

משרד החינוך  
פעילות כפרי הנוער



# תקציר

## רקע כללי

כפרי הנוער שימשו בעבר מודל חינוכי של התנועה הציונית. כפר הנוער היה "סדנת-ניסוי חינוכית" עצמאית שקיבצה בתוכה ילדים ונוער מקבוצות מוצא ומעמד שונים, ילידי הארץ עם עולים חדשים ושיקפה את ערכי הציונות, הסוציאליזם וחשיבות העיסוק בחקלאות. אוכלוסיית החניכים של כפרי הנוער כללה בעבר בעיקר בני נוער מחו"ל ששהו בארץ במסגרת פעילות לעידוד העלייה. משנות התשעים של המאה העשרים, חלו תמורות באוכלוסיית החניכים הנקלטת בכפרי הנוער אשר החלו לקלוט נוער בסיכון<sup>1</sup> ונוער הנמצא בקצה הרצף<sup>2</sup>.

בשנת 1996, הועברו למינהל החינוך ההתיישבותי, פנימייתי ועליית הנוער (להלן - המינהל או מינהל החינוך ההתיישבותי), מכלול הנושאים הנוגעים לכפרי הנוער שעד אז טופלו על ידי המחלקה לעליית הנוער בסוכנות היהודית. המינהל אחראי לטיפול בחינוך החוץ ביתי, כולל פיקוח, השמה וקליטה של ילדים בכל המסגרות החוץ ביתיות שבאחריות משרד החינוך (להלן - המשרד). המינהל מחנך ומטפל, מדי שנה, בכ-9,000 בני נוער מכיתות ז'-ב<sup>3</sup> המתגוררים בכפרי הנוער וזאת בנוסף לכ-12,000 תלמידים אקסטרניים הלומדים בבתי הספר שבכפרי הנוער.

## פעולות הביקורת

בחודשים מרץ עד דצמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה מספר היבטים בפעילותם של 36 כפרי הנוער בישראל. נבדקו הליך הקליטה וההשמה של החניכים, המענה הטיפולי, הכנתם לחיים עצמאיים וסדרי הפיקוח של המינהל על כפרי הנוער. הבדיקה התקיימה באגפים השונים של המינהל לחינוך התיישבותי. בדיקות השלמה התקיימו במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) וכן בחמישה כפרי נוער שנבחרו באקראי.

- 1 ילדים ובני נוער החיים במצבים המסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם.
- 2 אוכלוסיית קצה, המאופיינת ב"הפרעות נפשיות ורגשיות, קשיי התנהגות, סיכון גבוה כלפי עצמם והסביבה, קשיי למידה ופערים משמעותיים מתלמידים בגילם... היעדר עורף משפחתי, קשיים בקבלת סמכות ומרות, תוקפנות פיזית ומילולית, פגיעות מיניות ועוד". מסמך של המינהל בנושא "תוכנית אסטרטגית המינהל לחינוך התיישבותי, פנימייתי" מ-11.4.16.
- 3 בכפרי הנוער מתחנכים גם חניכים צעירים יותר, אך אלו לא נבדקו במסגרת הביקורת.

נוסף על כך, משרד מבקר המדינה פנה באמצעות שאלון לכל כפרי הנוער ואסף מידע על הנושאים שנבחנו<sup>4</sup>.

## הליקויים העיקריים

### היעדר תוכנית עבודה לקליטה וטיפול באוכלוסיית כפרי הנוער

המינהל טרם השלים את הצעדים הנדרשים כדי להתאים את עצמו לשינוי שחל בכפרי הנוער ובקהל היעד שלהם; הוא חסר ראייה מערכתית על האופן שבו צריכה להראות מערכת ההשמה החוץ ביתית בכפרי הנוער, חסר כלים לפקח על כפרי הנוער, לרבות על אופן קליטת החניכים, ועל המענה הטיפולי הניתן להם. הוא פועל על פי תכתיבי השטח, מגיב לאירועים ולא מתכנן את פעולותיו מראש כנגזרת של מדיניות סדורה.

משרד החינוך לא גיבש מדיניות באשר לתפקיד כפרי הנוער ובמיוחד בכל הנוגע להיותם מסגרת הקולטת נוער בסיכון ונוער המצוי בקצה הרצף.

### היעדר מדיניות משותפת של משרדי החינוך והרווחה בטיפול בנוער בסיכון

על אף שקיימת חפיפה בין אוכלוסיית כפרי הנוער לבין האוכלוסייה שבאחריות ובטיפול משרד הרווחה, המינהל קולט ומטפל באוכלוסייה זו ללא תיאום עם השירות לילד ונוער שבמשרד הרווחה. הדבר עלול להוות פתח לחוסר יעילות מבחינת כפל התשתיות, התשומות והמשאבים המושקעים בכפרי הנוער.

יתרה מכך, אף שהאגף לילדים ונוער בסיכון שבמשרד החינוך (להלן - אגף לנוער בסיכון) הוא הגורם המקצועי במשרד האחראי לתחום הטיפול בנוער בסיכון, שילובו במערך קליטת נוער בסיכון בכפרי הנוער לא הוגדר והוא אף לא מחויב. נוהל משותף לאגף לנוער בסיכון ולאגף הקליטה במינהל בנושא זה אינו מיושם.

## ליקויים במענה לצרכים של חניכי כפרי הנוער

**הליך הקליטה וההשמה למערך כפרי הנוער:** בכפרים מסוימים מגיע שיעורם של הנקלטים ישירות בכפר לכ-80% מכלל החניכים. משמעות הדבר היא שהכפרים קובעים בעצמם את תמהיל החניכים ואת מאפייניהם. התוצאה עלולה להיות קבלת חניכים מתוך ראייה צרה ונקודתית לעתים משיקולים כלכליים-תקציביים. מעבר לכך, היעדר ראייה מערכתית של המינהל פוגע ביכולת לספק מענה מתאים ויעיל למגוון המאפיינים הייחודיים של החניכים, בהתאם למאפייני כפרי הנוער. המינהל לא קבע מאפייני קבלה ייחודיים המתאימים למאפיינים של כל כפר נוער שמבטיחים שהכפר מתאים לצרכים הייחודיים של החניך. המינהל גם לא חייב את כפרי הנוער לקבוע לעצמם מאפיינים שיגדירו את קהל היעד שלהם, וממילא לא דרש מהם שיעבירו לאישור את המאפיינים שעל פיהם הם מחליטים אילו מועמדים לקבל.

למינהל אין מסד נתונים מלא וסדור על אודות מאפייני כפרי הנוער, דבר המונע ממנו לנהל ביעילות את הכפרים שהופקדו באחריותו ופוגע ביכולתו לספק לחניכים מענה הולם ומיטבי. למינהל גם אין מידע מלא על אודות החניכים בכפרי הנוער, צורכיהם ומאפייניהם. בנוסף, התכניות לקליטת חניכים של המינהל (ותקצובם בהתאם), מתבססת בעיקר על מוצאם של החניכים ותוך התעלמות ממרכיבים איכותניים אחרים (כגון מאפייני החניכים או הכפרים), דבר אשר פוגע ביכולתו (כמו גם היכולת של כפרי הנוער) לבצע השמה המותאמת לצורכי החניכים ולמאפייני הכפרים.

**מענה טיפולי חסר לחניכי כפרי הנוער:** טיפול איכותי בחניכי כפרי הנוער מחייב מפגשים אישיים עם עובד סוציאלי (להלן - עו"ס) או פסיכולוג, ומענים רגשיים ייחודיים כגון טיפול באמצעות אומנות וקלינאות תקשורת. כמחצית מ-30 כפרי הנוער שהשיבו לשאלון ציינו שאין להם תוכנית טיפול הולמת לכל חניך, תוך התייחסות לכוחותיו, יכולותיו וקשייו האישיים. עובדה זו מעוררת ספק אם בפועל אכן ניתן לחניכים מענה טיפולי מתאים. מינהל החינוך ההתיישבותי לא הקפיד לדרוש מהכפרים להכין לחניכים תוכנית טיפול אישית כזו ואין, לו בכלל ולאגף לשירותים פסיכוסוציאליים והרפואיים שבמינהל (להלן - אגף פסיכו-סוציאלי) בפרט, תמונת מצב מעודכנת של המענה הטיפולי הנדרש והניתן לכל אחד מחניכי כפרי הנוער.

וועדות מקצועיות של המינהל המליצו בשנים 2015 ו-2016 לשנות את תקני הצוות הטיפולי - פסיכולוג ועו"ס - ולשפר את היחס המספרי בין הצוות לחניכים, בהתאם למורכבות מאפייניהם. המינהל לא דן בהמלצות הוועדות שהוא עצמו הקים. כתוצאה מכך, בעיה שאיתר המינהל נותרה ללא מענה והטיפול בחניכים חסר.

**נשירת חניכים:** מדי שנה נושרים כ-11% מחניכי כפרי הנוער ממערך המסגרות החוץ ביתיות של המינהל לחינוך התיישבותי. בקרב חניכים חדשים, 18% נושרים מהכפר שאליו התקבלו עוד בשנת הלימודים הראשונה שלהם. הנשירה מעידה, בין היתר, על היעדר מענה טיפולי מתאים לחניכים ועל השמה לא מתאימה. המינהל אינו עוקב אחר הנשירה וסיבותיה ואף אינו דורש

מכפרי הנוער לעשות זאת. בהיעדר מעקב, המינהל אינו מסיק מסקנות מערכתיות ונקודתיות במטרה לצמצם את תופעת הנשירה.

## עבודת המפקחים על כפרי הנוער

**היעדר פיקוח על כשירות הכפרים לקלוט חניכים:** המינהל קבע קריטריונים מנחים למתן כשירות לכפר נוער לקליטת חניכים. הקריטריונים מתייחסים לתנאים הפיזיים של הפנימייה; היקפי משרות של כוח האדם וכישורי הצוות החינוכי והטיפולי; התנאים החינוכיים (לרבות פעילות העשרה, מערך חוגים ומערך טיולים) ועוד. אולם לא נקבעה שיטת הבקרה והפיקוח על עמידת כפרי הנוער בקריטריונים שקבע המינהל ודרכי האכיפה בעניין זה כתנאי לקליטת חניכים. בפועל, המינהל אינו מבצע פיקוח ובקרה עקביים ושיטתיים על עמידת הכפרים בקריטריונים שקבע.

**אי הסדרה של עבודת המפקחים:** לשם שמירה על זכויות החניכים והבטחת מתן המענים הנדרשים, מפעיל המינהל הליך פיקוח, ומינה בהתאם לכל כפר נוער מפקח מטעם אגף חינוך והדרכה במינהל המשמש כגורם המקשר בינו לבין כפר הנוער.

אף שהמינהל הגדיר קווים מנחים לעבודת הפיקוח, אגף חינוך והדרכה לא הגדיר למפקחים באופן סדור את תפקידם ולא קבע תוכנית עבודה סדורה לפיקוח על כפרי הנוער. המפקחים לא מכירים את הנחיות האגף ופועלים בהתאם להבנתם ולשיקול דעתם ועל פי "תורה שבעל פה" המועברת בין המפקחים. במצב זה אין למינהל תמונת מצב שלמה ואמינה של כפרי הנוער ואין לו אפשרות לזהות את נקודות הכשל הנדרשות לתיקון.

## הצוות החינוכי בכפרי הנוער

**תקני המדריכים בכפרי הנוער:** המינהל קבע מהם תקני המדריכים הנדרשים בכל כפר נוער, בהתאם למספר החניכים ומורכבותם הטיפולית. עמידה בתקנים אלה אמורה להיות תנאי בסיס למתן כשירות לקליטת חניכים לכפר ולתקצוב הכפר. בביקורת עלה כי חלק מהכפרים לא מאיישים את כל תקני הצוות החינוכי שקבע להם המינהל ושהם מתוקצבים בגינם באופן גלובלי, אך המינהל לא הפעיל נגדם סנקציה כלשהי.

השינוי שחל במאפייני החניכים בכפרי הנוער הפך את המענה הנדרש לטיפול בהם למורכב יותר. אולם, המינהל לא דן בהמלצות הוועדה לעדכן את תקני המדריכים.

**גיוס וקבלה של הצוות החינוכי:** קבלת המדריכים לכפר הנוער מותנית בעמידה בתנאי הסף שקבע המינהל, ובהם, השכלה על-תיכונית, הכשרה מתאימה, ניסיון והיעדר רישום פלילי, וכן באישור המפקח. בפועל, למעלה

ממחצית המדריכים בכפרי הנוער אינם עומדים בתנאי הסף, אך המינהל אישר את העסקתם. כך למשל, יותר ממחצית מכלל המדריכים בכפרי הנוער שנבדקו, לא עמדו בדרישות ההשכלה.

**הכשרה וליווי של הצוות חינוכי:** המדריכים החדשים בכפרי הנוער נדרשים לעבור קורס הכשרה בסיסית עם קבלתם לעבודה ולקבל ליווי ותמיכה מקצועיים מגורמים ותיקים ומקצועיים בכפר ובמינהל. אולם, לא כל המדריכים החדשים עברו את ההכשרה הבסיסית הנדרשת. המינהל גם לא קבע תוכנית הכשרה מחייבת לאחר הקורס הבסיסי - אילו קורסי חובה יעברו המדריכים ומה יהיה תוכנם; הבחירה בכך נותרה בידי הכפרים בלבד ובהתאם לשיקול דעתם. בהיעדר הדרכה וליווי ראויים, המדריכים חסרי כלים להתמודד עם עבודתם בצורה מיטבית, וכן הם חסרי כלים להתמודד עם כל הסוגיות והקשיים הייחודיים לחניכי כפרי הנוער. על אף שהמינהל היה מודע לכך, הוא לא טיפל בנושא.

**תחלופת המדריכים:** חניכי כפרי הנוער זקוקים למערכת יחסים יציבה עם המדריכים. אך בביקורת נמצא כי המדריכים מתחלפים לעיתים קרובות, וכ-60% מ-840 המדריכים שאינם עובדים עוד בכפרי הנוער עבדו בכפרים במשך תקופה של פחות משנתיים. הסיבות לתחלופה הגבוהה הן, בין היתר, שחיקה הנגרמת משעות עבודה רבות, ותנאי מגורים לא מספקים. תוצאת הדבר היא גם פגיעה בתחושת היציבות שחווים החניכים.

## תוכניות הכנה לחיים עצמאיים

החניכים שגדלו בכפרי הנוער חווים קשיים בתחומי חיים שונים לאחר היציאה מהמסגרת (בין השאר בתחומי הדיור, החינוך, התנהלותם הכלכלית ומעורבות בהתנהגויות לא נורמטיביות), וזקוקים להכנה לקראת עזיבתם. אולם רק חלק קטן מהתוכנית שגיבש המינהל בשנת 2016 לליווי בוגרי כפרי הנוער מוקדש לזמן שהיית החניכים בכפר, וכך אין רצף ראוי של הכנה לקראת השתלבות מוצלחת של בוגרי כפרי הנוער בחברה בבגרותם. בנוסף, המינהל לא אפיין את צורכי החניכים, והתוכניות המועברות אינן כוללות התייחסות למגוון תחומים שיש לעסוק בהם כדי להקנות לחניכים מיומנויות וכישורי חיים הנדרשים להתמודדות עם חיים עצמאיים.

## ההמלצות העיקריות

על משרדי הרווחה והחינוך ועל המינהל לחינוך התיישבותי לבחון דרכים לקידום אוכלוסיית הנוער בסיכון ובקצה הרצף בכפרי הנוער. על המשרדים והמינהל לגבש מודל הפעלה משותף ומתואם שימנע בזבוז משאבים ויביא לראייה מערכתית וכוללת של הסוגיה על מנת לתת לה פתרון איכותי.

על האגף לנוער בסיכון והמינהל לגבש מסמך מנחה בנוגע לנוער בסיכון ולגזור ממנו תוכנית עבודה מתאימה. במסגרת זו עליהם לקבוע גם מתכונת לשילוב האגף לנוער בסיכון והאגף הפסיכו-סוציאלי, באופן קבוע, בהליך קליטת חניכים בכפרי הנוער, ובליוויים במשך שהייתם בכפר, על מנת לוודא שהחניכים מקבלים את הטיפול המתאים לצורכיהם.

על המינהל, בשיתוף כפרי הנוער, לקיים עבודת מטה לגיבוש קריטריונים ייעודיים לקבלת חניכים לכפרי הנוער. עליו לאפיין את היכולות הקיימות של כפרי הנוער, לעדכן ככל שנדרש ולספק לכפרים כלים למלא את יכולותיהם הייחודיות. עליו גם לוודא כי הכפרים מפרסמים מידע זה, כך שהמבקשים להצטרף לכפרי הנוער יוכלו לאתר את אלו העונים לצורכיהם.

על המינהל לוודא כי לכל חניכי כפרי הנוער יש תוכנית טיפול אישית אשר תעניק להם מענה טיפולי איכותי ותאפשר להם צמיחה אישית. עליו לגבש מתכונת סדורה למעקב ובקרה אחר תוכניות הטיפול. כמו כן, עליו להכין תוכנית להשלמת החסר הקיים במענה הטיפולי, להעריך את התוספת התקציבית הנדרשת, לקבוע סדר עדיפות ליישום התוכנית ולפעול לאיתור תקציב מתאים.

על המינהל לוודא כי בידו מסד נתונים מלא וסדור על אודות מאפייני כפרי הנוער ועל מלוא הנתונים אודות חניכיהם.

על הנהלת אגף הקליטה במינהל לגבש מתכונת לניתוח שוטף של נתוני הנשירה וסיבותיה. בהתאם, יהיה עליה להצביע על המענים הנדרשים לתיקון המצב. כן, עליה לקבוע את שיעור הנשירה הסביר ולגבש עבור הכפרים כלי אחיד, יעיל ושיטתי לניתוח תופעת הנשירה.

על המינהל לבחון את תנאי מגוריהם של המדריכים ושעות עבודתם הרבות, ולספק מענה שיצמצם את ההשלכות השליליות הנובעות מתנאים אלה. כמו כן, על אגף ההדרכה בשיתוף עם המפקחים לגבש תכנית ליווי מסודרת וארוכת טווח למדריכי כפרי הנוער, אשר תיבנה לפי שלבי ההשתלבות של המדריכים והנושאים שבהם נדרש הליווי. על המינהל לשקול לחייב את הכפרים לקיים קורסי הכשרה שוטפים.

על המינהל לתת את הדעת על התחומים בהם נמצאו קשיים אצל בוגרי כפרי הנוער בצאתם לחיים העצמאיים. על המינהל למפות את צרכי החניכים לקראת עזיבת הכפרים, עליו להגדיר מהם התכנים אותם יעבירו כל כפרי הנוער לחניכיהם לפני יציאתם לחיים העצמאיים ולבצע זאת אם בעצמו ואם כהנחיה לביצוע כפרי הנוער.

## סיכום

ההורים הם האפוסטרופוסים הטבעיים של ילדם ואצלם הוא יגדל. עם זאת במקרים מסוימים הדבר אינו מתאפשר או אינו רצוי; כפרי הנוער הם אחת



ממסגרות החינוך החוץ ביתיות לילדים ונוער במצבים אלה, ומשמשים להם "בית שני". מכוח האמור, מוטלת על כתפי משרד החינוך בכלל ועל המינהל לחינוך התיישבותי, פנימייתי ועליית הנוער בפרט וכן על כפרי הנוער אחריות כבדה לפעול לטובת החניכים בתחום חינוכם, רווחתם, ביטחונם והטיפול בהם; הדבר נדרש גם מכוח השמירה על זכויות האדם, ובא לידי ביטוי במטרות לפיתוח בר קיימא שאימצה העצרת הכללית של האומות המאוחדות ב-2015, ואליו מחויבת גם מדינת ישראל. מתחילת שנות התשעים של המאה העשרים, חלו תמורות באוכלוסיית החניכים הנקלטת בכפרי הנוער - יותר ויותר חניכים משתייכים לאוכלוסייה המוגדרת כנוער בסיכון ונוער הנמצא בקצה הרצף. לפיכך נדרש להתאים את כפרי הנוער לצורכיהם הייחודיים של החניכים.

ממצאי הביקורת מעידים על ליקויים של משרד החינוך בקליטת חניכים לכפרי הנוער ובטיפול בהם. הסיבה העיקרית לליקויים היא שהמשרד לא קבע מדיניות בכל הקשור לייעוד כפרי הנוער, לאופן שבו ינותבו אליהם בני הנוער והיחידות המקצועיות שיש לשלב בהליך. מכיוון שהמשרד רואה בכפרי הנוער גורם הקולט נוער בסיכון ומטפל בו, עליו לפעול להסדרת הנושא ולקבוע מדיניות מתאימה. כיוון שגם משרד הרווחה מפעיל פנימיות כמסגרות חוץ ביתיות נחוץ ששני המשרדים יגבשו מדיניות משותפת, במטרה להעניק את הטיפול המיטבי לאוכלוסייה זו.

בבדיקה עלה כי ה"שטח" הוא שקובע את תמהיל החניכים בכל כפר, מבחינת מורכבות מאפייניהם ואת המענים הייחודיים שכל כפר מסוגל לספק; משמעות הדבר היא ראייה צרה של סוגיית כפרי הנוער והיעדר ראייה מערכתית-לאומית כוללת. ליקויים נוספים שעלו בדוח זה הם, בין השאר, מחסור בתוכניות טיפול אישיות לחניכים, מענים טיפוליים לא מספקים, אי-התאמה של תקן הצוות החינוכי והטיפול לזרכים המשתנים של החניכים, הכשרה לא מספקת של מדריכים ותחלופה גבוהה שלהם בעקבות שחיקה בעבודה.

על מנכ"ל משרד החינוך לנקוט צעדים נחוצים ומעשיים להסדרת סוגיית החינוך והטיפול בחניכי כפרי הנוער, בדגש על נוער בסיכון ונוער בקצה הרצף. על המנכ"ל להבטיח כי כפרי הנוער מספקים לחניכים מענים שיבטיחו את איכות חייהם, הן כצעירים והן כבוגרים לאחר שיצאו לחיים עצמאיים מחוץ לכפר. מסגרת חוץ ביתית היא חלופה למסגרת ההורית, לכן קיימת חובה לספק לחניכים את מלוא צורכיהם באופן האיכותי ביותר כמו כל בן נוער אחר; מענה מתאים ואיכותי לחניכי כפרי הנוער יאפשר את קידומם והשתלבותם בחברה, והוא נחוץ במיוחד כדי למנוע הידרדרות במצבם.

