



אגף בכיר הביקורת הפנימית

דצמבר 2021

דוח הביקורת הפנימית

מעקב אחר הטיפול בממצאי דוח מבקר המדינה: "טיפול המדינה במשפחות בהליכי גירושין ופירוד"

מבוא

במהלך החודשים ינואר-יוני 2021 ערך אגף בכיר הביקורת הפנימית בסיוע משרד רו"ח ליאון אורליצקי ושות' ביקורת מעקב אחר הטיפול בממצאי דוח מבקר המדינה בנושא - "טיפול המדינה במשפחות בהליכי גירושין ופירוד"¹.

מטרת הביקורת:

בחינת אופן הטיפול בממצאי דוח מבקר המדינה בנושא הטיפול במשפחות בהליכי פירוד וגירושין.

פעולות הביקורת:

- סקירת דוח מבקר המדינה בנושא "טיפול המדינה במשפחות בהליכי גירושין ופירוד" משנת 2019 ומיפוי הממצאים העיקריים הקשורים לטיפול המשרד.
- סקירת נהלים פנימיים של המשרד בנושא והנחיות למחוזות.
- בדיקת אסמכתאות לאופן הטיפול בממצאי דוח מבקר המדינה.
- פגישות ושיחות עם עובדי המינהלים והאגפים הרלוונטיים, כדלקמן:

מינהל סיוע לבית המשפט ותקון

בג"פ סיוע לבית המשפט ותקון - סמנכ"לית בכירה וראש מינהל סיוע לבית המשפט ותקון (לשעבר).
מנהל סיוע לבית המשפט ותקון - עו"ס מומחית, מנהלת ארצית, שירות יח' הסיוע שליד ביהמ"ש לענייני משפחה וביה"ד הדתיים.

מינהל שירותים אישיים וחברתיים

מנהל סיוע לבית המשפט ותקון - מנהלת אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה.
מנהל סיוע לבית המשפט ותקון - עו"ס ראשית לעניין סדרי דין, אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה.
מנהל סיוע לבית המשפט ותקון - עו"ס ארצית לעניין סדרי דין, אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה.
מנהל סיוע לבית המשפט ותקון - מנהלת שירותי טיפול במשפחה וילד, אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה.
מנהל סיוע לבית המשפט ותקון - מנהלת תחום פ"א - משפ' במשבר, פרידה וגירושין, אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה.
מנהל סיוע לבית המשפט ותקון - מנהל תחום אובדן ושכול וכתות (טיפול והגנה במצבי טראומה ומשבר), אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה.

¹ דוח שנתי 69, פורסם בשנת 2019.



אגף בכיר הביקורת הפנימית

חוקים רלוונטיים:

- חוק להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה, תשע"ה-2014 - חוק זה קובע שבני זוג שמבקשים להגיש תביעות במסגרת סכסוך משפחתי, יגישו ראשית בקשה ליישוב סכסוך ליחידות הסיוע הסמוכות לבית המשפט למשפחה או לבית הדין הרבני.
- חוק הסעד סדרי דין, התשט"ו-1955 (קטינים, חולי נפש ונעדרים) - חוק זה מאפשר לבית המשפט או לבית הדין לצוות על פקיד הסעד לחקור ולחוות דעתו, בתסקיר בכתב ובעל פה בעניין של קטין או חולה נפש.

נהלים והנחיות רלוונטיים:

נהלי שירות יחידות הסיוע

- נוהל תיקי מהו"ת - מס' 12-007 משנת 2017.
- נוהל טיפול בהפניות מבית המשפט לענייני משפחה ובית הדין הדתיים - מס' 12-001 משנת 2019.
- נוהל טיפול בהפניות בנושא של אלימות וצווי הגנה - מס' 12-002 משנת 2019.
- נוהל קשרים עם שרותים וגורמי חוץ - מס' 12-003 משנת 2019.
- נוהל טיפול בתלונות - מס' 12-004 משנת 2019.
- נוהל טיפול בתיק ממוחשב - מס' 12-005 משנת 2019.
- נוהל עבודת עו"ד ביחידות הסיוע - מס' 12-006 משנת 2019.

הנחיות תחום עו"ס סדרי דין

- תע"ס (תקנוני עבודה סוציאלית) מס' 3.20 - תפקידו ודרכי עבודתו של פקיד סעד לחוק הסעד סדרי דין.
- הנחיות יישומיות לאבחון ילדים במצבי סיכון במשבר גירושין לצורך צמצום הפגיעה בהם משנת 2014.
- הנחיות לכתיבת תסקיר (פורמט תסקיר) משנת 2016 ומשנת 2020.

הנחיות תחום תחנות לטיפול זוגי ומשפחתי

- תע"ס (תקנוני עבודה סוציאלית) מס' 3.10 – תשלום עבור ייעוץ וטיפול בחיי משפחה ונישואין.



אגף בכיר הביקורת הפנימית

רקע כללי

בשנת 2019 פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת שבוצע במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - המשרד), בנושא "טיפול המדינה במשפחות בהליכי גירושין ופירוד" (להלן - דוח מבקר המדינה). דוח מבקר המדינה עוסק בין היתר בהתאמת השירותים לשינויים שחלו בתחום הגירושין בשנים האחרונות, הפעולות למניעת סכסוך הגירושין והסלמתו וסיוע גורמי הרווחה להליך המשפטי במסגרת עבודת יחידות הסיוע ועו"ס לעניין סדרי דין. דוח מבקר המדינה נערך בחודשים נובמבר 2017 עד אוקטובר 2018.

הליכי גירושין או הליכי פירוד, הם ההליכים על פי חוק שהורים בני זוג נדרשים לעבור על מנת להסדיר את חלוקת הרכוש והטיפול בילדיהם מעת שעברו לחיות בנפרד זה מזה (להלן - הליכי גירושין). בשנת 2018 התגרשו בישראל 15,605 זוגות.² רבים מהמתגרשים חווים לחץ אישי, משפחתי, כלכלי, חברתי ומשפטי בעל השפעות בטווח הקצר והארוך על כל בני המשפחה. סכסוך הורי על רקע גירושין או פירוד עלול לגרום לילדים לתופעות קשות כמו דיכאון, חרדה, תחושת נטישה, הערכה עצמית נמוכה ומסוגלות חברתית ולימודית נמוכות יותר. סכסוך גירושין בעצימות גבוהה אף עלול לגרום במקרים קיצוניים למצב של כישלון קשר (Contact Failure) שבו הילדים פוסקים מלאות את אחד ההורים.

מעורבות המשרד בהליכי הגירושין היא בראש ובראשונה בהסדרה הפורמלית של הקשר בין ההורים לאחר הגירושין או הפירוד. כאשר ההורים אינם מסכימים על הסדרי המשמורת ועל זמני השהייה של הילדים אצל כל אחד מהם, בית המשפט מסתייע בעניינים אלה בשירותי הרווחה הניתנים במשרד באמצעות יחידות הסיוע ועובדים סוציאליים לעניין סדרי דין (להלן - עו"ס ס"ד).

