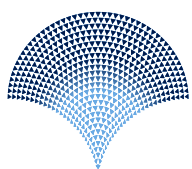


# דו"ח מעקב

חוק אומנה לילדים

על בסיס חוק אומנה לילדים, התשע"ו 2016

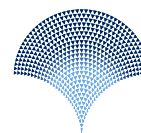
יולי 2021



CECI

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

המרכז להעצמת האזרח  
ממשל שעובד. בשבילנו.



## אודות המרכז להעצמת האזרח CECI

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

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

# דו"ח מעקב

---

## חוק אומנה לילדים

על בסיס חוק אומנה לילדים, התשע"ו 2016

---

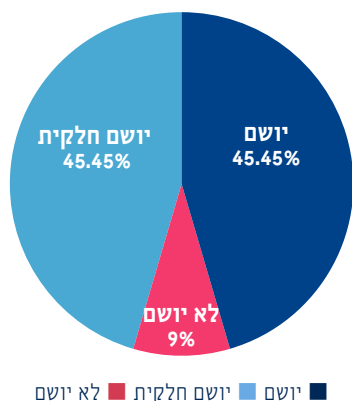
יולי 2021

הדוח נכתב על ידי אופיר רזין וגל זשלמן בהנחיית אוריה גפן קליין  
מצוות ממשל במרכז להעצמת האזרח

## תוכן העניינים

3	תקציר מנהלות
4	רקע לחוק האומנה
6	טבלה מסכמת
7	פירוט הסעיפים וסטטוס יישום
11	סיכום ומסקנות

## תקציר מנהלות



אומנה מוגדרת כמסגרת השמה חוץ-ביתית זמנית אשר הינה חלק ממערך השירותים שמספקת מערכת הרווחה. במקביל לתהליך השיקומי שעובר הילד בזמן שהייתו עם משפחת אומנה, הוריו הביולוגיים מטופלים אף על ידי גורמים סוציאליים שונים על מנת שהילד יוכל לחזור לחיות בעתיד בחיק משפחתו הביולוגית. במדינת ישראל, נכון לשנת 2020, ישנם 300,000 ילדים המוגדרים כילדים בסיכון, כאשר מתוכם 4,300 ילדים שוהים במשפחות אומנה (מתוכם 550 הינם ילדים בעלי מוגבלויות).<sup>1</sup>

חוק האומנה אושר בכנסת ב־23 בפברואר 2016 ונכנס לתוקף כעבור תשעה חודשים, ב־6 בדצמבר 2016. החוק בא על מנת לתת מענה לסוגיית האומנה בישראל לאחר שנים שבהן הנושא לא הוסדר חוקתית.

מבחינת סטטוס יישום החוק עולה כי החוק ברובו יושם באופן כזה או אחר: מתוך 11 סעיפים ביצועיים, 5 יושמו באופן מלא (45.45%), 5 יושמו באופן חלקי (45.45%) וסעיף אחד לא יושם כלל (9%).

### בנוסף מניתוח ממצאי הדוח עולים שלושה חסמים מרכזיים ביישום החוק:

**חסם משפטי:** אחד הדגשים המרכזיים בחוק האומנה הוא המעבר למערכות מידע ממוחשבות ומוצפנות בהן ינוהלו התיקים האישיים של ילדי האומנה. המטרה של המערכות הללו להגן על פרטיותם של ילדי האומנה ומשפחותיהם. מעבר לכך, מערכות אלו נועדו על מנת לאפשר למשרד העבודה והשירותים החברתיים תקשורת נוחה ויכולות פיקוח וניטור משוכללות על העמותות המפעילות את מערך האומנה. את ההוראות לפיהן ישמרו התיקים האישיים היה צריך לחוקק שר העבודה והשירותים החברתיים, באישור ועדת העבודה והרווחה והבריאות של הכנסת. הוראות אלו לא תוקנו, על אף שעברו כחמש שנים מאז שאושר החוק.



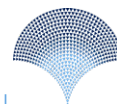
**חוסר תכנון תקציבי:** כיום ישנם כ־15 מפקחי אומנה האחראים על כ־4,300 ילדי אומנה רגילה (נכון לשנת 2020). למפקחי האומנה תפקיד חשוב ומשמעותי בפיקוח ובמעקב על פעילותם של מנחי האומנה למול ילדי האומנה ומשפחותיהם. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מודה כי אומנם נעשים כל המאמצים על מנת לתת את השירות הטוב ביותר מצד מפקחי האומנה אך, היעדר התקנים מונעים מתן מלא של שירות זה. על מנת להתמודד עם הפער הנ"ל הגיש המשרד בקשה להוספת תקנים לתפקיד זה. אך עולה השאלה כיצד הדבר יתאפשר ללא תוספת תקציבית משמעותית למשרד (ולתחום האומנה פרט).