## מבוא

דבר מקומו הטבעי של הילד אצל הוריו מגובה בחקיקה - סעיף 14 לחוק הכשרות המשפטית והאפטרופסות, התשכ"ב-1962, קובע: "ההורים הם האפטרופוסים הטבעיים של ילדיהם הקטינים". סעיף 15 לחוק זה מפרט את 'תפקידי ההורים' בנוגע לילדיהם: "אפטרופסות ההורים כוללת את החובה והזכות לדאוג לצורכי הקטין, לרבות חינוכו, לימודיו, הכשרתו לעבודה ולמשלח-יד לעבודתו, וכן שמירת נכסיו, ניהולם ופיתוחם; וצמודה לה הרשות להחזיק בקטין ולקבוע את מקום-מגוריו, והסמכות לייצגו". וסעיף 17 לחוק: "באפטרופסותם לקטין חייבים ההורים לנהוג לטובת הקטין כדרך שהורים מסורים היו נוהגים בנסיבות העניין".

"טובת הילד" היא מונח משפטי חברתי המבטא הסכמה בדבר מכלול הסיכויים להבטיח מרב הדאגה, בנסיבות כל מקרה, לצרכיו הגופניים, החומריים והנפשיים של הילד, בהתחשב בגילו ובצרכיו המיוחדים. צרכים שונים ומשתנים אלו מורכבים מתערובת של תנאי מגורים נאותים, תנאי כלכלה סבירים, אווירה חינוכית, תרבותית וחברתית הולמת, טיפול מסודר ונכון, כשירות גופנית ונפשית של ההורה לטיפול בילד, נכונות ויכולת נפשית ומעשית של ההורה להעניק לילד תחושת קרבה, אהבה, חום, רגש, ביטחון ואמון, ומעל לכל - את ההרגשה שהוא רצוי על-ידי הוריו וסביבתו.<sup>5</sup>

על אף הפשט כי ההורים הם האפטרופוסים הטבעיים של ילדם ואצלם הוא יגדל, במקרים מסוימים הדבר אינו מתאפשר או אינו רצוי; האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד<sup>6</sup>, עליה חתומה גם מדינת ישראל, קובעת כי ילד אשר באורח זמני או קבוע נשללה ממנו סביבתו המשפחתית, או אשר מרב טובתו מחייב כי לא יושאר בסביבה זו, יהיה זכאי להגנה מיוחדת ולסיוע מצד המדינה. המענה לצורך זה ניתן באמצעות מסגרות חוץ ביתיות לילדים ונוער. מסגרות כאלו מופעלות בין השאר, על ידי משרד החינוך וזאת באמצעות פנימיות בכפרי הנוער. מכוח האמור, מוטלת על כתפי משרד החינוך (להלן - המשרד) בכלל ועל מינהל החינוך ההתיישבותי, פנימייתי ועליית הנוער (להלן - מינהל החינוך ההתיישבותי או המינהל) בפרט וכן על כפרי הנוער אחריות כבדה לפעול לטובת החניכים בתחום חינוכם, רווחתם, ביטחונם והטיפול בהם; הדבר נדרש גם מכוח השמירה על זכויות האדם, ובא לידי ביטוי במטרות לפיתוח בר קיימא שאימצה העצרת הכללית של האומות המאוחדות ב-2015, ואליו מחויבת גם מדינת ישראל.<sup>7</sup>

כפרי הנוער שימשו בעבר מודל חינוכי של התנועה הציונית. כפר הנוער היה "סדנת-ניסוי חינוכית" עצמאית שקיבצה בתוכה ילדים ונוער מקבוצות מוצא

5 א"ח שאקי, "אפיונים בדיני משמורת קטינים - תוך דגש על יישום עקרון טובת הילד", **עיני משפט** י (התשמ"ד), עמ' 15.

6 סע' 20 לאמנה בדבר זכויות הילד 1989, ישראל חתמה על האמנה ביום 3.7.90 ואישררה ב-4.8.91. כ"א 31, 221.

7 ראו:

United Nation, A/Res/701, "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development", 25 September 2015.

ומעמד שונים, ילידי הארץ עם עולים חדשים ושיקפה את ערכי הציונות, הסוציאליזם וחשיבות העיסוק בחקלאות.

בשנת 1996, הועברה האחריות על מערך המסגרות החוץ ביתיות, ובכלל זה כפרי הנוער, מהמחלקה לעליית הנוער בסוכנות היהודית לטיפולו של מינהל החינוך ההתיישבותי. המינהל משמש גורם מטה של המשרד לטיפול בחינוך החוץ ביתי, כולל פיקוח, השמה וקליטה של ילדים במסגרות אלו.

המינהל הגדיר כפר נוער כמסגרת חינוכית-לימודית השואפת "להיות קהילה מחנכת כאשר היסוד החברתי קבוצתי עומד במרכזו של כפר הנוער, תוך תשומת לב לפרט ולצרכיו". מרבית כפרי הנוער בנויים משלושת המרכיבים הבאים:

1. פנימייה שבה החניך מקבל את כל צרכיו הן הפיזיים והן הערכיים והחברתיים. הפנימייה פועלת על בסיס קבוצות חינוכיות, כשכל קבוצה מתגוררת בבית מגורים נפרד. הקבוצה מקיימת פעולות בתחומים תרבותיים וחברתיים<sup>8</sup>. צוות הפנימייה כולל מנהל פנימייה, מדריכים ואם בית, שעליהם לדאוג לשלומם ולרווחתם של החניכים ולהבטיח תנאי קיום הולמים בכל התחומים: מגורים, תזונה, היגיינה ואסתטיקה, בריאות וביטחון. כמו כן, בכל כפר נוער מועסק עובד סוציאלי (להלן - עו"ס) או פסיכולוג המספק טיפול נפשי.

2. בית ספר שנמצא תחת פיקוח של משרד החינוך. בבית הספר לומדים חניכי הכפר, ולעתים גם תלמידים מחוצה לו (תלמידים אקסטרניים).

3. משק חי ומשק חקלאי שבהם עובדים החניכים בהדרכת מרכז ענף המשק.

כפרי הנוער מאוגדים בצורות שונות. שניים מהם נמצאים בבעלות ממשלתית<sup>9</sup> וכל השאר בבעלות עמותות ותאגידים ציבוריים, אשר תקציבם נשען ברובו על המדינה, וחלקו ממומן ממקורות נוספים כגון תרומות והכנסות עצמיות. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) מפעיל, באמצעות שירות ילד ונוער, מערך נוסף ונפרד של פנימיות, אשר פועלות מתוקף חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960 (להלן - פנימיות באחריות משרד הרווחה).

המינהל קבע בקובץ הנהלים שלו מפברואר 2007 (להלן - קובץ הנהלים)<sup>10</sup>, קריטריונים מנחים למתן כשירות לכפר נוער ולקליטת חניכים. מטרת הקובץ היא להבטיח תנאי חיים נאותים לחניכים, והקריטריונים מתייחסים לתנאים הפיזיים של הפנימיות; היקפי המשרות של כוח האדם וכישורי הצוות החינוכי והטיפולי; התנאים החינוכיים (לרבות פעילות העשרה, מערך חוגים ומערך

8 מסיבות, ערבי תרבות, קבלת שבת, פעילויות ספורט, שחייה בבריכה, חוגים לטיפול כישרונות מיוחדים במגוון תחומים (תיאטרון, מוסיקה ריקוד ועוד).

9 אשל הנשיא וכדורי.

10 משרד החינוך, המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנער - האגף לחינוך והדרכה בפנימיות, הפנימיה החינוכית בכפר הנוער - קובץ נהלים, מהדורה שניה - התשס"ז, פברואר 2007.

טיולים); ועוד. לצד קריטריונים אלה, נתונה למינהל האפשרות לנקוט בסנקציות כנגד כפר שאינו עומד בדרישות, ובין היתר לעכב את תקציביו.

בשנת הלימודים התשע"ז (ספטמבר 2016 - אוגוסט 2017) שהו והתחנכו ב-36 כפרי הנוער שמנהל המינהל<sup>11</sup>, כ-9,000 חניכים, מכיתות ז'-יב<sup>12</sup>. מספר החניכים שונה מכפר לכפר בהתאם למודל הארגוני של הכפר, ונע בין 70 ל-423 חניכים. בנוסף, למדו בבתי הספר של כפרי הנוער כ-12,000 תלמידים אקסטרניים.

## פעולות הביקורת

בחדשים מרץ עד דצמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה מספר היבטים בפעילותם של 36 כפרי הנוער בישראל. נבדקו הליך הקליטה וההשמה של החניכים, המענה הטיפולי והכנתם לחיים עצמאיים וסדרי הפיקוח של המינהל על כפרי הנוער. הבדיקה התקיימה באגפים השונים של המינהל לחינוך התיישבותי. בדיקות השלמה התקיימו במשרד הרווחה וכן בחמישה כפרי נוער שנבחרו באקראי. נוסף על כך, משרד מבקר המדינה פנה באמצעות שאלון לכל כפרי הנוער ואסף מידע על הנושאים שנבחנו<sup>13</sup>.

משרד מבקר המדינה מוצא לנכון לציין לחיוב את המחויבות ואת והמסירות של גורמי המטה והצוותים הפועלים בכפרי הנוער, אשר עושים מרב מאמציהם כדי לטפל בבני הנוער המתחנכים בכפרי הנוער ולקדםם.

## היעדר תוכנית עבודה לקליטת חניכים בכפרי הנוער ולטיפול בהם

בספטמבר 2006 הקים מנכ"ל משרד החינוך דאז ועדה לבחינת סוגיות עקרוניות הקשורות בחינוך הפנימייתי ובתכנון לעשור הבא בתחום זה (להלן - ועדת העשור)<sup>14</sup>. הוועדה הגישה דוח המסכם את עבודתה במרץ 2008. לא נמצאו במשרד מסמכים המתעדים קיום דיון בהמלצות הוועדה.

11 למעט כפרי הנוער הימיים, שלא נבדקו בדוח זה.

12 בכפרי הנוער מתחנכים גם חניכים צעירים יותר, אך אלו לא נבדקו במסגרת הביקורת.

13 על השאלון השיבו 30 כפרי נוער.

14 בראש הוועדה עמד פרופסור יצחק קשתי מבית הספר לחינוך באוניברסיטת תל אביב ויו"ר המועצה האקדמית במכללת סמינר הקיבוצים. חברי הוועדה היו אנשי חינוך ועבודה סוציאלית מהאקדמיה, משרד החינוך, כפרי נוער, ועמותות שבבעלותן כפרי נוער.

ועדת העשור שרטטה בדוח שלה את דיוקנם ואת דרך פעולתם של כפרי הנוער והצביעה על הצורך לספק את צורכיהם של החניכים בכפרי הנוער במישורים חינוכיים, לימודיים ושיקומיים. על פי דוח הוועדה, אוכלוסיית החניכים של כפרי הנוער כללה בעבר בעיקר בני נוער מחו"ל ששהו בארץ במסגרת פעילות לעידוד העלייה, אך משנות התשעים של המאה עשרים, עם הצטמצמות ממדי העלייה ולצד סכנה של תת-אכלוס של כפרי הנוער, הם החלו לקלוט בני נוער המאופיינים כנוער בסיכון<sup>15</sup> ובקצה הרצף<sup>16</sup>, שלא ניתן להם "פתרון משביע רצון" בקהילה. הוועדה קבעה כי קיימת בעיה בהפיכת כפרי הנוער ל"מקום מקלט לאוכלוסיות הקשות ביותר" בלי שהועמדו לרשותם המשאבים הדרושים לכך.

הוועדה המליצה שהנהלת משרד החינוך תכריז על תוכנית לאומית לצמצום הפערים והנשירה מבתי-הספר באמצעות הפנייה יזומה של הנושאים הפוטנציאליים שהם "בני נוער הנתונים במצוקה כלכלית, חינוכית או חברתית-תרבותית" לכפרי הנוער. עוד המליצה הוועדה: למסד את ההבחנה בין כפרי הנוער השונים על ידי קביעת קריטריונים שיבדילו ביניהם; לקבוע תקן של כפר נוער הגדול מ-150 חניכים; לכוון מסגרות קבוצתיות קטנות יותר בכפרי הנוער; להכשיר סגל מקצועי מתוגבר ואיכותי, לעדכן ולהתאים את המשאבים למצב הקיים; ליצור ממדי איכות ורמת שירות לכל אחד מסוגי כפרי הנוער ולנטרם; ולהקים יחידת מידע ומחקר אשר, בין היתר, תרכז נתונים בזמן אמת ותספק מידע על תפקודה של המערכת, נקודות החוזק ונקודות התורפה ברמת כפר הנוער הבודד וברמת המינהל כולו. המלצות דומות לאלו הועלו במהלך השנים במינהל<sup>17</sup> ובמחקרים שונים ששבו והציפו את התהליכים המרכזיים והמשמעותיים שעל המשרד והמינהל היה לקיים. כאמור לעיל במשרד החינוך ובמינהל אין תיעוד של דיון בהמלצות הוועדה.

כדי שהמינהל יוכל למלא את משימותיו הנוגעות לכפרי הנוער באופן נאות, נחוץ שיפעל בהתאם לתכנון שיטתי שיתווה את המענה החינוכי והטיפולי שיותאם לצורכי החניכים בכפרי הנוער ושכוחו יהיה לצמצם פערים.

15 ועדה ציבורית בראשות פרופסור הלל שמיד הגדירה במרץ 2006 ילדים בסיכון כך: "ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה חיים במצבים המסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם, וכתוצאה מכך נפגעה מכך יכולתם לממש את זכויותיהם על פי אמנת האו"ם לזכויות הילד בתחומים האלה: קיום פיזי, בריאות והתפתחות; השתייכות למשפחה; למידה ורכישת מיומנויות; רווחה ובריאות רגשית; השתייכות חברתית והשתתפות חברתית; הגנה מפני אחרים ומפני התנהגויות מסכנות שלהם עצמם". ראו "דיון וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה".

16 אוכלוסיית קצה, המאופיינת ב"הפרעות נפשיות ורגשיות, קשיי התנהגות, סיכון גבוה כלפי עצמם והסביבה, קשיי למידה ופערים משמעותיים מתלמידים בגילם... היעדר עורף משפחתי, קשיים בקבלת סמכות ומרות, תוקפנות פיזית ומילולית, פגיעות מיניות ועוד". מסמך של המינהל בנושא "תוכנית אסטרטגית המינהל לחינוך התיישבותי, פנימייתי" מ-11.4.16.

17 ועדה בראשות מנהלת האגף לשירותים פסיכו-סוציאליים ורפואיים במינהל (להלן – אגף פסיכו-סוציאלי) בנושא "מודל עבודה לאוכלוסיית קצה הרצף" במסגרת הכנת מסמך בנושא "תוכנית אסטרטגית המינהל לחינוך התיישבותי, פנימייתי" מ-11.4.16.


  
 המינהל טרם השלים את הצעדים הנדרשים כדי להתאים את עצמו לשינוי שחל בכפרי הנוער ואופי החניכים

כפי שיתואר בהמשך, אף שחלף למעלה מעשור מאז פרסום המלצות ועדת העשור, רוב הבעיות שעלו טרם נפתרו. יתרה מכך, כפי שעלה בביקורת וכפי שהדגישה גם ועדת העשור, אוכלוסיית כפרי הנוער השתנתה וכעת כוללת בעיקר ילדים ונוער בסיכון, אולם, המשרד לא הגדיר את ייעוד הכפרים בהתאם. להגדרה מתאימה יש השלכות קריטיות, למשל: גודל הצוותים החינוכיים והטיפוליים, הכישורים המקצועיים והאישיותיים הנדרשים מהצוותים, המענה הטיפולי הייחודי שיש לספק לחניכים והיקפו, גודלם של כפרי הנוער והפנימיות ועוד.

המינהל טרם השלים את הצעדים הנדרשים כדי להתאים את עצמו לשינוי שחל בכפרי הנוער ואופי החניכים. הוא חסר ראייה מערכתית על האופן שבו צריכה להיראות מערכת ההשמה החוץ ביתית בכפרי הנוער; וחסר כלים לפקח על כפרי הנוער, לרבות על אופן קליטת החניכים, ועל המענה הטיפולי הניתן להם. המינהל פועל על פי תכתיבי השטה, מגיב לאירועים ולא מתכנן את פעולותיו מראש בהתאם למדיניות סדורה. להלן פירוט הממצאים:

## היעדר מדיניות משותפת של משרדי החינוך והרווחה לטיפול בנוער בסיכון

משרד החינוך ומשרד הרווחה הם הגורמים המרכזיים המטפלים בילדים ונוער בסיכון. לצדם פועלות מחלקות הרווחה והחינוך שברשויות המקומיות. טיפול נאות באוכלוסייה זו מחייב רצף טיפולי ותיאום בין המערכות השונות, ללא תיאום עלולה איכות הטיפול להיפגע. הצורך בתפיסה כוללת של הגורמים המטפלים בילדים ונוער בסיכון, בהגדרת מטרות משותפות ונהלים המסדירים את מארג היחסים בין הגורמים, בקביעת תחומי הטיפול ואוכלוסיית המטופלים, התפקידים והאחריות של כל אחד מהגורמים, עלו בדוח ועדה ציבורית בראשות פרופסור הלל שמיד<sup>18</sup>.

פעילות הפנימיות שבאחריות משרד הרווחה מוסדרת מתוקף חוקים ותקנות שמהם נגזרו הוראות תקנון העבודה הסוציאלית (להלן - תע"ס)<sup>19</sup>. האסדרה מתייחסת להליך ההשמה בפנימיות; הגורמים שבסמכותם להפנות ילדים לפנימיות; ההליך לרישוי פנימיות; מרכיבי התפקיד של סגל הפנימייה והכישורים הנדרשים מבעלי התפקידים; וכן מערך הפיקוח על הפנימיות.

18 ועדה ציבורית בראשות פרופסור הלל שמיד לשם בדיקת מצב ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה. הוועדה הוקמה בעקבות החלטת ממשלה מספר 1007 מ-16.11.03 ובשנת 2006 החליטה הממשלה לאמץ את המלצות הוועדה.

19 הנחיות והוראות המנהל הכללי של משרד הרווחה.



יש לפעול לקידום  
הסדרה של פעילות  
כפרי הנוער כדי  
להבטיח מתן מענה  
הולם לבני הנוער  
שיאפשר להם  
להשתלב בחברה  
כבוגרים עצמאיים,  
בדומה לכל ילד ונער  
הגדל בבית הוריו

בישראל אף הוגשו מספר הצעות חוק הנוגעות לבוגרי מסגרות חוץ ביתיות<sup>20</sup>, והן מתייחסות רק לחניכי פנימיות שבאחריות משרד הרווחה, אולם הצעות החוק לא הבשילו לכדי חקיקה.

לבד מהחוקים, התקנות, ההוראות והנהלים המבקשים להבטיח את זכויות הילדים-החניכים, מדינת ישראל היא גם צד לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד. אמנה זו מכירה בזכויות הבסיסיות של כל ילד וקובעת את החובות שיש למדינות כלפי הילדים; למשל הזכות לחינוך, לטיפול רפואי, להגנה על ילדים נכים, להגנה מפני פעולות מזיקות, מניצול מיני, מהתעללות, מסחר בילדים ועוד. האמנה קובעת כי המדינות החברות ינקטו צעדים נאותים, תחיקתיים, מינהליים ואחרים, למימוש הזכויות שבאמנה.

**ועדת רוטלוי:** הצורך באסדרה של הטיפול בנערים בכפרי הנוער עלה כבר בהמלצות ועדת רוטלוי מ-2003<sup>21</sup>. הוועדה קבעה כי יש לעגן בחקיקה את זכויותיהם של נערים שנמצאים בפנימיות של משרד הרווחה ושל נערים אשר נמצאים בכפרי הנוער. הוועדה גיבשה הצעת חוק אשר נועדה להבטיח רצף הגנה על זכויות הילדים ולעגן בחקיקה את תפקידיהם של כל המעורבים בתהליך. באשר לכפרי הנוער, הוועדה קבעה כי עד לגיבוש החוק אחת לשנה תבוצע לכל חניך הערכה. ההערכה תעקוב אחר התפתחות החניך במטרה להבטיח ששהייתו בכפר הנוער הולמת את טובתו ושהוא זוכה למענה הולם לצרכיו. כמו כן, על מנהל פנימייה בכפר נוער להכין תוכנית מתאימה לצורכי הילד ועל המפקח על הטיפול לעקוב אחר יישומה ולבחון את התאמתה לצרכים. יצוין כי נכון למועד סיום הביקורת (דצמבר 2017) הפעלת כפרי הנוער אינה מוסדרת בחקיקה.

על משרדי הממשלה בכלל ועל שר החינוך בפרט, האחראים מתוקף חוקים ותקנות לחינוך נוער בסיכון ובקצה הרצף, לפעול לקידום הסדרה של פעילות כפרי הנוער, וזאת כדי להבטיח מתן מענה הולם לבני הנוער המתחנכים בכפרים כך שיוכלו להשתלב בחברה כבוגרים עצמאיים, בדומה לכל ילד ונער הגדל בבית הוריו.

20 ב-2013 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק לסיוע לבוגרי מסגרות השמה חוץ ביתיות - הצעת חוק פ/911/19- **סיוע לבוגרי מסגרת השמה חוץ ביתית**, התשע"ג-2013; הצעת חוק דומה הונחה על שולחן הכנסת גם ב-2015 והוסרה מסדר היום - הצעת חוק פ/1148/20- **סיוע לבוגרי מסגרת השמה חוץ ביתית**, התשע"ה-2015; ופרוטוקול ישיבת הכנסת מ-8.11.17; והצעת חוק נוספת הוגשה ב-2017 - הצעת חוק פ/4806/20- **סיוע לבוגרי מסגרת השמה חוץ ביתית**, התשע"ח-2017.

21 בעקבות אישור האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד, מינה שר המשפטים דאז, ח"כ צחי הנגבי, בשנת 1997 ועדה ציבורית לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה, בראשות השופטת סביונה רוטלוי.

## שירות ילד ונוער במשרד הרווחה

לפנימיות שבאחריות משרד הרווחה מופנים ילדים ונוער בסיכון ובקצה הרצף, על פי החלטה של ועדה לתכנון, טיפול והערכה<sup>22</sup> או על פי סמכות של עו"ס לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960. במסגרת משרד הרווחה פועלים ארבעה סוגי פנימיות, המתאימים למאפיינים השונים של הילדים והנוער. המאפיינים הוגדרו בנהל "סיווג אוכלוסיות ילד ונוער" של משרד הרווחה: (א) פנימיות חינוכיות - מיועדות לחניכים שהשמתם מחוץ לביתם נובעת בעיקר מחוסר יכולת ההורים לגדלם, משבר משפחתי וקשיים משפחתיים; (ב) פנימיות שיקומיות - מיועדות לילדים בעלי פוטנציאל תפקודי וחינוכי תקין שאובחנו אצלם ליקויי למידה או פער לימודי ניכר, וכן לילדים שתפקודם לקוי בשל תנאי גדילתם ומצבם המשפחתי; (ג) פנימיות טיפוליות - מיועדות לילדים בעלי בעיות רגשיות, התנהגותיות או קשיי למידה; (ד) פנימיות פוסט-אשפוזיות - מיועדות לילדים בעלי בעיות נפשיות מאובחנות על ידי פסיכיאטר מומחה לילד ונוער ואשר זקוקים לטיפול תרופתי ולהשגחה פסיכיאטרית.

