניצוץ (נוער, צעירים וצבא), עובדת האגף מגיעה לתיכונים כדי לסייע לתלמידים בתהליכי הגיוס, ובתוך כך לצמצום נשירה ולהגדלת שיעורי הגיוס.

¹¹¹ חוק העונשין, התשל"ז-1977, (תיקון מס' 26), התש"ן 1989, (תיקון מס' 108) התשע"א 2010, נועד להגן על קטינים המצויים במצבי סיכון גבוה לחייהם, ומבהיר כי כל אזרח ואיש מקצוע חייבים לדווח לעו"ס לפי חוק הנוער (פקיד סעד) או למשטרה על פגיעה בקטין על ידי האחראי לו (הורים, אחים בוגרים, דודים, סבים ואנשי מקצוע אחראים במסגרות חינוך וטיפול).

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי במועצה המקומית **יפיע** מופעל בית חם לנערות ובו מתקיים מערך מניעת.

מחוז דרום במשרד הרווחה מסר בתשובתו כי תוכניות מניעה לא פעלו לנוכח בעיות כוח אדם, אך בשנת 2025 ישנו שינוי וקידום בתחום. עוד ציין המחוז כי בשנת 2021 התקיים יום עיון לעובדי המש"ח כחלק מתוכנית מניעה בתחום של שורדות זנות, נושא הרלוונטי גם לבני נוער.



בשל העובדה שרק כמחצית מבני הנוער המצויים במצבי סכנה וסיכון מגיעים לטיפול במש"ח, יש צורך בביצוע פעולות אקטיביות לאיתורם.

יש כמה חסמים המקשים על איתור וזיהוי ילדים ובני נוער במצוקה ובסיכון¹¹², ובהם חסם תרבותי בחלק מהחברות בישראל, המעדיפות לטפל בעצמן בפגיעות בתוך הקהילה; חוסר אמון בממסד ובמערכת הרווחה, חוסר ידיעה על אפשרויות הטיפול, חוסר אמונה באפשרות לשינוי או היעדר מוטיבציה לשינוי¹¹³, ולכן יש צורך בעבודת איתור וביישוג של הזקוקים לטיפול ולסיוע. משיחה עם מנהלי המש"ח **בקרית גת** מאוגוסט 2024 עלה כי למרות המאמצים, חלק מתושבי העיר עדין תופסים את אגף הרווחה כגורם שלילי. מנהלי המש"ח המליצו למשרד הרווחה לפעול להעלאת המודעות לתחומי הרווחה, כדי שלא ייתפסו כ"שירות לעניים".

כבר בדוח קודם של מבקר המדינה בנושא "הטיפול בנוער בסיכון גבוה" משנת 2020 צוין כי בני נוער בסיכון גבוה ממעטים לפנות ביוזמתם לקבלת מענה טיפולי כלשהו, וכך פער השירות 114 - הפער בין מידת ההיזקקות לעזרה ובין מידת קבלת העזרה בפועל, אצל בני הנוער - גדול במיוחד. לפיכך הומלץ בדוח הן על יציאה לשטח של הגורמים המטפלים והן על יישוג - כלי אפקטיבי לצמצום מצבי סיכון באמצעות הגעה לאוכלוסיות מסוגרות שממעטות ליצור קשר עם גורמי חוץ. בדוח הומלץ למשרד הרווחה לפעול באופן פרואקטיבי לאיתור בני נוער בסיכון במקומות כמו רחובות העיר או המרשתת (אינטרנט).

תרשים 9: הגופים העוסקים באיתור בני נוער בסיכון



על פי ממצאי הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

¹¹² "תוכנית הרווחה הלאומית - הזכות לרווחה טובה" היא מיזם שמטרתו לסמן את יעדי מערכת הרווחה, והיא תוקצבה על ידי משרד הרווחה. פרק 10 בתוכנית בוחן את תחום הטיפול בילדים בסיכון ומציע כמה דרכים להתמודדות עם צורכיהם של ילדים במצוקה ובסיכון.

¹¹³ ציפי נחשון גליק מנהלת השירות למתבגרים, צעירות וצעירים, אגף התקון משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **איתור יישוג ועבודת רחוב** (2014).

¹¹⁴ ד"ר עידית מני-איקן, דנה רוזן, עמת מרמור וטל ברגר-טיקוצ'ינסקי, מכון סאלד, **בני נוער ברשת - מסוכנות והזדמנות לטיפול, סקירת ספרות וראיונות עם אנשי מפתח** (2016), עמ' 13.

פעולת האיתור מבוססת על היכרות מקרוב עם המקומות שבהם נמצאים בני הנוער ויציאה מתוכנת לאותם מקומות, ובהם מבוצעות פעולות היישוג - היכרות וחיזור על ידי נוכחות מסיבית לשם בניית אמון ויצירת קשר שמטרתם בסופו של דבר לתווך עבור בני הנוער את המענים המתאימים לצורכיהם¹¹⁵. לעיתים אותה "עבודת רחוב" היא ההתערבות העיקרית, המבוצעת ללא תיווך, ובכך היא מספקת לנערים בסיכון מענה ראשוני ובסיסי. עבור בני נוער מסוימים שלא יגיעו למסגרות אחרות לקבלת מענה - עבודת הרחוב היא המענה עצמו. אשר לנוער בסיכון, האיתור והיישוג הפרואקטיבי הם קריטיים, שכן אוכלוסייה זו כאמור אינה נוטה לפנות ביוזמתה לקבלת מענה טיפולי¹¹⁶. פעולות האיתור והיישוג נדרשות במיוחד בניסיון להגיע לתלמידים שנשרו ממסגרות חינוכיות ואין כל דמות בוגרת שרואה אותם.

מינהל של"ם במשרד הרווחה מציע לרשויות המקומיות שש תוכניות ליישוג ולאיתור של בני נוער בסיכון¹¹⁷:

1. תוכנית להב"ה¹¹⁸ (למען הנוער במצבי סיכון במרחב הכפרי);
2. "עד אליך" - יחידות לאיתור בני נוער על רצף השימוש בסמים, באלכוהול ובהימורים;
3. יחידות נוער של"ם - איתור בני נוער ויצירת קשר עימם;
4. המרחב הפתוח בהפעלת עמותה¹¹⁹, באחריות משרד הרווחה;
5. מט"ל (מרכז טיפול לנוער) פעילות העוסקת גם בבני נוער בהליכי איתור ויישוג;
6. "מתחברים לנוער בחופים".

מבדיקת הרשויות שנבדקו עולה כי המש"חים ברשויות המקומיות שנבדקו **ערד, קריית גת, קריית מוצקין ויפיע** לא הפעילו תוכניות לאיתור וליישוג של בני נוער בסיכון. המש"ח בעיריית **רמלה** הפעילה בשנים 2023 ו-2024 תוכנית ושמה "יישוג ועבודת רחוב בקהילה" בתקצוב התוכנית הלאומית 360°. בתחום השיפוט של עיריית **ערד** נמצאת אוכלוסייה גדולה של חסידות גור (שרוב בני הנוער בה אינם לומדים במוסדות מוכרים), הואיל וקהילה זו ככלל פחות נוטה לפנות לרשויות ולצורך שירותי רווחה יחסית לכלל האוכלוסייה, הצורך באיתור בני הנוער בסיכון מהקהילה הוא משמעותי במיוחד.

נמצא כי המש"חים ברשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין ויפיע אינם מבצעים פעולות ייעודיות ליישוג ולאיתור של בני נוער בסיכון, וכי המש"ח בעיריית ערד אינה מעורבת כלל בטיפול בקהילת חסידות גור בעיר, אשר הילדים ובני הנוער בה הם כ-60% מכלל בני הנוער בעיר. נתונים אלה מתחדדים נוכח השיעור הנמוך מסך בני הנוער ברשויות שנבדקו המטופלים במש"חים (בערד מתוך 2,604 בני נוער בעיר מטופלים בשירותי הרווחה לפי נתוני מינהל של"ם רק 30 בני נוער שהם כ-1.15%; בקריית גת מתוך 6,207 בני נוער מטופלים רק 108, שהם כ-1.74%, בקריית מוצקין מתוך 3,935 בני נוער מטופלים רק 40 בשירותי הרווחה, שהם כ-1%, ברמלה מתוך 9,468 בני נוער, מטופלים במש"ח רק 93 שעם פחות מ-1%, וביפיע מתוך 2,519 סך בני נוער במועצה מטופלים רק 21, כ-0.83%).

מומלץ למש"חים ברשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין ויפיע לתכנן ולבצע פעולות לאיתור יזום של בני נוער בסיכון. ראוי כי רשויות מקומיות אלה יבצעו פעולות

115 ציפי נחשון גליק מנהלת השירותים למתבגרים, צעירות וצעירים, אגף התקון משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **איתור יישוג ועבודת רחוב** (2014).

116 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 70 (2020)**, "הטיפול בנוער בסיכון גבוה", עמ' 12.

117 אתר המרשתת של מינהל של"ם - שיקום, ליווי ומניעה - בחיפוש אחר המילה "איתור", ובחיפוש אחר המילה "יישוג" במנוע חיפוש המענים.

118 להב"ה - פעילות חינוכית, הפגית, קהילתית. כמו כן משמשת תוכנית זו לאיתור נוער בסיכון ולהפנייתו לטיפול במועצות האזוריות. התוכנית מיועדת לכלל בני הנוער במועצה האזורית, והיא תוצר של שותפות בין מינהל של"ם למינהל שח"א ומשרד החינוך.

119 עמותה העוסקת במתן סיוע לאוכלוסיות של בני נוער, צעירים וצעירות חסרי קורת גג ועורף משפחתי, בטיפול באוכלוסיות אלה ובשיקומן. במסגרת העמותה פועלים בירושלים שבעה פרויקטים מרכזיים, ואליהם מגיעים המטופלים מכל רחבי הארץ.

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.

כמו כן נמצא כי הרשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע אינן אוספות ומנהלות מידע על בני נוער מאותרים, ולכן מתקשות לייצר רצף טיפולי, לבצע מעקב ולקבל החלטות המבוססות על נתונים.

מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע לאסוף נתונים בדבר בני הנוער המאותרים על ידי הגורמים השונים העוסקים בתחום האיתור והיישוג.

נוכח מיעוט פעולות האיתור והיישוג של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות שנבדקו, מומלץ למשרד הרווחה להיכנס לעובי הקורה ולהגביר את מעורבותו בתחום.

משרד הרווחה והביטחון החברתי והמפקחת המחוזית של מחוז צפון האחראית על המועצה המקומית **יפיע** מסרו כי הנתונים של כמות בני הנוער בסיכון מעידים על קושי באיתור הנובע משינוי בזירות האיתור, בני נוער המסתגרים יותר בבתייהם וכן בהעדר מענים ייעודיים לאיתור בזירות המשתנות. זאת בנוסף לתשומות העבודה אליהן נדרשים העו"סים במחלקות, אשר לא מאפשרות שילוב איתור בעבודה השוטפת. עוד נמסר על ידי הפיקוח המחוזי כי המועצה המקומית **יפיע** קיבלה הקצאה להפעלת מט"ל שמתקיים בו מערך לאיתור, אך המסגרת אינה מופעלת נוכח קושי בגיוס כוח אדם, וכי לצערו של הפיקוח המחוזי עד כה לא יושמה תוכנית איתור מערכתית ברשות המקומית **יפיע**. עוד מסרה המפקחת המחוזית האחראית על עיריית **קריית מוצקין**, כי היה קיים קושי בגיוס כ"א של עו"ס בתחום הנוער במחלקות, והדבר מנע השגת תשומות עבודה בתחום הנוער והאיתור, אך כיום (יוני 2026) משרות העו"ס מאוישות במלואן וניתן לתכנן תוכנית איתור שנתית.

טיפול



המש"חים ברשויות המקומיות עוסקים במתן מענים במגוון רחב של שירותים חברתיים לפרטים, ובהם לילדים ולבני נוער בסיכון. השירותים ניתנים באמצעות דרכי התערבות מקצועית שונות, על ידי עו"סים ובסיוע אנשי מקצוע נוספים, על פי מדיניות משרד הרווחה. השירותים כוללים סיוע ומענה אישי או משפחתי, ייעוצי וטיפול, ואף התערבות והגנה על פי החוק, על פי הצורך ובהתאם לנסיבות המקרה. בחלק מהמקרים מוצע לילדים, לבני הנוער ולעיתים למשפחותיהם השתתפות בתוכנית בקהילה, המתאימה למצבם. חלק מהתוכניות מוצעות לרשויות המקומיות מתוך סל שירותים של משרד הרווחה, וחלקן הן פרי יוזמה של הרשות המקומית או של עמותות וגופי המגזר השלישי. במצבי קצה מופנים ילדים ובני נוער למסגרות חוץ-ביתיות. לכל יחיד או משפחה הנעזרים בשירותי המש"ח נפתח תיק התערבות המרכז את כל הנתונים על סוג הטיפול המוענק להם.

קבלת שירות במחלקה לשירותים חברתיים

ילדים ובני נוער במצבי סיכון וסכנה יכולים לקבל שירותים מהמש"חים על ידי פנייה באחת מהדרכים¹²⁰:

1. הפנייה על ידי קב"ס או על ידי יועץ או יועצת במוסד חינוכי;
2. פנייה ישירה למחלקה לשירותים החברתיים באזור המגורים;
3. מילוי טופס מקוון באתר משרד הרווחה;
4. הפנייה על ידי צו בית משפט.

כדי להחליט מהו אופן הטיפול הנדרש, עו"ס מלווה מטעם המש"ח מקיים שיחת אינטייק (ריאיון אבחוני) עם הנער או הנערה, ולאחריה נקבעת עבורו תוכנית התערבות אישית. כל נער או נערה מלווים בידי עו"ס וחלקם נשלחים, במסגרת תוכנית ההתערבות, להשתתף בתוכניות לטיפול ולתמיכה במסגרת הקהילה. במצבים מסוימים ועל פי הצורך ועדת תכנון טיפול והערכה דנה בעניינם של ילדים ובני נוער, ועל פי החלטת הוועדה, במצבי סיכון והזנחה קיצוניים מתקבלת החלטה להעביר אותם ממשפחתם למסגרת חוץ-ביתית, שמטרתה להגן עליהם ולסייע בשיקומם. מסגרת כזו עשויה להיות משפחת אומנה או פנימייה של משרד הרווחה. אם הילד אינו יכול לשוב לביתו נשקלת מסירתו לאימוץ¹²¹.

נכון למועד סיום הביקורת, פברואר 2025, הטופס המקוון מאפשר פנייה רק למחלקות החברתיות ב-157 רשויות מקומיות בלבד. בחינת משרד מבקר המדינה לגבי הרשויות שנבדקו העלתה כי מתאפשרת פנייה באמצעות טופס מקוון לעיריות ערד, קריית גת, קריית מוצקין ורמלה. המועצה המקומית יפיע אינה נכללת ברשימת הרשויות שניתן לפנות אליהן באופן מקוון.

יצוין כי משרד הרווחה ער לפערים הנוגעים לשירותי המש"ח, ולכן בשנים האחרונות הוא הוביל רפורמה ארגונית בעבודת המש"ח, שמטרתה היו לשדרג ולייעל את עבודת המש"ח, להתאימה לנסיבות החיים של המאה העשרים ואחת ולתת מענה על הקשיים בהפעלת שירותי הרווחה¹²², ובהם המחסור במשאבים, תשתית חוקית מיושנת, אי-שוויון בין הרשויות מבחינת היקף השירותים, מחסור בידע ובשיטות עבודה מובנות, פגיעה במעמדו ובתפקידו של העו"ס, ריבוי ספקי השירותים, קשיים בהפעלת שירותי רווחה ברשויות קטנות, היעדר תכנון ואי-מדידת תוצאות, שימוש מוגבל במחשוב, היעדר יוזמות חברתיות, והשתתפות מוגבלת של לקוחות בתהליכים הנוגעים לאיכות חייהם. הרפורמה עדיין לא קרמה עור וגידים.

נמצא כי על אף שבאתר המרשתת של משרד הרווחה מצוין כי אחת הדרכים לקבלת שירותים מהמש"ח היא באמצעות טופס מקוון המאפשר פנייה מקוונת רק ל-157 רשויות מקומיות.

מומלץ למשרד הרווחה לפתח את מערכת הפניות המקוונת ולוודא כי ניתן להגיש באמצעותה פניות למש"ח בכלל הרשויות המקומיות.

מומלץ למועצה המקומית יפיע לוודא כי משרד הרווחה פותח את האפשרות להגיש פנייה מקוונת באמצעות הטופס המקוון שבאתר משרד הרווחה.

תקציב ומענים בקהילה

המסגרת הכלכלית של הרשויות המקומיות

הרשויות המקומיות פועלות במסגרת תקציבית מוגדרת, המשקפת את חלוקת המשאבים הציבוריים, את סדרי העדיפויות ואת הפעולות המתוכננות. תחום הטיפול בנוער בסיכון נשען בעיקר על תקציביהם של משרד הרווחה, משרד החינוך והמשרד לביטחון לאומי.

חלק עיקרי מתקציבי הטיפול בקהילה בנוער בסיכון מקורו בתקציב משרד הרווחה. השירות לציבור המתקצב על ידי משרד הרווחה פועל בשני מישורים מרכזיים:

1. הרשויות המקומיות - עובדי נוער וצעירים, הפועלים לפי תוכניות מאושרות לרשויות.
2. מיקור חוץ - עמותות וארגונים המפעילים עבור משרד הרווחה תוכניות מקומיות וארציות.

121 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 70 (2020), "השמת ילדים בסיכון בפנימיית, באומנה ובאימוץ".
122 הלל שמיד ומורלי שגיב, רפורמה במחלקות לשירותים חברתיים: תמונת מצב, הישגים וקשיים ביישום שינויים בשירותי הרווחה, (מרץ 2018).

מבנה התקציב

התקצוב בתחום הנוער בסיכון מתבצע בשיטת המימון התואם (מצ'ינג):

1. משרד הרווחה משתתף ב-75% מעלות ההוצאות המאושרות.
2. הרשויות המקומיות נדרשות להשלים את יתרת ה-25% מהעלויות.
3. תקציבים נוספים, כגון הוצאות תחזוקה, שכירה ותפעול של מבנים ושירותים נלווים, אינם מתוקצבים על ידי משרד הרווחה, ולפיכך הרשות נדרשת לממן במלואם מתקציבה.

משרד הרווחה מתקצב את השירותים על בסיס סעיפים אלה:

סעיפים כספיים : תקציב חודשי המשקף את ההוצאות השוטפות ומותאם לתקרת התקציב השנתית שאושרה.

סעיפים כמותיים : הקצאת מספר ההשמות (המכסות) לכל רשות מקומית, ובכלל זה מספר מקומות ההשמה המאושרים¹²³.

רשויות מקומיות רשאיות להרחיב את השירותים שהן מספקות, אך תוספת השירות תמומן במלואה ממקורותיהן הכספיים, ללא השתתפות משרד הרווחה.

במשרד הרווחה מרבית הפעילות לטיפול בנוער בסיכון בקהילה כפופה למינהל של"ם. בהתאם לכך גם תקציבי הרווחה לטיפול בנוער בסיכון בקהילה ברובם הם תקציבי מינהל של"ם. עיקר התקציב כלול בתקנה תקציבית ושמה נוצ"ץ - טיפול בנוער. במסגרת שירות נוצ"ץ מופעלים¹²⁴ 36 מענים ותכניות לבני נוער בסיכון : מענים אינטנסיביים¹²⁵ ומענים משלימים¹²⁶.

התקציבים מאוד מאוד קטנים [...] אם נסתכל על זה ברמה רשותית, יש לאגף החינוך ברשות מסוימת תקציב מסוים להפעלת תוכניות ואותו דבר גם לאגף הרווחה. יש לא מעט רשויות שיש פער תקציבי מאוד ברור בין החינוך לבין הרווחה, ביכולת של הרווחה מבחינת התקציב שלה לממן תוכניות מסוימות ואותו דבר גם בחינוך. אני חושבת ששווה שתהיה אופציה לאגם משאבים. זאת אומרת, להיות מסוגלים להפעיל תוכנית שעולה סכום מסוים, שהרווחה באה ואומרת: אין לי את הכסף, יש לי צורך מאוד מאוד גדול, אבל אין לי את הכסף, ואז החינוך יכול לבוא ולהשלים את זה.

(ציטוט מתוך שיתוף ציבור שנערך בדצמבר 2024 - מנהלת תחום קהילה בעמותה שמסייעת לבני נוער בסיכון בכל הארץ)

123 היקף ההשתתפות הוא בהתאם לתעריף כל השמה למסגרת טיפולית, לפי חישוב מספר ההשמות החודשי, המצטבר. סעיפים אלו כוללים בין היתר מימון סידורים חוץ-ביתיים, סידורים במסגרות יומיות בקהילה ותקני כוח אדם במש"חיים.

על פי אתר המרשתת של מינהל של"ם.

124 מענים אינטנסיביים הם שירותים הנותנים מענה למשך מרבית שעות היום, במשך חמישה ימים בשבוע, ומשמשים חלופה למסגרת לימודית. לצד המענה הלימודי, ניתנים מענים טיפוליים ברמת הפרט, הקבוצה והמשפחה וכן מענים תעסוקתיים ותזונתיים. המענים המופעלים הם מית"רים כוללניים, תעסוקתיים, משלימים, מפתנים, ומרכזי עד"י.

126 מענים משלימים הם שירותים הנותנים מענה משלים למערכת החינוך בשעות אחר הצהריים, בתדירות של אחד עד שלושה ימים בשבוע. במסגרת שירותים אלה ניתן מענה טיפולי פרטני, קבוצתי, לימודי, הפגתי והזנתי. המענים המופעלים הם בתים חמים, מט"ל, מעגל בנים - בנות, מעטפת, מרחב פתוח, סל"ע, צל"ש, להב"ה.

לוח 5: נתוני תקציב וביצוע נוצ"ץ - טיפול נוער, 2021 - 2024 (בש"ח)

השנה	התקציב	הביצוע	שיעור העמידה בתקציב
2021	102,560,000	90,166,417	88%
2022	105,560,000	79,234,082	75%
2023	94,960,000	76,353,448	80%
2024	104,960,000	87,048,023	83%

נתוני משרד הרווחה לשנים 2021 - 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה. בלוח מוצג חלק התקציב והביצוע של משרד הרווחה.

מהלוח ניתן ללמוד כי בשנים 2021 עד 2024 שיעור העמידה בתקציב נוצ"ץ עמד בממוצע על כ-81.5%. (תקציב ממוצע של כ-102 מיליון ש"ח וביצוע ממוצע של כ-83 מיליון ש"ח).

ממצאי הביקורת מעלים כי תקציב נוצ"ץ בשנים 2021 עד 2024 לא נוצל במלואו ושיעור ביצועו מסתכם בכ-81.5% בממוצע. זאת אף שבתקופה האמורה חל גידול במספר בני הנוער בסיכון ובצורכיהם, בשל גורמים כמו מלחמת "חרבות ברזל" והיווצרות מצבי סיכון חדשים.

מומלץ כי משרד הרווחה בשיתוף הרשויות המקומיות יבחנו כיצד ניתן למצות את התקציב ולהרחיב את מתן השירותים הנדרשים לאור הגידול במספר בני הנוער בסיכון, בפרט בראי האתגרים הנובעים מהשלכות המלחמה והעלייה המסתמנת במספר בני הנוער בסיכון.

המענים לנוער בסיכון נחלקם לשתי קטגוריות עיקריות - מענים אינטנסיביים ומענים משלימים. להלן יוצגו עיקרי המענים והתקציבים המיועדים לנוער ברצף הסיכון על ידי משרד הרווחה באמצעות הרשויות המקומיות:

מענים אינטנסיביים

המענים האינטנסיביים נועדו לתת רצף מענים לשיקום נוער במסגרות קהילתיות, החל במענה ראשוני ובמענה לשעת חירום וכלה בתוכניות שיקום וטיפול מגוונות. מענים אלה נועדו לאפשר לבני הנוער בסיכון להישאר בקהילה לאחר שנשרו ממסגרות חינוך רגילות על רקע קשיים לימודיים, קשיי השתלבות ובעיות התנהגות.

השירות כולל את פעילות המפת"נים (מפעל תעסוקה לנוער) - מסגרת טיפולית ל"שיקום נוער מנותק"¹²⁷ והמית"רים - מרכז טיפולי שיקומי חינוכי לבני נוער המנותקים ממסגרות החינוך הפורמלית כמסגרת קצרת טווח¹²⁸. מענה נוסף הוא "מרכזי עד"י" - מרכז יום עבור נערות הנמצאות בקצה רצף הסיכון¹²⁹.

127 מפת"ן - מסגרת טיפולית שיקומית-חינוכית המיועדת לבני נוער בגילי 13 - 18 הנמצאים על רצף הסיכון שנפלטו ממסגרות חינוכיות. המפת"ן פועל בשעות 8:00 עד 16:00. משך השעות במפת"ן הוא עד ארבע שנים. נתונים - בסך הכול פועלים 12 מפת"נים. בשנת הפעילות התשפ"ג (ספטמבר 2022 - יולי 2023) ועד לסיום שנה הקלנדרית שהו במפתנים 698 בני נוער.

128 מית"ר פועל כמרכז יום תומך רב-תחומי המיועד לבני נוער בגילי 12 - 18 הנמצאים על קצה רצף הסיכון, הסכנה והניתוק. מסגרת המית"ר מיועדת לטיפול קצר מועד ואינטנסיבי כדי לשלב את בני הנוער במסגרות נורמטיביות. המית"ר מטפל בשתי אוכלוסיות למשך 8 חודשים לכל היותר: בני נוער המנותקים מכל מסגרת וזקוקים למענים בסיסיים ביותר ובני נוער הזקוקים לליווי ותמיכה כדי שיתמידו במסגרות שבהן הם שוהים. המסגרת פועלת בכל יום בשעות 8:00 עד 22:00. נתונים - בשנת 2023 פעלו 21 מית"רים, שלושה מהם מיועדים לנוער חרדי במסגרת נוח"ם (נוער חרדי מנותק). בשנת הפעילות התשפ"ג (ספטמבר 2022 - יולי 2023) שהו במית"רים כ-1,000 בני נוער.

129 מרכז עד"י - עצמה, דאגה, ידידות - מספק מענה הכולל התערבות טיפולית - שיקומית, לימודים (במסגרת תוכנית היל"ה של משרד החינוך), תמיכה והעשרה. כמו כן מספק המרכז ארוחות ופעילויות מגוונות. מדובר

נוסף על המענים של מפת"ן, מית"ר ועד"י, יש מענים לימודיים המיועדים לבני נוער בסיכון אשר נמצאים באחריות משרד החינוך: מט"ל¹³⁰, כיתות מב"ר¹³¹ ותל"ם¹³² ויחידות קידום נוער (באמצעות תוכנית היל"ה) ברשויות המקומיות.

להלן פירוט התקציב הארצי למענים אינטנסיביים:

לוח 6: התקציבים הכוללים למענים אינטנסיביים ושיעור ניצולם בפועל, 2021 - 2024
(בש"ח)¹³³

השנה	התקציב	הביצוע	שיעור הביצוע
2021	25,955,000	25,662,360	99%
2022	27,755,000	27,241,498	98%
2023	30,212,000	30,044,441	99%
2024	30,368,000	31,734,677	105%

על פי ממצאי הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשנים 2021 עד 2024 גדל התקציב בכ-17%, ואילו הביצוע גדל בכ-24% - מביצוע של כ-26 מיליון ש"ח לביצוע של כ-32 מיליון ש"ח, וכי הרשויות המקומיות ניצלו את מלוא התקציב שהקצה להן משרד הרווחה בעבור שירות למתן מענים אינטנסיביים לנוער מנותק.

מפת"נים

בשנת הלימודים התשפ"ג (ספטמבר 2022 - אוגוסט 2023) פעלו 12 מפת"נים ברחבי הארץ¹³⁴.

לוח 7: חלוקה של מענה מפת"ן לפי אזור גיאוגרפי וסוג האוכלוסייה

המחוז	מספר המסגרות לנוער יהודי	מספר המסגרות לנוער ערבי
¹³⁵ חיפה והצפון	1	5
¹³⁶ תל אביב והמרכז	4	1
הדרום	0	0
¹³⁷ ירושלים	1	0
סה"כ	6	6

על פי נתוני משרד החינוך בעיבוד משרד מבקר המדינה ונתוני DATA GOV - מאגרי מידע - מסגרות רווחה.

במענה כוללני יומי לנערות בקצה הרצף, כחלופה להוצאה למסגרת חוץ-ביתית. המסגרת מספקת הכלה, העצמה ותמיכה תוך מזעור גורמי סיכון, שיפור יכולות לימודיות, חברתיות ואישיות. נתונים - 12 מסגרות, מתוכן 4 מסגרות למגזר החרדי במסגרת נוח"ם. במהלך שנת 2023 שהו במרכזי עד"י-כ-170 נערות.

מט"ל - השרות נותן מענה טיפולי משלים בשעות אחר הצהריים לנערים במצבי סיכון כולל Reaching out. המט"ל פועל בתדירות של 3 פעמים בשבוע במשך ארבע שעות בכל יום, ומעניק מענה ל-15 נערים בפועל ול-15 נוספים בתהליך איתור ויישוג.

מב"ר - מסלול בגרותי רגיל. התוכנית נועדה לחזק את התלמידים ברמה הרגשית, הערכית והקוגניטיבית, כך שיוכלו להשיג זכאות לתעודת בגרות איכותית מיטבית, שתאפשר להם להתקבל למוסדות להשכלה גבוהה.

תל"ם - תנופה לבגרות מלאה. כיתה לתלמידים עם פערים לימודיים או קשיים בשילוב חברתי המצויים בסכנת נשירה. הכיתה פועלת בשכבות ט' ומטרתה למנוע נשירה ולהוביל את התלמידים לשיבוץ בחטיבה העליונה במסלול לבגרות מלאה.

ההתייחסות היא לתקציב הכולל של השרות, הנחלק לשניים: התקציב שהקצה משרד הרווחה למענה, ששיעורו 75% מהתקציב הכולל, והתקציב שהקצתה הרשות, ששיעורו 25% מהתקציב הכולל.

משרד הרווחה, דוח חופש המידע (2023), עמ' 175.

מפת"ן בחיפה והצפון: אום אל-פחם, טמרה, מגיאר, נצרת, קריית ים, שפרעם. (יש לציין כי על פי הנתונים, בשנת 2023 אין נערים בסיכון המטופלים במפת"ן נצרת).

מפת"ן בתל אביב והמרכז: הרצלייה, טירה, יבנה, כפר סבא, תל אביב-יפו. (יש לציין כי על פי הנתונים, בשנת 2023 אין נערים בסיכון המטופלים במפת"ן תל אביב-יפו).

מפת"ן ירושלים: הר חברון.

מהנתונים בלוח עולה כי עיקר המענים לנוער בסיכון בחברה היהודית ניתנים במחוז תל אביב והמרכז, וכי עיקר המענים לנוער בסיכון בחברה הערבית ניתנים באזור חיפה והצפון. באזור הדרום לא ניתן מענה של מפת"ן חוץ מאשר בהר חברון (אזור שעל פי משרד הרווחה משתייך למחוז ירושלים).

נושא היעדר המענה באזור הדרום הועלה גם בדוח קודם של מבקר המדינה משנת 2020. בתגובתו של משרד הרווחה על הדוח הוא מסר כי ייושם מענה נרחב אחר בראייה כוללת של כל צרכי הרשות המקומית בתחום הטיפול בנוער בסיכון גבוה. בביקורת הועלה כי עד שנת 2025 לא יושם שום מענה אחר.

מומלץ כי משרד הרווחה יישם מענה אחר אשר הצהיר כי יישם, וכי יפעל למתן שירותי מפת"ן באזור הדרום הן לבני נוער יהודים והן לבני נוער ערבים.

לוח 8: חלוקה של מענה מפת"ן לפי אזור גיאוגרפי ומספר בני הנוער במסגרות מפת"ן

מספר בני הנוער במסגרת לשנת 2023 ¹³⁹	מספר בני הנוער במסגרת לשנת 2016 ¹³⁸	המחוז
263	511	חיפה והצפון
202	365	תל אביב והמרכז
0	0	הדרום
26	146	ירושלים
491	1,022	סה"כ

על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה, וכן על פי נתוני DATA GOV - מאגרי מידע - מסגרות רווחה.

מהנתונים עולה כי יחסית למספר בני הנוער בסיכון במסגרות המפת"נים בשנת 2016, שהסתכם בכ-1,022 בני נוער, בשנת 2023 מספר בני הנוער במסגרת המפת"נים הצטמצם בכ-52% ל-491 בני נוער. עוד עולה מהנתונים כי גם באזור הר חברון, שבו ניתן מענה בודד, קיבלו את המענה רק 26 בני נוער.

מספר בני הנוער אשר מקבלים את המענה של מפת"ן פחת בכ-52% בשנים 2016 עד 2023. משרד הרווחה לא פיתח מענה חלופי למרות הצהרותיו, ואף שמספר בני הנוער בסיכון גדל עם השנים. עוד נמצא כי במפת"ן תל אביב-יפו ובמפת"ן נצרת לא ניתנו שירותים לבני נוער בשנת 2023¹⁴⁰, וכי במפת"ן הר חברון ניתנו שירותים רק ל-26 בני נוער, אף שזהו המענה היחיד לאוכלוסייה זו באזור ירושלים.

מומלץ כי משרד הרווחה יבחן מדוע מספר בני הנוער שמקבלים את המענה של מפת"ן פחת בשנים 2016 - 2023 אף שעדיין לא פותח מענה אחר שיחליף את מפת"ן ויפעל בהתאם.

משרד הרווחה מסר כי במהלך השנה הוצע לרשות בה פועל מפת"ן מחוז ירושלים, מודל להפעלת המפת"ן כך שיוכל לתת מענה גם לנערי הקהילה וגם לנערי הפנימייה בה הוא פועל, אך בסופו של התהליך ובהמלצת הגוף המפעיל, בשל גרעונות תקציביים, הוחלט על ידי הרשות לפעול לסגירת המפת"ן ובניית מענים מותאמים לנערי הקהילה, תוך מציאת פתרונות לימודיים עבור נערי הפנימייה בהתאם למאפייניהם. עוד מסר משרד הרווחה כי בשנים האחרונות נפתחו במחוז ירושלים מסגרות אינטנסיביות של מית"ר ומרכזי עד"י. משרד הרווחה מסר כי במחוז דרום לא קיימת מסגרת של מפת"ן אולם בשנים האחרונות נרשמת האצה בפתיחת מית"רים והרחבת מית"רים קיימים.

138 מבקר המדינה דוח שנתי 2020, "הטיפול בנוער בסיכון גבוה".

139 על פי נתוני DATA GOV.

140 על פי נתוני DATA GOV.

מית"רים

בשנת התשפ"ג פעלו 21 מסגרות מית"ר ברחבי הארץ¹⁴¹.

לוח 9: חלוקה של מענה מית"ר לפי האזור הגיאוגרפי וסוג האוכלוסייה

המחוז	מספר מסגרות לנוער יהודי	מספר מסגרות לנוער ערבי
¹⁴² חיפה והצפון	2	4
¹⁴³ תל אביב והמרכז	3	1
¹⁴⁴ הדרום	1	3
¹⁴⁵ ירושלים	5	2
בסה"כ	11	10

על פי נתוני DATA GOV - מאגרי מידע - מסגרות רווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים בלוח עולה כי עיקר המענים לנוער יהודי בסיכון ניתנים במחוזות תל אביב והמרכז וירושלים, וכי עיקר המענים לנוער ערבי בסיכון ניתנים באזור חיפה והצפון.

לוח 10: חלוקה של מענה מית"ר לפי אזור גיאוגרפי ומספר בני הנוער במסגרות מית"ר

המחוז	מספר בני הנוער במסגרת לשנת 2016 ¹⁴⁶	מספר בני הנוער במסגרת לשנת 2023	מספר בני נוער במסגרת לשנת 2023 על פי דוח חוק חופש המידע ¹⁴⁷
חיפה והצפון	600	208	
תל אביב והמרכז	300	127	
הדרום	135	115	
ירושלים	485	291	
סה"כ	1,520	741	1,000

על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה, וכן על פי נתוני DATA GOV - מאגרי מידע - מסגרות רווחה.

מהנתונים עולה כי יחסית למספר בני הנוער בסיכון במסגרות המית"רים בשנת 2016, שהסתכם בכ- 1,520 בני נוער, בשנת 2023 מספר בני הנוער במסגרות המית"רים פחת בכ- 52% ל- 741 בני נוער. כמו כן עולה כי הנתונים אשר מפרסם משרד הרווחה בדוח חוק חופש המידע אינם תואמים לנתונים המתפרסמים במאגר המידע הממשלתי, וכי הם גבוהים מהנתונים שבמאגר.

מומלץ כי משרד הרווחה יבחן מדוע פחת מספר בני הנוער שמקבלים את המענה של מית"ר ומדוע בכל אחד מהדוחות צוין מספר שונה של בני נוער אשר נמצאים במסגרות אלו, ויפעל בהתאם.

¹⁴¹ משרד הרווחה, דוח חופש המידע (2023), עמ' 175.

¹⁴² מית"ר בחיפה והצפון דאליית אל-כרמל, חיפה, טירת כרמל, טמרה, עראבה, צפת.

¹⁴³ מית"ר בתל אביב והמרכז: בני ברק, חולון, תל אביב-יפו וטירה.

¹⁴⁴ מית"ר בדרום: חורה, רהט, שגב שלום ושדרות.

¹⁴⁵ מית"ר באזור ירושלים: אשקלון, ירושלים, מודיעין עילית. חלוקת המחוזות על פי משרד הרווחה.

¹⁴⁶ מבקר המדינה דוח שנתי 2020, "הטיפול בנוער בסיכון גבוה"

¹⁴⁷ משרד הרווחה, דוח חופש המידע (2023), עמ' 175.

לוח 11: נתונים תקציביים ארציים לתוכניות מפת"ן ומית"ר, 2023

הפעילות	עלות הפעילות בשנת 2023 (ש"ח) ¹⁴⁸	מספר הנערים שצרכו את השירות בשנת 2023 ¹⁴⁹	עלות לנער (ממוצע, בש"ח) ¹⁵⁰
מפת"ן	6,813,441	698	9,761
מית"ר	24,389,412	1,000	24,389

על פי נתוני מרכז"ה לשנת 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה, וכן על פי נתוני דוח חופש המידע לשנת 2023.

מהנתונים בלוח עולה כי בשנת 2023 עלות השמת נער במסגרת של מפת"ן היא 9,761 ש"ח ועלותה במסגרת של מית"ר היא 24,389 ש"ח.

יש לציין כי בדוח מבקר המדינה בנושא הטיפול בנוער בסיכון גבוה¹⁵¹ נכתב כי העלות השנתית של שהות של נער במסגרת חוץ-ביתית בשנת 2016 היתה כ-444,000 ש"ח - פי 16 מעלות השהות של נער במענה של הקהילה מית"ר.

עולה כי המענה של משרד הרווחה מסוג מפת"ן ומית"ר ניתן בהיקף מצומצם (לכ-1,698 נערים בשנת 2023), וכי מספר בני הנוער מקבלי השירות פחת בכ-52% בשנים 2016 עד 2023. עוד עולה כי הטיפול בבני נוער במסגרת הקהילה ניתן בהתאם למדיניות משרד הרווחה "עם הפנים לקהילה", ועלותו נמוכה בהרבה מעלותו של מענה חוץ-ביתי (עלות מפת"ן כ-10 אלף ש"ח לשנה, עלות מית"ר כ-24 אלף ש"ח, ואילו עלות מענה חוץ-ביתי כ-444 אלף ש"ח לשנה), ואף על פי כן מספר המענים רק מצטמצם עם השנים במקום לגדול.

מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להגדלת המענים האינטנסיביים לטיפול בבני נוער בסיכון בתוך הקהילה.

משרד הרווחה מסר כי בשנים 2019 - 2024 נרשמה עלייה במספר בני הנוער שקיבלו מענה במסגרות האינטנסיביות (מפת"ן, מית"ר, מרכזי עד"י). בשנת 2019 קיבלו מענה אינטנסיבי 1,488 בני נוער ואילו בשנת 2024 קיבלו מענה אינטנסיבי 3,223 בני נוער בארץ.

יצוין כי תשובת משרד הרווחה אינה תואמת את הנתונים שפרסם משרד הרווחה בדוח חוק חופש המידע לשנת 2023 ואת נתוני המאגר הממשלתי.

מענים אינטנסיביים ברשויות שנבדקו

משרד מבקר המדינה בדק את המענים האינטנסיביים ברשויות שנבדקו:

לוח 12: מספר בני הנוער ברשויות שנבדקו שצרכו את המענים האינטנסיביים, 2023 - 2024

הרשות	מספר הנערים במפת"ן בשנת 2023	מספר הנערים במפת"ן בשנת 2024	מספר הנערים במית"ר בשנים 2023 - 2024
ערד	3	16	-
קריית גת	9	9	-
קריית מוצקין	-	-	-
רמלה	-	-	-
יפיע	-	-	-

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי רק שתי רשויות מקומיות מהרשויות שנבדקו, ערד (16 נערים בשנת 2024) וקריית גת (9 נערים בשנת 2024), השתמשו במענה של מפת"ן. שאר הרשויות שנבדקו - קריית

148 טבלה זו נבדלת מהטבלה שכותרתה התקציבים למענים אינטנסיביים בשנים 2021-2024 ושיעור ניצולו בפועל, אף ששני הנתונים הוצאו ממערכת המרכז"ה עקב תוספות למענה שמופיעות בדוח זה.

149 משרד הרווחה, דוח חופש המידע (2023), עמ' 175.

150 על פי נתונים שעובד מבקר המדינה.

151 מבקר המדינה דוח שנתי 2020, "הטיפול בנוער בסיכון גבוה", עמ' 1,371.

מוצקין, רמלה ויפיע לא השתמשו באפשרות זו. אשר למענה של מית"ר - עולה כי כל הרשויות המקומיות שנבדקו לא ניצלו את התקציב ולא נתנו את המענה בשנים 2023 - 2024.

היעדר פיתוח ושימוש מצד הרשויות המקומיות במענים האינטנסיביים של מית"ר ומפת"ן משמעו ויתור על האפשרות להישארות בני הנוער המנותקים בקהילה ופנייה לפתרון של השמה חוץ-ביתית מבלי לנסות קודם לכן את כל החלופות בקהילה. הדבר מעיד על היעדר הטמעה מספקת של המדיניות "עם הפנים לקהילה", שעלותה נמוכה בהרבה מעלותו של מענה חוץ-ביתי, ואף על פי כן מספר המענים רק מצטמצם עם השנים במקום לגדול.

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

מהפער בין שיעור ניצול התקציב המלא ברמה הארצית (כ-100%) לבין היעדר הניצול בחמש הרשויות שנבדקו עולה כי המשרד נדרש להדק ולהגביר את מעורבותו בהגדלת השוויוניות בהקצאת המשאבים ובמתן השירותים, למשל באמצעות בחינת התמריצים והסיוע לרשויות המקומיות בהפעלת התוכניות ומעקב אחר שיעור ניצול התקציב ברשויות השונות.

