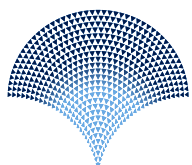


מדיניות ממשלתית הסדרת הפיקוח על מערך הפנימיות בישראל

דו"ח סקירת מדיניות

יוני 2022



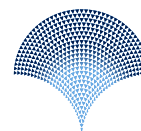
CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.



תל-חי
המכללה האקדמית



אודות המרכז להעצמת האזרח CECI

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה העוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

מדיניות ממשלתית הסדרת הפיקוח על מערך הפנימיות בישראל

דו"ח סקירת מדיניות

נכתב על ידי התחקירניות שיר קרן וסיון אברמי
בהנחיית ניר לוי, המרכז להעצמת האזרח ורוני היינבך, מכללת תל חי

יוני 2022

רקע

ילדים ונוער בסיכון

בישראל חיים מעל ל-2 מיליון ילדים, מתוכם 330,000 מזוהים כיום כילדים ובני נוער המצויים במצבי סיכון ומצוקה.¹ משרד הרווחה והביטחון החברתי² הגדיר כי ילדים ונוער במצבי מצוקה וסיכון הם בעלי המאפיינים הבאים: ילדים המצויים בסכנה ישירה ומידית, החשופים להתעללות או לאלימות, הסובלים מהפרעות התנהגות או בעיות נפשיות, המצויים במצב של הזנחה מצד האחראים עליהם, החיים בנסיבות היכולות לגרום סיכון: משבר גירושין, אבטלה, עליה, מחלות, מוות של אחד ההורים או פגם במסוגלות של האחראי למלא את חובותיו כלפיו, הפוגעים בעצמם או בזולת או אשר עברו על החוק או מצויים בסכנה לעשות כך. נכון ליוני 2020, כ-84,420 ילדים ובני נוער מקבלים שירות במסגרת הרווחה, מתוכם 50,000 ילדים ונוער מטופלים בקהילה.³

במעונות בפיקוח הרווחה מטופלים ילדים ובני נוער במצב סיכון בהשמה חוץ ביתית החל מהגיל הרך וכלה במתבגרים עד סיום י"ב. נכון לאוקטובר 2021, 6,500 ילדים, ילדות, בני ובנות נוער חיים במעונות באחריות משרד הרווחה והביטחון החברתי. למעונות תפקיד חינוכי, טיפולי ושיקומי יחד.⁴ במעונות מועסק צוות טיפולי רחב, הכולל מדריכים/ות, פסיכיאטר, פסיכולוג, עובד סוציאלי ומטפלים בתחומים שונים בהתאם לסוג המעון ולצרכי הילדים/נערים בה.

המשרד מפקח כיום על 108 מעונות שפועלים עבור צרכים שונים וקהלים שונים.⁵ מרבית המעונות מופרשים ונמצאים בבעלות פרטית. המעונות השונים נותנים שירות לכל המגזרים וכל הגילאים. לכל מעון מודל טיפול שונה ומכך נקבע אופי המעון. המעונות מסווגים בהתאם לאוכלוסיות המטופלות בהן, הדו"ח יתמקד בסוגים הבאים בהסדרת הפיקוח אחר הפנימיות השיקומיות, הפנימיות הטיפוליות, הפנימיות תחת חסות הנוער, הפנימיות "מגן" ופנימיות מרחב "קידום" המיועדות לילדים ונוער בסיכון.

מעונות שיקומיים מיועדים לחניכים עם ליקויי למידה ו/או פער לימודי ניכר ו/או חסכים רגשיים, שאובחנו כבעלי פוטנציאל התפתחות תקין. **במעונות הטיפוליים** שוהים חניכים בעלי תפקוד לקוי בתחומים רבים עקב ליקוי אורגני, התנהגותי, נפש-רגשי או שילוב ביניהם וצורך במסגרות חינוך מיוחד. **ומעונות חסות הנוער** הן פנימיות תחת רשות "חסות הנוער" האחראית על טיפול חוץ ביתי סמכותי-כופה, ומיועדות למתבגרים המצויים במצבים של עבריינות וסטייה חברתית.

כפי שעולה ממחקרים כיום,⁶ בני הנוער בוגרי המעונות בפיקוח הרווחה, מסיימים את הפנימיות ללא כלים לימודיים מספקים על מנת להשתלב בהשכלה גבוהה (רק אחוזים מעטים מגיעים לתעודת בגרות), ללא כישורים מספקים להשתלב בשוק העבודה, במצב כלכלי לא יציב, קושי בהשתלבות בצבא ועוד (בוגרי השמות חוץ ביתיות בישראל: תמונת מצב וצרכים).

1. אתר משרד הרווחה והבטחון החברתי: קהל יעד: ילדים ובני נוער: ילדים ונוער בסיכון https://www.molsa.gov.il/Populations/Youth/ChildrenAtRisk/Pages/MT01_01.aspx
2. אתר משרד הרווחה והבטחון החברתי: קהל יעד: ילדים ובני נוער: ילדים ונוער בסיכון https://www.molsa.gov.il/Populations/Youth/ChildrenAtRisk/Pages/MT01_01.aspx
3. דוח סטטיסטי לשנים 2019-2020, אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה (מתו"ה) מינהל אסטרטגיה, תכנון כלכלי, מחקר ורגולציה, תאריך פרסום: 26.05.2021, בתוך אתר משרד הרווחה והבטחון החברתי.
4. מתוך אתר משרד הרווחה והבטחון החברתי, "מהפכת הפנימיות יוצאת לדרך", נושא משני: פנימיות, תאריך פרסום: 21.10.2021 <https://www.gov.il/he/departments/news/molsa-news-boarding-school-reform-21102021>
5. מתוך אתר משרד הרווחה והבטחון החברתי, "מהפכת הפנימיות יוצאת לדרך", נושא משני: פנימיות, תאריך פרסום: 21.10.2021 <https://www.gov.il/he/departments/news/molsa-news-boarding-school-reform-21102021>
6. "צעירים בוגרי מסגרות חוץ ביתיות: סקירת ספרות תקופתית" פרופסור רמי בנבנישתי וצוות למחקר ילדים בני נוער וצעירים במצבי סיכון ומצוקה, 2015, משרד הרווחה והשירותים החברתיים: אגף בכיר למחקר תכנון והכשרה, ילד ונוער.

משבר הקורונה

משבר התפרצות הקורונה השפיע על כל תחומי החיים של ילדים ובני נוער, וכמו כן השפיע על מצבי הסיכון אליהם נחשפו. המשבר הבריאותי והשהייה הממושכת בבתים, יחד עם צמצום פעילות מערכות החינוך, הבריאות והרווחה בתקופת המשבר הובילו בחלק מהמשפחות לחרדה וללחצים כלכליים ומשפחתיים שהם בעלי פוטנציאל להגברת מצבי סיכון.⁷ סגירה חלקית או מלאה של חלק ממערכות החינוך והפיקוח הובילה קשיים ניכרים באיתור ילדים נפגעים, בהגנה ובטיפול בהם. ישנן משפחות שעוד לפני המשבר לא סיפקו את צרכי ילדים והמשבר היווה נקודת החמרה, כאשר באם התרחשה פגיעה בילדים, הובילה הוצאתם מהבית למסגרות חוץ ביתיות מלאות או חלקיות.

מדיניות עבר

בשנת 1988 הוקמה ועדה ציבורית – ועדת לנגרמן, אשר בדקה את מצב הילדים במעונות שתחת אחריות משרד הרווחה. הוועדה העלתה ליקויים רבים והמלצות לתיקונים בכמה תחומים, ביניהם טיפול בחניך בזמן שהותו במעון ובזמן שהותו בחיק משפחתו, קידום המענה הלימודי, שיפור תהליך ההשמה והסדרת תחום הפיקוח.

