

# הפיילוט לפיקוח על אפוטרופוסים לעניינים אישיים דוח מסכם

שירלי רזניצקי איתי מנהיים חיה רוזנפלד אלן מילשטיין  
ג'ני ברודסקי דורי ריבקין חנה גולדנברג

המחקר נעשה בהזמנת האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים ובמימונו

כן התקבלה תרומה מיוחדת מנסי הקרמן מבולטימור, מרילנד

# הפיילוט לפיקוח על אפוטרופוסים לעניינים אישיים דוח מסכם

שירלי רזניצקי איתי מנהיים חיה רוזנפלד אלן מילשטיין  
ג'ני ברודסקי דורי ריבקין חנה גולדנברג

---

המחקר נעשה בהזמנת האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים ובמימונו

מחקר זה התאפשר הודות לתרומה מיוחדת מנסי הקרמן מבולטימור, מרילנד

עריכת לשון: רוגית בן-נון  
תרגום לאנגלית (תקציר ותמצית מנהלים): נעמי הלסטד  
הפקה והבאה לדפוס: ענת פרקו-טולדנו

מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל  
ת"ד 3886 ירושלים 9103702  
טלפון: 02-6557400 | פקס: 02-5612391  
[brookdale.jdc.org.il](http://brookdale.jdc.org.il)

ירושלים | סיוון תשע"ט | יוני 2019

## עוד פרסומים של המכון בנושא

- ברודסקי, ג., שנוור, י., ובאר, ש. (עורכים) (2018). בני 65+ בישראל שנתון סטטיסטי. פמ-80-18.
- ברג-ורמן, א., רזניצקי, ש., ברודסקי, ג'. (2017). מי מטפל במטפל? שירותי הבריאות, בני משפחה מטפלים ומה שביניהם. דמ-768-18
- בנטור, נ., לרון, מ., פלח, נ. (2017). רמת השירות ואיכות הטיפול במוסדות הסיעודיים בעקבות המכרז הארצי לקודים סיעודיים - דוח מסכם 2008 - 2015. דמ-752-17
- ברלב, ל., קרן-אברהם, י., אדמון-ריק, ג., הבר, י. (עורכים). (2017). אנשים עם מוגבלות בישראל. ירושלים: מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל ונציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.
- בנטור, נ., לרון, מ., פלח, א., שטרנברג, ש., רדומיסלסקי, ז., ורדי, ד., בן ציון, י. (2016). איכות הטיפול באנשים הלוקים בדמנציה והצרכים הלא מסופקים שלהם ושל בני משפחתם. דמ-733-16
- ריבקין, ד., לף, י. (2015). אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית שאינם במסגרת של משרד הרווחה: סקר במחוז חיפה והצפון. דמ-693-15

את הפרסומים אפשר להוריד ללא תשלום מאתר המכון: [brookdale.jdc.org.il](http://brookdale.jdc.org.il)

# תקציר

## רקע

בישראל יש כיום יותר מ-50,000 אנשים שמונה להם אפוטרופוס; 85% מהם אפוטרופוסים בני משפחה ו-15% אפוטרופוסים מקצועיים. עד שנת 2014 הונהג בישראל פיקוח על אפוטרופוסים רק בנושאי רכוש. תמורות בעולם ובישראל בנוגע לעקרון האוטונומיה של האדם העלו צורך להרחיב את הפיקוח על אפוטרופוסים גם בעניינים אישיים (ענייני 'גוף') ולוודא שהאפוטרופוס מתייחס לכל תחומי החיים ובכלל זה טיפול רפואי, טיפול אישי, מסגרת מגורים מתאימה, עבודה ותעסוקה, חיי חברה ופנאי וכד'. זאת תוך התחשבות ברצונות האדם ופעולה על פיהם.

## מטרות

המטרה המרכזית של הפיילוט הייתה לסייע למשרד המשפטים בעיצוב מערכת פיקוח לעניינים אישיים, שתאפשר איתור מצבים שבהם תפקוד האפוטרופוס אינו תקין. מטרה נוספת הייתה לספק מידע על מאפייני האנשים שיש להם אפוטרופוס, וכן על מאפייני האפוטרופוסים, על אופן מילוי תפקידם ועל צורכיהם.

## שיטות

הפיילוט כלל שלושה שלבים עיקריים: (1) פיתוח אינדיקטורים וכלים לבחינת תפקוד האפוטרופוס – שלב זה התבסס על 18 חקרי מקרים ו-39 ראיונות עם אנשי מקצוע ובחינת חוקים ונהלים בישראל ובעולם; (2) ביצוע הפיילוט – אפוטרופוסים מילאו שאלונים למילוי עצמי על אודות 502 אנשים. נערכו 453 ביקורים של מראיינים במקום מגורי האדם, אשר כללו ריאיון עם האפוטרופוס, תצפית וריאיון עם האדם. עובדות סוציאליות של מסגרות המגורים מילאו 213 שאלונים על אודות אנשים המתגוררים בהן. על סמך המידע שנאסף קבעה העובדת הסוציאלית של הפיילוט האם תפקוד האפוטרופוס תקין או שיש חשש לתפקוד לא תקין; (3) בחינת תוקף ומהימנות של הכלים – תיקוף של שיטת הפיקוח על ידי ביקור חוזר של עובדות סוציאליות ב-113 מקרים.

