

## משרד הרווחה והשירותים החברתיים

---

### פעולות הביקורת

ברשות חסות הנוער, בהנהלת הרשות ובכמה מעונות ממשלתיים שבהם חוסים בני נוער שעברו על החוק ובני נוער במצבי מצוקה, נבדק הטיפול במחסור במקומות להשמת בני נוער במעונות ובמצוקת כוח האדם המקצועי בהם, תפקודם של המעונות, הפיקוח עליהם והמעקב אחר בוגריהם. כמו כן נבדקו יחסי העבודה בהנהלת הרשות והשפעתם על ניהולה התקין.

באגף לטיפול באדם המפגר שבמשרד הרווחה, במשרד האוצר, במזכירות הממשלה ובכמה מעונות פנימייה לאנשים עם פיגור שכלי נבדק אם תוקנו הליקויים שהועלו בביקורות קודמות של משרד מבקר המדינה בנושא רכישת שירותים חברתיים מגופים ציבוריים ופרטיים (בדוח שנתי 55 ב [2005], עמ' 721, ובדוח שנתי 57 ב [2007], עמ' 639). הביקורת התמקדה בהליך שקדם לקבלת שלוש החלטות ממשלה בדבר הפרטת מעונות פנימייה לאנשים עם פיגור שכלי. הביקורת נעשתה בעקבות בקשה מדצמבר 2007 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בראשות חברת הכנסת שלי יחימוביץ'.



## רשות חסות הנוער

### תקציר

רשות חסות הנוער (להלן - הרשות) היא אחת מיחידות האגף לשירותי תקון ונוער מנותק במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה או המשרד). הרשות מופקדת על טיפול חוץ-ביתי בבני נוער המוצאים מביתם מתוקף צווים של בתי המשפט לנוער או בידי גורמים טיפוליים בקהילה עקב מצוקה קשה, אשר כל ניסיונות הטיפול הקודמים בהם נכשלו. הרשות פועלת לפי חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971 (להלן - חוק הנוער), ולפי תקנות חסות הנוער (מעונות), התשט"ו-1955. לפי התקנות ממנה שר הרווחה והשירותים החברתיים ממנה על המעונות<sup>1</sup> (להלן - הממונה) העומד בראש הרשות.

הרשות אחראית להפעלת 59 מעונות: 10 מעונות ממשלתיים<sup>2</sup>, 48 מעונות המופעלים בידי עמותות ומעון פרטי אחד. כושר הקליטה הכולל של המעונות הוא 908 בני נוער, מהם 312 במעונות ממשלתיים. אפשר לסווג את המעונות לפי רמות הפיקוח על החוסים - החל במעונות נעולים<sup>3</sup> (שהם מעונות ממשלתיים) וכלה במעונות פתוחים שהחוסים בהם משולבים במסגרות לימודים ועבודה בקהילה.

### פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2008 בדק משרד מבקר המדינה את תפקודה של הרשות. נבדקו, בין היתר, טיפולן של הרשות ושל הנהלת המשרד במחסור במקומות להשמת בני נוער במעונות ובמצוקת כוח האדם המקצועי בהם, תפקודם של המעונות, הפיקוח עליהם והמעקב אחר בוגריהם. כמו כן נבדק הטיפול ביחסי העבודה ברשות.

### עיקרי הממצאים

1. ההמתנה להשמה במעונות: כדי לשקם בני נוער שעברו על החוק או הנתונים בסיכון חשוב להתחיל לטפל בהם ולשקמם בהקדם האפשרי, שאם לא כן עלולה להימשך הידרדרותם לעבריינות ולהתנהגות שמסכנת אותם ואת הציבור.

כבר בדוח שנתי 51ב<sup>4</sup> הועלה כי בני נוער בסיכון המתינו זמן רב להשמתם במעונות. אולם הבעיה לא נפתרה, ובמועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, המתינו כ-570 בני נוער במשך שישה עד שמונה חודשים להשמה במעונות הממשלתיים. עוד הועלה

1 לפי הגדרת חוק הנוער, מעון הוא "מקום המשמש למגורים או למשמורת של קטינים מחוץ למשפחתם, שהממונה על המעונות הפנה אליו קטינים לאחר שבית המשפט לנוער ציווה לפי חוק זה על החזקתם במעון".  
 2 מעון ממשלתי הוא מעון שחברי הנהלתו הם עובדי הרשות, במעמד של עובדי מדינה.  
 3 לפי הגדרת חוק הנוער, מעון נעול הוא "מקום המשמש למגורים או למשמורת של קטינים מחוץ למשפחתם וחופש המוחזקים בו מוגבל, ושר הסעד הכריז כי הוא מעון נעול לעניין חוק זה".  
 4 מבקר המדינה, דוח שנתי 51ב (2001), בפרק "רשות חסות הנוער", עמ' 95-103.

שבמרבית המעונות הממשלתיים התפוסה בפועל נמוכה בשיעור ניכר ממספר המקומות בהם עקב מחסור במטפלים מקצועיים. יתר על כן, השוואה בין ממצאי הביקורת הנוכחית לממצאי דוח שנתי 51 בעלתה כי בשנת 2008 היה מספר הממתינים למעונות גדול בהרבה ממספרם בשנת 1999, וכי משכי ההמתנה התארכו.

הנהלת הרשות התריעה שוב ושוב בשנים האחרונות לפני הנהלת המשרד על מצוקת ההשמה במעונות וציינה, בין היתר, כי ההמתנה הארוכה של מתבגרים להשמה במעונות מקשה על המעונות לעצור את תהליך הידרדרותם ומקטינה את הסיכוי לשקמם. פניותיה של הנהלת הרשות להנהלת המשרד בבקשה לפעול לפתרון מצוקת ההשמה במעונות לא טופלו באופן הולם, וההנהלה לא גיבשה בשיתוף הנהלת הרשות תכנית רב-שנתית לפתרון כולל ויסודי של בעיה קשה ומתמשכת זו.

2. מחסור בכוח אדם מקצועי במעונות: עד תחילת שנות התשעים של המאה העשרים היו עובדי המעונות הממשלתיים עובדי משרד הרווחה (עובדי מדינה). במהלך שנות התשעים התגבש מודל הפעלה חדש של מעון ממשלתי ולפיו חברי הנהלת המעון הם עובדי מדינה, ושאר עובדי המעון מועסקים באמצעות עמותות וקבלני שירותים. כוח האדם המקצועי במעונות הממשלתיים - מדריכים חינוכיים ועובדים סוציאליים - מועסק ברובו באמצעות העמותה לעידוד נוער במצוקה (להלן - העמותה), ומיעוטו עדיין מועסק בידי המדינה.

דוח שנתי 55<sup>5</sup> עסק, בין היתר, בהעסקה ממושכת של עובדים שאינם עובדי מדינה במעונות הממשלתיים והעלה את האפשרות להיווצרות יחסי עובד-מעביד בינם ובין המדינה. לפיכך משנת 2005 לא אישר משרד האוצר למשרד הרווחה להתקשר במכרז ארוך טווח עם העמותה לצורך העסקת כוח אדם במעונות הרשות, והמשרד התקשר עמה בהתקשרויות קצרות טווח של כמה חודשים בכל פעם; מתחילת שנת 2007 לא אישר משרד האוצר כלל לקלוט עובדים חדשים באמצעות העמותה, בלא שגובש פתרון חלופי להעסקת כוח האדם המקצועי במעונות. לפיכך רוב משרות המדריכים והעובדים הסוציאליים שהתפנו מאז לא אוישו בעובדים חדשים.

הפעולות שנקט משרד האוצר גרמו לפגיעה מתמשכת בעבודת הרשות: שיטת ההתקשרויות קצרות הטווח עם העמותה הקשתה על הנהלת הרשות לתכנן את העבודה ולגבש מערך הכשרה ארוך טווח לעובדי המעונות ויצרה חוסר ודאות אשר גרם לפגיעה בהנהלות המעונות, בעובדי המעונות ובחוסים; הקפאת קליטתו של כוח אדם מקצועי במעונות גרמה למחסור קשה במדריכים ובעובדים סוציאליים במעונות, ועקב כך לקשיים ניכרים בתפעול המעונות, לפגיעה ברמתם של הטיפול בחוסים ושל ההשגחה עליהם עד כדי סיכון שלומם, ולצמצום מצבת החוסים במעונות.

אף שמתחילת שנת 2005 היה ברור למשרד הרווחה ולמשרד האוצר שיש למצוא חלופה להעסקת כוח אדם במעונות הממשלתיים באמצעות עמותה, הדיונים שהתנהלו בין המשרדים לא הניבו תוצאות. בתחילת שנת 2008, בעקבות ריבוי ההתערות על המשבר התפקודי במעונות הממשלתיים ועל השפעותיו על הטיפול בחוסים, החלו המשרדים לפעול באופן נמרץ למציאת חלופה להעסקת כוח האדם המקצועי במעונות, ובאוגוסט 2008 גובשה חלופה המתבססת על רכישת שירותי הדרכה וטיפול סוציאלי.

5 מבקר המדינה, דוח שנתי 55 (2005), בפרק "העסקה ותקינת כוח אדם במשרדי הממשלה", עמ' 47.

3. הדרכת סגל המעונות: הדרכתו והכשרתו של סגל המעונות חיוניות להצלחת העבודה החינוכית והטיפולית המורכבת עם החוסים במעונות. הרשות מספקת לעובדי המעונות הדרכה והכשרה בתחומי פעילותם ובהיבטים שונים של העבודה עם החוסים.

הועלה כי נוהלי הרשות אינם מגדירים את ההכשרות וההשתלמויות שעל עובדי המעונות לעבור במהלך עבודתם, למעט קורס ההדרכה הבסיסי למדריכים חדשים. עוד הועלה כי פעילויות ההדרכה, ההכשרה וההשתלמויות שהתקיימו ברוב המעונות הממשלתיים לא תוכננו כראוי ולא היה בהן כדי למלא את צורכיהם המקצועיים של עובדי המעונות.

4. סדרי ההכשרה המקצועית לחוסים במעונות ותרומתה: אחד מתפקידיה של הרשות הוא להקנות לחוסים במעונות מיומנויות מקצועיות. בדצמבר 2006 ניסחה הרשות מסמך עקרונות בנושא ההכשרה המקצועית במעונות, ולפיו על לימודי ההכשרה המקצועית להתמקד בשוק העבודה העכשווי ובדרישותיו ולאפשר לחניכים לקבל תעודה מקצועית. במסמך פורט מגוון של הכשרות מקצועיות רצויות.

הועלה שקורסי ההכשרה המקצועית המתקיימים במעונות הם ברובם קורסים במקצועות מסורתיים המועברים מזה שנים רבות, ולא קורסים חדשניים ומתקדמים יותר, שפורטו ברשימת הקורסים המומלצים במסמך העקרונות. עוד הועלה כי הישגי מערך ההכשרה המקצועית ברשות ירודים: רק כ-14% מהחוסים שלמדו במערך ההכשרה המקצועית בשנת 2007 סיימו קורס במסגרתו; ורק כ-12% מהחוסים שלמדו במערך ההכשרה המקצועית בשנה זו קיבלו תעודה מקצועית מהאגף להכשרה מקצועית במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

5. סדרי הפיקוח על המעונות: אחד מתפקידי העיקריים של מטה הרשות הוא לפקח על פעילותם השוטפת של המעונות לפי הנחיות וסטנדרדים שנקבעו בנוהלי הרשות. מערך הפיקוח כולל מפקחים מחוזיים לתחום תפעול המעונות ולתחום הטיפול בחוסים, ומפקחים ארציים האחראים לנושאים ייעודיים ובהם דרכי טיפול בחוסים, פעולות הוראה, הכשרה מקצועית, אבחון והשמה ומעקב אחר בוגרי המעונות.

אשר למערך הפיקוח המחוזי העלתה הבדיקה כי היקף הפיקוח המחוזי על המעונות אינו עונה על צורכי הפיקוח - למרות הגידול במספר המסגרות ובפיזור הגאוגרפי שלהן, ואף שהבעיות של החוסים בעשור האחרון נעשו מורכבות יותר, לא התרחב היקפו של מערך הפיקוח המחוזי בהתאם לכך. עוד הועלה כי הגדרת תפקידיה של המפקח, בכל הנוגע לקיומה של סמכותו הניהולית כלפי מנהלי המעונות, לא הייתה מוסכמת על כל דרגי הניהול ברשות. נוסף על כך, מפקחים על המעונות שימשו במשך פרקי זמן ארוכים גם מנהלי מעונות בפועל, ועקב כך נפגעו הן הפיקוח במחוז והן ניהול המעונות שכן המפקחים מילאו תפקידים אלה באופן חלקי וב"שלט רחוק", ואף טושטשו הגבולות בין פונקציות הניהול של המעון והפיקוח עליו.

אשר למערך הפיקוח הארצי העלתה הבדיקה כלהלן: המפקח על ההכשרה המקצועית במעונות לא ביצע פיקוח שוטף במעונות בהתאם לתכנית עבודה שנתיית ולא בדק את צורכי החוסים בתחום ההכשרה המקצועית; המפקח הארצי על הטיפול בחוסים אינו מבצע, ככלל, זה כמה שנים את תפקידו אלא ממלא תפקידים אחרים בהנהלת האגף.

6. יחסי העבודה ברשות: משנת 2002 חלו שיבושים ביחסי העבודה ברשות, בין היתר בשל כמה שינויים ארגוניים. בשנת 2006 החרפה המתוחות לכדי סכסוך ממושך בין הממונה וחלק מהנהלת הרשות ובין סגן הממונה וחלק ממנהלי המעונות הממשלתיים. הסכסוך גרם להערכת יחסי העבודה ברשות ולפגיעה בניהולה התקין עד כדי סיכון שלום החוסים.

אחד מתפקידי הנהלת המשרד הוא פתרון משברים המשבשים את פעילותו, אולם הנהלת המשרד לא הפעילה את סמכויותיה המקצועיות והניהוליות ולא קיבלה החלטות שיאפשרו להכריע בעניין הסוגיות השנויות במחלוקת ויחייבו את הנהלת הרשות. עם זאת, במועד סיום הביקורת פעלה הנהלת המשרד לשיקום יחסי העבודה ברשות.

7. מעקב אחר בוגרי המעונות וליויים: על פי חוק הנוער, על בוגרי מעונות הרשות להיות נתונים להשגחתם של עובדי מעקב של הרשות במשך השנה שלאחר תום שהותם במעונות. מטרת המעקב אחר הבוגרים הן סיוע בשילובם בקהילה כדי למנוע מהם לחזור לדפוס התנהגות עבריינית ומתן משוב לרשות על מצב הבוגרים לצורך שיפור הטיפול בחוסים.

בתחילת שנת 2004 קוצץ מספר עובדי המעקב, ומספר הבוגרים שבהם טיפלו העובדים הופחת למחצית. משנת 2005 מתבצע מעקב רק אחר שליש מהבוגרים המשתחררים בכל שנה ממסגרות הרשות ואשר יש לבצע מעקב בעניינם. החל משנה זו גם חדלה הרשות להפיק דוחות שנתיים שבהם רוכזו נתונים על בוגרי המעונות שטופלו בידי עובדי המעקב, אף שהדוחות סיפקו להנהלת הרשות ולמנהלי המעונות מידע חשוב על תוצאות הטיפול בחוסים. יש בכך כדי לפגוע ביכולתה של הרשות לשפר את הטיפול הניתן לחוסים במסגרותיה.

## סיכום והמלצות

רשות חסות הנוער אחראית לטיפול, לחינוך ולשיקום במסגרות חוץ-ביתיות של מתבגרים שעברו על החוק או הנתונים בסיכון אשר כל ניסיונות הטיפול הקודמים בהם נכשלו. הטיפול במעונות הרשות הוא למעשה ניסיון אחרון לעצור את הידרדרותם המוחלטת של בני נוער אלה לעולם הפשע.

בביקורת נמצאו ליקויים מהותיים בתחומי פעילות מרכזיים של הרשות, ובהם: מאות בני נוער המתנינו חודשים ארוכים להשמה במעונות הרשות, אף שהיה בכך כדי לסכן אותם ואת סביבתם; מחסור קשה במדריכים חינוכיים ובעובדים סוציאליים פגע בטיפול בחוסים ובהשגחה עליהם עד כדי סיכונים; ההכשרה המקצועית שניתנה לחוסים לא היה בה כדי למלא כראוי את צורכיהם; חלו ליקויים במערך הפיקוח המחוזי והארצי על המעונות; לא בוצע מעקב אחר רוב בוגרי המעונות, שלא כנדרש בחוק הנוער; חל משבר עמוק ביחסי העבודה בקרב בכירים ברשות, והוא נמשך שנים ופגע בניהול המעונות ובפיקוח עליהם. ליקויים אלה פגעו ביעילות פעילותה של הרשות ובשירותים שהיא נתנה לאוכלוסיית בני הנוער הנזקקים להם, עד כדי פגיעה ממשית בהשגת יעדיה.

