



מ ב ק ר ה מ ד י נ ה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

מרכזי קשר של הורים-ילדים ברשויות המקומיות

תמוז התשפ"ד | יולי 2024



מרכזי קשר של הורים-ילדים ברשויות המקומיות

מבוא

בחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951, נקבע כי "האם והאב כאחד הם האפוטרופוסים הטבעיים על ילדיהם". בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, נקבע עוד כי אפוטרופסות ההורים כוללת את החובה והזכות לדאוג לצורכי הילד הקטין¹. על פי המשפט הישראלי, אם כן, זכותם של ההורים לגדל את ילדיהם היא זכות טבעית, ראשונית, גם אם לא בלתי מוגבלת². זכות זו אינה הופכת את הילדים לרכושם של ההורים, אבל מבטאת את הקשר הטבעי בין ההורים לילדם, ילד שהוא עצם מעצמם ובשר מבשרם, ובזכות זו טמונה למעשה גם חובתם לפעול למען טובתו³.

אל מול זכויות אלה עומד לעיתים עיקרון טובת הילד. עיקרון זה, שעוגן במשפט הישראלי⁴ ובאמנת האו"ם לזכויות הילד (להלן - האמנה לזכויות הילד)⁵, הוא עתיק יומין, ועל פי הגדרתו שימש בכל תקופה עיקרון מנחה ומרכזי בקבלת החלטות ובביצוע פעולות הנוגעות לילדים⁶.

האמנה לזכויות הילד, שאושרה על ידי מדינת ישראל בשנת 1991⁷, מדגישה את חשיבותה של המשפחה כסביבה טבעית להתפתחותם של הילדים ולרווחתם. לילד זיקות רבות: לשני ההורים, לאחיו ולאחיותיו ואף למשפחה המורחבת⁸. על פי המשפט הישראלי ואמנת זכויות הילד, ילד לא יופרד מהוריו בניגוד לרצונם אלא רק כאשר קובעות רשויות מוסמכות, הכפופות לביקורת משפטית, בהתאם לדינים ונהלים הנוגעים לעניין⁹, כי פירוד כאמור נדרש לטובת הילד. קביעה כאמור, יכול שתידרש במקרה מסוים, כגון מקרה של התעללות או הזנחת הילד על ידי הוריו או כאשר חיים ההורים בנפרד ונדרשת החלטה בנוגע למקום מגורי הילד. כלומר, זכותם של ההורים כי מילוי חובותיהם כלפי ילדם ייעשה על ידם ללא התערבות חיצונית יוצרת את האוטונומיה והפרטיות של התא המשפחתי, ואין לפגוע בה אלא על פי עילה שבדין¹¹.

- 1 ראו גם: ע"א 577/83 **היועץ המשפטי לממשלה נ' פלונית**, פ"ד לח(1) 461, 467 (1984).
- 2 דני"א 1892/11 **היועץ המשפטי לממשלה נ' פלונית**, פ"ד סד(3) 356 (2011); בג"ץ 7052/03 **עדאלה נ' שר הפנים** פ"ד סא(2) 280 (2006). ראו גם: ע"א 577/83 **היועץ המשפטי לממשלה נ' פלונית**, פ"ד לח(1) 461, 467 (1984); ע"א 93/2266 פלוני, קטיין נ' פלוני, פ"ד מט(1) 221 (1995).
- 3 פנחס שיפמן, **דיני המשפחה בישראל** (כרך ב, התשמ"ט), עמ' 218 - 219. כן ראו לעניין זה בג"ץ 243/88 **קונסלוס נ' תורג'מן**, מה(2) 626 (1991).
- 4 ראו: חוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951; חוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981; חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960; חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962.
- 5 Convention on the Rights of the Child, G.A. res. 44/25, annex, 44 U.N. GAOR Supp. (No. 49) at 167, U.N. Doc. A/44/49 (1989).
- 6 דוח הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה בראשות השופטת סביונה רוטלוי (2003). הוועדה מונתה לאור אשרור אמנת האו"ם על ידי מדינת ישראל כדי לבחון באופן מעמיק את הדין הישראלי בכל הנוגע לזכויות הילד, מעמדו המשפטי ורווחתו (להלן - דוח ועדת רוטלוי).
- 7 האמנה נכנסה לתוקף בישראל לאחר אשרורה בנובמבר 1991.
- 8 שיפמן, **דיני המשפחה בישראל**, כרך ב, עמ' 276. ראו גם עמ' 74 - 80.
- 9 בג"ץ 243/88 **קונסלוס נ' תורג'מן**, פ"ד מה(2) 626 (1991); ע"א 577/83 **היועץ המשפטי לממשלה נ' פלונית**, פ"ד לח(1) 461, 467 (1984).
- 10 בין הוראות החוק: חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960; חוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981; חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962.
- 11 ע"א 577/83 **היועץ המשפטי לממשלה נ' פלונית**, פ"ד לח(1) 461, 467 (1984).



בתי המשפט ורשויות הרווחה בישראל¹² נדרשים לצקת לביטוי "טובת הילד" תוכן בהתאם למצב העובדות בכל מקרה ומקרה¹³, ולעיתים משמעו הוצאת הילד ממשמורת הורה או הוריו המולידים.

באמנת זכויות הילד נקבע כי המדינות החתומות יכבדו את זכות הילד המופרד מהורה אחד או משניהם לשמור על יחסים אישיים ומגע ישיר עם שני ההורים על בסיס סדיר, זולת אם הדבר מנוגד לאינטרסים של הילד¹⁴. ניתן ללמוד ממנה על חובת המדינה להבטיח את המשך הקשר שבין הילד ובין הוריו ומשפחתו במקרים שהוצא הילד מביתו¹⁵.

משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן - משרד הרווחה) והמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות אמונים על איתור, מניעה, טיפול, הגנה, שיקום וסיוע לכל אדם, משפחה וקהילה הנתונים במצבי מצוקה ומשבר או עלולים להיקלע אליהם¹⁶. עמדת משרד הרווחה, כפי שקיבלה ביטוי בהוראת תקנון עבודה סוציאלית (להלן - תע"ס) 8.17¹⁷ ובדוח ועדת סילמן מ-2014¹⁸, והתואמת את תפיסת אמנת האו"ם לזכויות הילד, היא כי מסגרת המשפחה המולידה היא המקום הטוב ביותר לגידול ילדיה. עמדה זו עולה בקנה אחד עם התפתחות תאוריית ההתקשרות (Attachment Theory) המכירה בחשיבותם של יחסי אמון בסיסיים בין הילד בראשית חייו ובין הוריו לצורך התפתחותו החברתית והרגשית התקינה של הילד ולניהול מערכות יחסים בהמשך חייו¹⁹. עוד עולה ממחקרים כי ניתוק הקשר בין הילד להוריו יכול להותיר בילד תחושות דיכאון ואבל וכי מתן אפשרות לקשר ועידודו יכולים להפחית תחושות אלו ולאפשר לילד להתפתח ולתפקד באופן חיובי²⁰.

מתוך ההכרה כי קשר של שני ההורים עם ילדם חיוני להתפתחותו התקינה של הילד גם במקרים שיש חשש לשלומם הפיזי והנפשי²¹, התפתחו בארצות הברית מסגרות המאפשרות קיום מפגשים בין הורים לילדיהם בפיקוח ובסביבה מוגנת²² (Supervised Visitation). בעקבות הניסיון האמריקאי הוקמו במשך השנים מסגרות למפגשים מפוקחים במודלים שונים במדינות נוספות בעולם²³, וגם בישראל בשנות התשעים של המאה העשרים התגבשה התפיסה, כפי שקיבלה ביטוי בהוראה 3.36

12 רשויות הרווחה ובתי המשפט פועלים בעניין טובת הילד, בין השאר, מכוח חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"י-1960, חוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981, והוראת התע"ס 3.20 "תפקידו ודרכי עבודתו של עובד סוציאלי לעניין סדרי דין". בע"מ 4746/13 פלוגית נ' עיריית תל אביב-יפו (פורסם במאגר ממוחשב, 4.7.13), הדגיש בית המשפט העליון כי אחד מתפקידיו של פקיד הסעד, כידו הארוכה של ביהמ"ש, הוא להניח לפני ביהמ"ש תמונה כוללת על מצבו של הקטין, אך שיקול הדעת הסופי בנוגע למשקל התסקיר וההכרעה בעניינו של הקטין לעולם מסור לביהמ"ש.

13 ע"מ 9358/04 פלוגית נ' פלוגי (פורסם במאגר ממוחשב 2.5.05); ע"מ 10060/07 פלוגית נ' פלוגי (2.10.08); דוח ועדת רוטלוי.

14 זכויותיו של ההורה הלא משמורן להיפגש עם ילדו ראויות להגנה משפטית בעוצמה שאיננה פחותה מזו המוענקת לזכויות ההורה המשמורן. ראו שיפמן, **דיני המשפחה בישראל**, כרך ב', עמ' 280.

15 דוח ועדת רוטלוי.

16 מטרות-העל והיעדים האסטרטגיים של משרד הרווחה.

17 הוראות תקנון עבודה סוציאלית הוגדרו בתקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו-1986, כהנחיות והוראות של מנכ"ל משרד הרווחה המתעדכנות מפעם לפעם.

18 הוועדה לבחינת מדיניות המשרד בנושא הוצאה של ילדים למסגרות חוץ ביתיות ונושא הסדרי ראייה בראשות מנכ"ל משרד הרווחה דאז, **דין וחשבון** (פברואר 2014) (להלן - דוח ועדת סילמן).

19 J. Bowlby, *Attachment and Loss* (1982) Vol.1; R. Duschinsky, *Cornerstones of Attachment Research* (2020)

20 שולמית פינצ'ובר ושלמה עטר-שוורץ, "תפקוד התנהגותי ורגשי של ילדים ובני נוער בפנימיות רווחה: תרומתם של מאפיינים אישיים, קרבת לאלים והערכת האקלים החברתי בפנימיה", **מפגש לעבודה חינוכית-סוציאלית**, כ', 36 (2012), עמ' 61 - 90.

21 B. James & C. Gibson, "Supervising Visits Between Parent and Child", *Family Court Review*, 29, 1 (1991), pp. 73 - 84

22 מרים נבות, הסתר פאס והילה צדקה, **מרכזי קשר הורים-ילדים: מחקר הערכה ארצי** (2014).

23 מרים נבות, הסתר פאס והילה צדקה, **מרכזי קשר הורים-ילדים: מחקר הערכה ארצי** (2014).



לתע"ס (להלן - הוראת התע"ס או הוראת התע"ס בנושא מרכזי קשר)²⁴, כי על רשויות הרווחה לפעול לשימור הקשר בין ההורה לילדו ולספק את הצורך במקום מוגן הנמצא בביקור מקצועי לקיום הקשר בין ההורה או ההורים לילדיהם. כך הוקמו על פי ההוראה מרכזי קשר הורים-ילדים (להלן - מרכזי קשר) האמורים לתת מענה בנסיבות שבהן ההורה מתקשה בשמירה על קשר תקין עם ילדו אך הקשר חשוב להמשך התפתחותו התקינה של הילד.

את מרכזי הקשר מפעילות הרשויות המקומיות המשמשות כזרוע הביצועית של השלטון המרכזי לעניין אספקת שירותי הרווחה האישיים. בהתאם להוראת התע"ס בנושא מרכזי קשר, המרכזים אמורים לשמש מסגרת אזורית מוגנת, תומכת ומקצועית לקיום מפגשים ללא תשלום בין הורים לילדיהם במצבים של קונפליקטים במשפחה על רקע של פירוד, גירושין או אלימות וסיכון במטרה לבנות, ככל הניתן, תוכנית התערבות טיפולית שתאפשר באופן הדרגתי, לפי הצרכים של ההורים וילדיהם, מעבר מהסדרי שהות (בעבר כונו הסדרי ראייה)²⁵ במרכזי הקשר להסדרי שהות עצמאיים ולהמשך קשר בטוח ולא מפוקח. מרכזי הקשר הראשון בישראל הוקם בשנת 1993 בחיפה²⁶. נכון למועד סיום הביקורת פעלו 66 מרכזי קשר ב-64 רשויות מקומיות מתוך 257 רשויות²⁷.

בהתאם לנתונים שאסף משרד הרווחה מ-62 מבין מרכזי הקשר בשנת 2022 טופלו במרכזי קשר אלו כ-2,500 משפחות. 85% מהן הגיעו לטיפול במרכזי הקשר בעקבות צו שיפוטי המורה על כך. היקף תקציב משרד הרווחה להפעלת כלל מרכזי הקשר עמד באותה שנה על כעשרה מיליון ש"ח, והוא נועד להשתתפות במימון העסקת כוח אדם במרכזים.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי - נובמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה את הפעלת מרכזי הקשר ברשויות המקומיות. ביקורת עומק נעשתה במרכזי הקשר בעיריות **ביתר עילית**, **זימונה**, **לוד**, **נצרת ותל אביב-יפו**, במועצה האזורית **נחל שורק** ובמשרד הרווחה, לרבות בנציבות תלונות ילדים ונוער בהשמה חוץ-ביתית. ביקורת נוספת נעשתה במרכזי הקשר **בכפר סבא**, בעיריות **פתח תקווה ורמלה**, ובמועצות המקומיות **טמרה ועילוט**.

נוסף על כך התבססה הביקורת על ממצאי שאלון שהועבר בקרב עובדים סוציאליים מ-59 מתוך 66 מרכזי הקשר שפעלו במהלך הביקורת ב-64 רשויות מקומיות (להלן - שאלון עו"סי מרכזי הקשר) ועל ממצאי שאלון שהועבר לכ-280 הורים שנפגשו במהלך הביקורת או בסמוך לה עם ילדיהם במרכזי קשר (להלן - שאלון שביעות רצון). כמו כן, בביקורת שולבו ממצאים מ-15 ראיונות עומק שבוצעו עם הורים שנפגשו במהלך הביקורת או בסמוך לה עם ילדיהם במרכזי הקשר בעיריות **באר שבע**, **בית שאן**, **בני ברק**, **חיפה**, **טבריה**, **נס ציונה**, **נצרת**, **נשר**, **עפולה**, **קריית ביאליק**, **קריית גת**, **ראש העין**, **שפרעם ותל אביב-יפו** ובמועצה האזורית **מנשה**. המרואיינים נבחרו בשים לב למגדר, למיקום מרכזי הקשר ולאוכלוסייה שאליה הם משתייכים²⁸.

²⁴ הוראת התע"ס 3.36, מרכזי קשר הורים-ילדים (פורסם במרץ 2009).

²⁵ הסדרי שהות משמעם הסדרה של פרקי זמן קבועים וסדירים שבהם ישהו הילדים עם כל אחד מההורים בנפרד. התע"ס מתייחס למונח הסדרי ראייה בעוד המינוח המקובל בשנים האחרונות הוא הסדרי שהות, וכך גם מקובל בהוראות תע"ס מאוחרות יותר (ראו: הוראת התע"ס 3.20 תפקידו ודרכי עבודתו של עובד סוציאלי לעניין סדרי דין [30.12.14]).

²⁶ שלמה איגלשטיין, דליה רוזניק, יעל הרמל ורונית צור, **מחקר מרכזי קשר הורים-ילדים** (2005).

²⁷ הנתון אינו כולל שתי מועצות מקומיות תעשייתיות. כמו כן, בירושלים שלושה מרכזי קשר: לאוכלוסייה הכללית, לאוכלוסייה החרדית ולאוכלוסייה הערבית.

²⁸ הראיונות בוצעו בסיוע חברה חיצונית שתחום התמחותה הוא הליכי שיתוף ציבור.



לוח 1: הרשויות המקומיות שנבדקו - נתונים כלליים, נכון למועד סיום הביקורת 2022

עיריית נצרת	עיריית אביב-יפו	מועצה אזורית נחל שורק	עיריית לוד	עיריית דימונה	עיריית ביתר עילית	
78,007	474,530	10,230	85,351	36,776	64,016	אוכלוסייה
3 (נמוך)	8 (גבוה)	5 (בינוני)	4 (בינוני)	5 (בינוני)	1 (נמוך)	אשכול חברתי-כלכלי
5 (בינוני)	10 (מרכזי)	6 (מרכזי)	8 (מרכזי)	2 (פריפריאלי)	5 (בינוני)	אשכול פריפריאליות
התייעלות	איתנה	יציבה	ביניים	יציבה	יציבה	סיווג הרשות המקומית
403,954	6,603,071	114,659	631,595	379,199	302,959	הכנסות (ביצוע)
429,650	6,599,605	114,622	629,682	379,307	307,024	הוצאות (ביצוע)
(25,696)	3,466	37	1,913	(108)	(4,065)	עודף (גירעון) שוטף
(124,054)	(322,370)	3,658	17,598	(6,694)	(16,551)	עודף (גירעון) מצטבר
33.7%	5.5%	-	-	2.0%	5.9%	שיעור גירעון מצטבר

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) והדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מספר התושבים - הנתון לקוח מתוך ["הרשויות המקומיות - קובץ נתונים לעיבוד - 2022"](#) שהכינה הלמ"ס. **האשכול החברתי-כלכלי** - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. אשכול 10 מעיד על הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר. **מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת המתייחס לשנת 2019**.

אשכול הפריפריאליות - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי מקומן הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה, על פי שקלול של שני מרכיבים: נגישות פוטנציאלית לכלל היישובים וקרבה לגבול מחוז תל אביב. אשכול 10 מעיד על היישוב המרכזי ביותר, ואשכול 1 - על היישוב הפריפריאלי ביותר. **מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת המתייחס לשנת 2020**.

סיווג הרשות המקומית - משרד הפנים מסווג את הרשויות המקומיות על פי קריטריונים המשקפים את מצבן הכספי ופעולותיהן הכלכליות והמשקיות, כגון שיעור גירעון שוטף או מצטבר, זכאות למענק איזון, מתן הנחות ומחיקת חובות. על פי הקריטריונים הללו מחולקות הרשויות לשש קבוצות: (1) איתנות (2) יציבות (3) בהמראה (4) בתוכנית הבראה (5) בתוכנית התייעלות (6) במצב ביניים. **מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת**.

ביצוע ההכנסות או ביצוע ההוצאות - ביצוע ההכנסות או ההוצאות בתקציב הרגיל. הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2022.

העודף (או הגירעון) השוטף או העודף (או הגירעון) המצטבר - העודף (ובסוגריים - הגירעון) השוטף או העודף (ובסוגריים - הגירעון) המצטבר בתקציב הרגיל. הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2022.

שיעור הגירעון המצטבר - כהגדרתו בסעיף 140 לפקודת העיריות [נוסח חדש] ובסעיף 35 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2022.



הפעלת מרכזי הקשר

מרכזי הקשר נדרשים לספק אכסניה מוגנת לקיום מפגשים בין הורים לילדיהם ואינם אמורים להסתפק במתן תנאי פיקוח בלבד אלא בבניית מסגרת מוגנת, מפקחת, מכילה, תומכת, מייעצת ומשקמת לקשרים בין הורים לילדיהם²⁹.

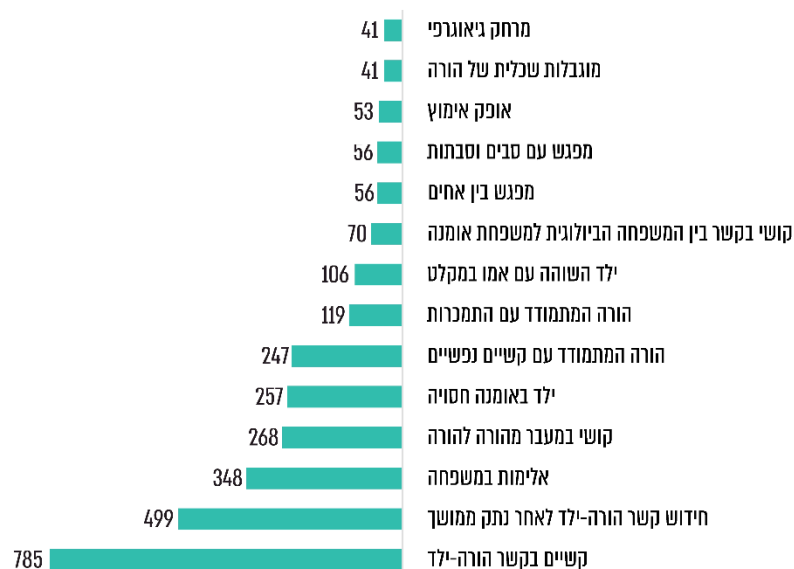
לפי הוראת התע"ס בנושא מרכזי קשר, מרכז הקשר נועד לבנייה והבנייה מחדש של הקשר בין הורים לילדיהם, ושירותיו ניתנים נוסף על הטיפול הישיר הניתן בידי הגורמים המטפלים האחרים, ובכללם העובדים הסוציאליים המטפלים במשפחה, עו"ס נוער, מטפלים בתחנות לייעוץ נישואין ומטפלים במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה. כל אלו נועדו לבנות, ככל הניתן, תוכנית התערבות שתאפשר מעבר הדרגתי, לפי הצרכים והיכולות של הקטנים ושל ההורים, להסדרי שהות עצמאיים ללא פיקוח.

לאחר תקופה של שישה חודשים של מפגשים במרכז הקשר, אמור על פי הוראת התע"ס להתקיים דיון בהשתתפות עו"ס מרכז הקשר, העו"ס המפנה למרכז הקשר והמפקח המחוזי שבו תתבצע הערכה בנוגע לאפשרות לסיים את הטיפול או הצורך להמשיכו. כל עוד המשפחה מתקשה לקיים קשר מתמשך ויציב באופן עצמאי, אמור הקשר להמשיך ולהתנהל בסיוע מרכז הקשר.

האוכלוסיות המטופלות במרכזי הקשר

הצורך בהידוק או בחיזוק הקשר בין הורים לילדים בסיוע מרכזי הקשר נובע מנסיבות שונות, כפי שמסרו עו"סי מרכזי הקשר למשרד הרווחה, כמפורט בתרשים להלן:

תרשים 1: מספר המשפחות שנפגשו במרכזי הקשר בחלוקה לפי הנסיבות שהובילו לקיום מפגשים במרכז הקשר, 2022



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



ניתן לחלק את האוכלוסייה המטופלת במרכזי הקשר לשתי קבוצות עיקריות: (1) משפחות המתמודדות עם משבר פירוד או גירושין ועם קשיים בהסדרי שהות; (2) משפחות אשר טובת ילדיהן מחייבת שלא יתגוררו בחיק הוריהם המולידים (השמה חוץ-ביתית).

1. משפחות המתמודדות עם משבר פירוד או גירושין ועם קשיים בהסדרי שהות: על פי ספרות מקצועית, דאגה משותפת של שני ההורים לגידול הילדים ושמירה על קשר יציב וקבוע של הילד עם שניהם גם במצבי פירוד וגירושין, אשר מובילים למבנה משפחה מפוצל המציב אתגרים רבים בקשר הורה-ילד³⁰, הם גורמים חשובים היכולים לנבא הסתגלות, תפקוד ורווחה נפשית של ילדים³¹. סכסוכי גירושין הכרוכים בעימותים בעצימות גבוהה מאופיינים לעיתים בפגיעה ישירה בילדי בני הזוג, ובכלל זה ב"שימוש לרעה" בהם על ידי אחד ההורים או שניהם לצרכים רגשיים, כלכליים או משפטיים, בניגוד לטובתם. מקרים כאלה מובילים לעיתים את בתי המשפט להעניק משמורת להורה אחד ולקבוע הסדרי שהות עם ההורה האחר. במקרים מסוימים, ובכללם כאשר מדובר בקונפליקט חריף בין ההורים, יפנו בתי המשפט את ההורה הלא-משמורן וילדיו למפגשים במרכז הקשר.

למפגשים בין ההורה הלא-משמורן לילדיו במרכז הקשר חשיבות רבה כיוון שילדים המעורבים בסכסוכי משמורת חמורים זהו בספרות המחקר כילדים בסיכון גבוה, והם מציגים קשיים רגשיים והתנהגותיים משמעותיים אשר קיומו של קשר קבוע ביניהם ובין ההורה הלא-משמורן יכול לסייע בהם דווקא בתקופה זו ואף להקל את הסתגלות הילד לפרידת הוריו בטווח הארוך³².

2. משפחות אשר טובת ילדיהן מחייבת שלא יתגוררו בחיק הוריהם המולידים (השמה חוץ-ביתית): משרד הרווחה מקדם את מדיניות הבית הקבוע שלפיה ילדים זקוקים לבית קבוע במשפחה מיטיבה וקבועה, בעדיפות למשפחתם המולידה³³. במקרים שבהם כשלו אפשרויות הטיפול בילדים בקרב משפחתם המולידה, והם סובלים מחסכים סביבתיים המונעים מהם התפתחות מיטבית (במנעד שבין הזנחה פיזית והזנחה רגשית ובין מצבי סיכון או סכנה המאיימים על רווחתם של הילדים ואף על חייהם) בבית ובקהילה, מפעילות רשויות הרווחה מסגרות השמה חוץ-ביתית³⁴.

על פי נתוני המועצה הלאומית, בשנת התשפ"א (2020/21) הושמו 12,099 ילדים על ידי משרד הרווחה במסגרות חוץ-ביתיות באופן זמני. כ-57% מהם הושמו בפנימיות, 31% מהם במשפחת אומנה, 7% באומנה טיפולית ו-5% הושמו במרכזי חירום³⁵. כאשר ילד מוצא מביתו למסגרות חוץ-ביתיות באופן זמני, שימור הקשר עם הוריו המולידים הוא גורם חיוני בשיקום המשפחה,

30 משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, **ניכור הורי - סקירת ספרות** (2019).

31 P. R. Amato, "Children's adjustment to divorce: Theories, hypotheses, and empirical support", *Journal of Marriage and the Family*, 55, 1 (1993), pp. 23 - 38

32 R. Birnbaum & R. Alaggia, "Supervised Visitation: A Call for a Second Generation of Research", *Family Court Review*, 44, 1 (2006), pp. 119 - 134

33 על פי מדיניות משרד הרווחה, בית קבוע חיוני לרווחתם של ילדים, להתפתחותם הרגשית והנפשית, לביטחונם ולמיצוי הפוטנציאל האישי הגלום בהם. ועדת סילמן המליצה בדוח שפרסמה על הסדרת מדיניות הבית הקבוע להבנות דרכים ליישום המדיניות ולהמשיך לפתח שירותים בקהילה לשם תמיכה במשפחות המולידות ושיקומן. בדוח **מבקר המדינה** בנושא השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ (מאי 2023) עלה כי עקרונות מדיניות הבית הפתוח שהתווה משרד הרווחה אכן תורמים לשיפור מצבם של הילדים בסיכון שהושמו במסגרות חוץ-ביתיות, אך בפועל המדיניות אינה מיושמת, והשירותים האמונים על יישומה אינם עובדים בשיתוף פעולה.

34 ע' זעירא, ש' עטר-שוורץ ור' בנבנישתי, "ילדים ובני נוער בהשמה חוץ-ביתית בישראל-סוגיות ואתגרים", **מפגש לעבודה חינוכית-סוציאלית**, כ', 36 (2012), עמ' 9 - 16.

35 המועצה הלאומית לשלום הילד, "ילדים בישראל", **שנתון 2021**, עמ' 91..



בסיוע לרווחת הילד ובקיצור משכי השהייה במסגרות אלו³⁶. מרכז הקשר נותן לגורמי המקצוע מקום בהערכת המסוגלות ההורית במטרה להשיב את הילד להתגורר עם משפחתו.

על פי הוראת התע"ס בנושא מרכזי קשר, הפניה של ילדים בהשמה חוץ-ביתית למרכז קשר תהווה חלק מתוכנית כוללת שנקבעה בוועדת תכנון טיפול והערכה ומטרתה בניית קשר בין ההורים לילדיהם או חידושו. במקרים כאמור, על העו"ס המטפל במסגרת ההשמה החוץ-ביתית להיות בקשר עם המרכז, ובהתאם לצורך, לסייע לילד לעבד את חוויות המפגשים.

נוכחותו של עו"ס המרכז במפגשים נקבעת על פי התוכנית הטיפולית והתפתחותה ובהתאם לרמות הפיקוח הנדרשות. הפיקוח במרכזי הקשר נחלק על פי מסמך אסטרטגיה שגובש במשרד הרווחה בשנת 2016 (להלן - מסמך האסטרטגיה או מסמך האסטרטגיה להפעלת מרכזי הקשר)³⁷ לשלושה מדרגים:

1. פיקוח מלא: קשר עין וקשר אוזן של גורם מקצועי עם הילד בכל רגע במהלך המפגש;
2. פיקוח חלקי: מפגש הילד עם ההורה מתרחש במרכז, ללא נוכחות מלאה (תיתכן אחריות עובד מקצועי על כמה משפחות בו-בזמן). רמת הפיקוח החלקי משתנה בהתאם למשפחה ולצרכיה;
3. פיקוח במעברים: פיקוח והתרשמות מקצועית בכניסה למרכז הקשר וביציאה ממנו, במקרים שנדרשת הפרדה מוחלטת בין ההורים. הפיקוח כולל אחריות לביצוע המעבר בתוך הפרדה זו.

בהתאם לנתוני משרד הרווחה, נכון לשנת 2022, כ-1,600 מתוך כ-2,500 המשפחות המטופלות במרכזי הקשר (כ-65%) נזקקו לפיקוח מלא, כ-480 (כ-20%) נזקקו לפיקוח חלקי, וכ-360 (כ-15%) משפחות הגיעו למרכז הקשר רק לצורך העברת הילד בין ההורים. למשפחות הללו 4,271 ילדים המטופלים במרכזי הקשר - 13% בגילי לידה עד שנתיים, 74% בגילי 3 - 12 וכ-13% מהם הם בני נוער מעל גיל 12.

J. C. Graham, *OIAA Topical Brief: Sources of Best Practices for Parent-Child Visitation* (2020).

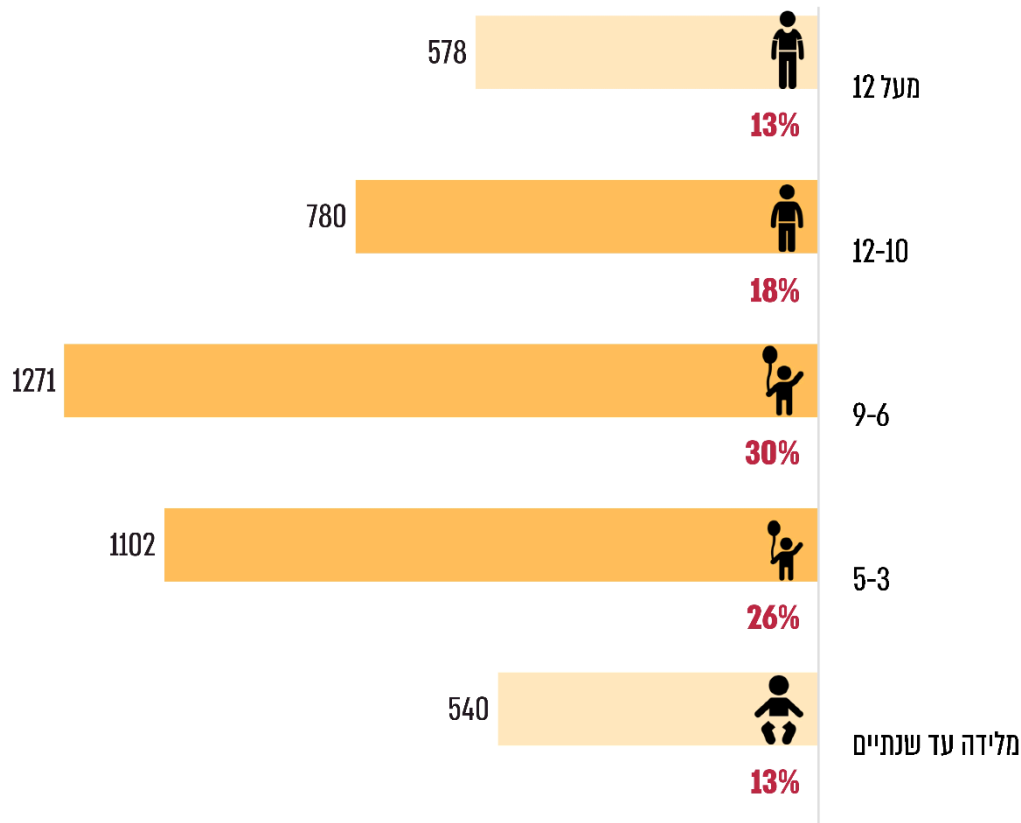
36

משרדי קשר בישראל- אסטרטגיה. המסמך גובש במסגרת פעילות קבוצת למידה בהובלתו של אגף מחקר, תכנון והכשרה, ושירות פרט ומשפחה בשותפות עם שירות ילד ונוער והשירות למען הילד (2016).

37



תרשים 2 : מספר הילדים הנפגשים במרכז הקשר ושיעורם בחלוקה לגילאים, 2022



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בהוראת התע"ס בנושא מרכזי קשר נקבע מודל להפעלת מרכז קשר, ולפיו יועסקו עו"ס ועובד סמך מקצועי (להלן - עובד סמך)³⁸ בחצאי משרה, המרכז יפעל 20 שעות שבועיות ויקבל 23 משפחות לטיפול. המודל מביא בחשבון כי חלק מהמשפחות זקוקות לפיקוח חלקי או לפיקוח במעברים בלבד, אך בפועל, כפי שעלה בביקורת, במרבית המרכזים (כ-90%) מתאפשר למשפחות הזכאיות למפגשים בפיקוח לערוך מפגש שבועי בן שעה בלבד.

בתע"ס נקבע עוד כי תנאי להקמת מרכז קשר הוא שברשות המקומית יש 12 משפחות לפחות הזקוקות לשירותי מרכז קשר.

שעות פתיחת מרכזי הקשר

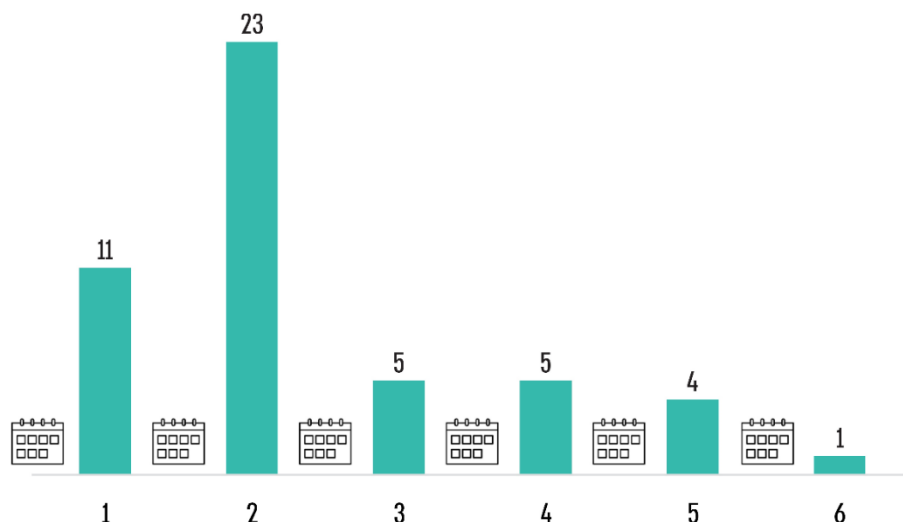
מתשובותיהם של 49 מרכזי הקשר שהשיבו על השאלון בנוגע לזמני הפעילות של מרכז הקשר עלה כי מרביתם (72%) פתוחים למפגשים יום או יומיים בשבוע, וכי 29 מתוכם (כ-60%) הפעילו את מרכז הקשר עד עשר שעות בשבוע³⁹, כמוצג בתרשימים שלהלן:

³⁸ משרד הרווחה מאפשר לעו"סים להיעזר בעובד סמך מקצועי שתפקידו לסייע למקבלי השירותים ולהדריך אותם לפי משימות מוגדרות שקבע העו"ס בתוכנית ההתערבות הטיפולית.

³⁹ מספר שעות פתיחת מרכז הקשר בשבוע הוא כ-5.5 שעות בממוצע.

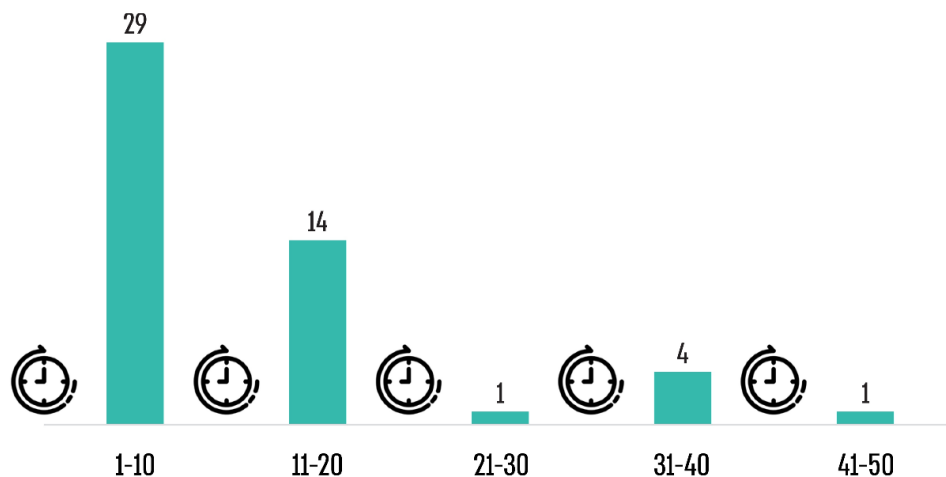


תרשים 3 : מספר מרכזי הקשר, לפי מספר ימי הפעילות בשבוע, 2023



על פי ממצאי שאלון עו"סי מרכזי הקשר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 4 : מספר הרשויות המפעילות את מרכז הקשר, לפי מספר שעות ההפעלה השבועיות, 2023



על פי ממצאי שאלון עו"סי מרכזי הקשר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהמוצג בתרשימים עולה כי מרבית המרכזים (43) שהשיבו לשאלון עו"סי מרכזי הקשר מפעילים את מרכז הקשר במספר שעות נמוך מ-20 שעות, המספר הקבוע במודל בתע"ס, ובהתאמה-מטפלים במספר נמוך של משפחות. כך, כ-60% מהמרכזים טיפלו בשנת 2023 בעשר משפחות ופחות מכך. נתון זה עלול להעיד על קשיים ביישום התקן שקבע משרד הרווחה בדבר הקמת מרכזי קשר גדולים שייתנו שירות לאזורים נרחבים ועל יצירת פרקטיקה של פריסת מרכזי קשר ברחבי הארץ המטפלים במספר משפחות נמוך במספר ימים מצומצם.



מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את הצורך לשנות את המדיניות הקבועה בתע"ס לפיזור גיאוגרפי של מרכזי קשר בהתאם לצרכים, כדי לתמרץ רשויות מקומיות להקים מרכזי קשר בפריסה גיאוגרפית רחבה וכך להנגיש את הטיפול לכלל המשפחות הנזקקות לו ולהעניק להן מענה ההולם את צרכיהן.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 (להלן - תשובת משרד הרווחה) כי לאורך השנים הוגמש המודל להפעלת מרכזי הקשר ונפתחו מרכזי קשר קטנים יותר כדי להנגיש את השירות בעיקר לרשויות מרוחקות ופריפריאליות.

תקצוב מרכזי הקשר

שירותי הרווחה ברשויות המקומיות ממומנים בשיטת המימון התואם (Matching)⁴⁰. לפי הסדר זה, משרד הרווחה נושא ככלל ב-75% מעלות ההוצאות על שירותי הרווחה האישיים של הרשויות המקומיות עד סכום התקציב המרבי שאושר לכל סעיף תקציבי, והרשויות המקומיות מחויבות להשלים את חלקן במימון השירותים.

לצורך הפעלת מרכזי הקשר בידי הרשויות המקומיות, משרד הרווחה נוהג לאשר בתחילת כל שנה את מספר ההשמות הצפויות (מכסות משפחות מטופלים)⁴¹ לכל רשות מקומית המפעילה מרכז קשר ומשתתף ב-75% מעלות ההשמות המאושרות על פי דיווח שהרשויות מעבירות לו בנוגע למספר המשפחות המטופלות בפועל. את יתר עלות ההשמה אמורות לממן הרשויות המקומיות המפנות את המטופלים לטיפול במרכז. בגין כל משפחה מטופלת זכאית הרשות להשמה אחת. מנתוני משרד הרווחה עלה כי כ-10% מהמשפחות שביקרו במרכזי הקשר בשנת 2022 היו משפחות מרובות ילדים (שלושה ילדים ומעלה), וגם משפחות אלו זכאיות לכאורה להשמה אחת בלבד גם אם משך המפגש ארוך משעה.

בשנים 2022 - 2023 נוהל תקציב משרד הרווחה עבור מרכזי הקשר בשיטת התקציב הגמיש. כלומר, לרשויות המקומיות הוענק תקציב כולל עבור מרכזי הקשר ושירותים נוספים, ולרשות המקומית ניתנו גמישות ועצמאות מסוימת להחליט כיצד לתקצב כל אחד מהשירותים במסגרת התקציב הכולל.

התקציב שהקצה משרד הרווחה בשנת 2018 עמד על כ-10.2 מיליון ש"ח. בשנים 2019 - 2021 פחת התקציב לכ-9.3 מיליון ש"ח. בשנת 2022 עמד התקציב שמומש עבור מרכזי הקשר במסגרת התקציב הגמיש על 9.8 מיליון, ועד נובמבר 2023, מועד סיום הביקורת, התקציב שמומש עבור מרכזי הקשר עמד על 8.3 מיליון ש"ח.