## ממצאים

ב-94% מן המקרים שהאפוטרופוס הוא בן משפחה, תפקודו נמצא תקין, אולם נמצא שלרבים צורך בהדרכה וסיוע בהתמודדות עם התפקיד. ב-52% מן המקרים של אפוטרופוסים מקצועיים נמצא חשש לתפקוד לא תקין, לרוב בשל אי-עמידה בנוהל בנוגע לביקורים ולהיכרות עם האדם.

אשר למאפייני האנשים שיש להם אפוטרופוס נמצא כי כמחציתם (46%) בני יותר מ-65. כמחצית מן האנשים (48%) גרים בקהילה והשאר גרים במסגרות מגורים. ל-75% מקרב בני יותר מ-65 יש דמנציה, ל-66% מקרב בני פחות מ-65 יש מוגבלות שכלית התפתחותית.

בקרב אפוטרופוסים בני משפחה, 38% הם הורים, 30% הם בנים או בנות והיתר הם אחים או בעלי קרבה אחרת. רכזי הטיפול מטעם האפוטרופוסים המקצועיים משמשים אפוטרופוסים של 117 אנשים, בממוצע. עבור 85% מן האנשים שיש להם אפוטרופוס מקצועי ממונה מבקר אשר תפקידו להיות בקשר עימם.

## מסקנות

מומלץ כי הפיקוח על האפוטרופוס יעשה בתיאום ובראייה אחת, הן מבחינת העניינים האישיים והן מבחינת העניינים הכספיים. מודל הפיקוח לעניינים אישיים, שנבחן בפילוט, המבוסס על ביקור מראיין במקום המגורים של האדם ומתן חוות דעת על ידי עו"ס, מספק את המידע הדרוש לקביעת תפקוד בן המשפחה המשמש אפוטרופוס. אשר לאפוטרופוסים מקצועיים, נחשף פער משמעותי בין הבנת התפקיד על ידי האפוטרופוסים המקצועיים לבין תפיסת האפוטרופוס הכללי. במקרים אלו, נראה שיש יתרון למודל של פיקוח הנעשה על ידי עו"ס וכולל רכיב משמעותי של הדרכה לרכזי הטיפול. כך אפשר להשפיע באופן רוחבי על מקרים רבים. לאור ההבנה כי משאבי הפיקוח מוגבלים, חשוב ליצור סדרי עדיפויות בביצוע הפיקוח לפי גורמי סיכון הקשורים למאפייני האפוטרופוס, למאפייני האדם ולמאפייני הקשר בין האפוטרופוס לגורמים אחרים המעורבים בטיפול באדם.

# תמצית מנהלים

## רקע כללי

בישראל יש כיום יותר מ-50,000 אנשים שמונה להם אפוטרופוס. ל-85% מתוכם מונה אפוטרופוס בן משפחה, ול-15% מונה אפוטרופוס מקצועי. עד לשנת 2014, הפיקוח על האפוטרופוסים נעשה רק בנוגע לנושאים כספיים. אולם תמורות בעולם ובישראל בנוגע לעקרון האוטונומיה של האדם, לצד לחץ ציבורי, עתירות משפטיות של ארגונים חברתיים, מחקרים אקדמיים ודוח מבקר המדינה משנת 2004, הביאו להחלטה להרחיב את הפיקוח על אפוטרופוסים גם לעניינים אישיים (ענייני 'גוף') כדי לוודא שהאפוטרופוס מתייחס לכל תחומי החיים ובכלל זה טיפול רפואי, טיפול אישי, מסגרת מגורים מתאימה, עבודה ותעסוקה, חיי חברה ופנאי וכד'. זאת תוך התחשבות ברצונותיו של האדם ופעולה על פיהם.

## מטרות

מטרת הפיילוט לפיקוח על אפוטרופוסים לעניינים אישיים, המוצג בדוח זה, היא לסייע למשרד המשפטים לעצב מערכת פיקוח באופן שיאפשר איתור מצבים שבהם תפקוד האפוטרופוס אינו תקין, וכן לקבוע סדרי עדיפויות בהפניית משאבי הפיקוח. בשונה ממחקרים אחרים הבוחנים פעמים רבות תכניות או מערכים קיימים, המחקר הנוכחי בחן הלכה למעשה מודל פיקוח אשר פותח במכון ברוקדייל בשיתוף האפוטרופוס הכללי וועדת ההיגוי של הפיילוט. בשל אופיו של הפרויקט, הדוח הנוכחי מכיל פירוט רב הן על תהליכי בניית מערך הפיקוח, הן על בחינת התוקף של מערך הפיקוח והן על לקחים לפיתוח והרחבה עתידיים של מערך הפיקוח על ידי האפוטרופוס הכללי.

מטרה נוספת של הפיילוט היא לספק מידע על מאפייני האנשים שיש להם אפוטרופוס, על מאפייני האפוטרופוסים - בני המשפחה והמקצועיים, על אופן מילוי תפקידם ועל צורכיהם.

