

שירות בתי הסוהר

פעולות ביקורת

בנציבות שירות בתי הסוהר, במינהל המשק ובמחלקת התעסוקה וכן בחמישה בתי סוהר נבדקו היבטים שונים של תעסוקת אסירים, ובהם: היקף העסקתם של אסירים פליליים בעבודה ובלימודים, ותפעול ופיתוח מערך התעסוקה בבתי הסוהר.

תעסוקת אסירים

ריכוז ממצאים

שירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) יעסוק, לפי פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 (להלן - פקודת בתי הסוהר), בניהול בתי הסוהר, בהבטחת אסירים ובכל הכרוך בכך. לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977, ופקודת בתי הסוהר, אסיר חייב בעבודה. לפי פקודות נציבות בתי הסוהר יש לתעסוקת אסירים כמה יעדים, ובהם: להפיג לחצים ומתחים, להקנות הרגלי עבודה ומקצוע, לכסות חלק מההוצאות על החזקת אסירים וליצור לאסיר מקור הכנסה.

כדי לתכנן לאסירים תעסוקה מתאימה, להקנות להם הכשרה מקצועית ולשבצם בעבודה מתאימה יש צורך במידע זמין על כישורי העבודה של האסירים ועל נטיותיהם המקצועיות. אולם בשב"ס לא פעלו מסגרות לאבחון תעסוקתי, כמתחייב מפקודות הנציבות. במחלקת תעסוקה בשב"ס לא היה מידע על כישורי העבודה של האסירים ונטיותיהם המקצועיות ועל האסירים המסוגלים להשתלב בעבודות שירותים או ייצור או בעבודות מקצועיות מחוץ לבית הסוהר.

ועדות הקבלה והשיבוץ בבתי הסוהר אינן קובעות מסלול תעסוקתי לכל אסיר, כפי שמחייבות פקודות הנציבות.

בחודשים דצמבר 1994 - ינואר 1995 לא שובצו בתעסוקה כלשהי כשליש מכלל האסירים הפליליים, ובהם אסירים הכלואים בנפרד מיתר האסירים להבטחת ביטחונם האישי. שיעור המועסקים נמוך במיוחד בבתי הסוהר כרמל ואוהלי קידר.

חלק מהאסירים אמנם היו רשומים כמי ששובצו בעבודה, אך בפועל לא עבדו מסיבות, כגון: מחסור בחומרי גלם, חופשות ומחלות של מדריכים ושל אסירים וסגירת מפעלים. חלק מהאסירים עבדו רק במשך שעות אחדות ביום. מחלקת התעסוקה בשב"ס לא ריכזה נתונים על מספר האסירים ששובצו בעבודה ועל מספרם של אלה שעבדו בפועל, ואף לא על מספר שעות העבודה של מרבית האסירים.

מרבית האסירים הקטינים בבית הסוהר השרון אינם מועסקים. מאז שפסקה פעילותו של המרכז להכשרה מקצועית בבית הסוהר השרון בשנת 1991 ועד למועד סיום הביקורת לא ניתנו קורסי הכשרה מקצועית לאסירים קטינים.

ועדת היגוי, שמונתה כדי לבחון את הפעלתו של מערך התעסוקה, המליצה לקבוע מדדי ביצוע במערך הייצור, אך המלצתה לא יושמה. לא נקבעו מדדי ביצוע שבאמצעותם יהיה ניתן לעקוב אם מפעלי שב"ס עמדו בלוח הזמנים לביצוע הזמנות; ככלל גם לא נעשתה השוואה בין העלות המתוכננת של הייצור לבין העלות בפועל.

ועדת התעסוקה הארצית, שלפי פקודות הנציבות נועדה לכוון ולפתח פרויקטים בתחום התעסוקה, לא התכנסה מאז שנת 1994 ועד למועד סיום הביקורת, ולא נמצאו פרוטוקולים משיבותיה בשנים קודמות.

במחלקת התעסוקה לא רוכז מידע על כמות העבודה וסוג העבודה הדרושים בבתי הסוהר, וממילא גם לא נקבעו יעדים להשגת העבודות הדרושות. עד למועד סיום הביקורת לא גובשה במחלקת התעסוקה תכנית רב-שנתית לפיתוח מערך התעסוקה בשנים הקרובות בכלל בתי הסוהר.

לקצין הבטיחות בשב"ס דווח רק על כמחצית מתאונות העבודה שאירעו בבתי הסוהר בשב"ס בתקופה שנבדקה. לשכת היועץ המשפטי בשב"ס קיבלה החלטות בעניין ההמלצות הכלולות בדוחות בדיקה של תאונות גם כאשר לא צורפה לדוחות אלה חוות הדעת של קצין הבטיחות.

ועדות הבטיחות והגיהות של בתי הסוהר מעשיהו והשרון, שתפקידן לקבוע אמצעי בטיחות במפעלים שבבתי הסוהר ולפקח על פעולות הנאמנים לענייני בטיחות וגיהות, לא התכנסו מדי שלושה חודשים, כנדרש בנוהל. למרבית מרכזי התעסוקה בשב"ס לא הוכנו תכניות בטיחות בעבודה.



