

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

ילדים ובני נוער בסיכון בפנימיות של משרד הרווחה

תקציר

רקע כללי

בשנת 2015 חיו בישראל כ-367,000 ילדים החיים במצבים המסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם (להלן - ילדים בסיכון)¹. גדילתו של ילד בחיק משפחתו הטבעית חיונית להתפתחותו התקינה², אולם השמתם של ילדים בסיכון במסגרת מחוץ למשפחה (להלן - מסגרת חוץ-ביתית או השמה חוץ-ביתית) היא לעתים חלופה הכרחית להתפתחותם התקינה, ולא אחת אף הדרך היחידה להגן על שלומם. אחת מן המסגרות החוץ-ביתיות היא פנימייה המיועדת לקטינים עד גיל 18, ומוגדרת כפתרון זמני שיש לחזור ולבחון את נחיצותו והתאמתו מחדש מדי שנה. ביולי 2016 כ-6,600 ילדים בסיכון בני 8-18 חיו ב-182 פנימיות ומעונות משפחתיים ברחבי הארץ (להלן - חניכי פנימיות).

הפניית ילדים בסיכון למסגרת חוץ-ביתית היא באחריות משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - המשרד או משרד הרווחה), והיא נעשית לפי החלטת ועדה לתכנון טיפול והערכה (להלן - ועדת תכנון), שבאחריות המחלקה לשירותים חברתיים שברשות המקומית (להלן גם - המחלקה). השירות לילד ולנוער (להלן - השירות או שירות ילד ונוער) במשרד הרווחה מופקד על הגנתם, שלומם ורווחתם של ילדים ובני נוער עד גיל 18 הנמצאים במצבי סיכון, ובין היתר הוא מפעיל מערך של פיקוח ובקרה על המחלקות ועל השירותים הניתנים לילדים בסיכון ולמשפחותיהם. בין שירותים אלו כלולות הפנימיות שבהן עוסק דוח ביקורת זה.

חניכי פנימיות הם ילדים פגיעים במיוחד הזקוקים להגנה על זכויותיהם בשל הפרדתם מהוריהם, והחלטת המדינה להשימם בפנימייה מייצגת את האחריות ההורית שקיבלה עליה המדינה - גם אם באופן זמני - ואת מחויבותה לדאוג לשלומם ולרווחתם. מכאן החשיבות שיזכו למענים הולמים למגוון צורכיהם, שאלמלא כן מצבם עלול להידרדר כך שלא יוכלו להשתלב בחברה ולקיים אורח חיים נורמטיבי כשהיו בוגרים, יהוו נטל כלכלי וחברתי על המדינה, יישארו במעגל המצוקה ויגדלו דור נוסף של ילדים בסיכון.

1 הנתונים על פי משרד הרווחה, **סקירת השירותים החברתיים - 2015** (נובמבר 2016).

2 ראו למשל: דליה לב-שדה, **נייר עמדה: השמה חוץ-ביתית של ילדים ובני נוער בישראל - עמדת מנהלת שירות ילד ונוער במשרד הרווחה** (2012), עמ' 205-214; רמי בבנישתי ועדנה שמעוני, **ילדים נפגעי התעללות והזנחה ובמצבי סיכון ומצוקה השהים במסגרות חוץ ביתיות והמטופלים בקהילה - רקע, מצב ותוצאות** (דוח מחקר, 2011).

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-אוגוסט 2016 בדק משרד מבקר המדינה את הליך השמתם של הילדים בפנימיות; את המענים הטיפוליים והחינוכיים הניתנים להם בזמן שהייתם בפנימיות, עם חזרתם לקהילה ובבגרותם; את המענה שניתן להוריהם; ואת הליכי הפיקוח והבקרה של משרד הרווחה על הפנימיות. הבדיקה נעשתה במשרד הרווחה. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך ובשתי רשויות מקומיות.

הליקויים העיקריים

ליקויים בהסדרת מערך הפנימיות של משרד הרווחה

במהלך השנים כמה ועדות שהמשרד הקים עסקו במעריך הפנימיות וזיהו כמה ליקויים מרכזיים, אך ממצאי הביקורת מצביעים על כך כי שירות ילד ונוער לא פעל כנדרש לצמצמם. בפנימיות של משרד הרווחה שהו במהלך השנים עשרות אלפי ילדים, ולמשרד אין נתונים על מצבם הסוציו-אקונומי, על הישגיהם בלימודיהם ועל השתלבותם במעגל התעסוקה. אשר על כן, ניתן לקבוע כי משרד הרווחה, ובראשו שירות ילד ונוער, אינם יודעים אילו פעולות ותכניות הן אפקטיביות ולכן ראוי לשמרו, ואילו פעולות ותכניות לא השיגו את מטרותן ויש לשפרן.

טיפול לקוי של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בחניכי הפנימיות ומשפחותיהם

המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות אינן מטפלות באופן הולם במשפחת החניך בעת שהותו בפנימייה. על פי נתוני משרד הרווחה כ-70% מן החזרות של הילדים לבתיהם בוצעו ללא הכנה של המשפחה והגורמים בקהילה שאמורים לקלוט אותם. עוד הועלה שלדעת גורמי המטה במשרד תדירות ביקוריו של העובד הסוציאלי (להלן - ע"ס) של המשפחה (להלן - ע"ס המשפחה) בפנימייה היא נמוכה, ואיכות המעקב שלו אחר הטיפול בילד ואחר יישום תכנית הטיפול שנקבעה לו בוועדת התכנון לוקה בחסר.

היעדר השקעה מספקת בקידום חניכי הפנימיות בתחום הלימודי

חניכי הפנימיות מגיעים עם פער לימודי ניכר ואינם מקבלים תגבור לימודי מספק, שיכול לגשר על פני הפערים ולהביאם לקו זינוק דומה לזה של תלמידים אחרים

בבית הספר. בשל מחלוקת בין משרדי הרווחה והחינוך בדבר חלוקת האחריות ובדבר הקצאת משאבים ייעודיים לשיקום הלימודי של חניכי פנימיות בזמן שהותם בבית הספר, לא ניתן מענה הולם לצורך זה. משרד הרווחה מתקצב את שיעורי העזר בסכומים של 64 ש"ח או 119 ש"ח לחודש לילד, אף שלפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ההוצאה החודשית הממוצעת על שיעורים פרטיים באוכלוסייה הכללית היא כ-304 ש"ח לילד. למרות החשיבות של קידום חניכי הפנימיות בתחום הלימודי, ואף שהנושא שב ועלה לאורך השנים, עולה ספק ניכר אם משרד הרווחה מממש הלכה למעשה את אחריותו, ויש לראות בכך כשל של המשרד.

נשירת ילדים מן הפנימיות

רוב הילדים החוזרים לביתם אינם חוזרים באופן מתוכנן ועל פי החלטת גורמי המקצוע, אלא מבחירתם או מבחירת הוריהם. עד ינואר 2016 לא בחנו משרד הרווחה והשירותים את הסיבות לכך וגם לא הכינו תכנית להתמודדות עם התופעה ולצמצומה. זאת ועוד, משרד הרווחה לא עקב אחר השתלבות ילדים אלו בקהילה, לא אסף נתונים בדבר מצבם - האם חל בו שינוי ומה טיבו של שינוי זה, והאם הם מקבלים טיפול תומך כלשהו. יוצא אפוא שיש ילדים שהוצאו ממשפחותיהם בעקבות מצבים שסיכנו אותם, והם חוזרים אל אותן משפחות אף שמצבן לא בהכרח השתפר ופעמים אף הורע.

הכנת החניכים לחיים בוגרים לאחר גיל 18 וליווי בוגרי הפנימיות

על אף המחקרים הרבים שפורסמו בעשור האחרון על קשייהם של בוגרי השמה חוץ-ביתית לצאת לחיים עצמאיים בגיל 18, ואף שעלה צורך להקנות כישורי חיים עצמאיים לחניכי הפנימיות בגיל התיכון, נמצא כי משרד הרווחה לא קבע מדיניות להכשרת חניכי הפנימיות לחיים עצמאיים ולליווי בוגרי הפנימיות. בכך משרד הרווחה לא מימש כראוי את אחריותו להכנת בוגרי הפנימיות לקראת חייהם כבוגרים עצמאיים, לאפשר להם לקטוע את מעגל המצוקה שבו הם מצויים ולהשתלב בחברה כאזרחים שתורמים לה.

הפיקוח על הפנימיות

תהליכי פיקוח בסיסיים אינם מתקיימים כנדרש: שירות ילד ונוער במשרד הרווחה לא בנה כלי פיקוח לביקורים השוטפים של המפקחים המחוזיים על הפנימיות; יש מפקחים שאינם מתעדים את ביקורי הפיקוח שלהם; אין מעקב שיטתי אחר תיקון

הליקויים; ואין בקרה של המפקחים על ניצול התקציב שמועבר לפנימיות או על העסקת כוח האדם בהן.

ההמלצות העיקריות

על משרד הרווחה לקבוע תכנית ייעודית אופרטיבית למערך הפנימיות, בדגש על תיקון הליקויים שהוא מודע להם זה שנים רבות, ועליו ללוות תכנית זו בתקציב מתאים שיוקצה על פי סדר עדיפויות ולקבוע לוח זמנים ליישומה.

על משרדי הרווחה והחינוך לפתור את המחלוקות ביניהם כדי לשקם ולקדם את חניכי הפנימיות בתחום הלימודי, שהוא נתיב חשוב ומשמעותי לשילובם בחברה; ועליהם לקבוע את חלוקת האחריות והמשאבים בין שני המשרדים. נוסף על כך, על משרד הרווחה לבחון אם תקציב שיעורי העזר שהוא מעביר לפנימיות נותן מענה מיטבי לצורך צמצום הפערים הלימודיים של חניכי הפנימיות.

נוכח היקף הנשירה מהפנימיות והחשיבות שילד יגדל בסביבה מוגנת ומיטבית עבורו, על משרד הרווחה למפות את הסיבות לחזרה הלא מתוכננת של חניכי הפנימיות לבתייהם ולהכין תכנית מפורטת עם יעדים מדידים לצמצומה. עליו גם לפתח תכניות ייעודיות להכשרת חניכי הפנימיות להשתלבות עצמאית בחברה ולליווי בוגרי הפנימיות לאחר גיל 18, וכן לעקוב אחר הצלחתה של השתלבות זו.

על משרד הרווחה לפעול לאלתר לשדרוג יכולות הפיקוח והבקרה על הפנימיות ולהבטיח כי הכספים שמועברים אליהן ינוצלו באופן יעיל ואפקטיבי לטובת החניכים השוהים בהן ולרווחתם.

סיכום

ממצאי דוח זה מעלים תמונת מצב עגומה: ילדים השוהים בפנימיות אינם מקבלים את המענה המיטבי שהם זקוקים לו. הכשל המרכזי של משרד הרווחה איננו באיתור הבעיות - אלא בתרגומן לתכניות עבודה אופרטיביות שיביאו לפתרון

התערבות משרד הרווחה באוטונומיה המשפחתית והשמת ילדים בפנימיות נעשית לעתים בהסכמת הוריהם ועל דעתם ולעתים ללא הסכמתם, בעיקר כשהשמת הילד בפנימייה עדיפה על המשך השהייה בביתו. כך או כך, אחריות כבדה מוטלת על כתפיו של משרד הרווחה, האמור לפעול למען אותם ילדים, לעתים טוב יותר מהוריהם הביולוגיים. עליו מוטלת האחריות לוודא כי הוצאת הילד מביתו אכן מביאה לשיפור במצבו מהבחינה הטיפולית וכן מהבחינה החינוכית. אחריות נוספת שהוא נושא בה היא הטיפול בקשר המשפחתי של הילד ובשיקום משפחתו.

ממצאי דוח זה מעלים תמונת מצב עגומה: ילדים השוהים בפנימיות אינם מקבלים את המענה המיטבי שהם זקוקים לו, ויתרה מזו, משרד הרווחה אינו בוחן את האפקטיביות של המענים שהוא מספק להם. הליקויים נמצאו לכל אורך התהליך, החל בהשמתם בפנימיות, עבור בזמן שהותם בהן וכלה בחזרתם לקהילה, וכן בכל ההיבטים הקשורים למערך הפנימיות - המענה הטיפולי, השיקום הלימודי, הפיקוח על הפנימיות והכנת החניכים לחייהם העצמאיים לאחר גיל 18.

הכשל המרכזי של משרד הרווחה איננו באיתור הבעיות - שהרי הן ידועות לו כבר 30 שנה בעקבות ועדות שקמו ומחקרים שנערכו - אלא בתרגומן לתכניות עבודה אופרטיביות שיביאו לפתרון ובהקצאת התקציב הנדרש לכך. אף שבשלושת העשורים האחרונים הקים המשרד עוד ועוד ועדות, הן רק מציפות את אותן בעיות ידועות, והוא ממשיך לדשדש ולעמוד במקום. אופן פעולה לא תכליתי זה משמעותו כי המשרד אינו מממש את אחריותו כלפי הילדים - שיקומם, החזרתם לאורח חיים נורמטיבי הדומה לזה של צעירים אחרים בני גילם ומתן אפשרות למיצוי יכולותיהם.

על שר הרווחה להיכנס בעובי הקורה בסוגיות שעלו בביקורת זו ולהורות לשירות ילד ונוער להכין תכנית עבודה אופרטיבית שתכלול סדרי עדיפויות, אבני דרך, יעדים ישימים ומדדים לבחינת פעולותיו, ועליו לפעול ליישמה ללא דיחוי.

מבוא

בישראל חיים יותר מ-2.7 מיליון ילדים³. האמנה הבין-לאומית של האו"ם בדבר זכויות הילד (להלן - האמנה), שאותה אשררה מדינת ישראל באוגוסט 1991, קובעת כי בכל הפעולות הנוגעות לילדים, בין שהן ננקטות בידי מוסדות רווחה סוציאלית ציבוריים או פרטיים ובין בידי בתי משפט, רשויות מינהל או גופים תחקיטיים, תהיה טובת הילד שיקול ראשון במעלה⁴.

בשנת 2015 כ-367,000 ילדים מכלל ילדי ישראל הוגדרו כילדים בסיכון. ילדים אלה חיים במצבים המסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם, ובכך נפגעת יכולתם לממש את זכויותיהם על פי האמנה בכמה תחומים, ובהם: קיומם הפיזי, בריאותם והתפתחותם, השתייכותם למשפחה, למידה ורכישת מיומנויות, רווחה ובריאות רגשית.

גדילתו של ילד בחיק משפחתו הטבעית חיונית להתפתחותו התקינה, ועל כך עמדה בשנת 2003 גם הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה (להלן - ועדת רוטלוי), אשר הכירה בזכותו של הילד לחיות, לגדול ולהתפתח אצל הוריו. אולם השמתם של ילדים בסיכון במסגרת חוץ-ביתית היא לעתים חלופה הכרחית להתפתחותם התקינה, ולא אחת אף הדרך היחידה להגן על שלומם. מסגרת חוץ-ביתית יכולה להיות אחת מן המסגרות האלה: פנימייה, משפחת אומנה⁵ או מרכז חירום⁶. כל מסגרת כזו מוגדרת פתרון זמני שיש לחזור ולבחון את נחיצותו והתאמתו מחדש מדי שנה, והיא מיועדת לקטינים עד גיל 18.

הפניית ילדים בסיכון למסגרת חוץ-ביתית היא באחריות משרד הרווחה והיא נעשית לפי החלטת ועדת תכנון, בהסכמת האחראי לקטין או על סמך צו בית משפט לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960. ועדות התכנון הן גופים רב-מקצועיים בראשות עובדים סוציאליים ובאחריות המחלקות, ותפקידן לגבש תכניות טיפול לילדים בסיכון ולמשפחותיהם, בקהילה או במסגרות חוץ-ביתיות, ולעקוב אחר ביצוען.

שירות ילד ונוער במשרד הרווחה מופקד על הגנתם, שלומם ורווחתם של ילדים ובני נוער עד גיל 18 הנמצאים במצבי סיכון. השירות עוסק בקביעת מדיניות, בייזום תכניות ובפיתוחן, בהכשרת כוח אדם לטיפול בילדים בסיכון ובהפעלת מערך של פיקוח ובקרה על המחלקות ועל השירותים (בקהילה ומחוץ לקהילה) הניתנים לילדים בסיכון ולמשפחותיהם. בין שירותים אלו כלולות הפנימיות שבהן עוסק דוח ביקורת זה.

ביולי 2016 כ-6,600 ילדים בסיכון בני 8-18 חיו ב-182 פנימיות ומעונות משפחתיים ברחבי הארץ המופעלים על ידי עמותות וחברות פרטיות. ילדים אלה שוהים בשלושה

3 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **לקט נתונים לרגל יום הילד הבין-לאומי 2015** (הודעה לתקשורת, 17.11.15).

4 סעיף 3(1) לאמנה בדבר זכויות הילד, 1989. כ"א 31, 221.