## שיטה

הפיילוט כלל שלושה שלבים עיקריים:

1. פיתוח אינדיקטורים וכלים לבחינת תפקוד האפוטרופוס. בשלב פיתוח הכלים גובשה רשימת אינדיקטורים אשר לפיהם נמדד תפקידו של האפוטרופוס. שלב זה התבסס על סקירת הנהלים של האפוטרופוס הכללי (סל הטיפול), ועל ספרות ממדינות אחרות. 18 חקרי מקרה של אנשים עם אפוטרופוס, 39 ראיונות עם אנשי מקצוע ובחינת חוקים ונהלים בישראל ובעולם. נבחנו מקרים של אנשים שיש להם אפוטרופוס בן משפחה ואפוטרופוס מקצועי. צעירים וזקנים, אנשים שגרים במסגרת ובקהילה.
2. ביצוע הפיילוט. בשלב השני נבחנו כלי הפיקוח והליך הפיקוח שנבנו בשלב הראשון: שאלונים למילוי עצמי וביקורי פיקוח. אוכלוסיית הפיילוט נדגמה מקרית מתוך מקרים של אנשים עם אפוטרופוס בני 18 ויותר, שמונה להם אפוטרופוס לעניינים אישיים בשנים 2004-2014, מבאר שבע, ירושלים, תל אביב וחיפה. שאלונים למילוי עצמי מולאו על ידי אפוטרופוסים על

אודות 502 אנשים, 124 מתוכם מולאו על ידי אפוטרופוסים מקצועיים. נערכו 453 ביקורים במקום מגורי האדם, מתוכם 93 אצל אנשים שמונה להם אפוטרופוס מקצועי. הביקורים נערכו בחודשים פברואר 2016 ועד ינואר 2017 על ידי מראיינים שעברו הכשרה וכללו ריאיון עם האפוטרופוס, תצפית וריאיון עם האדם במידה שהדבר ניתן (ב-47% מן המקרים). עובדות סוציאליות של מסגרות המגורים מילאו 213 שאלונים על אודות אנשים המתגוררים בהן. על סמך המידע שנאסף בביקורים, קבעה העובדת הסוציאלית של הפיילוט האם תפקוד האפוטרופוס תקין או שיש חשש לתפקוד שאינו תקין.

3. בחינת תוקף ומהימנות של הכלים. במקביל לביצוע הפיילוט בוצע תיקוף של שיטת הפיקוח על ידי ביקור חוזר של עובדות סוציאליות ותיקות ומנוסות ב-113 מקרים

## ממצאים

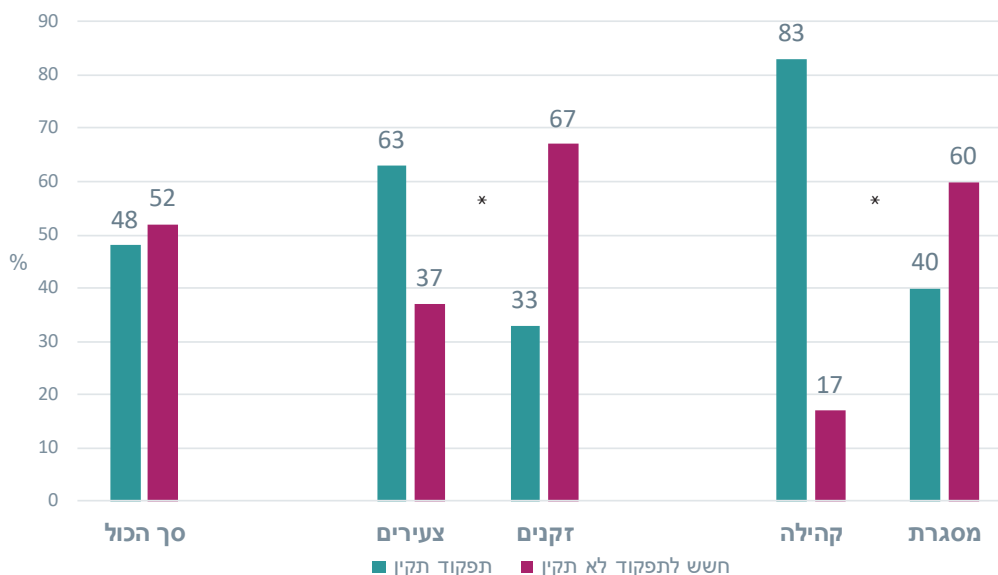
אינדיקטורים לתפקוד האפוטרופוס. על סמך חקר מקרים, ראיונות וסקירת נהלים, גובשו חמישה אינדיקטורים מרכזיים לתפקוד האפוטרופוס, ועליהם התבסס הפיקוח. (1) שמירה על הכבוד והאוטונומיה של האדם; (2) אחריות למימוש צרכים אישיים של האדם; (3) אחריות למימוש צרכים חברתיים והשתתפות בחברה; (4) קשר בין האפוטרופוס לאדם; (5) קשר בין האפוטרופוס לאנשי מקצוע.

