



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג - ביקורת מעקב

תמוז התשפ"ה ▪ יולי 2025 ▪

ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג - ביקורת מעקב

תוכן העניינים

מבוא	3
פעולות הביקורת	6
תופעת האלימות בין בני זוג בראי מערכת	10
הבסיס החוקי והמקצועי להתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג	10
הגדרת תופעת האלימות בין בני זוג	16
הערכת המסוכנות הנשקפת לנפגעי אלימות בין בני זוג	20
המערך הלאומי להתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג	23
מעמדה, סדרי עבודתה ותפקידיה של הוועדה הבין-משרדית הקבועה	27
איסוף וניהול של נתונים על התופעה ומאפייניה	36
אמידת היקפה של תופעת האלימות בין בני זוג	38
העברת נתונים ומידע על נפגעי אלימות בין בני זוג ועל הפוגעים	43
ניהול ממוחשב ומרכזי של הנתונים על תופעת האלימות בין בני זוג	46
היבטים תקציביים של ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג	49
מנגנוני הפיקוח והבקרה על דרכי ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג	52
תדירות ביקורי הפיקוח, מרכיבי הפיקוח ותיעודם הממוחשב	53
דיווח עצמי של הגורם המפוקח (רגולציה עצמית)	57
איגום וניהול מרכזי של ממצאי הפיקוח	62
מערך מדידה להערכת מועילות השירותים הניתנים בתחום האלימות בין בני זוג	63
התמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג בעיתות משבר וחירום ובמלחמת חרבות ברזל	66
דרכי ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג	75
מניעה ראשונית: חינוך והסברה	75
פעולות מניעה ראשונית במערכת החינוך	76
פעולות מניעה ראשונית במקומות העבודה	80
הסברה והעלאת המודעות באוכלוסייה הכללית	82
המדיניות הממשלתית והיקף ההוצאה הממשלתית בתחום המניעה הראשונית	88
מניעה שניונית: איתור משפחות במעגל האלימות ופיתוח מענים בקהילה	91
פעולות מערכת הבריאות לאיתור משפחות במעגל האלימות	92
איתור המעורבים במעגל האלימות והטיפול בהם במחלקות לשירותים חברתיים ובמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה	99
מעורבות משטרת ישראל באיתורם של המעורבים באלימות בין בני זוג ובהפנייתם לטיפול	134
מניעה שלישונית: הגנה ושיקום	147
הגנה על נפגעי אלימות בין בני זוג ושיקומם	147
טיפול בפוגעים ושיקומם	172
סיכום	202

מבוא

אלימות בהקשרה הרחב מהווה הפרה של זכויות היסוד הבסיסיות ביותר של האדם לחייו, לשלמות גופו ולכבודו¹. אלימות המופנית כלפי נשים, ובכלל זה בתוך מערכת היחסים הזוגית, היא גם בגדר הפרה של זכותה של האישה על גופה ושל זכותה להגנה מפני אלימות - זכויות המעוגנות בחוק שיויו זכויות האשה, התשי"א-1951².

אלימות המתרחשת בתוך התא המשפחתי היא מביטוייה העיקריים של תופעת האלימות בחברה³. נתונים על תיקי חקירה שנפתחו בעבירות אלו מצביעים על כך שתופעת האלימות במערכת היחסים הזוגית⁴ המופנית מצד גבר כלפי אישה, היא הנרחבת ביותר מכלל תופעות האלימות במשפחה⁵: לפי נתוני משטרת ישראל לשנת 2023, מתוך כלל תיקי החקירה⁶ בעבירות בתוך התא המשפחתי שנפתחו בשנה זו, כ-64% (23,951 מתוך 37,232 תיקים) נפתחו בגין עבירות בין בני זוג, ובכ-83% מהם החשוד היה גבר (19,856 מתוך 23,951 תיקים)⁷. גם מכלל תיקי החקירה שנפתחו בשנה זו בעבירה של הפרת צו הגנה⁸, בכ-87% מהם המתלוננת הייתה אישה (679 מתוך 779 תיקים)⁹. כך גם עולה מנתוני משרד הבריאות על מקרי אלימות במשפחה שאותרו במערכת הבריאות: בשנת 2023 כשני שלישים מכלל מקרי האלימות במשפחה שאותרו במערכת הבריאות בקרב בגירים¹⁰ היו מקרים של אלימות במערכת היחסים הזוגית (2,514 מתוך 3,789 תיקים). ריבוי מקרי הרצח של נשים בידי בני זוגן מבטא את חומרתה היתירה של תופעת האלימות במערכת היחסים הזוגית, ולראיה 32 מתוך 92 - יותר משליש ממקרי הרצח של נשים שהתרחשו בשנים 2022 - 2024 היו בידי

1 סעיף 2 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. ראו: דין וחשבון (מס' 1) של הוועדה הבין-משרדית לטיפול בבעיית "האלימות במשפחה" (1998) (להלן - דין וחשבון ועדת בן-שלום [1998]), עמ' 6.

2 סעיפים 6א ו-6ב לחוק שיויו זכויות האשה, התשי"א-1951. את תופעת האלימות כלפי נשים (אלימות מבוססת מגדר) נהוג לכרוך עם תופעת האלימות כלפי נשים בתוך התא המשפחתי. ביטוי לכך אפשר למצוא בין היתר באמנת מועצת אירופה למאבק באלימות כלפי נשים ובאלימות במשפחה ולמניעתן משנת 2011 (The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence [CETS No. 210]) (אמנת איסטנבול). נכון למועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, מדינת ישראל לא חתמה על האמנה. ראו תת-הפרק "הגדרת תופעת האלימות בין בני זוג".

3 לפי נתוני משטרת ישראל, בשנת 2023 כ-41% מתיקי החקירה שנפתחו בשנה זו בגין עבירות אלימות גופנית או איומים היו בגין עבירות שבוצעו בתוך התא המשפחתי או בין בני זוג (29,694 מתוך 71,571). הנתון נוגע לתיקי חקירה שיש בהם חשוד או נילון (תיקי חקירה גלויים). ראו: משטרת ישראל, **השנתון הסטטיסטי 2023** (2024), פרק "מושגים והגדרות לפרק הפשיעה בישראל", עמ' 15, ופרק "הפשיעה בישראל", עמ' 45.

4 לרבות בני זוג נשואים, ידועים בציבור, פרודים וגרושים.

5 ראו תת-הפרק בנושא "איסוף וניהול של נתונים על התופעה ומאפייניה". מחקרים בתחום האלימות במשפחה מצביעים על כך שתופעת האלימות במערכת היחסים הזוגית, לכל הפחות בעת המודרנית, מאופיינת בהדדיות, וכי נשים וגברים הם גם תוקפים וגם נפגעים בשיעורים דומים. עם זאת, בקרב החוקרים קיימת הסכמה שבקרב נשים תוצאותיה של האלימות הגופנית קשות משל גברים, ולכן יש להתייחס לנשים כקבוצת סיכון להיפגעות גופנית יותר מגברים. ראו: אורטל טופורק בר ויואה שורק, **תהליך למידה לפיתוח מדיניות ורצף מודלים חדשניים של מקלטים לנשים נפגעות אלימות בזוגיות וילדיהן סקירת ספרות בין-לאומית** (2023), עמ' 7 - 8 (להלן - טופורק בר ושורק).

6 תיק הנפתח בעקבות חשד לביצוע עבירה פלילית, ובו מאוגדות ישויות מידע רבות הנוגעות לחקירת המשטרה. תיק חקירה כולל עבירה פלילית אחת או יותר. ראו: משטרת ישראל, **השנתון הסטטיסטי 2023** (2024).

7 ראו: משטרת ישראל, **השנתון הסטטיסטי 2023** (2024), עמ' 45. הנתונים על עבירות אלימות במשפחה או בין בני זוג מתייחסים, נוסף על עבירות אלימות גופנית, גם לעבירות רכוש, הסגות גבול והפרות צווים שיפוטיים.

8 צו שיפוטי הניתן לפי סעיף 2 לחוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991, נגד אדם שנהג או שיש חשד שינהג באלימות כלפי בן משפחתו. בצו ההגנה נקבעים תנאים דוגמת איסור להיכנס לדירה שבה מתגורר בן המשפחה או להתקרב אליה, איסור להטריד את בן המשפחה או להימצא בקרבתו או להקשות על שימוש בנכס המשמש את בן המשפחה. ראו תת-הפרק בנושא "הבסיס החוקי והמקצועי להתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג".

9 נתונים אלה תואמים גם את שיעור שאלוני I-risk שמולאו בפילוח לפי מגדר הפוגע (בכ-87% מהשאלונים שמולאו בשנת 2024 הפוגע היה גבר). שאלון I-risk הוא שאלון מקוון של משרד הרווחה לזיהוי מצבי סיכון, שנועד לסייע בזיהוי מצבי סיכון במערכת היחסים הזוגית של ממלא השאלון או של בן משפחתו.

10 בגיר הוא אדם שמלאו לו 18 שנים.

בן זוג¹¹. בכשליש ממקרי הרצח של נשים בידי בני זוגן שהתרחשו בין ינואר 2023 עד אוקטובר 2024 - הוגשה תלונה קודמת במשטרה בגין אלימות במשפחה¹². אף שתיתכן זיקה בין פערים כלכליים בין גברים לנשים לבין שכיחות האלימות במערכת היחסים הזוגית, התופעה נפוצה בקרב כלל המעמדות, התרבויות והגילים, והיא אינה מאפיינת מגזר מסוים או שכבה מסוימת באוכלוסייה¹³.

תופעת האלימות בתוך מערכת היחסים הזוגית מתרחשת בתוך "עולמם הפרטי" של נפגעי האלימות והפוגעים¹⁴, והיא מתאפיינת על פי רוב ברצף של התנהגות מתעללת לאורך זמן, שמעשה האלימות הוא רק אחד מביטוייה¹⁵. בכך היא משליכה על בריאותם הגופנית והנפשית ועל רווחתם ואיכות חייהם של הנפגעים וסביבתם הקרובה¹⁶. מעבר לנזקים הנפשיים והגופניים הישירים, נפגעי האלימות מתמודדים גם עם נזקים כלכליים, ובכלל זה עם קשיים בהשגת עצמאות כלכלית, וכן עם עלויותיהם הכספיות של הטיפול הרפואי והנפשי או הייעוץ המשפטי הדרוש להם כדי להיחלץ ממעגל האלימות¹⁷. לצד הנזקים האישיים לנפגעי האלימות בטווח הקצר והארוך, לתופעת האלימות במערכת היחסים הזוגית פעמים רבות גם מאפיינים ציבוריים, בין השאר משום שהיא כרוכה בפגיעה כלכלית במשק עקב פשיעה זו והשפעותיה¹⁸ וכן בשל השלכותיה הבין-דוריות¹⁹. לנוכח השלכותיה הנרחבות של תופעת האלימות במשפחה במישור הפרטי והציבורי וחומרתה היתרה, ארגון הבריאות העולמי הכיר בה כבעיה בריאותית של הציבור בכללותו²⁰. האו"ם הגדיר את מניעתה של תופעת האלימות כלפי נשים, בהקשר הרחב, כאחת מהמטרות שנגזרות מיעדי הפיתוח הבר-קיימה, מתוך הכרה בחיוניותה להבטחת רווחתם ואיכות חייהם של הדורות הנוכחיים והעתידיים²¹.

11 הנתונים לשנים 2022 - 2023 לקוחים מהשנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל לשנת 2023 (עמ' 47). הנתון המתייחס לשנת 2024 התקבל ממשטרת ישראל בנפרד במהלך ביקורת המעקב.

12 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **נתונים על קורבנות רצח, בדגש על רצח נשים** (2024), עמ' 9.

13 יובל שני, "ביתי אינו מבצרי: אלימות במשפחה כסוג של עינוי אסור על פי המשפט הבינלאומי", **המשפט** 151 (התשס"ב), עמ' 152 (הערה 4); סעיף 1.2 להוראת תע"ס 3.28, "מניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה" (4.7.04) (להלן - הוראת תע"ס 3.28).

14 הדוח נוקט לעיתים לשון זכר הן לגבי הנפגע או הקורבן והן לגבי הפוגע, אך המונחים נוגעים לשני המינים. מעשה אלימות עשוי להתבטא בדרכים שונות, שאינן בהכרח אלימות גופנית. ראו תת-הפרק "הגדרת תופעת האלימות בין בני זוג".

15 התופעה פוגעת בתפקוד התקין של כלל חברי התא המשפחתי - התוקף, הקורבנות הישירים וחברי התא המשפחתי שעדים לאלימות במשפחה. ראו: דין וחשבון הוועדה לטיפול בתופעת האלימות במשפחה (2016), עמ' 22 (להלן - דין וחשבון ועדת רוזנבאום [2016]).

17 ראו לדוגמה: נילי לביא ודני ברום, **"נפגעי עבירה: צרכים, מענים ואפיקים לפיתוח"** (2018), עמ' 11 - 17; קרני קריגל ועינת פלד, "הנתיב המוביל מתלות לעצמאות כלכלית בקרב נשים נפגעות אלימות בן זוג: רקע תיאורטי, חסמים ועקרונות פעולה", **ביטחון סוציאלי** 99 (2016), עמ' 63.

18 המשרד לביטחון הפנים, **הנזק הכלכלי מתופעת הפשיעה בישראל** (2014). הנזק הכלכלי בשנת 2014 שנגרם מהפשיעה נאמד בסך של כ-15.8 מיליארד ש"ח, מהם 6 מיליארד ש"ח נאמדו כנזק שנגרם מעבירות אלימות (לרבות עבירות מין ורצח), ובהן עבירות אלימות בין בני זוג. יצוין כי בסמוך לסיום ביקורת המעקב, בנובמבר 2024, פורסם מחקר שבוצע מטעם עמותת פורום מיכל סלה, באמצעות קבוצת Israel Finance Social ובתמיכת חברת Fiverr, לאמידת העלות הכלכלית של אלימות זוגית בישראל. לפי המחקר, העלות הכוללת לשורדת נעה בין כ-730,000 ש"ח לכ-1.5 מיליון ש"ח, ולנרצחת - בין כ-13.7 מיליון ש"ח לכ-16.2 מיליון ש"ח (בשקלול כלל העלויות המוחשיות והלא-מוחשיות) (פורום מיכל סלה, **אומדן העלות הכלכלית של אלימות בזוגיות בישראל** [2024]).

19 העברה בין-דורית של התופעה, המתבטאת בכך שילדים שהיו עדים לאלימות של אביהם כלפי אימם עלולים בסבירות גבוהה יותר לנהוג באלימות בחייהם הבוגרים, וילדות שהיו עדות לאלימות כזו עלולות בסבירות גבוהה יותר להיקלע לתוך מערכות זוגיות אלימות. ראו: Women's Health and Development (WHD), **Violence Against Women: A Priority Health Issue** (1997); על השלכותיה של העברה בין-דורית בהקשר של גברים אלימים ראו: אוהד גילבר, רחל דקל וענת בן פורת, **מודל מורחב של תאוריה של טראומה לניבוי אלימות זוגית בקרב גברים המטופלים במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה** (יולי 2018), עמ' 50 - 51 (להלן - גילבר, דקל ובן פורת [1]).

20 Women's Health and Development (WHD), **Violence Against Women: A Priority Health Issue** (1997).

21 כחלק מ"אג'נדה 2030 לפיתוח בר-קיימה", שאימצו בשנת 2015 כל המדינות החברות באו"ם ובהן גם מדינת ישראל, נקבעה תוכנית פעולה עבור כל מדינות העולם לקידום צמיחה ושגשוג לצד שמירה על כדור הארץ, ובה 17 יעדים לפיתוח בר-קיימה. התוכנית מתווה את הדרך לצמיחה כלכלית ולמיגור העוני, ובתוך כך

זה יותר משלושה עשורים מדינת ישראל פועלת באופן יזום להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, ובתוך כך עם האלימות במערכת היחסים הזוגית. זאת מתוך הכרה במחויבותה של המדינה במישור הלאומי להגן על נפגעי האלימות בתוך התא המשפחתי והכרה באחריותה לטפל בהם ובפוגעים ולשקמם. ועדות וצוותים מקצועיים שפעלו בנושא לאורך השנים הכירו בכך שהתמודדות יעילה עם התופעה מחייבת פעולה רב-מערכתית, משולבת ומתואמת, הכוללת מעורבות של גורמי אכיפת החוק לצד גורמי מקצוע בתחומי החינוך, הבריאות, הטיפול והשיקום.²² את התיאום המערכתי ואת שיתופי הפעולה בנושא זה אמור להוביל מערך לאומי להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה - ובראשו ועדה בין-משרדית קבועה בראשותו של מנכ"ל משרד הרווחה. לצד המורכבות הכרוכה באופי הרב-מערכתי של הטיפול בתופעת האלימות בין בני זוג ובהשלכותיה הנרחבות, קיימים מאפיינים ייחודיים נוספים המקשים על הטיפול בה, ובהם הקושי לאתר את מקרי האלימות ולאמוד את היקפה האמיתי של התופעה, בין היתר בשל חששם של הנפגעים מפני השלכותיה של חשיפת הפגיעה ("קשר השתיקה").²³

מלחמת חרבות ברזל שפרצה באוקטובר 2023 הגבירה עוד יותר את האתגרים הכרוכים בהתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג. חשיפה ישירה או עקיפה לאירועי שבעה באוקטובר, חוסר יציבות כלכלית, חוסר ודאות לגבי מקום המגורים בהווה ובעתיד, תחושות מצוקה של כל בני המשפחה, נגישות מוגבלת של אוכלוסייה שפונתה מביתה אל שירותים חברתיים והשהות הארוכה שלהם במקום זר ושונה מהמסגרת הביתית המוכרת, לעיתים בחדר אחד בבית מלון - כל אלה עלולים לשמש כר פורה למעשי אלימות בתוך התא המשפחתי.²⁴ בעיתות אלו עלול גם להתחזק "קשר השתיקה" המאפיין את תופעת האלימות בין בני זוג. זאת בשל תשומת הלב הציבורית המופנית לקשיים שמביאה עימה המלחמה וחששם של הנפגעים כי גם אם יתלוננו, לא יזכו למענה הולם. נסיבות ייחודיות אלו והשינויים מרחיקי הלכת במציאות החיים במדינה מחייבים את כלל הגורמים המעורבים לשוב ולהעריך את המדיניות ודרכי פעולתם בכל הקשור להתמודדות עם תופעת האלימות במערכת היחסים הזוגית ולגבש עבורה מענה מיטבי.²⁵

כוללת סוגיות בתחומים של חינוך, בריאות, ביטחון סוציאלי, תעסוקה, שינוי אקלים ושמירה על הסביבה. מניעת אלימות כלפי נשים היא המטרה השנייה מבין המטרות שנגזרו מיעד השוויון המגדרי (יעד 5). יעדי הפיתוח הבר-קיימה באתר האו"ם: www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals (כניסה אחרונה: 16.9.24).

22 דין וחשבון הוועדה למדיניות חקירה, תביעה ומשפט בעבירות אלימות במשפחה: אלימות בין בני זוג (1989) (להלן - דין וחשבון ועדת קרפ [1989]); דין וחשבון ועדת בן-שלום (1998); דין וחשבון ועדת רוזנבאום (2016). המלצות ועדות אלו אומצו בהחלטת הממשלה 5006, "דו"ח הוועדה הבין-משרדית לטיפול בבעיית האלימות במשפחה" (25.4.99) (להלן - החלטת הממשלה 5006), בהחלטת הממשלה 46, "יישום דו"ח הוועדה הבין-משרדית לטיפול בבעיית האלימות במשפחה (דו"ח בן-שלום)" (1.8.99) (להלן - החלטת הממשלה 46) ובהחלטת הממשלה 2820, "הצגת תוכנית פעולה ליישום המלצות ועדת המנכ"לים למניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה אשר הוקמה בהחלטת ממשלה מס' 1249 (אלמ/5) מיום 10.3.2016" (7.7.17) (להלן - החלטת הממשלה 2820).

23 החשש מחשיפה פומבית של האלימות עשוי לנבוע, בין השאר, מתחושת בושה ונטייה להאשמת הקורבן, קיומה של תלות כלכלית, חשש כי הדיווח יחשוף את הנפגע לתגובה אלימה עוד יותר, או משום שהצד הנפגע תופס את האלימות כלפיו כמעין "גזירת גורל". ראו: ליאורה בילסקי, "נשים מוכות: מהגנה עצמית להגנת העצמיות", **פלילים** 19 (1997), עמ' 58; צבי איזקוביץ וגדעון פישמן, **סקר היקף ומאפיינים לתופעת האלימות כלפי נשים וילדים ונוער בסיכון** (2001), עמ' 12 (להלן - הסקר משנת 2001); יובל שני, "ביתי אינו מבצרי: אלימות במשפחה כסוג של עינוי אסור על פי המשפט הבינלאומי", **המשפט** 151 (התשס"ב), עמ' 152 - 153; ע"פ 6758/07 פלוני נ' מדינת ישראל, פס' 7 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 11.10.07); רחל יעקבס ויעל אידיסיס, "ייחוס אשמה וחומרה במקרי אלימות במשפחה על ידי נשים חרדיות", **קרימינולוגיה ישראלית** ט (תש"ף), עמ' 106 - 107.

24 מימי אייזנשטדט, "מבט לעתיד בראייה מגדרית", בתוך: מיכל אלמוג-בר, מימי אייזנשטדט וגיוני גל (עורכים), **רווחה בעקבות המלחמה** (2024), עמ' 19; הדס מור ושמוליק שיינטוך, "חסרי חסרות בית בישראל ביום שאחרי המלחמה: הצעה לכינון תוכנית אסטרטגית להתמודדות עם חסרות הבית בישראל ולסיומה", בתוך: מיכל אלמוג-בר, מימי אייזנשטדט וגיוני גל (עורכים), **רווחה בעקבות המלחמה** (2024), עמ' 102; מכון מאירס גוינט ברוקדייל, **אלימות במשפחה בזמן מלחמה: סקר "בזק" מקוון לבחינת היקפי אלימות במשפחה בחברה הישראלית בעת מלחמת "חרבות ברזל"** (2024), עמ' 2.

25 על החשיבות של הערכת מדיניות כחלק מניהול משברים לאומיים ראו: רון צור וניסים (נסי) כהן, **הערכת מדיניות בשעת משבר: מודל להפקת לקחים בעקבות משבר הקורונה** (2021), עמ' 26 - 27 וכן רון צור וניסים כהן, "אי-משילות בשעת משבר: העדר הערכת מדיניות והשפעתה על התמודדותה של ישראל עם הקורונה - מאמר דעה", **ביטחון סוציאלי** 115 (2021), עמ' 13.

יצוין כי תופעת האלימות במשפחה כוללת, בין השאר, גם אלימות של הורים כלפי ילדיהם, אלימות של ילדים כלפי הוריהם ואלימות בין אחים. דוח זה לא יעסוק בתופעות אלו, המחייבות דיון נפרד²⁶, אלא יתמקד בתופעת האלימות במשפחה בתוך מערכת היחסים הזוגית²⁷.

בתוכנית הביקורת המקורית נכללה גם עיריית לוד אך הביקורת בה לא הושלמה. בעת כתיבת דוח הביקורת ובחלוף כשנה מתחילת מלחמת חרבות ברזל, באוקטובר 2024, נודע בצער רב כי מנהל היחידה לטיפול ומניעת האלימות במשפחה בעירייה, רס"ם (במיל') ישי גרינבאום ז"ל, נפטר מפצעיו לאחר שנפצע קשה בלחימה בדרום לבנון. ישי ז"ל שירת כסמל מחלקה בחטיבת הנח"ל הצפונית (חטיבת אלון). לאורך המלחמה שיתף ברשתות החברתית את חוויותיו והתייחס לתפקיד הנוסף והלא-מוגדר שלקח על עצמו, בהיותו גם עובד סוציאלי, על רקע הימים המתוחים והמורכבים שהביאה איתה הלחימה הממושכת, תפקיד שכלל דאגה גם לחוסנם האישי של חייליו. יהי זכרו ברוך.

פעולות הביקורת

בשנת 2021 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ובו ממצאי ביקורת בנושא "ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג" (להלן - הביקורת הקודמת)²⁸. בחודשים אוגוסט עד דצמבר 2024 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהן של רשויות השלטון - המרכזי והמקומי - לתיקון הליקויים העיקריים שעלו בביקורת הקודמת (להלן - ביקורת המעקב). ביקורת המעקב נעשתה במינהל לשירותים חברתיים ואישיים במטה משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן - משרד הרווחה) ובוועדה הבין-משרדית הקבועה. ביקורת המעקב נעשתה גם במחלקות לשירותים חברתיים ובמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה בעיריות בית שמש, בני ברק, דימונה, חדרה, יבנה, סח'נין, עכו, קריית מלאכי, ראש העין ורהט, במועצות המקומיות קדימה-צורן ושיבלי - אום אל-רנן ובמועצות האזוריות דרום השרון ומטה יהודה - רשויות מקומיות שנבדקו גם בביקורת הקודמת (להלן - הרשויות שנבדקו)²⁹. איסוף המידע במסגרת ביקורת המעקב ברשויות שנבדקו נעשה בעיקרו באמצעות שאלון מקוון שנשלח לרשויות הללו. ממצאי הביקורת מתבססים גם על ניתוח נתונים של כלל הרשויות המקומיות שהתקבלו ממשרד הרווחה ומגופים מבוקרים נוספים. הניתוח כלל גם בחינה של התפלגות ממצאי הביקורת לפי מאפייניהן השונים של הרשויות המקומיות על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) לסוף שנת 2022 וכן לפי סיווגן של הרשויות המקומיות על פי נתוני משרד הפנים³⁰.

26 ראו בהקשר זה: דין וחשבון ועדת בן-שלום (1998), עמ' 6 - 7.

27 יצוין כי ממצאי הביקורת אינם כוללים התייחסות גם לטיפול בחסרי מעמד אזרחי בכל הקשור להתמודדות בתופעת האלימות במשפחה, סוגיה המעוררת מורכבות ייחודית שלא נדונה בביקורת הקודמת.

28 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2021), "ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג", עמ' 433 - 566. לאורך השנים מבקר המדינה פרסם דוחות נוספים שעסקו בנושא על היבטים השונים. ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 42 (1992), "הטיפול בנשים מוכות", עמ' 542 - 555 (להלן - דוח הביקורת משנת 1992); דוח שנתי 52ב (2002), "הטיפול בתופעת האלימות בין בני זוג", עמ' 771 - 794; דוח שנתי 54א (2004), "הטיפול באלימות בין בני זוג - ממצאי מעקב", עמ' 715 - 724; דוח שנתי 55ב (2005), "אכיפת צווי הגנה", עמ' 405 - 418; דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012 (2012), "פעילות רשויות מקומיות למניעת אלימות בין בני זוג ולטיפול בנפגעים", עמ' 19 - 66 (להלן - דוח הביקורת משנת 2012); דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2020), "עיריית רמלה - מניעת אלימות בין בני זוג וטיפול בנפגעים", עמ' 737 - 785 (להלן - דוח הביקורת משנת 2020).

29 הרשויות המקומיות שבהן התבצעה הביקורת הקודמת נבחרו על פי תמהיל של כמה מאפיינים, ובהם המעמד המוניציפלי של הרשות (עירייה, מועצה מקומית או מועצה אזורית); האזור הגיאוגרפי שבו שוכנת הרשות (דרום, מרכז או צפון); מספר תושבי הרשות והמגורו שאליו משתייכים מרבית תושבי הרשות. כמו כן ניתן משקל בבחירה גם למספר תושבי הרשות הנזקקים לטיפול באלימות בין בני זוג, אשר המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הכירו בהם ככאלה.

30 בדוח זה תיחשב רשות באשכול חברתי-כלכלי נמוך לרשות באשכולות 1 - 3 (76 רשויות מקומיות שבהן כ-2.9 מיליון תושבים ושיעורם כ-31% מכלל האוכלוסייה); רשות פריפריאלית תיחשב רשות באשכולות פריפריאליות 1 - 4 (124 רשויות מקומיות שבהן כ-1.9 מיליון תושבים, ושיעורם כ-20% מכלל האוכלוסייה); רשות קטנה תיחשב רשות שבתחומה פחות מ-20,000 תושבים (142 רשויות מקומיות שבהן כ-1.4 מיליון תושבים ושיעורם כ-14% מכלל האוכלוסייה); רשות שאינה איתנה או יציבה היא רשות המסווגת כנתונה בתוכנית הבראה, בהמראה, בהתייעלות או בסיווג ביניים לפי נוהל משרד הפנים לסיווג הרשויות המקומיות (יולי 2021) (129 רשויות מקומיות שבהן כ-2.9 מיליון תושבים ושיעורם כ-30% מכלל האוכלוסייה); רשות

ביקורת המעקב נעשתה גם במשרד לביטחון לאומי³¹ וברשות הלאומית לביטחון קהילתי³² שבמשרד לביטחון לאומי וכן במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר, הכפופים למשרד לביטחון לאומי; במשרד הבינוי והשיכון; במשרד הבריאות; בהנהלת בתי המשפט; במשרד החינוך; במשרד המשפטים; במשרד העלייה והקליטה (להלן - משרד העלייה); במשרד הפנים; וכן ברשות לשיקום האסיר ובשירות המבחן שבמשרד הרווחה. נוסף על כך כללה ביקורת המעקב גם את הרשות לקידום מעמד האישה שבמשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה, שלא נכללה בביקורת הקודמת.

יצוין כי בחלק מהנושאים שנכללו בביקורת המעקב נעשתה הרחבה של הבדיקה מעבר לביקורת הקודמת וכן נבדקו כמה נושאים חדשים שכלל לא נכללו בביקורת הקודמת. לשם הנוחות, הביקורת שנעשתה בנושאים שכלל לא נכללו בביקורת הקודמת או שהבדיקה לגביהם הורחבה בהשוואה לביקורת הקודמת תיקרא להלן "הביקורת הנוכחית".

להלן יוצגו נתונים כלליים ונתוני רקע לביקורת על הרשויות המקומיות שנבדקו:

לא-יהודית היא רשות שמבין התושבים המתגוררים בתחומה רובם אינם יהודים (85 רשויות מקומיות שבהן כ-1.9 מיליון תושבים ושיעורם כ-20% מכלל האוכלוסייה); רשות חרדית היא רשות שבתחומה רוב התושבים הם חרדים (7 רשויות מקומיות שבהן כ-440,000 תושבים ושיעורם כ-5% מכלל האוכלוסייה); העיריות אלעד, ביתר עילית, בני ברק ומודיעין עילית והמועצות המקומיות עמנואל, קריית יערים ורכסים). יצוין כי בינואר 2023 התקבלה החלטת ממשלה לפיה שם המשרד לביטחון פנים ישונה למשרד לביטחון לאומי (החלטת הממשלה 22, "שינוי שם המשרד לביטחון הפנים למשרד לביטחון לאומי ושינוי בחלוקת התפקידים בממשלה" [8.1.23]). לשם עקביות ואחידות נעשה שימוש לאורך הדוח בשמו החדש של המשרד גם בהתייחס לממצאיה של הביקורת הקודמת, שאז כאמור היה קרוי בשם אחר.

31

הרשות הלאומית לביטחון קהילתי (ובשמה הקודם "הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול") פועלת מכוח חוק הרשות הלאומית לביטחון קהילתי, התשע"ז-2017, ותפקידה לפעול למניעה של אלימות והתנהגות אנטי-חברתית וכן למאבק בשימוש בסמים או באלכוהול. לצורך כך הוסמכה הרשות, בין השאר, להמליץ בתחומי פעילותה על מדיניות כוללת, לפתח תוכניות מקצועיות וכן לקדם שיתופי פעולה בין גופים הפועלים בתחום. במועד סיום הביקורת הקודמת, בנובמבר 2021, הייתה הרשות כפופה למשרד לחינוך וקידום קהילתי. במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, הייתה כפופה למשרד לביטחון לאומי.

32

לוח 1: הרשויות המקומיות שנבדקו - נתונים כלליים ונתוני רקע לביקורת

מספר התושבים	עיריית שמש בית	עיריית בני ברק	עיריית דימונה	המועצה האזורית דרום השרון	עיריית חדרה	עיריית יבנה	המועצה האזורית מטה יהודה	עיריית סח'נין	עיריית עכו	המועצה הקדימה-צורן	עיריית מלאכי	ראש העין	עיריית רהט	המועצה המקומית שיבלי - אום אל-ר'נם
154,694	218,357	36,776	34,507	103,041	56,232	62,881	33,188	51,420	23,220	25,705	73,678	79,064	6,370	
האשכול החברתי-כלכלי	2	2	4	8	6	7	7	4	8	3	7	2	3	
אשכול הפריפריאליות	6	10	2	7	6	7	6	4	6	6	8	4	3	
סיווג הרשות המקומית	ביניים	ביניים	יציבה	איתנה	איתנה	יציבה	יציבה	ביניים	ביניים	יציבה	ביניים	איתנה	ביניים	ביניים
ביצוע ההכנסות (באלפי ש"ח)	894,634	1,929,998	399,828	399,382	888,969	508,332	578,448	260,164	502,515	181,839	269,346	628,126	529,567	54,766
ביצוע ההוצאות (באלפי ש"ח)	909,685	1,941,818	417,800	399,251	888,168	507,879	580,818	260,117	502,735	187,931	275,188	613,998	529,567	60,427
העודף (או הגירעון) השוטף (באלפי ש"ח)	(15,051)	(11,820)	(17,972)	131	801	453	(2,370)	47	(220)	(6,092)	(5,842)	14,128	-	(5,661)
העודף (או הגירעון) המצטבר (באלפי ש"ח)	(87,373)	(120,839)	(24,666)	1,011	(91,015)	(13,521)	(43,975)	107	(48,383)	(12,769)	(24,094)	52,339	8,345	(10,380)
שיעור הגירעון המצטבר	10.5%	7.2%	6.5%	-	11.0%	2.8%	7.8%	-	10.4%	7.1%	9.4%	-	-	18.0%
מספר בעלי נזקקות בתחום האלימות במשפחה הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים	563	634	134	94	556	170	173	139	271	60	245	340	2,013	71
מספר המטופלים במרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה	217	127	39	36	294	88	32	130	85	-	41	141	400	-
תיקי חקירה בגין עבירות אלימות בין בני זוג	208	162	264	2	287	118	0	52	223	33	132	140	95	27

על פי נתוני 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, ואשכול 1 - על הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת המתייחס לשנת 2021.

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 הרשויות המקומיות וקרבה לגבול מחוז תל אביב. אשכול 10 מעיד על הרשות המקומית המרכזית ביותר, ואשכול 1 - על הרשות המקומית הפריפריאלית 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 2023.

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 2023.

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 2023.

נתונים על מספר בעלי נזקקות בתחום האלימות במשפחה הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים - מי שהם או בני משפחתם היו רשומים במחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית כזקוקים לטיפול בתחום האלימות במשפחה (נזקקות מוגדרת באשכול נזקקות "משק בית - אלימות במשפחה"), לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2023.

נתונים על מטופלים במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה - הנתון לקוח מתוך הדיווח העצמי שהעבירו הרשויות המקומיות למשרד הרווחה לשנת 2023. לא מוצגים נתונים בנוגע למועצה המקומית קדימה-צורן, אף שהיא הפעילה מרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה בשנה זו, שכן המרכז היה מצוי בהליך הקמה ופעילותו לא הייתה רציפה, ועל כן הופנו מרבית המטופלים במועצה לטיפול במרכז שמפעילה רשות מקומית סמוכה. כמו כן, לא מוצגים נתונים בנוגע למועצה המקומית שיבלי - אום אל-ר'נם, משום שהיא אינה מפעילה מרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה.

תיקי חקירה בגין עבירות אלימות בין בני זוג - הנתון התקבל במהלך ביקורת המעקב ממשטרת ישראל והוא מתייחס לשנת 2022.

תופעת האלימות בין בני זוג בראי מערכת

שירותי הרווחה האישיים³³ מיועדים לאוכלוסיות שהן הפגיעות ביותר בחברה. הם ניתנים על ידי מערך רב-ארגוני ומבוזר של משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וארגונים וולונטריים, ומצב זה עלול לגרום לחוסר תיאום בין כלל הגורמים ולהקשות על ניטור ופיקוח מועילים של אספקת השירותים כדי להבטיח את רמתם הנאותה³⁴. אתגרים אלו מקבלים משנה תוקף בכל הנוגע להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה ובמערכת היחסים הזוגית, לנוכח מורכבותה של התופעה והשפעותיה השליליות על הפרט ועל הקהילה - לטווח הקצר והארוך גם יחד. ההתמודדות עם התופעה מחייבת יצירת תשתית חוקית ומקצועית אחידה, ובתוך כך קביעת מסגרת מושגית והגדרה ברורה של התופעה; איסוף נתונים באופן שיטתי ושוטף על היקפה של התופעה באוכלוסייה בכלל ועל היקפה של אוכלוסיית מקבלי השירות בפרט; וכן גיבוש מדיניות ואסטרטגיה רב-שנתית, רב-מערכתית, מתואמת ואינטגרטיבית, בהתבסס על ההגדרה והנתונים הנאספים, והערכתה ותיקופה מפעם לפעם. ההתמודדות מיטבית עם התופעה מחייבת גם הקצאת תקציבים הולמים וכן פיקוח ובקרה על ניצולם. להלן יפורטו ממצאי ביקורת המעקב והביקורת הנוכחית בהיבטיה המערכתיים של ההתמודדות עם התופעה.

הבסיס החוקי והמקצועי להתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג

ההסדר החוקי העיקרי המעגן את אחריותה ומחויבותה של המדינה להגן על נפגעי אלימות בתוך התא המשפחתי מעוגן בחוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991 (להלן - החוק למניעת אלימות במשפחה). חוק זה מסדיר את הדרכים למתן הגנה לנפגעי אלימות במשפחה, בין היתר בדרך של מתן צו שיפוטי האוסר על הפוגע להיכנס לדירה שבה מתגורר בן משפחתו או להתקרב אליה³⁵ (להלן גם - צו הגנה), והוא מתייחס גם לחובתם של אנשי מקצוע ליידע נפגעי אלימות במשפחה בדבר אפשרויות טיפול וקבלת הגנה העומדות בפניהם³⁶. עוד החוק מסמך את בית המשפט לקבוע בצו ההגנה דרישה להתחייבות של האדם שכנגדו הוצא הצו לשיתוף פעולה עם גורמים טיפוליים שיקבע בית המשפט³⁷. משהוצא צו הגנה, עוברת האחריות לאכיפתו למשטרת

³³ מערכת שירותי הרווחה האישיים כוללת מגוון של מענים שמטרתם לקדם את רווחתן של קבוצות ראויות לקידום ולסייע להן בהתמודדות עם חסמים מבניים ואישיים הפוגעים בתפקודן התקין. בקבוצות אלו כלולים, בין השאר, אנשים עם מגבלה גופנית, שכלית או נפשית, אזרחים ותיקים, אנשים הסובלים מעוני, מאלימות או מהדרה חברתית וילדים ובני נוער הנתונים במצבי סיכון.

³⁴ יוסף קטן, "ההוצאה הממשלתית לשירותי הרווחה האישיים", בתוך: יוסף קטן (עורך), **שירותי רווחה אישיים - מגמות ותמורות** (1996), עמ' 17; יוסף קטן, "שירותי הרווחה האישיים בישראל: סוגיות ודילמות מרכזיות", **ביטחון סוציאלי** 53, 39 (1998), עמ' 40 - 43; אליה וורצברגר ויוסף קטן, **השפעת ההפרטה על שירותי הרווחה האישיים ברשויות המקומיות**, נייר דיון 3-05 (2005), עמ' 49; אמיר פז-פוקס ורון מנדלקרן, "לא מוסדר, ולא במקרה: כשלים מובנים באסדרת (רגולציה) שירותים ציבוריים מופרטות חלקית", **משפטים** מג 1195 (תשע"ג), עמ' 1200.

³⁵ לפי סעיף 2(1) לחוק למניעת אלימות במשפחה, בית המשפט הן בבקשה למתן צו הגנה רשאי לתת גם צו מניעת הטרדה מאיימת לאדם, לעניין בן משפחתו, בהתאם להוראות חוק מניעת הטרדה מאיימת, התשס"ב-2001 (להלן - החוק למניעת הטרדה). צו לפי חוק מניעת הטרדה אפשר להוציא גם עבור מקרים שאינם נופלים בגדרו של צו הגנה ולתקופה ראשונית ממושכת יותר של עד שישה חודשים. זאת בעוד תוקפו של צו הגנה שהוצא לראשונה לפי חוק למניעת אלימות במשפחה לא יעלה על שלושה חודשים (סעיף 5 לחוק למניעת אלימות במשפחה). נוסף על הבקשה לצו הגנה לפי החוק למניעת אלימות במשפחה או החוק למניעת הטרדה מאיימת, בפני אדם הנתון לאלימות מצד בן משפחתו עומדת גם האפשרות לפנות בבקשה לצו למדור שקט ושלו, כנגזרת מחובת הבעל במזונות ובמדור במסגרת הדין האיש. ראו: נועה יניב, "מחשבים מסלול מחדש: על שימוש בטכנולוגיית GPS בטיפול בתופעת האלימות המגדרית במשפחה", **מעשי משפט** יב 283 (2021), עמ' 285 - 286.

³⁶ סעיף 11א לחוק למניעת אלימות במשפחה וכן התקנות שהותקנו מכוחו (תקנות למניעת אלימות במשפחה (יידוע בידי אנשי מקצוע בתחום הבריאות), התשס"ב-2002; תקנות למניעת אלימות במשפחה (יידוע בידי שוטרים), התשס"ב-2002; תקנות למניעת אלימות במשפחה (יידוע בידי עובדי סוציאלי), התשס"ג-2003; תקנות למניעת אלימות במשפחה (יידוע בידי עובדי חינוך), התשס"ב-2002).

³⁷ סעיפים 2א ו-6 לחוק למניעת אלימות במשפחה. לפי החוק, בית המשפט רשאי להורות על התחייבות לקבלת טיפול בכפוף להגשת תסקיר שלפיו המחויב על פי צו ההגנה מתאים לטיפול, מסכים ומבין את תנאיו ואת מהותו של הטיפול וכי קיימת מסגרת לטיפול בו.

ישראל, ואז עשויה הפרת הצו להקים עילה למעצרו של המפר, וזאת, בנסיבות מסוימות, אף אם בני משפחתו לא עמדו על קיום הצו או על הפעלת הוראות החוק בשל הפרתו.³⁸

הסדר ייחודי נוסף העוסק בהגנה על נפגעי אלימות בתוך התא המשפחתי וכן בשיקומם נקבע בחוק שירותי רווחה (זכויות נשים ששהו במקלט לנשים מוכות), התשע"ג-2012. חוק זה מסדיר את הדרכים שבהן יינתן סיוע לנשים נפגעות אלימות בתוך התא המשפחתי במעבר לניהול חיים עצמאיים, עם עזיבתן את מקום מגוריהן ואת בן המשפחה שנהג כלפיהן או כלפי ילדיהן באלימות. זאת בין היתר כדי לצמצם את האפשרות שיאלצו, בשל אילוצים כלכליים, לשוב ולהתגורר עם אותו בן משפחה.³⁹

הסדרים חוקיים נוספים הכוללים התייחסות ייחודית לתופעת האלימות במשפחה, ובכך מבטאים את חומרת התופעה ואת אופייה הציבורי,⁴⁰ מעוגנים בחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), הקובע את העבירות הפליליות ואת העונש שבצידין וכן מסדיר את דרכי ענישתם של עוברי חוק. חוק העונשין קובע רף ענישה גבוה יותר בעבירות מסוימות שנעברו כלפי בן משפחה בכלל וכלפי בן זוג בפרט.⁴¹ נוסף על כך, החוק מסמיך את בית המשפט, בהליך הנדון בפניו, לחייב בטיפול שיקומי בקהילה אדם שהורשע בעבירת אלימות כלפי בן משפחתו או שנקבע כי נהג באלימות כלפי בן משפחתו, גם אם לא הורשע בכך (להלן - צו מבחן).⁴² הסדרים ייחודיים נוספים המבטאים את חומרתה היתרה של התופעה קבועים גם בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן - חוק המעצרים), לפיו עבירת אלימות במשפחה מקימה עילת מעצר מיידית של החשוד בעבירה, אף מבלי שהוצא צו מעצר כנגדו, ובית המשפט גם מוסמך לפיו להורות על מעצרו של נאשם בעבירת אלימות במשפחה עד תום ההליכים המשפטיים נגדו.⁴³

לצד ההסדרים הייחודיים שנקבעו בחוק העונשין ובחוק המעצרים, קיימים בחקיקה הסדרים כלליים העוסקים בטיפול בעוברי חוק ובשיקומם, ובהם עוברי חוק בתחום האלימות במשפחה, במהלך ההליך הפלילי ולאחריו.⁴⁴ אלו מצויים באחריותם של שירות המבחן למבוגרים שבמשרד הרווחה, הממונה על הטיפול בבגירים שהם חשודים, נאשמים או נפגעי עבירה ובשיקומם;⁴⁵ שירות בתי הסוהר, האמון על ניהול בתי הסוהר והבטחת האסירים, ובכלל זה על שילובם בפעילויות שיקום בין כותלי בית הסוהר;⁴⁶ והרשות לשיקום האסיר, המופקדת לפי החוק על שיקומם של אסירים משוחררים ועל השתלבותם בקהילה לאחר שחרורם ממאסר.⁴⁷

38 לדוגמה, לפי סעיפים 7(ב) ו-7(ג) לחוק למניעת אלימות במשפחה, קמה עילה מיידית למעצרו של מפר צו האוסר על הפוגע להיכנס לדירה שבה מתגורר בן משפחתו או להתקרב אליה.

39 ראו דברי ההסבר להצעת חוק שירותי רווחה (מענק הסתגלות לנשים ששהו במקלט לנשים מוכות), התשע"ב-2012, ודברי ההסבר להצעת חוק שירותי רווחה (מענק הסתגלות לנשים ששהו במקלט לנשים מוכות) (תיקון מס' 2) (זכויות נשים ששהו במקלט לנשים מוכות), התשע"ז-2017.

40 ראו לדוגמה: אפרת שהם ויאיר רגב, "עמדות שוטרים בנושא הטיפול בתלונות על אלימות בעלים כלפי נשותיהם", **משטרה וחברה** 4 (2000), עמ' 135.

41 כך לדוגמה, נקבע רף ענישה גבוה יותר בעבירות של חבלה ופציעה לפי סעיפים 333 - 334 לחוק העונשין (סעיף 335 לחוק העונשין), בעבירות מין לפי סעיפים 345(א) ו-347(ב) לחוק העונשין (סעיף 351 לחוק העונשין) ובעבירות של תקיפה לפי סעיפים 379 - 380 לחוק העונשין (סעיף 382 לחוק העונשין). קביעת רף ענישה גבוה יותר בעבירות של אלימות בתוך התא המשפחתי נועדה לבטא את חומרת העבירות והסכנה היתרה הכרוכה בהן. ראו לעניין זה: דין וחשבון ועדת בן-שלום (1998), עמ' 14.

42 סעיף 86 לחוק העונשין.

43 סעיפים 21(א)(1)(ג) ו-23(א)(5) (ה) לחוק המעצרים.

44 לרבות במהלך שחרור על-תנאי, לפי סעיף 13(ג) לחוק שחרור על תנאי ממאסר, התשס"א-2001.

45 לפי פקודת המבחן [נוסח חדש], התשכ"ט-1969 (להלן - פקודת המבחן) ותקנות המבחן (שירותי המבחן), התשי"ט-1959.

46 לפי סעיפים 11ד ו-76(א) לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971.

47 הרשות לשיקום האסיר פועלת על פי הוראות חוק הרשות לשיקום האסיר, התשמ"ג-1983 (להלן - חוק הרשות לשיקום האסיר) וכן תקנות הרשות לשיקום האסיר (ועדה להכנת תכניות שיקום), התשמ"ז-1987 ותקנות הרשות לשיקום האסיר (דרכי תיאום בין רשויות), התשס"א-2001, שהותקנו מכוחו של חוק הרשות לשיקום האסיר.

דרכי התמודדות נוספות עם תופעת האלימות בין בני זוג מוסדרות בהוראות רגולטוריות אחרות⁴⁸, ובמרכזן הוראות תקנון העבודה הסוציאלית (להלן - הוראות התע"ס)⁴⁹. הוראות אלו הותקנו מכוח חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958 ותקנותיו (להלן - חוק שירותי הסעד), שבו מעוגן הבסיס החוקי העיקרי למתן שירותי רווחה אישיים בישראל. הוראות התע"ס נועדו בעיקרן להתוות את התשתית המקצועית לעבודתן של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, הנושאות לפי חוק שירותי הסעד באחריות העיקרית לאספקת שירותי הרווחה לתושביהן, ובכללם שירותים בקהילה בתחום הטיפול באלימות במשפחה ומניעתה⁵⁰. לצד זאת, הוראות התע"ס מסדירות את אספקת השירותים בתחום זה במסגרות דיוור מחוץ לקהילה (להלן גם - שירותים חוץ-ביתיים), שאת האחריות להם קיבל על עצמו משרד הרווחה והוא מספק אותם באמצעות נותני שירותים חיצוניים⁵¹.

מלבד הבהרת חלוקת האחריות בין משרד הרווחה לבין הרשויות המקומיות בכל הקשור להתמודדות עם התופעה, הוראות התע"ס כוללות התייחסות למעגלי התמודדות נוספים שאינם מוסדרים בהוראות הדין. אלו כוללים פעולות למניעה מראש של התופעה עוד בטרם החלה, ובכלל זה הפעלת תוכניות חינוכיות בבתי הספר שמטרתן להקנות לתלמידים ידע בנושא ומיומנויות בפתרון סכסוכים, פעולות הסברה לציבור להעלאת המודעות לתופעה ולזנקה (להלן - מניעה ראשונית), וכן פעולות לזיהוי ואיתור של מצבי אלימות בשלביהם המוקדמים, יידוע נפגעי האלימות בדבר המענים הטיפולים ודרכי ההגנה העומדים בפניהם, אבחון והערכת מסוכנות ופיתוח מענים טיפוליים והתערבותיים בקהילה עבור הנפגעים ועבור הפוגעים (להלן - מניעה שניונית). לצד זאת הוראות התע"ס כוללות הסדרים נוספים העוסקים בשלביה המאוחרים של התופעה, בנסיבות שבהן נשקפת סכנה לנפגעי האלימות ונדרשת התערבות מיידית כדי להגן עליהם (להלן - מעגל המניעה השלישונית). הסדרים אלה כוללים תוכניות התערבות ייחודיות להתמודדות עם אלימות מתמשכת הגורמת לנזק, וזאת בדרך של הגנה על נפגעי האלימות, שיקום של הנפגעים והפוגעים וכן סיוע חומרי ותעסוקתי לנשים נפגעות אלימות וילדיהן⁵².

48 המונח "הוראה רגולטורית" מתייחס בדוח זה להוראות דין (חוק או תקנות) (להלן גם - חקיקה) וכן להנחיות, כללים והוראות אחרות שנועדו להסדיר פעילות של משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וגופים פרטיים.

49 לפי סעיף 1 לתקנות שירותי הסעד (כללי השתייכות), התשפ"ד-2023 (להלן - תקנות כללי ההשתייכות), הוראות התע"ס כוללות את ההנחיות וההוראות של המנהל הכללי של משרד הרווחה, המתעדכנות מפעם לפעם ומתפרסמות באתר האינטרנט של משרד הרווחה (תקנות כללי ההשתייכות החליפו את תקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו-1986). הוראות התע"ס העיקריות המסדירות את דרכי ההתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה הן הוראת תע"ס 3.28; הוראת תע"ס 3.8, "טיפול בנשים נפגעות אלימות וילדיהן השוהים במקלטים" (להלן - הוראת תע"ס 3.8); והוראת תע"ס 3.41, "טיפול ושיקום נשים נפגעות אלימות וילדיהן השוהים בדירת מעבר" (30.7.17) (להלן - הוראת תע"ס 3.41). קיימות הוראות תע"ס נוספות המסדירות היבטים כלליים של הנושא, ובכלל זה תיאורי תפקיד והכשרות מקצועיות של העובדים העוסקים בתחום האלימות במשפחה.

50 סעיף 2 לחוק שירותי הסעד ותקנה 2 לתקנות כללי ההשתייכות.

51 שירותים חוץ-ביתיים ניתנים במסגרות מגורים, כדוגמת מקלטים או דירות מעבר לנשים נפגעות אלימות וילדיהן, והפרטים מתגוררים בהם באורח קבוע או לפרק זמן מסוים, ללא משפחתם ובסגנון חיים שונה מזה שהורגלו לו בקהילה. שירותים חוץ-ביתיים מסופקים, על פי רוב, לכמה רשויות מקומיות. לעומת זאת, במסגרות בקהילה מנהלים הפרטים את שגרת חייהם בסביבתם הטבעית, והם או בני משפחתם דואגים למרב צורכיהם בתחומי החיים השונים. שירותים בקהילה, שלא כמו שירותים חוץ-ביתיים, מוגדרים כתחומי טיפול פחות מובנים, ועל כן הם נתונים במידה רבה יותר להכוננת הרשויות המקומיות מבחינת השירותים שיופסקו, דרכי אספקתם וקביעת רמתם ואיכותם. ראו: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2021), "אסדרת אספקתם של שירותי הרווחה בקהילה על ידי הרשויות המקומיות", עמ' 959 - 960 (להלן - דוח הביקורת בנושא אסדרת אספקתם של שירותי הרווחה בקהילה).

52 David A. Wolfe, Peter G. Jaffe, "Emerging Strategies in the Prevention of Domestic Violence", **Future Child**, Winter 9(3) (1999), pp. 133 - 144; Lori L. Heise, **What Works to Prevent Partner Violence? An Evidence Overview** (2011) יש לציין כי ההבחנה בין מעגלי המניעה וההתמודדות עם התופעה אינה קשיחה. כך לדוגמה, פעולות הסברה והעלאת מודעות בקרב הציבור מסייעות לא רק במניעה ראשונית של מקרי אלימות בטרם התרחשותם אלא גם בהעלאת מודעות ובעידוד נשים הנמצאות במעגל האלימות לפנות לקבלת טיפול וסיוע או הגנה, ובכך הן מסייעות גם בפעולות מניעה שניונית ושלישונית של תופעת האלימות בין בני זוג.

לצד הוראות התע"ס נקבעו הוראות רגולטוריות נוספות שנועדו להשלים את התשתית המקצועית להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה בהיבטים נוספים, ובראשם היבטים הנוגעים למערכות הבריאות ואכיפת החוק; כן הן נועדו להסדיר את ממשקי העבודה בין הגופים הממשלתיים בכל הנוגע להתמודדות עם התופעה. הוראות אלו כוללות את נוהלי העבודה של משטרת ישראל⁵³ ומשרד הבריאות⁵⁴ בכל הקשור לזיהוי ואיתור נפגעי אלימות במשפחה והפנייתם לטיפול וכן את נוהלי העבודה של שירות בתי הסוהר בכל הקשור לטיפול בעצורים ואסירים בעבירות של אלימות במשפחה ושיקומם, במהלך מעצרם או מאסרם או אם שוחררו על תנאי⁵⁵.