הנהלת משרד הרווחה שכיהנה במועד הביקורת השיגה התקדמות ניכרת בפתרון מצוקתם התפעולית של המעונות הממשלתיים באמצעות גיבוש חלופה, בשיתוף

משרד האוצר, לאופן העסקת כוח האדם המקצועי בהם ובפתרון סכסוך העבודה ברשות. עם זאת, על הנהלת המשרד והנהלת הרשות להמשיך ולפעול לפתרון הבעיות המתמשכות הפוגעות בבני הנוער הממתינים להשמה במעונות הרשות, בחוסים ובבוגרי המעונות, ובכלל זה להחזיר בהקדם את המעונות לפעילות תקינה ולאייש את המשרות החסרות בהם; לבחון הוספת מסגרות נעלות, מקיפות ואבחוניות בהתחשב במצוקת ההשמה של בני נוער בסיכון במסגרות כאלה; להתאים את מערך ההכשרה המקצועית במעונות לשוק העבודה העכשווי; ולהרחיב את היקפם של פעילות הליווי של בוגרי המעונות ושל המעקב אחריהם לפי הנדרש בחוק הנוער.



## מבוא

1. לפי התפיסה המנחה את דרכי הטיפול בבני נוער במצבי סיכון, בסטייה חברתית ובעבריינות, על הטיפול להתמקד בשיקומם במסגרות ייחודיות להם ובהחזרתם לתפקוד חברתי נורמטיבי. לשם כך הקימה המדינה מנגנונים לטיפול בבני נוער אלה, ובהם רשות חסות הנוער (להלן - הרשות). הרשות היא אחת מיחידות האגף לשירותי תקן ונוער מנותק (להלן - האגף) במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - המשרד או משרד הרווחה) והיא אחראית לטיפול, לחינוך ולשיקום במסגרות חוץ-ביתיות של מתבגרים שעברו על החוק או הנתונים בסיכון אשר כל ניסיונות הטיפול הקודמים בהם נכשלו. הרשות פועלת לפי חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971 (להלן - חוק הנוער או החוק), ולפי תקנות חסות הנוער (מעונות), התשט"ו-1955. לפי התקנות ממנה שר הרווחה והשירותים החברתיים ממונה על המעונות (להלן - הממונה), ותפקידיו העיקריים הם: הקמת מעונות<sup>6</sup>, פיקוח עליהם וקביעת כללים לניהולם; הכשרת עובדי מעונות ופיקוח על עבודתם ועל רמתם המקצועית; דאגה לטיפול בחוסים, לשיקומם ולהכשרתם לחיי חברה תקינים.

הרשות אחראית להפעלת 59 מעונות (להלן - מעונות הרשות): 10 מעונות ממשלתיים<sup>7</sup>, 48 מעונות המופעלים בידי עמותות ומעון פרטי אחד. כושר הקליטה הכולל של המעונות הוא 908 בני נוער, מהם 312 במעונות ממשלתיים. אפשר לסווג את המעונות לפי רמות הפיקוח על החוסים - החל במעונות נעולים<sup>8</sup> (שכולם ממשלתיים) וכלה במעונות פתוחים שהחוסים בהם משולבים במסגרות לימודים ועבודה בקהילה.

תפקידיה העיקריים של הרשות, לפי הגדרת משרד הרווחה, הם הפעלת מסגרות חוץ-ביתיות המיועדות למתבגרים שעברו על החוק ולמתבגרים במצבי סיכון; אבחון והתערבות קצרת טווח במצבי משבר וסכנה; הפעלת מסגרות שתפקידן לתת קורת גג למתבגרים שנאלצים לחיות ברחוב; מתן פתרונות ייחודיים לאוכלוסיות יעד, ובהן מתבגרים שנוסף על היותם עוברי חוק הם גם בעלי מאפיינים פסיכיאטריים, בעלי יכולת שכלית נמוכה או בעלי מגבלות פיזיות שונות; פיתוח מיומנויות לטיפול במתבגרים השוהים במסגרות הרשות; הפעלת תכניות הוראה להשלמת השכלת

6 לפי הגדרת חוק הנוער מעון הוא "מקום המשמש למגורים או למשמורת של קטינים מחוץ למשפחתם, שהממונה על המעונות הפנה אליו קטינים לאחר שבית המשפט לנוער ציווה לפי חוק זה על החזקתם במעון".

7 מעון ממשלתי הוא מעון שחברי הנהלתו הם עובדי הרשות, במעמד של עובדי מדינה.

8 לפי הגדרת חוק הנוער מעון נעול הוא "מקום המשמש למגורים או למשמורת של קטינים מחוץ למשפחתם וחופש המוחזקים בו מוגבל, ושר הסעד הכריז כי הוא מעון נעול לענין חוק זה".

יסוד והכשרה מקצועית למתבגרים במעונות; קביעת מדיניות פיקוח על מכלול השירותים הניתנים במעונות; הכשרת כוח אדם לעבודה במעונות; מעקב אחר הבוגרים; קיום מערכת יחסי גומלין שוטפת עם הקהילה.

2. אוכלוסיית הנוער בסיכון הנזקקת לטיפול במסגרות הרשות היא אחת האוכלוסיות החלשות והפגועות בחברה. במשך הזמן הלך וגדל היקפה של אוכלוסייה זו וחל גידול במספר ההתרעות של גורמי רווחה ואכיפת חוק על הסכנות הנשקפות לה. בנסיבות אלה, ובייחוד לנוכח המשאבים המוגבלים המוקצים לטיפול בה, על הרשות לפעול באופן יעיל ואפקטיבי לתכנון ולפיתוח המסגרות הטיפוליות המיועדות לאוכלוסייה זו, לפיקוח על תפקודן התקין ולהערכת הישגיהן.

בדוח שנתי 251<sup>9</sup> של מבקר המדינה התפרסם דוח על רשות חסות הנוער. הממצאים שהועלו בדוח הצביעו, בין היתר, על כך שמשכי ההמתנה של בני נוער בסיכון להשמה במעונות היו ארוכים במיוחד אף שהתפוסה במעונות לא הייתה מלאה; שהמעקב אחר הטיפול בחוסים היה חסר ולקוי; ושלא נמצאו נתונים המלמדים על המידה שבה תרמו המעונות לשיקום החוסים.

מאז התפרסם הדוח, ובייחוד משנת 2007, העלו גורמים ציבוריים שונים טענות קשות בנושא קליטת חוסים במעונות והטיפול בהם. למשל, בדיון שהתקיים בכנסת ביולי 2007 הועלה כי יש מחסור במעונות לאבחון ולהתערבות במשבר ובמעונות נעולים; כי זמן ההמתנה להשמה במעונות ארוך מאוד; כי יש מחסור בכוח אדם ובעובדים סוציאליים לטיפול בחוסים במעונות ועוד<sup>10</sup>.

בחודשים פברואר-אוגוסט 2008 בדק משרד מבקר המדינה את תפקודה של הרשות. נבדקו, בין היתר, הנושאים האלה: טיפולן של הרשות ושל הנהלת המשרד במחסור במקומות להשמת בני נוער במעונות ובמצוקת כוח האדם המקצועי בהם, תפקוד המעונות הממשלתיים, תכנון העבודה ברשות והפיקוח על המעונות, המעקב אחר בוגרי המעונות. כמו כן נבדקה סוגיית יחסי העבודה בהנהלת הרשות והשפעתה על תפקוד הרשות. הבדיקה בוצעה במטה הרשות, במשרדים המחוזיים של הרשות ובמעונות הממשלתיים "מצפה ים", "גיל עם", "אחוזה", "אל בוסתן", "נווה חורש" ו"צופיה". בדיוק השלמה בוצעו בהנהלת משרד הרווחה ובמשרד האוצר.

## השמה במעונות הממשלתיים

הרשות מופקדת על טיפול חוץ-ביתי בבני נוער המוצאים מביתם מתוקף צווים של בתי המשפט לנוער או עקב מצוקה קשה. חלקם מופנים למעונות הרשות מתוקף חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971, ואחרים מופנים למעונות הרשות מתוקף חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960. כמו כן מגיעים למעונות בני נוער שהופנו אליהם בידי גורמים טיפוליים בקהילה ללא צו של בית משפט. במקרים רבים השמה במעון של הרשות היא הזדמנות אחרונה לעצירת הידרדרותם המוחלטת של בני נוער לעולם הפשע.

1. מעונות הרשות יכולים לכלול ארבעה מרחבים תפיסתיים ותפקודיים: מרחב המגן (מרחב נעול); מרחב הקידום (מרחב סגור); מרחב השילוב (מרחב פתוח בקהילה); ומרחב האבחון וההתערבות במשבר (טיפול קצר מועד והסתכלות). החוסה עובר בין המרחבים הטיפוליים השונים לפי מצבו וצרכיו.

9 מבקר המדינה, דוח שנתי 251 (2001), בפרק "רשות חסות הנוער".

10 המחסור החמור במסגרות לנעורת במצוקה ובקציני מבחן לנוער, הוועדה לזכויות הילד, פרוטוקול 37, יולי 2007.



(א) מרחב המגן מופרד פיזית ממרחבים אחרים במעון באמצעות חומה או גדר נעולה ובנוי באופן המאפשר שליטה מרבית של צוות המעון בחוסים. מטרת הטיפול במרחב זה היא להקנות לחוסה מנגנוני ריסון בסיסיים ובכך לאפשר לו לעבור לשלב מתקדם יותר - למרחב הקידום.

(ב) מרחב הקידום אינו נעול ואינו מוגן בחומות מכל הסובב אותו, והוא כולל את כל צורכי המחייב וההעשרה, ובהם בית ספר, הכשרה מקצועית ופעילות חברתית. במרחב זה החוסים בעלי מוטיבציה בסיסית לשתף פעולה במהלך הטיפול והם מקיימים קשר מבוקר עם הקהילה.

(ג) מרחב השילוב הוא מסגרת פתוחה השוכנת בבית מגורים בקהילה הפתוחה ("הוסטל"). המתבגרים במרחב זה מקיימים אורח חיים עצמאי יחסית, אם כי הם נתונים לפיקוח. במשך היום הם משולבים במערכות הקהילתיות - בית ספר, מקום עבודה, מתנסים וכו'. למרחב זה מגיעים מתבגרים ממרחבי המגן והקידום או ישירות מהקהילה. מסגרות אלה מופעלות בידי גופים ציבוריים (עמותות) או פרטיים, מתוקצבות בידי משרד הרווחה (לפי מספר החוסים בהן), והרשות היא המפקחת עליהן.

(ד) במרחב האבחון וההתערבות במשבר, שמטרתו העיקרית היא אבחון ואיתור הסיבות לתהליך ההידרדרות המואץ של המתבגרים, ניתן טיפול קצר מועד (של עד שלושה חודשים) לעצירת הידרדרות זו. המתבגרים מגיעים למרחב זה לאחר שהוצא צו הסתכלות מבית המשפט, ולעתים בתום התערבות קצרה ניתן להחזירם לקהילה.

המעונות נחלקים לכמה סוגים לפי המרחבים שהם כוללים: מעונות נעולים, שבהם מטופלים החוסים במרחב המגן; מעונות סגורים, שבהם מטופלים החוסים במרחב הקידום; מעונות מקיפים, הכוללים את מרחבי המגן, הקידום והשילוב; מעונות לאבחון ולהתערבות במשבר; הוסטלים, שבהם מטופלים החוסים במרחב השילוב. כל מעון שכולל מרחב נעול (מעון נעול או מעון מקיף) הוא מעון ממשלתי<sup>11</sup>.

2. כדי לשקם בני נוער, שעברו על החוק או הנתונים בסיכון, חשוב להתחיל בטיפול בהם ובשיקומם בהקדם האפשרי, שאם לא כן עלולה להימשך הידרדרותם לעבריינות, לסמים ולהתנהגות שמסכנת אותם ואת הציבור.

(א) דוח שנתי 51ב<sup>12</sup> כלל ממצאים על ההמתנה להשמה בכמה מעונות ממשלתיים, וצוין בו כי "בני נוער, למעט בני נוער במצב חירום, נקלטים במעונות אלה לאחר שבועות ואף חודשים של המתנה".

הביקורת הנוכחית העלתה שבשנים שלאחר פרסום דוח שנתי 51ב לא נפתרה מצוקת ההשמה ואף החריפה. בספטמבר 2006 הכינה הרשות מסמך בנושא "תכנון אלטרנטיבות להרחבת המענים הניתנים ע"י רשות חסות הנוער". במסמך צוין כי חלה עלייה מתמדת במעורבותם של בני נוער בעברות קשות, בעיקר עברות אלימות ועברות מין, וכי יש צורך גובר והולך בטיפול במסגרות הרשות. עוד צוין במסמך כי כ-570 בני נוער ממתניים להשמה במעונות הרשות, בייחוד במעונות הנעולים ובמעונות לאבחון והתערבות במשבר, וכי משך ההמתנה למעונות אלה הוא שישה עד שמונה חודשים. חלק מאותם בני נוער ממתניים ברחוב, במעצר, או במעצר בית ממושך להשמה במעונות; חלקם הופנו למעונות מתוקף צו בית משפט, אך בהיעדר מקום פנוי במוסדות אי-אפשר לבצע את הצווים. ההמתנה הממושכת גורמת להחמרה במצב הממתניים, ועקב כך לאחר קליטתם

11 המעונות הממשלתיים הם: "גיל עם" - מעון נעול לנערים הפועל בקריית אתא; "נוף הרים" - מעון נעול לנערים ממגזר המיעוטים הפועל בירכא; "אל בוסתן" - מעון נעול לנערות ממגזר המיעוטים הפועל בגזלים; "מצפה ים" - מעון מקיף לנערים הפועל בהרצלייה; "מסילה" - מעון מקיף לנערות השוכן ליד ירושלים; בין המעונות הממשלתיים נכללים גם שני מעונות סגורים - "בית הנוער" - מעון לנערים הפועל בתל מונד ו"אחוזה" - מעון לנערים ממגזר המיעוטים הפועל בעכו; ושני מעונות לאבחון והתערבות במשבר - "צופיה" - מעון לנערות הפועל ביבנה, ו"נווה חורש" - מעון לנערים הפועל בחדרה. ביפו פועל מעון ממשלתי נוסף - חלופת המעצר "יסמין".

12 מבקר המדינה, דוח שנתי 51ב (2001), בפרק "רשות חסות הנוער", עמ' 95-103.

במעונות הטיפול בהם נעשה ממושך ומורכב הרבה יותר, ולעתים אף חסר תועלת. במסמך פורטו הצעות לפתרון בעיות אלה ובהן הרחבת היקפן של מסגרות נעולות ומסגרות לאבחון ולהתערבות במשבר. במאי 2008 הכינה הרשות מסמך נוסף בנושא, וצוינו בו עיקרי הבעיות וההצעות לפתרון שהועלו במסמך הקודם.

**במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, נמצא כי לא חלה כל התקדמות בפתרון הבעיות שהועלו במסמכים אלה - מספר הממתינים להשמה במעונות לא פחת ומשכי ההמתנה לא התקצרו.**

(ב) לנוכח האמור לעיל בדק משרד מבקר המדינה את נתוני הרשות מיולי 2008 על מספר המקומות במעונות הממשלתיים, כפי שקבע משרד הרווחה, על תפוסתם בפועל ועל מספר הנערים והנערות הממתינים להשמה בהם. להלן ממצאי הבדיקה:

המעון	מספר המקומות במעון	מספר השוהים במעון בפועל	התפוסה (באחוזים)	מספר הממתינים לקליטה במעון	משך ההמתנה הממוצע לקליטה במעון (בחדשים)
נווה חורש	36	24	67	142	6
מצפה ים	36	17	47	61	*
בית הנער	36	28	78	10	*
אחוזה	36	26	72	15	2
גיל עם	41	26	63	78	8
נוף הרים	24	24	100	35	6-4
צופיה	60	44	73	190	7-6
מסילה	46	36	78	31	*
אל בוסתן	24	17	71	-	-
יסמין	12	11	92	5	קליטה מהירה
סה"כ	351	253	72	567	

\* אין נתונים

(1) מהנתונים שבטבלה עולה כי מספר השוהים בפועל במרבית המעונות קטן בהרבה ממספר המקומות במעון. בשבעה מעונות<sup>13</sup> הדבר נגרם ממחסור בכוח אדם מקצועי הנדרש לטיפול בנערים ובנערות<sup>14</sup>. על פי התקנים של שבעת המעונות האמורים, מספרם הכולל של החוסים שאפשר לשכן בהם הוא 291, אולם בפועל שוכנו במעונות רק 201 חוסים, דהיינו התפוסה בהם הייתה 69% בלבד.

