

משרד העבודה, הרווחה
והשירותים החברתיים
חוסן חברתי לישראל

אגף בכיר ביקורת פנים

פברואר 2020

דוח הביקורת הפנימית:

אומנה - חלק ב': רישוי משפחות אומנה, השמה ופיקוח

מבוא

חוק אומנה לילדים, התשע"ו-2016 (להלן: החוק) ותקנותיו, מעגנים את זכויותיהם של ילדי האומנה ומסדירים את תהליך רישוי משפחות האומנה, תהליך ההשמה במשפחות, חובת ארגוני האומנה, מעמד האומן, חובת המשרד לפיקוח ובקרה ועוד.

נכון לאוקטובר 2019, ישנם 4,400 ילדי אומנה אשר מושמים בכ-3,130 משפחות אומנה. רוב ילדי האומנה נמנים עם האוכלוסייה שבאחריות מינהל שירותים חברתיים ואישיים (להלן: מינהל שח"א) וכ-18% מהם נמנים עם האוכלוסייה שבאחריות מינהל מוגבלויות.

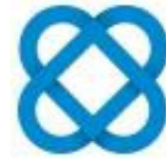
המשרד מספק שירותי אומנה באמצעות 5 אירגוני אומנה שתפקידם באופן כללי הוא לגייס ולהכשיר משפחות לאומנה פוטנציאלית, לטפל וללוות את ילדי האומנה ומשפחות האומנה וכן, לשקם ולחזק את הקשר בין הילד שבאומנה והוריו במידת האפשר. אירגוני האומנה מבצעים זאת בעיקר באמצעות עו"סיות – מנחות אומנה המגיעות לביקורי בית בבית האומנה.

סך ההוצאה המשרדית השנתית לצורך הטיפול בילדי האומנה עמד בשנים 2016, 2017, ו-2018 על 169,109,977 ₪, 176,034,199 ₪ ו-244,278,398 ₪ בהתאמה.

בראש מערך האומנה הן של מינהל מוגבלויות והן של מינהל שח"א עומדת המפקחת הארצית על האומנה (להלן: המפקחת הארצית). במבנה הארגוני המשרדי, האומנה לא משתייכת לאף אחד מהשירותים במשרד והיא כפופה ישירות למנהלת מינהל שח"א. לצידה של המפקחת הארצית מונה עפ"י החוק ממונה ארצי על רישוי משפחות אומנה שבשני המינהלים (להלן: הממונה על הרישוי). נוסף על שני תפקידים אלו, ישנם תקני פיקוח מחוזיים לפיקוח בנושא האומנה לגבי האוכלוסייה שבאחריות מינהל שח"א. אוכלוסיית האומנה שבאחריות מינהל מוגבלויות מפוקחת על ידי מפקחים מחוזיים בנושא מוגבלויות בכפוף למפקחת הארצית.

דוח הביקורת הפנימית כולל שני חלקים. חלק א' של דוח האומנה - היבטים מערכתיים וכספיים, הוגש למנכ"ל ביולי 2019. מסמך זה מהווה את חלק ב' של דוח האומנה ועוסק בנושאים הבאים:

1. רישוי לאומנה והשתתפות בקורס הכנה במ"ה.
2. המתנת ילדים למשפחת אומנה והתאמת משפחה לילד.
3. הפיקוח על הליווי והטיפול של מנחות האומנה.



משרד העבודה, הרווחה
והשירותים החברתיים
חוסן חברתי לישראל

אגף בכיר ביקורת פנים

רקע

חוק האומנה קובע כי במטרה להבטיח את שלומם, טובתם וקבלת זכויותיהם של ילדי האומנה, המשרד יפקח על הגופים המפעילים, על מנחי האומנה ועל משפחות האומנה ובין היתר יבקר את הפעולות והתהליכים הבאים:

- איתור, בדיקה, גיוס והכשרה של משפחות אומנה.
- ההתאמה של משפחת האומנה לצרכי הילד המיוחדים.
- התכנון והטיפול בילדים באומנה.
- פעולות מנחות האומנה ותהליכי ליווי של הילד ומשפחת האומנה.

פרק ראשון: רישוי משפחות אומנה

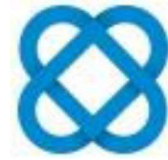
בהתאם לחוק האומנה ותקנותיו, מונה ע"י שר העבודה והרווחה ממונה על רישוי האומנה, שאחראי למערך הרישוי של המבקשים להיות אומנים. מערך הרישוי כולל בין היתר: קבלת הבקשות מהמבקשים להתמנות כהורים אומנים, בחינת כשירותם והתאמתם לתפקיד בהתאם לחוות דעת מקצועיות של מנחות אומנה והמלצות מפקחות מחוזיות ומתן רישיון למתאימים להתמנות כהורים אומנים.

היעדר מאגר מידע אודות המבקשים רישיון להתמנות כהורים אומנים

עפ"י חוק האומנה (להלן: החוק), "לשם מילוי תפקידו של הממונה על רישוי אומנה ופיקוח על הוראת חוק זה יקים השר מאגר מידע שיכלול מידע בדבר בקשות למתן רישיון אומנה והחלטות בהן, הגוף המפעיל ומנחה האומנה שטיפל בכל בקשה, ולגבי מי שקיבל רישיון אומנה - רישיון האומנה שניתן, סוגו, תנאיו ותוקפו". (סעיף 22)

ממצאים

- 1.1 מבדיקת הביקורת עולה כי אין במשרד מערכת מידע ממוחשבת לניהול הבקשות לשמש כאומן ולניהול המידע הרלוונטי לתהליך הרישוי כפי שנקבע בחוק. לדברי הממונה על הרישוי, קיים ריכוז/מאגר של תיקי בקשות שהוגשו משנת 2017 ועל מנת להשתמש במאגר זה יש צורך להיכנס באופן פרטני לכל תיק משפחה ולשלוח את הנתונים הרלוונטיים.
- 1.2 מערכת מידע ייעודית לניהול רישוי האומנה, נמצאת בהקמה ע"י אגף מערכות מידע ובשלב ראשון צפויה לתמוך רק בחלק מהתהליך. המערכת נמצאת בשלבי פיתוח ומאגף מערכות מידע נמסר כי הצפי להפעלת המערכת הוא אחרי חגי תשרי תש"פ (נובמבר 2019).
במועד חתימת דוח זה פברואר 2020, עדיין לא הופעלה המערכת.
- 1.3 ממונה הרישוי מסר כי ע"פ התכנון, לא יוזנו במערכת נתוני משפחות אומנה שאושרו לפני עלייתה של המערכת לאוויר אלא רק בקשות של משפחות לרישיון אומנה שיוגשו ממועד הפעלת המערכת.
משמעות הדבר היא כי מערכת המידע לא תכלול, גם בשנים הקרובות, את המידע הרלוונטי אודות רוב משפחות האומנה הפעילות, מצב שיקשה מאוד על קיום בקרה סדורה בנושא הרישוי.



אגף בכיר ביקורת פנים

עיקרי תגובת הממונה על הרישוי והמפקחת הארצית: אכן זו תמונת המצב אך זו תכנית העבודה שנקבעה על ידי אגף מערכות מידע. הוחלט כי בשלב ראשון המערכת תוקם עבור רישוי חדש ורק בשלב שני יכנסו המשפחות הותיקות ואלה שיקבלו רישוי מחודש.

עיקרי תגובת אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע: שלב א' של המערכת הכולל רישום ורישוי משפחות חדשות נמצא בפיתוח מתקדם. שלב ב' כולל חידוש רישיון למשפחות קיימות, כך שניתן יהיה לתעד את כל נתוני המשפחות הקיימות – המערכת תהיה מסוגלת לכלול את כל הנתונים.

אישור המשרד לשמש כהורה אומן שלא ע"י הממונה על רישוי אומנה

עפ"י החוק "מנחה אומנה יעריך את כשירותו של המבקש לשמש אומן... חוות הדעת תועבר למפקח לשם בדיקתה ומתן המלצה לממונה על רישוי אומנה בדבר מתן הרישיון. המלצת המפקח תועבר לממונה של רישוי אומנה, והוא יחליט בדבר מתן רישיון האומנה, תנאיו ותוקפו ויודיע על החלטתו למבקש בתוך 30 ימים מיום שקיבל את המלצת המפקח" (סעיף 26).

תקנות אומנה לילדים (בקשה לרישיון) תשע"ט-2019, חוזרות על הנקבע בחוק באשר להעברת המסמכים מגוף האומנה לממונה על רישוי האומנה לצורך החלטה בבקשה לרישיון אומנה וזאת באמצעות המפקחת, לאחר בדיקתה ומתן המלצתה. התקנות מפרטות את המידע והטפסים שעל המבקש ובני משפחתו המתגוררים עמו למלא (סעיף 4 בתקנות).