יצוין כי בכל הקשור למעגל המניעה הראשונית, חוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק הרשות לקידום מעמד האישה), מטיל על הרשות לקידום מעמד האישה את האחריות לגיבוש, קידום ועידוד של מדיניות ופעילות למניעת אלימות נגד נשים, ובכלל זה אלימות המופנית כלפי נשים בתוך התא המשפחתי⁵⁶. הוראות חוק הרשות לקידום מעמד האישה גם מטילות על הרשות את האחריות לעידוד, תיאום וקידום של פעולות גופי השלטון המרכזי והמקומי בתחומי פעולתה של הרשות וכן ניהול מעקב ובקרה על פעולותיהם של גופים אלו⁵⁷. האחריות לפעול למניעת אלימות נגד נשים מוטלת גם על היועצות לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות מכוח חוק הרשויות המקומיות (יועצת לקידום מעמד האישה), התש"ס-2000 (להלן גם - היועצות לקידום מעמד האישה)⁵⁸.

מעגלי ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג, המוסדרים בהוראות הדין ובהוראות רגולטוריות אחרות, מוצגים בתרשים 1 שלהלן⁵⁹.

53 נוהל מס' 300.13.225 של משטרת ישראל, "הטיפול המשטירי בהטרדה מאיימת ובצווי הגנה" (1.2.04) (להלן - נוהל הטיפול המשטירי בצווי הגנה) ונוהל מס' 300.13.226 של משטרת ישראל, "הטיפול המשטירי בעבירות אלימות במשפחה" (9.1.24) (להלן - נוהל הטיפול המשטירי בעבירות אלימות במשפחה).

54 חוזר מנכ"ל משרד הבריאות מס' 20/09, "טיפול בנפגעי אלימות במשפחה, ניצול מיני והזנחה של קטינים וחסרי ישע" (28.8.90) וחוזר מנכ"ל משרד הבריאות 23/03, "איתור וטיפול [ב]נשים נפגעות אלימות במשפחה ע"י מטפלים במסגרות בריאות - באשפוז בקהילה" (19.11.03).

55 פקודה מס' 04.54.03 של נציבות שירות בתי הסוהר, "אופן עבודת ועדות משרדיות ובין-משרדיות לעבירות במשפחה - אלימות וגילוי עריות" (28.7.15) (עדכון אחרון מ-5.1.17) (להלן - פקודת שירות בתי הסוהר בנושא עבודת הוועדות לעבירות אלימות במשפחה).

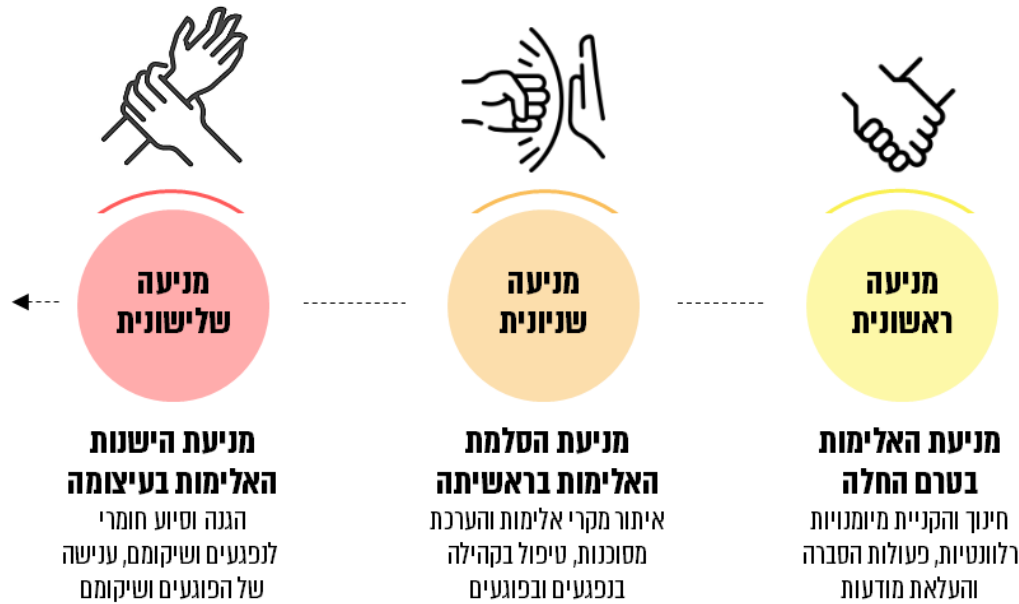
56 סעיף 4 לחוק הרשות לקידום מעמד האישה.

57 סעיפים 1(1) ו-2(5) לחוק הרשות לקידום מעמד האישה.

58 סעיף 3א לחוק הרשויות המקומיות (יועצת לקידום מעמד האישה), התש"ס-2000.

59 ראו גם את ההגדרה של מעגלי המניעה הראשונית, השניונית והשלישונית **בדין וחשבון הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים** (2010), ליד הערה 40.

תרשים 1 : מעגלי ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג



על פי מידע שנאסף במהלך הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

דרכי ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג, בחלוקה לפי מעגלי ההתמודדות והגופים המעורבים, מוצגות בלוח 2 שלהלן.

לוח 2 : דרכי ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג

● מניעה ראשונית
 ● מניעה שניונית
 ● מניעה שלישונית

מוסדר בחוק או בתקנות (באופן חלקי או מלא)

* באמצעות אגף בכיר משפחות, ילדים ונוער בקהילה ואגף בכיר השמות חוץ-ביתיות ומיוחדות שפועלים תחת מנהל שירותים אישיים וחברתיים וכן אגף בכיר שירות המבחן למבוגרים שפועל תחת מינהל של"מ (שיקום, ליווי ומניעה).

** לרבות הרשות לביטחון קהילתי.

המידע המוצג בלוח 2 לעיל ממחיש כמה מאתגריה העיקריים של ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג - תיאום ותכלול של מערך רב-ארגוני ומבוזר המעורב בהתמודדות עם התופעה, בייחוד במעגלי המניעה השניונית והשלישונית, והמגוון הרחב והמקיף של דרכי הפעולה הננקטות לשם התמודדות עימה. עוד עולה מלוח 2 כי בעוד דרכי ההתמודדות עם התופעה במעגל המניעה השלישונית, משנסקפת סכנה לנפגעי האלימות ונדרשת התערבות מיידית כדי להגן עליהם, הוסדרו בעיקרן בחוק או בתקנות, דרכי ההתמודדות במעגלי המניעה הראשונית והשניונית עוגנו בעיקרן בהוראות רגולטוריות אחרות, שאינן חוק או תקנות.

יש לציין כי בשונה מהסדרה הנעשית בחוק או בתקנות, הסדרה הנעשית בהוראות רגולטוריות אחרות, לדוגמה בהוראות התע"ס או בנהלים פנימיים - בין שקביעתן נעשית מתוקף הסמכה מפורשת בהוראות הדין ובין שהיא נעשית מתוקף הסמכה כללית כאמור, מותרת לרשות המינהלית שיקול דעת שלא לפעול על פיהן, ובלבד שנימקה את החלטתה. זאת שכן מטרתן העיקרית של הוראות רגולטוריות אחרות היא להבטיח עקביות בהחלטות הרשות המינהלית ולהנחות אותה בהפעלת שיקול דעתה בכל הנוגע להפעלת הסמכויות שהוענקו לה בדין⁶⁰.

הגדרת תופעת האלימות בין בני זוג

קביעת הגדרה אחידה ובהירה של תופעות חברתיות בכלל ושל תופעות חברתיות בעלות משמעויות שליליות בפרט חיונית לעצם ההתמודדות עם התופעה מצד כלל הגורמים האמונים על כך, ובתוך כך הכרחית לצורך ניטור התופעה ואמידת ממדיה⁶¹. מעבר לעצם קביעת ההגדרה, ישנה לעיתים חשיבות גם לכך שההגדרה תעוגן בהוראות הדין או בהוראות רגולטוריות אחרות המתוות את הבסיס החוקי והמקצועי להתמודדות עם התופעה. זאת כדי לבסס מסגרת משפטית אחידה, עקבית ומחייבת להתמודדות עימה⁶². בכל הקשור לתופעת האלימות בין בני זוג עולה קושי מיוחד בקביעת הגדרה אחידה לתופעה משום שגבולותיה הנורמטיביים הם תלויי מקום, זמן ותרבות⁶³.

הוראות הדין המתוות את הבסיס החוקי והמקצועי להתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג אינן כוללות הגדרה מפורשת לתופעה⁶⁴. הן אומנם מתייחסות במפורש לביטויים מסוימים של התופעה כדוגמת אלימות פיזית ומינית או התעללות נפשית מתמשכת, אולם היבטים מוכרים אחרים של התופעה, ובהם אלימות כלכלית⁶⁵ ומילולית והזנחה, אינם באים לידי ביטוי מפורש

⁶⁰ יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית**, כרך ה (2020), עמ' 3719 - 3720; יואב דותן, **ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי**, כרך ב (2023), עמ' 803.

⁶¹ World Health Organization, **World Report on Violence and Health** (Edited by: Etienne G. Krug, Linda L. Dahlberg and James A. Mercy Anthony B. Zwi and Rafael Lozano; 2002), p. 5; Kelsey Hegarty and Gwenneth Roberts, "How Common is Domestic Violence Against Women? The Definition of Partner Abuse in Prevalence Studies, **Australian and New Zealand Journal of Public Health** 22(1), (1998), pp. 49 - 54. על החשיבות של אמידת היקף תופעת האלימות בין בני זוג ראו תת-הפרק "איסוף וניהול של נתונים על התופעה ומאפייניה".

⁶² ראו בהקשר זה: יניב רוזנאי, "כשהמחוקק אומר 'ידג' - למה הוא מתכוון? על חשיבותן של ההגדרות בחקיקה" **עיונים בשפה וחברה** (1 - 2) 5 (2012), עמ' 106.

⁶³ דין וחשבון ועדת רוזנבאום (2016), עמ' 41; אף כי הגדרת התופעה אינה אחידה גם בין מדינות שונות ועשויה להשתנות ביניהן על רקע עיגונה בדין או בהוראות רגולטוריות. עם זאת, נראה כי קיימת הסכמה רחבה על כך שהתופעה אינה מוגדרת במונחים של תוצאות ממשיות של האלימות, אלא במונחים של כוונה העומדת מאחורי הפעולה - בין שהסתיימה בפגיעה, בחבלה או בנזק כלשהו ובין שלא. ראו: הסקר משנת 2001, עמ' 14.

⁶⁴ החוק למניעת אלימות במשפחה; החוק למניעת הטרדה; חוק העונשין.

⁶⁵ ועדת רוזנבאום אימצה לעניין זה את ההגדרה של עמותת 'רוח נשית' - עצמאות כלכלית לנשים נפגעות אלימות, לפיה, אלימות כלכלית מבטאת "שליטה מוחלטת בכפייה על כל המשאבים הכלכליים של המשפחה, מניעת השגת עצמאות כלכלית של שאר בני המשפחה, הסתרת המשאבים הכלכליים ושימוש בהם על-מנת לשלוט בהתנהלות שאר בני הבית, והכול בכפייה או בהטלת אימה" (ראו: דין וחשבון ועדת רוזנבאום (2016), עמ' 21). יש לציין כי מחקרים מצביעים על כך שברוב המוחלט של המקרים אלימות גופנית מלווה גם באלימות כלכלית. ראו בהקשר זה: Adrienne E. Adams, Cris M. Sullivan, Deborah Bybee and Megan R. Greeson, Development of the Scale of Economic Abuse, **Violence against Women** 14 (2008), pp. 563 - 588 וכן דלית יסעור-בורוכוביץ', אריאן רן-ברזילי, אורלי בנימין וקרני

בהוראות הדין הללו⁶⁶. תופעות אלו של אלימות כלכלית ומילולית והזנחה אינן באות לידי ביטוי מפורש גם בהוראות התע"ס שפרסם משרד הרווחה, המסדירות בראייה מערכתית את דרכי ההתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, או בהנחיות ובנוהלי העבודה של המשטרה ומשרד הבריאות העוסקים בזיהוי ובאיתור של משפחות במעגל האלימות⁶⁷. זאת על אף שיעורן הלא מבוטל של תופעות אלו מכלל ביטוייה של תופעת האלימות במשפחה⁶⁸.

בשנת 2016 ועדה בין-משרדית שהוקמה במטרה לטייב את "הטיפול המערכתי בהתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה"⁶⁹ (ועדת רוזנבאום) קבעה הגדרה עדכנית ורחבה לתופעת האלימות במשפחה, הנוגעת למגוון האופנים שבהם היא מתבטאת, ובהם אלימות פיזית, מינית, נפשית וכלכלית המלווה בהפעלת כוח או הטלת אימה והזנחה. ההגדרה נקבעה בהתבסס על הגדרה שאימץ ארגון ה-OECD ועל הגדרה שנכללה באמנת מועצת אירופה למאבק באלימות כלפי נשים ובאלימות במשפחה ולמניעתן משנת 2011 (להלן - אמנת איסטנבול), אם כי מדינת ישראל לא חתמה על אמנה זו ומשכך גם לא אשררה אותה⁷⁰. ועדת רוזנבאום המליצה כי הגדרה זו תשמש "הגדרה ממשלתית אחידה לתופעת האלימות במשפחה על כל גווניה", וזאת כחלק מעקרונות הפעולה לטיפול המערכתי בהתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה⁷¹.

הביקורת הקודמת: נמצא כי ההגדרה שעליה המליצה ועדת רוזנבאום או הגדרה אחידה אחרת לא עוגנו בחקיקה או בהוראות רגולטוריות אחרות. במועד סיום הביקורת הקודמת נמצא גם כי ישראל לא חתמה על אמנת איסטנבול. זאת אף שנציגי משרד הרווחה הודיעו עוד במרץ 2017 על נכונות המדינה לעשות כן, בכפוף לסייגים מסוימים, בדיון בוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בכנסת (להלן - הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת)⁷².

בהתאם לכך, בזיקה לאמנות הבין-לאומיות בנושא, המליץ משרד מבקר המדינה למשרד הרווחה - בשיתוף עם השלטון המקומי, משרדי הממשלה הרלוונטיים, רשויות האכיפה וארגוני המגזר השלישי - לבחון את האפשרות להסדרת הגדרה אחידה מחייבת וכוללת (לרבות בהוראות התע"ס)

קריגל, **אלימות כלכלית: אפיונים ודרכי התמודדות** (2021), עמ' 3; אריאן רנן-ברזילי וישרלי יוסרי, "אלימות כלכלית במשפחה - בין דומיננטיות גברית לגבריות נכפית?", **עיוני משפט** 613 (2016).

66 בשנים האחרונות יש המדברים על סוגי אלימות נוספים - "אלימות טכנולוגית", המוגדרת כשימוש באמצעים טכנולוגיים שונים, כגון טלפונים חכמים, אפליקציות, מרשתת, פלטפורמות מדיה חברתית ודואר אלקטרוני כדי לשלול את יכולתו של אדם לקיים אורח חיים בטוח במרחב הפרטי והציבורי; ו"אלימות משפטית", המוגדרת כשימוש בזכויות החוקיות ובערכאות המשפטיות השונות לצורך התנגחות, התעללות והמשך השליטה בבן או בת הזוג (למשל, הטלת אימה ואיומים במהלך משא ומתן לגירושין, ריבוי תביעות והתדיינות משפטיות עקרות, סרבנות גט או הסתת ילדים לסרבנות קשר). ראו: רבקה נוימן, **מסמך מדיניות - אלימות טכנולוגית כנגד נשים** (לא צוין תאריך).

67 סעיפים 2, 5 ו-6 להוראות תע"ס 3.28; סעיף 3 לחוזר מנכ"ל משרד הבריאות 23/03. יש לציין כי תחת ההגדרות של "אלימות נפשית" או "אלימות פסיכולוגית", הגדרות הכלולות בהוראות רגולטוריות מסוימות, ניתן לכלול גם "אלימות כלכלית" או "אלימות מילולית" (לעניין ההגדרה של אלימות כלכלית, ראו לדוגמה: Amanda M. Stylianou, "Economic Abuse Within Intimate Partner Violence: A Review of the Literature", **Violence and Victims** 38(1) (2018). pp. 3 - 22). עם זאת, במחקר מושם דגש על החיוניות שבקביעת הגדרה ברורה ומובחנת של ביטוייה השונים של התופעה, בפרט של אלימות כלכלית, כדי להתמודד עימם ועם השלכותיהם הייחודיות באופן מותאם, מיטבי ומועיל.

68 כך לדוגמה, לפי נתונים שנאספו מתוך שאלוני I-risk, בשנים 2020 - 2024 שיעורה של האלימות הכלכלית עמד על כ-36%, והוא היה גבוה מהיקפה של תופעת האלימות הגופנית שעמד על כ-27%.

69 דין וחשבון ועדת רוזנבאום (2016), עמ' 10.

70 סעיף 3 לאמנת איסטנבול. אימוצה של אמנה בין-לאומית הוא ככלל דו-שלבי - לאחר חתימה על האמנה נדרש אשרורה, היינו אימוץ האמנה באופן שתוטמע בחקיקה הפנימית של המדינה. ראו: יפה זילברשץ, "המשפט הבינלאומי במשפט החוקתי", **משפט וממשל** ד (התשנ"ז), עמ' 54 - 55. נכון לספטמבר 2024 חתמו על אמנת איסטנבול 45 מדינות, ומחן אשררו אותה 39 מדינות. ראו בקישור (כניסה אחרונה: 18.9.24): www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=210 יש לציין כי במסגרת ההסכם הקואליציוני לכינון ממשלה לאומית מ-28.12.22 בין סיעת הליכוד וסיעת הצינונות הדתית בכנסת ה-25 הוסכם כי "הממשלה לא תאשר את הצטרפות ישראל לאמנת איסטנבול" (סעיף 106 להסכם).

71 דין וחשבון ועדת רוזנבאום (2016), עמ' 11.

72 פרוטוקול מס' 157 משיבת הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת מ-14.3.2017.

של תופעת האלימות בין בני זוג, אשר תסייע בגיבוש המדיניות והכלים השונים לטיפול בתופעה על מכלול היבטיה.

משרד הרווחה ומשרד המשפטים מסרו בתשובותיהם לביקורת הקודמת מפרברואר 2021 כי לאחר בחינת הנושא בוועדה הבין-משרדית הוחלט להסתפק בעצם קביעת ההגדרה המוסכמת ולא לעגנה בחקיקה.

ביקורת המעקב: נמצא כי ההגדרה העדכנית והאחידה שקבעה ועדת רוזנבאום או הגדרה אחידה אחרת טרם עוגנה בחקיקה או בהוראות רגולטוריות אחרות. נוסף על כך, דברי חקיקה והוראות רגולטוריות אחרות שנקבעו מאז הביקורת הקודמת כוללים הגדרות לתופעה שאינן בהכרח אחידות. כך לדוגמה, נוהל מעודכן שפרסם בשנת 2023 משרד הבינוי והשיכון לעניין הזכאות של נפגעי אלימות במשפחה לסיוע כספי בשכר הדירה⁷³ מפנה לעניין הגדרת התופעה לאתר המרשתת (האינטרנט) של משרד הרווחה, ושם מפורטים אופניה השונים של התופעה ברוח ההגדרה הרחבה שעליה המליצה ועדת רוזנבאום⁷⁴. לעומת זאת, ההסדרים שעוגנו בחקיקה בשנים 2021 ו-2023 לעניין הפיקוח הטכנולוגי להבטחת קיומו של צו הגנה שהוצא לפי החוק למניעת אלימות במשפחה⁷⁵, או לעניין החובה להורות על קבלת חוות דעת לגבי אדם שהוצא נגדו צו הגנה לפי החוק בהתייחס להתאמתו לטיפול⁷⁶, נוגעים לאופנים של התופעה המתוארים בחוק ואינם כוללים הגדרה לאלימות במשפחה, ובכלל זה הגדרה לאלימות כלכלית.

על כך יש להוסיף כי במהלך התקופה מאז הביקורת הקודמת נעשו כמה ניסיונות לקדם את הרחבת הביטויים המפורשים של תופעת האלימות במשפחה בחוק למניעת אלימות במשפחה, תוך הכללתה של האלימות הכלכלית בגדרו של חוק זה. באחד מהדיונים שהתקיים בשנת 2023 במליאת הכנסת, בהצעת חוק פרטית שהוגשה בנושא⁷⁷, הועלה כי התיקון לחוק לא קודם בשל היעדרו של מקור תקציבי וכן בשל מחלוקת על מתכונתו של התיקון המוצע⁷⁸. יצוין כי להצעת החוק הפרטית קדמה הצעת חוק ממשלתית משנת 2020, שאושרה עקרונית בוועדת השרים לענייני חקיקה באותה השנה, אך הליכי חקיקתה לא הושלמו⁷⁹.

עוד העלתה ביקורת המעקב כי בדיון נוסף בוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת בנובמבר 2021, בסמוך לסיום הביקורת הקודמת, שרי החוץ, המשפטים והרווחה שבו והביעו נכונות להצטרף לאמנת איסטנבול⁸⁰. עם זאת, כחצי שנה מאוחר יותר, לאחר חילופי השלטון, הסתייג משרד הפנים בנוגע לחתימה על האמנה בשל עניינים הנוגעים ל"הגירה ופליטות"⁸¹. נכון למועד סיום ביקורת המעקב, מדינת ישראל לא חתמה על אמנת איסטנבול ומשכך גם לא אשררה אותה.

הביקורת הקודמת העלתה כי ההגדרה שעליה המליצה ועדת רוזנבאום לתופעת האלימות במשפחה או הגדרה אחידה אחרת לא עוגנה בחקיקה או בהוראות רגולטוריות אחרות. כן נמצא

73 נוהל מס' 08/25 של מינהל לסיוע בדיוור במשרד הבינוי והשיכון, "נפגעי אלימות במשפחה" (12.3.23).

74 www.gov.il/he/pages/molasa-domestic-violence-types (כניסה אחרונה: 21.7.24).

75 חוק למניעת אלימות במשפחה (תיקון מס' 19 - הוראת שעה), התשפ"ג-2023, ס"ח 3085, י"ט באב התשפ"ג, 6.8.2023, עמ' 672. ראו תת-הפרק "אכיפת צווי הגנה באמצעים טכנולוגיים".

76 חוק למניעת אלימות במשפחה (תיקון מס' 18 - הוראת שעה), התשפ"ד-2021, ס"ח 2939, י"א בטבת התשפ"ב, 15.12.21, עמ' 474. ראו תת-הפרק "הפניית פוגעים לטיפול במסגרת הדיון בבקשה לצו הגנה".

77 הצעת חוק למניעת אלימות במשפחה (תיקון - מניעת אלימות כלכלית) (הוראת שעה), התשפ"ג-2023, 2024/25/פ.

78 במהלך הדיון המוקדם ("קריאה טרומית"), לאחר שהצעת החוק הוסרה מסדר היום. ראו: פרוטוקול הישיבה ה-96 של הכנסת ה-25 מ-19.7.23, עמ' 108 - 109.

79 הצעת חוק למניעת אלימות במשפחה (תיקון מס' 18 והוראת שעה) (מניעת אלימות כלכלית), התש"ף-2020, ה"ח הממשלה - 1356, כ' באב התש"ף, 10.8.20, עמ' 650. הצעת החוק אושרה עקרונית בוועדת השרים לענייני חקיקה ב-19.7.20 (החלטה מספר חק/131 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 19.07.20, אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה, קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 06.08.20 ומספרה 1304[חק/131]).

80 פרוטוקול מס' 20 משיבת הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת מ-23.11.21.

81 פרוטוקול מס' 55 משיבת הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת מ-10.5.22.

כי ישראל לא חתמה על אמנת איסטנבול, ומשכך גם לא אשררה אותה. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי לא תוקן. במועד סיומה, בדצמבר 2024, בחלוף יותר משמונה שנים מאז שהמליצה ועדת רוזנבאום על הגדרה רחבה שתשמש "כהגדרה ממשלתית אחידה לתופעת האלימות במשפחה על כל גווניה" - הגדרה זו או הגדרה מוסכמת אחרת לא עוגנה באופן רשמי בהוראות החוק המתוות את הבסיס החוקי והמקצועי להתמודדות עם התופעה או בהוראות רגולטוריות אחרות, ובהן הוראות התע"ס. נוסף על כך, הצעות החוק להכללת האלימות הכלכלית בגדרו של החוק למניעת אלימות במשפחה לא הבשילו לכדי חקיקה מחייבת.

משרד המשפטים מסר בתשובתו מאפריל 2025 כי נכון למועד התשובה, עיגונה בחקיקה של הגדרה לתופעת האלימות במשפחה עודנו מצוי בבדיקה, ונעשית בנושא עבודה בין-משרדית, והוסיף כי קביעת הגדרה בחקיקה היא עניין של מדיניות ממשלתית והסכמה חברתית. לצד זאת ציין כי הוועדה הבין-משרדית פעלה בשיתוף פעולה עם יוזמת "שיתופים - קווים אדומים" (להלן גם - יוזמת "שיתופים") לקביעת הגדרה לתופעת האלימות הזוגית ולפרסומה באתר המרשתת של היוזמה⁸². לפי התשובה, אומנם הגדרה זו אינה מחייבת משפטית, אך תורמת להעלאת המודעות לתופעה בקרב הציבור.

משרד מבקר המדינה שב וממליץ למשרד הרווחה, העומד בראשות הוועדה הבין-משרדית הקבועה, לפעול בשיתוף משרד המשפטים לעגן בחקיקה - או בהוראות רגולטוריות אחרות - הגדרה עדכנית של המונח "אלימות במשפחה", בין זו שקבעה ועדת רוזנבאום ובין הגדרה אחידה אחרת. זאת כדי להבטיח אחידות גישה בהתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, על מכלול היבטיה, מצד כלל הגופים האמונים על כך. בראש ובראשונה מן הראוי כי ההגדרה העדכנית תעוגן בהוראות התע"ס שקבע משרד הרווחה, המסדירות בראייה מערכתית את דרכי ההתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה. בכך יהיה גם משום ביטוי למחויבותה של מדינת ישראל לעקרונותיה הכלליים של אמנת איסטנבול, המשמשים מפת דרכים להתמודדות עם אלימות כלפי נשים בכלל ועם אלימות כלפי נשים במערכת הזוגית בפרט, ושלגביהם קיימת הסכמה רחבה.

מידת תיקון הליקוי



הערכת המסוכנות הנשקפת לנפגעי אלימות בין בני זוג

הערכת מסוכנות היא הליך תומך החלטה המשמש לאמידת ההיתכנות לכך שאדם יגרום לפגיעה גופנית או אחרת באדם אחר, לרבות אמידת ההיתכנות לפגיעה חוזרת כאמור. בכך מסייע הליך זה להבחין בין אלו הנשקפת מהם מסוכנות בדרגת הסתברות גבוהה לבין אלו הנשקפת מהם מסוכנות בהסתברות נמוכה⁸³. הליך הערכת המסוכנות נדרש הן במעגל המניעה השניוני - כדי לקבוע את הצורך והדחיפות בהתערבות ובמתן הגנה מיידית לאחר איתור וזיהוי של נפגעי אלימות במשפחה⁸⁴, והן במעגל המניעה השלישוני - לשם קביעת תנאי פיקוח תחת צו הגנה, הגשת בקשה למעצר עד תום ההליכים בעבירות אלימות במשפחה או בחינת האפשרות לשחרור ממעצר בערובה, יציאה לחופשה במהלך מאסר או החלטה על שחרור על תנאי ממאסר בגין עבירות אלו⁸⁵. ועדה בין-משרדית לטיפול בבעיית האלימות במשפחה, שפרסמה את המלצותיה בשנת 1998 (ועדת בן-שלום), ציינה כי הליך הערכת המסוכנות הוא מיומנות טיפולית שכל איש מקצוע העוסק בתופעת האלימות במשפחה נדרש לרכוש בטרם הוא פוגש בקורבנות התופעה, ולצורך כך יש להעמיד לרשותו כלים מתאימים⁸⁶ (להלן - כלים להערכת מסוכנות).

ועדת רוזנבאום מצאה כי הכלים הקיימים להערכת מסוכנות המיושמים בגופים שונים אינם מתואמים ביניהם ואינם "רגישי תרבות". לפיכך הם אינם מאפשרים לגבש תמונת מצב אחודה של רמת המסוכנות של הפוגע ולהתאים את הליך הטיפול למאפייניו הייחודיים. בהתאם לכך המליצה הוועדה על גיבוש כלי להערכת מסוכנות שהוא "אחוד, מודולרי ומותאם לסוגי האלימות, לנפגעי האלימות השונים ולמגזרים ייחודיים באופן שיהיה אפשר לשקלל את רמת המסוכנות האחידה ולתאם את המשך הטיפול". עוד המליצה כי הכלי יתוקף באמצעות מחקר מלווה וספרות אמפירית ותיאורטית⁸⁷. יצוין כי המלצות דומות נכללו עוד קודם לכן בדין וחשבון ועדת בן-שלום⁸⁸. על החשיבות שבהטמעת כלי מתואם להערכת מסוכנות עמדה גם הוועדה הבין-משרדית לבדיקת מקרי רצח של נשים בידי בן זוג, שמצאה בשנת 2019 כי הקושי בתכלול גורמי הסיכון והמסוכנות לצד חוסר מודעות וידע בנושא הם גורמי סיכון קריטיים במקרי רצח⁸⁹.

הביקורת הקודמת: נמצא כי בהמשך להמלצותיה של ועדת רוזנבאום, הוקם צוות משנה רב-תחומי של הוועדה הבין-משרדית הקבועה (להלן - הצוות הבין-משרדי בתחום הערכת מסוכנות). הצוות ערך מיפוי של כלים קיימים להערכת מסוכנות, שבהם נעשה שימוש על ידי גופים שונים, וזיהה עשרה כלים כאלו⁹⁰. הביקורת העלתה עוד כי עובדי רווחה בשליש מהרשויות

⁸³ **פיתוח כלים אחידים ומותאמים להערכת מסוכנות** (דוח ביניים) (מאי 2020), עמ' 14; רותם שער-אפודי ונתנאל דגן, "שיקולי מסוכנות ושיקום בהחלטותיהן של ועדות השחרורים בישראל: ניתוח אמפירי", **קרימינולוגיה ישראלית** י' 119 (תשפ"ב), עמ' 122 - 123 (להלן - שער-אפודי ודגן).

⁸⁴ הערכת מסוכנות לקביעת הצורך והדחיפות בהתערבות ובמתן הגנה מיידית משמשת את משטרת ישראל (לפי נוהל הטיפול המשטרתי בעבירות אלימות במשפחה); מערכת הבריאות (לפי חוזר מנכ"ל משרד הבריאות 23/03); המחלקות לשירותים חברתיים והמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה (לפי סעיף 14.1 להוראת תע"ס 3.28); וכן ועדות מחוזיות להערכת פוטנציאל מסוכנות (לפי הוראת תע"ס 3.39 בנושא "הנהלים להפניית לקוחות המחלקות לשירותים חברתיים לוועדה המחוזית המשותפת למשרדי הרווחה והשירותים החברתיים והבריאות בנושא הערכת פוטנציאל המסוכנות באלימות במשפחה" מ-1.4.08).

⁸⁵ הערכת המסוכנות בהליכים אזרחיים או פליליים שעניינם עבירות אלימות במשפחה משמשת את משטרת ישראל (לפי נוהל משטרת ישראל, "הטיפול המשטרתי בעבירות אלימות במשפחה" (1.2.14) ואת שירותי בתי הסוהר (לפי הוראת תע"ס 3.37, "ועדות מחוזיות לגילוי עריות ולאלימות במשפחה לענייני אסירים ומשפחותיהם" (1.5.12) [להלן - הוראת תע"ס 3.37]).

⁸⁶ דין וחשבון ועדת בן-שלום (1998), עמ' 9.

⁸⁷ דין וחשבון ועדת רוזנבאום (2016), עמ' 67.

⁸⁸ דין וחשבון ועדת בן-שלום (1998), עמ' 29.

⁸⁹ משרד הרווחה, **אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה: סיכום פעילות ונתונים לשנת 2019** (2020), עמ' 117 - 119. הוועדה הבין-משרדית לבדיקת מקרי רצח נשים בידי בני זוג פועלת מתוקף החלטת הממשלה 1820, "הטיפול בתופעת האלימות בין בני זוג" (16.5.02) והחלטת הממשלה 1821, "הרחבת סמכויות הוועדה הבין-משרדית לבדיקת מקרי רצח נשים בידי בני זוג" (14.8.22).

⁹⁰ הכלים שמופו משמשים את משרד הרווחה (שישה כלים), משטרת ישראל, משרד הבריאות, ועדות מחוזיות לעבירות אלימות במשפחה וועדות מחוזיות להערכת פוטנציאל מסוכנות. שלושה מבין עשרת הכלים שמופו משמשים להערכת מסוכנות שנשקפת לקשישים וילדים. ראו: **פיתוח כלים אחידים ומותאמים להערכת מסוכנות** (דוח ביניים) (מאי 2020), עמ' 10 - 11.

המקומיות שנבדקו (5 מתוך 15) סברו שהכלי ששימש באותה העת להערכת מסוכנות במחלקות לשירותים חברתיים ובמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה אינו מספק מענה מיטבי, והוא נחשב ל"פשטני", "לא אובייקטיבי" ו"לא ידידותי לשימוש".

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת למשרד הרווחה - בשיתוף עם הרשויות המקומיות, משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר ומשרד הבריאות - לפעול להשלמת הפיתוח של כלי אחוד להערכת מסוכנות. עוד המליץ כי בעת גיבוש הכלי יובא בחשבון ניסיונם של הרשויות המקומיות ויתר גורמי הטיפול ואכיפת החוק במסגרת הפעלת הכלים הקיימים להערכת מסוכנות.

משרד הרווחה ומשטרת ישראל מסרו בתשובותיהם לביקורת הקודמת מפרברואר 2021 כי הצוות הבין-משרדי בתחום הערכת מסוכנות פיתח כלי חדש ומקיף להערכת מסוכנות, שעתיד להיות מוטמע במהלך שנת 2021, עם השלמת תיקופו.

ביקורת המעקב: נמצא כי באוקטובר 2021 החל משרד הרווחה בתהליך הטמעתו של הכלי החדש להערכת מסוכנות שגיבש הצוות הבין-משרדי בתחום הערכת מסוכנות. השלב הראשון בתהליך כלל מפגשי חשיפה ותרגול מעשי של השימוש בכלי בקרב מאות עובדים מתחומי הרווחה, הבריאות ואכיפת החוק לצורך תיקוף איכותי של תהליך העבודה ותוצרי הכלי (להלן גם - התיקוף האיכותי). במהלך השנים 2023 ו-2024 עודכן הכלי שלוש פעמים בעקבות משובים שהתקבלו מהמשתתפים בתהליך ההטמעה. בד בבד נמשך תהליך ההטמעה השוטפת תוך הרחבת מעגל המשתתפים והכשרתם. המשך תהליך ההטמעה כלל תיקוף של הכלי החדש באמצעות יישומו על מקרי אלימות שאירעו בעבר ובחינת תוצריו אל מול ההתרחשויות בפועל (להלן גם - התיקוף ההיסטורי), ובהמשך הוחל בהפעלה של הכלי "בזמן אמת" - השלב האחרון בתהליך ההטמעה (להלן גם - התיקוף המבצעי)⁹¹. לצד המשך הטמעתו של הכלי החדש, גובש מדריך עבודה מפורט ומקיף לשימוש בכלי, המתייחס לתהליך הפיתוח והתיקוף של הכלי, לאופן השימוש בו ולתוצריו.

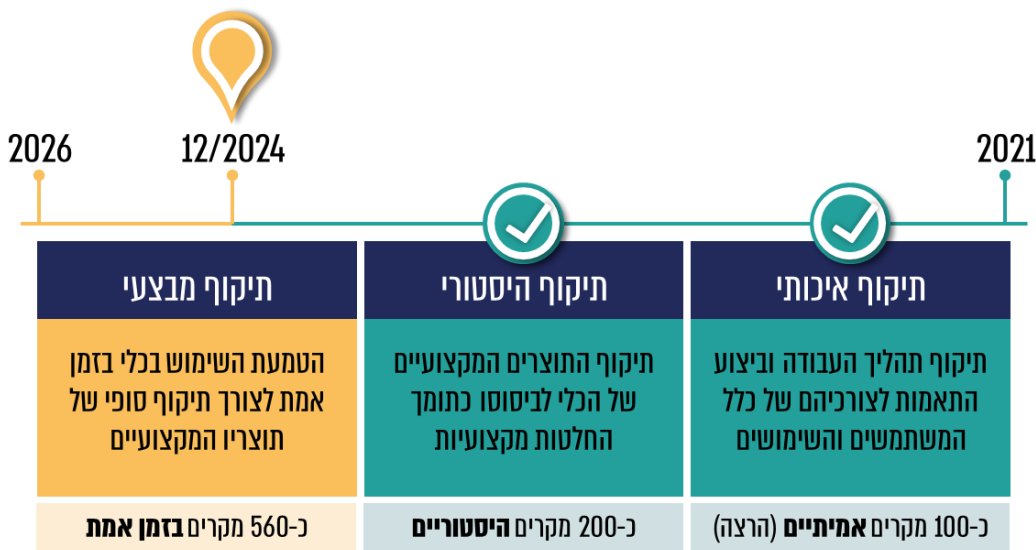
יצוין כי הכלי החדש להערכת מסוכנות כולל שימוש בשפה אחידה, תוך הבחנה בין סוגיה השונים של האלימות במשפחה והסביבה והתרבות שבה היא מתרחשת, והוא נועד לתת מענה למאפייניהם השונים של הגופים האמורים לעשות בו שימוש. כמו כן הכלי החדש מאפשר לקבוע מדד כמותי של רמת מסוכנות (0 - 1 מסוכנות נמוכה; 1 - 2 מסוכנות בינונית; 2 - 3 מסוכנות גבוהה), ולצד זאת הוא גם מאפשר זיהוי מיידי של סימני אזהרה היכולים להצביע על סיכון⁹².

תיאור ההתקדמות של הליך הטמעת הכלי החדש להערכת מסוכנות, נכון למועד סיום הביקורת, בדצמבר 2024, מובא בתרשים 2 שלהלן.

91 **פיתוח תחום הערכת מסוכנות** (אוגוסט 2024), עמ' 6, 8 ו-9.

92 ראו: טופורק בר ושוורק, עמ' 11.

תרשים 2 : התקדמות הליך הטמעת הכלי החדש להערכת מסוכנות,
נכון למועד סיום הביקורת, בדצמבר 2024



על פי מידע שנאסף במהלך ביקורת המעקב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הביקורת הקודמת העלתה כי משרד הרווחה טרם השלים את המהלך לפיתוח וגיבוש כלי אחד להערכת מסוכנות כפי שהמליצה ועדת רוזנבאום. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה רבה. במועד סיומה, בדצמבר 2024, תהליך הטמעתו של הכלי החדש להערכת מסוכנות היה מצוי בעיצומו. לפי הערכת הצוות הבין-משרדי בתחום הערכת מסוכנות, תהליך ההטמעה המלא בקרב כלל הגופים הנוגעים בדבר צפוי להסתיים בתוך כשנתיים, עם השלמת התיקוף המבצעי שלו.

משרד הרווחה מסר במהלך ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, כי ההערכה המקורית בנוגע למשך הזמן הדרוש להשלמת ההטמעה לא הביאה בחשבון במלואה את המורכבות הרבה הכרוכה בה - בכלל זה מאות העובדים העושים שימוש בכלי ואמורים להשתתף בהליך ההטמעה; הצורך בהתאמתו של הכלי לשימוש בסביבה ממוחשבת; וכן המגבלות המשפטיות הכרוכות בהעברת מידע בין גופים.

לצד זאת, משרד הבריאות מסר במהלך ביקורת המעקב, בנובמבר 2024, כי בעת תהליך ההטמעה של הכלי התעוררו קשיים בשימוש בו. בין השאר עלה כי לגורמי טיפול מסוימים במערכת הבריאות אין גישה למלוא המידע הדרוש לשם שימוש בכלי; משך הזמן הדרוש לשם השימוש בכלי אינו מתאים לטיפול קצר מועד ולעומסי העבודה במערכת הבריאות; וכי בלי שהכלי מוטמע במערכת המחשוב של המוסד הרפואי, השימוש בו מחייב הזנת נתונים ביותר ממערכת ממוחשבת אחת, באופן הגוזל זמן מגורמי הטיפול וכן מקשה על תיעוד המידע. מנגד, הרשות לשיקום האסיר מסרה במהלך ביקורת המעקב, בנובמבר 2024, כי במסגרת הפיילוט להטמעתו של הכלי נעשה בו שימוש פעמים ספורות בלבד, וכי על סמך השימוש שנעשה בו עד כה אי אפשר להעריך את מידת יעילותו ותרומתו במסגרת עבודתה של הרשות לשיקום האסיר.

מומלץ למשרד הרווחה, העומד בראשות הוועדה הבין-משרדית הקבועה - בשיתוף עם הרשויות המקומיות, משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר, הרשות לשיקום האסיר ומשרד הבריאות - להשלים את הטמעתו של הכלי החדש להערכת מסוכנות, לרבות הטמעתו במערכות המחשוב של הגופים הללו לפי הצורך, ותוך התאמתו המיטבית לכלל גורמי הטיפול והאכיפה האמורים לעשות בו שימוש. מומלץ כי כלל הגופים הללו, המשתתפים בתהליך ההטמעה של הכלי החדש, יפעלו במשותף, מתוך מחויבות עמוקה להשלמת תהליך ההטמעה של הכלי ומתוך הכרה בחשיבותו לתמיכה שיטתית ומקצועית בתהליכי העבודה החיוניים לזיהוי סכנה מיידית לנפגעי אלימות במשפחה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו ממאי 2025 כי הוא מקבל את המלצת הביקורת ויפעל ביתר שאת לקידום תהליך ההטמעה של הכלי החדש להערכת מסוכנות בקרב כלל גופי הטיפול והאכיפה.

משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר מסרו בתשובותיהם מאפריל 2024 כי נציגיהם לוקחים חלק פעיל בצוות הבין-משרדי בתחום הערכת מסוכנות. משטרת ישראל הוסיפה כי היא מעורבת במכלול תהליך הפיתוח של הכלי להערכת מסוכנות, שנעשה בהובלת משרד הרווחה, וחלק מכך מדור נפגעי עבירה ומשפחה במשטרת ישראל (להלן - מדור נפגעי עבירה) קיים כנס ייעודי לבחינת הכלי בהשתתפות עו"ס מחלקי משפחה; חוקרי אלימות במשפחה השתתפו בפילוט לבחינת הכלי; וכן נציגת מדור נפגעי עבירה ועו"ס מחלקי משפחה השתתפו בקורס הראשון שקיים משרד הרווחה להטמעתו של הכלי. עוד ציינה משטרת ישראל כי עם סיום השתתפותה בתיקוף המבצעי של הכלי, לפי דרישת הוועדה הבין-משרדית, תיבחן הטמעתו על כל היבטיו. שירות בתי הסוהר הוסיף כי לאחר השלמת תהליך הטמעתו הראשוני של הכלי להערכת מסוכנות במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, תחל הטמעתו של הכלי גם בקרב אנשי מקצוע מתוך שירות בתי הסוהר לצורך היכרות מעמיקה והכשרתם לשימוש בו.

גם משרד הבריאות מסר בתשובתו מאפריל 2025 כי נציגיו לקחו חלק פעיל בתהליך הפיתוח של הכלי להערכת מסוכנות ובתהליך הטמעתו וחשיפתו לכלל הגורמים הרלוונטיים במערכת הבריאות. כמו כן, לפי התשובה, וכפי שגם נמסר במהלך ביקורת המעקב, תהליך הטמעתו של הכלי העלה קשיים בשימוש בו במערכת הבריאות, ובין השאר בכל הנוגע למשך הזמן הדרוש לשם השימוש בכלי ולצורך בהטמעתו במערכת המחשוב של המוסד הרפואי. משרד הבריאות הוסיף כי הוא בודק את מידת ההיכרות של צוותי בתי החולים וקופות החולים עם הכלי כחלק מבקורות הרישוי שהוא עושה במוסדות אלה.

מרכז השלטון המקומי בישראל (להלן - מרכז השלטון המקומי) מסר בתשובתו ממאי 2025 כי הכלי להערכת מסוכנות הוא כלי מקצועי חשוב וחיוני במסגרת ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג. הרשויות המקומיות לקחו חלק פעיל בתהליך פיתוח הכלי וחלקן אף השתתפו בפילוט לבחינתו. עוד מסר כי אם יידרש הוא יוסיף לשתף פעולה ולסייע בהכשרות ובהטמעת הכלי במחלקות לשירותים חברתיים.

מידת תיקון הליקוי



המערך הלאומי להתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג

הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו: החל משנות השמונים של המאה ה-20 חלו שינויים ניכרים במדיניות הממשלתית בכל הנוגע להתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג. התופעה שקודם לכן נתפסה כבעיה אישית ומשפחתית, השייכת ל"עולמם הפרטי" של בני האדם, החלה להיתפס כבעיה חברתית, הנוגעת לציבור בכללותו ומחייבת פעולה מערכתית ומתואמת לשם התמודדות מיטבית עימה.

הכרה זו באה לידי ביטוי בהמלצותיה של ועדת קרפ משנת 1989, שנתבקשה על פי כתב המינוי שלה להמליץ על "מדיניות חקירה ותביעה" בתחום האלימות במשפחה, ובכך התמקדו המלצותיה. אולם הוועדה סברה כי התמודדות מיטבית עם התופעה בכלל היבטיה לא תוכל להתמצות בתחום המשפט וכי היא מחייבת "התארגנות מערכתית כוללת". משכך, עמדה הוועדה גם על "המלצות נלוות לשיתוף פעולה בין-מערכתי, לחיזוק מערכות האכיפה ובעקיפין גם לחיזוק הטיפול

החברתי⁹³. המלצות אלו הופנו, בין השאר, למשרדי הרווחה והבריאות, והן כללו גם המלצה על הקמת "גופי תיאום מחוזיים", שיהיו אמונים על מעקב אחר נקיטת הפעולות להתמודדות עם התופעה ויישום המלצותיה של הוועדה וכן על דיווח עיתי בנושאים אלה⁹⁴.

כעשור לאחר פרסום המלצותיה של ועדת קרפ, בשנת 1998, החליטה הממשלה לראשונה על הקמת "צוות בכיר קבוע לתיאום ולשיפור מתמיד של המדיניות, נהלי עבודה, שיתוף הפעולה והצלבת מידע בין כל הגורמים המופקדים על הסיוע למעורבים באלימות במשפחה" בראשותו של המנהל הכללי של משרד הרווחה⁹⁵ (ועדת בן-שלום). המלצותיה של הוועדה הוגשו באותה השנה והן כללו התייחסות, בין השאר, לחשיבות הרבה של הבטחת "שיתוף פעולה יומיומי ומתמשך" ושל המשך ניטור ופיקוח על יישום ההמלצות באמצעות צוות קבוע של הוועדה ובאמצעות ועדות המשנה שלה (להלן - הוועדה הבין-משרדית הקבועה או הוועדה הקבועה)⁹⁶. המלצותיה של ועדת בן-שלום אומצו בהמשך בהחלטות ממשלה ובהן נתבקשה הוועדה הקבועה להמשיך בעבודתה וללוות את המשך יישום המלצותיה של ועדת בן-שלום (להלן - החלטות הממשלה משנת 1998)⁹⁷. בעקבות זאת עוגנו מעמדה של הוועדה הקבועה, הרכבה ותחומי אחריותה בהוראות התע"ס.

על אף האמור בהחלטות הממשלה משנת 1998 ובהוראות התע"ס, בשנת 2002 מצא משרד מבקר המדינה כי הוועדה הקבועה לא המשיכה בעבודתה לאחר הגשת המלצותיה של ועדת בן-שלום, ומשכך לא ליוותה את יישום ההמלצות⁹⁸. בשנת 2002, בעקבות ממצאי דוח מבקר המדינה, הודיע משרד הרווחה על הקמת ועדה קבועה בראשותו ועל תיקון הוראות התע"ס בהתאם⁹⁹.

כעבור כעשור, בשנת 2014, במטרה לטייב את "הטיפול המערכתי בהתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה", החליטו השר לביטחון לאומי ושר הרווחה דאז על הקמתה אד-הוק של ועדה בין-משרדית נוספת (ועדת רוזנבאום). המלצותיה של ועדת רוזנבאום פורסמו בשנת 2016 והן כללו התייחסות לצורך בקביעת גורם "מתאם ומתכלל" ברמה המקומית וברמה הארצית בכל הקשור להתמודדות עם התופעה. בהתאם לכך הומלץ על הקמת תת-ועדה קבועה בראשות מנכ"ל משרד הרווחה לשם קביעת מדיניות ארצית שנתית וכיווני פעולה עבור משרדי הממשלה; גיבוש תוכנית לאומית להתמודדות עם התופעה בהתבסס על המלצותיה של ועדת רוזנבאום; וכן הפעלת פיקוח ובקרה על יישום המדיניות שתיקבע¹⁰⁰.

בד בבד עם פרסום המלצות ועדת רוזנבאום התקבלה במרץ 2016 החלטת ממשלה המורה על הקמתה של ועדה בין-משרדית בראשותו של מנכ"ל משרד הרווחה "לצורך תיאום והתווית מדיניות אחידה ומובנית והפעלתה" בתחום האלימות במשפחה (להלן - ועדת המנכ"לים)¹⁰¹. ועדת המנכ"לים התבקשה להגיש לממשלה, בתוך שישה חודשים למן הקמתה, תוכנית עבודה מפורטת ליישום המלצותיה של ועדת רוזנבאום. כמו כן נדרש מהוועדה להמשיך ולדווח אחת לשישה חודשים על פעילותה לוועדת השרים למאבק באלימות (להלן - ועדת השרים או ועדת השרים

93 דין וחשבון ועדת קרפ (1989), עמ' 15, 17 - 18. גם המלצותיה של ועדת העבודה והרווחה מ-9.3.88 בנושא "נשים מוכות (2 אלימות במשפחה" התייחסו להיעדרם של תכנון ותיאום מספקים בין הגופים השונים המעורבים בהתמודדות עם התופעה. ראו: דוח הביקורת משנת 1992, עמ' 543.

94 דין וחשבון ועדת קרפ (1989), עמ' 76 - 77. בשנת 1992 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא "הטיפול בנשים מוכות" שהתייחס לריבוי הגורמים המעורבים בהתמודדות עם התופעה, ובתוך כך להיעדר התיאום בין המחלקות לשירותים חברתיים ומשטרת ישראל. ראו: דוח הביקורת משנת 1992.

95 החלטת הממשלה 3291, "הצוות לטיפול בבעיית האלימות במשפחה - תיקון החלטה" (15.2.98). החלטה זו תיקנה את החלטת הממשלה 3124 "הקמת צוות לטיפול בנשק שבידי בן משפחה אליים" (4.1.98) שעסקה בהיבטים מצומצמים יותר של הנושא. ראו בעניין זה: דין וחשבון ועדת קרפ (1989), עמ' 3.

96 דין וחשבון ועדת בן-שלום (1998), עמ' 6 ו-17.

97 החלטת הממשלה 5006 (25.4.99) והחלטת הממשלה 46 (1.8.99); סעיף 15.1 להוראת תע"ס 3.28. יצוין כי על אף האמור בהחלטת הממשלה ובהוראות התע"ס, בשנת 2012 מצא משרד מבקר המדינה כי הוועדה הבין-משרדית הקבועה לא פעלה בתחומים שלשם הוקמה. ראו: דוח הביקורת משנת 2012, עמ' 30 - 31.

98 ראו: דוח הביקורת משנת 2002, עמ' 776.

99 החלטת הממשלה 1820 (16.5.02).

100 דין וחשבון ועדת רוזנבאום (2016), עמ' 65 - 66.

101 החלטת הממשלה 1249, "מניעה וטיפול באלימות במשפחה" (10.3.16).

עם תופעת האלימות במשפחה (להלן גם - המערך הלאומי או המערך הלאומי להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה). הומלץ כי בראש המערך הלאומי תעמוד ועדה בין-משרדית קבועה, שחבריה ימונו על ידי ועדת השרים לאלימות או מנכ"לי משרדי הממשלה. לפי המלצת ועדת המנכ"לים, הוועדה הבין-משרדית הקבועה תהיה אמונה על גיבוש תמונת מצב עדכנית ומתמשכת בכל הקשור למאפייני תופעת האלימות במשפחה והיקפה; גיבוש מדיניות, תורת הפעלה ודרכי פעולה בכלל מישורי הפעילות בתחום האלימות במשפחה; הסדרת ממשקי העבודה וקביעת נוהלי עבודה משותפים; פיקוח והערכת ביצועים; וכן מעקב ובקרה בנושאים תקציביים. ועדת המנכ"לים המליצה כי לשם הובלת המערך הלאומי, הוצאתן לפועל של תוכניות הפעולה הבין-משרדיות, גיבוש תהליכי עבודה סדורים ומשותפים וכן פיתוח כלי מדידה ואיגום המידע ימונה בתקן קבוע איש מקצוע בעל מומחיות בתחום האלימות במשפחה (להלן - מנהל המערך הלאומי)¹⁰⁵.

עוד בשנת 2020, במסגרת ביקורת על ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג בעיריית רמלה, משרד מבקר המדינה מצא כי אף שהוחל ביישומן של מרבית המלצותיה של ועדת המנכ"לים, הן טרם יושמו במלואן, ובין השאר נמצא כי לא יושמה המלצתה של ועדת המנכ"לים בדבר הקמתו של המערך הלאומי להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה. משרד מבקר המדינה המליץ אז למשרד הרווחה להמשיך ולקדם את יישום המלצותיה של ועדת המנכ"לים, ובפרט המלצתה על הקמת המערך הלאומי אשר יוכל לקדם את יישום יתר המלצותיה¹⁰⁶.