**העדר לוח זמנים מחייב:** בחוק האומנה אין התייחסות ללוח זמנים מחייב לפיו משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים צריך להשיג את מטרותיו בתחום האומנה. ניתן לראות בפועל כי כיום, כחמש שנים לאחר חקיקת החוק סעיפים רבים טרם יושמו באופן מלא.



1. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. <https://www.molsa.gov.il/Populations/Youth/ChildrenAtRisk/OutsideAssistance/Fosterage/AboutFosterage/Pages/IsraelFosterData.asp>



## רקע לחוק האומנה

### אומנה

אומנה הינה מסגרת משפחתית חלופית המיועדת לילדים אשר הוצאו מחזקתם של הוריהם הביולוגיים. הסיבות להעברת ילד למסגרת אומנה רבות ומגוונות, החל מגורמים סביבתיים המונעים מהילד את התנאים להם הוא זקוק להתפתחותו, ועד גורמים הקשורים בהזנחה פיזית ורגשית או מצבי סיכון שונים.<sup>2</sup> העברת ילד למשפחת אומנה נעשית לאחר שמוצו ההתערבויות הטיפוליות האפשריות במסגרת הבית והקהילה, ונעשית במטרה לספק לילד מסגרת יציבה ובטוחה, הדואגת לרווחתו והיתפתחותו הפיזית, הנפשית והחברתית.

אומנה מוגדרת כמסגרת השמה חוץ-ביתית זמנית אשר הינה חלק ממערך השירותים שמספקת מערכת הרווחה. במקביל לתהליך השיקומי שעובר הילד בזמן שהייתו עם משפחת אומנה, הוריו הביולוגיים מטופלים אף הם על ידי גורמים סוציאליים שונים על מנת שהילד יוכל לחזור לחיות בעתיד בחיק משפחתו הביולוגית. כמו כן, לאורך כל תקופת האומנה נשמר קשר רציף בין הילד לבני משפחתו הביולוגיים (למעט מקרים חריגים). מאחר וההחלטה להעביר ילד למסגרת אומנה הינה החלטה מורכבת העשויה להיות בעלת השלכות רבות לילד ומשפחתו הביולוגית,<sup>3</sup> ישנה חשיבות גדולה לכך שתהליך האומנה יהיה מבוקר ומפוקח.

במדינת ישראל, נכון לשנת 2020, ישנם 300,000 ילדים המוגדרים כילדים בסיכון, כאשר מתוכם 4,300 ילדים שוהים במשפחות אומנה (מתוכם 550 הינם ילדים בעלי מוגבלויות).<sup>4</sup>

### תהליך קביעת המדיניות

לפני חקיקת חוק האומנה משפחות האומנה פעלו על פי נהלים פנימיים של הרשויות המקומיות, תקנות עבודה סוציאלית ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים. אופן פעולה זה הקשה על ההתנהלות השוטפת של משפחות האומנה, אשר טענו כי אינן יכולות לבצע הליכים פשוטים ויומיומיים מבלי להשיג אישורים לכך משלל הגורמים המעורבים.<sup>5</sup> כמו כן, משרד הרווחה והשירותים החברתיים נתקל בקשיים שונים הקשורים בתפעול מערך האומנה.

ועדה פנים-משרדית שעסקה בנושא האומנה מצאה כי ישנו קושי ממשי בגיוס משפחות אומנה, במתן הדרכה ופיקוח וכן נמצאו שלל בעיות ארגוניות ומבניות הקשורות בחוסר התיאום בין הגורמים המעורבים.<sup>6</sup> בעקבות ממצאים אלו חלה תפנית בתחום האומנה, ובשנת 2001 הוחלט להפריט חלקית את מערך האומנה.<sup>7</sup> הליך ההפרטה לווה על ידי אותה ועדה פנים-משרדית אשר הובילה את תהליך ההפרטה ויישומה, והוחלט כי חלק מתפעול מערך האומנה יועבר מהרשויות המקומיות לגופים מפעילים לא ממשלתיים, כמו עמותות ומלכ"רים.<sup>8</sup>

2. זעירא, ע', עטר-שוורץ, ש', שם בנבנישתי, ר' (2012). Children and youth in out-of-home placement in Israel—Issues and challenges. /ילדים ובני נוער בהשמה חוץ-ביתית בישראל—סוגיות ואתגרים. Mifgash: Journal of Social-Educational Work/מפגש לעבודה חינוכית-סוציאלית, (36), 9-16.