1. לפי פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971, מתפקידו של שירות בתי הסוהר (שב"ס) לעסוק בניהול בתי הסוהר, באבטחת האסירים ובכל הכרוך בכך. ב-1.9.94 מנתה אוכלוסיית האסירים והעצורים בשב"ס כ-9,000 איש, מהם כ-5,200 (כ-58%) אסירים פליליים ישראלים, כ-420 עצורים פליליים ישראלים, והיתר - אסירים ועצורים על רקע עבירות פעילות חבלנית עוינת, מרביתם תושבי אזור יהודה והשומרון וחבל עזה.

על פי חוק העונשין, התשל"ז-1977, ופקודת בתי הסוהר, והתקנות שהותקנו על פיהם, חייב אסיר לעבוד; מותר להעסיק בעבודה גם אסירים שטרם נידונו ואסירים אזרחיים המוחזקים עקב סירוב לתת גט או בענייני מזונות, בתנאי שהסכימו לכך. לפי חוק העונשין, רשאית ועדת שחרורים לשחרר אסירים מחובת עבודה או להגבילה, מסיבות המפורטות בחוק. לפי פקודות נציבות בתי הסוהר (להלן - פקודות הנציבות), על שב"ס לספק לכל אסיר תעסוקה מתאימה, שבה יוכל להשתלב גם לאחר שחרורו, ולשים את הדגש על פיתוח תעסוקה יצרנית והעסקת מספר רב ככל האפשר של אסירים בעבודות ייצור.

לפי פקודות הנציבות, העסקת האסירים נועדה להפיג לחצים ומתחים הנוצרים בין האסירים ובינם לבין הסגל; להקנות לאסירים מקצוע והרגלי עבודה; לכסות חלק מהוצאות החזקתם בבתי

הסוהר וליצור להם ולמשפחותיהם מקור הכנסה. כדי להשיג יעדים אלה יש להעסיק את מרב האסירים בעבודה שתתאים להם ותהיה רווחית ככל האפשר.

הפעלת מערך התעסוקה ופיתוח נושא תעסוקת האסירים, לרבות ההכשרה המקצועית שלהם, מוטלים בעיקר על מחלקת התעסוקה שבמינהל המשק. המחלקה לחינוך, טיפול ושיקום שבמינהל בתי הסוהר (להלן - מחלקת חטו"ש) אחראית למיון תעסוקתי של אסירים ולקביעת קריטריונים לתעסוקה, ואילו ועדת התעסוקה הארצית אחראית להכוונה ולפיתוח פרויקטים בתחום תעסוקת אסירים. הנהלת כל בית סוהר אחראית לשיבוץ האסירים שבתחומה בעבודה ולניהול השוטף של מערכת התעסוקה. תפקידו של כל אחד מהגורמים המנויים לעיל ודרכי עבודתו קבועים בפקודות הנציבות.

2. בחדשים מארס - יולי 1995, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את נושא תעסוקת האסירים. הבדיקה נעשתה בנציבות שב"ס, במינהל המשק ובמחלקת התעסוקה שבו ובחמישה בתי סוהר: איילון, השרון, מעשיהו, כרמל ונווה תרצה. נבדק כיצד נערכים בשב"ס לשיבוץ האסירים בעבודה המתאימה להם; מהו היקף העסקתם של אסירים פליליים בעבודה ובלימודים; כיצד מתפעל ומפתח שב"ס את מערך התעסוקה בבתי הסוהר, ועד כמה מכוונת העבודה לשיקומו של האסיר.

תכנון התעסוקה והיקפה

האסירים בבתי הסוהר מועסקים בעבודות שירותים ותחזוקה או בעבודות ייצור במפעלים של שב"ס ושל יזמים פרטיים. אסירים מועסקים גם בעבודות מחוץ לבתי הסוהר, במסגרת קבוצתית או כיחידים, כחלק מתכנית שיקום. נוסף על כך משתתפים אסירים בתכניות לימוד וחינוך המנוהלות בידי מחלקת חטו"ש.

1. ב-1989 הכינה חברת ייעוץ עבור שב"ס תכנית אב לתעסוקת אסירים. בעקבות זאת מונתה באותה שנה ועדת היגוי, שהורכבה מנציגי שב"ס ומשרד המשטרה, כדי לבחון את הפעלתו של מערך התעסוקה (להלן - ועדת ההיגוי). בספטמבר 1991 הגישה ועדת ההיגוי דוח מסכם שאימץ את עיקרי תכנית האב. על פי תכנית האב, כדי לתכנן לאסירים תעסוקה מתאימה והכשרה מקצועית ולשבצם בעבודה מתאימה, יש צורך במידע זמין על כישורי העבודה שלהם ועל נטיותיהם וכן על מספר האסירים המסוגלים להשתלב בעבודה בתחומי הייצור או בעבודות מקצועיות מחוץ לבית הסוהר.

