



**360° - התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון<sup>1</sup>**

**תיבה 3.1**

התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון מיושמת בעקבות החלטת הממשלה לאמץ את דוח ועדת ראש הממשלה לילדים ולנוער בסיכון (ועדת שמיד). משרד הרווחה והשירותים החברתיים מוביל את התכנית המשותפת ל-4 משרדים נוספים: משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד העלייה והקליטה, המשרד לביטחון הפנים, מרכז השלטון המקומי וארגון ג'וינט ישראל המפעיל את "התחלה טובה" - מרכיב הגיל הרך של התכנית.

התכנית החלה בסוף שנת 2008 ב-72 רשויות מקומיות (רשויות המונות מעל 20,000 תושבים ורשויות קטנות במספר אגדי רשויות) בעיקר באשכולות 1-4.<sup>2</sup> בשנת 2012 הורחבה התכנית ל-96 רשויות נוספות על מנת לכסות את כלל הרשויות באשכולות 1-5 ושכונות מצוקה בערים גדולות. כיום משתתפות בתכנית 171 רשויות מקומיות: 39 רשויות הפועלות כרשויות עצמאיות במסגרת התכנית, 123 רשויות הפועלות ב-39 אגדי רשויות המקיימות תהליכי תכנון ויישום משותפים ו-9 רשויות שבהן פועלת התכנית בשכונה או במספר שכונות עם מאפיינים חברתיים-כלכליים המקבילים לאשכולות 1-5. לתכנית תקציב רב-שנתי המבשיל בהדרגה ויעמוד, בשנת 2017, על 215 מיליון ש"ח בשנה.

**לוח 1 מספר היישובים החדשים והוותיקים ומספר הילדים המשתתפים במענים שהקימו הרשויות מתוך תקציבי התכנית (מאי, 2014)**

מספר ילדים המשתתפים (בתכנית) (3)	מענים פועלים	יישובים חדשים (בתכנית) (2)	יישובים ותיקים (בתכנית) (1)	סך הכל
39,792	1,037	96	73	צפון א
5,931	130	27	14	צפון ב
7,492	178	24	11	חיפה
3,923	123	9	10	תל אביב ומרכז
7,299	178	17	12	ירושלים
7,880	171	9	5	דרום
7,268	257	10	21	

(1) יישובים המשתתפים בתכנית החל מ-2008.

(2) יישובים המשתתפים בתכנית החל מהחלטת הממשלה ב-2012.

(3) מבוסס על תשתית המידע היישובית (תמ"י).

במאי 2014 השתתפו ב-1,037 תכניות שהוקמו ברשויות המקומיות בכספי התכנית, כ-40,000 ילדים (ראו לוח 1). כמחצית מהילדים המשולבים בתכניות (18,120) הם בגיל הרך, 11,551 הם בגיל 6-11 ו-10,121 בגיל 12-17.

1 התיבה נכתבה על ידי גב' טלל דולב, מנהלת התכנית לילדים ונוער בסיכון, משרד הרווחה והשירותים החברתיים. נתוני המיפוי והעיבודים על מאפייני הילדים המשתתפים בתוכניות נערכו בסיוע מרכז אנגלברג לילדים ולנוער, מאירס ג'וינט מכון ברוקדייל.

2 לפי המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס - כאשר אשכולות 1-4 מאפיינים את הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר.

### מטרות התכנית

התכנית מכוונת לצמצם את היקף מצבי הסיכון בקרב ילדים ובני נוער בשבעה תחומי חיים הנכללים בהגדרה הבין-משרדית שאימצה הממשלה: בריאות פיזית והתפתחות, השתייכות למשפחה, למידה ורכישת מיומנויות, בריאות ורווחה נפשית, השתייכות והשתתפות חברתית והגנה מפני מצבים מסכנים (מצד הילדים עצמם ומצד אחרים). מטרה זו הוגדרה על ידי המשרדים השותפים לתכנית באמצעות 13 יעדי תוצאה.