לצד בתי המשפט לענייני משפחה ובתי הדין הדתיים פועלות יחידות סיוע (להלן - יח"ס) שהוקמו על ידי המשרד על מנת לתת שירותי אבחון, ייעוץ וטיפול למשפחות ולשמש גורם מסייע לבתי המשפט בסכסוכים אלה. ביולי 2016 נכנס לתוקף החוק להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה (הוראת שעה), התשע"ה-2014 (להלן - חוק מהו"ת), שמטרתו לסייע ביישוב סכסוכים משפחתיים בהסכמה ובדרכי שלום מחוץ לכותלי בית המשפט. לפי חוק זה, זוג המבקש להתגרש יופנה תחילה ליח"ס לצורך קבלת מידע על הליכים חלופיים ליישוב הסכסוך, היכרות ותיאום בין הצדדים. בשנת 2020 נפתחו ביח"ס 23 אלף תיקי מהו"ת (בקשות לאישור סכסוך)³. יח"ס פרוסות ב-35 יחידות ליד כל בימ"ש לענייני משפחה ובית דין דתי. סה"כ מוקצים ליח"ס כ-140 תקנים של עו"ס ו-11 תקנים של עו"ד.⁴

עו"ס ס"ד כותבת, עפ"י החלטה שיפוטית, הערכה מקצועית לרבות מתן חוות דעת על צרכי הקטינים ויכולתם של ההורים לתת מענה לצרכים אלו תוך עיקרון העל של טובת הילדים ועל דילמות הנוגעות להגנה מפני אלימות במשפחה (להלן גם - תסקיר). בשנת 2020 הוגשו לבתי המשפט כ-27,687 תסקירים⁵, מתוכם 15,963 תסקירים עסקו במשפחות בהליכי פרידה. מתוך כלל הצווים למתן תסקירים בכלל הנושאים כ-2,800 צווים הינם צווים בהמתנה בהם טרם ניתן תסקיר. לצורך הכנת התסקירים למשפחות בהליכי פרידה מועסקים נכון לשנת 2020 ברשויות השונות 76.5 תקנים "צבועים" שהועברו למחלקות בפברואר 2019, כאשר רוב תקני העו"ס הנוספים (שחלקם בחלקיות משרה) לעניין סדרי דין אינם צבועים ומשמשים במקביל למספר תפקידים במש"ח, כגון עו"ס משפחה, עו"ס מועדונית וגם עו"ס לחוק. המחלקות מדווחות על כל היקף המשרה ולא רק על החלק היחסי של סדרי דין.

² מתוך שנתון סטטיסטי לישראל 2020 - מספר 71 המתפרסם ע"י הלמ"ס.

³ בנוסף לעוד כ-3,000 הפניות דחופות של מקרים שכבר מנוהלים בבתי המשפט.

⁴ הנתונים דווחו לביקורת ע"י המנהלת הארצית של יחידות הסיוע.

⁵ עו"ס ס"ד מגישות תסקירים לבתי משפט גם בנושאים שאינם קשורים למשפחות בסכסוך עקב פרידה וגירושין, כגון מינוי אפוטרופוס ועוד.



אגף בכיר הביקורת הפנימית

נוסף על כך, אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה במשרד מופקד על מתן טיפול זוגי ומשפחתי למשפחות במשבר, והוא ניתן באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות.

בשנת 2019 פעלו ברשויות המקומיות 122 תחנות לטיפול זוגי ומשפחתי וניתנו בהן טיפולים ל-19,766 מטופלים. בשנת 2019 הועסקו בתחנות 984 מטפלים, מתוכם 240 עו"סים בהעסקה ישירה (כ-24%), 361 מתמחים ללא תשלום (כ-37%) ו-383 פרילנסרים (כ-39%).⁶

בדוח שולבו עיקרי התגובות של הגורמים המקצועיים הרלוונטיים, לעניין הממצאים, המסקנות והמלצות הביקורת בו.

להלן ממצאי בדיקתנו ביחס לליקויים שעלו בדוח מבקר המדינה, סטטוס הטיפול בהם והמלצותינו להמשך הטיפול.

⁶ הנתונים הועברו לביקורת ע"י מנהל תחום בתחנות לטיפול זוגי ומשפחתי, אגף בכיר במשפחות ילדים ונוער בקהילה.

מעקב אחר אופן הטיפול בממצאי מבקר המדינה

להלן סטטוס תיקון הליקוי והמלצות הביקורת: אין הערות/המלצות נוספות	הגורם האחראי ואופן הטיפול בממצאי הדוח מאז פרסומו	ממצאי דוח מבקר המדינה (2019)	נושא
	הגורם האחראי: אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה - תחום ע"י ס"ד (1) תע"ס בנושא ס"ד פורסם בשנת 2014. (2) שנת 2016 יצא פורמט של תסקיר חדש ויחד עמו תורה מקצועית שלמה שנועדה להנחות את אופן כתיבת התסקיר. בהמשך נוספו לו 2 דיוקים לשיקולים בהמלצה לחלופות להמלצות על משמורת וזמני שהות. נוסח נוסף של התסקיר פורסם בשנת 2020. לענין הטענה לגבי הנחיות מקצועיות חסרות בתחומי משמורת ומוזונות ילדים: בפורמט התסקיר הקיים לא נדרש להתייחס לסוגיות מוזונות וחזקת הגיל הך (שכן נשקלות כל החלופות בכל גיל). סוגיות אלו נבחנות ע"י ביהמ"ש בערכאה השיפוטית ועל כן על אף אי הבהירות המשפטית הקיימת בתחום, לתפיסת תחום עו"י ס"ד, לא נדרש לספק לעו"י ס"ד הנחיות בנושאים אלו מעבר לקיים כיום.	1. הערך גיבוש תפיסת מדיניות וערכון התנחיות מקצועיות: למרות הגידול במס' הזוגות המתגרשים והשינויים החברתיים בשנים האחרונות בתחום הגירושין, כמו אימוץ תפיסות שוויוניות בחלוקת התפקידים בין אימהות ואבות ושונות רבה בפסיקותיהן של הערכאות המשפטיות בסוגיות של משמורת, משמורת משותפת ומוזונות ילדים, המצב החקיקתי נותר בעינו; כך נוצר מצב משפטי לא ברור שגרם לאי-ודאות בקרב הציבור ואצל גורמי המקצוע בתחום הרווחה, בנוגע למצב הנורמטיבי בתחומי משמורת ומוזונות ילדים. אף שמצב זה של אי-ודאות משליך באופן ישיר על גורמי הרווחה - עו"י ס"ד - המשרד לא גיבש לעצמו תפיסת מדיניות בנוגע לסוגיות שבחן הוא מטפל, וגם לא הנחיות מקצועיות ברורות שישמשו את עו"י ס"ד, הנדרשות להמליץ לבתי המשפט בנושאים אלה. תקנון העבודה הסוציאלית אינו מספק לעו"י ס"ד הנחיות מקצועיות עדכניות בתחומי משמורת ומוזונות ילדים.	אי-הבהירות הנורמטיבית בתחום הגירושין והשלכותיה