5 מסגרת של משפחה תומכת לילדים שיש להוציאם מהבית לפרק זמן קצר או ארוך, המנוהלת על ידי הורים אומנים המקבלים לביתם ילד נזקק כדי לטפל בו.

6 מסגרת קצרת מועד, המיועדת לילדים נפגעי התעללות, הזנחה ועוברה קשות במשפחותיהם.



חניכי פנימיות הם ילדים פגיעים במיוחד הזקוקים להגנה על זכויותיהם בשל הפרדתם מהוריהם, והחלטת המדינה להשימם בפנימייה מייצגת את האחריות ההורית שקיבלה עליה המדינה - גם אם באופן זמני - ואת מחויבותה לדאוג לשלומם ולרווחתם

סוגי פנימיות המובחנות ביניהן על פי מאפייני הילדים השוהים בהן, בהתאם להגדרות נוהל "סיווג אוכלוסיות ילד ונוער" של משרד הרווחה (להלן - נוהל הסיווג). אלה סוגי הפנימיות:

1. פנימייה שיקומית, המיועדת לילדים בעלי פוטנציאל תפקודי וחינוכי תקין, שאובחנו אצלם ליקוי למידה או פער לימודי ניכר; וכן עקב תנאי גדילתם ומצבם המשפחתי, תפקודם לקוי באחד התחומים;
2. פנימייה טיפולית, המיועדת לילדים הסובלים מליקויים הבאים לידי ביטוי בבעיות רגשיות, התנהגותיות ובקשיי למידה;
3. פנימייה פוסט-אשפוזית המיועדת לילדים עם בעיות נפשיות מאובחנות על ידי פסיכיאטר מומחה לילד ונוער אשר זקוקים לטיפול תרופתי ולהשגחה פסיכיאטרית.

פנימיות אלו משמשות תחליף לבית, ותפקידן לדאוג לשלומם, לרווחתם ולקידום התפתחותם של הילדים השוהים במסגרתן (חניכי פנימיות)⁷. יצוין כי מלבד המסגרות החוץ-ביתיות שהוזכרו עד כה, חניכים רבים (כ-21,000) לומדים בבתי ספר שהוקמו בכפרי הנוער שבאחריות המינהל לחינוך התיישבותי שבמשרד החינוך, ושוהים בפנימייה שבמסגרתם (להלן - פנימייה חינוכית).

בעשור האחרון חלו שינויים במדיניות משרד הרווחה בתחום ההשמה החוץ-ביתית, וכעת היא מושתתת על עקרון "עם הפנים לקהילה". עיקרון זה מבטא את היעד של המשרד לצמצם את מספר הילדים שמופנים למסגרת חוץ-ביתית, על ידי פיתוח והרחבה של מענים בקהילה התומכים בילד ובמשפחה, ועל ידי הגבלת שהותם של הילדים במסגרות אלו לארבע שנים (מלבד מקרים חריגים), כך שהילד יוכל לחזור לגדול בחיק משפחתו. נוסף על כך, משרד הרווחה פועל לחיזוק מערך האומנה ולהרחבת שיעור הילדים המושמים באומנה⁸. משך השהות הממוצעת בפנימייה כיום הוא 2.9 שנים. בשנת 2015 תקציב השירות לטיפול בילדים בפנימיות היה כ-635 מיליון ש"ח⁹.

חניכי פנימיות הם ילדים פגיעים במיוחד הזקוקים להגנה על זכויותיהם בשל הפרדתם מהוריהם, והחלטת המדינה להשימם בפנימייה מייצגת את האחריות ההורית שקיבלה עליה המדינה - גם אם באופן זמני - ואת מחויבותה לדאוג לשלומם ולרווחתם. מכאן החשיבות שיזכו למענים הולמים למגוון צורכיהם, שאלמלא כן מצבם עלול להידרדר כך שלא יוכלו להשתלב בחברה ולקיים אורח חיים נורמטיבי כשהיו בוגרים, יהוו נטל כלכלי וחברתי על המדינה, יישארו במעגל המצוקה ויגדלו דור נוסף של ילדים בסיכון.

7 באחריות השירות סוג נוסף של פנימייה - פנימיית יום, הנמצאת על הרצף שבין מסגרת בקהילה למסגרת חוץ-ביתית. פנימיית יום פועלת בתוך פנימייה רגילה, והילדים מגיעים אליה לאחר שעות הלימודים בבית הספר בקהילה וחוזרים לישון בביתם.

8 בשנת 2014 פורסם חזר מנכ"ל מיוחד שהנחה כי אומנה תהיה המסגרת החוץ-ביתית היחידה עד גיל 8.

9 הנתונים על פי משרד הרווחה, **סקירת השירותים החברתיים - 2015** (נובמבר 2016).

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-אוגוסט 2016 בדק משרד מבקר המדינה את הליך השמתם של הילדים בפנימיות; את המענים הטיפוליים והחינוכיים הניתנים להם בזמן שהייתם בפנימיות, עם חזרתם לקהילה ובבגרותם; את המענה שניתן להוריהם; ואת הליכי הפיקוח והבקרה של משרד הרווחה על הפנימיות. הבדיקה נעשתה במשרד הרווחה. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך ובשתי רשויות מקומיות.

ליקויים בהסדרת מערך הפנימיות של משרד הרווחה

שירות ילד ונוער אחראי להסדרת מערך עבודת הפנימיות. תפקיד המחלקות לטפל בילד שבסיכון ובמשפחתו בהתאם להוראות תע"ס 8.17 המסדירות את הנהלים הנוגעים לסידור ילדים במעונות, לטיפול בהם ולפיקוח עליהם (להלן - התע"ס).

1. תכנון שיטתי הוא אחת ממחויבויותיה של הממשלה ונועד לשפר את תפקודה¹⁰. מדריך התכנון הממשלתי (להלן - מדריך התכנון) מתווה את תהליך התכנון, ותחילתו בביצוע הערכת מצב משרדית - בדיקה מעמיקה של תהליכי העבודה ותחומי הפעילות של המשרד הממשלתי, המבוססת בין היתר על איסוף מידע וניתוח נתונים, ואשר יכולה לסייע להנהלת המשרד לבחון ולקבוע באופן מסודר את מטרותיו ויעדיו. תוצרי הערכה זו אמורים להתגבש לתכניות העבודה המשרדיות שיקבעו סדר עדיפויות למימוש מטרות ויעדים אלו ויכללו את מדדי התפוקה הנדרשים למימושם, את מדדי התוצאה לבחינת אפקטיביות הפעולות שנעשו בעבר, הקצאה תקציבית לביצוע משימותיו בעתיד וקביעת לוח זמנים לביצוען¹¹.

2. במחקר שנערך בשנת 2011¹² נמצא כי לעומת 48.4% מילידי שנת 1989 שהיו זכאים לבגרות, רק 11.2% מבוגרי פנימיות משרד הרווחה באותו שנתון היו זכאים לה בשנה שלאחר סיום שהותם בפנימיות. במחקר נוסף עקב צוות המחקר אחר 220 בוגרי 19 פנימיות טיפוליות ו-7 פנימיות חינוכיות. תוצאות המחקר הראו כי 37% מן הבוגרים נאלצו לוותר על לימודים בשל קושי כלכלי, וכי שיעור דומה נאלץ לוותר על שירותים ומוצרים חיוניים (כגון טיפולי שניים ורכישת משקפיים) בגלל מחסור כלכלי. מן המחקר גם עלה שהמצוקה הכלכלית שממנה סובל שיעור לא מבוטל של בוגרים אלו חמורה עד כדי כך שחמישית מבוגרים אלה סובלים מאי-ביטחון תזונתי. עוד נמצא כי מידת שביעות הרצון מהחיים של בוגרי הפנימיות דומה יותר לזו שנמצאה בקרב צעירים בסיכון בישראל מאשר בקרב צעירים מן האוכלוסייה הכללית¹³.

10 בשנת 1986 הוקמה ועדה ציבורית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה (ועדת קוברסקי), ואחת מוועדות המשנה שלה עסקה בעבודת המטה של משרדי הממשלה ובהכנת חומר לשיפור דיוניה. דוח הוועדה אושר על ידי הממשלה ב-1990, וכלולות בו המלצות לפיתוח תורת ניהול, הנהגת עבודת מטה ושיפור תכנון העבודה. להרחבה בעניין זה ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 53ב**, "עבודת המטה במשרדי הממשלה", עמ' 5-110.

11 להרחבה נוספת על חשיבות קביעת מדיניות ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 64ג** (2014), "פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה", עמ' 147-166.

12 **ילדים נפגעי התעללות והזנחה** (הערה 2 לעיל).

13 תהילה רפאלי, **תקופת ה"בגרות בהתהוות" בקרב בוגרי פנימיות בישראל - המשאבים האישיים והסביבתיים המנבאים תפקוד מסתגל ורווחה נפשית של בוגרי פנימיות כארבע שנים לאחר סיום השהות** (התשע"ה), עמ' 54-55, 128 ו-131-132.



כשלושה עשורים מאז
הוגשו מסקנות ועדת
לנגרמן וכ-13 שנים
מסיום עבודת הוועדה
לתכנון אסטרטגי - עד
למועד סיום הביקורת
באוגוסט 2016 לא
גיבש משרד הרווחה
תכנית עבודה
אופרטיבית ליישום
המלצות הוועדות,
ורוב הבעיות שהוצגו
בדוחות לא נפתרו

לכן תכנון שיטתי של דרכי הטיפול של משרד הרווחה באותם ילדים שהוחלט להשימם במסגרות חוץ-ביתיות, נחוץ על מנת לסייע למתן מענה שיותאם לצורכיהם ולצמצום הפערים מהם הם סובלים. ללא תכנון מושכל יש חשש שהמשרד לא יצליח לעמוד באחריות שקיבל עליו בהוצאתם מבתיים ובהפרדתם מהוריהם - אחריות לשיקומם, להחזרתם לאורח חיים נורמטיבי הדומה לזה של צעירים בני גילם ומתן אפשרות למיציא יכולותיהם.

אי-גיבוש תכניות עבודה אופרטיביות

ב-30 השנים האחרונות משרד הרווחה מבצע הערכות מצב תקופתיות של תחום הפנימיות על ידי מינוי ועדות מקצועיות ייעודיות ולחלופין על סמך עבודתן של ועדות שבחנו נושאים אחרים הנוגעים לתחום הפנימיות. כל אחת מוועדות אלו מיפתה את הקשיים והציגה את היעדים הרצויים בתחומים אלו, המליצה על אופני פעולה והציגה חלופות לפתרון הבעיות שהעלתה, והמלצותיה הוגשו בדוחות מפורטים להנהלת המשרד. למשל, הערכת המצב משנת 1988 של ועדה ציבורית לבדיקת מצב הילדים בפנימיות שבאחריות משרד הרווחה (להלן - ועדת לנגרמן), העלתה ליקויים רבים והמלצות לתיקונם בכמה תחומים, כגון הטיפול בחניך בזמן שהייתו בפנימייה ובזמן שהייתו עם משפחתו, קידום המענה הלימודי, שיפור תהליך ההשמה בפנימייה והסדרת תחום הפיקוח.

משרד הרווחה ביצע הערכת מצב נוספת בשנת 2001, כשהקים ועדה לתכנון אסטרטגי של המערך החוץ-ביתי לילדים בסיכון (להלן - הוועדה לתכנון אסטרטגי). הוועדה הגישה את המלצותיה (להלן - דוח הוועדה לתכנון אסטרטגי) בשנת 2005, ובהן המלצות הדומות לאלו שהציגה ועדת לנגרמן כ-15 שנים קודם לכן. בדוח שפורסם התחייב מנהל השירות דאז כי יעשה כמיטב יכולתו לפעול על פי המלצות הוועדה בתכנון עבודתו בשנים הקרובות ויפעל ליישם כמה מהמלצות אלו, ובהן שיפור בסיס נתוני המידע, ושימוש בו לצורך תכנון ולקבלת החלטות; מעקב אחר חניכי פנימיות שעזבו ואחר בוגרי פנימיות; הסדרת מערך עדכון והדרכה לגורמי ההשמה במחלקות הרווחה; העמקה והרחבה של תכניות העבודה של הפנימיות עם משפחת החניך עד להחזרתו לביתו; מעקב אחר ביצוע תכנית הטיפול בפנימייה; פעולות שעניינן קידום הלימודי של החניכים המגיעים עם פערי לימוד ניכרים; ושיפור התיאום ושיתוף הפעולה בין משרדי החינוך והרווחה.

המלצות דומות לאלו הועלו בדוחות ועדות נוספות שהוקמו במהלך השנים ובמחקרים שונים, ששבו והציפו את התהליכים המרכזיים והמשמעותיים שעל השירות היה לפעול לתיקונם.

על אף האמור לעיל ולמרות פרק הזמן הארוך שחלף - כשלושה עשורים מאז הוגשו מסקנות ועדת לנגרמן וכ-13 שנים מסיום עבודת הוועדה לתכנון אסטרטגי - עד למועד סיום הביקורת באוגוסט 2016 לא גיבש משרד הרווחה תכנית עבודה אופרטיבית ליישום המלצות הוועדות, ורוב הבעיות שהוצגו בדוחות לא נפתרו.

לאחר הערכת מצב נוספת של תחום הפנימיות בשנת 2012 כתב השירות מסמך אסטרטגי אשר כלל את הקשיים והחסמים שעליהם הצביעו הוועדות והמחקרים השונים מאז שנת 1988 (להלן - המסמך האסטרטגי). עלה שגם המסמך האסטרטגי לא תורגם לכדי תכנית עבודה אופרטיבית. יתרה מזו, במסמך האסטרטגי צוין כי הוא "מהווה שלב א' בתכנית אסטרטגית, שתכלול בשלב ב' גם תכנית עבודה, בהתאם לסדרי העדיפויות שיוחלט עליהם", אולם עד מועד סיום הביקורת, לאחר יותר מארבע שנים, לא התקיים שלב ב' ולא נכתבה תכנית עבודה ייעודית לתיקון הליקויים שהיו ידועים שנים רבות להנהלות השירות והמשרד. כך ממילא לא פורטו התפוקות הנדרשות, לא הוגדרו יעדים ומדדים ולא נקבעו לוחות זמנים ליישומם.

משמעות הדבר היא שהשירות פועל באופן בלתי מתוכנן וללא ראייה כוללת, ופעילותו בקרב חניכי הפנימיות נותנת מענים לצרכים נקודתיים ומקומיים, אולם היא נעדרת יעדים ומשימות שיתוו את פעילותו.

גם בתכניות העבודה השנתיות של משרד הרווחה לשנים 2012-2016 לא נכללו מטרות ויעדים לתיקון הליקויים שהוצגו לעיל, מלבד אזכור חד-פעמי וחלקי ביותר (ראו להלן בפרק על היעדר השקעה מספקת בקידום חניכי הפנימיות בתחום הלימודי).

יצוין כי בשנת 2016 החליט המשרד להקים ועדה נוספת: "ועדת הפנימיות - המודל הלוגי: אפיון והמשגה מכווני תוצאות" (להלן - ועדת הפנימיות), המיועדת לבחון באופן מעמיק את תחום הפנימיות. הצפי לסיום עבודתה זו הוא במחצית השנייה של שנת 2017.

מן האמור לעיל עולה כי במשך כשלושה עשורים שב משרד הרווחה ובוחן את מערך הפנימיות באמצעות ועדות שונות שיושבות על המדוכה ומגבשות המלצות, אך אלו אינן מתורגמות לתכניות עבודה ייעודיות ואופרטיביות כנדרש.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2016 כי בעשורים האחרונים עברו פנימיות שירות ילד ונוער שינויים דרמטיים בכל התחומים: הפיזי, הטיפולי, החינוכי והתפעולי. השינויים התרחשו בעקבות המלצות הוועדות ובעקבות תהליכי תכנון שוטפים. הוא הוסיף כי השירות אינו מתעלם מהמלצות מקצועיות, וכי יש לקחת בחשבון גם את היקף התכניות שבוצעו, היקף המשימות העומדות לפתחו, היקף כוח האדם והתקציב שאושרו וסדרי העדיפויות של המשרד.

מנהל שירות ילד ונוער לשעבר ומנהל האגף לשירותים אישיים וחברתיים עד שנת 2014 מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2016 כי "כאשר הוגשו הדוחות להנהלת המשרד, אף פעם לא נמצאו המשאבים הראויים כדי ליישם". הוא ציין כי התכוון ליישם את כל המלצות הוועדות, וכמנהל אגף ומנהל השירות "עשיתי ככל שביכולתי ליישם את המלצות המקצועיות של הוועדות בצורה הדרגתית ככל שניתן". הוא הדגיש כי "להטיל את האחריות לאי ביצוע המלצות על הנהלת שירות ילד ונוער אינה נכונה ואינה צודקת ועושה עוול גדול לשירות". עוד ציין

בתשובתו כי הדרך הטובה ביותר להבטיח את זכויותיהם של ילדי הפנימיות ולהגן עליהן היא חקיקת חוק שעניינו סידור חוץ-ביתי על בסיס ההמלצות המקיפות של ועדת רטלוי, כפי שנחקק חוק האומנה לילדים, התשע"ו-2016.

