

## הבאת ילדים לישראל שלא על ידי הוריהם

### פעולות הביקורת

נבחנה התופעה של הבאת ילדים לישראל שלא על ידי הוריהם במסגרת תכניות של משרד החינוך וכן על ידי עמותות פרטיות, לרבות בחינת קיומם של נהלים לרישום הילדים ולטיפול בכניסתם לישראל וביציאתם ממנה. כמו כן נבחנה ההתקשרות בין משרד הרווחה והשירותים החברתיים לבין עמותה פרטית שהביאה ילדים לישראל ממדינות ברית המועצות לשעבר - במסגרת "פרויקט צ'רנוביל" - ושיכנה אותם בפנימייה שבפיקוח המשרד.

הבדיקה נעשתה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים; ברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול שבמשרד הפנים; ובמשרד החינוך. בדיקות משלימות נעשו בלשכת הקשר "נתיב" ובמינהלת נעל"ה שבאגודה לקידום החינוך.

### תקציר

בישראל פועלת משנת 1992 תכנית ממשלתית להבאת בני נוער זכאי שבות<sup>1</sup> ללימודי תיכון במדינה לשם השגת תעודת בגרות ופיתוח זהות יהודית - תכנית נוער עולה לפני ההורים (להלן - נעל"ה או תכנית נעל"ה). את התכנית מפעיל משרד החינוך.

במשרד החינוך קיימת תכנית נוספת שבמסגרתה מגיעים בני נוער ממדינות דוברות צרפתית ופורטוגזית ללימודים בפנימיות בישראל (להלן - תכנית המגמות).

נוסף על תכניות מוסדרות אלה קיימת תופעה של הבאת קטינים<sup>2</sup> ללא הוריהם לישראל על ידי גורמים פרטיים. לדוגמה, בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים החלה עמותת צעירי אגודת חב"ד - המרכז (להלן - העמותה) להביא לישראל באופן עצמאי ילדים מאזור אסון צ'רנוביל<sup>3</sup> (להלן - ילדי צ'רנוביל) ולהעניק להם חינוך יהודי בישראל (להלן - פרויקט צ'רנוביל). הפרויקט מתקצב על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה).

1 הזכאות נבחנת על פי חוק השבות, התש"י-1950.

2 קטין הוא מי שטרם מלאו לו 18 שנים (להלן ברוח זה גם - ילד).

3 אסון צ'רנוביל אירע באפריל 1986 בכור גרעיני בצפון מערב אוקראינה ודורג בדרגה החמורה ביותר של הסולם הבין-לאומי לאירוע אטומי ורדיולוגי של הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית. באירוע הופצו חומרים רדיואקטיביים לסביבה, ונזקי הקרינה פגעו באוכלוסיית האזור.

## פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2011 - ספטמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את נושא הבאת ילדים לישראל שלא על ידי הוריהם. עדכונים נעשו עד אפריל 2013 (להלן - מועד סיום הביקורת). הבדיקה נעשתה במשרד החינוך, במשרד הרווחה וברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול שבמשרד הפנים (להלן - רשות ההגירה). בדיקות משלימות נעשו גם במינהלת נעל"ה שבאגודה לקידום החינוך ובלשכת הקשר נתיב<sup>4</sup> (להלן - נתיב).

## עיקרי הממצאים

1. כניסת ילדים אל ישראל ויציאתם ממנה: בחוקים, בתקנות או בנהלים הנוגעים לכניסה לישראל ולהענקת אשרות שהייה לאזרחים זרים אין הוראות מיוחדות לכניסת ילדים ללא הוריהם, וכן אין מגבלות על הבאה יזומה של ילדים בידי מי שאיננו האפוטרופוס החוקי שלהם. קיים נוהל הטיפול בכניסה ויציאה של קטינים נלווים במעברי גבול, שעניינו מניעת עברות פליליות או השתקעות ילדים בארץ שלא כדין, אולם אין בו הוראות שעניינן הגנה על הילדים.

רשות ההגירה מנהלת רישום של הילדים הנכנסים לישראל, אך בידיה נתונים מועטים ביותר עליהם. במקרה שבו נכנס הילד לישראל עם מלווה חסרים פרטי זיהוי ויצירת קשר של המלווה, זיקתו אל הילד והגורם שאישר את הליווי. כמו כן אין נתונים על המקום שבו צפוי הילד לשהות ועל אפשרויות יצירת קשר עמו, עם הוריו או עם מי שאמון על השמירה עליו. בידי הרשות גם אין נתונים בדבר מספר הילדים שנכנסו לישראל ללא הוריהם. המצב הקיים מאפשר לגורמים שונים להביא ילדים לישראל אף שאינם אחראים בהכרח לדאוג לשלומם ולמחייבתם, וללא ידיעת רשויות המדינה.

על פי החלטת ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת, בדצמבר 2007 הוקמה ועדה בין-משרדית לצורך כתיבת נהלים בנושא הכניסה של ילדים אל ישראל ויציאתם ממנה. ואולם ועדה זו קיימה פגישה ראשונה רק בפברואר 2009, והגישה את המלצותיה למנכ"ל רשות ההגירה במרץ 2013 - כעבור חמש שנים וחצי. ביולי ובאוקטובר 2013 הוצגו המלצות לשר הפנים, והוא אישר אותן עקרונית בכפוף להצגת נוהל פרטני. במועד סיום הביקורת טרם אושרו הנהלים האמורים.

2. פרויקט צ'רנוביל: בשנת 1995, בעקבות החלטת שרת העבודה והרווחה דאז, התקשר משרד הרווחה עם עמותת צעירי אגודת חב"ד - המרכז עבור החזקת חלק מילדי צ'רנוביל שנקלטו בפנימייה שבניהולה. בשנים 2000 עד 2011 שילם המשרד לעמותה יותר מ-18.5 מיליון ש"ח עבור החזקת חלק מהילדים.

התקשרות משרד הרווחה עם העמותה נעשתה בניגוד להחלטת ממשלה מ-1992 אשר ביטלה החלטת ממשלה קודמת שקראה להקצות אמצעים לטיפול בילדי צ'רנוביל.

4 הלשכה הוקמה בשנת 1952 במשרד ראש הממשלה כדי לעודד את הפעילות היהודית-ציונית בברית המועצות לשעבר בתקופת "מסך הברזל". משנות התשעים של המאה העשרים נתיב עוסקת בארגון עלייתם של יהודים מחבר המדינות לישראל.

החלטת המשרד חייבה הקמת צוות רב-מקצועי בדרג הנהלת המשרד בתחומי המשפט, הבריאות ועוד, על מנת לגבש נוהלי טיפול באוכלוסייה ייחודית זו. צוות כזה לא הוקם, לא התקיים דיון בדרג מנכ"ל, ובמשך יותר מ-25 שנה לא ניתנו הנחיות מפורטות לטיפול בפרויקט על כל היבטיו.

משרד הרווחה לא קבע נורמות או קריטריונים לאיתור נזקקותם והתאמתם של ילדי צ'רנוביל לקליטה בפנימייה בישראל, לפני הבאתם ארצה. בכך אפשר את הבאת הילדים, הכרוכה בעזיבת מדינתם, ביתם וחיק הוריהם ומשפחתם - הגם שאלה נעשו בהסכמת ההורים ולעתים אף בהתאם לרצונם ובחירתם - בלי שטובת הילד והשלכות המעבר לישראל נבחנו כלל בידי גורם מקצועי בלתי תלוי בעמותה. המשרד גם לא וידא שהעמותה העבירה לנתיב, הגורם המוסמך לקביעת זכאות לעלייה, את שמות הילדים כדי שתיבחן זכאותם על פי חוק השבות, התש"י-1950 כדרוש - לא לפני הבאתם לישראל ואף לא לאחריה.

משרד הרווחה כשל בבקרה על ההתקשרות עם העמותה. הוא אפשר לעמותה להחזיק בפנימייה ילדים בני פחות מ-12 שנה, ביניהם גם בני שש ושמונה, בניגוד לכללים. הוא לא אכף על העמותה את דרישותיו לפעול למינוי אפוטרופוס לילדים בישראל. משנת 1997 ועד 2012 היו בידי משרד הרווחה מסמכים של כ-50 מאלפי הילדים שהביאה העמותה באותן שנים, לצורך הסדרת מינוי אפוטרופוסות. המשרד לא בדק אם העמותה החזיקה מסמכים תקפים בדבר הסכמת ההורים להחזקת הילדים על ידה. המפקחים ולשכת הייעוץ המשפטי של משרד הרווחה לא תיאמו את הפעולות עם העמותה ולא דיווחו אלה על מינוי אפוטרופוסים או על היעדרם.

אף שאחת הסיבות להבאת הילדים ארצה הייתה הסכנה הבריאותית שבחשיפה לקרינה הרדיואקטיבית במקום מגוריהם, מ-1992 ועד מועד סיום הביקורת לא פנה משרד הרווחה לקבלת חוות דעת רפואית מגורם בלתי תלוי המתמחה בהשפעות אסון צ'רנוביל, ולא עקב אחר מצבם הרפואי של הילדים ואחר הטיפול בהם.

משרד הרווחה לא בדק אם חל שינוי במעמד החוקי של הילדים במהלך השנים, או אם הם נמצאים בישראל. חלק מהילדים יצאו לחו"ל ושהו בפנימייה רק כמה חודשים בשנה, אך המשרד שילם לעמותה בגין החזקתם בפנימייה גם בעת היעדרות ממושכת. הביקורת העלתה כי תשלומי היתר בגין ארבעה מן הילדים שיצאו לחו"ל הסתכמו במאות אלפי ש"ח.

משרד הרווחה אישר לעמותה מימון עבור עד 71 ילדים השוהים בפנימייה, אך ידע ששוהים בה ילדים נוספים על אלה שהעמותה דיווחה עליהם. המשרד לא פיקח על שהותם של הילדים הנוספים שהעמותה הביאה לישראל.

משרד הרווחה חתם עם העמותה על הסכם התקשרות אחיד להפעלת פנימיות אף שסבר כי ההסכם לא מתאים לפרויקט צ'רנוביל. הוא המשיך את ההתקשרות עם העמותה גם בשנים שנשלל ממנה אישור ניהול תקין בשל אי-סדרים כספיים בהתנהלותה, ובניגוד להחלטת הממשלה המחייבת התקשרות של משרדי ממשלה רק עם עמותה בעלת אישור כאמור.

3. תכנית נעל"ה ומסלול נעורים: כל המועמדים לתכנית נעל"ה עוברים תהליך מיון בחו"ל על ידי צוותי המיון של מינהלת נעל"ה. מועמד לתכנית צריך לענות על דרישות שונות, ובהן יכולת התמודדות במצבי לחץ; יכולת התמודדות עם ניתוק מהבית; התאמה חברתית; עמידה ברמת לימודים נדרשת; התאמות

פסיכולוגיות והיעדר בעיות נפשיות ובעיות רפואיות. בעשר השנים הראשונות לתכנית נעל"ה הגיעו לישראל 811 תלמידים בממוצע כל שנה. בשנות הלימודים התשס"ח-התשע"ב (2007-2012)<sup>5</sup> ירד מספר התלמידים הממוצע ל-443, כלומר ירידה של כ-45%. כדי להגדיל את מספר התלמידים הפעיל בשנת 2008 המינהל לחינוך התיישבותי, פנימייתי ועליית הנוער שבמשרד החינוך (להלן - המינהל), האחראי לתכנית נעל"ה, מסלול אחר בתנאים אחרים - "נעורים", שתנאי הקבלה אליו הוגמשו ביחס לנעל"ה. לנעורים התקבלו מועמדים שלא נמצאו מתאימים לנעל"ה, על רקע קשיים לימודיים או בשל בעיות התנהגות, בעיות רגשיות או שניהם.

במינהל לא נמצאו מסמכים המתעדים עבודת מטה שקדמה לפתיחת מסלול נעורים - עבודה הנדרשת להגדרת יעדי התכנית, אופי התלמידים שיתקבלו ועוד. מן הראוי היה שמשרד החינוך יביא את מסלול נעורים לאישור הממשלה, שכן יעדיו אינם תואמים להחלטתה בעניין נעל"ה.

4. תכנית המגמות: בשנות הלימודים התשס"ח-התשע"ב השתתפו בתכנית המגמות 881 תלמידים. בניגוד להליכי המיון הנדרשים להבאת תלמידים בתכנית נעל"ה, התאמת המועמדים לתכנית המגמות אינה נבדקת בארץ המוצא על ידי צוות רב-תחומי ובלתי תלוי. את האישורים הרפואיים והפסיכולוגיים מספקת משפחת התלמיד והם מאושרים בארץ על ידי רופא או פסיכולוג דובר השפה. אף שהתכנית מיועדת לזכאי שבות ולנוער יהודי, יהדותם וזכאותם של המועמדים אינן נבדקות על ידי גורם שהוסמך לכך מטעם המדינה. תכנית הלימודים בתכנית המגמות מבוססת על תכניות הלימוד של מדינות מוצאם של התלמידים, ברזיל וצרפת, ומתקיימת בשפתן, ותעודות הבגרות שמקבלים בוגרי התכנית הן תעודות של המדינות הזרות. משרד החינוך מממן את תכנית המגמות אך אינו מעורב בתכנית הלימודים הנלמדת בה.

5. עמותות המביאות ילדים: קיימות עמותות המביאות לפנימיות בישראל ילדים ללא הוריהם בלי שזכאותם תיבדק על ידי נתיב, שהיא הגורם המוסמך לקביעת זכאות לעלייה מחבר המדינות<sup>6</sup> לישראל, ובלי שמשרד החינוך תיאם זאת עם המדינות שמהן הם מגיעים, כקבוע בהסכמים. משהתחייבה המדינה לפעול בהתאם להסכם לשיתוף פעולה עם ממשלות זרות בתחום החינוך, ומשידע משרד החינוך על הימצאות ילדים ללא הוריהם במסגרות חינוכיות בארץ מעצם העברת הכספים בגינם, היה על המשרד לדאוג לקיים את התחייבויות המדינה בנושא זה.

## סיכום והמלצות

בישראל נמצאים ילדים שהובאו אליה ללא הוריהם. ילד ללא הורים או ללא אפוטרופוס בישראל, שאין גורם שלטוני הדואג למימוש ההגנה עליו, עלול להיות חשוף לפגיעה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העיכוב המתמשך בעבודת

5 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

6 חבר המדינות הוא ארגון של עשר מדינות מבין 15 שהיו כלולות בבית המועצות וזכו לעצמאות ושלטון חופשי לאחר התפרקותה. חבר המדינות כולל את רוסיה, אוקראינה, בלרוס, מולדובה, קירגיסטן, קזחסטן, אוזבקיסטן, טג'יקיסטן, ארמניה ואזרבייג'ן.

הוועדה הבין-משרדית ובקביעת הנהלים ואישורם. על רשות ההגירה והמשרדים הרלוונטיים לפעול ללא זיכוי נוסף לאישורם ולהטמעתם של נהלים לכניסת ילדים לישראל ויצאתם ממנה, לרבות מנגנוני בקרה ופיקוח על מקום הימצאותם ועל הגורם האחראי להם. על הרשות לדאוג שיהיה בידיה מידע עדכני ומלא עליהם ולהסדיר את העברתו למשרדים הרלוונטיים, בהתאם לדין ובכפוף להגנת הפרטיות.

מן הראוי שמשרד המשפטים יפעל לקידום הסדרה חוקית של אפוטרופסות נוספת על זו של ההורים השוהים בחו"ל, לילד השוהה לבדו בישראל תקופה ממושכת, וזאת בהתחשב בגילו ובמשך השהות שלו ותוך שמירה על איזון בין אחריות ההורים לבין דרישות החוק להגנה על הילד.

על משרד החינוך לבחון את התכניות שבאחריותו, שבמסגרתן מובאים בני נוער לישראל ללא הוריהם, לרבות בחינת האפשרות לאחד את הליכי המיון ואת דרישות הקבלה לתכנית נעל"ה, למסלול נעורים ולתכנית המגמות. כמו כן, עליו לקבוע את מדיניות המשך הפעלת התכניות בשים לב לתקציבים המושקעים בהן ולמידת השגת המטרות שהוגדרו להן.

הנהלות משרד הרווחה כשלו בכך שאפשרו את תקצוב העמותה בלא שנתנו הנחיות מפורטות לטיפול בילדים ובפרויקט צ'רנוביל על כל היבטיו. על משרד הרווחה היה לקיים פיקוח רצוף וצמוד על הפנימייה - על אחת כמה וכמה במקרה של אוכלוסיית ילדים שהובאו לישראל ללא הוריהם על ידי גורם פרטי - לרבות פיקוח על מינוי אפוטרופוס לכל ילד, על נוכחותם בפנימייה, על מצבם הבריאותי ועל מעמדם החוקי. אם ראה המשרד בפרויקט זה צורך חיוני, היה עליו להביאו לאישור הממשלה. כמו כן על משרד הרווחה לפעול להשבת כספים ששולמו ביתר לעמותה.

חלק מן הילדים מגיעים לתכניות שבפיקוח משרד החינוך וחלקם מובאים לישראל בידי גורמים פרטיים, ללא ידיעת המדינה. לדעת משרד מבקר המדינה, אין המדינה יכולה להסכים לתופעה של הבאת ילדים אליה ללא הוריהם בידי מי שאיננו מוסמך על ידה ובלא שיהיה בידיה מלוא המידע עליהם. במצב זה אין המדינה יכולה לפקח על הטיפול בילדים אלה, בשים לב לאמנה הבין-לאומית שהיא חתומה עליה. על המשרדים הנוגעים בדבר ללמוד את הממצאים שהועלו בדוח זה ולבצע חשיבה מחודשת בנושא חשוב ורגיש זה.



## מבוא

בישראל פועלת משנת 1992 תכנית ממשלתית להבאת בני נוער זכאי שבות<sup>7</sup> ללימודי תיכון במדינה לשם השגת תעודת בגרות ופיתוח זהות יהודית - תכנית נוער עולה לפני ההורים (להלן - נעל"ה או תכנית נעל"ה). את התכנית מפעיל משרד החינוך.

במשרד החינוך קיימת תכנית נוספת, שבמסגרתה מגיעים בני נוער ממדינות דוברות צרפתית ופורטוגזית ללימודים בפנימיות בישראל.

7 הזכאות נבחנת על פי חוק השבות, התש"י-1950.