נושא	ממצאי דוח מבקר המדינה (2019)	הגורם האחראי ואופן הטיפול בממצאי הדוח מאז פרסומו	להלן סטטוס תיקון הליקוי והמצאות הביקורת:
פעולות למניעת סכסוך הגירושין והסלמתו - מחסור במנגנוני גישור	2. חסמים לגיבוש הסכמות ביחידת לסיוע שע"י בתי המשפט למשפחה: הליך הגישור הינו החלופה העיקרית להתדיינות בבית משפט בסכסוכים משפחתיים והמשרד פועל לקידומו. על אף יתרונותיו של הליך הגישור ואף שיש זוגות רבים המעוניינים ובשלים לסיים את הליך הגירושין כבר בשלב הפיגוש ביח"ס, בפועל אפשרות זו סגורה בפניהם, למעט במקרים מיוחדים שהגדיר משרד הרווחה. יח"ס מעבירות לצדדים רשימת מגשרים כללית וארוכה; הצדדים, המצויים בסכסוך בעצימות גבוהה, נדרשים להחליט יחד האם הם מסכימים לפנות לגישור וככל שישנה הסכמה, עליהם להסכים על זהות המגשר ולתאם עימו פגישה במושותף. תהליך זה, מלבד היותו כרוך בזמן ובעלויות גבוהות, גם מסכן את ההסכמות שכבר הושגו ביח"ס ועלול לגרום לצדדים לוותר או לדחות את הליך הגישור, להקצין עמדותיהם ולהסלים את הסכסוך.	הגורם האחראי: שירות יח' הסיוע שליד ביהמ"ש לענייני משפחה וביה"ד הדתיים עובדי יח"ס עוברים קורס בסיסי בנושא גישור במשפחה. אחד ההפיקדים הוא לגשר, אם כי אין הדגש העיקרי בחוק על הגישור כמטרה מרכזית. מטרת יח"ס הוא לוות מיפוי ראשוני, כאשר רק בחלק מהמקרים עובדי יח"ס נדרשים לגשר, בעיקר במקרה של משפחות עם צרכים מיוחדים (קיימים לכך קריטריונים). בשנת 2020 התקיימו כ-620 הליכי גישור פנימיים המהווים פחות מ-3% מכלל המקרים שבטיפולם. מיח"ס נמסר, כי קיים צורך להרחיב את שירות הגישור גם למשפחות מעוטות יכולת, אך בשל היעדר תקצי כוח אדם אין אפשרות להרחיב את השירות כך שיבוצע באמצעות יח"ס. תגובת שירות יח"ס: תשובה זו עדכנית גם כיום – לא נוספו תקצי ע"י שירות ולכן אין אפשרות לקדם את הנושא. במועד בדיקת מבקר המדינה, הופנו בני זוג שהיו מעוניינים בגישור לבחירת מגשר מתוך רשימה פנימית של כ-400 מגשרים, ללא מתן המלצה על מגשר מתאים ובחלק מהמקרים בני הזוג היו חלוקים ביניהם על זהות המגשר והתהליך הפך לחסר ערך. במרץ 2021 נכנסה לתוקף רשימת המגשרים החדשה המונהלת על פי חוק באמצעות הנהלת בתי המשפט, שהחליפה את הרשימה הקודמת, והיא כוללת כ-100 מגשרים העונים על הקריטריונים כפי שנקבעו בתקנות למינוי מגשרים. נכון למועד הביקורת תנושא טופל, כדלקמן: א) בניית מנגנון ממוחשב - הכולל הגדרת "מומחיות" למגשר כגון: דוברי שפות, התמחות בקיבוצים וכד', וכן מאפיינים נוספים כגון: אזור מגורים. ע"י הגדרת המאפיינים הניל התאפשר שליפה אוטומטית של המגשר המתאים ביותר מהמאגר. באפשרות בני הזוג לבקש החלפת מגשר עד 3 פעמים. תגובת שירות יח"ס: הכלי הממוחשב יצא לדרך ונמצא בשימוש הע"י ביחידות הסיוע, הוא משמש להפניית מטופלים למגשר מתאים מתוך	1) מומלץ לבחון אפשרות להרחבת שירות הגישור הניתן ע"י יח"ס, גם למשפחות מעוטות יכולת אשר לא יפנו להליך גישור עקב קושי כלכלי. חשוב לציין, כי סביר להניח שמניעת המשך הסכסוך בשלב הפיגוש ביח"ס יסייע בהפחתת העומס על בתי המשפט, לרבות הפחתת כמות התסקירים ע"י ע"ס סדרי דין. תגובת שירות יח"ס: מכיוון שבשנים האחרונות לא חל שינוי בתקני השירות, אין אפשרות להרחיב את הקריטריונים לגישור. 2) מומלץ להרחיב את רשימת המגשרים הקיימת כיום כך שתכלול מגשרים דוברי שפות נדרשות ובכל אזורי הארץ. כמו כן במידת הצורך, יש לבחון את האפשרות לבצע גישור באמצעות יח"ס למשפחות שלא נמצא להן מגשר

