



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

הצעת חוק האומנה, התשע"ג-2013

אומדן עלות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 64 08 240 / 1

פקס: 02 - 64 96 103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: ויקטור פתאל

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

א' באייר תשע"ד

1 במאי 2014

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ קארין אלהרר, ועניינו הערכת העלות התקציבית של הצעת חוק האומנה, התשע"ג–2013 (להלן: הצעת החוק). כיום, מערך האומנה פועל מתוקף תקנות עבודה סוציאלית ואינו מעוגן בחקיקה ראשית. במסמך יוצגו היבטים תקציביים של מערך האומנה ואומדן העלות של הצעת החוק, שמטרתה לעגן בחקיקה את המצב בפועל.

1. מערך האומנה

1.1. רקע

אחד מההסדרים במערך ההשמה החוץ-ביתית של משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: המשרד) הוא **האומנה**. אומנה היא מסגרת טיפולית לילדים שיש להוציאם מחסות הוריהם לפרק זמן קצר או ארוך, משום שההורים אינם מסוגלים לטפל בילד או להעניק לו מסגרת תומכת וראויה.

האומנה היא מצב זמני, ועל-פי רוב הוא מסתיים עקב חזרת הילדים לבית הוריהם הטבעיים, הגעתם לגיל 18 (אם הם יכולים לדאוג לעצמם), העברה לפתרון חוץ-ביתי אחר או אימוצם של הילדים. תקופת האומנה נעה בין ימים אחדים לשנים אחדות, לפי סוג מסגרת האומנה. ההבדלים המרכזיים בין אימוץ לאומנה הם משך הטיפול בילד וחזקת האפטרופסות. באומנה אין חזקת אפטרופסות למשפחת האומנה והילד נשאר תחת האפטרופסות הטבעית שלו. בניגוד לכך באימוץ ההורים מאמצים את הילד ללא הגבלת זמן וגם משמשים האפטרופוסים שלו. משפחת אומנה אחת יכולה להחזיק עד חמישה ילדים,¹ והיא מוגדרת בדרך כלל אמצעי טיפולי ומשפחה המשלימה את המשפחה הביולוגית של הילד, על-פי צורכי הילד ומשפחתו, ואינה באה במקומה. משרד הרווחה רואה חשיבות רבה בשיתופם של ההורים הביולוגיים בחייו של הילד בעת שהותו באומנה, למעט במקרים שבהם שיתופם יפגע בילד.²

משרד הרווחה והרשויות המקומיות מממנים את עלויות האומנה בשיעורים של 75%-ו-25% בהתאמה, וסכום המימון נקבע על-פי קריטריונים של סוג האומנה ומצבו של הילד מבחינה בריאותית, גילו והתוכנית המותאמת לו. למשפחות האומנה מועברים תשלומים קבועים ותשלומים עבור סל הוצאות נלוות – בחלק מהמקרים ישירות מהמשרד למשפחת האומנה ובחלק מהמקרים דרך הגופים המפעילים, כפי שיפורט בהמשך. כיום פועלים ארבעה גופים המפעילים את תחום האומנה בהתאם לתקנות עבודה סוציאלית: עמותת מט"ב, עמותת אור שלום, מכון סאמיט וארגון שח"ר.

השמת הילדים באומנה נעשית באמצעות ארבעה אגפים ויחידות של המשרד, בהתאם למצבם: ילדים ללא צרכים מיוחדים מופנים לאומנה על-ידי האגף לשירותים חברתיים ואישיים (שירות ילד ונוער); ילדים בעלי צרכים מיוחדים – על-ידי אגף השיקום, האגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית והיחידה לטיפול באנשים עם אוטיזם.³

1.2. סוגי אומנה⁴

להלן תיאור של סוגי האומנה:

¹ תקנון עבודה סוציאלית, הוראה 4 לפרק 5, נוהל השמת אנשים עם נכות ומוגבלות במסגרות חוץ-ביתיות.
² תקנון עבודה סוציאלית, **הוראה 2 לפרק 8, הנהלים הנוגעים בסידור ילדים במשפחות אומנה לטיפול בהם ולפיקוח עליהם**.
³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **ילדים בעלי צרכים מיוחדים במשפחות אומנה**, כתבה מריה רבינוביץ', 6 במאי 2013.
⁴ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **אומנה – משפחה עוטפת לילדים ונוער בסיכון ובסכנה**, תאריך כניסה: 5 בפברואר 2014.

