

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ג | מאי 2023



נושאים מערכתיים

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ



השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

רקע

ילדים בסיכון ובמצוקה הם ילדים החיים במשפחה ובסביבה המסכנות אותם. במצבי קיצון של סיכון והזנחה המדינה מתערבת ומעבירה ילדים ממשפחתם אל מסגרות חוץ-ביתיות ובהן משפחות אומנה, פנימיות של משרד הרווחה והביטחון החברתי (משרד הרווחה) ואימוץ. פנימייה היא מוסד המספק לילדים המתגוררים בו שירותי חינוך, טיפול והשגחה כדי להעניק להם מסגרת מוגנת ומקיפה. היא מיועדת לילדים בגילי 8 - 18, ובמקרים מיוחדים עד גיל 21, הזקוקים למעטפת טיפולית. אומנה היא מסגרת משפחתית טיפולית לילד במשפחה שאינה משפחתו המולידה שמטרתה לספק לילד בית חם ואווירה משפחתית. אימוץ הוא הליך משפטי המנתק ילד מהוריו המולידים ומעניק לזוג אחר מעמד חוקי של הורים לילד. בשנים 2016 - 2021 שהו בממוצע 7,621 ילדים בפנימיות ו-3,789 ילדים באומנה, ואומצו בממוצע 80 ילדים. התקציב השנתי הכולל שהוקצה לפנימיות, לאומנה ולאימוץ בשנת 2021 היה כ-950 מיליון ש"ח, 78% ממנו הוקצה לפנימיות, 21% - לאומנה ו-1% לאימוץ.

משרד הרווחה מופקד על השמתם של ילדים במסגרות חוץ-ביתיות וגיבש לשם כך מדיניות לטיפול בילדים שהוצאו מבתיים ושוהים במסגרות חוץ-ביתיות של אומנה או פנימייה, אשר נועדה למצוא להם בית קבוע ומיטיב (מדיניות הבית הקבוע). מדיניות זו מתווה פעולה בערוצים מקבילים: פעולה לשיקום המשפחה המולידה כדי שהילד יוכל לחזור אליה, ובה בעת קידום פתרון של אימוץ אם השיקום אינו מצליח. בהתאם למדיניות הבית הקבוע, משפחתו של הילד או משפחה מאמצת משמשות בית קבוע. עד למציאת בית קבוע יש להעדיף השמת ילד שהוצא מביתו באומנה, שהיא מסגרת משפחתית, על פני מסגרת פנימייתית.



נתוני מפתח

<p>פי 8</p> <p>סיכויי של בוגר פנימייה לשהות במעצר או במאסר בבגרותו ביחס לסיכויים של בוגר באוכלוסייה הכללית; ופי 2.5 מאלו של בוגר אומנה</p>	<p>91%</p> <p>מהאימהות שילדיהן הוצאו מהבית בשנת 2017 לא השתתפו בתוכניות שיקום במימון משרד הרווחה</p>	<p>10% בלבד</p> <p>מהילדים שהוצאו מביתם שבים אליו לאחר שיקום ההורים והילד</p>	<p>1,149 ילדים</p> <p>מתחת לגיל 8 (מהם 474 ילדים מתחת לגיל 5) הוצאו למסגרות פנימייתיות במקום למשפחות אומנה בשנים 2016 - 2021, שלא בהתאם להנחיות מנכ"ל משרד הרווחה ותקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס), שבהם הוגדר שהגיל המינימלי להוצאה למסגרת פנימייתית הוא 8 שנים</p>
<p>26 חודשים</p> <p>אורך הליך אימוץ בממוצע, כפול ממשך הזמן המרבי המוגדר בדין</p>	<p>27%</p> <p>מהילדים באומנה ובפנימיות עוברים בין כמה מסגרות</p>	<p>ל-87%</p> <p>מהילדים באומנה לא נקבעו תוכניות טיפול כנדרש בחוק האומנה ובתע"ס</p>	<p>פי 5</p> <p>סיכוייה של נערה בפנימייה ללדת לפני גיל 17 ביחס לנערה באוכלוסייה הכללית, ופי 1.5 מאלו של נערה באומנה</p>



פעולות הביקורת

בחודשים ינואר - נובמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול המדינה בילדים בסיכון שהוצאו מביתם והושמו באומנה או נמסרו לאימוץ. הביקורת בדקה את התחומים האלה: מדיניות משרד הרווחה בנושא הטיפול בילדים שהוצאו מביתם; אופן הטיפול בילדים שהוצאו מביתם; ילדים שטופלו באומנה ובפנימיות בבגרותם; הטיפול בהורים שלילדיהם הוצאו מהבית; ויישום מדיניות משרד הרווחה בקרב אוכלוסיות ייחודיות. הביקורת נערכה במינהל לשירותים חברתיים ואישיים במשרד הרווחה. בדיקות השלמה נערכו בארגוני אומנה וברשויות מקומיות.

הביקורת בוצעה, בין השאר, באמצעות ניתוח נתוני השמות של ילדים במסגרות חוץ-ביתיות של כל ילידי השנים 2003 - 2021, ועיבודם לנתוני 44,065 ילדים; שאלון שהופץ בקרב עובדות סוציאליות משפחה ב-56 רשויות מקומיות שנבחרו באופן אקראי, מנחות אומנה בארגוני האומנה, מפקחות אומנה ועו"סיות לחוק אימוץ; מדגם מייצג של תיקי ילדים ששהו באומנה בשנים 2016 - 2021; מדגם אקראי של 459 אימהות לילדים שהוצאו מביתם במהלך שנת 2017; ניתוח הנתונים האלה על כלל ילידי 1991 - 2002: האם שהו בילדותם בפנימיות, באומנה, טופלו בקהילה או לא קיבלו שירותי רווחה; פרטי השמות במסגרות חוץ-ביתיות ובקהילה (משך השהייה במסגרת, מספר המסגרות שבהן שהה כל ילד); השכלה בבגרות; תעסוקה בבגרות; המצב המשפחתי בבגרות; קבלת שירותי רווחה בבגרות; פשיעה בבגרות; הכנסת ההורים; מגדר; ואלה עובדו לנתוני 1,598,030 ילדים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

יישום מדיניות הבית הקבוע - עלה כי מדיניות משרד הרווחה אינה מיושמת והשירותים האמונים על יישומה אינם עובדים בשיתוף פעולה. אף שמדיניות הבית הקבוע מדרגת בראש סולם העדיפויות את חזרת הילד לביתו לאחר שיקום הוריו, או את מסירתו לאימוץ, ולאחריו מדרגות ההשמה באומנה וההשמה בפנימייה, בפועל שיעור קטן בלבד מהילדים השוהים במסגרות חוץ-ביתיות מוצאים בית קבוע בדמות חזרה לבית ההורים המולידים (10%) או מסירה לאימוץ (פחות מ-1%). רוב הילדים נותרים במסגרות חוץ-ביתיות - מרביתם בפנימיות (67%), והיתר באומנה (33%). שיעורי ההשמות באומנה בישראל נמוכים מאלו שבמדינות אחרות: 27% לעומת ממוצע של 57% במדינות אירופה, ארה"ב ואוסטרליה. לעומת זאת, שיעור ההשמה בפנימיות בישראל גבוה מהמקובל במדינות אחרות - 73% לעומת ממוצע של 39% במדינות הנבחרות. עלה גם שמתוך תקציב שעמד על כ-970 מיליון ש"ח בשנת 2021 ויועד לטיפולים בילד שהוצא מביתו ולשיקום הוריו, הוקצו לשיקום ההורים, כ-20 מיליון ש"ח (כ-2%), לאימוץ כ-10 מיליון ש"ח (כ-1%), לאומנה כ-200 מיליון ש"ח (כ-21%) ולפנימיות כ-740 מיליון ש"ח (כ-76%). כך, רוב רובו של תקציב זה, 97%, הוקצה למסגרות הזמניות (אומנה ופנימיות) ויתרתו - 3% - הוקצתה למציאת בית קבוע עבור הילדים (חזרה לביתם או אימוץ). עוד עלה כי עלות הטיפול בילד שהוצא מביתו והושם בפנימייה היא הגבוהה מבין האפשרויות האחרות: העלות החודשית לילד שהושם



בפנימייה (כ-11,900 ש"ח) היא פי כשלושה מהעלות החודשית לילד שהושם באומנה (כ-3,900 ש"ח), ופי שישה מהעלות החודשית לילד שאומץ (כ-2,000 ש"ח).

הטמעת מדיניות הבית הקבוע בקרב אנשי המקצוע - עלה כי המדיניות לא הוטמעה. סוג המסגרת שבה יושם ילד המוצא מביתו מושפע פעמים רבות מעמדות אנשי המקצוע המלווים אותו יותר מאשר מהעמדה המקצועית שגיבש משרד הרווחה. למשל, 66% ממפקחות האומנה ו-60% ממנחות האומנה ראו באומנה את ההשמה המיטיבה ביותר, 75% מעו"ס אימוץ ראו באימוץ את ההשמה המיטיבה ביותר, ועו"ס משפחה ראו בהשמה באומנה (31%) או בפנימייה (33%) השמות מיטיבות במידה דומה.

עדיפות להשמה באומנה בגיל צעיר - ילדים צעירים נפגעים ארבע פעמים: אף שפנימייה אינה המסגרת המתאימה לילדים צעירים, 30% מהילדים מתחת לגיל שמונה (1,149 ילדים) הושמו בפנימייה, כ-41% (474 ילדים) היו בני חמש ומטה; 83% מהם ימשיכו לשהות בפנימיות כל זמן שהיו במסגרות חוץ-ביתיות; הם נמצאים בפנימיות ובאומנה יותר מארבע שנים (חמש שנים וארבע שנים וחצי, בהתאמה); וסיכוייהם לעבור בין מסגרות גדלים. לפיכך, נמנעות מהם הזכות לחיים במשפחה והזכות ליציבות ולעקביות בחייהם, והם חווים אי-ודאות וחוסר יציבות לאורך זמן, חוויה המועצמת בגילים הצעירים, שכן לשנה בחיי ילד צעיר השפעה משמעותית בהרבה מזו של שנה בגיל בוגר.

הגבלת משך השהייה באומנה - רק כשליש מהילדים (237 ילדים) שוהים באומנת חירום עד שלושה חודשים, ושיעור ניכר מהם (320, 44% ילדים) שוהים במסגרת זו מעל לפרק הזמן המרבי המותר בחוק - חצי שנה (אומנת חירום מיועדת לילדים שבשל חשש לשלומם נדרש להם סידור מגורים מחוץ לבית הוריהם באופן מיידי). חלקם (89 ילדים) שוהים בה אף שנה ויותר. כ-35% מהילדים המושמים באומנה נשארים בה גם לאחר ארבע שנים, וכמחצית מאלה שוהים בה פרק זמן כפול מכך ואף יותר, זאת שלא בהתאם לחזון מנכ"ל משרד הרווחה בשנת 2004 שהגדיר כי פרק הזמן המרבי לשהייה באומנה יהיה ארבע שנים. נתונים אלה אינם משקפים את התפיסה ולפיה אומנה היא מסגרת זמנית עד למציאת מסגרת של בית קבוע ומיטיב לילדי האומנה; ובפועל מי ששהה באומנה יותר מארבע שנים, סיכוייו להישאר בה שמונה שנים ויותר הם כ-43%.

השמות באומנה ובאומנת חירום ברשויות ערביות וחרדיות - השיעור הממוצע של ההשמות באומנה בשנים 2016 - 2021 ברשויות החרדיות היה 18%, נמוך מזה שבחברה הכללית (31%); רק רבע מהילדים ברשויות הערביות שוהים באומנת חירום עד שלושה חודשים, ומעל למחציתם (53%) שוהים במסגרת זו מעל לפרק הזמן המרבי המותר בחוק האומנה - חצי שנה; זאת לעומת 44% בחברה הכללית. אנשי מקצוע העלו חסמים להשמה באומנה ולמסירה לאימוץ הייחודיים לחברה הערבית, ובהם: מחסור באנשי מקצוע דוברי ערבית; ההתנגדות להוצאה מחוץ למשפחה המורחבת; הבדלים בין הוצאת בנים להוצאת בנות מהבית; וקושי באימוץ על פי הדת המוסלמית. עלו גם חסמים להשמה חוץ-ביתית בחברה החרדית, ובהם: מחסור במשפחות אומנה חרדיות לצד מחסור בפנימיות המתאמות לחברה החרדית; התנגדות לטיפול; קבלת החלטה בדבר משפחת האומנה על ידי הנהגת הקהילה ולא על ידי רשויות הרווחה; וחשדנות כלפי הרשויות. משרד הרווחה לא פיתח מתווה או הנחיות מותאמות לליווי ילדים מהחברה הערבית ומהחברה החרדית המושמים באומנה ולטיפול בילדים אלה.



יציבות ההשמה במסגרת החוץ-ביתית - מעברים בין מסגרות ואי-יציבות של ההשמה עלולים לפגוע בהתפתחות הילד וביכולתו לפתח התקשרות בטוחה. נמצא כי לאחר שהושמו במשפחת אומנה או בפנימייה, יותר מרבע מהילדים - 27% - עברו לעוד מסגרת אחת לפחות: כ-20% מהילדים עברו מהאומנה או מהפנימייה הראשונה שבה הושמו לאומנה או לפנימייה נוספת, וכ-7% עברו בין מספר מסגרות גדול יותר. כמו כן, קיים הבדל בין יציבות ההשמה באומנה ליציבות ההשמה בפנימייה: 25% מילדי האומנה שהו ביותר ממסגרת אחת, ו-40% מילדי הפנימיות שהו ביותר ממסגרת אחת.

הטיפול בילד שהוצא מביתו והושם באומנה - השמה של ילדים בסיכון במשפחות אומנה נועדה לאפשר להם להשתקם מהפגיעות שחוו ולסייע להם לפתח חיים נורמטיביים בעתיד. כדי לתמוך בכך מלווה ההשמה בתוכנית טיפול שנועדה לקדם אותם, תוך מתן מענה על צורכיהם הייחודיים. נמצא כי ב-80% מתיקי הילד לא נמצאו תוכניות הטיפול המעודכנות שחוק האומנה והנחיות משרד הרווחה מגדירים כי יש לקבוע עבור הילד ולתעדן. עוד נמצא כי בין ינואר 2021 לאפריל 2022 בדקו מפקחות האומנה בסך הכול כ-119 תיקי ילדים אשר שהו באומנה בתקופה זו, מתוך 4,275 תיקי כלל הילדים ששהו באומנה - שיעור נמוך של כ-3% בלבד מכלל התיקים. נמצא גם כי רוב המפקחות בוחרות לבדוק תיקים של ילדים שהתקבלו לגביהם דיווחים על אירועים חריגים, או של ילדים עם מורכבויות כמו קשיים התנהגותיים ועבר של פגיעה מינית, או של ילדים שהושמו בגיל מבוגר. כפועל יוצא מכך תוכניות הטיפול של ילדים שלא התקבלו לגביהם דיווחים על אירועים חריגים או על מורכבות מיוחדת כמעט אינן נבדקות כלל. עוד עלה כי בכשלושת רבעי מתיקי הילדים שנבדקו במדגם - 73% - הדיווח על ביקורי מנחות האומנה אצל הילד אינו עומד בדרישות החוק - מפגש של פעם בחודש.

השפעת ההשמה החוץ-הביתית על מדדי חיים תקינים בבגרות - משרד הרווחה לא בדק את ההבדלים בין ילדים שהושמו באומנה לילדים שהושמו בפנימיות בבגרותם. נוכח זאת, לראשונה נותחו באופן שיטתי נתונים מקיפים של כלל המושמים באומנה ובפנימיות של משרד הרווחה, גם לאחר גיל 18; צוות הביקורת ביצע בדיקה זו על ידי בחינת מדדי חיים תקינים בבגרות, בתחומים כגון השכלה, תעסוקה ומשפחה. על מנת לבחון את ההשלכות בבגרות של השמת ילדים באומנה ובפנימיות השתמש צוות הביקורת בנתונים שהתקבלו ממשרד הרווחה, מהמוסד לביטוח לאומי, ממשרד החינוך, מהמרכז הארצי לבחינות והערכה וממשרת ישראל לגבי כלל ילדי השנים 1991 - 2002, כלומר אנשים שנכון למועד סיום הביקורת היו בני 20 - 31 ובסה"כ - 1,598,030 נבדקים. בביקורת נמצא כי לנבדקים בוגרי פנימיות נזקקות רבה יותר מזו של נבדקים בוגרי אומנה, הבאה לידי ביטוי, בין היתר, בחזרה לקבלת שירותי רווחה בבגרותם (25% מבוגרי הפנימיות, 19% מבוגרי האומנה ו-2% מהאוכלוסייה הכללית), וקבלת גמלת הבטחת הכנסה בשל הכנסות נמוכות (13% מבוגרי הפנימיות, 10% מבוגרי האומנה ו-3% מהאוכלוסייה הכללית); והזדמנות מועטה יותר להשתלבות מוצלחת בחברה מזו של בוגרי האומנה, כפי שבאה לידי ביטוי, בין היתר, בשיעור קטן יותר של זכאות לתעודת בגרות סף כניסה לאוניברסיטאות (7% מבוגרי הפנימיות, 20% מבוגרי האומנה, ו-40% מהאוכלוסייה הכללית), בהכנסה נמוכה יותר (כ-36,000 ש"ח לשנה אצל בוגרי הפנימיות, 37,000 ש"ח לשנה אצל בוגרי האומנה, ו-47,000 ש"ח לשנה אצל האוכלוסייה הכללית), ובשיעור עצירים ואסירים גדול יותר (23% מבוגרי הפנימיות, 9% מבוגרי האומנה, ו-3% מהאוכלוסייה הכללית). ממצאים



אלו מעידים שעקרונות מדיניות הבית הקבוע שהתווה משרד הרווחה אכן תורמים לשיפור מצבם של ילדים בסיכון שהוצאו מביתם.

טיפול בהורים שילדיהם הוצאו מהבית - מדיניות הבית הקבוע קובעת כי כאשר ילד מוצא מביתו יש לפעול לשיקום ההורים המולידים על מנת שהילד יוכל לחזור לביתם. נמצא כי 91% מהאימהות לילדים שהוצאו מביתם בשנת 2017 לא השתתפו בשום תוכנית במימון משרד הרווחה לפני הוצאת ילדיהן מהבית ולאחר ההוצאה, זאת למרות החשיבות הרבה המיוחסת לשיקום ההורים המולידים בהתאם למדיניות הבית הקבוע. שיעורי תקציב נמוכים לתוכניות אלו (20 מיליון ש"ח לעומת 940 מיליון ש"ח למסגרות חוץ-ביתיות) וקשיים בטיפול בהורים אלו מונעים מההורים לקבל את הטיפול שהם זכאים לו, ומילדיהם לשוב לביתם.

שירותים למשפחות מאמצות לאחר האימוץ - בשנים 2016 - 2021 משרד הרווחה ניצל בממוצע פחות משני שלישים (62%) מהתקציב המיועד למתן שירותי טיפול וליווי למשפחות מאמצות, אשר עמד בממוצע על כ-1.2 מיליון ש"ח בשנים אלו. עלה שבשנים 2018 - 2021 חלה ירידה הדרגתית בגובה התקציב, ובסך הכול ירד התקציב המאושר בתקופה זו בכ-42%. אולם גם בנסיבות אלו שבהן התקציב קטן, שיעור ניצולו היה חלקי והגיע בשנת 2021 לכדי 70%. אשר למספר המשפחות שהשתמשו בשירות זה, הוא ירד ב-52% בתקופה שבין שנת 2018 לשנת 2021 מ-91 משפחות בשנת 2018 ל-44 משפחות בשנת 2021, כך שבפועל כ-3% - 5% מהמשפחות המאמצות מסתייעות בשירותים אלה. כמו כן, בעוד שמשפחות מאמצות קיבלו בממוצע בשנת 2021 כ-2,000 ש"ח בחודש, משפחות אומנה מקבלות 3,000 - 5,000 ש"ח בחודש, פי 1.5 עד 2.5 יותר ממשפחה מאמצת, אף שבמקרים רבים מדובר באותם ילדים ובאותן משפחות.

אימוץ על ידי זוגות חד-מיניים - בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, מדיניות משרד הרווחה היא לתת קדימות לזוגות הטרוסקסואלים באימוץ ילד, ולמסור ילד לאימוץ על ידי זוגות חד-מיניים במצבים מיוחדים. בשנים 2013 - 2021 נמסרו שבעה ילדים לאימוץ לזוגות חד-מיניים מתוך 835 הילדים שנמסרו לאימוץ, דהיינו פחות מאחוז אחד. לשם השוואה, באנגליה שיעור הילדים שאומצו על ידי זוגות חד-מיניים היה 15% מכלל הילדים שאומצו בשנת 2021. יצוין שכל הילדים שנמסרו לאימוץ לזוגות חד-מיניים בישראל הם עם צרכים מיוחדים או ילדים מעל גיל שנתיים.



מדיניות הבית הקבוע - עקרונות מדיניות הבית הקבוע שהתווה משרד הרווחה אכן תורמים לשיפור מצבם של ילדים בסיכון שהוצאו מביתם והושמו במסגרות חוץ-ביתיות ומבליטים את החשיבות שבהטמעתם גם למען רווחתם בעתיד של ילדים בסיכון, ולשם מניעה ככל שניתן של המשך מעגל המצוקה בדור השלישי - לילדיהם.

תוכניות לטיפול במשפחות בסיכון - משרד הרווחה מפעיל תוכניות המיועדות למשפחות שמצב הסיכון והתפקוד ההורי בהן לא השתפרו גם לאחר שקיבלו את המענים הקיימים בקהילה; ומטרתן לקדם מציאת בית קבוע, חזרה לבית ההורים המולידים או אימוץ. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעילותו של משרד הרווחה ליישום תוכנית הפיילוט "בשביל המיטיב" לטיפול ממוקד במשפחות בסיכון להוצאת ילד מביתן או בכאלו שבהן ילד כבר



הוצא מהבית, שהובילה להגדלת שיעור הילדים שמצאו בית קבוע. עם זאת, תוכנית זו פועלת רק ב-7% מכלל הרשויות (18 רשויות מתוך 255). כמו כן, עולה כי התוכנית פועלת במתכונת מצומצמת ומיושמת בטיפול של רק כ-2% (172 בממוצע בשנה) מכלל הילדים השהים במסגרות חוץ-ביתיות (11,459 בממוצע בשנה).

עיקרי המלצות הביקורת

יישום מדיניות הבית הקבוע - מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את מדיניות הטיפול בילדים שהוצאו מביתם, ינתח את הנתונים הקשורים במידת מימושה ובעמדות אנשי המקצוע האמונים על יישומה ויגבש הסכמה בעניין תיקוף המדיניות בקרב גורמי המטה המטפלים בילדים בסיכון, תוך שיתוף גורמי המקצוע בשטח ועל בסיס ניתוח נתונים מעמיק. עוד מומלץ כי המשרד יגבש תוכנית להטמעת המדיניות, שתכלול זיהוי של החסמים העומדים בפני יישום עקרונותיה והסרתם, מתן הדרכות וכלים לאנשי המקצוע במטה ובשטח, קביעת יעדים ומדדים למדיניות, וביצוע בקרה על העמידה בהם.

השפעת ההשמה החוץ-הביתית על מדדי חיים תקינים בבגרות - מומלץ כי משרד הרווחה יעמיק את הבדיקה של התוצאות בבגרות של ההשמות החוץ-ביתיות בילדות; יבחן את מדיניות הבית הקבוע, תוך בדיקת ההשפעות שיש לעקרונות השונים בה על חיי הילדים שהוצאו מביתם בבגרותם וישתמש במדדים נוספים העומדים לרשותו, כגון פרופיל הילדים במסגרות השונות, סגנון ההתקשרות של הילדים, הצלחת חזרתו של ילד לביתו ותפקוד הורי.

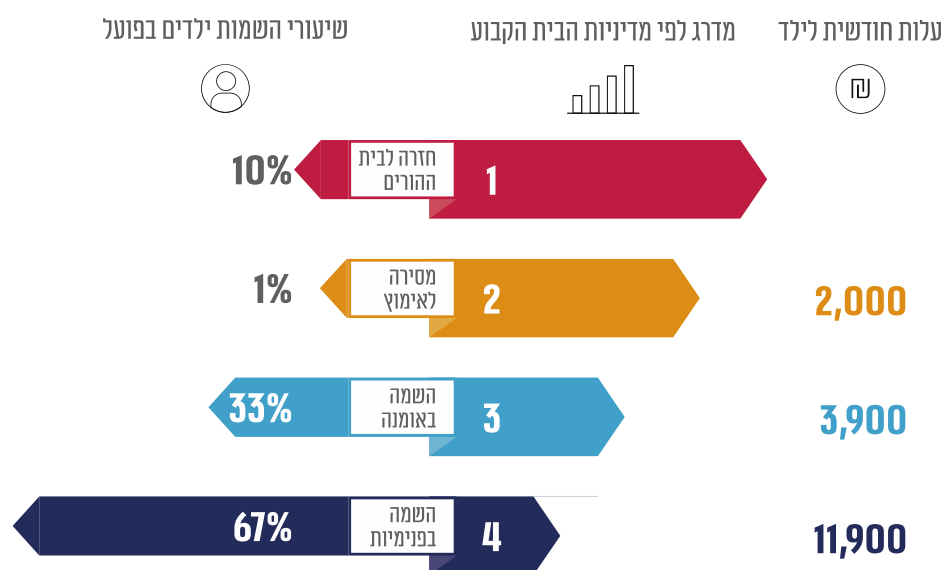
הטיפול בילד שהוצא מביתו - מומלץ כי משרד הרווחה, בסיוע מערך הפיקוח, יטמיע בקרב הגורמים הרלוונטיים את חשיבותן של תוכניות הטיפול לילדים, ויאכוף עליהם את החובה לקובען. כן מומלץ כי המשרד יפעל לכך שהטיפול בילד יתועד באופן מלא וזמין בתיקי הילד, ובכך יפעל לשמר עבור כל ילד את ההיסטוריה שלו ולאפשר קבלת החלטות מושכלת על עתידו. מומלץ גם כי המשרד יגביר את הפיקוח והבקרה על יישומן של תוכניות הטיפול לילדים שהושמו במשפחות אומנה, בין היתר באמצעות הגדרת יעדים ומדדים ברורים בנוגע לנושאי הפיקוח בכלל ובנוגע לפיקוח על תוכניות הטיפול בפרט, ובאמצעות מעקב אחר השגתם.

טיפול בהורים שילדיהם הוצאו מהבית - מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את החסמים לשיקום הורים מולידים ואת האתגרים העומדים בפני המחלקות לשירותים חברתיים בטיפול במשפחות שילדיהן הוצאו מהבית. בהתאם לכך, מומלץ כי המשרד יפעל להרחבתן של תוכניות שיקום ומניעה, לרבות ניתוח הכדאיות הכלכלית של תוכניות אלו ושווה אותן לחלופות אחרות, כדי להגדיל את הסיכויים של ההורים להשתקם ואת סיכויי הילד לשוב לביתו.

שירותים למשפחות מאמצות לאחר האימוץ - מומלץ כי משרד הרווחה יפעל בשקיפות ויפרסם בכל ערוצי המדיה את המידע על הסיוע שהוא מעניק למשפחות מאמצות, לציבור הרחב ולקהילת האימוץ בפרט. עוד מומלץ כי המשרד יבחן את גובה הסיוע הכספי שהוא מציע למשפחות מאמצות, את גובה ההשתתפות העצמית שהן נדרשות לשלם בעבור שירותי הליווי וכן את זמינותם של השירותים.



**מדרג הטיפול בילד שהוצא מביתו לפי המדיניות, שיעורי השמות ילדים בפועל
ילדים בפועל ועלות חודשית ממוצעת לילד בש"ח, 2016 - 2021**



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

משרד הרווחה נושא באחריות מוגברת לדאוג לשלומם של ילדים שהוצאו מבתייהם בתוקף החלטת המדינה בשל מצבי סיכון והזנחה חמורים והושמו על ידי מערכת הרווחה בפנימיות ובמשפחות אומנה, זאת כדי לסייע להם להשתקם מהטראומות שחוו ולתת להם הזדמנות להתפתח באופן תקין ולקיים חיים נורמטיביים בעתיד. בביקורת עלה כי המשרד אינו מקיים מרכיבים בסיסיים של הטיפול בילד שהוצא מהבית שבאחריותו ובכלל זה הוא אינו מנהל את תהליך הוצאת הילדים בסיכון מהבית על בסיס מידע מהימן ומתוקף, תוך קביעת יעדים וסטנדרטים ברורים ותוך פיקוח ובקרה על העמידה בהם. למשל, חרף מדיניות המשרד 89% מהילדים אינם מוצאים בית קבוע ושוהים שנים רבות במסגרות זמניות (11% מהם למשך שמונה שנים ויותר). מסגרות זמניות אלה הן ברוב המקרים (67%) פנימיות, ולא אומנות המעניקות לילדים מסגרת משפחתית.

משרד הרווחה ציין בתגובתו כי הוא מתייחס ברצינות רבה לממצאי הדוח, לפערים שהועלו במסגרתו ולהמלצות המבקר בנושא וכי יפעל לתיקון הליקויים באופן מיידי.

מומלץ כי משרד הרווחה יבחן על בסיס ניתוח הנתונים את יישום מדיניותו להשמת ילדים המוצאים מביתם ולטיפול בהם; ויטמיע את המדיניות בקרב מטה המשרד ואנשי המקצוע הפועלים בשטח, תוך הגדרת יעדים ברורים ומדידתם, כדי לסייע לילדים להשתקם ולחזור לחיים נורמטיביים. היבט בעל חשיבות של מימוש המדיניות הוא יצירת תנאים לכך שילד שהוצא מביתו יוכל לחזור אליו בהקדם האפשרי, לאחר שיקום ההורים והפיכת הבית למקום מיטיב עבורו. על כן, מומלץ כי משרד הרווחה יפתח מערך טיפול להורים שילדיהם הוצאו מהבית, שסייע בשיקומם ויאפשר את חזרת הילדים, וכן ירחיב את תוכניות הטיפול הקיימות. על מנת לממש את אחריותו, מוטל על משרד הרווחה לוודא כי ילדים שהוצאו מביתם מושמם במסגרות המתאימות לגילם ומקבלים את המענה הטיפולי הטוב ביותר עד לחזרתם לביתם, ובכך להעניק להם ואף לילדיהם סיכוי טוב יותר להשתלבות מוצלחת בחברה.



השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מבוא

זכויות היסוד של הילד מפורטות באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד, שעליה חתמה ישראל בשנת 1991. זכויות אלו כוללות: קיום פיזי, בריאות והתפתחות; השתייכות למשפחה; רווחה ובריאות רגשית; והגנה מפני אחרים ומפני התנהגויות מסכנות שלו עצמו¹. ילדים בסיכון ובמצוקה הם ילדים החיים במשפחה ובסביבה המסכנות אותם, וכך נפגעת יכולתם לממש את זכויותיהם המפורטות באמנת זכויות הילד (להלן - ילד או ילדים)².

מקומו הטבעי של ילד הוא בית משפחתו, על כן שירותי הרווחה מספקים מענים בתוך הקהילה לילדים ובני נוער בסיכון, וכן למשפחות הילדים. מענים אלה כוללים מעונות יום ומשפחתונים, מועדוניות ועוד, שמטרתם לסייע לילדים ולמשפחותיהם לחזור לתפקוד נורמטיבי³.

במצבי קיצון של סיכון והזנחה המדינה מתערבת ומעבירה ילדים ממשפחתם אל מסגרות חוץ-ביתיות, שמטרתן להגן עליהם ולסייע להם להשתקם. מסגרות אלה כוללות השמה במשפחות אומנה, והשמה בפנימיות של משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן - משרד הרווחה). במקרים שבהם הילד לא יוכל לשוב לביתו - נשקלת מסירתו לאימוץ.

בשנים 2016 - 2021 שהו בממוצע 7,621 ילדים בפנימיות, ו-3,789 ילדים באומנה, ואומצו בממוצע 81 ילדים, כמפורט בתרשים 1. משך השהייה הממוצע של ילד במסגרות חוץ-ביתיות עמד על 3.7 שנים.

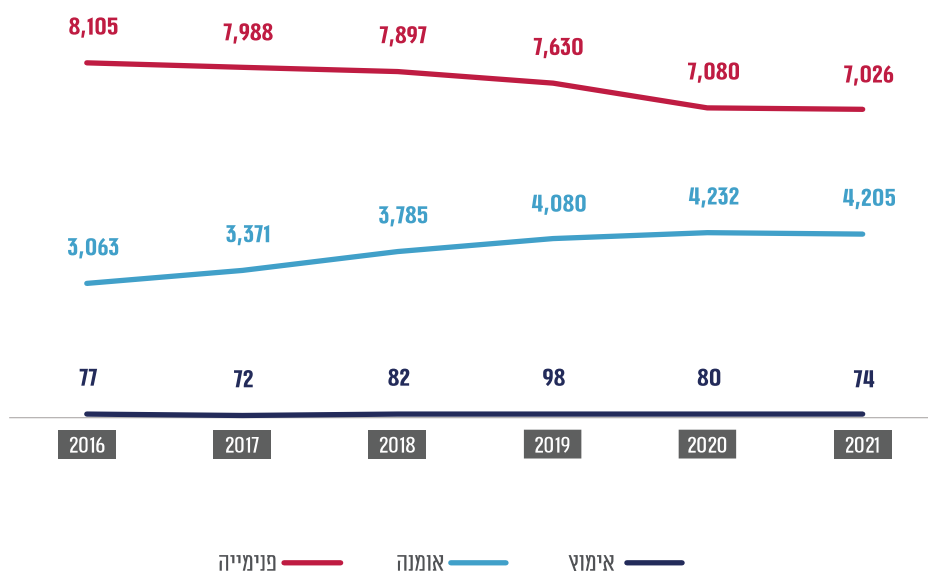
1 אמנה בדבר זכויות הילד, כ"א 31, 221 (נפתחה לחתימה ב-1989) (אושררה ונכנסה לתוקף ב-1991), להלן - אמנת זכויות הילד.

2 **דוח הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה**, הוגש לראש הממשלה ולשר הרווחה במרס, 2006. הוועדה מונתה בנובמבר 2003, ובראש הוועדה עמד פרופ' הלל שמיד; לפי הערכה של משרד הרווחה, בשנת 2021 חיו בישראל כ-400 אלף ילדים בסיכון.

3 אמנת זכויות הילד; **דוח הוועדה לבחינת מדיניות המשרד בנושא הוצאה של ילדים למסגרות חוץ-ביתיות ונושא הסדרי ראייה**, הוגש לשר הרווחה והשירותים החברתיים בפברואר, 2014. הוועדה מונתה ביולי 2014, ובראש הוועדה עמד מנכ"ל משרד הרווחה, יוסי סילמן, להלן - דוח ועדת סילמן.



תרשים 1: מספר הילדים בפנימיות, במשפחות אומנה ושנמסרו לאימוץ, 2016 - 2021



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 1 עולה כי מרבית הילדים בישראל שהוצאו מביתם שהו בפנימיות, ושיעורם הממוצע בשנים 2016 - 2021 עמד על כ-66% (7,621 ילדים); כ-33% מהילדים (3,789 ילדים) שהו באומנה; ופחות מ-1% (81 ילדים) אומצו. כמו כן, ניכרת מגמת גידול בשיעור הילדים שהושמו באומנה בשנים 2016 - 2021 (בכ-37%), בעוד שבהשמה בפנימיה ניתן לראות מגמה הפוכה - של ירידה בשיעור הילדים שהושמו בפנימיה באותן שנים (בכ-13%); השינוי בשיעור הילדים שהופנו לאימוץ קטן (ירידה של כ-4%).

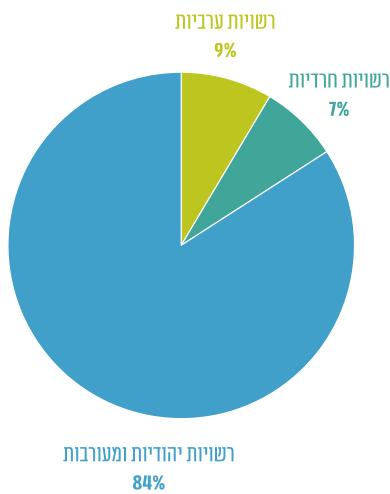
הילדים השוהים במסגרות חוץ-ביתיות משתייכים לכלל האשכולות החברתיים-כלכליים, אך עם זאת מרביתם - 82% - מגיעים מאשכולות חברתיים-כלכליים 3 - 8; ו-84% מהם מגיעים מערים יהודיות ומעורבות. התרשימים שלהלן מציגים את הפיזור באוכלוסייה של הילדים ששהו במסגרות חוץ-ביתיות בשנים 2016 - 2021.

4 הכוונה לאימוץ "קלאסי" בידי משפחות שאין להן קרבה משפחתית ראשונה לילד, להוציא אימוץ בין-ארצי.

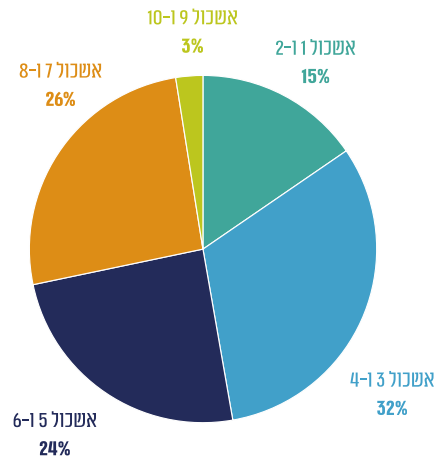


תרשימים 2 ו-3: פיזור הילדים ששהו במסגרות חוץ-ביתיות, 2016 - 2021

תרשים 3: פיזור לפי מגזר הרשות המקומית



תרשים 2: פיזור לפי אשכול חברתי-כלכלי של היישוב



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

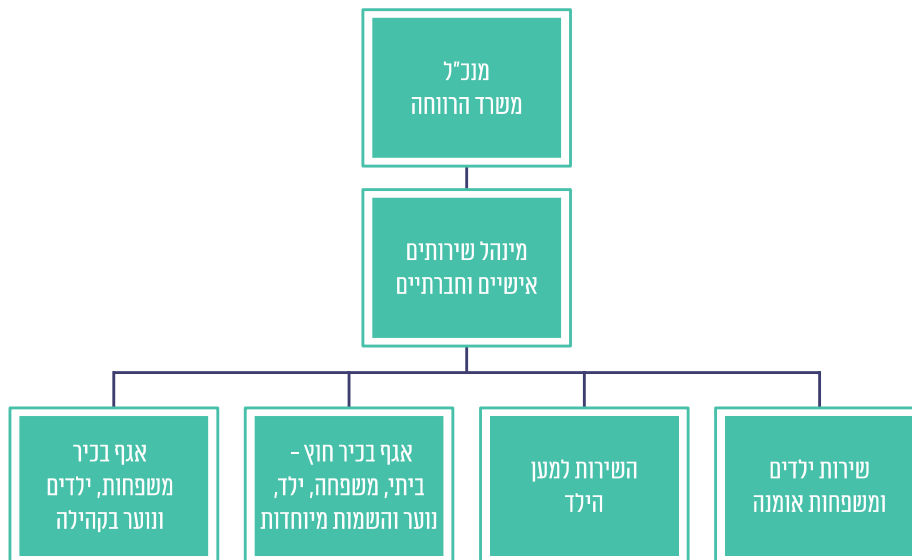
התקציב השנתי הכולל שהוקצה לפנימיות, לאומנה ולאימוץ⁵ בשנת 2021 היה כ-950 מיליון ש"ח, 78% ממנו הוקצה לפנימיות, 21% - לאומנה ו-1% לאימוץ.

מינהל שירותים אישיים וחברתיים במשרד הרווחה מופקד על השמתם של ילדים במסגרות חוץ-ביתיות, ובו יחידות האחראיות להשמות במסגרות חוץ-ביתיות מסוגים שונים. על השמה בפנימיות מופקד אגף בכיר חוץ-ביתי, משפחה, ילד ונוער והשמות מיוחדות (להלן - השירות לפנימיות); על סידורי אומנה מופקד שירות ילדים ומשפחות אומנה (להלן - השירות לאומנה); על מסירתם לאימוץ מופקד השירות למען הילד. יחידות אלו פועלות באמצעות מחוזות משרד הרווחה בפריסה ארצית: חיפה והצפון, תל אביב והמרכז, ירושלים, ובאר שבע והדרום.

5 למשרד הרווחה אין נתונים על תקציבי היחידות, על כן מוצג התקציב הכולל לכל סוג שירות. תקציב פנימייה ואומנה כולל את העברות המשרד, העברות הרשויות המקומיות והשתתפות עצמית של מקבלי השירות; אימוץ מתוקצב על ידי משרד הרווחה בלבד.



תרשים 4: המבנה הארגוני של מינהל שירותים אישיים וחברתיים, משרד הרווחה



פעולות הביקורת

בחודשים ינואר - נובמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול המדינה בילדים בסיכון שהוצאו מביתם והושמו באומנה או נמסרו לאימוץ. הביקורת בדקה את התחומים האלה: מדיניות משרד הרווחה בנושא הטיפול בילדים שהוצאו מביתם; אופן הטיפול בילדים שהוצאו מביתם; ילדים שטופלו באומנה ובפנימיות בבגרותם; הטיפול בהורים שילדיהם הוצאו מהבית; ויישום מדיניות משרד הרווחה בקרב אוכלוסיות ייחודיות. הביקורת נערכה במינהל לשירותים חברתיים ואישיים במשרד הרווחה. בדיקות השלמה נערכו בארגוני אומנה (חמישה גופים מפעילים פרטיים שזכו במכרז שקיים משרד הרווחה) וברשויות מקומיות⁶.

דוח זה בוצע באמצעות כלי ביקורת מקובלים ובהתבסס על מידע ומסמכים שנאספו מכל המקורות לנושא המבוקר. נוסף על אלה השתמש צוות הביקורת בחמישה סוגי מקורות עיקריים. לגבי כל אחד מהם יודגש כי הושמטו כל הפרטים המזהים על מנת לשמור על פרטיות וחסיון הילדים, ההורים ואנשי המקצוע, להלן פירוט המקורות:

נתוני השמות של ילדים במסגרות חוץ-ביתיות - נתוני השמות בפנימיות ואומנה של כל ילידי השנים 2003 - 2021 שהתקבלו מאגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע במשרד הרווחה. הנתונים כוללים 711,465 רשומות (השמות במסגרות), ב-30 שדות, שעובדו לנתוני 44,065 ילדים.

6 עיריית לוד, עיריית בית שמש ועיריית ראשון לציון.



שאלון - שאלון שהופץ בקרב עובדות סוציאליות (להלן - עו"סיות) משפחה ב-56 רשויות מקומיות שנבחרו באופן אקראי, מנחות אומנה בארגוני האומנה, מפקחות אומנה ועו"סיות לחוק אימוץ. על השאלון השיבו 541 אנשי מקצוע, מתוכם 284 ענו באופן מלא. השאלון עסק, בין היתר, בהיכרות עם מדיניות משרד הרווחה, ועמדות כלפיה וכלפי השמה חוץ-ביתית (להלן - השאלון).⁷

מדגם תיקי ילדים - מדגם מייצג של תיקי ילדים ששהו באומנה בשנים 2016 - 2021,⁸ הכוללים בין היתר פרוטוקולים של דיוני ועדת תכנון טיפול והערכה, סיכומי מפגשים של מנחת אומנה עם הילד ומשפחת האומנה, ותוכניות טיפול של הילד. המדגם כלל 50 תיקי ילד, שנבחרו באופן אקראי מחמשת ארגוני האומנה שמפעיל משרד הרווחה, ומתוכם בוצע ניתוח איכותני ל-30 תיקים (להלן - תיקי ילד).⁹ בממצאים שעלו בביקורת בוצעו מבחני מובהקות סטטיסטית, המאפשרים הסקה לכלל האוכלוסייה ברמת ביטחון של 95%.¹⁰

מדגם אימהות לילדים שהוצאו מביתם - מדגם אקראי של 459 אימהות¹¹ לילדים שהוצאו מביתם במהלך שנת 2017, ובו נבדק המימון לתוכניות ייעודיות של משרד הרווחה לאימהות אלו (להלן - מדגם אימהות).¹² בממצאים שעלו בביקורת בוצעו מבחני מובהקות סטטיסטית המאפשרים הסקה לכלל האוכלוסייה ברמת ביטחון של 99%.

נתוני אורך - על מנת לבחון את תוצאות ההשמות החוץ-ביתיות בבגרות נאספו הנתונים הבאים על כלל ילידי 1991 - 2002: האם שהו בילדותם בפנימיות, באומנה, טופלו בקהילה או לא קיבלו שירותי רווחה; פרטי ההשמות במסגרות חוץ-ביתיות ובקהילה (משך שהייה במסגרת, מספר המסגרות שבהן כל ילד); השכלה בבגרות; תעסוקה בבגרות; המצב המשפחתי בבגרות; קבלת שירותי רווחה בבגרות; פשיעה בבגרות; הכנסת ההורים; ומגדר. הנתונים נאספו מהגופים האלה: משרד הרווחה, ביטוח לאומי (להלן - בט"ל), משרד החינוך, המרכז הארצי לבחינות והערכה (להלן - מאל"ו) ומשטרת ישראל. קובץ הנתונים המאוחד כולל 1,612,243 רשומות, 108-שדות, שעובדו לנתוני 1,598,030 ילדים.

תהליך ההוצאה של ילד מביתו והשמתו במסגרת חוץ-ביתית

הוצאה של ילד בסיכון מהבית היא פתרון קצה, וקודמים לו מאמצים של רשויות הרווחה לשקם את המשפחה כך שתוכל לשמש בית מיטיב לילד. מצבם של הילד ומשפחתו ותוכניות הטיפול והשיקום שלהם נדונים בוועדת תכנון טיפול והערכה (להלן - ות"ה) שבמחלקות לשירותים

- | | |
|----|--|
| 7 | טעות הדגימה ±5%, ברמת ביטחון של 90%. טעות דגימה הינה הבדל בין מאפיינים של המשתתפים במדגם לבין מאפיינים של כלל האוכלוסייה ממנה נדגמו. |
| 8 | חלקם הושמו באומנה קודם לכן. |
| 9 | טעות הדגימה הייתה בטווח שבין ±10% ל-±15%, ברמת ביטחון של 90%, בהתאם לניתוחים שבוצעו. |
| 10 | מובהקות סטטיסטית אומדת את הסיכויים שתוצאות התקבלו במדגם באופן מקרי, ואינן מייצגות את המצב האמיתי. רמת ביטחון של 95% משמעותה שיש 5% סיכוי שהתוצאות אינן מייצגות את המצב האמיתי. |
| 11 | משרד הרווחה אינו מבחין לעניין מתן מענה טיפולי בין אימהות לאבות, אולם יש מצבים שבהם האב לא נוכח בחיי הילד ועל כן הוא לא יקבל טיפול. לפיכך, במדגם נכללו אימהות בלבד. |
| 12 | טעות הדגימה ±3%. |



חברתיים שברשויות המקומיות (להלן - מש"חים). אופייה של ות"ה ודרכי פעילותה נקבעו בתקנון עבודה סוציאלית של משרד הרווחה בפרק משנה שעניינו ועדת תכנון טיפול והערכה (להלן - תע"ס ותט"ה)¹³.

ותט"ה מורכבת מצוות רב-מקצועי ובו יושב ראש ועדה, עו"ס משפחה, ואנשי מקצוע נוספים בהתאם לצורך ולגיל הילד הנדון. הצוות מגדיר את תוכנית ההתערבות המתאימה ביותר לצורכי המשפחה והילד, ועוקב אחר יישום התוכנית ומצב המשפחה והילד. במקרים שבהם הטיפול אינו נושא פרי והמשפחה אינה משתקמת, הוועדה מוסמכת להמליץ על הוצאת הילד מביתו, כדי למנוע מצב שבו השארתו בבית משפחתו תביא לפגיעה משמעותית בו¹⁴.

כחלק מהחלטתה להמליץ להוציא את הילד מביתו, ותט"ה קובעת גם מהי המסגרת החוץ-ביתית המיטבית עבורו, בהתחשב בצרכיו, תוך שיתוף הילד והוריו בהחלטה ככל האפשר¹⁵. לפי נוהלי משרד הרווחה יש העדפה להשמה של ילדים במסגרת משפחתית - אומנה¹⁶. אם הורי הילד אינם מסכימים עם המלצת ותט"ה על הוצאת הילד מביתו, ותט"ה רשאית לאחר דיון בהרכב מורחב להביא את העניין להכרעת בית משפט¹⁷. ותט"ה רשאית להמליץ על מסירת הילד לאימוץ אם ברור כי הילד לא יוכל לחזור לבית ההורים המולידים.

ההשמה החוץ-ביתית באומנה או בפנימייה יכולה להסתיים בכמה אופנים: חזרת הילד לבית הוריו, אימוץ הילד, או הישארות הילד באומנה או בפנימייה עד גיל 18.

בעת שהילד שוהה במשפחת אומנה או בפנימייה נשמר הקשר עם הוריו המולידים, בתדירות ובאופן שהוסכמו עם ההורים או נקבעו על ידי בית המשפט בהמשך להמלצת ותט"ה. ההורים המולידים ממשיכים לשמש דמויות חשובות בחיי הילד, והם מלווים על ידי עו"ס משפחה במש"ח¹⁸. בזמן שילד נמצא באומנה או בפנימייה ההורים המולידים ממשיכים להיות אחראים לו, ונדרשת הסכמתם לפעולות שונות הקשורות בו, כדוגמת הליכים רפואיים מסוימים, בחירת מוסד החינוך שבו ילמד, ויציאה מהארץ¹⁹.

13 תקנון עבודה סוציאלית הינו קובץ תקנות מפורט של משרד הרווחה, הבא להסביר ולהסדיר את החוקים הקיימים בענייני רווחה במדינת ישראל (להלן - תע"ס); תקנון עבודה סוציאלית, פרק משנה 8.9: ועדת תכנון טיפול והערכה - תפקידה ודרכי עבודתה.

14 תע"ס ותט"ה.

15 לעניין אומנה, למשל, ראו סעיפים 4, 11 ו-33 **לחוק אומנה לילדים**, התשע"ו-2016, להלן - חוק האומנה.

16 משרד הרווחה והשירותים החברתיים. חוזר מנכ"ל מיוחד מס' 80, השמה במסגרת חוץ-ביתית לילדים - עדיפות להשמה במשפחות אומנה (2015).

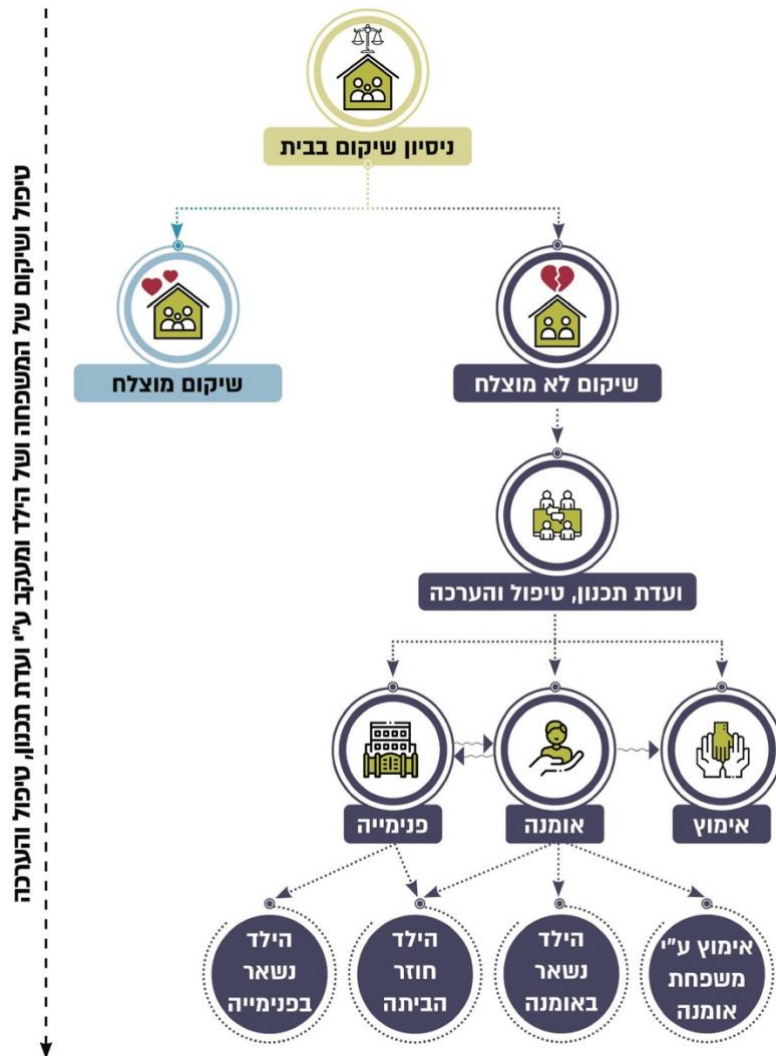
17 במקרי חירום עו"ס לחוק אימוץ או עו"ס לחוק הנוער רשאיות להוציא ילד מביתו באופן מיידי ולפנות לאחר מכן לבית המשפט לקבל צו המורה על כך, בתוך פרק זמן של שבוע-שבועיים. בהתאם **לחוק אימוץ ילדים**, התשמ"א-1981, יש לפנות לבית המשפט בתוך 14 יום מהוצאת הילד מביתו, ובהתאם **לחוק הנוער (טיפול והשגחה)**, התש"ך-1960, בתוך שבוע מהוצאת הילד מביתו.

18 פרק משנה 8.2 לתע"ס: הנהלים הנוגעים לסידור ילדים במשפחות אומנה לטיפול בהם ולפיקוח עליהם (להלן - תע"ס אומנה), סעיף 9.

19 חוק האומנה, סעיף 33.



תרשים 5: הליך ההוצאה מהבית של ילדים בסיכון



השמת ילדים בפנימייה

השמת ילדים בפנימיות של משרד הרווחה מוסדרת בחוק הפיקוח על המעונות, התשכ"ה-1965, ותקנותיו²⁰, ובחוק נוער טיפול והשגחה, התש"ך-1960. פנימייה היא מוסד המספק לילדים

20 תקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל), התשכ"ו-1965; תקנות הפיקוח על מעונות (תקן עובדי מעונות לילדים והכשרתם ובדבר תנאי כשירותם של מנהלי מעונות לילדים), התשל"ז-1977; תקנות הפיקוח על מעונות (בקשה לרישיון), התשכ"ה-1965; תקנות הפיקוח על מעונות (הודעה על החזקת ילד), התשכ"ה-1965; תקנות הפיקוח על מעונות (פטור מרשיון לניהול מעון), התשכ"ו-1966; תקנות הפיקוח על מעונות (דרכי פיקוח), תשכ"ח-1967.