3. דולב, ש', בנבנישתי, ר', ושימר, א' (2001). מחקר ועדות החלטה בישראל: ארגון, דרכי עבודתן ותוצאותיהן. ירושלים: ג'וינט – מכון ברוקדייל.

4. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. <https://www.molsa.gov.il/Populations/Youth/ChildrenAtRisk/OutsideAssistance/Fosterage/AboutFosterage/Pages/IsraelFosterData.asp>

5. ירון, לי, הארץ, "חוק האומנה אושר – ללא סעיף הדואג לשיקום המשפחה הביולוגית" 23.2.16. <https://www.haaretz.co.il/news/education/.premium-1.2861199>

6. כורזים, י', ליבוביץ, ש' (2004). ההפרטה החלקית של שירותי האומנה. ירושלים: משרד הרווחה, השירות לילד ולנוער.

7. קסן, י' (2007). הפרטה חלקית של שירותי רווחה אישיים. בתוך א' אבירם, ג' גל ו' קסן (עורכים), עיצוב מדיניות חברתית בישראל, מגמות וסוגיות (101-130). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.












8. כורזים-קורושי, י', ליבוביץ, ש', שמיד, ה' (2005). ההפרטה החלקית של שירותי אומנה – סוגיות ולקחים בתום ארבע שנות הפעלה. ביטחון סוציאלי, 56-76.

כיום, הגופים המפעילים הללו כוללים שלוש עמותות וגוף פרטי אחד (עמותת "אור שלום", עמותת מטב, ארגון שח"ר ומכון סאמיט). החל מרגע ההפרטה גופים אלו הם האחראים על גיוס משפחות אומנה, הכשרתן וליווי הילדים והמשפחות עד תום תקופת האומנה. הפיקוח על גופים אלו נותר באחריות משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

## **חוק האומנה**

בשנת 2016 במסגרת הכנסת העשרים, נחקק חוק האומנה אשר נכנס לתוקף ב־6 בדצמבר 2016. מטרת חוק זה הוא לעגן את זכויותיהם של ילדים הנמצאים במסגרת אומנה, לקבוע מהי חובתה של המדינה אליהם וכן לקבוע את זכויותיהם וחובותיהם של כל הגורמים השונים שאמונים על הילד (משפחתו הביולוגית, משפחת האומנה, הגורמים הסוציאליים וכו'). הקו המנחה של חוק זה הוא כי טובתו של הילד היא השיקול המרכזי בעת קבלת החלטות הנוגעות בעניינו.