כל המשאבים המוקצים במסגרת התכנית מבטאים את השאיפה לשנות את סדרי העדיפויות בטיפול בילדים ובנוער בסיכון ולהקצות חלק גדול יותר מהמשאבים לטיפול בקהילה, למניעה ולטיפול בגיל הרך. כל המשאבים מיועדים לפיתוח שירותים בקהילה, שליש מהתקציב מיועד לילדים בגיל הרך במסגרת "התחלה טובה". בנוסף, התכנית שואפת לסייע במיוחד לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות וייחודיות: ערבים, חרדים ועולים.

### עקרונות לעבודה בין-משרדית

התכנית מכוונת "לשים את הילדים במרכז" באמצעות יישום מספר עקרונות מרכזיים שמטרתם לאפשר התאמה מרבית בין המענים לבין צרכי הילדים בתחומי החיים השונים, ולהביא לשיפור במצבם.

#### • קבלת החלטות משותפת על ידי כל הגורמים המשתתפים בתכנית

תקציב התכנית משותף ל-5 המשרדים ומנוהל על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים. ההחלטות על הקצאת התקציב מתקבלות בוועדה הארצית של התכנית, שבה חברים ראשי אגפים מכל אחד מהמשרדים המשתתפים בתכנית. גם ברמת המחוזות וברמת הרשויות המקומיות ההחלטות מתקבלות על ידי נציגי הגורמים המשתתפים בתכנית.

#### • קבלת החלטות על בסיס "התבוננות" בילדים

על מנת לכוון את המענים שמקימות הרשויות באמצעות משאבי התכנית לצורכי הילדים, כל הרשויות המשתתפות בתכנית מחויבות לבצע מיפוי של כלל הילדים בסיכון בתחומן, באמצעות הגדרה אחידה של ילדים ונוער בסיכון שהוסכמה על כל השותפים לתכנית.

המיפוי מספק לרשות תמונה כוללת של כלל הילדים ובני הנוער בתחומה ומאפשר תכנון כולל של שירותים. לאחר בחירת המענים, מחויבות הרשויות לערוך מעקב אחר כל אחד ואחד מהילדים המטופלים באמצעות מערכת מידע ייחודית - תמ" (תשתית המידע היישובית), המספקת מידע על התקדמותו של כל ילד.

#### • סמכות ואחריות לרשויות המקומיות בבחירת המענים

בעוד שהחלטה על היקף התקציב שיוקצה לרשויות, הגדרת הילדים בסיכון ודרכי העבודה מתקבלת ברמה הארצית, הרשויות עצמן הן שמחליטות על אופן חלוקת התקציב בין המענים השונים בהתאם לצרכים שעלו מהמיפוי ועל בסיס סדרי העדיפות המקומיים.

#### • שקיפות, אחריות, בקרה ומעקב

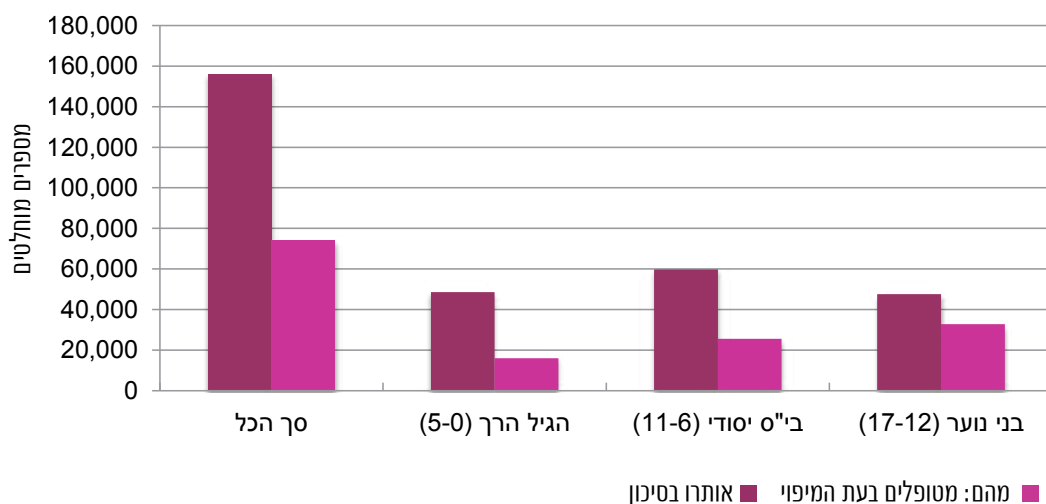
העבודה הבין-משרדית המשותפת, הן ברמת המטה והן ברמת הרשות, מחייבת שקיפות ביחס להתנהלות התכנית, הקצאת התקציבים, היקף ומאפייני הילדים המטופלים. כאמור, ברמת הרשות המקומית מתקיים מעקב אחר הילדים המשתתפים במענים באמצעות תשתית המידע היישובית. אפיון הילדים המשתתפים וצרכיהם, באמצעות תשתית המידע, מאפשרת בחינת ההתאמה בין התכנון והביצוע, בחינת המידה שבה המענים אכן עונים על צרכי הילדים, ביצוע שינויים במענים או החלפתם וכן מעקב אחר השינויים במצב

