

עומק – מרכז לעיצוב מדיניות וחקיקה

מסמך מדיניות בנושא "תכנית לאומית: נאמן בריאות בבתי הספר"

(מוגש לחה"כ יעקב מרגי)

1. פתח דבר

ההסדרה הקיימת כיום בעניין הטיפול בילדים עם אלרגיות למזון במוסדות חינוך חלקית ביותר. מיעוטה מעוגן בחקיקה ראשית, ורובה נסמך על חוזרי מנכ"ל והנחיות מינהליות אחרות. אחד הכשלים המשמעותיים בדרך ליצירת סביבה בריאה ובטוחה עבור תלמידי בית הספר הוא היעדר נאמן בריאות מוגדר, שיאכוף את הוראות חוזרי המנכ"ל, ויהיה אחראי לקליטתם והתנהלותם של תלמידים עם בעיות רפואיות מיוחדות.

במסמך זה נציע מתווה להסדרת קיומו של נאמן בריאות בכל בית ספר, על בסיס השוואה למדינות מתקדמות אחרות, ועל בסיס השוואה לתפקידי נאמנות אחרים בבתי הספר בישראל.

2. תפקידי הנאמן

צוות המחקר לא מצא תפקיד מקביל באחת מהמדינות המתקדמות. השערתנו היא שרוב המדינות המתקדמות נוכחותם של אחות או של גורם טיפולי אחר בבית ספר מייתרים את הצורך בנאמן בריאות, היות והם הגורם הרפואי המוסמך בגבולות המוסד החינוכי.¹ לדעתו של צוות המחקר, קיומו של נאמן בריאות לא מהווה תחליף לגורם טיפולי מקצועי בבית הספר. לנאמן אין כישורים רפואיים משמעותיים, ולא מצופה ממנו לטפל באופן ישיר בכל מקרה שמצריך טיפול.

אם כן, על נאמן הבריאות להיות הגורם המקשר בין משרד החינוך ומשרד הבריאות לבין בית הספר שבו הוא מועסק. לאור רמת היישום הנמוכה של חוזרי המנכ"ל השונים בשגרה, תפקידו המרכזי של הנאמן יהיה להתעדכן ולאכוף את הוראות החקיקה, ואת ההוראות המנהליות, הנוגעות להתנהלות בית הספר בתחום הבריאות.

יישום הוראות החקיקה והמנהל כולל:

- פיקוח על מערך ההזנה במוסדות שמגישים מזון.²
- קליטה מסודרת של תלמידים עם בעיות רפואיות ייחודיות.³
- שמירה על סביבה סטרילית בהתאם לצרכי התלמידים האלרגיים.⁴

¹ ארה"ב - Division of Adolescent and School Health (DASH) ; קנדה : <https://www.cna-aiic.ca/~media/cna/page-content/pdf-en/caring-ahead-public-health-nurses-in-schools.pdf?la=en> ; <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK232689>

² חוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך, התשע"ד-2014; חוזר מנכ"ל משרד החינוך 2.2-90 "אורחות חיים במוסדות החינוך, בריאות - הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך".

³ חוזר מנכ"ל 2.2-92 "תלמידים הסובלים מאלרגיה למוצרי מזון".

⁴ שם

- תקשורת שוטפת עם הורי התלמיד, משלב הקליטה ועד עזיבתו את המוסד החינוכי.⁵
 - קליטה מסודרת של סייעות וסייעים רפואיים המלווים את התלמידים הזכאים להם.⁶
 - תיעוד ודיווח של תקריות בריאותיות, והבאת התקרית לידיעתם של הנוגעים לדבר.
 - היערכות למקרה חירום הכוללות:
 - זמינות המסמכים הרפואיים של התלמיד במקום ידוע לכל.⁷
 - זמינות התכשירים הרפואיים הנדרשים (כמו מזרקן אפינפרין) במקום ידוע לכל.⁸
 - ויודא שצוות ההוראה יודע כיצד לפעול בהופעת התסמינים של מצב חירום.
 - תקשורת שוטפת עם צוות אזורי של מד"א אשר מספק טיפול רפואי ופינוי במקרה חירום.⁹
- ברצוננו להציע שנאמן הבריאות יהיה אחראי גם על **קיום ימי עיון תקופתיים** שמטרתם להעלאות את המודעות לצרכים הבריאותיים הייחודיים של חלק מהתלמידים. אירועים אלה יופנו הן לתלמידים והן לסגל ההוראה, ויסיעו ביצירת תרבות מקבלת יותר ובריאה יותר.
- כמו כן, **נצפה מנאמן שמתקשה ליישם את ההוראות ליידע על כך את מנהל בית הספר, ובאין מענה להתריע על כך לפקח מטעם הרשות המקומית או למשרד החינוך.**¹⁰