נכון ליולי 2016 התחנכו ב-182 פנימיות של משרד הרווחה כ-6,600 ילדים ונוער (בני 8 עד 18) בסיכון. בנוסף, בשנים 2013 ו-2014 מעל מחצית מהחניכים בכפרי הנוער היו ילדים למשפחות המוכרות לשירותי הרווחה בשל תפקוד לקוי של הורים או של בני הנוער, מוגבלות, אלימות, התמכרות ועבריינות.

ועדת העשור המליצה למינהל לחינוך התיישבותי ולמשרד הרווחה למצוא דרכים לשיתוף פעולה בנוגע לטיפול בנוער בסיכון.

בדוח "ילדים ובני נוער בסיכון בפנימיות של משרד הרווחה"<sup>23</sup> הצביע מבקר המדינה על דמיון בין מאפייני החניכים השהים בפנימיות השיקומיות שמפעיל משרד הרווחה ובין אלו השהים בכפרי הנוער שמפעיל משרד החינוך. מבקר המדינה קבע כי על משרד החינוך ומשרד הרווחה לקבוע את חלוקת האחריות והמשאבים בין שני המשרדים. משרד הרווחה ומשרד החינוך מסרו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה בדוח בעניין "ילדים ובני נוער בסיכון בפנימיות של משרד הרווחה" כי הם, החלו לפעול לבניית מודל עבודה משותף.

אף שעברו כשנתיים מאז פרסום דוח הביקורת "ילדים ובני נוער בסיכון בפנימיות של משרד הרווחה", משרד הרווחה והמינהל לחינוך התיישבותי עדיין לא קבעו מודל לשיתוף פעולה והסדרת הטיפול בנוער בסיכון.

22 הוועדה מוכרת גם בשמה הקודם: ועדת החלטה. פועלן של הוועדות מוסדר בתע"ס 8.9. הוועדה פועלת באחריות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות ובפיקוח של השירות לילד ונוער שבמשרד הרווחה.

23 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2017** (2017), "ילדים ובני נוער בסיכון בפנימיות של משרד הרווחה", עמ' 745.



## גורמי משרד החינוך האחראים על הטיפול בנוער בסיכון

**האגף לנוער בסיכון:** האגף לילדים ונוער בסיכון שבמשרד החינוך (להלן - אגף לנוער בסיכון) הוא יחידת מטה האחראית למניעת נשירה וחיזוק אוכלוסיות חלשות ואוכלוסיות בסיכון. פעילות האגף מתמקדת בצמצום הנשירה והניתוק ממערכת החינוך וביחזוק שייכותם החברתית והשתלבותם המלאה של התלמידים בקהילה. אחת ממחלקות האגף היא המחלקה לביקור סדיר ומניעת נשירה הפועלת מתוקף חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 ואחראית על איתור תלמידים בנשירה או בסכנת נשירה וביסוס הישגיהם של תלמידים אלה (בהתאמה לגילם) במוסדות החינוך שבפיקוח המשרד. מחלקה נוספת היא המחלקה לבתי ספר ומסגרות ייחודיות אשר אחראית על תחום ההשכלה במגוון מסגרות (בהן פנימיות של משרד הרווחה) לילדים ונוער בסיכון.

בביקורת עלה כי האגף לנוער בסיכון אינו משולב כלל בשיבוץ חניכים בכפרי הנוער. כיוון שמדיניות האגף היא לתת לנערים אלה מענה בקהילה כך שימשיכו להתגורר בחיק משפחתם, הוא אינו מציע שיבוץ בכפרי נוער כפתרון לילדים ונוער בסיכון. יתרה מכך, כשחניך נקלט באחד מכפרי הנוער של המינהל, המינהל לא מיידע את האגף לנוער בסיכון על כך. כתוצאה מכך, לאגף לנוער בסיכון אין תמונה מלאה על כלל הילדים המוגדרים בסיכון, הוא אינו מודע לכלל המענים הניתנים להם, ואינו יכול לאפיין אותם כראוי ולייצר להם מערך פתרונות שלם.

**יחידת קציני ביקור סדיר (להלן - קב"ס) ויחידת קידום נוער:** יחידות אלה פועלות באמצעות קב"סים ברשויות המקומיות ובהנחייה ופיקוח של האגף לנוער בסיכון. על פי נהלי משרד החינוך הקב"סים אמורים לאתר, בין השאר, בני נוער בסכנת נשירה, או כאלה שנשרו ממסגרות לימודים, לטפל בהם ולשלבם מחדש במסגרת לימודים ברשות המקומית; על עובדי יחידת קידום נוער ליצור קשר עם בני הנוער ולתכנן יעדים טיפוליים לקידומם, באמצעות טיפול פרטני, הנחיה והדרכה קבוצתית ועבודה קהילתית ומשפחתית.

**אגף קליטה והשמה במינהל (להלן - אגף הקליטה):** באגף הקליטה מועסקים עובדים סוציאליים ורכזי קליטה שתפקידם לאתר מענה חינוכי מתאים במסגרת חוץ ביתית לחניכים המעוניינים בכך, בהתאם ליכולותיהם וכישוריהם<sup>24</sup>.

**נוהל משותף לאגף נוער בסיכון ולאגף הקליטה (להלן - נוהל משותף):** הנוהל המשותף נועד לעודד את שיתופי הפעולה בין הקב"ס ברשות המקומית והקב"ס בכפר הנוער. על פי הנוהל, על הקב"ס ברשות המקומית לאתר תלמידים בנשירה גלויה המתאימה להשמה בכפרי הנוער, לקיים דיאלוג עם אגף הקליטה לצורך השמתם בהתאם למאפייניהם. אולם, הבדיקה העלתה כי לא התקיימו הליכי עבודה סדורים בין אגף הקליטה לאגף לנוער בסיכון.

24 נציבות שירות המדינה, **מדריך קליטה לעובד החדש במינהל החינוך ההתיישבותי**, מהדורה 1, בתוקף מ-12/2016.

על משרד החינוך  
ומשרד הרווחה לגבש  
מודל משותף לקידום  
אוכלוסיית כפרי  
הנוער, שימנע בזבוז  
משאבים

על אף העובדה שבפועל כפרי הנוער הפכו לפתרון לנוער בסיכון ובקצה הרצף, משרד החינוך לא גיבש מדיניות באשר לתפקיד כפרי הנוער ובמיוחד בכל הנוגע להיותם מסגרת הקולטת נוער בסיכון ונוער המצוי בקצה הרצף.

על המשרד, באמצעות המינהל והאגף לנוער בסיכון, לגבש מדיניות באשר לתפקיד כפרי הנוער ועל בסיסה לבנות תוכנית עבודה שתכלול איתור של בני נוער בסיכון והפנייתם לכפרי הנוער ולהטמיעה בקרב הקב"סים ברשויות; בכך גם יינתן מענה להמלצת ועדת העשור להפעיל תוכנית לאומית לצמצום הפערים והנשירה מבתי-הספר, באמצעות הפנייה יזומה לכפרי הנוער. במסגרת זו, על המינהל והאגף לנוער בסיכון לקבוע מתכונת לשילוב האגף בהליך קליטת חניכים בסיכון בכפרי הנוער, ובליוויים במשך שהייתם בכפר, על מנת לוודא שהם מקבלים את הטיפול המתאים לצורכיהם.

שלושה גורמים שונים בשני משרדי ממשלה עוסקים באותו סוג אוכלוסייה ונותנים מענים לצרכיה ללא תיאום ביניהם. זהו פתח לחוסר יעילות מבחינת התשתיות, התשומות והמשאבים המושקעים. על שלושת הגורמים - משרד הרווחה, משרד החינוך ובו האגף לנוער בסיכון והמינהל לחינוך התיישבותי, לבחון את הדרכים לקידום אוכלוסיית כפרי הנוער. על המשרדים והמינהל לגבש מודל הפעלה משותף ומתואם שימנע בזבוז משאבים ויביא לראייה מערכתית וכוללת של הסוגיה על מנת לתת לה פתרון איכותי.

משרד החינוך והמינהל לחינוך התיישבותי השיבו למשרד מבקר המדינה ביולי 2018 (להלן - תשובת המשרד) כי הם מאמינים שיש למסד ולהבנות מדיניות משותפת עם משרד הרווחה והם התחילו לפעול באופן זה.

משרד הרווחה מסר באוגוסט 2018 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת משרד הרווחה) כי "כל הניסיונות ליצור תהליך של הידברות בין המשרד [משרד הרווחה] לבין משרד החינוך שתכליתו למנוע כפילויות [במתן המענים לאוכלוסיית נוער זה] ולתת שירות טוב לילדים נכשלו". עוד הוסיף המשרד כי "קיימת תופעה של זליגה משמעותית של ילדי רווחה לכפרי נוער" זאת, בין היתר, כיוון שרשויות מקומיות צריכות להשתתף בעלות השהות של חניכים בפנימיות של רווחה, אך הן אינן צריכות להשתתף בעלות השהות של חניכים בכפרי הנוער.

בדוח בנושא "הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות"<sup>25</sup> דן משרד מבקר המדינה במחלוקות בין משרדי ממשלה אשר נמשכו יותר משנה וגרמו נזקים מערכתיים - נזקים ישירים לאוכלוסיות החלשות תוך פגיעה בעקרון השוויון ונזקים כלכליים בשל בזבוז משאבים וכפל מערכות. בדוח צוין כי האחריות

25 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2019 (2011), "הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות", עמ' 26 - 3.

לפתרון המחלוקות מוטלת על המשרדים והשרים העומדים בראשם, וכי אם אין הם מצליחים לפתור את המחלוקות, עליהם להביאן להכרעת ראש הממשלה<sup>26</sup>.

תשובת משרד החינוך בנוגע לצורך למסד ולהבנות מדיניות משותפת ותשובת משרד הרווחה בנוגע לכישלון ליצור מתכונת עבודה משותפת מדגישות את היעדר התיאום בין המשרדים. על אף שכבר בתגובה לדוח "ילדים ובני נוער בסיכון בפנימיות של משרד הרווחה"<sup>27</sup>, כתבו משרד החינוך ומשרד הרווחה למשרד מבקר המדינה, כי הם החלו לפעול לגיבוש מתכונת עבודה משותפת, בביקורת זו עלה כי המשרדים עדיין לא הסדירו את תחומי האחריות של כל אחד מהם.

על משרד החינוך ומשרד הרווחה לפעול לאלתר להסדרת תחומי האחריות של כל אחד מהם ולקביעת אופן ההשמה המיטבי של בני הנוער בפנימיות שבאחריות משרד הרווחה ובכפרי הנוער. אם לא יצליחו שני המשרדים והשרים העומדים בראשם ליישב את המחלוקות ביניהם בנושאים אלה, עליהם לפנות לראש הממשלה על מנת שיכריע במחלוקות, כדי למנוע בראש ובראשונה פגיעה בבני הנוער השוהים בכפרי הנוער.

## ליקויים במענה לצרכים של חניכי כפרי הנוער

### הליך הקליטה וההשמה למערך כפרי הנוער

#### הליך הקליטה לכפרי הנוער

קליטת חניך בכפר נוער יכולה להיעשות באחת משתי דרכים: בפנייה ישירה לכפרים או באמצעות אגף הקליטה במינהל, הממונה על הפניית חניכים לכפרי הנוער. כאשר המועמד או משפחתו פונים בעצמם לכפר הנוער, הנהלת הכפר בוחנת את נתוני המועמד ומחליטה אם לקבלו לכפר. לאחר מכן, היא מודיעה על החלטתה לאגף הקליטה<sup>28</sup>, על מנת שיושלם הליך הקליטה, בעיקר בהיבט הרישומי, וכדי לעדכן את תקציב הכפר בהתאם. אם הנהלת הכפר החליטה

26 סעיף 6 לתקנון עבודת הממשלה ה-34 שכותרתו **סמכות הנתונה על פי דין בידי שני שרים או יותר - אי הסכמה**.

27 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2017** (2017), "ילדים ובני נוער בסיכון בפנימיות של משרד הרווחה", עמ' 746.

28 משרד החינוך, המינהל לחינוך התיישבותי, פנימייתי ועליית הנער - האגף לחינוך והדרכה בפנימיות, **הפנימיה החינוכית בכפר הנוער - קובץ נהלים**, מהדורה שניה - תשס"ז, פברואר 2007, עמ' 38 - קבלה וליזוי החניך בפנימייה.

לדחות את הפנייה, היא לא תמיד מיידעת את האגף על כך, לכן האגף לא מנסה להשים את המועמד בכפר אחר.

כאשר מועמד פונה ישירות אל אגף הקליטה (באישור הוריו או אפוטרופוס), או מופנה אליו על ידי אנשי מקצוע (מהרשויות המקומיות, מבתי הספר, ממועדון הספורט או מכל גורם מקצוע אחר בקהילה), האגף עורך למועמד אבחון פסיכו-סוציאלי ומבחן קוגניטיבי ורגשי (אחיד) ולאחר שמאותר מענה מתאים, מפנה האגף את המועמד לריאיון בכפר הנוער שאיתו עבדו. אם כפר הנוער דחה את המועמד או שהמועמד ויתר על השמתו בכפר, אגף הקליטה בוחן אפשרויות לקליטתו באחד מכפרי הנוער האחרים. בבדיקה שנערכה במערכות הממוחשבות של המינהל, נמצא כי מרבית החניכים נקלטים בפנייה ישירה לכפרים - בכפרים מסוימים כ-80% מהחניכים נקלטים בדרך זו. יתר החניכים נקלטים בכפרים באמצעות אגף הקליטה.

### למינהל החינוך ההתיישבותי אין מידע מספק על אודות הכפרים

כפרי הנוער שונים זה מזה, בין השאר בסוגי הטיפול שהם מפעילים, בפתרונות הפדגוגיים שהם מציעים, ובהתאם לכך גם בכישורי הצוותים שבמקום ומאפייניהם (לדוגמה, רק חלקם מעסיק פסיכולוג או פסיכיאטר). הם נבדלים זה מזה גם מבחינת מספר החניכים המתגוררים בפנימייה שבכפר, מספר התלמידים האקסטרניים שלומדים בביה"ס וכן בגודל צוותי כוח האדם המועסקים בהם.

על מנת שהמינהל לחינוך ההתיישבותי יוכל לוודא שכפר הנוער מתאים לצרכי החניך, עליו להחזיק במלוא המידע, הן על מאפייני החניך וצרכיו האישיים והן על מאפייני כפרי הנוער, הטיפולים והשירותים שהם מספקים. צורך זה מחייב את המינהל למפות את המאפיינים של כפרי הנוער לרבות הקריטריונים לקבלת חניך לכפר, וכן למפות את מאפייני החניכים וצורכיהם בכל הכפרים.

בבדיקה נמצא כי המינהל לא מיפה את מאפייני כפרי הנוער והחניכים, וממילא אין לו מידע מספק על אודותם ועל אודות מידת ההתאמה ביניהם. להלן הפרטים:

היעדר מסד נתונים  
מלא וסדור על אודות  
מאפייני כפרי הנוער  
פוגע ביכולת המינהל  
והכפרים לספק  
לחניכים את המענה  
ההולם והמיטבי שלו  
הם זכאים

אגף הקליטה גיבש טופס ייעודי שבו נדרש כל כפר נוער לדווח מדי שנה על פעילותו, מאפייניו והמענים שהוא מספק; ואולם המינהל אינו כולל בטופס, ולא בכל דרך אחרת, דרישה מהכפרים להתייחס לנושאים מהותיים המאפשרים לבחון התאמה של הכפר לחניך, למשל יכולות ונכונות הכפר להתמודד עם בעיות שעשויות להיות חלק ממאפייני החניך - כגון בעיות אלימות, התנהגות מינית חריגה, צריכת סמים ואלכוהול ועוד; חלוקת הקבוצות בפנימייה (לדוגמה הפרדה בין קבוצת בנים לבנות<sup>29</sup>); צוות ההדרכה בכפר הנוער - מספר המדריכים והכשרתם וכדומה. היעדר התייחסות למרכיבים מהותיים כגון אלו שצוינו אינו מאפשר לוודא שכפר הנוער מתאים לצורכי החניך, בהתאם ליכולת של הכפר לתת לחניך את המענה המיטבי שהוא זקוק לו.

המינהל לא עמד על כך שכפרי הנוער ידווחו לו כפי שדרש, ואכן בפועל, דיווחי הכפרים לא היו מלאים. כך למשל, בשנות הלימודים התשע"ז והתשע"ח (ספטמבר 2016 עד אוגוסט 2018) חלק מכפרי הנוער לא דיווחו על תוכניות מיוחדות, כיתות לבעיות התנהגות, פתרונות לליקויי למידה, הצוות הטיפולי, הסעות לחניכים, וחוגים, זאת אף שהיה עליהם לפרט אותם.

עוד נמצא שאגף הקליטה לא אימת את המידע ולא טיב את הנתונים המדווחים. הוא גם לא הזין את המידע למערכת ממוחשבת שתאפשר יצירת מסד נתונים סדור. לכן הנתונים והמידע שדווחו לא הפכו למאגר מידע איכותי שהאגף יוכל להשתמש בו לצורך אפיון הכפרים.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת המינהל ולאגף הקליטה כי היעדר מסד נתונים מלא וסדור על אודות מאפייני כפרי הנוער הוא ליקוי תשתיתי שמונע מהם לנהל ביעילות את המשאב שהופקד באחריותם ופוגע ביכולתם לספק לחניכים בכפרי הנוער את המענה ההולם והמיטבי שלו הם זכאים. על אגף הקליטה לטיב את מסד הנתונים באופן שיכיל את מלוא המידע הנדרש אודות כפרי הנוער ולדרוש מכפרי הנוער את המידע מדי שנה.

### היעדר קריטריונים ייעודיים ושקופים לקבלה לכפרי הנוער השונים

חוזר מנכ"ל משרד החינוך בעניין הכוונה לחינוך בכפרי הנוער קובע כי קליטת חניכים בכפרי הנוער תיעשה בהתאם לקריטריונים כגון תפקוד המשפחה, תפקוד התלמיד בתחום הלימודים וגורמים תרבותיים, חברתיים וסביבתיים.

בנוסף, המינהל קבע בתקנות "קליטה, אבחון והשמה" (להלן - תק"ל)<sup>30</sup> את הקריטריונים המגדירים את האוכלוסייה הנזקקת למסגרות החוץ ביתיות שבאחריותו<sup>31</sup>:

1. קריטריונים הקשורים בתפקוד המשפחה ובהם: יתמות, משפחות חד הוריות, משפחות ברוכות ילדים בעלות מצב כלכלי קשה, עולים חדשים (עד 4 שנים בארץ) ובעיות במערכת המשפחתית הגורמות לקשיי תפקוד של החניך במסגרת המשפחתית והבית ספרית.
2. קריטריונים הקשורים בגורמים חינוכיים וסביבתיים, לרבות חניכים הנמצאים על סף נשירה או שנשרו ממערכת החינוך, חניכים החשופים לסביבה חברתית לא תקינה, חניכים הסובלים מקשיי הסתגלות מיוחדים הנובעים ממשבר חולף וכן חניכים הזקוקים למסגרת חוץ ביתית כדי למצות את כישוריהם ויכולתם ואשר משפחתם אינה מסוגלת לשאת לבדה בהוצאות הנטל הכספי הדרוש לחינוכם.
3. המינהל לא יקלוט חניכים הסובלים מפיגור שכלי, הפרעה נפשית ובעיות רפואיות קשות, שאין למסגרת הפנימייתית הרגילה של המינהל כלים מתאימים להתמודד איתם.

אומנם המינהל קבע קריטריונים למאפייני חניכים הנזקקים למסגרות החוץ ביתיות שהוא מפעיל, אך הוא לא קבע בהתאמה לכך, אילו מאפיינים, כלים ואמצעים נדרש שיהיו לכפרי הנוער כדי שיוכלו לתת מענה מתאים לצרכים הייחודיים של החניך. המינהל לא חייב את כפרי הנוער לקבוע לעצמם מאפיינים ייחודיים שיגדירו את קהל היעד שלהם וממילא לא דרש מהם להעביר לאישורו את המאפיינים שעל פיהם הם מחליטים אילו מועמדים לקבל. יצוין כי ועדת העשור המליצה למסד את ההבחנה בין כפרי הנוער השונים על ידי קביעת קריטריונים שיבדילו ביניהם.

לשם ההשוואה יצוין כי ההשמה בפנימיות של משרד הרווחה מתבצעת בהתאם לסיווג<sup>32</sup> המאפיין בפירוט את אוכלוסיית כל אחת מהפנימיות בהתאם ל-6 קטגוריות: רקע כללי, אפיון משפחת החניך, תחום חינוכי, תפקוד חברתי, תחום טיפולי ומענים חינוכיים וטיפוליים.

בפועל, רבים מכפרי הנוער לא הגדירו מאפייני קבלה רשמיים, ואלה שכן הגדירו לא העבירו אותם לאישור המינהל או לעיונו. כיוון שכך, לא תמיד המינהל מודע למאפיינים שקבעו הכפרים, ובמקרים שהוא היה מודע להם, הוא לא בחן אם הם תואמים לקהל היעד של כפרי הנוער, כפי שהוא הגדיר בתק"ל.

30 משרד החינוך, המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנער - היחידה לקליטה, אבחון והשמה ומניעת נשירה, **תקנות קליטה, אבחון והשמה**, ללא תאריך.

31 בתקנות נקבע כי תלמידים בגילי 12 עד 17 יתקבלו לכיתות ז' - י"א, ותלמידים צעירים יותר ייקלטו במסגרת המפעל להכשרת ילדי ישראל.

32 השירות לילד ולנוער, נוהל מס' 0.9 - **סיווג אוכלוסיות ילד ונוער**, ספטמבר 2013. הנוהל קובע סיווג לפי פנימיות חינוכית, שיקומית, טיפולית, פוסט אשפוזית.

המינהל אינו מסווג את כפרי הנוער ואינו בוחן את מאפייני הקבלה הייחודיים שהם קובעים, ובכך נפגעת ראייתו המערכתית

בבדיקה נמצא כי חלק מכפרי הנוער קבעו לעצמם מאפיינים שאינם עולים בקנה אחד עם קהל היעד שהגדיר המינהל.