לפי פקודות הנציבות, על שב"ס, בשיתוף משרד העבודה והרווחה, להפעיל מסגרות לאבחון תעסוקתי לאסירים. מרכז אבחון ומיון צריך לרכז מידע תעסוקתי על האסירים הנקלטים בו ובכלל זאת: מקצוע האסיר ותעסוקות קודמות שלו, נטיותיו המקצועיות וממצאי אבחון תעסוקתי. את המידע יש לרשום בשאלון ולהציגו לפני ועדת המיון הארצית. על ועדה זו לקבל ממחלקת התעסוקה מידע שוטף ומעודכן על סוגי המקצועות הדרושים במפעלי התעסוקה בבתי הסוהר, כדי שגם צרכים אלה יישקלו בעת מיון האסירים לבתי סוהר.

בביקורת הועלה, כי בשב"ס לא פעלו מסגרות משותפות לאבחון תעסוקתי. גם המידע התעסוקתי שהמרכז לאבחון ומיון ריכז היה חלקי: ברשומת האסיר במחשב צוין רק אם היתה לאסיר הסמכה מקצועית. לרוב האסירים לא היתה הסמכה מקצועית, ולא היה בשב"ס מידע זמין על עבודתם בעבר, על נטיותיהם המקצועיות ועל סוגי העבודות או קורסי ההכשרה המקצועית שהם מתאימים להם. העדר נתונים אלה הקשה על שב"ס לתכנן לאסירים תעסוקה מתאימה, הכשרה מקצועית והשמה בעבודה מתאימה כדי לשקמם, לחנכם ולהכניס לחיי עבודה. הדבר גם לא איפשר לוועדת

המיון הארצית להביא בחשבון את הנתונים האמורים בעת מיון אסירים לבתי הסוהר.

רק במאוס 1995 מונה בשב"ס קצין אבחון ומיון, אולם במועד הביקורת, יוני 1995, עוד לא הוחל במיון האסירים לפי כישוריהם המקצועיים.

2. על פי נתונים שאספה מחלקת התעסוקה בדצמבר 1994 ובינואר 1995, בעשרה בתי סוהר הנמצאים בתחומי הקו הירוק ובבית המעצר ניצן, שבהם כלואים מרבית האסירים הפליליים, היו 5,061 אסירים פליליים: 2631¹ (כ-50%) מהם שובצו בעבודה; 780 (כ-16%) שובצו בלימודים או קיבלו הכשרה מקצועית; ו-1,650 (כ-33%) לא שובצו לא בעבודה ולא בלימודים.

על פי נתוני מחלקת התעסוקה היו הבדלים ניכרים בין בתי הסוהר בשיעור האסירים ששובצו בתעסוקה באותם חודשים. למשל: בבית הסוהר מעשיהו שובצו כ-85% מהאסירים: כ-75% בעבודה וכ-11% בלימודים; לעומת זאת, בבית הסוהר אוהלי קידר שובצו בתעסוקה רק כ-37% מהאסירים: כ-20% בעבודה וכ-17% בלימודים. גם בבית הסוהר הכרמל היה שיעור האסירים ששובצו נמוך - רק כ-42% מהאסירים: כ-26% בעבודה וכ-16% בלימודים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע שב"ס, כי בבית הסוהר אוהלי קידר מוקם מרכז תעשייתי המיועד להעסיק כ-150 אסירים.

3. מספר האסירים שעבדו, לרבות אלה שנמצאו במסגרת של הכשרה מקצועית, היה למעשה קטן ממספר האסירים ששובצו בעבודה, בשל סיבות, כגון: סגירת מפעלים, מחסור בחומרי גלם וחופשות ומחלות של מדריכים ואסירים. מחלקת התעסוקה לא ריכזה בשיטתיות נתונים על מספר האסירים ששובצו בתעסוקה ועל מספרם של אלה שעבדו בפועל. על פי נתונים שריכזה מחלקת התעסוקה בשנת 1994 עבור ארבעה חודשים בלבד, עבדו בפועל באותם מתקני כליאה, בממוצע, 2,089 אסירים ועצורים בחודש. בידי הנהלת שב"ס לא היתה תמונה מלאה על היקף התעסוקה במצבה ובפועל, וממילא לא היה אפשר לבדוק מה הן הסיבות העיקריות לכך שמספר האסירים שעבדו בפועל היה קטן ממספר האסירים ששובצו בעבודה.

4. במרבית העבודות האסירים אינם מועסקים בהיקף מלא, דהיינו שמונה שעות ביום. כך למשל, בבדיקה מסורגת, שעשה משרד מבקר המדינה, בדבר אסירים שהועסקו במפעלים של יזמים פרטיים ובעבודות חוץ בתקופה ינואר 1994 - פברואר 1995 הועלה, כי מספר שעות העבודה לאסיר בממוצע לחודש היה 100 שעות בלבד. מחלקת התעסוקה לא ריכזה נתונים על מספר שעות העבודה של האסירים, ומשום כך לא היה להנהלת שב"ס מידע גם בעניין זה, והיא לא יכלה לבדוק מהו היקף העבודה של כל אסיר, ומה הסיבות לעבודתו החלקית.