מבדיקת הביקורת עולה כי, משפחות מאושרות לאומנה ע"י מפקחות האומנה בלבד מבלי שהממונה על הרישוי החליט לאשרן. הממונה על הרישוי מעורב רק במקרים שמפקחות האומנה ממליצות לדחות בקשות לשמש כהורה אומן. מקרים אלו מועברים ע"י המפקחות להחלטת הממונה על האומנה. כמו כן, הממונה בוחן רישום פלילי של כל המבקש להתמנות להורה אומן ובני ביתו, ועוסק גם בהכרעה כאשר למבקש יש רישום פלילי מורכב.

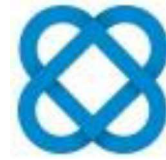
1.4 מדוחות מס"ר של אגף טכנולוגיות ומידע שהועברו לביקורת עולה כי, בשנים 2017 ו-2018 מפקחות האומנה אישרו 859 ו-619 (בהתאמה) בקשות חדשות לשמש כהורה אומן ובחודשים ינואר-יולי 2019 הן אישרו עוד 288 בקשות חדשות.

1.5 מהנתונים שהועברו לביקורת ע"י ממונה הרישוי עולה כי לאור המלצות שליליות של המפקחות, הוא שלח 37 מכתבי סירוב למבקשים לשמש כאומן בשנת 2018 ו-45 מכתבי סירוב עד חודש ספטמבר 2019.

עבור שנת 2017 לא הועברו נתונים מממונה הרישוי שלדבריו עיקר עיסוקו בתחום האומנה החל במהלך 2018. לדבריו, עם מינויו לתפקיד בשנת 2017, הוא המשיך למלא משימות מתפקידו הקודם כמפקח ארצי פנימיות וגם כממונה החירום של מינהל שח"א במסגרת הטלת תפקיד נוסף.

1.6 מהאמור לעיל עולה כי החוק לא מקויים ביחס לסמכותו הבלעדית של ממונה רישוי האומנה לאשר בקשות לשמש כהורה אומן וכך שלב הבקרה האחרון בתהליך הרישוי לאומנה, כפי שנקבע בחוק, אינו מתקיים.

חסרונה של בקרה זו מתעצם לאור החשש לקיומה של בדיקה מיטבית של המפקחות את בקשות המעומדים לאומנה בשל עומס במשימות הפיקוח (הרחבה בנושא עומס המשימות המוטל על המפקחות, ראה בפרק 3).



אגף בכיר ביקורת פנים

עיקרי תגובת הממונה על הרישוי והמפקחת הארצית: בהעדר תקינה מספקת בעבודת הממונה על הרישוי, היעדר מערכת ממוחשבת ועל מנת לא לעכב רישוי משפחות – אכן מפקחות האומנה המחוזיות ממשיכות לאשר משפחות במקרים שהמשפחות המבקשות עונות על הקריטריונים לקבלת רישוי לאומנה, כפי שהיה נהוג לפני החוק.

כאשר המערכת הממוחשבת תכנס לפעולה הממונה על הרישוי יקבל החלטות לגבי כל הבקשות כאשר תפקיד הפיקוח המחוזי על מתן המלצה ישאר כפי שהוא בהגדרות החוק.

חוסר בפיקוח על הכשרה למתמנים לשמש הורים אומנים

בחוק האומנה נקבע כי "רישיון אומנה יינתן למבקש שהתקבלה בעניינו חוות דעת בדבר הערכת כשירות המעידה על התאמתו לתפקיד ולאחר שכבר עבר הכנה והכשרה, ובלבד שמתקיימים בו תנאים אלה..." (סעיף 24 בחוק) (ההדגשה אינה במקור).

עפ"י תקנות אומנה לילדים (בקשה לרישיון), תשע"ט-2019, תקנה 3 המבקש לקבל רישיון להתמנות כהורה אומן צריך להצהיר כי:

"אני החתום/מה מטה מתחייב/ת שכחלק מההכנה לשמש אומן אעבור **קורס בחירה, מיון והכנה** למשפחות אומנה. אני מודעת/לך שהקורס דורש התארגנות מקדימה (2 ימי חופש מהעבודה, סידור לילדים).

לעניין אומנה שאינה אומנת קרובים: אני מודע/לך שעלי לעבור את **הקורס האמור כתנאי מקדים לקבלת ילד לאומנה**." (ההדגשות אינן במקור)

בהסכמי ההתקשרות עם ארגוני האומנה נקבע כי השירות שיינתן על ידי ארגוני האומנה יכלול הכשרת המשפחות באמצעות קורס במ"ה - בחירה, מיון והכנה.

קורס ההכשרה הובא לארץ מחו"ל ועבר התאמה בארץ ע"י מפקחי האומנה. הקורס מועבר במהלך יומיים ונעשה לעיתים בתנאי בית מלון. לאחרונה סיים הפיקוח בשיתוף ארגוני האומנה לבצע התאמה של קורס הבמה למאפיינים המיוחדים של משפחות המשמשות אומנת קרובים.

עבור גיוס והכשרת משפחת אומנה חדשה המשרד משלם לארגוני האומנה תשלום חד פעמי בסך של 1,964 ₪.

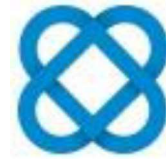
ממצאים

1.7 אין לפיקוח נתונים של המשפחות המשתתפות בקורס במ"ה או קורס בחירה מיון והכנה אחר כנדרש בתקנת החוק וכנובע מההסכמים עם ארגוני האומנה.

כאמור בתקנות החוק (בקשה לרישיון), אחת הדרישות לקבלת רישוי לאומנה היא התחייבות לעבור קורס בחירה מיון והכנה. לגבי משפחה שאינה אומנת קרובים – עליה להתחייב לבצע את הקורס לפני קבלת ילד. **כלומר משפחה שאושרה ע"י המשרד לאומנה, שאינה אומנת קרובים, לא תוכל לקבל ילד לאומנה לפני ביצוע קורס במ"ה או קורס בחירה מיון והכנה אחר.**

1.8 פתיחת קורס במ"ה או קורס דומה, אינה תלויה במשפחת האומנה אלא בארגוני האומנה ועל כן יתכן שמשפחה לא תוכל למלא אחר התחייבותה בשל העדר קורס כזה.

עיקרי תגובת הייעוץ המשפטי: במידה ולא נפתח קורס במ"ה, על מנחת האומנה באישור הפיקוח במשרד להעביר את תכני הקורס למשפחה, ובלבד שלא לדחות קליטת ילד שנמצאה לו משפחה מתאימה.



אגף בכיר ביקורת פנים

עיקרי תגובת הממונה על הרישוי: חשוב שטרם השמת ילד במשפחה שיש לה רישיון היא תעבור קורס במ"ה. אמנם תהליך אבחון משפחה המעומדת לאומנה כולל מסירת מידע על מהות האומנה והנדרש ממנה אך הדבר לא יכול להחליף את הצורך בהכשרה הניתנת בקורס במ"ה.

מסקנות והמלצות

1) גם כיום, בחלוף כשלוש שנים מכניסת החוק לתוקפו לא פועלת מערכת מידע משרדית לניהול נתוני המבקשים לקבל רישוי לשמש כאומנים. הבקשות ומסמכים רלוונטיים אמנם נשמרים אך נפגעת מאוד היכולת לקיים בקרות רלוונטיות. גם לכשתפעל המערכת הייעודית הנמצאת בשלבי פיתוח מתקדמים, לא יוזנו לתוכה נתוני משפחות אומנה שאושרו טרם הפעלתה, כך שתפגע היכולת לקיים בקרה על בקשות שהוגשו טרם הפעלתה.

עיקרי תגובת הממונה על הרישוי והמפקחת הארצית: כיום כל המסמכים שמורים אצל הפיקוח המחוזי או אצל ממונה הרישוי. אכן העדר מחשוב מקשה על בקרה אך כן ניתן לבצע אותה.

א. לאור דרישת החוק ואי עמידת המשרד בה נכון לעכשיו, מן הראוי כי אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע ישלים מוקדם ככל הניתן את פיתוחה של המערכת שתשמש כמאגר בקשות למתן רישיון אומנה כנדרש בחוק, ויעדכן את הנהלת המשרד בכל עיכוב בהפעלת המערכת.

ב. לדעת הביקורת יש להרחיב את בסיס הנתונים במערכת גם לגבי בקשות שהוגשו בשנים שלפני מועד הפעלתה: בקשות שאושרו והצורך לחדש את האישורים, מבקשים שסורבו והסיבות לכך וכדו'. נתונים אלה נדרשים לצורך הבקרה השוטפת על מתן אישורים למשפחות אומנה פעילות.

עיקרי תגובת הממונה על הרישוי והמפקחת הארצית: הוחלט כי בשלב ראשון המערכת תוקם עבור רישוי חדש ורק בשלב שני יכנסו המשפחות הותיקות ואלה שיקבלו רישוי מחדש.

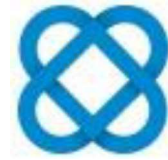
2) שלב הבקרה האחרון בתהליך מתן רישוי לאומנה לא מבוצע ע"י הממונה על רישוי האומנה בניגוד לנקבע בחוק. חסרונו של שלב בקרה זה מתעצם לאור זאת שבפועל, מלוא האחריות למתן אישור משפחות אומנה מוטל על המפקחות המחוזיות שממילא מתקשות לעמוד בעומס משימות הפיקוח. בשל כך מתעצם הצורך בבקרה נוספת שתאשר את המלצתן. הרחבה בנושא עמידת המפקחות במטלות הפיקוח ראה בפרק השלישי בדוח זה.