אומנה רגילה – מרבית סידורי האומנה בארץ (כ-88%) הם של אומנה רגילה. באומנה רגילה מושמים ילדים עד גיל 18 מכלל אגפי המשרד, ולכן מטופלים במסגרת זו **ילדים בעלי צרכים מיוחדים וילדים שאינם בעלי צרכים מיוחדים** שהוריהם אינם מסוגלים לטפל בהם והוחלט שמסגרת משפחתית עדיפה עבורם על מסגרות חוץ-ביתיות אחרות, למשל הוסטלים או פנימיות. סידורי האומנה של ילדים בעלי צרכים מיוחדים המוכרים באגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית, בשירות לטיפול באדם עם אוטיזם או באגף השיקום של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, יכולים להימשך גם אחרי גיל 18, באישורה של ועדת החלטה.

אומנה טיפולית – מסגרת האומנה הטיפולית נועדה לטפל בילדים המגיעים מרקע קשה מאוד, אשר חוו בחייהם טראומות הקשורות בעיקר לאי-מסוגלותם של הוריהם הביולוגיים לטפל בהם ולהעניק להם צרכים בסיסיים להתפתחות תקינה, ולכן יש חשש להתפתחות של פגיעה נפשית. הילדים מלווים על-ידי פסיכיאטר ולעתים אף זקוקים לטיפול תרופתי. הסידור באומנה הטיפולית מוגדר סידור בטווח ארוך ומטרתו עבודה אינטנסיבית על הטראומות המאפיינות את ילדותו המוקדמת של הילד, כדי לסייע לו להיות בעתיד אדם בוגר אשר יכול להתמודד עם דרישות החברה ולנהל חיים תקינים ונורמטיביים עד כמה שאפשר. בהסדר זה, התשלומים הקבועים וסל ההוצאות הנלוות מועברים למשפחות האומנה הטיפולית מהעמותה המפעילה, ולא מהמשרד.

אומנת חירום – סידור לשהייה של כמה ימים עד כמה חודשים במקרים שבהם ילד זקוק להגנה מיידית. ילדים באומנת חירום מועברים זמנית למשפחת קלט, לקלט חירום בפנימייה או למרכז חירום לילדים כדי לספק להם הגנה, לאבחן אותם מבחינה רגשית והתפתחותית ולבחון את יכולת השינוי אצל ההורים הביולוגיים, וכן כדי לאפשר לוועדות תכנון, טיפול והערכה להגיע להחלטות מושכלות בנוגע לעתידו של הילד.

יש כמה סוגים נוספים של אומנה, כמו⁵ **אומנה של קרובי משפחה ואומנת לוויין**, שהיא מסגרת מיוחדת של משפחות לוויין שמאפשרת לילדים בפנימייה לעבור למסגרת משפחתית נורמטיבית ולהשתלב בה ובתוך כך לקבל טיפול ותמיכה מטעם הפנימייה; כך אפשר להגביר את סיכויי קידום של הילדים בלי לוותר על היתרונות שבשייכות לפנימייה.

לוח 1 להלן מפרט את מספרי סידורי האומנה בכל אחד ארבעת האגפים והיחידות של המשרד.

לוח 1 – מספר סידורי אומנה בחלוקה לאגפי המשרד, בשנת 2013⁶

הערות	מספר סידורי אומנה	אגף/יחידה
מזה: 2,020 באומנה רגילה, 293 באומנה טיפולית, 56 באומנת חירום	2,369	שירות ילד ונוער
מזה: 208 ילדים עד גיל 18, 139 מעל גיל 19	347	אגף למוגבלות שכלית התפתחותית
מזה: 190 ילדים עד גיל 18, 58 מעל גיל 19	248	אגף השיקום
	19	שירות לטיפול באדם עם אוטיזם
	2,983	סך הכול

מנתוני המשרד עולה כי בשנת 2013 היו 2,983 סידורי אומנה, אך יש לציין שנתון זה דינמי ומספר ההשמות משתנה באופן תכוף. כאמור, רוב סידורי האומנה הם באומנה רגילה, ובהשמה מסוג זה נכללים בעלי צרכים מיוחדים מאגפי שיקום, מוגבלות ואוטיזם.

⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ילדים בעלי צרכים מיוחדים במשפחות אומנה, כתבה מריה רבינוביץ', 6 במאי 2013.

⁶ שירות ילד ונוער: המועצה הלאומית לשלום הילד, שנתון סטטיסטי ילדים בישראל 2013 – לקט נתונים; שאר אגפים: הגבי ענת שגב, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, דואר אלקטרוני, 2 בפברואר 2014.

1.3. מנגנון שירותי אומנה⁷

האחריות לגיוס משפחות האומנה, להשמת הילדים ולניהול ההנחיה והליווי של המשפחות הועברה בשנת 2001 מן המחלקות לשירותים חברתיים לידי **גופים מפעילים פרטיים**, לצורך שיפור השירות. הגופים פועלים כאמור לפי סטנדרטים ומדדים שקבע משרד הרווחה והשירותים החברתיים באמצעות תקנות העבודה הסוציאלית ומפוקחים על-ידי המשרד.

כיום שירותי האומנה נתונים בידי ארבעה גופים מפעילים:

- במחוז צפון: עמותת מט"ב;
- במחוז מרכז: עמותת אור שלום;
- במחוז ירושלים: מכון סאמיט וארגון שח"ר;
- במחוז דרום: מכון סאמיט.

אחת לכמה שנים מוציא משרד הרווחה והשירותים החברתיים מכרז לבחירת מפעילים, או מפרסם אישור מחדש של מפעילים קיימים או שינוי חלוקת האחריות ביניהם. החלוקה בין הגופים היא גיאוגרפית, ותפקידיהם העיקריים הם גיוס משפחות לקליטת ילדים שהוצאו מבתיהם, הכשרת המשפחות וליווי הילדים והמשפחות האומנות והטבעיות עד תום תקופת האומנה.

מפקחים ארציים לאומנה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים מופקדים על תחום האומנה ברמה הארצית. המפקחים הארציים שייכים לאגפים של המשרד שבהם מטופלים ילדים ובני-נוער במסגרות השמה חוץ-ביתיות ובהן אומנה, כגון השירות לילד ולנוער, האגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית, השירות לטיפול באדם עם אוטיזם ואגף השיקום. ברמה המחוזית יש מפקחים שתפקידם לוודא שמדיניות המשרד מיושמת ככתבה וכלשונה על-ידי הגופים המפעילים את מערך שירותי האומנה.

1.4. תשלומים למשפחות אומנה⁸

משרד הרווחה והרשויות המקומיות מממנים את עלויות האומנה בשיעורים של 75%-ו-25% בהתאמה, על-פי קריטריונים של סוג האומנה ומצבו של הילד מבחינה בריאותית, גילו והתוכנית המותאמת לו. **למשפחות האומנה מועברים תשלומים קבועים ותשלומים בעבור סל הוצאות נלוות ומיוחדות**. התשלום הקבוע ניתן בעבור ההוצאות החודשיות השוטפות (דמי החזקה) ותשלום סל ההוצאות הנלוות כולל תשלומים על שכר לימוד ושיעורי עזר, ליווי לאשפוז, נסיעות, מזון מיוחד, טיפול פסיכולוגי ופארה-רפואי, חוגים, משקפיים ועוד.

דמי החזקה הקבועים המועברים למשפחות אומנה עבור ילד בעל צרכים מיוחדים הם גבוהים יותר מאלו שמועברים בעבור ילד שאינו בעל צרכים מיוחדים, משום שעל משפחת האומנה להתמודד עם צרכיו המיוחדים נוסף על התמודדות עם כלל הבעיות והקשיים הנוצרים כאשר מקבלים ילד לאומנה. גם סכום סל ההוצאות הנלוות והמיוחדות בעבור ילד בעל צרכים מיוחדים הוא על-פי רוב גבוה יותר מסכום הסל לילד שאינו בעל צרכים מיוחדים, והוא מועבר למשפחות באופן שונה, לפי המקרה: בסידור אומנה לילד **שאינו בעל צרכים מיוחדים**, משרד הרווחה מעביר לגוף המפעיל סכום כסף (739 ש"ח, ראה בהמשך) בגין כל ילד שבטיפולו לצורך החזר הוצאות מיוחדות ונלוות. מסכומים אלו נוצר סל מצטבר (739 ש"ח כפול מספר הילדים), והגופים

⁷ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **ילדים בעלי צרכים מיוחדים במשפחות אומנה**, כתבה מריה רבינוביץ', 6 במאי 2013.