## טבלה מסכמת

מס'	מה הוחלט?	מה קורה עם זה?	סטטוס
1	מתן מידע על תהליך האומנה לילדי האומנה	מנחי האומנה מעבירים את המידע לילדי האומנה כפי שהחוק דורש	 יושם
2	איתור אומנים והכשרתם	גופי האומנה אחראים על איתור אומנים, נראה כי לא נעשה מספיק מאמצי גיוס על מנת לגייס משפחות שיטמו כמשפחות אומנה.	 יושם חלקית
3	אחראי על מערך רישוי האומנה	קיים אחראי מטעם משרד הרווחה, העבודה והשירותים החברתיים שאמון על מערך האומנה.	 יושם
4	מאגר מידע מאובטח	בחודש יולי האחרון (יולי 2020) הוקם מאגר מידע מאובטח. המאגר הנ"ל מנהל על ידי המשרד ועומד בהוראות שנכתבו עבור מאגר המידע הנ"ל.	 יושם
5	הוראות להגשת הבקשה לשמש כמשפחת אומנה	קיימות תקנות מוסדרות בחוק הקובעות את הנהלים לפיהם יש לפעול על מנת לקבל רישיון אומנה (תקנות אומנה לילדים (בקשה לרישיון), תשע"ט 2019).	 יושם
6	תפקידיו של מנחה האומנה	משרד הרווחה, העבודה והשירותים החברתיים טרם פיתח כלי מדידה אשר בעזרתו ניתן יהיה להעריך האם התוכנית הטיפולית עליה אמונים מנחי האומנה אכן משיגה את מטרותיה.	 יושם חלקית
7	מסירת דיווחים של הגופים המפעילים	גופי האומנה משתמשים במערכת משרדית ממוחשבת ומאובטחת בשם "נתיב", דרכה הם מדווחים על פעילותיהן.	 יושם
8	פעולות פיקוח וביקורת על הגופים המפעילים, על מנחי האומנה ועל משפחות האומנה	בהעדר מספר מספק של מפקחי אומנה, מוטלת בספק יכולתם של מפקחי האומנה לבצע מעקב ופיקוח מיטבי על הגופים המפעילים, מנחי האומנה ומשפחות האומנה.	 יושם חלקית
9	מינוי מפקחי אומנה	נכון לשנת 2020, ישנו תקן ל-15 מפקחי אומנה למול כ-4,300 ילדים המושמשים במסגרת אומנה בישראל. יחס זה אינו מאפשר פיקוח מיטבי, ולכן הוגשה בקשה להוספת תקנים נוספים.	 לא יושם
10	מנגנון בירור תלונות ילדים	נציבות פניות ילדים ונוער אשר פועלת כמנגנון בירור תלונות ילדים באומנה מקבלת מספר פניות מועטות (נכון לשנת 2019-2020). לכן, עולה השאלה האם נעשים מאמצים מפסקים ביידוע הילדים על מנגנון זה.	 יושם חלקית
11	תיק אישי לכל ילד	טרם נקבעו תקנות המסדירות את הקריטריונים לתיקים הממוחשבים בהם תתועד כל האינפורמציה הנוגעת לילדי האומנה. אולם, בימים אלו מפותחת מערכת כלל משרדית ממוחשבת.	 יושם חלקית



## פירוט הסעיפים וסטטוס יישום

### 1. מתן מידע על תהליך האומנה לילד אומנה

בחוק נקבע כי לילדי האומנה יש את הזכות לקבל את המידע על כל תהליך האומנה משלב ההשמה ובכל שלב במהלך ההשמה. האחריות על העברת המידע לילד האומנה מוטלת על מנחה האומנה שאמון למסור את המידע לילד באופן מוגש שיתאים לגילו, לכישורים שלו ולצרכיו.

#### סטטוס יישום: יושם

הצוותים המקצועיים בגופי האומנה מוכשרים לתפקיד במסגרת בית הספר לעבודה סוציאלית, ולומדים כיצד להנגיש לילדים את המידע על הזכויות שלהם ועל תהליך ההשמה (כולל האפשרות להגיש תלונות). קיימים גם כלי בקרה של מפקחי האומנה שבאמצעותם המפקחים מוודאים שהמידע הועבר לילד והדבר אף נרשם בתיקן האישי.<sup>9</sup>

עם זאת, לא ניתן מענה שלם בדבר ההכשרה שניתנת למנחי האומנה, האמונים על העברת המידע, ואין כל התייחסות על האחריות שלהם ליידע את הילד.

### 2. איתור אומנים והכשרתם

החוק קובע כי משרד הרווחה, העבודה והשירותים החברתיים וגופים מטעמו יפעלו לאיתור, לגיוס, לבדיקה ולהכשרה של הורי האומנה.

#### סטטוס יישום: יושם חלקית

גופי האומנה (עמותת "אור שלום", מכון סאמיט, עמותת מט"ב, ארגון שח"ר וארגון א.ד.נ.מ) אחראים לאיתור ולגיוס משפחות אומנה חדשות. לפי המשרד מעת לעת יוצאים הגופים הללו במבצעי פרסום נרחבים באמצעי התקשורת והרשתות החברתיות.

בנוגע להערכת הכשירות של משפחות המועמדות להיות משפחות אומנה – ההערכה מבוצעת בהתאם למדיניות המשרד ובהתאם לתקנות שאושרו בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות בישיבה ב־21 בנובמבר 2018.<sup>10</sup>

למרות בקשות חוזרות ונשנות למשרד ולעמותות המפעילות לא ידוע לנו על יעדים מדידים בתחום ופיקוח על עמידה בהם.<sup>11</sup>

### 3. מערך רישוי אומנה

החוק קובע כי השר ימנה מבין עובדי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים עובד שיהיה אחראי על מערך הרישוי. כלומר, אותו העובד יהיה האחראי על מתן רישיון האומנה ועל כל תהליך הרישוי למשפחות שמעונינות לשמש כמשפחות אומנה.