המתגוררים בו שירותי חינוך, טיפול והשגחה כדי להעניק להם מסגרת מוגנת ומקיפה. היא מיועדת לילדים בגילי 8 - 18, ובמקרים מיוחדים עד גיל 21, הזקוקים למעטפת טיפולית, אשר הוצאו מביתם והושמו בה בעקבות המלצת ות"ה בהסכמת ההורים או על פי החלטת בית משפט²¹, בשל קושי לספק את צורכיהם על רקע נפשי, הזנחה או פגיעה. לבד ממדריכים חינוכיים ומטפלים המטפלים בילדי הפנימיות מועסק בהן גם צוות טיפולי רב-מקצועי, הכולל פסיכיאטר, פסיכולוג, עו"ס ומטפלים במגוון תחומים, בהתאם לסוג הפנימייה ולצרכי הילדים בה²².

בהמשך לדוח מבקר המדינה על פנימיות משרד הרווחה משנת 2017²³ פעל המשרד לעדכון מדיניותו בכל הנוגע למערך הפנימיות לילדים ובני נוער בסיכון. הצורך בכך התעורר עקב שינויים שחלו במאפייני החניכים המופנים לפנימיות, שינויים אשר חייבו התאמת המענים לצורכי החניכים למען קידומם. המדיניות הוצגה במסמך שפורסם בשנת 2019 - "מדיניות אגף בכיר חוץ-ביתי, משפחה, ילד והשמות מיוחדות" (להלן - מדיניות השירות לפנימיות). כחלק מיישום המדיניות החל המשרד בשנת 2022 ברפורמה בהפעלת הפנימיות. הרפורמה כוללת, בין היתר, הקטנת קבוצות הלמידה של החניכים, הרחבת צוות הפנימייה, והגדלת מספר הפנימיות, ומלווה בתוספת תקציבית של כ-200 מיליון ש"ח לכל שנה²⁴.

השמת ילדים באומנה

השמת ילדים בסיכון במשפחות אומנה מוסדרת בחוק אומנה לילדים, התשע"ו-2016 (להלן - חוק האומנה) ובתע"ס העוסק בסידור ילדים במשפחות אומנה, בטיפול בהם ובפיקוח עליהם (להלן - תע"ס אומנה)²⁵. אומנה היא מסגרת משפחתית טיפולית לילד במשפחה שאינה משפחתו המולידה, שהומלץ עליה על ידי ות"ה או בהיעדר הסכמה של ההורים על פי החלטת בית משפט²⁶. משפחת אומנה היא מסגרת טיפולית שמטרתה לספק לילדים בסיכון שהושמו בה בית חם ואווירה משפחתית²⁷. השמה באומנה מסתיימת מבחינה חוקית לכל המאוחר בהגיע הילד לגיל 18²⁸.

במהלך שהיית הילד במשפחת אומנה, הוא ומשפחת האומנה מלווים על ידי מנחת אומנה שהיא עו"ס²⁹. תפקידה של מנחת אומנה הוא לשמש מלווה אישית של ילד באומנה, ואשת הקשר הקבועה שלו במהלך שהייתו באומנה, לקבוע לו תוכנית טיפול מפורטת ולהיות אחראית

21 תע"ס ות"ה.

22 אתר משרד הרווחה והביטחון החברתי, <https://www.molsa.gov.il/Populations/Youth/ChildrenAtRisk/OutsideAssistance/Pages/BoardingSchool.aspx> אוחר ב-20.10.2022.

23 מבקר המדינה, **דוח שנתי 67ב** (2017), "ילדים ובני נוער בסיכון בפנימיות של משרד הרווחה", עמ' 717 - 761.

24 משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **הודעת דוברות: מהפיכת הפנימיות יוצאת לדרך** (2021).

25 בתע"ס 8.2: הנהלים הנוגעים לסידור ילדים במשפחות אומנה, לטיפול בהם ולפיקוח עליהם.

26 חוק האומנה, סעיף 2.

27 תע"ס אומנה, סעיף 1.2.

28 חוק האומנה, סעיף 2.

29 חוק האומנה, סעיף 39.



ליישומה³⁰. ותט"ה קובעת תוכנית טיפול לילד, אשר מנחת האומנה מפרטת, שמטרתה לסייע לו להשתקם ולתפקד באופן נורמטיבי. במקביל, מנחת האומנה מלווה את משפחת האומנה ומסייעת לה בהתמודדות עם האתגרים שבטיפול בילד ובהשתלבותו במשפחה³¹.

החל משנת 2001 השירות לאומנה במשרד הרווחה מפעיל את שירותי האומנה באמצעות גופים מפעילים פרטיים שזכו במכרז שקיים משרד הרווחה (להלן - ארגוני אומנה). כיום קיימים חמישה ארגוני אומנה הפרושים ברחבי הארץ ומעסיקים את מנחות האומנה. השירות לאומנה אחראי לקביעת מדיניות והטמעתה, לפיקוח על ארגוני האומנה באמצעות מפקחות אומנה ולרישוי משפחות אומנה³². ארגוני האומנה אחראים לגיוס משפחות אומנה, התאמתן לילדים והשמתם בהן, ולהכשרה וליווי משפחות האומנה על ידי מנחות האומנה³³.

בהתאם למדיניות משרד הרווחה, ילד ישהה במסגרות חוץ-ביתיות (באומנה או בפנימייה) לא יותר מארבע שנים, שכן הן משמשות מסגרות זמניות לפרק זמן שבו מושקעים מאמצים לשקם הן את הילד והן את הוריו, על מנת שהילד יוכל לשוב לביתם³⁴.

מסירת ילדים לאימוץ

מסירת ילדים לאימוץ מוסדרת בחוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981 (להלן - חוק האימוץ) ובתע"ס בפרק משנה שעניינו אימוץ³⁵ (להלן - תע"ס אימוץ). אימוץ הוא הליך משפטי המנתק ילד מהוריו המולידים ומעניק לזוג אחר מעמד חוקי של הורים לילד. האימוץ מקנה להורים המאמצים את כל הזכויות והחובות של הורים. לפיכך, אימוץ הוא מצב של קבע, שלא ניתן לחזור ממנו לאחר קביעתו.

הליך האימוץ מתנהל בבית משפט לענייני משפחה, אשר בסמכותו להגדיר ילד כ"בר-אימוץ", כלומר שניתן לאמץ אותו ולנתקו מהוריו המולידים. מסירה של ילד לאימוץ יכולה להתקיים בהסכמת הוריו או בלעדיה. לאחר שילד הוכרז כבר-אימוץ רשאים ההורים המאמצים לפנות לבית המשפט לקבלת צו אימוץ, הקובע כי הם ההורים החוקיים של הילד³⁶. הליכי האימוץ מנוהלים על ידי עו"ס לחוק האימוץ בשירות למען הילד, יחד עם יועצים משפטיים בלשכה המשפטית של משרד הרווחה.

30	חוק האומנה, סעיף 39 וסעיף 36(ג).
31	תע"ס ותט"ה, סעיף 4; תע"ס אומנה, סעיף 6.3.
32	חוק האומנה, פרק ג; פרק ז.
33	חוק האומנה, סעיף 49(ב).
34	חוזר מנכ"ל מיוחד, תוכנית טיפול בילדים ובבני נוער לשנת 2004 - עם הפנים לקהילה (להלן - חוזר מנכ"ל "עם הפנים לקהילה").
35	פרק משנה 8.41 לתע"ס: אימוץ.
36	חוק האימוץ, סעיף 13, סעיף 1(א); אימוץ בדוח זה מתייחס לאימוץ "קלאסי", כלומר, אימוץ ילד על ידי זוג הורים שאין להם קשר ביולוגי אליו, לרבות אימוץ קלאסי עם קשר, כלומר, אימוץ אשר בו ממשיך להתקיים קשר בין הילד לבין הוריו המולידים.

הבדלים מרכזיים בין פנימייה, אומנה ואימוץ

פנימייה ומשפחת אומנה משמשות מסגרות זמניות המאפשרות להורים ולילד הזדמנות להשתקם ולחזור ולתפקד כמשפחה. אומנה היא מסגרת משפחתית, אך אין היא תחליף להורים המולידים. לעומת זאת, משפחה מאמצת משמשת משפחה חלופית וקבועה עבור הילד. לוח 1 שלהלן משווה בין פנימייה, אומנה ואימוץ בהתייחס לכמה מרכיבים:

לוח 1: הבדלים עיקריים בין פנימייה, אומנה ואימוץ

אימוץ	אומנה	פנימייה	
מלידה	מלידה	8 שנים	גיל כניסה מינימלי
כל החיים; בהגיע המאומץ לגיל 18 הוא זכאי לפתוח את תיק האימוץ, על מנת לברר את זהות הוריו הביולוגיים	עד 4 שנים, ולכל היותר עד גיל 18	עד 4 שנים, ולכל היותר עד גיל 18	משך
כמו הורים רגילים	לייצר סביבה מיטיבה לילד במסגרת משפחתית, עד למציאת בית קבוע	דאגה להשגחה, לטיפול, ולחינוך במסגרת מוסדית, עד למציאת בית קבוע	תפקיד צוות פנימייה או הורי אומנה או הורים מאמצים
אין סמכות על הילד	שותפות בהחלטות הנוגעות לילד בתחומים משמעותיים, קליטת הילד בביתם אם יוחלט על חזרתו	שותפות בהחלטות הנוגעות לילד בתחומים משמעותיים, קליטת הילד בביתם אם יוחלט על חזרתו	תפקיד הורים מולידים
במקרים מסוימים מימון חלקי של הוצאות הטיפול בילד	מימון הוצאות טיפול בילד, תשלומים למשפחה האומנת, ליווי על ידי מנחת אומנה	מימון הוצאות טיפול בילד, תשלומים לפנימייה, ליווי על ידי עו"ס פנימייה	תמיכת המדינה
2,000 ש"ח ³⁸	3,944 ש"ח	11,860 ש"ח	תקצוב עלות טיפול חודשית ממוצעת לילד, על ידי משרד הרווחה ³⁹

37 העלות חושבה עבור השמה בפנימיית מעוף (מיועדת לחניכים שאינם בעלי מאפיינים ייחודיים ברמות התפקוד והסיכון שלהם) ובאומנה רגילה. העלות כוללת תעריף חודשי וסל נלווה לילד בפנימייה; דמי החזקה, דמי ליווי וסל הוצאות מיוחדות באומנה.

38 לפי נתוני משרד הרווחה בשנת 2021 התקציב שניתן לטיפול בילדים מאומצים עמד על 10,250,000 ש"ח לשנה. בתקציב זה נעשה שימוש עבור 429 ילדים, שהם כ-31% מהילדים המאומצים. ילדים אלה קיבלו בממוצע כ-2,000 ש"ח בחודש (ראו בפרק "שירותים למשפחות מאמצות לאחר האימוץ").

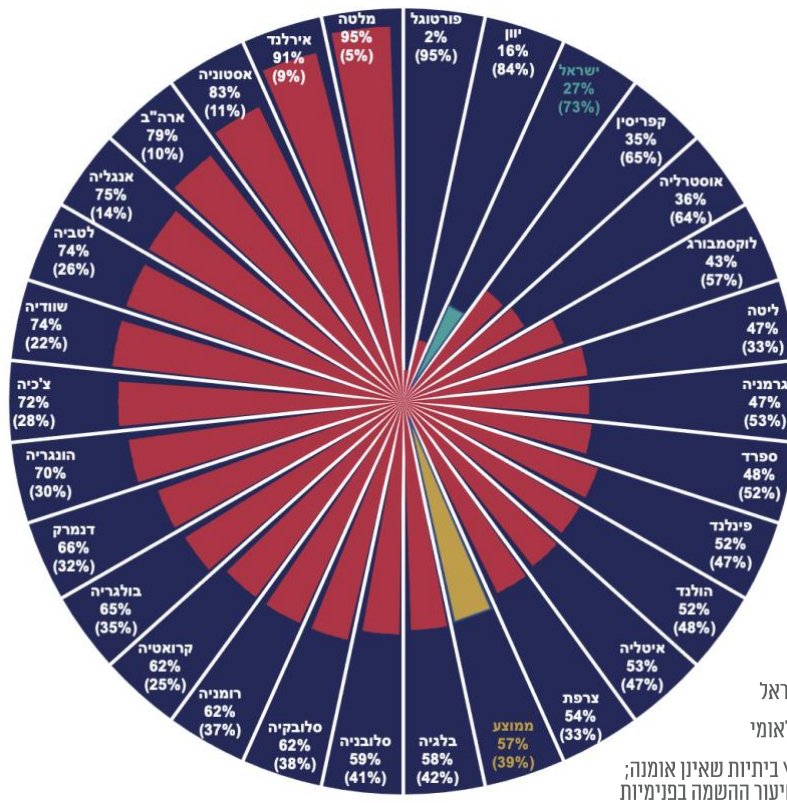


תמונת מצב: ילדים בפנימיות ובאומנה בישראל ובהשוואה בין-לאומית

שיעורי ההשמה בפנימיות ובאומנה בהשוואה בין-לאומית

משרד מבקר המדינה בחן את שיעורי ההשמה של ילדים בפנימיות ובאומנה, מתוך כלל ההשמות של ילדים במסגרות חוץ-ביתיות (אומנה, פנימייה, מעון משפחתי בקהילה וכד'), בהשוואה למדינות נבחרות בשנת 2021. הנתונים מוצגים בתרשים 6:

תרשים 6: שיעורי ההשמה באומנה ובפנימיות במדינות נבחרות, 2021



המקור: ראו הערת השוליים³⁹.

39 ראו: UNICEF, Better data for better child protection systems in Europe: Mapping how data on children collected and published across 28 European countries (2021); U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families, Children's Bureau (2021). The AFCARS Report. <http://www.aishw.gov.au/reports/australias-welfare/child-protection>. Report. הנתונים על ארה"ב מתייחסים לשנת 2020.



מתרשים 6 עולה כי שיעורי ההשמות באומנה בישראל, מתוך כלל ההשמות של ילדים במסגרות חוץ-ביתיות (אומנה, פנימייה, מעון משפחתי בקהילה וכד'), נמוכים מאלו שבמדינות אחרות: 27%, לעומת ממוצע של 57% במדינות אירופה, ארה"ב ואוסטרליה. לעומת זאת, שיעור ההשמה בפנימיות בישראל גבוה מהמקובל במדינות אחרות - 73% לעומת ממוצע של 39% במדינות הנבחרות. המשמעות היא שבישראל, בפועל, קיימת העדפה להשמת ילדים בפנימיות על פני השמה במשפחות אומנות, וכי מבין 29 המדינות המוצגות בתרשים ישראל נמצאת במקום השלישי מבחינת שיעור השמות הילדים בפנימיות.

מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את הסיבות לפערים בשיעורי ההשמות החוץ-ביתיות באומנה ובפנימיות בישראל בהשוואה לשיעורים המקובל במדינות אחרות בעולם.

מדיניות משרד הרווחה לטיפול בילדים שהוצאו מביתם

התקשרות בטוחה של ילדים להורים היא תנאי להתפתחות רגשית, קוגניטיבית, התנהגותית ופיזית תקינה. ההתקשרות באה לידי ביטוי ביכולתו של ילד לסמוך על הוריו שיהיו נוכחים בעת שיזדקק להם. יכולת זו מתפתחת אצל ילדים החל בינקות, ומשפיעה על היכולת לסמוך על הזולת גם בבגרות (להלן - התקשרות בטוחה). הצורך בביטחון פסיכולוגי⁴⁰ הוא צורך אנושי בסיסי המתעורר כל אימת שהילד תופס את המצב כמסוכן, ובמיוחד במצבי אי-ודאות. על כן, לתחושת הביטחון שמעניקים ההורים, תוך הקניית יציבות וקביעות בחיי הילד, יש חשיבות רבה⁴¹. בהלימה עם תפיסה זו קבעה האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד את המשפחה כקבוצת היסוד בחברה וכסביבה הטבעית להתפתחות הילד, לרווחתו ולשגשוגו. כך גם חוק האומנה קבע כי זכותו הטבעית של ילד לגדול בבית הוריו, ואם הוצא ממנו לחזור אליו, אלא במקרים חריגים שבהם מחייבת טובת הילד את גידולו מחוץ לבית⁴².

הצורך בביטחון פסיכולוגי מתעורר ביתר שאת בעת שילד מוצא מביתו וקשריו עם הדמויות המוכרות לו מתנתקים⁴³. לפיכך, למציאת בית קבוע ומיטיב עבור הילד, שיספק לו ביטחון וודאות ויאפשר לו לפתח התקשרות בטוחה למשפחה יש חשיבות רבה בצמצום נזקי הפגיעות שחוזה הילד טרם הוצאתו מביתו, ובמתן אפשרות להשתקמות ולהתפתחות תקינה לאחר⁴⁴.

בהמשך לכך גיבש משרד הרווחה את המדיניות לטיפול בילדים שהוצאו מבתיים ושהם במסגרות חוץ-ביתיות של אומנה או פנימייה, אשר נועדה למצוא להם בית קבוע ומיטיב (להלן -

40 ביטחון פסיכולוגי הינו צורך לסמוך על אנשים קרובים שיתמכו בדם כאשר הוא זקוק להם.

41 John Bowlby, **Attachment and loss: volume I: attachment** (1969), pp. 1-401

42 אמנת זכויות הילד; חוק האומנה, סעיף 3.

43 ראו לדוגמה, ג'ון בולבי, **בסיס בטוח: התקשרות הורה-ילד והתפתחות אנושית בריאה**, ג'. John Bowlby, **Attachment and loss: Volume II: Separation, anxiety and anger** (1973), pp. 1-429

44 ראו לדוגמה, קרן טרוסטלר, "אומנה הלכה למעשה: סגנונות התקשרות של ילדים במשפחות אומנה" (2010); וכן John Bowlby, **Attachment and loss: volume I: attachment** (1969), pp. 1-401



מדיניות הבית הקבוע). דוח הוועדה לבחינת מדיניות משרד הרווחה בנושא הוצאה של ילדים למסגרות חוץ-ביתיות ונושא הסדרי ראייה, אשר הוגש לשר הרווחה והשירותים החברתיים בפברואר 2014 (להלן - דוח ועדת סילמן), עסק בשילוב של ילדים במסגרות חוץ-ביתיות. בדוח ועדת סילמן מוצגת מדיניות הבית הקבוע, אשר מתווה פעולה בערוצים מקבילים: פעולה לשיקום המשפחה המולידה כדי שהילד יוכל לחזור אליה, ובה בעת קידום פתרון של אימוץ אם השיקום אינו מצליח⁴⁵. בהתאם למדיניות הבית הקבוע, בית משפחתו של הילד או משפחה מאמצת משמשות בית קבוע, ואילו אומנה או פנימייה הן מסגרות זמניות עד למציאת בית קבוע.

מדיניות הבית הקבוע באה לידי ביטוי בחקיקה, בנוהלי משרד הרווחה ובדוחות ועדות מקצועיות שעסקו בנושא מזה כשני עשורים, שהציגו יעדים רצויים בתחום והמליצו על אופני פעולה ליישומם, תוך קביעת העקרונות האלה:

1. יש להשקיע מאמצים ואמצעים לשיקום משפחת ילד השוהה במסגרת חוץ-ביתית, כדי שיוכל לחזור לביתו וכך לממש את זכותו לגדול בחיק משפחתו⁴⁶.
2. את מאמצי השיקום של משפחת הילד יש להגביל בזמן, כדי לצמצם את אי-הוודאות בחיי הילד; החלטה לגבי עתיד הילד תתקבל בתוך שנה וחצי ממועד המלצת ותט"ה על הוצאה מהבית⁴⁷.
3. במקרים שמאמצי השיקום של ההורים אינם מצליחים, יש להבטיח לילד משפחה קבועה שתשמש עבורו עוגן בהמשך חייו, תוך שקילת האפשרות למסור לאימוץ⁴⁸.
4. אימוץ הילד מקנה לו בית קבוע, ולכן יש לפעול להשמתו בהתאם למדרג כדלהלן: אימוץ על ידי קרובי משפחה, אימוץ על ידי משפחת האומנה שבה שוהה הילד (להלן - אומנה רצף אימוץ), אימוץ על ידי הורים שאינם הורי האומנה, שהייה ארוכת טווח באומנה אצל קרובי משפחה (להלן - אומנת קרובים)⁴⁹ ונקבע כי השמות באומנה ובפנימייה הן זמניות ואינן משמשות בית קבוע לילד⁵⁰.
5. עד למציאת בית קבוע יש להעדיף השמת ילד שהוצא מביתו באומנה, שהיא מסגרת משפחתית, על פני מסגרת פנימייתית⁵¹.
6. יש למנוע מעברים של הילד בין מסגרות כדי לאפשר יציבות וודאות בחייו⁵².

45 דוח ועדת סילמן, עמ' 53.

46 חוק האומנה, סעיף 3(א); תע"ס אומנה סעיף 9; דוח ועדת סילמן, עמ' 12.

47 **דוח הוועדה לבחינת חוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981, והליכי אימוץ ילדים בישראל** (להלן - דוח ועדת גרוס), הוגש לשרת המשפטים ולשר הרווחה בנובמבר 2016. הוועדה מונתה בדצמבר 2007, ובראשה עמד כבוד השופט (בדימוס) יהושע גרוס, עמ' 46.

48 חוק האומנה, סעיף 31(ג); דוח ועדת סילמן, עמ' 53.

49 דוח ועדת גרוס.

50 תע"ס אומנה, סעיף 4.4; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **מכרז פומבי מס' 205/2014** (2014).

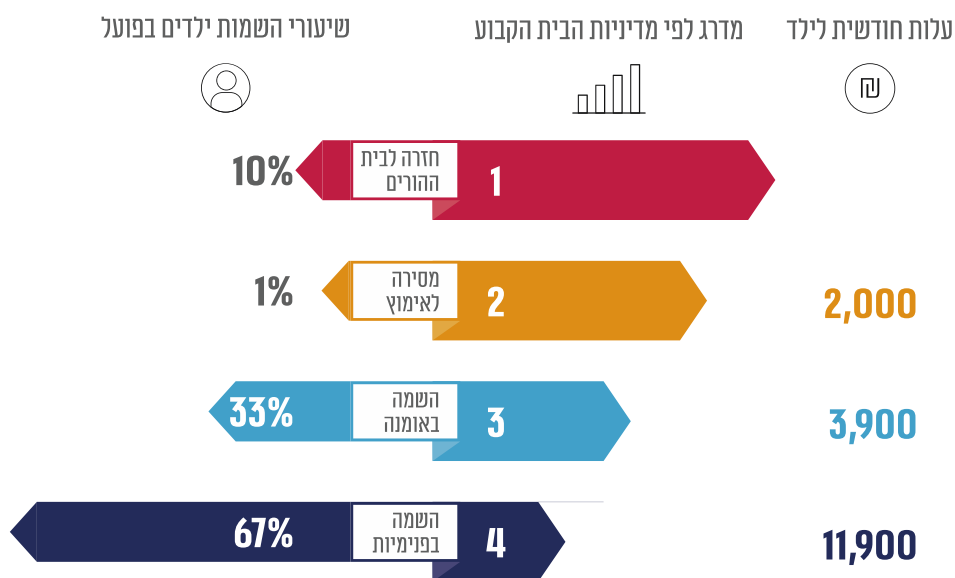
51 משרד הרווחה והשירותים החברתיים. חוזר מנכ"ל מיוחד מס' 80, השמה במסגרת חוץ-ביתית לילדים - עדיפות להשמה במשפחות אומנה (2015); דוח ועדת גרוס.

52 חוק האימוץ, סעיף 1ב; חוק האומנה, סעיף 10; דוח ועדת גרוס.

יישום מדיניות הבית הקבוע

כאמור, מדיניות הבית הקבוע מתווה מדרג: בראש, העדפה לחזרת הילד לביתו לאחר שיקום הוריו, אם זה אינו עולה יפה - מסירתו לאימוץ כמסגרת של בית קבוע, בעדיפות נמוכה יותר השמתו באומנה, ולבסוף בפנימייה.

תרשים 7: מדרג הטיפול בילד שהוצא מביתו לפי המדיניות, שיעורי השמות ילדים בפועל, ועלות חודשית לילד בש"ח, 2016 - 2021⁵³



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 7 עולה כי התפלגות השמות הילדים בפועל אינן בהתאם למדיניות הבית הקבוע. אף שהמדיניות מדרגת בראש סולם העדיפויות את חזרת הילד לביתו לאחר שיקום הוריו, או את מסירתו לאימוץ, ולאחריהן מדורגות ההשמה באומנה וההשמה בפנימייה, בפועל שיעור קטן בלבד מהילדים השהים במסגרות חוץ-ביתיות מוצאים בית קבוע בדמות חזרה לבית ההורים המולידים (10%) או מסירה לאימוץ (פחות מ-1%).

עוד עולה מתרשים 7 כי עלות הטיפול בילד שהוצא מביתו והושם בפנימייה היא הגבוהה מבין האפשרויות האחרות: כך, העלות החודשית לילד שהושם בפנימייה (כ-11,900 ש"ח) היא פי כשלושה מהעלות החודשית לילד שהושם באומנה (כ-3,900 ש"ח), ופי שישה מהעלות החודשית לילד שאומץ (כ-2,000 ש"ח).

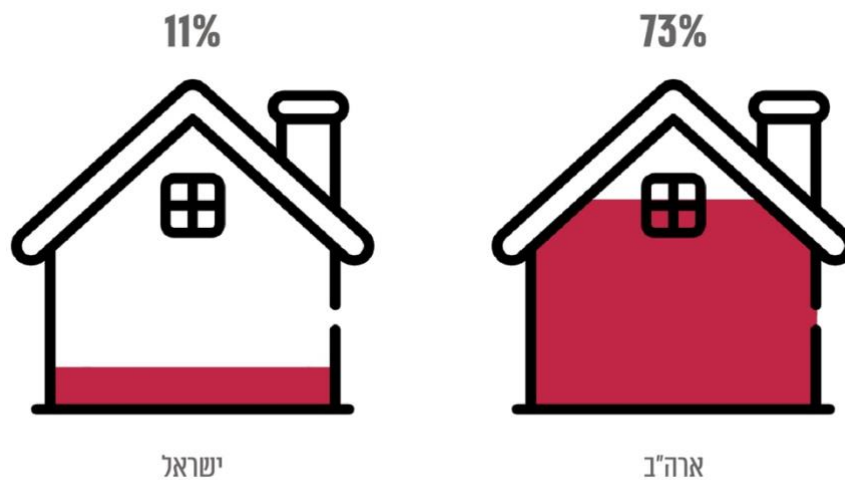
53 שיעורי ההשמות מסתכמים ב-111%, שכן ילדים שהושמו באומנה או בפנימיות עשויים גם לחזור לביתם או להימסר לאימוץ, או להישאר במסגרת החוץ-ביתית.



עלה גם שמתוך תקציב שעמד על כ-970 מיליון ש"ח בשנת 2021 ויועד לטיפולים בילד שהוצא מביתו ולשיקום הוריו, הוקצו לשיקום ההורים, כ-20 מיליון ש"ח⁵⁴ (כ-2%), לאימוץ כ-10 מיליון ש"ח (כ-1%), לאומנה כ-200 מיליון ש"ח (21%) ולפנימיות כ-740 מיליון ש"ח (כ-76%).

להלן השוואה בין ישראל לארה"ב של שיעור הילדים שמצאו בית קבוע בשנת 2020⁵⁵.

תרשים 8: שיעור הילדים שמצאו בית קבוע בישראל ובארה"ב, 2020



■ שיעור הילדים שמצאו בית קבוע

מתרשים 8 עולה כי שיעור הילדים בארה"ב המוצאים בית קבוע עומד על פי שבעה לערך משיעורם בישראל. כך, אף שמשרד הרווחה מחזיק במדיניות הבית הקבוע לילדים שהוצאו מביתם, היא מיושמת בישראל במידה מועטה מאוד (11%) בהשוואה לארה"ב (73%).

מכלל האמור יוצא כי מדיניות הבית הקבוע אינה מתממשת הלכה למעשה; בפועל רוב הילדים נותרים במסגרות חוץ-ביתיות - מרביתם בפנימיות (67%), והיתר באומנה (33%) ובהתאם לכך רוב רובו (97%) של תקציב משרד הרווחה שיועד לטיפול בילדים שהוצאו מביתם הוקצה למסגרות הזמניות (אומנה ופנימיות), ויתרתו - כ-3% הוקצתה למציאת בית קבוע עבורם (חזרה לביתם או אימוץ).

משרד הרווחה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 (להלן - תגובת משרד הרווחה) כי הוא משקיע מאמצים רבים בקידום מדיניות הבית הקבוע; כי לפניו עוד כברת דרך קודם ששיג את היעדים שהציב לעצמו; וכי הוא מתחייב לפעול לשינוי המצב המתואר בדוח ולצמצום הפערים

54 ראו בפרק "טיפול בהורים שילדיהם הוצאו מהבית" בדוח זה.

55 הכוונה לסך כל הילדים שחזרו לבתיהם או אומצו. עבור ארה"ב הנתון האחרון שפורסם הוא לשנת 2020. המקור לנתוני ארה"ב: U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families, Children's Bureau (2021). The AFCARS Report.

המוצגים בו. עוד ציין המשרד בתגובתו כי הוא יבחן את ההיבטים התקציביים העולים מהדוח ואת אופן חלוקת המשאבים ביחס לצרכים ולמדיניות המשרד.

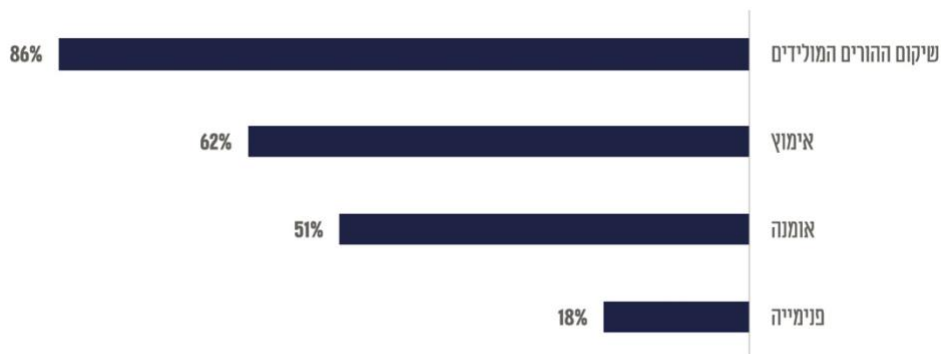
הטמעת מדיניות הבית הקבוע

עקרונות מדיניות הבית הקבוע הוצגו בחקיקה ובנהלים מזה כשני עשורים. מינהל שירותים אישיים וחברתיים ריכז רבים מעקרונות אלו במסמך פנימי בשנת 2020 ופעל להטמעתם באמצעות הצגתם בהכשרות ובימי חשיפה לעובדי המש"חים, לצוות הפיקוח המחוזי, ולעובדי התוכניות למשפחות בסיכון. לשם כך הוא הקצה בשנת 2021 תקציב של 150,000 ש"ח.

עמדות אנשי המקצוע ביחס למדיניות הבית הקבוע

הכרת המדיניות: משרד מבקר המדינה בחן באמצעות השאלון שהופנה אל אנשי המקצוע מהמטה - מפקחות אומנה ועו"ס אימוץ, ואנשי מקצוע מהשטח - עו"ס משפחה ומנחות אומנה, את הפער בין מדיניות הבית הקבוע לבין יישומה בפועל. בשאלון נבדק עד כמה אנשי המקצוע מכירים את המדיניות, עד כמה המדיניות מיושמת בשטח ועד כמה יש לאנשי המקצוע אשר תפקידם ליישם את המדיניות את הכלים ליישומה (כגון, הנחיות ושיטות עבודה). נוסף על כך, נבחן עד כמה מסכימים אנשי המקצוע עם המדיניות, מתוך הנחה שכאשר הם אינם משוכנעים שהמדיניות משקפת את טובת הילד וכאשר אין להם די כלים ליישומה, קטנים הסיכויים כי יישמו אותה.

תרשים 9: שיעור המשיבים כי שיקום ההורים, אימוץ, אומנה ופנימייה משקפים את מדיניות הבית הקבוע "במידה רבה" או "במידה רבה מאוד"



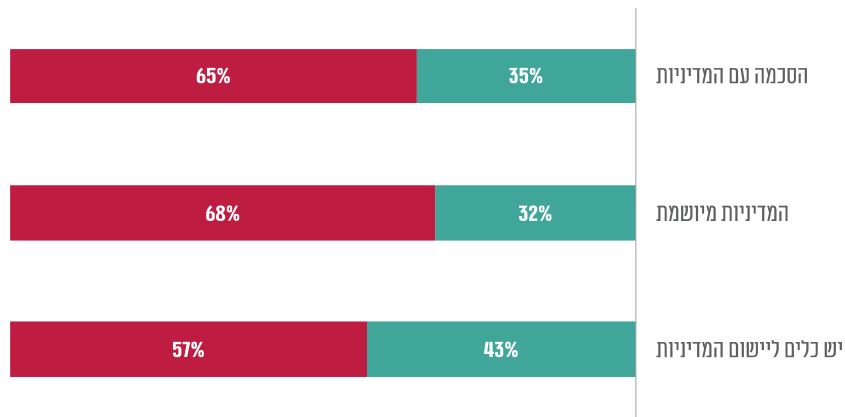
מתרשים 9 עולה כי אנשי המקצוע מכירים את המדיניות, שכן האופן שבו דירגו את ההשמות כמיטיבות תואם את המדרג שמתווה המדיניות⁵⁶.

56 נבדקו הפערים בין כל שתי קבוצות, בהתאם למדרג (שיקום הורים מול אימוץ, אימוץ מול אומנה, ואומנה מול פנימייה) וכולם נמצאו מובהקים, $p < 0.001$.



יישום המדיניות: בעוד שעלה מהשאלון שאנשי המקצוע מכירים את מדיניות הבית הקבוע של משרד הרווחה, תשובותיהם בכל הנוגע ליישומה מציגות תמונה הפוכה, כמתואר בתרשים להלן.

תרשים 10: התפלגות התשובות על השאלות בנוגע להסכמה עם המדיניות⁵⁷, ליישומה בשטח ולכלים שניתנו ליישומה



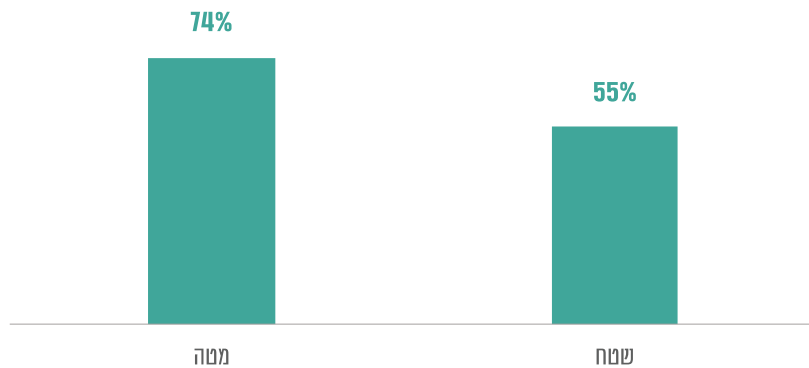
■ מדידה רבה מאוד, מדידה רבה ■ מדידה בינונית, מדידה מועטה, מדידה מועטה מאוד

מתרשים 10 עולה כי למעלה משני שלישים מהמשיבים סבורים שמדיניות הבית הקבוע מיושמת בשטח במידה בינונית או מועטה, ושיעור דומה מסכימים עם המדיניות במידה בינונית או מועטה; פחות ממחציתם - 43% - מציינים כי יש להם כלים ליישומה, וכאשר אין בידי אנשי המקצוע די כלים ליישום את המדיניות והם אינם מסכימים איתה, קטנים הסיכויים כי יישמו אותה.

57 מידת הסכמת המשיבים עם המדיניות נמדדה על פי השאלות האלה: "המדיניות מבטאת את טובת הילד כפי שאני תופסת את טובתו", "שהייה ממושכת של ילד במסגרת חוץ-ביתית (פנימייה או אומנה) מעידה על כך שהמסגרת מוצלחת", "חזרת ילד לביתו, לאחר שהוצא ממנו, הינה הצלחה של הטיפול החוץ-ביתי", "התנגדות גורמי המקצוע למסירת הילד לאימוץ מהווה חסם לאפשרות לאמץ ילד שהוצא מביתו", "התפיסה שאומנה מיטיבה עדיפה על אימוץ על ידי משפחה אחרת מהווה חסם לאפשרות לאמץ ילד שהוצא מביתו", "הערכה של אנשי המקצוע כי ילד צריך לשהות במסגרת החוץ-ביתית תקופה משמעותית כדי להשתקם מהווה חסם לאפשרות שליד שהוצא מביתו יחזור אליו". עבור כל אחת משאלות אלו נבדק שיעור המשיבים שענו "במידה רבה" ו"במידה רבה מאוד" וחושב ממוצע של שיעורים אלה.



תרשים 11: שיעור המשיבים כי המדיניות מבטאת את טובת הילד, בחלוקה בין מטה לשטח



מתרשים 11 עולה כי קיים פער מובהק⁵⁸ במידת ההסכמה עם המדיניות בין אנשי המקצוע במטה משרד הרווחה לבין אנשי המקצוע בשטח, האמורים להוציא לפועל את מדיניות הבית הקבוע; וכי קיימת הסכמה רבה יותר עם המדיניות במטה מאשר בשטח (74% לעומת 55%, בהתאמה).

עולה מכך כי הטמעת המדיניות בתפיסותיהם של אנשי המקצוע ובעמדותיהם, בפרט של אלו המצויים בשטח ואחראים ליישום המדיניות, אין בה די, וכי יש קבוצת אנשי מקצוע גדולה למדי, הן במטה (26%) והן בשטח (45%), שאינם משוכנעים בכך שהמדיניות משקפת את טובת הילד.

מומלץ כי משרד הרווחה, באמצעות מינהל שירותים אישיים וחברתיים, יבחן את הסיבות להעדר ההסכמה עם המדיניות ובמיוחד אצל גורמי השטח; בכלל זה מומלץ שיפעל להטמעת המדיניות בקרב גורמי המקצוע בשלושה ערוצים עיקריים: שינוי עמדות ביחס לעקרונות המדיניות, הקניית כלים ושיטות המסייעים במימוש המדיניות ובחינת תקצובם, ובניית מדדים למעקב אחר יישום המדיניות בשטח; ויעקוב אחר הצלחת ההטמעה.

פערים בתפיסות בין גורמי המקצוע בנוגע להשמה מיטיבה

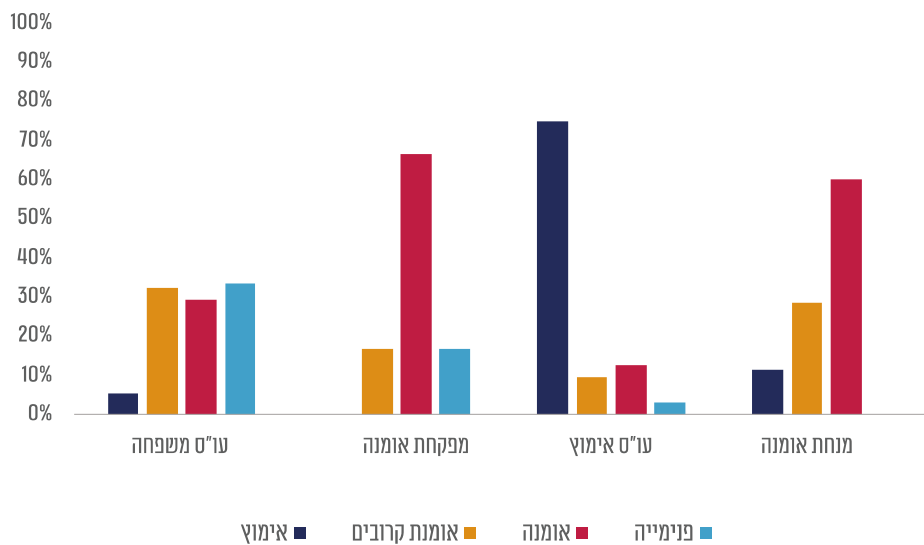
אחד מתפקידיה של מדיניות הוא ליצור אחידות בסדרי עדיפויות ובהחלטות אצל גורמי מקצוע. כשהמדיניות אינה מוטמעת נוצרת שונות הנובעת מעמדות מקצועיות וחוויות אישיות שונות. מחקרים אף מדגימים כי עמדות של עו"סיות משפיעות על החלטותיהן בסוגיות של השמת ילדים

58 $t(383) = -3.05, p < .01$. בדוגמה הנוכחית, הסיכוי שהפער בין המטה לשטח שהתקבל במדגם המשיבים על השאלון אינו מייצג את הפער האמיתי בין המטה לשטח, קטן מ-1%.



שהוצאו מביתם⁵⁹. על כן, הטמעה לא מספקת של מדיניות הבית הקבוע עשויה להותיר את העמדות האישיות והמקצועיות של גורמי המקצוע, ביחס לכל מקרה, כבסיס העיקרי להחלטות לגבי ילדים שהוצאו מביתם, במקום שהבסיס להחלטות יהיה הנחיות ברורות וראייה כוללת. דוגמה לכך ניתן לראות באופן שבו השיבו גורמי המקצוע מהתחומים השונים על שאלה בשאלון שעסקה בהשמה החוץ-ביתית המיטיבה ביותר לתפישתם.

תרשים 12: התפלגות התשובות לשאלה מהי ההשמה החוץ-ביתית המיטיבה ביותר, בחלוקה על פי תפקידים



59 ראו לדוגמה: Rami Benbenishty, et. al. "Decision making in child protection: An international assessment and interventions recommendations, and the comparative study on maltreatment substantiation, risk role of professionals' child welfare attitudes", *Child Abuse & Neglect* 49 (2015), pp. 63-75; המאמר מדגים כי לעמדותיהן העקרוניות של עו"סיות ביחס להוצאת ילדים מביתם יש השפעה על נכונותן להוציא ילד מביתו ועל עמדותיהן כלפי הסיכוי לשיקום ההורים וחזרת הילד לביתו, במקרים ספציפיים שהוצגו להן. ראו גם: ורד סלונים-נבו ויצחק לנדר "האם טובת הילד יכולה להתקיים בנפרד מטובת המשפחה? מחשבות והמלצות לשינוי", **חברה ורווחה** כד 4 (2004), עמ' 401 - 433, המדגים כיצד עמדותיהם של אנשי מקצוע ועולמם הפנימי עשויים להשפיע על החלטותיהם ופעולותיהם בנוגע לילדים בסיכון ומשפחותיהם.



מתרשים 12 עולה שונות מובהקת⁶⁰ באופן שבו תופסים גורמי מקצוע בתפקידים שונים את ההשמות, כך שגורמי מקצוע האחראים לתחום מסוים ואים בו את החלופה העדיפה ביותר לילד שהוצא מביתו. לדוגמה, אימוץ נתפס כהשמה המיטיבה ביותר רק על ידי עו"ס אימוץ (75%), ומיעוט בלבד של יתר אנשי המקצוע שהשיבו על השאלון ראו בו השמה מיטיבה (5% בקרב עו"ס משפחה, 0% בקרב מפקחות אומנה, ו-11% בקרב מנחות אומנה). אומנה⁶¹ נתפסה כהשמה המיטיבה ביותר על ידי מפקחות אומנה ומנחות אומנה (66% ו-60%, בהתאמה), ואילו עו"ס משפחה ראו בהשמה באומנה או בפנימייה השמות מיטיבות במידה דומה (29% ו-33%, בהתאמה).

על מנת שהחלטות על השמה במסגרת חוץ-ביתית יתבססו על מדיניות משרד הרווחה ולא יהיו תלויות בתפקיד של איש המקצוע, עמדותיו ותפיסותיו, מומלץ כי משרד הרווחה יטמיע את מדיניות הבית הקבוע בקרב גורמי המטה השונים האחראים להשמת ילדים במסגרות חוץ-ביתיות. כמו כן, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל ליישום תוכנית להטמעת המדיניות בקרב אנשי המקצוע ברשויות המקומיות ובארגוני האומנה, תוכנית שתלווה בנהלים, בהדרכות, במדדי ביצוע ובבקרה על היישום.

החלטה על בית קבוע לילד שהוצא מביתו

תע"ס ותט"ה קובע כי עבור ילדים שהוצאו מביתם, על ותט"ה להכין תוכנית טיפול שתכלול, בין היתר, התייחסות לחזרת הילדים לבית הוריהם או למשפחה מיטיבה וקבועה, ולבצע מעקב אחר יישומה והעמידה ביעדיה. עבור ילדים עד גיל 6 על ותט"ה לשקול את החלופה של משפחה מיטיבה וקבועה - אימוץ - בכל דיון מעקב⁶². לפי מדיניות הבית הקבוע החלטה על ביתו הקבוע של הילד תתקבל בוותט"ה בתוך שנה וחצי ממועד הדיון שבו החליטה על הוצאתו מביתו. להחלטה זו חשיבות רבה שכן הישארות ילדים במסגרות חוץ-ביתיות פוגעת בזכותם לבית קבוע שימש עוגן להמשך חייהם, דבר העלול לפגוע ביכולתם לבסס קשרים מיטיבים גם בבגרות.

אנשי המקצוע נשאלו בשאלון לגבי החלטה להמליץ על בית קבוע עבור ילד שהוצא מביתו שמקבלת ותט"ה. תרשים 13 מציג את התפלגות תשובותיהם:

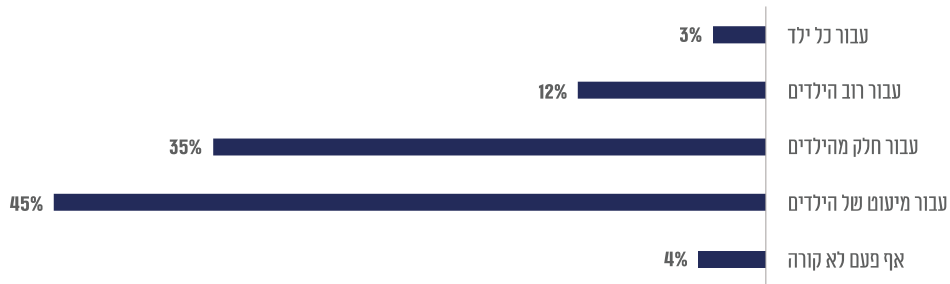
F(4, 313) = 21.98, p < .01 60

הכוונה לאומנה רגילה ולאומנת קרובים. 61

תע"ס ותט"ה, סעיף י. לפי התע"ס, המעקב אחר יישום התוכנית צריך להתקיים אחת לחצי שנה עבור ילדים עד גיל 6, ואחת לשנה לפחות עבור ילדים מעל גיל 6. 62



תרשים 13: התפלגות התשובות על השאלה "למיטב ידיעתך, עבור כמה מהילדים שהוצאו מביתם התקבלה החלטה על בית קבוע?"



מתרשים 13 עולה כי מיעוט של המשיבים (3%) סבור כי מדיניות הבית הקבוע - החלטה על זהות ביתו הקבוע של כל ילד - מתממשת הלכה למעשה בדיוני ות"ה. ממצא זה עולה בקנה אחד עם נתוני משרד הרווחה המצביעים על שיעור נמוך של ילדים החוזרים לביתם (כ-10%) או נמסרים לאימוץ (פחות מ-1%).

מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לבסס את חלופות הבית הקבוע - בית הילד או אימוץ - כאמצעים מרכזיים לטיפול בילדים שהוצאו מביתם. זאת באמצעות פעולה בשני ערוצים במקביל: טיפוח תפיסות ועמדות מקצועיות בקרב גורמי מקצוע הרואות בחזרה של הילד לביתו אפשרות ריאלית, ובמקביל השקעה מתאימה בשיקום הורי ילדים שהוצאו מביתם (ראו פירוט בפרק על הטיפול בהורים שילדיהם הוצאו מהבית) כך שיוכלו לחזור אליו; וטיפוח עמדות ותפיסות מקצועיות הרואות באימוץ אפשרות מיטיבה, ובמקביל פיתוח אפשרות האימוץ על ידי משפחות אומנה (אומנה רצף אימוץ) או משפחות אחרות. עוד מומלץ כי המשרד יבחן מתן אפשרות לגמישות תקציבית לצורך תעדוף חלופות אלו.

עדיפות להשמה באומנה על פני פנימיות

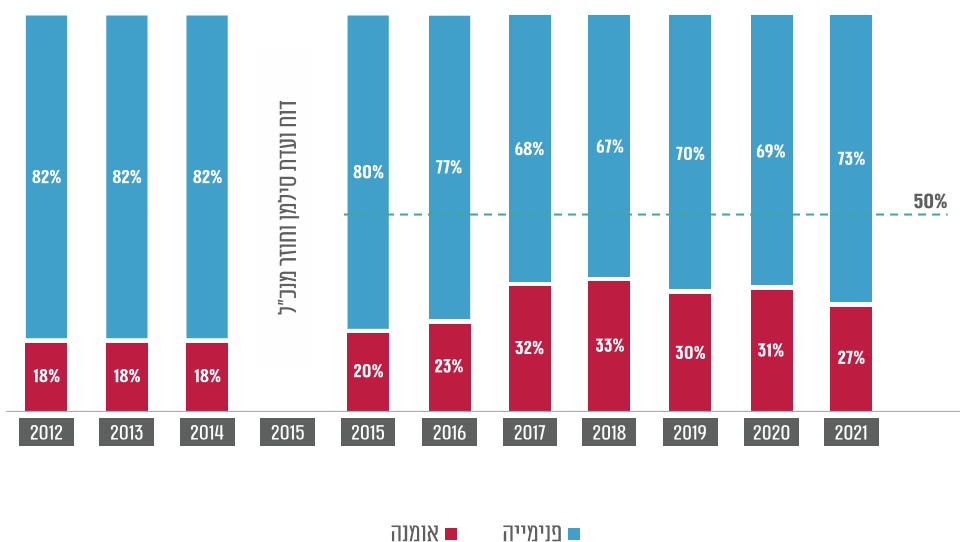
השמת ילדים בפנימיות ולא באומנה עלולה לפגוע בסיכוייהם לחוות ולהפנים מודל משפחתי, שבו ניתן לסמוך לאורך זמן על דמויות הוריות קבועות, אמינות ומחויבות, ולהתקשר אליהן באורח בטוח, ושיש בו מקום לאינטימיות ולפרטיות. כך גם נמנעת מהם הזכות לגדול בסביבה משפחתית, שהיא סביבה טבעית להתפתחות הילד, לרווחתו ולשגשוגו⁶³. אי הפנמה של מודל משפחה, בטווח הארוך, עלולה לפגוע ביכולתם של ילדים אלו להקים משפחה ולקיים בה קשרים תקינים בבגרותם וכך לצאת ממעגל המשפחות בסיכון. מצב זה עלול להחמיץ את הפוטנציאל השיקומי שיש בהשמה במסגרת משפחתית. יצוין גם שישנם אנשי מקצוע הגורסים

63 האמנה לזכויות הילד; קרן טרוסטלר, אומנה הלכה למעשה: סגנונות התקשרות של ילדים במשפחות אומנה (התש"ע), עמ' 1 - 49.

כי אפילו שהייה לפרק זמן קצר בפנימייה עלולה לפגוע בהתפתחות וברוחה של ילדים בכל הגילים.⁶⁴

מדיניות הבית הקבוע, המבטאת גם בתע"ס אומנה⁶⁵, שלפיה יש להעדיף השמת ילד שהוצא מביתו במסגרת משפחתית על פני מסגרת פנימייתית, הוצגה בדוח ועדת סילמן כמענה ליחס בין השמת ילדים במשפחות אומנה להשמה בפנימיות, שעמד על 80% השמות בפנימיות ו-20% השמות באומנה בעת דיוני הוועדה⁶⁶. העיקרון מעוגן בחוזר מנכ"ל משרד הרווחה מ-2015 (להלן - חוזר מנכ"ל), המציין יעד של שבע שנים מפרסום החוזר (דהיינו עד שנת 2021) לעליית שיעור ההשמות במשפחות אומנה ל-50% מכלל ההשמות החוץ-ביתיות⁶⁷.

תרשים 14: שיעור ההשמות באומנה ובפנימיות, 2012 - 2021



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

64 מרי דווייר ואח', "הצהרת הסכמה כללית (consensus statement) בדבר מסגרת מגורים קבוצתית לא-ביתית עבור ילדים ומתבגרים: הצהרת מדיניות של האגודה האמריקאית לפסיכיאטריה מניעתית", חברה ורווחה, לו 2 (2016), עמ' 159 - 168.

65 תע"ס אומנה, סעיף 7.

66 דוח ועדת סילמן.

67 משרד הרווחה והשירותים החברתיים (2015). חוזר מנכ"ל מיוחד מס' 80, השמה במסגרת חוץ-ביתית לילדים - עדיפות להשמה במשפחות אומנה.



מתרשים 14 עולה כי גם בשנת 2021 יותר ילדים מושמים בפנימיות (73%) מאשר באומנה (27%). עם זאת, חלה עלייה בשיעורי ההשמות באומנה לאחר פרסום חוזר המנכ"ל ב-2015 וחקיקת חוק האומנה ב-2016, משיעור של 20% בשנת 2015 לשיעור של 33% בשנת 2018. ואולם משנה זו חלה ירידה בשיעורים אלו, עד ל-27% בשנת 2021. כמו כן, מהנתונים עולה ששיעורי ההשמות הממוצעים של ילדים באומנה ובפנימיות בשנים 2017 - 2021 עומדים על כ-31% ו-69%, בהתאמה.

משרד הרווחה מסר בתגובתו כי במדיניות הבית הקבוע מסגרת משפחתית היא המסגרת המועדפת, במיוחד עבור ילדים צעירים, אולם יש ילדים שעבורם פנימייה היא המסגרת המתאימה ביותר גם בגיל צעיר.