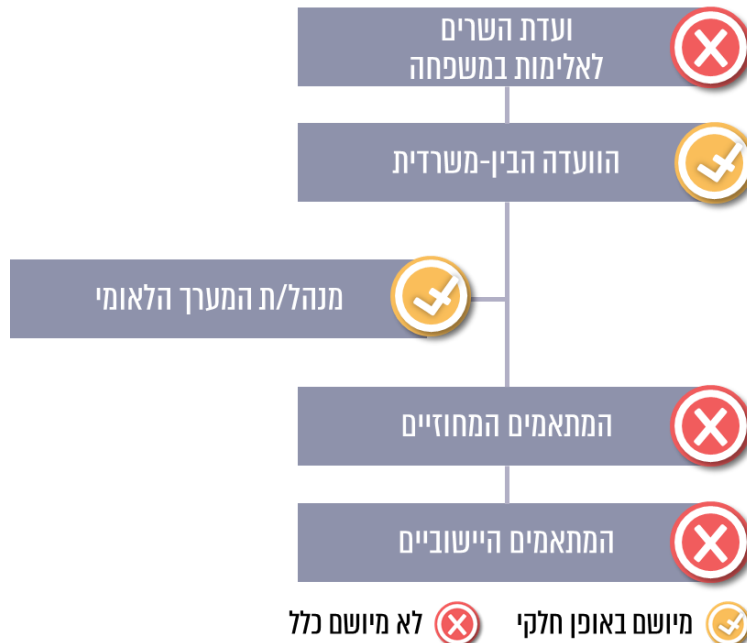
הביקורת הנוכחית העלתה כי נכון למועד סיומה, בדצמבר 2024, בחלוף כשבע שנים מאז אומצו בהחלטת ממשלה המלצותיה של ועדת המנכ"לים, לא הושלם יישום המלצתה בדבר הקמתו של מערך לאומי להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה במתכונתו המלאה. בתוך כך לא הוקם המערך ברמה המחוזית והיישובית על פי המתווה האמור בהמלצותיה של ועדת המנכ"לים. יתרה מזו, וכפי שיפורט בהרחבה להלן, עבודתה של הוועדה הבין-משרדית, שהחלה לפעול עוד קודם להמלצותיה של ועדת המנכ"לים, וכן עבודת מנהלת המערך הלאומי, לא הותאמו לכפיפות ההייררכית, לתחומי האחריות ולסמכויות האמורים בהמלצותיה של ועדת המנכ"לים.

המבנה הארגוני של המערך הלאומי להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה על פי המלצותיה של ועדת המנכ"לים ומידת יישום המלצותיה בעניין זה מובא בתרשים 4 שלהלן.

¹⁰⁵ תוכנית הפעולה של ועדת המנכ"לים, עמ' 59 - 61.

¹⁰⁶ דוח הביקורת משנת 2020, עמ' 748.

תרשים 4: המבנה הארגוני של המערך הלאומי להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, על פי המלצותיה של ועדת המנכ"לים, ומידת יישום ההמלצות, דצמבר 2024



על פי תיאור המבנה הארגוני של המערך הלאומי שהוצג בתוכנית הפעולה של ועדת המנכ"לים והמידע שנאסף במהלך הביקורת הנוכחית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי יש מקום לבחון את המשך הצורך בהקמתו של המערך הלאומי במתכונת האמורה, תוך שיח בין משרדי הממשלה, בטרם קבלת ההחלטה בנושא.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי אכן לא הושלמה הקמתו של המערך הלאומי, ובדגש על המתאמים המחוזיים והיישוביים, וזאת בעיקר על רקע משבר הקורונה ומלחמת חרבות ברזל, והוסיף כי הנושא יובא לבחינה מחודשת של הוועדה הבין-משרדית.

הרשות לקידום מעמד האישה מסרה בתשובתה ממאי 2025 כי אם יוחלט על השלמת הקמתו של המערך הלאומי, היא תשמח לתרום ולסייע לצורך כך מניסיונה המקצועי ומהידע שלה.

על משרד הרווחה, העומד בראשות הוועדה הבין-משרדית הקבועה, לפעול בהקדם להשלמת יישום מלוא המלצותיה של ועדת המנכ"לים - ובראשן השלמת הקמתו של המערך הלאומי להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה במתכונתו המלאה. זאת בכפוף לבחינת הצורך בהתאמתן של ההמלצות ובעדכון לנוכח חלוף הזמן מאז התקבלו והשינויים שחלו בנושא.

מעמדה, סדרי עבודתה ותפקידיה של הוועדה הבין-משרדית הקבועה

הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו: להבטחת פעילותה הסדורה של ועדה בין-משרדית קבועה, בין שהיא פועלת מכוח החלטות ממשלה ובין שהיא פועלת מכוח הוראות התע"ס או הוראות רגולטוריות אחרות, חשיבות רבה לשם הבטחת תיאום מיטבי בין כלל הגורמים המעורבים בהתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג בקביעת המדיניות ותוכניות העבודה; איגום והקצאה יעילה של המשאבים וניצולם המיטבי; וכן קיום

מנגנוני פיקוח ובקרה - הן על יישום המלצותיהן של ועדות בין-משרדיות שהוקמו בעבר אד-הוק ושאוּמְצוּ בהחלטות ממשלה והן על יישום החלטותיה של הוועדה הבין-משרדית הקבועה עצמה¹⁰⁷.

תרשים 5: תפקידיה של הוועדה הבין-משרדית הקבועה



על פי מידע שנאסף במהלך הביקורת הנוכחית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

במועד סיום הביקורת הנוכחית, בדצמבר 2024, פעלה ועדה בין-משרדית קבועה אחת בהובלתו של משרד הרווחה ותחתיה פעלו ועדות משנה. משרד מבקר המדינה בדק את מעמדה וכפיפותה של הוועדה הקבועה, את סדרי עבודתה וכן את תחומי אחריותה ותפקידיה. להלן יפורטו ממצאי הביקורת הנוכחית בנושאים אלה.

ראשות הוועדה הבין-משרדית הקבועה והמסד הנורמטיבי לעבודתה

לפי הוראות התע"ס, וכך גם לפי החלטות הממשלה, בראש הוועדה הבין-משרדית הקבועה יעמוד מנכ"ל משרד הרווחה¹⁰⁸.

אומנם במהלך הביקורת הקודמת ועד לאמצע שנת 2023 עמדה בראש הוועדה הבין-משרדית הקבועה סמנכ"לית מינהל שירותים חברתיים ואישיים במשרד הרווחה. עם זאת, באמצע שנת 2023 הוחלט במשרד הרווחה כי בראש הוועדה הבין-משרדית הקבועה תעמוד מנהלת אגף בכיר פרט וקהילה במינהל שירותים חברתיים ואישיים (להלן - אגף בכיר פרט וקהילה). אגף זה מופקד, בין היתר, על הטיפול בקהילה בנפגעי אלימות במשפחה ובפוגעים.

העברת האחריות להובלת הוועדה הבין-משרדית הקבועה לאגף האמון על הטיפול הסוציאלי בקהילה בתחום האלימות במשפחה, בתוך משרד הרווחה, יש בה כדי לתרום למיקוד העיסוק ומתן קדימות לנושא בתוך האגף. עם זאת, האצלת הסמכויות לאגף המצוי במדרג הייררכי נמוך יותר בתוך משרד הרווחה - למול המדרג ההיררכי שנקבע בהחלטות הממשלה שנתקבלו לאורך השנים - עלולה להפחית מרמת החשיבות שתינתן לנושא ברמה המשרדית בתוך משרד הרווחה, כמו גם במשרדי הממשלה האחרים שנציגיהם חברים בוועדה הקבועה. כך גם שינוי זה עלול להשליך על אופייה של הוועדה הקבועה, שהוקמה כוועדה בין-משרדית במטרה לקדם פעולה משותפת ומשולבת של משרדי הממשלה ולהוביל גיבוש של מדיניות לאומית בהתייחס לכלל מעגלי ההתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה.

¹⁰⁷ ראו: חנה כץ, קידום חבירות בין-ארגוניות, בינתחומיות, ובין-מגזריות בשירותי רווחה (2007), עמ' 26 - 28; מדריך השיתוף הממשלתי: מודל לשיתופי פעולה בין משרדי ממשלה (2013), עמ' 37 - 38.

¹⁰⁸ סעיף 15.1.1 להוראת תע"ס 3.28; החלטת הממשלה 1820 (16.5.02); החלטת הממשלה 1249 (10.3.16).

יוצא מכך כי הדרג הניהולי של העומד בראש הוועדה הבין-משרדית הקבועה (מנהלת אגף בכיר פרט וקהילה במינהל שירותים חברתיים ואישיים) אינו תואם את הוראות התע"ס, והוא גם אינו תואם את החלטות הממשלה שנתקבלו לאורך השנים ושהורו על הקמתן של ועדות בין-משרדיות קבועות ועל המשך עבודתן (לפיהן בראש הוועדה יעמוד מנכ"ל משרד הרווחה). כמו כן, מנהלת המערך הלאומי הוכפפה מן הבחינה הארגונית לאגף בכיר פרט וקהילה. עוד הועלה כי קיימת אי-בהירות במשרד הרווחה בנוגע לבסיס הנורמטיבי לפעילותה של הוועדה הבין-משרדית הקבועה ובעניין השאלה אם היא פועלת מכוח החלטת ממשלה או מכוח הוראות התע"ס, ולכך משמעויות לעניין תחומי אחריותה, תפקידה והרכב חבריה¹⁰⁹.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא סבור שמנהלת אגף בכיר פרט וקהילה היא המתאימה ביותר לעמוד בראשות הוועדה הבין-משרדית הקבועה, וזאת כדי להבטיח את רציפות העבודה, וכי יינתן מקום מרכזי לטיפול בנושא האלימות במשפחה.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי הוראות התע"ס אינן בעלות תוקף מחייב כלפי בעלי מקצועות שאינם עובדים סוציאליים, ועל כן יש מקום להסדיר את עבודתה של הוועדה הבין-משרדית באופן אחר החוצה משרדים ואסכולות, וזאת נוסף על הוראות התע"ס או במקומן.

על משרד הרווחה, כמי שעומד בראש המערך הלאומי להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, להסדיר ולהבהיר - בהוראה רגולטורית בעלת תוקף מחייב כלפי כלל הגופים האמורים להימנות על מערך זה - את הבסיס הנורמטיבי לפעילות הוועדה הבין-משרדית הקבועה ולפעול להתאמת הדרג הניהולי של העומד בראשה. זאת, באופן שיבטיח שהוועדה הבין-משרדית הקבועה תוכל למלא באופן המיטבי את תפקידה בכל הנוגע לתיאום הפעולה המערכתית להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה.

סדרי עבודתה של הוועדה הבין-משרדית הקבועה

1. קביעת סדרי עבודתה של הוועדה הקבועה : לפי הוראות התע"ס, לשם מילוי תפקידה, על הוועדה הבין-משרדית הקבועה לפעול במליאתה ובאמצעות ועדות משנה¹¹⁰. הוראות התע"ס אינן קובעות את התדירות המחייבת להתכנסות הוועדה הקבועה או את יתר סדרי עבודתה, ובכלל זה את בעל התפקיד הנושא באחריות לכינוס הוועדה; המניין החוקי בישיבותיה; אופן רישום פרוטוקולי הדיונים - המוזמנים אליהם והמשתתפים בהם, וכן את אופן תיעוד החלטותיה. אומנם בהוראות התע"ס לא הוסדר מנגנון הבקרה על עבודת הוועדה הבין-משרדית, אך בהחלטת הממשלה 1249 נקבע כי על הוועדה הקבועה (ועדת המנכ"לים) לדווח מדי שישה חודשים על פעילותה לוועדת השרים למאבק באלימות עד ליישום מלוא המלצותיה¹¹¹.

נמצא כי הוועדה הקבועה לא קבעה בנוהל עבודה פנימי את סדרי עבודתה בנושאים שלא הוסדרו בהוראות התע"ס או בהחלטות הממשלה. עוד הועלה כי הוועדה לא נוהגת להעביר דיווחים עיתיים על עבודתה לוועדת השרים למאבק באלימות וגם לא קבעה גורם בקרה ממשלתי אחר שאליו יועברו דיווחיה.

לצד האמור יצוין כי בדיון שקיימה הוועדה הקבועה עוד במהלך הביקורת, בנובמבר 2024, היא קבעה לראשונה בהרכבה החדש היבטים מסוימים של סדרי עבודתה, ובין השאר את תדירות התכנסותה - אחת לחודשיים.

109 ראו תת-הפרק "סדרי עבודתה של הוועדה הבין-משרדית הקבועה" ותת-הפרק "תחומי אחריותה ותפקידה של הוועדה הבין-משרדית הקבועה".

110 סעיף 15.1.1 להוראת תע"ס 3.28.

111 החלטת הממשלה 1249 (10.3.2016) (לוח זמנים).

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי במהלך הרבעון האחרון של שנת 2024 קבעה הוועדה הבין-משרדית תוכנית עבודה קבועה, הכוללת, כפי שגם נמסר במהלך הביקורת הנוכחית, את תדירות התכנסותה, אחת לחודשיים, וכן את מועדי התכנסותן של ועדות המשנה שלה (בתחום המניעה, בתחום ההתמודדות עם התופעה בחברה הערבית ובתחום הטיפול בגברים). עוד מסר כי אחת לשנה, לקראת יום המאבק הבין-לאומי למניעת אלימות נגד נשים, הוועדה מסכמת את פעילותה ומציגה את עיקריה בכנסת.

מומלץ כי משרד הרווחה, כמי שעומד בראש המערך הלאומי להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, יפעל לקביעת נוהלי עבודה משלימים לוועדה הבין-משרדית הקבועה - בהוראה רגולטורית בעלת תוקף מחייב כלפי כלל הגופים האמורים להימנות על מערך זה. מומלץ כי נוהלי העבודה המשלימים יתייחסו לסדרי העבודה של הוועדה ושל ועדות המשנה שלה - ובכלל זה התדירות המחייבת להתכנסותן וכן רישום פרוטוקולי הדיונים ותייעוד החלטותיהן. זאת כדי לייצר מסגרת עבודה קבועה ומחייבת, שתבטיח אחידות ועקביות בפעילות הוועדה וועדות המשנה שלה וכן את שימור וניהול הידע שלהן באופן מיטבי. כמו כן מומלץ כי בנוהלי העבודה המשלימים תובא התייחסות למנגנון הבקרה החיצוני על עבודת הוועדה - הגורם האמון על קבלת דיווחיה ועל תדירות הדיווחים שיועברו אליו על ידה - וכי הוועדה הקבועה תקפיד לדווח לגורם האמור בהתאם למנגנון שייקבע בעניין זה.

2. **מדיניות פרסום מידע על עבודת הוועדה:** בשנת 2018 פרסמה היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים קווים מנחים "בעניין מדיניות פרסום יזום של מידע הנוגע לוועדות הפועלות בשירות הממשלה והעוזרות לה בקביעת מדיניות או יישומה" (להלן - נוהל היחידה הממשלתית לחופש המידע)¹¹².

הוראות נוהל זה חלות על ועדות שהוקמו בשירות הציבורי, בהתאם לתנאים המפורטים בו, ובכללן ועדות שהוקמו מכוח החלטת ממשלה או ועדות הפועלות על פי פרק 64 להוראות התקשי"ר (תקנון שירות המדינה) וכן ועדות המשנה שלהן (להלן - ועדות ציבוריות)¹¹³. על פי האמור בנוהל, בעת מינוי ועדה ציבורית ולא יאוחר מ-21 יום מהמועד הראשון להתכנסותה, הגורם שמינה את הוועדה או מי שעומד בראשותה (להלן - הגורם המחליט), לאחר התייעצות עם הגורמים הרלוונטיים, יקבע את רמת השקיפות שבכוונתו לאמץ בעניין עבודת הוועדה, ובכלל זה מידע מקדים לעבודתה (כתב המינוי שלה או החלטת הממשלה שמכוחה היא הוקמה, סדרי עבודתה ודרכי קבלת החלטותיה, חבריה ותחומי מומחיותם, דרכים לשיתוף הציבור בעבודת הוועדה, תקציבה הייעודי וכן לוחות הזמנים לעבודתה); מידע הנוצר על ידי הוועדה ומתעד את עבודתה (פרוטוקולי הוועדה); חומרים שהועמדו בפני הוועדה; וכן תוצרי עבודתה (להלן יחדיו - מדיניות הפרסום אודות עבודת הוועדה). עוד קובע הנוהל כי המדיניות שתיקבע "תפרסם ללא שיהוי ולא יאוחר משבועיים מיום קבלתה, באופן פומבי באמצעי הפרסום האפקטיביים ביותר בנסיבות העניין והמבטיחים יידוע לכלל הציבור ויידוע קהל יעד רלוונטי"¹¹⁴.

הועלה כי הגורם המחליט כפי שהוגדר בנוהל היחידה הממשלתית לחופש המידע לא קבע מדיניות בעניין פרסום אודות עבודת הוועדה הבין-משרדית הקבועה ובכלל זה באשר לפרסום הפרוטוקולים של דיוניה. משכך מדיניות זו גם לא פורסמה בפומבי כפי שמורה הנוהל.

על הוועדה הבין-משרדית הקבועה ועל העומד בראשה לקבוע מדיניות באשר לפרסום מידע אודות עבודת הוועדה בהתאם להוראותיו של נוהל היחידה הממשלתית לחופש המידע ולפרסמה בפומבי, וכן להקפיד ולפעול על פי המדיניות שקבעה בעניין זה.

¹¹² נוהל מס' 12 של היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים, "קווים מנחים: פרסום מידע בעניין ועדות ציבוריות" (עדכון אחרון: 13.8.18). הנוהל נכנס לתוקף ב-19.12.13.

¹¹³ סעיף 6 לנוהל היחידה הממשלתית לחופש המידע.

¹¹⁴ סעיפים 9 - 12 לנוהל היחידה הממשלתית לחופש המידע.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוועדה הבין-משרדית תפרסם בנובמבר 2025 את עיקרי פעילותה ואת הנתונים שבידה בנוגע לתופעת האלימות במשפחה.

3. הרכב הוועדה הבין-משרדית הקבועה : לפי הוראות התע"ס, לצד מנהלה הכללית של משרד הרווחה, העומד בראש הוועדה, נציגיהם של 11 משרדי ממשלה ויחידות סמך ממשלתיות ישמשו חברים קבועים בוועדה: המשרד לביטחון לאומי, שירות בתי הסוהר, משטרת ישראל, הרשות לקידום מעמד האישה, משרד החינוך, משרד התרבות והספורט, המוסד לביטוח לאומי, משרד הבריאות, משרד העלייה, משרד המשפטים ומשרד הבינוי והשיכון. לפי הוראות התע"ס, נוסף עליהם ישמשו כחברים בוועדה גם "נציגי ארגונים וולונטריים העוסקים בתחום".

בהחלטת הממשלה 1249 נקבע כי בוועדה הקבועה (ועדת המנכ"לים) ישמשו חברים קבועים, לצד מנהלה הכללית של משרד הרווחה, נציגיהם של תשעה משרדי ממשלה ויחידות סמך ממשלתיות: המשרד לביטחון לאומי, משרד המשפטים, משרד החינוך, משרד העלייה, משרד הבריאות, משרד הפנים, משרד החוץ, משרד האוצר והמשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה (להלן - המשרד לשוויון חברתי). נוסף על כך נקבע בהחלטה זו כי לדיוני הוועדה הקבועה יוזמנו נציגי הרשות לקידום מעמד האישה, משטרת ישראל, מרכז השלטון המקומי ושירות בתי הסוהר.

נמצא כי הרכב חבריה של הוועדה הקבועה אינו תואם את הוראות התע"ס: בוועדה הקבועה חברים נציגי משרד הרווחה, הרשות לשיקום האסיר, המשרד לביטחון לאומי (הרשות הלאומית לביטחון קהילתי), משטרת ישראל, משרד הפנים, משרד החינוך, משרד המשפטים, שירות בתי הסוהר ומשרד הבריאות. נוסף עליהם גם לרשויות המקומיות יש נציגות קבועה בוועדה. זאת בעוד הרשות לקידום מעמד האישה, משרד התרבות והספורט, המוסד לביטוח לאומי, משרד העלייה ומשרד הבינוי והשיכון - שעל פי הוראות התע"ס נציגיהם אמורים להימנות עם חברי הוועדה הקבועה - אינם נמנים עם חבריה. כך גם לא נמנים עם חברי הוועדה הקבועים נציגיהם של משרד החוץ, משרד האוצר והמשרד לשוויון חברתי - שאמורים להימנות עם חברי הוועדה הקבועים לפי החלטת הממשלה 1249.

השוואה בין הרכב הוועדה הקבועה לפי הוראות התע"ס, לפי החלטת הממשלה 1249 ולפי הרכב הוועדה בפועל, בהתבסס על המידע שמסרה הוועדה הבין-משרדית במהלך הביקורת הנוכחית, מוצגת בלוח 3.

לוח 3 : השוואה בין הרכב הוועדה הקבועה לפי הוראות התע"ס ולפי החלטת הממשלה 1249 לבין הרכב הוועדה הקבועה נכון למועד סיום הביקורת הנוכחית, דצמבר 2024

הגוף או המשרד הממשלתי	הוראות התע"ס	החלטת הממשלה 1249	הרכב בפועל
משרד הרווחה	▶	▶	▶
המשרד לביטחון לאומי	✓	✓	✓
שירות בתי הסוהר	✓	!	✓
משטרת ישראל	✓	!	✓
הרשות לקידום מעמד האישה	✓	!	✗
משרד החינוך	✓	✓	✓
משרד התרבות והספורט	✓	✗	✗
המוסד לביטוח לאומי	✓	✓	✗
משרד הבריאות	✓	✓	✓
משרד העלייה והקליטה	✓	✓	✗
משרד המשפטים	✓	✓	✓
משרד הבינוי והשיכון	✓	✗	✗
משרד הפנים	✗	✓	✓
משרד החוץ	✗	✓	✗
משרד האוצר	✗	✓	✗
המשרד לשוויון חברתי	✗	✓	✗
גופי השלטון המקומי	✗	!	✓
ארגונים וולונטריים	!	✗	!
הרשות לשיקום האסיר	✗	✗	✓

▶ נציג הגוף משמש כיו"ר הוועדה

✓ חבר קבוע

! חבר שאינו קבוע, לרבות מוזמן קבוע

✗ לא נמנה עם חברי הוועדה או מוזמניה הקבועים

על פי הוראות התע"ס, החלטת הממשלה 1249 והרכב הוועדה בפועל, בהתבסס על המידע שמסרה הוועדה הבין-משרדית במהלך הביקורת הנוכחית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יוצא מן האמור כי ההרכב בפועל של הוועדה הבין-משרדית הקבועה, בהתבסס על המידע שמסרה הוועדה במהלך הביקורת הנוכחית, אינו תואם את הוראות התע"ס, והוא אינו כולל את הרשות לקידום מעמד האישה, משרד התרבות והספורט, המוסד לביטוח לאומי, משרד העלייה ומשרד הבינוי והשיכון. בה בעת קיימת נציגות קבועה לרשויות המקומיות, אך זו אינה מעוגנת בהוראות התע"ס. ההרכב בפועל אף אינו תואם את החלטת הממשלה 1249, והוא אינו כולל את משרד החוץ, משרד האוצר והמשרד לשוויון חברתי.

משרד התרבות והספורט מסר בתשובתו מאפריל 2025 כי לפי החלטת הממשלה 1249, הוא אינו מיוצג בוועדה הבין-משרדית הקבועה וכי לא הוזמן לשיבותיה, ומשכך גם לא השתתף בהן. עוד מסר כי ישתתף בשיבות הוועדה הקבועה אם יוזמן אליהן ואם יחול שינוי בהרכבה. גם משרד החוץ מסר בתשובתו ממאי 2025 כי נציגיו אינם נמנים עם חברי הוועדה הקבועה וכי ככל הידוע לו, גם לא הוזמן לשיבותיה, אך הוא נכון להשתתף בדיוניה אם יידונו בהם נושאים שמצויים בתחום אחריותו.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו מאפריל 2025 כי למיטב ידיעתו, ולכל הפחות החל בחודש נובמבר 2022, לא זומן נציג מטעמו למפגשי הוועדה הבין-משרדית. המוסד לביטוח לאומי מסר בתשובתו מאפריל 2025 כי מבדיקתו עולה שהוא לא התבקש למנות נציג מטעמו לוועדה הבין-משרדית, אך אם יקבל בקשה כזו הוא יענה לה בשמחה.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי השתתפות נציגיו בדיוני הוועדה הבין-משרדית היא חיונית והם אף משתתפים בדיונים הלכה למעשה, אף שהדבר אינו מעוגן בהוראות התע"ס. עוד הוסיף כי הוא תומך בהמלצה לקבוע כי נציגיו ייכללו בהרכבה המחייב של הוועדה.

הרשות לקידום מעמד האישה מסרה בתשובתה כי עוד קודם להעברתו של שטח הפעולה של הרשות לקידום מעמד האישה תחת המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה - וביתר שאת לאחר מכך - מנכ"לית הרשות או נציג מטעמה מייצגים בד בבד את המשרד לשוויון חברתי ואת הרשות לקידום מעמד האישה בדיוניה של הוועדה הבין-משרדית הקבועה.

על משרד הרווחה, כמי שעומד בראש המערך הלאומי להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, להסדיר ולהבהיר - בהוראה רגולטורית בעלת תוקף מחייב כלפי כלל הגופים האמורים להימנות על מערך זה - את הרכבה המחייב של הוועדה הבין-משרדית הקבועה, ובהתאם לכך להקפיד על זימונם של כלל חברי הוועדה לדיוניה. בתוך כך מומלץ כי בהרכבה המחייב של הוועדה תיכלל נציגות קבועה לגופי השלטון המקומי.

4. **תדירות התכנסותה של הוועדה הקבועה: הביקורת הנוכחית העלתה כי בשנת 2022 הוועדה הבין-משרדית התכנסה שש פעמים בהרכבים משתנים וחסרים¹¹⁵; בשנת 2023 התכנסה הוועדה פעם אחת בלבד לשם דיון בהשפעותיה של מלחמת חרבות ברזל על תופעת האלימות במשפחה; וכך גם בשנת 2024 התכנסה הוועדה פעם אחת בלבד, בנובמבר באותה השנה.**

נתונים על תדירות התכנסות הוועדה הבין-משרדית בשנים 2022 - 2024 ומספר המשתתפים בדיוניה מקרב חבריה הקבועים מוצגים בלוח 4 שלהלן. ריכוז הנתונים על הגופים שהשתתפו בדיוני הוועדה בכל אחת מהשנים הללו מוצגים בלוח 5 שלהלן.

לוח 4: תדירות התכנסותה של הוועדה הבין-משרדית

ומספר המשתתפים בדיוניה מקרב חבריה הקבועים, 2022 - 2024

שנת עבודה	מספר הישיבות	מספר המשתתפים*	משתתפים מקרב החברים	שיעור המשתתפים מקרב החברים הקבועים**
2022	6	12	9 מתוך 10	90%
2023	1	10	8 מתוך 10	80%
2024	1	11	10 מתוך 10	100%

על פי מידע שנאסף במהלך הביקורת הנוכחית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מספר המשתתפים מתייחס למספר הגופים המשתתפים, ארגונים וולונטריים נספרו פעם אחת, גם אם השתתפו בדיון נציגיהם של מספר ארגונים; בשנת 2022 שבה התקיימו שש ישיבות מוצג נתון מצטבר בהתייחס לכל הדיונים. בשנת 2023 השתתף בדיון הוועדה גם נציג משרד ראש הממשלה שאינו נמנה על חבריה הקבועים של הוועדה.

** המספר ושיעור המשתתפים מקרב החברים הקבועים חושב לפי הרכב הוועדה בפועל, בהתבסס על המידע שמסרה הוועדה הבין-משרדית במהלך הביקורת הנוכחית.

לוח 5 : הרכב הוועדה הקבועה במועד סיום הביקורת הנוכחית והשתתפות חברים קבועים ומוזמנים שאינם קבועים בדיוני הוועדה הקבועה, 2022 - 2024 *

הגוף או המשרד הממשלתי	הרכב בפועל	השתתפות בדיוני הוועדה		
		2022	2023	2024
משרד הרווחה	🚩	✓	✓	✓
המשרד לביטחון לאומי	✓	✓	✓	✓
שירות בתי הסוהר	✓	✓	✗	✓
משטרת ישראל	✓	✓	✓	✓
הרשות לקידום מעמד האישה	✗	✓	✓	✓
משרד החינוך	✓	✓	✓	✓
משרד התרבות והספורט	✗	✗	✗	✗
המוסד לביטחון לאומי	✗	✗	✗	✗
משרד הבריאות	✓	✓	✓	✓
משרד העלייה והקליטה	✗	✓	✗	✗
משרד המשפטים	✓	✓	✓	✓
משרד הבינוי והשיכון	✗	✗	✗	✗
משרד הפנים	✓	✗	✗	✓
משרד החוץ	✗	✗	✗	✗
משרד האוצר	✗	✗	✗	✗
המשרד לשוויון חברתי	✗	✗	✗	✗
גופי השלטון המקומי	✓	✓	✓	✓
ארגונים וולונטריים	⚠	✓	✓	✗
הרשות לשיקום האסיר	✓	✓	✓	✓

- 🚩 נציג הגוף משמש כיו"ר הוועדה
 ✓ חבר קבוע
 ⚠ חבר שאינו קבוע, לרבות מוזמן קבוע
 ✗ לא נמנה עם חברי הוועדה או מוזמניה הקבועים
 ✓ נציג הגוף השתתף בדיון
 ✗ נציג הגוף לא השתתף בדיון

על פי מידע שנאסף במהלך הביקורת הנוכחית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * בהתייחס לשנת 2022, ההשתתפות בדיוני הוועדה מתייחסת להשתתפות באחד או יותר מהדיונים שהתקיימו בשנה זו.

הגם שמעצם טיבה אמורה הוועדה הבין-משרדית הקבועה לקיים באופן שיטתי ועקבי בקרה ומעקב אחר יישום החלטותיה ואחר הקצאה וניצול של התקציב הייעודי העומד לרשותה, היא אינה מתכנסת באופן תדיר¹¹⁶. כך הוועדה הקבועה לא התכנסה באופן תדיר גם במהלך מלחמת חרבות ברזל, שאז הדיון במדיניות הממשלתית, בתוכניות העבודה ובהקצאת התקציב ואופן ניצולו חיוניים אף ביתר שאת, לנוכח השפעותיה האפשריות של המלחמה על היקפה של תופעת האלימות במשפחה ומאפייניה¹¹⁷.

יתרה מזו, בשנים 2022 - 2024 נציגיהם של שלושה משרדי ממשלה, האמורים לשמש כחברים קבועים בוועדה לפי הוראות התע"ס (משרד התרבות והספורט, המוסד לביטחון לאומי ומשרד הבינוי והשיכון), לא השתתפו באף אחד מדיוני הוועדה הקבועה. כך גם נציגיהם של שלושה משרדי ממשלה האמורים לשמש כחברים קבועים בוועדה לפי החלטת הממשלה 1249 (משרד החוץ, משרד האוצר והמשרד לשוויון חברתי) לא השתתפו באף אחד מדיוניה.

¹¹⁶ ראו בהקשר זה: ריטה גולשטיין-גלפרין ומעין זכר-פלג, מבוך המשילות: אתגרים מערכתיים של השירות הציבורי בישראל (2024), עמ' 41 - 43.

¹¹⁷ ראו תת-הפרק "התמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג בעיתות משבר וחירום ובמלחמת חרבות ברזל".

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי למן השבעה באוקטובר הוא מיקד את פעילותו בטיפול באוכלוסיות שנפגעו בעקבות אירועי המלחמה וכי רבים ממשאביו הופנו למשימה חשובה זו, לצד המשך הטיפול באוכלוסיות המצויות באחריותו בשגרה, ובכללן נפגעי האלימות במשפחה. עוד מסר כי החל מהרבעון האחרון של שנת 2024 הוועדה הבין-משרדית החלה להתכנס באופן קבוע ובהתאם לתוכנית העבודה השנתית.

על משרד הרווחה להמשיך ולהקפיד על התכנסותה התדירה של הוועדה הבין-משרדית, בהרכבה המחייב, ולייצר שגרת עבודה קבועה לתיאום וליצירת סדר יום משותף, באופן שיבטיח את יכולתה למלא את תפקידיה כנדרש.

5. תיעוד דיוניה של הוועדה הבין-משרדית: סדרי המינהל התקינים ועקרון השקיפות בפעילותו של המינהל הציבורי מחייבים את הוועדה הבין-משרדית, בפרט לנוכח היותה מורכבת מגופים רבים ("אורגן-רבים"), לרשום פרוטוקול מפורט אשר ישקף את עיקרי המידע שהובא לפניה ואת ההחלטות שהתקבלו לנוכח המידע¹¹⁸.

נמצא כי האופן שבו נרשמו פרוטוקולי הדיונים במליאת הוועדה הקבועה והאופן שבו תועדו החלטותיה אינם עקביים. בעוד בדיונים מסוימים נרשם פרוטוקול מפורט, המתעד את המוזמנים לדיון ואת הנוכחים בו וכן את מהלך הדיונים וההחלטות שהתקבלו, בדיונים אחרים נרשם פרוטוקול המתעד באופן חלקי בלבד את מהלך הדיון ואינו מתעד את המוזמנים אליו אלא רק את הנוכחים בו. עוד הועלה כי דיוניהן של ועדות המשנה של הוועדה הבין-משרדית הקבועה לא תועדו כלל.

יוצא מן האמור כי דיוניה של הוועדה הקבועה - הן של מליאתה והן של ועדות המשנה שלה - מתועדים באופן חלקי בלבד שאינו אחיד או שאינם מתועדים כלל, באופן המונע בקרה פנימית או חיצונית על יישום החלטותיה.

על משרד הרווחה, העומד בראשות הוועדה הבין-משרדית הקבועה, להקפיד על סדרי המינהל התקינים של עבודת הוועדה, ובהתאם לכך על תיעוד מלא ועקבי של דיוניה ועל רישום פרוטוקולים מפורטים שלהם. נוסף על כך, על הוועדה הבין-משרדית הקבועה לפעול בהתאם למדיניות שייקבע הגורם המחליט על פי נוהל היחידה הממשלתית לחופש המידע לעניין פרסום פרוטוקוליה או החלטותיה¹¹⁹.

תחומי אחריותה ותפקידיה של הוועדה הבין-משרדית הקבועה

לפי הוראות התע"ס, הוועדה הבין-משרדית הקבועה אחראית לקביעת תוכניות לפיתוח השירותים בתחום ההתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, איגום המשאבים בתחום זה ויצירת שיתופי פעולה והסדרים משרדיים ובין-שירותיים. לצורך מילוי תפקידיה מועבר לה מדי שנה תקציב ייעודי שעליה להקצות בהתאם לתוכניות שקבעה כאמור לפיתוח השירותים. לעומת זאת, בהחלטת הממשלה 1249 נקבע כי הוועדה הקבועה תהיה אחראית לגיבוש המדיניות הבין-משרדית ותוכנית לאומית-מערכתית למניעת תופעת האלימות במשפחה ולטיפול בה וכן לפיקוח ובקרה על יישומן, והיא אמורה לסיים את פעילותה עם השלמת יישום החלטותיה¹²⁰.

נמצא כי הוועדה הקבועה לא קבעה תוכניות עבודה מקושרות תקציב לשנים 2023 ו-2024, ומכאן שלא דנה ביישום התוכניות הללו. היא גם אינה מאגמת באופן שוטף ושיטתי נתונים על אופן

¹¹⁸ יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית**, כרך ב - ההליך המינהלי (2011), עמ' 1036 - 1037; דפנה ברק-ארוז, **משפט מינהלי**, כרך ב (2010), עמ' 613 - 614. לעניין המונח "אורגן-רבים" ראו: יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית**, כרך א - המינהל הציבורי (2010), עמ' 381 - 385. יש לציין כי חובת תיעוד דיוניהן של ועדות ציבוריות קבועה גם בסעיף 64.161 להוראות התקשי"ר (תקנון שירות המדינה).

¹¹⁹ ראו תת-הפרק "מדיניות פרסום מידע אודות עבודת הוועדה".

¹²⁰ החלטת הממשלה 1249 (10.3.2016) (סמכויות הוועדה ולוח זמנים).

הקצאת התקציב הייעודי העומד לרשותה ועל אופן ניצולו¹²¹. במצב דברים זה אין באפשרותה להידרש לחסמים אפשריים בניצול התקציב - דבר ההכרחי להבטחת ניצול מיטבי שלו.

על כך יש להוסיף כי אומנם הוועדה הקבועה התכנסה בנובמבר 2023, בסמוך לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, ודנה בהתאמות הנדרשות בדרכי הפעולה להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה על רקע השפעותיה של המלחמה על היקפה של התופעה ועל מאפייניה. בדצמבר 2024, הוועדה הקבועה התכנסה פעם נוספת, ומפרוטוקול הדיון הועלה כי היא כלל לא עסקה בדיון בהשפעותיה של המלחמה או ביישום החלטותיה מנובמבר 2023.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי מאז קביעת תוכנית העבודה השנתית לפעילות הוועדה הבין-משרדית, במהלך הרבעון האחרון של שנת 2024, ננקטות פעולות לקידום שיתופי פעולה בין-משרדיים ולהרחבה והתאמה של התוכניות הקיימות, תוך בחינת ההקצאות התקציביות ואופן ניצול התקציבים שהוקצו.

על הוועדה הבין-משרדית הקבועה, בהובלת משרד הרווחה, להקפיד על קביעת תוכנית עבודה שנתית ושזו תהיה מקושרת תקציב מדי שנה בשנה, ועליה לקיים בקרה ומעקב על יישום התוכנית שקבעה ועל ההקצאה של התקציב על פיה ועל אופן ניצולו. פעולות אלו חיוניות כדי להבטיח כי הוועדה הקבועה ממלאת את תפקידיה כנדרש וכי התקציב הייעודי העומד לרשותה מנוצל באופן מיטבי לקידום ההתמודדות הממשלתית עם תופעת האלימות במשפחה בשגרה ובאף ביתר שאת בעיתות משבר וחירום.

איסוף וניהול של נתונים על התופעה ומאפייניה

קביעת מדיניות לאומית וגיבוש של תוכניות פעולה, בהתייחס לתופעות חברתיות בכלל ולתופעת האלימות בין בני זוג בפרט, בחינת מועילותן של המדיניות ותוכניות הפעולה שנקבעו להתמודדות עם התופעה והערכת תרומתן לצמצומה מחייבים, בין השאר, איסוף של נתונים על התופעה וניהולם השיטתי¹²². בהיעדרו של מסד נתונים לאומי עדכני ומהימן על התופעה, גופי האסדרה וגורמי הטיפול - הנדרשים לקביעת המדיניות, הקצאת המשאבים ובניית התשתית המקצועית - נאלצים להתבסס על נתונים הנוגעים לאוכלוסיית מקבלי השירות בפועל או על נתונים מינהליים הנאספים למטרות אחרות¹²³. נתונים אלו עלולים לשקף אומדן בחסר של היקף התופעה שאינה מדווחת - זאת במיוחד בקבוצות אוכלוסייה שבהן היקפי התופעה רחבים יותר, לנוכח מאפייניהן הייחודיים¹²⁴.

בכל הקשור לתופעת האלימות במערכת היחסים הזוגית, יש חשיבות רבה במיוחד לאיסוף שיטתי של מידע בנוגע לאוכלוסיות שאינן נמנות עם מקבלי השירות בפועל. נתונים בנוגע לצורכיהן של אוכלוסיות שאינן מוכרות לגורמי הטיפול או לגורמי אכיפת החוק נחוצים כדי שאלו יוכלו למלא

121 להרחבה ראו תת-הפרק "היבטים תקציביים של ההתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה".

122 בדין וחשבון ועדת בן-שלום צוין כי "חוסר הנתונים מקשה על יצירת סדר עדיפויות מדויק מבחינת חלוקת המשאבים והערכות דיפרנציאלית מבחינת פיתוח שירותים" (עמ' 5 לדוח).

123 נתונים מינהליים הם נתונים הנאספים שלא למטרות סטטיסטיות, וזאת בשונה לדוגמה מנתונים הנאספים בסקרים למטרה מוגדרת. ראו בהקשר זה: S. Yitzhaki, "Pros and Cons for using Administrative Records in Statistical Bureaus", United Nations Economic Commission for Europe, Conference of European Statisticians, Geneva (2007).
ראו גם: יקטרינה יז'מסקי, "מגבלות השוואה בינלאומית בסטטיסטיקה הפלילית", **העיקר במחקר** (2018), עמ' 179 - 195.

124 הסקר משנת 2001, עמ' 12; דין וחשבון ועדת רוזנבאום (2016), עמ' 24. על החשיבות שבהסתמכותן של רשויות המינהל בהחלטותיהן על תשתית של עובדות ראו: יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית** (מהדורה שנייה, התשע"א-2011), כרך ב', עמ' 1119. לפי ממצאים מתוך סקר ביטחון אישי שעורכת הלמ"ס מדי שנה בשנה, בשנת 2022 כ-61% מהנשים שחווי אלימות בשנה זו לא דיווחו על כך למשטרה.

את תפקידים המרכזי באיתור וביישוג (Outreach) של האוכלוסיות הללו¹²⁵. זיהוי משפחות המצויות במעגל האלימות ואיתורן בשלבים מוקדמים עשויים לקדם מתן טיפול ושירות נאותים יותר לאוכלוסיות אלו ולמנוע או לצמצם את נזקי האלימות - בטווח הזמן הקצר והארוך.

מעבר לחשיבות ולחיוניות שבאיסוף נתונים על תופעת האלימות בין בני זוג כתשתית לקביעת מדיניות וקבלת החלטות בנושא, איסוף נתונים על התופעה הכרחי גם לשם מעקב אחר יישום יעדי הפיתוח הבר-קיימה של האו"ם, ובהם מניעת תופעת האלימות כלפי נשים ונערות. מדינת ישראל אימצה יעדים אלו לצד יתר המדינות החברות באו"ם, בשנת 2015¹²⁶. כך גם אמנת איסטנבול מדגישה את חשיבות איסופם של נתונים סטטיסטיים על תופעת האלימות כלפי נשים, ובכלל זה באמצעות עריכת סקרים בכלל האוכלוסייה (Population-Based Surveys), וקובעת כי על המדינות החתומות על האמנה לאסוף נתונים סטטיסטיים או מינהליים שיהיו זמינים לציבור¹²⁷.

המטרות העיקריות של איסוף נתונים וניהולם בנוגע לתופעת האלימות במשפחה מוצגות בתרשים 6 שלהלן.

תרשים 6: המטרות העיקריות של איסוף הנתונים על תופעת האלימות במשפחה וניהולם



על פי מידע שנאסף במהלך ביקורת המעקב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

¹²⁵ על תפקידה המרכזי של המחלקה לשירותים חברתיים באיתור וביישוג של אוכלוסיות בסיכון ראו גם: **ד"ר וחשבון הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים** (2010), עמ' 36. ראו גם תת-הפרק "מניעה שניונית: איתור משפחות במעגל האלימות ופיתוח מענים בקהילה".

¹²⁶ יצוין כי מדי שנה הלמ"ס אוספת ומפרסמת נתונים מסוימים על המרחק של מדינת ישראל מיעדי הפיתוח הבר-קיימה. בהתייחס ליעד של צמצום האלימות כלפי נשים מצד בני זוג, מפרסמת הלמ"ס נתון כללי על אלימות כלפי נשים, ללא הפרדה לפי זהות הפוגע, בשל טעות דגימה גדולה. הנתון מתייחס ל-12 החודשים האחרונים שקדמו לאיסוף הנתונים, והוא נלקח מתוך סקר ביטחון אישי שעורכת הלמ"ס מדי שנה, ומכאן שהוא אינו נאסף כחלק מסקר ייעודי לניטור תופעת האלימות. יש לציין כי מבקר המדינה בדק את מוכנות הממשלה להטמעת יעדי הפיתוח הבר-קיימה בעבודתה ומצא כי אף שמדינת ישראל הביעה מחויבות להטמעת יעדי הפיתוח הבר-קיימה בעבודת הממשלה (בקבלת החלטת הממשלה 4631, "שילוב יעדי הפיתוח של האו"ם לשיפור המשילות ותהליכי תכנון אסטרטגי בממשלה" [14.7.19]), במועד סיומה של הביקורת לא היה קיים מנגנון ישים שיש בו כדי להבטיח תהליך הטמעה מוצלח של היעדים הללו בעבודת הממשלה. ראו: מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - מאי 2025**, "מוכנות הממשלה להטמעת היעדים לפיתוח בר-קיימה (SDGs) בעבודתה".

¹²⁷ אמנת איסטנבול, סעיף 11 לאמנה (Data collection and research); שירין בטשון, לאה גפגרי-לוי והדס בן אליהו, **אלימות מבוססת מגדר בישראל: איסוף ופילוח נתונים בראי יעדי האו"ם לפיתוח בר קיימה ואמנות בינלאומיות** (2024).

אמידת היקפה של תופעת האלימות בין בני זוג

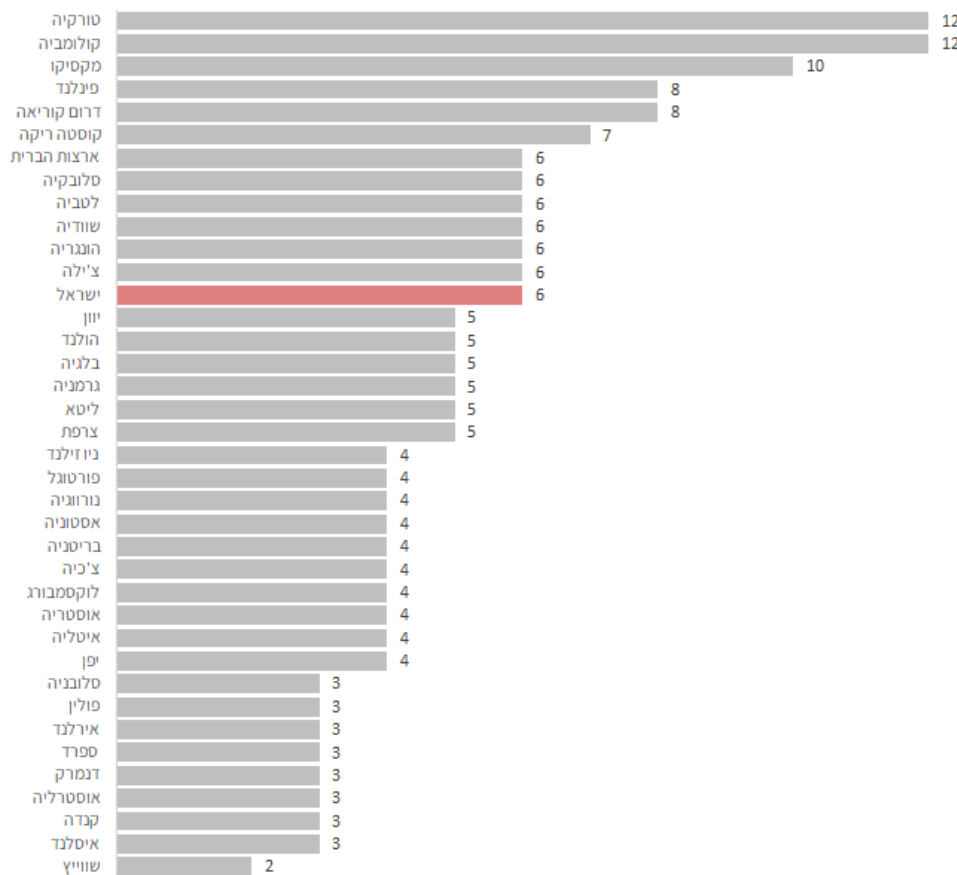
סקר לאומי שנועד לאמוד את היקף תופעת האלימות כלפי נשים בישראל ולאסוף מידע על מאפייניה נערך בשנת 2001, כחלק מיישומה של תוכנית אב לאומית שיזם משרד הרווחה (להלן - הסקר הקודם או הסקר הלאומי הקודם). במסגרת הסקר הקודם נאספו נתונים על אלימות כלפי נשים הכרוכה בפגיעה גופנית, מינית או נפשית או באלימות כלפי רכוש. לפי ממצאי הסקר, נכון לשנת 2001, אחת מתוך שמונה נשים בישראל בגיל 20 עד 65 (כ-11% מהנשים, שהן כ-200,000) חוותה אלימות גופנית מצד בן זוגה במהלך חייה, וכ-6% מהנשים בגילים אלו חוו אלימות גופנית מצד בן זוגן בשנת 2001.

עם זאת, ממצאיו של מחקר שפרסם בשנת 2021 ארגון הבריאות העולמי, בהתבסס על נתונים וסקרים שבוצעו בשנים 2018 - 2020 ברחבי העולם, עשויים להצביע על כך שהיקף התופעה רחב אף יותר. לפי ממצאי המחקר האמור, אחת משלוש נשים בגילאי 15 עד 49 (כ-30%) חוותה אירוע אחד לפחות של אלימות פיזית או מינית מצד בן זוגה במהלך חייה, ואחת משמונה נשים (כ-13%) חוותה אירוע אחד לפחות של אלימות מצד בן זוגה במהלך שנת 2018 (לפי הנתונים שפרסם ארגון הבריאות העולמי, בישראל שיעור זה עמד באותה השנה על כ-6%). מממצאי המחקר עולה עוד כי תופעת האלימות כלפי נשים שכיחה יותר בקרב נשים שגילן 20 עד 44 וכן שכיחה יותר במדינות מתפתחות, שבהן רמת רווחתם החומרית של תושביה נמוכה והם חשופים יותר למשברים כלכליים וסביבתיים (Least Developed Countries [LDC])¹²⁸. לפי נתונים עדכניים שפרסם ה-OECD לשנת 2023, בשנה זו כ-27.5% מהנשים בגילי 15 עד 49 חוו אלימות פיזית או מינית מצד בן זוגן במהלך חייהן¹²⁹. שיעור הנשים בגילאי 15 עד 49 שחוו אלימות פיזית או מינית מצד בן זוגן במהלך שנת 2018 בקרב מדינות ה-OECD מוצג בתרשים 7 שלהלן.

WHO, **Violence Against Women Prevalence Estimates 2018**, on behalf of the United Nations Inter-Agency Working Group on Violence Against Women Estimation and Data (2021). 128

The OECD Development Centre's Social) לשנת 2023 OECD של המגדר של ה-OECD (Institutions and Gender Index (SIGI), והוא מתבסס על נתונים שמפרסם ארגון הבריאות העולמי. 129

תרשים 7: שיעור הנשים בגילאי 15 עד 49 שחוו אלימות פיזית או מינית מצד בן זוג במהלך שנת 2018 בקרב מדינות ה-OECD



על פי נתוני ארגון הבריאות העולמי, בעיבוד משרד מבקר המדינה¹³⁰.

יש לציין כי לאיסוף נתונים על אלימות שחוו נשים או גברים בתוך מערכת יחסים זוגית במהלך חייהם, כפי שנבדק בסקר הלאומי הקודם, ולא רק בתקופת זמן מוגדרת, חשיבות רבה לשם ניטור היקף התופעה על פני זמן ומיפוי השלכותיה ארוכות הטווח של התופעה. אלימות במערכת היחסים הזוגית כרוכה בין היתר בפגיעה כלכלית במשק עקב הפגיעה והשפעותיה ויש לה השלכות בין-דוריות¹³¹. מסיבה זו המחווך שנקבע למדידת ההתקדמות בהשגת יעד הפיתוח הבר-קיימה, הנוגע לצמצום האלימות כלפי נשים מצד בני זוג, מתייחס לכל תקופת חייהן ולא לפרק זמן מתוחם ומוגדר¹³².

בשנת 2016 המליצה ועדת המנכ"לים על עריכת סקר לאומי רב-שנתי ומקיף כדי ללמוד על היקף תופעת האלימות במשפחה ומאפייניה (להלן - הסקר העדכני או הסקר הלאומי העדכני). הומלץ כי בתחילה ייערך סקר ראשוני ועל בסיס ממצאיו יוחלט על תדירותם והיקפם של הסקרים הנוספים

¹³⁰ World Health Organization 2025 data.who.int, Proportion of ever-partnered women and girls aged 15 - 49 years subjected to physical and/or sexual violence by a current or former intimate partner in the previous 12 months (%) [Indicator].

<https://data.who.int/indicators/i/BEDE3DB/F8524F2><https://data.who.int/indicators/i/BEDE3DB/F8524F2> (Accessed on 29 January 2025)

¹³¹ ראו המשרד לביטחון הפנים, **הנוק הכלכלי מתופעת הפשיעה בישראל** (2014); Women's Health and Development (WHD), **Violence Against Women: A Priority Health Issue** (1997) גילבר, דקל ובן פורת (1), עמ' 50 - 51.

¹³² ראו בהקשר זה: The OECD, **The Short and Winding Road to 2030: Measuring Distance to the SDG Targets** (2022), pp. 80 - 81.

הנדרשים, לרבות מיקוד הסקרים בתחומים מסוימים ומוגדרים, לצורך זיהוי מגמות וביסוס תהליך למידה יעיל ומתמשך¹³³.

הביקורת הקודמת: נמצא כי מאז תחילת המאה ה-21 לא נעשה סקר מקיף ועדכני לבחינת ממדי תופעת האלימות כלפי נשים בישראל ומאפייניה, בהתבסס על ההגדרה העדכנית והרחבה שעליה המליצה ועדת רוזנבאום או הגדרה אחידה אחרת. הועלה עוד כי בשנת 2019 טופלו במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה כ-6,500 נשים, כ-6.5% ממספרן המשווער של הנשים שסבלו מאירוע אחד לפחות של אלימות גופנית מצד בן זוגן בשנת 2001 (כ-100,000), לפי ממצאיו של הסקר הלאומי הקודם¹³⁴. כך נמצא כי אין באפשרותם של הגופים המעורבים בהתמודדות עם התופעה להסתמך על מסד נתונים עדכני ומהימן בקביעת המדיניות ובקבלת ההחלטות.

הביקורת הקודמת העלתה כי אומנם משרד הרווחה פעל להתקשר עם הלמ"ס לביצוע סקר לאומי עדכני לצורך איסוף נתונים על היקף תופעת האלימות במשפחה ומאפייניה. אולם, במועד סיום הביקורת, בנובמבר 2020, מהלך זה טרם הושלם.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת כי משרד הרווחה יפעל מול הלמ"ס להשלמת הסקר הלאומי העדכני בנושא תופעת האלימות במשפחה ויבחן את האפשרות לעשות סקר דומה באופן עיתי מדי כמה שנים.

ביקורת המעקב: נמצא כי כחלק מהיערכותו לעריכת הסקר הלאומי העדכני, ולצורך ביסוס תשתית מקצועית לעריכתו, משרד הרווחה התקשר עם עמותה פרטית לצורך קביעת מדדים מוסכמים ומותאמים למאפייניה הייחודיים של החברה הישראלית, שעל בסיסם ייעשה הסקר העדכני. מהלך זה נעשה בהובלת העמותה הפרטית ובשיתוף הלמ"ס, חוקרים ונציגי האקדמיה וכן גופים שותפים נוספים. בחודש יולי 2024 הוגש לוועדה הבין-משרדית הקבועה דוח מסכם על ממצאי הסקר העדכני, שעסק בהיקפה של תופעת האלימות בתוך מערכת היחסים הזוגית ומאפייניה, בקרב נשים וגברים בגילי 18 - 65, בהתייחס ל-12 החודשים שקדמו לעריכת הסקר. יש לציין כי בינואר 2024, בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל, יזם משרד הרווחה, כמי שמוביל את עבודתה של הוועדה הבין-משרדית הקבועה, גם סקר בזק מקוון למדידת השפעתה של המלחמה על היקף תופעת האלימות במשפחה ועל מאפייניה¹³⁵.