#### סטטוס יישום: יושם

קיים אחראי מטעם המשרד שממונה על מערך רישוי האומנה.<sup>12</sup>

9. מענה משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים לפניית המרכז להעצמת האזרח מיום 22.02.2021.

10. תקנות הכנסת – תקנות אומנה לילדים (בקשה לרישיון), התשע"ז 2017.

11. מענה משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים לפניית המרכז להעצמת האזרח מיום 22.02.2021.

12. ש.ם.

#### 4. מאגר מידע מאובטח

החוק קובע כי יוקם מאגר מידע מאובטח שבו ירוכז המידע על כל המידע על רשיונות האומנה כולל הבקשות לאומנה וההחלטה שהתקבלה לגבי הבקשות הנ"ל, הגוף המפעיל ומנחה האומנה שיטפל בבקשה. על פי החוק יש צורך לקבוע הוראות מוסדרות לניהול מאגר המידע ואבטחתו על מנת למזער את הסיכון לפגיעה באנשים שהמידע לגביהם נמצא במאגר.

##### סטטוס יישום: יושם

סעיף זה יושם רק בחודש יולי 2020. בחודש זה החלה לפעול מערכת ממוחשבת לניהול וטיפול ברשיונות האומנה. המערכת מנוהלת על ידי המשרד ומונתה מנהלת שתפקידה להסמיע את המערכת ולעזור בפיתוח של שלבים נוספים. המערכת אופיינית ופותחה על ידי המשרד בהתאם להוראות החוק.<sup>13</sup> המערכת עברה בדיקת חדירות על ידי מערכת ממשל זמין וכל משתמש בה מקבל הרשאה ייחודית שתואמת את תפקידו וצרכיו.

#### 5. הגשת בקשות אומנה

בחוק נקבע כי המשרד יחליט על הוראות לפיהן יצטרכו המשפחות לפעול על מנת להגיש בקשה לשמש כמשפחות אומנה. הוראות אלו יכללו מה משפחה שמבקשת לקבל רישיון אומנה צריכה להגיש למשרד וכן, הוראות אלו גם יכללו את התוקף של רישיון האומנה ואת הסיבות שבגללן הסטטוס יכול להשתנות או להתבטל.

##### סטטוס יישום: יושם

קיימות תקנות מוסדרות בחוק הקובעות את הנהלים לפיהם יש לפעול על מנת לקבל רישיון אומנה.<sup>14</sup>

#### 6. מנחה אומנה

החוק מגדיר כי התפקיד של מנחה האומנה כולל ליווי של הילד שהושם באומנה וליווי של המשפחה האומנת. כחלק מתפקידו, על מנחה האומנה ללוות את הילד ולהוות איש קשר קבוע אליו הילד יוכל לפנות בכל תקופה שבה הוא נמצא תחת משפחת האומנה. בנוסף, מנחה האומנה אחראי לבצע פגישות אישיות עם הילד לדווח על מצבו ולוודא שתוכנית הטיפול שנקבעה עבורו מיושמת. כמו כן, על מנחה האומנה לתמוך ולעזור למשפחת האומנה וללוות אותה בתהליך.

##### סטטוס יישום: יושם חלקית

מפקחי האומנה מוודאים כי לכל ילד שהושם באומנה יש מנחת אומנה אישית שנפגשת איתו בתדירות חודשית (לכל הפחות). ב"אומנה רגילה" לכל מנחת אומנה יש לכל היותר כ-30 ילדים תחת טיפולה וב"אומנה טיפולית" לכל מנחת אומנה יש לכל היותר 12 ילדים תחת טיפולה הישיר. עד היום לא פותח כלי מדידה הבוחן את תוכניות הטיפול הניתנות לילדים ואת ההתקדמות של הילדים שהושמו במשפחות אומנה כך שלא ניתן לדעת האם תוכניות הטיפול והליווי הצמוד של מנחי האומנה משיגות את מטרותן.<sup>15</sup>

כמו כן, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ציין כי בתקופה הקרובה יופץ שאלון מקוון למשפחות האומנה שתפקידו לקבל פידבק על איכות תוכניות הטיפול והליווי. בנוסף, ציין המשרד כי החל מחקר שבוחן את ההתקדמות של הילדים אשר הושמו במסגרת של אומנת קרובים אך טרם התקבלו תוצאות כלשהן.<sup>16</sup>

13. תקנות הכנסת – תקנות אומנה לילדים (בקשה לרישיון), התשע"ז 2017.