בהוראת התע"ס בנושא מרכזי קשר נקבע התעריף⁴² לכל השמה לפי מודל מרכז קשר. על פי המודל, להפעלת מרכז קשר שיפעל 20 שעות שבועיות ויטפל ב-23 משפחות בחודש תידרש העסקתם של עו"ס ועובד סמך בחצאי משרה ויידרשו 15 שעות אבטחה שבועיות⁴³. משרד הרווחה אמור להשתתף במימון עלות העסקת כוח האדם לפי חישוב מספר ההשמות החודשי. נכון למועד סיום הביקורת

⁴⁰ שיטת המימון התואם הונהגה בעקבות המלצות הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים מתקציב המדינה (ועדת קוברסקי).

⁴¹ אלו הם סעיפי תקציב כמותיים הנמדדים ביחידות ומיועדים, בין השאר, לסידורים במסגרות יומיות בקהילה (מתוך משרד הרווחה, מאי 2004, **מדריך שימושי למנהל/ת המש"ח**, עמ' 37).

⁴² התעריף הוא סכום כספי המשקף את העלות המאושרת לפעולה ליחיד על פי מודל טיפולי נתון (מתוך משרד הרווחה, **מדריך שימושי למנהל/ת המש"ח**, עמ' 38).

⁴³ המודל המגדיר את היקף כוח האדם במרכז הקשר ביחס לשעות הפעילות ולמספר המשפחות המטופלות בחודש נוסח, על פי המחקר מ-2014, על בסיס בדיקה שהתקיימה עשר שנים קודם לכן של עומסי העבודה במרכזים. עוד במחקר זה נמצא כי יש עומס חריג של משפחות מטופלות ביחס להיקף משרת העו"ס.



בנובמבר 2023 עמד התעריף על כ-650 ש"ח לחודש, ומשרד הרווחה העביר 75% מתעריף זה עבור כל משפחה מטופלת לרשות המקומית המפעילה את מרכז הקשר.

כלומר, בשאר העלויות הכרוכות בהפעלת המרכז והטיפול במשפחות, כמו שכירת מבנה ותחזוקתו, רכישת ריהוט וציוד הנדרש על פי הוראת התע"ס בנושא מרכזי קשר או העסקת עובדים עם ניסיון ממושך יותר מזה שנקבע במודל, נושאת הרשות המקומית המפעילה את מרכז הקשר. אם מספר המשפחות המטופלות נמוך ממספר ההשמות שהיה צפוי ושאושר בתחילת שנת העבודה, ועל בסיסו נשכרו לעבודה עו"סי מרכזי הקשר, עובדי הסמך והמאבטח, הרי שהרשויות המקומיות יאלצו לשאת בעלות ההשמות שלא מומשו.

כך, נמסר לצוות הביקורת מעיריית נצרת כי תעריף ההשמות אינו מכסה את שכר העובדים המועסקים במרכז. ממענה מרכזי הקשר בקריית מלאכי לשאלון עו"סי מרכזי הקשר עלה כי בשנת 2022 מרכזי הקשר לא הגיע לתפוסה מלאה בגלל מגבלות כוח אדם ומקום, ולכן נאלצה העירייה, נוסף על מימון הציוד השוטף למרכז, להשלים מתקציבה את עלות שכר העו"ס של מרכזי הקשר מעבר ל-25%, עלות שבה היא מתקשה לשאת.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה מפברואר 2024 למשרד מבקר המדינה כי עלות ההשמה שמתקצב משרד הרווחה היא הנמוכה ביותר מבין העלויות של מגוון שירותי הרווחה ואינה מאפשרת מתן מענה מעבר למינימום המתחייב עבור המשפחות. עיריית מעלה אדומים מסרה בתשובתה מפברואר 2024 כי אין הלימה בין התקצוב לרשויות המקומיות ובין הצורך בפועל, וכי הציוד וההתאמות השפתיות ממומנות במלואן על ידי העירייה ללא שיפוי מצד משרד הרווחה. עיריית טבריה ביקשה לציין בתשובתה מפברואר 2024 כי התעריף לטיפול ולהדרכה אינו מעודכן, ולשם קיום התערבויות טיפוליות יש צורך בהגדלת התקצוב ובהגדלת שיעורי המשרה. המועצה המקומית אפרת מסרה בתשובתה ממרץ 2023 כי להבדיל מרשויות אחרות שנמנעות מלהקים בתחומי שיפוטן מרכזי קשר, היא הקימה את מרכזי הקשר לבקשת משרד הרווחה. המועצה הוסיפה כי הפעלת המרכז מורכבת ודורשת משאבי זמן וכוח אדם מעבר ליכולת האגף, וייתכן כי היא לא תוכל להמשיך להפעיל את המרכז לאורך זמן.

יוצא אפוא כי בעוד שרשות מקומית הצורכת שירותי מרכזי קשר מרשות סמוכה נדרשת לשלם רק 25% מעלות ההשמה, הוצאותיה של הרשות המקומית המפעילה מרכז קשר בתחומה גבוהות יותר, כפי שעלה מהדוגמאות לעיל שלפיהן בנצרת התעריף אינו מכסה שכר של עו"ס מנוסה בעלת מספר שנות ניסיון ובקריית מלאכי לא היו מספיק השמות כדי לממן את עלות שכר העו"ס, וכן כפי שעלה מתשובות עיריות חיפה, מעלה אדומים וטבריה והמועצה המקומית אפרת. עולה החשש אפוא כי רשות מקומית שאין ברצונה או באפשרותה לממן מתקציבה עלויות כגון שכירת מבנים, תפעולם ותחזוקתם, עלולה להימנע מלהקים מרכז קשר גם אם יש לה משפחות הנזקקות לטיפול, ולהעדיף להפנות אותם למרכזים ברשויות סמוכות.

עיריית קריית מלאכי הוסיפה בתשובתה מפברואר 2024 כי במקרים בהם מרכזי הקשר בעיר נסגר באופן זמני, במרכזי הקשר ברשויות הסמוכות לא היה מקום לקלוט את משפחות המתגוררות בקריית מלאכי ולכן סגירת המרכז פגעה באוכלוסיות הראויות לקידום בעיר.

בביקורת עלה כי לא קיימת מדיניות ברורה ומוצהרת של משרד הרווחה בנוגע למספר ההשמות שלו זכאים מרכזי הקשר במקרים שמשפחות נפגשות במרכזי הקשר למעלה משעה בשבוע או יותר מפעם בשבוע. זאת ועוד, משפחות מרובות ילדים בהן שלושה ילדים ומעלה, זכאיות להשמה אחת בלבד גם אם משך המפגש ארוך משעה או דורש יותר מאיש צוות אחד. כן נמצא כי רק ביולי 2023, במסגרת דיון ועדת ההיגוי שהתקיים במרכזי הקשר בתל אביב-יפו, מסר משרד הרווחה כי הוא יוכל לאשר כפל השמה למפגשים המתרחשים פעמיים בשבוע בתנאים מסוימים, אולם אפשרות זו לא הובאה לידיעת כלל מרכזי הקשר.

מומלץ כי משרד הרווחה יבחן אם נדרש לתקן את מודל התקצוב של מרכזי הקשר כדי שיהיה בו כדי לתמרץ רשויות להקים מרכזי קשר בתחומיהן אם יש בהן די משפחות הזקוקות לטיפול כאמור.



עוד מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את הצורך לשנות את אופן קביעת ההשמות לפי מספר השעות שטופלו המשפחות בפועל או לפי מספר בני המשפחה - כך תתאפשר הלימה בין התקצוב של המרכזים למספר המטופלים ושעות הטיפול בהם בפועל.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי בשנים 2022 - 2024 הוא שוקד על התאמת התעריף, שדרוגו והגדלתו כדי שהמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות יוכלו לאייש תקני כוח אדם ולתת שירות איכותי ומעמיק במרכזי הקשר. על פי התשובה, הליך עדכון התעריף אמור להסתיים כמה חודשים לאחר מועד תשובתו במרץ 2024 ולעבור הטמעה ברשויות המקומיות, והוא צפוי להגביר את המוטיבציה של הרשויות להקים מרכזי קשר חדשים ולהרחיב את היקף פעילותם של המרכזים הקיימים.

תדירות המפגשים במרכזי הקשר ומשכם

קיום מפגשים ממושכים בתכיפות גבוהה בין הורים לילדיהם עשוי לסייע בבניית קשר משמעותי ובביסוסו, בפרט כשמדובר בתינוקות וילדים קטנים⁴⁴. גם במחקר משנת 2014 שערך משרד הרווחה בנושא (להלן - המחקר משנת 2014) עלה כי למשפחות שלהן תוכנית טיפול ובה כל מפגש נמשך יותר משעה וחצי, סיכוי גדול יותר לסיים את הטיפול בהצלחה⁴⁵.

Bowlby, *Attachment and Loss*, Vol. 1; Duschinsky, *Cornerstones of Attachment Research*
נבות, פאס וצדקה, **מרכזי קשר הורים-ילדים: מחקר הערכה ארצי**.

44

45



”

"אני צריך לחלק את עצמי לגדולה, קטנה ואמצעית, כל אחת רוצה את היחס שלה. הקטנה נצמדת אליי ומונעת ממני לתת יחס שווה לשתיים האחרות. שעה פעם בשבוע-איזה אבא ואיזה אימא יכולים לראות את הילדים שלהם לשעה פעם בשבוע"

"הייתה החלטה לתת לי שעתיים במרכז קשר... בוועדה של הרווחה, הייתה החלטה שיהיו שעתיים, גם בבית המשפט הייתה החלטה כזו, אבל העו"ס אמר שקשה לו שעתיים... לא הסכים לתת לי שעתיים. הוא אמר שהוא לא מוכן"

ש: כמה זמן כל מפגש עורך נטו?

ת: שעה

ש: אתה מקבל את רוב השעה?

ת: כל הזמן לא

ש: כמה הנטו?

ת: 40-45 דקות

ש: פעם בשבוע?

ת: כן

ש: ביקשת יותר?

ת: כן, הם לא מאפשרים את זה... אם היו באים מחר ואומרים לי לבוא מארבע וחצי עד שבע, הייתי אומר סבבה, כמה שיותר יותר טוב. בסופו של דבר רוצים לעשות את האיחוד הזה מחדש, הדרך הכי טובה לדעתי זה רק על ידי לתת להורה את התחושה - אתה עם הילדים משעה עד שעה, לא לשעה. בייביסיטר לשעה כל אחד יכול להיות..."

ש: יש משהו שיכול לעזור לילדה כדי שהמפגש יהיה יותר נעים?

ת: שזה יהיה ארוך יותר ולא 40 דקות

ש: למה זה 40 דקות?

ת: אין לי מושג. זה אמור להיות שעה או שעתיים, פעם בשבוע ולא פעם בשבועיים"

ברשויות שנבדקו בביקורת העומק נמצא כי היקף השעות המוקצה לכוח האדם במרכז הקשר אינו מאפשר ככלל קיום של מפגשים ארוכים או מעבר לשעה בשבוע, אלא במקרים חריגים. יוצא אפוא כי במרבית המקרים נקבעים המפגשים בזה אחר זה, ולמטפלים יש מעט גמישות לאפשר להאריך את משך המפגש אם מתעורר צורך או אילוץ כלשהו, כגון איחור בהגעה.

כך עיריית פתח תקווה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2024 כי לשם יצירת קשר מיטיב בין הורה לילד יש צורך ביותר ממפגש אחד לשבוע, אך מאחר שמרכז הקשר מאוכלס כמעט

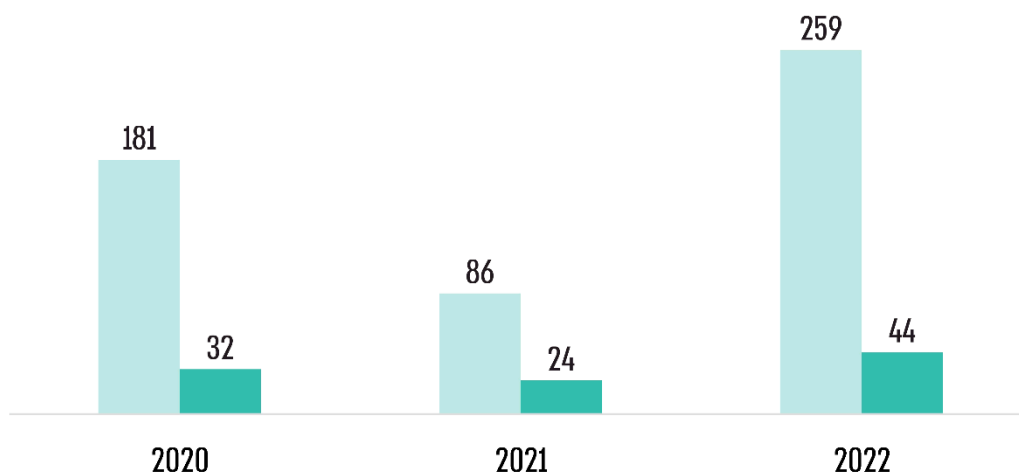


במלואו, הרחבת שעות מפגש למשפחה אחת מובילה בהכרח לצמצום שעות המפגש של משפחה אחרת.

בביקורת עלה, כפי שיפורט להלן, כי רק מקצת המשפחות נפגשו בשנים 2020 - 2022 מעבר לשעה בשבוע במרכזי הקשר:

1. לפי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2022 נפגשו 259 משפחות למשך יותר משעה בשבוע ב-44 מרכזי קשר (10% מהמשפחות). 63 מהן נפגשו במרכזי הקשר **בתל אביב-יפו**. בשנת 2021, רק 86 משפחות נפגשו למשך יותר משעה בשבוע ב-24 מרכזי קשר, 17 מהן היו **מתל אביב-יפו**. יצוין כי בשנה זו פרצה מגפת הקורונה, ועקב כך צומצמו המפגשים הפיזיים.

תרשים 5: **מרכזי קשר המאפשרים מפגש של יותר משעה בשבוע ומספר המשפחות הנפגשות יותר משעה בשבוע, 2020-2022**



■ מרכזי קשר המאפשרים יותר משעה בשבוע ■ מספר המשפחות הנפגשות יותר משעה בשבוע

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי ככלל, משרד הרווחה אינו מעביר תקציב עבור מפגשים נוספים או מפגשים שאורכים יותר משעה למשפחה. ואולם, בדיון של ועדת היגוי שנערך ביולי 2023 במרכזי הקשר **בתל אביב-יפו** כאמור לעיל⁴⁶, מסרה הממונה על התחום במשרד הרווחה כי המשרד יוכל לאפשר בתנאים מסוימים, באישור המפקח המחוזי, לשלם כפל השמה עבור משפחה המטופלת כשעתיים במרכזי הקשר.

מבירור שערך משרד מבקר המדינה מול עיריות נצרת ודימונה עלה כי האפשרות לקבל כפל השמה במקרים כאמור לא הובאה לידיעתן, והן נאלצות לשאת במימון הנוסף הכרוך בטיפול במשפחות שנדרשו לטיפול נוסף מעבר לשעה בשבוע או להימנע מלתת טיפול כאמור. כלומר, לא נמצא כי השינוי במדיניות משרד הרווחה, כפי שעלה בדיון ועדת ההיגוי במרכזי הקשר **בתל אביב-יפו**, הובא לידיעת כלל מרכזי הקשר.

משרד הרווחה ציין בתשובתו כי בדיון שקיימה ועדת ההיגוי **בתל אביב-יפו** עלה צורך לתת מענה למשפחות עם ילדים בגיל הרך ולאפשר להן לקיים שני מפגשים של שעה בשבוע לטובת בניית הקשר, אך נושא זה עדיין נבחן ולכן לא הופצה הנחיה בעניין לכלל מרכזי הקשר.



מהנתונים עולה כי בשנת 2022, רק 10% (259) מכלל המשפחות המטופלות קיימו מפגש של יותר משעה בשבוע, מפגש הנחוץ לשיקום ולהבניה של הקשר בין הורה לילדו. עם זאת, יצוין כי מדובר בגידול במספר המשפחות משנת 2021 שעמד על 86 משפחות שנפגשו מעל שעה בשבוע במרכזי הקשר.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה לפתח דרכים להגדלת מספר השעות המוקצות למפגשי הורים-ילדים במסגרת מרכזי הקשר. כמו כן, מומלץ כי לאחר שיקבע המשרד הנחיות ברורות בנושא, הוא יביאן באופן סדור לידיעת כלל מרכזי הקשר.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי מודל התעריף החדש יאפשר למרכזי הקשר לתת למשפחות שירות איכותי וממושך יותר, באופן שזמן הטיפול המוקצה למשפחה יהיה שעה וחצי. המשרד הוסיף כי הוא החל לבחון את הרחבת חוזר מנכ"ל בעניין כפל השמות באופן שהוא יכול לקיים נוספים שבהם ניתן לאשר יותר מהשמה אחת למשפחה.

2. נמצא כי לחלק מהמשפחות התאפשר להיפגש יותר משעה בשבוע, אך בשני מרכזי קשר שונים, שבכל אחד מטפלים עו"סים שונים⁴⁷. נתוני משרד הרווחה הצביעו על כך כי בשנת 2022 נאלצו 59 משפחות להיפגש בשני מרכזי קשר במקביל, בשנת 2021 נפגשו 43 משפחות בשני מרכזי קשר במקביל, ובשנת 2020 נפגשו 45 משפחות בשני מרכזי קשר במקביל.

יוצא אפוא כי חל גידול של כ-37% במספר המשפחות שנאלצו להיפגש בשני מרכזי קשר במקביל (מ-45 משפחות בשנת 2020 ל-59 משפחות בשנת 2022). בהיעדר רצף מפגשים המפוקח על ידי אותו עובד סוציאלי וללא איגום המידע הטיפולי במקום אחד, הטיפול במשפחה וחיזוק הקשר בין ההורים לילדיהם עלולים להיפגע.

מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להפחית ככל הניתן את מספר המשפחות הנפגשות בשני מרכזי קשר במקביל רק לנסיבות מיוחדות המצדיקות את הפגישות בשני מרכזי קשר שונים על מנת לצמצם את הקושי הלוגיסטי והרגשי שהדבר יוצר עבור בני המשפחה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במקרים חריגים מאושר מפגש בשני מרכזי קשר בעת ובעונה אחת, לדוגמה כאשר הורה שאינו משמורן נפגש במרכז קשר אחד עם ילד שחי באומנה ובמרכז קשר אחר עם ילד שני המתגורר עם ההורה המשמורן. משרד הרווחה הוסיף כי הגורם המפנה במחלקה לשירותים חברתיים הוא הגורם אשר באחריותו לאגם את המידע הטיפולי.

שירות אזורי במרכזי הקשר

מרכזי הקשר מוגדר בהוראת התע"ס כשירות אזורי. אחד מתפקידיהן של המחלקות לשירותים חברתיים, על פי הוראות התע"ס, הוא לקדם תכנון-על ופיתוח שירותים אזוריים באמצעות הקמת מערך אזורי של מחלקות לשירותים חברתיים ביישובים הסמוכים זה לזה⁴⁸.

לא נמצא כי נקבעו כללים לעניין מיקום מרכז שבו תיפגש כל משפחה, אך כיוון שעל פי משרד הרווחה טובת הילד וצרכיו הם העקרונות המנחים, מיקום המרכז שבו יתקיימו המפגשים ייבחר ככל הניתן בסמוך למגורי הילד. על פי התע"ס, על עו"ס מטפל השוקל להפנות משפחה למרכז קשר ליצור קשר עם עו"ס המרכז ולבדוק את התאמת המשפחה למרכז בטרם קביעת תוכנית הסדרי שהות ופיקוח. ההפניה אמורה על פי ההוראה להתקבל מהמחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית המטפלת במשפחה או בהורה המשמורן, ורשות זו היא שאמורה לממן את חלקה של הרשות המקומית בעלות ההשמה.

חוזר מנכ"ל הסדרת כפל השמות במרכזי הקשר 05-2019.

סעיף 1.12 להוראת התע"ס 1.20.

47

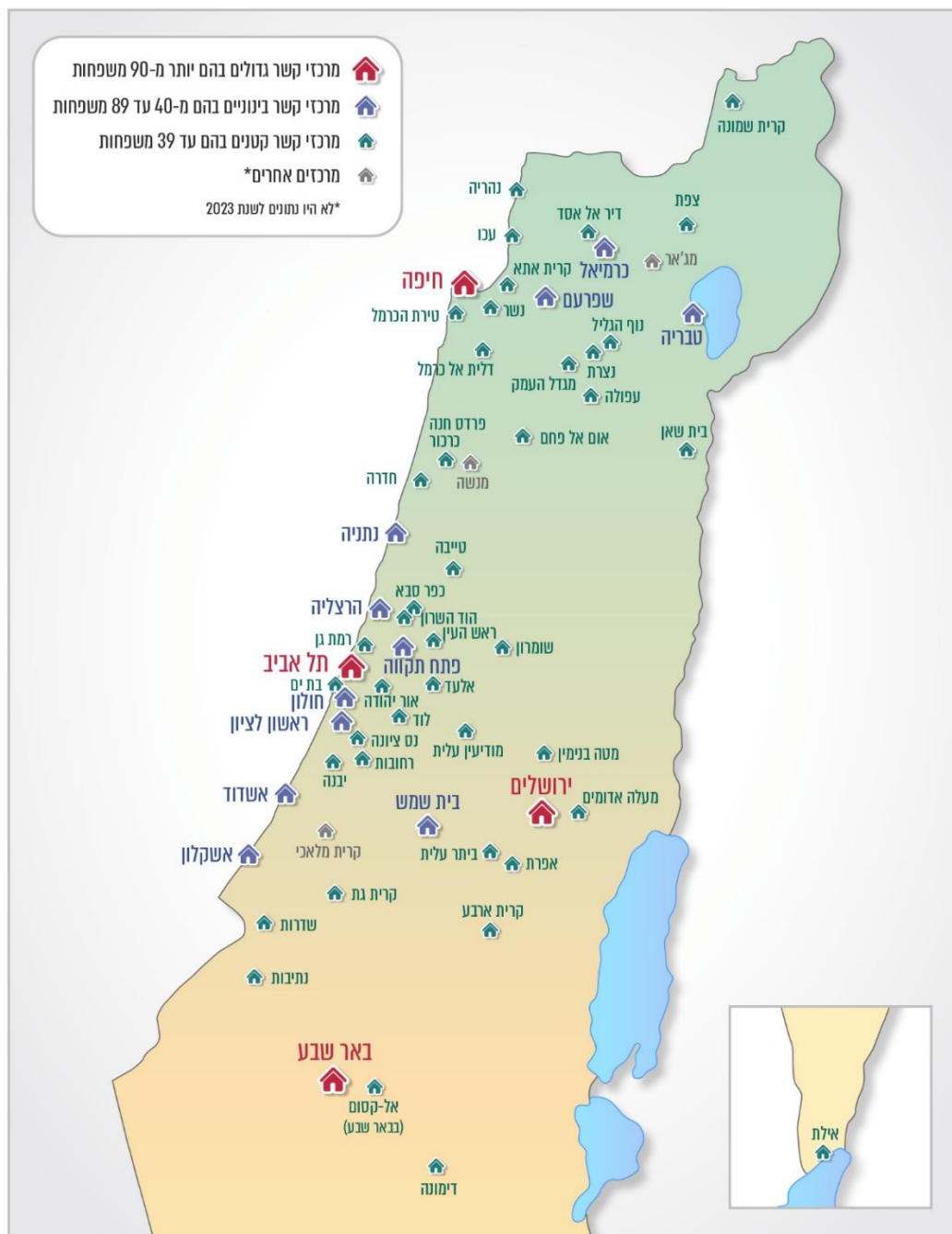
48



בתע"ס נקבע כי מרכז קשר יוקם ביוזמת הרשות המקומית ובאישור משרד הרווחה בתנאי שברשות המקומית יש 12 משפחות לפחות הזקוקות לשירותי מרכז קשר; באחריות הרשות להקצות מבנה מתאים הכולל חדר פעילות, חדר מזכירות, חדר לעובד הסוציאלי ולצוות המלווה ושירותים. הרשות תצייד על פי ההוראה את המרכז באמצעי בטיחות כגון לחצן מצוקה וגלאי מתכות וכן בצידוד דוגמת ריהוט, ספרים ומשחקי חברה לכל הגילים, כמפורט בהוראה.

כאמור, נכון למועד הביקורת פעלו ברחבי הארץ מרכזי קשר ב-64 רשויות מקומיות המאכלסות כ-6.3 מיליון תושבים (כ-2/3 מתושבי המדינה). להלן מפה המציגה את פיזור המרכזים לפי מספר המשפחות המטופלות בכל אחד מהם בשנת 2023:

מפה 1: פיזור מרכזי הקשר, 2023



על פי נתוני משרד הרווחה, שכבת גבולות המדינה (לא רשמיים) מהמרכז למיפוי ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה (ובכלל זה הוספת שכבות). בשל אילוצי פרזנטציה, לא ניתן להציג את שמות כל המרכזים על המפה.

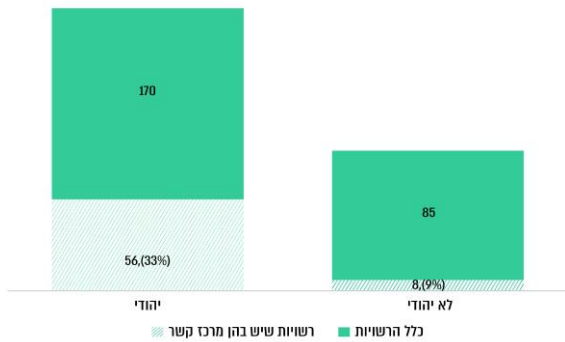
* יצוין כי מרכז הקשר של אל-קסום ממוקם בבאר שבע.



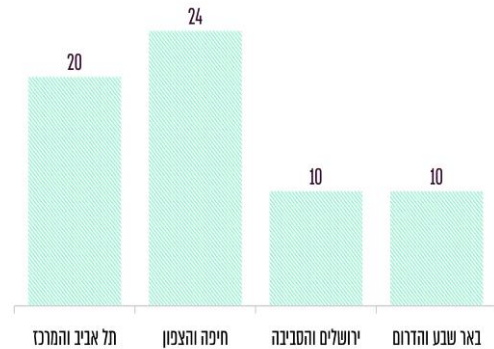
להלן ניתוח מאפייני הרשויות המקומיות שבהן הוקמו מרכזי קשר:

תרשים 6: מאפייני הרשויות המקומיות שהקימו מרכזי קשר⁴⁹

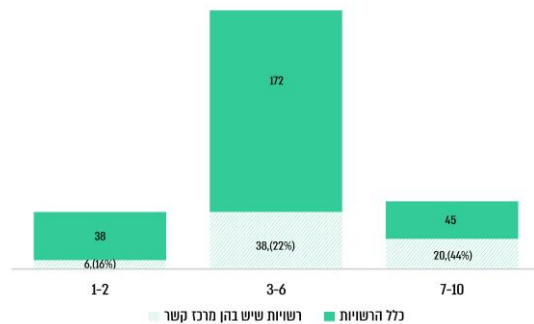
רשויות שבהן מרכזי קשר במגזר היהודי והלא-יהודי



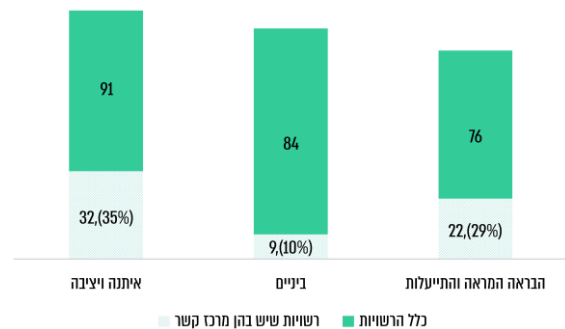
מספר מרכזי קשר בחלוקה למחוזות



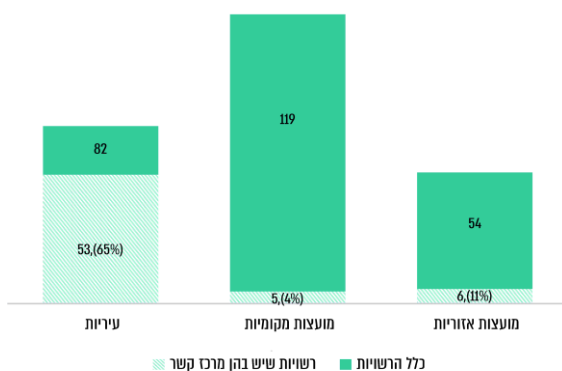
רשויות שבהן מרכזי הקשר לפי מדד פריפריאליות



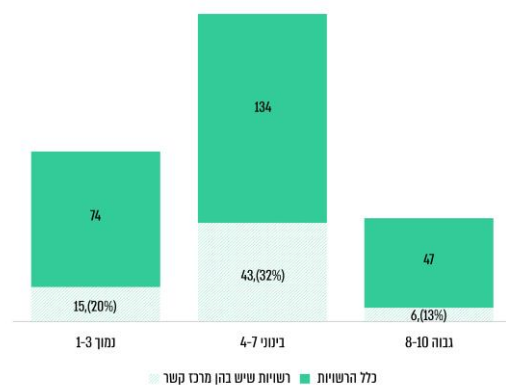
רשויות שבהן מרכזי קשר לפי מדד פיננסי של הרשויות



רשויות שבהן מרכזי קשר לפי מעמד מוניציפלי



רשויות שבהן מרכזי קשר לפי מדד חברתי-כלכלי



ניתוח המאפיינים מעלה כי מרכזי הקשר הוקמו בעיקרם בעיריות במרכז הארץ, במחוזות חיפה (כ-37%) ותל אביב-יפו (כ-31%). שיעור הרשויות האיתנות והיציבות (כ-35%) שהקימו מרכזי קשר גבוה משיעור הרשויות שסיווגן בינוני (כ-10%) או הנמצאות בתוכניות התייעלות, המראה והבראה (כ-29%); שיעור הרשויות במדד חברתי-כלכלי בינוני שהקימו מרכזי קשר גבוה (כ-32%)

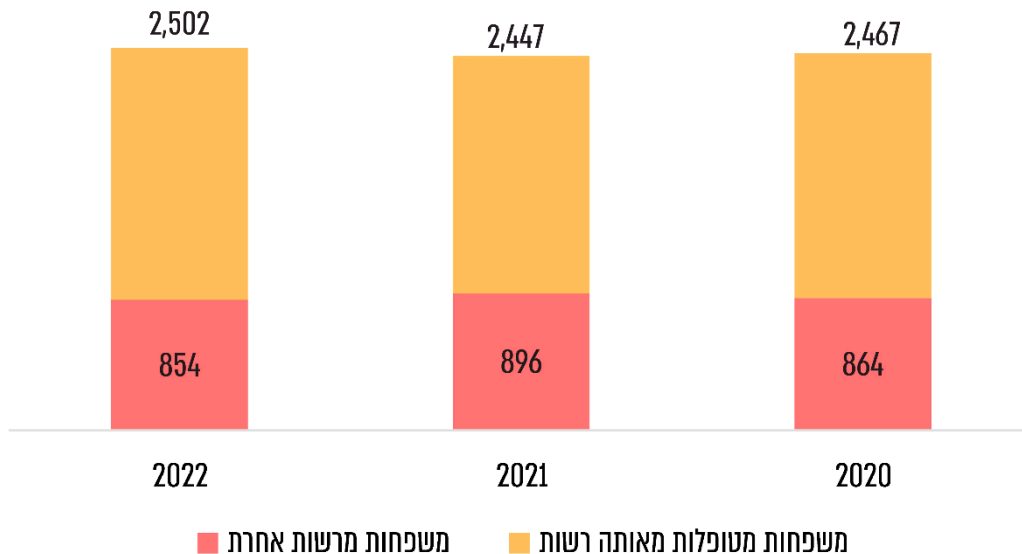
ראו הגדרות למדד פיננסי, מדד פריפריאליות ומדד חברתי-כלכלי תחת הכותרת "פעולות הביקורת". הנתונים מעודכנים למועד סיום הביקורת.



ביחס לרשויות במדד חברתי-כלכלי נמוך (כ-20%) ובמדד חברתי-כלכלי גבוה (כ-13%) שהקימו מרכזים כאמור. פערים גדולים של למעלה מפי שלושה נמצאו בשיעור הרשויות המקומיות היהודיות (כ-32%) שהקימו מרכזי קשר אל מול שיעור הרשויות המקומיות הערביות (כ-9%) שהקימו מרכזים כאמור.

מנתוני משרד הרווחה עלה כי באופן עקבי, בשנים 2020 - 2022 כשליש מהמטופלים במרכזי הקשר טופלו במרכז הקשר הממוקם ברשות אחרת מזו שהם מתגוררים בה.

תרשים 7: מספר המשפחות מרשויות אחרות מקרב המשפחות המטופלות, 2020 - 2022



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כפי שעלה מדוח מבקר המדינה בנושא אסדרת אספקתם של שירותי הרווחה בקהילה משנת 2022,⁵⁰ חוקרים עמדו בעבר על היעדר נכונות מצד רשויות מקומיות לשתף פעולה זו עם זו באופן וולונטרי⁵¹ ועל כך שהרשויות המקומיות נוהגות לתת לתושביהן עדיפות בקבלת השירותים. במילים אחרות, במסגרת קבלת ההחלטה אם לספק שירות מסוים לתושב של רשות אחרת, השיקול אינו צרכיו של הזכאי לקבלת השירות מהבחינה המקצועית-אבחנתית אלא מקום מגוריו.

בחלק ממרכזי הקשר שנבדקו עלה כי הם נותנים קדימות לתושבי הרשות המקומית שבה ממוקם מרכז הקשר בקבלה לטיפול, למשל במרכזי הקשר בתל אביב-יפו, לוד ונחל שורק.

עיריית לוד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2024 כי אף שהעובדה שמרכזי הקשר נותנים שירות אזורי לא הייתה ידועה לה, במשך כל שנות פעילות מרכז הקשר לא היה מקרה שמשפחה שמתגוררת מחוץ ללוד נדחתה. עיריית לוד הבהירה עוד כי החל ממועד תשובתה תתייחס למרכז הקשר שהיא מפעילה כמרכז קשר אזורי ובהתאם לכך תנהל את רשימות ההמתנה לקבלת טיפול.

בצד זאת עלה בביקורת כי מרכז הקשר במועצה המקומית דיר אל-אסד טיפל בשנים 2021 ו-2022 במשפחה אחת המתגוררת בתחומי המועצה, ויתר המשפחות המטופלות במרכז הקשר היו

⁵⁰ מבקר המדינה, דוחות ביקורת על השלטון המקומי, "אסדרת אספקתם של שירותי הרווחה בקהילה על ידי הרשויות- המקומיות" (2022).

⁵¹ השותפויות הפורמליות הן בעיקר בתחומים שאין לרשות עניין ישיר בהם (כגון כבאות או ניקוז) או שהם בגדר נושאים לא נעימים כמו תברואה וביוב. ראו: נחום בן-אליא, הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל (2006), עמ' 25.



מרשויות אחרות (15 ו-11 משפחות בהתאמה). גם כלל המשפחות שטופלו במרכז הקשר במועצה האזורית מנשה נכון למועד המענה לשאלון עו"סי מרכזי הקשר בשנת 2023, לא התגוררו בתחומי המועצה.

בביקורת עלה עוד כי כאשר המענה אזורי והמשפחות המטופלות במרכז הקשר אינן מהרשות המקומית שבה נמצא מרכז הקשר, הן אינן יכולות לקבל מאותה רשות את המעטפת הטיפולית הנדרשת כמו מפגשים במסגרת מרכזי הורים וילדים, הדרכות הורים וכדומה, אלא רק מהרשות המקומית שבה הן תושבים, כך שהטיפול במשפחה מתפצל בין שתי מחלקות לשירותים חברתיים מרשויות שונות.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי לצד העובדה שהרשות המקומית המפנה משפחה לטיפול יכולה להעניק טיפול למשפחה במסגרת המענים הקיימים אצלה הוא פועל להרחבת המענה במרכזי הקשר המעניקים שירות אזורי באמצעות עדכון התעריף באופן שיכלול הדרכת הורים ויפתח רצף טיפולי ושיתוף פעולה עם כלל מרכזי הטיפול.

נכון למועד הביקורת פעלו ברחבי הארץ מרכזי קשר ב-64 רשויות מקומיות המאכלסות כ-6.3 מיליון תושבים (כ-2/3 מתושבי המדינה), אך כשליש מתושבי המדינה נותרו ללא מענה טיפולי ברשות המקומית בה הם מתגוררים. יוצא אפוא שהמענה האזורי אינו מגשים את ייעודו באופן מלא, והמטופלים זוכים לטיפול על בסיס מקום פנוי במרכזי הקשר. בכך יש פגיעה בתושבי הרשויות המקומיות שלא הקימו מרכזי קשר, אשר מלבד הקושי הכרוך בנסיעה למרכז קשר המרוחק ממקום מגוריהם, כפי שיפורט להלן, משפחות אלו נדרשות לזמני המתנה ממושכים יותר ואינן יכולות לזכות במענה טיפולי תחת מחלקה אחת.

מומלץ כי משרד הרווחה יסדיר את המענה האזורי כך שמשפחות מרשויות בהן אין מרכז קשר יזכו למענה דומה ושווה לרשויות בהן יש מרכז קשר.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא מאמין שעדכון התעריף שהוא מקדם יעודד רשויות נוספות להקים מרכזי קשר ובכך תורחב הפריסה הארצית של המרכזים ויצומצמו זמני ההמתנה והנסיעה למקבלי השירות.

השפעת הפיזור הגיאוגרפי של המרכזים על המשפחות המטופלות

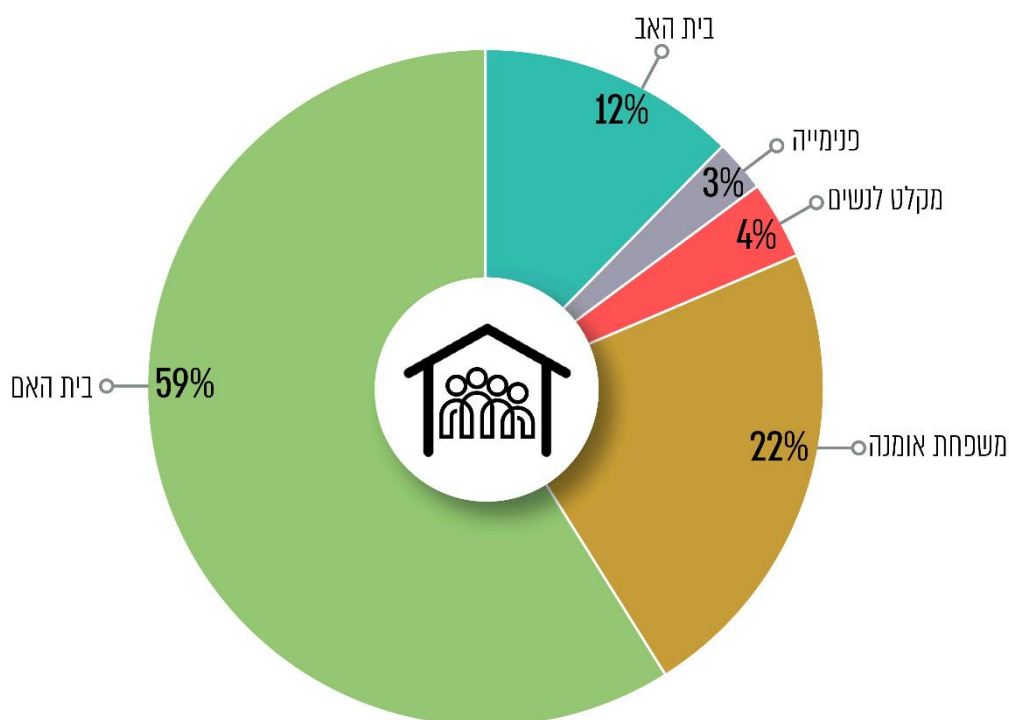
הפיזור של מרכזי הקשר בשנת 2023 ב-64 רשויות מקומיות אילץ משפחות מטופלות מ-193 רשויות הנותרות, המאכלסות שליש מתושבי המדינה, לצרוך שירותים מרשויות סמוכות.

משאלון שביעות רצון שערך משרד מבקר המדינה בקרב הורים שביקרו במרכזי הקשר בשנת 2023 עלה כי כשליש מהם (90 מתוך 280) לא היו מרוצים מהמיקום של מרכזי הקשר ומנזחות ההגעה אליו.

כאמור, המרכז שבו יתקיימו מפגשי המשפחות ייבחר ככל הניתן לפי מיקומו - בסמוך ככל הניתן למגורי הילד.



תרשים 8 : פילוח המשפחות שנפגשו במרכז הקשר, לפי מקום מגורי הילד, 2022



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



"ב-16:00 סוגרים. זה זמן עבודה, אני הייתי יוצא על חשבון עבודה בשביל המפגש. זה מסכן את מקום העבודה"

"הגעתי שעה וחצי לפני הזמן, הם מאחרים. הביקור שלי הוא שעה, בותנים לי עשר דקות כאילו? אני מגיע שעתיים וחצי מרחק מראשון לציון, איזה תשובות אלה?"

מהביקורת בעיריית רמלה עלה כי במקרים שבהם המשפחות נאלצו לנסוע מרחקים ארוכים ממקום מגוריהם למרכז הקשר, הנסיעה הארוכה, לא פעם בשעת עומס בכבישים ובסיום יום הלימודים, הקשתה על הילדים, והם הגיעו לשעת המפגש השבועית היחידה עם הוריהם כשהם עייפים מהדרך וללא סבלנות לקיום המפגש.