ממצאי הסקר העדכני מצביעים על כך שאחד מכל עשרה גברים או נשים בגילי 18 - 65, היה נתון לאלימות, גופנית או לא גופנית, מצד בני זוגם ב-12 החודשים שקדמו לעריכת הסקר - כ-576,000 נשים וגברים. לצד זאת, לפי ממצאי הסקר שיעורן של הנשים שהעידו כי היו נתונות ב-12 החודשים שקדמו לעריכת הסקר לאירוע אלימות גופנית אחד לפחות מצד בן זוגן (כ-5.3%, שהן כ-142,000 נשים) היה גבוה משיעור זה בקרב הגברים (כ-3.8%, שהם כ-101,000 גברים). נוסף על כך, שיעורן של הנשים שהעידו כי ב-12 החודשים שקדמו לסקר חששו לשלומן הגופני בתדירות גבוהה או חששו לחייהן (להלן גם - אלימות חמורה) (כ-3.6%, שהן כ-96,000 נשים) היה כפול משיעור זה בקרב הגברים (כ-1.9%, שהם כ-50,000 גברים). בקרב הנשים שהעידו שהיו נתונות לאלימות שאינה גופנית מצד בן זוגן, שיעור הנשים שהעידו שהיו נתונות גם לאלימות גופנית הייתה גבוהה במידה ניכרת משיעורם של הגברים שהעידו שהיו נתונים לאלימות שאינה גופנית מצד בת זוגם ושהעידו שהיו נתונים גם לאלימות גופנית מצידן (כ-42% וכ-26%, בהתאמה).

ממצאי הסקר מצביעים גם על תופעת האלימות ההדדית: כמחצית מהמשיבים שהיו נתונים לאלימות גופנית מצד בן זוגם - גברים ונשים - העידו על כך שבתגובה ישירה להתנהגות האלימה מצד בן זוגם ניסו לפגוע בו. כרבע מהמשיבים שהיו נתונים לאלימות גופנית מצד בן זוגם - גברים ונשים - העידו על כך שניסו לפגוע בבן זוגם, גם שלא בתגובה ישירה להתנהגות אלימה שלו¹³⁶.

133 תוכנית הפעולה של ועדת המנכ"לים, עמ' 110.

134 הסקר משנת 2001, עמ' 5.

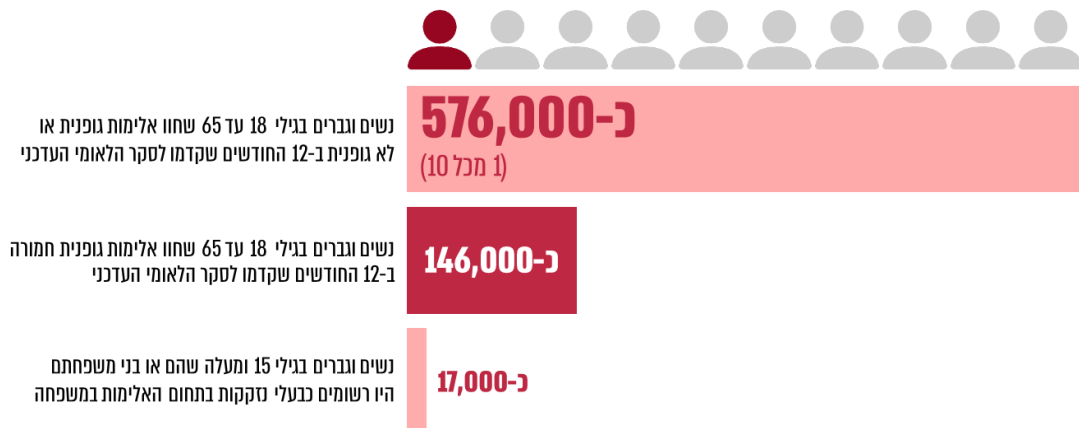
135 להרחבה בעניין זה ראו תת-הפרק "התמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג בעיתות משבר וחירום ובמלחמת חרבות ברזל".

136 אלימות מצד בן/בת זוג: ממצאי איסוף נתונים שאלון אלימות בזוגיות (2024), עמ' 17.

עוד עולה מממצאי הסקר העדכני כי קיימת שונות ניכרת בנכונותם של גברים ונשים הנתונים לאלימות מצד בן זוגם לפנות לסיוע: כ-20% בלבד מהגברים שהשיבו על הסקר והיו נתונים לאלימות גופנית מצד בנות זוגם פנו לסיוע, וזאת בהשוואה לכ-41% מהנשים שהשיבו על הסקר והיו נתונים לאלימות גופנית מצד בן זוגן¹³⁷. על הימנעותם של נשים וגברים מפנייה לסיוע ניתן ללמוד גם מתוך השוואה בין ממצאי הסקר על היקף התופעה ובין היקף אוכלוסיית מקבלי השירותים בתחום זה בפועל: כ-146,000 נשים וגברים בגילי 18 עד 65 העידו כי חוו אלימות גופנית חמורה מצד בן זוגם במהלך 12 החודשים שקדמו לסקר העדכני, בעוד שלפי נתוני הלמ"ס בשנת 2023 כ-17,000 נשים וגברים בלבד בגילי 15 ומעלה (שווה ערך לכ-11.6%) היו רשומים במחלקות לשירותים חברתיים כבעלי נזקקות בתחום האלימות במשפחה.

ריכוז עיקרי הנתונים על היקף תופעת האלימות בין בני זוג לפי ממצאי הסקר הלאומי העדכני בהשוואה למספר הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות כבעלי נזקקות בתחום האלימות במשפחה לפי נתוני הלמ"ס מובאים בתרשים 8 שלהלן.

תרשים 8: עיקרי הנתונים על היקף תופעת האלימות בין בני זוג לפי ממצאי הסקר הלאומי העדכני בהשוואה למספר הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים כבעלי נזקקות בתחום האלימות במשפחה לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2023*



על פי ממצאי הסקר הלאומי העדכני ונתוני הלמ"ס על הרשומים כבעלי נזקקות בתחום האלימות במשפחה בשנת 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* נתוני הסקר הלאומי העדכני מתייחסים לנשים וגברים בגילי 18 עד 65; נתוני הלמ"ס מתייחסים לנשים וגברים בגילי 15 ומעלה שהם או בני משפחתם רשומים כזקוקים לטיפול בתחום האלימות במשפחה.

יוצא מכך כי ממצאי הסקר העדכני מאששים את הנחות היסוד בנוגע למאפייניה המגדריים של התופעה ולשיעורן הגבוה יותר של נשים שנתונות לאלימות גופנית מצד בן זוגן, לצד סוגי אלימות אחרים מצידו, לעומת גברים. בה בעת ממצאי הסקר גם מצביעים על מאפיינים מגדריים של הדיווח ושל הפנייה לסיוע במקרים של אלימות בתוך מערכת היחסית הזוגית, כך ששיעור נמוך יותר בקרב הגברים שהיו נתונים לאלימות מצד בת זוגם ידווחו על כך או יפנו לסיוע לעומת הנשים.

עם זאת הועלה כי במסגרת הסקר העדכני נאספו נתונים על היקף תופעת האלימות רק בתקופה של 12 החודשים שקדמו לעריכת הסקר, שלא כפי שנעשה במסגרת הסקר הקודם ושלא בהתאמה למחווה שנקבע למדידת ההתקדמות בהשגת יעד הפיתוח הבר-קיימה, המתייחס לצמצום האלימות כלפי נשים מצד בני זוגן. משכך, אין בממצאי הסקר כדי ללמד על היקף התופעה בכללותה, ובתוך כך על היקף הנשים או הגברים שהיו נתונים לאלימות מצד בן זוגם במהלך חייהם, נכון למועד עריכת הסקר.

הביקורת הקודמת העלתה כי מאז תחילת המאה ה-21 לא נעשה סקר מקיף ועדכני לבחינת ממדי תופעת האלימות כלפי נשים בישראל ומאפייניה, בהתבסס על ההגדרה העדכנית והרחבה

שעליה המליצה ועדת רוזנבאום או הגדרה אחידה אחרת. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה רבה. במהלך שנת 2024 נערך סקר לאומי שעסק בהיקפה של תופעת האלימות בתוך מערכת היחסים הזוגית ומאפייניה בהתייחס ל-12 החודשים שקדמו לעריכת הסקר. ממצאי הסקר העדכני מצביעים על היקפה הנרחב של תופעת האלימות בין בני זוג - אחד מכל עשרה גברים או נשים בגילי 18 - 65 היה נתון לאלימות, גופנית או לא גופנית, מצד בן זוגו ב-12 החודשים שקדמו לעריכת הסקר - כ-576,000 נשים וגברים. לצד זאת מצביע הסקר העדכני על הסיכון המוגבר של נשים לחוות אלימות גופנית חמורה - פי שניים מאשר בקרב הגברים. עם זאת, הועלה כי במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, הוועדה הבין-משרדית טרם קיימה דיון בממצאי הסקר. היא גם טרם דנה בצורך לערוך סקרים נוספים, בתחומים שבהם יעסקו או בתדירותם, שלא על פי המלצתה של ועדת המנכ"לים, ומכאן שטרם בחנה את הצורך בהתאמות במדיניות הלאומית ובתוכניות העבודה השנתיות לנוכח ממצאי הסקר האמורים.

מומלץ למשרד הרווחה, העומד בראשות הוועדה הבין-משרדית הקבועה, לקיים דיון בממצאי הסקר העדכני לשם קביעת תדירות עריכתם של סקרים נוספים, כפי שהמליצה ועדת המנכ"לים. זאת כדי להבטיח שנתונים על אודות היקף התופעה ומאפייניה ימשיכו להיאסף מדי תקופה מוגדרת ויוכלו לשמש את הוועדה הקבועה כבסיס לקביעת מדיניות מתואמת ואחידה ותוכניות פעולה להתמודדות עם התופעה באופן מיטבי ומועיל. עוד מומלץ לערוך סקרים נוספים כדי לשקף תמונת מצב רחבה יותר של האלימות במערכת היחסים הזוגית במהלך טווח החיים הרחב של המשיבים לסקר, ולא רק בתקופה מסוימת שקדמה למילוי השאלון. זאת גם בהלימה למחווה לבחינת השגת יעד הפיתוח הבר-קיימה של האו"ם בנושא זה. כמו כן מומלץ לוועדה הבין-משרדית לעדכן את המדיניות הלאומית ואת תוכניות העבודה השנתיות בשים לב להיקפה של התופעה ולמאפייניה לנוכח ממצאי הסקר העדכני.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי קיים דיונים פנים-משרדיים בממצאי הסקר וכי דיונים בנושא התקיימו גם בוועדה הבין-משרדית ובשיתוף ארגוני החברה האזרחית. לפי התשובה, הדיונים התמקדו בהתאמת תוכניות הטיפול - בפרט בפעילות המרכזים הייעודיים לגברים ובעבודתה של ועדת המשנה בתחום הטיפול בגברים - וכן בקידום סקר שנתי שבמסגרתו ייאספו באופן אחיד נתונים ומדדים לשם בחינתם לאורך זמן. עוד מסר כי הדיונים עם הלמ"ס בעניין הסקר השנתי מצויים בעיצומם.

מידת תיקון הליקוי



העברת נתונים ומידע על נפגעי אלימות בין בני זוג ועל הפוגעים

ביסוס תשתית עבודה משותפת עבור כלל הגורמים האמונים על ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג מחייבת בין השאר יצירת ממשקי עבודה קבועים ושוטפים להעברה של נתונים ומידע בין הגורמים הללו, ובכלל זה נתונים הנוגעים לענייניהם האישיים של מקבלי השירותים בתחום זה. זאת כדי לסייע בגיבוש תמונת מצב מלאה שלפיה יוחלט מהן דרכי הפעולה המומלצות, תוך שמירה על רצף טיפולי וסנכרון בין הגורמים המטפלים¹³⁸. בנסיבות מסוימות מסירת הנתונים והמידע עשויה להידרש אף לשם מניעת פגיעה ממשית ומיידית באדם שלגביו נמסר המידע¹³⁹. הדברים אמורים אף ביתר שאת בעיתות משבר וחירום, שאז הנגישות למידע ולנתונים עדכניים עשויה להיות מורכבת יותר בשל עומס העבודה הרב, שיבושים אפשריים בתשתיות תקשורת ומחשוב וכן על רקע נסיבות של פינוי נרחב של אוכלוסייה כפי שהיה במלחמת חרבות ברזל¹⁴⁰.

סמכויותיהם של גורמי הטיפול וגורמי אכיפת החוק להעביר נתונים ומידע על נפגעי אלימות בין בני זוג ועל הפוגעים מוסדרות בהוראות כלליות בחקיקה המתירות לגורמים הללו, בנסיבות מסוימות, להעביר מידע הנוגע לענייניו הפרטיים של אדם גם ללא הסכמתו המפורשת. כך לדוגמה סעיף 8 לחוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996, קובע כי עובד סוציאלי יהיה רשאי למסור מידע על אדם שטופל על ידו בין השאר אם הגילוי דרוש לשם מניעת פגיעה באדם זה או באדם אחר¹⁴¹. גם חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק זכויות החולה), מתיר בנסיבות מסוימות העברה של מידע רפואי בין גורמי טיפול, אם כי הוא אינו מתייחס במפורש לנסיבות שבהן מסירת המידע נדרשת לשם מניעת פגיעה באדם שהמידע הרפואי נוגע אליו או לשם מניעת פגיעה באדם אחר¹⁴². הסדרים אחרים שנקבעו בדיון מתייחסים להעברת מידע פלילי לבעלי תפקידים שהמידע דרוש להם לשם מילוי תפקידיהם, ובכלל זה לבעלי תפקידים העוסקים בטיפול בחשודים, בנאשמים או במורשעים¹⁴³.

בנסיבות אחרות, שאינן מוסדרות מפורשות בדיון, העברת נתונים ומידע על אוכלוסיית מקבלי השירות בין גורמי הטיפול וגורמי אכיפת החוק כפופה למגבלות הכלליות הקבועות בדיון לעניין הגנת הפרטיות ואבטחת המידע - מגבלות המתנות את העברת המידע בהסכמתו של האדם שהמידע נוגע אליו¹⁴⁴. לנוכח המורכבות המשפטית שעלולה להתעורר בנסיבות שאין לגביהן

138 כך מתן מידע לגבי תיקים סגורים בתחום האלימות במשפחה יאפשר גיבוש החלטה מושכלת גם בהתאם לעברו של החשוד בנושא זה; העברות מידע מצד גורמי הרפואה לגורמי הרווחה והאכיפה תאפשר קבלת מידע על פגיעות פיזיות ומיניות, והעברת מידע לגורמים החינוכיים המטפלים בילד ובמשפחה נפגעת אלימות תסייע ביצירת מעטפת תומכת ומשקמת ובהפחתת הסיכון בהעברת התופעה לדור הבא. ראו: רחל סבו-לאר וטליה חסין, **מצבי סיכון בקרב ילדים ובני נוער: איתור ומיפוי במסגרת התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון** (2011), עמ' 5.

139 **פיתוח כלים אחידים ומוותאמים להערכת מסוכנות** (דוח ביניים) (מאי 2020), עמ' 25 - 26.

140 ראו תת-הפרק "התמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג בעיתות משבר וחירום ובמלחמת חרבות ברזל".
כן ראו לדוגמה: גיוני גל, שביט בן פורת ויעל עובדיה, **רווחה במלחמה ואחריה: תפקוד מערכת הרווחה בזמן מלחמת 7 באוקטובר והצעות מדיניות**, נייר מדיניות מס' 09.2024 (2024), עמ' 40.

141 סעיף 8(א)(4) לחוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996.

142 כך לדוגמה החוק מתיר למטפל או למוסד רפואי למסור מידע רפואי לאחר, בין השאר אם חלה על המטפל או על המוסד הרפואי חובה על פי דין למסור את המידע הרפואי, אם המידע נמסר למטפל אחר לצורך טיפול במטופל, או אם המידע נמסר לשם עיבודו, תיקונו או דיווח עליו על פי הדין (סעיפים 20(2), 20(3) ו-20(6) לחוק זכויות החולה). כאשר יש חשש סביר שאדם פצוע, חסר הכרה או מת, שהגיע בית החולים היה מעורב במעשה אלימות, על האחראי על קבלת החולים לדווח על כך מיידית למשטרה, ואם הדיווח לא נעשה בעת קבלת החולה, על הרופא המטפל או האחיות לדווח על כך למנהל בית החולים - שידווח על כך למשטרה לפי תקנה 2 לתקנות בריאות העם (הודעה על חשש אלימות), התשל"ו-1975.

לדוגמה, סעיף 11 לחוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט-2019.

143 לפי סעיף 23ב(א) לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, מסירת מידע מאת גוף ציבורי אסורה, אלא אם המידע פורסם או הועמד לעיון הציבורי לפי דין, או שהאדם אשר המידע מתייחס אליו נתן הסכמתו למסירה. על אף האמור, מסירת מידע בין גופים ציבוריים מותרת אם לא נאסרה בחיקוק, אם מסירת המידע היא במסגרת הסמכויות או התפקידים של מוסר המידע, והיא דרושה למטרת ביצוע חיקוק או למטרה במסגרת הסמכויות או התפקידים של מוסר המידע או מקבלו, או - אם מסירת המידע היא לגוף ציבורי השאי לדרוש אותו מידע על פי דין מכל מקור אחר. העברת מידע בין גופים ציבוריים, בינם לבין משרדי ממשלה או בין משרדי ממשלה בינם ובין עצמם תיעשה לפי הוראות תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986.

הסדרה מפורשת בדין, אך העברת המידע בין גורמים שונים חיונית למניעת נזק של ממש (להלן גם - החסמים החוקיים בכל הקשור להעברת מידע) - ועדת בן-שלום וועדת רוזנבאום התייחסו בהמלצותיהן לצורך בהסדרה חוקית, בדין או בהוראות רגולטוריות אחרות, לשם יצירת איזון בין הזכות לפרטיות לבין מתן מענה מקצועי מיטבי¹⁴⁵.

יצוין כי עוד בשנת 1992 העיר משרד מבקר המדינה על כך שמידע מהמחלקות לשירותים חברתיים אינו עובר לתחנות המשטרה, ובכך מונע מהמשטרה ללמוד על משך הזמן של העבירה ועל גיבוש החלטתה בדבר העמדתו לדין של התוקף. ומנגד נמצא כי מידע מתחנות המשטרה אינו עובר למחלקות לשירותים חברתיים, אף שמהלך כזה היה עשוי לשפר את השירות הניתן לנפגעי האלימות במחלקות¹⁴⁶.

הביקורת הקודמת: נמצא כי המלצותיהן של הוועדות הבין-משרדיות מהשנים 1998 (ועדת בן-שלום) ו-2016 (ועדת רוזנבאום) בנוגע להסדרת העברת המידע בין גורמי הטיפול לגורמי אכיפת החוק לא יושמו, וכי לא הושלמו תיקוני החקיקה הנדרשים להסדרת העברת המידע בין הגורמים הללו.

עוד הועלה בביקורת הקודמת כי משרד הרווחה לא הסדיר בהנחיות את אופן העברת המידע בין המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות שונות, אף שהדבר עשוי לסייע באיתור המעורבים באלימות במשפחה שהתגוררו ברשות מקומית אחת ועברו לרשות אחרת¹⁴⁷.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת למשרד המשפטים, למשרד לביטחון לאומי, למשרד הבריאות, למשרד החינוך ולמשרד הרווחה כי יפעלו במשותף להסדרה חקיקתית של העברת המידע בתחום האלימות במשפחה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי נושא העברת המידע מצוי בטיפול של תת-ועדה ייעודית הפועלת תחת הוועדה הבין-משרדית. משרד המשפטים ומשרד הבריאות מסרו מפברואר 2021 כי החלו במהלך לתיקון חוק זכויות החולה אך הוא לא הושלם, ומשרד הבריאות הוסיף כי העיכוב נבע ממשבר הקורונה. אשר להעברת מידע בעניינם של קטינים שהוצא צו הגנה לגביהם, משרד החינוך מסר בתשובתו ממרץ 2021 כי הוא סבור שאין מניעה לקדם תיקון חקיקה בנושא זה אך אין זו סמכותו, ואילו משרד המשפטים מסר כי בהתאם לתוכנית הפעולה שקבעה ועדת המנכ"לים נושא זה מצוי באחריותו של משרד החינוך.

ביקורת המעקב: נמצא כי בחלוף שלוש שנים ממועד סיומה של הביקורת הקודמת, טרם הושלמו הליכי החקיקה שקודמו בעבר. נוסף על כך, הליכי חקיקה אחרים שעל בחינתם המליצו הוועדות הבין-משרדיות משנת 1998 ו-2016 - לא קודמו כלל.

הביקורת הקודמת העלתה כי המלצותיהן של הוועדות הבין-משרדיות מהשנים 1998 (ועדת בן-שלום) ו-2016 (ועדת רוזנבאום) בנוגע להסדרת העברת המידע בין גורמי הטיפול לגורמי אכיפת החוק לא יושמו, וכי לא הושלמו תיקוני החקיקה הנדרשים לשם כך. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי לא תוקן וכי על אף ההסכמה הרחבה על הצורך בהסדרה חוקית של העברת המידע בין גורמי הטיפול לגורמי אכיפת החוק, הן בהוראות הדין והן בהוראות רגולטוריות אחרות, החסמים החוקיים בעניין זה נותרו בעינם. זאת ועוד, הביקורת הנוכחית העלתה כי לא ניתנה הדעת לחיוניות בהסדרה חוקית של העברת המידע בין גורמי הטיפול לגורמי אכיפת החוק בעיתות משבר וחירום - חיוניות שגברה במהלך מלחמת חרבות ברזל.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי קיימת הסכמה עקרונית רחבה בנוגע לצורך להסדיר את העברת המידע מגורמי הטיפול לגורמי אכיפת החוק, והוא אף גיבש ופרסם הצעה לתיקון חוק זכויות

¹⁴⁵ דין וחשבון ועדת בן-שלום (1998), עמ' 38; דין וחשבון ועדת רוזנבאום (2016), עמ' 64 - 65.

¹⁴⁶ דוח הביקורת משנת 1992, עמ' 542.

¹⁴⁷ בביקורת הקודמת נכלל נושא זה בתת-הפרק "איתור משפחות במעגל האלימות", עמ' 472.

החולה¹⁴⁸, אך טרם הושגה הסכמה על מתכונתו של ההסדר, וזאת גם על רקע התניית המשך קידום הנושא בתקצוב נוסף. הוא הוסיף כי יוכל להמשיך בקידום הנושא, בכפוף למגבלות התקציב ותוכניות העבודה המאושרות וכן בכפוף להסרת החסמים התקציביים מצד שותפיו להליך. המשרד לביטחון לאומי מסר בתשובתו ממאי 2025 כי בעבר פנה למשרד הבריאות בבקשה להמשיך בקידומה של הצעת החקיקה מתוך הכרת חשיבותה. משרד המשפטים מסר בתשובתו כי יתמוך ויסייע בהמשך קידומה של הצעת החקיקה, אם משרד הבריאות יבקש זאת. משרד הבריאות מסר בתשובתו הנוספת מיולי 2025 כי בחודש שקדם לתשובתו הנוספת, הוסרו הדרישות התקציביות שהתנו את המשך קידומה של הצעת החקיקה, ונכון למועד תשובתו הנוספת הוא פועל להבאת הצעת החקיקה לאישור ועדת השרים לחקיקה, בהקדם האפשרי ובשאיפה כבר בשבועות הקרובים.

אשר להעברת מידע בעניינים של קטינים, משרד המשפטים מסר בתשובתו כי יסייע בקידום הנושא אם הוא יקודם באופן שקבעה ועדת המנכ"לים בתוכנית הפעולה והוסיף כי על קידום תיקון החקיקה להיעשות בתיאום גם עם משרד הרווחה לנוכח ההשלכות שעשויות להיות לתיקון זה, הנוגעות גם אליו. עוד ציין כי לא הובאה בפניו פנייה הנוגעת לחסמים משפטיים להעברת מידע בין גורמים אחרים שאינם גורמי רווחה ובין גורמי אכיפת החוק, וכי אם יקבל פנייה בנושא הוא יסייע ככל הניתן.

שירות בתי הסוהר מסר בתשובתו כי הוא רואה צורך חיוני בהסדרה חוקית של תהליך העברת המידע בין הגופים השונים בשגרה ובחירום. עוד מסר כי הוא מצוי בעיצומם של דיונים בנושא עם משטרת ישראל ומשרד הרווחה, אך הוסיף כי קיימים חסמים חוקיים להעברת המידע וכי יש צורך בגוף מתכלל להסדרה החוקית של התהליך וליצירת הממשק בין הגופים. גם מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי הוא רואה חשיבות בהסרת החסמים החוקיים להעברת המידע.

על משרד המשפטים, המשרד לביטחון לאומי, משרד הבריאות ומשרד החינוך - בהובלת הוועדה הבין-משרדית הקבועה שבראשות משרד הרווחה, ובתיאום עם המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, לפעול במשותף להשלמת מהלכי החקיקה והאסדרה החינוכיים להסרת החסמים בדין בכל הקשור להעברת מידע בין גורמי הטיפול השונים ובין לבין גורמי אכיפת החוק, וזאת בזמני שגרה וביתר שאת בעיתות משבר וחירום, תוך יצירת איזון בין הזכות לפרטיות לבין מתן מענה מקצועי מיטבי.

מידת תיקון הליקוי



תזכיר חוק זכויות החולה (תיקון) - מסירת מידע לצורך מניעת פגיעה. במסגרת תזכיר החוק מוצע להתיר העברת מידע רפואי לצורך מניעת פגיעה אפשרית במטופל עצמו וכן לגורמי טיפול ואכיפה לצורך מניעת פגיעה במצבים דומים בעתיד.

ניהול ממוחשב ומרכזי של הנתונים על תופעת האלימות בין בני זוג¹⁴⁹

כאמור, נתונים על אוכלוסיית מקבלי השירותים בתחום האלימות בין בני זוג משקפים כפי הנראה אומדן בחסר של היקף התופעה בכלל האוכלוסייה. דווקא משום כך איסופם השיטתי חיוני כדי שיהיה אפשר לעשות בהם גם שימושים סטטיסטיים, כאלו שאינם חושפים את פרטיהם המזהים של מקבלי השירות, וזאת כדי להעריך את יעילותם ונגישותם של השירותים המסופקים לאלו הזקוקים להם. בתוך כך ישנה חשיבות גם להבטחת השמירה על עדכניותם של הנתונים על מקבלי השירותים לאורך זמן וכן על איגומם, ניהולם, טיובם וניתוחם באופן מדויק ויעיל.

ברוח דברים אלה התייחסה ועדת רוזנבאום בהמלצותיה לחשיבות של איסוף וניהול נתונים סטטיסטיים על היקפה של תופעת האלימות במשפחה. בהקשר זה ציינה הוועדה כי המידע נאסף על ידי גורמי הטיפול באופן חלקי ולא מתואם. ועדת רוזנבאום המליצה אפוא על הקמת ועדה משותפת למשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, שתפקידה לאסוף מידע ונתונים סטטיסטיים על היקף תופעת האלימות במשפחה (להלן - הוועדה לאיסוף מידע). כן המליצה ועדת רוזנבאום כי הנתונים שייאספו על ידי הוועדה לאיסוף מידע ישמשו "בסיס לקידום מדיניות מבוססת עובדות ונתונים ב[נ]י השווה" ויפורסמו מדי שנה לציבור¹⁵⁰.

בהקשר זה תועלת רבה לאיסוף וניהול הנתונים שלא באופן ידני אלא באופן ממוחשב, לרבות באמצעות מערכת ממוחשבת מרכזית כפי שהמליצה ועדת המנכ"לים¹⁵¹. זאת כדי להבטיח אחידות ולמנוע פערים בין נתונים המנוהלים במסדי נתונים נפרדים והנאספים באמצעות גורמים שונים, לאפשר נגישות וזמינות של הנתונים לכלל הגורמים הללו, בכפוף למגבלות החקיקה, וכן כדי להגביר את רמת הדיוק והמהימנות של הנתונים כבסיס לקביעת מדיניות וקבלת החלטות מתואמות ואחידות¹⁵². על צורך זה, שבניהול ממוחשב של הנתונים, עמדה בהמלצותיה גם ועדת בן-שלום¹⁵³. כך גם משרד מבקר המדינה שב והמליץ לאורך השנים למשרד הרווחה לפעול לאלתר להקמת מאגר נתונים ממוחשב¹⁵⁴.

הביקורת הקודמת: נמצא כי נכון לאוגוסט 2020 לא פעלה מערכת ממוחשבת מרכזית לניהול הנתונים על תופעת האלימות במשפחה ועל אוכלוסיית מקבלי השירות בתחום זה. הנתונים נוהלו בחלקם באופן ידני ובחלקם במערכות מחשוב נפרדות והועברו בין משרדי הממשלה, בכפוף למגבלות החוק, באופן ידני אחת לחודש. עוד הועלה כי נתונים על פעילות המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה נאספים מהרשויות המקומיות על ידי משרד הרווחה באופן ידני אחת לשנה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי במהלך שנת 2020 החלה לפעול ועדה בין-משרדית ייעודית בנושא לשם בחינה והצעת פתרונות מעשיים, בין השאר בהתייחס ליצירת מאגר נתונים משותף לגופים הממשלתיים לצורכי מדידה מתואמת וזיהוי מגמות.

ביקורת המעקב: נמצא כי נכון לאוגוסט 2024 טרם הוקמה מערכת ממוחשבת מרכזית לניהול נתונים על תופעת האלימות במשפחה, וכי נתונים על אוכלוסיית מקבלי השירות מנוהלים באופן חלקי - מקצתם באופן ידני ומקצתם במערכות מחשוב נפרדות. משום כך גם העברת הנתונים בין הרשויות המקומיות ובין הגופים הממשלתיים המעורבים בהתמודדות עם התופעה, לרבות בין

149 בביקורת הקודמת נושא זה נכלל בתת-הפרק "הקמת מאגר ממוחשב לאיסוף נתונים", עמ' 456 - 457.

150 דין וחשבון ועדת רוזנבאום (2016), עמ' 76 - 77.

151 תוכנית הפעולה של ועדת המנכ"לים, עמ' 103 - 106.

152 על הציפייה כי מידע יתועד באופן מסודר ומאורגן, בין השאר על רקע ההתפתחויות הטכנולוגיות הקיימות, ראו: עמ"מ 6616/21 רם כהן נ' הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד האוצר, פס" 17 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (פורסם במאגר ממוחשב, 13.7.23).

153 דין וחשבון ועדת בן-שלום (1998), עמ' 23.

154 דוח הביקורת משנת 2012, עמ' 33.

הגופים הממשלתיים עצמם ולעיתים אף בין יחידות מקצועיות באותו הגוף הממשלתי¹⁵⁵, ממשיכה להיעשות, בחלקה או במלואה, באופן ידני או שאינה נעשית כלל, על אף חיוניותו של מהלך כזה לשם שיתוף פעולה ותיאום בין כלל הגורמים הנוגעים בדבר.

לצד האמור הועלה כי במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, משרד הרווחה החל בהטמעתה של מערכת ממוחשבת ייעודית לניהול תהליכי העבודה של המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ברשויות המקומיות, לאחר שהושלם אפיונה. מערכת זו נועדה לייצר ממשיך עבודה ממוחשב וקבוע בין משרד הרווחה לרשויות המקומיות ולייתר את הצורך בהעברת הדיווחים הידניים למשרד הרווחה מדי שנה (להלן גם - המערכת הממוחשבת).

הביקורת הקודמת העלתה כי נכון לאוגוסט 2020, לא פעלה מערכת ממוחשבת מרכזית לניהול הנתונים על תופעת האלימות במשפחה ועל אוכלוסיית מקבלי השירות בתחום זה. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה. נמצא כי במועד סיומה, בדצמבר 2024, הוועדה הבין-משרדית הקבועה, בראשות משרד הרווחה, טרם השלימה את הקמתה של מערכת ממוחשבת מרכזית כהמלצתה של ועדת המנכ"לים. במצב דברים זה נתונים החיוניים לגיבוש של מדיניות מתואמת ולהערכתה¹⁵⁶ לאורך זמן עלולים שלא לעמוד בעת הצורך לרשות מקבלי ההחלטות, ובכלל זה נתונים על הפער שבין היקף תופעת האלימות הגופנית החמורה במערכת היחסים הזוגית בכלל האוכלוסייה (כ-146,000 נשים וגברים בגילי 18 עד 65, לפי ממצאי הסקר העדכני) ובין היקפה של אוכלוסיית מקבלי השירותים בתחום זה בפועל (כ-17,000 נשים וגברים בלבד בגילי 15 ומעלה שהם או בני משפחתם היו רשומים כבעלי נזקקות בתחום האלימות במשפחה במחלקות לשירותים חברתיים, אשר מהם כ-12,300 נשים וגברים מטופלים במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה). כמו כן, אי אפשר להבטיח את מהימנותם ואת עדכניותם לאורך זמן, בייחוד בכל הקשור לנתונים הנאספים באופן ידני.

יצוין כי במהלך ביקורת המעקב, בנובמבר 2024, הרשות לקידום מעמד האישה השיקה במרשתת, בשיתוף פעולה מקצועי עם הלמ"ס, כלי ממוחשב המיועד להנגיש למקבלי ההחלטות ולציבור בכללותו נתונים סטטיסטיים זמינים על היקף תופעת האלימות כלפי נשים, לרבות אלימות בתוך מערכת היחסים הזוגית (להלן - מחוון האלימות המגדרית או המחווין). במחווין מוצגים נתונים בהתייחס לשנים 2021 - 2023 שנאספו בשיתוף גופים ממשלתיים (משרד הרווחה, הלמ"ס, הנהלת בתי המשפט ומשטרת ישראל) ובשיתוף ארגוני החברה האזרחית. פיתוח המחווין נועד לסייע לאמוד את היקף תופעת האלימות כלפי נשים ומאפייניה וכן לייצר תשתית מידע לצורך קביעת מדיניות מושכלת והקצאת משאבים מועילה להתמודדות עם התופעה בעת שגרה, כל שכן בעיתות משבר וחירום¹⁵⁷.

מחווין האלימות המגדרית עשוי לתרום תרומה של ממש בהנגשת המידע הקיים על היקף תופעת האלימות המגדרית ומאפייניה. מחווין זה אף כולל הבחנה לפי מרחב הפגיעה ובכך מאפשר להציג נתונים על אלימות כלפי נשים בתוך התא המשפחתי. עם זאת, ואף כי הנתונים כוללים התייחסות

¹⁵⁵ כך לדוגמה, נתונים על אוכלוסיית מקבלי השירות במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה מנוהלים באופן ידני, וליחידות מקצועיות אחרות במשרד, ובהן שירות המבחן, אין גישה ישירה לנתונים.

¹⁵⁶ הערכת מדיניות משמעה בהקשר זה הפעלת מנגנון שיטתי לניטור ולדירוג של התערבויות ממשלתיות מתמשכות או נקודתיות, כך שהדרג המקצועי והפוליטי, וגם גופים חוץ-ממשלתיים, יוכלו לוודא כי הפעילות הציבורית אכן מצליחה להשפיע בצורה הטובה ביותר ולהגדיל את הרווחה החברתית, וזאת במטרה לשפר התנהלות קיימת או עתידית. את הערכת המדיניות אפשר לבצע כשלב מקדים, עוד בטרם עיצוב המדיניות הציבורית, כדי לבחור בצורה מושכלת ושקופה בין חלופות; כהערכה בעת מעשה, כדי לתקן את המדיניות שנקבעה ולשנות את אופן הטמעתה; וכהערכה לאחר מעשה, כדי לבחון את הצעדים שנקטו, את המטרות שהושגו ואת השפעות המדיניות. ראו: רון צור וניסים (נסים) כהן, **הערכת מדיניות בשעת משבר: מודל להפקת לקחים בעקבות משבר הקורונה** (2021), עמ' 26 - 27 וכן רון צור וניסים כהן, "אי-משילות בשעת משבר: העדר הערכת מדיניות והשפעתה על התמודדותה של ישראל עם הקורונה - מאמר דעה", **ביטחון סוציאלי** 115 (2021), עמ' 13.

¹⁵⁷ אלימות מגדרית היא כזו המתרחשת על רקע מין או מגדר של אדם, והיא כוללת אלימות גופנית, מינית, כלכלית ונפשית. ראו באתר מחווין האלימות המגדרית בקישור:

govextra.gov.il/mse/women-gender-violence-final/information (כניסה אחרונה: 30.12.24)

הן לנשים והן לגברים, מחוון זה, מעצם טיבו, מתמקד באלימות כלפי נשים ולא בתופעת האלימות במשפחה בכללותה, ובתוך כך, אלימות במערכת היחסים הזוגית שאינה מופנית כלפי האישה. יתרה מזו, המחווה אינו מציג את נתונייהם של משרד הבריאות ושירות בתי הסוהר, כמו גם של גופים ממשלתיים ושאנם ממשלתיים אחרים, נתונים החיוניים להצגת תמונה שלמה ומקיפה של היקף תופעת האלימות המגדרית ושל מאפייניה.

מומלץ למשרד הרווחה להשלים את הטמעתה של המערכת הממוחשבת הייעודית לניהול תהליכי העבודה של המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ברשויות המקומיות.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא פועל להשלמת ההטמעה של המערכת הממוחשבת הייעודית לניהול תהליכי העבודה של המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ברשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה שב וממליץ למשרד הרווחה, העומד בראשות הוועדה הבין-משרדית הקבועה - בשיתוף המשרד לביטחון לאומי, משרד החינוך, משרד הבריאות, משרת ישראל ושירות בתי הסוהר - לפעול להקמתה של מערכת ממוחשבת מרכזית לאיסוף ולניהול נתונים על תופעת האלימות בין בני זוג ועל אוכלוסיית מקבלי השירות בתחום זה. מן הראוי כי איסוף המידע באמצעות המערכת שתוקם ייעשה על פי מדיניות ברורה לעניין איסוף הנתונים וניהולם¹⁵⁸, בכפוף למגבלות המשפטיות בכל הקשור להעברת מידע בין הגופים הללו, ובהלימה עם ההגדרה האחידה של תופעת האלימות במשפחה שעליה המליצה ועדת רוזנבאום. כל זאת תוך מתן תשומת לב לסוגי הנתונים שייאספו באמצעותה - נתונים מינהליים ונתונים שייאספו באופן ייעודי להערכת היקף התופעה. עוד מומלץ כי נתונים מצרפיים (אגרגטיביים) שייאספו באמצעות המערכת הממוחשבת המרכזית יונגשו לציבור במרשתת, בדומה למחווה האלימות המגדרית שהשיקה הרשות לקידום מעמד האישה בשיתוף עם הלמ"ס.

הלמ"ס מסרה בתשובתה מאפריל 2025 כי מתוך הכרה בחשיבות ניטור תופעת האלימות המגדרית, ובתוך כך האלימות הזוגית, על כלל היבטיה, היא פועלת לאיסוף נתונים באמצעות סקר ביטחון אישי והרשתות החברתיות וכן מקדמת מחקרים, בין השאר על חובות של נשים נשואות כביטוי לתופעת האלימות הכלכלית. לצד זאת היא ממשיכה לפעול, בשיתוף הרשות לקידום מעמד האישה, להוספת מקורות מידע נוספים למחווה האלימות המגדרית, שהוא מחווה ייחודי ברמה הבין-לאומית, כדי לסייע בקביעת המדיניות ותוכניות הפעולה ובהקצאת המשאבים להתמודדות עם התופעה. היא ציינה כי לצורך כך מתקיימות פגישות עבודה עם גורמים שונים המחזיקים בנתונים, בכלל זה נתונים אגרגטיביים, שניתן וראוי היה להוסיפם למחווה, אך טרם עלה בידה לקבל נתונים אלה במלואם. עוד מסרה כי תשמח לסייע ולתרום מניסיונה למשרד הרווחה ולוועדה הבין-משרדית להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה. גם הרשות לקידום מעמד האישה מסרה בתשובתה כי היא פועלת בשיתוף הלמ"ס להרחבת שיתופי הפעולה לצורך איסוף והצגה של נתונים אגרגטיביים נוספים באמצעות המחווה.

שירות בתי הסוהר ומרכז השלטון המקומי מסרו בתשובותיהם כי הם רואים חשיבות בניהול ממוחשב ומרכזי של הנתונים על תופעת האלימות בין בני זוג עבור כלל הגופים. מרכז השלטון המקומי הוסיף בהקשר זה כי יש מקום לאפשר למחלקות לשירותים חברתיים להעביר מידע באמצעות מערכת ממוחשבת וידידותית שאינה מסרבלת ומקשה על העבודה. שירות בתי הסוהר הוסיף לעניין מחווה האלימות המגדרית כי אין באפשרותו לשלוח נתונים בהתפלגות מגדרית לצורך שילובם במחווה, שכן סעיפי האישום הם כלליים, ולא בכל מקרה ניתן ללמוד מהם כלפי מי בוצעה העבירה.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי פעל במהלך שנת 2024 להקמתה של מערכת בינה עסקית (BI) לאיסוף ולניהול של מידע ונתונים בתחום האלימות במשפחה והפגיעות המיניות. לצורך כך מיפה

ראו בהקשר זה: שירין בטשון, לאה גפניר-לוי והדס בן אליהו, אלימות מבוססת מגדר בישראל: איסוף ופילוח נתונים בראי יעדי האו"ם לפיתוח בר קיימא ואמנות בינלאומיות (2024), עמ' 21 - 22.

את סוג המידע שייאסף וכן את אופן האיסוף והתיעוד שלו; את הגורמים המעורבים באיסוף המידע; ואת המערכות הממוחשבות המשמשות כיום לצורך כך. לפי התשובה, הבקשה לכלול את הקמת המערכת הממוחשבת בתוכניות העבודה לשנת 2025 טרם אושרה. עוד הוסיף כי הוא רואה חשיבות בשיתוף במידע וכי קיים פגישות לקידום הנושא עם המשרד לשוויון חברתי והלמ"ס.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי תשמח לשתף פעולה, בכפוף למגבלות החוקיות ולעקרון הגנת הפרטיות, לכשמשדר הרווחה יסלים את הקמתה של מערכת ממוחשבת מרכזית. לצד זאת ציינה כי היא פועלת בשיתוף הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ליצירת מחוון המציג נתונים כלל-ארציים על תופעת האלימות במשפחה.

המשרד לביטחון לאומי מסר בתשובתו לעניין המערכת הממוחשבת הייעודית לניהול תהליכי העבודה של המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ברשויות המקומיות, כי בכוונתו לקחת חלק בעתיד בהרחבה ובהטמעה של המערכת גם בקרב המנהלים היישוביים לביטחון קהילתי, המועסקים במימון הרשות לביטחון קהילתי.

מידת תיקון הליקוי



היבטים תקציביים של ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג

תוכנית הפעולה שקבעה ועדת המנכ"לים ליישום המלצותיה של ועדת רוזנבאום לוותה בהערכה תקציבית רב-שנתית ליישומה. עלות יישום המלצותיה של ועדת המנכ"לים הוערך על ידה בסך מצטבר של כ-750 מיליון ש"ח לתקופה של חמש שנים (2017 - 2022), ולפי המלצתה לאחר מכן יועמד לרשות הוועדה הבין-משרדית תקציב שנתי ייעודי וקבוע, המעוגן בבסיס התקציב, בסך של כ-250 מיליון ש"ח לשנה. עם זאת, החלטת הממשלה משנת 2016 שבה אומצה התוכנית באופן עקרוני, לא כללה מקורות תקציביים ליישום ההמלצות¹⁵⁹. המקורות התקציביים ליישום המלצות ועדת המנכ"לים הוגדרו בחלקם בחלוק שנתיים, בשנת 2019, בשתי החלטות ממשלה נפרדות¹⁶⁰.

התקציב הייעודי העומד לרשות הוועדה הבין-משרדית הקבועה משמש כלי עיקרי לניהול וליישום המדיניות הממשלתית בנושא ההתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה. ניהול התקציב הייעודי האמור, ובתוך כך אופן הקצאתו ואופן ניצולו בפועל, משמש רכיב חיוני לבחינה של מידת השגת יעדי המדיניות ושל תוצאות הפעולות שננקטו באמצעותו. משכך ישנה חשיבות שהמידע בנושא זה ינוהל באופן ממוחשב ובשקיפות כדי לאפשר מעקב ובקרה נאותים, פנימיים וחיצוניים¹⁶¹.

ה ב י ק ו ר ת ה ק ו ז מ ת : נמצא כי בשנים 2017 - 2020 הוקצו במצטבר כ-128 מיליון ש"ח בלבד לטובת יישום המלצותיה של ועדת המנכ"לים (כ-43% מהעלות המוערכת ליישום ההמלצות במהלך השנים האמורות - כ-300 מיליון ש"ח).

¹⁵⁹ החלטת הממשלה 2820 (7.7.17).

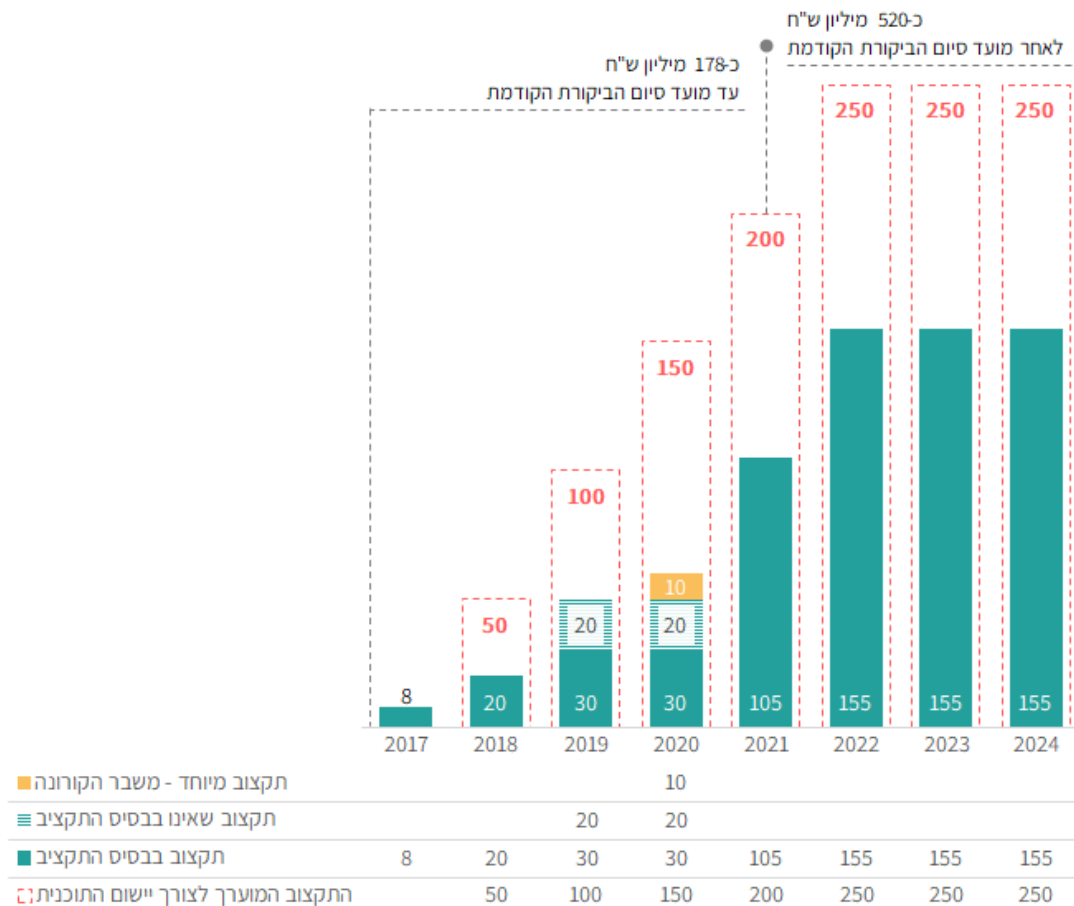
¹⁶⁰ החלטת הממשלה 4438 "שינוי בסדר העדיפות הממשלתית לצורך הרחבת המענה הממשלתי בנושא האלימות במשפחה ותיקון החלטת ממשלה" (6.1.19) והחלטת הממשלה 4439 "הרחבת הפעילות לצמצום תופעת האלימות במשפחה על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים" (6.1.19).

¹⁶¹ ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי 62** (2012), "תהליך הכנסתו ועדכונו של תקציב המדינה", עמ' 127 - 128 וכן **דוח מיוחד: ההתמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה** (2021), "ההתנהלות התקציבית במשבר הקורונה - ניהול המשבר וההיערכות לעתיד", עמ' 117.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת למשרד האוצר ולמשרד הרווחה כי יפעלו במשותף לאיתור מקורות תקציביים נוספים להוצאתה לפועל של תוכנית הפעולה שקבעה ועדת המנכ"לים. משרד האוצר מסר בתשובתו לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי בהחלטת הממשלה משנת 2017, שבה אומצו עיקרי המלצות ועדת המנכ"לים, לא צוינו מקורות תקציביים ליישום ההמלצות וכי החלטה זו הייתה בבחינת עמדה עקרונית לקראת החלטה אופרטיבית. הוא הוסיף כי הקצה תקציב בהתאם להחלטות ממשלה מאוחרות, על אף הקשיים התקציביים שהתעוררו בצל משבר הקורונה.

ביקורת המעקב: נמצא כי בשנת 2021, לאחר סיום הביקורת הקודמת, הוקצה סכום נוסף בסך של כ-55 מיליון ש"ח לטובת יישום המלצותיה של ועדת המנכ"לים. משרד הרווחה מסר במהלך ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, כי בשנים 2022 - 2024 הועמד לרשות הוועדה הבין-משרדית הקבועה תקציב שנתי ייעודי וקבוע בסך של כ-155 מיליון ש"ח שעוגן בבסיס התקציב. לפי המידע שמסר משרד הרווחה, בשלוש השנים 2022 - 2024 הועמד לרשות הוועדה הבין-משרדית סכום מצטבר של כ-465 מיליון ש"ח. הנתונים על התקציב הייעודי שהועמד לרשות הוועדה הבין-משרדית בשנים 2017 - 2024 מוצגים בתרשים 9 שלהלן.

תרשים 9: התקציב הייעודי שהועמד לרשות הוועדה הבין-משרדית, 2017 - 2024 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר לשנים 2017 - 2020 ועל פי נתוני משרד הרווחה לשנים 2021 - 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בביקורת הקודמת הועלה כי בשנים 2017 - 2020 הוקצו במצטבר כ-128 מיליוני ש"ח בלבד לטובת יישום המלצותיה של ועדת המנכ"לים (כ-43% מהעלות המוערכת ליישום ההמלצות במהלך השנים האמורות - כ-300 מיליון ש"ח). בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה חלקית. נמצא כי נכון למועד סיומה, בדצמבר 2024, סך התקציב הייעודי המצטבר שהועמד

לרשות הוועדה הבין-משרדית הקבועה החל משנת 2017, משניתנו לראשונה המלצותיה של ועדת המנכ"לים, עמד על כ-700 מיליון ש"ח, וכ-75% ממנו הועבר לאחר הביקורת הקודמת (כ-520 מתוך כ-700 מיליון ש"ח). עם זאת, התקציב השנתי הייעודי והקבוע שעוגן בבסיס התקציב עמד על כ-60% בלבד מהתקציב השנתי שעליו המליצה ועדת המנכ"לים (155 מתוך 250 מיליון ש"ח). יצוין כי במהלך מלחמת חרבות ברזל לא הועמד לרשות הוועדה הבין-משרדית תקציב ייעודי נוסף לטובת התאמת המענים בתחום האלימות במשפחה על רקע השפעותיה של המלחמה.¹⁶²

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו כי תקצוב פעילות הוועדה הבין-משרדית נעשה בכפוף לסדרי העדיפויות של הממשלה ולמגבלות התקציב.

מידת תיקון הליקוי



במסגרת הביקורת הנוכחית נבדק גם אופן ניהול התקציב הייעודי העומד לרשות הוועדה הבין-משרדית הקבועה, נושא שלא נבדק בביקורת הקודמת. הועלה כי התקציב הייעודי האמור אינו מנוהל במסגרת תקנה תקציבית נפרדת ("צבועה")¹⁶³ או מרכז קרנות ייעודי וגם אינו משויך ל"משימת-על"¹⁶⁴. משכך, קיים קושי של ממש לנהל מעקב ובקרה פנימיים או חיצוניים אחר אופן הקצאת התקציב לגופים ממשלתיים אחרים, לרשויות המקומיות או לגופים אחרים, ומכאן שקיים קושי לעקוב באופן סדור ושיטתי אחר ניצול התקציב בידי הגופים הללו. על כך יש להוסיף כי התקציב מנוהל במקביל הן במערכות ממוחשבות של משרד הרווחה והן באמצעות קובצי Excel.

במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, לנוכח הקשיים האמורים בניהול המעקב והבקרה הפנימיים על ההקצאה והניצול בפועל של התקציב הייעודי, משרד הרווחה העביר את הנתונים התקציביים שנאספו על ידו באופן ידני על ההקצאה והניצול של התקציב הייעודי בהתייחס לשנת 2023 בלבד ולא עלה בידיו להעביר את הנתונים הללו בהתייחס לשנת 2022 או לשנת 2024, וממילא לא עלה בידיו להעביר בהתייחס לשנים אלו את הנתונים על אופן ניצול התקציב בפועל.

לצד זאת מסתמן כי חלקו הארי של התקציב הייעודי בשנת 2023 שימש לתגבור שירותים שבאחריות משרד הרווחה לספק, וכך לדוגמה בשנת 2023, כ-5% בלבד מהתקציב הייעודי הועבר למשרד החינוך, למשרד הבריאות ולשירות בתי הסוהר (כ-8.6 מיליון ש"ח מתוך 155 מיליון ש"ח)¹⁶⁵. יש לציין כי לפי הנתונים שהעביר משרד הרווחה לשנת 2023 ושנאספו על ידו באופן ידני, שיעור ניצול התקציב בשנה זו עמד על כ-76% בלבד (כ-117 מיליון ש"ח מתוך כ-155 מיליון ש"ח).

¹⁶² הביקורת הנוכחית העלתה כי בחלק מהרשויות המקומיות עלה צורך בהתאמות בטיפול בתחום האלימות במשפחה וכי הן מימנו את ההתאמות הללו מתוך תוספת התקציב הכללית שהקצה משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים בעקבות המלחמה. ראו תת-הפרק "התמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג בעיתות משבר וחירום ובמלחמת חרבות ברזל".

¹⁶³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **יישום המלצות הוועדה הבין-משרדית למניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה** (הוגש לוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי) (20.11.17), עמ' 12.

¹⁶⁴ "משימת על" היא כלי תקציבי לניהול פרויקטים ממשלתיים בין-משרדיים רב-שנתיים. במסגרת "משימת על" מרוכזות המשימות בכל המשרדים, והיא מאפשרת לקבל תמונת מצב כוללת של כל הוצאות הממשלה בגין משימה זו, ללא צורך בפתיחה של מרכזי קרנות ייעודיים או תקנות ייעודיות, אלא באמצעות שימוש בתקנות תקציביות קיימות.