להלן סטטוס תיקון הליקוי והמלצות הביקורת:	הגורם האחראי ואופן הטיפול בממצאי הדוח מאז פרסומו	ממצאי דוח מבקר המדינה (2019)	נושא
מתאים. <u>תגובת שירות יח"ס:</u> מזוי כבר בתהליך (באחריות הנחלת בתיהמה"ש). כאמור, מכיוון שלא נוספו תקנים – אין אפשרות להרחיב את הקריטריונים. יחד עם זאת יש מקום להיערך לסיוע למשפחות נוספות עפ"י שיקול דעת.	הרשימה. ב) המצב כיום מאפשר התאמה טובה של מגשרים למרבית המקרים. עם זאת קיימים אזורים בארץ בהם יש מחסור במגשרים (בעיקר באזור הדרום). החל משנת 2020 עקב מגבלות מגפת הקורונה, הטיפוליים מתבצעים בזום ועל כן למיקום לא היתה חשיבות. עם הסרת המגבלות יש צורך במגשרים בפריסה ארצית. בנוסף, קיים חוסר במגשרים דוברי אמריתית. <u>תגובת שירות יח"ס:</u> עדיין רלוונטי.		
<u>תוכן חלקית</u> 1 מומלץ להשלים את פיתוח התוכנית הסדורה למתן מענה טיפולי הולם למשפחות הנמצאות בתהליכי פרידה וגירושין לאורך כל שלבי הסכסוך החל מראשיתו וכלה בסיומו לרבות ליווי בהתמודדות המשפחה לאחר ההליך המשפטי. 2 מומלץ כי הגורמים הרלוונטיים ישקלו בשנית לאור הצורך האמור, הקמת יחידה טיפולית ייעודית שתהיה מומחית במשפחות וילדים למצבי פרידה וגירושין במסגרת התשתית המקצועית של התחנות לטיפול זוגי	<u>הגורם האחראי:</u> אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה - השירות למסגרות טיפול משפחות במשבר פרידה וגירושין מקבלות מענה במסגרות שונות של שירותי הרווחה. ההפנייה לגורם המטפל הרלוונטי לכל מקרה מתבצעת בהתאם למידת חומרת המקרה ועצימות הסכסוך וכן לשלב בו נמצא הליך הפירוד. המסגרת המרכזית הן התחנות לטיפול זוגי ומשפחתי, כ-40% ממקבלי השרות בתחנות הן משפחות הנמצאות בשלבים שונים של פרידה וגירושין. עדיין יש חוסר במענים ובתוכניות על פני כל רצף שלבי הסכסוך ולרמות המשבר השונות. כיום התחנות בעיקר נותנות מענה בשלבי הסכסוך הראשונים ויש צורך ביצירת מענים להתערבות בעיצומו של ההליך המשפטי. בעת הזאת המשבר בשלבי סיום של כתיבת מודל ההתערבות למשפחות עם קשיים בקשר וכן מקדם מהלך עם הגיוני-אשלים לבחינת פרקטיקות מסיבות להתערבות ולטיפול למשפחות במצבי פרידה וגירושין. בתחילת שנת 2021 הוקם תחום חדש באגף המאוחד - תחום משפחות בפרידה וגירושין ומונתה מנהלת לתחום זה, שתפקידה לרכז את הנושא מבחינה מקצועית. מנהלת האגף מסרה, כי לא התקבל תקצוב לתוכנית לחקמת יחידה מומחית במסגרת התחנות לטיפול זוגי ומשפחתי שתכלול מטפלים מומחים לנושא פרידה וגירושין.	3. העדר תוכנית מוסדרת לריכוז שירותים חברתיים למשפחות בתהליכי גירושין: על אף החשיבות שבמתן מענים טיפוליים למשפחות בהליכי גירושין, ובייחוד למשפחות המצויות בסכסוך גירושין בעצימות גבוהה, תוכניתו של המשרד לאגם משאבים ולרכז בתחנת שירות אחת שירותים חברתיים למשפחות ולילדים בסיכון, לרבות משפחות במשבר גירושין, לא הגיעה לכלל דיון ונפסקה בשל חילופי מנכ"לי המשרד, ומאז השירות לרווחת הפרט והמשפחה לא העלה אותו עוד. אף שהמשרד העלה שוב ושוב את הצורך בהבניית רצף שירותים ומענים ייעודיים למשפחות אלה, כדוגמת טיפול משפחתי, תמיכה והדרכה להורים וטיפול רגשי לילדים, פעולותיו לא הבשילו לכדי	מחסור במענים טיפוליים למשפחות בסכסוך גירושין בעצימות גבוהה

להלן סטטוס תיקון הליקוי והמלצות הביקורת:	הגורם האחראי ואופן הטיפול בממצאי הדוח מאז פרסומו	ממצאי דוח מבקר המדינה (2019)	נושא
ומשפחתי.		תוכנית סדורה לטיפול בנושא זה.	
תוקן חלקית 1) מומלץ לבחון את שינוי שיטת תקצוב הטיפול למשפחות בסכסוך ע"י המשרד, כך שהתקצוב יתבצע בהתאם לצרכים שהועלו באבחון למשפחות שהופנו לטיפול והתחנות יתאימו את כוח האדם המטפל בהתאם לטיפוליים הנדרשים בתחומן. 2) מומלץ לקבוע קריטריונים אחידים לתעדוף הפניות בתחנות, תוך התחשבות בהמלצת הגורם המפנה לגבי דחיפות הטיפול והיעדר אפשרות לקבלת טיפול מחוץ למסגרת. תגובת אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה - לסעי' 2: תלוי תקציב וכוח אדם שעומד לרשות התחנה.	הגורם האחראי: אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה - השירות למסגרות טיפול התחנות לטיפול זוגי ומשפחתי קמו כיוזמה של השטח, והמשרד פעל למיסוד התחנות והפיכתן לאחת מהמסגרות כחלק מהמסגרות של אגף בכיר משפחות ילדים ונוער קהילה (פרט ומשפחה בעבר). כיום התחנות מתוקצבות (בהתאם לתקציב) ומפוקחות ע"י המשרד והן משמשות כמרכז טיפולי הנותן מענה למשפחות במשברי חיים שונים, לרוב הפניות הן סביב קשיים בזוגיות. קיימות בין 120-130 מסגרות של תחנות. צינורות מימון לטיפולים בתחנות הם: תקצוב המשרד, מימון הרשויות המקומיות, כ"א בהתנדבות וגביה מהמשפחות. א) התקציב המוקצה לפעילות זו גדל משמעותית בשנים האחרונות: קיים תקציב משרדי לנושא בגובה של 10 מל"ש לשנה, ללא תוכניות מיוחדות (תיאום הורי ושכול). לפי הנתונים שנמסרו מהאגף, תקציב זה גבוה פי 8 מהתקציב שהיה קיים לפני 5 שנים (1.2 מיליון ש"ח). השנה ישנה תוספת חד פעמית של 4 מיליון ₪ שייכתן ותישאר גם בשנים הבאות. פירוט הגידול במספר התחנות והמטופלים בשנים האחרונות בנספח א' לדוח זה. ב) לצד הגידול המשמעותי בתקציב, עולה מהשיחות עם גורמי הניהול בשירות למסגרות טיפול, תחום ע"ס ס"ד וביח"ס, כי באופן התקצוב כיום (תקצוב הפעילות באופן כללי) אשר אינו גוזר בהתאם לצרכים קיימת בעייתיות. להלן פירוט בהקשר זה: התחנות מיועדות לטפל במגוון בעיות בתחום הזוגי והמשפחתי ולא דווקא במשפחות בהליכי פרידה וגירושין. משפחות המופנות לטיפול ע"י יח' הסיוע וע"י סדרי דין אינן מקבלות בחרחור עדכניות בטיפול, כאשר בהיעדר תקצוב לא כל הפניה מקבלת השמה. נציין כי חלק מהפניות מקבלות מענה ללא השמה⁷ - באמצעות שיבוץ לטיפולי כח אדם מתנדב או תקציב פנימי	4. פעילות מצומצמת של התחנות לטיפול זוגי ומשפחתי: אף שהמשרד מפעיל כ-100 תחנות שמטרתן לספק טיפול זוגי ומשפחתי (להלן גם - תחנות) למשפחות המצויות במשבר, לרבות משבר גירושין ופרידה, דוגמת ייעוץ זוגי, הדרכת הורים וטיפול משפחתי, היקף התקציב המופנה לתחנות משפיע על מספר המשפחות שביכולת התחנות לתת להן מענה, וזאת מבלי למצות את פוטנציאל המענים שהן יכולות להעניק; כך נמנע שירות חשוב זה ממשפחות רבות הנוקדות לו ושאינן באפשרותן לקבלו בדרך אחרת.	מחסור במענים טיפוליים למשפחות בסכסוך גירושין בעצימות גבוהה

⁷ מענה ללא השמה - הינו מענה לטיפול שניתן מחוץ למסגרת תקציב המשרד.