13 מעונות "נווה חורש", "מצפה ים", "בית הנער", "אחוזה", "גיל עם", "צופיה" ו"מסילה".

14 ראו להלן בפרק "הטיפול במחסור בכוח אדם במעונות הממשלתיים".

(2) ההשוואה בין ממצאי הביקורת הנוכחית לממצאי דוח שנתי 51 כב העלתה כי רשימות הממתינים למעונות התארכו, בדרך כלל, ובאופן ניכר, מאז הביקורת הקודמת: באוגוסט 1999 המתינו להשמה במעון "נווה חורש" 73 נערים, ואילו ביולי 2008 המתינו להשמה במעון זה 142 נערים (גידול של 95%); באוגוסט 1999 המתינו להשמה במעון "מצפה ים" 27 נערים, ואילו ביולי 2008 - 61 נערים (גידול של 126%); באוגוסט 1999 המתינו להשמה במעון "צופיה" 50 נערות, ואילו ביולי 2008 - 190 נערות (גידול של 280%).

משרד הרווחה לא פתר אפוא את בעיית ההמתנה הממושכת של נערים ונערות להשמה במעונות הרשות, ולא זו בלבד אלא שבעיה זו אף החריפה מאז הביקורת הקודמת.

3. משנת 2000 נוספו למסגרות הלא ממשלתיות (הוסטלים, פנימיות, קהילות טיפוליות למכורים לסמים ובתים למחוסרי קורת גג) 141 מקומות, ובעקבות כך גדל מספר המקומות במסגרות אלה מ-382 ל-523 (גידול של 37%). לעומת זאת, באותן שנים נוספו במעונות הממשלתיים רק 48 מקומות - 24 מקומות במעון "צופיה" (במרחב המגן) ו-24 מקומות במעון "אל בוסתן" (במרחב המגן), ובעקבות כך גדל מספר המקומות במעונות הממשלתיים מ-303 ל-351 - גידול של 16%.

הנתונים שלעיל מלמדים על מצוקת המתנה ועל בעיות בהשמה במעונות הממשלתיים. אף שמעונות אלה מטפלים באוכלוסיית הנערים והנערות הנמצאים בסיכון הרב ביותר, עיקר הגידול במסגרות הרשות משנת 2000 היה במסגרות הלא ממשלתיות (המופעלות בידי עמותות ומתוקצבות בידי הרשות).

4. הנהלת הרשות התריעה שוב ושוב בשנים האחרונות לפני הנהלת המשרד על מצוקת ההשמה במעונות. באחת מפניותיו האחרונות של הממונה להנהלת האגף, מאפריל 2008, פורטו מקרים קשים של נערים ונערות הממתינים להשמה, ובהם: ילד בן 12 וחצי שנפלט ממסגרת הלימודים ושרף את ביתו, והוא משוטט ברחובות וסובל מבעיות התנהגות קשות; ילד בן 13 ש"מסניף" דבק מגע מגיל צעיר מאוד, משוטט ומבצע עברות; נער בן 15 שגדל בלא השגחת הוריו מאחר שאביו רצח את אמו; ילד בן 12 וחצי שעצור כמה שבועות בגין עברות שוד ותקיפה אשר אין לרשות מסגרת של חלופת מעצר שיכולה לקלוט אותו; נערה בת 13 שאושפזה לאחר ניסיון לקפוץ מקומה חמישית; נערה בת 15 וחצי שהוכתה בידי אמה ועברה התעללות מינית בידי אביה החורג; נערה בת 15 המרבה לשתות אלכוהול ובעלת התנהגות מינית מופקרת; נערה בת 16 המשוטטת ברחובות, עברה הזנחה נפשית ופיזית וגילוי עריות, ומטופלת במרפאה לבריאות הנפש. הממונה ציין כי ההמתנה הארוכה של מתבגרים שנמצאים במשבר עמוק להשמה במעונות מקשה מאוד על המעונות לעצור את תהליך הידרדרותם ומקטינה את הסיכוי לשקמם.

הועלה כי פניותיה של הנהלת הרשות להנהלת המשרד לצורך פתרון מצוקת ההשמה במעונות לא טופלו כנדרש, וכי הנהלת המשרד לא פעלה בשיתוף הנהלת הרשות לגיבוש תכנית רב-שנתית שתאפשר מתן פתרון כולל לבעיה קשה ומתמשכת זו ותשמש בסיס לדיונים עם משרד האוצר.

משרד מבקר המדינה סבור כי תופעת ההמתנה הממושכת של בני נוער הנתונים במצוקה כה קשה ובסיכון כה גדול להשמה במעונות, תופעה שתוארה בדוח מבקר המדינה כבר לפני כעשור, היא חמורה ביותר ודורשת פתרון מקיף ויסודי. על משרד הרווחה לתת את הדעת, במסגרת סדר העדיפויות שלו, לפתרונה של בעיה קשה ומתמשכת זו.

## סדרי תפעול המעונות

### תקני כוח אדם ואיושם

#### הטיפול במחסור בכוח אדם במעונות הממשלתיים

1. עד תחילת שנות התשעים של המאה העשרים עבדו במעונות הממשלתיים עובדי משרד הרווחה (עובדי מדינה). לאחר מכן הוחלפו עובדי המדינה שמילאו במעונות תפקידי הדרכה, טיפול והוראה בעובדים שאינם עובדי מדינה, ובהדרגה התגבש מודל הפעלה חדש של מעון ממשלתי ולפיו חברי הנהלת מעון הם עובדי מדינה, ושאר עובדי המעון מועסקים באמצעות עמותות מפעילות וקבלני שירותים כמפורט להלן:

בעלי התפקידים הנמנים עם הדרג הניהולי במעון הם עובדי משרד הרווחה (עובדי מדינה): מנהל המעון, רכז החינוך האחראי לפעילותם של כל המדריכים ורכזי הקבוצות, רכז טיפול האחראי לעבודה הטיפולית ולעובדים הסוציאליים, אמרכל המעון ואם הבית. הדרג הניהולי של המעון מועסק בידי משרד הרווחה כדי לאפשר לו להפעיל סמכויות סטטוטוריות לעניין הגבלת חירותם של החוסים במעון, שכן לפי תפיסת המשרד ראוי שסמכויות אלה יינתנו בידיה של המדינה בלבד.

החוסים במעון נחלקים לקבוצות, ובכל קבוצת חוסים מטפלים בעלי תפקידים ובהם: מדריכים חינוכיים (להלן - מדריכים) המלווים את החוסים בפעילותם היום-יומית ומשגיחים עליהם, רכז קבוצה האחראי למדריכים, עובדת סוציאלית האחראית לעבודה הטיפולית, ומדריכת בית האחראית למגורי החוסים. בעלי תפקידים אלה מועסקים ברובם בידי העמותה לעידוד נוער במצוקה (להלן - העמותה או עמותת ענ"ב), ומיעוטם עובדי מדינה. באפריל 2008 הועסקו באמצעות העמותה במעונות הרשות 218 עובדים, רובם מדריכים ועובדים סוציאליים ומיעוטם עובדי מינהל ומשק.

נוסף על כך פועל במעונות הממשלתיים מערך לימודים המותאם לחוסים (להלן - תכנית היל"ה)<sup>15</sup>, במסגרת בית ספר שבו מועסקים מורים (באמצעות חברת המתנסים) במימון ובפיקוח משרד החינוך; וכן מתקיימים במעונות אלה קורסי הכשרה מקצועית המופעלים בידי מוסדות להשכלה מקצועית (רשת "אורט" ורשת "עתיד") במימון ובפיקוח משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת). מקצת המורים ומדריכי ההכשרה המקצועית הם עובדי מדינה. נוסף על כך קבלנים חיצוניים מספקים למעון שירותי שמירה, מטבח, גינון ותחזוקה.

2. כאמור, במסגרת המעבר של הרשות למודל ההעסקה כמתואר לעיל, המדריכים, העובדים הסוציאליים, המורים ומדריכי ההכשרה המקצועית הועברו בהדרגה ממעמד של עובדי המשרד (עובדי מדינה) למעמד של עובדי גופים חיצוניים.

בדוח שנתי 55<sup>16</sup> הודגשה הבעייתיות שבהעסקת עובדים שאינם עובדי מדינה במטה המשרד ובמעונות הממשלתיים וצוין, בין היתר, כי "נציבות שירות המדינה ומשרד הרווחה לא בדקו את ההשפעה של משך העסקת אותם עובדים בשירות המדינה... על מנת לבדוק... אם אינם עשויים במקרים מסוימים ליצור בסיס לתביעות להכרה ביחסי עובד ומעביד".

בעקבות דוח זה התגברה ההכרה במשרד הרווחה ובמשרד האוצר כי העסקת כוח אדם באמצעות עמותה אינה יכולה להיות פתרון ארוך טווח, וכי יש למצוא חלופה לשיטת העסקה זו במעונות הממשלתיים. לפיכך משנת 2005 ואילך לא אישר אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן -

15 תכנית היל"ה (השכלת יסוד ולימודי השלמה) היא תכנית לימודים המיועדת להשלמת השכלה לבני נוער שאינם משולבים במסגרות החינוך הפורמליות.

16 מבקר המדינה, דוח שנתי 55 (2005), בפרק "העסקה ותקינת כוח אדם במשרדי הממשלה", עמ' 47.

החשכ"ל) למשרד הרווחה להתקשר במכרז ארוך טווח עם עמותת ענ"ב, וממועד זה התקשר המשרד התקשרויות קצרות טווח עם העמותה, באישור החשכ"ל. מתחילת שנת 2005 ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, חידש המשרד 15 פעמים את התקשרותו עם העמותה - לרוב בכל חודשיים או שלושה חודשים.

בתחילת שנת 2007 הוציא החשכ"ל הנחיה ולפיה לא ייקלטו עובדים חדשים באמצעות עמותת ענ"ב. אמנם ההתקשרויות קצרות הטווח עם העמותה נמשכו, אולם רק לצורך המשך איושן של המשרות בעובדים שאיישו אותן בעת הוצאת ההנחיה. היות ולא גובשה צורת העסקה חלופית, רוב משרות המדריכים והעובדים הסוציאליים במעונות הממשלתיים שהתפנו מאז לא אוישו בעובדים חדשים. הדבר גרם למצוקה קשה בתפעול המעונות, ובעקבות כך צומצמה מצבת החוסים במעונות ובתחילת שנת 2008 הורה הממונה לסגור קבוצות מגן וקידום בכמה מעונות. להלן יתואר כיצד השפיע המחסור בכוח אדם על המעונות "צופיה" ו"מסילה":

(א) מעו ן " צו פיה " : מעו ן "צופיה" מספק לנערות שירותי אבחון והתערבות במשבר ומיועד לשהות קצרת טווח של עד שלושה חודשים. מהמעו ן מופנות הנערות למסגרות שונות (למעו ן "מסילה"; להוסטלים; או בחזרה לקהילה). המעו ן יכול להכיל 60 נערות בשלוש קבוצות מגן ושתי קבוצות קידום. למעו ן מגיעות גם נערות צעירות מאוד (בנות 11-12). הנערות שמגיעות למעו ן, מצבן קשה מאוד עקב הזנחה, שוטטות, עיסוק בזנות ועוד.

(1) בתקן נקבעו בעלי התפקידים הנדרשים לטפל בכל קבוצה - מדריכת בית, עובדת סוציאלית ומדריכים (שמונה מדריכים לקבוצת מגן - שניים במשמרת, וארבעה מדריכים לקבוצת קידום - מדריך אחד במשמרת). כמו כן, לצורך השגחה על החוסות בשעות הלילה נדרשים שני עובדי לילה למעו ן.

מתחילת שנת 2008 חסרו במעו ן שני עובדי לילה, שתי עובדות סוציאליות ושמונה מדריכים. עקב המחסור בעובדי לילה לעתים היה רק עובד לילה אחד במשמרת, וההשגחה הפחותה מפני אירועים חריגים בלילה עלולה הייתה לסכן את הנערות; בשל המחסור בעובדות סוציאליות לא ניתן לנערות טיפול מתאים, והיו אף נערות שלא נפגשו כלל עם עובדת סוציאלית במשך כל תקופת שהותן במעו ן.

בשל המחסור החמור בכוח אדם נסגרה קבוצת מגן בתחילת מאי 2008 ופחת מספר הנערות בקבוצות האחרות במעו ן. מספרן הכולל של הנערות במעו ן ביולי 2008 היה 44.

(2) עוד הועלה כי נערות שהו במעו ן יותר משלושה חודשים בשל ההמתנה להעברתן למסגרות המשך. במאי 2008 המתינו במעו ן תשע נערות להעברתן למעו ן "מסילה", לאחר שסיימו את שלב האבחון. יש לציין כי חלק מהנערות שהמתינו פרקי זמן ממושכים להשמה במעו ן "מסילה" הופנו להוסטלים בשל חוסר מקום במעו ן, אף שהמסגרת הפתוחה של ההוסטלים לא הייתה המסגרת הטיפולית המתאימה להן ביותר.

מעו ן "צופיה" מיועד למתן שירותי אבחון והתערבות במשבר ואינו ערוך למתן טיפול ארוך טווח לנערות, ולפיכך אחזקת נערות במעו ן למשך יותר משלושה חודשים אפקטיבית פחות מאשר שליחתן למסגרת טיפולית מתאימה (אך עדיפה משחרורן לקהילה - שכן בהיעדר מסגרת ייתכן שייאלצו להיות ברחוב). זאת ועוד, נערה שממתינה להשמה במעו ן "מסילה" תופסת מקום של נערה הממתינה להיכנס למעו ן "צופיה". כאמור, ביולי 2008 המתינו 190 נערות להשמה במעו ן "צופיה".

(ב) מעון "מסילה": מעון "מסילה" הוא מעון מקיף לנערות בנות 13-18 השוכן במושב אורה, בפאתי ירושלים. המעון יכול להכיל 46 נערות בשתי קבוצות מגן ושתי קבוצות קידום.

באוגוסט 2007 פנה מנהל מעון "מסילה" להנהלת המשרד וציין כי איכות הטיפול וההשגחה שלהם זוכות החוסות מידרדרת במהירות בשל המחסור במדריכים, וכי "חברי הנהלת המעון, כולל אני עצמי, מעריכים שקריסת המערכות קרובה מאוד. היא יכולה ללבוש צורות שונות: מרד של קבוצת חניכות, אירוע חמור של אלימות או של פגיעות עצמיות, או נטישה של מדריכים".

תחזיתו הקשה של מנהל המעון התממשה כארבעה חודשים לאחר מכן. בדצמבר 2007 אירעו במעון "מסילה" שני אירועי התפרעות והצתות שגבלו בסכנת חיים: ב-23 בדצמבר כמה נערות ששהו במועדון השתוללו, שברו והציתו חפצים. במועדון פרצה דלקה ושלוש נערות נפגעו בגינה ופוננו לטיפול רפואי. למחרת בערב התחוללה שוב מהומה ובמהלכה כמה נערות הציתו חפצים וגרמו לדלקה. שש נערות ומדריכה פונו לבית חולים עקב שאיפת עשן.

בינואר 2008 מינה מנכ"ל המשרד ועדה לבדיקת אירועי ההצתות במעון. בד בבד החליטה הנהלת הרשות לבצע כמה שינויים במעון, ובהם צמצום מספר הקבוצות הפועלות במרחב המגן לקבוצה אחת, תגבור המעון במדריכים ממעון "צופיה" והגברת הפיקוח במעון.

הצעדים שנקטה הנהלת הרשות לא פתרו את מצוקת התפעול של המעון. במאי 2008 פנה מנהל המעון לשר הרווחה וציין כי "במעון מסילה... קרובה מאוד קריסת מערכות כללית... אני מבוהל מהאסון המתרחש לבוא. איני מצליח להבין כיצד הנהלת המשרד שלי אישה לכך שחוסות הנמסרות לאחריותנו בצו 'טיפול והשגחה' מקבלות טיפול והשגחה ברמה מחפירה".