¹⁶⁵ לפי נתוני מרכז"ה, בשנת 2023 הועברו כ-7 מיליון ש"ח לטובת הפעלת תוכנית "חברות וזוגיות"; כ-400,000 ש"ח הועברו למשרד הבריאות לפעולות בתחום האיתור של נפגעי אלימות במערכת הבריאות; וכ-1.3 מיליון ש"ח הועברו לשירות בתי הסוהר לטובת הדרכות והכשרות בתחום האלימות במשפחה.

מומלץ למשרד הרווחה, העומד בראשות הוועדה הבין-משרדית הקבועה, לפעול בשיתוף משרד האוצר לבחינת הדרך המתאימה והיעילה ביותר לניהול התקציב הייעודי העומד לרשות הוועדה, לרבות בתקנה תקציבית נפרדת, מרכז קרנות ייעודי או באמצעות "משימת על"¹⁶⁶. זאת באופן שיאפשר לקיים באופן מיטבי ומועיל מעקב ובקרה, פנימיים וחיצוניים, אחר הקצאת התקציב וניצולו ברמת פירוט גבוהה ככל האפשר, תוך הגברת השקיפות בהתנהלות הוועדה הקבועה ובהקצאת התקציב הייעודי העומד לרשותה וניצולו בהתאם לתוכניות העבודה מקושרות התקציב שייקבעו לצורך כך¹⁶⁷. כדי לאפשר ניהול שיטתי ואחיד של הנתונים ומעקב שוטף אחר ההקצאה והניצול של התקציב הייעודי, שנעשים כיום בחלקם באופן ידני, וכדי למנוע אי דיוקים או פערים בנתונים מומלץ כי ניהול הנתונים ייעשה באמצעות מערכת ממוחשבת ייעודית.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי שעה שהמדיניות היא להפחית את מספר התקנות התקציביות הוא פועל, בעקבות הביקורת, לפתיחת מרכז קרנות ייעודי לניהול התקציב העומד לרשות הוועדה הבין-משרדית, ובד בבד בוצעו שיפורים במנגנוני הבקרה הפנימיים במשרד ונכתבו נוהלי עבודה חדשים. עוד מסר כי בכוונתו לבחון את האפשרות לנהל את תקציב הוועדה באמצעות "משימת על", ואם כלי זה יימצא מתאים הוא ישמח לעשות בו שימוש. לצד האמור ציין, בהתייחס להעברת נתוני התקציב לשנת 2024, כי דיווחים על אודות התוכניות אינם מועברים אלא לאחר סיומה של שנת התקציב, וכי הוא מצוי בימים אלה בשלבים האחרונים של איסוף הנתונים התקציביים בהתייחס לשנת תקציב זו. משרד הרווחה הוסיף כי הוא מצוי בשלבי אפיון מקצועי של מערכת המותאמת לצורכי הוועדה הבין-משרדית לצורך ביצוע מעקב דיגיטלי.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו כי הוא פועל בשיתוף פעולה עם משרד הרווחה בכל נושא שמשרד הרווחה מעלה כצורך או קושי, וכי יפעל כך גם בנושאים שהעלתה הביקורת, הנוגעים בין היתר לאופן ניהול התקציב הייעודי והמעקב אחריו, אם מעורבתו תידרש.

המשרד לביטחון לאומי מסר בתשובתו כי הוא תומך מאוד בהמלצה לנהל את התקציב הייעודי העומד לרשות הוועדה הבין-משרדית הקבועה בתקנה תקציבית נפרדת. בהקשר זה ציין כי בישיבותיה של הוועדה הקבועה הוא מרבה להעלות לדיון את נושא ניצול התקציב הייעודי העומד לרשותה, וזאת בזמן שהוא והגופים הפועלים תחתיו מממנים מתקציבם את עיקר המענים בתחום האלימות במשפחה שבאחריותם.

מנגנוני הפיקוח והבקרה על דרכי ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג

פיקוח ובקרה סדירים בידי משרד הרווחה - כמו גם בידי יתר הגופים האמונים על ההתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה - בכלל ההיבטים הנוגעים לשירותים הניתנים על ידם יש בהם כדי לתרום להבטחת הרמה המיטבית של השירותים הללו וכן להתאמתם של השירותים לצורכיהם של מקבלי השירות, תוך שמירה על שלומם, כבודם ורווחתם. עם זאת, קיומם של מנגנוני פיקוח ובקרה אינם יכולים כשלעצמם להבטיח את רמתם המיטבית של השירותים. לצורך כך עליהם להתבסס על מתודולוגיה סדורה בנוגע להפעלתם ולכלול מדידה של תשומות, תפוקות ותוצאות בהלימה עם התקנים המקצועיים שהוגדרו לעניין איכות השירותים המסופקים¹⁶⁸; נדרש להפעילם

¹⁶⁶ יש לציין כי גם התקציב הייעודי שהועמד לרשות התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון מנוהל בתקנה תקציבית נפרדת וייעודית. כאשר התקציב הייעודי מנוהל באמצעות תקנה תקציבית נפרדת, קיימת גם אפשרות למשרד הרווחה לאפשר למשרד ממשלתי אחר להתחייב מתוך התקנה, באופן שיאפשר את העברת התקציבים בין משרדי הממשלה ביתר קלות, תוך הותרת מנגנון המעקב והבקרה בידי משרד הרווחה.

ראו תת-הפרק "תחומי אחריותה ותפקידיה של הוועדה הבין-משרדית הקבועה".

¹⁶⁷ מדדי תשומה מתייחסים להיבטים של תשתית ומשאבים הדרושים לאספקת השירותים (לדוגמה, הקצאת מבנה, גיוס כוח אדם והכשרתו); מדדי תפוקה מתייחסים למכלול הפעילויות הנדרשות כדי להשיג את התוצאות הרצויות; ומדדי תוצאה מתייחסים להשפעות הרצויות על אוכלוסיית היעד. ראו להלן תת-הפרק "מערכת מדידה להערכת מועילות השירותים הניתנים בתחום האלימות במשפחה". כן ראו: **דוח הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים** (2016), עמ' 26 ו-29 (להלן - דוח הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקתם של שירותים חברתיים); **מדריך התכנון הממשלתי** (גרסה מורחבת 2.0, 2008), עמ' 48 - 50; טליה חסין, טל לנטו והילה דולב, **מדדי איכות בשירותי רווחה: דרכי פיתוח ויישום - סקירה בין-לאומית**

באופן שיטתי, בתדירות מספקת, על פי תוכנית עבודה סדורה ולתעדס באופן סדיר; עליהם לכלול שימוש בכלי אכיפה, במקרים שתימצא חריגה מהתקנים המקצועיים; וכן נדרש להקצות משאבים הולמים לטובת הפעלתם ולצורך ניהול נתוני הפיקוח וניטורם ומעקב אחר תיקון הליקויים¹⁶⁹. על כך יש להוסיף כי הואיל והמשאבים הכלכליים העומדים לטובת אספקת השירותים, מוגבלים - גוברת חשיבות הפעלתם של מנגנוני פיקוח ובקרה לשם הבטחת יעילותם ומועילותם של השירותים בהשגת מטרותיהם¹⁷⁰. הרכיבים העיקריים החיוניים להפעלתם של מנגנוני פיקוח ובקרה מוצגים בתרשים 10 שלהלן.

תרשים 10: הרכיבים העיקריים החיוניים להפעלתם של מנגנוני פיקוח ובקרה



על פי מידע שנאסף במהלך ביקורת המעקב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

האחריות לקביעת התקנים המקצועיים לאספקתם של שירותים בתחום האלימות במשפחה, להגדרת מנגנוני הפיקוח והבקרה עליהם ולהפעלתם נתונה לכמה משרדי ממשלה, כתלות בזהות הגורם המממן את אספקת השירותים ובמומחיותו המקצועית. הביקורת הקודמת התמקדה בפיקוח שמפעיל משרד הרווחה באמצעות מחוזותיו על המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, המופעלים ברובם המוחלט על ידי הרשויות המקומיות, וכן על המקלטים ודירות המעבר לנשים נפגעות אלימות. נוסף על כך נבדקו היבטים הנוגעים למדידת איכותם ומועילותם של השירותים הניתנים במסגרות הללו ושל התוכניות שמפעיל משרד הרווחה בשיתוף משרד החינוך (תוכנית "חברות וזוגיות"), משרד העלייה (תוכנית "גשרים") והמשרד לביטחון לאומי והרשות לביטחון קהילתי (תוכנית עו"ס משטרה). להלן יפורטו ממצאי ביקורת המעקב בנושאים אלו.

תדירות ביקורי הפיקוח, מרכיבי הפיקוח ותיעודם הממוחשב¹⁷¹

משרד הרווחה החל בשנת 2018 בתהליך לקביעת תקנים מקצועיים לאספקה של שירותי הרווחה ולפיקוח עליהם. כחלק מכך קבע בנוהל את העקרונות לעבודתו של המפקח המחוזי ואת מרכיבי עבודתו (להלן - נוהל תפקיד המפקח המחוזי). זאת באופן שיאפשר קביעת תוכנית עבודה ברורה לפיקוח, תוך תעדוף מידת האינטנסיביות שבעבודת הפיקוח בסוגי המסגרות ושירותי הרווחה השונים (להלן - תמהיל העיסוקים)¹⁷². לפי תמהיל העיסוקים שקבע משרד הרווחה, הפיקוח

(2022), עמ' 7; טל לנטו, רות שטרן-קטרי וטליה חסין, **פיקוח על שירותי רווחה: שימוש בכלים לדיווח עצמי על ידי נותני שירות - סקירה בין-לאומית** (2024), עמ' 3.

משרד הרווחה, **מסמך לדיון בנושא: תורת הפיקוח של המשרד על מערך השירותים החברתיים בישראל** (2018); משרד ראש הממשלה, **מדריך לניהול סיכונים ברגולציה ובמדיניות ציבורית** (2018); נוהל מס' 60-003 של משרד הרווחה, "תפקיד המפקח המחוזי" (6.1.19) (להלן - נוהל מס' 60-003 של משרד הרווחה).

מחקר הערכת שביעות רצון של נשים מהטיפול באלימות במשפחה (2001), עמ' 5.

בדוח הביקורת הקודם נושא זה נכלל בתת-הפרק "הפיקוח באמצעות מחוזות משרד הרווחה", עמ' 562 - 565.

נוהל מס' 60-003 של משרד הרווחה.

במרכזים, במקלטים ובדירות המעבר ייעשה בעצמות גבוהה, ובהתאם לכך נדרש המפקח המחוזי לקיים ביקורי פיקוח בכל מסגרת כזו ארבע פעמים בשנה¹⁷³.

נוהל תפקיד המפקח המחוזי קובע בין השאר גם את האופן שבו על המפקח המחוזי לתעד את פעולותיו אל מול הגורם המפוקח. לפי הנוהל, על המפקח לתעד במערכת ממוחשבת מרכזית (להלן - מערכת הפיקוח או מערכת הפיקוח המרכזית) את הפערים והחוזקות שנמצאו ואת משך הזמן הנדרש לתיקון הפערים. נוסף על כך, על המפקח המחוזי לקיים מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו על ידו או על ידי גורמי פיקוח אחרים, תוך היעזרות בכלי אכיפה מתאימים¹⁷⁴.

לצורך הפיקוח על מסגרות בקהילה פיתח משרד הרווחה בשנת 2018 כלי בקרה ממוחשב וגנרי (להלן - כלי הבקרה הממוחשב). הכלי נועד לשמש את המפקחים המחוזיים בבקרה על מגוון תחומי הפעילות במסגרות בקהילה, ובהם תחומי הרישוי, הבטיחות וכוח האדם.

יש לציין כי קיימת חשיבות לכך שבהליך איסוף המידע במסגרת פעולות הפיקוח והערכת איכות השירות הניתן יהיו מעורבים מקבלי השירות עצמם כמי שחווים את השירות, על מכלול רכיביו, ויודעים על המתרחש בפועל, גם כאשר גורמי הפיקוח אינם נוכחים בעת מתן השירות¹⁷⁵. מעורבותם של מקבלי השירות באיסוף המידע עשויה לתרום לא רק למהימנות המידע שנאסף באמצעותם, אלא גם להעצמתם של מקבלי השירות עצמם וכן להתאמת השירות שניתן לצורכיהם¹⁷⁶. איסוף מידע כאמור יכול להיעשות בין השאר באמצעות סקר שביעות רצון בקרב מקבלי השירות, לעיתים תוך הכוונה לנושאים ספציפיים, שכן אז המידע נאסף מציבור גדול של מקבלי שירות בעלות נמוכה יחסית. כך גם ככל שהסקר מובנה יותר, כך הוא עשוי גם לאפשר לזהות שינויים לאורך זמן בכל הנוגע להחמרה או לשיפור באיכות השירותים¹⁷⁷.

הביקורת הקודמת: נמצא כי משרד הרווחה טרם השלים את המהלך להטמעת תמהיל עיסוקי המפקח המחוזי. הועלה עוד כי פעולות הפיקוח על המרכזים, המקלטים ודירות המעבר לא תועדו באופן עקבי, לא התבססו על מתודולוגיה סדורה ואחידה ולא בוצע במסגרתם מעקב אחר תיקון ליקויים. אשר לתוכניות שמפעיל משרד הרווחה בשיתוף משרדי ממשלה אחרים נמצא כי אומנם משרד הרווחה אסף נתונים על התוכניות בשנים 2018 ו-2019, אך לא היו בידי דוחות הפיקוח עליהן. כמחצית מהרשויות המקומיות שנבדקו (7 מתוך 15) מסרו במהלך הביקורת הקודמת כי כלל לא מתבצע פיקוח בעניין פעילותן בתחום האלימות בין בני זוג.

בדיקה של דוחות הפיקוח על המרכזים, המקלטים ודירות המעבר העלתה עוד כי פעולות הפיקוח על המסגרות הללו לא התייחסו לאיכות הטיפול הניתן בהם. עוד הועלה כי מאז שנת 2001 לא ערך משרד הרווחה מחקר מקיף בנושא שביעות הרצון מהשירותים הניתנים בתחום האלימות במשפחה, על אף החשיבות שעשויה להיות להערכת איכות השירותים הניתנים בתחום זה.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת למשרד הרווחה לפעול להשלמת ההטמעה של העקרונות לעבודתו של המפקח המחוזי ושל תמהיל עיסוקיו, לרבות השימוש בכלי הבקרה הממוחשב. כמו כן המליץ לאגם ולשמור את דוחות הפיקוח על התוכניות שמשרד הרווחה מפעיל

173 סיכום מהלך להגדרת תמהיל עיסוקי המפקח בקהילה והתחלת הטמעה מ-25.8.19 (לוח 3).

174 סעיפים 5.2, 5.6, 5.9 ו-7.4 לנוהל מס' 60-003 של משרד הרווחה.

175 דוח הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקתם של שירותים חברתיים, עמ' 30; הילה דולב ואלומה לוי-זוהר, **שיתוף מקבלי השירות בפיקוח על שירותים חברתיים: מנגנוני השיתוף, האתגרים ועקרונות הפעולה המיטביים - סקירה בינלאומית** (הסקירה הוזמנה על ידי האגף למחקר, תכנון והכשרה במשרד הרווחה ומומנה בסיועו, אפריל 2020), עמ' 12 (להלן - דולב ולוי-זוהר). הערכת איכות השירותים יכולה להתייחס להיבטים פיזיים הקשורים במבנה בו ניתנים השירותים (לרבות מבחינת נגישות פיזית למבנה ודרכי הגישה אליו) או להיבטים הקשורים ברמת השירותים הניתנים (משך ההמתנה לטיפול, שיעור הנשירה או שיעור ההתמדה בטיפול, הנגשה שפתית או תרבותית של הטיפול למקבלי השירות וכן התאמת תוכנית ההתערבות שנקבעה למקבלי השירות ועדכונה לאורך זמן).

176 ליאור בסרמן נבון, עיריית (אייזיק) ענבר והילה דולב, **דרכי פעולה לקידום האפקטיביות של הפיקוח על שירותי הרווחה: סקירה בין-לאומית ולמידה מהצלחות בפיקוח** (2023), עמ' 22.

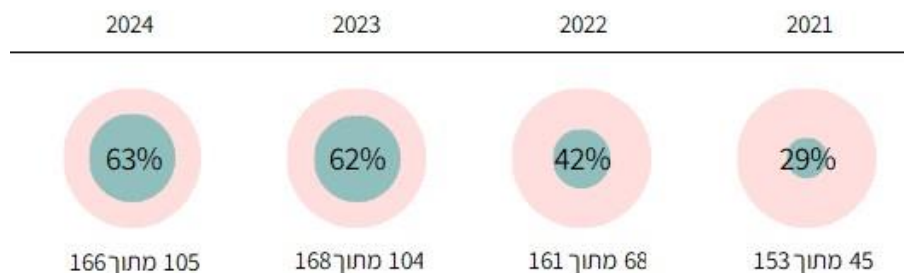
177 דולב ולוי-זוהר, עמ' 13. ראו גם עומר דקל, **מכרזים**, כרך ראשון (2004), עמ' 431.

במשותף עם משרדי הממשלה האחרים ושעליו מוטלת האחריות לפקח עליהן. כן המליץ למשרד הרווחה, משרד החינוך והמשרד לביטחון לאומי לפעול לקידום מעקב ופיקוח על התוכניות שבהפעלתם המשותפת.

משרד הרווחה מסר בתשובתו לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי הליך הטמעת תפיסת הפיקוח התעכב בשל מגפת הקורונה, והוסיף כי גובשו הנחיות פיקוח מותאמות למאפייני תקופת משבר הקורונה. אשר לתוכניות שהוא מפעיל במשותף עם משרדי ממשלה אחרים, משרד הרווחה מסר כי התוכניות מופעלות במרכזים, ולכן מערכת הפיקוח נוגעת גם להן.

ביקורת המעקב: ניתוח הנתונים מתוך מערכת הפיקוח המרכזית על תיעוד ביקורי הפיקוח שהתקיימו במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה שהיו פעילים בשנים 2021 - 2024 העלה כי עקרונית העבודה של המפקח המחוזי ותמהיל העיסוקים שלו לא הוטמעו במלואם בעבודתם של המפקחים המחוזיים. כך, בין השאר, הועלה כי לפי התיעוד המופיע במערכת הפיקוח, בחלק מהמרכזים לא התקיימו כלל ביקורי פיקוח בשנים הללו, או שהתקיימו בהם ביקורי פיקוח בתדירות נמוכה מכפי שנקבע בתמהיל העיסוקים, מהלך העשוי להצביע על כך שהפיקוח אינו נעשה על פי תוכנית עבודה סדורה ושיטתית. הנתונים על המספר ושיעור המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, שהיו פעילים ותועד במערכת הפיקוח כי התקיימו בהם ביקורי פיקוח (אחד לפחות) בשנים 2021 - 2024, מוצגים בתרשים 11 שלהלן.

תרשים 11: מספרם ושיעורם של המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה שהיו פעילים ותועד כי התקיימו בהם ביקורי פיקוח (אחד לפחות), 2021 - 2024¹⁷⁸



על פי נתוני משרד הרווחה מתוך מערכת הפיקוח המרכזית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 11 עולה כי לפי נתוני משרד הרווחה מתוך מערכת הפיקוח המרכזית, תועד בשנת 2021 ביקור פיקוח אחד לפחות בכ-29% מהמרכזים שהיו פעילים בשנה זו (45 מתוך 153); בשנת 2022 תועד ביקור פיקוח אחד לפחות בכ-42% מהמרכזים (68 מתוך 161); בשנת 2023 תועד ביקור פיקוח אחד לפחות בכ-62% מהמרכזים (104 מתוך 168); ובשנת 2024 תועד ביקור פיקוח אחד לפחות בכ-63% מהמרכזים הפעילים (105 מתוך 166).

אף כי בשנים 2021 - 2024 ניכרת מגמת עלייה בשיעור המרכזים שתועד במערכת הפיקוח שהתקיימו בהם ביקור פיקוח אחד לפחות (מכ-29% בשנת 2021 לכ-63% בשנת 2024), שיעורם של המרכזים שלא תועד כי התקיימו בהם כלל ביקורי פיקוח בשנת 2024 נותר גבוה (כ-37%). ניתוח הנתונים העלה עוד כי ב-23 מרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, שהיו פעילים בכל אחת מהשנים 2021 - 2024, לא תועד במערכת הפיקוח המרכזית אף לא ביקור פיקוח אחד. לצד זאת הועלה כי גם מבין המרכזים שתועד כי נעשו בהם ביקורי פיקוח בשנים הללו, ביקורי הפיקוח התמקדו בפגישות ייעוץ ולא בפעולות בקרה ממוקדות או מקיפות על תחומי הפעילות של המרכז (להלן -

¹⁷⁸ מרכזים פעילים בשנה מסוימת הם מרכזים שדווחו לגביהם השמות (הפנייה של נזקים לטיפול) בשנה זו. מרכזים שהעסיקו עובדים סוציאליים בתקן בלבד (ולא בתקציב פעולה) לא נדרשו לדווח על השמות, ולכן ישנם מרכזים שהיו פעילים בשנה מסוימת אבל לא מופיעים כמרכזים פעילים ברישומים של משרד הרווחה. בעקבות יישום רפורמת "כתף אל כתף" כלל המרכזים נדרשים לדווח על כלל ההשמות, ראו תת-הפרק "מודל המימון של המרכזים".

בקה ממוקדת ובקרה מקיפה, בהתאמה¹⁷⁹. כך נמצא כי בשנים הללו לא תועדו כלל בקרות מקיפות או ממוקדות ב-63 מרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה.

משרד הרווחה מסר במהלך ביקורת המעקב, בינואר ובפברואר 2025, בהתייחס למרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה שבמחוז הדרום, במחוז ירושלים ובמחוז תל אביב והמרכז, כי בניגוד לנתונים המוצגים במערכת הפיקוח, התקיימו ביקורי פיקוח בכל המרכזים במחוזות הללו בכל אחת מהשנים 2021 - 2024. בדיקה שעשה משרד הרווחה בעקבות ביקורת המעקב העלתה כי בחלק מהמקרים, בשל סיבות טכניות הקשורות לאופן הזנת הנתונים במערכת הפיקוח, התיעוד של ביקורי הפיקוח אינו מוצג במערכת; כמו כן במקרים אחרים ביקורי הפיקוח שהתקיימו לא תועדו כלל במערכת הפיקוח. משרד הרווחה מסר בהתייחס למפקחים המחוזיים במחוז הדרום ובמחוז ירושלים כי בעקבות הבדיקה שנעשתה, ישוּבו ויובהרו למפקחים הנהלים בנוגע לעצם התיעוד ולאופן התיעוד.

בהתייחס לתדירות המחייבת של ביקורי הפיקוח, משרד הרווחה מסר כי איוש חלקי של תקני הפיקוח או תחלופה של מפקחים וכן קשיים בהשגת שיתוף פעולה מצד מנהל המסגרת עשויה להשפיע על תדירות ביקורי הפיקוח במסגרת מסוימת. כן הוסיף המשרד כי במהלך תקופת הקורונה שנמשכה לתוך שנת 2021, כמו גם במהלך מלחמת חרבות ברזל, תדירות ביקורי הפיקוח הייתה נמוכה יותר. לצד האמור, משרד הרווחה הוסיף כי הדרישה לקיים ארבעה ביקורי פיקוח בכל מסגרת בכל שנה אינה מעשית לנוכח עומס העבודה וריבוי המשימות המוטלות על המפקחים, הכוללות לצד ביקורי הפיקוח השוטפים גם טיפול במקרי חירום, השתתפות בוועדות וכן ממשקים מרובים עם מטה משרד הרווחה. עוד ציין כי לנוכח התשומות הרבות והייחודיות הנדרשות בתחום האלימות במשפחה הוחלט על הקמתו של אגף חדש במטה משרד הרווחה, שיעסוק באופן ייעודי בתחום האלימות במשפחה והפגיעות המיניות. כחלק מכך ייקבעו מפקחים ייעודיים במחוזות המשרד באופן שיאפשר להם התמקצעות בתחומים אלו והגעה תכופה יותר למסגרות שבאחריותם. הקמת האגף הייעודי החדש מתוכננת למהלך שנת 2025.

הביקורת הקודמת העלתה כי משרד הרווחה טרם השלים את המהלך להטמעת תמהיל עיסוקי המפקח המחוזי וכי פעולות הפיקוח על המרכזים, המקלטים ודירות המעבר לא תועדו באופן עקבי, לא התבססו על מתודולוגיה סדורה ואחידה ולא בוצע במסגרתם מעקב אחר תיקון ליקויים. נוסף על כך, מאז שנת 2001 לא ערך משרד הרווחה מחקר מקיף בנושא שביעות הרצון מהשירותים הניתנים בתחום האלימות במשפחה, על אף החשיבות שעשויה להיות להערכת איכות השירותים הניתנים בתחום זה. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה וכי בשנת 2024 תועד ביקור פיקוח אחד לפחות בכ-63% מהמרכזים הפעילים (105 מתוך 166). זאת בעוד שלפי משרד הרווחה התקיימו ביקורי פיקוח בכלל המרכזים הפעילים בשנה זו אך תיעודם אינו מוצג במערכת מסיבות טכניות הקשורות לאופן הזנת הנתונים או משום שהם כלל לא תועדו במערכת הפיקוח. בכך יש כדי להעיד על כך שעקרונות העבודה של המפקח המחוזי ותמהיל העיסוקים שלו לא הוטמעו במלואם בעבודתם של המפקחים המחוזיים. עוד הועלה כי בחלוף יותר משני עשורים מאז סקר שביעות הרצון הקודם שערך משרד הרווחה, טרם נעשה סקר שביעות רצון מקיף עדכני להערכת איכות השירותים הניתנים בתחום האלימות במשפחה. רכיב זה, הנוגע לשביעות הרצון של המטופל מאיכות הטיפול הניתן לו, לא כלול גם בכלי הבקרה הממוחשב, כך שנושא זה אינו נבדק כלל, גם לא באופן חלקי.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא פועל להתאמת דוחות הפיקוח לפעילות המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה כדי לייעל את עבודת הפיקוח ולאפשר בקרה ממוקדת בנושאים הנדרשים. עוד ציין כי כחלק מהשינוי הארגוני המתוכנן בתחום האלימות במשפחה ייקבע תמהיל עיסוקים ייעודי למפקחים על המרכזים. לצד זאת הוסיף כי בימים אלה נבנה שאלון בקרה עצמית

179 בקרה מקיפה היא בקרה על מרבית תחומי הפעילות של הגורם המפוקח. בקרה ממוקדת היא בקרה המתמקדת בתחומי פעילות אחדים של הגורם המפוקח. הגדרת המונחים "בקרה מקיפה" ו"בקרה ממוקדת" לקוחים מתוך מילון המונחים המשרדי של משרד הרווחה. מילון המונחים זמין בקישור: www.gov.il/he/pages/molso-office-dictionary?chapterIndex=2 (כניסה אחרונה: 6.1.25).

המיועד למילוי על ידי מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ומנהלי המרכזים, שיתרום להגברת תדירות העברת הנתונים על אודות פעילות המרכזים למטה המשרד ולמחוזותיו.

מומלץ למשרד הרווחה לפעול להשלמת הטמעת העקרונות ותמהיל העיסוקים של המפקח המחוזי, לרבות בכל הקשור לתדירות המחייבת של ביקורי הפיקוח. בתוך כך על משרד הרווחה לקיים בקרה עצמית על התדירות, ההיקף וטיב הביקורים המתבצעים באמצעות מפקחיו המחוזיים כדי לוודא כי כלל המסגרות נבדקות בהיקף ובתדירות הנדרשים. עוד מומלץ למשרד הרווחה לשלב רכיבי איכות בפעולות הפיקוח שמבצעים המפקחים המחוזיים, לרבות בדרך של סקרי שביעות רצון בקרב מקבלי השירות. לשם הבטחת תיעוד מלא ומהימן של פעולות הפיקוח המבוצעות באמצעות מפקחיו, מומלץ למשרד הרווחה לשוב ולהבהיר למפקחים את ההנחיות בכל הנוגע לאופן התיעוד במערכת הפיקוח המרכזית של ביקורי הפיקוח שהם מקיימים.

מידת תיקון הליקוי



דיווח עצמי של הגורם המפוקח (רגולציה עצמית)

כלים של דיווח עצמי (או רגולציה עצמית) הם חלק מארגז הכלים של גופי הפיקוח, והם משמשים לשם איסוף מידע על אודות התנהלות הגוף המפוקח או מקבלי השירותים. המידע שנאסף באמצעות הכלים של דיווח עצמי יכולים לשמש את גופי הפיקוח כדי להגיב במהירות לבעיות שמתעוררות או לאי-עמידה באמות המידע המקצועיות; לייעל את עבודת הפיקוח עצמה, ובכלל זה להסתמך על הדיווחים העצמיים כדי לקבוע את תוכנית הבקרה ואת מוקדי הבקרה, כך שיעשה שימוש מיטבי במשאבי הפיקוח המוגבלים; וכן לבסס אצל הגופים המפוקחים את האחריות לאיסוף המידע על התנהלותם ולעודד אותם לקיים תהליכי למידה ובקרה עצמיים. בעיתות משבר וחירום השימוש בכלים של דיווח עצמי עשוי להיות רב יותר. כך, בצל מגפת הקורונה, הגבירו גופי הפיקוח את הישענותם על כלים של דיווח עצמי לצד מעבר לפיקוח מרחוק¹⁸⁰.

הביקורת הקודמת כללה בין היתר בדיקה של מנגנון הדיווח העצמי של המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה למשרד הרווחה. ממצאי ביקורת המעקב בנושא זה יפורטו להלן.

הביקורת הקודמת: כחלק מהשימוש בכלי של דיווח עצמי, המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה נדרשו להעביר מדי שנה נתונים סטטיסטיים על פעילותם למשרד הרווחה. נמצא כי רק 95 מתוך 110 מרכזים שהפעילו הרשויות המקומיות העבירו למשרד הרווחה דיווחים בשנת 2019 (כ-85% מכלל המרכזים), וכי הדיווחים הועברו למשרד הרווחה באופן ידני.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת למשרד הרווחה כי איסוף הנתונים על פעילות המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ייעשה באופן ממוחשב וכן המליץ למשרד הרווחה לנתח את הנתונים הללו ולהשוותם למול מקורות מידע נוספים.

ביקורת המעקב: נמצא כי במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, משרד הרווחה החל בהטמעתה של מערכת ממוחשבת ייעודית לניהול תהליכי העבודה של המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ברשויות המקומיות, לאחר שהושלם אפיונה¹⁸¹. משלא הושלמה הטמעתה של

¹⁸⁰ טל לנטו, רות שטרן-קטרי וטליה חסין, **פיקוח על שירותי רווחה: שימוש בכלים לדיווח עצמי על ידי נותני שירות - סקירה בין-לאומית** (2024), עמ' 3 - 4.

¹⁸¹ ראו תת-הפרק בנושא "ניהול ממוחשב ומרכזי של הנתונים על תופעת האלימות בין בני זוג".

המערכת הממוחשבת במועד האמור, הדיווח העצמי של המרכזים המשיך להיעשות באופן ידני וחלקי, וזאת בשני אופנים: באמצעות טופס ידני שממלא בכתב יד ואמור להישלח למפקח המחוזי ובאמצעות קישור מקוון ששולח אליהם מטה משרד הרווחה (הפיקוח הארצי). הדיווחים המועברים באמצעות הקישור המקוון מאוגמים ומנוהלים בקובץ נתונים אחוד. כך הועלה כי בשנת 2021 כ-13% מהמרכזים הפעילים (20 מתוך 153) לא העבירו דיווח למשרד הרווחה באמצעות הקישור המקוון; בשנת 2022 כ-6% מהמרכזים הפעילים (9 מתוך 161) לא העבירו דיווח כאמור; ובשנת 2023 כ-9% מהמרכזים הפעילים (15 מתוך 168) לא העבירו דיווח כאמור¹⁸².

יש לציין כי בעת התרחשותם של אירועים מסכני חיים ברמה הלאומית, כדוגמת אסונות טבע או מלחמות, קיימת חשיבות רבה במיוחד להערכה שוטפת ועקבית של פעילות המרכזים ולעידודם לבקרה עצמית על פעילותם. זאת משום שעיתות משבר עלולות להתאפיין בשינויים בהיקפי התופעה ובמאפייניה, ובכלל זה בירידה לכאורה בהיקף התופעה המדווחת, אף שבפועל היקפה עשוי להישאר ללא שינוי ואף להתגבר¹⁸³.

על אף האמור הועלה כי המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, ובכללם המרכזים ברשויות המקומיות שפוננו במהלך מלחמת חרבות ברזל, נדרשו להעביר דיווחים על היקף הפעילות של המרכזים ועל מאפייניהם של מקבלי השירות, לפי פילוחים שונים, אחת לשנה, בסיום השנה, ולא בתדירות גבוהה יותר, גם במהלך המלחמה. כך, במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, לא היו כלל בידי מטה משרד הרווחה נתונים על פעילות המרכזים בשנת 2024. ריכוז הנתונים על המרכזים שלא העבירו דיווח למטה משרד הרווחה באמצעות הקישור המקוון באחת או יותר מהשנים 2021 - 2023 מוצג בלוח 6 שלהלן.

¹⁸² מרכזים פעילים בשנה מסוימת הם מרכזים שדווחו לגביהם השמות (הפנייה של נזקקים לטיפול) בשנה זו. מרכזים שהעסיקו עובדים סוציאליים בתקן בלבד (ולא בתקציב פעולה) לא נדרשו לדווח על השמות, ולכן ישנם מרכזים שהיו פעילים בשנה מסוימת אבל לא מופיעים כמרכזים פעילים ברישומים של משרד הרווחה. בעקבות יישום רפורמת "כתף אל כתף" כלל המרכזים נדרשים לדווח על כלל ההשמות, ראו תת-הפרק "מודל המימון של המרכזים".

¹⁸³ ראו תת-הפרק "התמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג בעיתות משבר וחירום ובמלחמת חרבות ברזל".

לוח 6: ריכוז הנתונים על המרכזים הפעילים שלא העבירו דיווח למשרד הרווחה באמצעות הקישור המקוון, 2021 - 2023*

הועבר דיווח בשנים			שם הרשות
2023	2022	2021	
✗	✗	✗	אבו גוש
✗	✗	✓	אור יהודה
✗	✓	✗	אור עקיבא
✗	✗	✗	אל-בטוף
✗	✗	✓	בית שאן
✗	✗	✗	ג'יסר א-זרקא
✗	✓	✓	גבעת שמואל
✗	✓	✗	דאליית אל-כרמל
✗	✓	✓	דבוריה
✗	✓	✓	זבולון
✗	✓	✗	חוף הכרמל
✗	✓	✗	יאנוח-ג'ת
✗	✓	✓	יירכא
✗	✓	✗	כפר יונה
✗	✓	✓	מבשרת ציון
✗	✗	✗	עספייא
✗	✗	✗	קדימה-צורן
✗	✓	✓	קריית טבעון
✗	✗	✗	קריית ים

✗ מרכזים שלא העבירו דיווח בשתיים או יותר מהשנים 2021 - 2023
 ✗ לא הועבר דיווח בשנה זו
 ✓ הועבר דיווח בשנה זו
 ✗ המרכז לא היה פעיל בשנה זו

על פי הדיווחים שהועברו למטה משרד הרווחה באמצעות הקישור המקוון בשנים 2021 - 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה; לא נכללו ברשימה רשויות מקומיות שפנו באופן חלקי או מלא במהלך מלחמת חרבות ברזל. * כאמור, המרכזים נדרשים להעביר דיווח ידני בשני אופנים - באמצעות טופס ידני שממלא בכתב יד ואמור להישלח למפקח המחוזי ובאמצעות קישור מקוון ששולח אליהם מטה משרד הרווחה (הפיקוח הארצי). הנתונים על העברת הדיווח מתייחסים לדיווח שהועבר באמצעות הקישור המקוון.

מהנתונים המוצגים בלוח 6 לעיל עולה כי 19 מרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה לא העבירו דיווח למטה משרד הרווחה באמצעות הקישור המקוון בשנת 2023. כשליש מהם (6 מתוך 19) לא העבירו דיווח כאמור גם בשנת 2022. שניים מהמרכזים לא העבירו דיווח כאמור באף אחת מהשנים 2021 - 2023.

במסגרת הביקורת נבדקו גם ממשקי העבודה בין מטה משרד הרווחה (הפיקוח הארצי) לבין הפיקוח המחוזי לעניין הנתונים והמידע שנאספים על ידם על פעילות המרכזים, איגום הנתונים והמידע והבקרה על מהימנותם באמצעות הצלבה ביניהם. חשיבות איגום הנתונים והבקרה עליהם רבה במיוחד בכל הקשור לנתונים הנאספים על ידי מטה המשרד, משום שהם מתבססים על דיווח עצמי של המרכזים, והם משמשים את משרד הרווחה בקביעת המדיניות והערכתה.

נמצא כי על חלק מתחומי פעילותם של המרכזים נאספים נתונים במקביל - הן על ידי הפיקוח הארצי והן על ידי הפיקוח המחוזי - אך הם מאוגמים ומנוהלים בנפרד, ללא יכולת לעשות שימוש במידע באופן מתכלל, המאפשר לנתח את הנתונים באופן השוואתי ולזהות פערים בנתונים שנאספו.

הביקורת הקודמת העלתה כי רק 95 מתוך 110 מרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה שהפעילו הרשויות המקומיות העבירו למשרד הרווחה דיווחים בשנת 2019 (כ-85% מכלל המרכזים), וכי הדיווחים הועברו למשרד הרווחה באופן ידני. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה רבה וכי המערכת הממוחשבת לניהול תהליכי העבודה במרכזים, שאת פיתוחה מוביל משרד הרווחה צפויה, לכשתושלם הטמעתה בכלל המרכזים, לחולל שינוי של ממש באופן

שבו ינוהלו הנתונים ובגישה אליהם על ידי המחלקות לשירותים חברתיים והמרכזים. עם זאת, בשל שיטת הדיווח - שנותר ידני - ותדירותו, ובהיעדר ממשק עבודה מוסדר בין מטה המשרד למחוזותיו, לא היו מונחים בפני משרד הרווחה במועד סיום ביקורת המעקב נתונים מלאים ומהימנים, בפילוח חודשי, על מקבלי השירות במרכזים ועל איכות השירותים הניתנים להם (ובכלל זה על משכי ההמתנה לטיפול ושיעורי הנשירה מטיפול), נתונים החיוניים למקבלי ההחלטות לצורך בחינת מגמות, בייחוד בעיתות משבר וחירום דוגמת תקופת מלחמת חרבות ברזל.

על המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה - באבו גוש, אור יהודה, אור עקיבא, אל-בטוף, בית שאן, ג'יסר א-זרקאא, גבעת שמואל, דאליית אל-כרמל, דבוריה, זבולון, חוף הכרמל, יאנוח-ג'ת, יירכא, כפר יונה, מבשרת ציון, עספיא, קדימה-צורן, קריית טבעון וקריית ים - להקפיד על העברת הדיווח על פעילותם למשרד הרווחה כנדרש מדי שנה בשנה.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי הוא רואה חשיבות רבה בהעברת דיווחים למשרד הרווחה, וזאת כחלק מובנה מעבודתן של המחלקות לשירותים חברתיים, וכי כפי העולה מהביקורת, מרבית הרשויות המקומיות אכן מעבירות את הדיווחים הנדרשים לעניין פעילות המרכזים.

המועצה האזורית חוף הכרמל מסרה בתשובתה מאפריל 2025 כי הליקוי תוקן וכי הדיווח מועבר למשרד הרווחה כנדרש. המועצות האזוריות ג'יסר א-זרקאא ויאנוח-ג'ת מסרו בתשובותיהן מאפריל 2025 כי לא העבירו דיווח למשרד הרווחה בשנת 2023 עקב עומס עבודה חריג, על רקע מלחמת חרבות ברזל, והוסיפו כי הליקוי תוקן מאז.

המועצות המקומיות דאליית אל-כרמל וקריית טבעון מסרו בתשובותיהן מאפריל 2025 כי הן מקפידות על העברת הדיווחים למשרד הרווחה, וכי בשנת 2023 העבירו את הדיווח לפיקוח המחוזי באמצעות טופס ידני. המועצה המקומית דאליית אל-כרמל הוסיפה כי בשנת 2021 הועבר דיווח למטה משרד הרווחה, אך אין בידיה תיעוד לכך, שכן העובדת שטיפלה בדיווח עזבה את עבודתה. גם העיריות אור עקיבא וקריית ים והמועצה האזורית זבולון מסרו בתשובותיהן מאפריל 2025 כי העבירו את הדיווח הנדרש לפיקוח המחוזי באמצעות טופס ידני. עיריית קריית ים הוסיפה כי לא העבירה בשנים הנידונות דיווח באמצעות הקישור המקוון משום שהיה תקול.

עיריית יירכא מסרה בתשובתה מאפריל וממאי 2025 כי הדיווח לשנת 2023 הועבר באמצעות הקישור המקוון אך אין בידיה תיעוד לכך, וכי מנהלת מחלקת הרווחה בעירייה הנחתה את עובדות המחלקה להקפיד שבעתיד יתועדו ויישמרו הדיווחים עם שליחתם. גם עיריית עספיא מסרה בתשובתה כי קיים בידיה מידע חלקי בנוגע להעברת הדיווחים בתקופה הנידונה בשל תחלופה בכוח האדם במחלקה, והוסיפה כי תקפיד לעתיד על העברת הדיווחים השנתיים ועל תיעוד שליחתם.

העיריות אור יהודה, גבעת שמואל וכפר יונה, המועצות המקומיות אבו גוש, דבוריה, מבשרת ציון וקדימה-צורן והמועצה האזורית אל-בטוף מסרו בתשובותיהן ממרץ, מאפריל וממאי 2025 כי לא העבירו דיווח כנדרש, משום שבתקופה הנדונה המרכזים שבהפעלתן היו בהליך הקמה או לא הופעלו ברציפות, בין השאר על רקע קשיים באיוש כוח האדם, בעקבות עזיבה של עובדים, יציאה לחופשת לידה או גיוס למילואים. עיריית אור יהודה הוסיפה כי בעקבות ממצאי הביקורת חודדה חשיבות הדיווח למשרד הרווחה במועד וכי בשנת 2024 חודשה פעילות המרכז והועבר הדיווח כנדרש. עיריית גבעת שמואל הוסיפה שהיא רואה חשיבות רבה בטיפול בתופעה וכי היא ממשיכה לפעול לאיוש המשרות, אך ללא הצלחה, ובד בבד מפנה נפגעי אלימות במשפחה למרכז שמפעילה רשות מקומית סמוכה. עיריית כפר יונה הוסיפה בהתייחס לדיווח לשנת 2021 כי הוא הועבר לפיקוח המחוזי באמצעות טופס ידני, אך מבדיקתה מול משרד הרווחה עלה שהדיווח אינו מצוי בידו. המועצה המקומית דבוריה הוסיפה כי עם איוש תקינת כוח האדם במרכז בתחילת שנת 2025 וחידוש פעילותו יועברו דיווחים מדי שנה כנדרש. המועצה המקומית מבשרת ציון הוסיפה כי את הדיווח לשנת 2024 העבירה כנדרש. המועצה המקומית קדימה-צורן הוסיפה כי בתקופה הנדונה,

שבמהלכה המרכז שבהפעלתה היה מצוי בהליך הקמה, היא לא חויבה להעביר דיווח שנתי, אך התקיימה בקרה על פעילות המרכז במסגרת ביקורי הפיקוח מטעם משרד הרווחה, ונתונים חלקיים על פעילותו נכללו גם בדיווח שהעביר מרכז שמפעילה רשות מקומית סמוכה ושאליו הפנתה המועצה חלק מהמטופלים. המועצה האזורית אל-בטוף הוסיפה כי העבירה את הדיווח הנדרש לשנת 2023 לפיקוח המחוזי באמצעות טופס ידני.

עיריית בית שאן מסרה בתשובתה ממאי 2025 כי בסמוך למועד התשובה הועבר דיווח ידני למשרד הרווחה לשנת 2023. עוד הוסיפה כי המרכז מקפיד על ניהול הנתונים על היקף הפניות ועל מאפייני המטופלים במרכז ועל עדכונם, אך הניתוח והעיבוד של הנתונים הללו וריכוזם בטבלה מתכללת כרוכים במשאבי זמן וכוח אדם, ואף שאין ספק בנוגע לחשיבות העברת הדיווח, ייתכן כי יש מקום לשנות את מתכונתה של הטבלה האמורה. לפי התשובה, בתקופה הנדונה לא הועבר דיווח כנדרש לנוכח מצבת כוח האדם המצומצמת ובהיעדרו של עובד ייעודי המופקד על ביצוע משימות מסוג זה.

מומלץ למשרד הרווחה להשלים את הליכי האפיון וההטמעה של המערכת הממוחשבת לניהול פעילות המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה. עוד מומלץ למשרד הרווחה להסדיר באופן ברור את ממשקי העבודה ואת חלוקת העבודה בין מטה המשרד (הפיקוח הארצי) לבין מחוזותיו כדי למצות באופן המיטבי את המשאבים ותוצרי הפיקוח והבקרה ברמה המחוזית והארצית, לטייבם ולאגמם. כך יובטחו פיקוח ובקרה יעילים ומועילים על פעילות המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, כמו גם על יתר המסגרות והשירותים שמפעיל משרד הרווחה בעצמו, באמצעות הרשויות המקומיות או באמצעות נותני שירותים חיצוניים.

לצד האמור, וכל עוד המערכת הממוחשבת מצויה בשלבי פיתוח או הטמעה, מומלץ למשרד הרווחה להתאים את מנגנון העברת הדיווח ואת אופן העברתו, את תדירות העברת הדיווח ואת תהליכי העבודה הקיימים ולטייבם, תוך שימת לב גם למשאבי הזמן וכוח האדם הכרוכים בכך - כפי שהועלה מתשובותיהן של הרשויות המקומיות - כדי להבטיח כי בידי המחלקות לשירותים חברתיים, המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ומשרד הרווחה ומפקחיו מצוי באופן זמין ושוטף המידע ההכרחי להבטחת זמינותם ורמתם המקצועית של השירותים הניתנים במרכזים. הדברים אמורים אף ביתר שאת בעיתות משבר וחירום, ובפרט במהלך מלחמת חרבות ברזל¹⁸⁴.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא מכיר בחשיבות שביצירת בסיס נתונים קבוע כחלק בלתי נפרד מההתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה. הוא הוסיף כי איסוף הנתונים מדי שנה על פעילות המרכזים נעשה באופן אחיד, בהנחיית מטה המשרד ומחוזותיו, אך הוא מצוי בעיצומו של מהלך משמעותי לטיוב תהליכי הפיקוח ותהליכי איסוף הנתונים על פעילות המרכזים. הוא ציין כי בתום תהליך הטמעת המערכת הממוחשבת החדשה ייאספו באמצעות נתונים באופן קבוע גם ברמה החודשית. לצד זאת הוא שב וציין כי הוא פועל להרחבת מנגנוני הבקרה העצמית על פעילות המרכזים.

מידת תיקון הליקוי



ראו תת-הפרק "התמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג בעיתות משבר וחירום ובמלחמת חרבות ברזל".

איגום וניהול מרכזי של ממצאי הפיקוח¹⁸⁵

מערכת הפיקוח המרכזית אמורה לתעד את כלל ביקורי הפיקוח ופעולות הפיקוח המוטלות על המפקחים המחוזיים, ובכך יש ביכולתה לאפשר ניהול שיטתי ואיגום של נתוני הפיקוח. כך גם לפי נוהל תפקיד המפקח המחוזי, לצד מערכות מחשוב נוספות של משרד הרווחה, מערכת הפיקוח אמורה לשמש את המפקח המחוזי בפעולות הבקרה, הפיקוח והאכיפה המוטלות עליו. תשתית הנתונים מתוך מערכות אלו אמורה לשמש את המפקח המחוזי לתמיכה בפעולות הפיקוח, להשלמת מידע הנדרש לבחינת תפקוד הגורם המפוקח וכן ככלי תומך החלטה עבור המפקח¹⁸⁶.

הביקורת הקודמת: נמצא כי משרד הרווחה אינו מאגם באופן שיטתי נתונים מדוחות הפיקוח ואינו מרכז את דוחות הפיקוח משנים קודמות. על כן אין באפשרותו לאתר ולזהות ליקויים מערכתיים או לשלוף נתונים על פעילות הפיקוח במסגרת מסוימת או בתחום מסוים.

משרד מבקר המדינה המליץ למשרד הרווחה לבחון דרכים לטיוב מערך הפיקוח והבקרה וקביעת תקנים אחידים בכל הקשור לדיווחי הפיקוח על המרכזים, המקלטים ודירות המעבר. עוד הומלץ למשרד הרווחה כי יפעל לאיגום כלל דוחות הפיקוח לשם שימור הידע והפקת לקחים מערכתיים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי מערכת הפיקוח תומכת בהצגה מתכללת של ממצאי הפיקוח, וכי בעתיד היא תותאם להצגת נתונים כאלו גם על פעילות המרכזים.

ביקורת המעקב: נמצא כי מערכת הפיקוח המרכזית מאפשרת להציג תמונת מצב מתכללת ברמה המחוזית או ברמה הכלל-ארצית של סוגים שונים של מסגרות שמפעיל משרד הרווחה, ובין היתר של המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ("בוקר טוב למסגרת"; להלן - לוח המחווניים). לוח המחווניים נועד לאפשר למחוז או למטה, לפי העניין, לצפות בכל רגע נתון בנתונים נבחרים על ביצועי המסגרות (כגון, תפוסת המטופלים במסגרת, שיעורי נשירה והתמדה בטיפול, משך הזמן הממוצע של הטיפול, איוש משרות ומשך המתנה לטיפול), ולצד זאת הוא מציג נתונים נבחרים על ביקורי הפיקוח במסגרות (כגון, תדירות הביקורים, ליקויים שהועלו בביקוח ומסגרות שבהן לא התקיימו ביקורי פיקוח בתקופת זמן מוגדרת).

הביקורת הקודמת העלתה כי משרד הרווחה אינו מאגם באופן שיטתי נתונים מדוחות הפיקוח ואינו מרכז את דוחות הפיקוח משנים קודמות. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה וכי במועד סיומה, בדצמבר 2024, הנתונים על אודות ביצועי המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה שהוצגו במערכת הפיקוח המרכזית היו חלקיים ולא מהימנים¹⁸⁷. סיבה מרכזית לכך היא שהדיווח על המטופלים במרכזים ועל תקני כוח האדם ואיושם נעשה באופן חלקי בלבד, וזאת בשל מודל המימון ואופן העסקת כוח האדם במרכזים שהיו נהוגים בסמוך למועד סיום ביקורת המעקב, קודם ליישום מודל המימון החדש במסגרת הסכם "כתף אל כתף"¹⁸⁸. נמצא עוד כי בין השאר מסיבה זו מטה משרד הרווחה לא עשה שימוש בלוח המחווניים ברמה הארצית, לרבות לצורך בקרה נוספת על הדיווחים העצמיים שהעבירו המרכזים.

מומלץ למשרד הרווחה לקבוע את פרק הזמן המזערי הדרוש עד להשלמת תשתית מידע מספקת, מהימנה ואיכותית על אודות ביצועי המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, שלאחריו תובטח מהימנותו ועדכניותו של לוח המחווניים המוצג במערכת הפיקוח המרכזית. זאת כדי

¹⁸⁵ בביקורת הקודמת נושא זה נכלל בתת-הפרק "הפיקוח באמצעות מחוזות משרד הרווחה: ממצאי הפיקוח", עמ' 564 - 565.

¹⁸⁶ סעיף 5.7 לנוהל מס' 60-003 של משרד הרווחה.

¹⁸⁷ יש לציין כי במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, הוצגו במסך המרכזי נתונים על 16 מרכזים בלבד. משרד הרווחה מסר במהלך ינואר 2025 כי התקלה תוקנה אך לא נמסר מתי היא החלה ולמשך כמה זמן הנתונים שהוצגו היו חלקיים.

¹⁸⁸ הסכם בין הסתדרות העובדים החדשה לבין משרד האוצר, שעל פיו אמור שר האוצר לפעול לאישור קליטתם של מאות עובדים סוציאליים בהעסקה ישירה ברשויות המקומיות (להלן - הסכם "כתף אל כתף"). בכל הנוגע למודל המימון הקודם ומודל המימון החדש ראו תת-הפרק בנושא "מודל המימון של המרכזים".

שיהיה אפשר להתחיל ולעשות שימוש בלוח המחוונים ככלי עבודה וככלי תומך החלטה במטה המשרד ובמחוזותיו לצורך איתור וזיהוי של ליקויים מערכתיים בפעילות המרכזים או לשם בקרה על ההיקף, הטיב והתדירות של ביקורי המפקחים המחוזיים במרכזים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא מוביל כמה מהלכים לייעול ולטיוב תהליכי העבודה ואיסוף הנתונים כדי לאפשר שימוש בלוח המחוונים. האחד, השלמת היישום של הסכם "כתף אל כתף", ובתוך כך מתן ההנחיה החדשה לדווח באופן מלא על כלל המטופלים היחידים במרכז, באופן שיאפשר בקרה בזמן אמת על איוש תקני כוח האדם, ניצול התקציב וכן על מספר המטופלים ומאפייניהם (מגדר וגיל). האחר, השלמת הפיתוח וההטמעה של המערכת הממוחשבת, באופן שיאפשר בקרה בזמן אמת על נושאים נוספים, ובהם משך הטיפול ומשך ההמתנה לטיפול.

מידת תיקון הליקוי



מערך מדידה להערכת מועילות השירותים הניתנים בתחום האלימות בין בני זוג¹⁸⁹

הגדרת מדדי תוצאה, לצד מדדי תשומה ותפוקה, חיונית כדי לקבוע אם שירות מסוים השיג את תוצאותיו המצופות באופן המאפשר את שיפורו המתמיד. החשיבות שבהגדרת מדדי תוצאה, בכל הקשור להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה והשימוש במדדים אלו לשם הערכת מועילות של השירותים הניתנים בתחום, חשובה במיוחד לנוכח מאפייניה הציבוריים של התופעה והשפעותיה הישירות והעקיפות על נפגעי התופעה ועל הציבור בכללותו¹⁹⁰. מאפייניהם של מדדי תשומה, תפוקה ותוצאה מוצגים בתרשים 12 שלהלן¹⁹¹.

תרשים 12: מאפייניהם של מדדי תשומה, תפוקה ותוצאה



על פי מידע שנאסף במהלך ביקורת המעקב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

¹⁸⁹ בביקורת הקודמת נכלל נושא זה בתת-הפרק "תוכניות מדידה", עמ' 560 - 562.

¹⁹⁰ ראו בהקשר זה גם: מחקר הערכת שביעות רצון של נשים מהטיפול באלימות במשפחה (2001), עמ' 5.

