

משרד החינוך

פעולות הביקורת

במשרד החינוך ובמחוזותיו נבדקה ההתמודדות עם תופעת הבריונות ואירועי האלימות במוסדות חינוך.

עוד נבדקה במשרד החינוך פעילותו של אגף בכיר לחינוך מוכר שאינו רשמי (להלן - מוכש"ר), בין היתר בנושאים האלה: רישוי מוסדות חינוך מוכש"ר; פיקוח על מוסדות חינוך במגזר החרדי; בקרה על שכרם של עובדי מוסדות חינוך מוכש"ר; הוצאת צווי סגירה ואכיפתם. בדיקות השלמה נעשו במשרד הבריאות, במשרד המשפטים ובמשרד ישראל.

נבדק טיפול משרד החינוך בנושא השירות הפסיכולוגי-חינוכי. הבדיקה נעשתה בשירות הפסיכולוגי-ייעוצי (שפ"י) שבמשרד ובהנהלת המשרד. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, במשרד הבריאות וביחידות לשירות פסיכולוגי-חינוכי (שפ"ח) בחמש רשויות מקומיות. נוסף על כך שלח משרד מבקר המדינה שאלונים לכל הרשויות המקומיות בארץ וקיבל תשובות מ-91% מהן. הביקורת עסקה בנושאים האלה: השירותים שמספק השפ"ח, הקצאת תקני פסיכולוגים, מתן שירות פסיכולוגי ליישובים באזור עוטף עזה, מתן שירות פסיכולוגי למגזר הלא-יהודי, הכללים למתן שירות פסיכולוגי משלים, העסקת פסיכולוגים במשרד, התקשורת של המשרד עם יחידות השפ"ח ברשויות המקומיות ואבחונים לגיל הרך.

באגף תכניות לימודים במשרד החינוך נבדק תהליך ההכנה של תכניות הלימודים ונסקרו תכניות לימוד בתחומי דעת נבחרים ובייחוד במדעים ובמתמטיקה.

בשישה ממחוזות משרד החינוך ובמינהלת חינוך ירושלים (מנח"י) נבדקו היבטים אחדים של הוראת אנגלית בבתי ספר. נבדקו בעיקר נושאים הנוגעים להישגי התלמידים באנגלית ולעובדי ההוראה.

נבדקה עבודת הגף להערכת תארים אקדמיים מחו"ל. הבדיקה נעשתה במטה משרד החינוך, במחוז תל אביב והמרכז ובלשכה המשפטית של המשרד. בדיקות השלמה נעשו בנציבות שירות המדינה, במשרד המשפטים ובמשרד האוצר.

בעקבות תלונה שהוגשה למשרד מבקר המדינה שעניינה תקינותו של מכרז למשרת מנהל מחוז ירושלים במשרד החינוך, בדק משרד מבקר המדינה את הליכי המכרז.

המאבק בתופעת הבריונות ואירועי האלימות במוסדות החינוך

תקציר

האלימות היא התנהגות עוינת של אדם כלפי זולתו, הכוללת תוקפנות מסוגים שונים, ובתוך כך הפרת נורמות חברתיות ודפוסי התנהגות מקובלים. אירועי האלימות במוסדות החינוך, ובכללם פגיעות פיזיות, פגיעות מיניות והשחתת רכוש, מתרחשים בעת התפרצויות אקראיות, לעתים של תלמידים חריגים, ולא תמיד הם מעידים על התרבות המוסדית (להלן - אירועי האלימות). הבריונות היא דיכוי מתמשך או אירוע חד פעמי, המערב הכאבה פיזית, מינית או פסיכולוגית, של תלמיד חלש - פיזית או רגשית - בידי תלמיד או קבוצת תלמידים חזקים ממנו (להלן - תופעת הבריונות). תופעת הבריונות היא עניין שבשגרה, בעיקר בגילים של בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-אוקטובר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את דרכי התמודדותו של משרד החינוך (להלן - המשרד) עם תופעת הבריונות והאלימות בבתי הספר. הבדיקה נעשתה במטה המשרד ובמחוזותיו. במסגרת הבדיקה נעשו ביקורים במחוז חיפה ובמערכת החינוך של העיר אילת, המפעילה את מודל התכנית "עיר ללא אלימות". בדיקות השלמה נעשו בעמותות העוסקות במתן ייעוץ וטיפול לתלמידים שהיו מעורבים בפגיעות מיניות. יצוין שמשרד מבקר המדינה בדק בשנת 2000 את "טיפול משרד החינוך באלימות בבתי הספר"¹.

עיקרי הממצאים

במהלך השנים 1999-2006 לא חל שינוי ממשי בשכיחות מעשי הבריונות הפיזית, החברתית והמינית במוסדות החינוך. בשנים אלו כשליש מהתלמידים היו קורבנות למעשי הטרדות או הצקות בשטח בית הספר. בסקר ארצי שנערך בשביל המשרד בשנת הלימודים התשס"ה (2005-2006) נמצא שכ-80% מהתלמידים דווחו שקיללו או העליבו אותם לפחות פעם אחת בחודש שקדם לסקר. מבריונות סבלו כ-58.5% מהתלמידים, מהטרדה מינית 26.6%, ומאירועי אלימות 19.4%; 6.5% מהתלמידים אוימו בנשק בבית הספר.

בקרב כל המומחים העוסקים בחקר הבריונות והאלימות בבית הספר שוררת תמימות דעים, שתמונת המצב המצטיירת מהממצאים היא קשה ומדאיגה. שכיחותן הרבה של תופעות אלה גורמת לשחיקתם של כללי היסוד בכל הנוגע להתנהגות בבית הספר,

1 דוח שנתי 51' של מבקר המדינה (2001), עמ' 40-60.

ולהבניה של מעשי אלימות קשים יותר. לבריונות ולאלימות שהתלמיד חווה בבית הספר יש השפעה ישירה על רמת הישגיו.

המסגרת המינהלית ומדיניות המשרד

1. בעשור האחרון הוקמו כמה ועדות ממלכתיות - משרדיות, בין-משרדיות ועדות מומחים - להתמודדות עם האלימות, לרבות אלה: ועדת וילנאי, שהגישה בשנת 2001 דוח הכולל תכנית לאומית לצמצום האלימות בקרב ילדים ונוער במערכת החינוך בישראל (להלן - דוח ועדת וילנאי); ועדת גימשי, שהגישה תכנית לאומית למאבק באלימות ליו"ר ועדת השרים למאבק באלימות ולאכיפת החוק (להלן - ועדת השרים) במאי 2001. בדצמבר 2005 החליטה הממשלה² לאשר תכנית ארוכת טווח למאבק באלימות, שגיבשה ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"לית המשרד דאז, ח"כ רונית תירוש, בשביל ועדת השרים.

עיקר המלצות דוח ועדת וילנאי לא יושמו; אף לא אחת מהמלצות ועדת גימשי יושמה במלואה; החלטת הממשלה מדצמבר 2005 לא בוצעה, והתכנית המלאה של ועדת השרים לא יצאה לפועל.

2. תפיסתו התיאורטית של השירות הפסיכולוגי-ייעוצי שבמשרד (להלן - אגף שפ"י) היא, שהמפתח להורדת רמת האלימות תלוי בטיב האווירה והאקלים הבית ספרי. בשנים 1997-2006 לא בחן המשרד חלופות לתפיסת האקלים הבית ספרי, חרף נתוני המחקרים שהיו בידי המעידים שאין שינוי מגמה במעשי הבריונות והאלימות במוסדות החינוך ולמרות המלצות הוועדות האמורות. המשרד לא הקים מנגנוני מעקב, בקרה והפקת לקחים מחוץ לשפ"י, כדי לדעת אם היו סטיות מהנחות היסוד, מהיעד או מדרכי הפעולה שקבע שפ"י.

אין במשרד גוף שאחראי בלעדית להתמודדות עם הבריונות והאלימות. המשרד לא כלל בבסיס התקציב שלו את מימון תכניות המניעה והטיפול השונות, ואין בידי נתונים בדבר הסכום הכולל שהוצא למטרה זו בשנים האחרונות.

3. בידי שפ"י אין נתונים באיזו מידה ממלאים בבתי הספר אחר הנהלים והוראות חוזרי מנכ"ל המשרד בתחום המשמעת והאקלים הבית ספרי. המשרד לא הקים מנגנון לאכיפה יעילה של נוהלי ההתמודדות עם תופעת הבריונות והאלימות במוסדות החינוך, ואילו המפקחים במחוזות, שעליהם מוטלת האחריות לכך, אינם ממלאים את תפקידם בתחום זה כראוי.

סמכויות הצוות החינוכי

1. האחריות המשפטית של אנשי הצוות החינוכי, ובהם מנהלי בתי הספר, המורים והגננות, כלפי התלמידים הושוותה בפסיקה לחובות המוטלות על ההורים לדאוג לשלום ילדיהם. המשרד לא הקנה לצוות החינוכי סמכויות מתאימות למילוי אחריות זו.

2 החלטה מס' 4502.

בשנים האחרונות, עם התרחבות תופעת הבריונות והאלימות בבתי הספר, חל כרוסום יחסי בסמכויות הצוות החינוכי. אמנם המטה הציג תכניות מערכתיות לטיפול בנושא אולם נוהלי המשרד לא שונו בעקבות זאת.

2. יש קושי רב ליישם את נוהלי המשרד בדבר חובת הכנת תקנון משמעת במוסדות החינוך. המשרד לא פרסם תקנון לדוגמה, שישמש מודל לבתי הספר לניסוח וליישום של כללי התנהגות מחייבים.

3. נוהלי המשרד אינם נותנים בידי המורים אמצעי אכיפה וענישה על הפרת כללי ההתנהגות במוסד החינוכי. בשלושה חוזרי מנכ"ל יש הוראות העוסקות בסמכויות מנהל להשעות תלמידים לפרק זמן קצוב, אך יש ביניהם סתירות בנוגע למשך ההשעה, הצעדים המקדימים שיש לנקוט, הגורם המאשר השעה, ובעניין מתן או אי מתן זכות ערר לתלמיד המושעה ולהוריו.

התערבות בפגיעות תלמידים בתלמידים

1. חוזר מנכ"ל קובע, כי בריב אלים בין תלמידים חייב המנהל או המורה להתערב "תוך הפעלת כוח סביר להפרדה ביניהם". נוהלי המשרד אינם מגדירים מה הם האמצעים הפיזיים שמותר להשתמש בהם כדי להפריד בין ניצים, ואשר בגינם יקבל איש הצוות גיבוי מלא מן המשרד.

2. אנשי הצוות החינוכי מתקשים לקיים את חובתם להפריד בקטטות בין תלמידים, ונמנעים מלהגן על תלמידים מפני הצקות, הטרדות ותקיפות של תלמידים אחרים, בשל החשש מתביעות משפטיות של תלמידים והוריהם על שימוש בכוח פיזי נגדם שלא כדין. היה על המשרד לנסח כללים ברורים להתמודדות אנשי הצוות החינוכי עם מעשי הבריונות והאלימות הנפוצים, ולהבהיר מה הן הפעולות האסורות על פי דין, אולם הוא לא עשה כן.

3. אירועים חוזרים ונשנים של פגיעות מיניות של תלמידים בתלמידים חייבו את מערכת החינוך לקבוע נהלים ברורים לטיפול באירועים אלו. המשרד לא העמיד לרשות הצוותים החינוכיים כלים יעילים לטיפול משמעותי בתלמידים תוקפים במגוון אירועים של אלימות מינית.

תגובה על "מצבי התנהגות מסכנת"

המשרד לא קבע בנהלים הנחיות ברורות להתמודדות הצוות החינוכי עם מצבי התנהגות אלימה ומסכנת, ואף לא קבע את גבולות התגובה לצורך ריסון התפרצויות של תלמידים. המשרד גם לא קבע נהלים המסמיכים את אנשי הצוות החינוכי לנקוט צעדים ממשיים בתגובה על אירועי אלימות, ולשלב תגובות מרסנות כלפי תלמידים שנוהגים תדיר באלימות.

זכויות התלמיד וזכויות המורה

1. בנוהלי המשרד אין פירוט של אמצעי ההגנה שמוסמך לנקוט מורה שהותקף בידי תלמיד. המשרד לא קבע נהלים המפרטים את זכויות המורה, שיבטיחו את זכותו לעבוד בסביבה בטוחה ומוגנת.
2. רוב המורים והמנהלים במערכת החינוך רואים באופן יישום חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, דבר שמגביל את סמכויותיהם במאבק בבריונות ובאלימות של תלמידים. גם לאחר קבלת תלונות בעניין זה, לא פעל המשרד להטמעת הוראות החוק הכוללות את השמירה על כבוד המורה, במוסדות החינוך.
3. חוק זכויות התלמיד אוסר להרחיק לצמיתות תלמיד ממוסד החינוך, אלא לאחר שניתנו לו ולהוריו זכויות שימוע וערר; עד לקבלת החלטה בערר (להלן - תקופת הביניים) לא יורחק התלמיד מבית הספר. לא נקבע בתקנות ובנוהלי המשרד הסדר מפורש בנוגע למעשים חמורים שבגללם שהייתו של התלמיד בבית הספר בתקופת הביניים מסכנת את שלומו, את שלומם של תלמידים אחרים או את שלום הצוות החינוכי. לפיכך, בתי הספר מנועים מלהרחיק תלמידים המעורבים באופן קבוע במעשי אלימות ומשבשים את החיים במוסד החינוכי עד לקבלת החלטה בערר בעניינם.
4. על פי החוק, החלטה בהליך הערר יקבל מנהל המחוז לאחר ששמע את התלמיד והוריו בוועדת השימוע. מנהל בית הספר, ועד ההורים של בית הספר, המורה הנפגע או התלמיד הנפגע והוריו אינם רשאים לטעון בהליך הערר, ואין להם זכות להציג את טיעוניהם לפני ועדת השימוע. המשרד לא קיים דיון בנושא זה, ולא בחן את האפשרות לתקן את תקנות ההרחקה ואת הנהלים שנקבעו בעקבותיהם בחוזר מנכ"ל, חרף תלונות שהוגשו למשרד ממורים ומנהלים על פגיעה בזכויותיהם.

הכשרת עובדי הוראה

המוסדות להכשרת מורים אינם מכשירים את פרחי ההוראה להתמודד עם התופעה, והמשרד אינו מקנה לעובדי ההוראה כלים מקצועיים לאכיפת כללי משמעת, להתערבות בקטטות בין תלמידים ולאיתור קורבנות אלימות ופגיעות מיניות.

מערך הניטור

הניטור נועד לתת תמונת מצב של היקף תופעת הבריונות והאלימות בבתי הספר, ועל גורמי השפעה שנמצאים במרכז פעולות ההתערבות שהמשרד נוקט. המשרד לא הקים "מערכת ניטור לאומית, אשר תופעל אחת לשנה, למדידת היקף האלימות, ולבחינת גורמים המשפיעים עליה". כפי שהמליצה ועדת וילנאי.

1. המשרד לא הקים מאגר נתונים המבוסס על המידע הנצבר ביחידות המשרד, ולא הפיק ממנו נתונים לצורכי ניטור ארצי של תופעת הבריונות והאלימות.
2. חוק העונשין, התשל"ז-1977, קובע מי הם הגורמים המוסמכים החייבים לדווח על קטין שנעברה בו עבירת מין. חוזר מנכ"ל הרחיב את חובת הדיווח הסטטוטורית, ולפיו על מנהלי בתי הספר לדווח למשטרה על כל מעשה מגונה בפומבי וחשד לסחיטה

באיומים, אם המעשה שהקטין נדרש לעשות הוא בעל אופי מיני, המהווה עבירה פלילית. חוזר המנכ"ל אינו כולל סנקציות נגד מי שאינו מקיים את חובת הדיווח האמורה.

3. על פי תיקון לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, מדצמבר 2005, על מנהלי מוסדות חינוך לדווח גם על כל מעשה אלימות גופנית בין עובד הוראה לבין תלמיד, ועל כל מעשה אלימות גופנית בין תלמידים שנגרמה בו חבלה. עד מועד סיום הביקורת לא קבע המשרד את הכללים הנדרשים לקיום החובה האמורה.

4. המשרד לא פעל להקמת מאגר מידע בין-משרדי לקליטת דיווחי החובה לרשויות השונות, לרבות המשטרה ומשרד הרווחה. הקמת מאגר כאמור הייתה חוסכת משאבים ותורמת לניטור אירועי האלימות החמורים במערכת החינוך, לרבות אלימות מינית.

5. התוצאות המתקבלות באמצעות כלי לאבחון בית ספרי שפיתח שפ"י במסגרת תכנית התערבות כוללת, תכנית אקלים חינוכי מיטבי (להלן - תכנית האח"מ), הן חסויות ונתונות למנהל בית הספר בלבד. במצב זה אין למשרד נתונים שיכולים לשמש לו לצורכי ניטור. בשבע השנים שעברו מאז השקת תכנית האח"מ השקיע בה המשרד שמונה מיליון ש"ח, ואף על פי כן לא גדל שיעור בתי הספר שעברו את תהליך האבחון הראשוני. המשרד אינו יודע מהו שיעור בתי הספר שאובחנו אבחון חוזר בעקבות תכנית התערבות שהופעלה בהם על סמך ממצאי שאלון האח"מ.

תכניות מניעה

1. המשרד אינו מקצה לבתי הספר משאבים למימון הפעילות בתחום המניעה, ואין שעות לימוד "צבועות" להפעלת התכניות. שפ"י אינו עוקב אחר הפעולות שנוקט כל מוסד חינוכי במסגרת המאבק בתופעת הבריונות, אינו מנהל רישום של תכניות המניעה המופעלות בבתי הספר ואינו מודד את תוצאותיהן.

2. תכנית האח"מ אינה מופצת בכל בתי הספר. בחמש השנים האחרונות לא הקצה המשרד ימי הדרכה מספיקים להפעלת התכנית בכל מערכת החינוך. תכנית האח"מ היא עדיין תכנית וולונטרית, ולמשרד אין נתונים אודות מידת הצלחתה.

3. בתי ספר שידם משגת ומעוניינים להתמודד בהצלחה עם תופעות הבריונות ואלימות התלמידים, יוכלו לעשות זאת באמצעות רכישת תכנית התערבות פרטית, המלווה בפקוח והערכה שוטפים בידי מומחים בעלי שם. לעומת זאת, בתי ספר שאין ידם משגת ומעוניינים להתמודד עם בעיית האלימות צריכים להפעיל את תכנית האח"מ בסיוע מדריכי שפ"י. אולם רבים מבתי הספר הללו לא יוכלו להפעיל את תכנית האח"מ, בהיעדר תקצוב של מלוא ימי ההדרכה הנדרשים לכלל בתי הספר במערכת החינוך. בתי ספר שמתעלמים מבעיית האלימות אינם מחויבים להפעיל תכנית התערבות כלשהי המותאמת לצרכיהם, ולכן יש סיכוי קלוש שהאקלים החינוכי ורמת הבריונות והאלימות בהם ישתנו לטובה.

4. התכנית "אקלים מצמצם אלימות", שהכין מינהל חברה ונוער במשרד, מופעלת בכמה בתי ספר. מינהל חברה ונוער לא אסף נתונים על הפעלת התכנית ואינו יודע באיזו מידה היא מועילה. המינהל לא שיתף את אגף שפ"י, המרכז את הטיפול

המערכת בבריונות ובאלימות, בפרטי התכנית ובתוצאותיה. הנהלת המשרד לא דנה בתכנית ובאפשרויות להחילה על כל מוסדות החינוך.

5. תכנית מניעה רשותית - אלימות סמים אלכוהול, היא תכנית מערכתית בין-משרדית למניעת התנהגויות מסוכנות בקרב ילדים ובני נוער (להלן - תכנית אס"א). בשנת 2001 החל מינהל חברה ונוער להפעיל את התכנית בשיתוף גורמים מחוץ למשרד. עד שנת 2006 היא הופעלה ב-60 רשויות, ולכל רשות הוקצה סך של 100,000 ש"ח לשנה.

תכנית אס"א החלה לפעול בלי שהיה בידי המינהל ניטור או מיפוי של אירועי האלימות ביישובים שנבחרו לתכנית. במינהל ובאגף הכספים במשרד אין פירוט של הסכומים שהושקעו בתכנית בפועל. הרחבת התכנית ליישובים נוספים נעשתה בלי שנבדקה יעילותה ותועלתה.

6. מודל "בית הספר הבטוח" הוא פיתוח של היחידה לשיטור קהילתי במשטרה שמטרתה הפיכת הסביבה הבית-ספרית לבטוחה ומוגנת לקהילתה. במסגרת בניית המודל פעלה המשטרה עם שפ"י להכשרת שוטרים קהילתיים לפעילות חינוכית בבתי הספר ולגיבוש דפוסי עבודה משותפים. חרף הבעיות שנמצאו בהפעלת המודל, המשרד ממשיך להתחייב להשקיע ב"בית הספר הבטוח".

7. לא הופצו תכניות למניעת בריונות ואלימות לכל גני הילדים במערכת החינוך, על אף ממצאי המחקרים המלמדים כי הפעלת תכניות כאמור בגיל הרך עשויה לגרום לצמצום אלימות בגיל הברור.

8. בשנים 2005-2007 החלה לפעול באילת התכנית "עיר ללא אלימות" - תכנית עירונית מקיפה למאבק באלימות שתוקצבה בכ-12 מיליון ש"ח. באוקטובר 2006 החליטה הממשלה³ להפעיל את המודל "עיר ללא אלימות" שנוסחה במערכת החינוך באילת, ביישובים נוספים, ואולם המשרד המשיך לדבוק במדיניותו להפיץ את תכנית אס"א (ב-60 יישובים) ואת תכנית האח"מ, אף שעדיין לא נבדקה יעילותן.

9. התכנית המערכתית "כישורי חיים", המתמקדת בפיתוח כשירות רגשית-חברתית של תלמידים, ועוסקת בין היתר בהטרדה ואלימות מינית, היא תכנית חובה במערכת החינוך החל בשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008). המשרד לא תקצב שעה ייחודית לצורך הפעלתה במוסדות החינוך, לא הכשיר את כלל המורים להנחות את התכנית בכיתות ולא הקים מנגנון בקרה על דרכי הפעלתה.

10. גף תכניות סיוע ומניעה בשפ"י מטפל בפניות מגורמים שונים המבקשים להציג מיזמים ותכניות לימוד למניעת אלימות, לשם קבלת היתר להפעילם במוסדות חינוך. שפ"י אינו מעביר לבתי הספר שמות של תכניות מומלצות, ואף אינו מקיים מסגרת למתן אישור או היתר פורמלי להפעלת תכניות כאמור. המשרד לא הכין אוגדן תכניות, ולא פרסם קריטריונים לאישור תכניות התערבות שיחידות שונות במשרד וגורמים מחוצה לו מציעים לבתי הספר. בנסיבות אלו, קיים שוק פרוץ של תכניות התערבות למניעת אלימות במוסדות חינוך שהמשרד אינו מפקח עליו.

תכניות טיפול

1. התכנית לטיפול בבתי ספר בסיכון שהגיש שפ"י להנהלת המשרד לא תוקצבה.
2. באפריל 2005 הציג אגף שפ"י לפני הנהלת המשרד תכנית להקמת מרכז לטיפול בתלמידים המתנהגים באלימות קשה, שלא במסגרת מוסדות החינוך המיוחד. התכנית הייתה אמורה לשמש דגם להקמת מרכזי טיפול כאלה בשנת הלימודים התשס"ז (2006-2007) ועלותה בכל מחוזות המשרד נאמדה בכ-4 מיליון ש"ח. תכנית זו לא יצאה לפועל. יצוין שגם אם הייתה יוצאת לפועל, לא היה אפשר לכפות אותה משום שההשתתפות בה הותנתה בהסכמת התלמידים ובהסכמת הוריהם. המשרד הניח לבתי הספר להתמודד לבדם עם תלמידים בעלי הפרעות התנהגות קשות, בלי לקבל את הכלים המתאימים והמשאבים הדרושים לשם כך.
3. אין טיפול מערכת, נמרץ ומקיף בתלמידים בעלי הפרעות התנהגות בכל הגילים. המשרד לא פיתח תכנית טיפולית מערכתית ולא הקים מסגרות, שבהן ייקלטו תלמידים שרמות האלימות שלהם גורמות לקשיים רבים להם ולסביבתם.
4. אגף פניות הציבור (להלן - פנ"צ) הוא הגוף העיקרי האמון על טיפול בפניות ובתלונות של הציבור למשרד. טיפול בתלונות בעניין הבריונות והאלימות לפי נוהלי פנ"צ לא תמיד מתאים לצורכי המתלוננים. המשרד מפעיל גם את יחידת ה"קו הפתוח" המיועד בעיקר לתלמידים, ואחראי לטיפול בפניות בנושא אלימות ודרכים למניעתה. אין חלוקת אחריות בין פנ"צ ובין ה"קו הפתוח". אין ניתוב טלפוני של הפונים והמתלוננים לאחת היחידות האמורות לפי נושא הפנייה, והתלונות המגיעות בכתב אינן מועברות ליחידה המתאימה. הכפילות בעבודת היחידות הללו מקשה על ציבור הפונים והמתלוננים, ואינה מספקת פתרון מתאים ויעיל למצוקותיהם של התלמידים.
5. למנהלי בתי הספר, ליועצים החינוכיים ולמורים, האמונים על ריכוז הטיפול בתלמידים נפגעי בריונות מינית, חסר ידע מקצועי בתחום זה, חסר ידע בנוגע להתערבות במצבי משבר בשעת פגיעה.
6. ברחבי הארץ פועלים עשרה מרכזי סיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית (להלן - מרכזי הסיוע). מרכזי הסיוע מקיימים סדנאות הסברה מקצועיות בבתי הספר. המשרד מכיר בחשיבות פעילותם של המרכזים, אך מנהלי בתי הספר נרתעים מקיום סדנאות הסברה במוסדותיהם. המשרד לא מיסד קשרי עבודה בינו ובין מרכזי הסיוע, שנועדו להגדיל את הזמינות והנגישות של המרכזים לתלמידות ותלמידים שנפגעו מהטרדה ומבריונות מינית במסגרת המוסד החינוכי.
7. מערכת החינוך עדיין לא פיתחה דרכים טיפוליות לכלל התלמידים שנפגעו ממעשי בריונות מינית. המשרד אינו מספק אמצעי טיפול כלשהם לתלמידים שנפלו קרבן לתקיפה מינית המצריכה טיפול ארוך טווח, אף אם התרחשה במוסד חינוך.
8. לתלמידים שפוגעים מינית, ובפרט תלמידים מתחת לגיל האחריות הפלילית, אין מענה טיפולי במערכת החינוך. תכנית-אב כוללת לטיפול בילדים פוגעים מינית מתחת לגיל האמור, שהוכנה בידי ועדה בין-משרדית - משותפת למשרדי החינוך, הרווחה, הבריאות והמשטרה - והוגשה לוועדת השרים למאבק באלימות, לא תוקצבה, ולכן לא הופעלה.

סיכום והמלצות

בעשור האחרון פעלה מערכת החינוך במטרה לצמצם את אירועי האלימות ולשפר את האקלים החינוכי בבתי הספר. מטרה זו לא הושגה.