נוסף על תכניות מוסדרות אלה, קיימת תופעה של הבאת קטינים ללא הוריהם לישראל על ידי גורמים פרטיים. לדוגמה, בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים החלה עמותת צעירי אגודת חב"ד - המרכז (להלן - העמותה) להביא לישראל באופן עצמאי ילדים מאזור אסון צ'רנוביל<sup>8</sup> (להלן - ילדי צ'רנוביל) ולהעניק להם חינוך יהודי בישראל (להלן - פרויקט צ'רנוביל). הפרויקט מתקצב על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה).

בחודשים נובמבר 2011 - ספטמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את נושא הבאת ילדים לישראל שלא על ידי הוריהם. עדכונים נעשו עד אפריל 2013 (להלן - מועד סיום הביקורת). הבדיקה נעשתה במשרד החינוך, במשרד הרווחה וברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול שבמשרד הפנים (להלן - רשות ההגירה). בדיקות משלימות נעשו גם במינהלת נעל"ה שבאגודה לקידום החינוך ובלשכת הקשר נתיב<sup>9</sup> (להלן - נתיב).

## בניסת ילדים ללא הוריהם לישראל

1. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע את זכות היסוד לצאת מישראל ולהיכנס אליה. החוק מבחין בין הזכות לצאת מישראל - הנתונה לכל אדם, לבין הזכות להיכנס אליה - המוקנית לכל אזרח ישראלי הנמצא בחוץ לארץ.

חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה לישראל), קובע כי מי שאיננו אזרח ישראלי תהיה כניסתו לישראל על פי אשרת עולה או על פי אשרה אחרת לפי חוק זה (להלן - אשרת כניסה).

בחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 (להלן - חוק הנוער), וכך גם בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962 (להלן - חוק הכשרות המשפטית), קטין מוגדר כמי שלא מלאו לו 18 שנה (להלן - קטין או ילד).

2. ביולי 1990 חתמה מדינת ישראל על האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד<sup>10</sup> (להלן - האמנה), שהיא המסמך הבין-לאומי המקיף והחשוב ביותר בתחום זכויות הילדים<sup>11</sup>. באמנה נתפס הילד, "ציר אנוש מתחת לגיל שמונה-עשרה", כסובייקט לזכויות, והזכויות הנתונות לו הן זכויות אדם. האמנה קובעת את זכותו של הילד להגנה, ומדגישה כי הזכויות מוענקות לו בזכות היותו אדם וילד. כנגד זכויות הילד מדגישה האמנה את חובתם של ההורים ושל המדינה ליישם ולממש את זכויותיו וכן את חובת המדינה לדאוג למימוש ההגנה על הילד. "המדינות החברות יכבדו ויבטיחו את הזכויות המפורטות... לכל ילד שבתחום שיפוטם, ללא הפליה משום סוג שהוא".

8 אסון צ'רנוביל אירע באפריל 1986 בכור גרעיני בצפון מערב אוקראינה ודורג בדרגה החמורה ביותר של הסולם הבין-לאומי לאירוע אטומי ורדיולוגי של הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית. באירוע הופצו חומרים רדיואקטיביים לסביבה, ונזקי הקרינה פגעו באוכלוסיית האזור.

9 הלשכה הוקמה בשנת 1952 במשרד ראש הממשלה כדי לעודד את הפעילות היהודית-ציונית בברית המועצות לשעבר בתקופת "מסך הברזל". משנות התשעים של המאה העשרים נתיב עוסקת בארגון עלייתם של יהודים מחבר המדינות לישראל. מבקר המדינה, **לשכת הקשר נתיב** (2013).

10 אמנה בדבר זכויות הילד (כתבי אמנה 1038, כרך 31, עמ' 221-248).

11 עצרת האו"ם אימצה את האמנה בשנת 1989; ישראל חתמה עליה ב-3.7.90, והיא נכנסה לתוקף לאחר אשרורה ביום 2.11.91. האמנה היא חלק מן המשפט הבין-לאומי הפומבי, אך אין באשרורה כדי להפוך אותה לחוק ישראלי ואין לה מעמד מחייב במשפט הישראלי. האמנה מחייבת את המדינות שאשררו אותה לקיים את הוראותיה ולהתאים לכך את חוקיהן. נפקות האמנה היא בהיותה מקור פרשני לחקיקה הקיימת הנוגעת לזכויות הילד ולטובתו, שעליה נסמכים בתי המשפט בישראל.

3. **מתן אשרת כניסה לישראל לקטין:** חוק הכניסה לישראל מונה אשרות כניסה הנבדלות זו מזו במטרת הכניסה לישראל ובמשך השהות בה. למשל, קטין המגיע לישראל יכול לקבל אשרת תייר עבור ביקור של עד שלושה חודשים או אשרת תלמיד לישיבה ארעית של עד שלוש שנים.

רשות ההגירה פועלת כיחידת סמך במשרד הפנים ואחראית, בין היתר, לקיום מעקב שוטף אחר תנועת הנכנסים לישראל והיוצאים ממנה, למתן אשרות שהייה לזרים ולפיקוח מקצועי על עבודות הבקרה בתחנות הגבול בכניסה לישראל, בהתאם לחוק הכניסה לישראל ולתקנותיו.

סמכות הביצוע של חוק הכניסה לישראל וחוק השבות, התשי"ב-1950 (להלן - חוק השבות) בחו"ל נאצלה לשר החוץ<sup>12</sup> ולנציגי ישראל בחו"ל<sup>13</sup>. נוהלי משרד החוץ קובעים כי קטין המחזיק דרכון נפרד על שמו, המגיע לנציגות ישראלית באחת מהמדינות המחויבות באשרת כניסה לישראל<sup>14</sup> ומבקש שינפיקו עבורו אשרת כניסה, זקוק להסכמה בכתב של שני הוריו או של האפוטרופוס החוקי שלו. ההסכמה מוצגת בפני הנציג הקונסולרי הישראלי במקום מגוריו או בפני נוטריון מוכר. בבקשת אשרת כניסה לישראל עבור קטין הנלווה לאחד ההורים שבדרכונו הוא רשום, נדרשת הסכמתו של ההורה השני על טופס מיוחד.

ואולם במקרים שבהם מגיע לישראל קטין ממדינה שאזרחיה אינם נדרשים לקבל אשרת כניסה לישראל, לא נדרשת כל הסכמה מהוריו או מהאפוטרופוס שלו, והוא מגיע בלא שנפגש עם נציג קונסולרי.

**בחוקים, בתקנות או בנהלים הנוגעים לכניסה לישראל ולהענקת אשרות שהייה לאזרחים זרים אין הוראות מיוחדות לכניסת ילדים ללא הוריהם, וכן אין מגבלות על הבאה יזומה של ילדים בידי מי שאיננו האפוטרופוס החוקי שלהם.**

רשות ההגירה הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2013 כי ביוני 2012 (במהלך הביקורת) עדכנה את נהליה בנושא מתן והארכה של רישיון שהייה לתלמידים ולסטודנטים. העדכון קובע כי כאשר הבקשה נוגעת לרישיון של קטין, על המבקש להמציא לגורם המוסמך אישור חתום על ידי שני הורי הקטין או על ידי האפוטרופוס החוקי שלו. זאת גם אם הקטין בא ממדינות הפטורות מקבלת אשרת כניסה מראש לישראל.

4. **כניסת קטינים לישראל ללא הוריהם - טיפול ורישום:** מדינות רבות בעולם מנהיגות הסדרים ייחודיים הנוגעים לקטינים היוצאים ממדינות או הנכנסים אליה, באמצעות חוקים, תקנות, צווים מינהליים או המלצות של הרשויות<sup>15</sup>.

(א) "נוהל הטיפול בכניסת ויציאת קטינים נלווים במעברי גבול" של רשות ההגירה קובע הליך טיפול במקרה שבו מתעורר חשד לפלילים או חשש בדבר "כוונה להשאיר את הילד בארץ" שלא כדין.

12 ילקוט פרסומים 255 מ-16.10.52.

13 ילקוט פרסומים 2465 מ-7.9.78.

14 לישראל הסכמי פטור הדדי מאשרות ביקור עם מדינות רבות - הרשימה מפורסמת באתר משרד החוץ. אזרח ממדינה שאינה נמנית עם מדינות אלה מחויב בהצטיידות מראש באשרת ביקור בישראל.

15 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מסמכי נסיעה ייעודיים לקטינים - סקירה משווה**, יוני 2011.

הביקורת העלתה כי הנוהל האמור נוגע לקטינים המגיעים עם תיירים ונועד למנוע עברות פליליות או השתקעות של הקטינים בארץ שלא כדין, אך אינו חל על מקרים שבהם הקטין נלווה לאזרח ישראלי ואינו מקיף היבטים רלוונטיים אחרים לנסיבות שהותם של הקטינים בארץ, שעניינם טובת הילד. הוא אינו דורש מבקרי הגבול של הרשות לבדוק אם ניתנה הסכמת האפוטרופוס להגעת הקטין לארץ, היכן הוריו או משפחתו, היכן וכמה זמן ישהה בישראל ועוד.

מנהל אשכול נמל התעופה בן גוריון ברשות ההגירה מסר לצוות הביקורת בספטמבר 2012 כי בעת שנכנס לישראל דרך מעברי הגבול המוסדרים של המדינה ילד שאינו ישראלי ואין עמו מלווה, מונחים בקרי הגבול של הרשות לבדוק מהי מטרת הגעתו של הילד ולבחון אם התנהגותו חריגה, כדי לוודא שאין חשש לפלילים או להשתקעות בישראל שלא כדין.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי רשות ההגירה בשיתוף עם משרד הרווחה יכלול בנוהל היבטים של טובת הילד, ובכלל זה התייחסות למקרים שבהם קטין מגיע עם אזרח ישראלי; הוראות בדבר קיום בדיקות, כגון האם ניתנה הסכמת האפוטרופוס שלו להגעתו לארץ, היכן הוריו או משפחתו והיכן וכמה זמן ישהה במהלך ביקורו בישראל; וכן הנחיות לפעולה במקרים שבהם עולה חשש לפגיעה בקטינים, כל זאת בכפוף לדין.

בתשובת משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2013 (להלן - תשובת משרד הרווחה) נמסר כי משרד הרווחה יפעל עם רשות ההגירה לגבש נוהל בנושא זה.

בתשובות רשות ההגירה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט ומדצמבר 2013 (להלן - תשובת הרשות) נכתב כי התייחסות לקטינים במעברי הגבול הייתה עד כה בהתאם להנחיות של כל חברת תעופה ביחס להטסת קטינים, ולכלל חברה מדיניות והנחיות שונות.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות ההגירה כי האחריות לנכנסים בשערי המדינה וליוצאים ממנה מוטלת על הרשות, ומן הראוי שתפעל על פי נהלים מסודרים ולא תסתמך על הנחיות של חברות תעופה, שלהן אינטרסים ושיקולים שונים.

(ב) רשות ההגירה אחראית, בין היתר, לתיעוד הכניסות לישראל והיציאות ממנה וכן לניהול מאגרי הנתונים של האוכלוסייה בישראל ושל הזרים הנכנסים אליה (להלן - מערכת אביב).

מנתוני רשות ההגירה עולה כי בשנים 2009-2012 שהו בישראל יותר מ-100,000 קטינים<sup>16</sup> שאינם אזרחי המדינה ללא אשרה תקפה. הביקורת העלתה כי אין בידי הרשות נתונים על מספר הילדים שנכנסו לישראל ללא הוריהם, וכן לא ידוע מספר הילדים שהובאו לישראל על ידי גורמים שונים.

נמצא כי אף שרשות ההגירה מנהלת רישום של הילדים הנכנסים לישראל, הנתונים עליהם במערכת אביב מועטים ביותר. כאמור, במקרה שבו נכנס הילד לישראל עם מלווה, לא מצוינים במערכת פרטי וזהו ויצירת קשר של המלווה, זיקתו אל הילד והגורם שאישר את הליווי. כמו כן אין נתונים על המקום שבו צפוי הילד לשהות ועל אפשרויות יצירת קשר עמו, עם הוריו או עם מי שאמון על השמירה עליו.

16 מרביתם, כ-84%, נכנסו לישראל באשרת תייר.



בחלק מהמקרים שבהם הגיע ילד לישראל במסגרת תכנית לימודים או באמצעות עמותה (ראו להלן), מופיע במערכת אביב לצד שמו גם שמה של הפנימייה (להלן - פנימייה או מעון) שנציגיה הביאו אותו ושהוא אמור לשהות בה.

**הביקורת העלתה כי נוהלי רשות ההגירה אינם כוללים חובת רישום של נתון זה, ולכן בפועל רשומים במערכת אביב ילדים רבים שהובאו בידי עמותות אך לא מצוין שם העמותה.**

**נמצא כי בדוחות שהתקבלו מרשות ההגירה בדצמבר 2013 צוינו רק 584 בני נוער בעלי אשרת תלמיד בסיווג נעל"ה, אף שעל פי נתוני מינהלת נעל"ה (ראו להלן) היו בישראל באותה עת 1,360 תלמידי נעל"ה.**

**עוד עולה כי רק לגבי 299 בני נוער (פחות מרבע), צוין שם הפנימייה שהם לומדים בה. יוצא כי לגבי מאות בני נוער אין לרשות ההגירה מידע על המוסד החינוכי שאליו הגיעו.**

**משרד מבקר המדינה מעיר לרשות ההגירה כי מידע זה הנוגע לילדים הנכנסים לישראל נדרש לצורכי פיקוח המדינה על הבאים בשעריה, וחשוב מכך - הוא דרוש לרשויות הרווחה לצורך הגנה על הילדים. על המדינה להסדיר את איסוף המידע ורישומם בשלמותו ואת העברתו בין הרשויות בכפוף להוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ותקנותיו.**

**5. הבאת ילדים יזומה:** בישראל קיימות עמותות שיוזמות הבאה של ילדים למדינה ללא הוריהם, וישנם אף מקרים שגורמים פרטיים עושים זאת.

בדצמבר 2007 התקיימה ישיבה של ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת (להלן - ועדת העלייה). הוועדה דנה בנושא "הבאת ילדים יהודיים מבריה"מ [ברית המועצות] לשעבר, ללא משפחתם, באופן פרטי ואופן הטיפול בהם".

בדיון תואר מקרה של אישה שהתגוררה בחוץ לארץ וגידלה את נכדתה. היא ביקשה מרב הקהילה שיבטיח לה שבלכתה לעולמה הוא יטפל בנכדתה. לאחר פטירתה הגיע הרב עם הילדה לישראל וחיפש עבורה סידור אומנה עצמאי. בסיוע המועצה הלאומית לשלום הילד הועברה הילדה לטיפול רשויות הרווחה.

בשנת 2008 דן בית המשפט העליון (במסגרת ערעור פלילי של המדינה על זיכוי)<sup>17</sup> בשאלת קיומה של הזנחה מצד מנהלת בית ספר ופנימיות לקטינים בני 14-18 שבהם שהו גם קטינים שעלו מחבר המדינות<sup>18</sup>. לאחר שהבטיחה להוריהם כי תספק את צורכי חייהם עלו הקטינים לבדם לישראל והגיעו לפנימיות. בפועל, כפי שתואר בפסק דינו של בית המשפט המחוזי, שיכנה המנהלת את הקטינים בדירות מזוהמות ומוזנחות, הם לא קיבלו אוכל בכמות מספקת, נמנעו מהם טיפולים רפואיים ונלקחו מהם הדרכונים, תעודות הלידה וכרטיסי הטיסה שלהם. לאחר התערבות המועצה הלאומית לשלום הילד, גורמי הרווחה והמשטרה נסגרו הפנימיות. בית המשפט קבע כי מעשי הנאשמת אינם עולים כדי ביצוע עברה פלילית, ולכן זוכתה מכל העברות שהיא נאשמה בהן. המדינה ערערה על פסק הדין של בית המשפט המחוזי, ובית המשפט העליון דחה את הערעור וזיכה את מנהלת הפנימיות, בקובעו כי אופן התנהלותה ראוי לגינוי אך מעשיה אינם עולים כדי ביצוע עברה פלילית.

17 ע"פ 8488/07 מדינת ישראל נ' שיפריץ (פורסם בתקדין, 17.11.08); ת"פ (מחוזי י-ם) 3207/02 מדינת ישראל נ' שיפריץ (פורסם בתקדין, 26.8.07).

18 חבר המדינות הוא ארגון של עשר מדינות מבין 15 שהיו כלולות בברית המועצות וזכו לעצמאות ושלטון חופשי לאחר התפרקותה. חבר המדינות כולל את רוסיה, אוקראינה, בלרוס, מולדובה, קירגיסטן, קזחסטן, אוזבקיסטן, טג'יקיסטן, ארמניה ואזרבייג'ן.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי המצב הקיים מאפשר לגורמים שונים להביא ילדים לישראל אף שאינם בהכרח אחראים לדאוג לשלומם ולמחייבתם, וזאת ללא ידיעת רשויות המדינה. על רשות ההגירה ומשרד הרווחה להסדיר דרכי עבודה ודיווח במקרים שבהם נכנסים ילדים לישראל ללא הוריהם<sup>19</sup>.**

**6. נוהלי כניסה ויציאה:** בסעיף 4 לאמנה נקבע כי "המדינות החברות ינקטו צעדים נאותים, תחיקתיים, מינהליים או אחרים, למימוש הזכויות המוכרות באמנה זו".

בישיבת ועדת העלייה בדצמבר 2007 שהוזכרה לעיל הוצגו מקרים נוספים של ילדים שהגיעו לישראל לבדם או עם אנשים שאינם בני משפחתם, וכך מקרים של ילדים שנכנסו לארץ ויצאו ממנה ללא ליווי. בישיבה נאמר כי לא ניתן לאמוד את היקף התופעה כיוון שמקרים רבים אינם ידועים לרשויות, ואף צוין כי קיימים בארץ מוסדות המחזיקים ילדים שהוריהם אינם חיים בישראל.

בתום הישיבה קרא יו"ר הוועדה דאז לשרי הרווחה, הפנים, ביטחון הפנים (משטרת הגבולות), החוץ והמשפטים דאז ליזום הקמת צוות בין-משרדי בהשתתפות נציגי משרדיהם, כדי לנסח נהלים לטיפול בילדים יהודים<sup>20</sup> המגיעים לישראל ללא הורה (להלן - נוהלי כניסה ויציאה או הנהלים). יו"ר הוועדה דאז ביקש כי הנהלים יוצגו לאחר חודש ימים. במרץ 2008 ביקש שר הפנים דאז, מר מאיר שטרית, מהשרים האמורים למנות נציגים של משרדיהם לוועדה בין-משרדית שתעסוק בנושא (להלן - הוועדה הבין-משרדית).