¹⁹¹ **מדריך התכנון הממשלתי** (גרסה מורחבת 2.0, 2008), עמ' 61; ענת מורג, **מדידה של תכניות חברתיות** (2017).

מתוך הכרה בחשיבות המיוחדת שבמידת מועילותם של השירותים הניתנים בתחום האלימות במשפחה, המליצה ועדת המנכ"לים על הטמעה בכלל משרדי הממשלה של מערך מדידה לכלל השירותים בתחום הטיפול ומניעת האלימות במשפחה (להלן - מערך המדידה או מערך המדידה התוצאתית). ועדת המנכ"לים קבעה כי מערך המדידה ישמש להערכת תוצאות ההתערבות; זיהוי אוכלוסיות שאינן מקבלות מענה במסגרת המענים הקיימים; זיהוי פערים פרטניים ברצפים הטיפולים; וכן הסקת מסקנות לצורך תכנון מענים וקבלת החלטות מבוססות מידע. ועדת המנכ"לים המליצה בין השאר כי מערך המדידה יכלול מנגנון ממוחשב למדידה ומעקב אחר תוצאות הטיפול לצד ממשק ממוחשב לנתוני הלמ"ס כדי לאפשר ניתוח שנתי של הנתונים מכלל המשרדים.¹⁹² מחויבות הממשלה להטמעת חשיבה תוצאתית בכלל השירותים בתחום הטיפול ומניעת האלימות במשפחה באה לידי ביטוי בהחלטתה משנת 2019 להקצות תקציב ייעודי לטובת הקמת מערך מחקר ומדידה (להלן - החלטת הממשלה 4439).¹⁹³

הביקורת הקודמת: במועד סיום הביקורת הקודמת טרם השלים משרד הרווחה את הקמת מערך המדידה התוצאתית שעליו המליצה ועדת המנכ"לים בזיקה להחלטת הממשלה 4439. כמו כן נמצא כי לא נקבעו תבחינים לבחינת מועילות השירותים שמשרד הרווחה מפעיל בעצמו או בשיתוף משרדי הממשלה האחרים, וגם לא נבחנה מועילותם של השירותים הללו.¹⁹⁴

בביקורת הקודמת המליץ משרד מבקר המדינה למשרד הרווחה להשלים את הקמתו של מערך המדידה התוצאתית ולפעול להטמעתו בכלל השירותים הניתנים בתחום האלימות במשפחה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי בחינת העמידה במטרות הטיפוליות על ידי המרכזים נעשית במסגרת איסוף הנתונים המועברים על ידי המרכזים מדי שנה בשנה, וכי גובשו מדדים ובוצעה מדידה של פעילות המרכזים במסגרת מיזם שהתקיים בשנים 2010 - 2013. עוד הוסיף כי במהלך העשור האחרון שקדם לביקורת הקודמת נערכו כמה מחקרים שבחנו היבטים שונים של פעילות המרכזים והמחלקות לשירותים חברתיים. מחקרים אלו, לטענתו, הקנו לקובעי המדיניות תמונת מצב מקיפה על פעילותם ואפשרו להם לעדכן את המדיניות בהתאם. משרד הרווחה ציין עוד בתשובתו כי הפיתוח של כלי מדידה לתוכנית עו"ס משטרה מצוי בשלבי גיבוש; פיתוח כלי מדידה למרכזים מצוי בשלבי גיבוש סופיים; ובמהלך שנת 2021 יפותחו כלי מדידה עבור יתר השירותים.

ביקורת המעקב: נמצא כי משרד הרווחה החל לפעול להקמת מערך מדידה תוצאתית, ובמהלך השנים 2021 - 2024 נערכו מחקרי הערכה, חלקם במתכונת של פיילוט (הרצה) וחלקם במתכונת מלאה, בהתייחס לפעילות המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה וכן תוכנית עו"ס משטרה. נוסף על כך, הפעלת תוכנית "דף חדש" של משרד הרווחה נתמכת במחקר מלווה. ריכוז התוכניות והשירותים שמופעלים בתחום האלימות במשפחה, לצד ציון שנת העבודה האחרונה שבמהלכה בוצעה מדידה תוצאתית בעניינם, מובא בלוח 7 שלהלן.

192 תוכנית הפעולה של ועדת המנכ"לים, עמ' 112 - 113.

193 החלטת הממשלה 4439 (6.1.19).

194 תוכנית "חברות וזוגיות מיטיבה"; תוכנית "גשרים" ותוכנית עו"ס משטרה. יצוין כי עוד בשנת 2012 המליץ משרד מבקר המדינה למשרד הרווחה ולמשרד החינוך לפעול לאלתר לשיפור ההיערכות להפעלת תוכנית "חברות וזוגיות מיטיבה", לבחון את מידת יעילותה ובהתאם לכך להחליט כיצד היא תיושם במישור הלאומי כדי להבטיח את יעילותה (דוח הביקורת משנת 2012, עמ' 36).

לוח 7: מסגרות ושירותים בתחום ההתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, הגורם האחראי ושנת מדידה אחרונה, נכון למועד סיום ביקורת המעקב, דצמבר 2024*

המסגרת או התוכנית	הגורם האחראי	שנת מדידה אחרונה	מדידה בשנים 2024 - 2021
תוכנית חברות וזוגיות מיטיבה	משרד החינוך	לא בוצע	❌
תוכנית למניעת אלימות, סמים ואלכוהול (עובדים סוציאליים קהילתיים)	הרשות הלאומית לביטחון קהילתי	לא בוצע	❌
עובדים סוציאליים קהילתיים בתחום האלימות במשפחה	משרד הרווחה	לא בוצע	❌
מרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה	משרד הרווחה והרשויות המקומיות	2023 (פיילוט)	✅
תוכנית "גשרים" לטיפול בעולים	משרד הרווחה ומשרד העלייה והקליטה	לא בוצע	❌
תוכנית עו"ס משטרה	משרד הרווחה והמשרד לביטחון לאומי	2022	✅
מחלקי משפחה	משטרת ישראל	לא בוצע	❌
תוכנית "שומר סף"	הרשות הלאומית לביטחון קהילתי	לא בוצע	❌
מוקד הסיוע הארצי (118)	משרד הרווחה	לא בוצע	❌
תשאול באמצעות תחנות טיפוח חלב, בתי החולים וקופות החולים	משרד הבריאות	מדידה שוטפת	✅
מקלט לנשים נפגעות אלימות וילדיהן	משרד הרווחה	2016	⚠️
דירות מעבר לנשים נפגעות אלימות וילדיהן	משרד הרווחה	לא בוצע	❌
מרכזי חירום לטיפול ראשוני בנפגעי אלימות במשפחה (אלומה)	משרד הרווחה	מדידה שוטפת	✅
אכיפת צווי הגנה באמצעים אלקטרוניים	הנהלת בתי המשפט ומשטרת ישראל	בתקופת הקמה	⚡
מענק הסתגלות לנשים יוצאות מקלט וילדיהן	משרד הרווחה	לא בוצע	❌
תוכנית "דף חדש" לנשים יוצאות מקלט	משרד הרווחה	לא בוצע	❌
תוכנית "דף חדש" לנפגעות אלימות בקהילה	משרד הרווחה	מדידה שוטפת	✅
מיזם "רוח נשית" לשיוקום כלכלי ותעסוקתי	משרד הרווחה	לא בוצע	❌
תוכנית "בדרכה" להשגת עצמאות כלכלית לנשים נפגעות אלימות	משרד הרווחה	מדידה שוטפת	✅
סל שירותים "גמיש" לנפגעי אלימות במשפחה	משרד הרווחה	לא בוצע	❌
הנחה בתשלום הארנונה לנשים יוצאות מקלט וילדיהן	הרשויות המקומיות	לא בוצע	❌
סיוע כספי בשכירת דירה לנשים יוצאות מקלט וילדיהן	משרד הבינוי והשיכון	לא בוצע	❌
הפניה לטיפול במסגרת הוצאת צווי הגנה	משרד הרווחה והנהלת בתי המשפט	לא בוצע	❌
בתי משפט קהילתיים	משרד הרווחה והנהלת בתי המשפט	2023	✅
בתי נועם לגברים אלימים	משרד הרווחה	2000	❌
קבוצות טיפוליות בהפעלת שירות המבחן	משרד הרווחה	לא בוצע	❌
תוכנית "בית התקווה"	שירות בתי הסוהר	2015	⚠️
המרכז הרב-תחומי "מפתחות"	הרשות לשיוקום האסיר	לא בוצע	❌
המרכז הרב-תחומי "קמה"	הרשות לשיוקום האסיר	בתקופת הקמה	⚡

❌ לא בוצעה מדידה מעולם

⚠️ בוצעה מדידה אך לא בטווח השנים 2024 - 2021

✅ בוצע מדידה בטווח השנים 2024 - 2021

⚡ מסגרת או שירות חדשים

על פי מידע שנאסף במהלך ביקורת המעקב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* לא מוצגים בלוח מסגרות ושירותים בתחום האלימות במשפחה שבהם ניתן מענה ייעודי לילדים נפגעי אלימות.

ביקורת המעקב העלתה עוד כי המחקרים שנעשו על פעילות המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה וכן על הפעילות במסגרת תוכנית עו"ס משטרה נועדה, בין השאר, לשמש להקמתה של מערכת ממוחשבת למדידת תוצאות שוטפות של תוכניות קצרות טווח בתחום האלימות במשפחה.

בביקורת הקודמת הועלה כי משרד הרווחה טרם השלים את הקמת מערך המדידה התוצאתית שעליו המליצה ועדת המנכ"לים בזיקה להחלטת הממשלה 4439. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה. נמצא כי משרד הרווחה החל לפעול להקמת מערך מדידה תוצאתית, ובמהלך השנים 2021 - 2024 נערכו מחקרי הערכה, חלקם במתכונת של פיילוט (הרצה) וחלקם במתכונת מלאה, אך עדיין לא מתבצעת מדידה שוטפת, גם בתחומים שפותחו עבורם כלי מדידה מותאמים.

המשרד לביטחון לאומי מסר בתשובתו כי במסגרת הפעלת תוכנית עו"ס משטרה במימון הרשות לביטחון קהילתי נאספים מדי שנה בשנה נתונים כמותיים היכולים לאפשר מדידה שוטפת של תפוקות ותוצאות.

משרד מבקר המדינה שב וממליץ למשרד הרווחה בשיתוף יתר הגופים הרלוונטיים - ובהם משרד החינוך, המשרד לביטחון לאומי, משרד העלייה, הרשות לשיוקום האסיר, משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר, הנהלת בתי המשפט, משרד הבינוי והשיכון והרשויות המקומיות -

להמשיך בפעולות להקמתו והטמעתו של מערך המדידה התוצאתית עבור כלל המסגרות והשירותים בתחום האלימות במשפחה. זאת, כפי שהמליצה ועדת המנכ"לים, לשם הערכת תוצאות ההתערבות; זיהוי אוכלוסיות שאינן מקבלות מענה; זיהוי פערים פרטניים ברצפים הטיפוליים; וכן הסקת מסקנות לצורך תכנון מענים וקבלת החלטות מבוססות מידע¹⁹⁵.

שירות בתי הסוהר ומרכז השלטון המקומי מסרו בתשובותיהם כי הם מכירים בחשיבות השימוש בכלי מדידה תוצאתית וכי ישתפו פעולה בעניין זה אם ידרשו לכך.

מידת תיקון הליקוי



התמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג בעיתות משבר וחירום ובמלחמת חרבות ברזל

הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו: מחקרים מצביעים על כך שהתרחשותם של אירועים מסכני חיים ברמה הלאומית, כדוגמת אסונות טבע או מלחמות¹⁹⁶, עלולים להביא לעלייה בגורמי הסיכון לאלימות ובהיקף תופעת האלימות במשפחה, ובתוך כך לעלייה בהיקפה במערכת היחסים הזוגית, וזאת אף כמה שנים לאחר התרחשותם של אירועים מסוג זה¹⁹⁷. בה בעת מחקרים מצביעים גם על כך שהתרחשותם של אירועים מסכני חיים עלולים להוביל להתגברות "קשר השתיקה" המאפיין את תופעת האלימות, ובתוך כך להוביל לירידה בהיקף התופעה המדווחת¹⁹⁸. במחקרים נמצא גם קשר מובהק בין חשיפה של גברים לאירועים טראומטיים במהלך חייהם, ובפרט חשיפה לאירועי לחימה ומצבים של פוסט-טראומה, ובין ההסתברות כי ינקטו באלימות בתוך מערכת היחסים הזוגית¹⁹⁹.

1. תורת הפעלה לאספקת שירותי רווחה באירועי חירום ומשבר: במאי 2021 פרסם משרד הרווחה את תורת ההפעלה לאספקת שירותי רווחה באירועי חירום ומשבר (להלן - תורת ההפעלה באירועי חירום ומשבר). תורת ההפעלה שקבע משרד הרווחה נועדה להניח את התשתית המחייבת לצורך ההיערכות ומתן המענה בפועל באירועי חירום ומשבר

¹⁹⁵ תוכנית הפעולה של ועדת המנכ"לים, עמ' 112 - 113.

¹⁹⁶ אסונות טבע כוללים לדוגמה שיטפונות או רעידות אדמה. אסונות אחרים הנגרמים מפעולה אנושית מכוונת או בלתי מכוונת כוללים, נוסף על אירועי מלחמה, גם אירועי טרור, משברים כלכליים או מגפות. יש הסבורים כי אסונות הנגרמים מפעולה אנושית מכוונת הם קשים יותר, שכן הם מניבים תחושות של איום פסיכולוגי ניכר ואי-ודאות בנוגע לסיכונים נוספים, והם גם מאופיינים בשכיחות גבוהה של אנשים החווים רמות לחץ ומתח הנמשכים זמן רב. ראו: טל לנטו, הילה דולב וטליה חסין, **פרקטיקות לניהול שירותים חברתיים באירועי אסון** (2024), עמ' 2.

¹⁹⁷ דורי ריבקין, טל ארזי, יניב אורן, דנה ברנדר, שקד לובוצקי-גטה, מעין סרבר ולייזה מורן-גלעד, **התמודדות עם אלימות נגד נשים במערכת יחסים זוגית בעת משבר הקורונה - סקירה בין-לאומית** (2020), עמ' 3 - 4; הדס מור ושמוליק שיינטוך, "חסרי וחסרות בית בישראל ביום שאחרי המלחמה: הצעה לכינון תוכנית אסטרטגית להתמודדות עם חסרות הבית בישראל ולסיומה", בתוך: מיכל אלמוג-בר, מימי אייזנשטדט וגיוני גל (עורכים), **רווחה בעקבות המלחמה** (2024), עמ' 102; הסקר המקוון, עמ' 2.

¹⁹⁸ מימי אייזנשטדט, "מבט לעתיד בראייה מגדרית", בתוך: מיכל אלמוג-בר, מימי אייזנשטדט וגיוני גל (עורכים), **רווחה בעקבות המלחמה** (2024), עמ' 19; הדס מור ושמוליק שיינטוך, "חסרי וחסרות בית בישראל ביום שאחרי המלחמה: הצעה לכינון תוכנית אסטרטגית להתמודדות עם חסרות הבית בישראל ולסיומה", בתוך: מיכל אלמוג-בר, מימי אייזנשטדט וגיוני גל (עורכים), **רווחה בעקבות המלחמה** (2024), עמ' 102; מכון מאירס גוינט ברוקדייל, **אלימות במשפחה בזמן מלחמה: סקר "בזק" מקוון לבחינת היקפי אלימות במשפחה בחברה הישראלית בעת מלחמת 'חרבות ברזל' ברזל"** (2024), עמ' 2.

¹⁹⁹ גילבר, דקל ובן פורת (1), עמ' 51 - 52. ראו גם: שקד לובוצקי-גטה, דנה ברנדר ואמיליה קפרנוב, **גברים פוגעים ונפגעים במערכות יחסים זוגיות אלימות** (2020), עמ' 24.

עבור מטה המשרד וכלל יחידותיו, לרבות המסגרות החוץ-ביתיות שבהפעלתו ובאחריותו, וכן עבור המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות²⁰⁰.

נמצא כי תורת ההפעלה באירועי חירום ומשבר מתווה את מדיניות משרד הרווחה ואת הנחות העבודה שעל פיהן תיקבע האסטרטגיה למענה באירועים אלו. עם זאת, היא אינה מתייחסת באופן פרטני לאחריותו של משרד הרווחה או לאחריותו של הרשויות המקומיות לפעול באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים בכל הקשור לאיתור וליישוג של מי שזקוקים לקבל שירות אך נמנעים מלפנות לקבלת הסיוע לנוכח מצב המשבר או החירום.

מומלץ למשרד הרווחה לכלול בתורת ההפעלה התייחסות למחויבותו ולמחויבותו של הרשויות המקומיות לפעול בעיתות משבר וחירום אף ביתר שאת לאיתור ויישוג של הזקוקים לקבלת שירותי רווחה, הנמנעים מלפנות לקבלת סיוע לנוכח מצב המשבר או החירום, ושעלולים להימצא בזמנים אלו בסכנה רבה יותר לפגיעה גופנית מסכנת חיים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא פועל לעדכון ולדיוק של תורת ההפעלה באירועי חירום ומשבר בעקבות תובנותיו מהטיפול באירועי מלחמת חרבות ברזל, בין השאר לעניין אחריותו ואחריות הרשויות המקומיות למתן המענה לכלל האוכלוסיות, ובכלל זה לעניין האיתור והיישוג של האוכלוסיות הזקוקות לכך.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי הוא מכיר בחשיבות הרבה של פעולות יזומות לאיתור וליישוג, בפרט במצב משבר או חירום, וכי עובדי המחלקות לשירותים חברתיים מיומנים לבצע פעולות אלו, אך זאת בכפוף לזמינותם ולפניותם ולכך שיובטח כי יועמדו לרשותם משאבים ומענים שיידרשו בעקבות פעולות אלו ובעקבות הצרכים הנוספים שיאותרו על ידם.

2. ניטור היקף התופעה המדווחת של האלימות במשפחה והיקפה בפועל במהלך מלחמת חרבות ברזל לצורך הערכת המדיניות: כארבעה חודשים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, בינואר 2024, יזמה הוועדה הבין-משרדית הקבועה סקר בוק מקוון למדידת השפעתה של המלחמה על היקף תופעת האלימות במשפחה ועל מאפייניה (להלן - הסקר המקוון)²⁰¹. ממצאי הסקר המקוון הצביעו על כך שתופעת האלימות במשפחה לא התגברה בחודשיה הראשונים של המלחמה, וזאת בהשוואה לעלייה שהתרחשה בהיקף התופעה בעת משבר הקורונה. עורכי הסקר ציינו כי הסיבה לכך עשויה להיות עיתוי המדידה, שנעשתה בקרבה רבה יותר לתחילתו של המשבר, וכן הגיוס הנרחב לשירות מילואים, כך שיתכן שהתגברות התופעה תורגש בחלוף הזמן, עם שובם של הלוחמים מהלחימה.

לצד זאת, ממצאי הסקר הצביעו על תופעה בולטת של תת-דיווח - כ-70% מבין המשיבים שדיווחו בסקר שהיו קורבנות לאלימות במשפחתם או עדים לה, ציינו שלא פנו לגורמי סיוע, ובקרב המשיבים שדיווחו בסקר כי הם נוהגים באלימות כלפי משפחתם היה שיעור זה גבוה יותר (כ-83%)²⁰².

יש לציין כי במסגרת הסקר המקוון נבדקו גם השפעתם של ההקלות שניתנו בקריטריונים לקבלת רישיון נשק פרטי והשינויים בהיקף המחזיקים ברישיון נשק פרטי על תחושת הביטחון האישי של המשיבים לסקר בשל הימצאות נשק בבית. ממצאי הסקר הצביעו על כך שבקרב רוב המשיבים לא חל שינוי בתחושת הביטחון האישית בעקבות הימצאות נשק בבית או

²⁰⁰ אגף חירום וביטחון במשרד הרווחה פרסם במאי 2021 את "תורת ההפעלה לאירועי חירום ומשבר" בעקבות החלטת הממשלה 2017, "שיפור המוכנות למצבי חירום" (30.10.16). מטרת תורת ההפעלה מפורטת בסעיף 2 למסמך.

²⁰¹ עורכי הסקר ציינו כי אף שהסקר נערך במדגם מייצג בחברה הישראלית, בשל שיטת המחקר שנבחרה (סקר מקוון) יש בו תת-ייצוג לזרמים אדוקים בקרב החרדים ולאוכלוסייה הערבית הדתית האדוקה, שאינם משתמשים במרשתת או ממעטים להשתמש בה. ראו: הסקר המקוון, עמ' 34.

²⁰² הסקר המקוון, עמ' 39 - 40.

בעקבות הגשת בקשה לקבלת רישיון נשק פרטי. יתרה מזו, לא נמצא כי הימצאות נשק בבית השפיעה באופן מובהק על החשיפה לאלימות במשפחה של המשיבים על הסקר²⁰³. זאת אף כי במהלך המלחמה חלה עלייה של פי שלושה במספר הפונים לממונה על הערכת מסוכנות כלי ירייה במשרד הרווחה (להלן - ממונה על הערכת מסוכנות) בנוגע להחזקת נשק בידי מי שמצוי במעגל האלימות - משש פניות בכל שנת 2022 ל-18 פניות בחודש נובמבר 2023 בלבד²⁰⁴. זאת גם בזמן שמספר הבקשות לרישיון נשק עלה פי שמונה בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל (מ-42,452 בקשות בשנה שלפני פרוץ המלחמה ל-349,851 בקשות בשנה שלאחריה, בהתאמה)²⁰⁵.

הימנעותם של נפגעי האלימות במשפחה מפנייה לסיוע במהלך חודשי המלחמה באה לידי ביטוי בתפוסה נמוכה יותר במקלטים לנשים נפגעות אלימות וילדיהן. כך, בכל שנת 2023 נרשמו 530 פניות למקלטים לעומת 609 פניות בשנת 2022 (ירידה של כ-13%) ו-588 פניות בשנת 2021 (ירידה של כ-10%). ירידה נרשמה גם במספר הפניות על רקע אלימות במערכת היחסים הזוגית שהתקבלו במוקד הסיוע הארצי שהפעיל משרד הרווחה לאחר פרוץ המלחמה: בחודשים ינואר עד אוגוסט 2023 התקבלו במצטבר 2,617 פניות לעומת 1,757 פניות שהתקבלו בתקופה המקבילה בשנת 2024, במהלך חודשי המלחמה (ירידה של כ-33%). נוסף על כך, לפי נתוני משטרת ישראל, עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל חלה ירידה של כ-10% בממוצע במספר תיקי החקירה שנפתחו במשטרה בגין עבירות אלימות במשפחה: בתקופה שבין אוקטובר 2022 לפברואר 2023 נפתחו 20,421 תיקי חקירה לעומת 18,386 בתקופה המקבילה, בין אוקטובר 2023 לפברואר 2024. בתיקי חקירה בעבירות אלימות בין בני זוג נרשמה ירידה גדולה יותר של כ-14%, מ-16,351 ל-14,015.

ריכוז הנתונים על תיקי החקירה שנפתחו בגין עבירות אלימות בין בני זוג בתקופה שבין אוקטובר 2022 לפברואר 2023 ובתקופה המקבילה, שבין אוקטובר 2023 לפברואר 2024, בכלל הרשויות המקומיות וברשויות מקומיות שפוננו באופן חלקי או מלא, מוצג בלוח 8 ובלוח 9 שלהלן.

לוח 8 : ריכוז הנתונים על תיקי החקירה שנפתחו בגין עבירות אלימות בין בני זוג מאוקטובר 2022 עד פברואר 2023, ובתקופה המקבילה - מאוקטובר 2023 עד פברואר 2024, לפי מקום מגוריו של המתלונן

שינוי (ב-%)	אוקטובר 2023 עד פברואר 2024	אוקטובר 2022 עד פברואר 2023	ביחס לתקופה קודמת
-12%	4,520	5,112	רשויות מקומיות שקלטו מפונים
-33%	388	577	רשויות מקומיות שתושביהן פונו או התפנו באופן חלקי או מלא*
-44%	81	144	רשויות מקומיות שפוננו באופן מלא
-14%	14,015	16,351	כלל הרשויות המקומיות

על פי נתוני משטרת ישראל על תיקי החקירה שנפתחו בגין עבירות אלימות בין בני זוג בתקופה שבין אוקטובר 2022 לפברואר 2023, ובתקופה המקבילה, שבין אוקטובר 2023 לפברואר 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * רשויות שהתקבלה החלטה או המלצה על פינוי באופן חלקי או מלא או שתושביהן התפנו באופן עצמאי או חלקי. ברשימה זו כלולות העיריות אופקים, אשקלון, קריית שמונה (פינוי מלא) ושדרות (פינוי מלא); המועצות המקומיות מטולה (פינוי מלא), ריג'ר (פינוי מלא) ושלומי (פינוי מלא); המועצות האזוריות אשכול, הגליל העליון, חוף אשקלון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף, מרום הגליל, שדות נגב ושער הנגב²⁰⁶.

- 203 הסקר המקוון, עמ' 3 ו-37.
- 204 הממונה על הערכת מסוכנות פועל לפי סעיף 11א(ב)(2) לחוק כלי הירייה, התש"ט-1949, והוראת תע"ס 2.13, "הנחיות לעובד סוציאלי ליישום לחוק כלי הירייה, התש"ט-1949" (24.10.04; עדכון אחרון: 11.6.20).
- 205 משרד מבקר המדינה, **מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל - הטיפול באוכלוסייה** (2025), "הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל", עמ' 68 - 69.
- 206 פינוי הרשויות המקומיות בגזרת הצפון נעשתה מתוקף החלטת הממשלה 975, "תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון (0 - 5 ק"מ מהגבול) וקליטתה - מלחמת חרבות ברזל" (18.10.23); פינוי הרשויות המקומיות בגזרת הדרום נעשה מתוקף החלטת הממשלה 950, "תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה המצויה בסמוך לגבול רצועת עזה וקליטתה - חרבות ברזל" (12.10.23) ומתוקף החלטת הממשלה 978, "סיוע המדינה לתושבי העיר אשקלון לאור מלחמת חרבות ברזל" (19.10.23).

לוח 9: ריכוז הנתונים על תיקי החקירה שנפתחו בגין עבירות אלימות בין בני זוג ברשויות מקומיות שתושביהן פונו או התפנו באופן חלקי או מלא מאוקטובר 2022 עד פברואר 2023, ובתקופה המקבילה - מאוקטובר 2023 עד פברואר 2024, לפי מקום מגוריו של המתלונן

שם הרשות המקומית	אוקטובר 2022 עד פברואר 2023	אוקטובר 2023 עד פברואר 2024	שינוי ביחס לתקופה קודמת (%)	הגזרה הגיאוגרפית
אופקים	64	44	-31%	גזרת הדרום
אשכול	6	1	-83%	גזרת הדרום
אשקלון	317	207	-35%	גזרת הדרום
הגליל העליון	3	2	-33%	גזרת הצפון
חוף אשקלון	8	9	13%	גזרת הדרום
מבואות החרמון	1	6	500%	גזרת הצפון
מטה אשר	12	15	25%	גזרת הצפון
מטולה	2	0	-100%	גזרת הצפון
מעלה יוסף	6	8	33%	גזרת הצפון
מרום הגליל	4	7	75%	גזרת הצפון
ר'ג'ר	1	0	-100%	גזרת הצפון
קריית שמונה	36	31	-14%	גזרת הצפון
שדות נגב	7	7	0%	גזרת הדרום
שדרות	88	43	-51%	גזרת הדרום
שלומי	11	6	-45%	גזרת הצפון
שער הנגב	11	2	-82%	גזרת הדרום
סה"כ	577	388	-33%	

● רשות שקיבלה הוראה או המלצה להתפנות באופן מלא על ידי המדינה ובמימונה
 ● רשות שקיבלה הוראה או המלצה להתפנות באופן חלקי על ידי המדינה ובמימונה
 ○ רשות שהתפנתה באופן עצמאי וחלקי

על פי נתוני משטרת ישראל על תיקי החקירה שנפתחו בגין עבירות אלימות בין בני זוג בתקופה שבין אוקטובר 2022 לפברואר 2023, ובתקופה המקבילה, שבין אוקטובר 2023 ועד פברואר 2024, לפי מקום מגוריו של המתלונן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים המוצגים בלוח 8 ובלוח 9 עולה כי ברשויות מקומיות שתושביהן פונו או התפנו בעקבות המלחמה, פינוי חלקי או מלא, נרשמה ירידה גדולה יותר של כ-33% במוצע במספר תיקי החקירה הללו, מ-577 תיקי חקירה ל-388²⁰⁷. כך לדוגמה, בשדרות נרשמה ירידה של כ-51% במספר התיקים שנפתחו (מ-88 ל-43), ובאופקים, שתושביה התפנו באופן עצמאי וחלקי, נרשמה ירידה של כ-31% במספר התיקים שנפתחו (מ-64 ל-44). באשקלון, שפונתה פינוי חלקי, נרשמה ירידה של כ-35% (מ-317 ל-207). ייתכן שאחד הגורמים לכך הוא הימנעותם של נפגעי האלימות במשפחה מפנייה לסיוע במהלך חודשי המלחמה, שבאה לידי ביטוי כאמור גם בתפוסה נמוכה יותר במקלטים לנשים נפגעות אלימות ולילדיהן.

יש לציין כי על אף הירידה במספר תיקי החקירה בגין עבירות אלימות במשפחה במהלך חודשי המלחמה, ירידה הנוגעת להיקף התופעה המדווחת אך לא להיקפה בפועל, לפי נתוני משטרת ישראל לא חלה ירידה דומה בתקופה זו במספר תיקי החקירה שנפתחו בגין עבירות של הפרת צו הגנה. נתון זה עשוי להצביע על כך שתקופת המלחמה לא השפיעה - או השפיעה במידה מועטה - על הדיווח על מקרים חמורים של אלימות במשפחה שכבר היו מצויים בטיפול רשויות אכיפת החוק.

לצד איסוף נתונים בעיתות משבר וחירום על צורכיהן של אוכלוסיות שאינן בהכרח מוכרות לגורמי הטיפול או לגורמי אכיפת החוק, קיימת חשיבות רבה גם לאיסוף נתונים בזמן אמת על

ברשימת הרשויות המפונות בגזרת הצפון לא נכללת המועצה המקומית ג'יש (גוש חלב), שהתווספה לתוכנית הפעולה הלאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון ביוני 2024 מתוקף החלטת הממשלה 1904, "תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון (0 - 5 ק"מ מהגבול) וקליטתה - מלחמת 'חרבות ברזל' - תיקון החלטת ממשלה" (23.6.24).

הנתונים נוגעים לתיקי חקירה שבהם מקום מגוריו הקבוע של המתלונן היה ברשות מקומית שפונתה באופן מלא או חלקי ולא לפי מקום ביצוע העבירה.

הפונים לקבלת שירות בפועל²⁰⁸. אלא שנמצא כי במהלך חודשי המלחמה הרשויות המקומיות לא התבקשו לדווח למשרד הרווחה באופן חודשי ובזמן אמת נתונים על היקף הפניות שהתקבלו אצלן במחלקות לשירותים חברתיים או במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה. נמצא עוד כי מערכות המחשוב של חלק מהרשויות המקומיות אינן מאפשרות לשלוח נתונים בפילוח חודשי, וחלקן מאפשרות לשלוח את הנתונים בפילוח חודשי אך רק עבור שנים שהסתיימו, כך שגם אם הן היו מתבקשות להעביר נתונים כאמור, ייתכן שלא היה באפשרותן לעשות כן. נוסף על כך נמצא כי משרד הרווחה לא אסף באופן סדור נתונים גם על מקרי אלימות במשפחה שדווחו במרכזי הפינוי וכי במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, לא היו בידיו נתונים בנושא זה.

במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, היו בידי משרד הרווחה נתונים בפילוח חודשי על מספר היחידים והמשפחות שפנו למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בתחום האלימות במשפחה בתקופה שקדמה לפרוץ המלחמה ולאחריה. מנתוני משרד הרווחה על מספר המשפחות שפנו לראשונה לקבלת סיוע מהמחלקות לשירותים חברתיים בתקופה שקדמה למלחמה ובתקופה המקבילה לאחר פרוץ המלחמה עלה כי לא חל שינוי ניכר במספר המשפחות שפנו לקבלת סיוע כאמור: בתקופה שבין אוקטובר 2022 לפברואר 2023 פנו לראשונה 1,672 משפחות לקבלת סיוע בתחום האלימות במשפחה לעומת 1,576 בתקופה המקבילה, בין אוקטובר 2023 לפברואר 2024 - ירידה מצטברת של כ-6%. עם זאת, בבחינת הנתונים הללו בקרב הרשויות המקומיות שפנו או התפנו בעקבות המלחמה, פינוי חלקי או מלא, נרשמה ירידה מצטברת גדולה יותר של כ-47% במספר המשפחות שפנו לראשונה בתחום האלימות במשפחה, מ-88 משפחות ל-47.

נוסף על כך, מנתוני משרד הרווחה עלה כי לא חל שינוי ניכר במספר המשפחות שפנו לקבלת סיוע בתחום האלימות במשפחה גם בחלוף חודשים נוספים מאז פרוץ המלחמה: בתקופה שבין פברואר 2023 לספטמבר 2023 פנו לראשונה 2,227 משפחות לקבלת סיוע בתחום האלימות במשפחה לעומת 2,142 בתקופה המקבילה, בין פברואר 2024 לספטמבר 2024 - ירידה מצטברת של כ-4%. עם זאת, בבחינת הנתונים הללו בקרב הרשויות המקומיות שפנו או התפנו בעקבות המלחמה, פינוי חלקי או מלא, נרשמה עלייה מצטברת של כ-34% במספר המשפחות שפנו לראשונה בתחום האלימות במשפחה, מ-96 משפחות ל-129²⁰⁹.

הנתונים על מספר המשפחות שפנו למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בתחום האלימות במשפחה בתקופה שקדמה לפרוץ המלחמה ולאחריה מובאים בתרשים 13 שלהלן.

ראו תת-הפרק "איסוף וניהול של נתונים על התופעה ומאפייניה".

208

ניתוח הנתונים נעשה בחלוקה לשתי תקופות כדי לבחון את ההשפעות המידיות של המלחמה ואת ההשפעות של התמשכות המלחמה והמעבר לשגרת חירום. התקופה שבין אוקטובר 2022 ועד פברואר 2023 (והתקופה המקבילה - בין אוקטובר 2023 ועד פברואר 2024) מתייחסת לארבעת החודשים הסמוכים לפרוץ המלחמה וממחישים את השפעותיה המידיות. התקופה שבין פברואר 2023 ועד ספטמבר 2023 (והתקופה המקבילה - בין פברואר 2024 ועד ספטמבר 2024) מתייחסת להשפעות המלחמה בחלוף למעלה מארבעה חודשים מאז פרצה. הנתונים אינם כוללים את חודש אוקטובר שכן בחודש זה פרצה המלחמה.

209

תרשים 13: מספר המשפחות שפנו לראשונה למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בתחום האלימות במשפחה בתקופה שקדמה לפרוץ המלחמה ולאחריה



על פי נתוני משרד הרווחה על משפחות חדשות שפנו לסיוע בתחום האלימות במשפחה מהמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בחודשים אוקטובר 2022 עד ספטמבר 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יוצא מן האמור כי במועד סיום הביקורת הנוכחית, בדצמבר 2024, בהיעדרה של הסדרה חוקית מספקת של העברת המידע בין גורמי הטיפול לאכיפת החוק ובהיעדרה של מערכת ממוחשבת מרכזית לניהול הנתונים על תופעת האלימות במשפחה²¹⁰, לא היו בידי משרד הרווחה נתונים עדכניים ומלאים על מספרם של מקבלי השירות בפועל בתחום האלימות במשפחה, וכן לא היה באפשרותו לאמוד במדויק את השפעותיה הישירות והעקיפות של המלחמה על ההיקף המדווח של תופעת האלימות במשפחה בכלל ובתוך מערכת היחסים הזוגית בפרט. משרד הרווחה החזיק בנתונים חלקיים גם בנוגע למספר הפונים לממונה על הערכת מסוכנות, בהיעדרה של מערכת ממוחשבת ייעודית לטובת ניהול הפניות והטיפול בהן.

עוד נמצא כי אף שהיו בידי משרד הרווחה נתונים המצביעים על כך שקיים תת-דיווח משמעותי בקרב נפגעי האלימות במשפחה וכי רבים מהם נמנעים מלפנות לקבלת סיוע,

ראו תת-הפרק "העברת נתונים ומידע על נפגעי אלימות במשפחה ועל הפוגעים" ותת-הפרק "ניהול ממוחשב ומרכזי של הנתונים על תופעת האלימות בין בני זוג".

משרד הרווחה לא קיים חשיבה מחודשת במטרה לתכנן את הקצאת משאבי הטיפול והתקציבים ולמצותם באופן מיטבי. זאת בפרט לנוכח התפוסה החלקית במקלטים ומנגנון התשלום, שחייב אותו להמשיך ולממן את הפעלתם של המקלטים גם בנסיבות אלו. משרד הרווחה לא הנחה אפוא את הרשויות המקומיות לקיים חשיבה כאמור ולבחון אם אופן הקצאת המשאבים הטיפוליים והכספיים הוא המיטבי בזיקה לשינויים בהיקף התופעה המדווחת ובמאפייניה.

מתשובותיהן על השאלונים של הרשויות המקומיות שנבדקו ניכר כי קיימת חוסר אחידות בפעולות ובאופנים שבהם פעלו הרשויות המקומיות הללו במהלך מלחמת חרבות ברזל (עד אוגוסט 2024). מיעוט מהרשויות המקומיות שנבדקו ציינו כי נעשו התאמות בטיפול בתחום האלימות במשפחה למטופלים שהיו זקוקים לכך, לדוגמה על רקע מצוקה או נסיגה במצב הנפשי בשל המלחמה, וכי אלו מומנו מתוך תוספת התקציב הכללית שהקצה משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים. כך לדוגמה, מתשובתה של המועצה האזורית **מטה יהודה** על השאלון עלה כי בעקבות המלחמה היא פתחה קבוצה טיפולית המשלבת יוגה וטיפול בטרומה, בהדרכתה של פסיכותרפיסטית בעלת הכשרה ביוגה רגישת טראומה, וזאת בשיתוף מנהלת המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה.

לצד האמור יש לציין כי בכל הנוגע לרשויות המקומיות המפונות, פרסם משרד הרווחה הנחיות לטיפול בנפגעי אלימות במשפחה במרכזי הפינוי, בין שהיו מוכרים עוד קודם לפרוץ המלחמה ובין שלא היו מוכרים עד אז, ובתוך כך הבהיר את חלוקת האחריות בין הרשות המקומית המפונה לרשות המקומית הקולטת לעניין הטיפול והליווי של נפגעי האלימות מקרב האוכלוסייה המפונה²¹¹. נוסף על כך הוא פעל להעלאת המודעות לנושא בקרב האוכלוסייה המפונה וצוותי המלונות באמצעות חלוקת דפי מידע והכשרה ייעודית שקיים עבור חלק מהצוותים הללו.

חשיבותן של פעולות איתור ויישוג של נפגעי אלימות במשפחה, הנמנעים מלפנות לקבלת סיוע לנוכח מצב המשבר או החירום, מקבלת משנה חשיבות בייחוד על רקע השפעותיה האפשריות של המלחמה על מאפייניה ומידת חומרתה של תופעת האלימות במשפחה, כפי שעולה מהתשובות לשאלון המקוון של משרד הרווחה לזיהוי מצבי סיכון (I-risk), שנועד לסייע בזיהוי מצבי סיכון במערכת היחסים הזוגית של ממלא השאלון או של בן משפחתו²¹². ניתוח התשובות לשאלון מצביע על שיעור גבוה יותר של אלימות גופנית בקרב המשיבים בשנים 2023 ו-2024 בהשוואה לשנת 2022 (כ-34% וכ-29% לעומת כ-26%, בהתאמה). על פי התשובות לשאלון עולה כי שיעורם של המשיבים המצויים ברמת סיכון בינונית או ברמת סיכון גבוהה ומסכנת חיים - היה גבוה יותר בשנים 2023 ו-2024 בהשוואה לשנת 2022 (כ-51% מהמשיבים וכ-48% לעומת כ-37%, בהתאמה).

המועצה האזורית **מטה אשר** מסרה בתשובתה מאפריל 2025 כי לאורך התקופה מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל ניתן להבחין בדפוסים שונים שאפיינו את היקף הפניות בנושא אלימות במשפחה ואת רמת חומרתן. עם פרוץ המלחמה ניכר היה כי העיסוק בנושא נדחק הצידה, על רקע עיקר עיסוקן של המשפחות המפונות בהישרדות, בהתארגנות במרכזי הפינוי ובאיתור מקומות תעסוקה ומסגרות חינוך מתאימות לילדיהן - תוך התגברות נטל הטיפול בילדים על נשים שבן זוגן גויס למילואים. בחלוף החודשים הראשונים מפרוץ המלחמה החלו להתקבל

²¹¹ בחזור מנכ"ל משרד הרווחה נקבע כי ככול האפשר הרשויות המקומיות המפונות ימשיכו בליווי ובמתן מענה טיפולי לנפגעי אלימות במשפחה שפנו מתחומן, וכי רק במקרים בהם הדבר אינו מתאפשר אף לא בדרך של ליווי מרחוק, או אם נדרש ליווי הדוק יותר, הליווי והטיפול יינתנו על ידי הרשות המקומית הקולטת (סעיף 3 לחזור מנכ"ל משרד הרווחה 007-2023, "הנחיות למוגנות במתקני המפונים, מלחמת חרבות ברזל 2023" [5.11.23]).

²¹² בסיום השאלון מתקבל משוב בנוגע לרמת הסיכון והמלצות לפעולה, אך מובהר בו כי אינו מחליף את הערכת המסוכנות הנעשית על ידי איש מקצוע מומחה. השאלון נבנה בשיתוף פעולה של משרד הרווחה עם פורום מיכל סלה. השאלון זמין בקישור: <https://i-risk.co.il> (כניסה אחרונה: 24.12.24). את השאלון השיק משרד הרווחה ביולי 2020 על רקע משבר הקורונה.

פניות חדשות, חלקן פניות ממשפחות שלא היו מוכרות קודם לכן, שהתאפיינו ברובן ברמת מסוכנות גבוהה. בחלוף זמן נוסף, על רקע עזיבה של חלק מהמשפחות המפונות את מרכזי הפינוי ומעבר לדיור עצמאי בקהילה וכן על רקע חלוקת המענקים הכספיים, התמעטו הפניות, ובכלל זה התמעטו הפניות שהתאפיינו ברמת מסוכנות גבוהה. המועצה ציינה כי נכון למועד תשובתה, על רקע חזרתן של המשפחות המפונות לביתן, החזרה לשגרה ולדפוסי ההתנהגות הקודמים וכן על רקע ההשלכות של השהייה הממושכת מחוץ לבית שלא טופלו, ניכרת שוב התגברות הפניות, בפרט פניות המתאפיינות ברמת מסוכנות גבוהה.

עיריית אופקים מסרה בתשובתה מאפריל 2025 כי תושביה לא פונו באופן מאורגן עם פרוץ המלחמה אלא באופן עצמאי ולתקופה מוגבלת, ובכך יש כדי להשליך במישרין על ההיקף ואופי השירותים שלהם היו זקוקים תושבי העיר במהלך התקופה הנדונה.

המועצה האזורית **מרום הגליל** מסרה בתשובתה מאפריל 2025 כי בשונה מהמגמה הכללית העולה מן הביקורת, בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל חלה עלייה בהיקף הפניות למרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה שבהפעלתה, אם כי ברבעון האחרון של שנת 2024 חלה ירידה חדה שאינה מוסברת בכמות הפניות שהתקבלו, בהשוואה לתקופה המקבילה בשנת 2023 ובשנת 2022. עוד הוסיפה כי להערכתה מגמת העלייה בהיקף הפניות תימשך, והיא אף פנתה למשרד הרווחה בבקשה להקצאת תקן נוסף כדי להבטיח שיועמדו לרשותה המשאבים הנדרשים להתמודדות עם התופעה, ונכון למועד קבלת התשובה היא ממתינה לתשובתו בנושא.

עיריית שדרות מסרה בתשובתה מאפריל 2025 כי הנסיבות הקשות שהביאה עימה מלחמת חרבות ברזל - השינוי בשגרת החיים ובשגרת העבודה והשהות הממושכת בבתי המלון למשך פרק זמן שאינו ידוע, לצד המתח הנפשי, החרדה והשכול - יצרו מתח רב בתוך התא המשפחתי, ובפרט בתוך מערכת היחסים הזוגית, שלעיתים התפתח לכדי אלימות על כלל סוגיה. מצב דברים זה חייב את גורמי הטיפול, שחלקם פונו או התפנו בעצמם בעקבות המלחמה, להתאים את המענה הטיפולי, וזאת תוך שיתוף פעולה עם מרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה במרכזי הפינוי ועם ארגוני החברה האזרחית. עוד ציינה בתשובתה כי בכמה מרכזי פינוי הוקמו קבוצות ייעודיות למניעת אלימות בין בני זוג וכן פורסם קמפיין בנושא מוגנות מינית.

עיריית קריית שמונה מסרה בתשובתה ממאי 2025 כי אכן חלה ירידה בדיווחים לתחנות המשטרה ולגורמי הרווחה, וזאת להערכתה בשל חסמים פיזיים ורגשיים שהקשו על הנפגעים את הדיווח - ולא בשל ירידה בהיקף התופעה. לצד זאת היא הוסיפה כי מלחמת חרבות ברזל העצימה אתגרים תשתיתיים ומוסדיים בכל הקשור להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה - אתגרים באיסוף הנתונים, באיוש תקני כוח האדם ובהיבטים תקציביים. לפי התשובה, הפיזור הנרחב של האוכלוסייה שפונתה מהעיר הקשה על שמירת רציפות הטיפול ועל זיהוי הנפגעים שנזקקו לסיוע, ולעיתים גם לא הייתה גישה למערכות המידע מהאתרים החלופיים שבהם פעלו העובדים, דבר שהקשה על התיעוד ועל הדיווח של פניות חדשות. עוד מסרה בתשובתה כי אומנם הוקצו תקני כוח אדם נוספים, אך בד בבד מלחמת חרבות ברזל הגבירה את הקושי לאישים, קושי שהיה קיים עוד קודם לפרוץ המלחמה, וציינה כי עובדים עזבו על רקע המצב הביטחוני או בשל שחיקה ועומס רגשי, לעיתים גם משום שהם עצמם פונו מבתיהם. לפי התשובה, תקינת כוח האדם החסרה לצד הצורך להמשיך ללוות את האוכלוסייה שעודנה מפונה הגבירה עוד יותר את העומס המוטל על העובדים הסוציאליים. בהקשר זה ציינה עוד שלא הייתה היערכות מספקת להעמדת כוח אדם חלופי ו"מילוי שורות" בשעת חירום. עיריית קריית שמונה התייחסה בתשובתה גם לתרומתם האפשרית של שיתופי פעולה אזוריים, באמצעות האשכולות האזוריים, לטובת איגום תקציב וכוח אדם.

משרד מבקר המדינה מציין את משרד הרווחה שעם פרוץ מלחמת חרבות ברזל יזם סקר בזק למדידת השפעתה של המלחמה על היקף תופעת האלימות במשפחה ומאפייניה.

לנוכח ההשפעה שעשויה להיות לעיתוי עריכת הסקר על תוצאותיו, כפי שצינו עורכי הסקר, מומלץ כי משרד הרווחה ישוב ויבצע סקרים נוספים, שייערכו באופן שיטתי ועיתי ובאופן שיאפשר ניטור בזמן אמת, בעיתות שגרה ועל אחת כמה וכמה בשעת חירום, על היקף תופעת האלימות במשפחה המדווחת ועל היקפה בפועל וכן על השינויים במאפייני התופעה. הנתונים הללו יוכלו לשמש אותו להערכת המדיניות וכבסיס לחשיבה מחודשת בכל הקשור לתכנון הקצאת משאבי הטיפול והתקציבים ולניצולם באופן המיטבי.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא מכיר בחשיבות איסוף הנתונים לשם הבנת תופעת האלימות במשפחה. לפי התשובה, מסיבה זו הוועדה הבין-משרדית יזמה סקר למדידת התופעה, ובד בבד היא פועלת לקידום מדידה אחידה ורציפה, מדי שנה, בשיתוף הלמ"ס.



זה שנים פועלים בעלי תפקידים בגופי השלטון המרכזי, בשיתוף עם עמיתיהם בשלטון המקומי, למיגור התופעה החמורה של אלימות בתוך התא המשפחתי, ובתוך כך אלימות במערכת היחסים הזוגית, וניכר כי הם עושים זאת במסירות ומתוך תחושת שליחות ציבורית ואישית. אלא שכל עוד נעשות פעולות אלו בערוצים מקבילים, ללא תיאום מערכתי וללא שיתוף פעולה מלא, יכולתם של בעלי התפקידים הללו למצות את המשאבים, הידע והמידע המצויים בידם - מוגבלת. על כך שבו ועמדו לאורך השנים ועדות בין-משרדיות שעסקו בדרכי ההתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה. עוד בשנת 1989 עמדה הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה (ועדת קוברסקי) על כך שאחת מחולשותיו הבולטות של השירות הציבורי היא היעדרו של תיאום בעבודת משרדי הממשלה²¹³.

מומלץ למשרד הרווחה, העומד בראשות הוועדה הבין-משרדית הקבועה, בשיתוף כלל הגורמים המעורבים בהתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה - ובהם המשרד לביטחון לאומי, משרד הבריאות, משרד החינוך, משרת ישראל, הרשות לשיקום האסיר, משרד העלייה, משרד המשפטים, משרד הבינוי והשיכון, משרד הפנים, משרד האוצר והרשות לקידום מעמד האישה ולצידם גופי השלטון המקומי, להשלים את הקמתו של המערך הלאומי להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה במתכונת שעליה המליצה ועדת המנכ"לים. זאת תוך הבהרת אחריותו ומחויבותו של המערך בכל הקשור לקביעת המדיניות, ההובלה התהליכית והמקצועית והבקרה על יישום המדיניות שנקבעה, לרבות הערכתה והתאמתה בעיתות משבר וחירום; קביעת מנגנונים ממוחשבים סדורים ושיטתיים להעברה של נתונים ומידע בין הגורמים השונים המעורבים בתהליך, תוך הבטחת שקיפות מרבית ויצירת תשתית מידע מלאה, מקיפה ומהימנה; וכן קביעת מנגנוני בקרה והערכה, בחינת מידת העמידה ביעדים ובתוצאות וכן בחינת ההקצאה והניצול של התקציבים הייעודיים והחסמים האפשריים העומדים בפני ניצולם המיטבי כדי לפעול לשיפור מתמיד באספקת השירותים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי ההתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה היא מבין מוקדי הפעילות החשובים והוסיף כי מדיניותו בנושא מכוונת למיגור התופעה על כל היבטיה, החל משלב המניעה ודרך האיתור והטיפול, בשגרה ובחירום. עוד מסר שהוא מכיר באחריות ובמחויבות להתמודדות עם התופעה, וכי בכוונתו להמשיך ולפעול בעניין זה בהתאם לאחריותו המקצועית ובהתאם להמלצות הביקורת. זאת, תוך הובלה של תהליכים מקצועיים, בקרה על יישום המדיניות והתאמתה וכן קביעת מנגנונים ודרכי עבודה סדורות - משרדיות ובין-משרדיות.

דין וחשבון הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה, כרך ב' (1989), עמ' 134 - 135. בשנת 2012 התייחסה גם הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג) לכך שהיעדר תיאום ושיתופי פעולה רוחביים בעבודת הממשלה הוא מהכשלים המבניים בשירות הציבורי הפוגע ביכולות הביצוע של הממשלה. ראו: דין וחשבון הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (2012), עמ' 47 - 51.

המשרד לביטחון לאומי מסר בתשובתו כי הוועדה הבין-משרדית הקבועה פועלת לתיאום הפעולות ברמת המטה וברמת השטח, וכחלק מכך מתווה את המדיניות המשותפת, את התוכניות ואת המענים שיש לפתח, את תיקוני החקיקה שיש לקדם ואת ההיערכות לחירום. לצד זאת, נדרש להסדיר את העברת המידע וליצור תשתית ממוחשבת לצורך כך וכן לקבוע מנגנוני בקרה והערכה, לרבות לעניין ההיבטים התקציביים של הפעולות שנקטות.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי הוא רואה חשיבות רבה ביצירת שותפות בין-משרדית בתחום האלימות במשפחה וכי לאורך השנים לקח חלק פעיל בעבודתה של הוועדה הבין-משרדית הקבועה וועדות המשנה שלה. לצד זאת יזם בחלק ממחוזותיו פורומים מקצועיים, בשיתוף נציגיו ונציגי גורמי רווחה מקומיים, ובהם מתקיים שיח בין-משרדי בכל הנוגע לאתגרי ההתמודדות עם מקרים מורכבים המערבים את תחום האלימות במשפחה ותחום בריאות הנפש. הוא הוסיף כי במהלך השנה הקרובה תיבחן האפשרות להרחיב פעילות זו למחוזות נוספים.

הרשות לקידום מעמד האישה מסרה בתשובתה כי אכן קיים אתגר רב בתיאום הפעילות הממשלתית בתחום ההתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה כמו גם עם תופעת האלימות כלפי נשים, וזאת לנוכח ריבוי תחומי הפעילות וריבוי הגורמים המעורבים. היא ציינה כי לצד השתתפותה בדיוני הוועדה הבין-משרדית הקבועה, היא מקדמת בתחומי הפעילות שבאחריותה שיתוף בידע, ובמסגרת זו היא מקיימת סמינרים מקוונים עבור היועצות לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות, בשיתוף משרדי ממשלה נוספים. עוד מסרה כי היא נכונה להגביר את מעורבותה, אך הדבר מותנה בהעמדת כוח אדם ומשאבים תקציביים.