חובת הרשויות להתמודד בהצלחה עם תופעה זו נקבעה בחוק, בהלכה הפסוקה ובנוהלי המשרד. המשרד לא יישם את המלצות הוועדות הציבוריות והמקצועיות שעסקו במאבק באלימות. התכנית המערכתית המלאה של ועדת השרים, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה בדצמבר 2005, לא יצאה לפועל.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להתמקד בטיפול במעשי ההצקה וההטרדה ובאירועי האלימות לסוגיהם, אשר הפכו להתנהגויות שכיחות ונורמטיביות בבתי הספר ובגני הילדים בישראל, כדלקמן:

1. על המשרד לפרסם נוהל חדש, כולל וממצה בענייני משמעת ואקלים בית-ספרי שיחליף את חוזרי המנכ"ל משנים קודמות. במסגרת זו עליו להבהיר ולעדכן את הנהלים הרלוונטיים בהתאם להוראות הדין; לקבוע סמכויות ענישה ברורות למנהלים ולמורים; ולהגדיר חד-משמעית את התנאים להתערבות לשם הגנה על תלמיד שהותקף ולצורך הגנה עצמית. כמו כן, על המשרד להכשיר את פרחי ההוראה ואת הצוותים במוסדות החינוך כיצד לפעול להפסקת אירועי אלימות.
2. על המשרד לאגם משאבים, כדי שתהיה לו היכולת להעריך את תוצאות השקעתו במאבק בתופעה, לתכנן את הוצאותיו ולכלכל את מעשיו ביעילות.
3. על המשרד ליזום שינויי חקיקה - ברוח ההמלצות של הוועדות שטיפלו בנושא - לצורך חלוקה ברורה של האחריות בין מחוזות המשרד למחלקות החינוך ברשויות המקומיות.
4. על הנהלת המשרד להקים מנגנון לאכיפת נוהלי ההתמודדות עם תופעת הבריונות והאלימות במוסדות החינוך; על המפקחים במחוזות המשרד למלא כראוי את תפקידם בתחום זה.
5. על המשרד לוודא שמנהלי בתי הספר ממלאים את חובות הדיווח הסטטוטוריות והמנהליות המוטלות עליהם, ולהפיק מהדיווחים נתונים על שכיחות אירועי האלימות במוסדות החינוך.
6. על המשרד ליזום הקמת מאגר נתונים, בשיתוף המשרד לביטחון הפנים ומשרד הרווחה, שבו ירוכז המידע המדווח - על פי חוק ונוהל - למשטרה, לפקידי הסעד ולמחוזות המשרד. ראוי שהמשרד ישתמש בתוצאות שאלוני המיצ"ב המורחב (מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית) שברשותו לצורך מיפוי בתי הספר המתקשים, לפיקוח על התכניות המופעלות במוסדות החינוך ולמעקב אחר יישום מדיניותו.
7. על המשרד לקבוע קריטריונים מחייבים לאישור תכניות התערבות חיצוניות במוסדות חינוך; על המשרד לעשות מחקרי הערכה על התכניות שהכין, באופן שיאפשר לו להמליץ למנהלי המוסדות וליועצים החינוכיים על התערבויות מתאימות ויעילות.
8. על המשרד לשתף פעולה עם גורמי חוץ, לרבות עמותות וגופים פרטיים, ולוודא שבכל מוסד חינוכי, ובפרט בגני הילדים, תופעל תכנית מתאימה למניעת בריונות.

התערבות חיצונית מאושרת תותנה בעמידה בתנאים שיקבע המשרד, בפיקוח שוטף על דרך הפעלת התכנית בשדה החינוך ובביצוע מחקר הערכה על תוצאותיה. על המשרד לאגד את תכניות המניעה המאושרות ברשימת תכניות מומלצות שתישלח לכל מוסדות החינוך ותעודכן מדי שנה.

9. על המשרד לבחון את האפשרות לחייב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בתחום ההתנהגות לקבל טיפול, כתנאי לשילובם במוסדות החינוך הרגילים. יש לפעול ללא דיחוי ליישום תכנית האב לטיפול בתלמידים מתחת לגיל האחריות הפלילית שפוגעים מינית.

10. על המשרד לספק את צורכי התלמידים שנפגעו מבריונות מינית, ולהדק את שיתוף הפעולה עם הגופים המקצועיים המתמחים בכך.



מבוא

אלימות היא התנהגות עוינת של אדם כלפי זולתו, הכוללת תוקפנות מסוגים שונים, אגב הפרת נורמות חברתיות ודפוסי התנהגות מקובלים. מעשי האלימות במוסדות החינוך, ובכללם פגיעות פיזיות, פגיעות מיניות והשחתת רכוש, מתרחשים בעת התפרצויות אקראיות, לעתים של תלמידים חריגים, והם אינם מעידים בהכרח על התרבות המוסדית (להלן - אירועי האלימות).

אחד המושגים המרכזיים בחקר האלימות במוסדות החינוך הוא ה"בריונות"⁴ (להלן - בריונות או מעשי הטרדה והצקה). בריונות היא דיכוי מתמשך או אירוע חד פעמי, המערב הכאה פיזית, מינית או פסיכולוגית, של תלמיד חלש - פיזית או רגשית - בידי תלמיד או קבוצת תלמידים חזקים ממנו. מעשי הטרדה וההצקה בבתי הספר הם עניין שבשגרה, בעיקר בגילאים של בתי הספר היסודיים וחיכוכה הביניים. במצב זה בית הספר מתקשה למלא את תפקידו החינוכי והחברתי, וסביבתו אינה בטוחה, אינה מגינה ואינה מוגנת. לבריונות יש השפעות פסיכולוגיות וחברתיות קשות וארוכות טווח על הקורבנות, על התוקפים ועל הצופים מהצד. מחקרים מראים שרמת הבריונות והאלימות הפיזית והמילולית בבתי הספר בישראל היא מהגבוהות בארצות המערב (ראו להלן).

משרד החינוך (להלן - המשרד) העלה את המאבק בתופעת הבריונות ואירועי האלימות בבתי הספר לראש סדר העדיפויות שלו משנת 1997 ועד היום. המשרד קבע נהלים מפורטים בנושא זה, הקים מערך ניטור, פיתח חומרי לימוד והפעיל תכניות מניעה וטיפול בבתי הספר.

בחודשים ינואר-אוקטובר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את דרכי התמודדותו של המשרד עם התופעה. הבדיקה נעשתה במחוזות המשרד - צפון, חיפה, מרכז, תל אביב, ירושלים, מנח"י⁵, דרום ובמינהל לחינוך התיישבותי. בדיקות נעשו גם באגפי המטה של המשרד ובכללם - לשכת סמנכ"לית המשרד ומנהלת המינהל הפדגוגי; המינהל הפדגוגי - השירות הפסיכולוגי-ייעוצי (להלן - אגף שפ"י); הממונה על השוויון בין המינים; מינהל חברה ונוער; האגף להכשרת עובדי הוראה; הקו הפתוח לפניות תלמידים; פניות ותלונות הציבור; וכן הלשכה המשפטית. במסגרת הביקורת נערכו ביקורים במחוז חיפה ובמערכת החינוך של העיר אילת, המפעילה את התכנית "עיר ללא אלימות", התקיימו פגישות עם החוקרים החשובים בתחום זה בישראל, נסקרו הספרות המקצועית והמחקרים

4 המושג Bullying תורגם מאנגלית ל"בריונות" או "מציקנות".

5 מינהל חינוך ירושלים.

שנכתבו בנושא, ונאספו נתונים מדוחותיהן של ועדות ציבוריות, בין-משרדיות ופנים-משרדיות שהוקמו החל משנת 1997. בדיקות השלמה נעשו בשתי עמותות העוסקות במתן ייעוץ וטיפול לתלמידים שהיו מעורבים בפגיעות מיניות: 1. עלם - העמותה לנוער במצבי סיכון; 2. איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית בישראל. יצוין כי בדיקה קודמת של משרד מבקר המדינה נעשתה בשנת 2000 בנושא "טיפול משרד החינוך באלימות בבתי הספר"⁶.

המסד הנורמטיבי

השמירה על חייו, גופו וכבודו של אדם היא זכות יסוד במשפט, המעוגנת בסעיפים 2 ו-4 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (להלן - הזכות לחיים). הזכות לחיים של הילד באה לידי ביטוי בזכויותיו להישדרות ולהגנה, והיא מעוגנת בחקיקה הכוללת הוראות ייחודיות בדבר מניעת פגיעה בקטינים, לרבות פגיעות נפשיות, גופניות ורגשיות⁷. הפסיקה קבעה את טובת הילד ומניעת הסיכון לפגיעה בהתפתחותו מרכזי בעת קבלת החלטות שיפוטיות בעניינו⁸.

עקרון התפתחות הילד מוצהר כמטרתם של חוקי חינוך שונים, לרבות אלה: חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן - חוק חינוך ממלכתי); חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988; חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה); וחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000 (להלן - חוק זכויות התלמיד). חוקים אלו מטילים על מערכת החינוך את החובות להביא לידי מימוש את זכותו של התלמיד להישדרות והתפתחות, ולהגן עליו מפני פגיעה בגופו, בנפשו, ברגשותיו וברכשו, לרבות מידי ילדים אחרים.

בנוסף, על המדינה מוטלת חובה לממש את הזכות לחינוך. הזכות לחינוך מוקנית לכל ילד ונער במדינת ישראל מגיל 3 ועד גיל 18, והיא מעוגנת בחוק זכויות התלמיד. ההכרה בזכות לחינוך באה לידי ביטוי בהכרזה על הקמת המדינה ובחוקי החינוך שנמנו לעיל, וחשיבותה משתקפת בפסיקה⁹. זכות זו כוללת את חובתם של ההורים לדאוג לרישומן של ילדם ללימודים במוסד חינוך מוכר, ולביקורו הסדיר בבית הספר; אי קיומה של חובת הרישום היא עבירה פלילית¹⁰. הזכות לחינוך מטילה על הרשויות את החובה לספק לתלמידים תנאי לימוד במוסדות בטוחים ובטיחותיים, לחנכם לדרך ארץ ולהימנעות מאלימות¹¹, ולהגן עליהם מכל פגיעה¹². מוסדות החינוך אחראיים לקביעת כללי התנהגות ולאכיפתם כדי לאפשר לאנשי הצוות להגן על כל אחד מהתלמידים כשנשקפת סכנה לשלומם. ההורים רשאים להניח כי ילדם הנשלח למסגרת חינוכית של בית ספר, ימצא בפיקוח המערכת החינוכית בשעות שהוא נמצא בתחום בית הספר¹³.

-
- | | |
|----|--|
| 6 | דוח שנתי 251 של מבקר המדינה (2001), עמ' 40-60. |
| 7 | חוק העונשין, התשל"ז-1977 (סעיפים 368 א - 368 ד). |
| 8 | ת"פ (מחוזי ירושלים) 113/03 מדינת ישראל נ' שרה וולך ואח', מובא בתקדין. |
| 9 | בג"ץ 4363/00 ועד פוריה עילית ואח' נ' שר החינוך ואח', פד"י נו(4) 203; ובג"ץ 2599/00 יתד ואח' נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834, הדנים בזכות לחינוך. |
| 10 | סעיפים 3 ו-4 לחוק לימוד חובה. |
| 11 | עת"מ (חיפה) 1341/03 פלוני ואח' נ' בית ספר "יבנה" חטיבת הביניים ישיבה תיכונית עירונית שש שנתית ואח', מובא בתקדין. |
| 12 | זכותו של הילד להגנה מפגיעה בשלומו הפיזי ובכבודו מעוגנת גם בחוזר מנכ"ל תשס"א/4 (ג), דצמבר 2000, ובחוזר מנכ"ל מיוחד ט' התשנ"ז, מרס 1997. |
| 13 | אפשר ללמוד על כך מהאמור בת"א (שלום נצרת) 2966/01 ה"א ואח' נ' א"ב (קטיץ) ואח', מובא בתקדין. |

זאת ועוד, המשרד חב חובת זהירות מושגית בנויקין¹⁴ כלפי התלמידים, והוא נושא באחריות להפרתה. חובה זו מטילה על אנשי הצוות במוסדות החינוך, בין היתר, לפקח על פעילות התלמידים בכיתות, במתקני המוסד ובחצרו¹⁵, ולהשליט בהם משמעת.

הזכות לחינוך מוקנית לכל התלמידים ללא אבחנה דתית, חברתית, מגדרית או אחרת. הרשויות אינן רשאיות למנוע את שירותי החינוך מתלמיד שהפר כללי משמעת או עבר עבירה פלילית. אדרבה, מערכת החינוך חייבת לפעול למניעת נשירת תלמידים ממוסדותיה. אחריותה לספק שירותי חינוך דורשת התאמה של מסגרות ההוראה ליכולתם של התלמידים ולצרכיהם, וכן מעקב אחר ביקור סדיר בבית הספר וקיום חובות דיווח על היעדרויות ממושכות¹⁶.

מערכת החינוך צריכה לקיים את מלוא החובות המוטלות עליה ברין, גם כאשר עלולה להיווצר סתירה ביניהם, כמו במצבים של התנגשות בין זכותו של תלמיד אחד להגנה לבין הזכות לחינוך של התלמיד שפגע בו.

היקף התופעה

חקר התופעה

המושג "בריונות" הוטבע על ידי חוקר סקנדינבי, פרופ' דן אולוויס (Olweus) בשנות השבעים של המאה הקודמת. הבריונות מתבטאת באמירה של דברים מעליבים; הצגת הקורבן בצורה מגוחכת; קריאת קריאות גנאי לעברו; בידוד הקורבן מחברים; מתן מכות, בעיטות או דחיפות; נעילת הקורבן בחדר סגור; הפצת שמועות ומשלוח מכתבים מעליבים. מחקרים נוספים מלמדים שהצקה גורמת לפחד או לחרדה בקרב הילדים שצופים מן הצד. צפייה בהצקה שהמערכת אינה מטפלת בה בעילות מעלה את הסבירות שבעתיד ייהפכו גם הצופים לחלק מציבור המציקים¹⁷.

בעקבות אולוויס השתמשו חוקרים במושג "בריונות" כדי לאפיין את האלימות השכיחה בבתי הספר. תופעת הבריונות היא חלק מחיי השגרה בבית הספר, ולכן על פי רוב אין מדווחים למשטרה על מעשי הטרדה או הצקה. תופעת הבריונות שכיחה בעיקר בגילאים של בתי הספר היסודיים וחיכוכות הביניים.

מחקרים שעשתה פרופ' תמר הורוביץ מאוניברסיטת בן גוריון בנגב מתחילת שנות השמונים של המאה הקודמת, מראים שיש קשר בין מידת האפקטיביות של בית הספר בהקניית השכלה ובין רמת האלימות בו. רמת האלימות גבוהה יותר בבתי ספר שאינם עקביים באכיפת הכללים ובהקפדה על משמעת. בבתי ספר ששררה בהם הרגשה של חוסר פיקוח נמצאה רמת אלימות גבוהה יותר. יתר על

14 חובת זהירות מושגית חלה אם בין סוג המזיקים הפוטנציאליים, שהנתבע שייך לו, לבין סוג הניזוקים הפוטנציאליים, שהנתבע שייך לו קיימים "יחסי קרבה", באופן שמעשיו או מחדליו של המזיק-הנתבע יכולים להשפיע על סוג הניזוקים שנגרמו לניזוק-הנתבע (ראו ע"א 243/83 עיריית ירושלים נ' גורדון, פ"ד לט(1) 113). לפיכך נקבע בכמה פסקי דין (למשל, ע"א 2061/90 אילנה מרצלי נ' מ"י ואח', פ"ד מו(1) 802; ע"א 310/89 אליהו כהן (קטיין) נ' מאיר לנטוש ואח', פ"ד מו(1) 402), כי בין אנשי הצוות החינוכי ובין התלמידים קיימים יחסי קרבה משפטיים, המטילים על מערכת החינוך את חובת הזהירות המושגית.

15 ת"א (שלום ת"א) 27294/03 גיל בסל נ' משרד החינוך מדינת ישראל, מובא בתקדין.

16 בג"ץ 6671/03 מונג'ד אבו גנאם ואח' נ' משרד החינוך ואח', פ"ד נט(5) 577.

17 מחקרים אלו מצוטטים במאמר של רולידר ומינצר, 2004 (ראו להלן).

כן, למתרחש בין כותלי המוסד החינוכי יש השפעה על רמת האלימות בו יותר משיש לגורמים מחוצה לו. קיימת סבירות גבוהה שמוסד שיש בו שכיחות גבוהה של מעשי הטרדה והצקה הוא חסר סדר ומשמעת ולא מתקיימים בו תהליכי למידה¹⁸.

מחקרים שנעשו בעשור האחרון בישראל מראים כי לבריונות יש השפעה שלילית על האווירה הלימודית בבית הספר, על המסרים החינוכיים שלו, על הרגשת הביטחון של התלמידים ועל זכותם הבסיסית להגנה ולטיפוח. שכיחותה הרבה של הבריונות גורמת לשחיקה של כללי היסוד בכל הנוגע להתנהגות בבית הספר, ולהבניה של מעשי אלימות קשים. מחקרים שעשו פרופ' רמי בנבנישתי ועמיתיו מהאוניברסיטה העברית בירושלים בשיתוף ד"ר רון אסטור מאוניברסיטת דרום קליפורניה, ארה"ב, מלמדים כי לבריונות ולאלימות שהתלמיד חווה בבית הספר יש השפעה ישירה על רמת הישגיו.

מחקרים אחרים (ראו להלן) מראים, כי לבריונות יש השפעות פסיכולוגיות וחברתיות קשות וארוכות טווח על הקורבנות, על התוקפים ועל הצופים מהצד. אצל קורבנות להצקה ניכרות אחת או יותר מן התופעות האלה: אובדן ביטחון עצמי, דימוי עצמי נמוך, היעדרות מבית הספר, דחייה חברתית, הרגשת בדידות, חרדה, דיכאון, בעיות בריאות ומחשבות התאבדות. בקרב 90% מקורבנות ההצקה הייתה גם ירידה מובהקת בציונים. לעיסוק בבריונות ולהתבוננות עליה יש השפעה שלילית על התפתחותם ותפקודם של המצייקים ושל המתבוננים: המצייקים סובלים יותר מהמתבוננים מהפרעות אישיות אנטי-חברתיות, ומשתמשים יותר מאחרים בשירותי בריאות הנפש.

ממדי התופעה בישראל

1. כשליש מכל עבירות האלימות של בני נוער אשר ידועות למשטרה מבוצעות בין כותלי בית הספר. מנתוני משטרת ישראל עולה, כי בשנת 2005 פתחה המשטרה 5,651 תיקים לבני נוער שנחשדו בביצוע עבירות אלימות במוסדות חינוך, לעומת 2,620 בשנת 2000, כלומר עלייה של כ-115%. בעבירות מין הייתה עלייה של כ-30%: בשנת 2005 נפתחו 268 תיקים לעומת 206 תיקים בשנת 2000¹⁹.

(א) לפי נתוני סקר ומחקר רב שנתי שעשה ד"ר יוסי הראל מאוניברסיטת בר אילן²⁰, הנוער בישראל חשוף בחיי היומיום לרמה גבוהה של מעשי הטרדה והצקה. לפי הנתונים על שנת 2002, כ-40% מהתלמידים היו קורבנות למעשי בריונות בשטח בית הספר לפחות פעם אחת בשנת הלימודים וכ-16% מהתלמידים היו קורבנות למעשים כאלה לפחות שלוש פעמים במהלך השנה. הנתונים לשנת 2004 מצביעים שהירידה ההדרגתית בהיקף הבריונות והאלימות שנרשמה בשנת 2002 (לעומת שנת 1998), נבלמה. בשנים 2004 ו-2006 לא היה שינוי של ממש במצב. כשליש מהתלמידים היו קורבנות למעשי הטרדה או הצקה בשטח בית הספר לפחות פעם אחת במהלך החודשיים שקדמו למחקר. שיעור התלמידים שהשתתפו במעשי הבריונות בשטח בית הספר שלוש פעמים או יותר במהלך החודשיים שקדמו למחקר עלה מ-11.3% בשנת 2002 ל-13.3% בשנת 2006.

18 תמר הורוביץ, "בית הספר כזירת אלימות", מפגש לעבודה חינוכית-סוציאלית 23, יוני 2006, עמ' 45-66.

19 ילדים בישראל – שנתון סטטיסטי 2006, המועצה הלאומית לשלום הילד, דצמבר 2006.

20 הראל ועמיתיו, ממצאי הסקר הרב-לאומי על התנהגויות סיכון והיפגעות בני נוער, 1994, 1998, 2002, אוניברסיטת בר אילן בשיתוף עם משרד הבריאות, משרד החינוך התרבות והספורט וארגון הבריאות העולמי. המחקר נעשה בקרב תלמידים בכיתות ו', ח' ו-י' בשנים 1994, 1998, 2002, 2004 ו-2006, בשיטת דגימה זהה כדי לאפשר השוואה בין מאגרי הנתונים. ממצאי הסקרים שנעשו בשנים 2004 ו-2006 טרם פורסמו.

(ב) לפי סקר האלימות הארצי, שעשה פרופ' בנבנישתי בשביל המשרד בשנות הלימודים²¹ התשנ"ט (1998-1999), התשס"ב (2001-2002) והתשס"ה (2004-2005) (להלן - סקר בנבנישתי), לא הייתה ירידה באלימות הפיזית הקשה ובהטרדה מינית. ירידת מה בשיעורי הבריונות הייתה בשנים התשנ"ט-התשס"ב, ואילו בשנים התשס"ב-התשס"ה הייתה יציבות ואף עלייה קלה בשיעורי האלימות. בשנת התשס"ה נרשמה עלייה גם בחוסר הביטחון של התלמידים בבית הספר והרגשתם שבית הספר הוא מקום מסוכן. גם המצב במגזר הלא יהודי, ובעיקר במגזר הברדואי, לא השתפר עם השנים, והאלימות הקשה, לרבות שימוש בנשק, עדיין ניכרים.

לפי תוצאות סקר בנבנישתי שנעשה בשנת התשס"ה²², כ-80% מהתלמידים דיווחו שקיללו או העליבו אותם לפחות פעם אחת בחודש שקדם לסקר. מאלימות מתונה סבלו כ-58.5% מהתלמידים, מהטרדה מינית 26.6% מהתלמידים, ומאלימות פיזית חמורה סבלו 19.4% מהתלמידים. 6.5% אוימו בנשק בבית הספר. ממצאי הסקר הראו שהירידה הקלה בשיעורי האלימות המתונה בשנים התשנ"ט-התשס"ב לא נמשכה, וכי קללות, לעג, עלבונות והשפלה הם כמעט נורמה במערכת החינוך. שיעורי הבריונות בבתי הספר בישראל, שבנבנישתי מכנה "אלימות מתונה", גבוהים מאלה שבמערכות חינוך אחרות בעולם.

(ג) במחקר שעשה פרופ' רולידר ממכללת עמק יזרעאל בשנת 2000 נמצא, כי שיעור ניכר מהתלמידים אינם מרגישים בטוחים בחצר בית הספר (41%), בדרך לבית הספר או בחזרה הביתה (39%), בשירותים (37%) ובכיתתם (35%). לעומת זאת, 63% מהתלמידים דיווחו כי הם מטרידים מילולית לפחות פעם בחודש ו-59% מציקים הצקה פיזית לפחות פעם בחודש. שיעור הבנים שדיווחו שהם קורבנות להצקה גדול מזה של הבנות. 72% מהבנים שהם קורבנות להצקה גם מציקים לאחרים. ממצאי מחקר שעשה פרופ' רולידר בשנת 2004²³, בקרב 302 ילדים בני 4-7, הלומדים בגנים שבפיקוח המשרד במחוז הצפון מראים כי 61.3% מילדי הגן הם קורבנות למעשי הצקה לסוגיהם.

בקרב החוקרים שורת תמימות דעים שתמונת המצב המתקבלת מהממצאים היא קשה ומדאיגה. במאמר שפרסמו פרופ' בנבנישתי ועמיתיו בשנת 2006 לסיכום ממצאי הסקר הארצי שעשו בשנת 2005 נאמר, כי "היקפי האלימות כמעט בכל אחד מהתחומים נראים גבוהים מהמצופה ממערכת החינוך... אנו סבורים שיש להפנות את תשומת הלב הציבורית גם להתנהגויות הנחשבות חמורות פחות - אלימות מילולית, איומים, דחיפות ומכות. הסיבה לכך היא שגם לאלימות הפחות חמורה יש השפעות שליליות רבות, והיא גם 'מכינה את הקרקע' לאלימות קשה יותר, המגיעה בעקבות התערערות המסגרת החינוכית. העובדה שתלמידים מציבים אתגר למסגרת החינוכית, וזו אינה מגיבה בצורה שיטתית ומיידית 'מזמינה' המשך בחינה של המערכת ובדיקת גבולותיה באמצעות התנהגויות הרסניות יותר"²⁴.

- 21 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט בשנה שלאחריה.
- 22 בסקר שנערך בשנת הלימודים התשס"ה השתתפו 27,316 תלמידים תלמידי כיתות ד'-יא' מ-526 בתי ספר ברחבי הארץ: 10,712 מבתי ספר יסודיים, 10,108 מחטיבות הביניים ו-6,496 מהחטיבות העליונות בפיקוח הממלכתי ובפיקוח הממלכתי-דתי, במגזר היהודי ובמגזר הלא-יהודי. לא נכללו באוכלוסיה מוסדות של הפיקוח העצמאי ורשת "אל-המעייין", וכן מוסדות של חינוך מיוחד, חוות חקלאיות, מפת"ן ותלמודי תורה. מסגרת הדגימה הייתה מבוססת על קובצי משרד החינוך לשנת התשס"ד (2004-2005).
- 23 עמוס רולידר ולילך מינצר, "תופעת ההצקה בגיל הרך", מפגש לעבודה חינוכית-סוציאלית 23, יוני 2006, עמ' 67-82.
- 24 רמי בנבנישתי, מונא חורי-כסברי ורון אבי אסטור, "ממצאים מסקר אלימות ארצי-התשס"ה", מפגש לעבודה חינוכית סוציאלית 23, יוני 2006, עמ' 34-43.

2. לפי מחקריו של ד"ר תום גומפל מהאוניברסיטה העברית בירושלים, בריונות חברתית שמתבטאת בהפצת שמועות נגד הקורבן בנוגע להתנהגותו המינית, או הטרדה מינית של הקורבן, היא האמצעי הטוב ביותר של התלמיד התוקפן להשיג שליטה ולהגיע לעמדה חברתית גבוהה (להלן - בריונות מינית). מחקרים שנעשו ברחבי העולם מלמדים שבריונות מינית קיימת גם בחינוך היסודי וכבר בשלב המוקדם של רכישת הזהות המגדרית של הילד.

במחקר שעשו ד"ר תום גומפל ופרופ' ענת זוהר מהאוניברסיטה העברית בשנת הלימודים התשס"א (2000-2001)²⁵ נמצא כי כ-35% מהבנות וכ-28% מהבנים עברו לפחות הטרדה מינית אחת באותה שנת לימודים²⁶.

יצוין כי בדיון שהתקיים בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת ב-19.6.07, אמרה פרופ' זוהר²⁷, כי "יש גם קשת שלמה מאוד של תופעות של הטרדה מינית בדרגות שונות של חומרה... אחוז הילדים שחווה אותם בצורה כמעט יומיומית במערכת וגם מחוץ למערכת - ומדובר כאן גם על בנים וגם על בנות כקרובות - זה אחוז ילדים מאוד גבוה. יש מחלוקת במחקרים השונים, זה תלוי איך שואלים, אבל זה בין 20-30 במחקרים מסוימים לסדר גודל של 85-90 במחקרים אחרים".

מחקרם של גומפל וזוהר מלמד על אחת הבעיות הקשות של בריונות מינית בבית הספר. ואולם מאז נעשה המחקר, בשנת 2001, לא עשה המשרד מעקב ולא מחקר מטעמו המבוסס על מדגם גדול יותר, כדי לדעת אילו שינויים חלו במצב וכדי להתמודד עם הבעיה.