תפקוד האפוטרופוסים. נמצא שב-94% מן המקרים של אפוטרופוס בן משפחה, תפקודו היה תקין, תוך עמידה בקריטריונים שהוגדרו באינדיקטורים. עם זאת, עבור בני המשפחה נמצא שיש צורך רב בהדרכה ובסיוע בהתמודדות עם האחריות והקשיים שהתפקיד נושא עימו. בגלל השיעור הקטן של אפוטרופוסים בני משפחה בפיילוט, שלגביהם היה חשש לתפקוד לא תקין, לא ניתן היה לאתר מנבאים של תפקוד לא תקין בעזרת עיבוד סטטיסטי. מן הראיונות עם אנשי מקצוע ומדיון בתלונות שבטיפול האפוטרופוס הכללי, אותרו כמה מצבים שבהם יש סיכון לתפקוד לא תקין. למשל, אפוטרופוסים מבוגרים מאוד או במצב בריאות קשה; אפוטרופוסים של אנשים עם התנהגות מאתגרת ללא קשיי ניידות אשר חיים בקהילה; אפוטרופוסים המצויים בסכסוך מתמשך עם בני משפחה אחרים או אנשי מקצוע.

בנוגע לאפוטרופוסים המקצועיים נמצא כי ב-52% מן המקרים שנבחנו ישנו חשש שתפקוד האפוטרופוס אינו תקין, לרוב בשל אי עמידה בנהלים ביחס לביקורים של (כגון תדירות, משך הביקור, וקיום הביקור בפרטיות), ומפגשים ישירים והיכרות של הרכז עם האדם. שיעור המקרים שבהם עלה חשש לתפקוד לא תקין של האפוטרופוס היה גבוה יותר אצל זקנים ואצל אנשים המתגוררים במסגרת מגורים (ראו תרשים א להלן). נמצא גם שרכזי הטיפול המשמשים אפוטרופוסים מקצועיים נמצאים בעומס תיקים גבוה מאוד (117 בממוצע), וכן כי יש פער בין אופן תפיסת התפקיד הנוכחית של האפוטרופוסים המקצועיים לבין דרישות נוהל התאגידים של האפוטרופוס הכללי.



תרשים א: חוות הדעת של העובדת הסוציאלית על תפקוד האפוטרופוסים המקצועיים, לפי גיל ומקום מגורים של מי שיש לו אפוטרופוס (באחוזים)



\*מובהק ברמה של  $p < 0.003$

מאפייני האנשים שיש להם אפוטרופוס: כמחצית (46%) מן האנשים שיש להם אפוטרופוס אשר נדגמו בפילוט הם בני 65 ויותר, ו-55% הן נשים. רוב הצעירים (בני פחות מ-65) הם רווקים (89%). בקרב הזקנים (בני 65 ויותר), 52% הם אלמנים ו-18% נשואים. בקרב אנשים שיש להם אפוטרופוס מקצועי, שיעור הרווקים והגרועים הזקנים גבוה יותר (52%) משיעורם בקרב אנשים עם אפוטרופוס בן משפחה (24%). כמחצית (48%) מן האנשים גרים בקהילה (לבד), עם האפוטרופוס או עם אנשים אחרים או בדיר מוגן (לזקנים), והשאר גרים במסגרות מגורים. עם זאת, בעוד ששיעור האנשים שגרים בקהילה כשמדובר באפוטרופוס בן משפחה הוא 56%, בקרב האנשים עם אפוטרופוס מקצועי 20% גרים בקהילה.

ל-75% מן הזקנים יש דמנציה ול-66% מן הצעירים יש מוגבלות שכלית התפתחותית. ל-39% מן הצעירים ול-26% מן הזקנים יש מוגבלות נפשית (כמוגבלות עיקרית או נוסף למוגבלות אחרת).

מאפייני האפוטרופוסים בני המשפחה. רוב האפוטרופוסים (62%) הם בני 40-64 ו-33% הם בני 65 ויותר. 60% מן האפוטרופוסים הן נשים ו-75% מן האפוטרופוסים נשואים. 38% מן האפוטרופוסים הם ההורים של האדם, 30% הם ילדיו, 17% הם אחים/אחיות, ולשאר (15%) קרבה משפחתית או לא משפחתית אחרת. רוב המינויים (91%) הם מינויים לעניינים אישיים וגם לענייני רכוש (מינוי

כללי), וכמעט כל המינוריים (99%) הם קבועים. 61% מן האפוטרופוסים חולקים את המינוי עם אפוטרופוס נוסף; אחד או יותר. יותר משני שלישים מן האפוטרופוסים ציינו שהם מסייעים לאדם בסידורים בירוקרטיים, במיצוי זכויות, בטיפול בנושאים רפואיים ובמתן סיוע כספי מכספם הפרטי. 53% מן האפוטרופוסים ציינו שהם עוסקים גם בנושאים הקשורים לפעילות פנאי של האדם. ככלל, במרבית התחומים, כאשר האדם נמצא בקהילה, האפוטרופוסים עושים יותר דברים עבורו מאשר אם הוא נמצא במסגרת מגורים. 61% מן האפוטרופוסים לרכוש מילאו דוח כספי.