בנוסף, מבין הכפרים שהגדירו מאפייני קבלה לחניכים<sup>33</sup>, נמצא כי כל כפר הגדיר את תנאי הקבלה וההתאמה על פי שיקול דעתו. חלק מהכפרים הגדירו מאפיינים ברורים ומפורטים, לרבות מדדים (ציונים) מסננים, ואילו אחרים הסתפקו בהגדרה רחבה ומעורפלת של המאפיינים, לדוגמה הגדרת קריטריון בחינה של פרמטרים רגשיים, חברתיים, התנהגותיים או לימודיים, בלי לציין מהו המדד שיאפשר קבלת החניכים על פי פרמטרים אלה.

התחומים שאליהם מתייחסים מאפייני ההתאמה שונים מכפר לכפר - כך למשל יש שמתייחסים למאפייני מסוכנות ויש שמתעלמים מכך, יש שמתייחסים לרמת המורכבות החברתית או הטיפולית של החניך ויש שמתעלמים ממרכיב זה.

השונות בתנאי הקבלה של כפרי הנוער והמענים הייחודיים שהם מספקים, יכולה לאפשר התאמה מרבית של הכפר לצורכי החניכים השונים, ואולם, היעדר הגדרה ובקרה של המינהל, פותחת פתח לקבלה לא מבוקרת של חניכים בלי להבטיח התאמה של הכפר לחניך ואת יכולת הכפר לתת מענה לצרכים הייחודיים של החניך.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל ולאגף הקליטה כי העובדה שהוא אינו מסווג את כפרי הנוער ואינו בוחן את מאפייני הקבלה הייחודיים שהם קובעים פוגעת בראייתו המערכתית. המינהל אינו יכול להבטיח כי החניכים יישמו בכפר שבו הם יקבלו מענה מתאים לצורכיהם.

בתשובתו, משרד החינוך כתב כי הוא רואה חשיבות בגיבוש קריטריונים שיבדילו בין כפרי הנוער, כך שניתן יהיה לבצע השמה מדויקת ולפקח על הקליטה של חניכים לכפרי הנוער וכן לוודא כי לכפרים יהיו המענים הנדרשים עבור החניכים שקלטו. כמו כן ציין המינהל כי הוא הקים ועדה בין-אגפית לקביעת מאפייני הכפרים וכי ישקול להמליץ לכפרים לפרסם את מאפייני הקבלה אליהם.

על המינהל, בשיתוף כפרי הנוער, לקיים עבודת מטה, מחויבת בלוחות זמנים, לגיבוש קריטריונים ייעודיים לקבלת חניכים לכפרי הנוער, לחלופין עליו לוודא כי הכפרים מגדירים את הקריטריונים, ולהבטיח כי קריטריונים אלה תואמים ליכולות הכפרים ולדרישות המינהל. עליו לאפיין את היכולות הקיימות של כפרי הנוער, לעדכן ככל שנדרש ולספק לכפרי הנוער כלים למלא את יכולותיהם הייחודיות. עליו גם לפעול כדי להבטיח כי הכפרים יפרסמו את המאפיינים שהם קבעו, כך שהמבקשים להצטרף לכפרי הנוער יוכלו, לפחות בשלב המקדמי, לאתר בעצמם את אלו העונים לצורכיהם. עליו גם לקיים בקרה על קבלת החניכים הפונים ישירות לכפרי הנוער, כדי לוודא שהם מתקבלים רק לכפר המתאים לצורכיהם.

## היעדר מידע אודות החניכים

התק"ל קובעות כי לפני שמועמד מתקבל לכפר הנוער, בין אם בפנייה ישירה לכפר ובין אם באמצעות אגף הקליטה, על המינהל (אגף קליטה) לקבל דיווח עליו ועל משפחתו מגורמים בקהילה, לרבות דוח חינוכי מפורט, דוח סוציאלי<sup>34</sup>, דוח פסיכולוגי, חוות דעת פסיכיאטר<sup>35</sup>, אבחונים דידיקטיים ופסיכו-דידיקטיים ומסמכים רלוונטיים נוספים העשויים לתרום להבנת מצבו של החניך וצרכיו. כמו כן, על החניך לעבור מבחני קבלה אחידים קוגניטיביים ורגשיים; ועל החניך ומשפחתו להתראיין על ידי עו"ס באגף הקליטה. בהתבסס על שלושת השלבים, אגף הקליטה יכין דוח סוציאלי שיסכם את מצבו של החניך מבחינה משפחתית, חברתית ולימודית, ואשר יזן למערכת הממוחשבת של המינהל.

המערכת הממוחשבת של המינהל מכילה מידע שנאסף על החניך, בשלב הקליטה ובמהלך תקופת התחנכותו בכפר הנוער. מסד נתונים עדכני ואמין נחוץ כדי לנתח ביעילות את הנתונים שהוא מכיל - למשל לצורך אחזור מידע, הצלבת נתונים, ושלפית נתונים בהתאם לקריטריונים שהוגדרו.

משרד מבקר המדינה בדק את הנתונים במערכת הממוחשבת של המינהל בנוגע לכל החניכים שלמדו בשנות הלימודים התשע"ד עד התשע"ז (ספטמבר 2013 עד אוגוסט 2017) ב-36 כפרי הנוער שנבדקו - סה"כ מדובר בכ-20,000 חניכים<sup>36</sup>. בבדיקה נמצא כי ברשומות של רבים מהחניכים לא היו מלוא הפרטים האישיים. לדוגמה, לכ-1,400 חניכים חסר פירוט מצב התא המשפחתי; לאלפי חניכים חסר מידע אודות הוריהם (באחד או יותר מהתחומים הבאים: השכלה, מוצא, תעסוקה ובריאות) - לכ-5,200 חניכים חסר מידע אודות האם ולכ-10,250 חניכים חסר מידע אודות האב<sup>37</sup>.

נוסף על כך, יכולת ניתוח הנתונים שבמערכת הממוחשבת מוגבלת ביותר - המערכת לא מאפשרת חיתוך הנתונים על פי פרמטרים, כגון הערכה של יכולת לימודית, מאפיינים רגשיים, מענים טיפוליים וכיו"ב.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל כי המגבלות הטכניות והמבניות של המערכת הממוחשבת שלו אינן מאפשרות תמיכה בקבלת החלטות בנוגע לחניכים ולכפרי הנוער. היעדר מידע מלא - חלקו מידע בסיסי רלוונטי אודות החניכים - עלול לפגוע בהשמה המתאימה לכל אחד מהם, וביכולת להתאים את כפר הנוער לחניך מבחינת המענה הטיפולי, הרגשי והחינוכי שהוא זקוק לו.

34 אם המשפחה מוכרת על ידי שירותי הרווחה.

35 אם החניך נבדק.

36 ללא אבחנה בין פנימיית יום - במסגרתה שוהים החניכים בפנימייה במהלך כל היום אך אינם לנים בה וכיתות י"ג-י"ד - בהמשך ללימודים העל יסודיים, ובטרם הגיוס לצבא. לא כולל התייחסות לתלמידי אקסטרני.

37 המידע חסר גם במקרים בהם החניך מתגורר עם שני הוריו, כך שהמידע, לכאורה, אמור להיות ברשותו.





ביסוס תוכניות  
הקליטה בכפרי הנוער  
על מרכיבים כמותיים  
תוך התעלמות  
מהמרכיבים  
האיכותניים פוגע  
ביכולת לבצע השמה  
המותאמת לצורכי  
החניכים ולמאפייני  
הכפרים

משרד החינוך כתב בתשובתו כי אגף הקליטה יזם פיתוח מבחנים קוגניטיביים ורגשיים לחניכים (בשיתוף עם הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך - ראמ"ה), אשר יאפשרו להתייחס לכלל מאפייני החניך. האבחון יהיה ממוחשב וילווה במחקרי תוקף מתמשכים ויאפשר מעקב אחר הצלחת הקליטה של החניך.

על המינהל לטייב את נתוני החניכים בכפרי הנוער - עליו להנחות את כפרי הנוער להשלים את הנתונים החסרים ולהקפיד על הזנת מלוא המידע עליהם. על אגף הקליטה להבטיח שבשלב קליטת החניכים והשמתם יהיה בפניו מסד נתונים מלא ומעודכן.

המערכת הממוחשבת של המינהל היא כלי עבודה חיוני. על המשרד, בהובלת המינהל ובשיתוף כלל הגורמים הנדרשים לטיפול בחניכי הכפרים (אגף הקליטה, האגף הפסיכו-סוציאלי, כפרי הנוער וכיו"ב), לעדכן את המערכת הממוחשבת ולוודא שהיא מתאימה לצורכי המינהל ויכולה לשמש כלי עבודה ניהולי יעיל, שיאפשר ניתוח נתונים והסקת מסקנות.

### תוכניות הקליטה לכפרי הנוער אינן מותאמות למאפייני הכפרים ולצורכי החניכים

החניכים בכפרי הנוער מתקצבים מכוח תקנות תקציביות בהתאם למוצאם - תקנה תקציבית לחניכים ישראלים, תקנה תקציבית לחניכים עולים ותקנה תקציבית לחניכים יוצאי אתיופיה.

קובץ הנהלים קובע כי ההשמה בכפרי הנוער תבצע בהתאם לתוכנית קליטה שיבנה המינהל, בה יפורטו מספר החניכים שיקלטו תחת כל תקנה בכפרי הנוער, וממנה יגזרו מספר החניכים תחת כל תקנה בכל כפר. משרד מבקר המדינה בדק את תוכניות הקליטה שגיבש אגף הקליטה בשנות הלימודים התשס"ח עד התשע"ד (ספטמבר 2007 עד אוגוסט 2014), ומצא כי הקריטריון המרכזי להשמת החניכים בכפרי הנוער, כעולה מהתוכנית, הוא הקריטריון התקציבי - מוצא החניך. בפועל, מספר החניכים שיכול לקלוט כל כפר נוער נקבע מכוח התקנות התקציביות בלבד. התוכניות אינן מתייחסות למאפיינים האישיים של החניכים, של כפרי הנוער או של כל משתנה איכותני אחר.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל כי ביסוס תוכניות הקליטה בכפרי הנוער על מרכיבים כמותיים (תקציביים) בלבד, תוך התעלמות מהמרכיבים האיכותניים, פוגע ביכולתו (כמו גם ביכולת של כפרי הנוער) לבצע השמה המותאמת לצורכי החניכים ולמאפייני הכפרים.

על המינהל לבנות תוכנית קליטה עדכנית למערך המסגרות החוץ ביתיות שבאחריותו. תוכנית עדכנית זו תאפשר לו להגשים את ייעודו. תוכנית זו צריכה להתבסס הן על שיקולים תקציביים והן על התמהיל הרצוי של החניכים בכפר - מבחינה פדגוגית, חינוכית וטיפולית, מבחינת ארצות מוצאם, מבחינת מינם ומקום מגוריהם, מבחינת מורכבות הבעיות שלהן נדרש פתרון ומבחינת כל מרכיב אחר שיש בו כדי להשפיע על מפת ההשמה והקליטה של חניכים בכפרי הנוער.

### היעדר מעורבות של האגף הפסיכו-סוציאלי בהליך הקליטה וההשמה

במינהל פועל אגף פסיכו-סוציאלי האחראי מבחינה מקצועית על העו"סים והפסיכולוגים המועסקים בכפרי הנוער. תפקיד העו"סים הוא לדאוג לרווחת החניך לרבות טיפול ותמיכה בו, העצמתו והנחייתו להתנהגות מניעתית<sup>38</sup>. במסגרת תפקידו, האגף אחראי על מיפוי הצרכים של החניכים והמענים הניתנים בכפרי הנוער. האגף מסייע לאגפים האחרים של המינהל, ובהם אגף הקליטה. אולם, מעורבות האגף בקליטת חניכים לא הוסדרה, והדבר נתון לשיקול דעתו של אגף הקליטה או הכפר הקולט. כאמור, גם האגף לנוער בסיכון אינו משולב בשיבוץ חניכים בכפרי נוער.

בבדיקת 23 תיקי הפיקוח<sup>39</sup> נמצא רק מקרה אחד שבו דרש מפקח<sup>40</sup> מכפר נוער להתייעץ עם האגף הפסיכו-סוציאלי ולקבל את המלצתו המקצועית בנוגע לקליטה. מדובר במקרה שארע בעקבות קליטה של חניכים שלא התאימו מבחינה טיפולית לכפר.

האגף הפסיכו-סוציאלי עמד בעבר על הבעייתיות שבאי שיתופו הקבוע בהליך הקליטה של החניכים וציין כי הוא מסייע לאגף הקליטה אך באופן לא רשמי.

38 נוהל של המינהל בנושא "תיק נהלים מקצועיים לעובדים הסוציאליים" משנת 2015 (להלן - תיק הנהלים לעו"ס).

39 שנוהלו על ידי שלושה מפקחים.

40 לשם שמירה על זכויות החניכים והבטחת מתן המענים הנדרשים, מפעיל המינהל הליך פיקוח, ומינה בהתאם לכל כפר נוער מפקח מטעם אגף חינוך והדרכה המשמש כגורם המקשר בינו לבין כפר הנוער.

## בחלק מהכפרים מרבית החניכים נקלטים ישירות דרך הכפר ובהתאם לשיקול הדעת של הכפר, ללא המבט המערכתי והכולל של המינהל

הליך קליטת החניכים והשמתם בכפר נוער המותאם לצורכיהם נעשה לעיתים ללא מטפל מקצועי מטעם האגף הפסיכו-סוציאלי, וללא שיתוף האגף בהחלטה על קליטת החניך ובביצוע הקליטה עצמה. בפועל השמת החניכים בכפרי הנוער נעשית במקרים רבים על ידי הכפרים עצמם (ובחלק מהכפרים מרבית החניכים נקלטים ישירות דרך הכפר). כפי שעלה בביקורת, ההחלטה על קליטת החניכים מתבססת בעיקר על שיקול הדעת של כפרי הנוער, ולכן ההחלטה עלולה להתקבל מתוך ראייה צרה ונקודתית החסרה את המבט המערכתי והכולל של משרד החינוך והמינהל.

משרד החינוך השיב כי קיימת חלוקת תפקידים בין אגף הקליטה לאגף הפסיכו-סוציאלי ושקיימת "הזרמת מידע דו-כיווני בין שני האגפים" ואולם הוא לא המציא אף מסמך המסדיר זאת. ובביקורת עלה שמסמכים כאלו אינם קיימים. המשרד הוסיף וציין כי הוא מסכים עם דעת מבקר המדינה שיש להרחיב ולדייק את הפיקוח על הקליטה, והודיע כי תחום זה ייכתב ויכנס ל"תורת קליטה, אבחון והשמה - נהלים מקצועיים" של אגף הקליטה.

שיתוף פעולה, בין משרדי ממשלה בכלל ובין יחידות בתחומים שונים שלהן מכנה משותף בתוך המשרד בפרט, מיעל את ניצול המשאבים של כל אחת מהיחידות ומסדיר את חלוקת האחריות. נוכח התרומה המקצועית שעשויה להיות לאגף לנוער בסיכון ולאגף הפסיכו-סוציאלי בכל הנוגע לטיפול איכותי בחניכי הכפרים, על המינהל להסדיר את שיתופי הפעולה בין אגף הקליטה ובין האגף לנוער בסיכון והאגף הפסיכו-סוציאלי בקליטה והשמה של חניכים בכפרי הנוער.

### שינוי הליך הקליטה

מדריך התכנון הממשלתי<sup>41</sup> קובע כי בטרם מבצעים שינוי מרכזי יש לייצר עוגן לתוכנית העבודה ולבצע הערכת מצב המבוססת על שני יסודות מרכזיים: זיהוי ואיסוף כלל המידע הרלוונטי, וניתוח והבנה של המידע ומשמעותיותו. במסגרת הערכת המצב, קובע המדריך, יש לגבש תמונת מצב; לבחון מחדש את סדרי העדיפויות; לקבוע כיווני שינוי; לאתר משאבים פנימיים ולהקצותם מחדש.

במהלך 2016 החליטה הנהלת המינהל לשנות את הליך קליטת החניכים למסגרות החוץ ביתיות: לבטל קליטת חניכים באמצעות אגף הקליטה ולבצע את כל הקליטה ישירות באמצעות כפרי הנוער - בעיקר באמצעות גיוס עצמאי של כפרי הנוער, פרסום הכפרים ופתיחת שעריהם בפני כלל המועמדים המעוניינים להיקלט במוסד; יוחרגו מכך חניכים שמפנים גורמים מקצועיים מחוץ למינהל (לדוגמה קב"סים, גורמי רווחה וכיו"ב) - אותם יקלוט אגף הקליטה.

41 משרד ראש הממשלה - האגף לתכנון מדיניות, **מדריך התכנון הממשלתי**, 2007 (עודכן בשנת 2010).

במקביל בנה המינהל ממשק ממוחשב חדש, שאליו צריכים הכפרים להזין נתונים על המועמדים - פרטיהם האישיים, מצבם הלימודי, ותפקודם בתחום ההתנהגותי רגשי<sup>42</sup> (להלן - שאלון חניך).

מנהל המינהל לשעבר כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 כי לפני ביצוע השינוי התקיים דיון מעמיק במטה המינהל, ובעקבותיו החל תהליך אסטרטגי שאמור היה לטפל, בין היתר, בהבניית כלי מדידה והערכה שעל בסיסם תיבנה תוכנית צמיחה אישית לכל חניך; ובשינוי הליך הקליטה והכשרת הכפרים לבצע קליטה איכותית בעצמם.

מהבדיקה עלה שלמרות שמדובר בהחלטה המשפיעה על הליך מרכזי, אין תיעוד לכך שהמינהל ביצע הערכת מצב סדורה ומקיפה של ההליך הקיים ולא נבחנו ההשלכות האפשריות של השינוי, כמתחייב ממדריך התכנון הממשלתי.

במאי 2017, במהלך הטמעת השינוי, העלו הכפרים הסתייגויות בנוגע לשאלון החניך, לאמינותו, וליכולת למלאו בצורה מדויקת. חודשים ספורים לאחר החלת הליך הקליטה המחודש והטמעתו, בנובמבר 2017, החליט מנכ"ל משרד החינוך, מר שמואל אבוהב, אשר שימש כמ"מ מנהל המינהל, לעצור את יישום השינוי ולהמשיך לקלוט את החניכים בהתאם לשיטה שהייתה נהוגה עד אותה עת. עוד החליט המנכ"ל כי הנושא יובא לדיון עימו לאחר שייכנס ראש מינהל חדש לתפקידו.

בדצמבר 2017, הדגיש אגף הקליטה בפני המנכ"ל כי האגף הוא הגורם המתאים לביצוע תהליך ההשמה. האגף ציין כי הוא בעל הסתכלות מערכתית על צורכי האוכלוסייה הפונה למערך המסגרות החוץ ביתיות. עמדת אגף הקליטה היא שהראייה המערכתית והמגע שלו עם החניכים וגורמי המקצוע בקהילה, מאפשרים לו לקבוע מדיניות בהתאם למגמות ולשינויים הדינמיים ולתת עדיפות בקבלה לחניכים ולמשפחות הנזקקים ביותר.

ההסתייגויות שעלו ממטה המינהל ומכפרי הנוער עצמם במהלך הטמעת השינויים בהליך הקליטה ובשאלון החניך מעידים על הצורך בקיומה של עבודת מטה מעמיקה טרם ביצוע שינוי מרכזי ומחזקים את הדרישה שקובע המדריך הממשלתי. על הנהלת המינהל החדשה לבצע, בשיתוף גורמי מטה ובשיתוף כפרי הנוער, הערכת מצב מעמיקה, ועבודת מטה מקיפה, שבה ייבחנו היתרונות, החסרונות והמשמעויות של כל אחת מהשיטות, ייבחנו יתרונותיו ומגבלותיו של שאלון החניך, ותגובש שיטת עבודה סדורה ויעילה לתהליך הקליטה וההשמה.

42 התחום ההתנהגותי רגשי כולל חמישה נושאים: סימפטומים רגשיים; בעיות התנהגות; היפראקטיביות; בעיות עם קבוצת השווים; התנהגות פרו חברתית.

במסגרת הערכת המצב, על המשרד להביא בחשבון את מידת המעורבות הראויה של המינהל והאגף לנוער בסיכון בהחלטה על ההשמה והקליטה של החניך, שכן, משמעות קליטה ישירה לכפרי הנוער, ללא מעורבותם, היא שהשטח הוא המעצב את מערך כפרי הנוער - הכפרים קובעים את תמהיל החניכים ואת מאפייניהם בהתאם לשיקולים שונים, לרבות שיקולים כלכליים-תקציביים (שכן תקצוב כפרי הנוער נעשה לפי מפתח של מספר החניכים השוהים בפנימייה ומוצאם). ללא איזון נדרש, התוצאה עלולה להיות ראייה צרה ונקודתית שתחסר את המבט המערכתי והכולל של משרד החינוך.

מנהלת המינהל החדשה, שנכנסה לתפקידה במרץ 2018, כתבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 בהקשר זה כי בחודשים הקרובים המינהל יחל בפילוט לבחינת מודל קליטה משולב בששה כפרים. מודל הקליטה החדש אמור להסדיר את תהליכי הקליטה ולהבטיח שגם הקליטה הישירה לכפרי הנוער תנוהל ותפוקח על ידי אגף הקליטה.

## מענה טיפולי חסר לחניכי כפרי הנוער

כאמור, חלק גדול מהחניכים בכפרי הנוער הם נערים בסיכון ובקצה הרצף, שהטיפול בהם הוא ליבת העבודה הטיפולית בכפר הנוער. חניכים אלה הגיעו לכפר הנוער מרקע סוציו-אקונומי קשה, ממשפחות פגועות ולעיתים בעקבות טראומות קשות, והם זקוקים לשירותים טיפוליים, בין היתר, כדי להתמודד עם קשיים בהסתגלות או בתפקוד<sup>43</sup>.

כאמור, האגף הפסיכו-סוציאלי אחראי, בין היתר, על העו"סים והפסיכולוגים בכפרי הנוער (להלן - הצוות הטיפולי), על תקנונם, הכשרתם והדרכתם; הוא אחראי גם על קביעת הנחיות ונהלים מקצועיים לעבודתם ולפיקוח אחר יישומם. בנוסף, האגף מעניק טיפולים פסיכיאטריים לחניכים הזקוקים לכך ומספק מענה לצרכים פסיכו-סוציאליים ייחודיים (לדוגמה: טיפול בשפת אם, טיפולים באמצעות אומנות, וטיפול באמצעות בעלי חיים).

תיק הנהלים לעו"ס קובע כי בחזית הטיפול בחניכי כפרי הנוער מצוי העו"ס, האחראי לדאוג לרווחת החניך, העצמתו והנחייתו להתנהגות מניעתית. האגף קבע בנהליו כי תחומי פעילותו של העו"ס כוללים טיפול פסיכו-סוציאלי אישי וקבוצתי בחניכי כפר הנוער מרגע קליטתם בכפר.