במחקרים שנערכו בתחום המפגשים המפוקחים בין הורים לילדיהם עלה כי הסבירות שהורים יגיעו באופן שגרתי למפגשים מפוקחים עולה פי ארבעה כשהגורמים האחראיים משקיעים מאמץ לפתור קשיים הכרוכים בלוחות זמנים, מרחק ומיקום⁵² ושלמשפחות ששיעור ביטולי המפגשים שלהם גבוה יותר, סיכוי קטן יותר לסיים את הטיפול במרכז קשר בהצלחה⁵³. עוד עלה כי ביטול פגישות עלול לפגוע בילדים, בפרט בילדים עם היסטוריה של טראומה והזנחה, לחזק רגשות שליליים ולפגוע בתחושת הערך העצמי⁵⁴.

ממחקרים עלה עוד כי הזמינות של השירות היא רכיב חשוב ביותר עבור משפחות אשר ההורים בהן מתקשים ממילא לשמור על קשר רציף עם ילדיהם⁵⁵. עולה החשש שהורים יתקשו להתמיד בקיום המפגשים אם הם נדרשים להרחיק מאוד לשם המפגש. החשש מתגבר כאשר הילדים גם הם נדרשים להרחיק ממקום מגוריהם כדי לפגוש את הוריהם בגלל אי-זמינות מרכזי קשר סמוכים למקום מגוריהם, כפי שעלה מהביקורת ברמלה, אז סיכויי הטיפול להצליח יהיו נמוכים עוד יותר.

בביקורת עלה כי כלל המרכזים, למעט מרכזי הקשר בדיר אל-אסד, בירושלים (מזרח) ובנצרת, מקיימים מפגשים לפחות יום אחד גם בשעות אחר הצהריים כדי לאפשר להורים לקיים שגרת עבודה בבקרים וגם כדי שהילדים לא יאלצו להיעדר ממסגרות החינוך לצורך קיום המפגש. יצוין כי מרכזי קשר אלו פועלים גם במהלך יום השבת. מהביקורת במרכז הקשר בנצרת עלה עוד כי אומנם המרכז פתוח שישה ימים בשבוע, אך שעות פתיחת המרכז מוגבלות לשעות הבוקר והצהריים, והדבר לעיתים מקשה את תיאום הביקורים במרכז הקשר.

עירויות ירושלים ונצרת והמועצה המקומית דיר אל-אסד מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה מפברואר ומרץ 2024 כי מרכזי הקשר הפועל בשבתות מאפשר למשפחות להיפגש במהלך ימי שבתון וכך מתאפשר מפגש גם להורים העובדים. עיריית ירושלים הוסיפה כי לא הייתה שום משפחה שביקשה לקבוע את הביקורים בשעות אחר הצהריים. עיריית נצרת הוסיפה בתשובתה כי אכן יש מקום לחזור ולעבוד במתכונת של יום אחד בשבוע אחר הצהריים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למרכזי הקשר בדיר אל-אסד, מזרח ירושלים ונצרת לבחון את האפשרות לפתוח את מרכזי הקשר, לצד פתיחתם בימי שבת, גם בשעות אחר הצהריים, וכך להקל על בני משפחות המטופלים לנהל שגרות לימודים ועבודה בצד קיום המפגשים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי על פי מדיניותו על מרכזי הקשר להנגיש את השירות ולתת מענה גם בשעות אחר הצהריים, וכי בהתאם לכך מרבית מרכזי הקשר עובדים לפחות יום אחד בשבוע בשעות אלו. המשרד הוסיף כי בכוונתו לעדכן את הוראת התע"ס באופן שתתייחס גם לשעות הפעלת המרכז.

A. Nesmith, "Factors Influencing the Regularity of Parental Visits with Children in Foster Care", *Child and Adolescent Social Work Journal*, 32, 3 (2014), pp. 219 - 228 52

נבות, פאס וצדקה, **מרכזי קשר הורים-ילדים: מחקר הערכה ארצי**. 53

S. Taplin, N. Lucas, A. Suomi, C. Humphreys, M. Kertesz, & M. McArthur, "Parents' Supervised Contact Visits with their Children in Care: Factors Associated with Cancellations", *Children and Youth Services Review*, 127 (2021), pp. 106 - 127 54

S. Taplin, N. Lucas, A. Suomi, C. Humphreys, M. Kertesz, & M. McArthur, "Parents' Supervised Contact Visits with their Children in Care: Factors Associated with Cancellations", *Children and Youth Services Review*, 127 (2021), pp. 106 - 127 55



פעילות מרכזי הקשר בחגים ובמועדים

בהתאם להוראת התע"ס בנושא מרכזי קשר, מרכזי הקשר אמורים לפעול בכל ימות השנה, למעט בימי המנוחה והחגים של הדתות השונות. כמו כן, עליהם לפעול לפחות יום אחד בשבוע במהלך חופשות מרוכזות ובחול המועד.

”

"אם בשבוע מסוים אני פוגש אותם ברביעי ויש חג בחמישי סביר להניח שהפגישה ברביעי לא תהיה ... אם פגישה התבטלה... לא ענין אף אחת להשלים את זה באותו שבוע"

"לפני שנה זאת הייתה הפעם הראשונה שפגשתי את הילדים בחול המועד. ראש העיר ... פניתי אליו שהרווחה לא פותחת את מרכז הקשר, אחרי שהגישו את הבקשה הזו, ראש העיר הורה להם לפתוח את מרכז הקשר. עד אז, ארבע שנים, לא פתחו את מרכז הקשר"

"בערב פסח, האישה רצתה לצאת שבוע לפני לטיול עם הילדות ורצו להעביר את יום המפגש, ניסו למצוא יום, לא מצאתי יום מתאים אחר... אם לא מוצאים - זה לפגוש את הילדות אחרי שלושה שבועות"

47% מ-53 העו"סים שהשיבו לשאלה זו בשאלון עו"סי מרכזי הקשר מסרו כי מרכזי הקשר לא פעלו במהלך חול המועד פסח בשנת 2022, ו-35% השיבו שלא פעלו במהלך חול המועד סוכות. כמו כן, 12% השיבו כי מרכזי הקשר לא פעלו במהלך חופשות מרוכזות של הרשות המקומית, ו-31% השיבו כי המרכז לא פעל גם במועדים אחרים. עוד עלה מהמענה לשאלון כי יש מרכזי קשר שלא פעלו במהלך שביתות של הרשויות המקומיות וכשהעו"ס המטפל שהה בחופשה או חלה.

מהמרכזים שנבדקו בביקורת עומק מסרו חלק ממנהלי מרכזי הקשר כי הם עושים מאמץ לקיים את המפגשים האמורים במועדי חג, בימים סמוכים לפני החג או לאחריו.

אף שחלק מהמרכזים שינו במקרים שונים את מועדי המפגשים כך שיתקיימו בצמוד לימי החג, על מרכזי הקשר באור יהודה, אשדוד, אשקלון, באר שבע, בית שמש, בני ברק, בת ים, דימונה, הוד השרון, חדרה, יבנה, כרמיאל, לוד, מטה יהודה, מנשה, מעלה אדומים, נהרייה, עכו, פתח תקווה, צפת, קריית ארבע, רחובות ושומרון להפעיל את המרכזים גם בימי חול המועד סוכות ופסח, כפי שנקבע בהוראת התע"ס.

היעדר פעילות של מרכזי הקשר בחופשות ובזמני חול המועד עלול לגרום להפסקה ארוכה במפגשי ההורה עם ילדו, בפרט בחגים ומועדים שבמקרים רבים יש בהם צורך מוגבר במשפחתיות. על אף הקושי הכרוך בעבודה במהלך המועדים האמורים ועל אף הנכונות לשנות מועדי המפגשים באופן שיתקיימו לפני החג או אחריו, יש לכך חשיבות יתרה ולכן על כלל מרכזי הקשר לקיים את הוראת התע"ס ולאפשר לבני המשפחה להיפגש גם בימי חול המועד.



המועצה האזורית **מנשה** ועיריות **אשקלון**, **דימונה**, **הוד השרון**, **מעלה אדומים** ועכו מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה מפברואר, מרץ ואפריל 2024 כי מעתה ואילך יפעלו לקיים מפגשים סדורים גם במהלך ימי חול המועד. עיריות **יבנה** ו**כרמיאל** מסרו בתשובותיהן מפברואר 2024 כי יבחנו את האפשרות להפעיל את מרכז הקשר גם בחול המועד.

המועצה המקומית **קריית ארבע** ציינה כי מעתה ואילך תפעל לתת מענה מוגבר בשבוע שלפני החג ובשבוע שלאחריו כדי לצמצם ככל הניתן את טווח הזמן שבו ההורה לא יראה את ילדו. עיריות **אשדוד**, **לוד**, **צפת** ו**רחובות** והמועצה האזורית **מטה יהודה** מסרו בתשובותיהן מפברואר ומרץ 2024 כי מרכזי הקשר בתחום שיפוטן קיימו מפגשים חלופיים בסמוך למועדי החגים, אך הדגישו כי היו מקרים שהמשפחות לא היו מעוניינות במפגשים במהלך חול המועד, וכשעולה דרישה כזו מרכז הקשר פועל או יפעל בחול המועד. גם עיריית **פתח תקווה** ציינה בתשובתה כי במרבית המקרים שבהם צוין חג ביום שבו מרכז הקשר אמור לקבל מטופלים הורחבה פעילות מרכז הקשר ליום נוסף אחר הצהריים. עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה מפברואר 2024 כי כיוון שבימי חול המועד המשפחות אינן פנויות להגיע למרכז הקשר כמו בימי שגרה, העירייה משתדלת לאפשר את המפגשים בשבוע שלפני כן.

עיריית **נהרייה** מסרה בתשובתה מפברואר 2024 כי מרכז הקשר סגור בחול המועד בשל חוסר כוח אדם ותת-איוש של המשרה. עיריות **בת ים**, **מעלה אדומים** ו**פתח תקווה** והמועצה המקומית **קריית ארבע** מסרו בתשובותיהן מפברואר 2024 כי התעריף הנוסף בחגים אינו מעניק שיפוי הולם לעובדים, אשר ממילא קשה לגייסם, וכי גם מסגרות רווחה אחרות אינן פועלות במהלך חול המועד. עיריית **בית שמש** השיבה בפברואר 2024 כי מרכז הקשר פועל כמעט כל השנה למעט בעת חופשות מרוכזות בימי חול המועד בסוכות ובפסח ובחופשה שנתית של שבוע בחודשי הקיץ. זאת על פי התשובה כיוון שאין כוח אדם חלופי שיכול להפעיל את המרכז כמו שקורה בעת מחלה או חופשה של אנשי הצוות במרכז. עיריית **חדרה** מסרה בתשובתה ממרץ 2024 כי בעבר מרכז הקשר פעל בחול המועד אך היו ביטולים רבים מצד המשפחות. עוד ציינה העירייה כי קשה לגייס מחליפים לתפקיד עו"ס מרכז הקשר, ולכן ממילא ימי החופשה של אותם עובדים מצומצמים ונכללים בחופשות מרוכזות של העירייה.

משרד הרווחה ציין כי בהתאם להוראת התע"ס, על מרכזי הקשר לפעול לפחות יום אחד בשבוע בחופשות מרוכזות בחול המועד סוכות ופסח.

בביקורת עלה עוד כי הוראת התע"ס בנושא מרכזי קשר אינן נוגעות לעבודה במהלך החגים המוסלמיים והנוצריים אף שיש מרכזי קשר במקומות שיש בהם ריכוזי אוכלוסייה ערבית והמטפלים רק במשפחות מהאוכלוסייה הערבית.

כך בביקורת עלה כי מרכז הקשר בנצרת אינו פועל הן במועדי החגים הנוצריים הן במועדי החגים המוסלמיים - דבר העלול ליצור רצפים ממושכים של ימים שבהם מרכז הקשר אינו מקיים מפגשים בין הורים לילדיהם.

עיריית **נצרת** מסרה בתשובתה כי בהתאם למדיניות העירייה ולנהליה לא ניתן לעבוד במהלך החגים.

משרד מבקר המדינה ממליץ שמשרד הרווחה יסדיר את פתיחת המרכזים הנותנים שירות לאוכלוסייה הערבית גם בחופשות ממושכות בחגים המוסלמיים והנוצריים. עוד מומלץ כי משרד הרווחה והרשויות המקומיות יסדירו את מועדי פתיחת מרכז הקשר גם בחגים ברשויות מעורבות שבהן חיות אוכלוסיות מדתות שונות.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי יבחן את נושא פתיחת מרכזי הקשר ברשויות מעורבות במהלך החגים המוסלמיים והנוצריים.



פעילות מרכזי הקשר בעיתות חירום

במהלך הביקורת, במלחמת חרבות ברזל, שפרצה באוקטובר 2023, פרסם משרד הרווחה הנחיות להיערכות השירותים והמסגרות בקהילה בשעת חירום. על פי ההנחיות יש להפעיל את השירות והמסגרות בהתאם להנחיות פיקוד העורף, ואם שירות אינו פעיל אף שפיקוד העורף אישר את פעילותו, יש לפנות אל המפקח המחוזי ומנהל הנפה ולקבל את אישורם לסגירת המסגרת⁵⁶.

פניית משרד מבקר המדינה אל מרכזי הקשר ברשויות שבביקורת העומק בנובמבר 2023 בנוגע לפעילותם במהלך המלחמה העלתה כדלקמן: ממרכזי הקשר בלוד נמסר כי קיים מרחב מוגן במרכז וכי למשפחות המרכז התאפשר לקבל שירות כבשגרה. כרבע מהמשפחות קיימו שיחות וידאו במקום מפגשים פיזיים, ורק משפחה אחת ביטלה את המפגשים בעקבות המלחמה; מדימונה נמסר כי אין מרחב מוגן במרכז הקשר אלא במרחק הליכה של כ-50 מטר, אך מאחר שפיקוד העורף לא הטיל מגבלות על הפעילות ברשות, מרכז הקשר שב לפעילות שבוע אחרי תחילת המלחמה; מנהלת מרכז הקשר בנצרת מסרה כי קיים מרחב מוגן בתחום מרכז הקשר, ולכן הוא פעל בשגרת חירום. עוד מסרה כי שתי משפחות המתגוררות במרחק רב ממרכז הקשר עברו בעקבות המלחמה למפגשים באמצעות שיחות וידאו; מביתר עילית נמסר כי מרכז הקשר פועל גם בימי מלחמה כמעט כרגיל כיוון שהוא פועל דרך קבע בחדר מוגן. עוד נמסר ממרכז הקשר בביתר עילית כי היו שינויים בשעות פעילות המרכז בגלל הצמצום בפעילות התחבורה הציבורית וכי בתחילת המלחמה היו משפחות שנפגשו באמצעות שיחות וידאו, אך פרט למשפחה אחת, אשר אם המשפחה מתגוררת באשדוד ולא היה ביכולתה להגיע למרכז, שאר המשפחות חזרו למפגשים פנים אל פנים; מהמועצה האזורית נחל שורק נמסר בתשובתה ממרץ 2024 למשרד מבקר המדינה כי פעילות מרכז הקשר הופסקה בעת המלחמה כיוון שהמשפחות שטופלו התקשו להיפגש במרכז הקשר בעת המלחמה; ממרכז הקשר בתל אביב-יפו נמסר כי בשל ליקויים במרחב המוגן הסמוך למרכז הקשר, הועברה פעילות המרכז למשרדי המחלקה לשירותים חברתיים, אך אין בהם את הציוד, כמו צעצועים וספרים, הנדרש להפעלת המרכז. עוד נמסר כי כיוון שאין במחלקה די חדרים ומשרדיה אינם פעילים בכל ימי השבוע בשעות אחר הצהריים והערב, צומצמו שעות פעילות המרכז ומספר המשפחות שקיבלו טיפול.

יוצא אפוא כי על אף הנסיבות המורכבות בעת מלחמת חרבות ברזל, מרכזי הקשר בביתר עילית, דימונה, לוד ונצרת הצליחו לפעול במהלך המלחמה ולתת שירות למשפחות המטופלות. עיריית תל אביב-יפו העתיקה את פעילות מרכז הקשר בשל ליקויים במרחב המוגן למבנה אחר במשרדי העירייה אף שלא היה מותאם לאופי הפעילות במרכז הקשר.

משרד מבקר המדינה מציין את עיריות ביתר עילית, דימונה, לוד ונצרת, שהקימו את מרכזי הקשר בסמוך למרחבים מוגנים. כמו כן, על עיריית תל אביב-יפו לפעול להסדרת הליקויים במרחב המוגן הסמוך למרכז הקשר כדי לאפשר טיפול מיטבי במשפחות גם בעיתות חירום.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2024 כי במהלך תקופת המלחמה ביקרו נציגי פיקוד העורף בבניין שבו נמצא מרכז הקשר והצביעו על הליקויים המצריכים תיקון כדי שהמרחב המוגן יוכל לשמש מקלט תקני. מאחר שמרכז הקשר העירוני הוא חלק מבניין מגורים פרטי, העירייה מנועה מהסדרת הליקויים ללא שיתוף פעולה עם ועד הבניין, אך היא פועלת ככל הניתן בשיתוף פעולה עימו להסדרת הליקויים.



זמינות ונגישות הטיפול במרכזי הקשר

בהוראת נוהל של נשיאת בית המשפט העליון משנת 2020 בנושא "טיפול בתי המשפט לענייני משפחה בהליכים דחופים שעניינם חשש לפגיעה במוגנותם של ילדים והבטחת הקשר בין הורים לילדיהם" מצוין כי בכל מקרה של פגיעה בקשר בין הורים לילדיהם ובשל החשש להתפתחותו הרגשית התקינה של הילד, לממד הזמן חשיבות והשפעה מכרעת על התמודדות והתערבות יעילים בבעיות בקשר שבין הורים לילדיהם הקטנים⁵⁷.

במקרים שבהם יש זמני המתנה למפגשים במרכז קשר, במיוחד בכל הנוגע לילדים שהוצאו לקלט חירום⁵⁸, והמפגש עם ההורה אינו מתרחש מיד, האירוע הטראומטי עלול להתקבע כיוון שאין התערבות טיפולית המאפשרת לעבד את החוויה. מצב כזה מקשה את המשך הטיפול לאחר מכן ואת הבניית הקשר⁵⁹.

כבר במחקר משנת 2014 עלה הצורך שמשרד הרווחה יבחן דרכים לקיצור רשימות ההמתנה הקיימות בחלק מהמרכזים, אך גם הודגש שהגדלת מספר המשפחות המטופלות אצל כל עובד במרכז לא יכולה לבוא על חשבון איכות הטיפול ושצריך להבטיח שמירה על רמת משאבים שתאפשר להעניק את הטיפול הרצוי.

”

"בית הדין נתן החלטה מיידי ששאר אתם במרכז קשר, זה בפועל קרה אחרי חודשיים. זה דבר הזוי, הילדים נמצאים אצלי ואני מגדלת אותם ופאזום אני מחכה חודשיים כי אין מקום... כל הזמן שלחתי בקשות שיקבעו לי כבר תור ראשון, להתחיל לראות את הילדים. זה לא עבד, לכן זה עבר לבית הדין שלחתי שיקבעו לי תור"

"אין שום דבר בצפון, עפולה - לא היה שם שום מקום פנוי לחודשים קדימה. עפולה זה גם 45 דקות נסיעה, מגדל העמק וטבריה - אלה היחידים, אין עוד מרכזי קשר אחרים בכל הצפון. העומסים וחוסר גמישות וזה מקשה... העו"ס לחדר דין מחפשת במרכזים באזור, שזה לא הרבה, מי מתפנה בזמן הקרוב ויכול הכי להתאים לצרכים של הילדים ושל ההורים. לרוב מרכזי הקשר יש תקופות המתנה"

"שמתי לב שיש חדר אחד שם. אפשר לבנות עוד חדר? שיהיה אפשר לפגוש הרבה אנשים. עד שנכנסתי למקום הזה, לקח חודש וחצי עד שפינו מקום ויכולתי להתחיל את הפגישות"

57 נוהל של נשיאת בית המשפט העליון - 20-2 "טיפול בתי המשפט לענייני משפחה בהליכים דחופים שעניינם חשש לפגיעה במוגנותם של ילדים והבטחת הקשר בין הורים לילדיהם" (8.10.20).

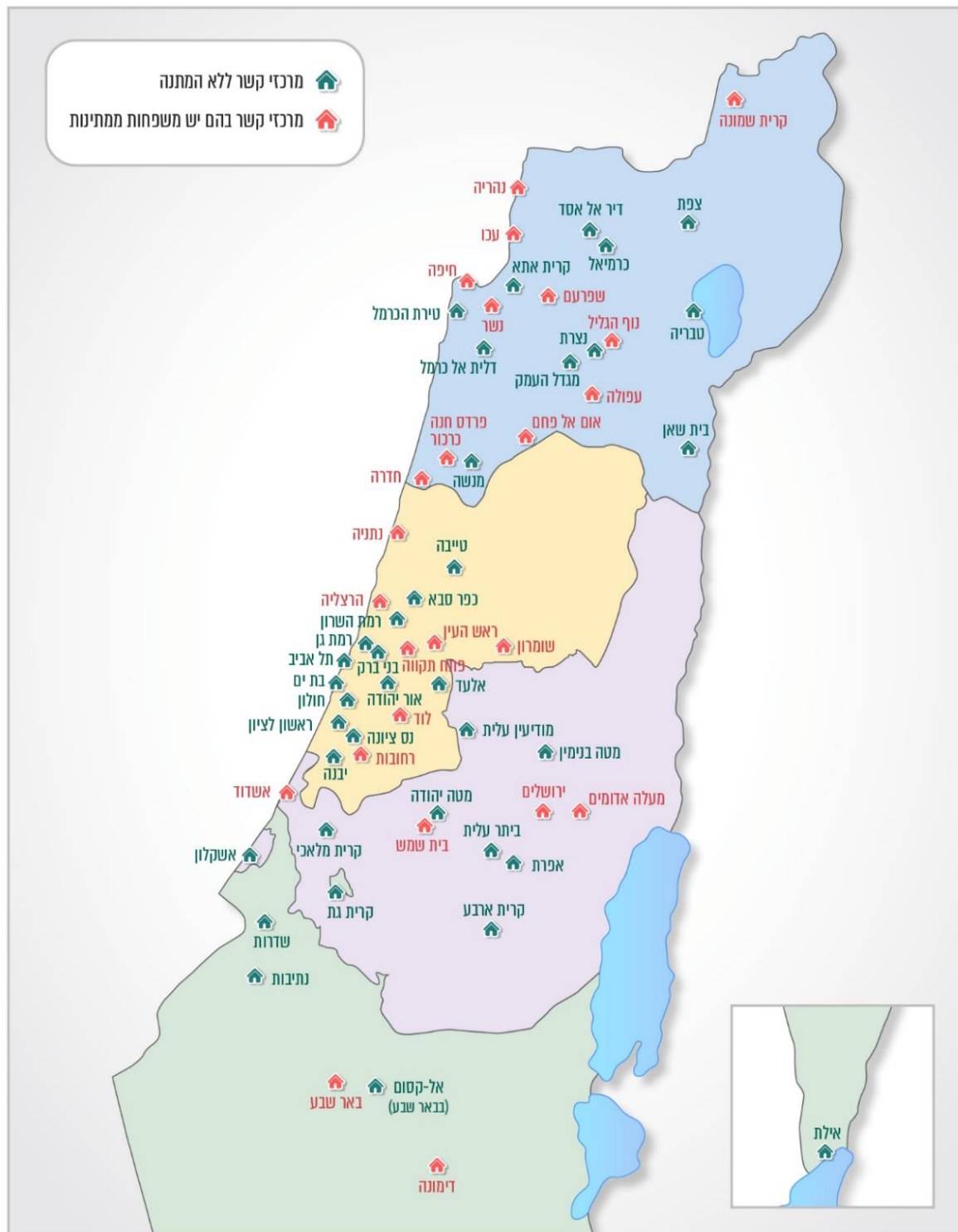
58 קלט חירום - משפחות אומנה המיועדות לילדים במצבי חירום וסכנה לטווח קצר.

59 ראו Clement, "A Compelling Need for Mandated Use of Supervised Visitation Programs", pp. 294 - 316.



להלן מפת מרכזי הקשר שבהם לפי המענה של עו"ס מרכזי הקשר על השאלון, נדרשה המתנה לפני תחילת המפגשים בשנת 2023:

מפה 2: פיזור מרכזי הקשר שבהם נדרשות משפחות להמתין לצורך קבלת טיפול, 2023



על פי נתונים משאלון משרד מבקר המדינה, שכבת גבולות המדינה (לא רשמיים) מהמרכז למיפוי ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה (ובכלל זה הוספת שכבות). הצבעים השונים מסמלים את מחוזות משרד הרווחה.



מהמפה עולה כי לפי תשובותיהם של 55 מרכזי הקשר לשאלון עו"סי מרכזי הקשר, ב-26 מרכזי קשר משפחות נאלצות להמתין טרם קבלת טיפול פרקי זמן של החל משבועיים עד יותר מ-30 שבועות. כך בנשר נאלצו להמתין למעלה מ-30 שבועות לתחילת המפגשים במרכז הקשר.

עיריית טבריה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2024 כי מרכז הקשר משתדל לתת מענה לכל הפונים אליו ומטפל ב-27 משפחות אף שהתקן הוא 23 משפחות. עוד מסרה העירייה כי במועד התשובה משפחה אחת בלבד ממתינה למענה. עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי כיום יש עשר משפחות הממתינות לטיפול במרכז הקשר. עוד ציינה העירייה כי אותן משפחות ממתינות רשומות לעיתים בכמה מרכזי קשר ולעיתים המשפחות הממתינות מקבלות טיפול במרכז קשר אחר אך אינן מוסרות מרשימת ההמתנה בחיפה מאחר שמרכז הקשר אינו ער לכך שהן כבר מטופלות. עיריית מעלה אדומים מסרה כי אין זמן המתנה לתושבי מעלה אדומים, אך מפעם לפעם משפחות מחוץ לעיר נאלצות להמתין לתחילת המפגשים במרכז הקשר. עיריית נהרייה מסרה בתשובתה כי מספר המשפחות המטופלות מכתוב את זמני ההמתנה למפגשים של משפחות חדשות, וכי הגדלת מספר המשפחות שיקבלו טיפול תפגע באיכותו. המועצה המקומית אפרת מסרה בתשובתה כי נכון למרץ 2024 אין משפחות ממתינות במרכז הקשר. עיריית אשדוד מסרה בתשובתה ממרץ 2024 כי טרם תחילת המפגשים נדרשת התארגנות הכוללת פגישת היכרות עם שני ההורים והילדים ותיאום ציפיות לבניית תוכנית המפגשים. עיריית עכו מסרה בתשובתה כי הוסיפה יום נוסף של טיפול אחר הצהריים כדי לקצר את זמן ההמתנה לטיפול. עיריית חדרה מסרה בתשובתה כי כל עוד תפוסת מרכז הקשר מלאה לא ניתן לקבל משפחות חדשות לטיפול. עוד ציינה עיריית חדרה כי גם כאשר קיימת המלצה על המשך מפגשים עצמאיים מחוץ למרכז הקשר קבלת החלטה שיפוטית הנדרשת במרבית המקרים בעניין אורכת זמן ומשפחות אלו ממשיכות להגיע למרכז הקשר כדי לשמור על רצף המפגשים. המועצה המקומית פרדס חנה - רכור מסרה בתשובתה מאפריל 2024 כי מרכז הקשר נותן מענה אזורי ובכללו טיפול למשפחות השוהות במקלט לנשים נפגעות אלימות. עוד מסרה המועצה כי העובדה שמשפחות נדרשות להמתין לקבלת טיפול במרכז הקשר ידועה לגורמי המטה במשרד הרווחה וכי עתיד להיפתח מרכז קשר נוסף באזור שיקצר את זמני ההמתנה. עיריית הוד השרון מסרה בתשובתה כי למרכז הקשר תקן לטיפול בשמונה משפחות וכי נכון לאפריל 2024 יש שלוש משפחות ממתינות שפונות בד בבד למרכזי קשר נוספים.

ביקורת נמצא עוד כי המידע על המשפחות הנאלצות להמתין לקבלת טיפול אינו נאסף מכלל המרכזים ואינו מאוגם ומנוהל על ידי משרד הרווחה; לכן ייתכנו מצבים, כמו שעלה גם מתשובתה של עיריית חיפה, שבהם משפחות יהיו רשומות ברשימות המתנה בכמה מרכזים אך במקביל יקבלו טיפול, באופן זמני או קבוע, במרכז אחר. הדבר עלול לשקף תמונה מטעה בנוגע למשך ההמתנה הצפוי בכל מרכז שעלולה בסופו של דבר להכביד על משפחות בקיום מפגשים בתנאים שאינם המיטביים עבורם. כמו כן, ההתנהלות האמורה מטילה עומס על העו"ס המפנה מפני שהוא נדרש לפנות לכל מרכז בנפרד כדי לאתר מקום פנוי לקיום המפגשים.

מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לקיצור משכי ההמתנה ולצמצום רשימות המשפחות הממתינות לתחילת הטיפול במרכזי הקשר. כמו כן מומלץ למשרד הרווחה לאגם את הנתונים בדבר המשפחות הממתינות וזמני ההמתנה בכל מרכז ולנהלם באופן ממוחשב כך שיתאפשר לקבל תמונת מצב מהימנה ועדכנית לגבי מספר המשפחות הממתינות לטיפול, לווסת את העומסים ולצמצם את המקרים בהם משפחות ממתינות חודשים ארוכים לתחילת המפגשים במרכז הקשר. על מרכזי הקשר והמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לערוך בקרה על משך ההמתנה לתחילת המפגשים במרכז ולבחון אמצעים לסייע בשמירת הקשר בזמן ההמתנה.

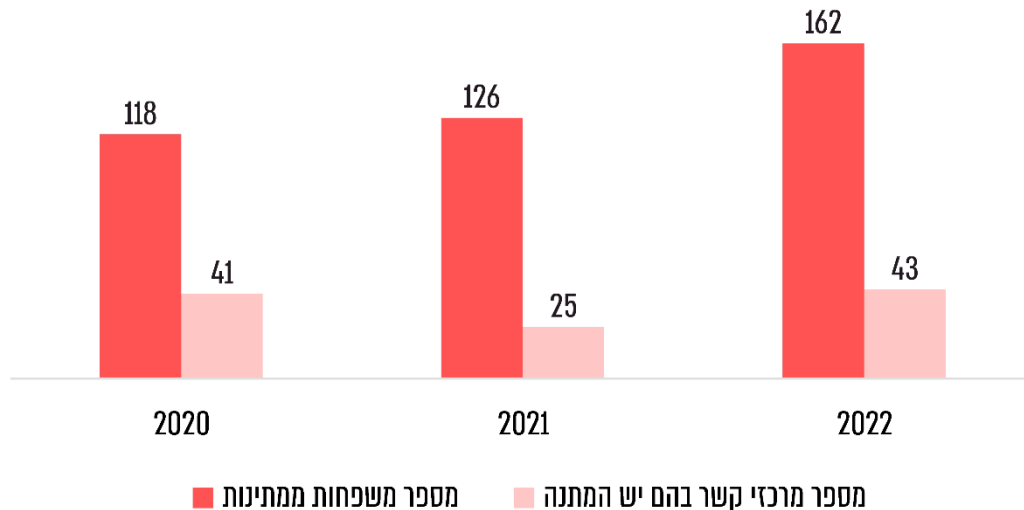
משרד הרווחה מסר בתשובתו כי מערכות המידע של המשרד אינן כוללות כיום את נתוני ההמתנה במרכזי הקשר אך נבחנות אפשרויות לאיגום הנתונים באמצעות אגף טכנולוגיות ומידע של המשרד.



זמני המתנה לקבלת טיפול במרכזי הקשר

בביקורת עלה כי בשנים 2020 - 2022 גדל מספר המשפחות הממתינות לתחילת המפגשים במרכזי הקשר וכן גדל מספר מרכזי הקשר שבהם יש להמתין לתחילת המפגשים, כמפורט בתרשים להלן:

תרשים 9: מספר המשפחות שהמתינו לקבלת טיפול ומרכזי הקשר שבהם נדרשה המתנה לקבלת טיפול, 2020-2022



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני משרד הרווחה ומהתשובות לשאלון עו"סי מרכזי הקשר עלה עוד כי במרכזי הקשר בעיריות ירושלים, בית שמש, באר שבע, פתח תקווה ונוף הגליל נהלו רשימות המתנה לקבלת טיפול במרכזי הקשר בכל אחת משלוש השנים 2021 - 2023. בירושלים⁶⁰ היו רשימות ברשימות ההמתנה לאורך שלוש השנים יותר מ-20 משפחות, ובבית שמש - כ-10 משפחות. גם בכפר סבא ובלוד נהלו רשימות המתנה בשנים 2022 ו-2023. לצד זאת, מהנתונים עלה כי יש מרכזי קשר שבהם אין צורך להמתין לקבלת טיפול.

בשנים 2020 - 2022 גדל מספר המשפחות הממתינות לתחילת המפגשים במרכזי הקשר וכן גדל מספר מרכזי הקשר שבהם יש להמתין לתחילת המפגשים, כך שבעוד שבשנת 2020 המתינו 118 משפחות ב-41 מרכזי קשר, בשנת 2022 המתינו 162 משפחות ב-43 מרכזי קשר.

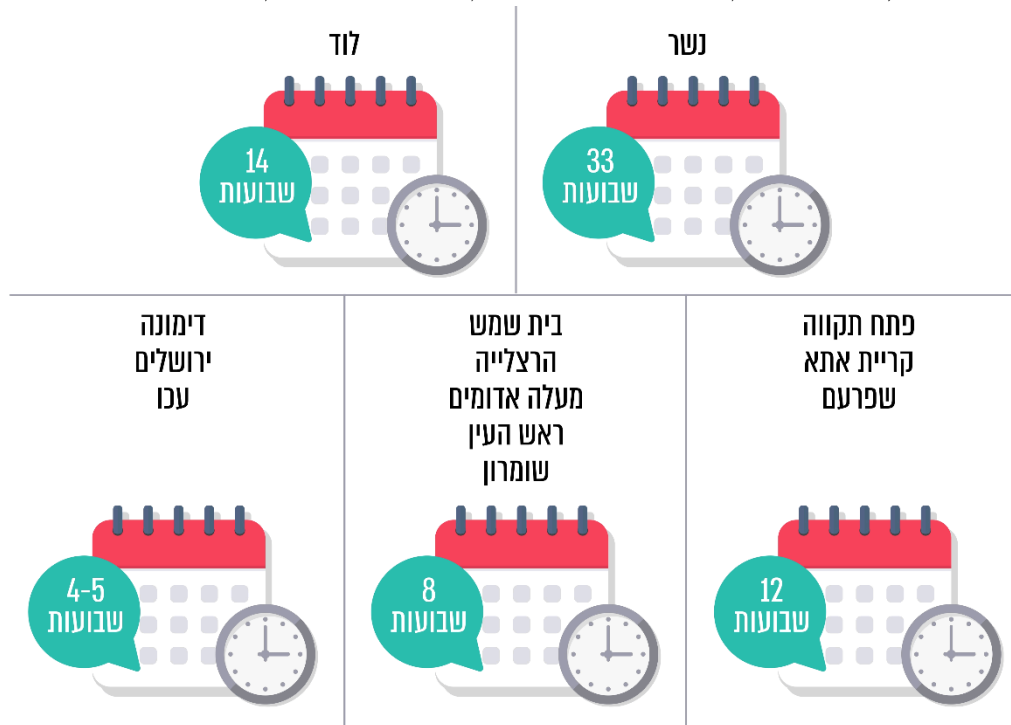
עוד עלה מהנתונים שנאספו בשאלון עו"סי מרכזי הקשר מ-59 מרכזי קשר בשנת 2023, כי 111 משפחות נאלצו להמתין לקבלת טיפול ממרכזי הקשר, המתנה שנמשכה בין שבועיים ל-33 שבועות.

המתנה ממושכת לקבלת טיפול מותירה את המשפחה ללא מסגרת מוגנת, תומכת ומקצועית ועלולה להחמיר מצבים של קונפליקטים במשפחה או של ניתוק ממושך. אלה עלולים גם להפחית את המוטיבציה של המטופלים להיעזר במרכזי הקשר ולפגוע באמון שלהם במערך שירותי הרווחה הציבוריים וביכולת של שירותים אלה לסייע להם.



משאלון עו"סי מרכזי הקשר עלה כי בחלק ממרכזי הקשר, זמני ההמתנה לתחילת המפגשים היו ממושכים במיוחד, והגיעו בחלק מהמקרים לשבועות ארוכים, כמפורט בתרשים להלן:

תרשים 10: משך ההמתנה לקבלת טיפול במרכזי הקשר ברשויות המקומיות (בשבועות)



על פי ממצאי שאלון עו"סי מרכזי הקשר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחים עולה כי משכי ההמתנה לקבלת טיפול במרכזי הקשר ממושכים מאוד - על פי המענה לשאלון - בין חודש לשבעה חודשים.

עיריית נשר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2024 כי מרכז הקשר יכול לטפל ב-12 משפחות בלבד, וכי נכון למועד מתן התשובה מחצית המשפחות הן משפחות שילדיהן שוהים באומנה המטופלות במשך יותר משנתיים ועקב כך מרכז הקשר מתקשה לקלוט משפחות חדשות. עיריית ראש העין מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2024 כי מרכז הקשר נותן שירות אזורי ומתמודד עם מחסור בכוח אדם ועומס של מטופלים, וכי היא פועלת לגייס כוח אדם נוסף ואף להעביר את מרכז הקשר למבנה גדול יותר כדי לתת את השירות המיטבי למשפחות. עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי חלק גדול מהמשפחות מעוניינות במפגש בשעות אחר הצהריים המאוחרות לאור העובדה שההורים עובדים בשעות היום והילדים שוהים במסגרת חינוך. על פי התשובה שעות אלו "נתפסות מהר", ומשפחות שאינן יכולות להגיע לקבלת טיפול בשעות מוקדמות יותר נאלצות להמתין שיתפנה מקום.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי נכון לפברואר 2024 במרכז הקשר אין רשימות המתנה, וכי המפגשים מתחילים בתוך שבועיים מיום הפנייה. עם זאת, על פי התשובה, מאחר שהמרכז נותן שירות אזורי, יש אפשרות למפגש של פעם בשבוע ולא יותר מכך אלא אם כן מדובר במפגש המיועד למעבר בין ההורים. עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי בחודשים האחרונים הצליחה לגייס עובדים נוספים למרכזי הקשר, ובשניים ממרכזי הקשר השתלבו סטודנטיות לעבודה סוציאלית כחלק מההכשרה המקצועית ובעקבות כך רשימת ההמתנה הצטמצמה. עוד ציינה העירייה כי היא מקדמת העלאה בשכרן של עובדות הסמך באופן שיסייע באיוש ובשימור של העובדות. עיריית בית שמש מסרה בתשובתה כי רשימת ההמתנה התאפיינה בעבר בעיקר במשפחות אשר בהן הילדים שהו



באומנות באזור בית שמש ולא היה במקום מגוריהן מרכזי קשר פתוחים או זמינים לטיפול. כיום יש שלוש משפחות הנמצאות ברשימת המתנה וזאת נוכח פתיחה של מרכזי קשר נוספים במחוז. עיריית **קריית אתא** מסרה בתשובתה מאפריל 2024 כי זמן ההמתנה לתחילת המפגשים במרכז הקשר התקצר ומסתכם בכמה שבועות בלבד, וכי אם לא ניתן לתת מענה בטווח הזמן הסביר מופנית המשפחה למרכז קשר אחר באזור.

משרד הרווחה השיב לעניין זמני ההמתנה במרכזי הקשר במחוז ירושלים כי במרכז הקשר **באשדוד** נכון למועד מתן התשובה אין בעיה של המתנת משפחות לטיפול. בשנים האחרונות הוקמו, על פי התשובה, שלושה מרכזי קשר נוספים לתגבור השירות במחוז ירושלים במועצות המקומיות **אפרת** ו**קריית ארבע** ובמועצה האזורית **מטה יהודה**, וגם מרכז הקשר **בקריית מלאכי** חזר לפעילות. כמו כן, הורחב, על פי התשובה, המענה במרכזי הקשר בבית שמש ובמודיעין עילית.

מהתשובות לשאלון עלה עוד כי ב-95% מהמקרים אין מתקיימים מפגשים חלופיים בזמן ההמתנה לתחילת המפגשים, ואם מתקיימים מפגשים בתקופת ההמתנה לתחילת המפגשים, הם נעשים על ידי העו"ס המטפל במחלקה לשירותים חברתיים או במרכז קשר אחר.

חודשים ארוכים של המתנה לתחילת המפגשים או לחלופין קיום מפגשים במרכזי קשר מרוחקים, כפי שיפורט להלן, מעצימים את הקשיים בקשר שבין ההורים לילדיהם ועלולים להביא לניתוק, להכביד על היכולת לחדשו ולהחמיר את תחושת התסכול שהמשפחות חוות. על כן מומלץ למשרד הרווחה להנחות את העו"סים המפגשים משפחות לטיפול לפעול למענה חלופי לקיום המפגשים עד התפנתו של מקום לטיפול במרכז הקשר ולבחון את הנתונים בנוגע למרכזים בהם זמני המתנה ארוכים במיוחד כדי לפעול לפתיחה של מרכזים נוספים באזורים אלו.