במאי 2008 הגישה הוועדה את ממצאיה. היא ציינה כי הסיבות העיקריות לאירועי ההצתות במעון היו מחסור במדריכים ובעובדים סוציאליים שגרם להידרדרות באיכות הטיפול בחוסות ולהיענות פחותה לצורכיהן; מחסור בשעות שבהן מועסק פסיכיאטר במעון אף שחלק ניכר מהחוסות מטופל בתרופות פסיכיאטריות; היעדר ייעוץ וטיפול פסיכולוגי לחוסות אף שחלק ניכר מהן נפגעות טראומות מיניות ואחרות; היעדר מפקחת מחוזית על הטיפול שהייתה אמורה לפקח על עבודת העובדים הסוציאליים ועל התהליכים הטיפוליים הפרטניים הניתנים לחוסות. הוועדה המליצה, בין היתר, לאייש את כל תקני המדריכים; להגדיל את מספר המשרות של העובדים הסוציאליים שנקבע בתקן ולאייש את כל המשרות האמורות; לתגבר את הצוות הטיפולי בפסיכיאטר ובפסיכולוג; ולהגביר את הפיקוח על הטיפול הפרטני בחוסות.

במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, יותר משנה לאחר שהחל מנהל המעון להתריע על הסיכון הנשקף לחוסות ושמונה חודשים לאחר שאירעו האירועים הקשים במעון ולאחר התרעות חוזרות ונשנות של הממונה ושל המפקח על המעונות במחוז על הידרדרות המצב במעון ועל תוצאותיה - גרמה מצוקתו התפעולית של המעון לכך שהוא יהיה נתון בסכנת סגירה. רוב המלצותיה של ועדת הבדיקה אשר בחנה את האירועים במעון לא יושמו, חלקן בשל המתנה לפתרון בעיית ההעסקה של כוח אדם במעונות הממשלתיים.

בתשובת משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 נמסר כי תחזיתו של מנהל מעון "מסילה" מאוגוסט 2007 "הועברה ע"י הנהלת המשרד לכל הגורמים באוצר ובנציבות שירות המדינה והייתה הבסיס לדרישתנו לפתרון הבעיה לאורך כל הדרך". משרד מבקר המדינה מציין כי אף שמכתבו של מנהל המעון שהתריע על "קריסת מערכות" הצפויה להתרחש במעון נשלח לכל הגורמים הנוגעים לדבר, הם לא פעלו למציאת פתרון מהיר לבעיית כוח האדם כדי למנוע את התממשות תחזיתו של מנהל המעון.

3. גם הממונה התריע לפני הנהלת המשרד מתחילת שנת 2007 על המצוקה הקשה שבה נתונים המעונות הממשלתיים בעקבות הקפאת קליטת כוח האדם בהם. בדצמבר 2007 פנה הממונה למנהלת האגף וציין כי "בביקורים שלי במעונות ובשיחות עם צוותים ומנהלים, אני מרגיש אצלם עייפות, שחיקה, חוסר אונים וכאב מהמצב, אך מעל הכול חשש מכך שאינם יכולים לספק לחניכים במעונות את מלוא ההגנה ותשומת הלב הנדרשים". הממונה הוסיף כי ביקש כמה פעמים לקיים ישיבה עם הנהלת המשרד בנושא זה אך טרם נענה.

מנתוני כוח האדם המקצועי במעונות הממשלתיים<sup>17</sup> מאמצע שנת 2008 אפשר ללמוד כי באותה עת עדיין היה מחסור קשה בכוח אדם במעונות: השיעור הממוצע של משרות המדריכים הלא מאוישות במעונות אלה היה 27%, ובמעונות "נווה חורש" ו"מצפה ים" לא אוישו יותר ממחצית משרות המדריכים; השיעור הממוצע של משרות העובדים הסוציאליים הלא מאוישות במעונות אלה היה 25%, ובמעון "מסילה" לא אוישו כשני שליש משרות העובדים הסוציאליים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי תת-האיוש של משרות המדריכים ומשרות העובדים הסוציאליים פגע בטיפול בחניכי המעונות, בהשגחה עליהם ובשיקומם, ולא אפשר להגדיל את תפוסת החניכים באמצעות קליטת ממתנים נוספים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי הפעולות שנקט משרד האוצר, כמתואר לעיל, בלי שגובש פתרון חלופי לבעיית העסקתו של כוח האדם המקצועי במעונות, גרמו לפגיעה מתמשכת בעבודת הרשות: שיטת ההתקשרויות קצרות הטווח עם עמותת ענ"ב במשך תקופה כה ארוכה הקשתה על הנהלת הרשות לתכנן את העבודה ולגבש מערך הכשרה ארוך טווח עבור כוח האדם המועסק במעונות וגרמה לחוסר ודאות הן בהנהלת המעון והן בקרב החוסים והמועסקים עצמם; הקפאת קליטתו של כוח אדם מקצועי במעונות גרמה למחסור קשה במדריכים ובעובדים סוציאליים במעונות, ועקב כך נגרם משבר חריף בתפעולם השוטף.

בתשובתו של אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 נאמר כי הנחייתו להקפאת קליטת כוח האדם המקצועי במעונות מתחילת שנת 2007 ניתנה "לאור דוח מבקר המדינה 55ב העסקת ותקינת כוח אדם במשרדי הממשלה", וכי היה על משרד הרווחה, על פי סיכום עמו, למצוא דרך חלופית לביצוע התקשרות להעסקת כוח אדם במעונות.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על משרד האוצר לגבש בשיתוף משרד הרווחה דרך חלופית להעסקת כוח אדם במעונות לפני שהוציא את ההנחיה האמורה, שכן יישום הנחיה זו בלי יכולת להעסיק במעונות כוח אדם חלופי היה עלול ליצור משבר מידי בתפעול המעונות, וכך אכן אירע.

יתר על כן, אף שמתחילת שנת 2005 היה ברור, הן למשרד הרווחה והן למשרד האוצר, שיש לפתור את הבעיות שמקורן בכך שכוח האדם במעונות הממשלתיים מועסק באמצעות עמותה, התנהלו בין המשרדים כמה דיונים שלא הניבו תוצאות. רק בתחילת שנת 2008, לאחר שרבו ההתרעות על המשבר התפקודי במעונות הממשלתיים ועל השפעותיו על הטיפול בחוסים, החלו המשרדים לפעול באופן נמרץ למציאת חלופה מתאימה לאופן העסקה זה. באוגוסט 2008 גובשה חלופה לפתרון מצוקת כוח האדם המקצועי במעונות, המתבססת על רכישת שירותי הדרכה וטיפול סוציאלי עבור המעונות הממשלתיים.

17 למעט מעון "אל בוסתן" שבו המדריכים והעובדים הסוציאליים מועסקים בידי העמותה המפעילה אותו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד הרווחה כי פעל ללא לאות, בכל הדרגים הניהוליים, לפתרון מצוקת ההשמה במעונות אל מול גורמי המטה הממשלתיים - משרד האוצר ונציבות שירות המדינה - כאשר כל פעולה של משרד הרווחה לפתרון הבעיה תלויה באישורם.



הנהלת משרד הרווחה השיגה התקדמות ניכרת בפתרון מצוקתם התפעולית של המעונות הממשלתיים באמצעות גיבוש חלופה, יחד עם משרד האוצר, לאופן העסקת כוח האדם המקצועי בהם. עם זאת, לדעת משרד מבקר המדינה פרק הזמן שעבר בין המועד שבו התעוררה הבעיה הנוגעת להעסקת כוח האדם במעונות ובין המועד שבו גיבשו משרד האוצר ומשרד הרווחה פתרון מוסכם לבעיה - יותר משלוש שנים - אינו סביר בנסיבות העניין. בפרק זמן ממושך זה בני נוער הנתונים במצוקה קשה נאלצו לשאת בתוצאות של התמשכות הטיפול בבעיה - המתנה ממושכת להשמה במעונות וכן פגיעה באיכות הטיפול וההשגחה במעונות עד כדי סיכון שלומם של החוסים.

### מודל חדש להפעלת מעון ממשלתי - מעון "אל בוסתן"

1. המעון, שהחל לפעול במאי 2006, משמש מעון נעול לנערות ממגזר המיעוטים מכל רחבי הארץ. הוא שוכן בפאתי המועצה המקומית גזלים וכולל מרחב מגן בלבד. במעון אפשר לשכן 24 נערות, ובמועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, שהו בו 17 נערות. מודל ההפעלה של המעון, שנקבע בידי משרד הרווחה, ייחודי למעונות נעולים ברשות: המעון מופעל בידי עמותה, אולם הוא מוגדר מעון ממשלתי ובפועל נקבע לו מערך ניהולי כפול - הנהלה מפקחת של עובדי משרד הרווחה (מנהל המעון, רכו טיפול ורכו חינוך) והנהלה תפעולית של עובדי עמותה (מנהל תפעולי, רכו טיפול, רכו חינוך ורכו בית ספר). ההנהלה המפקחת ממונה על ההנהלה התפעולית, וההנהלה התפעולית ממונה על העובדים הסוציאליים, המורים והמדריכים.

מטרתו של מודל זה היא להימנע מהעסקת כוח האדם באמצעות השיטה הנהוגה בשאר המעונות הממשלתיים, כמפורט לעיל, ובכך למנוע היווצרות יחסי עובד-מעביד בין המדינה ובין עובדי המעון. אולם יישום המודל גרם להיווצרות אי-בהירות בנושא חלוקת הסמכויות והאחריות בין המנהל הממונה מטעם המדינה ובין המנהל התפעולי מטעם העמותה.

זאת ועוד, להנהלה המפקחת מונה רק מנהל מעון מטעם המדינה והוא הועסק רק עד פברואר 2007; ממרס 2007 ממלא המפקח על המעונות במחוז חיפה והצפון את מקום המנהל מטעם המדינה - הוא מבקר במעון בכל שבוע ומקבל דיווחים שוטפים על המתרחש במעון ועל האירועים החריגים שהתרחשו בו.

להנהלה המפקחת לא מונו עובדי מדינה בתפקידי רכו טיפול ורכו חינוך, אף שהדבר נדרש לפי מודל ההפעלה, ומשרות אלה לא אוישו מתחילת פעילותו של המעון. מאידך מועסקות במעון שתי עובדות מדינה בתפקידי אמרכלית ואם בית, אף שהדבר אינו מתיישב עם הגדרות חוזה ההפעלה בדבר תפקידם של עובדי המדינה במעון.



מהאמור לעיל עולה, שהמודל בוצע באופן חלקי בלבד, היות שמתוך שלושת תפקידי ההנהלה המפקחת אויש רק תפקיד אחד, ולפרק זמן קצר. זאת ועוד, משרד מבקר המדינה סבור כי למודל זה פוטנציאל ליצירת בעיות ניהוליות בשל הכפילות בדרגי הניהול של המעון, אי-הבהירות המספקת בנוגע להגדרת תפקידיהם וסמכויותיהם והחיכוך הצפוי ביניהם. על המשרד לבחון זאת, ובמידת הצורך לבצע במודל ההפעלה את השינויים הנדרשים - וליישם אותו.

בתשובתו של משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה צוין כי המודל נקבע כמודל ניסויי, וכי מתחילת הפעלתו של המעון נוצרו בעיות קשות ביישומו של המודל, היות שהמנהל מטעם המדינה שנבחר במכרז נמצא לא מתאים לתפקידו ועבודתו הופסקה; והיות שגם מי שמילא את מקום המנהל לאחר מכן לא פעל כראוי, ולפיכך לא ניתן היה לבחון את המודל ולהפיק לקחים לגבי אופן הפעלתו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הבעיות הניהוליות הגלומות במודל הן מהותיות ואינן תלויות במי שממלא את תפקיד מנהל המעון מטעם המדינה; יתר על כן, מנהל המעון מטעם המדינה, שעל פי תשובת משרד הרווחה היה האחראי לבעיות שהתגלו בתפעול המעון, פרש מתפקידו כבר בפברואר 2007 ומאז לא מינה משרד הרווחה מנהל חדש למעון מטעם המדינה. בכך למעשה השאיר המשרד את הניהול בפועל של המעון בידי העמותה המפעילה בלבד, אף שהדבר אינו מתיישב עם תפיסת ההפעלה של מעון נעול ואינו מאפשר את בחינת המודל שלפיו הופעל מעון זה.

2. בשנות פעילותו של המעון, ובייחוד מאמצע שנת 2007, התעוררה בעיית תברואה קשה הפוגעת בסגל המעון ובחוסות בו ואשר במועד סיום הביקורת טרם באה על פתרונה: המזבלה של המועצה המקומית ג'וליס, אשר הייתה רחוקה יחסית מהמעון בעת שהחל המעון לפעול, גדלה במשך השנים, ועקב כך נעשתה קרובה כל כך למעון עד שהיא גובלת בפתחו. בשל קרבתה של המזבלה למעון ערמות אשפה מקיפות את צינור המים המרכזי של המעון; ובעת שרפת האשפה העשן מגיע פעמים רבות לתוך המעון. מהמזבלה נודף ריח רע והיא מקור למזיקים העלולים להיכנס לשטח המעון ואף עלולה לגרום לתחלואה בקרב החוסות ובקרב עובדי המעון.

ביוני 2007 פנה המפקח על המעונות במחוז חיפה והצפון למועצה המקומית ג'וליס והתריע לפניה על מפגע התברואה החמור. באותו חודש התריע גם משרד הבריאות לפני ראש המועצה המקומית ג'וליס על מפגע התברואה ודרש ממנו לטפל כראוי באתר הפסולת ולהרחיק את האשפה מפתח המעון. אתר הפסולת לא טופל כנדרש, ובתחילת שנת 2008 פתח המשרד להגנת הסביבה בחקירה בעניין אופן טיפולה של המועצה המקומית במפגע התברואה. גם פגישה בין מנכ"ל משרד הרווחה והממונה ובין ראש המועצה המקומית ג'וליס לא הביאה לידי פתרון הבעיה. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, טרם סולק מפגע התברואה הקשה מסביבת המעון.

המועצה המקומית ג'וליס לא השיבה לפניית משרד מבקר המדינה אליה לקבלת תגובה על האמור לעיל. על המועצה המקומית לטפל במפגע האמור, בהתאם לדרישתם של משרד הרווחה, משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה ולפעול לפינוי אתר הפסולת למקום מרוחק די הצורך מהמעון.

## הטיפול בסגירת חלופת המעצר "נופית"

עמותת "נופית" הקימה בחדרה את מעון "נופית" כדי שישמש חלופת מעצר - מסגרת טיפולית ושיקומית לאחזקת בני נוער הממתינים בתנאי מעצר למשפטם ולהחלטה על המשך הטיפול בהם. מסגרת זו, שכללה 32 מקומות לבני נוער בחלופת מעצר, נועדה למנוע נזק לתהליך שיקומם, נזק שעלול להיגרם בתנאי מעצר רגילים<sup>18</sup>.

1. בעקבות מידע שמסרה הסנגוריה הציבורית להנהלת משרד הרווחה ולפיו נמצאו ליקויים קשים בהפעלת המעון, קיים צוות בדיקה של שלושה עובדים בכירים בהנהלת המשרד ביקור פתע במעון ב-17.1.08. באותו יום שלח צוות הבדיקה למנכ"ל המשרד דוח המפרט את ממצאי הבדיקה, שעיקריהם היו: המזון מוחזק בתנאי תברואה ירודים; תנאי התחזוקה, הסניטציה והבטיחות גרועים; מערכות החימום אינן תקינות; יש מחסור בתרופות ובציוד רפואי. צוות הבדיקה ציין: "המשך מגורים במקום הינו בגדר סיכון ופגיעה בחניכים".

2. לנוכח ממצאי הדוח החליט מנכ"ל המשרד לסגור את המעון ולהעביר את החוסים למעון "נווה חורש" עד סוף ינואר 2008, אולם מעון "נווה חורש" לא היה ערוך לקליטת חוסי "נופית" ונבצר ממנו להיערך לקליטתם בפרק זמן כה קצר. ב-31.1.08 פנה הממונה למנהלת האגף וציין כי באותו מועד לא ניתן להעביר את חניכי "נופית" למעון "נווה חורש", וכי יש חשש שצעד כזה יעמיד בסכנה הן את חוסי "נופית" והן את חוסי "נווה חורש".