בשנת 2001 ביצע משרד הרווחה הערכת מצב נוספת, ובה הקים ועדה לתכנון אסטרטגי של המערך החוץ ביתי לילדים סיכון. הוועדה הגישה את המלצותיה בשנת 2005. בין המלצות הוועדה: שיפור בסיס נתוני המידע, ושימוש בו לצורך תכנון ולקבלת החלטות, מעקב אחר חניכי פנימיות שעזבו ואחר בוגרי פנימיות, הסדרת מערך עדכון והדרכה לגורמי ההשמה במחלקות הרווחה, העמקה והרחבה של תכניות העבודה של הפנימיות עם משפחת החניך עד חזרתו לביתו, מעקב אחר ביצוע תכניות טיפול, פעולות שעניינן קידום הלימודי של החניכים המגיעים עם פערי לימוד ניכרים, ושיפור התיאום ושיתוף הפעולה בין משרדי החינוך והרווחה.⁸

בספטמבר 2004 החל השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והביטחון החברתי ביישום מדיניות "עם הפנים לקהילה"⁹ להפחתת היקף הסיכון בקרב ילדים ובני נוער. המדיניות הושתתה על שני צירים: א. הגבלת משך השהייה בסידורים חוץ ביתיים לארבע שנים ב. הגמשת השימוש של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות במשאבים שנועדו בעבר למימון סידורים חוץ ביתיים בלבד. זאת, כדי לספק מגוון שירותים בקהילה למספר גדול יותר של ילדים לצד מתן מענה לילדים החוזרים לקהילה.

בשנת 2009, בעקבות מסקנות ועדת שמיד, הוקמה התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון – תוכנית 360, כשותפות של חמישה משרדי ממשלה (בהובלת משרד העבודה והרווחה), במטרה לחולל שינוי בהתמודדות החברה הישראלית עם מצבי הסיכון של ילדים, בני נוער ומשפחותיהם, וכמובן לצמצם את היקף התופעה.¹⁰

עד שנת 2019 שופלו כ-250 אלף ילדים ובני נוער בסיכון במענים שבמימון התכנית. כ-16% מהם יצאו מסיכון, ובקרב 41% מהם פחת הסיכון. התוכנית כוללת מאגר של 221 תוכניות משנה. עבור כל יישוב שנמצא בתוכנית נבחרות בקפידה תוכניות שונות ומותאמות לפרופיל היישוב, זאת על מנת ליצור רצף טיפולי במהלך השנים לחניכי היישוב כבר מהגיל הרך ולאורך התבגרותם. חשוב לציין כי ישנן תוכניות המיועדות להורים. התכנית הלאומית פועלת בשיתוף רב מערכתי של גורמים בקהילה ומחלקות העירייה במטרה לאתר ילדים בסיכון החל מגיל הרך, ולתת מענה כולל למניעת סיכון, תוך שיתופי פעולה וחיבורים בין מקצועיים בין תחומי החינוך, רווחה, בריאות, קליטה, ביטחון פנים ומגזר שלישי. התוכנית עובדת בשיתוף הלשכות לשירותים חברתיים ופועלת אך ורק בתוך הקהילה, כלומר לא במעונות והפנימיות.

7. הגברת מצבי הסיכון של ילדים ו בני נוער נוכח משבר הקורונה של ארזי, יעל סבג מאי 2020.

<https://brookdale-web.s3.amazonaws.com/uploads/2020/05/Children-and-youth-at-risk-and-corona.pdf>

8. דו"ח מבקר המדינה 67', משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים – ילדים ובני נוער בסיכון בפנימיות של משרד הרווחה, נובמבר 2016.

9. מחקר הערכה – מדיניות "עם הפנים לקהילה", משרד הרווחה והשירותים החברתיים האגף למחקר, תכנון והכשרה בשיתוף עם מאיירס ג'וינט'מכון ברוקדייל מרכז אנגלברג לילדים ולנוער, ספטמבר 2008.

<https://brookdale-web.s3.amazonaws.com/uploads/2008/09/516-08-Towards-Community-REP-HEB.pdf>

<https://www.molsa.gov.il/ProjectShmid/Pages/ProjectHome.aspx>

בשנת 2011, בעקבות המחאה החברתית נכתב דוח אמנה חברתית כלכלית,¹¹ המציע לבחון הקמת קרן לילדים בסיכון וילדים חסרי עורף משפחתי החוסים במעונות שבפיקוח משרד הרווחה (או באומנה) שתתמוך באותם ילדים כשיהפכו לבגירים בגיל 18. עם זאת ההמלצה לא הוסדרה. בנוסף לכך הדוח הדגיש את החשיבות של יצירת תשתית איכותית שתאפשר לאותם ילדים ונערים בהמשך נגישות וכניסה לשוק העבודה ולחברה דרך מסלולי סיוע שונים (כלכליים וחברתיים).

בעקבות דוח מבקר המדינה, הקים האגף החוץ-ביתי במנהל שח"א בחודש נובמבר 2017 ועדה רחבה בשותפות עם אנשי אקדמיה, שותפים מהמגזר השלישי, מנהלי פנימיות, הורים לחניכים בפנימיות, בוגרי פנימיות, נציגי אגף ילד, פרט ומשפחה בקהילה, עובדי מחלקות לשירותים חברתיים ועוד, כדי להבנות תהליך אחיד, סדור ומוכוון לצורכי החניכים. הוועדה זכתה לשם "ועדת הפנימיות" ולוותה על ידי חברת לוטם. הוועדה פעלה במשך שנה בכינוסים שונים ובפורומים מגוונים עד לגיבוש מסמך מדיניות ההשמה החוץ-ביתית. ועדת הפנימיות והתוצרים של תהליך העבודה מסדירים את תורת ההפעלה הכוללת לפנימיות החוץ-ביתיות.

האגף פעל בין השנים 2018-2019 לגיבוש המדיניות של משרד העבודה והשירותים החברתיים בכל הנוגע למערך הפנימיות החוץ-ביתיות בתחום משפחה, ילד ונוער.

מדיניות הווה

שיטת הרף היא שיטה לפיקוח ולשיפור איכות מתמשך אשר פותחה במרכז למערכות תומכות איכות במכון מאירס-ג'וינט ברוקדייל, בסוף שנות ה-80. היא נועדה לקדם פיקוח אובייקטיבי ושיטתי של השירותים השונים באמצעות בניית כלי פיקוח וגיבוש תהליכי עבודה סדורים כחלק ממחזור פיקוח המורכב משלבים. במסגרת הפיקוח על הפנימיות על פי שיטת הרף, נאספים מדי שנה נתונים על מאפייני הרקע של החניכים והוריהם ועל הפרופיל החינוכי-טיפולי של החניכים. נתונים אלו מהווים תשתית לגיבוש תכניות שיפור ופיתוח לפנימייה, וכן מאפשרים למטה האגף לגבש את מדיניותו ולקבל החלטות על בסיס מוצק של נתונים.

מהמשרד נמסר לנו כי בשנת העבודה הנוכחית במסגרת פיתוח מערכת לתכנון התערבות ישנה עבודה על שדרוג הרף ועל התאמתו לצרכים המשתנים ולידע העדכני, באופן שיאפשר לפנימיות תכנון, ניטור שוטף של ההתערבות, מדידת תוצאות ותשומות.

בסוף שנת 2021, בחודש אוקטובר פורסמה הרפורמה החדשה עבור מעונות משרד הרווחה.¹² הצורך לרפורמה עלה מתוך דוח מבקר המדינה משנת 2016 אשר חשף ליקויים רבים בתחום זה. כמו כן, בית המשפט בשנת 2016 קבע כי יש לתקצב את הפנימיות תקצוב מציאותי יותר. הרפורמה גובשה על ידי ועדה מקצועית בהובלת האגף החוץ ביתי במינהל לשירותים חברתיים בשיתוף מפעילי מעונות, הורים, חניכים ואנשי מקצוע.