עם זאת, נמצא כי משרד הרווחה לא עמד ביעד שצוין בחוזר מנכ"ל ולפיו שיעור ההשמות במשפחות אומנה יהיה מחצית (50%) מכלל ההשמות החוץ-ביתיות. יעד זה מתחשב בכך שיכולים להיות מקרים שבהם המענה המתאים אינו השמה במשפחת אומנה. דוגמאות למקרים כאלה הן כאשר לא נמצאה משפחת אומנה מתאימה או כאשר פנימייה היא מסגרת ההשמה הטובה ביותר.

מומלץ כי משרד הרווחה יקדם את יישום היעד להשמת ילדים באומנה כדי להבטיח לילד שהוצא מביתו מסגרת משפחתית יציבה, יכולת לפתח התקשרות בטוחה, וקיום חיים בוגרים תקינים. כמו כן, מומלץ כי משרד הרווחה יבחן באופן שיטתי, בין היתר באמצעות בירור עם אנשי המקצוע בשטח המקבלים את ההחלטות על השמות ילדים שהוצאו מבתיהם, מהם החסמים לעמידה ביעד, ויפעל להסירם. עוד מומלץ כי המשרד יגבש תוכנית רב-שנתית הכוללת יעדי ביניים להשגת היעד להשמת ילדים באומנה, ויעקוב אחר מימושה.

תוספת תקציב לשיפור הטיפול בילדים ובבני נוער המושמים בפנימיות של משרד הרווחה: כאמור, בעקבות המלצות דוח מבקר המדינה על הפנימיות של משרד הרווחה שפורסם בשנת 2017⁶⁸ החל המשרד בספטמבר 2021 ביישום רפורמה לשיפור הטיפול בילדים ובבני נוער המושמים בפנימיות. רפורמה זו כוללת, בין היתר, צמצום מספר הילדים בכל קבוצה והגדלת הצוות הטיפולי. עלות הרפורמה מוערכת בתוספת תקציב של 200 מיליון ש"ח על התקציב הקיים, שעמד על כ-739 מיליון ש"ח בשנת 2021⁶⁹.

יש ברפורמה זו כדי לשפר את מצב הילדים הנמצאים בפנימיות של משרד הרווחה; עם זאת, בראייה מערכתית של מדיניות הבית הקבוע לטיפול בילדים שהוצאו מבתיהם ושהם במסגרות חוץ-ביתיות, הרפורמה בפנימיות עלולה להרחיב את השמות הילדים בפנימיות במקום בחלופות העדיפות יותר על פי מדיניות המשרד.

68 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2017** (2017), "ילדים ובני נוער בסיכון בפנימיות של משרד הרווחה", עמ' 717 - 761.

69 משרד הרווחה והביטחון החברתי, **הודעת דוברות: מהפכת הפנימיות יוצאת לדרך** (2021).



משרד מבקר המדינה מצוין לחיוב את השיפור בטיפול בילדי פנימיות לשם הבטחת שלומם והתפתחותם ואת התוספת התקציבית בהיקף של כ-200 מיליון ש"ח לשנה שניתנה החל משנת 2021 לשם כך, ואולם אין בהם כדי לשנות את סדרי העדיפויות שקבע משרד הרווחה בהשמה חוץ-ביתית, בהתאם למדיניות הבית הקבוע.

מומלץ כי משרד הרווחה יעקוב אחר שיעור הילדים המושמים בפנימיות לאחר הרפורמה לעיל, על מנת להבטיח כי לא חל שינוי בסדרי העדיפויות בהשמה חוץ-ביתית, כפי שהמשרד הגדיר במדיניות הבית הקבוע.

עדיפות להשמה באומנה בגיל צעיר

השמת ילדים צעירים בפנימייה לפני גיל 8 והרחקתם ממסגרת משפחתית עלולה לפגוע ביכולתם לבסס התקשרות בטוחה לדמויות הוריות, החשובה במיוחד בגיל צעיר ומשמשת בסיס ליצירת קשרים תקינים בבגרות. כך עלולה להיפגע התפתחותם בתקופה הקריטית ביותר⁷⁰. זאת ועוד, השמת ילדים צעירים בפנימייה עלולה להכתיב בפועל את המשך שהותם בפנימיות גם בעתיד ולהקטין את סיכוייהם לעבור למסגרת משפחתית - אומנה. לפיכך, הפגיעה בילדים צעירים אלה בשל השמה שאינה מתאימה לגילם עלולה להיהפך לפגיעה מתמשכת ולצמצם אף יותר את סיכוייהם להשתקם מהטראומות שחוו בבית הוריהם וסביב הוצאתם מהבית. בשל כך נקבע בחוזר מנכ"ל ובתע"ס ותט"ה⁷¹ כי ילדים עד גיל 8 יופנו להשמה במשפחת אומנה.

בביקורת עלה חוסר הלימה בהגדרות גיל הכניסה של ילדים לפנימייה, כך שבמסמך מדיניות של השירות לפנימיות שפרסם משרד הרווחה בשנת 2019, הוגדר גיל 6 כגיל הכניסה לפנימייה, ולא גיל 8 כפי שקובעות ההנחיות בחוזר מנכ"ל ותע"ס ותט"ה.

משרד הרווחה ציין בתגובתו כי הוא יעדכן את מסמך המדיניות של השירות לפנימיות באופן שהשמה בפנימיות של ילדים בני 6 - 8 תתבצע בהתאם לנוהל דרישת אישור חריג גיל כנדרש בהנחיות תע"ס ותט"ה.

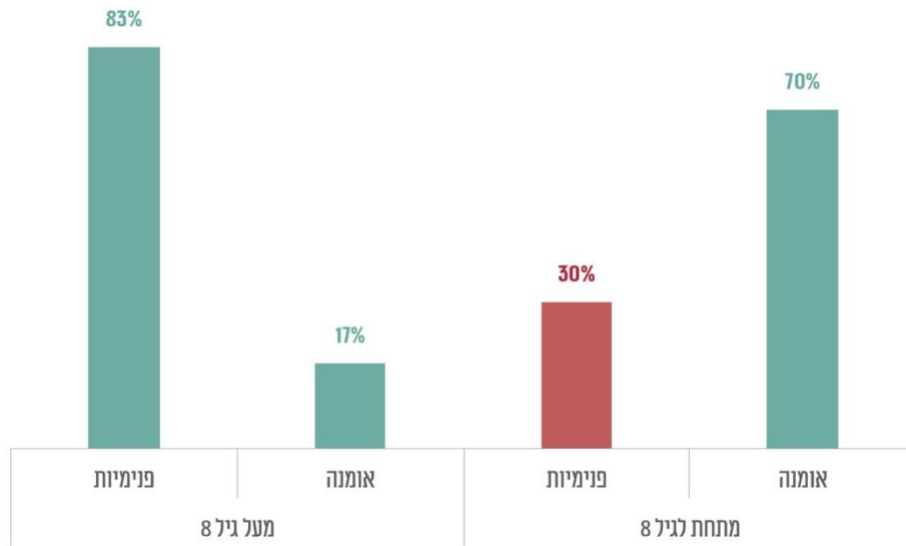
70 Kerns ;John Bowlby, **Attachment and loss: Volume II: Separation, anxiety and anger** (1973), pp. 1-42

Kathrin A. and Richardson Rhonda, A., **Attachment in Middle Childhood** (2005)

71 תע"ס ותט"ה, סעיף 19.6 ד.



תרשים 15: שיעורי ההשמות באומנה ובפנימיות עד גיל 8 ולאחר גיל 8, 2021

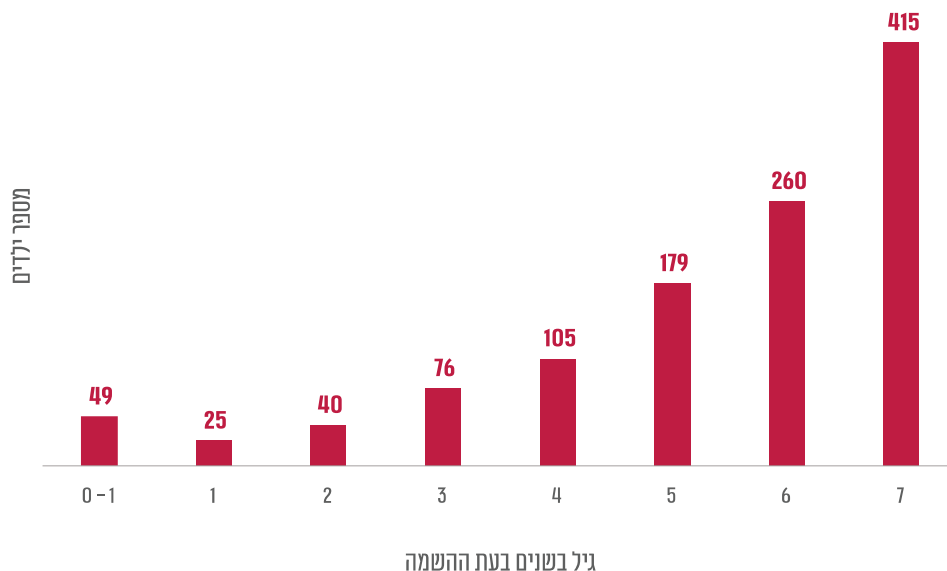


על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 15 עולה כי בשנת 2021 כ-30% מההשמות לילדים עד גיל 8 היו בפנימיות ולא באומנה. מעל גיל 8 עולה שיעור זה ועומד על כ-83%. ההשמות באומנה הן תמונת ראי של ההשמות בפנימיות: עד גיל 8 שיעורן עומד על כ-70%, אך לאחר גיל זה שיעורן יורד ל-17% בלבד. מכך עולה שבעוד ששירות הרווחה קבע בהנחיותיו כי העדיפות להשמה של ילד מתחת לגיל 8 תהא במסגרת אומנה, כשליש מההשמות בפועל היו לפנימיות.



תרשים 16: התפלגות גיל הילדים שהושמו בפנימיות לפני גיל 8, 2016 - 2021



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 16 עולה כי בשנים 2016 - 2021, מתוך הילדים שהושמו בפנימיות לפני גיל 8 (1,149 ילדים), כ-41% (474 ילדים) היו מתחת לגיל 5 (כולל)⁷², בטווח הגילים הנחשב לתקופה החשובה והרגישה ביותר בהתפתחות ההתקשרות של ילדים⁷³. על פי הערכה שחושבה במשרד מבקר המדינה קיים סיכוי של 78% שילדים שהושמו לפני גיל 8 בפנימיות יישארו בפנימיות בלבד גם בהשמות העתידיות שלהם⁷⁴.

על פי תע"ס ותט"ה⁷⁵ וחוזר מנכ"ל, במצבים שבהם התרשמה ותט"ה כי למרות גילו הצעיר של ילד טובתו דורשת השמה בפנימייה, יש לעשות זאת בהליך של אישור הנהלת המחוז ולאחריו באישור מטה משרד הרווחה.

72 כ-45% מההשמות של ילדים אלה היו במרכזי חירום - מסגרות פנימייתיות זמניות שנועדו להגן על ילדים שהוצאו מביתם במצבי חירום באופן מיידי, ובהן שוהים 15 ילדים בו-זמנית. משך השהייה הממוצע במרכזים אלה בשנת 2021 עמד על כחמישה חודשים, וכ-37% מההשמות נמשכו יותר מחצי שנה.

73 John Bowlby, **Attachment and loss: volume I: attachment** (1969), pp. 1-401

74 חישוב הסיכוי שכל ההשמות של ילד יהיו בפנימייה (A), בהינתן שההשמה הראשונה מתחת לגיל 8 הייתה בפנימייה

$$P(A/B) = \frac{A \cap B}{B} = \frac{2566}{3287} = 0.78 : (B)$$

75 תע"ס ותט"ה, סעיף 119.6.



מנתונים שהתקבלו ממשרד הרווחה באוקטובר 2022 עולה כי בשנים 2020 - 2021 הוא אישר השמת 124 ילדים בני פחות מ-8 בפנימיות במקום באומנה⁷⁶.

ואולם, בבדיקה שערך צוות הביקורת נמצא כי בשנים אלו הושמו בפנימיות של משרד הרווחה 197 ילדים מתחת לגיל זה⁷⁷. מכך עולה כי השמתם בפנימיות של משרד הרווחה (במקום באומנה) של 73 ילדים (כ-37%), לכל הפחות, שהיו בני פחות מ-8, נעשתה ללא אישור של מינהל שירותים אישיים וחברתיים במטה משרד הרווחה⁷⁸.

משרד הרווחה מסר בתגובתו כי הוא יעשה בדיקה בנוגע לפערים בנתונים.

מומלץ כי מינהל שירותים אישיים וחברתיים יחדד בקרב אנשי המקצוע המעורבים בהשמת ילדים במסגרות חוץ-ביתיות - מטה משרד הרווחה, ארגוני האומנה, ומש"חים - את ההנחיה בדבר השמתם של ילדים צעירים עד גיל 8 באומנה בלבד; יעגן את סדרי העדיפויות להשמה במסגרת חוץ-ביתית בנהלים ומדדים, ויעקוב אחר העמידה בהם בקרב אנשי המקצוע במטה משרד הרווחה וברשויות המקומיות, בהן מתקבלת ההחלטה בוותט"ה להמליץ על השמת ילדים באומנה או בפנימיות; ויפעל לחיזוק מערך האומנה כך שהאומנה תשמש בקרב מקבלי ההחלטות במטה וברשויות המקומיות כחלופה המועדפת על פני פנימיות להשמת ילדים המוצאים מביתם, בהתאם למדיניות משרד הרווחה. כמו כן, מומלץ כי משרד הרווחה יסדיר את הפער בין חוזר מנכ"ל למדיניות השירות לפנימיות בעניין גיל ההשמה של ילדים צעירים בפנימיות.

הגבלת משך השהייה במסגרות חוץ-ביתיות בגיל צעיר

זמן בחיי ילד שונה מהזמן בחיי מבוגר: בתקופת הילדות וההתבגרות ישנה התפתחות מואצת של יכולות פיזיות, קוגניטיביות ורגשיות ביחס לתקופת הבגרות; וישנן תקופות קריטיות להתפתחות הילד אשר רק בהן הוא יכול לרכוש יכולות מסוימות. על כן דרושים חשיפה לסביבה מתאימה ומענה מותאם לצורכי הילד בתקופות אלו. כמו כן, תפיסת הזמן של ילד שונה משל מבוגר, כך שמשך זמן קצר עבור מבוגר עשוי להיתפס כממושך מאוד בתפיסה הסובייקטיבית של ילד⁷⁹.

תוכנית הטיפול בילדים ובני נוער בסיכון של משרד הרווחה, "עם הפנים לקהילה", מדגישה את העדיפות לשיקום של ילדים ובני נוער בסיכון במסגרת הקהילה, בשל החשיבות שמייחסים אנשי מקצוע לטיפול בילדים במסגרת משפחתם וסביבתם הטבעית בקהילה⁸⁰. תוכנית זו רואה אפוא במסגרות חוץ-ביתיות כמסגרות שיקומיות, מצב זמני. תפיסה זו באה לידי ביטוי גם בחוזר מנכ"ל משרד הרווחה משנת 2004, המציג את התוכנית וקובע כי משך השהייה המרבי במסגרת חוץ-

76 משרד הרווחה העביר את הנתונים ללא מספרי ת"ז ולכן לא ניתן להשוותם לנתונים שבידי צוות הביקורת.

77 הבדיקה נערכה לגבי ילדים שהושמו בפנימיות ולא במרכזי חירום.

78 הבדיקה של צוות הביקורת נערכה רק לגבי פנימיות של משרד הרווחה, כאשר בפועל ילדים מתחת לגיל 8 מושמים גם במסגרות של המפעל להכשרת ילדים בישראל (מל"י) שתחת פיקוח המנהל לחינוך התיישבותי במשרד החינוך.

79 דוח הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה: ועדת המשנה בנושא השמה חוץ-ביתית, בראשות כב' השופטת סביונה רוטלוי אשר הוגש לשר המשפטים בפברואר 2003. עמ' 61.

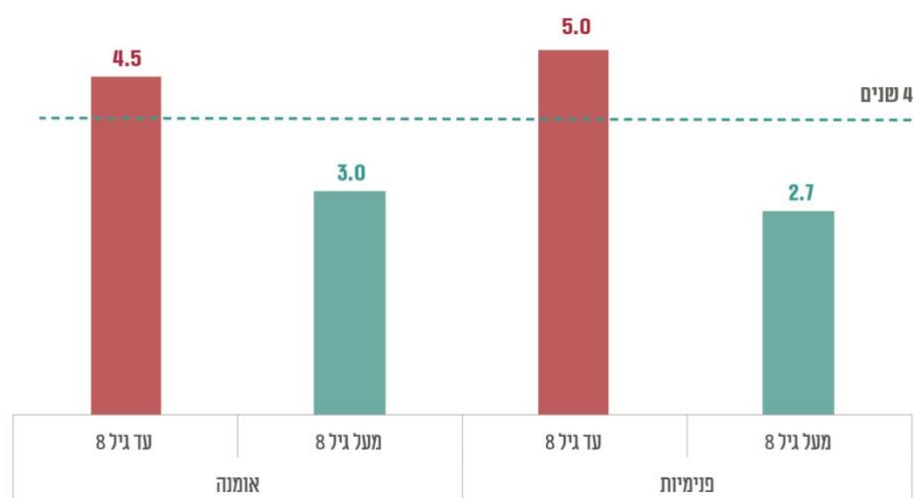
80 משרד הרווחה, עם הפנים לקהילה: ספר הפרויקט (2004), עמ' 3.



ביתית לא יעלה על ארבע שנים, ובמהלכן יושקעו מאמצים לשקם את הילד ואת הוריו על מנת שיוכל לשוב לביתם ולסביבתו הטבעית מהר ככל האפשר⁸¹.

צוות הביקורת בדק את משך ההשמה במסגרות חוץ-ביתיות של ילדים שנכנסו אליהן בגיל צעיר. ניתוח משך השהייה במסגרת חוץ-ביתית של ילדים שהוכנסו אליה לפני גיל 8 ואחרי גיל זה העלה את הממצאים האלה:

תרשים 17: משך השהייה הממוצע באומנה ובפנימיות (בשנים), לפי גיל הילד בעת ההשמה, 2016 - 2021⁸²



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

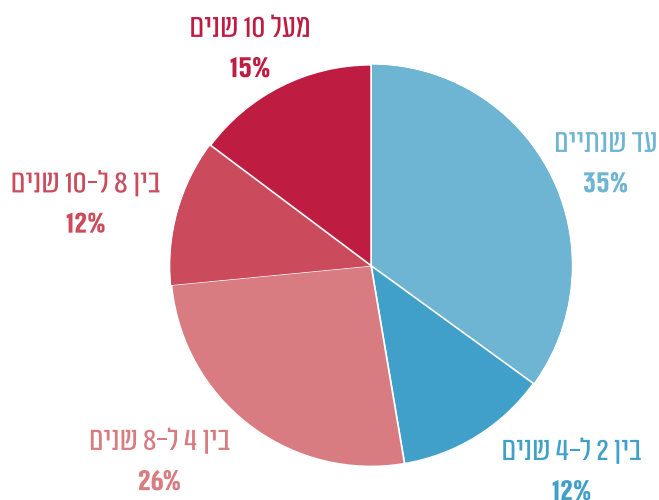
מתרשים 17 עולה כי ההנחיה שלא להאריך את שהותם של ילדים במסגרות חוץ-ביתיות למשך יותר מ-4 שנים נשמרת עבור ילדים שנכנסו למסגרת בהיותם מעל גיל 8, ואילו ילדים שנכנסו למסגרת מתחת לגיל 8 נשארים בה בממוצע מעל ארבע שנים - 4.5 שנים באומנה ו-5 שנים בפנימיות. כך, עבור ילדים בני פחות מ-8 בעת השמתם בפנימיות, שלפי היעד שבחוזר מנכ"ל לא היו אמורים להיות מושמים שם מלכתחילה, משך השהייה הוא הארוך ביותר בממוצע - 5 שנים.

81 חוזר מנכ"ל "עם הפנים לקהילה". המקרים המאפשרים החזקת ילד במסגרת חוץ-ביתית למשך יותר מארבע שנים מפורטים בחוזר זה וכן בתע"ס ותט"ה, סעיף 19.6.י.

82 הנתונים נבדקו לגבי ילדים ששהו באומנה ובפנימייה בשנים 2016 - 2021, אולם ייתכן כי תחילת השמתם במסגרות אלו הייתה עוד קודם לכן.



תרשים 18: התפלגות משך השהייה בפנימיות של ילדים שהושמו לפני גיל 8



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 18 עולה כי רוב הילדים המושמים בפנימיות לפני גיל 8 (כ-53%) ממשיכים לשהות בהן גם לאחר ארבע שנים - התקופה המרבית לשהייה במסגרת חוץ-ביתית שקבע משרד הרווחה בחוזר מנכ"ל "עם הפנים לקהילה". עוד עולה כי למעלה מרבע מהם (27%) שוהים בפנימיות משך זמן כפול מכך ואף יותר (מעל לשמונה שנים).

מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לצמצום משך השהייה של ילדים במסגרות חוץ-ביתיות כך שלא יעלה על ארבע שנים, בפרט לגבי ילדים שבעת ההשמה היו מתחת לגיל 8, בהתאם להנחיות שקבע.

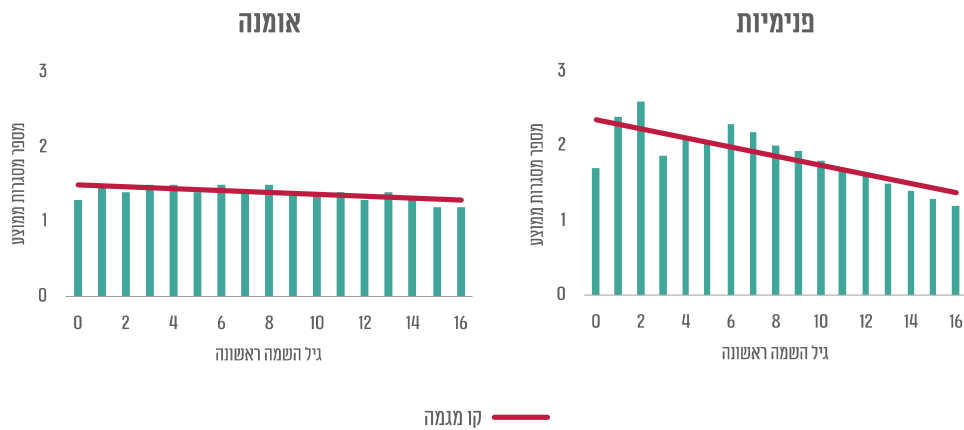
מעברים בין מסגרות בגיל צעיר

חוק האימוץ וחוק האומנה מתייחסים לזכותו של ילד ליציבות, הבאה לידי ביטוי בצמצום המעברים בין מסגרות⁸³. מעברים רבים בין מסגרות עלולים להגביר את תחושת חוסר הוודאות של הילד ולפגוע ביכולתו להתקשר לדמויות עקביות.

83 חוק האימוץ, סעיף ב1; חוק האומנה, סעיף 10.



תרשים 19: הקשר בין גיל ההשמה הראשונה למספר ההשמות העתידי בפנימייה ובאומנה עבור ילדים ששהו בפנימייה ובאומנה בשנים 2016 – 2021



קו מגמה

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 19 עולה כי ילדים שהושמו לראשונה בפנימייה - ככל שהושמו בגיל צעיר יותר כך עברו מסגרות רבות יותר; מנגד, אצל ילדים שהושמו באומנה גיל ההשמה כמעט לא השפיע על מספר המסגרות ששובצו בהן בהמשך⁸⁴ (ראו עוד על יציבות ההשמה החוץ-ביתית בפרק "טיפול המדינה בילד שהוצא מביתו"). כך לדוגמה ילדים בני שנתיים המושמים בפנימייה צפויים לעבור בכ-2.5 מסגרות במוצע, בעוד שילדים בגיל זה המושמים באומנה צפויים לעבור כ-1.5 מסגרות במוצע.

עולה מתוך כך כי ילדים צעירים נפגעים ארבע פעמים: 30% מהם מושמים בפנימייה אף שאין זו המסגרת המתאימה להם; 83% מהם ימשיכו לשהות בפנימיות כל זמן שהיו במסגרות חוץ-ביתיות; הם נמצאים בפנימיות ובאומנות למעלה מארבע שנים (חמש שנים וארבע וחצי שנים בהתאמה); וסיכוייהם לעבור בין מסגרות גדלים. לפיכך, נמנעות מהם הזכות לחיים במשפחה והזכות ליציבות ולעקביות בחייהם, והם חווים אי-ודאות וחוסר יציבות לאורך זמן חוויה המועצמת בגילים הצעירים, שכן לשנה בחיי ילד צעיר השפעה משמעותית בהרבה מזו של שנה בגיל בוגר⁸⁵.

84 עבור ילדים ששהו בפנימיות בלבד, קיים מתאם ($r = -.32$) בין גיל ההשמה הראשונה בפנימייה למספר המסגרות שבהן שהו בהמשך - ככל שההשמה הראשונה הייתה בגיל צעיר יותר כך מספר המסגרות שהילד היה בהן בהמשך היה גבוה יותר. משמעות מתאם זה היא שכ-10% מהשונות במספר המסגרות שבהן ילד מוסברים על ידי גיל ההשמה הראשונה בפנימייה. מנגד, עבור ילדים ששהו במשפחות אומנה בלבד, נמצא מתאם נמוך ($r = -.06$) בין גיל ההשמה הראשונה באומנה למספר המסגרות שבהן היה הילד בהמשך, המעיד על קשר זניח ביניהם. עוד עלה כי ההבדל בין המתאמים מובהק, כלומר השמה בגיל צעיר בפנימייה משפיעה יותר על מספר המסגרות העתידיות לעומת השמה בגיל צעיר באומנה.

85 דוח ועדת גרוס, עמ' 32.



מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לחידוד ההנחיות על השמת ילדים בגילים צעירים באומנה ולא בפנימייה; יאכוף את ההנחיות בדבר צמצום שהייתם במסגרות חוץ-ביתיות; ויפעל להפחתת מספר המעברים בין מסגרות.

השמה במשפחת "אומנה רצף אימוץ"

משפחת "אומנה רצף אימוץ" היא משפחה המיועדת לשמש כמשפחת אומנה לילד, אשר הביעה נכונות לאמץ אם יעלה הצורך, ועומדת בקריטריונים להיות משפחה מאמצת. ועדת גרוס בחנה את חוק האימוץ בעקבות הניסיון, הגישות החדשות והמחקרים הרבים שהצטברו מאז חקיקתו. הוועדה מונתה על ידי שר המשפטים ושר הרווחה בשנת 2007, והגישה את המלצותיה בשנת 2016. תזכירי חוק נוסחו בעקבות המלצות הוועדה אך נוסח חדש של החוק לא הובא לאישור הכנסת. ועדת גרוס הציגה את הצורך לעשות מאמץ לגייס משפחות אומנה רצף אימוץ, כדי לקצר את ההליכים הכרוכים במציאת משפחה מאמצת לילד שלא יוכל לחזור לביתו, וכדי למנוע את הצורך להעבירו למשפחה שיכולה לאמץ אם משפחת האומנה שאצלה הוא שוהה לא יכולה או אינה מעוניינת לאמצו⁸⁶. מיעוט משפחות אומנה רצף אימוץ עלול להביא לכך שעל מנת לזכות בבית קבוע יאלצו הילדים שלא יוכלו לחזור לביתם לעבור למשפחות אחרות.

חקיקה ברוח זו קיימת בכמה מדינות בארה"ב, והיא קובעת כי בכל הסכם להשמת ילד באומנה ייכלל סעיף הנותן להורי האומנה עדיפות באימוץ הילד. בבריטניה קובע החוק כי לגבי ילד שנשקלת אפשרות למוסרו לאימוץ, יש לשקול תחילה את השמתו אצל הורים שאושרו מראש להיות הורי אומנה והורים מאמצים⁸⁷. גם מדיניות הבית הקבוע של משרד הרווחה מציבה בעדיפות גבוהה אימוץ על ידי משפחת אומנה רצף אימוץ.

בניגוד לעדיפות שמתווה מדיניות הבית הקבוע ולמקובל במדינות אחרות, בפועל, בשנים 2017-2021 שיעור קטן מאוד (כ-1.6%) של משפחות אומנה אימצו את הילדים ששהו אצלן (45 משפחות במוצע).

כדי לאפשר לילדים שהסיכוי שיחזרו לבית הוריהם קלוש למצוא בית קבוע בדמות אימוץ, ולמנוע מעבר נוסף שלהם ממשפחת האומנה שבה הם שוהים למשפחה מאמצת, וכך להגביר את תחושת הוודאות של משפחות האומנה, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לגיוס משפחות אומנה המתאימות להיות משפחות מאמצות במקרה הצורך, ולהשמה של ילדים המוצאים מבתיים אצל משפחות אלו. כמו כן, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להסרת החסמים העומדים כיום בפני אימוץ על ידי משפחות אומנה⁸⁸, ויפעל להשלמת ההסדרה של אומנה רצף אימוץ בהתאם להמלצות ועדת גרוס ולמקובל במדינות אחרות בעולם.

86 דוח ועדת גרוס, עמ' 53, ו-55.

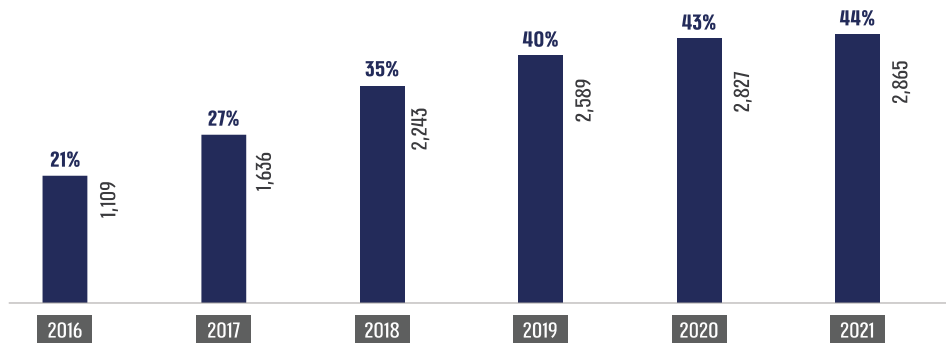
87 ירון אונגר, דינה צדוק, מאומנה לאימוץ: רקע תיאורטי וסקירה משווה, (2016).

88 החסמים מתוארים בפרק העוסק בשיתוף הפעולה בין השירות לאומנה לשירות למען הילד, להלן.

השמה באומנת קרובים

חוק האומנה נותן עדיפות להשמה באומנת קרובים על פני אומנה רגילה, של ילד שהוחלט כי טובתו מחייבת השמה באומנה. החוק קובע כי הגורם המוסמך (השירות לאומנה) יכול לאשר השמה של ילד באומנת קרובים גם אם המשפחה אינה עומדת בכל הקריטריונים המנויים בחוק, כדוגמת ידיעת קרוא וכתוב, הכנסה קבועה, מגבלת גיל, ומקום הולם בבית כדי לאפשר התפתחות תקינה של הילד⁸⁹.

תרשים 20: מספר ההשמות באומנת קרובים ושיעורן מתוך כלל ההשמות באומנה, 2016 - 2021



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 20 עולה כי שיעור ההשמות של ילדים באומנת קרובים נמצא במגמת עלייה עקבית מ-21% ב-2016 ל-44% ב-2021, והכפיל עצמו בתוך שש שנים, אך הוא עדיין נמוך משיעור ההשמה באומנה שאינה של קרובים (56%).

הסדרת הליווי והתמיכה באומנת קרובים: השירות לאומנה מכיר במאפיינים הייחודיים של אומנת קרובים, ובריבוי ההשמות של ילדים באומנה זו, ועל כן קיים בתחילת יישום חוק האומנה קבוצת למידה בנושא, מתוך הכרה בכך שלגבי חלק מהמשפחות של אומנת קרובים יש צורך בליווי ייחודי. בקבוצת הלמידה זוהו אתגרים ייחודיים למשפחות אלו, כגון הזדקנות האומנים, חזרה של בני משפחה נוספים למגורים בבית משפחת האומנה, מאבקים בתוך המשפחה, והתנגדות הורי האומנה לקשר של הילד עם הוריו - ובעקבות עבודת הקבוצה עודכן קורס ההכנה למשפחות אומנה לקראת תפקידן כאומנות ויוחד למשפחות קרובים.

89 חוק האומנה, סעיף 38.



להלן דוגמאות לקשיים שעלו מבדיקה של 30 תיקי הילדים שערך צוות הביקורת:

- חוסר מסוגלות של סבים לממש את תוכנית הטיפול;
 - ילדים שוהים באומנת קרובים מצד האם ואלה מקשים על הקשר של הילדים עם אביהם, ואף מתנגדים לו;
 - ילדה הושמה באומנה בבית סבתה, שבו חוותה אימה בילדותה התעללות על ידי בן זוגה לשעבר של הסבתא;
 - אב שוהה רבות ואף לן אצל אימו, המשמשת אומנה לנכדתה - בתו.
- עלה כי משרד הרווחה לא הסדיר הנחיות הקובעות את דרך הטיפול באומנת קרובים אף שהיא כרוכה בהתמודדות מורכבת ושונה מאומנה רגילה, וכן הוא לא קבע כלים ודרכי התערבות ייחודיים לליווי המשפחות.
- למרות הגידול הניכר בשיעור השמות באומנת קרובים בשש השנים האחרונות (מ-21% ל-44%), והמורכבות הייחודית לאומנה זו, 72% מאנשי המקצוע השיבו בשאלון כי ליווי ותמיכה המותאמים לאומנת קרובים מתקיימים במידה בינונית או מועטה.

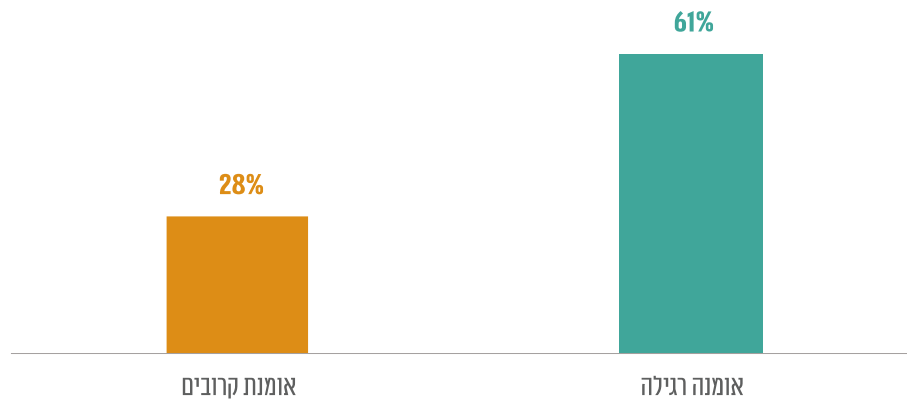
בעניין זה מסר אחד מארגוני האומנה למשרד מבקר המדינה בינואר 2023 כי בעקבות חקיקת חוק האומנה חל גידול ניכר בשיעור אומנת הקרובים וכי משפחות אומנה אלו הן בעלות מאפיינים שונים ממשפחות אומנה שנבחרו בקפידה על ידי משרד הרווחה. הדבר מחייב התאמות באופן הליווי המקצועי, בסל השירותים ובמתווה ההפעלה של אומנה רגילה.

מומלץ כי משרד הרווחה יוסיף וילמד על הצרכים הייחודיים של אומנת קרובים ושל אנשי המקצוע המלווים אותם ויסדיר ויתאים את תהליכי הליווי של מנחות אומנה למשפחות אומנת קרובים והטיפול בילדים המושמים באומנה זו, לרבות באמצעות הגדרת תדירות ביקורים שונה של מנחת אומנה אצל משפחות אומנת קרובים, וליווי מותאם של הקשר בין ההורים המולידים לבין הילד והורי האומנה. באופן הזה ניתן יהיה להבטיח את איכות הטיפול בילד והליווי למשפחת האומנה, במיוחד במצבים ייחודיים שלמנחות האומנה אין ידע וכלים להתמודד איתם. עוד מומלץ שמשרד הרווחה יבחן את הממצאים שעלו בתיקים שנדגמו ויפעל לתיקון הטיפול ככל ונדרש.

בשאלון נשאלו אנשי המקצוע מהי ההשמה החוץ-ביתית המיטיבה ביותר עבור ילד שהוצא מביתו. צוות הביקורת בחן את תשובותיהם של אנשי מקצוע בתחום האומנה⁹⁰ ביחס לאומנה ולאומנת קרובים. להלן פילוח התשובות שהתקבלו:



תרשים 21: שיעור אנשי המקצוע בתחום האומנה שהשיבו כי אומנה או אומנת קרובים היא ההשמה המיטיבה ביותר



מתרשים 21 עולה כי את אומנת הקרובים חלק קטן יחסית (28%) מאנשי מקצוע בתחום האומנה תופסים כהשמה המיטיבה ביותר, ואילו אומנה רגילה נתפסת על ידי רובם (61%) כמיטיבה ביותר. כך, אומנת קרובים, שהיא ההשמה העדיפה על פי חוק האומנה ונפוצה באופן יחסי (44% מההשמות באומנה בשנת 2021), נתפסת אצל אנשי המקצוע העוסקים בהשמות אומנה כהשמה פחות מיטיבה באופן מובהק⁹¹.

מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את הסיבות לתפיסה האמורה של אנשי המקצוע את אומנת הקרובים ויפעל לטפל בהן. עוד מומלץ כי בתהליך הבניית הליווי והנחיות העבודה לאומנת קרובים ישולבו מפקחות ומנחות על מנת לרתום אותן לתהליך וכדי שהמענה יהיה מותאם לידע הקיים בשטח.

משך השהייה באומנה, בפנימייה ובהמתנה לאימוץ

הגבלת משך השהייה באומנת חירום

אומנת חירום מיועדת לילדים מגיל לידה ועד גיל 8, אשר בשל חשש לשלומם נדרש להם סידור מגורים מחוץ לבית הוריהם באופן מיידי, בהתראה קצרה ולתקופה קצובה. אומנת חירום משמשת מקלט זמני לילד, עד לקבלת החלטה בדבר מקום ההשמה המתאים לו, למשל, השמה באומנה, ולהכנת תוכנית טיפול עבורו⁹².

91 $t(186) = 4.80, p < .01$

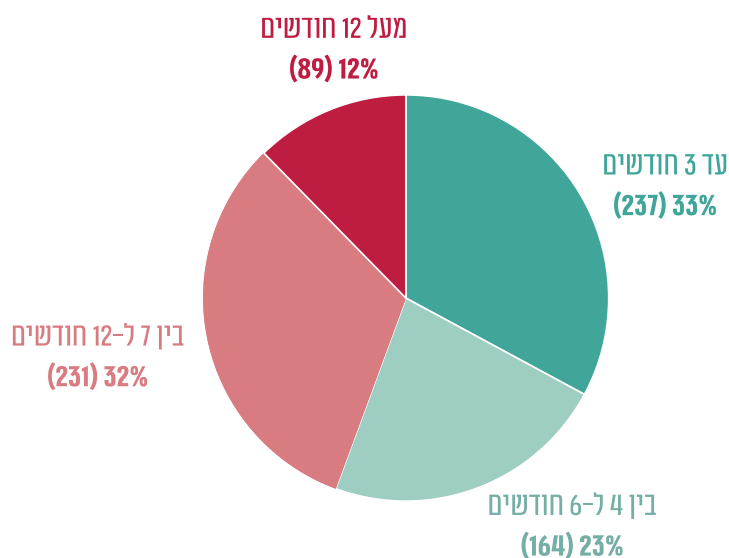
92 חוק האומנה, סעיף 59; מכון אופק לניהול ומחקר בע"מ, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ג'וינט ישראל אשלים, דרכי עבודה בראייה רב-תחומית במשפחות קלט חירום, 2016.



ילדים באומנת חירום הם ילדים שנשקפה להם סכנה בבית הוריהם ועל כן הוצאו ממנו באופן מיידי לבית אחר. ילדים אלה זקוקים לתהליך טיפולי ושיקומי ולבית קבוע, ואלה נמנעים מהם כל עוד הם שוהים באומנת החירום. לפיכך, שהייה ארוכה של ילדים באומנת חירום עומדת בניגוד לצורכיהם, ועלולה לפגוע בטובתם. ככל שהיא נמשכת היא מותירה את הילדים באי-ודאות מתמשכת ביחס לעתידם, וכך, אף שהם הוצאו מביתם בדחיפות בשל מצבי התעללות או הזנחה קיצונית, הפגיעה בהם נמשכת והם אינם מטופלים כראוי.

בהתאם לכך, חוק האומנה קובע כי משך השהייה באומנת חירום לא יעלה על שלושה חודשים, וניתן להאריכה מטעמים מיוחדים בשלושה חודשים נוספים⁹³, כך שמשך השהייה הכולל לא יעלה על שישה חודשים.

תרשים 22: משך השהייה של ילדים באומנת חירום (בסוגריים - מספר הילדים), 2016 - 2021⁹⁴



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 22 עולה כי רק כשליש מהילדים (237 ילדים) שוהים באומנת חירום עד שלושה חודשים. עוד עולה כי שיעור ניכר מהילדים (44% - 320 ילדים) שוהים במסגרת זו מעל לפרק הזמן המרבי המותר בחוק - חצי שנה, חלקם (12% - 89 ילדים) שוהים בה אף שנה ויותר.

93 חוק האומנה, סעיף 62. המפקח הארצי על האומנה הוא המוסמך בהתייעצות עם ע"ס לחוק הנוער לאשר הארכה של השהייה באומנה.

94 הנתונים נבדקו לגבי ילדים ששהו באומנה בשנים 2016 - 2021, אולם ייתכן כי שהייתם באומנת חירום החלה עוד לפני תקופה זו.



במסמך משנת 2016 של השירות לאומנה במשרד הרווחה צוינו הסיבות להימשכות השהייה באומנות חירום. בין היתר צוינה התארכות התהליכים במש"חים וקשיים במציאת מסגרת המשך הולמת לילד⁹⁵.

מצב החירום והחשש לשלומם של הילדים הנתונים בשעת משבר מגבירים את אחריותו של משרד הרווחה לטיפול בילדים אלה. עליו לפעול בהתאם לדרישות חוק האומנה, בין היתר באמצעות הגברת המאמצים לגיוס משפחות אומנה מתאימות, ופעולה משותפת של שירותי האומנה עם אגף בכיר משפחות, ילדים ונוער בקהילה לשם יצירת מהלך במש"חים לקיצור תהליכי ההשמה של ילדים באומנת חירום.

משך השהייה באומנה

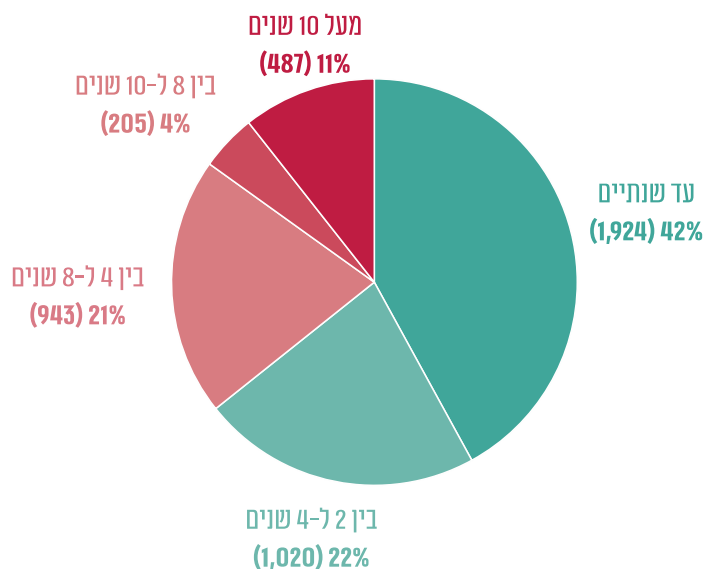
שהייה ממושכת באומנה על אף היותה מסגרת זמנית עלולה לפגוע בהתקשרות של הילדים היות שהיא גורמת לילדים תחושת חוסר ודאות. במקביל, אצל משפחות האומנה החיות אף הן באי-ודאות לגבי הישארות הילדים השוהים אצלן עלולה להיפגע יכולת ההתקשרות אל הילדים, פגיעה המתבטאת באיכות הקשר עימם. כתוצאה מכך, עלולים להיפגע סיכוייהם של ילדים אלו להשתקם מטראומות ההתקשרות שחוו, הן בבית ההורים והן בהוצאה ממנו, ולפתח חיים נורמטיביים. בהתאם לכך קבע חוזר מנכ"ל משרד הרווחה בשנת 2004 כי פרק הזמן המרבי לשהייה באומנה יעמוד על ארבע שנים⁹⁶.

95 מכון אופק לניהול ומחקר בע"מ, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ג'וינט ישראל אשלים, **דרכי עבודה בראייה רב-תחומית במשפחות קלט חירום**, 2016.

96 תע"ס ותט"ה מגדיר תבחינים המאפשרים להשאיר ילד באומנה יותר מארבע שנים.



תרשים 23: התפלגות משך השהייה באומנה (בסוגריים - מספר הילדים), 2016 - 2021⁹⁷






על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 23 עולה שכ-35% מהילדים המושמים באומנה נשארים בה גם לאחר ארבע שנים, וכמחצית מאלה שוהים בה פרק זמן כפול מכך ואף יותר, זאת שלא בהתאם לחזור מנכ"ל "עם הפנים לקהילה" שהגדיר כי פרק הזמן המרבי לשהייה באומנה יהיה ארבע שנים. נתונים אלה אינם משקפים את התפיסה לפיה האומנה היא מסגרת זמנית עד למציאת מסגרת של בית קבוע ומיטיב לילדי האומנה; ובפועל, מי ששהה באומנה יותר מארבע שנים, סיכויו להישאר בה שמונה שנים ויותר הם כ-43%.

97 הבדיקה נערכה לגבי ילדים ששהו באומנה בשנים 2016 - 2021, גם אם חלקם נכנסו למסגרת זו עוד קודם לטווח שנים זה.

לוח 2: משך השהייה באומנה ושיעור השהים בה עד שנתיים ומעל ארבע שנים, בישראל, בארה"ב⁹⁸ ובבריטניה⁹⁹

			
33 חודשים	21 חודשים	48 חודשים	משך השהייה הממוצע באומנה
15%	6%	35%	שיעור הילדים השהים באומנה מעל 4 שנים
62%	70%	42%	שיעור הילדים השהים באומנה עד שנתיים

מלוח 2 עולה כי בהשוואת המדדים השונים - משך השהייה באומנה בישראל ארוך פי 2.3 בערך מזה של ארה"ב ופי 1.5 בערך מזה של בריטניה.

מומלץ כי משרד הרווחה יעקוב אחר משכי הזמן של שהיית ילדים באומנה; יאתר את מאפייני הילדים השהים באומנה זמן ארוך מארבע שנים; ימפה את החסמים למציאת בית קבוע עבורם, ויפעל להסרתם.

משכי זמן בהליך האימוץ

מדיניות הבית הקבוע קובעת כי הפתרון הטוב ביותר עבור ילד שאינו יכול לגדול בבית הוריו הוא אימוץ¹⁰⁰. כל עוד הליך האימוץ אינו מסתיים, הילד והמשפחה המאמצת נמצאים במצב של חוסר ודאות. התמשכות תקופה זו משפיעה על ההתקשרות בין הילד להורים המאמצים, על היכולת הקוגניטיביות של הילד ועל הביטחון העצמי שלו¹⁰¹. ועדת גרוס ציינה בדוח המסכם שלה כי הימשכות ההליך אף גורמת לכך שלעיתים גילו הגבוה יחסית של הילד בעת הכרזתו בר-אימוץ, מונע את אימוצו¹⁰². בהתאם לכך, חוק האימוץ ותע"ס אימוץ תוחמים בזמן את השלבים השונים בהליך האימוץ וקובעים כי משך ההליך כולו לא יעלה על 13 חודשים¹⁰³.

98 U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families, Children's Bureau (2021). The AFCARS Report.

99 Reporting Year 2021: Children looked after in England including adoptions (18 November, 2021). GOV.UK. <https://explore-education-statistics.service.gov.uk/find-statistics/children-looked-after-in-england-including-adoptions>

100 דוח ועדת גרוס; משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

101 דוח ועדת גרוס, עמ' 42.

102 דוח ועדת גרוס, עמ' 41.

103 חוק האימוץ, סעיף 13(ב); תע"ס אימוץ, סעיף 3(ד).



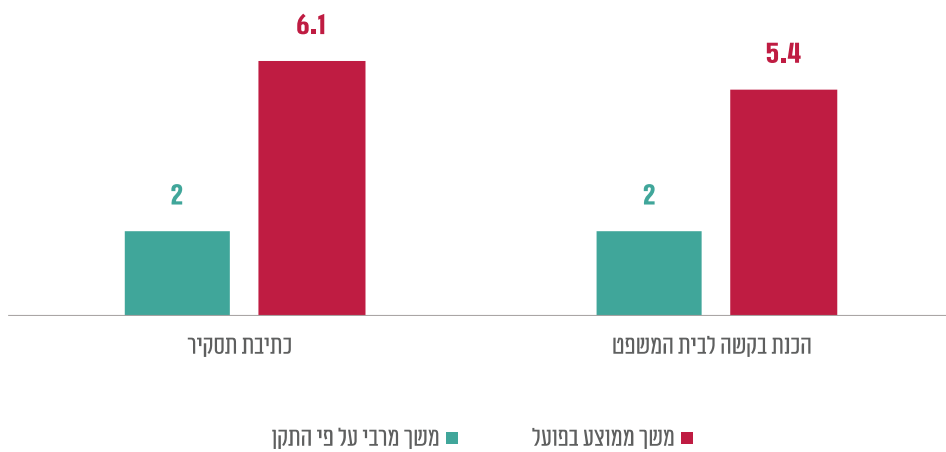
תרשים 24: שלבי הליך האימוץ ופרקי הזמן המרביים הקבועים לכל שלב

צו אימוץ	ערעור	דיון בבית המשפט לענייני משפחה	הגשת בקשה לבית המשפט לענייני משפחה	כתיבת תסקיר
<p>ההורים המאמצים מגישים בקשה לצו אימוץ אשר מכונן יחסי הורות בינם לבין הילד</p> <p>לאחר שהילד שהה לפחות 6 חודשים עם ההורים המאמצים</p>	<p>הגשת ערעור לבית המשפט המחוזי</p> <p>הגשה תוך 15 יום החלטה תוך 30 יום</p>	<p>בתום הדיון על בית המשפט להחליט אם להכריז על הילד כבר-אימוץ</p> <p>9 חודשים</p>	<p>הלשכה המשפטית במשרד הרווחה נדרשת להכין את הבקשה ולהגישה לבית המשפט לענייני משפחה</p> <p>2 חודשים</p>	<p>לאחר שהוחלט בותמ"ה לפתוח בהליך אימוץ, עו"ס אימוץ נדרשת לרכז את החומרים הקיימים על הילד ולכתוב תסקיר</p> <p>2 חודשים</p>

על פי חוק האימוץ ותע"ס אימוץ, בעיבוד משרד מבקר המדינה¹⁰⁴.

צוות הביקורת בחן את משכי הזמן בפועל של כל אחד מהמקטעים בהליך האימוץ.

תרשים 25: משכי זמן לשלבי הליך האימוץ שבאחריות משרד הרווחה (בחודשים), 2016 - 2021

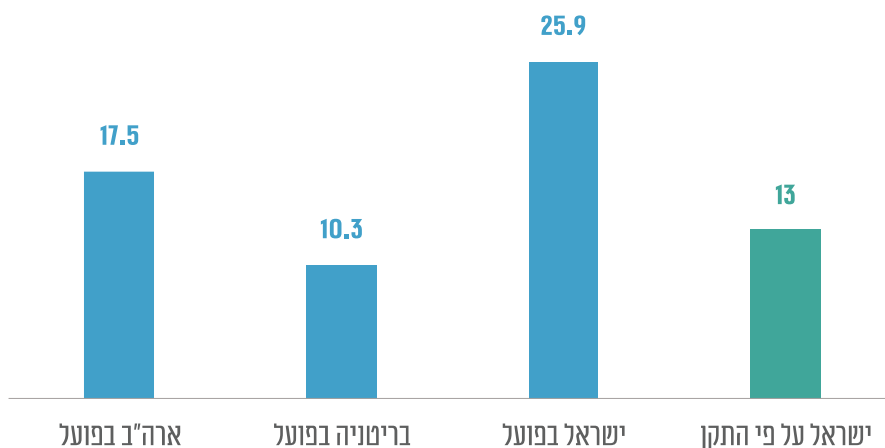


על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

104 תע"ס אימוץ, סעיף 3(ד), חוק האימוץ, סעיף 6, 13(ב), 1.

מתרשים 25 עולה כי משכי הזמן לכתיבת התסקיר ולהכנת הבקשה לבית המשפט אורכים כמעט פי שלושה מהמוגדר בחוק האימוץ ובתע"ס אימוץ (11.5 חודשים לעומת ארבעה).

תרשים 26: משכי זמן להליך האימוץ הכולל, בהשוואה בין-לאומית (בחודשים)



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 26 עולה כי משך הליך אימוץ בישראל אורך בממוצע כ-26 חודשים, פי שניים מהזמן המרבי המוגדר בדיון (13 חודשים); עולה גם כי הליך האימוץ בישראל אורך באופן ניכר מזה שבבריטניה (10.3 חודשים בשנת 2020¹⁰⁵), ובארזה"ב (17.5 חודשים בשנת 2020¹⁰⁶). כן נמצא כי כ-50% מההליכים בישראל נמשכים 20 חודשים ומעלה.

הימשכות הליכי האימוץ צוינה כחסם משמעותי לאימוץ על ידי יותר ממחצית מהמשיבים לשאלון (56%), ובקרב עו"סיות אימוץ שענו על השאלון היה המספר גבוה אף יותר, 71% ראו בהימשכות ההליכים חסם לאימוץ¹⁰⁷.

על מנת לקצר את משך הליך האימוץ מומלץ כי משרד הרווחה יזהה את החסמים הגורמים לעיכובים חריגים בתהליכי הכנת תסקירים ובהכנת הבקשות לבית המשפט בכלל שלבי האימוץ, ויפעל להסרתם.

משרד הרווחה מסר בתגובתו כי הוא מנהל תהליך לבחינת החסמים ולקיצור הליכי האימוץ.

105 GOV.UK. (2022). Reporting Year 2021: Children looked after in England including adoptions.

106 U.S. Department of Health, **The AFCARS Report** (2020)

107 חסם נחשב בעל משקל אם ענו עליו "במידה רבה" או " במידה רבה מאוד".