משרד מבקר המדינה בחן אם המינהל וכפרי הנוער מספקים את המעטפת הטיפולית הנדרשת לכלל אוכלוסיית כפרי הנוער בהתאם לנדרש בתיק הנהלים לעו"ס.

43 ועדת העשור בראשות פרופ' יצחק קשתי, "החינוך הפנימייתי לקראת העשור הבא - דין וחשבון של הוועדה לתכנון ופיתוח החינוך הפנימייתי לעשור הבא" (מרץ 2008).

## חוסר בתוכניות טיפול אישיות

טיפול בחניכי כפרי הנוער בכלל ובאוכלוסיית קצה הרצף בפרט מחייב טיפול אישי מיטבי בטוח ומוגן, המעניק משמעות ותקווה לעתיד עם ביטחון. לשם כך, נקבע כי לכל חניך צריך להינתן פתרון הולם ברמת הפרט תוך התייחסות לכוחותיו, יכולותיו וקשייו האישיים (להלן - תוכנית טיפול אישית).

על פי תיק הנהלים לעו"ס, תוכנית הטיפול האישית צריכה לכלול, בין היתר, פגישות טיפוליות אישיות עם העו"ס, ומענים רגשיים ייחודיים כגון רכיבה על סוסים.

**פגישות טיפוליות אישיות שלא על ידי עו"ס:** על פי תיק הנהלים לעו"ס, אחד מתפקידי העו"ס הוא לקיים עם כל חניך פגישות בהתאם לתוכנית טיפול אישית. הפגישות הטיפוליות עם העו"ס עשויות להיערך במתכונות שונות: ייעוץ חד-פעמי, טיפול לטווח קצר, טיפול לטווחי זמן ארוכים, שיחות מעקב והתערבות בזמן משבר.

עוד נקבע בתיק הנהלים לעו"ס כי "מאחר ומספר התלמידים רב והעו"ס לא יכול ללוות את כולם ברציפות, חשוב לחלק את האחריות גם בין אנשי הצוות החינוכי הבכירים".

קביעת המינהל כי הצוות החינוכי הבכיר ישלים או יחליף את המעורבות הטיפולית והמקצועית הנדרשת מהעו"ס, בלי לקבוע אילו כישורים נדרשים לשם כך, מי מהצוות מתאים לכך, אילו הכשרות עליו לקבל ולאזה ליווי הוא נדרש לשם מילוי משימה זו, פותחת פתח לטיפול לא מתאים, דבר שעלול לא רק שלא לקדם את החניך אלא אף לפגוע בו.

**עמדות כפרי הנוער ביחס לתוכניות טיפול אישיות:** משרד מבקר המדינה פנה אל 36 כפרי הנוער שנבדקו וביקש מהם להשיב לשאלה האם יש לכלל חניכי הכפר תוכנית טיפול אישית. כמחצית מ-30 כפרי הנוער שהשיבו ציינו שאין להם תוכנית טיפול לכלל חניכיהם. הם כתבו בין היתר כך:

1. "אנו מבינים שכמעט כל החניכים הנמצאים בכפר דורשים מענה רגשי וטיפולי אך מפאת חוסר בתקנים אנחנו לא מצליחים להגיע לכל אחד".
2. "הקושי קיים מבחינת הפער בין נפח המשרות של הצוות הטיפולי ומספר השעות הטיפוליות הקיים בפועל לבין מספר החניכים בכפר והצרכים שלהם בליווי טיפולי אינטנסיבי וארוך טווח. במצב הקיים לא ניתן לתת מענה טיפולי פרטני ארוך טווח לכלל חניכי הכפר, אלא רק ל 50% עד 60%".
3. ניתן לספק "טיפולים פרטניים עבור 70% מחניכי הכפר".
4. "כיום קיים מענה טיפולי מתאים לכ-50% מחניכי הכפר" (הדגשה במקור).

"כמעט כל החניכים הנמצאים בכפר דורשים מענה רגשי וטיפולי אך מפאת חוסר בתקנים אנחנו לא מצליחים להגיע לכל אחד"

**5. "המענים הטיפוליים הקיימים בפנימייה אינם מספקים: ...יש בפנימייה כ-220 חניכים למול כ-3 משרות של עו"סיות העובדות בטיפול ישיר. כולן עובדות בחלקיות משרה ביחס של 1 ל-70 עד 80 חניכים למשרה... עו"ס במשרה מלאה יכולה לטפל באופן מספק בכ-40 חניכים לכל היותר".**

מנהלת האגף הפסיכו-סוציאלי כתבה למשרד מבקר המדינה כי חסרים עו"סים בכפרי הנוער. המחסור עולה גם מתיקי פיקוח על הפנימיות של כפרי הנוער וכן העלו אותו גורמי הפיקוח של האגף הפסיכו-סוציאלי. כך למשל: בכפר נוער אחד צוין כי רק 18% מחניכי הכפר מקבלים טיפולים אישיים.

עוד נמצא בביקורת כי לאגף הפסיכו-סוציאלי אין מידע שלם ועדכני אודות החניכים והטיפול הניתן להם. מכאן שהאגף אינו יכול להסיק מסקנות בנוגע לאפקטיביות של תוכניות הטיפול האישיות והטיפולים הנדרשים והפער ביניהם. מסד נתונים מלא היה מאפשר למינהל לעמוד על החוסר בטיפולים אישיים.

המשרד מסר בתשובתו כי לאגף הפסיכו-סוציאלי יש תוכנית עבודה שיטתית הבנויה על המאפיינים של כפרי הנוער ופרופיל התלמידים. לדברי המשרד, מערך הפיקוח של האגף מפקח על עבודת העו"סים בכפרי הנוער, בין היתר, על ידי קביעת מספר העו"סים לכל כפר נוער ומתן אישור להעסקתם כמו גם הדרכת העו"סים וליוויים וזאת בנוסף לקיום פגישות וישיבות סדורות הבוחנות את המענים הקיימים ואת התאמתם לצרכים של כפרי הנוער. עוד מסר המשרד בתשובתו כי בשל המעמסה על העו"סים המועסקים בכפרי הנוער לא כל התלמידים מטופלים באותה אינטנסיביות ויש צורך להוסיף תקנים של עו"סים. עוד הוסיף המשרד, כי עובדי האגף הפסיכו-סוציאלי מלווים ומדריכים את הצוות הטיפולי בכפרי הנוער, אך בשל מחסור בכוח אדם נפגשים איתם אחת לשבועיים בלבד, ויש צורך להגדיל את כוח האדם. המצב כיום מקשה על האפשרות של האגף לקבל תמונת מצב מעודכנת ואישית של החניכים.

יוצא אפוא כי לא כל החניכים זוכים למענים טיפוליים אישיים ולא לכולם גובשה תוכנית טיפולית כזו. הסברי כפרי הנוער עצמם, שהם לא הכינו תוכניות טיפול אישיות לחניכים, תואמים עובדה זו.

גיבוש תוכנית טיפול אישית לחניך הוא צורך קריטי לקידומו. הדעת אינה סובלת שתוכנית כזו לא תוכן לכל חניך וחניך. על משרד החינוך בכלל ועל המינהל בפרט לבחון את הסיבות לכך שכפרי הנוער אינם מכינים תוכניות טיפול אישיות לכל חניך ולפעול לתיקון מצב זה לאלתר. על המינהל למפות את תוכניות הטיפול הקיימות לחניכים ולדרוש ממנהלי הכפרים להשלים את החסר, עליו גם לגבש מתכונת סדורה למעקב אחר תוכניות הטיפול, בקרתן ויישומן.


  
**גיבוש תוכנית טיפול**  
**אישית לחניך היא**  
**קריטית לקידומו. על**  
**המינהל לגבש תמונת**  
**מצב מעודכנת של**  
**המענה הטיפולי**  
**הקיים**

נוכח העמדות שהציגו כפרי הנוער המעידות על אי מתן מענה טיפולי מלא מצד העו"סים ונוכח תגובת המשרד ולפיה הסיבה לכך היא חוסר בתקני עו"סים, על המינהל לגבש תוכנית פעולה להתמודדות עם חוסר זה. לשם כך, עליו לגבש תמונת מצב מעודכנת של המענה הטיפולי הקיים. על בסיס תמונת המצב שתגובש, עליו להכין תוכנית שתגשר על הפער הקיים; להעריך את התוספת התקציבית הנדרשת; לקבוע סדר עדיפות ליישום התוכנית; ולפעול לאיתור תקציב מתאים - אם ממקורותיו ואם באמצעות הצפת הבעיה לדרג הניהולי הבכיר של המשרד. ללא מתן מענה טיפולי מתאים לכל החניכים חוטא המשרד לתפקידו ולא ממלא את אחריותו.

**חוסר במענים רגשיים ייחודיים:** חלק מהחניכים זקוקים לטיפולים רגשיים ייחודיים, לדוגמה: קלינאות תקשורת, טיפול באמצעות אומנות, רכיבה על סוסים, בעלי חיים וכד'. טיפולים אלה מאפשרים לחניכים לבטא את עולמם הפנימי תוך חשיפת רגשותיהם, טיפוח הערך העצמי ושיפור הצד החברתי.

במסגרת הביקורת השיבו 11 כפרי נוער לשאלות באשר למענים הרגשיים הייחודיים הקיימים בכפר. שבעה מהם השיבו כי קיים אצלם מענה טיפולי ייחודי הנעזר בבעלי חיים או באומנות. ארבעה השיבו כי חסר להם מגוון רחב של סוגי טיפול, ושלא כל החניכים מקבלים את המענה הטיפולי שלו הם זקוקים, כיוון שחסרים מטפלים בתחום האומנות ובתחום הרכיבה על סוסים. כך ציינו כמה מהמשיבים:

1. "לכפר אין מענה טיפולי לכלל החניכים... [בהם] טיפולים השלכתיים - מטפלים באומנות, גינון, בע"ח [בעלי חיים], מוזיקה וכו'" (הדגשה במקור).
2. יש צורך "בסיוע במימון [של] שעות לתרפיסטים נוספים בתחומים מגוונים (תרפיה באומנות, בדרמה)".
3. "עקב היעדר תקנים לאנשי טיפול שאינם עו"סים, ומיעוט משאבים המאפשרים העסקת אנשי טיפול מתחומים שונים, קיים קושי בחלק מהמקרים, לדייק את שיטת הטיפול, לצרכי המטופל" (הדגשה במקור).



חניך כפר נוער זקוק למעגל טיפולי שלם, הכולל גם טיפולים רגשיים ייחודיים, כפי שפורט לעיל. בכוחם של טיפולים אלו לסייע בקידומו ובהתפתחותו של החניך ולכן הם חיוניים ביותר. ואולם מהביקורת עולה כי לא כל החניכים מקבלים את הטיפולים שלהם הם זקוקים. בדוח "טיפולים בתחום התפתחות הילד"<sup>44</sup> הדגיש מבקר המדינה את החשיבות של הטיפולים הייחודיים וציין כי "עיכוב בטיפולים עלול לגרום להחמצת 'חלון הזדמנויות' לטיפול אפקטיבי... [העיכובים] עלולים להעמיק את הפערים בחברה". נוכח זאת, על המינהל למפות את המענים הטיפוליים הקיימים שניתנים לחניכי כפרי הנוער ואת החוסר בהם, ולהכין על בסיס תמונת המצב תוכנית מדורגת להשלמת הפער. טיפוליים אלו חיוניים ביותר לצורך קידום החניכים.

### בחירת תקני הצוות הטיפולי

כאמור, בחזית הטיפול בחניכי כפרי הנוער מצוי הצוות הטיפולי ובעיקר העו"ס. מינהל החינוך ההתיישבותי מתקנן ומתקצב את העסקת הצוות הטיפולי בכפרי הנוער.

המינהל מקצה תקציב עבור תקנון כוח אדם - עו"סים ומדריכים, לכפרי נוער מודרכים<sup>45</sup> (להלן - תקציב המודרכות). התקציב הוא דיפרנציאלי ומבוסס על רמת המורכבות של הכפר כפי שנקבעה על פי מאפייני החניכים משנת 1993<sup>46</sup>. בהתאם לתקציב המודרכות נקבע גם תקן הצוות. החל מתחילת שנות ה-2000, האגף הפסיכו-סוציאלי הוא האחראי לתקצוב העו"ס בכפרי הנוער, והוא קבע "תקנות לתקצוב עובדים סוציאליים" בכפרי הנוער.

ביוני 2015 בחנה ועדה מקצועית ייעודית שהקים המינהל את תקני כוח אדם בכפרי הנוער (להלן - הוועדה לבחינה ועדכון תקינת כוח אדם)<sup>47</sup>. הוועדה המליצה על סיווג כפרי הנוער לשלוש רמות מורכבות - כפר נוער חינוכי, כפר נוער שיקומי וכפרי הנוער טיפולי. הוועדה המליצה גם על מודל תקינה רצוי של הצוות הטיפולי בכפרי הנוער, בדומה לסיווג שקבע משרד הרווחה: בכפר נוער טיפולי התקן יהיה עו"ס לכל 30 חניכים ופסיכולוג לכל 60 חניכים; בכפר נוער שיקומי - עו"ס לכל 60 חניכים ופסיכולוג לכל 80 חניכים; ובכפר נוער חינוכי - עו"ס לכל 75 חניכים ופסיכולוג לכל 100 חניכים.

44 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2017** (2017), "טיפולים בתחום התפתחות הילד", עמ' 383.

45 כפר נוער מודרך הוא כפר הכולל בית ספר 4-6 שנתי (עם לימודי ליבה בחקלאות ובמדעי החיים), פנימייה ומשק חקלאי כאשר כולם בפיקוח המינהל. ההקצבות המופנות אל כפרי הנוער במסגרת תקציב המודרכות מבוססת על איפיון החניכים וסיווגם לפי שש רמות מורכבות של חניכים. בהתאם, תקצוב הכפרים נעשה באופן דיפרנציאלי לפי הצרכים השונים של חניכי הכפרים. ראו גם להלן בפרק "הצוות החינוכי בכפרי הנוער".

46 התקציב התעדכן בשנת 2013, והתווספו לו שתי רמות מורכבות חדשות (רמה ה' ורמה ו').

47 ראו "פרוטוקול הוועדה לבחינה ועדכון תקינת כ"א בכפרי הנוער המודרכים והימיים", מ-29.6.15. הוועדה הוקמה ע"י המינהל ב-2014.

נמצא כי אף שהמינהל מצא כי יש לבחון את תקני כוח האדם בכפרי הנוער ולכן הקים ועדה מקצועית שתעסוק בכך, הוא לא דן בהמלצותיה.

באפריל 2016 ערך המינהל תוכנית אסטרטגית ובמסגרתה הוקם, בין היתר, צוות "אוכלוסיית קצה הרצף" שמטרתו אבחון הצרכים של אוכלוסיית קצה הרצף והמענים המקצועיים הנדרשים לאוכלוסייה זו<sup>48</sup>. על פי המלצות הצוות, תקן העו"ס יהיה אחד לכל 20 חניכים בקצה הרצף. אולם, המינהל לא דן בהמלצות הצוות.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל על שלא דן בהמלצות הוועדה לבחינה ועידכון תקינת כוח אדם ובהמלצות הצוות. כתוצאה מכך לא רק ירדו לטמיון כספי ציבור, אלא גם נגרם נזק ערכי של היעדר התייחסות המינהל לעבודתם של אנשי מקצוע.

על מנכ"ל משרד החינוך להיות ער לכך שהיעדר דיון בתוצרים של ועדות שמקומות במשרדו ושל פעילויות מקצועיות אחרות שמתקיימות בו פוגע באפקטיביות שלהן<sup>49</sup>. על מנכ"ל המשרד לדרוש מהמינהל לדון בהמלצות הוועדה לבחינה ועידכון תקינת כוח אדם והתוכנית האסטרטגית. כפי שעלה בביקורת ויפורט בהמשך, מדובר בסוגיה קריטית לתפקוד התקין של כפרי הנוער. לכן ראוי שהמנכ"ל ידרוש כי המסקנות וההחלטות מדיונים אלו יוצגו בפניו לשם קבלת החלטה.

המשרד מסר בתשובתו כי האגף הפסיכו-סוציאלי קיבל בשנת 2017 תוספת של 100 תקני עו"ס, אך לדבריו עדיין חסרים 50 תקנים כדי לעמוד בסטנדרטים המינימליים. כמו כן ציין המשרד כי יש צורך להרחיב את המענים הרגשיים הייחודיים ולתקצב באופן מיוחד את הטיפולים הללו על מנת לאפשר מתן טיפול מיטבי לכלל החניכים.

על המשרד לגבש תוכנית עבודה שתמפה את הצרכים והמענים של חניכי כפרי הנוער. בנוסף לכך, על המשרד לקבוע לצד תוספת המשאבים את היעדים, המשימות, לוחות הזמנים ומדדי הצלחה.



48 המינהל לחינוך התיישבותי, **תוכנית אסטרטגית המינהל לחינוך התיישבותי, פנימייתי ועליית הנוער**, תשע"ו, אפריל 2016.

49 לעניין מינוי ועדות פנים-משרדיות או בין-משרדיות - והחובה לדון בכבוד ראש בהמלצותיהן ולקבל החלטות מנומקות בנוגע לאימוצן או לדחייתן, ראו מבקר המדינה, **קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011**, "ועדות בשירות המדינה", עמ' 9.

על המינהל לפעול  
לכך שלכל חניכי  
כפרי הנוער תהיה  
תוכנית טיפול אישית  
אפקטיבית שתספק  
את הטיפול המתאים  
לכל חניך

המינהל אחראי על החינוך החוץ ביתי במשרד החינוך ולטיפול בבני הנוער המתחנכים בכפרי הנוער אך אינו מספק את המעטפת הטיפולית הנדרשת להם. על המינהל לפעול לכך שלכל חניכי כפרי הנוער תהיה תוכנית טיפול אישית אפקטיבית שתספק את הטיפול המתאים לכל חניך.

## נשירת חניכים

כאמור, רבים מחניכי כפרי הנוער מגיעים ישירות לכפרים (בכפרים מסוימים מגיע שיעורם של הנקלטים ישירות בכפר לכ-80%), בלי שעברו קודם לכן דרך אגף קליטה. במקרים אלה, מי שמאשר את קליטתם והתאמתם למסגרת הוא הכפר עצמו, ואישור המינהל נדרש בעיקר לצורכי רישום. במקרים מסוימים חניכים עוזבים את הכפר שאליו נקלטו (להלן - נשירה) - חלקם חוזרים להתחנך ולהתגורר בקהילה; חלקם עוברים לכפרי נוער אחרים; ואחרים עוברים למוסדות של משרד הרווחה, למוסדות אשפוזיים, למוסדות גמילה ולמוסדות המאכלסים אוכלוסייה עבריינית.

השנה הראשונה לשהיית חניכים בכפר נוער היא שנת הסתגלות לשינוי החד שחל בחייהם. מטבע הדברים, צפוי שבשנה זו יתעוררו קשיים וחלק מהחניכים ינשרו במהלכה. השמת החניכים (על ידי המינהל או על ידי הכפר) בכפר נוער אשר אינו יכול לענות על צורכיהם עלולה להגביר את הנשירה, ומנגד, התאמת הכפר למאפייני החניכים ומתן מעטפת חינוכית וטיפולית איכותית תמוער את הקשיים ותצמצם את הנשירה מכפרי הנוער.

**היקף הנשירה:** בשנות הלימודים התשע"ד עד התשע"ו (ספטמבר 2013 עד אוגוסט 2016), התחנכו בכפרי הנוער בממוצע (בכל אחת מהשנים) כ-9,800 חניכים בכיתות ז' עד י"ב. מניתוח שערך משרד מבקר המדינה עלה כי כ-11% מהם נשרו ממערך המסגרות החוץ ביתיות של המינהל. כמו כן, בשנים אלו נקלטו בכפרי הנוער בממוצע כ-3,300 חניכים חדשים בשנה, ובבדיקה עלה כי 620 מהנקלטים החדשים (18%) נשרו מהכפר שאליו נקלטו בטרם חלפה שנה ממועד קליטתם. משרד החינוך ומינהל החינוך ההתיישבותי לא קבעו יעד לנשירת חניכים בכלל, ונשירה בשנה הראשונה שלאחר הקליטה בפרט.

שישה מהכפרים דיווחו למשרד מבקר המדינה כי חלק מהחניכים שנשרו במהלך השנים 2014-2018, נשרו בשל השמה לא מתאימה או בשל טיפול לא מספק. בשלושה מבין כפרים אלה, עמד ממוצע הנושרים מסיבה זו בשנת התשע"ה על 48%, ובהתשע"ו על 38%<sup>50</sup>.

50 בשנת התשע"ה נשרו משלושת הכפרים 116 חניכים, 56 מהם מהסיבות המוזכרות; ובשנת התשע"ו נשרו 131 חניכים, 51 מהם מהסיבות האמורות.

גם המפקחים של כפרי הנוער, אשר מתוודעים לחניכים שקיים חשש שינשרו בעיקר דרך השתתפותם בוועדות התמדה<sup>51</sup>, עמדו על הקשר בין נשירת החניכים לבין השמה לקויה שאינה נותנת מענה לצורכי החניך, או להיעדר מענה טיפולי מספק לחניך במהלך שהותו בכפר.

משרד הרווחה אישר בתשובתו כי חלק מהחניכים שנושרים מכפרי הנוער מוצאים דרכם לפנימיות הרווחה, חלקם למוסדות אשפוזיים, וחלקם למוסדות גמילה ומוסדות לאוכלוסייה עבריינית. גם לפי עמדת משרד הרווחה, הנשירה היא תוצאה של היעדר התאמה בין מאפייני החניך וצרכיו לבין המענים הניתנים בכפר הנוער. עוד ציין משרד הרווחה כי אחד המניעים להשמה לא מתאימה הוא מנגנון התקצוב של כפרי הנוער, במיוחד בהשוואה לתקצוב פנימיות הרווחה; שכן הרשויות המקומיות נדרשות להשתתף בתקצובם של חניכים בפנימיות הרווחה, אך הן אינן נדרשות לעשות כן בכפרי הנוער. כפועל יוצא מכך, מעדיפות הרשויות המקומיות לשלוח את הנערים לכפרי הנוער, אף אם מאפייניהם וצורכיהם מתאימים לפנימיות הרווחה.