משרד מבקר המדינה מכיר בחשיבותן של התכניות השונות שביצע השירות לאורך השנים לקידום חניכי הפנימיות, אך אלו כאמור נעשו באופן בלתי מתוכנן וללא ראייה כוללת. על משרד הרווחה לקבוע תכנית ייעודית אופרטיבית למערך הפנימיות, בדגש על תיקון הליקויים שהוא מודע להם זה שנים רבות, ועליו ללוות תכנית זו בתקציב מתאים שיוקצה על פי סדר עדיפויות ולקבוע לוח זמנים ליישומה.

אי-ניהול של מסד הנתונים על הילדים בפנימיות

הוועדה לתכנון אסטרטגי קבעה כבר בשנת 2005 כי יש צורך ליצור בסיס מידע שיאפשר מעקב אחר חניכי הפנימיות, על שלושת רבדיו: מידע על הילד קודם השמתו בפנימייה, על מעברים בין מקומות ההשמה והבית ועל בוגרי הפנימיות. בדוח הוועדה צוין כי נדרש לשפר את בסיסי המידע של המשרד, ושניתן לשפרם באמצעות מיסוד תהליך לאיסוף נתונים ובאמצעות מחקרי מעקב אחר בוגרי פנימיות, שיבחנו בין היתר את מקרי הנשירה מן הפנימיות. עוד צוין כי כך ניתן יהיה לאתר את החסמים העומדים בפני מימוש תכניות הטיפול בפנימיות ולהסירם. בתגובה על המלצות אלו ציין השירות כי מקובל עליו שבסיס מידע עדכני הוא נדבך חשוב בעבודתו, וכי הוא מאמץ המלצות אלו ויפעל ליישומן.

משרד הרווחה נעזר במערכת הרף¹⁴ לשם מעקב אחר חניכי הפנימיות. מפקחי השירות וצוות הפנימיות מזינים למערכת זו נתונים (להלן - נתוני הרף) שמעידים על מאפייני החניכים בפנימייה¹⁵.

14 שיטת הרף מבוססת על "גישת המסמנים", שמטרתה לזהות את הטעון שיפור על מנת לשפר את איכות הטיפול. מסמן פירושו מצב (או בעיה) העומד בכמה קריטריונים ובהם שכחות או חומרה גבוהה של המצב, השפעה משמעותית על רווחת המטופל, אבחנה מקצועית מוגדרת וקיום נהלים וסטנדרטים של טיפול. שיטת הרף פועלת באופן מחזורי, כוללת כלי פיקוח מובנים ואחידים ומבוססת על מודל אבטחת איכות: איסוף נתונים, מתן משוב למפקח, מעקב אחר תיקון ליקויים והטמעת שינויים.

15 למשל בנושאים האלה: היקף השימוש בתרופות פסיכיאטריות; התפקוד הלימודי; הקשר עם ההורים; התפקוד החברתי; התנהגות אובדנית.

אף על פי כן, בביקורת עלה כי מלבד נתוני הרף, השירות אינו אוסף נתונים רלוונטיים על הילדים, כגון על טיב הקשר בין העו"ס במחלקה לילד בפנימייה; מצבם של הילדים שנשרו מן הפנימייה והסיבות לכך; נתוני גיוס חניכי הפנימייה לצה"ל; שיעור הזכאים לתעודת בגרות לפי חלוקה לפנימייה; פרטים על החניכים שיש להם פער לימודי ניכר והמשאבים שמושקעים לטיפול בפער זה; ונתונים על השתלבותם של בוגרי הפנימייה בקהילה. כתוצאה מכך לשירות אין יכולת לקבל תמונה שלמה ורציפה של כל ההיבטים שעשויים להשפיע על חניכי הפנימייה, על הטיפול הפרטני בהם ועל הפעולות הנדרשות לצורך קידום.

משרד מבקר המדינה מעיר לשירות כי ללא מסד נתונים שלם לא ניתן לגבש מדיניות מושכלת ולטפל באופן מיטבי בחניכי הפנימייה. יתרה מזו, ללא הנתונים הרלוונטיים גם לא ניתן לאתר חסמים בדרך להשגת המטרות של תכנית הטיפול שכבר נקבעו.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי השירות מפתח בימים אלה מאגר נתונים מרכזי ממוחשב, שישאב את הנתונים מתיקי החניך שימולאו בפנימייה ויכלול נתונים בתחומים האלה: בריאות, חינוך, קשר עם המשפחה, תכניות טיפול, תכניות חברתיות וחינוכיות ועוד. מסד נתונים מרכזי זה ישרת את השירות לצורכי למידה, בקרה ופיתוח תכניות עתידיות. נוסף על כך השירות משלב את "תכנית מתוו"ה"¹⁶ - ניהול ממוחשב של ועדות התכנון - עם תיק לקוח במחלקות לשירותים חברתיים, מהלך שייתן להם תמונת מצב ונתונים על תהליך הטיפול בילד ובמשפחתו.

אי-בחינת האפקטיביות של תכניות הטיפול בילד ובמשפחתו

עיצוב מדיניות ותהליך קבלת החלטות צריכים להיות מושתתים על מידע מקיף ואמין ועל ידע מקצועי מצטבר. בעזרת איסוף שיטתי של נתונים יכול השירות לגבש תמונת מצב עדכנית של היקף פעילות הפנימייה ואופייה, הליקויים בעבודתן וצורכיהם וקשייהם של חניכי הפנימייה, וזו יכולה לשמשו בעת גיבוש תכניות עבודה. מדריך התכנון מתייחס לצורך במדידת התוצאות ובהערכת האפקטיביות של התכניות השונות, אשר יסייעו בתהליכי קבלת ההחלטות ויאפשרו תהליכי מעקב ובקרה אחר ביצועי המשרד הממשלתי. על פי מדריך התכנון, באלו כלולים בין היתר מדדי תפוקה, שהם תוצרי הפעילות הממשלתית המשקפים את ליבת העשייה המשרדית, וכן מדדי תוצאה, שמגדירים את השינויים המצופים, ועל פיהם ניתן לבחון אם התכנית הצליחה אם לאו.

16 מערכת מתוו"ה הינה מערכת ממוחשבת המרכזת את פעילות המחלקות ברשויות המקומיות בכל הנוגע לוועדת התכנון, הכוללת איסוף מידע על המשפחה והילד והפקת דוח סוציאלי, ניהול ועדת התכנון, בניית תכנית טיפול ומעקב אחר יישומה.

1. כמו כל גוף ממשלתי המספק שירותים, גם השירות נדרש לבחון מפעם לפעם את האפקטיביות של שירותיו - כגון תפוקותיו, רמת שירותיו, תרומתו למקבלי שירותיו ומידת שביעות רצונם מהם - כדי לשפר אותם¹⁷. כך למשל פועל המשרד בנוגע לתכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון: המשרד פיתח מערכת ובה תשתית מידע יישובית, המאפשרת מעקב ובקרה אחר יישום התכנית ובחינת כיוונים להמשך פיתוחה¹⁸. גם במסמך האסטרטגי ציין השירות את חשיבות איסוף הנתונים על מצבם של חניכי הפנימיות בזמנים שונים לצורך בדיקת תוצאות ההתערבות ויעילות עבודת הפנימיות.

נמצא כי לאורך השנים לא ניתח משרד הרווחה את הנתונים של תכניות הטיפול בחניך הפנימייה ובמשפחתו, וממילא לא בחן את האפקטיביות של תכניותיו אלו. כתוצאה מכך הוא חסר ידע בדבר האפקטיביות של המשאבים שהשקיע בתכניות הטיפול שקבע. אי-עשייה זו של משרד הרווחה חמורה במיוחד לנוכח הנתונים העגומים שעולים מהמחקרים שהוצגו לעיל.

2. מחקרי הערכה הם דרך נוספת להעריך אפקטיביות של תכניות, ובביצועם ניתן להיעזר גם בגופי מחקר וביחידות סמך של הממשלה. יכולת מקצועית מתאימה מצויה גם בידי משרד הרווחה עצמו - באגף למחקר, תכנון והכשרה, המספק ליחידות המשרד על פי בקשתן מחקרי הערכה, עיבודים סטטיסטיים ושירותי ייעוץ. כבר בשנת 2005 הצביעה הוועדה לתכנון אסטרטגי על חשיבותם של מחקרי הערכה, והשירות ציין אז כי בכוונתו ליזום בשנים הקרובות ולעודד בין היתר מחקרי מעקב אחר חניכי פנימיות שעזבו את הפנימיות ואחר בוגרי פנימיות.

הביקורת העלתה כי פעילות משרד הרווחה בתחום זה היא חלקית בלבד. למשל, המשרד לא ערך מחקרי עומק בנושאים עיקריים על שתי קבוצות של חניכי פנימיות שהוועדה לתכנון אסטרטגי כבר ציינה שיש להעמיק את הבדיקה ולבצע מחקרים בנוגע למצבן - בוגרי פנימיות וחניכים שחזרו באופן בלתי מתוכנן לקהילה, דהיינו נשרו מהפנימייה.

יצוין כי בשלהי 2015 פרסם אגף ניסויים ומחקרים חינוכיים בלשכת המדען הראשי שבמשרד החינוך, בשיתוף הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) והמוסד לביטוח לאומי, קול קורא לביצוע מחקר מקיף על בוגרי פנימיות חינוכיות. אגף המחקר והתכנון שבמשרד הרווחה ער למחקר שמבצע

17 להרחבה על כך ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), "היבטים במערך השירותים לאנשים עיוורים", עמ' 381-410.

18 רחל סבו-לאל והילה צדקה, **360° - התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון: צורכי המשתתפים והמענים הנפוצים** (2015), עמ' ii-i. להרחבה בעניין התכנית הלאומית ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 62** (2012), "התכנית הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון - תמונת מצב", עמ' 869-901.



בפנימיות של משרד
הרווחה שהו במהלך
השנים עשרות אלפי
ילדים, ולמשרד אין
נתונים על מצבם
הסוציו-אקונומי, על
הישגיהם בלימודיהם
ועל השתלבותם
במעגל התעסוקה

משרד החינוך, והוא אף שותף לוועדת ההיגוי שלו, אולם הוא אינו שותף למחקר עצמו, ולכן המחקר לא יכלול נתונים על בוגרי הפנימיות של משרד הרווחה.

אין חולק על חשיבותם של המעקב אחר בוגרי הפנימיות של משרד הרווחה ושל בחינת תרומתן של הפנימיות להשתלבות בוגריהן בחברה הישראלית. על משרדי הרווחה והחינוך לבדוק כיצד ניתן לשתף פעולה ולבחון במחקרו של משרד החינוך גם את מצבם של בוגרי פנימיות משרד הרווחה. אם שיתוף פעולה זה אינו אפשרי, סבור משרד מבקר המדינה שעל משרד הרווחה ליוזם ולארגן מחקר דומה שיעסוק בבוגרי פנימיות שירות ילד ונוער וימפה את כל המידע שנחוץ לו על מנת לשפר את פעולותיו.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי שיטת הרף (שצוינה לעיל) מאפשרת מעקב רצוף אחר התוצאות והיעילות של הטיפול והחינוך על פי 28 פרמטרים בתחומים שונים. המידע הנאסף משמש תשתית להכנת תכנית העבודה הפרטנית עם הילד ותכנית עבודה של הפנימייה כמסגרת. המשרד ציין בתשובתו כי יש מקום "לפיתוח כלי מדידה והערכה נוספים למדידת אפקטיביות התכניות", ואף מסר כי יבנה בשיתוף משרד החינוך מנגנון למעקב אחר הבוגרים ואיסוף הנתונים לגביהם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי שיטת הרף עוקבת אחר מצבו של הילד לפי פרמטרים שונים אך אינה בודקת את האפקטיביות של תכניות טיפול מסוימות.



על משרד הרווחה מוטלת האחריות כלפי חניכי הפנימיות לאחר הוצאתם מביתם; עליו "להיכנס לנעלי הוריהם" בעת הצורך ולעשות ככל יכולתו למצות את היכולות והכישורים של הילדים ולהעניק להם כלים שיסייעו להם להשתלב בחברה כאזרחים בוגרים ועצמאיים שיתרמו לה, וכדי לקטוע ככל שניתן את מעגל המצוקה שבו הם מצויים. ממצאי הביקורת מצביעים על כך שעל אף שוועדות שהמשרד הקים זיהו את הליקויים העיקריים בתחום הפנימיות, שירות ילד ונוער לא פעל כנדרש לצמצמם. בפנימיות של משרד הרווחה שהו במהלך השנים עשרות אלפי ילדים, ולמשרד אין נתונים על מצבם הסוציו-אקונומי, על הישגיהם בלימודיהם ועל השתלבותם במעגל התעסוקה. אשר על כן, ניתן לקבוע כי משרד הרווחה, ובראשו שירות ילד ונוער, אינם יודעים אילו פעולות ותכניות הן אפקטיביות ולכן ראוי לשמרן, ואילו פעולות ותכניות לא השיגו את מטרותן ויש לשפרן.

בתשובת משרד הרווחה הדגישה ממלאת מקום מנכ"ל המשרד כי לנוכח הליקויים שצוינו בטיטת דוח הביקורת, היא תנחה את הגורמים המקצועיים במשרד להכין

תכנית אופרטיבית לתיקונם באופן מידי. כמו כן, בשל החשיבות הרבה שהמשרד מייחס לנושא זה, היא תעקוב מקרוב אחר קביעת התכנית ואופן יישומה.

טיפול לקוי של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בחניכי הפנימיות ומשפחותיהם

עקרון העל שמנחה את מדיניות משרד הרווחה הוא עקרון "טובת הילד", וממנו פיתח המשרד עקרונות נוספים, ובהם "שיקום המשפחה של הילד, גם כאשר הוא נמצא במסגרת חוץ-ביתית, כדי לממש את זכותו לגדול בחיק משפחתו"¹⁹. כשחניך שוהה בפנימייה, הטיפול היומיומי בו ניתן על ידה, אך האחריות הכוללת לילד ולטיפול במשפחתו נשארת בידי עו"ס המשפחה במחלקה. הקשר של הילד עם משפחתו אינו ניתק בזמן שהייתו בפנימייה, ועל פי רוב הוא מוסיף להיות חלק ממנה, ואף יוצא לחופשות ארוכות ולביקורים בביתו²⁰. לכן הטיפול של עו"ס המשפחה במשפחת הילד נדרש לאורך כל זמן שהייתו בפנימייה. נדבך חשוב נוסף בהקשר זה הוא המעקב של עו"ס המשפחה אחר התקדמות הטיפול בילד וקידומו בפנימייה. במסגרת מעקב זה עליו, בין היתר, לקיים קשר עם עו"ס הפנימייה שבה שוהה הילד, לבקר את הילד בפנימייה, להשתתף בוועדות הערכה שנתיות הנערכות בפנימייה ולהכין דוח עדכון על מצב משפחת הילד אחת לשנה. היכרות מעמיקה של עו"ס המשפחה עם הילד הכרחית גם לצורך קבלת החלטה מיטבית בוועדת התכנון, המתכנסת פעם בשנה לדון על המשך דרכו של הילד בפנימייה או החזרתו לביתו.

הצורך בטיפול במשפחת הילד ששוהה בפנימייה הודגש בכל דוחות הוועדות שעסקו בכך, וכולן המליצו לפתח תכניות לטיפול במשפחה ולשמירה על הקשר בין המשפחה לילד. המחויבות לטיפול במשפחה מקבלת ביטוי גם בתע"ס²¹.

חשיבות תפקידו של עו"ס המשפחה עומדת במרכזה של תכנית הרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים, שעל פיה המשפחה נמצאת במוקד ההתערבות המרכזי במחלקה, ועו"ס המשפחה ינהל את הטיפול במשפחה ואת המגעים עם כל הגורמים המעורבים בטיפול בה.

בדוח מבקר המדינה שעסק בסדרי עבודתן של ועדות לתכנון טיפול והערכה בנושא ילדים בסיכון²² נבדק אופן גיבוש תכנית לטיפול במשפחה, ונכתב בו שבבדיקת 38 תיקים נמצא כי רק ב-18 מהם (כ-47%) צוינה תכנית טיפול להורים במקביל לתכנית הטיפול לקטין. גם בדוח ועדת סילמן צוין כי חוסר יכולת לטפל בתא המשפחתי

- 19 **דוח הוועדה לבחינת מדיניות המשרד בנושא הוצאה של ילדים למסגרות חוץ-ביתיות ונושא הסדרי ראייה** (להלן - דוח ועדת סילמן), עמ' 9.
- 20 למעט במקרים של צווי בית משפט שמונעים זאת.
- 21 בתע"ס 8.9, המסדיר את פועלה של ועדת התכנון, נקבע כי עליה לבחון את האפשרות לשיקום המשפחה על מנת לשמור על אחדותה ככל שניתן, להחליט על יעדי הטיפול במשפחת הילד, לקבוע את תחומי האחריות של ההורים בעת שהיית החניך בפנימייה, וכן האם יש לקיים קשר עם המשפחה ובאיזו תדירות.
- 22 מבקר המדינה, **דוח שנתי 163** (2013), "סדרי עבודתן של ועדות לתכנון טיפול והערכה בנושא ילדים בסיכון", עמ' 1404-1405.