הילדים. ברמה הארצית מאפשרת תשתית המידע היישובית ללמוד על מאפייני הילדים המטופלים מבחינת המידה שבה סדרי העדיפות של התכנית ממומשים ועל תחומים או אוכלוסיות שלהן יש להקדיש תשומת לב רבה יותר באמצעות שינוי דרכי העבודה או המדיניות של התכנית.

### ילדים ונוער בסיכון ביישובים המשתתפים בתכנית

כאמור, התכנית מבוססת על התבוננות בילדים וכל אחד מהיישובים המשתתפים בתכנית מבצע מיפוי של כלל הילדים ובני הנוער בסיכון כבסיס לגיבוש התכנית היישובית. המיפוי מבוסס על הגדרה אחידה הכוללת שבעה תחומי סיכון שגובשו במסגרת ועדת ראש הממשלה לילדים ולנוער בסיכון (ועדת שמיד) ואומצו על ידי הממשלה. בכל אחד מהתחומים הוגדרו מצבי סיכון ספציפיים שעל בסיסם נערך האיתור. המיפוי מתבצע באמצעות כלל אנשי המקצוע ביישוב המעורבים בטיפול בילדים ובנוער בסיכון: בשירותים הייחודיים (כגון שירותי רווחה, קידום נוער וביקור סדיר) ובשירותים לכלל הילדים (כגון: טיפות חלב, בתי ספר וגנים המקבלים הדרכה ממנהלי התכנית ביישובים).

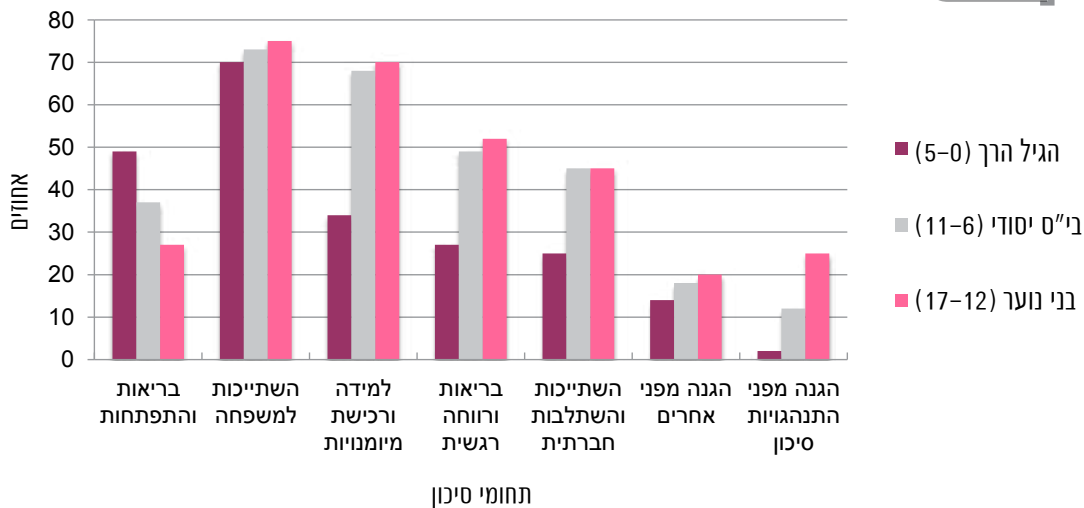
**תרשים א' ילדים ובני נוער שאותרו בסיכון ביישובים הוותיקים המשתתפים בתכנית, ומהם אלו שכבר היו מטופלים על ידי שירותים לילדים ולנוער בסיכון ביישוב, לפי גיל (מיפוי 2009)**