**הביקורת העלתה כי רק בדצמבר 2008, כעבור כשנה מהישיבה האמורה, מינה ראש רשות ההגירה דאז את מנהל אגף מרשם ומעמד ברשות לעמוד בראש הוועדה הבין-משרדית שחבריה הם נציגים של משרדי ממשלה<sup>21</sup> ושל המועצה הלאומית לשלום הילד.**

פגישתה הראשונה של הוועדה הבין-משרדית התקיימה בפברואר 2009. הוועדה התכנסה כמה פעמים, קיימה סיור בנתב"ג ולמדה על היעדר הנהלים ועל אקראיות הטיפול בכל הקשור לנושא.

ביוני 2011 התקיימה ישיבת הוועדה לזכויות הילד של הכנסת, ובה דיווחו נציגי הוועדה הבין-משרדית על התקדמות בכתיבת נוהלי הכניסה והיציאה. בסיומה קראה הוועדה לזכויות הילד לוועדה הבין-משרדית לסיים בהקדם את כתיבת הנהלים.

**הביקורת העלתה כי רק במרץ 2013, כחמש שנים וחצי לאחר פניית יו"ר ועדת העלייה דאז (בדצמבר 2007), סיימה הוועדה הבין-משרדית את עבודתה, שנגעה לכניסה לישראל וליציאה ממנה של ילדים שהם אזרחי ישראל וילדים שאינם אזרחי ישראל<sup>22</sup>. סיכום עבודת הוועדה הבין-משרדית הוגש למנכ"ל רשות ההגירה, מר אמנון בן עמי, וזה אישר עקרונית את המלצותיה, ביניהן: הכנת נוהל של הרשות המסדיר את הממשקים עם משרדי ממשלה, קביעת תקופת מבחן לבחינת הנושא והמלצה למשרד הרווחה לקבוע הנחיות לטיפול בקטינים במעברי הגבול.**

- 19 בכפוף לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ולתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986.
- 20 חוק השבות קובע את הזכות לעלייה: "כל יהודי זכאי לעלות ארצה".
- 21 המשרדים הם: המשפטים, הפנים, הרווחה והחוץ.
- 22 בסיכום עבודת הוועדה אין התייחסות מיוחדת לילדים יהודים.

בתשובת הרשות נמסר כי מאחר שהמלצות הוועדה כרוכות בשינוי מהותי לגבי מעבר הקטינים, שינוי שיש בו להכביד על הורים המבקשים לשלוח את ילדיהם הקטינים לחו"ל ושעלול להאט את התנועה במעברי הגבול - הציעה הוועדה ליישם את ההמלצות לתקופת מבחן של כחצי שנה, ובהמשך לבחון אם נדרש לשקול מחדש את חלקן. עוד נמסר כי המלצות הוועדה אושרו על ידי מנכ"ל הרשות, ובאוקטובר 2013 הן אושרו עקרונית גם על ידי שר הפנים בכפוף להצגת נוהל פרטני. הרשות הוסיפה כי בנובמבר 2013 הוצגה עבודת הוועדה הבין-משרדית לוועדה לזכויות הילד של הכנסת, והיא הנחתה את הרשות לכתוב נוהל ולהיערך להפעלתו הניסיונית בתוך ארבעה חודשים.

**משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העיכוב המתמשך בעבודת הוועדה הבין-משרדית ובקביעת הנהלים ואישורם, ומעיר לרשות ההגירה ולמשרדים הרלוונטיים כי עליהם לפעול ללא דיחוי נוסף לאישורם ולהטמעתם. נהלים כאלה הכרחיים למניעת ניצול לרעה של ילדים המוכנסים לישראל או מוצאים ממנה, לפיקוח ולהשגחה על קטינים המצויים במדינה ולהסדרת הנושא בידי הרשויות. יישומם יבטיח שהילדים יהיו בעלי זכויות ושיהיה מי שידאג לצרכיהם הבסיסיים ולזכויותיהם, כפי שהתחייבה המדינה בחתימתה על האמנה.**

7. **אחריות הורית לשהות ילדים בישראל:** האמנה קובעת כי "להורים, או, לפי העניין, לאפוטרופסים החוקיים, אחריות בסיסית לגידול הילד והתפתחותו". גם חוק הכשרות המשפטית קובע כי ההורים הם האפוטרופסים הטבעיים של ילדיהם הקטינים וכי "אפוטרופסות ההורים כוללת את החובה והזכות לדאוג לצרכי הקטין... וצמודה לה הרשות להחזיק בקטין ולקבוע את מקום-מגוריו".

חוק הכשרות המשפטית קובע עוד כי בית המשפט מוסמך לנקוט אמצעי הנראה לו לשמירת עניינו של קטין, כן הוא רשאי למנות אפוטרופוס נוסף על הורה, באופן כללי או לעניינים שיקבע בית המשפט, בין היתר במקרים שבהם אחד ההורים אינו מסוגל למלא חובותיו; או שביט משפט קבע בהחלטה מנומקת שהורה נמנע מלמלא את חובותיו, כולן או מקצתן, ללא סיבה סבירה, או שהוא מת, או שהוכרז פסול דין או שהוגבלה או נשללה אפוטרופסותו, וכל זאת בתנאי שביט המשפט ראה סיבה מיוחדת לכך לטובת הקטין.

כאמור, בישראל שוהים ילדים ללא הוריהם גם לצורך לימודים ולתקופות ארוכות. במרבית המקרים ההורים הביולוגיים נשארים האפוטרופסים הטבעיים של הילדים, ואף חשוב לערב אותם ככל הניתן, שכן האחריות ההורית עדיין מוטלת עליהם. אולם לעתים מגיעים לישראל קטינים שמונה להם אפוטרופוס בחו"ל באמצעות בית משפט בחו"ל. האפוטרופוס יכול להיות אדם או ארגון שאינם נמצאים בישראל, או לחלופין אדם או ארגון שנמצאים בישראל ושהקטין שוהה במחיצתם. בהחלטות קריטיות שיש לקבל לגבי הקטין, כשהוריו אינם מסוגלים למלא את חובותיהם כלפיו, רשאי בית המשפט למנות לו אפוטרופוס.

הממונה על ענייני ילדים וחסיים במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים הסבירה לצוות הביקורת בספטמבר 2012 כי צו אפוטרופסות שניתן בחו"ל והילדים מגיעים איתו לישראל אינו תקף אוטומטית בארץ. הכרה במינוי אפוטרופוס שניתן בחו"ל מצריכה הליך או חוק שמכיר בזה, וכיום, על פי פסיקת בית המשפט העליון, אין אפשרות להליך הכרה כזה בישראל בשל היעדר אמנה בין-לאומית בעניין. לכן יש צורך במינוי ישראלי, שיביא בחשבון במסגרת ההליך את המינוי הזר.

**ילד ללא הורים או אפוטרופוס בישראל, שאין גורם שלטוני שידאג למימוש ההגנה עליו, עלול להיות חשוף לפגיעה.**

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד המשפטים יבחן את האפשרות להסדיר בחקיקה את קביעתה של אפטרופסות נוספת על זו של הורים השוהים בחו"ל, עבור ילד השהה לבדו בישראל תקופה ממושכת, וזאת בהתחשב בגילו ובמשך השהות שלו ותוך שמירה על איזון ראוי בין אחריות ההורים לבין דרישות חוק הכשרות המשפטית להגנה על הילד.

## תכניות בפיקוח משרד החינוך

1. **נוער עולה לפני ההורים:** (א) כאמור, בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים החלה עמותת צעירי אגודת חב"ד - המרכז להביא לישראל באופן עצמאי ילדים מאזור אסון צ'רנוביל ולהעניק להם חינוך יהודי בישראל.

ב-26.11.90 החליטה ועדת שרים לענייני עלייה<sup>23</sup> "מבלי להתייחס לסטטוס של ילדי צ'רנוביל, להטיל על הגורמים הנוגעים בדבר להקצות את האמצעים כדי לטפל בילדים אלה, כפי שמטופלים עולים אחרים".

(ב) ב-1.11.92 החליטה ועדת השרים לענייני קליטת העלייה על הקמת תכנית נעל"ה. החלטה זו קיבלה תוקף של החלטת ממשלה<sup>24</sup> (להלן - החלטת הממשלה או ההחלטה). בהחלטה צויין כי מתוך מגמה לעודד עלייה של בני נוער מ"חבר העמים" יזמו משרד החינוך, המשרד לקליטת העלייה ונתיב פרויקט ניסיוני שבמסגרתו יגיעו לישראל בני נוער בגילי 14-16 ללימודי תיכון על מנת להשלים תעודת בגרות ישראלית. מטרת התכנית הייתה לגבש זהות יהודית וציונית בקרב בני הנוער, בתקווה שבתום התכנית יהפכו לאזרחי המדינה. מטרה נוספת הייתה להביא בעקבות התלמידים לעליית בני משפחותיהם. התכנית מוצעת לבני נוער במסגרת הסכמים לשיתוף פעולה בין ממשלת ישראל לבין הממשלות במדינות אלו.<sup>25</sup>

בהחלטת הממשלה נקבע כי הילדים ייקלטו במסגרת האגודה לקידום החינוך (להלן - האגודה), שהייתה אז זרוע שהפעיל משרד החינוך לקליטת נוער בפנימיות. ההחלטה מפרטת את הליך הרישום והמיון של התלמידים, את דרך שיבוצם במסגרות חינוכיות, את האשרה שאיתה יגיעו ואת תקצוב הפרויקט. בסיפא של ההחלטה נקבע שהיא "באה במקום החלטה מס' 78/ע של ועדת השרים לענייני עלייה בישיבתה מיום 26.11.90 בענייני ילדי צ'רנוביל".

ב-12.6.02 החליטה ועדת שרים לענייני תפוצות, עלייה וקליטה<sup>26</sup> כי נעל"ה תהפוך מפרויקט ניסיוני לתכנית קבועה של ממשלת ישראל והסוכנות היהודית לארץ ישראל (להלן - הסוכנות) ותהיה פתוחה לבני נוער יהודים מכל העולם.

עד סוף 2008 הייתה הסוכנות שותפה מרכזית בתכנית נעל"ה, הן בפעילות השיווק והאיתור של המועמדים לתכנית, והן במימון 49% מהחזקת מינהלת נעל"ה (ראו להלן) ובמימון דמי החזקה של

- 23 החלטה מס' 598 (ע/78) אשר קיבלה תוקף ביום 27.11.90.  
 24 החלטה מס' 355 (ע/20) פרויקט נעל"ה - נוער עולה ללא הורים קיבלה תוקף ביום 19.11.92.  
 25 ראו לדוגמה סעיף 10 לפרוטוקול על הסדרים מיוחדים בתחום החינוך, במסגרת ההסכם בין ממשלת ישראל לבין ממשלת אוקראינה בדבר שיתוף פעולה בתחום התרבות והחינוך, שנחתם ביום 16.6.94: "הצדדים מסכימים שכל צד יאפשר שיגורם של תלמידי תיכון (בגילאים בין 14 ל-18) למדינת הצד השני למטרות חינוך או תוכניות לימוד במסגרת בתי הספר המוכרים ע"י משרד החינוך של המדינה המקבלת".  
 26 החלטה מס' 2112 (ע/18), שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב-27.6.02.

התלמידים מחבר המדינות בפנימיות. מהחלטת ממשלה<sup>27</sup> מפברואר 2009 עולה כי בעקבות הודעת הסוכנות לממשלת ישראל<sup>28</sup> על כך שהשתתפותה בתכנית נעל"ה תתמקד בשיווק התכנית, בגיוס התלמידים ובמימון טיסותיהם בלבד, "משרד החינוך לוקח על עצמו את האחריות להפעלת תכנית נעל"ה בישראל בשנת 2009".

(ג) תכנית נעל"ה נמצאת באחריותו ובפיקוחו של המינהל לחינוך התיישבותי, פנימייתי ועליית הנוער, שבמשרד החינוך<sup>29</sup> (להלן - המינהל). לצורך הפעלתה התקשר המינהל עם האגודה בחוזה (להלן - החוזה) שעל פיו פועלת מינהלת נעל"ה.

על פי נתונים שהתקבלו ממינהלת נעל"ה, תלמידי התכנית מתחנכים ב-26 מוסדות חינוך מכל הזרמים: ממלכתי (כפרי נוער והתנועות הקיבוציות), ממלכתי דתי (ישיבות, אולפנות וכפרי נוער) ומוכר שאינו רשמי (מוסדות חרדיים). מהקמת התכנית ועד ספטמבר 2012 השתתפו בה יותר מ-13,000 תלמידים<sup>30</sup>, רובם מחבר המדינות. כ-11,000 מהם סיימו את הלימודים וכ-10,000 התאזרחו. בשנים 2008-2012 הסתכם תקציב משרד החינוך לתכנית בכ-200 מיליון ש"ח; התקציב השנתי הממוצע עבור החזקת התלמידים הוא כ-32 מיליון ש"ח, ועבור החזקת מינהלת נעל"ה כ-7.9 מיליון ש"ח. הסוכנות היהודית הקציבה בשנים אלה כ-9 מיליון דולר נוספים, ונתיב - 3 מיליון ש"ח.

(ד) מינהלת נעל"ה עוסקת בסיוע לסוכנות בהסברת התכנית בחו"ל, במיון המועמדים לתכנית, בהשמת התלמידים שהתקבלו בפנימיות ובבתי ספר, בליווי חינוכי וטיפולי לתלמידים ולצוותים ובליווי בוגרי התכנית בהשתלבותם בחברה הישראלית, לרבות בעת שירותם הצבאי.

כל המועמדים לתכנית נעל"ה עוברים תהליך מיון בחו"ל על ידי צוותי המיון של מינהלת נעל"ה. מועמד לתכנית צריך לענות על דרישות שהוגדרו בחוזה, ובהן זיקה לעם היהודי ולמדינת ישראל; כושר הסתגלות לחברה חדשה; יכולת התמודדות במצבי לחץ; יכולת התמודדות עם ניתוק מהבית; התאמה חברתית; עמידה ברמת לימודים נדרשת; התאמות פסיכולוגיות והיעדר בעיות נפשיות, בעיות רפואיות או שניהם, המונעות השתתפות בתכנית. המפקח על התכנית מטעם המינהל ציין כי הגיל המזערי לקבלת מועמדים לתכנית הוא 13 ותשעה חודשים<sup>31</sup>. על פי נתוני מינהלת נעל"ה, רק כ-60% מהמועמדים שנבחנו בשנים 2007-2011 עמדו בדרישות האמורות והתקבלו לתכנית.

על פי נתוני מינהלת נעל"ה, בעשר השנים הראשונות לתכנית הגיעו לישראל 811 תלמידים במוצע כל שנה. בשנות הלימודים התשס"ח-התשע"ב (2007-2012)<sup>32</sup> ירד מספר התלמידים הממוצע ל-443, כלומר ירידה של כ-45%. כמו כן, בחמש השנים האחרונות עזבו בכל שנה את התכנית בין 6% ל-12% מכלל התלמידים הרשומים בשנת לימודים. ראש מינהלת נעל"ה הסביר לצוות הביקורת בספטמבר 2012 כי הסיבות העיקריות לעזיבת התכנית הן הנשרה ביזמת המערכת, עזיבה במהלך שנת הלימודים ביזמת המשפחה או אי-חזרה מחופשת הקיץ ביזמת המשפחה.

(ה) **מסלול "נעורים"**: נוכח הירידה במספר התלמידים שהגיעו לתכנית נעל"ה וכדי להגדיל את מספר המתקבלים הפעיל המינהל בשנת 2008 מסלול אחר בתנאים אחרים ששמו "נעורים" (להלן גם - מסלול נעורים). תנאי הקבלה לנעורים הוגמשו ביחס לתכנית נעל"ה.

27	החלטה מס' 4502 מיום 19.2.09.
28	בישיבת ועדת התיאום בין ממשלת ישראל והסוכנות היהודית שהתקיימה ביום 19.11.08.
29	המינהל הוא יחידת סמך של משרד החינוך שתפקידה לנהל את בתי הספר האזוריים-התיישבותיים ואת בתי הספר בכפרי הנוער, לנהל את החינוך הפנימייתי במשרד החינוך ולשמש מרכז פדגוגי בתחומי מדעי החיים, החקלאות והחינוך הימי.
30	הנתונים נכונים לספטמבר 2012.
31	גיל הכניסה למתקבלים לכיתה ט' בנעל"ה בספטמבר של אותה שנה.
32	שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

**במינהל לא נמצאו מסמכים המצביעים על עבודת מטה שקדמה לפתיחת מסלול נעורים - עבודה הנדרשת להגדרת היעדים, אופי התלמידים שיתקבלו ועוד. החלטת המינהל אף עמדה בניגוד להמלצות מחקר שעסק בהסתגלותם של בוגרי נעל"ה<sup>33</sup> וקבע כי מיון קפדני של המועמדים לתכנית הוא תנאי הכרחי להצלחתה ולמניעת נזק נפשי והפרעה בהתפתחות הקטינים.**

מינהלת נעל"ה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2013 (להלן - תשובת מינהלת נעל"ה) כי התכנית שנקבעה למסלול נעורים שונה מזו של נעל"ה ואינה מכוונת בהכרח להשגת זכאות לתעודת בגרות.

במסמך מנובמבר 2008 שעסק בתכנון נעורים הגדיר פסיכולוג מטעם מינהלת נעל"ה את מי שהובאו למסלול כתלמידים "עם בעיית גבולות, לקויות למידה, חולשה נפשית משמעותית ועם היסטוריה של קשיים... מדובר בילדים עם חסכים רגשיים חריפים שמוציאים אותם מסביבתם הטבעית, וממשפחתם, ומצניחים אותם עם הרבה פחות כוחות ממה שאנו רגילים. הם פחות עמידים, פחות שרדניים מהילדים שפה... המטרה - שלא יהיה אובדן. הם מביאים הרבה מצוקה איתם".