3) לדעת הביקורת, יש לפעול לאלתר לקיום החוק באשר לסמכותו הבלעדית של הממונה על רישוי האומנה לאשר למבקשים להתמנות למשפחות אומנה בהתאם לנקבע בחוק.

4) חוסר פיקוח על השתתפות משפחות בקורס בחירה, מיון והכנה כמתחייב בתקנת החוק (בקשה לרישיון) וכמתבקש מההסכמים עם ארגוני האומנה, אינו מאפשר איתור ליקויים בנושא ותיקונם.

5) היעדר הגדרה ברורה לחלופה לקורס במ"ה במידה ואינו זמין, גורמת לעמימות ופוגעת ביכולת לאכוף את תקנת החוק בנושא ולהבטיח יישום כוונתה.

6) על הפיקוח לפעול למיפוי משפחות האומנה שלא עברו קורס במ"ה ולקבל מארגוני האומנה לוח זמנים סביר להכשרתן.



אגף בכיר ביקורת פנים

עיקרי תגובת הממונה על הרישוי והמפקחת הארצית: הנושא הוכנס לתכנית העבודה של הפיקוח המחוזי. נבנה כלי בקרה לשם כך ובימים אלה הפיקוח עורך בקרה בנושא.

7) מומלץ שהפיקוח יפעל מול אירגוני האומנה לקיומה של תכנית שנתית לקורסי במ"ה בכל ריבעוני השנה ובכל המחוזות השונים על מנת להקטין את ההסתברות להיעדר קורס במ"ה זמין. יש לעגן זאת בהנחיה בכתב ובהסכמים לכשיתחדשו.

8) מומלץ שהפיקוח יגדיר בברור חלופה מקבילה לקורס במ"ה למקרים חריגים בהם אין קורס במ"ה זמין ובלבד שתעמוד באיפוי הקורס הנדרשים בתקנה (קורס בחירה, מיון והכנה). יש לעגן זאת בהנחייה בכתב של הפיקוח.

9) לעניין אומנת קרובים, מומלץ שהפיקוח יגביל את טווח הזמן הנדרש לסיום קורס במ"ה מתחילת האומנה (עד X חודשים מתחילת האומנה). יש לעגן זאת בהנחיה בכתב ובהסכמים לכשיתחדשו.

פרק שני: המתנת ילדים למשפחת אומנה והתאמת המשפחה

חוסר בבקרה אחר זמן המתנה להשמה

בחוזר מנכ"ל מיוחד מתאריך 21/4/2015 נקבע כי על ארגוני האומנה לאתר משפחה מתאימה להשמה בתוך 3 חודשים מקבלת הפנייה להשמה (ראה נספח מס' 1).

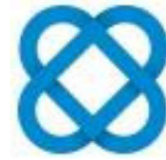
לשם ביצוע בקרה על משך המתנה של ילד למציאת משפחה מתאימה, יש צורך לנהל נתונים באופן סדור וביניהם: מועד הגעת הפניה מהמשי"ח למפקחת, מועד העברת הפניה מהמפקחת לארגון/ארגוני האומנה למציאת משפחה מתאימה, מועד העברת הצעה מארגוני האומנה למפקחת, מועד העברת התייחסות של המפקחת להצעת הארגון/ארגוני האומנה.

ממצאים

2.1 מבדיקת הביקורת עולה כי לפיקוח אין ריכוז נתונים עדכני כמתואר לעיל, כך שלא מתבצע מעקב סדור אחר תקופת ההמתנה להשמה. בהעדר מערכת מידע מתאימה, נפגעת יכולת הפיקוח ולא מתאפשר פילוח של פרקי הזמן שנמשכים השלבים השונים בתהליך השמת ילדים במשפחות אומנה, כולל היקף המקרים לכל פרק זמן. בנוסף, גם לא מתאפשרים איתור וניתוח של חריגים ושל הסיבות להמתנה ממושכת עד למועד ההשמה.

עיקרי תגובת המפקחת הארצית: במועד ביצוע הביקורת היו ארבעה וחצי תקנים של פיקוח מחוזי. במצב זה ולאור הצורך לקבוע סדרי עדיפויות במשימות הפיקוח והבקרה לא ניתן היה לפתח מערכת ארצית וכן לא ניתן היה להקצות כוח אדם ייעודי לנושא זה בכל מחוז. כיום – נוסף חצי תקן במחוז צפון ותקן במחוז מרכז וכן בהליכי קליטה של תקן נוסף במחוז ירושלים ואנו עורכים שינוי ארגוני כך שבכל מחוז יהיה מפקח בחצי משרה שעסוק בריכוז נושא ההשמה. אנו צופים שמצב זה ישפר את זמני ההמתנה להשמה וכן נגיע להשמות מיטביות ככל הניתן.

בעת כניסת המערכת הממוחשבת לעבודה ניתן יהיה בזמן אמת להפיק נתונים על מועד הערכת הכשירות ומועד אישור משפחה אך עדיין נצטרך לבנות מערכת ממוחשבת שתנהל את מערך ההשמה המיטבית. בנוסף, חשוב לציין כי בימים אלה עזבה מפקחת אחת בצפון את העבודה ויש כרגע רק תקן וחצי לפיקוח המחוזי בתחום מנהל שירותים חברתיים ובמחוז דרום עוזבת בתקופה הקרובה המפקחת היחידה העובדת בדרום, ושוב נהיה בתקופת מעבר של הפיקוח בתחום האומנה בדרום.



אגף בכיר ביקורת פנים

2.2 בחלקה הראשון של בדיקת הביקורת בסוף 2018, המפקחת הארצית העבירה לבקשת הביקורת נתון ארצי של ילדים ממתנינים לאומנה. יצוין כי התקבלו נתונים רק ממחוזות תל-אביב וחיפה.

להלן נתוני ההמתנה העדכניים לחודש נובמבר 2018:

א) במחוז תל-אביב המתנינו למשפחות אומנה 17 ילדים. 6 ילדים המתנינו למשפחה מעל כ-3 חודשים ומתוכם 3 ילדים המתנינו כ-6 חודשים.

ב) במחוז חיפה המתנינו למשפחות אומנה 30 ילדים. 5 ילדים המתנינו למשפחה מעל כ-3 חודשים ומתוכם 2 ילדים המתנינו לאומנה כ-9 חודשים.

יצוין כי תקופת ההמתנה נמדדת מהמועד שהמשי"חים העבירו את כל החומר הרלוונטי לפיקוח ו/או לארגוני האומנה. במקרים שבהם הפיקוח נדרש לבקש ולהמתין להשלמות מסמכים רלוונטיים מהמשי"חים, כפי שקורה לעיתים קרובות, תקופת ההמתנה מתארכת יותר והמפקחים אינם נוהגים להחשיבה כחלק מתקופות ההמתנה שצוינו מעלה.

2.3 כאמור, אחת הסיבות לעיכובים בהשמות הינה חוסר במידע שלם מהמשי"חים אודות הילדים שהפנו למציאת משפחות אומנה עבורם.

כפי שעלה בשיחות עם מפקחות אומנה, קבלת מלוא המידע הרלוונטי על הילד מהמשי"ח הינה הכרחית על מנת לזהות את צרכיו ולהתאים להם משפחת אומנה מיטבית. אי קבלת מלוא החומר הרלוונטי אודות הילד תגדיל את הסיכויים לכישלון ההשמה.

אי העברת מלוא המסמכים הנדרשים מלשכות האם מאלצת את הפיקוח להשקיע זמן רב בהשלמת מסמכים ובעיון חוזר בפניה שהושלמה, ובכך מתעכב המענה הטיפולי הנדרש לילד - השמה במשפחת אומנה.

עיקרי תגובת המפקחת הארצית: בכוונתנו יחד עם מנהלת אגף משי"ק לקיים פגישות עבודה עם הממונות המחוזיות לבניית תכנית להטמעת נושאים אלה בקרב עו"ס משפחה, חוק הנוער וות"ה.

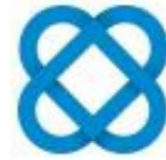
מעורבות הפיקוח בהתאמת משפחה לילד שממתין לאומנה

ע"פ סעיפים 37(ב) ו-1(ג) לחוק, "מנהל הגוף המפעיל יגיש למפקח את המלצתו לעניין משפחות האומנה המתאימות ביותר לצרכיו המיוחדים של הילד... לאחר קבלת ההמלצה של הגוף המפעיל, יחליט מפקח על משפחת האומנה שבה יושם הילד, והגוף המפעיל יפעל לביצוע ההשמה".

החוק מפרט את הקריטריונים לקביעת המשפחה בה יושם הילד. הקריטריון השלישי "מקום מגורי משפחת האומנה יהיה ככל האפשר בקרבת הורי הילד או בני משפחה שיש לו עמם קשרים משמעותיים" (סעיף 32(3)).