5. אסירים המועסקים בעבודות תחזוקה ושירותים ובפרויקטים מיוחדים וכן אלה המצויים במסגרת של לימודים או הכשרה מקצועית מקבלים שכר מתקציב שב"ס (להלן - שכר מתוקצב). את שכרם של האסירים האחרים מממנים גורמי חוץ.

על פי נתוני מחלקת התעסוקה לשלושה חודשים ב-1994 חישוב משרד מבקר המדינה את התפלגות האסירים, לפי סוג עבודתם, בתשעה בתי סוהר שבהם היו מרבית האסירים הפליליים (באותה עת שימש בית הסוהר אוהלי קידר כבית מעצר). הועלה שבאותם בתי סוהר הועסקו 1,809 אסירים - כ-44% מאוכלוסיית האסירים כולה. כשני שלישים מהאסירים ששובצו בעבודה הועסקו בעבודות בשכר מתוקצב: כמחציתם עבדו בעבודות שירותים ותחזוקה בבית הסוהר

¹ קצתם עצורים ואסירים ביטחוניים.

וכמחציתם הועסקו בפרויקטים של בנייה ובייצור מוצרים עבור שב"ס או קיבלו הכשרה מקצועית. כ-12% מהאסירים ששובצו בעבודה הועסקו בעבודות קבלניות עבור גורמי חוץ, מקצתם בעבודות ייצור במפעלי שב"ס ומקצתם בעבודות פשוטות של הרכבה ואריזה. כ-21% מהאסירים ששובצו בעבודה עבור אצל מעסיקים פרטיים - במפעלים של יזמים ובעבודות מחוץ לבית הסוהר.

שיעור האסירים שעבדו בשכר מתוקצב שונה מכלל לכלא: בבית הסוהר נווה תרצה עבדו בשכר מתוקצב רק כ-30% מהאסירות ובבית הסוהר מעשיהו – כ-36%; לעומת זאת, כ-70% מהאסירים ששובצו בעבודה בבית הסוהר הכרמל וכל האסירים ששובצו בעבודה בבית הסוהר אשמורת קיבלו שכר מתוקצב.

מדוח על הניצול של ימי עבודה בעבודות בשכר מתוקצב בחודשים ינואר - יוני 1994
עולה, כי נוצלו כשלושה רבעים מימי העבודה שתוקצבו. רק כמחצית מימי העבודה שתוקצבו לעבודות ייצור עבור שב"ס נוצלו באותה התקופה.

6. מספר האסירים שעבדו בעבודות קבלניות עבור גורמי חוץ גדל מ-162 בשנת 1989 ל-371 בשנת 1993; בשנת 1994 ירד מספרם ל-348. בתקופה 1992 - 1993 פחת סך התשלומים עבור עבודות אלה בשיעור ריאלי של 20%, והתשלום החודשי הממוצע לאסיר ירד מ-632 ש"ח בשנת 1991 ל-315 ש"ח בשנת 1993 (במחירי 1993). התשלום לאסירים אלה בשנת 1993 היה נמוך (במונחים ריאליים) בכשליש מהתשלום הממוצע בעד עבודות כאלה בשנת 1989. גם במספר האסירים שעבדו בעבודות חוץ חל גידול בשנת 1993: בשנת 1992 עבדו בעבודות כאלה 60 אסירים (בממוצע יומי) ובשנת 1993 - 120 אסירים. התשלום החודשי הממוצע בעבודות אלה פחת מ-1,941 ש"ח בשנת 1992 ל-1,385 ש"ח בשנת 1993 (במחירי 1993).

הגידול במספר האסירים שעבדו בעבודות קבלניות עבור גורמי חוץ ובעבודות חוץ אינו מעיד בהכרח שהיקף העבודות האלה אכן גדל. לנוכח העובדה שבמחלקת התעסוקה לא רוכזו נתונים על מספר שעות עבודתם של האסירים במפעלי שב"ס או בעבודות חוץ, ולנוכח הירידה בשכר הממוצע לכל אסיר עובד, אין לדעת אם היקף התעסוקה גדל או שמא יותר אסירים הועסקו באותם מקומות עבודה במשך מספר שעות קטן יותר.

7. בפקודות הנציבות נקבע, כי ועדת הקבלה והשיבוץ בבית הסוהר תקבע מסלול תעסוקתי לאסיר ותדון בכל אסיר לפחות אחת לשישה חודשים לשם מעקב אחר התקדמותו. עוד נקבע בפקודות הנציבות כי גם על קצין התעסוקה להיות חבר קבוע בוועדת הקבלה והשיבוץ.