מן המקובץ עולה, כי לא חל שינוי מהותי בשכיחות הגבוהה של גילויי הבריונות הפיזית, החברתית והמינית במוסדות החינוך בשנים 1999-2006. המחקרים שנסקרו לעיל מלמדים גם שיש להתמקד בטיפול במעשי הבריונות לסוגיהם, אשר הפכו להתנהגויות שכיחות ונורמטיביות בבתי הספר ובגני הילדים בישראל.

המסגרת המינהלית ומדיניות המשרד

ועדות ציבוריות ובין-משרדיות

במשך השנים גברה הכרת הציבור בבעיית האלימות לסוגיה בבתי הספר. הוקמו כמה ועדות ממלכתיות - משרדיות, בין-משרדיות וועדות מומחים - שבחנו את ממדי התופעה, ואת הדרכים למנוע אותה ולטפל בה. להלן פרטים על כמה ועדות:

1. ועדת וילנאי: בנובמבר 1998 מינה שר החינוך דאז (ח"כ הרב יצחק לוי) ועדה ציבורית לבדיקת נושא האלימות במוסדות החינוך בראשות אלוף במיל' מתן וילנאי. באוגוסט 1999 פרסמה הוועדה דוח ביניים, ובשנת 2001 הוגש דוח סופי הכולל תכנית לאומית לצמצום האלימות בקרב

25 המחקר נעשה בקרב 4,882 תלמידים בכיתות ז'-י"ב מתשעה בתי ספר, וכן בקרב 64 מורים ו-6 יועצות חינוכיות.

26 תום גומפל וענת זוהר, אלימות מינית בבתי הספר בישראל - דו"ח ביניים על סמך מחקר בית הספר לחינוך האוניברסיטה העברית, האוניברסיטה העברית בירושלים, מרץ 2006.

27 פרופ' ענת זוהר משמשת, החל בשנת 2006, יו"ר המזכירות הפדגוגית של המשרד.

ילדים ונוער במערכת החינוך (להלן - דוח ועדת וילנאי). המשרד אימץ את המלצות הרוח והחל לפעול ליישומן.

עד כה לא יושמו חלק מהמלצות דוח ועדת וילנאי: אין הכשרת מנהלים כוללת להתמודדות עם אלימות, אלא לימודים וולונטריים בלבד; חסרים כ-800 תקנים של קציני ביקור סדיר; לא נבנה מערך תגבור משותף למשרד ולשלטון המקומי באחריות מנהלי המחוזות; בשנת 2006 לא היו תקנים ליועצים חינוכיים ופסיכולוגים לגיל הרך לכ-50% מבתי הספר היסודיים ולכ-10% מחטיבות הביניים.

המשרד לא יישם גם את המלצות האלה: הטלת חובה על מחנך הכיתה שיהיה נוכח בבית הספר לפחות שני שלישים משעות הלימודים של הכיתה; מינוי איש צוות חינוכי למחלקת קבוע של המחנך בשעות היעדרותו; הקטנת מספר התלמידים שבאחריות המורה בשלושה שלבים, עד ל-32 תלמידים בשנת הלימודים התשס"ז; עידוד מעורבות של מורים בפעילויות חברתיות אחרי שעות הלימודים; פיתוח תכנית להגברת הקשר של בית הספר עם ההורים ולמיסודו; שיתוף נציגי ועדי הורים במועצה הפדגוגית של כל בית ספר.

בנוגע לאי יישום המלצות דוח ועדת וילנאי בדבר הקמת מערך ניטור, הכשרת עובדי הוראה והחובה להפעיל תכנית למניעת אלימות בכל בית ספר, ראו להלן.

2. ועדת גימשי: ועדת השרים למאבק באלימות ולאכיפת החוק (להלן - ועדת השרים) מונתה בידי הממשלה לנהל מעקב אחר ממדי האלימות והפשיעה, ולהכין "תכנית לאומית כוללת למאבק בנגע האלימות על כל היבטיו"²⁸. במאי 2001 הוגשה ליו"ר ועדת השרים דאז, מר שמואל אביטל, תכנית שהכנינה ועדה בין-משרדית למאבק באלימות בראשות תת ניצב ד"ר דני גימשי (להלן - דוח ועדת גימשי). הדוח דן בטיפול במגוון תופעות של אלימות, לרבות אלימות נגד ילדים, נגד נשים, אלימות במשפחה ואלימות בבתי הספר. בדוח ועדת גימשי צוין שבשנים האחרונות פעלו בארץ כמה ועדות בנושאים שונים של אלימות, אך חלק ניכר מהמלצותיהן עדיין לא יושמו.

התכנית הלאומית שחיברה ועדת גימשי כללה המלצות מעשיות לטיפול באלימות ופירט את הסכומים הדרושים לכך. ואולם אף לא אחת מהמלצות דוח ועדת גימשי יושמה במלואה, ורוב המלצות נזנחו ונגנזו.

3. ועדת השרים: ביוני 2005 מינה יו"ר ועדת השרים, השר גדעון עזרא, את מנכ"לית המשרד דאז, ח"כ רונית תירוש, לעמוד בראש צוות בין-משרדי שיגיש לוועדת השרים המלצות הקשורות למאבק באלימות בתחום החינוך²⁹. בנובמבר אותה שנה אישרה ועדת השרים את המלצות הצוות האמור, ועל המשרד הוטל להפעיל תכנית ארוכת טווח למאבק באלימות (להלן - תכנית ועדת השרים)³⁰.

על פי החלטת ועדת השרים מנובמבר 2005, תוקצה למשרד תוספת תקציב לתגבור המערך המסייע לבתי הספר לצורך קידום הפרויקטים החינוכיים למאבק באלימות במהלך השנים 2006-2011. באותו חודש הגיש שר האוצר דאז, ח"כ אהוד אולמרט, ערר על ההחלטה האמורה וטען, ש"יש

28 בהחלטה מס' 47 מיום 1.8.99 ובהחלטה מס' 41 מיום 25.3.01.
29 הצוות כלל נציגים מהמשרד, המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל, משרדי הקליטה, המשפטים והפנים, הרשות למלחמה בסמים, ארגוני המורים, השלטון המקומי, ארגון המורים ומועצות התלמידים. נציגי מנהלי בתי הספר, שעליהם מוטלת האחריות להגנה על התלמידים ולשמירה על שלומם וביטחונם, לא זומנו כלל לדיוני הוועדה.
30 החלטה מס' אלמ/26.

להתנגד לקביעה כי מימון כל המערך המסייע יהיה חיצוני לתקציב משרד החינוך". זאת "לאור העובדה כי תקציב משרד החינוך, להבדיל ממשרדי הממשלה האחרים, לא הופחת כלל במהלך בניית תקציב 2006, אלא גדל ריאלית מתקציבו בשנת 2005". בדצמבר 2005 קיבלה תכנית ועדת השרים תוקף של החלטת ממשלה, ואולם תוספת התקציב לתגבור המערך המסייע לא אושרה "עקב ערר שר האוצר" דאז³¹.

הביקורת העלתה, שהתכנית המלאה של ועדת השרים לא יצאה לפועל: לא הוקם גף במטה לריכוז פעולות המניעה, הטיפול והאכיפה; לא נערך מיפוי של תכניות מניעה; לא עודכנו הנהלים הרלוונטיים; לא הוטמעה תכנית פעולה מחייבת למניעת אלימות בכל בתי הספר; לא הוקם ולא תוקנן המערך המסייע, ולא גובשה במכללות תכנית להכשרת מורים להתמודדות עם התופעה³².

עבודת המטה

1. הנהלת המשרד העמידה את המאבק באלימות בסדר עדיפות גבוה החל בשנת 1997, על פי התפיסה שקבע אגף שפ"י. לפי תפיסה זו, הורדת רמת האלימות תלויה בטיב האקלים הבית-ספרי; אקלים חברתי חיובי בבית הספר כולל בעיקר יחסים הוגנים בין מורים, תלמידים והורים, כיבוד זכויות הזולת ומילוי חובות, קבלת אחריות לשלומם ולרווחתם של תלמידים ואנשי צוות וסיפוק צרכי התלמידים.

משנת 1997 ועד סוף שנת 2006 לא בחן המשרד הכנסת שינויים בתפיסה האמורה, חרף נתונים שהיו בידי שראו שהראו שאין שינוי מגמה בשיעורי הבריונות והאלימות במוסדות החינוך ולמרות המלצות הוועדות שפורטו לעיל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007, כתב אגף שפ"י, כי "התפיסה שאקלים בית ספר... צריכה לשמש בסיס לטיפול באלימות, לא השתנתה... העדר ירידה משמעותית לא מעיד בהכרח על בעייתיות בתפיסה".

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם המשרד החליט לדבוק בתפיסתו, היה עליו לקבוע יעדים ולוחות זמנים להורדת שיעורי הבריונות והאלימות בכתי הספר. ואולם, המשרד לא הקים מנגנונים למעקב, לבקרה ולהפקת לקחים מחוץ לאגף שפ"י, שייבחנו אם הייתה סטייה מהנחות היסוד, מהיעדים או מדרכי הפעולה שקבע האגף.

2. מינהל חברה ונוער במשרד עוסק יחד עם המינהל הפדגוגי הכולל את שפ"י במאבק בבריונות ובאלימות בני נוער. המינהל מפעיל תכניות התערבות מערכתיות (ראו להלן).

31 החלטה מס' 4502.

32 על פי מכתב מנכ"ל המשרד דאז מר שמואל אבואב מ-27.6.06, אי אפשר ליישם המלצות חשובות בתכנית ללא תוספת תקציב של 197.5 מיליון ש"ח.

בשל אי יישום המלצות של הוועדות הבין-משרדיות למאבק באלומות, ועל אף החלטת הממשלה מדצמבר 2005 כי יוקם במשרד גף מיוחד לריכוז הטיפול בעניין זה, אין במשרד גוף העוסק באופן בלעדי בהתמודדות עם תופעת הבריונות ואירועי האלימות. אחת התוצאות מהעדר גוף כזה היא, שהמשרד לא הפיץ למוסדות החינוך תכנית אחידה ומוסכמת על כל יחידות המשרד.

אכיפת נהלים

לפי תקנה 3(א) לתקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956 (להלן - תקנות סדרי הפיקוח), למנכ"ל המשרד מוקנית סמכות כללית לתת הוראות בעניינים פדגוגיים ומינהליים למוסדות חינוך רשמיים. סמכויות הפיקוח שהוקנו לשר החינוך לפי חוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק פיקוח על בתי ספר), נותנות בידי כוח להבטיח את קיום עקרונות החינוך הממלכתי גם בבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים.

1. מדיניות המשרד, שהנהלת המשרד הבהירה חד משמעית למחוזות המשרד ולמנהלי בתי הספר, היא "אפס סובלנות לאלימות". במסגרת זו נדרשו מוסדות החינוך לטפח את האקלים הבית ספרי, לחנך למניעת אלימות ולטפל כרבעי באירועי אלימות. דרישה זו באה לידי ביטוי בפרסומם של שישה חוזרי מנכ"ל.

כבר בשנת הלימודים התשנ"ז (1996-1997), קבעה ועדת המשנה לאכיפה וגיבוי של הוועדה המשרדית לאלימות בית ספרית, כי פעם בשנתיים יש לעדכן את חוזרי המנכ"ל בנושא אלימות, לרבות נהלים וסנקציות על הפרתם, ולוודא שצוותי בתי הספר בקיאים בהם. אולם בעשור החולף המשרד לא פעל בהתאם להמלצה זו.

2. תקנה 15 לתקנות סדרי הפיקוח קובעת כי כל אחד מ"המפקחים הכוללים", הפועלים במחוזות המשרד, מופקד, בין היתר, על אישור של מדיניות החינוך ושל הוראות המשרד במוסד החינוכי, וידוא ביצוע שלהם, וכן קיום הערכה ובקרה על המוסד ומתן משוב בתחומים שונים. לפי חזור המנכ"ל המפקח אחראי לוודא שבתי הספר שהוא מופקד עליהם נקטו פעולות לצמצום האלימות. המפקח אחראי לניטור התופעה ולמתן משוב על עבודת בית הספר, וכל אימת שמתקבלת בו החלטה על השעיה חריגה של תלמיד, על המפקח לוודא שמוצו כל ההליכים האחרים טרם ההשעיה.

כדי למלא את תפקידם, ניתנו למפקחים סמכויות ברורות שפורסמו בחוזרי מנכ"ל. אחד מאמצעי הפיקוח על הנעשה בבית הספר הוא "יומן אירועים", שבו מחייב חוזר מנכ"ל לפרט "מקרי אלימות חריגים" והתנהגויות מסוכנות אחרות. ביומן יירשמו תאריך האירוע, תיאור האירוע ודרך הטיפול בו. בתשובת פרופ' בנבנישתי וד"ר אסטור למשרד מבקר המדינה נטען שהמשרד אינו משתמש בנתוני היומנים שנועדו לספק מידע מסודר ושיטתי על המצב בכל בית ספר.

בסקרים הארציים שעשו בנבנישתי ועמיתיו בשנת הלימודים התשנ"ט (1998-1999) והתשס"ה (2004-2005) נמצא כי רוב המנהלים אינם סבורים שעבודת המפקחים מסייעת להם בעבודתם בתחום מניעת האלימות. גם מחקרם של גומפל וזוהר משנת 2002 מאשש את הממצא, שהמדיניות שנקבעה בחוזרי מנכ"ל בקשר לטיפול באלימות מינית איננה מיושמת בבתי הספר. על פי גומפל וזוהר, רק 26.6% מהמורים שמעו על פרסום חוזר מנכ"ל בנושא, ורק 13% מהמורים שמעו עליו בבית הספר. זאת ועוד, אף על פי שהיועצות החינוכיות בבתי הספר יודעות על החוזר האמור המורה להן כיצד לפעול בתוקף תפקידן, הן אינן בקיאות בסעיפיו ובפרטי ההליכים שעליהן לנקוט כשנודע להן על פגיעה מינית בתלמיד או בתלמידה.

בעניין זה הסביר שפ"י בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007, שעל אף חשיבותו של מחקרם של גומפל וזוהר הוא מבוסס על מדגם קטן, וכי יש להתייחס במשנה זהירות לנתונים האמורים, מאחר שהמחקר נעשה בשנת 2001.

הביקורת העלתה, שעד היום אין לשפ"י נתונים המלמדים באיזו מידה יודעים בבתי הספר את הנהלים והוראות חוזרי מנכ"ל. המשרד לא הקים מנגנון לאכיפת נוהלי ההתמודדות עם תופעת הבריונות והאלימות במוסדות החינוך, ואילו המפקחים במחוזות, שעליהם מוטלת האחריות לכך, אינם ממלאים כראוי את תפקידיהם בתחום זה.

התכנית המערכתית החדשה

במאי 2006 החלו לכהן שרת חינוך חדשה (ח"כ פרופ' יולי תמיר) ומנכ"ל חדש, מר שמואל אבואב³³. בשלהי שנת 2006 הקים המנכ"ל צוות מומחים לליווי תכנית מערכתית חדשה (להלן - צוות המומחים)³⁴. במהלך בניית התכנית הדגיש המנכ"ל, כי "האלימות זורעת אימה, האימה זורעת שיתוק, ובמקום שבו שוררים הפחד והשיתוק אין למידה ואין התחנכות... התמודדות נחוושה עם האלימות במוסדותינו, אם כן, אינה עוד משימה ממשימותינו, אלא תנאי עבודה ראשוני והכרחי."

בינואר 2007 הציג המנכ"ל לפני יחידות מטה המשרד "תכנית מערכתית לקידום אקלים חינוכי מיטבי ולמניעה והפחתת האלימות במערכת החינוך", שתחולתה יועדה לשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008). רכיבי התכנית כוללים את יישום המלצות דוח ועדת וילנאי, המלצות דוח "כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל" (דוח ועדת דברת מינואר 2005), תכנית ועדת השרים, ומסקנות המחקרים של צוות המומחים (להלן - התכנית המערכתית החדשה).

33 באוקטובר 2007 פרש מר אבואב מתפקידו, ובמקומו מונתה המנכ"לית לשעבר, גב' שלומית עמיחי.
34 הצוות כלל בעיקר את החוקרים האלה: פרופ' תמר הורוביץ, פרופ' רמי בנבנישתי, ד"ר יוסי הראל ופרופ' עמוס רולידר.

עיון בתכנית המערכתית החדשה מראה, שיש בה חזרה על עקרונות וכללים שמעוגנים בחוזרי מנכ"ל קודמים. גולת הכותרת של התכנית היא זיקתה למסמך הסטנדרטים שהוכן במהלך ארבע שנים (2003-2007) בידי צוות הכולל נציגים מיחידות שונות במשרד³⁵.

מסמך הסטנדרטים מעמיד לפני בית הספר דרישות בסיסיות ומחייבות לשיפור מתמיד של האקלים החינוכי: "1) מוגנות, בטיחות ובריאות; 2) תקשורת בין-אישית וקשר בין באי בית הספר; 3) למידה חברתית ולמידה רגשית - כישורי חיים וחינוך חברתי; 4) אקלים לימודי; 5) מתן מענה דיפרנציאלי בבית הספר לתלמידים עם צרכים ייחודיים; 6) יחסי גומלין בין בית הספר להורים ומכוונות לקהילה; 7) איכות הסביבה הפיזית של בית הספר".

בדיונים שהתקיימו במשרד על הסטנדרטים הועלה, שמסמך הסטנדרטים חסר רכיבים רבים ובהם: פירוט של דרכי הביצוע; סטנדרט לאמצעי הפעולה; הבטחה של המשרד לספק הדרכה מקצועית, ייעוץ, שעות הוראה ייעודיות או כל משאב אחר; מדדים ברורים ומוסכמים להצלחה או לכישלון בתי הספר; חלוקה בין ערכים מוחלטים ואחידים לכלל המערכת לבין ערכים המותאמים לכל מוסד בנפרד; קביעה של מנגנוני הערכה, בקרה ופיקוח על תהליך הביצוע בכל מוסד; סטנדרטים של תיעוד, שקיפות, סמכויות המורה ומעמדו, התנהגות התלמיד וחובותיו כלפי אנשי הצוות החינוכי ושל חובות ההורים כלפי בית הספר והמורים. מן הראוי שהמשרד ישלים את מסמך הסטנדרטים, כך שיכלול את הרכיבים החסרים כאמור.

איגום משאבים

בהחלטת ועדת החינוך והתרבות של הכנסת מ-11.12.00 נקבע, כי על המשרד להגדיר משאבים, הן מתוך בית הספר והן מתקציב המשרד, לצורך צמצום האלימות.

התקציב לטיפול באלימות נועד למימון ימי הדרכה, הכשרת צוותים חינוכיים ומקצועיים, השתלמויות, פיתוח חומרי לימוד ותכניות התערבות, פעילות במחוזות המשרד וסקרים ארציים. התקציב לטיפול באלימות בשנות הלימודים התשס"ב-התשס"ז (ספטמבר 2001-אוגוסט 2007) אינו כולל את הסכומים שהקצו יחידות אחרות במשרד לתחום האמור, פרט לשפ"י, והוא כמפורט להלן (באלפי ש"ח):

35 עדות ראשונה לניסיון לבסס את ההוראה במערכת החינוך על פי אמות מידה, ואף לקבוע סטנדרטים לאקלים ולתרבות של בית הספר אפשר למצוא ברוח ועדת דברת. ברוח הובאה שורה של המלצות פדגוגיות, ארגוניות, מבניות ותקציביות, והוצעו שינויים מערכתיים לטיפול בתופעת האלימות, לרבות המלצה לקבוע סטנדרטים ומדדים להערכת בתי ספר לפי מידת הביטחון שהם מקנים לתלמידיהם.

נושא/יחידה	התשס"ב	התשס"ג	התשס"ד	התשס"ה	התשס"ו	התשס"ז	סה"כ
תכנית "כישורי חיים"	6,174	4,824	1,544	1,635	1,635	1,635	17,447
תכנית "אקלים חינוכי מיטבי"	2,340	1,560	935	1,228	1,214	1,226	8,503
פיתוח חומרים	25	87	75	50	300	537	537
השתלמויות - כללי	2,000	1,135	690	865	530	6,299	6,299
תכנית "זוגיות ללא אלימות"	600					600	600
טיפול בפרט	500	150	60	500	470	2,069	2,069
פרויקטים של פסיכולוגים	250	250				750	750
מחקר ניטור	500		אינ נתונים	500	476	1,476	1,476
טיפול בילדים אלימים		400	400	408	359	410	1,977
סך הכול	12,364	8,344	3,966	5,211	5,202	4,571	39,658

הנתונים בטבלה אינם מלאים, מאחר שהמשרד אינו יודע על אודות הסכומים שהוצאו למניעת בריונות ואלימות ולטיפול בתופעה בכל יחידות המשרד, לרבות בידי מינהל חברה ונוער. זאת ועוד, המשרד לא כלל בבסיס התקציב את מימון התכניות השונות למניעת תופעת הבריונות ואירועי האלימות ולטיפול בהם. בהיעדר איגום משאבים, אין למשרד יכולת להעריך את היקף השקעתו במאבק בתופעה ואת תוצאותיה, לתכנן את הוצאותיו ולכלכל את מעשיו ביעילות.

חלוקת האחריות בין המשרד ובין הרשות המקומית

סעיף 7 לחוק לימוד חובה קובע כי המדינה והרשות המקומית נושאות באחריות משותפת להקמת מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חינם ולניהולם. לפי תקנה 59 לתקנות החינוך, אחריותה של הרשות המקומית מוגבלת לאספקת השירותים הפיזיים למוסדות החינוך שבתחום שיפוטה ולתשלום משכורות למורים שאינם עובדי מדינה.

חוזר מנכ"ל קובע כי לרשות המקומית אחריות משותפת עם המשרד ליצירת קהילה מגויסת לצמצום האלימות ביישוב בכלל ובמוסדות החינוך בפרט. הסמכויות בתחום הפדגוגיה מסורות למשרד, ואילו העניינים המינהליים מסורים לטיפול רשויות החינוך המקומיות. כמו כן, "בכל אירוע של אלימות חמורה חייב מנהל ביה"ס ליידע בזמן אמת את מפקח בית הספר ואת מנהל מחלקת החינוך ברשות".

בחזור המנכ"ל לא נקבע במפורש למי יישמע המנהל כאשר הוא מקבל הנחיות סותרות לטיפול באירועי אלימות מהמפקח מטעם המשרד מכאן, וממנהל מחלקת החינוך של הרשות המקומית מכאן.

סמכויות הצוות החינוכי

אחריות המורה וסמכויותיו

האחריות המשפטית של אנשי הצוות החינוכי, ובהם מנהלי בתי הספר, המורים והגננות, כלפי התלמידים הושוותה בפסיקת בית המשפט העליון³⁶ לחובות המוטלות בדין על ההורים בנוגע לשלום ילדיהם. הצוות החינוכי נושא באחריות כלפי באי המוסד החינוכי ובראשם התלמידים באמצעות סמכויות מינהליות המוקנות לו בחוזרי המנכ"ל. מתן הסמכויות לקביעת כללי משמעת מחייבים במוסד ולאכיפתם, וכן להפעלת שיקול דעת מקצועי בנסיבות משתנות, הם הכרחיים לצורך עיצוב התנהגות התלמיד כלפי זולתו וסביבתו, הצבת גבולות מפני פגיעה בזולת וגרימת נזק, הגנה על כלל באי המוסד, וקיום הזכות לחינוך.

1. המלצה א' בדוח ועדת וילנאי קובעת, כי "יש לתת בידי המנהל סמכויות ואמצעים שיאפשרו לו לממש את אחריותו לשלומם ולביטחונם של תלמידיו". במסגרת יישום המלצות הדוח האמור פרסם המשרד בדצמבר 2000 חוזר המפרט את סמכויות הגורמים השונים במערכת החינוך להתמודד עם אלימות התלמידים (להלן - חוזר סא/4(ג)).

בסקר שנערך בשנת 2003 בקרב 600 מורים במערכת החינוך³⁷ נמצא, שהם מוטרדים מבעיות המשמעת בכיתות ומרגישים שאין להם כלי התמודדות עם בעיות אלה ועם תופעת האלימות בבתי הספר. כמו כן, 63.3% מהמנהלים שהשתתפו בסקר הארצי שעשה פרופ' בנבנישתי בשנת 2005 טוענים, שהעובדה שהמשרד מגביל את העונשים והאמצעים שהם יכולים לנקוט פוגמת ביעילות הטיפול שלהם באלימות³⁸.

בדיון מיוחד שקיימה ועדת החינוך והתרבות של הכנסת ב-3.11.03 הציגה המשטרה נתונים שלפיהם מספר התיקים שנפתחו בשנת הלימודים התשס"ג בגין אלימות נגד מורים גדל ב-54% לעומת מספרם בשנת הלימודים התשס"ב. בדיון הוחלט, כי "ראוי לחזק את מעמדו של המורה בישראל הן בהכשרתו, הן בסמכויותיו והן בתנאי עבודתו".

2. דוח ועדת דברת מינואר 2005 קובע, כי "ישנה שחיקה עצומה במעמדו ובסמכותו של המורה גם אל מול תלמידיו בכל שכבות הגיל, שמשמעה קושי הולך וגובר ללמד ולחנך בני נוער". עוד קובע הדוח, כי "מעמד המורה בישראל כיום אינו הולם את הציפיות החברתיות והלאומיות ממערכת החינוך... בעבודתם בבית הספר אין למורים סמכויות מלאות... המורים נתפסים, שלא בצדק, כאחראים לחולייה של המערכת, והורים ותלמידים פוגעים בסמכותם ובמעמדם, כאשר לא

36 ע"א 2061/90 אילנה מרצלי נ' מ"י ואח', פ"ד מז(1) 802.

37 סקר דעת הקהל בקרב מורי ישראל, פנים 24, 2003, עמ' 77-88.

38 בדיון שהתקיים בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ב-7.5.01 אמרה מנהלת שפ"י דאז, כי "למנהלים קשה - הם טוענים שהאחריות עליהם, אבל הסמכות אינה בדיוק בידיהם והם צודקים".

פעם הם אינם זוכים לגיבוי הנדרש מהמערכות שחייבות להגן עליהם (משרד החינוך, רשות מקומית, פיקוח, מנהל)³⁹.

בחנית הנהלים המפורטים בחוזר מנכ"ל מראה, שהמשרד לא העניק לצוות החינוכי סמכויות למילוי החובה הקבועה בחוזר מנכ"ל "להבטיח את שלומם ואת ביטחונם של הבאים בין כתליו, ובכך לספק את זכותם של כל ילד וכל ילדה ושל כל מבוגר לשמירה על גופם, על בריאותם הנפשית ועל רכושם". אמנם המשרד היה ער לחוסר האיזון שבין האחריות המוטלת על הצוות החינוכי ובין היעדר כלים למימושה, אך לא פעל לשינוי המצב.

3. בשנת 2003 הוקמה ועדה משותפת למשרד ולארגוני המורים לצורך תיקון הנהלים שפורסמו בחוזר מנכ"ל מפברואר 2003 בנושא זה. בנובמבר 2004 התקיים במשרד דיון דחוף בנושא אלימות כלפי מורים, בראשות סמנכ"לית ומנהלת המינהל הפדגוגי, הגב' לאה רוזנברג, ובהשתתפות הנהלת שפ"י ונציגי יחידות מטה אחרות, נציג ארגון מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות, נציגת המשטרה ונציגי ארגוני המורים. בתום הדיון גובשו המלצות להנהלת המשרד, בכללן החמרת אמצעי הענישה כלפי תלמידים שהיו מעורבים באירוע אלים, ודרישה מהמחוזות ומהמטה לתת גיבוי לבתי הספר ולא ללחץ עליהם להקל בעונשים.