**מאפייני האפוטרופוסים המקצועיים.** רכזי הטיפול מטעם האפוטרופוסים המקצועיים משמשים אפוטרופוסים של 117 אנשים במוצע, למרות שנוהל התאגידים החדש אשר נכנס לתוקף בשנת 2018 מציין שאפשר לשמש אפוטרופוס ל-75 אנשים לכל היותר. ל-70% מרכזי הטיפול ותק של שנתיים לפחות בתפקיד ול-38% ותק של חמש שנים לפחות. מקרב האפוטרופוסים המקצועיים, 91% הם במינוי כללי ו-98% במינוי קבוע. הסיבה העיקרית (74% מן המקרים) למינוי אפוטרופוס מקצועי הייתה שבני המשפחה אינם מסוגלים או אינם מעוניינים למלא את התפקיד. ב-23% מקרים נוספים ציינו הרכזים שאין לאדם בני משפחה (או שאין לו בני משפחה בארץ). 3% מן הרכזים ציינו שאינם יודעים את סיבת המינוי. באופן כללי מרבית האפוטרופוסים המקצועיים ציינו שהם עוסקים בתחומים הקשורים לניהול ענייניו הכספיים של האדם (98%), בנושאים של מיצוי זכויות (96%) ובבירוקרטיה (100%), והרבה פחות בנושאים הקשורים לעניינים אישיים, כגון מעקב אחר עניינים רפואיים (17%), ליווי לרופאים (11%) וליווי לפעילויות פנאי (6%).

נוסף לרכז הטיפול שאחראי לתכנית הטיפול הכוללת לאדם, ב-85% מן התאגידים ממונה מבקר אשר תפקידו להיות בקשר שוטף עם האדם, ב-7% נוספים הרכז משמש גם מבקר של האדם וב-8% מן המקרים אין מבקר. הגיל הממוצע של המבקרים היה 58, ושליש מהם מעל גיל פרישה. ל-61% מן המבקרים ותק של יותר מחמש שנים בתפקידם והם מבקרים במוצע 48 אנשים שיש להם אפוטרופוס.

## המלצות מרכזיות

1. **פיקוח הוליסטי.** מומלץ לבצע את הפיקוח על העניינים האישיים בראייה אחת עם והעניינים הכספיים, וליצור תיאום הדוק בפיקוח על שני היבטים אלה.
2. **שיטת הפיקוח.** נראה כי המודל שנבחן בפילוט, המבוסס על ביקור מראיינים אשר עברו הכשרה במקום המגורים של האדם ומתן חוות דעת על ידי עובדת סוציאלית, מספק את המידע הדרוש לקביעת תפקוד האפוטרופוס כאשר הוא בן משפחה. אשר לאפוטרופוסים מקצועיים, מסתמן פער בין הציפיות והדרישות של האפוטרופוס הכללי לבין תפיסת התפקיד על ידי האפוטרופוסים המקצועיים בפועל. נראה כי לגבי האפוטרופוסים המקצועיים נדרשת התערבות מערכתית בנוגע לביצוע התפקיד, עמידה בקריטריונים ופיקוח. בהמשך לכך, נראה שלגבי האפוטרופוסים המקצועיים, הפיקוח צריך להיעשות על ידי אנשי מקצוע מיומנים ולא על ידי מראיינים, ולכלול רכיב הדרכת משמעותי עם רכזי הטיפול הואיל וכך ניתן להשפיע "רוחבית" על מקרים רבים.
3. **סדרי עדיפויות לביקורי פיקוח.** לאור ההבנה כי משאבי הפיקוח מוגבלים, חשוב ליצור סדרי עדיפויות בביצוע הפיקוח לפי גורמי סיכון הקשורים למאפייני האפוטרופוס, מאפייני האדם ומאפייני הקשר בין האפוטרופוס לגורמים אחרים המעורבים

בטיפול באדם. כיון שהרוב המכריע של האפוטרופוסים בני משפחה מתפקדים באופן תקין, נראה שניתן להסתפק בפיקוח פחות אינטנסיבי ביחס לאוכלוסייה זו, למעט מצבי סיכון. נוסף לכך יש לציין שהאוכלוסייה של אנשים עם אפוטרופוס מקצועי היא מטבעה אוכלוסייה שנמצאת יותר בסיכון, מאחר שאין בני משפחה שיכולים להתמנות לתפקיד, לעיתים כי אין משפחה כלל או שהקשר עם בני המשפחה רופף או לא קיים. על כן יש למקד משאבים רבים בפיקוח על אוכלוסיות אלה. כמו כן, יש להיעזר באנשי מקצוע כבר משלב המינוי כדי לאתר גורמי סיכון, לעודד קבלה של "תלונות ציבור" ולהגביר את שיתוף פעולה עם מנגנוני פיקוח קיימים של משרד הבריאות והרווחה על מסגרות מגורים. לצד התייחסות לגורמי סיכון וקביעת סדרי עדיפויות, יש לשמור עדיין על רכיב של "דגימה מקרית" בפיקוח גם למקרים עם עדיפות נמוכה, ובעיקר לוודא שאין מקרים שאינם מפוקחים כלל.