עד שנת הלימודים התשע"ב (2011-2012) התחנכו בנעורים 74 תלמידים. ראש מינהלת נעל"ה הסביר לצוות הביקורת בספטמבר 2012 כי למסלול התקבלו מועמדים שלא נמצאו מתאימים לתכנית נעל"ה, על רקע קשיים לימודיים או בשל בעיות התנהגות, בעיות רגשיות או שניהם. הוא הסביר כי המועמדים לנעורים הם מי שאינם מסוכנים לעצמם או לאחרים ובעלי כוחות מספיקים לעמוד בדרישות המסלול המיוחד, במסגרת התמיכה והגבולות שנותנות מינהלת נעל"ה והמסגרת הקולטת.

על מסלול נעורים נכתבו חוות דעת מקצועיות מגוונות בידי צוות הפיקוח מטעם המינהל ובידי הצוות המלווה מטעם מינהלת נעל"ה. חלק מהכותבים העידו שאינם יודעים מה באמת מתרחש בקרב התלמידים והעדיפו שלא לקבל אחריות מקצועית לנעשה במסלול, והיו חוות דעת שהגדירו את המסלול כהצלחה חינוכית והמליצו על הרחבתו.

**במינהל לא נמצאו מסמכים המתעדים תהליך הפקת לקחים שראוי היה שיעשה במהלך הפעלת מסלול נעורים, בייחוד נוכח חוות הדעת השונות שנכתבו עליו.**

נמצא מקרה בו מועמד שנבחן לתכנית נעל"ה, קיבל ציון התאמה 2 מתוך 9 וצוות המיון המליץ שלא לקבלו. גם מועמדותו לנעורים נפסלה. למרות זאת החל התלמיד את לימודיו במסלול נעורים, וכעבור כתשעה חודשים חזר לביתו לאחר שנמצא כי אינו מתאים למסגרת. דוגמה זו ממחישה את התוצאות של חריגה מתנאי הסף שנקבעו לתכנית נעל"ה, שהביאה להנשרתו של התלמיד עוד בטרם השלים שנת לימודים אחת.

בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מיולי 2013 (להלן - תשובת משרד החינוך) נמסר כי מסלול נעורים הוגדר תכנית ניסיונית לאחר שני דיונים בוועדת היגוי בהשתתפות הסוכנות, המינהל ומינהלת נעל"ה. עוד נמסר שהמפקחת על הפנימייה והמפקחת על בית הספר מטעם המינהל קיימו מעקב צמוד אחר המסלול. כן נמסר כי התלמידים התקבלו למסלול על פי המלצה מוקפדת ומודגשת של מינהלת נעל"ה, וכי הפעלת המסלול נמשכת בעקבות המלצה חמה שלה וללא התנגדות הפיקוח

33 עדינה אסולין, השפעת ההגירה ללא הורים בגיל ההתבגרות על טיב הקשר עם ההורים והסתגלות פסיכולוגית בבגרות הצעירה בקרב מתבגרים שעלו במסגרת פרויקט נעל"ה, חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה, אוניברסיטת תל אביב, 2006.

במינהל. בעניין ההקלה בתנאי הסף מסר משרד החינוך כי הנושא ייבחן לקראת שנת הלימודים התשע"ה (2014-2015).

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי ההקלה בתנאי הסף להצטרפות למסלול נעורים אינה עולה בקנה אחד עם התנאים והמטרות שנקבעו לתכנית נעל"ה בהחלטת הממשלה. למשל, בהחלטת הממשלה נקבע כי בני הנוער יגיעו ללימודי תיכון שבהם ישיגו בגרות ישראלית. לפיכך, מן הראוי היה שמסלול נעורים יובא לדיון בממשלה ולקבלת אישורה לפני הוצאתו לפועל. עוד נקבע בהחלטת הממשלה ש"צוות היגוי משותף למשרד החינוך והתרוכבות, המשרד לקליטת העלייה, ללשכת הקשר ולמוסדות ממלכתיים לאומיים, לפי הצורך - ינחה את הפרוייקט, ויקבע אמות מידה מקצועיות למוסדות חינוך נוספים אשר ירצו להשתתף בו, כולל בחניית לקחים". הרכב ועדת ההיגוי שציין משרד החינוך בתשובתו אינו תואם את הרכב צוות ההיגוי שנקבע בהחלטת הממשלה ואשר כולל נציגים של המשרדים הרלוונטיים. כמו כן, משרד החינוך לא המציא אסמכתאות לקיום דיונים בוועדת ההיגוי בנושא יעדי התכנית והתאמתם להחלטת הממשלה לתכנית נעל"ה.

בתשובת מינהל נעל"ה נטען כי לאור הניסיון שהצטבר אצלה ובמוסדות החינוך הוגמשו תנאי הקבלה, וזאת תוך גילויי אחריות כלפי התלמידים שהתקבלו ולחבריהם ללימודים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי הגורם המוסמך לבחינת מסלולים נוספים הוא המינהל ולא מינהל נעל"ה, שהיא גורם מבצע. על המינהל לקיים בדיקה עצמאית ובלתי תלויה במינהל נעל"ה של מסלול נעורים ולהביא את המלצתו להנהלת משרד החינוך ולאישור הממשלה, במידת הצורך.

(1) **צוות בין-משרדי לבחינת תכנית נעל"ה**: ביוני 2010 החליטה ועדת השרים לענייני עלייה וקליטה<sup>34</sup> שצוות בין-משרדי הכולל את נציגי משרד החינוך, המשרד לקליטת העלייה, הסוכנות ונתיב יגבש המלצות לתכניות ארוכות טווח לנעל"ה ויגישן לוועדה בתוך חודש.

הצוות הגיש את המלצותיו ליו"ר הוועדה דאז ביוני 2011. בין היתר הומלץ כי "כל תוכנית חינוכית בישראל שמטרתה להביא בני נוער ללימודים בארץ ואשר תעמוד בקריטריונים פדגוגיים/מקצועיים בפיקוח משרד החינוך, תוכל ליהנות מתקצוב המדינה על פי העלות לתלמיד בתכנית הנעל"ה". וכן ניתנה המלצה אשר למעמד של תכניות אלה: "כל תוכנית חינוכית שתאושר על ידי משרד החינוך, אשר תתבסס על הבאת בני נוער ללימודים בישראל תוגדר כתכנית לעידוד עלייה".

הביקורת העלתה כי עד דצמבר 2012 לא דנה ועדת השרים האמורה בהמלצות הצוות הבין-משרדי, ולא התקבלו החלטות בנוגע לתכניות ארוכות טווח לנעל"ה. על הוועדה בתאום עם נציגי משרד החינוך, המשרד לקליטת העלייה, הסוכנות ונתיב לבחון את המתכנת של תכנית נעל"ה ושל מסלול נעורים נוכח השינויים שחלו מאז הקמת נעל"ה.

2. **המגמה הצרפתית והמגמה הברזילאית**: נוסף על תכנית נעל"ה, מקיים משרד החינוך באמצעות המינהל שתי מגמות לימוד מיוחדות לבני נוער יהודים או זכאי חוק השבות השוהים בישראל ללא הוריהם: המגמה הצרפתית, לתלמידים דוברי צרפתית ממרוקו, מבלגיה

34 החלטה ע/22 של ועדת השרים לענייני עלייה וקליטה מיום 21.6.10.



ומקנדה, והמגמה הברזילאית, לתלמידים דוברי פורטוגזית מארגנטינה, מפרו ומארצות הברית (להלן - תכנית המגמות).

בשנות הלימודים התשס"ח-התשע"ב (2007-2012) השתתפו 881 בני נוער בתכנית המגמות. תקציב משרד החינוך לתכנית הסתכם בשנים אלו בכ-13.3 מיליון ש"ח.

לתכנית המגמות מגיעים תלמידים לשנת לימוד אחת עד שלוש - לכיתות י', י"א או י"ב. הם לומדים באחת מארבע פנימיות בארץ. תלמידי המגמה הברזילאית לומדים בימין אורד (פנימייה דתית). תלמידי המגמה הצרפתית שוהים בפנימיית גבעת וושינגטון (בנות דתיות), בחוות הנוער הציוני בירושלים (חילונים ושומרי מסורת) ובישיבת בית יהודה בכפר מימון (בנים דתיים).

(א) על מנת לאתר ולגייס תלמידים פוטנציאליים, נוסעים נציגי הפנימיות האמורות לצרפת ולברזיל, שם הם מראיינים את המועמדים לתכנית. לצורך רישום לתכנית הם מעבירים לממונה על ילדי חו"ל במינהל<sup>35</sup> (להלן - הממונה) מסמכים, לרבות תעודה ממוסד לימודי קודם, אבחון פסיכולוגי, אישור רפואי, הוכחה על יהדותם<sup>36</sup> של המועמדים ומכתבי בקשה שלהם. על סמך תרגומם של מסמכים אלו מחליטה הממונה אם לאשר את הגעת התלמיד לישראל. רק לאחר הגעו לישראל ושיבוצו היא נפגשת עמו וכותבת דוח סוציאלי, לרבות המלצות טיפוליות לצוות המקצועי בפנימייה שהוא שוהה בה.

**הביקורת העלתה כי שלא כמו בהליכי המיון של בני נוער המועמדים לתכנית נעל"ה, התאמת המועמדים לתכנית המגמות אינה נבדקת בארץ המוצא על ידי צוות רב-תחומי ובלתי תלוי: את האישורים הרפואיים והפסיכולוגיים מספקת משפחת המועמד, ובארץ הם מאושרים על ידי רופא או פסיכולוג דובר השפה; יהדותם של המועמדים אינה נבדקת כפי שנבדקת יהדותם של המועמדים לנעל"ה.**

בתשובת משרד החינוך נמסר כי המיון הראשוני מתבצע בצרפת זה עשרות שנים באחריות מנהלי בתי הספר הפועלים בישראל על פי מדיניותו, וכי עקב המספר היחסי הקטן של המועמדים לא הוקם מנגנון מיון מיוחד של המינהל.

**לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שאיתורם ומיונם של התלמידים המובאים לישראל והלומדים במוסדות שבפיקוח משרד החינוך יהיו על פי אמות מידה זהות ויעשו לפני מתן אישור לבני הנוער להגיע לישראל.**

משרד החינוך מסר כי בעקבות הביקורת תיבחן האפשרות להקים יחידה בתוך המינהל שתרכז את הטיפול בתלמידים ללא הורים בארץ - תלמידי נעל"ה ותלמידים בתכניות אחרות.

(ב) סעיף 4(א) לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, קובע כי "השר יקבע את תכנית הלימודים של כל מוסד-חינוך רשמי".

**הביקורת העלתה כי אף שתכנית המגמות היא תכנית של משרד החינוך ומתקיימת במוסדות חינוך רשמיים, המשרד אינו מעורב בתכנית הלימודים שלה, והיא מבוססת על תכניות הלימוד של ברזיל וצרפת, ולא על זו הישראלית; הלימודים אינם מתקיימים בעברית, ותעודות הבגרות שמקבלים מסיימי תכנית המגמות הן תעודות בגרות של המדינות הזרות ובשפתן.**

35 הממונה על ילדי חו"ל היא עובדת סוציאלית קלינית בהכשרתה.

36 ההוכחה ליהדות יכולה להיות הַפְתָּחָה של ההורים או מכתב מהקהילה היהודית במקום מגוריהם.



בתשובת משרד החינוך נמסר כי במגמה הצרפתית התלמידים נבחנים על ידי משרד החינוך הצרפתי המיוצג בארץ, והוא שמפקח על תכניות הלימודים. מפקחי המינהל מפקחים גם על התלמידים הלומדים במגמה הצרפתית בתחום לימודי יהדות ועברית.

**הועלה כי תכניות המגמות עברו מעליית הנוער של הסוכנות למינהל ללא החלטת ממשלה וללא מעורבות שר החינוך.**

**לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך לבחון גם הוא את כל התכניות שהוא מתקצב שבמסגרתן מובאים לארץ בני נוער ללא הוריהם, לרבות את תוכני הלימוד והתאמתם לתכנים הנלמדים בישראל, את סדרי המיון והקבלה לתכניות ואת ליווי והפיקוח עליהן, ובכלל זה את מידת השגת המטרות שהוגדרו להן.**

## ילדי צ'רנוביל

אסון צ'רנוביל אירע באפריל 1986 בכור גרעיני באוקראינה. במהלך האירוע הופצו חומרים רדיואקטיביים לסביבה, ונזקי הקרינה פגעו באוכלוסיית האזור. כאמור, בתחילת שנות התשעים הביאה עמותת צעירי אגודת חב"ד - המרכז<sup>37</sup> לישראל ילדים מאזור האסון ושיכנה אותם במרכז לילדי צ'רנוביל שבכפר חב"ד (להלן - הפנימייה).

בנובמבר 1990 החליטה הממשלה<sup>38</sup> שיש להקצות אמצעים לטיפול בילדי צ'רנוביל. החלטה זו בוטלה בהחלטת הממשלה<sup>39</sup> שהתקבלה שנתיים לאחר מכן בעת הקמת תכנית נעל"ה.

בדצמבר 1995 החליטה שרת העבודה והרווחה דאז שמשרדה יתמוך בפנימייה באמצעות הקצאת מכסות<sup>40</sup>, לאחר בדיקת נזקקותם של 26 הילדים ששהו בפנימייה באותה עת, ושמונה להם אפוטרופוס בארץ. משנת 1995 ועד 1998 הגדיל משרד הרווחה את מכסות הזכאות המרביות של הפנימייה עבור טיפול בילדים השוהים בה במסגרת פרויקט צ'רנוביל מ-26 ל-71.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי התנהלות משרד הרווחה הייתה מנוגדת להחלטת הממשלה מ-1992, שקבעה כי ילדים שיגיעו לישראל ייקלטו במסגרת נעל"ה על ידי האגודה, שהייתה אז זרוע שהפעיל משרד החינוך לקליטת נוער בפנימייה.**

בתשובת משרד הרווחה נמסר כי העמותה הביאה את הילדים לישראל באישור הממשלה. המשרד נחלץ "לסייע לצעירי חב"ד מתוך הבנה שמדובר בפרויקט ציוני והומניטארי כאחד... התמיכה הפוליטית בפרויקט היתה מקיר לקיר. במהלך השנים קיבלנו עידוד מהתומכים הרבים שעמדו מאחורי אנשי חב"ד שהפעילו לחצים רבים לקיום והמשך הפרויקט במתכונת המקורית. חלוקת האחריות בין העמותה ומשרד הרווחה... הונחתה על ידי הדרג הפוליטי". עוד נמסר כי משהוחלט

37	העמותה נרשמה ברשם העמותות בשנת 1983, ומטרתה העיקרית הן לימוד תורה וקיום פעולות חינוכיות ותורניות ברוח ישראל.
38	החלטה מס' 598 (78/ע) מיום 27.11.90.
39	החלטה מס' 355 (20/ע) מיום 19.11.92.
40	מכסה היא המספר המרבי של הוראות תשלום עבור ילדים, המועברות מדי חודש ממשרד הרווחה לפנימייה שהילדים שוהים בה.

לקבל אחריות לאוכלוסיית הילדים שאינה מתאימה למאפייני האוכלוסייה של השירות לילד ולנוער במשרד, עלה צורך להקים צוות רב-מקצועי בדרג הנהלת המשרד בתחומי המשפט, הבריאות ועוד, על מנת לגבש נוהלי טיפול באוכלוסייה ייחודית זו. עוד מסר המשרד כי צוות כזה לא הוקם, כי לא התקיים דיון בדרג מנכ"ל וכי לא ניתנו הנחיות מפורטות לטיפול בפרויקט על כל היבטיו.

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי החלטת הממשלה התירה להביא ילדים לישראל רק במסגרת תכנית נעל"ה, שלה אחראי משרד החינוך, ולא כפי שנעשה. יתרה מכך, הנהלות משרד הרווחה כשלו בכך שאפשרו להפעיל את פרויקט צ'רנוביל במשך 25 שנה בלא לבחון את הצורך בהמשכו ובלא לתת הנחיות מפורטות לטיפול בילדים ולביצוע הפרויקט על כל היבטיו.**

בדצמבר 1996 נרשמה אצל רשם העמותות עמותת מרכז לילדי צ'רנוביל, שמטרתה העיקרית הן "העלאת ילדים יהודים מאזורי מצוקה כגון: אזור צ'רנוביל וקליטתם בארץ במעונות ובמוסדות חינוכיים לבנים ולבנות. הגשת סיוע רפואי צמוד על ידי אנשים המוסמכים לכך על פי הדין". בביאורים לדוחות הכספיים של העמותה לשנת 2008 צוין כי הוקמה עבור העסקת הצוות החינוכי של הפנימייה. דברים בנוסח זה אמרו גם נציגי הנהלת העמותה לצוות הביקורת בנובמבר 2011.

עוד אמרו נציגי הנהלת העמותה לצוות הביקורת כי מתחילת פרויקט צ'רנוביל ועד נובמבר 2011 הביאה העמותה לארץ כ-3,000 ילדים בגילים שונים שסבלו מקשיים חברתיים, סוציאליים או רפואיים, וכי הוא נועד להצלת ילדים יהודים מאזור האסון.

במאי 2003 נחתם הסכם בין העמותה לבין משרד הרווחה להפעלת הפנימייה על ידי העמותה בהתאם לחוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק הפיקוח על מעונות). תוקפו של ההסכם פג באוגוסט 2004 והוא הוארך אוטומטית לשלוש שנים נוספות, עד אוגוסט 2007 (להלן - ההסכם עם העמותה). בהמשך נחתמו הסכמים חדשים עם העמותה החל ביוני 2010 (למפרע מפברואר 2010). במועד סיום הביקורת היה תוקף ההסכם האחרון עד יולי 2013.

משרד מבקר המדינה בדק את התנהלות משרד הרווחה בפרויקט צ'רנוביל ואת התקשרותו עם העמותה כמפורט להלן. הבדיקה לא כללה את תנאי ההחזקה של הילדים, את טיב הטיפול שסיפקה העמותה ואת המערכת החינוכית והדאגה לצורכי הילדים.

## פיקוח משרד הרווחה על הטיפול בילדים

1. **קביעת קריטריונים ונורמות לכניסה לפנימייה:** כאמור, משנת 1992 התכנית הממשלתית להבאת ילדים לישראל היא נעל"ה. בחוזה שנחתם בין המינהל לבין מינהלת נעל"ה נקבעו קריטריונים ונורמות שלפיהם היא פועלת, כזרוע הארוכה של המדינה, באיתור הילדים ובמיונם לפני הגעתם לישראל. בחוזה נקבע כי צוותי הסברה יצאו למדינות הרלוונטיות ושם יקיימו כנסים ומפגשים לילדים ולהוריהם ויספקו מידע מפורט על התכנית. מיון המועמדים יכול ללוא שאלונים ומבחנים שיבצעו צוותי מיון מקצועיים הכוללים פסיכולוגים, עובדי הוראה ועובדי סוציאלי דוברי שפת הילדים.