ממצאים

2.4 מבדיקת הביקורת עולה כי רמת המעורבות של המפקחות בהחלטה על המשפחה שתיבחר להיות אומנת לילד משתנה ממחוז למחוז - מפקחות מחוזיות שונות פועלות בנושא באופן שונה בהתאם להבנתן וגישתן המקצועית וביחס למשאבי הזמן שברשותן.



אגף בכיר ביקורת פנים

א. במחוז צפון הפניה מהמש"ח למציאת משפחת אומנה מועברת למפקחת וזו מחליטה אם יש צורך באומנה טיפולית או רגילה ובהתאם מעבירה לטיפול ארגוני האומנה המחוזיים הרלוונטיים. במידה והמפקחת מאשרת את המלצת ארגון האומנה למשפחה מסויימת, המשך התהליך מועבר לטיפול המש"ח המפנה. במידה ויש שתי המלצות שאושרו ע"י המפקחת, הן מועברות למש"ח המפנה וזו מחליטה על המשפחה המתאימה מבין הצעות, ע"פ שיקוליה.

ב. במחוז מרכז, שבו עד לאחרונה היתה מפקחת אחת בלבד, יש מקרים שבהם המש"ח פונה ישירות לארגוני האומנה במחוז, על מנת שיציעו משפחה מתאימה לילד. על רבות מהפניות מכותבת המפקחת המחוזית כמו גם על הבחירה של המש"ח את המשפחה.

עיקרי תגובת המפקחת הארצית: העדר כוח אדם מתאים למשימות העומדות בפני המפקחות יצרו מצבים שונים במחוזות וזאת לאור המעמסה השונה שהיתה קיימת במחוזות וקיימת גם עתה. יחד עם זאת אנו נפעל לאחידות בנושא זה.

צמצום שירותי של האפשרויות הקיימות למציאת משפחה מתאימה בשל חלוקה למחוזות

בחוק האומנה נקבע כי "בחירת משפחת אומנה בעבור ילד תיעשה תוך חתירה למציאת מסגרת האומנה המתאימה ביותר לצרכיו המיוחדים, ... מקום מגורי משפחת האומנה יהיה ככל האפשר בקרבת הורי הילד או בני משפחה שיש לו עמם קשרים משמעותיים..." (סעיף 32).

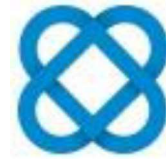
ממצאים

2.5 מביקורת הביקורת עולה כי אין למשרד מאגר ארצי של משפחות שהוכרו כשירות לאומנה כולל מאפייניהן הרלוונטיים, העומד לרשות המפקחות בבואן לאשר המלצת ארגון אומנה להשמת ילד מסויים במשפחה מסויימת. למפקחות אין גישה למאגר משפחות המכיל מידע ופרטים סוציאקונומיים ואחרים רלוונטיים אודות המשפחות המאושרות לאומנה ופנויות לקבלת ילד, כך שאינן יכולות לבחון אם יש משפחות מתאימות יותר לשמש כמשפחות אומנה לצרכיו של הילד.

2.6 החיפוש אחר משפחה מיטבית להשמה מבוסס על היצע מחוזי בלבד. ההפניה של המש"ח למציאת משפחת אומנה לילד מועברת לארגוני האומנה הפועלים באותו מחוז אליו משתייך היישוב של המש"ח המפנה. לא נבחנת התאמת משפחות המאושרות לאומנה מישובים הרשומים במחוזות אחרים. לצורך ההמחשה - יתכן לדוגמא, שילד שהוריו מחדרה (מחוז צפון) יושם במשפחה אומנת בקרית שמונה (מחוז צפון), בעוד יש משפחה מתאימה יותר לצרכיו בנתניה (מחוז מרכז) שגם קרובה יותר ליישוב של הוריו. באופן דומה, ייתכן שילד מאשדוד (מחוז ירושלים) יושם במשפחת אומנה במעלה אדומים (מחוז ירושלים), בעוד יש משפחה מתאימה יותר לצרכיו ביבנה (מחוז מרכז) שגם קרובה יותר למקום מגוריו.

במידה ולא נמצאה משפחה באותו מחוז של המש"ח המפנה, תופנה הפניה למחוזות אחרים רק כעבור מס' שבועות עד מס' חודשים - בהתאם להחלטת המפקחת באותו מחוז.

כתוצאה מכך, באופן הנהוג כיום, **ההחלטה על המשפחה בה יושם הילד אינה מבוססת על בחינה ממצה של כלל המשפחות היכולות להתאים להשמה.**



משרד העבודה, הרווחה
והשירותים החברתיים
חוסן חברתי לישראל

אגף בכיר ביקורת פנים

עיקרי תגובת המפקחת הארצית: הקצאת משאבי פיקוח לנושא ההשמה וכן הצפי להתחלת העבודה במערכת רמ"א תשפר את המצב הקיים.

מסקנות והמלצות

1) למערך האומנה במשרד אין מערכת מידע לנתונים ארציים של משכי ההמתנות להשמה ואין בקורות אוטומטיות לזיהוי המתנות מעבר לתקופה המירבית להמתנה שנקבעה ע"י המשרד - 3 חודשים. היעדרה של מערכת מידע כזאת פוגע ביכולת הפיקוח על משך זמן ההמתנה להשמה בשלבים השונים ואינו מאפשר איתור חריגים ונקיטת פעולות נדרשות במקרים הרלוונטיים.

2) מומלץ שהשירות יפעל בשיתוף אגף מערכות מידע להקמת מערכת ממוחשבת למעקב ולניהול הנתונים והמידע לגבי הפניות להשמה של ילדים באומנה כולל קיומן של בקורות והתראות מובנות למעקב אחר ניהול הטיפול בהפניות, משכי זמן, איתור חריגים וכיוצ"ב, באופן שיתרום לניהול איכותי ויעיל יותר של התהליך ולשירות טוב יותר לילדים.

עיקרי תגובת אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע: אגף מערכות מידע מצוי בהליך של אפיון תהליך קדם השמה אשר יפותח בממערכות הממוחשבות של הרשויות המקומיות ויתממשק אל מערכת מעקב השמות ארצית שתאופיין ותפותח במשרד.

3) מומלץ לשקול הפעלת מערכת השמות ארצית בדומה לקיים במינהלים/שירותים אחרים (למשל מערכת ההשמות של חסות הנוער) תוך התאמות נדרשות. עד להקמת מערכת מידע כאמור, מומלץ שאגף מערכות מידע יסייע לפיקוח בהבניית כלים ממוחשבים פשוטים יותר לביצוע מעקב אחר הפניות להשמה ולתהליך איתור משפחות אומנה מתאימות לילדים המופנים להשמה.

עיקרי תגובת אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע: מערכת נתיב – הפיקוח המרכזי, מאפשרת שילוב של שאלונים מסוגים שונים ובהם גם שאלות מעקב אחר הפניות להשמה ואיתור משפחות אומנה.

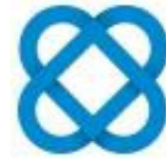
4) במקרים רבים לא מתקיימת הוראת החוק לעניין אחריות המפקחת להחליט על משפחת האומנה בה יושם ילד וישנם מקרים בהם המפקחת רק מכותבת על הצעה/ות של ארגון/י האומנה למשי"ח ועל החלטת המשי"ח על המשפחה המתאימה שבה יושם הילד.

מפקחות אומנה מאשרות השמות במשפחות אומנה מבלי שהן חשופות לכלל משפחות האומנה האפשריות להשמה ובכך נמנע מהן לבחון האם המשפחה המוצעת להשמה ע"י ארגון האומנה, היא אכן המשפחה המיטבית לצרכיו של הילד מבין כלל המשפחות האפשריות.

קיים צמצום שרירותי של האפשרויות הקיימות למציאת משפחה מתאימה בשל חלוקה למחוזות. באופן זה עולה חשש כי מתאפשרים מצבים שילד לא יושם במשפחה המיטבית עבורו וזאת בשל מגוריה ביישוב המשתייך למחוז אחר מהמחוז אליו משתייכת המשי"ח המפנה, גם אם מקום מגוריה קרוב למקום הוריו הביולוגיים של הילד.

א. מומלץ שהמפקחת הארצית תפעל לקיומו של נוהל שיגדיר את הפעולות הנדרשות ממפקח במסגרת קבלת החלטתו לקבל/לדחות המלצה של ארגון אומנה למשפחה מתאימה להשמה כולל תיעוד השיקולים בבסיס ההחלטה.

עיקרי תגובת המפקחת הארצית: עם קבלת שניים וחצי תקני מפקחים נוספים בשנה האחרונה, הנחנו את המחוזות ליצירת אחידות בנושא ההשמה. יחד עם זאת עזיבת



אגף בכיר ביקורת פנים

מפקחת בצפון והעובדה כי מפקח במחוז ירושלים ממשיך לבצע באופן חלקי תפקיד של מפקח קהילה מצמצמת את היכולת לבצע שינוי כפי שהומלץ.