דוגמאות למענה חלופי למפגשים במרכזי הקשר

מענה טיפולי במרכזים מרוחקים

מביקורת ברשויות המקומיות עלה כי נוכח העומס על מרכזי הקשר, אירעו מקרים שהיה נתק ממושך בין הורים לילדיהם, הורים נאלצו לנסוע מרחקים ארוכים ממקום מגוריהם או נאלצו לצמצם את מספר המפגשים לפחות משעה בשבוע:

1. אב המתגורר ב**פתח תקווה** וילדיו אשר שהו בשנת 2022 עם אימם במקלט לנשים נפגעות אלימות באזור ירושלים נאלצו להמתין כשמונה חודשים טרם התאפשר להם להיפגש במרכז הקשר **בביתר עילית** (במרחק של כ-70 ק"מ ממקום מגוריו של האב) כיוון שלא נמצא לכל אורך התקופה מקום פנוי במרכז קשר הסמוך למקלט לקיום המפגשים.
2. שני ילדים קטנים, בני 3.5 ו-5.5, שהוריהם התגוררו ב**רמלה**, נקלטו במשפחת אומנה באזור השומרון. הילד הצעיר מאובחן על הרצף האוטיסטי והתקשה בנסיעות ארוכות. העו"סית המטפלת עשתה מאמצים לאתר מרכז קשר לקיום מפגשים בין ההורים לילדיהם, אך מרכזי הקשר בסביבת המגורים של הילדים ומחוצה לה, בהם מרכזים בעיריות נתניה, אלעד, חדרה, פתח תקווה וכפר יונה ובמועצה האזורית שומרון, היו מלאים. עד אשר התפנה מקום קבוע במרכז הקשר ב**נתניה**, לאחר כמה חודשים, ניתן מענה זמני לקיום המפגשים במרכזי קשר בשומרון ובפתח תקווה.
3. אישה שהתה במקלט לנשים נפגעות אלימות עם שני ילדיה קרוב לשנה, אך רק לאחר כארבעה חודשים נמצא מרכז קשר באזור המקלט שאפשר מפגש פיזי של האב המתגורר ב**רמלה**. האב התקשה להגיע למפגשים בשל קשיי תחבורה ולכן ביקש להפסיק אותם, אך לאחר שהתפנה מקום במרכז קשר ב**נתניה**, המפגשים המשיכו להתנהל שם ועלו יפה.



4. אב מדימונה הופנה לשני מפגשים בשבוע במרכז קשר בעיר עם ילדתו בת הארבע לאחר נתק ממושך. עקב עומס המטופלים במרכז הקשר בדימונה, האב הופנה למרכז הקשר בבאר שבע, אולם מאחר שגם שם היה עומס, התאפשר לקיים את המפגשים רק אחת לשבועיים, במקום פעמיים בשבוע.

5. אם ובתה המתגוררות בדימונה הופנו לקיים מפגשים במרכז הקשר בעיר, אולם מאחר שהיה עומס מטופלים במרכז הקשר, המשפחה הופנתה למרכז הקשר היחיד באזור שהיה זמין נכון לאותה עת, מרכז המשרת את האוכלוסייה הבדואית של המועצה האזורית אל-קסום. מאחר שהאב לא הסכים לקיים את המפגשים במרכז הקשר של אל-קסום (הממוקם בבאר שבע), היה צורך בהחלטה שיפוטית לחייב אותו להגיע למפגשים.

מפגשים במחלקות לשירותים חברתיים

עוד עלה בביקורת כי בשל הקושי לאתר מרכזי קשר סמוכים פנויים להורים שאינם ניידיים, מפגשים שאמורים היו להתקיים במרכזי קשר התקיימו בפועל במחלקות לשירותים חברתיים ברמלה ובמועצה האזורית נחל שורק, בפיקוח העו"סיות המטפלות במשפחה.

הדבר מעורר קשיים, כפי שעלה מדברי העו"סיות שטיפלו במקרים אלו, מאחר שמבנה המשרד אינו מותאם למפגשי הורים וילדים - אין בו מרחב המאפשר משחק ויצירה באופן נעים וחופשי ותנאים בסיסיים למפגש בין הורה לילדיו; העו"ס המטפל לא עבר הכשרה מותאמת להתערבות במפגשים במסגרת מרכז קשר; העו"ס אינו עו"ס ניטרלי המנותק מהמקרה, כמו במרכז הקשר, האווירה מתוחה יותר מבחינת ההורים, והדבר עלול ליצור קושי גם בהמשך בהתנהלות בין העו"ס להורים.

משרד הרווחה מסר כי עדכון התעריף יאפשר פתיחת מרכזי קשר נוספים והרחבת פעילותם של המרכזים הקיימים וכך צפויים להצטמצם משכי ההמתנה לקבלת טיפול. עוד הוסיף המשרד כי בכוונתו לשלב הנחיות למחלקות לשירותים חברתיים בעניין מתן מענה חלופי זמני על ידי העו"ס המטפל במשפחה בהיעדר מקום במרכז הקשר.



מהביקורת עולה כי 66 מרכזי הקשר הפזורים ברחבי הארץ מתקשים לתת מענה זמין ונגיש לאוכלוסייה הזקוקה לטיפולם. ב-26 מרכזי קשר משפחות רבות נדרשו להמתין לקבלת השירות, לעיתים חודשים ארוכים. המתנה זו פוגעת באופן מובהק ביכולת של מרכזי הקשר להגשים את ייעודו בחיזוק הקשר בין ההורה לילדו, מפני שלא פעם בתקופת ההמתנה נמנע מבני המשפחה להיפגש, והדבר עלול להעצים את הקשיים בקשר בין ההורים לילדיהם ולהביא לניתוקו.

עוד נמצא כי דרישה מהמשפחות המטופלות להרחיק מבתיהן כדי לקיים מפגשים משפחתיים במרכזים מרוחקים או אשר אין תחבורה נגישה ונוחה אליהם - בין אם כיוון שאין מרכזי קשר ברשויות סמוכות ובין אם כיוון שבמרכזי הקשר הסמוכים יש רשימות המתנה - מקשה על המשפחות לצרוך שירותים ממרכזי הקשר.

הממצאים שלפיהם מרכזי קשר רבים מעניקים שירות למספר משפחות נמוך מזה הנדרש בהוראת התע"ס להקמת מרכז, עלולים לרמז על קשיים ביישום התקן שקבע משרד הרווחה, ולפיו יש להקים מרכזי קשר גדולים ולתת בהם שירות לאזורים נרחבים. הממצא שלפיו בחלק מהמרכזים מנוהלות רשימות המתנה באופן עקבי, ובאחרים אין רשימות המתנה כלל, והממצא שלפיו יש מרכזים המטפלים בעיקר בתושבים מרשויות אחרות, מעלים את החשש כי המרכזים לא מוקמים על סמך תכנון מוקדם ומושכל אשר נשען על בדיקת צרכים אלא על סמך נכונותן של רשויות מקומיות מסוימות לשאת בעלויות הכרוכות בהפעלת מרכז.

ניכר כי אין במנגנון התקצוב של מרכזי הקשר על ידי משרד הרווחה, מנגנון אשר מותיר לרשות המקומית לשאת במימון של למעלה מ-25% מעלות אספקת השירות, כדי לתמרץ רשויות מקומיות



להקים מרכזי קשר בפריסה שתמנע מהמשפחות המטופלות את הצורך להמתין למקום פנוי לקיום המפגשים או לקיימם במקומות המרוחקים באופן בלתי סביר מבניהן.

מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את הצורך לשנות את המדיניות הקבועה בהוראת התע"ס לפיזור גיאוגרפי של מרכזי קשר בהתאם לצרכים, ובכללה את מנגנון התקצוב של מרכזי הקשר, כדי לתמרץ רשויות מקומיות להקים מרכזי קשר בפריסה גיאוגרפית רחבה וכך להנגיש את הטיפול לכלל המשפחות הנזקקות לו ולהעניק להן מענה מיידי ההולם את צורכיהן. עוד מומלץ כי משרד הרווחה ינתח את הנתונים בדבר הצרכים אל מול פיזור המרכזים בפועל ויקבע תקנים מרביים לעניין עומסים והמרחקים שמשפחות נאלצות לנסוע כדי להגיע למרכז הקשר ועל בסיס זה יפעל להרחבת פעילות המרכזים במקומות הנדרשים לכך.

כמו כן, על משרד הרווחה לבחון את הדרכים לקצר את משכי ההמתנה ולהקצות את המשאבים הנדרשים לשם כך. למצער, על העו"ס המפנה לוודא כי מתקיימים מפגשים חלופיים במתקנים מתאימים עד תחילת המפגשים במרכז הקשר.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי עדכון התעריף צפוי להגביר את המוטיבציה של הרשויות להקים מרכזי קשר חדשים ולהרחיב את היקף פעילותם של המרכזים הקיימים ובכך לצמצם את זמני ההמתנה והנסיעה למקבלי השירות. עוד ציין משרד הרווחה כי בד בבד עם עדכון התע"ס ישולבו הנחיות למחלקות לשירותים חברתיים ולפיהן בהיעדר מקום במרכז הקשר על העו"ס המטפל לתת מענה חלופי זמני.

ההגנה על זכויות הילד

באמנת זכויות הילד נקבע כאמור כי המדינות החתומות יכבדו את זכות הילד המופרד מהורה אחד או משניהם לשמור על יחסים אישיים ועל מגע ישיר עם שניהם על בסיס סדיר⁶¹ ויפעלו להבטיח את המשך הקשר האמור⁶² מתוך ההכרה כי קשר של שני ההורים עם ילדם חיוני להתפתחותו התקינה של הילד⁶³ וכי ניתוק הקשר יכול להותיר בילד תחושות דיכאון ואבל⁶⁴.

אם הגורמים האחראיים אינם משקיעים די מאמץ בפתרון קשיים של לוחות זמנים, מרחק ומיקום שבהם נתקלים הורים הנדרשים לפגוש את ילדיהם במרכזי קשר, נפגעות גם זכויות הילד ועלולה להיגרם פגיעה בהתפתחותו החיובית והתקינה. הפגיעה עלולה להחמיר במקרים של ילדים עם היסטוריה של טראומה והזנחה⁶⁵.

בשנת 2017 הוקמה נציבות פניות ילדים ונוער בהשמה חוץ-ביתית כיחידה עצמאית במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - הנציבות), שנועדה לאפשר בירור תלונות של ילדים שאינם גרים בבית המשפחה אלא במסגרות חוץ-ביתיות כמו פנימיות או משפחות אומנה וזקוקים לכתובת לבדיקת מצוקתם. מאז שנת 2020 עד מועד הביקורת באוגוסט 2023 התקבלו כ-40 תלונות בנציבות בנוגע לבעיות בקיום קשר של ילדים השוהים במסגרות חוץ-ביתיות עם הוריהם המולידים.

תקנות אומנה לילדים (מנגנון תלונה לילדים במסגרת השמה חוץ-ביתית), התשע"ט-2019, קובעות כי כל ילד המושם במסגרת חוץ-ביתית זכאי לפנות לממונה על התלונות ולהגיש תלונה באופן עצמאי

⁶¹ זכויותיו של ההורה הלא משמורן להיפגש עם ילדו ראויות להגנה משפטית בעוצמה שאיננה פחותה מזו המוענקת לזכויות ההורה המשמורן. ראו שיפמן, **דיני המשפחה בישראל**, כרך ב', עמ' 280.

⁶² דוח ועדת רוטלוי.

⁶³ Clement, "A Compelling Need for Mandated Use of Supervised Visitation Programs", pp. 294 - 316; James & Gibson, "Supervising Visits Between Parent and Child", pp. 73 - 84.

⁶⁴ פינציובר ועטר-שוורץ, "תפקוד התנהגותי ורגשי של ילדים ובני נוער בפנימיות רווחה", עמ' 61 - 90.

⁶⁵ Taplin, Lucas, Suomi, Humphreys, Kertesz, & McArthur, "Parents' Supervised Contact Visits with their Children in Care", pp. 106 - 127.



וכי כל ילד יקבל מהעובד הסוציאלי במחלקה לשירותים חברתיים, בטרם השמתו, כרטיס הכולל את כל דרכי הפנייה לנציבות, אך אין דרישה כי מידע כאמור יפורסם במרכזי הקשר.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי נוסף על החובה המוטלת על העו"ס בעת השמת הילד במסגרת חוץ-ביתית ליידיע את הילד על זכותו לפנות לנציבות, יתלה שילוט מתאים או יחולק עלון עם פרטי הקשר של הנציבות גם במרכזי הקשר לשימוש הילדים השוהים במסגרות חוץ-ביתיות ופוגשים את הוריהם במרכזי הקשר והסובלים ממצוקה או הרואים עצמם כנפגעים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי בעקבות הביקורת הוא החל להיערך לתליית שלטים במרכזי הקשר ולהכנת הסבר מותאם לעובדות ולעובדים במרכזי הקשר בעניין פעילות הנציבות.

המבנים הפיזיים של מרכזי הקשר והציוד הנדרש להפעלתם

הוראת התע"ס בנושא מרכזי קשר קובעת כי הרשות המקומית תקצה למרכז הקשר מבנה מתאים הכולל חדר פעילות, חדר מזכירות, חדר לעובד הסוציאלי ולצוות המלווה ושירותים. בהוראה מומלץ שבכל מרכז יהיו פינת מטבח וחדר המתנה וכן אפשרות לעשות שימוש בחצר ובגינה שבה מתקנים מתאימים. כאמור, הרשויות המקומיות אמורות לשאת לבדן במימון שכירת המבנים, תחזוקתם ורכישת ציוד קבוע ומתכלה להפעלת המרכזים.

תנאים פיזיים נאותים במבנה מרכזי הקשר עשויים לסייע לטיפול בעידוד של התנהגות רצויה מן הצד האחד, ובמניעת חיכוך, פגיעה עצמית וסביבתית ואלימות מן הצד האחר⁶⁶. כן ביכולתם להפחית את העוינות והתחושות הקשות כלפי שירותי הרווחה. על כן, רצוי שמרכזי הקשר ימוקמו במבנה מסודר ומטופח, ישרו אווירה חמה, נעימה ומכבדת, יאפשרו תנאים המזמנים רגיעה ועידוד ויכבדו את הבאים לטיפול בשעריהם.

”

" זה נראה משרד של בני אדם, זה לא דבר שמקרב בין הורים לילדים. בוודאי יש פתרונות אחרים לקרב בין הילדים להורים. להוציא החוצה, אפילו שמישהו יהיה איתם בחוץ... היה צריך להיות מקום יותר צבעוני, שזה יראה - חדר שמתאים יותר לילדים... כיסאות פלסטיק רגילים. יש שם שולחן מתקפל, אני פותח אותו ויושב עם הילדים סביב השולחן, זה פחות או יותר"

"אני יודעת שיש להם עומס. אני לא רואה את זה כל הזמן, אני פעם בשבועיים מגיעה. יכול להיות שבוע שכולם באים ואין חדרים. זה מאוד מפריע, את לא יכולה להיות עם הילדים שלך וצריכה לחכות"

בעניין זה ראו אשקר סעיד וכרמית כהנא, הסביבה הפיזית התנהגות מאתגרת והפחתת אלימות לפרט ולסביבה (2017).

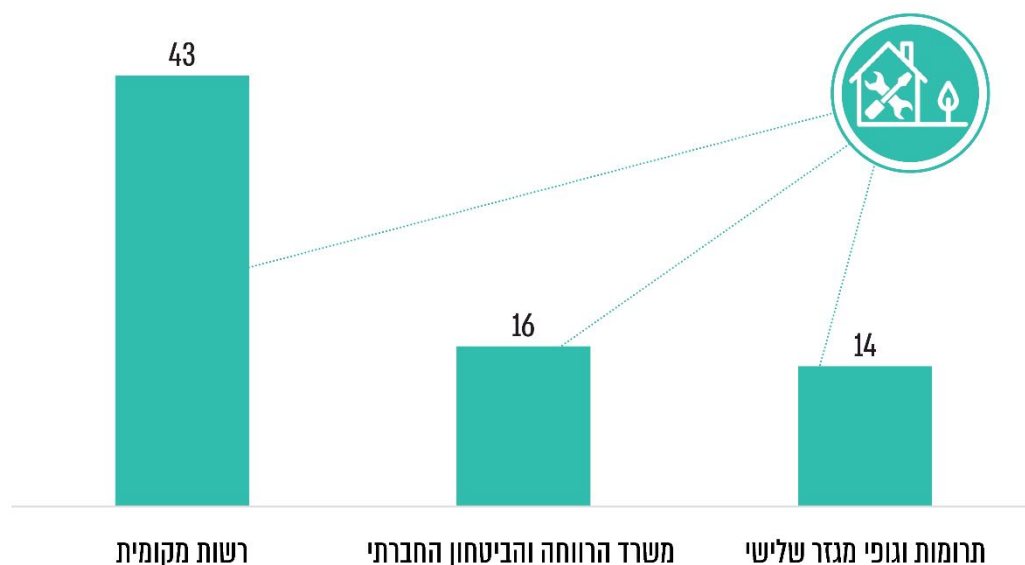


ממענה עו"סי מרכז הקשר לשאלון עלה כי אף שבכל המרכזים יש חדר פעילות, במרביתם אין חדרי שירות נוספים, והם אינם מותאמים ספציפית לשירות הניתן במרכזי הקשר. חלק מהמרכזים נמצאים בחדרים במחלקות לשירותים חברתיים של אותה רשות מקומית. עוד עלה מהמענה כי רק ב-65% ממרכזי הקשר (36 מרכזים) שהשיבו לשאלה זו יש חצר או גינה, ב-87% (48 מרכזים) יש חדר המתנה, וב-74% (41 מרכזים) יש חדר לעובד הסוציאלי ולצוות.

מתוך 59 עו"סי מרכז קשר שהשיבו לשאלון, 13 (כ-22%) השיבו כי המרכז שבו הם מועסקים נמצא במבנה פיזי שאינו מכבד את מטופליו. מהתשובות עלה בין השאר כי רמת הצפיפות במרכז הקשר גבוהה מאוד ואינה מותאמת לטיפול פרטניים, למשפחות מרובות ילדים או למשפחות עם צרכים מיוחדים.

מקרב 46 עו"סי מרכזי הקשר שהשיבו שמרכז הקשר נמצא במבנה המכבד את הבאים בשעריו, 43 השיבו כי הדבר נעשה בתמיכת הרשות המקומית, 16 מהמשיבים ציינו שהדבר נעשה בסיוע משרד הרווחה, ועוד כ-14 השיבו כי הדבר נעשה בזכות תרומות וגופי מגזר שלישי⁶⁷.

תרשים 11: הגורמים המממנים את תחזוקת מבנה מרכז הקשר ואת ציודו



על פי ממצאי שאלון עו"סי מרכזי הקשר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהמענה לשאלון עלה עוד כי בשנת 2022 הוקם מבנה חדש למרכז הקשר במודיעין עילית בסיוע המשרד לפריפריה נגב וגליל (שמו במועד סיום הביקורת - משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי). כמו כן, הריהוט, הציוד והמשחקים במרכז הקשר **בנצרת** נרכשו באמצעות מענק של מפעל הפיס עם הקמת המרכז בשנת 1998, וריהוט וציוד חדש נרכשו פעם נוספת באמצעות מענק ממפעל הפיס בשנת 2021.

הציוד במרכז הקשר

על פי הוראת התע"ס בנושא מרכזי הקשר, נדרשת הרשות המקומית לצייד את מרכז הקשר באמצעי הביטחון והציוד כדלקמן: לחצן מצוקה; גלאי מתכות; מראה חד-כיוונית (רצוי); ארון לשמירת

שאלה רב-בררית שהתאפשר לסמן בה יותר מגורם אחד שאפשר סביבה מכבדת במרכז הקשר.



חפצים; ציוד משרדי (שולחן וכיסא למזכיר, טלפון, מחשב, פקס, ארונות לאחסון); שולחנות וכיסאות לאירוח המפגשים; צעצועים ומשחקי חברה לכל הגילים; טלוויזיה; מכשיר וידאו (רצוי); ספרייה (ספרים לילדים ולמבוגרים בנושאים המתאימים); חומר הסברה; ציוד למטבחון.

יצוין כי הוראת התע"ס בנושא מרכזי קשר לא עודכנה משנת 2009, למעלה מ-14 שנה ממועד הביקורת, ולכן ברשימת הציוד הנדרש לתחזוקת מבנה מרכז הקשר כלולים מכשיר וידאו ופקס, מכשירים אשר במועד הביקורת אינם משמשים במרבית מרכזי הקשר.

”

"רואים שהמקום חדש ולא מאובזר כמו שצריך. הרבה משחקים, חומרי יצירה, משחקי קופסה - דברים שמייצרים קשר בין צד א' לצד ב' - חסרים. המקום עוד בחיתולים שלו. אי אפשר לעשות בועות סבון עם הילדים, אי אפשר לשחק עם כדור..."

"זה מרכז רווחה חדש. הכול ממש יפה ומזמין, אם כי המפגש עצמו נעשה בחדר - עם כמה שזה חדש, חדר קטן. ספה ושני כיסאות. שני משחקים כאלה ומחשב, זה לא מספק לשלושה ילדים..."

"... זה לא פשוט, הגילאים ותחומי העניין שונים, אתה נמצא בחדר אחד. חוץ מללכת לשירותים ולשטוף ידיים אתה תקוע בחדר אחד. יש שם שטיח, שולחן ילדים לארבעה שלא מספיק לנו בעצם - אנחנו שישה"

"כל מרכז הקשר ב... אלה משרדים של עובדים של הרווחה. הם לא מותאמים לילדים - לא מבחינה ויזואלית ולא מבחינת כלים להשתמש, משחקים ודברים כאלה..."

ממענה 18 עו"סי מרכזי הקשר לשאלון עו"סי מרכזי הקשר עלה כי נדרש להם ציוד נוסף להפעלת מרכז הקשר: במרכז הקשר במגדל העמק ציינו כי הם נדרשים לחדר המתאים לבקרה ופיקוח על המפגשים; מרכזי הקשר במודיעין עילית, מעלה אדומים, בית שמש, שפרעם, נתיבות, נס ציונה וצפת ציינו כי חסרים במרכזי הקשר משחקים וחומרי יצירה; המרכז בדימונה ציין כי הוא אינו מותאם עבור מפגשים למשפחות עם ילדים בוגרים; במרכזי הקשר בבית שאן, טייבה, השומרון וקריית מלאכי ציינו כי חסר ציוד לחצר; מרכז הקשר בצפת הוסיף כי אין לו תקציב עבור כוסות חד-פעמיות ושתייה חמה, והצוות דואג לכך מכספו; גם במרכז הקשר בנתיבות השיבו כי חסר תקציב לרכישת מצרכים בסיסים עבור פינת קפה להורים; במרכז הקשר בנשר ציינו כי הם משתמשים בציוד שנרכש עבור מסגרת רווחה אחרת המטפלת ביחסי הורים-ילדים⁶⁸.

על הרשויות המקומיות המפעילות מרכז קשר לדאוג לתחזוקתו ולציוד הנדרש לרווחת המטופלים בו כדי לאפשר שהות נעימה ומכבדת במסגרת המפגשים במרכזי הקשר, וכך לסייע בהצלחת הטיפול.

68 על שימוש משותף במבנה בין מרכז הקשר למרכז הורים-ילדים ראו להלן בתת-הפרק בנושא "מרכזי הקשר כמרחב טיפולי המדמה בית וההשפעה על הטיפול בבני נוער".



עיריית **נתיבות** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 כי בעקבות הביקורת הועברו עשרות משחקי קופסה וחומרי יצירה למרכז הקשר, וכי המחלקה לשירותים חברתיים תמלא את הציווד החסר לעיתים קרובות. עיריית נתיבות הוסיפה כי תפעל למען מילוי עמדת הקפה להורים, לרווחתם ולשיפור האווירה במקום. עיריית **צפת** מסרה בתשובתה כי בעקבות הביקורת יוקצה תקציב לרכישת משחקים וציוד המותאמים למגוון גילי הילדים המבקרים במרכז הקשר. עיריית **מעלה אדומים** מסרה בתשובתה כי מרכז הקשר עבר למבנה חדש, וכי קיימים בו הרבה חומרי יצירה ומשחקים שמתקצבים באמצעות מרכז הורים-ילדים⁶⁹. עיריות **בית שמש**, **בית שאן** ו**מודיעין עילית** מסרו כי המחסור בציוד נגרם בין היתר מכך שמרכזי הקשר אינם מתקצבים הוצאות אלו. בימים אלו פועלות העיריות על פי תשובותיהן לבחינה מחדש של התקציב הקיים עבור מרכזי הקשר וקניית הציווד הנדרש. עיריית **מודיעין עילית** הוסיפה שהיא משתייכת לאשכול סוציו-אקונומי 1 ולפיכך אין בה די אמצעים למימון הציווד הנדרש למרכז הקשר. עיריית **קריית מלאכי** מסרה בתשובתה כי צפויים להתקבל מקרן קיימת לישראל שולחנות ישיבה לרווחת המשפחות במרכז הקשר, וכן כי היא מתכננת לקראת אפריל 2024 לכסות את הגדר באופן שיאפשר ליהנות מחצר מרכז הקשר כמרחב מוגן ופרטי. עיריית **דימונה** מסרה בתשובתה כי בעיית היעדר מקום מתאים למתבגרים עשויה להיפתר עם המעבר של מרכז הקשר למקום חדש. עיריית **מגדל העמק** מסרה בתשובתה ממרץ 2024 כי חדר המפגש מאובזר בציוד הבסיסי הנדרש לקיום מפגש, וכי נוסף על כך יש במרכז הקשר משחקים רבים, בהם כאלו המעודדים תקשורת משפחתית ורגשית. העירייה הוסיפה כי במרכז הקשר חלון תצפית חד-כיווני מחדר הבקרה של העו"ס לחדר שבו שוהות המשפחות. עיריית **נס ציונה** מסרה בתשובתה מפברואר 2024 כי מרכז הקשר עבר למבנה חדש, מכובד ומרוהט ובו משחקים וצעצועים המתאימים לכל הגילים.

מומלץ כי משרד הרווחה יעדכן את רשימת הציווד הנדרש להפעלת מרכז הקשר בהתאם לצרכים ולמצאי המתאימים לתקופה הנוכחית.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא מקבל את ההמלצה וכי הוראות התע"ס יעודכנו ויכללו תנאי סף ודרישות להפעלת מרכז קשר.

תקשורת עם צוות מרכז הקשר

בביקורת במרכזי הקשר עלה כי לא כל הרשויות המקומיות מספקות לעו"סי מרכזי הקשר מכשירי טלפון נייד לשימוש המקצועי. מנהלי מרכזי הקשר זקוקים למכשיר טלפון נייד לשם תקשורת עם המטופלים במרכז הקשר, למשל במקרה של איחור או היעדרות, כך שלא יאלצו למסור למטופלים את מספר הטלפון האישי שלהם תוך פגיעה בפרטיותם.

בביקורת במרכזי הקשר עלה כי **בנחל שורק**, **בלוד** ו**בנצרת העו"סים** משתמשים באפליקציית WhatsApp עסקית או במכשיר נייד שהקצתה להם הרשות המקומית לצורך תיאום מול המשפחות המגיעות למרכז. במרכזי הקשר **בביתר עילית**, **בדימונה** ו**בתל אביב - יפו**, המשפחות מקבלות את מספרי הטלפון של מרכז הקשר או את מספר הטלפון האישי של העו"ס לצורך הודעות על היעדרויות ממפגשים, איחורים וכדומה.

עיריית **ביתר עילית** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2024 כי בעיר פועל מוקד טלפוני אנושי הנותן מענה בכל שעות היממה ובכל ימות השבוע, ותושבים הפונים מחוץ לשעות פעילות מרכז הקשר מקבלים מענה דרך מוקד זה.

⁶⁹ מרכז הורים-ילדים נותן מענה למקרים של ילדים במצבי סיכון במשפחה ומתמקד בשינוי ושיפור של מערכות היחסים בין הורים לילדיהם ובשיפור של איכות ההורות, מיומנויות הוריות ותפקוד הילד.



מומלץ לרשויות המקומיות לתת בידי העובדים במחלקות לשירותים חברתיים אמצעים לקיום תקשורת עם המטופלים שלא באמצעות מכשירם האישי אלא באמצעות אפליקציית WhatsApp עסקית או הקצאת מכשיר נייד ייעודי.
המבנים הפיזיים שבהם פועלים מרכזי הקשר

ביקורים שביצע משרד מבקר המדינה במרכזים שבביקורת עומק העלו את הממצאים האלה:

מרכז הקשר בלוד

מרכז הקשר בלוד ממוקם בבניין המחלקה לשירותים חברתיים בעירייה. מרכז הקשר פועל בשני חדרים צפופים שגודלם אינו עולה על 6 מ"ר. באחד החדרים אין חלון. אין למרכז הקשר חצר או גינה שבה ילדים יכולים לשחק. הצפיפות בחדרי המפגש מכבידה, לדברי עו"ס מרכז הקשר, כאשר כמה ילדים נפגשים במרכז הקשר עם ההורה ויש צורך שהעו"ס ועובדת הסמך ינכחו יחד במפגש. תמונות 1 - 2: מרכז הקשר בלוד



צולם על ידי צוות הביקורת, יולי 2023.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית לוד להקצות מבנה מתאים לפעילות מרכז הקשר או למצער להרחיב את פעילותו של מרכז הקשר לחדרים נוספים במחלקה לשירותים חברתיים ולהתאים את החדר הנוסף לפעילות מרכז הקשר.

עיריית לוד מסרה בתשובתה כי למרכז הקשר מוקצים חדרים נוספים בשעות אחר הצהריים, אשר משמשים לקבלת משפחות נוספות.

מרכז הקשר בתל אביב-יפו

מרכז הקשר בתל אביב-יפו ממוקם במקום מרכזי ברחוב קינג ג'ורג' בעיר, בצמוד לגן מאיר ולקניון דיזנגוף סנטר. המיקום המרכזי מאפשר לחלק מהמשפחות לשלב מפגשים במקומות בילוי סמוכים למרכז הקשר. אף על פי כן, עומס התנועה באזור והיעדר מקומות חנייה נגישים מקשים במקרים מסוימים על מטופלים, בעיקר מיפו ומדרום העיר ועל אלו המתגוררים מחוץ לה, להגיע למרכז. נוסף על כך, אין מקום עצירה בטוח לילדים המגיעים מִקָּלַט חירום במוניות לפגישה עם משפחתם במרכז הקשר⁷⁰, והדבר מעורר קושי במקרים מסוימים.

ביקור נציגי משרד מבקר המדינה במרכז העלה כי המרכז מתנהל במבנה מרווח, עם מתקנים מגוונים לשימוש המשפחות המגיעות למרכז הקשר, ובכללם מטבח מאובזר המאפשר לבני המשפחות לבשל במרכז ולקיים ארוחות משותפות במהלך המפגש.

⁷⁰ קלט חירום - משפחות אומנה המיועדות לילדים במצבי חירום וסכנה לטווח קצר.



תמונות 3 - 6 : מרכז הקשר בתל אביב-יפו



צולם על ידי צוות הביקורת, אוגוסט 2023.

ואולם, נמצא כי הכניסה לבניין שבו פועל מרכז הקשר מוזנחת, שילוט ההכוונה מלוכלך, ובמקום ריח עז של שתן.



תמונות 7 - 8 : מרכז הקשר בתל אביב-יפו



צולם על ידי צוות הביקורת, אוגוסט 2023.

משרד מבקר המדינה מציין שמרכז הקשר בתל אביב-יפו מתנהל במבנה מרווח, עם מתקנים מגוונים לשימוש המשפחות המטופלות במרכז הקשר, אך ממליץ לעיריית תל אביב-יפו לפעול לשיפור נראותה של חזית הכניסה למבנה מרכז הקשר וניקייתו למען המשפחות המטופלות והמטפלים במקום.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא הכינה תוכנית מפורטת להקמת מבנה חדש שבו ישוכן גם מרכז הקשר העירוני. עוד מסרה העירייה כי מרכז הקשר העירוני חולק את השטח העירוני עם סניף "טיפת חלב" אשר אמור להתפנות מהמקום בחודשים הקרובים ובכך להביא להרחבת מבנה מרכז הקשר הנוכחי. עוד מסרה העירייה כי לאחר המעבר של סניף "טיפת חלב" והרחבת מרכז הקשר ייעשו התאמות באופן שיוגש מקום הכניסה למרכז הקשר.

מרכז הקשר ביתר עילית

מרכז הקשר בביתר עילית ממוקם בחדר ממוגן. החדר חולק לשניים - בחלק הגדול שבו אין חלונות ובקצהו מראה חד-כיוונית מתקיימים המפגשים, והחלק האחר משמש את העו"ס ואת עובדת הסמך לפיקוח. אם מתקיימים שני מפגשים במקביל, המפגש הנוסף מתקיים בחדר הישיבות של האגף לשירותים חברתיים, חדר שאינו מותאם לכך.

תמונות 9 - 10 : מרכז הקשר בביתר עילית



צולם על ידי צוות הביקורת, יולי 2023.



בביקור בעיריית ביתר עילית עלה כי היא שוקדת על בניית מבנה חדש עבור מרכז הקשר, וכי מבנה זה יותאם לצורכי המרכז.

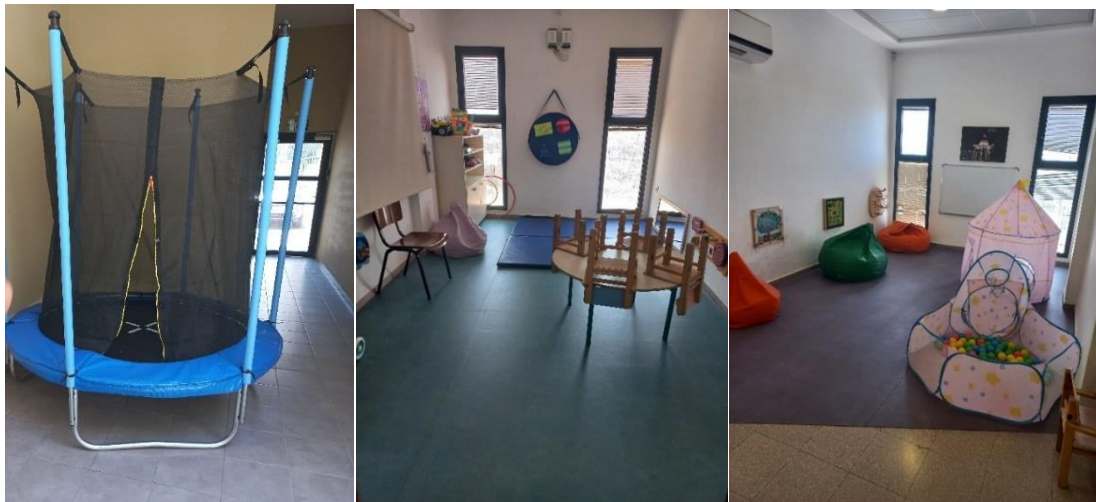
מומלץ כי עיריית ביתר עילית תפעל להשלים את הקמת המבנה ואת המעבר של מרכז הקשר למשכנו החדש.

עיריית ביתר עילית מסרה בתשובתה כי השלמת המבנה החדש נעצרה בעקבות מלחמת חרבות ברזל ותחודש על פי ההערכות בחודשים הבאים.

מרכז הקשר בנצרת

בביקורת עלה כי מרכז הקשר בנצרת פועל בשיתוף עם מרכז הורים - ילדים, בחדרים מרווחים הכוללים מרפסת והמאובזרים במתקנים לשימוש ילדי המשפחות המגיעות למרכז הקשר, כמו משחקי ילדים, טרמפולינה וסל כדורסל. כפי שצוין לעיל, הריהוט, הציוד והמשחקים במרכז הקשר בנצרת נרכשו באמצעות מענק של מפעל הפיס, עם הקמת המרכז בשנת 1998, וריהוט וציוד חדש נרכשו פעם נוספת באמצעות מענק מפעל הפיס בשנת 2021.

תמונות 11 - 13 : מרכז הקשר בנצרת



צולם על ידי צוות הביקורת, יולי 2023.

משרד מבקר המדינה מציין את פועלה של עיריית נצרת לגיוס תקציבים למימון מגוון מתקני פעילות עבור ילדי המשפחות המטופלות במרכז הקשר.

מרכז הקשר במועצה האזורית נחל שורק

נמצא כי מרכז הקשר במועצה האזורית נחל שורק פעל במבנה המשמש גם את מרכז הורים-ילדים במועצה. מרכז זה, על פי הוראת תע"ס 8.38 הנוגעת להפעלת⁷¹, מחייב ליצור סביבה טיפולית המדמה חיי בית, ולכן במרכז הקשר פינת סלון ומטבח מאובזר לטובת המשפחות המטופלות.

71 הוראת תע"ס 8.38 מרכז ילדים/מתבגרים-הורים / ונתבים להורות. הוראת תע"ס 8.38 קובעת כי המסגרת צריכה להיות מופעלת במבנה פיזי ייחודי הבנוי ומרוהט על פי מתכונת של בית וכוללת פרט לחדרים המשמשים חדרי טיפול גם פונקציות כמו סלון ומטבח, זאת כדי לדמות חיי בית.



תמונות 14 - 15 : מרכז הקשר נחל שורק



צילום : מרכז קשר נחל שורק, יוני 2023.

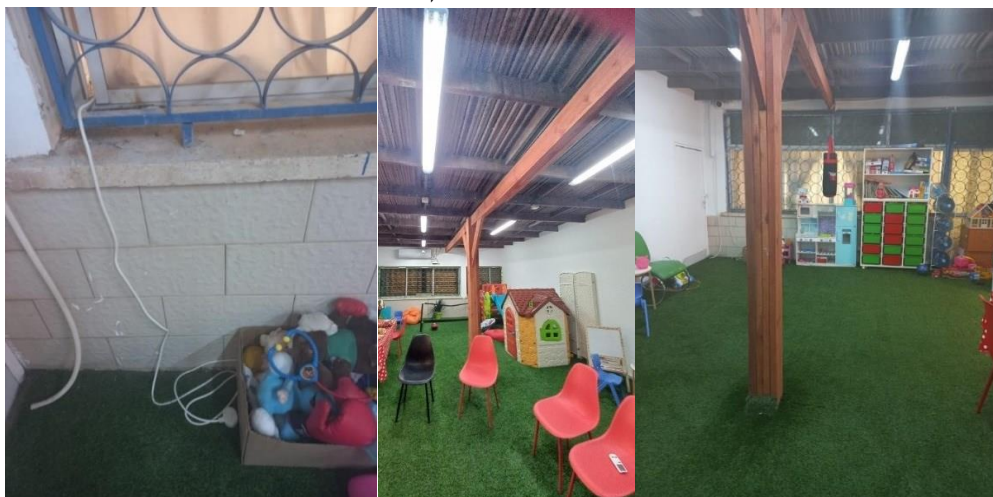
משרד מבקר המדינה מציין את הניהול היעיל של משאבי המחלקה לשירותים חברתיים במועצה האזורית נחל שורק - השימוש במתקני מרכז הורים-ילדים גם עבור המשפחות המטופלות במרכז הקשר.

מתשובת המועצה האזורית נחל שורק עלה כי פעילות מרכז הקשר במועצה הופסקה עם תחילת מלחמת "חרבות ברזל" באוקטובר 2023 ונכון למועד התשובה המרכז טרם חזר לפעול.

מרכז הקשר בדימונה

מרכז הקשר בעיריית דימונה פועל בחלל מרפסת שנסגרה לצורך כך. המרפסת קורתה באמצעות גג עץ, וקירותיה נבנו מגבס. החלל אינו אטום באופן מלא לגשם, ולדברי מנהלת מרכז הקשר, כשיורד גשם כבד, הדשא הסינטטי נרטב, ולא ניתן לקיים מפגשי משפחות במקום. עוד עלה מדברי מנהלת המרכז כי מאחר והמרכז פועל בחלל אחד, כשמתעורר צורך לקיים שני מפגשי משפחות במקביל, המטפלת נעזרת בפרגוד ליצירת חללים נפרדים לשתי המשפחות, אך אין בכך כדי למנוע רעשים.

תמונות 16 - 18 : מרכז הקשר בדימונה



צולם על ידי צוות הביקורת, יולי 2023.

במבנה שבו ממוקם מרכז הקשר פועלים גם המרכז לטיפול באלימות במשפחה והמרכז לנפגעות תקיפה מינית. לדברי מנהלת המרכז, התקבלו תלונות על כך שרעש העולה מהמפגשים במרכז הקשר מפריע לטיפולים במרכזים הסמוכים ועל פגיעה בפרטיות המטופלים בכלל המרכזים -



הנשים המגיעות לטיפול וההורים הבאים לפגוש את ילדיהם במרכז הקשר. הדבר נכון במיוחד בעיר קטנה כמו דימונה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית דימונה להעביר את מרכז הקשר למבנה ראוי, כזה שהתנאים הפיזיים בו הולמים את ייעודו. כן מומלץ לעירייה לאפשר למרכז הקשר לעשות שימוש בחצר, בגינה או במטבח לקיום פעילויות לחיזוק קשר הורה-ילד.

עיריית דימונה מסרה בתשובתה כי מרכז הקשר מתעתד לעבור למבנה אחר המותאם לפעילות מרכז הקשר במהלך השנים 2024 - 2025.

כמו כן, מומלץ למחוז דרום במשרד הרווחה ולעיריית דימונה לבחון את האפשרות לאגם משאבים ולקדם שימוש, ככל הניתן, של מרכז הקשר במתקני מרכז הורים-ילדים המופעל על ידי המחלקה לשירותים חברתיים בעיר, כפי שנעשה במועצה האזורית נחל שורק.

השפעת מרחב מרכז הקשר ועיצובו על הטיפול בילדים ובבני נוער

בהוראת התע"ס בנושא מרכזי קשר נכתב כאמור כי מומלץ שבכל מרכז קשר יהיו פינת מטבח וחדר המתנה וכן אפשרות לעשות שימוש בחצר או בגינה שבה מתקנים מתאימים.