יישום מדיניות הבית הקבוע בחברה הערבית ובחברה החרדית

התאמת הטיפול לחברה הערבית ולחברה החרדית

עבודה טיפולית עם ילדים ומשפחות דורשת התאמה של דרכי ההתערבות למאפיינים החברתיים והתרבותיים של האוכלוסייה שאליה הם משתייכים. בחברות מסורתיות, התאמה זו נדרשת גם כאשר איש המקצוע המטפל משתייך לאותה חברה מסורתית, משום שמרבית ההכשרות המקצועיות מבוססות על תפיסות מערביות¹⁰⁸.

החברה הערבית בישראל מהווה כ-20% מכלל אוכלוסיית המדינה¹⁰⁹, ושיעור הילדים בני 0 - 17 בה עומד על כ-24%¹¹⁰. לחברה זו מאפייני רווחה שונים וייחודיים בתוך החברה הכללית: שיעור העוני למשפחה בחברה זו עמד בשנת 2020 על 56% לעומת 42% באוכלוסייה הכללית¹¹¹; על פי מחקרים, חלוקת התפקידים המקובלת במשפחה ערבית היא מסורתית, היינו הגבר הוא האחראי לפרנסת המשפחה ולהטלת משמעת, ואילו הנשים לרוב דואגות לגידול הילדים ולחינוכם¹¹².

חברה נוספת בישראל שדורשת התאמה של דרכי הטיפול בה היא החברה החרדית. על פי הערכות, החברה החרדית מהווה כ-13% מכלל אוכלוסיית המדינה, ושיעור הילדים בה עומד על כ-30%¹¹³. משפחות מרובות ילדים המאפיינות חברה זו והשתתפות מועטה של הגברים בשוק התעסוקה מובילים לשיעורי עוני משמעותיים בה¹¹⁴. כך, שיעור העוני למשפחה בחברה החרדית עמד בשנת 2020 על 62% לעומת 42% באוכלוסייה הכללית¹¹⁵, אורח החיים בחברה החרדית בא לידי ביטוי גם בהקפדתם על הפרדה מגדרית והימנעות מחדירת השפעות "זרות"¹¹⁶.

- 108 פידא ניג'ם-אכתילאת, דליה בן רבי, ורחל סבו-לאל, "עקרונות עבודה והתערבות המותאמים לחברה הערבית בשירותי רווחה וטיפול בישראל", **מאירס ג'וינט ברוקדייל** (2018).
- 109 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, האוכלוסייה המוסלמית בישראל - נתונים לרגל חג הקורבן 2022; האוכלוסייה הדרוזית בישראל - לקט נתונים לרגל חג נביא שעתיב 2022; האוכלוסייה הנוצרית בישראל - נתונים לרגל חג המולד 2021.
- 110 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לקט נתונים לרגל יום הילד הבין-לאומי, 2021.
- 111 שיעורי העוני נמדדים לפי הכנסה כלכלית למשפחה. קו העוני מוגדר כמחצית ההכנסה הפנויה החיצונית למשפחה. ראו ב: מירי אנדבלד, אורן היר, להב כרדאי, וניצה (קלינר) קסיר, "רמת החיים, העוני והאי-שוויון בהכנסות - 2018 - 2019 ואומדן ל-2020 (לפי נתונים מינהליים)", **ביטוח לאומי** (2021).
- 112 פידא ניג'ם-אכתילאת, דליה בן רבי, ורחל סבו-לאל, "עקרונות עבודה והתערבות המותאמים לחברה הערבית בשירותי רווחה וטיפול בישראל", **מאירס ג'וינט ברוקדייל** (2018).
- 113 המכון הישראלי לדמוקרטיה, שנתון החברה החרדית 2021: גידול במספר הגברים החרדים הפונים להשכלה גבוהה ולהכשרה טכנולוגית.
- 114 הסתר פאס, רונלי רותם, ודליה בן-רבי, "מסמך מידע לאשלים: ילדים ובני נוער חרדים: סוגיות במערכת השירותים בתחומי הרווחה והבריאות", **מאירס ג'וינט ברוקדייל** (2011).
- 115 שיעורי העוני נמדדים לפי הכנסה כלכלית למשפחה. קו העוני מוגדר כמחצית ההכנסה הפנויה החיצונית למשפחה. ראו ב: מירי אנדבלד, אורן היר, להב כרדאי, וניצה (קלינר) קסיר, "רמת החיים, העוני והאי-שוויון בהכנסות - 2018 - 2019 ואומדן ל-2020 (לפי נתונים מינהליים)", **ביטוח לאומי** (2021).
- 116 על בסיס, הסתר פאס, רונלי רותם, ודליה בן-רבי, "מסמך מידע לאשלים: ילדים ובני נוער חרדים: סוגיות במערכת השירותים בתחומי הרווחה והבריאות", **מאירס ג'וינט ברוקדייל** (2011).



בשאלון של משרד מבקר המדינה העלו אנשי מקצוע חסמים להשמה באומנה ולמסירה לאימוץ הייחודיים לחברה הערבית, ובהם: מחסור באנשי מקצוע דוברי ערבית; התנגדות להוצאה מחוץ למשפחה המורחבת; הבדלים בין הוצאת בנים להוצאת בנות מהבית; וקושי באימוץ על פי הדת המוסלמית.

דוגמה למאפיינים תרבותיים המשפיעים על השמת ילד עלתה גם בתיאור מקרה 1, אשר נלקח מתוך מדגם תיקי הילדים שבדק צוות הביקורת. פרטי מקרה זה ותיאורי המקרים הנוספים בדוח נלקחו מתוך הסיכומים בתיקי הילד, בשינויים הכרחיים שנועדו לשמור על פרטיות הילדים והמשפחות.

תיאור מקרה 1

ילד מוסלמי שאביו נטש אותו ואת אימו, גר יחד עם אימו בבית הסבים מאז שהיה בן תשעה חודשים. כשהיה בן 10 אימו נישאה בשנית ונולדו לה שתי בנות. בשל היותו ילד גדול, ומשיקולי דת וצניעות, משפחת הבעל של האם לא הסכימה שיתגורר עם הנשים והילדות ממשפחת הבעל. מסיבה זו הילד המשיך להתגורר בבית הסבים, אלא הוגדרו כאומנה. האם בקשר עם הילד ומבקרת אותו 5 פעמים בשבוע.



תיאור המקרה מלמד כי אורח החיים המסורתי משפיע על השמתו של ילד במשפחה בחברה הערבית, שכן קודים תרבותיים מונעים ממנו לשהות בחברת נשים וילדות שאינן בנות משפחה ובכך מגבילים ומצמצמים את אפשרויות ההשמה שלו או מביאים להוצאתו מהבית.

בכל הנוגע לחברה החרדית עלו מהשאלון חסמים להשמה חוץ-ביתית בחברה זו, ובהם: מחסור במשפחות אומנה חרדיות לצד מחסור בפנימיות המותאמות לחברה החרדית; התנגדות לטיפול; קבלת החלטה בדבר משפחת האומנה על ידי הנהגת הקהילה ולא על ידי רשויות הרווחה; וחשדנות כלפי הרשויות.

בביקורת עלה שמשרד הרווחה לא פיתח מתווה או הנחיות מותאמות לליווי ולטיפול בילדים מהחברה הערבית ומהחברה החרדית המושמים באומנה, ולא צייד את אנשי המקצוע בכלים מקצועיים מתאימים.

מומלץ כי משרד הרווחה יגבש מתווה לטיפול ועבודה עם חברות בעלות מאפיינים תרבותיים ייחודיים, יכשיר אנשי מקצוע עם היכרות וגישה לחברות אלו, ויפתח מסגרות מתאימות לילדים בסיכון בחברות אלו כדי למנוע פגיעה בזכות הילדים להגנה, לגדילה בסביבה משפחתית ולטיפול¹¹⁷.

צוות הביקורת בחן את יישומם של כמה עקרונות ממדיניות הבית הקבוע בחברה הערבית ובחברה החרדית¹¹⁸.

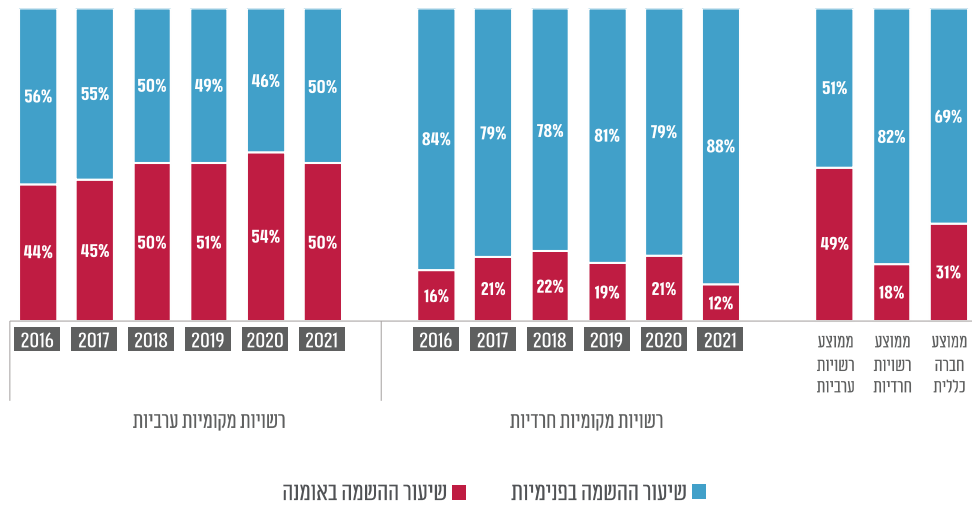
117 האמנה לזכויות הילד.

118 השתייכות ילד לחברה הערבית או החרדית נקבע על פי הרשות ממנה הגיע, בהתאם לנתונים שהיו בידי צוות הביקורת. על כן הנתונים המתוארים בפרק זה מתייחסים לילדים המשתייכים לרשויות מקומיות ערביות, או חרדיות, ואינם כוללים ילדים מרשויות מעורבות.



עדיפות להשמה באומנה לעומת פנימיות ברשויות המקומיות הערביות והחרדיות

תרשים 27: שיעור ההשמות באומנה ובפנימיות ברשויות מקומיות ערביות וחרדיות, 2016 – 2021



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

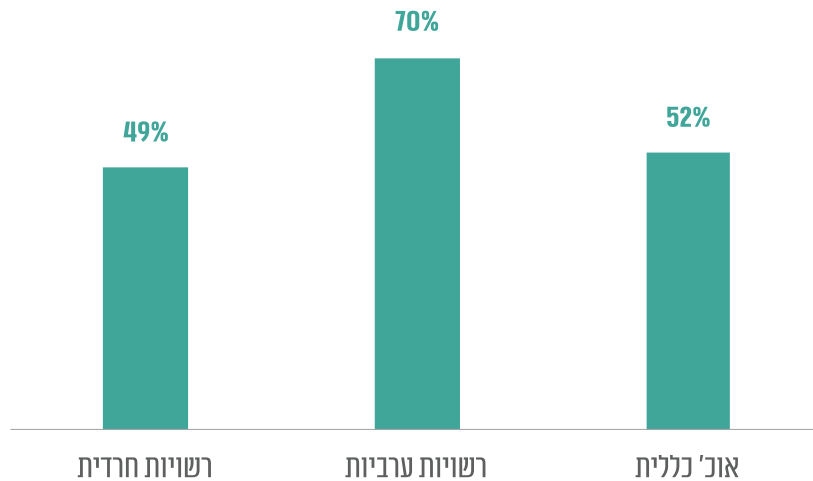
מתרשים 27 עולה כי השיעור הממוצע של ההשמות באומנה בשנים 2016 - 2021 ברשויות הערביות היה כ-50%, גבוה מהשיעור באוכלוסייה הכללית שעמד בתקופה זו על 31%; נגד ברשויות החרדיות הוא היה 18%, נמוך מזה שבחברה הכללית.

השמה באומנת קרובים ברשויות המקומיות הערביות והחרדיות

אחד ההסברים האפשריים לשיעור ההשמות הגבוה באומנה ברשויות הערביות, הוא ריבוי השמות באומנת קרובים, כמפורט להלן:



תרשים 28: שיעורי השמה ממוצעים באומנת קרובים ברשויות מקומיות ערביות וחרדיות ובאוכלוסייה הכללית, 2016 - 2021



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 28 עולה כי העדפת ההשמה באומנת קרובים¹¹⁹ באה לידי ביטוי בעוצמה גבוהה בחברה הערבית, בה 70% מהילדים מושמים באומנת קרובים, לעומת 49% בחברה החרדית ו-52% בחברה הכללית.

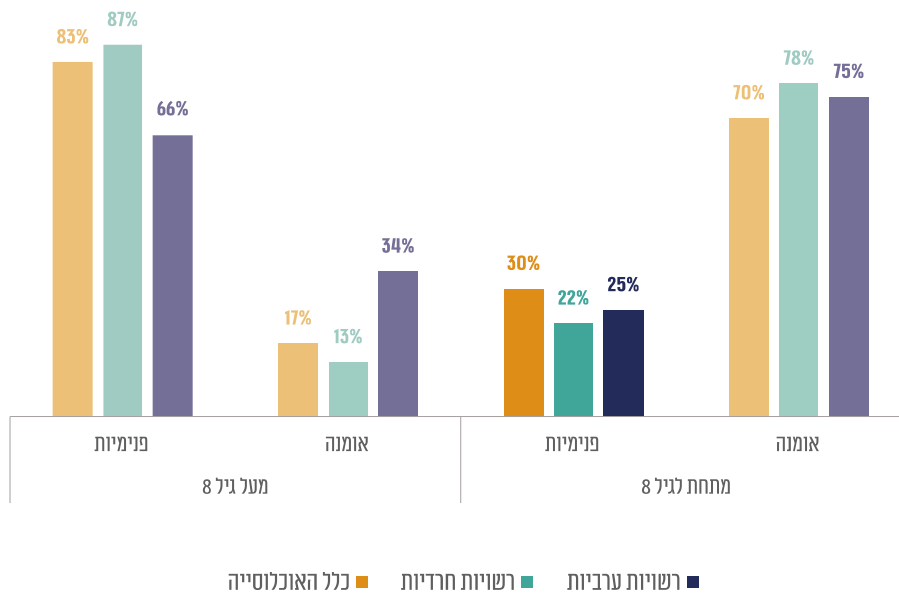
היעדר מתווה מוסדר לליווי של אומנת קרובים עלול לבוא לידי ביטוי בעוצמה רבה יותר בחברה הערבית בשל ריבוי אומנות הקרובים בה, על כן מומלץ כי בפיתוח מתווה לאומנת קרובים ישם משרד הרווחה דגש גם על מאפייני חברות בעלות קודים תרבותיים ייחודיים.

119 חוק האומנה, סעיף 38.



השמות במסגרות חוץ-ביתיות בגילים צעירים ברשויות מקומיות ערביות וחרדיות

תרשים 29: שיעורי ההשמות באומנה ובפנימיות עד גיל 8 ולאחר גיל 8 של ילדים מרשויות ערביות וחרדיות בהשוואה לאוכלוסייה הכללית, 2016 - 2021



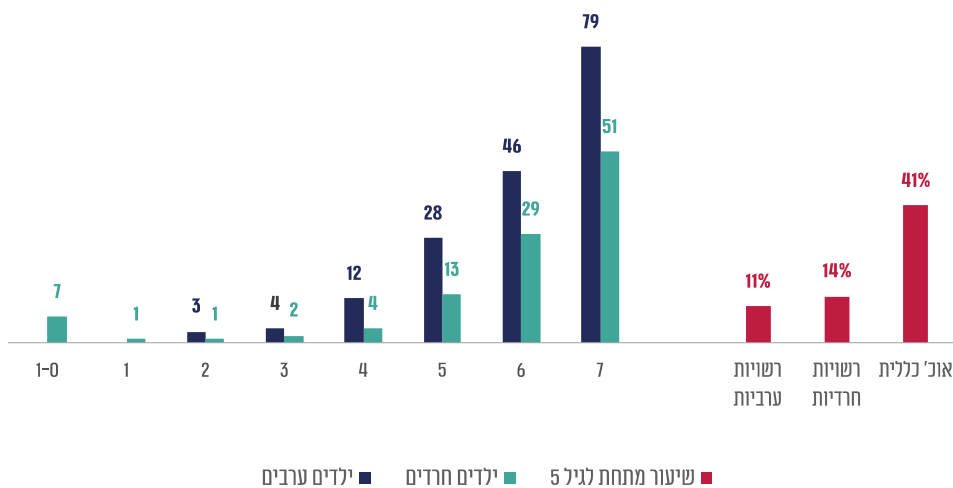
על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 29 עולה כי ברשויות הערביות רבע מהילדים עד גיל 8 (25%) הושמו בפנימייה ולא באומנה, וברשויות החרדיות כחמישית מהילדים עד גיל 8 (22%); שיעורים אלה קרובים יותר מזה שבאוכלוסייה הכללית (30%) להנחיית חוזר מנכ"ל ותע"ס ותט"ה להשמת ילדים עד גיל 8 באומנה בלבד. מעל גיל 8 עולה שיעור ההשמות בפנימיות לכשני שלישים (66%) ברשויות הערביות, ול-87% ברשויות החרדיות.

בהמשך לכך, משרד מבקר המדינה בדק את התפלגות גיל הילדים מרשויות מקומיות ערביות וחרדיות שהושמו בפנימייה לפני גיל 8.



תרשים 30: התפלגות גיל הילדים לפני גיל 8 ומתוכם שיעור הילדים מתחת לגיל 5 שהושמו בפנימיות, ברשויות מקומיות ערביות וחרדיות ובאוכלוסייה הכללית, 2016 - 2021



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

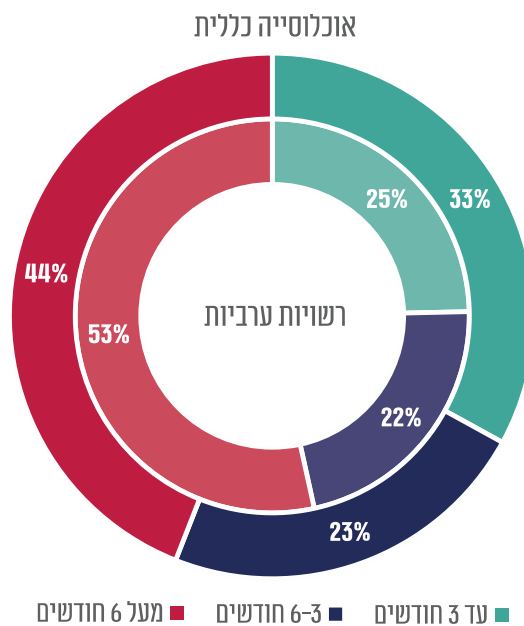
מתרשים 30 עולה כי מתוך הילדים מרשויות ערביות שהושמו בפנימיות לפני גיל 8 (172 ילדים), כ-11% היו מתחת לגיל 5 (19 ילדים); מתוך הילדים מרשויות חרדיות שהושמו בפנימיות לפני גיל 8 (108 ילדים) כ-14% היו מתחת לגיל 5 (15 ילדים); שיעור זה נמוך יותר מזה שבאוכלוסייה הכללית (41%).

כדי למנוע מצב שבו ילדים צעירים הזקוקים למסגרת משפחתית לשם השתקמותם מושמים בפנימיות, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לצמצום ההשמות של ילדים צעירים בפנימיות גם בחברה הערבית ובחברה החרדית.



הגבלת משך השהייה באומנת חירום ברשויות ערביות¹²⁰

תרשים 31: התפלגות משך השהייה באומנת חירום ברשויות ערביות ובאוכלוסייה הכללית, 2016 - 2021



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 31 עולה כי רק רבע מהילדים ברשויות הערביות שוהים באומנת חירום עד שלושה חודשים, ומעל למחציתם (53%) שוהים במסגרת זו מעל לפרק הזמן המרבי המותר בחוק - חצי שנה¹²¹; זאת לעומת 44% בחברה הכללית.

נוכח השהייה הממושכת באומנת חירום של רבים מהילדים ברשויות הערביות, המונעת מהם טיפול מתאים ומותירה אותם באי-ודאות זמן רב, על משרד הרווחה לפעול בהתאם לדרישות חוק האומנה, ולקדם את הסרת החסמים לקיצור משך השהייה באומנת חירום בחברה הערבית. בפרט, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לצורך כך לגיוס ולהכשרה של משפחות אומנה בחברה זו כדי לאפשר מעבר מהיר מאומנת החירום לאומנה רגילה.



120 בחלק זה אין התייחסות לחברה החרדית בשל מיעוט השמות באומנת חירום בשנים אלו (9 השמות בשנים 2016 - 2021).

121 חוק האומנה, סעיף 62.



בשל מאפיינים ייחודיים לרשויות ערביות ולרשויות חרדיות, יישומה של מדיניות הבית הקבוע חלקי. במקרים רבים לילדים בסיכון בחברה הערבית המוצאים מביתם, אין מסגרת משפחתית מתאימה שתקלוט אותם ותטפל בהם, והם מצויים בהמתנה ממושכת למסגרות אלו. כמו כן, מרבית הילדים ברשויות חרדיות (88%) מושמים בפנימיות ולא באומנה. כך נפגעים טובתם וסיכוייהם להשתקם ולפתח חיים תקינים.

מומלץ כי משרד הרווחה ימפה את החסמים ביישום מדיניות הבית הקבוע בחברה הערבית והחרדית ויפתח מתווה ייעודי לליווי אוכלוסיות אלו.

שיתוף הפעולה בין השירות לאומנה ובין השירות למען הילד

שיתוף פעולה בין יחידות הוא פעולה משותפת של שתי יחידות, שמיועדת לייצר ערך ציבורי באמצעות עבודה יחד ולא בנפרד. הדבר יכול לכלול חילופי מידע, שינוי פעולות, שיתוף משאבים ומהלך פעיל לחיזוק יכולות של יחידות אחרות - לטובת מטרה משותפת¹²².

על חשיבות הרצף הטיפולי שבין השירות לאומנה לשירות למען הילד עמדה ועדת גרוס, בצינה את הצורך שבתכנון משותף של דרכי הטיפול בילד על ידי גורמי מקצוע מהשירותים למיניהם, ובדיקה משותפת של מצבו מעת לעת, על מנת לפרוש את מגוון אפשרויות הטיפול וההשמה המתאימות למצבו¹²³.

המבנה הארגוני של משרד הרווחה אמור לתת מענה לצורך בשיתוף פעולה בין השירות לאומנה והשירות למען הילד, שכן שני השירותים מצויים בכפיפות ליחידה ארגונית אחת - מינהל שירותים אישיים וחברתיים, יש להם תהליכי עבודה משותפים וכן הם מקיימים פגישות עבודה שוטפות משותפות. במטה המשרד פועלות עו"ס אימוץ בשירות למען הילד ומפקחות האומנה, ואילו ב"שטח", במש"חים, פועלות מנחות האומנה ועו"ס משפחה. צוות הביקורת בחן את מידת שיתוף הפעולה בפועל בין שני השירותים, כמפורט להלן:

שיתוף הפעולה בין השירותים ביישום חלופת אומנה רצף אימוץ

דוגמה לצורך בשיתוף פעולה בין השירות לאומנה לשירות למען הילד היא ניהול משותף של דרך הפעולה של אומנה רצף אימוץ על ידי שני השירותים. אומנה רצף אימוץ היא אמצעי חשוב ליצירת בית קבוע עבור ילד השוהה במשפחת אומנה שתוכל לאמץ. בחירת משפחת אומנה רצף אימוץ מחייבת לבחון אם המשפחה עומדת בתנאי הסף של האומנה ושל האימוץ, על מנת להבטיח יציבות בחיי הילד ולמנוע ממנו מעברים נוספים. משפחת אומנה רצף אימוץ נדרשת להיות יציבה תפקודית ורגשית וגמישה, וכן שתהיה מסוגלת לגדל ילד בתנאי חוסר ודאות

122 CAAB Guidance, 2009. Effective Inter-agency Working across Irish Children's Services, Report No. 3, Ireland. שאוחר במדריך השיתוף הממשלתי, אשר אימץ הגדרה זו כאחת ההגדרות לשיתוף פעולה בין - משרדי; נציבות שירות המדינה ואח', **מודל לשיתופי פעולה בין משרדי ממשלה** (2013), עמ' 9.

123 דוח ועדת גרוס, עמ' 43 - 44.



ובמקביל לפעולות הרשויות לטובת החזרת הילד לבית הוריו. כמו כן, משפחת אומנה רצף אימוץ צריכה להתמודד עם אי-ודאות נוספת הנובעת ממצבו המשפטי של ילד המצוי בהליכי אימוץ, מורכבות ההליך המשפטי והדרישות הנוספות ממשפחת האומנה.

תהליכים אלה מחדדים את חשיבות שיתוף הפעולה בין השירותים במינהל שירותים אישיים וחברתיים - השירות לאומנה והשירות למען הילד - בנוגע לגיוס משפחות המתאימות להיות אומנה רצף אימוץ, להשמה של ילדים אצלן, ולליווי שלהן. בהתאם לכך המליצה ועדת גרוס להקים מאגר של הורים המוכנים לשמש כהורי אומנה רצף אימוץ, כדי לזרז את אימוצם של ילדים שקטנים הסיכויים כי יוכלו לשוב לביתם.

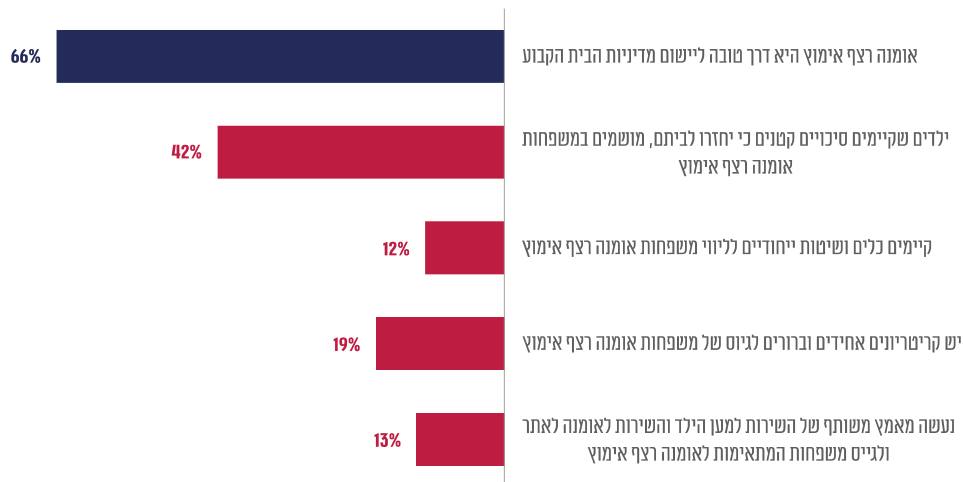
בביקורת עלה כי השירות למען הילד והשירות לאומנה לא הקימו מאגר משותף של משפחות אומנה רצף אימוץ¹²⁴. בפועל, כאשר עולה הצורך לאתר עבור ילד משפחת אומנה רצף אימוץ התואמת את צרכיו, נעשות פעולות אד-הוק המתמקדות בשירות לאומנה: מפקחת האומנה מחפשת משפחה מתאימה בגוף האומנה שעליו היא אחראית; אם לא נמצאת משפחה כזו היא מנסה לאתרה ברמת המחוז, ואם גם במחוז לא נמצאה משפחה מתאימה היא פונה לאחראי לרישוי האומנה כדי לאתר במאגר משפחות האומנה של השירות לאומנה משפחות שסומנו בו ככאלה שהביעו נכונות גם לאמץ.

בשאלון נשאלו אנשי המקצוע על יישום חלופת אומנה רצף אימוץ כדרך ליישום מדיניות הבית הקבוע, כמוצג בתרשים 32.

124 משרד הרווחה פועל להסדרת הנושא בחקיקה ובנוהל, והצעת חוק לשינוי חוק האימוץ שהוגשה לשר הרווחה והביטחון החברתי ושר המשפטים כוללת, בין השאר, הקמת מאגר משותף של משפחות אומנה רצף אימוץ בהנהלה משותפת של אחראי רישום באומנה ועו"ס ראשית לחוק האימוץ. מאגר זה יתקיים לצד מאגר משפחות אומנה (באחריות השירות לאומנה) ומאגר מועמדים לאמץ (באחריות השירות למען הילד), אולם בשלב זה הצעת החוק עדיין לא קודמה.



תרשים 32: שיעור המשיבים "במידה רבה" ו"במידה רבה מאוד" על שאלות בנושא אומנה רצף אימוץ

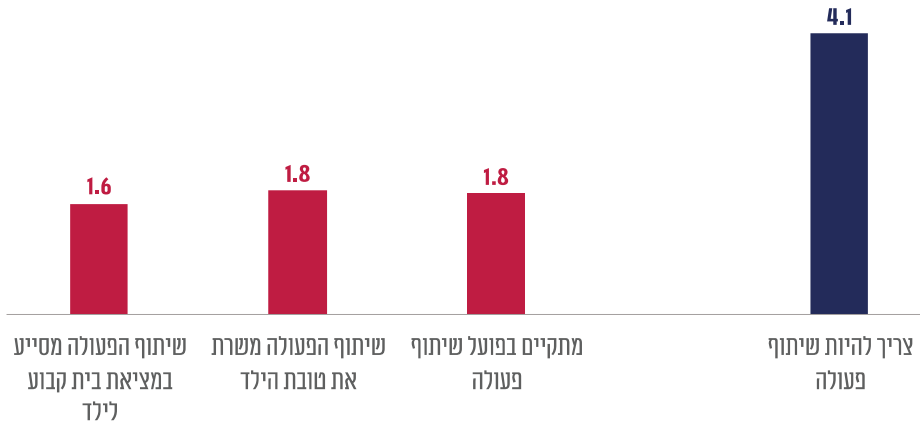


מהתרשים עולה כי אף שכשני שלישים מהמשיבים סבורים כי אומנה רצף אימוץ היא דרך טובה ליישום מדיניות הבית הקבוע, פחות ממחצית המשיבים - 42% - סבורים כי דרך הפעולה של אומנה רצף אימוץ מיושמת בשטח, כלומר, שילדים שהסיכויים כי יחזרו לביתם קטנים, מושמים באומנה רצף אימוץ. עלה כי מיעוט מבין המשיבים סבור כי דרך פעולה זו מנוהלת: כך, 13% השיבו כי שירותי האומנה והאימוץ עושים מאמץ משותף כדי לאתר משפחות המתאימות להיות אומנה רצף אימוץ, 19% השיבו כי יש קריטריונים ברורים לגיוס משפחות אומנה רצף אימוץ, ו-12% השיבו כי קיימים כלים ושיטות ייחודיים לליווי של משפחות אלו.

בשאלון נשאלו אנשי המקצוע גם על מידת שיתוף הפעולה בתחומי האומנה והאימוץ, כפי שהם תופסים אותו. בתרשים 33 להלן מוצגות תשובותיהם.



תרשים 33: ממוצע התשובות על השאלות העוסקות בשיתוף הפעולה בין אנשי המקצוע בתחומי האומנה והאימוץ¹²⁵



מתרשים 33 עולה כי אף שלדעת המשיבים מידת שיתוף הפעולה הרצויה בין אנשי המקצוע בתחום האומנה והאימוץ צריכה להיות גבוהה, בפועל תמונת המצב המצטיירת שונה, שכן לדעתם, אנשי המקצוע משירותי האומנה והאימוץ משתפים פעולה במידה מועטה עד מועטה מאוד. יתרה מכך, לתפיסתם שיתוף הפעולה הקיים משרת את טובת הילד ומסייע במציאת בית קבוע עבורו במידה מועטה בלבד. יודגש כי שיתוף הפעולה המועט בין שני השירותים משתקף גם בפער התפיסתי שביניהם - על פי ניתוח תוצאות השאלון עו"ס אימוץ (75%) תופסות את האימוץ כהשמה המיטיבה ביותר, ואילו רוב מפקחות האומנה ומנחות האומנה (66%-60%, בהתאמה) תופסות את האומנה כהשמה המיטיבה ביותר.

בשל חשיבות שיתוף הפעולה של השירות לאומנה והשירות למען הילד במשרד הרווחה בחיזוק דרך הפעולה של אומנה רצף אימוץ, כך שניתן יהיה להתכונן מבעוד מועד לספק בית קבוע לילדים שברור כי זהו הצורך שלהם, מומלץ כי משרד הרווחה יגבש תפיסה משותפת לשני השירותים, המחזיקה את הרצף הטיפולי והשירותי בין אומנה ובין אימוץ, ומבוססת על מטרות משותפות; יקים וינהל מאגר משותף לשירות לאומנה ולשירות למען הילד של משפחות אומנה רצף אימוץ; ויוודא כי השירותים פועלים כגוף אחד בתהליכים הקשורים למעבר מאומנה לאימוץ, ומערבים בעלי תפקידים בארגוני האומנה ובמש"חים. כך, ניתן יהיה לחזק את האפשרות של ילד להיות מושם במשפחה שתוכל לשמש עבורו עוגן קבוע לכל חייו.

משרד הרווחה ציין בתגובתו כי הוא משלים כתיבה של נוהל משותף לשירות לאומנה ולשירות למען הילד המסדיר את דרכי הטיפול והתמיכה בילדים ובמשפחות, כי הוא בוחן את המבנה

125 סולם התשובות הוא 1-5: 5 - במידה רבה מאוד; 4 - במידה רבה; 3 - במידה בינונית; 2 - במידה מועטה; 1 - במידה מועטה מאוד.



הארגוני של שירותי השמת ילדים שהוצאו מביתם על מנת להבטיח את יישום מדיניותו בעניין, וכי הנושא נכלל בתוכנית העבודה שלו לשנת 2023.



צבר הממצאים שהוצגו בנוגע למדיניות הבית הקבוע שהתווה משרד הרווחה מעלה כי המדיניות לא הוטמעה ואינה מיושמת, וכי השירותים האמונים על יישומה אינם עובדים בשיתוף פעולה. סוג המסגרת שבה יושם ילד המוצא מביתו מושפע פעמים רבות מעמדות אנשי המקצוע המלווים אותו יותר מאשר מהעמדה המקצועית שגיבש משרד הרווחה. למשל, 66% ממפקחות האומנה ו-60% ממנחות האומנה ראו באומנה את ההשמה המיטיבה ביותר, 75% מעו"ס אימוץ ראו באימוץ את ההשמה המיטיבה ביותר, ועו"ס משפחה ראו בהשמה באומנה (31%) או בפנימייה (33%) השמות מיטיבות במידה דומה. משך שהיית הילד במסגרות אלו, המוגדרות כזמניות, עלול להתארך מעל ארבע שנים, וגם כאשר נעשה ניסיון למצוא לילד בית קבוע בדמות אימוץ הדבר נמשך למעלה משנתיים בממוצע, וכך הילד נותר במצב של אי-ודאות לאורך שנים. אף שהמדיניות עוסקת בבית קבוע לילד שהוצא מבית הוריו בשל מצבי סיכון כהזנחה קשה והתעללות, בפועל רוב הילדים (89%) שהוצאו מביתם שוהים במסגרות זמניות לאורך שנים, דבר שעלולות להיות לו השפעות כבדות משקל עליהם: על סיכוייהם להשתקם מהטראומות שחוו טרם הוצאתם מביתם ואלו הנלוות להוצאה עצמה; על סיכוייהם לפתח יכולות לייצר קשרים נורמטיביים עם אנשים קרובים, לזכות בהזדמנות להתפתח רגשית, קוגניטיבית והתנהגותית ולסגל לעצמם סגנון התקשרות בטוח; ועל סיכוייהם לצאת מהמעגל הבין-דורי של משפחות בסיכון.

מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את מדיניות הטיפול בילדים שהוצאו מביתם, ינתח את הנתונים הקשורים במידת מימושה ובעמדות אנשי המקצוע האמונים על יישומה, ויגבש הסכמה בעניין תיקוף המדיניות בקרב גורמי המטה המטפלים בילדים בסיכון, תוך שיתוף גורמי המקצוע בשטח ועל בסיס ניתוח נתונים מעמיקים¹²⁶. עוד מומלץ כי המשרד יגבש תוכנית להטמעת המדיניות, שתכלול זיהוי של החסמים העומדים בפני יישום עקרונותיה והסרתם, מתן הדרכות וכלים לאנשי המקצוע במטה ובשטח, קביעת יעדים ומדדים למדיניות, וביצוע בקרה על העמידה בהם.

עוד מומלץ כי המשרד יבחן את המבנה הארגוני של השירותים העוסקים בטיפול בילדים שהוצאו מביתם, כדי לייצר מבנה מיטבי התומך ביישום מדיניותו; בכלל זה מומלץ שהמשרד יגביר את שיתוף הפעולה בין השירות לאומנה לשירות למען הילד תחת מינהל שירותים אישיים וחברתיים, על מנת להבטיח ראייה כוללת בכל הנוגע לטיפול בילד שהוצא מביתו, וכי ייקבעו תהליכי עבודה המתכללים את פעילות שני השירותים.

126 במדריך התכנון הממשלתי [משרד ראש הממשלה, מדריך התכנון הממשלתי (2010)] מצוינת החשיבות של שיתוף דרגי השטח בגיבוש תוכנית עבודה, הן בשל המידע שהם מחזיקים בו והן בשל תחושת השותפות והמחויבות ליישום שמייצר השיתוף. כמו כן, מודגשת במדריך התכנון הממשלתי החשיבות שבגיבוש תמונת מצב על בסיס נתונים, כתשתית לבניית מדיניות.



הטיפול בילד שהוצא מביתו

מנהל טיפול לילד שהוצא מביתו

ילדים בסיכון המוצאים מביתם חווים שינויים רבים: לאחר ההחלטה על הוצאתם הם עשויים להיות מושמים במשפחת אומנה, לעיתים לאחר ששהו באומנת חירום. לעיתים, ילדים נשארים עד לבגרותם באותה משפחת אומנה, לעיתים מועברים למשפחת אומנה אחרת או לפנימייה, ולעיתים חוזרים לבית הוריהם או נמסרים לאימוץ. כל שלב מערב אנשי מקצוע למיניהם, ובהם עו"ס משפחה, עו"ס לחוק הנוער, מנחת אומנה, ועו"ס אימוץ; גם הטיפול עצמו ניתן על ידי מגוון שירותי רווחה: משרד הרווחה על יחידותיו, מש"ח, ותט"ה וארגוני אומנה. אולם, "המכנה המשותף של כל המישורים הוא כי מדובר בילד אחד, עם אישיות אחת ומסכת חיים אחת, הניצב במרכזם של ההליכים"¹²⁷.

נוכח השינויים הרבים שחווה הילד, והעובדה כי הוא מטופל על ידי כמה גורמים לאורך הדרך, מתחדד הצורך במנהל טיפול (case manager) אחד שילווה את הילד מרגע הוצאתו מביתו ואף לפני כן, ועד הגיעו לבגרות, שיראה את כל צרכיו ואת צורכי משפחתו לטווח הקצר והארוך, ויוכל לייצגו בהליכים השונים ומול גורמי המקצוע השונים; מנהל טיפול אשר יכיר את הילד ואשר הילד יכיר אותו ויוכל לסמוך עליו ולפנות אליו בכל אחת מהתחנות; שתהיה לו גישה לכל הנתונים והמידע על הילד ומשפחתו ויוכל לבחון את כלל התוכניות, התקציבים והאפשרויות שמתאימים לילד בכל שלבי רצף הטיפול בו, בהתאם למדיניות הבית הקבוע (להלן - מנהל טיפול). מנהל טיפול אחד לילד שהוצא מביתו יוכל גם למנוע עיכוב במציאת בית קבוע עבור הילד, שכן המעבר בין כמה גורמי טיפול, בעלי תפיסות שונות והיכרות מקצועית שונה עם הילד, מקשה על פרישת כל האפשרויות שיכולות להוביל לבית כזה, ואת האפשרות לקדם.

בדוח על הטיפול בהתפתחות הילד עמד מבקר המדינה על החשיבות שבהגדרת מנהל מתכלל אחד כדי למנוע פגיעה בטיפול בילד העלולה לנבוע מריבוי גורמי טיפול¹²⁸. גם מהפרק על מדיניות משרד הרווחה לטיפול בילדים שהוצאו מביתם בדוח זה ניתן ללמוד על הצורך בגורם מקצועי מתכלל עבור ילד שהוצא מביתו, שירכז את עבודת כלל הגופים האמונים על הטיפול בילד ויתאם ביניהם, על מנת שיבחנו בכל נקודת זמן את כל מגוון אפשרויות הטיפול בו.

ועדת גרוס הצביעה על שלושה שלבים ברצף הטיפול בילד שהוצא מביתו: השלב הראשון, השלב שהוא עדיין בבית משפחתו, המטופלת בקהילה; השלב שני, שלב הוצאת הילד מביתו למסגרת חוץ-ביתית; והשלב השלישי, העיסוק בכל הכרוך במסירתו לאימוץ. הוועדה הדגישה את החשיבות של בחינת כל אפשרויות הטיפול בילד בכל שלב, ובחירת האפשרות המתאימה ביותר למצבו, תוך בחינה מעת לעת של דרך הטיפול בהתאם לשינויים במצבו ובצרכיו¹²⁹. ועדת גרוס הצביעה על נתקים רבים ברצף הטיפול של רשויות הרווחה בשלושת השלבים.

127 דוח ועדת גרוס, עמ' 41.

128 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2017**, "טיפולים בתחום התפתחות הילד - משרד הבריאות".

129 דוח ועדת גרוס, עמ' 44.



קיומו של מנהל טיפול לילד נבחן בשאלון. רק כ-22% מאנשי המקצוע השיבו כי קיים ליווי מספק של הילד מרגע הוצאתו מביתו ועד הגיעו לבגרות בידי איש מקצוע אחד הרואה את כל צרכיו לטווח הקצר והארוך, ויכול לייצגו נאמנה בפני גורמי המקצוע למיניהם בתהליכי קבלת החלטות בעניינו.

על החשיבות של מנהל טיפול לילד המוצא מביתו, ועל הנזקים האפשריים מהיעדרו, ניתן ללמוד מתיאור מקרה 2.

תיאור מקרה 2

ילדה הוצאה מבית אימה יחד עם שני אחיה אל בית קרובי משפחה. מנחת האומנה נפגשה עם שלושת הילדים, בדרך כלל יחד. כחצי שנה לאחר תחילת הליווי הגיעו עו"ס משפחה ועו"ס לחוק נוער מהרשות המקומית לבית משפחת האומנה ללא תיאום עם המנחה, וזו לא נכחה בפגישה. **כשנתיים לאחר ההשמה טענה ותט"ה כי מצבם הרגשי של הילדים ותפקודם מידרדרים, והדבר אינו מטופל.** מנחת האומנה התחלפו, ומנחת אומנה חדשה הקדישה זמן רב במסגרת המפגשים לטיפול רגשי בילדה. מנחת האומנה האמורה התחלפה שוב, ומנחת האומנה הבאה לא המשיכה בטיפול הרגשי בילדה אלא ליוותה את שלושת הילדים. מצבה של הילדה מידרדר עם הזמן: היא חרדה מהקשר עם האב המוליד וסביבתו, יש לה קשיים חברתיים בבית הספר, היא מפתחת הפרעת אכילה, ואף איימה באובדנות. הילדה מתחילה לקבל טיפול פסיכיאטרי-תרופתי.



מקרה 2 מדגיש את הצורך המחויב במנהל טיפול המלווה את הילדים, מזהה מוקדם ככל האפשר את ההידרדרות ההדרגתית במצבם, עוד טרם התרעת ותט"ה, נוקט אמצעים לבלימת ההידרדרות, ובוחן את מגוון אפשרויות הטיפול וההשמה המתאימות לילדים בשלב זה. עולה מתוך תיאור המקרה שהתקיים קשר מצומצם בין עו"ס משפחה לבין הילדים ומשפחת האומנה, אף שהיא אחראית לליווי של ההורים המולידים, כך שלמעשה אין גורם אחד שרואה את התמונה הכוללת של מצב הילדים ומשפחתם המולידה.

מומלץ כי משרד הרווחה יסדיר קביעה של מנהל טיפול לילד, אשר ילווה את הילד מרגע הוצאתו מביתו ועד למציאת בית קבוע או עד לבגרותו, ויפעל מול המערכות והגורמים למיניהם - כדוגמת ההורים המולידים, משפחת האומנה, גוף האומנה, ותט"ה, עו"ס אימוץ, וגורמים נוספים בהתאם לצורך. מומלץ גם כי המשרד יסדיר את תפקיד מנהל הטיפול, יגבש עבודה הכשרה מתאימה שתסייע בהיכרות עם מגוון המענים לילדים שהוצאו מביתם, כדי שיוכל לייצג את הילד באופן בלתי מוטה בהליכי קבלת ההחלטות בעניינו, על מנת למצוא בית קבוע עבורו.

משרד הרווחה מסר בתגובתו כי הוא פועל להכשרה של עו"ס משפחה כמנהל הטיפול, הכוללת הקניית ידע וכלים לביצוע תפקיד זה והטמעה של מדיניות הבית הקבוע.



יציבות ההשמה במסגרת החוץ-ביתית

חשיבות קביעת מנהל טיפול לילד עולה גם בהקשר של מתן קביעות לילד המוצא מבית הוריו. הילד עומד בפני שבר ואי-ודאות גדולה, חזקוק לתחושת רצף וביטחון, ועל כן ליציבות ההשמה במסגרת החוץ-ביתית שאלוה הוא מגיע יש חשיבות רבה. יציבות ההשמה נמדדת על ידי מספר המעברים שחוזה ילד לאחר שהוצא מביתו, ככל שהילד עובר בין יותר מסגרות כך ההשמה פחות יציבה¹³⁰. לדוגמה, ילד שהושם במסגרת של משפחת אומנה, לאחר תקופה מסוימת שב לבית הוריו לכמה חודשים ואז הוצא שוב למסגרת של משפחת אומנה, חווה למעשה שני מעברים: ממשפחת האומנה הראשונה לבית הוריו, ומבית הוריו למשפחת האומנה השנייה. יציבות ההשמה מאפשרת לילד לבסס תחושת רציפות בנוגע לעברו וודאות בנוגע לעתידו, ואילו מעברים בין מסגרות פוגעים בתחושת היציבות והרציפות.

מעברים בין מסגרות, ואי-יציבות של ההשמה עלולים לפגוע בהתפתחות הילד וביכולתו לפתח התקשרות בטוחה. מחקרים מראים כי חוסר יציבות של ההשמה עשוי אף להיות מזוהה עם תוצאות שליליות בבגרות, כגון שימוש בחומרים ממכרים, מאסר, אבטלה, והיות חסר בית¹³¹.

חוק האימוץ וחוק האומנה מתייחסים לצרכים אלה של ילד בציינם את זכותו ליציבות ולמניעת העברתו בין מסגרות או בין משפחות¹³². בהתאם לכך קובעת מדיניות הבית הקבוע כי אם היתכנות חזרת ילד לבית הוריו נמוכה יש לפעול מראש להשמה במשפחת אומנה שתוכל לאמצו, כדי להבטיח לילד רציפות ולמנוע מעברים¹³³.

צוות הביקורת בדק את יציבות ההשמה של ילדים ששהו במסגרת של אומנה או פנימייה במהלך השנים 2016 - 2021.

130 Lori A. Vanderwill, et al., "Systematic literature review of foster and adoptive caregiver factors for increasing placement stability and permanency", **Journal of Public Child Welfare**, (2020), DOI: 10.1080/15548732.2020.1760176.

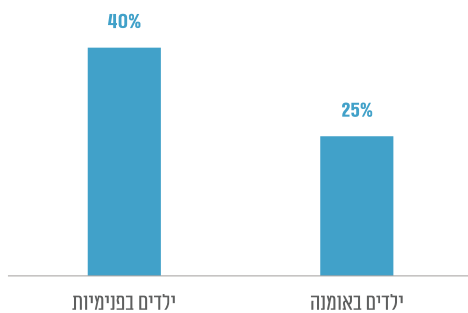
131 ראו סקירת ספרות ב: Lori A. Vanderwill, et al., "Systematic literature review of foster and adoptive caregiver factors for increasing placement stability and permanency", **Journal of Public Child Welfare**, (2020), DOI: 10.1080/15548732.2020.1760176.

132 חוק האימוץ, סעיף 1ב; חוק האומנה, סעיף 10.

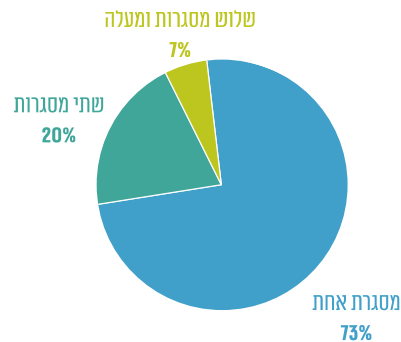
133 דוח ועדת גרוס.



תרשים 35: שיעור הילדים באומנה או בפנימיות שהושמו ביותר ממסגרת אחת



תרשים 34: שיעור הילדים בחלוקה על פי מספר מסגרות השמה¹³⁴



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 34 עולה כי לאחר שהושמו במשפחת אומנה או בפנימייה, יותר מרבע מהילדים - 27% - עברו לעוד מסגרת אחת לפחות: כ-20% מהילדים עברו מהאומנה או מהפנימייה הראשונה שבה הושמו לאומנה או לפנימייה נוספת, וכ-7% עברו בין מספר מסגרות גדול יותר¹³⁵.

מתרשים 35 עולה כי קיים הבדל בין יציבות ההשמה באומנה ליציבות ההשמה בפנימייה: מילדי האומנה 25% שהו ביותר ממסגרת אחת, ומילדי הפנימיות 40% שהו ביותר ממסגרת אחת¹³⁶.

במטרה לצמצם את חוסר היציבות בהשמות של ילדים שהוצאו מביתם ולאפשר להם התקשרות בטוחה, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל למיפוי מאפייני הילדים המצויים בסיכון לחוסר יציבות בהשמה, ויפתח מענה מותאם לאוכלוסייה זו, כגון ליווי מוגבר; במיוחד עבור ילדים שכבר עברו מסגרת אחת.

משרד הרווחה ציין בתגובתו כי חלק מהמעברים מקורם בשינוי במצבם של הילדים בעקבות התקדמות בתוכנית הטיפול, שינוי שבגיננו נדרשת עבורם מסגרת אחרת, מתאימה יותר וכי הוא פועל להבניית כלים לאבחון פרופיל הילד, אשר ישמשו את השירות לפנימיות, את השירות לאומנה ואת המש"חים לשם השמה המותאמת לצורכי הילד. עוד הוא מסר כי המכרז החדש

134 לא כולל מרכז חירום ואומנת חירום.

135 עבור ילדים שהושמו באותה מסגרת יותר מפעם אחת, כל השמה נספרה כהשמה נפרדת אם עברו יותר משלושה חודשים מההשמה הקודמת באותה מסגרת.

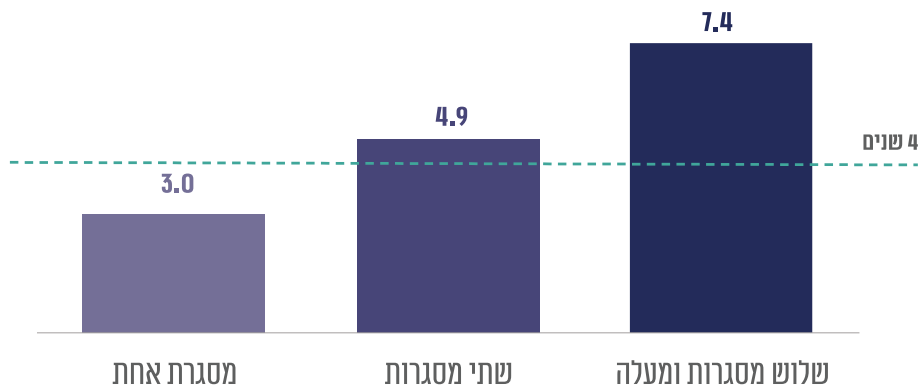
136 ניתוח הנתונים נעשה לגבי ילדים ששהו רק במסגרות אומנה או רק בפנימיות (92% מהילדים).



באומנה העומד להתפרסם בתקופה הקרובה נבנה כך שגוף מפעיל יהיה מחויב לתת רצף מענים לילדים באופן שימנע צורך בהעברה בין משפחות וארגונים.

הקשר בין משך השהייה במסגרות לבין יציבות ההשמה: כפי שהוצג בפרק מדיניות משרד הרווחה לטיפול בילדים שהוצאו מביתם, חוזר מנכ"ל משרד הרווחה משנת 2004 קבע כי משך השהייה המרבי במסגרת חוץ-ביתית לא יעלה על ארבע שנים¹³⁷. במסגרת הביקורת נבדק הקשר בין יציבות ההשמה של ילד לבין משך השהייה הכולל שלו במסגרות חוץ-ביתיות.

תרשים 36: משך השהייה הממוצע בשנים במסגרות חוץ-ביתיות, לפי מספר המסגרות שבהן הילד¹³⁸



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 36 עולה כי ריבוי מסגרות שבהן שוהה ילד מזוהה עם משך שהייה ארוך יותר של הילד במסגרות חוץ-ביתיות בדיקה של הקשר בין מספר המסגרות למשך השהייה הכולל מעלה כי ישנו מתאם מובהק ביניהם¹³⁹. יוצא אפוא כי שהייה ביותר ממסגרת אחת עשויה להביא לחריגה ממשך השהייה המרבי במסגרת חוץ-ביתית שקבע מנכ"ל משרד הרווחה בחוזר משנת 2004 - ארבע שנים.

חזרה לבית ההורים והוצאה נוספת ממנו עלולות לערער את תחושת האמון של הילד ביכולתו להשתקם ולשוב הביתה, וכן לפגוע בתחושת המסוגלות של הוריו. בניית הנדונים עלה כי מתוך הילדים ששהו ביותר ממסגרת חוץ-ביתית אחת, 28% שהו בבית ההורים מעל שלושה חודשים במעבר בין המסגרות, לפחות פעם אחת. כלומר, ילדים אלה חוו עוד מעבר - בבית ההורים, וכך חוסר היציבות בהשמתם התגבר.

137 משרד הרווחה והשירותים החברתיים (2004). חוזר מנכ"ל מיוחד, תכנית טיפול בילדים ובבני נוער לשנת 2004 - עם הפנים לקהילה, עמ' 6.

138 הבדיקה נערכה לגבי ילדים ששהו במסגרת חוץ-ביתית בין השנים 2016 - 2021, גם אם חלקם נכנסו אליה עוד קודם לטווח שנים זה.