ועדות הקבלה והשיבוץ בבתי הסוהר מעשיהו, איילון, השרון והכרמל אינן קובעות מסלול תעסוקתי לאסיר. הוועדות בבתי הסוהר מעשיהו, איילון וכרמל גם אינן נוהגות לעקוב אחר התקדמותו של האסיר, כנדרש בפקודות הנציבות. קציני התעסוקה בבתי הסוהר איילון והשרון אינם נוהגים להשתתף בקביעות בדיוני הוועדה. בבית הסוהר כרמל ממלא קצין המשק גם את תפקיד קצין התעסוקה, אולם אין הוא משתתף בקביעות בוועדות. בידי קציני התעסוקה בבתי הסוהר מצוי מידע מועט בלבד על המקצוע או העיסוקים הקודמים של האסירים ועל נטיותיהם המקצועיות.

לא יושמו המלצות ועדת ההיגוי מ-1991 לקבוע קריטריונים למעבר של אסיר מעבודות ניקיון, תחזוקה ושירותים לעבודות תחזוקה וייצור, ולקבוע מדדים להתמדת אסירים בעיסוקים שונים ולבחינת אבטלה גלויה או סמויה.

8. כדי להעסיק אסירים בעבודות חוץ, התקשרה מחלקת התעסוקה עם חברה לתיווך עבודה. על פי ההסכם עם החברה מחודש יולי 1992, שב"ס יבחר את האסירים המתאימים לעבודה, על פי הקריטריונים הקבועים בפקודות הנציבות, והחברה תדאג להסעתם לעבודה ולהחזרתם לבית

הסוהר. החברה תהיה גם אחראית לפיקוח על האסירים בעת עבודתם, והוא יעשה באמצעות עובדי החברה אשר ימנה שר המשטרה. בשנת 1995 עבדו בעבודות חוץ באמצעות החברה כ-70 אסירים.

בדוח של מחלקת התעסוקה על מפעלים וסוגי תעסוקות המפרט את מקומות העבודה של האסירים, לא פורטו מקומות העבודה של אסירים שהועסקו באמצעות החברה. גם בדיווחי החברה על שעות העבודה של האסירים לא צוין מקום עבודתם.

העסקת אסירים מיוחדים ועצורים

1. יש אסירים הכלואים באגפים שמורים, ובהם אסירים טעוני הגנה או אסירים מוגבלים מבחינה גופנית או נפשית (טעוני פיקוח). לפי פקודות הנציבות יש להעסיק אסירים אלה במסגרת האגף בעבודות שונות, או מחוץ למסגרת האגף במקום תעסוקה מאובטח ונפרד, ללא קשר עם אסירים מאגפים אחרים. עבודות אלו יכללו עבודות הרכבה ועבודות שירותים ותחזוקה במסגרת האגף. העסקת אסירים אלה נועדה להפיג מתחים, ובמידת מה יש לה גם יעד כלכלי. על החשיבות שבהעסקת אסירים אלה עמדה גם ועדה לקביעת קריטריונים להעסקת אסירים ושכר עבודה עוד בשנת 1978.

לפי נתוני מחלקת התעסוקה לחודשים דצמבר 1994 וינואר 1995, היו אז בבתי הסוהר כ-700 אסירים טעוני הגנה וטעוני פיקוח; מרביתם לא הועסקו כלל.

2. בבית המעצר ניצן היו במועד הביקורת כ-640 כלואים, מרביתם אסירים וחלקם עצורים עד תום ההליכים. מרבית האסירים השוהים בבית המעצר נמצאים בשלב אבחון ומיון לצורך שיבוץ לבית סוהר. עצורים עד תום ההליכים אינם חייבים על פי החוק לעבוד, אולם חלקם מעוניינים ומבקשים לעבוד. כשליש מהכלואים בבית המעצר ניצן שובצו בעבודה או בלימודים, מהם כ-60 עצורים והשאר אסירים. עוד אסירים ועצורים מבקשים לעבוד, אולם בשל העדר תשתית מבנים מתאימה (אולמות עבודה) לא נמצא להם מקום תעסוקה.

פיתוח מערך התעסוקה

כאמור, האחריות לארגונו ולהפעלתו של מערך התעסוקה לאסירים מוטלת בעיקר על מחלקת התעסוקה. זו אחראית, בין היתר, להכנה ולביצוע של תכניות לפרויקטים חדשים בתחום התעסוקה בבתי הסוהר, בתיאום עם מנהלי בתי הסוהר, ולייצוג השירות כלפי יזמים ומעסיקים פרטיים בשלבים השונים של המשא ומתן עמם עד לחתימת החוזים. כן אחראית מחלקת התעסוקה לקיום קשר עם מינהל בתי הסוהר בנושאים של אבחון תעסוקתי לצורך פיתוחם של סוגי תעסוקה חדשים, לקביעת קריטריונים לשיבוץ אסירים בעבודה, ולשילוב המרכיב התעסוקתי בתכנית הטיפול באסירים.