כפי שעולה מהתרשים, ביישובים הוותיקים שבתכנית אותרו 156,023 ילדים בסיכון המהווים כ-16% מכלל הילדים באותם יישובים. מבין הילדים שאותרו – 74,346 (48%) אותרו על ידי השירותים הייחודיים המיועדים לילדים בסיכון (שירותי הרווחה, קידום נוער, ביקור סדיר ונד') – כלומר, ילדים אלה כבר מקבלים מענה לפחות לחלק מצרכיהם. לעומתם, מעט מעל למחצית מהילדים לא קיבלו מענה על ידי שירותים אלה בעת המיפוי. **נמצא כי היקף הילדים ובני הנוער שאותרו בסיכון דומה בכל אחת מקבוצות הגיל, אך היקף המטופלים בקרב בני הנוער גבוה בהרבה לעומת היקף המטופלים בגיל הרך.** המיפוי מאושש את ההמלצה שיש להקדיש יותר תשומת לב לאיתור ולמתן שירות לילדים בגיל הרך. יחד עם זאת, עולות שאלות ביחס לאיתור בקרב בני נוער, ויש חשש שמספר חסמים הביאו לכך שהאיתור בקרבם לא היה שלם: חלק מהנערים ומהנערות בסיכון אינם לומדים ואינם עובדים ולכן אינם מוכרים כלל לאנשי מקצוע ולכן לא אותרו, נערים ונערות שלומדים מחוץ ליישובים, במקומות מרוחקים (כגון, בישיבות תיכוניות) לא נכללו במיפוי, בקרב צוותים חינוכיים בבתי

הספר התיכונים ההכרות עם בני הנוער והמודעות לביטויי הסיכון לא היו מספקים ולכן ייתכן שנערים במצבי סיכון קלים יותר לא אותרו.

**תרשים 1 תחומי סיכון של ילדים ובני נוער שאותרו, לפי גיל, 2009**



\* האחוזים אינם מסתכמים ל-100% מפני שכל אחד מהילדים יכול להיכלל ביותר מתחום סיכון אחד

3

תרשים 1 מצביע על כך שחלק גדול מבין הילדים ובני הנוער בסיכון אותרו, בין היתר, על רקע מצבי סיכון בתחום ההשתייכות למשפחה (70%-75%). מצבים אלה כוללים ילדים שאינם נמצאים בהשגחה מתאימה, ילדים שהוריהם אינם יודעים לשים להם גבולות, ילדים שהוריהם מתקשים בקשר הרגשי עמם, ילדים שהוריהם אינם מעניקים להם את העשרה הדרושה להם ואינם דואגים לשירותים הנחוצים להם. בגילי בית הספר, אחוז דומה של ילדים אותרו על רקע מצבי סיכון בתחום הלמידה ורכישת מיומנויות: הישגים נמוכים בבית הספר, בעיות התנהגות בבית הספר, היעדרויות תכופות וכו'. כמחצית מהילדים בגיל בית הספר אותרו על רקע מצבי סיכון בתחום הרגשי (49% בגיל בי"ס יסודי ו-52% בקרב בני 12-17) והחברתי (45% בשתי קבוצות הגיל). אחוז קטן יחסית אך משמעותי, מבין הילדים ובני הנוער בסיכון (14%-20%) אותרו על רקע צורך בהגנה מפני אחרים (התעללות פיזית או מינית במשפחה או מחוצה לה, חשיפה למצבים מסכנים במשפחה) וכן על רקע התנהגויות סיכון שלהם עצמם כגון התנהגויות מסכנות פיזית, עבריינות, שימוש באלכוהול ובסמים או מעורבות ב אלימות (12% מבני 6-11 ו-25% מבני 12-17).