יו"ר הסתדרות המורים, מר יוסי וסרמן, פנה בפברואר 2004 למשרד והציג כמה וכמה תיקונים לטיטוט החוזר, והחשוב שבהם היה בקשר להוספת נוהל שבו ייקבע שתלמיד שהושעה מלימודים בעקבות פגיעה בעובד הוראה יורחק לצמיתות מבית הספר. תיקונים אלה לא התקבלו⁴⁰.

4. תכנית ועדת השרים שאושרה בהחלטת הממשלה מדצמבר 2005 כללה הענקת סמכויות וכלים הולמים לגורמים הפועלים במערכת החינוך לצורך מאבק באלימות בני נוער. המשרד לא ביצע תכנית זו ועד כה לא פורסמו נהלים בעניין הרחבת סמכויות המורים.

מן הממצאים עולה, כי בשנים האחרונות המורים והמנהלים נזקקו לסמכויות פעולה לצורך התמודדות עם תרבות הבריונות וריבוי אירועי האלימות, בייחוד כלפיהם, אולם המשרד לא סיפק להם פתרונות. חוזרי מנכ"ל לא עודכנו בהתאם להמלצות הוועדות שעסקו בנושא זה, ונהלי המשרד לא שונו בעקבות תכניות מערכתיות שהציגה הנהלת המשרד בשנים האחרונות. וכל זאת על אף שהרחבת סמכויות ההרתעה, האכיפה והענישה של הצוותים החינוכיים אינה כרוכה בהקצאת סכומים כלשהם.

תקנון המשמעת במוסדות החינוך

מהמחקרים הידועים למשרד על הטיפול באלימות במערכות חינוך במדינות שונות עולה, כי בבית ספר שרמת המשמעת בו נמוכה גדולים הסיכויים להתרחשות מעשי בריונות. כן נמצא, שיש קשר מובהק בין בריונות ואלימות ובין העובדה שאין אמנה או תקנון בית ספרי (להלן - התקנון),

39 שם, עמ' 51.

40 חוזר מנכ"ל 7/סד(א).

המגדירים באופן ברור את סמכויות המורה והמנהל במוסד החינוכי⁴¹. התקנון אמור לקבוע מערכת של ציפיות הדדיות להתנהגות הצדדים בבית הספר באמצעות ניסוח ערכי, ברור ובר-ביצוע של כללי התנהגות מקובלים. התקנון יוצר שגרת חיים ונורמות התנהגות בבית הספר, וגורם במישורין להטמעתן של סמכויות הצוות החינוכי בתודעת כל באי המוסד. יתרה מזו, לפי תפיסת המשרד, מערכת ללא תקנון ונהלים ברורים יוצרת תחושת כאוס ומגבירה את חוסר הביטחון בקרב חבריה⁴².

1. מסיבות אלה פרסמה הנהלת המשרד במרס 1997 חוזר מנכ"ל מיוחד בנושא "סדר, נוהל ואורחות חיים בבית הספר"⁴³ (להלן - חוזר נז). חוזר נז מורה לכל בתי הספר במערכת החינוך לפרסם תקנון מפורט של כללי ההתנהגות והמשמעת במוסד (להלן - התקנון).

לפי חוזר נז, כל בית ספר הוא אוטונומי בניסוח התקנון והתאמתו לצרכיו ואינו זקוק לאישור של גורם חיצוני. עם זאת, סעיפים בתקנון "החורגים מעקרונותיו הכלליים של תקנון המשרד", מותנים בהתייעצות עם המפקח "ובאישור היועץ המשפטי של המשרד". ואולם, חוזר מנכ"ל שפורסם ביוני 1999 (להלן - חוזר נט/10א) קובע כי הכללים שיקבע בית הספר לעצמו טעונים אישור של הפיקוח. חזרה על הדרישה לפרסם תקנון כאמור הציג המשרד בחוזר סא/4ג) בעקבות המלצות דוח ועדת וילנאי, ועל פי התפיסה, שניסוח ברור של תקנון הוא מרכיב מרכזי בהיערכות בית הספר ליצירת אקלים בטוח.

הבדיקה העלתה, שקשה ליישם את נוהלי המשרד בדבר חובת הכנת התקנון: המשרד לא פרסם תקנון לדוגמה, שישמש מודל לניסוח אופרטיבי של כללי התנהגות מחייבים; בשל הוראות סותרות בעניין זה, המובאות בחוזרי מנכ"ל נז ו-נט/10א), לא ברור למי הסמכות לאשר את סעיפי התקנון. כן נמצא, שהיועצת המשפטית של המשרד או מי מטעמה אינם בודקים את חוקיות התקנונים ואינם עוסקים בהליכי אישור סעיפים בתקנונים החורגים מנוהלי המשרד ומהוראות כל דין.

2. בשנת 2002 פורסמו תקנות זכויות התלמיד (פרסום הוראות והרחקת תלמידים), התשס"ב-2002, מכוח סעיף 4 לחוק זכויות התלמיד (להלן - תקנות ההרחקה), ולפיהן נקבע שהוראות מוסד החינוך בדבר הזכויות והחובות של התלמיד ובדבר כללי המשמעת במוסד וכן "כללי מניעת אלימות והטיפול בה" יוצגו בין כותלי המוסד, במקום בולט לעין ונגיש לתלמידים ולהוריהם. עוד נקבע, שעותקים של הוראות אלו יסופקו במזכירות המוסד לפי דרישת התלמיד או הוריו.

המשרד אינו אוסף נתונים ואינו מפקח על קיום חובת הפרסום של כללי המשמעת בבתי הספר.

על פי רוב, התקנונים מנוסחים בצורה כללית, של המלצות בלבד, ואינם בני אכיפה. אמנם במחוז דרום של המשרד קיים תקנון מחוזי לטיפוח תרבות ואקלים בית ספרי, שאמור לחייב את כל בתי הספר במחוז. אך תקנון זה פורסם רק ביוני 2007, בסוף שנת הלימודים התשס"ז, ובמתכונת של מהדורה ניסיונית, ולכן אין לדעת באיזו מידה הוא הוטמע במוסדות החינוך.

41 ציון שורק ודוירה פז, סביבה אלימה, הסדרות המורים בישראל, תל אביב, 2005.
 42 ד"ר בלהה נוי, מצגת תרבות ואקלים בית ספר - שיח בין אקלים וגבולות, 15.2.06.
 43 חוזר מיוחד ט' (התשנ"ז).

המשרד אינו בודק אם בכתי הספר קיים תקנון משמעת ברור, מובן ובר ביצוע, הנאסף על כלל באי המוסד - תלמידים, הורים, מורים ועובדים. היעדר תקנונים פוגע בסמכויות הצוות החינוכי בהתמודדותם עם הפרות משמעת, מעשי הצקה ואירועי אלימות בכתי הספר. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמשרד יאמץ את יוזמת מחוז דרום ויפרסם תקנון משמעת לדוגמה, שייקל על בתי הספר בהכנת תקנון.

אכיפת כללי התנהגות

1. הוראות תקנון המשמעת כפופות לחזורי המנכ"ל הרלוונטיים, הקובעים את המסגרת הנורמטיבית והמינהלית לתוכנם ולאמצעי אכיפתם. סעיפים 4 ו-7 בחוזר נז מפרטים את התגובות שמותר לנקוט בעת הפרת המשמעת ולאחריה. בתגובה על הפרת כללי המשמעת בכתי הספר היסודיים מוסמך המורה לקיים שיחת הבהרה עם התלמיד, להזהירו, לנזוף בו, לשלוח מכתב אזהרה להורה, למסור לתלמיד מכתב נזיפה, להטיל עליו חובת שירות לבית הספר או לקהילה. סעיף 5 בחוזר אוסר לנקוט עונשי גוף, למנוע הנאה, להעביר לכיתה מקבילה או נמוכה יותר במוסד, להטיל קנס או להרחיק מבית הספר בגלל חוב כספי, לרשום נזיפות ביומן הכיתה ולהוריד ציון בשל התנהגות לא נאותה.

בכתי הספר העל-יסודיים המורה מוסמך לנקוט את כל האמצעים המותרים בכתי הספר היסודיים, בתוספת אלה: מניעת הנאה והרחקת התלמיד מהשיעור עד תומו, הרחקה לכמה שיעורים במהלך יום הלימודים, העברה לכיתה מקבילה במוסד ליום לימודים או לתקופה קצובה באישור המנהל, שילוח התלמיד הביתה בהסכמת המנהל והעברה לבית ספר אחר.

במסגרת סמכויות ההענשה המוקנות למורה באישור המנהל, אשר אינן כלולות בתגובות המפורטות לעיל, קובע החוזר האמור, כי "עונש צריך להיות מוגדר ומוגבל בזמן. גם בעת העונש היחס אל התלמיד חייב להיות הוגן, ובשום אופן אין לפגוע בכבוד התלמיד בעת הענישה". ממצאי מחקרים שונים מצביעים, ש"ילדים רבים אינם מוכנים לשאת בעונש המוטל עליהם, וללא ענישה אין שיפור בהתנהגותם האנטי-סוציאלית"⁴⁴. אם תלמיד סבור שהעונש שרירותי והוא אינו מסכים לתהליך ההענשה, אין בידי המורים אמצעי כלשהו לאכוף עליו את העונש.

נוהלי המשרד אינם נותנים בידי המורים אמצעים לחייב תלמידים לשאת בעונש שנקבע להם על הפרת כללי ההתנהגות במוסד החינוכי. דבר זה פוגע ביכולתם של בתי הספר לאכוף את כללי המשמעת הרצויים להם ולבצע את תפקידם כהלכה.

2. העונש החמור ביותר בכל בתי הספר הוא השעיה מלימודים, דהיינו הרחקת התלמיד מבית הספר לפרק זמן קצוב או לצמיתות. הוראות עדכניות בעניין זה נקבעו בחוזר מנכ"ל ס/2(א) מאוקטובר 1999 (להלן - חוזר ס/2(א)), הדן בטיפול משמעותי וחינוכי בתלמיד שנהג באלימות מינית; בחוזר סא/4(ג) בקשר להענשת תלמיד המעורב במעשה אלימות. נוהל ממצה להרחקת תלמיד נקבע בחוזר מנכ"ל סג/2(א) מאוקטובר 2002 (בעקבות חקיקת חוק זכויות התלמיד והתקנת תקנות ההרחקה).

44 ראו אזכורי המחקרים במאמרו של אורלי פוקס-שבתאי ואורלי אינס-קניג, "מניעת אלימות במסגרות חינוכיות - עקרונות תיאורטיים וישומיים" (טרם פורסם).

בכל שלושת החזורים (ס/2א), סא/4ג) ו-סג/2א)) ישנן הוראות העוסקות בסמכויות מנהל להשעות תלמידים לפרק זמן קצוב, אך יש ביניהם סתירות בנוגע למשך ההשעה, לצעדים המקדימים שיש לנקוט, ממי יש לקבל אישור ואם ניתנת זכות ערר לתלמיד המושעה ולהוריו. יתר על כן, לפי חוזר סג/2א), על תלמיד שאינו מעורב דרך קבע במעשי אלימות מוטלים עונשים חמורים מאלה המוטלים על תלמיד שיש לו בעיית התנהגות מתמשכת.

גם הוראות חוזר ס/2א), בנוגע לטיפול המשמעותי והחינוכי בתלמיד שפגע מינית בתלמיד אחר, אינן עולות בקנה אחד עם הוראות חוזר סג/2א). לפי סעיף 4.15 (2) בחוזר ס/2א), "אפשר לשקול השעיה של התלמיד הפוגע מן הלימודים", ארבעה ימים לכל היותר בלי לקיים הליכים מקדימים. לעומת זאת, חוזר סג/2א) מתיר להשעות עד שישה ימים בלא אישור מפקח ועד עשרה ימים באישור מפקח, אך ההשעה מותנית בנקיטת הצעדים המקדימים האלה: המורה ישוחח עם התלמיד, היועץ החינוכי ישוחח עם התלמיד והוריו, התלמיד יוזהר בעל פה, יינזף בעל פה ואזהרה בכתב תומצא להורה. תהליך הענישה ילווה בהסבר לתלמיד מהי סיבת העונש; יש להבטיח שהענישה לא תיראה שרירותית, במשך כל תהליך ההענישה יש לשמור על כבודו של התלמיד, להתייחס לגרסתו ולהתאים את חומרת העונש לעבירה.

מחוזר מנכ"ל עולה שהשעיית תלמיד שפגע מינית בתלמיד אחר מותנית בקיום הליך ארוך ומוגבל, עלולה לפגוע בזכויות התלמיד הנפגע וביעילות הענישה של התלמיד הפוגע.

בתשובת הנהלת שפי" למשרד מבקר המדינה הוטעם, כי "השעיית תלמיד שפגע מינית מהלימודים תלויה גם בהליך הפלילי, בעובדה אם הוא נחקר כבר ולכן נכנסים שיקולים נוספים שעלולים להאט את התהליך".

לדעת משרד מבקר המדינה, אם לא הוגשה תלונה למשטרה ולא נפתח הליך פלילי, אין כל הצדקה לעכב את השעיית התלמיד הפוגע. לפיכך, יש לבחון אם אין בהרחקה הכרוכה בתנאים מקדימים משום סתירה עם האמור בחוזר סא/4ג), ש"המחקר והניסיון מצביעים על כך, שיעילות ההרתעה גדולה יותר ככל שהתגובה על מעשה האלימות מהירה וצמודה יותר לאירוע".

התערבות בעת פגיעה של תלמידים בתלמידים

1. סעיף 10 לחוק זכויות התלמיד קובע כי "כל תלמיד זכאי לכך שהמשמעת במוסד החינוך תונהג באופן ההולם את כבוד האדם ובכלל זה הוא זכאי שלא יינקטו כלפיו אמצעי משמעת גופניים או משפילים". על פי ההלכה הפסוקה⁴⁵, ענישה גופנית - קלה או חמורה ויהיו נימוקיה אשר יהיו - היא בגדר עבירה פלילית לפי סעיף 379 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), העוסק בתקיפה שלא כדיון⁴⁶.

45 ע"פ 5224/97 מדינת ישראל נ' שדה אור, פ"ד נב(3) 374.

46 וכן בסעיף 2.3.3 (ג) בחוזר סא/4ג): "חל איסור חמור להעניש תלמידים בכל צורה של ענישה גופנית".

(א) חוזר סא/4(ג) קובע, שכאשר יש ריב אלים בין תלמידים חייב המנהל או המורה להתערב "תוך הפעלת כוח סביר להפרדה ביניהם".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח האיסור הגורף בחוק לנקוט ענישה גופנית כלפי תלמיד, נוהלי המשרד צריכים לפרט מה הם האמצעים המותרים כדי להפריד בין ניצים, אמצעים שבגינם יקבל איש הצוות גיבוי מלא של המשרד ומה ההבדל בינם לבין ענישה גופנית.

(ב) חוזר סא/4(ג) מפנה גם לסעיף "הגנת הצורך" בחוק העונשין. חוזר מנכ"ל סג/6(א), שפורסם בפברואר 2003 (להלן - חוזר סג/6(א)), קובע כי על הפרדה בין ניצים יחול סעיף "הגנה עצמית" בחוק העונשין.

נמצא כי החוזרים אינם מפרטים בכירור איך ומתי אפשר להפעיל כוח פיזי כדין לשם הגנה על תלמיד מפני תקיפת תלמיד אחר, ואת משמעותם המעשית של סעיפי החוק כלפי אנשי הצוות החינוכי.

(ג) נמצא שמורים רבים חוששים להינזק בעצמם, אם פיזית ואם בצורה של תביעה נגדם על שימוש בכוח נגד תלמיד⁴⁷. בפסק דין שניתן בבית המשפט המחוזי בירושלים ביולי 2004 הוער בזו הלשון: "... בחוזרי מנכ"ל מונחה איש החינוך להתמודד עם קשיי התנהגות על ידי אמצעי משמעת כהידברות, אוהרה, השעיה וכיו"ב, ואולם נקל לשער כי אמצעים אלו אין בהם כדי לענות למצבים של גילויי אלימות וסערת רגשות קשה מצד תלמיד, שעשויים להיות סיכון לתלמיד עצמו, לחבריו או אף לאחראים עליו... הדברים אמורים ביתר שאת כשמדובר בכתי ספר לחינוך מיוחד שהתלמידים הלומדים במסגרתם סובלים בד"כ מבעיות התנהגותיות קשות"⁴⁸.

בשל החשש מחשיפת המורים והמנהלים, יחד עם המשרד, לתביעות משפטיות של תלמידים והוריהם בגין הפעלת כוח פיזי נגדם שלא כדין, אנשי הצוות החינוכי מתקשים לא אחת לקיים את חובתם להפריד בקטנות בין תלמידים, ונמנעים מלהגן על תלמידים מפני הצקות, הטרדות ותקיפות של תלמידים אחרים. על המשרד לנסח כללים ברורים להתמודדות אנשי הצוות החינוכי עם מעשי ההצקה ואירועי האלימות הנפוצים, ולהבהיר מה הן הפעולות האסורות על פי דין.

2. באוקטובר 1999 פורסם חוזר מנכ"ל ס/2(א) בנושא "התמודדות מערכת החינוך עם פגיעה מינית של תלמידים בתלמידים". החוזר מתמקד בחובת הדיווח הסטטוטורית והמינהלית למשטרה ולפקיד הסעד על פגיעה מינית במסגרת המוסד החינוכי.

סעיף 6 בחוזר ס/2(א) דן בהטרדה מינית, שלפי הוראות חוק העונשין ולפי הנוהל אינם טעונים דיווח לרשויות, ולכן מצריכים טיפול חינוכי-משמעותי. סמכויות ההתערבות והטיפול במעורבים במעשים אלה מוגבלות לשיחות בירור עם התלמידים - הפוגע והנפגע - והוריהם. סמכויות הענישה של המורים זהות לאמצעי הענישה המפורטים בחוזר נו בגין הפרות משמעת, ואין בהן ביטוי לחומרת המעשה.

47 חנה שרמי, אלה אלגריסי ובלהה נוי, "התמודדות עם אלימות במערכת החינוך - מדיניות, יעדים ופעולות", מפגש לעבודה חינוכית-סוציאלית 23, יוני 2006. עמ' 138.

48 ת"פ (מחוזי ירושלים) 113/03 מדינת ישראל נ' שרה וולך ואח', מובא בתקדין. אמנם פסק הדין האמור עוסק בענישה גופנית, אך ניתן ללמוד ממנו גם על הפעלת כוח לצורך הפרדה בין תלמידים.

ממצאי מחקרם של גומפל וזוהר משנת 2002 מצביעים שרק 26.6% מהמורים שמעו על פרסום חוזר ס/2(א), ו-13% מהם שמעו עליו במסגרת בית הספר. לפי דיווחי התלמידים, הטיפול שהם קיבלו (אם קיבלו) בדרך כלל לא היה מוצלח. פעמים רבות אנשי הצוות אף מצדדים דווקא בתוקפים. בנסיבות אלו, רבים מן התלמידים אינם מדווחים על אלימות מינית ואינם פונים לקבל עזרה.

בתגובה לממצאי המחקר האמור כתב אגף שפ"י בתשובתו מנובמבר 2007 כי "משנת 2001 ננקטו הפעולות הבאות - הכשרה שוטפת של יועצים חינוכיים, קביעת שבוע מערכת החינוך נגד אלימות מינית והכנסו מערכי שיעור בנושאים אלו לתכנית 'כישורי חיים'".

בדצמבר 2006 פרסם איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית בישראל דוח מיוחד בנוגע לאלימות המינית במוסדות החינוך. לפי הדוח האמור, בשנת 2005 הגיעו למרכזי הסיוע ברחבי הארץ 8,970 פניות חדשות; 12.2% מהפגיעות המדווחות בילדים וילדות עד גיל 12 ו-16.8% מהפגיעות המדווחות בנוער בגיל 13-18 מתרחשות במוסדות חינוך. ב-13.12.06 התקיימה בנושא זה ישיבה משותפת של ועדת החינוך, התרבות והספורט והוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת, ובה דווח, כי במספר פניות הקטינים למרכזי הסיוע בתשעת החודשים הראשונים של שנת 2006 היה גידול של כ-60% לעומת שנת 2005. באותו דוח הוסבר שהנתונים האמורים משקפים פחות הולך וגובר בסמכות המורים וההורים.

כל המדדים של רמת הבריונות המינית בקרב תלמידים במערכת החינוך, לרבות הנתונים שבידי המשרד, הנתונים של המשטרה, של שירות המבחן לנוער במשרד הרווחה ומחקרים אקדמיים - כל אלה מראים שתופעה זו מתרחבת וגדלה בהתמדה משנת 1999 ואילך⁴⁹. לדעת משרד מבקר המדינה, הוראות חוזר המנכ"ל האמור והפעולות שבוצעו, כמפורט בתשובת שפ"י, לא תרמו לצמצום ממדי התופעה. בנסיבות אלה, מן הראוי שהמשרד יבחן אם ישנם כלים מעשיים ויעילים יותר לטיפול משמעותי בתלמידים תוקפים באירועים של אלימות מינית ולזיהוי תלמידים מועדים.

תגובה ל"מצבי התנהגות מסכנת"

ועדת משנה של הוועדה המשרדית למניעת אלימות בית ספרית משנת התשנ"ז (1996-1997) המליצה על התערבות במצבי התפרצות אלימה, כדלקמן: "בבתי הספר קורה מפעם לפעם שתלמיד בעל קשיי התנהגות מתפרץ בחמת זעם ומסכן את עצמו ואת זולתו. המורה או המורים הנמצאים בסביבה ועדים להתפרצות נאלצים לרסנו ולהרגיע אותו. במקרים כאלה, יש לגבות את אנשי צוות בית הספר המתמודדים עם תלמידים בעלי התנהגות אלימה ולאפשר להם להרגיע את תלמידיהם, בשעת הצורך, בעזרת חביקה/החזקה מרסנת (Holding). הדבר נכון בחינוך המיוחד וגם בחינוך הרגיל".

היועצת המשפטית של המשרד כתבה למשרד מבקר המדינה, ש"שיטת ה-Holding החביקה היא שיטה ספציפית של צורת אחיזה בתלמיד הדורשת השתלמויות ומיומנות מיוחדת, שלא בהכרח מתאימה לכל עובד הוראה, ולא בהכרח מתאימה לכל מציאות ספציפית. לפיכך, לא ניתן לתת בחוזר מנכ"ל המלצה לנקוט בשיטת חביקה מסוימת שיישום לא נכון שלה עלול גם לגרום סיכון לעובד ההוראה או לתלמיד עצמו". בתשובת שפ"י למשרד מבקר המדינה נאמר, כי "שיטה זו, למרות המלצת שפ"י לא אושרה הכנסתה לחוזר המנכ"ל. ההתנגדות העיקרית לכך הייתה ממשרד הרווחה שטענו ששימוש בשיטה זו דורש הכשרה ופיקוח ואין להם כוח אדם שיוכל לפקח על כך".

49 לפי נתוני המשטרה, בשנת הלימודים התשס"ו (2005-2006) נפתחו 302 תיקים, לעומת 252 תיקים בשנה שקדמה לה.

כיום אין לשיטת החביקה/ההחזקה המרסנת אזכור בחוזרי מנכ"ל. לדעת חוקרים ומומחים, ועדה משרדית ושפ"י, השיטה האמורה יעילה לריסון תלמיד, ששרוי בהתקף של התנהגות אלימה-מסכנת, בייחוד בחינוך המיוחד. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבחון האם ניתן ליישם את השיטה במערכת החינוך.

ביוני 1999 פורסם חוזר מנכ"ל נט/10(א), ובו המלצות להתערבות הצוות החינוכי כשמתרחשת התפרצות נשלטת או בלתי נשלטת של תלמיד, המסכנת את עצמו או את זולתו ועלולה לגרום נזק לאדם ולסביבה. אירועים אלו מוגדרים בחוזר זה תופעה של "מצבי התנהגות מסכנת", שאנשי הצוות החינוכי צריכים לעצור, כמפורט להלן.

לפי חוזר נט/10(א), התערבות אנשי הצוות החינוכי כאמור נועדה "להרגיע ולא להעניש, ועל כן חשוב שההתייחסות אל התלמיד תהיה מבוססת על כבוד, על הבנה ועל קבלה"; על איש הצוות להגיב בכל אירוע של התפרצות אלימה-מסכנת של תלמיד, "תגובה שקולה, מבוקרת ואסרטיבית"; בכל אירוע של התפרצות אלימה העלולה להיות מסוכנת למתפרע, לתלמידים אחרים ולאנשי הצוות "יגיב איש הצוות הנמצא בשטח בשיקול דעת". עוד קובע אותו חוזר כי "חשוב ביותר... להפריד בין הגורמים המעורבים", אבל אינו מפרט מה הם אמצעי ההפרדה המותרים, ואינו מנחה באיזו דרך אפשר לעצור התנהגות מסכנת.

בדיון שהתקיים בנושא זה בוועדת החינוך והתרבות של הכנסת ב-26.7.99, טען יו"ר ועדת החינוך של מרכז השלטון המקומי דאז, מר שמואל אבואב, ש"מורים באים בטענה שאין להם גיבוי לסיטואציה של ילד משתולל. ילד שמתפרע ומסכן את הסביבה שלו, ואת עצמו, שמאכזר שליטה על עצמו ומסכן את הסובבים אותו. בחוזר מנכ"ל כתוב שהמורה צריך לפעול בשיקול דעת, בנחישות ובאסרטיביות. כאשר המורה רוצה לתרגם את זה למעשה - המורה שואל: האם מותר לי לאחוז את הילד פיזית? האם מותר לי לחבוק אותו? האם מותר לי למנוע את זה ממנו? אין הגדרה ברורה. הדברים נשארים בערפל, ולכן מורים אומרים: חרף הדרישה מאיתנו להתגבר על הסוגיה, אנחנו לא מקבלים גיבוי ומוצאים את עצמנו בתלונות שהורים מגישים נגדנו במשטרה, ואנו צריכים לקחת עורכי דין. אני מציע שמשרד החינוך יגדיר בצורה בהירה מה מותר ומה לא, ולסבר את אוזני המורים".

בנושא זה העיר גם בית המשפט המחוזי בירושלים בפסק דינו האמור משנת 2004, בזו הלשון: "...במציאות חיינו, למרבה הצער, נדרשים אנשי חינוך, לא פעם, להידרש לצורך במתן מענה לגילויי אלימות, סערת רגשות וסכנה הנשקפת מתלמיד, בין אם כלפי עצמו ובין אם כלפי הסובבים אותו. ההנחיות הקיימות כאמור, הינן כלליות ועניינן בצד החינוכי. דא עקא, לא נמצא בהן מענה לעניינים אלו... לא שמענו הנחיה ספציפית כיצד מתמודדים עם אלימות של תלמיד, כשהוא מהווה סיכון לעצמו או לסביבתו, וככלל - אלו כלים ניתנו בידי מורים ואחראים כדי לעמוד בפרץ מול גילויי אלימות שלמרבה הצער הפכו לחזון נפרץ במקומותינו"⁵⁰.

המשרד לא נתן הנחיות ברורות בנהלים להתמודדות הצוות החינוכי עם מצבי התנהגות אלימה ומסכנת, ואף לא קבע את גבולות התגובה הנדרשת לעצירת התפרצויות אקראיות של תלמידים. הביטויים "תגובה שקולה, מבוקרת ואסרטיבית", וכן "שיקול דעת", נתונים לפרשנויות מינהליות ומשפטיות מגוונות. בהתערבות של איש הצוות החינוכי באירועי אלימות-מסכנת לא זו בלבד שנשקפת לו סכנה פיזית, אלא הוא עלול לשאת באחריות עקב שיקול דעת מוטעה.