⁸ שם; הכנסת, הוועדה לזכויות הילד, **פרוטוקול מס' 4 – מחסור באומנה לילדים בעלי מוגבלות**, 7 במאי 2013.

המפעילים מקצים סכום מסוים מתוך סל זה לכל משפחה, לפי התוכנית הטיפולית של הילד. לעומת זאת, **ליד בעל צרכים מיוחדים** לא נבנית תוכנית טיפולית קבועה עקב צרכים משתנים ולכן גם לא מועבר סכום קבוע לכל ילד, ומשפחת האומנה מקבלת החזרים כספיים ממשד הרווחה לאחר הצגת קבלות.

2. אומדן עלות⁹

2.1. תיאור הצעת החוק

מטרת הצעת חוק האומנה, התשע"ג–2013, היא לעגן בחוק את מערך האומנה הפועל כיום על בסיס תקנות עבודה סוציאלית ואינו מוסדר בחקיקה ראשית. הצעת החוק מתבססת על המלצות ועדת-רוטלוי בנושא "השמה חוץ-ביתית", אשר מטרתה הייתה להסדיר את מערך האומנה תוך הבטחת זכויות הילדים והחובות והזכויות של המשפחה האומנת והמשפחה הביולוגית. יש לציין כי ככלל, אומדני עלות של הצעות חוק כוללים תקציבים הקיימים כיום אולם אינם מעוגנים בחקיקה, והדבר בא לידי ביטוי גם במקרה זה.

סעיפי ההוצאה התקציבית בגין הפעלת מערך האומנה הם בעיקר באגפים שונים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, כפי שפורט בסעיף 1 לעיל.

2.2. תיאור אומדן העלות

אומדן העלות של הצעת החוק הוא למעשה ההוצאה התקציבית הקיימת למימון מערך האומנה, בעיקר באגפים שונים של משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

ההוצאה על כל סידור אומנה נקבעת לפי האגף המטפל, בהתאם למצבו של המושם. להלן הנתונים שהתקבלו מהמשרד בחלוקה לארבעת האגפים והיחידות, לפי השנה האחרונה שלגביה יש נתונים: הנתונים על אגפי שיקום ומוגבלות שכלית הם משנת 2012, ועל אגפי אוטיזם ושירות ילד ונוער – משנת 2013. יש לציין כי במקרים שחסרו נתוני אמת התקבלו נתונים המציגים את הסכומים בקירוב ומשמשים אומדן מהימן.

- **כלל ההוצאה השנתית של האגף למוגבלות שכלית התפתחותית בגין אומנה הוא כ-24.9 מיליון ש"ח.** מתוכם, כ-18.4 מיליון ש"ח הם עבור דמי החזקה קבועים, כ-3.8 מיליון ש"ח משולמים עבור סל הוצאות נלוות וכ-2.7 מיליון ש"ח הם עבור שירותי הגופים המפעילים. סכומים אלו ניתנו בעבור 347 מושמים. יש לציין כי הסכומים הממוצעים השנתיים לילד הם: 51,696 ש"ח בגין דמי החזקה ו-11,022 ש"ח בגין סל הוצאות נלוות.
- **באגף שירות ילד ונוער** אין נתון על כלל ההוצאה השנתית, אלא מובאים נתונים על כל ילד לפי צרכיו. מספר הילדים הכולל הוא 2,369. דמי החזקה עבור ילדים המושמים באומנה רגילה הם כ-2,400 עד 2800 ש"ח לחודש, ודמי החזקה עבור ילדים המושמים באומנה טיפולית עומדים על כ-3,700 ש"ח לחודש. סל ההוצאות הנלוות החודשי עומד על 739 ש"ח לילד בחודש, ונוסף על כך הגוף המפעיל מקבל 641 ש"ח בחודש לילד עבור השירותים, ללא קשר לסוג האומנה, וסך הכול 1,380 ש"ח.