נושא	ממצאי דוח מבקר המדינה (2019)	הגורם האחראי ואופן הטיפול בממצאי הדוח מאז פרסומו	להלן סטטוס תיקון הליקוי והמלצות הביקורת:
מחסור במענים טיפוליים למשפחות בסכסוך גירושין בעצמות גבוהה	5. מספר מצומצם של קבוצות תמיכה והזדמנות להורים: לבד מיוזמה חלקית של כמה רשויות מקומיות ושל יח"ס, המשרד אינו פועל לקידומו של שירות זה ואינו מנגיש כלי	הגורם האחראי ואופן הטיפול בממצאי הדוח מאז פרסומו של התחנה המתקבל מהשתתפות הורים בטיפולים. עם זאת חלק מהמשפחות שהופנו לטיפול אינן מקבלות מענה כלל או שהן מקבלות מענה שאינו מספק מבחינה כמותית ואיכותית ⁸ , במיוחד בקרב משפחות בעלות קונפליקט בעצמות גבוהה. לפיכך לא בהכרח שמשפחה תקבל מענה טיפולי גם אם היא הופנתה לקבלת טיפול, דבר המצריך מתן הנחיות ומענים נדרשים לתחנות. תגובת אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה: התחנה מיועדת לתת מענה, בין היתר, לכלל המשפחות במשבר פרידה וגירושין בכל שלבי ורמות הסכסוך. המשרד מוביל תהליך להסדרה בתחנות ולעדכון הוראת התע"ס 3.10 ומכאן ייגורו הנחיות ברורות לעבודה בתחנות. כמו כן הוא פועל להסדרה של המודלים התעריפים החסרים, כגון: משפחות עם קשיים בקשר, שכן מודל ההתערבות במשפחות בקונפליקט בעצמות גבוהה דורש טיפול אינטנסיבי. היישום בפועל ייגור מודל התקציב וכוח האדם שיעמוד לרשות התחנות. ג. נוכח עומס ההפניות יחסית למספר המטפלים המתקצבים, לא מתאפשר לפחות לגבי חלק מהרשויות להציע ולספק את השירות לכל מי שעשוי להזדקק לו. נציין כי בניגוד לתחום הטיפול הזוגי והמשפחתי, שיטת התקצוב בתחום טיפול בשכול הינה שונה בכך שלכל משפחה שנדרש לה והזמנתה לטיפול מתבצעת השמה (באמצעות הוועדות) כיוון שהמשרד מממן תעריף לפי נפש לכל ההפניות. תגובת אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה: שיטת תקצוב זו יכולה לקדם את פיתוח המענים.	תוקן חלקית במסגרת הקמה של יחידה טיפולית ייעודית למצבי פרידה וגירושין בתחנות לטיפול במשפחה, מומלץ

⁸ טיפולים שאינם בתדירות מספקת ו/או אינם ניתנים לכל בני המשפחה ו/או הטיפול אינו מותאם ייעודית למקרה אלא הוצע טיפול חלופי הקיים בתחנה.

נושא	ממצאי דוח מבקר המדינה (2019)	הגורם האחראי ואופן הטיפול בממצאי הדוח מאז פרסומו
	זה, על יתרונותיו, לידיעת ציבור ההורים המצויים בהליכי גירושין.	מיועד למשפחות בסכסוך קשה המופנות ע"י בימ"ש לטיפול על מנת שיוכלו להגיע לרמת תקשורת סבירה ושיתוף פעולה בין ההורים כאשר קיימות החלטות שיפוטיות בדבר משמורת וזמני שהות. כיום המענה ניתן רק בחלק מאזורי הארץ והמטרה בהמשך להרחיב את הפעילות בכל הארץ. <u>תגובת אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה:</u> בסוף שנת 2021 מסתיים הפיילוט והאגף פנה לתקצוב ע"מ להטמיע ולהרחיב את השרות ברמה ארצית בתחנות. ב) לעיתים ניתן מענה להורים בהליכי פרידה באמצעות מרכזי טיפול קבוצתיים אחרים אשר לא בהכרח מכוונים רק לאוכלוסיית היעד הזאת. להלן פירוט המרכזים הטיפוליים הרלוונטיים - (1) מרכזי קשר הורה-ילד: מסגרת אזורית, מוגנת, תומכת ומקצועית לקיום מפגשים בין הורים וילדיהם במצבי משבר וקונפליקט במשפחה על רקע של פרידה, גירושין או התעללות בילדים במצבי סיכון וסכנה – כאשר קיים הצורך לפיקוח על מפגשים אלה. כ-60% מהפגישות למרכזים נעשים ע"י עו"סים לעניין סדרי דין. מרכזי הקשר מתמקדים בחיזוק והבנית הקשר הורה-ילד ולא בטיפול. (2) מרכזי ילדים הורים ונתיבים להורות: המרכזים שמים דגש על יחסי הורים-ילדים ועל נושא תפקוד ילד ותפקוד הורה. המענה הניתן במרכז אמנם אינו מיועד דווקא לאוכלוסיית ההורים הגרושים, אך בפועל משמש לעיתים גם אותם. (3) יחידות טיפוליות ייעוציות שליד מרכזי החירום: נותן טיפול גם לילדים העוברים פגיעה והתעללות רגשית. לעיתים בסכסוך גירושין בעצימות גבוהה הילדים עוברים פגיעה והתעללות רגשית ומופנים לטיפול יחד עם הוריהם ביחידה זו. מתוך 9,082 משפחות בהליכי פרידה שהופנו לטיפול בתחנות והגיעו לטיפול, 3% (שעבורם תהליך הגירושין אינו בעצימות גבוהה) קיבלו מענה בטיפול הקבוצתי במרכזים אלו. לא נעשו פעולות להרחבת מרכזים אלו והתאמתם לאוכלוסיית ההורים

נושא	ממצאי דוח מבקר המדינה (2019)	הגורם האחראי ואופן הטיפול בממצאי הדוח מאז פרסומו	להלן סטטוס תיקון הליקוי והמצאות הביקורת:
מחסור במענים טיפוליים למשפחות בסכסוך גירושין בעצמות גבוהה	6. העדר מענים ייעודיים לילדים: המשרד אינו מקדם מענה ממוקד בילדים להורים המצויים בסכסוך גירושין בעצמות גבוהה, גם לא במסגרת התחנות לטיפול זוגי ומשפחתי, אף שילדים אלה הם החשופים ביותר לפגיעה רגשית והתנהגותית.	הגורם האחראי: אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה - השירות למסגרות טיפול אין מענים ייעודיים לילדים - טרם ניתן מענה ייעודי לילדים במסגרת הטיפול בתחנות. ילדים מטופלים דרך היחידות הטיפוליות האקסטרניות שליד מרכזי החירום, או במרכזי ילדים-הורים ובנותבים להורות, או באופן עקיף בעבודה מול הורים, או בטיפול רגשי לפי חוק הנוער.	לא תוקן במסגרת הרחבת השירות למשפחות בגירושין על פני הרצף, במסגרת התחנות לטיפול במשפחה, יש לפעול ליצירת מענה ממוקד, בתוך התחנות כחלק מהרצף, לילדים במשפחות המצויות בסכסוך גירושין.
סיוע גורמי הרווחה להליך המשפטי - עבודת עו"ם לעניין סדרי	7. זמני המתנה בלתי סבירים לתסקירם: אף שבית המשפט קוצב זמן להגשת תסקיר, על פי רוב 45 ימים, בפועל	הגורם האחראי: מינהל שירותים אישיים וחברתיים בעבר לא הוקצו תקנים ייעודיים ו"עבועים" לעו"ם ס"ד. היקף המשרה נקבע עפ"י החלטת מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (להלן	תוקן חלקית 1) מומלץ לבחון את הצורך בהכנת מפתח מעמסות חדש