הביקורת העלתה כי משרד הרווחה לא בחן את ילדי צ'רנוביל לפי הקריטריונים והנורמות שלפיהם נבחנים ילדי נעל"ה, וגם לא קבע אחרים לבחינת ילדים אלה ובכלל זה אמות מידה לבחינת מידת הנזקקות שלהם ולבדיקת התאמתם לקליטה בפנימייה בארץ. המשרד גם לא בחן מי הגורם המוסמך מטעם המדינה להחליט על הבאת ילדים אלה לישראל.

משרד הרווחה טען בתשובתו כי אינו נושא באחריות לשלב שקדם להגעת הילדים לפנימייה.

**משרד מבקר מדינה מעיר כי על משרד הרווחה היה להתריע לפני הגורמים הרלוונטיים כדוגמת רשות הגירה, משרד החוץ ומשרד החינוך שהעמותה מביאה ילדים בלא שגורם כלשהו מטעם המדינה שותף להחלטותיה.**

2. **ה ש מ ת ה ת ל מ י ד י ם :** (א) ההסכם עם העמותה קובע כי היא מתחייבת "לקבל למעון אך ורק חניכים אשר יופנו אליהם ע"י המשרד ו/או מי שיאושר ע"י המשרד כגורם מפנה". עוד קובע ההסכם כי "המשרד יפנה אליו חניכים בכפוף... [לכללי המיון, האבחון וההשמה הנהוגים במשרד]."

הוועדה לתכנון, טיפול והערכה (להלן - הוועדה או ועדת החלטה) היא מסגרת בין-מקצועית המתכנסת לדיון, לאבחון ולקבלת החלטה בעניינם של ילדים הנמנים עם אוכלוסיית היעד שהוגדרה בתקנון עבודה סוציאלית של משרד הרווחה (להלן - התע"ס). תקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל), התשכ"ו-1965 (להלן - תקנות החזקת ילדים במעון), קובעות כי ועדת החלטה תפעל במחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית שבתחומה נמצא מקום מגוריו של האחראי לקטין. בוועדת החלטה חברים בין היתר מנהל המחלקה לשירותים חברתיים של הרשות המקומית, העובד הסוציאלי המטפל בילד ובמשפחתו ונציגים של שירותי החינוך, כגון מורה או יועץ. בהתאם לצורך מוזמנים לדיון הוועדה או לחלק ממנו גם הילד או הוריו.

הוועדה נדרשת לקיים אבחון מעמיק ולהעריך את מצב הילד, משפחתו וסביבתו, ורשאית להחליט על המשך טיפול בו בחיק המשפחה או במסגרת הקהילה, או על הוצאתו מהבית. בפני הוועדה מוצגים מסמכים מקצועיים שהם בסיס חיוני לקבלת ההחלטה בעניין הילד. כאשר מתקבלת החלטה על הוצאת ילד מביתו נדרשת הוועדה להמליץ על סוג המסגרת הראויה לילד, על אורך התקופה המומלצת להשמה, על הזרם החינוכי המתאים ועוד.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי ההסכם שעליו חתם עם העמותה הוא הסכם אחיד שלא התאים למאפיינים המיוחדים של הפרויקט, ולכן לא היה אפשר להחיל את תנאיו על העמותה. עוד מסר כי נוהלי העבודה לא התאימו לפרויקט ייחודי זה, ועל כן לא יהיה נכון לבחון אותו בהתחשב בנהלים שהיו מקובלים במשרד לטיפול בפנימיות בעבר ואשר מקובלים כיום.

הביקורת העלתה כי אף שבהסכם עם העמותה נקבע כי החניכים יופנו לפנימייה בהתאם לכללי האבחון, המיון וההשמה הנהוגים במשרד הרווחה, לא החיל המשרד על ילדי צ'רנוביל את הוראות התע"ס האמורות או למצער הנחיות אבחון ומיון אחרות. המשרד אפשר לעמותה, בהסכמת ההורים, את הבאת הילדים וקליטתם בפנימייה בישראל, דבר הכרוך בעזיבת ביתם ומדינתם, בטרם התקיימו לגביהם אבחונים ודיונים מקדימים בידי אנשי מקצוע. בין היתר לא נבדקו כושר הסתגלותם לחברה חדשה, יכולתם להתמודד עם מצבי לחץ ועם הניתוק והמרחק מהבית, התאמתם החברתית, רמת הלימודים הנדרשת להם וההתאמות הפסיכולוגיות והרפואיות הנדרשות.

נציגי העמותה מסרו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011 כי העמותה נהגה לקיים מפגשים בבתי הכנסת בחו"ל. משפחות שהיו מעוניינות לשלוח את ילדיהן לפרויקט צ'רנוביל הגיעו למפגשים אלה, מילאו שאלון פרטים אישיים והביאו לנציגי העמותה מסמכים המעידים על מצבו הסוציאלי והלימודי של הילד. כאשר גיבשה העמותה קבוצת ילדים, הם נשלחו לפנימייה בישראל.

**נמצא כי רק בדיעבד, לאחר השמת הילדים בפנימייה, התכנסה ועדת החלטה<sup>41</sup> לדיון שבו הוצגו חוות דעת עליהם מפי עובדי הפנימייה והוגדרו יעדים עבור כל ילד. בדיונים אלו לא התקבלה החלטה בעניינם, כנדרש בחוק ובחקנות: לא נבחנה המסגרת הראויה והמתאימה להשמתם ולהמשך הטיפול בהם, שכן ההחלטה בעניינם התקבלה עוד בטרם התכנסה הוועדה - וכל זאת בניגוד להסכם עם העמותה, שמשמעותו החלה של הוראות התע"ס.**

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הילדים הוצאו מבתייהם ללא התייעצות מוקדמת עמו. מעורבותו בפרויקט החלה רק מרגע הגעתם לפנימייה, ועל כן לא הייתה ברירה אלא לקיים את ועדות ההחלטה בדיעבד, במטרה לקבוע תכנית טיפול אישית לכל ילד.

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה שילדי צ'רנוביל מובאים לארץ במשך שנים בלא שפעל לעצור תופעה זו או למצער להתנות את הסיוע במימון הפרויקט בקבלת הסכמתו מראש, לפני הבאת הילדים לישראל. יש לראות בחומרה את התנהלות המשרד בכך שאפשר את הבאת הילדים, הכרוכה בעזיבת מדינתם, ביתם וחיק הוריהם ומשפחתם - הגם שאלה נעשו בהסכמת ההורים ולעתים אף בהתאם לרצונם ובחירתם; ושאפשר לעמותה לקבל חניכים שלא הופנו אליה על ידי מי שהיא אישר כגורם מפנה, בלי שהחניכים עמדו בכללי המיון, האבחון וההשמה הנהוגים במשרד, ובלי שטובתם והשלכות המעבר שלהם לישראל נבחנו כלל בידי גורם מקצועי בלתי תלוי בעמותה. ההקפדה על טובת הילדים ובדיקת התאמתם לקליטה במסגרת זו בישראל היו הכרחיות גם נוכח העובדה שהמשרד מממן את הפנימייה.**

(ב) על פי נוהל "טיפול קונסולרי במועמדים לעליה" של לשכת הקשר נתיב, נתיב אחראית לקביעת זכאותם של יוצאי חבר המדינות ומזרח אירופה לעלות לארץ לפי חוק השבות וכן להנפקת אשרות עלייה עבורם. גם על פי הנהלים של נעל"ה נתיב היא הגורם הממלכתי היחידי המוסמך לקבוע את זכאותם של המועמדים לנעל"ה יוצאי חבר המדינות לבוא ארצה על פי חוק השבות.

**הביקורת העלתה כי משרד הרווחה לא וידא שהעמותה העבירה לנתיב את שמות ילדי צ'רנוביל לבחינת זכאותם על פי חוק השבות כדרוש, לא לפני הבאתם לישראל ואף לא לאחריה.**

3. **מינוי אפוטרופוס:** נוהל משרד הרווחה "התערבות רפואית בקטינים המובאים ארצה מחו"ל ושוהים במסגרות שבאחריות ו/או בפיקוח שרותי הרווחה (ממשלתיות, רשויות מקומיות, צבוריות ואחרות)" (להלן - נוהל התערבות רפואית) קובע: "ילדים הנמצאים בארץ תקופה ארוכה ושוהים במסגרות של שירותי הרווחה או שעפ"י התחזית עשויים לשהות פרקי זמן ממושכים במסגרות אלו: המסגרת הקולטת אותם חייבת לדאוג שימונה לכל ילד אפוטרופוס". עוד קובע

41 חברי הוועדה המתכנסים בדיעבד הם מפקחת פנימיות מחוזית של משרד הרווחה וכל צוות הפנימייה - מנהל, עובדת סוציאלית, פסיכיאטרית, מורה ואם הבית. בדיון מציג המורה את מצבו הלימודי של הילד, ואם הבית מעדכנת על אירועים חריגים. דנים באבחונים שעבר הילד ומעדכנים עד כמה השתלב בפנימייה.

הנוהל: "הדיווח התקופתי והשנתי של מפקחי השירותים הרלבנטיים לטיפול בקטינים המגיעים מחו"ל יכול לסייע במימוץ בדיקת התייעוד כאמור וכן פרטים על היישום של כללי נוהל זה".

בקשה למינוי אפוטרופוס נוסף לקטין או במקום הורה מוגשת לבית המשפט לענייני משפחה על ידי בא כוח היועץ המשפטי לממשלה בצירוף תסקיר של עובד סוציאלי לעניין סדרי דין, שבו ניתנת תמונת מצבו של הקטין והמלצה על מינוי אפוטרופוס וכן מנומקת ההמלצה למינויו.

בינואר 1995 העביר מנהל האגף לשירותים חברתיים ואישיים דאז במשרד הרווחה למנהלי מחוזות המשרד מסמך ובו מצוינים התנאים לקליטת ילדים ללא הורים במסגרות בארץ. בין היתר קובע המסמך כי יש לוודא כי לכל ילד כאמור מונה אפוטרופוס, ובמקרה שלא מונה אפוטרופוס יש לדווח על כך לפקידת סעד ראשית לחוק הנוער.

בפגישת עובדי משרד הרווחה ונציגי העמותה שהתקיימה בדצמבר 1995 עלה כי "יש צורך לטפל במינוי אפוטרופוס לכל ילד מתחת לגיל 14 שנים המגיע לפנימיה". ביוני 1996 פנתה נציגת הייעוץ המשפטי של משרד הרווחה, האמונה על הטיפול בהליכי מינוי האפוטרופוסות, למנהל הפנימייה בבקשה שישלח רשימת מסמכים הנדרשים לבקשת מינוי אפוטרופוסות לילדים שבפנימייה. ביוני 2004 העביר המשרד למנהל הפנימייה את נוהל התערבות רפואית. בשנים 2004-2007 דרש המשרד מהעמותה לפעול למינוי אפוטרופוס לילדי צ'רנוביל בבית משפט בישראל. במכתבה של מפקחת פנימיות מחוזית (להלן - המפקחת על הפנימייה) לעמותה ממרץ 2007 צוין: "ללא אפוטרופוסות ע"י חוק לא נוכל לאשר ילדים אלו ע"י משרד הרווחה".

**בביקורת נמצא כי משנת 1997 ועד 2012 היו בידי הייעוץ המשפטי של משרד הרווחה מסמכים של כ-50 ילדים בלבד מכל אלפי הילדים שהביאה העמותה באותן שנים, לצורך הסדר מינוי אפוטרופוסות. עוד נמצא כי המפקחים והייעוץ המשפטי של משרד הרווחה לא תיאמו את הפעולות מול העמותה, ולא דיווחו אלה על מינוי אפוטרופוסים או על היעדרם.**

מהמסמכים המצויים במשרד האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי שבמשרד המשפטים עולה כי בידי העמותה מסמכים שונים, כגון תעודות הלידה של הילדים ומסמך הסכמה של הוריהם לכך שיצאו ממדינת מוצאם עם נציג העמותה וישהו בישראל. במקרה שהורה אחד נפטר, מצורפת גם תעודת הפטירה שלו. במסמך ההסכמה מצהירים ההורים כי הם מעניקים לעמותה את הזכות לטפל בכל הקשור ברווחת הילד, לימודיו והטיפול הרפואי בו בישראל, וכן מוצהר שם כי הילד יכול לצאת ממדינת המוצא שלו בהתאם לחוקיה. המסמכים חתומים על ידי נוטריון מקומי, הם מתורגמים לעברית וחתומים אף על ידי נוטריון מישראל.

העמותה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2013 (להלן - תשובת העמותה) כי במקרים לא מועטים נמנע מינוי העמותה כאפוטרופוס בשל קשיים טכניים שמשרד הרווחה היה מודע להם. העמותה הסבירה כי חלק מהילדים הגיעו לתקופות קצרות בלבד ולא התאפשר למנות להם אפוטרופוס. עוד מסרה כי בידיה האישורים להחזקת הילדים בישראל כנדרש על פי החוק במדינות מוצאם.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הלשכה המשפטית שלו פנתה כמה פעמים לעמותה בעניין הילדים שלא מונה להם אפוטרופוס, וכי למרות תזכורות רבות לא התקבלו המסמכים הדרושים ולא היה שיתוף פעולה מלא בנושא זה מצד העמותה. המשרד צירף לתשובתו מסמך ששלחה הלשכה המשפטית שלו לעמותה באוגוסט 2012 (תקופת הביקורת), אשר מתאר את תמונת המצב אשר למינוי אפוטרופוסים לילדי הפרויקט. ממסמך זה עולה כי מבין 52 ילדים רק לשישה היה צו אפוטרופוס תקף. אשר לאחרים - 20 חזרו לחו"ל במועדים שונים; אחד - הוריו בישראל; לאחד מונה אפוטרופוס אחר; שלושה - בגירים; ול-21 מהקטינים חסרו הסכמות תקפות של ההורים או של האפוטרופוס החוקי בחו"ל ולחלקם חסר גם צילום דרכון.

מהאמור לעיל עולה כי משרד הרווחה לא אכף על העמותה את דרישתו, לרבות את הוראות הנוהל, לפעול למנות לילדים אפטרופסים בישראל, וכי המפקחים על הפנימייה לא דיווחו על אי-מינוי אפטרופסים כנדרש. יוצא שאלפי ילדים שהגיעו לישראל כחלק מפרויקט צ'רנוביל שהו בארץ בלא שמונה להם אפטרופוס כדין. כמו כן המשרד המשיך להעביר לעמותה כספים בגין חלק מהם.

מתשובת משרד הרווחה אף עולה כי לחמישה משבעת הילדים הנמצאים בפנימייה בשנת הלימודים התשע"ד (2013-2014) והממונים על ידו, לא רק שלא מונה אפטרופוס, גם אין הסכמת הורים תקפה.

היעדר התיאום והדיווח משמעותם כשל בפיקוח משרד הרווחה על מילוי התנאים שקבע להשמת הילדים. יתרה מכך, המשרד נתן יד להחזקת ילדים בישראל על ידי העמותה ולא וידא שהסכמות הוריי הילדים תקפות (ראו להלן בפרק על פרסום מכרז להתקשרות).

4. **גיל הילדים:** תקנות החזקת ילדים במעון קובעות כי "אם טרם מלאו לילד 12 שנים, לא יתקבל הילד למעון במטרה להחזיקו בו במשך תקופה העולה על חודשיים ולא יוחזק בו כאמור אלא על פי החלטת פקיד סעד"<sup>42</sup>, בית משפט או הועדה".

בהחלטת הממשלה שדונה בהקמת תכנית נעל"ה נקבע שבני הנוער שיגיעו לישראל יהיו בני 14-16. כאמור, התכנית מוצעת לבני נוער מגיל 13 ותשעה חודשים, במסגרת הסכמים לשיתוף פעולה בין ממשלת ישראל לבין הממשלות במדינות שמהן מובאים הילדים.

**נמצא כי משרד הרווחה אפשר לעמותה להחזיק בפנימייה במסגרת פרויקט צ'רנוביל גם ילדים בני פחות מ-12 שנה, בהם גם בני שש ושמונה.**

**משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות משרד הרווחה, שאפשר לפנימייה שבפיקוחו להחזיק ילדים כה צעירים בניגוד לתקנות החזקת ילדים במעון ובניגוד להחלטת הממשלה.**

5. **מעמד הילדים בישראל:** לתלמידי נעל"ה מונפקת אשרת תלמיד מסוג 2א שתקפה לשנה אחת ואפשר להאריכה לשנתיים נוספות.

מרבית הילדים שהגיעו לפרויקט צ'רנוביל הם ילידי חבר המדינות, בעיקר מאוקראינה ומבלרוס. הילדים נכנסו לישראל באשרת תלמיד מסוג 2א או באשרת תייר מסוג 2ב.

(א) **נמצא כי בשנת הלימודים התשע"ג, במרץ 2013, אשרת שהייתם של שניים מתשעת הילדים ששהו בפנימייה במסגרת הפרויקט וכמימון המשרד, לא הייתה תקפה, ואילו אשרת שהייתם של שני ילדים נוספים לא הייתה תקפה במהלך שהותם למשך כמה חודשים.**

**בביקורת עלה כי משרד הרווחה לא בדק אם העמותה חידשה את אשרות השהייה של הילדים בישראל. בהיעדר חידוש הפכו חלקם לשוהים בלתי חוקיים, עד הפנייה לחידוש האשרה.**

בתשובת העמותה נמסר כי היא מחדשת את אשרות הילדים בהתאם לצורך. היו מקרים שבהם חידוש האשרה נדחה מסיבות טכניות כגון צורך בחידוש הדרכון, או כאשר לא היו דפים בדרכון שאפשרו מקום להחתמת האשרה.

42 בחוק החלפת המונח פקיד סעד (תיקוני חקיקה), התשע"א-2010, הוחלף המונח לעובד סוציאלי לעניין סדרי דין.

(ב) המפקח הארצי על הפנימיות (להלן - המפקח הארצי) מסר לצוות הביקורת בפברואר 2012 כי מימון משרד הרווחה להחזקת הילדים בפנימייה היה מיועד לבעלי אזרחות זרה. לאחר שהילדים הופכים לאזרחי ישראל, השמתם בפנימייה צריכה להיעשות באמצעות לשכת הרווחה באזור מגוריהם, בהתאם לקריטריונים הקיימים וכנהוג לגבי כלל ילדי ישראל.