התגוננות מורים

1. בסקר שערך ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים בשנת 2003 דיווחו 82% מהמורים שהם היו עדים לפגיעה או השחתה של רכוש בבית הספר, שהם מלמדים בו; 7% חוו אישית אלימות פיזית של תלמיד ו-59% סבלו מאלימות מילולית של אחד מתלמידיהם במהלך השנתיים שקדמו לביצוע הסקר; כמחצית מהמורים הרגישו שהם חסרי אונים בהתמודדות עם התלמידים, ורבע מהמורים טענו שבית הספר שהם מועסקים בו אינו עושה מספיק להגן עליהם מפני תלמידים או הורים אלימים⁵¹. לפי סקר שנבדל משנת 2005, כחמישית מהתלמידים דיווחו שנהגו באלימות כלפי מורה בחודש שקדם לסקר; כ-7% מהתלמידים בחטיבות הביניים ובתיכונים דיווחו כי פגעו ברכוש של מורה.

2. בפברואר 2003 פרסמה הנהלת המשרד את חוזר מנכ"ל סג/6(ב) הכולל נהלים לטיפול בפגיעה פיזית או מינית בעובד ההוראה. במבוא לחוזר נכתב, כי "במציאות של היום לא קל להיות עובד הוראה. עובדי הוראה מתמודדים עם רמה גבוהה של אלימות בין תלמידים ולעיתים אף עם אלימות המופנית נגדם כאשר יש כרוסום בסמכותם ובמעמדם. יחד עם זאת, היחסים בין עובדי ההוראה לתלמידיהם אינם יחסים סימטריים, בהיותם יחסים בין בגירים לקטינים. כל עובד הוראה במערכת החינוך - מורה, גננת ומנהל/ת - מחויב לשמור על כבודו, על שלומו ועל ביטחונו של התלמיד ולהימנע מכל פגיעה בו... עובד ההוראה הנפגע עצמו או עובד הוראה אחר הנמצא בקרבת מקום יפעלו להפסקה מיידית של הפגיעה".

אולם בחוזר אין הסבר כיצד ובאילו אמצעים רשאי המורה להפסיק מייד את הפגיעה בו, באופן שיזכה אותו בהגנת החוק ובגיבוי מצד המשרד.

בתשובת שפ"י למשרד מבקר המדינה נכתב כי "אין באי אזכור דרך ההתגוננות של המורה בכדי ללמד כי המורה אינו רשאי להתגונן כנגד התלמיד התוקף באמצעות שימוש בכוח סביר, ועומדת לו ההגנה הכללית של חוק העונשין. במתן היתר 'להחזיר מכות' או להגיב באופן פיזי קיימת סכנה רבה ליצירת חיכוכים אלימים ששני הצדדים יכולים להיפגע מהם במיוחד נוכח העובדה שההתגוננות יכולה לגלוש במהירות ליחמת זעם התקפית".

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לתת ביטוי לזכות המורה לעבוד בסביבה בטוחה ומוגנת במוסד החינוך. לשם כך ראוי שהמשרד יקבע נהלים המפרטים את הפעולות שמורה רשאי לנקוט כשהוא מותקף בידי תלמיד, ובכלל זה להפסיק מייד את הפגיעה בו באמצעים ממשיים.

זכויות התלמיד וזכויות המורה

1. בדצמבר 2000 חוקקה הכנסת את חוק זכויות התלמיד, הקובע בסעיף 1 כי מטרת החוק היא "לקבוע עקרונות לזכויות התלמיד ברוח כבוד האדם ועקרונות אמנת האומות המאוחדות בדבר

51 אריה דיין, "חשופים בכיתה", *הד החינוך* ע"ח 6, 2004, עמ' 20-25. במאמר מובאות דוגמאות לאירועי אלימות כלפי מורים הממחישות את חוסר האונים הכולל מול התופעה - הן של המורים והן של מערכת החינוך.

זכויות הילד⁵², תוך שמירה על כבוד התלמיד, עובד ההוראה וצוות המוסד החינוכי ועל ייחודם של מוסדות החינוך לסוגיהם השונים...". בשנת 2001 מינתה מנכ"לית המשרד דאז, ח"כ רונית תירוש, מפקחת ארצית לתפקיד חדש של יישום חוק זכויות התלמיד במערכת החינוך (להלן - הממונה). לממונה, הגב' טובה בן ארי, לא ניתן כתב מינוי ותפקידה לא הוגדר באופן רשמי.

מאז חקיקת חוק זכויות התלמיד בדצמבר 2000, התקבלו במשרד תלונות מגורמים שונים, לרבות מנהלים, מורים והציבור הרחב בדבר השפעת יישום החוק במערכת החינוך על סמכויות המורים והמנהלים ופגיעה בזכויותיהם. לטענת מומחים⁵³, בשנים האחרונות שוררת במשרד תפיסה הקובעת שכל התלמידים, לרבות התלמידים התוקפניים, הבריונים והאלימים, הם מיעוט חלש וחסר ישע בהשוואה לציבור המבוגרים. בשל תפיסה זו שולל המשרד הפעלת כוח סמכותי כלפי תלמידים תוקפניים, גם כשכוח זה מיועד לכפות עליהם כללים של ריסון הבריונות כלפי תלמידים חלשים מהם.

ב-15.7.06 כתבה הממונה למנכ"ל המשרד לשעבר, מר שמואל אבואב, כי "אנו ערים לביטוי מורים ומנהלים החוששים מהורים שקוראים חוזר מנכ"ל באו"ח⁵⁴, המאיימים עליהם בפנייה למטה המשרד או למקור משפטי - עימותים מיותרים המערערים את מעמדו של המורה והמנהל בביה"ס". עוד כתבה, כי "השימוש בכלים משפטיים לפתרון סכסוכים בתוך בית הספר הופך בשנים האחרונות לנפוץ יותר ויותר... הישענות על חוקים ופסיקות של בתי המשפט מאפשרת ליחידים ולקבוצות לקדם את עניינם בדרכים לגיטימיות בתוך מערכת החינוך ובבית הספר; ברי, כי נוכחותה של ההתדיינות המשפטית בבית הספר מחריפה מתחים ומעצימה את ההתבצרות והניכור במקרים של קונפליקט. בה בעת, חשופים בתי הספר לתהליכים חברתיים חיצוניים אחרים של התפוררות הסולידאריות החברתית. כל אלו יוצרים תנאים מקדימים קשים לאקלומן התקין והנכון של זכויות תלמידים בבתי הספר".

המשרד קיבל תלונות מנציגי המורים והמנהלים הרואים באופן יישום חוק זכויות התלמיד במערכת החינוך דבר המגביל את סמכויותיהם במאבק בבריונות ובאלימות של תלמידים. אף על פי כן, לא פעל המשרד להטמעת הוראות החוק במוסדות החינוך בהתאם למטרותיו, הקבועות בסעיף 1 לחוק, אגב שמירה על כבוד המורה.

2. נוהלי המשרד צריכים להיות מותאמים לחוק זכויות התלמיד, לתקנות ולהלכה שנפסקה מכוחם, אך נמצא שאין בהם תשחית נורמטיבית אחידה בנושא זה. סעיף 6 לחוק זכויות התלמיד אוסר להרחיק לצמיתות תלמיד ממוסד החינוך, תהא הסיבה אשר תהא, אלא בכפוף למתן זכויות שימוע וערר לתלמיד ולהוריו. תקנות ההרחקה קובעות את תהליך קבלת ההחלטה של בית הספר בדבר הרחקת תלמיד לצמיתות, וכן את המסגרת הדיונית לקיומו של הליך הערר לפני ועדת שימוע בראשות מנהל המחוז. סעיף 6 (ד) לחוק זכויות התלמיד קובע, כי בפרק הזמן מיום קבלת ההחלטה על ההרחקה לצמיתות ועד להגשת ערר, ואם הוגש ערר עד לקבלת ההחלטה בערר, לא יורחק התלמיד מבית הספר (להלן - תקופת הביניים)⁵⁵.

52 משנת 1989. האמנה אושררה בשנת 1991. ראו כתבי אמנה 1038, כרך 31.
53 אורלי פוקס-שבתאי ואורלי אינס-קניג, "מניעת אלימות במסגרות חינוכיות - עקרונות תיאורטיים וישומיים" (טרם פורסם).
54 אתר המשרד באינטרנט.
55 הוראה זו כלולה גם בסעיף 6.6 בחוזר סג/א), אבל בנוסח שגוי. בחוזר נאמר: "לא יורחק תלמיד עד להגשת ערר ולאחר קבלת ההחלטה בערר", במקום "אלא לאחר קבלת ההחלטה בערר".

אין בתקנות ובהוראות חוזר סג/2(א) הסדר מפורש בנוגע למעשים חמורים שבעטיים שהייתו של התלמיד בבית הספר בתקופת הביניים מסכנת את שלומם, את שלומם של תלמידים אחרים, או את הצוות החינוכי. לאחר סיום הביקורת הודיעה היועצת המשפטית של המשרד למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 2007, ש"המשרד עוסק בימים אלה בהגשת תזכיר לתיקון חוק זכויות התלמיד. על פי ההצעה, במקרים חריגים ניתן יהיה להרחיק תלמיד גם טרם נסתיים השימוע בערר שהגיש".

עד שהמשרד יכין תזכיר חוק ויגיש הצעת חוק לתיקון חוק זכויות התלמיד, בתי הספר מנועים מלהרחיק תלמידים המעורבים דרך קבע במעשי אלימות ומשבשים את אורח החיים במוסד החינוכי, אלא אם כן התקבלה החלטה בעניינם בערר.

3. סעיף 7 (ב) לחוק זכויות התלמיד קובע, שאת החלטה בהליך הערר ייתן מנהל המחוז לאחר ששמע את הורי התלמיד ואת התלמיד, אם רצו בכך, ולאחר שנשמעו דעות הנציגים שהוזמנו לדיון בוועדת השימוע. לפי סעיף 7 (א) לחוק, נוסף על ה"ר", תורכב ועדת השימוע מנציגים של ארגון המורים "שאליו משתייכים רוב המורים במוסד החינוך" הרלוונטי ושל ארגון הורים ארצי וכן ראש מועצת תלמידים מחוזית או סגנו.

בתקנות ההרחקה לא קבע המשרד קריטריונים לביטול החלטת המועצה הפדגוגית שיש להרחיק את התלמיד הפוגע. מנהל בית הספר או חבר ממועצה הפדגוגית אינם רשאים להשתתף בוועדת השימוע שדנה בערר על החלטת המועצה הפדגוגית. יתר על כן, למנהל בית הספר, לוועד ההורים, למורה או לתלמיד שנפגעו מהתלמיד המורחק או להוריו (להלן - הצד הנפגע) אין זכות עמידה, ואף לא זכות טיעון או ייצוג לפני ועדת השימוע. כל זאת למרות העניין שעשוי להיות לצד הנפגע ביישום החלטת המועצה הפדגוגית, וחרף הפגיעה האפשרית בזכויותיו הדיוניות והמהותיות כתוצאה מקיום הדיון בערר בהעדרו.

בפגישת התאגדות המנהלים שהתקיימה בסוף נובמבר 2003 בהשתתפות מנכ"לית המשרד דאז, ח"כ רונית תירוש, מחו המנהלים נגד הנהלים שבחוזר סג/2(א), וביקשו מהמנכ"לית לשנותם. לטענת המנהלים, נוהל הרחקת תלמיד מונע מהם למלא את תפקידם בהתמודדות עם בעיית האלימות. בעקבות אותה פגישה כתב מנהל בית ספר תיכון⁵⁶ מכתב למנכ"לית בדצמבר 2003, ובו טען כי אי השתתפותם של מנהל בית הספר והצוות החינוכי בדיוני ועדת השימוע אינה עולה בקנה אחד עם כללי הצדק הטבעי. בתגובה, טענה מנכ"לית המשרד, כי חוזר סג/2(א) נכתב בעקבות חוק זכויות התלמיד ותקנות ההרחקה, ולכן אי אפשר לשנותו. זאת למרות שהמשרד יכול היה ליזום שינויי חקיקה.

למשרד הגיעו פניות ותלונות של מורים, מנהלים ובתי ספר שטענו כי הליך הערר בוועדת שימוע, הקבוע בסעיפים 6 ו-7 לחוק זכויות התלמיד, פוגע בכללי הצדק הטבעי, בזכויות אנשי הצוות החינוכי, בזכויות של תלמידים נפגעי בריונות ואלימות ושל הוריהם, ובכושר ההרתעה של בית הספר כלפי תלמידיו. ואולם המשרד לא קיים דיון בנושא זה, ולא בחן את האפשרות לתקן את תקנות ההרחקה ואת הנהלים שנקבעו בעקבותיהם בחוזר סג/2(א).

הכשרת עובדי הוראה

1. הכשרת המורים בנושא האלימות נדונה פעמים רבות הן במשרד והן בוועדות השונות שטיפלו בנושא, כמפורט להלן:

(א) דוח הביניים של ועדת וילנאי קבע, שיש לבנות יחידות לימוד המסייעות למניעת אלימות ולשלבן בתכניות ההכשרה וההשתלמויות של הגננות, המורים והמנהלים. החלטה ליישום המלצה זו התקבלה בסיכום דיון הוועדה הבין-משרדית מאפריל 2001, בראשות מנכ"לית המשרד דאז, ח"כ רונית תירוש.

(ב) במחקר של פרופ' רמי בנבנישתי בנושא "אלימות במערכת החינוך בישראל", שהוגש בשנת 2003 ללשכת המדען הראשי במשרד, נכתב: "רק כרבע מהמנהלים קיבלו הכשרה לטיפול ולהתמודדות עם אלימות בבית הספר. השיעור נמוך במיוחד בקרב מנהלי החטיבות העליונות (17.3%), והוא גבוה בהרבה במגזר הלא יהודי (54.5% בהשוואה ל-18.8% בלבד בקרב המנהלים במגזר היהודי)".

(ג) במסגרת החלטות שנתקבלו בוועדת החינוך של הכנסת והובאו לידיעת השרה דאז, ח"כ לימור לבנת⁵⁷, בנובמבר 2004, נאמר כי "בידי משרד החינוך לא קיימים האמצעים הראויים לצרכי מדידה, פיקוח והכשרת הסגל החינוכי לשם התמודדות עם תקריות אלימות".

(ד) במחקר שנעשה בשנת 2006⁵⁸ נמצא, שמורים שקיבלו הכשרה בהתמודדות עם אלימות מסוגלים להתמודד באופן מעשי עם אירועי אלימות בעבודתם יותר ממורים שלא למדו את הנושא.

המשרד לא קבע תכנית לפיתוח יחידות לימוד במכללות להכשרת מורים, המקנות מיומנויות להתמודדות עם בעיית הבריונות והאלימות. הנושא לא נכלל במסגרת חובות הלימוד לשם קבלת תעודת הוראה. המשרד גם לא הכין תכנית שתאפשר לכל מנהל ומנהל לעבור השתלמויות בנושא האמור.

2. במסגרת תכנית ועדת השרים (ראו לעיל) נקבע, כי בכל מכללה תגובש תכנית לימודים שתקנה לפרחי ההוראה כלים ליצירת אקלים חינוכי מיטבי ומניעת אלימות והתנהגויות סיכון אחרות. בדצמבר 2006 ביקשה סמנכ"לית ומנהלת המינהל הפדגוגי, הגב' לאה רוזנברג, מהנהלת האגף להכשרת עובדי הוראה דיווח על התקדמות יישום התכנית (שקיבלה, כאמור, תוקף של החלטת ממשלה בדצמבר 2005), אך בקשתה לא נענתה.

בעקבות פנייה של משרד מבקר המדינה לאגף להכשרת עובדי הוראה נדרשו מנהלי המכללות להכשרת מורים להציג להנהלת האגף את תכניות הקורסים בנושאי האלימות. רק 8 מ-27 המכללות שבאחריות המשרד הגישו רשימה של קורסים בנושא המאבק באלימות. רוב הקורסים הם במסגרת לימודי בחירה ואין חובה על התלמידים להשתתף בהם. מנהלת האגף האמור הסבירה למשרד מבקר המדינה שמשך הלימודים מוגבל בזמן ואינו יכול לחרוג ממספר השעות המתוקצבות. לפיכך, אין ביכולת המשרד לכפות על המכללות את הנושאים שברצונו להטמיע בקרב פרחי ההוראה.

מן הממצאים עולה, שהמשרד אינו מחייב לימודים בתחום ההתמודדות עם בעיות התנהגות של תלמידים, אינו מכשיר מורים להתמודד עם תופעת הבריונות ואירועי האלימות, ואינו מפקח על הכשרת מורים ועל השתלמויות בנושא.

57 חברת הכנסת לימור לבנת כיהנה בתפקיד שרת החינוך עד ינואר 2006.
58 ד"ר רויטל סלע-שויביץ, מכללת דוד ילין והאוניברסיטה העברית בירושלים.

בתשובת האגף להכשרת עובדי הוראה למשרד מבקר המדינה נאמר, כי בספטמבר 2007 נשלחו למכללות הנחיות להגשת תכניות ההכשרה לאישור המשרד, הקובעות שתכניות הלימוד במכללות חייבות להכיל כלים לטיפול בתופעת הבריונות ואירועי האלימות במוסדות החינוך. כן נאמר, כי בהחלטת המועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג) מנובמבר 2006 בנושא "מתווים מנחים להכשרה להוראה במוסדות להשכלה גבוהה בישראל", נקבע, שהכשרת המורה תכלול הבנה וטיפול "בהתנהגויות אנטי חברתיות של התלמידים בסיטואציות חינוכיות. ובהתאם לכך נקבע בישיבת הפיקוח ב-7.11.07 כי על המפקחים להביא לידיעת המכללות כי כל תכנית המוגשת לאישור... תידרש להוכיח היכן וכיצד מקנה היא את ההבנה וכלים להתמודדות עם נושא האלימות והנושא ייבדק גם ע"י משרד החינוך".

החלטת מל"ג התקבלה בנובמבר 2006, ואולם רק בנובמבר 2007, לאחר שמשרד מבקר המדינה פנה למשרד בעניין זה, התכנסה "ישיבת הפיקוח" במשרד לדון בהחלטה. אף על פי כן, החליט המשרד שעד לשנת הלימודים התשע"א (2010-2011) תיותר על כנה תכנית הלימודים הקיימת להכשרת עובדי הוראה.

3. חוזר 2/ס(א), שעניינו כאמור פגיעות מיניות של תלמידים בתלמידים, קובע בין השאר, כי על הצוות החינוכי לקבל הכשרה ייעודית להנחיית תכנית מניעה לטיפול כבוד הדדי ושוויון ביחסים בין-אישיים וזוגיים.

במחקרן של פרופ' זוהר ודליה טאובר משנת 2004, שנעשה בקרב 328 מורים המלמדים בחטיבות ביניים ובחטיבות עליונות, בעניין היקף הידע שיש למורים בנוגע לחובות המוטלות עליהם ובנוגע לכלים העומדים לרשותם כדי לטפל בנושא, נמצא כדלקמן: 7% בלבד מכלל המורים בקיאים בפרטי החוזר או בקיאים חלקית בהוראותיו; יותר ממחצית המורים דיווחו שאין בידיהם כלים לטיפול בהטרדה מינית ולהקניית ערכים בנושא; לעומת זאת, 82% מהמורים הביעו עניין בקבלת מידע והדרכה בנושא.

בעקבות הנתונים על עלייה באירועי אלימות מינית בין קטינים דרשה ועדת הכנסת לקידום מעמד האישה ולזכויות הילד באוגוסט 2005 משרת החינוך דאז ח"כ לימור לבנת, לגבש תכנית לאומית להתמודדות עם התקיפות המיניות בקרב קטינים, שבמסגרתה תינתן הכשרה לכלל המורים במערכת ולפרחי ההוראה לאתר ילדים נפגעים ופוגעים מינית.

מן הממצאים עולה, שעל אף האמור בחוזר 2/ס(א) הכשרת פרחי הוראה אינה כוללת את נושא ההתמודדות עם התעללות מינית. המורים אינם ערים לאחריות המוטלת עליהם לטפל בבריונות מינית בין תלמידים, והם אינם יודעים שיכולים לעמוד לרשותם כלים חינוכיים שסייעו להם להתמודד עם אירועים כאלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסדות להכשרת מורים לדאוג להכשיר סטודנטים להוראה להתמודדות עם נושא האלימות. הכשרות אלה צריכות להיות בגדר חובה ולכלול מגוון נושאים כמו ניהול וניווט כיתה, הכרת חוקי חינוך הנוגעים לסמכויות המורים והתלמידים והכרת נוהלי המשרד. כמו כן על המשרד להקנות לסטודנטים ולכלל עובדי ההוראה כלים מעשיים לניסוח כללי משמעת, לאכיפתם, להפסקת קטטות בין תלמידים, ולאיתור ולזיהוי נפגעי בריונות ואלימות מינית.

מערך הניטור

הניטור נועד לתת תמונת מצב של היקף תופעת הבריונות והאלימות בבתי הספר, ושל השפעת פעולות ההתערבות שהמשרד נוקט. הוועדות המקצועיות שעסקו בנושא קבעו שכדי למפות את תופעת האלימות (מבחינת הכמות והאיכות), לאתר צרכים ייחודיים, ולבנות מסגרת יציבה של מדידה והערכה, יש לקיים איסוף קבוע, שיטתי וממוחשב של נתונים בדבר תופעת האלימות במוסדות החינוך. מידע זה חיוני כדי לאפשר היערכות מושכלת לפיתוח תכניות התערבות במישור הארצי, וכדי לקבוע את נקודת המוצא, שתשמש מקור להשוואה עם ממצאים של מדידות עתידיות אחרות.

פניות ותלונות הציבור

מערך הניטור שעליו המליצה ועדת המשנה בשנת 1997 כלל שימוש במידע הנאסף ממילא בידי יחידות המטה המקבלות דיווחים מהשטח ובטיפול בפניות ובתלונות של הציבור בנושאי אלימות, ובפרט יחידת "הקו הפתוח" ואגף הבטיחות. ארבע יחידות במטה המשרד מטפלות - כל אחת בנפרד - בפניות ובתלונות שמתקבלות מהציבור הרחב בנושאי חינוך בכלל, ובנושאי אקלים בית ספרי ואירועי בריונות ואלימות בפרט: "הקו הפתוח לתלמידים"; אגף פניות ותלונות הציבור; הלשכה המשפטית; והממונה על יישום חוק זכויות התלמיד במינהל חברה ונוער. פניות מהציבור מתקבלות גם בלשכת השרה ובלשכת המנכ"ל.

נמצא כי בניגוד להמלצת ועדת המשנה משנת 1997, לא הקים המשרד מאגר נתונים בתחום הבריונות והאקלים הבית-ספרי המבוסס על המידע הנצבר ביחידות המטה השונות. זאת ועוד, התלונות המתקבלות והמטופלות בידי לשכות השרה והמנכ"ל אינן מתועדות, ואין מעקב אחר התלונות שנותבו ליחידות השונות ולמחוזות. המשרד אינו מעבד את הנתונים המתקבלים מהפניות והתלונות הללו, ואינו מפיק מהם מידע מערכתי כלשהו.

1. האגף לפניות ותלונות הציבור (להלן - פנ"צ) מרכז את הטיפול בפניות לקבלת מידע בנושאים הקשורים להוראות, להנחיות ולנהלים שלפיהם פועלת מערכת החינוך וכן בתלונות של הציבור הנוגעות לבעיותיו ולמצוקותיו. האגף מטפל בתלונות של תלמידים, הורים ועובדי הוראה בנוגע לפגיעה בזכויותיהם. בשנת הלימודים התשס"ה הוא טיפל ב-105 תלונות בנושאי אלימות. בשנת הלימודים התשס"ו עלה מספר התלונות בנושא האמור ל-178⁵⁹. לפי הדוח השנתי שפרסם האגף לשנת הלימודים תשס"ו, "האגף רואה את ייעודו גם בהפיכת הידע הנצבר בו לכלי תומך החלטות ועוזר בגיבוש מדיניות, וכן כמנוף לזיהוי נקודות תורפה במגמה להביא לשיפור באיכות השירות הניתן ללקוחות מערכת החינוך".

מן הממצאים עולה, כי פרט לעיבודים הסטטיסטיים המוצגים ברוח השנתי של פנ"צ, לא נדרש האגף להציג לפני הנהלת המשרד פילוח של הנתונים לפי התכים כדי שיהיה אפשר להפיק מהם מידע חיוני בדבר שכיחות מעשי בריונות בבתי ספר שונים. הסיווג של התלונות בנושא אלימות הוא כללי מדי ואינו ממוין לפי מאפייני האלימות שבעניינם התלונות. אין פירוט של בתי הספר שתלונה בעניינם נמצאה מוצדקת. כתוצאה מכך לא ניתן לנצל את המידע הנאסף באגף לצרכי ניטור - הן במישור הארצי, והן במישור של בתי הספר שהתלונות נוגעות אליהם.

2. יחידת "הקו הפתוח לתלמידים" פועלת במטה מכוח הוראות חוזר מנכ"ל, והיא מופקדת על פיתוח נושא זכויות התלמידים במערכת החינוך וקידומו. בסמכות היחידה לקבל כל פנייה - מכל אדם או גוף בתוך המערכת ומחוצה לה - הנוגעת למצוקה או לתלונה של תלמיד. לפי חוזר מנכ"ל 8(א) מאפריל 1999, "הקו הפתוח" יפנה לבעלי התפקידים השונים במשרד את המסקנות המערכתיות העולות במהלך עבודתו והקשורות לנושאים שהם מפקחים עליהם. "הקו יציע לקובעי המדיניות דרכים לשינוי מדיניות, וכן נהלים ודרכי אכיפה ובקרה הקשורים לזכויות התלמידים ולשיפור תפקודה של מערכת החינוך". "הקו הפתוח" משמש כנציב פניות התלמידים (אומבודסמן), והיחידה מוסמכת גם לעסוק בניטור מצבם של תלמידים במערכת החינוך, בכלל זה לדווח על תופעות הקשורות לתלמידים, לזכויותיהם ולרווחתם.

לפי פרסומי היחידה, בשנת הלימודים התשס"ו התקבלו אצלה 352 פניות בנושא אלימות תלמידים לפי ההתפלגות הזאת: 267 על אלימות פיזית, 52 על אלימות מילולית ו-33 על אלימות מינית. בשנת הלימודים התשס"ה היא קיבלה 389 תלונות בנוגע לאלימות תלמידים, לפי ההתפלגות הזאת: 274 על אלימות פיזית, 89 על אלימות מילולית, ו-26 על אלימות מינית.

הביקורת העלתה, כי הנתונים שברשות פנ"צ וה"קו הפתוח" לא הושו לנתונים שהתקבלו מיתר היחידות העוסקות בנושא האמור, לא הועברו למאגר מידע כלל-מערכתי, ולא עובדו לצורך הפקת מידע שימושי בידי היחידות המובילות את המאבק בריונות, ובראשן אגף שפ"י.

3. הלשכה המשפטית במשרד מקבלת פניות ותלונות בכתב בנושאים שונים, לרבות תלונות בנושאי בריונות ואלימות, החתומות בידי עורכי דין. הלשכה המשפטית אינה מרכזת את הנתונים בדבר פניות או תלונות כאמור, ואינה מפנה את התלונות ליחידות המשרד הרלוונטיות לצורכי ניטור התופעה.