139 $r = 0.48, p < .01$



מומלץ כי משרד הרווחה ינתח את הסיבות לחזרה של הילדים ששבים לבית הוריהם ומוצאים שוב למסגרת חוץ-ביתית, למשל: האם מדובר בחזרה מתוכננת, שלא עלתה יפה? האם הליווי של משפחת הילד היה מספק? האם מדובר בחזרה לא מתוכננת? לדוגמה מצב שבו האומנה קרסה או הילד ברח מהפנימייה. בהתאם למיפוי הסיבות מומלץ כי המשרד יגבש גם תהליכי מניעה של מצבים כאלה וטיפול בהם כשהם מתרחשים.

תוכניות הטיפול בילד שהוצא מביתו והושם באומנה והמעקב אחר יישומן

השמה של ילדים בסיכון במשפחות אומנה נועדה לאפשר להם להשתקם מהפגיעות שחוו, ולסייע להם לפתח חיים נורמטיביים בעתיד. כדי לתמוך בכך מלווה ההשמה בהתערבות טיפולית שנועדה לקדם אותם, תוך מתן מענה על צורכיהם הייחודיים (להלן - תוכנית טיפול). בשל חשיבות תוכנית הטיפול, מגדירים חוק האומנה, תע"ס אומנה ותע"ס ותט"ה כי השמה של כל ילד באומנה תתבסס על תוכנית טיפול שקובעת ותט"ה. שלושה חודשים לאחר השמתו באומנה, על מנחת האומנה לקבוע תוכנית טיפול מפורטת עבור הילד, המבוססת על תוכנית הטיפול שקבעה ותט"ה¹⁴⁰ (להלן - תוכנית טיפול מפורטת). בהתאם לגיל הילד, ותט"ה וגוף האומנה צריכים אחת לשנה או אחת לשישה חודשים, להעריך את מצב הילד והשיפור או ההידרדרות שחלו בו עקב יישום התוכנית, ולעדכן בהתאם¹⁴¹.

קביעת תוכנית טיפול על ידי ותט"ה

תוכנית הטיפול בילד שקובעת ותט"ה כבסיס להשמתו באומנה צריכה לכלול, בין היתר, משך צפוי של האומנה, מאפייני הקשר של הילד עם הוריו לאחר השמתו באומנה, הסיוע שיינתן לילד, התוצאות הרצויות לתוכנית, והמועדים לביצוע מעקב תקופתי אחר מצב הילד והתקדמותו בהתאם ליעדי התוכנית¹⁴². תע"ס ותט"ה קובע כי על ותט"ה לתעד את תוכנית הטיפול¹⁴³. בהיעדר תוכנית טיפול עלולים להיפגע איכות הטיפול בילד ומימוש הפוטנציאל הגלום בהשמתו במשפחת אומנה, כתחליף למשפחתו. אם נקבעה תוכנית אך היא אינה מתועדת בתיק הילד הדבר עלול להקשות על מנחת האומנה המלווה את הילד לפעול ליישום תוכנית הטיפול שקבעה ותט"ה, ומקשה על ותט"ה ועל הפיקוח על האומנה לוודא כי התוכנית מומשה.

צוות הביקורת בדק במדגם תיקי הילדים באומנה את תוכניות הטיפול של ותט"ה בילד ומצא כי ב-47% מתיקי הילדים שנבדקו (14 תיקים מתוך 30) לא הייתה תוכנית טיפול של ותט"ה כבסיס להשמה של ילד באומנה¹⁴⁴. משמעות הדבר היא כי בהסתברות של 99% לכמחצית מהילדים באומנה לא נקבעה תוכנית טיפול כבסיס להשמתם.

140 חוק האומנה, סעיף 36; תע"ס אומנה, סעיף 4.2.

141 תע"ס ותט"ה, סעיף 19.8; תע"ס אומנה, סעיף 11.

142 חוק האומנה, סעיף 36; תע"ס ותט"ה, סעיף 19.6 ו-20.

143 תע"ס ותט"ה, סעיף 20.1.

144 $Z = -0.07, p < .01$



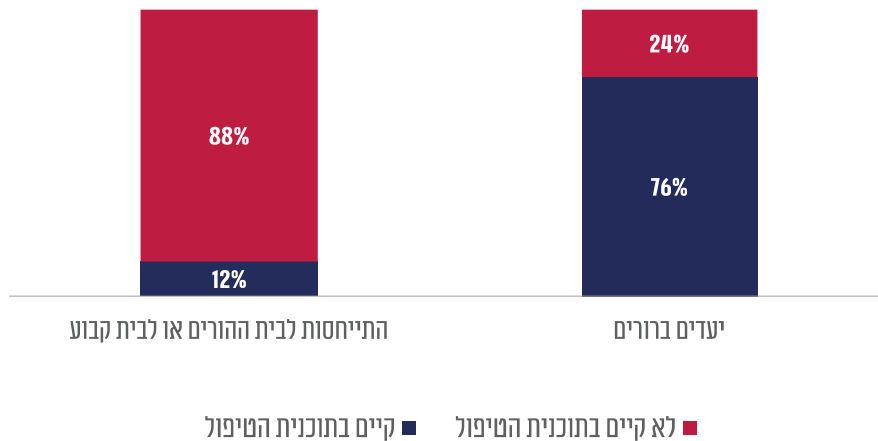
מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את הסיבות להיעדר תוכניות טיפול בתיקי הילדים כנדרש בחוק האומנה ובהנחיות התע"ס; כמו כן, על משרד הרווחה להטמיע את ההנחיות בדבר הכנתן של תוכניות טיפול ועדכון בקרב גורמי המקצוע במש"חים, את חשיבות התיעוד המפורט של התוכניות, וצירוף התיעוד לתיקי הילדים בקרב ארגוני האומנה.

משרד הרווחה מסר בתגובתו כי הוא מייחס חשיבות רבה לתוכניות הטיפול ולתיעודן, וכי ינחה את המש"חים ואת ארגוני האומנה לתעד את תוכניות הטיפול ולשמור את תוצרי התיעוד בתיקי הילד. כמו כן, הוא פועל למחשוב תיקי הילד בארגוני האומנה, באופן שיחייב תיעוד ועדכון של תוכניות הטיפול.

הגדרת יעדים לתוכנית הטיפול

בהתאם לחוק האומנה, תע"ס ותט"ה והנחיות משרד הרווחה לכתיבת תוכנית טיפול, על התוכנית שקובעת ותט"ה לכלול מטרות, התייחסות ליעדי ההשמה החוץ-ביתית, לרבות התייחסות לחזרת הילדים לבית הוריהם והתנאים לכך, או למציאת בית קבוע. כמו כן, על תוכנית הטיפול לכלול פירוט של יעדי ההתערבות והמענים הטיפולים; פירוט הקושי שבגיננו נדרש המענה הטיפולי; הפעולות שיש לנקוט להשגת היעדים; משימות לביצוע; קביעת אחראי לביצוען ולוחות זמנים¹⁴⁵. מדריך התכנון הממשלתי מציין כי יעדים הם הישגי ביניים המקרבים אל המטרה ומסמנים את השינוי שאותו רוצים להשיג בתקופה מוגדרת. מימוש היעדים הוא מרכיב חיוני בדרך אל השגת המטרות¹⁴⁶.

תרשים 37: שיעור תוכניות הטיפול שבהן הגדירה ותט"ה יעדים והתייחסה לחזרה לבית ההורים או לבית קבוע¹⁴⁷



145 חוק האומנה, סעיף 36; תע"ס ותט"ה, סעיף 19.6 וסעיף 20.

146 משרד ראש הממשלה, מדריך התכנון הממשלתי (2010), עמ' 41.

147 לצורך הבדיקה נלקחו תוכניות ותט"ה שנמצאו בתיקים מכל שנות התיק.



מהתרשים עולה כי בכרבע (24%) מתוכניות הטיפול המתועדות בתיקי הילד שנבדקו (10 תוכניות מתוך 42) לא קבעה ותט"ה יעדים למימוש בתוכנית הטיפול במהלך השנה או שהיעדים שקבעה לא היו כמותיים (לדוגמה, היא קבעה יעד - שיפור בהישגיו הלימודיים של הילד אך לא קבעה מה נחשב לשיפור או בכמה יש לשפר)¹⁴⁸. עוד עולה כי ברוב תוכניות הטיפול (88% - 37 תוכניות מתוך 42) לא התייחסה ותט"ה לתנאים לחזרת הילד לבית הוריו או למציאת בית קבוע עבורו¹⁴⁹. המובהקות הגבוהה של ממצאים אלה עשויה להעיד על כך שהגדרת היעדים והמטרות בכלל תיקי הילדים המצויים באומנה חלקית.

בהיעדר יעדים ברורים לתוכנית הטיפול עלולה להיפגע יכולת גורמי המקצוע להשיג את מטרות הטיפול בילד והיכולת למדוד את מידת השינוי שחל במצבו עקב יישום תוכנית הטיפול; על כן, מומלץ כי משרד הרווחה ירענן את הנהלים וינחה את הות"טות לקבוע מטרות ויעדים לתוכניות הטיפול, וידיריך אותן על האופן הנכון לקבוע אותם; עוד מומלץ כי הוא יעקוב אחר ביצוע ההנחיה כדי לוודא את יישומה; ויגבש נוהל דיווח של מפקחות האומנה לגורמים המתאימים במינהל על היעדר תוכניות טיפול מלאות של ותט"ה בתיקי ילד, על מנת שאלה יפעלו להשלמתן.

משרד הרווחה ציין בתשובתו כי בכוננתו לעדכן את הכלי לתיעוד דיוני ותט"ה באופן שיהיה מכוון לתוצאות המצופות מתוכנית הטיפול כפי שעלה בביקורת.

הערכה של מצב הילד בהתאם ליעדי תוכנית הטיפול

כדי לוודא את השגת יעדי תוכנית הטיפול, קובע תע"ס ותט"ה כי על ותט"ה לבצע מעקב אחר יישום היעדים ולהעריך את תוצאות התוכנית. לפיכך, על תוכנית הטיפול לכלול מועד לדיון מעקב של ותט"ה, שיתקיים אחת לשנה לפחות¹⁵⁰. תע"ס ותט"ה ותע"ס אומנה קובעים כי בדיון המעקב תתבצע הערכה של מצב הילדים לאחר יישום תוכנית ההתערבות ושל מידת השגת היעדים שנקבעו בדיון הקודם, ותיבחן תוכנית טיפול עתידית¹⁵¹.

148 $t(29) = 3.01, p < .01$

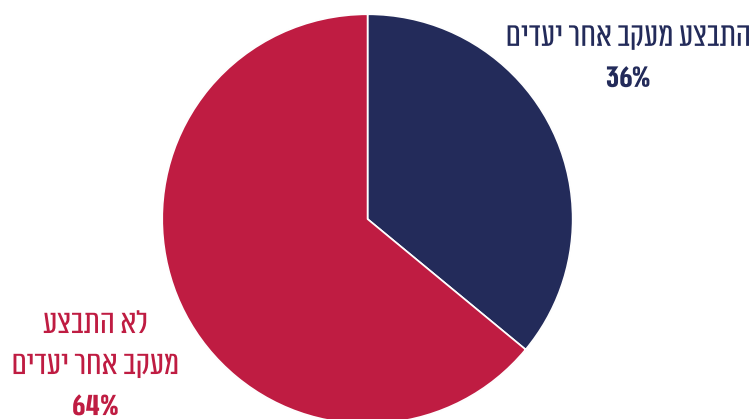
149 $Z = -0.0014, p < .01$

150 תע"ס ותט"ה, סעיף 19.8.

151 תע"ס ותט"ה, סעיף 19.8; תע"ס אומנה סעיף 11.



תרשים 38: שיעור הילדים שלגביהם בדקה ותט"ה עמידה ביעדי תוכנית הטיפול



מתרשים 38 עולה כי בכשני שלישים מהמקרים (64% - 48 דיונים מתוך 75 שנבדקו) לא בדקה ותט"ה בדיון המעקב השנתי את העמידה ביעדי תוכנית הטיפול שהוגדרו בדיון ותט"ה שקדם לו, כנדרש¹⁵². יצוין כי בביקורת פנימית של משרד הרווחה משנת 2020 (להלן - דוח ביקורת פנימית), אשר בדקה 105 תיקי ילד, עלה ממצא דומה ולפיו ב-40% - 55% מהתיקים חסרו דוחות מעודכנים של ותט"ה.

מיעוט פגישות מעקב אחר מצב הילד עלול להביא לכך שלא תהיה התבוננות הוליסטית במצבו על ידי גורמי המקצוע השונים המעורבים בטיפול בו, ולא תתקבל החלטה מערכתית לגבי המשך השמתו, יעדיה והמשאבים שיושקעו בהשגתם; לפיכך, מומלץ כי משרד הרווחה יודא כי ותט"ה מקיימת את דיוני המעקב אחר הילד שהושם במשפחת אומנה כנדרש, ויטמיע בקרב אנשי המקצוע את ההנחיה בדבר הערכת מצב הילד והעמידה ביעדי הטיפול שנקבעו לו, תוך תיעוד מפורט של ההערכה וצירופו לתיקי הילדים. עוד מומלץ כי המשרד יפעל לאכיפת ההנחיה במטה ובמש"חים.

משרד הרווחה מסר בתגובתו כי במסגרת פיתוח תיק ילד ממוחשב באומנה הוא יכלול הערכה של מצב הילד בהתאם ליעדי תוכנית הטיפול; וכי הוא מתכנן להכין מדריך עבודה לעו"ס משפחה הכולל מעקב אחר יישום תוכניות הטיפול.

t.(29) = 3.75, p < .01 152



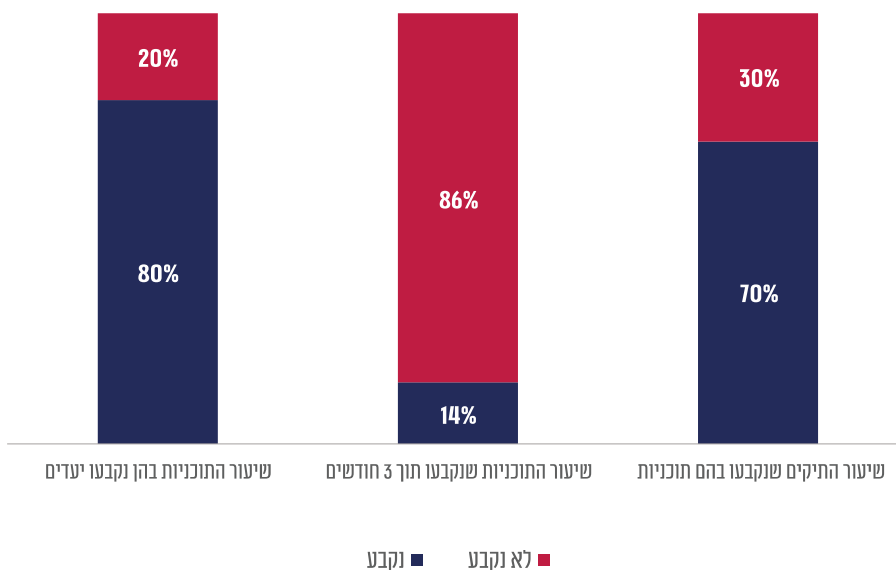
קביעת תוכנית טיפול מפורטת על ידי מנחת אומנה

חוק האומנה קובע כי בתוך שלושה חודשים מיום הגעת ילד למשפחת אומנה, על מנחת האומנה לקבוע עבורו תוכנית טיפול מפורטת, לרבות פירוט דרכי יישומה, בהתבסס על תוכנית הטיפול שהגדירה ותט"ה¹⁵³. לפי ההסכם המקצועי המגדיר את ההתקשרות של משרד הרווחה עם ארגוני האומנה למתן שירותי השמה וטיפול במשפחות אומנה (להלן - ההסכם עם ארגוני האומנה), תוכנית הטיפול המפורטת תכלול את השירותים והפעולות שיש לנקוט בנוגע לילד, ובהם שיחות פרטניות עימו, טיפול פסיכולוגי שייקבעו לו מטרות, שיעורי עזר וחונכות, וטיפולים פרה-רפואיים.

חוק האומנה גם קובע כי על גוף האומנה לבדוק את תוכנית הטיפול המפורטת, לדון בה ולבחון את העדכונים הנדרשים בה אחת לשנה ממועד השמת הילד במשפחת אומנה, ולגבי ילד שטרם מלאו לו שש שנים - אחת לשישה חודשים לפחות.

בהמשך לכך, צוות הביקורת בדק עבור כלל תיקי הילד שנדגמו את מספר תוכניות הטיפול המפורטות שקבעו מנחות האומנה, ואת העדכונים השנתיים שלהן, וכן אם מנחות האומנה קבעו יעדים לתוכניות.

תרשים 39: שיעור תוכניות הטיפול המפורטות ועדכוניהן שקבעו מנחות האומנה ושיעור קביעת היעדים בתוכניות אלו

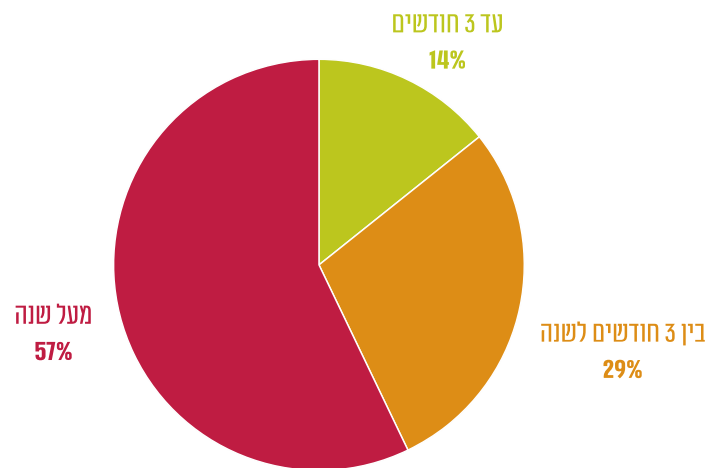


153 חוק האומנה, סעיף 36(ג).



מתרשים 39 עולה כי ב-30% מהמקרים לא נקבעו תוכניות טיפול מפורטות עבור הילדים באומנה¹⁵⁴. ממצא דומה עלה גם בדוח הביקורת הפנימית של משרד הרווחה - כ-35% בממוצע. עוד עולה מהתרשים כי ב-86%¹⁵⁵ מהמקרים בהם נקבעו תוכניות טיפול מפורטות, הן לא נקבעו בתוך שלושה חודשים מיום השמת הילד באומנה כפי שהוגדר בחוק האומנה¹⁵⁶. נוסף על כך עולה כי בכ-20% מתוכניות הטיפול המפורטות, לא נקבעו יעדים או שהיעדים היו מנוסחים כתשומות¹⁵⁷. לדוגמה: טיפול של קלינאית תקשורת וחוג לשעות הפנאי. עולה מכך כי משרד הרווחה לא ווידא כי מנחות האומנה קבעו תוכניות טיפול מפורטות לכלל הילדים שהושמו באומנה במועד שנקבע לכך.

תרשים 40: שיעור תוכניות הטיפול המפורטות לפי זמן קביעתן מיום ההשמה



מתרשים 40 עולה כי 14% מתוכניות הטיפול המפורטות שנבדקו בביקורת, נקבעו כנדרש - בתוך שלושה חודשים מיום הגעת הילד למשפחת האומנה; 86% נקבעו באיחור, מהן יותר ממחצית נקבעו לאחר למעלה משנה. משכך, עלה שמשרד הרווחה לא ווידא כי תוכניות הטיפול המפורטות נקבעו במועדן הנדרש.

154 $t(28) = 2.08, p < .05$

155 מועד ההשמה באומנה ומועד הכנת תוכנית הטיפול המפורטת נמצאו רק ב-14 תיקים, והנתונים ביחס למועד הכנת התוכנית המוצגים בתרשים מבוססים על תיקים אלה בלבד.

156 $t(13) = 2.79, p < .01$

157 $t(29) = 2.15, p < .05$

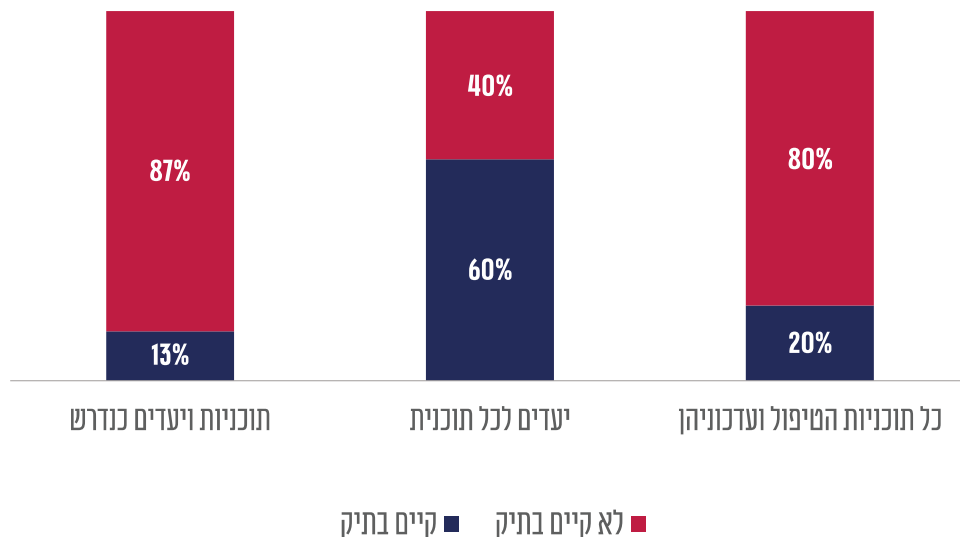


על מנת למנוע מצבים שבהם ילדים השוהים במשפחות אומנה אינם זוכים לכל משאבי הטיפול והליווי שלהם הם זכאים, ומצבים שבהם לא ניתן להעריך את התקדמותם, על משרד הרווחה לאכוף מול ארגוני האומנה את הליך קביעת תוכניות הטיפול המפורטות ועדכוןן עבור כלל הילדים המושמים באומנה, בהתאם למועדים שהוגדרו בחוק האומנה ובהתאם לכל תוכנית טיפול שוות"ה קובעת לכל ילד שהוצא מביתו. כך מומלץ כי המשרד ידריך את מנחות האומנה, באמצעות ארגוני האומנה, בעניין חשיבות קביעת היעדים בתוכנית טיפול, אופן ניסוחם ודרכי יישומם.

תוכניות טיפול לכל ילד

תוכנית הטיפול היא הליבה של השמת הילד באומנה. היא מתווה את הדרך לשיקום הילד ולמציאת בית קבוע עבורו. תכליתה לאפשר לו להשתקם, להעניק לו הזדמנות להתפתחות תקינה, ולסייע למשפחת האומנה להפוך לסביבה טיפולית. מן האמור לעיל עולה כי לכל ילד המושם באומנה צריכים להיות שני סוגים של תוכניות: תוכניות טיפול שקובעת ותט"ה שהן הבסיס להשמתו באומנה, ותוכניות טיפול מפורטות שקובעת מנחת האומנה, המפרטות את תוכנית הטיפול של ותט"ה. כמו כן, עבור כל ילד על ותט"ה ועל גוף האומנה לערוך עדכון עיתי (אחת לשנה או אחת לשישה חודשים, בהתאם לגילו) של תוכניות הטיפול שקבעו, ועל ותט"ה ומנחת האומנה לקבוע יעדים בכל תוכניות הטיפול. חוסר בכל תוכניות הטיפול הנדרשות בתיק הילד ואי קביעת יעדים ברורים למימושן עלולים להביא לפגיעה אפשרית בסיכויי של ילד באומנה להשתקם ולצאת ממעגל הסיכון שבו הוא נתון.

תרשים 41: שיעור תיקי הילד שבהם קיימות תוכניות טיפול עם יעדים מוגדרים





מתרשים 41 עולה כי ב-80% מתיקי הילד (24 מתוך 30) לא נמצאו תוכניות הטיפול (כללית ומפורטת) המעודכנות, שחוק האומנה, תע"ס ותט"ה ותע"ס אומנה מגדירים כי על ותט"ה ומנחת האומנה לקבוע עבור הילד ולתעדן¹⁵⁸, וכי ב-40% מהתוכניות שקיימות בתיקי הילדים שנבדקו (18 מתוך 30), לא הוגדרו יעדים¹⁵⁹. עוד עולה כי מתוך תיקי הילדים שנבדקו, רק עבור שיעור קטן של ילדים (13% - 4 מתוך 30) קבעו ותט"ה ומנחות האומנה תוכניות טיפול כללית ומפורטת ועדכנו אותן תוך קביעת יעדים, כמוגדר בחוק ובתע"ס¹⁶⁰.

מומלץ כי משרד הרווחה ינתח ברמת המטה והשטח את הסיבות לאי קביעת תוכניות טיפול מלאות לילדים במשפחות אומנה ואי עדכון; יחדד את חשיבות קביעת תוכניות הטיפול וקביעת יעדים לטיפול במסגרתן; יפעל ליישום ההנחיות הקשורות בהן, ויבצע מעקב באמצעות מערך הפיקוח אחר העמידה בהם. נוסף על כך, כדי לטייב את מערך הפיקוח והבקרה של השירות לאומנה, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להקמת מערך ממוחשב שיתרע על היעדר תוכניות טיפול ועדכונים במועדים הנדרשים, ידווח על מצב מימוש היעדים, ויציא את מידת האפקטיביות של התוכניות.

אירועים חריגים ופגיעות בילדים באומנה

ילדים המוצאים מבתם לאומנה חוו הזנחה או התעללות בבית הוריהם. ההוצאה לאומנה נועדה להגן עליהם ולהעביר אותם למשפחה שבה יקבלו טיפול ראוי, בהתאם לאמנת זכויות הילד, שעל פיה המדינה נדרשת להגן על ילדים מפני פגיעה פיזית, פגיעה מינית, ניצול והתעללות¹⁶¹. חוק האומנה חוזר ומדגיש כי זכותו של ילד להיות מוגן מפני כל סוג של פגיעה¹⁶². לפיכך, משפחות האומנה שאלהן מועברים הילדים אמורות לשמש עבורם מסגרת בטוחה ומיטיבה.

אחד המנגנונים שפיתח השירות לאומנה לשם הגנה על ילד השוהה באומנה הוא דיווח על אירועים חריגים. כאשר מנחת אומנה מקבלת דיווח על אירוע חריג (כדוגמת: אלימות, שימוש בסמים, התעללות מינית) ממשפחת האומנה, מהורי הילד, מהמסגרת החינוכית, מהילד עצמו ומגורמים נוספים, עליה לדווח טלפונית ובכתב למנהלת גוף האומנה ולמפקחת האומנה המחוזית. מפקחת האומנה המחוזית נדרשת לדווח על האירוע לעו"ס המשפחה במש"ח ולמפקחת הארצית על האומנה¹⁶³.

.Z = -0.004, p < .01 158

.Z = -0.0069, p < .01 159

.Z = -0.00015, p < .01 160

אמנת זכויות הילד, סעיף 19. 161

חוק האומנה, סעיף 8. 162

תע"ס אומנה, סעיף 14. 163



עלה כי במהלך התקופה שבין ינואר 2021 לאפריל 2022 דווחו למפקחות האומנה בסך הכול 1,044 מקרים חריגים. מתוכם, 58 היו מקרים של חשד לפגיעה בילד בתוך משפחת האומנה או על ידי קרוב מדרגה ראשונה של האומנים¹⁶⁴. בתקופה זו שהו באומנה 4,275 ילדים, כך שלגבי 1.3% מהם עלה חשד לפגיעה בתוך משפחת האומנה בתקופה הנבדקת¹⁶⁵. משנת 2019 עד יולי 2022 הוצאו ממאגר משפחות האומנה שבע משפחות בשל תלונות על התנהלות לא תקינה או על פגיעה בילד.

נמצא כי הדיווחים על אירועים חריגים אלו מועברים למפקחת האומנה הארצית בעל פה בלבד, ואין רישום מרוכז שלהם במטה משרד הרווחה. כך, אין לשירות לאומנה תמונה כוללת על מצב הילדים באומנה, ולא ניתן לבצע מעקב אחר אירועים אלו והטיפול בהם, ולבחון, בין היתר, אם חלה עלייה במספר מקרי הפגיעה בילדים בשנה מסוימת או אם האירועים החריגים מתמקדים באחד מארגוני האומנה; כך גם לא ניתן להבטיח שמשפחת אומנה שבה התרחשה פגיעה בילד לא תשוב להיות משפחת אומנה לילדים אחרים.

כדי לגבש תמונת מצב עדכנית על הילדים שחוו פגיעה באומנה ולבחון אם ישנם דפוסים קבועים למצבים אלה, ועל מנת לנסות למנוע מראש פגיעות בילדים ולהחיש את הטיפול בהם, מומלץ כי משרד הרווחה יבצע רישום מסודר של האירועים החריגים, שיאפשר לו לנהל, ללמוד ולהפיק לקחים מאותם מקרים על מנת לצמצם את הפגיעות בילדים ולמנוע השמה של ילדים באותן משפחות. כמו כן, במקרים של פגיעה או חשד לפגיעה מומלץ כי משרד הרווחה יקיים מעקב סדור אחר הילד והמשפחה האומנת, וינחה את המפקחות להעביר דיווח תקופתי מתועד למפקחת אומנה ארצית. מומלץ גם כי במקרים שבהם עולה חשש לאירועי פגיעה בילדים, משרד הרווחה ישקול הוצאת הילדים ממשפחות האומנה, וכן הוצאת משפחות אומנה אלו ממאגר משפחות האומנה שבידיו.

משרד הרווחה מסר בתגובתו כי במצבים שבהם עולה חשד לפגיעה בילד במסגרת משפחת האומנה, הנוהל מחייב את ארגוני האומנה לדווח על כך לעו"ס הרשות ונוסף על כך לעדכן בדבר את ממונה הרישוי, כדי שישקול אם לבטל את רישוי האומנה של משפחה זו; עוד מסר משרד הרווחה כי הוא יבטיח את הסדרת התייעוד של אירועים חריגים ואת ניהול הטיפול בעניינם.

הפיקוח על האומנה

במטרה להבטיח את שלומם של ילדים שהושמו באומנה ואת טובתם וזכויותיהם, חוק האומנה קובע כי על משרד הרווחה להסמיך מפקחים שיפקחו על הגופים המפעילים, על משפחות

164 אירועים חריגים אחרים כוללים בין היתר, ילד שלא הגיע לבית הספר, אשפוז, פגיעה של הילד בעצמו, וילד שלא חזר מחופשה בבית הוריו אל משפחת האומנה.

165 הנתונים התקבלו מבירור מידע שערך צוות הביקורת עם כלל מפקחות האומנה במאי 2022. לפי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2021 היו 4,205 ילדים באומנה, ילדים אלה המשיכו לשהות באומנה גם במהלך ינואר-אפריל 2022 ואליהם התווספו 70 ילדים בשנת 2022. סה"כ 4,275 ילדים.



האומנה ועל הליווי של ילדי האומנה¹⁶⁶. חוק האומנה ותע"ס אומנה¹⁶⁷ מגדירים מגוון תפקידים למפקח אומנה, כמפורט בתרשים 42:

תרשים 42: משימות מפקח אומנה



משימות מפקח/ת על האומנה

166 חוק האומנה, פרק ז', סימן א'.

167 תע"ס אומנה, סעיף 13.



בדוח ביקורת פנימית של משרד הרווחה משנת 2020 תוארו עומסי העבודה וריבוי המשימות המוטלים על מפקחות האומנה וצוין בו כי מצב זה הוביל לפגיעה בביצוע פעולות פיקוח חשובות, ולהתמקדות המפקחות ב"מענים לצרכים נקודתיים ובכיבוי שרפות"¹⁶⁸.

במועד סיום הביקורת לשירות לאומנה יש 9.5 תקני פיקוח - מתוכם מאוישים 6.5 תקנים על ידי מפקחות אומנה, והיתר (שלושה תקנים) טרם אוישו.

מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את היקפי התקינה לנוכח העומס המוטל על מפקחות האומנה ויפעל לאייש את התקנים שלא אוישו.

מעקב אחר תוכניות טיפול ומצב הילדים - בדיקת תיקי ילד

חוק האומנה קובע כי אחד מתפקידי מפקח אומנה הוא פיקוח על תהליכי התכנון והטיפול בילדים על ידי ארגוני האומנה, ועל ביצוע תוכניות הטיפול¹⁶⁹. תע"ס אומנה מבהיר כי על המפקח לבצע מעקב אחר ביצוע תוכנית הטיפול של כל ילד באומנה¹⁷⁰.

לשם ביצוע הפיקוח והמעקב אחר תוכניות הטיפול עורכות המפקחות, בין היתר, בקרה על תיקי הילדים השמורים אצל ארגוני האומנה. המפקחות מתעדות את הליך הבקרה שלהן באמצעות מערכת ממוחשבת למילוי ותיעוד דוחות הפיקוח (להלן - מערכת נתי"ב). במערכת נתי"ב מוגדר תחום העוסק בתוכנית הטיפול בילד, וכולל בדיקה של סוגי הטיפולים וההתערבויות שנקבעו בתוכנית, מידת יישומם והאפקטיביות שלהם, מועד הכנת התוכנית ועדכונה, ומי מעורב בה.

המפקחת הארצית הקודמת על האומנה, שסיימה את תפקידה בשנת 2016, הורתה כי כל מפקחת תבדוק 15 תיקי ילד בחודש. שש המפקחות אמורות לבדוק לפי הנחיה זו - 1,080 תיקים בשנה, וכל אחת אמורה לבצע מעקב אחר 180 תיקים בשנה. בשל העומס עליהן, המוזכר לעיל, איפשרו המפקחת הארצית הקודמת על האומנה, והממונים המחוזיים בידיעת הנהלת המינהל, לבדוק היקף תיקים מצומצם יותר.

בביקורת עלה כי במהלך התקופה שבין ינואר 2021 לאפריל 2022 בדקו מפקחות האומנה בסך הכול כ-119 תיקי ילדים אשר שהו באומנה בתקופה זו, מתוך 4,275 תיקי כלל הילדים ששהו באומנה¹⁷¹. מדובר בשיעור קטן של כ-3% בלבד מכלל התיקים, גם בהתייחס להנחיית המפקחת הקודמת על האומנה שעל פיה התחייבה בדיקה של 1,440 תיקים. לו כל התקנים היו מאוישים (9.5 תקנים) היו אמורות המפקחות לבדוק 2,280 תיקים בהתאם להנחיה זו - כ-53% מכלל תיקי הילדים ששהו באומנה.

168 הדוח נכתב בעת שהיו לשירות לאומנה 4.5 תקני פיקוח.

169 חוק האומנה, סעיף 50(3), וסעיף 51(ב)(1).

170 תע"ס אומנה, סעיף 13.

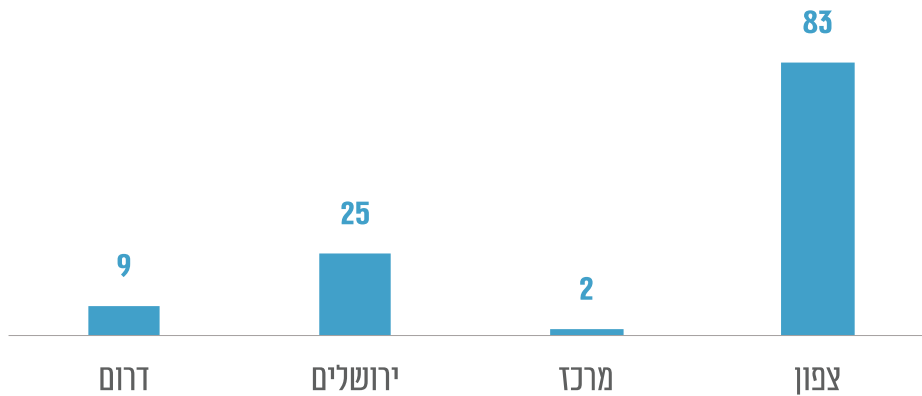
171 הנתונים התקבלו מבירור מידע שביצע צוות הביקורת עם כלל מפקחות האומנה בחודש מאי 2022. לפי נתוני משרד הרווחה בשנת 2021 היו 4,205 ילדים באומנה, ילדים אלה המשיכו לשהות באומנה גם במהלך ינואר-אפריל 2022 ואליהם התווספו 70 ילדים בשנת 2022. סה"כ 4,275 ילדים.



מאחר שתוכניות הטיפול נבדקות באמצעות בדיקת תיקי הילד, הרי שקיים פער גדול של 97% בין ההנחיה בתע"ס אומנה לבדוק את תוכניות הטיפול של כל הילדים השוהים באומנה, לבין הבדיקה בפועל. יצוין כי ממצא דומה עלה גם בדוח הביקורת הפנימית של משרד הרווחה, שלפיו בדקו המפקחות 1.25% מכלל תיקי הילדים במהלך יולי 2017 - יוני 2018. כך, לא חל שינוי מהותי בשיעור בדיקת תיקי הילדים בשנים שנבדקו.

עוד נמצא כי בנתוני בדיקות התיקים ישנה שונות גדולה בין המחוזות, כמתואר בתרשים 17243:

תרשים 43: מספר תיקי הילד שבדקו המפקחות במחוזות מינואר 2021 עד אפריל 2022



מתרשים 43 עולה כי במחוזות מרכז ודרום בדקו המפקחות מספר נמוך (2 ו-9, בהתאמה) של תיקי ילד במהלך התקופה שנבדקה ובמחוזות צפון וירושלים נבדקו 83 ו-25 תיקים בהתאמה.

משרד הרווחה ציין בתגובתו כי ההבדל בין המחוזות השונים מבחינת מספר התיקים שנבדקו נובע במישורין מהמחסור במפקחים בחלק מהמחוזות יחסית למספר הילדים.

בביקורת נמצא גם כי רוב המפקחות בוחרות לבדוק תיקים של ילדים שהתקבלו לגביהם דיווחים על אירועים חריגים, או של ילדים עם מורכבויות כמו קשיים התנהגותיים ועבר של פגיעה מינית, או של ילדים שהושמו בגיל מבוגר. כפועל יוצא מכך, תוכניות הטיפול של ילדים שלא התקבלו לגביהם דיווחים על אירועים חריגים או על מורכבות מיוחדת כמעט שאינן נבדקות כלל.

172 בתקופה המדוברת היו שתי מפקחות במחוז צפון, שתי מפקחות במחוז ירושלים, מפקחת אחת במחוז מרכז ומפקחת אחת במחוז דרום.



כך, במדגם התיקים שבדק צוות הביקורת נמצאו: ילד שגובשה לו תוכנית טיפול זמן רב לאחר הנדרש (כשלוש שנים לאחר ההשמה באומנה, ולא בתוך שלושה חודשים כנדרש); ילד שהתוכנית שלו לא עודכנה; וילד שלא היה מעורב באירוע חריג, אך עדיין חלה הידרדרות במצבו.

כדי למנוע מצב שבו לחלק מהילדים אין תוכנית טיפול, או שתוכניות הטיפול שלהם אינן מבוצעות, או אינן מעודכנות בהתאם לצורכי הילד המשתנים, או שהן אינן אפקטיביות, אך כל אלה אינם מתבררים בתהליכי הבקרה ואינם נאכפים כנדרש, מומלץ כי משרד הרווחה יגביר את הפיקוח והבקרה על יישומן של תוכניות הטיפול לילדים שהושמו במשפחות אומנה ויודא קיומן של תוכניות טיפול כנדרש לכלל הילדים. הדבר ייעשה, בין היתר, באמצעות הגדרת יעדים ומדדים ברורים בנוגע לנושאי הפיקוח בכלל, ובנוגע לפיקוח על תוכניות הטיפול בפרט, ובאמצעות מעקב אחר יישומם. עוד מומלץ כי משרד הרווחה ינחה את המפקחות לבחון גם תוכניות טיפול של ילדים שלא דווח אודותיהם על אירועים חריגים או מורכבות מיוחדת.

הפיקוח על הקשר בין מנחות האומנה לילדי האומנה

חוק האומנה מגדיר את תפקידה של מנחת אומנה וקובע כי היא תשמש מלווה אישית של ילד באומנה ואשת הקשר הקבועה שלו בעת השמתו באומנה, תקבע לו תוכנית טיפול מפורטת ותהיה אחראית ליישומה¹⁷³. כדי למלא את תפקידה עליה לקיים קשר אישי ורציף עם הילד ולעקוב אחר מצבו, בין היתר באמצעות מפגשים אישיים איתו, לפחות אחת לחודש, ותייעודם בכתב¹⁷⁴. ההסכם עם ארגוני האומנה מפרט תפקידים אלה, מוסיף גם התייחסות לתהליך קליטתו של הילד במשפחת האומנה, ומחייב את מנחת האומנה להיפגש איתו אחת לשבועיים לפחות, בתהליך קליטתו במשפחה ובמצבי משבר. תדירות לא מספקת של ביקורים של מנחות אומנה אצל ילדי האומנה ושל מפגשים אישיים איתם עלולה לפגוע בקשר בין מנחת האומנה לילד, וביכולתו לסמוך עליה ולהסתייע בה בהתמודדות עם קשיים במסגרת האומנה, וכן לפגוע ביכולתה לעמוד על מצבו ולסייע לו.

נוסף על כך, חוק האומנה ותע"ס אומנה מעגנים את החובה של משרד הרווחה, באמצעות מפקחיו, לפקח על פעולות מנחות האומנה ועל תהליכי הליווי של הילד ומשפחת האומנה¹⁷⁵. אמצעי מרכזי לפיקוח על יישום הוראות החוק והתע"ס הוא בדיקה של המפקח את תיקי הילד, שכן על מנחת האומנה לתעד בהם את מפגשיה עם הילד. לפיכך, לתייעוד המפגשים עם הילד על ידי מנחת האומנה יש משנה חשיבות, ובלעדיו עלול להיווצר מצב שבו לפיקוח אין תמונה מלאה על מצב הילדים שהוצאו מביתם ונמצאים באחריות המדינה.

173 חוק האומנה, סעיף 36(ג) וסעיף 39.

174 חוק האומנה, סעיף 39(ב)(2).

175 חוק האומנה, סעיף 50(5); תע"ס אומנה, סעיף 13.



בדגימת תיקי הילד נמצא כי על פי תיעוד המפגשים מנחות האומנה פוגשות את ילדי האומנה בתדירות ממוצעת של אחת לחודש וחצי¹⁷⁶. במקרים של כמה אחים המושמים יחד במשפחת אומנה אחת נמצאו מקרים בהם מנחת האומנה פוגשת אותם יחד, ולא באופן אישי את כל אחד מהם.

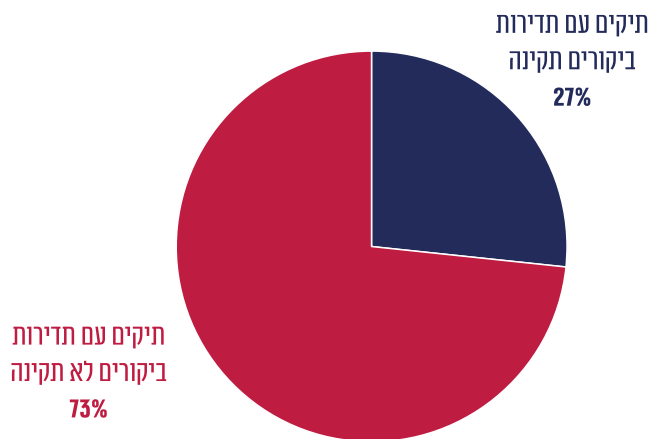
משרד הרווחה מסר בתגובתו כי יש קושי באיוש תקני מנחות האומנה בארגוני האומנה. בשל המחסור במנחות אומנה המשרד הנחה את ארגוני האומנה להוציא ראשי צוותים לביקורים במשפחות אומנה והוציא אישורים חריגים לגיוס מנחות גם מקרב מי שאינן עומדות בדרישות הסף.

שני ארגוני אומנה מסרו למשרד מבקר המדינה בינואר 2023 כי עקב ריבוי המשימות המוטלות על מנחות האומנה בעקבות חקיקת חוק האומנה וכן עקב העלייה במורכבותו של פרופיל הילדים והמשפחות בשנים האחרונות, מוטל עומס רב על מנחות האומנה שאינו בהלימה לזמן שעומד לרשותן.

על משרד הרווחה לאכוף את ביצוע המפגשים בתדירות הקבועה בחוק, באמצעות בדיקה מתאימה של תיקי ילד וכן באמצעות דרישה לדיווח יזום של ארגוני האומנה על תדירות ביקורי המנחות את ילדי האומנה. מומלץ כי משרד הרווחה ינחה את ארגוני האומנה לבצע פגישות אישיות גם במקרים של אחים המושמים יחד במשפחה.

משרד הרווחה מסר בתגובתו כי במכרז חדש המתוכנן למתן שירותי השמה וטיפול במשפחות אומנה יושם דגש על הפחתת מספר הילדים לכל מנחת אומנה וכן יושם דגש על הצורך בקשר אישי בין המנחות ובין ילדי האומנה.

תרשים 44: שיעור תיקי הילד שבהם דווח על מפגשי מנחת אומנה-ילד, כנדרש



176 $t(27) = 3.48, p < .01$; בקביעת ממוצע זה לא נכלל הסגר הראשון בתקופת הקורונה, שבו יצרו המנחות קשר טלפוני בלבד עם הורי האומנה ועם הילדים, בתדירות גבוהה יותר.



מתרשים 44 עולה כי בכשלושת רבעי מתיקי הילדים שנבדקו במדגם - 73% - הדיווח על ביקורי מנחות האומנה אצל הילד אינו עומד בדרישות החוק - מפגש של פעם בחודש¹⁷⁷. יצוין כי גם במסגרת דוח הביקורת הפנימית של משרד הרווחה נמצא שיעור גבוה של מקרים שבהם זיהה הפיקוח על האומנה כי מפגשי מנחות האומנה עם הילדים אינם עומדים בתדירות הנדרשת (כ-40% מדוחות הפיקוח שנבדקו). בבדיקה נוספת שנערכה באותה ביקורת פנימית ב-105 תיקי ילדים עלה כי בכ-17% מהמקרים לא דווח על מפגשי מנחת האומנה עם הילד כנדרש.

על מנת לבצע מעקב אפקטיבי ושיטתי אחר פעילותן של מנחות האומנה, מומלץ כי משרד הרווחה יוודא כי ארגוני האומנה יתעדו את מפגשי מנחות האומנה עם ילדי האומנה. מומלץ כי המשרד יפעל לפיתוח מערכת דיווח ממוחשבת אשר תתריע במצבים שבהם תדירות המפגשים נמוכה מהדרישה, או ידרוש דיווח כזה כחלק מהדוחות הסטטיסטיים שארגוני האומנה מחויבים לספק לשירות לאומנה מדי חודש.

מצב תיקי הילד

חוק האומנה קובע כי הגופים המפעילים ינהלו לגבי כל ילד המושם באומנה תיק אישי ובו כל המידע הנוגע לילד, ובין היתר, החלטות של הגורם המוסמך בתקופת ההשמה, מידע שהתקבל מהמחלקה לשירותים חברתיים, ותוכניות הטיפול בילד¹⁷⁸. ההסכם עם ארגוני האומנה קובע כי יש לתעד בתיק גם את כל הפעילויות הנעשות מול הילד ומשפחת האומנה. תיקי הילד נועדו לספק מידע לכמה גורמים, ובהם מפקחת האומנה, מנחות האומנה המלוות את הילד ומשפחתו, והילד עצמו בבגרותו. מידע חלקי בלבד עלול לפגוע ביכולת לערוך פיקוח מיטבי על מצב הילד ולוודא כי טובתו נשמרת, להגביל את היכולת לייצר רצף טיפולי אצל גורמים מטפלים משתנים, ולפגוע באפשרות להבין את הסיבות והנסיבות להשמת הילד באומנה.

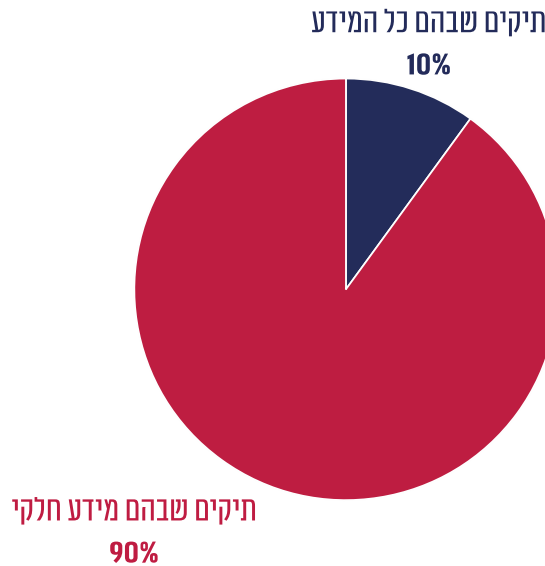
צוות הביקורת בדק במדגם תיקי הילד את התיעוד של: תוכניות טיפול שקבעו ותט"ה ומנחת האומנה, אם נקבעו בתדירות ובאיכות מתאימות; וביקורי מנחת אומנה, אם נערכו בתדירות הנדרשת.

177 $t(28) = 2.91, p < .01$

178 חוק האומנה, סעיף 57.



תרשים 45: שיעור התיקים המכילים את כל המידע הנדרש



מתרשים 45 עולה כי 90% מהתיקים שנבדקו (27 מתוך 30) לא כללו את כל המידע הדרוש (תוכניות טיפול שקבעה ותט"ה, תוכניות טיפול מפורטות שקבעה מנחת אומנה, יעדי טיפול בכל תוכנית, דיווח על ביקורים בתדירות תקינה של מנחת אומנה)¹⁷⁹ כך שנכלל מידע חלקי וחסר של הפעילויות שנעשו מול הילד ומשפחת האומנה. משמעות הדבר היא כי מתוך 4,205 ילדים ששהו באומנה בשנת 2021, לגבי כ-3,800 ילדים ייתכן שהתיקים אינם מכילים את כל המידע הנדרש בחוק האומנה ובהסכם עם הארגונים¹⁸⁰. כאמור לעיל, בשל מידע חסר משרד הרווחה אינו יכול לבצע מעקב אפקטיבי אחר הילדים שהושמו במשפחות אומנה.

על משרד הרווחה לחדד את הדרישות בדבר תכולת תיק ילד כפי שנקבע בחוק, ולאכוף את יישומן על ארגוני האומנה. כמו כן, מומלץ כי משרד הרווחה יקבע נוהל להעברת מידע על תיעוד חסר של גורמים אחרים שאינם ארגוני האומנה, כדוגמת המש"חים, ויפעל לאכיפת דרישות התיעוד עליהם.

179 $Z = -0.00015, p < .01$

180 מדגם התיקים שעל בסיסו נערך ניתוח הנתונים הוא מדגם מייצג של כל תיקי הילדים ששהו באומנה בשנים 2016 - 2021. הטווח עבור כלל התיקים נע בין 80% - 100% מהתיקים, ברמת מובהקות של 0.95, והנתון של 3,800 תיקים הוא ממוצע הטווח (90% מהתיקים).

ביקור מפקחות במשפחות אומנה

חוק האומנה קובע כי בין תפקידיו של המפקח הוא לפקח על משפחות האומנה, לרבות בדרך של ביקור בהן וקיום שיחות עם הילד ומשפחת האומנה¹⁸¹. כך למעשה מקנה החוק כלי נוסף למפקחות האומנה לעמידה על מצב הילדים השוהים באומנה ועל תפקוד משפחות האומנה.

בביקורת עלה כי מפקחות האומנה מיעטו להשתמש בכלי של מפגשים ושיחות עם ילדי אומנה ומשפחות אומנה. כך, בתקופה שבין ינואר 2021 - לאפריל 2022 (16 חודשים) פגשו מפקחות האומנה 14 ילדים השוהים באומנה (מתוך 4,275 ילדים באומנה בתקופה זו), שיעור נמוך מאוד של 0.3% בלבד מהילדים; במסגרת זו הם פגשו 42 משפחות אומנה בלבד (מתוך 3,072 משפחות אומנה בתקופה), שיעור של כ-1% מהמשפחות. עוד נמצא שיש מחוזות שבהם מספר המפגשים היה קטן מאוד. כך למשל, בתקופה המדוברת במחוזות מרכז וצפון קיימו המפקחות בין 0 ל-2 מפגשים עם ילדים, ובמחוזות מרכז ודרום הן קיימו 5 מפגשים עם משפחות האומנה.

מאחר שבהיעדר מפגשים של מפקחות עם ילדי אומנה ומשפחות אומנה עלולה להיפגע יכולת השירות לאומנה: להעמיק בהבנת החוויה שלהם כמקבלי שירות; לזהות צרכים וכן בעיות וקשיים, כגון כאלו הקשורים לשהייה של ילד אצל קרובי משפחתו (אומנת קרובים), ולפתח את מערך השירותים שהוא מספק בהתאם, מומלץ כי משרד הרווחה ינחה את המפקחות לפגוש ילדים השוהים באומנה ומשפחות אומנה על מנת ללמוד טוב יותר על תפקודם ולקבל מידע ישיר ובלתי אמצעי על מצבם, ויתווה זאת כחלק מתפקידן; מומלץ כי המשרד יפתח תהליך שיסייע להבין את תמונת המצב של הילדים והמשפחות מתוך המפגשים שיערכו איתן המפקחות.

ניהול הפיקוח

הנחיות, נהלים, יעדים, מדדים ודוחות הם בליבת הניהול, ותפקידם לאפשר למטה משרד הרווחה, האחראי לאומנה, לקבוע סדרי עדיפויות לביצוע בקרה, וכך להשתמש במשאבי הפיקוח בצורה מושכלת. זאת ועוד, כלים ניהוליים אלה תומכים ביכולת לייצר תמונת מצב על אודות השירות לאומנה והארגונים המספקים אותו, ועל אודות הילדים והמשפחות המקבלים את השירותים, כבסיס לפיתוח שירותי האומנה. בדוחות קודמים עמד מבקר המדינה על החשיבות שבקביעת יעדים, מדידתם ודיווח על עמידה בהם עבור מערך פיקוח ובקרה, כתנאי מקדים ליישום תפיסת הפעלה וכאיתות לחשיבות העמידה בהנחיות¹⁸². מחקרים בתחום הניהול אף מראים כי שימוש אפקטיבי ביעדים ומדידת העמידה בהם תומכים בלמידה ארגונית ובהתאמת הארגון לסביבה משתנה¹⁸³.