מענים משלימים

מענים משלימים מספקים תמיכה נוספת לנוער בסיכון, תוך התאמה לצרכים הייחודיים של כל קהילה. המענים המשלימים העיקריים הם:

"בתים חמים" ומעגלי בנות: מסגרות טיפוליות חינוכיות יומיות לנערות, הנותנות להן מענים טיפוליים, חברתיים, לימודיים ותרבותיים וזאת במסגרת פרטנית וקבוצתית. כמו כן מספק "הבית החם" ביטחון תזונתי, וזאת באמצעות מתן ארוחת צוהריים וערב. "הבית החם" פועל בכמה מסגרות: מסגרות הפועלות בתדירות של פעמיים, שלוש פעמים או חמש פעמים בשבוע, והוא נותן מענה לקבוצה של 15-30 נערות. מעגל בנות פועל אחת לשבוע למשך חמש שעות ונותן מענה לקבוצה של 12 נערות. המעגל מופעל ברשויות קטנות שאינן עומדות בקריטריונים להפעלת "בית חם".

"מעטפת": תוכנית טיפולית המופעלת עבור נוער במצבי ניתוק (בקצה הרצף). התוכנית מגובשת בשיתוף פעיל עם הנער או הנערה, משפחתם, גורמי הטיפול והקהילה שבה הם חיים. מטרתה היא שיקום הנער או הנערה במסגרת המשפחה והקהילה, מניעת ניתוק ויציאה למסגרת חוץ-ביתית.

"מט"לים" (מרכז טיפולי לצעירים ובני נוער במצוקה) ומעגלי בנים: מענה טיפולי משלים בשעות אחר הצוהריים לנערים במצבי סיכון. המט"ל פועל בתדירות של שלוש פעמים בשבוע ומעניק מענה ל-15 נערים. מדובר במסגרת טיפולית בקהילה, המעניקה לנערים במצבי סיכון ומצוקה מענים פרטניים וקבוצתיים. מעגלי בנים פועלים יום בשבוע בשעות אחר הצוהריים (למשך חמש שעות שבועיות) ומופעלים ברשויות קטנות שאינן עומדות בקריטריונים להפעלת מט"ל.

יש עוד מענים נקודתיים שאינם מופעלים ברשויות שנבדקו, כגון המרחב הפתוח בעיריית ירושלים ותוכנית סל"ע - חונכות וליווי חינוכי וחברתי הניתן ב-18 רשויות מקומיות; תוכנית להב"ה (למען הנוער במצבי סיכון במרחב הכפרי), המופעלת ב-32 מועצות אזוריות; "ניידת כתובת רחוב", הפועלת ב-34 רשויות; התוכנית "עד אליך" הכוללת 12 יחידות איתור; התוכנית "מתחברים לנוער הגבעות", הפועלת בארבע רשויות; התוכנית "איתור ויישוג בקהילה", הפועלת בשמונה רשויות; התכנית "מתחברים לנוער בחופים", הפועלת בשבע רשויות.

בעיריות קריית גת וקריית מוצקין מופעל מענה של מעגל להט"ב. מעגל זה נכלל גם הוא במסגרת המענה של נוצ"ץ ונותן מענה לבני נוער ובנות נוער בסיכון.

מעגל להט"ב בעיריית קריית מוצקין כמעט שאינו מופעל, מכיוון שהעו"ס אשר אחראית לנושא היא גם ראש צוות ומדריכה עובדים ולכן אין לה פניות למעגל להט"ב. זאת אף שלהערכת העו"ס יש צורך בהפעלת המענה ויש לכך חשיבות רבה¹⁵².

מומלץ כי עיריית קריית מוצקין תקבע דרכים להמשיך לקיים מעגל להט"ב עקב הצורך הקיים ברשות. כמו כן מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו - ערד, רמלה ויפיע יבחנו את צרכי הטיפול בנוער להט"ב בתחום שיפוטן.

עיריית קריית מוצקין מסרה בתשובתה כי בחודש ספטמבר 2024 נקלטה עובדת ברבע אחוז משרה להשמות בנושא זה. המענה שיינתן יהיה מענה אזורי.

עלויות

להלן יפורטו עלויות הפעלת התוכניות הנכללות בתקנה התקציבית נוצ"ץ¹⁵³:

"בית חם"

בשנת 2023 פעלו 145 "בתים חמים" ונתנו מענה ל-1,845 נערות. עלות הפעלת התוכנית "בית חם" נקבעת על פי מספר הימים בשבוע שבהם ניתן השירות:

לוח 13: עלות הפעלת התוכנית "בית חם", 2023 (בש"ח)

שם התוכנית	התעריף ברוטו	מספר המרבי של המושמים	עלות הפעלת התוכנית לשנה
"בית חם" בתדירות של יומיים בשבוע	954	15	128,700
"בית חם" בתדירות של שלושה ימים בשבוע	1,314	15	177,300
"בית חם" בתדירות של חמישה ימים בשבוע	981	30	264,600

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי ברשויות המקומיות רמלה ויפיע מופעל מענה של "בית חם". בערים ערד, קריית גת וקריית מוצקין לא מופעל מענה של "בית חם" ולא מענים דומים או משלימים.

עם זאת נמצא כי "בבית החם" שמופעל ברשויות שנבדקו יש מחסור בכוח אדם. נמצא כי בעיריית רמלה אם הבית אשר עובדת "בבית החם" משמשת גם מדריכה מאחר שלא מועסקת בו מדריכה. "בבית החם" ביפיע חסרות אם בית ומדריכה לסירוגין.

מומלץ לרשויות המקומיות רמלה ויפיע להשלים את כוח האדם החסר ולוודא כי ניתן מענה של "בית חם" לכלל בני הנוער אשר זקוקים לכך. מומלץ למועצות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת וקריית מוצקין לבחון אם יש צורך ואפשרות לפתוח "בית חם" המיועד לכלל בני הנוער בסיכון אשר זקוקים לכך.

עיריית קריית גת מסרה בתגובתה כי במועד מתן תשובתה היא בעיצומה של יציאה להליך מכרז לפתיחת "בית חם" - לאחר שמכרז קודם בוטל מכיוון שהגורם המציע לא עמד בתנאי הסף. עיריית

152 על פי דוח פיקוח מ-5.7.23 של קריית מוצקין.

153 יש לציין כי החל משנת 2023 שינה משרד הרווחה את שיטת התקציב והביצוע בסעיפים של טיפול בנוער וצעירים, תוכנית עד"י ו"בתים חמים" ואיחד אותם תחת סעיף אחד של "נערות במצוקה".

קריית מוצקין ועיריית ערד מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 כי הרשות מתכננת לפתוח "בית חם" בספטמבר 2025.

מעגל בנות ומעגל בנים¹⁵⁴

בשנת 2023 פעלו 96 מעגלי בנות הנותנים מענה ל-1,152 נערות, ו-64 מעגלי בנים הנותנים מענה ל-768 נערים בכל רחבי הארץ.

להלן נתוני עלות הפעלה של התוכנית לשנת 2023:

לוח 14: עלות הפעלת התוכנית למשתתף במעגלי בנות ומעגלי בנים, 2023 (בש"ח)

שם התוכנית	התעריף ברוטו	מספרם המרבי של המושמים	עלות הפעלת התוכנית לשנה
מעגל בנות ומעגל בנים	372	12	40,176

על פי נתוני משרד הרווחה, מתוך הדוח הסטטיסטי של משרד הרווחה לשנת 2023, עמ' 178, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יש 99 מט"לים ברחבי הארץ הנותנים מענה ל-1,485 נערים.

להלן נתונים על עלות הפעלת התוכנית:

לוח 15: עלות הפעלתה של תוכנית מט"ל למשתתף, 2023 (בש"ח)

שם התוכנית	תעריף ברוטו	מספרם המרבי של המושמים	עלות התוכנית לשנה
מט"ל	1,320	15	175,680

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מבין הרשויות המקומיות שנבדקו רק בעיריית ערד ניתן מענה של מט"ל לנערים עד שנת 2021. המענה נסגר בצו פיקוח של משרד הרווחה עקב פעילות לקויה כפי שעולה מדוחות הפיקוח. במועד סיום הביקורת, פברואר 2025, המענה עדיין לא נפתח מחדש.

משכך, ברשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע, לא פעלה בשנת 2024 תוכנית מט"ל לנוער.

מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע יפעילו מענה של מט"ל בתחום שיפוטן.

עיריית ערד מסרה בתשובתה כי היא עוסקת בבניית תשתית של מענים באופן מדורג וכי בתחילת שנת הלימודים הבאה מתוכנן לפעול "מעגל בנים" כחלק מהכנה למט"ל עתידי.

מעטפת

ברחבי הארץ פועלות 11 מעטפות הנותנות מענה לעד 55 משתתפים.

לוח 16: עלות תוכנית המעטפת למשתתף, 2023 (בש"ח)

שם התוכנית	התעריף ברוטו	מספרם המרבי של המושמים	עלות הפעלת התוכנית לשנה
המעטפת	2,526	5	113,670

על פי נתוני משרד הרווחה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

¹⁵⁴ מעגלי בנות ובנים הם מסגרות טיפוליות חינוכיות לנערות ונערים. המסגרת נותנת מענה פרטני וקבוצתי בהפרדה מגדרית. מדובר במסגרות הפועלות בתדירות חד-שבועית המעניקות מענים טיפוליים, חברתיים ותרבותיים לבני נוער, כדי להעניק להם חוויה חיובית של קבלה, חום, שייכות, העצמה וכישורי חיים. המעגלים מיועדים לנערות ונערים שחשופים לפגיעה ולמצבי מצוקה. המעגל פועל אחת לשבוע למשך 5 שעות שבועיות ונותן מענה לקבוצה של 12 משתתפים.

ברשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע לא ניתן מענה של מעטפת.

מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע יבחנו את הצורך בהפעלת מענה של מעטפת בתחום שיפוטן.

עיריית ערד מסרה בתשובתה כי המעטפת היא מענה יקר שלא ניתנת לו עדיפות בשלב זה.

ריכוז המענים המשלימים

מבחינת הרשויות שנבדקו עולה כי :

לוח 17 : ריכוז המענים המשלימים ברשויות שנבדקו לשנת 2021 - 2024

הרשות	"בית חם"	מעגל בנים / מעגל בנות/מעגל להט"ב	המעטפת	מט"ל	משך פעילותו בשנים 2021 - 2024
ערד ¹⁵⁵	פעל, נסגר בשל מצוקת כוח אדם, וכיום - אין מענה	אין מענה	אין מענה	פעל, נסגר בשנת 2021, וכיום אין מענה ¹⁵⁶	2022 - 2021
קריית גת ¹⁵⁷	אין מענה	מעגל להט"ב 10 משתתפים	אין מענה	אין מענה	2024 - 2022
קריית מוצקין ¹⁵⁸	אין מענה	מעגל להט"ב 2	אין מענה	אין מענה	2023
רמלה ¹⁵⁹	פועל "בית חם לנערות ערביות" ובו 14 משתתפות	אין מענה	אין מענה	אין מענה	2024 - 2022
יפיע	פועל 15 משתתפות	אין מענה	אין מענה	פעל, נסגר בשנת 2021, וכיום אין מענה	2024 - 2021

נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

155 נוסף על תוכניות משרד הרווחה, על פי מענה של ראש מדור נוער וצעירים בעיריית ערד למבקר המדינה מנובמבר 2024, בשנים 2021 - 2024 פעלה ברשות התוכנית "נתיבים להורות" בתקצוב התוכנית הלאומית 360° , והשתתפו בה שמונה נערים.

156 בשנת 2021 פעל מט"ל לבני נוער שהיה בתפעול רשותי, אך בשל קושי בתפקודו ולאחר ניסיונות רבים לשיקום המענה הוחלט על סגירתו.

157 נוסף על תוכניות משרד הרווחה, המחלקה הפעילה בשנים 2023 - 2024 את התוכנית "נתיבים להורות" בתקצוב התוכנית הלאומית 360° , שבה השתתפו 39 בני נוער, וכן היא הפעילה את התוכנית "התערבות קבוצתית מודולרית" בתקצוב התוכנית הלאומית 360° , שבה השתתפו כ-50 בני נוער, את מרכז הורים ילדים שבו השתתפו 18 ילדים ובני נוער ואת מרכז שח"ר שבו טופלו 28 בני נוער. כמו כן המחלקה מפעילה מסגרת לתעסוקת קיץ לנערים ונערות בסיכון המטופלים ביחידה, ובה בני הנוער עובדים בקייטנות של הגיל הרך ומקבלים שכר.

158 החל בשנת 2023 מועסקת במש"ח בקריית מוצקין עובדת סוציאלית אשר רבע משרה שלה מוקדש לנוער להט"ב. המחלקה אינה מפעילה תוכניות ומסגרות לטיפול בנוער בסיכון. נוער עם בעיות התמכרות מופנה לטיפול באחד מאגפי הרווחה באזור הקריות וחיפה שבהן יש עו"ס התמכרויות נוער.

159 על פי מענה הרשות, המחלקה מפעילה את התוכניות הללו : תוכנית נוח"ם - 49 נערות ונערים ; מעגל בנים/ בנות בתקצוב התוכנית הלאומית 360° - 7 בני נוער ; ומרכז מיט"ל - 7 נערות ונערים ; ובסך הכול כ-30 בני נוער השתתפו בשנת 2024 בתוכניות בקהילה.

מהלוח עולה כי מלבד הרשויות המקומיות רמלה ויפיע, רשויות שבהן ניתן מענה של "בית חם" לבנות, וקריית גת, שבה ניתן מענה של מעגל להט"ב¹⁶⁰, אין מענים של מינהל של"ם של משרד הרווחה לטיפול בקהילה.

משרד מבקר המדינה בחן מתן מענים נקודתיים נוספים (מענים של ניידת רחוב, התוכנית "עד אליך", "תכנית איתור ויישוג בקהילה", התוכנית "מתחברים לנוער בחופים") - מבחינת פעילות הרשויות שנבדקו נמצא כי עיריית רמלה הפעילה בשנים 2023 ו-2024 תוכנית ושמה "יישוג ועבודת רחוב בקהילה" הממומנת מתקציב התוכנית הלאומית 360°. עיריית קריית גת הפעילה תוכנית לבני הנוער בחופש הגדול. ברשויות המקומיות ערד, קריית מוצקין ויפיע לא ניתנו מענים נקודתיים של מינהל של"ם לנוער בסיכון.

בבחינת היקף המענים שנתנו הרשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין רמלה ויפיע - לעומת היצע התוכניות שמפעיל משרד הרווחה מצטיירת תמונת מצב עגומה ולפיה בכלל הרשויות שנבדקו כמעט שלא מופעלים מענים של משרד הרווחה בתוך הקהילה.

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, רמלה ויפיע - לבחון כיצד ניתן להתגבר על חסמים של כוח אדם, שעות פעילות, אספקת ארוחת צהריים וכו' כדי להפעיל את המענים המוצעים על ידי משרד הרווחה לטיפול בבני נוער בסיכון בתחום שיפוטן.

עיריית ערד מסרה בתשובתה כי נושא כוח האדם הוא חסם מרכזי בהקמת מענים בקהילה ובפיתוח תוכניות. לדברי העירייה היא מתמודדת עם חוסרים בתחום ומקיימת בהתמדה דיונים בנושא הדרכים להתמודדות עם סוגיית המחסור בכוח האדם ברשות. עיריית רמלה מסרה בתשובתה כי בהיעדר כלים ומשאבים לאיתור ולגיוס, היא מתמקדת בטיפול בהתאם לפניות שמגיעות. המועצה המקומית יפיע מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 כי היא מתעתדת לפתוח עוד מסגרות טיפוליות כמו "נתיבים להורות", הכוללת את הטיפול בגיל ההתבגרות. כמו כן מנהל המש"ח ציין כי מחלקתו דוגלת בקיום דיונים בנושא הטיפול בנערים בגיל מאתגר זה, לכן מעוניינת לפתח עוד שירות כמו מרכז נור לנערות לפני סוף השנה.

מינהל של"ם מסר בתשובתו כי הרשות המקומית היא זו שמחליטה בהתאם לצרכי הרשות אילו מענים יפתחו בתחומה. צוותי הפיקוח המחוזיים נדרשים לנהל שיח מקצועי עם הרשות המקומית בנוגע להחלטות המתקבלות בהתאם לנתונים ולצרכיהם, אולם ההחלטה נתונה לרשות המקומית.

ניצול תקציב נוער בסיכון ברשויות שנבדקו

לוח 18: שיעור ניצול תקציב משרד הרווחה לתוכניות לנוער בסיכון על ידי המש"חים ברשויות המקומיות בשנת 2023 (בש"ח)¹⁶¹

רשות	התקציב	הביצוע	שיעור ניצול התקציב
ערד	337,920	43,807	13%
קריית גת	462,293	240,497	52%
קריית מוצקין	236,563	53,439	23%
רמלה	509,600	211,690	42%
יפיע	357,032	244,752	69%

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי שיעור ניצול התקציב בעיריית ערד בשנת 2023 נמוך ביותר ומסתכם ב-13%, שיעור ניצול התקציב בעיריית קריית מוצקין הוא 23%, שיעור ניצול התקציב בעיריית רמלה בשנה זו הוא 42%, שיעור ניצול התקציב בקריית גת הוא 52%, ושיעור ניצול התקציב ביפיע הוא

¹⁶⁰ לדברי המש"ח בקריית מוצקין מעגל להט"ב אינו מצליח להתבסס עקב היעדר ביקוש.

¹⁶¹ התקציב השנתי נחלק לשניים - 75% ממנו - השתתפות משרד הרווחה; ו-25% ממנו - השתתפות הרשות.

69%. לפי הסברי מנהלי המש"חים בעיריות קריית מוצקין ורמלה, הסיבה לשיעור הנמוך של ניצול התקציב היא היעדר כוח אדם שיפעיל תוכניות לטיפול בנוער בסיכון בתחום שיפוטן.

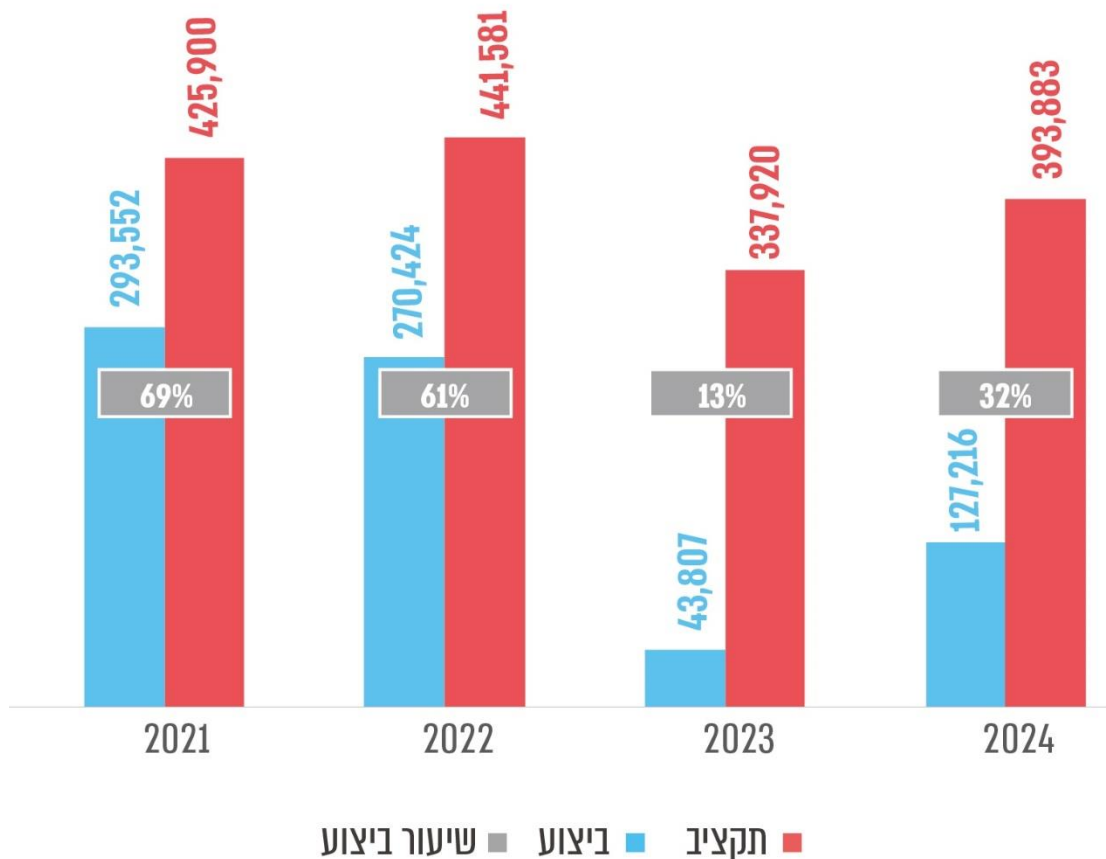
נמצא כי גם כאשר ניתנים תקציבים למימון מענים, ניצול התקציב נמוך בסעיפים אשר קשורים ישירות לטיפול בנוער בסיכון בקהילה.

ניצול תקציב נוער בסיכון בעיריית ערד

בעיריית ערד, שבה נתוני ניצול התקציב הם הנמוכים ביותר, הנתונים עולים בקנה אחד גם עם המידע אשר עלה בפגישות עם בעלי תפקידים בעירייה. בפגישות עלה כי בעירייה כמעט שלא ניתן טיפול לנוער בסיכון מלבד "בית חם" לנערות בשנים 2021 ו-2022. בשנים 2023 ו-2024 נסגר גם "הבית החם". עוד ניתן ללמוד מהנתונים כי מתחילת שנת 2024, המועד שבו מונו לתפקידן מנהלת תחום צעירים ונוער חדשה ומנהלת מחלקה חדשה, מסתמנת מגמה של עלייה בהיקף הפעילות, פתיחת תוכניות חדשות והשמה בתוכניות.

להלן תוצג תמונת המצב לעניין ניצול התקציב בעיריית ערד בנוגע לטיפול בנוער בסיכון:

תרשים 10: התקציב השנתי¹⁶² בעיריית ערד למימון מעני נוער בסיכון בקהילה לעומת הניצול בפועל, 2021 - 2024 (בש"ח)



על פי נתוני משרד הרווחה מתוך מערכת המס"ר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עיריית ערד אינה מפעילה מענים רווחתיים בקהילה לנוער בסיכון אף שמשרד הרווחה מקצה תקציב לנושא.

¹⁶² התקציב השנתי נחלק לשניים - 75% ממנו - השתתפות משרד הרווחה; ו-25% ממנו - השתתפות הרשות.

על עיריית ערד לפתוח מחדש את מסגרות הרווחה שנסגרו ולהמשיך לפתח מענים לנוער בסיכון במסגרת הקהילה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי בקיץ 2024 פעלו בערד מדריכי איתור מטעם יחידת נוצ"ץ על מנת לאתר בני נוער ולהפנותם להמשך קשר במחלקה. ישנן תוכניות לעיבוי והמשך בשנת 2025.

טיפול בהתמכרויות

נוסף על המענים שפורטו לעיל, מינהל של"ם במשרד הרווחה מציע **מענים על רצף השימוש** - יחידות אמבולטוריות לטיפול בהתמכרויות¹⁶³ ומרכזי יום מלא או חלקי לבני נוער ולמבוגרים שהם נפגעי התמכרויות¹⁶⁴. הטיפול ניתן הן לבני נוער והן למבוגרים.

מדוח סטטיסטי של משרד הרווחה עולה כי מספר המטופלים בכל הארץ שקיבלו ממנו שירותי טיפול בהתמכרויות בשנת 2022 הסתכם בכ-9,679, כמפורט בלוח להלן:

לוח 19: מספר מקבלי השירות לטיפול בהתמכרויות, 2022

מספר מקבלי השירות	תת-קבוצות	מדד או סוג הפילוח
9,679		סך מטופלי השירות לטיפול בנפגעי התמכרויות (הרשומים במערכת המס"ר)
73%	שיעור המשתתפים במסגרות קהילה	פילוח לפי סוג מסגרות הטיפול
27%	שיעור המשתתפים במסגרות חוץ-ביתיות	
19%	שיעור הנשים	פילוח לפי המגדר
81%	שיעור הגברים	
731 (7.5%)	17 - 0	פילוח לפי הגיל
1,319 (13.5%)	24 - 18	
7,629 (79%)	25 ומעלה	

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי רק כ-7.5% (731) מהמטופלים הם ילדים ובני נוער עד גיל 17, והשאר - (8,948) מבוגרים. כ-73% מהמטופלים מקבלים את השירות בקהילה.

לוח 20: מספר המסגרות הנכללות בתוכניות לנפגעי התמכרויות ברשויות שנבדקו ומספר בני הנוער שהשתתפו בהן, לפי אזור, 2024

מספר המשתתפים בשנת 2024	מספר המסגרות בשנת 2024	אזור
220	21	חיפה והצפון
223	19	תל אביב והמרכז
228	15	ירושלים
120	10	הדרום
791	65	סה"כ

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בכל רחבי הארץ יש 65 מסגרות טיפול בנוער ב-58 רשויות.

¹⁶³ מענה טיפולי בקהילה המספק רצף של שירותים והתערבות טיפולית לבני נוער על רצף השימוש בחומרים פסיכו-אקטיביים, הימורים והתמכרות התנהגותית. להפעלת היחידה נדרש רישיון על פי הוראות חוק הפיקוח על המוסדות לטיפול במשתמשים בסמים, התשנ"ג-1993.

¹⁶⁴ מרכז היום הוא חלק מיחידת הטיפול בנפגעי התמכרויות ופועל בהתאם לחוק הפיקוח על מסגרות המטפלות במכורים לסמים, התשנ"ג-1993, ותקנותיו. המרכז משמש מסגרת תומכת, מגינה, יציבה וקבועה לבני נוער בתקופה שלאחר הגמילה הפיזית או עם חזרתם למקום מגוריהם לאחר שהות וטיפול במסגרת חוץ-ביתית. המטרה שלשמה הוקם המרכז היא שימור תהליך הפסקת השימוש בסמים, באלכוהול, בהימורים ובהתנהגויות כפייתיות נוספות או אחרות, על ידי הקניית כלים להתמודדות והשתלבות מחדש במסלול החיים הנורמטיבי, תוך שילוב במסגרת טיפולית מובנית.

מסקירת המענים של מינהל של"ם עולה כי יחידת ההתמכרויות היא אחד המענים היחידים שניתנים ברשויות שנבדקו. עם זאת, השירות לבני נוער ניתן רק בכ- 22% מהרשויות ול-791 בני נוער בלבד.

מומלץ כי משרד הרווחה יבחן מדוע לא מופעלות מסגרות לטיפול בבני נוער נפגעי התמכרויות ברשויות נוספות, וכי הוא יפעל ככל הנדרש לפתיחת מענים ברשויות נוספות.

לוח 21: מספר המשתתפים בתוכניות לנפגעי התמכרויות ברשויות שנבדקו, 2024

הרשות	מספר בני הנוער המשתתפים בתוכניות	מספר המבוגרים המשתתפים בתוכניות
ערד	אין מסגרת לנוער	אין נתונים
קריית גת	6	18
קריית מוצקין	אין מסגרת לנוער	19
רמלה	אין מסגרת לנוער	19
יפיע	אין מסגרת לנוער	14

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשנת 2024 לא הופעלה תוכנית טיפול לבני נוער נפגעי התמכרויות ברשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית מוצקין, רמלה ויפיע.

מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית מוצקין, רמלה ויפיע יפעילו מענים לטיפול בבני נוער בסיכון בתחום ההתמכרויות.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי בעיריית ערד בתחילת שנת 2024 אויש התפקיד וכי כעת יש מענה לנוער בתחום ההתמכרויות. עוד מסר כי בקריית מוצקין ביחידה להתמכרויות בני נוער אין תקינה לעו"ס התמכרויות וכי הוצע לרשות לערוך מיפוי להעברת בקשה לתקינה מפיקוח של"ם על מנת לקבל תקינה לעו"ס נוער.

תוכניות המופעלות בידי עמותות כספק במיקור חוץ

פרט למחלקות לשירותים חברתיים פועלים בשטחי הרשויות המקומיות בקהילה עמותות וארגונים ללא מטרות רווח, "שעיקר תקציבם מבוסס על גיוס תרומות. ארגונים אלו פועלים לרוב כדי למלא את החלל שהותירה המדינה במתן מענים לאוכלוסיות ולבעיות חברתיות שונות, כדוגמת מית"ר (מרכז יום תומך רב-תחומי) לבני נוער בסיכון. ואולם לצד תרומתם של ארגונים אלו, הם מוצאים עצמם לא אחת בקשיים כלכליים המונעים מהם להמשיך את פעילותם הסדירה"¹⁶⁵. במהלך הפעלתן של מסגרות אלה הן נתונות לא אחת לאיומים שונים: סגירה, צמצום פעילותן ופגיעה ישירה בבני הנוער בסיכון.

בחלק מהרשויות המקומיות שנבדקו מופעלות תוכניות בידי עמותות: בעיריות ערד וקריית גת פועל בית הנוער "קדימה" - שמפעילה עמותה. בעיריית קריית מוצקין לא פועלות עמותות. בעבר הפעילה בעיר עמותה אחרת את התוכנית "הפוך על הפוך"¹⁶⁶. בעיריית רמלה עמותה מפעילה בית נוער "חץ קדימה" - 56 בני נוער, וקרן מפעילה בעיר את מיזם "נור"¹⁶⁷ המיועד לנערות וצעירות בגיל 16 - 25, ובמסגרתו ניתן מענה לכ-50 נערות מהחברה הערבית. במועצה המקומית יפיע לא פועלות עמותות.

¹⁶⁵ "תוכנית הרווחה הלאומית - הזכות לרווחה טובה" (2020), פרק 10.

¹⁶⁶ התוכנית "הפוך על הפוך" - מרכזי נוער עירוניים המספקים מרחב בטוח לבני הנוער ופועלים בשעות אחר-הצהריים והערב. מרכזי "הפוך על הפוך" שוכנים ברחבי הארץ, מהצפון ועד הדרום.

¹⁶⁷ המיזם "נור" - נועד לפתח מודל עבודה לקידום נערות ונשים צעירות בחברה הערבית (גילי 16 - 25) המתמודדות עם מצוקה חברתית, כלכלית או משפחתית וסובלות ממיעוט הזדמנויות. מטרת המיזם היא להביא לשיפור מעמדן של המשתתפות ולהעצמתן במגוון היבטים: המצב האישי והרגשי, השכלה, עצמאות כלכלית, מנהיגות ומעורבות חברתית. תוכנית הפיילוט פועלת בשבעה יישובים.

מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע - להפעיל באמצעות עמותות מענים נוספים לבני נוער בסיכון, כדי לספק מענה רחב ליותר בני נוער בסיכון.

עיריית קריית גת מסרה בתשובתה כי נוסף על פעילות העמותה, מחלקת הנוער ברשות מפעילה מרכזי ילדים ונוער בשיתוף פעולה עם תוכניות חיצוניות וגורמים ברשות כגון שיקום שכונות, תוכנית 360°, רווחה חינוכית, "עתיד בטוח", "פותחים עתיד" ומשרד הקליטה לילדים ונוער בסיכון. כמו כן, במועד מתן תשובתה העירייה מקדמת תוכנית לנוער מנותק בשיתוף עם הקרן הקיימת לישראל.

תוכניות ייעודיות לחיזוק התא המשפחתי

מתוך ראיית חשיבות המשפחה בהתפתחות הילד, חינוכו ועיצוב התנהגותו, המליצה ועדת שמיד, בין השאר, על פיתוח תוכניות חיזוק וסיוע למשפחות, זאת הואיל והוועדה סברה כי אין לשחרר את המשפחה מאחריות לחינוכם של הילדים ולמניעת הידרדרותם למצבי סיכון. הוועדה טענה כי על מוסדות המדינה להתערב רק בעניינין של משפחות אשר אינן מצליחות לתפקד כנדרש.

בעיריות ערד וקריית גת מופעלת התוכנית "נתיבים להורות" במימון התוכנית הלאומית 360° - מודל טיפולי להורים וילדים. במסגרת התוכנית ניתן מענה בערד ל-7 בני נוער ובקריית גת ל-16 בני נוער.

נמצא כי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות שנבדקו - קריית מוצקין, רמלה ויפיע אינן מפעילות תוכנית לחיזוק התא המשפחתי.

עיריית קריית מוצקין מסרה בתגובתה כי בינואר 2025 החלה לפעול תוכנית "נתיבים להורות" - לשיפור התקשורת והיחסים בין הורים לילדים, במסגרתה טופלו 3 בני נוער.

אגף משי"ק (משפחות, ילדים ונוער בקהילה) במשרד הרווחה מסר כי ברמלה מופעלים 2 מרכזי הורים וילדים במסגרתו טופלו 3 בני נוער. **וביפיע** מופעלת תוכנית "יש מצב" ומועדון מתבגרים הנותן מענה לבני נוער.

מומלץ לרשויות המקומיות קריית מוצקין, רמלה ויפיע להקפיד על הפעלת והרחבת תוכניות שונות לחיזוק התא המשפחתי.

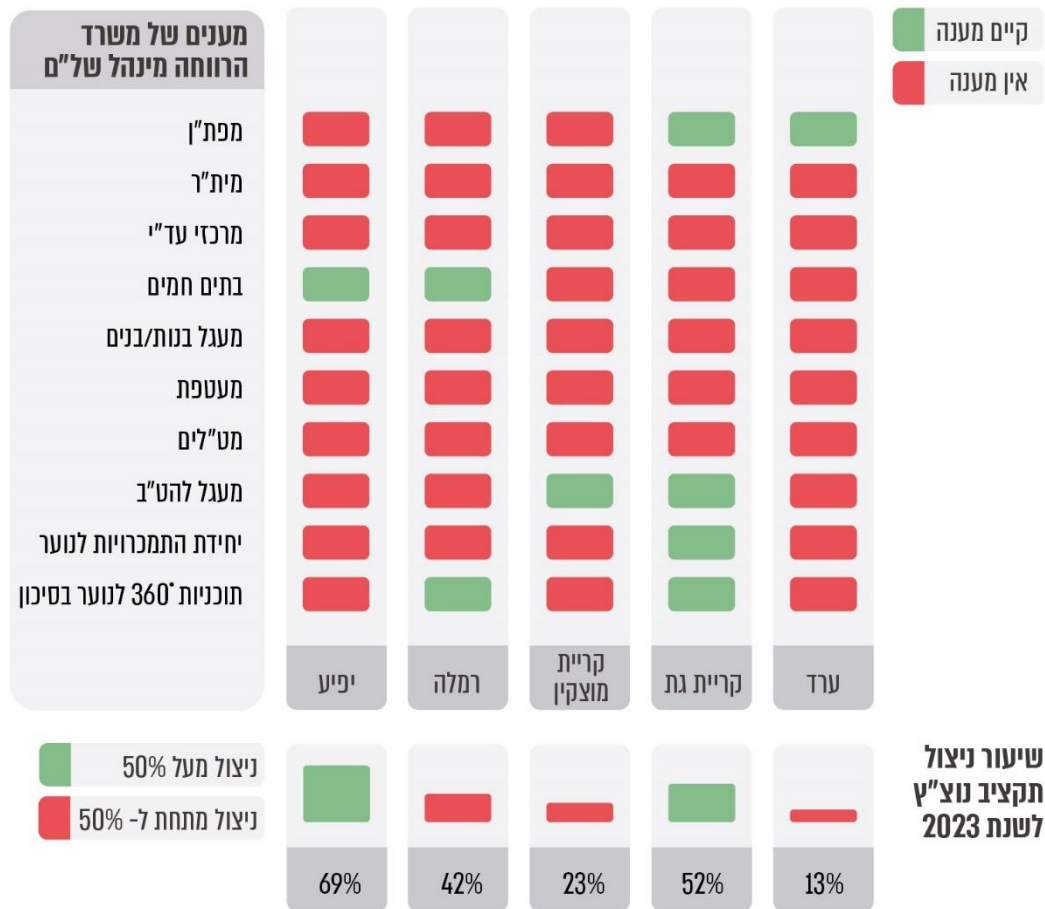


ממצאי הביקורת מעלים כי תקציב נוצ"ץ בשנים 2021 עד 2024 לא נוצל במלואו ושיעור ביצועו מסתכם בכ-81.5% במוצע. זאת אף שבתקופה האמורה חל גידול במספר בני הנוער בסיכון ובצורכיהם, בשל גורמים כמו מלחמת חרבות ברזל והיווצרות מצבי סיכון חדשים.

בבחינת היקף המענים שנתנו הרשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע - לעומת התוכניות שמפעיל משרד הרווחה מצטיירת תמונת מצב עגומה ולפיה בכלל הרשויות שנבדקו כמעט שלא מופעלים מענים של משרד הרווחה בתוך הקהילה.

עיריית קריית גת מסרה בתשובתה כי היא משתדלת להפעיל את מרב התוכניות האפשריות, הכול בכפוף למגבלות כוח אדם ומבנים, שכן הפעלת התוכניות אינה מאפשרת שכירות מבנה לצורך הפעלתן ועל הרשות לאתר מבנים מותאמים לפעילות לבני הנוער. כמו כן, היא בוחנת תוכניות בהתאם לעילותן והתאמתן לצורכי אוכלוסיית היעד.

תרשים 11: היקף המענים שסיפקו הרשויות המקומיות שנבדקו מתוך סל המענים שבוצע על ידי משרד הרווחה בשנת 2023



* על פי נתוני משרד הרווחה והביטחון החברתי 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".

מתשובות 47 הרשויות שהשיבו על השאלון עולה בבירור כי יש צורך בהרחבת המענים - 95.7% מהרשויות מדווחות על צורך בתוספת תוכניות. בייחוד בולט החוסר במענים מקצועיים בתחומי בריאות הנפש ופגיעות מיניות. יתרה מזאת, אירועים חיצוניים כמו מלחמת "חרבות ברזל" ומגפת הקורונה הדגישו את הצורך בגמישות תפעולית וביכולת התאמה מהירה של המענים למצבי חירום.



לנוכח ממצאי השאלון עולה כי נדרשת השקעה ניכרת בכמה תחומים: הגדלת היקף המשאבים מבחינת כוח האדם והתקציב, פיתוח מערכת מדידה והערכה אחידה, הרחבת המענים המותאמים תרבותית ושיפור המענים המקצועיים בתחומים מורכבים. בד בבד יש לפתח מודלים חדשים לעידוד המטופלים להשתתף בתוכניות הקיימות ולהתמיד בכך. רק התמודדות מערכתית עם אתגרים אלו תאפשר שיפור משמעותי באפקטיביות המענים לנוער בסיכון ברמה המקומית.

כוח אדם

השירותים השונים לילדים ונוער בסיכון ניתנים על ידי עו"סים במש"חים ברשויות המקומיות, בסיוע אנשי מקצוע סמך-מקצועיים על פי מדיניות המשרד¹⁶⁸.

תקנים ואיושם

עובדים סוציאליים

בתקני המש"חים נכללות כמה משרות של עו"סים העוסקים בטיפול בנוער בסיכון, כפי שיפורטו להלן.

סיווג התיק והבחירה של העו"ס שיטפל בנער או בנערה נקבעים בהתאם למהות הנזקקות העיקרית שלהם. לפעמים עו"ס הנוער בלבד מטפל בנער או בנערה, ולעיתים מתערב בכך עו"ס נוסף - עו"ס משפחה, עו"ס התמכרויות, עו"ס להט"ב וכו', הכול על פי הנסיבות.

להלן יוצגו תיאורי התפקיד של עו"סים המתמחים בטיפול בבני נוער:

עו"ס נוער של"ם (שיקום ליווי ומניעה, לשעבר עו"ס נוצ"ץ או עו"ס נערה במצוקה או עו"ס נוער וצעירים במצוקה): עו"ס נוער של"ם נותן מענה בתחומי השיקום, הליווי והמניעה תוך התמקדות והתמקצעות בתחום הנוער, והטיפול בהם הוא ליבת עיסוקו. הוא מומחה בטיפול בנוער הנתון במצבי סיכון, סכנה וניתוק, מספק לבני נוער הנתונים במצבי מצוקה טיפול סוציאלי, ליווי, ייעוץ וסיוע, תוך חיזוקם ושילובם בחברה הנורמטיבית ומימוש הפוטנציאל הגלום בהם. מומחיות זו מאפשרת לו להעניק טיפול פרטני אינטגרטיבי והוליסטי על פי הנדרש, לצד זיהוי מצבים שבהם נדרשת פנייה לעו"ס שמטפל באופן ייעודי במצב סיכוני מסוים (התמכרויות, זנות, להט"ב וכדומה)¹⁶⁹.

עו"ס ילד ונוער: תפקידו להגן על שלומם וביטחונם של ילדים ובני נוער עד גיל 18 הנמצאים במצבי סיכון או עלולים להימצא בסיכון, מבחינת רווחתם הפיזית או הנפשית במשפחה, בקהילה או בכל מקום אחר.

עו"סים נוספים עשויים להשתתף בטיפול בבני נוער בסיכון, ובהם: עו"ס משפחה, עו"ס לחוק סדרי דין¹⁷⁰, עו"ס לפי חוק הנוער, עו"ס להט"ב, עו"ס אלימות במשפחה, עו"ס שמטפל בנפגעי התמכרויות, אולם המרכזי שבהם הוא עו"ס נוער של"ם.

חסמים בנושא כוח אדם

בדצמבר 2021 פרסם משרד הרווחה מסמך המסכם מהלך לבחינת תפקיד העו"ס במש"חים¹⁷¹. המסמך מפרט את האתגרים השונים שאיתם מתמודדת פרופסיית העבודה הסוציאלית בכלל ואת מצוקת המש"ח בפרט. בין היתר המסמך הצביע על קשיים ניכרים בגיוס עו"ס ובשימורם במערך שירותי הרווחה, על תחלופה גבוהה של עובדים ועל היעדר הלימה בין התקינה הקיימת ובין מעמסת העבודה. מצוקת כוח האדם הקריטית בקרב העו"סים היא בעיה מוכרת וידועה, וברור שמערך הרווחה נמצא על סף קריסה, מצב שרק החרף והתעצם עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל.

168 משרד הרווחה והביטחון החברתי, **תדריך עבודה - סמך מקצועי** (ינואר 2022).

169 מינהל של"ם, משרד הרווחה, אתר המרשתת של השירות לבני נוער וצעירים.

170 חוק הסעד (סדרי דין בעניני קטינים, חולי נפש ונעדרים), התשט"ו-1955.

171 משרד הרווחה והביטחון החברתי, **קידום מעמד העובדים הסוציאליים בישראל**, מהלך אסטרטגי לבחינת תפקיד העובד הסוציאלי במחלקות לשירותים חברתיים, דצמבר 2021.