ניתן לראות שבקרב הילדים בגיל הרך, היקף מצבי הסיכון שאותרו קטן יותר כמעט בכל התחומים מלבד בתחום הבריאות הפיזית וההתפתחות הכולל ילדים שהתפתחותם אינה מתאימה לגילם (ללא אבחון של מוגבלות ספציפית), וכן ילדים הסובלים מטיפול פיזי לא הולם של ההורים (היעדר מזון, ביגוד לא הולם, אי קבלת טיפול רפואי).

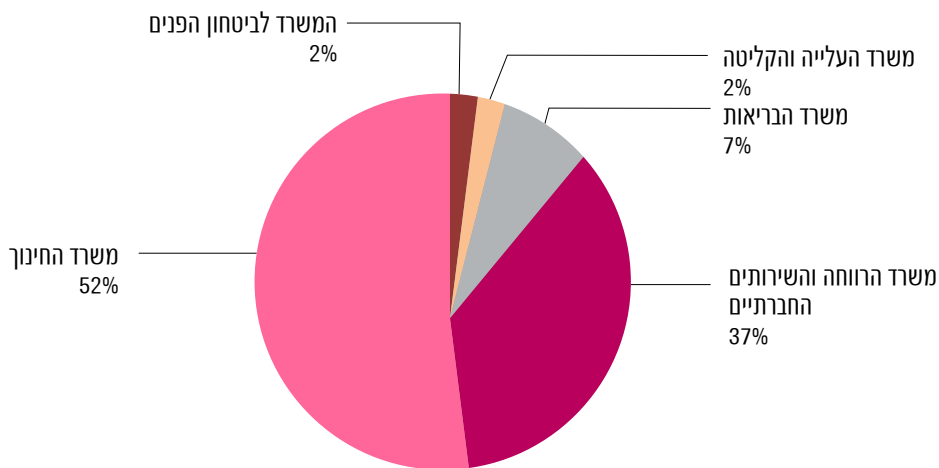
מרבית הילדים אותרו על רקע מצבי סיכון ביותר מתחום אחד. ואכן, בחינת מורכבות מצבי הסיכון מהם סובלים הילדים (מספר תחומי הסיכון) מראה שקרוב ל-40% מסך כל הילדים וקרוב למחצית מהילדים בני 6-17 סובלים ממצבי סיכון הן במשפחה, הן בלימודים והן בתחומים הרגשי או החברתי.



### תכניות שבהן משולבים הילדים

תרשים ג מציג את חלוקת התקציב בשנת 2013 (ביישובים הוותיקים) על פי המשרדים האחראים לתכניות שנבחרו. ניתן לראות שהרשויות בחרו מענים מגוונים הנמצאים באחריות כל אחד מהמשרדים השותפים בתכנית.

#### תרשים ג הקצאת התקציב למשרדים המשתתפים בתכנית, 2013



תקציב 2013 - סך הכל הקצאה לרשויות 132,905,482 ש"ח

לוח 2 מציג את התפלגות הילדים במענים מסוגים שונים בכל אחת מקבוצות הגיל. הלוח מתייחס ל- 34,940 ילדים ובני נוער שהיו משולבים במענים במהלך שנת הלימודים תשע"ג-2012/13 ולכן כולל ילדים ביישובים הוותיקים בלבד.

#### לוח 2 סוגי המענים שבהם משולבים הילדים המשתתפים בתכנית בשנת תשע"ג (2012/13), לפי גיל

בני נוער (17-12)	בית ספר יסודי (11-6)	הגיל הרוך (5-0)	
<b>אחוזים</b>			
-	-	50	איתור וטיפול בגני ילדים
21	31	-	התערבות רגשית-חברתית בבית הספר
38	16	12	יחידות התפתחותיות ומרכזים טיפוליים
13	11	-	לימודים ותעסוקה
4	15	11	תכניות ביתיות, חונכות והתנדבות
1	6	3	מעונות ומועדוניות
8	1	-	פעילות ממוקדת בקהילה
-	-	18	תכניות מניעה בקהילה (טיפות חלב)
6	12	5	טיפול קבוצתי להורים וילדים
100	100	100	סך הכל