181 חוק האומנה, סעיף 51(ב)(4).

182 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2019** (2019), "משרד ראש הממשלה - נציבות שירות המדינה: מערך ההדרכה בשירות המדינה", עמ' 354; וכן מבקר המדינה, **דוח שנתי 2020** (2020), "התייעלות אנרגטית".

183 Umit S. Bititci, "Towards a theoretical foundation for performance measurement and management", **International Journal of Management Reviews** 20 (2018), pp. 653-660.



נוהלי פיקוח, יעדים ומדדים

חוק האומנה קובע כי שר הרווחה ימנה מפקח ארצי על האומנה, שבין תפקידיו יהיו הבניה מפורטת של נוהלי הפיקוח, דרכי ביצוע, ובחינה תקופתית של מידת התאמתו והצלחתו במטרותיו¹⁸⁴.

בבדיקה עלה כי משרד הרווחה לא הטמיע תהליכי ניהול, דיווח ובקרה מסודרים לגבי סוגיות מרכזיות בפיקוח על האומנה. לדוגמה, ההנחיה על מספר תיקי הילד שעל מפקחת לבדוק ניתנה על ידי המפקחת הארצית הקודמת בשנת 2016 או קודם לכן, אך לא עודכנה מאז אף שמספר הילדים באומנה גדל. מאז ניתנו למפקחות הנחיות ספציפיות בנושא בעל פה. כמו כן עלה כי המפקחת הארצית הנוכחית לא קבעה יעדים למפקחות הקשורים לתחומי הבקורות ולמטרותיהן, כגון יעדים הקשורים לשיפור במצב הילדים שבאומנה, ולא נבחן אם גורמי הפיקוח עומדים ביעדיהם ומצליחים בהשגת מטרותיהם.

עוד עלה כי עד לסוף שנת 2021 מפקחות האומנה לא העבירו דוחות סיכום חודשיים ושנתיים למפקחת האומנה הארצית, אף שנקבע בתע"ס אומנה כי על מפקחי האומנה להעביר דוחות כאמור למפקח האומנה הארצי¹⁸⁵. על כן, הנהלת השירות לא הייתה יכולה לתכלל את המידע הנמצא אצל המפקחות לתמונת מצב מערכתית. במהלך תקופת הביקורת, בשנת 2022, החלה המפקחת הארצית לאסוף את הדוחות החודשיים מהמפקחות ולקבצם לטבלה מסכמת.

כן עלה כי השירות לאומנה לא השתמש במערכת הממוחשבת שהוקמה לצורכי מעקב ופיקוח (נתי"ב) כדי ליצור תמונת מצב בהסתמך על הנתונים המוזנים בה. הדוחות במערכת נתי"ב נשלחים על ידי המפקחות בכל מחוז לגוף המפעיל ולממונה במחוז, ובהתאם לשיקול דעתן הן מעבירות את הדוחות למפקחת הארצית.

בעניין זה מסר משרד הרווחה לצוות הביקורת ביולי 2022 כי רק לאחרונה ניתנה למפקחת הארצית הרשאת צפייה בדוחות הפיקוח במערכת נתי"ב.

במצב זה למעשה תהליכי פיקוח בסיסיים באומנה אינם מתקיימים כנדרש: משרד הרווחה אינו מקפיד על קיום הנחיות ועל מסירת דיווחים של מפקחות אומנה על מצב הילדים, אינו מרכז את המידע ומפיק ממנו לקחים; והוא לא החל בשימוש יעיל ואפקטיבי בכלי הפיקוח שפיתח לצורכי מעקב כדי לזהות פערים בתפקודן של המפקחות השונות - למשל כדי לאתר את המפקחות שמספר התיקים שהן בודקות קטן בהרבה מאלה שנבדקים על ידי מפקחות אחרות - וכך לסייע להן או להנחות אותן בצורה מסודרת.

184 חוק האומנה, סעיף 52(1).

185 תע"ס אומנה, סעיף 13.

מדידה והערכה של מצב הילדים באומנה

כדי לתמוך בדיווח ובמדידה, ההסכם עם ארגוני האומנה מחייב אותם לספק דוחות למטרות מעקב מקצועי וסטטיסטי, בהתאם להנחיות השירות לאומנה.

עלה כי המידע בדוחות שביקש השירות לאומנה מארגוני האומנה אינו מאפשר להבין את מצב הילדים ומשפחות האומנה שבאחריות כל גוף אומנה. למשל, דוחות אלה כוללים עדכון חודשי על מספר הילדים ומשפחות האומנה שבאחריות גוף האומנה ועל מספר הילדים שמקבלים סל טיפול; ואולם הם אינם כוללים מידע על מצבם הפרטני של הילדים שבאחריות גוף האומנה, על התקדמות תוכניות הטיפול בהם, על תדירות המפגשים של מנחות אומנה איתם ועל תפקודן של המשפחות שקלטו אותם. כך נפגעת יכולתו של משרד הרווחה לזהות אם בגוף אומנה מסוים מצב הילדים טוב פחות מזה שבארגוני אומנה אחרים, כדי שיוכל לסייע בשיפור התפקוד של גוף אומנה זה. כמו כן, מהדוחות אי אפשר ללמוד אם במחוז מסוים ישנם צרכים שונים מאלה שבמחוזות האחרים, למשל בשל הרכב אוכלוסייה שונה.

יצוין כי בדוח הביקורת הפנימית של משרד הרווחה מפברואר 2020 הומלץ להנחות את ארגוני האומנה להוסיף לדיווח החודשי למשרד פרמטרים נוספים אשר מצופה כי גורמי הפיקוח יתעדכנו בעניינם ויסיק מסקנות אופרטיביות לגביהם, לדוגמה: דיווח על מספר ביקורי הבית שקיימו מנחות האומנה, מספר הילדים ומשפחות האומנה שלא התקיימו אצלם ביקורים, והסיבות לכך; עם זאת, מאז פורסם הדוח האמור בפברואר 2020 לא חל שינוי בנושא.

פיתוח תהליכי ניהול ובקרה יסייע לתמוך בשיפור מתמיד של שירותי האומנה ובהתאמתם למציאות החברתית המשתנה שבה פועלים ארגוני האומנה, בהתאמתם למורכבות הילדים המושמים באומנה ולצורכי משפחות האומנה. מיעוט ההנחיות, הנהלים, היעדים, המדדים והדוחות עלול להביא לשימוש לא מיטבי במשאבים המוגבלים ולהקשות על מטה השירות לבצע תהליכי למידה ושיפור ולפתח את שירותי האומנה על בסיס מידע ונתונים המתקבלים מהשטח. מומלץ כי משרד הרווחה יטמיע תהליכי ניהול ובקרה במערך הפיקוח על האומנה, ובתוך כך יקבע מדיניות, נהלים והנחיות, יעדים ומדדים¹⁸⁶ ושימוש בכלי מדידה. הדבר נדרש כדי להגביר את אפקטיביות הפיקוח ולוודא כי שלומם וטובתם של ילדים שהוצאו מביתם על ידי שירותי הרווחה נבדקים ומבוקרים על ידי משרד הרווחה.

עוד מומלץ כי המפקחת הארצית על האומנה תדאג לקבל באופן סדור את דוחות הפיקוח של המפקחות המחוזיות לשם יצירת תמונת מצב כוללת, וכי משרד הרווחה ינחה את ארגוני האומנה להעביר דוחות שיציגו תמונה כוללת של מצב הילדים ומשפחות האומנה שבאחריותם.



186 לדוגמה, בדוח מבקר המדינה הבריטי מוזכרים יעדים של שיפור איכות הטיפול באומנה, ושיפור יציבות ההשמה באומנה, ראו ב: National Audit Office, Children in Care, (2014).



אף שלמשרד הרווחה אחריות מוגברת לילד שהוצא על ידי המדינה מבית הוריו והושם באומנה, ממצאי הביקורת מעלים כי הוא אינו מקיים מרכיבים בסיסיים של הטיפול בילד שהוצא מהבית שבאחריותו ובכלל זה הוא אינו מקיים תהליכי פיקוח בסיסיים כנדרש, וכי אינו מבצע מעקב שיטתי וסדור אחר ילדי האומנה. משרד הרווחה לא הסדיר מנהל טיפול אחד הרואה את הילדים לכל אורך הדרך ובוחן בכל צומת מהי האפשרות המתאימה ביותר עבורם; לכ-80% מהם אין תוכניות טיפול שיגדילו את סיכוייהם לצאת ממעגל המשפחות במצוקה, ו-73% מהם אינם מלווים בתדירות המתאימה. זאת ועוד, 90% מתיקי הילד שבהם היו אמורות להיות מתועדות כל ההחלטות והפעולות בענייני חלקיים בלבד ואינם מכילים את כל המידע על אודותיו, וכך נוצר קושי לעמוד על מצבו. גם הפיקוח על האומנה עורך בקרה על כ-3% מתיקי הילד וכמעט שאינו פוגש ילדים ומשפחות אומנה. במצב הדברים הזה מצבם של ילדים רבים השוהים באומנה עלול שלא להשתפר ואף להידרדר, בלי שגורמי המקצוע במשרד הרווחה יהיו ערים לכך ויטפלו בכך כראוי.

מומלץ כי משרד הרווחה יגדיר ויקבע מנהל טיפול אחד לכל ילד, והוא אשר ילווה אותו החל בשלב שבו נשקלת הוצאתו מביתו וכלה בשלב החזרה אליו, אם הוא שוקם, או עד למציאת בית קבוע עבורו. עוד מומלץ כי משרד הרווחה, בסיוע מערך הפיקוח, יטמיע בקרב הגורמים הרלוונטיים את חשיבותן של תוכניות הטיפול לילדים, ויאכוף עליהם את החובה לקובען. כן מומלץ כי המשרד יפעל לכך שהטיפול בילד יתועד באופן מלא בתיקי הילד וכי תוצרי התייעוד יהיו זמינים, ובכך יפעל לשמר עבור כל ילד את ההיסטוריה שלו ויאפשר קבלת החלטות מושכלת על עתידו.

ילדים שטופלו באומנה ובפנימיות בבגרותם

מטרת ההשמה במסגרות חוץ-ביתיות של ילדים שהוצאו מביתם היא לספק להם סביבה שתאפשר להם להשתקם מהטראומות שחוו ולקיים חיים נורמטיביים ככל הניתן בילדותם ובבגרותם¹⁸⁷. מדיניות הבית הקבוע מתווה כאמור עקרונות למימוש מטרה זו¹⁸⁸.

תכנון מבוסס נתונים על בוגרי השמות חוץ-ביתיות: מדריך התכנון הממשלתי קובע כי כחלק מתוכנית עבודה ליישום מדיניות יש להגדיר מדדים על מנת שישמשו כלי שיטתי להערכת מימוש המדיניות וכן ישמשו אמצעי להתאמת המדיניות כדי לשפר את השירותים הניתנים. המדדים משקפים את הערך של השירות שמספק המשרד לציבור ואת השינויים המצופים בסביבה החיצונית¹⁸⁹. עוד קובע מדריך התכנון הממשלתי כי כדי לגבש תמונת מצב להתוויית מדיניות אפקטיבית, על קובעי המדיניות לאסוף ולנתח את המידע אשר יסייע בזיהוי סיבות השורש למצב הנוכחי ויאפשר צמיחה של רעיונות שישמשו מנופי שינוי; וכי לא די שהתוצרים יהיו מקיפים ומהימנים - עליהם להיות בעלי תוקף מדעי¹⁹⁰.

187 תע"ס אומנה, סעיף 4; ועדת גרוס, ע' 34.

188 העקרונות מוצגים בפרק "מדיניות משרד הרווחה לטיפול בילדים שהוצאו מביתם", בדוח זה.

189 מדריך התכנון הממשלתי, עמ' 55 - 58.

190 מדריך התכנון הממשלתי, עמ' 108 - 111.



נתונים על בוגרי השמות חוץ-ביתיות בהשוואה בין-לאומית: מדיניות הבית הקבוע קובעת כי השמה באומנה עדיפה על השמה בפנימייה, בהתאם לתפיסה המקובלת במחקרים בנושא ולפיה לסביבה משפחתית יהיו השפעות מיטיבות יותר על עתיד הילד יחסית לסביבה מוסדית¹⁹¹. ברחבי העולם בוצעו כמה מחקרים שבדקו את ההבדלים בין השמה באומנה להשמה במוסדות פנימייתיים מבחינת השפעתן על הילד. במחקרים נמצא כי מצבם של ילדים שהושמו באומנה היה טוב ממצבם של ילדים שהושמו במוסדות פנימייתיים במדדים כגון רמת אינטליגנציה, בריאות נפשית, סגנונות התקשרות ותפקוד מוחי¹⁹², אך ההבדלים בין ילדים אלה טרם נבחנו בעת הגיעם של הילדים לבגרות. בישראל נעשו כמה מחקרים המשווים את ההשפעות של השמה במסגרות בקהילה, לילדי רווחה שלא הוצאו מביתם, לעומת השמות חוץ-ביתיות. במחקרים אלו נמצאו תוצאות מעורבות: בחלק מהמחקרים נמצאו יתרונות להשמה בקהילה ובאחרים נמצאו יתרונות להשמה במסגרת חוץ-ביתית. ואולם בשום מחקר ממחקרים אלה לא נבדקו ההשלכות של השמה באומנה מול פנימייה מעבר לגיל 19, בהיקפים גדולים¹⁹³.

משרד מבקר המדינה בבריטניה מצא כי בוגרי השמות חוץ-ביתיות חווים קשיים רבים בבגרותם. למשל, רבע מדרי הרחוב הם בוגרי השמות חוץ-ביתיות; כמחצית מבוגרי השמות החוץ-ביתיות מתחת לגיל 21 היו מעורבים בפשיעה; כחמישית מבוגרות השמות החוץ-ביתיות הפכו לאימהות בהיותן קטניות; ורמות ההשכלה והתעסוקה של בוגרי השמות החוץ-ביתיות היו נמוכות ב-22% מאלו של בני גילם באוכלוסייה הכללית. בבחינה שעשה משרד מבקר המדינה הבריטי הוא לא הבחין בין בוגרי פנימיות לבוגרי אומנה¹⁹⁴.

משרד הרווחה בישראל לא בדק את ההבדלים בין ילדים שהושמו באומנה לילדים שהושמו בפנימיות בבגרותם. נוכח זאת לראשונה נותחו באופן שיטתי נתונים מקיפים העוקבים לאורך זמן אחרי כלל המושמים באומנה ובפנימיות של משרד הרווחה, גם לאחר גיל 18; צוות הביקורת ביצע בדיקה זו על ידי בחינת מדדי חיים תקינים בבגרות, בתחומים כגון השכלה, תעסוקה ומשפחה.

שיטת הבדיקה: על מנת לבחון את ההשפעות בבגרות של השמת ילדים באומנה ובפנימיות השתמש צוות הביקורת בנתונים שהתקבלו ממשרד הרווחה, מבט"ל, ממשרד החינוך, ממאל"ו, וממשרת ישראל, לגבי כלל ילידי השנים 1991 - 2002, כלומר אנשים שנכון למועד סיום הביקורת היו בני 20 - 31 (להלן - הנבדקים), בסך הכול - 1,598,030 נבדקים.

191 למשל, דוח ועדת סילמן.

192 Charles H Zeanah and Charles A Nelson, "Alternatives for abandoned children: insights from the Bucharest Early Intervention Project", *Current Opinion in Psychology* 15 (2017), pp. 182 - 188

193 לדוגמה, במחקר של עדנה שמעוני ורמי בנבנישתי, **ילדים נפגעי התעללות והזנחה ובמצבי סיכון ומצוקה השוהים במסגרות חוץ ביתיות והמטופלים בקהילה: רקע, מצב ותוצאות** (2011), עמ' 1 - 64, נבדקו התוצאות של השמות במסגרות חוץ-ביתיות בגילי 18 - 19 של כל ילידי שנת 1989, ונמצא כי מצבם של בוגרי אומנה טוב יותר מזה של בוגרי הפנימיות במרבית המדדים, כגון שיעור גבוה יותר לזכאות לתעודת בגרות ושיעורי פשיעה נמוכים יותר; במחקר של מיכל צמח ואחי, "בוגרי מסגרות לילדים בסיכון: השוואה בין מסגרות קהילתיות לפנימיות", **חברה ורווחה** לו (2016), עמ' 331 - 361, נבחנו התוצאות עבור בוגרים בגילי 24 - 25 במדגם קטן של 1,480 ילדים שטופלו בקהילה או בפנימיות, ללא השוואה בין פנימיות לאומנה. במחקר זה נמצא כי שיעור הזכאות לבגרות גבוה יותר בקרב בוגרי הפנימיות, אך במרבית המדדים מצבם של בוגרי הטיפול בקהילה טוב יותר, כגון שכר גבוה יותר ושיעורי חזרה לרווחה בבגרות נמוכים יותר.

194 National Audit Office, *Care leaver's transition to adulthood* (2015), pp. 6-7.



צוות הביקורת חילק את הנבדקים לארבע קבוצות מחקר, על בסיס הטיפול ברווחה שקיבלו בילדותם:

- **בוגרי פנימיות של משרד הרווחה** (להלן - בוגרי פנימיות) - 21,352 נבדקים שהיו בפנימיות בלבד (1.3% מאוכלוסיית הנבדקים);
- **בוגרי אומנה** - 2,801 נבדקים שהיו באומנה בלבד (0.17% מאוכלוסיית הנבדקים)¹⁹⁵;
- **בוגרי השמות במסגרות טיפול בקהילה של משרד הרווחה** (להלן - בוגרי טיפול בקהילה) - 155,275 נבדקים שטופלו בקהילה בלבד ולא הוצאו מביתם (9.8% מאוכלוסיית הנבדקים);
- **אוכלוסייה כללית** - 1,408,270 נבדקים שלא טופלו ברווחה בילדותם (88.7% מאוכלוסיית הנבדקים).

נבדקים שאינם משתייכים לשום קבוצה מקבוצות אלה (10,332) הוצאו מהבדיקה¹⁹⁶ כך שנתו 1,587,698 נבדקים (להלן - מסד הנתונים)¹⁹⁷. את מסד הנתונים ניתח צוות הביקורת בכלים כמותיים ובהם שיטות סטטיסטיות מתקדמות. לא ניתן לדעת בוודאות אם ההבדלים המדווחים בין קבוצות המחקר נובעים מאופן הטיפול השונה בהן או מהבדלים בין הקבוצות במאפייני הנבדקים השונים.

התוצאות ארוכות הטווח של השמה חוץ-ביתית

לפי מדיניות הבית הקבוע ניתן לצפות כי ילדים שהושמו באומנה יצליחו יותר מילדים שהושמו בפנימיות לקיים חיים תקינים בבגרות. כדי לבחון את תוצאות ההשמות בבגרות נבדקו חמישה מדדים עיקריים של חיים תקינים בבגרות, כמפורט להלן:

- **השכלה:** סיום 12 שנות לימוד; זכאות לתעודת בגרות¹⁹⁸; זכאות לתעודת בגרות העומדת בתנאי הסף ללימודים באוניברסיטה¹⁹⁹ (להלן - בגרות סף כניסה לאוניברסיטאות); ציון ממוצע של לימודי אנגלית ומתמטיקה²⁰⁰ (להלן - ממוצע בגרות); היבחנות בבחינה הפסיכומטרית; ציון פסיכומטרי²⁰¹; התחלת לימודים לתואר ראשון.

195 חלק מנבדקי קבוצת המחקר של בוגרי אומנה שהו באומנה לפני חקיקת חוק האומנה בשנת 2016, ולפני קביעת תע"ס אומנה משנת 2011, שהסדירו את תחום האומנה ואמצעי הטיפול בילדים ובמשפחות האומנה.

196 הכוונה לנבדקים ששהו בילדותם גם בפנימייה וגם באומנה, ולנבדקים שהייתה להם השמה חוץ-ביתית בילדות שאינה אומנה או פנימייה, כגון ילדים שטופלו על ידי רשות חסות הנוער.

197 הנתונים שהתקבלו ממשרד הרווחה אינם כוללים אינדיקציה לילדים שנמסרו לאימוץ בשל חסיון המידע על פי חוק האימוץ. לכן הניתוחים שבוצעו אינם מאפשרים לאתר מכלל הילדים שהושמו במסגרות חוץ-ביתיות את הילדים שנמסרו לאימוץ.

198 נבדק נחשב לזכאי לתעודת בגרות אם התקבל דיווח על כך ממשרד החינוך, באופן שאם עשה בגרות אקסטרנית או לא נכח בכיתה יב' הוא נחשב במשתנה זה - לא זכאי.

199 בגרות הכוללת לפחות 4 יחידות לימוד באנגלית.

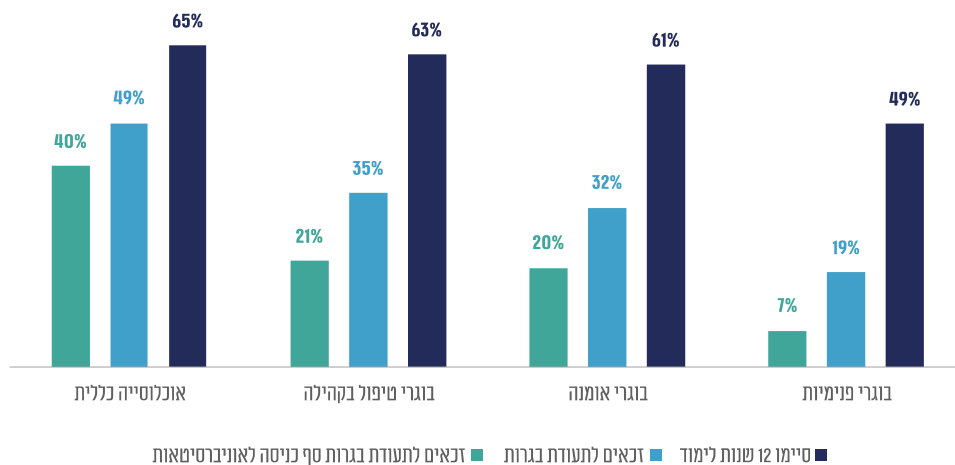
200 הציון הוא ממוצע משוקלל הכולל תוספת ניקוד (בנוסף) על 4 ו-5 יחידות לימוד, כנהוג במוסדות להשכלה גבוהה.

201 אם הנבדק ניגש לכמה בחינות - נלקח הציון הגבוה ביותר.

- **תעסוקה:** הכנסה שנתית ממוצעת בשנים 2018 - 2019; קבלת גמלת הבטחת הכנסה בשנים 2019 - 2021; ובקרב מי שקיבל גמלה - מספר חודשי גמלת הבטחת הכנסה בשנים 2019 - 2021.
- **ילודה בקרב קטינות:** לידת ילד ראשון לפני גיל 2017.
- **טיפול בשירותי הרווחה בבגרות:** האם הנבדק טופל על ידי שירותי הרווחה בבגרות.
- **מעורבות בפשיעה:** האם הנבדק ביצע פשע²⁰³; האם הנבדק היה עציר או אסיר. מדדים אלה נבדקו תוך השוואה בין ארבע קבוצות המחקר.

השכלה

תרשים 46: שיעור בוגרי 12 שנות לימוד, שיעור הזכאים לתעודת בגרות ושיעור הזכאים לתעודת בגרות סף כניסה לאוניברסיטאות, לפי קבוצת מחקר, ילידי 1991 - 2002



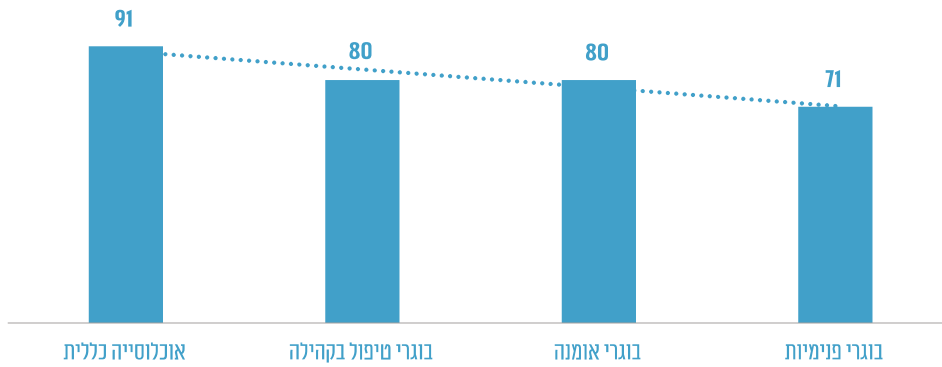
על פי נתוני משרד החינוך ומשרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

202 חושב רק עבור נבדקות שילדו.

203 נתוני הפשיעה התקבלו ממשטרת ישראל וכללו את התיקים הפליליים שנפתחו בשנים 2015 עד 2022 לנבדקים שהיו בני 18 - 24 בעת פתיחת התיק.

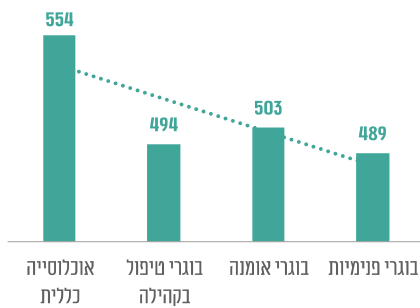


תרשים 47: ציון בגרות ממוצע, לפי קבוצות מחקר, ילידי 1991 - 2002

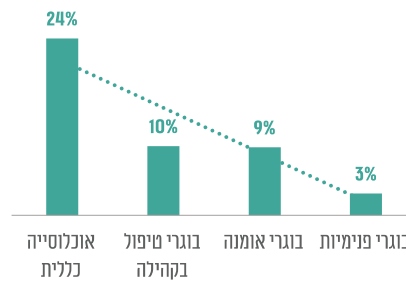


על פי נתוני משרד החינוך ומשרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 49: ציון ממוצע בבחינה הפסיכומטרית, עבור מי שניגשו, לפי קבוצות מחקר, ילידי 1991 - 2002



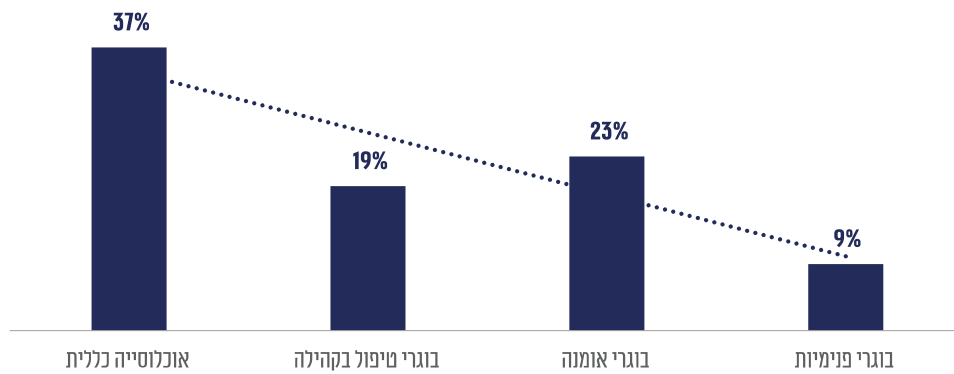
תרשים 48: שיעור הניגשים לבחינה הפסיכומטרית, לפי קבוצות מחקר, ילידי 1991 - 2002



על פי נתוני מאל"ו ומשרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 50: שיעור המתחילים תואר ראשון, לפי קבוצות מחקר, ילידי 2002 - 1991



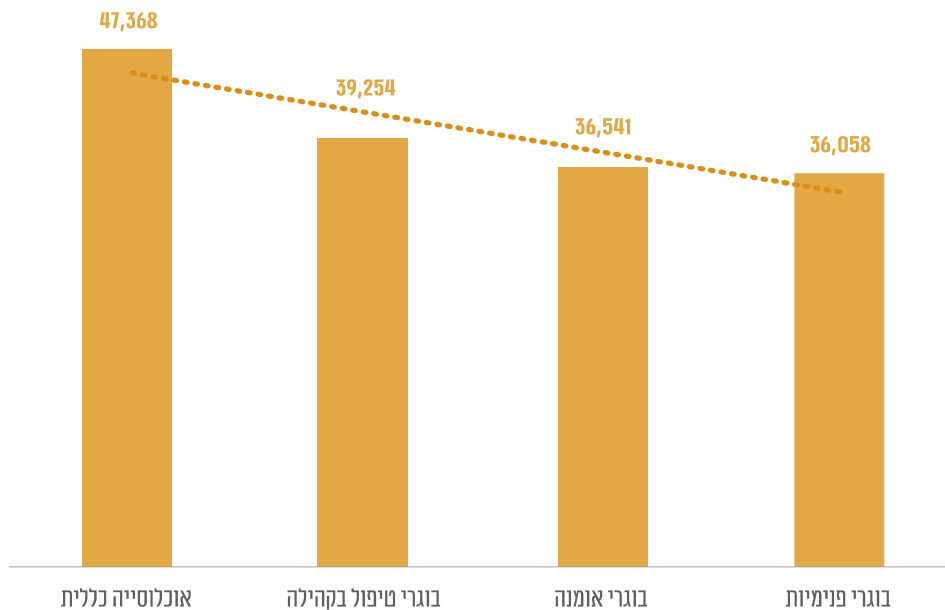
על פי נתוני בט"ל ומשרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשימים 46 - 50 מסתמנת מגמה ברוב מדדי ההשכלה שנבדקו - סיום 12 שנות לימוד, זכאות לתעודת בגרות, זכאות לתעודת בגרות סף כניסה לאוניברסיטאות, ציון בגרות ממוצע, והיבחנות בבחינה הפסיכומטרית: יש מדרג ולפיו נתוני האוכלוסייה הכללית הם הטובים ביותר; במקום השני, נתוני בוגרי טיפול בקהילה, במקום השלישי נתוני בוגרי אומנה ולבסוף נתוני בוגרי פנימייה. לדוגמה, שיעור הזכאים לבגרות סף כניסה לאוניברסיטאות בקרב בוגרי הפנימיות הוא הנמוך ביותר (7%), מעליו שיעורם של בוגרי האומנה (20%), מעליו שיעורם של בוגרי טיפול בקהילה (21%), ובראש, האוכלוסייה הכללית (40%).



תעסוקה

תרשים 51: הכנסה שנתית ממוצעת, 2018 - 2019²⁰⁴, לפי קבוצות מחקר



על פי נתוני בט"ל ומשרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

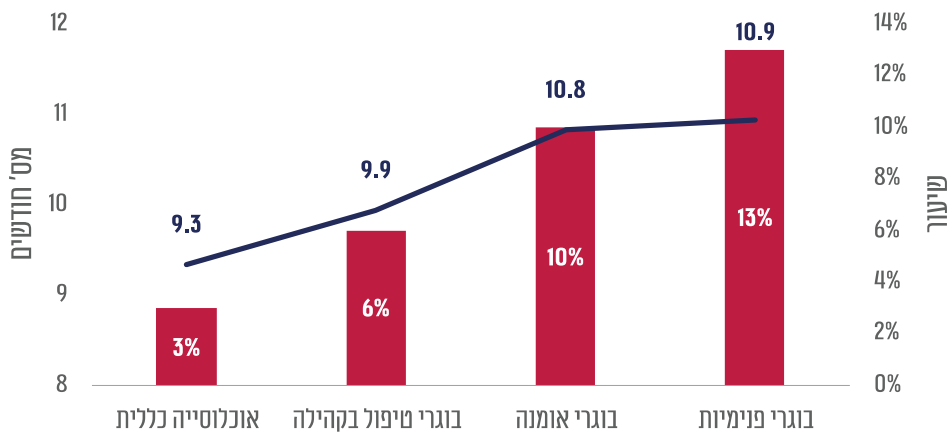
גמלת הבטחת הכנסה מלאה או חלקית (השלמת הכנסה) (להלן - גמלת הבטחת הכנסה) מיועדת לספק רשת ביטחון אחרונה ליחידים או למשפחות במצוקה כלכלית שאינם מסוגלים להבטיח את הכנסתם בכוחות עצמם והם חסרי כל מקור קיום או שהכנסתם מזערית, כמוגדר בחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980. שיעור ניכר ממקבלי הבטחת הכנסה מקבלים את הגמלה לאורך שנים, ולעיתים גם ילדיהם אחריהם. אחרים נכנסים ויוצאים במעגל "הדלת המסתובבת" של הבטחת הכנסה ואינם מצליחים להשתלב בתעסוקה יציבה ומכניסה ולפרוץ את מעגל העוני²⁰⁵.

204 ההכנסה השנתית הממוצעת נמוכה שכן מדובר בצעירים בני 21 - 31 שחלקם שירתו בצבא או בשירות לאומי או למדו במוסדות להשכלה גבוהה במהלך התקופה הנבדקת.

205 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 168** (2018), "פעולות המדינה לקידום של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ולשילובם בתעסוקה", עמ' 996.



תרשים 52: שיעור מקבלי גמלת הבטחת הכנסה וממוצע חודשי קבלת הגמלה, לפי קבוצות מחקר, 2019 - 2021²⁰⁶



■ שיעור מקבלי הבטחת הכנסה — מספר חודשי הבטחת הכנסה ממוצע 2019-2021 עבור מי שקיבל

על פי נתוני בט"ל ומשרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשימים 51 - 52 עולה מגמה במדדי התעסוקה שנבדקו - הכנסה שנתית ממוצעת וגמלת הבטחת הכנסה; מגמה המלמדת על מדרג ולפיו נתוני האוכלוסייה הכללית הם הטובים ביותר, במקום השני נתוני בוגרי טיפול בקהילה, במקום השלישי נתוני בוגרי אומנה ולבסוף נתוני בוגרי פנימייה.

מתרשים 51 עולה כי ההכנסה השנתית הממוצעת של נבדקים באוכלוסייה הכללית גבוהה בכ-21% מזו של בוגרי טיפול בקהילה; כי ההכנסה השנתית הממוצעת של בוגרי טיפול בקהילה גבוהה בכ-7% מזו של בוגרי אומנה; וכי ההכנסה השנתית הממוצעת של בוגרי אומנה גבוהה בכ-1% מזו של בוגרי פנימייה.

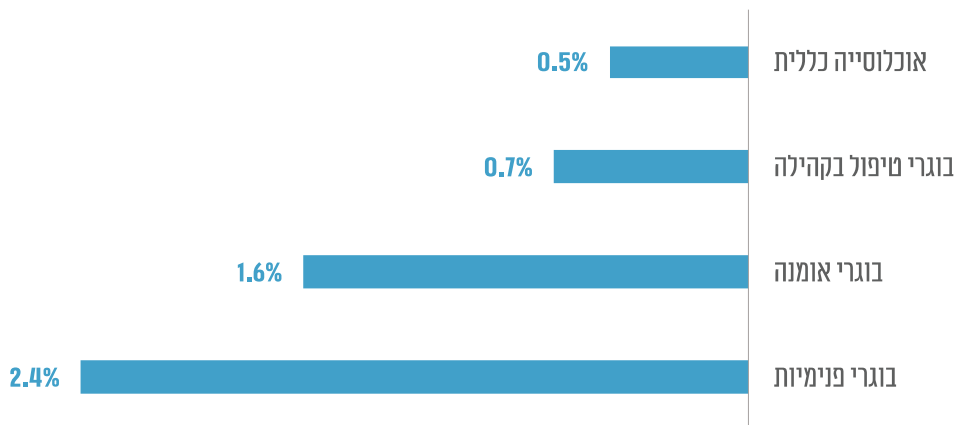
²⁰⁶ הממוצע חושב עבור חודשי גמלת הבטחת הכנסה מצטברים בשלוש השנים שנבדקו.



כמו כן, מתרשים 52 עולה כי שיעור מקבלי גמלת הבטחת הכנסה של נבדקים באוכלוסייה הכללית נמוך בכ-50% מזה של בוגרי טיפול בקהילה (ועומד על 3%); שיעור מקבלי הגמלה בקרב בוגרי טיפול בקהילה נמוך בכ-40% מזה של בוגרי אומנה (ועומד על 6%); וזה של בוגרי אומנה נמוך בכ-33% מזה של בוגרי פנימיות (10% ו-13%, בהתאמה). בדומה לכך, מספר חודשי קבלת גמלת הבטחת הכנסה הממוצע בקרב האוכלוסייה הכללית נמוך ב-6% מזה של בוגרי טיפול בקהילה (ועומד על 9.3 חודשים); מספר החודשים של בוגרי טיפול בקהילה נמוך ב-8% מזה של בוגרי האומנה (ועומד על 9.9 חודשים); ומספר חודשי קבלת הגמלה של בוגרי אומנה נמוך ב-1% מזה של בוגרי פנימיות (10.8 ו-10.9 חודשים, בהתאמה). מכלל האמור לעיל עולה כי ילד המושם בפנימיות יתקשה להתנתק ממעגל מקבלי קצבאות הבטחת ההכנסה.

ילודה בקרב קטינות

תרשים 53: שיעור הנשים שילדו בהיותן מתחת לגיל 17, בחלוקה לקבוצות מחקר, ילידות 1991 - 2002



על פי נתוני בט"ל ומשרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

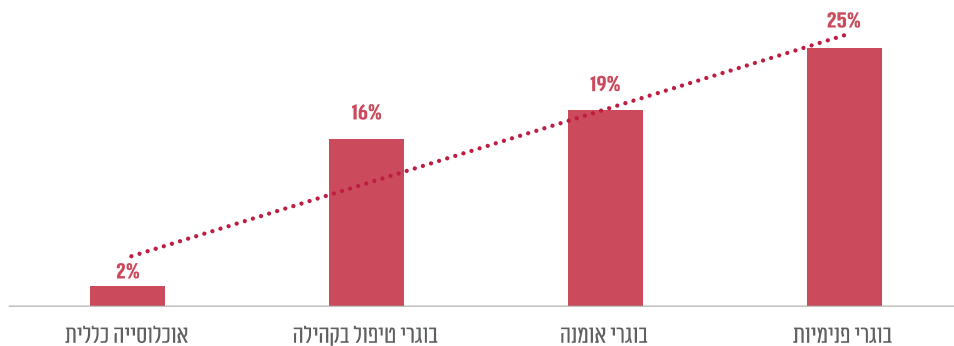
מתרשים 53 עולה מגמה בקרב קבוצות המחקר בעניין שיעור הנשים שילדו בהיותן קטינות (מתחת לגיל 17), ושיעורן הוא הגבוה ביותר בקרב בוגרות פנימייה (2.4%); באופן שסיכוייה של נערה בפנימייה ללדת לפני הגיעה לגיל 17 הם פי 1.5 מאלו של נערה באומנה (1.6%) ופי חמישה מאלו של נערה באוכלוסייה הכללית (0.5%); השיעור בקרב בוגרות השמות בקהילה (0.7%) דומה לשיעור באוכלוסייה הכללית.



מחקרים בעולם מלמדים כי ילדים שנולדו בנסיבות מעין אלו סיכוייהם להיחלץ ממעגל המצוקה קטנים. לדוגמה, בנות שנולדו לאימהות בגיל העשרה הן בעלות סיכויים גבוהים ב-66% מאשר הבנות בכלל האוכלוסייה ללדת גם הן בגיל העשרה²⁰⁷.

טיפול בשירותי הרווחה בבגרות

תרשים 54: שיעור המקבלים שירות משירותי הרווחה בבגרותם, בחלוקה לקבוצות מחקר, ילידי 1991 - 2002



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

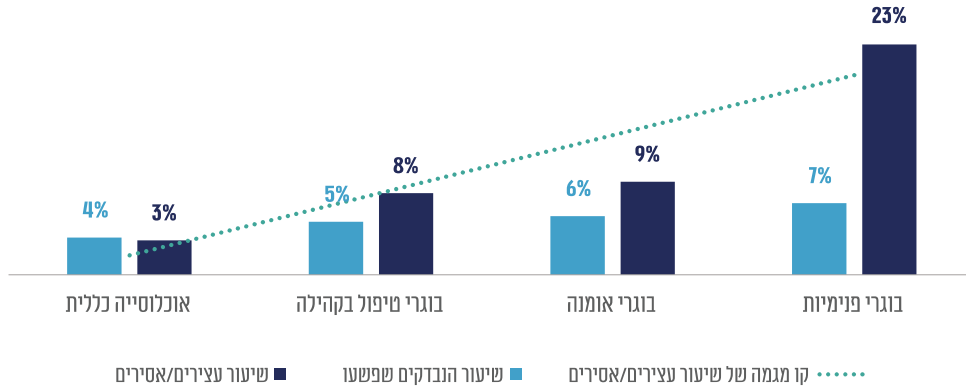
מתרשים 54 עולה מגמה בשיעורי קבלת שירותי רווחה בבגרות ולפיה שיעור קטן של נבדקים באוכלוסייה הכללית מקבלים שירותי רווחה בבגרותם (2%), אחד מכל שישה בוגרי טיפול בקהילה (16%), אחד מכל חמישה בוגרי אומנה (19%) ואחד מכל ארבעה בוגרי פנימיות (25%) חזרו לקבל שירותי רווחה בבגרותם. ממצא זה משקף קושי של ילדים בוגרי מערכת הרווחה להיחלץ ממעגל הרווחה בבגרותם, הבא לידי ביטוי ביתר שאת אצל בוגרי פנימיות.

Sara McLanahan, "Fragile families and the reproduction of poverty" **The Annals of the American Academy of** 207
Christina Meade et al., "The intergenerational cycle **Political and Social Science** 621.1 (2009), pp. 111-131;
.27.4 (2008), p. 419. **Health Psychology** of teenage motherhood: an ecological approach"



מעורבות בפשיעה

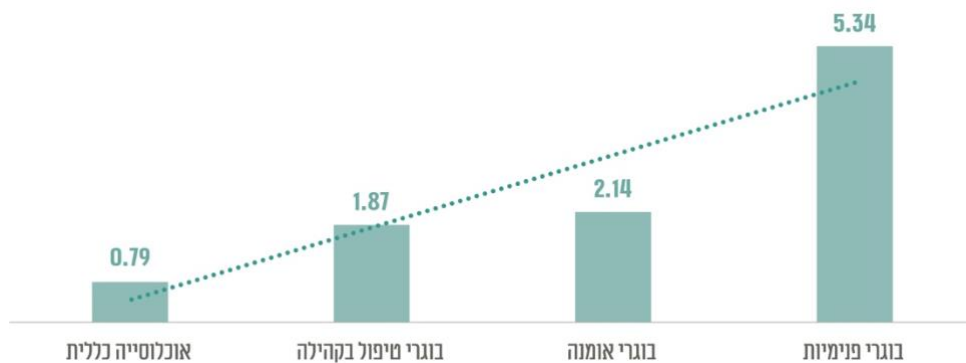
תרשים 55: שיעור הנבדקים שפשעו ואשר שהו במעצר או במאסר, לפי קבוצות מחקר, ילידי 1991 - 2002



על פי נתוני משרד הרווחה, בט"ל ומשטרת ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 55 עולה מגמה בשיעורי הפשיעה ובשיעורי העצירים או האסירים, ולפיה שיעור הפשיעה בקרב בוגרי פנימיות הוא 7%, בקרב בוגרי האומנה - 6%, בקרב בוגרי הטיפול בקהילה - 5%, ובקרב כלל האוכלוסייה - 4%. עוד עולה שכמעט רבע מבוגרי הפנימיות (23%) שהו במעצר או במאסר במהלך העשור הראשון לבגרותם, שיעור גבוה בהרבה משיעור זה בקרב בוגרי אומנה (9%) והשמות בקהילה (8%). השיעור הנמוך ביותר נמצא בקרב האוכלוסייה הכללית (3%).

תרשים 56: שיעור העצירים או האסירים בכל קבוצת מחקר ביחס לשיעור באוכלוסייה



על פי נתוני משרד הרווחה ובט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מתרשים 56 עולה כי גם ביחס לשיעורם באוכלוסייה שיעור בוגרי הפנימיות מקרב העצירים והאסירים גבוה מפי חמישה, ואילו שיעור בוגרי האומנה גבוה מפי שניים משיעורם באוכלוסייה²⁰⁸. כך, שמצבם של בוגרי הפנימיות במעורבות בפשיעה הוא חמור יותר מכל קבוצות המחקר שנבדקו.



מצבר הממצאים שהוצגו ניכר כי מצבם של בוגרי הפנימיות טוב פחות משל בוגרי האומנה במגוון מדדים של חיים בוגרים נורמטיביים: השכלה, תעסוקה, ילודה בקרב קטינות, טיפול ברווחה ומעורבות בפשיעה; וכי מצבם של בוגרי האומנה דומה במדדים רבים למצבם של בוגרי השמות בקהילה, כלומר ילדי רווחה שלא הוצאו מביתם; ואילו מצבם של מי שטופלו על ידי שירותי הרווחה (בהשמות חוץ-ביתיות או בקהילה) טוב פחות בבגרותם ממצבה של כלל האוכלוסייה.

כך לבוגרי פנימיות נזקקות רבה יותר מזו של בוגרי אומנה, והדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בחזרה לקבלת שירותי רווחה (25% מבוגרי הפנימיות, 19% מבוגרי האומנה, ו-2% מהאוכלוסייה הכללית), וקבלת גמלת הבטחת הכנסה בשל הכנסות נמוכות (13% מבוגרי הפנימיות, 10% מבוגרי האומנה, ו-3% מהאוכלוסייה הכללית); והזדמנות מועטה יותר להשתלבות מוצלחת בחברה מזו של בוגרי האומנה, דבר שבא לידי ביטוי, בין היתר, בזכאות מועטה יותר לתעודת בגרות סף כניסה לאוניברסיטאות (7% מבוגרי הפנימיות, 20% מבוגרי האומנה, ו-40% מהאוכלוסייה הכללית), בהכנסה נמוכה יותר (כ-36,058 ש"ח לשנה אצל בוגרי הפנימיות, 36,541 ש"ח לשנה אצל בוגרי האומנה, ו-47,368 ש"ח לשנה אצל האוכלוסייה הכללית) ובשיעור עצירים ואסירים גבוה יותר (23% מבוגרי הפנימיות, 9% מבוגרי האומנה ו-3% מהאוכלוסייה הכללית).

עולה חשש כי הנזקקות הרבה יותר ומיעוט ההזדמנויות להשתלבות מוצלחת בחברה יעברו גם לדור הבא, חשש המתחזק נוכח הממצאים ביחס לשיעור גבוה יחסית של ילדים הנולדים לקטינות (2.4%) בקרב בוגרי פנימיות.

השפעת ההשמה החוץ-הביתית על מדדי חיים תקינים בבגרות

צוות הביקורת בדק גם את השפעת כמה מאפיינים של השמות חוץ-ביתיות, שמקורם במדיניות הבית הקבוע של משרד הרווחה, על חיים תקינים בבגרות. מאפייני ההשמות החוץ-ביתיות שנבדקו הם:

208 מנתוני משרד הרווחה ובט"ל עולה כי שיעור בוגרי הפנימיות באוכלוסייה הנבדקת הוא 1.3%, ושיעור בוגרי האומנה הוא 0.1%; שיעור בוגרי הפנימיות מכלל האסירים והעצירים הוא 7%, ושיעור בוגרי האומנה מכלל האסירים והעצירים הוא 0.3%.



השמה באומנה ביחס להשמה בפנימיות: שהיית הנבדק באומנה או בפנימיות; על פי מדיניות הבית הקבוע השמה באומנה עדיפה על פני השמה בפנימיות, ועל כן ניתן לצפות כי שהייה באומנה לעומת שהייה בפנימיות תגדיל את הסיכויים לחיים נורמטיביים בבגרות.

יציבות ההשמה: מספר המסגרות החוץ-ביתיות השונות שבהן שהה הנבדק; על פי מדיניות הבית הקבוע יש לפעול לצמצום מספר המעברים בין מסגרות, על כן ניתן לצפות כי ככל שגדל מספר המסגרות שבהן עבר הנבדק בילדותו, כך יפחתו סיכוייו לחיים נורמטיביים בבגרות.

משך שהייה במסגרת: מספר חודשי השהייה של הנבדק במסגרות חוץ-ביתיות; על פי מדיניות הבית הקבוע מסגרות חוץ-ביתיות הן זמניות, ויש לצמצם את משך השהייה בהן. על כן, ניתן לצפות כי ככל שהשהייה במסגרות חוץ-ביתיות ארוכה יותר, כך יקטנו הסיכויים לחיים נורמטיביים בבגרות.

הבדלים בבגרות בין בוגרי פנימיות לבוגרי אומנה עשויים להיות מיוחסים למאפיינים שונים של הילדים המושמים בפנימיות ובאומנה, ולא למסגרת החוץ-ביתית עצמה. לדוגמה, ייתכן שבנים מושמים יותר בפנימיות בשל קושי של משפחות אומנה לקלוט אותם, ועל כן מצבם בבגרות יהיה פחות טוב. לפיכך בדק צוות הביקורת את ההשפעה הייחודית של המסגרת החוץ-ביתית עצמה (פנימייה או אומנה), תוך פיקוח על מאפייני הרקע של הילדים המושמים בה, בהתאם לנתוני הנבדקים שהתקבלו²⁰⁹. מאפייני הילדים שעליהם נעשה פיקוח הם: מגדר; הכנסת האם²¹⁰; הכנסת האב²¹¹; ומדד טיפוח של בית הספר התיכון²¹². עם זאת, ייתכן שקיימים מאפיינים שלצוות הביקורת לא היו נתונים לגביהם, שיש מתאם בינם ובין סוג ההשמה וגם בינם ובין התוצאות של הנבדקים בבגרותם.

צוות הביקורת ניתח את ההשפעה הייחודית של כל אחד מהמאפיינים של הילד ושל ההשמות החוץ-ביתיות על מדדים של חיים נורמטיביים בבגרות²¹³, באמצעות שימוש בגרסיה ליניארית מרובה (להלן - גרסיה). גרסיה היא שיטה סטטיסטית הבודקת את הקשר בין תחום מסוים לבין גורמים המשפיעים עליו. לדוגמה, תוצאות גרסיה הבודקת את ההשפעה של סוג המסגרת החוץ-ביתית (אומנה או פנימייה) ושל המגדר על הסיכוי לסיים 12 שנות לימוד מלמדות בכמה אחוזים משפרת מסגרת חוץ-ביתית מסוימת (למשל אומנה לעומת פנימייה) את הסיכוי לסיים 12 שנות לימוד ובכמה המגדר משפר סיכוי זה, לפירוט ראו בנספח המדעי.

209 פיקוח על משתנים נועד כדי לקבל אומדן של השפעות המסגרות החוץ-ביתיות בניקוי ההשפעה של משתנים נוספים שעליהם עושים בקרה. ייתכן שיש מאפיינים נוספים שלא היו בידי צוות הביקורת, שלהם השפעה על ההבדלים שנבדקו.

210 סך הכנסת האם בשנת 2019.

211 סך הכנסת האב בשנת 2019.

212 מדד טיפוח נקבע על ידי משרד החינוך לכל בית ספר ומתבסס על הנתונים הדמוגרפיים והסוציו-אקונומיים של התלמידים. הציון הנמוך ביותר במדד הוא 1 - הניתן לבית ספר הדורש מעט טיפוח, והגבוה ביותר הוא 10 - הניתן לבית ספר הדורש טיפוח מרבי.

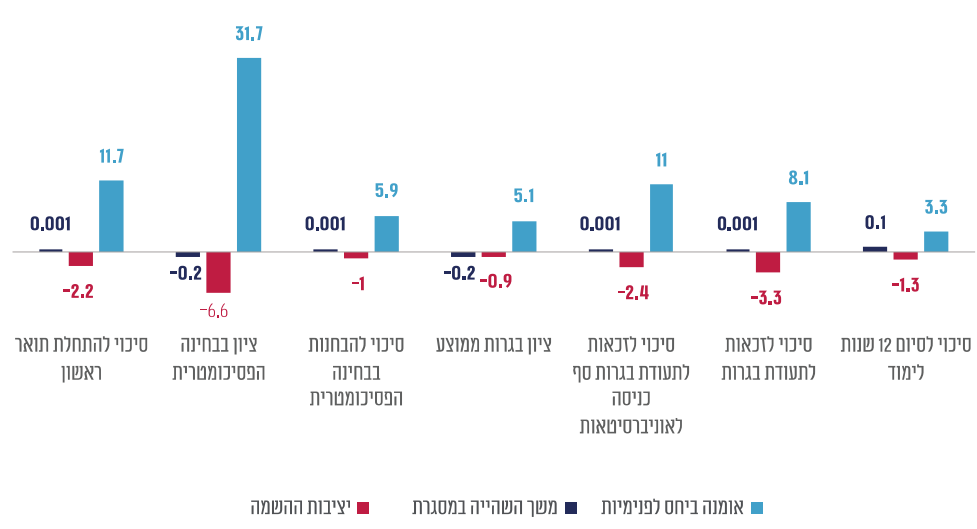
213 פיקוח על מאפייני הרקע מאפשר השוואה בין המסגרות בהינתן המאפיינים, כלומר בין ילדים הדומים זה לזה במאפיינים אלו. אסטרטגיה דומה הינה להתאים לכל נבדק שטופל במסגרת אומנה נבדק שטופל במסגרת פנימייה על בסיס משתנים אלו בפרוצדורת matching. שתי הגישות הללו נשענות על הנחות דומות וההבדל המרכזי הוא באופן שבו הן משקללות את המאפיינים השונים.

בתרשימים 57 - 61, המוצגים להלן, ניתן לראות את ערכי מידת ההשפעה של שהייה באומנה ביחס לפנימיות, של יציבות ההשמה ושל משך השהייה במסגרת על מדדי חיים בבגרות. ערכי השהייה באומנה ביחס לפנימיות מבטאים את המידה שבה בוגרי אומנה שונים מבוגרי פנימיות, באופן שערכים חיוביים מצב טוב יותר של בוגרי אומנה לעומת בוגרי פנימיות, וערכים שליליים מבטאים מצב פחות טוב של בוגרי אומנה לעומת בוגרי פנימיות. ערכי יציבות ההשמה מבטאים את מידת ההשפעה של תוספת מסגרת שבה שוהה הנבדק; הערכים מבטאים את השינוי במדדים בעקבות מעבר למסגרת נוספת. ערכי משך השהייה במסגרת מבטאים את מידת ההשפעה של כל חודש נוסף שנבדק שהה במסגרת החוץ-ביתית על מדדי חיים בבגרותו.

השכלה בבגרות

בתרשים 57 מוצגות תוצאות ניתוחי הרגרסיה שנעשו כדי לאמוד את ההשפעה של מאפייני המסגרת החוץ-ביתית ושל מאפייני הילדים על מדדי ההשכלה.