בינואר 2024 פרסם המשרד המלצות בנושא תמהיל העיסוקים בתחומי הליבה של משפחה, מוגבלויות וסדרי דין¹⁷² כהמשך למהלך האסטרטגי האמור לבחינת תפקידי העו"ס במש"ח. זאת בעקבות פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", שחידדה את הצורך במתן מענה מיידי על המשבר במש"חים.

גם מבקר המדינה עמד בדוחות קודמים¹⁷³ בתחומי הרווחה על נושא מצוקת כוח האדם בקרב העו"סים, לפני ואחרי רפורמת "הישג" משנת 2022 שעסקה בשכרם של העו"סים.

בשאלון ששלח משרד מבקר המדינה לרשויות המקומיות נשאלו מנהלי המש"ח, בין היתר, על הקשיים והמגבלות המרכזיים במתן מענה וטיפול לנוער בסיכון (ניתן היה לסמן עד שלוש תשובות). כ-30% ממנהלי המש"חים מילאו את השאלון (35 מנהלים), ובתשובותיהם הם ציינו אתגרים הנוגעים למשאבים שונים ובהם לתקציב, כגון: מחסור בתקציב לתוכנית, מחסור במבנים ובמתקנים פיזיים, קושי בגיוס ובביסוס של כוח אדם מקצועי, היעדר משאבים לליווי ארוך טווח. כמו כן, כ-28% ממנהלי המש"חים ציינו אתגרים הנוגעים לכוח אדם - מחסור באנשי מקצוע מתאימים, תחלופה גבוהה של עובדים, היעדר הכשרות מקצועיות מספקות ושחיקה מקצועית של אנשי צוות.

בשיחות מדצמבר 2024 של צוות הביקורת עם מנהלים במחלקות לשירותים החברתיים ברשויות שנבדקו - **ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע**, וכן עם המפקחים משלושת המחוזות של משרד הרווחה - מחוז באר שבע והדרום, מחוז תל אביב והמרכז ומחוז חיפה והצפון - עלה כי נכון לכתיבת הביקורת, גם שלוש שנים אחרי פרסום המסמך המציג את הקשיים ואת ההמלצות לטיפול בהם, מצב כוח האדם של העו"סים ברשויות המקומיות נשאר קשה ואולי אף החמיר. נציגי שלושת המחוזות הסבירו לצוות הביקורת כי התחום מצוי במצוקה קריטית - ברמה הרשותית, המחוזית והארצית, וכי הדבר הוא בבחינת חסם משמעותי במתן הטיפול והמענים, בין היתר בתחום הטיפול בנוער בסיכון. לדבריהם היעדר כוח אדם גורם למחסור במענים, והפועל היוצא מכך הוא מיעוט פניות יזומות של בני נוער למש"חים. בשיחה עם צוות הפיקוח של מחוז דרום, האחראי לפיקוח על הרשויות המקומיות שנבדקו - **ערד וקריית גת**, הוסבר לצוות הביקורת כי "המצאות מוכיחה כי במקומות בהם נפתחו מסגרות - הן התמלאו", ולכן מדובר בסיבה ומסובב.

האחראי לפיקוח של מחוז דרום הסביר באותה פגישה כי היעדר תוכניות אינו מעיד בהכרח על היעדר בעיות, וכי היעדר התוכניות הוא גורם מוכח לחוסר פנייה של בני נוער למש"חים, כמתואר בתרשים שלהלן:

תרשים 12: השפעת המחסור בכוח אדם על המענים והפניות



על פי ממצאי הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

172 המלצות בנושא תמהיל עיסוק עובד סוציאלי משפחה, סדרי דין ומוגבלויות במחלקות לשירותים חברתיים (ינואר 2024).

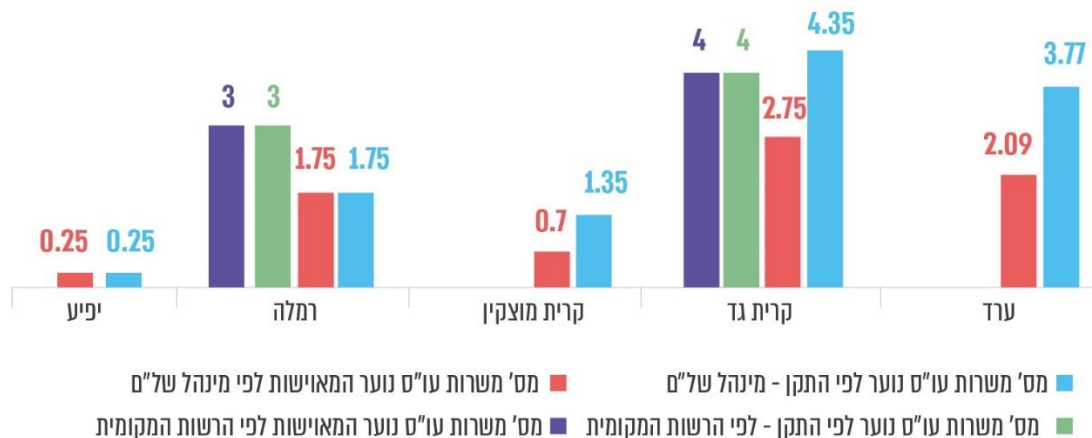
173 ראו מבקר המדינה **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2023) "השירותים שמספקות הרשויות המקומיות לאנשים עם מוגבלות - מרכז מול פריפריה"; **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2021) "מימון שירותי רווחה".

כפי שהבהירו הרשויות המקומיות שנבדקו לצוות הביקורת, המחסור החמור בכוח אדם גורם במישרין לצמצום בהיקף התוכניות המופעלות בקהילה וכן לצמצום יכולת המענה של העו"סים, ועקב כך הם מקצים את משאביהם המוגבלים לטיפול במצבי חירום בלבד. לנוכח זאת נשקף סיכון ודאי לתחום הטיפול בבני נוער בסיכון, ואין ספק כי הדבר גורם לפגיעה ביכולת לאתרם.

קושי באיוש משרות

משרד מבקר המדינה בחן את מידת האיוש של המשרות שבתקני כוח האדם של הרשויות שנבדקו, נכון לסוף שנת 2024:

תרשים 13: מספר משרות עו"ס נוער לפי התקן ברשויות המקומיות שנבדקו לעומת מספר המשרות המאוישות, 2024



על פי נתוני מינהל של"ם, משרד הרווחה¹⁷⁴, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הנתונים מתייחסים לתפקידי עו"ס המטפלים בנוער בסיכון ("עו"ס נערה במצוקה", "עו"ס לנפגעי סם נוער", "מנהל מדור נוער"). לא הובאו בחשבון תפקידי עו"ס לחוק הנוער ותפקידי עו"ס לחוק סדרי דין.

מהתרשים עולה כי על פי נתוני מינהל של"ם, בתקני העיריות ערד וקריית מוצקין כמעט חצי ממשרות העו"ס המיועדות לטיפול בנוער בסיכון אינן מאוישות - בערד מאוישות 2 משרות מתוך 3.77 לפי משרות התקן ובקריית מוצקין מאוישות 0.7 משרות מתוך 1.35 משרות לפי התקן. עוד עולה מהתרשים כי בתקני הרשויות המקומיות קריית מוצקין, רמלה ויפיע יש פחות משתי משרות עו"ס המיועדות לטיפול בנוער בסיכון - 1.35, 1.75 ו-0.25 משרות בהתאמה. עוד עולה מהתרשים כי קיימים פערים בין הנתונים שנמסרו ממנהל של"ם ובין הנתונים שנמסרו מהרשויות המקומיות.

עיריית רמלה מסרה כי בתקן שלה נכללות משרות של ארבע עו"סיות המטפלות בבני נוער, שהיקף משרתן הכולל הוא 300%, ואילו ממנהל של"ם נמסר כי יש בתקן משרות מאוישות בהיקף כולל של 175% בלבד. עיריית קריית גת הציגה נתוני כוח אדם ולפיהם בתקן שלה נכללות ארבע משרות של עו"ס נוער, וכולן מאוישות.

מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו - ערד וקריית מוצקין לפעול לאיוש משרות עו"ס נוער שאינן מאוישות.

מיעוט המשרות שבתקן ותת-איוש המשרות משפיעים במישרין על נוער במצוקה ועל אפשרויות הטיפול בו. ככל שמספר העו"סים נמוך יחסית למספר התיקים הפתוחים, כך העומס עליהם גדל והם מצליחים לטפל בבעיות קריטיות בלבד וב"כיבוי שריפות", כפי שתואר במאמר על אודות הרפורמה שבוצעה במש"חים. המחסור בכוח אדם משפיע גם על התוכניות שהרשות יכולה להפעיל כי ללא עו"ס לא ניתן להפעיל תוכניות טיפול.

לוח 22: מספר התיקים הפתוחים בכל אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו ומספר התיקים שבטיפולו של כל עו"ס נוער

		
מספר התיקים שבטיפולו של עו"ס נוער (לפי מספר המשרות המאושרות בתקן של עו"ס נוער*)	מספר תיקי ההתערבות בטיפול עו"ס מינהל של"ם לבני נוער בגיל 12 - 18	הרשות המקומית
14.4	30	ערד
39.3	108	קריית גת
57.1	40	קריית מוצקין
53.1	93	רמלה
84.0	21	יפיע

על פי נתוני יסוד של משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הנתונים מתייחסים לתפקידי עו"ס המטפלים בנוער בסיכון ("עו"ס נערה במצוקה", "עו"ס לנפגעי סם נוער", "מנהל מדור נוער"). לא הובאו בחשבון תפקידי עו"ס לחוק הנוער ותפקידי עו"ס לחוק סדרי דין.

בעיריית **ערד** מאוישות 2.09 מהמשרות שבתקן עו"ס נוער, המטפלות ב-30 תיקי התערבות פתוחים של בני נוער (14.35 תיקים לכל משרת עו"ס). לדברי סגנית מנהל מחוז דרום במשרד הרווחה והביטחון החברתי, האחראית לפיקוח על פעילות המש"חים, **בערד** קיים פער קיצוני ומשמעותי בכוח אדם, ועקב כך כוח האדם הקיים מטפל רק במצבי חירום. לדבריה, בכל הרשויות יש מחסור בכוח אדם, וגם ברשויות שיש די כוח אדם - לרוב מדובר בכוח אדם שמרבה להחליף את מקום עבודתו באופן יחסי. המשרד "נמצא בריצה" מתמדת בחיפוש אחר כוח אדם, ומבחינה זו המצב **בערד** חמור מאוד. יוזכר כי ילדים ובני הנוער מחסידות גור, ששיעורם כ-60% מאוכלוסיית הילדים ובני הנוער **בערד** - אינם מוכרים ברווחה או משתייכים לאוכלוסייה שאינה מוכרת ברווחה. אם יבוצעו פעולות איתור - מספר תיקי ההתערבות עשוי לגדול, והדבר יביא להכבדת העומס על העו"ס המטפלים בבני נוער.

בעיריית **קריית גת** קיים פער בין נתוני כוח האדם כפי שדווחו על ידי מינהל של"ם לעומת הנתונים שדווחו על ידי העירייה. על פי נתוני העירייה, מאוישות כל ארבע המשרות שבתקן לעו"ס נערה במצוקה ולעו"ס לנוער נפגע סם, המטפלים ב-167 תיקי התערבות פתוחים של בני נוער (41.75 תיקים לכל משרת עו"ס). גם מנהלת המש"ח של **קריית גת** ציינה את בעיית כוח האדם, וכי קיימת בעיה של תת-תקינה.

עיריית **קריית גת** מסרה בתשובתה כי פנייתה לגורמי הפיקוח להגדלת התקן במשרות נוספות בשל גידול מסיבי של האוכלוסייה בעיר נענתה בתשובה כי הם מצויים "ביתר תקינה".

המפקח המחוזי של **קריית גת** מסר בפגישה עם צוות הביקורת מדצמבר 2024 כי "התקינה לא מייצגת את הדרישות של המציאות בשטח", וציין כי למשרד הרווחה אין נתונים על מצב הנוער שנמצא בסיכון, משום שכאמור חלק מבני הנוער משתייכים לאוכלוסיות שאינן מוכרות למש"ח, ושלגביהם לא קיימים בידי משרד הרווחה נתונים. אחת מדרכי ההתמודדות של המש"ח **בקריית גת** עם בעיה זו הייתה קליטת סטודנטים לעבודה סוציאלית כתמכי עו"ס, באישור משרד הרווחה, אולם פתרון זה אינו מספיק.

בעיריית **קריית מוצקין** מאוישות 0.95 משרות של עו"ס נוער, המטפלות ב-33 תיקי התערבות פתוחים של בני נוער (47.14 תיקים לכל משרת עו"ס). המש"ח בעיריית **קריית מוצקין** נמצא בתהליך של ארגון מחדש. בשנים 2021 עד 2023 לא אויש תפקיד עו"ס נוער וצעירים בעיריית **קריית מוצקין**, ונושא הטיפול בנוער וצעירים לא היה מנוהל. במועד הביקורת - סוף 2024 - מועסק עו"ס נוער וצעירים ב-100% משרה. בפגישה בעיריית **קריית מוצקין** בנובמבר 2024 העלה צוות הרווחה קושי רציני בגיוס עו"סים, בייחוד בתחום הנוער. לטענת צוות הרווחה, בעקבות הרפורמה בשירותי

הרווחה משנת 2022 בוטלה התוספת לעו"ס המטפל בנוער, תוספת שניתנה כגמול לעבודה בשעות אחר הצהריים, ובשל כך פחת הביקוש של עו"סים לעבודה עם נוער ברשויות המקומיות.

הממונה המחוזית של מינהל של"ם (קהילה) מסרה בפגישה עם צוות הביקורת מדצמבר 2024 כי המספר המצומצם של עו"סים ברשויות הוא תופעה רווחת - יש מספר מצומצם של עו"סים, ויש בעיה של שימור עובדים וגיוס עובדים. לדבריה הדבר נוגע למדיניות המשרד והמדינה ולתפיסתם לגבי אופן התגמול והתמרוץ של עו"סים. הממונה המחוזית תכננה תמריצים ליום שאחרי המלחמה, ולדבריה ללא תמריצים העו"סים לא יאיישו את המשרות הפנויות.

לדברי המפקחת המחוזית, מדצמבר 2024, מספר התקנים של עיריית קריית מוצקין לא איפשר לעו"סית לפתח תוכניות כלל.

בעיריית רמלה קיים פער בין נתוני כוח האדם כפי שדווחו על ידי מינהל של"ם לעומת הנתונים שדווחו על ידי העירייה. מאושרות ארבע משרות של עו"ס נוער ונערה במצוקה (300% משרה), המספקות שירות ל-94 תיקי התערבות פתוחים של בני נוער (31.33 תיקים לכל משרת עו"ס).

נציגי המש"ח של עיריית רמלה הדגישו את בעיית המחסור בכוח האדם - לדבריהם במחלקת פרט ומשפחה חסרים עשרה עו"סים. לדבריהם קצב הגידול במספר המשרות אינו תואם את צורכי האוכלוסייה ואת קצב גידולה. בשיחה, בדצמבר 2024, עם הנהלת המחוז ועם המפקחים הועלתה בעיית כוח האדם כחסם מרכזי - תקציב המשרד עבור תוכניות ומסגרות מיועד למימון העסקת כוח אדם שיפעיל את התוכניות, למימון תחום ההזנה ולמימון הפעילות: בהיעדר כוח אדם - אין תוכנית. משרת מנהלת מדור נוצ"ץ נוער וצעירים אינה מאוישת במש"ח בעיריית רמלה כבר יותר משנתיים ולכן אין גיוס של עו"סים.

מנהלת נפת דרום במחוז תל אביב והמרכז הסבירה לצוות הביקורת בדצמבר 2024 כי ככלל יש "משבר בפרופסיה", וכי מאתגר לאתר כוח אדם איכותי. נוצר מצב שבו הרשויות מתחרות על כוח האדם. לדבריה, לעיריית רמלה אין יתרון יחסי בהשוואה לערים שכנות שגודל אוכלוסייתן דומה, שמציעות מעטפת תוספתית אטרקטיבית לעו"סים, כגון תוספת תשלום עבור החזקת רכב וכוונות. כמו כן, המבנה שבו שוכן המש"ח בעיריית רמלה אינו אטרקטיבי לדבריה. ככלל, עיריית רמלה מזוהה כמאתגרת, בשל שכונות הפגיעה שבה, כמו ג'ואריש. היו משפחות של עו"סיות מהמגזר הערבי אשר לא רצו שהן יעבדו בעיר כדי שלא ייקלעו לסכסוכים. כדי לעזור למש"ח בעיריית רמלה, המחלקה צורפה לאחרונה לפיילוט ייחודי שנועד לסייע לרשויות במשבר, ושבמסגרתו שלוש רשויות עתידות לקבל ממשרד הרווחה מעטפת תמיכה ייחודית ומשאבים מוגברים בתחום הרווחה, הכוללות גם תגבור ותמרוץ של כוח האדם על ידי כוונות לכל עו"ס, פגישה עם ראש העירייה ותוספת תשלום עבור החזקת רכב.

במועצה המקומית יפיע נמצא כי בשנת 2024 הייתה מאוישת משרה בהיקף של 25% לטיפול בנוער במצוקה, מתוך משרה בהיקף 25% בתקן הרשות לעו"ס לנערה במצוקה, המטפל ב-21 תיקי התערבות פתוחים של בני נוער (מספר שהוא שווה ערך ל-84 תיקים לכל עו"ס ב-100% משרה). לדברי המפקחת המחוזית, מדצמבר 2024, לא די במשרה בהיקף 25%, ויש צורך בהגדלת היקף המשרות שבתקן - הן היקף המשרות של עו"ס נוער והן היקף המשרות של עו"ס נערה. לדבריה, המחסור בכוח אדם הביא לסגירת "בית חם" שהיה פעיל במועצה המקומית יפיע.

נציגי יחידת הפיקוח המחוזי של מחוז צפון הסבירו בדצמבר 2024 כי מסגרות מסוימות לטיפול בנוער בסיכון מצריכות עבודה בשעות לא שגרתיות, והדבר אינו משתלם לעובדים שאינם מתוגמלים על עבודה כזו. המועצה המקומית יפיע ביקשה לאייש את אחת המשרות בעובד בעל הכשרה אחרת - למשל פסיכולוג, אך לדברי מנהל המש"ח - משרד הרווחה לא אישר את הבקשה.

מסגרת נוספת שנסגרה בהיעדר כוח אדם היא מט"ל (מרכז טיפול לצעירים ובני נוער במצוקה), מרכז שהיה פעיל עד שנת 2021 - ואף הוקצה לשם פעילותו מבנה. לאחר שהעובד במט"ל עזב, המדריך המשיך בעבודת איתור אך עזב אף הוא בשנת 2023 ומאז המט"ל אינו פועל. המפקחת הסבירה כי אי-מינוי מדרי"צ (מדריך צוות) הוא בבחינת חסם למתן השירותים.

מנהל המש"ח במועצה המקומית יפיע הצביע בספטמבר 2024 על קושי במחלקתו. לדבריו, מצד אחד יש יתרון לאיוש המשרות בעו"סים דוברי ערבית, ומצד אחר רבים מהעו"סים דוברי הערבית הם בוגרים של מוסדות לימוד שאינם ישראלים, ולעיתים קרובות הכשרתם אינה תואמת את צורכי המערכת הישראלית. כמו כן, רמת ידיעת השפה העברית שלהם אינה מספקת למילוי טפסים ולעבודה במערכות הישראליות.

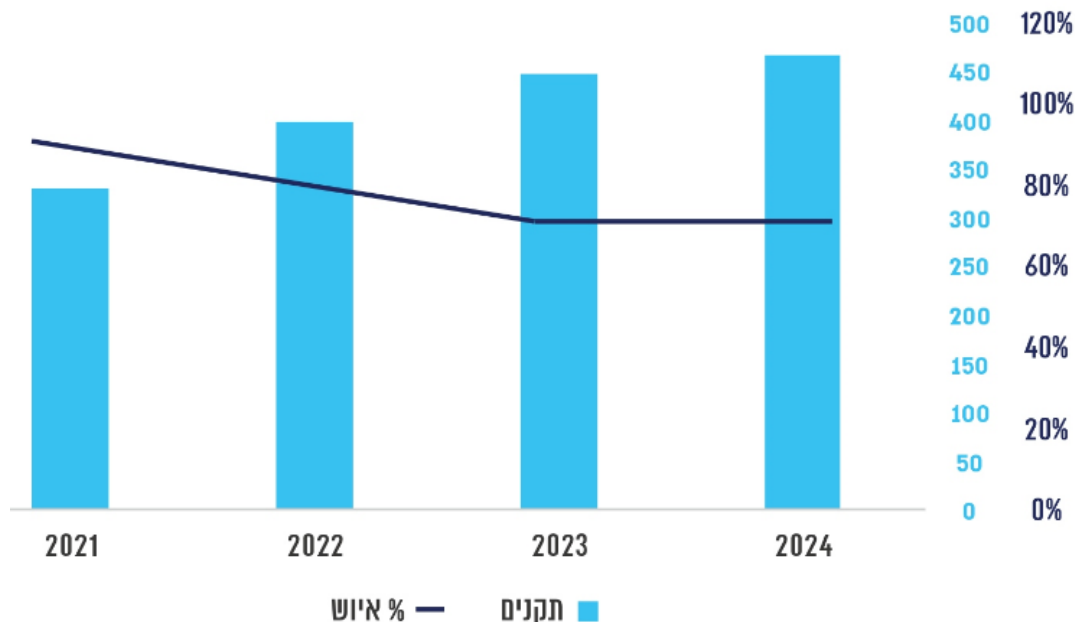
נמצא כי ברשויות המקומיות שנבדקו - קריית מוצקין, רמלה ויפיע לא מאויש תפקיד עו"ס שהוא מנהל מדור נוצ"ץ - נוער וצעירים. לדברי הרשויות שנבדקו, בהיעדר עו"ס נוצ"ץ לא ניתן להפעיל תוכניות בקהילה.

מומלץ לרשויות המקומיות קריית מוצקין, רמלה ויפיע, לבחון בהתייעצות עם משרד הרווחה כיצד לבצע גיוס איכותי של עו"ס נוצ"ץ.

מהאמור עולה כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע קיים מחסור בכוח אדם של עו"סים - בחלקן מחסור חמור. משיחות עם בעלי תפקידים ברשויות המקומיות שנבדקו ובמחוזות משרד הרווחה עולה כי המחסור נובע גם מתת-תקינה וגם מקשיים שונים בגיוס כוח אדם.

לא רק ברשויות שנבדקו יש מצוקת איוש של משרות עו"ס. מבדיקת מצב איוש המשרות של עו"סים לנוער של מינהל של"ם בכלל הרשויות המקומיות בישראל בשנים 2021 - 2024 עולה כי בעוד שמספר המשרות הממוצע שבתקן הולך וגדל, חלה ירידה בשיעור איושן הממוצע ברשויות המקומיות ביחס לתקן: בשנת 2021 שיעורי האיוש היו 85.41% בממוצע, בשנת 2022 שיעורי האיוש ירדו ל-76.77% בממוצע, ובשנים 2023 ו-2024 שיעורי האיוש ירדו עוד ל-69.50% בממוצע, כפי שניתן לראות בתרשים להלן:

תרשים 14: מספר המשרות הארצי של עו"ס נוער מינהל של"ם לפי התקן ואיושן בפועל באחוזים



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים ומהנתונים לעיל עולה כי אף שמשרד הרווחה הגדיל את מספרן של משרות עו"ס נוער שבתקן בכלל הרשויות המקומיות ב-65% בממוצע בשנים 2021 עד 2024 (מכ-329 משרות בשנת 2021 לכ-466 משרות בשנת 2024), הרשויות המקומיות התקשו לאייש את המשרות ובממוצע שיעור איוש המשרות גדל ב-15% בלבד (מ-281.51 משרות בשנת 2021 ל-324 משרות בשנת 2024).

2024). מכאן עולה כי איושן הממוצע של משרות עו"ס נוער שבתקן ירד ב-15.91% בשנים 2021 - 2024 למרות הגדלת כמות המשרות.

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

במסגרת ההתמודדות עם מורכבות אתגר כוח האדם - המתח בין הרצון לספק שירות לבין הצורך לתת אותו על ידי אנשי מקצוע באופן מיטבי ומקצועי, הוצגו למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 2024, דוגמאות להשמה זמנית של כוח אדם מפרופסיות דומות או משלימות: (א) בשל הצורך העצום באנשי טיפול במסגרת מלחמת חרבות ברזל ניתנו לאוכלוסיית בני הנוער המפונים מענים מיוחדים לשעת חירום. לאחר שהמשרד נוכח כי מענה מקוון אינו מתאים לאוכלוסייה זו, הוא נדרש לתת לה מענה של "סלון טיפולי נייד" הסמוך למלונות התלמידים המפונים. במסגרת מענה זה אנשי הטיפול לא נדרשו להיות עו"סים דווקא, אלא התאפשרה העסקת עובדים מפרופסיות נוספות כמו יועצות חינוכיות, מטפלות באמנות, מטפלות רגשיות, וזאת כדי לתת מענה מהיר של שישה מפגשים שאינו מחייב מעורבות של עו"ס או כדי לבצע הערכה מקיפה. (ב) לאחר שהתקשתה לאייש משרה של מנהלת "בית חם" לחברה הערבית, עיריית רמלה הגישה למטה המשרד בקשה מיוחדת לאיוש המשרה בתנאי סף נמוכים יותר, שבמסגרתם היא לא תאויש על ידי עו"ס, כפי שנדרש ככלל, וקיבלה אישור לכך. באופן זה הצליחה העירייה הצליחה לספק את השירות, במתכונת שבמסגרתה מנהלת הבית שימשה גם כמדריכה.

לצורך הקלה על מצוקת כוח האדם, מומלץ למשרד הרווחה לבחון את האפשרות לקבוע תבחינים לגבי האפשרות לאישור השמה זמנית של כוח אדם מפרופסיות דומות או משלימות לתוכניות שעשויות להתאים לכך, כפי שאישר המשרד לעיריית רמלה ובדומה לשירותי המשרד שניתנו לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל. יודגש כי ככל שיוחלט לאפשר אישור זה, הרי שהוא צריך להינתן במשורה, רק כשהדבר מתחייב מהצרכים, תוך הצבת הגבלות ותנאים הממזערים פגיעה אפשרית במטופלים. זאת מאחר שדרך המלך היא איוש המשרה על ידי עו"ס, ומהלך של החרגה ראוי שיעשה במשורה ובהפעלת שיקול דעת מקצועי של המשרד, בשים לב לאיזון הראוי בין הצורך במתן מענה כלשהו לאוכלוסייה הנזקקת לכך לבין שמירה על האחרייות ואיכות הטיפול המקצועי שנדרש בנוגע לאוכלוסייה פגיעה ורגישה זו של נוער בסיכון - תוך בחינת הכישורים המקצועיים של האדם שימלא את התפקיד ומתן הכשרות, הנחיות, ליווי ומעקב צמודים.

מומלץ כי משרד הרווחה ומנהלי המש"חים יפעלו לאיוש מספר המשרות שנקבעו בתקן, וכן מומלץ כי הם יאספו את הנתונים הדרושים להם כדי לאמוד את הפער הקיים בין כוח האדם הדרוש לטיפול בנוער בסיכון ובין כוח האדם הזמין לכך בפועל, בשים לב גם לעלייה המתמדת במספר בני הנוער בסיכון ולהשפעות משבר הקורונה ומלחמת חרבות ברזל על אוכלוסייה זו, על מנת להתאים את מספר המשרות שבתקן לצורכי האוכלוסייה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי מהשיחות שקיים עם גורמי המקצוע הרלוונטיים וממצאי הביקורת התרשם כי העו"סים במש"חים ברשויות שנבדקו מבצעים את עבודתם במסירות. ניכר כי על אף מורכבות התפקיד, העומס הרב והקשיים שאיתם הם מתמודדים בכל יום, הם נכונים לפעול למען האוכלוסייה שבטיפולם ועושים זאת ברגישות רבה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי מחוז דרום פועל בכל עת לאיוש המשרות בעיריית ערד, וכי ישנם חסמים המקשים על התהליך, כגון ריחוק גיאוגרפי, תמריצים, שכר ומיצוב מקצוע העו"ס, אשר מקשים על פעולות האיוש.

עוד מסר משרד הרווחה בתשובתו כי בין השנים 2021 ל-2023 היה קושי באיוש משרת עו"ס נוער בקריית מוצקין, וכי משרת עו"ס אחד שאוישה לא הצליחה לתת מענה מיטבי ומקצועי לכל תחום הנוער. נמסר כי מאז אוישה משרה נוספת

מחסור במבנים

הרבה תוכניות נופלות 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)



החל משנת 2008, ובמסגרת החלטת הממשלה בעניין בניית מוסדות ציבור, הוטלה על הרשויות המקומיות האחריות להקמת מבנים של מוסדות ציבור בתחום שיפוטן, למעט רשויות מקומיות ביישובי פריפריה שזכאיות למימון ממשלתי¹⁷⁵.

משרד הרווחה מקצה לרשויות המקומיות תקציב עבור הפעלת השירותים והשמת המטופלים במסגרות השונות, אך הוא אינו מקצה תקציב להקמת מבנים ברשויות¹⁷⁶. עבור סיוע בשיפוף או בבניית מבנים¹⁷⁷ רשאיות הרשויות לפנות לקרן שלם¹⁷⁸ או לקרן לפיתוח שירותים לנכים של המוסד לביטוח לאומי¹⁷⁹. משתמע מכך שרשות מקומית שאין באפשרותה לממן מתקציבה עלויות של שכירת מבנים, תפעולם ותחזוקתם לא תספק שירותים מסוימים לתושבים הזכאים לכך, ועקב כך ייפגעו זכויותיהם.

את תוכניות הטיפול וההתערבות יש להפעיל בחלל סגור, במבנה. לדברי מנהל אגף א' לחינוך ילדים ונוער בסיכון במשרד החינוך, מאוקטובר 2024, קיום הפעילות במקום בטוח הוא קריטי להצלחתה ולשלומם של המשתתפים בה. לדבריו, הוא אינו מאשר פתיחת מועדונים¹⁸⁰ במבנה שאינו מתאים - למשל, הוא פסל הצעה לפתיחת מועדוןית בחלל ששימש בעבר כיתת מעבדה כי המקום אינו מתאים לפעילות המועדוןית. לדבריו גם מקלט אינו ראוי לשמש אכסניה של מועדוןית לילדים ובני נוער. יש להפעיל מועדוןית במקום ראוי, שניתן יהיה להרגיש בו "כמו בבית".

בהוראות התע"ס 1.12¹⁸¹, העוסקות בסדרי מתן מענקים לבינוי, להרחבה ולשיפוצים למש"חים ברשויות המקומיות, הובהר כי השגת יעדי המש"ח מותנית, בין היתר, במתן תנאים פיזיים המבטאים יחס של כבוד אל האדם או הלקוח, המשרים אווירה של רגיעה ועידוד, המאפשרים להתייחס לבעיות הלקוח באופן אישי, רגוע ושקט, המתחשבים במגבלותיו ומקלים את הגישה והפנייה למקום שהוא מצפה לקבל ממנו סיוע (סעיף 1.8). ההוראה נוגעת למש"ח עצמו, אך הדברים יפים גם לשירותים שהמחלקה מעניקה מחוץ לגבולות מבנה המחלקה ברשות המקומית.

175 החלטת הממשלה 3975 "מיקוד תקציב בניית מוסדות ציבור ביישובי הפריפריה" (24.8.08) ביטלה את החלטת הממשלה 4890 (12.2.95), שבמסגרתה נקבע מימון ממשלתי להקמת מבני ציבור, לרבות התקן להקמת מוסדות ציבור על ידי המדינה במסגרת של בניה חדשה (תקן ברודט). בהחלטה 3975 הוטל על שר הפנים לפרסם נוהל לחוק עזר המאפשר לרשויות לגבולות היטל מוסדות ציבור אשר יושבת על הקבלנים ויחליף באופן זמני את המימון הממשלתי שהוקפא עם ביטול תקן ברודט. מאז ביטול תקן ברודט בוטלה רוב התמיכה הממשלתית בבניית מוסדות ציבור ביישובים שאינם בפריפריה.

176 בהחלטת הממשלה 852 "מדיניות ממשלתית לטיפול בתופעת הפשיעה והאלימות בחברה הערבית והעצמת החברה הערבית בישראל" (מרץ 2021) הנוגעת לתופעות הפשיעה בחברה הערבית נקבע כי בשנת 2022 יוקצו עד 24 מיליון ש"ח עבור בינוי מבני רווחה רב-תכליתיים ברשויות הערביות ובערים המעורבות.

177 תרשומת של שיחה בין צוות הביקורת ובין תקציבנית מינהל מוגבלויות במשרד הרווחה (10.11.22).

178 קרן שלם הוקמה בשנת 1983 על ידי מרכז השלטון המקומי ובשיתוף עם משרד הרווחה, למתן סיוע מקיף בתחום פיתוח שירותים לאדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית ברשויות המקומיות. הקרן מסייעת באמצעות מענקים ועוסקת בין היתר בפיתוח פיזי של מסגרות בקהילה.

179 הקרן לפיתוח שירותים לנכים של הביטוח הלאומי מסייעת לחברות וארגונים המבקשים לפתח שירותים לשילובם של אנשים עם מוגבלות בקהילה. הקרן תומכת ומסייעת בפיתוח שירותים בתחומי החינוך, השיקום, הדיור, התעסוקה ועוד. בין היתר ניתן להגיש לקרן קולות קוראים בתחומי הסיוע לבינוי ולשיפוף של מעונות יום שיקומיים או של מרכזים רב-שירותיים לאנשים עם מוגבלות.

180 לדברי מנהל אגף א' לחינוך ילדים ונוער בסיכון במינהל החינוך, מתוך 405 מועדוניות שמפעיל משרד החינוך, 300 מופעלות בשיתוף עם משרד רווחה.

181 הוראת התע"ס 1.12, "סדרי מתן מענקים לבינוי, הרחבה, שיפוצים למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות" (31.3.19).

מבקר המדינה כבר העיר בעבר כי משרד הרווחה אינו משתתף בהוצאות של המש"חים על השכרת מבנים ותחזוקתם והמליץ לו לבחון מפעם לפעם את אופן חלוקת התקציב לכיסוי עלויות השירותים שבהם אינו משתתף¹⁸². כמו כן משרד מבקר המדינה המליץ בעבר למשרד הרווחה לבחון דרכים למניעת חסמים לפיתוח השירותים על ידי הרשויות המקומיות עקב היעדרן של תשתיות פיזיות מתאימות, או דרכים להפעלת מסגרות באמצעות נותני שירותים חיצוניים במבנים לא מתאימים שאינם מתוחזקים כנדרש¹⁸³.

להלן תוצג תמונת המצב בעניין המחסור במבנים, כפי שעולה מממצאי הביקורת ברשויות שנבדקו:

עיריית קריית גת פעל בשנת 2020 "בית חם", אולם הוא נסגר בשנת 2021 משום שבמבנה שבו פעל התגלו בעיות בטיחות חמורות ומאז הרשות לא הצליחה להקימו מחדש. עיריית רמלה נאלצה להעביר את פעילותו של "בית חם" לנערו, ממבנה בשכונה קשה שאלה הורי הנערות לא הסכימו לשלוח אותן, למבנה בשכונה אחרת. המועצה המקומית יפיע מסרה בנובמבר 2024 כי חסרים מענים, בעיקר בשל העובדה שהישוב נמצא בגדילה וחסרות קרקעות, ובתוך כך יש קושי לאתר מבנים לקיום פעילותם של המענים המבוקשים.

מומלץ כי משרדי הרווחה והבינוי והשיכון יוסיפו בהירתמות לסייע לרשויות שבהן קיים מחסור במבנים והן מתקשות לגייס תקציב לאיתור מבנים נגישים כנדרש עבור הפעלת שירותי רווחה ופנאי, לסיוע בשכירת מבנים כאמור או לסייע בהקמת המבנים. זאת כדי שהרשויות לא יוותרו על מתן שירותים לתושבים בגלל מחסור במבנים, וכן כדי לצמצם פערים בין רשויות מקומיות.

מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע, ישקלו לשכור מבנים שישימשו לשם הקמת מסגרות לנוער בסיכון בקהילה.

עיריית קריית גת מסרה בתשובתה כי היא מצויה בתהליך מכרז להפעלת בית חם, במבנה שנמצא מתאים וממתין לגורם מפעיל הולם.

עיריית רמלה מסרה בתגובה ממאי 2025 כי בתקופה הקרובה תחום נוער וצעירים אמור לעבור למבנה ייעודי גדול יותר, שיעניק מרחבי טיפול מתאימים. עיריית ערד מסרה בתשובתה כי הבית החם שעתיד להיפתח יתקיים במבנה המשויך לרשות, וכי בימים אלה (מועד מסירת התגובה) מתחילות בו עבודות שיפוץ לשם התאמה לצורכי הפעלת בית חם.

משרד הבינוי והשיכון מסר בתשובתו מיוני 2025 כי אגף מיעוטים במשרד מקדם החל משנת 2016 תהליכי הקמה, שיפוץ ושדרוג של מוסדות ציבור ברשויות המיעוטים הערביות, הדרוזיות והבדואיות בהתאם לדרישות המוגשת על ידי הרשויות המקומיות. זאת, בין היתר, עבור מבני ציבור המשמשים נוער. הקצאת התקציבים מתבצעת במסגרת קולות קוראים ייעודיים, ועל הרשויות המקומיות להגיש בקשות ממוקדות במסגרת הליך זה. כל בקשה נבחנת בהתאם לאמות המידה שפורסמו - ותיענה על פי קריטריונים מקצועיים ובתנאי שיהיה תקציב זמין לכך. תקציב המשרד לרשויות עבור מוסדות ציבור מוקצה בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל. חלוקת התקציבים בין מבני הציבור ברשות המקומית נתונה לשיקול דעתן של הרשויות המקומיות בהתאם לצרכים המוגדרים על ידן.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי קיים "קול קורא" של המשרד בתחום התמיכות במסגרות בקהילה, באמצעותו ניתן להגיש בקשה לסיוע בהצטיידות ושיפוץ. צוין כי בעבר התמיכה ניתנה רק למית"ר או למפת"ן, אך החל משנת 2023 הורחב ה"קול קורא" והוא פתוח גם לבית חם, מט"ל ומרכז עד"י.



182 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2022), "מימון שירותי רווחה", עמ' 594.

183 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2022), "אסדרת אספקתם של שירותי הרווחה בקהילה על ידי הרשויות המקומיות", עמ' 1,054, 1,056.

מהמתואר לעיל עולה כי משאביהן המוגבלים של הרשויות המקומיות פוגעים ולעיתים אף מונעים מהן לספק שירותים נחוצים ואף הכרחיים לבני נוער המצויים במצבי סיכון, סכנה או ניתוק ולבני משפחותיהם: 1. קיים מחסור חמור בכוח אדם במש"חים המטפל בבני נוער בסיכון, והדבר נכון ביתר שאת בנוגע לעובדים הסוציאליים. המחסור נובע הן מתת תקינה והן מתת איוש של המשרות הקיימות. המחסור החמור בכוח האדם גורם במישרין לצמצום בהיקף התוכניות המופעלות בקהילה וכן לעומס רב על העו"סים הקיימים, ועקב כך להקצאת המשאבים המוגבלים לטיפול במצבי חירום בלבד - בבחינת "כיבוי שריפות". לנוכח זאת נשקף סיכון ודאי לתחום הטיפול בבני נוער בסיכון, ואין ספק כי הדבר גורם לפגיעה ביכולת לאתרם. 2. קיים מחסור במבנים מתאימים לפעילות בני נוער בסיכון ברשויות המקומיות ולעניין זה קיים פער בין רשויות מקומיות שונות, כאשר הקושי מתעצם ברשויות הערביות.

סדרי עבודתן של הוועדות לתכנון טיפול והערכה

ועדות תכנון טיפול והערכה במחלקות לשירותים חברתיים כוללות צוות רב-מקצועי ומופקדות על גיבוש תוכניות טיפול פרטניות לילדים ובני נוער בסיכון ולמשפחותיהם. בתקנון העבודה הסוציאלית נקבעו תפקידיהן ודרכי עבודתן¹⁸⁴. מרכזי הוועדות הם עובדים סוציאליים, ובהתאם להוראות התע"ס אמורים להשתתף בוועדות גם עובדים מתחום הרווחה והחינוך¹⁸⁵.

בין מטרות הוועדה¹⁸⁶: הערכת מצב הסיכון של הילדים; הערכת הכוחות והמשאבים האישיים, המשפחתיים והקהילתיים; קיום מרחב המאפשר שיתוף של הילדים בסיכון והוריהם בדאגות הנוגעות למצב הילדים; בחינת צרכי הילדים וזיהוי התחומים שבהם נדרש סיוע לילדים ולמשפחתם בראייה רב-תחומית; גיבוש התוכנית הטיפולית המיטבית לילדים ולמשפחה; בחינת מגוון חלופות אפשרויות של דרכי הטיפול לטווח הקצר והארוך; פיתוח תוכנית הטיפול המיטבית מבחינת צרכי ההגנה על ילדים בנסיבות שבהן יש התנגדות של ההורים, הילדים או שניהם לטיפול; מעקב אחר אופן השגת היעדים שהוגדרו בתוכנית הטיפול והערכת תוצאותיה, ריכוז הנתונים וממצאי הערכת הצרכים בראייה אינטגרטיבית לצורך תכנון שירותים. בהוראות התע"ס נכללות גם הנחיות הנוגעות לאופן תיעוד הדיון. בשנת 2017 פרסם המשרד כלי עזר הכולל טופס מובנה ומפורט שיו"ר הוועדה נדרש למלא כדי להבטיח שדיוניהם יתועדו במלואם (להלן - כלי העזר)¹⁸⁷. כלי העזר נועד להבטיח סיכום אחיד ושיטתי של הדיון המתייחס לכל ההיבטים הרלוונטיים.

בדוח השנתי של מבקר המדינה לשנת 2012, שפורסם בשנת 2013, פורסם פרק בנושא "סדרי עבודתן של ועדות לתכנון טיפול והערכה בנושא ילדים בסיכון"¹⁸⁸. בין הנושאים שבהם עסק הדוח: הבניית ההליך, הסדרת הנושא בחקיקה, שותפות ההורים והנערים בקבלת ההחלטות ביחס לתהליך הטיפולי, ההכנה לדיון, השתתפות נציגי משרדים. ואכן, מאז פרסום הדוח ניכר שחלו שינויים ניכרים בהנחיות משרד הרווחה, שבסופו של דבר מחלחלות לוועדות - כמו הקמת המערכת הממוחשבת (מערכת תכנון טיפול והערכה), שיפור בזימון ההורים ובני הנוער להשתתף בוועדות, קיום דיוני הוועדות בהרכב מלא, הבניית הדיון, התייחסות לכוחותיהם ומשאביהם של הנער והוריו ולחששות בעניינו בסיכום הדיון ושיפור ניכר בתיעוד הדיון, בהתייחסות ליעדים ומשימות.