בין השינויים שקודמו במסגרת הרפורמה: הקטנת מספר החניכים במעון ובכל קבוצה, לימוד בקבוצות קטנות, תוכניות הכנה לצה"ל ולחיים הבוגרים, פריסת פנימיות גיאוגרפית רחבה יותר, שימור והשבחת כוח אדם, הכנסת תפקידים חדשים ושינוי בתקצוב. עלות הרפורמה מוערכת בכ־200 מיליון שקלים המהווים כמעט 20% מהתקציב הכולל של המשרד הרווחה והביטחון החברתי לתחום הפנימיות.

כחלק מהרפורמה בחודש דצמבר האחרון, משרד הרווחה והביטחון החברתי השיק את התוכנית "הורים שותפים".¹³ מטרת התוכנית היא לשתף את הורי החניכים במעונות בתהליכי קבלת החלטות. התוכנית למעשה מבקשת להגביר

11. אמנה חברתית-כלכלית חדשה לישראל – עקרונות וצעדי מדיניות בעקבות המחאה החברתית, משרד הרווחה והשירותים הכלליים, ספטמבר 2011.

12. מהפכת הפנימיות יוצאת לדרך, דוברות משרד העבודה והרווחה, אוקטובר 2021.

<https://www.gov.il/he/departments/news/molasa-news-boarding-school-reform-21102021>

13. הרפורמה בפנימיות ילד ונוער, דוברות משרד העבודה והרווחה, דצמבר 2021.

<https://www.gov.il/he/departments/news/molasa-news-housing-boarding-school-19122021>

את המעורבות ההורית, מתוך אמונה כי שותפות הורית היא חלק בלתי נפרד ואף קריטי בחיי החניכים בפנימיות ובתהליך שיקומם.

בשנת 2021 פורסם מכרז 150/2019 המציג מדיניות חדשה באשר להפעלת הפנימיות. מהמכרז עולה כי הנהלים חודשו ותיתכן החלפה של התקשרויות קודמות עם מפעילי פנימיות בהתאם לעמידה בתנאי המכרז. מכרז זה מגדיר את הדרישות לעמותות, לגופים פרטיים, לגופים ציבוריים המפעילים את הפנימיות ללא קשר למודל ההפעלה, מטרתו ליישם את המדיניות החדשה והפקת הלקחים. המכרז מגדיר את אופן ההשמה, מסווג לפי פנימיות "עוגן" ו"מעוף" על פי קריטריונים של רמת תפקוד ומסוכנות. כמו כן הוא קובע מטרות, עקרונות ויעדים לפנימיות כאחריות על רווחתם והתפתחותם של החניכים, לרבות מוגנות נפשית, רגשית ופיזית, שייכות, רצף ויציבות ושיפור במימוש הפוטנציאל ההתפתחותי. המכרז מפרט קריטריונים ברורים את היקף ומשך השירות, אוכלוסיית היעד, נהלים לרציפות טיפולית ותקופות מעבר, תהליך הפניה וסיום שהות חניך בפנימייה. נוסף על כך ניתן לראות כי במכרז מצוינות דרישות מדידות בנושאי כוח אדם, מבנה קבוצתי, מבנים וציוד. בנוסף פירוט דרישות בתחום האתיקה ותהליכי מדידה והערכת השירות המעודכנים. (לפי דיווחים שרם התקבלו תשובות למכרז). בימים אלו משרד הרווחה והאגף לשירותים חברתיים פועל להקמת "מועצות תלמידים" בפנימיות, כחלק מתפיסה חינוכית של מעורבות החניכים בחיי היומיום, יצירת מרחבי צמיחה לחניכים שיהוו מקום להתנסות וללמידה, שותפות בקבלת החלטות בעניינם ויכולת להשפיע על מציאות חייהם מתוקף זכותם הבסיסית להביע את דעתם ורצונם.

מודלים בעולם לתוכניות התערבות עבור ילדים ונוער בסיכון

בארה"ב התוכניות לטיפול בנוער בסיכון כוללות מרכיבי הכוונה והכשרה מקצועית לצד השלמת השכלה, הקנייה של כישורי חיים, מתן טיפול ושירותי תמיכה, ליווי בני הנוער לאורך זמן – תוך מתן ייעוץ, הכוונה ומעקב ממושך גם לאחר סיום התכנית, התייחסות פרטנית לכל אחד ואחד מבני הנוער, הן על ידי בנייה של תכנית פרטנית והן על ידי ליווי אישי באמצעות חונך. בנוסף, ישנו דגש על העצמת בני הנוער באמצעות פעילות התנדבותית בקהילה, יצירת תרבות חיובית של קבוצת השווים ושיתוף הקהילה העסקית לפתיחת דלתות תעסוקה עבורם (כאהן-סטרבצ'ינסקי ויורוביץ, 2009).¹⁴ ניתן לראות כי במדינות דנמרק, שוודיה ונורבגיה מערכות התמיכה מאופיינות במעקב הדוק אחר בני הנוער על סף נשירה או שכבר נשרו ממערכת החינוך ובעבודה משותפת של גורמים שונים עם בני נוער סביב תוכנית אישית הנבנית עבור כל אחד מהם. כך, למשל, באחת התכניות, הרשות המקומית מחויבת, על פי חוק, לערוך מעקב אחר בני נוער שנשרו ממערכת החינוך, ולסייע לה באמצעות יועץ אישי לפתח תכנית פעולה אישית העשויה לכלול עבודה או שילוב של לימודי ומסלול חניכה, כאשר ההשתתפות בתכנית וההתקדמות בה הינה תנאי הכרחי לקבלת כל סוג שהוא של הבטחת הכנסה (OECD, 2000).¹⁵

בארץ לא קיימת חקיקה תומכת בבוגרי ההשמה החוץ ביתית עם הגיעם לגיל 18. לעומת זאת, בעולם מאפייני החקיקה הפדראלית בארה"ב Chafee Foster Care Independent Act – 1999 ניתן לראות כי קיים נוהל לאיתור צעירים בני 18 במסגרות השמה, הכולל מתן תמיכה להשלמת לימודי תיכון, הכשרה מקצועית, השמה בעבודה, הדרכה בנייהול תקציב, מציאת דיור עצמאי, מימון סדנאות בנושא שימוש בסמים ומניעת הריון. כמו כן בארה"ב מופעלות תוכניות ייעודיות עזרה לצעירים בתחום הבריאות, התעסוקה, השלמת ההשכלה ותכנון חיים עצמאיים.

המאפיינים את החקיקה בארה"ב ובבריטניה הינם זכאות אוניברסאלית לסל שירותים, כך שכל צעיר/ה ששהו בהשמה חוץ ביתית למספר שנים זכאים לתמיכה בסל רוחבי ללא כל צורך בהוכחה נוספת (זכאות זו מזכה בפסיכומטרי, ייעוץ מקצועי-לימודי, זכאות להכשרה מקצועית, לימודים גבוהים חינוך, ותמיכה מסוימת ומוגבלת בזמן לשכ"ד).

14. מעבר לעולם העבודה וקידום תעסוקתי: תכניות בעבור בני נוער וצעירים בסיכון בארצות-הברית ובמדינות נוספות ב-OECD – סקירת ספרות, מאיירס-ג'וינס-מכון ברוקדייל מרכז אנגלברג לילדים ולנוער בשיתוף עם אשלים, בפברואר 2009.
15. OECD (Organization for Economic Co-Operation and Development). 2000. From Initial Education to Working Life – Making Transitions Work.