4. כלי הפיקוח. שאלון הביקור והתצפית מספקים מידע רב ובלתי אמצעי על מצב האדם ועל תפקוד האפוטרופוס, ועל כן יש להמשיך להשתמש בהם ככלי פיקוח מרכזיים. לביקור עצמו יש גם ערך כגורם המעיר את תשומת לבו של האפוטרופוסים (בעיקר המקצועיים) למצבו של האדם. לכן אין לוותר עליו. לריאיון עם האדם יש חשיבות ערכית. השאלון למילוי עצמי יכול לשמש לשימור קשר עם אפוטרופוסים עם עדיפות נמוכה לפיקוח והם מהווים גם כלי הדרכה, בעזרתו לומדים האפוטרופוסים על דרישות התפקיד. ולבסוף, השאלונים יכולים לשמש לעדכון פרטים ולמעקב אחר שינויים במצבו של האדם וכן למתן אפשרות לאפוטרופוס לבקש ייעוץ והדרכה.

5. הדרכה לאפוטרופוסים. לפי תפיסת יחידת הפיקוח ההדרכה היא חלק מתפקידה. אפוטרופוסים ביקשו הדרכה וייעוץ במגוון נושאים. יש מקום להציע לאפוטרופוסים הדרכה בערוצים שונים. גם ביקור הפיקוח הוא הזדמנות להתערבות ולהדרכה. יש צורך בהדרכה קבוצתית ופרטנית בקרב עובדי האפוטרופוסים מקצועיים, לרבות המבקרים מטעמם, להבהרת דרישות התפקיד של אפוטרופוס לעניינים אישיים ולצמצום הפערים בתפיסת התפקיד.

6. מאגרי הנתונים. יש צורך משמעותי לטייב את הנתונים של מערכת המידע של האפוטרופוס הכללי ולהרחיב את שימושי המחשוב בעבודת הפיקוח. על מערכת המידע לספק נתונים עדכניים על סטטוס האדם ופרטי התקשרות עם האפוטרופוס. כמו כן יש להשתמש במערכת המידע כדי ליצור התרעות שיסייעו ליעל את הפיקוח ולאפשר קביעת סדרי עדיפות והגעה למקרים שבסיכון.

7. מחקר המשך. מומלץ לערוך מחקר אשר יבחן את היישום ואת האפקטיביות של מערך הפיקוח לאחר שיקום. במיוחד חשוב לבחון את המידה שבה צומצמו הליקויים בתפקוד האפוטרופוסים המקצועיים. נוסף לכך, מומלץ לבצע בדיקה שיטתית של מצבי הסיכון המשוערים לתפקוד לא תקין של אפוטרופוס בן משפחה, אשר לא התאפשרה במסגרת הפיילוט הנוכחי.

## דברי תודה

אנשים רבים במשרד המשפטים, במכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל ובארגונים נוספים היו שותפים להגיית הפיילוט לפיקוח על עניינים אישיים ולהוצאתו מן הכוח אל הפועל.

ראשית, חשוב לנו להודות לכלל עובדי האפוטרופוס הכללי ובראשם עו"ד סיגל יעקבי, האפוטרופסה הכללית, לעו"ד גלי גרוס, המשנה לאפוטרופסה הכללית, לעו"ד ליאורה גור, מנהלת היחידה הארצית לפיקוח על אפוטרופוסים ולעו"ד תמי סלע שהייתה מנהלת מערך הפיקוח בתקופת הפיילוט. תודה לעו"ד ועו"ס רחל אוחנה אשר הקימה במו ידיה את מערך הפיקוח לעניינים אישיים. תודה על השותפות הפורייה והמשמעותית להן ולכל צוות הפיקוח באפוטרופוס הכללי.

תודה לכלל חברי ועדת ההיגוי מן המגזר הציבורי, המגזר השלישי והאקדמיה: עו"ד רינת ויגלר, עו"ד איילת ששון, עו"ס סימונה שטיינמץ, עו"ס רקפת עצמון, פרופ' ישראל (איסי) דורון, עו"ד יותם טולוב, עו"ס יונית אפרתי, עו"ס נעה סטולמן, עו"ס כרמית חפר, עו"ס פנינה טיבי, עו"ד יעל וקסמן, עו"ד ליאן פראם, אשר נרתמו וליוו את הפיילוט באופן פעיל, תוך מחויבות גבוהה לנושא הפיילוט בפרט ולקידום איכות החיים והאוטונומיה של אנשים עם אפוטרופוס בכלל.

תודה למנהלים ולאנשי המקצוע בארגונים ובמסגרות המגורים אשר אירחו אותנו בימי ההדרכה שקיימנו למראיינים. למרכז יום צהלון של עמותת קש"ת, לכפר השוודי של עמותת אלווין, לבית כהן של עמותת עמ"י ולמרכז יום של עמותת שילה.

תודתנו לעו"ס נעמי גרינטל, על שריכזה את מערך העובדים הסוציאליים שערכו את ביקורי התיקוף, ותרמה רבות מתוך ניסיונה ומקצועיותה.