1. לפי פקודות הנציבות יש להפעיל ועדת תעסוקה ארצית שתורכב מנציגי המינהלים: משק, ביטחון ואסירים, לשם פיתוח פרויקטים בתחום התעסוקה. הוועדה היא שתקבע למחלקת התעסוקה הנחיות בדבר סוגי המפעלים ובדבר העבודות המתאימות להעסקת אסירים, ותדון בהצעות לפיתוח פרויקטים חדשים לתעסוקה שיוגשו לה בידי מחלקת התעסוקה ובידי המחלקה לטיפול ולשיקום. על הוועדה להתכנס בקביעות לפחות פעם בחודש. האחריות לביצוע הפקודה הוטלה על ראש מחלקת התעסוקה.

משרד מבקר המדינה העלה, כי משנת 1994 ועד למועד סיום הביקורת לא התכנסה הוועדה. גם לא נמצאו פרוטוקולים המעידים על התכנסותה בשנים קודמות. בשל

אי-פעילותה של ועדת התעסוקה לא קיבלה מחלקת התעסוקה מנציגי המינהלים האחרים בשב"ס סיוע בפיתוח תכניות חדשות בתחום התעסוקה.

2. כדי לספק את צורכי התעסוקה בשב"ס יש להכין תכנית רב-שנתית לפיתוח מערך התעסוקה בבתי הסוהר. בנייר עבודה של שב"ס משנת 1994 בנושא פיתוח מערך זה נידונה האפשרות להגדיל את שיעור האסירים המועסקים מ-50% מכלל האסירים בבתי הסוהר באותה שנה ל-58% בשנת 1998; להגדיל את מספר האסירים שיועסקו בעבודות יצרניות בכ-140 אסירים מדי שנה; ולהרחיב את ההעסקה של אסירים בעבודות חוץ - בד בבד עם שינוי רמות הביטחון של בתי סוהר. בנייר העבודה גם הוצע להתקשר עם כמה חברות להשמת כוח אדם, שיעסקו בהשמת אסירים המתאימים לכך בעבודות חוץ.

הביקורת העלתה שבמחלקת התעסוקה לא גובשה תכנית רב-שנתית לפיתוח מערך התעסוקה ולא הוכנה תכנית שיווק. צוות השיווק במחלקת התעסוקה גם לא ריכז מידע על היקף העבודה ועל סוגי העבודה הנדרשים בבתי הסוהר, וממילא גם לא נקבעו יעדים בעניין זה.

בקרת הכנסות והוצאות

1. ועדת ההיגוי המליצה להפעיל את מערך התעסוקה בשב"ס כמשק כלכלי שבו ההוצאות ימומנו מההכנסות, ואם יצטברו יתרות כספיות - הן יושקעו בפיתוח מערך התעסוקה.

הדוחות הכספיים של מערך התעסוקה נעשים על בסיס מזומן ומשמשים בעיקר לבקרה תקציבית: לפקח על ההוצאות ולמנוע הוצאות שאין להן מקור מימון. לא הוכנו דיווחים כספיים המאפשרים להשוות בין ההכנסות להוצאות שהיו כרוכות בהפקתן.

לדעת משרד מבקר המדינה, רצוי לשפר את הדוחות הכספיים של מחלקת התעסוקה, כדי שיהיה אפשר לקבל תמונה כלכלית-חשבונית נאותה יותר.

2. ועדת ההיגוי המליצה לקבוע מדדי ביצוע לניהול הייצור בבתי הסוהר, ובין השאר - להשוות בין ההכנסות של מוקדי הייצור להוצאותיהם. משרד מבקר המדינה העלה, כי במחלקת התעסוקה לא נקבעו מדדי ביצוע שבאמצעותם ניתן לעקוב אם מפעלי שב"ס עומדים בלוח הזמנים לביצוע הזמנות. ככלל גם לא נעשתה השוואה בין העלות המתוכננת של הייצור לבין העלות בפועל, ואף לא השוואה בין ההכנסות להוצאות של מוקדי הייצור.

הכשרה מקצועית

פעולות שב"ס בתחום ההכשרה המקצועית החלו בשנות השבעים, עם הקמתו של המרכז להכשרה מקצועית לאסירים קטינים בבית הסוהר השרון בידי משרד העבודה והרווחה. נוסף על כך התקיימו בכמה בתי סוהר קורסים לאסירים בוגרים. בשנת 1991 הופסקה פעילות המרכז בבית הסוהר השרון, ובמקומו הוחלט להקים מרכז ארצי להכשרה מקצועית בבית הסוהר איילון. מרכז זה לא הוקם בסופו של דבר בשל קשיים בהעברת אסירים מבתי סוהר אחרים ושינוי במדיניות שב"ס. באוגוסט 1993 הוחלט להקים מרכז להכשרה מקצועית בכל אחד משלושת הגושים בשב"ס; בעקבות זאת מונה ב-1994 בכל אחד מהם קצין הכשרה מקצועית.