ב. מומלץ כי בטרם יקבל הפיקוח החלטה על קבלה/דחיה של המלצת ארגון האומנה להשמה במשפחה מסויימת, הפיקוח יידרש לבחון מתוך המאגר הארצי של המשפחות המורשות לשמש כאומנות ופנויות לקליטה, האם המשפחה המוצעת היא הבחירה המיטבית להשמת הילד מבין המשפחות האפשריות במאגר. האמור הינו בכפוף להגדרות החוק המעניקות קדימות לסידור באומנת קרובי משפחה.

ג. מומלץ שהשירות יקבע את הפרמטרים המשמעותיים ("כרטיס ביקור") שיישמרו עבור כל משפחה המורשית לשמש כאומנת כך שמפקח יוכל להשוות בין המשפחות השונות על סמך הפרמטרים המשמעותיים לקבלת החלטה על המשפחה בה יושם הילד.

עיקרי תגובת אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע: במערכת רמ"א (מערכת האומנה המוקמת בימים אלה) ניתן יהיה לתעד גם מאפיינים של המשפחה וגם מאפיינים של הילד אותו המשפחה מעוניינת לקבל – כך שאפשר יהיה לאתר משפחות באופן ארצי על פי מאפיינים.

פרק שלישי: פיקוח על ארגוני האומנה במהלך תקופת ההשמה

פרק זה מתמקד באומנה שבתחום מינהל שח"א, האחראי על כ-80% מילדי האומנה.

חוסר בבדיקות של תיקים טיפוליים

כלי משמעותי לביצוע פיקוח על הליווי המקצועי של מנחות האומנה את ילדי האומנה ומשפחותיהם האומנות הינו התיק הטיפולי המנוהל עבור כל ילד. התיק הטיפולי אמור להיות מנוהל בארגון האומנה בהתאם לנקבע בחוק ואמור להכיל את כל המידע הנוגע לילד: תכנית טיפול, דוחות טיפול, דוחות בקרה על מצב הילד, תפקוד משפחות האומנה, דוחות חינוכיים, פסיכולוגיים, רפואיים וכדומה.

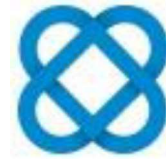
החוק מפרט את תפקידי המפקח, שכוללים בין היתר:

1. פיקוח על משפחות אומנה, ובכלל זה פיקוח על קיום רישיון אומנה ועמידה בתנאיו, לרבות בדרך של ביקור במשפחת האומנה ושיחה עם הילד ועם משפחת האומנה.
2. פיקוח על ביצוע תכנית טיפול של ילדים באומנה.
3. בקרה אחר תיעוד מנומק והולם לגבי הילדים באומנה ולגבי משפחות האומנה, בהתאם להוראות חוק זה, ואחר איסוף המידע ושמירתו בהתאם להוראות חוק זה.

ממצאים

3.4 המפקחת הארצית הנחתה את המפקחות, בין היתר, לבדוק מדי חודש 15 תיקי טיפול של ילדי אומנה, המטופלים בארגוני האומנה השונים, ובסך הכל 180 תיקי טיפול למפקחת בשנה.

למפקחת מחוז באר שבע שהועסקה בחצי משרה בזמן הבדיקה נקבע היקף של 90 תיקים לבדיקה בשנה.



אגף בכיר ביקורת פנים

הביקורת בדקה את מספר תיקי הטיפול שנבדקו ע"י מפקחות האומנה במינהל שח"א במשך תקופה של שנה (יולי 2017 - יוני 2018). מבדיקת הביקורת עולה כי במחוזות ירושלים ובאר שבע - המפקחות לא בדקו תיקי טיפול של ילדים במהלך תקופה זו, ובמחוז תל אביב נבדקו 4 תיקי טיפול בלבד.

במחוז חיפה נבדקו 17 תיקי טיפול בשנה ע"י אחת המפקחות שהייתה אחראית על כ-550 ילדים (3% מתיקי הילדים שבאחריותה). המפקחת האחרת במחוז, שאחראית על כ-200 ילדי אומנה בדקה 21 תיקי טיפול במהלך אותה שנה (10.5% מתיקי הילדים שבאחריותה).

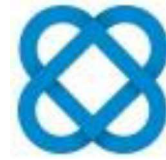
על פי הנחיית המפקחת הארצית, היו אמורים להיבדק סה"כ 810 תיקי טיפול במהלך השנה, אך בחישוב ארצי נבדקו רק 42 תיקי טיפול - 5% בלבד מהיקף התיקים שהוגדר בהנחייה, המהווים 1.25% מכלל תיקי הילדים באומנה באותה שנה.

רוב רובם של תיקי הטיפול שנבדקו, היו במחוז חיפה שבו מס' המפקחים ביחס לכמות ילדי האומנה שבמחוז היה כפול לעומת המחוזות האחרים בעת הבדיקה.

עיקרי תגובת המפקחת הארצית: מערך האומנה שטרם הוכר כשירות נותן מענה לכ-4,200 ילדים הגדלים בקרב כ-3,500 משפחות ובעת קיום הבקרה לא היה די כוח אדם לקיים את מלא הנדרש לבקרה על תיקים. מספר הילדים גדל משנה לשנה ותוספת כוח האדם הקיימת גם היא לא תוכל לתת מענה מיטבי. יצויין כי במהלך התקופה האחרונה השלמנו את ניסוח כלי הבקרה גם לנושא בקרה על התיקים והבקרה תהיה אחידה. חשוב לציין כי בתקופה זו עוזבות שתי מפקחות מחוזיות את הפיקוח מה שמשאיר את הפיקוח עם 5.5 מפקחות בלבד בכל הארץ. לדבר השלכות משמעותיות על היכולת לבצע את הנדרש מהפיקוח.

3.5 תפקיד מנחות האומנה מוגדר בחוק כולל מועדי ביצוע לחלק מביצוע מהפעולות הנדרשות. לגבי חלק אחר של פעולות, מידת אינטנסיביות הליווי והטיפול בילד ובאומנים מוגדרת במכרז ובהסכם שנחתם עם ארגוני האומנה. תפקידי המנחות והפעולות הנדרשות מהן כוללים, בין היתר:

- קביעת תכנית טיפול מפורטת לילד בתוך 3 חודשים מיום הגעת הילד למשפחת האומנה (חוק האומנה)
- יקיים מפגשים אישיים עם הילד אחת לחודש לכל הפחות ויתעד את המפגשים בכתב (חוק האומנה).
- פגישה עם משפחת האומנה אחת לשבועיים לכל הפחות באומנה טיפולית ואחת לחודש לכל הפחות באומנה רגילה בתקופות "שקטות" (הסכם).
- ביצוע הערכה לזיהוי איתותי מצוקה לילד באומנה (להלן: איתותים לילד) אחת ל-6 חודשים לכל הפחות באומנה טיפולית ורגילה, באמצעות שאלון יעודי שהוכן ע"י הפיקוח (הסכם).
- ביצוע הערכה לזיהוי איתותי מצוקה למשפחת אומנה (להלן: איתותים למשפחה). אחת ל-6 חודשים לכל הפחות באומנה טיפולית ורגילה, באמצעות שאלון יעודי לכך שהוכן ע"י הפיקוח (הסכם).
- אחראיות לפעול לביצוע הערכה לזיהוי איתותי מצוקה ע"י המורה או הגננת של הילד (להלן: איתותים אחת לשנה ע"י מורה/גננת) באמצעות שאלון יעודי לכך שהוכן ע"י הפיקוח (הסכם).



אגף בכיר ביקורת פנים

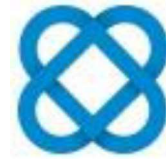
- אחריות לביצוע הערכה בתחום פגיעות מיניות באמצעות שאלון הערכה. בנוסח ההסכם אין ציון של התדירות הנדרשת לביצוע הערכה בתחום.

עיקרי תגובת המפקחת הארצית: בפועל נדרשו הארגונים למילוי השאלון פעם בשנה או אם עולים איתותים המחייבים בדיקה מעמיקה.