וביכולת ההורית ולשקמם הוא ליקוי מערכתי הפוגע בסיכויי הילד לשוב לגור עם הוריו ומעמיד בסיכון את הילדים הנוספים במשפחה, אשר עלולים להיות חשופים לאותה התנהגות הורית פוגעת.

המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות אינן מטפלות באופן הולם במשפחת החניך בעת שהותו בפנימייה. הנזק בא לידי ביטוי באופן מובהק בשלב שבו הילד חוזר לחיק משפחתו; על פי נתוני משרד הרווחה כ-70% מן החזרות של הילדים לבתיהם בוצעו ללא הכנה של המשפחה והגורמים בקהילה שאמורים לקלוט אותם²³. גם לגבי אחריות עו"ס המשפחה למעקב אחר התקדמות הילד בפנימייה ציינו גורמי המטה במשרד שתדירות ביקוריו של עו"ס המשפחה בפנימייה היא נמוכה, ואיכות המעקב שלו אחר הטיפול בילד ואחר יישום תכנית הטיפול שנקבעה לו בוועדת התכנון לוקה בחסר.

העובדה כי עו"ס המשפחה אינו מצליח למלא כנדרש את תפקידיו לטפל במשפחתו של הילד, לשמור על קשר עם הפנימייה ולעקוב אחר יישום תכנית הטיפול והתקדמותו של הילד במהלך שהותו בפנימייה, עלתה על סדר יומן של ועדות שונות של משרד הרווחה. למשל, ועדה לבחינת מדיניות רווחת המשפחה בישראל משנת 2008 (להלן - ועדת לביא) ציינה ש"אילושי השטח", "היענות לצרכים דחופים" ו"היעדר משאבים" מכתיבים את סדר יומן של המחלקות, ושהעובדים הסוציאליים מתקשים לטפל במשפחה הנורמטיבית במצבי מעבר, משבר ומצוקה ומתקשים לטפל במשפחה במצוקה על מגוון הפרעותיה התפקודיות²⁴.

נמצא שאמנם התע"ס קובע כי הגורם המתכלל הוא עו"ס המשפחה, והוא האחראי לטיפול במשפחה ולמעקב אחר הילד בפנימייה, אולם נוכח מעורבותו הדלה בפעילות זו התגברה מעורבותן של הפנימיות שלקחו על עצמן את התפקיד. כך, שירות ילד ונוער התחיל להפעיל כבר בשנת 2002 בשיתוף ארגוני המגזר השלישי, בפנימיות מעטות, תכניות חלוץ (פיילוטים)²⁵ המופעלות על ידי הפנימיות ומטרתן לשפר את הקשר עם ההורים ואת תפקודם.

הוועדות שפעלו במשך השנים גיבשו חלופות שונות לשיפור הטיפול במשפחת החניך השוהה בפנימייה ולמעקב אחרי התקדמותו; ועדת לביא המליצה לקדם את תפקידו של עו"ס המשפחה, כך שישמש מנהל הטיפול ברמת המשפחה, ועל מנת שיוכל

23 ראו להלן בפרק "נשירת ילדים מן הפנימיות".

24 כך עולה גם מדוח ועדת סילמן וגם מדוח של אחת מוועדות המשנה ליישום דוח זה, שבו צוין כי מיעוט ההתערבות בהיבטים שונים בחיי המשפחה נובע, בין היתר, מעומס עבודתו של עו"ס המשפחה אשר אינו מאפשר לו להתפנות לאיתור של מכלול הצרכים של המשפחה ולטיפול בהם.

25 לדוגמה, התכנית לשימור ושיקום קשרי משפחה בעת סידור חוץ-ביתי, שהפעילה עמותת "ילדים בסיכוי - המועצה לילד החוסה" (בשיתוף המוסד לביטוח לאומי) בארבע פנימיות בשנים 2005-2002; וכן התכנית להורים שותפים - גם היא מופעלת על ידי עמותת "ילדים בסיכוי" (בשיתוף עמותת "ג'וינט-אשלים") - שהחלה בשנת 2013, ובמהלך שנת 2017 היא עתידה להתרחב לשבע פנימיות.



אף שהשירות זיהה
שבמתכונת הנוכחית
של עבודת עו"ס
המשפחה אין הוא
מצליח לטפל בכל
צרכי המשפחה
ולעקוב אחר
התקדמות הילד כפי
שנקבע בתע"ס, הוא
לא גיבש מדיניות
בדבר ההתמודדות עם
ליקוי זה

לעשות כן נדרשת, בין היתר, הפחתת עומס עבודתו. גם הוועדה לתכנון אסטרטגי עסקה בסוגיה זו והציעה שתי חלופות: האחת - עו"ס במחלקה שיהיה אחראי לקשר שבין הקהילה לבין המשפחה והפנימייה משלב הוצאת הילד מביתו ועד לחזרתו, לרבות ליווי הילד והמשפחה לאורך כל התהליך; והשנייה - חלוקת האחריות לטיפול בילד ובמשפחה בין עו"ס הפנימייה לעו"ס המשפחה - הראשון יהיה אחראי לשיפור המיומנויות ההוריות ולחיוזוק הקשר בין הילד להוריו, ואילו השני יהא אחראי לצרכים הכוללים של המשפחה.

אף שהשירות זיהה שבמתכונת הנוכחית של עבודת עו"ס המשפחה אין הוא מצליח לטפל בכל צרכי המשפחה ולעקוב אחר התקדמות הילד כפי שנקבע בתע"ס, הוא לא גיבש מדיניות בדבר ההתמודדות עם ליקוי זה - אם באימוץ אחת מן החלופות שהוצגו לעיל, אם בגיבוש חלופה אחרת. יתרה מכך, אף שהתכניות המשותפות עם המגזר השלישי פועלות לסירוגין כתכניות חלוץ כבר כ-15 שנה, השירות טרם ניתח את תוצאותיהן וטרם גיבש את מסקנותיו בדבר המשך הפעלתן - הפסקת יישומן כתכניות חלוץ ומעבר לתכניות קבע, עדכון והמשך יישומן כתכניות חלוץ לזמן קצוב או הפסקת יישומן כליל.

משרד הרווחה מסר בתשובתו לגבי ההתמודדות עם העומס המוטל על עו"ס המשפחה, כי יש לקבוע מדיניות בדבר תקנון העו"ס ברשויות. לדבריו, השירות לרווחת הפרט והמשפחה שבמשרד הרווחה אמון על תפקיד עו"ס המשפחה ופועל למסד את התפקיד כגורם מקצועי שמנהל את מכלול ההתערבויות במשפחה. ואולם המשאבים שמוקצים לעו"ס המשפחה אינם מאפשרים לו למלא את המשימות שהוא נדרש למלא. המשרד הוסיף כי לאורך השנים ניסה השירות לקדם שתי חלופות להתמודדות עם הנושא, ושתייהן לא צלחו: חלופה אחת - לתגבר את הפנימייה בכוח אדם על מנת שהיא שתטפל במשפחה ותכנינה לקליטה מסודרת של הילד; וחלופה שנייה - במסגרת הצעת חוק ועדות תכנון טיפול והערכה (לפי מתווה ועדת רטלוי) הוצע לתקצב את העסקתו של עו"ס ליווי ומעקב אחר חניכים בפנימייה.

לנוכח העומס שמוטל על עו"ס המשפחה נדרש משרד הרווחה לגבש תכנית אופרטיבית שתיתן מענה מיטבי לחסר במרכיב החיוני שהוא הטיפול בילדים ובמשפחותיהם.

היעדר השקעה מספקת בקידום חניכי הפנימיות בתחום הלימודי

הזכות לחינוך הוכרה כאחת מזכויותיו הבסיסיות של האדם, והיא מעוגנת בהכרזות ובאמנות שונות של האו"ם²⁶. במשפט הישראלי עוגנה הזכות בחקיקה ואף הוכרה בפסיקה כזכות יסוד. המדינה התוותה את היקף חובתה לדאוג לזכותם של אזרחיה לחינוך כשחוקקה - בסמוך להקמתה - את חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), הקובע הסדר של חינוך חובה לכל ילד וילדה ואת אחריותה של המדינה למתן חינוך זה. בג"ץ עמד על חשיבותה של הזכות לחינוך וקבע כי החינוך "הוא מכשיר חברתי אשר לא ניתן להפריז בחשיבותו... הוא מהווה יסוד הכרחי למימוש העצמי של כל אדם. הוא חיוני להצלחתו ולשגשוגו של כל פרט ופרט"²⁷, וכי "הזכות לחינוך חנים אף מגשימה את עקרון השוויון באפשרה לכל ילדה וילד - ללא התחשבות במעמד הוריהם או ביכולתם הכלכלית - לממש את היכולת והפוטנציאל הטמונים בהם, להשתלב בחברה ולהתקדם בה"²⁸.

מחקרים שונים מצביעים על הקשר בין המצב הסוציו-אקונומי להישגים לימודיים²⁹, ויש לכך חשיבות רבה לגבי חניכי פנימיות, מכיוון שלרובם פער לימודי ניכר³⁰. ממחקרים שונים גם עולה שלרכישת השכלה יש בדרך כלל השפעה מכרעת על המצב הכלכלי והחברתי, ולהישגים נמוכים בתחום ההשכלה יש השפעה על השתלבות בשוק העבודה ועל שבירת מעגל העוני. לדוגמה, בבחינה שערך בנק ישראל עלו פערים משמעותיים ביותר בשיעורי התעסוקה ובאיכותה בין מי שרכשו 12 שנות לימוד לבין מי שלא הצליחו להשלים פרק לימודים זה³¹.

מהבחינה הלימודית ניתן לחלק את חניכי פנימיות משרד הרווחה לשתי קבוצות: חניכי פנימיות טיפוליות ופוסט-אשפוזיות, שרובם לומדים במסגרות של החינוך המיוחד, וחניכי פנימיות שיקומיות, שרובם לומדים בבתי ספר רגילים בקהילה.

אחד מצוותי המשנה של הוועדה לתכנון אסטרטגי בחן כבר בשנת 2001 את תחום הלמידה בקרב חניכי הפנימיות. לפי דוח הוועדה, המטרה של הוצאת הילדים מהבית, ניתוקם מהוריהם וסידורם בפנימיות היא לשקמם, לקרבם לנורמה של בני גילם ולאפשר להם להשיג הישגים ברמה שמאפשר הפוטנציאל הטבעי שלהם -

26 סעיף 26 להכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם (1948) וסעיף 13 לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1966), שאשררה מדינת ישראל בשנת 1991 (כ"א 1037, 31), וכן בסעיפים 28-29 לאמנה בדבר זכויות הילד.

27 בג"ץ 1554/95 עמותת "שוחרי גיל" נ' שר החינוך התרבות והספורט, פ"ד נ(3) 2 (1996).

28 בג"ץ 2599/00 יתד - עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נ(5) 834 (2002).

29 ילדים נפגעי התעללות והזנחה (הערה 2 לעיל), עמ' 50.

30 טלל דולב, טיפול פנימייתי בילדים ובבני נוער "בסיכון" בישראל - התפתחויות חדשות ואתגרים לעתיד (2008), עמ' 10.

31 רמי בנבנישתי ועדנה שמעוני, הישגים בתחום ההשכלה של ילדים ובני נוער בהשמה חוץ-ביתית ובטיפול רשויות הרווחה בקהילה (2012), עמ' 186.

בתחום הלימודי מטרה זו לא הושגה עד עתה. עוד צוין כי הפנימייה היא סביבה טיפולית מאורגנת שהחניכים שוהים בה 24 שעות ביממה, וניתן להפעיל בה שיטות ולהקצות משאבים ואנשי מקצוע שיאפשרו לילדים להתגבר על הפערים שצברו טרם הגעתם לפנימייה.

לפי דברי מנהל שירות ילד ונוער שכיהן באותן שנים, אשר הובאו בדוח הוועדה, "הילד המופנה לפנימייה סובל מחסך לימודי של יותר משנת לימודים אחת בגין הזנחה הורית או סביבתית. בנוסף הוא סובל מבעיות שאינן מאפשרות למידה, שמקורן בליקויי למידה, בבעיות קשב וריכוז שבהעדר אבחון וטיפול פרטני הפכו גם לבעיות התנהגות. ילדי הפנימיות המשתלבים בבתי הספר נתפסים כנטל על בית הספר... יש לדאוג לשימוש הנכון ביותר במשאבים המצומצמים של השירות בתחום הלימודי... השירות ישאף לשתף פעולה עם כל גוף שיוזר באופן מוסמך מהי הדרך הטובה ביותר להשתמש במשאב. בכוננת השירות להעמיד בשנים הקרובות את קידומם הלימודי של חניכי הפנימיות כאתגר מרכזי בפני גורמים ציבוריים [כגון עמותות ציבוריות]".

נושא זה שב ועלה גם במסמך שהכינו המפקחים הארציים של השירות ביוני 2011, ובו ציינו כי כמעט שליש מילדי הפנימיות סובלים מתת הישגים לימודיים ובעיות בתפקוד בלימודים ואחוז גבוה סובל מליקויי למידה, אך תקציב השירות לפנימייה בעניין זה נע "...בין שניים לארבעה שקלים ליום"; על פי הנתען במסמך, משרד החינוך הפסיק את תקצובו לתגבור לימודי של הילדים בפנימיות. על כן הדגישו כותבי המסמך כי הגיעה העת לשינוי מהותי בתחום זה, ובייחוד בפנימיות שיקומיות; ואף ציינו כי הצורך בשינוי שכזה הועלה כבר בשנות התשעים של המאה העשרים אך השינוי לא יושם³².

מחקרים רבים בעולם ובישראל מצביעים על כך שההישגים של בוגרי מערכת הרווחה, ובמיוחד של בוגרי מערכת ההשמה החוץ-ביתית, הם בעייתיים ביותר³³, ונתוני הרף משנת 2011 עד מועד סיום הביקורת מצביעים על כך שלא חל שיפור במצבם הלימודי של חניכי הפנימיות, או שחל שיפור מועט בלבד. כך למשל, בשנים 2011-2015 ממוצע המסמך³⁴ "הישגים נמוכים בלימודים" נע בין 24.3% ל-28.5%, ואילו ממוצע המסמך "תפקוד לקוי בלימודים" נע בשנים אלו סביב 34%. בכל הנוגע לפנימיות השיקומיות, שאחד ממאפייני החניכים השוהים בה הוא הקושי הלימודי ועל כן עולה הצורך במענה לימודי מוגבר, עולה מן הנתונים כי לא חל שיפור במסמך "תפקוד לקוי בלימודים" בשנים 2011-2015 - ממוצע המסמך בשנים אלו נע בין 28.5% ל-30.7%.

32 בשנות התשעים של המאה העשרים מינה מנהל השירות דאז ועדה לבדיקת מצב הלימודים בפנימיות השיקומיות ואי-יכולתן לקדם את ילדיהן בתחום הלימודי. הוועדה המליצה לשנות את המצב באופן מהותי, אך המלצותיה לא יושמו.

33 **ילדים נפגעי התעללות והזנחה** (הערה 2 לעיל).

34 ראו הסבר על "גישת המסמנים" בהערה 14 לעיל.



למרות החשיבות של
קידום חניכי הפנימיות
בתחום הלימודי,
ממצאי הביקורת
מעלים ספק ניכר אם
המשרד מממש הלכה
למעשה את אחריותו
בתחום זה, ויש לראות
בכך כשל של משרד
הרווחה

למרות החשיבות של קידום חניכי הפנימיות בתחום הלימודי, במטרה לצמצם את הפערים הלימודיים הניכרים שהם צברו במהלך השנים, ואף שהנושא שב עולה לאורך השנים, ממצאי הביקורת מעלים ספק ניכר אם המשרד מממש הלכה למעשה את אחריותו בתחום זה, ויש לראות בכך כשל של משרד הרווחה. להלן פרטים:

אי-מתן מענה מספק לחניכי פנימיות בבתי הספר של החינוך הרגיל

לפי נתוני משרד הרווחה, רוב הילדים מגיעים לפנימייה כשיש להם פער לימודי ניכר. לכן, כדי להתמודד עם פערים אלו נדרשים כל הגורמים המעורבים בתהליך שיקום הילדים, ובראשם משרדי הרווחה והחינוך, לשתף פעולה בטיפולם בילדים ובקידומם עד שימצו בשלמות את יכולותיהם, על אף המצוקה שבה הם נמצאים. במשך השנים הצביעו הפנימיות ומשרד הרווחה על קושי בממשק בינם לבין משרד החינוך ומחלקות החינוך בשלטון המקומי.