כפי שניתן לראות בלוח 2, היישובים מיעטו לבחור בתכניות "מסורתיות" לילדים בסיכון כגון שילוב במעונות יום או במועדוניות וסיוע לימודי ובחרו בתכניות המשלבות בין תחומי החינוך, הבריאות והרווחה. כמחצית מהילדים בגיל הרך משולבים בתכניות איתור וטיפול בתוך גני הילדים. בתכניות אלה, פוגשים את הילדים בתוך הגנים מטפלים מתחומי הבריאות – כגון מרפאות בעיסוק או פיזיותרפיסטיות, מתחום התפתחות השפה ומהתחום הרגשי. חלק מהתכניות – כגון תכנית מעג"ן המופעלת על ידי משרד החינוך או תכנית איתור בעיות התפתחותיות במעונות, המופעלת בפיקוח משרד הבריאות, נועדו לסייע לגננות לאתר ילדים עם קשיים בתחומי החיים השונים ולהעניק להם את הטיפול הנכון בגן או מחוצה לו. חלק מהתכניות – כגון תכנית "אור" המופעלת באחריות משרד החינוך, מספקות לילדים ובמקרים מסוימים להוריהם, התערבות ישירה בגני הילדים בתחום השפתי או בתחום הרגשי-חברתי.

עקרון דומה של מתן מענים ייחודיים לילדים בסיכון, בתוך שירותים המיועדים לכלל הילדים, בא לידי ביטוי בכך ש-18% מהילדים בגיל הרך והוריהם משתתפים בתכניות מיוחדות לילדים בסיכון המופעלות בטיפת חלב. תכניות אלה, המופעלות בפיקוח משרד הבריאות, מספקות סוגים שונים של הדרכה לאימהות המתקשות להתמודד עם משימות שונות בגידול ילדים רכים: אימהות עם ילד בשנת החיים הראשונה, אימהות המתקשות לספק העשרה לילדים ולאימהות הזקוקות לליווי אינטנסיבי יותר בכל תחומי גידול הילד.

גם בגיל ביה"ס היסודי משתתפים 31% מהילדים בתכניות המספקות התערבות רגשית וחברתית בתוך בתי הספר. תכניות כגון "מרח"ב", באחריות משרד החינוך, מאפשרות לילדים בסיכון ולעתים גם להורים, לקבל את התמיכה הדרושה להם בתוך בתי הספר, כחלק מתכנית ייחודית עבורם. הילדים משתתפים בקבוצות טיפוליות, מקבלים סיוע בלימודים וזוכים ליחס אישי ממטפלים ומעובדים סוציאליים בבתי הספר, שבמקרים מסוימים גם מלווים ומדריכים את ההורים. ביטוי נוסף לשילוב הדיסציפלינות השונות בתכניות שבחרו היישובים הוא שבכל הגילים בחרו קהילות להקים ולחזק מרכזים טיפוליים רב-תחומיים: בגיל בית הספר היסודי, 16% מבין הילדים משולבים במרכזים טיפוליים מסוג זה מרביתם במרכזי הורים-ילדים או בנתיבים להורות בפיקוח משרד הרווחה והשירותים החברתיים. במרכזים אלה ניתן טיפול אינטנסיבי לילדים ולהורים המתייחס הן לטיפול הניתן לילדים על ידי ההורים, הן לתפקוד החברתי והרגשי של הילדים והן לקשר הרגשי בין הילדים והוריהם. בקרב בני הנוער, 38% משתתפים במרכזי נוער, במועדוני נוער ובבתים חמים לנערים ולנערות, המופעלים בעיקר על ידי משרדי החינוך, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ומשרד העלייה והקליטה ובהם מקבלים הנערים והנערות ליווי אישי של מדריכים, סיוע לימודי, פעילות חברתית וטיפול רגשי.

מגמה נוספת שניתן להבחין בה היא בחירה בתכניות של ליווי אישי: תכניות ביתיות, חונכות והתנדבות, בעיקר בגיל הרך ובגיל בית הספר היסודי.

### תחומי הסיכון של הילדים ובני הנוער המשולבים בתכניות

לוח 3 מציג את תחומי הסיכון של הילדים ובני הנוער שהשתתפו בתכניות שהקימו הרשויות המקומיות מכספי התכנית בשנת הלימודים תשע"ג-2012/13 (ביישובים ותיקים בלבד).