אחד מכפרי הנוער ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2018 כי הצורך הכלכלי הוא שמכתיב את המציאות, והלחץ הכלכלי המוטל על הכפר מחייב אותו למלא מכסות חניכים. בהתאם, הכפרים נדרשים לקלוט נערים המחפשים מסגרת, תוך שהם מוותרים לעיתים על ייעודם לשמש ככפרים לנוער בסיכון. כפר אחר ציין בתשובתו כי לעיתים מופעלים לחצים על כפרי הנוער לקלוט חניכים גם בהיעדר כלים טיפוליים מתאימים. בשונה מכך, ציין כפר אחר בתשובתו מאוגוסט 2018, כי ההתאמה בין מאפייני החניך וצרכיו ליכולות הכפר ומעניו היא נקודת מפתח בקליטה. בהתאם, ציין אותו כפר, הוא הפיק לקחיו והתאים את תהליך הגיוס לכפר ולמענים הניתנים בו. כפועל יוצא מכך, ציין הכפר, הופחתה הנשירה.

משרד החינוך כתב בתשובתו כי בכל כפרי הנוער קיימת תוכנית הסתגלות לתלמידים חדשים ומתקיימות פעולות ישירות ועקיפות על מנת ליצור חוויית הצלחה לתלמידים.

51 ועדות התמדה נבנו לאור מודל ועדות ההתמדה ברשויות המקומיות, ותפקידן לתמוך בכפרים ולסייע להם להכיל את התלמידים המצויים בתהליך נשירה (כצעד למניעת עזיבתם את הכפר בו התחנכו) ולפקח על המעברים בין מוסדות החינוך ועל המעבר משנת לימודים אחת לשנייה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי הוא לא התייחס בתשובתו לתוצאה השלילית הנגרמת מהשמה לא מתאימה, מהיעדר תוכניות טיפול אישיות ומהיעדר מענה טיפולי לחניכי כפרי הנוער והשפעתם על נשירת חניכים מכפרי הנוער. על משרד החינוך להגביר את מעורבותו בהליך הקליטה וההשמה של חניכים בכפרי הנוער. עליו לוודא כי הקליטה מתבצעת מתוך שיקולים של טובת החניכים בלבד, ומתוך התאמת הכפר לחניך ולצרכיו. על המשרד להסדיר את אופן העבודה בין היחידות השונות האחראיות והמטפלות בנוער זה באמצעות נהלים ארגוניים ושגרת עבודה, אשר תיצור מחויבות של כלל היחידות להשגת המטרה של פעולותיהן המשותפת ועליו לפעול לצמצום הנשירה הנובעת מקליטה לא מתאימה או היעדר טיפול מתאים לצורכי חניכי כפרי הנוער.

על המינהל ואגף הקליטה להגדיר יעדים לשיעור הנשירה הסביר ולקבוע את הצעדים והכלים שיש לנקוט כדי לעמוד ביעד זה.

**היעדר מעקב אחר נתוני הנשירה:** המינהל מקבל מכפרי הנוער את נתוני הנשירה וכן עומדת לרשותו גישה למערכת הממוחשבת, הכוללת נתונים על החניכים הנושרים. על מנת לצמצם את תופעת הנשירה על המינהל להשתמש בנתונים העומדים לרשותו כדי לנתח את התופעה ולעמוד על סיבותיה.

בבדיקה נמצא כי מנהלת אגף הקליטה, אשר במועד הביקורת הייתה אחראית גם על המעברים בין כפרי הנוער והנשירה מהם, לא בחנה ולא ניתחה את היקף הנשירה ואת הסיבות לנשירה. ממילא היא לא עמדה גם על שכיחות התופעה בשנה הראשונה לשהייתו של החניך בכפר. היא אף לא דרשה מהכפרים שיעשו זאת ושיעבירו לה את מסקנותיהם, נוסף על העברת הנתונים עצמם.

בתשובתו כתב משרד החינוך כי הוא מנהל מעקב שוטף אחר כפרי נוער שהנשירה מהם גבוהה ויוזם דיונים בכפרים אלה במטרה להבין את הגורמים לנשירה, להפיק לקחים לקראת השנה הבאה ולדרוש מהכפרים לבנות תוכנית מקיפה למניעת נשירה. כמו כן, ציין המשרד, הקב"סים הפנימייתיים ממפים באופן שוטף את הנשירה הסמויה מכפרי הנוער, יוזמים תוכניות ייעודיות למניעת נשירה, עוקבים אחר מצבם של החניכים בסיכון לנשירה ודנים בתופעות בכפר שעלולות לגרום לנשירה.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל כי המעקב אחר תופעת הנשירה אינו שיטתי ואינו סדור. בביקורת עלה כי אין תיעוד לפעילות המעקב אחר הנשירה בכפרי הנוער שבהם קיים סיכון מוגבר לנשירה, במינהל אין דוחות ונתונים שיטתיים וסדורים באשר לכך.

מעקב אחר הנשירה  
מכפרי הנוער, ניתוח  
הסיבות לנשירה  
והסקת מסקנות  
מערכתיות ונקודתיות  
עשויים לסייע בבחינת  
הליכי קליטת  
החניכים, השמתם  
והטיפול בהם בכפרי  
הנוער, ובכך לצמצם  
את תופעת הנשירה

מעקב אחר הנשירה מכפרי הנוער, ניתוח הסיבות לנשירה והסקת מסקנות מערכתיות ונקודתיות עשויים לסייע בבחינת הליכי קליטת החניכים, השמתם והטיפול בהם בכפרי הנוער, ובכך לצמצם את תופעת הנשירה. בהתאם לכך על המינהל לגבש את המתכונת שלפיה ינותחו, באופן שוטף, נתוני הנשירה, הסיבות לה, והמענים הנדרשים לתיקון המצב. עליו גם לגבש עבור הכפרים כלי אחיד, יעיל ושיטתי לניתוח תופעת הנשירה, וזאת במטרה לשפר את תהליך קבלת ההחלטות של הכפר החל משלב קליטת החניך, ולאחר מכן לאורך תקופת שהייתו בכפר.

משרד החינוך ציין בתשובתו כי, בהתאם להמלצת מבקר המדינה, מנהלת אגף הקליטה הקימה ועדה שמטרתה לפתח כלי אחיד לניתוח תופעת הנשירה מכל כפר נוער ושיופעל על ידי הקב"סים בכפרים.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הקמת הוועדה. פיתוח כלי אחיד עשוי לענות על הכשלים המתוארים במעקב אחר נשירת חניכים מכפרי הנוער. עם זאת, אין להותיר את הכלי ככלי עצמאי המופעל על ידי הקב"סים בכפרי הנוער, ועל המינהל לפקח על הכלי והפעלתו ולעקוב אחר נתוני הנשירה, גם באמצעות גורם מתכלל אחד במטה המינהל.

## עבודת המפקחים על כפרי הנוער

חניכי כפרי הנוער הם ילדים ונערים פגיעים במיוחד שבעקבות הפרדתם מהוריהם זקוקים להגנה יתרה על זכויותיהם. בהשמתם במסגרות חוץ ביתיות של כפרי הנוער לוקחים על עצמם, המדינה, משרד החינוך והמינהל לחינוך התיישבותי - גם אם באופן זמני - את האחריות ההורית ומחויבים לדאוג לשלומם, לרווחתם ולמילוי צורכיהם<sup>52</sup>. לשם שמירה על זכויות החניכים והבטחת מתן המענים הנדרשים, מפעיל המינהל הליך פיקוח, ומינה בהתאם לכלל כפר נוער מפקח מטעם אגף חינוך והדרכה המשמש כגורם המקשר בינו לבין כפר הנוער (להלן - מפקח).

אגף חינוך והדרכה פועל בשלושה מישורים: פיקוח חינוכי על כפרי הנוער; מעטפת ליווי והנחיה לצוותים החינוכיים ולצוותי השירות בכפרי הנוער; והפעלה של מערך הכשרה, פיתוח וקידום מקצועי לעובדים בחינוך הפנימייתי<sup>53</sup>. האגף מעסיק 19 מפקחים, ותשעה מהם מפקחים על 36 כפרי הנוער שנבדקו<sup>54</sup>.

52 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2017** (2017), "ילדים ובני נוער בסיכון בפנימיות של משרד הרווחה", עמ' 719.

53 מבוסס על אתר האינטרנט של המינהל.

54 בנוסף לכפרי הנוער, המפקחים אחראיים לבצע פיקוח גם על מוסדות נוספים שבאחריות המינהל.

**אי הסדרה של עבודת המפקחים:** המינהל הגדיר את תפקיד המפקח בקווים המנחים שקבע ב-2009<sup>55</sup>, בין היתר, כמי שאחראי לבדוק כי המדיניות החינוכית-חברתית של המינהל מבוצעת. המינהל פירט בקווים המנחים את תפקידי המפקח ובהם:

1. בדיקת האיכות ורמת השירותים הניתנים לחניכים, לרבות בקרה של התאמת סל השירותים לצורכי החניכים.
2. פיקוח על התפתחות תלמידים (חסרי עורף משפחתי) המשתייכים לקבוצות הסיכון ומעקב אחר הישגותם במסגרת חינוכית תומכת ומניעת נשירתם.
3. בחינת ההיערכות הארגונית בפנימייה, ובין היתר: בדיקת תקני כוח אדם, מעקב אחר השתלמויות לצוות, ומעורבות בגיוס וקליטת עובדים חדשים.
4. בקרת חלוקת המשאבים התקציביים המועברים מהמינהל.
5. ייעוץ למנהל הכפר, למנהל הפנימייה וסגל העובדים המקצועיים בפנימייה, הנחייתם וליווים.

בביקורת עלה כי האגף לחינוך והדרכה לא הפיץ את הקווים המנחים לעבודת המפקחים וממילא גם לא הטמיע אותם בקרב המפקחים. בפועל, המפקחים לא מכירים את הנחיות האגף ופועלים בהתאם להבנתם ושיקול דעתם ועל פי "תורה שבעל פה" המועברת בין המפקחים. את מסמך הקווים המנחים שלעיל איתר אחד המפקחים במינהל רק בעקבות הביקורת ולבקשתה.

עלה גם כי המינהל לא קבע תוכנית עבודה סדורה לפיקוח על כפרי הנוער ולא הגדיר כלי פיקוח ונושאים שעל המפקח לבדוק. בפועל כל מפקח פועל באופן עצמאי לפי שיקול דעתו. בקשר לכך, יצוין כי בדוח קודם של משרד מבקר המדינה בנושא משיק לנושא זה<sup>56</sup> הודגש כי כלי יעיל, שבכוחו להבטיח שהמפקח (בפנימיות של משרד הרווחה) יבצע את בדיקתו באופן שיטתי, הוא הליך בקרה מובנה הכולל רשימת תיוג (צ'ק ליסט) לגבי כל הרכיבים שיש לבדוק בהתבסס על החוקים, התקנות, הנהלים והסכמי ההתקשרות שנחתמו עם הגופים המפעילים את כפרי הנוער. הדברים יפים גם לעניין המפקחים בכפרי הנוער.

בדיקת דוחות הפיקוח של 23 כפרי נוער העלתה כי בהיעדר הסדרה של תהליך הבקרה והפיקוח, קיימת שונות רבה בין הדוחות, לרבות בנושאים שנבדקו וברמת הפירוט שלהם. שונות רבה עלתה באשר לאופן התייעוד של הבדיקות שהמפקחים ערכו, ממצאיהם, מסקנותיהם והחלטותיהם. יש מפקחים שעורכים סיכום כתוב ומפורט לאחר כל סיור או פגישה בכפרי הנוער, אחרים מסתפקים בציון ראשי פרקים ויש מפקחים שכלל לא מסכמים את פעולותיהם.

55 המינהל לחינוך התיישבותי - האגף לחינוך והדרכה, **תפקיד מפקח הפנימייה**, מאי 2009.

56 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2017** (2017), "ילדים ובני נוער בסיכון בפנימיות של משרד הרווחה", עמ' 755.

## בהיעדר פיקוח מסודר ותמונת מצב שלמה, אין אפשרות לקיים מעקב מתמשך אחר קשיי החניכים וליצור רצף טיפולי מתאים

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף חינוך והדרכה כי אי הסדרה של תהליכי הבקרה והפיקוח מונע מהמפקח לגבש תמונת מצב שלמה ועדכנית של כפרי הנוער שבאחריותו ולזהות תחומים הנדרשים לטיפול ממוקד. בהיעדר פיקוח מסודר ותמונת מצב שלמה, אין אפשרות לקיים מעקב מתמשך אחר קשיי החניכים וליצור רצף טיפולי מתאים.

משרד החינוך כתב בתשובתו כי הוא רואה חשיבות רבה בהסדרת תפקיד המפקח על הפנימייה כתפקיד סטטוטורי, מוגדר ורשמי; ובהתאם לכך הוא פועל לכתיבת חוזר מנכ"ל שבמסגרתו יוסדרו ויוגדרו כל התפקידים, תחום אחריותם ודרכי פעולתם. בנוסף, כלי הפיקוח החדשים והמותאמים לאתגרי היום ימוסדו בחוברת "כלי עבודת המפקח על הפנימייה".

**ממשקי העבודה בין גורמי המטה למפקחים:** בביקורת עלה שהמינהל לא הנחה את המפקחים בדבר אופן העבודה שלהם עם הגורמים המקצועיים השונים במטה המינהל (לרבות האגף הפסיכו-סוציאלי, אגף הקליטה, אגף התקציבים וכדומה), ומתי עליהם לדווח לגורמים אלו על ממצאים שעלו בפיקוח. בפועל, המפקחים קובעים את סדרי עבודתם מול הגורמים, על פי שיקול דעתם. כתוצאה מכך, נמצא כי לא התקיימו ממשקי עבודה ודיווח סדורים בין אגף הפיקוח לבין גורמי המטה.

על הנהלת המינהל, ואגף חינוך והדרכה בפרט, להסדיר את ממשקי העבודה שבין גורמי המטה (נציגי האגפים המקצועיים) ובין גורמי השטח (המפקחים) ולוודא כי כל גורמי המקצוע, הרלוונטיים יקיימו עבודת מטה ופגישות עבודה סדורות.

**היעדר פיקוח על כשירות הכפרים לקלוט חניכים:** כאמור, המינהל קבע בקובץ הנהלים קריטריונים מנחים לכשירות כפר נוער לקלוט חניכים. הקריטריונים מתייחסים לתנאים הפיזיים של הפנימייה; היקפי משרות של כוח האדם; כישורי הצוות החינוכי והטיפולי; התנאים החינוכיים (לרבות פעילות העשרה, מערך חוגים ומערך טיולים) ועוד.

בבדיקה עלה כי בקובץ הנהלים לא נקבעה שיטת הבקרה והפיקוח על עמידת כפרי הנוער בקריטריונים שקבע המינהל ואת דרכי האכיפה בעניין זה, כתנאי לקליטת חניכים בכפר. בפועל, המינהל אינו מבצע פיקוח ובקרה עקביים ושיטתיים על עמידת הכפרים בקריטריונים שקבע.

במקרים שבהם איתרו המפקחים אי עמידה של כפרי הנוער בדרישות שנקבעו, כמו לדוגמה במקרה של מגורי מדריכים בשטח הכפר (ראה הרחבה בהמשך פרק זה) הם הסתפקו בכך שהתריעו בפני כפרי הנוער על כך, ואולם, המינהל לא נקט פעולות כלשהן שיחייבו את הכפרים לתקן את הליקויים שעלו - בין היתר, הוא לא עצר המשך קליטת חניכים לכפרים עד לתיקון הליקויים.



משרד מבקר המדינה מעיר למינהל כי תנאי הכשירות שהוא קבע נועדו להבטיח כי כפר אשר קולט חניכים יעמוד בתנאים הכרחיים להענקת סביבה מוגנת ועוטפת לחניכים. העובדה שהמינהל אינו מוודא שהכפרים עומדים בדרישות באופן שוטף וקבוע מאיינת אותן, והדבר עלול לפגוע בחניכים שזהו מקום מבטחם וחינוכם. על המינהל לקבוע מנגנון פיקוח ובקרה אחר עמידת כפרי הנוער בתנאי הכשירות ולקבוע למפקחים תוכנית עבודה מסודרת לאופן ביצועו. עליו לכלול במנגנון זה גם דרכי אכיפה מתאימות, בלי לפגוע בחניכים.

## הצוות החינוכי בכפרי הנוער

הצוות החינוכי בפנימייה כולל את מנהל הפנימייה, מדריכים ואימהות בית (המשמשות לעתים כמדריכות קבוצה). חניכי הפנימייה מחולקים לקבוצות; לכל קבוצה יהיו בדרך כלל שני מדריכים והם מלווים את הקבוצה לאורך כל שעות היממה.

המדריך הוא דמות מרכזית וחשובה לחניך בכפר הנוער. מחקרים הצביעו על כך שלמדריך בכפר הנוער השפעה רבה על מידת הצלחתם של החניכים, אף לאחר סיום שהותם בכפר<sup>57</sup>.

הנהלים קובעים כי חלק מתפקידי המדריך הם בתחום הטיפול בפרט: לדאוג לביטחונם האישי של החניכים (להגן מפני אלימות, סמים וכיו"ב); להנחות את החניכים, לייעץ להם ולהכוויןם; לערוך שיחות אישיות עם החניכים; לאתר בעיות חריגות שחווים החניכים - בתחום הנפשי, ההתנהגותי והחברתי; לשמור ולטפח את הקשר של החניכים עם משפחותיהם; ולהקנות לחניכים הרגלי תזונה והיגיינה. המדריך אחראי גם לפן הקבוצתי: לגבש את הקבוצה כיחידה חברתית; להפעיל תהליכים חינוכיים-קבוצתיים; ולקיים שיחות קבוצתיות להטמעת ערכים, נורמות, ידע ועוד.

57 ש. אברהם, ת. דיסינמן ור. בינבנישתי, "בוגרי פנימיות חינוכיות בישראל: תפיסתם את הגורמים התורמים להצלחה והמעכבים הצלחה במעבר לחיים עצמאיים", **חברה ורווחה**, לב (1) (מרץ 2012), עמ' 9 - 37.

## תקני המדריכים בכפרי הנוער<sup>58</sup>

'תקציב המודרכות' מ-1993 מתבסס על התקנים שנקבעו בסל לאור בשנת 1975<sup>59</sup> וקובע את תקן המדריכים בהתאם לרמת המורכבות החינוכית-טיפולית של החניכים. אגף הקליטה קובע את רמת מורכבותו של כל חניך, והיא נעה על ציר של שש רמות: מרמה א' - לחניכים שמורכבותם החינוכית-טיפולית נמוכה עד רמה ו' - לחניכים בעלי מאפיינים חינוכיים-טיפוליים מורכבים ביותר. ככל שרמת המורכבות עולה, גדל מספר המדריכים.

מדי שנה בוחן אגף התקציבים במינהל כמה מדריכים נדרשים בכל כפר בהתאם לתמהיל מורכבות החניכים המאכלסים אותו, ומתקצב את הכפר בהתאם.

כאמור, הוועדה לבחינה ועדכון תקינת כוח אדם המליצה בשנת 2015 לסווג את כפרי הנוער והחניכים לשלוש רמות על פי רמת מורכבותם החינוכית-טיפולית ובהתאם המליצה גם על שינוי מפתח תקינת המדריכים. בלוח שלהלן השוואה בין תקני מדריכים לפי תקציב המודרכות הנוכחי לזה שעליו המליצה הוועדה:

### לוח 1: תקני המדריכים לפי תקציב המודרכות ובהתאם להמלצות

#### הוועדה

המלצת הוועדה - תקני מדריכים לפי שלוש רמות		תקציב המודרכות - תקני מדריכים לפי שש רמות	
תקן המדריכים	רמת מורכבות החניכים	תקן המדריכים	רמת מורכבות החניכים
2 מדריכים לכל 25 עד 35 חניכים (1:17.5 עד 1:12.5)	רמה א'	2 מדריכים לכל 40 חניכים (1:20) 2 מדריכים לכל 35 חניכים (1:17.5)	רמה א' רמה ב'
2 מדריכים לכל 20 חניכים (1:10)	רמה ב'	2 מדריכים לכל 30 חניכים (1:15) 2 מדריכים לכל 25 חניכים (1:12.5)	רמה ג' רמה ד'
3 מדריכים לכל 15 חניכים (1:5)	רמה ג'	2 מדריכים לכל 10 חניכים (1:5) 3 מדריכים לכל 10 חניכים (1:3.3)	רמה ה' רמה ו'

מהלוח עולה כי תקן המדריכים המעודכן שהציעה הוועדה משפר את היחס המספרי בין מדריך לחניך (למעט בנוגע לחניכים ברמת מורכבות ו'). אולם,

58 הפרק אינו עוסק בכפרי הנוער הממשלתיים - אשל הנשיא וכדורי.

59 תקצוב כפרי הנוער מבוסס על מנגנונים תחשיביים שנקבעו על ידי ועדת לאור, ועדה בין משרדית בשנת 1975. הוועדה קבעה את סל לאור שמיועד למימון ההוצאות התפעוליות השוטפות של הפנימייה. הסל מועבר ישירות ממשרד החינוך לפנימיות כסכום כולל לפי מספר החניכים. הסל מורכב מחמישה רכיבים: שכר, מזון, דלק, חשמל ומים, החזקת בית (ניהול ומזכירות, כספים והנה"ח, שירותי עזר, תיקונים ואחזקה, ביטוח ומיסים), והחזקת תלמיד (תרבות, ספורט והעשרה, כביסה, חומרי ניקיון ואספקה קטנה, חידוש ציוד). סכום רכיב השכר בסל התעדכן לאור הסכמי שכר בדצמבר 2007.



השינוי שחל במאפייני החניכים מחייב את משרד החינוך ומשרד האוצר לבחון אם התקן הקיים למספר המדריכים מתאים לצורכי החניכים וכן לעדכנו ככל שנדרש

כאמור, המינהל לא דן בהמלצות הוועדה שהוא עצמו הקים, ולא שינה את תקני המדריכים.

יצוין כי בינואר 2017 קיימה ועדת החינוך של הכנסת דיון בנוגע לסל לאור<sup>60</sup>. המינהל הציג לוועדה את עמדתו בדבר הצורך לעדכון הסל, עמדה שהתבססה בין היתר על עבודת הוועדה מ-2015. ועדת החינוך הורתה למשרד החינוך להקים מנגנון שיקבע עדכון אוטומטי לתקצוב כפרי הנוער וכן קבעה דיון מעקב בנושא כחודשיים לאחר מכן. נכון למועד סיום הביקורת, תקן המדריכים בסל לאור עדיין לא עודכן וועדת הכנסת לא התכנסה לדיון מעקב בנושא זה.

התקן הקיים נקבע לפני למעלה מ-40 שנה ומאז נעשו בו עדכונים קלים בלבד. השינוי שחל במאפייני החניכים המאכלסים את כפרי הנוער הפך את המענה הנדרש לטיפול בהם למורכב יותר, והוא מחייב את משרד החינוך ומשרד האוצר לבחון אם התקן הקיים מתאים לצורכי החניכים וכן לעדכנו ככל שנדרש. ראוי לסיים בהקדם את הדיון המתמשך בצורך לעדכן את סל לאור, על מנת שחניכי הכפרים יוכלו לקבל מסגרת חינוכית וטיפולית איכותית.