במסגרת בדיקת הביקורת נותחו היקפי וסוגי הליקויים שצויינו ב-42 דוחות הפיקוח על תיקי הטיפול להלן פירוט הממצאים:

טבלה 1

מס' ואחוז תיקי הטיפול בהם לא נמצא ליקוי	מס' ואחוז תיקי הטיפול בהם נמצא ליקוי חלקי	מס' ואחוז תיקי הטיפול בהם נמצא ליקוי	הפרמטרים שנבדקו בתיקי הטיפול ע"י המפקחים
17 40%	9 22%	16 38%	תכנית טיפול נמצא ליקוי - אין תכנית טיפול. ליקוי חלקי - יש תכנית טיפול עם ליקוי. לא נמצא ליקוי - יש תכנית טיפול.
17 40%	10 24%	15 36%	ביקורי המנחה בבית משפחת האומנה אחת לחודש (נבחן על רצף של 3 חודשים) נמצא ליקוי - לא היו מספיק ביקורי מנחות או שלא היו בכלל. נמצא ליקוי חלקי - היו ביקורי מנחות אך ללא פירוט תאריך. לא נמצא ליקוי - היו ביקורי מנחות כנדרש.
4 20% (מתוך 20 דוחות שהתייחסו לפרמטר זה)	-	16 80% (מתוך 20 דוחות שהתייחסו לפרמטר זה)	מפגשים עם ילד האומנה בנפרד נמצא ליקוי - אין בתיק הטיפול ציון למפגשים בנפרד או שיש ספק אם המפגשים היו בנפרד. לא נמצא ליקוי - בוצעו מפגשים בנפרד עם הילד. ב- 17 דוחות פיקוח, לא מצויין כי הנושא נבדק ב- 5 דוחות פיקוח, לא רלבנטי לבדוק זאת (תינוק/ת)
26 84% (מתוך 31 דוחות שהתייחסו לפרמטר זה)	-	5 16% (מתוך 31 דוחות שהתייחסו לפרמטר זה)	ועדת תכנון טיפול נמצא ליקוי - ועדת תכנון טיפול התקיימה למעלה משנה מיום בדיקת התיק ע"י המפקחת או שחסר תיעוד בתיק הטיפול. לא נמצא ליקוי - התקיימה ועדת טיפול בטווח הזמן הנדרש (תוך שנה או חצי שנה עד גיל 6). ב- 11 דוחות פיקוח, לא מצויין כי הנושא נבדק
32 76%	-	10 24%	ליקויים מהותיים בתחום החינוך או בטיפול/תיעוד טיפול רגשי: נמצא ליקוי - צוינו ליקויים בדוח הפיקוח לא נמצא ליקוי - לא צויין ע"י המפקחת.
13 31%	-	29 69%	ליקויים בתיעוד חומר בתיק: נמצא ליקוי - צוינו ליקויים בדוחות הפיקוח לא נמצא ליקוי - לא צוינו ליקויים בדוחות הפיקוח



אגף בכיר ביקורת פנים

מסקירת דוחות הפיקוח עולה כי קיימים ליקויים משמעותיים בעבודת מנחות האומנה במחוז צפון: היעדר תכנית טיפול בכ-38% מתיקי הטיפול, היעדר מפגשים עם ילד האומנה בנפרד/ספק לקיומם בכ-80% מהמקרים והיעדר ביקורי בית חודשיים בכ-40% מהמקרים.

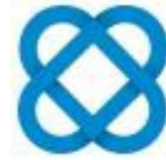
3.6 הביקורת עיינה ב-105 תיקי טיפול של ילדי אומנה כפי שנמסרו לביקורת מארגוני האומנה השונים. נמצא כי יש חוסרים מהותיים במרכיבי הטיפול והליווי של ילדי האומנה ומשפחותיהם האומנות. להלן הנתונים:

טבלה 2

ארגון האומנה	מס' תיקי-טיפול שהביקורת בדקה	חוסר בתכנית טיפול	חוסר במפגש עם הילד בניפרד *	חוסר במפגש מנחה עם משפחת אומנה/ילד (אחת לחודש)	חוסר בודח ועדת תכנון מעודכן לשנה האחרונה	חוסר בודח איתותים לילד (2 בשנה)	חוסר בודח איתותים למילוי גנת/מורה (1 בשנה)	חוסר בודח איתותים אודות משפחת האומנה (2 בשנה)	חוסר בודח פגיעות מיניות (1 בשנה)
שחר מרכז/ צפון	8	תקין	-11%	תקין	תקין	-6%	תקין	-6%	-12.5%
שחר ירושלים	18	-5%	-47%	-48%	-55%	-17%	תקין	-17%	-25%
א.ד.נ.מ- מרכז	15	-46%	-66%	-13%	-7%	-10%	-13%	-13%	-86%
אדנס צפון	9	-20%	תקין	תקין	תקין	-5%	תקין	תקין	-10%
מט"ב	16	-87%	-68%	-38%	-25%	-19%	-31%	-25%	-6%
אור- שלום מרכז	23	-54%	-41%	-5%	-8%	-43%	-29%	-86%	-63%
סאמיט ב"ש	15	תקין	37%	תקין	-40%	-13%	-13%	-10%	-36%

מהנתונים בטבלה לעיל עולה כי החוסרים הגדולים ביותר הינם:

- חוסרים גדולים בתכניות טיפול בהיקף של 87%, 54%, 46% מהתיקים שנבדקו במדגם הביקורת בארגונים: מט"ב, אור שלום וא.ד.נ.מ-מרכז בהתאמה. מצב זה הינו בניגוד לדרישות חוק האומנה ו/או בהסכם עם הארגונים.
- חוסרים גדולים במפגשים של מנחה עם הילד בנפרד בהיקף של 68%, 66%, 47%, 41%, 37% מהתיקים שנבדקו במדגם הביקורת בארגונים: מט"ב, א.ד.נ.מ-מרכז, שחר ירושלים, אור שלום וסאמיט-ב"ש בהתאמה. מצב זה הינו בניגוד לדרישות חוק האומנה ו/או בהסכם עם הארגונים.
- חוסרים גדולים במפגשים חודשיים של המנחות עם משפחות האומנה בהיקף של 47% ו-38% מהתיקים שנבדקו במדגם הביקורת בארגונים: שחר-ירושלים ומט"ב בהתאמה. מצב זה הינו בניגוד לדרישות חוק האומנה ו/או בהסכם עם הארגונים.



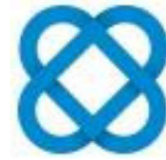
אגף בכיר ביקורת פנים

- חוסר גדול בדוחות איתותים-ילד ואיתותים-משפחה בהיקף של 43%-ו-86% מהתיקים שנבדקו במדגם הביקורת בעיקר בארגון אור שלום. מצב זה הינו בניגוד לדרישות חוק האומנה ו/או בהסכם עם הארגונים.
 - חוסר גדול בדוחות איתותים-גננת/מורה בהיקף שהגיע עד לכ-31% ו-29% מהתיקים שנבדקו במדגם הביקורת בארגונים: מט"ב ואור שלום בהתאמה. מצב זה הינו בניגוד לדרישות חוק האומנה ו/או בהסכם עם הארגונים.
 - החוסר בדוח פגיעות מיניות הגיע להיקף של עד 86%-ו-63% מהתיקים שנבדקו במדגם הביקורת בארגונים: א.ד.נ.מ-מרכז ואור שלום בהתאמה. מצב זה הינו בניגוד לדרישות חוק האומנה ו/או בהסכם עם הארגונים.
 - חוסר בדוח של ועדת תכנון ממחלקת הרווחה שמעודכן לשנה האחרונה בהיקף של 55%-ו-40% מהתיקים שנבדקו במדגם הביקורת בארגונים: שחר-ירושלים וסאמיט-באר שבע בהתאמה. מצב זה הינו בניגוד לדרישות חוק האומנה ו/או בהסכם עם הארגונים.
- 3.7 איתור ליקויים מהותיים בהיקפים נרחבים, מתוך בדיקה מצומצמת יחסית של תיקי טיפול, עלול להעיד על תמונת מצב דומה בכלל התיקים הטיפוליים ואף חמורה יותר.

עיקרי תגובת אור שלום:

1. נושא הרישום והתיעוד בתיקים הוא נקודת תורפה ידועה, אשר משקפת לצערנו את הפער המדובר כל הזמן בין כמות המשימות שיש למנחות האומנה, לבין הזמן הניתן להן לצורך קיום משימותיהן. בניתוח עיסוק של תפקיד מנחת האומנה אשר הוגש בחודשים האחרונים למשרד הרווחה ניתן לראות "שחור על גבי לבן" כי זמן העבודה הנדרש לביצוע המשימות הינו כפול ביחס לשעות המשרה. מנחות האומנה לדורותיהן נוטות לבחור ביותר עשייה מאשר רישום ולכן התיעוד נפגע ואינו משקף את מידת העשייה בפועל. חשוב להדגיש שמנחות האומנה עושות עבודת שטח ו"זמן משרד" לצורך תיעוד ותיק הוא מצומצם ביותר.
2. מאז חוק האומנה נוספו משימות נוספות שלא היו מוגדרות מראש, כגון מפגש נפרד עם הילד. חלקים אלו עוד לא הופנמו מספיק ברמת התיעוד אצל רוב המנחות, כך שכיום בפועל מנחות רבות כן נפגשות יותר עם הילדים וגם בנפרד אולם מפגש זה אינו משתקף מספיק בתיעוד.
3. שאלון מניעת פגיעות מיניות – קיים קושי של מנחות האומנה להתמודד עם אופן שאילת השאלות ... מתוך הבנה של חשיבות הנושא והקושי של הצוות, בחרנו בנושא זה כנושא עבודה שנתי אצלנו. ..בכוונתנו לשפר את בקרה על הנושא.
4. תוכניות טיפול – לכל ילד באומנה יש תוכנית טיפול. ..יתכן שמכיוון שנבדקו תיקים חדשים יחסית לא ניתן היה לראות באופן ברור מספיק את התוכנית הכתובה – אולם גם כך ניתן לקרוא עליה בדיווחים השוטפים ובמסמכים המצורפים (הפניית ילד לחונכות, מפגשים עם מטפל רגשי ומשפחה לקראת תחילת טיפול רגשי וכד').
5. לסיכום, העלנו בכל פורום אפשרי, מנכ"ל המשרד – [REDACTED] והמפקחות המחוזיות את הקושי שבעומס הבלתי אפשרי ולא אחראי שמוטל על הצוות מאז חוק האומנה. צוות אומנה במרכז עושה את עבודתו כמיטב יכולתו, במסירות, אחריות ומקצועיות. אנו תקווה שממצאי בדיקתכם יצטרפו לקול שאנו משמיעים ויסייעו בידי מקבלי החלטות לחולל את השינוי הנדרש.