חוסי מעון "נופית" והוריהם התנגדו לסגירת המעון ולפינוי החוסים ממנו. הממונה ציין במכתב מתחילת פברואר 2008 למנהלת האגף כי ההחלטה לסגור את המעון גרמה "להסלמה במצבם של הנערים... ניסיונות אובדניים... אירועי אלימות בין הנערים לבין עצמם, תחושות של ייאוש, תסכול וכעס רב". בשל התנגדות החוסים והוריהם, שעוררה הד נרחב באמצעי התקשורת, ובשל אי-יכולתו של מעון "נווה חורש" להיערך בפרק זמן כה קצר לקליטת חוסי "נופית", דחה המשרד את סגירת המעון לסוף יוני 2008. בד בבד פסק המשרד, מסוף ינואר 2008 ועד סוף יוני 2008, המועד שבו נסגר המעון, להפנות אל המעון בני נוער שהיו זקוקים למסגרת של חלופת מעצר.

הועלה כי הנהלת המשרד, שהחליטה לסגור את מעון "נופית" בתוך שבועיים (עד לסוף ינואר 2008) ולהעביר את החוסים למעון "נווה חורש", לא הביאה בחשבון את ההשפעות האפשריות על החוסים ולא בדקה אם החלופה להשמתם ישימה. ואכן התברר כי חוסי מעון "נופית" נקלעו למשבר קשה לאחר שהוחלט לסגור את מעונם וכי מעון "נווה חורש" לא היה מסוגל לקלוט את חוסי מעון "נופית". יתר על כן, מאחר שמעון "נופית" היה המסגרת היחידה ששימשה חלופת מעצר לבני נוער יהודיים, מסוף ינואר 2008 לא סיפק משרד הרווחה שירות חיוני זה לזקוקים לו מקרב אוכלוסייה זו.

בתשובתו של משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה צוין כי "המשרד עשה את כל הפעולות הנדרשות להעברת הקטינים המטופלים במעון למקומות חלופיים, כולל הארכת התקשורת מינימאלית עם העמותה, כדי להבטיח שלכל חוסה יימצא מקום מתאים במהלך סיום תקופת ההתקשרות. במקביל יצא המשרד מידית למכרז להקמת שתי חלופות מעצר, אחת במרכז ואחת בדרום". עוד ציין המשרד בתשובתו כי במכרז נבחרו הזכיינים האמורים להפעיל מסגרות אלה.

18 המעון הממשלתי "יסמין" ביפו משמש חלופת מעצר לנערים ממגזר המיעוטים, ומעון "נופית" שפעל עד סוף יוני 2008 שימש חלופת מעצר לבני נוער יהודיים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הפעולות שצוינו בתשובת משרד הרווחה ננקטו רק לאחר שהמשרד נוכח כי אין באפשרותו לסגור בתוך שבועיים את המעון ולהעביר את חוסיו למעון "נווה חורש". תהליך קבלת החלטות נכון של המשרד היה מונע קבלת החלטה בלתי ישימה זו, על השלכותיה כאמור לעיל, ומאפשר לו להתמקד מלכתחילה בפעולות הנדרשות.

## ההדרכה וההכשרה של סגל עובדי המעונות

1. הדרכתו והכשרתו של סגל עובדי המעונות חיוניות להצלחת פעילותם החינוכית והטיפולית המורכבת עם החוסים במעונות. הרשות מארגנת עבור עובדי המעונות הדרכות והכשרות בנושאים הנוגעים לתחומי פעילותם ולהיבטים שונים של הטיפול בחוסים, ובכלל זה קורס הדרכה בסיסי למדריכים חדשים והשתלמויות לעובדים בתחומי החינוך והטיפול במעונות בנושאים מקצועיים שונים.

הועלה כי הקורס היחיד המוגדר לפי מדיניות הרשות כקורס חובה הוא קורס ההדרכה הבסיסי למדריכים חדשים. נוהלי הרשות אינם מגדירים את ההכשרות וההשתלמויות שעל עובדי המעונות לסוגיהם לעבור במהלך עבודתם ברשות. הנהלת הרשות לא גיבשה עבורם מסלולי הכשרה והשתלמות מובנים. התכנון השנתי של ההכשרות וההשתלמויות אינו מתבסס על תכנון ארוך טווח, והיעדים בתחומי הכשרת כוח האדם שנקבעו בתכניות העבודה השנתיות של הרשות הם כלליים, ולא מפורטים במסגרתן התכנים, השלבים, העלויות, משכי הביצוע ולוחות הזמנים<sup>19</sup>.

בתשובתו של משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה נמסר כי "חלק גדול של ההכשרה במעונות החסות נעשה בהכשרה צוותית בתוך המעונות לאנשי צוות לפי תפקידיהם". עוד ציין המשרד בתשובתו כי "ייעשו פעולות לתכנון רב שנתי של פעולות ההכשרה, פיתוח כוח האדם ובניית תוכנית עבודה שנתית כנגזרת של תוכנית זו. כמו כן, יבדק פעם נוספת האם יש צורך בקורסים כלל חסותיים נוספים".

2. תחום ההדרכות וההשתלמויות לעובדי המעונות נבדק בידי מפקחי הרשות, במסגרת הפיקוח שמבצעת הרשות בשיטת הרף<sup>20</sup> בכל מסגרותיה. מדוחות הפיקוח של הרשות במעונות הממשלתיים עלה כי ברוב המעונות האלה לא הוכנו תכניות הדרכה והשתלמות לעובדיהם, או לא בוצעו כמתוכנן הדרכות והשתלמויות.

19 ראו פירוט להלן בפרק "תכנון העבודה ברשות".

20 "שיטת הרף" היא שיטה של פיקוח מובנה, סטנדרדי ומקיף, הכולל מערך בדיקה של כל תחומי תפעול המעון והטיפול בחוסים; כל תחום כולל רשימה פרטנית של נושאים שהמפקח נדרש לבדוק. מערך בדיקה זה מיושם באותו אופן בכל המעונות (יש שלוש גרסאות המותאמות לסוג המעון - מעון מקיף; מעון לאבחון והתערבות במשבר; הוסטל). הבדיקה נעשית בכל מעון, אחת לשנה, ועל בסיס ממצאים מכינים את תכנית העבודה השנתית של המעון.

מהאמור לעיל עולה, כי פעילויות ההדרכה, ההכשרה וההשתלמויות של סגל המעונות הממשלתיים לא תוכננו כראוי ולא היה בהן כדי למלא את צורכיהם המקצועיים של עובדי הסגל, אף שהדבר נדרש לצורך הפעלה תקינה של המעונות. מכאן שהנהלת הרשות לא ניהלה כראוי את תחום ההדרכה וההשתלמויות לעובדי המעונות.

## ההכשרה המקצועית של החוסים במעונות

1. כאמור, מעונות הרשות אמורים, בין היתר, להכין את החוסים לתפקוד נורמטיבי בקהילה. אחד ההיבטים המרכזיים של תפקוד זה הוא ההשתלבות בעבודה. אחד מתפקידיה של הרשות הוא להקנות לחוסים במסגרותיה מיומנויות מקצועיות לצורך כך. במעונות פועל מערך קורסי הכשרה מקצועית, המיועדים להעניק לחוסים מיומנויות מקצועיות ולהכשירם למקצוע שיאפשר להם לעבוד בו לאחר סיום שהותם במעון - ובמסגרת זו גם להכניסם לבחינות סיווג מקצועיות של משרד התמ"ת, שעמידה בהן מקנה תעודה מקצועית.

במסגרת העברת הפעלתם של רוב הקורסים המקצועיים במעונות לידי גופים חוץ-ממשלתיים הועברו תקצוב הקורסים והפיקוח עליהם לאגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת. הפעלת הקורסים מבוצעת בידי הרשות לחינוך מקצועי "עתיד" ו"אורט" שעמן התקשר משרד התמ"ת. במעונות פועל גם מספר מצומצם של מדריכים מקצועיים עובדי משרד הרווחה המלמדים בקורסי ההכשרה המקצועית. ההכשרות המקצועיות המופעלות במעונות הן בעיקר במגמות מבנאות אלומיניום, נגרות, ריצוף, מסגרות, גינון, צורפות, ספרות וחשבונאות (שתיים עד ארבע מגמות במעון)<sup>21</sup>.

2. בדצמבר 2006 ניסחה הרשות מסמך עקרונות בנושא ההכשרה המקצועית במעונות ולפיו, בין היתר, על קורסי ההכשרה המקצועית להיות מותאמים לשוק העבודה העכשווי ולדרישותיו ולאפשר לחניכים לקבל תעודה מקצועית; יש לאפשר לחניך לבחור בין מגוון אפשרויות הכשרה וכן יש לבדוק מדי פעם בפעם אם טיב ההכשרות והאופן שבו הן מתקיימות מתאימים לשינויים בשוק העבודה ולמאפייני אוכלוסיית היעד. במסמך מפורטות דוגמאות להכשרה מקצועית, רובן מתקדמות וחדשניות יותר<sup>22</sup> מההכשרות המקצועיות שהונהגו במעונות.

הועלה כי בפועל קורסי ההכשרה המקצועית הנלמדים במעונות אינם אלה המכשירים את החוסים לתחומי התעסוקה המודרניים - רובם קורסים מסורתיים הנלמדים זה שנים רבות, ואילו קורסים חדשניים ומתקדמים יותר שפורטו במסמך העקרונות לעיל לא התקיימו במעונות. יתר על כן, הרשות לא גיבשה תכנית אופרטיבית להרחבת היצע הקורסים במעונות ולהוספת קורסים מתקדמים יותר ברוח מסמך העקרונות.

21 במעונות לאבחון ולהתערבות במשבר ("צופיה" ו"נווה חורש"), שהשהייה בהם מיועדת להימשך כשלושה חודשים, מתכונתם של הקורסים המקצועיים אינה מאפשרת לחניכים להיבחן בבחינות לסיווג מקצועי ולקבל תעודה מקצועית מהאגף להכשרה מקצועית בתמ"ת, בשל קוצר הזמן של השהות במעון.

22 בין ההכשרות הרצויות המצוינות במסמך שאינן נמנות עם ההכשרות שהונהגו במעונות: מזכירות רפואית, מזכירות משפטית, מכשירנות אופטית, גרפיקה ממוחשבת, עיצוב אתרי אינטרנט, הנהלת חשבונות, אמנות הבישול, לימודי ים, ניהול מוסך, טכנאות שיניים, צילום וידאו ועריכה, יזמות עסקית בנושאים שונים.

3. כדי לעמוד על הישגי החניכים במערך ההכשרה המקצועית במעונות, בדק משרד מבקר המדינה את נתוני דוחות הפיקוח של הרשות במעונות לשנת 2007. הועלה כי שיעור החניכים שסיימו קורס מקצועי בעת שהותם במעון ושיעור החניכים שקיבלו תעודה מקצועית מהאגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת<sup>23</sup> הם קטנים: בפרק הזמן שנבדק בדוחות הפיקוח למדו 170 חניכים בקורסי הכשרה מקצועית, אך רק כ-14% מהחניכים (24 חניכים) סיימו קורסי הכשרה מקצועית ורק כ-12% מהחניכים (20 חניכים) קיבלו תעודה מקצועית. עוד עולה מהדוחות האמורים כי המעונות נבדלו זה מזה במידה ניכרת: במעונות "מצפה ים" ו"אחוזה" היחס בין מספר מסיימי הקורסים ומקבלי התעודות ובין מספר הלומדים בקורסים היה 6:1; במעון "נוף הרים" היה היחס 3:1; במעונות "בית הנער" ו"גיל עם" אף חניך לא קיבל תעודה מקצועית.

בתשובתו של משרד התמ"ת למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2008 צוין כי "תקופת השהות במעונות היא כידוע אינדיבידואלית... תלמידים נכנסים ויוצאים מקבוצות הלימוד לפי צווים משפטיים ולא לפי צורכי הלימוד. בנוסף יש לציין את החסך הלימודי שמאפיין חלק מהאוכלוסייה. במקביל היצע הקורסים המצומצם אינו מבטיח הלימה בין ציפיות הלומדים לבין הקורס הנלמד (במקום חופשי כל תלמיד בוחר את תחום הלימודים - עובדה התורמת משמעותית למוטיבציה). ברור כי בתנאים אלו הציפייה להצלחה ממוצעת נורמטיבית היא לא ריאלית לדעתנו". גם משרד הרווחה ציין בתשובתו כי יש לבחון את הנתונים בהתייחס לשוני הניכר בטווחי הזמן שבהם שוהים החוסים במעונות וכי "הנתונים ילמדו ויבחנו במשותף עם האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת".

משרד מבקר המדינה סבור כי ראוי היה להתאים את ההכשרות המקצועיות במסגרות החסות למאפיינים הייחודיים של אוכלוסיית החוסים, שכן אלה ידועים למשרד התמ"ת. כמו כן שיעורים כה נמוכים של מסיימי הקורסים ומקבלי התעודות המקצועיות מלמדים כי לא מוצה הפוטנציאל הלימודי של חניכי הקורסים המקצועיים במעונות, ולפיכך על משרד הרווחה, בשיתוף משרד התמ"ת, לבחון את הדרכים האפשריות לשיפור ההישגים של החניכים.

4. מערך ההכשרה המקצועית במעון "גיל עם": במעון פעלו במועד הביקורת שלושה קורסי הכשרה מקצועית: קורס לנגרות, קורס לריצוף ותשתית בניין וקורס למבנאות אלומיניום. הועלה כי במהלך שנות הפעלתו של הקורס לנגרות במעון, לא נבחנו חניכיו במבחנים לקבלת תעודות סיווג מקצועי של משרד התמ"ת, היות שלא הייתה תכנית הכשרה מותאמת לבני נוער לצורך זה. בשנת 2007 גיבש משרד התמ"ת תכנית כזו ומסר אותה למעון, אולם במועד סיום הביקורת טרם הוחל בהפעלתה במעון. עוד הועלה, כי משנת 2002 ואילך לא נבחנו החניכים בקורס לריצוף ותשתית בניין במבחנים לקבלת תעודות סיווג מקצועי, בשל גילם הצעיר שלא ענה על הקריטריון הנדרש לקבלת תעודות אלה.

מהאמור לעיל עולה שבמשך שנים רבות נבצר מחניכי שניים משלושת קורסי ההכשרה המקצועית שהתקיימו במעון לקבל תעודות סיווג מקצועי. אף שהנהלת המעון והנהלת הרשות היו ערות למצב האמור, הן לא פעלו לכך שהחניכים יוכלו להשתתף בבחינות לקבלת תעודות לסיווג מקצועי בכל הקורסים הכלולים במערך ההכשרה המקצועית.

23 קבלת תעודה מקצועית מותנית בכך שהתלמיד יעמוד בהצלחה בבחינת הסיווג המקצועי של האגף להכשרה מקצועית.

5. מערך ההכשרה המקצועית במעון "אל בוסתן": מערך ההכשרה שתוכנן עבור המעון כלל שני קורסים: ספרות וצורפות. כאמור, המעון החל לפעול במאי 2006; כמה חודשים לאחר מכן נבנו במעון שתי סדנאות - סדנת ספרות וסדנת צורפות - הכוללות ציוד מקצועי חדש ומשוכלל. אולם משרד התמ"ת, המתקצב כאמור את עלות מדריכי ההכשרה המקצועית, לא תקצב את הקורסים המתוכננים, ולפיכך מאז מועד פתיחתו של המעון לא התקיימו הקורסים המתוכננים והסדנאות מושבתות מאז הקמתן - הציוד היקר שרכשה הרשות מונח בהן ללא שימוש.

בתשובתו של משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה צוין כי נושא זה "הועלה פעמים רבות ע"י הנהלת המשרד בפני הנהלת התמ"ת אולם, מפאת קשיים תקציביים, לא נשאו המאמצים פרי". גם משרד התמ"ת ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בשל מגבלות תקציב הוא אינו יכול להרחיב את היקף פעילות ההכשרה המקצועית במסגרות הרשות.

משרד מבקר המדינה מציין כי משרד הרווחה נושא באחריות כוללת למתן השירותים לחוסים במעונות, ובכללם קיום קורסי ההכשרה המקצועית. אף שהנהלת המשרד הייתה ערה למצב במעון "אל בוסתן", היא לא הצליחה למצוא פתרון לבעיות שבגינן נכצר מהמעון לספק לחוסות בו הכשרה מקצועית במשך שנתיים.