14. תקנות אומנה לילדים (בקשה לרישיון), תשע"ט 2019.

15. מענה משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים לפניית המרכז להעצמת האזרח מיום 22.02.2021.

16. שם.

## 7. מסירת דיווחים של הגופים המפעילים

סעיף 49 בחוק קובע את תפקידי הגופים המפעילים את מערך האומנה, וכן מציב דרישה לפיה גופים אלו יעבירו דיווחים הנוגעים לאופן התנהלותם התקציבית והמקצועית. בנוסף, סעיף זה מתייחס לכך שעל הגופים המפעילים לנקוט באמצעי ביטחון מידע כדי להגן על פרטיותם של הילדים והמשפחות אשר מטופלות דרכם, כפי שקובע חוק הגנת הפרטיות.

### סטטוס יישום: יושם

גופי האומנה מדווחים על ניצול תקציבי המשרד הן למפקחי האומנה והן למערכת משרדית ממוחשבת. דיווחים אלו נבחנים על ידי הפיקוח המחוזי. באשר לדיווחים הנוגעים להתנהלות המקצועית של גופי האומנה, אלו נבחנים באמצעות כלי בקרה ופיקוח כחלק ממערכת בקרה משרדית "נתיב", המנסרת ומנפיקה מידע בנושא תוכניות טיפול ונתוני כוח אדם בהתאם להנחיות הפיקוח. מעבר לכך, הגופים המפעילים עובדים עם מערכות מחשב מאובטחות (בכפוף להסכם שנערך עימם).<sup>17</sup>

## 8. פעולות פיקוח וביקורת על הגופים המפעילים, על מנחי האומנה ועל משפחות האומנה

סעיף 50 בחוק קובע כי משרד הרווחה, העבודה והשירותים החברתיים יפקח על הגופים המפעילים, מנחי האומנה ומשפחות האומנה ויבקר את פעולותיהם, תוך התייחסות לאספקטים שונים, כגון תהליכי גיוס והכשרה של משפחות אומנה, תהליכי התאמה בין משפחות האומנה לצורכי הילד, תהליכי תכנון וטיפול בילדי אומנה, כוח האדם הגוף המפעיל והכשרתם, ופעולות מנחי האומנה.

### סטטוס: יושם חלקית

כאמור, גופי האומנה מפוקחים על ידי מערכות משרדיות ממוחשבות, הפיקוח המחוזי ומפקחי האומנה. הכשרת צוותי האומנה (הפועלים מטעם גופי האומנה) מתבצעת באופן אחיד במסגרת קורסים בבתי הספר לעובדי רווחה. תהליכי העבודה באומנה מעוגנים במסגרת תקנות עבודה סוציאלית ובנהלים ליישום חוק האומנה. תהליכי רישוי משפחות אומנה עוגנו בתקנות רישוי בהתאם לחוק. עם זאת, כאשר נשאל המשרד על ידנו לגבי תהליכים מפוקחים כגון גיוס והכשרה של משפחות אומנה נענו כי הוא אינו יודע לגביהם ויש לשאול את העמותות המפעילות (אשר התקשו לענות).<sup>18</sup> בנוסף, בהעדר מספר מפוקחים מספק (על פי התשובה לסעיף 9), עולה השאלה האם ישנה יכולת פיקוח מספקת בכל הנוגע לתחומי פיקוח שלא ניתנים לביצוע בצורה ממוחשבת.

## 9. מינוי מפקחי אומנה

על פי סעיף 51 בחוק תת-סעיף (ב), מוגדר תפקידו של מפקח אומנה מטעם משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. תפקיד זה מגלם בתוכו תחומי אחריות רבים, במסגרתו המפקח משמש כגורם המנטר ומבקר את כלל הגורמים המעורבים במערך האומנה (הילדים, משפחות האומנה, הגופים המפעילים וכו'). נכון לשנת 2020, ישנם 4,300 ילדים המושמים באומנה וכ־15 מפקחי אומנה. נשאלת השאלה האם היחס בין מספר הילדים למספר המפקחים הממונים על ידי המשרד מאפשר למפקחים לבצע את תפקידם כראוי.