לצורך בתנאי לימוד משופרים וחשיבות שיתוף הפעולה בין משרדי החינוך והרווחה בעניין זה הועלו בדוח ועדת לנגרמן כבר בשנת 1988. הנושא אף עלה בדיוני הצוות שהוקם בשנת 2012 לבדיקת מודל דמי החזקה של מסגרות חוץ-ביתיות לטיפול בילדים בסיכון (להלן - ועדת גדעון), והוצגו בהם כמה תחומים שבהם נדרש שיתוף הפעולה של משרדי החינוך והרווחה לצורך סיפוק צורכיהם ההתפתחותיים והחינוכיים של חניכי הפנימיות, ובין היתר: מציאת מסגרות חינוכיות לחניכים הנקלטים בפנימיות במהלך השנה ולעתים נאלצים להמתין תקופות ארוכות עד לשיבוצם בבתי הספר; אבחון דידיקטי לאיתור ליקויי למידה; הסדרת הסעת חניכי פנימיות לבתי ספר; מימון של שיקום לימודי; ומתן תקציב ייחודי לכל בית ספר שבו משולבים חניכי פנימיות לצורך תגבור לימודי.

בפגישה בנושא למידה בפנימיות בהשתתפות נציגים ממשרדי הרווחה והחינוך באוקטובר 2015 ציינה מנהלת שירות ילד ונוער כי "לרוב הילדים משולבים במערכת החינוך ללא סל קליטה מתאים. משרד הרווחה טיפח את הסיוע הרגשי טיפולי אך מתקשה לתת מענה לימודי". מסיכום הפגישה עלה כי יש צורך בסל תגבור ייחודי לחניכי הפנימיות, על מנת שיוכלו לקבל מענים זהים באיכותם לאלה שלהם זוכים ילדים המקבלים סיוע מהוריהם בשעות אחר הצהריים לצורך מתן אפשרויות לשוויון הזדמנויות. גם מנייר עמדה מנובמבר 2014 של עמותת ילדים בסיכוי - המועצה לילד החוסה (להלן - עמותת ילדים בסיכוי), שהיא המפעילה המרכזית של תכניות לתגבור לימודי אחר צהריים עבור חניכי הפנימיות, עולה כי חניכי פנימיות משובצים במסגרות שאינן הולמות את צורכיהם הלימודיים, או שהם אינם נהנים מתכניות סיוע וקידום לימודי שפועלות בבתי הספר. עוד עולה מנייר העמדה שמערכות החינוך המקומיות אינן ממהרות להיענות לצורכיהם של חניכים אלו ונוקטות גישת "עניי עירך קודמים".

ילדים הלומדים בבתי הספר של החינוך הרגיל ומתקשים בלימודיהם, בין שהם חניכי פנימייה ובין שאינם, יכולים להסתייע בתגבור שעות לימוד שמספק בית ספר. חניכי הפנימיות מגיעים עם פער לימודי ניכר ואינם מקבלים תגבור לימודי מספק, שיכול לגשר על פני הפערים ולהביאם לקו זינוק דומה לזה של תלמידים אחרים בבית הספר. בשל מחלוקת בין משרדי הרווחה והחינוך בדבר חלוקת האחריות ובדבר הקצאת משאבים לשיקום הלימודי של חניכי הפנימיות בזמן שהותם בבית הספר, לא ניתן מענה הולם לצורך זה.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2016 כי חניכי הפנימיות של משרד הרווחה הלומדים בבתי ספר רגילים נהנים מסלי הטיפול ותכניות התגבור הניתנים בבית הספר לכל תלמידיו, ובתי הספר מתוקצבים דיפרנציאלית בהתאם לדירוג הסוציו-אקונומי של תלמידיו. "עם זאת, אנו ממליצים לשתף את קב"ס [קצין הביקור הסדיר] לסייע בהליך השמתם של החניכים ולחיבורם לתוכניות סיוע ותגבור מתאימות". המשרד הוסיף כי הוא "מתקצב בכל שנה תגבור לימודי לתלמידי הפנימיות, שעות שניתנו לתלמידים בפנימייה [לאחר שעות ב"ס]. עקב היעילות הנמוכה של התוכנית החליט מנהל המינהל הפדגוגי להקים צוות משותף עם נציגי משרד הרווחה, על מנת להציע תוכנית לטיפול בנושא. סיום הכתיבה של התוכנית עד סוף חודש אפריל". משרד הרווחה מסר בתשובתו כי "בהמשך לדיונים בין המשרדים יש לסגור את חלוקת התפקידים ואת ההקצאה התקציבית במהלך שנת 2017".

על משרד הרווחה לפעול מול משרד החינוך לתיקון המצב לאלתר: עליהם לבחון כיצד ניתן לפתור מחלוקת זו³⁵, כדי לשקם ולקדם את חניכי הפנימיות בתחום הלימודי, שהוא נתיב חשוב ומשמעותי לשילובם בחברה; ועליהם לקבוע את חלוקת האחריות והמשאבים בין שני המשרדים.

ליקויים בתקצוב שיעורי עזר

כחלק מן האחריות ההורית שקיבל עליו משרד הרווחה, הוא מתקצב שיעורי עזר אחר הצהריים לחניכי הפנימיות. גם ועדת סילמן עמדה על הצורך בקידום החניכים בתחום הלימודי הן כדי שישלימו את הפערים הלימודיים שלהם והן כדי להקל את השתלבותם עם חזרתם לקהילה. קובץ נוהלי משרד הרווחה בדבר "המעון ופעולותיו", שעודכן לאחרונה בנובמבר 2013 (להלן - קובץ הנהלים של המשרד), כולל את נוהל שיעורי עזר. על פי נוהל זה אחת ממטרות הפנימייה היא לקדם כל חניך בלימודיו, כך שיוכל להשתלב בכיתתו ובהתאם לגילו, ושיעורי העזר נועדו לסייע לו בכך, בדומה לשיעורים פרטיים שבהם מסתייעים רבים מהתלמידים האחרים. השירות הדגיש

35 להרחבה על הנזק שנגרם מאי-פתרון של מחלוקות בין-משרדיות ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2011** (2011), "הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות", עמ' 3-26.

לא רק שיש הבדל בין תקצוב שיעורי העזר המיועדים לחניכי הפנימיות ובין ההוצאה הממוצעת לילדים באוכלוסייה הכללית, אלא שנתח תקציבי זה אף אינו מנוצל במלואו

במסמך האסטרטגי שלו משנת 2012 את הצורך בהבניית מנגנון חינוכי ממוקד על פי צורכי הילדים שהגיעו עם פערים חינוכיים וסבלו מהזנחה גם בתחום הלימודי. כן הדגיש את הצורך בהקמת מערך שיעורי עזר והעסקת מורים המתמחים בהוראה משקמת - שיקום לקויי קריאה ושיפור מיומנויות יסוד בחשבון. גם בתכנית העבודה של משרד הרווחה לשנת 2014 צוין היעד של שיפור ההישגים הלימודיים של ילדי הפנימייה.

1. על פי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים התשע"ה 38% מתלמידי כיתות ה' ו-ו 44% מתלמידי כיתות ז'-ט' דיווחו כי קיבלו שיעורים פרטיים באחד מן המקצועות האלה: שפת אם (עברית או ערבית), אנגלית, מתמטיקה ומדע וטכנולוגיה. נוסף על כך, 44% מתלמידי התיכון (כיתות י"א) דיווחו על הסתייעות בשיעורים פרטיים במקצועות הברות (אנגלית, פיזיקה, כימיה, ספרות ועוד)³⁶.

נמצא כי בשנת 2016 תקצב משרד הרווחה את שיעורי העזר לחניכי פנימיות בסכומים של 64 ש"ח או 119 ש"ח לחודש לילד, אף שלפי נתוני הלמ"ס ההוצאה החודשית הממוצעת על שיעורים פרטיים באוכלוסייה הכללית היא כ-304 ש"ח לילד³⁷.

2. **ניצול התקציב:** מבקרות עומק שערך משרד הרווחה (באמצעות משרד רואי חשבון) בתשעה גופים שמפעילים מסגרות חוץ-ביתיות³⁸, עולה שהם לא ניצלו את תקציב שיעורי העזר שניתן להם - שישה גופים ניצלו עד כמחצית מתקציב זה בשנת 2013, ושני גופים לא ניצלו כלל את התקציב שהועבר להם³⁹.

מכאן שלא רק שיש הבדל בין תקצוב שיעורי העזר המיועדים לחניכי הפנימיות ובין ההוצאה הממוצעת לילדים באוכלוסייה הכללית, אלא שנתח תקציבי זה אף אינו מנוצל במלואו.

משרד הרווחה מסר בתשובתו לגבי אי-ניצול התקציב כי הוא "רואה עובדה זו בחומרה רבה ויטפל בתיקון הנושא בשנת 2017". עוד ציין, כי "עצם העובדה שמשרד הרווחה הקצה תקציב לנושא זה מבטא את אחריות המשרד לנושא", וכן כי "יש לקחת בחשבון שבפנימייה קל יותר למנף 119 ש"ח כאשר יש עשרות חניכים הזקוקים לתגבור לימודי. חלק גדול מהפנימיות תרגמו את התקציב להקמת מרכזי למידה או שיעורי עזר בקבוצות קטנות".

36 הרשות הארצית למדידה והערכה של משרד החינוך, דו"ח מיצ"ב - ממצאי סקר האקלים והסביבה הפדגוגית, תשע"ה (2015).

37 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פני החברה בישראל - דור העתיד של ישראל, דוח מס' 8 (2016), עמ' 84. נתון זה נכון לשנת 2013.

38 כל הגופים האלה מפעילים פנימיות, וחלקם מפעילים גם פנימיות יום, שבקרות העומק כללו גם אותן.

39 גוף אחד לא ניצל את התקציב ששולם לו לשנת 2013 והשני - לשנת 2011.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי אמנם אפשר שיהיה יתרון לגודל בפנימיות עקב מספר רב של חניכים השוהים במסגרתן, אולם היות שנקודת הזינוק של תלמידי הפנימיות בהשוואה לכלל התלמידים היא נמוכה יותר, והיות שמדובר בפערים לימודיים עמוקים שצברו תלמידי הפנימיות, אך מתבקש הוא שהיקף התגבור הלימודי יהיה ניכר ובכלל זה ייתן תגבור פרטני לכל תלמיד על פי צרכיו. כך יגשים משרד הרווחה יעד חיוני וחשוב והוא גישור על פני הפערים החינוכיים והלימודיים בין הישגיהם של תלמידי הפנימיות לאלו של כלל האוכלוסייה.

3. כאמור, משרד הרווחה מודע לקשיים הלימודיים שעמם מתמודדים חניכי הפנימיות, ומצופה ממנו לבחון מה הם תחומי הלימוד העיקריים שבהם הם מתקשים וזקוקים לתגבור. כמצוין לעיל, התקציב החודשי המירבי לשיעורי העזר הוא 119 ש"ח לחניך. תקציב זה משולם לפנימיות שמשתתפות בתכנית לשיקום לימודי שמופעלת על ידי עמותת ילדים בסיכוי. תכנית זו נועדה להקנות מיומנויות יסוד בקריאה, בכתיבה ובחשבון. הילדים לומדים בפנימייה בשעות אחר הצהריים על פי תכנית שהותאמה להם, וכל ילד אמור להשתתף בתכנית שנתיים. בשנת הלימודים התשע"ג השתתפו בתכנית 1,021 ילדי פנימיות (ובהן פנימיות חינוכיות), ו-88% מהם למדו בכיתות א'-ו'.

נמצא כי מלבד תכנית זו, שבה משתתפים רק חלק מילדי הפנימיות תלמידי בית הספר היסודי ואשר עוסקת ברכישת חלק מהתכנים הנדרשים, למשרד הרווחה אין תכנית לתגבור תחומי לימוד חיוניים כגון אנגלית, מחשבים, העשרת השפה ואסטרטגיות למידה⁴⁰.

על משרד הרווחה לבחון אם תקציב שיעורי העזר שהוא מעביר לפנימיות נותן מענה מיטבי לצורך צמצום הפערים הלימודיים של חניכי הפנימיות. עליו גם לבחון אם יש תכנים נוספים מלבד לימודי חשבון, קריאה וכתיבה שיש לעסוק בהם בשיעורי העזר.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא יבחן מחדש את צרכי הילדים ויקבע את סוג המענים הנדרשים בתחום הלימודי.

40 יודגש כי יש תכניות נוספות שמפעילות עמותת ילדים בסיכוי ועמותות אחרות, כגון התכנית לחינוך טכנולוגי ולמידת חקר, שפועלת בכמה פנימיות בארץ. תכניות אלו אינן מתוקצבות על ידי משרד הרווחה במסגרת התקציב לשיעורי העזר.

מעקב אחר מיצוי הפוטנציאל הלימודי של חניך הפנימייה

1. נוכח הפערים הלימודיים הניכרים שיש בדרך כלל לחניכי הפנימיות לפני הגעתם אליהן, נדרשות הפנימיות לאבחן את הפוטנציאל הלימודי של החניך עם בואו לפנימייה ולברר אם יש לו קשיי למידה. לאחר מכן מצופה מהן לקבוע תכנית פרטנית למיצוי הפוטנציאל של החניך ולעקוב אחר הצלחתה ומידת התקדמותו.

נוהל מעקב אחר לימודים של משרד הרווחה מונה פעולות שעל הפנימייה לעשות כדי להבטיח מעקב אחר התפתחות החניך בלימודים והתערבות בשעת הצורך. נוסף על כך, בנוהל נאמר ש"כאשר יש לילד בעיות בלימודים, יש לתכנן יחד עם המורה והעובד הסוציאלי פעולה מתאימה לתיקון המצב. יש להציג בפני החניך מטרות ויעדים לימודיים, בהתאם ליכולתו ולתת לו את החיזוקים המתאימים כאשר עמד בהם".

עם זאת, הנוהל למעקב אחר הלימודים חסר מרכיב הכרחי - קביעת תכנית פרטנית לכל ילד, שתסייע לשקמו ולשפר את הישגיו הלימודיים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי "השולחן העגול" לקידום הלמידה בפנימיות בשיתוף משרד החינוך ואשלים, יגבש מענה גם לצורך זה במהלך 2017".

2. התע"ס קובע כי אחד מתפקידי הפיקוח של משרד הרווחה הוא מעקב אחר מצבם הלימודי של חניכי הפנימיות.

משרד מבקר המדינה בחן כ-80 דוחות פיקוח שנבחרו באקראי מכ-1,100 דוחות שנכתבו מינואר 2013 עד אוגוסט 2016 והועברו אליו על ידי המפקחים המחוזיים שמפקחים ישירות על הפנימיות⁴¹. מהדוחות שנבדקו עולה כי בביקורי הפיקוח השוטפים לא בדקו המפקחים המחוזיים אם חניך הפנימייה מקבל את המענה הלימודי שהוא זקוק לו.

על שירות ילד ונוער להנחות את הפנימיות להכין תכנית פרטנית לכל ילד שבה יוגדרו הפערים הלימודיים שלו וייקבע המענה שהוא זקוק לו, ועליו לשלב הנחיה זו גם בנוהל מעקב אחר לימודים. משרד מבקר המדינה מדגיש כי אמנם תכנית כזו ומעקב אחר יישומה יאפשרו בקרה אפקטיבית יותר, אולם גם בהיעדרה אין לקבל את אי-הפיקוח של המפקחים על המענה החינוכי שניתן בפנימיות.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הנושא הלימודי יתווסף להליך הפיקוח השוטף, ובכלל זה בדיקת תכניות פרטניות לקידום הילדים.

41 ראו להלן בפרק "הפיקוח על הפנימיות".

קידום של חניכי הפנימיות השיקומיות

מן האמור לעיל עולה שלשילוב חניכי הפנימיות בבתי הספר בקהילה נלווים קשיים רבים, והם רלוונטיים בעיקר לכ-2,500 חניכי הפנימיות השיקומיות שמשולבים בבתי ספר רגילים. הקשיים בחלקם הם לוגיסטיים ותקציביים ובחלקם נוגעים לליבת הבעיה: הצרכים הייחודיים של חניכי הפנימיות בצמצום פערים לימודיים והצורך בתגבור שעות לימוד לשם צמצום פערים אלו. כל אלו עלולים להכביד על שיתוף הפעולה של הרשות המקומית בקליטת חניכי הפנימיות בבתי הספר שבתחומה. לכך יש להוסיף בעיות נוספות אפשריות של חניכי הפנימיות, כגון בעיות רגשיות, קשיי השתלבות חברתית, דימוי עצמי נמוך או דימוי שלילי של החניכים בעיניהם של התלמידים האחרים בבתי הספר.