4. הממונה על יישום חוק זכויות התלמיד במערכת החינוך עוסקת בין היתר בטיפול בתלונות תלמידים והורים ואנשי הצוות החינוכי בנושאי אקלים בית-ספרי, בריונות ואלימות. הממונה הסבירה למשרד מבקר המדינה שהיא אישית בדקה במשרד ובבתי הספר תלונות שהופנו אליה; היא נתנה הזדמנות לתלמידים להישמע ולהשמיע את דבריהם; ופגשה כל תלמיד שביקש לשוחח עמה בנוכחות מנהל בית הספר והמפקח. בשנת הלימודים התשס"ה, היא קיבלה כ-1,000 פניות. ובמחצית הראשונה של שנת התשס"ו היא קיבלה 797 תלונות, מהן 41% בנושא נהלים, 32% בנושא ענישה, 15% בנושא אורח חיים בית ספרי, 2% בנושא היעדר טיפול באלימות תלמידים והשאר בנושא התאמה. את המידע שנצבר ברשותה, לרבות הנתונים שאספה בביקוריה בבתי הספר, היא לא נדרשה לחלוק עם אגף שפ"י, "הקו הפתוח", פנ"צ והלשכה המשפטית.

מהאמור לעיל עולה, שאף לא אחת מהיחידות המקבלות במסגרת עבודתן הרגילה מידע מהציבור בתחום האקלים הבית-ספרי העבירה לאגף שפ"י את הנתונים שברשותה. המשרד לא הפיק מהמידע שבידי יחידות אלה נתונים לצורכי ניטור ארצי של תופעת הבריונות והאלימות, מיפוי בתי ספר המתקשים להתמודד עם התופעה וקביעת סדרי עדיפויות להקצאת משאבים למחוזות, אכיפת נהלים ופיקוח על יישום מדיניות המשרד בשדה, ומעקב אחר הטיפול בפרט.

חובות דיווח סטטוטוריות ומינהליות על אירועי אלימות

1. סעיף 368ד(ד) לחוק העונשין מטיל על מנהל מוסד חינוך את החובה לדווח לפקיד סעד או למשטרה על עבירות מין המפורטות בסעיף שנעברו בקטין הנמצא במסגרת המוסד. הפרת חובת דיווח זו היא עבירה פלילית שדינה מאסר. הדיווח נועד לכמה תכליות: אי הגבלת הטיפול בתופעות של עבירות מין בקטינים לתחומי המוסד, כדי שהאירוע לא יישכח בלא נקיטת אמצעים ראויים; מיצוי בירור עובדות האירוע, זיהוי המעורבים בו ובירור הצורך בנקיטת הליך משפטי, ופעולות להבטחת רווחתם והגנתם של הקטין הנפגע והקטין הפוגע.

לפי ההלכה הפסוקה⁶⁰, באירוע אלימות שבו הקטין הפוגע הוא מתחת לגיל 12 הוא אינו בר אחריות פלילית, אך יש צורך לדווח לכל הפחות לרשויות הסעד כדי להבטיח טיפול ראוי במעורבים באירוע. במקרה כזה נתונה לרשויות הסעד האפשרות לדווח למשטרה על האירוע או להימנע מכך, אם קיבלו אישור מתאים מוועדת הפטור.

בעקבות זאת, סעיף 2.3 בחוזר ס/20(א) קובע, שאם בוצע מעשה מגונה בין תלמידים⁶¹, על מנהל בית הספר או משהו מטעמו לדווח על האירוע לפקיד הסעד בתוך 15 יום ממועד האירוע, ולתאר את דרכי הטיפול בו באמצעים חינוכיים ומשמעתיים. החוזר גם מרחיב את החובה הסטטוטורית, ומטיל על מנהלי בתי הספר את החובה לדווח למשטרה על מעשה מגונה בפומבי ועל חשד לסחיטה באיומים שבה המעשה של הקטין הוא בעל אופי מיני, המהווה עבירה פלילית⁶². סעיף 3.2 בחוזר מרחיב את חובת הדיווח למשטרה או לפקיד הסעד, למצבים מסוימים של פגיעה מינית בין תלמידים מחוץ למסגרת החינוכית.

עוד קובע החוזר, שמנהל בית הספר חייב גם ליידע את הפיקוח (המפקח הכולל והיועץ הבכיר במחוז) על הפגיעה המינית. החוזר נותן כלי עזר להגדרת המעשים שנדרש לדווח עליהם וקובע, שכל אימת שיש התלבטות בדבר חובת הדיווח אפשר להיוועץ, בין היתר, בנציגי היחידה למניעת התעללות בילדים בשפ"י.

לא נקבע שהדיווחים הנמנים לעיל יועברו גם ליחידה למניעת התעללות בילדים בשפ"י, ובכך נמנע ממנה לקבל תמונה רחבה על סוגי הפגיעות. רק הפניות להיוועצות מתועדות בשיטתיות בידי אגף שפ"י.

60 בג"ץ 7374/01 פלונים נ' מנכ"ל משרד החינוך הגב' רונית תירוש ואח', פ"ד נז(6) 529.
61 ובלשון החוזר: "במקרה של מעשה מגונה בעל אופי 'קל' (נגיעה, צביטה, נשיקה או התערטלות חלקית, כשהתנהגויות אלה הן חד פעמיות)".
62 לפי סעיף 3 (א) (1) לחוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998.

2. להלן סיכום מספר הפניות של בתי הספר שבחרו לרווח למדריכי היחידה למניעת התעללות בילדים, בשנות הלימודים התשס"א-התשס"ו:

התשס"א	התשס"ב	התשס"ג	התשס"ד	התשס"ה	התשס"ו
186	254	268	323	329	500

חוזר ס/2(א) אינו קובע סנקציות נגד מי שאינו מקיים את חובות הדיווח המינהליות. בהיעדר הרתעה, בתי ספר שחוששים מביקורת ציבורית ומפגיעה בתדמיתם, יכולים להימנע מלדווח על אירועי אלימות מינית בין תלמידים. מוסדות חינוך אלו חשופים לתביעות משפטיות מצד תלמידים שנפגעו בשל אי דיווח.

מדור הנוער הוא הגוף המקצועי במשטרה האחראי לטיפול הכולל בעבריינות נוער. מדור הנוער אוסף ומעבד נתונים בדבר תלונות על עבירות אלימות בכלל ועבירות מין בפרט, ובכללן עבירות שבוצעו במוסדות חינוך. אולם המשרד אינו מעביר את המידע שברשותו למאגר של המשטרה לצורך השוואה בין נתונים, וכדי לוודא שקימו חובות הדיווח ושנעשה ניטור שוטף של התופעה במערכת החינוך.

3. בנוגע ליתר אירועי האלימות החמורים קובע חוזר סא/4(ג), כי ההנהלה של כל מחוז אחראית לריכוז נתונים על מעשי האלימות במחוז, ומטה המשרד אחראי לניטור תופעת האלימות במערכת החינוך. עם זאת, אין בחוזר האמור הוראה המחייבת את מנהלי בתי הספר לדווח לגורם כלשהו מחוץ לבית הספר על אירועי אלימות בין תלמידים, פרט לדיווח למשטרה או לפקיד סעד או לשניהם על חשד לעבירות הפליליות המנויות בחוזר⁶³. בשנת 2004 הפיץ אגף שפ"י בקרב המנהלים חוברת להטמעת הנהלים החלים עליהם בנוגע לאירוע אלימות חמור. החוברת נועדה "להפיג את העמימות סביב תהליך ההתערבות בבית-הספר באירוע אלימות חמור". בחוברת נקבע, כי "בכל אירוע של אלימות חמורה חייב מנהל ביה"ס ליידע בזמן אמת את מפקח ביה"ס ואת מנהל מחלקת החינוך ברשות". המשרד לא קבע אמות מידה לבחינת "אירוע אלימות חמור", ולא קבע מי הם הגורמים שאפשר להיוועץ בהם בעניין זה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 כתב אגף שפ"י, ש"קביעת אמות מידה לבחינת אירוע אלימות חמור הוא בעייתי, משום שהוא עלול להצביע מראש על סוג מסוים של אירועים, ולהוציא אירועים שלא נחזו מראש ושלא היה להם תקדים. לכן חשבנו להשאיר את השיפוט לצוות בתי הספר". עם זאת נכתב בתשובה, כי "הדיווח איננו כרוך במשאבים להתמודדות, ועל כן איננו מדרבן את בתי הספר לדווח דיווח אמת".

תשובת המשרד אינה מייתרת את הצורך בקביעת אמות מידה ל"אירוע אלימות חמור", שלא יהיו רשימה סגורה, ויאפשרו לצוות החינוכי לנהוג לפי שיקול דעתם. הקפדה על קיום חובות הדיווח אמורה לשמש את המשרד, גם לצורכי ניטור, אך בהיעדר הגדרה ברורה של המעשים שחובה לדווח עליהם, אין ברשות המשרד תיעוד מלא של אירועי האלימות. כתוצאה מכך, המידע המופק מדיווחי המנהלים למחוזות המשרד הוא אקראי ולא שלם, ואינו מאפשר למשרד לנצל לצורכי ניטור מהימן של התופעה.

63 בכללן גרימת חבלה חמורה לקטין, התעללות בקטין בבית הספר, סחיטת "דמי חסות", פריצה, גרימת נזק בודון, הצתה, נשיאת נשק או מכשירים מסוכנים וסירוב למסרם להנהלת בית הספר, תקיפה גופנית שתלמידים או אנשי צוות נפגעים בה, אלימות בהשפעת סמים או אלכוהול ואלימות קבוצתית שאדם נפגע בה.

4. במסגרת תיקון לחוק לימוד חובה, הוטלה בדצמבר 2005 חובה נוספת על מנהלי מוסדות חינוך. סעיף 12ג לחוק זה קובע כדלקמן: "א) מנהל מוסד חינוך ידווח, לפי כללים שקבע השר, למי שהשר הסמיכו לעניין זה מבין עובדי משרדו, על כל אירוע אלימות שהתרחש במוסד החינוך, שהוא אחד מאלה: (1) אירוע של אלימות גופנית בין עובד הוראה לבין תלמיד; (2) אירוע של אלימות גופנית בין תלמידים, שנגרמה בו חבלה. (ב) מנהל מוסד חינוך ידווח על אירוע כאמור בסעיף קטן (א) מיד לאחר התרחשותו, וכן על תוצאות הטיפול באירוע, לרבות אמצעי משמעת שנקטו, עם סיום הטיפול כאמור".

חובת הדיווח הנוספת נועדה לאפשר למשרד לעקוב אחר כל מעשי האלימות ואופן הטיפול בהם, ולסייע לתהליך הפקת הלקחים. עד מועד סיום הביקורת, לא נקבעו כללים מתאימים הנדרשים לקיום חובה זו. כתוצאה מכך, המשרד אינו מקבל דיווח מסודר ממוסדות החינוך, ואינו אוסף וממין בעקביות ובשיטתיות את הדיווחים שנמסרים לו. המשרד לא פעל להקמת מאגר מידע בין-משרדי לקליטת דיווחי החובה לרשויות השונות, לרבות המשטרה ומשרד הרווחה. הקמת מאגר כאמור הייתה חוסכת משאבים ותורמת לניטור אירועי האלימות החמורים במערכת החינוך, לרבות אלימות מינית.

ניטור ארצי

דוח ועדת וילנאי המליץ על "בניית מערכת ניטור לאומית, אשר תופעל אחת לשנה, למדידת היקף האלימות, ולבחינת גורמים המשפיעים עליה, מערכת זו תהווה מקור להערכה ומעקב".

1. החל בשנת הלימודים התשנ"ח (1997-1998) מימן המשרד בשיתוף עם גופים אחרים, שני סקרים ארציים לניטור תופעת הבריונות והאלימות במוסדות החינוך:

א) סקרים שעשו ד"ר יוסי הראל ועמיתיו בשיתוף עם המשרד ומשרד הבריאות בשביל ארגון הבריאות הבין-לאומי בשנים 1998, 2002, 2004 ו-2006. סקרים אלה מספקים נתונים על תפיסת האקלים הבית ספרי, על רמת האלימות ועל התנהגויות מסוכנות אחרות של הנוער בישראל.

ב) סקרים שעשו פרופ' נבנישתי וד"ר רון אסטור ועמיתיהם בשנות הלימודים התשנ"ט (1998-1999) התשס"ב (2001-2002) והתשס"ה (2004-2005) בשביל המשרד על רמת האלימות במערכת החינוך, היקפה ומאפייניה (לעיל ולהלן - סקר נבנישתי). אחת ממטרותיו של סקר נבנישתי היא איתור קבוצות סיכון ושינויים במשך זמן מסוים.

2. כלי נוסף לניטור רמת האלימות וטיב האקלים הבית-ספרי הוא שאלוני המיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית), שפותחו והופצו בבתי הספר עד שנת 2006 בידי אגף הערכה ומדידה שבלשכת המנכ"ל. באמצעות השאלונים נבדקו תלמידי הכיתות ה', ו', ז', ח', ט' בכל בתי הספר ברחבי הארץ.

עד שהוקמה הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) בשנת 2006, כללו שאלוני המיצ"ב ארבע שאלות בתחום האלימות ושש שאלות בתחום האקלים⁶⁴. בשנת הלימודים התשס"ז (2006-2007) החליטה ראמ"ה לעדכן את שאלוני המיצ"ב לתלמידים, מורים ומנהלים, ולהגדיל לשמונה את מספר השאלות בתחום האלימות (להלן - המיצ"ב המורחב). בשנת 2007 החליטה הנהלת

64 יצוין שלפי נתוני ראמ"ה, בשנים התשס"ב-התשס"ז לא נמצאו שינויים ממשיים בתחומים שנמדדו במיצ"ב.

המשרד לעשות ניטור ארצי באמצעות הפצת שאלון נוסף, שלא במסגרת המיצ"ב, אשר ישמש תחליף לסקר בנבנישתי.

בין השנים התשס"ב (2001-2002) והתשס"ו (2005-2006) התבסס הניטור הארצי על הסקרים של בנבנישתי והראל, שנערכו לסירוגין, יחד עם המיצ"ב השנתי. שפ"י, המדען הראשי וראמ"ה השיבו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007, כי הסקרים הארציים הם מדגמיים ונערכים אחת לשלוש-ארבע שנים, ואילו שאלוני המיצ"ב השנתיים כוללים מספר מצומצם של שאלות, ולכן תוצאותיהם אינן יכולות לשמש לניטור ארצי.

המשרד לא הקים "מערכת ניטור לאומית", אף שהדבר הומלץ בדוח ועדת וילנאי. המשרד יכול וצריך להשתמש בתוצאות המיצ"ב המורחב לצורכי ניטור הבריונות והאלימות בכל המישורים, לרבות במישור הארצי.

אבחונים מקומיים

בדוח ועדת וילנאי הומלץ לאבחן את ממדיה ומאפייניה של תופעת הבריונות והאלימות בכל בית ספר באמצעות "שאלון בית ספרי הכולל את המדדים של מערכת הניטור הלאומית". אבחון כאמור, שהוא למעשה ניטור בכל מוסד חינוכי, צריך לאפשר לברר מה הם הגורמים להתגברות האלימות ולהתאים דרכי טיפול ייחודיות לכל מוסד לפי סוגי הבעיות שאובחנו בו.

1. בעקבות ההמלצה האמורה פיתח אגף שפ"י בשנת 1998 כלי לניטור אקלים חינוכי מיטבי (אח"מ) בכל בית ספר, במסגרת תכנית התערבות כוללת (להלן - תכנית האח"מ). לפי הדגם שהוכן בשפ"י, תכנית האח"מ מופעלת בשני שלבים: הראשון אבחון והשני התערבות. בשלב הראשון מופץ לכל תלמידי בית הספר שאלון המאפשר להנהלת בית הספר לקבל תמונת מצב עדכנית בנוגע לסוגי האלימות שהתלמידים חווים בבית הספר. בשלב השני אמור בית הספר לקבוע תכנית עבודה, את הדברים שהוא מבקש לשנות ואת השותפים שהוא מבקש לגייס לפעולה בנושא זה. צוות בית הספר מכין את תכנית ההתערבות בהדרכת עובדי שפ"י בהתאם לתוצאות האבחון (ראו להלן). בתום פרק זמן מסוים בית הספר אמור להיערך לאבחון חוזר.

לפי פרסומי המשרד, עד לשנת 2006 הופעלה תכנית האח"מ בכ-1,000 בתי ספר, שהם כ-30% מכלל בתי הספר בארץ. ואולם לפי דוח מ-13.12.06, בשנת הלימודים התשס"ה הופץ שאלון האח"מ ב-237 בתי ספר ובשנת הלימודים התשס"ו - ב-226 בתי ספר בלבד. בשנת 2006 הוכן שאלון ניסויי למורים, לצורך אבחון האקלים בבית הספר מנקודת מבטם.

אף על פי שבשבע השנים שעברו מאז השקת תכנית האח"מ השקיע בה המשרד 8 מיליון ש"ח, לא גדל מספר בתי הספר שעברו את תהליך האבחון הראשוני ומספרם הממוצע הוא כ-150 בתי ספר בלבד בשנה. אין יודעים מהו שיעור בתי הספר שעברו אבחון חוזר בעקבות תכנית התערבות שהופעלה בהם על סמך ממצאי שאלון האח"מ. בשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008) לבדה משקיע המשרד 2 מיליון ש"ח בתכנית זו.

2. במסגרת תכנית האח"מ, השאלונים שמילאו התלמידים נשלחים למינהל התקשוב שבמטה המשרד לצורך עיבוד הנתונים בהתפלגות לפי בית הספר, השכבה וכל אחת מהכיתות. מנהלי בתי הספר מקבלים קוד וסיסמה אישיים באתר שפ"י באינטרנט כדי שתהיה להם גישה לתוצאות,

שמתקבלות בתוך שבעה ימים. מנהל בית הספר לבדו מחליט לפני מי יוצגו הממצאים, מתי, כיצד ולשם מה.

על המדיניות של חיסיון תוצאות שאלון האח"מ נמתחה ביקורת מגורמים שונים⁶⁵. אולם אגף שפ"י דבק במדיניות זו בטענה שחשיפת תוצאות האח"מ עלולה לסכל את התכנית כולה עקב חשש המנהלים שיש להם עניין להצניע את ממדי התופעה בבית ספרם, מחוסר פופולריות של בית ספרם, מירידה במספר התלמידים שיירשמו לבית ספרם ומ"הזמנת לחץ" של הפיקוח.

המשרד נמנע מלחייב את בתי הספר לעבור את שלב הניטור בתכנית האח"מ, חרף המלצת דוח ועדת וילנאי. חיסיון תוצאות האח"מ, שנועד בעיקר לעודד את בתי הספר להצטרף לתכנית האח"מ באופן וולונטרי, לא הביא בשנים 2001-2007 לגידול ניכר במספר בתי הספר המשתתפים בתכנית. כתוצאה משמירה על עיקרון החיסיון, לא היו למשרד נתונים מספיקים לצורכי ניטור.

בתשובת שפ"י למשרד מבקר המדינה נכתב, כי "האח"מ פותח ככלי ניהולי ולא ככלי ניטור ופיקוח". ואולם המומחים שליוו את שפ"י בתחום הניטור, סברו אחרת. במכתב ששלח ב-2.1.07 ד"ר רון אסטור מצוות בנבנישתי למנהלת שפ"י דאז, הוא המליץ לחייב את כל בתי הספר להשתתף בתכנית האח"מ, בנימוק שתכנית במתכונת התנדבותית תמנע את גילוי ממדי התופעה בבתי ספר מרובי אלימות.



הביקורת העלתה שעל אף החפיפה בפעילותן של כמה מיחידות המטה בכל הקשור לקליטת מידע מהציבור, אין תיאום ביניהן, אין מרכזים את הנתונים המתקבלים באמצעותן במאגר אחד, והנהלת המשרד אינה משתמשת במידע הנצבר בהן לצורכי ניטור מעשי הבריונות והאלימות בבתי הספר ולייעול המאבק בתופעה. זאת ועוד, בהקמת מערך ניטור - של סקרים מדגמיים, מבחנים ארציים ואבחונים מקומיים - הושקעו משאבים רבים אולם המערך אינו מתאים להמלצות דוח ועדת וילנאי, ולא הגשים את יעדיו. המשרד גם לא עשה את האיזון הראוי בין עקרון חיסיון תוצאות שאלון האח"מ, שבו דוגל שפ"י, ובין האחריות המוטלת על המשרד לבנות "מערכת ניטור לאומית", למפות את בתי הספר מרובי האלימות, לפקח על מוסדות החינוך ולעקוב אחר יישום מדיניותו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להשתמש במידע שיחידות המטה מקבלות מהציבור לשם ניטור תופעת הבריונות במוסדות החינוך. על המשרד לבחון הקמת מאגר נתונים בין-משרדי, שירכז בו המידע שמנהלי בתי הספר מדווחים עליו למשטרה, לפקידי הסעד ולמשרד בנוגע לאירועי אלימות חמורים.

65 לדוגמה בדוח 51 של מבקר המדינה (2001) נקבע כי "משגיבש המשרד באמצעו המקצועיים- החינוכיים והכספיים ערכת אבחון בית-ספרי, המותאמת למחקר שבדק את התופעה ברמה הארצית, עליו לעשות בה שימוש ממשי ולשוב ממנה את המידע הראוי" (עמ' 51).

תכניות מניעה

התערבות על בסיס ניטור

1. בעבר שקד שפ"י על פיתוח תכניות מניעה, ואילו בשנים האחרונות, על פי התפיסה שעליה מבוססת תכנית האח"מ, מתמקד המשרד בניסיון ללמד את בתי הספר כיצד להכין תכניות בכוונות עצמם, המותאמות לצרכיהם. לפי תכנית האח"מ, תוצאות האבחון הבית ספרי מיועדות לשמש את הצוות החינוכי לצורך הכנת תכנית התערבות בית-ספרית בהדרכת נציגי שפ"י.

לפי נתוני המשרד, לצורך הכנת תכנית ההתערבות, כל בית ספר זקוק לליווי של מדריך מטעם שפ"י בהיקף של חמישה ימי הדרכה בשנה. ימי הדרכה כוללים עיבוד של התוצאות והכנת מודל התערבות מותאם לממצאי האבחון. לצורך ליווי הרוב המכריע של בתי הספר במערכת החינוך נדרשים אלפי שעות הדרכה בשנה. ואולם בכל אחת מהשנים התשס"ב-התשס"ז הקצה המשרד לתכנית האח"מ בין 35 ל-90 ימי הדרכה בלבד. לתכנית המערכתית החדשה בשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008) הוקצו 100 ימי הדרכה ל-800 בתי ספר.

הממצאים מראים כי משנת 2000 ואילך תכנית האח"מ היא תכנית הדגל של המשרד למאבק בתופעת הבריונות והאלימות בבית הספר והמשרד השקיע בה משאבים רבים. אולם התכנית אינה מופצת בכל בתי הספר. לשם הפעלת התכנית יש צורך בליווי מודרך של הצוות החינוכי בכל בית ספר בידי נציגי שפ"י. אך בחמש השנים האחרונות לא הקצה המשרד ימי הדרכה מספיקים להפעלת התכנית בכל מערכת החינוך. מאחר שהמשרד אינו מחייב את בתי הספר להפעיל את תכנית האח"מ, רק חלק קטן מהם בוחרים להשתמש בה. יתרה מזאת, הואיל ותוצאות האח"מ חסויות, אין למשרד נתונים אודות מידת הצלחתה של התכנית בהקטנת שיעורי הבריונות והאלימות במוסדות החינוך.

2. בשנת 1998 פיתח מינהל חברה ונוער את התכנית "אקלים מצמצם אלימות". התכנית נוסחה החל בשנת הלימודים התשנ"ט (1998-1999) בכ-30 בתי ספר ברחבי הארץ בהדרכת ד"ר תום גומפל ובפיקוח המינהל. עיקר התכנית היא הכשרת הצוות החינוכי לניהול וניווט כיתה וליצירת אווירה שגורמת לבאי בית הספר להרגיש מוגנים. התכנית שמה דגש ביצירת גבולות ברורים, בקביעת מערכת סנקציות ועונשים ידועה מראש ומותאמת לכל גיל, באכיפה שוטפת ועקבית, בהשבת סמכות המחנך, בפיקוח, בדיווח על אירועי אלימות, במודעות הילדים למצבי אלימות ופגיעה באחר ובהקניית התנהגויות דוחות פגיעה והצקה בקרב התלמידים.

התכנית כללה בשנת הלימודים התשס"ז (2006-2007) 41 בתי ספר ולוותה בניטור, באמצעות שאלון שהכין בעבר ד"ר גומפל. בניתוח השאלונים, שנשלח למנהלי בתי הספר, צוין שאי אפשר לדעת מה היו המניעים שגרמו לענות על השאלון, ולכן אין לדעת אם העונים על השאלון היו מדגם מייצג.

מינהל חברה ונוער לא אסף נתונים על הפעלת התכנית "אקלים מצמצם אלימות", ולא למד על אופן השפעתה על האקלים החינוכי בבית הספר. המינהל לא מסר לשפ"י, המרכז בפועל את הטיפול המערכתי בבריונות ובאלימות, את פרטי התכנית ואת תוצאותיה. הנהלת המשרד לא דנה בתכנית ובאפשרות להחילה על כל מוסדות החינוך.

3. אחת התוצאות של הפעלת תכנית האח"מ במתכונת חלקית ובלתי מחייבת היא שמספר מצומצם של בתי ספר ברחבי הארץ רכש והפעיל תכניות התערבות שהכינו גופים פרטיים (להלן - התכניות הפרטיות). התכניות הפרטיות מתחרות באח"מ, הואיל וכמו האח"מ, הן מותאמות לצרכי בית הספר על בסיס אבחון מצב הבריונות והאלימות שבו. שתי התכניות הפופולריות ביותר כיום הוכנו בידי פרופ' עמוס רולידר וד"ר יוסי הראל, שמחקריהם תרמו לגיבוש מדיניות המשרד בהתמודדות עם האלימות. השניים היו חברים בצוות, שהקים בשנת 2007, מנכ"ל המשרד דאז, מר שמואל אבואב, לעדכון מבחני המיצ"ב בתחום האקלים הבית-ספרי.

תכנית "הראל"⁶⁶ למיטביות ומוגנות, שבנה פרופ' עמוס רולידר (להלן - תכנית רולידר), מתמקדת בהצבת גבולות לתלמידים, באמצעות אכיפת מערכת כללי התנהגות ומתן תמריצים חיוביים ושלייליים. תכנית רולידר, המבוססת על תכניות אולוויס למאבק בבריונות, כוללת הכשרת צוותים חינוכיים לניווט יעיל של כיתה, לבניית אמנה בית ספרית ולהתמודדות עם תלמידים מאתגרים, והיא זכתה לתמיכת הסתדרות המורים. תכנית זו פועלת בהצלחה משנת הלימודים התשס"א בבתי הספר שברשות המקומית אלפי מנשה בשומרון, ומשנת הלימודים התשס"ה - בכמה מבתי הספר הממלכתיים באילת (ראו להלן).

התכנית "חוסן נעורים", המתמקדת בקידום רווחה נפשית, חברתית ופיזית של תלמידים ומורים במוסד החינוכי, נבנתה בידי ד"ר יוסי הראל ופועלת בבתי הספר של רשת "עמל" ברחבי הארץ. התכנית עוסקת, בין היתר, בהדרכת צוותים חינוכיים לשיפור התקשורת עם התלמידים ולהגברת האכפתיות, האמפתיה וההבנה לצרכיהם.