1. בחודש יוני 1995 מנתה מצבת האסירים הקטינים בבית הסוהר השרון 58 אסירים. 16 מהם למדו במסגרת חינוך חובה, ו-7 הועסקו בעבודות שירותים בשכר מתוקצב. משרד מבקר המדינה העלה, כי מאז פסקה הפעילות של המרכז בבית הסוהר השרון בשנת 1991 ועד למועד סיום הביקורת לא ניתנו קורסי הכשרה מקצועית לאסירים קטינים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר שב"ס, כי בעקבות הביקורת הוא ביקש ממשרד העבודה והרווחה לאתר מסגרת הכשרה שתתאים לאסירים קטינים; כמו כן הוא מנסה לאתר יזמים שיציעו פתרונות תעסוקה הולמים לאסירים קטינים.

2. ועדה שמינה שב"ס בנובמבר 1993 כדי לבחון כמה אסירים מתאימים להכשרה מקצועית, הגישה את המלצותיה במאסר 1994. הוועדה העריכה, כי אפשר להכשיר כ-300 אסירים בשנה, וכדי להשיג יעד זה יש להפעיל 14 כיתות לימוד שבהן ילמדו בו-זמנית 220 אסירים (חלקם בקורסים שיימשכו פחות משנה).

ב-1994 גדל פי שלושה מספר האסירים שסיימו הכשרה מקצועית לעומת השנים 1991 - 1993; במועד הביקורת למדו בקורסים להכשרה מקצועית 120 אסירים.

ביום 2.1.95 סוכם בין שב"ס לרשות לשיקום האסיר, כי הרשות תעביר לשב"ס מידע על שיבוצם בעבודה של מי שסיימו במהלך מאסרם הקודם קורס להכשרה מקצועית. עד למועד סיום הביקורת לא היו בשב"ס נתונים כאמור.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר שב"ס, כי הוא פנה שוב אל הרשות לשיקום האסיר לקבלת המידע האמור. נוסף על כך נקבע נוהל למעקב אחר הכשרה מקצועית שניתנה לאסירים חוזרים.

בטיחות בעבודה

1. לפי תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (תכנית בטיחות), התשמ"ד-1984, מפעל שיש בו 100 עובדים לפחות חייב להכין תכנית בטיחות ותכנית השתלמות והדרכה בתחומי הבטיחות והגיהות לעובדים. הועלה, כי בבתי הסוהר מעשיהו, השרון ואילון, שבכל אחד מהם שובצו בעבודה יותר מ-200 אסירים, לא הוכנו תכניות השתלמות והדרכה כאמור, ולאסירים ניתנה רק הדרכה ראשונית בתחילת העבודה. למרבית מרכזי התעסוקה בשב"ס גם לא הוכנו תכניות בטיחות.

לפי נוהלי שב"ס, יש להקים בכל בית סוהר, חוץ מבתי סוהר קטנים שאין בהם מפעלים, ועדת בטיחות וגיהות, שמתפקידה לקבוע ולבדוק אמצעי בטיחות במפעלים ולפקח על הפעולות של הנאמנים לענייני בטיחות וגיהות ביחידה. על הוועדה להתכנס לא פחות מאחת לשלושה חודשים.

משרד מבקר המדינה העלה, שבבית הסוהר מעשיהו מונתה ועדת בטיחות רק ב-27.7.93, וכי בידי קצין התעסוקה של בית הסוהר נמצאו רק שני פרוטוקולים משיביותיה. גם אצל קצין התעסוקה בבית הסוהר השרון נמצאו רק שני פרוטוקולים מדיוני ועדת הבטיחות של בית הסוהר.

2. בנוהלי מינהל המשק נקבע, כי כל אימת שאסיר נפגע בתאונה בעת עבודתו, על הגורמים האחראים בבית הסוהר למלא דוח תאונת עבודה ולשולחו, בין היתר, גם לענף הבטיחות בשב"ס ולמחלקת התעסוקה. כמו כן, על הממונה על הבטיחות בכל יחידה לרכז אחת לשנה את כל תאונות העבודה שנרשמו ביחידתו לשם סיכום סטטיסטי שמטרתו לסייע בהפקת לקחים. עותק מדוח זה יש להעביר לענף הבטיחות לעיונו ולטיפולו.

הועלה, שלא כל הדיווחים על תאונות עבודה מגיעים אל קצין הבטיחות של שב"ס. בארבעת החודשים הראשונים של שנת 1995 דווח לקצין הבטיחות על כ-50 תאונות עבודה של אסירים בשב"ס, ואילו מסיכום הדיווחים של המרפאות בבתי הסוהר עולה, כי באותם חודשים קרו 100 תאונות עבודה. דיווח חלקי על התאונות מהווה אי-מילוי

חובת הדיווח הקבועה בנהלים, דבר חמור כשלעצמו; הדיווח החלקי גם אינו מאפשר להפיק לקחים מהתאונות שלא דווחו, ובמידת הצורך - לנקוט אמצעים למניעת הישנות.

משרד מבקר המדינה העיר, שמן הראוי שתוכן הנחיה מפורטת כיצד לערוך את הדוח הסטטיסטי ולנתח את הנתונים, כדי ולהפיק לקחים הן ברמת בית הסוהר והן ברמת המטה.