**נמצא כי משרד הרווחה לא ברק אם חל שינוי במעמד החוקי של הילדים במהלך השנים. עוד נמצא כי אף שחלק מהילדים ששהו בפנימייה במסגרת המכסות של המשרד התאזרחו וקיבלו מעמד של עולה חדש, המשיך המשרד להעביר לעמותה מימון עבור החזקתם. להלן בלוח 1 מפורטות דוגמאות לתשלומי הרווחה ושינוי המעמד החוקי של הילדים:**

**לוח 1**

**שינוי במעמד החוקי של הילדים ותשלום הרווחה**

מספר חודשי תשלום היתר*	חודשי התשלום של משרד הרווחה	חודש העלייה	הילד
57	8/2011 - 9/2000	11/2006	א
75	8/2011 - 9/2002	5/2005	ב
29	8/2009 - 9/2005	3/2007	ג **
29	8/2009 - 9/2005	3/2007	ד **
<b>190</b>			<b>סך הכול</b>

\* מספר החודשים מהחודש העוקב לחודש העלייה ועד חודש התשלום האחרון.  
 \*\* הורי התלמידות עלו אתן לישראל.

**משרד מבקר המדינה מעריך את תשלום היתר בגין ארבעת הילדים שבטבלה לעיל בכ-539,000 ש"ח<sup>43</sup>. עולה כי משרד הרווחה שילם לעמותה מאות אלפי שקלים ביתר עבור החזקתם של ילדים בפרויקט זה במשך שנים, גם לאחר ששונה מעמדם.**

**על משרד הרווחה היה להתוות לעמותה את ההליך הנדרש להשמת הילדים בעת שינוי מעמדם לאזרחי ישראל. קרי: האפטרופוס או מי שמחזיק בילד נדרש לפנות אל לשכת הרווחה במקום מגוריו של הילד לדיון של ועדת החלטה בעניינו - דבר שלא נעשה.**

בעקבות בירור שקיים צוות הביקורת עם המפקח הארצי בדבר רשימת ילדים שכללה בעלי מספר זהות (כלומר התאזרחו), הודיע המפקח בינואר 2012 לצוות הביקורת כי "בעל תעודת זהות ישראלית אינו זכאי למימון בפרויקט אלא אם פנה לוועדת החלטה ביישובו (כדין כל ילד ישראלי)". המפקח הורה להפסיק את העברת המימון לעמותה בגין ילדים שקיבלו מספרי זהות.

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי עליו לשקול את האפשרויות החוקיות העומדות לפניו אשר לכספים ששולמו ביתר ושלא בהתאם להסכם עם העמותה, לרבות אפשרות של דרישה להשבת כספים.**

43 מכפלת 190 חודשים ב-2,835 ש"ח (תשלום חודשי נכון לספטמבר 2012).



בתשובת העמותה נמסר כי במסגרת הבנות בעל פה עם נציגי משרד הרווחה נקבע כי גם הילדים שהתאזרחו ימשיכו לשהות בפנימייה במסגרת המכסות של המשרד, ובין היתר גם ילדים יתומים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי במקרים שבהם ילדים התאזרחו עקב עליית הוריהם לישראל, נהג המשרד לפנים משורת הדין והמשיך לשלם לעמותה על מנת למנוע פגיעה בילדים ולאפשר להם לסיים לימודיהם כנדרש ובתאום עם הוריהם.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי משרד הרווחה לא צירף לתשובתו אסמכתאות להחלטה כזו ומסמכים המתעדים ועדות החלטה או תיאום עם ההורים כנדרש. מינהל תקין מחייב את המשרד לתעד החלטות כאלה, אם ניתנו, בידי הגורם המוסמך בו - דבר שלא קרה.**

6. **מצבת הילדים בפנימייה:** (א) בתע"ס נקבע כי המחלקה לשירותים חברתיים ביישוב מגוריו של הילד אחראית לטיפול בילדים הנשלחים לפנימיות. אחריות זו כוללת את כל השלבים של תהליך סידור ילד מחוץ לבית ושל המעקב אחריו, מהדיון בהצעה להוצאתו ועד שובו לביתו והשתלבותו במשפחתו.

עוד נקבע בתע"ס כי מדי חודש ישלח משרד הרווחה לפנימייה דוח נוכחות חניכים, ועל הפנימייה חלה החובה לשלוח מיד למשרד דיווח על חניכים שעזבו. כן נקבע כי על עזיבה חייבים בדיווח הן המעון והן המחלקה לשירותים חברתיים.

**הביקורת העלתה כי משרד הרווחה לא שייך את פנימיית ילדי צ'רנוביל למחלקה לשירותים חברתיים שתהא אחראית להשמת הילדים ולמעקב אחר הטיפול בהם. על כן לא היה גורם נוסף על הפנימייה שנדרש לדווח על מצבת הילדים הערכנית.**

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי היעדרן של המחלקות לשירותים חברתיים כחלק מהפרויקט הקשה על מעקב, פיקוח ובקרה מקצועיים אחר הנעשה.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי בנסיבות שתוארו לעיל נעדר גורם פיקוח מרכזי וחיוני על הפנימייה, ועל אף הקושי שעליו העיד משרד הרווחה הוא לא פעל לשנות זאת במשך שנות הפרויקט.**

(ב) נוסף על הוראת התע"ס האמורה נקבע בהוראת תע"ס אחרת כי דמי ההחזקה ישולמו למעון על ידי משרד הרווחה, מיום כניסת הילד למעון ועד יום עזיבתו. כמו כן, בהסכם עם העמותה נקבע כי היא מתחייבת "לדווח למשרד מידי חודש בחודשו, לפי הכללים שנקבעו ע"י המשרד על כל שינוי במצבת החניכים בפנימייה".

בנובמבר 2006 הובא לידיעת מרכזת השירות לילד ולנוער דאז במחוז תל אביב והמרכז כי ילדי צ'רנוביל יוצאים לחבר המדינות לכמה חודשים להיפגש עם בני משפחותיהם. בעקבות זאת, באותו חודש שלחה המפקחת על הפנימייה למנהל הפנימייה "נוהל יציאת פנימיית צ'רנוביל לחוץ לארץ", ולפיו המשרד ישלם לפנימייה עבור תקופה של עד שבועיים בלבד על שהותו של ילד בחו"ל במקרים שבהם הוא יוצא לביקור בגלל מוות או מחלה סופנית של קרוב משפחה מדרגה ראשונה בלבד. נקבע, בין היתר, כי בקשה לנסיעה תוגש מבעוד מועד לאישור מפקח מחוזי. עוד נקבע כי אם שהה החניך בחו"ל יותר מהתקופה המאושרת או נסע מסיבות אחרות, ידווח המוסד מיד על עזיבה והחניך לא ייחשב עוד כתלמיד פנימייה.



הביקורת העלתה כי משרד הרווחה לא פיקח על יציאת הילדים לחו"ל. לא נמצאו מסמכים המתעדים הגשת בקשות כאמור לאישור המפקחת על הפנימייה, גם לאחר נובמבר 2006.

יתרה מכך, נמצא כי המשרד שילם לעמותה בגין החזקה שנתית של הילדים בפנימייה אף שחלקם שהו בה רק כמה חודשים בשנה. נמצא כי לעתים נסעו ילדים לחו"ל וחזרו רק לאחר כמה חודשים, אך המשרד שילם לעמותה כספים עבורם גם בעת היעדרותם. להלן בלוח 2 פירוט דוגמאות של תשלומי משרד הרווחה וחודשי השהייה של ילדים אלה בישראל:

**לוח 2**

**תשלומי משרד הרווחה וחודשי השהייה של ילדים בישראל**

מספר חודשי תשלום היתר	מספר חודשי התשלום הרצופים	חודשי התשלום של משרד הרווחה	סך הכול חודשי שהייה בישראל	חודשי השהייה בישראל*	הילד
41	56	- 6/2007 2/2012	15	- 06/2007 11/2007 - 04/2011 02/2012	ו
29	56	- 6/2007 2/2012	27	- 06/2007 11/2007 - 04/2010 02/2012	ז
17	56	- 6/2007 2/2012	39	- 06/2007 12/2007 - 05/2008 12/2008 - 12/2009 02/2012	ח
16	22	- 9/2009 7/2011	6	- 09/2009 03/2010	ט
<b>103</b>	<b>190</b>		<b>87</b>		<b>סך הכול</b>

\* מקור: מערכת אביב, הנתונים נכונים לפברואר 2012.

מהאמור לעיל עולה שמשרד הרווחה שילם לעמותה יותר מפי שניים מן המגיע לה עבור החזקת ילדים שבפועל כלל לא היו בישראל. היעדר הפיקוח והבקרה של המשרד גרם לבזבז כספי ציבור שלא לצורך.

בתשובת העמותה נמסר כי מספר הילדים שדווח למשרד הרווחה ושכגינם התקבל תשלום היה נמוך תמיד מסך כל הילדים ששהו בפנימייה. עוד נמסר כי היו מקרים שילדים שביקרו את הוריהם בארץ המוצא לא שבו לישראל. עם זאת, מתוך ידיעה שילדים אלה היו צפויים לחזור לפנימייה, לא גרעה העמותה את שמש ממצבת הילדים שדווחה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משרד הרווחה יכול לממן רק ילד שאובחן על ידי ועדת החלטה ולא "מאגר של ילדים". לפיכך, לא ניתן היה להעביר לעמותה תשלום בגין ילד שאינו נמצא בישראל.

ההסכם עם העמותה קובע כי היא מתחייבת "להחזיר למשרד מיד כל סכום עודף שקיבל[ה] מהמשרד, או קיבל[ה] מעבר למגיע בהתאם למספר החניכים שהיו בפועל בפנימייה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי משנודע למשרד שילדי הפנימייה נעדרים מהארץ לתקופות ארוכות, וכיוון שלא היה גורם נוסף שאמור לדווח על עזיבת תלמידים, כפי שקיים בכל פנימייה אחרת - היה עליו לבצע בפנימייה בדיקות נוכחות, ולו אקראיות, ולא להסתפק בדיווחי העמותה ולהסתמך עליהם. על המשרד היה להיעזר במידע הקיים ברשות ההגירה לצורך פיקוח ובקרה על נוכחות הילדים בארץ לפני העברת תשלומים לעמותה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי לא זו בלבד שלא בדק את מצבת החניכים בפנימייה, אלא שגם לאחר שהובא לידיעתו דבר יציאת ילדים מהארץ לא אכף את נהליו הוא ולא דרש מהעמותה להחזיר סכומים עודפים שקיבלה ממנו בהתאם להסכם עמה.

בתשובת העמותה נמסר כי המציאות הקיימת בפנימייה הייתה ידועה למפקחים במשרד הרווחה לאורך כל שנות ההתקשרות ביניהם, לרבות הידיעה כי העמותה מחזיקה במספר ילדים העולה על מספר המכסות שהעניק משרד הרווחה.

לדעת משרד מבקר המדינה, משרד הרווחה כשל כאשר לא וידא יישום הנהלים על ידי גופים המתקשרים עמו. האחריות לבדיקת יישום הנהלים מוטלת על גופי הפיקוח והבקרה של המשרד.

משרד הרווחה הודיע בתשובתו כי יבדוק את המקרים שבהם העמותה לא דיווחה על ילדים ששהו בחו"ל מעבר למותר בנוהלי חופשות והמשרד המשיך לשלם לה בגינם. כמו כן יבחן את האפשרויות החוקיות העומדות לרשותו לקבלת החזר כספי אם אכן יידרש הדבר בעקבות הבדיקה.

(ג) כאמור, משנת 1995 ועד 1998 הגדיל משרד הרווחה את מכסות הזכאות המרביות של הפנימייה עבור טיפול בילדים השוהים בה במסגרת הפרויקט מ-26 ל-71.

נציגי העמותה אמרו לצוות הביקורת בנובמבר 2011 כי לעתים שהו בפנימייה יותר מ-71 ילדים, אך אלה לא דווחו למשרד הרווחה שכן מספרם הכולל היה גדול מהמספר המרבי של המכסות שתקצב המשרד.

הביקורת העלתה כי משרד הרווחה ידע שבפנימייה שוהים ילדים נוספים על אלה שהעמותה דיווחה עליהם. למשל, מנהל השירות לילד ולנוער של המשרד דאז כתב בדצמבר 1997 ללשכת היועץ המשפטי של המוסד לכיטוח לאומי: "הריני לאשר כי בפנימיית חב"ד (צ'רנוביל) בכפר חב"ד שוהים כיום 110 ילדים בממוצע... ועדת החלטה האזורית... אישרה סידורם של 45 ילדים מתחת לגיל 12 אשר אושרו להם מכסות". במאי 2004 סיכם המפקח הארצי דאז ביקור בפנימייה וכתב: "לדברי ההנהלה קרוב ל-2000 חניכים הגיעו לפרויקט. חשוב שנקבל דיווחי מעקב או דוחות אחרים שקיימים בהנהלת הפנימייה לגבי קבוצות אלו או חלקם לפחות".

נמצא כי אף שמשרד הרווחה אישר לעמותה מימון עבור 71 ילדים השוהים בפנימייה, הוא לא פיקח על שהותם של הילדים הנוספים שהעמותה הביאה לישראל ולא דרש ממנה לעמוד בהתחייבותה על פי ההסכם ולדווח על כל שינוי במצבת החניכים בפנימייה.

לתשובת העמותה צורפה "מצבת ילדים" בפנימייה שמנתה 42 רשומות נכון ליולי 2013.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ב"מצבת הילדים" כלולים בגירים שגילם מעל 20 שנה, וכי 12 מה-42 הם בעלי אזרחות ישראלית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה על שאפשר החזקת ילדים בפנימייה שקיבלה את מימונו, ללא כל פיקוח על מצבת הילדים בה. על המשרד לתת דעתו על שהות הקטינים לצד בגירים בפנימייה שבפיקוחו.

7. **בדיקת מצבם הרפואי של הילדים:** (א) תקנות החזקת ילדים במעון קובעות בין היתר כי "במעון יספקו לילדים השוכנים בו את השירותים הרפואיים הבאים: (1) בדיקה רפואית שיגרתית אחת לשנה; (2) טיפול רפואי שוטף; ... (4) מעקב אחרי ילדים חולים ואישפוזם; ... (6) פיקוח רפואי כללי".

במהלך השנים ציין משרד הרווחה במסמכים שונים כי ילדי צ'רנוביל מגיעים מאזור הפגיעה של האסון וכי במרביתם עדיין ניכרות השפעות הקרינה. למשל, במאי 1999 כתב המפקח המחוזי דאז כי הילדים מוצאים מאזורי קרינה וסובלים מתופעות לוואי שלה. בפברואר 2004 כתב המפקח הארצי דאז כי "אוכלוסיית החניכים/ות מגיעה בעקרה מאזורים שהיו ידועים כמוכי קרינה" וכי "תחלואת החניכים/ות במקום רבה יותר". גם במכרז הפומבי שפרסם משרד הרווחה באוקטובר 2010 להפעלת פנימייה עבור ילדי צ'רנוביל צוין כי בילדים השוהים בפנימייה התגלו בעיות רפואיות בגין הקרינה, לרבות גידולים מסוכנים.

הביקורת העלתה כי יותר מ-25 שנים מאז אסון צ'רנוביל לא בתן משרד הרווחה, עם גורם מוסמך ובלתי תלוי המתמחה בהשפעות האסון<sup>44</sup>, אם הילדים המגיעים במסגרת הפרויקט אכן מוגדרים נפגעי האסון, ואם האזורים שהם מגיעים מהם עדיין מוגדרים כאזורי סיכון.

נציגי העמותה מסרו לצוות הביקורת בנובמבר 2011 כי רופאה המגיעה אל הפנימייה בודקת את מצבם הרפואי של הילדים.

עוד נמצא כי משרד הרווחה לא בדק את התיקים הרפואיים של הילדים, לא ביקש מידע מהעמותה על מצבם הרפואי ועל הטיפול הרפואי המוענק להם ולא ביצע מעקב אחר מצבם הרפואי, וזאת אף שעל פי הצהרותיו היו לילדים בעיות רפואיות בגין הקרינה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי בבסיס האישור של הממשלה להקצאת האמצעים לטיפול בילדים מאזור צ'רנוביל עמדו האסון והשפעותיו הרפואיות על הילדים, ואף על פי כן לא דאג המשרד בכל השנים שחלפו לבסס את הצהרותיו ולעקוב אחר מצבם הרפואי של הילדים ואחר הטיפול בהם, על כל המשתמע מכך.

44 בשנת 1995 הוקם במרכז הרפואי כרמל המחלקה לרפואת הקהילה ואפידמיולוגיה שבמרכז הארצי לבקרת סרטן, פרויקט מעקב אחר מצבם הרפואי של מפני הכור בצ'רנוביל המחזיקים בתעודת "ליקוידטור", שהוא מנטרל אסון צ'רנוביל.

(ב) המינהל דורש מכל פנימייה לבטח את תלמידי נעל"ה בביטוח רפואי ובביטוח שניניים.

**במשרד הרווחה לא נמצאו מסמכים המעידים שדרש מהעמותה לבטח את הילדים השוהים בה בביטוח רפואי, או המעידים שיש לילדים ביטוח רפואי כלשהו והם זוכים לטיפול הרפואי שהם זקוקים לו.**

משרד הרווחה צירף לתשובתו מכתב מהעמותה מ-21.7.13, שלפיו לילדים כיסוי ביטוחי של חברה פרטית.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד הרווחה היה לדרוש אסמכתה מגורם בלתי תלוי או לקבל העתק מפוליסת הביטוח, על מנת לוודא שהילדים מבוטחים כראוי, וכן היה עליו לעקוב אחר מצבם הבריאותי במהלך כל תקופת ההתקשרות עם העמותה.**

8. **אופי הפיקוח:** משרד הרווחה מפקח על הפנימייה על פי חוק הפיקוח על מעונות. הוראות התע"ס קובעות שלוש רמות פיקוח על פנימיות: אינטנסיבי, אינטנסיבי למחצה ובלתי אינטנסיבי. רמת הפיקוח נקבעת בין השאר על פי מדדים כמו סוג החינוך שניתן בפנימייה, גיל הילדים, מספר הילדים ששלח משרד הרווחה וקיומו של גורם פיקוח נוסף על הפנימייה. בפיקוח אינטנסיבי על פנימייה נדרש המפקח בין היתר לבצע בקרה על הכנת תכנית טיפול לכל ילד ועל מעקב אחר מצבו הנפשי, הגופני והלימודי של כל ילד.