השמה חוץ ביתית

ניתן לחלק את תהליך השמתם החוץ ביתית של ילדים לשלושה שלבים כרונולוגיים:

שלב ראשון – אפיון החניך/ה שרם ההשמה:

חוק הנוער (טיפול והשגחה) מגדיר את תפקידיו וסמכויותיו של פקיד הסעד או העובד הסוציאלי שעבר הכשרה מיוחדת בנושא חוק זה לתפקיד העוסק בהגנה על קטינים. החוק מגדיר מיהו קטין נזקק וככזה – אילו פעולות על העובד הסוציאלי לנקוט בעניינו לשם טיפול, השגחה והגנה עליו. קטין נזקק הוא לדוגמה ילד בסיכון, ילד שנפגע על-ידי ההורה או האדם האחראי עליו, ילד שעובד שלא כחוק, ילד משוטט או ילד שביצע עבירה פלילית. אם למרות התערבויות קודמות, הקטין עדיין נתון בסיכון, יכול העובד הסוציאלי לפנות לבית המשפט לנוער, על מנת לקבל צו הוצאה ממשמורת. במידה וקיים סיכון של ממש לשלומם של הקטין אם יישאר בחזקת הוריו, יכול העובד הסוציאלי לבקש מבית המשפט הוצאה ממשמורת ההורים למקום מוגן. צו זה ניתן לתקופה מוגבלת, שבמהלכה יציג העובד הסוציאלי לבית המשפט עדכונים לגבי מצבו של הקטין.¹⁶ השמה חוץ ביתית זאת קרויה גם "השמה בצו".

בנוסף להוצאת ילדים מהבית על סמך צו חירום של פקידי הסעד כפי שצוין מקודם, הוצאת ילד מהבית יכולה להיעשות בדרך נוספת: על סמך קביעה של ועדות לתכנון טיפול והערכה (או ועדות החלטה). ההחלטות של ועדות אלה מתקבלות לאחר מספר פגישות. הוועדה מתכנסת לדיוניה בלשכה לשירותים חברתיים ברשות המקומית, אין לה הרכב קבוע, ובדרך כלל אין בה יותר מתריסר משתתפים. בין המשתתפים בה: רכז הוועדה; פקיד סעד לחוק הנוער; העובד הסוציאלי המטפל בתיק; נציגי מערכת החינוך; היועץ החינוכי או מנהל בית הספר של הילד; נציגי שירותים קהילתיים כגון השירות הפסיכולוגי; ואנשי מקצוע הקשורים לטיפול במקרה (כגון רופאים, מורים, מטפלים, חונכים). כמו כן משתתף מפקח משירות לילד ונוער במשרד הרווחה ובעת הצורך גם אפוטרופוס מטעם בית המשפט. לצד דמויות אלו, עם השנים התפתחה ההבנה שישנה חשיבות מכרעת לנוכחות של בני משפחה בוועדות אלו (הורים/אפוטרופוסים) ובמקרים מסוימים תיתכן גם נוכחות של החניך/ה עצמם.¹⁷ זאת במידה ורכז הוועדה התרשם כי הוא/יא נמצא/ה כשיר ומתאים למעמד זה ובוגר/ת דיו על מנת לדון במצבו.

לאחר קבלת ההחלטה על השמה חוץ ביתית של החניך/ה, ישנו צורך להתאים עבורו/ה את ההשמה המטיבה ביותר. במקרים מסוימים ישנה אפשרות להשמה בחיק המשפחה (אומנה זמנית אצל בני משפחה מטיבים), במקרים אחרים באומנה אחרת (לרוב בגיל הרך) ובמקרים רבים אחרים תהיה השמה בפנימיות על שלל סוגן כפי שהצגנו לעיל בהתאמה לאורך החיים של המשפחה, אמונות, דתות, וגיל הילד/ה כמובן.

בשנת 2018, משרד הרווחה והביטחון החברתי הכניסו אל אתר האינטרנט שלהם את מערכת "השמה חכמה", זאת מתוך כוונה לעזור לילדים/ות ונערים/ות שנמצאים בסיטואציה של הוצאה מהבית. מערכת מידע זו, מבוססת אינטרנט, וכך היא המבטיחה מידע עדכני ואמין בכל עת. המערכת כוללת מנוע חיפוש המאפשר קבלת רשימת מסגרות לפי מאפיינים שבוחר גורם ההשמה (כמו סוג הפנימייה, מבנה הפנימייה – קבוצות אורן/רוחב, מיקום בית הספר, זרם חינוכי, וגילאים).¹⁸ במערכת ניתן למצוא גם מידע נוסף ומפורט על המסגרת ומאפשרת גם חיפוש ממוקד.

ממשרד הרווחה נמסר כי נבנתה מערכת דיגיטלית לניהול השמות, הפניה להשמות במסגרות מתבצעת על ידי המחלקות לשירותים חברתיים ישירות באמצעות המערכת הדיגיטלית ויש עדכון ומעקב אחר כל שלבי ההשמה עד לקליטה בפנימייה.

16. האמנה הבינ"ל בדבר זכויות הילד.

17. כל זכות – https://www.kolzhut.org.il/he/%D7%A2%D7%A0%D7%A8%D7%A9%D7%A7%D7%A6%D7%A5%D7%A4%D7%A3%D7%A2%D7%A1%D7%A0%D7%9F_%D7%98%D7%99%D7%A4%D7%95%D7%9C_%D7%95%D7%94%D7%A2%D7%A8%D7%9B%D7%94_%D7%9C%D7%99%D7%9C%D7%93%D7%99%D7%9D_%D7%95%D7%91%D7%A0%D7%99_%D7%A0%D7%95%D7%A2%D7%A8_%D7%91%D7%A1%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%9F

18. <https://www.molsa.gov.il/Populations/Youth/ChildrenAtRisk/ExtraHomeAssigning/PSerch/Pages/ChildInsSearch.aspx>

שלב שני – פיקוח שוטף ותדיר ברמת הקשר עם הלשכה לשירותים חברתיים באיזור מגורי מוצאו/ה של החניך/ה, ברמה הרפואית, המקצועית והחינוכית הן מצד הפנימיה והן מצד המשרד.

במהלך השהות של החניכ/ה בפנימייה ישנה ציפייה לשמור על קשר עם ההורים ועל תקשורת רציפה עם עו"ס המשפחה מהלשכה לשירותים חברתיים.

למעשה מהנקודה שבה החניכ/ה נכנס/ת לפנימייה, הפנימייה היא האחראית הראשית לכל צרכיו, הפיזיים, הלימודיים והרגשיים. הפנימייה מקנה לחניכים כישורי חיים ומיומנויות למידה, ומחזקת את תחושת המסוגלות האישית שלהם.

כמו כן, המשרד מבקש לשים דגש על הקניית מיומנויות שיאפשרו לחניכים השתלבות במעגלים חברתיים, משפחתיים ותעסוקתיים. לאור מדיניות זו, קבע המשרד תפקידים ייעודיים לתחום החינוך ברמת המטה, המחוזות והפנימיות: תפקיד מנהל תחום חינוך והשכלה במטה, רפרנטים לתחום החינוך במחוזות, רכז למידה בפנימיות – אחראי על תהליך הלמידה של החניכים, על קשר רציף עם בתי הספר להעברת מידע שוטף ולעדכון הדדי לגבי החניך, התאמת תכנית לימודים אישית, מערך שיעורי עזר ומרכז למידה, רכז חינוך בפנימיות – אחראי על החינוך הלא-פורמלי ובכלל זה לחינוך לערכים, ללימוד של כישורי חיים, של מיומנויות בכלכלת בית ולחינוך לעצמאות (אחראי על הפעלת מערך מגוון של תכניות תרבות, פנאי וחוגי העשרה, בדגש על פיתוח כישרונות ייחודיים של החניך, מתוך ההבנה כי חוויות הצלחה, סיפוק והנאה מהווים גורם מוטיבציוני ללמידה)

בהמשך לכך, נכתבו נהלים חדשים בתחום החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי בהתאם למדיניות החדשה שעתידים להתפרסם בתוך חוברת הנהלים החדשה של האגף במהלך חודשים מאי-יוני. בהם יפורסמו כלי מדידה עדכניים (שינוי הרף) בהם ישנה מודולה ייחודית לתחום החינוך, הכוללת התייחסות לשביעות רצון החניכים וההורים. באמצעות כלי המדידה תתאפשר בניית תכנית לימודית אישית ומותאמת לכל חניך ומעקב אחר ביצועה. האגף לא העביר מידע נוסף על התקדמות העבודה על החוברת למעט תאריך היעד להפצתה.