בשנת 2016 הוגשה לבג"ץ עתירה בנושא הסדרת פעילות הוועדה בחקיקה¹⁸⁹. בעת ההיא הודיע משרד הרווחה על כוונתו לעגן את עבודת הוועדה בחקיקה, ועקב כך העתירה נמחקה. בינואר 2018

184 הוראה 8.9 לפרק 8, ועדת תכנון טיפול והערכה - תפקידה ודרכי עבודתה (ינואר 2017).

185 בוועדות הדנות בעניינם של ילדים משתתפים גם אנשי מקצוע מתחום הבריאות, הבודקים התפתחות תקינה.

186 כפי שמופיעות בהוראות התע"ס.

187 כלי העזר לכתובה של סיכום דיון ותוכנית טיפול בוועדת תכנון טיפול והערכה.

188 מבקר המדינה, דוח שנתי לשנת 2012 ולחשבוניות שנת הכספים 2011 (מאי 2013) (להלן - דוח מבקר המדינה משנת 2012).

189 בג"ץ 4044/16, האגודה לזכויות האזרח נ' משרד הרווחה (20.9.18).

אכן פרסם המשרד את תזכיר חוק שירותי הסעד (ועדות לתכנון טיפול והערכה)¹⁹⁰ להערוך הציבור. מטרתו של החוק המוצע היא להסדיר את ההקמה וההפעלה של ועדות תכנון טיפול והערכה לשם קידום הטיפול בילדים ובני נוער הנמצאים במצבי סיכון ובמשפחותיהם, מתוך מגמה ליצור אחידות בעבודתן של ועדות כאמור, המוסדרת בהוראות התע"ס. במסגרת התזכיר הוצע גם לעגן בחקיקה את המבנה וההרכב של הוועדות, הוועדות המורחבות והוועדות המחוזיות ולמנות את חברי הוועדה (שאינם בהכרח הגורם המטפל) לחברים קבועים בתחום הרשות המקומית. לדברי מנהלת השירות לרווחת המשפחה והילד, כלל הערות הציבור לתזכיר החוק הרלוונטיות בעניינן של הוועדות הוטמעו בעבודת הוועדות מלבד סוגיית הייצוג המשפטי של ההורים במסגרת דיוני ועדות תכנון טיפול והערכה. בגין סוגיה זו הוגשה בשנת 2022 עתירה לבג"ץ שעניינה היה תלוי ועומד במועד סיום הביקורת¹⁹¹. משרד הרווחה דיווח כי ההחלטה על מבנה הוועדות תתקבל לאחר שבג"ץ יכריע בסוגיית הזכות לייצוג משפטי של ההורים בוועדות. משרד מבקר המדינה בחן כמה היבטים של סדרי עבודתן של ועדות תכנון טיפול והערכה בנוגע לבני נוער במסגרת השאלון שערך ברשויות שנבדקו¹⁹².

מהשאלון שערך משרד מבקר המדינה עולה כי מנהלי המש"חים זיהו חמישה תחומים המציבים אתגרים מרכזיים במסגרת עבודתן של ועדות תכנון טיפול והערכה:

- 1 אתגר שיתוף פעולה** - שיתוף פעולה מצד ההורים ובני הנוער, התנגדויות של בני המשפחות ובני הנוער לתוכניות הטיפול וקונפליקטים בין הורים גרושים המקשים עליהם לקבל החלטות.
- 2 אתגר במענים טיפוליים** - מחסור במסגרות חוץ-ביתיות מתאימות, מחסור במענים בקהילה ותורי המתנה ארוכים למסגרות טיפוליות - "מחסור במסגרות פוסט-אשפוזיות וטיפוליות", מחסור במענים בקהילה ובעיקר במסגרות חוץ-ביתיות לאחר גיבוש תהליך הטיפול.
- 3 אתגרים מערכתיים** - מחסור בכוח אדם מקצועי, קושי בתיאום בין הגורמים השונים ועומסי העבודה, בשיתופי פעולה ובהעברת מידע בין גורמים למיניהם בקהילה.
- 4 מורכבות המקרים** - ריבוי בעיות נפשיות והתנהגותיות, מקרים מורכבים הדורשים התערבות רב-מערכתית והתמודדות עם מצבי סיכון גבוה - "מצבים נפשיים מורכבים של בני נוער והיעדר מענים חוץ-ביתיים לנוער בקצה הרצף", "התמודדות עם מקרים מורכבים במיוחד כשמדובר בבני נוער שנמצאים בקצה הרצף הטיפולי".
- 5 אתגרים משפטיים ופירוצדורליים** - התמודדות עם מעורבות עורכי דין, קשיים ביישום החלטות, סוגיות של צווים והחלטות משפטיות.

חשיבות התייעוד המלא והמהימן

הדיון בוועדת תכנון טיפול והערכה הוא תהליך טיפולי ולא משפטי. תכלית סיכום הדיון להוות כלי מקצועי לעבודה עם המשפחה. לצורך שמירה על הרצף הטיפולי הוא מתויק בתיק ההתערבות של המשפחה. סיכום הדיון צריך לשקף באופן הולם את הדיון, לשם המשך טיפול מיטיב, ולשם מימוש זכותם של ההורים או בני הנוער לעקוב אחר ההחלטות ואחר אופן יישומן ולהשיג עליהן. על אף שתוכנית ההתערבות שעליה המליצה הוועדה היא שמועברת מהרשות המקומית לבית המשפט (ולא סיכום דיון הוועדה), בפועל סיכום הדיון עשוי במידת הצורך להיות מוגש גם הוא לבית המשפט ולשמש ראיה לתוכן הדיון שהתקיים בוועדה. בהוראות התע"ס נקבע כי על יו"ר

תזכיר חוק שירותי הסעד (ועדות לתכנון טיפול והערכה), התשע"ח-2018. 190

בג"ץ 8647/22 האגודה לזכויות האזרח נ' משרד הרווחה. 191

משרד מבקר המדינה בחן את סיכומי דיוני הוועדה ברשויות המקומיות שנבדקו: ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע. המש"חים בכל אחת מהרשויות האמורות התבקשו למסור לידי משרד מבקר המדינה שלושה מסיכומי דיוניהם בנוגע לנוער בסיכון לכל אחת מהשנים 2021 - 2024, אך בפועל נמסרו רק רובם של הסיכומים המבוקשים. על השאלה "עם אילו אתגרים אתם מתמודדים בוועדות תכנון טיפול והערכה" השיבו 46 מנהלי מש"ח ברשויות המקומיות, מתוך 65 רשויות שאלהן נשלח השאלון ומתוך 47 מנהלי מש"חים שהשיבו על השאלון. 192

הוועדה לתעד בכתב את הנאמר בדיון, וכי הטופס שעליו למלא צריך לכלול התייחסות לסוגיות שונות ולנתונים שונים. כלי העזר שגיבש משרד הרווחה מבנה את אופן התיעוד¹⁹³. על הסיכום לכלול את שמות המשתתפים בדיון ואת תפקידיהם, את שמות הגורמים שזומנו לדיון ולא הגיעו אליו והסיבה להיעדרותם, לחוזקות של הילד והוריו ולחששות בעניינם, יעדי ההתערבות ותוצאותיה המצופות, עמדותיהם של ההורים, הילדים וחברי הוועדה, הסתייגויות, חלופות למתן סיוע לילד ולמשפחתו ומענים שלא ניתן לספק, אירועים חריגים שהתרחשו במהלך הדיון בוועדה והשגות מצד המשתתפים. כלי העזר שהכין המטה נועד להבנות את הסיכום שמתווק בתיק המשפחה, לצד שמירה על דינמיות וגמישות ליו"ר הוועדה.

נוכח טיב ההחלטות שמקבלות ועדות תכנון טיפול והערכה והשפעותיהן הרוות הגורל על ילדים ובני נוער, ראוי כי הן יתועדו באופן מלא ומהימן המאפשר לגורמים המטפלים ללמוד ממסמך הדיון על פרטי בני הנוער באופן המיטבי. כמו כן ראוי כי המסמך יוכל לשמש לצורכי דיון בבית המשפט וכן ליצירת מערכת זיכרון ארגוני סדורה¹⁹⁴.

ברשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין ויפיע - סיכומי הדיון תועדו כנדרש במערכת הממוחשבת לניהול ועדות תכנון, טיפול והערכה.

נמצא כי בעיריית רמלה דיוניהן של חלק מהוועדות תועדו בכתב יד. בהיעדר תיעוד דיגיטלי מצד מוסדות שלטון גלומים מספר חסרונות משמעותיים: בין היתר תיעוד זה והסתמכות עליו מקשים להבין את הסיכום, פוגעים באחידות, בשקיפות, בשיתוף המידע (חיפוש ואחזור מידע), בזיכרון הארגוני, בניתוח הנתונים ובאבטחת המידע.

על הוועדה בעיריית רמלה להקפיד להשתמש במערכת הממוחשבת לשם תיעוד דיוני ועדות תכנון טיפול והערכה.

שותפות של הורים ובני נוער בוועדות ובגיבוש התוכנית הטיפולית

בתקנון עבודת הוועדה נקבע העיקרון המנחה המרכזי בעבודת הוועדה ולפיו "מקומם הטבעי של הילדים הוא בחיק משפחתם"¹⁹⁵; וכן נקבעו בתקנון עקרונות נוספים ובהם "טובת הילד", זכותו לגדול במשפחה מיטיבה קבועה, ההכרה בזכותם של ההורים והילדים להיות שותפים בהליכי ההחלטה בעניינם ולהישמע בהליכים ובדיון על הטיפול בהם.

השיתוף והמעורבות של הלקוחות בתכנון הטיפול ובקבלת ההחלטות הנוגעות לחיי הפרט והמשפחה מעצימים אותם, מגבירים את נכונותם לשתף פעולה, משכללים את יכולתם לממש זכויות חברתיות¹⁹⁶. כפי שעולה מהספרות המקצועית בנושא, כדי שהשיתוף וההשתתפות של המטופלים בתהליך הטיפול יהיו יעילים נדרשת מערכת יחסים טובה בינם ובין בין העו"סים; על המטופלים לקבל מידע מפורט על התהליך שהם עומדים להשתתף בו ועל האפשרויות העומדות לרשותם; עליהם לקבל תמיכה וייעוץ שיגבירו את יכולתם להשתתף בתהליך לאורך כל שלביו. כשתנאים אלה מתקיימים, רמת השיתוף עולה ותוצאות ההתערבות טובות יותר הן מבחינת שיתוף הפעולה מצד המטופלים והן מבחינת הישגי הטיפול¹⁹⁷.

¹⁹³ המערכת הממוחשבת פותחה לשם איסוף מידע על מצב המשפחה והילדים ולשם תיעודו במסגרת דיוני הוועדות: הכנה לדיון, ניהול ותיעוד של הדיון ומעקב. ראו דוח מבקר המדינה משנת 2012; כלי העזר לכתיבה של סיכום דיון ותוכנית טיפול בוועדת תכנון טיפול והערכה (ספטמבר 2017).

¹⁹⁴ הדבר נכון ביתר שאת נוכח התחלופה הגבוהה ביותר של העו"סים וגורמי הטיפול במשפחות.

¹⁹⁵ תקנון עבודה סוציאלית 8.9, סעיף 5א', "ועדת תכנון טיפול והערכה - תפקידה ודרכי עבודתה", משרד הרווחה והשירותים החברתיים - הוראה 8.9 (הוראה 9 לפרק 8 בתע"ס) (ינואר 2017).

¹⁹⁶ עינב בן גל, ורד סלוני-נבו, שיתוף הורים בוועדות תכנון טיפול והערכה הדנות בסיודור חוץ ביתי, עמ' 88 - 89.

¹⁹⁷ שם, עמ' 90.

השתתפות בדיון: עולה כי אף שאחת ממטרות הוועדה שהוגדרו הייתה מתן מרחב שיאפשר לדון בשיתוף עם ההורים והילדים בחששות הנוגעים למצב, ולמרות ההכרה ביתרונות השיתוף במסגרת קבלת ההחלטות, ניכר פער בין ההצהרה על מדיניות המעודדת שיתוף לבין שיעור ההשתתפות של בני הנוער ובני משפחותיהם בדיון בפועל. כמו כן ניכר פער לגבי רמת השיתוף המתועד של בני משפחה בפועל בוועדות תכנון טיפול והערכה¹⁹⁸. השתתפות שני ההורים בוועדה יחד היא נדירה יחסית, ולאבות של הילדים יש נטייה מוגברת שלא להשתתף בדיוני הוועדות:

מעיון בסיכומי דיון בעיריית ערד עולה כי מתוך תשעה סיכומים שנבדקו, בדיונים השתתפו שלושה אבות, שש אימהות (שתי אמהות נפטרו) ותשעה ילדים. מתוך שבעה סיכומי דיון שנבדקו בעיריית קריית גת עולה כי בדיונים השתתפו ארבעה אבות, שש אימהות ושבעה נערים. מתוך עשרה סיכומי דיון שנבדקו בעיריית קריית מוצקין עולה כי בדיונים השתתפו שלושה אבות, תשע אימהות (העשירית נפטרה) ושבעה נערים. בעיריית רמלה מתוך עשרה סיכומי דיון שנבדקו עולה כי בדיונים השתתפו שני אבות (שניים נפטרו), אחד אינו בקשר עם הילד ומשפחתו) ושבע אימהות, וכי שישה נערים השתתפו בדיונים באופן מלא ושניים השתתפו בהם באופן חלקי. מתשעה סיכומי דיון שנבדקו במועצה המקומית יפיע עולה כי בדיונים השתתפו ארבעה אבות, חמש אימהות (אחת אושפזה ואחת מאושפזת במוסד פסיכיאטרי)¹⁹⁹.

יצוין שאך ברור כי מטבע הדברים יש למצבם של בני נוער בסיכון קשר למצבם המשפחתי, וכי לעיתים יש נסיבות שבהן יש מורכבויות וקשיים אובייקטיביים לגייס את ההורים ולרתום אותם להשתתפות (למשל, אם ההורים אינם גרים בארץ, אם הם אסירים, אם מצבם הבריאותי לקוי, אם היחסים במשפחה מורכבים), ובנסיבות אלה היעדרותם מהדיונים מוצדקת.

עם זאת, ניכרים פערים בין רשויות שעשויות להיות בהם כדי להבהיר כי רמת ההשתתפות תלויה גם בגישה של הגורמים המטפלים ובמאמצים שהם משקיעים בתחום זה. לדוגמה, ניכר השימוש של קריית גת בכלים מקוונים כדי להתגבר על הקושי לגייס את שני ההורים להשתתף בדיון²⁰⁰. בחלק מהוועדות אנשי מקצוע בקריית גת השתתפו בדיונים באמצעות שיחות וידאו וזום, דרך שכפי שעלה מסיכומי הדיונים בוועדות שנבדקו, הורים לא הרבו להשתמש בה.

מסיכומי הדיונים עולה כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע, ההורים זומנו להשתתף בדיוני הוועדות, וכי לגבי רובם המכריע של ההיעדרויות צוינה בסיכום דיון הוועדה סיבת ההיעדרות של המוזמנים בהתאם להנחיות התע"ס²⁰¹.

עם זאת, על אף מדיניות המעודדת שיתוף הורים וילדים בוועדות, נמצא כי נוכחות ההורים בדיונים אינה מספקת, ובמיוחד נוכחות האבות.

משרד הרווחה ציין בתשובתו כי הגם שבהתאם להוראות התע"ס ילדים מעל גיל 12 יוזמנו לדיוני הוועדות, ראוי להיות קשובים להעדפותיהם של בני הנוער באשר להשתתפות בוועדה ולכבד זאת. בכל מקרה בו יבחר הנער שלא להשתתף בוועדה עמדתו ורצונו יובאו בפני הוועדה באמצעות עו"ס המשפחה.

עיריות ערד וקריית גת ציינו כי בוועדות המתקיימות במאי 2025, כאשר עולה קושי משמעותי שבגיניו אחד מהורי הנער המטופל אינו יכול להיות נוכח בדיונים בעניינו, הם מוזמנים להצטרף לדיונים באופן מקוון ומוסברת להם החשיבות של השתתפותם בדיונים. עיריית קריית גת ציינה כי היא דואגת גם לקבל הן מהמשתתפים והן מההורה שאינו משתתף בפועל בדיון הוועדה את חוות דעתם בעל פה ובכתב.

198 עינב בן גל, ורד סלונים-נבו, שיתוף הורים בוועדות תכנון טיפול והערכה הדנות בסידור חוץ ביתי, עמ' 88 - 89.

199 נתון השתתפותם של בני הנוער לא ברור דיו מתוך סיכומי הדיונים שנבדקו.

200 על משרד הרווחה להסדיר את נושא סדרי עבודת הוועדה וכן את נושא החתימות בוועדות שחלק מחבריהן משתתפים באמצעים מקוונים.

201 הנחיות סעיף 19.9 בתע"ס 8.9.

על משרד הרווחה ועל הרשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע להגביר את השתתפות ההורים, ובעיקר האבות, בדיונים שבהם מתקבלות החלטות הרווחה גורל בנוגע למשפחתם ולעתידי ילדיהם, וכן על גורמים אלה לפעול לכך שיעמדו לרשות ההורים אפשרויות רבות יותר להשתתף בדיון באמצעים מקוונים, במקרים בהם נמנע מהם להשתתף בדיון פרונטלי.

משרד הרווחה ציין בתשובתו כי יש חשיבות רבה להשתתפות פרונטלית ובייחוד כאשר מדובר בהשתתפותם של ההורים והילדים. מדובר במרחב טיפולי בו מתרחשים תהליכים דינמיים בעלי משמעות רבה ליחסים בתוך המשפחה, בין בני המשפחה והמטפלים ובין בני המשפחה לגורמים בקהילה. קיים קושי רב לקיים תהליך משמעותי באופן מקוון. עם זאת, במצבים חריגים, על מנת להגביר השתתפות הורים בוועדות, לשיקול דעת היו"ר ניתן לאפשר השתתפות מקוונת.

הרכב הוועדה

הרכב הוועדה הדנה בעניינם של בני נוער בסיכון כולל את הנערים והוריהם, יו"ר הוועדה, נציג מחלקת החינוך ברשות המקומית או במסגרת החינוכית, העו"ס המטפל במשפחה, נציג השירות הפסיכולוגי - במידת הצורך²⁰². לרוב הוועדה תתכנס לדיון בהרכב רגיל, אך בנסיבות מסוימות המנויות בהוראות התע"ס הוועדה תתכנס בהרכב חדש ומורחב²⁰³.

בחלק ממחקריו של מכון ברוקדייל צוינו קשיים בשיתוף הפעולה בין העו"סים במחלקות לשירותים חברתיים לבין גורמי רווחה אחרים ובעבודה המשותפת עם גורמי מקצוע מחוץ למערכת הרווחה, למשל, ממערכות החינוך והבריאות, בייחוד בנוגע להשתתפותם בדיוניהן של ועדות תכנון טיפול והערכה. זאת אף שלפי הנחיות התע"ס²⁰⁴, נציגים ממערכת החינוך מהרשות המקומית - פסיכולוג מהשירות הפסיכולוגי וקצין ביקור סדיר - הם חברים קבועים בוועדות תכנון טיפול והערכה.

נמצא כי ברוב הדיונים של ועדות תכנון טיפול והערכה בעיריית קריית מוצקין השתתפו נציגי מחלקות החינוך, אולם נציגים אלה נעדרו במשניים משבעת הדיונים שנבדקו ושייכומם המלא הועבר לצוות הביקורת. עוד עולה כי בעיריית קריית גת נעדרו נציגי חינוך משלושה מתוך שבעת הדיונים שנבדקו. ביחס ליתר הרשויות שנבדקו - ערד, רמלה ויפיע לא הועלו ליקויים אולם הדבר נבע גם מהקושי של צוות הביקורת בהבנת התייעוד.

על הרשויות המקומיות שנבדקו - עיריית ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע, לוודא כי גורמי החינוך החיוניים משתתפים בישיבות הוועדה, כדי שהם יוכלו להתייחס למכלול ההיבטים המקצועיים שיש בהם כדי לסייע לבני הנוער, ובכך יוכלו לפתוח את הדיון לכיוונים נוספים ולקדם קבלת החלטות המשקפות צורת חשיבה שונה. השתתפותם של גורמי חינוך שאינם מקרב עובדי המש"ח עשויה להניעם לקבל אחריות להחלטה ולתרום למימושה.

הכנה לדיון

במסגרת ההכנה לדיון ועדת תכנון טיפול וההערכה נדרשת העברת חומר רלוונטי למשתתפים וקבלת אישור על השתתפות המוזמנים בדיון. במהלך הדיון נדרש המרכז המינהלי לתעד את עיקרי הדיון וכן את עיקרי תוכנית הטיפול שנקבעה, וכן הוא נדרש להחתים את המשתתפים על תוכנית הטיפול ולאחר הדיון להחתים את יו"ר הוועדה על עיקרי הדיון שתועדו, להפיץ את תוכנית הטיפול וכן להפיץ בקרב עובדי המחלקה והמשתתפים בדיון נתונים כלליים על דיוני הוועדה. אחת לשנה

²⁰² הרכב הוועדה הדנה בעניינם של ילדים כולל, במידת הצורך, גם נציג של שירות הבריאות (כגון נציג טיפת חלב).

²⁰³ נושא הקביעות עלה בוועדה במסגרת הדיון בבג"ץ ולאחריו, ולכן לא יידון במסגרת הדוח.

²⁰⁴ תקנון עבודה סוציאלית 8.9, "ועדת תכנון טיפול והערכה - תפקידה ודרכי עבודתה", משרד הרווחה והשירותים החברתיים - הוראה 8.9 (הוראה 9 לפרק 8 בתע"ס) (ינואר 2017).

מפקחת הקהילה תקיים תצפית על דיוניה של ועדה אחת בכל רשות, וזאת כדי לוודא כי הוועדות פועלות בהתאם להנחיות המשרד²⁰⁵. ההכנה לדיון מתועדת בתיק ההתערבות של המשפחה.

בשנת 2014 הוציא משרד הרווחה חוברת המציגה את הנושאים שמומלץ שהעו"סים ישוחחו עליהם עם ההורים כדי להכין לוועדה, כמו סיבת הפנייה לוועדה; תכלול של נקודות מבט שונות של ההורים, של העו"סים ושל אנשי המקצוע במסגרות שבהן שוהה הנער - לגבי מצבו של הנער, התמודדות ההורים עם המצב בעבר ובהווה, שירותים שהם נעזרים בהם, בירור עמדות ההורים בנוגע לפתרונות האפשריים, המשאבים שיכולים לשמש את המשפחה כדי לסייע לה בתהליך השינוי, הסבר מפורט ומלא על הוועדה - מהלכה, תכניה, התהליכים המתקיימים בה והגורמים המשתתפים בה²⁰⁶.

בהוראת התע"ס²⁰⁷ נקבע כי במהלך הדיון בוועדה יתועדו אירועים חריגים. אירועים חריגים במהלך הדיון עשויים להעיד על היעדר הכנה מתאימה לדיון - היעדר תיאום ציפיות, חוסר יכולת לקיים את הדיון בנוכחות כל המשתתפים בו זמנית, בשל מורכבות היחסים ביניהם ללא הכנה מראש²⁰⁸.

מסיכומי הדיון של עיריית ערד עולה כי לא תועדו כלל קיומן של הכנות מקדימות לדיון²⁰⁹. עוד עולה כי במהלך דיוני הוועדה תועדו רק שלושה מתוך 12 אירועים חריגים (באחד מהם הנערה יצאה מהחדר, ובשניים מהם לא היה אפשר לקיים שיח בשל התנגדות חריגה של האם).

עיריית ערד ציינה בתשובתה כי היא מדווחת על פי שיקול דעתה על אירועים הנושאים אופי אלים או אירועים שנתפסים בעיניה כקיצוניים. כמו כן, היא מציעה כי המשרד יגבש הנחיות בנושא.

מומלץ לוועדת תכנון טיפול והערכה בעיריית ערד להקפיד כי המשתתפים בדיון ייערכו לקראתו כדי שבמהלך השתתפותם בדיון יהיו להם פחות התנגדויות וכדי שתשרור בהם אווירה חיובית ומקדמת שתוכל לתרום לקבלת ההחלטות מוסכמות לטובת הנער ולהתאמת תוכנית טיפולית מיטיבה לנער.

נוכח מספרם הרב יחסית של האירועים החריגים לפי המסמכים המסכמים של דיוני ועדת תכנון טיפול והערכה בעיריית ערד לעומת היעדרו המוחלט של הדיווח בכל יתר הוועדות ברשויות המקומיות שנבדקו - קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ופייע עולה חשש בנוגע לפערים בתפיסת ה"אירוע החריג" בוועדה. לדוגמה, בעיריית קריית מוצקין, במהלך דיון עזבה נערה את המקום והדיון נדחה למועד מאוחר יותר, בלי שדווח על האירוע כאירוע חריג²¹⁰.

מומלץ כי משרד הרווחה יגדיר לחברי הוועדה מהו אירוע הנחשב לאירוע חריג שנדרש לתעדו.

היעדר הסכמה מצד ההורים או מצד הנער

בהוראות התע"ס²¹¹ נקבע כי יתועדו עמדותיהם של ההורים, הילדים וחברי הוועדה. כמו כן יתועדו הסתייגויות של חברי הוועדה המשתתפים בדיון.

205 דוח מבקר המדינה משנת 2012.

206 עינב בן גל, ורד סלונים-נבו, **שיתוף הורים בוועדות תכנון טיפול והערכה הדנות בסידור חוץ ביתי**, עמ' 91.

207 תקנון עבודה סוציאלית 8.9, "ועדת תכנון טיפול והערכה - תפקידה ודרכי עבודתה", משרד הרווחה והשירותים החברתיים - הוראה 8.9 (הוראה 9 לפרק 8 בתע"ס) (ינואר 2017).

208 קיימים מצבים שבהם יתרחשו אירועים חריגים גם כאשר נעשה תהליך הכנה סדור, ואלו ינבעו מסיבות אחרות לגמרי.

209 מסיכומי הדיונים עלה כי סטטוס בני הנוער לא היה מוכר למשתתפי הדיון בוועדה והם למדו על המצב בדיון עצמו.

210 דיון באוקטובר 2021 בוועדה בקריית מוצקין שהתקיים בעקבות בקשתה של האם, בזמן שהייתה באבל, בשל הדחיפות שייחסה למצב.

211 תקנון עבודה סוציאלית 8.9, ועדת תכנון טיפול והערכה - תפקידה ודרכי עבודתה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים - הוראה 8.9 (הוראה 9 לפרק 8 בתע"ס) (ינואר 2017).

בהתאם להוראת התע"ס בדבר תיעוד הדיון אם אחד מחברי המשפחה או משתתף אחר חולקים על תוכנו של סיכום הדיון, הם רשאים להגיש ליו"ר הוועדה את השגותיהם בכתב. השגות אלה יצורפו לסיכום הדיון וייחשבו לחלק בלתי נפרד ממנו.

הועלה כי בכל סיכומי הדיונים שקיימו הוועדות ברשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ופייע שבהן נרשמה התנגדות כלשהי מצד ההורים או מצד הנערות והנערים לא תועד כי הובהר להם הטעם לדחיית התנגדותם, לא תועד דיון בחלופות אפשריות ולא תועד כי הובהר להם הזכויות המוקנות להם נוכח התנגדותם (לרבות דיון בהרכב חדש ומורחב, ערר בעניינים טכניים הנוגעים לעבודת הוועדה, בקשה לקיום דיון נוסף במקרים מתאימים).

עיריית ערד מסרה בתשובתה כי אופן התיעוד הוא מתומצת בהתאם לנוהל ואינו מסוכם כפרוטוקול. יו"ר הוועדות כיום מקפידה על הסברים למשפחות ועושה זאת ברגישות רבה ובהנגשה מלאה של האפשרויות העומדות לפני המשפחה.

מאחר שמדובר בוועדה שתכליתה להמליץ על תוכנית טיפול לבני נוער שנמצאים במצבי סיכון, המלצה אשר יש לה השפעה ניכרת על חייהם, יש להקפיד הקפדה יתרה על שמירת זכויות הילד וההורים, על הבחירה החופשית ועל מיצוי זכויותיהם. הדברים נכונים ביתר שאת כאשר מדובר בנערים אשר במועד קיום דיוני הוועדה נמצאים בצומת בחייהם, ואשר מצבם פגיע ולכן הם זקוקים לטיפול והגנה מיוחדים. אשר על כן, מומלץ כי בהיעדר הסכמה בסיכום הדיון יתועדו באופן מלא היעדר ההסכמה, אי-שביעות הרצון מהתוכנית והנימוקים לכך, וכן התייחסות של גורמי המקצוע להסתייגות או להיעדר ההסכמה. כמו כן, יש לתעד בסיכום הדיון את ההסבר שניתן להורים ולנער בדבר זכויותיהם, וכן את דרכי הפעולה העומדות לרשותם בהתחשב בהיעדר ההסכמה.

מסיכומי הדיונים שהתקיימו ברשויות המקומיות ערד, רמלה ופייע עולה כי המשתתפים בדיונים אינם חותמים על מסמך סודיות, שלא כנדרש בהתאם להנחיות המשרד, וכי לא מצוין בסיכומים אם הדיון מתקיים בהרכב רגיל או מורחב. יצוין כי בעיריית קריית מוצקין הייתה הקפדה יתרה בנושא. בעיריית קריית גת לא הוסדר נושא החתימות של המשתתפים בדיונים שהתקיימו באמצעות שיחת וידאו.

עיריית ערד מסרה בתשובתה כי המשתתפים בדיונים חותמים באופן קבוע על מסמך סודיות והוא מתועד במערכת. כמו כן מצוין במערכת הרכב הדיון (מורחב או רגיל).

על ועדות התכנון, טיפול והערכה להקפיד על חתימת המשתתפים על מסמכי השתתפות ומסמכי הסודיות הנדרשים.

תיעוד יעדים ומשימות

בהוראת התע"ס²¹² נקבע כי יתועדו יעדי ההתערבות ותוצאותיה המצופות, דרכי סיוע חלופיות ומענים שלא ניתן לספק.

בהוראות התע"ס צוינו נסיבות שבהן על הוועדה לקיים דיון בעניינו של ילד, ובכלל זה אוכלוסיות היעד והתנאים המקדימים, למשל: "ילד שהוועדה קבעה עבורו תוכנית טיפול בעבר ונדרש דיון נוסף לצורך מעקב אחריה; ילד שהוועדה קיימה דיון בעניינו בעבר, אך לא חלה התקדמות בהשגת היעדים שהוגדרו". מאחר שלא נקבעה בהוראת התע"ס תוכנית טיפול סדורה ובהירה, הכוללת יעדים ברורים בעניינם והתקדמות בהשגתם, יש חשש כי הוועדה תחמיץ את ההזדמנות לסייע להם ולא תזמן דיונים בעניינם גם אם הדבר היה נחוץ, משום שבשל הגדרת התוכניות והיעדים לא נמדדה ההתקדמות בהשגת היעדים שהוצבו בעניינם.

סעיף 19.9, הוראה 8.9, ועדת תכנון טיפול והערכה - תפקידה ודרכי עבודתה (ינואר 2017).

בכלי העזר נכלל לוח של תוכנית טיפול ובה מפורטים שלושה יעדים ("מה רוצים להשיג?") "עבור מי?" ומשימות או מענים לביצוע ("מי עושה מה ומתי?"), לרבות חלופות: משימות מוסכמות שיש לבצע במסגרת השגת היעד וכן משימות שלא הייתה לגביהן הסכמה. בין המשימות: ניסוח המשימה, אחריות לביצוע ולוח זמנים. כמו כן נדרש לציין בטבלה אם יש צורך בפנייה לבית המשפט ("עבור מי?" "באיזה עניין?").

הועלה כי בסיכום דיוני ועדות רבות מוגדרים יעדי תוכנית הנריים כמו "שיפור בתפקוד רגשי, חברתי, לימודי, הגנה, יציבות" - יעדים שעשויים להיות רלוונטיים עבור כל נער ונערה בסיכון, אך הם אינם מדידים.

הועלה כי בסיכום דיוני הוועדה בעיריית ערד לא מפורטים יעדים ומשימות. כמו כן הועלה כי בעיריית קריית מוצקין נקבעה תוכנית הנריית כללית בנוגע לרובם המכריע של בני הנוער - "טיפול והשגחה, שיפור במצב רגשי, לימודי וחברתי וחיזוק הקשר עם ההורים", ללא פירוט נוסף של יעדים, משימות, הגורמים האחראים. התוכניות ה"נריות" שאינן ספציפיות ואינן מותאמות אישית לבני הנוער המטופלים מעקרות מתוכן תפקיד חשוב זה של הוועדה - התאמת התוכנית לצרכיו הייחודיים של כל מטופל. ברשויות המקומיות שנבדקו - קריית גת, רמלה ויפיע הותאמו לכל אחד מבני הנוער בסיכון תוכניות טיפול מפורטות ומותאמות אישית, תוך התייחסות למגוון רחב של היבטי חיים.

מומלץ לעיריית קריית מוצקין לתעד במסגרת סיכום הוועדה את אופן גיבוש של תוכנית טיפול מפורטת ומותאמת אישית.

גיבוש תוכנית טיפול למשפחה

הדיון בוועדה אמור לכלול תהליך של בירור הצרכים - התחומים שבהם הילד ומשפחתו זקוקים לעזרה, דיון בחלופות הקיימות לסיפוק הצרכים וגיבוש תוכנית הטיפול בילד ובהורים²¹³.

בסיכומים של דיוני הוועדה ביפיע יש התייחסות לטיפול משפחתי בכל שמונה התוכניות שהוצגו בדיוני הוועדות שנבדקו. בסיכומים של דיוני הוועדה ביפיע מפורטות תוכניות ההורים "נתיבים להורות, ביקורי בית לחיזוק מערכת זוגית והורית, ליווי סוציאלי, תוכנית מקיפה לכלל חברי המשפחה שתספק הגנה ומניעת הזנחה ופגיעה בילדים" ועוד.

מבדיקת סיכומי תשעת דיוני הוועדה בעיריית רמלה עלה כי רק בשני דיונים נקבע טיפול משפחתי (באחד הדיונים המשפחה סירבה לטיפול זה); מבדיקת סיכומי הדיונים בעיריית קריית מוצקין עלה כי כל התוכניות מוצגות כמעט באותו האופן ועוסקות בהרחבה של מיומנויות הוריות, סמכות הורית וחיזוק הקשר ההורי (ללא פירוט של סוג הטיפול). גם מסיכומים של דיוני הוועדה בערד עלה כי תוכניות הטיפול נסבו על הנערים, ללא אזכור של טיפול משפחתי תומך.

מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו, ובפרט לעיריות ערד, קריית מוצקין ורמלה, לגבש תוכנית טיפול ספציפית בהורים במסגרת דיוני הוועדה, הן בנוגע לבני הנוער המטופלים בקהילה והן בנוגע לבני נוער המושמם במסגרות חוץ-ביתיות. זאת משום שהצלחת הטיפול והיחלצותם של בני הנוער ממצבי הסיכון תלויות במידה רבה במעטפת שהם מקבלים מסביבתם הקרובה וממעגל הקרוב להם ביותר. הירתמות ההורים והטיפול בהם עשוי לשפר מאוד את שיעור ההצלחה של הטיפול בילדיהם ולסייע בשיקומם.

חיזוק הקשרים בין אחים - במצבים של סיכון על רקע הזנחה או התעללות, שבמסגרתם נדרשת השמה חוץ-ביתית של אחד או יותר מילדי המשפחה, מתעורר קושי עצום ולעיתים נגרם שבר שאינו ניתן לאיחוי. כאשר אחים מוצאים מהבית הם יכולים לשמש עוגן זה עבור זה, בין שהם מושמם יחד במסגרות חוץ-ביתיות, ובין שהם מושמם בהן בנפרד ובין שחלק מהאחים נשארים בבית ההורים. נושא זה לא נחקר דיו ואף לא הוסדר כנדרש.

ממחקר משנת 2023²¹⁴ עולה כי לרוב הקשרים בין אחים הם הקשרים המשפחתיים הממושכים ביותר בחיי האדם ויש להם חשיבות רבה עבור מבוגרים בהיבטים של התפתחות, רווחה נפשית וחוסן. מחקרים מלמדים כי קשרים אלה הם רבי חשיבות, בייחוד במצבי משבר במשפחה. אחאות היא חוויה בסיסית ונפוצה, כמעט אימננטית לחוויה הילדית, קל וחומר כשמדובר בישראל ברוכת הילדים. אף על פי כן הנטייה היא להתמקד בציר האנכי - ההורים וילדיהם, כמעט ללא התייחסות לציר המאוזן - הקשר המידי בין אחים. מחקרים איכותניים שבהם נבדקו, במבט לאחור, חוויותיהם של בוגרים שבעברם הוגדרו כבני נוער בסיכון העלו כי כאשר הרקע המשפחתי מתאפיין בהזנחה או בהתעללות נוטה הקשר האחאי להתעצב בשני כיוונים הפוכים: מצד אחד אחאים נוטים להתארגן בברית של התגוננות מפני מצבי הפגיעה, ומצד אחר יש זליגה של ההתנהגות הפוגענית מהמערכת ההורית לקשרי האחים.

מהמחקר עולה ההבנה שהקשר האחאי הוא נכס שיעמוד לרשות האחים לאורך כל חייהם, וכי מחובתם של אנשי המקצוע לאפשר את קיומו בהמשך החיים משום שהשנים שבהם הם שוהים במסגרת החוץ-ביתית הן רק תחנה במסלול חייהם. המחקר העלה כי יש לראות באחאות משאב חוסן פוטנציאלי עבור ילדים שהוצאו מביתם, וכי על גורמי המקצוע לתת את דעתם על כך ולהקצות משאבים לחיזוק קשר זה; במסגרת חובתם של אנשי המקצוע לדאוג לטובת הילדים ולרווחתם, עליהם לעמוד על קיום מרחבים משותפים עבור אחים שהוצאו מביתם; לצד הצורך להתייחס לילד כיחיד, יש להתייחס באופן מעמיק ומכבד למגוון הקשרים ומעגלי החיים שהוא נטוע בהם.

נמצא כי המשרד אינו מתייחס לקשר אחאי כאחד מכלי הסיוע שלו, ובכל התוכניות וסיכומי הדיונים ברשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע - הנוגעים לנערים השוהים במסגרות חוץ-ביתיות לא הייתה כל התייחסות לטיפול קשר מיטיב בין האחים, וקיומו של קשר כזה לא תועד ולכן לא ניתן לדעת אם אכן יש קשר כזה. קשרים אלה מצוינים בסיכומי הדיונים רק אם הנערים מעלים את הנושא ביוזמתם. עוד יודגש כי מרכזי הקשר בין הורים לילדים עשויים לשמש מקום מפגש במקום מוגן הנמצא בפקוח מקצועי גם עבור שמירת קשר אחאי²¹⁵.

עריית קריית גת מסרה בתשובתה כי הוועדה נרתמת כולה לטובת חיזוק הקשר האחאי ואישור יציאות לחופשות מיוחדות גם כשה אינו בסנכרון של שבתות הפנימיה, הכל כדי לאפשר את הקשר האחאי-משפחתי.

באחד מסיכומי הדיונים ביפיע²¹⁶ צוין כי הנערים הוזמנו כדי לשמוע את חוות דעתם ולהתרשם ממצבם וגם לתת להם הזדמנות להיפגש עם אחיהם לאחר תקופה ממושכת שלא נפגשו. הוגשה להם ארוחת בוקר לשם מפגש נעים ביניהם כאחים, יחד עם אביהם.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הוועדה לתכנון טיפול והערכה במועצה המקומית יפיע על תשומת ליבה לקשר בין האחים ועל ניצול ההזדמנות לייצר מפגש בין אחים שנמצאים בהשמה חוץ-ביתית וממעטים להיפגש, במסגרת נעימה ונטולת רשמיות.

מומלץ למשרד הרווחה להסדיר את אופן ביצוע מפגשים בין אחים השוהים במסגרות חוץ-ביתיות ולהבטיח קיום מפגשים עיתיים ותדירים, אם יש בקשר בין האחים כדי להיטיב עימם ולשמש משאב חיובי.

²¹⁴ אושר ברנע, משה דולב, אורנה טאוס וכרמית כץ, "הם תמיד יהיו חלק ממך, לטוב ולרע" מחקר משותף על אחאים במסגרות חוץ-ביתיות, מכון חרוב - נקודת מפגש, גיליון 25 (יולי 2023);

²¹⁵ מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2024), "מרכזי קשר של הורים ילדים ברשויות המקומיות"; הוראת תע"ס 3.36 המסדירה את עבודתם של מרכזי הקשר.

²¹⁶ דיון מיוני 2023 בעניינם של שלושה אחים בגילי 12, 13 ו-15 לאחר שהאחים לא נפגשו תקופה ממושכת, מאחר שהאחיות כמעט שאינן יוצאות לחופשות.

התייחסות לנושאים רפואיים

עלה כי בדיוני ועדות רבים מצוינים נושאים כגון נטילת תרופות פסיכיאטריות או אי-נטילתן²¹⁷, הפרעות אכילה ועודף משקל²¹⁸, הצורך בטיפול אורתודנטי, וכן עלה כי הוועדה מרבה לעסוק בסוגיות אלה במסגרת דיוניה בבני נוער בסיכון שנמצאים במוסדות חוץ-ביתיים.

יצוין כי מסיכומי הוועדות בעיריות ערד וקריית גת במסגרת התוכנית עלה הנושא של בדיקות שתן לבחינת השימוש בסמים ובאלכוהול, וכי הדבר לא עלה מסיכומי הדיונים של ועדות האחרות.

נמצא כי הוועדה ממעטת לדון בסוגיות אלה במסגרת דיוניה בבני נוער בקהילה, גם אם מדובר במקרה של הזנחה הורית או במקרים בהם נדרש טיפול רפואי ואלמלא התערבות הוועדה מתעורר חשש שהוא לא יינתן.

מומלץ למשרד הרווחה כי במסגרת הנטייה למתן שירותים בקהילה ובראייה הוליסטית תוסדר גם ההתייחסות להיבטים רפואיים המשפיעים במישרין על היבטים בתחום הרווחה, וכי יגובשו הנחיות בנושא.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי במחוז ישנה רופאה ראשית וצוות רפואי ופרא רפואי נוסף, לצד צוותי רפואה הכוללים קלינאי תקשורת ומרפאה בעיסוק, כך שניתן מענה מקצועי מתאים. יחד עם זאת, המשרד סבור כי ראוי שמשרד הבריאות יהיה שותף פעיל כדי להבטיח רמת שירות אופטימלית.

מעקב אחר ביצוע החלטות

לאחר קביעת תוכנית הטיפול בבני הנוער ובבני משפחתם תעקוב הוועדה אחר ביצוע החלטותיה בעניין תוכנית הטיפול ותבדוק את תפקוד הילד ומשפחתו במסגרת הטיפולית שנקבעה, כדי לקבל החלטות מעודכנות בעניינו.