פנימייה בפיקוח שאינו אינטנסיבי היא, בין היתר, פנימייה שעד 15% מהילדים שבה, או פחות מ-50, הופנו אליה על ידי גורמי הרווחה. פיקוח כזה מותנה בכך שיש גורם מפקח נוסף על הפנימייה. במקרה כזה נדרש מפקח לבקר בפנימייה שלוש פעמים בשנה בלבד.

**נמצא כי פנימיית ילדי צ'רנוביל הוגדרה במשרד הרווחה כמסגרת חינוכית שרמת הפיקוח עליה אינה אינטנסיבית, וזאת אף שלא היה גורם מפקח נוסף ואף שכל הילדים, יותר מ-50, הושמו בפנימייה בהליך של ועדת החלטה, שאף הוא נעשה רק בדיעבד.**

כאמור, בתשובת משרד הרווחה נטען כי נוהלי העבודה במשרד לא תאמו לפרויקט ייחודי זה ועל כן לא יהיה נכון לקשור בין הנהלים המקובלים במשרד לטיפול בפנימיות אז והיום לבין פרויקט צ'רנוביל.

**לדעת משרד מבקר המדינה, דווקא במקרה זה, של אוכלוסיית ילדים שהובאו לישראל ללא הוריהם על ידי גורם פרטי, והנתונים לחסותו של משרד הרווחה בלא גורם נוסף המפקח עליהם או דואג לעניינם, היה על המשרד לקיים פיקוח רצוף והדוק על הפנימייה.**

משרד הרווחה כתב בתשובתו כי על פי התע"ס הייתה פנימייה זו ראויה לפיקוח אינטנסיבי, וכי המשרד יפיק את הלקחים ומעתה יוגדרו פרויקטים ייחודיים מסוג זה כדורשים פיקוח אינטנסיבי. עוד טען המשרד כי חלק גדול מהליקויים שצוינו המתייחסים לעבודת המפקח - כגון מינוי אפטרופוס, בדיקת תוקף האשרה, מעקב אחר יציאת הילדים מהארץ וכניסתם אליה וכן מעמדם - אינם מופיעים כדרישות פיקוח בתע"ס. המשרד מסר כי אנשי המקצוע שלו התגייסו בכל מאורם להעמיד לרשות הפנימייה ידע מקצועי לניהול פנימייה נורמטיבית שבפיקוח המשרד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי הוראות התע"ס אינן נותנות מענה לטיפול בילדים שהובאו מחו"ל, ולפיכך משרד המשפטים מהפנימייה לעמוד בדרישות נוספות על אלה המופיעות בתע"ס, ולו רק לטובת הילדים שהובאו מחו"ל ומוחזקים בפנימייה, היה עליו לעגן אותן בהסכם ולאכוף אותן. יש לראות בחומרה את התנהלות משרד הרווחה בעניין זה.



משרד הרווחה לא בחן את ההיבטים השונים של הבאת ילדי צ'רנוביל לישראל כעבור תקופה כה ארוכה מהאסון - האם הייתה נחיצות בהמשך הבאתם ארצה, הכרוכה בהקצאת משאבים ניכרת, ואם כן, האם הדבר נמצא בין יעדי המשרד לטיפול, האם סדרי העדיפויות של המשרד נותרו כשהיו, והאם חלו שינויי נסיבות וצרכים של הילדים. המשרד הסתמך על דיווחי העמותה בלי לקיים בדיקות עצמאיות אשר לנוכחות הילדים בפנימייה בפרט ובישראל בכלל. 27 שנים אחרי האסון, משרד הרווחה תומך בהבאת ילדים זרים ללא בחינת המניעים, ללא תבחינים, ללא בחינות נזקקות ובחינות התאמה אחרות וללא פיקוח ובקרה.

אם בחר המשרד לתמוך בילדים אלה ולתקצב סיוע עבורם, אין הוא יכול להתפרק מסמכויותיו ומאחריותו כלפיהם ועליו לשאת בהן, שכן טובתם של ילדים אלו מופקדת בידיו. אם סבר המשרד שיש להמשיך להביא ילדים אלה לארץ, היה עליו לעשות זאת באישור הממשלה ובדרך שתקבע או לעשות זאת בדרך המקובלת, באמצעות תכנית נעל"ה.

### התקשרות משרד הרווחה עם העמותה וההתנהלות הכספית מולה

משרד הרווחה משלם לעמותה עבור מרבית הילדים "תעריף חינוכי", שהוא התעריף הנמוך ביותר שמשלם המשרד על החזקת ילד בפנימייה. לתעריף מצורף תשלום נוסף עבור חמישה סלים<sup>45</sup>. בספטמבר 2012 עמד התעריף על 1,968 ש"ח לחודש לחניך, ותעריף הסלים - על 867 ש"ח. סך כל התשלום החודשי שהועבר עבור כל חניך היה 2,835 ש"ח. כאמור, המשרד הקצה לפנימייה עד 71 מכסות. בשנים 2000 עד 2011 שילם לעמותה יותר מ-18.5 מיליון ש"ח עבור החזקת הילדים.

בתשובת העמותה נטען כי אף שלפנימייה רישיון של פנימייה שיקומית, התשלום המועבר הוא תעריף חינוכי.

1. **תוקף ההסכם עם העמותה:** כאמור, במאי 2003 נחתם הסכם בין משרד הרווחה לבין העמותה שהסדיר את תנאי ההתקשרות ביניהם עד אוגוסט 2007.

**נמצא כי עד מאי 2010 לא חידש משרד הרווחה את ההסכם כנדרש, וזאת אף ששהו בפנימייה ילדים מטעמו ואף שהמשיך להתנהל מול העמותה כרגיל פרט לאי-העברת כספים (ראו להלן).**

45 הסלים הם עבור שיעורי עזר, טיפול פסיכולוגי, נסיעות, כללי, ביגוד וציוד.

2. היעדר אישור על ניהול תקין של העמותה: בהחלטת ממשלה<sup>46</sup> נקבע כי "משרדי הממשלה לא ירכשו שירותים מעמותות בין במכרז ובין שלא במכרז, אלא אם בידי העמותה תעודת 'אישור ניהול תקין' מאת רשם העמותות המעידה כי העמותה מקיימת את דרישות חוק העמותות בכל הנוגע לאופן ניהולה התקין".

בהסכם עם העמותה נקבע כי היא מתחייבת לחדש את הרישיונות והאישורים הנדרשים על פי חוק, וכי תוקפו של ההסכם מותנה בקיום רישיונות ואישורים אלה.

בבדיקות שעשה רשם העמותות בעמותה בשנים 2004 ו-2006 נמצאו אי-סדרים כספיים בהתנהלותה, והיא נדרשה להתחייב לתכניות הבראה. בנובמבר 2007, בעקבות גילוי נוסף של אי-סדרים כספיים בעמותה, שלל ממנה רשם העמותות את תעודת "אישור ניהול תקין". לפיכך הפסיק משרד הרווחה את העברת הכספים לעמותה החל ביום 1.11.07. במרץ 2008 מסר רשם העמותות לעמותה התראה לפני פירוק.

בפברואר 2010 כתבה חשבת משרד הרווחה דאז למפקח הארצי כי היא "רואה בחומרה רבה את המשך שליחת החניכים למעון למרות ידיעתכם כי מ-10/07 נפסל אישור ניהול תקין לעמותה זו". החשבת הודיעה כי מ-1.9.10 ישלם המשרד רק לפנימיות שתיבחרנה במכרז.

סמנכ"ל בכיר ומנהל האגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד כתב במרץ 2010 לחשבת משרד הרווחה דאז כי לא ידוע למשרד על ממצאים שליליים שעלו בבדיקת רשם העמותות, וציין שבתקופה שבה המשרד לא העביר כספים לעמותה שהו ילדי הפרויקט בפנימייה, והמשרד העביר לעמותה באופן קבוע דוח על מצב הכספים המעוכבים.

המשרד הסביר בתשובתו כי כדי למנוע מהילדים עקירה נוספת, העדיף לא לפזר אותם במסגרות אחרות או לשלחם חזרה לארץ מולדתם.

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה על שלא בחן את האמור בדיווחים על העמותה ולא הגביר את פיקוחו עליה. לפי כללי מינהל תקין היה מחובתו לבחון את המשך התקשרותו עם העמותה מיד עם קבלת הידיעה על היעדר "אישור ניהול תקין". כמו כן היה עליו לברר הדברים גם עם רשם העמותות.**

3. ביצוע תשלומים בדיעבד: ב-17.2.10 ניתן לעמותה אישור מרשם העמותות על כך שהיא נמצאת בתכנית הבראה נוספת, שמונה לה חשב מלווה מטעם רשם העמותות ושלאור זאת ניתן לה "אישור ניהול תקין" לשנת 2010. לאחר קבלת האישור חתם משרד הרווחה על הסכם חדש עם העמותה (ממאי 2010 עד דצמבר 2010), וחידש את העברת הכספים השוטפים אליה עבור החזקת הילדים. ביוני 2010 אישרה סגנית בכירה לחשב הכללי במשרד האוצר למשרד לשלם לעמותה בעבור התקופה פברואר 2010 עד מאי 2010 - מועד חתימת ההסכם החדש. זאת על אף ההתנהלות הבעייתית של משרד הרווחה, אשר לא דאג לקיומו של הסכם בר-תוקף.

בפברואר ובמרץ 2010 פנו נציגי העמותה אל שר הרווחה והשירותים החברתיים דאז, מר יצחק הרצוג (להלן - שר הרווחה דאז), ואל חשבת המשרד דאז בבקשה לתשלום בדיעבד עבור התקופה שבה לא היה לעמותה אישור ניהול תקין - סכום שעמד לטענתם על כ-3.76 מיליון ש"ח.

ביוני 2010 פנה מר נחום איצקוביץ, המנהל הכללי דאז של משרד הרווחה (להלן - מנכ"ל משרד הרווחה דאז או המנכ"ל דאז), לרכז רווחה וביטוח לאומי באגף תקציבים במשרד האוצר ואל סגנית בכירה לחשב הכללי במשרד האוצר בבקשה שיאשרו באופן חריג תשלום של כ-3.5 מיליון ש"ח לעמותה עבור השנים שבהן לא היה לה אישור ניהול תקין.

46 החלטה מס' 562 (תמ/15) מיום 8.8.01.

בחוות דעת מאוגוסט 2010 של הלשכה המשפטית במשרד האוצר נמסר כי לפי הוראות ההסכם עם העמותה ולפי הוראות החשכ"ל קיימת מניעה להתקשר עם העמותה ולהעביר לה כספים בגין השנים 2007-2010.

עם זאת, באוקטובר 2010 התקיים דיון במשרדי החשב הכללי במשרד האוצר בהשתתפות נציגי משרד האוצר ומשרד הרווחה ונציגי העמותה, והוחלט "לאשר באופן חריג, כפשרה [ההדגשה במקור] ולפנים משורת הדין העברת תשלום לעמותה בסך 2,140,320 ש"ח, בגין שירותים שסיפקה מ-1.1.2009 עד ל-17.2.2010, זאת בכפוף לקבלת כתב ויתור ממורשי החתימה של העמותה על תביעות נוספות". בנובמבר 2010 העביר משרד הרווחה לעמותה בדיעבד תשלום של כ-2.1 מיליון ש"ח בגין תקופה זו.

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי התנהלותו בכל הנוגע לעמותה הייתה לקויה, משום שבמשך שנים המשיך לקבל את שירותיה בהשמת הילדים בלא שחידש את ההתקשרות עמה ואף שלא היה לה אישור ניהול תקין.**

**4. פרסום מכרז להתקשרות להפעלת פנימייה שיקומית:** כאמור, בפברואר 2010 דרשה חשבת משרד הרווחה דאז מסמנכ"ל בכיר ומנהל האגף לשירותים חברתיים להיערך מיד ליציאה למכרז לכלל המסגרות שמשמשות בשירותיהן, וכתבה כי "החל מ-1.9.2010 לא ניתן יהיה להשתמש בשירותי גופים שלא יכנסו למכרז".

באוקטובר 2010 פרסם משרד הרווחה מכרז פומבי ל"הפעלת פנימייה שיקומית עבור 70 ילדים יהודים המובאים מאזור צרנוביל" לשלוש שנים (להלן - המכרז). במכרז צוין כי אוכלוסיית היעד היא "בנות ובנים יהודים המובאים ארצה מאזור צרנוביל (איזור הכור שהתפוצץ והפיץ קרינה שתוצאותיה מורגשות עד היום) הסובלים מבעיות רפואיות ורגשיות", וכי נדרש "לטפל טיפול רפואי בילדים שנתגלו אצלם בעיות רפואיות בגין הקרינה, כולל טיפול בגידולים מסוכנים או טיפול בבעיות בבלוטת התריס".

**כאמור, משרד הרווחה לא קיים בדיקה עצמאית של הצרכים הרפואיים המיוחדים של הילדים לפני פרסום פרטי המכרז. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי היה עליו לבדוק את העובדות בדבר מצבם הרפואי של הילדים וצרכיהם לפני הפרסום.**

המשרד קיבל פניות מארבעה מציעים, אך בדצמבר 2010, עוד בטרם התכנסה ועדת המכרזים לדון בהצעות, פנה יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה דאז, ח"כ יואל חסון, לשר הרווחה דאז לקבלת תגובתו על הטענה שלפיה קיים חשש שהמכרז שפרסם משרד הרווחה הוא "מכרז תפור", שמטרתו להעביר 4 מיליון ש"ח לעמותה.

בסוף ינואר 2011 אישרה ועדת הפטור המשרדית התקשרות עם העמותה לתקופה שמ-1.2.11 עד 31.7.11 עבור 60 ילדים. מפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים מיוני 2011 עולה כי בעקבות הפנייה האמורה "הורה מנכ"ל המשרד [דאז] שלא להמשיך בהליכי המכרז עד לאחר עריכת בירור עם הגורמים המקצועיים באשר להמשך נחיצות וחשיבות הפעלת הפרויקט על ידי המשרד. לאור תוצאות הבירור קבע המנכ"ל [דאז] כי מאחר ואין זה מתפקידו של משרד הרווחה... לעסוק בכך... לא ימשיך המשרד בפרויקט ביוזמתו שלו. באשר ל-52 הילדים הנמצאים היום בישראל, התברר כי הוריהם נתנו את הסכמתם לנסיעה לישראל ולמגוריהם בכפר חב"ד ולמינוי ארגון 'צעירי חב"ד' כאפוטרופוס עליהם. לפיכך נמצא כי לא ניתן להעביר את הקטינים למסגרות אחרות". לאור האמור לעיל, החליטה הוועדה לבטל את המכרז.



משרד הרווחה טען בתשובתו כי עניין האפוטרופסות של הילדים נבדק במהלך המכרז, הוכנה חוות דעת משפטית בנושא, ובעקבותיה אישרה ועדת המכרזים את המשך ההתקשרות עם העמותה בפטור ממכרז. עוד נמסר כי החלטת המנכ"ל על הפסקת מעורבות המשרד בפרויקט התקבלה בתום סדרת דיונים שעלה ממנה כי הפרויקט אינו נוגע לאוכלוסיית היעד של המשרד, וכי ראוי שיטפלו בו משרדי ממשלה אחרים, העוסקים בהעלאת ילדים לארץ.

**במשרד הרווחה לא נמצאה חוות הדעת המשפטית האמורה, לא נמצאו מסמכים המאשרים שהמשרד וידא שהעמותה מונתה לאפוטרופסית על הילדים האמורים, ולא נמצא שהמשרד בדק אם הסכמות ההורים תקפות. כאמור, מתשובת המשרד אף עלה כי לגבי חמישה משבעת הילדים הנמצאים בפנימייה בשנת הלימודים התשע"ד (2013-2014) לא הייתה הסכמת הורים תקפה.**

ביוני 2011 אישרה ועדת המכרזים את המשך ההתקשרות עם העמותה למימון 60 ילדים, שעל פי הדיווח לוועדה שהו באותה עת בפנימייה, לתקופה שמיום 1.8.11 ועד יום 31.7.13. מיד לאחר מכן פרסם המשרד הודעה על כוונה להתקשרות עם העמותה כספק יחיד לתקופה זו.

ממכתב שנשלח לבעלי תפקידים במשרד כחודש לאחר הפרסום האמור עולה כי המנכ"ל דאג החליט שלא להמשיך בפרויקט בקבלת ילדים חדשים, ולסיים את הקשר עם הפרויקט בתום שהייתם של הילדים הקיימים. עוד עולה שמספר הילדים שהמשרד שילם עבורם בדוח החודשי האחרון הוא 43 בלבד, והוא צפוי לרדת. עוד נכתב באותו יום כי "כיום שוהים בפנימיית צ'רנוביל 59 ילדים. מתוכם 17 ממומנים עדיין באוהדה [הכוונה להועדה - כלומר השמה] של המשרד".

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי אי-ההתאמה בין מספר הילדים המתוקצבים בפועל לבין המספר שפורסם בכוונה להתקשרות עם העמותה מעיד על ליקויים בסדרי הדיווח והבקרה של המשרד שתוצאתם הטעיית הציבור.**

בספטמבר 2011 אישרה ועדת המכרזים המשרדית התקשרות עם העמותה לתקופה שמ-1.10.11 עד 31.7.13 עבור החזקה של 17 ילדים בלבד. רק בינואר 2012 אישרו המנכ"ל דאג וחשבת המשרד דאג את הארכת ההתקשרות עם העמותה בדיעבד מ-1.8.11 עד 31.7.13 לטיפול ב-17 ילדים.

כאמור, בעקבות בירור שקיים צוות הביקורת עם המפקח הארצי בדבר רשימת 17 הילדים שכללה ילדים בעלי מספרי זהות, הודיע המפקח הארצי לצוות בינואר 2012 שמספר הילדים שהמשרד יממן יופחת לעשרה. נמצא כי מאוקטובר 2012 ועד מועד סיום הביקורת שהו בפנימייה רק תשעה ילדים במימון משרד הרווחה.