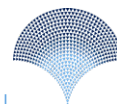
### סטטוס: לא יושם

תקני הפיקוח (שבעה וחצי תקנים בתחום מנהל שירותים חברתיים וששה תקני פיקוח במנהל מוגבלויות) אינם מאפשרים רמת פיקוח מספקת. לכן, הוגשה בקשה לתוספת תקנים מטעם מינהלת המנהל.<sup>19</sup>

17. שם.

18. שם.

19. שם.



## 10. מנגנון בירור תלונות ילדים

סעיף 56 בחוק, תת-סעיף (ט) קובע כי השר, באישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, יקבע הוראות הנוגעות למנגנון הגשת תלונה עבור ילדים הנמצאים במסגרת אומנה, וכן יגבש תוכנית פעולה אשר תביא לידיעת הילדים על קיומו של מנגנון זה.

### סטטוס: יושם חלקית

על פי התשובה שקיבלנו ממשרד הרווחה עולה כי גופי האומנה פועלים בכדי ליידע את ילדי האומנה על קיומו של מנגנון בירור תלונות ילדים בדרכים שונות. לכל ילד ממונה מנחת אומנה (עו"ס), עימה הילד נפגש לפחות אחת לחודש, והיא אחראית על יידוע הילדים הנמצאים תחת שיפולה. כמו כן, הילדים מיודעים על מנגנון זה באמצעות שיחות וחלוקת כרטיסים המכילים מידע על דרכי ההתקשרות. בנוסף המשרד ענה כי לילדים ישנה מעטפת תמיכה רחבה הכוללת אנשי טיפול וחינוך רבים איתם הם באים במגע, ולכן לדעתם לא סביר שישנם ילדים רבים שלא יודעים על המנגנון הנ"ל.<sup>20</sup>

בבדיקה שערכנו נמצא כי אכן קיימת נציבות תלונות ילדי אומנה, אך על פי הדוח שפורסם ע"י נציבות תלונות ילדים ונוער לשנת 2020 מדווח כי מספר מועט של ילדים פונים אל הנציבות – אחת ההשערות היא שהמספר הנמוך של הפניות נובע מכך שילדים שנמצאים במסגרות אומנה אינם מודעים לגוף הנ"ל.<sup>21</sup>

## 11. תיק אישי לילד

על פי סעיף 57 בחוק, על הגופים המפעילים לנהל תיק אישי לכל ילד אומנה הנמצא בטיפולם. תיק זה יאגד את המידע הנוגע לילד במהלך תקופת האומנה. סעיף 58 בחוק קובע כי השר, באישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, יקבע הוראות אשר לפיהן ישמרו התיקים האישיים.

### סטטוס: יושם חלקית

לכל ילד באומנה קיים תיק אישי בו מרוכז כל הדוחות הנוגעים בעניינו. אולם, בימים אלו מפותחת מערכת כלל משרדית ממוחשבת אשר תאפשר אחידות ושקיפות בנוגע למידע הקשור בילדי אומנה. במערכת זו ישולבו ההוראות שיחוקק השר, כך שהן אינן קיימות היום.<sup>22</sup>

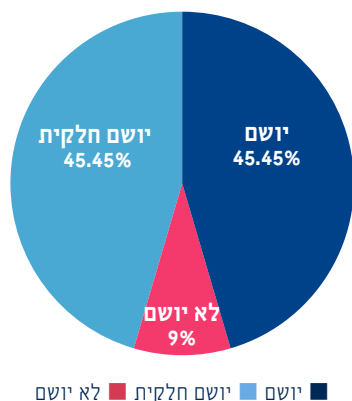
20. ש.ס.

21. פרסום דוח סיכום שנת 2020 של נציבות פניות ילדים ונוער בהשמה חוץ ביתית – באתר משרד הרווחה והביטחון החברתי.

<https://www.gov.il/he/departments/units/molsa-children-complaint-commission>

22. מענה משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים לפניית המרכז להעצמת האזרח מיום 22.02.2021.

## סיכום ומסקנות



האומנה הינה מענה חשוב אך מורכב לילדים בסיטואציית חיים קיצונית. בשל המורכבות הזו, ישנה דינמיקה ייחודית ומורכבת בין שלל הגורמים המעורבים בטיפול של הילד, כאשר כלל הצדדים רוצים בטובתו. החוק נחקק במטרה להגן על הילד ועל טובתו האישית אך בפועל, היישום של החוק או חוסר יישום של חלקים מתוכו מובילים לכך שהחוק אינו בהכרח מיישם את מטרתו בעיני חלק מהמעורבים.