דרכי ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג

מניעה ראשונית: חינוך והסברה

עד לשנות התשעים המאוחרות של המאה ה-20, המדיניות הממשלתית בישראל ובמדינות נוספות בעולם בכל הקשור להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה התמקדה במודל התערבות במשבר (Crisis Intervention). במודל כזה ההתערבות מכוונת למניעת המשך הפגיעה באדם הנתון לאלימות מצד בן משפחתו. מודל ההתערבות במשבר נמנה עם מעגלי המניעה השניונית והמניעה השלישונית, והוא נחשב למודל שעלותו הכספית גבוהה והצלחתו מוגבלת במניעת המשך האלימות בטווח הארוך.²¹⁴

החשיבות והצורך בהתערבות בשלבים מוקדמים יותר של התופעה - ואף עוד בטרם התרחשו מעשה האלימות הראשון - הוכרה כבר על ידי ועדת בן-שלום. כך התייחסה הוועדה בהמלצותיה להשקעת משאבים בהסברה ובחינוך כדרך ההתערבות "היעילה והמשתלמת יותר" למניעה מראש של מצבי אלימות.²¹⁵ בהקשר זה אפשר להבחין בין פעולות המכוונות להעלאת המודעות לתופעה, למאפייניה ולחומרתה וכן לשינוי "האקלים החברתי" (פעולות הסברה) ובין פעולות המכוונות להקניית כלים ומיומנויות מגיל צעיר להתמודדות עם עימותים וכעסים וכן לזוגיות שוויונית ומכבדת (פעולות חינוך).²¹⁶ פעולות הסברה וחינוך חשובות בין השאר גם לשם התמודדות יעילה עם נורמות ותפיסות חברתיות המשמרות או מעודדות את תופעת האלימות במשפחה בכלל ובתוך מערכת היחסים הזוגית בפרט, ועלולות להביא להימנעות של נפגעי האלימות מפנייה לסיוע.²¹⁷ כן הן חשובות לצמצום היקף מעגל האלימות הבין-דורי.

²¹⁴ David A. Wolfe, Peter G. Jaffe, "Emerging Strategies in the Prevention of Domestic Violence", *Future Child*, Winter 9(3) (1999), pp. 133 - 136

²¹⁵ דין וחשבון ועדת בן-שלום (1998), עמ' 8 ו-10.

²¹⁶ אריאל כדורי, **מניעת אלימות בין בני זוג, ארגון כלים, תוכניות מדיניות ופרקטיקות** (2020), עמ' 6 - 15. רחל יעקבס ויעל אידיסיס, "ייחסי אשמה וחומרה במקרי אלימות במשפחה על ידי נשים חרדיות", **קרימינולוגיה ישראלית** ט 105 (תש"ף), עמ' 106 - 107.

²¹⁷ ראו לדוגמה את ההתייחסות לכך בהמלצותיה של ועדת האו"ם לביטול הפליה נגד נשים (CEDAW) משנת 2017: Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General.

לצד פעולות הסברה וחינוך בקרב האוכלוסייה הכללית, המצויות באחריותם של כלל הגופים המעורבים בהתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, ישנה חשיבות מיוחדת לקידום פעולות אלו דווקא בגילים הצעירים, שאז מתגבשת זהותם העצמית של נערות ונערים. משכך, למערכת החינוך תפקיד מרכזי בכל הקשור למניעה ראשונית של התופעה ובהקניית ידע, מודעות ומיומנות בקרב התלמידות והתלמידים. לצד מערכת החינוך, גם למעסיקים במקומות העבודה תפקיד חשוב בהעלאת המודעות וכן במתן סיוע לעובדות ולעובדים החווים אלימות מצד בן משפחתם. להלן יפורטו ממצאי ביקורת המעקב בכל הנוגע לפעולות המניעה הראשונית במערכת החינוך ובאוכלוסייה הכללית; כן יפורטו ממצאי הביקורת הנוכחית בכל הנוגע לנקיטת פעולות מניעה ראשונית על ידי מעסיקים במקומות העבודה.

פעולות מניעה ראשונית במערכת החינוך²¹⁸

החל מהעשור הראשון של שנות האלפיים פועלת במערכת החינוך הרשמית²¹⁹ תוכנית חובה מתמשכת, המותאמת לצורכי הגיל והתרבות, ועוסקת במצבי חיים, בהקניית מיומנויות רגשיות וחברתיות ובתרגול שלהן (תוכנית "הכוחות שבדרך", ובשמה הקודם "כישורי חיים"). בבתי הספר היסודיים התוכנית מתרכזת בחיזוק ההערכה העצמית, בפיתוח מודעות לרגשות ובהתמודדות עימם וכן במניעת אלימות במרחב הפיזי והדיגיטלי. בחטיבות הביניים הדגש מושם על דיאלוג במצבי עימות, על הבחנה בין חיזור להטרדה ועל סיום קשר זוגי באופן הוגן. בחטיבות העליונות מתרכזת התוכנית בתקשורת ושוויון בין המינים, במערכת יחסים פתולוגית ואלימה ובאותות אזהרה מוקדמים המעידים שבמערכת היחסים זוגית דפוסים שאינם בריאים (להלן - התוכנית "חברות וזוגיות").

מטרתן של פעולות המניעה במערכת החינוך הן "להפגיש את התלמיד עם מצבים שהוא עשוי להיתקל בהם במהלך חייו, ולאפשר לו להכין את עצמו להתמודדות בצורה בונה במצבים אלה בהווה ובעתיד", כהגדרתו של משרד החינוך²²⁰. פעולות אלו מעצם טיבן הן צופות פני עתיד ומכוונות לבני נוער שטרם חוו במישרין אלימות בתוך מערכת היחסים הזוגית. עם זאת, מחקרים מצביעים על כך שכבר בגיל 15 מתחילים ניצניה של האלימות הזוגית. המחקרים מראים עוד שלעיתוי פעולות המניעה עשויה להיות השפעה על מועילותן בכל הקשור לשינוי עמדות ותפיסות כמו גם במניעת התופעה²²¹. לפי מחקרים משנות השמונים המאוחרות ומשנות התשעים שבחנו את שכיחות התופעה של אלימות בזוגיות בין בני נוער, שיעורם של בני הנוער החווים אלימות זוגית, ובפרט התנהגות אלימה בתקופת החיזור (Dating Violence) (להלן גם - חיזור אלימים) נעה בין 9% ל-65% וכי שכיחות התופעה בבתי הספר התיכוניים נעה בין 9% ל-42%. לפי מחקר עדכני שפורסם בשנת 2023 והמתייחס לנתוני סקר שנערך בשנת 2021, כ-13.6% מהתלמידים בבתי הספר התיכוניים בארצות הברית חוו סוג כלשהו של אלימות במערכת היחסים הזוגית (גופנית, מינית או אחרת)²²².

recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19 (2017), Sec. IV. Par. B. ראו: רחל יעקבס ויעל אידיסיס, "ייחוס אשמה וחומרה במקרי אלימות במשפחה על ידי נשים חרדיות", **קרימינולוגיה ישראלית** ט (תש"ף), עמ' 106 - 107. בביקורת הקודמת נושא זה נכלל בתת-הפרק "התוכנית 'זוגיות ללא אלימות'", עמ' 498 - 500.

החינוך הממלכתי, החינוך הממלכתי-דתי, החינוך הממלכתי ערבי והחינוך ההתיישבותי.

משרד החינוך ומשרד הרווחה, **חברות וזוגיות ללא אלימות** (2010), עמ' 6.

ראו: Sarah R. Edwards and Verlin B. Hinsz, "A Meta-Analysis of Empirically Tested School-Based Dating Violence Prevention Programs", **SAGE Open** vol. 4(2) (2014) כן ראו: Phyllis Holditch Niolon and others, "High School Follow-Up of the Dating Matters RCT: Effects on Teen Dating Violence and Relationship Behaviors", **Prevention Science** 25 (2024), pp. 603 - 615.

Heather B. Clayton, Greta Kilmer, Sarah DeGue, Lianne F. Estefan, Vi D. Le, Nicolas A. Suarez, Bridget H. Lyons and Jemekia E. Thornton, Dating Violence, Sexual Violence, and Bullying Victimization Among High School Students - Youth Risk Behavior Survey, United States, 2021, MMWR supplements 72(1) (2023).

218

219

220

221

222

בממצאי המחקרים הללו יש כדי להעיד על כך שתופעת האלימות הזוגית בגיל ההתבגרות אינה נופלת בחומרתה או בהיקפה מתופעת האלימות הזוגית בגיל הבגרות. לצד זאת, יש לציין כי בדומה לאתגרים הכרוכים במדידתה של תופעת האלימות בתוך התא המשפחתי ובמערכת היחסים הזוגית בכללותה, כך גם מדידתה של התופעה בקרב מתבגרים מורכבת בשל ההבדלים בהגדרת התופעה, בכלי המדידה בהם נעשה שימוש ובתקופה שלגביה מתבצעת המדידה²²³.

הביקורת הקודמת: במהלך הביקורת הקודמת הופעלה התוכנית בשני מודלים: באמצעות יועצים חינוכיים בבתי הספר ובמעורבותו של המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה (להלן - המודל בהפעלה משולבת), או באמצעות יועצים חינוכיים ללא מעורבות המרכז (להלן - המודל בהפעלה משרד החינוך). הביקורת הקודמת העלתה כי בידי משרד החינוך לא היו נתונים מלאים על היקף פריסת התוכנית, על מספר בתי הספר שבהן הופעלה ועל מספר התלמידים שנחשפו אליה, וכן לא הוצגו אמות המידה שלפיהן הוחלט באילו רשויות מקומיות ובתי ספר היא תופעל. לפי הנתונים החלקיים שהיו בידי משרד החינוך, התוכנית הופעלה בשנת 2019 בבתי ספר תיכוניים בכ-150 רשויות. במודל ההפעלה המשולבת הופעלה התוכנית בשנה זו בכ-12% מכלל בתי הספר התיכוניים (כ-200 מתוך כ-1,650) ב-28 רשויות מקומיות ונחשפו אליה כ-1.6% מתלמידי כיתות י"א וי"ב (כ-4,000 מתוך כ-252,684). בחינת מאפייניהן של הרשויות המקומיות שבהן הופעלה התוכנית במודל ההפעלה המשולבת העלתה כי רובן השתייכו למדד חברתי-כלכלי בינוני, אף כי התופעה נפוצה יותר בקרב רשויות מקומיות שרמתן החברתית-כלכלית נמוכה.

הביקורת הקודמת העלתה עוד כי התכנים של התוכנית לא עודכנו זה יותר מעשור וכי התקציב בסך של כ-2.2 מיליון ש"ח שיועד לצורך כך טרם הועבר ממשרד הרווחה למשרד החינוך. כך גם נמצא כי לא נבחנה מועילותה של התוכנית בהשגת יעדיה.

משרד מבקר המדינה המליץ למשרד הרווחה ולמשרד החינוך לקדם מדיניות אחידה ומתואמת בכל הנוגע לפעולות המניעה הראשונית במערכת החינוך. כן הציע לפעול לבחינת מועילות התוכנית "חברות וזוגיות" ולהרחבת פריסתה לרשויות מקומיות ולבתי ספר נוספים. זאת על פי סדרי עדיפויות שייקבע משרד החינוך ובהלימה לצורכי הרשויות המקומיות. לצד האמור הומלץ לבחון את הרחבת התוכנית לגילים הצעירים ועדכון התכנים הלימודיים בהתאם לכך.

משרד הרווחה ומשרד החינוך מסרו בתשובותיהם לביקורת הקודמת מפברואר וממרץ 2021 כי לפי המלצתה של ועדת רוזנבאום, האחריות להובלת התוכנית תועבר למשרד החינוך בשיתוף משרד הרווחה. עוד מסרו כי תוכנית הלימודים מצויה בשלבי עדכון, והיא מתוכננת לפעול בפריסה ארצית בחטיבות העליונות במערכת החינוך הרשמית. משרד הרווחה הוסיף כי הוא מסכים לכך שיש לגבש מחקר מלווה למדידת מועילות התוכנית. משרד החינוך מסר עוד כי נתונים על הפעלת התוכנית נאספים באמצעות סקר שממלאות היועצות החינוכיות בבתי הספר וכי צוות ההיגוי המלווה באופן קבוע את התוכנית יפעל לבחינת הצורך בקביעת מדדים תוצאתיים נוספים לבחינת מועילות התוכנית. אשר לפריסה הגיאוגרפית של התוכנית, משרד החינוך מסר כי לא היה מעורב בהחלטת משרד הרווחה באילו רשויות מקומיות תופעל התוכנית.

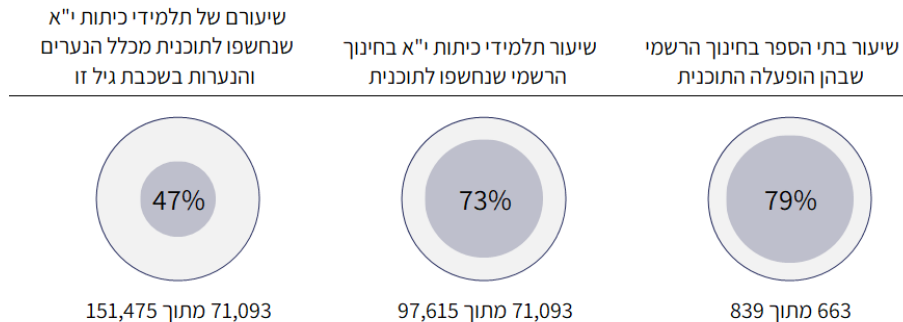
ביקורת המעקב: נמצא כי בשנת 2023 הושלם המהלך להעברת האחריות להובלת התוכנית "חברות וזוגיות" למשרד החינוך (המודל בהפעלה משרד החינוך). במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, הופעלה התוכנית בכ-79% מבתי הספר בחינוך הרשמי הרגיל (663 מתוך 839), ובשנה זו נחשפו אליה כ-73% מתלמידי כיתות י"א בחינוך הרשמי הרגיל (71,093 מתוך 97,615). יצוין כי שיעורם של תלמידי כיתות י"א שנחשפו לתוכנית מכלל הנערים והנערות בשכבת גיל זו,

ראו גם: אביטל קאי צדוק, קידום מיניות בריאה ומניעת פגיעות מיניות בקרב מתבגרים/ות וצעירים/ות: סקירת ספרות (2016), עמ' 22.

שלי גפן-קושילביץ, "היא, הוא והחבר'ה": תכנית התערבות בבתי הספר בנושא מניעת חיזור אליים (מחקר הערכה) (2001), עמ' 5 - 6.

לפי נתוני הלמ"ס, היה נמוך יותר ועמד על כ-47% (71,093 מתוך 151,475)²²⁴. ריכוז הנתונים מובא בתרשים 14 שלהלן.

תרשים 14: שיעורם של בתי הספר והתלמידים בכיתות י"א בחינוך הרשמי הרגיל שנחשפו לתוכנית "חברות וזוגיות", 2023, ושיעורם של התלמידים שנחשפו לתוכנית מכלל הנערים והנערות בשכבת גיל זו, 2022



על פי נתוני משרד החינוך על הפעלת התוכנית "חברות וזוגיות" בשנת 2023 ונתוני הלמ"ס על נערים ונערות בני 16 בשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עוד הועלה בביקורת המעקב כי באוקטובר 2024 החל משרד החינוך בביצועו של מחקר מלווה על התוכנית "חברות וזוגיות" ועל מועילותה בהתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה באמצעות שאלוני דיווח עצמי וראיונות עומק. המחקר מתבצע בליווי לשכת המדען הראשי והיחידה המקצועית האחראית לתוכנית במשרד החינוך, והוא צפוי להסתיים בספטמבר 2025.

הביקורת הקודמת העלתה כי בידי משרד החינוך לא היו נתונים מלאים על היקף פריסת התוכנית "חברות וזוגיות", ובמודל ההפעלה המשולבת הופעלה התוכנית בכ-12% מכלל בתי הספר התיכוניים ונחשפו אליה כ-1.6% מתלמידי כיתות י"א וי"ב. כך גם נמצא כי לא נבחנה מועילותה של התוכנית בהשגת יעדיה. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה רבה. במועד סיומה הופעלה התוכנית בכיתות י"א ברובם הגדול של בתי הספר התיכוניים במערכת החינוך הרשמי הרגיל (כ-79% מבתי הספר)²²⁵. עם זאת, בבחינת כלל הנערים והנערות בשכבת הגיל שבה מופעלת התוכנית הועלה, כי פחות ממחצית מהנערים והנערות בשכבת גיל זו (כ-47% מהם) נחשפו לתכניה של התוכנית. עוד הועלה כי במועד סיום ביקורת המעקב הופעלה התוכנית במערכת החינוך הרשמי הרגיל בלבד, הכוללת את החינוך הממלכתי, החינוך הממלכתי-דתי, החינוך הממלכתי ערבי והחינוך ההתיישבותי, אך היא לא הופעלה במוסדות החינוך הלא-רשמי, ובכלל זה בבתי ספר ומוסדות חינוך לא-רשמיים בחברה החרדית והערבית. אשר לבחינת מועילותה של התוכנית בהשגת יעדיה הועלה כי משרד החינוך החל במחקר מלווה, הצפוי להסתיים בספטמבר 2025.

משרד החינוך מסר במהלך ביקורת המעקב, בינואר 2025, כי הוא פועל להתאמת התכנים של התוכנית "חברות וזוגיות" גם למוסדות החינוך של החברה החרדית ומוסדות החינוך המיוחד, וכי בשנת תשפ"ה החל בפילוט במוסדות החינוך המיוחד (ב-20 בתי ספר ובקרוב כ-500 תלמידים) לבחינה של חלק מהתכנים המותאמים במסגרת התוכנית ולתיקופם.

נתוני הלמ"ס מתייחסים לנערים ונערות בני 16 בשנת 2022.

224

במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, התוכנית "חברות וזוגיות" פעלה כחלק מתוכנית "הכוחות שבדרך" המיועדת לתלמידים מגילי הגן ועד כיתה י"ב. בתוכנית "הכוחות שבדרך" מוקנים מיומנויות בסיס וכישורים בכלל תחומי החיים בהתאם לגיל ההתפתחותי של התלמידים, ובכלל זה תוכנית כוללת תכנים של סובלנות, אמפתיה, חברות, הסכמה, מגדר וסטריאוטיפים מיניים, שמירה על מרחב אישי, שומרי סף, פנייה ועזרה ועוד. נושאים אלה מהווים בסיס ותשתית לתוכנית "חברות וזוגיות".

225

יצוין כי לפי נתוני משרד החינוך, התוכנית "חברות וזוגיות" הופעלה במוסדות החינוך הרשמי בשנת 2023 בכלל הרשויות המקומיות שנבדקו. אלא שמתשובות הרשויות המקומיות לשאלונים עלה כי כמחציתן אינן מודעות לכך שפועלת בתחומי הרשות המקומית תוכנית זו²²⁶. במצב דברים זה עולה החשש כי התוכנית במודל בהפעלת משרד החינוך מופעלת ללא תיאום וללא ממשקי עבודה משותפים עם המחלקות לשירותים חברתיים והמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ברשויות המקומיות הללו, שהיה בהם כדי לאפשר שיתוף במידע וידע מקצועי בתחום האלימות במשפחה.

העיריות **בני ברק ויבנה** והמועצה האזורית **דרום השרון** מסרו בתשובותיהן מאפריל 2025 כי הן אינן שותפות להפעלתה של התוכנית "חברות וזוגיות" במוסדות החינוך בתחומן. עיריית **יבנה** הוסיפה כי קיימה בעבר תהליכה להעלאת המודעות לנושא וכן פעילויות הסברה בבתי הספר, בשיתוף אגף החינוך בעירייה, ובין השאר, עובדת סוציאלית מהיחידה לטיפול ומניעת אלימות במשפחה השתתפה בפאנל בנושא באחד התיכונים בעיר. עוד ציינה כי תפעל בהמשך להערוך הביקורת לחיזוק הקשר בין תחומי החינוך והרווחה בכל הנוגע להסברה ולמניעה. עיריית **עכו** מסרה בתשובתה מאפריל 2025 כי לא הובא לידיעתה שהתוכנית הופעלה בבתי הספר בתחומה, ולצד זאת ציינה כי לא היה באפשרותה ליזום פעולות במסגרת התוכנית בתקופה הנידונה על רקע מלחמת חרבות ברזל וחילופי המנהלים במרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה שבהפעלתה.

משרד החינוך מסר בתשובותיו מאפריל, ממאי ומיוני 2025 כי ביקורת המעקב מדגישה את כבדת הדרך שנעשתה בהטמעת התוכנית "חברות וזוגיות" לצד היבטים הדורשים שיפור. עוד מסר כי התוכנית מופעלת בשכבת י"א משום שזו שכבת הגיל המתאפיינת, מבחינת השלב ההתפתחותי, במערכות יחסים זוגיות, עם התגבשות הזהות האישית. לצד זאת הוסיף כי תוכנית זו היא תוכנית "ספירלית" - תכנים העוסקים במניעת אלימות על כלל סוגיה, מהווים תשתית לתוכנית "חברות וזוגיות" ושלובים בתוכנית "הכוחות שבדרך", המיועדת לתלמידים מגיל הגן ועד סיום התיכון²²⁷. לפי התשובה, העיסוק במערכות יחסים זוגיות כלול בתוכניות נוספות, בגילי היסודי (התוכנית "לצמוח ולגדול" בשכבת ו') ובחטיבת הביניים (התוכנית "אהבה וזוגיות" בשכבת ח').

משרד החינוך הוסיף בתשובותיו כי במשך כשנתיים פעל לעדכון ולפיתוח תכני התוכנית. לצורך כך נערכו קבוצות מיקוד בהשתתפות תלמידים, יועצות חינוכיות, מפקחות ומורים, ממגזרים שונים, על מנת לזהות ולאחר חולשות וחוזקות בהפעלת התוכנית במתכונתה המקורית. תוצרי העבודה נידונו בצוותי חשיבה משרדיים ובין-משרדיים ובהמשך החל תהליך עדכון וריענון התוכנית וכן התאמתה התרבותית והמגזרית. עדכון התוכנית נמשך לאחר השלמת פילוט ארצי ולאחריו החל תהליך הטמעתה של התוכנית המעודכנת בפריסה ארצית, בליווי מדריכות ומפקחות ייעודיות (מודל "מניפה"). עוד מסר בתשובותיו כי המחקר המלווה על התוכנית במתכונתה המעודכנת מתבצע בשלושה שלבים במטרה לאמוד את השפעת התוכנית על משתתפיה "מבחינת רמות החיזור האלים, עמדות בנוגע לתפקידי מגדר ותפיסות בנוגע לשימוש באלימות זוגית" וכן במטרה לזהות את המשתתפים המרכזיים הקשורים בהצלחתה. השלב הראשון ("סקירה שיטתית"), הנמצא בשלבי סיום, כולל בחינה של מאפייני התוכנית ואופן הפעלתה מול הידע התיאורטי והאמפירי העדכני בנושא. במסגרת השלב השני ("השלב הכמותי"), שמתוכנן לשנת הלימודים התשפ"ו (ספטמבר 2025 עד יולי 2026), ייאספו נתונים באמצעות שאלוני דיווח עצמי, שימולאו לפני ההשתתפות בתוכנית ולאחריה, על ידי התלמידים והצוותים החינוכיים שיידגמו בדגימה הסתברותית. בין השאר ייבחנו משתתפים המתייחסים לחיזור אלים ולתפקידי מגדר ולתפיסותיהם של התלמידים בנושאים אלו וכן ייבחנו משתתפים המתייחסים לחשיפה למלחמה או לאירועי חיים טראומטיים. במסגרת השלב השלישי ("השלב האיכותני") יתקיימו ראיונות עומק עם תלמידים ועם הצוותים

²²⁶ הרשויות המקומיות בני ברק, דרום השרון, יבנה, מטה יהודה, סחי'נין, עכו, ראש העין ושיבלי - אום אל-רינם.

²²⁷ לפי התשובה, בכיתות א' עד ה' מבססים תשתית ליצירת קשרים ויחסים חברתיים; בכיתות ו' עד ז' מבססים תשתית להיכרות עצמית ולשמירה על העצמי; בכיתות ח' עד ט' מבססים תשתית לזוגיות המושתתת על כבוד וקשר זוגי מיטבי; בכיתות י' מבססים תשתית למיומנויות של אסרטיביות וניהול יחסים; ובכיתה י"א מופעלת התוכנית "חברות וזוגיות" על סמך התשתיות הללו.

החינוכיים מכ-20 בתי ספר שהשתתפו ובתוכנית, וכן עם מפתחי התוכנית ככל האפשר, במטרה להעמיק בבחינת שביעות הרצון מהתוכנית וכן בבחינת החוזקות והחולשות שלה.

בהתייחס להתאמת התוכנית לתלמידי החינוך המיוחד ציין משרד החינוך בתשובותיו כי לתלמידים הללו טווח רחב של אפיונים ורמות תפקוד. ישנם תלמידים שהאפיון ורמת התפקוד שלהם מאפשרים השתתפות בתוכנית "חברות וזוגיות" ללא התאמות מיוחדות, וישנם תלמידים הזקוקים להתאמות ולהנגשה של התכנים המועברים במסגרת התוכנית. הוא הוסיף כי התוכנית המותאמת נמצאת בשלבי כתיבה אחרונים ואמורה לכלול כעשרה שיעורים, שיתבססו על תובנות שיעלו מהפילוט.

מומלץ למשרד החינוך להשלים את המחקר המלווה, שהחל בעריכתו באוקטובר 2024, לבחינת יעילות ומועילות התוכנית "חברות וזוגיות" בהשגת מטרותיה. מומלץ כי לצד המחקר המלווה או לאחר השלמתו (לדוגמה, כחלק מסקר התלמידים השנתי של ראמ"ה²²⁸), יקדם משרד החינוך סקר שנתי לבחינת היקף תופעת האלימות הזוגית או החיזור האלים בקרב בני נוער גם בשכבות גיל שבהן לא מופעלת התוכנית ולבחינת עמדותיהם בנושא, שממצאיו יוכלו לשמש להעמקת ההיכרות עם תופעת האלימות הזוגית בגיל זה ולסייע בהמשך טיוב התוכנית מבחינת תכניה וקהל היעד שלה. עוד מומלץ למשרד החינוך להשלים את הפילוט במוסדות החינוך המיוחד וכן להרחיב את חשיפתה של התוכנית, תוך התאמת תכניה גם לבתי ספר ומוסדות החינוך הלא-רשמי, ובכלל זה בתי ספר ומוסדות חינוך לא-רשמיים בחברה החרדית והערבית. כמו כן מומלץ למשרד הרווחה ולמשרד החינוך להבטיח בהפעלת התוכנית תיאום עם המחלקות לשירותים חברתיים והמרזמים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ולחזק את ממשקי העבודה המשותפים בינם ובין מערכת החינוך הרשמית, כדי לאפשר שיתוף במידע ובידע המקצועי בתחום האלימות במשפחה.

מידת תיקון הליקוי



פעולות מניעה ראשונית במקומות העבודה

הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו: מקום העבודה, בדומה למערכת החינוך, עשוי למלא תפקיד מרכזי בהגברת המודעות לתופעת האלימות בין בני זוג וכן בסיוע למעורבים, בין השאר באופן הדיווח על מקרי אלימות ובעידוד עובדים החשופים לאלימות במשפחה לפנות לסיוע; בהגברת תחושת הביטחון של העובדים הללו; ובמתן תמיכה במקום העבודה, לרבות תמיכה כלכלית²²⁹. יש לציין כי מעבר לחשיבות הציבורית שבכך, לרתימת המעסיקים להתמודדות עם התופעה חשיבות גם בהיבטים כלכליים, וזאת לנוכח ההשפעה של

ראמ"ה (הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך) היא יחידת סמך ממשלתית הפועלת תחת משרד החינוך. ראמ"ה אמונה על איסוף, ניתוח והפצה של נתונים מגוונים, מתוקפים ומקצועיים, שנועדו לתמוך בתהליכי קבלת החלטות ובמהלכי שינוי רחבי היקף. כחלק מכך מקיימת ראמ"ה סקר בית ספרי אחת לשנה בקרב שליש מבתי הספר, שמטרתו לשקף להנהלת בית הספר את מצבו של בית הספר כפי שהוא נתפס על ידי התלמידים, המורים וההורים. במסגרת הסקר מתבקשים התלמידים לדווח, בין השאר, באיזו שכיחות התרחשו, בחודש שקדם למילוי השאלון, גילויי אלימות שונים כמו דחיפות, מכות, העלבות, הפצת שמועות, איומים והחרמות. נתונים אלו הנאספים על ידי ראמ"ה מאוגדים לכדי מדד "אלימות ומוגנות" והם מפורסמים מדי שנה במרשתת. הנתונים זמינים בקישור הבא:

<https://rama.edu.gov.il/assessments/surveys-2025> (כניסה אחרונה: 17.2.25).

אריאל כדורי, מניעת אלימות בין בני זוג, ארגון כלים, תוכניות מדיניות ופרקטיקות (2020), עמ' 14.

החשיפה לאלימות במשפחה על בריאותו הגופנית והנפשית של העובד ועל תפקודו במקום העבודה.²³⁰

על יסוד מחקרים המכירים בתרומתם של מקומות עבודה בהתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, גם ועדת בן-שלום התייחסה בהמלצותיה לרתימת המעסיקים במקומות העבודה לטובת ההתמודדות עם התופעה, מן ההיבט הרעיוני כמו גם הכלכלי-עסקי, ובתוך כך המליצה כי מעסיקים במקומות עבודה ממשלתיים, ציבוריים ופרטיים ישתתפו "במדיניות לאומית כוללת למיגור התופעה ומתן שירותי מניעה".²³¹

במהלך שנת 2023 הוגשה הצעת חוק פרטית לתיקון החוק למניעת אלימות במשפחה, המבקשת להטיל על מעסיקים מסוימים חובות שונות שמטרתן לקדם במקום העבודה פעולות להגברת המודעות לאלימות במשפחה ובכלל זה להגברת המודעות לגורמי סיכון, אמצעי הגנה, סימנים מקדימים וגורמים מטפלים.²³²

הביקורת הנוכחית העלתה כי במועד סיומה, בדצמבר 2024, הצעה לתיקון חקיקה שנועדה לרתום מעסיקים מסוימים לטובת ההתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה טרם הבשילה לכדי חקיקה מחייבת. גם לא נמצא בביקורת הנוכחית כי ננקטו פעולות אחרות בעניין זה מצד הוועדה הבין-משרדית הקבועה שבהובלת משרד הרווחה.

מומלץ למשרד הרווחה - בשיתוף משרד המשפטים, משרד העבודה, נציבות שירות המדינה והרשות לקידום מעמד האישה - לקדם דרכים לרתימת המעסיקים במקומות העבודה להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, הן לשם העלאת המודעות לתופעה והן לשם הגברת תחושת הביטחון של עובדים החשופים לאלימות במשפחה; עוד מומלץ לעודד אותם לפנות לקבלת סיוע וכן להעניק להם תמיכה תוך כדי התהליך.

משרד העבודה מסר בתשובתו מאפריל 2025 כי אין ספק בנוגע לחשיבות הטיפול באלימות במשפחה, וכי בכל הקשור לעולם העבודה אף הוסדרה בחוק עבודת נשים, התשי"ד-1954, בהתקיים התנאים הקבועים בו, זכותן של נשים השוהות במקלט לנשים נפגעות אלימות להיעדר מהעבודה.²³³ עוד מסר כי אם יוחלט על הקמתו של צוות להעלאת המודעות לתופעת האלימות במשפחה ולהגברת תחושת הביטחון של עובדים החשופים לאלימות במשפחה, הוא ישמח לקחת בו חלק, אם כי בדיקתו העלתה שלעת הזו אין הסכמות בנושא, בין השאר מן הטעם שחיי הפרט, אף שהם חלק מחיי העובד, נפרדים מעולם העבודה.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי יש להביא את ההמלצה לפתחה של הוועדה הבין-משרדית. עוד מסר כי אם זו תחליט על קידום הנושא, הוא יסייע ככל הנדרש, אך ציין כי במקרה זה תידרש עבודת מטה לבחינת האכסניה המתאימה לצורך כך, וזאת בשים לב בין השאר לעלויות הכלכליות ולמגבלות החוקיות הקיימות, ובכלל זה לעניין פרטיות העובדים. לפי התשובה, בהתייחס לנפגעי עבירה, ובכללם נפגעי עבירות אלימות במשפחה, החליטה הממשלה בשנת 2022 "לבחון קשיים

Helen LaVan, Yvette P Lopez, Marsha Katz, William M Martin, The Impact of Domestic Violence in the Workplace, **Employment Relations Today** (2012), pp. 51 - 63; Jennifer C.D. MacGregor, C. Nadine Wathen, Barbara J. MacQuarrie, Domestic Violence in the Canadian Workplace: Are Coworkers Aware? **Safety and Health at Work** 7 (2016), pp. 244 - 250

230

דין וחשבון ועדת בן-שלום (1998), עמ' 26 ו-58.

231

הצעת חוק למניעת אלימות במשפחה (תיקון) - ממונה על נושא האלימות במשפחה במקומות עבודה גדולים, התשפ"ג-2023. הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם ב-15.5.23. התיקון המוצע מבקש להטיל על מעסיקים במקומות עבודה שבהם יותר מ-518 עובדים את החובה למנות עובד סוציאלי או עובד אחר, נוסף על תפקידו, אשר ישמש כתובת לעניין פניות העובדים בנושא אלימות במשפחה (להלן - ממונה אלימות במשפחה). עובד זה יהיה אמון על קבלת פניות של עובדים בנושא אלימות במשפחה ועל העברתן לטיפולם של הגורמים המקצועיים המוסמכים לכך. נוסף על כך, על פי הצעת החוק, הממונה על אלימות במשפחה יהיה אמון על ייזום פעולות מסוימות להעלאת המודעות לתופעת האלימות במשפחה במקום העבודה.

232

סעיף 7(ג)5 לחוק עבודת נשים, התשי"ד-1954.

233

ייחודיים לנפגעי עבירה בעולם העבודה ודרכים למתן סיוע ותמיכה בהקשרים אלה, לרבות תיקוני חקיקה נדרשים²³⁴. בהקשר זה צוין בתשובה כי במדינות אחרות הסדרים חוקיים המתייחסים לזכויותיהם במקומות העבודה של נפגעי עבירה מתמקדים בנפגעי עבירות אלימות במשפחה או תקיפה מינית, והם כוללים בין השאר את האפשרות להיעדר מהעבודה לצורך מתן עדות או לקבלת טיפול וכן את האפשרות לשנות או להתאים את מקום ביצוע העבודה או את שעות העבודה בנסיבות מסוימות.

הרשות לקידום מעמד האישה מסרה בתשובתה כי לתפיסתה מקום העבודה יכול לשמש זירה מרכזית לקידום ההתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, ובכלל זה זיהוי סימני המצוקה, מתן מענה ראשוני ויצירת סביבה תומכת ובטוחה לנפגעי האלימות. בהתאם לכך ציינה כי תבחן את המלצות הביקורת ואת האפשרויות העומדות בפניה לקידום.

הסברה והעלאת המודעות באוכלוסייה הכללית

פעולות בתחום ההסברה והעלאת המודעות באוכלוסייה הכללית כוללות מנעד רחב של תחומים. הן כוללות עריכת ימי עיון, סדנאות והדרכות בנושאים העוסקים במישרין או המשיקים לתחום האלימות במשפחה, וכן תשדירים ופרסומים באמצעי התקשורת והמדיה החברתית, במרחב הציבורי העירוני והבין-עירוני. ישנה חשיבות לכך שפעולות אלו ייעשו לכל אורך הרצף הגילי בהתאמות הנדרשות²³⁵.

פעולות בתחום ההסברה והעלאת המודעות, מעצם טיבן, יכולות להיעשות הן על ידי משרדי הממשלה, ברמה הארצית, והן על ידי הרשויות המקומיות, ברמה המקומית, במימון הרשות המקומית או במימון ממשלתי. בחלק מהרשויות המקומיות מופעלות במימון ממשלתי של הרשות לביטחון קהילתי שתי תוכניות למניעת אלימות, הנוגעות לאלימות בתוך התא המשפחתי ובמערכת היחסים הזוגית: תוכנית "שומרי סף", שבמסגרתה ניתנת הכשרה לבעלי מקצוע לצורך זיהוי ומתן סיוע ראשוני ללקוחותיהם המצויים במעגל האלימות²³⁶; ו"תוכנית למניעת אלימות, סמים ואלכוהול" (להלן - התוכנית למניעת אלימות), שבמסגרתה ננקטות פעולות בתחום ההסברה והעלאת המודעות בכל הנוגע לתופעת האלימות בכללותה והשימוש בחומרים פסיכו-אקטיביים.

הובלת התוכנית למניעת אלימות נעשית באמצעות מנהל יישובי לביטחון קהילתי (להלן - המנהל היישובי), המועסק במימון הרשות לביטחון קהילתי, בשיתוף ובתיאום עם הנהלת הרשות המקומית והדרג המקצועי ברשות המקומית²³⁷. בחלק מהרשויות המקומיות שבהן מופעלת התוכנית למניעת אלימות מועסקים במימון הרשות לביטחון קהילתי גם עובדים סוציאליים קהילתיים, שתפקידם לקדם תהליכים של שינוי חברתי במטרה לצמצם את תופעת האלימות ולהגביר את תחושת הביטחון של התושבים²³⁸. יש לציין כי עובדים סוציאליים קהילתיים ייעודיים

²³⁴ החלטת הממשלה 1889, "קידום זכויות נפגעי עבירה בהליכים משפטיים ושיפור המענה הממשלתי" (2.10.22).

²³⁵ Phyllis Holiditch et al., **Preventing Intimate Partner Violence Across the Lifespan: A Technical Package of Programs, Policies, and Practices** (2017), p. 25.

²³⁶ לדוגמה, בלניות, ספריות, קוסמטיקאיות, נהגי מוניות וכיוצא באלה. בשל הטמעתה של מערכת ממוחשבת חדשה בעבודתה של הרשות לביטחון קהילתי במהלך ביקורת המעקב לא התאפשר לה להעביר נתונים על ההיקף התקציבי של תוכנית "שומרי סף" ועל מספר הרשויות המקומיות בהן הופעלה התוכנית בשנים שחלפו מאז הביקורת הקודמת.

²³⁷ המנהל היישובי אחראי על איגום המשאבים, התיאום והשיתוף בין כלל הגורמים העוסקים בתחומי המניעה, ההסברה, הטיפול והשיקום. ראו בהקשר זה גם: מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2022), "טיפול הרשויות המקומיות בתופעות הסמים והאלכוהול בתחומן", עמ' 1149 - 1241.

²³⁸ בשנת 2022 הועסקו עובדים סוציאליים קהילתיים במימון הרשות לביטחון קהילתי ב-27 רשויות מקומיות, בהיקף כספי מצטבר של כ-1.6 מיליון ש"ח, ובשנת 2023 הועסקו עובדים סוציאליים קהילתיים כאמור רק ב-23 רשויות מקומיות, בהיקף כספי מצטבר של כ-1.5 מיליון ש"ח.

בתחום האלימות במשפחה מועסקים בחלק מהרשויות המקומיות, החל משנת 2022, גם במימון משרד הרווחה²³⁹.

בביקורת הקודמת נבדקו פעולותיהן של הרשויות המקומיות בתחום המניעה הראשונית, ובכלל זה פעולות להסברה והעלאת המודעות באוכלוסייה הכללית באמצעות תקציבים עירוניים וכן במימון ממשלתי. להלן יפורטו ממצאי המעקב בנושא זה.

הביקורת הקודמת: כלל הרשויות המקומיות שנבדקו מסרו כי הן נוקטות פעולות בתחום המניעה הראשונית, לעיתים גם בהובלת היועצות לקידום מעמד האישה וכי הן פועלות במרחב הציבורי להעלאת המודעות לתופעה ולעידוד פנייה אליהן לצורך קבלת סיוע. עם זאת הועלה כי בהיעדר מדיניות סדורה בנושא, קיימת חוסר אחידות בפעולות שהרשויות המקומיות הללו נוקטות בתחום המניעה הראשונית וכן בהיקף התקציב שהן מקצות עבור פעולות אלו.

עוד הועלה כי נכון לינואר 2021, ב-27 רשויות מקומיות הופעלה תוכנית "שומרי סף", וב-38 רשויות מקומיות הועסקו עובדים סוציאליים קהילתיים במסגרת התוכנית למניעת אלימות. בשנת 2019 תוכניות אלו הופעלו במימון הרשות לביטחון קהילתי בהיקף כספי מצטבר של כ-2 מיליון ש"ח.

בביקורת הקודמת משרד מבקר המדינה ציין לחיוב את הפעולות שנקטו הרשויות המקומיות שנבדקו בתחום המניעה הראשונית, ובכלל זה ציין את השפעתה החיובית של התוכנית "למניעת אלימות ולמאבק בסמים ובאלכוהול" שהופעלה בעשר מבין הרשויות המקומיות שנבדקו, בייחוד לנוכח היקף התקציב המצומצם שהוקצה במסגרתה. לצד זאת הומלץ לרשויות המקומיות להרחיב את פעולות המניעה הראשונית לצד נקיטת פעולות נוספות בתחום זה, וכן הומלץ להן ולמשרד הרווחה להגדיר תקציב ייעודי עבור הפעולות הללו.

משרד הרווחה מסר בתשובתו לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי הוא פועל לעדכון מודל המימון של המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, כך שיינתן בו ביטוי גם לאחריותם לתחום המניעה הראשונית.

הרשות לביטחון קהילתי מסרה בתשובתה מינואר 2021 כי מחויבותם של מנהלי היישובים במסגרת התוכנית למניעת אלימות לכנס ועדה יישובית בנושא אלימות במשפחה לפחות אחת לשנה, מגבירה את מחויבותם לנושא של בעלי התפקידים הבכירים ברשות המקומית ומאפשרת את הנעתם של מהלכים חשובים. לצד זאת מסרה כי ברשויות מקומיות מהחברה הערבית יש קושי מבחינת המוכנות והנכונות שלהן לקיים פעילויות קהילתיות בתחום האלימות במשפחה.

עיריית בני ברק מסרה בתשובתה מפברואר 2021 כי כ-95% מאוכלוסיית העיר הם תושבים חרדים מזרמים שונים, והדבר אינו מאפשר תליית שלטי חוצות ומצריך פעולות מותאמות ורגישות תרבותית. עוד הוסיפה כי במרוצת השנים היא קיימה בנושא זה קשרים מקצועיים עם מובילי דרך רוחניים במגזרים השונים.

ביקורת המעקב: מהתשובות לשאלונים עלה כי נכון למועד מילוי השאלון, מבין הרשויות המקומיות שנבדקו, אחת מהן (המועצה המקומית **שיבלי - אום אל ר'נא**) אינה נוקטת כלל פעולות להסברה והעלאת המודעות בנושא האלימות במשפחה באוכלוסייה הכללית. מבין 12 הרשויות המקומיות האחרות שצינו כי הן נוקטות פעולות להסברה והעלאת המודעות באוכלוסייה הכללית, רק חמש מהן מסרו בתשובותיהן לשאלונים כי הן הקצו תקציב ייעודי לטובת הפעולות הללו באחת או יותר מהשנים 2023 - 2024 (העיריות **בית שמש**, **חדרה**, **ראש העין ורהט** והמועצות האזוריות **דרום השרון ומטה יהודה**).

כלל תקן מאויש במימון משרד הרווחה נלווה תקציב פעולה בסכום של 25,000 ש"ח עבור עובד סוציאלי המועסק בתקן מלא או של 12,500 ש"ח עבור עובד סוציאלי המועסק בתקן חלקי. במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, הקצה משרד הרווחה 86 תקנים של עובדים סוציאליים קהילתיים, אך רק כ-54% מהם אוישו (46.85 מתוך 86.25 תקנים, ב-57 מתוך 99 רשויות מקומיות).

תמוז התשפ"ה ■ יולי 2025

ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג - ביקורת מעקב

המועצה המקומית קדימה-צורן, שלא הקצתה תקציב ייעודי לפעולות הסברה והעלאת מודעות באוכלוסייה הכללית באף אחת מהשנים 2021 - 2024, ציינה בשאלון כי היא פועלת בעקיפין להעלאת המודעות לנושא האלימות במשפחה בהקשרים של מצוקה רגשית או קונפליקט בין בני זוג, מתוך הבנה שישנן נשים החוששות מפני חשיפה ותיגוב בהקשר זה. כן הוסיפה כי בשנת 2024 חודשה תוכנית "שומרי סף" במועצה וכי תוכנית חוסן יישובית, שתוכל לתת מענה גם על תחום האלימות במשפחה, מצויה בשלבי גיבוש מתקדמים בשיתוף גורמי החינוך, הרווחה והקהילה.

ריכוז הנתונים מתוך תשובות הרשויות המקומיות לשאלונים בנוגע לתקציב הייעודי שהן הקצו והתקציב הייעודי שהתקבל ממשרדי הממשלה בשנים 2021 - 2024 - מוצג בלוח 10 שלהלן.

לוח 10: התקציב הייעודי שהקצו הרשויות המקומיות שנבדקו והתקציב הייעודי שהתקבל ממשרדי הממשלה, 2021 - 2024 (בש"ח)

שם הרשות	תקציב ייעודי של הרשות המקומית				תקציב ייעודי שהתקבל ממשרדי הממשלה				סה"כ (בסוגריים - תקציב לתושב)
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024	
בית שמש	5,830	4,957	×	×	×	×	2,000	×	12,787 (83 ש"ח לתושב)
בני ברק	×	×	×	×	×	×	×	×	×
דימונה	×	×	×	×	×	×	×	×	×
דרום השרון	47,000	4,000	×	14,000	×	×	×	×	65,000 (1,884 ש"ח לתושב)
חדרה	35,305	9,000	×	131,970	45,916	10,500	22,568	×	255,259 (2,477 ש"ח לתושב)
יבנה	×	×	×	×	×	×	×	×	×
מטה יהודה	15,000	15,000	15,000	15,000	×	×	×	×	60,000 (954 ש"ח לתושב)
סח'נין	×	×	×	×	×	×	×	12,000	18,500 (557 ש"ח לתושב)
עכו	×	×	×	×	×	25,000	25,000	25,000	75,000 (1,459 ש"ח לתושב)
קדימה-צורן	×	×	×	×	×	×	×	×	×
קריית מלאכי	×	×	×	×	×	×	×	×	×
ראש העין	30,000	30,000	40,000	35,000	90,000	90,000	120,000	90,000	70,000 (950 ש"ח לתושב)
רהט	30,000	30,000	40,000	30,000	90,000	90,000	120,000	90,000	520,000 (6,577 ש"ח לתושב)
שכיל - אום אל-ר'נם	×	×	×	×	×	×	×	×	×

לא הוקצה תקציב

הוקצה תקציב

הוקצה תקציב ייעודי בכל אחת מהשנים 2021 - 2024

הוקצה תקציב ייעודי באחת או יותר מהשנים 2021 - 2024

על פי תשובות הרשויות המקומיות שנבדקו על השאלונים ונתוני הלמ"ס על מספר התושבים ברשויות המקומיות שנבדקו לשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים המוצגים בלוח 10 עולה כי קיימת שונות רבה בין הרשויות המקומיות שנבדקו מבחינת היקף התקציב שהן הקצו בשנים 2021 - 2024 לפעולות של הסברה והעלאת המודעות באוכלוסייה הכללית בנושא האלימות במשפחה. מבין כלל הרשויות המקומיות שנבדקו רק שתיים (עיריית רהט והמועצה האזורית מטה יהודה) מסרו בתשובותיהן לשאלונים שהן הקצו תקציב ייעודי לטובת פעולות הסברה והעלאת מודעות בכל אחת מהשנים הללו, וארבע רשויות מקומיות נוספות (העיריות בית שמש, חדרה וראש העין והמועצה האזורית דרום השרון) מסרו בתשובותיהן לשאלונים שהן הקצו תקציב ייעודי בחלק מהשנים הללו. עם זאת, גם בקרב הרשויות הללו קיימת שונות בבחינת היקף התקציב שהן מסרו שהקצו למול מספר התושבים המתגוררים בתחומן: לדוגמה, בעוד שבעיריית בית שמש עמד התקציב הייעודי על כ-83 ש"ח לתושב בשנים 2021 - 2024, בעיריית רהט עמד התקציב הייעודי בשנים הללו על כ-6,577 ש"ח לתושב. עוד עולה כי קיימת שונות בבחינת יכולתן של הרשויות המקומיות שנבדקו למצות את האפשרויות העומדות בפניהן לקבלת תקציבים ייעודיים ממשרדי הממשלה למימון פעולות הסברה והעלאת המודעות באוכלוסייה הכללית. כך בידיהן של שש בלבד מבין הרשויות המקומיות שנבדקו (העיריות בית שמש, חדרה, סח'נין, עכו, ראש העין ורהט) עלה לעשות שימוש בתקציב ממשלתי ייעודי לטובת פעולות הסברה והעלאת מודעות באחת או יותר מהשנים 2021 - 2024.

בביקורת הנוכחית נבדקה גם הקצאת התקציב במסגרת קול קורא שפרסמה הרשות לקידום מעמד האישה במהלך שנת 2022, במימון הוועדה הבין-משרדית הקבועה, להפעלת תוכנית "נאבקות באלימות נגד נשים", תוכנית לחיזוק החוסן האישי והקהילתי של תושבות ותושבי הרשויות המקומיות בצל השפעותיו של משבר הקורונה (להלן - תוכנית "נאבקות באלימות"). בשנת 2023

מצא משרד מבקר המדינה כי נכון לנובמבר 2023 כרבע בלבד מהרשויות שעומן נחתם הסכם התקשרות במסגרת התוכנית (48 מתוך 186) ניצלו באופן חלקי או מלא את התקציב שהוקצה להן; שיעור ניצול התקציב מתוך כלל התקציב שהוקצה במסגרת ההתקשרויות שאושרו היה כ-12% (כ-530,000 ש"ח מתוך כ-4.6 מיליון ש"ח)²⁴⁰.

לפי נתוני מרכז ה"ה²⁴¹, במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, עמד שיעור ניצול התקציב על כ-62% (כ-2.8 מתוך כ-4.6 מיליון ש"ח).

הנתונים על ההקצאה וניצול התקציב במסגרת תוכנית "נאבקות באלימות" על ידי הרשויות המקומיות שנבדקו מוצגים בלוח 11 שלהלן.

לוח 11: ההקצאה וניצול התקציב במסגרת תוכנית "נאבקות באלימות" על ידי הרשויות המקומיות שנבדקו, 2022 - 2024*

שם הרשות	התקציב שהוקצה	התקציב שנוצל	שיעור ניצול התקציב
בית שמש	45,000 ש"ח	26,600 ש"ח	59%
בני ברק	לא הוגשה בקשה	ל.ר.	ל.ר.
דימונה	26,500 ש"ח	26,500 ש"ח	100%
דרום השרון	25,500 ש"ח	9,870 ש"ח	39%
חדרה	36,000 ש"ח	0 ש"ח	0%
יבנה	25,500 ש"ח	25,300 ש"ח	99%
מטה יהודה	34,500 ש"ח	27,000 ש"ח	78%
סחי'נין	25,500 ש"ח	25,500 ש"ח	100%
עכו	25,500 ש"ח	25,500 ש"ח	100%
קדימה-צורן	25,500 ש"ח	0 ש"ח	0%
קריית מלאכי	25,500 ש"ח	25,500 ש"ח	100%
ראש העין	34,500 ש"ח	18,000 ש"ח	52%
רהט	36,000 ש"ח	32,500 ש"ח	90%
שיבלי - אום אל-ר'נם	לא הוגשה בקשה	ל.ר.	ל.ר.

✗ הרשות לא הגישה בקשה במסגרת תוכנית "נאבקות באלימות"

✗ הרשות לא ניצלה כלל את התקציב שהוקצה לה

⚠ הרשות ניצלה באופן חלקי את התקציב שהוקצה לה

✔ התקציב נוצל במלואו או כמעט במלואו (ניצול של 90% ומעלה)

על פי נתוני מרכז ה"ה, נכון לינואר 2025, על התשלומים שהועברו בפועל לרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* לפי המידע שמסרה עיריית חדרה, היא קיימה פעילויות אחדות במסגרת התוכנית "נאבקות באלימות", אך לא התקבל המימון הממשלתי בגינה, והן מומנו לבסוף מתוך מקורות תקציביים אחרים.

מהנתונים המוצגים בלוח 11 לעיל עולה כי מבין הרשויות המקומיות שנבדקו, רובן המוחלט (12 מתוך 14) הגישו בקשה במסגרת תוכנית "נאבקות באלימות", אולם שתיים לא ניצלו כלל את התקציב שהוקצה להן במסגרת התוכנית (עיריית חדרה והמועצה המקומית קדימה-צורן). נוסף על כך, רק שש רשויות מקומיות ניצלו את התקציב שהוקצה להן במלואו או כמעט במלואו (עיריית דימונה, יבנה, סחי'נין, עכו, קריית מלאכי ורהט).

הביקורת הקודמת העלתה כי בהיעדר מדיניות סדורה בנושא, קיימת חוסר אחידות בפעולות שהרשויות המקומיות שנבדקו נוקטות בתחום המניעה הראשונית וכן בהיקף התקציב שהן מקצות עבור פעולות אלו. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה. כך נותרה

מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2023), "קידום השוויון המגדרי בשלטון המקומי", עמ' 144 - 147. יש לציין כי מתשובת משרד הנגב, הגליל והחוף הלאומי לביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בנושא זה הועלה כי עיכוב או הגשה חלקית של דרישות התשלום מצד הרשויות המקומיות עלולים לעכב גם את העברת התשלום מצד המשרד, כפי שקורה גם בתוכניות אחרות, ולכן שיעור ניצול התקציב אינו משקף בהכרח את שיעור הביצוע בפועל.

מערכת ארגונית-תשתיתית החובקת את כלל המערך הממשלתי לניהול נכסי המדינה ומשאביה.

240

241

שונות רבה בין הרשויות המקומיות שנבדקו מבחינת היקף התקציב שהן הקצו בשנים 2021 - 2024 לפעולות של הסברה והעלאת המודעות באוכלוסייה הכללית בנושא האלימות במשפחה, לפי המידע שמסרו בתשובותיהן לשאלונים. יתרה מזו, ההמלצה להרחיב את פעולות המניעה הראשונית ולהגדיר תקציב ייעודי עבור לא יושמה במלואה ונמצא עוד כי חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו התקשו למצוא באופן מיטבי את התקציבים הממשלתיים שהועמדו לרשותן לטובת פעולות אלו.

משרד מבקר המדינה מציין את עיריית רהט ואת המועצה האזורית מטה יהודה על הקצאת תקציב ייעודי לפעולות של הסברה והעלאת המודעות בכל אחת מהשנים 2021 - 2024 ואת העיריות בית שמש, חדרה וראש העין והמועצה האזורית דרום השרון על כך שהקצו תקציב ייעודי כאמור בחלק מהשנים הללו, לפי המידע שמסרו בתשובותיהן לשאלונים.

משרד מבקר המדינה שב וממליץ לעיריות בית שמש, בני ברק, דימונה, חדרה, יבנה, קריית מלאכי, ראש העין, למועצות המקומיות קדימה-צורן ושיבלי - אום אל-ר'נם ולמועצה האזורית דרום השרון להגדיר מדי שנה תקציב ייעודי שישימש לפעולות של הסברה והעלאת המודעות.

עיריית יבנה מסרה בתשובתה מאפריל 2025 כי הליקוי תוקן וכי בשנת התקציב 2025, לפי האמור בתשובה, היא הקצתה, באמצעות האגף לשירותים חברתיים, תקציב ייעודי להסברה ולמניעה בתחום האלימות במשפחה. המועצה המקומית קדימה-צורן מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההמלצה להקצות תקציב ייעודי לנושא ותפעל בהתאם. בהתייחס לניצול התקציב במסגרת התוכנית "נאבקות באלימות" היא מסרה, כי על אף מאמציה להוציא לפועל את התוכנית לא הייתה היענות בקרב תושבי המועצה להשתתף בפעילות הקבוצתית על פי מתווה התוכנית. עוד הוסיפה כי קיימת רתיעה מעיסוק ישיר בנושא בקהילה קטנה, ולכן היא פועלת להסברה ולהעלאת המודעות בדרכים עקיפות, כפי שמסרה במהלך הביקורת.