תרשים 57: מידת ההשפעה של מאפייני המסגרות החוץ-ביתיות על מדדי השכלה בבגרות



על פי נתוני משרד הרווחה, משרד החינוך, מאל"ו ובט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה. הערכים המובהקים סטטיסטית מודגשים.



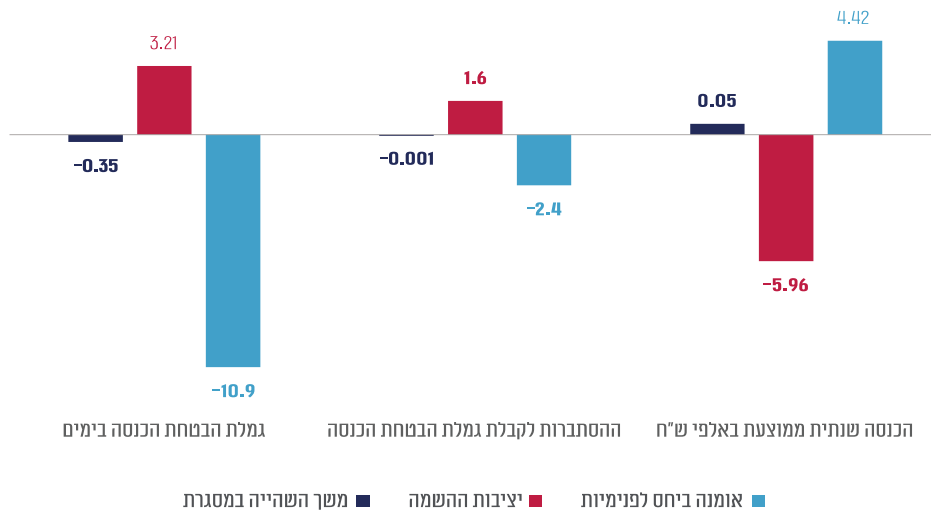
מתרשים 57 עולה כי לשהייה באומנה השפעה חיובית מובהקת על כל מדדי ההשכלה בבגרות ביחס לשהייה בפנימיות, ומכאן ששהייה באומנה משפרת את תוצאות המדדים בהשוואה לשהייה בפנימיות. עוד עולה כי לאי-יציבות ההשמה השפעה שלילית מובהקת על כל מדדי ההשכלה בבגרות, באופן שככל שנבדק שווה במסגרות רבות יותר יש ירידה בכל מדדי ההשכלה שלו. כמו כן, למשך השהייה במסגרת חוץ-ביתית יש השפעה מועטה ולא עקבית על מדדי ההשכלה בבגרות²¹⁴.

לדוגמה, עבור נבדקים בעלי מאפיינים דומים (הכנסת אב ואם, מגדר ועשירון טיפוח) השהייה באומנה משפרת את הסיכוי לבגרות סף כניסה לאוניברסיטאות ב-11 נקודות אחוז לעומת שהייה בפנימיות. כמו כן, עבור נבדקים בעלי מאפיינים דומים השהייה באומנה משפרת את הציון בבחינה הפסיכומטרית ב-31.7 נקודות לעומת שהייה בפנימיות; כמו כן, עבור נבדקים בעלי מאפיינים דומים, כל מסגרת נוספת שנבדק עבר אליה בילדותו מורידה בכ-3.3 נקודות אחוז את סיכויי לזכאות לתעודת בגרות וב-2.2 נקודות אחוז את סיכויי להתחיל תואר ראשון.

תעסוקה בבגרות

בתרשים 58 מוצגות תוצאות ניתוחי הרגרסיה שנעשו כדי לאמוד את ההשפעה של מאפייני המסגרת החוץ-ביתית ומאפייני הילדים על מדדי תעסוקה.

תרשים 58: מידת ההשפעה של מאפייני המסגרות החוץ-ביתיות על מדדי תעסוקה בבגרות



על פי נתוני משרד הרווחה ובט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

214 מאחר שהשפעת משך השהייה במסגרת חלשה ואינה עקבית לאורך הניתוחים שנערכו, בניתוחים שיפורטו בהמשך לא הורחב בעניין זה.



הערכים המובהקים סטטיסטית מודגשים.

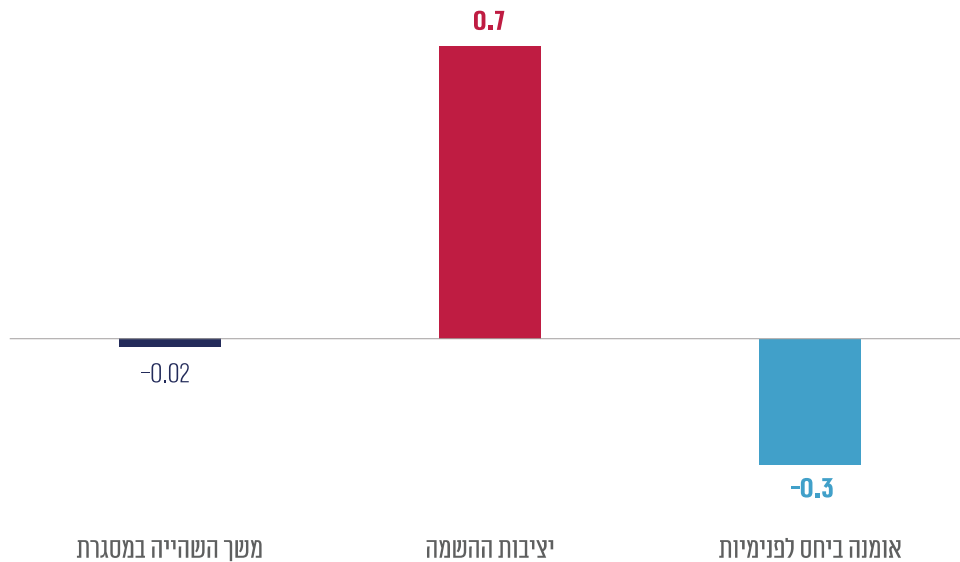
מתרשים 58 עולה כי לסוג המסגרת השפעה שלילית מובהקת על מדדי הבטחת הכנסה, כך ששהייה באומנה מורידה את הסיכוי לקבלת גמלת הבטחת הכנסה ב-2.4% לעומת שהייה בפנימיות; עבור מי שמקבלים גמלה, שהייה באומנה מורידה את מספר ימי קבלת הגמלה ב-10.9 ימים, לעומת שהייה בפנימיות. ממצא זה מלמד כי בוגרי אומנה מצליחים יותר להשתלב בשוק התעסוקה ולצאת ממעגל הקצבאות בהשוואה לבוגרי פנימיות.

עוד עולה מתרשים 58 כי לאי יציבות ההשמה השפעה שלילית מובהקת על ההכנסה, כך שכול מסגרת נוספת אליה עבר הנבדק בילדותו מורידה את השכר בכ-5,900 ש"ח בשנה. כמו כן, ליציבות ההשמה חיובית מובהקת על הסיכוי לקבל קצבת הבטחת הכנסה, כך שכול מסגרת נוספת מעלה את הסיכוי לקבלת הגמלה ב-1.6 נקודות אחוז.

ילודה בקרב קטינות

בתרשים 59 מוצגות תוצאות ניתוחי הרגרסיה שנעשו כדי לאמוד את ההשפעה של מאפייני המסגרת החוץ-ביתית ומאפייני הילדים על ילודה בקרב קטינות.

תרשים 59: מידת ההשפעה של מאפייני המסגרות החוץ-ביתיות על ילודה בקרב קטינות



על פי נתוני משרד הרווחה ובט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה. כל הערכים בתרשים זה מובהקים סטטיסטית.

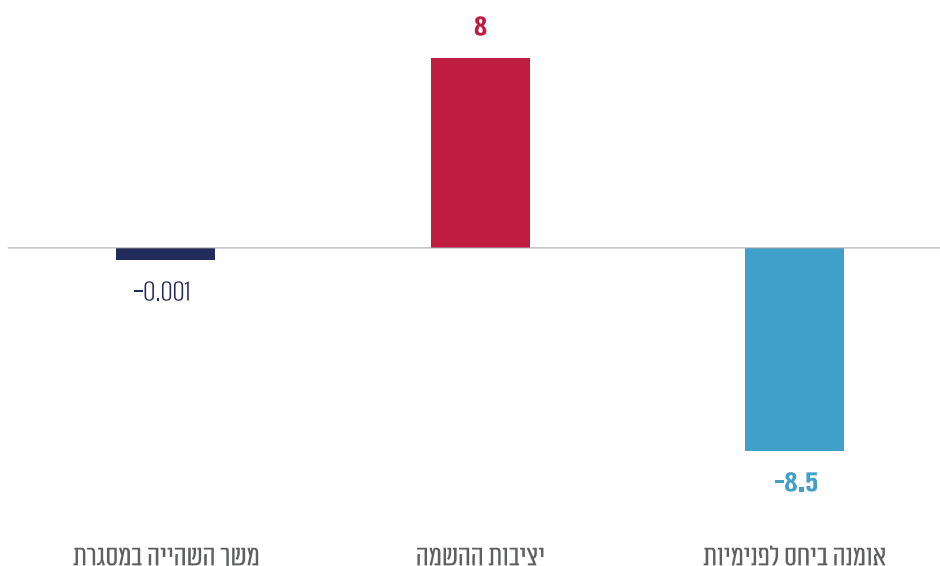


מתרשים 59 עולה כי לשהייה באומנה השפעה שלילית מובהקת על הסיכוי ללדת בגיל העשרה, כך ששהייה באומנה מקטינה את הסיכוי של בנות ללדת בגיל העשרה ב-0.3 נקודות אחוז לעומת שהייה בפנימיות; עוד עולה כי לאי יציבות ההשמה השפעה חיובית מובהקת על מדד זה, כך שכול מסגרת נוספת אליה עברה הנבדקת בילדותה מעלה את הסיכוי ללדת בגיל העשרה ב-0.7 נקודות אחוז.

טיפול בשירותי הרווחה בבגרות

בתרשים 60 מוצגות תוצאות ניתוחי הרגרסיה שנעשו כדי לאמוד את ההשפעה של מאפייני המסגרת החוץ-ביתית ומאפייני הילדים על מדד קבלת שירותי רווחה בבגרות.

תרשים 60: **מידת ההשפעה של מאפייני המסגרות החוץ-ביתיות על מדד שירותי רווחה בבגרות**



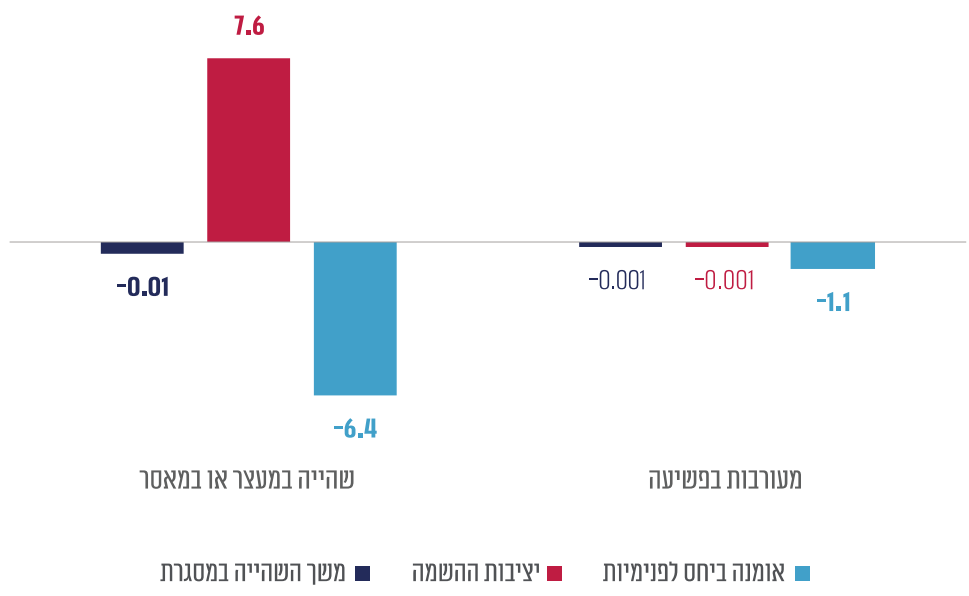
על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. הערכים המובהקים סטטיסטית מודגשים.

מתרשים 60 עולה כי לשהייה באומנה השפעה שלילית מובהקת על הסיכוי לצרוך שירותי רווחה בבגרות, כך ששהייה באומנה מורידה את הסיכוי לצרוך שירותי רווחה בבגרות ב-8.5 נקודות אחוז לעומת שהייה בפנימיות; עוד עולה כי לאי-יציבות ההשמה השפעה חיובית מובהקת על מדד זה, כך שכול מסגרת נוספת אליה עבר הנבדק בילדותו מעלה את הסיכוי לצרוך שירותי רווחה בבגרות ב-8 נקודות אחוז.

מעורבות בפשיעה בבגרות

בתרשים 61 מוצגות תוצאות ניתוחי הרגרסיה שנעשו כדי לאמוד את ההשפעה של מאפייני המסגרת החוץ-ביתית ומאפייני הילדים על מדדי פשיעה בבגרות.

תרשים 61: מידת ההשפעה של מאפייני המסגרות החוץ-ביתיות על מדדי פשיעה בבגרות



על פי נתוני משרד הרווחה, משטרת ישראל ובט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה. הערכים המובהקים סטטיסטית מודגשים.

מתרשים 61 עולה כי לשהייה באומנה השפעה שלילית מובהקת על מדדי הפשיעה ביחס לשהייה בפנימיות, כך ששהייה באומנה מורידה את הסיכוי להיות מעורב בפשיעה ב-1.1 נקודות אחוז, ואת הסיכוי לשהות במעצר או במאסר ב-6.4 נקודות אחוז. עוד עולה כי לאי יציבות ההשמה השפעה חיובית מובהקת על הסיכוי לשהות במעצר או במאסר, כך שכול מסגרת נוספת אליה עבר הנבדק בילדותו מעלה סיכוי זה ב-7.6 נקודות אחוז.





עיבוד הנתונים באמצעות ניתוחי גרסיה מעלה כי כמעט בכול המדדים של חיים נורמטיביים בבגרות שנבדקו לילדים ששהו באומנה יש סיכויים גדולים יותר לחיים תקינים בבגרותם לעומת ילדים ששהו בפנימיות. כך למשל, לנבדקים ששהו באומנה בילדותם, לעומת נבדקים ששהו בפנימיות, סיכויים גבוהים יותר לזכאות לבגרות סף כניסה לאוניברסיטאות (עליה של 11 נקודות אחוז), להתחיל תואר ראשון (עליה של 11.7 נקודות אחוז), וסיכויים קטנים יותר ללידה בגיל העשרה בקרב בנות (ירידה של 0.3 נקודות אחוז), להזדקק לגמלת הבטחת הכנסה (ירידה של 2.4 נקודות אחוז), לצרוך שירותי רווחה בבגרות (ירידה של 8.5 נקודות אחוז), ולשהות במעצר או במאסר (ירידה של 6.4 נקודות אחוז).

עוד נמצא כי חוסר יציבות של ההשמה במסגרת החוץ-ביתית פוגע כמעט בכול המדדים של חיים נורמטיביים בבגרות. כך לדוגמה, לנבדקים שעברו בין כמה מסגרות, לעומת נבדקים ששהו במסגרת אחת, סיכויים נמוכים יותר לזכאות לבגרות איכותית (ירידה של 2.4 נקודות אחוז למסגרת) להתחיל תואר ראשון (ירידה של 2.2 נקודות אחוז למסגרת), וסיכויים גבוהים יותר ללידה בגיל העשרה בקרב בנות (עלייה של 0.7 נקודות אחוז למסגרת), להזדקק לגמלת הבטחת הכנסה (עלייה של 1.6 נקודות אחוז למסגרת), לצרוך שירותי רווחה בבגרות (עלייה של 8 נקודות אחוז למסגרת), ולשהות במעצר או במאסר (עלייה של 7.6 נקודות אחוז למסגרת). ניתוח זה חשוב כדי להבין את הפערים בין החלופות של ההשמות החוץ-ביתיות ולהתאים את המענה לילדים שהוצאו מביתם.

ממצאים אלו מצביעים על כך שעקרונות מדיניות הבית הקבוע שהתווה משרד הרווחה אכן תורמים לשיפור מצבם של ילדים בסיכון שהוצאו מביתם והושמו במסגרות חוץ-ביתיות ומבליטים את החשיבות שבהטמעתם למען רווחתם בעתיד של ילדים בסיכון, ולשם מניעה ככל שניתן של המשך מעגל המצוקה בדור השלישי - לילדיהם. על מנת למנוע את המשך הפגיעה בילדים בסיכון שהוצאו מביתם גם בבגרותם, להגדיל את הסיכוי להשתלבות מוצלחת בחברה ולחיים עצמאיים, ולאפשר לילדיהם עתיד טוב יותר משל הוריהם, מומלץ כי משרד הרווחה יקפיד על יישום מדיניות הבית הקבוע; יפעל להשמה באומנה של כלל הילדים שהוצאו מביתם, וימנע ככל הניתן מעברים של ילדים בין מסגרות. זאת, על מנת לתמוך בהצלחתם של ילדים במסגרות חוץ-ביתיות לקיים חיים נורמטיביים בבגרותם.

הבדיקה שערך צוות הביקורת ביחס לתוצאות בבגרות הינה ראשונית. על כן, מומלץ כי משרד הרווחה יעמיק את הבדיקה של התוצאות בבגרות של ההשמות החוץ-ביתיות בילדות; יבחן את מדיניות הבית הקבוע, תוך בדיקת ההשפעות שיש לעקרונות השונים בה על חיי הילדים שהוצאו מביתם בבגרותם; ויעשה שימוש במדדים נוספים העומדים לרשותו, כגון, פרופיל הילדים במסגרות השונות, סגנון התקשרות של הילדים, משך הזמן עד להשמה במסגרת חוץ-ביתית של ילד ששוקלים להוציא מהבית, הצלחת חזרתו של ילד לביתו, ותפקוד הורי. כחלק מבדיקה זו, מומלץ לבחון לעומק את ההשפעה המעורבת של משך השהייה במסגרות חוץ-ביתיות על התוצאות בבגרות. כמו כן, מומלץ כי משרד הרווחה יבדוק את הקצאת המשאבים למסגרות החוץ-ביתיות בהתאם לסדרי העדיפויות שהוא קבע במדיניות הבית הקבוע ובהתאם לתמונת המצב שעולה מניתוח הנתונים, על מנת לאפשר לילדים בסיכון שהוצאו מביתם את הסיכויים הטובים ביותר לחיים נורמטיביים.

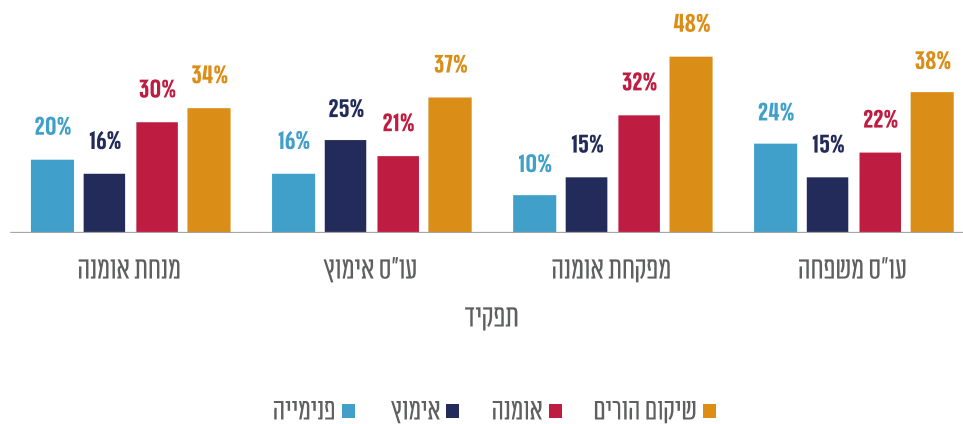
משרד הרווחה מסר בתגובתו כי בשל החשיבות שהוא מייחס לביצוע מחקר עומק שיבחן את תוצאות ההשמה במסגרות חוץ-ביתיות בבגרות, הוא ייתן עדיפות לביצוע מחקר כזה במסגרת תוכנית המחקרים במשרד.

טיפול בהורים שילדיהם הוצאו מהבית

על פי האמנה בדבר זכויות הילד, זכותו הטבעית של ילד היא לגדול בבית הוריו, והמדינה נדרשת לסייע להורים שמתקשים בגידול ילדם²¹⁵. חוק האומנה, שנחקק ברוח זו, קבע כי במצבים שבהם טובת הילד מחייבת את הוצאתו מביתו למסגרת חוץ-ביתית, זכותו הטבעית היא לחזור אליו²¹⁶. בהתאם, מדיניות הבית הקבוע קובעת כי כאשר ילד מוצא מביתו יש לפעול לשיקום ההורים המולידים על מנת שהילד יוכל לחזור לביתם. ועדת סילמן הדגישה את הצורך לשקם את משפחתו של ילד שהוצא מביתו כדי שיוכל לשוב אליו, והטעימה כי צורך זה הוא אחד מעקרונות עבודת משרד הרווחה²¹⁷. צורך זה אף מודגש נוכח היות הוצאת ילד מבית הוריו אירוע טראומטי וכאוב עבור ההורים. הורים שילדיהם הוצאו מביתם (להלן - הורים מולידים) מתארים תחושה של קריסה ואף "גזר דין מוות"²¹⁸.

אנשי המקצוע נשאלו בשאלון על סדרי העדיפות שלהם לניצול תקציב נוסף לו היה ניתן, לטיפול בילדים שהוצאו מביתם, כפי שמוצג בתרשים 62:

תרשים 62: ממוצע שיעור התקציב שביקשו להקצות בעלי התפקידים השונים לשיקום הורים, לאומנה, לאימוץ ולפנימייה



215 אמנת זכויות הילד, מבוא וסעיף 18.

216 חוק האומנה, סעיף 3(א).

217 דוח ועדת סילמן, עמ' 9.

218 אירית גבאי, נחמי באום, "הוצאת ילדים מהבית בצו בית משפט: אבות מספרים על חוויותיהם", חברה ורווחה לח (2018), עמ' 319.



מתרשים 62 עולה כי בהתאם למדיניות הבית הקבוע, כל אנשי המקצוע שמטפלים בילדים שהוצאו מביתם ואים חשיבות רבה בשיקום ההורים המולידים, ובהתאם, ביקשו להקצות לכך את שיעור התקציב הגדול ביותר. בממוצע, בעלי התפקידים השונים ביקשו להקצות כ-40% מהתקציב לשיקום ההורים.

מימון משרד הרווחה לטיפול בהורים

הורים מולידים חווים מצוקה וכאב רבים בעקבות הוצאת ילדם מהבית. תחושות אלו עלולות להוביל לחוסר אמון בגורמי הרווחה ולאי שיתוף פעולה עם תוכנית הטיפול בילד, וכך לפגיעה בסיכויי הצלחתה. לפיכך, לטיפול בהם על ידי שירותי מערכת הרווחה יש חשיבות גדולה. זאת ועוד, ללא טיפול נפגעים הסיכויים לשינוי בדפוסי ההתנהגות של ההורים ולשיפור במסוגלות ההורית, כך שנמנעת חזרת הילד לביתו²¹⁹.

משרד מבקר המדינה בדק במדגם האימהות שילדיהן הוצאו מביתם והושמו באומנה או בפנימייה את המימון שנתן להן משרד הרווחה לשם השתתפות בתוכניות מניעה, בשנתיים שקדמו לשנת הוצאת הילד מהבית (2015 - 2016), ולתוכניות שיקום בשנתיים שלאחר ההוצאה (2018 - 2019)²²⁰.

נמצא כי 91% מהאימהות לילדים שהוצאו מביתם בשנת 2017 לא השתתפו בשום תוכנית במימון משרד הרווחה לפני הוצאת ילדיהן מהבית, וגם לא לאחר ההוצאה²²¹, וזאת למרות החשיבות הרבה המיוחסת לשיקום ההורים המולידים בהתאם למדיניות הבית הקבוע²²². יצוין גם כי 69% מהמשיבים לשאלון ציינו כי המענה המוצע בפועל לשיקום ההורים המולידים כדי לאפשר את חזרת הילד לביתם, קיים במידה מועטה או מועטה מאוד.

בשל החשיבות הטמונה בשיקום ההורים המולידים ובשינוי דפוסי התנהגותם מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לבחינת הסיבות לכך שמעט אימהות מולידות מקבלות תוכניות במימון משרד הרווחה, ובהתאם להן יפעל להרחבת הטיפול בהורים אלה, הן בתוכניות מניעה והן בתוכניות שיקום ייעודיות לאחר ההוצאה מהבית.

219 דורית רוזנטל וגלית שובה, "יחידה טיפולית למשפחות שילדיהן הוצאו מהבית למסגרות חוץ ביתיות", מידע"ס 82 (2017), עמ' 14 - 21.

220 שנים אלו נבחרו כדי לבדוק את שיעורי ההשקעה טרם תקופת הקורונה. הבדיקה נעשתה על ידי בחינת התשלומים שניתנו לאותן אימהות מהמשרד. הבדיקה מתייחסת להשקעה ישירה של משרד הרווחה בתוכניות, כפי שעולה מנתוני מערכות מס"ר (נתוני מושמים במסגרות רווחה) ומת"ס (מערכת תשלומי סיוע) של משרד הרווחה, ולא לפעילות של עו"ס משפחה בליווי ההורים.

221 בשנתיים טרם הוצאת הילד מהבית 92% מהאימהות לא השתתפו בתוכניות שיקום, ובשנתיים שלאחר ההוצאה 90% מהאימהות לא השתתפו בתוכניות שיקום. ממצא זה מובהק: $Z = -.001, p < .01$.

222 משרד הרווחה אינו מבחין לעניין מתן מענה טיפולי בין אימהות לאבות, אולם יש מצבים שבהם האב לא נוכח בחיי הילד ועל כן הוא לא יקבל טיפול. לפיכך, הבדיקה נערכה על אימהות בלבד.

שיקום ההורים המולידים במחלקות לשירותים חברתיים

מלבד טיפול משרד הרווחה באמצעות תוכניות שיקום ומניעה להורים, הורים מולידים מטופלים על ידי עו"ס משפחה במחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית. לטיפול זה חשיבות רבה, שכן הוא מאפשר קיום קשר מיטיב של ההורים עם הילד בזמן שהייתו במסגרת החוץ-ביתית, וכן משום ששיקום ההורים חיוני לחזרה של הילד לביתו.²²³

ועדות פנימיות של משרד הרווחה בשנים 2008 ו-2016²²⁴, וכן דוח מבקר המדינה בנושא פנימיות משרד הרווחה לבני נוער בסיכון²²⁵ הציפו את הקושי של המש"חים בטיפול בהורים המולידים, וצוינו בהם כמה סיבות לכך. ראשית, ברבות מהמש"חים יש מחסור בתקנים לעו"ס משפחה, וכן תחלופה גבוהה של עו"ס משפחה, כך שנוצר חוסר רציפות בטיפול. שנית, במסגרת תעודף המשאבים, ישנה העדפה למנוע הוצאת ילדים מהבית על פני השקעת משאבים בהחזרתם לביתם, בשל עמדה של המש"חים שהשקעת המשאבים לאחר ההוצאה מהבית פחות אפקטיבית. שלישית, המעמסה הגדולה על עו"ס משפחה מביאה לכך שהן נדרשות לעסוק ב"כיבוי שריפות" ובמקרים דחופים, מצב הפוגע ביכולתן לקיים התערבות ממושכת ואינטנסיבית עם משפחות. על כן, במצבים של שילוב ילדים במסגרות חוץ-ביתיות, עו"ס משפחה נאלצות לתעדף טיפול במשפחות שבהן ילדים במצבי סיכון הנמצאים בבית על פני טיפול בהורים מולידים לאחר הוצאת הילד מהבית.

דוגמה לחשיבות הטיפול בהורים המולידים ניתן לראות במקרה שלהלן:

תיאור מקרה 3

שלושה ילדים הושמו במשפחת אומנה. במהלך התקופה שהילדים שהו במשפחה זו האם המולידה ילדה ילד נוסף. ההורים המולידים השתתפו בתוכנית מימ"ד²²⁶ במפגשי התוכנית, ההורים התייעצו עם העו"ס המלווה על לבטים ואירועים שונים. למשל, האם תיארה שבילתה עם הילדים בגן שעשועים וילדה ששיחקה בגן שאלה אם אימא אחרת מאמצת את הילדים בגלל שיש תינוק חדש במשפחה. האם ציינה שלא ידעה איך להגיב ואיך לדבר על כך עם ילדיה. העו"ס המלווה עזרה להורים לחשוב ביחד על דרכי תגובה אפשריות ועל אופן העיסוק באומנה עם הילדים. לאחר כשנה של ליווי וטיפול הילדים שבו אל בית הוריהם.



223 במסגרת מדיניות "עם הפנים לקהילה" של משרד הרווחה, רשויות מקומיות רשאיות להמיר חלק מתקציב ההשמות במסגרות חוץ-ביתיות לפיתוח מסגרות ושירותים לילדים ולמשפחות בקהילה; כמו כן, לרשויות מקומיות יש תקציב ייעודי לפיתוח שירותים בקהילה.

224 יואב לביא, **דין וחשבון הוועדה לבחינת מדיניות רווחת המשפחה בישראל** (2008), עמ' 34; דוח ועדת גרוס.

225 מבקר המדינה, **דוח שנתי 67ב** (2016), "ילדים ובני נוער בסיכון בפנימיות של משרד הרווחה", עמ' 761-717.

226 תוכנית מימ"ד כוללת התערבות טיפולית עם הורי הילדים שהוצאו מביתם לאומנה, לחיזוק ושיקום הקשר בין ההורה לילד הגדל במשפחת אומנה.



מתיאור המקרה ניתן ללמוד כי מסגרת טיפולית להורים נותנת להם מקום לעבד את חוויית הוצאת הילד מהבית, והזדמנות ללמוד כיצד להתמודד עם הנסיבות המשפחתיות החדשות. כך, ההורים יכולים לנהל את הקשר באופן מיטיב, ולהשתקם עד כדי חזרת ילדיהם הביתה. כדי לשקם את ההורים המולידים ולאפשר קשר מיטיב עם הילדים השוהים במסגרות חוץ-ביתיות מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לטיפול באתגרים ובחסמים לשיקום הורים במש"חים ולהסרתם. כמו כן, מומלץ כי משרד הרווחה יבדוק אם ישנם מענים לטיפול בהורים מולידים במש"חים, ואת האפקטיביות שלהם, ובכלל זה יפתח מערך של למידת עמיתים בין המש"חים כדי להשתפר וכדי למצות את המשאבים הקיימים באופן יעיל.

תוכניות לטיפול במשפחות בסיכון

משרד הרווחה מפעיל תוכניות המיועדות למשפחות שמצב הסיכון והתפקוד ההורי בהן לא השתפרו גם לאחר שקיבלו את המענים הקיימים בקהילה. התוכניות פונות לשני קהלי יעד: משפחות העומדות לפני ההחלטה על הוצאת הילד מהבית ומטרת ההתערבות בהן היא למנוע את המהלך הזה, ומשפחות שבהן הילד כבר הוצא מהבית ומטרת ההתערבות בהן היא לקדם מציאת בית קבוע, חזרה לבית ההורים המולידים או אימוץ (להלן - תוכנית "בשביל המיטיב").

התוכנית "בשביל המיטיב" היא הרחבה של שתי תוכניות פיילוט שהחלו לפעול בשנת 2017, "משפחה מיטיבה וקבועה" אשר התמקדה במשפחות עם ילדים מגיל לידה עד גיל 6, ו"משפחה בשביל הצמיחה" אשר פנתה למשפחות עם ילדים בני 6 ומעלה. התוכנית מתייחסת למשפחה כיחידה, ובהתאם מטפלת בהורים ובילדים במקביל.

משך התוכנית הוא שנתיים וחצי; במהלך השנה וחצי הראשונות מתקיים שיקום אינטנסיבי של המשפחה. בתום שנה וחצי מתכנסת ות"ה לקבל החלטה על המקום המתאים להמשך גידול הילד. בשנה הנוספת ות"ה מתכנסת להחליט על הליווי והטיפול במשפחה, גם אם הוחלט על הוצאת ילד מהבית או על פתיחת הליך אימוץ. עו"ס בתוכנית, המועסקת במשרה מלאה, מלווה 13 משפחות על מנת לאפשר קשב ויחס אישי. לשם השוואה, ברשויות מסוימות עו"ס משפחה המועסקת במשרה מלאה מלווה בין 60 ל-150 משפחות. נוסף על העו"ס, בתוכנית ישנו מלווה משפחתי המלווה 20 משפחות. כמו כן, כל משפחה מקבלת סל תקציב גמיש בסך 70,000 ש"ח לשנתיים וחצי שמטרתו לסייע בהסרת גורמי הסיכון במשפחה ולשפר את תחומי התפקוד למיניהם באמצעות מענים מגוונים, למשל טיפול משפחתי זוגי, הכשרה מקצועית, הספקת ציוד ביתי, והעשרה במגוון תחומי תפקוד.

במחקרים המלווים את תוכניות הפיילוט נמצא שיפור בכמה מדדים הקשורים בהורים: שיפור במצב הכלכלי ובתנאי הדיור, ירידה במספר המשפחות שבהן יש חשד לאלימות, ושיפור במגוון מדדים של תפקוד הורי²²⁷. כמו כן, נמצא במחקרים כי התוכנית "משפחה מיטיבה וקבועה" אפקטיבית במציאת בית קבוע עבור הילדים. מתוך 37 ילדים ששהו בסידור חוץ-ביתי בתחילת - התוכנית נמצא בית קבוע עבור 12 ילדים עד תום התוכנית: 9 חזרו לבית הוריהם המולידים, ו-3

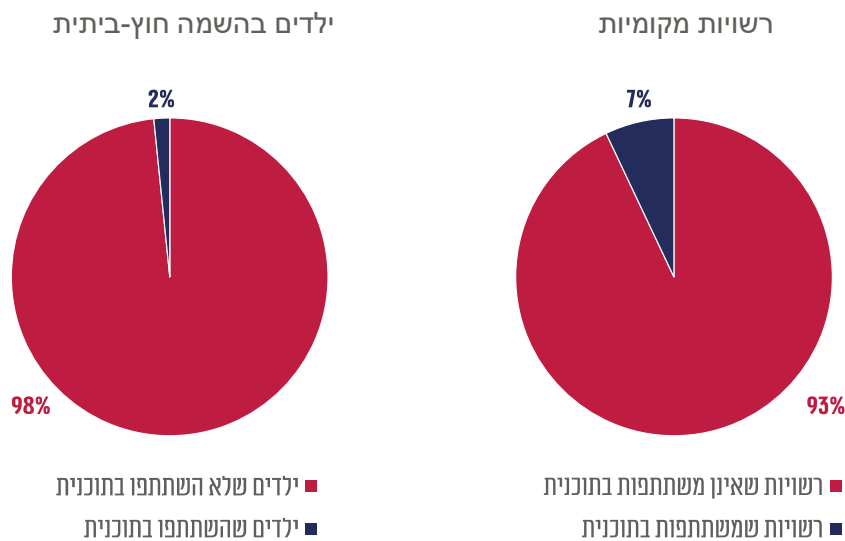
227 יואה שורק, איה אלמוג-זקן, וצ'סלב קונסטנטינוב, **משפחה מיטיבה וקבועה: מחקר הערכה**. מאירס ג'וינט ברוקדייל; רחל סבו-לאל, איה אלמוג-זקן, יואה שורק, (2020), **משפחה בשביל הצמיחה: מחקר הערכה**. מאירס ג'וינט ברוקדייל, (2021).

אומצו²²⁸. מדובר בשיעור של 32% הצלחה במציאת בית קבוע, לעומת כ-10% בלבד שחוזרים לבתיהם או מאומצים מכלל הילדים המוצאים מביתם.

נמצא כי אף שמדיניות הבית הקבוע מציבה בראש מדרג העדיפויות את שיקום ההורים כדי שהילד יוכל לחזור לביתו, ובתחתית המדרג את השהייה במסגרות חוץ-ביתיות בפנימיות, התקציב שהוקצה בשנת 2021 למסגרות חוץ-ביתיות (אומנה ופנימיות) עמד על כ-940 מיליון ש"ח, ואילו התקציב לתוכניות לטיפול במשפחות בסיכון עמד על כ-20 מיליון ש"ח. כלומר, התקציב לטיפול במשפחות בסיכון עומד על כ-2% מהתקציב למסגרות החוץ-ביתיות.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעילותו של משרד הרווחה ליישום תוכנית הפיילוט "בשביל המיטיב" לטיפול ממוקד במשפחות בסיכון להוצאת ילד מביתן או בכאלו שבהן ילד כבר הוצא מהבית, שהובילה להגדלת שיעור הילדים שמצאו בית קבוע. נוכח זאת, מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את האפשרות לגמישות תקציבית בין תקצוב המסגרות החוץ-ביתיות לבין תקצוב תוכניות לשיקום ההורים.

תרשים 63: שיעור הרשויות המקומיות שבהן פועלת התוכנית "בשביל המיטיב" בשנת 2022 ושיעור הילדים בהשמה חוץ-ביתית שהשתתפו בתוכנית זו, 2017 - 2021



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

228 יואה שורק, איה אלמוג-זקן, וצ'סלב קונסטנטינוב, משפחה מיטיבה וקבועה: מחקר הערכה. מאירס ג'וינט ברוקדייל, (2021).



מתרשים 63 עולה כי התוכנית "בשביל המיטיב" פועלת רק ב-7% מכלל הרשויות (18 רשויות מתוך 255). זאת אף שנמצא כי התוכנית אפקטיבית במציאת בית קבוע עבור הילדים. כמו כן, עולה כי התוכנית "בשביל המיטיב" פועלת במתכונת מצומצמת, ומיושמת בטיפול של רק כ-2% (172 בממוצע בשנה) מכלל הילדים השוהים במסגרות חוץ-ביתיות (11,459 בממוצע בשנה).

על מנת שילדים רבים יותר שהוצאו מביתם ימצאו בית קבוע ויגדלו סיכוייהם לשוב לבית הוריהם המולידים לאחר שיקומם, מומלץ כי משרד הרווחה ימפה את הילדים והמשפחות המתאימים להשתתף בתוכנית ויפעל להרחבתה.



הורים שילדיהם הוצאו מהבית לרוב היו מוכרים לשירותי הרווחה טרם הוצאת ילדם. הוצאת הילד מביתם מעוררת בהם תחושת כישלון ומשבר. טיפול בהורים יעניק להם הזדמנות לצאת ממעגל הרווחה ולחיות חיים נורמטיביים, הן ברמה האישית והן ברמה המשפחתית. ללא טיפול בהורים, סיכויי של הילד לשוב אל ביתו ולחיות בחיק משפחתו קטנים, והוריו נותרים פגועים. מיעוט תוכניות טיפול ייעודיות להורים מולידים מטעם משרד הרווחה; שיעורי תקציב נמוכים לתוכניות אלו (20 מיליון ש"ח לעומת 940 מיליון ש"ח למסגרות חוץ-ביתיות); וקשיים בטיפול בהורים אלו במש"חים, כגון עומס רב על עו"ס משפחה ותעדוף הטיפול במקרים דחופים, מונעים מההורים לקבל את הטיפול שהם זכאים לו, ומילדיהם לשוב לביתם.

כדי ליישם את מדיניות הבית הקבוע ולפעול לשיקום המשפחה המולידה על מנת שהילד יוכל לחזור אליה, דבר הנחשב "אבן יסוד" להתפתחותו התקינה, מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את החסמים לשיקום הורים מולידים ואת האתגרים העומדים בפני המש"חים בטיפול במשפחות שילדיהן הוצאו מהבית. בהתאם לכך, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להרחבתן של תוכניות שיקום ומניעה, לרבות ניתוח הכדאיות הכלכלית של תוכניות אלו, וישווה אותן לחלופות אחרות, כדי להגדיל את הסיכויים של ההורים להשתקם ואת סיכויי הילד לשוב לביתו.

שירותים למשפחות מאמצות לאחר האימוץ

על פי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2022 חיים בישראל כ-1,400 ילדים מאומצים עד גיל 18. בשנים 2013 - 2021 חלה ירידה של כ-39% במספר הילדים המאומצים בכל שנה, מ-122 ילדים בשנת 2013 ל-74 ילדים בשנת 2021. אימוץ איננו פעולה חד-פעמית, אלא תהליך מתמשך לכל אורך חיי הילד המאומץ והמשפחה המאמצת, של בניית קשר ותחושת השתייכות. תהליך זה מורכב עוד יותר כאשר מדובר בילדים שחוו טראומות ומעברים טרם האימוץ. למשל, בשל עברם ילדים



אלו היו עלולים לחוות חוסר ביטחון בנוגע להשתייכותם למשפחה. כמו כן, הזהות של ילדים אלו מצריכה הזדהות עם ההורים המאמצים, אך גם עם ההורים המולידים²²⁹.

התפיסה שלפיה נחקק חוק האימוץ בשנת 1981 גורסת כי אין הבדל בין משפחה ביולוגית למשפחה מאמצת²³⁰. על כן, על פי חוק האימוץ, לאחר מתן צו אימוץ מערכות הרווחה או המשפט אינן מעורבות עוד בחיי המשפחות המאמצות והילדים המאומצים.

ועדת גרוס התייחסה לכך שתפיסה זו איננה רלוונטית למציאות כיום בשל כמה סיבות: ראשית, ישנם קשיים בקליטת ילד מאומץ במשפחה גם לאחר תקופת הקליטה הראשונית; שנית, ילדים מאומצים חווים יותר קשיי למידה והתנהגות ובעיות בתחום הרגשי מאשר ילדים לא מאומצים; שלישית, מיעוט של הילדים המאומצים נמסרו בהסכמה, שכן לרוב האימוץ מתרחש אחרי תקופה ארוכה של ניסיונות שיקום והליך משפטי ארוך שבהם הילד חווה חוסר יציבות ולעיתים אף התעללות או אלימות. על כן קבעה ועדת גרוס כי אחריות המדינה כלפי הילד אינה מסתיימת לאחר מתן צו האימוץ, וזכותו של הילד לקבל שירותים גם לאחר האימוץ. בהתאם לכך המליצה הוועדה כי מאחר שמדובר בילדים עם צרכים מיוחדים גם לאחר אימוצם, על שירותי הרווחה לספק להם ולמשפחותיהם הדרכה, ליווי וסיוע כספי לטיפול בילד (להלן - שירותי פוסט-אימוץ)²³¹.

שירותי פוסט-האימוץ כוללים סיוע כספי, וכן ליווי הכולל אבחונים וטיפולים רגשיים, אישיים משפחתיים וקבוצתיים, וימי עיון (להלן - ליווי). במדינות רבות נהוגים שירותי פוסט-אימוץ שונים. בארץ חוק האימוץ אומנם אינו מתייחס למעקב או לתמיכה של המדינה בילד המאומץ והמשפחה המאמצת, אך בפועל משרד הרווחה נותן למשפחות המאמצות שירותי ליווי וסיוע כספי.

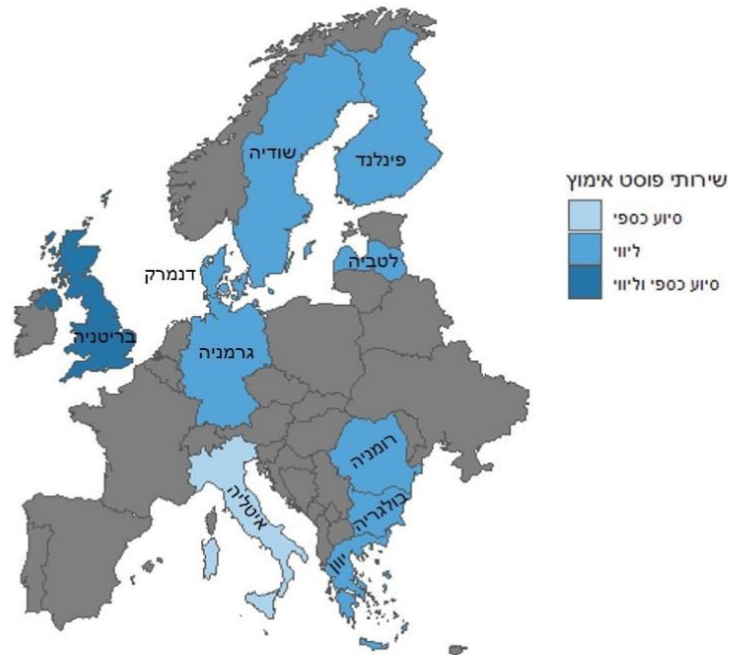
229 יואה שורק ופידא ניג'ם-אכתילאת, "מאימוץ ילדים לקהילת אימוץ" חקר מקרים: אימוץ עם קשר ואימוץ על-די משפחות אומנות. מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, (2012).

230 חגית מזרחי, מעורבות ואחריות המדינה כלפי ילדים מאומצים ומשפחות מאמצות לאחר השלמת הליך האימוץ, עבודת גמר מחקרית (תזה) לאחר קבלת התואר "מוסמך", (2020).

231 דוח ועדת גרוס, עמ' 138.



תרשים 64: שירותי פוסט-אימוץ המוגדרים בחקיקה, במדינות נבחרות באירופה²³²



מתרשים 64 עולה כי שירותי פוסט-אימוץ במדינות שונות באירופה ניתנים בחלקם בדמות סיוע כספי, בחלקם בדמות ליווי ובחלקם בשתי הדרכים: באיטליה ניתן סיוע כספי כשירות פוסט-אימוץ, במדינות כגון לטביה, רומניה, גרמניה, ובולגריה ניתנים שירותי ליווי ומעקב אחר הילדים לפרקי זמן משתנים. בבריטניה, שבה מיושמת מדיניות הבית הקבוע, ניתנים גם סיוע כספי וגם ליווי.

סיוע כספי למשפחה מאמצת: בישראל, הסיוע הכספי למשפחה מאמצת ניתן לה עד הגיע הילד לגיל 18, וגובהו תלוי בהכנסת המשפחה ובהכנסה הממוצעת במשק. מטרת הסיוע הכספי אינה לצורך הקיום היומיומי של המשפחה, אלא לסייע למשפחה להתמודד עם הצרכים המיוחדים של הילד - למשל טיפול פסיכולוגי, פיזיותרפיה, הסעות וחונך. בשנים 2016 - 2021 חלה עלייה בסכום הסיוע הכספי הממוצע לילד מאומץ, בשיעור של כ-9%, מכ-1,800 ש"ח בממוצע לחודש ב-2016 לכ-2,000 ש"ח ב-2021; על פי נוהל סבסוד אימוץ של משרד הרווחה, גובה הסיוע המרבי עומד על 3,700 ש"ח לחודש. בפועל, על פי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2021 כשליש (31%) מהילדים המאומצים קיבלו סיוע כספי ממשרד הרווחה, כך שבפועל סכום הסיוע הכספי הממוצע לילד עמד על 620 ש"ח לחודש בשנת 2021.

232 תגית מזרחי, מעורבות ואחריות המדינה כלפי ילדים מאומצים ומשפחות מאמצות לאחר השלמת הליך האימוץ (2020), עבודת גמר מחקרית (תזה) המוגשת לאחר קבלת התואר "מוסמך".



בשנת 2021 כ-40% מהילדים שאומצו שהו קודם לכן באומנה²³³ (אומנה רצף אימוץ). הסיוע הכספי החודשי למשפחת אומנה עמד על כ-2,200 ש"ח באומנה רגילה, וכ-3,300 ש"ח באומנה טיפולית²³⁴. נוסף על כך, כל ילד השוהה באומנה זכאי לסל טיפול חודשי²³⁵ שגובהו בין כ-800 ש"ח באומנה רגילה לכ-1,700 ש"ח באומנה טיפולית. לפיכך, משפחת אומנה מקבלת סיוע כספי ותמיכה בשווי כולל הנע בין כ-3,000 לכ-5,000 ש"ח לחודש.

כך, בעוד שמשפחות מאמצות קיבלו בממוצע בשנת 2021 כ-2,000 ש"ח בחודש, משפחות אומנה מקבלות 3,000 - 5,000 ש"ח בחודש, פי 1.5 עד 2.5 יותר ממשפחה מאמצת, אף שבמקרים רבים מדובר באותם ילדים ומשפחות. 43% מאנשי המקצוע ציינו בשאלון כי צמצום הסבסוד בין אימוץ לאומנה והפסקת הליווי במעבר לאימוץ הם בגדר חסם לאימוץ על ידי משפחות אומנה.

על מנת להסיר את החסם הכספי העומד בפני אימוץ על ידי משפחות אומנה, מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את השוואת הסיוע הכספי למשפחות מאמצות לזה שמקבלות משפחות אומנה.

ליווי למשפחות מאמצות: השירות למען הילד מציע למשפחות המאמצות שירותי ליווי מסובסדים, בהשתתפות עצמית שלהן, הכוללים: אבחון, ייעוץ, טיפול פרטני, משפחתי וקבוצתי, וקיום ימי עיון למשפחות מאמצות. את השירותים ניתן ספק שזכה במכרז (להלן - הספק) החל משנת 2017. גובה ההשתתפות העצמית משתנה על פי רמת ההכנסה של המשפחה, ונע בין 50 ל-240 ש"ח לפגישת ליווי.

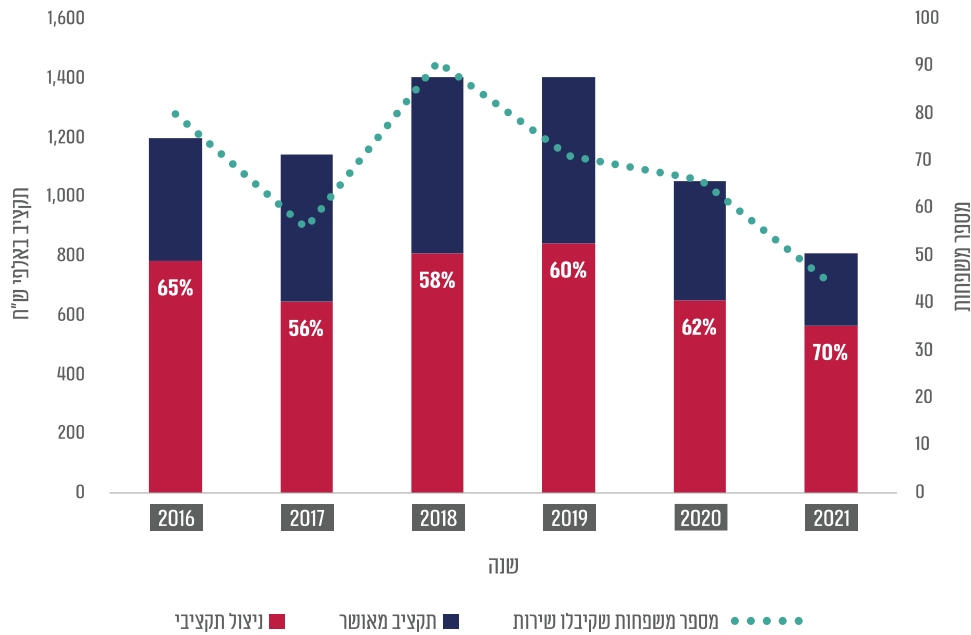
233 על פי נתוני השירות למען הילד במשרד הרווחה.

234 אומנה טיפולית, שלא כמו אומנה רגילה, מציעה טיפול אינטנסיבי לילדים אשר חוו בילדותם המוקדמת טראומות קשות (מתוך: <https://www.gov.il/he/Departments/Guides/molsa-foster-about?chapterIndex=2>).

235 סל טיפול כולל בין היתר: שיעורי עזר, טיפול פסיכולוגי וטיפול פרה-רפואי. פירוט מלא של השירותים הכלולים בסל טיפול לילד באומנה ניתן למצוא בתע"ס אומנה, נספח יא.



תרשים 65: שיעור ניצול התקציב המיועד לליווי ומספר המשפחות שקיבלו ליווי, 2016 - 2021



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 65 עולה כי בשנים 2016 - 2021 התקציב המיועד למתן שירותי טיפול וליווי למשפחות מאמצות, באמצעות ספק עמד בממוצע על כ-1.2 מיליון ש"ח; וכי משרד הרווחה ניצל בממוצע פחות משני שלישים (62%) מתקציב זה. עוד עולה שבשנים 2018 - 2021 חלה ירידה הדרגתית בגובה התקציב, ובסך הכול ירד התקציב המאושר בתקופה זו בכ-42%. אולם, גם בנסיבות אלו שבהן התקציב קטן, שיעור ניצולו היה חלקי והגיע בשנת 2021 לכדי 70%. אשר למספר המשפחות שהשתמשו בשירות זה, הוא ירד ב-52% בתקופה שבין שנת 2018 לשנת 2021: מ-91 משפחות בשנת 2018 ל-44 משפחות בשנת 2021, כך שבפועל כ-3% - 5% מהמשפחות המאמצות מסתייעות בשירותים אלה²³⁶.

השירות למען הילד ציין בפני צוות הביקורת כמה גורמים לתת-ניצול התקציב: הנגישות הגיאוגרפית של הטיפולים אינה מספקת, כך שעבור חלק מהמשפחות מקום קבלת הטיפולים רחוק מאוד; מחסור במטפלים המותאמים לחברות הערבית והחרדית ודוברים את שפתן; זמינות המטפלים נמוכה, כך שמשפחות עלולות לחכות זמן רב, אפילו כמה חודשים, גם כאשר הן מצויות במשבר, עד שנמצא מטפל; וחוסר שקיפות בעניין גובה השתתפות המשרד בתשלום.

236 בשנת 2021 היו כ-1,400 ילדים מאומצים עד גיל 18, ו-44 משפחות מאמצות צרכו את שירותי הטיפול והליווי המסובסדים.

דברים אלו עולים בקנה אחד עם ממצאי השאלון, שלפיהם כמחצית מהמשיבים (51%) ציינו כי אין מענה מספק של סבסוד וכלים למשפחה מאמצת להתמודדות עם אתגרי האימוץ.

משרד הרווחה מסר בתגובתו כי הוא יצא במכרז חדש לשירותי טיפול וליווי למשפחות מאמצות באמצעות ספק, ובחר בספק חדש²³⁷; וכי מכרז זה צפוי להפחית את החסמים המקשים על השימוש בשירותי הטיפול והליווי.