תודה למראיינים הרבים שעסקו במלאכת הביקורים ולעובדות הסוציאליות שערכו את הביקורים החוזרים, כולם ברגישות רבה. תודה מיוחדת למראיינים "שהחזיקו מעמד" איתנו לאורך ביקורים רבים; תודה לאורית מושקוביץ, אליזבט שטאובר, ענבל ניצן, אביטל בנאי, חבצלת צמח, ליאת נגר, מיטל ולנסי, נרקיס מודלר, ציפי מיה, רות איילון, שירה מנדל ושירלי עברון. ותודה לעובדות הסוציאליות גלית אפריאט, יהודית וינגסט, יוסף מלר, יעקב קרבצ'נסקי, מורן אורן, פנינה איגרא, רחל גלעד-וולנר ושרה גוכמן.

תודה לעמיתינו במכון ברוקדייל אשר תרמו תרומה ישירה להצלחת הפיילוט; לחן צוק תמיר, מנהלת יחידת איסוף הנתונים בזמן ביצוע המחקר, לתמר גולן שסייעה בתפעול מערך השאלונים למילוי עצמי ולדניז נאון שליוותה את הפיילוט מהגייתו וסייעה רבות בחשיבה על המתודולוגיה ובכלל. תודה גם לרונית בן-נון על עריכת הלשון של הדוח ולענת פרקו-טולדנו על העיצוב וההבאה לדפוס.

ולבסוף תודה לכל המשפחות, האפוטרופוסים (בני המשפחה והמקצועיים) והאנשים שיש להם אפוטרופוס, על ששיתפו פעולה והשקיעו מזמנם (לעיתים ליותר מביקור אחד). על אף שמדובר בפיילוט שדימה פיקוח, ולמעשה יש בכך מן החובה, יש להודות בכל זאת על האפשרות ללמוד מן הניסיון שלהם כדי לשפר את הפיקוח העתידי ואת השירותים שמקבלים אנשים עם אפוטרופוס, בני משפחותיהם ואנשי המקצוע בתחום.

## תוכן עניינים

1	1. רקע ומטרות
5	2. פיתוח ובחינה של השיטה והכלים לפיקוח על אפוטרופוסים לעניינים אישיים
5	2.1 פיתוח כלי הפיקוח
9	2.2 איסוף המידע והדמיית הפיקוח
16	2.3 בחינת התוקף והמהימנות של כלי הפיקוח ומשוב על-אודותיהם
18	2.4 תרומת הראיונות עם אנשים שיש להם אפוטרופוס
19	2.5 הבדלים בין מקורות מידע – בדיקת התאמה במילוי השאלונים על ידי אפוטרופוסים
19	2.6 ניתוח הנתונים
20	3. ממצאי הפיילוט
20	3.1 מאפיינים דמוגרפיים ותפקודיים של האנשים שיש להם אפוטרופוס
27	3.2 מאפייני האפוטרופוסים ותפקידם
33	3.3 תפקוד האפוטרופוסים
52	3.4 שמיעת קולם של האנשים שיש להם אפוטרופוס
56	3.5 צרכים של האפוטרופוסים
61	4. דיון בתובנות מסכמות מן הפיילוט והמלצות לעתיד
67	מקורות
68	נספח א: אינדיקטורים לתפקוד האפוטרופוס – רשימת התחומים ותת-התחומים
72	נספח ב: מידע נוסף לגבי איסוף הנתונים בפיילוט
75	נספח ג: תהליך מתן חוות הדעת על תפקוד האפוטרופוס על ידי עובדת סוציאלית: הרחבה

## רשימת לוחות

3	לוח 1: מאפיינים כלליים של אוכלוסיית האנשים שיש להם אפוטרופוס
8	לוח 2: כלי הפיקוח, מטרתם ושיטת איסוף הנתונים
14	לוח 3: תוצאות איסוף הנתונים אצל אפוטרופוסים מקצועיים, לפי גודל התאגיד
15	לוח 4: סיכום איסוף הנתונים, לפי כלי המחקר ולפי סוג האפוטרופוס
17	לוח 5: תפקוד האפוטרופוס – השוואת חוות הדעת של עו"ס הפיילוט לזו של עו"ס התיקוף