**ואולם הביקורת העלתה כי מתשעת הילדים האמורים שבגינם שילם המשרד לפנימייה שניים יצאו מישראל - האחד ביוני 2012 והאחר באוגוסט 2012 - ושבו אליה רק ב-31 באוקטובר 2012.**

**מהמתואר לעיל עולה שמשרד הרווחה לא בדק עד 2012 אם הילדים שנכללו בדיווחי העמותה ובמסגרת המכסה היו כאלה שבגינם הייתה העמותה זכאית לתקציב.**

5. הסכמי התקשרות עם העמותה: בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), נקבע כי המדינה תתקשר בחוזה לביצוע עבודה או עסקה או לרכישת שירותים על פי מכרז פומבי, הנתן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו.



בשנת 2003 התחיל משרד הרווחה בתהליך בחינה מחודשת של התקשוריות עם פנימיות, בשיתוף עם עמותת הפנימיות ותוך התאמת ההתקשרות לדרישות חוק חובת המכרזים. במסגרת זו ניסח המשרד "הסכם להפעלת מעון" שנכנס לתוקף בתחילת שנת 2010. במרץ 2010 הודיעה מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד ליו"ר עמותת הפנימיות השיקומיות והטיפוליות ולעובדים העוסקים בתחום כי הפנימיות נדרשות לחתום על הסכם כאמור עד מאי 2010. פנימייה שלא תחתום על הסכם לא תהיה זכאית לתשלום מאותו מועד ואילך.

ה"הסכם להפעלת מעון" מעגן בתוכו את כלל הנושאים הרלוונטיים להחזקת מעון וטיפול בילדים, בהתאם לחוק הפיקוח על מעונות, לתקנותיו ולתע"ס - לרבות מבנה המעון, הפעלתו והאישורים התקפים להחזקתו; שירותים וטיפול שיקבלו החניכים בו; גילי השוהים בו; מכסת החניכים המרבית לקליטה בו; אופן קליטת החניכים או הפסקת שהותם בו וכן הדיווח על נוכחות החניכים במעון.

**נמצא כי אף שמשרד הרווחה חידש את ההתקשרות עם העמותה שלוש פעמים - ביוני 2010 (למפרע מפברואר 2010), בפברואר 2011 ובינואר 2012 (למפרע מאוגוסט 2011) - ההסכמים האמורים שנחתמו עם העמותה לא היו בנוסח המחייב, "הסכם להפעלת מעון", אלא היו הסכמים "למתן שירותים".**

**הביקורת העלתה כי בשלושת ההסכמים שחתם המשרד עם העמותה לא מוזכרים כלל הפעלת מעון או נושאים הרלוונטיים לכך. ההסכמים מפנים למפרט של מכרז שכלל לא התקיים. פרט למספרם המרבי של הילדים והתעריף בגין החזקתם אין בו פירוט של ה"שירותים" שמתחייבת העמותה לספק למשרד ולילדים. ממשרד הרווחה לא ניתן הסבר לחריגה האמורה.**

**משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות משרד הרווחה בכך שסטה מההסכם להפעלת מעון ובכך שלא עיגן את התחייבות העמותה לטיפול בילדים בהתאם להוראות החוק, התקנות והתע"ס. המשרד לא התייחס לילדים כפי שנדרש ממנו - כאל קטינים חסרי ישע<sup>47</sup>, שחלקם גם עלולים להיכנס להגדרת קטינים נזקקים<sup>48</sup>, הזקוקים לטיפול וליחס הולם בהתאם לנורמות שנקבעו עבור ילדים ישראלים - שהוריהם וקרוביהם בישראל - השוהים בפנימייה.**

6. **אי-קבלת דוחות כספיים:** על פי תקנות הפיקוח על מעונות (דרכי-פיקוח), התשכ"ח-1967, נדרש מנהל מעון להגיש אחת לשנה לשר העבודה והרווחה מאזן כספי מבוקר. דוח זה משקף את התנהלותה הכספית של העמותה ואת איתנותה הפיננסית. בהסכם עם העמותה דרש משרד הרווחה את הצהרתה שיש לה הנדרש בחוק הפיקוח על מעונות ובתקנותיו. העמותה אף התחייבה להעביר למשרד דיווחים כספיים בהתאם להוראותיו ולהנחיותיו.

**נמצא כי משרד הרווחה לא דרש כלל ממנהלי העמותה המחזיקה בפנימייה להגיש לו דוחות כספיים כאמור.**

47 בחוק העונשין (סעיף 368א) הוגדר חסר ישע "מי שמחמת גילו, מחלתו או מוגבלותו הגופנית או הנפשית, ליקויו השכלי או מכל סיבה אחרת, אינו יכול לדאוג לצרכי מחייתו, לבריאותו או לשלומו".  
48 חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, מגדיר "קטין נזקק" בסעיף 2 בין היתר כמי ש"לא נמצא אחראי עליו". בסעיף ההגדרות מוגדר "אחראי על קטין" - הורה, לרבות הורה חורג, מאמץ, אפוטרופוס או מי שהקטין נמצא במשמורתו או בהשגחתו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נכון היה שמשרד הרווחה יעקוב אחר התנהלותה הכספית של העמותה באמצעות דרישה להגשת דוחות כספיים, ובפרט נוכח אי-הסדרים בהתנהלותה כפי שעלה בבדיקת רשם העמותות, ונוכח הישגות המקרים של אי-עמידתה בכללי הניהול התקין. כפועל יוצא מכך היה על משרד הרווחה לבחון את התקשרותו עם העמותה.



משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות משרד הרווחה בכל הקשור בפרויקט ילדי צ'רנוביל. עקרון היסוד של התע"ס הוא שגדילת ילד בחיק משפחתו הטבעית מבטיחה את התפתחותו התקינה. הילדים הובאו לישראל לאחר שנותקו מבתיהם, מארצם וממשפחותיהם, ונקלטו בפנימייה בלא שהגורמים המוסמכים לכך במשרד בחנו אם יציאתם מן הבית עשויה להיטיב עמם, ואם צרכיו וטובתו של כל ילד נבדקו בהליך סדור מראש באמצעות ועדת החלטה, כפי שנוהג המשרד לעשות - בשינויים המחויבים - לגבי ילדים אזרחי ישראל המוצאים מביתם. משכך, תמיכת המשרד בעמותה אשר עודדה ניתוק ילדים ממשפחתם, מבתיהם וממולדתם, הגם שנעשה בהסכמת הוריהם, אינה מתיישבת עם בחינת טובת הילד ועם המינהל התקין. על המשרד היה לקבוע כללים מחמירים יותר להבאת ילדים הכרוכה בניתוק מביתם וממשפחתם כשמדובר באזרחי מדינה זרה, ולהקפיד על קיום אבחון ומיון דווקני לפני הבאת הילדים לפנימייה בארץ.

תמיכת המשרד ניתנה שלא בהתאם להחלטת הממשלה שקבעה שהבאת ילדים לישראל ללא הוריהם תקייה במסגרת נעל"ה, שהיא תכנית מפוקחת על כל שלביה. ב-27 השנים שחלפו מאסון צ'רנוביל לא בחן המשרד אם עדיין מתקיים אלמנט של הצלה בקרב הילדים, שנולדו שנים לאחר האסון, ולא נמצאה כל בחינה של מצבם הרפואי.

המשרד כשל בבקרה על ההתקשרות עם העמותה: לא עמד על קיום תנאי ההסכם שחתם עמה בשנת 2003; המשך להעביר כספים גם בשנים שלא היה הסכם בתוקף ולא היה לעמותה אישור ניהול תקין; וחידש את ההתקשרות עם העמותה בשנת 2010 בהסכם לרכישת שירותים ולא בהסכם להפעלת פנימייה כדרוש.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אם ראה משרד הרווחה בפרויקט צורך חיוני היה עליו להביאו לאישור הממשלה ולתקצבו בהתאם לקריטריונים שייקבעו.

## עמותות המביאות ילדים לפנימיות בישראל

1. כאמור, ממשלת ישראל חתמה על הסכמים לשיתוף פעולה עם ממשלות זרות, המאפשרים שליחת תלמידים ממדינה אחת להשתתף בתכניות לימודים של המדינה האחרת. למשל, בהסכם שנחתם עם ממשלת אוקראינה צוין כי "יישום התכניות הנ"ל יתואם בין משרדי החינוך של שני הצדדים". משרד החוץ הבהיר בתשובתו מיולי 2013 כי ישנם הסכמים המעגנים עקרונות כלליים לשיתוף פעולה של הגורמים המוסמכים בתחומים המוסדרים, אך אין הם כוללים מסגרת תקציבית

או תכנית יישומית לביצוע חילופי תלמידים. עוד ציין כי גם התכניות לשיתוף פעולה אינן כוללות מסגרות אופרטיביות להבאת תלמידים לארץ.

**הביקורת מצאה כי קיימות עמותות המביאות לפנימיות בישראל ילדים ללא הוריהם בלא לתאם עם משרד החינוך. יובהר כי משרד החינוך משלם שכר לימוד עבור התלמידים האמורים כפי שהוא משלם עבור כל ילד השוהה במדינת ישראל.**

**משהתחייבה המדינה לפעול בהתאם להסכם לשיתוף פעולה עם ממשלות זרות בתחום החינוך, ומשידע משרד החינוך על הימצאותם של ילדים ללא הוריהם במסגרות חינוכיות בארץ מעצם העברת הכספים בגינם, היה על המשרד לדאוג לקיים את התחייבויות המדינה בנושא.**

2. נציגי מוסדות חינוך מסרו לצוות הביקורת ביוני 2012 כי נציגים מטעמם מאתרים את המועמדים בחו"ל ומשווקים את המוסדות על ידי קיום סמינרים או ימי עיון לתלמידים ולהוריהם, שבסופם עוברים המועמדים תהליך מיון לנעל"ה. מועמדים שעומדים בתנאים הנדרשים לתכנית נעל"ה מטעם המינהל ומינהלת נעל"ה - מתחנכים בפנימייה במסגרת התכנית. אשר למועמדים אחרים, שלא עמדו בדרישות, רשאית הפנימייה לערער על החלטת מינהלת נעל"ה והערעור נדון בוועדה מיוחדת<sup>49</sup>. בחלק מהמקרים שבהם נדחה הערעור מביאות העמותות את הילדים ארצה ומשכנות אותם בפנימיות שבבעלותן.

**נמצא כי מועמדים שנפסלו במיוני נעל"ה משיקולים מקצועיים כגון בעיות נפשיות קשות, סכנה אפשרית לקבוצה וסיכויים קלושים להסתגלות, הובאו לישראל על ידי העמותות.**

**משרד מבקר המדינה רואה בחומרה הבאת ילדים שנפסלו במבחני המיון בניגוד להחלטת הממשלה הקובעת כי הבאת ילדים ללא הוריהם לישראל תיעשה באמצעות תכנית נעל"ה, ובניגוד לכללי המיון החלים על התכנית.**

3. כאמור, נתיב הוא הגורם מטעם המדינה האחראי לקביעת זכאות לעלייה ליוצאי חבר המדינות. קבלת אישור מנתיב על זכאותם לפי חוק השבות היא תנאי מוקדם והכרחי לקבלת בני נוער לתכנית נעל"ה.

**נמצא כי עמותות המנהלות מוסדות חינוך מביאות ילדים לישראל בלי שתיבדק זכאותם מבעוד מועד על ידי נתיב.**

**משרד מבקר המדינה מעיר כי הבאת ילדים מחבר המדינות ללא קבלת אישור מנתיב על זכאותם על פי חוק השבות מבעוד מועד, ובטרם הגיעו לישראל, נוגדת את הכללים בעניין.**

4. המינהל המפקח על פנימיות וכפרי נוער משלם לכל פנימייה דמי החזקה רק עבור תלמידים שהושמו בה באמצעותו. משרד החינוך משלם שכר לימוד עבור כל תלמיד הלומד במדינת ישראל. למינהל ולמשרד החינוך רישומים שונים על התלמידים שהם מתקצבים.

49 הרכב הוועדה הדנה בערעורים הוא: המפקח מטעם המינהל, נציגי המינהלת, המפקח על הפנימייה הנדונה ונציגי הפנימייה. אם נותרו חילוקי דעות בתום הדיון, המפקח מטעם המינהל הוא הפוסק.

**נמצא כי תלמיד שהובא לפניייה מפוקחת בישראל על ידי עמותה כאמור אינו רשום ברישומי התלמידים במינהל, ולכן המינהל אינו יודע את מספרם הכולל של התלמידים שלומדים בפנימיות שבפיקוחו.**

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך, כמפקח על הפנימיות, כי עליו לדעת כמה תלמידים לומדים בפנימיות שבפיקוחו ומי הם. על המדינה לאתרם ולפקח על הטיפול בהם.**

5. בינואר 2010 נפגשו כמה נציגי עמותות שפנימיות שבבעלותן מפוקחות על ידי המינהל עם ראש המינהל ועם ראש מינהלת נעל"ה, וביקשו שמשרד החינוך יממן את החזקתם של תלמידים שהם מביאים ללא הוריהם במסגרת תכנית נעל"ה. מסיכום הדיון עולה כי נציגי משרד החינוך סירבו לאשר מצב שבו יש תלמידים "פרטיים" המובאים לארץ בלי שיעברו את תהליך המיון המסודר של נעל"ה, והוחלט שמשנת הלימודים התשע"א (2010-2011) ואילך לא ייקלטו בפנימיות אלה תלמידים אלא אם כן עברו את מסגרת המיון והאישור של מינהלת נעל"ה.

בכמה פנימיות לומדים תלמידים מתכנית נעל"ה לצד תלמידים אחרים המובאים מחבר המדינות על ידי עמותות ושלא במסגרת נעל"ה. אחת הפנימיות ערכה מחקר בקרב שני סוגי הבוגרים, שהשווה פרמטרים כגון השכלה, שירות צבאי, עבודה וזיקה ליהדות. נציגי הפנימיה מסר לצוות הביקורת ביוני 2012 כי לא נמצאו הבדלים מהותיים בין בוגרי נעל"ה לבין הבוגרים האחרים, וכי הוא העביר את תוצאות המחקר לראש המינהל ולמינהלת נעל"ה.

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי עליו לבחון נושא זה ולקיים בדיקה בלתי תלויה שתסייע בקביעת המדיניות בנושא הבאת ילדים ללא הוריהם.**

**על משרדי החינוך, החוץ והמשפטים לוודא שהבאת הילדים לארץ על ידי גורמים שונים עולה בקנה אחד עם ההסכמים הבין-לאומיים שמדינת ישראל חתומה עליהם.**

## סיכום

בישראל נמצאים ילדים שהובאו אליה ללא הוריהם. ילד ללא הורים או ללא אפוטרופוס בישראל, שאין גורם שלטוני שידאג למימוש ההגנה עליו, עלול להיות חשוף לפגיעה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העיכוב המתמשך בעבודת הוועדה הבין-משרדית שמינתה ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת ובקביעתם ואישורם של נהלים לכניסת ילדים לישראל ויציאתם ממנה. על רשות ההגירה והמשרדים הרלוונטיים לפעול ללא דיחוי נוסף לאישורם ולהטמעתם של הנהלים, לרבות מנגנוני בקרה ופיקוח על מקום הימצאותם של הילדים ועל הגורם האחראי להם. עליה לדאוג שיהיה בידיה מידע עדכני ומלא עליהם ולהסדיר את העברתו למשרדים הרלוונטיים, בהתאם לדין ובכפוף להגנת הפרטיות.

מן הראוי שמשרד המשפטים יפעל לקידום הסדרה חוקית של אפוטרופסות נוספת על זו של ההורים השוהים בחו"ל, לילד השוהה לברו בישראל תקופה ממושכת, וזאת בהתחשב בגילו ובמשך השהות שלו ותוך שמירה על איזון בין אחריות ההורים לבין דרישות החוק להגנה על הילד.

על משרד החינוך לבחון את התכניות שבאחריותו, שבמסגרתן מובאים תלמידים לישראל ללא הוריהם, לרבות בחינת האפשרות לאחד את הליכי המיון ואת דרישות הקבלה לתכנית נעל"ה, למסלול נעורים ולתכנית המגמות. כמו כן, עליו לקבוע את מדיניות המשך הפעלת התכניות בשים לב לתקציבים המושקעים בהן ולמידת השגת המטרות שהוגדרו להן.

בפרויקט ילדי צ'רנוביל היה משרד הרווחה שותף להבאת ילדים לישראל ללא הוריהם בניגוד להחלטת הממשלה. בכל השנים מאז אסון צ'רנוביל, ואף בחלוף יותר מחצי יובל, לא בדק המשרד אם עדיין מתקיים אלמנט של הצלה בקרב הילדים, לא עקב אחר מצב בריאותם, לא קבע נורמות או קריטריונים שבהם נדרשו הילדים לעמוד לפני הבאתם ארצה וחרג מהוראותיו שלו בהשמת הילדים בפנימייה בלי שהדבר נבחן על ידי ועדה בלתי תלויה, כנדרש. המשרד לא בחן אם השתנו סדרי העדיפויות שלו, או הנסיבות והצרכים של הילדים. בכל שנות פעילות הפרויקט כשלו הנהלות המשרד בכך שאפשרו התנהלות זו.

אף שמשרד הרווחה העביר מיליוני שקלים לעמותת צעירי אגודת חב"ד - המרכז כתמיכה בפרויקט, הוא לא פיקח על קיום תנאי ההתקשרות עמה. בפועל שילם המשרד לעמותה גם בעבור תקופות שבהן תלמידי הפנימייה לא היו בארץ, וגם לאחר שהפכו לאזרחי ישראל והעמותה לא הייתה זכאית עוד לקבל מימון בגינם. על משרד הרווחה לבדוק נושא זה ולפעול להשבת כספים ששולמו ביתר לעמותה.

חלק מן הילדים מגיעים לתכניות שבפיקוח משרד החינוך וחלקם מובאים לישראל בידי גורמים פרטיים, ללא ידיעת המדינה. לדעת משרד מבקר המדינה, אין המדינה יכולה להסכים לתופעה של הבאת ילדים אליה ללא הוריהם בידי מי שאיננו מוסמך על ידה וכלי שיהיה בידיה מלוא המידע עליהם. במצב זה אין המדינה יכולה לפקח על הטיפול בילדים אלה, בשים לב לאמנה הבין-לאומית שהיא חתומה עליה. על המשרדים הנוגעים בדבר ללמוד את הממצאים שהועלו בדוח זה ולבצע חשיבה מחודשת בנושא חשוב ורגיש זה.