מומלץ כי משרד הרווחה יוודא כי החלפת הספק אכן תביא להסרת כלל החסמים העומדים בפני שימוש בשירותי טיפול וליווי שמסבסד המשרד למשפחות מאמצות; וכי המשרד יבדוק באופן שוטף את מידת השימוש בשירותים אלו.

שקיפות הסיוע בשירותי פוסט-אימוץ: עו"ס אימוץ שבאמצעותה נמסר ילד לאימוץ נשאר בקשר עם המשפחה המאמצת אחרי האימוץ. אם התרשמה, על בסיס המידע שקיבלה מהמשפחה, כי הילד זקוק לטיפולים שניתן לקבל עליהם סיוע מהמשרד היא מוסרת מידע על כך למשפחה²³⁸.

בביקורת עלה שאף כי תפיסת משרד הרווחה היא שילדים מאומצים הם בעלי צרכים מיוחדים גם לאחר אימוצם, ולשם כך הוא, כאמור, אף מקצה תקציב עבור שירותי פוסט-אימוץ, ואף שהוא עיגן את הזכאות לקבלת השירותים בנוהל פנימי, הוא אינו מפרסם את דבר הזכאות לתקציב ולקבלת שירותים באתר האינטרנט שלו. כתוצאה מכך, משפחות ששוקלות לאמץ ילד אינן מודעות לזכאותן לסיוע, אלא אם יידעה אותן על כך עו"ס האימוץ.

דוגמה להשלכות היעדר הפרסום הופיעה באחד מתיקי הילד שנדגמו:

תיאור מקרה 4

שני ילדים לאם עם התמכרות ואב שלא היה שותף בגידולם הוצאו מביתם. הילדים הוצאו לאומנת חירום יחד כשהיו בני 4 ו-3, ושהו בה כ-10 חודשים טרם הגיעם למשפחת האומנה. הילדים נקלטו היטב במשפחת האומנה ונוצר חיבור טוב בינם לבין הילדים הביולוגיים של המשפחה. ותט"ה המליצה על פתיחת תיק אימוץ, ומשפחת האומנה אף נפגשה עם השירות למען הילד לאחר שהילדים שהו אצלה כשנתיים. עם זאת, המשפחה החליטה שאף על פי שהיא רואה בילדים חלק בלתי נפרד ממנה, היא אינה מעוניינת לאמץ מאחר שהיא זקוקה להדרכה ולליווי המתקבלים באומנה, אשר לתפיסתה אמורים להיפסק עם המעבר לאימוץ.



השירות למען הילד מסר למשרד מבקר המדינה בסוף מאי 2022 כי הוא פועל לפרסם את המידע על הסיוע שאותו הוא מעניק למשפחות מאמצות באתר האינטרנט של המשרד, ואולם עד למועד סיום הבדיקה פעולות אלו לא הושלמו.

237 הספק החל עבודתו בדצמבר 2022, לאחר סיום עבודת הביקורת.

238 מבקר המדינה הצביע על כך שאחת הסיבות לחוסר מיצוי זכויות חברתיות על ידי הציבור היא אי פרסומן על ידי המדינה. ראו במבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2014), "אי מיצוי של זכויות חברתיות", עמ' 3 - 46; מבקר המדינה, **דוח שנתי 72א** (2021), "אי מיצוי של זכויות חברתיות: ביקורת מעקב", עמ' 115 - 124.



מומלץ כי משרד הרווחה יפעל בשקיפות ויפרסם בכל ערוצי המדיה את המידע על הסיוע שהוא מעניק למשפחות מאמצות, לציבור הרחב ולקהילת האימוץ בפרט. מומלץ גם שעו"ס אימוץ הנמצאות בקשר עם המשפחות המאמצות יודאו כי המשפחות יודעות על זכאותן.



אומנם התפיסה על פי חוק האימוץ היא שאין הבדל בין משפחה מולידה למשפחה מאמצת, ועל כן לאחר מתן צו אימוץ מערכות הרווחה או המשפט אינן מעורבות עוד בחיי המשפחות המאמצות והילדים המאומצים, אך משרד הרווחה מכיר בכך שפעמים רבות ילדים מאומצים ומשפחותיהם זקוקים לסיוע בשל עברם ובשל המורכבות הייחודית הנמשכת גם לאחר האימוץ. ואולם, רוב המשפחות המאמצות אינן מקבלות סיוע זה: 31% מהילדים המאומצים מקבלים סבסוד וכ-3% - 5% מהמשפחות המאמצות צורכות שירותי טיפול וליווי. כדי למנוע מצבים שבהם הפחתת הסבסוד שמקבלת משפחה מאמצת בהשוואה למשפחת אומנה, ומתן שירותי הליווי בתמורה להשתתפות עצמית הם בבחינת תמריץ שלילי לאימוץ במסגרת אומנה רצף אימוץ - מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את גובה הסיוע הכספי שהוא מציע למשפחות מאמצות, את גובה ההשתתפות העצמית שהן נדרשות לשלם בעבור שירותי הליווי, וכן את זמינותם. במקרים שנדרש לצמצם את גובה הסיוע לעומת זה שמקבלות משפחות אומנה, מומלץ כי הדבר ייעשה בהדרגתיות כדי לאפשר למשפחה המאמצת להתארגן לשינוי זה ולהתאים עצמה לכך.

אימוץ על ידי זוגות חד-מיניים

פרק זה בדוח הביקורת הוא המשך להחלטת הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת לבקש ממבקר המדינה חוות דעת בעניין אפליה של זוגות חד-מיניים בהליך אימוץ ילדים, בדגש על פעולות הממשלה לקידום החקיקה.

חוק האימוץ קובע ככלל כי אין אימוץ אלא על ידי איש ואשתו יחד. עוד קובע החוק, כחריגים לכלל זה, מקרים בהם רשאי בית המשפט לתת צו אימוץ למאמץ יחיד: אם בן זוגו הוא הורה המאומץ, או אימץ אותו לפני כן; אם הורי המאומץ נפטרו והמאמץ הוא מקרובי המאומץ ובלתי נשוי, ובנסיבות מיוחדות, כפוף לטובת המאומץ, בסטייה מסייגים אלה (להלן - החריג של "נסיבות מיוחדות")²³⁹. חוק האימוץ לא כולל, אפוא, התייחסות לזוגות חד-מיניים.

כך, שאלת האפשרות למסירת ילד לאימוץ לזוג חד-מיני הגיעה לפתחו של בית המשפט כמה פעמים. בעתירה שהגישו בנות זוג שביקשו לאמץ זו את ילדיה של זו פסק בית המשפט העליון בשנת 2005 כי בית המשפט רשאי לתת צו אימוץ לבני זוג חד-מיניים בהתקיים החריג של "נסיבות מיוחדות"²⁴⁰. בהמשך לפסיקה זו הוציא בשנת 2008 היועץ המשפטי לממשלה הנחיה שקבעה כי בני זוג חד-מיניים יוכלו לאמץ ילד גם אם הוא אינו ילדו של אחד מהם, וזאת בדרך של הגשת בקשות נפרדות לאימוץ נפרד של הילד על ידי כל אחד מבני הזוג

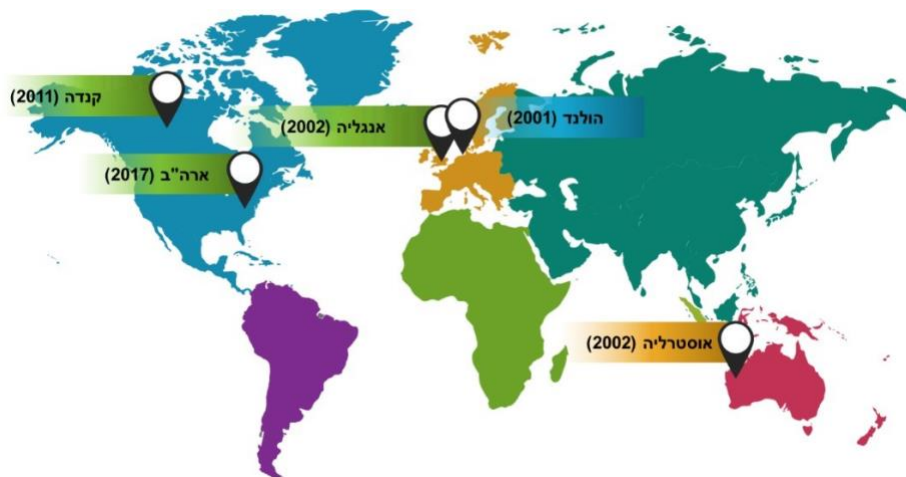
239 חוק האימוץ, סעיפים 3 ו-25.

240 ע"א 10280/01 ירוס-חקק נ' היועץ המשפטי לממשלה. פ"ד, נט (5) 64 (2005).

כמאמץ יחיד²⁴¹. עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי במסגרת בחינת התקיימות החריג של "נסיבות מיוחדות" אין מקום לנוסחאות נוקשות בהיבט של טובת המאומץ, ולפיכך שאלת הזהות המינית של המאמצים היא רק אחד השיקולים הרלוונטיים שאותו יש לשקול יחד עם כל שאר הנסיבות והשיקולים הרלוונטיים, וכל מקרה ייבחן לגופו.

ועדת גרוס נדרשה אף היא לסוגיית האימוץ על ידי זוגות חד-מיניים ואחרים שאינם בגדר "איש ואשתו יחד" בדוח שהגישה ב-2016²⁴², אך הדעות בה היו חלוקות כך שלא התגבשה דעת רוב ברורה לגבי תיקוני החקיקה הנדרשים. בפני הוועדה הוצג המצב המשפטי בעולם באותה עת - למשל שבאנגליה מתאפשר לזוגות בני אותו המין לאמץ ילד במשותף, וכך גם במדינות נוספות. להלן המצב המשפטי בעת סיום הביקורת, נובמבר 2022, בכמה מדינות נבחרות:

תרשים 66: מדינות נבחרות שבהן מותר אימוץ על ידי זוגות חד-מיניים, בציון שנת החקיקה או הפסיקה²⁴³



עיצוב: SlideModel.com.

בפני ועדת גרוס הוצגו מחקרים המצביעים על כך שילדים הגדלים במשפחות חד-מיניות אינם נפגעים מכך בתפקודם²⁴⁴. נוסף על כך, ישנן עדויות מחקריות לשיפור בתפקוד הנפשי והחברתי

241 "ניתן] לעשות שימוש בשיקול של טובת המאומץ... גם כאשר יש בקשה של בני זוג מאותו המין, בדרך של שתי בקשות לאימוץ יחיד, או בקשה של אחד מהם, למסירת ילד זר לאימוץ על ידי השרות למען הילד, בדומה, לדוגמה, לנסיבות בהן נמסר ילד לאימוץ על-ידי אדם יחיד". הכוונה בילד זר - ילד שאינו ילדו של אחד מבני הזוג. **היועץ המשפטי לממשלה, סיכום דיון - זוגות בני אותו המין וחוק אימוץ ילדים**. 7.2.2008 - משרד המשפטים, הודעה לעיתונות מס' 7751, (10.2.08).

242 דוח ועדת גרוס.

243 CONSOLIDATION OF ADOPTION ACT ;2022, Adoption and Children Act 2002. legislation.gov.uk אוחר: 10 במרץ, 2022; Pavan et al. v. Smith, ;S.N.W.T. 1998,c.9 In force November 1, 1998: SI-016-98 (Current to: August 29, 2012 582 U.S.(2017); דוח ועדת גרוס, עמ' 109.

244 דוח ועדת גרוס, עמ' 111.



של ילדים שאומצו על ידי זוגות חד-מיניים²⁴⁵. עולה מכך, שאף ששאלת האימוץ על ידי זוגות חד-מיניים נוגעת לסוגיה של שוויון בזכות להורות, היא גם נוגעת ישירות לסוגיה של טובת הילד.

בשנת 2016 הוגשה עתירה לבית המשפט העליון נגד משרד הרווחה והיועץ המשפטי לממשלה בבקשה להורות למדינה להסביר מדוע לא מפורש סעיף האימוץ "על ידי איש ואשתו יחד" באופן שאינו מפלה בין זוגות הטרוסקסואליים לזוגות חד-מיניים. בספטמבר 2017 במסגרת העתירה הודיעה המדינה כי החליטה לאמץ את העמדה שלפיה יש לבטל את תנאי הסף הדורש זוגיות של "איש ואשתו" בסעיף 3 לחוק האימוץ, אך במקביל לעמוד על דרישה לקשר זוגי יציב וממושך בין בני זוג המבקשים לאמץ. זאת, במסגרת כוונה לקדם הצעת חקיקה לתיקון חוק האימוץ. בדיון באותו חודש הודיעה המדינה כי היא צפויה לפרסם תזכיר חוק בנושא עד לאמצע שנת 2018²⁴⁶. בהמשך פרסם משרד המשפטים באוגוסט 2019, את תזכיר החוק²⁴⁷.

בנובמבר 2020 קיימה ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה ישיבה בנושא אפליה בהליך אימוץ ילדים²⁴⁸. בישיבה חזר נציגי משרד הרווחה על עמדתם בעד ביטול הדרישה ל"איש ואשתו" בחוק, וכי בעת ההחלטה על מסירת ילד לאימוץ תיבחן טובתו והתאמת המשפחות המועמדות לאימוץ לילד זה, ולא שיקולים אחרים כמגדר ההורים המאמצים. נציגי משרד הרווחה הציגו כדוגמה ילד הנמצא באומנה אצל הורים חד-מיניים ואשר הוחלט על מסירתו לאימוץ, ומסרו כי במקרה זה תינתן עדיפות להורים החד-מיניים שאצלם הילד נמצא, כדי למנוע מעברים בחייו. בהקשר זה צוין בישיבת הוועדה כי חוק האומנה, החדש יותר מחוק האימוץ, אינו קובע זוגיות כתנאי מבחן לקבלת רישיון אומנה, ולפיכך מאפשר גם לזוגות חד-מיניים לשמש כהורי אומנה²⁴⁹.

בישיבה ציינו נציגי משרד הרווחה כי העבודה על תזכיר החוק עומדת בשלביה האחרונים וכי תזכיר החוק יוגש בתוך זמן קצר לאישור הממשלה.

ביולי 2021 הוגשה עתירה נוספת בנושא שינוי נוסח "איש ואשתו" בחוק האימוץ²⁵⁰. בהודעה במסגרת עתירה זו עדכנה המדינה כי אף ששרי המשפטים והרווחה תומכים בתזכיר חוק האימוץ שפורסם בשנת 2019, להערכת שר המשפטים "אין היתכנות פוליטית לקידומה לעת הזאת". לפיכך, נציגי המדינה אינם מתנגדים לכך שהנושא יידון בבית המשפט²⁵¹.

Susan Golombock et al., "Adoptive gay father families: Parent-child relationships and children's psychological adjustment", *Child Development* 85(2), (2014), pp.456-468 245

בג"ץ 3217/16 המרכז הרפורמי לדת ומדינה - התנועה ליהדות מתקדמת בישראל ואח' נ' משרד הרווחה והשירותים החברתיים (פורסם במאגר ממוחשב, 17.9.17). 246

תזכיר חוק אימוץ ילדים (תיקון מס'...) (כשירות לאמץ והתאמת מאמצים לילד), התשע"ט-2019. 247

פרוטוקול ישיבה מס' 85 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-23, 1 (3.11.2020). 248

חוק האומנה, סעיף 24. 249

העתירה הוגשה על ידי שי גורטלר, שחר גלזברמן, עידו זין, צפירי גדרון, המרכז הרפורמי לדת ומדינה התנועה הרפורמית - יהדות מתקדמת בישראל, אבות גאים, האגודה למען הלהט"ב בישראל, הבית הפתוח בירושלים לגאווה ולסובלנות. 250

בג"ץ 5158/21 גורטלר ואח' נ' שר הרווחה ואח', הודעת עדכון מטעם המשיבים מ-16.3.22. קודם לכן, ניתן פסק דין של בג"ץ אשר ביטל למעשה את הגדרת "הורים מיועדים שהם בני זוג" בחוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד), התשנ"ו-1996, אשר כללה רק "איש ואישה שהם בני זוג", משקבע כי "העדר היתכנות פוליטית אינו יכול להצדיק את המשך הפגיעה הקשה בזכויות יסוד" (בג"ץ 781/15 **אייתי ארד-פנקס נ' הוועדה לאישור הסכמים לנשיאת עוברים על פי חוק בחוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד)**, התשנ"ו-1996 (פורסם במאגר ממוחשב, 11.7.21). 251



לקראת הדיון בעתירה זו ביולי 2022 הגישה המדינה בקשה לדחיית מועד הדיון, בשל החלטת הכנסת על פיזורה והקדמת הבחירות, כדי לאפשר לממשלה ולוועדות הכנסת החדשות שיקומו לאחר הבחירות הזדמנות נאותה להידרש לסוגיה באמצעות קידום הליך חקיקה בנושא²⁵². בית המשפט נעתר לבקשה וקבע כי הודעת עדכון מטעם המדינה תוגש עד לחודש אפריל 2023²⁵³.

התחייבות המדינה בפני בג"ץ הייתה להפיץ תזכיר לתיקון חוק האימוץ עד לאמצע 2018; התזכיר הופץ באמצע 2019. במועד סיום הביקורת, יולי 2022, גובשה טיוטת הצעת חוק והיא המתינה לדיון בפני ועדת שרים לענייני חקיקה, בטרם תובא לאישור החוק בכנסת. כך, נוסח חוק האימוץ בדבר "איש ואשתו" נותר כשהיה וכתוצאה מכך האפשרות של זוגות חד-מיניים לאמץ מוגבלת.

מסירה בפועל של ילדים לאימוץ לזוגות חד-מיניים

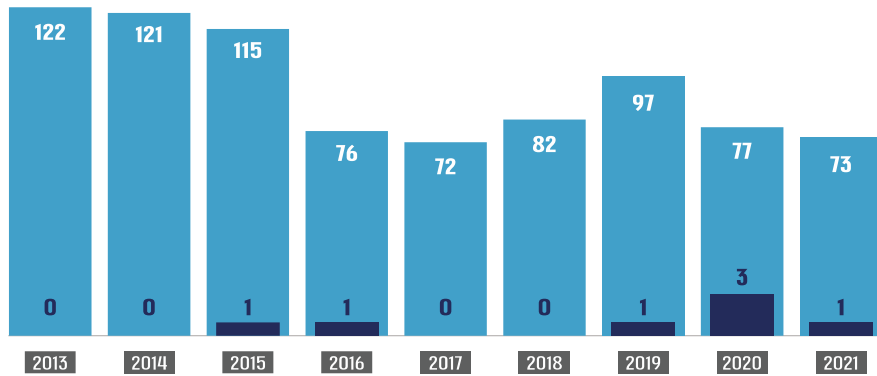
בהתבסס על הנחיית היועץ המשפטי לממשלה משנת 2008, מדיניות משרד הרווחה היא לתת קדימות לזוגות הטרוסקסואלים באימוץ ילד, ולמסור ילד לאימוץ על ידי זוגות חד-מיניים בשני מצבים: במקרים שבהם לא נמצא זוג הטרוסקסואלי המתאים לצורכי הילד ואשר הביע נכונות לאמץ; או כאשר הערכה מקצועית קובעת כי טובת הילד היא אימוץ על ידי זוג חד-מיני, כגון במקרה של ילדה שעברה פגיעה מינית והערכת אנשי מקצוע היא כי טובתה היא להיות מאומצת על ידי זוג נשים. עם זאת, למשרד הרווחה אין הנחיה רשמית ספציפית בנוגע לאימוץ על ידי זוגות חד-מיניים, ותהליכי העבודה זהים לכלל האוכלוסיות.

252 בג"ץ 5158/21 גורטלר ואח' נ' שר הרווחה ואח', בקשה מטעם המשיבים מ-14.7.22.

253 בג"ץ 3217/16 גורטלר ואח' נ' שר הרווחה ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 17.7.22).



תרשים 67: מספר הילדים שנמסרו לאימוץ לזוגות חד-מיניים מתוך כלל הילדים שנמסרו לאימוץ, 2013 - 2021



■ ילדים שנמסרו לאימוץ לזוגות חד-מיניים ■ סה"כ ילדים שנמסרו לאימוץ

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 67 עולה כי בשנים 2013 - 2021 נמסרו שבעה ילדים לאימוץ לזוגות חד-מיניים, מתוך 835 הילדים שנמסרו לאימוץ, דהיינו פחות מאחוז אחד. לשם השוואה, באנגליה שיעור הילדים שאומצו על ידי זוגות חד-מיניים היה 15% מכלל הילדים שאומצו בשנת 2021.²⁵⁴ יצוין שכל הילדים שנמסרו לאימוץ לזוגות חד-מיניים בישראל הם עם צרכים מיוחדים או ילדים מעל גיל שנתיים.

בשנים 2017 - 2021 המתינו לאימוץ לפחות 42 משפחות חד-מיניות. השוואת נתוני האימוץ על ידי זוגות חד-מיניים לנתוני האימוץ על ידי משפחות אחרות מעלה את המגמה הבאה:²⁵⁵

לוח 3: השוואה בין זוגות חד-מיניים מועמדים לאמץ למשפחות אחרות ושיעורי האימוץ בפועל, 2017 - 2021

שיעור המאמצים מתוך המועמדים	אימצו בפועל	מועמדים לאמץ	זוגות חד-מיניים
17%	5	29	זוגות חד-מיניים
33%	401	1,226	משפחות אחרות

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

254 .GOV.UK. (2022). Reporting Year 2021: Children looked after in England including adoptions

255 השירות למען הילד לא אסף נתונים על מועמדות של זוגות חד-מיניים לאימוץ לפני שנת 2017.



כפי שניתן לראות בלוח 3, שיעור הזוגות החד-מיניים המועמדים לאמוץ שנמסר להם ילד לאימוץ בפועל (17%) עומד על כמחצית משיעור המשפחות האחרות המועמדות שנמסר להן ילד לאימוץ בפועל (33%).

כדי למנוע פגיעה בזכותם של ילדים בסיכון שהוצאו מביתם להיות מושמים בבית קבוע ומיטיב, אצל זוגות שהם בעלי מסוגלות גבוהה, וכן נוכח עמדת משרד הרווחה כפי שהובעה בפני בג"ץ וממצאי המחקרים, ובהתאם לחובה להבטיח את טובת הילד, מומלץ כי במצב הדין הנוכחי יבחן משרד הרווחה את השימוש ב"נסיבות מיוחדות", אשר יאפשר מסירת הילד לאימוץ בהתאם למסוגלות של הזוגות המאמצים, גם כאשר הם חד-מיניים במקביל לבחינת קידום האסדרה בנושא.

גיבוש מדיניות וקבלת החלטות על בסיס נתונים

מדריך התכנון הממשלתי קובע כי בתהליך הגדרת מדיניות ובניית תוכנית עבודה, על קובעי המדיניות לייצר תמונת מצב כבסיס לקביעת סדרי עדיפויות וכיוונים לשינוי. עוד מדגיש המדריך כי על קובעי המדיניות לייצר את תמונת המצב על סמך נתונים ממערכי מידע ובסיסי נתונים. על מנת לממש את המדיניות נדרשים קובעי המדיניות להכין תוכנית עבודה הכוללת יעדים מדידים ולעקוב אחר השגתם, כדי לבחון את השינוי בכיוון שהתוותה המדיניות²⁵⁶. בדוחות קודמים הדגיש מבקר המדינה את החשיבות שבקביעת מדיניות על בסיס תשתית מידע ונתונים²⁵⁷. כמו כן, קיים חשש כי קבלת החלטות שאינה מבוססת על נתונים מושפעת מהטיות הקשורות לסוג תפקיד, לניסיון מקצועי ואישי, ולהשתייכות ליחידה ארגונית.

משרד הרווחה מחזיק מסדי נתונים הכוללים מידע רב על השמות של ילדים במסגרות חוץ-ביתיות, למשל - גיל ההשמה, סוג המסגרת, משך ההשמה, וסיבת ההשמה. המשרד גם פיתח מערכת BI²⁵⁸ המאגמת נתונים ממקורות שונים, ומציגה באמצעות לוח מחוונים (dashboard) את הנתונים הרלוונטיים לכל בעל תפקיד.

עלה שמשרד הרווחה גיבש את המדיניות לטיפול בילדים שהוצאו מביתם מבלי להציג נתונים ממערכות המידע שברשותו, המתייחסים לעקרונות המדיניות וליעדיה, ומבלי לעשות שימוש בנתונים אלו כדי לעקוב אחריהם. למשל, נתונים על שיעורי ההשמה בפועל של הילדים במסגרות חוץ-ביתיות.

256 משרד ראש הממשלה, מדריך התכנון הממשלתי (2010).

257 ראו למשל, מבקר המדינה, **דוח שנתי 53 ב** (2003), בפרק "עבודת המטה במשרדי ממשלה", עמ' 105 - 109; מבקר המדינה, **דוח שנתי 68 ג** (2018), בפרק "עבודת המטה לפני קבלת החלטות", עמ' 1595 - 1610.

258 BI (Business Intelligence) - מערכת בינה עסקית אשר אוספת נתונים ממאגרי המידע של משרד הרווחה ושל המש"חים, מנתחת מגמות, ומציגה באופן חזותי נתונים מרכזיים התומכים בתהליכי ניהול, בחלוקה לפי תפקידים.



מומלץ למשרד הרווחה לקדם את יכולתו להציג תמונת מצב מעודכנת ומהימנה על מצב הילדים שהוצאו מביתם והושמו במסגרות חוץ-ביתיות, וזאת על בסיס ניתוח נתונים ומידע ממערכות המידע שברשותו; לבחון את המתאם בין המדיניות שקבע - "מדיניות הבית הקבוע" לבין המצב בפועל; ולפעול לצמצום הפער הקיים ושהוצג בדוח זה. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יטמיע בקרב העוסקים בטיפול בילדים שהוצאו מביתם את חשיבות העבודה עם נתונים כבסיס לקביעת מדיניות; יקדם את השימוש במערכת ה-BI באופן שוטף ויטמיע אותה ככלי תומך החלטה בקרב היחידות העוסקות בטיפול בילדים שהוצאו מביתם.

בסיכום תגובתו ציין משרד הרווחה כי הוא מתייחס ברצינות רבה לממצאי הדוח, לפערים שהועלו במסגרתו ולהמלצות המבקר בנושא. חלק מההערות הועברו לטיפול ולתיקון מידיים, ובכוונת המשרד ללמוד לעומקם את הממצאים ואת ההמלצות, לקדם באופן מידי את הנשאים האפשריים ולטפל לאורך שנת העבודה הקרובה בתהליכים המורכבים יותר.



סיכום

משרד הרווחה נושא באחריות מוגברת לדאוג לשלומם של ילדים שהוצאו מבתיהם בתוקף החלטת המדינה בשל מצבי סיכון והזנחה חמורים והושמו על ידי מערכת הרווחה בפנימיות ובמשפחות אומנה, זאת כדי לסייע להם להשתקם מהטראומות שחוו ולתת להם הזדמנות להתפתח באופן תקין ולקיים חיים נורמטיביים בעתיד. בביקורת עלה כי המשרד אינו מקיים מרכיבים בסיסים של הטיפול בילד שהוצא מהבית שבאחריותו ובכלל זה הוא אינו מנהל את תהליך הוצאת הילדים בסיכון מהבית על בסיס מידע מהימן ומתוקף, תוך קביעת יעדים וסטנדרטים ברורים ותוך פיקוח ובקרה על העמידה בהם. למשל, חרף מדיניות המשרד, 89% מהילדים אינם מוצאים בית קבוע ושוהים שנים רבות במסגרות זמניות (11% מהם למשך שמונה שנים ויותר). מסגרות זמניות אלה הן ברוב המקרים (67%) פנימיות, ולא אומנות המעניקות לילדים מסגרת משפחתית. יתרה מזו, 474 ילדים צעירים מאוד, מגיל לידה עד גיל חמש, הוצאו מביתם והושמו במסגרות פנימייתיות, לעיתים לתקופות ארוכות של כמה חודשים ואף כמה שנים, למרות מדיניות המשרד לפיה יש להעדיף השמה במשפחות אומנה.

משרד הרווחה כמעט אינו עוקב אחר מצב הילדים המושמים במשפחות אומנה, והוא אינו משתמש בכל הכלים העומדים לרשותו כדי לוודא כי טובתם נשמרת ומצבם משתפר; המשרד אינו פועל באופן המיטבי למציאת בית קבוע לילדים שהוצאו מביתם; אינו מטפל במרבית ההורים של ילדים אלה (91% מהאימהות שילדיהן הוצאו מהבית לא השתתפו בתוכניות שיקום במימון המשרד), וכך אינו יוצר את התנאים לחזרת הילדים לבתיהם. פחות מ-1% מהילדים נמסרים לאימוץ על ידי משרד הרווחה, בין היתר בשל תמיכה חלקית של המשרד במשפחות מאמצות. כמו כן, שיעור נמוך מאוד (1%) מהילדים שנמסרו לאימוץ ניתנו לזוגות חד-מיניים. ממצאי הביקורת על טיפול משרד הרווחה באוכלוסיות ייחודיות מעלים כי על אף מאפייניהן הייחודיים לא פיתח המשרד מתווה מותאם לטיפול בהן. למשל, ברשויות ערביות ילדים רבים (44%) שוהים באומנת חירום במשך זמן ארוך, ואף מעבר למותר בחוק (יותר משישה חודשים); וברשויות חרדיות רק שיעור קטן מהילדים (12%) מושמים באומנה, והיתר בפנימיות.

אשר להשפעות ארוכות טווח על הילדים, הבדיקה העלתה כי יש עדיפות לשהייה באומנה על פני שהייה בפנימיות; למשל, במדדים של חיים נורמטיביים בבגרות, מבחינת ההשכלה, התעסוקה, הילודה בקרב קטינות, החזרה לטיפול ברווחה והמעורבות בפשיעה, מצבם של בוגרי הפנימיות פחות טוב באופן מובהק ממצבם של בוגרי אומנה. לדוגמה, סיכויי של בוגר פנימייה לזכאות לתעודת בגרות נמוכים בכ-8% מאלה של בוגר אומנה; סיכויי להזדקק לגמלת הבטחת הכנסה גבוהים בכ-2%; סיכויי לחזור לקבל שירותי רווחה בבגרות גבוהים בכ-9%; וסיכויי לשהות במעצר או במאסר גבוהים בכ-6%. גם מעבר בין מסגרות פוגע במדדים אלה.

לצד זאת יש גם להביא בחשבון שעלות השמת ילד באומנה היא כ-3,900 ש"ח לחודש, ואילו עלות השמתו בפנימייה גבוהה פי שלושה לערך - כ-11,900 ש"ח לחודש. על כן בשים לב לטובת הילד, ונוסף על כך בשים לב להוצאה הישירה על ההשמה, לא זו בלבד שההשמה באומנה מיטיבה עם הילד אלא שהיא גם יעילה יותר בהיבט הכלכלי.



ממצאי הביקורת מצביעים על כך שעקרונות מדיניות הבית הקבוע, שאותה התווה משרד הרווחה, בכוחם לתרום לשיפור מצבם של ילדים בסיכון שהוצאו מביתם והושמו במסגרות חוץ-ביתיות; מהממצאים עולה גם החשיבות שבהטמעת העקרונות למען רווחתם העתידית של הילדים בסיכון ולמען מניעת העברת מעגל המצוקה גם לדור השלישי - לילדיהם.

משרד הרווחה ציין בתגובתו כי הוא מתייחס ברצינות רבה לממצאי הדוח, לפערים שהועלו במסגרתו ולהמלצות המבקר בנושא וכי יפעל לתיקון הליקויים באופן מיידי.

מומלץ כי משרד הרווחה יבחן על בסיס ניתוח הנתונים את יישום מדיניותו להשמת ילדים המוצאים מביתם ולטיפול בהם; וכי הוא יטמיע את המדיניות בקרב מטה המשרד ואנשי המקצוע הפועלים בשטח, תוך הגדרת יעדים ברורים ומדידתם.

היבט בעל חשיבות של מימוש המדיניות הוא יצירת תנאים לכך שילד שהוצא מביתו יוכל לחזור אליו בהקדם האפשרי, לאחר שיקום ההורים והפיכת הבית למקום מיטיב עבורו. על כן, מומלץ כי משרד הרווחה יפתח מערך טיפול להורים שילדיהם הוצאו מהבית, שיסייע בשיקומם ויאפשר את חזרת הילדים, וכי הוא ירחיב את היקפן של תוכניות הטיפול הקיימות. על מנת לממש את אחריותו, מוטל על משרד הרווחה לוודא כי ילדים שהוצאו מביתם מושמם במסגרות המתאימות לגילם ומקבלים את המענה הטיפולי הטוב ביותר עד לחזרתם לביתם, ובכך להעניק להם ואף לילדיהם סיכוי טוב יותר להשתלבות מוצלחת בחברה.



נספח מדעי

אוכלוסיית היעד

כל ילידי השנים 1991 - 2002, כלומר אנשים שנכון למועד סיום הביקורת היו בני 20 - 31, סה"כ - 1,598,030 נבדקים.

אוכלוסייה זו חולקה לארבע קבוצות מחקר, כמפורט להלן:

- **בוגרי פנימיות של משרד הרווחה** (להלן - בוגרי פנימיות) - 21,352 נבדקים (מתוכם - 13,359 גברים, 63%) שהיו בפנימיות בלבד - 1.3% מאוכלוסיית הנבדקים;
- **בוגרי אומנה** - 2,801 נבדקים (מתוכם - 1,232 גברים, 44%) שהיו באומנה בלבד - 0.17% מאוכלוסיית הנבדקים;
- **בוגרי השמות במסגרות טיפול בקהילה** (להלן - בוגרי טיפול בקהילה) - 155,275 נבדקים (מתוכם - 79,989 גברים, 52%) שטופלו בקהילה בלבד ולא הוצאו מביתם - 9.8% מאוכלוסיית הנבדקים;
- **אוכלוסייה כללית** - 1,408,270 נבדקים (מתוכם - 812,014 גברים, 50%) שלא טופלו ברווחה בילדותם - 88.7% מאוכלוסיית הנבדקים.

נבדקים שאינם משתייכים לאחת מקבוצות אלה (נבדקים ששהו בילדותם גם בפנימייה וגם באומנה, ונבדקים שהיתה להם השמה חוץ-ביתית בילדות שאינה אומנה או פנימייה, כגון ילדים שטופלו על ידי רשות חסות הנוער. סה"כ - 10,332) הוצאו מהבדיקה, כך שנתרו 1,587,698 נבדקים.

קריטריונים לחלוקה לקבוצות המחקר

- לקבוצת בוגרי פנימיות של משרד הרווחה הוכנסו נבדקים ששהו בלפחות מסגרת חוץ-ביתית אחת שהיא פנימייה של משרד הרווחה (ייתכן שהיו להם גם טיפולים בקהילה, אך לא שהו במשפחת אומנה).
- לקבוצת בוגרי אומנה הוכנסו נבדקים ששהו בלפחות מסגרת חוץ-ביתית אחת שהיא משפחת אומנה (ייתכן שהיו להם גם טיפולים בקהילה, אך לא שהו בפנימיות).
- לקבוצת בוגרי השמות במסגרות טיפול בקהילה הוכנסו נבדקים שהיה להם לפחות טיפול אחד בקהילה בילדותם ולא היה להם אף סוג של השמה חוץ-ביתית.
- לקבוצת האוכלוסייה הכללית הוכנסו נבדקים שלא קיבלו שירותי רווחה כלל בילדותם.



משתני המחקר

מאפייני ילד

1. **הילד:** שנת לידה; מין.
2. **הורי הילד:** הכנסת אם בשנת 2019; הכנסת אב בשנת 2019.
3. **סביבת הילד:** אשכול חברתי-כלכלי של מגורי ההורים; עשירון טיפוח של בית הספר התיכון - מדד טיפוח נקבע על ידי משרד החינוך לכול בית הספר ומתבסס על הנתונים הדמוגרפיים והסוציו-אקונומיים של התלמידים. המדד נע בין 1 - בית ספר הדורש מעט טיפוח, ל-10 - בית ספר הדורש טיפוח מרבי.

מאפייני ההשמות החוץ-ביתיות

1. **סוג ההשמה:** שהיית הנבדק באומנה או בפנימיות.
2. **יציבות ההשמה:** מספר המסגרות החוץ-ביתיות השונות בהן שהה הנבדק.
3. **משך השהייה במסגרת:** סך כל מספר חודשי השהייה של הנבדק במסגרות חוץ-ביתיות.

מדדי חיים בבגרות

1. **השכלה:** סיום 12 שנות לימוד; זכאות לתעודת בגרות; זכאות לתעודת בגרות סף כניסה לאוניברסיטאות; ממוצע בגרות; היבחנות בבחינה הפסיכומטרית; ציון פסיכומטרי; התחלת לימודים לתואר ראשון.
2. **תעסוקה:** הכנסה שנתית ממוצעת בשנים 2018 - 2019; קבלת גמלת הבטחת הכנסה בשנים 2019 - 2021; מספר ימי גמלת הבטחת הכנסה בשנים 2019 - 2021, עבור מי שקיבל גמלה.
3. **ילודה בקרב קטינות:** שיעור הנשים שילדו לפני גיל 17, מבין הנשים שילדו²⁵⁹.
4. **טיפול בשירותי הרווחה בבגרות:** האם הנבדק טופל על ידי שירותי הרווחה בבגרות.
5. **פשיעה:** האם הנבדק ביצע פשע; האם הנבדק היה עציר או אסיר.

259 מאחר ששיעור הנשים שילדות מתחת לגיל 17 נמוך מאוד, ורוב הנשים לא ילדו כלל בטווח הגילאים של מדגם זה (כ-75% לא ילדו), הרי שהשונות במדד זה נמוכה מאוד. על כן, משתנה זה חושב רק עבור הנשים שילדו.



לוח 1: מאפייני הילד

אוכלוסייה כללית	בוגרי טיפול בקהילה	בוגרי אומנה	בוגרי פנימיות		
1,408,270	155,275	2,801	21,352	N	הכנסת אם
96,240.09	56,490.23	20,698.27	43,278.12	ממוצע	
140,489.9	73,674.64	42,973.45	58,305.19	סטיית תקן	
0	0	0	0	מינימום	
0	0	0	0	אחוזון 10	
234,404	133,516	72,831	110,646	אחוזון 90	
40,800,000	8,369,154	41,5026	1,286,503	מקסימום	
הכנסת אם הנבדק ב-2019 בש"ח					
1,408,270	155,275	2,801	21,352	N	הכנסת אב
166,164.6	82,320.67	37,226.53	56,012.46	ממוצע	
343,825.6	128,929.9	72,240.8	102,043.7	סטיית תקן	
0	0	0	0	מינימום	
0	0	0	0	אחוזון 10	
397,313	206,433	123,206	157,106	אחוזון 90	
172,000,000	12,800,000	862,101	2,941,700	מקסימום	
הכנסת אב הנבדק ב-2019 בש"ח					
1,408,270	155,275	2,801	21,352	N	אשכול חברתי-כלכלי
4.96	4.82	4.74	5.09	ממוצע	
2.37	2.19	2.18	2.09	סטיית תקן	
1	1	1	1	מינימום	
10	10	10	10	מקסימום	
אשכול חברתי-כלכלי של מגורי הנבדק ב-2021					
1,408,270	155,275	2,801	21,352	N	עשירון טיפוח
3.18	3.69	3.45	2.78	ממוצע	
3.47	3.76	3.69	3.79	סטיית תקן	



אוכלוסייה כללית	בוגרי טיפול בקהילה	בוגרי אומנה	בוגרי פנימיות		
1	1	1	1	מינימום	
10	10	10	10	מקסימום	

מדד טיפוח של בית ספר התיכון בו למד הנבדק המדד נע בין 1 - בית ספר הדורש מעט טיפוח, ל-10 - בית ספר הדורש טיפוח מרבי, כלומר ככל שהמדד נמוך יותר מצב בית הספר טוב יותר.

לוח 2: מאפייני השמות החוץ-ביתיות

בוגרי אומנה	בוגרי פנימיות		
2,801	21,352	N	יציבות ההשמה
1.21	1.36	ממוצע	
0.49	0.66	סטיית תקן	
1	1	מינימום	
6	9	מקסימום	
מספר המסגרות בהן שהה הנבדק; ככל שעולה מספר המסגרות יציבות ההשמה יורדת.			
2,801	21,352	N	משך השהייה במסגרת
62.49	41.97	ממוצע	
59.07	34.33	סטיית תקן	
0.03	0.03	מינימום	
242.97	219.6	מקסימום	
סך משך השהייה בחודשים של נבדק בכל המסגרות בהן שהה.			



לוח 3: מדדי השכלה בבגרות

אוכלוסייה כללית	בוגרי טיפול בקהילה	בוגרי אומנה	בוגרי פנימיות		
1,408,270	155,275	2,801	21,352	N	סיום 12 שנות לימוד
0.65	0.63	0.61	0.49	ממוצע	
0.48	0.48	0.49	0.50	סטיית תקן	
משתנה שמקבל ערך 1 אם הנבדק סיים 12 שנות לימוד, ו-0 אם לא סיים.					
1,408,270	155,275	2,801	21,352	N	זכאות לתעודת בגרות
0.49	0.35	0.32	0.19	ממוצע	
0.50	0.48	0.47	0.39	סטיית תקן	
משתנה שמקבל ערך 1 אם הנבדק זכאי לתעודת בגרות, ו-0 אם לא זכאי.					
1,408,270	155,275	2,801	21,352	N	זכאות לתעודת בגרות סף כניסה לאוניברסיטאות
0.40	0.21	0.20	0.07	ממוצע	
0.49	0.41	0.40	0.26	סטיית תקן	
משתנה שמקבל ערך 1 אם הנבדק זכאי לתעודת בגרות סף, ו-0 אם לא זכאי.					
686,802	54,103	890	3,971	N	ממוצע בגרות
90.58	79.89	79.64	70.96	ממוצע	
18.19	21.09	23.61	27.80	סטיית תקן	
1	1	1	1	מינימום	
125	125	119	124	מקסימום	
ממוצע משוקלל של אנגלית ומתמטיקה הכולל תוספת ניקוד (בנוסף של 12.5 נקודות על 4 יחידות לימוד ו-25 נקודות על 5 יחידות לימוד).					
1,408,270	155,275	2,801	21,352	N	הבחנות בבחינה הפסיכומטרית
0.24	0.10	0.09	0.03	ממוצע	
0.43	0.30	0.29	0.17	סטיית תקן	
משתנה שמקבל ערך 1 אם הנבדק נבחן בבחינה הפסיכומטרית, ו-0 אם לא נבחן.					
344,803	15,026	264	644	N	ציון בבחינה הפסיכומטרית
553.90	494.26	502.94	489.69	ממוצע	
111.58	107.07	96.73	107.83	סטיית תקן	
234	244	253	271	מינימום	
800	788	780	783	מקסימום	
ציון הנע בין 200 ל-800, הציון שנלקח לצורך הבדיקה הוא הגבוה ביותר של נבדק; הציון נלקח רק עבור נבדק שניגש לבחינה					
1,408,270	155,275	2,801	21,352	N	התחלת תואר ראשון
0.37	0.19	0.23	0.09	ממוצע	
0.48	0.39	0.42	0.28	סטיית תקן	
משתנה שמקבל ערך 1 אם הנבדק נבחן התחיל תואר ראשון, ו-0 אם לא התחיל.					



לוח 4: מדדי תעסוקה בבגרות

אוכלוסייה כללית	בוגרי טיפול בקהילה	בוגרי אומנה	בוגרי פנימיות		
1,408,270	155,275	2,801	21,352	N	הכנסה שנתית
47,367.61	39,254.28	36,540.52	36,057.59	ממוצע	
58,320.13	44,018.13	40,592.08	40,967.93	סטיית תקן	
0	0	0	0	מינימום	
0	0	0	0	אחוזון 10	
110,516	91,800	85,636	86,962	אחוזון 90	
5,789,148	2,393,351	382,820	1,073,478	מקסימום	
הכנסה שנתית ממוצעת בש"ח של נבדק ב-2018 - 2019					
723,600	65,806	1,298	10,576	N	הכנסה שנתית מעל גיל 25
68,416.76	57,494.71	51,503.38	48,466.93	ממוצע	
69,904.97	54,167.34	49,389.3	48,927.47	סטיית תקן	
0	0	0	0	מינימום	
1,360	0	0	0	אחוזון 10	
143,717	119,550	111,289	106,348	אחוזון 90	
5,789,148	2,393,351	382,820	1,073,478	מקסימום	
הכנסה שנתית ממוצעת בש"ח של נבדק ב-2018 - 2019					
1,408,270	155,275	2,801	21,352	N	קבלת גמלת הבטחת הכנסה
0.03	0.06	0.10	0.13	ממוצע	
0.16	0.23	0.30	0.34	סטיית תקן	
משתנה שמקבל ערך 1 אם הנבדק קיבל לפחות יום אחד גמלת הבטחת הכנסה, ו-0 אם לא קיבל, ב-2019 - 2021.					
39,067	8,909	277	2,750	N	מספר ימי גמלת הכנסה
280.10	297.93	325.16	328.01	ממוצע	
270.30	273.52	285.10	303.33	סטיית תקן	
28	28	28	28	מינימום	
1,402	1,247	1,096	1,338	מקסימום	
מספר ימי גמלת הבטחת הכנסה ב-2019 - 2021, עבור מי שקיבל גמלה.					

לוח 5: מדדי חיי משפחה בבגרות

אוכלוסייה כללית	בוגרי טיפול בקהילה	בוגרי אומנה	בוגרי פנימיות		
1,408,270	155,275	2,801	21,352	N	סטטוס משפחתי
0.22	0.16	0.21	0.15	ממוצע	
0.42	0.37	0.40	0.23	סטיית תקן	
משתנה שמקבל ערך 1 אם הנבדק נשוי, ו-0 אם לא נשוי, ב-2020.					
1,408,270	155,275	2,801	21,352	N	הבאת ילד לעולם
0.25	0.20	0.25	0.23	ממוצע	
0.43	0.40	0.43	0.42	סטיית תקן	
משתנה שמקבל ערך 1 אם לנבדק יש לפחות ילד אחד, ו-0 אם אין, ב-2022.					
346,580	31,785	702	4,914	N	גיל הולדת ילד ראשון
23.77	23.36	23.06	23.15	ממוצע	
2.97	2.85	2.96	3.13	סטיית תקן	
10.38	14.41	14.92	15.04	מינימום	
31.36	31.32	30.43	31.22	מקסימום	
גיל הנבדק בעת לידת הילד הראשון שלו, עבור מי שיש לו ילד					
217,396	20,741	500	2,674	N	שיעור הנשים שילדו לפני גיל 17
0.005	0.007	0.016	0.024	ממוצע	
0.07	0.08	0.13	0.15	סטיית תקן	
משתנה שמקבל ערך 1 אם לנבדקת נולד ילד ראשון לפני גיל 17, ו-0 אם לנבדקת נולד ילד ראשון אחרי גיל 17, עבור נבדקות שיש להן ילדים.					



לוח 6: מדד טיפול בשירותי רווחה בבגרות

אוכלוסייה כללית	בוגרי טיפול בקהילה	בוגרי אומנה	בוגרי פנימיות		
1,408,270	155,275	2,801	21,352	N	טיפול בשירותי הרווחה בבגרות
0.02	0.16	0.19	0.25	ממוצע	
0.14	0.37	0.39	0.43	סטיית תקן	
משתנה שמקבל ערך 1 אם הנבדק קיבל שירותי רווחה בבגרות, ו-0 אם לא קיבל.					

לוח 7: מדדי פשיעה בבגרות

אוכלוסייה כללית	בוגרי טיפול בקהילה	בוגרי אומנה	בוגרי פנימיות		
1,408,270	155,275	2,801	21,352	N	ביצוע פשע
0.04	0.05	0.06	0.07	ממוצע	
0.19	0.22	0.23	0.26	סטיית תקן	
משתנה שמקבל ערך 1 אם הנבדק ביצע פשע אחד לפחות, ו-0 אם לא ביצע; נתוני הפשיעה התקבלו ממשטרת ישראל וכללו את התיקים הפליליים שנפתחו ב-2015 - 2022 לנבדקים שהיו בני 18 - 24 בעת פתיחת התיק.					
1,408,270	155,275	2,801	21,352	N	היות עציר או אסיר
0.03	0.08	0.09	0.23	ממוצע	
0.18	0.27	0.29	0.42	סטיית תקן	
משתנה שמקבל ערך 1 אם הנבדק שהה במעצר או במאסר פעם אחת לפחות, ו-0 אם לא שהה.					

ניתוחי רגרסיות

ניתוחי הרגרסיות שהוצגו בפרק "ילדים שטופלו באומנה ובפנימיות בבגרותם" בחנו את ההשפעה של המשתנים המנבאים הבאים: השמה באומנה לעומת פנימייה, יציבות ההשמה ומשך השהייה במסגרת, ושל מאפייני הילד - הכנסת אם בשנת 2019, הכנסת אב בשנת 2019, עשירון טיפוח, ומין; על משתנים מנובאים של מדדי חיים בבגרות.

המודל הנאמד:

$$\begin{aligned}
 \text{הכנסת אם } \beta_4 + \text{משך השהייה במסגרת } \beta_3 + \text{יציבות ההשמה } \beta_2 + \text{סוג ההשמה } \beta_1 + \beta_0 = \text{מדד חיים בבגרות } \\
 + \text{מין } \beta_7 + \text{עשירון טיפוח } \beta_6 + \text{הכנסת אב } \beta_5 + \varepsilon_i
 \end{aligned}$$

עבור כל מדד חיים בבגרות - חושבה משוואת רגרסיה לינארית נפרדת עם אותם משתנים מנבאים, באמצעות תוכנת STATA.

משתנה סוג ההשמה קיבל ערך 1 אם הנבדק שהה באומנה, ו-0 אם הנבדק שהה בפנימייה. לא נכללו במדגם נבדקים שלא שהו באף אחת מהמסגרות או נבדקים ששהו בשני סוגי המסגרות.

לוח 8: תוצאות הרגרסיה עבור מדדי השכלה בבגרות

התחלת לימודים לתואר ראשון	ציון בבחינה הפסיכומטרית	היבחנות בבחינה הפסיכומטרית	ממוצע בגרות	זכאות לתעודת בגרות סף	זכאות לתעודת בגרות	סיים 12 שנות לימוד	
0.12***	31.74***	0.06***	5.13***	0.11***	0.08***	0.03***	סוג ההשמה
-0.02***	-6.60	-0.01***	-0.86*	-0.02***	-0.03***	-0.01***	יציבות ההשמה במסגרת
<0.001***	-0.19*	<0.001	-0.02**	<0.001***	<0.001***	0.001***	משך השהייה במסגרת
<0.001***	<0.001**	<0.001***	<0.001***	<0.001***	<0.001***	<0.001***	הכנסת אם
<0.001***	<0.001**	<0.001***	<0.001***	<0.001***	<0.001***	<0.001***	הכנסת אב
0.01***	-5.9***	0.003***	-0.75***	0.01***	0.04***	0.1***	עשירון טיפוח
-0.07***	51.55***	-0.03***	-1.64***	-0.04***	-0.07***	-0.05***	מין
0.12***	495.06***	0.04***	79.89***	0.06***	0.10***	0.18***	קבוע
24,153	908	24,153	7,691	24,153	24,153	24,153	N
F(7, 24145) = 204.23***	F(7, 900) = 24.66***	F(7, 24145) = 95.26***	F(7,7683) = 60.68***	F(7, 24145) = 280.76***	F(7, 24145) = 738.9***	F(7, 24145) = 4929.89***	F
0.06	0.16	0.03	0.05	0.08	0.18	0.59	R squared
0.06	0.15	0.03	0.05	0.08	0.18	0.59	Adjusted R squared
0.29	96.41	0.19	16.86	0.27	0.36	0.32	Root MSE

* רמת מובהקות קטנה מ-5%.
 ** רמת מובהקות קטנה מ-1%.
 *** רמת מובהקות קטנה מ-0.1%.



לוח 9: תוצאות הרגרסיה עבור מדדי תעסוקה בבגרות

מס' ימי הבטחת הכנסה עבור מי שקיבל גמלה	קבלת גמלת הבטחת הכנסה	הכנסה שנתית	
38.28	0.04***	4418.4**	סוג ההשמה
-0.06	0.03***	5956.04***	יציבות ההשמה במסגרת
-0.29	<-0.001**	48.38***	משך השהייה במסגרת
<-0.001***	<-0.001***	0.04***	הכנסת אם
<-0.001	<-0.001***	0.02**	הכנסת אב
-1.56	-0.002**	1489.93***	עשירון טיפוח
-194.28	-0.07***	18122.21***	מין
383.77	0.08***	31792.89***	קבוע
3027	24153	11874	N
F(7, 3019) = 52.39***	F(7, 24145) = 56.69***	F(7, 11866) = 86.12***	F
0.11	0.02	0.05	R squared
0.11	0.02	0.05	Adjusted R squared
285.19	0.33	47800	Root MSE

* רמת מובהקות קטנה מ-5%
 ** רמת מובהקות קטנה מ-1%
 *** רמת מובהקות קטנה מ-0.1%

לוח 10: תוצאות הרגרסיה עבור מדדי משפחה, רווחה ופשיעה בבגרות

שהייה במעצר או במאסר	ביצוע פשיעה	חזרה לרווחה בבגרות	ילדה בקרב קטינות	
-0.06***	-0.01*	-0.09***	-0.003***	סוג ההשמה
0.08***	<-0.001	0.08***	0.007***	יציבות ההשמה במסגרת
-0.001***	<-0.001	<-0.001	<-0.001***	משך השהייה במסגרת
<-0.001***	<-0.001***	<-0.001	<-0.001***	הכנסת אם



שהייה במעצר או במאסר	ביצוע פשיעה	חזרה לרווחה בבגרות	ילודה בקרב קטינות	
<-0.001***	<-0.001***	<-0.001	<-0.001***	הכנסת אב
-0.01***	-0.001**	-0.01***	-0.001***	עשירון טיפוח
0.25***	0.06***	-0.12***	--	מין
0.06***	0.07***	0.34***	0.03***	קבוע
24153	24153	24153	3828	N
F(7, 53.54) = 528.83***	F(7, 53.54) = 115.42***	F(7, 53.54) = 127.51***	F(7, 3820) = 37.25***	F
0.13	0.03	0.02	0.06	R squared
0.13	0.03	0.02	0.06	Adjusted R squared
0.38	0.25	0.66	0.45	Root MSE

* רמת מובהקות קטנה מ-5%.
 ** רמת מובהקות קטנה מ-1%.
 *** רמת מובהקות קטנה מ-0.1%.