”

"אתה ממש בתוך משרד, זה לא אולם או חלל יותר גדול, זה לא מתאים לילדים בכלל. הקירות לבנים, שולחן נמוך וארבעה כיסאות צבעוניים. אין שם שטיח אפילו. הוא לא מדמה בית, מדמה משרד. זה מתסכל"

"הייתי רוצה סוג של פינת אוכל. שיהיה איפה לשבת עם הילד למשל בזמן ארוחה. יש מטבחון אבל הוא מיועד לעובדים, אפשר לקחת מים אבל לא לשבת"

"משחקי הקופסה הכי מבוגרים שם לגיל 8-9. זה כבר גבולי. ילדים גדולים לא לעניין לשלוח למרכז הקשר, להיות עם ילדה בת 13 במרכז קשר זה אתגר. נדיר ששיחקתי איתה במשהו במרכז הקשר..."

מסגרות של מרכז הורים וילדים ש-70 רשויות מקומיות מפעילות, הן מסגרות טיפוליות נוספות הפועלות תחת המחלקות לשירותים חברתיים. מרכז הורים-ילדים נותן מענה למקרים של ילדים במצבי סיכון במשפחה, ומתמקד בשינוי ובשיפור מערכות היחסים בין הורים לילדיהם ובשיפור איכות ההורות, מיומנויות הורות ותפקוד הילד.

הוראת התע"ס הנוגעת למרכז הורים וילדים קובעת כי המסגרת צריכה להיות מופעלת במבנה פיזי ייחודי הבנוי ומרוהט על פי מתכונת של בית וכוללת, פרט לחדרים המשמשים חדרי טיפול, גם



פונקציות כמו סלון ומטבח, זאת כדי לדמות חיי בית⁷². נכון למועד הביקורת פועלים מרכזי הורים-ילדים ב-31 רשויות בהם פועלים גם מרכזי קשר.

מרכז הקשר במועצה האזורית נחל שורק פעל כאמור במתקן שהוקם לטובת מרכז הורים-ילדים. המתקן מרוהט על פי מתכונת של בית וכולל סלון ומטבח כדי לדמות חיי בית, כנדרש בתע"ס למרכז הורים וילדים.

בביקורת עלה כי השימוש במטבח במרכזי הקשר במועצה האזורית נחל שורק ובעיריית תל אביב-יפו מאפשר למשפחות המטופלות לקיים ארוחות משותפות ולדמות, גם אם לזמן מוגבל, חיי משפחה. על פי עו"סי מרכזי הקשר בנחל שורק ובתל אביב-יפו, המטבח, המאפשר למשפחות לקיים ארוחות ערב משותפות, מסייע בעיקר לבני נוער בתקשורת עם הוריהם סביב הארוחה. בעיריות ביתר עילית, דימונה, לוד ונצרת לא קיימים מטבחים לשימוש המשפחות המטופלות.

תמונות 19 - 20 : מטבחים במרכזי הקשר בתל אביב-יפו ובנחל שורק



משמאל: צילום: מרכז קשר נחל שורק, יוני 2023; מימין: צילום: מרכז הקשר בתל אביב-יפו, אוגוסט 2023.

מחקרים מצביעים על כך שארוחה משפחתית, אשר יכולה לענות על הצורך האנושי הבסיסי של הורה להזין את ילדו, עשויה גם לשמש זירה להגברת הלכידות, היציבות והחיבור המשפחתי⁷³, ושאלו יכולים לצמצם התנהגויות בסיכון גבוה בקרב בני נוער⁷⁴.

מומלץ לכלל מרכזי הקשר, ובכללם למרכזי הקשר בביתר עילית, דימונה, לוד ונצרת, לפעול - ככל שיש באפשרותם לעשות כן - לדמות את המרחב הטיפולי במרכז לבית ולאפשר למשפחות המטופלות לקיים ארוחות משפחתיות משותפות כדי לחזק את הקשר בין ההורים לילדיהם, בייחוד בטיפול בבני נוער, בכדי לקדם את הצלחת הטיפול.

הוראת תע"ס 8.38 מרכז ילדים/מתבגרים - הורים/נתיבים להורות.

E. M. Harrison, M. L. Norris, N. Obeid, M. Fu, H. Weinstangel, & M. Sampson, "Systematic Review of the Effects of Family Meal Frequency on Psychosocial Outcomes in Youth", *Canadian Family Physician*, 61 (February 2015), pp. 96 - 106.

J. A. Fulkerson, M. Story, A. Mellin, N. Leffert, D. Neumark-Sztainer, & S. A. French, "Family Dinner Meal Frequency and Adolescent Development: Relationships with Developmental Assets and High-Risk Behaviors", *J Adolescent Health*, 39, 3 (2006), pp. 337 - 345.

72

73

74



עיריית לוד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אכן למרכז הקשר אין מטבח אך המשפחות מגיעות עם דברי מאכל מוכנים, מקיימות ארוחות משותפות ומציינות אירועים מיוחדים בחדר מרכז הקשר. עוד ציינה העירייה כי המבנה המודולרי של מרכז הקשר מדמה את המרחב כבית. עיריית דימונה מסרה בתשובתה כי מרכז הקשר מתעתד לעבור למבנה אחר המותאם לפעילות מרכז הקשר במהלך השנים 2024 - 2025.

מומלץ לרשויות המקומיות באפרת, אור יהודה, ביתר עילית, בני ברק, דימונה, טייבה, יבנה, ירושלים⁷⁵, מגדל העמק, מנשה, נתיבות, קריית אתא ורחובות, שעו"סי מרכזי הקשר שלהם השיבו כי הם פועלים במבנים לא מכבדים דיים, לבחון את ההיתכנות לאגם משאבים ולעשות שימוש במתקני מרכזי הורים-ילדים או במתקנים אחרים המעניקים שירות טיפולי לטובת הפעלת מרכז הקשר. כפי שעולה מדברי ההורים המטופלים במרכזי הקשר, יש חשיבות רבה לכך שמרכזי הקשר יספקו אווירה ביתית עבור משפחות המטופלים.

עיריית נתיבות מסרה בתשובתה כי במהלך מרץ 2024 החל שיפוץ מבנה מרכז הקשר באופן שתתאפשר אווירה נעימה וביתית עבור העובדים, המטופלים ומשפחותיהם. המועצה האזורית מנשה מסרה בתשובתה כי היא עושה מאמצים לספק שירותים במשאבים מוגבלים, וכי מתוכנן שיפוץ עתידי במבנה הרווחה אשר ישפר גם את נראות מרכז הקשר. עיריית ירושלים מסרה כי שיפוץ המבנה והתאמתו למרכז קשר נכלל בתוכנית השיפוצים לשנת 2024, וכי עד אשר המבנה ישוף העירייה פועלת להשרות אווירה נעימה באמצעות אביזרים שונים כמו שטיחים, תמונות ומשחקים. המועצה המקומית אפרת מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 כי אין בנמצא מבנה אחר שיכול לשמש מרכז קשר, וכי המועצה עושה שיפוצים והתאמות, לרבות באמצעות רכישת ציוד חדש, כדי שהמבנה יהיה מתאים לקיום המפגשים. עיריית אור יהודה מסרה כי מרכז הקשר צפוי לעבור למבנה חדש ומותאם לצורכי ההורים והילדים שנמצא בבנייה. עיריית רחובות מסרה שתפעל להתאמת מרכז הקשר למרחב ביתי בכפוף לשיקולי תקציב וכוח אדם. עיריית יבנה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תבחן בשנת 2024 אפשרות לשיפוץ מרכז הקשר. עיריית מגדל העמק מסרה בתשובתה כי מרכז הקשר כולל גינה טיפולית, סלון ומטבח שבו מתקיימות לעיתים פעילויות משפחתיות משותפות כמו ארוחות משותפות והכנת כדורי שוקולד.

מומלץ עוד כי משרד הרווחה יפעל למיפוי מרכזי הקשר ומרכזי הורים-ילדים ולעיגון ואסדרת שיתופי פעולה כאמור במקומות שהדבר מתאפשר לטובת כלל המשפחות המטופלות. להמלצה משנה תוקף לאור העובדה כי משרד הרווחה נמנע מלתקצב את שכירת המבנה, תחזוקתו והצטיידותו, והרשויות נדרשות לממן את כלל העלויות הללו בעצמן.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי לא בכל רשות שבה יש מרכז הורים ילדים יש חדרים פנויים להפעלת מרכז הקשר, אך עם זאת, המשרד ימליץ לרשויות הפותחות מרכז קשר חדש לאגם משאבים עם מרכז הורים-ילדים.

מהממצאים שהוצגו לעיל עלה כי שיעור בני הנוער מעל גיל 12 שנפגשו עם הוריהם במרכזי הקשר בשנת 2022 עמד על כ-13% בלבד מקרב כלל הילדים שטופלו במרכזים. מתבגרים נחשבים בסיכון גבוה לעסוק בהתנהגויות בריאותיות שליליות, אך מחקרים הראו כי משפחה עוזרת להגן על צעירים מפני סיכון⁷⁶ וכי טיפוח הזדמנויות לחזק את תחושת השייכות, במיוחד בקרב צעירים שאינם חווים מערכות יחסים אכפתיות עם מבוגרים, היא חיונית⁷⁷.

75 בנוגע למרכז הקשר בירושלים מערב (החלוץ).

76 Y. S. Kingon & A. L. O'Sullivan, "The Family as a Protective Asset in Adolescent Development", *J Holist Nurs*, 19, 2 (2001), pp. 102 - 121

77 M. D. Resnick, L. J. Harris, & R. W. Blum, "The Impact of Caring and Connectedness on Adolescent Health and Well-Being", *J Paediatr Child Health*, 29, 1 (1993), pp. 3 - 9



חשוב מאוד אפוא להגביר את האמצעים שיעודדו קיומם של מפגשים בין בני נוער להוריהם במרכז הקשר בתוך שימת לב כי שיקום הקשר בין הורים לנערים ונערות בגילי ההתבגרות דורש תשומות ומשאבים שונים מאלו הנדרשים למפגשים עם ילדים צעירים.

משאלון עו"סי מרכזי הקשר עלה שמרכזי הקשר בכפר סבא ובחולון משמשים גם כגני ילדים. יצוין כי אף שייתכן שהפעלת מרכזי קשר במבנים של גני ילדים יכולה לתת מענה לצורך עבור ילדים צעירים, אין בגן ילדים כדי לדמות בית, ובני נוער עשויים להתקשות למצוא בו מקום מתאים למפגש עם הוריהם.

עיריית חולון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במרכז הקשר שני חדרים נוספים מלבד כיתת הגן, וכי במרכז הקשר יש פינות ישיבה ומשחקים המותאמים לגילאי 12 ומעלה ונעשה מאמץ מפעם לפעם להוסיף עוד אביזרים, מתקנים ומשחקים לכל טווח הגילים. עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה ממרץ 2024 כי עקב מחסור במבנים יש צורך למצות את השימוש במבנים הקיימים, וכי בבחירת מקומו של מרכז הקשר הובאו בחשבון כמה משתנים כדי לתת את המענה המיטבי למשפחות, ובהם: מקום מרכזי, תחבורה ציבורית נגישה, קרבה לגן שעשועים ולמרכז קניות עבור הורים וילדיהם שניתן לאפשר להם יציאה מחוץ למבנה מרכז הקשר. עוד ציינה העירייה כי רוב הילדים המופנים למרכז הקשר הם בגיל גן וביה"ס היסודי, כי שיעור בני הנוער המופנה למרכז הקשר קטן באופן יחסי, וכי במרכז הקשר יש סלון וחצר רחבים המתאימים למפגש עם בני נוער.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכלל מרכזי הקשר לספק מרחב מזמין ונעים, כזה המתאים הן לילדים הן לבני נוער הבאים בשעריהם.

הנגשת מרכזי הקשר לאנשים עם מוגבלות

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, מעגן את זכותו של אדם עם מוגבלות להשתתף באופן שוויוני ופעיל בחברה בכל תחומי החיים. על הרשויות המקומיות, כרשות ציבורית, חלה חובה, על פי הדינים החלים, לפעול להנגשת המבנים שבאחריותה לציבור בעלי המוגבלויות⁷⁸.

”

"בעסתי שלא הייתה שם נגישות. אימא שלי לא ראתה את הילדים כמה שנים. היא אישה מבוגרת, רציתי להביא אותה לפחות לימי ההולדת שלהם - אין שם מעלית וזה לא נגיש... גרוע מהכול - זה נגישות, איך במקום כזה אין נגישות? זה מחדל.. אימא שלי מתניידת בהליכון ולא יכולה לעלות 15-20 מדרגות, זה לא נעים.

**ש: כשהצעת את זה, לא הציעו לכם להיפגש במרכז אחר שיש בו נגישות?
ת: אין מרכז אחר. אין משהו אחר"**

⁷⁸ ראו לעניין זה: תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים), התשע"ב-2011.



מתשובות עו"סי מרכזי הקשר לשאלון עלה כי שמונה מרכזי קשר אינם מונגשים לבעלי מוגבלות - אום אל-פחם, אפרת, בית שמש, חיפה, קריית אתא, קריית ביאליק ושומרון; במרכז הקשר בפרדס חנה-כרכור השירותים אינם מונגשים לבעלי מוגבלות.

על מרכזי הקשר באום אל-פחם, אפרת, בית שמש, חיפה, פרדס חנה-כרכור, קריית אתא, קריית ביאליק ושומרון לפעול להנגשת מרכזי הקשר, על כלל מתקניהם.

המועצה המקומית **פרדס חנה-כרכור** מסרה בתשובתה כי בעקבות הביקורת הונגש המבנה. עיריית **קריית אתא** מסרה בתשובתה מאפריל 2024 כי בעקבות הביקורת, משפחות הנזקקות למבנה נגיש מוזמנות למבנה נגיש באגף הרווחה. עיריית **בית שמש** מסרה בתשובתה כי הכניסה למרכז הקשר שופצה במהלך שנת 2023 והיא נגישה כעת לבעלי מוגבלויות, אך עם זאת בתוך מרכז הקשר עדיין יש שתי מדרגות נמוכות העלולות להקשות את הנגישות. עיריית **חיפה** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במהלך השנים נבחנו ניסיונות להנגיש את מרכז הקשר אך ניסיונות אלו לא צלחו, וכי ניתן מענה למשפחות הזקוקות למענה נגיש במחלקה לשירותים חברתיים בקריית חיים. עוד ציינה עיריית חיפה כי בעוד כשנתיים מרכז הקשר אמור לעבור למבנה נגיש. המועצה המקומית **אפרת** מסרה בתשובתה כי היא פועלת להנגיש את מרכז הקשר ועד להסדרת הנושא כאשר מגיע מטופל שיש לו מגבלה הדורשת הנגשה מרכז הקשר משתמש במבנה סמוך. עיריית **קריית ביאליק** מסרה בתשובתה ממרץ 2024 כי בכל עת שמגיע תושב בעל מגבלת נגישות, מועתקת הפגישה למבנה הרווחה הנגיש או למרכז קשר חלופי בעיר הסמוכה למקום מגוריו. עיריית **אום אל-פחם** מסרה בתשובתה ממרץ 2024 כי היא פועלת מול בעלי המבנה להנגשתו ואם הנושא לא יוסדר תפעל לשכור מבנה אחר מונגש עבור מרכז הקשר.

עוד עלה מהמענה לשאלון כי ברשויות המקומיות בני ברק, חדרה, חולון, חיפה, טבריה, טייבה, טירת הכרמל, ירושלים (מערב), כפר סבא, נהרייה, פתח תקווה, קריית ביאליק, קריית אתא, רמת גן ותל אביב-יפו לא מסומנות חניות ייעודיות לבעלי מוגבלויות הבאים בשערי מרכזי הקשר שבתחומן.

על הרשויות המקומיות בבני ברק, חדרה, חולון, חיפה, טבריה, טייבה, טירת הכרמל, ירושלים (מערב), כפר סבא, נהרייה, פתח תקווה, קריית ביאליק, קריית אתא, רמת גן ותל אביב-יפו לסמן חניות ייעודיות בסמוך למרכז הקשר, במקום שניתן לעשות בו כן.

עיריות **חדרה** ו**כפר סבא** מסרו כי בעקבות הביקורת הותקנו חניות ייעודיות מסומנות לבעלי מוגבלויות. עיריות **ירושלים**, **פתח תקווה** ו**נהרייה** השיבו כי יפעלו לסימון חניות ייעודיות לבעלי מוגבלויות בסמוך למבנה. עיריית **חולון** מסרה כי הנושא יוסדר בהתאם לשעות פעילות המרכז וכי כיום יש חניית נכים מסומנת במקום עד השעה 17:00 לטובת בית הספר שבמקום. עיריית **רמת גן** מסרה בתשובתה מפברואר 2024 כי יש חניות נכים על הכביש הסמוך למרכז הקשר ושכיל מונגש עד אליו. עיריית **תל אביב-יפו** ציינה כי יש שני חניונים ציבוריים שניתן להשתמש בהם, וכי ניתן להגיע אל מרכז הקשר בתחבורה ציבורית. כמו כן קיימת חנייה ציבורית לבעלי מוגבלות הנמצאת מרחק מטרים ספורים ממרכז הקשר העירוני, וכן קיימות חניות ייעודיות נוספות לבעלי מוגבלויות ברחובות הסמוכים.



הטיפול הניתן במרכזי הקשר

בשאלון שביעות רצון שערך משרד מבקר המדינה בנוגע למרכזי הקשר בקרב הורים⁷⁹ שאינם משמורנים המטופלים במרכזי הקשר עלה כי 210 מ-280 ההורים שנשאלו (75%) השיבו כי הם מרוצים או מרוצים מאוד מהטיפול שניתן במרכזי הקשר לשם חיזוק הקשר בין ההורה לילדו עד היציאה למפגשים עצמאיים.

ממצאי השאלון מעידים על שביעות רצון גבוהה מהטיפול במרכזי הקשר. בצד זאת, בביקורת שערך משרד מבקר המדינה ובראיונות העומק עלו ממצאים בנוגע לטיפול במרכזי הקשר, כמוצג להלן:

הטיפול במרכזי הקשר כחלק מרצף טיפולי במשפחה

”

"אני לא אהבתי שהם מתערבים יותר מדי. זה מציק, אתה לא נהנה מזה וגם את הילדים זה מעצבן... ההתערבות מוגזמת ופוגעת במפגש, ההתערבות הזו יוצרת לילדים אנטי כלפי הצוות"

"היא מתנהגת איתי ועם הילדה בצורה הכי מכובדת. כשאני אומר משהו לא בסדר לילדה, היא לוקחת אותי הצידה ואומרים "לא אומרים משהו כזה", היא נותנת לי ביקורת"

"עצם זה שהאבא פוגש את הילדים במרכז הקשר, זה היה צריך להיות מלווה בטיפול וליווי של איש מקצוע. רק על עצם זה שאני פוגש את הילדים שלי. לא יכול להיות שאבא יגיע לפגוש את הילדים וזה לא יעלה רגשות ודברים שהוא צריך לעבד ולפרוק. מישהו לקח לאבא שליטה לפגוש את הילדים שלו, צריך לוודא שהוא מלווה. שיש לו ליווי- העו"סית, הרווחה במקום מגוריו, מישהו, שהוא יהיה מטופל. לא סתם מישהו שתלוש"

"אם היה למרכז קשר אופציה לנהל גם תחנת טיפול, אם זה היה מקושר, זה היה מאוד עוזר..."

לפי הוראת התע"ס בנושא מרכזי קשר, מרכזי הקשר נועד לבנייה ולהבניה מחדש של הקשר בין הורים לילדיהם, ושירותיו ניתנים נוסף על הטיפול הישיר הניתן בידי הגורמים המטפלים האחרים, ובכללם העובדים הסוציאליים המטפלים במשפחה, עו"ס נוער, מטפלים בתחנות לייעוץ נישואין ומטפלים במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה. טיפולים אלו ניתנים כדי לבנות, ככל הניתן,

⁷⁹ מרכזי הקשר ברשויות המקומיות אור יהודה, אילת, אפרת, אשדוד, אשקלון, באר שבע, בית שאן, בית שמש, דיר אל-אסד, חדרה, חולון, חיפה, טבריה, טירת הכרמל, ירושלים מערב (החלוץ), ירושלים צפון (שמעוני), לוד, מגדל העמק, מודיעין עילית, נס ציונה, נצרת, נשר, נתיבות, נתניה, עפולה, פרדס חנה-כרכור, פתח תקווה, קריית אתא, קריית ביאליק, קריית גת, קריית מלאכי, ראש העין, ראשון לציון, רחובות, רמת גן, שפרעם, תל אביב-יפו.



תוכנית התערבות שתאפשר לקטינים ולהוריהם לעבור בהדרגה, לפי צורכיהם ויכולותיהם, להסדרי שהות עצמאיים ללא פיקוח.

הדבר חשוב בין היתר מאחר שבמחקר שערך משרד הרווחה בשנת 2014 עלה כי למשפחות המטופלות במסגרת הקהילה יש סיכוי רב יותר לסיים את המפגשים במרכז הקשר בהצלחה.

ממסמך האסטרטגיה להפעלת מרכזי הקשר עולה כי הגורמים שעומדים עו"ס מרכזי הקשר צריך לעמוד בקשר במסגרת הטיפול משתנים על פי מאפייני האוכלוסייה המטופלת:

לוח 2: הגורמים שעומדים עו"ס מרכזי הקשר עומד בקשר

האוכלוסייה	הגורמים המקצועיים העיקריים
ילדים שהוריהם בתהליכי פרידה וגירושין	עו"ס לסדרי דין
ילדים באומנה / פנימייה	עו"ס משפחה מנחה/ת אומנה עו"ס פנימייה עו"ס חוק נוער
ילדים בתהליכי אימוץ	עו"ס לחוק האימוץ עו"ס משפחה מנחה/ת אומנה

על פי מסמך משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כלומר, עו"ס מרכזי הקשר צריך לקיים קשרי עבודה רציפים עם העו"סים המטפלים בבני המשפחה השונים.

ממענה עו"סי מרכזי הקשר לשאלון עלה כי פרט לעו"סים המפנים לקבלת טיפול במרכז הקשר, חשוב לשתף פעולה עם גורמים נוספים במחלקות לשירותים חברתיים. הדבר נכון במיוחד בתוכניות לשיפור מערכות היחסים בין הורים לילדים, כמו מרכז הורים וילדים, "נתיבים להורות", היחידה לטיפול משפחתי ומרכז עוצמה. עוד עלה מהמענה כי במקרים פרטניים נדרש שיתוף פעולה עם עו"ס המטפל בהתמכרויות או עם עו"ס המטפל באלימות במשפחה.

מהדברים עולה כי עו"סי מרכזי קשר נדרשים לשיתוף פעולה עם שורה ארוכה של גורמים מטפלים ברשות המקומית נוסף על שיתוף הפעולה עם העו"ס המטפל. שיתוף פעולה כאמור יכול לאפשר תמיכה רחבה ומסגרות נוספות לשיקום יחסי הורים-ילדים שבהן ההורים והילדים יכולים לקבל מעטפת רחבה של הדרכת הורים והמשך טיפול, לדוגמה במרכזי הורים וילדים. אף על פי כן, מהמענה לשאלונים עולה כי קיימת שונות גדולה בליווי שמרכזי הקשר יכולים להציע להורים הנפגשים עם ילדיהם אצלם כיוון שלא בכל הרשויות מתקיימים שיתופי פעולה מקצועיים כאמור.

הקושי להעניק מעטפת טיפולית מקיפה ותומכת מתגבר כאשר ההורה הנפגש עם ילדיו במרכז הקשר אינו תושב הרשות המקומית שבה הוא מבקר במרכז הקשר. במקרים כאלה, כאשר מרכזי הקשר אינו חוסה תחת אותה המחלקה לשירותים חברתיים, מתגבר הקושי לקיים קשר אינטגרטיבי בין הטיפול במרכז הקשר לטיפול במרכזים אחרים. כאמור בפרק לעיל בנושא המענה האזורי, שליש מהמשפחות המבקרות במרכזי הקשר אינן תושבות הרשות המקומית שבה הן מטופלות אלא הן משתמשות במרכזי הקשר של רשות אחרת (ראו תרשים 7 לעיל).

הצורך להעניק למשפחה המטופלת במרכזי הקשר טיפול כולל עלה גם מהמחקר משנת 2014, שבו נמצא כי אף שהשירותים במרכזים מכוון בעיקר להעניק טיפול להורה הלא-משמורן, עולה לעיתים צורך בחיזוק המיומנויות ההוריות של ההורה המשמורן ובתמיכה בו. זאת ועוד, בחלק מן המשפחות הגעה להסדרי שהות עצמאיים עם ההורה הלא-משמורן תלויה במידה רבה בגישת ההורה המשמורן ובתפקודו ההורי. לכן במחקר הומלץ למשרד הרווחה לבחון אם ניתן לעבוד גם עם ההורים המשמורנים כדי לקדם תוצאות טובות יותר למשפחה בכללותה.



כדי להגביר את שיעור המשפחות היוצאות למפגשים עצמאיים, על המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות להגביר את שיתופי הפעולה בין מסגרות הטיפול השונות וליצור מענה הוליסטי שיעניק למשפחות המטופלות ליווי ומעטפת תומכת כל משך הטיפול ואף לאחריו ולבחון את האפשרות לספק מענה טיפולי פרטני להורים - הן המשמורנים והן אלו שאינם.

על משרד הרווחה לעודד שיתופי פעולה ושימוש במשאבים העומדים לרשות המחלקות לשירותים חברתיים במסגרות השונות כדי לתת מענה רחב ככל הניתן לכלל בני המשפחה ולהגביר בכך את סיכויי ההצלחה של הטיפול במרכזי הקשר ושל בנייתם או הבנייתם מחדש של היחסים בין ההורה לילדיו.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי התעריף המעודכן של מרכז הקשר יאפשר לתת תשומה טיפולית נוספת למשפחות המקבלות שירות, וכי באחריות העו"ס המפנה למרכז הקשר לפתח תוכנית טיפול ומעטפת להורה המשמורן ולהורה הלא-משמורן.

המידע על המשפחה המטופלת

התפיסה הרווחת, כפי שעולה מדוח ועדת סילמן, היא ששיתוף מידע חיוני לכל שלבי ההתערבות במצבי סיכון לילדים, החל משלב איסוף המידע עד שלב המעקב אחר ביצוע תוכנית ההתערבות. התפיסה מתבססת על הגישה שתוכנית התערבות שמשותף בה מידע היא שקולה יותר, כוללנית יותר ומבוססת יותר. שיתוף מידע מאפשר, על פי הדוח, לאנשי מקצוע לחלוק באחריות, לגלות חשיבה יצירתית יותר, לתאם את הטיפול, למנוע כפילויות ולאגם משאבים. חוסר שיתוף במידע עלול לפגוע באיתור מוקדם של נפגעי התעללות והזנחה, לגרור תופעות של "נפילה בין הכיסאות" וליצור התערבויות סותרות או מקבילות אשר עלולות להכשיל את תהליך הטיפול.

בהתאם להוראת התע"ס בנושא מרכזי קשר, לאחר ההפניה למרכז הקשר מומלץ לקיים מפגש בין הגורם המפנה ובין עו"ס מרכז הקשר לקביעת תוכנית טיפולית. בתוכנית ייקבעו, בין השאר, דרכי העברת המידע וחלוקת התפקידים בעבודה עם המשפחה.

עוד קודם לתחילת המפגשים במרכז הקשר אמור עו"ס מרכז הקשר לתאם, על פי הוראת התע"ס, פגישה עם שני ההורים יחד או לחוד וכן עם הילדים, לפי צרכי המשפחה. ההורים נדרשים לחתום על התחייבות לנהוג בהתאם לכללי המרכז. בסיום כל טיפול נדרש עו"ס מרכז הקשר למלא טופס סיכום מפגש, ובתקופת המפגשים לשמור על קשר סדיר ושוטף עם הגורם המפנה. בתום שישה חודשים לקיום המפגשים, על עו"ס מרכז הקשר למלא טופס סיכום והערכה תקופתית ולהעבירו לגורם המפנה או לעו"ס המטפל. בתום המפגשים במרכז הקשר נדרש העו"ס של המרכז להעביר דוח סיכום והערכה תקופתית אל העו"ס המטפל ובו המלצה בעניין המשך הטיפול.



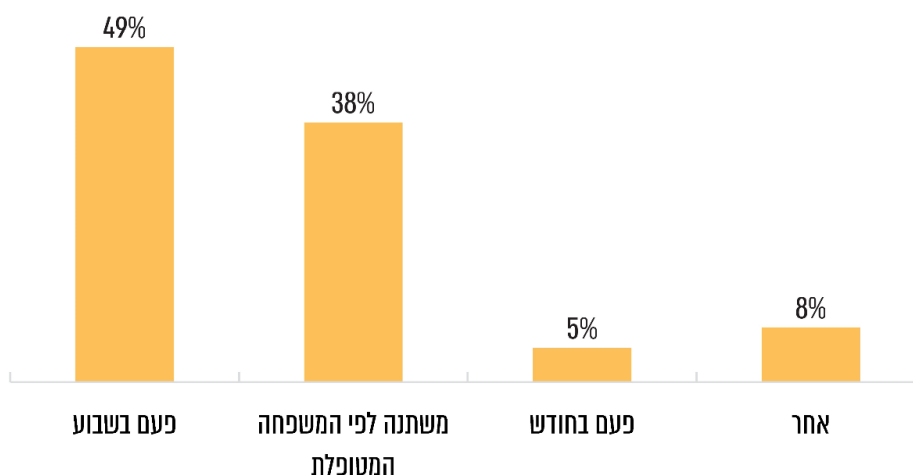
העברת המידע לעו"ס המפנה

”

"באתי, עשיתי קנייה ממש יקרה, 2,500 שקל בגדים חדשים לעשות להן הרגשה טובה לפסח, בסוף באתי וחזרתי עם זה, הייתה שם אי הבנה, הם לא ידעו מי נגד מי. יד שמאל לא יודעת מה יד ימין רוצה, אין קשר בין אלה שבמרכז קשר לאלה שבמקלט. העו"סים שמלווים את המקרה במקלט ואלה שמלווים את המפגשים עם הבנות, אין להם יותר מדי קשר. זאת במקלט אמרה לי להביא, אלה של מרכז הקשר אמרו שהם לא יודעים למה הבאתי את זה, אין מי שייקח את זה. בסוף התבאסתי וחזרתי עם זה ככה..."

ממענה 59 עו"סי מרכזי הקשר לשאלון עלה כי קיימת שונות רבה בתדירות העברת הדיווחים לעו"סים המפנים. פחות ממחציתם השיבו כי הם מעדכנים את העו"ס המפנה מדי שבוע.

תרשים 12: תדירות העברת סיכום המפגש לעו"ס המפנה

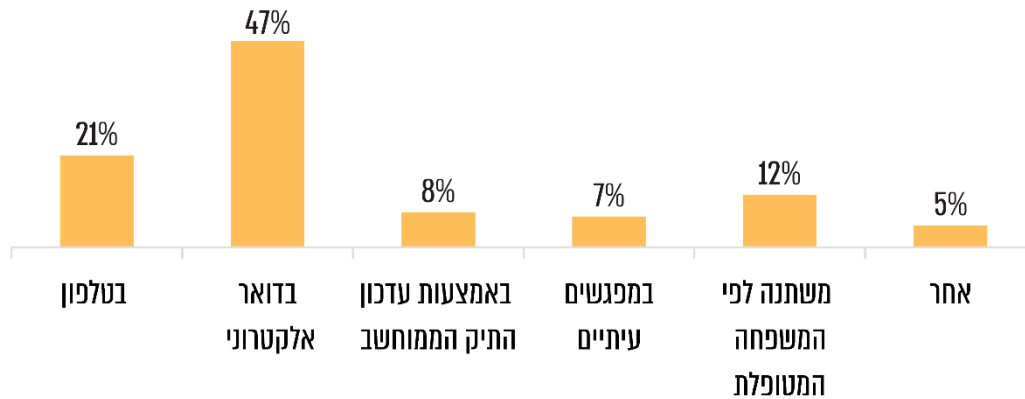


על פי ממצאי שאלון עו"סי מרכזי הקשר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



עוד עלה ממענה עו"סי מרכזי הקשר כי קיימת שונות רבה באופן העברת סיכומי המפגשים בין מרכזי הקשר, כמפורט בתרשים להלן:

תרשים 13: אופן העברת סיכומי המפגש לעו"ס המפנה



על פי ממצאי שאלון עו"סי מרכזי הקשר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתשובותיהם של 59 עו"סי מרכזי הקשר על השאלון עלה כי כ-36% מהמשיבים סברו כי יש חשש שקשיים בשיתוף פעולה עם הגורם המפנה יפגעו בטיפול במרכז הקשר. בין הגורמים לקושי בשיתוף הפעולה עלה עומס העבודה המוטל על העו"סים - שלא תמיד פנויים לחשיבה משותפת ולמעורבות בקשר מול ההורים, ולא תמיד ממלאים את הטפסים הנדרשים בזמן - והדבר גוזל זמן וגורם לעיתים עיכובים בקבלת התקציב.

נוכח השונות העולה מתשובות העו"סים בנוגע לאופן העברת הדיווחים לעו"ס המפנה ולתדירות שהדבר נעשה, מומלץ כי משרד הרווחה יחדד את ההנחיות למחלקות לשירותים חברתיים בנוגע למועדים להעברת הדיווחים ולאופן שיש לבצעה. כך עשוי שיתוף הפעולה בין עו"ס מרכזי הקשר לעו"ס המפנה להתהדק, והעו"סים המטפלים במשפחה יעודכנו כנדרש בהתקדמות הטיפול במרכזי הקשר ובבעיות, ככל שהתעוררו, במפגשים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הנחה את המפקחות המחוזיות לחדד את נושא העברת הדיווחים מול מרכזי הקשר.

ניהול המידע במרכז הקשר

חשוב לנהל את המידע בנוגע למשפחות המטופלות במרכזי הקשר כדי לשתפו עם כלל הגורמים המטפלים במשפחה וכדי לשמור על הרצף הטיפולי. עם התקדמות הטכנולוגיה, ניהול המידע במערכות המידע העירוניות הפך לצורך בסיסי ומחויב המציאות. יש לנהל את הידע המצוי בידי המחלקות לשירותים חברתיים באופן מושכל ומאורגן, ויש להקצות את המשאבים הנדרשים לשם הטמעת אופן הניהול של הידע כחלק מהתנהלות המחלקות כדי שהמידע יהפוך לזמין וישרת את כלל המערך הטיפולי לטווח המידי והארוך⁸⁰.

בהתאם להנחיות לתיעוד בתיקי לקוח בשירותים אזוריים ובשירותים המופעלים בתעריף⁸¹, המטפל בשירות האזורי נדרש לתעד את ההתערבות בדוח כתוב הכולל את תאריכי ההתערבות, מטרת ההתערבות, תהליכי ההתערבות המרכזיים ותובנות. הדוח אמור להישלח למחלקה המפנה אחת

80 שירותי הרווחה והשירותים החברתיים ברשויות המקומיות - אוגדן למנהל (מאי 2014), עמ' 117.

81 הנחיות לתיעוד בתיקי לקוח בשירותים אזוריים ובשירותים המופעלים בתעריף מאוקטובר 2018.



שלוש חודשים או בהתאם לאינטנסיביות ההתערבות. המחלקה המפנה אמורה על פי ההנחיה לסרוק את הדוח לתיק הלקוח.

בביקורת הועלה כי אין אחידות באופן ניהול המידע על המשפחות המטופלות במרכזי הקשר וכי כל מרכז מנהל את המידע בדרך שהוא רואה לנכון:

1. במועצה האזורית **נחל שורק** תיקי המטופלים נוהלו בתיבת הדואר האלקטרוני של מנהלת מרכז הקשר, בתיקיה נפרדת עבור כל משפחה. המסמכים נסרקו ותויקו בתיבה.
2. בעיריית **לוד** עלה כי תיקי מרכז הקשר מנוהלים בתוך מערכת הרשות המקומית, אך לא כל המידע מצוי באותו מקום - המחלקה לשירותים חברתיים מרכזת במערכת הממוחשבת את המידע על כל משפחה מטופלת, ובכלל זה את הדיווחים על כל מפגש של תושבי לוד במרכז הקשר, אך סיכומי פגישות והפניות מתויקים בנפרד, בתיקות ברשת העירונית. יוצא אפוא כי כלל המידע הנוגע לכל משפחה מטופלת אינו מרוכז במקום אחד.
3. הדיווחים על המפגשים של משפחות מרשויות אחרות המתקיימים במרכז הקשר **בלוד** מתויקים ברשת העירונית. דיווחים אלה אינם נשלחים באופן קבוע לרשות המפנה אלא בהתאם לבקשה. יוצא כי מידע הנוגע למשפחות מרשויות אחרות נשאר ברשת של עיריית לוד.
4. בעיריית **ביתר עילית** התיקים מנוהלים באופן פיזי בלבד. עו"ס מרכז הקשר מסר כי הוא נהג להעביר מדי שבוע באמצעות הדואר האלקטרוני דיווח על כל פגישה לעו"ס המפנה. גם בעיריית **דימונה** עלה כי תיקי המשפחות המטופלות במרכז הקשר מנוהלים באופן פיזי. עו"ס מרכז הקשר גם היא דיווחה כי היא נוהגת להעביר מדי שבוע באמצעות הדואר האלקטרוני דיווח על כל פגישה לעו"ס המפנה.
5. מרכז הקשר בעיריית **נצרת** גם הוא מנהל את התיקים באופן פיזי, אך חלקם נסרקו למחשב. דיווחים על הפגישות מועברים בטלפון ובדואר האלקטרוני. תדירות העברת המידע משתנה בהתאם למקרה.
6. במרכז הקשר **בתל אביב-יפו** המידע הנוגע למשפחות שאינן מתגוררות בעיר מנוהל בתיקים פיזיים. הדיווחים על המפגשים של המשפחות תושבות **תל אביב-יפו** מוזנים בתום כל מפגש במערכת הממוחשבת של המחלקה לשירותים חברתיים, והיא מרכזת את המידע על כל משפחה מטופלת. ואולם, מאחר שאי אפשר לצרף קבצים סרוקים למערכת העירונית, לא נשמרים בה ההפניות וסיכומי ועדות הערכה, שהם חלק בלתי נפרד מהמידע המספק את תמונת המצב בנוגע לטיפול במשפחה. לדברי מנהלת המרכז, העו"סים המפנים מקבלים דיווח מדי שבוע באמצעות הטלפון, הדואר האלקטרוני ועדכון התיק הממוחשב.

נמצא אפוא כי עיריות ביתר עילית, דימונה, לוד, נצרת ותל אביב-יפו והמועצה האזורית נחל שורק אינן מנהלות את המידע הרגיש על המשפחות המטופלות במרכזי הקשר באופן שיטתי ואחיד ברשת ממוחשבת ומאובטחת - כך בעיריות ביתר עילית, דימונה, נצרת ותל אביב-יפו, התיקים כולם או חלקם מנוהלים באופן פיזי ובמועצה האזורית נחל שורק ועיריית לוד התיקים מנוהלים במחשב אך אינם מנוהלים באופן מלא במערכת ממוחשבת שמאפשרת לנהל מידע הנוגע גם לתושבי רשויות אחרות, וממילא גם לשתפו.

על עיריות ביתר עילית, דימונה, נצרת ותל אביב-יפו לפעול לניהול המידע הרגיש הנוגע לכל אחת מהמשפחות המטופלות ברשת ממוחשבת ומאובטחת כדי להבטיח את שמירת המידע וגיבוי. ניהול המידע על המשפחות המטופלות בתיקים פיזיים אינו יכול להבטיח כי המידע מאובטח ומגובה במקרה של אובדן, ועל כן על הרשויות המקומיות הללו לפעול לאחסנת המידע הנוגע לכלל המשפחות המטופלות, בין אלה המתגוררות בתחומן ובין אלו שלא, ברשת ממוחשבת, מאובטחת ומגובה.

על המועצה האזורית נחל שורק לשמור מידע אישי שרגישותו גבוהה ברשת ממוחשבת מאובטחת המותאמת לניהול מסמכים ומידע ולגיבויים ולא בתיבת דואר אלקטרוני אשר אינה מיועדת לכך. ניהול המידע והמסמכים ברשת דואר אלקטרוני אינו מאפשר ניהול מבוקר של המידע, כזה המבטיח את זמינותו ושמירה על רצף טיפולי במקרים של תחלופת כוח האדם.



על עיריות ביתר עילית, דימונה, לוד, נצרת ותל אביב-יפו והמועצה האזורית נחל שורק לפעול לקידום השימוש של מטפלים במרכזי הקשר במערכות הממוחשבות העירוניות. במסגרת זו עליהן לאפשר ככול הניתן למרכזי הקשר להעלות את המידע על הטיפול במרכז למערכת תיק לקוח וכך לרכז את המידע על המשפחה במקום אחד ולאפשר שיתוף מידע בין כלל גורמי הטיפול כבסיס למימוש רצף טיפולי וככלי לניהול מדיניות מבוססת מידע⁸².

עיריית לוד מסרה בתשובתה כי בעקבות הביקורת וכדי לרכז את המידע במקום אחד, גם טפסים סרוקים יועלו למערכת תיק לקוח. עיריית ביתר עילית מסרה בתשובתה כי היא פועלת בימים אלה לניהול התיקים והמידע במערכת ממוחשבת העומדת בכל דרישות האבטחה. עיריית תל אביב-יפו ציינה כי היא נמצאת בעיצומו של פיתוח מערכת ממוחשבת חדשה לניהול תיקי לקוח שבה תינתן אפשרות לצרף מסמכים נוספים בקלות ובאופן המיטבי. עיריית נצרת מסרה כי היא פועלת מול המפקחת המחוזית כדי לנהל את המידע במערכת ממוחשבת כדי להגן ולשמור על פרטיות המשפחות. המועצה האזורית נחל שורק מסרה בתשובתה ממרץ 2024 כי גורמי הפיקוח מטעם משרד הרווחה לא הנחו כיצד לנהל ולארגן את המידע. עיריית דימונה מסרה בתשובתה כי לא תמיד יש לפונם למרכז הקשר תיק ברווחה, וכי אם משרד הרווחה יורה על שימוש במערכת ממוחשבת המרכז בדימונה יפעל בהתאם לכך.