הוועדה נדרשת למנות אחראי למעקב אחר יישום תוכנית הטיפול; מעקב זה יתבצע שלושה חודשים לאחר מועד גיבוש התוכנית. האחראי למעקב יתעד אותו וידווח עליו למרכז הוועדה. הוועדה תקיים מעקב אחר כל נערה ונער שנה לאחר הדיון הראשון. אם תוכנית הטיפול לא יושמה ונדרשים שינויים מהותיים בה, תכנס הוועדה לדיון נוסף; אם הדברים אמורים בבני נוער השוהים במסגרת חוץ-ביתית (פנימייה או אומנה) הוועדה תמשיך לעקוב לפחות אחת לשנה, על הנערה או הנער הנמצאים מחוץ לבית, ולפחות שנה לאחר חזרתם הביתה. הוועדה תקבע את מועדי המעקב ותמליץ על מועד סיומו ועל מועד חזרתם של בני הנוער למסלול טיפול רגיל לפי יישום תוכנית הטיפול והתקדמותה. מועדי המעקב יירשמו במסגרת המלצות הוועדה. הדיונים החוזרים של הוועדה במצב בני הנוער וההורים יתקיימו בתדירות שתיקבע לפי המצב, וככלל - אחת לשנה לפחות; אם לדעת הוועדה יש צורך בכך, הדיונים יתקיימו במועד מוקדם יותר; כשיש צורך בשינוי מהותי בתוכנית הטיפול (אם אחד מיעדי התוכנית אינו מיושם, אם חל שינוי במצב, או אם אחד הצדדים חוזר בו מהסכמתו - ייקבעו מועדים בתדירות גבוהה יותר, לפי שיקול דעתה של הוועדה. אף שמרכז הוועדה אינו מחויב לבצע את המעקב בפועל, הוא נושא באחריות הכוללת לנהל את התהליך באמצעות ערכת הכלים משלב ההכנה עד שלב המעקב²¹⁹.

²¹⁷ לדוגמה, בקריית מוצקין בשלושה מתוך עשרה סיכומי דיון צוין כי הנערים מטופלים על ידי פסיכיאטר או מקבלים טיפול תרופתי.

²¹⁸ ראו: נופר מילר מאירי, "תפקיד התזונאית בטיפול במתבגרים נפגעי התעלות והזנחה המתמודדים עם הפרעות אכילה", מכון חרוב - נקודת מפגש, גיליון 23 (יולי 2022). במאמר מצוין כי בעשורים האחרונים התגבשו עדויות מחקריות רבות המאששות את הקשר שבין אירועי חיים טראומטיים לבין הפרעות אכילה. המחקר הקליני מלמד על סיכון של 50% - 70% לפתח הפרעות אכילה בגיל ההתבגרות אם יש רקע של התעלות והזנחה בילדות.

²¹⁹ מבקר המדינה, דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, "סדרי עבודתן של ועדות לתכנון טיפול והערכה בנושא ילדים בסיכון".

בביקורת הועלה כי בסיכום דיוני הוועדה בעיריית קריית מוצקין לא מתועדים כדבעי מי הוא הגורם האחראי למעקב אחר יישום התוכנית והמועדים לדיווח לוועדה, וכן מועדי ותדירות הדיונים החוזרים (לעומת זאת בעיריות ערד וקריית גת מועד המעקב נקבע כחודש אחר הדיון הראשוני של הוועדות). עוד עלה בביקורת כי בעיריות ערד, קריית גת ורמלה, במקרים שהצדיקו זאת, נקבעו דיונים חוזרים שלושה חודשים או חצי שנה לאחר הדיון הראשוני, ובעיריית ערד גם נקבע דיווח מעקב אחר יישום בתוך שבועות ספורים ממועד הדיון הראשוני, ולעומת זאת בעיריית קריית מוצקין נקבע כי הדיונים החוזרים יתקיימו שנה לאחר הדיון הראשוני, ולא נקבע מועד לדיווח (מלבד מקרה אחד), ולחלופין לא תועד המועד של דיון המעקב.

דוגמאות לדיונים שהתקיימו שנראה היה כי לא נקבע מעקב מספק שיבטיח את שלומם של הילדים:

באפריל 2021 התקיים דיון חירום בוועדה בעיריית קריית מוצקין, אשר עסק בעניינה של קטינה א', כבת 13. הוועדה החליטה כי הקטינה תושם לאלתר במסגרת חוץ-ביתית ועד אז תשהה בבית דודה, שכן דווח כי הקטינה - אשר אימה נפטרה יותר מחצי שנה לפני הדיון - התגוררה לאחר מות האם עם סבה, וכי היא התלוננה, גם במשטרה, כי הוא נהג בה באלימות. העו"ס המטפלת ציינה כי לפי חוק האומנה היה מקום להסדיר את מקום שהותה במועד הסמוך למות האם. התוכנית עסקה בנושאים אלה: טיפול בנערה והשגחה על מצבה, מעקב אחר שיפור במצבה הרגשי, הלימודי והחברתי, וחיזוק הקשר בינה ובין האב (אשר ניסה לחדש את הקשר עימה). בדיון זה נקבע כי שנה לאחר מכן יתקיים דיון המעקב בעניינה של הנערה, אך לא נקבע בו כי במועד מוקדם יותר יש למסור לוועדה דיווחים בנושא.

ביוני 2021 התקיים דיון רגיל בוועדה בעניינה של הקטינה מ' מקריית מוצקין שהושמה בפנימייה חרדית, אולם בשל סגירת הפנימייה נדרשה עבורה תוכנית חדשה. מנהל הפנימייה הביע דאגה בנושא, עו"ס הפנימייה ציינה בעיות משמעת קשות של הנערה בבית הספר ובפנימייה וחילול שבת. כמו כן היא ציינה כי הנערה מקבלת טיפול תרופתי, וכי בפגישה בינה ובין פסיכיאטרית הוצע לה טיפול תרופתי נוסף, אולם הנערה סירבה לכך. עו"ס הפנימייה הוסיפה כי התבצעה פנייה לכיתת חינוך מיוחד עבור הנערה לשנה הבאה, כי הנערה ביקשה לחזור לביתה, אך לבסוף נאותה לעבור למסגרת פנימייתית אחרת בשנה הבאה. על אף היעדר מסגרת לא תועד הגורם האחראי למציאת מסגרת, לא תועדה התייחסות לנושא הרפואי, לא נקבעה תוכנית נוספת לנערה מלבד איתור פנימייה ושילוב בה. נקבע כי דיון המעקב יתקיים שנה לאחר הדיון הראשוני, אולם לא נקבע בדוח כי יימסר לוועדה דיווח במועד מוקדם יותר.

בינואר 2024 נקבע בוועדה בעיריית ערד דיון שתכליתו הייתה הגנה על נערה מפני מצבי סיכון. הוועדה לא קיימה את הדיון כי אימה של הנערה לא הגיעה לדיון. הוועדה קבעה דיון חוזר, אך למרות הדחיפות, הדיון נקבע רק למועד מאוחר - יותר משנה לאחר מכן. כל זאת אף שעלה חשש לחשיפה של הנערה למצבי סיכון ממשיים והתנגדות הנערה לטיפול, ואף שהיא לא עמדה בתנאים שנקבעו לה בתוכנית הטיפול הקודמת להפסקת נשירתה ממוסדות החינוך.

מעיון בסיכומי דיוני הוועדות עולה כי עדיין יש ליקויים בפעילותן של הוועדות וקיימת שונות רבה בין הוועדות מבחינת סדרי עבודתן ותיעוד דיוניהן - לרבות קביעת תוכנית מפורטת - תיאור דאגות, יעדים ומשימות ומבחינת קביעת מועדי דיווח סדור על יישום החלטות התוכנית וקביעת דיוני מעקב.

מומלץ ליושבי הראש של הוועדות לתכנן טיפול והערכה בעיריות ערד, קריית מוצקין ורמלה להקפיד על תיעוד מלא של הדיון, וכן להקפיד על קביעת גורם אחראי לטיפול וקביעת מועד דיווח המעקב על החלטות הוועדה וכן על קיום דיוני מעקב תכופים, במידת הצורך, לשם הבטחת המוגנות והטיפול המיטבי בבני הנוער ובני משפחותיהם.

מבקר המדינה מציין לחיוב את עיריית קריית גת ואת המועצה המקומית יפיע על שתיעדו את דיוני הוועדות לתכנן טיפול והערכה באופן הראוי לשמש מודל חיקוי לשאר הרשויות המקומיות.

סיכומי הדיון מפורטים ומלאים וכוללים את מגוון ההיבטים הנדרשים בהתאם להנחיות מטה משרד הרווחה.

עריית קריית גת מסרה בתשובתה כי היא שמחה לקרוא שהמאמצים הטיפוליים והמקצועיים בטיפול במשפחות ובועדות תכנון טיפול ניכרים וכי היא תמשיך לפעול כך גם בהמשך.



חשיבותן של ועדות תכנון, טיפול והערכה היא הרת גורל בנוגע להתוויית הדרך לטיפול בבני נוער בסיכון ולשיקומם. בין מטרות הוועדה: בחינת צרכי הילדים, זיהוי התחומים הנדרשים לסיוע בראייה רב-תחומית וגיבוש תוכנית טיפולית מיטבית לבני הנוער ובני משפחותיהם. הועלה כי על אף שיפור שחל בתפקוד הוועדות ובתיעוד דיוניהן, 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, וכן הועלה כי ככלל במצבי חוסר וודאות ביחס לתוכנית הטיפול, לדוגמה, אין וודאות לגבי המסגרת החוץ-ביתית הקולטת, לא נקבע דיווח מעקב במועד סמוך מספיק, ודיוני המעקב נקבעו רק לאחר כשנה ממועד הדיון.

מתן מענה טיפולי לנוער בסיכון ממגוון אוכלוסיות

אחת המשימות החשובות ביותר של החברה בישראל, ובפרט של הרשויות השלטוניות בה, היא למצוא דרכי התערבות יעילות אשר יסייעו לקבוצות אוכלוסייה חלשות להתמודד עם האתגרים והנורמות שהחברה מציבה להן בתחומי חיים מגוונים. בני הנוער בסיכון הם אוכלוסייה ראויה לתשומת לב מיוחדת לא רק מנימוקים מוסריים אלא גם משום שככל שיינתן להם סיוע בגיל מוקדם יותר, כך יגדל הסיכוי להתפתחותם ולהשתלבותם התקינה במערכת החברתית-חינוכית הנורמטיבית²²⁰.

כאמור, אחת הבעיות העיקריות הנוגעות לסוגיית הנוער במצבי סיכון היא הגדרתה של אוכלוסייה זו. הדבר מעיד על מגוון ההיבטים הנוגעים לתפיסת התופעה, וכן על הקושי באבחון ובניתוח שלה. עם זאת, קיימת הסכמה רחבה כי בני נוער אלה מתקשים לתפקד במסגרות חינוכיות-חברתיות אשר נועדו לבני גילם, ולכן במוקדם או במאוחר הם נושרים מן המערכת הנורמטיבית. אחת מדרכי הטיפול בבעיה היא חלוקת אוכלוסייה נרחבת זו לקבוצות קטנות והומוגניות יותר, מתוך הנחה כי הטיפול בקבוצות כאלו, שהן בעלות מכנה משותף רחב, מאפשר התערבות יעילה יותר ויצירת מסגרות מתאימות יותר לכל פרט בקבוצות האלו.

הסיווג של בני נוער בסיכון לקבוצות שונות לפי מאפיינים סוציו-דמוגרפיים ואישיותיים מאפשר מציאת מסגרת מתאימה ומתן סיוע ספציפי לכל תת-קבוצה הן בגיבוש דרכי ההתערבות המתאימות לה והן בנקיטת צעדי המניעה המתאימים.

אחת מהמלצות ועדת שמיד הייתה שיש למקד מאמצים וטיפול באוכלוסיות מיוחדות: המגזר הערבי והבדואי, עולים חדשים, המגזר החרדי ובני נוער הומו-לסביים²²¹.

220 דפנה עציון, ילדים ומתבגרים במצבי סיכון בישראל (2014) כרך א' שער שני, "טיפולוגיה של נוער במצבי סיכון בישראל", עמ' 153.

221 מרכז המחקר והמידע של הכנסת "הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה: המלצות הוועדה ותהליך יישומן" (ינואר 2007), עמ' 6.

מתמנות המצב המצטייר מתשובותיהן של 47 רשויות מקומיות על השאלון בנוגע לנוער בסיכון בתחום שיפוטן עולים פערים משמעותיים בין הרשויות השונות מבחינת מספר בני הנוער בסיכון שבהן, ומבחינת תפיסת הנער כנער בסיכון. הפערים בולטים במיוחד בין המגזרים השונים: מספר רשויות מהמגזר הערבי שענו על השאלון מסרו כי כל בני הנוער ברשות מוגדרים בסיכון ולכן על פי השאלון 77.7% מבני הנוער במגזר הערבי מוגדרים בסיכון אך רק 27.2% מהם מקבלים טיפול, לעומת המגזר החרדי שבו רק 2.5% מוגדרים בסיכון אך 72.2% מהם מקבלים טיפול.

מבחינת אופי הטיפול, יש העדפה ברורה לטיפול קהילתי (57.3%) על פני טיפול חוץ-ביתי (13.8%). עם זאת, גם כאן יש הבדלים ניכרים בין האוכלוסיות השונות - במגזר הערבי רק כ-2% מהמטופלים נמצאים במסגרות חוץ ביתיות לעומת כ-50% במגזר החרדי*.



* שאלון משרד הרווחה, תקציר הפרק "נתונים מספריים".

משרד הרווחה מנסה לספק למגוון האוכלוסיות מענים המותאמים לצורכיהן, כמפורט להלן:

נוער חרדי בסיכון

על פי מחקר שנערך, תופעת הנוער הנושר ממסגרות החינוך היא סדק ממשי ב"חומות הקדושה" של החברה החרדית, ולמעשה היא אחד הסדקים הראשונים שהחברה החרדית הייתה מוכנה להכיר בהם ולהודות בקיומם. התופעה של נוער שנפלט מהמסגרות הנורמטיביות של החברה החרדית "דופקת בדלת" של משפחות מכל הזרמים והקבוצות. נראה שלמרות המאמצים הגדולים של החברה החרדית לטפל בתופעה זו, החברה החרדית מתקשה לעצור אותה²²². המענה של משרד הרווחה לנוער חרדי מנותק נקרא נוח"ם (נוער חרדי מנותק)²²³.

נוח"ם בקהילה (נוער חרדי מנותק)

נוח"ם היא תוכנית לבני נוער וצעירים במצבי סיכון מצוקה וסכנה מהחברה החרדית. התוכנית פותחה לשם מתן מענה על צרכים ייחודיים והיא מותאמת מהבחינה התרבותית למאפייניה הייחודיים של החברה החרדית²²⁴.

התכנית כוללת מענים מגוונים עבור בני נוער וצעירים, כגון תוכנית איתור וטיפול, תוכנית הנותנת מעטפת היקפית הכוללת איתור ויישוג, טיפול וליווי פסיכו-סוציאלי, אבחונים, פעילות במסגרת סדנאות, פעילות הפגתית ופעילות העשרה, "בית חם", מט"ל (מרכז טיפולי לנוער), מית"ר ומרכז עד"י, "נתיבים להורות", ניידת רחוב.

222 נחומי יפה, ניצן פייביש, אהוד פראוור, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, "מחרדים לדרכם לחרדים בדרכם" (2024), עמ' 8.

223 תכנית נוח"ם (נוער חרדי מנותק) היא תוכנית אב לבני נוער וצעירים במצבי סיכון מצוקה וסכנה מהחברה החרדית. התוכנית פותחה כמענה על צרכים שעלו מהשטח, ולנוכח ההכרה כי לאוכלוסייה זו צרכים ייחודיים.

224 מדובר במענים המצריכים מענה מותאם תרבותית וייעודי. בשנים 2010 - 2012 בוצע מיפוי ארצי מקיף, ובעקבותיו הותאמו תוכניות משרדיות לנוער וצעירים בסיכון למאפיינים הייחודיים של החברה החרדית.

תקציבי תוכנית נוח"ם

לוח 23: התקציב הארצי שהוקצה לטיפול בנוער חרדי מנותק ושיעור ניצולו בפועל, 2021 - 2024
(במיליוני ש"ח)

השנה	מספר הרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית	התקציב	הביצוע	שיעור הביצוע
2021	35	31.90	27.80	87%
2022	42	33.91	32.14	95%
2023	45	32.12	31.76	99%
2024	53	30.71	33.80	110%

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
נתוני הרשויות בתוכנית מתבססים על נתוני מרכז"ה.

מהלוח עולה כי בשנים 2021 - 2024 הסתמנה מגמה מעורבת, שבסופה פחת התקציב בכ-4% ואילו שיעור הביצוע עלה בכ-22% - מביצוע של כ-27 מיליון ש"ח לביצוע של כ-33 מיליון ש"ח. עוד עולה כי מספר הרשויות אשר משתתפות בתוכנית עלה מ-35 רשויות בשנת 2021 ל-53 רשויות בשנת 2024. משתמע מכך כי חלה עלייה של כ-51% במספר הרשויות המשתתפות בתוכנית.

עלייה זו מעידה על מגמה חיובית של הגברת הפעילות והטיפול בנושא. מגמה חשובה לאור היקפי האיתור הנמוכים במגזר החרדי כפי שהשתקפו מנתוני השאלון (2.5% מכלל הנוער החרדי מוגדר כנוער בסיכון). גם עלייה במספר הרשויות שבהן מופעלת התוכנית מעידה על הפנמה של הצורך במתן מענים ועל הטמעתם, אולם היא צריכה להיות מלווה בהגדלת התקציב התואמת את הגידול במתן המענים, כי כאשר אותו התקציב (ואפילו זעום יותר) צריך להתחלק בין הרבה יותר רשויות, מטבע הדברים כל אחת מהן מקבלת בממוצע תקציב מועט יותר.

על משרד הרווחה לבחון את ההשפעה של הגדלת מספר הרשויות המשתמשות בתוכנית נוח"ם על הסכום שמקבלת כל רשות, וכן עליו לוודא כי הסכום שמקבלת הרשות מספיק למתן המענה הנדרש למילוי צרכיה.

מבחינת סעיפי תקציב התוכנית עלה כי הועבר תקציב לכמה רשויות מסעיף זה, המיועד לאוכלוסייה החרדית:

לוח 24: רשויות מקומיות לא חרדיות שקיבלו כספים מתקציב המיועד לאוכלוסייה החרדית, 2021 - 2024 (בש"ח)

רשות	2021	2022	2023	2024	בסך הכול
מ.מ. מג'ד אל-כרום				5,745	5,745
מ.א. אל קסום		8,861	815		9,676
עיריית כפר קאסם				58,789	58,789
עיריית אום אל-פחם	1,191				1,191
עיריית טמרה			5,812	53,670	59,483

על פי נתוני מרכז"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי משרד הרווחה אישר הוצאה למימון הטיפול בנוער חרדי מנותק גם לחמש רשויות מקומיות ערביות שלא מתגוררות בתחום שיפוטן אוכלוסייה חרדית. בשנת 2024 אושר לכל אחת מהעיריות כפר קאסם ולטמרה סכום של כ-60,000 מתקציב זה.

על משרד הרווחה לבחון מדוע אושר תקציב זה לרשויות אשר בוודאות אין בהן נוער חרדי מנותק, וכן עליו לבחון אם כספים אלה אכן שימשו למתן מענים לנוער בסיכון ולפעול להתאמת ההוצאות לסעיפים התקציביים.

נמצא כי במש"ח בעיריית ערד אין מענה לאוכלוסייה החרדית - אף ש-60% מהילדים ובני הנוער בעיר משויכים לקהילת גור. מנגד, בעיריית רמלה יש תוכנית נוח"ם לנוער חרדי מנותק - 49 נערים ונערות.

מומלץ כי עיריית ערד תקים מענה לנוער חרדי מנותק ותפעל להגברת היקף האיתור והטיפול בנוער זה.

בשנת 2023 ניתן לרשויות המקומיות קריית גת ורמלה תקציב לטיפול בנוער חרדי מנותק. להלן נתוני התקצוב לשנת 2023:

לוח 25: התקציב המתוכנן לעומת הביצוע בסעיף "נוער חרדי מנותק" ברשויות שנבדקו, 2023

הרשות	מספר החרדים	שיעור החרדים ברשות	התקציב (ש"ח)	הביצוע (ש"ח)	שיעור הביצוע
קריית גת	19,074	19%	450,000	0	0
רמלה	2,174	3%	440,000	120,925	27%

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי אף שעיריית קריית גת קיבלה תקצוב לסעיף זה (450 אלף ש"ח) של טיפול בנוער חרדי מנותק, היא כלל אינה פועלת בנושא ואינה מנצלת את התקציב שניתן לה. עוד עולה כי עיריית רמלה ניצלה רק 27% מהתקציב שניתן לה לנושא זה.

עיריית רמלה מסרה בתשובתה כי רכזת תכנית נוח"ם החלה את עבודתה בנובמבר 2023, ועל כן, במהלך החודשים הראשונים להפעלת התוכנית הניצול התקציבי היה בשיעור של כ-27%. במהלך שנת 2024 שיעור הניצול היה יותר מ-90%. כמו כן, היה חצי תקן פנוי שהעירייה הצליחה לאייש רק במרץ 2025. עיריית קריית גת מסרה בתשובתה כי היא אכן קיבלה תקציב נוח"ם שלא הצליחה לממש בהיעדר יכולת לגייס עו"ס ומדריך לתוכנית ואף פנתה לעמותות המפעילות את התוכנית ברשויות אחרות בניסיון למצוא גורם מפעיל שיוכל להפעילה גם בקריית גת, ניסיונות שלא צלחו. העירייה אף גייסה מדריך חרדי על חשבון הרשות, אף שלא תוקצבה לכך בשנת 2025. עוד מסרה כי לאורך השנים יש שיתוף פעולה מלא עם אגף חינוך חרדי ועם גורמים רבניים בקהילה. לאורך כל השנים העירייה מטפלת בנערים מהמגזר החרדי גם בלי שיקראו לתוכנית בשם "נוח"ם". בתשובה נאמר כי מוטב היה להגדיל את תקני כוח האדם, בפקוחם ובאחריותם של גורמי הטיפול ברשות, הנוהגים ברגישות תרבותית המותאמת לכלל המגזרים החברתיים.

על עיריית קריית גת ורמלה להמשיך להגביר את היישוג, לפעול מול הקהילה החרדית יד ביד, לרתום את מנהיגיה לשיתוף פעולה עם המש"חים במסגרת הטיפול, לנהוג ברגישות תרבותית ובתיווך של גורמים מהקהילה ולפתח מענים באמצעות התקציב שניתן לרשות, כל זאת כדי להבטיח שיינתן שירות מתאים לבני הנוער בסיכון הזקוקים לכך.

על משרד הרווחה לפקח על פעילות הרשויות ולוודא שתקציב אשר הוקצה להם לפיתוח מענים אכן ימומש בפועל.

חסידות גור בערד

מנתוני העירייה שנמסרו לצוות הביקורת באוגוסט 2024 עולה כי שיעורה של קהילת חסידות גור בעיר היא כ-40% מכלל אוכלוסיית העיר, ושיעור הילדים ובני הנוער עד גיל 18 מהחסידות אף גבוה יותר - 60% מכלל הילדים ובני הנוער בעיר. שיעורם של הילדים ובני הנוער המשתייכים לקהילה גבוה אף יותר משיעורם של כלל המשתייכים לקהילה, כפי שניתן לראות בלוח הבא.

לוח 26: מספר הילדים ובני הנוער בחינוך הממלכתי לעומת מספרם בחסידות גור בעיר ערד

(הנתונים מבוססים על אומדנים ואינם מדויקים)

מספר הילדים ובני הנוער בחינוך חסידות גור	מספר הילדים ובני הנוער בחינוך הממלכתי	
1,500	500	גנים
2,000	1,000	בי"ס יסודי
1,000	1,000	תיכון

הנתונים המוערכים נמסרו בפגישה בין צוות הביקורת לעובדי מחלקת החינוך בעיריית ערד.

לפי מידע שמסרו אנשי המקצוע במש"ח בעיר בפגישתם עם צוות הביקורת, מרביתו המכריע של הנוער בסיכון מקהילת גור אינו פונה למחלקות לשירותים חברתיים לצורך קבלת עזרה, אלא אם כן מצבו מידרדר ומחמיר מאוד. לרוב בהתרחש מקרים קשים אלה נדרשת המחלקה לשירותים חברתיים להפנות את הנער או הנערה הללו להשמות חוץ-ביתיות או לטיפול מחוץ לעיר²²⁵.

עיריית ערד אינה מקבלת תקציב ממשד הרווחה לטיפול בנוער חרדי בסיכון. העירייה אינה מבצעת פעולות מניעה, איתור או טיפול, למעט מקרים בודדים וחרגיים במיוחד, ולמותר לציין שהיא אינה פועלת בנושא על אף מספרם הרב של בני הנוער החרדים בתחום שיפוטה (כ-4,500 ילדים ובני נוער).

מומלץ למש"ח בעיריית ערד לבחון באילו דרכים ניתן ליצור קשר עם האוכלוסייה בסיכון המצויה בחסידות גור. עוד מומלץ כי הרשות תבחן את האופן שבו תוכל לנצל את תקציב משרד הרווחה שהוקצה לה כדי לתת את השירות המיטבי לבני הנוער החרדים בתחום שיפוטה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי נעשים ניסיונות ליצור קשר עם קהילת גור אך לרוב הרשות נתקלת בחוסר שיתוף פעולה, למרות זאת עדיין ממשיכים לנסות וליצור קשרי עבודה לא רק בחירום.

החברה הערבית

לעיתים האתגרים הניצבים לפני נוער בסיכון בחברה הערבית הם מורכבים יותר מאשר האתגרים שבחברה היהודית. יש פערים ניכרים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית בישראל במגוון תחומי חיים משמעותיים, ונדרש לצמצם אותם כדי ליצור הזדמנויות שוות ולקדם את המוביליות החברתית עבור האוכלוסייה הערבית בישראל²²⁶. באוקטובר 2021 אושרה בממשלה תוכנית החומש השנייה לפיתוח כלכלי בחברה הערבית, המתקצבת בסך 30 מיליארד ש"ח, אשר עוסקת בתחומי החברה, הרווחה, התעסוקה, התשתיות ועוד²²⁷.

הנטייה של החברה הערבית היא לטפל בנוער המצוי על רצף הסיכון, הסכנה והניתוק בתוך הבית ובתוך הקהילה, ולהימנע מהשמות חוץ-ביתיות, עקב החשיבות העליונה של קיום מסגרת משפחתית, ואף להימנע מפניות למש"ח בשלב מוקדם. תחת זאת החברה הערבית נוטה לנסות למצוא פתרון בתוך הבית, אלא אם כן מדובר במצבי קיצון קריטיים. נוסף על כך יש מחסור מתמיד במשפחות אומנה בחברה הערבית; יש קשיים בגיוס כוח אדם חדש לפנימיות בחברה הערבית, ובכלל זה כוח אדם הדובר ערבית, ויש אתגרים בהכשרות כוח האדם הקיים²²⁸.

225 בשיחה בין צוות הביקורת לצוות המש"ח סיפרו חברי צוות המש"ח על בקשות שהגישה להם הקהילה לטיפול באשדוד ובבית שמש. בפועל אושרו הוועדות לטיפול באשדוד אך לא אושרו הבקשות לטיפול בבית שמש, משום שהמשרד לא אישר את הנסיעה לבית שמש. צוין כי הפתרון של הסעה לטיפול בעיר מרוחקת ממקום מגוריו של הנער הוא גם "פוגע בנער וגם יקר מאוד".

226 המרכז להעצמת האזרח, **דוח מעקב** (מאי 2024) "יוזמות אברהם", עמ' 3.

227 במסגרת תקציב המדינה המתוקן לשנת 2024 שהוגש לכנסת והושפע מהוצאות המלחמה, בוצע קיצוץ של 15% מהסכום שטרם נעשה בו שימוש בהתאם להחלטה 550. לנוכח זאת ש-60% מהתקציב הכולל על סך 30 מיליארד ש"ח טרם נוצלו, מדובר בקיצוץ של כ-2.8 מיליארד ש"ח בקירוב משלוש השנים שנותרו למימוש התוכנית.

228 מבקר המדינה, **דוח שנתי 70ב** (2020) "השמת ילדים בסיכון, בפנימיות, באומנה ובאימוץ", עמ' 312.

עוד אתגר בחברה הערבית הוא נשירת בני נוער מהלימודים הפורמליים. נשירה היא אחד הגורמים המרכזיים להיווצרותם של פערים חברתיים ולשימורם. תופעת הנשירה נקשרת להתנהגויות סיכון שונות²²⁹. לדוגמה, שיעורי המעורבות בפשיעה בקרב בני נוער שאינם נמצאים במסגרת לימוד גדול משיעורם בקרב בני נוער שנמצאים במסגרת לימודית. כך, שיעור בני הנוער בגיל 12 - 18 מהחברה הערבית שהיו להם תיקים פליליים ולא נמצאו במסגרת לימוד היה גבוה כמעט פי ארבעה משיעור המקביל בקרב מי שלמדו בבתי ספר בפקוח משרד החינוך (25 בני נוער ל-1,000 נפש, לעומת ארבעה בני נוער ל-1,000 נפש, בהתאמה). גם יחסית לחברה היהודית שיעור בני הנוער בגיל 12 - 18 מהחברה הערבית שאינם נמצאים במסגרת לימוד ולהם תיקים פליליים גבוה פי שניים משיעורם במגזר היהודי (25 בני נוער ל-1,000 נפש, לעומת 12 בני נוער ל-1,000 נפש, בהתאמה)²³⁰. על פי לוח שפרסם הלמ"ס²³¹ נמצא כי במעבר בין שנת הלימודים התשפ"ג לשנת הלימודים התשפ"ד (2023 - 2024) שיעור הנושרים ממערכת החינוך בחינוך היהודי היה 1.9% לעומת 2.5% בחינוך הערבי. מכאן שדחוף לפעול ביתר שאת ליצירת מסגרות ומענים חדשים עבור נוער מהחברה הערבית.

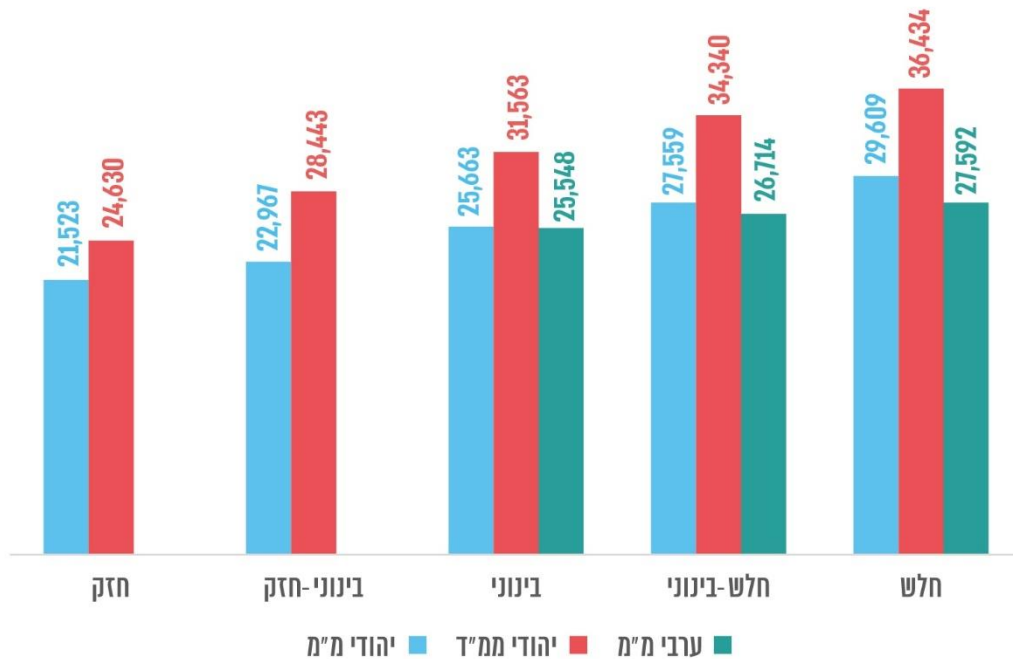
משרד החינוך מסר בתגובתו כי שיעור הנשירה הגלויה במגזר הערבי נמוך משמעותית מהממוצע הארצי.

להלן ייבחנו מנגנוני הטיפול בנוער בסיכון בחברה הערבית לעומת מנגנונים בחברה היהודית:

ממסמך של משרד החינוך מינהל כלכלה ותקציבים²³², המנתח ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך לשנת התשפ"ג, עולה כי בחברה הערבית כ-100% מתלמידי חטיבות הביניים וכ-92% מתלמידי החטיבה העליונה נמצאים בחמישוני הטיפול "חלש" עד "בינוני", ולעומתם 36% מתלמידי החטיבות המקבילות בחברה היהודית נמצאים בחמישוני הטיפול²³³ "חלש" עד "בינוני".

-
- | | |
|---|-----|
| מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתונים על נשירת תלמידים ועל שיעור הלמידה בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום (פברואר 2023). | 229 |
| למ"ס, חינוך והשכלה - שנתון סטטיסטי לישראל 2024 (פורסם בשנת 2024), כרך 75, הלוח "בני 12 - 18 שנפתחו להם תיקים פליליים לפי מסגרת לימוד, קבוצת אוכלוסייה ומין". | 230 |
| למ"ס, חינוך והשכלה שנתון סטטיסטי לישראל 2024 (פורסם בשנת 2024), כרך 75, "לוח תלמידים בכיתות ז-יב שנשרו ממערכת החינוך של משרד החינוך בתשפ"ג ובמעבר לתשפ"ד, לפי דרגת כיתה ולפי תכונות נבחרות". | 231 |
| משרד החינוך מינהל כלכלה ותקציבים, הממצאים המרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך לשנת הלימודים התשפ"ג (פורסם בשנת 2023). | 232 |
| מדד חמישוני הטיפול משקפים חסכים חינוכיים בקרב תלמידים במוסדות החינוך בשל מעמד סוציו-אקונומי נמוך. אחת השיטות לעזור לילדים במעמד זה היא הקצאת משאבים נוספים למוסד שבו הם לומדים. תוספת המשאבים מתורגמת לתוספת שעות הוראה בבתי הספר הללו. | 233 |

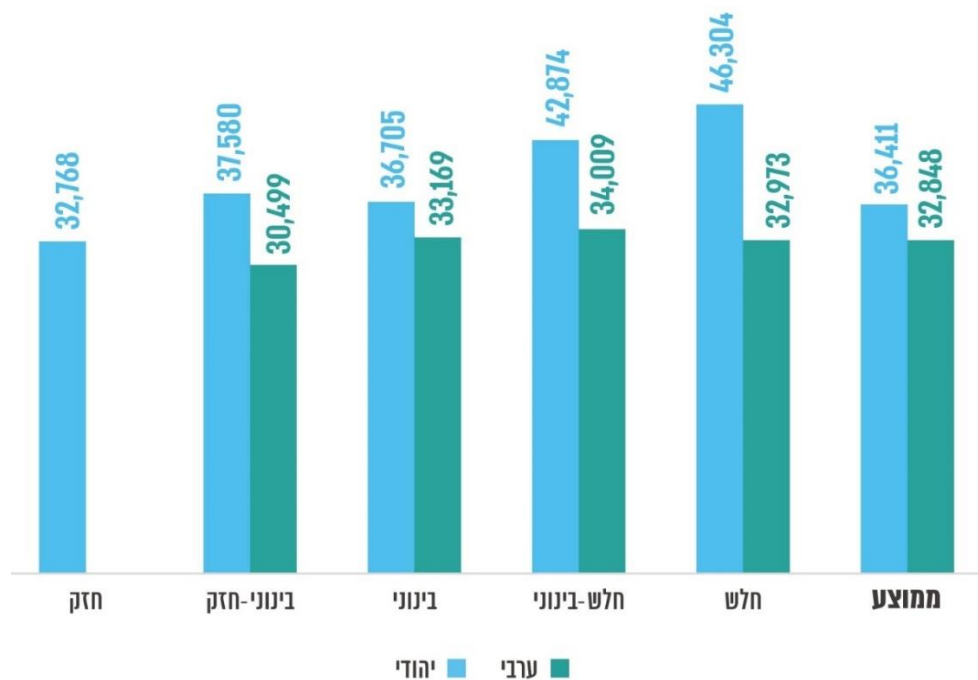
תרשים 15 : סיווג חטיבות הביניים מאוכלוסיות שונות לפי סוג הפיקוח וחמישוני הטיפול - העלות הממוצעת לתלמיד (בש"ח)



על פי נתוני מינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך לשנת הלימודים התשפ"ג, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * מ"מ - ממלכתי.
 ** מ"ד - ממלכתי דתי.

עוד עולה מהתרשים כי התקציב הממוצע של משרד החינוך לתלמיד בחינוך ערבי ממלכתי בחמישון החלש הוא 27,592 ש"ח, תקציב נמוך בכ-25% מהתקציב הממוצע לתלמיד בית ספר ממלכתי דתי, ששיעורו כ-36,434 ש"ח.

תרשים 16 : סיווג החטיבות העליונות לפי סוג האוכלוסייה וחמישוני הטיפול - העלות הממוצעת לתלמיד (בש"ח)



על פי נתוני מינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך לשנת הלימודים התשפ"ג, בעיבוד משרד מבקר המדינה

נמצא כי בחטיבה העליונה התקציב הממוצע המוקצה לתלמיד יהודי המשתייך לחמישוני הטיפוח "חלש" עד "בינוני-חזק" גבוה ב-11% - 40% מהתקציב הממוצע המוקצה לתלמיד ערבי המשתייך לאותם חמישוני טיפוח.

מנתוני משרד החינוך עולה כי אף שחל שיפור במגמת התקצוב הדיפרנציאלי²³⁴ בחברה הערבית בעקבות החלת התקצוב הדיפרנציאלי בחטיבות העליונות, התקציב פר תלמיד בחברה הערבית עדיין נמוך במידה ניכרת מהתקציב בחברה היהודית בכל חמישוני הטיפוח (תיקצוב של כ-32.8 אלף ש"ח לתלמיד מהחברה הערבית לעומת 36.4 אלף ש"ח לתלמיד מהחברה היהודית).

משרד החינוך מסר בתגובתו כי התייחס בהרחבה לפערי התקצוב שהיו בין החינוך הממלכתי ערבי לבין החינוך ממלכתי יהודי והחינוך הממלכתי דתי, ובהתאמה הוציא אל הפועל תכנית רחבת היקף לתקצוב דיפרנציאלי במערכת החינוך. התכנית כללה בתחילה את החינוך היסודי וחטיבות הביניים במסגרת שעות ההוראה.

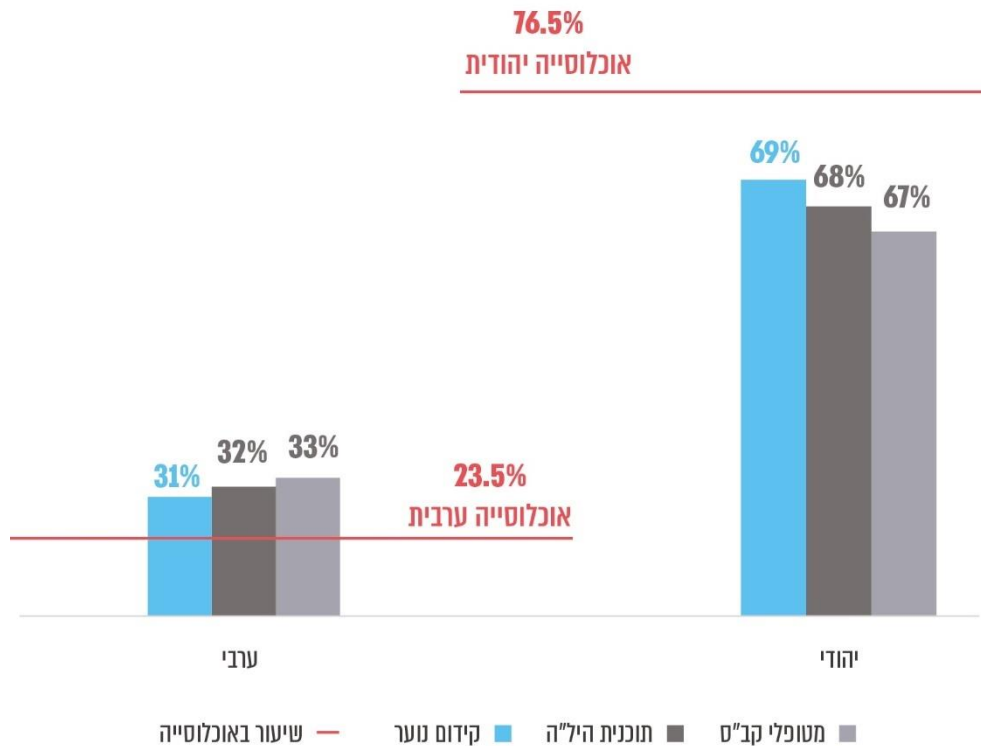
התכנית יושמה באופן הדרגתי בין השנים תשע"ה לשנת תשע"ט ולאחריה המשרד החל במהלך מדורג לתקצוב דיפרנציאלי בחטיבה העליונה, שעוגן בין היתר בהחלטת ממשלה מס' 550. זאת ועוד, החלטת ממשלה זו כוללת גם משאבים תוספתיים נוספים למגזר הערבי, שמטרתם לשפר את ההישגים החינוכיים אגב הגדלת המשאבים עבור המגזר הערבי. זאת ועוד, משרד החינוך קידם את תכנית הגמישות הניהולית הפדגוגית בתקציב כולל של למעלה מ-3 מיליארד ש"ח. שכללה איגום משאבים ושינוי כל מפתחות התקצוב של משרד החינוך עבור תכניות תוספתיות לבתי הספר ולרשויות המקומיות, תוך יצירת מפתח תקצוב פרוגרסיבי. גם תכנית זו עוגנה בהחלטת ממשלה מס' 226 והיא מיושמת בהדרגה החל משנת תשפ"ד, וצפויה בין היתר לצמצם את פערי התקצוב בחטיבה העליונה. כל השינויים האמורים, שחלקם עדיין בתהליך (התכנית לתקצוב דיפרנציאלי בחטיבה העליונה שטרם הושלמה - היא בשלבי יישום), הופכים את התקצוב של המשרד לפרוגרסיבי ומצמצם את הפערים שהיו קיימים בין תקצוב החברה הערבית לחברה היהודית. ולראייה, כבר בשנת תשפ"ד, ניתן לראות בנתוני השקיפות בחינוך שיפרסם משרד החינוך את המשך צמצום הפערים באופן משמעותי ואת התקצוב הדיפרנציאלי.