נושא	ממצאי דוח מבקר המדינה (2019)	הגורם האחראי ואופן הטיפול בממצאי הדוח מאז פרסומו	להלן סטטוס תיקון הליקוי והמלצות הביקורת:
ד"ן	במקרים רבים חולפים חודשים ארוכים, ואף יותר משנה, ממתן הצו השיפוטני להכנת תסקיר עד הגשתו לבית המשפט. עיכובים ממושכים אלה, מלבד העובדה שהם אינם עומדים בדרישות צווי בית המשפט, הם גם גורמים לשורה של נזקים ועלולים אף להעצים את הסכסוך הזוגי והמשבר המשפחתי תוך פגיעה בילדים. למרות שעיכובים חריגים אלו כבר ידועים למשרד שנים רבות וגורמים רבים הצביעו עליהם, הוא לא נקט את הפעולות הנדרשות על מנת להסיר את החסמים הגורמים לכך ולצמצם את זמני ההמתנה.	מ-מ"ח"ם) בהתאם לצרכים של המחלקה ושל האוכלוסייה (היקף המשרה המינימלי לתפקיד זה הוא 25%). המשרד אינו יודע לכמת את תקני העו"ס הי"ל צבועים" לעניין תחום סדרי דין הקיימים במש"ח"ם. ⁹ בשנת 2019, בעקבות דוח המבקר ובשל התרעות רבות מצד הרשויות המקומיות, מחוזות המשרד, שופטים ודיינים, וכן בשל מורכבות המשימות בתחום, הוקצו לראשונה לתחום סדרי דין 76.5 תקנים ייעודיים עבור סדרי דין (תקנים "צבועים"). (א) למרות זאת עולה, כי עדיין קיימת בעיה של עומסי עבודה והתמודדות עם רשימות המתנה ארוכות. התמודדות זו גורמת פגיעה ממשית במשפחות ובלידים ויוצרת תהליכי שחיקה בקרב העובדות הסוציאליות. העומס והקושי שמוטל על עו"ס ס"ד יחד עם היעדר תגמול כלכלי הולם לתפקיד זה, יצרו קושי באיזוש התקנים ורק במהלך שנת 2020 סיימו לאיזש את התקנים שהוקצו בתחילת 2019. (ב) מניתוח מגמות בשנים 2017-2020 של זמני ההמתנה, מס' התסקירים ומס' התקנים ברשויות השונות שביצעה הביקורת על סמך נתונים שהומצאו ע"י תחום עו"ס סדרי דין במשרד, עולה כי למרות שחלה עליה במספר התקנים בשנים 2019 - 2020 (עקב הקצאת תקנים), הייתה במקביל גם עלייה כללית במספר התסקירים הכולל (תסקירים שנעשו ותסקירים בהמתנה), כך שהגידול בתקנים סיע בעיקר לטפל בגידול בעומס ולא סיע להפחית את זמני ההמתנה. בשנת 2019 לא היתה הפחתה באופן משמעותי ואילו בשנת 2020 חלה עלייה בזמני ההמתנה, עקב עומסים כלליים בעבודת עו"ס ועלייה נוספת בכמות התסקירים והתמודדות המחלקות עם הקורונה. - פירוט אחוזי הגידול בתקנים למול אחוזי הגידול בעומס וכן לשינוי בכמויות של משפחות הממתנות לתסקיר בין השנים (ברשויות בהן קיימים זמני המתנה חריגים) - בנספח ב'.	לצורך התאמת מספר המשרות הנדרש על מנת לעמוד בזמני ההמתנה ולמנוע פגיעה באיכות התסקירים.
ליקויים בניהול משרד הרווחה את תחום סדרי הד"ן	8. אי-התאמת המשאבים לשוניים החברתיים: למרות הגידול המשמעותי בכמות התסקירים הנדרשים ע"י בתי המשפט, מספר תקני עו"ס ס"ד נותר בעינו, ואף פחות. משמעות עובדה זו היא הגברת העומס על עו"ס ס"ד ועימה ההשלכות על הטיפול במשפחות. למרות המלצות של כמה ועדות על דרכים לתיקון המצב, ואף שחלפו יותר	תוכן חלקית (2) מומלץ להכין תכנית נוספת לצורך הפחתת העומס וקיצור זמני המתנה לתסקירים, שתכלול: א. התקנים הנדרשים להוספה לצורך צמצום העומס, תוך חלוקתם בין רשויות בהן קיימים עומסים חריגים (יש לקחת בחשבון בחישוב	

⁹ היעדר תקנים "צבועים" לתחום ואיסוף הנתונים מהמשרדים שהיו ידני ומבוסס על דיווח עצמי של המחלקות, מקשה בהערכה ברורה של מספר התקנים המוקצים במחלקות לטובת התחום. דיווחי המחלקות לאף הם על כל היקף המשרה של העו"ס לענין סדרי דין ולא רק על החלק היחסי במשרתו שמוקצה לתחום.