**פערי איוש בתקני המדריכים ותשלום עבור תקנים לא מאוישים:** המינהל מגדיר בנהליו את העמידה בתקני כוח האדם כאחד מתנאי הסף לקבלת כשירות לקליטת חניכים. בנוסף, הסכם הפעלת כפרים מודרכים<sup>61</sup>, שהוא הבסיס להעברת תקציב המודרכות לכפרים, מחייב את הכפר לעמוד בדרישות לקבלת הכשירות, ובכלל זה לאייש את התקנים שנקבעו לו ושעל פיהם הוא מתוקצב. ההסכם מאפשר למינהל לנקוט סנקציות נגד כפרי נוער שאינם עומדים בנדרש מהם ולהפסיק, להקטין או לעכב את תשלומי תקציב המודרכות.

משרד מבקר המדינה בדק את תקן ומספר המדריכים בפועל ב-29 כפרים בשנת הלימודים התשע"ז (ספטמבר 2016 עד אוגוסט 2017), ומצא כי בהתאם לתקן הם נדרשו ל-575 מדריכים. בפועל, מדיווחי אותם הכפרים למשרד מבקר המדינה עלה כי הם מעסיקים 437 מדריכים בלבד - פער של 138 (24%) תקני מדריכים שאינם מאוישים. בבדיקה עלה כי רק שישה מהכפרים הללו פעלו במצבת עובדים מלאה.

60 מינהל החינוך ההתיישבותי - אגף התקציבים, **דיון בוועדת החינוך בנושא סל לאור - קביעת שיעורי התשלומים בפנימיות**, 1.1.17.

61 ההסכם קובע כי המינהל ישתתף בתקציב השנתי השוטף של כפר הנוער, לאחר שהכפר אושר כ"כפר נוער מודרך" ע"י המינהל, בהתאם לתבחינים ולכללים שנקבעו (ובניהם תקני המדריכים).

הפערים באיוש תקני הדרכה הופיעו גם בתיקי הפיקוח, אך על אף התקנים הלא מאוישים, בביקורת עלה כי המינהל מעביר לכפרי הנוער את תקציב המודרכות, עבור תשלומי שכר, בערך של מלוא תקני הצוות החינוכי, אף שהוא חסר. המינהל גם לא הפעיל נגד אותם כפרים הפועלים בתקן לא מלא סנקציה כלשהי. בפרוטוקול של דיון שקיים המינהל ביוני 2016, צוין כי אין למינהל יכולת לעקוב אחר מצבת הצוות החינוכי וכיוון שהתשלום המועבר לכפרים הוא גלובלי ואינו מותנה במצבת המדריכים בפועל, הרי שהמינהל לא יכול לקזז ממנו את התשלום בעבור התקנים שאינם מאוישים.

על המינהל לוודא כי כפרי הנוער יאיישו את כל תקני ההדרכה שהוא קבע כדי להבטיח מתן מענה הולם לרמת המורכבות של החניכים. אם הכפרים לא יעמדו בהתניה זו על המינהל לנקוט באמצעים העומדים לרשותו, כפי שנקבעו בהסכמים ובנהלים, ולשלול את כשירותם של הכפרים לקליטת חניכים נוספים, לא לשלם עבור תקנים חסרים ולמנוע מהם את תקציב המודרכות. משרד מבקר המדינה מעיר למינהל כי כיוון שמתכונת התקצוב של כפרי הנוער במסגרת תקציב המודרכות שנקבעה בשנת 1993, אינה לוקחת בחשבון פעילות בתקנים לא מאוישים, יש לבחון את יעילותה מחדש ולעדכנה על פי הצורך, ובהתאם לכך לעדכן את ההסכמים עם הכפרים.

מחשבות כמה מכפרי הנוער למשרד מבקר המדינה מאוגוסט וספטמבר 2018 עולה כי חלק מהכפרים מעסיקים אימהות בית בתפקידי הדרכה, ומשכך לטענתם הפער בין מספר התקנים הקבועים למספר התקנים המאוישים קטן יותר.

משרד החינוך מאפשר לכפרים להעסיק אימהות בית בתפקידי הדרכה ומתקצב אותן. בהתאם, עליו לבחון את תקני אימהות הבית ודרישות הסף שעליהן לעמוד בהן.

משרד החינוך ציין בתשובתו כי הוא מקבל את עמדת מבקר המדינה ולפיה חסר מעקב אחר ביצוע של דרישות המינהל בכל הקשור לאיוש תקני כוח אדם בכפרי הנוער ולכן המידע חסר. המשרד רואה בכך חשיבות רבה, ובכוונת המינהל לבחון דרכים למימוש יעד זה.

## קבלה, הכשרה וליווי של הצוות חינוכי

על מנת שהצוות החינוכי יוכל למלא כראוי את תפקידו המורכב הוא נדרש לעמוד בתנאי סף שקבע המינהל וכן לעבור הכשרה מתאימה. במסגרת זו, על המינהל להכשיר את המדריכים כדי שיוכלו לשמש דמויות חינוכיות משמעותיות, סמכותיות, יציבות, מכילות, מקצועיות ובעלות מיומנות מתאימה לטיפול בבני

נוער בסיכון; לתת להם כלים להתמודדות עם המצבים המורכבים שעימם הם צפויים להיפגש בתפקידם, ולתמוך בהם ברמה המקצועית והנפשית.

קובץ הנהלים קובע כי חלק מתהליך הכשרת ופיתוח הצוות החינוכי בכפר ייערך בתוך הכפר וחלקו ייערך מחוצה לו. ההכשרה הפנים כפרית נעשית באחריות הנהלת הכפר, במטרה לשלב את המדריכים החדשים בתרבות הארגון המקומית, ובמסגרתה מלווה מדריך ותיק את המדריך החדש. המינהל אינו קובע מהם נושאי ההכשרה, אך קובע כי הם ייבחרו תוך התייעצות עם הפיקוח. ההכשרה החוץ כפרית נעשית באחריות המינהל. מדריכים חדשים עוברים קורס הכשרה בסיסי, וכמו כן, מתקיימות הכשרות שוטפות לצוות הוותיק ולנושאים ייחודיים.

### קבלת מדריכים חדשים וקורס ההכשרה הבסיסי לתפקיד ההדרכה

התפקיד המרכזי שממלא המדריך מחייב להבטיח שהכפר גייס כוח אדם איכותי לתפקיד זה. המינהל קבע בנהליו תנאי סף לתפקיד מדריך, כך לדוגמה קבע המינהל כי מדריך יהיה בעל השכלה על תיכונית; ואולם בבדיקה עלה כי כ-51% מ-365 המדריכים שהועסקו (ושלגביהם נמסר מידע) לא עמדו בדרישות ההשכלה הנדרשת ולא היו בעלי השכלה על תיכונית.

בנוסף קבע המינהל כי על המפקח על כפר הנוער לאשר כי המדריך כשיר לעבוד בכפר. בעת הצורך, המפקח רשאי לאשר חריגה מדרישות הסף. ואולם, מבדיקת תיקי הפיקוח של כפרי הנוער עלה שהמפקחים לא תיעדו את בחינת התאמת המועמדים לשמש כמדריכים, לרבות עמידה בדרישות לגבי השכלתם, הכשרתם, ניסיונם והיעדר עבר פלילי. כמו כן עלה מהתיקים שחלק מהמפקחים מקבלים מועמדים לתפקיד מדריכים על בסיס שיחת היכרות ובלי שבדקו אם הם עומדים בדרישות הסף.

מדריכי כפרי הנוער עובדים עם אוכלוסייה צעירה ופגיעה ונדרשים להתמודד עם המורכבות הרגשית והחברתית שלהם. לכן קבע המשרד כי על המדריכים לעמוד בכמה תנאי סף הכרחיים. ואולם העובדות מצביעות על כך שלמעלה ממחצית המדריכים אינם עומדים בדרישות שנקבעו או שהמפקחים לא בדקו את עמידתם בדרישות אלו.

**קורס הכשרה בסיסי למדריכים חדשים:** המינהל קבע בקובץ הנהלים כי על מדריך שמתקבל לעבודה להשתתף במהלך שנת עבודתו הראשונה, בקורס

הכשרה בסיסי, קורס עזרה ראשונה והתנסות מוקדמת בתפקיד (כגון במחנה הכנה)<sup>62</sup>.

על פי הדרישות, קורס ההכשרה הבסיסי הוא בן 120 שעות. הקורס מתחיל בהכשרה מרוכזת של חמישה ימים בתקופת הקיץ - לפני תחילת הלימודים, ונמשך במפגשים המתקיימים במהלך השנה. מטרת ההכשרה המרוכזת היא ליצור תחושת שייכות לעולם כפרי הנוער והתמצאות בעולם המתבגרים בישראל ובדילמות המאפיינות את עבודתם של המדריכים וכן להעניק מיומנויות הדרכה בסיסיות<sup>63</sup>.

בבדיקה נמצא כי מדריכים נקלטים לעבודה בכפרי הנוער לא רק לקראת שנת לימודים חדשה אלא גם במהלך שנת הלימודים, כדי להחליף מדריכים שפרשו באמצע השנה או כדי למלא תקנים שאינם מאוישים. משמעות הדבר היא שחלק מהמדריכים החדשים מחמיצים חלק ניכר מההכשרה הבסיסית.

כך למשל, ב-2017 התקבלו לעבודה בכפרים 76 מדריכים חדשים לאחר שההכשרה המרוכזת הסתיימה, ולכן לא עברו הכשרה קודם לתחילת עבודתם בכפרים. יתרה מכך, נמצא כי בניגוד לנהלים, מדריכים שלא עברו את ההכשרה המרוכזת לפני תחילת עבודתם, לא משלימים אותה עד תום שנת עבודתם הראשונה. כך למשל, החל מאוגוסט 2016 (לאחר סיומה של ההכשרה המרוכזת) ועד אוגוסט 2017, התקבלו לכפרי נוער שנבדקו 173 מדריכים חדשים, כ-64% מהם (110 מדריכים) לא עברו את ההכשרה המרוכזת במהלך שנת עבודתם הראשונה.

אף שאגף חינוך והדרכה במינהל עורך רישום מדויק של כל המדריכים שהשתתפו בהכשרה הבסיסית ושל כל המדריכים החדשים ומועד קבלתם, הוא אינו פועל בהתאם לנהל, ואינו דורש שמדריכים אלו יעברו את ההכשרה הבסיסית במלואה במהלך שנת עבודתם הראשונה.

על המינהל להקפיד לפעול על פי הכללים שהוא בעצמו קבע לוודא כי המדריכים שמתקבלים לכפרים יעמדו בתנאי הסף שנקבעו, ויקבלו הכשרה בסיסית במהלך שנת עבודתם הראשונה, על מנת שיהיו בידיהם כלים להתמודד עם עבודתם בצורה מיטבית.

62 הכשרה זו מחויב לעבור כל מדריך ככל שאינו: בעל תעודת הסמכה בקורס הכשרה מוכר למדריכים חינוכיים/מדריכי פנימיות; בוגר סמינרים מוכרים למורות ולגננות; בעל תואר אקדמי בעבודה סוציאלית, פסיכולוגיה, חינוך, ומדעי ההתנהגות; בוגר קורסים מוכרים להכשרת מטפלות או בוגרות מגמות/מסלולים למטפלות; או משתתף באורח פעיל בקורס מוכר אחר להכשרת מדריכים או מטפלות.

63 בין היתר במסגרת הכשרה זו, מטופלים הנושאים הבאים: היכרות עם אגף חינוך והדרכה שבמינהל; היכרות עם החינוך הפנימייתי בישראל; יצירת אמון עם החניכים; המשחק החברתי; מאפייני גיל ההתבגרות; בריאות מתבגרים; עולם האינטרנט והתקשורת - אפשרויות וסיכונים; הקידום הלימודי בפנימייה; עידוד ומתן מקום לכוחות החיוביים של החניכים.

לא ניתן להבטיח כי קורסי ההכשרה השוטפים שעוברים המדריכים מכשירים אותם להתמודד עם כל הסוגיות והקשיים האופייניים לחניכי כפרי הנוער

## קורסי ההכשרה שוטפים

לקורסי ההכשרה שוטפים יש חשיבות מקצועית רבה: למידת נושאים חדשים, התעדכנות בהנחיות והוראות, העלאת סוגיות ודילמות מקצועיות ואישיות, למידה מעמיתים ומגורמי מקצוע ועוד.

המינהל משתתף במימון קורסי ההכשרה ולימוד לצוותים החינוכיים בפנימיות (חדשים וותיקים) לאורך שנת הלימודים. מדובר בתוכניות המתקיימות בתוך כפרי הנוער והפנימיות בהיקף של בין 30 ל-50 שעות, ומיועדות לצוות החינוכי בפנימייה לצורך קידומו והתפתחותו המקצועית. עלות הקורסים המאושרת נעה בין סכום של 9,000 ש"ח ל-15,000 ש"ח לקורס, והשתתפות המינהל נעה בין סכום של 6,000 ש"ח ל-13,000 ש"ח. ובסך הכל עומדת ההשתתפות של המינהל על סכום העולה על 400,000 ש"ח לשנה.

המינהל לא קבע תוכנית ההכשרה מחייבת לתקופת עבודת המדריך לאחר הקורס הבסיסי. הוא לא קבע אילו קורסי חובה יעברו המדריכים ומה יהיה תוכנם, והבחירה נותרה בידי הכפרים בלבד ובהתאם לשיקול דעתם. כתוצאה מכך, אי אפשר להבטיח כי קורסי ההכשרה השוטפים מכשירים את המדריכים להתמודד עם כל הסוגיות והקשיים האופייניים לחניכי כפרי הנוער.

כאמור, המינהל משתתף במימון ההכשרה השוטפת, בהתאם לבחירת הכפרים ובכפוף לאישור המפקחים (הניתן בטרם מוגשות הבקשות למטה המינהל) ולאישור אגף חינוך והדרכה, המקבל את הבקשות. ההכשרה השוטפת מתבצעת באחד משני מסלולים:

מסלול ראשון - מסלול המיועד להכשרת צוות הפנימייה סביב נושא שהכפר קובע על פי צרכיו. מסלול זה מיועד בעיקר לצוותים של מדריכים חדשים וממומן על ידי המינהל בהיקף של עד 70%.

מסלול שני - מסלול המכשיר את הצוות בהתאם לאחד מהנושאים שעליהם המליץ המינהל: הנחיית קבוצות, אימון מתבגרים, רב תרבותיות, למידה מהצלחות, חוסן חינוכי, גישור, תקשורת מקדמת ובניית תוכנית צמיחה אישית. מסלול זה מיועד בעיקר לצוותים ותיקים שכבר השלימו את שלב ההכשרה הבסיסי וממומן על ידי המינהל בהיקף של עד 85%.

משרד מבקר המדינה בדק את 73 הבקשות למימון קורסי ההכשרה שהגישו כפרי הנוער בפתח כל אחת משנות הלימודים התשע"ו עד התשע"ח (ספטמבר 2015 עד אוגוסט 2018), ואשר אישרו מפקחי הכפרים. מהבדיקה עלה כי בכל שנה נתונה מספר מועט של כפרים הגישו בקשות. מרבית הבקשות אינן תואמות לוותק המדריכים בכפר ואינן מספקות ההכשרה להתמודדות עם סוגיות וקשיים ייחודיים לכפרי הנוער וחניכיהם. להלן הפרטים:

1. 38% מהכפרים כלל לא הגישו בקשה למימון הכשרת מדריכיהם בשנת הלימודים התשע"ו, בשנת הלימודים התשע"ז עלה שיעור זה ל-43% ובשנת

- הלימודים התשע"ח הוא ירד ועמד על כ-30%. חמישה מכפרי הנוער לא הגישו בקשה באף אחת משלוש השנים שנבדקו.
2. מבין 32 הכפרים שהגישו בקשות, שישה הגישו בקשות במסלול הראשון בלבד (המיועד להכשרת מדריכים חדשים); 13 הגישו במסלול השני בלבד; ו-13 נוספים הגישו בקשות בשני המסלולים.
3. מתוך 73 הבקשות שהגישו הכפרים, 44 בקשות (שהן 60% מכלל הבקשות) הוגשו למימון הכשרה לפי המסלול השני המיועד למדריכים ותיקים ורק 29 בקשות (כ-40%) בחרו בהכשרה לפי המסלול הראשון המיועד למדריכים חדשים. היות שכ-63% מ-406 המדריכים אשר נכון למועד הבדיקה עבדו בכפרי הנוער היו חדשים (עד שלוש שנים), עולה כי מרבית הכפרים שקיימו השתלמויות למדריכיהם לא מיקדו את ההשתלמויות במדריכים החדשים.
4. רק תשעה כפרים ביקשו להכשיר את מדריכיהם בתחום ההתנהגויות המסוכנות.

העובדה ש-30% ומעלה מכפרי הנוער לא מגישים בקשות למימון קורסי הכשרה שוטפים מחייבת את המינהל לעמוד על הסיבות לכך ולנתח את היקף ההכשרה המוענק למדריכים בפועל, אולם הוא לא עשה כן. בשל החשיבות של הנושא, המינהל צריך להיות יזם ולא רק מגיב, ועליו לשקול לחייב את הכפרים לקיים קורסי הכשרה שוטפים.

על המפקחים, המאשרים את הבקשות לפני הגשתן למטה המינהל, ועל אגף חינוך והדרכה למפות את הצרכים המקצועיים שהצוותים החינוכיים נדרשים להשתלם בהם ולוודא כי סוג מסלולי ההכשרה שבוחרים הכפרים מתאים לוותק אוכלוסיית המדריכים בכפרם.

### ליווי ותמיכה מקצועיים

נהלי המינהל קובעים כי עובד חדש בכפרי הנוער יקבל מערך ליווי ותמיכה הכולל: פגישת היכרות עם ראשי המערכות השונות בכפר; ליווי של איש צוות ותיק; שיחות משוב מובנות; תמיכה והדרכה מקצועית של גורמים מתוך צוות הכפר.

הליווי השוטף יש בו כדי לתת תמיכה ומענה לכל מדריך, במקרים נקודתיים או מתמשכים, ללוותו בהתמודדויות שלו עם החניכים ובנוסף לתמוך בו ובתהליכים האישיים שהוא עובר במהלך תקופת עבודתו. יש חשיבות יתרה לליווי כשמדובר במדריך חדש.

בבדיקת תיקי הפיקוח של כפרי הנוער עלה כי יש מקום לשיפור בכל הנוגע לליווי מדריכים. המפקחים סבורים שנדרשת "הכשרה וליווי יותר אינטנסיבי ממה שנעשה היום את צוות ההדרכה החדש". וכי קיים "סטנדרט עבודה נמוך מאד מבחינת העשייה בפנימייה בכל הרמות: ישיבות והכשרת צוות..." ובמקום אחר "...חוסר בהדרכה והכשרת צוות..."



דברים דומים עלו במחקר שערך המינהל ב-2012 לבדיקת ההסתגלות של מדריכי פנימייה בשנת עבודתם הראשונה בכפרי הנוער<sup>64</sup>. 54% מהמדריכים שעורכי המחקר ראינו סבורים שלא קיבלו ליווי ותמיכה מסודרים (לרבות חפיפה). חלקם ציינו כי הם חשו בודדים וחסרי כלים להתמודד עם המצבים שאליהם נקלעו, ושעובדה זו הייתה שיקול משמעותי בהחלטה אם לעזוב את התפקיד או להישאר בו. חלק מהמלצות המחקר היו למסד בנוהל את הכשרתם של המדריכים החדשים, להסדיר את הכשרתם הכללית והכשרתם הספציפית לעבודה בכפר הנוער שאליו התקבלו ולהקים מערך תמיכה מקצועי שוטף למדריכים חדשים.

בביקורת עלה כי על אף הליקויים שמצאו בעניין זה המפקחים ועל אף המלצות המחקר שערך המינהל עצמו ב-2012, אגף חינוך והדרכה במינהל עדיין לא גיבש תוכנית מובנית לחניכה ולייווי של מדריכים חדשים. הוא לא קבע מי איש הצוות שילווה את המדריך החדש, באיזו תדירות יפגוש אותו, באילו נושאים ילווה אותו ויחפוץ אותו, מי גורמי המקצוע (בכפר ובמטה) שילוו אותו בשנותיו הראשונות וכיו"ב.

משרד החינוך ציין בתשובתו כי אגף ההדרכה מכיר כמובן בחשיבות הליווי של אנשי הצוות החינוכי החדשים והתמיכה בהם, ורואה חשיבות רבה בליווי מדריך חדש באמצעות איש צוות ותיק.

על אגף חינוך והדרכה, בשיתוף המפקחים, לגבש תוכנית ליווי מסודרת ארוכת טווח למדריכי כפרי הנוער, אשר תיבנה לפי שלבי ההשתלבות של המדריכים והנושאים, האישיים והמקצועיים, שבהם נדרש הליווי, אנשי המפתח המלווים ועוד. בניית תוכנית שכזו, יש בכוחה לחזק את מערך התמיכה במדריך ולצמצם את היקף הנשירה של המדריכים מכפרי הנוער, כפי שיתואר בהמשך.

במאי 2017 דנה הוועדה המיוחדת לזכויות הילד של הכנסת בנושא הכשרת המדריכים המועסקים בפנימיות. הוועדה החליטה שעל משרד החינוך להקים צוותים מצומצמים לבחינת ההכשרה הנדרשת למדריכים. בהמשך לכך ובמהלך הביקורת כינס המינהל ועדה שמטרתה לדון בנושא מעמדו של הצוות החינוכי בפנימייה ומתן מעטפת מקצועית לצוותים החינוכיים. עד למועד סיום הביקורת, התכנסה הוועדה פעם אחת בלבד (באוקטובר 2017), היא טרם גיבשה המלצות וטרם בוצעו צעדים לשיפור המעטפת המקצועית הניתנת לצוותי ההדרכה בכפרי הנוער.

64 מינהל החינוך ההתיישבותי - האגף לחינוך ולהדרכה בפנימיות - שלום שמאי ומאיה מויאל-בוטוין, צריך להקים סירת שימור מדריכים, ינואר 2012.