כאמור, לצד מודל הפעלת הפנימיות של משרד הרווחה מפעיל משרד החינוך - באמצעות מינהל החינוך ההתיישבותי - את הפנימיות החינוכיות, ובהן לומדים כ-21,000 ילדים - רובם בני 8-18 - וכל פעילותם הלימודית והחינוכית - הלימודים, הטיפולים הייחודיים, לימודי העשרה ותגבור וחיי חברה - מתנהלת בכפר הנוער.

בלוח 1 להלן מוצגים נתונים מבדיקה שערך משרד הרווחה, באמצעות הלמ"ס, בספטמבר 2016 בדבר מספר הילדים אשר למדו בשנים 2013-2014 בפנימיות מינהל החינוך ההתיישבותי ואשר רשומים במחלקות:

לוח 1: חניכי פנימיות חינוכיות בני 8-18 שרשומים במחלקות לשירותים חברתיים, 2013-2014

2014	2013	
20,904	20,898	כלל החניכים בפנימיות של מינהל החינוך ההתיישבותי
10,570	10,824	מהם רשומים במחלקות לשירותים חברתיים
3,695	3,806	חניכים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים, שהנזקקות העיקרית שלהם היא "תפקוד לקוי של הורים או של ילדים / נוער"
5,781	5,908	חניכים שמשפחותיהם רשומות במחלקות לשירותים חברתיים, שהנזקקות העיקרית שלהן היא "תפקוד לקוי של הורים או של ילדים / נוער"

המקור: נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מלוח 1 עולה שכמחצית מהילדים בפנימיות החינוכיות של מינהל החינוך ההתיישבותי "מוכרים למחלקות לשירותים חברתיים".

הגדרות משרד הרווחה לפי נוהל הסיווג מצביעות על דמיון בין מאפייני החניכים ששוהים בפנימיות השיקומיות לאלו של השוהים בפנימיות החינוכיות: בנוהל נקבע לגבי הפנימייה השיקומית, שהיא "מיועדת לילדים ולבני נוער בעלי פוטנציאל תפקודי וחינוכי תקין, שאובחנו אצלם ליקויי למידה או פער לימודי ניכר. בנוסף לכך, עקב תנאי גדילתם ומצבם המשפחתי, תפקודם לקוי באחד התחומים. כמו כן יתכן שחניכים אלה אינם פנויים ללמידה על רקע טראומה אישית או משפחתית"; לגבי

הפנימיות החינוכיות קובע הנוהל כי "פנימיות אלו מיועדות לחניכים שהשמתם מחוץ לביתם נובעת בעיקר עקב חוסר יכולת ההורים לגדלם, משבר משפחתי וקשיים משפחתיים נוספים שעלולים להשפיע על התפתחותם התקינה. בדרך כלל הפגיעה הרגשית שלהם היא מינורית. חניכים אלה אינם פגועים מבחינה קוגניטיבית והתנהגותית ולכן הם בעלי יכולת לתפקד חברתי תקין. לאוכלוסייה זו פוטנציאל למידה תקין ותפקוד תקין במרב התחומים".

יוצא אפוא כי משרדי החינוך והרווחה מפעילים פנימיות, כל אחד על פי מודל עבודתו, כאשר נראה כי, לפחות באשר לפנימיות השיקומיות של משרד הרווחה, יש דמיון רב בין מאפייני חניכיהן. באשר לכך יצוין כי כפר הנוער בן שמן (פנימייה חינוכית שבאחריות משרד החינוך) מפעיל מודל ייחודי - שילוב של כ-90 ילדים בעלי פרופיל שיקומי, שמצויים באחריות משרד הרווחה.

בתשובתו מסר משרד החינוך כי "לאחרונה החל שיתוף פעולה בין הנהלת המינהל לחינוך התיישבותי לבין השרות לילד ולנוער במשרד הרווחה לטובת בניית מודלים משותפים כדוגמת המודלים הפועלים כיום בכפרי הנוער בן שמן... בהם משולבים ילדי רווחה בפנימיות המינהל לחינוך התיישבותי".

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי "המנדט של משרד הרווחה, באמצעות שירות ילד ונוער, הינו לטפל בילדים הנמצאים במצבי סיכון וסכנה. הילדים מופנים למסגרות באמצעות המחלקות לשירותי הרווחה. מאחר ש-52% מהילדים המופנים למינהל החינוך התיישבותי הינם ילדים למשפחות המוכרות לשירותי הרווחה ובנוסף, המכסה למינהל הינה ללא עלות ובכל זאת, ילדים בפרופיל שיקומי מופנים למסגרות רווחה, יש לראות בכך, שמסגרות המינהל אינן מתאימות לילדים אלו". הוא הוסיף כי מלבד המרכיב הלימודי, יש להתייחס להיבטים נוספים, למשל המעטפת הטיפולית האינטנסיבית, שאינה מצויה בכפרי הנוער.

לנוכח הקשיים הרבים שהוזכרו לעיל בשילוב חניכי הפנימיות השיקומיות במסגרות החינוך הרגיל, ולנוכח המאפיינים הדומים שלהם למאפייני חניכי הפנימיות החינוכיות, על המשרד הרווחה לבחון את יתרונותיו של מודל ההפעלה של הפנימיות החינוכיות ואת מידת התאמתו לפרופיל השיקומי של חניכי הפנימיות השיקומיות של משרד הרווחה, בין בהפעלה של משרד הרווחה ובין בשילובם בפנימיות החינוכיות של משרד החינוך.

תפקיד רכז ההשמה

המחלקה לשירותים חברתיים אחראית להשמה של הילד בפנימייה ובכלל זה לבחירת המסגרת המתאימה לו ביותר. התע"ס קובע כי רכז ההשמה יקבע את הסידור המתאים ביותר, לפי ההמלצות של גורמי המקצוע בנוגע לצורכי הילד ומשפחתו ובהתחשב במקומות הפנויים בפנימיות. עוד בשנת 2005 עמדה הוועדה לתכנון אסטרטגי על הצורך במערך עדכון והדרכה שיקיים שירות ילד ונוער לגורמי ההשמה במחלקות לשירותים חברתיים.

נמצא כי מלבד פורום מצומצם של 13 רכזי השמה ברחבי הארץ - השירות לא הקים מערך הדרכה לרכזי ההשמה במחלקות. עד מועד סיום הביקורת לא פיתח השירות תכנית הכשרה מסודרת שרכזי ההשמה מחויבים להשתלם בה. יתרה מכך, השירות אינו יודע כלל מי הם רכזי ההשמה הרלוונטיים במחלקות לצורך הדרכתם. להערכתה של מנהלת השירות יש יותר מ-13 רכזי השמה בארץ, והשירות "[מנסה] לאתרם על מנת להרחיב את הפורום".

משרד מבקר המדינה מעיר לשירות ילד ונוער, שתחילה עליו לאתר את כל רכזי ההשמה במחלקות הרווחה שברשויות המקומיות, ולאחר מכן להקים מערך הכשרה והדרכה. בין היתר, על רכזי ההשמה להכיר את היתרונות והחסרונות של המסגרות האפשריות לילדים וללמוד כיצד לבצע השמה מיטבית של ילדים שמוצאים מביתם.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי במסגרת תכנית העבודה לשנת 2017 הוא יבחן מחדש את סוגיית התכלול והניהול של ההשמה החוץ-ביתית, בכללם גיבוש מדיניות הכשרה, פיקוח ובקרה.

נשירת ילדים מן הפנימיות

חזרת ילד מהפנימייה לקהילה לאחר שנותק מהקהילה וממשפחתו, לעתים לתקופה ממושכת, היא שלב משמעותי בחייו. משרד הרווחה מגדיר שני סוגים של חזרת לקהילה לפני גיל 18 (בגיל 18 מסיים החניך את שהותו בפנימייה, ראו להלן): חזרה מתוכננת - ועדת תכנון החליטה כי הילד ומשפחתו מוכנים לחזרתו; וחזרה לא מתוכננת - עקב החלטה של הילד או של משפחתו לעזוב את הפנימייה - נשירה, ולחלופין החלטת הפנימייה להפסיק את הטיפול בילד בשל קושי שהתעורר.

לגבי חזרה מתוכננת, התע"ס מפרט את התהליך הנדרש לצורך החזרת החניך לביתו: על העו"ס בלשכת הרווחה לבדוק את אפשרות קליטתו בקהילה ולהכין את הילד ומשפחתו לקראת החזרה. על ועדת תכנון לקיים דיון הערכה מסכם ובו תשקול את מכלול השיקולים והנסיבות הרלוונטיים על מנת להחליט אם הילד מוכן לחזרה לחיק משפחתו. אם ההחלטה חיובית, תגובש עבור הילד תכנית להמשך טיפול בקהילה. בתע"ס גם הודגש כי "החודשים הראשונים של הילד בביתו מכריעים את מידת הצלחתו להיקלט מחדש בחיים הרגילים בקהילה מחוץ למסגרת התומכת של המעון".

כבר בשנת 2005 קבעה הוועדה לתכנון אסטרטגי כי על שירות ילד ונוער לזווג מחקרי מעקב אחר בוגרי פנימיות, שירכזו נתונים על תפקודם בתחנות שונות לאחר עזיבת המסגרת החוץ-ביתית, כולל עזיבה לא מתוכננת ובטרם עת. כך ניתן יהיה להשוות את התפוקות של מודלים שונים וכן להיעזר בידע זה לצורך פיתוח מודלים נוספים.

בשנת 2012 פורסם מחקר שערך מכון ברוקדייל בשיתוף משרד הרווחה בנוגע לחזרת ילדים ממסגרות חוץ-ביתיות - ובהן גם משפחות אומנה - לביתם. המחקר כלל נתונים על היקף הילדים החוזרים, נסיבות החזרה, מאפייני הילדים החוזרים ומתן שירותים בקהילה לילדים אלה. לפי המחקר, בשנים 2005-2011 חזרו בסך הכול 4,622 חניכים לביתם לפני גיל 18, כ-67% מהם חזרו באופן לא מתוכנן בשל רצונם או רצון הוריהם⁴². אישוש לנתונים אלו נמצא בטענתן של מנהלת שירות ילד ונוער ושל מפקחת הקהילה הארצית, כי רוב החניכים שעוזבים את הפנימיות חוזרים הביתה באופן לא מתוכנן, ללא הסכמת הגורמים המקצועיים וללא ההכנה הנדרשת לצורך שילובו המוצלח של הילד בקהילה ובמשפחה.

42 ראו מדיניות "עם הפנים לקהילה" - שינויים במערך השירותים בקהילה והיקלטות הילדים החוזרים מסידורים חוץ ביתיים, 2005-2011 (דוח מחקר, 2012). חלק מהנתונים לעיל עובדו על ידי משרד מבקר המדינה.



רוב הילדים החוזרים
לביתם אינם חוזרים
באופן מתוכנן ועל פי
החלטת גורמי
המקצוע, אלא
מבחירתם או מבחירת
הוריהם. עד ינואר
2016 לא בחנו משרד
הרווחה והשירות את
הסיבות לכך וגם לא
הכינו תכנית
להתמודדות עם
התופעה ולצמצומה

רוב הילדים החוזרים לביתם אינם חוזרים באופן מתוכנן ועל פי החלטת גורמי המקצוע, אלא מבחירתם או מבחירת הוריהם. עד ינואר 2016⁴³ לא בחנו משרד הרווחה והשירות את הסיבות לכך וגם לא הכינו תכנית להתמודדות עם התופעה ולצמצומה. זאת ועוד, משרד הרווחה לא עקב אחר השתלבות ילדים אלו בקהילה, לא אסף נתונים בדבר מצבם - האם חל בו שינוי ומה טיבו של שינוי זה, והאם הם מקבלים טיפול תומך כלשהו. הוא גם לא השווה בין מצבם של ילדים שחזרו לקהילה חזרה לא מתוכננת לבין הילדים שחזרו לקהילה חזרה מתוכננת בליווי מלא.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא קיים בקרה מדגמית על הטיפול בילדים חוזרים לביתם במחלקות. עוד ציין כי "מערכת מתוו"ה... תיתן לנו נתונים כוללניים ארציים על מצבם של ילדים. מתוך מדגם נתונים שיש במערכת מתוו"ה... שמתוך כ-2500 ילדים חוזרים עבור כ-1,750 מתקיימים דיונים. כלומר כ-70% ילדים נמצאים במעקב טיפולי של שירותי הרווחה".

יוצא אפוא שיש מקרים שבהם ילדים שהוצאו ממשפחותיהם בעקבות מצבים שסיכנו אותם, חוזרים אל אותן משפחות אף שמצבן לא בהכרח השתפר ופעמים אף הורע. נוכח היקף הנשירה מהפנימיות והחשיבות שילד יגדל בסביבה מוגנת ומיטבית עבורו, על משרד הרווחה למפות את הסיבות לחזרה הלא מתוכננת של חניכי הפנימיות לבתיהם ולהכין תכנית מפורטת עם יעדים מדידים לצמצומה. עליו גם לאסוף בשיטתיות נתונים על הילדים שחזרו לקהילה, לבחון את הדרכים למעקב אחר השתלבותם המחודשת בקהילה ולוודא שאינם נמצאים בסיכון. אשר להערת משרד הרווחה בנוגע להפעלת מערכת המתוו"ה, עד למועד סיום הביקורת הוטמעה המערכת בכ-60 רשויות מקומיות בלבד (מתוך 255), ובחלק מהן היא פועלת באופן מצומצם בלבד. על כן, המעקב של המשרד באמצעות מערכת זו אחר ילדים שנשרו מהפנימיה וחזרו לביתם חלקי בלבד.

43 בינואר 2016 מונתה ועדת היגוי למחקר בנושא תהליך החזרה של ילדים מפנימיות לקהילה והוגשה הצעה לביצוע מחקר, שבמסגרתו ימופו המאפיינים והצרכים של הילדים החוזרים מהפנימיות ומאפייני תהליכי החזרה הקיימים, ייבדק מצבו של הילד כשנה לאחר חזרתו מהפנימיה, וכן ייבדק הקשר בין אופן חזרתו (מתוכנן או שלא מתוכנן) לבין מצבו כשנה לאחר החזרה.

הכנת החניכים לחיים בוגרים לאחר גיל 18 וליווי בוגרי הפנימיות

סיום בית הספר התיכון הוא שלב משמעותי בחיי כל נער ההופך לבוגר עצמאי. עם זאת, בוגר פנימייה נתקל בקשיים רבים יחסית לרוב הצעירים באוכלוסייה, שנשארים במשפחותיהם ובקהילותיהם אשר ממשיכות ללוות אותם כל זמן שלא עזבו את ביתם ועברו לחיים עצמאיים שלמים: לצעיר שמסיים את שהותו בפנימייה לא תמיד מחכה משפחה תומכת שיכולה ללוות אותו, יש לו צרכים כלכליים שהוא מתקשה לעמוד בהם והוא מתנתק מן המערכת הטיפולית שתמכה בו רגשית לאורך השנים. אלו אתגרים משמעותיים לאותם צעירים, שכן הם בעלי צרכים ייחודיים שמקורם בסיבות שהביאו להפנייתם לפנימיות, בהשפעות השהות הארוכה במסגרת חוץ-ביתית ובעובדה שלרבים מהם, היוצאים מהפנימיות בגיל 18, אין כל תמיכה משפחתית, רגשית או כלכלית במהלך יציאתם לחיים עצמאיים⁴⁴.

בעשורים האחרונים חוקרים מגדירים את תקופת הביניים בין מתבגר לבוגר, המוכרת בשם "הבוגרים הצעירים" (young adults), כהארכת תקופת המעבר משלב ההתבגרות לשלב הבגרות. שנים רבות היה מקובל לומר ששלב הבגרות מתחיל בגיל 18, ואולם שינויים דמוגרפיים ושינויים חברתיים-כלכליים שהתחוללו בסוף המאה העשרים בעולם המערבי טשטשו את הגבול בין ההתבגרות לבגרות, וכיום גם בני 18 ומעלה עדיין נחשבים "צעירים". לאור תפיסה זו ולאור הקשיים הרבים של בוגרי הפנימיות להסתגל לחיים הבוגרים מחוץ לפנימייה לאחר גיל 18⁴⁵, מוביל המגזר השלישי משנת 2005 תכניות הכשרה לחיים עצמאיים לחניכי פנימיות ותכניות ליווי לבוגרי הפנימיות בני 18-25⁴⁶.

בכמה ממדינות העולם המדינה אחראית לדאוג לבוגרי ההשמה החוץ-ביתית, ואחריותה זו אף מעוגנת לעתים בחקיקה. למשל, באנגליה מחילה החקיקה כבר מתחילת שנות התשעים של המאה העשרים חובה על הרשויות המקומיות לדאוג להכנת הבוגר לחיים עצמאיים, לתמוך בו ולייעץ לו לאחר שעזב את המסגרת החוץ-ביתית, לתמוך בו כלכלית, לדאוג לו למגורים ולייצגו בהגשת קובלנות⁴⁷. בארה"ב חוקק הסנאט חוק פדרלי ולפיו מועבר למדינות תקציב עבור סיוע לבוגרי השמה חוץ-ביתית, הן לצורך הקניית כישורי חיים הן לצורך תמיכה בהם וליוויים לאחר גיל 18. בישראל אין כל חקיקה הנוגעת להקניית כישורים לחיים עצמאיים לבוגרי מסגרות

44 רמי בנבנישתי, **צעירים הבוגרים ממסגרות של השמה חוץ ביתית - אתגרים ושירותים: סקירת ספרות** (2015), עמ' 6.