נושא	ממצאי דוח מבקר המדינה (2019)	הגורם האחראי ואופן הטיפול בממצאי הדוח מאז פרסומו	להלן סטטוס תיקון הליקוי והמצלחות הביקורת:
ליקויים בניהול משרד הרווחה את תחום סדרי הדין	מ-15 שנים, בעיית עומסי העבודה, זמני ההמתנה הארוכים לתסקירים והנוק הגרם בעקבותיהם, נותרו בעינם; תנהלת המשרד לא גיבשה תוכנית אופרטיבית כדי לתת מענה למצב בעייתי זה.	א. בעבר נקבע, כי עו"ס במשרה מלאה אמור לכתוב 55 תסקירים בשנה, כאשר עפ"י העולה מהאגף, מפתח המעמסות שלפיו נקבעה בעבר כמות התסקירים למשרה אינו משקף את העבודה שמבוצעת כיום על תסקיר, בשל עצימות הסכסוך.	העומס הן את מספר התסקירים בהמתנה והן את זמני ההמתנה). ב. הגדלת שכר עידוד לעו"ס ס"ד על כל תסקיר שנכתב על ידם.
ליקויים בניהול משרד הרווחה את תחום סדרי הדין	9. הענדר הנחיות מקצועיות בנושא ניתוקי קשר בין ילדים להוריהם ושכיחותם ההולכת וגדלה לא גיבש המשרד הנחיות ונוחלי עבודה בסוגיות של ניתוק קשר וניכור הורגי. ¹⁰	הגורם האחראי: מינהל שירותים אישיים וחברתיים הטיפול בנושא מתבצע בשילוב של כמה גורמי טיפול במשרד – יחידות הסיוע, חוק הנוער, סדרי דין ותחום משרב פרידה וגירושין. ¹¹ א. פותחו כלים לאבחון מקרים בהם נדרשת התערבות מקצועיות בתופעות של קשיים בקשר עד ניכור הורי. בימים אלו עוסקים בכתיבת משנה סדורה של מודל התערבות, כלומר פיתוח של המענה הטיפולי - בשלבי ביצוע. ב. נמסר לביקורת שבוצעו השתלמויות בנושא כלי אבחון לעו"ס המחוזיים וכי החלו לקיים השתלמויות לעו"ס במי"חיים. ג. התקיים קורס בנושא משפחות בקשיים בקשר עבור מטפלים מהתחנות לטיפול זוגי ומשפחתי והיחידות העוציות טיפוליות שליד מרכזי החירום. הכשרה זו אמורה להיכנס כחלק מההכשרות הקבועות של האגף. תגובת אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה: קורס ראשון מסוגו בנושא התערבות עם משפחות בקשיים בקשר. בשנת 2022 יפתח קורס דומה נוסף.	תוקן חלקי - בתהליך תיקון מתקדם בשלבי ביצוע: פיתוח מענה טיפולי - כלי התערבות.
ליקויים בניהול משרד הרווחה את תחום סדרי הדין	10. פעולות חלקיות לשימור ושיפור של הכשרת עו"ס ס"ד: המשרד לא פעל לריענון הכשרתן של עו"ס ס"ד על בסיס קבוע ועל פי המידע החדש המצטבר בנושאים שהם בליבת העבודה של עו"ס ס"ד, בין היתר הכשרה	הגורם האחראי: מינהל שירותים אישיים וחברתיים בוצע פיתוח של מתווה לצמיחה מקצועית לקראת מומחיות של עו"ס לעניין סדרי דין - האגף פועל להרחבה של ההכשרות והל הכשרות המקצועיות עבור עו"סיות ותיקות לצורך קידום המקצועי ומניעת שחיקה. הקורס, שמיועד לבעלות ותק של 4 שנים ומעלה, נפתח בשנת 2021 והפוך	תוקן

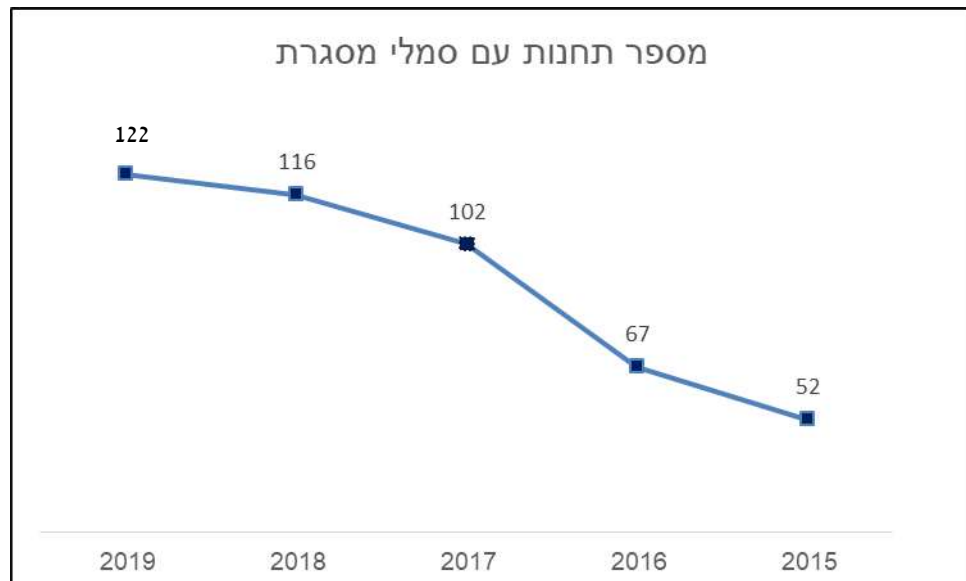
¹⁰ Parental Alienation Syndrome - תופעה שבה הילד מתנכר לאחד מהוריו, בדרך כלל להורה שאינו המשמורן, על רקע הגירושין בין בני הזוג.

¹¹ בתגובת אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה לטיטות הדוח, צוין כי פורסמה סקירת ספרות בנושא.

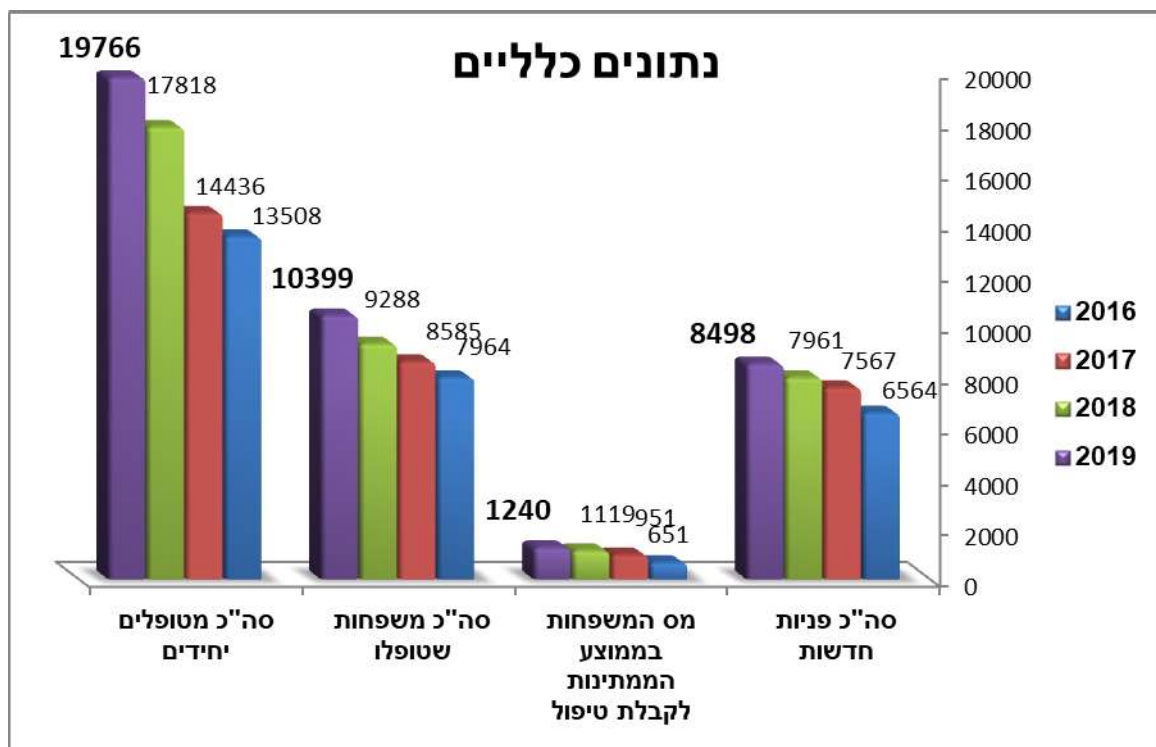
להלן סטטוס תיקון הליקוי והמלצות הביקורת:	הגורם האחראי ואופן הטיפול בממצאי הדוח מאז פרסומו	ממצאי דוח מבקר המדינה (2019)	נושא
	לקורס קבוע. תגובת אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה: כמו כן החל תהליך של מיפוי צרכי ההדרכה של העו"סים לענין סדרי דין לצורך בדיקת אפשרות להקמת מערך הדרכה לעו"סים במחלקות.	במיומנויות טיפול זוגי ומשפחתי, גישור והופעה בבית המשפט; הכשרה רגישת-מגדר אשר תסייע בצמצום הטעות בדבר הטיה מגדרית והכשרה בנושא מקרי ניתוק קשר בין ילדים להוריהם, כמו ניכור הורי המחייבים זיהוי מוקדם.	
תוקן	הגורם האחראי: מינהל שירותים אישיים וחברתיים בשנת 2021 הוקם אגף חדש - "אגף בכיר להגנה על עובדי רווחה ברשויות המקומיות", לצורך שיפור מערכות האבטחה ותחושת המוגנות במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (להלן - המש"חים), מניעת החשיפה לאלימות של עובדים והקניית כלים לעובדי המש"חים למניעת אלימות ולהתמודדות עם אירועים קיימים. תפקידי האגף עפ"י חוזר מנכ"ל מס' 002-2021: 1. גיבוש תורה משרדית בנושא מוגנות עובדי המש"חים. 2. קביעת תקני האבטחה והאמצעים הטכניים הנדרשים לשם אבטחת המש"חים ובקרה אחר היישום. 3. הקצאת תקציבים המיועדים לנושא האבטחה לרשויות המקומיות. 4. ממשק עבודה עם אגף ארגון מינהל ופיתוח ברשויות המקומיות, לרבות ניהול משותף של ועדות מחוזיות להגנה על עובדים ("ועדות אל-אלימות").	11. תשלכות כשלי ניהול משרד הרווחה את תחום סדרי דין: מעצם טבעה, עבודת עו"ס ס"ד היא חודרנית ומעוררת התנגדות, כעס ותחושות תסכול בקרב בני המשפחה, המופנים לעיתים כלפי העו"ס עצמה. תחושות אלו עלולות להתעצם נוכח היעדר מענים טיפוליים וזמני ההמתנה הממושכים. 72% מעו"ס ס"ד דיווחו בשאלון משרד מבקר המדינה כי נחשפו למידה מסוימת של תוקפנות פיזית מצד המשפחות, וכ-56% דיווחו כי נחשפו לתוקפנות מילולית במידה רבה עד רבה מאוד.	ליקויים בניהול משרד הרווחה את תחום סדרי דין