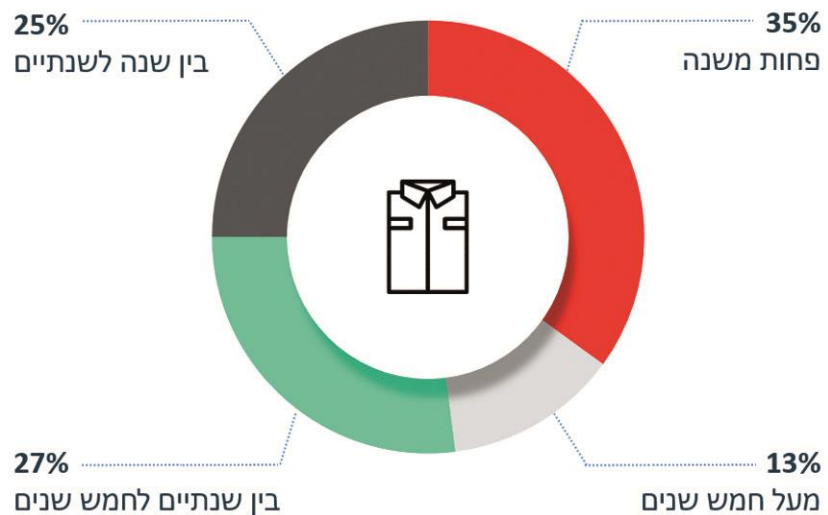
## תחלופת המדריכים

חלק מהחניכים חווה, טרם הגיעו לכפר, נטישה או ערעור תחושת הביטחון והאמון בסביבה ובעיקר בעולם המבוגרים. יציבות הצוות החינוכי בכפר הנוער היא חלק חיוני מהמענה לחוויה זו<sup>65</sup>. בתיקי הפיקוח נכתב כי ליציבות צוות ההדרכה יש השפעה על תחושת השייכות של החניכים.

עבודת ההדרכה בכפר הנוער היא עבודה מורכבת ומאתגרת. המדריכים נדרשים להתמודדות ממושכת וקבועה, מלוות קשיים ודילמות, במשך כל שעות היממה; הם פועלים בסביבה רווית מתחים; נדרשים לטפל במשברים רגשיים של החניכים; לסייע להם בלימודים; להקנות להם ערכים, לחנך אותם. הם נדרשים גם להיות המתווכים בין החניכים לבין גורמים אחרים, לרבות משפחותיהם. בנסיבות אלו שחיקה מואצת של המדריכים היא תופעה שכיחה והיא אחת הסיבות המשמעותיות לקצב תחלופה גבוה של המדריכים. תוצאת הדבר היא פגיעה בתחושת היציבות שחווים החניכים.

משרד מבקר המדינה בחן את הנתונים שהעבירו הכפרים בנוגע לתקופת ההעסקה של מדריכיהם ומצא כי שיעור תחלופתם של מדריכי כפרי הנוער גדול מאד, כפי שבא לידי ביטוי בתרשים 1 המתאר את משך תקופת עבודתם הממוצעת של כ-840 מדריכים שעבדו בכפרי הנוער בעשור האחרון (ואינם עובדים שם כיום).

תרשים 1: משך תקופת עבודתם הממוצעת של מדריכים בכפרי הנוער, 2007-2017



התרשים מבליט את התחלופה הרבה של המדריכים, ועולה ממנו שכ-60% מ-840 המדריכים שאינם עובדים עוד בכפרי הנוער עבדו בכפרים במשך תקופה של פחות משנתיים.

בפגישות שערך משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, וביניהן פגישות עם גורמי מטה באגף חינוך והדרכה וכן פגישות עם מדריכים ומנהלי פנימיות בכפרי נוער, נמצא כי אחת הסיבות לתחלופה הגבוהה, מלבד קבלת מדריכים שאינם מתאימים לעבודה ומלבד היעדר הכשרה וליווי ותמיכה מקצועיים, היא תנאי העסקתם (לרבות שעות עבודה מרובות) ומגוריהם בכפר:

**שעות עבודה מרובות:** שעות העבודה של המדריכים הן מרובות, ואינן מתמצות רק בשעות שבהן הם עובדים ישירות מול החניכים, אלא גם בשעות שבהן הם נדרשים, בין היתר, לטפל בבעיות נקודתיות של החניכים שעולות שעה שהם לומדים בבית הספר; לקיים ישיבות עם סגל הכפר; לשוחח עם משפחות החניכים; ולהכין חומרי הדרכה. בביקורת עלה כי עבודה ממושכת זו שוחקת את המדריך (ברמה הפיזית והנפשית<sup>66</sup>), פוגעת במוטיבציה שלו להמשיך ולעבוד בכפר הנוער ועלולה לפגוע גם באיכות עבודת המדריך.

דפוס שעות העבודה של המדריכים בכפרי הנוער מזרז את שחיקתם וגורם לתחלופה מוגברת שלהם. עובדה זו מחייבת את המינהל לנתח את השפעת דפוס העבודה של המדריך על איכות תפקודו ולספק מענה שיצמצם את ההשלכות השליליות של דפוס זה.

**מדריכים שאינם לנים בשטח הכפר:** בהתאם לקובץ הנהלים, מחויבים כל מדריכי כפרי הנוער ללון בכפרים עצמם, ולהיות זמינים לחניכים בכל עת. זהו תנאי סף למתן כשירות לקליטת חניכים בפנימייה של כפרי הנוער, ועל המפקחים לבדוק שהוא מתקיים. במקרה שכפר נוער אינו עומד בדרישה זו רשאי המפקח לשלול ממנו את הכשירות לקליטת חניכים.

בביקורת נמצא כי חלק מהמדריכים שעבדו במועד הביקורת בכפרי הנוער לא לנו בתחומם (לעתים בשל היעדר מקום מגורים). על אף האמור, המינהל לא נתן לכך את הדעת, לא סיפק לכפרים מענה, ובנוסף לא נקט שום אמצעים נגד תופעה זו ובפרט לא דן בכשירות הכפרים לקלוט חניכים.

66 האמור דווח על ידי 26 (מתוך 34) מהמדריכים שסיימו את שנת עבודתם הראשונה בכפרי הנוער ואשר חלקם המשיכו לשנת עבודה נוספת וחלקם עזבו. ראינות אלה נערכו על ידי המינהל כחלק מהמחקר בעניין מעמדו של הצוות החינוכי בפנימייה מ-2012. ראו המינהל לחינוך התיישבותי - האגף לחינוך והדרכה בפנימיות - שלום שמאי ומאיה מויאל-בוטוין, **צריך להקים סירת שימור מדריכים**, ינואר 2012.

רבים ממבני המגורים  
של המדריכים  
נמצאים במצב  
תחזוקתי גרוע, ורבים  
מהם לא שופצו  
למעלה מעשור

על המינהל והמפקחים מטעמו לפעול בהתאם לנהליו ולהסכם הפעלת הכפרים המודרכים, ולחייב את הכפרים לעמוד בדרישה ללינת המדריכים בכפר. עליו לבדוק מהן הסיבות לכך שהכפרים לא מקיימים חובה זו ולבחון דרכים כיצד להבטיח שהיא תקינה וכל המדריכים ילוננו בכפרים. כמו כן, עליו לפעול למניעת פגיעה בחניכים, באמצעות התייעלות ואיוון בין מספר החניכים למספר המדריכים שיכול הכפר להכיל.

בתשובת מספר כפרים למשרד מבקר המדינה מאוגוסט וספטמבר 2018, עלה כי חלק מהמדריכים שאינם לנים בכפר הן אימהות בית המשמשות בתפקידי הדרכה ואינן מחויבות ללון בכפר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אם בית המשמשת בתפקיד הדרכה נושאת באחריות של גורם הדרכה, ובהתאם ראוי שיחולו עליה כל הכללים והחובות החלים על המדריכים. כאמור, על המינהל לתת את הדעת בנוגע לתקני אימהות בית המשמשות בתפקידי הדרכה, והדרישות מהן.

**תנאי מגורי המדריכים:** המינהל מתקצב את אחזקת מבני מגורי החניכים והשיפוצים הנערכים בהם מכוח סל לאור<sup>67</sup>; ואולם הסל לא מתייחס למגורי המדריכים, שנמצאים במבנים נפרדים. בפועל, המינהל לא מתקצב את בניית מגורי המדריכים ואחזקתם. הוא גם לא קבע סטנדרט מינימלי למגורי המדריכים שיענה על צורכיהם ויאפשר להם ולבני משפחתם להתגורר במגורים נוחים ומכובדים.

המינהל לא הטיל על המפקחים חובת פיקוח על מגורי המדריכים (בדומה לחובתם לפקח על מגורי החניכים), ובפועל הם אכן אינם מפקחים על תנאי המגורים של המדריכים. בחינת תיקי הפיקוח העלתה כי המפקחים מסיירים במהלך ביקוריהם בכפרים במגורי החניכים, ואף מציינים ליקויים הנוגעים למגורים אלו אך אינם בוחנים את טיב מגורי המדריכים ואינם עומדים על פגמים וליקויים בהם.

ניתוח הנתונים שהתקבלו מהכפרים אודות כ-290 מבני מגורי מדריכים, העלה כי 85 מהם נמצאים במצב תחזוקתי גרוע או גרוע ביותר, ורבים מהם לא שופצו למעלה מעשור. הדבר עלה גם בראיונות שערך משרד מבקר המדינה עם מדריכים בחמישה כפרי נוער (כמו גם מראיונות שערך המינהל עם המדריכים ב-2012) מהם עלה כי מגורי המדריכים סובלים מבעיות תחזוקה רבות כגון חוסר צביעה, קירות ותקרות מתקלפים, בעיות ביוב, קיומם של מקקים ומזיקים אחרים וכיו"ב. הכפרים הוסיפו וציינו בפני משרד מבקר המדינה כי כיוון שהמבנים ישנים מאד, רבים מהם סובלים מתקלות בתשתית.

67 תחת סעיף אחזקת בית - הכולל רכיב לתיקונים ואחזקה, לרבות נגר, חשמלאי, שרברב, מסגר, כללי/בניה, חצרן ועוד.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל כי מקום מגורים אשר לא ראוי דיו למדריכים פוגע בצורכיהם ובמוטיבציה הנדרשת לעבודה המורכבת עם חניכי כפרי הנוער. פגיעה זו מביאה לתחושת תסכול ותורמת לתחלופתם הגבוהה של המדריכים. התחלופה הגבוהה משפיעה לרעה על חניכי הכפרים ופוגעת במענה החינוכי הניתן להם. על המינהל לבחון את מצב המבנים של הצוות החינוכי בכפרים ולוודא שהם ראויים למגורים. על המינהל לשקול לחייב את הפיקוח לבדוק גם את מצב תחזוקתם של מבני המדריכים והיותם ראויים למגורים, ואף לשקול לשלב בהסכמים עם הכפרים מחויבות לתחזוקה סבירה וראויה של מבני המדריכים.

משרד החינוך בתשובתו וגם הכפרים בתשובותיהם מאוגוסט וספטמבר 2018, ציינו כי הם פועלים לשיפוץ מגורי המדריכים ולצמצום מספר המדריכים המתגוררים מחוץ לתחומי הכפר.

## תוכניות הכנה לחיים עצמאיים

היציאה מהמסגרת המשפחתית לחיים עצמאיים היא אתגר מורכב ומשמעותי עבור כל צעיר. אתגר זה מורכב במיוחד עבור החניכים של כפרי הנוער, אשר שהו חלק נכבד מחייהם במסגרת חוץ ביתית. מעברם לעצמאות עם סיום תקופת ההשמה והיציאה מאחריית המסגרת החינוכית וליוויה, מאלצים אותם לקבל אחריות בתחומים רבים ובתקופת זמן קצרה ומואצת, זאת בשונה מצעירים אחרים בני גילם, המקבלים עליהם את האחריות בתחומי הבגרות באופן הדרגתי.

מחקרים שנעשו בנוגע לחניכים שגדלו במסגרות חוץ ביתיות בישראל ובעולם מעידים על הקשיים שחווים החניכים בשנים שלאחר היציאה מהמסגרת: חוסר במסגרת דיור יציבה, קושי להשיג השכלה גבוהה, קשיים בתחום התעסוקה, מצוקה כלכלית קשה ועוני, מעורבות בהתנהגויות לא נורמטיביות כמו שימוש לרעה בסמים ואלכוהול ועבריינות בשכיחות גבוהה בהשוואה ליתר האוכלוסייה, עריקות מצה"ל ועוד.

**היעדר הכנה נאותה של החניכים לחיים העצמאיים:** במספר מדינות ברחבי העולם התפתחה חקיקה ומערכת שירותים לטובתם של צעירים שגדלו במסגרת חוץ ביתית<sup>68</sup>. מענים אלו כוללים, בין השאר, הכנה במהלך ההתחנכות במסגרות -

68 ר. בנבנישתי, **צעירים הבוגרים ממסגרות חוץ-ביתיות - סקירת ספרות תקופתית**, דצמבר 2015.

לקראת היציאה מהן, ובין היתר לצורך הכנתם לקראת לימודים אקדמיים<sup>69</sup> ולהכנתם להתמודדות ולהסתגלות בחיים הבוגרים, תוך הגברת תהליכים של הערכה ואבחנה והכנת תוכנית אישית וליווי<sup>70</sup>. בהיעדר חקיקה בנושא בישראל, בנה המינהל ב-2016 תוכנית לליווי בוגרי כפרי הנוער (להלן - התוכנית)<sup>71</sup>. במסגרת תוכנית זו, הוא הגדיר חזון לפיו "בוגרי כפרי הנוער והפנימיות משתלבים בהצלחה, רוכשים השכלה גבוהה ומובילים בחברה הישראלית כאזרחים מעורבים ואכפתיים". התוכנית בנויה מתמיכה בחניכים בשלושה ערוצים שונים:

1. בזמן שהותם של החניכים בכפר הנוער, החל מגיל 13 ועד גיל 18.
2. בזמן שירותם הצבאי או השירות הלאומי (בני 19 עד 21).
3. בתקופת לימודיהם הגבוהים (בני 22 עד 26).

משרד מבקר המדינה בחן את התוכנית ומצא כי רק חלק קטן ממנה מוקדש למרכיב הראשון - זמן שהיית החניכים בכפר הנוער. עיקר התוכנית עוסק באיסוף נתונים (על חניכים חסרי עורף משפחתי), בהכנה לשירות הצבאי ובתמיכה בבוגרים שכבר סיימו את שהותם בכפר.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל, כי על אף החשיבות הגדולה של התקופה שלאחר עזיבת כפר הנוער, ראוי שימלא בתוכן גם את המרכיב הראשון בתוכנית - תקופת השהייה בכפר. כך ייווצר רצף ראוי של הכנה לקראת השתלבות מוצלחת של בוגרי כפרי הנוער בחברה הישראלית.

המינהל באמצעות אגף חינוך והדרכה, מתקצב את הכפרים עבור הפעלת תוכניות הכנה לחיים עצמאיים, בהתאם לדרישות שמעבירים הכפרים. בביקורת עלה, כי המינהל לא קבע מהם התכנים שעל כפרי הנוער להעביר לחניכים וכיצד עליהם להכשירם לקראת סיום התחנכותם בכפר. הוא גם לא דרש מהם לגבש תוכנית מותאמת למאפייני הכפר ולמאפייני חניכיו.

בשנת 2016 עמד התקציב לתוכנית ההכנה לחיים עצמאיים על כ-3.7 מיליון ש"ח. מתוכם, כ-3.17 מיליון ש"ח (כ-85%) יועדו לתוכניות הכנה לגיוס לצה"ל; כ-540 אלף ש"ח (כ-14%) הוקצו לתוכניות בתחום הציות לחוק והתנהגויות מסוכנות וכ-30 אלף ש"ח (פחות מ-2%) הוקצו לגלישה בטוחה באינטרנט ולתוכניות כלכליות.

69 בארה"ב חקיקה פדרלית מ-1986 הגדירה תמיכה כלכלית ודאגה לצרכים של צעירים בוגרי מסגרות השמה מעל גיל 18, במטרה להכיןם לקראת חיים עצמאיים בקהילה. החוק מתייחס להכנה לקראת חיים עצמאיים ולסיוע עם היציאה ממסגרת השמה על ידי בוגרים. חוק 93.674 (Chafee Foster Care Independent Act) מ-1999 מרחיב את החוק מ-1986 ומסדיר את חובות המדינה כלפי הצעירים הללו (לרבות המימון).

70 התשתית הוכנה במסגרת *The Children Act- 1989* אשר החל להיות מיושם באוקטובר 1991. החוק עודכן ב-2001.

71 י. בוקעי, א. לוי, י. בן נון ומ. שלו, "יש לך כתובת" תוכנית כוללת לליווי בוגרי כפרי הנוער של המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער, יולי 2016.



בהיעדר תוכניות  
הכנה לחניכים במגוון  
תחומים, ייתכן שבעת  
עזיבת החניכים את  
הכפרים יהיו חסרים  
להם מיומנויות וכישורי  
חיים הנדרשים  
להתמודדות עם  
המשימות העומדות  
לפניהם בחייהם  
העצמאיים

חוסר המעורבות של המינהל בנושא תוכניות הכנת החניכים לחיים עצמאיים הביאה להחלטות עצמאיות של הכפרים בנוגע לתכנים של התוכניות, והביקורת העלתה כי התוכניות לא כוללות תחומים חיוניים<sup>72</sup>; כך למשל כל הכפרים מכינים את חניכיהם לצה"ל, אולם רק כפרי נוער ספורים עסקו בהכשרת חניכיהם בתחומי ההתנהגות הנורמטיבית והציות לחוק; חיי משפחה (לרבות זוגיות); תעסוקה ועריכת קורות חיים; והשכלה גבוהה.

בדומה לכך, מחקר שפורסם ב-2009<sup>73</sup> העלה כי ב-30% ממסגרות ההשמה החוץ ביתית של המינהל לא התקיימו תוכניות בנושא ניהול כספים. תוכניות בנושא מיומנות שכירת דירה ואחזקתה הועברו רק ב-38% מהמסגרות, ותוכניות בנושא מיומנות בשוק העבודה הועברו רק ב-60% מהן. בולטת בהיעדרה ההתייחסות לחיבור המחודש עם המשפחה הביולוגית.

בהיעדר תוכניות הכנה לחניכים במגוון תחומים, ולא רק בהכנה לצה"ל החשובה כשלעצמה, ייתכן שבעת עזיבת החניכים את הכפרים יהיו חסרים להם מיומנויות וכישורי חיים הנדרשים להתמודדות עם המשימות העומדות לפניהם בחייהם העצמאיים. על המינהל לתת את הדעת על הסדרת ההכשרה בכל התחומים שבהם נמצאו קשיים אצל בוגרי כפרי הנוער בצאתם לחיים העצמאיים. עליו למפות את הצרכים של החניכים בכל אחד מכפרי הנוער לקראת עזיבתם את הכפרים, בעצמו או כהנחיה לביצוע של כפרי הנוער, ועליו להגדיר בהתאם את התכנים שאותם יעבירו כפרי הנוער לחניכיהם לפני יציאתם לחיים העצמאיים.

72 ד"ר יפית סולימני-אעדן, **כישורי חיים, מיומנויות ומוכנות לציאה לחיים עצמאיים של צעירים הבוגרים מכפרי נוער ובפנימיות בארץ**, יולי 2013.

73 שם. עמ' 8 - 9; נתונים אלו מתייחסים לכלל כפרי הנוער והפנימיות של המינהל לחינוך התיישבותי (ולא רק לכפרי הנוער שנבדקו במסגרת הביקורת).

## סיכום

ההורים הם האפוסטרופוסים הטבעיים של ילדם ואצלם הוא יגדל. עם זאת במקרים מסוימים הדבר אינו מתאפשר או אינו רצוי; כפרי הנוער הם אחת ממסגרות החינוך החוץ ביתיות לילדים ונוער במצבים אלה, ומשמשים להם "בית שני". מכוח האמור, מוטלת על כתפי משרד החינוך בכלל ועל המינהל לחינוך התיישבותי, פנימייתי ועליית הנוער בפרט וכן על כפרי הנוער אחריות כבדה לפעול לטובת החניכים בתחום חינוכם, רווחתם, ביטחונם והטיפול בהם; הדבר נדרש גם מכוח השמירה על זכויות האדם, ובא לידי ביטוי במטרות לפיתוח בר קיימא שאימצה העצרת הכללית של האומות המאוחדות ב-2015, ואליו מחויבת גם מדינת ישראל. מתחילת שנות התשעים של המאה העשרים, חלו תמורות באוכלוסיית החניכים הנקלטת בכפרי הנוער - יותר ויותר חניכים משתייכים לאוכלוסייה המוגדרת כנוער בסיכון ונוער הנמצא בקצה הרצף. לפיכך נדרש להתאים את כפרי הנוער לצורכיהם הייחודיים של החניכים.

ממצאי הביקורת מעידים על ליקויים של משרד החינוך בקליטת חניכים לכפרי הנוער ובטיפול בהם. הסיבה העיקרית לליקויים היא שהמשרד לא קבע מדיניות בכל הקשור לייעוד כפרי הנוער, לאופן שבו ינותבו אליהם בני הנוער והיחידות המקצועיות שיש לשלב בהליך. מכיוון שהמשרד הוא בכפרי הנוער גורם הקולט נוער בסיכון ומטפל בו, עליו לפעול להסדרת הנושא ולקבוע מדיניות מתאימה. כיוון שגם משרד הרווחה מפעיל פנימיות כמסגרות חוץ ביתיות נחוץ ששני המשרדים יגבשו מדיניות משותפת, במטרה להעניק את הטיפול המיטבי לאוכלוסייה זו.

בביקורת עלה כי ה"שטח" הוא שקובע את תמהיל החניכים בכל כפר, מבחינת מורכבות מאפייניהם ואת המענים הייחודיים שכל כפר מסוגל לספק; משמעות הדבר היא ראייה צרה של סוגיית כפרי הנוער והיעדר ראייה מערכתית-לאומית כוללת. ליקויים נוספים שעלו בדוח זה הם, בין השאר, מחסור בתוכניות טיפול אישיות לחניכים, מענים טיפוליים לא מספקים, אי-התאמה של תקן הצוות החינוכי והטיפולי לצרכים המשתנים של החניכים, הכשרה לא מספקת של מדריכים ותחלופה גבוהה שלהם בעקבות שחיקה בעבודה.

על מנכ"ל משרד החינוך לנקוט צעדים נחוצים ומעשיים להסדרת סוגיית החינוך והטיפול בחניכי כפרי הנוער, בדגש על נוער בסיכון ונוער בקצה הרצף. על המנכ"ל להבטיח כי כפרי הנוער מספקים לחניכים מענים שיבטיחו את איכות חייהם, הן כצעירים והן כבוגרים לאחר שיצאו לחיים עצמאיים מחוץ לכפר. מסגרת חוץ ביתית היא חלופה למסגרת ההורית, לכן קיימת חובה לספק לחניכים את מלוא צורכיהם באופן האיכותי ביותר כמו כל בן נוער אחר; מענה מתאים ואיכותי לחניכי כפרי הנוער יאפשר את קידומם והשתלבותם בחברה, והוא נחוץ במיוחד כדי למנוע הידרדרות במצבם.