## תכנון העבודה וההיערכות לטיפול באוכלוסיות היעד

### תכנון העבודה ברשות

#### תכנון רב-שנתי

חשוב שמשרד ממשלתי יבצע תכנון ארוך טווח לצורך תכנון פעולותיו ומעקב אחר יישומן, לצורך קביעת בסיס ריאלי לתקצוב וכן לצורך קביעת סדרי עדיפויות והערכת תוצאות פעילותו. תכנון אסטרטגי מאפשר גם לגבש מדיניות כוללת לטווח של כמה שנים ולקבוע סדרי עדיפויות המביאים בחשבון התפתחויות בתחומים שונים. במסגרת תהליך התכנון האסטרטגי מגובשות תכנית עבודה לטווח של כמה שנים, אשר מתמקדת במשימות העיקריות של המשרד, וכן תכניות חלופיות שונות.

במסמך שהכינה הרשות בשנת 2007 ואשר סיכם את עיקרי פעולותיה, צוינו כמה פעולות עיקריות שבכוונתה לבצע עד שנת 2010, ובהן הגדלת מספר המקומות במעונות; גיבוש פתרונות לבעיותיהן של אוכלוסיות ייחודיות (כגון חלופות מעצר ומסגרות המשולבות עם תחום בריאות הנפש); קביעת מדיניות פיקוח על מכלול השירותים במעונות; הכשרה של כוח אדם למתן מכלול שירותים לבני הנוער במעונות; פיתוח ועדכון תכניות המתאימות לצרכים המשתנים של האוכלוסיות המטופלות.

הועלה כי אף שהרשות קבעה שיש לבצע את הפעולות האמורות, היא לא הכינה תכנית רב-שנתית מגובשת הכוללת סדרי עדיפויות, הערכות בעניין האירועים הצפויים וחלופות אשר תשמש בסיס להכנת תכניות העבודה השנתיות.

## תכנון שנתי

כדי שיוכל המשרד הממשלתי להשיג את יעדיו האסטרטגיים ולממש את מטרותיו עליו להכין תכניות עבודה שנתיות. על תכנית העבודה השנתית לכלול תיאור של תהליכי העבודה המתוכננים ופירוט המשאבים הדרושים, כדי שיהיה אפשר לעקוב אחר קצב התקדמות יישומה של התכנית ולבדוק אם הושגו יעדיה. לפיכך תכנית עבודה שנתית ראוי שתכלול, בין היתר, פירוט של היעדים ושל הפעולות העיקריות להשגתם, כולל עלותן התקציבית של הפעולות ולוח הזמנים לביצוען. בתום שנת העבודה או בתום פרק זמן שנקבע מראש יש להכין דוח על השגת יעדי תכנית העבודה, הערכת ההישגים והפקת לקחים ליישום<sup>24</sup>.

משרד מבקר המדינה בדק את תכנית העבודה השנתית של הרשות לשנת 2007 (להלן - תכנית העבודה) ואת הדיווח על ביצוע התכנית (אשר נכלל בתכנית העבודה של הרשות לשנת 2008) (להלן - דוח ביצוע), ולהלן יפורטו ממצאי הבדיקה.

1. תכנית העבודה כללה כמה פרקים ובהם: פתיחת מסגרות חדשות והוספת קבוצות במעונות ממשלתיים; פיתוח והטמעה של שיטות עבודה וכלי עבודה; פיתוח ויישום של תכניות טיפוליות וחינוכיות; הכשרת סגל עובדי המעונות ופעולות הדרכה והשתלמות; פיתוח התשתיות הפיזיות במסגרות הרשות.

הבדיקה העלתה כי חלק ניכר מהיעדים שנקבעו בתכנית העבודה היו כלליים ביותר, וכי היה חסר מידע חיוני בעניינם, כגון: פירוט האמצעים להטמעת שיטות עבודה וכלי עבודה חדשים בקרב סגל עובדי המעונות; מספר החוסים המיועדים להשתתף בתכניות טיפוליות וחינוכיות והמסגרות שישתתפו בהן; פירוט סוגי ההשתלמויות וההדרכות הנדרשות.

עוד העלתה הבדיקה שהיעדים שנקבעו בכל פרקי התכנית לא דורגו לפי סדר עדיפויות, אף שדירוג כזה נועד לאפשר הקצאה יעילה של המשאבים שיתקבלו. נוסף על כך לא פורטו המשאבים להשגת היעדים השונים, אף שהדבר חיוני לצורך תכנון אפקטיבי.

2. דוח ביצוע אמור לעסוק בקצב התקדמות השגתם של כל אחד מהיעדים שצוינו בתכנית העבודה. הבדיקה העלתה שדוח הביצוע כלל לא עסק ברוב היעדים שצוינו בתכנית העבודה, ומכאן שאי-אפשר ללמוד ממנו אם הושגו היעדים שלא הוזכרו בו - ואם לא הושגו מה הן הסיבות לאי-השגתם.

מהאמור לעיל עולה שתכנית העבודה השנתית של הרשות לשנת 2007 חסרה את רוב המרכיבים הנדרשים לתכנית עבודה אפקטיבית: בתכנית לא פורטו המשאבים הנדרשים להשגת יעדיה; יעדיה לא דורגו לפי סדר עדיפויות; רוב היעדים היו כלליים מדי, והתכנית לא כללה את הפירוט הנדרש לצורך מעקב אחר התקדמות השגתם. הדיווח על ביצוע תכנית העבודה היה חלקי בלבד ולא עסק בחלק גדול מיעדי התכנית.

## מועצת מעונות

בתקנות חסות הנוער (מעונות), התשט"ו-1955, נקבע כי תוקם מועצה מייעצת לשר ולממונה על המעונות: "שר הסעד ימנה מועצת מעונות ליעץ לו ולממונה בעניינים שיביאו לפניה, ובפרט בעניינים אלה: (1) הקמת מעונות לצרכי הפקודה וקביעת הסדרים בהם; (2) דרכי הפיקוח על

24 מבקר המדינה, דוח שנתי 53 (2003), עמ' 49.

מעונות במוסדות שאינם מוסדות המדינה; (3) כללים ועקרונות בכניית מעונות; (4) שיטות לטיפול בחוסים". אולם מועצה מייעצת כאמור בתקנות לא מונתה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מועצה מייעצת עשויה לתרום תרומה חשובה לגיבוש פתרונות מיטביים לבעיות המהותיות שעמן מתמודדת הרשות, מהן בעיות הנמשכות זה שנים רבות כדוגמת מצוקת ההשמה במעונות והצורך בגיבוש תפיסות ההפעלה של המעונות, בעיקר המעונות הנעולים. לפיכך, וכמתחייב מן התקנות, יש להקים מועצה מייעצת.

## גיבוש פתרונות לבעיות ייחודיות של אוכלוסיות יעד

### מסגרות חלופיות לטיפול בחוסים בעלי צרכים מיוחדים

בינואר 2002 הומלץ במסגרת דוח ביקורת פנימית של משרד הרווחה, שבחן מקרי אבדנות במעונות הרשות, בסוגיית אוכלוסיית החוסים בעלי רקע פסיכיאטרי במעונות הרשות כלהלן: "אוכלוסייה זו נמצאת 'בין הכיסאות': מצד אחד, הניסיון לטיפול שיקומי במסגרת משרד העבודה והרווחה עולה בתוהו עקב הרקע הפסיכיאטרי הקשה של הנערים/ות והצורך בטיפול אינטנסיבי, אישי, זמין ומקצועי, ומצד שני סוג זה של אוכלוסייה לא נמצא מתאים על ידי משרד הבריאות למסגרות פסיכיאטריות נטו... מומלץ כי מנכ"ל המשרד יטיל את כובד משקלו כדי לזרז את הקמתה של מסגרת טיפולית תומכת המשלבת טיפול פסיכיאטרי אינטנסיבי וטיפול שיקומי... מן הראוי כי נושא זה יקבל עדיפות עליונה, וכי יימצא פתרון מוסכם בשיתוף משרד הבריאות תוך פרק זמן של שלושה חודשים".

במסמך שהכינה הרשות בספטמבר 2006, העוסק בצורך להרחיב את היקף הפתרונות לבעיותיהם של בני נוער במסגרותיה, צוין כי המסגרות הקיימות אינן מספקות פתרונות לבעיותיהם של חוסים שנוסף על היותם עוברי חוק הם גם בעלי מאפיינים פסיכיאטריים, בעלי יכולת שכלית נמוכה או בעלי מגבלות פיזיות שונות.

במסמך נוסף שהכינה הרשות בינואר 2008 בנושא זה צוין כי מופנים למסגרותיה יותר ויותר בני נוער אשר אינם מתאימים להן: "בני נוער המאופיינים בבעיות פסיכיאטריות קשות, אשפוזים חוזרים ונשנים, ניסיונות אובדניים, שימוש בטיפול תרופתי כרוני, וכן בני נוער המאופיינים בהנמכה קוגניטיבית על סף פיגור... אוכלוסייה זו מייצרת אירועים חריגים חוזרים ונשנים, היא 'צורכת' את רוב תשומת הלב והמשאבים של אנשי המעון על חשבונם של הנערים/ות שלשיטתנו הם אלו שזקוקים למענים שיש למעונות החסות לתת".

למרות המודעות הגבוהה ברשות לצורך בהקמת מסגרות ייחודיות המותאמות לצורכיהם של בני נוער עוברי חוק המטופלים בידי הרשות והסובלים מבעיות נוספות - בעיות פסיכיאטריות קשות; יכולת שכלית נמוכה; מגבלות פיזיות שונות - ואף שהרשות העלתה את הנושא כמה פעמים באופן רשמי בשנים האחרונות, לא נפתחה אף מסגרת טיפולית מתאימה לבני נוער אלה, ומכאן שלא חלה כל התקדמות בטיפול בנושא.

בתשובתו של משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 נמסר כי בקרוב אמור להתפרסם מכרז להקמת מסגרת לקטינים הסובלים מבעיות התנהגות קשות ומבעיות פסיכיאטריות, אשר הוכן בשיתוף משרד הבריאות.



### מסגרות לטיפול בנערות ממגזר המיעוטים

אחד העקרונות הטיפוליים במעונות החסות הוא יצירת "רצף טיפולי" במעון, כלומר הפעלה של שלושת מרחבי הטיפול - מרחב המגן, מרחב הקידום הפועל בתחומי המעון והשילוב בקהילה הסמוכה למעון. באופן כזה ניתן לנייד באופן אפקטיבי את החוסים בין המרחבים, לפי ההתקדמות (או הרגרסיה) במצבם.

הועלה כי במסגרת הטיפול בנערות ממגזר המיעוטים לא מופעלת שיטת הרצף הטיפולי. במעון "אל בוסתן" המיועד לנערות ממגזר זה פועל מרחב מגן בלבד, ובתום שהותן של הנערות באותו מעון הן עוברות להוסטלים או חוזרות לבתיהן, אף שפעמים רבות צפויה להן סכנת הידרדרות מידית עקב כך. אין לבנות ממגזר המיעוטים מסגרת הכוללת מרחב קידום שבו אפשר להמשיך ולטפל כראוי בנערות ששהו קודם לכן במסגרת הנעולה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לפעול ליצירת רצף טיפולי במעון באמצעות הקמת מרחב קידום לנערות השוהות בו.

## סדרי הפיקוח על המעונות

אחד מתפקידיו העיקריים של מטה הרשות הוא לפקח על פעילותם השוטפת של המעונות לפי הנחיות וסטנדרדים שנקבעו בנוהלי הרשות. מתבצע פיקוח על כל תחומי הפעילות של המעון - התחומים הטיפוליים, החינוכיים והמינהליים. מערך הפיקוח ברשות כולל מפקחים מחוזיים (מפקח על המעונות ומפקח על הטיפול) וכן מפקחים ארציים הממונים על נושאים ייעודיים ובהם דרכי טיפול; הכשרה מקצועית; אבחון והשמה; מעקב אחר בוגרים; הוראה; השתלמויות.

### מערך הפיקוח המחוזי

1. תפקידיו העיקריים של מפקח מחוזי על המעונות (להלן - מפקח על המעונות) הם<sup>25</sup>: פיקוח על פעולות המעון בתחום המינהלי, בתחום החינוכי ובתחום הטיפולי; אחריות מקצועית ומינהלית לקבלת חוסים למעון; אחריות מקצועית לקבלת עובדים ולהפסקת עבודתם; ייעוץ למנהלי מעונות בתחומים ניהוליים וייעוץ לממונה על המעונות בתחומים הנוגעים להכנת תקציב המעונות שבמחוזו ולכוח האדם במעונות.

תפקידיו העיקריים של מפקח מחוזי על הטיפול (להלן - מפקח על הטיפול) הם: אחריות לקיום דיונים בנושא קליטת החוסים במעונות וקביעת דרכי טיפול בהם; השתתפות בוועדות הערכה תקופתיות המקבלות החלטות בעניין המשך דרכי הטיפול והעברת חוסים בין המסגרות; ייזום פעולות לפיתוח ולשיפור שיטות הטיפול בחוסים; הנחיה וייעוץ לעובדים הסוציאליים ולמנהלי המעונות בנוגע לטיפול בחוסים.

25 פירוט תפקידיהם העיקריים של בעלי התפקידים בפרק "סדרי הפיקוח על המעונות" מתבססים על תיאורי התפקידים של נציבות שירות המדינה.

2. המסמך שהכינה הרשות בספטמבר 2006 בנושא המסגרות החלופיות הנדרשות לטיפול באוכלוסיות היעד שלה עסק, בין היתר, בעומס העבודה המוטל על המפקחים המחוזיים (מפקח על המעונות ומפקח על הטיפול) ועל המספר האופטימלי של המסגרות שבפיקוחם אשר יאפשר ביצוע פיקוח אפקטיבי על המעונות. במסמך צוין כי "פיקוח אפקטיבי [של מפקח במשרה מלאה] יכול להתקיים על כ-10 מסגרות... מתוך התייחסות לפיזור גיאוגרפי המאפשר להגיע למסגרות לביקור מתוכנן אחת לשבועיים, וכן להגיע בהתראה קצרה על פי צרכי המערכת".

3. הבדיקה העלתה כי: (א) למרות הגידול במספר המסגרות ובפיזור הגיאוגרפי שלהן והעלייה במורכבות הבעיות של החוסים במסגרות אלה לא הורחב היקפו של מערך הפיקוח המחוזי בהתאם לכך, וכל מפקח מחוזי פיקח על כ-20 מסגרות בממוצע<sup>26</sup>. יתר על כן, במחוז ירושלים והדרום לא אוישה משרת המפקח על הטיפול מפברואר 2007 ועד יולי 2008, ופעולות רבות שבעל תפקיד זה אמור היה לבצע לא בוצעו כלל או בוצעו בידי המפקח המחוזי על המעונות - על חשבון הזמן שהיה עליו לייחד לביצוע התפקידים המוטלים עליו.

(ב) הגדרת תפקידיו של המפקח על המעונות, ככל הנוגע לסמכותו הניהולית כלפי מנהלי המעונות, לא הייתה מוסכמת על כל הדרגים הניהוליים ברשות ובהנהלת המשרד: מחד, המפקחים על המעונות סברו כי הם ממונים מהבחינה הניהולית על מנהלי המעונות באזור פיקוחם מתוקף היותם מייצגי הממונה על המעונות באזור זה, והממונה אף תמך בעמדתם. מאידך, חלק ממנהלי המעונות ראו במפקחים דרג פיקוח בלבד וסברו כי אינם כפופים מהבחינה הניהולית למפקח על המעונות.

(ג) מפקחים על המעונות שימשו במשך פרקי זמן ניכרים גם כמנהלי מעונות בפועל, בעת ששימשו בתפקיד מפקחים. למשל, המפקחת על המעונות במחוז תל אביב והמרכז ניהלה את מעון "בית הנער" בין ספטמבר 2006 לפברואר 2008 - מועד מינויו של מנהל המעון; המפקח על המעונות במחוז חיפה והצפון משמש ממרס 2007 מנהל ממונה במעון "אל בוסתן".

(ד) מאמצע שנת 2006 המפקח על המעונות במחוז חיפה והצפון לא פיקח על מעונות "גיל עם" ו"אחוה" מאחר שמעונות אלה לא שיתפו פעולה אתו בעקבות משבר ביחסי העבודה ששרר ברשות<sup>27</sup>.