מניתוח נתונים שהועברו ממשרד החינוך עולה כי בעוד שאוכלוסיית תלמידי ישראל שלמדו בשנת הלימודים התשפ"ג במערכת החינוך מתפלגת לכ-77% בחינוך היהודי ולכ-23% בחינוך הערבי, שיעור מטופלי קב"ס בקרב האוכלוסייה היהודית נמוך משיעורם באוכלוסייה ומסתכם בכ-67%, לעומת שיעור מטופלי קב"ס בקרב האוכלוסייה הערבית, המסתכם בכ-33%. שיעור היחידות לקידום נוער במגזר הערבי הוא כ-31 מכלל היחידות לקידום נוער בישראל - שיעור הגבוה משיעורם של בני הנוער באוכלוסייה (23%). כמו כן, שיעור מרכזי ההשכלה היל"ה²³⁵ בחברה הערבית מכלל מרכזי ההשכלה האמורים בישראל הוא כ-32% - שיעור הגבוה משיעורם באוכלוסייה.

²³⁴ תקצוב החטיבה העליונה מבוסס על תקן השעות הקבוע בהתאם לדרגות הכיתה, מסלולי הלימודי, סוגי הכיתה, מגמות הלימודים, הרכב הכיתה וההגשה לבחינות הבגרות. עלות השעות נקבעת בהתאם לחישובי הפרופיל של בית הספר, בהתאם למצבת המורים המדווחת על ידי בית הספר. ההקצאה בחטי"ע אינה מבוססת על מדד טיפוח. תקציב המוחזקות לסיוע לבתי הספר בפריפריה הוא הרכיב העיקרי בחטיבה העליונה אשר מחושב לפי מדד פריפריאלי ומתקצב על פי קריטריונים היוצרים דיפרנציאליות. ממצאי השקיפות על פערים משמעותיים בתקצוב התוצאתי בחטי"ע, והדבר הוביל ליישום תוכנית תקצוב דיפרנציאלי לחטי"ע בפריסה על פני חמש שנים - שנות הלימודים התשע"ט עד התשפ"ג (2018 - 2023) בעלות מצטברת של כ-500 מיליון ש"ח. כמו כן, החל משנת הלימודים התשפ"ג הורחבה התוכנית של התקצוב הדיפרנציאלי בחטיבה העליונה לכלל החברה הערבית והבדואית בעלות של כ-1.9 מיליארד ש"ח לחמש שנים נוספות: התשפ"ג עד התשפ"ז (2022 - 2027).

²³⁵ משרד החינוך מפתח תוכניות להתערבות ממוקדת בנוער בסיכון, ואחד המענים המרכזיים הנכללים בתוכניות אלה הוא התוכנית להשלמת השכלה (היל"ה), הפועלת במסגרת קידום נוער ברשויות המקומיות וכן במסגרות חסות הנוער ובבתי הסוהר לנוער.

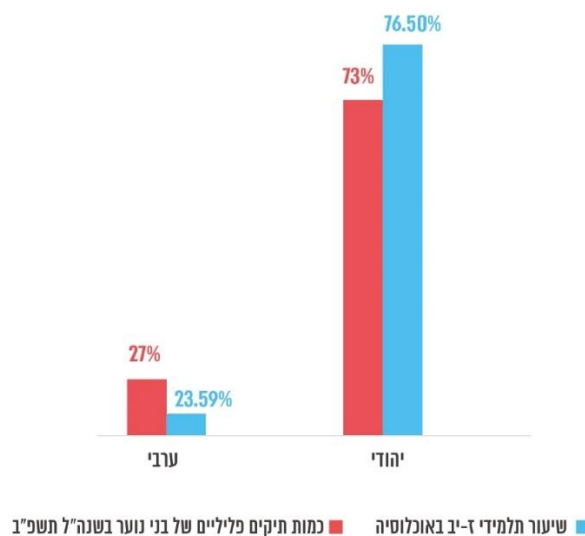
תרשים 17: שיעורם של מטופלי קב"ס, מרכזי ההשכלה היל"ה והיחידות לקידום נוער בחברה היהודית ובחברה הערבית לעומת שיעורם באוכלוסייה, 2020 - 2023



על פי נתוני משרד החינוך לשנת הלימודים התשפ"ג שהועברו לצוות הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים ניתן לראות כי בשנת הלימודים התשפ"ג שיעור המענים בתחום החינוכי שניתנו לבני נוער מהחברה הערבית היה גדול משיעורם באוכלוסייה. זאת מכיוון ששיעור בני הנוער בחברה הערבית הנמצאים בסכנת נשירה ונזקקים לשירותים אלו גדול משיעורם בחברה היהודית.

תרשים 18: שיעור התיקים הפליליים של בני נוער לפי השתייכות לאוכלוסייה היהודית והערבית לעומת שיעורם באוכלוסייה



על פי נתוני למ"ס ונתוני משרד החינוך לשנת הלימודים התשפ"ג שהועברו לצוות הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי נתוני הלמ"ס לגבי התפלגות מספר התיקים הפליליים של בני נוער בשנת הלימודים התשפ"ב (2021 - 2022) נראה כי שיעור בני הנוער בחברה הערבית²³⁶ שיש להם תיקים פליליים מקרב כלל בני הנוער עם תיקים פליליים (27%) גדול משיעורם של בני הנוער באוכלוסייה (23.5%). לעומת זאת, שיעור בני הנוער בחברה היהודית שיש להם תיקים פליליים מקרב כלל בני הנוער עם תיקים פליליים (73%) קטן משיעורם של בני נוער אלה באוכלוסייה (76.5%).

כרבע מתושבי העיר רמלה הם ערבים (24%), אולם לדברי מנהלי המש"ח, היצע המענים של משרד הרווחה לחברה הערבית מצומצם ומוגבל. למשל, לרשותה של צעירה הנתונה בסכנת חיים ממשית עומדות רק שתי מסגרות רווחה של מקלטי חירום מתאימות בכל הארץ, ולכן - למרות היותה נערה נורמטיבית, היא נאלצת להצטרף לתוכנית שאינה מתאימה לפרופיל שלה, אלא מתאימה לנערות שהתנהגותן לא נורמטיבית. כמו כן, רבים מהמקרים של המטופלים במש"ח בעיריית רמלה מורכבים יותר מהמקרים המטופלים ביישובים אחרים הקרובים אליה גיאוגרפית, ויש צורך בהוצאה של חלק מהמטופלים למסגרות חוץ-ביתיות, כי אין להם פתרון בקהילה.

ברשויות המקומיות רמלה ויפיע המענה שניתן הוא כאמור "בית חם" לנערות. על פי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2023 על שמונה השמות ב"בית חם" ברמלה, ועל 15 השמות ביפיע; ובשנת 2024 על 14 השמות ברמלה ו-15 השמות ביפיע. מענה זה של פתרונות בתוך הקהילה דל יחסית למענה הנדרש לאוכלוסייה.

נוסף על כך, בעיריית רמלה מסגרת "הבית החם" לנערות שנפתחה בשכונת ג'ואריש בעיר נסגרה בשל בעיות הנוגעות לשכונה זו - שכונה הטרוגנית שמתאפיינת בשיעור פגיעה גבוה, בעימותים מזוינים בין החמולות השונות ובקושי במשילות ובשמירה על שלומם של התושבים. אנשי צוות והורים (גם הורים לנערות מהשכונה עצמה) חששו להגיע למסגרת הפועלת בשכונה זו. מקום הפעלתה של המסגרת הועתק לשכונה אחרת. עקב העתקת המקום, הנערות משכונת ג'ואריש הפסיקו להשתתף בתוכנית. עוד נמצא כי אף שיש ארבעה בתי ספר שתלמידותיו עשויות להתאים למסגרת, אוכלוסיית הנערות במסגרת כוללת רק תלמידות מבית ספר אחד.

יש לציין כי מלבד משרד הרווחה המקצה תקציבים לנוער בסיכון, ברשות כאמור פועלים גורמים נוספים המטפלים בנוער בסיכון. בעיריית רמלה ניתן מטעם שפ"י (שירות פסיכולוגי ייעוצי) המענה "דלת פתוחה למתבגרים הנמצאים בסיכון", מטעם משרד החינוך ניתן מענה במסגרת מרכז הנוער היישובי ובמסגרת התוכנית "גשרים - תכנית קידום נוער למניעת נשירת תלמידים בסיכון גבוה". כמו כן ניתן מטעם קרן רש"י מענה במסגרת המיזם "נור" לנערות וצעירות מהחברה הערבית. בכל התוכניות ביחד השתתפו כ-150 בני נוער. בשנת הלימודים התשפ"ד ניתן ביפיע, במסגרת תקציב התכנית הלאומית של משרד החינוך, ניתן ביפיע ל-19 בני נוער מענה נוסף במסגרת התוכנית "גשרים - תכנית קידום נוער למניעת נשירת תלמידים בסיכון גבוה".

הועלה כי אף שיש בחברה הערבית נטייה לטפל בנוער בסיכון בתוך הקהילה, נראה כי התקציבים לחברה הערבית בתחום החינוך דלים יותר מאשר התקציבים לחברה היהודית. דבר זה עשוי לגרום לכך שהמנגנונים לטיפול בנוער בסיכון בחברה הערבית לא יהיו מפותחים בהתאם לצורכי אוכלוסייה זו, וכמו כן היקפם של התקציבים והמענים בתחום החינוך הניתנים לבני הנוער בחברה הערבית קטן מהיקפם בחברה היהודית.

מומלץ לרשויות המקומיות רמלה ויפיע להרחיב את המענים הקיימים כך שייתנו מענה ליותר בני נוער בסיכון ולפתוח מסגרות נוספות לנוער בסיכון מהחברה הערבית.

מומלץ למשרד הרווחה ולמשרד החינוך לקדם מסגרות ומענים נוספים בקהילה לבני נוער בסיכון בחברה הערבית. מומלץ כי משרד הרווחה ימפה את החסמים ביצירת מסגרות אלו ויפעל להפחתתם.

הנתונים אינם מתייחסים לרשויות המוגדרות כערים מעורבות: ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה, לוד, עכו, מעלות תרשיחא, טירת כרמל.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי שיתופי הפעולה בין משרד החינוך ומשרד הרווחה חשובים מאוד ובאים לידי ביטוי ברשויות המקומיות בפעילויות שונות ברמה המקומית. עם זאת נדרשת עבודה נוספת של המטות של המשרדים לפיתוח מענים משותפים וייחודיים לתופעת הנשירה. עוד מסר המשרד כי נקבעו פגישות עבודה לקידום הנושא.

החברה הדרוזית

אוכלוסיית הדרוזים בישראל מונה כ-152,000 איש נכון לסוף שנת 2022. הדרוזים מתגוררים ברובם ב-19 יישובים בשני מחוזות עיקריים: מחוז הצפון ומחוז חיפה.

בשנת 2022 היו 24,100 דרוזים רשומים במחלקות לשירותים חברתיים במשרד הרווחה. שיעור הרשומים בקרב כלל האוכלוסייה הדרוזית היה 161.5 ל-1,000 נפש - שיעור גבוה יותר משיעור הרשומים בקרב כלל אוכלוסיית ישראל (118.2 ל-1,000 נפש)²³⁷.

להלן יוצגו כלל תקציבי תוכניות הרווחה לחברה הדרוזית²³⁸:

לוח 27: תקציבי תוכניות הרווחה לחברה הדרוזית, 2021 - 2024 (במיליוני ש"ח)

השנה	התקציב	הביצוע	שיעור הביצוע
2021	28.47	6.67	23%
2022	11.62	10.12	91%
2023	9.54	8.70	87%
2024	4.33	7.75	179%

על פי נתוני מרכז"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי התקציב פחת עם השנים: בשנת 2021 התקציב לכלל פעילות הרווחה היה כ-28 מיליון ש"ח והניצול היה רק 23% מהתקציב. משנת 2021 התקציב פחת עד שהגיע בשנת 2024 לכ-4 מיליון ש"ח - כ-15% מהתקציב לשנת 2021 - נתון אשר גרם לחריגה בתקציב שהוצא בפועל, מכיוון שהביצוע הממוצע של המגזר הדרוזי לשנים אלו היה כ-8 מיליון ש"ח.

תקציב זה של תוכניות רווחה לחברה הדרוזית מיועד גם למימון תוכניות לנוער בסיכון. את התקציב מנצלות רק ארבע רשויות (עיריית מג'אר והמועצות המקומיות בית ג'אן, יאנוח-ג'ת וירכא).

לוח 28: ביצוע תקציבי החברה הדרוזית לנוער בסיכון, 2021 - 2024 (בש"ח)

השנה	התקציב	הביצוע	שיעור הניצול בפועל
2021	0	507,440	-
2022	321,693	740,093	230%
2023	869,440	636,048	73%
2024	612,437	582,336	95%

על פי נתוני מרכז"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי יש לחברה הדרוזית תקציב מצומצם לתחום הטיפול בנוער בסיכון, וכי ביצעו מסתכם בכ-600,000 ש"ח בשנה.

מנתוני ביצוע התקציב של משרד הרווחה עולה כי רק ארבע מ-19 הרשויות הדרוזיות - עיריית מג'אר והמועצות המקומיות בית ג'אן, יאנוח-ג'ת וירכא מנצלות את תקציבי הטיפול בנוער בסיכון, וזאת אף שבחלק מהרשויות יש מנהל מחלקת ילדים ונוער בסיכון (שמופעל ברשות באמצעות משרד החינוך), ולמרות זאת תקציבי הרווחה אינם מנוצלים.

237 למ"ס, האוכלוסייה הדרוזית בישראל - לקט נתונים לרגל חג הנביא שועיב 2024 (אפריל 2024).

238 מלבד תקציבי נוער בסיכון תקציב זה כולל תוכניות רווחה לזקן, ילד ונער, מוגבלויות, עבודה קהילתית, פרט ומשפחה.

בחלק מהרשויות שבהן פועל מנהל מחלקת ילדים ונוער בסיכון מטעם משרד החינוך לא מנוצלים התקציבים לטיפול בנוער בסיכון של משרד הרווחה. זוהי דוגמה לכך שאי-תכלול פעילותם של משרדים אלה ואי-איגום המשאבים לטובת נוער בסיכון גורמים לכך שהרשויות לא ינצלו את התקציבים המיועדים להן.

מומלץ כי משרד הרווחה יידע את הרשויות המקומיות בדבר תקציבים ייעודיים, גם אם הנושא מנוהל מטעם משרד ממשלתי אחר כדוגמת משרד החינוך.

מומלץ כי הרשויות הדרוזיות אבו סנאן, בוקעתא, ג'ולס, דאלית אל-כרמל, חורפיש, כסרא-סמיע, מג'דל שמס, מסעדה, סאג'ור, עין אל-אסד, עין קנייא, עספיא, פקיעין (בוקיעה), ראמה ושפרעם²³⁹ יפעלו לקבלת תקציבים ממשרד הרווחה לפתיחת מענים לנוער בסיכון.

מעני חינוך: על פי נתוני משרד החינוך לשנת הלימודים התשפ"ד, בחברה הדרוזית יש כ-2,341 ילדים ובני נוער אשר מטופלים על ידי קב"ס. רק בחמש רשויות דרוזיות יש מנהל מחלקת ילדים ונוער בסיכון (ברשויות ג'וליס, חורפיש, ירכא, מג'אר וסאג'ור). בחמש רשויות דרוזיות מופעלות תוכניות של קידום נוער לנוער בסיכון (ביישובים דאליית אל-כרמל, עספיא, בית ג'אן, יאנוח ג'ת וכסרא-סמיע). בחמש רשויות מופעלים מרכזי השכלה היל"ה שבהם למדו בשנת הלימודים התשפ"ד כ-100 תלמידים. (ביישובים דאליית אל-כרמל, עספיא, פקיעין (בוקיעה), בוקעתא, יאנוח ג'ת וכסרא-סמיע). ביישוב מג'אר, שהוא יישוב ערבי מעורב, מופעלים מרכזי מפת"ן, אשר נותנים מענה אינטנסיבי לנוער בסיכון.

מניתוח הנתונים שמסר אגף א' במשרד החינוך עולה כי ביישובים הדרוזיים בצפון רמת הגולן אין מעני חינוך של תוכניות קידום נוער או מרכזי השכלה - היל"ה לנוער בסיכון אף שיש בהם כ-200 מטופלי קב"ס.

מומלץ כי משרד החינוך יבחן את הטעמים לכך שביישובים הדרוזיים, שבהם יש צורך במעני חינוך של תוכניות קידום נוער או מרכזי השכלה - היל"ה לנוער בסיכון, לא ניתנים המענים הנדרשים.

החברה הבדואית

לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה (יולי 2023) והלמ"ס (דצמבר 2022) בנגב מתגוררים כ-300,000 בדואים. לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, 71% מהם מתגוררים ביישובים בדואיים מוכרים ומקום מגוריהם של 29% מהם מתגוררים מחוץ ליישובים אלה. לפי אומדני הלמ"ס, שיעור הבדואים המתגוררים ביישובים המוכרים גבוה מעט יותר - 77%, ולנוכח זאת שיעור הבדואים המתגוררים מחוצה להם נמוך יותר²⁴⁰ (23%). על פי נתוני הביטוח הלאומי המעודכנים לנובמבר 2024). בצפון הארץ מתגוררים כ-60,000 בדואים נוספים.

צמצום הנשירה בקרב התלמידים הבדואים הוא יעד שנמצא על סדר יומה של הממשלה, וכמה מהחלטות הממשלה שהתקבלו בשנים האחרונות עוסקות בנושא הנשירה ממערכת החינוך בחברה הבדואית²⁴¹. במסגרת ההחלטות נקבע בין היתר כי יש להתמקד בצמצום הנשירה הגלויה והסמויה במערכת החינוך ואף במניעתה.

²³⁹ על פי פרסום הלמ"ס, האוכלוסייה הדרוזית בישראל - לקט נתונים לרגל חג הנביא שועיב 2024, אפריל 2024, בפרעם 14% מהאוכלוסייה היא דרוזית, בראמה ואבו סנאן כ-30% מהאוכלוסייה היא דרוזית.

²⁴⁰ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **נתונים על אוכלוסיית הבדואים בנגב** (יולי 2023).

²⁴¹ במרץ 2022 התקבלה החלטת הממשלה 1297 בנושא "התוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2022 - 2026"; באוקטובר 2021 התקבלה החלטת הממשלה 550 בנושא "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026"; בפברואר 2017 התקבלה החלטת הממשלה 2397 בנושא "התוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואים בנגב לשנים 2017 - 2021"; ובספטמבר 2011 התקבלה החלטת הממשלה 3708 בנושא "התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית".

בעקבות החלטות הממשלה החל משרד החינוך להפעיל תוכניות ומענים ממוקדים ומותאמים לצמצום הנשירה בחברה הבדואית, מעבר למענים שניתנו על ידי המשרד עוד קודם לכן להתמודדות עם תופעת הנשירה בכלל האוכלוסייה ובקרב קבוצות שבהן התופעה נפוצה. המשרד החל להפעיל כמה תוכניות ייעודיות להתמודדות עם הנשירה הגלויה והסמויה בחברה הבדואית, כגון התוכנית "נחשון" לצמצום הנשירה בבתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים והתוכנית "רכז התמדה", שבמסגרתה עובדי הוראה בחטיבות הביניים בחברה הבדואית עוברים הכשרה ייעודית בנושא התמדה בלימודים ומניעת נשירה מבתי ספר.

במחקר שביצע מכון ברוקדייל בנושא תופעת הנשירה בקרב תלמידים בחינוך הבדואי בשנת 2022 נמצא כי אף שיש מגוון רחב של תוכניות העוסקות במניעת נשירה או בטיפול בה ביישובים הבדואיים, רק מקצתן מיועד למנוע מצבי נשירה עוד לפני הופעת סימני הנשירה. עוד נמצא במחקר כי אנשי המקצוע בשטח אינם מכירים את היצע התוכניות, וכי חסר מידע מסודר בנוגע להפעלת התוכניות ביישובים. זאת משום שהמידע על התוכניות מפוזר בין בעלי תפקידים שונים וגופים שונים, ולא מונה גוף מקצועי או בעל תפקיד שיש לו ראייה כוללת ויכולת לתכלל את כלל המענים הקיימים ולהתאים לצרכים המסוימים של כל יישוב וכל בית ספר. עוד נמצא כי יש מחסור ניכר בתוכניות לתלמידים שכבר הגיעו למצבים של נשירה גלויה, וכי יש קושי לתת מענה מתאים למי שכבר נשרו מן המסגרות, בין השאר בשל קושי ניכר באיתור הנושרים ובשל מחסור במסגרות חלופיות מותאמות או במענים בתוך בית הספר שיכולים לסייע בקליטה מחדש של מי שנשרו²⁴².

מעני חינוך: על פי נתוני משרד החינוך לשנת הלימודים התשפ"ד, במגזר הבדואי יש כ-4,833 ילדים ובני נוער אשר מטופלים על ידי קב"ס. בשמונה רשויות בדואיות²⁴³ מופעלות תוכניות של קידום נוער המיועדות לנוער בסיכון וכן מופעלים מרכזי ההשכלה היל"ה, שבהם למדו בשנת הלימודים התשפ"ד כ-337 תלמידים (במגזר הבדואי כלל לא מופעל מרכז מפת"ן הנותן מענה אינטנסיבי לנוער בסיכון).

מהנתונים עולה כי בשמונה רשויות בדואיות (המועצות מקומיות ביר אל-מכסור, בסמת טבעון, בעינה-נג'ידאת, זרזיר, כעבייה-טבאש-חג'אג'רה, ערעה בנגב, שיבלי - אום אל'ר'נס, והמועצה האזורית נווה מדבר) אין כלל מעני חינוך של תוכניות קידום נוער או מרכזי השכלה - היל"ה לנוער בסיכון, אף שיש בהם כ-2,041 מטופלי קב"ס.

מומלץ כי משרד החינוך יבחן את הטעמים להיעדר מעני חינוך של תוכניות קידום נוער או מרכזי השכלה - היל"ה ברשויות הבדואיות האמורות אף שיש צורך בהם. עוד מומלץ כי הרשויות הבדואיות (המועצות מקומיות ביר אל-מכסור, בסמת טבעון, בעינה-נג'ידאת, זרזיר, כעבייה-טבאש-חג'אג'רה, ערעה בנגב, שיבלי - אום אל'ר'נס, והמועצה האזורית נווה מדבר) יפעילו מעני חינוך לנוער בסיכון.

המועצה המקומית **בעינה-נג'ידאת** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 כי המש"ח שלה מספק שירותים לאוכלוסיית הנוער במסגרת פרטנית וקבוצתית. במחלקה מפעילים שני בתים חמים לנערות ומופעל מרכז טיפולי לנערים בנוסף יש מועדונים למתבגרים. המועצה המקומית **כעבייה-טבאש-חג'אג'רה** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 כי בעבר הופעלו תוכניות שונות כמו המחלקה לקידום נוער, מועדונים משותפת אשר טיפלה בנערים עם סכנת נשירה אבל לצערה תוכניות אלו הופסקו מסיבות כלכליות. יחד עם זאת ישנם מעני רווחה ברשות כגון מועדונים, שני בתים חמים לנערות ומועסקים שני עו"ס לחוק הנוער המטפלים בנוער בסיכון. הרשות ציינה כי היא מחויבת להמשך שיפור הפקת לקחים ויישום ההמלצות להפעלת מענים חינוכיים לנוער בסיכון בשיתוף פעולה עם משרד הרווחה משרד החינוך וגורמים ממשלתיים נוספים. וכי מנהל מחלקת החינוך והקב"ס ינהגו למלא את המלצות דוח הביקורת ויפעילו תוכניות שונות שמטרתן "טיפול בתופעה של טיפול בבני נוער הנמצאים על רצף הסיכון הסכנה והניתוק" ובכלל בתחום זה. המועצה המקומית **ערעה בנגב** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 כי אין ברשות מענה של קידום נוער ותוכנית היל"ה. עוד מסרה המועצה המקומית כי בבמרץ

242 מכון ברוקדייל, נשירה בקרב תלמידים בדואים בנגב (2022).

243 בעיריית רהט ובמועצות המקומיות אל-קסום, חורה, טובא-זנגרייה, כסיפה, לקייה, שגב שלום ותל שבע.

2025 נפתח מענה של מיתר. במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון 360° יש מענה למניעת נשירה אך יחד עם זאת יש מחסור גדול במסגרות לטיפול בנוער בסיכון הן בחינוך והן ברווחה. המועצה המקומית **שיבלי - אום אל-רינס** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 כי במועד מתן תשובתה לא פועלת ברשות תוכנית לקידום נוער או מרכזי השכלה במסגרת היל"ה וזאת לנוכח מצבה הכספי של הרשות וכי על אף המגבלה התקציבית הרשות עושה מאמצים למתן מענה באמצעות מחלקת רווחה המפעילה ברשות תוכנית "מעגל בנות", מסגרת "בית חם" וכן שתי מועדוניות לנוער. המועצה האזורית **נווה במדבר** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 כי היא תשמח לקבל סמל מוסד של תוכנית לקידום נוער ולהפעיל תוכנית מענה לנוער בסיכון ביישובי המועצה.

לוח 29: תקציבי המגזר הבדואי לתוכניות רווחה²⁴⁴, 2021 - 2024 (בש"ח)

השנה	התקציב	הביצוע	שיעור הביצוע
2021	26,567,000	17,411,842	66%
2022	20,244,000	17,721,110	88%
2023	17,427,000	17,175,997	99%
2024	5,286,000	11,177,321	211%

על פי נתוני מרכז"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי התקציב רק פחת עם השנים: בשנת 2021 היה התקציב כ-26 מיליון ש"ח, והחברה הבדואית ניצלה רק 66% מהתקציב. החל משנת 2021 התקציב פחת עד שהגיע בשנת 2024 לכ-5 מיליון ש"ח (אף שביצוע התקציב הממוצע של החברה הבדואית בשלוש השנים הקודמות היה כ-17 מיליון ש"ח), נתון אשר גרם לחריגה בתקציב בסך כ-6 מיליון ש"ח. בשנת 2024 הביצוע ירד לכ-11 מיליון ש"ח.

לוח 30: תקציבי המגזר הבדואי לנוער בסיכון וביצועם, 2021 - 2024 (בש"ח)

השנה	התקציב	הביצוע	שיעור הביצוע
2021	2,049,900	4,109,624	200%
2022	5,817,328	4,887,655	84%
2023	2,092,157	3,942,496	188%
2024	1,537,500	4,268,412	277%
ממוצע 2021-2024	2,874,221	4,302,046	150%

על פי נתוני מרכז"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי התקציב הממוצע לחברה הבדואית למימון הטיפול בתחום הנוער בסיכון הוא כ-3 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2021 - 2024. כ-50% מהתקציב מנוצלים על ידי שתי עמותות, ו-50% הנותרים מהתקציב מנוצלים על ידי רשויות מקומיות בדרום (עיריית רהט והמועצות המקומיות חורה, לקייה ותל שבע).

מהנתונים עולה כי רק ארבע רשויות בדואיות בנגב (עיריית רהט והמועצות המקומיות חורה, לקייה ותל שבע). מקבלות ישירות את תקציבי נוער בסיכון של משרד הרווחה. שום רשות בדואית באזור הצפון לא ניצלה את התקציב.

כמו כן, מסקירת נתוני משרד החינוך עולה כי בשום רשות בדואית אין מנהל לתחום ילדים ונוער בסיכון.

מומלץ כי משרד הרווחה ומשרד החינוך יידעו את הרשויות המקומיות בדבר תקציבים ייעודיים גם אם אין מנהל לתחום הנוער בסיכון ברשות מטעם משרד החינוך.

משרד החינוך מסר כי ככלל הרשויות הבדואיות אינן מעוניינות או מסוגלות לתת את המציג (המימון התואם) הנדרש מהן. כמו כן מדובר ברשויות קטנות שאין בהן משרות רבות ומנהל

²⁴⁴ מלבד תקציבי נוער בסיכון תקציב זה כולל תכניות רווחה לזקן, ילד ונער, מוגבלויות, עבודה קהילתית, פרט ומשפחה.

מחלקת חינוך חולש גם על הטיפול בילדים ונוער בסיכון. עוד מסר המשרד כי בכל רשות מקומית יש מפקח מחוזי שאמון על תקציבים ותוכניות של אגף ילדים ונוער בסיכון ופועל אל מול אגף החינוך למיצוי התקציב.

נוער להט"ב

בהחלטת הממשלה מ-10.7.22 בנושא "הטלת תפקידים בתחום אוכלוסיות הלהט"ב", נקבע, בין היתר, כי יוטל על שר הרווחה, השר לשוויון חברתי ושר הבריאות לפעול למען אוכלוסיות הלהט"ב. יצוין כי עוד קודם לכן המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה החל בהפעלת תוכניות לקידום להט"ב.

בשנת 2021 הוקם המיזם לקידום אוכלוסיות הלהט"ב ברשויות המקומיות. המשרד לשוויון חברתי משתתף במימון הפעילויות במיזם. הרשויות מעסיקות רכז המקדם את אוכלוסיית הלהט"ב המקומית תוך שימוש בסל פעילויות שהוקצה לו. 98 רשויות מקומיות מכל רחבי הארץ הצטרפו למיזם. הפעילויות במיזם נותנות מענה בשלושה מעגלים: המשפחתי, הקהילתי והשלטון המקומי.

במקרים רבים אוכלוסיות הלהט"ב חוות קשיים בהתמודדות עם המשפחה או מחסור בעורף משפחתי. פעילויות כמו מפגשי קהילה ותוכניות מנטורינג נועדו לתת מענה הן לבני הקהילה והן למשפחותיהם.

המעגל הקהילתי נחלק לשניים. הראשון - קידום קהילת הלהט"ב המקומית וסיוע לה, למשל באמצעות הקמת קבוצות טיפוליות או חברתיות. השני - ביצוע פעילויות לקידום הסובלנות כלפי אוכלוסיית הלהט"ב, כמו קיום מפגשים עם תושבי הרשות וארגון סדנאות בקרב מעסיקים לשם העלאת מודעותם לנושא.

באתר המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה צוין כי יש צורך בהכשרה של עובדי הרשויות המקומיות לסיפוק מענה מתאים לאוכלוסיות הלהט"ב. הדבר בא לידי ביטוי באמצעות קיום השתלמויות לעובדי הרשות, לרבות צוותי חינוך והדרכה. כמו כן, על רכז התוכנית לשמש נציג עבור אוכלוסיות הלהט"ב המקומיות ולוודא כי הרשות מספקת להן שירותים המותאמים לצורכיהן.

האגודה למען הלהט"ב מפרסמת זה כמה שנים את "מדד הגאווה ברשויות המקומיות" שבאמצעותו היא מבקשת למדוד את המדיניות, השירותים והמענים של המרחב המוניציפלי כלפי הקהילה הגאה. מטרת המדד היא לתת עדיפות גבוהה יותר לעיסוק בתחום הקהילה הגאה. במדד האחרון שפורסם בשנת 2023 נבדקו 40 רשויות שהתנדבו לענות על השאלון שנכלל בו.

מניתוח הנתונים שפרסמה האגודה במדד הגאווה ברשויות המקומיות עלה כי תחום התרבות הוא התחום²⁴⁵ שהרשויות בישראל משקיעות בו את המשאבים הרבים ביותר, ואילו תחום החינוך²⁴⁶, שהוא אחד התחומים העיקריים המאפשרים לחולל שינוי חברתי לטובת הקהילה הגאה - הכולל מענים לנוער, הכשרת צוותי חינוך וייעוץ לילדים ונוער - נמצא בתחתית סדר העדיפויות מבחינת התחומים שהרשויות משקיעות בהם.

מומלץ למשרד החינוך לבחון את הצורך בהגדלת מספר צוותי החינוך והייעוץ לילדים ונוער אשר עוברים הכשרה בנושא להט"ב ונוער להט"ב ולפעול בהתאם, בפרט עקב ההשפעה של תחום החינוך על הנושא.

245 תחום התרבות כולל אירועים עבור הקהילה הגאה במהלך חודש הגאווה ובשאר חודשי השנה, והוא נמדד בין היתר בתמיכה מוצהרת של הרשות באירועים אלו.

246 כדי לבחון אם מתקיימת פעילות בתחום החינוך על פי מדד הגאווה ברשויות המקומיות נבדק, בין היתר, אם ברשות קיימת קבוצת נוער גאה פעילה ברשות, כמה הכשרות של הצוותים התקיימו, כמה סדנאות של התלמידים התקיימו, האם יש אחראי להט"ב בשפ"ח (השירות הפסיכולוגי החינוכי).

יצוין לחיוב כי עיריית קריית גת מעסיקה עו"ס הנותנת מענה לנוער ולצעירים וגם ללהט"ב, וכי מתקיימת בעיר פעילות בנושא. בשנת 2024 תוקצבו בעיריית קריית גת מענים לכחמש נערות במעגל הלהט"ב.

עיריית קריית מוצקין מעסיקה עו"ס להט"ב ב-25% משרה, ובשנת 2024 תוקצבו בעיריית קריית מוצקין מענים לנערה אחת.

בעיריות ערד ורמלה ובמועצה מקומית יפיע לא פעל עו"ס להט"ב ולא התקיימה פעילות בנושא טיפול בנוער להט"ב.

מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו - ערד, רמלה ויפיע לבחון את צרכי הטיפול בנוער להט"ב ולפעול בהתאם.

עיריית ערד מסרה בתשובתה כי זה כשנתיים היא מפרסמת ומבקשת לאיש משרה של עו"ס להט"ב אך עד כה ללא הצלחה. כאשר מגיע לטיפול היחידה נער או נערה המבקשים מענה מותאם של עו"ס להט"ב, הם מופנים לגורמים טיפוליים מתאימים ברשויות סמוכות, בתיאום עם משרד הרווחה.

עיריית רמלה מסרה כי הוצע לה 18% תקן לעו"ס להט"ב, אך לטענתה אלה היקפי משרה שלא ניתן לאיש מסיבות ברורות.

פיתוח ויישום כלים לאיתור בני נוער בסיכון במרחב המקוון

נוסף על סביבת החיים הפיזית, הסביבה המקוונת הולכת ותופסת מקום כזירת פעילות מרכזית בעולמם של ילדים ובני הנוער, וההפרדה בין סביבות אלה הולכת ומיטשטשת. בני הנוער פעילים במרחב המקוון לצרכים מגוונים, לפרקי זמן הולכים וגדלים, ופעילותם בזירה זו מתחילה בגילם צעירים יותר מבעבר²⁴⁷. אולם, כפי שהתריע מבקר המדינה כבר בשנת 2022, לצד היתרונות הגלומים בעולם המקוון, הוא טומן בחובו סיכונים רבים, לכלל האוכלוסייה וילדים ובני נוער בפרט. בעולם זה קיימת קשת נרחבת של פגיעות, אשר בחלקן הן עבירות פליליות קשות. גם כאשר אין מדובר בעבירה פלילית, פגיעות בקטינים עלולות להיות קשות ביותר, ובהן פגיעות מיניות, בריונות, חרס, הפצת תמונות בעלות אופי מיני ללא הסכמת המצולם, היחשפות לחומרים פוגעניים. דוח מבקר המדינה הצביע גם על שימוש הולך וגובר בסמים בקרב בני נוער וקטינים בתיווך המרשתת.

ארגון ה-OECD וארגון האומות המאוחדות, העוסקים בנושא הגנה על ילדים ובני נוער במרחב המקוון זה יותר מעשור, הצביעו על הצורך בקביעת מדיניות כוללת בנושא. גם בהחלטת הממשלה מינואר 2016²⁴⁸ הובהר כי יש צורך בהתוויית "מדיניות לאומית בנושא ההתמודדות עם תופעות אלימות ופשעה ברשת האינטרנט" ובקביעת סדרי עדיפויות בנושא. עוד הוחלט על הקמת ועדת היגוי שתתווה את ההתמודדות בנושא וכי בראש ועדת ההיגוי יעמוד מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים (שמו של המשרד לביטחון לאומי עד שנת 2023), וכן נקבעו חבריה ממשרדי הממשלה השונים²⁴⁹ ומוסדות שלטון נוספים וכי היא תזמן לדיוניה גופים נוספים העוסקים בנושא לרבות נציגי המגזר השני והשלישי לפי הצורך.

מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - הגנה על קטינים במרחב המקוון, (2022) עמ' 35.

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

248 מנכ"לי משרד החינוך, משרד המשפטים, משרד הרווחה, משרד התקשורת, משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל, משרד הבריאות, המשרד לשוויון חברתי, הממונה על התקציבים במשרד האוצר או נציגו, נציג היועץ המשפטי לממשלה, נציג פרקליטות המדינה, ראש מערך הסייבר הלאומי במשרד ראש הממשלה, ראש רשות התקשוב הממשלתי, ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל, ראש מערך מאו"ר (מערך למניעת אלימות ופשעה נגד ילדים ובני נוער ברשת) במשטרת ישראל או נציגו (בהמשך הוחלט על צירוף מנכ"ל המשטרה או נציגו כחבר ועדה).

בדוח ביקורת מיוחד בנושא - הגנה על קטינים במרחב המקוון (2022)²⁵⁰ נמצא כי ועדת ההיגוי לא גיבשה מדיניות לאומית בנושא התמודדות עם תופעות אלימות ופשיעה ברשת האינטרנט והוער לוועדה כי מומלץ שתשלים גיבוש מדיניות לאומית ארוכת טווח. בתשובה למשרד מבקר המדינה מסר יו"ר ועדת ההיגוי כי תהליך גיבוש המדיניות "יימשך בשנת 2022, וועדת ההיגוי, בשיתוף כל החברים בה, תוביל תהליך חשיבה ובחינה בנוגע לבניית תוכנית מדיניות לאומית כאמור הכוללת יעדים לאומיים והגדרה של קהלי היעד הרלוונטיים".

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת, פברואר 2025, ועדת ההיגוי בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון לאומי טרם גיבשה מדיניות לאומית בנושא.

על יו"ר ועדת ההיגוי - מנכ"ל המשרד לביטחון לאומי, לוודא השלמת גיבוש מדיניות לאומית ארוכת טווח בהתאם להחלטת הממשלה.

המשרד לביטחון לאומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 כי ועדת ההיגוי שלו לא התכנסה באופן סדיר בשל חילופי מנכ"לים, וכי מתוכנן מפגש נוסף של הוועדה בראשות המשנה למנכ"ל המשרד לביטחון לאומי ובמסגרתו ניתן יהיה לקדם מדיניות לאומית ארוכת טווח בהתאם להחלטת הממשלה, וזאת נוסף על תוכנית המניעה הלאומית הקיימת ומופעלת בשנים האחרונות.

כלים דיגיטליים לקידום הטיפול בנוער בסיכון, ובכלל זה להערכת הסיכון הנשקף לאוכלוסייה זו

כאמור לעיל, קיים פער בין ההערכות לגבי מספר בני הנוער שבסיכון, בין מספר בני הנוער בסיכון שמוכרים לרווחה ובין המספרים של בני הנוער שמקבלים טיפול. פער זה מעיד על הצורך הרב בהגברת הפעולות לאיתור וליישוג שלהם, ואולי הוא אף מעיד על צורך בשינוי הפרדיגמה לגבי ההגדרה של נוער בסיכון ושל הסכנות החדשות האורבות לבני הנוער עם התפתחות העולם הווירטואלי.

עבודת היישוג והאיתור של בני נוער בסיכון ובמצוקה נדרשת במקום הימצאו של הנוער. בעבר הנוער התגודד ונפגש בשעות הערב והלילה בגינות ציבוריות, ולכן לאורך השנים פעולות האיתור נעשו על ידי יציאה "לשטח", לרחוב, למקומות שבהם שהו בני הנוער, ושם נמצאו דרכים לגשת אל בני הנוער.

עם התקדמות הטכנולוגיה גופים שונים העוסקים בטיפול בנוער בסיכון החלו לפתח ולבחון את האפשרות להשתמש בכלים שונים לאיתור ולהערכה של מצבי סיכון, לרבות כלים מבוססי בינה מלאכותית למיפוי, לאיסוף נתונים, לאיתור מסוכנות. מטבע הדברים, כאשר מדובר בטכנולוגיות חדשות עולים חסמים משמעותיים, משפטיים ואחרים, כמו הגנה על הפרטיות, אבטחת מידע, דיוק ומהימנות, כמפורט להלן.

אתגרים משפטיים במסגרת השימוש במערכות ממוחשבות, לרבות מערכות מבוססות בינה מלאכותית

במאמר מקצועי מינואר 2024 צוין כי שימוש של אנשי מקצוע המופקדים על שלומם של ילדים באמצעים טכנולוגיים לשם איסוף ושיתוף של מידע, עשוי לאפשר "קפיצת מדרגה" באיכות הכלים תומכי ההחלטה העומדים לרשותם וביכולתם לעמוד במשימתם המורכבת²⁵¹.

על פי המאמר, השימוש בטכנולוגיית מידע מאפשר איסוף מידע ממקורות שונים, הנמצאים במקומות גיאוגרפיים שונים; מאפשר לרכז מידע לאורך זמן ובכך מאפשר לבחון התפתחויות ושינויים; מחייב יצירת שפה אחידה בקרב גורמי המקצוע השונים, תוך קבלת נקודות מבט

²⁵⁰ מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - הגנה על קטינים במרחב המקוון, (2022), מבוא, עמ' 68 - 70.
²⁵¹ עמית אשכנזי, "הצעה לדיון - קידום עקרונות לשילוב טכנולוגיות מידע בהגנה על ילדים בסיכון", מכון חרוב, נקודת מפגש - כתב עת לקהילה העוסקת בילדים נפגעי התעללות והזנחה, גיליון 26 (2024), עמ' 40.

מקצועיות שונות על נתונים וכן מאפשר יצירת פורום להתייעצות מקצועית מהירה ויעילה שאינה מחייבת בהכרח מפגש פיזי. שימוש בטכנולוגיית מידע מאפשר גם ביצוע בקרת איכות על קבלת החלטות.

אולם הקמת מערכת מידע האוספת מידע רב ורגיש על ילדים והוריהם היא מורכבת, בעיקר בשל החשש לפגיעה בפרטיות. עם זאת, "מטרת עקרונות הפרטיות היא לאפשר שימוש בטכנולוגיית מידע תוך צמצום הסיכונים הנובעים ממנה, ולא למנוע שימוש בה. עקרונות אלה מתווים דרישות, תהליכיות בעיקרן, ממי שמפתחים טכנולוגיות מידע ומשתמשים בהן, והמטרה המרכזית שלהם היא מניעת התוצאה המזיקה - פגיעה אסורה בפרטיות. מרכיב מרכזי בדיני הפרטיות הוא תפיסה של "אחריותיות" (accountability), שעניינה נקיטת אמצעים ליישום החובות האמורות בדרך של איתור הסיכונים לפגיעה בפרטיות, ויישום אמצעים ארגוניים, טכנולוגיים ותהליכיים, שמטרתם צמצום הסיכון"²⁵².

בשנת 2009 בעקבות ריבוי מקרי רצח של ילדים בתוך המשפחה²⁵³, הוקמה ועדת מנכ"לים בין-משרדית (להלן - ועדת וינטר²⁵⁴), שעיקר עיסוקה היה איתור קטינים המצויים בסכנה והתוויית רשת ביטחון בקהילה. למועד סיום הביקורת, מסקנות הוועדה שגובשו בשנת 2010 טרם יצאו אל הפועל, ועיקר המלצותיה עסקו בצורך בקידום שיתופי פעולה ובהעברת מידע בין משרדים, רשויות וגורמים מקצועיים שונים.