עיקרי תגובת מט"ב: במקומות שאכן בדקנו שישנן תקלות, מנחות האומנה זומנו לשיחה וחודדו הנהלים. הוכן טופס בדיקת תיק טיפול ככלי בקרה. המנחות צריכות לחתום על המסמך לאחר שבדקו את התיקים כל 3 חודשים.



אגף בכיר ביקורת פנים

ביצוע תכנים / הפקת לקחים - סיבות לסיומי אומנה

באופן כללי, תקופת השהייה של ילד במשפחת אומנה מסתיימת באחד מהמצבים הללו: הילד מגיע לגיל 18/גיוס לצבא, חוזר לבית הוריו, עובר למשפחת אומנה אחרת, עובר לפנימייה או מאומץ.

כאשר סיבת סיום האומנה אינה בשל סיבות רצויות ו/או טבעיות כגון אלו, זיהוי של הקשיים שהביאו לסיום האומנה הינו מהותי לשם הפקת לקחים. הפקת לקחים משמעותה הפחתת הסיכוי למשברים נוספים לילדי האומנה. ניתוח של הסיבות לסיומי האומנות, עשוי להעיד על רמת המוכנות וההכשרה של משפחות האומנה כמו גם על חולשה בליווי מנחות האומנה את המשפחות והילדים. קיימת חשיבות לבחינת פרמטרים כגון: אחוז סיומי אומנה לבקשת משפחת האומנה, פרק הזמן שחלף מאז תחילת האומנה עד שהמשפחה ביקשה לסיים את ההשמה, מספר משפחות האומנה שביקשו לסיים את ההשמה מהסיבה שלא הבינו לעומק את המתבקש מהן, האם הגברת ליווי של מנחת האומנה יכולה הייתה בדיעבד לסייע להמשך ההשמה, מידת ההשקעה של ארגון האומנה בטיפול המשפחות ועוד.

עיקרי תגובת המפקחת הארצית: יצויין כי העברתו של ילד מאומנה לפנימייה היא בכפוף לדיון בות"ט והלעיתים דווקא מסמלת העברה למסגרת שמתאימה לו יותר ולאוו דווקא מציינת סיום שאינו מיטיב איתו.

ממצאים

3.8 **לא נמצא כי בוצע ניתוח מוסדר ושיטתי של סיומי אומנה:** לא מתבצע אפיון של המקרים השונים והנתונים הרלוונטיים, לא מתבצעת בחינה באם המקרים מעידים על בעייתיות נקודתית או רוחבית והיקפה. בהתאם, לא מופקים לקחים בשל סיום אומנה שלא בשל סיבות רצויות וטבעיות.

3.9 מבדיקת הביקורת את הנתונים במערכת "מס"ר" עולה כי במהלך השנים 2017-2018, עברו 195 ילדי אומנה (2.3%) מתעריף אומנה לתעריף פנימיות ילד ונוער (מצורף דוח מס"ר). יתכן ולמידה על סיבות המעבר מאומנה לפנימייה יסייעו להפיק לקחים שיסייעו לחזק את סידורי האומנה הקיימים.

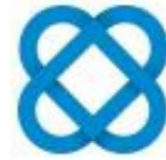
3.10 ארגוני האומנה נדרשים לדווח לפיקוח מדי חודש על סידורי האומנה שהסתיימו ולציין את הסיבה לכך במונחים כגון: הוסכם עם ההורים האומנים לסיים האומנה, סיום האומנה היה "מתוכנן" / "לא מתוכנן", עבר לפנימייה, חזר להורים.

דיווח זה הינו חלקי ואינו מאפשר להבין מי יזם את סיום האומנה ומה הסיבה לכך. באופן כזה לא מתאפשרים מדידה של כמות סיומי האומנה הבלתי רצויים, למידה, הפקת לקחים, שיפור ומניעה של סיומי אומנה שלא בשל סיבות רצויות וטבעיות.

עיקרי תגובת המפקחת הארצית: בתקופה הקרובה נתחיל בעבודה בהתאם לכלי הבקרה שנוסחו והם יתוקנו מעת לעת גם בהתאם להערת המבקר.

חוסר בהוראת תע"ס עדכנית

3.11 הוראת התע"ס בנושא האומנה - 8.2: "הנהלים הנוגעים לסידור ילדים במשפחות אומנה, לטיפול בהם ולפיקוח עליהם", נכתבה ב-7.4.2011, יותר מ-5 שנים לפני חקיקת חוק האומנה ותקנותיו ואינה עדכנית.



אגף בכיר ביקורת פנים

קשיים בביצוע פעולות הפיקוח

- 3.12 בשנת 2016, שנת החלת חוק האומנה, היו כ-3,000 ילדי אומנה בכ-2,200 משפחות אומנה (מתוך סקירת העשור של השירותים החברתיים, 2019). השירות לילד ולנוער שהיה אחראי בזמנו על שרותי האומנה, סבר כי בעקבות החוק עתידים להתווסף עוד כ-2,200 ילדים הנזקקים לאומנה (שהיו עד החלת החוק במעמד "נטושי"/יתום ו/ או שגדלו אצל קרוב משפחה מבלי שהיו מוכרים כילדי אומנה). הנחת השירות הייתה כי יש צורך בהרחבת תקני הפיקוח באופן משמעותי משהיה עד תחולת החוק. הצורך בכך גם קשור להוספת פעולות פיקוח שהתחייבו עתה ע"פ החוק, גם אם בוצעו במידה כזו או אחרת לפני תחולתו.
- 3.13 בפועל מערך האומנה הוצא מחוץ לשירות ילד ונוער ולא מונה לו מנהל שירות אחר. מבחינה ארגונית הופחת משאב של דרג ניהולי בנושא האומנה והמפקחת הארצית הוכפפה ישירות למנהלת מינהל שח"א. לא הוספו מפקחים לפיקוח על האומנה אלא רק לפני כמס' חודשים.
- 3.14 להלן נתונים על מספר ילדי האומנה שבמינהל שח"א משנת 2016 עד אוקטובר 2019 לפי מחוזות:

טבלה 4

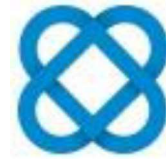
2016	2017	2018	2019 עד אוקטובר	
349	409	577	589	דרום
737	906	1,034	988	חיפה והצפון
634	688	960	900	ירושלים
806	1,081	1,222	1,127	תל אביב והמרכז
2,526	3,084	3,793	3,604	סה"כ

לנתונים אלו נוספים עוד כ-800 ילדי אומנה ממינהל מוגבלויות שמספרם נשאר יציב במהלך השנים.

נכון לאוקטובר 2019 כ-3 שנים מתחולת חוק האומנה, מס' ילדי האומנה ילד ונוער עלה ביותר מ-1,000 לכ-3,600 ילדים, עלייה של כ-43% ומס' המשפחות עלה בכ-870 לכ-2,700 משפחות, עלייה של כ-43% (ע"פ נתונים שהתקבלו מאגף מערכות מידע).

3.15 משיחות עם גורמים שונים בשירות האומנה וארגוני אומנה, עלה עניין עומסי העבודה וריבוי המשימות המוטלים על המפקחת הארצית והמפקחות המחוזיות. עוד עלה כי מצב זה מוביל לפגיעה בביצוע פעולות פיקוח חשובות כגון: אי בדיקת תיקי טיפול בהיקף הנדרש, אי בדיקת תכניות טיפול, אי דיוק בעבודת אישור ההשמה של ילדים במשפחות אומנה, חוסר מעקב אחר תיקון ליקויים, אי קידום כנדרש של תיאום מהלכים עם השלטון המקומי והמחלקות לשירותים חברתיים לאור החוק החדש.

מפקחת אומנה מחוזית - ת"א, בהיותה מפקחת יחידה במחוז האחראית על כ-800 ילדי אומנה בשנת 2017 ועל כ-1,000 ילדים בשנת 2018 דיווחה לממונים עליה בפניותיה מיוני



אגף בכיר ביקורת פנים

2017, מרץ 2018 ופברואר 2019, על העומס הקיצוני בנושא הפיקוח על האומנה במחוז ואי יכולתה למלא את כל המטלות הנדרשות לביצוע הפיקוח כפי שמצופה וכפי שהוגדר בחוק האומנה וזאת בשל הגידול המתמשך במספר הילדים ובמורכבות המקרים שבהם נדרשת מעורבותה הפרטנית.