כמו כן, מערכת "נתיב" שהוזכרה לעיל עודכנה ונכנסו יחידות פיקוח עבור תחום החינוך והלמידה, השירות בתהליך כתיבת מרכז להפעלת מרכזי למידה, הכשרה תעסוקתית והכנה לשירות משמעותי. בימים אלו מתפתחת באגף תוכנית הנקראת "רואים פני עתיד", שתכלול בתוכה גם מענים המכינים את חניכי הפנימיות להשתלבות בחיי הלמידה והתעסוקה בעתיד. האגף לא העביר מידע אודות תהליך העבודה והוא אינו מתוחם בזמנים, על כן קשה למדוד את הביצועים כעת.

מהמשרד נמסר כי קיים קשר עם בעלי תפקידים במשרד החינוך, ברמת המטות וברמת המחוזות. אך שחסר גורם מתכלל מטעם משרד החינוך עבור חניכי הפנימיות וצרכיהם הייחודיים.

יצירת מענים עבור החניך:

- ברמה המקומית – באחריות רכז הלמידה בפנימייה להיות בקשר עם מחלקת החינוך ברשות המקומית בה נמצאת הפנימייה, לדאוג לרישום החניכים למסגרות החינוך, לדאוג למיצוי זכויותיהם מבחינת הסעות, שעות שילוב וסיוע וכדו', וקשר עם בתי הספר הכולל מעקב שוטף אחר התפקוד הלימודי, הישגים וצרכים ייחודיים.
- ברמה המחוזית – בניית מנגנון עבודה משותף בין מפקחי המחוזות של המשרדים לצורך מתן מענים ומציאת פתרונות לחניכים הן מבחינת שיבוץ בבתי הספר והן ברמת מיצוי זכויותיהם.
- ברמת המטה – בניית מנגנון עבודה משותף בין המטות של המשרדים לצורך קביעת מדיניות משותפת, מתן מענים ופתרונות למקרים שלא נמצא להם מענה ברמת המחוזות.

במסגרת צמצום פערים דיגיטליים – המשרד סיפק מחשב לכל שני חניכים בפנימייה שמיועד ללמידה, להעשרה ולהנאה. פותח "דף נחיתה" עליו מותקנים קישורים לתוכנות מותאמות לחניכים (ללמידה מרחוק וקשר עם בתי הספר, תגבור לימודי, העשרה, קורסים מקוונים, תחביבים וקשר עם נציבות תלונות ילדים במסגרות חוץ ביתיות). סך הכל המשרד חילק 200 מחשבים ניידים, זאת לאחר מיפוי מספר המחשבים הקיימים בשימוש החניכים, בהתאם למספר החניכים

בפנימיה, בהתאם לצורך שעלה ממנהלי הפנימיות ולאחר אישור המפקח המחוזי. עם זאת, עדיין קיים פער מהותי בהקצאת מחשבים ובמתן הכשרות אוריינטציה דיגיטלית, חשיבה אנליטית בעידן המידע.

באשר לתדירות הפיקוח בפנימיות: לכל מסגרת חוץ-ביתית יש למנות מפקח מטעם משרד הרווחה. תפקידי המפקח, כפי שנקבעו בתע"ס, הם: וידוא קיום הנהלים להפעלת המעון בהתאם לתיק הנהלים של משרד הרווחה; אכיפת חוק הפיקוח על המעונות, התשכ"ה-1965 במוסדות המחויבים ברישוי; העברת מדיניות המשרד להנהלת המסגרת ומעקב אחרי ביצועה. נוסף על כך, פיקוח על מסגרות חוץ-ביתיות כולל מעקב אחרי החניכים במסגרת לשם להבטחת שלומם הגופני והנפשי ולשם הבטחת התפתחות תקינה; פיקוח בקרה וייעוץ לשם שמירת רמת תפקוד נאותה של המעון, לדוגמה בקרה על התנאים הפיזיים במסגרת, בקרה תקציבית, בקרה על היקף כוח אדם המועסק במסגרת ועל איכותו, פיתוח מענים לצרכים מיוחדים של המסגרת, פיתוח מסגרות חדשות ולוויין.

הפיקוח על המעונות הממשלתיים נעשה על ידי מפקחי השמה במחוזות, הכפופים לממונים מחוזיים תקן חוץ-ביתי הנמצאים במחוזות. תדירות ביקורי פיקוח במסגרות הן לפי הנחיית ממונה חסות הנוער,

ממשרד הרווחה נמסר כי הורחבה תפיסת תפקיד המפקח והושם דגש על פיקוח על מסגרות חוץ ביתיות הפועלות 24 שעות ביממה, 7 ימים בשבוע (ובהתאם לפרק המדיניות העוסק בנושא הפיקוח). עוד הורחב באופן משמעותי מספר המפקחים המחוזיים, מה שמאפשר עבודה מקצועית יותר וממוקדת של הפיקוח.

הנחיות האגף הן כי תדירות ביקורי הפיקוח תהיה לכל הפחות אחת ל-3-4 שבועות ובהתאם לסטטוס המסגרת. ביקורי הפיקוח כוללים ביקורים שגרתיים המתואמים מראש וביקורי פתע ללא תיאום. בצורה טבעית, ככל שהמסגרות נמצאות במצב משברי גבוהה יותר, כך תדירות ביקורי הפיקוח גדלה.

החל מתאריך 14.02.2018 פועל מינהל איכות פיקוח ובקרה אשר עוקב אחר תיקון הליקויים בדבר הפיקוח בפנימיות. עם זאת, משיח שקיימנו עם מנהלי פנימיות עלה כי הפיקוח האינטנסיבי אינו אפקטיבי היות והמשרד מחיל מדיניות אחידה ללא הבחנה בין סוגי המעונות, כך שמרבית הפעמים הסטנדרטים שמציב המשרד אינם הולמים את הצרכים של המושמים מבחינת המבנה הפיזי, המסוגלות והיכולות.

כלי פיקוח נוספים העומדים לרשות האגף הם **ועדות בדיקה** – במקרים בהם קיימים ליקויים חריגים או מתמשכים, או לחילופין חשש למוגנות החניכים, **ועדות מלוות** – המלוות את הפנימיות בעתות משבר או לאחר פרסום מסקנות ועדות בדיקה. בוועדות נמצאים מנהלים מקצועיים העוסקים בהשמה חוץ ביתית וכן אנשי מטה האחרים על נושא זה.

אוריינטציה וליווי הפיקוח – מתקיימים מפגשים תדירים של הצוות המקצועי במטה עם המפקחים במחוזות לצורך הכשרה, ליווי ולמידת תפקיד הפיקוח והתכנים המקצועיים הרלוונטיים.

באוקטובר 2021 מסר משרד הרווחה למרכז המידע והמחקר של הכנסת כי תדירות הפיקוח בפנימיות שבאחריותו היא אחת לשלושה חודשים, כלומר פיקוח בלתי אינטנסיבי, אולם בינואר 2022 מסר המשרד כי בתשובתו נפלה טעות וכי תדירות הפיקוח היא אחת לשלושה שבועות, כלומר פיקוח אינטנסיבי. אך לא נמסר באיזה נהל מעוגנת תדירות הביקורים.