אומדן עלות – שירות ילד ונוער:

ילד שאינו באומנה טיפולית

⁹ הגב' ענת שגב, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, דואר אלקטרוני, 2 בפברואר 2014.

- עלות לילד – 2,600 ש"ח דמי החזקה לחודש (ממוצע) + 1,380 ש"ח = 3,980 ש"ח לחודש.
- העלות השנתית לילד היא אם כן $12 * 3,980 = 47,760$ ש"ח. מספר הילדים הוא כ-2,076 ולכן העלות השנתית בגינם עומדת על $2,076 * 47,760 = 99.1$ מיליון ש"ח.

ילד באומנה טיפולית

- עלות לילד – 3,700 ש"ח דמי החזקה לחודש + 1,380 ש"ח = 5,080 ש"ח לחודש.
- העלות השנתית היא אם כן $12 * 5,080 = 60,960$ ש"ח. מספר הילדים הוא כ-293 ולכן העלות השנתית בגינם עומדת על $293 * 60,960 = 17.9$ מיליון ש"ח.

כלל העלות השנתית של שירות ילד ונוער נאמדת ב-117 מיליון ש"ח (17.9 + 99.1 מיליון ש"ח).

- כלל הוצאה שנתית של אגף השיקום בגין האומנה היא כ-18.1 מיליון ש"ח. מתוכם, כ-13.1 מיליון ש"ח הם עבור דמי החזקה קבועים, כ-3.1 מיליון ש"ח הם עבור סל הוצאות נלוות וכ-1.9 מיליון ש"ח הם עבור שירותי הגופים המפעילים. סכומים אלו ניתנו בעבור 248 מושמים. יש לציין כי הסכומים הממוצעים השנתיים לילד הם 51,540 ש"ח לדמי החזקה ו-12,356 ש"ח לסל הוצאות נלוות.
- **ביחידה לטיפול באדם עם אוטיזם** יש 19 מטופלים ועלותם הכוללת עומדת על 990,432 ש"ח לשנה: כ-671,000 ש"ח עבור דמי החזקה חודשיים למשפחות וכ-319,000 ש"ח עבור הוצאות העמותה (כולל ליווי והדרכה של המשפחה), ללא סל הוצאות מיוחדות – לגבי רכיב זה אין נתון ממשי וההנחה היא כי העלות של הסל דומה לזו של הסל הניתן עבור ילדים בעלי צרכים מיוחדים מהאגפים השונים, ועומדת על כ-12,000 ש"ח בשנה לילד, או 228,000 ש"ח לכל הילדים. האומדן עבור היחידה לטיפול באדם עם אוטיזם הוא כ-1.22 מיליון ש"ח.

בטבלה 2 להלן סיכום של ההוצאה התקציבית של ארבעת האגפים והיחידות במשרד הרווחה, שהוא אומדן העלות של הצעת החוק.

לוח 2 – ההוצאה התקציבית על מערך האומנה, לפי אגפים ויחידות, משרד הרווחה

סך הוצאה	הוצאה לילד	מושמים	אגף
99.1	47,736	2,076	שירות ילד ונוער (לא טיפולי)
24.9	71,758	347	האגף למוגבלות שכלית התפתחותית
17.9	61,092	293	שירות ילד ונוער (טיפולי)
18.1	72,984	248	אגף השיקום
1.22	64,210	19	היחידה לטיפול באדם עם אוטיזם
161.2	54,040	2,983	סך הכול

אומדן העלות של הצעת החוק הוא **161.2 מיליון ש"ח**, למימון השמה של 2,983 מושמים, בהוצאה ממוצעת של כ-54,000 ש"ח בשנה. יש לציין כי מספר המושמים באגפים השונים משתנה באופן רציף. נוסף על כך, כאמור לעיל, הצעת החוק נועדה לעגן בחקיקה ראשית פעילויות ותקציבים **קיימים כיום** במערך האומנה, ואין בה תוספת תקציבית מעבר לקיים. כמו כן, ניתוח אומדן העלות הוא סטטי, כלומר האומדן מבוסס על ההנחה שהצעת החוק לא תביא לגידול בפעילות מערך האומנה כיום.