יוצא אפוא, שבתי ספר שידם משגת ומעוניינים להתמודד בהצלחה עם תופעות הבריונות ואלימות התלמידים, יוכלו לעשות זאת באמצעות רכישת תכנית התערבות פרטית, דוגמת תכנית רולידר או מודל "חוסן נעורים", המלווה בפיקוח והערכה שוטפים בידי מומחים בעלי שם. לעומת זאת, בתי ספר שאין ידם משגת ומעוניינים להתמודד עם בעיית האלימות צריכים להפעיל את תכנית האח"מ בסיוע מדריכי שפ"י. אולם רבים מבתי הספר הללו לא יוכלו להפעיל את תכנית האח"מ, בהיעדר תקצוב של מלוא ימי ההדרכה הנדרשים לכלל בתי הספר במערכת החינוך. בתי ספר שמתעלמים מבעיית האלימות אינם מחויבים להפעיל תכנית התערבות כלשהי המותאמת לצרכיהם, ולכן יש סיכוי קלוש שהאקלים החינוכי ורמת הבריונות והאלימות בהם ישתנו לטובה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לשקול מחדש את מדיניות הפצת תכנית האח"מ במערכת החינוך, באופן שתהלום את צרכיהם של בתי הספר השונים. מן הראוי גם לבחון את האפשרות לחייב בתי ספר להפעיל את תכנית האח"מ אם תוצאות המיצ"ב הראו שרמת הבריונות והאלימות בהם גבוהה.

התערבות יישובית

1. תכניות התערבות נוסו בעשור האחרון גם במישור היישובי בהתאם לחוזר סא/4(ג), המטיל על המשרד ועל הרשויות המקומיות את האחריות להכין תכניות מניעה וטיפול באלימות הבית ספרית בכל יישוב.

66 "הראל" - הבלגה, הקשבה, ריסון, רגישות, איפוק, אהבה, לא להתנהגויות מסוכנות".

בשנת הלימודים התשס"א יום אגף שפ"י תכנית מערכתית יישובית ב-14 יישובים. שפ"י בחר את היישובים האלה: נתניה, בית שמש, חדרה, פתח תקווה, שפרעם, אלפי מנשה, רמלה, כפר סבא, חיפה, פרדס חנה, גבעתיים, ערד, מודיעין ותל שבע. לכל יישוב הוקצו כ-20,000 ש"ח. מאז תחילת התכנית בשנת 2001 נעשו שינויים ברשימת היישובים האמורה, שנבעו בעיקר מחוסר התאמת אחדים מהם לתנאים הנדרשים.

המשרד לא קבע מדדים להצטרפות יישובים לתכנית, ולא עשה מיפוי צרכים מקדים בכל יישוב. לפיכך אין לדעת מדוע בחר שפ"י מלכתחילה ביישובים מסוימים, ולאחר זמן החליף את מקצתם באחרים. שפ"י גם לא קבע מדדים לבדיקת הצלחת התכנית. אמנם היישובים הגישו דוחות על פעולות שעשו אך שפ"י לא בדק את סיכום הממצאים העיקריים של כל יישוב, ולא הכין מסמך שממנו אפשר לדעת אם התכנית הצליחה, ואם ראוי להפעיל אותה גם ביישובים אחרים. על אף שבאותו זמן החל מינהל החברה ונוער להפעיל תכנית דומה ("אלימות סמים אלכוהול"; ראו להלן), לא תיאם שפ"י את פעילותו בתחום זה עם המינהל.

2. תכנית מניעה רשותית - אלימות סמים אלכוהול, היא תכנית מערכתית בין-משרדית למניעת התנהגויות מסוכנות בקרב ילדים ובני נוער (להלן - תכנית אס"א). תכנית אס"א החלה בשנת 2001 בשיתוף המשטרה, הרשות למלחמה בסמים, מציל"ה (מועצה ציבורית למניעת אלימות בקהילה), המשרד לקליטת העלייה, משרד הרווחה ומרכז השלטון המקומי. לפי נתוני המינהל, בשנים 2001-2004 השתתפו בתכנית 10 רשויות מקומיות, 21 רשויות הצטרפו בשנת 2005, ובשנת 2006 היא הופעלה ב-60 רשויות. במסגרת התכנית הוקצו לכל רשות סכום של 100,000 ש"ח לשנה, מותנה בתוספת תקציב של 50,000 ש"ח לפחות בידי הרשות המקומית. בעקרונות התכנית נקבע, שתופעת האלימות ברשויות תמופה לפי תוצאות שאלון האח"מ. עד מועד סיום הביקורת לא נעשה ניטור ברשויות המשתתפות בתכנית.

רק בשנת 2004, שלוש שנים לאחר שהותחל בהפעלת תכנית אס"א, הזמין המינהל מחקר הערכה בנוגע לתכנית. המחקר בדק את הטמעת התכנית בשישה יישובים בלבד. החברה שנבחרה לעשות את המחקר (ג'וינט - מכון ברוקדייל) התחייבה, בין היתר, לעבד ולנתח את שאלוני המיפוי היישובי שיוכנו. באוגוסט 2006 הוגשו ממצאי המחקר למינהל ולפיהם, "איסוף המידע לא נערך באופן שיטתי ומובנה, והיישובים ציינו צורך בסיוע באיסוף המידע וניתוחו".

הביקורת העלתה שהתכנית הוחלה בלי שהיה בידי המינהל ניטור או מיפוי של האלימות ביישובים שנבחרו, והרשויות אף לא נדרשו להכין מיפוי כזה. המינהל לא נערך להחלת התכנית, לא הכין שאלון מיפוי יישובי ושאלון מיפוי בית-ספרי, ואף לא השתמש בשאלון האח"מ לצורך זה. כתוצאה מכך, לא היה אפשר לעשות מעקב שיטתי אחר שינויים בתופעות של אלימות ביישובים השונים ולא היו למינהל כלים לדעת באיזו מידה הצליחו היישובים שהשתתפו בתכנית להוריד את רמת האלימות.

יתר על כן, אין במינהל חברה ונוער ובאגף הכספים של המשרד פירוט של הכספים שהשקיע המשרד בפועל בתכנית. הרחבת התכנית ליישובים נוספים נעשתה בלי שנבדקה יעילותה, ובלי שבמשרד היו נתונים כספיים ונתונים אחרים המלמדים אם יישומה היה מוצלח.

3. בשנת 2005 הוחל להפעיל באילת, תכנית עירונית מקיפה למאבק באלימות, ביוזמת ראש העירייה, מר מאיר יצחק הלוי. התכנית נועדה לצמצם בהדרגה את תופעות האלימות והפשעה בעיר. התכנית משלבת אכיפה משטרתית מוגברת עם הפעלת פרויקטים בתחום הרווחה והחינוך

הלא-פורמלי. הסכום שהושקע ביישום "אילת - עיר ללא אלימות" בשנים 2005-2007 היה כ-12 מיליון ש"ח.

לצורך יישום התכנית רכשה מחלקת החינוך של העירייה את תכנית רולידר, והפעילה אותה באחדים מבתי הספר הממלכתיים בעיר, ואת תכנית ההתערבות בגני הילדים "אילנות". לפי נתוני משטרת מרחב אילת, משנת 2004 עד לשנת 2006 ירד ב-41% מספר התיקים שנפתחו על עבירות במוסדות חינוך, לרבות עבירות מין, אלימות גופנית וגרימת נזק לרכוש⁶⁷.

בעקבות נתונים אלה ולאחר דיונים שהתקיימו בוועדת התיאום הבין-משרדית הלאומית בנוגע למאבק באלימות ברשויות המקומיות⁶⁸, אימצה ועדת השרים למאבק באלימות את התכנית "עיר ללא אלימות" בתור מודל ארצי-לאומי. בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2006⁶⁹ נקבע כי פרויקט לפי מודל "עיר ללא אלימות" יופעל החל בשנת 2007 גם ברשויות המקומיות האלה: טבריה, נצרת-עילית, עכו, חדרה, נתניה, רהט, מעלה-אדומים, אשקלון, רמלה ובת ים.

המשרד לא הציג לפני הממשלה תכנית מערכתית כוללת לטיפול באלימות ברשויות המקומיות, מלווה בהצעת תקציב מפורטת, דוגמת "עיר ללא אלימות". בדו"ח הצטרף המשרד לפרויקט "עיר ללא אלימות", הנמצא באחריות גורמים מחוץ למשרד, רק לאחר שנוסחה בהצלחה באילת וקיבל תוקף של החלטת ממשלה.

מכוח החלטת הממשלה האמורה הוקמה ועדת היגוי לאומית לצורך הפעלת הפרויקט "עיר ללא אלימות" (להלן - ועדת ההיגוי הלאומית). לפי ההחלטה, התקציב להפעלת הפרויקט בשנים 2007-2008 יסתכם בכ-50 מיליון ש"ח, מהם 20 מיליון ש"ח ממשרד ראש הממשלה, 5 מיליון ש"ח מהרשויות המקומיות ו-20 מיליון ש"ח מגופים פרטיים. ועדת ההיגוי הלאומית החליטה בנובמבר 2006 להקים מטה מקצועי שילווה, ינחה וידריך את תהליך הפיתוח של הפרויקט, ישמש זרוע ביצועית של הוועדה ויתווך בין הרשויות המקומיות לגופים הארציים.

לפי המודל שנוסח באילת, דרכי הפעולה להתמודדות עם תופעת הבריונות במערכת החינוך ביישובים מתבססים על העקרונות האלה: התמקדות בהשבת הסמכות למחנכים, הצבת גבולות ואכיפתם; שינוי אורח החיים של המסגרת החינוכית כולה; טיפול וראייה מערכתית של מכלול ההיבטים והנושאים הקשורים להתמודדות עם אלימות במסגרות החינוכיות; בניית תשתיות חינוכיות המאפשרות התמודדות יעילה יותר עם הצקה, אלימות והתנהגות אנטי חברתית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע שפ"י, כי נציגי המשרד חברים בוועדת ההיגוי הארצית של "עיר ללא אלימות" וכי המשרד נמצא בקשר מקצועי שוטף ומשתף פעולה עם מפעילי הפרויקט. שפ"י הסביר, ש"תכנית האח"מ יכולה להיות תכנית מתאימה להפעלה בבתי הספר במסגרת עיר ללא אלימות."

ואולם לדעת פרופ' תמר הורוביץ, היועצת האקדמית לתכנית "עיר ללא אלימות", עקרונות התכנית אינם תואמים את תפיסת ה"אקלים" ואת דרכי הפעולה של שפ"י שביסוד תכנית האח"מ. המושג "אקלים" הוא מושג מעורפל; מושג זה - בשונה מ"הצבת גבולות" ו"בניית סמכות" - אינו ניתן לתרגום מעשי ולכן קשה לתלות בשיפור ה"אקלים" את צמצום היקף הבריונות ואירועי האלימות.

גם מנהלת המטה המקצועי של "עיר ללא אלימות", ד"ר אורלי אינס-קניג, מתחה ביקורת על מדיניות שפ"י והנהלת המשרד בטיפול בתופעת הבריונות. במאמר שכתבה עם הפסיכולוגית אורלי

67 מ-76 תיקים בשנת 2004 ל-45 תיקים בשנת 2006.

68 הוועדה הוקמה מכוח החלטת ממשלה מ-26.10.05, החלטה מס' 4320 (אלמ/24).

69 החלטה מס' 575.

פוקס-שבתאי נטען ש"המערכת איננה נוקטת בהתערבויות המוכחות כאפקטיביות, קרי: סובלנות-אפס (הצבת גבולות חד משמעית במסגרת החינוכית), והתערבות קצרת טווח הממוקדת בהצבת ואכיפת גבולות".

על רקע זה, לא ברורה תשובת שפ"י כיצד ניתן לשלב את תכנית האח"מ במסגרת "עיר ללא אלימות". בסופו של דבר החליטה הממשלה להפעיל את המודל "עיר ללא אלימות" שנוסח במערכת החינוך באילת, ביישובים נוספים, ואולם המשרד המשיך לדבוק במדיניותו להפיץ את תכנית אס"א (ב-60 יישובים) ואת תכנית האח"מ, אף שעדיין לא נבדקה יעילותן.

שוק התכניות

1. החובה המינהלית לקיים תכנית למניעת אלימות כללית נקבעה בחוזר סא/4(ג) בעקבות המלצות דוח ועדת וילנאי. לפי חוזר זה, "על המוסד החינוכי ליצור ולהטמיע תכנית התפתחותית מקיפה... התכנית תכיל התערבות כוללת לכל נושאי המניעה (מניעת אלימות, מניעת השימוש לרעה בסמים ובאלכוהול, מניעת עישון, מניעת התנהגות מינית סיכונית, מניעת הטרדות מיניות ופגיעות מיניות וכד')".

המשרד אינו מקצה לבתי הספר משאבים למימון הפעילות בתחום המניעה, ואין במערכת שעות הלימוד שעות המיוחדות להפעלת התכניות. שפ"י אינו עוקב אחר הפעולות שנוקט כל מוסד חינוכי לשם מאבק בתופעת הבריונות, אינו עושה רישום של תכניות המניעה המופעלות בבתי הספר ואינו מודד את תוצאותיהן.

2. בהמלצות ועדת המשנה לאיסוף נתונים של הוועדה המשרדית למניעת אלימות בית-ספרית בשנת הלימודים התשנ"ז נקבע כי יש להציע "תקן" לתכניות למניעת אלימות (חיצוניות ופנימיות), כדי שיהיה אפשר לבדוק תכניות חדשות ולסייע בכך למנהלי בתי הספר לבחור את התכנית המתאימה לבית ספרם. תקן כאמור לא קבע המשרד, אך בנספח לחוזר סא/4(ג) מובאת סקירה של 40 תכניות מניעה מומלצות.

היצע רב זה של תכניות היה יכול לסייע לבתי הספר למצוא תכניות מתאימות לצרכיהם. אולם אין כיום גוף שעוסק באיסוף מידע שיטתי בנוגע לתכניות אלה, ושיכול לספק לבתי הספר הערכה אובייקטיבית של התכניות השונות. לדעת פרופ' הורוביץ, "עד היום רק תכניות ספורות נמצאו אפקטיביות והסיבה לכך היא, שרוב התכניות אינן מבוססות על תיאוריה, אין להן מטרות מוגדרות והן אינן המשכיות"⁷⁰.

בעניין זה צוין בדוח מבקר המדינה 51ב⁷¹, כי לא נעשו בדיקות יישום והערכה של תכניות המניעה. בהערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 54א, מספטמבר 2003, מובא לקט מעקבים אחר ביצוע החלטות הממשלה ובו נכתב שהמשרד מכין "אוגדן תכניות, הכולל, בין השאר, פירוט של רציונל התכנית, נושאי התכנית, אוכלוסיית היעד, היכן היא פועלת, והאם עברה תהליך הערכה".

70 תמר הורוביץ, "בית הספר כזירת אלימות", מפגש לעבודה חינוכית-סוציאלית 23, יוני 2006, עמ' 45-66.

71 שם, עמ' 52.

בדצמבר 2006 הטיל מנכ"ל המשרד על אגף שפ"י "למפות את כל התכניות הקיימות במשרד לטיפול באלימות ולהעריך את מידת יעילותן, ולפי מיפוי זה לקבוע באילו תכניות מתמקדים". אולם עד אוקטובר 2007, מועד סיום הביקורת, לא הכין המשרד אוגדן תכניות כאמור, ולא פרסם קריטריונים לאישור תכניות התערבות המוצעות לבתי הספר.

בתשובתו מנובמבר 2007 הסביר שפ"י למשרד מבקר המדינה, כי החליט "לא לבצע מיפוי תכניות ואיסוף לאוגדן תכניות מאושרות... משיקול דעת של היעדר כוח אדם לביצוע המשימה."

נמצא שהחלטת שפ"י לא הוצגה להנהלת המשרד. בנסיבות אלו קיים שוק פרוץ של תכניות התערבות למניעת אלימות במוסדות חינוך שהמשרד אינו מפקח עליו. המשרד אינו מיישם את המלצת דוח ועדת וילנאי להכין מאגר תכניות שיוערכו ויאושרו בידי צוות משותף למשרד ולגורמים מקצועיים חיצוניים. זאת ועוד, אין תקן מחייב לתכניות התערבות בתחום המניעה והטיפול באלימות. המשרד גם לא עדכן את רשימת התכניות שנמנו בנספח לחזור סא/4(ג) שמקצתן בוטלו ומקצתן אינן רלוונטיות עוד ולא פרסם תיקון לחזור. למנהלי בתי הספר ניתנת אוטונומיה מלאה בתחום רכישת התכניות. לפיכך, מנהלי בתי הספר, שלפי חזור סא/4(ג) נדרשים להנהיג תכנית כאמור במוסדותיהם, צריכים לבחור תכנית מבין תכניות שלא עברו בקרה של גורמים במשרד ומחוצה לו.

3. בישיבה משותפת של הוועדה לקידום מעמד האישה והוועדה לזכויות הילד של הכנסת שהתקיימה ב-9.8.05 הוצגו נתונים קשים על אלימות מינית שמעורבים בה קטינים. בהחלטה שנתקבלה בישיבה נדרש המשרד לגבש "תכנית לאומית להתמודדות עם התקיפות המיניות בקרב קטינים".

תכנית המניעה "חברות וזוגיות ללא אלימות" הוכנה בידי אגף שפ"י בשיתוף משרד העבודה והרווחה והמרכז לטיפול ולמניעת אלימות במשפחה ירושלים, ויועדה לכיתות י'-י"א, כדי לקדם יחס של כבוד הדדי בין בני אדם בכלל, ובמערכת הזוגיות בפרט. במחקר הערכה של התכנית, שנעשה בשנת 2001, נמצא שהיא חשובה ורלוונטית בעיני תלמידים, מורים ויועצים חינוכיים, ועל כן יש מקום להמשיך בה⁷². תכנית זו אינה מצריכה תקציבים גדולים וכוח אדם נוסף, שכן המחקר האמור קבע, שמחנך הכיתה יכול להפעילה. שפ"י הבהיר למשרד מבקר המדינה, שהתכנית דורשת ליווי של כוח הדרכה ובשל קיצוצים בתקציב הוחלט להשקיע בתכנית אחרת.

בדיון שקיימה הוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת ב-6.6.06 התברר, שהתכנית לא הופעלה בכל בתי הספר התיכוניים, כיוון שאיננה בגדר חובה, והמשרד התבקש להרחיב את השימוש בתכנית ולמנוע קיצוץ בתקציבה.

בנושא זה מתקיימת פעילות גם במסגרת "שבוע מערכת החינוך נגד אלימות מינית", אחת לשנה, החל בשנת הלימודים התשס"ו, "כחלק מחובת לקיחת האחריות המערכתית לצמצום תופעה קשה זו"⁷³. במסגרת הפעילות האמורה נדרשים בתי הספר לקיים פעילות בנושא בסיוע חומרי רקע וסדנאות, שהוצעו באתר האינטרנט של אגף שפ"י.

72 בחינת התכנית 'חברות וזוגיות ללא אלימות' - מחקר כמותי, מכון "אדמתי Research International", דצמבר 2001.

73 חוזר מנכ"ל 1/ס ומכתב המנכ"ל לית לשעבר עמירה חיים מ-6.2.06, חוזר מנכ"ל 1/ס ומכתב המנכ"ל לשעבר שמואל אבואב מ-11.12.06.

דוח מחקר והערכה בנוגע לשבוע האמור, מפברואר 2007, קובע כי כ-27% מבתי הספר אינם עוסקים כלל בנושא, וכי בתי ספר קטנים, בתי ספר של החינוך הממלכתי דתי, בתי ספר במגזרי המיעוטים וכיתות הגיל הרך עוסקים פחות משאר בתי הספר בנושא זה.⁷⁴

4. לפי חוזר סא/4(ג), אחריות מטה המשרד והנהלת המחוז ליצירת אקלים בית-ספרי בטוח המצמצם אלימות, כוללת פיתוח חומרי לימוד והפצתם בשדה וריכוז חומרים מהשדה והפצתם. לפיכך, גף תכניות סיוע ומניעה בשפ"י עוסק בטיפול בפניות מגורמים שונים להציג לפניו מיזמים ותכניות לימוד למניעת אלימות לשם קבלת היתר להפעלה במוסדות חינוך. עיסוק זה דורש השקעת זמן ועבודה רבה, לצורך פגישות עם יוזמי התכניות, בחינת תיאורטית של התכניות ובדיקת אופן יישומן.

שפ"י אינו מעדכן את בתי הספר בדבר תכניות מניעה מומלצות, ואף אינו מקיים מסגרת למתן אישור או היתר פורמלי להפעלת תכניות כאמור. יתר על כן, הוא אינו רואה צורך בקיום תכניות לימוד או תכניות ייעוציות-חינוכיות נפרדות מתכנית המניעה "כישורי חיים", שהמשרד החליט בשנת 2007 להפעיל בכל בתי הספר בשנת הלימודים התשס"ח.

התכנית "כישורי חיים" יצאה לאור בשנת 1996 במהדורה של שלושה ספרים לכיתות א'-ו'. בעשור החולף פותחו יחידות חדשות הן לתלמידי בית הספר היסודי והן לתלמידי בית הספר העל-יסודי. התכנית מתמקדת בפיתוח כשירות רגשית-חברתית של תלמידים, ועיסוק בנושאי מיניות, הטרדה מינית ואלימות מינית כלולים בתכנית כבר שנים.

התכנית "כישורי חיים" הופעלה בשנת הלימודים התשנ"ח (1997-1998) ב-800 בתי ספר יסודיים ובשנת הלימודים התשנ"ט ב-500 בתי ספר. בשנת התשס"ב הנחה המשרד את בתי הספר לייחד את שעות החינוך לתכנית האמורה. לפי החלטת הנהלת המשרד מינואר 2007, התכנית תונהג בכל בתי הספר מכיתה א' ועד כיתה יב' שעה בשבוע במסגרת שעות המחנך.

עד מועד סיום הביקורת לא תקצב המשרד שעת חינוך נוספת לכל מוסדות החינוך ולכל שכבות הגיל ולא קבע לשם כך שעות "צבועות" במערכת. המשרד לא הקים מנגנון פיקוח ובקרה על דרכי הפעלתה של התכנית, כדי לוודא שבמוסדות החינוך בכל המגזרים ישולבו יחידות התכנית במלואן, לרבות בתחום מניעת בריונות מינית וניצול מיני.

מניעה בגיל הרך

חוקרים קובעים שהפעלת תכניות מניעה בגיל הרך עשויה להשפיע מאוד על צמצום אלימות במשך כל החיים. ניתוח עלות-תועלת מצביע שחינוך בגן טרום-חובה חסך לציבור האמריקני הוצאות ניכרות בטיפול באלימות ובפשיעה בגיל הבגרות.⁷⁵ לפי הספרות המקצועית, אי השקעה במניעה בגיל הגן מקטינה את הסיכוי לשינוי ממשי ברמת האלימות הבית-ספרית בחינוך היסודי והעל-

74 הפעילות בבתי הספר במסגרת שבוע מערכת החינוך נגד אלימות מינית - דו"ח מסכם, מרטנס הופמן יועצים לניהול בע"מ, יולי 2007.

75 כנבנישתי, אסטור ומארצי, "התמודדות עם אלימות במערכת החינוך", מפגש לעבודה חינוכית-סוציאלית 17, מרס 2003, עמ' 9-44.

יסודי. אי-טיפול בילדי הגן גורם להוצאות סרק מרובות בהפקת תכניות מניעה לילדי בית הספר, שמידת הצלחתן מוטלת בספק.

בדיון שהתקיים בוועדת החינוך והתרבות של הכנסת ב-11.12.00 אמר נציג שפ"י: "יש לנו תכניות למניעת אלימות שמתחילות בגיל גן הילדים. אנחנו פועלים מגן הילדים - יש לנו תכנית אחת שהיא מקובלת מאד עכשיו, נפוצה מאד ומצליחה ביותר בשם תקשורת לא אלימה, שהיא עובדת בצורה יפה מאד. אין לי מושג בכמה גני ילדים, אולי לפחות 40-50, אם לא יותר".

הבדיקה העלתה, שחרף נתוני המחקרים שבידי המשרד, לא הופצו תכניות למניעת בריונות ואלימות לכל גני הילדים במערכת החינוך.

תכנית "בית ספר בטוח"

מודל "בית הספר הבטוח" הוא פיתוח של היחידה לשיטור קהילתי במשטרה, שמטרתה הפיכת הסביבה הבית-ספרית לבטוחה ומוגנת לקהילתה. במסגרת בניית המודל פעלה המשטרה עם אגף שפ"י להכשרת שוטרים קהילתיים לפעילות חינוכית בבתי הספר ולגיבוש דפוסי עבודה משותפים. המודל הופעל החל בשנת הלימודים התשס"א בחטיבות הביניים. בשנת הלימודים התשס"ב הונהג המודל ב-300 חטיבות ביניים, פנימיות וכפרי נוער, שנבחרו בידי המשרד והמשטרה. כמו כן, במסגרת מודל דומה, "בית ספר משולב", התקיימה פעילות חינוכית בכיתות י"ב בבתי ספר תיכוניים ברחבי הארץ, ובסך הכול פעלו באותה שנה בתוך בתי הספר 560 שוטרים.

בין נציגי המשרד לנציגי המשטרה בינואר 2006 עלו כמה בעיות ביישום המודל בחינוך העל יסודי: השוטרים הקהילתיים אינם מגיעים לבתי הספר באופן שוטף; מספר השיעורים בכיתות בנושא הוא מצומצם; חלק ממערכי השיעור אינם רלוונטיים; הצוותים החינוכיים אינם מעורבים בתכנית; המודל אמור להיות חלק חשוב מהתכנית החינוכית הבית-ספרית למניעת אלימות והתנהגויות סיכוניות אך המורים אינם סבורים כך; חסרה הגדרת תחומי הטיפול של הצוות ושל השוטר; חסרה עבודה עם הורי התלמידים; לעתים אין שיתוף פעולה בין המשטרה ובין המנהלים.

המשרד ממשיך להתחייב להשקיע בתכנית ואף להרחיב את הפעלתה במוסדות נוספים, אך בפועל, הוא מותיר את ההחלטה אם והיכן להפעיל את התכנית לשיקול דעתם של מנהלי בתי הספר. בנסיבות אלה ונוכח התכנית המערכתית החדשה משנת 2007, על הנהלת המשרד להכריע בשאלה אם התכנית עומדת בסטנדרטים שהחיל המשרד על בתי הספר בתחום האקלים-הבית ספרי, ואם הדבר מצדיק את המשך ההשקעה בפיתוח התכנית ובהפצתה.

תכניות טיפול

טיפול מערכתי

1. החלטת הממשלה מדצמבר 2005 קבעה, שהמשרד צריך לבנות תכנית התערבות ארצית לליווי והדרכה של בתי ספר שרמת האלימות בהם גבוהה במיוחד, המכונים בתי ספר "אדומים". חלק מאותם בתי ספר אותרו במדגם של הסקר הארצי שעשה פרופ' בנבנישתי בשנת הלימודים התשס"ב (2002-2003). במאמר שפרסמו פרופ' בנבנישתי ועמיתיו בשנת 2006 נאמר, כי לא קשה לאתר את בתי הספר הבולטים לרעה, וכי "סביר להניח שמפקחים ברמות השונות מכירים את בתי הספר החורגים במידה ניכרת מהנורמה". ממסמכי המשרד עולה, שנתוני המיצ"ב מאפשרים לאפיין בכל מחוז את בתי הספר שרמת האלימות בהם גבוהה.