- 17 לוח 6: הצורך בפעולת המשך – השוואת חוות הדעת של עו"ס הפיילוט לזו של עו"ס התיקוף
- 20 לוח 7: מאפיינים דמוגרפיים של האנשים שיש להם אפוטרופוס
- 22 לוח 8: מקום המגורים של האדם
- 24 לוח 9: סוג המוגבלות, לפי גיל ולפי סוג אפוטרופוס
- 25 לוח 10: יכולת התקשורת והתפקוד של אנשים שיש להם אפוטרופוס, לפי סוג האפוטרופוס
- לוח 11: השתתפות בפעילות חברתית ובפעילות פנאי, לפי מקום מגורים וגיל – אנשים שיש להם אפוטרופוסים
- 26 בני משפחה
- לוח 12: השתתפות בפעילות חברתית ובפעילות פנאי, לפי מקום מגורים וגיל – אנשים שיש להם אפוטרופוסים
- 27 מקצועיים
- 27 לוח 13: אפוטרופוסים בני משפחה, לפי גיל
- 28 לוח 14: הקרבה בין האפוטרופוס בן המשפחה לאדם
- 28 לוח 15: משך המינוי של אפוטרופוסים בני משפחה
- 30 לוח 16: מספר האנשים שהרכז משמש אפוטרופוס שלהם
- 32 לוח 17: מאפייני המבקרים, אפוטרופוסים מקצועיים
- 33 לוח 18: סיכום תוצאות השיפוט של עו"ס הפיילוט, לפי סוג האפוטרופוס
- 34 לוח 19: תוצאות רגרסיה לוגיסטית של תוצאת השיפוט של עו"ס הפיילוט, לפי מגורים, גיל וסוג המוגבלות
- 35 לוח 20: הצלבה בין תקינות להמלצה לפעולה
- 36 לוח 21: תשתיות וניקיון של מקום המגורים, לפי סוג האפוטרופוס
- 37 לוח 22: מספר הליקויים שנמצאו במקום המגורים של האדם, לפי סוג האפוטרופוס
- 38 לוח 23: התאמת מקום המגורים הנוכחי לצורכי האדם, לפי מקום המגורים – אפוטרופוסים בני משפחה
- 39 לוח 24: התאמת מקום המגורים הנוכחי לצורכי האדם, לפי מקום המגורים – אפוטרופוסים מקצועיים
- 40 לוח 25: המצב ההגיני של האדם, לפי סוג האפוטרופוס
- 43 לוח 26: תדירות היציאה ממקום המגורים של מי שיש להם אפוטרופוס בן משפחה ומסוגלים לצאת מן הבית
- 44 לוח 27: תדירות יציאה ממקום המגורים של מי שיש להם אפוטרופוס מקצועי ומסוגלים לצאת מן הבית
- 44 לוח 28: תדירות הביקורים של אפוטרופוס בן משפחה, לפי מקום המגורים של האדם
- לוח 29: תדירות הביקורים של המבקרים ורכזי הטיפול מטעם האפוטרופוס המקצועי אצל האדם, לפי מקום
- 46 המגורים של האדם
- 47 לוח 30: האינטראקציה בין האפוטרופוס לאדם, לפי סוג האפוטרופוס

- 48 לוח 31: אנשי המקצוע שהאפוטרופוסים נמצאים בקשר עימם במסגרת המגורים, לפי סוג האפוטרופוס
- לוח 32: המידה שבה האפוטרופוסים מעריכים שהטיפול והדאגה שלהם לאדם משקפים את רצונותיו והעדפותיו של האדם, לפי סוג האפוטרופוס
- 50
- 52 לוח 33: באילו דברים האפוטרופוס עוזר לאדם, לפי תפיסתו, לפי סוג האפוטרופוס
- 53 לוח 34: שביעות הרצון מן העזרה של האפוטרופוס, לפי סוג האפוטרופוס
- 54 לוח 35: יתרונות האפוטרופוס ("במה זה טוב שיש לך אפוטרופוס?"), לפי סוג האפוטרופוס
- 55 לוח 36: חסרונות האפוטרופוס ("במה זה פחות טוב שיש לך אפוטרופוס?"), לפי סוג האפוטרופוס
- 56 לוח 37: מידת הקושי שהאפוטרופוסים מרגישים בביצוע תפקידם, לפי גיל האדם
- 57 לוח 38: התחומים שבהם אפוטרופוסים בני משפחה מעוניינים בהדרכה
- 58 לוח 39: תחומים שבהם רכזי האפוטרופוסים המקצועיים מעוניינים בהדרכה
- 59 לוח 40: תחומים שבהם המבקרים מטעם האפוטרופוסים המקצועיים מעוניינים בהדרכה

## רשימת תרשימים

- 5 תרשים 1: גיבוש אינדיקטורים לבחינת תפקוד האפוטרופוס בעניינים אישיים
- 12 תרשים 2: מדגם הפיקוח המלא: תוצאות איסוף נתונים – אפוטרופוסים בני משפחה
- 22 תרשים 3: מצבם המשפחתי של האנשים שיש להם אפוטרופוס, לפי גיל
- 23 תרשים 4: מקום מגורי האדם, לפי גיל ולפי סוג האפוטרופוס
- תרשים 5: דברים שהאפוטרופוסים בני המשפחה מדווחים שהם עושים עבור האדם שהם אפוטרופוסים שלו
- 29 במסגרת תפקידם, לפי מקום המגורים
- תרשים 6: דברים שהאפוטרופוסים המקצועיים מדווחים שהם עושים עבור האדם שהם אפוטרופוסים שלו
- 31 במסגרת תפקידם, לפי מקום המגורים
- תרשים 7: חוות הדעת של העובדת הסוציאלית על תפקוד האפוטרופוסים המקצועיים, לפי גיל ומקום מגורים
- 34 של מי שיש לו אפוטרופוס

## לוחות ותרשימים בנספחים

- 72 תרשים ב-1: מדגם הפיקוח המלא – אפוטרופוסים בני משפחה
- 73 תרשים ב-2: מדגם הפיקוח המלא – אפוטרופוסים מקצועיים
- 74 לוח ב-1: סטטוס שאלון למילוי עצמי