הורי האומנה חשים הרגשה כללית של הדרה. משיחות שנערכו עימם עלה כי לעיתים הם מודרים מוועדות הנוגעות להחלטות מהותיות הנוגעות לילד וכי הם אינם חשופים לאינפורמציה חשובה הקשורה בילד.

מצד אחד ייתכן כי אי שיתופם של ההורים האומנים בחלק מההחלטות הנוגעות לילד נעשה על מנת להגן על טובתו ופרטיותו (כפי שדורש החוק). אך מנגד, ייתכן כי חוסר השיתוף של הורי האומנה פוגע ומקשה על ההורים האומנים למלא את תפקידם באופן הטוב ביותר. חשוב לזכור כי אומנה נתפסת כהליך זמני ולכן כאשר ילד מושם באומנה הוריו הביולוגיים עדיין מהווים חלק ארי בהליך קבלת ההחלטות הנוגעות לאופן גידולו של הילד. זאת אחת הסיבות ככל הנראה שמביאה לתחושת ההדרה של הורי האומנה.

מנחי האומנה שפועלים מטעם עמותות האומנה העלו כי הם פועלים כל הזמן על מנת לגשר בין הרצונות והצרכים של הילד, ההורים הביולוגיים והורי האומנה. מאחר ומדובר בהחלטות שאינן דיכוטומיות ישנם מקרים בהם לא ניתן לרצות את כלל הצדדים, אך מנחי האומנה טוענים כי טובת הילד עומדת לנגד עיניהם.

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים אמון על יישום החוק. אולם, כפי שניתן לראות בדו"ח הנ"ל עדיין קיימים פערים ביישום. חלק מהסעיפים יושמו רק במהלך השנה האחרונה (כחמש שנים לאחר חקיקת החוק) וחלקם טרם יושמו. חשוב לנו גם לציין כי שנים חוסרים במידע: נציבות בירור תלונות למען ילדי האומנה החלה לפעול בהתאם להוראות מסודרת אך ורק בשנת 2019 (שלוש שנים לאחר חקיקת החוק). עד היום, אחוז הפניות לנציבות מצד ילדי האומנה עומד על פחות מ-10% מכלל הפניות. עלו שני סיבות אפשריות לכך שמספר הפניות מצד ילדי האומנה הינו כה נמוך. הראשונה קשורה בכך שילדי האומנה אינם יודעים על קיומו של גוף זה והשנייה קשורה לחוסר נגישות של המערכת לאוכלוסיות מסוימות (האתר של הנציבות לדוגמה, מונגש בשפה העברית והערבית בלבד).

מבחינת סטטוס יישום החוק עולה כי החוק ברובו יושם באופן כזה או אחר: מתוך 11 סעיפים ביצועיים, 5 יושמו באופן מלא (45.45%), 5 יושמו באופן חלקי (45.45%) וסעיף אחד לא יושם כלל (9%).

### מבחינת סעיפי היישום עולים החסמים הבאים:

**חסם משפטי:** החוק קובע כי על שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לחוקק את התקנות לפיהן תוקם מערכת משרדית ממוחשבת, דרכה יזינו הגופים המפעילים את מערך האומנה את כלל המידע הנוגע לילדים הנמצאים תחת טיפולם. מערכת זו אמורה לאפשר פיקוח וניטור מסודר ומאורגן – אולם, טרם חוקקו תקנות אלו, והמערכת טרם הושמעה בגופים.



**חוסר תכנון תקציבי:** ישנם כ-4,300 ילדים המושמם במסגרת אומנה (נכון ל-2020), אך ישנם תקנים לכ-15 מפקחי אומנה בלבד. היחס בין ילדי האומנה למפקחי האומנה אינו מאפשר למפקחי האומנה לבצע את תפקידם על הצד הטוב ביותר. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מודע לפער הנ"ל ולכן השנה



הוגשה בקשה לתקנים נוספים למפקחי אומנה. עולה השאלה, כיצד ניתן יהיה להוסיף תקנים מבלי להעלות משמעותית את תקציב המשרד.

**העדר לוח זמנים מחייב:** חוק האומנה אינו מתייחס ללוח זמנים מחייב לפיו יש ליישם את הנקבע בחוק. בהתאם, ישנם סעיפים רבים בחוק אשר טרם יושמו וסעיפים רבים אחרים שיושמו רק בשנה האחרונה (כחמש שנים לאחר חקיקת החוק).





