

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

8 פי

סיכויי של בוגר פנימייה לשהות במעצר או במאסר בבגרותו ביחס לסיכויים של בוגר באוכלוסייה הכללית; ופי 2.5 מאלו של בוגר אומנה

91%

מהאימהות שילדיהן הוצאו מהבית בשנת 2017 לא השתפו בתוכניות שיקום במימון משרד הרווחה

10% בלבד

מהילדים שהוצאו מביתם שבים אליו לאחר שיקום ההורים והילד

1,149 ילדים

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

26 חודשים

אורך הליך אימוץ בממוצע, כפול ממשך הזמן המרבי המוגדר בדין

27%

מהילדים באומנה ובפנימיות עוברים בין כמה מסגרות

87%-ל

מהילדים באומנה לא נקבעו תוכניות טיפול כנדרש בחוק האומנה ובתע"ס

5 פי

סיכוייה של נערה בפנימייה ללדת לפני גיל 17 ביחס לנערה באוכלוסייה הכללית, ופי 1.5 מאלו של נערה באומנה



פעולות הביקורת

בחדשים 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 (44%, 320 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 (12% - 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 וממשטרת 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.

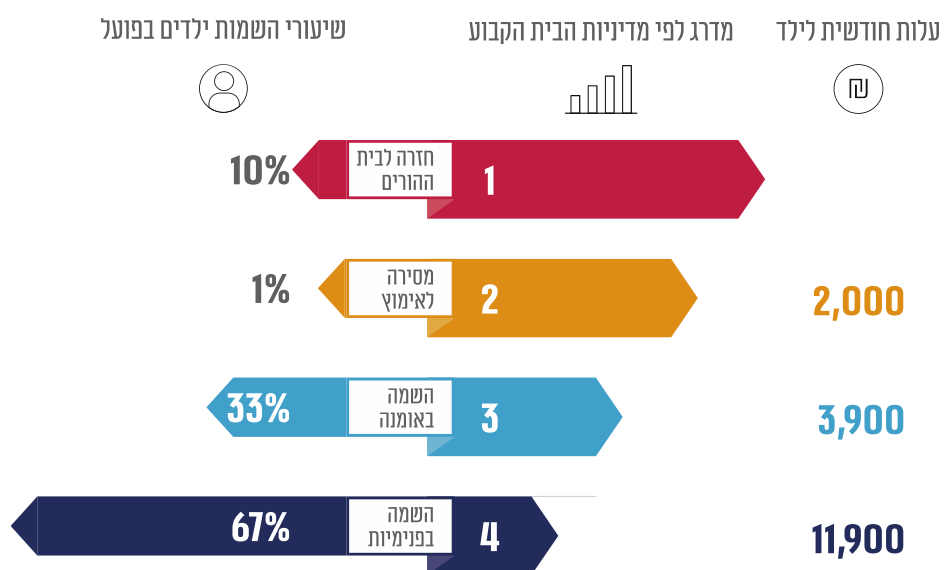
הטיפול בילד שהוצא מביתו - מומלץ כי משרד הרווחה, בסיוע מערך הפיקוח, יטמיע בקרב הגורמים הרלוונטיים את חשיבותן של תוכניות הטיפול לילדים, ויאכוף עליהם את החובה לקובען. כן מומלץ כי המשרד יפעל לכך שהטיפול בילד יתועד באופן מלא וזמין בתיקי הילד, ובכך יפעל לשמר עבור כל ילד את ההיסטוריה שלו ולאפשר קבלת החלטות 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 ועלות חודשית 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 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 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.