הפיקוח על המעונות הממשלתיים נעשה על ידי מפקחי השמה במחוזות, הכפופים לממונים מחוזיים תקן חוץ-ביתי הנמצאים במחוזות. תדירות ביקורי פיקוח במסגרות הן לפי הנחיית ממונה חסות הנוער, תדירות הפיקוח לא תפחת מאחת לשלושה שבועות. מן המשרד נמסר כי כיום בונים מפתח לתדירות הפיקוח במסגרות המופעלות באמצעות מיקור חוץ, וכי בסוף 2022 יפורסם המסמך הסופי להשמעה בעבודת הפיקוח. לצד ביקורי פיקוח שוטפים, יש גם בקרות פתע, ביקורי פיקוח ובקרות פתע של מטה חסות הנוער והנהלת המשרד. מנתוני המשרד נראה כי בשנים 2019-2020 במחוז חיפה והצפון ובמחוז תל אביב והמרכז לא התקיימו ביקורי פתע, מסיבות שונות, שאינן ידועות לנו. אשר לשאר המחוזות, אין מידע על מספר הביקורות שנערכו.¹⁹

19. מסגרות חוץ-ביתיות בתנאי פנימייה מלאה שמפעיל משרד הרווחה בעבור ילדים ובני נוער בסיכון בחברה הערבית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2022.

מהמשרד נמסר כי בשנת 2019 פותחו נהלים עדכניים בהתאם למדיניות האגף: בהם 30 נהלים חדשים להפעלת הפנימיות, 12 נהלי תזונה בפנימיות ו-9 הגדרות עיסוק לעובדים בפנימייה (בהתאם למכרזים ולמדיניות).

עוד נמסר כי פותחה מערכת "נתיב" לפיקוח במשרד ונערכה התאמה מדויקת בהתאם לנהלים שפותחו. כלי פיקוח זה למעשה מאפשר למפקח לנתר את עבודת הפנימייה באופן מדויק, מדיד ובהתאם לדרישות המשרד. מעבר לכך, הכלי גם מאפשר לוודא תיקון ליקויים ולעקוב אחר לוחות הזמנים.

אין היום ברשות המשרד מערכת ממוחשבת המאפשרת איסוף מידע שיטתי והפקת נתונים על אירועים חריגים המתרחשים בתחומי חיים שונים בפנימיות, עם זאת לפי המידע שיש בידינו, המשרד פועל להטמעת הנהלים במערכות מחשב.

דו"ח מבקר המדינה התייחס לבקרה אפקטיבית על היקף כח האדם בפנימיות, והדגיש את חשיבות העמידה בתקן כח האדם שנקבע כפונקציה של מוגנות החניך. ממשרד הרווחה נמסר כי במכרז הפנימיות פורסמו התעריפים תוך הגדרה של כח אדם רוחבי ברמת פנימייה וכח אדם הנדרש עבור כל קבוצה, כך שמתאפשר למפקח בכל נקודת זמן להגיע לפנימייה, למפות את הנתונים ולהצליב מול דרישות התקינה.

מעבר לכך, לא נדרש ממשק בין תוכנת השכר של הרשויות המקומיות למערך כח האדם במסגרות חוץ ביתיות, הממשק שהוקם לדיווח בין הרשויות למסגרות הינו מערכת השמות אלקטרונית שמאפשרת לכלל המשתמשים (רשויות, מסגרות ופיקוח) לעקוב אחר תהליכי התשלום בגין החניכים במסגרות, קליטה ואישור של ועדות, כמו גם סיום של חניך במסגרת, חזרה הביתה וגריעה ממערכת התשלומים.

כמו כן, בהמשך לכך, נחתם הסכם עם חברה חיצונית למען שדרוג ומחשוב מערכת דיווח כוח אדם, אשר נכנס לתוקפו בתאריך 01.01.2021 אך טרם הוסדר. ממשרד הרווחה נמסר כי הצפי המוערך לעליית המערכת לאוויר תהא בתאריך 31.12.2022 ותוטמע ברשויות המקומיות.

המשרד מסר כי בשנת 2022 תתקיים הטמעה של תפיסת ההורים כדמויות חשובות במספר ממדים. תחילה, נציגים מכלל הפנימיות עברו הכשרות בתחום עבודה עם משפחות וקיבלו ליווי מקצועי בנושא שגרות עבודה (על כלל הפרופסיות בפנימיות) ולצד אלו בוצעו השתלמויות מקצועיות בפריסה ארצית (דיגיטאלית), בני כ-24 שעות, לאנשי מקצוע העוסקים בתחום המשפחות והאגף אף מקיים הכשרות שוטפות במסגרת קורס עו"ס משפחה ויו"ר ועדות תכנון טיפול בלשכות לשירותים חברתיים במטרה להטמיע את רצף העבודה בין עו"ס המשפחה לעו"ס הפנימייה ולקדם את שיתוף הפעולה בין הגורמים, למען שיפור וקידום הקשר בין הילד להוריו ובהמשך ישיר לכך נכתבו נהלי עבודה הכוללים שותפות הורים-פנימייה-קהילה-ילד. כל הקורסים הדיגיטליים מרוכזים ע"י גב' דפנה ברירי מבית הספר לעובדים סוציאליים ואילו תכני הקורסים נקבעים בהתאם למדיניות האגף בשיתוף עם מנהלת תחום הכשרות. הקורסים מועברים על ידי אנשי מקצוע רלוונטיים לתחומם, בחלקם מרצים מתוך בית הספר, חלקם חיצוניים וחלקם מתוך צוות האגף.

נוסף על כך נערך פיתוח והתאמה בתוכנת המס"ר הדיגיטאלית לתיעוד ובקרה של תהליכים הנוגעים לקשרי הורה-ילד.

שלב שלישי – עתיד החניך/ה המסיים/ת את הפנימייה ו/או החוזר/ת לבית הוריו:

את הקשיים המלווים את החניכים/ות ביציאתם/ן מהפנימייה אפשר לחלק לשלושה מאפיינים:

1. מאפייני החניכים/ות בפנימיות – לחניכים/ות בפנימיות ישנם קשיים במעבר לבגרות הנובעים בראש ובראשונה מהרקע ממנו הגיעו ומחוויות חייהם. בנוסף על כך, ריבוי המעברים בין מסגרות השמה שונות (דבר המאפיין את אוכלוסיה זו), קבלת טיפול שאינו מטיב והסטיגמה הכרוכה בהשתייכות למסגרות כאלו מקשים אף הם. בהמשך לזאת, חשוב לציין שמספר רב של חניכים/ות במסגרות אלה מתמודדים עם מבעיות קשות עוד טרם היציאה מבית. כתוצאה מכל אלו, החניכים/ות יוצאים לחיים הבוגרים עם מסען כבד יותר של בעיות ומצוקות בתחומים שונים.
2. מאפייני היציאה מהפנימייה ל"חיים בוגרים" – עבור בוגרי הפנימיות המעבר הוא קצר יותר, תלול יותר וקשה יותר מאשר של בני גילם שגדלו בחיק משפחתם. המערכת מחייבת את החניכים/ות לעזוב את המסגרות בסוף התיכון

(גיל 18) ולהגיע בצורה מאוד מהירה להישגים של חיים עצמאיים (פרנסה, עצמאות ודיוור), ובצורה טבעית תנאי פתיחה עבורם הם קשים יותר, לצד סיוע ותמיכה נמוכים יותר.