משרד מבקר המדינה סבור כי בנסיבות אלה עבודת הפיקוח במחוז עלולה להיפגע בשל הזמן והמאמץ שעל המפקח להשקיע בניהול המעון; ניהול המעון עצמו מתבצע תכופות באופן חלקי וב"שלט רחוק", אף שבמסגרת כה קשה ומורכבת נדרש ניהול מלא וצמוד; נוסף על כך, מאחר שמנהל המעון גם מפקח על המעון נוצר מצב לא תקין - לא ברור איזה גורם פיקח על המעון ואם יוכל לפקח עליו כנדרש, ואף לא ברור איזה משוב ייתן המפקח - לאחר שימונה מנהל קבוע למעון - בעניין הפעולות שביצע הוא עצמו במעון בתקופה ששימש מנהלו.

בתשובתו של משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה צוין כי במקרים האמורים ניהלו המפקחים את המעונות מתוך כוונה מציאות, שנגרם מהקשיים באיזון תקני ניהול במעונות הממשלתיים.

26 במועד הביקורת פיקחה הרשות על 59 מסגרות, כאשר שלושה מפקחים מחוזיים פיקחו על תפעולן (מפקחים על המעונות) ושלושה מפקחים מחוזיים פיקחו על הטיפול הניתן בהן לחוסים (מפקחים על הטיפול).

27 ראו להלן בתת הפרק "יחסי העבודה בין המפקח על המעונות למנהלי מעונות במחוז חיפה והצפון".

משרד מבקר המדינה מציין כי במצבים כאלה ראוי להפקיד ניהול זמני של מעון בידי בעל תפקיד ברשות, שאינו נמנה עם הפיקוח המחוזי במחוז שאליו שייך המעון.

## מערך הפיקוח הארצי

1. הפיקוח על ההכשרה המקצועית: הפיקוח המקצועי על קורסי ההכשרה המקצועית במעונות מתבצע בידי מפקחים של האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת. הפיקוח הארגוני והמינהלי מטעם הרשות על הפעלתם של קורסי ההכשרה המקצועית במעונות מתבצע בידי המפקח על ההכשרה המקצועית ברשות (להלן - המפקח).

לפי תיאור התפקיד של המפקח, תפקידיו העיקריים הם: הכנת תכניות לימודים לבתי המלאכה במעונות; הדרכת מדריכי העבודה; ריאיון מועמדים לתפקידי הדרכה מקצועית; ביצוע ביקורת על הייצור בבתי המלאכה ועל מכירת תוצרתם; השתתפות בתכנון, בהקמה ובהרחבה של בתי מלאכה; התאמת קורסי ההכשרה במעון לביקוש ולהיצע בשוק העבודה; ביקורים במעונות ודיווח על הממצאים שהועלו בהם.

תיאור התפקיד לעיל של המפקח הוא מיושן ואינו מתיישב עם המצב שנוצר בעקבות העברת הפעלתו של מערך ההכשרה המקצועית במעונות לרשות החינוך המקצועי "אורט" ו"עתידי": בעקבות השינוי האמור האגף להכשרה מקצועית בתמ"ת הוא שאחראי להכנת תכניות הלימודים ולפיקוח על יישומן, ורשת החינוך המקצועי המפעילה את קורסי ההכשרה המקצועית היא שאחראית לגיוס, להכשרה ולהפעלה של המדריכים המקצועיים.

הועלה שהמשרד לא פעל לעדכון הגדרת תפקידו של המפקח בהתאם לשינויים הניכרים שחלו באופן הפעלת מערך ההכשרה המקצועית במעונות.

השינויים הללו היו אמורים לגרום לכך שתפקידי הפיקוח, אשר קודם לכן התמקדו בתכניות הלימודים ובעבודת המדריכים המקצועיים, יתמקדו בפיתוח מערך ההכשרה המקצועית בכל מעון בהתאם לצורכי החוסים; בריכוז ובניתוח המידע על הישגי חניכי הקורסים לצורך שיפור מערך ההכשרה המקצועית; ובהתאמת קורסי ההכשרה המקצועית לשוק העבודה המשתנה.

הועלה שהמפקח עסק בעיקר במתן אישורים לרכישת חומרים שבהם משתמשים החניכים במסגרת קורסי ההכשרה המקצועית במעונות. עוד הועלה כי המפקח לא קיים פיקוח שוטף במעונות בהתאם לתכנית עבודה שנתית ולא עשה בדיקה בעניין צורכי החוסים, ועקב כך לא היה באפשרותו לרכז את צורכי המעונות ואת הצרכים המערכתיים של הרשות בתחום ההכשרה המקצועית; וכי למפקח לא היה מידע על הישגי החוסים בקורסי ההכשרה המקצועית ועל שיעור מקבלי התעודות המקצועיות בהם. עקב כך לא היה בידי מידע חיוני לתכנון ולפיתוח מערך ההכשרה המקצועית במעונות.

2. הפיקוח על הטיפול: הגורם האחראי בהנהלת הרשות לטיפול הסוציאלי והפסיכולוגי בחוסים הוא "פקיד סעד ראשי חסות הנוער (עו"ס וטיפול)" (להלן - המפקח הארצי על הטיפול). תפקידיו העיקריים הם: פיקוח על השירותים הסוציאליים והפסיכולוגיים במעונות;

הדרכת המפקחים הטיפוליים המחוזיים ומתן סיוע בפתרון בעיות חריגות; מעקב אחר טיב הטיפול הניתן במעונות; ייעוץ לממונה בתחום הטיפול.

תפקידיו של המפקח הארצי על הטיפול חשובים ביותר לתפקודו התקין של המערך הטיפולי בחוסים, ואי-מילויים עלול לגרום להיחלשות הבקרה המקצועית על המערך הטיפולי וכן למחסור בהדרכה ובייעוץ לדרגי הביצוע במעונות ולדרג הפיקוח המחוזי.

בפועל העובד המאייש את המשרה אינו משמש כמפקח הארצי על הטיפול וככלל אינו ממלא את תפקידי המפקח כאמור לעיל, אלא ממלא מאז שנת 2003 תפקידים בהנהלת האגף, ובהם פיתוח אמצעים לטיפול בנוער מנותק מאוכלוסיות ייחודיות כגון עולים חדשים וחרדים והשתתפות בוועדה הבין-משרדית לטיפול בהתאבדויות בני נוער. היות שתקן המשרה מאויש, נבצר מהרשות להעסיק עובד אחר בתפקיד זה.

הועלה כי לפני שהוחלט שהמפקח הארצי על הטיפול ימלא תפקידים אחרים בהנהלת האגף לא נבדקו השפעותיה הצפויות של ההחלטה האמורה על תפקוד הרשות.

בתשובתו של משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה צוין כי הנהלת המשרד הטילה על המפקח הארצי על הטיפול תפקידים נוספים בהנהלת האגף, וכי חלק גדול מהם קשורים במישרין או בעקיפין להגדרת תפקידו. עוד ציין המשרד כי "הובהר לממונה על המעונות שהמפקח הארצי על הטיפול עומד קודם כל לרשותו ויבצע כל מטלה במסגרת הגדרת תפקידו".

משרד מבקר המדינה מציין שהתחום הטיפולי-שיקומי בחוסים הוא תחום פעילות מרכזי ברשות, וכי הוא נחשב "ליבת העשייה" במסגרותיה. הגידול שחל בעשור האחרון במספר המסגרות ובסוגיהן והעליה במורכבותה של אוכלוסיית החוסים מחייבים כי הנושא במשרת המפקח הארצי על הטיפול יעסוק בתחום זה באופן בלעדי.

## יחסי העבודה ברשות

### יחסי העבודה בין הנהלת הרשות להנהלת המשרד

אחד התפקידים של הנהלת ארגון הוא פתרון משברים הפורצים בארגון ומשבים את פעילותו. משבר הוא אירוע חריג ובלתי מתוכנן שעלול לסכן את קיומו של הארגון או לפגוע בו פגיעה קשה. הפעולות שיש לנקוט בעת שפורצים משברים בארגון הן, בין היתר, איתור נקודות תורפה בארגון וטיפול בהן מבעוד מועד, כדי שהן לא יגרמו לאבדן שליטה; ונקיטת פעולות מהירות ונחישות להשתלטות על משבר שפרץ.

1. בשנים האחרונות חלו זעזועים ביחסי העבודה ברשות בשל כמה משברים ארגוניים, שהעיקריים שבהם היו תהליכי הפרטת כוח האדם במעונות הממשלתיים וסגירת אחד המעונות הממשלתיים בשנת 2004. משברים אלה גרמו למתיחות ביחסי העבודה ברשות, ובשנת 2006 החריפה המתיחות לכדי סכסוך ממושך בין הממונה, המפקחים המחוזיים ובכירים נוספים במטה הרשות ובין סגן הממונה וחלק ממנהלי המעונות הממשלתיים ובעלי תפקידים במטה הרשות. אחד הגורמים הישירים לפרוץ הסכסוך היה חילוקי דעות בין הממונה ובין סגנו דובר המבנה הארגוני של הרשות וחלוקת הסמכויות ביניהם.

הסכסוך פגע ביחסי העבודה ברשות ובניהולה התקין. למשל, הממונה על המעונות וסגנו נתנו הנחיות סותרות למפקחים על המעונות ולמנהלי המעונות; במשך כמה חודשים לא התקיימו ישיבות של הנהלת הרשות; שובשה פעילותם הסדירה של פורומים מקצועיים בהשתתפות המפקחים המחוזיים ומנהלי המעונות.

**הביקורת העלתה כי מנכ"ל המשרד דאז והמשרה למנכ"ל, ששימש גם כמנהל אגף תקון, לא הפעילו את סמכויותיהם המקצועיות והניהוליות ולא קיבלו החלטות שיאפשרו להכריע בנושאים השנויים במחלוקת ויחייבו את הנהלת הרשות, ובכך לסייע להסדרת יחסי העבודה ברשות.**

2. בשל המשבר ביחסי העבודה ברשות והיעדר פעולה נחרצת של הנהלת המשרד לצורך פתורנו הוקמה ועדת בדיקה חיצונית: בספטמבר 2006 מינה ראש הממשלה ששימש אז גם כשר הרווחה, מר אהוד אולמרט, ועדה לבדיקת הרשות (להלן - הוועדה)<sup>28</sup>. הוועדה התבקשה לבחון את אופן ניהול הרשות, את יחסי הגומלין בין שדרת הניהול ברשות ובין שדרת הניהול במשרד ואת יחסי העבודה בהנהלת הרשות ובמעונות שהיא מפעילה.

בתחילת נובמבר 2006 הגישה הוועדה את ממצאיה, ובהם: "מערכת היחסים העכורה ומאבקי המחנאות פוגעים בחוסים [ההדגשה במקור]. אין ספק כי העיסוק האינטנסיבי של קהל רחב של עובדים במשבר שנוצר גזל זמן רב, אנרגיות ותשומת לב שהיו צריכים להיות מופנים לטיפול בחוסים". עוד ציינה הוועדה כי ההנהלה לא הייתה מעורבת די הצורך בטיפול במשבר, לא נקטה עמדות נחרצות בסוגיות שבגינן פרץ המשבר ולא מנעה את המשך הידרדרות יחסי העבודה ברשות.

3. בפברואר 2007 פרש סגן הממונה לגמלאות. ואולם בכך לא הסתיים המשבר ברשות, ויחסי עבודה קשים המשיכו לשרור בין הממונה והמפקחים המחוזיים ובין חלק ממנהלי המעונות ובעלי תפקידים אחרים במעונות.

ביוני 2007 קבע מנכ"ל המשרד, שנכנס לתפקידו כחודשיים קודם לכן, מתווה לשיקום הרשות, ובמסגרתו נקבע, בין היתר, כי הממונה יכין תכנית עבודה לרשות וכן יכין, בשיתוף מנהלי המעונות, תכניות עבודה למעונות הממשלתיים, וכי הוא ימסור בחצי השנה שלאחר מכן דיווח חודשי להנהלת המשרד על ההתקדמות בביצוען. עקב מחלוקת בין הממונה ובין הנהלת המשרד לא יושם המתווה, והדבר גרם להתערערות יחסי העבודה בין הנהלת המשרד לממונה. בסוף מאי 2008 פרש הממונה מתפקידו. עד פרישתו לא חל שיפור ביחסי העבודה בקרב עובדי הרשות וביחסי העבודה בין הנהלת הרשות להנהלת המשרד. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, כשלושה חודשים לאחר שהממונה על המעונות פרש לגמלאות, טרם מונה אחר במקומו, ונמצא כי בינתיים מילאה את התפקיד מנהלת האגף.

**מהאמור לעיל עולה, כי במשך שנים כשלה הנהלת המשרד בפתרון המשבר החמור ביחסי העבודה ביחידה הכפופה למרותה.**

**משרד מבקר המדינה מציין כי נוכח הצורך הדחוף בהבראת הרשות ובהחזרתה לפעילות תקינה דרוש אדם שימלא את התפקיד באופן בלעדי. על הנהלת המשרד לפעול במהירות למינוי ממונה על המעונות ולגיבוש תכנית הבראה ניהולית עבור הרשות.**

28 חברי הוועדה היו מנהלת מחוז דרום במשרד החינוך (יו"ר); היועץ המשפטי של משרד התמ"ת; סגן נציב שירות המדינה; מנהל אגף לחקירות משמעת בנציבות שירות המדינה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי פעל לפתרון הסכסוך ברשות, אולם הוא לא יישם מסקנות מסוימות של ועדה משרדית שבחנה את הנושא ואשר נגעו לבכירים ברשות כיוון שיישומן אינו בסמכותו. בעניין מינוי ממונה על המעונות במקום הממונה שפרש ציין המשרד כי "העובדה שמנהלת האגף כממלאת מקום הממונה על המעונות משקיעה את רוב זמנה ומרצה בחסות הנוער, אכן גורמת לכך שהיא אינה יכולה להשקיע בתחומים רבים עליהם היא מופקדת והמשרד פועל נמרצות למינוי ממונה על המעונות".

### יחסי העבודה בין המפקח על המעונות למנהלי מעונות במחוז חיפה והצפון

אחד הביטויים הקשים של המשבר ביחסי העבודה ברשות היה אי-שיתוף פעולה בין מעונות "גיל עם" ו"אחוזה" במחוז חיפה והצפון ובין המפקח על המעונות במחוז (להלן - המפקח המחוזי), ועקב כך נבצר ממנו לפקח על המעונות הללו. עובדים במעונות אלה טענו כי המפקח המחוזי מתנכל להם והפסיקו, בתמיכת ועד העובדים במשרד, לשתף פעולה אתו ולדווח לו על אירועים חריגים.

בינואר 2007 החליט המשנה למנכ"ל המשרד, ששימש גם מנהל האגף, כי הממונה על המעונות יחליף באופן זמני את המפקח המחוזי בתפקיד הפיקוח על המעונות "אחוזה" ו"גיל עם", וכי לאחר שייפתר הסכסוך ברשות ישוב המפקח המחוזי לפקח על מעונות אלה.

ביולי 2007 פנה הממונה על המעונות למשנה למנכ"ל וביקש להחזיר את המפקח המחוזי לתפקיד הפיקוח על המעונות "אחוזה" ו"גיל עם", היות שהמצב שבו נמנע ממנו לפקח על מעונות אלה "יש בו פגיעה חמורה במוסד הפיקוח ומשבש את סידורי העבודה במחוז וברשות חסות הנוער". הבקשה האמורה לא נענתה, ובסוף דצמבר 2007 פנה הממונה למנהלת האגף<sup>29</sup> וציין כי "למצב זה יש השלכות קשות ביותר על עבודת הפיקוח ומהות הפיקוח. בשעתו הובטח לנו... כי המצב הנ"ל הינו זמני ובהקדם יוחזר המצב לקדמותו. לצערי הרב זה טרם קרה". במועד סיום הביקורת טרם שב המפקח למלא את תפקיד הפיקוח על המעונות האמורים.

משרד מבקר המדינה סבור כי העברת הפיקוח על מעונות "גיל עם" ו"אחוזה" לידי הממונה על המעונות פוגעת באפקטיביות הפיקוח על המעון, וכי יש בכך משום יצירת טשטוש בין הדרג המפקח על פעילות המעונות ובין הדרג הניהולי שמעליו. יתר על כן, אף שנקבע כי הממונה ימלא תפקיד זה באופן זמני לא הוגבל פרק הזמן שבו הוא ימלא את התפקיד, ובפועל הוא נאלץ למלאו במשך זמן רב, ועקב כך הוא התקשה למלא הן את תפקיד הממונה על המעונות והן את תפקיד המפקח על המעונות האלה.