על משרד הרווחה לחדד את הנהלים בדבר אבטחת המידע וניהולו ושמירה על פרטיות המטופלים במרכזי הקשר ובכלל שירותי הרווחה. כמו כן, על משרד הרווחה לפעול לאפשר למטפלים במרכזי הקשר להעלות מסמכים הנוגעים למשפחות המטופלות למערכת תיק לקוח ובמידת הצורך לעדכן באמצעות המערכת את שאר המטפלים במידע חיוני לטיפול, וכך לטייב את הטיפול באמצעות הבטחת הרצף שלו.

משמבקש משרד הרווחה לעשות שימוש בשירותים אזוריים בכלל ובמרכזי קשר בפרט, עליו להקים תשתית לניהול המידע על המשפחה המטופלת במרכז קשר ברשות מקומית שהיא אינה מתגוררת בה ולשיתופו. למצער, עליו להסדיר נוהל ברור ומחייב להעברה מאובטחת של המידע על הטיפול שנערך במרכז הקשר אל העו"ס המטפל במשפחה ברשות המקומית שבה היא מתגוררת והמנהל את תיק הלקוח שלה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הנחיה בנושא תיעוד במסגרות אזוריות הופצה שנית לכל מרכזי הקשר. כמו כן, המשרד הוסיף כי נושא ניהול המידע והעברתו וכן נהלים לאבטחת המידע יעודכנו בהוראת התע"ס.

היעדר בהירות בנוגע לאופי הטיפול הנדרש במרכזי הקשר - התערבות טיפולית

הדרכים לשלב התערבויות טיפוליות בטיפול הניתן במרכזי הקשר הן סוגיה המעסיקה את קובעי המדיניות ואת העובדים במרכזי הקשר עצמם. סוגיה זו נידונה גם בספרות המקצועית, שם יש הבחנה בין שירות שהוא פיקוח בלבד ובין שירות שהוא "פיקוח טיפולי" - שירות שצריכים לבצע אנשי מקצוע שהוכשרו במקצועות הטיפוליים ובבריאות הנפש, ובמסגרתו לבצע התערבויות טיפוליות. את מרכזי הקשר בישראל, שלא כמו במדינות אחרות, מאיישים מטפלים מקצועיים מתוך ציפייה שישתמשו בידע המקצועי שלהם כשהם מפקחים על מפגשי המשפחות⁸³.

⁸² מערכת ממוחשבת לניהול מערכת הרווחה העירונית. להרחבה בעניין מערכת תיק לקוח ראו: מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי, "ממשקי העבודה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי והשימוש בדיגיטציה" (2022).

⁸³ מרכזי קשר של הורים-ילדים, מחקר הערכה ארצי (2014).



”

"לבדוק מה קורה. זה לא תקין, אולי טעיתי במשהו - לתקן אותי אולי אני טועה ולא רואה את זה ככה, כן? שפעם בשבועיים ידברו איתי לראות איפה אני עומד, להישאר עם סימן שאלה זה לא נחמד...אני רוצה לדעת איפה אני עומד, ציון, איפה אני עומד מבחינת הילדה"

"בסוף המפגש האמא הולכת עם הילדים וההורה השני צריך לחכות שהם ייסעו לפני שהיא יוצא. בזמן הזה - חבל, עדיף לקבל משוב מהעו"סית, להוציא רגשות איך היה. גם אם זה לא עוזר לכולם, זה עוזר להוציא רגשות האבא או האמא מגיעים והם מלאים ברגשות וכאב מהמצב. אתה רוצה את ההכי טוב לילדים - אתה רוצה להשלים פער של שבוע."

"הוא היה מדבר איתי על משוב - מה היה חיובי, מה לא היה חיובי. זה הוסיף הרבה"

במחקר שעשה משרד הרווחה בשנת 2005 עלה כי 92% מהעו"סים במרכזי הקשר סבורים שהמפגש במרכז הקשר צריך לכלול התערבות טיפולית⁸⁴. במחקר מ-2014 עלה כי אין בהירות בנוגע לאופי הטיפול הנדרש מהעו"ס במרכז הקשר וכי אין מוקצבים משאבים לעניין.

בעולם מקובלות תוכניות שמטרתן לשפר את הקשר המפוקח באמצעות הכנת קווים מנחים לפגישה, ובכללם: המטרות של הביקורים במרכז הקשר, תפקידו של העו"ס, הזמנת צדדים אחרים להשתתף בביקורים, יחס לקבלת מתנות⁸⁵; קידום חיבור הורה-ילד במהלך הביקורים ולאחריהם; סיוע בהקלה על המעברים לפני המפגש ולאחריהם. כל אלה דורשים צוותים מיומנים מאוד ופניות שלהם לטיפול בכל מפגש⁸⁶.

במסמך אסטרטגיה להפעלת מרכזי הקשר הוגדרו המטרות לטיפול בהם: גיוס לתהליך (של שני ההורים); צמצום התנגדויות וחסמים; התמודדות עם התנגדויות; השגת המטרות שהוגדרו בתוכנית הטיפול (בהתאם להערכה המקצועית).

מטרות אלו אמורות על פי המסמך להיות מושגות באמצעות סוגים שונים של ליווי מקצועי שיוענק במפגש, לפי תוכנית הטיפול, מידי העו"ס או עובד הסמך, ובהם: התערבות משפחתית ילד-הורה (טיפול דיאדי או טריאדי⁸⁷); פיתוח מיומנויות הוריות; הדרכה הורית. על פי מסמך האסטרטגיה, תוכנית טיפול תיקבע לכל אחד משני ההורים, על פי הצורך ובנפרד מהמפגש עצמו (לא באותה מסגרת זמן); תבוצע התערבות פרטנית עם אחד מהילדים (כאשר יש קשיים בקשר); ייעשו פעולות

84 איגלשטיין, רוזניק, הרמל וצור, **מחקר מרכזי קשר הורים-ילדים**.

85 James & Gibson, "Supervising Visits Between Parent and Child, Family Court Review", pp. 73 - 84

86 A. Hoffnung-Assouline & C. Knei-Paz, "Supervising Contact Visits: A Trauma-Informed Approach Based on Principles of Child-Parent Psychotherapy", *Clinical Social Work Journal* (2023)

87 דיאדי - טיפול הורה ילד בשיתוף איש מקצוע, טריאדי - מודל שבו שני ההורים והילד מקבלים חלק שווה.



המאפשרות קיום קשר (למשל במפגשי אחים או בני משפחה אחרים); ייעשה תיווך בין ההורים (רגשי ותפעולי).

גישת משרד הרווחה נכון לשנת 2023, כפי שהיא מועברת בקורס ההכשרה לעו"סי מרכזי הקשר בבית הספר המרכזי להכשרת עובדים בתחום השירותים החברתיים, היא כי יש מקום לכך שהעו"סי במרכזי הקשר יבצעו התערבויות טיפוליות לתיקון הטראומה והחווייה השלילית וכי יש מקום שהעו"סי במרכזי הקשר לא רק יצפה, ירשום הערות ויתערב במקרים חריגים במיוחד⁸⁸.

אף על פי כן, בביקורת במרכזי הקשר עלה כי לא ברור כיצד נדרשים עובדי מרכזי הקשר לפעול בנסיבות שונות ועלו שאלות בנוגע לכך, כגון: כיצד לנהוג אם ההורה שאינו משמורן מבקש לתת מתנות לילדו; אם ההורה שאינו משמורן נזקק לסיוע בתחום התחבורה בהיעדר תחבורה ציבורית באזור מרכזי הקשר; אם המשפחה מבקשת לנהל את המפגש מחוץ למבנה מרכזי הקשר.

במחקר משנת 2014 עלה כי בשונה מהטיפול הפיקוחי המוגדר בתע"ס הכולל פיקוח והדרכה הורית יש מקום להרחבת המענה הטיפולי למשל באמצעות שיחות לצורך הכנת ההורה והילד למפגש ועיבוד תכני המפגש לאחר קיומו. כמו כן, עלה צורך במתן הדרכה הורית להורים מחוץ למפגש עצמו.

בביקורת במרכזי הקשר עלה כי אף שהדברים עלו עוד במחקר משנת 2014, כתשע שנים קודם למועד הביקורת, עדיין יש חוסר בהירות ושונות בנוגע לאופי ההתערבות בביקורים שבמרכזי הקשר ולמיומנות הנדרשת מהעו"סי המטפל. כך עלה במסגרת שיתוף הציבור והביקורת במרכזי הקשר כי יש מרכזי קשר בהם העו"סי המטפל פעיל יותר במפגשים וליווי המשפחה, ומרכזי קשר אחרים בהם העו"סי מפקח בלבד ואינו מתערב במהלך הפגישה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אופי הטיפול בכל משפחה תלוי בהחלטה השיפוטית ובשאלה אם נדרש פיקוח מלא או חלקי. עוד ציין כי החל להטמיע מודל התערבות של טראומה והתקשרות באמצעות עו"סי מרכזי הקשר במהלך המפגשים המפוקחים. המשרד הוסיף כי 24 עו"סים עברו הכשרה במודל זה בשנת 2023, וכי בשנת 2024 יפתח קורס נוסף כדי להכשיר את כלל העו"סי במרכזי הקשר.

ביטוי בולט להיעדר הבהירות בנוגע לאופי הטיפול הנדרש עלה בנושא ניהול מפגשים עם כמה משפחות במקביל במרכזי הקשר:

ניהול כמה מפגשים של משפחות במקביל

בביקורת עלה כי כאשר מתקיימים שני מפגשים במקביל במרכזי הקשר בעיריית **דימונה**, הפועל בחלל אחד, מציבים פרגוד כדי להפריד בין שתי המשפחות ולהעניק לכל משפחה פרטיות ככל הניתן. במרכזי הקשר **בביתר עילית**, **לוד**, **נחל שורק** ו**נצרת** מפגשים מקבילים של מספר משפחות מנוהלים ככלל בחדרים נפרדים לכל משפחה.

במרכזי הקשר **בתל אביב-יפו**, להבדיל, יש חלל גדול, שבו מתקבלות כמה משפחות במקביל, וחדר נוסף למשפחות המבקשות פרטיות. במרכזי הקשר יש מטבח מאובזר ופינת אוכל כדי שמי שמעוניין לבשל, לאפות או לקיים ארוחות במהלך המפגש יוכל לעשות כן. שיטת העבודה במרכזי הקשר, שלפיה המשפחות שוהות יחדיו בחלל משותף, מאפשרת הימשכות של חלק מהמפגשים מעבר לשעה, ומשפחות המופנות למרכזי הקשר לקבלת טיפול כמעט שאינן נאלצות להמתין.

⁸⁸ Hoffnang-Assouline & Knei-Paz, "Supervising Contact Visits", מתוך סילבוס קורס מרכזי קשר, בית הספר המרכזי, משרד הרווחה (2023).



תמונות 21 - 23 : מתחם מפגשי המשפחות במרכז הקשר בתל אביב-יפו



צילום צוות מבקר המדינה, אוגוסט 2023.

יוצא אפוא כי חסרה בהירות גם בדבר אופן ניהול המפגשים כאשר במרכז מטופלות באותה שעה כמה משפחות. נמצא כי מרכזי הקשר בביתר עילית, לוד, נחל שורק ונצרת, מנהלים כל מפגש בין הורה לילדו באופן נפרד, לעומת זאת בתל אביב-יפו ובדימונה ככלל המפגשים מתנהלים בחלל מרכזי אחד וכך מאפשרים אינטראקציות בין המשפחות.

לדברי מנהלת מרכז הקשר בתל אביב-יפו, במודל הקיים, שבו כמה משפחות שוהות יחד במרחב משותף, משפחות אשר כישוריהן התקשורתיים אינם מפותחים יכולות להיחשף לדפוסי תקשורת במשפחות אחרות, וכך ליהנות ממודל לתפקוד משפחתי. כמו כן, הדבר מאפשר לבני המשפחות השונות לתמוך זה בזה, לשחק יחד ולשפר את הדינמיקה במפגש עבור משפחות שיש להן קשיים בקשר.

יצוין כי לדברי מנהלת מרכז הקשר בכפר סבא, גם שם נהוג לקיים כמה מפגשי משפחות במקביל בחלל אחד.

לניהול כמה מפגשים במקביל בחלל אחד יש יתרונות, כמפורט לעיל, אך עו"סים המפנים למרכז הקשר בתל אביב-יפו ציינו כי לעיתים המפגש בין ההורה לילד אינו עולה יפה, והחשיפה לפני משפחות אחרות פוגעת בהורה או בילד ועלולה ליצור תגובת שרשרת גם במשפחות אחרות. עוד צוין מפי העו"סים המפנים כי קרה ששתי משפחות המכירות זו את זו נפגשו במקרה במרכז הקשר, והדבר עורר אי-נעימות. כמו כן עלה כי האופי הפתוח של מרכז הקשר אינו מותאם לטיפול במגוון גילים ומקשה על שיקום ובניית קשר במקרה של מתבגרים הנפגשים עם הוריהם לצד משפחות לילדים צעירים. עוד עלה כי אופי המקום לא תמיד מאפשר התערבויות טיפוליות עמוקות וכי קרה שעו"סית מהמחלקה לשירותים חברתיים בעירייה שהפנתה משפחה למרכז הקשר נאלצה להגיע למפגשים באופן קבוע כדי לסייע בשיקום הקשר בין אב לבתו, ובסופו של דבר המפגשים המפוקחים עברו להתנהל מחוץ למרכז הקשר.

לאופן ניהול המפגשים במרכז הקשר השפעה רבה על מידת הצלחת הטיפול, וחשוב להבהיר כיצד מרכזי הקשר צריכים לנהל מפגשים של כמה משפחות במקביל. משרד הרווחה צריך להידרש לסוגיה, לבחון את היתרונות והחסרונות של קיום המפגשים של כמה משפחות בחלל אחד אל מול מפגש נפרד של הורה עם ילדו, להידרש לאילוצים הקיימים ולקבוע הנחיות מקצועיות ברורות בנוגע לאופן הרצוי לניהול המפגשים האמורים בנסיבות השונות.

עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בעת שיבוץ המשפחות מנהלת מרכז הקשר מביאה בחשבון את צורכי המשפחות ואת האופן שניתן יהיה לתת מענה מיטבי עבורן. משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא ער לאילוצים הקיימים במסגרות הטיפול בכלל הרשויות המקומיות והנושא יחודד בעדכון הוראת התע"ס ובהנחיות לפיקוח.



בביקורת במרכזי הקשר עלה כי חסרה בהירות בנוגע לאופי ההתערבות בביקורים שבמרכזי הקשר ולמיומנות הנדרשת מהעובד הסוציאלי המטפל וכי יש שונות בין המרכזים, זאת אף שהדברים עלו כבר במחקר מ-2014, כתשע שנים קודם למועד הביקורת. במסגרת שיתוף הציבור והביקורת במרכזי הקשר עלה כי יש מרכזי קשר בהם העו"ס המטפל פעיל יותר במפגשים וליווי המשפחה, ויש מרכזי קשר בהם העו"ס מפקח בלבד ואינו מתערב במהלך הפגישה.

הגדרה ברורה של אופי ההתערבות הנדרש במרכזי הקשר חיונית במיוחד לאור ההבדלים במאפיינים בין המשפחות המטופלות במרכזי הקשר - לצד הטיפול המרכזי והעיקרי קצר הטווח, שנועד לשקם קשר שנותק בין הורה לילדו עד הפיכתו לקשר עצמאי, יש מקרים שמרכזי הקשר משמש מקום מפגש קבוע, במשך שנים ארוכות, בין ילדי אומנה ופנימייה להוריהם עקב אי-מסוגלות הורית מסיבות שונות, ולכן נדרשות הבהרות בנוגע לאופי ההתערבות המתאים בכל מקרה.

על משרד הרווחה לגבש קווים מנחים בתע"ס בנוגע למענה הטיפולי שעל העו"ס לתת במרכזי הקשר בנסיבות שונות, להכשיר ולהדריך את כלל העו"סים בהתאם כדי לשפר את המענה הטיפולי המוענק למשפחות במרכזי הקשר ולסייע בהצלחת הטיפול וביציאה להסדרי שהות עצמאיים. אף על פי כן, לא יהיה אפשר לתת מענה טיפולי כאמור ללא שמשרד הרווחה יקצה שעות טיפול במרכזי הקשר לשם כך.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי בשנת 2023 התקיים קורס לעו"ס במרכזי הקשר והוכשרו 24 עו"סים להתערבות סביב טראומה ומשבר. עם סיום הקורס החלה קבוצת ליווי והטמעה לעו"סים שמלווה ומדריכה את העו"סים במרכזי הקשר. עוד ציין משרד הרווחה כי התעריף החדש חושב באופן שיאפשר לממן, נוסף על המפגש השבועי, גם הכנה והדרכה להורה.

ועדות היגוי

על פי הוראת התע"ס בנושא מרכזי קשר, את הפעלת מרכזי הקשר צריכה ללוות ועדת היגוי שתתכנס לפחות פעמיים בשנה נוכח האתגרים הכרוכים בהפעלת המרכז וריבוי הגורמים המעורבים בליווי המשפחות. חבריה יהיו מנהל המחלקה לשירותים חברתיים, נציג הרשות המקומית המפעילה את המרכז, העו"ס המנהל את מרכזי הקשר, המפקח המחוזי מטעם משרד הרווחה ועו"ס לסדרי דין או פקיד סעד לחוק נוער בהתאם לצורך.

ההוראות שקבע השר מתוקף סמכותו לפי חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, מגדירות, בין היתר, את אופן הפיקוח והבקרה של המשרד על יישום מדיניותו ועל ביצוע הנחיותיו. תפקיד הפיקוח והבקרה על אספקת שירותי הרווחה על ידי הרשויות המקומיות הופקד בידי ארבעת מחוזות המשרד באמצעות המפקחים המחוזיים, החברים כאמור בוועדות ההיגוי. מנגנוני הפיקוח והבקרה אמורים להבטיח לא רק את עצם אספקתם של השירותים אלא גם את רמתם.

התכנסות ועדות ההיגוי נועדה לקדם חשיבה אסטרטגית וארוכת טווח, לקבוע מטרות ויעדים למרכזי קשר ולערוך חשיבה משותפת, בשיתוף גורמי המטה במשרד לשירותים חברתיים, על האתגרים והבעיות. כפי שעלה בפרק זה לעיל, היעדרן של הוראות אסדרה עדכניות, בהירות ומפורטות בדבר אופי המענה הטיפולי במרכזי הקשר - האם יש מקום להתערבות קודם למפגש ולאחריו, מהן הנסיבות בהן העו"ס מתערב במהלך המפגש וכיצד, וכיצד באלה - מחייבות ליווי של עבודת המרכזים והנחייתה, וכן גיבוש של תפיסת עבודה ברורה וסדורה וקביעת יעדים ומטרות.

במחקר משנת 2014 עלה כי עבודת 22% מהמרכזים לא לוותה בוועדת היגוי.



ממצאי הביקורת הנוכחית מצביעים על ירידה דרסטית במספר המרכזים המלווים בוועדת היגוי למול נתוני המחקר משנת 2014. כך מנתוני משרד הרווחה עלה כי מבין מרכזי הקשר שמסרו מידע למשרד הרווחה, לא התכנסו ועדות היגוי ב-45 מתוך 62 (כ-73%) בשנת 2021, וב-38 מתוך 57 (כ-67%) בשנת 2022.

מהנתונים שאסף משרד הרווחה ממרכזי הקשר עלה אפוא כי בשנים 2021 - 2022, עבודת מרבית מרכזי הקשר לא לוותה בוועדות היגוי.

הטיפול במרכזי הקשר מחייב ממשקי עבודה ושיתופי פעולה עם גורמים שונים, עם זאת חלק מההיבטים הכרוכים בהפעלתו אינם מוסדרים דיין, כמו למשל, היבט שיתופי הפעולה עם הגורם המפנה; אופן העברת הדיווחים ותדירותם; אופן ניהול המפגשים ואופי ההתערבות הטיפולית. עובדה זו מצביעה על החשיבות הרבה בהתכנסותה של ועדת ההיגוי לשם התמודדות עם האתגרים והקשיים העשויים להתעורר בהפעלתו של מרכזי הקשר.

על הרשויות המקומיות והמפקחים המחוזיים להקפיד לכנס את ועדות ההיגוי בתחום מרכזי הקשר. התכנסות של ועדות ההיגוי תוכל לסייע בידי משרד הרווחה להגביר את מעורבותו בהפעלת מרכזי הקשר בשגרה ולסייע בידי הרשויות המקומיות להתמודד עם האתגרים העומדים לפניהן בכך.

קבוצות ותוכניות ייחודיות

בהתאם להוראת התע"ס בנושא מרכזי הקשר, חלק מהמשפחות הנמצאות במרכזי הקשר ישתתפו, נוסף על הטיפול הרגיל, גם בפרויקט קבוצתי שלו יקצה משרד הרווחה תקציב נוסף. עוד המליץ התע"ס כי מרכזי הקשר יסתייעו בסטודנטים ובמתנדבים לצורך הפעלת תוכניות ייחודיות, כמו טיפול באומנות ובבעלי חיים.

1. 50 מהמשיבים לשאלון עו"סי מרכזי הקשר (כ-85% מכלל המשיבים) השיבו כי הם אינם מפעילים תוכניות ייחודיות להעצמת הקשר בין ההורה לילדו. שמונה ממרכזי הקשר השיבו כי ערכו ביוזמתם סדנאות ומפגשים נוספים למשפחות המתראות במרכזי הקשר, רובם במימון הרשות המקומית, כמפורט להלן:

מרכזי הקשר בחולון דיווחו במענה לשאלון כי הוא מקיים פעילות יצירה משותפת של הורה-ילד, פעילות ספורט משותפת להורה וילדו ופעילויות משותפות לקראת החגים בסיוע מתנדבות; ברמת גן דיווח כי מתקיימת קבוצת גינון טיפולי; מרכזי הקשר בבני ברק דיווח כי הוא מקיים טיפול קבוצתי להורה-ילד, קבוצה לאימהות משמורניות בנושא תקשורת חיובית ופעילויות מיוחדות בחגים; מרכזי הקשר במודיעין עילית דיווח כי במרכז פועלת תוכנית מימד לחיזוק הקשר בין הילד שבאומנה להוריו על ידי ארגון האומנה ובמימונו; מרכזי הקשר בבאר שבע דיווח כי הוא מקיים יום חוויתי פעם בשנה, וכן סדנת קשר הורים-ילדים; מרכזי הקשר בנתניה דיווח כי הוא מקיים מפגשים קבוצתיים באמצעות כלבנות טיפוליות, פעילות לקראת חנוכה, פורים ופסח וטיפול CPP (Child-Parent Psychotherapy) על ידי פסיכולוגית המתמחה בנושא.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי פתחה תוכניות לליווי ולטיוב של הקשר בין ההורים לילדיהם מחוץ למרכזי הקשר: תוכנית בשיתוף פעולה עם הגן הבוטני הנמשכת 12 - 14 שבועות שבה ההורים והילדים מלווים על ידי צוות הגן ובסוף התוכנית ההורים מבקרים את ילדיהם באופן עצמאי. תוכנית נוספת מתקיימת בשיתוף פעולה עם גן החיות. גם תוכנית זו נמשכת כמה שבועות ולאחריהם ההורים נפגשים עם ילדיהם באופן עצמאי. עיריית מודיעין עילית מסרה כי יש תוכנית נוספת העוסקת בחגים ובתקופות ייחודיות בשנה, וכי מרכזי הקשר מציין ימי הולדת לפי בקשה אישית של כל משפחה. עיריית בית שמש מסרה בתשובתה כי מרכזי הקשר מקיים פעילות מיוחדת לקראת החגים וכן הפנינג בקיץ.

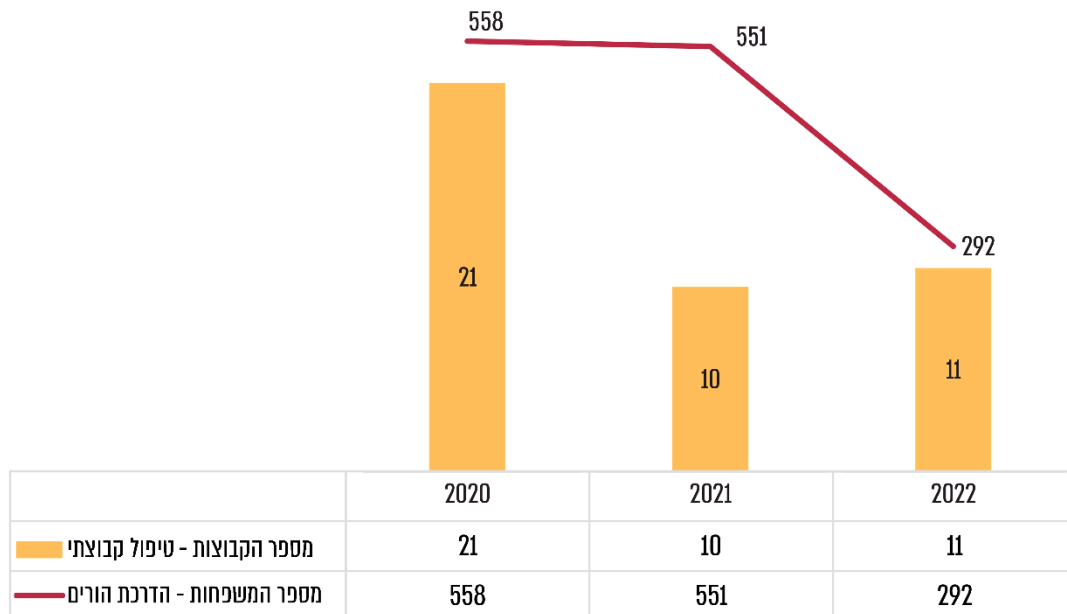


משרד מבקר המדינה מציין את מרכזי הקשר בבאר שבע, בני ברק, חולון, ירושלים, נתניה, מודיעין עילית ורמת גן, מרכזים אשר דיווחו כי ערכו ביוזמתם פעולות נוספות כדי לקדם ולהעצים את החיבור בין ההורים לילדיהם.

2. מנתוני משרד הרווחה עלה כי בשנת 2020 התקיימו 21 קבוצות של טיפול קבוצתי במסגרת מרכזי הקשר; בשנת 2021 התקיימו רק עשר קבוצות של טיפול קבוצתי, שתשע מהן היו בנתניה; בשנת 2022 התקיימו גם כן רק 11 קבוצות של טיפול קבוצתי במסגרת מרכזי הקשר, שש מתוכן היו במרכז הקשר בבית שמש, והיתר בנתניה, בני ברק ורמת גן.

עוד עלה מנתוני משרד הרווחה כי בשנת 2020 קיימו 70% (43) מהמרכזים הדרכות הורים שבהן השתתפו 558 משפחות; בשנת 2021 קיימו 73% (45) מהמרכזים הדרכות הורים שבהן השתתפו 551 משפחות. בשנת 2022 הייתה ירידה ניכרת במספר המשפחות שעברו הדרכות הורים במסגרת מרכזי הקשר - מחצית המרכזים (31) קיימו הדרכות הורים ל-292 משפחות בלבד.

תרשים 14: טיפול קבוצתי והדרכת הורים במסגרת מרכזי הקשר



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי לאורך השנים הצטמצמו הקבוצות הטיפוליות והאפשרות לקבל הדרכת הורים במסגרת מרכזי הקשר (מ-21 קבוצות בשנת 2020 ל-11 קבוצות בשנת 2022 ומ-558 משפחות שעברו הדרכת הורים ל-292 משפחות), ובפרט עם המעבר לתקצוב מרכזי הקשר באמצעות תקציב גמיש.

על משרד הרווחה לבחון את הגורמים לירידה במספר הטיפולים הקבוצתיים ובהדרכות ההורים ואם הם מגשימים את תכליתם ויש מקום לעודד את מרכזי הקשר לעשות שימוש בכלים אלה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי בשנת 2024 הופסק תקצוב מרכזי הקשר באמצעות התקציב הגמיש ותקצובם נעשה בסעיף תקציבי נפרד וייעודי כדי להגדיל את היקף השימוש בתקציב לפעילויות לקבוצות. עוד ציין כי יבחן את נושא הטיפול הקבוצתי מול מרכזי הקשר במהלך שנת 2024.



הממצאים מצביעים אפוא על קושי של מרכזי הקשר לתת מענה זמין ומיידי למשפחות הזקוקות לטיפול, והממצאים שעלו מהביקורת ומראיונות העומק שבוצעו עם מטופלים במרכזים העלו שההורים זקוקים להכוונה ולהתערבות טיפולית. לפיכך מוצע למרכזי הקשר ברשויות המקומיות לפעול להגדלת מספר המשפחות שיקבלו הדרכת הורים וישתתפו בטיפולים קבוצתיים.

התאמות תרבותיות ושפתיות

”

"אסור לדבר בשפת האם של הילדים אלא רק בעברית"

האוכלוסייה המגיעה למרכזי הקשר מגוונת וכוללת תושבים מרקעים תרבותיים שונים והדוברים שפות שונות כשפת אימם. סטנדרטים בין-לאומיים להפעלת מפגשי הורים וילדים בפקוח קובעים כי הגורם המפקח על הביקורים חייב להיות מסוגל לדבר ולהבין את השפה המדוברת של הילד ושל ההורה בפקוח, ואם המפקח על הביקור אינו יכול להבין את השפה המדוברת, המפגש חייב להיות בליווי מתורגמן ניטרלי שגילו מעל 18⁸⁹.

כיוון שמצד אחד ניהול המפגש בין הורה לילדיו בשפה שונה מזו המדוברת בביתם עלול להיות לא טבעי וזר עבורם, ומן הצד האחר, ללא פיקוח על הנאמר במפגש לא יוכלו עובדי מרכזי הקשר לבצע את תפקידם באופן מלא ותתרוקן מתוכן מטרת הטיפול, עולה הצורך החיוני בדוברי שפות נוספות במסגרת מרכזי הקשר. נוסף על המכשול השפתי, אוכלוסיות המגיעות מרקעים שונים למרכזי הקשר דורשות לעיתים התאמות ורגישות תרבותית מהמטפלים במרכז.

במענה על שאלון עו"סי מרכזי הקשר השיבו 44 מ-59 העו"סים במרכזי הקשר שהשיבו לשאלון (75%) כי יש צורך בהכשרה בטיפול באוכלוסיות ייחודיות וכי יש צורך בהתאמות תרבותיות או שפתיות במרכזי הקשר. 16 מהם (27%) השיבו כי יש צורך בהכשרות לטיפול בחברה הערבית ובבני הקהילה האתיופית, ו-14 (24%) השיבו כי יש צורך בהכשרות לטיפול בחברה החרדית.

במסגרת הביקורת במרכזי הקשר נמסר ממרכזי הקשר בתל אביב-יפו, המעניק שירותים גם לתושבי יפו הערבים, כי הועסקה במרכז בעבר עו"סית דוברת ערבית, אך מאז שעזבה, הניסיון לגייס עו"ס דובר ערבית אחר לא צלח. בביקורת עלה כי הדבר מעורר קושי בפקוח על מפגשים של דוברי השפה הערבית, ובהיעדר גורם מתווך, מחסום השפה מוסיף מורכבות על מורכבות הקיימת ממילא במשפחות המגיעות למרכזי הקשר.

עוד עלה בביקורת כי במרכזי הקשר בלוד מתקבלים מטופלים דוברי ערבית ואמהרית. למרכז יש עובדת סמך דוברת אמהרית והוא נעזר בעובדת המחלקה לשירותים חברתיים הדוברת ערבית באופן קבוע אך ורק כאשר המרכז מטפל במשפחות דוברות ערבית שאינן דוברות את השפה העברית.



מהתשובות על שאלון עו"סי מרכזי הקשר עלה כי מרכזי קשר רבים זקוקים להנגשה שפתית למשפחות מטופלות אך אינם זוכים לה, כמפורט להלן: מרכזי הקשר בבית שאן, צפת, עפולה, מעלה אדומים, טירת הכרמל וקריית מלאכי זקוקים להנגשה שפתית לאמהרית; מרכזי הקשר באפרת, אשקלון, באר שבע, חולון, כפר סבא, טבריה, עפולה, מעלה אדומים, נוף הגליל וקריית מלאכי זקוקים להנגשה שפתית לרוסית; במרכזי הקשר בבאר שבע, טירת הכרמל ועפולה נדרשת הנגשה שפתית לערבית; באילת צוין כי יש קושי בתקשורת מול משפחות חסרי מעמד אזרחי. מהתשובות על שאלון עו"סי מרכזי הקשר עלה עוד כי במרכז הקשר בנתניה מועסקות עו"ס דוברת אמהרית ועו"ס דוברת צרפתית, אך גיוס עו"ס דובר רוסית לא צלח; במרכז הקשר בחיפה לא מתקבלות משפחות בפיקוח מלא הדוברות רוסית בלבד בשל מחסור בכוח אדם הדובר את השפה; באשקלון עלה כי במרכז הקשר מטופלות משפחות הדוברות רוסית, אך כיוון שעובדי המרכז אינם דוברים את השפה הרוסית, הם מתקשים לעיתים לעקוב אחר השיח בין ההורה לילד.

יוצא אפוא כי נדרשת התאמה שפתית במרבית המרכזים כדי לאפשר פיקוח על המפגשים. המשפחות אמורות לשוחח בשפה העברית עם ילדיהן אף כאשר אין זו השפה המדוברת בביתהן. הדרישה עלולה להקשות על ההורים ועל ילדיהם, ובייחוד על ילדים רכים, ולפגוע במטרת הידוק הקשר וחיזוקו כדי שיתאפשר לקיימו באופן עצמאי.

נוכח הצורך הברור בדוברי שפות נוספות במרכזי הקשר, על משרד הרווחה לתת דעתו לצורך בהנגשה שפתית במרכזי הקשר ולשקול לכלול בעת תקצוב מרכזי הקשר גם את הצורך במתורגמן למשפחות שאינן דוברות את השפה העברית בהתאם לאוכלוסיית המטופלים ובפרט באפרת, אשקלון, באר שבע, בית שאן, טבריה, טירת הכרמל, כפר סבא, מעלה אדומים, נוף הגליל, עפולה, צפת וקריית מלאכי.

מומלץ כי מרכזי הקשר האמורים יפעלו ככל הניתן להסתייע בעובדי סמך ובמתנדבים דוברי שפות שונות כדי שאלו יוכלו לסייע בהנגשה השפתית של הפיקוח וכן לגייס עובדים סוציאליים ועובדי סמך מקרב אוכלוסיות הדוברות את השפות רוסית ואמהרית.

עיריית טבריה מסרה בתשובתה כי עו"ס המרכז מבינה עברית וערבית ובעת הצורך גויס מתרגם ממרכז הקליטה או עובד באגף הדובר את שפת ההורה. עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי העירייה בוחנת העסקת עובד סמך בחצי משרה, וכי אם הדבר יתאפשר יועסק בתפקיד דובר רוסית. עיריית אשקלון, בית שאן, באר שבע, מעלה אדומים, צפת, קריית מלאכי ותל אביב-יפו מסרו כי כאשר מתעורר צורך בהנגשה שפתית המרכז פועל לגייס מתורגמן מתאים מקרב עובדי העירייה או מחוצה לה. עיריית באר שבע הוסיפה כי תפעל לקלוט עובדים דוברי שפות נוספות. עיריית אילת ציינה כי במרבית המפגשים של משפחות שבהן ההורים מבקשי מקלט מדובר בקטינים שהוצאו מהבית ושוהים במשפחות אומנה, וכי אחד ההורים לפחות דובר עברית וכך גם הילדים - דבר שמאפשר מפגש בעברית. עוד מסרה העירייה כי היא מתקשה להסתייע במתרגמים לשפה הטיגריתית מקרב קהילת מבקשי המקלט באילת כיוון שמדובר בקהילה קטנה, שבה כולם מכירים זה את זה, ולהורים קשה לתת אמון במתרגם מקרב בני הקהילה. המועצה המקומית אפרת מסרה בתשובתה כי מרכז הקשר נדרש להנגשה שפתית מפעם לפעם ולרוב הנושא מטופל כראוי, עם זאת, ייתכן שבאופן מיוחד היה קושי חד-פעמי בהנגשה לשפה הרוסית. עיריית עפולה השיבה במרץ 2024 כי היא עושה מאמץ לגלות רגישות תרבותית במרכז הקשר, אך כיוון שעו"ס מרכז הקשר דובר עברית בלבד, ומאילוצי תקציב אין בידי הרשות לממן שירותי תרגום, במפגשים של משפחות שזקוקות לטיפול אינטנסיבי לא ניתן לאפשר להורה לשוחח עם ילדיו בשפה שאינה עברית. עיריית טירת הכרמל מסרה בתשובתה מאפריל 2024 כי יש קושי להיעזר במתנדבים דוברי אמהרית תושבי היישוב לצורכי תרגום שכן המשפחות מעוניינות להישאר אנונימיות, ולכן העירייה החלה בגיוס מתנדבים דוברי אמהרית מחוץ ליישוב, אך בשלב זה אין היענות לכך.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי נעשים מאמצים רבים להנגשה תרבותית ושפתית על ידי עובדי סמך ומתנדבים.



משך הטיפול והצלחתו

יציאה להסדרים עצמאיים

משך הטיפול במרכז הקשר אמור להיות מוגבל בזמן, והמשפחות אמורות בתומו לצאת להסדרים עצמאיים בקהילה. לכן, מדי שישה חודשים אמורה ועדה לדון בעניינה של כל משפחה, באפשרות לסיים הטיפול או בצורך להמשיכו. כל עוד המשפחה מתקשה לקיים קשר מתמשך ויציב באופן עצמאי, אמור הקשר להמשיך להתנהל בסיוע מרכז הקשר⁹⁰. ההארכה של משך הטיפול דורשת את אישור המפקח המחוזי.

במחקר שערך משרד הרווחה בשנת 2005⁹¹ בתחום מרכזי הקשר נמצא כי 55% מהמטופלים במרכזי הקשר בשנת 2001 סיימו את הטיפול בתוך חצי שנה. במחקר מ-2014 עלה כי מחצית מן המשפחות שהשתתפו בו בשנת 2011 סיימו את הטיפול בתוך שישה חודשים. מנתונים שאסף משרד הרווחה מהרשויות המקומיות עלה כי בשנת 2022, כ-47% מהמשפחות סיימו את המפגשים במרכז הקשר בתוך חצי שנה.

יודגש כי לא כל המשפחות שסיימו את הטיפול יצאו להסדרים עצמאיים. חלק מהמשפחות מסיימות את הטיפול במרכז הקשר גם אם אין בידן לקיים מפגשים באופן עצמאי. כך, במחקר משנת 2014 נמצא כי 70% מהמשפחות שסיימו את הטיפול במרכזי הקשר בשנת 2011 יצאו להסדרי שהות עצמאיים, ואילו מהנתונים שדווחו למשרד הרווחה בשנת 2022 עלה כי רק 48% (598 מתוך 1,234) מהמשפחות שסיימו את הטיפול באותה שנה יצאו למפגשים באופן עצמאי בקהילה. נתונים דומים נמצאו גם בשנים 2020 ו-2021⁹².



"אני חמש שנים שם, זה לא דבר שהוא פשוט, אף פעם לא פספסתי. אני עושה את שלי, מביא איתי אוכל, שתייה, מביא אבטיח, כל מיני דברים. אני משתדל לעשות מצידי את מה שאני יכול
ש: אתה לא מרגיש שמנסים לקדם אותך לצאת...
ת: לא, לא רוצים לקדם."

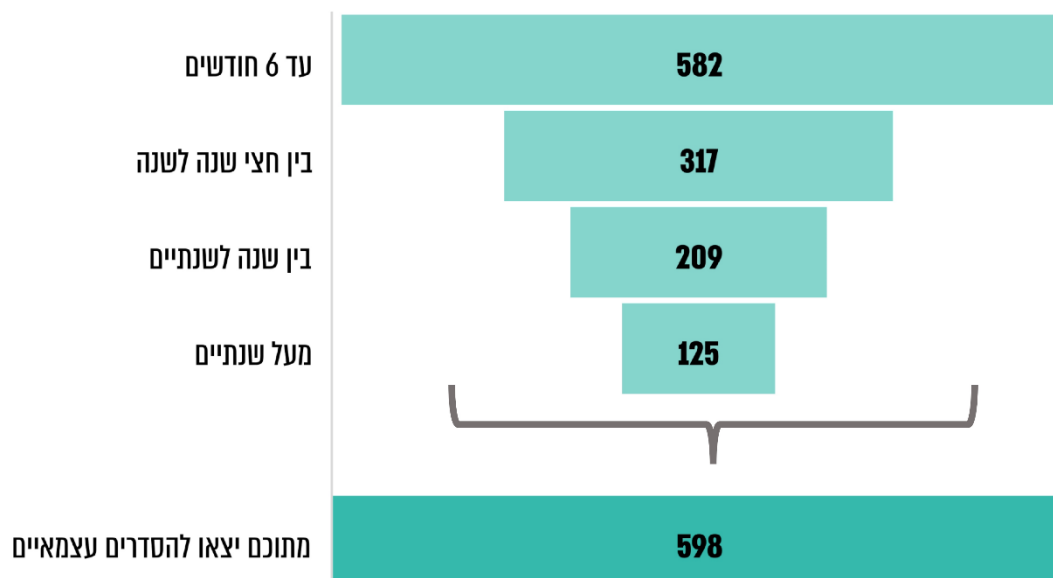
90 מרכזי קשר בישראל- מסמך אסטרטגיה, משרד הרווחה 2016.