3. מאפייני הסביבה החברתית לאחר עזיבת המסגרת – בהמשך כמעט ישיר למאפיין הקודם, רבים/ות מבוגרי/ות הפנימיות אינם יכולים להישען על תמיכה ממשפחתם, עקב קשיי המשפחה עצמה. או לחילופין לעזר או להיתמך מחברים, שבמקרים רבים הם חבריהם לפנימייה. וכך מעבר לקושי הפיסי שתיארנו בסעיף הקודם, בסעיף זה מצטרף הקושי החברתי והריגשי של החניכים/ות.

בהמשך לחלק זה, ממשרד הרווחה נמסר כי השירותים החברתיים מקבלים את המידע על ותק שהות חניכים ממערכות המסר והרף כפי שהן פועלות כיום, בתדירות של אחת לחצי שנה. עוד נמסר כי בימים אלו המשרד עומל על בניית מערכת חדשה, יחד עם מכון ברוקדייל, שעתידה להיות מערכת שוטפת לתכנון התערבות לחניך, למעקב אחר תפוקות ומדידת תוצאות (זאת בעזרת פיתוח שאלונים לעובדים על כל חניך 4 החודשים הראשונים לשהותו, ושאלונים נוספים לחניכים ולהורים אשר יאפשרו מעקב מדויק יותר אחר החניך והבנה טובה יותר של הגורמים המשפיעים על הישגותיו בפנימייה או לחילופין הנסיבות לנשירה, ויבקשו לסקור גם את טיב הטיפול בחניך)

חשוב לציין כי במהלך השהות בהשמה הצעירים עוברים קורסי הכנה לחיים עצמאיים ולצבא. תכניות אלה כוללות כלים מעשיים (כגון: כתיבת קורות חיים, פתיחת חשבון בנק, ניהול כספים, התנהגות בראיון עבודה ועוד) וכן התייחסות להיבטים רגשיים לרוב בליווי של איש צוות טיפולי מטעם הפנימייה. לאחר עזיבת הפנימייה ישנם שירותים הניתנים לרוב ע"י עמותות וארגונים אשר מוצאים חשיבות בדבר ובאוכלוסייה זאת. אך בשטח קיים פער בין הביקוש של החניכים/ות לעצה הניתנת, גם ברמה של פריסה גיאוגרפית וגם ברמת המשאבים (דירות צעירים, מלגות, ליווי רגשי, סבסוד טיפולים וכו').

ממשרד הרווחה נמסר כי פותח ומיושם מתווה עבודה בשיתוף עם התכנית הלאומית לצעירים בסיכון "יתד" ואגף קהילה ילד ומשפחה, במטרה לקיים ועדות תכנון טיפול בשנת ההשמה האחרונה (כיתה י"ב) של החניכים בפנימייה. המתווה המשותף מכוון לבניית תכנית המשך עבור כל חניך בשיתוף עם כלל הגורמים הרלוונטיים – החניך, הוריו/אפוטרופוס, עו"ס הפנימייה, עו"ס הרשות המפנה ועו"ס יתד/נוצ"ץ שתמשיך ותלווה אותו על פי צורך. המתווה יבטיח מתן רצף מענים והשמה בתכניות המשך לאחר סיום שהותם של החניכים בפנימייה.

מעבר לכך המשרד הוסיף כי במסגרת המרכז החדש של הפנימיות, יועד תקן לתפקיד רכז בוגרים כחלק מצוות הפנימייה אשר יפעל ליישום מתווה העבודה והכנת החניכים לקראת יציאתם לחיים עצמאיים.

המשך לקראת שירות צבאי/לאומי – מהאגף נמסר כי הוא פועל בשיתוף פעולה הדוק עם גורמים בצה"ל ובשירות הלאומי במטרה להביא להעלאת אחוז המשרתים בצבא/שירות לאומי ולסייע בהשלמת השירות תוך מיצוי זכויות החניכים. בשנת 2021 מיושם מערך משולב עם הצבא הכולל הגעת מש"קיות ת"ש לכלל הפנימיות וקיום צווים ראשונים משותפים, במטרה להנגיש את תהליך הגיוס.

בוצעה קבוצת מיקוד עם מנהלי פנימיות לנוער בסיכון, על מנת להבין את הצרכים והפערים העולים מהשטח. זאת במטרה להאיר זרקור על הסדרת הפיקוח על מצב הפנימיות, על טיב איכות השירותים הניתנים, על יכולות הפעולה של מנהלי הפנימיות בשטח, על הממשקים בין המשרד, הלשכות החברתיות והפנימיות, ועל הרפורמה החדשה בפנימיות.

מתוך קבוצת המיקוד והמידע שאספנו ממקורות שונים (גלויים ופנימיים) אודות הנושא, עולים החסמים הבאים המעכבים ביצוע של חלקים מסוימים במדיניות:

מחלוקות בנושאי מדיניות וחוסר ברגולציה גמישה: מתוך המחקר עלה שבין המשרד והמרכז שהוא מציע להפעלת הפנימיות לבין חוות מנהלי הפנימיות בשטח יש פערים רבים, ביניהם נושאי פיקוח, תנאי מבנה פיזיים, תקני כוח אדם ותקצובם, קשיחות תנאי המרכז ועוד. הפער העולה הוא אי בהירות של הממשקים בין מנהלי הפנימיות לבין משרד הרווחה, כשל זה מייצר ליקויים בפעילות השוטפת של הפנימיות בהיבטים של איכות החינוך, ההוראה, רפואה פיזית ונפשית. מדבריהם עולה כי הפיקוח המופעל כלפיהם הוא פיקוח נוקשה אשר לא מאפשר תזוזה והתגמשות ביחס

לשטח ולצרכי המקום והחניכים ובכך מגביל את יכולתם לפעול ולנהל. בנושא הפיקוח ישנו ריכוז סמכויות ויישור קו המיוחס לסטנדרטיזציה נוקשה של המדיניות אשר נקבעה מראש ללא מקום לשיח עם המפקח והתאמה לתנאי השטח. כמו כן, ציינו המנהלים השונים כי אינם נמדדים על פי סטנדרטים ברורים של הצלחה וכך היכולת להעריך את עצמם, להשתפר ולהתפתח נמוכה.

ניהול כוח אדם – חילופי תפקידים ומחסור בכוח אדם: מתוך המידע שהועבר לנו מהמשרד מדווח על קושי באיוש תקנים, בתגובה לכך, מנהלי הפנימיות דיווחו על תדירות גבוהה של חילופי כוח האדם בפנימיות במשרות שונות. לשענתם הסיבה העיקרית לחילופי כוח האדם הוא השכר אותו מקצה המשרד לכל תפקיד, שלא תואם לדבריהם את השכר במשק במקצועות אלו. כמו כן, הציגו המנהלים כי המכרז הנוכחי דורש דרישות גבוהות וספציפיות ביחס לאיוש כוח האדם אשר אינן תואמות את הצרכים בשטח, ומאלץ אותם להפנות תקציב וכוח אדם לא ביחס לשיקול הדעת והיכרות עם החניכים ואופי המקום אלא ביחס לסטנדרט שהוצב על ידי המשרד.

ניהול תקציב – הערכת תקציב לקויה: עלות אחזקת חניך בצורה נאותה (נאותה בהגדרת מנהלי הפנימיות) גבוהה מן התקציב המועבר בפועל עבור כל חניך וישנו סגנון בעלות ההחזקה בצורה שאינה מותאמת לעליית המחירים במשק. כתוצאה מכך נדרשים מנהלי הפנימיות לקבל החלטות תקציביות לא פשוטות אשר לעיתים מגיעות למצב עגום של פגיעה בשכרם האישי מתוך אילוץ לעבוד שעות רבות נוספות. המנהלים נתנו כדוגמה את תקציב החסר בשעות העזר הלימודיות, בעבר תוקצב כל חניך ב 119 שקלים לחודש, כאשר העלות של השירותים הללו בשוק היא 330 שקלים לחודש, היום 6 שנים לאחר מכן במכרז החדש התקציב הוא 220 שקלים לתלמיד הנזקק לשעות העשרה. לדבריהם, כמעט בכל התחומים ישנו תקצוב חסר אשר אינו מוצמד למדד השוק ועלויות המחירים, גם לאחר המכרז החדש בו עלה התקציב.