המאמר מצביע על העיכוב הממושך ביישום המלצות ועדת וינטר לאיתור קטינים המצויים בסכנה ולהתוויית רשת ביטחון בקהילה, ובהן ההמלצה על "פיתוח מערכת מידע ממחושבת שתאפשר הצלבת נתונים על ילדים בסיכון, זיהוי ואיתור ילדים בסכנה, צבירת מידע לשם למידה על תהליכי איתור וזיהוי ברמה יישובית". (ההדגשה במקור). עוד מוסבר במאמר כי "ללא קידום הבנות בשדות מקצועיים אלה לא יהיה אפשר להסיר את החסמים לשיתוף מידע. הדבר חיוני לא רק כדי לשבור את החסמים בין הארגונים והמקצועות השונים, אלא זה תנאי חשוב לקידום ההסדרה החוקתית והמשפטית הנדרשת לעניין דיני הפרטיות. זאת משום שהבחנה לפי דיני הפרטיות נשענת על התכליות, התועלות והסיכונים, ועל האיזון הנדרש ביניהם".

דוגמאות לכלי איתור מקוונים

איתור מצוקות ברשתות החברתיות - דוגמה לפרויקט ניסיון בישראל

שימוש במדיה חברתית עלול מחד גיסא לפגוע בבריאות הנפשית של ילדים, בני נוער וצעירים - להנציח חוסר שביעות רצון מהגוף, להשוואה חברתית, לדימוי עצמי נמוך ואף לגרום להפרעות אכילה, בייחוד בקרב נערות מתבגרות²⁵⁵. אולם מאידך גיסא, הרשתות החברתיות יכולות לסייע באיתור מצבי מצוקה וסיכון ובהנגשת עזרה לזקוקים לכך. כמו כן, לאתרי שיח מנוטרים ברשת יש השפעה על שיעורי הפנייה לטיפול, ובמחקר אוסטרלי שבמסגרתו נבדקו נתונים של 900,000 משתמשים בפורומים, 67% דיווחו שהפורום עזר להם במצוקותיהם ו-34% דיווחו שבעקבות השימוש בפורום הם החליטו לפנות לטיפול נפשי²⁵⁶.

252 בר אבני נאור ורותי גבע, "מורה נבוכים" לחידושים טכנולוגיים בתחום רווחת ילדים", "מכון חרוב, נקודת מפגש - כתב עת לקהילה העוסקת בילדים נפגעי התעללות והזנחה", גיליון 26 (2024), עמ' 11, (2024).

253 הוועדה הוקמה לאחר רצח הילדה רוז פיוז ז"ל בשנת 2008.

254 הוועדה הבין-משרדית, "איתור קטינים הנמצאים במצבי סכנה והתוויית רשת ביטחון להגנה בקהילה", (פברואר 2010).

255 US Surgeon General Advisory, "Protecting youth mental health", 2021.

256 "הכתובת הייתה על ה-WALL, למידת מכונה ועיבוד שפה טבעית לאיתור מצוקות ברשתות חברתיות", חוה דורון סופרמן, 'נקודת מפגש', מכון חרוב - כתב עת לקהילה העוסקת בילדים נפגעי התעללות והזנחה, גיליון 26 עמוד 18, שבט תשפ"ד, ינואר 2024.

במאמר "הכתובת הייתה על ה-WALL"²⁵⁷ מינואר 2024, מוצגת טכנולוגיית בינה מלאכותית שפותחה במימון ממשלתי עבור יעדים ממשלתיים, שמטרתה לאתר באופן אוטומטי מצוקות נפשיות ברשומות טקסט ברשתות חברתיות ("פוסט"), למיין את דרגות המצוקות לפי מידת חומרתן וסוגיהן ולהנגיש את הנתונים בנושא לצוותי הצלה ולאנשי טיפול.

לדברי יזמית הפרויקט, במסגרת הטמעת הטכנולוגיה שפותחה נתגלו בחסמים שונים שהקשו את הטמעתה²⁵⁸, ובהם אי-הסדרת נושא הפרטיות ברשת, פער בין המרחב הגיאוגרפי למרחב המקוון וקושי באיתור כותבים במצוקה, מחסור בכוח אדם וחשש להכבדת עומס העבודה המוטל על כוח האדם הקיים והיעדר נורמות למענה דיגיטלי - אתיקה של מענה.

יזמית הפרויקט הסבירה כי כשהשיקה אתר לנערות, היא לא שיערה את היקף החוויות הקשות העוברות על נערות המוגדרות נורמטיביות. לדבריה, עם השנים ועם התפתחות הרשתות החברתיות המצוקות הפכו למגפה. ולמרות זאת, להבנתה "בכוחם של המדיום האינטרנטי ושל הרשתות החברתיות להביא לשינוי חיובי - בהיקף נרחב ומייד".

איתור מצוקות באמצעות משחקים וירטואליים - דוגמה לפרויקט ניסיון בצרפת

סגרי הקורונה הפכו את הבית לכלא עבור ילדים שחווים התעללות. הסכנה הייתה כפולה: עלייה בהיקפה ובחומרתה של האלימות הפיזית, הרגשית והמינית, לצד צמצום יכולת הפיקוח של מוסדות חינוכיים. "המלאך הכחול", ארגון צרפתי לא-ממשלתי שפועל נגד אלימות כלפי ילדים, החליט לפתח פילוט לניסיון של 30 ימים ולהקים ערוץ תקשורת חדש ואמין כדי לקבל מידע אמיתי על הנעשה בבתים, באמצעות הכנסת נציג וירטואלי של הארגון למשחק וידאו של מציאות וירטואלית²⁵⁹ - המשחק "פורטנייט" (Fortnite). הנציג הווירטואלי היה מוסווה, ודמותו הוטמעה במשחק באמצעות משפיעני גיימינג. "הבשורה על מלאך כחול שמסתובב בפורטנייט, שאפשר לדבר איתו בביטחון, הופצה בקרב קהל הילדים הצרפתי, והם התרגשו והסתקרנו. כחמישים מתנדבים שהוכשרו מטעם העמותה תפקדו במשמרות לאורך שעות היום, כשהם לובשים זהות של מלאך כחול ועונים לכל ילד שפנה למלאך".

לפרויקט הזה היו כמה מאפיינים ייחודיים שמראש העלו את רמת האמון של הילדים ואת הביטחון שחשו לדבר, ולכן הנכונות לשתף במידע הייתה רבה מהרגיל:

1. שיחה עם הילדים בערוץ סודי וייעודי שמכוון רק להם - בניגוד לאמצעי תקשורת גנרי כגון מייל או טלפון, האווטר נוצר במיוחד עבור הילדים ותקשר איתם במקום שהם אוהבים לבלות בו.
2. שיתוף הפעולה עם משפיעני גיימינג - המשפיענים "מכרו" מוצר חברתי במקום מוצר מסחרי כגון תיק או ליפסטיק. בזכות העוצמה שיש למשפיענים, הם גויסו גם בארץ לקמפיינים חברתיים, לדוגמה - קמפיין "תחשבו טוב" נגד אלימות ברשת.
3. יצירת ריחוק פסיכולוגי - מפגש וירטואלי מקל את השיתוף בחוויות אישיות קשות, ולפיכך לאנשים מסוימים נוח יותר לנהל אינטראקציות חברתיות בעולם הווירטואלי מאשר בעולם הפיזי.

²⁵⁷ "הכתובת הייתה על ה-WALL, למידת מכונה ועיבוד שפה טבעית לאיתור מצוקות ברשתות חברתיות", חוה דורון סופרמן, 'נקודת מפגש', מכון חרוב - כתב עת לקהילה העוסקת בילדים נפגעי התעללות והזנחה, גיליון 26 עמוד 18, שבט תשפ"ד, ינואר 2024.

²⁵⁸ חסמים אלה הוצגו במאמר, שם.

²⁵⁹ אריאל פלג, "איך זה שמלאך כחול אחד מעז? כיצד משחק מחשב וירטואלי איתר מאות ילדים בסיכון", מכון חרוב, 'נקודת מפגש' - כתב עת לקהילה העוסקת בילדים נפגעי התעללות והזנחה, גיליון 26 (2024), עמ' 24.

תוצאות הפרויקט: בעקבות ההצלחה הפך המהלך החד-פעמי של העמותה לפרויקט ארוך טווח בשיתוף הרשויות בצרפת. הוקם כוח משימה ממשלתי רב-תחומי כדי להמשיך להפעיל את הפרויקט בדרכים נוספות. נוצר גם שיתוף פעולה עם יורופול - כוח השיטור של האיחוד האירופי. ככלל, בשנים האחרונות משקיע היורופול מאמצים רבים בפיתוח שיטות אכיפה חדשניות, חלקן במטאורס.

ממקרה הבוחן הצרפתי עולה כי שיח עם ילדים ובני נוער בערוץ סודי וייעודי שמוכוון אליהם, שמותאם לתחומי העניין ולעולמות התוכן שלהם, באמצעות מפגש וירטואלי - יוצר ריחוק פסיכולוגי שמקל על השיתוף בחוויות אישיות קשות ועשוי לסייע ביצירת אמון, הגברת הנכונות לשתף במידע ולאתור בני נוער שקשה להגיע אליהם בדרכים המסורתיות.

מומלץ למשרדי הרווחה והחינוך יחד עם מוקד 105 במשטרה ללמוד מהפרויקטים הללו ולבחון כיצד ניתן ליישם, בכפוף לנקיטת אמצעי זהירות נדרשים על פי דין, כדי להפיק יתרונות מכלים דיגיטליים אלה גם בישראל לצורך יישוג, איתור ואף טיפול בבני נוער בסיכון.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 כי היא מכירה בחשיבות ההמלצות שהועלו ומעריכה את הצורך בהן. עם זאת ציינה המשטרה כי ביצוע ההמלצות תלוי בהקצאת משאבים ובהתכנסות של כלל המשרדים והגופים במסגרת פעילות ועדת היגוי בראשות המשרד לביטחון לאומי.

שירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) **במשרד לביטחון לאומי** מסר בתגובתו ממאי 2025 כי הוא מבצע "העברת מקל" לרשות לשיקום האסיר, וכי נדרש לוודא בהעברת האינפורמציה גם לרשויות הרווחה באזור מגורי הקטין החוזר לקהילה, כדי לאפשר פנייה יזומה של גורמי הטיפול אל הקטין ואל משפחתו לשם חזרתו לקהילה באופן מוסדר והולם. כמו כן נמסר כי הגורמים הרלוונטיים בשב"ס ממליצים כי ייווצר ממשק של העברת אינפורמציה בין משרד הרווחה לבין משרד הפנים, ביטחון לאומי, שב"ס ורשויות הרווחה.

כלים דיגיטליים שפותחו בישראל בשנים האחרונות לצורך איתור ילדים ובני נוער בסיכון וטיפול בהם

אחת מוועדות המשנה של ועדת וינטר עסקה בהגדרת המושג "סכנה" ובפיתוח כלי האיתורים לזיהוי מצבי סכנה של ילדים ובני נוער. בשנים שעברו מאז פותחו כלי הערכת סכנה נוספים הנבדלים זה מזה במטרתם ובקהלי היעד שלהם.

להלן מפורטים כלים דיגיטליים לאיתור ילדים ובני נוער, שפותחו במשרד הרווחה:

שאלון איתורים: משרד הרווחה, בשיתוף עם גורמים נוספים²⁶⁰, פיתח שאלון מקוון (ראו סרטון הסברה לשאלון "איתורים") שהושק באמצע אוקטובר 2024 ונועד לסייע לאנשי מקצוע בזיהוי ואיתור מוקדם של מצבי סכנה של ילדים ובני נוער - התעללות והזנחה, להעריך את מידת הסכנה הנשקפת לחייהם, לבריאותם ולהישרדותם ולתמוך בתהליכי קבלת ההחלטות תוך מתן הכוונה להמשך הערכה והתערבות. הכלי נועד לשרת אנשי מקצוע מהתחומים והמערכות השונות - רווחה, בריאות, חינוך, עלייה וקליטה, ביטחון פנים ועוד, הפוגשים ילדים במסגרת עבודתם.

לאחר מילוי השאלון מתקבל ציון המסווג את מידת הסכנה שהילד נתון בה לאחת משלוש רמות סיכון - נמוכה-בינונית, גבוהה, וסכנה מיידית וגבוהה מאוד. לפי הציון מוצעת לאיש המקצוע הממלא את השאלון הכוונה בנוגע לדחיפות ולאופן שעליו לפעול לשם העמקת הערכת המצב ובחינת אופני ההתערבות הטיפולית וההגנתית הנדרשים. מילוי השאלון הוא אנונימי, והילד, הנער או ממלא השאלון אינו נדרש לציין בשאלון פרטים מזהים.

מכון ברוקדייל; התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון; נציגות משרדי הממשלה השותפים לתוכנית; וחברת "הילמה".

מינהל שח"א גיבש שאלון מקוון 'מה נשמע' עבור חניכי הפנימיות - שהועבר במהלך מלחמת חרבות ברזל כדי לזהות את מצב הרוח והמצב הנפשי/רגשי של החניכים במטרה לדייק את המענים שיש לפנימיות להציע עבורם.

שאלונים לזיהוי בני משפחה: על רצף ההתמכרות, ושאלונים למתבגרים לזיהוי בעיית שימוש או התנהגות ממכרת (הימורים, קנאביס, אינטרנט או אלכוהול).

מת"ר (מדד תופעות רשותי): בשנת 2024 פיתחו המשרד לביטחון לאומי בשיתוף עם הלמ"ס כלי עבודה המבוסס על מתודולוגיות סטטיסטיות מתקדמות ועל נתונים מינהליים, כדי למפות ולנתח תופעות אנטי-חברתיות ברמה המקומית, המחוזית והארצית. המת"ר הכולל מורכב משני תתי-מדדים (מת"ר מבוגרים ומת"ר ילדים/נוער) ומטרתו המרכזית הן:

1. זיהוי יישובים שבהם למצויים מוקדים של תופעות ואוכלוסיות בסיכון בתחומים אלה: סמים, אלכוהול, התמכרויות ואלימות.

2. גיבוש מפה יישובית שתאפשר הבניית תוכנית עבודה ייעודית לטיפול בתופעות הדורשות מענה באופן ממוקד, יעיל ומהיר.

3. סיוע למקבלי החלטות בקביעת תוכניות עבודה ומדיניות ברמה הארצית, המחוזית והמוניציפלית לצמצום של תופעות השימוש בסמים ואלכוהול, ההתמכרויות והאלימות ולניטור תופעות אלה.

המדד כולל משתנים ומשקולות שונים ומתבסס על נתונים שהתקבלו ממשרד הרווחה, ממשטרת ישראל, ממשרד החינוך ושבי"ס²⁶¹.

הכלי אמור היה להתפרסם בתחילת שנת 2025 אולם נכון למאי 2025, הוא עדיין לא פורסם. שנת 2025 מתוכננת להיות שנת ההתנסות במדד בשטח.

תצוין לחיוב יוזמת המשרד לביטחון לאומי בשיתוף הלמ"ס על יצירת מדד תופעות רשותי.

מומלץ למשרד לביטחון לאומי והלמ"ס לוודא פרסום מדד התופעות הרשותי בהקדם. עוד מומלץ כי מערך הדיגיטל, בשיתוף המשרד לביטחון לאומי והלמ"ס ישקלו בשיתוף פעולה עם משרד הרווחה כיצד ניתן יהיה לעשות שימוש במדד זה גם לשם יישומים הנוגעים למניעה, איתור וטיפול בהיבטים רווחתיים.

המשרד לביטחון לאומי מסר בתשובתו כי הכלי עתיד להתפרסם במועד קרוב, כי שנת 2025 מתוכננת להיות שנת התנסות בשטח במדד, וכי הוא יפעל לשכלול הכלי ולהרחבת מעגד הנתונים ככל האפשר. עוד מסר המשרד כי בשנים האחרונות ובהתאם להחלטת מנכ"ל המשרד משנת 2020 ולהחלטת הממשלה 4753²⁶², לשכת המדען הראשי של המשרד פועלת לבניית מסד נתונים עדכני ואמין למדידת תופעות האלימות, הפשיעה והעבריינות. לצורך זה גובש מדד ביטחון הפנים, מדד רבשנתי, עם כמה משרדי ממשלה, אנשי מקצוע ונציגים מזרועות המשרד. המדד משקלל מגוון רב של עולמות תוכן משרדיים ומשמש לצרכים פנים-משרדיים ולמדידת תופעות יישוביות, מחוזיות ולאומיות. עולם התוכן המאגד את נתוני "עבירות ועבריינות" כולל גם נתונים על עבריינות של בני נוער ועל עבירות כלפי בני נוער, ומותאם להגדרות הסיווג הבין-לאומי של נתוני פשיעה כפי שהוגדרו על ידי האו"ם (UNODC²⁶³) למטרות סטטיסטיות.

261 משרד הרווחה - רשומים במש"חים, מושמים במסגרות רווחה, תוכנית 360, שירותי מבחן לנוער; משטרת ישראל - קטינים עומדים לדיון, תיקים פליליים, קטינים נפגעי עבירה; משרד החינוך - נושאים, חינוך מיוחד, מיצ"ב, קידום נוער, קב"סים, חניכים בפנימיות; שבי"ס - ילדי אסירים.

262 החלטת הממשלה 4753, "הגברת השימוש במידע ממשלתי לצורך שיפור המדיניות הממשלתית והגברת האפקטיביות של פעולות הממשלה" (24.11.19).

263 United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC משרד האומות המאוחדות למאבק בסמים ובפשיעה.

גיבוש כלים דיגיטליים על ידי גורמים שלטוניים נוספים

המטה הלאומי להגנה ילדים ברשת ציין באוקטובר 2024 לפני צוות הביקורת כי המשטרה משתמשת לשם איתור סיכונים בכלים דיגיטליים, המאפשרים בידי הלשכה המשפטית במשטרה. כמו כן נמסר כי קיימות מגבלות משפטיות בנושא. כמו כן המטה מפעיל את הסיירת "אבירי הרשת" - "כיפת הברזל הווירטואלית של ילדי ישראל במרחב המקוון", המנטרת מידע גלוי ברשת ומפגינה נוכחות, כדי לייצר השפעה חיובית על השיח של ילדים ונוער ברשת ולצמצם מצבי סיכון במרחב זה.

מערך הדיגיטל הלאומי ציין כי הוא נמצא בשלבים התחלתיים של שני פרויקטים הנוגעים למערכות דיגיטליות לטיפול בנוער בסיכון ולמניעת מצבי סיכון: האחד, במסגרת קידום מדיניות Open Municipality, ובפרט בהתאם לעקרון "רשומת הזהב" כתשתית לאיגום נתונים וליצירת "מבנה/שפת נתונים אחת" ברשות המקומית, מערך הדיגיטל יצא למהלך של צוות משימה מיוחד (צמ"מ) בשותפות עם ג'וינט אלכא. הואיל ומדובר בתחום רחב, נבחר נושא ממוקד יחסית כדי למקד את עבודת הצוות. הנושא שנבחר הוא תחום הילדים והנוער. הרעיון הוא לייצר "רשומת זהב" (בסיס נתונים אחיד) שתקנה לרשות המקומית יכולת איתור וזיהוי של ילדים ונוער בסיכון ומתן מענים הולמים (בין היתר בהתבסס על מהלכים קיימים בנושא ועל הניסיון של עיריית ירושלים בפיתוח מודל מנבא בתחום). השני, במסגרת תיק תיאום מתוכנן, תהליך סנכרון ותיאום של טיפול בין כמה גורמים - קופת חולים, שירותי רווחה, שירותי יועצות ושפ"ח (שירות פסיכולוגי חינוכי). נוסף על השיפור בתהליכי הטיפול יש שאיפה לסייע באיתור נוער שאינו מוכר למערכת ולשפר טווחים של זמני איתור. אוכלוסיית הנוער בסיכון אינה נמצאת במיקוד בשלב הראשון של פיתוח השירות.

הדוגמאות לעיל מראות כי חשיבה "מחוץ לקופסה" מאפשרת "להגיע" לבני הנוער בסביבה המוכרת והנוחה להם, תוך שימוש בכלים ובשפה שלהם. גישה זו מחייבת היכרות עם פלטפורמות שאינן "מגרש המשחקים" המוכר בו רגילים העו"סים, הקב"סים ואנשי החינוך לפעול, אולם הפרויקטים המוזכרים לעיל מוכיחים כי קיימות דרכים יעילות לאיתור מצוקות שונות ולבניית תקשורת עם בני הנוער, מעבר לשיטות היישוג המוכרות של עבודת רחוב.

על אף המלצות דוח ועדת וינטר 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', נמצא כי המערכת טרם הוקמה והגופים עדיין לא צמצמו את החסמים השונים, בהם חסמים של תיאום בין-ארגוני (למשל, מערך הדיגיטל הלאומי, משרד הרווחה ומשרד החינוך, משרד המשפטים והרשות להגנת הפרטיות) ובין-מקצועי נרחב (למשל רפואי, נפשי, חינוכי, דיגיטלי, אתי) וחסמים משפטיים הנוגעים לחשש מפגיעה בפרטיות, מהימנות הכלים הדיגיטליים, מניעת הטיות, אבטחת המידע ועוד.

עוד נמצא כי למרות קיומם של פרויקטים שונים העוסקים באיתור וביישוג של ילדים ובני נוער בסיכון במרחב המקוון, בארץ ובחו"ל כפי שהוצג לעיל - אתר אינטרנט המוקדש לאיתור מצוקות של נערות ברשתות חברתיות, נציג וירטואלי של ארגון הפועל נגד אלימות כלפי ילדים הפועל בהסוואה כדמות הלוקחת חלק במשחק וירטואלי במרשתת ואחרים, משרד הרווחה והרשויות המקומיות שנבדקו אינם משתמשים בכלים מקוונים לאיתור ויישוג של בני נוער במצבי סיכון, סכנה וניתוק, ועבודת האיתור מתמקדת ברובה במרחב הפיזי - במסגרות החינוך, ברחוב ובגנים.

מומלץ כי הגופים האחראים על קביעת מדיניות בתחומי האיתור והטיפול בנוער בסיכון - 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 ובהיוועצות עם מערך הדיגיטל הלאומי ובליווי, יקימו 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.

עוד מומלץ כי הגורמים לעיל בסיוע מערך הדיגיטל הלאומי יסירו חסמים כדי לקדם פיתוח ויישום של כלים דיגיטליים לאיתור בני נוער בסיכון - במרחב הפיזי ובמרחב הווירטואלי, בשים לב להיבטים משפטיים, להיבטי אבטחת מידע ולכלל ההיבטים והאתגרים הרלוונטיים, וכי הם יגבשו מדיניות אחודה ויקצו תקציבים לפיתוח "כלים חכמים" דיגיטליים שיסייעו באיתור בני נוער בסיכון ובטיפול בהם.

מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ופיע לפעול להגברת האוריינות הדיגיטלית בקרב העוסקים בתחומי הנוער בסיכון ולקדם פעולה פרו אקטיבית לשם ייזום, השתתפות ותרומה לפיתוח כלים דיגיטליים לאיתור בני נוער בסיכון - במרחב הפיזי ובמרחב הווירטואלי.

המשרד לביטחון לאומי מסר בתשובתו כי פניות המגיעות למוקד 105 נשמרות במערכות משטרת ישראל ולא במערכות המשרד לביטחון לאומי, וכי המשרד ישתתף בכל דיון שיקיימו המשרדים בנושא.



נוסף על סביבת החיים הפיזית, הסביבה המקוונת הולכת ותופסת מקום כזירת פעילות מרכזית בעולמם של ילדים ובני הנוער, וההפרדה בין סביבות אלה הולכת ומיטשטשת. בני הנוער פעילים במרחב המקוון לצרכים מגוונים, לפרקי זמן הולכים וגדלים, ופעילותם בזירה זו מתחילה בגילם צעירים יותר מבעבר. שימוש של אנשי מקצוע המופקדים על שלומם של ילדים באמצעים טכנולוגיים לשם איסוף ושיתוף של מידע, עשוי לאפשר "קפיצת מדרגה" באיכות הכלים תומכי ההחלטה העומדים לרשותם וביכולתם לעמוד במשימתם המורכבת. גישה זו מחייבת היכרות עם פלטפורמות שאינן "מגרש המשחקים" המוכר לו רגילים העו"סים, הקב"סים ואנשי החינוך לפעול, אולם הפרויקטים המוזכרים לעיל מוכיחים כי קיימות דרכים יעילות לאיתור מצוקות שונות ולבניית תקשורת עם בני הנוער, מעבר לשיטות היישוג המוכרות של עבודת רחוב.

עולה כי שירותי הרווחה לא נערכו די להתמודד עם סוגי הסכנות המקוונות וטרם עשו שימוש בהזדמנויות שנוצרו להרחבת האיתור והסיוע באמצעות הרשתות החברתיות והכלים המקוונים.

פיקוח מחוזי מטעם משרד הרווחה על שירותים לנוער בסיכון בקהילה ברשויות המקומיות

פיקוח אפקטיבי נדרש לשם הבטחת העמידה בתקנים שנקבעו וברמות איכות ובטיחות בסיסיות להגנה על שלומם ועל רווחתם של מקבלי השירות ולחתור לשיפור איכות מתמיד²⁶⁴.

ההוראות שקבע שר הרווחה מתוקף סמכותו לפי חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958²⁶⁵, מגדירות בין היתר את אופן הפיקוח והבקרה של המשרד על יישום מדיניותו ועל ביצוע הנחיותיו. בהחלטת הממשלה 1950 משנת 2016²⁶⁶ נקבע כי יש לחזק את מערך הפיקוח והבקרה על השירותים החברתיים במיקור חוץ לצורך הבטחת איכות השירות.

תפקיד הפיקוח והבקרה על הספקת שירותי הרווחה על ידי הרשויות המקומיות הופקד בידי ארבעת מחוזות²⁶⁷ המשרד באמצעות המפקחים המחוזיים. מנגנוני הפיקוח והבקרה אמורים

264 נוהל כללי משרד הרווחה "כלי אכיפה על מסגרות והשימוש בהם", תאריך עדכון אחרון נובמבר 2014.

265 סעיף 13 (א) לחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958.

266 החלטת הממשלה 1950 "אימוץ המלצות הצוות הממשלתי לטיוב אופן האספקה של שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ" (11.9.2016).

267 מחוזות משרד הרווחה: מחוז צפון, מחוז חיפה, מחוז תל אביב והמרכז, מחוז דרום.

להבטיח את הספקת השירותים ואת איכותם. בנוהל "תיעוד פעילות הפיקוח"²⁶⁸ צוין כי "הפיקוח המחוזי הינו בעל תפקיד מרכזי במערך הרגולציה של משרד הרווחה והוא נועד לוודא את שלומם ובטיחותם של מקבלי השרות ולהבטיח את איכות השירותים המסופקים".

מינהל הפיקוח במשרד הרווחה כולל את היחידות האלה: אגף הפיקוח והבקרה על שירותים בקהילה; אגף הפיקוח והבקרה על שירותים חוץ-ביתיים; אגף הבקרה הכלכלית-מינהלית. בנוהל "כלי אכיפה על מסגרות והשימוש בהם"²⁶⁹ צוין כי מטרתו "להנחות מפקחים ובעלי תפקידים במחוז ובמטה בנוגע לאופני הפעולה והכלים העומדים לרשותם בבואם לבצע בקרה על עמידה בסטנדרטים ולאכוף תיקון ליקויים שנתגלו במסגרות בקהילה ובמסגרות חוץ-ביתיות". עוד נקבע בנוהל כי "הבקרה של המפקח מתבצעת הן באמצעות ביקורי הפיקוח אצל הגורם המפוקח והן באמצעות איסוף וניתוח נתונים ממערכות המידע השונות במשרד", וכי "ישנה חשיבות רבה לתיעוד מדויק של פעולות הפיקוח"²⁷⁰. בנוהל מפורטות דרכי העבודה והדיווח על הליקוי, מדרג אופני הפעולה וכלי האכיפה.

באוגוסט 2019 פרסם מינהל פיקוח "סיכום מהלך להגדרת תמהיל עיסוקי המפקח בקהילה והתחלת הטמעה" (להלן - תמהיל העיסוקים). הגדרת תמהיל העיסוקים נועדה לארגן את מכלול משימותיו של המפקח ולסייע בתיעדופם. בתמהיל העיסוקים נקבע כי שני שלישים מזמן המפקח יוקדש לפיקוח על מסגרות ושליש מזמנו יוקדש לפיקוח על המש"חים. במסגרת תמהיל עיסוקי המפקח ישולבו פעולות בקרה ופעולות ייעוץ והטמעה. הביקורים יכללו הן ביקורים מתוכננים והן ביקורי פתע. נקבעו מסגרות שבהן הפיקוח יתבצע בתדירות מוגדרת, בין אחת לרבעון לבין אחת לשנה. אשר למסגרות שבהן תדירות הפיקוח תהיה מדגמית, המחוז יקבע את דרגות האינטנסיביות של הפיקוח.

תקינה ואיוש של משרות פיקוח

היקף עבודת הפיקוח על השירותים והמסגרות שמספק משרד הרווחה מושפע במישרין מהתקן ומהאיוש של משרות הפיקוח על המסגרות בקהילה ובחינוך החוץ-ביתי.

בתיק חפיפה מינואר 2023²⁷¹ הוצגו לשר הרווחה הנכנס הנתונים האלה:

לוח 31: נתונים על תקן הפיקוח על בסיס תמהיל העיסוק, ינואר 2023

סוג הפיקוח	מספר תקנים מאוישים כיום	תקנים לא מאוישים
תקני פיקוח בקהילה	139	13
תקני פיקוח חוץ-ביתי ואומנה	97	20.6

על פי נתונים המוצגים במרששת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי נכון לינואר 2023, היקף איוש התקנים של הפיקוח קטן מהנדרש (חסר איוש של 13 תקנים בקהילה ו-20.6 תקנים בחוץ-ביתי).

בדוחות מבקר המדינה משנת 2024²⁷² ומשנת 2023²⁷³, צוין הפער בין מספר המשרות לפי התקן לבין מספר המשרות המאוישות בפועל ועוד צוין כי תדירות הביקורים של המפקחים במסגרות

268 הנוהל "תיעוד פעולות פיקוח" מס' 14-012 שפרסם מינהל איכות פיקוח ובקרה ביולי 2022.
 269 הנוהל "כלי אכיפה על מסגרות והשימוש בהם" מספר 14-004, מינהל איכות פיקוח משרד הרווחה, מרץ 2019 (עדכון אחרון במאי 2023).
 270 סעיפים 5.2 ו-5.3 לנוהל, בהתאמה.
 271 תיק חפיפה שר הרווחה והביטחון החברתי (ינואר 2023), "נתוני פיקוח - מינהלי ליבה", עמ' 80.
 272 מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מאי 2022, "רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי", עמ' 40. ומבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מאי 2023, "השירותים שמספקות הרשויות המקומיות לאנשים עם מוגבלות", עמ' 603.
 273 מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מאי 2023, "השירותים שמספקות הרשויות המקומיות לאנשים עם מוגבלות", עמ' 603.

חוץ-ביתיות בשנת 2022 נמוכה מהתדירות שעליה המליץ הצוות הממשלתי בשנת 2016. מבקר המדינה המליץ כי משרד הרווחה ישלים את איוש המשרות החסרות של המפקחים. על פי הנתונים שהציג מינהל הפיקוח במשרד הרווחה בינואר 2023 יש צורך גם באיוש וגם בהגדלת מספר התקנים.

על משרד הרווחה לאייש תקני פיקוח חסרים.

היקף ביקוריהם של גורמי הפיקוח על שירותים בקהילה

במסמך תמהיל העיסוקים מפורטת תדירות ביקורי הפיקוח המחוזי הנדרשת בנוגע לשירותים בקהילה. במסמך מסווגות המסגרות והתוכניות של משרד הרווחה לשלוש דרגות, לפי האינטנסיביות של הפיקוח:

לוח 32: דרגת תמהיל העיסוקים והאינטנסיביות של גורמי הפיקוח

דרגת האינטנסיביות	מספר הביקורים
גבוהה	4
בינונית	2
נמוכה	1

על פי ממצאי הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

צוות הביקורת בחן את מספרם הכולל של ביקורי הפיקוח שביצעו המפקחים המחוזיים של אגף בכיר קהילה-מינהל של"ם ברשויות שנבדקו מתחילת שנת 2021 ועד סוף שנת 2023 הן במש"חים והן במסגרות של משרד הרווחה.

בלוח שלהלן מוצג מספרן הכולל של הפגישות בתחום הפיקוח שהתקיימו במש"חים ובמסגרות בקהילה²⁷⁴ על סמך דוחות הפיקוח שהתקבלו מהמחוזות.

לוח 33: המספר הכולל של הפגישות בתחום הפיקוח במש"חים ובמסגרות ברשויות שנבדקו, 2021 - 2023

המחוז	הרשות	מספר המסגרות בקהילה	תקן הפיקוח ²⁷⁵ בשנה	2021	2022	2023
דרום	ערד	מש"ח	שוטף	-	-	2 (פגישות הכרות ופגישת תקציב)
		בית חם מט"ל	1 2	1 2	1 מסגרת נסגרה	מסגרת נסגרה
דרום	קריית גת	יחידת התמכרויות יחידת להט"ב מרווה	4 2 2	3 אין מסגרת -	1 1 -	2 1 -
	רמלה	מש"ח+נוצ"ץ בית חם מועדון נערות ערביות (תקציב 360°) נערות ומעגל החיים	שוטף 1 2 2	4 1 אין מסגרת -	5 2 אין מסגרת 1	2 2+1 ביקור פתע 2 -
	חיפה והצפון	מש"ח+נוצ"ץ	שוטף	2	1	2
		בית חם	1	אין מסגרת	1+1 ביקורת פתע	2
		מט"ל	2	1	אין מסגרת	אין מסגרת
		התמכרויות	4	-	-	-

274 לא נבדקו מספר ביקורי הפיקוח במענים החוץ-ביתיים שעליהם מופקדים מפקחים אחרים.

275 תקן פיקוח על פי מסמך תמהיל העיסוקים, שבו מפורטת תדירות הפיקוח הנדרשת.

חיפה והצפון	קריית מוצקין	מש"ח+נוצ"ץ	שוטר	1	1	1
		מעגל להט"ב	2	-	-	1
		יחידת ההתמכרויות	4	1	1	-

על פי דוחות הפיקוח ממחוזות משרד הרווחה מהשנים 2021 - 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* במחוז חיפה והצפון לא התקיים פיקוח בקהילה בקריית מוצקין בשנים 2021 ו-2022.

מהנתונים בעיריית ערד עולה כי בשנת 2023 לא פעלו מסגרות לנוער בסיכון במש"ח ברשות. בשנת 2022 פעל רק "הבית החם". בשנת 2021, כאשר פעלו מענים של "בית חם" ומט"ל ברשות, לא התקיים ביקור פתע במסגרות.

בעיריית קריית גת בוצע פיקוח רק על יחידת ההתמכרויות ויחידת הלהט"ב. הפיקוח בוצע בתדירות נמוכה מהנדרש. במש"ח ובמחלקת נוצ"ץ אין תיעוד כי בוצע פיקוח ולא התקיימו פגישות על אף שפגישות במש"ח הם חלק מהפעילות השוטפת הנדרשת מהמפקחים.

גורמי הפיקוח המחוזי על עיריית רמלה מקיימים קשר עם המסגרות לנוער בסיכון ועם המחלקה ומקבלים מהן מידע על מצב פעילותן. עקב מצבה של רמלה והצפת המידע כלפי מעלה, רמלה נבחרה לקבל חבילת סיוע לרשויות במשבר בתחום הרווחה לשנת 2025 באופן שהעירייה תוכל לתמרץ עו"ס לבוא לעבוד במחלקה. בשנת 2023 התקיים ביקור פיקוח פתע כנדרש "בבית החם". אולם יחידת הפיקוח לא התריעה על סגירת מענים ועל היעדר רכזת נוצ"ץ החל משנת 2022. כמו כן לא נמצא תיעוד כי התבצע פיקוח על יחידת ההתמכרויות, שהפיקוח עליה אמור להתקיים בתדירות גבוהה במיוחד. גורמי הפיקוח לא קידמו דיון עם הנהלת המש"ח על אף שהיו מודעים לתסכולה של יחידת נוצ"ץ מכך שהרשות אינה נותנת עדיפות גבוהה למתן מענים לנוער.

בשנים 2021 עד 2023 בוצע בעיריית קריית מוצקין פיקוח בתדירות מצומצמת מהנדרש במענים שפעלו ברשות. כמו כן, אף שגורמי הפיקוח מצאו כי עקב היעדר כוח אדם לא מתבצעת פעילות יזומה של המחלקה לגיוס מטופלים וכי במעגל הלהט"ב אין זמינות של העו"ס לפעול וביחידת ההתמכרויות מטופלים רק מבוגרים ולא בני נוער, וכמעט שאין מענים לנוער ברשות, גורמי הפיקוח לא יזמו פגישה עם הנהלת המחלקה והנהלת הרשות כדי להתריע על היעדר המענים לנוער בסיכון.

במועצה מקומית יפיע גורמי הפיקוח הציעו ייעוץ בנושא תקציב ומענים כנדרש וכן נעשתה ביקורת פתע על "הבית החם". מעיון בדו"חות הפיקוח לא נמצא סימוכין כי גורמי הפיקוח התריעו על היעדר מענים ועל סגירת מענים ולא קידמו פגישה עם הנהלת המחלקה לשירותים חברתיים עם הנהלת הרשות כדי לפעול להגדלת היקף המענים.

מהנתונים עולה כי עבודת גורמי הפיקוח שאחראים על עיריית קריית מוצקין לא בוצעה כנדרש. עוד עולה כי אף שהוגדר כי שליש מזמן הפיקוח יוקדש לייעוץ, רק גורמי הפיקוח במועצה מקומית יפיע תיעדו פגישה בנושא תקציב המחלקה והעלו יוזמות לניצול התקציב הגמיש. בשאר הרשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין ורמלה - אין כל סימוכין לכך שגורמי הפיקוח שימשו גורם מייעץ בנושאי ניהול המענים והתקציב. עוד עולה כי למרות מיעוטם ואף היעדרם של מעני רווחה לנוער בסיכון ברשויות שנבדקו, גורמי הפיקוח לא קיימו פגישות ברשויות המקומיות בדרג הנהלת המחלקה או בדרג הנהלת הרשות כדי להתריע על היעדר המענים, ואף אין מסמכים המתעדים את העלאת הפערים לפני המחוז ולפני מטה המשרד.

על משרד הרווחה לוודא כי הפיקוח יתקיים בכל שנה בכל אחת מהרשויות בהתאם לתדירות שנקבעה במסמך תמהיל העיסוקים ולמשך הזמן שנקבע במסמך זה. עוד מומלץ כי אם גורמי הפיקוח ימצאו כי אין ברשות מענים ומסגרות לנוער בסיכון הם יעלו את הנושא לפני הנהלת המש"ח והנהלת הרשות המקומית וכן לפני הנהלת המחוז ומטה המשרד.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי ננקטו פעולות רבות ע"י מנהל מחוז דרום ומנהל הנפה לקידום סוגיית כח האדם במחלקה בערד. כמו כן התקיימה פגישה עם ראש המועצה לשעבר וגורמים רלוונטים ברשות. פעמיים בשנה מתקיימות פגישות ייעודיות בנושא תקציב עם מנהלת המש"ח

בערד על רקע חילופי התפקידים בשנתיים האחרונות. וניתן להבחין בשיפור משמעותי בתחום השימוש בתקציב בערד. עוד מסר **משרד הרווחה** מסר כי בנוגע לנושא קידום ישיבה עם הנהלת הרשות במועצה מקומית **יפיע**, יודגש כי זהו תפקידו של מנהל הנפה לפגוש את ראש הרשות ולא מתפקיד המפקח המחוזי. פערים ברשות הועלו למנהל הנפה והוא נפגש עם ראש הרשות. בשיח עם מנהל המחלקה, הפיקוח תמיד התייחס לפערים, חסמים וצרכים בשטח.

ביקורות פתע

ביקורת פתע היא כלי חשוב ואפקטיבי לקיום שיפור מתמיד לשם קבלת תמונת מצב מהימנה ועדכנית על מצב המחלקות, על מצב המסגרות, על מידת עמידתן בנהלים ועל מתן משוב חיוני ללא הכנה מוקדמת. ביקורת הפתע נועדה גם לסייע לשמור על סטנדרטים גבוהים, לייצר תמריץ לשמירה על רמת שירות גבוהה ולהקפדה על הנהלים בקביעות כדי לעמוד על פערים בין הרצוי למצוי²⁷⁶.

ביקורת הפתע משפרת את הפיקוח על זכויותיהם ורווחתם של בני הנוער המטופלים, מאפשרת לאתר במהירות בעיות, מקרי הזנחה או התעללות ועשויה לחזק את תחושת הביטחון והאמון של המטופלים ובני משפחותיהם. גם ביקורת הפתע, כמו הביקורת הרגילה, צריכה להיעשות בהתאם לכלי מדידה והערכה מובנים ולכלול גם מעקב אחר תיקון ליקויים. ביקורות הפתע מוגדרות בתמהיל העיסוקים כחלק מתפקידי הפיקוח, אולם בתמהיל זה לא נקבעה התדירות הרצויה של ביקורות הפתע.

מסקירת דוחות הפיקוח המחוזי של משרד הרווחה על הרשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע - עלה כי אף שביקורות הפתע מוגדרות בתמהיל העיסוקים כחלק מתפקידי הפיקוח, בשנת 2021 לא בוצעו ביקורות פתע ברשויות שנבדקו. בשנת 2022 התבצעה ביקורת פתע אחת ב"בית חם" ביפיע, ובשנת 2023 התבצעה ביקורת פתע אחת ב"בית חם" ברמלה. בשאר הרשויות לא התבצעו כלל ביקורות פתע.

על מפקחי המחוזות במשרד הרווחה להקפיד לבצע ביקורות פתע במסגרות בקהילה בהתאם לדרישות תמהיל העיסוקים.

רווחתם של בני הנוער בסיכון בצל מלחמת חרבות ברזל

במלחמת חרבות ברזל התמודדה כלל האוכלוסייה האזרחית עם מצב חירום מתמשך שנמשך יותר משנה וחצי במועד כתבית הדוח. בשל אופיים הקיצוני של האירועים, שלחלקם אין אח ורע, נוצר לעיתים קרובות מחסור בכלים מתאימים לעבודה ולמתן סיוע, הן בקרב אנשי מקצוע והן בקרב המערכות המטופלות²⁷⁷. למעשה, עם התגברות המלחמה כל תושבי הארץ היו חשופים לירי טילים בעוצמה משתנה. מצב החירום הממושך השפיע ישירות על המצב הכלכלי של תושבי המדינה, על מצבם הנפשי ועל החוסן שלהם, ובעקבות כך שוררת במדינה תחושה של טראומה קולקטיבית. הדבר נותן את אותותיו ביתר בקרב קבוצות אוכלוסייה שנתונות במצבי סיכון. מצב מלחמה הוא גורם מגביר סיכון מיוחד עבור נוער, שדורש היערכות וחשיבה מיוחדות²⁷⁸.