91 איגלשטיין, רוזניק, הרמל וצור, מחקר מרכזי קשר הורים-ילדים.

92 בשנת 2020, 51% (595 מתוך 1,164) ממסיימי הטיפול יצאו למפגשים עצמאיים בקהילה; בשנת 2021 46% (541 מתוך 1,176).



תרשים 15: משך זמן הטיפול של מסיימי טיפול בשנת 2022



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עולה כי מרכזי הקשר מצליחים להגשים את ייעודם באופן חלקי ביותר. פחות ממחצית המשפחות (48% מהמשפחות) שסיימו טיפול בשנת 2022 יצאו להסדרי שהות עצמאיים. בהשוואה לנתונים משנת 2014 (70% מהמשפחות), זוהי ירידה ניכרת בשיעור מסיימי הטיפול בהצלחה.

זאת ועוד, לצד הירידה במספר מסיימי הטיפול שיצאו להסדרי שהות עצמאיים, חלה עלייה במספר המשפחות שחזרו לקבל טיפול במרכז הקשר לאחר סיום המפגשים. כך, בשנת 2022, 206 משפחות חזרו לקבל טיפול במרכז הקשר לאחר סיום המפגשים; בשנת 2021, רק 138 משפחות חזרו לקבל טיפול, ובשנת 2020, 147 משפחות חזרו לקבל טיפול.

מהמקובץ עולה כי לאורך השנים, עד שנת 2022, מספר המשפחות ששבו למרכז הקשר לאחר שסיימו את המפגשים עלה (206 משפחות בשנת 2022 לעומת 147 משפחות בשנת 2020), ומספר המשפחות שסיימו את הטיפול בהצלחה ירד. מכאן עולה שחשוב להמשיך בליווי המשפחות במסגרות כמו מרכזי הורים וילדים גם לאחר יציאתן למפגשים עצמאיים כדי שלא יידרשו שוב לקיים מפגשים בפקוח.

על משרד הרווחה לסייע בידי מרכזי הקשר להגשים את ייעודם, להרחיב, בין השאר, את המענים הטיפוליים הניתנים למשפחות במרכזי הקשר וללוות אותן באמצעות הדרכה הורית ופיתוח מיומנויות הוריות במסגרת מרכז הקשר ובמסגרות המשך כדי שמשפחות רבות יותר יצליחו לצאת ממרכז הקשר ולקיים מפגשים עצמאיים בקהילה - מטרתו העיקרית של מרכז הקשר. כמו כן, על משרד הרווחה לבחון אם יש קשר בין הפחתת הטיפולים וההדרכות ההוריות כמפורט לעיל, לכך שבשנת 2022 ירד באופן ניכר מספר המשפחות שסיימו טיפול במרכזי הקשר כמפורט בהמשך.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא מתעתד לאפשר מלבד מפגש הורה-ילד, זמן לפעילות שבה העו"ס מדריך את ההורה ומאפשר לו לעבד את המפגש, ולכן המשרד מגבש תעריף עדכני שירחיב את תשומות הטיפול באופן שיכלול זמן להדרכה להורים במסגרת מרכז הקשר.



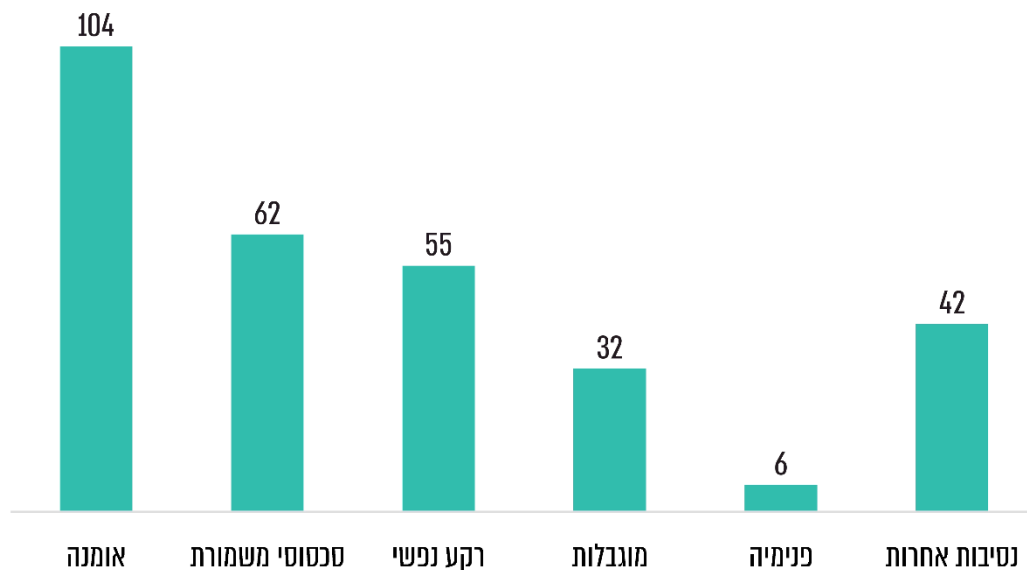
טיפולים שנמשכו יותר משנתיים

לפי נתוני משרד הרווחה, לאורך השנים 2020 - 2022, כ-15% מהמשפחות המטופלות במרכזי הקשר מטופלות זמן ממושך יותר משנתיים. משאלון עו"סי מרכזי הקשר עלה כי ב-59 המרכזים שהשיבו באוגוסט 2023 טופלו 251 משפחות מעל שנתיים, מתוכם לדוגמה היו **בבאר שבע** 21 משפחות, **בבני ברק** 20 משפחות, **באור יהודה** 17 משפחות, **בתל אביב-יפו** 15 משפחות, **בחיפה** 13 וב**בית שמש** תשע משפחות.

כאמור, ניתן לחלק את האוכלוסייה המטופלת במרכזי הקשר לשתי קבוצות עיקריות: (1) משפחות המתמודדות עם משבר פירוד או גירושין ועם קשיים בהסדרי שהות; (2) משפחות אשר טובת ילדיהן מחייבת שלא יתגוררו בחיק הוריהם המולידים (השמה חוץ-ביתית). אוכלוסיות אלו שונות מאוד זו מזו במאפייניהן, באופי הטיפול ובכישורים הנדרשים מהמטפלים במרכזי הקשר ואף במשך הטיפול ובסיכויי ההצלחה שלו.

פילוח הנסיבות שבהן המשפחות שמשך הטיפול בהן במרכזי הקשר ארך מעל שנתיים מעלה את הממצאים האלה:

תרשים 16: הנסיבות שבהן משפחות נפגשות יותר משנתיים במרכזי הקשר



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כשליש מהמשפחות המטופלות במרכזי הקשר תקופות ממושכות יותר משנתיים הן משפחות שההורים המולידים נפגשים במרכזים עם ילדיהם השוהים במשפחות אומנה. במחקר מ-2014 עלה ששיעור המשפחות שלהן ילד בהשמה חוץ-ביתית גבוה יותר בקרב המסיימים טיפול לאחר יותר משנתיים מאשר בקרב המסיימים טיפול בתוך שנתיים (31% לעומת 13%, בהתאמה).

ממצאי דוח מבקר המדינה בנושא ילדים ובני נוער בסיכון בפנימיות של משרד הרווחה משנת 2017 העלו כי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות אינן מקפידות לעקוב אחר הטיפול בילד



ואחר יישום תוכנית הטיפול שנקבעה לו, ובכלל זה אחר המידה שהוא שומר על הקשר עם הוריו⁹³. גם בדוח מבקר המדינה בנושא השמת ילדים בסיכון בפנימיות באומנה ובאימוץ משנת 2023 עלה כי המחלקות לשירותים חברתיים מתקשות לטפל במשפחות שילדיהן הוצאו מביתן עקב עומס רב על עו"ס המשפחה ותיעדוף של מקרים דחופים יותר⁹⁴. שיקום מערכת היחסים בין הורים לילדיהם שהוצאו מחזקתם עלול להימשך זמן רב ממילא, וללא מעטפת טיפולית מקיפה והדוקה יתקשה מרכז הקשר לסיים בהצלחה את המפגשים לשימור הקשר בתוך חצי שנה כך שתתאפשר חזרה של הילד לביתו.

עולה כי להבדיל ממשפחות הנמצאות בסכסוכי גירושין הנדרשות בדרך כלל לטיפול "חירומי" במרכז הקשר, משפחות המתקשות לגדל את ילדיהן בביתם ולא תמיד מקבלות מעטפת טיפולית מקיפה והדוקה, יתקשו לסיים את הטיפול בזמן הקצוב בתע"ס - חצי שנה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי רוב המפגשים במרכז הקשר הם עבור ילדים המושמים במשפחות אומנה ועל כן משך הטיפול עבורם הוא ארוך יותר בשל המאפיינים הייחודיים של משפחות אלה.

במחקר מ-2014 נמצא כי מנהלי המרכזים ראו בטיפול במשפחות שילדיהן שוהים באומנה והופנו למרכזי הקשר על ידי עו"ס לחוק הנוער אתגר בין השאר כיוון שמורכבות הבעיות והצרכים של המשפחות מחייבים טיפול אינטנסיבי יותר ובמקרים רבים גם פיקוח מלא וצמוד, והדבר מגביר את העומס במרכזים. כמו כן, עלה במחקר כי עובדי המרכזים חשו כי הטיפול במשפחות אלה נמשך זמן רב יותר עקב קשיי התפקוד של ההורים, מורכבות הבעיות ואפיוני האוכלוסייה ועקב מורכבות העבודה מול גורמים שונים - משפחת המוצא מצד אחד והמשפחה האומנת ומנחת האומנה מן הצד האחר.

מורכבויות אלו הובילו, על פי המחקר, את קובעי המדיניות לשקול בניית שני מודלים נפרדים למרכזי קשר: מודל אחד עבור משפחות המתמודדות עם משבר גירושין, ומודל אחר עבור משפחות שילדיהן נמצאים בהשמה חוץ-ביתית. חלופה נוספת שהוצעה במחקר יצאה מנקודת הנחה שכיוון שההכשרה הניתנת לעובדי המרכזים מתמקדת בעיקר בהתמודדות עם סכסוכי גירושין, ופחות בטיפול במשפחות שילדיהן נמצאים בהשמה חוץ-ביתית, יש להרחיב את ההכשרה ולהקנות לעובדי המרכזים כלים טיפוליים המתאימים לעבודה זו.

יוצא אפוא כי אף שמשך הטיפול המוגדר במרכז הקשר הוא כחצי שנה, משך הטיפול בכ-15% מהמשפחות שטופלו במרכזי הקשר בשנים 2020-2022 ארך למעלה משנתיים. מרבית המשפחות הללו מטופלות בשל קשיים של ההורים לגדל את הילדים בביתיהן.

מומלץ כי משרד הרווחה ישוב לבחון את ההמלצות שעלו במחקר מ-2014 ויפעל למצוא מודל הפעלה שיאזן בין הצורך להעניק טיפול המותאם לצורכי כל משפחה ובין הצורך להפעיל שירות שיעשה שימוש יעיל במשאבים, יצמצם את העומס על המרכזים ויבטיח את הנגישות והזמינות שלהם מתוך מתן תשומת לב לעובדה כי ככל שמשך הטיפול במשפחה מתארך, מתפנים פחות מקומות במרכזים אלו לטובת משפחות חדשות.

ועדות ההערכה

כאמור, הוראת התע"ס בנושא מרכזי קשר קובעת כי בתום שישה חודשים לקיום מפגשים במרכז הקשר יש לקיים דיון משותף לכלל הגורמים המטפלים, לרבות הגורמים המפנים, צוות מרכז הקשר והמפקח המחוזי, ובו לבצע הערכה תקופתית ולהכין תוכנית להמשך. ההנחיה שלפיה על המפקח

93 מבקר המדינה, דוח שנתי 2017, "ילדים ובני נוער בסיכון בפנימיות של משרד הרווחה".

94 מבקר המדינה, דוח שנתי 2023, "השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ".



המחוזי להשתתף בוועדה נועדה להבטיח שמשרד הרווחה יפקח על עצם אספקת של השירותים ועל איכותם.

”

לפי החוק מרכז הקשר אמור להיות עד חצי שנה ואחרי זה אמורה להיות ועדה, אם אני זוכר נכון... אבל אני הייתי שמונה חודשים. אני לא יודע אם עשו ועדה - לא שיתפו אותי ולא אמרו כלום. לא היה מישהו מטעמי שיהיה נוכח בוועדה כזו ויוכל לתת דעה אחרת. לא יכול להיות שאני שמונה חודשים במרכז קשר ואין מה להגיד לי במשוב, ההערות מצויינות ועדיין משאירים אותי מעל החצי שנה - בחריגה. אתה לא יכול לדעת אפילו על סמך מה או כלום, אין לך שום יכולת הגנה או צדק פה, במצב כזה"

בשאלון עו"סי מרכזי הקשר השיבו רק 44 מתוך 59 המשיבים (75%) כי הם מקיימים ועדות הערכה באופן עקבי מדי חצי שנה בעניינה של כל משפחה. יתר העו"סים במרכזי הקשר השיבו כי קיימת שונות בקיום ועדות הערכה בהתאם למשפחה המטופלת. שיעור דומה של משיבים השיבו כי הם מקפידים שהעו"ס המפנה ישתתף בדיון בוועדת ההערכה.

מנתוני משרד הרווחה עלה כי לא התקיימו ועדות הערכה בשנת 2022 במרכזי הקשר באפרת, נס ציונה, נחל שורק וראשון לציון ובשנת 2021 לא התקיימו ועדות במרכזים חולון, נס ציונה, נשר וצפת.

על מרכזי הקשר באפרת, חולון, נחל שורק, נס ציונה, נשר, צפת, וראשון לציון מוטלת החובה לקיים דיון משותף, שבו יחוו דעתם העו"סים העוסקים בענייניו של המטופל כדי לקבוע אם להמשיך בטיפול או לסיימו. אם לא מתכנסת ועדה בעניינה של כל משפחה מדי חצי שנה, עלול הטיפול במשפחה להימשך ללא צורך או ללא עדכון תוכנית הטיפול בה בהתאם לצורכי המשפחה המשתנים ולהתקדמות הטיפול.

עיריית צפת מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לאורך השנה וללא קשר למועדי ההתכנסות של ועדות הערכה עו"סי המרכז מקיימת התייעצויות שוטפות עם גורמי הטיפול ומפקחת המחוז. עוד ציינה עיריית צפת כי בשנת 2023 התכנסו שלוש ועדות הערכה בעניינין של כמה משפחות בכל פעם. עיריית ראשון לציון מסרה בתשובתה ממרץ 2024 כי במהלך שנת 2022 סיימה מנהלת מרכז הקשר את תפקידה ועובדי מרכז הקשר קיימו מפגשי הערכה עם המפקחת המחוזית בכל מקרה שבו נדרשו לכך. כמו כן ציינה עיריית ראשון לציון כי עד יוני 2022, במהלך מגפת הקורונה, העירייה נמנעה מפגישות מרובות משתתפים והתקיימו פגישות אישיות. המועצה המקומית אפרת מסרה בתשובתה כי היו קשיים בקיום ועדות ההערכה עם הקמת המרכז, אך כעת ועדות ההערכה מתקיימות כסדרן. עיריית נס ציונה מסרה בתשובתה כי עם המעבר למבנה החדש והקמה מחודשת של מרכז הקשר החלו בקיום ועדות הערכה מדי חצי שנה כנדרש. עיריית חולון מסרה בתשובתה כי בין היתר בשל מגפת הקורונה לא התקיימו ועדות כסדרן בשנת 2021, וכי מרכז הקשר משתדל לקיים ועדות והערכות תקופתיות כסדרן.

מחוז צפון במשרד הרווחה השיב כי ישיבות הערכה מתקיימות באופן שוטף אחת לחצי שנה או בהתאם לצורך. מחוז ירושלים מסר כי ישיבות הערכה מתקיימות באופן שוטף במרכזי הקשר במחוז, עם צוות מרכז הקשר והגורם המפנה.



על המפקחים המחוזיים במשרד הרווחה לעמוד על כך שוועדות ההערכה יתכנסו מדי חצי שנה ולהנחות את מרכזי הקשר לעדכן את המשפחות בתוצאות ועדת ההערכה ובמסקנותיה.

ההתמודדות עם אלימות במרכזי הקשר

ההתמודדות עם גילוי אלימות כלפי הצוות המטפל

החוק למניעת אלימות במוסדות למתן טיפול, התשע"א-2011, הוא הבסיס החוקי למניעת אלימות כלפי מטפלים. הוראת התע"ס 1.14⁹⁵ קובעת עקרונות ונהלים למניעת אלימות במבנה המחלקה לשירותים חברתיים. הנהלים כוללים סדרי קבלת קהל, סידורי ביטחון שונים, כגון דלתות כניסה משוריינות, יציאות חירום, לחצן מצוקה להזעקת שירותי עזרה חיצוניים וכדומה. כמו כן, הוראות התע"ס כוללות הנחיות התנהגות לעובדים לאחר מקרה של אלימות, ובהן חובה החלה על העובד הסוציאלי לדווח לממונה עליו על כל מקרה של אלימות כלפיו. עוד נקבע כי במקרה של איום תוגש תלונה למשטרה, ובכל מקרה של תקיפה, גרימת נזק לרכוש או הפרת הסדר במקום תוזעק המשטרה למחלקה לשירותים חברתיים ותוגש תלונה, למעט במקרים חריגים ביותר. כמו כן, יש חובה לדווח על כך לוועדת אל-אלימות מחוזית במשרד הרווחה להגנה על עובדים מפני אלימות (להלן - ועדת אל-אלימות).

על פי הוראת התע"ס בנושא מרכזי קשר, נדרש כאמור מרכז קשר להעסיק מאבטח בשעות הפעילות של המרכז ולהתקין לחצן מצוקה ואמצעי בטיחות נוספים כגון גלאי מתכות. הוראת התע"ס גם מנחה את עו"ס מרכזי הקשר להחתים את ההורים המבקרים במרכז קודם לתחילת המפגשים כי הם מתחייבים בעת שהותם במרכז שלא לנהוג באלימות מילולית או פיזית. אם התרשם עו"ס מרכז קשר כי יש סבירות גבוהה שתתרחש התנהגות אלימה, כזאת אשר אינה מאפשרת את קיום המפגשים, עליו לפנות למפקח המחוזי על המרכז לשם קבלת החלטה בדבר קיום המפגשים במרכז הקשר.

מנתוני משרד הרווחה לשנת 2022 עלה כי כ-18% מהמשפחות שטופלו במרכזי הקשר הגיעו לטיפול על רקע של אלימות במשפחה או מאחר שהילדים שוהים עם אימם במקלט לנשים נפגעות אלימות, והם נפגשים במרכז הקשר עם אביהם.

1. ועדת אל-אלימות אחראית לרכז דיווחים על מקרי אלימות, לנתחם ולטפל בהם. הוועדה מעניקה מסגרת התייחסות ותמיכה לעובדים שהותקפו, פועלת לצמצום מקרי האלימות במחלקות לשירותים חברתיים ועוסקת במיומנויות העובד הנפגע ובגישתו.

מחוברת הדרכה שהכין משרד הרווחה בנושא עלה כי יש תת-דיווח על אירועים בשל היעדר דרישה לכך וחוסר בקרה מצד הממונים וכי רוב העובדים אינם מייחסים חשיבות לעניין ותופסים את העניין כטרח⁹⁶. כך גם עלה בדוח ועדת סילמן, ולפיו אחת הסיבות לכך היא כי העובדים מאמינים שדיווחים על אלימות כלפי עובדים סוציאליים אינם זוכים למענה הולם מצד המערכות השונות האמורות לספק להם הגנה.

בביקורת שנעשתה במרכזי הקשר עלה כי מנהלת מרכז הקשר בעיריית לוד הגישה תלונה במשטרה בעקבות איום שקיבלה ממטופל כי "יחתוך לה את הפנים", אירוע זה דווח גם לוועדת אל-אלימות. גם בעיריית ביתר עילית הגיש מנהל מרכזי הקשר תלונות במשטרה בעקבות איומים קשים וגילויי אלימות נגדו. בעיריית דימונה אירע מקרה אלימות שבו אחת ממקבלות

⁹⁵ הוראת התע"ס 1.14, "דרכי מניעה וטיפול במקרי אלימות כלפי עובדים במחלקות לשירותים חברתיים" (1.1.17).

⁹⁶ משרד הרווחה, חוברת סדנאות אל-אלימות (2015).



השירות במרכז הקשר צעקה, קיללה ואיימה על עובדת מרכז הקשר. המקרה לא דווח למשטרה או למשרד הרווחה.

עיריית דימונה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי האירוע המתואר טופל על ידי מנהלת מרכז הקשר ולא נמצא צורך בדיווח למשטרה.

במענה לשאלון עו"סי מרכזי הקשר השיבו כמחצית מהמשיבים (30 מתוך 59) כי הופנתה כלפיהם אלימות במסגרת תפקידם בשנים 2021 - 2023. ב-35% מהמקרים השיבו העו"סים כי האירוע דווח למשטרה, ורק ב-17% מהמקרים האירוע דווח לוועדת אל-אלימות.

הגשת תלונות במשטרה כלפי הורים הנפגשים עם ילדיהם במרכזי הקשר היא פעולה הכרוכה במשמעויות כבדות משקל כיוון שבעקבות הגשת התלונה, ההורה האלים לא יורשה להיכנס למחלקה לשירותים חברתיים במשך חודש ימים⁹⁷. כיוון שמרכז הקשר לעיתים מצוי בתוך המחלקה לשירותים חברתיים, הדבר ימנע מפגש בינו ובין ילדיו למשך תקופה ממושכת, ועולה החשש שהדבר יחריף את המצב המשפחתי ויקשה את המשך הטיפול.

על העו"סים במרכזי הקשר ומנהלי המחלקות לשירותים חברתיים להקפיד לדווח לוועדות המחוזיות ולמשטרה על כל אירוע אלימות. הקפדה על דיווח תאפשר לקבל תמונת מצב מהימנה על היקף אירועי האלימות ולתכנן בהתאם את המשאבים הדרושים להתמודדות איתם כדי לצמצמם וכן תוכל לסייע לעובד לעבד את פרטי האירוע, להפיק לקחים ולקבל את התמיכה הנדרשת לו.

על משטרת ישראל לפעול להגברת המוגנות של העובדים הסוציאליים ולהקדיש משאבים לטיפול בכל תלונה מצידם.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 כי כדי שהיא תוכל לפעול להגברת מוגנות העו"ס, יש להקפיד על דיווח בכל אירוע אלימות או איומים שבו נדרש טיפול. אם נמצא, על פי התשובה, כי העו"ס מאוים, התיק מתועדף ומפוקח על ידי המחוז הרלוונטי במשטרה, ובמקרים המתוארים בלוד ובביתר עילית הוגשו לאחר החקירות כתבי אישום. עוד ציינה המשטרה כי מתקיימים קשרי עבודה ושיתופי פעולה עם כל המחלקות לשירותים חברתיים ומרכזי הקשר בכלל המחוזות, וכי דיווחים בגין אירועי האלימות מקבלים התייחסות מקצועית וזוכים לטיפול מהיר ויעיל.

2. בשנת 2021 הוקמה יחידת מוגנות ארצית לעובדי רווחה ברשויות המקומיות, במשרד הרווחה, זאת בעקבות ועדה בין-משרדית שדנה בדרכים להגן על העובדים וכדי ליצור תשתית בטוחה ומקצועית לפעילות עובדי הרווחה ברשויות המקומיות. היחידה במשרד הרווחה מקנה כלים לעובדי המחלקות לשירותים חברתיים להתמודדות עם אלימות ומנחה את הרשויות המקומיות בהתמודדותן עם מקרי האלימות. נוסף על כך, היחידה מכשירה את העובדים, מי שתפקידם כולל התמודדות עם ציבור אשר בחלקו עלול להיות אלים, להתמודד במצבי לחץ ואיום ומקנה כלים ומיומנויות לצמצום היקף הסיכון.

לא כל שירותי הרווחה זוכים להגנה במסגרת יחידת המוגנות אלא רק מתקנים שהוגדרו כסובלים מפוטנציאל אלימות גבוה. לכן, במעגל הראשון של הזכאים לשירותי היחידה נמצאות המחלקות לשירותים חברתיים ויחידות שונות העוסקות בתחומים שונים, בהם דרי רחוב, נוער וצעירים וסדרי דין⁹⁸.

97. משרד הרווחה, אלימות במחלקה לשירותים חברתיים: התמודדות ודרכי מניעה (2004).

98. יחידת המוגנות במשרד הרווחה, מסמך מעגל ראשון ושני אבטחה (2023).



אף שבמרכזי הקשר פוטנציאל האלימות גבוה, ולכן הם נדרשים להעסיק מאבטח ומשרד הרווחה אף משתתף במימון שכרו, הם אינם זוכים להגנה במסגרת יחידת המוגנות שהוקמה במשרד הרווחה בשנת 2021.

נוכח ריבוי מקרי האלימות במרכזי הקשר, כפי שעלה בשאלון עו"סי מרכזי הקשר לפיו כמחצית מהעו"סים חוו אירוע אלימות כלפיהם בשלוש השנים האחרונות, והצורך באבטחה צמודה ומקצועית מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את האפשרות לצרף את מרכזי הקשר ליחידת המוגנות של המשרד, זאת בין השאר כדי להעניק לעובדים ולמטופלים במרכזי הקשר מעטפת הגנה מקצועית כוללת ורחבה ככל הניתן.

בביקורת עלה עוד כי בעיריית נצרת, מרכז הקשר שימש מקום לביצוע מעצר של הורה, ובמקרים שונים מרכז הקשר משמש מקום לאיתור האב אם אין הוא משלם מזונות. בהקשר זה נטען כי משטרת ישראל לא תמיד רגישה למורכבות ולרגישות הנדרשת בביצוע מעצרים במקום שילדים קטנים נפגשים בו עם הוריהם.

משטרת ישראל מסרה כי כשהיא נדרשת לבצע מעצר, מובאים בחשבון מכלול השיקולים, ובהם מקום ביצוע המעצר. אם יש צורך לבצע מעצר במרכז קשר או בכל מקום שבו נוכחים ילדים, המעצר יתבצע ברגישות הנדרשת ותוך חשיפה מזערית שלהם לכך. עם זאת, לדברי המשטרה, מרכז הקשר לא משמש מקום לאיתור חבי מעצר, חבי מזונות או דרושי חקירה, ואם ייודע שהנדרש למעצר או לחקירה נמצא במרכז הקשר הרי שהמשטרה תמתין ליציאתו מהמרכז ולהתנתקותו המוחלטת מבני משפחתו.

צירופם של מרכזי הקשר למעטפת יחידת המוגנות שמשרד הרווחה מפעיל יוכל לסייע בייצוג צורכיהם של מרכזי הקשר מול משטרת ישראל במצבים רגישים כגון מעצר הורה במרכז הקשר כפי שאירע בנצרת.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי התבצע מיפוי האבטחה במרכזי הקשר, וכי מנכ"ל משרד הרווחה ידון בנושא ויחליט מהו המתווה המתאים לטיפול בסוגיה.

ההתמודדות עם גילויי אלימות כלפי הילדים המטופלים

כאמור, יש מקרב המשפחות המטופלות במרכזי הקשר משפחות אשר טובת ילדיהן מחייבת שלא יתגוררו בחיק הוריהם המולידים. בין המקרים הללו נמצאו ילדים שהמשך מגורים בבית הוריהם עשוי להעמיד אותם במצבי סיכון או סכנה המאיימים על רווחתם ואף על חייהם. במקרים ששימור הקשר בין הילד להוריו המולידים חיוני לשיקום המשפחה, מסייע לרווחת הילד ומקצר את משכי השהייה במסגרות אלו⁹⁹, ייתכן שיוחלט כי מפגשים מפקחים בין ההורה האלים לילד יכולים להיות חיוניים להתפתחותו התקינה של הילד¹⁰⁰. במקרים כאלה מחויב מרכז הקשר להגן על ילדים הנמצאים בסיכון במפגש עם הוריהם.

⁹⁹ Graham, *OIAA Topical Brief*; פינצ'ובר ועטר-שוורץ, "תפקוד התנהגותי ורגשי של ילדים ובני נוער בפנימיות רווחה", עמ' 61 - 90.

¹⁰⁰ Clement, "A Compelling Need for Mandated Use of Supervised Visitation Programs", pp. 294 - 316. במאמר מודגשה המחברת כי כאשר הורים מתעללים הם הורים אוהבים, יש לגילויי החיבה במפגשים מפקחים יתרונות עבור הילד. לטענת המאמר, ילדים מקשרים לעיתים קרובות אלימות לדחייה, ואילו אינטראקציות חיוביות מסייעות לחיזוק דימוי העצמי של הילד כיוון שהן מאששות את אהבת ההורה. כמו כן, על פי המחברת, ילדים הזוכים לקשר רופף עם ההורה האלים נוטים להדחיק את זיכרונות האלימות וליצור אידיאליזציה של ההורה. בכמה לקשר הילדים במקרים רבים מאשימים את עצמם או את ההורה האחר בהיעדרות ההורה האלים. לכן, על פי המחברת, מפגשים עם ההורה האלים, גם אם יש לו מעט מעלות, יכולים



במסגרת המפגשים במרכז הקשר אמורים ההורים לחתום על כתב התחייבות לשמור על כללי מרכז הקשר. בטופס ההורים מתחייבים, בין השאר, שלא לנהוג באלימות מילולית או פיזית כלפי ילדיהם ולא להעניש אותם בזמן הביקור במרכז הקשר. הוראת התע"ס מנחה כי אם העו"ס התרשם בעת המפגש שהתנהגות ההורה מסכנת את הילד או את הנוכחים במרכז, עליו להפסיק לאלתר את המפגש ולדווח מיידית לגורם המפנה. גם בהתאם לחוזר מנכ"ל בנושא "טיפול באירועים חריגים במסגרות בקהילה"¹⁰¹ תתקיים התייעצות עם גורמי הפיקוח, גורמים במחלקה, ואם יש צורך בכך - עם המשטרה.

בסטנדרטים בין-לאומיים למפגשים של הורים וילדיהם בפיקוח צוין כי במקרים שהילד מסרב לביקורים באופן או במשך זמן המעוררים חשש שהמשך הביקורים מזיק לבטיחותו ולרווחתו הרגשית, הביקורים בפיקוח יושעו עד פתרון המצב¹⁰².

במענה לשאלון עו"ס מרכזי הקשר השיבו 12 מתוך 59 המשיבים (20%) כי אירעו אירועי אלימות מצד הורים כלפי ילדיהם במהלך המפגשים בשנים 2021 - 2023 במרכז שבו הם הועסקו. מהמענה עלה כי רק בשבעה מתוך 22 מהמקרים שבהם התרחשו אירועי אלימות עורבה המשטרה. ביתר המקרים הופסקו המפגשים, האירוע דווח לעו"ס המפנה, ובחלק מן המקרים ההורה המטופל הורחק לתקופה מוגדרת ממרכז הקשר.

על אף החשיבות שבאיסוף הנתונים הנוגעים לאלימות במרכזי הקשר ובניתוחם כדי לאמוד את התופעה ולבחון דרכים להתמודד עימה, נמצא כי משרד הרווחה אינו מרכז נתונים על מקרי אלימות שאירעו בין הורים לילדיהם במסגרת מרכז הקשר.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הרווחה ירכז בוועדת אל-אלימות נתונים על מקרי אלימות כלפי ילדים שאירעו במסגרת מרכזי הקשר, זאת כדי ללמוד על היקף התופעה ולגבש דרכים וכלים לצמצמה.

משרד הרווחה ציין בתשובתו כי ריענן את ההנחיות למרכזי הקשר בנוגע לדיווח על אירועים חריגים ולטיפול בהם.

לחצן מצוקה

הוראת התע"ס בנושא מרכזי קשר מחייבת כאמור התקנתו של לחצן מצוקה לצורך הזעקת גורמי אבטחה במקרים שנדרשת הגנה על העובדים ועל המשפחות השוהות במקום.

משאלון עו"ס מרכזי הקשר עלה כי במרכזי הקשר באפרת, בית שאן, בית שמש, בני ברק, דימונה, דיר אל-אסד, הוד השרון, טייבה, טירת הכרמל, נהרייה, נתיבות, עפולה, צפת, קריית ארבע, קריית מלאכי, שדרות ושומרון לא הותקנו לחצני מצוקה העשויים לסייע בהזעקת סיוע מידי לצוות המטפל במרכז הקשר במקרי אלימות.

עיריות בית שאן, בית שמש, נתיבות, עפולה וקריית ארבע מסרו בתשובתן כי בעקבות הביקורת הותקן במרכזי הקשר שהן מפעילות לחצן מצוקה. עיריית נתיבות הוסיפה כי בכוונתה להחליף גם את דלתות מרכז הקשר לדלתות מוגנות. עיריות הוד השרון, נהרייה, קריית מלאכי ושדרות מסרו כי העירייה תתקין באופן מידי לחצן מצוקה וכך גם עיריות טירת הכרמל וצפת והמועצות

להקטין את הנטייה של הילד לעשות אידאליזציה שלו. ראו גם: James & Gibson, "Supervising Visits Between Parent and Child", pp. 73 - 84.

חוזר מנכ"ל "טיפול באירועים חריגים במסגרות בקהילה" מיום 31.8.2022.

SVN Standards for Supervised Visitation Practice (2022)

101

102



המקומיות **אפרת ודיר אל-אסד**, שציינו כי נושא התקנת לחצן המצוקה יקודם בזמן הקרוב. עיריית **דימונה** ציינה כי הותקנה אצל עובדות מרכז הקשר אפליקציה השולחת התראת מצוקה.

על הרשויות המקומיות בני ברק, טייבה ושומרון להתקין לאלתר לחצן מצוקה במרכז הקשר.

יישום החלטות שיפוטיות במרכזי הקשר

”

ש: העלית בקשות להפסיק לפגוש אותם במרכז קשר?
ת: הגשתי בקשות... יש החלטה של השופט - הוא נתן את זה בתחילת השנה הלוועזית, ב-1.1. ההחלטה הייתה שאם יהיה תיאום הורי הילדים יצאו ממרכז הקשר. היא לא מוכנה לעשות תיאום הורי, אז אין תיאום הורי. אני לא יוצא ממרכז הקשר על אף שיש החלטה כזו"

"הבשרת העובדים היא קריטית פה. ידע, לימוד. בנושא של ניכור הורי, שופטים לא יודעים להתמודד עם זה"

**"בית המשפט אמר פעמיים בשבוע. בפועל אני רואה אותה כל שבוע שלישי בג'ימבורי ובמרכז קשר פעם בשבועיים ולא שבוע
 ש: למה?
 ת: לא הסבירו לי למה. אמרו שזה מה יש"**

מנתוני משרד הרווחה עולה כי 85% מהמשפחות שטופלו במרכזי הקשר בשנת 2022 הופנו לטיפול במרכז קשר על פי צו שיפוטי של בית משפט, בית דין רבני או בית דין שרעי.

ממענה לשאלון עו"סי מרכזי הקשר עלה כי למעלה ממחציתם (31 מתוך 58 שהשיבו על השאלה) מגלים קשיים ביישום החלטות שיפוטיות, לעיתים מפני שאין אפשרות מעשית לבצע את הצווים כפי שניתנו או בשל קשיים שההורים מגלים במילוי אחר צווי בית המשפט. כך, לדוגמה, עלה כי היו מקרים שבתי המשפט הורו לקיים מפגשים בפיקוח מלא במשך שלוש שעות, אך מרכזי הקשר אינם ערוכים לקיים מפגשים ארוכים בתחומי מרכז הקשר; במקרים אחרים הורו בתי המשפט לקיים מפגשים באופן מידי על אף העומס על מרכז הקשר, החליטו על ליווי ופיקוח של מפגשים מחוץ למרכז הקשר או קבעו מועדים לקיום המפגשים אף שמרכזי הקשר אינו פעיל באותם המועדים.

קשיים נוספים ביישום צווי בתי המשפט שעליהם הצביעו עו"סי מרכזי הקשר במענה לשאלון נגעו להורה המתגורר במרחק ניכר ממרכז הקשר ומתקשה להגיע מדי שבוע למרכז הקשר; היעדר שיתוף פעולה מצד ההורה המשמורן שנמנע מלהביא את הילד לביקורים במרכז הקשר ובכך מקשה ליישם את החלטות בית המשפט; ילד שנפגע מקשר עם הורה בתוך מרכז הקשר אך בית המשפט החליט שהמפגשים חייבים להימשך; קושי לקיים מפגשים בשל סרבנות קשר וניכור הורי; וכן קושי להפעיל סנקציות ואכיפה על הורים שאינם משתפים פעולה עם החלטות בית המשפט.



מכלל האמור עולה כי למעלה ממחצית מעו"סי מרכזי הקשר גילו קשיים ביישום החלטות שיפוטיות מפני שלא כל ההחלטות היו ניתנות ליישום במרכזי הקשר, למשל בשל עומס על מרכזי הקשר וקביעת מועדים שאינם תואמים לזמני הפתיחה של המרכז, ובשל קשיים שגילו הורים במילוי אחר צווי בית המשפט כמו למשל, היעדר שיתוף פעולה מצד אחד ההורים או קושי לקיים מפגשים מסיבות שונות.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי נציגי מחוזות משרד הרווחה יערכו מפגשים עיתיים עם הנהלת בתי המשפט והנהלות בתי הדין הרבניים והשרעיים כדי לחשוף לפנייהם את אילוצי הזמנים והמגבלות העומדים בדרכם של מרכזי הקשר בקיום המפגשים בין הורים לילדיהם. כן מומלץ לשלב במסגרת השתלמויות לשופטי בתי המשפט לענייני משפחה, לדיינים בבתי הדין הרבניים ובתי הדין השרעיים תכנים הנוגעים למרכזי הקשר ולאוכלוסיות המטופלות בהם כדי שבתי המשפט ובתי הדין יכירו את המגבלות של מרכזי הקשר.

הנהלות בתי המשפט, בתי הדין הרבניים ובתי הדין השרעיים מסרו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 כי ישלבו תכנים הנוגעים למרכזי הקשר בהשתלמויות לשופטים, לדיינים ולקאדים. הנהלת בתי הדין השרעיים הוסיפה בתשובתה כי תקיים מפגשים עם נציגי מחוזות משרד הרווחה. הנהלת בתי המשפט הוסיפה כי אם יש קושי בזמינות מרכזי הקשר, מצופה שהגורם הרלוונטי במשרד הרווחה יעלה קושי זה לפני בית המשפט. עם זאת ציינה הנהלת בתי המשפט כי הדוגמאות שהוצגו במסגרת הדוח יובאו לפני שופטי בית המשפט לענייני משפחה במחוזות השונים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי מרכזי הקשר מפוקחים על ידי עו"סיות מחוזיות לסדרי דין, המקיימות מדי פעם מפגשים עם שופטים בסוגיות שונות ובכללן מרכזי הקשר. במסגרת זו, לדוגמה, שופטי בתי המשפט לענייני משפחה במחוז צפון ביקרו במרכזי הקשר ובעקבות פגישות העבודה הם מדייקים את שגרות העבודה ונוהלי העבודה מול מרכזי הקשר; גם במחוז ירושלים המפקחות המחוזיות מקיימות מפגשים עם השופטים בבית המשפט לענייני משפחה ועם הדיינים בבית הדין הרבני. המשרד הוסיף כי ידגיש לפני עו"סיות המחוזות במשרד את הצורך בהעלאת סוגיית מרכזי הקשר ומגבלותיהם במפגשים הבאים עם השופטים.

כוח האדם במרכזי הקשר

בהתאם להוראת התע"ס בנושא מרכזי קשר, תקן כוח האדם להפעלת מרכזי הקשר במשך 20 שעות שבועיות לטיפול ב-23 משפחות יהיה עו"ס בחצי משרה ועובד סמך בחצי משרה. במסגרת תפקידו על העו"ס במרכזי הקשר לקבוע תוכנית טיפולית במפגש מקדים עם ההורה המגיע למרכזי הקשר, לסכם כל מפגש בסיומו ולעדכן את העו"ס המפנה, לשמור על קשר שוטף עם הגורם המפנה, להכין טופס הערכה תקופתית לכל משפחה ולהשתתף בוועדות, זאת מלבד קיום קבוצות טיפוליות והדרכות הורים.

עו"ס מרכזי הקשר

עומס העבודה

לפי מסמך האסטרטגיה להפעלת מרכזי הקשר, מנהל מרכז קשר צריך להיות בעל חמש שנות ניסיון לפחות ובעל ניסיון בניהול או בהדרכה. עו"ס מרכזי הקשר צריך להיות בעל ניסיון של שלוש שנים לפחות ומומחה בהתמודדות עם משפחות מורכבות ועם משפחות במשבר¹⁰³. על פי הוראת התע"ס, על העובד הסוציאלי שיועסק במרכזי הקשר להיות מנוסה בעבודה עם משפחות וילדים.



מתשובותיהם של 59 עו"סי מרכזי הקשר על השאלון עלה כי יותר ממחציתם (36) משמשים הן כמנהלי מרכזי הקשר הן כעו"סים המטפלים. במקרים כאלה נדרש עו"ס מרכזי הקשר, על פי מסמך האסטרטגיה, למלא את תפקיד מנהל מרכזי הקשר. תפקיד זה כולל ניהול תקציב ותפעול, בקרת פעילות מקצועית, הדרכות, השתתפות בוועדות ושיבות ברשות, זאת נוסף על תפקיד העו"ס כמטפל, תפקיד הכולל מפגשים עם המשפחות, קליטת משפחות - לרבות לימוד חומרים הקשורים למשפחות ושיחות עם גורמים מפנים - כתיבת ההערכה המקצועית, תיעוד, דיווח ותיאומים, קבלת הדרכה והכשרה שנתית שוטפת.