בין היתר כתבה: איני מצליחה להגיע ל-

- בדיקת תיקים ושיחות ופגישות עם משפחות אומנה מעבר למקרי חרום (...)
- פיקוח אחר יישום תכניות טיפול באופן כללי, הניצול התקציבי של סל ההוצאות המיוחדות ופיקוח אחר מתן טיפולים רגשיים, אבחונים ומעקבים פסיכיאטריים לילדים באומנה (...)
- מעקב אחרי ילדים עם פרופיל מורכב השוהים זמן רב במסגרות זמניות וזקוקים להשמה באומנה ...
- מעקב יותר שיטתי אחר אירועים חריגים וקיום חשיבה במקרים בהם יש מספר ארועים חריגים חוזרים אצל ילד באומנה בתקופה של חצי שנה (...)
- מתן הערות והתייחסות לתקנות שנבנות בהתאם ליישום חוק האומנה, והטמעה של חוק האומנה במחלקות השונות (...)
- פיקוח על הגופים המפעילים, לרבות עניין הדרכה של כח אדם...

3.16 היחס בין מס' מפקחים למס' ילדי אומנה עד לפני מס' חודשים:

מחוז ת"א והמרכז: מפקחת אחת – ליותר – 1,100 ילדים בכ-900 משפחות אומנה.
מחוז ירושלים: מפקחת אחת לכ-900 ילדים בכ-760 משפחות אומנה.
מחוז חיפה והצפון: שתי מפקחות ל-1,000 ילדים בכ-820 משפחות אומנה.
מחוז ב"ש והדרום: מפקחת בחצי תקן לכ-600 ילדים בכ-380 משפחות אומנה.

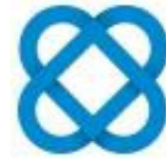
לאחרונה התווספו 3 תקני פיקוח במחוזות השונים:
מחוז תל-אביב – נוסף תקן אחד שאויש ביוני 2019.
מחוז ירושלים – נוסף תקן אחד. נבחר מפקח אך נכון למועד הביקורת טרם החל בעבודה באומנה בשל עומס בתחום פיקוח על קהילה.
מחוז צפון-התווסף 1/2 תקן פיקוח.
מחוז באר שבע-התווסף 1/2 תקן.
לא היה שינוי בתקינה לניהול מערך האומנה ובתקני מינהלה.

תוספת תקני הפיקוח הקטינה בכ-50% את מס' הילדים והמשפחות לתקן מפקח:

מפקחת אחת לכ-550 ילדי אומנה בכ-340 משפחות במחוז תל אביב.
מפקחת אחת לכ-450 ילדי אומנה בכ-380 משפחות במחוז ירושלים (בהנחה שהמפקח שנבחר לאחרונה במכרז יחל עבודתו בזמן הקרוב).
מפקחת אחת לכ-400 ילדי אומנה בכ-330 משפחות במחוז צפון.
מפקחת אחת לכ-600 ילדים בכ-380 משפחות במחוז באר שבע.

מסקנות והמלצות

1) הליקויים המשמעותיים בעבודת מנחות האומנה שעלו בבדיקת הביקורת - היעדר תכניות טיפול, היעדר מפגשים עם ילדי האומנה בנפרד / ספק לקיומם, היעדר ביקורי בית חודשיים



אגף בכיר ביקורת פנים

ואי שימוש בבקורות הנדרשות לאיתור מצב סיכון בו נמצאים הילדים ופגיעות מיניות, מעידים על צורך בהגברה משמעותית של הפיקוח הקיים כיום.

א. מומלץ להנחות את ארגוני האומנה להוסיף לדיווח החודשי למשרד פרמטרים נוספים שבהם מצופה שהפיקוח יעודכן ויסיק מסקנות אופרטיביות. לדוגמא - דיווח על מס' ביקורי בית שהמנחות קיימו, מס' ילדים/משפחות אומנה שלא התקיימו עבורם ביקורים והסיבות לכך. בנוסף לבקרה שוטפת שדיווח כזה יספק, יהיה ניתן לבחון בעזרתו למשל את הצורך בוויסות ההפניות בין ארגוני אומנה שונים באותו מחוז. מומלץ שדיווח כזה יבוצע באופן ממוחשב לתוך מודול פיקוח ייעודי כולל אסמכתאות.

ב. מומלץ לשקול את האפשרות להתחברות מרחוק של המפקחים למאגרי נתונים של ארגוני האומנה, מה שעשוי להקל על פעולות פיקוח כגון בדיקה בתיקי אומנה.

ג. לאור חשיבותם הרבה של כלי הבקרה לאיתור פגיעות מיניות, מומלץ להגדיר את תדירות הבדיקה בהסכם ו/או בהנחיה לארגוני האומנה (עד לגיבוש הסכם חדש).

2) היעדר פיקוח סדור ושיטתי על הסיבות לסיום סידורי אומנה (שלא בשל סיבות מיטיבות) אינו מאפשר הפקת לקחים מסודרת שעשויה לשפר את איכות ההשמות, למנוע קריסות אומנה בעתיד ואת השלכותיהן השליליות.

א. מומלץ להנחות את ארגוני האומנה לדווח על מאפיינים נוספים על המדווחים כיום אודות סיבות לסיומי האומנה כגון: הקשיים שהביאו לסיום האומנה, יוזם סיום האומנה, הזמן שחלף מתחילת האומנה וכד'.

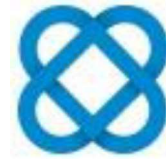
ב. מומלץ לקיים תחכימים באופן מוסדר ושיטתי אחר סיומי האומנה. מומלץ למפות את הסיבות והמאפיינים לסיומי האומנה ולבחון באם הם מעידים על בעייתיות נקודתית או רוחבית והיקפה.

3) מאז תחולתו של חוק אומנה לילדים לפני כ-3 שנים, חלה עליה של כ-43% במספר ילדי האומנה ושל כ-45% במס' משפחות האומנה. לצד הגידול בהיקף האוכלוסייה המטופלת כמעט בכ-50%, הצטמצמו משאבי הפיקוח – לא קיים דרג ניהולי (מנהל שירות/אגף), לא התווספו תקני פיקוח עד לאחרונה כמו גם תקני מינהלה ואף לא הוקמו כלים ממוחשבים תומכי פיקוח.

א. קיימים ליקויים מהותיים בפיקוח על הליווי והטיפול בילדי האומנה. המפקחים מתמקדים במענים לצרכים נקודתיים וב"כיבוי שרפות". בדיקות פיקוח בתיקי טיפול של ילדי אומנה בוצעו בהיקף מזערי של כ-1.25% מכלל תיקי הטיפול של הילדים המושמים באומנה בשנה הנבדקת. המפקחת הארצית והמפקחים מתריעים על תת תקינה של מפקחים ביחס לנדרש גם לאחר תוספת בתקינה במהלך השנה האחרונה.

מן הראוי כי תבוצע עבודת מטה במינהל משאבי אנוש ובמינהל שח"א בכל הנוגע למבנה הארגוני הנדרש באומנה – כפיפות, צורך בדרג ניהולי, וכן ניתוח עיסוקים שיכלול הגדרה סבירה של היקפי ותחומי האחריות של המפקחות במטרה לקבוע את היקף התקינה הנדרש באומנה שיאפשר עמידה בדרישות החוק בפרט ובתפקידי הפיקוח בכלל.

עיקרי תגובת המפקחת הארצית והממונה על רישוי אומנים: קיים צורך בתגבור כוח אדם במחוזות ובפיקוח הארצי לאור הגידול מספר הילדים, המשפחות והמשימות



משרד העבודה, הרווחה
והשירותים החברתיים
חוסן חברתי לישראל

אגף בכיר ביקורת פנים

הנדרשות על פי החוק. קיים צורך בבחינה מחודשת של המבנה הארגוני בו פועלת האומנה בשני המנהלים והגדרת מעמסת תפקיד מפקח אומנה. תגובת סמנכ"ל בכיר ניהול ההון האנושי: בימים אלו יצרנו משרת מנהל שירות והיא תפורסם בכפוף לאישור ועדת החריגים באוצר.

ב. מומלץ לפעול בהקדם האפשרי להקמת מערכת מידע לתמיכה בניהול האומנה ובמערך הפיקוח בנושא.

(4) הוראת התע"ס בנושא האומנה (8.2) נכתבה בשנת 2011, כ-5 שנים לפני החלת חוק האומנה ותקנותיו ואינה עדכנית. לנוכח העובדה כי החוק נכנס לתוקפו לפני כ-3 שנים, מוצע לקבוע לוח זמנים לעדכון התע"ס. עדכון זה אמור לסייע בהטמעה ודיוק הפעולות המקצועיות של העוסקים בנושא.

עיקרי תגובת המפקחת הארצית: אנו עסוקים כיום בניסוח תקנות תשלומים לאומנים וכן תקנות גוף מפעיל ולאחר אישורן בכנסת נפעל לעדכון תע"ס 8.2.