חיבור ממשקים שונים תחת מערכת מאוחדת: איחוד כלל הנתונים והמידע תחת פלטפורמה אחת משותפת שתכיל את כל התהליכים והמידע אודות החניך, שתאפשר גישה לצוות הפנימייה והן לגורמים רלוונטיים נוספים כמו הלשכות לשירותים חברתיים. מערכת זו הינה תוכנית מורכבת שכוללת רשויות רבות המצריכה הסכמה רחבה על תיאום וחשיפת מידע, רגיש מאוד, מתוך חשש לזליגת מידע אישי רגיש ובהתאם לכך נדרשים מנגנונים טכנולוגיים אשר יצמצמו את סיכויי הפגיעה בפרטיות אך יאפשרו זרימה ומעבר של מידע לגורמי רווחה, חינוך ואכיפה.

העדר לוח זמנים מחייב: מתוך המידע אשר הועבר אלינו מהמשרד ניתן לראות שלמספר רב של החלטות ותוכניות שנמצאות ביוזמת המשרד, לא נקבע תאריך לסיום. ולא נמסר לנו מידע אודות לוחות הזמנים של אותם תהליכים, התקדמות העבודה, ובאופן כללי, חסר מידע אודות התקדמות גיבוש של חוברת הנהלים החדשה, של פיתוח המערכות הדיגיטליות השונות ושל תוכניות העשרה לבני הנוער כהכנה לחייהם הבוגרים. הדבר פוגע בתהליך ומאט את קצב העבודה על נושאים חשובים וקריטיים אשר בסופו של דבר מתנקזים לכדי פגיעה בחיי החניך הפנימייה. נוסף על כך, למכרז הנוכחי לא התקבלו תשובות למפעלי המעונות כשאנחנו כשנה וחצי לאחר פרסומו.

סטנדרטיזציה מבנית קשיחה במדיניות המשרד: המכרז החדש מהווה קו חדש של דרישות לגבי מבנים, מרחב של 5 מטרים לילד, מגדיר את מספר החניכים בקבוצה ואת גודל המבנה והסטנדרטים הנדרשים למתקני הפנימייה. לדברי מנהלי הפנימיות, הסטנדרטים נוקשים ואינם גמישים, היחס למבנים קיימים או פוטנציאליים, ולפיכך היכולת של מנהלי הפנימיות לעמוד בתנאים ובתקנים הנדרשים, נמוכים. לדבריהם לדוגמה, חדרים סטנדרטיים רבים אינם עומדים בתקן החדש אך מאפשרים מרחב (למשל, של 4.5 מטר לילד ומרחבים נוספים), או חסרים למשל כ-20 ס"מ בגובה החדר ולכן החדרים אינם מאושרים ע"י המשרד.

חוסר גמישות זה מביא פנימיות רבות למצוקה ולמוביל לחוסר יכולת לעמוד בתנאים המוצבים ללא כל עזרה או התגמשות מצד הפיקוח או המשרד גם כאשר פנו לעזרה מהם.

בנוסף, המשרד מגדיר שני סוגים של מערכי פנימיות: משפחתונים ופנימיות, וזה הרף אשר המשרד מגדיר במכרז החדש. אולם, מדיווחי מנהלי הפנימיות עולה כי ישנן סוגי פנימיות אשר נמצאות בשווה שבין משפחתונים לפנימיות, אשר פועלות לאורך שנים בצורה טובה, אך המשרד, במכרזו החדש, לא מכיר בהם. כמו כן, בנקודה זו עולה גם הסטנדרט המספרי המגביל מספר חניכים בקבוצה.

המלצות לטיוב ושיפור המדיניות

1. להסדיר רגולציה גמישה מבוססת נתונים מהימנים, המאפשרת ניהול סיכונים מושכל. משרד הרווחה אמור להתוות מדיניות ולהיות רגולטור מפקח, ואילו מנהלי הפנימיות אמורים לפעול במרחב אוטונומי יותר בניהול המוסד. אנו מציעים לאפשר יכולת פעולה רחבה יותר של מנהלי הפנימיות בהחלטות תקצוב, בעזרת סל תקציב גמיש המאפשר איוש משרות בצורה מיטיבה ובהתאם לנסיבות.
2. יש לעצב ולהגדיר את המכרז כך שיתאים את עצמו לסוגים שונים של פנימיות לרבות בהקשר חינוכי, תרבותי, גיאוגרפי, חברתי ורגשי. על המשרד לבחון כל פנימייה בפני עצמה ולסלול אבני דרך המאפשרות מדרג התקדמות ביחס לאיכות התנאים ולהתאים לכך את הליך הפיקוח.
3. להקים ועדת היגוי שתאפיין את השירותים והצרכים הניתנים, שתגדיר במשותף את התבחינים והסף להגשות המכרז. על ועדה זאת למפות בעלי עניין בתחום המעונות בישראל ולייצר שיח אמיתי ושוטף בין הגורמים השונים הפועלים בשטח בפנימיות קרי מנהלים, עו"ס, מדריכים וכו'. כמו כן, יש לצרף אנשי אקדמיה מתחומי הרוח החוקרים את הנושא, במטרה לייצר שיתוף עמיתים איכותי במקום תחושה של נראות ללא משמעות. נדרש להגדיר משרות ויעדים משותפים בין כלל הגורמים ובהתאם לכך לקבוע אבני דרך למתן שירותים ולפיקוח אחר המעונות בישראל.

סיכום

ממצאי הדו"ח מעלים כי ישנו פער בין המצב הרצוי אותו מציג המשרד יחד עם הרפורמה החדשה והמכרז, לבין המצב המצוי בשטח בפנימיות, הן ברמת כוח האדם, תקציבים ופער עיקרי בין המתרחש בשטח ועבודת הפנימיות לבין מכרז 150/2019 ואכיפתו, המעיד על סטנדרטיזציה נוקשה, אותה מבקש האגף להסדיר בפנימיות. המשרד והאגף מסרו כי הם פועלים בימים אלו במספר מישורים על מנת להיטיב את מצב החניכים ואנו מברכים על עבודת הקודש. עם זאת, אנו רואים חשיבות יתרה בהידוק יחסי הגומלין בין המשרד ללשכות לשירותים חברתיים, למנהלי הפנימיות ולאנשי הצוות בהן, במטרה ליצור רשת תקשורת רחבה עם זרימת מידע רציפה לטובתם ושלומם של החניכים.

כפי שצוין לאורכו של הדוח, ניכר שישנה עוד עבודה רבה לעשות בנושאים אלו, כמובן שכאשר אנחנו מתייחסים לנפש האדם, לבריאותה ולהתפתחותה, נדרשת התייחסות רגישה אף יותר. נדרשת בחינה ופיקוח ביחס לייחודיות הפנימיות, יחד עם דגש על ייחודיות המבנה הפיזי והאנושי, אוכלוסיית היעד, רגישות תרבותית, גיאוגרפית ותוכניות ייחודיות רבות שנים שנחלו הצלחה ותמיכה.

עבודה זאת צריכה להיעשות בשיתוף פעולה מרבי בין המשרד למנהלי הפנימיות, בשקיפות מלאה, בהכלה והדדיות בכדי לייצר לאותם חניכים, ילדים ונוער במצבי סיכון, מקום בטוח אשר יעניק להם עתיד מבטיח.