3. תקנים וקריטריונים להעסקת נאמן בריאות:

- בדומה להסדרת נאמן הביטחון והבטיחות בבתי הספר¹¹, אנו סבורים שכל בית ספר צריך למנות לתפקיד נאמן בריאות לפחות מורה אחד מתוך סגל ההוראה.
- על המורה להיות נוכח במוסד לא פחות מ-4 ימי לימודים בשבוע. נוכחותו הקבועה של המורה בשטח תאפשר לו להכיר בצורה טובה את יתרונותיו וחולשותיו של המוסד בו הוא מועסק ואת סגל ההוראה איתו הוא יעבוד, ותסייע לו לוודא את יישומן של ההוראות המנהליות.
 - על המורה להיות בעל כושר אירגוני.
 - עדיפות למורים לחינוך גופני שבכל מקרה מצופה מהם לעבור ריענון במתן עזרה ראשונה אחת לשנתיים.
 - עדיפות למורים עם רקע אזרחי או צבאי בטיפול רפואי.
- נמליץ לשקול תקן לנאמן נוסף בבתי ספר בהם לומדים מספר רב של תלמידים עם בעיות רפואיות ייחודיות, או בבתי ספר גדולים במיוחד.

⁵ שם

⁶ חוזר מנכ"ל משרד החינוך "סייעות רפואיות בחינוך הרגיל" (2.2-91)

⁷ חוזר מנכ"ל משרד החינוך 2.2-84 "אורחות חיים במוסדות חינוך, בריאות- הצהרת הורים על בריאות ילדם".

⁸ הצעת חוק חובת החזקת תכשיר אפינפרין במקומות ציבוריים, התשע"ו-2016.

⁹ חוזר מנכ"ל "שירותי עזרה ראשונה ופינוי לתלמידים" (2.2-83).

¹⁰ נציין שלאור מורכבות היחסים בתוך סגל בית הספר יש להניח שחלק מהנאמנים יירתעו מלדווח על מנהל שלא מיישם את ההוראות הבריאות. לדעתנו, יש לפתור זאת על ידי בדיקות תקופתיות של פקח חינוכי.

¹¹ חוזר מנכ"ל "נוהלי ביטחון בבתי הספר - המנהל ורכז הביטחון, הבטיחות והחירום".

הנאמן יהיה מחויב להיות בתפקידו כנאמן בריאות לא פחות מ-3 שנים ממועד סיום ההכשרה, אלא אם הוחלט אחרת.

הכשרה בסיסית לתפקיד תהה תנאי הכרחי למינוי ולקבלת גמול הנאמן.

הערה: מינויו והכשרתו של נאמן הביטחון נעשים בתיאום עם קצין ביטחון רשות¹² או עם קב"ט מוסדות חינוך של הרשות¹³. לפי בדיקה מדגמית שביצע צוות המחקר, נראה שלא בכל רשות יש תפקיד מקביל בתחום הרפואה והבריאות. **ייתכן שכחלק מפרויקט רחב יותר יהיה כדאי למנות אחראי בריאות רשותי שיהיה אחראי על ההכשרה של נאמני הבריאות ויפקח על עבודתם, או לחלופין לשקול שיתוף פעולה עם לשכות הבריאות המחוזיות.**

4. הכשרה:

אנחנו מציעים לעצב את הכשרות של נאמן הבריאות בדומה להכשרת נאמן הביטחון והבטיחות, עם השינויים המתבקשים:

- אם המורה לא עבר קורס עזרה ראשונה, עליו לעבור קורס מתקדם בן 44 שעות, או קורס נאמני בריאות בן 20 שעות, באחד מהמוסדות המקובלים: מד"א; אריאל מדיק; אלישע הדרכות רפואיות; אמיתי עזרה ראשונה; הדר.
- תכני הקורס גמישים. אולם, הרשות המקומית ומנהל בית הספר לדרוש שהמורה יעבור הכשרת טיפול במצבים ייחודיים כמו אלרגיות למזון ואפילפסיה.
- אם המורה עבר קורס עזרה ראשונה מתקדם, או קורס נאמן בריאות, עליו לעבור ריענון בן 7 שעות שיכלול טיפול והתמודדות עם המצבים הייחודיים שצוינו לעיל.
- נאמן בריאות יעבור ריענון במתן עזרה ראשונה אחת לשנתיים.

כמו כן, אנחנו מציעים להקים תכנית הכשרה לנאמני בריאות במסגרת מרכזי הפסג"ה (פיתוח סגל הוראה) הפזורים בכל הארץ. בתכנית זו ילמד הנאמן כיצד לנהל את מערך הבריאות של בית הספר בצורה יעילה ומקצועית. בהינתן תכנית מתאימה, נציע להתנות את הסמכתו של נאמן הבריאות בהכשרה במרכז הפסג"ה.

5. אלמנטים משפטיים:

אחריות הנאמן:

במחוז אונטריו שבקנדה מונהגת הפרדה בין סטנדרט האחריות הנדרש מאיש סגל שמציע טיפול לתלמיד במצוקה, לבין סטנדרט האחריות הנדרש מבית הספר בהתנהלותו המערכתית בשגרה.

¹² התפקיד טרם הוכר כדרושה סטטוטורית, אך הוא מקובל ברשויות ומועצות רבות.

<http://www.kabatim.org.il/%D7%9E%D7%A2%D7%9E%D7%93-%D7%94%D7%A7%D7%91-%D7%98-%D7%94%D7%9C%D7%A6%D7%95%D7%AA-%D7%94%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%94.html>

¹³ משרד הפנים, מנהל השלטון המקומי, האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות.

http://www.moin.gov.il/LOCALGOVERNMENT/local%20authority/human_assets/DocLib1/%D7%A7%D7%A6%D7%99%D7%9F%20%D7%91%D7%99%D7%98%D7%97%D7%95%D7%9F%20%D7%9E%D7%95%D7%A1%D7%93%D7%95%D7%AA%20%D7%94%D7%97%D7%99%D7%A0%D7%95%D7%9A.pdf

אנחנו מציעים להנהיג את אותה הבחנה ביחס לנאמן הבריאות:

- הגשת עזרה במצב חירום: כאמור, לדעתנו על אף הכשרתו של נאמן הבריאות כמגיש עזרה ראשונה, הנאמן איננו תחליף לגורם מטפל מקצועי בבית הספר, וטיפול במצב חירום איננו תפקידו המרכזי. עם זאת, אם תלמיד או מי מהנוכחים בבית הספר נזקק לעזרה, נצפה מהנאמן לעשות כמיטב יכולתו בכדי לסייע.
- המלצתנו היא לקבוע סטנדרט אחריות מקל, ולפטור את הנאמן מאחריות על נזקי התלמיד ככל שעשה כמיטב יכולתו לעזור לתלמיד במצוקה.** קביעה זו עולה בקנה אחד עם "חוק סברינה" הקנדי, לפיו לא תוטל על איש סגל אחריות ככל שניסה או נמנע מלעזור לתלמיד בתום לב, אלא במקרה של רשלנות חמורה.
- **יישום הוראות מנהליות והתנהלות שוטפת בבית הספר:** לדעתנו תפקידו העיקרי של נאמן הבריאות הוא לאכוף את ההוראות המנהליות בדבר ההתנהלות השוטפת של בית הספר בתחום הבריאות. לאור זאת, פטירת הנאמן מאחריות על כשלים בהתנהלות המוסד החינוכי תרוקן את תפקידו מתוכן. אנחנו סבורים שבמקרה זה יש לקבוע סטנדרט אחריות מחמיר יותר, ולהטיל אחריות על הנאמן ככל שיקבע שנהג ברשלנות או הזניח את חובתו לפעול ליצירת סביבה לימודית בטוחה. גם קביעה זו עולה בקנה אחד גם עם "חוק סברינה" לפיו במקרים של רשלנות או הזנחה תוטל על בית הספר אחריות.