הלוח מאפשר לעמוד על תחומי הסיכון של הילדים המשולבים בתכנית, לעומת תחומי הסיכון של כלל הילדים שאותרו במיפוי באותם היישובים. כפי שניתן לראות, אחוז גבוה יחסית מבין הילדים בגיל הרך המשתתפים בתכניות נמצאים בסיכון בתחום הבריאות הפיזית וההתפתחות. אחוז הילדים המשתתפים בתכניות, שהם בעלי צרכים בתחום זה, גבוה מעט בהשוואה לשיעורם במיפוי. אחוז הילדים בעלי צרכים בתחום הלמידה והמיזמוניות – בכל הגילים – דומה לאחוז הילדים עם בעיות בתחום זה, שנמצאו במיפוי. לעומת זאת, אחוז הילדים המשולבים בתכניות, שיש להם מצבי סיכון בתחום ההשתייכות למשפחה ובתחום ההגנה מפני אחרים, נמוך בהשוואה לשיעורם בקרב הילדים שאותרו במיפוי.



**לוח 3**

**תחומי הסיכון של הילדים ובני הנוער המשולבים בתכניות בהשוואה למאפייני הילדים שאותרו במיפוי, (1) לפי קבוצת גיל, שנה"ל 2012/13**

תחום סיכון	הגיל הרך (0-5)	בית ספר יסודי (6-11)	בני נוער (12-17)
<b>סך הכל</b>	<b>13,569</b>	<b>10,755</b>	<b>10,616</b>
<b>אחוזים</b>			
בריאות והתפתחות	53	36	31
השתייכות למשפחה	50	58	64
למידה ורכישת מיומנויות	49	68	70
בריאות ורווחה רגשית	24	39	39
השתייכות והשתלבות חברתית	23	34	38
הגנה מפני אחרים	7	11	15
הגנה מפני התנהגויות סיכון	6	11	20

(1) האחוזים אינם מסתכמים ל-100% מפני שכל אחד מהילדים יכול להיכלל ביותר מתחום סיכון אחד.

**סיכום ואתגרים לעתיד**

התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון היא תכנית בין-משרדית במסגרתה חברו יחד משרדי הרווחה והשירותים החברתיים, משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד העלייה והקליטה והמשרד לביטחון הפנים על מנת לאפשר לרשויות המקומיות להפחית את היקף הילדים בסיכון ואת עומק הסיכון שבו הם מצויים. מיפוי הילדים בסיכון העלה הן את המודעות לצורך בהגברת יכולת האיתור והטיפול בילדים בגיל הרך - שרק מיעוטם היו מוכרים ומטופלים בשירותים ייחודיים, והן את הצורך לשפר את האיתור בקרב בני הנוער.

בחינת תחומי הסיכון של הילדים המשולבים בתכניות מצביעה על כך שהתכנית אכן מכוונת למניעת מצבי סיכון: מחצית מהמטופלים הם בגיל הרך והילדים המשתתפים בתכניות אותרו על רקע בעיות בלימודים וקשיים בהתפתחות. יחד עם זאת, ילדים הזקוקים להגנה וילדים עם בעיות בהשתייכות למשפחה אינם מיוצגים בתכניות בהיקפים שנמצאו במיפוי. בעקבות מידע זה מתמקדת הוועדה הארצית של התכנית במציאת דרכים לשילוב בתכניות.

תשתית המידע היישובית (מערכת תמ"י) שהוקמה כחלק מהתכנית מאפשרת ליישובים לערוך מעקב אחר כל אחד ואחד מהילדים ולבסס על כך החלטות ביחס לביצוע שינויים בתכניות היישוביות ובשילוב הילדים בתוכניות. בימים אלה מתחילים היישובים הוותיקים לבחון את השינויים במצב הילדים בעקבות התכניות ואת המידה שבה הן מביאות להשגת היעדים שהוצבו, ואילו ביישובים החדשים מסיימים את מהלכי המיפוי ובחירת התכניות ומתחילים בהקמתן ובשילוב ילדים בהן.