עמדת שפ"י, הנסמכת על מחקרו של פרופ' בנבנישתי, היא שסיוע מקצועי והקצאת משאבים לבתי ספר במצוקה יאפשרו להקטין במידה ניכרת את האלימות ולדרבן את הצוות החינוכי לטפל בנושא. לפיכך, קובעת התכנית המערכתית החדשה, שהוצגה בידי הנהלת המשרד בינואר 2007, כי "בשנת התשס"ח יוגדרו 50 בתי ספר בסיכון... הפעילות בבתי ספר אלו תכלול... שילוב מערך מסייע (פסיכולוגים ויועצים), מדריכים טיפוליים חינוכיים (מדריכי מוגנות), הנחיה ליווי ומעקב צמוד, מסגרות טיפוליות לתלמידים 'מאתגרים' לתקופות קצובות". עוד נקבע בתכנית, כי "הפעילות בבתי ספר אלו תמשך שלש שנים".

הביקורת העלתה, שהנהלת המשרד לא תקצבה את התכנית לטיפול בבתי ספר בסיכון. בפברואר 2007 הגיש שפ"י להנהלת המשרד תכנית מעודכנת לטיפול בבתי ספר סיכון, ולפיה עד סוף מאי 2007 היו אמורים להיבחר 30 בתי ספר "אדומים" בהתאם לתוצאות המיצ"ב בשלוש השנים האחרונות. לבתי הספר "האדומים" היה המשרד אמור להקצות 30 ימי הדרכה בעלות של 690,000 ש"ח, לצורך הכשרת הצוות החינוכי ובניית מסגרות לטיפול בתלמידים אלימים בתוך בית הספר. תכנית זו לא יצאה לפועל.

2. סעיף 3 לחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק חינוך מיוחד) קובע, כי "ילד בעל צרכים מיוחדים זכאי לחינוך מיוחד חנים במוסד לחינוך מיוחד באזור מגוריו". בסעיף האמור נקבע, כי "ילד בעל צרכים מיוחדים" הוא "אדם בגיל שלוש עד עשרים ואחת עם לקות משמעותית, שבשלה מוגבלת יכולתו להתנהגות מסתגלת והוא נזקק לחינוך מיוחד", וכי "לקות" כוללת, בין היתר, לקות נפשית או רגשית-התנהגותית.

ההחלטה בדבר השמתו של ילד בעל צרכים מיוחדים במוסד לחינוך מיוחד היא בסמכותה של ועדת השמה, שממונה בידי שר החינוך והתרבות, בהתאם לסעיף 5 לחוק חינוך מיוחד. סעיף 7 (ב) לחוק קובע, כי "בבואה לקבוע השמתו של ילד בעל צרכים מיוחדים, תעניק ועדת השמה זכות קדימה להשמתו במוסד חינוך מוכר שאינו מוסד לחינוך מיוחד".

שפ"י והאגף לחינוך מיוחד במשרד הגו תכנית להקמת מרכז לטיפול בתלמידים המתנהגים באלימות קשה, בשיתוף הנהלת בית הספר "ברושים" בתל אביב. לפי תכנית זו (להלן - תכנית ברושים), לכל מרכז טיפול הייתה אמורה להגיע קבוצה של עשרה תלמידים בשעות אחר הצהריים לצורך אבחון וטיפול התנהגותי, הכולל סיוע בלמידה ו"פעילות מפיגה". הורי התלמידים היו אמורים לקבל הדרכה בקבוצה, ובית הספר היה אמור לקבל הדרכה כיצד לשלב תלמידים אלו ולעבוד עימם בשעות הבוקר. התכנית הוצגה באפריל 2005 לפני מנכ"לית המשרד דאז, ובה צוין כי בשנת הלימודים התשס"ז (2006-2007) יוקמו מרכזים כאלה בכל מחוזות המשרד בעלות כוללת הנאמדת בכ-4 מיליון ש"ח.

תכנית ברושים לטיפול בתלמידים אלימים שלא במסגרת החינוך המיוחד לא יצאה לפועל מפני שהמשרד היתנה את החלת התכנית בהסכמת התלמידים ובהסכמת הוריהם, ולא בחיובם. למרות שהתכנית לא בוצעה, המשרד לא הכין חלופה לטיפול בתלמידים בעלי הפרעות התנהגות קשות. בנסיבות האמורות, נאלצים בתי הספר להתמודד לבדם עם תלמידים אלו בלי לקבל את הכלים והמשאבים הדרושים לשם כך.

3. בהיעדר תכנית לאומית לטיפול בילדים אלימים, מופעלות במערכת החינוך תכניות טיפול ניסיוניות במספר מצומצם ואקראי של בתי ספר⁷⁶. התכנית היחידה שנעשה עליה מחקר הערכה נוסתה במשך ארבע שנים, התשס"ג-התשס"ו, בתשעה בתי ספר בחמשת היישובים האלה: רמת השרון, באר שבע, שדרות, רהט ומעלה אדומים. בכל אחד מבתי הספר שהשתתפו בתכנית נבחרו בין 6 ל-12 תלמידים מכיתות ח', שבית הספר מצא שהם אלימים במיוחד, ואשר הוריהם הביעו נכונות להשתתף בה באופן פעיל. בתכנית, שהיא פרי יוזמה משותפת של שפ"י, האגף לחינוך על יסודי ועמותת אשלים, משולבת הנחיה בידי פסיכולוג חינוכי, מטפל באומנות, מורים מתווכים ויועץ חינוכי. עלות התכנית מסתכמת ב-30,000 ש"ח לכל בית ספר, והמשרד ביקש להפעילה ב-100 בתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים ברחבי הארץ בעלות כוללת של 3 מיליון ש"ח בשנה. אגף שפ"י כתב למשרד מבקר המדינה, כי התכנית "ניתנת להפעלה לתלמידי החינוך היסודי והחטיבה העליונה", אך בפועל היא מופעלת בחטיבות הביניים בלבד.

הממצאים מראים, שאין טיפול מערכתי, אינטנסיבי ומקיף בתלמידים בעלי הפרעות התנהגות בכל הגילים. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לפתח תכנית טיפולית מערכתית כאמור, ולהקים מסגרות שבהן ייקלטו תלמידים שרמות האלימות שהם מפגינים מקשות מאוד עליהם ועל סביבתם. הניסיון לשלב תלמידים כאמור במסגרת הרגילה בלי יכולת לעצב להם ולעמיתיהם סביבה בטוחה עלול לגרום להחרפת התופעה ולפגיעה בהם ובסביבתם⁷⁷.

טיפול בפרט

לפי נוהלי המשרד, מערכת החינוך אחראית למתן מענה טיפולי למצוקות הפרט ותלונותיו בענייני אלימות בתחום המוסד החינוכי, בתחום המחוז ובתחום המטה.

חוזר סא/4(ג) קובע כי "לעתים קרובות כשמתרחש אירוע אלים כל תשומת הלב ממוקדת בתוקף ובמעשהו, והקרבת עלול להישכח. יש חשיבות רבה לטיפול הפיזי והנפשי בנפגע". תלונות בגין חוסר טיפול, טיפול לקוי, בלתי הולם או מפלה של הצוות החינוכי בתלמידים נפגעים ופוגעים בבתי הספר מופנות למפקחים הכוללים ולמחוזות המשרד.

הביקורת העלתה כי במחוזות תל אביב, ירושלים ומנח"י אין עובד שממונה על מתן מענה למתלונן; בשאר המחוזות הטיפול בפרט נעשה בידי עובדים שמופקדים על טיפול בתחומים אחרים.

76 כגון: "קידום נוער", "עוצמה", "עידוד".

77 שרמי, אלגריסי ונוי, שם, 134.

כפי שצוין לעיל, אגף פנ"צ נותן מידע לציבור ומפנה להוראות, הנחיות ונהלים שלפיהם פועלת מערכת החינוך. סמכויות האגף מעוגנות בתקשי"ר, בחוזרי מנכ"ל ובחוזרי סמנכ"ל. בחוזר מנכ"ל סג/2(א) נקבע כי אגף פנ"צ מופקד, בין היתר, על הטיפול במימוש זכויות התלמידים, ובמסגרתו פועל מרכז מידע טלפוני שנועד לסייע ולייעץ לתלמידים הסבורים שזכויותיהם נפגעו בבית הספר.

מנהלת פנ"צ הסבירה למשרד מבקר המדינה, שהאגף מטפל בתלונות על אלימות ובריונות כמו בכל התלונות האחרות המגיעות אליו. לדבריה, על האגף לדאוג שהגורם המקצועי במערכת יטפל בתלונה, ולחילופין לדאוג שהגורם המקצועי יטפל בעניין לפי מדיניות המשרד; האגף אינו מחליף ואינו מתיימר להחליף את הגורמים המקצועיים.

מתשובת מנהלת פנ"צ עולה, שנוהלי פנ"צ אינם מותאמים לצורכי הטיפול בתלונות בנושאי בריונות ואלימות. בתלונות בנושאים האמורים אין להסתפק בכרוך התלונה אצל הגורם המקצועי, לשם קבלת חוות דעתו או תגובתו, אלא נדרשת התערבות מיידית ובלתי תלויה, הכוללת גם בקרה על פעולות הגורמים המקצועיים. לפיכך, הטיפול בתלונות אלו "כמו בכל התלונות האחרות" לא תמיד נותן מענה מלא לבקשות המתלוננים.

חוזר מנכ"ל מספטמבר 2002 מסדיר את פעילותה של יחידת ה"קו הפתוח לתלמידים". החוזר קובע, כי ה"קו הפתוח" אחראי לטיפול בפניות בנושא אלימות ודרכים למניעתה, ונותן תמיכה וסיוע רגשי לתלמידים, להורים ולאנשי חינוך במצבי חירום. רוב עובדי ה"קו הפתוח" הם אנשי מקצוע בתחום הייעוץ החינוכי.

נמצא, שאין חלוקת אחריות בין פנ"צ ל"קו הפתוח" - לא בחוזרי המנכ"ל המסדירים את דרכי פעולתן של היחידות וסמכויותיהן, ולא בפועל. אין ניתוב טלפוני של הפונים והמתלוננים לאחת היחידות האמורות לפי מהות הפנייה, ואין מנתבים את התלונות המגיעות בכתב לכתובת המתאימה. הכפילות בעבודת היחידות הללו עלולה להקשות על ציבור הפונים והמתלוננים, ואינה מספקת פתרון מיטבי למצוקותיהם הקיומיות של התלמידים.

הטיפול בנפגעי בריונות מינית

1. חוזר ס/2(א) קובע, כי מנהל בית הספר, הפסיכולוג החינוכי או היועץ יעניקו תמיכה קבועה ורצופה לתלמיד שנפגע מבריונות או מאלימות מינית, ואף יפנו אותו לקבלת טיפול. בחוזר לא פורטו מקום הטיפול ולאן צריך להפנות את התלמיד הנפגע. חוזר מנכ"ל התשס"ב/5 (א) מינואר 2002 קובע בעניין זה, כי "אפשר להפנות את התלמידים הנפגעים לקבלת עזרה למרכזי הסיוע למניעת תקיפה מינית... ואפשר גם לשלב את המרכזים כחלק מההתערבות המערכתית הנוצרת בבית הספר".

ממסמכים שהמציא המשרד למשרד מבקר המדינה עולה, כי למנהלי בתי הספר, ליועצים החינוכיים ולמורים, האמונים על ריכוז הטיפול בתלמידים נפגעי בריונות מינית, חסר ידע מקצועי בתחום זה. הידע של בעלי תפקידים אלה בזיהוי ובאיתור תלמידים שנפגעו מינית הוא חלקי בלבד, ואין כמעט ידע על התערבות במצבי משבר בעת פגיעה.

בישראל פועלים עשרה מרכזי סיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית (להלן - מרכזי הסיוע). מרכזי הסיוע עוסקים, בין היתר, במתן סיוע נפשי וליווי אישי לתלמידים בני 14 ומעלה, והם מפעילים שני קווי חירום במשך 24 שעות ביממה. מרכזי הסיוע מקיימים סדנאות הסברה מקצועיות בבתי הספר, העוסקות בהתמודדות עם לחץ חברתי-קבוצתי לקיים מגע מיני, בהשפעות הרגשיות של תקיפה מינית על הנפגעות והנפגעים, ובחשיבות הפנייה לקבלת סיוע. לפי דוח איגוד מרכזי הסיוע לשנת 2006, פעמים רבות בעקבות הסדנאות פונים תלמידות ותלמידים למרכזים ומדווחים כי היו קרבנות לתקיפה מינית בילדותם או בהווה, שבוצעה בידי אדם מבוגר מהם או בידי בני גילם.

לטענת איגוד מרכזי הסיוע, מנהלי בתי הספר נרתעים מלקיים את סדנאות ההסברה במוסדותיהם. בישיבה משותפת של ועדת החינוך, התרבות והספורט והוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת שהתקיימה ב-19.6.07, טענה מנכ"לית האיגוד, כי הפער הגדול בין עמדת האיגוד לעמדת המשרד הוא בנכונות של המשרד "להמליץ לבתי הספר על הסדנאות שלנו ולהכניס אותן בצורה מערכתית ומסודרת". נציגה אחרת של האיגוד אמרה בדיון, כי "התסכול שלי נגרם כי אני צריכה להתחנן לרכוז וליועצות שיכניסו אותנו לתוך בתי הספר".

שפ"י כתב למשרד מבקר המדינה, ש"פעילותם של ארגוני הסיוע מוצגת בפני התלמידים ותלמידים מופנים על ידי מורים ויועצים להיעזר בכל השירותים אותם מציעים ארגוני הסיוע לנפגעי תקיפה מינית. המשרד מציע כאחת האפשרויות את הסדנאות, אך אינו מחייב ואינו חושב שיש לחייב את בתי הספר להכניס סדנאות של מרכזי הסיוע לתחומם."

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לבחון מיסוד של קשרי עבודה בין המשרד ובין מרכזי הסיוע, כדי להגדיל את הזמינות והנגישות של מרכזי הסיוע לתלמידות ותלמידים שנפגעו מהטרדה ומבריונות מינית במסגרת המוסד החינוכי.

2. משנת 2002 מופעלת במערכת החינוך תכנית טיפולית לילדים שחוו פגיעה מינית בידי תלמידים אחרים בבית הספר; במסגרת זו מטופלים גם בני משפחות הנפגעים. התכנית היא פרי שיתוף פעולה בין משרדי החינוך, הרווחה והבריאות, המוסד לביטוח לאומי וכמה עמותות (להלן - המיזם המשותף)⁷⁸. עד שנת 2007 הוכשרו במסגרת המיזם כ-450 פסיכולוגים חינוכיים לטפל בתלמידים קורבנות פגיעה מינית ב-15 רשויות מקומיות. ועדת היגוי ארצית עוקבת אחר פעילות המיזם המשותף.

במשרד לא נמצאו מסמכים המעידים על התקשרות חוזית בין השותפים השונים למיזם. כמו כן, מימון חלקו של המשרד במיזם המשותף אינו כלול בבסיס התקציב. משנת 2003 ואילך אישרה מנכ"לית המשרד לשעבר, ח"כ רונית תירוש, להעביר לצורך זה כחצי מיליון ש"ח בכל שנה; סכום זה אינו כלול בתקנה תקציבית אלא מוקצה אד-הוק. בפרוטוקול ישיבת ועדת ההקצבות של המשרד מנובמבר 2006 נקבע, כי "לקראת שנת 2007 יש לפתוח תקנה תקציבית לשם טיפול בפגיעה מינית". גם בתום שנת 2007 לא נקבעה התקנה.

לפי הוראות התכ"מ⁷⁹, הקצבות לרשויות מקומיות טעונות פרסום פומבי של הקריטריונים לקבלתן ושל דרך חלוקתן. הפרסום נועד ליצור שקיפות של תהליכים על פי כללי מינהל תקין. במרס 2006 מסר שפ"י את הקריטריונים שקבע לאישור הלשכה המשפטית במשרד, אך הם אושרו לפרסום רק בשנת 2007.

78 שדמי, אלגריסי ונוי, שם, 135.

79 תקנון כספים ומשק.

בשנים 2005 ו-2006 לא ניצלו מרכזי הטיפול ברשויות המקומיות את מלוא התקציבים שהוקצו להם. לבקשת שפ"י אישר המשרד גרירת עודפי תקציב בסך 200,000 ש"ח משנת 2005 לשנת 2006, ועודפים בסך 170,000 ש"ח משנת 2006 לשנת 2007, כדי להבטיח רצף טיפולי ולמנוע פגיעה בתלמידים שהחלו לקבל טיפול. ואולם בכמה רשויות לא הושלמו כל הטיפולים בטענה של חוסר תקציב. באותן רשויות היה פער בין החשבונות שהוגשו למשרד בגין הוצאות הטיפול לבין הדיווחים על שעות הטיפול בפועל, ובמשרד אין רישום של מספר התלמידים שהטיפול בהם הושעה או בוטל.

הזכאות לקבלת טיפול פסיכולוגי במיזם המשותף, לפי מסמך הקריטריונים, מותנית בין היתר באלה: הפגיעה המינית התרחשה בין תלמידים במסגרת חינוכית; הפגיעה המינית אינה פגיעה מתמשכת; הערכות שהתערבות הטיפולית תהיה בעלת טווח קצר (כ-15 פגישות שבועיות בשנת לימודים). מקרים חריגים שבהם נדרש טיפול נוסף יובאו לדיון חוזר לצורך אישור הארכת ההתערבות עד ל-30 מפגשים.

המיזם המשותף מספק מסגרת טיפולית רק לתלמידים שמצבם עונה לקריטריונים המפורטים לעיל. ואולם, המשרד לא פיתח אמצעי טיפול לכלל התלמידים שנפגעו מכריזות מינית. יוצא אפוא, שדווקא לתלמידים שנפגעו קשות בעת שהותם במוסד החינוכי וזקוקים לטיפול ארוך טווח, אין מענה טיפולי במערכת החינוך.

הטיפול בפוגעים

חוזר ס/2(א) קובע, כי "נוסף לטיפול המשמעותי בתלמיד הפוגע יש לדאוג שהוא יקבל טיפול מקצועי להפסקת התנהגותו המינית הפוגעת. לגבי תלמידים עד גיל 12 - אם אין הסכמה של הורי הילד לקבלת טיפול אפשר לחייבם לעשות כן באמצעות פקיד הסעד". לדעת מומחים, אלימות מינית בקרב ילדים שאינה מטופלת כראוי, הופכת לדפוס התנהגותי, ואולם טיפול נכון מאפשר לתוקפים לאמץ דפוסי התנהגות נורמטיביים ומונע קורבנות עתידיים.

בשנת 2005 הגישה ועדה בין-משרדית - שחבריה היו נציגים של משרדי החינוך, הרווחה, הבריאות ושל המשטרה - לוועדה לזכויות הילד בכנסת תכנית-אב כוללת לטיפול בילדים פוגעים מינית מתחת לגיל האחריות הפלילית (להלן - תכנית האב). תכנית האב נועדה לטפל ב-700 ילדים בשנה, בכמה מרכזים שייקבעו ברחבי הארץ. תכנית זו לא יצאה לפועל.

בדיון שהתקיים בהנהלת המשרד ביוני 2006 צוין שההתמודדות עם תלמידים פוגעים מינית מתחת לגיל 12 הוא נושא "פרוץ, כאוב, שאין לו מענה טיפולי מתאים. מדובר בתלמידים שחלקם עלולים כבר בגיל צעיר לפתח התנהגות מינית כפייתית פוגעת... נכון להיום יש מיעוט גורמים שיודעים להעניק את הטיפול המתאים". בתשובת שפ"י למשרד מבקר המדינה נאמר כי "הנושא של טיפול בפוגעים מינית הוא נושא לא מוסדר במדינת ישראל. מעצם טבעו הוא שייך לטיפול של משרד הרווחה".

בהיעדר טיפול ממלכתי הקימה עמותת עלם⁸⁰ בשנת 2001 מרכז למניעה ולטיפול באלימות מינית בקרב ילדים, בראשות ד"ר טליה אתגר (להלן - המרכז). המרכז פועל בליווי אגף שפ"י אך האגף

אינו מתקצב את פעילותו. המרכז מבצע הערכת מסוכנות, אבחון, טיפול, ייעוץ והכוונה לילדים ולמתבגרים; ייעוץ הכוונה והדרכה לאנשי מקצוע, למוסדות ולשירותים; וכן מקיים קורסי הכשרה, הרצאות וימי עיון. המרכז הפעיל גם קו טלפוני למתן תמיכה וייעוץ אנונימי, המאפשר לאנשי מקצוע ולציבור הרחב לבחון בדיסקרטיות התנהגויות מיניות חריגות אצל ילדים. לפי דוח עמותת עלם לשנת 2006, במהלך השנים 2001-2006 טופלו במרכז 2,051 פונים בני 5-17. בשנת 2006 בוצעו 232 הערכות מסוכנות וטיפולים, והתקבלו 250 פניות בקו הטלפוני.

הביקורת העלתה, כי הטיפול בתלמידים שפוגעים מינית באחרים, ובפרט תלמידים מתחת לגיל האחריות הפלילית הוא מקרי וחלקי; לאנשי המקצוע במערכת החינוך חסרה הכשרה בסיסית לטיפול בפוגעים, וכן חסרים במערכת מטפלים מיומנים.



מעשי הצקה והטרדה פיזית, חברתית ומינית של תלמידים חזקים בתלמידים חלשים מהם (בריונות) הפכו לתופעה רווחת במערכת החינוך. תופעת הבריונות אינה מאפשרת למידה בטוחה, פוגעת בהישגי התלמידים ומהווה סכנה להתפתחותם התקינה. עצם קיומה מאפשר את התפרצותם של אירועי אלימות חמורים, המאיימים על שלומם של הבאים בשערי מוסדות החינוך - תלמידים ומורים כאחד. שיעורי הבריונות והאלימות בבתי הספר בישראל גבוהים מאלה שבמערכות חינוך אחרות בעולם. חובת הרשויות להתמודד בהצלחה עם תופעה זו נקבעה בחוק ובהלכה הפסוקה, והיא נובעת מזכויות התלמידים להגנה, לטיפול ולחינוך.

ועדות מומחים ואישי ציבור שדנו בנושא הכינו דוחות עתירי המלצות מעשיות, שחלק נכבד מהן לא יושמו. תכניות מערכתיות שהמשרד החליט להפעיל לא בוצעו. עד היום אין במשרד החינוך גוף שמופקד בלעדית על הובלת הטיפול בעניין רב-תחומי - משפטי, מינהלי, ארגוני, פדגוגי ופסיכולוגי. השירות הפסיכולוגי-ייעוצי (שפ"י), שמרכז את המאבק באלימות נוסף על טיפול בעניינים רבים אחרים, כורע תחת הנטל.

למרות שהמשרד השקיע משאבים בהקמת מערך ניטור הכולל סקרים, שאלונים ארציים ואבחונים מקומיים, עדיין אין להנהלת המשרד תמונה שלמה של היקף תופעת הבריונות. מהמידע שיחידות המטה מקבלות מהציבור לא מופק בסיס נתונים. המשרד אינו מוודא שמנהלי בתי הספר ממלאים את חובות הדיווח הסטטוטוריות והמינהליות המוטלות עליהם, ואינו מפקח מהדיווחים נתונים על שכיחות אירועי האלימות במוסדות החינוך.

אין חלוקת אחריות ברורה בין הפיקוח במחוזות המשרד ובין מחלקות החינוך ברשויות המקומיות. אכיפת נוהלי המשרד והדרכת בתי הספר אינם נעשים כיאות.

למנהלים ולמורים אין ידע מקצועי למניעת בריונות ולטיפול באירועי אלימות. הכשרתם המקצועית אינה מחייבת הקניית ידע בתחום האמור. נוהלי המשרד בנוגע לסמכויות אנשי הצוות החינוכי לאכוף על התלמידים כללי משמעת במוסדות החינוך ולהגיב ב"מצבי התנהגות מסכנת", הם נהלים לקויים. חוק זכויות התלמיד אינו מיושם כהלכה, והמורים רואים בדרך היישום של הוראותיו קריאת תיגר על מעמדם ועל אמצעי הגנתם.

בנסיבות אלה התלמידות והתלמידים בבתי הספר בישראל חשופים יום יום לפגיעות פיזיות ומיניות בין כותלי בית הספר בלי שיש להם "כתובת" לפנות אליה לשם קבלת עזרה. אנשי הצוות החינוכי נרתעים על פי רוב מהתערבות בפגיעות של תלמידים בתלמידים הואיל והם חוששים לשלומם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך לפרסם נוהל כולל וממצה בענייני משמעת ואקלים בית-ספרי בחוזר מנכ"ל חדש. במסגרת זו עליו להבהיר ולעדכן את הנהלים הרלוונטיים בהתאם להוראות הדין; לקבוע סמכויות ענישה ברורות למנהלים ולמורים; ולהגדיר חד-משמעית את התנאים להתערבות לשם הגנה על תלמיד שהותקף ולצורך הגנה עצמית. כמו כן, על המשרד להכשיר את פרחי ההוראה ואת הצוותים במוסדות החינוך כיצד לפעול להפסקת אירועי אלימות.

על המשרד ליזום הקמת מאגר נתונים בשיתוף המשרד לביטחון הפנים ומשרד הרווחה, שבו ירוכז המידע המדווח - על פי חוק ונוהל - למשטרה, לפקדי הסעד ולמחוזות המשרד. ראוי שהמשרד ישתמש במדדי יעילות בית-ספרית (המיצ"ב) שברשותו לצורך מיפוי בתי הספר, לפיקוח על התכניות המופעלות במוסדות החינוך ולמעקב אחר יישום מדיניותו.

על המשרד לקבוע קריטריונים מחייבים לאישור תכניות התערבות חיצוניות במוסדות חינוך, ולעשות מחקרי הערכה על התכניות שהכין, באופן שיאפשר לו להמליץ למנהלי המוסדות וליועצים החינוכיים על התערבויות מתאימות ויעילות.

בהיעדר תקציב להפעלת תכנית "אקלים חינוכי מיטבי" (אח"מ) במערכת החינוך כולה, ראוי שהמשרד ישתף פעולה עם גורמי חוץ, לרבות עמותות וגופים פרטיים, ויודא שבכל מוסד חינוכי, ובפרט בגני הילדים, תופעל תכנית מתאימה למניעת בריונות. התערבות חיצונית מאושרת תותנה בעמידה בתנאים שיקבע המשרד, בפיקוח שוטף על דרך הפעלת התכנית ובביצוע מחקר הערכה על תוצאותיה. על המשרד לאגד את תכניות המניעה המאושרות ברשימת תכניות מומלצות שתישלח לכל מוסדות החינוך ותעדכן מדי שנה בשנה.

נדרשת התערבות טיפולית-מערכתית נמרצת ומקיפה בתלמידים בעלי הפרעות התנהגות, שאינם מופנים למוסדות החינוך המיוחד. המשרד נדרש לבחון את האפשרות לחייב תלמידים אלה לקבל טיפול, כתנאי לשילובם במוסדות החינוך הרגילים. יש לפעול ללא דיחוי ליישום תכנית האב לטיפול בתלמידים מתחת לגיל האחוריות הפלילית שפוגעים מינית. על המשרד לספק את צורכי התלמידים שנפגעו מבריונות מינית, ולהדק את שיתוף הפעולה עם הגופים המקצועיים המתמחים בכך.

בעשור האחרון התקיימה פעילות ענפה לצמצום אירועי האלימות ולהטבת האקלים החינוכי בבתי הספר. המאבק שניהל המשרד בתופעת הבריונות לא עמד במבחן התוצאה. יש התולים זאת בהיות מערכת החינוך בבואה של החברה הישראלית, המשקפת את נגע האלימות שפשה בה. ואולם החוק המחייב כל הורה להפקיד את ילדו במשמורת המוסד החינוכי, מטיל על הרשויות חובה בלתי מסויגת לוודא שגן הילדים ובית הספר יהיו מעין אי מוגן.