6. תקצוב וגמול:

הכשרה:

- עלות ממוצעת של קורס מגיש עזרה ראשונה/ נאמן עזרה ראשונה במוסדות המוכרים היא כ-400 ש"ח.
 - עלות ממוצעת של קורס ריענון עזרה ראשונה במוסדות המוכרים היא כ-200 ש"ח.
 - לאור העובדה שכיום כל מורה מחויב בקורס עזרה ראשונה בכדי לזכות בתעודת הוראה, אנו מעריכים שכ-90% מנאמני הבריאות עברו קורס עזרה ראשונה טרם ההכשרה וידרשו רק לרענון.¹⁴
 - נכון ל-2015 ישנם 4972 בתי ספר בישראל,¹⁵ ומכאן שעלות הכשרה חד פעמית של נאמני בריאות בכל הארץ תעמוד על כ-1.1 מיליון ש"ח.¹⁶
 - עלות הריענון הדו-שנתית תעמוד על כחצי מיליון ש"ח בשנה.¹⁷
- נציין שאם תיבנה תכנית הכשרה מספיק מקיפה במסגרת מרכזי הפסג"ה, היא עשויה להחליף את הצורך בקורס מתן עזרה ראשוני בסיסי ולהפחית עלויות.

¹⁴ תעודת הוראה הותנתה בלימודי מתן עזרה ראשונה החל מ-2004, אנו מניחים שחלק מנאמני הבריאות יהיו מורים ותיקים שלא בהכרח עברו את הקורס.

¹⁵ מתוך אתר הכנסת: http://main.knesset.gov.il/Activity/Info/MMMSummaries19/Education_3.pdf

¹⁶ $4972 * 0.9 * 200 + 4972 * 0.1 * 400 = 1,093,840$

¹⁷ $(4972 * 200) \cdot 2 = 497,200$

גמול:

- לדעתנו יש לקבוע גמול זהה לגמול שמקבל נאמן הביטחון והבטיחות, קרי, כ-6% משכרו של המורה, במסגרת גמול השתלמות.
- בהנחה ששכר ממוצע של מורה בישראל בעל ותק של כ-5 שנים ומעלה הוא כ-6,500 ש"ח לחודש,¹⁸ נאמן בריאות ממוצע יקבל תוספת של כ-390 ש"ח בחודש.
- בהנחה שהנאמן עובד 10 חודשים בשנה, עלות הגמול הכוללת תעמוד על כ-19.4 מיליון ש"ח בשנה.¹⁹

7. סיכום:

לאור המצב הקיים, בו לא נאכפות הוראות מנהליות של משרד החינוך ושל משרד הבריאות בכל הנוגע להגנה על בריאות התלמידים בתחום המוסד החינוכי, אנו סבורים שכדאי וראוי למנות לכל בית ספר לפחות נאמן בריאות אחד מתוך סגל המורים. נאמן הבריאות פורמלי יהיה אחראי להתעדכן בהוראות המשתנות תכופות ולאכוף את יישומן. הנאמן יקלוט תלמידים עם בעיות רפואיות, ידאג לשמירה על סביבה סטרילית, וידריך את סגל ההוראה כיצד לפעול בשגרה בחירום. הגם שלא מדובר בפתרון כולל שיספק מענה טיפולי מקצועי לכל תלמיד במצוקה, **לדעתנו קיומו של נאמן בריאות בכל מוסד הוא צעד יעיל וחשוב בדרך ליצירת סביבה בריאה ובטוחה לילדינו.**

מסמך זה נכתב ע"י גיל גובר (ראש צוות), נועה פומרנץ, רועי קרן ושובל ברזני.

נבדק ואושר לפרסום ע"י עידן סגר (מנכ"ל הארגון) ונועם לבנון (מנהל אזור ת"א).

בברכה,

'עומק' – מרכז לעיצוב מדיניות וחקיקה



¹⁸ לפי הערכות של יאופק חדשי: <http://meyda.education.gov.il/files/Ofek/OfekChadashTashsat.pdf>

¹⁹ $4792 * 390 * 10 = 19,390,800$