3. בשנת 1994 דווח על 45 תאונות עבודה בבתי הסוהר. ראש מינהל המשק מינה קצין לבדיקת הסיבות ל-41 מהן. אולם בדיקה של 20 תיקי תאונות שעשה משרד מבקר המדינה העלתה, כי רק ב-5 תיקים היו דיווחים של בית הסוהר על יישום ההמלצות של הקצין שבדק את הסיבות לתאונה, וב-3 תיקים אחרים היה רק דיווח חלקי. ביתר התיקים או שלא היו דיווחים על יישום ההמלצות, או שלא גובשו המלצות, או שנקבע כי ההמלצות אינן ישימות.

קצין הבטיחות של שב"ס מונה לבדוק את הנסיבות של 9 מבין 20 התאונות שתיקיהן נבדקו בידי משרד מבקר המדינה; לבדיקת הנסיבות של יתר התאונות מונו קצינים שעיסוקם העיקרי אינו בתחום הבטיחות. דוחות הבדיקה שהכינו אותם קצינים הופנו ללשכת היועץ המשפטי של שב"ס בלי שצורפה אליהם חוות דעתו של קצין הבטיחות, ושם אושרו או נדחו ההמלצות הכלולות בהם. משרד מבקר המדינה העיר, שמן הראוי להעביר למחלקה המשפטית דוחות כאמור רק בצירוף חוות דעתו של קצין הבטיחות, שהוא הגורם המקצועי האחראי לנושא.



תעסוקת אסירים נועדה להפיג לחצים ומתחים בין האסירים לבין עצמם ובינם לבין הסגל; להקנות להם מקצוע, הרגלי עבודה והנעה לעבודה, כדי לסייע לשיקומם ולהשבתם למוטב; לכסות חלק מהוצאות החזקתם בבתי הסוהר וליצור להם ולמשפחותיהם מקור הכנסה. כדי להשיג יעדים אלה יש לפעול למציאת תעסוקה מתאימה למספר רב ככל האפשר של אסירים.

הפעלת מערך התעסוקה ופיתוחו נעשים בעיקר בידי מחלקת התעסוקה שבמינהל המשק; שותפים לה גם המחלקה לחינוך, טיפול ושיקום, האחראית לקביעת קריטריונים לתעסוקה ולמיון תעסוקתי של אסירים, והנהלות בתי הסוהר. בשנים האחרונות הוקם במחלקת התעסוקה צוות שיווק, והוחל ביישום שיטות מתקדמות למעקב אחר גבייה וניהול רכש.

אולם כדי לתכנן לאסירים תעסוקה מתאימה, להקנות להם הכשרה מקצועית ולשבצם בעבודה מתאימה יש צורך במידע זמין על כישורי העבודה שלהם ועל נטיותיהם המקצועיות. עד למועד סיום הביקורת אף לא הוחל באבחון ובמיון תעסוקתי של אסירים. במחלקת התעסוקה בשב"ס לא היה מידע על כישורי העבודה של כל אסיר ונטיותיו המקצועיות ועל יכולתו להשתלב בעבודה, אם בשירותים ואם בייצור, או בעבודות מקצועיות מחוץ לבית הסוהר. מחלקת התעסוקה בשב"ס לא ריכזה מידע על כמות העבודה וסוגי העבודה הדרושים בבתי הסוהר, וממילא גם לא נקבעו יעדים בעניין זה. עד למועד סיום הביקורת לא גובשה במחלקת התעסוקה תכנית רב-שנתית לפיתוח מערך התעסוקה בכלל בתי הסוהר בשנים הקרובות.

בביקורת הועלה, כי בחודשים דצמבר 1994 - ינואר 1995 לא שובצו בעבודה או בלימודים כשליש מהאסירים. חלק מהאסירים אמנם שובצו בעבודה אך בפועל לא עבדו מסיבות, כגון: מחסור בחומרי גלם, חופשות ומחלות של מדריכים ושל אסירים, או עקב סגירת מפעלים;

וחלק מהם לא עבדו ימי עבודה מלאים, כלומר שמונה שעות מדי יום, אלא רק כ-100 שעות בחודש. מחלקת התעסוקה לא ריכזה נתונים על מספר האסירים ששובצו בעבודה ועל מספר האסירים שעבדו בפועל, וממילא לא נבדקו הפער בין שני המספרים והסיבות העיקריות להיווצרותו.

כשני שלישים מהאסירים שעבדו הועסקו בעבודות בשכר מתוקצב, ובהן עבודות שירותים ותחזוקה בבית הסוהר ועבודות הרכבה ואריזה, שהעסיקו את האסירים רק מספר שעות מועט ביום, ויש שחלה הפסקה בעבודתם בשל מחסור זמני בחומרי גלם. תרומתן של עבודות אלה להקניית הרגלי עבודה ויצירת מוטיבציה לעבודה היא מוגבלת.