מנתוני המועצה לשלום הילד לגבי בני נוער (בגילי 12 - 17) חברי קופת חולים מכבי שירותי בריאות שטופלו במסגרת הקופה עולה כי בחודשים אוקטובר - דצמבר 2023 חלה עלייה של כ-78% בשיעור הנערים מהאוכלוסייה האמורה שאובחנו כסובלים מלחץ לעומת החודשים המקבילים בשנה הקודמת ועלייה של כ-69% בקרב הנערות. כמו כן, הייתה עלייה של כ-20% בקרב הנערים והנערות

מאירס גוינט ברוקדייל, **דרכי פעולה לקידום האפקטיביות של הפיקוח על שירותי רווחה** (2023), עמ' 7. 276

טלי שלומי ויפה ציונית, "דבר העורכות", מכון חרוב, **נקודת מפגש**, גיליון 27 (2024). 277

משאלון משרד מבקר המדינה עלה כי אירועים חיצוניים כמו מלחמת חרבות ברזל ומגפת הקורונה הדגישו את הצורך בגמישות תפעולית וביכולת התאמה מהירה של מצבי חירום; מיכל גולד, קרן בייסרמן וחושן סטרובינסקי, "התיאום הממשלתי בעניינים של ילדים ונוער במלחמת 'חרבות ברזל'", מכון חרוב, **נקודת מפגש**, גיליון מיוחד 27, "מילדים ואנשי מקצוע במלחמה, שנה לחרבות ברזל" (אוקטובר 2024). 278

שאובחנו כסובלים מחרדה. זאת ועוד, באותה התקופה חלה עלייה של כ-28% בפניות למוקד 118 - מוקד מידע וסיוע באמצעות מענה טלפוני של משרד הרווחה שעניינן אלימות, פגיעה מינית והזנחה כלפי ילדים ובני נוער. בכלל זה חלה באותם חודשים עלייה של כ-37% במספר הפניות למוקד 118 שעניינן אלימות כלפי ילדים ובני נוער במשפחה²⁷⁹.

באוקטובר 2023 משרד הרווחה פרסם הנחיות הנוגעות להיערכות השירותים והמסגרות בקהילה בשעת חירום למלחמת חרבות ברזל, כדוגמת חוזר מנכ"ל וכן הנחיות ספציפיות של מינהל של"ם במטרה להבטיח שמירה על קשר פרטני או קבוצתי במקרים בהם הרשות או פיקוד העורף מוציאים הנחייה לסגירת שירותים (לרבות הנחיות בדבר תדירות הקשר וטיבו).

מהשאלון שהכין משרד מבקר המדינה עולה כי כ-67% ממנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות שהשיבו* דיווחו כי חלה עלייה במספר בני הנוער בסיכון, בציינם ארבע קטגוריות של בעיות (ששלובים בהן הגורמים להגברת הסיכון, מצבי הסיכון וההתנהגויות הסיכוניות), והן:

- א. קשיים הכרוכים בתפקוד מערכת החינוך;
- ב. בעיות נפשיות ורגשיות;
- ג. התנהגויות סיכון ובעיות במערכת המשפחתית**;
- ד. בעיות נפשיות ורגשיות כגון חרדות, דיכאון ואובדנות בולטות במיוחד, לצד עלייה בהתנהגויות סיכוניות כמו שימוש בחומרים ממכרים, הימורים ואלימות.



* 67% מהמשיבים על שאלה זו. על שאלה זו השיבו 43 מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים או עובדים מטעמם, מתוכם 29 דיווחו על עלייה במספר בני הנוער בסיכון (השאלון נשלח ל-65 רשויות מקומיות, מתוכן השיבו 47 רשויות מקומיות).

** 35 רשויות דיווחו על קשיים בחינוך; 27 רשויות דיווחו על בעיות נפשיות ורגשיות; 25 דיווחו על התנהגויות סיכון ו-18 רשויות דיווחו על בעיות במערכת המשפחתית.

בשיחות שהתקיימו במהלך הביקורת, בחודשים אוגוסט ונובמבר 2024, עם העו"סים ומנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות שנבדקו, עלה כי הם מבחינים בהידרדרות התפקודית, הרגשית והחברתית של בני הנוער בעקבות מלחמת חרבות ברזל, שלדבריהם רבים מהם עדיין לא התאוששו מהפגיעה שנגרמה להם במשבר הקורונה. נוסף על כך, הצורך של המש"חים לתפקד בשגרת חירום ולפתח מענים לאוכלוסיות שנפגעו ב-7 באוקטובר ולאחריו, בליווי עו"ס, תוך תכלול והסרה של חסמים²⁸⁰, ולנוכח המחסור החמור בעו"סים ובאנשי מקצוע מהתחום הטיפולי, פגע בעבודה השוטפת עם אוכלוסיות במצבי משבר וסיכון.

לשתי עיתות המשבר המכוונות הללו הייתה השפעה מכרעת על חיי בני הנוער - בעת המלחמה באזורים מסוימים, פעילות המסגרות הלימודיות והחברתיות הושבתה למשך תקופות ממושכות. היעדר השגרה הלימודית, חוסר במפגשים חברתיים עם קבוצת השווים הובילו לחוויות בדידות וניתוק. באוכלוסיות המוכרות במחלקות לשירותים חברתיים, כאשר ההורות חסרת יציבות, חסרה או פוגענית, בני הנוער הללו נזקקו להתערבות גורמי טיפול - למתן תמיכה או סיוע בהתמודדות²⁸¹.

בעקבות מגפת הקורונה חלה עלייה משמעותית בדיווחים על מקרי אלימות, דיכאון, חרדה ופגיעות עצמיות בקרב בני הנוער בישראל²⁸². הסגרים, הבידודים והניתוק ממסגרות הובילו להחרפה במצבי הסיכון ומצוקות הנוער, ובחלוף שנתיים שהחיים שבו לכאורה למסלולם, נותר מספר גדול

279 עלייה מ-195 פניות ל-268 פניות. 2023, ילדים במלחמת "חרבות ברזל". המועצה הלאומית לשלום הילד, **השנתון הסטטיסטי "ילדים בישראל 2023"**, נתונים אודות ילדים במלחמת "חרבות ברזל" (2024).

280 לצד גיוס של אנשי טיפול ובני זוגם, פינוי שלהם עצמם.

281 תכנית אינטגרטיבית לטיפול בילדים ונוער בעת משבר.

282 עמותת עלם, נתוני הדוח השני לשנת 2021 (פורסם בשנת 2022).

של ילדים ובני נוער שנחקרו הצידה מסדר היום וסובלים מהשפעות נפשיות, רגשיות וחברתיות קשות ונקלעו להתמודדות נוספת של מצב משבר במלחמה²⁸³. גורמי הטיפול בנוער עדיין לא השלימו את תהליך הקניית המיומנויות שיאפשרו לבני הנוער לעמוד במשימות ובתפקידים המצופים מהם, ושוב מצאו עצמם בני הנוער מתמודדים עם ערעור השגרה. למצב זה נוספה פגיעה נוספת ומשמעותית של השפעות מלחמת חרבות ברזל, שפגעה ברבים מבני הנוער במישרין וגם בעקיפין במתקפות הטרור ובלחימה, וכן עליה בחשיפה לתכנים קשים ואלימים, בפגיעה כלכלית, בהיעדר יציבות במסגרות החינוך, בפגיעה בעורף המשפחתי ועוד - גורמים מגבירי סיכון בקרב בני נוער.

במהלך המלחמה, נוכח נסיבות מגבירות סיכון - כגון שכול, טראומה, פינוי מהבית למתקני קליטה, פעולות איבה, אירועים פיזיים ונפשיים ועוד - שנגרמו לעשרות אלפי ילדים ובני נוער בישראל, נדרשה הממשלה לספק מענה מתואם ומותאם לצרכים ולמציאות הדינמית שנוצרה. בפרק זה ייסקרו פעילות מוסדות השלטון בעניין הפגיעה המתמשכת בכלל בני הנוער בסיכון בזמן מלחמת חרבות ברזל:

שולחן עגול רב-מגזרי "ילדים ונוער במלחמה"

ביוני 2022 הוקמה ועדת מנכ"לים לעניין זכויות ילדים ונוער מכוח החלטת ממשלה שמייחסת חשיבות לאומית למדיניות מקיפה וכוללת בענייניהם של ילדים ונוער וכוללת נושא זה בסדר יומה של הממשלה²⁸⁴.

נוכח מלחמת חרבות ברזל, והצרכים הייחודיים של ילדים ונוער, הוקם במסגרת ה"שולחן העגול" רב-מגזרי המשרד ראש הממשלה, "שולחן עגול" בנושא "ילדים ונוער במלחמה". השולחן נועד לאפשר הסתכלות רחבה על הילדים והנוער, לצורך תיאום, זיהוי צרכים וגיבוש דרכי פעולה לגביהם. בשולחן חברים כ-200 נציגים ממשרדי הממשלה, מהמרכז לשלטון מקומי, מהחברה האזרחית והפילנתרופיה והוא הובל במשותף על ידי המתאמת הממשלתית לזכויות ילדים ונוער בחטיבה החברתית במשרד במשרד המשפטים, מטעם הממשלה, ומנכ"לית המועצה לשלום הילד, מטעם החברה האזרחית.

מטרת פורום השולחן העגול היא למפות צרכים עיקריים בנוגע לאוכלוסיית הילדים והנוער בשל מצב החירום; לבחון תוכניות קיימות כדי לתת מענה למצבי סיכון; לאתר פערים שנוצרו במתן מענים ולגבש פתרונות לכך; לעמוד על חסמים קיימים למתן מענה לצרכים כדי לפעול להסרתם²⁸⁵. דיוני הפורום והדוחות שפרסם התייחסו לכלל הנוער והילדים בישראל תוך התמקדות באוכלוסיות שמצא פגיעות במיוחד²⁸⁶.

במסגרת זו נמצאו פתרונות לתיאום הטיפול בילדים שנותרו ללא הורים; להגברת מוגנות ילדים ונוער במרכזי הפינוי; להיערכות לחזרת ילדים חטופים; וכמו כן הומלץ כי פינוי תושבים למתקני בית הספר ייעשה כמוצא אחרון, וכי יש להשיב את מוקד 105 לפעילותו הייעודית.

דיוני "השולחן העגול" עסקו מעט גם בפגיעה המתמשכת שחלה בעקבות המלחמה בכלל הנוער בישראל, וגם בהחמרת מצבי הסיכון של נוער שנמצא בעורף ולא פונה מביתו בעקבות המלחמה.

בדיון "השולחן העגול" הרב-מגזרי שהתקיים בנושא הנוער במלחמה ב-9.11.23 הועלו גם סוגיות הנוגעות לבני הנוער שנמצאים בביתם (ואינם מפונים). בסיכום הדיון נכתב כי "נציגי הנוער פירטו אודות הקשיים הלימודיים והרגשיים של בני נוער רבים, המקשים עליהם לחזור לתפקוד לימודי

283 דברי נשיאת עמותת עלם, דוח עלם נוער בסיכון לשנת 2021 (פורסם בשנת 2022).

284 מיכל גולד, קרן בייסרמן וחושן סטרובינסקי "התערבות מערכתית התיאום הממשלתי בעניינם של ילדים ונוער במסגרת 'חרבות ברזל' נקודת מפגש", גיליון 27 (2024), עמ' 15.

285 דיוני פורום השולחן העגול שהתקיימו עד למועד סיום הביקורת בפברואר 2025: דיון ראשון ושני התקיימו באוקטובר 2023; דיון ממוקד נוער התקיים בנובמבר 2023; דיון ממוקד בגיל הרך התקיים בנובמבר 2023; סיכום דיון לקראת הקיץ התקיים ב-יוני 2024.

286 ילדים ונוער במלחמה, דוח לוועדת המנכ"לים לזכויות ילדים ונוער מלחמת "חרבות ברזל" (יולי 2024).

מלא". בנוסף "עלה כי גורמים שונים מקבלים פניות אודות מצוקה וצורך במענה רגשי מבני נוער מכלל רחבי הארץ, גם כאלה שלא פונו מביתם". כמו כן עלתה דאגה הנוגעת להפסקת שגרת הפעילות הבלתי פורמלית, עלו פניות מצד בני נוער בחברה הערבית שחוששים לשהות מחוץ לביתם בעקבות חששם מקיצוניות לאומנית שהתגברה עם תחילת המלחמה. עלה כי קיימת חשיבות לשיתוף ההורים בזיהוי צרכים ובפיתוח מענים לבני הנוער. להורים פוטנציאל איתור והשפעה שמאפשר לאנשי המקצוע לדעת היכן ומול מי לפעול.

הועלה כי נוכח התמשכות המלחמה והשפעותיה על כלל האוכלוסייה, נדרש לערוך בחינה מקיפה גם של כלל הנוער בישראל, ולא רק בנוגע לאוכלוסייה ממונה. הדבר נדרש כדי לאפשר את השגת מטרת הפורום - מיפוי הצרכים העיקריים של אוכלוסיית הילדים והנוער במצב החירום, וכן כדי לבחון את המענה של התוכניות הקיימות למצבי הסיכון, לאתר את הפערים ביניהם ולגבש פתרונות בעניין זה. כמו כן, מתחדד הצורך בהיערכות מוקדמת של הרשויות ובהכשרת אנשי מקצוע בתחום הדחק והטראומה. המצב נכון ביתר שאת נוכח לקחי מצבי הסיכון שנוצרו במשבר הקורונה, אשר רבים מבני הנוער בישראל טרם התאוששו לחלוטין מהרישומים שטבע בהם ומהשפעותיו.

ביוני 2024 התכנסה ועדת המנכ"לים לעניין זכויות ילדים ונוער בראשות מנכ"ל משרד המשפטים לדיון במצבם של הילדים והנוער בישראל על רקע התמשכות המלחמה. בדיון הוצגו, לצד הנתונים על הילדים ובני הנוער שנפגעו במישרין מהמלחמה, נתונים על כלל הילדים והנוער בישראל בצל המלחמה.

בדיון זה הוצגו לפני הוועדה נתונים על חשיפה לתכנים קשים ברשת והוצגו הנתונים האלה: לפי סקר שביצעו המטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת ולשכת המדען הראשי במשרד לביטחון לאומי כ-63% מבני הנוער דיווחו כי נחשפו לתכנים קשים ופוגעניים (תמונות, התכתבות, סרטונים וכו') הקשורים למלחמת חרבות ברזל, 61% דיווחו שחווי חששות ותחושות קשות בעקבות החשיפה ו-57% נחשפו לשיח לאומני או אנטישמי הקשור למלחמת חרבות ברזל ברשתות החברתיות או במשחקי רשת. לפי סקר שבוצע²⁸⁷ בשיתוף גורמים ממשלתיים, לחשיפה של בני נוער לתכנים קשים במדיה האלקטרונית הקשורים במלחמה יש השפעה קשה במיוחד על בני הנוער. בקרב נבדקים שדיווחו על חשיפה רבה לתכנים קשים במדיה וברשתות החברתיות בזמן המלחמה, שעוררו פחד או מצוקה, ההסתברות שיחוו מצוקות נפשיות הייתה גבוהה פי שניים משאר בני הנוער, ההסתברות שישתו אלכוהול הייתה גבוהה פי חמישה, וההסתברות שיהיו מעורבים בבריונות כלפי ילדים אחרים ברשת הייתה גבוהה פי שישה.

מומלץ ליחידת התיאום הממשלתית לזכויות ילדים ונוער במשרד המשפטים להקפיד כי במסגרת השולחן העגול הרב-מגזרי ופורום המנכ"לים תתקיים חשיבה כללית גם בנוגע להתמודדות עם הצרכים העיקריים של ילדים ונוער בשל מצב החירום בעקבות המלחמה בכלל ויישובי הארץ (מלבד האוכלוסיות שכבר זכו לטיפול), ובעיקר הנוער ביישובי הצפון שהיה נתון לאיום טילים במשך תקופה ארוכה לשם הבטחת מענה שלם ורב תחומי לבני הנוער הללו.

במסגרת עבודת פורום המנכ"לים לעניין זכויות ילדים ונוער עלה כי ריבוי הצרכים והאתגרים שעלו במהלך המלחמה בנוגע לילדים ונוער הדגישו ביתר שאת את הצורך בתיאום ממשלתי בעניין המנגנונים והכלים שפותחו כדי לסייע לקדם מדיניות ופעילות מותאמת יותר למען הילדים והנוער, וכי ראוי לשמר רבים מאותם כלים ולהפעילם בעת שגרה²⁸⁸. השולחן העגול הרב-מגזרי בנושא "ילדים ונוער במלחמה" הפיץ מסמך מסכם של פעילותו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2025, המתאמת הממשלתית לזכויות ילדים ונוער ביקשה לעדכן שבדוח הממשלתי בעניין "ילדים ונוער במלחמה" שגיבשה יחידת התיאום ושהוצג בוועדת המנכ"לים ביוני 2024 הומלץ על גיבוש מסד נתונים אחיד, משותף ומתעדכן לכלל משרדי הממשלה

287 על ידי פרופ' יוסי הראל פיש בשיתוף משרד החינוך, לשכת המדענית הראשית ושפ"י.

288 מיכל גולד, קרן בייסרמן וחושן סטרובינסקי "ההתערבות מערכתית התיאום הממשלתי בעניינם של ילדים ונוער במסגרת 'חרבות ברזל'" **נקודת מפגש**, גיליון 27 (2024), עמ' 15.

בנושא "ילדים ונוער במלחמה". ועדת המנכ"לים אימצה המלצה זו והורתה על הקמת צוות בין-משרדי לנושא. בעקבות זאת פועל צוות בין-משרדי, בהובלת יחידת התיאום, בסיוע מערך הדיגיטל הלאומי, ובהשתתפות נציגים ממשרד החינוך, ממשרד הרווחה והביטחון החברתי, מהמשרד לביטחון לאומי, ממשרד הבריאות, ממשרד העלייה והקליטה, מהביטחון הלאומי ומהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. עוד צוין כי עבודת הצוות נמשכת, ובמועד המענה מוקמת מערכת "אמו"ן לילדים ונוער" המשמשת תשתית נתונים אגרטיביים מתעדכנים ממשרדי הממשלה בסוגיות נבחרות כדי להציג למנכ"לים תמונת מצב מתעדכנת על ילדים ונוער במלחמה, לאפשר זיהוי של צרכים ומגמות וגיבוש מדיניות מתואמת.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו ממאי 2025 כי אין לו הערות על הדוח.

נציגת משרד החינוך ציינה במאמר האמור²⁸⁹ כי המלחמה הביאה להכרה בחשיבות טיפוח החוסן והצורך במענים רגשיים-חינוכיים גם בימי שגרה. עוד היא ציינה כי כמה מהתוכניות והפעולות שהוחל להפעילן בתקופת המלחמה ימשיכו לפעול גם בעתיד: קו סיוע רגשי מורחב; תוכניות קצרות, ממוקדות ונגישות לקידום החוסן וללמידה רגשית-חברתית; מענים אקולוגיים לשיח רגשי תומך באמצעות המנגנונים החינוכיים במוסדות החינוך; פיתוח מנגנוני מענה רגשי המתבססים על מודעות לטראומה משותפת; טיפוח הקשר עם המבוגרים המשמעותיים; אימוץ העקרונות של ליווי התלמידים השבים ועבודה עם משפחות החטופים וההרוגים וכן מתן ליווי ותמיכה לילדים שהוריהם משרתים בצבא או בכוחות הביטחון.

קיים מחקר מועט יחסית בכל הנוגע לפגיעה באוכלוסייה האזרחית של מדינות רווחה ושל דמוקרטיה ליברלית בעת מלחמה²⁹⁰. ההנחה הכללית היא שבמסגרת שקלול התמורות (trade-off) בין ההשקעה צבאית לבין השקעה ברווחה, ההוצאה הצבאית תבוא בהכרח על חשבון ההוצאה האזרחית ותביא לפגיעה במערכת הרווחה, והדבר ישפיע על תפקודה ועל יכולתה של מערכת הרווחה למלא כראוי את הצרכים שעולים בעקבות המלחמה²⁹¹.

אומנם עם תחילת מלחמת חרבות ברזל קיבל משרד הרווחה תוספת תקציב בסך 247 מיליון ש"ח לתקציב לשנת 2023 וכן התקבלה תוספת של כ-178.5 מיליון ש"ח לתקציב שנת 2024. אולם התוספות שימשו בעיקרן להוצאות של נפגעים במישרין מהמלחמה - כלומר להוצאות על פינוי ממסגרות של אוכלוסיות, בכלל זה אוכלוסיות רווחה, על תוספת תשלום להעסקת מדריכים ועל תגבור עובדים במסגרות חוץ-ביתיות, על סיוע למשפחות, על סגירת מסגרות יום והחזר השתתפות הורים ועל הקמת מסגרות יום חלופיות במלונות, ותוספות אלה לא יועדו לאוכלוסייה שנוקדה לשירותי הרווחה גם ערב המלחמה.

בחינת ההשפעה התקציבית של מלחמת חרבות ברזל על אוכלוסיית בני הנוער בסיכון שנמצאים על רצף הסיכון שלא בגין מלחמת חרבות ברזל ולא בעקבותיה, העלתה כי תקציב הרווחה קוצץ בסעיפים רבים הרלוונטיים לנוער בסיכון: לדוגמה, קוצץ התקציב לכפרים לנוער בסיכון והתקציב לקשר בין נוער חרדי לקהילה.

יצוין כי נוסף על נתון זה, גם בעת שגרה בישראל ההוצאה החברתית נמוכה למדי יחסית למדינות רווחה אחרות בעולם²⁹². כמו כן, למערכת הרווחה בישראל מצוקות רבות ומגוונות נוספות מלבד

289 אינה זלצמן, סמנכ"לית בכירה ומנהלת המנהל הפדגוגי במשרד החינוך, מדור התערבות מערכתית, "פעילות משרדי הממשלה לאחר פרוץ המלחמה", **נקודת מפגש**, גיליון 27 (2024), עמ' 20.

290 זאת, בעוד שקיים מחקר מקיף על הטיפול במי שנפגעו פיזית או נפשית בעת מלחמה, מאחר שמרבית המלחמות שמדינת ישראל הייתה מעורבת בהן היו קצרות ולא נפגעו בהן אזרחים בהיקף נרחב, הדגש בהקשר של רווחה היה על התרחבות ניכרת בהיקף הטיפול של מערכת הביטחון בנפגעים - נכי מלחמה ומשפחות שכולות ובהיקף המשאבים שהושקעו בכך, ראו מחקר מרכז טאוב

291 גיוני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, **"רווחה במלחמה ואחריה: תפקוד מערכת הרווחה בזמן מלחמת 7 באוקטובר והצעת מדיניות"**, מרכז טאוב, (2024), עמ' 5 (להלן - מחקר מרכז טאוב).

292 ראו נתוני מחקר מרכז טאוב לשנת 2019 בנושא שירותי ההוצאה על שירותים חברתיים כאחוז מהתמ"ג, עמ' 8 - 9.

ההזנחה התקציבית: מחסור כוח אדם בתחום הרווחה ובפרט מחסור בעבודות סוציאליות וקושי בגיוס אנשי מקצוע²⁹³.

מניתוח נתוני השאלונים עולה, כאמור, כי מרביתן המכריע של הרשויות המקומיות שהשיבו על השאלון²⁹⁴ דיווחו למנהלי המחלקות לשירותים חברתיים כי חלה עליה במספר בני הנוער בסיכון בעקבות מלחמת חרבות ברזל, אך כ-93% מהן ציינו כי למועד סיום הביקורת נבצר מהן להעריך את שיעורה של עלייה זו²⁹⁵.

14 מתוך 43 הרשויות שהשיבו על השאלון דיווחו שלא הבחינו בעלייה במספר בני הנוער בסיכון. מניתוח השאלון עלה כלהלן:



- 1** רשויות בדרום ובצפון (אזורי עימות) נטו יותר לדווח על עלייה במספר בני הנוער בסיכון.
- 2** רבות מהרשויות מציינות שהשפעות של המלחמה על בני הנוער עדיין מתגבשות.
- 3** לפי ההערכות צפי גידול נוסף במספר בני הנוער בסיכון עם חזרת אנשי המילואים.
- 4** השפעות המלחמה על בני הנוער דומות להשפעות הקורונה עליהם כפי שנצפו לאחר תום המגפה.

ברשויות הערביות עלו תובנות ייחודיות: הושם בהן דגש על מצוקה כלכלית כגורם סיכון ייחודי בעת המלחמה; הועלה הקושי במניעת מעורבות של בני נוער בפשיעה ובאיתור בני נוער שכבר היו מעורבים בכך; וכן צוין המחסור בכוח אדם מקצועי דובר ערבית. ברשויות החרדיות הודגשו קשיים הנובעים מסגירת מסגרות לימוד (ישיבות) ומהשפעתן על בני הנוער. בשני המגזרים עלה הצורך בהתאמה תרבותית של המענים. עם זאת, בשל היותו של המדגם קטן, יש להתייחס לתובנות אלו בזהירות²⁹⁶.

מדיווחי השאלון עולה תמונת מצב לפיה השפעות המלחמה ביחס לבני הנוער עדיין מתגבשות וצפויות לגדול.

על שירותי הרווחה להיערך לגידול נוסף הצפוי בנוגע למספר בני הנוער בסיכון בעקבות מלחמת חרבות ברזל.

293 מחקר מרכז טאוב, עמ' 66.

294 29 רשויות מתוך 43 רשויות שהשיבו על שאלה זו, מתוך 47 רשויות שהשיבו על השאלון בכלל.

295 29 רשויות השיבו על שאלה זו - 27 השיבו כי לא ניתן לכמת את העלייה, ורק 2 דיווחו על נתון מספרי של גובה העלייה, כ-20%.

296 12 רשויות ערביות השיבו על השאלון - שש רשויות ערביות השיבו כי חלה עלייה במספר בני הנוער בסיכון במלחמה, שלוש דיווחו שאין עלייה, ו-שלוש לא השיבו על השאלה. אשר לרשויות החרדיות - שלוש רשויות חרדיות השתתפו בשאלון - רשות אחת דיווחה על עלייה, רשות אחת דיווחה שאין עלייה, רשות אחת לא השיבה על השאלה.

השימוש במענים שניתנים על ידי משרד הרווחה

מנהלי מחלקות חינוך ציינו בשאלון כי לטווח הארוך העכשוויים, כמו מלחמת "חרבות ברזל" והשפעות הקורונה, הדרישה היא לא רק להגדלת היקף הטיפולים הפרטניים אלא גם להרחבת מגוון המענים הרגשיים, ובכלל זה טיפול קבוצתי, אבחונים והתערבויות מותאמות משבר ומושם דגש מיוחד על הצורך בהנגשת טיפול פסיכולוגי ורגשי בתוך מסגרות החינוך עצמן. מנהלי מחלקות החינוך ציינו כי לטווח המלחמה הרשות מספקת שישה מענים עיקריים: (א) מענים טיפוליים רגשיים (70%); (ב) תמיכה במערכת החינוכית (45%); (ג) עבודה עם משפחות (40%); (ד) מענים קהילתיים (35%); (ה) סנכרון בין מערכתי (30%); (ו) מענים ייעודיים חדשים (25%).



בין התשובות שצוינו נמנו הרחבת שעות ההערכה בנושא אובדנות; פתיחת יחידת CBT למתן מענה על חרדות; הגדלת מספרן של שעות הטיפול הפרטני, המשפחתי והקבוצתי בשפ"ח; קיום מפגשי הכשרה לצוותים החינוכיים לקבלת כלים להתמודדות. בין הכלים החדשים שצוינו הרשויות: פתיחת "קו חם" - מענה מקוון וטלפוני להתייעצות, הוספת משרה חדשה לתקן - משרת מנהלת מחלקה לנוער בסיכון, הקמת פורום נוער בסיכון.

מהתשובות על השאלון עלה כי רשויות גדולות נבדלו מרשויות קטנות בכך שהייתה להן היכולת לספק מענים לנוער בסיכון, וכי רבות מהרשויות מתמקדות בחיזוק המענים הקיימים, אולם אין בהן מענים חדשים או שהם בשלבי גיבוש.

נמצא כי משרד הרווחה לא הנחה את הרשויות לאסוף מידע ביחס לשינויים בצורכי אוכלוסיית הנוער בעת חירום, ולא גובשה מדיניות של התנהלות רווחה בעת חירום ביחס לאוכלוסיית הנוער שלא חוותה פגיעה במישרין בעקבות המלחמה.

מומלץ כי משרד הרווחה יגבש מדיניות של התנהלות רווחה בעת חירום גם ביחס לאוכלוסייה שלא חוותה פגיעה במישרין בעקבות המלחמה וינחה את הרשויות המקומיות כיצד לאסוף מידע ולמפותו וכיצד להיענות לשינויים בצורכי האוכלוסייה, תוך שימת לב מיוחדת לאוכלוסיות מגוונות.

כמו כן, מומלץ כי בעת חירום הרשויות המקומיות יאספו בזמן אמת נתונים על הצרכים המשתנים של האוכלוסייה, יתייגו את הפניות שבוצעו עקב מצב החירום ויאפיינו אותן, יבחנו מגמות של צרכים ומענים - ינסו להיענות לפניות בהקדם וכן יבחנו את מידת השיפור בהיענות השירותים ואת טיבם, כדי שיוכלו לתת מענה מהיר והולם למצוקות ולצרכים המשתנים.

מנהלי מחלקות החינוך והרווחה ברשויות שנבדקו ציינו כי מאחר שבמועד הביקורת המלחמה טרם הסתיימה, עדיין מוקדם מכדי לסכם מגמות ולהעריך את השפעות המלחמה, וכי הרשויות עדיין לא נחשפו לכל ההשפעות הללו.

אשר לסוגי הסיכונים שנוספו בעקבות המלחמה, מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מנו במענה על השאלון את הסיכונים האלה: מצוקה רגשית של בני נוער בעקבות נפילת בת משפחה או חברים במסיבות הנובה ובמלחמה, משברים בעקבות העתקת מקום המגורים, החמרה בבעיות נפשיות, חרדות בעקבות משבר כלכלי של ההורים, ירידה בנוכחות במסגרות, עלייה בשיעורי הנשירה ועלייה במספרי האשפוזים במוסדות לבריאות הנפש, היעדר מסגרות חוץ-ביתיות²⁹⁷.

העו"ס בעיריית רמלה ציינה בפגישה עם צוות הביקורת בספטמבר 2024 כי הדיווחים בכלי התקשורת על חטופות שעברו פגיעות מיניות היו טריגר שזמן קצר בעקבותיו נמסרו דיווחים על פגיעות מיניות, וייתכן שאף היו טריגר לפגיעות עצמן. בשבוע שבו הייתה עדות ראשונה על פגיעה מינית בחטופות נרשמו שש פניות בנושא פגיעות מיניות, שחלקן אירעו לפני שבעה באוקטובר 2023. ככל הנראה נוצר מעגל נוסף של פגיעות - החשיפה בתקשורת גורמת לחשיפת צלקות של הקורבנות,

על שאלה זו בשאלון השיבו 29 מתוך 43 מנהלי המש"חים שהשיבו על השאלון.

וכך קורבנות רבות של פגיעות מיניות מרגישות מוצפות לנוכח העדויות, הסרטונים והכתבות וחווות בגינם פגיעה משנית, מאחר שהטראומה מתעוררת בהן מחדש, מציפה חרדות וקשיי תפקוד.

מדוח פיקוח מחוז מרכז מסוף אוקטובר 2023 עולה כי "בעקבות המצב הביטחוני במדינה, פעילות המועדון [של נערות ערביות ברמלה] בשבועות האחרונים התקיימה בזום", וכי לאחר מחשבה משותפת הוחלט על המשך פעילות בזום "עקב הקושי של הנערות להגיע למועדון בשלוחה. קיים קושי לקיים פעילות פרונטלית במתנ"ס עקב חששות של הנערות והצוות אשר נובעים גם ממצב הביטחון האישי בשכונה".

בעיריית קריית מוצקין דווח בנובמבר 2024 על עלייה במקרי דיכאון וחרדות מראשית המלחמה. בעיריית קריית גת ציינה מנהלת מחלקת נוצ"ץ בנובמבר 2024 כי רבים מבני הנוער נחשפו לסרטונים קשים מאוד ואלימים ביחס למלחמה, וכי בעת המלחמה גדל מספר המצבים הסיכוניים והם אף החמירו, ועקב כך מרבית בני הנוער מועדים להפוך לנוער בסיכון.

מומלץ כי מערכת שירותי הרווחה תפיק לקחים מנתוני חרבות ברזל עד כה ותבחן את הדרכים לצמצם את ההחמרה במצבי סיכון וכניסת בני נוער נוספים למעגל הסיכון ן - תוך בחינת היתרונות והחסרונות של הטיפול ההיברידי המקוון.

בד בבד, מומלץ לרשויות המקומיות לקבוע נהלים בדבר איסוף נתונים ובדבר מיפוי הצרכים של בני הנוער בעיתות חירום, וכן מומלץ להן לפתח מענים גמישים ודינמיים המותאמים לשינוי הנסיבות התכוף בעת חירום.



הנה כי כן, עלה כי בעת החודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל הסתמנה מגמה מדאיגה של עלייה של בין 70% ל-80% באבחונים של בני נוער הסובלים מלחץ ביחס לחודשים מקבילים בשנה הקודמת, וכן נמצאה עליה בתופעות החרדה ובמספר הפניות שעניינן אלימות, פגיעה והזנחה כלפי ילדים ובני נוער. נמצא, אפוא, כי לא הושם דגש על חוסנם של כלל בני הנוער בישראל בצל המלחמה כתוצאה ממצב החירום שנמשך למעלה משנה ומאופיים של האירועים הקיצוניים שנתנו אותותיהם והיוו גורם מגביר סיכון ייחודי לבני נוער. לא נאספו נתונים, וממילא לא נערך מיפוי של התמורות במצב הנוער. מנהלי המש"חים דיווחו על קשיי תפקוד במערכת החינוך, על בעיות נפשיות ורגשיות, על עליה בהתנהגויות סיכוניות כמו שימוש בחומרים ממכרים, הימורים ואלימות, ועליה בבעיות נפשיות ורגשיות כגון חרדות, דיכאון ואובדנות. הביקורת חידדה את הצורך בהיערכות מוקדמת של הרשויות המקומיות ובהכשרת אנשי מקצוע בתחום הדחק והטראומה ביתר שאת נוכח הלקחים ממצבי הסיכון שנוצרו במשבר הקורונה, אשר רבים מבני הנוער טרם התאוששו לחלוטין מהרישומים שטבע בהם, ומהשפעותיו. כמו כן חידדה הביקורת את הצורך בגיבוש מדיניות רווחה בעת חירום ביחס לכלל האוכלוסייה, הנחיצות באיסוף המידע, בתיג פניות ובבחינת מגמות בזמן אמת בנוגע לצרכים המשתנים של האוכלוסייה, על מנת לתת מענה מהיר והולם למצוקות ולצרכים המשתנים.

סיכום

המונח "בני נוער על רצף הסיכון, הסכנה והניתוק" מתאר אוכלוסיית מתבגרים הטרונגית הנמצאת על טווח רחב מאוד מבחינת המצוקה ומצבי הסיכון שבהם היא נתונה. במשרדי הרווחה והחינוך יש תבחינים שונים שלפיהם ניתן לקבוע אם ההגדרה האמורה חלה על האוכלוסייה, למשל חוויות הזנחה, התעללות, נשירה מבית הספר, התנהגויות אנטי-חברתיות, עבריינות.

על הטיפול בבני הנוער בסיכון אחראים בעיקר משרד החינוך ומשרד הרווחה, באמצעות המש"חים ברשויות המקומיות. הם מטופלים במסגרות בקהילה ובמסגרות חוץ-ביתיות, בבתי הספר ובמסגרות בלתי פורמליות בשעות שונות של היום.

הטלטלות שעברו על מדינת ישראל נוכח משבר הקורונה ומלחמת חרבות ברזל הובילו לפגיעה ישירה בבני הנוער, שהם אחת האוכלוסיות הפגיעות ביותר. בני הנוער סבלו במצבי החירום

מחרדה ומטראומה, מהיעדר שגרה, מאי-יציבות ואף מניתוק ממסגרות ומחשיפה לאלימות ולטרגדיות קשות, ובד בבד חלו בשנים האחרונות תמורות בעולם המקוון ששינו את סוגי הסיכונים והפגיעות, גרמו להיווצרות פגיעות וסיכונים נוספים והגבירו תופעות של ניתוק ובדידות ללא מענים מספקים, מתאימים ומעודכנים לצרכים.

בדוח זה הובאו נתונים המצביעים על הגידול המתמיד במספר בני הנוער בסיכון בשנים האחרונות ועל החמרת מצבם, ועולה מהם כי יש צורך לספק לאוכלוסייה זו מענים מערכתיים ומתואמים רבים כדי להתמודד עם מגוון האתגרים והצרכים הניצבים לפני אוכלוסייה זו ועם השינויים החלים בתחום זה. לפי הערכות של משרד הרווחה, כמחצית מבני הנוער בסיכון אינם מאותרים כלל וכפועל יוצא לא מוכרים לשירותי הרווחה ברשות המקומית ואינם זוכים לטיפול ראוי. 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. וכן אינה עולה בקנה אחד עם המגוון המצומצם של המענים האינטנסיביים והמשלימים והתוכניות המופעלות ברשויות המקומיות שניתנים להם.

רק שתיים מהרשויות המקומיות שנבדקו, ערד (16 נערים בשנת 2024) וקריית גת (9 נערים בשנת 2024), השתמשו במענים האינטנסיביים של מפת"ן בתוך הקהילה. שאר הרשויות שנבדקו - קריית מוצקין, רמלה ויפיע לא השתמשו באפשרות זו. אשר למענה של מית"ר - עולה כי כל הרשויות המקומיות שנבדקו לא ניצלו את התקציב ולא נתנו את המענה בשנים 2023 - 2024, משמע כי הרשויות המקומיות ויתרו בשלב מוקדם יחסית על האפשרות שבני הנוער המנותקים יישארו בקהילה והעדיפו פתרון של השמה חוץ-ביתית, שאינו עולה בקנה אחד עם המדיניות של "עם הפנים לקהילה". כך, גם מלבד הרשויות המקומיות רמלה ויפיע, רשויות שבהן ניתן מענה של "בית חם" לבנות, וקריית גת, שבה ניתן מענה של מעגל להט"ב²⁹⁸, לא נמצאו ברשויות שנבדקו מענים של מינהל של"ם של משרד הרווחה לטיפול בקהילה.

נמצא כי משרד הרווחה והרשויות המקומיות מתקשים לתת לבני הנוער בסיכון את המענה הנדרש - לדאוג לשלומם, להפחית את היקף מצבי הסיכון ואת מידת חומרתם. הצרכים ההולכים ומתרבים לעומת המחסור במשאבים, 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 למענים. בדוח מוצגים פעמוני אזהרה מהדהדים בנוגע לטיפול בבני הנוער הישראלי במצבי סיכון - אף ששיעורם בקרב האוכלוסייה הוא כ-14% ועומד על 19,044 מתוך 1,098,747 בני נוער בגילי 12 - 18 בישראל, פחות מ-2% 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. מתן השירותים חייב להתבסס על קביעת יעדים, סטנדרטים ברורים, מדידה, תקצוב תואם ופיקוח על ניצולו ועל הפעלת השירותים. כמו כן, נדרשת בחינת ההזדמנויות שנוצרו להרחבת האיתור, הטיפול והסיוע באמצעות הרשתות החברתיות והכלים המקוונים לרבות כלי בינה מלאכותית.

בדוח זה מוצגים כמה וכמה פערים בין מדיניות התוכנית הלאומית 360° לטיפול בנוער בסיכון ומדיניות משרד הרווחה - "עם הפנים לקהילה" - לבין המציאות העגומה המצטיירת ברשויות המקומיות; ובהם: היעדר הטמעה של הגדרה אחידה ושפה אחידה בין המשרדים השונים בנוגע לנוער בסיכון; היעדר נתונים, מיפויים ותמונות מצב על היקף התופעה של נוער בסיכון; מחסור אדיר בכוח אדם ומחסור בהקצאת מבנים לפעילות; היעדרן או מיעוטן של תוכניות טיפול בקהילה בקרב הרשויות המקומיות, דבר הגורם לעיתים להעדפה של מסגרות חוץ-ביתיות לבני הנוער, בהתאם לכוח ול היעדר יכולתם של שירותי הקהילה לספק מעטפת תומכת, וזאת בניגוד

למדיניות של הימנעות מהוצאה מהבית והעדפת מתן מענים בקהילה עצמה. לנוכח ממצאי הדוח מתחדדת ההבנה כי גם בתחום הטיפול בנוער בסיכון, כאשר מדובר על אוכלוסיות מגוונות כמו החברה הערבית, החברה החרדית או הקהילה הלהט"בית, הבעיות מתעצמות והמענים והתקציבים מתמעטים.

הרשויות המקומיות נדרשות להקפיד על תכלול פעולות האיתור, המניעה והטיפול במנעד ההיבטים הרלוונטיים ועל קיום דיונים עיתיים תוך סנכרון ותיאום עם גורמי הטיפול. לא ניתן להסכין עם המצב 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 הנוער המאותר ולפעול להרחבת קשת המענים הניתנים לבני הנוער בסיכון באופן המותאם למידותיהם - לצרכיהם, למאפייניהם ולסיכונים המשתנים - וככל שניתן תוך הגברת שיתופם בכך.

הגנה על בני הנוער במצבי הסיכון, טיפול בהם והפחתת המצבים הסיכוניים שלהם מחייבת גיבוש התערבות מערכתית שלובה ומתואמת היטב בין הגורמים השונים, בעיקר מתחום החינוך והרווחה, תוך ראייה הוליסטית של הנערה והנער הנמצאים בקהילה בכל שעות היום שלהם במשולב - במסגרת החינוך, בבית עם משפחתם ובקהילה.

לפני הכול נדרש להגדיר את אוכלוסיית היעד ואת הסיכונים הנשקפים לה, למפותם ולהקים בסיס נתונים בעניינם לשם דיוק המדיניות וגיבוש דרכי הפעולה המיטביות בנושא, וכן יש להגדיר יעדים ברורים לעניין הטיפול בבני נוער בסיכון, להטמיעם ולמדוד את מידת השגתם הן ברמה הרשותית והן ברמת הפרט של כל נערה ונער - באמצעות פעולה מכוונת תוצאות. המצב ברשויות הוא בגדר קריאת השכמה המחייבת את התגייסותו של המשרד למציאת מענה מיידי על מצוקת כוח האדם המטפל בתחום הנוער בסיכון, כדי שיהיה אפשר להניע שינוי בתחום זה.

נוכח הממצאים החמורים בדוח זה, 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 גבוה בסולם העדיפויות.