נספח א' – נתונים על התחנות לטיפול זוגי ומשפחתי¹²

גידול במספר התחנות במהלך השנים



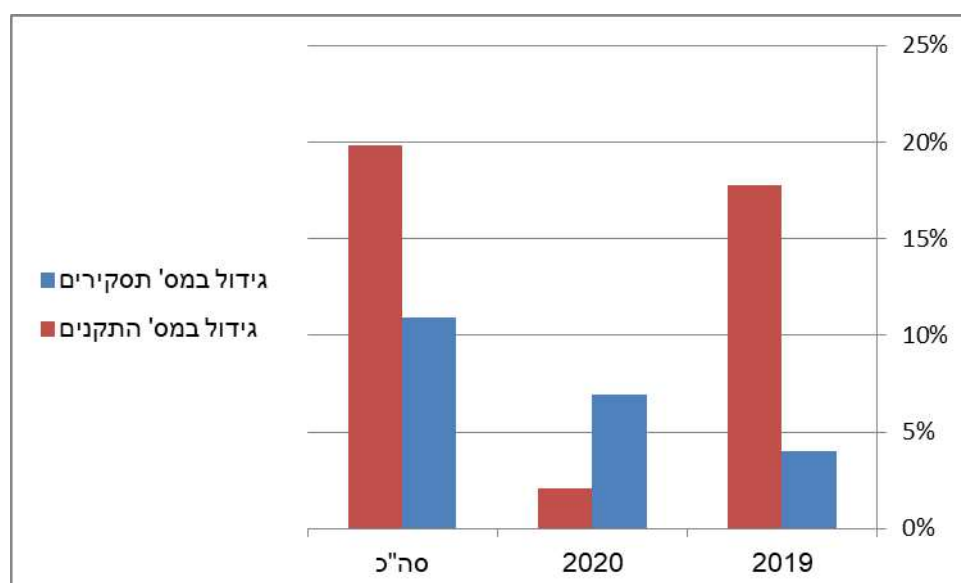
גידול במספר המטופלים במהלך השנים



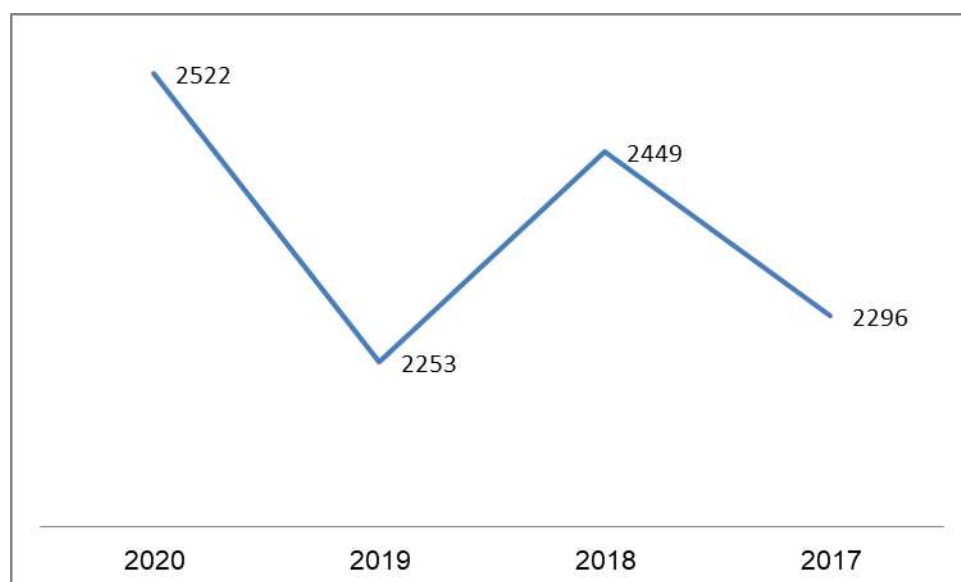
¹² הנתונים המנותחים התקבלו מהשירות למסגרות טיפול, אגף בכיר במשפחות ילדים ונוער בקהילה.

נספח ב'- נתונים על השפעת הגידול בתקני עו"ס ס"ד למול הגידול בפעילות¹³

אחוזי הגידול בתקנים למול אחוזי הגידול בעומס ברשויות עם זמני המתנה חריגים¹⁴



שינוי בכמות משפחות ממתונות בין השנים ברשויות עם זמני המתנה חריגים



¹³ הנתונים המוצגים נותחו ע"י הביקורת על סמך נתונים גולמיים מדוח נתונים שנאספו מהרשויות, שנשלח לביקורת ע"י מנהלת תחום עו"ס ס"ד.

¹⁴ זמן המתנה חריג = מעל 45 יום.