45 רמי בנבנישתי, **גשר לבוגרי השמה חוץ ביתית חסרי עורף משפחתי - מחקר הערכה: דוח ביניים** (2007).

46 כיום יש שלוש תכניות כאלה: "גשר לעצמאות", שיזמה והובילה עמותת ילדים בסיכון; תכנית שמפעילה עמותת "אור שלום" למען בוגריה שנמצאים בסיכון; ותכנית שמפעילה עמותת "למרחב", המלווה בוגרי מסגרות חוץ-ביתיות מכיתה י"ב ועד גיל 25 ותומכת בהם.

47 **צעירים הבוגרים ממסגרות של השמה חוץ ביתית** (הערה 44 לעיל), עמ' 72-73.



משרד הרווחה לא מימש כראוי את אחריותו להכנת בוגרי הפנימיות לקראת חייהם כבוגרים עצמאיים, לאפשר להם לקטוע את מעגל המצוקה שבו הם מצויים ולהשתלב בחברה כאזרחים שתורמים לה

חוץ-ביתיות, לסיוע להם ולתמיכה בהם, בין לפני עזיבת המסגרות האלה ובין לאחריה⁴⁸.

כאמור, ממחקרים שנעשו עולה שעקב המצוקה הכלכלית שממנה סובל שיעור לא מבוטל של בוגרים אלו, קרוב לחמישית מבוגרים אלה סובלים מאי-ביטחון תזונתי. עוד נמצא כי מידת שביעות הרצון מהחיים של בוגרי הפנימיות דומה יותר לזו שנמצאה בקרב צעירים בסיכון בישראל מאשר בקרב צעירים מן האוכלוסייה הכללית⁴⁹.

משרד מבקר המדינה בחן את הפעולות שעושים משרד הרווחה ושירות ילד ונוער כדי להכין את בוגרי הפנימיות לקראת חייהם העצמאיים. להלן הממצאים:

הכשרת החניכים במסגרת הפנימייה לחייהם הבוגרים

על מנת להשתלב באופן מיטבי כאדם בוגר בחברה, על בוגר פנימייה שעזב את הפנימייה בגיל 18 להתמודד עם השאלה לאן יפנה - עליו למצוא מקום מגורים, להחליט על עתידו: צה"ל, תעסוקה, לימודים וכן הלאה. מרבית הצעירים נתקלים בדילמות בעניינים כגון אלו, אך כאמור בקרב בוגרי הפנימיות מדובר בקשיים חריפים במיוחד. בשל כך יש חשיבות גדולה לבניית תכניות הכנה לקראת יציאתם לחיים הבוגרים, שמטרתן צמצום הפערים שצברו לעומת צעירים הגדלים במשפחות נורמטיביות, וסיוע בהשתלבות בקהילה בחייהם הבוגרים.

נמצא כי משרד הרווחה לא קבע מדיניות להכשרת חניכי הפנימיות לחיים עצמאיים, והכנתם לחייהם הבוגרים אף אינה מופיעה בתור יעד בתכנית האסטרטגית של שירות ילד ונוער⁵⁰. בכך משרד הרווחה לא מימש כראוי את אחריותו להכנת בוגרי הפנימיות לקראת חייהם כבוגרים עצמאיים, לאפשר להם לקטוע את מעגל המצוקה שבו הם מצויים ולהשתלב בחברה כאזרחים שתורמים לה.

48 ב-13.7.15 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק סיוע לצעירים חסרי עורף משפחתי, התשע"ה-2015, אך חקיקתה לא קודמה. יצוין כי ועדת רוטלוי ניסחה בדצמבר 2003 הצעת חוק שבה הוסדרו תהליכי הכנה למעבר בין מסגרות השמה, לחזרה הביתה או לסיום ההשמה בגיל הבגרות, וכן נקבעו בה הוראות בדבר סיוע ותמיכה שיינתנו לילדים שהגיעו לבגרות במסגרות השמה מגיל 18 ועד גיל 21. הצעת חוק זו לא הוגשה לכנסת.

49 **צעירים הבוגרים ממסגרות של השמה חוץ ביתיות** (הערה 44 לעיל), עמ' 59 ו-61; וכן תהילה רפאלי, **תקופת ה"בגרות בהתהוות"** (הערה 13 לעיל).

50 בתכנית האסטרטגית לשנת 2012 הוזכרה תכנית "זינוק למחר" - מדובר בתכנית שנכתבה בשנת 2009 על ידי אשלים, בשיתוף עמותת ילדים בסיכון, עמותת "למרחב" ומשרד החינוך, שהיא תכנית כישורי חיים למתבגרים במסגרות חוץ-ביתיות כהכנה ליציאה לחיים. התכנית לא הוטמעה באופן מסודר בפנימיות משרד הרווחה.

על משרד הרווחה לפתח תכניות ייעודיות להכשרת חניכי הפנימיות ליום שאחרי סיום שהותם בפנימייה ולהקנות להם כלים להשתלבות עצמאית בחברה לאחר גיל 18. עליו גם לבחון את האפקטיביות של תכניות אלו ולבחון את הדרכים לליווי החניכים לאחר סיום שהותם בפנימיות בגיל 18 (ראו להלן).

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא מקבל את הערת הביקורת ונערך במסגרת ועדת הפנימיות לפיתוח תכנית רחבה לגבי בוגרי פנימיות ומעקב אחר הטמעתה. עוד מסר כי השירות מקיים עם שירות נוצ"ץ (השירות לנוער, צעירות וצעירים) ואשלים תהליך של פיתוח תכניות לפיתוח כישורי חיים, הכנת החניכים וליוויים לאחר גיל 18 כהליך רצוף ובתיאום בין הפנימייה למחלקות לשירותים חברתיים.

ליווי חניכי הפנימיות לאחר גיל 18

נוכח הפערים שאיתם יוצאים בוגרי הפנימיות מן הפנימיות - הן משום שבמסגרות שבהן גדלו לא נדרשו לקבל אחריות לעצמם ולחיהם, והן משום שלרבים מהם אין תמיכה משפחתית וכלכלית - יש חשיבות רבה לליוויים בצעדיהם הראשונים כבוגרים עד אמצע שנות העשרים לחייהם, כדי לאפשר להם התפתחות תקינה ובניית חייהם הבוגרים בצורה מיטבית.

בכל שנה מסיימים כ-400 בוגרים בני 18 את הפנימיות של משרד הרווחה; הביקורת העלתה כי על אף הצורך ללוות אותם ולתמוך בהם לאחר עזיבת הפנימייה בגיל 18, משרד הרווחה לא קבע מדיניות לליווי הבוגרים⁵¹, וגם לא קבע כיעד לסייע להם לאחר סיום הפנימייה, על מנת לשלבם בקהילה באופן המיטבי ולמנוע את חזרתם למעגל הרווחה כבוגרים⁵².

לשם השוואה, ביולי 2016 החל המינהל לחינוך התיישבותי שבמשרד החינוך בשיתוף ארגון אשלים להניע את תכנית "יש לך כתובת", שמטרתה להעניק לצעירים ולצעירות בוגרי פנימיות חינוכיות הזדמנות שווה להשתלבות מיטבית בחברה הישראלית. בתכנית נקבעו תוצאות רצויות מוגדרות וברורות, והאמצעים המרכזיים להשגתם הם הטמעת מקצוע חדש של רכזי בוגרים בפנימיות חינוכיות שיפעלו לשמירת הרצף החינוכי של הבוגרים מגיל 16 ועד גיל 26, והגדרת סל מענה לבוגרים ובו סיוע במיצוי זכויות, ליווי אישי, הכוונה ללימודים, הכוונה לתעסוקה, הענקת

51 **צעירים הבוגרים ממסגרות של השמה חוץ ביתיות** (הערה 44 לעיל), עמ' 57.

52 מלבד השתתפות תקציבית מוגבלת בפרויקט פרטני המכוון רק לחלק מבוגרי פנימיות הרווחה הנעדרים עורף משפחתי: ילדי נע"ם - קבוצה ייחודית של חניכי פנימיות שאינם יכולים לשהות בבתייהם ועם משפחותיהם בחופשות מסיבות מגוונות, כגון יתמות משני ההורים, יתמות מאחד ההורים והורה שני שאינו מתפקד או נטש את ילדו, היעדר קשר עם המשפחה, היפלטות ממשפחה מאמצת או ממשפחת אומנה. בשנת 2015, ולפי ממצאי מערכת הרף, שיעורם של אלו היה כ-14% מכלל חניכי הפנימיות (ולהם מיועדת התכנית "גשר לעצמאות" - הערה 46 לעיל).



אין לקבל מצב שבו
ילד שלוה במשך
תקופה ארוכה על ידי
צוותי טיפול של
הפנימיות ושאינו לו
עורף משפחתי תומך,
"יזרק אל המים
הסוערים" של עולם
המבוגרים בלי נקודות
אחיזה ותמיכה

מלגות, מציאת פתרונות למגורים ושירות משמעותי - צבאי או לאומי. משרד הרווחה אינו שותף לתכנית זו.

משרד הרווחה השיב כי הוא מוביל "כיום תכנית לאומית לטיפול בבוגרים ובצעירים בהיקף של כ-100 מיליון ש"ח בשנה, על מנת לסייע להם להשתלב באופן מיטיב בחברה ולנהל חיים עצמאיים ותקינים".

על אף חשיבותה של תכנית לאומית זו, הרי שהיא בשלביה הראשוניים בלבד ויישומה טרם החל⁵³. החוסר במרכז קשר שיתמוך בבוגרים הצעירים לאחר שסיימו את הפנימיות הוא עמוק וחרוף ודורש מענה דחוף. לכן על משרד הרווחה לגבש את המתכונת המתאימה לליווי בוגרי פנימיות לאחר גיל 18 כדי לסייע להם בצמתים שהם צפויים להיתקל בהם בדרכם להשתלב בחברה כבוגרים עצמאיים, בין היתר בגיוס לצה"ל, לימודים ושילוב בתעסוקה. אין לקבל מצב שבו ילד שלוה במשך תקופה ארוכה על ידי צוותי טיפול של הפנימיות ושאינו לו עורף משפחתי תומך, "יזרק אל המים הסוערים" של עולם המבוגרים בלי נקודות אחיזה ותמיכה. מדובר בשלב רגיש ביותר בחייהם של אותם צעירים, שבו עליהם לעצב לעצמם זהות כבוגרים עצמאיים, ועל משרד הרווחה לספק להם מערכת תמיכה שתלווה אותם עד שיוכלו להמשיך את דרכם בכוחות עצמם.

הפיקוח על הפנימיות

שירות ילד ונוער אחראי לפיקוח על הפנימיות מתוקף חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק הפיקוח), ומערך הפיקוח של השירות אחראי לוודא כי המסגרות ממלאות את ייעודן ומופעלות לפי חוק הפיקוח ותקנותיו, הוראות תע"ס והנהלים שנקבעו. מערך זה מעסיק כיום שלושה מפקחים ארציים, העוסקים בין היתר בגיבוש תורה מקצועית וקביעת מדיניות ארצית, ו-12 מפקחי מחוזות, המפקחים ישירות על הפנימיות בביקורי פיקוח. מרכזי השירות במחוזות אחראים לעבודת המפקחים המחוזיים בפנימיות שבמחוז.

ליקויים בהליך הפיקוח

התע"ס מגדיר את תפקיד המפקח המחוזי, הכולל בין היתר בקרה על אלה: התנאים הפיזיים, הבטיחותיים והביטחוניים; תכניות הטיפול האישי של הילדים; היקף כוח האדם ואיכותו; התקציב המועבר לפנימייה על ידי משרד הרווחה; נושאי תזונה ובריאות.

תדירות ביקורי הפתע

חלק מביקורי הפיקוח נדרשים להיות ביקורי פתע, שכן באמצעותם אפשר לחשוף ליקויים שלא בהכרח ייחשפו בביקור מתוכנן⁵⁴. מערך הפיקוח הארצי קבע כי יש לערוך ביקורי פתע בפנימיות פעמיים בשנה, בשעות הבוקר המוקדמות או החל בשעת בין-הערביים ועד הצות.

הביקורת העלתה כי היקף ביקורי הפתע שנערכו היה מצומצם ולא עמד בהנחיות מערך הפיקוח הארצי: בשנת 2014 נערכו ביקורי פתע רק ב-16 מ-76 הפנימיות שנבדקו (21%), ובשנת 2015 - רק ב-18 מהן (24%). עוד הועלה שגם כשנערכו ביקורי פתע, הם לא נעשו בתדירות הנדרשת, ורק בשתי פנימיות נערכו שני ביקורי פתע בשנה - פנימייה אחת בשנת 2014 והשנייה בשנת 2015.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא רואה חשיבות בביקורי הפתע ככלי פיקוחי מקצועי, ואי לכך ידאג לקביעת המדיניות בנושא במהלך 2017.

54 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), "היבטים במערך השירותים לאנשים עיוורים", עמ' 406.

חוסר בכלי פיקוח

כלי יעיל שבכוחו להבטיח שהמפקח יבצע את בדיקתו באופן שיטתי הוא הכנת טופס מובנה שיש בו רשימת תיוג (check list) של כל הרכיבים שיש לבדוק⁵⁵ בהתבסס על החוקים, התקנות, הנהלים והסכמי ההתקשרות שנחתמו עם הגופים המפעילים⁵⁶. שירות ילד ונוער הוא הגוף הממונה על המפקחים, ומתוקף תפקידו זה מוטלת עליו האחריות לספק את כלי הפיקוח.

מבדיקת תהליכי העבודה של המפקחים עולה כי כלי הפיקוח העומדים לרשותם כוללים טופס מובנה לביקורי הפתע בלבד, ואילו לביקור פיקוח שוטף אין טופס מובנה הכולל רשימת תיוג. יצוין שהשירות הכין טופס כללי בלבד, שאיננו כולל נושאים נבחרים מחייבים שעל המפקח לבחון על פי הוראות התע"ס. על כן עומק הבקרה בפנימיות, היקף הפיקוח והתחומים שנבדקים נתונים בפועל לשיקול הדעת של המפקח ואין מרכיבים שהוא מחויב לבדוק. כך, למשל, מבדיקה של יותר מ-60 דוחות פיקוח מארבעת המחוזות שנבחרו בבחירה אקראית (להלן - 60 הדוחות), עולה שונות רבה מבחינת המרכיבים שנבדקו וכן ברמת הפירוט של הנושאים, בפירוט המרכיבים שלא נמצאו בהם ליקויים ובפירוט המרכיבים שלא נבדקו בביקורת.

יוצא אפוא כי בהיעדר טופס מובנה כנדרש כל מפקח פועל על פי שיקול דעתו, ועקב כך השירות אינו יכול להשוות בין תוצאות הבדיקות ואינו יכול לעמוד על בעיות שמשותפות לכלל הפנימיות. תוצאת הדבר היא שלמשרד הרווחה אין תמונת מצב שלמה ואמינה של הפנימיות, שאת הפעלתן מסר לגורמים חיצוניים, ולכן הוא יתקשה ליישם צעדים לתיקון הליקויים בתפקוד הפנימיות. בכך משרד הרווחה אינו מקיים אפוא פיקוח ובקרה נאותים על הפנימיות.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא יכין טופס ביקורי פיקוח לפי הוראות התע"ס, ובו יידרש המפקח לפרט את הנושאים שנבדקו, הממצאים וההמלצות לתיקון ליקויים.

תיעוד ביקורי פיקוח שוטפים ותיקון ליקויים שנמצאו בהם

דוח הפיקוח הוא האסמכתה היחידה לקיום ביקור פיקוח, הוא מתעד את עבודת הפיקוח העיקרית שעושה המפקח לאורך השנה ואמור לאפשר לעקוב אחר איכות הטיפול בילדים ואחר תיקון ליקויים שהתגלו. נוסף על כך, דוחות הפיקוח מהווים גם

55 שם.

56 על פי סיכום עבודת ועדת היגוי משרדית משנת 2012 בנושא "המפקח כמחולל האסדרה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים: גיבוש תפיסה והצעות ליישום", עמ' 9-10.

חוות דעת הנדרשת בזמן קבלת החלטות בנוגע להמשך ההתקשרות עם הגוף המפעיל.

הועלה כי חלק מביקורי הפיקוח מתבצעים בלא שייכתב דוח פיקוח ובלא כל תיעוד של עבודת הפיקוח ושל הליקויים שנמצאו במהלכה. כך למשל, נמצא כי בשנים 2014-2015 נערכו ב-16 פנימיות כ-147 ביקורים לא מתועדים.