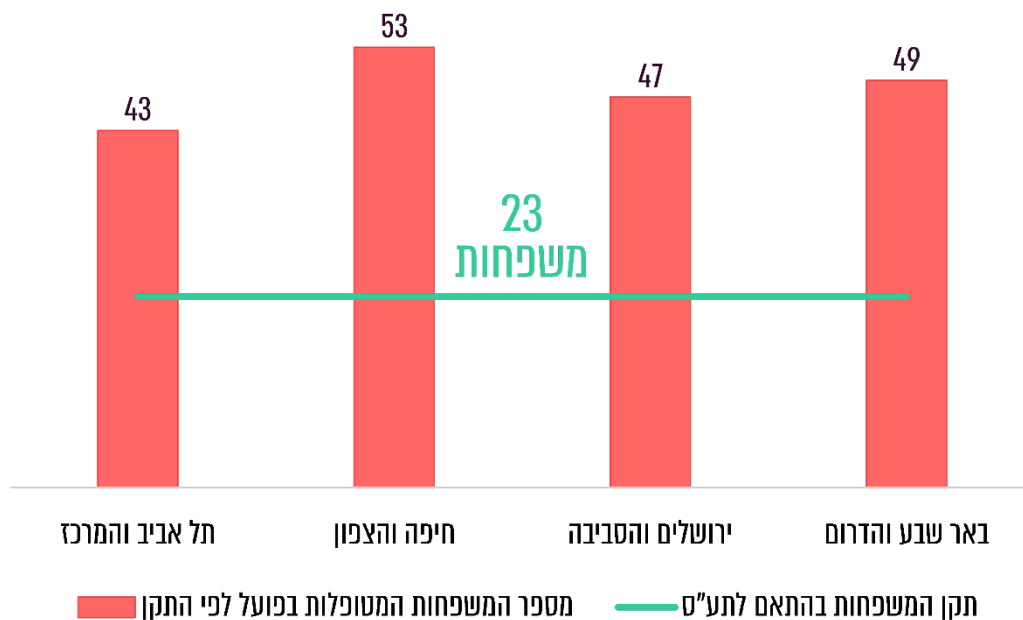
עוד עלה ממענה עו"סי מרכזי הקשר כי 60% מהם הועסקו ברבע משרה או פחות מכך וכי 36% מהם מועסקים כעו"סים יחידים המנהלים את מרכזי הקשר.

חלקיות משרה כאמור עלולה להקשות על מתן מענה מלא למשפחות במרכזי הקשר כיוון שפרט לליווי המשפחות בעת המפגשים, נדרשים עו"סי מרכזי הקשר כאמור לכתוב סיכומי פגישות, להשתתף בוועדות הערכה ולשמור על קשר שוטף עם העו"סים הנוספים המעורבים בטיפול במשפחות מחוץ למרכז.

קושי מרכזי בנושא כוח האדם בתחום העבודה הסוציאלית הוא העומס המוטל על עובדי הרווחה במחלקות לשירותים חברתיים. עומס זה משפיע הן על מקבלי השירות הן על העובדים עצמם.

מעיבוד נתוני משרד הרווחה לשנת 2022 עלה כי מרכזי הקשר בכלל המחוזות מקבלים מספר משפחות גבוה מהתקן שנקבע. מרכזי הקשר, למעט במחוז תל אביב והמרכז, מטפלים בפי שניים יותר משפחות ממה שהיו צריכים לטפל לפי הוראת התע"ס בנושא מרכזי קשר.

תרשים 17: מספר המשפחות שנפגשות בפועל במרכזי הקשר לעומת התקן, בחלוקה למחוזות, 2022



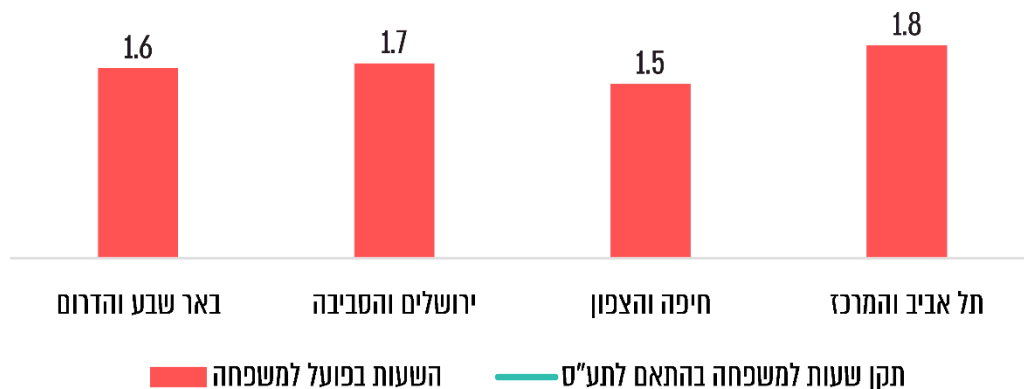
על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



כיוון שכל עו"ס מטפל בפועל ביותר משפחות מהתקן שנקבע, מספר השעות המוקצה לכל משפחה במרכז הקשר נמוך מהתקן, כפי שעולה מהתרשים להלן:

תרשים 18: מספר השעות המוקצות בפועל למשפחה לעומת התקן, בחלוקה למחוזות, 2022

3.5 שעות למשפחה בחודש



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מספר השעות המוקצה בפועל למשפחות המטופלות במרכזי הקשר בארבעת המחוזות של משרד הרווחה הוא כמחצית מהתקן (כ-1.7 מ-3.5 שעות למשפחה בחודש). כלומר, כיוון שכל עו"ס מטפל ביותר משפחות מהתקן שנקבע (48 משפחות בממוצע לעומת התקן שעומד על 23 משפחות), מספר השעות המוקצה לכל משפחה במרכזי הקשר נמוך מהתקן ואינו מאפשר ליווי ומענה טיפולי מיטבי במסגרת מרכזי הקשר.

נוסף על כך, במענה לשאלות הפתוחות בשאלון עו"סי מרכזי הקשר ציין אחד המשיבים כי יש מקרים שהמפגשים נדרשים לליווי של יותר מאיש צוות אחד, לדוגמה מפגשים שיש בהם כמה ילדים או מפגשים של משפחות המאופיינות בקונפליקט בעצימות גבוהה - חוסר אמון ותקשורת, האשמות הדדיות מתמשכות וכדומה.

כך, עומס העבודה המוטל על העו"סים במרכזי הקשר בליווי הפגישות ומעצם הדרישות למלא משימות הנלוות לפיקוח על המפגשים, כגון כתיבת ההערכה המקצועית, תיעוד, דיווח ותיאומים, מוביל במקרים רבים לעיכוב במתן טיפול, כפי שעלה לעיל בתת-הפרק בנושא זמינות ונגישות הטיפול במרכזי הקשר. העיכוב נגרם אף שלפי הוראות התע"ס, המידיות והזמינות של השירותים הן מאבני היסוד של ההתערבות בתחום הרווחה.

על משרד הרווחה לפעול בשיתוף עם מחוזותיו ועם הרשויות המקומיות המפעילות מרכזי קשר כדי להפחית את העומס במרכזי הקשר באמצעות הגדלת הצוות המטפל במרכזי הקשר של העובדים הסוציאליים ועובדי הסמך כך שמרכזי הקשר יוכלו לאפשר מענה טיפולי וליווי לכל משפחה. העסקת עובדי סמך בהכשרה מתאימה בהתאם לתקן עשויה לסייע בצמצום העומסים שעומדים מול מרכזי הקשר.

על משרד הרווחה לבחון את האפשרות להקצות לעו"סים במרכזי הקשר היקפי משרה אשר יאפשרו מתן מענה טיפולי ויכללו את כל ההיבטים הנוספים של עבודתם.



לעומס העבודה במרכז הקשר נלווה לעיתים גם עומס רגשי. עו"סים במרכזי הקשר עובדים במצבי סיכון עם גורמי לחץ רבים ונחשפים על בסיס קבוע לחוויות טראומטיות שהורים, ילדים ובני נוער עוברים.

דבר זה עלול להוביל ל"תשישות החמלה" - שחיקה של יכולת החמלה, תופעה שיכולה להיות לה השפעה שלילית על איכות חייהם המקצועית ומתוך כך גם על איכות הטיפול המוענק למשפחות, והיא עלולה לגרום בין היתר לכך שעו"סים ימזערו או יזניחו מידע הנוגע לחוויות טראומטיות. כמו כן, יש בכך כדי להשפיע על חייהם האישיים של העו"סים. גורמי הסיכון לכך הם מיעוט בתמיכת עמיתים, סביבת עבודה שאינה בטוחה ומיעוט משאבים - גורמים המתקיימים למעשה במרכזי הקשר. ההמלצות כדי להימנע מהתופעה כוללות יצירת אקלים ארגוני תומך וחיובי ומסגרת של פגישות הדרכה קבועות ורציפות¹⁰⁴.

כפי שעלה מהנתונים לעיל, רובם הגדול של מרכזי הקשר קטנים ומנוהלים על ידי עובד סוציאלי אחד בחלקיות משרה, לעיתים בסיוע סמך מקצועי. כך, מנהלי מרכזי הקשר נותרים כמעט בודדים בניהול מרכזי הקשר ובהתמודדות עם המטופלים.

במענה עו"סי מרכזי הקשר לשאלון, 75% מהמשיבים מסרו כי הם חווים עומס רגשי במסגרת עבודתם במרכזי הקשר, אך רק 66% מהם השיבו כי הרשויות המקומיות מספקות מענה לכך. יצוין כי בלמעלה ממחצית מרכזי הקשר - 35 מהם - עו"ס מרכזי הקשר הוא עו"ס יחיד המנהל למעשה את מרכזי הקשר לבדו, על העומס הרגשי הכרוך בכך.

על משרד הרווחה לבחון אם יש די במענים שהרשויות המקומיות מעניקות לעו"סי מרכזי הקשר בהקשר של העומס הרגשי שהם חווים כדי למנוע שחיקה ופגיעה בחוסנם הנפשי.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי כאמור הוא פועל לפרסם תעריף חדש להפעלת מרכזי הקשר אשר יכלול התייחסות לנושאים אלו, לרבות להרחבת משרת העו"ס. עוד ציין המשרד כי הוא מקדם הכשרות וקבוצות לליווי מקצועי לכלל העו"סים בכפוף לתקציב שיעמוד לרשותו.

הכשרות והדרכות

על פי הסטנדרטים הבין-לאומיים למפגשים של הורים-ילדים בפיקוח, מי שמעניק טיפול תומך במסגרת הפיקוח נדרש לא רק להשכלה רלוונטית אלא גם להכשרה בנושאים האלה: התפתחות הילד; התערבות לשינוי טראומה; כישורי הורות; כישורי תקשורת והתנהגויות המאפשרות התקשרות חיובית וחיבור מחדש¹⁰⁵.

¹⁰⁴ רות גוטפריד, "עובדים בטראומה: על תשישות החמלה וסיפוק החמלה בקרב עובדים סוציאליים לחוק הנוער (טיפול והשגחה)", **נקודת מפגש**, 12 (ינואר 2017).

¹⁰⁵ *SVN Standards for Supervised Visitation Practice* (2022)



"הכשרת העובדים היא קריטית פה. ידע, לימוד. בנושא של ניכור הורי, שופטים לא יודעים להתמודד עם זה. גם עו"סים לא יודעים איך להגיב לתופעה הזו. עד שלא ילמדו אנשי מקצוע איך גורמים לתופעה הזו להפסיק - הם לא ידעו, אין מה לעשות"

1. במהלך שנת 2023 ערך משרד הרווחה קורס הכשרה בנושא מרכזי קשר. רק עובדים סוציאליים מ-22 רשויות מקומיות שיש בהן מרכזי קשר (כ-1/3 ממרכזי הקשר) הגיעו להכשרה אף שהיא מומנה במלואה על ידי משרד הרווחה¹⁰⁶. ההכשרה הקודמת שערך משרד הרווחה בנושא הייתה בשנת 2018, חמש שנים קודם לכן. כ-40% מהמשתתפים בהכשרה בשנת 2023 היו עו"סים המשמשים בתפקידם במרכז הקשר מעל שלוש שנים.

מהמענה לשאלון עו"סי מרכזי הקשר בשנת 2023 עלה כי מחצית מכלל העו"סים המטפלים במרכזי הקשר לא הוכשרו כלל בנושא. כך במרכזי הקשר באום אל-פחם, אילת, אפרת, אשדוד, ביתר עילית, בית שאן, בית שמש, בת ים, חדרה, חולון, חיפה, טירת הכרמל, יבנה, ירושלים, מטה בנימין, נהרייה, נוף הגליל, נצרת, נס ציונה, נשר, קריית ארבע, קריית אתא, קריית ביאליק, שפרעם, רחובות, רמת גן ותל אביב-יפו, מטפלים גם עו"סים שלא עברו הכשרה בתחום.

בין הסיבות שעלו בביקורת לאי-השתתפות עו"סי מרכזי הקשר בהכשרה האמורה צוינו היקף המשרה המצומצם של עובדים סוציאליים במרכזי הקשר, היקף שאינו מאפשר להשתתף בהכשרות במסגרת העבודה, והצורך לפתוח את מרכזי הקשר בימים ובשעות שבהם מתקיים הקורס.

עיריות אום אל-פחם, אשדוד, בית שאן, בית שמש, בת ים, אור יהודה, חיפה, טירת הכרמל, יבנה, ירושלים, נס ציונה, נצרת וקריית אתא והמועצה האזורית מטה בנימין מסרו בתשובתם כי בהכשרות הבאות שיפתח משרד הרווחה ישתלבו עובדי מרכזי הקשר שלא עברו הכשרה עד כה. עיריית בת ים הוסיפה כי נכון יהיה לפתוח כל שנה הכשרה בנושא זה על מנת לאפשר הכשרה זמינה לעובדים. עיריית אילת מסרה בתשובתה כי עובדי מרכזי הקשר בעיר מתקשים להשתלב בהכשרות בשל המרחק ממרכז הארץ והקושי בהגעה בזמן לתחילת ההכשרה. עוד מסרה עיריית אילת כי עו"סי מרכזי הקשר מקבלת הדרכה מראש צוות מנוסה ומקיימת קשר גם עם הפיקוח במשרד הרווחה. גם עיריית טירת הכרמל הוסיפה בתשובתה כי צוות מרכזי הקשר הוא צוות מנוסה שעבר הכשרות מקצועיות מרובות, מקבל הדרכה ומשתתף במפגשי הדרכה מחוזיים. כך גם עיריית רמת גן מסרה כי העו"סים במרכזי הקשר הם עובדים מנוסים בעלי תואר שני אשר מקבלים הדרכות באופן קבוע על כלל ההיבטים של עבודתם וכי תישקל בעתיד האפשרות להכשרה ייעודית בנושא זה. עיריות חולון, נהרייה, נס ציונה ורחובות מסרו כי קיימת תחלופה

הרשויות המקומיות שיש בהם עו"סי מרכזי הקשר שלא עברו הכשרה קודמת ולא השתתפו בהכשרה בשנת 2023: אור יהודה, אילת, אל-קסום, אלעד, אפרת, בית שאן, בית שמש, ביתר עילית, בת ים, דימונה, דלית אל כרמל, הוד השרון, חולון, טבריה, טייבה, טירת הכרמל, יבנה, כרמיאל, לוד, מג'אר, מטה בנימין, מעלה אדומים, נהרייה, נוף הגליל, נשר, עפולה, פתח תקווה, קריית ארבע, קריית אתא, קריית ביאליק, ראש העין, רחובות, רמת גן, שדרות, שפרעם, תל אביב-יפו.



גבוהה של עובדים בתפקיד ולכן יש קושי בהשתלבות של עובדים בקורס. עיריית נס ציונה הוסיפה כי מנהלת מרכז הקשר מסיימת במהלך שנת 2024 את ההכשרה בנושא מרכזי הקשר. המועצות המקומיות אפרת, חדרה וקריית ארבע מסרו בתשובותיהן כי בשל היקף המשרה המצומצם של עו"סי מרכזי הקשר לא התאפשר להן לצאת להשתלמות. עם זאת הוסיפה המועצה המקומית אפרת כי היא פועלת להדריך ולהכשיר את העובדות כדי לתת למשפחות המטופלות את המענה המיטבי. עיריית ביתר עילית מסרה כי עו"ס מרכז הקשר מודרך ומוכשר באופן פרטני על ידי הצוות הבכיר באגף, וככלל הצוות נשלח לכל הכשרה שמקיים משרד הרווחה. המועצה המקומית קריית ארבע הוסיפה כי אם תהיה הכשרה מצומצמת בזום יתאפשר לעו"ס מרכז הקשר להשתתף בהכשרה.

על משרד הרווחה לבחון את החסמים להשתתפות עובדים סוציאליים בהכשרה של עו"סי מרכזי הקשר לתפקיד כפי שגם עלו מתשובות הרשויות לעיל. מוצע כי משרד הרווחה יחייב בהכשרה בתחום מרכזי הקשר בתוך זמן סביר מכניסת העובד הסוציאלי לתפקיד.

משרד הרווחה מסר כי בשנת 2024 יפתח קורס נוסף להכשרת עובדי מרכזי הקשר וכן כי במסגרת עדכון הוראת התע"ס עובדי מרכז הקשר יחויבו בהשתתפות בהכשרה.

2. בחוזר מנכ"ל משרד הרווחה¹⁰⁷ נקבע שעו"ס מחויב מבחינה מקצועית בהדרכה וכי המעסיק מחויב לדאוג לקיומה. ההדרכה היא מרכיב מרכזי בהעלאת רמת מיומנותיו המקצועיות של העובד הסוציאלי. ההדרכה תינתן ככל שניתן על ידי הממונה הישיר של המודרך. אף על פי כן, אם אין במחלקה בעל ידע בתחום הנדרש, העובד יודרך על ידי מדריך חיצוני. בכל מקרה ההדרכה תינתן על ידי אדם שהמשרד הסמיך להדרכה, והיא יכולה להיות פרטנית או במסגרת קבוצת עמיתים.

החיוניות בהדרכה שוטפת בעבודת עו"סי מרכזי הקשר התחדדה גם במחקר שנעשה באירופה בנוגע להתערבות העו"ס במפגשים מפוקחים בין הורים לילדיהם שבו זוהו התערבויות לקויות מצד העו"סים על מנעד שנע בין התערבות-יתר במקרים שלא נדרשה התערבות לאי-התערבות במקרים שדווקא נדרשה התערבות¹⁰⁸.

בשנת 2022, ב-15 ממרכזי הקשר לא נערכה הדרכה כלל, ומתוך 47 מרכזים שהתקיימה בהם הדרכה, ב-14 ההדרכה נעשתה לא על ידי מדריך מוסמך. בשנת 2021, ב-17 ממרכזי הקשר לא התקיימה הדרכה כלל¹⁰⁹.

במענה לשאלון עו"סי מרכזי הקשר עלה כי במועד הביקורת, במרכז הקשר בצפת אין הדרכות חיצוניות מזה כשנתיים; בחדרה התקשו למצוא מדריך מתאים בשנה החולפת ולא קיימו הדרכה; בחיפה התקיימה הדרכה קבוצתית אך הופסקה; בנוף הגליל ציינו שנדרשת הדרכה חיצונית.

לאורך השנים 2020 - 2022 גדל מספר מרכזי הקשר שבהם מתקיימות פגישות הדרכה קבועות. אף על פי כן, נכון לשנת 2022, בכרבע (13) מהמרכזים עדיין אין מתקיימת הדרכה, ובכרבע נוסף (14) מהמרכזים את ההדרכה לא מעביר מדריך מוסמך.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מינואר 2024 מתקיימת הדרכה פרטנית וקבוצתית לצוות מרכז הקשר. עיריית צפת מסרה בתשובתה כי הפיקוח המחוזי עתיד לחדש את ההדרכות הקבוצתיות בהשתתפות עו"ס מרכזי הקשר, וכי העירייה תפעל לאתר משאבים כדי

¹⁰⁷ משרד הרווחה, חוזר מנכ"ל מיוחד מס' 72, "הדרכה חיצונית במחלקות לשירותים חברתיים לתחומים ייעודים (פברואר 2015).

¹⁰⁸ M. D. Salas, I. M. Bernedo, M. A. García-Martín, & M. J. Fuentes, "Behavioral Observation and Analysis of Participants in Foster Care Visits", *Family Relations*, 70, 2 (2020), pp. 540 - 556

¹⁰⁹ ב-39 מתוך 49 מרכזי הקשר שבהם נעשתה הדרכה היא הייתה חלק מפרקטיקום.



לאפשר הדרכות על בסיס קבוע. עיריית חדרה מסרה בתשובתה כי נושא ההדרכה החיצונית הופסק בשל קושי לאתר מטפל זמין, עם זאת עו"סית לעניין סדרי דין בעלת תעודת הדרכה מקיימת הדרכה קבועה לצוות המרכז.

נוכח החשיבות הרבה בקיום פגישות הדרכה קבועות ורצופות לחוסן הנפשי של העו"סים במרכזי הקשר, משרד מבקר המדינה ממליץ כי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, ובכללן המחלקות לשירותים חברתיים בחדרה, נוף הגליל וצפת, יעשו כל שביכולתן כדי לקיים פגישות הדרכה קבועות במרכזי הקשר. על משרד הרווחה, באמצעות הפיקוח המחוזי, לערוך בקרה על קיומן של פגישות ההדרכה.

3. 93% (55 מ-59) מעו"סי מרכזי הקשר סבורים שהם זקוקים להכשרות נוספות לצורך מילוי תפקידם. עו"סי מרכזי הקשר ציינו כי יש צורך מוגבר בהשתלמויות בנושא סרבנות קשר, בפרט בקרב מתבגרים, מתן מיומנויות הוריות והתמודדות עם הורים בעלי מוגבלות שכלית והתמכרויות.

יצוין כי הקושי להתמודד עם סרבנות קשר והתמכרויות במסגרת מרכזי הקשר עלתה עוד במחקר שעשה משרד הרווחה עצמו בנושא מרכזי הקשר בשנת 2005¹¹⁰, ושוב במחקר מ-2014. עוד לפני כשני עשורים הומלץ למשרד הרווחה לערוך השתלמויות והדרכות בנושא כדי לשפר את ההיערכות של עו"סי מרכזי הקשר למקרים מעין אלו.

בביקורת עלה כי מנהלת מרכזי הקשר בלוד, אשר עברה הכשרה בתחום מרכזי הקשר, השתתפה בקורסים נוספים בנושאים רלוונטיים לתחום ביוזמתה ובמימונה האישי, ואילו מנהל מרכזי הקשר במועד הביקורת בביתר עילית לא עבר כלל הכשרה בנושא מרכזי קשר. עוד עלה בביקורת שנערכה בעת שהייתה עו"סית מרכזי הקשר בדימונה בחופשת לידה, כי עובדת המחלקה לשירותים חברתיים פיקחה בפועל על הביקורים אף שלא עברה הכשרה בנושא.

עיריית דימונה מסרה בתשובתה כי לצד העובדת שלא עברה הכשרה הייתה עו"סית שנכחה במקום.

השיעור הגבוה (93%) של העובדים הסוציאליים שצינו בתשובתם לשאלון כי יש צורך בהכשרות מעיד על דחיפות הצורך בכך, ומנעד התשובות מעיד על מגוון האתגרים שהמשפחות המגיעות למרכזי הקשר מציבות לפני העו"סים נוסף על האתגר שבאיחוי הקשר בין הורים לילדיהם.

הצורך בהכשרות בנושא התמכרויות וניכור הורי עלה כבר לפני כשני עשורים. הדבר מחייב את משרד הרווחה לפעול לקדם השתלמויות והכשרות בתחומים אלה.

מומלץ כי משרד הרווחה יידרש לפער שבין הדרישה העולה ממסמך האסטרטגיה להפעלת מרכזי הקשר - עו"ס מרכזי הקשר צריך להיות מומחה בהתמודדות עם משפחות מורכבות - ובין העובדה שמחציתם כלל לא הוכשרו בנושא.



הקושי בגיוס עובדים סוציאליים למרכזי הקשר

1. מהביקורת עלה כי נוכח מטרותיו של מרכז הקשר - מתן אפשרות להורים וילדיהם להיפגש - חלק ממרכזי הקשר פועלים לאחר שעות העבודה וסיום המסגרות החינוכיות, בשעות אחר הצהריים והערב. נוסף על כך, מרכזי הקשר אמורים לפעול גם בזמני חופשות וחול המועד. כיוון שמרבית מרכזי הקשר מופעלים על ידי עובד סוציאלי יחיד, ואינם יכולים לפעול ללא עובד סוציאלי, בהיעדרו של עו"ס מרכז הקשר בשל חופשה או מחלה ובהיעדר מחליף, יבוטלו המפגשים החד-שבועיים בין ההורה לילד. בשל כל זאת, התפקיד מחייב מסירות רבה.

מהמענה לשאלון עו"סי מרכזי הקשר עלה כי כ-90% (100 מתוך 111) מהעו"סים במרכזי הקשר שהשיבו לשאלון היו נשים, שיעור דומה לשיעור המועסקות בעבודה סוציאלית בארץ¹¹¹. שיעור גבוה זה של עובדות בתחום הוביל אותו להיות מזוהה כ"עבודה נשית" (מכונה גם "צווארון ורוד"). בביקורת עלה מפי מנהלי מרכזי הקשר כי כיוון שהעבודה במרכז הקשר מתנהלת בעיקרה בשעות אחר הצהריים כדי לאפשר להורים לקיים שגרת עבודה ולילדים לשהות במסגרות החינוך בשעות הבוקר והצהריים, הם נתקלים בקשיים לגייס לעבודה עו"סיות שהן גם אימהות לילדים צעירים¹¹².

בביקורת עלה כי הואיל והעבודה במרכזי הקשר מחייבת נוכחות עקבית של המטפלים על מנת להבטיח את רציפות מפגשי המשפחות והטיפול בהן והואיל ונדרש לעבוד גם בשעות אחר הצהריים ובחופשות חגים קיים קושי לגייס כוח אדם לעבודה במרכזי הקשר. עוד עלה כי המרכזים שפעלו בנהרייה¹¹³, ערד, קריית מלאכי ורמלה נסגרו במהלך שנת 2021 בשל קושי בגיוס כוח אדם ובעיריית טייבה בשנת 2023, בשל חילופי כוח אדם ויציאה לחופשת לידה, נסגר מרכז הקשר לפרק זמן של מספר חודשים, שבמהלכם הופסק הטיפול במשפחות.

עיריית קריית מלאכי מסרה בתשובתה כי קשה לגייס ולשמר את העו"ס במרכז הקשר, בשל אופי התפקיד הדורש מסירות רבה ושיעור המשרה הנמוך הדורש השקעה רבה יותר. עוד מסרה עיריית קריית מלאכי כי היא פועלת ככל שביכולתה כדי למנוע פגיעה ברציפות ההפעלה והמפגשים. עיריית רמלה מסרה בתשובתה מפברואר 2024 כי היא פועלת כל העת כדי לגייס עו"סים למשרות פנויות, וכי יש לשפר את תנאי העסקתם ואת התנאים הפיזיים של מרכזי הקשר כדי לסייע בהפעלת המרכז.

עוד עלה בעיריית דימונה כי במהלך הביקורת, עובדת המחלקה החליפה את העו"סית של מרכז הקשר שיצאה לחופשת לידה, זאת ללא כל הכשרה בעבודה סוציאלית ונוסף על תפקידה הקבוע. בשל היעדרה של עו"סית מרכז הקשר לא התקיימו פגישות מקדימות קודם להתחלת הטיפול במרכז - לא נקבעו תוכניות טיפוליות ולא תואמו דרכי העברת המידע וחלוקת התפקידים בעבודה עם המשפחות המטופלות - שכן אלו צריכות להיעשות על ידי עובד סוציאלי.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "לוח מועסקים לפי משלח יד" (2022).

למתח בין הורות לעבודה יש היבטים מגדריים מובהקים והוא מועצם בקרב אימהות, בין היתר בשל התפיסה של אימהות כ"טוטאלית" וכמחייבת הקרבה וויתורים במישורים אחרים בחיים (אריאן רגן-ברזילי, "הורים א/עובדים: רב-ממדיות והפמיניזם החברתי של מעמד הפועלות - תשתית תיאורטית לשילוב משפחה ועבודה בישראל", **עיוני משפט**, ל"ה, 307 (2012), עמ' 329 - 330). ראו בהקשר זה גם: J. H. Greenhaus & N. J. Beutell, "Sources of Conflict between Work and Family Roles", *Academy of Management Review*, 10 (1985), pp. 76 - 88.

בנהרייה מרכז הקשר נסגר לפרק זמן של שבועיים בלבד.

111

112

113



על מרכז הקשר בדימונה לפעול כדי שגם בהיעדרה של העו"סית הקבועה המנהלת את מרכז הקשר, לא ייפגעו השירותים הניתנים למשפחות המבקרות במרכז הקשר.

2. מהשאלון שנשלח אל העו"סים במרכזי הקשר עלה כי רובם מועסקים באמצעות הרשויות המקומיות, ומיעוטם באמצעות חברות עירוניות.

בנספח להסכם בין הסתדרות העובדים החדשה ובין משרד האוצר שנחתם ביולי 2015 לצמצום תופעת עובדי הקבלן במגזר הציבורי, ההסכם המכונה הסכם "כתף אל כתף"¹¹⁴, נכתב כי שר האוצר יפעל לאישור קליטתם של מאות עובדים סוציאליים בהעסקה ישירה ברשויות המקומיות.

כ-90 מהעו"סים העובדים במרכזי הקשר מועסקים על ידי הרשויות המקומיות עצמן. ואולם, עשרה עו"סי מרכזי הקשר בעיריות אשדוד, נתניה, ירושלים ורמת גן מועסקים באמצעות חברות עירוניות. רק שניים מתוך עשרת העו"סים המועסקים באמצעות חברות עירוניות הוכשרו בנושא מרכזי קשר.

צורת העסקה זו, שאינה העסקה ישירה על ידי הרשות המקומית, מקשה על גיוס כוח אדם לתפקיד שכן העו"סים המועסקים באמצעותה עלולים שלא לקבל את מלוא הזכויות הניתנות לעובדים המועסקים באופן ישיר, והרשות המקומית עלולה שלא להכשיר כיאות עו"ס שאינו מועסק באופן ישיר על ידה.

עיריות אשדוד, נתניה ורמת גן מסרו בתשובתן כי תנאי ההעסקה של עובדים סוציאליים המועסקים באמצעות חברות עירוניות זהים לתנאי ההעסקה באמצעות הרשות המקומית. עיריית נתניה הוסיפה בתשובתה מאפריל 2024 כי אף שתנאי השכר של עובדים סוציאליים המועסקים באמצעות חברות עירוניות זהים לאלו של עובדי העירייה, היעדר הקביעות שבהעסקה מסוג זה וחלקיות המשרה מקשה לגייס עובדים. עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי תבחן את הפערים הקיימים ותפעל לצמצמם או לחלופין, אם ניתן, תבדוק אפשרות לשלב את העובדים במסגרת התקינה העירונית.

קליטתם של כלל עו"סי מרכזי הקשר כעובדי הרשות המקומית והכשרתם בהתאם או לכל הפחות הקפדה על תנאי העסקה זהים לאלו של עובדי הרשות המקומית תוכל לסייע לטיוב השירות שהם מעניקים למשפחות המטופלות. משרד מבקר המדינה ממליץ כי בעיריות אשדוד, נתניה, ירושלים ורמת גן יקפידו שהכשרתם ותנאי העסקתם של המועסקים באמצעות חברות עירוניות זהים לאלו של עובדי הרשויות המקומיות.

עובדי הסמך במרכז הקשר

משרד הרווחה מאפשר לעו"סים להיעזר בעובד סמך במשימות מוגדרות שקבע העו"ס בתוכנית ההתערבות הטיפולית.

מרכז הקשר יכול להעסיק בצד העו"סים גם עובדי סמך אשר אין להם השכלה והכשרה כעו"סים אך הם מסייעים לעו"ס מרכז הקשר בפקוח על המפגשים - מלווים את המפגשים ומתעדים אותם בכתב.

¹¹⁴ עובד סוציאלי המועסק על ידי העמותה או חברה פרטית ברשות מקומית ועבודתו מוגדרת כליבת העבודה של עובד סוציאלי ברשות המקומית נחשב עובד "כתף אל כתף".



1. על פי מסמך האסטרטגיה, המיומנויות הנדרשות מעובדי הסמך הן: תקשורת בין-אישית; יכולת עבודה עם ילדים; נכונות לקבל הדרכה. נוסף על כך נכתב במסמך כי יש עדיפות לבעלי ניסיון בעבודה עם ילדים. בדוח מבקר המדינה בעניין עובדי סמך במשרד הרווחה משנת 2017¹¹⁵ עלה כי רמת השירות של עובדי הסמך המקצועי נמוכה מפני שהם אינם מקבלים הכשרה למילוי התפקיד, והדבר מביא גם לידי תחלופה גבוהה של עובדי סמך ופוגם באיכות השירות הניתן עד כדי פגיעה ביכולתן של הרשויות המקומיות לספק שירות זה אף שהתקציב לכך מצוי בידיהן.

על אף החשיבות שבהכשרת עובדי הסמך למילוי התפקיד, כפי שעלה בדוח מבקר המדינה משנת 2017 לא היה בידי משרד הרווחה לספק מידע במהלך הביקורת הנוכחית בנוגע לשנה האחרונה שהתקיימה הכשרה לעובדי סמך.

יש חשיבות רבה בהכשרת עובדי סמך המקבלים משפחות במקביל לעו"סים במרכזי הקשר ומתמודדים אף הם עם סיטואציות מורכבות מול המשפחות, ובפרט כשהמגמה, כאמור לעיל, היא לעודד התערבות טיפולית במסגרת מרכזי הקשר.

מומלץ כי משרד הרווחה יערוך הכשרה בנושא מרכזי הקשר גם לעובדים אלה או ישלבם בהכשרות הקיימות.

משרד הרווחה מסר כי בשנת 2024 נפתחה עבור עובדי הסמך במרכזי הקשר קבוצה לליווי והטמעה בנושאי טראומה והתקשרות.

2. מנתוני משרד הרווחה עולה כי שיעור העסקת עובדי הסמך אינו תואם באף אחד מהמחוזות לתקן שנקבע בתע"ס, ולפיו בכל העסקה של עו"ס בחצי משרה יועסק גם עובד סמך בחצי משרה. מהנתונים עולה כי שיעור העסקתם מתקן כוח האדם במרכזי הקשר נמוך. במחוז חיפה והצפון, למשל, שיעורם מתקן כוח האדם הוא 22%, בתל אביב-יפו והמרכז - 28%, בבאר שבע והדרום 41%, ובירושלים והסביבה 43%.

עולה אפוא כי הרשויות המקומיות אינן מגייסות עובדי סמך על פי התקן הדרוש במרכזי הקשר אף שבידי עובדי סמך להקל את עומס העבודה הרב המוטל על עו"סי מרכזי הקשר, כפי שהוצג לעיל.

מומלץ למשרד הרווחה לבחון את היעדר ההתאמה בין התקן של עובדי הסמך במרכזי הקשר לאיוש בפועל, את הסיבות לו ואת הדרכים להתמודד עמו.

מתנדבים וסטודנטים

הוראת התע"ס בנושא מרכזי קשר ממליצה להפעיל מתנדבים וסטודנטים מתחומים שונים בהכשרה מעשית.

בביקורת עלה כי בשנים 2020 - 2022, פחות מרבע ממרכזי הקשר הפעילו מתנדבים¹¹⁶. מתוכם רק מרכזי הקשר באור יהודה, אשדוד, בני ברק, הרצליה, חולון, וראש העין הפעילו מתנדבים באופן רצוף בשנים 2021 ו-2022.

בשל הקשיים שהוצגו לעיל בגיוסם של עו"סים לעבודה במרכזי הקשר, מומלץ למרכזי הקשר להסתייע בהפעלת מתנדבים לצורך קידום הפעלות ייחודיות לחיזוק קשר הורה-ילד ולתגבור

מבקר המדינה, דוח שנתי 168 (2017), "מערך שירותי הסמך של משרד הרווחה", עמ' 1,059.

בשנת 2020 רק 16 מרכזי קשר הסתייעו במתנדבים, בשנת 2021 רק 17 מרכזי הקשר השתמשו במתנדבים ובשנת 2022 רק 16 מרכזי קשר.

115

116



הצוות במרכז הקשר, בייחוד בכל הנוגע להנגשה שפתית ותרבותית שתוכל לתת מענה לחוסרים שהתגלו בתחום והוצגו לעיל ולשפר את הטיפול שמרכזי הקשר מעניקים למשפחות.

משרד הרווחה מסר כי ההמלצה תיבחן על ידי הגורמים הרלוונטיים במשרד הרווחה תוך בחינת היתכנות של האפשרות לשלב בפעילות מרכזי הקשר מתנדבים וסטודנטים.

סיכום

האמנה לזכויות הילד, שאושרה על ידי מדינת ישראל, מדגישה את חשיבותה של המשפחה כסביבה טבעית להתפתחותם ורווחתם של הילדים, ונקבע בה כי המדינות החתומות יכבדו את זכות הילד המופרד מהורה אחד או משניהם לשמור על יחסים אישיים ועל מגע ישיר עם שני ההורים על בסיס סדיר. על רקע זה הוקמו מרכזי הקשר בישראל- כדי לתת מענה למפגשי הורים-ילדים במסגרת מפקחת.

הביקורת העלתה כי 66 מרכזי הקשר שפעלו בשנת 2023 ברשויות מקומיות ברחבי הארץ התקשו לתת מענה זמין ונגיש לאוכלוסייה הזקוקה לטיפול, ומשפחות רבות נדרשות להמתין, לעיתים חודשים ארוכים, לפני שזכו לסיוע בחיזוק הקשר בין ההורים לילדיהם. נמצא כי מנגנון התקצוב שקבע משרד הרווחה, מנגנון הכולל השתתפות בשכר עובדי מרכזי הקשר בלבד ומותיר לרשות המקומית המפעילה את המרכז לשאת במימון שאר העלויות הכרוכות בכך (כמו שכירת מבנה ותחזוקתו, רכישת ריהוט וציוד או העסקת עובדים מעבר לתקן), מתקשה לתמרץ רשויות מקומיות להקים מרכזי קשר. נכון למועד הביקורת, הקמת המרכזים נשענת ברובה על נכונותן של רשויות מקומיות לשאת בעלויות הכרוכות בהפעלת מרכז ולא על תכנון מוקדם ומושכל המבוסס על בדיקת צרכים.

מהליך שיתוף הציבור שנעשה בקרב ההורים המבקרים במרכזי הקשר עלה כי מפגש של שעה בשבוע אינו מספיק לצורך בניית הקשר בין הורה לילדו ויש מקום להאריך את משך המפגש. כן עלה כי רצוי שהמפגש בין ההורה הלא-משמורן לעו"ס ילוו בטיפול פרטני שיאפשר להורה לעבד את שעלה במפגש ולשפר את מיומנותיו ההוריות.

עוד נמצא כי אף שבמחקר שערך משרד הרווחה עצמו בשנת 2014 עלה כי יש חוסר בהירות ושונות בשאלת אופי ההתערבות בביקורים שבמרכזי הקשר ובשאלת המיומנות הנדרשת מהעובד הסוציאלי המטפל, טרם ניתן לכך מענה; גם במועד סיום הביקורת, בשנת 2023, עדיין לא הוסדרו תפקידו של העו"ס במרכזי הקשר והמיומנויות הנדרשות לו לטיפול במשפחות המבקרות במרכז. נמצא כי קשה לגייס עו"סים ועובדי סמך לעבודה במרכזי הקשר מפני שהם פועלים בעיקר בשעות אחר הצהריים וכי שיעור ניכר מעו"סי מרכזי הקשר (93% מאלו שהשיבו לשאלון) סבורים כי הם זקוקים להכשרות נוספות לצורך מילוי תפקידם.

מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את הצורך לבצע ניתוח מקיף של הצרכים בכלל הרשויות המקומיות בשירותי מרכזי הקשר וכן יבחן את המתאם בין צרכים אלו ובין הפיזור הגיאוגרפי הנוכחי של המרכזים; על בסיס ממצאי בחינה זו מומלץ כי המשרד יקבע תקנים בעניין העומסים המרביים והמרחקים המרביים שמשפחות נאלצות לנסוע כדי להגיע למרכזי הקשר ויפעל להרחבת פעילות המרכזים במקומות הנדרשים לכך. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יבחן, בשיתוף הרשויות המקומיות, את מנגנון התקצוב של מרכזי הקשר, ובכלל זה את השפעתו על המתאם הרצוי בין הצרכים ובין הפיזור הגיאוגרפי של המרכזים. כמו כן מומלץ כי משרד הרווחה והרשויות המקומיות יפעלו לשיפור התנאים שבהם פועלים מרכזי הקשר ולהידוק שיתופי הפעולה בין מסגרות הרווחה ברשות המקומית ובין הרשויות המקומיות השונות, זאת כדי להעניק לבני המשפחות טיפול מקיף שיסייע בידם לממש את זכותם לשמור על קשר בין הילד לשני הוריו. נוסף על כך מומלץ כי משרד הרווחה יפעל למצוא מודל הפעלה שיאזן בין הצורך להעניק טיפול המותאם לצורכי כל משפחה ובין הצורך להפעיל שירות שיעשה שימוש יעיל במשאבים, יצמצם את העומס על המרכזים ויבטיח



שיהיו נגישים וזמינים. מומלץ כי משרד הרווחה והרשויות המקומיות יפעלו לתיקון כלל הליקויים שעלו בדוח למען שיפור הפעלת מרכזי הקשר וטיוב המענה למשפחות המטופלות.



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