בתשובתו של משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה נמסר כי לאחר שבדקה הנהלת המשרד את אופן תפקודו של המפקח על המעונות במחוז חיפה והצפון ואת יחסו למנהלי המעונות, היא החליטה להטיל על מפקח מחוזי אחר את תפקיד הפיקוח על המעונות האמורים. אולם מאחר שהממונה על המעונות סבר כי צעד זה עלול לגרום לזעזועים ברשות וביקש ממנה לחזור בה מהחלטתה, הוחלט לאפשר לו לפקח על מעונות אלה לתקופה מוגבלת.

הועלה כי מצב זה, שאמור היה להימשך פרק זמן מוגבל, נמשך בפועל זמן רב, ובמועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, טרם הוסדר העניין, אף שהוא פגע באפקטיביות של הפיקוח על המעון. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הרווחה לפעול לפתרון בעיות הפיקוח על מעונות אלה ולמינוי מידי של מפקח מתאים עליהם.

29 באוקטובר 2007 מונתה מנהלת לאגף, במקום המשנה למנכ"ל ששימש עד אז גם כמנהל האגף.

### מעון "גיל עם"

אחד המעונות שעמדו במוקד המשבר ביחסי העבודה ברשות היה, כאמור, מעון "גיל עם", המשמש מסגרת נעולה לנערים יהודים בני 13-18 ושוכן בין קריית אתא לשפרעם. במעון התגלו בשנים האחרונות ליקויים תפעוליים קשים ועקב כך התערערו יחסי העבודה בין הנהלת המעון ובין מערך הפיקוח המחוזי והנהלת הרשות והדבר הקשה את ביצוע תהליכי ההבראה במעון, כמפורט להלן.

1. באוקטובר 2006, בעקבות דיווחים על אלימות כלפי חוסים במעון ובעקבות כתבה שפורסמה בעיתונות, התבקש המשנה למנכ"ל ומנהל אגף תקון לבדוק את תפקודו של המעון, ובאותו החודש הוא הגיש למנכ"ל משרד ראש הממשלה דוח של ועדת הבדיקה בנושא. בדוח צוין, בין היתר, כי אין למדריכים כלים להתמודד עם מעשי אלימות; כי מדריכים חדשים אינם מקבלים הכשרה ולא מתבצעת בקרה על תפקודם; כי לא מתקיימים תהליכי הסקת מסקנות ותכנון עבודה; וכי אין תהליכי בקרה שיטתיים על תחומי הפעילות השונים במעון. בדוח הומלץ, בין היתר, לקדם את תחומי ההדרכה וההכשרה של כוח האדם במעון; להגביר את הפיקוח על הפעילות במעון ולהתיר על חריגות ועל אי-ביצוע נהלים; ולדווח באופן שיטתי על ההתקדמות ביישום השינויים הנדרשים במעון.

באפריל 2007 הגיש הממונה למשנה למנכ"ל דוח מצב על המעון. עיקרי ממצאיו היו: מספר האירועים החריגים במעון שבהם טיפלה המשטרה גדול בשיעור ניכר ממספרם במעונות הנעולים האחרים; יחסי העבודה בין מנהל המעון ובין הממונה ומערך הפיקוח מעורערים; אף שמספר שעות ההוראה וההכשרה המקצועית שהוקצה למעון היה גדול יחסית, הישגי התלמידים דלים; המדריכים אינם מתפקדים כראוי ואף נוהגים בקשיחות יתר בחוסים; העבודה הטיפולית במעון בלתי מספקת. הדוח כלל גם המלצות לטיפול בליקויים שנמצאו במעון.

כאמור, במאי 2006 הפסיק המעון לשתף פעולה עם המפקח על המעונות במחוז ולא דיווח לו על אירועים חריגים שהתרחשו בו, ולמעשה נותר ללא פיקוח ראוי. עקב כך היה קשה לטפל בכשלים התפקודיים שצוינו בדוחות על המעון מאוקטובר 2006 ומאפריל 2007. אמנם בתחילת שנת 2007 מונה כאמור הממונה על המעונות גם למפקח על המעון באופן זמני, אולם הסדר זה אפשר פיקוח חלקי בלבד על המעון.

במאי 2007 דיווח הממונה למשנה למנכ"ל כי במעון בוצעו פעולות לשיפור תפקודו. עם זאת, הממונה ציין כי כדי שיהיה אפשר לפקח כנדרש על המעון, יש לשוב ולהטיל את תפקיד הפיקוח על המפקח על המעונות במחוז חיפה והצפון.

הועלה כי ממאי 2007 ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, לא שופר מצבו של המעון בתחומי ההוראה, ההכשרה המקצועית והפיקוח, ואף הורע: יישומה של תכנית הלימודים במעון בפיקוח משרד החינוך (תכנית היל"ה) הופסק, כמתואר להלן; בתחום ההכשרה המקצועית לא חלה כל התקדמות בהישגי החניכים; המפקח על המעונות במחוז חיפה והצפון לא הוחזר לתפקיד המפקח על המעון, ולאחר שפרש הממונה בסוף מאי 2008, נותר המעון גם ללא גורם פיקוח זה. זאת ועוד, הנהלת הרשות לא ביצעה בדיקה מקיפה נוספת במעון כדי לבחון אם תוקנו הליקויים שהועלו בדוח המצב מאפריל 2007.

בתשובתו של משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה נמסר כי מנהלת האגף נפגשה כמה פעמים עם מנהל המעון וכי ייבדק מצבו של המעון ויבוצעו בו השינויים הנדרשים; עוד מסר משרד הרווחה כי הוא עומד לבצע רה-ארגון במטה הרשות, וכי בעקבות זאת שוב יונהג פיקוח סדיר על המעון.

2. תכנית היל"ה הופעלה במעון עד סוף שנת הלימודים התשס"ז (2006-2007). חברת המתנ"סים ומרכז ההוראה ברשות טענו כי יש קשיים מתמשכים בהפעלת התכנית במעון, וכי אין שיתוף פעולה בין רכות בית הספר במעון ובין מנחות תכנית היל"ה<sup>30</sup>, ודרשו שהמשך הפעלת תכנית היל"ה במעון יותנה במינוי מנהלת פדגוגית לתכנית. רכות בית הספר ומנהל המעון התנגדו לכך, ועקב כך לא הופעלה התכנית בשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008). לאחר הפסקת הפעלתה של התכנית רכות בית ספר ושתי מורות עובדות המשרד ניהלו את הלימודים במעון, אולם בשל אי הפעלת תכנית היל"ה במעון לא יכלו התלמידים להיבחן לתעודות גמר (תעודת השכלת יסוד ותעודת השכלה תיכונית). נוסף על כך, לאחר הפסקת הפעלתה של תכנית היל"ה לא התקיימו במעון חוגי העשרה עבור החוסים.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הפסקת הפעלתה של תכנית היל"ה במעון "גיל עם" ואת המאבק בין הנהלת המעון ובין הנהלת הרשות ומפעילי תכנית היל"ה "על גבם" של חוסי המעון, שכן בגין אי-הפעלת התכנית נגרמה פגיעה ממושכת בלימודיהם של החוסים ונבצר מהם לקבל תעודות השכלה ובכך נגרם להם נזק ישיר. היה על הנהלת הרשות והנהלת המשרד לפעול במהירות כדי לשוב ולהפעיל במעון את תכנית היל"ה ולמנוע הפסד של שנת לימודים שלמה - אך הן לא עשו כן.

בתשובתו של משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה נמסר כי "נוצר קשר מחודש עם משרד החינוך והושגה הסכמה להפעלת תכנית היל"ה במעון 'גיל עם'".

## מעקב אחר הבוגרים וליווים

1. בחוק הנוער נקבע, בין היתר, כי "מי ששוחרר ממעון או ממעון נעול בתום התקופה שקבע בית המשפט לנוער... יעמוד תחת השגחתו של קצין מעקב שנה אחת מיום שחרורו או במשך תקופה ארוכה יותר שקבע הממונה על המעונות". בתקנות הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) (טיפול עוקב), התשל"ו-1976, הוגדר המבנה הארגוני של מערך קציני המעקב ונקבעו תפקידיהם. בתקנות נקבע, בין היתר, כי קצין המעקב ידאג לשלומן של הנמצא בטיפולו, מהבחינה הגופנית והנפשית, לשיקומו המקצועי ולקליטתו בחברה, בהתחשב בכישוריו של הנמצא בטיפולו.

למעקב אחר הבוגרים, על פי מדיניות הרשות, שלוש מטרות עיקריות: (1) סיוע לבוגר בשילובו בקהילה ומניעת חזרתו לדפוס התנהגות עבריינית. (2) מתן משוב למעונות על השתלבותם של הבוגרים בקהילה לצורך שיפור הכלים הטיפולים והחינוכיים במעונות. (3) איסוף נתונים לצורך הערכת תוצאות הטיפול השיקומי במעונות וגיבוש מדיניות הרשות בהתאם לכך.

2. בדצמבר 2002 התריעה המפקחת על המעקב אחר הבוגרים בהנהלת הרשות כי מערך עובדי המעקב מצומצם מדי וכי "בוגרים רבים אינם זוכים לתמיכה וליווי בשובם לקהילה". בתחילת שנת 2004 קוצץ מערך עובדי המעקב ומספר הבוגרים שטופלו על ידיו ירד בכחמציית. המפקחת על המעקב אחר הבוגרים פנתה לממונה וציינה כי "משמעות קיצוץ כואב זה היא שרבים הבוגרים שלא יזכו ללווי ולתמיכה... אין לי ספק שההשלכות הקשות תורגשנה בשנים הקרובות". הממונה פנה במרס 2004 למנהלי המעונות, הדגיש את חשיבות המעקב אחר בוגרים וציין שמעקב זה הוא "כלי משמעותי בעבודת רשות חסות הנוער הן בסיוע לבוגרים שחוזרים למציאות לא פשוטה בקהילה והן

30 המנחות המקצועיות, מטעם חברת המתנ"סים, של המורים במעונות המלמדים לפי תכנית היל"ה.



בשל המשוב שהמערכת מקבלת מבוגריה". עוד ציין הממונה כי "אנו נמשיך בכוחות משותפים למצוא כל דרך על מנת שכל בוגר ברשות חסות הנוער יזכה לתמיכה של עובד תל"מ [תמיכה, ליווי ומעקב בוגרים]".

הועלה כי למרות האמור בחוק, בתקנות ובנהלי הרשות, ולמרות התראותיה של המפקחת על המעקב אחר הבוגרים בהנהלת הרשות, המעקב אחר הבוגרים התקיים באופן חלקי בלבד ואף הצטמצם עוד יותר בשנים האחרונות. משנת 2005 שלושה עובדי מעקב במשרה חלקית מטפלים, לדברי המפקחת, רק בכשליש מהבוגרים המשתחררים בכל שנה ממסגרות הרשות ואשר בעניינם יש לבצע מעקב זה.

בתשובתו של משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה נמסר כי מנהלת האגף פועלת להסדרת המעקב אחר בוגרי המעונות, כנדרש בחוק.

3. הרשות הפיקה דוחות שנתיים לשנים 1998-2004 ובהם רוכזו נתונים על בוגרי המעונות שנמצאו בטיפול עובדי המעקב. נתונים אלה אפשרו למנהלי המעונות ולהנהלת הרשות לקבל מידע רב ערך על מאפייני הבוגרים ועל תפקודם בקהילה לאחר סיום שהותם במעונות, ובכלל זה: מאפייני מגוריהם של הבוגרים, סוג הקשר שלהם עם משפחותיהם, התנהגותם של הבוגרים בתקופת המעקב, שירות צבאי, תעסוקה ולימודים, הסתככות בפלילים ושימוש בסמים, הקשר עם המסגרת שבה שהו, הקשר שלהם עם עובדי המעקב ושיתוף הפעולה עמם. נתונים אלה אפשרו לרשות לקבל משוב על תוצאות טיפולה בחוסים.

משנת 2005 ואילך הפסיקה הרשות להפיק דוחות שנתיים אלה. עקב כך אין בידי הרשות מידע מעובד ומרוכז על מאפייני הבוגרים ועל תפקודם במסגרות הקהילה, אף שמידע זה נועד לאפשר להנהלת הרשות ולמנהלי המעונות לקבל משוב על תוצאות הטיפול בחוסים, להסיק מסקנות בנוגע לאופן תפקודם של המעונות ולבצע את השינויים הנדרשים באופן הטיפול בחוסים - הן במישור המערכת והן במישור המעון. לדעת משרד מבקר המדינה, באי-הפקתם של הדוחות השנתיים בשנים האחרונות יש כדי לפגוע ביכולתה של הרשות לשפר את הטיפול הניתן לחוסים במסגרותיה.

## סיכום

רשות חסות הנוער אחראית לטיפול, לחינוך ולשיקום במסגרות חוץ ביתיות של מתבגרים שעברו על החוק או הנתונים בסיכון אשר כל ניסיונות הטיפול הקודמים בהם נכשלו. מעונות הרשות מטפלים באוכלוסייה הקשה והבעייתית ביותר של בני נוער הנמצאים במצבי סיכון, והשהות במעון היא למעשה ניסיון אחרון לעצור את הידרדרותם המוחלטת של בני נוער אלה לעולם הפשע.

בביקורת נמצאו ליקויים מהותיים בתחומי פעילות מרכזיים של הרשות: מאות בני נוער המתינו חודשים ארוכים להשמה במעונות הרשות, אף שהיה בכך כדי לסכן אותם ואת סביבתם; היה מחסור קשה וממושך בכוח אדם מקצועי, בייחוד במדריכים חינוכיים ובעובדים סוציאליים, בשל אי-פתרון סוגיית אופן ההעסקה במעונות בידי משרד הרווחה ומשרד האוצר, והדבר גרם לתת-איוש של המכסות במעונות, לצמצום מתמיד של פעילותם של המעונות ולפגיעה ברמת הטיפול והשגחה בחוסים עד כדי סיכונם; פעילות ההדרכה וההכשרה של סגל המעונות לא היה בה כדי למלא את צרכיו המקצועיים; לא ניתנה לחוסים הכשרה מקצועית מספקת; היה מחסור במסגרות המותאמות לחוסים בעלי צרכים מיוחדים; הרשות לא ביצעה תכנון אסטרטגי, ותכנון העבודה השנתי היה לקוי; חלו ליקויים באופן שבו הנהלת הרשות מנהלת את מערך הפיקוח המחוזי והארצי על המעונות; לא בוצע מעקב אחר רוב בוגרי המעונות, שלא כנדרש בחוק; משבר עמוק ביחסי העבודה בין בכירים ברשות נמשך שנים ופגע בניהול המעונות ובפיקוח עליהם, וניסיונותיה של הנהלת משרד הרווחה לטפל באותו משבר נכשלו. ליקויים אלה פגעו ביעילות פעילותה של הרשות ובשירותים שנתנה לאוכלוסיית בני הנוער הנזקקים להם, עד כדי פגיעה ממשית בהשגת יעדיה.

הנהלת משרד הרווחה שכינה במועד הביקורת השיגה התקדמות ניכרת בפתרון מצוקתם התפעולית של המעונות הממשלתיים באמצעות גיבוש חלופה, יחד עם משרד האוצר, לאופן העסקת כוח האדם המקצועי בהם ובפתרון סכסוך העבודה ברשות. עם זאת, על הנהלת המשרד והנהלת הרשות להמשיך ולפעול לפתרון הבעיות המתמשכות הפוגעות בבני הנוער הממתינים להשמה במעונות הרשות, בחוסים ובבוגרי המעונות: להחזיר בהקדם את המעונות לפעילות תקינה ולאייש את המשרות החסרות בהם; לבחון הוספת מסגרות נעולות, מקיפות ואבחוניות בהתחשב במחסור במקומות לקליטת בני נוער בסיכון במסגרות כאלה ולזרז את הפעלתן של מסגרות ייחודיות שבהן יינתן טיפול מתאים לחוסים בעלי צרכים מיוחדים. על הנהלת הרשות להנהיג תכניות עבודה ארוכות טווח; לפתח עבור עובדי המעונות מערך הכשרה שימלא את צורכיהם המקצועיים; להתאים את מערך ההכשרה המקצועית במעונות לצורכי שוק העבודה המודרני, כדי שהחוסים יוכלו להשתלב בשוק העבודה לאחר סיום שהותם במעונות; להגדיר באופן ברור ויסודי את תפקידיו ואת סמכויותיו של מערך הפיקוח המחוזי והארצי כלפי המעונות; להרחיב את היקפה של פעילות הליווי של בוגרי המעונות והמעקב אחריהם באופן שהיא תבצע בהיקף הנדרש בחוק.