אחד הרכיבים החשובים בתפקיד הפיקוח הוא הבקרה לשם איתור פערים מהותיים בין מדיניות המשרד והסטנדרטים שנקבעו לבין מרכיבי הביצוע בפועל⁵⁷. משנתגלו ליקויים בפנימייה, על המפקח לדאוג כי הגוף המפוקח יפעל לתיקונם, לקבוע את דחיפות התיקון בהתאם לחומרתם ולעקוב אחר תיקונם. פעולה נוספת שיש לבצעה היא ניתוח דוחות הפיקוח; ניתוח כזה יכול לשמש את מטה משרד הרווחה לשם הפקת לקחים מערכתיים לגבי השירותים השונים הניתנים לחניכי הפנימיות ולצורך גיבוש מדיניות⁵⁸.

הביקורת העלתה כי השירות לא קבע דרכים למעקב שיטתי אחר תיקון הליקויים שהתגלו בביקורי הפיקוח השוטפים ובביקורי הפתע, כגון חובה לציין בדוחות הפיקוח לוחות זמנים לתיקון הליקויים. כך למשל, מבדיקת 60 הדוחות עולה כי הליקויים שצוינו בדוחות לא לוו ביעדי תיקון ושיפור מתוחמים בזמן.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי במסגרת בחינת תחום הפיקוח בשנים 2016-2017 הוחלט שכל ביקור פיקוח יתועד ללא קשר למאפייניו. עוד ציין המשרד כי ידאג שבטופס הממוחשב המתעד את ביקורי הפיקוח יפורטו ליקויים שנדרש לתקנם, ולוחות זמנים לבקרה. עוד עדכן משרד הרווחה כי בשנת 2017 יקים אגף בקרה שתפקידו יהיה, בין השאר, ניהול הפיקוח והבקרה ובדיקת תיקון הליקויים, ואשר יהיה נדבך נוסף בתהליך המעקב אחר תיקון ליקויים.

בקרה לקויה על העסקת כוח אדם בפנימיות וניצול התקציב שמועבר להן

משרד הרווחה מעביר מדי חודש לכל הפנימיות אלפי שקלים עבור כל חניך ששוהה בהן. התע"ס קובע כי אחד מתפקידי המפקח הוא ביצוע בקרה תקציבית לרבות מעקב אחר ביצוע פעולות למען הילדים שעבורן מתקצבת הפנימייה. זוהי אחת הדרכים להבטיח כי הילדים אכן זוכים לרמת שירותים נאותה בכל תחומי החיים וכנדרש בהסכמים שנחתמו עם מפעילי הפנימיות.

57 שם, עמ' 7.

58 מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), "היבטים במערך השירותים לאנשים עיוורים", עמ' 407.

היעדר בקרה על העסקת כוח אדם

באמנה לזכויות הילד נקבע, כי "המדינות החברות יבטיחו כי מוסדות ושירותים האחראיים לטיפול או הגנה על ילדים, וכיוצא באלה מיתקנים, יעמדו בתקנים הנקבעים בידי הרשויות המוסמכות, בפרט בתחום הבטיחות, הבריאות, מספר עובדיהם וכשירותם, והפיקוח הנאות". התע"ס קובע שעל המפקח לבצע בקרה על מספר העובדים המועסקים בפנימייה; וגם ועדת גדעון שהתייחסה לסוגיית צוות עובדי הפנימייה, ציינה שיש פערים רבים בין תקן כוח האדם לבין מספר המועסקים בפועל והדגישה כי תפקידו של המפקח לבדוק התאמה זו. על הצורך בפיקוח הדוק בתחום זה ניתן ללמוד מבקרות עומק שנערכו בפנימיות. למשל, בבקרות עומק שנעשו בתשעה גופים המפעילים מסגרות חוץ-ביתיות (ראו לעיל) נמצא שבארבעה מהם מצבת העובדים הייתה מצומצמת מן התקן שתוקצב בשנים 2013-2014. הדבר עלול להשפיע על איכות ההשגחה על הילדים והטיפול בהם בפנימיות אלו.

בקרה על היקף כוח האדם יכולה להתבצע על בסיס דיווח של הפנימייה או על בדיקה עצמאית של המפקחים. הבקרה יכולה למשל לכלול דרישת תלושי שכר של העובדים, כפי שהומלץ במסמך אסטרטגי של שירות ילד ונוער. דרך אפשרית נוספת היא להשוות בין הטפסים שבהם מדווח המעסיק על עובדיו למוסד לביטוח לאומי⁵⁹ ובין תקן העובדים לפי ההסכם עם הפנימייה.

בביקורת עלה כי המפקחים אינם מבצעים בקרה אפקטיבית על היקף כוח האדם המועסק הלכה למעשה בפנימייה, ולכן אינם יודעים אם הוא תואם לזה שנקבע בהסכם להפעלתה ושאמור לתת את המענה ההולם לצורכי הילדים.

בשל חשיבות הבקרה על מספר העובדים המועסקים בפנימייה, והחובה של המדינה שנקבעה באמנה לזכויות הילד לפקח על מספר העובדים האחראים לטיפול בחניכי הפנימיות ולהגנה עליהם, מן הראוי שלא להסתמך רק על הדיווח של הפנימייה, אלא על המפקחים לאמת את הנתונים במדויק.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי בשנת 2017 יחל להשתמש בכלי ממוחשב שנבנה לצורך בקרה על כוח אדם.

בקרה לקויה על ניצול התקציב

כאמור, לפי התע"ס על המפקח לבצע גם בקרה תקציבית על ניצול הכספים המועברים לפנימייה. כספים אלה מועברים לפי תעריף שנקבע, המבטא את עלות העסקת כוח האדם בפנימייה, סלים (הכוללים תשלומים עבור חוגים, שיעורי עזר, תרופות, טיפול פסיכולוגי, נסיעות, ביגוד ועוד) וכן החזר הוצאות גלובליות (כגון שכר דירה והוצאות שמירה) כנגד הצגת חשבוניות באישור המפקחים. לפי עיבוד משרד מבקר המדינה לנתוני הרף, בכמעט מחצית (48.85%) מן השאלונים שמילאו מפקחים בנושא זה המליץ המפקח לערוך בקרה חשבונאית בפנימייה.

לפי הנהלים, על המפקח לדרוש מן הפנימיות מדי שנה לדווח על הוצאותיהן והכנסותיהן באמצעות טופס דיווח שנתי ייעודי שהכין השירות.

נמצא כי טופס הדיווח השנתי של הפנימיות על הוצאות והכנסות שהכין השירות הוא טופס כללי שאינו כולל פירוט נתוני הוצאה מול נתוני ההכנסה בסעיפים השונים, בדרך שתאפשר להשוות את ניצול התקציב לתכנון בסעיפי הוצאה השונים, כגון עבור חוגים ושיעורי עזר. כפועל יוצא מכך הוא אינו תומך בבקרה על ניצול הסכומים שהועברו לפנימיות בסעיפי הוצאה השונים. נוסף על כך, הדיווח השנתי על הניצול התקציבי אינו מאפשר בקרה שוטפת מדי חודש בחודשו במהלך ביקורי הפיקוח השוטפים.

כדי להבטיח שהתקציב שהשירות מעביר לפנימיות מנוצל למטרות שקבע משרד הרווחה, על המשרד לדרוש מן הפנימיות דיווח תקופתי מפורט על ניצול התקציב, שיאפשר לבצע בקרה ופיקוח תקציביים באמצעות השוואת ההכנסות להוצאות לפי הסעיפים השונים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי יפעל במהלך 2017 לפיתוח טופס שיאפשר השוואת נתוני הוצאות לנתוני ההכנסות.

חשש להסתת תקציבים

כאמור, משרד הרווחה ערך בקרות עומק בתשעה גופים המפעילים מסגרות חוץ-ביתיות, ובכולן התברר שיש הבדל בין התקציב שהועבר לבין הניצול בפועל, לעתים בעודף ולעתים בחסר. ניצול מועט בולט במיוחד בסעיפים של שיעורי עזר⁶⁰; דמי כיס לחניכים וחוגים. שניים מתשעת הגופים שנבדקו ניצלו פחות מ-20% מתקציב החוגים ודמי הכיס שהועברו להם. גוף נוסף ניצל 16% מתקציב החוגים ו-42% מתקציב דמי כיס.

הנתונים שעלו בבקרות העומק של משרד הרווחה מעלים חשש להסטה של תקציבים בין הסעיפים השונים, ולכן נדרש שהמפקחים יבחנו את הסיבות להסטה ויחליטו אם לאשרה. אולם נמצא כי השירות לא קבע כללים והנחיות לפנימיות ולמפקחים בנושא⁶¹.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי יקבע כללים והנחיות בנוגע לניצול ולהסטה של תקציבים, בפיקוח צמוד ועל פי אישורים ברורים.

60 ראו לעיל בתת-הפרק "ליקויים בתקצוב שיעורי עזר".

61 למעט המרת תקנים כפי שנקבע בוועדת גדעון ש"תבצע במקרים יוצאים מהכלל. האישור יינתן באופן פרטני ובכתב בהמלצת המפקח המחוזי ובאישור המפקח הארצי בשירות" (עמ' 20 לדוח הוועדה).

הפיקוח על הטיפול הרפואי והפסיכיאטרי

ועדת גדעון ציינה כי הפנימייה מחויבת לדאוג לשלומם, ביטחונם ובריאותם של חניכי הפנימיות, ועליה לוודא קבלת טיפול רפואי, לרבות נטילת תרופות, ולבצע מעקב רפואי וניהול תיק רפואי. עוד ציינה הוועדה כי שיעור חניכי הפנימיות הנזקקים לליווי וטיפול פסיכיאטרי הולך וגדל. על פי נתוני המשרד, בשנת הלימודים התשע"ו שיעור החניכים בכלל הפנימיות שנטלו תרופות פסיכיאטריות היה 24.1%, ובפנימיות הפוסט-אשפוזיות - 72.3%; שיעור החניכים שנטלו תרופות שמטרתן לסייע בהתמודדות עם קשיי קשב וריכוז היה 33.9% בכלל הפנימיות, ובפנימיות הפוסט-אשפוזיות - 37.1%. יודגש כי נטילת תרופות אלו מחייבת ליווי ומעקב רפואיים מקצועיים וסדירים, כפי שעולה גם מקובץ הנהלים של המשרד, המגדיר את תפקידי הפסיכיאטר והאחות המועסקים בפנימייה⁶².

ועדת גדעון עמדה על כך ש"איכות הטיפול ומדיניות חלוקת התרופות אינה ברורה ונמצא כי היא שונה מפנימייה לפנימייה, לפי תפיסת העולם המקצועית של הפסיכיאטר בשטח". עוד ציינה הוועדה כי המפקחים אינם מצוידים בכלים או בידע לקביעת המדיניות הרפואית בפנימייה. גם ועדת בדיקה שבחנה אחת מן הפנימיות בשנת 2015 העלתה ליקויים בתחום זה, דוגמת חלוקת תרופות לחניכי הפנימיות על ידי המדריכים, ליקויים ברישום של חלוקת התרופות, השגחה חלקית על הקלמרים שבהם נשמרות התרופות, וכן היעדרם של נהלים כתובים להסדרת העבודה הרפואית והסיעודית. נוסף על כך, מהמסמכים שהועברו לידי משרד מבקר המדינה עולה כי לא אחת מונחות לפתחם של מפקחי מערך הפנימיות סוגיות רפואיות מורכבות ורגישות (כגון השימוש בתרופות במצבים אקוטיים בפנימיות פוסט-אשפוזיות או ההחלטה בדבר שימוש בהיפנוזה ככלי טיפולי בפנימיות) שאינן בתחום התמחותם.

יוער כי לנוכח הקשיים שצוינו לעיל, כבר בשנת 2012 הצביעה ועדת גדעון על הצורך בשילוב גורמי מקצוע במטה הנהלת השירות דוגמת פסיכיאטר ראשי ואחות ראשית.

על אף האמור הועלה כי בארבע השנים שחלפו מאז לא יושמה המלצת ועדת גדעון בנוגע לשילוב גורם מקצועי במטה, ואף לא נמצאו פתרונות חלופיים, כגון העסקת מומחה חיצוני אשר יסייע בהתוויית מדיניות וינחה את המשרד בעניינים רפואיים. כמו כן, טרם גובשה תפיסה מקצועית מערכתית בדבר מדיניות הטיפול הרפואי והפסיכיאטרי בפנימיות בכלל ובפנימיות הפוסט-אשפוזיות בפרט.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי "על פי סיכום עם הנהלת האגף [לשירותים אישיים וחברתיים, ששירות ילד ונוער כפוף לו], החל משנת 2017 יועסקו באגף פסיכיאטר ואחות שיהיו אמונים על קביעת מדיניות ונהלים ובקרה עליהם במסגרות השונות".



62 למשל נהלים 7.11 ו-7.14 בקובץ הנהלים. עוד יצוין כי ניהול הטיפול התרופתי מוסדר בחוזר מינהל הסיעוד של משרד הבריאות (חוזר מס' 53).



תהליכי פיקוח
בסיסיים אינם
מתקיימים כנדרש: על
משרד הרווחה לפעול
לאלתר לשדרוג
יכולות הפיקוח
והבקרה על הפנימיות
ולהבטיח כי הכספים
שמועברים אליהן
ינוצלו באופן יעיל
ואפקטיבי לטובת
החניכים השוהים בהן
ולרווחתם

מהאמור לעיל עולה כי תהליכי פיקוח בסיסיים אינם מתקיימים כנדרש: שירות ילד ונוער במשרד הרווחה לא בנה כלי פיקוח דוגמת רשימת תיוג לביקורים השוטפים של המפקחים המחוזיים; יש מפקחים שאינם מתעדים את ביקורי הפיקוח שלהם; אין מעקב שיטתי אחר תיקון הליקויים; ואין בקרה של המפקחים על ניצול התקציב שמועבר לפנימיות או על העסקת כוח האדם בהן. על משרד הרווחה לפעול לאלתר לשדרוג יכולות הפיקוח והבקרה על הפנימיות ולהבטיח כי הכספים שמועברים אליהן ינוצלו באופן יעיל ואפקטיבי לטובת החניכים השוהים בהן ולרווחתם.

סיכום

התערבות משרד הרווחה באוטונומיה המשפחתית והשמת ילדים בפנימיות לעיתים נעשית בהסכמת הוריהם ועל דעתם ולעיתים ללא הסכמתם, בעיקר כשהשמת הילד בפנימייה עדיפה על המשך השהייה בביתו. כך או כך, אחריות כבדה מוטלת על כתפיו של משרד הרווחה, האמור לפעול למען אותם ילדים, לעיתים טוב יותר מהוריהם הביולוגיים. עליו מוטלת האחריות לוודא כי הוצאת הילד מביתו אכן מביאה לשיפור במצבו מהבחינה הטיפולית וכן מהבחינה החינוכית. אחריות נוספת שהוא נושא בה היא הטיפול בקשר המשפחתי של הילד ובשיקום משפחתו.

ממצאי דוח זה מעלים תמונת מצב עגומה: ילדים השוהים בפנימיות אינם מקבלים את המענה המיטבי שהם זקוקים לו, ויתרה מזו, משרד הרווחה אינו בוחן את האפקטיביות של המענים שהוא מספק להם. הליקויים נמצאו לכל אורך התהליך, החל מהשמתם בפנימיות, עבור בזמן שהותם בהן וכלה בחזרתם לקהילה, וכן בכל ההיבטים הקשורים למערך הפנימיות - המענה הטיפולי, השיקום הלימודי, הפיקוח על הפנימיות והכנת החניכים לחייהם העצמאיים לאחר גיל 18.

הכשל המרכזי של משרד הרווחה אינו באיתור הבעיות - שהרי הן ידועות לו כבר 30 שנה בעקבות ועדות שקמו ומחקרים שנערכו - אלא בתרגומן לתכניות עבודה אופרטיביות שיביאו לפתרון ובהקצאת התקציב הנדרש לכך. אף שבשלושת העשורים האחרונים הקים המשרד עוד ועוד ועדות, הן רק מציפות את אותן בעיות ידועות, והוא ממשיך לדשדש ולעמוד במקום. אופן פעולה לא תכליתי זה משמעותו כי המשרד אינו מממש את אחריותו כלפי הילדים - שיקומם, החזרתם לאורח חיים נורמטיבי הדומה לזה של צעירים אחרים בני גילם ומתן אפשרות למיצי יכולותיהם.

על שר הרווחה להיכנס בעובי הקורה בסוגיות שעלו בביקורת זו ולהורות לשירות ילד ונוער להכין תכנית עבודה אופרטיבית שתכלול סדרי עדיפויות, אבני דרך, יעדים ישימים ומדדים לבחינת פעולותיו, ועליו לפעול ליישמה ללא דיחוי.