העיריות בית שמש וקריית מלאכי מסרו בתשובותיהן ממאי ומאפריל 2025 כי ישקלו להגדיר תקציב ייעודי שנתי לפעולות הסברה והעלאת מודעות. עיריית בית שמש ציינה לצד זאת כי אומנם לא הוקצה למינהל הרווחה בעירייה תקציב ייעודי לפעולות הסברה והעלאת מודעות, אך הוא מקדם פעילות בנושא, בשיתוף המחלקה לקידום מעמד האישה בעירייה, במסגרת התקציב הייעודי שמוקצה לה. עוד הוסיפה כי לא ניצלה את מלוא התקציב שהוקצה לה במסגרת התוכנית "נאבקות באלימות" בשל קשיים בירוקרטיים הנוגעים למנגנונים העירוניים.

העיריות בני ברק, סח'נין ועכו מסרו בתשובותיהן כי הוקצה להן תקן ייעודי להעסקת עובד סוציאלי קהילתי ובמסגרת זו הן פועלות להסברה, להעלאת המודעות בקהילה ולבניית תוכניות מניעה. העיריות סח'נין ועכו ציינו עוד כי לצד התקן הייעודי שהוקצה להן הועמד לרשותן גם תקציב ממשלתי ייעודי, ועיריית עכו הוסיפה כי תקציב זה נוצל במלואו ושימש בין השאר לקיום ימי עיון, אירועי תרבות ופעילויות נוספות. המועצה האזורית דרום השרון מסרה בתשובתה כי היא כוללת פעולות הסברה והעלאת מודעות מדי שנה בתוכנית העבודה השנתית, עבור חלקן מוקצה תקציב ייעודי וחלקן האחר מתבצעות באמצעות צוות העובדים מבלי שמוקצה תקציב ייעודי לכך. עוד הוסיפה כי האירוע שתכננה לקיים בשנת 2023 לציון יום המאבק הבין-לאומי למניעת אלימות נגד נשים בוטל בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל, וכי קיימה בשנה זו פעולות הסברה מבלי שהוקצה להן תקציב ייעודי. עיריית דימונה מסרה בתשובתה מאפריל 2025 כי חלק מהתקציב שמקצה לה מדי שנה הרשות לביטחון קהילתי משמש אותה למימון פרסומים להסברה ולהעלאת מודעות, והיא אינה מקצה תקציב ייעודי לנושא, משום שהתקציב שהיא מקבלת משתנה משנה לשנה.

עיריית ראש העין מסרה בתשובתה מאפריל 2025 כי מימשה באופן חלקי את התקציב במסגרת התוכנית "נאבקות באלימות" על רקע שינויים במצבת כוח האדם במרכז, ובין השאר פרישתה לגמלאות של מנהלת המרכז ומינוי מחליפתה בתקן זמני וכן צמצום בתקינת כוח האדם במרכז. לצד זאת הוסיפה כי נקבעה תוכנית עבודה שנתית לצורך ניצול התקציב הייעודי שהקצה לה משרד

הרווחה לטובת פעולות הסברה בשנת 2024, וכי בשנה זו גם עלה בידה לאייש את התקן שהקצה לה משרד הרווחה של העובדת הסוציאלית הקהילתית הייעודית בתחום האלימות במשפחה, האמונה על קידום פעולות בנושא. עיריית חדרה מסרה בתשובתה מאפריל 2025 כי קיימה מספר פעילויות במסגרת התוכנית "נאבקות באלימות", אך בעירייה לא התקבל המימון הממשלתי בגין, והן מומנו לבסוף מתקציב העירייה. עוד ציינה כי מסיבה זו היא בחרה שלא לקיים פעילויות נוספות במסגרת התוכנית, אך קיימה פעילויות אחרות להסברה ולהעלאת המודעות מתוך מקורות תקציביים אחרים. בהתייחס להקצאת התקציב הייעודי מסרה כי מדי שנה, עם קבלתו, נבנית תוכנית עבודה שנתית לניצולו בשיתוף הגורמים העירוניים.

המועצה המקומית **שיבלי - אום אל-ר'נס** מסרה בתשובתה ממאי 2025 כי היא מחויבת להמשך שיפור, הפקת לקחים ויישום המלצות הביקורת בשיתוף פעולה עם משרד הרווחה וגורמים ממשלתיים נוספים. עוד ציינה כי היא מייחסת חשיבות רבה להעלאת המודעות לתופעת האלימות במשפחה, וכי היא פועלת באמצעות המחלקה לשירותים חברתיים וגורמים מקצועיים נוספים לגיבוש תוכנית פעולה לשנת 2025, שתתמקד בעיקר בקיום סדנאות ייעודיות בנושא. לעניין ההקצאה והניצול של התקציב הייעודי הוסיפה כי היא פועלת לגיוס של מרכזת תחום מניעה וטיפול באלימות במשפחה במטרה להתמודד עם אתגרי כוח האדם והניסיון המקצועי הדרושים, לפי התשובה, למיצוי מיטבי של התקציב הייעודי.

המשרד לביטחון לאומי מסר בתשובתו, בהתייחס להיעדר האחידות בפעולות שנוקטות הרשויות המקומיות בתחום המניעה הראשונית ובתקציב הייעודי שהן מקצות לצורך כך, כי מוקדי הפעילות בכל רשות מקומית, במסגרת התוכנית למניעת אלימות, נקבעים בתוכנית העבודה היישובית, לאחר מיפוי ואיסוף נתונים בתחומן על היקף תופעת האלימות ותופעות אחרות שתוכנית המניעה אמורה להתמודד עימן. לעניין מיצוי התקציב מסר כי בשנים האחרונות, על רקע האיחור באישור תקציב המדינה ובהקצאת התקציב לרשויות המקומיות, יכולתן למצות את התקציב שהוקצה להן נעשתה מורכבת יותר. לצד זאת, לפי התשובה, שיעור ניצול התקציב שמעמיד המשרד לביטחון לאומי לרשות הרשויות המקומיות, ובכלל זה בתחום האלימות במשפחה, עומד על כ-90%.

מומלץ למשרד הרווחה להעניק הכוונה מקצועית לרשויות המקומיות בנוגע להיקף התקציב הייעודי שעליהן להקצות לטובת פעולות להסברה ולהעלאת המודעות בתחום המניעה הראשונית של תופעת האלימות במשפחה ובמערכת היחסים הזוגית, כדי לקדם אחידות, עקביות ותיאום בפעולותיהן בתחום זה. כן מומלץ למשרד הרווחה, לרשות לביטחון קהילתי ולרשות לקידום מעמד האישה, לפי העניין, לפעול במשותף להסרת החסמים העומדים בפניהן של הרשויות המקומיות למיצוי מיטבי של התקציבים הממשלתיים המיועדים לטובת פעולות אלו - הן מבחינת האפשרות לקבל הקצאה של תקציבים ייעודיים והן, ביתר שאת, מבחינת היכולת לממשם.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי הוא מקבל את המלצת הביקורת, אך בשים לב לכך שבצוע משומותיהן של המחלקות לשירותים חברתיים ומימוש התקציבים העומדים לרשותן מותנה בהעמדת כוח אדם מקצועי.

הרשות לקידום מעמד האישה מסרה בתשובתה כי במטרה לקדם מענה הוליסטי ומתואם במסגרת התוכנית "נאבקות באלימות", היא הנחתה שהובלת התוכנית תיעשה על ידי היועצות לקידום מעמד האישה, בשיתוף האגפים לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. בד בבד, היא ציינה בתשובה כי הדבר כרוך באתגר לנוכח היעדרה של הסדרה אחידה של מעמדן ותפקידן של היועצות, ובכלל זה לעניין היקף משרתן ותנאי העסקתן, הצורך להבטיח כי המשרה מאוישת בכלל הרשויות וכן החשיבות של העמדת משאבים מספקים, כלים ייעודיים וידע מקצועי לשם מילוי תפקידן באופן המיטבי. עוד ציינה כי היועצות גם אינן נמנות עם חברי הוועדה למיגור אלימות ברשויות

המקומיות²⁴². לעניין ניצול התקציב במסגרת התוכנית היא מסרה כי פעלה רבות לקידום הנושא, ובמסגרת זו קיימה הדרכות ליועצות לקידום מעמד האישה ושיח עם גזברי הרשויות המקומיות, וניכר מממצאי הביקורת כי אכן חל שיפור במימון התקציב. היא הוסיפה כי במסגרת הסכמי התקשרות עם רשויות מקומיות הנמנות עם יישובי חבל התקומה²⁴³, שאותם יזמה שלא במסגרת קול קורא נוסף לאור צורכיהן הייחודיים והדחופים בעקבות אירועי השבעה באוקטובר, נקבע כי להתקשרויות בהיקפים תקציביים גבוהים יוקצו מנהלי פרויקטים בהיקף של חצי משרה, שיהיו אחראיים להוצאה לפועל של ההתקשרות ולמימון מיטבי של התקציב. עוד ציינה כי בימים אלה היא פועלת לפרסום קול קורא נוסף וכי בכוונתה ליישם את הלקחים בעניין זה בהתאם.

הרשות לקידום מעמד האישה הוסיפה בתשובתה כי לצד האמור היא פועלת להסברה ולהעלאת המודעות באוכלוסייה הכללית לתופעת האלימות בכללותה ולתופעת האלימות כלפי נשים בפרט, בין השאר באמצעות הענקת אות הוקרה של השרה לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה לגופים וליחידים הפועלים בתחום; קיום סדנאות להקניית מיומנויות בסיסיות בהגנה עצמית, בשיתוף משטרת ישראל (סדנאות אביב); וכן באמצעות פרסום קמפיינים בעצמה ובאמצעות הרשויות המקומיות²⁴⁴, קידום תיקוני חקיקה והגשת ניירות עמדה.

מידת תיקון הליקוי



המדיניות הממשלתית והיקף ההוצאה הממשלתית בתחום המניעה הראשונית

ה ב י ק ו ר ת ה ק ו ד מ ת : נמצא כי משרד הרווחה, משרד החינוך והרשות לביטחון קהילתי אינם פועלים לפי מדיניות אחודה ומתואמת בתחום המניעה הראשונית. נוסף על כך הועלה כי בשנת 2019 ההוצאה הממשלתית המוערכת על פעולות בתחום המניעה הראשונית הייתה בהיקף מזערי מול ההוצאה הממשלתית המוערכת על פעולות בתחום המניעה השלישונית (כ-1.4%, שהם כ-2.9 מיליוני ש"ח מול כ-212.5 מיליוני ש"ח)²⁴⁵.

²⁴² לפי סעיף 149יב לפקודת העיריות [נוסח חדש], תפקידה של הוועדה למיגור האלימות הוא לאסוף ולנתח נתונים בנוגע למעשי האלימות, העבריינות והפשעה בתחומי הרשות המקומית. כמו כן, על הוועדה לבחון את התוכניות הקיימות להתמודדות עם תופעות אלו, לגבש תוכניות חדשות ולהגישן לאישור המועצה, וכן לעקוב אחר יישום התוכניות שאושרו.

²⁴³ בהחלטת הממשלה 980, "הקמת מנהלת לשיקום ולפיתוח חבל 'התקומה' ואוכלוסייתו" (19.10.23), הוגדר חבל התקומה כ"אזור שדרות רבתי והיישובים במועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון, שדות נגב ושער הנגב אשר בתיים, כולם או חלקם, נמצאים בטווח של עד 7 ק"מ מגדר המערכת סביב רצועת עזה". הגדרת החבל מסתמכת על הגדרת "יישובי עוטף עזה" בהחלטת הממשלה 462, "תוכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי עוטף רצועת עזה" לשנים 2023 - 2024 ותיקון החלטות ממשלה" (20.4.23), ועל החלטות הממשלה המוזכרות בה.

²⁴⁴ לפי התשובה, בשנת 2022, לקראת ציון יום המאבק הבין-לאומי באלימות כלפי נשים, הופצו לרשויות המקומיות ערכות דיגיטליות הכוללות "תמרורי אזהרה" בזוגיות לצורך פרסום. הערכות פותחו בשיתוף עם ארגון פרטי והופצו ללא עלות, כך שהרשויות המקומיות נדרשו לממן רק את עלויות הפרסום במרחב העירוני ובמדיה הדיגיטלית.

²⁴⁵ עלויות הכליאה וההגנה המיידית המוערכות בשנת 2019 כוללות כ-172.5 מיליון ש"ח בגין כליאתם של עוברי חוק בתחום האלימות במשפחה (עלויות הכליאה של 1,438 אסירים כפול כ-120,000 ש"ח בשנה, שהיא העלות השנתית המוערכת של שהותו של אסיר במתקן כליאה) וכ-40 מיליון ש"ח בגין הפעלת מקלטים לנשים נפגעות אלימות וילדיהן; עלויות המניעה הראשונית המוערכות בשנת 2019 כוללות כ-900 אלפי ש"ח בגין הפעלת תוכנית "חברות וזוגיות מיטיבה" וכ-2 מיליון ש"ח בגין הפעלת תוכנית "שומרי הסף" והעסקת עובדים סוציאליים קהילתיים. יש לציין כי בחישוב עלויות המניעה הראשונית לא נכללו עלויות מערכת הבריאות ובעלויות המניעה השלישונית לא נכללו עלויות הסיוע החומרי לנפגעי אלימות ועלויות השיקום של הפוגעים. ממצאים דומים על שיעורה המזערי של ההוצאה הציבורית על מניעה ראשונית ושניונית מול מניעה שלישונית בתחום ההתמודדות עם אלימות מבוססת מגדר (אלימות מגדרית) עלו גם ממחקר של

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת למשרד הרווחה, למשרד החינוך, למשרד הבריאות, למשרד לביטחון לאומי ולרשות לביטחון קהילתי לקדם מדיניות מקיפה, אחידה ומתואמת בתחום המניעה הראשונית שתלווה במחקר הערכה ובמידת תוצאות. עוד הומלץ למשרדים הללו לפעול להרחבת היקפן של פעולות המניעה הראשונית לצד נקיטת פעולות נוספות בתחום זה תוך הקצאת תקציבים מתאימים לשם כך.

משרד הרווחה מסר בתשובתו לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי הוא מכיר בצורך לגבש מדיניות שלובה ומתואמת בתחום המניעה הראשונית. עוד הוסיף כי להערכתו העברת האחריות להובלת תוכנית חברות וזוגיות למערכת החינוך הרשמית, לצד קליטתם של עובדים סוציאליים קהילתיים ברשויות המקומיות בתקן קבוע, יתרמו לחיזוק שיתוף הפעולה בנושא זה בין משרד הרווחה למשרד החינוך, לרשות לביטחון קהילתי ולרשויות המקומיות.

ביקורת המעקב: נמצא כי משרד הרווחה, משרד החינוך, משרד הבריאות, המשרד לביטחון לאומי והרשות לביטחון קהילתי לא קבעו מדיניות מקיפה ומתואמת בתחום המניעה הראשונית. כך גם לא נעשו מחקרי הערכה לצד התוכניות והפעולות שהמשיכו להינקט בתחום המניעה הראשונית מאז הביקורת הקודמת, ומכאן שגם לא נעשתה מדידת תוצאות שלהן²⁴⁶.

היעדרה של מדיניות מתואמת בתחום המניעה הראשונית עלולה להוביל להקצאה לא מיטבית ולא מתואמת של משאבים לטובת קידום הנושא. כך ביקורת המעקב העלתה כי לכ-18% (18 מתוך 99) מבין הרשויות המקומיות שהוקצו להן תקני עובדים סוציאליים קהילתיים במימון משרד הרווחה, הוקצו גם תקנים במימון הרשות לביטחון קהילתי, וברוב הרשויות המקומיות הללו (15 מתוך 18) אוישו בו-זמנית שני סוגי התקנים.

אשר לשיעורה של ההוצאה הממשלתית המוערכת על פעולות בתחום המניעה הראשונית מול ההוצאה הממשלתית המוערכת על פעולות בתחום המניעה השלישונית, שיעור זה עלה במעט אך נותר מזערי (כ-3.6%, שהם כ-8.5 מיליוני ש"ח מול כ-233.5 מיליוני ש"ח)²⁴⁷. הנתונים על היחס שבין ההוצאה הממשלתית המוערכת על פעולות בתחום המניעה הראשונית מול ההוצאה הממשלתית המוערכת על פעולות בתחום המניעה השלישונית בשנת 2019 ובשנת 2023 מוצגים בתרשים 15 שלהלן.

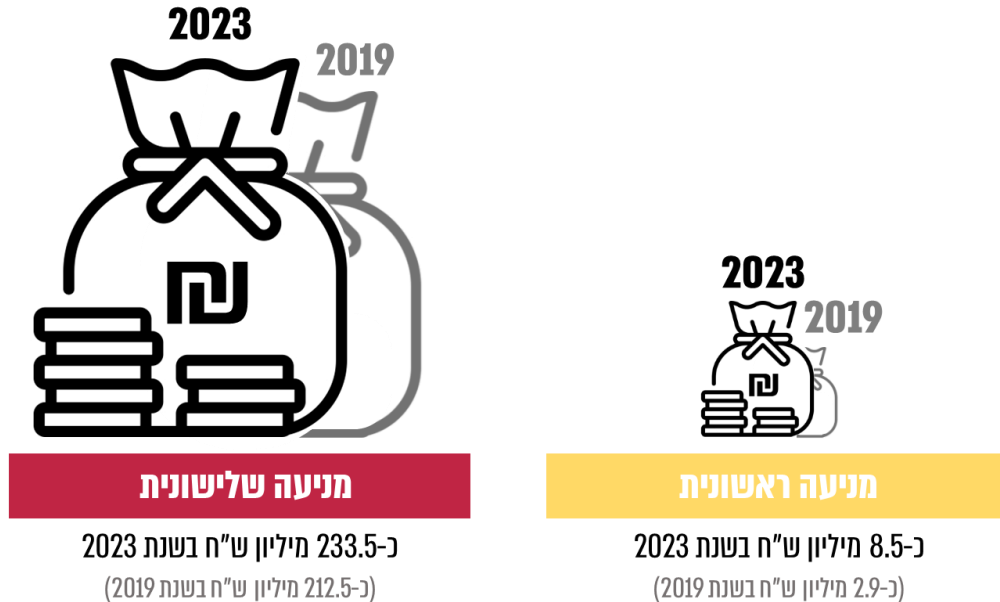
המכון האירופי לשוויון מגדרי (EIGE): **Estimating the costs of gender-based violence in the European Union** (2014), p. 115

ראו תת-הפרק "מערך מדידה להערכת מועילות השירותים הניתנים בתחום האלימות במשפחה".
עלויות הכליאה וההגנה המיידית המוערכות בשנת 2023 כוללות כ-180 מיליון ש"ח בגין כליאתם של עוברי חוק בתחום האלימות במשפחה (עלויות הכליאה של כ-1,500 אסירים כפול כ-120,000 ש"ח בשנה, שהיא העלות השנתית המוערכת של שהותו של אסיר במתקן כליאה) וכ-50 מיליוני ש"ח בגין הפעלת מקלטים לנשים נפגעות אלימות וילדיהן; עלויות המניעה הראשונית המוערכות בשנת 2023 כוללות כ-7 מיליוני ש"ח בגין הפעלת תוכנית "חברות וזוגיות מיטיבה" וכ-1.5 מיליון ש"ח בגין העסקת עובדים סוציאליים קהילתיים במימון הרשות לביטחון קהילתי. בשל הטמעתה של מערכת ממוחשבת חדשה בעבודתה של הרשות לביטחון קהילתי במהלך ביקורת המעקב לא התאפשר לה להעביר נתונים על מספר הרשויות המקומיות וההיקף התקציבי של תוכנית "שומרי סף" בשנה זו. יש לציין כי בדומה לביקורת הקודמת, בחישוב עלויות המניעה הראשונית לא נכללו עלויות מערכת הבריאות ובעלויות המניעה השלישונית לא נכללו עלויות הסיוע החומרי לנפגעי אלימות ועלויות השיקום של הפוגעים).

246

247

תרשים 15: היחס שבין ההוצאה הממשלתית המוערכת על פעולות בתחום המניעה הראשונית מול ההוצאה הממשלתית המוערכת על פעולות בתחום המניעה השלישונית בביקורת, 2019-2023*



על פי נתוני משרד הרווחה, משרד החינוך, הרשות לביטחון קהילתי ושירותי בתי הסוהר לשנים 2019 ו-2023 ועל פי נתוני מרכב"ה לשנת 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* עלויות המניעה הראשונית המוערכות כוללות את עלויות הפעלת התוכנית "חברות וזוגיות" והעסקת עובדים סוציאליים קהילתיים במימון הרשות לביטחון קהילתי. בשנת 2019 כוללות עלויות אלו גם את עלויות הפעלתה של תוכנית "שומרי סף". עלויות המניעה השלישונית כוללות את עלויות הכליאה וההגנה המיידית. בחישוב עלויות המניעה הראשונית לא נכללו עלויות מערכת הבריאות, ובעלויות המניעה השלישונית לא נכללו עלויות הסיוע החומרי לנפגעי אלימות ועלויות השיקום של הפוגעים.

הביקורת הקודמת העלתה כי משרד הרווחה, משרד החינוך והרשות לביטחון קהילתי אינם פועלים לפי מדיניות אחודה ומתואמת בתחום המניעה הראשונית וההוצאה הממשלתית המוערכת על פעולות בתחום המניעה הראשונית הייתה בהיקף מזערי (כ-1.4%) מול ההוצאה הממשלתית המוערכת על פעולות בתחום המניעה השלישונית. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה. אף שתוכניות קיימות הורחבו מאז הביקורת הקודמת, משרד הרווחה, משרד החינוך, משרד הבריאות, המשרד לביטחון לאומי והרשות לביטחון קהילתי לא קבעו מדיניות מקיפה ומתואמת בתחום המניעה הראשונית. נוסף על כך, שיעורה של ההוצאה הממשלתית המוערכת על פעולות בתחום המניעה הראשונית מול ההוצאה הממשלתית המוערכת על פעולות בתחום המניעה השלישונית נותר מזערי (3.6%).

יתרה מזו, על אף הקצאתם של יותר מ-100 תקנים ייעודיים במימון של הרשות לביטחון קהילתי ומשרד הרווחה, נמצא כי תקנים אלו היו מאוישים ב-80 רשויות מקומיות בלבד. נוסף על כך, חלק מהרשויות הללו מאיישות את שני סוגי התקנים, על אף החפיפה המשמעותית בתפקידיהם של העובדים הסוציאליים הקהילתיים, בין שהעסקתם נעשית במימון הרשות לביטחון קהילתי ובין שהיא נעשית במימון משרד הרווחה.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי הוא פועל בתחום המניעה הראשונית, בשיתוף קופות החולים, ארגוני החברה האזרחית ויוזמת "שיתופים", וכי פעולותיו כוללות תשאול בקרב נשים אחרי לידה וקבוצות תמיכה באבות טריים במסגרת הפילוט "אב נולד" (בתחנות טיפות חלב) וכן מעורבות בפרויקטים במתכונת פילוט לפיתוח מודלים להתערבות המתמקדים בילדים נפגעי אלימות. עוד

הוסיף משרד הבריאות כי במסגרת יום עיון למנהלות שירותים סוציאליים ולרכזות אלימות במשפחה בבתי החולים ובקופות החולים התקיימה חשיבה משותפת בנושא.

משרד מבקר המדינה שב וממליץ למשרד הרווחה, למשרד החינוך, למשרד הבריאות, למשרד לביטחון לאומי ולרשות לביטחון קהילתי, בתיאום עם הרשות לקידום מעמד האישה - שעליה מוטלת בחוק האחריות לגיבוש, קידום ועידוד של מדיניות ופעילות למניעת אלימות נגד נשים, ובכלל זה אלימות המופנית כלפי נשים בתוך התא המשפחתי²⁴⁸ - לקדם מדיניות מקיפה, אחידה ומתואמת בתחום המניעה הראשונית, שתלווה במחקר הערכה ובמדידת תוצאות. בתוך כך מומלץ למשרד הרווחה ולרשות לביטחון קהילתי לפעול במשותף לאסדרה אחידה ומתואמת של עבודתם של העובדים הסוציאליים הקהילתיים המועסקים ברשויות המקומיות במימון ממשלתי. לצד זאת מומלץ למשרד הרווחה ולרשות לביטחון קהילתי לתאם את הקצאת תקני כוח האדם של העובדים הסוציאליים הקהילתיים באופן שיבטיח ניצול מיטבי של המשאבים המוגבלים המוקצים לתחום המניעה הראשונית.

משרד הרווחה, המשרד לביטחון לאומי ומשרד החינוך מסרו בתשובותיהם כי לפי החלטתה של הוועדה הבין-משרדית הקבועה ממרץ 2025 הוקם צוות בין-משרדי בתחום המניעה ("פורום מניעה"). משרד החינוך הוסיף בתשובתו כי לפי החלטתה של הוועדה הבין-משרדית, הצוות יתכנס במועדים קבועים לאורך השנה, בהשתתפות משרד הרווחה, משרד הבריאות, המשרד לביטחון לאומי, הרשות לביטחון קהילתי וכן בהשתתפות הפעילה של משרד החינוך. המשרד לביטחון לאומי הוסיף בתשובתו כי כחלק מעבודתו של הצוות הבין-משרדי בתחום המניעה, הוא ממפה את תוכניות המניעה הקיימות ומקיים דיונים בצורך בשיתופי פעולה בין-משרדיים, וזאת כדי להציע מדיניות משרדית מתכללת בנושא המניעה.

מידת תיקון הליקוי



מניעה שניונית: איתור משפחות במעגל האלימות ופיתוח מענים בקהילה

האחריות העיקרית לאיתור, זיהוי ויישוג (Outreach) של אוכלוסיות בסיכון מוטלת על המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. מהלך של איתור ויישוג אוכלוסיות אלו הוא חשוב משום שהוא עשוי לאפשר גיבוש תוכניות מניעה והתערבות מוקדמת ובכך להבטיח מתן טיפול ושירות נאותים יותר למקבלי השירותים²⁴⁹; כן הוא חשוב גם לקידום מיצוי זכויותיהן של אוכלוסיות אלו. בתחום האלימות במשפחה, לאיתור ויישוג מוקדמים חשיבות רבה במיוחד לנוכח השלכותיה הנרחבות של התופעה במישור הפרטי והציבורי וכן מתוך הבנה שככל שההתערבות תיעשה בשלב מוקדם יותר, כך מועילותה תהיה רבה יותר במניעת החמרת האלימות והגעה לנקודת האל-חזור²⁵⁰. נקיטת פעולות יזומות של איתור ויישוג של משפחות במעגל האלימות במשפחה מקבלת משנה חשיבות גם לנוכח "קשר השתיקה" המאפיין את התופעה, ונטייתם של המעורבים באלימות להימנע מדיווח עליה ומפנייה לסיוע.

המחלקות לשירותים חברתיים משמשות אומנם חוליה מרכזית בכל הנוגע לאיתור וזיהוי משפחות במעגל האלימות, אך לצידן שותפות למאמץ גם מערכות השירותים האוניברסליות - מערכת הבריאות, מערכת אכיפת החוק ומערכת החינוך. בביקורת הקודמת נבדקו פעולותיהן של מערכת

²⁴⁸ סעיף 4 לחוק הרשות לקידום מעמד האישה.

²⁴⁹ דין וחשבון הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים (2010), עמ' 36.

²⁵⁰ דין וחשבון ועדת בן-שלום (1998), עמ' 8 - 9.

הבריאות ומשטרת ישראל לאיתור משפחות במעגל האלימות וכן נבחנו פעולותיהן של הרשויות המקומיות, באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים, לאיתור וטיפול במשפחות במעגל האלימות. להלן יפורטו ממצאי ביקורת המעקב בנושאים אלה.

פעולות מערכת הבריאות לאיתור משפחות במעגל האלימות²⁵¹

מערכת הבריאות על כלל מוסדותיה - ובהם בתי החולים, קופות החולים, תחנות טיפת חלב ומרפאות בריאות הנפש - ממלאת תפקיד מרכזי בהקשר הרפואי בטיפול בנזקיה הישירים והעקיפים של תופעת האלימות במשפחה. לצד זאת היא נתפסת כעומדת בחזית המאמץ של איתור נפגעי האלימות במשפחה והפנייתם להמשך טיפול של גורמים ייעודיים בקהילה, שכן היא נמנית עם מערכות השירותים האוניברסליות, שהפנייה אליהן היא רחבת היקף, וככלל, לא נלוות לה תפיסות חברתיות שליליות²⁵².

אחריותה ומחויבותה של מערכת הבריאות לפעול, לצד הטיפול הרפואי, גם לאיתור של נפגעי אלימות במשפחה והפנייתם לטיפול של גורמי הרווחה ואכיפת החוק עוגנה במהלך שלושת העשורים האחרונים בחקיקה וכן בהנחיות ובחוזרים שפרסם משרד הבריאות. העיקרי שבהם הוא חוזר שפורסם בשנת 2003 העוסק בדרכי האיתור והטיפול בנפגעי אלימות במשפחה במערך הבריאות הכללי ובמערך בריאות הנפש במהלך אשפוז ובקהילה (להלן - חוזר מנכ"ל משרד הבריאות 23/03)²⁵³. חוזר זה עומד על שילוב איתורם של נפגעי האלימות במשפחה בשגרת עבודתם של גורמי הבריאות, והוא מפרט את האופן שבו יוקנו תשתיות הידע בנושא ויוטמעו כלים לאיתור של מקרי אלימות במשפחה; עוד הוא בוחן את דרכי ההתערבות ואופני ההפניה לגורמי טיפול בקהילה, מרגע שאותרו מקרים כאלו; וכן עומד על האופן שבו יתועדו, ידווחו ויונטרו מקרי האלימות במשפחה שיאותרו במערכת הבריאות. להלן יובאו ממצאי ביקורת המעקב בנושאים אלו.

איתור נפגעי אלימות במשפחה במערכת הבריאות והפנייתם לטיפול

חוזר מנכ"ל משרד הבריאות 23/03 מגדיר את השיטה שבה ייעשה האיתור של נפגעי אלימות במשפחה, לרבות העיתוי והתנאים לתשאול המטופל²⁵⁴, וכן עומד על הפעולות שעל הגורם המתשאול לנקוט במקרה שאיתור וזיהה מקרה של אלימות במשפחה ועל דרכי הרישום והתיעוד של הפעולות הללו. אשר לדרכי ההתערבות במקרי אלימות במשפחה שאותרו על ידי גורמי הבריאות, מצוין בחוזר כי חלה על גורמי הבריאות החובה בדין ליידע את נפגע האלימות בדבר האפשרות לפנות לגורמי טיפול לקבלת סיוע, ובכללם משטרת ישראל, המחלקות לשירותים חברתיים והמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה²⁵⁵. לצד האמור, לפי תקנות בריאות העם

²⁵¹ בביקורת הקודמת נושא זה נכלל בתת-הפרק "איתור משפחות במעגל האלימות על ידי גורמים נוספים והפנייתן לרשויות הרווחה: משרד הבריאות", עמ' 475 - 476.

²⁵² בשונה לדוגמה מהתפיסות החברתיות שעשויות להתלוות לפנייה לשירותי הרווחה או לגורמי אכיפת החוק. ראו: הדס שפירא ואלן מילשטיין, **איתור נפגעי אלימות במשפחה וטיפול בהם במערכות בריאות: סקירה בין-לאומית** (2023), עמ' 1. ראו גם: אירית אלרועי, רויטל גרוס, דבורה איציק וזהר לביא-סהר, **קולן של נשים נפגעות אלימות: תפיסותיהן את הטיפול בהן בבית-החולים** (2008), עמ' 24 - 25.

²⁵³ חוזר מנכ"ל משרד הבריאות 23/03, "איתור וטיפול נשים נפגעות אלימות במשפחה ע"י מטפלים במסגרות הבריאות - באשפוז בקהילה" (19.11.03). נוסף על חוזר 23/03 פורסמו במהלך שלושת העשורים האחרונים כמה חוזרים נוספים: חוזר מנכ"ל משרד הבריאות 20/90, "טיפול בנפגעי אלימות במשפחה ניצול מיני והזנחה של קטינים וחסרי ישע" (28.8.90); חוזר מינהל הרפואה 35/02, "נוהל טיפול עובד/ת סוציאלי/ת בנשים נפגעות אלימות במשפחה במחלקה לרפואה דחופה" (15.7.02); חוזר מנכ"ל משרד הבריאות 26/03, "מינוי ועדות קבועות לנושא אלימות במשפחה, ניצול מיני והזנחה של קטינים וחסרי ישע" (19.11.03); חוזר מינהל הרפואה 39/11, "העברת מידע בין מוסדות רפואיים לאיתור וזיהוי קטינים וחסרי ישע נפגעי אלימות במשפחה" (27.11.11).

²⁵⁴ התשאול מתבצע בין היתר באמצעות אחיות טיפת חלב בקרב נשים אחרי לידה. בביקורת הקודמת משרד מבקר המדינה ציין לחיוב את הגידול הניכר במספר הנשים שתושאלו בתחנות טיפת חלב בשנים 2016 - 2018: מ-53% בשנת 2016 ל-85% בשנת 2018.

²⁵⁵ לפי החוק למניעת אלימות במשפחה ותקנות למניעת אלימות במשפחה (יידוע בידי אנשי מקצוע בתחום הבריאות), התשס"ב-2002.

(הודעה על חשש אלימות), התשל"ו-1975, כאשר יש חשש סביר שאדם פצוע, חסר הכרה או מת, שהגיע בית החולים היה מעורב במעשה אלימות, על האחראי על קבלת החולים לדווח על כך מיידית למשטרה, ואם הדיווח לא נעשה בעת קבלת החולה, על הרופא המטפל או האחיות לדווח על כך למנהל בית החולים - שידווח על כך למשטרה.

חוזר מנכ"ל משרד הבריאות 23/03 מגדיר גם את המנגנונים לניטור מקרי האלימות במשפחה שאותרו במערכת הבריאות וכן את דרכי העברת המידע ואיסוף הנתונים בנושא. האחריות בכל הקשור לאיסוף נתונים וניטור מקרי האלימות במשפחה שאותרו הוטלה על ועדה קבועה לנושא אלימות במשפחה, ניצול מיני והזנחה של קטינים וחסרי ישע (להלן - הוועדה הקבועה לאלימות במשפחה), שאמורה לקום בכל מוסד רפואי לפי חוזר מנכ"ל משרד הבריאות 26/03. בין השאר נקבע בחוזר כי הוועדה הקבועה תפעל להבטחת חובת הדיווח או חובת היידוע כנדרש בדין, וכן תפעל לפיתוח דרכי עבודה משותפות עם גורמי טיפול בקהילה. לצד זאת, הוועדה הקבועה אמורה לשמש גורם מייעץ בכל הקשור לאיתור מקרי אלימות במשפחה במוסד הרפואי, וכן עליה לפתח תוכניות למניעה, זיהוי ואיתור מוקדם²⁵⁶.

הביקורת הקודמת: נמצא כי קיים פער ניכר בין מספר נפגעי האלימות בקרב בני זוג שאותרו במערכת הבריאות והופנו לטיפול במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה לבין מספר הפונים בפועל למרכזים, בעקבות ההפניות האמורות: לפי נתוני משרד הבריאות לשנת 2019, מערכת הבריאות הפנתה בשנה זו לרשויות הרווחה 2,611 נפגעי אלימות בין בני זוג. אולם לפי משרד הרווחה פנו בפועל למרכזים רק כ-410 נפגעים שהופנו ממערכת הבריאות (כ-15% מכלל המקרים שאותרו).

משרד הבריאות מסר בתשובתו לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי ממצאיה הדגישו את החשיבות שבשמירה על רצף טיפולי ובקרה על מי שאותרו על ידי מערכת הבריאות כמצויים במעגל האלימות הזוגית והופנו בשל כך לטיפול. עוד נמסר כי בעקבות הביקורת נבנה טופס ייעודי המיועד למילוי על ידי גורמי הבריאות, ובאמצעותו יהיה אפשר לקיים מעקב ובקרה אחר הנפגעים (להלן - טופס ההפניה למרכזים). נמסר כי ישנה כוונה להטמיע את השימוש בטופס במהלך שנת 2021.

ביקורת המעקב: לפי נתוני משרד הבריאות, משרד הרווחה והמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, בשנים 2022 ו-2023 בהתאמה הפנתה מערכת הבריאות למחלקות לשירותים חברתיים ולמרכזים 2,269 ו-1,694 נפגעי אלימות במשפחה, ואילו במרכזים תועדו 409 ו-336 פניות בלבד בעקבות הפניה שלהם ממערכת הבריאות²⁵⁷. ניתוח הנתונים על כלל ההפניות של נפגעי אלימות למרכזים בשנים אלו העלה עוד כי שיעור ההפניות שהתקבלו ממערכת הבריאות עמד על כ-2% בלבד מכלל ההפניות החדשות שהתקבלו במרכזים באותן השנים²⁵⁸.

כך גם נמצא כי נתוני משרד הבריאות מסתמכים על נתונים שמדווחים ונאספים באופן אגרגטיבי (ללא פרטים מזהים). משכך, הדיווח עשוי לכלול את אותו אדם יותר מפעם אחת, לדוגמה אם ביקר במוסד הרפואי יותר מפעם אחת או שהתקבל דיווח בגינו על ידי כמה מוסדות.

עוד העלתה ביקורת המעקב כי טופס ההפניה למרכזים לא הוטמע לבסוף בעבודתם של גורמי הטיפול במערכת הבריאות. מסיבה זו נותר משרד הבריאות ללא כלי מעקב ובקרה אחר הפניות של נפגעי אלימות במשפחה ממערכת הבריאות למרכזים, אף שניכר כי באפשרותו לתרום באופן ממשי להבטחת רצף טיפולי לנפגעים. משרד הבריאות מסר במהלך ביקורת המעקב, בינואר 2025, כי אפשרות הטמעתו של הטופס תועלה לדיון מחודש אל מול משרד הרווחה.

²⁵⁶ סעיף 4 לחוזר מנכ"ל משרד הבריאות 26/03.

²⁵⁷ הנתונים מתבססים על דיווחים עצמיים של 153 מרכזים בשנת 2023 (מתוך 169 מרכזים שפעלו בשנה זו) ושל 152 מרכזים בשנת 2022 (מתוך 171 מרכזים שפעלו בשנה זו).

²⁵⁸ בשנים 2022 ו-2023, בהתאמה, התקבלו 19,888 ו-20,315 הפניות חדשות במרכזים.

במהלך הביקורת הנוכחית גם התברר כי לפי מחקר משנת 2024, שהוזמן על ידי המחלקה לטיפול באלימות במשפחה ותקיפה מינית בשירות הארצי לעבודה סוציאלית במשרד הבריאות ומומן בסיועה, על מאפייניהן של הוועדות הקבועות לאלימות במשפחה ודרכי פעולתן, כ-43% מהוועדות אינן מנהלות כלל מעקב אחר מטופלים שאותרו במוסד הרפואי, או שהן מנהלות מעקב אחר המטופלים הללו רק במקרים מעטים. בכך יש כדי להצביע על קושי נוסף בבקרה על מי שאותרו על ידי מערכת הבריאות כמצויים במעגל האלימות הזוגית והופנו בשל כך לטיפול²⁵⁹.

הביקורת הקודמת העלתה פער ניכר בין מספר נפגעי האלימות בקרב בני זוג שאותרו במערכת הבריאות והופנו לטיפול במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה לבין מספר הפונים בפועל למרכזים, בעקבות ההפניות האמורות (כ-15% מכלל המקרים שאותרו בשנת 2019). בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי לא תוקן - נותר פער ניכר בין מספר נפגעי האלימות כאמור שאותרו במערכת הבריאות והופנו לטיפול במרכזים לבין מספר הפונים בפועל למרכזים, בעקבות ההפניות האמורות (כ-19% מהמקרים בלבד בממוצע לשנים 2022 - 2023).

מומלץ למשרד הבריאות לפתח ולהטמיע כלי מעקב ובקרה אחר הפניות של גורמי רפואה למרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, כמו גם לגורמי טיפול אחרים או לגורמי אכיפת החוק. בתוך כך מומלץ להגביר את מעורבותן של הוועדות הקבועות לאלימות במשפחה במוסדות הרפואיים ובמחוזות משרד הבריאות בכל הקשור לתיעוד ואיסוף של הנתונים על המקרים המאותרים ולביסוס ממשקי העבודה עם גורמי הטיפול בקהילה. זאת לשם שיפור העברת המידע והרצף הטיפולי. מומלץ כי תפקידיהן של הוועדות הקבועות לאלימות במשפחה בעניינים אלו יעוגנו באופן מפורש ומפורט בהנחיות או בנהלים²⁶⁰.

עוד מומלץ למשרד הבריאות לפעול לשיפור ולטיוב הנתונים הנאספים על ידו באופן שיגביר את אמיתותם ומהימנותם. זאת כדי למנוע למשל כפילות בדיווחים המועברים, לדוגמה אם מטופל ביקר במוסד רפואי יותר מפעם אחת או שהתקבל דיווח בגינו על ידי מספר מוסדות.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי הוא מכיר בחשיבות נושא איתור נפגעי אלימות במשפחה במערכת הבריאות והפניות לטיפול וכי הוא פועל בכמה מישורים בהתאם להמלצות הביקורת. לעניין המעקב והבקרה אחר הפניות לטיפול ממערכת הבריאות הוא מסר כי הוא מקיים, בשיתוף משרד הרווחה, מחקר הבוחן מאפיינים של צריכת שירותי בריאות על ידי נשים נפגעות אלימות. המחקר, שתוצאותיו הראשוניות צפויות להתקבל באוגוסט 2025, נועד לסייע בפיתוח של אלגוריתם שיסייע לאנשי הצוות הרפואי באיתור מוקדם. כמו כן, מתקיים פיילוט בתחנות טיפת חלב במחוז חיפה על כלי תשאול ייעודי שנועד להעלות את שיעורי האיתור של נשים נפגעות אלימות ובמטרה להרחיב את מנעד כלי האיתור שנעשה בהם שימוש. לעניין הוועדות הקבועות לאלימות במשפחה הוא מסר כי הוקמה קבוצת עבודה ייעודית למיפוי התהליכים והאתגרים בכל הקשור לתיעוד מקרי אלימות במשפחה במערכת הבריאות, שתחל בעבודתה ברבעון השלישי של שנת 2025; וכן מסר כי לאחר קבלת המלצותיה בכוונתו לבחון את תפקידן של הוועדות הקבועות בכל הנוגע לתיעוד, לאיסוף נתונים ולביסוס ממשקי עבודה עם גורמי הטיפול ולעגנם באופן ברור בהנחיות או בנהלים רשמיים. לעניין מנגנון ההפניה לטיפול מסר כי הוא פועל במשותף עם משרד הרווחה ליצירת מנגנון הפניה רשמי ממערכת הבריאות למרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ולמענים נוספים בקהילה במטרה לסייע בטיוב הנתונים בנושא זה, ובכלל זה למנוע דיווח כפול, וכי מהלך זה צפוי להתקדם משמעותית עד סוף שנת 2025.

259 אלן מילשטיין, טליה חסין, זהר סהר-לביא וברברה לנג, **ועדות בנושא אלימות במשפחה ופגיעה מינית במערכת הבריאות: מיפוי של מאפיינים ודרכי פעולה** (2024), עמ' 47.

260 ראו בהקשר זה: אלן מילשטיין, הדס שפירא וטליה חסין, **ועדות בנושא אלימות במשפחה ופגיעה מינית: תחומי אחריות, אופני התנהלות ואתגרים - ממצאים מראיונות עם חברי ועדות ועם אנשי צוות שאינם חברים בוועדות** (2023), עמ' 38; אלן מילשטיין, טליה חסין, זהר סהר-לביא וברברה לנג, **ועדות בנושא אלימות במשפחה ופגיעה מינית במערכת הבריאות: מיפוי של מאפיינים ודרכי פעולה** (2024), עמ' 67.

מידת תיקון הליקוי



ריכוז נושא האלימות במשפחה במערכת הבריאות

החל משנת 2013 מתקצב משרד הבריאות באופן דיפרנציאלי את עלות העסקתם של עובדים סוציאליים כמרכזי נושא אלימות במשפחה בבתי החולים הכלליים, בקופות החולים ובשני בתי חולים פסיכיאטריים²⁶¹ (להלן - רכזי אלימות במשפחה). רכזי האלימות במשפחה אחראים בין השאר לריכוז הדיווחים על איתור מקרי אלימות במשפחה במוסדות הרפואיים; מתן מענה מקצועי בנושא האלימות במשפחה בתוך המוסד הרפואי; הכשרת הצוותים הרפואיים; וניהול ממשקי עבודה עם גורמי טיפול אחרים במערכות הבריאות, הרווחה ואכיפת החוק. רכזי האלימות במשפחה אמונים גם על ריכוז עבודתן של הוועדות הקבועות לאלימות במשפחה²⁶².

בביקורת המעקב נבדק ניצול התקציב המוקצה לטובת העסקתם של רכזי אלימות במשפחה בבתי החולים הכלליים ובקופות החולים. לצד זאת נכללו בביקורת הנוכחית שני נושאים נוספים: ריכוז נושא האלימות במשפחה במערך בריאות הנפש בכללותו וכן העסקת עובדים סוציאליים האמונים על ריכוז רצף הטיפול בריאות-רווחה בנושא מניעה וטיפול באלימות במשפחה ואוכלוסיות בסיכון בקופות החולים (להלן - רכזי רצף טיפול באלימות במשפחה). להלן יפורטו ממצאי ביקורת המעקב והביקורת הנוכחית בנושאים אלו.

העסקת רכזי אלימות במשפחה בבתי החולים הכלליים ובקופות החולים

הביקורת הקודמת: נמצא כי לאומית שירותי בריאות ואחד מבתי החולים הכלליים (להלן - בית החולים א') לא ניצלו באף אחת מהשנים, משנת 2013, את התקציב שהקצה להם משרד הבריאות לטובת העסקת רכזי אלימות במשפחה.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת כי כלל בתי החולים וקופות החולים יפעלו לניצול מלוא התקציב הייעודי שמקצה משרד הבריאות לטובת העסקת רכזי אלימות במשפחה. עוד המליץ משרד מבקר המדינה כי משרד הבריאות יעקוב אחר ניצול התקציב, ובמידת הצורך ינחה את בתי החולים וקופות החולים לפעול לניצול התקציב כנדרש.

לאומית שירותי בריאות מסרה בתשובתה לביקורת הקודמת מפרואר 2021 כי לא ניצלה את התקציב הייעודי בשל מגבלות כוח אדם ושיטת התקצוב, אך ציינה כי היא פועלת מול משרד הבריאות לקדם את הנושא בשנת 2021. בית החולים א' מסר בתשובתו כי הוא מממן את נושא הטיפול באלימות במשפחה ללא קבלת תקצוב מהמדינה.

ביקורת המעקב: נכון למועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, הועסקו כ-50 רכזי אלימות בבתי החולים הכלליים ובקופות החולים. ביקורת המעקב העלתה כי התקציב הייעודי שהקצה משרד הבריאות לטובת העסקת רכזי אלימות במשפחה נותר ללא שינוי בשנים 2021 - 2024, והוא עמד על כ-1.5 מיליוני ש"ח בכל שנה. נוסף על כך, משרד הבריאות הקצה תקציב

²⁶¹ התקצוב הדיפרנציאלי בא לידי ביטוי בתקצוב משתנה לפי גודל בית החולים או קופת החולים. כך, לדוגמה, בבתי החולים הגדולים מתוקצבות 40 שעות חודשיות לטובת הנושא, ובבתי החולים הבינוניים והקטנים מתוקצבות 20 שעות חודשיות.

²⁶² סעיף 10.3 לחוזר מנכ"ל משרד הבריאות 23/03 וסעיף 3.3 לחוזר מנכ"ל משרד הבריאות 26/03.

הכשרה, הדרכה ופיתוח בנושא האלימות במשפחה בסכום של 200 אלפי ש"ח בכל שנה. בשנים 2021 ו-2022 נוצל התקציב הייעודי בשיעור של כ-90%. עם זאת, בשנת 2023, מבין בתי החולים הכלליים וקופות החולים שמשרד הבריאות הקצה להם תקציב ייעודי לטובת העסקת רכזי אלימות במשפחה - בית החולים א', שני בתי חולים כלליים נוספים (להלן - בתי החולים הנוספים) ולאומית שירותי בריאות לא מימשו את התקציב שהוקצה להם בסכום כולל של כ-250 אלפי ש"ח. תקציב ההכשרה, ההדרכה והפיתוח נוצל במלואו בכל אחת מהשנים 2021 - 2023.

הביקורת הקודמת העלתה כי לאומית שירותי בריאות ובית החולים א' לא ניצלו באף אחת מהשנים, משנת 2013, את התקציב שהקצה להם משרד הבריאות לטובת העסקת רכזי אלימות במשפחה. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי לא תוקן. נמצא כי גם בשנים 2022 - 2023 לאומית שירותי בריאות ובית החולים א' לא ניצלו את התקציב האמור. יתרה מזו, בשנת 2023 לא נוצלה כשישית מהתקציב הייעודי שהקצה משרד הבריאות לטובת העסקתם של רכזי אלימות במשפחה בבתי החולים הכלליים ובקופות החולים (כ-250 אלפי ש"ח מתוך כ-1.5 מיליוני ש"ח).

ביקורת המעקב העלתה עוד כי בתי החולים הנוספים לא מימשו בשנת 2023 את התקציב הייעודי על רקע מחלוקת על גובה שכרם של רכזי האלימות במשפחה. אשר ללאומית שירותי בריאות, ממשרד הבריאות נמסר במהלך ביקורת המעקב, בנובמבר 2024, כי התקציב לא נוצל בשנת 2023 בשל קושי באיוש התפקיד.

יצוין כי לפי נתוני משרד הבריאות, בבית החולים א' ובלאומית שירותי בריאות, שכאמור לא מימשו את התקציב שהוקצה להם לטובת העסקתם של רכזי אלימות במשפחה, האחראים בין השאר לריכוז הדיווחים על איתור מקרי אלימות במשפחה במוסדות הרפואיים - גם לא התקבל כל דיווח על מקרי אלימות במשפחה שאותרו על ידי גורמי הבריאות במוסדות אלו בשנים 2022 ו-2023.

לאומית שירותי בריאות מסרה בתשובתה מאפריל 2025 כי לא עלה בידה לאיש את התקן של רכז אלימות במשפחה מקרב עובדיה בשל חוסר נכונותם להגדיל את היקף משרתם והוסיפה שהיא עושה מאמצים לגייס עובד חדש לאיוש תפקיד חשוב ורגיש זה, אך קיים קושי לגייס עובד איכותי לתפקיד בחלקיות משרה. בתי החולים הנוספים מסרו בתשובתם ממרץ 2025 כי אומנם לא הועבר תקציב ייעודי ממשרד הבריאות בשנת 2023, אולם הם המשיכו לאיש את התפקיד, וכי התקציב עבור שנה זו צפוי לעבור אליהם לאחר פתרון המחלוקת בנושא.

מומלץ למשרד הבריאות לפעול להסרת החסמים העומדים בפני לאומית שירותי בריאות בניצול התקציב הייעודי להעסקת רכזי אלימות במשפחה. מומלץ עוד כי משרד הבריאות יפעל לפתרון המחלוקות עם בתי החולים הנוספים כדי לקדם את העסקתם של רכזי האלימות במשפחה. על משרד הבריאות לקיים מעקב אחר בתי החולים וקופות החולים שאינם מנצלים את התקציב הייעודי, כדי להבטיח כי גם כאשר התקציב הייעודי אינו מנוצל במלואו, ניתן בבתי החולים ובקופות החולים הללו מענה חלופי לנושא האלימות במשפחה, בפרט לנוכח היעדר הדיווח על מקרי אלימות במשפחה שאותרו בלאומית שירותי בריאות ובבית החולים א'.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי יקיים חשיבה מחודשת בכל הנוגע לניצול התקציב וידון עם הגורמים הרלוונטיים בבתי החולים בעניין החסמים לניצולו כדי לקדם את הסרתם.

מידת תיקון הליקוי



העסקת רכזי אלימות במשפחה במערך בריאות הנפש

הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו: בין יתר הגורמים שלפי מחקרים עשויים לנבא חשיפה לאלימות בתוך התא המשפחתי ובתוך מערכת היחסים הזוגית נמנית התמודדות נפשית - הן של נפגעי האלימות והן של הפוגעים. בין השאר ישנם מחקרים המצביעים על כך שנשים וגברים שהם מתמודדי נפש עלולים להיות חשופים בשיעור גבוה יותר לאלימות בכלל ולאלימות בתוך התא המשפחתי ובמערכת היחסים הזוגית בפרט²⁶³. מנגד מחקרים מצביעים גם על קשר בין התמודדות נפשית של אדם ובין מידת מסוכנותו של אותו אדם ונטייתו להתנהגות אלימה, בפרט כלפי בני משפחה, ובתוך כך כלפי בן זוגו²⁶⁴.

משרד הבריאות אוסף ומנטר נתונים על נפגעי אלימות במשפחה שאותרו במערכת הבריאות, בין השאר לפי סיבת הפנייה המוצהרת של הנפגע למערכת הבריאות, שהובילה לאיתור וזיהוי שלו כנפגע אלימות במשפחה (להלן - סיבת הפנייה המוצהרת).

הביקורת הנוכחית העלתה כי בשנת 2021 קרוב לחמישית (כ-18%) ממקרי האלימות במשפחה שאותרו במערכת הבריאות²⁶⁵ היו בעקבות פנייה מוצהרת על רקע תסמינים נפשיים, לרבות ניסיונות אובדניים והתמכרות (1,630 מתוך 8,814). עם זאת, משרד הבריאות אינו מקצה תקציב ייעודי לטובת העסקת רכזי אלימות במשפחה בבתי החולים הפסיכיאטריים ובמערך בריאות הנפש בקהילה, ונכון למועד סיום הביקורת הנוכחית, בדצמבר 2024, רכזים כאלו מועסקים רק בשני בתי חולים פסיכיאטריים²⁶⁶.

לנוכח שיעורם של מקרי האלימות במשפחה, שאותרו בעקבות פניות למערכת הבריאות על רקע תסמינים נפשיים בשנת 2021 (כ-18% מכלל המקרים), כמו גם הקשר בין התמודדות נפש ובין מסוכנות ונטייה להתנהגות אלימה, מומלץ למשרד הבריאות, בשיתוף הוועדה הבין-משרדית הקבועה, להקצות תקציב ייעודי לטובת העסקת רכזי אלימות במשפחה במערך בריאות הנפש בכללותו.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי בעקבות הביקורת בכוונתו לפנות לוועדה הבין-משרדית לצורך הקצאת תקציב ייעודי לטובת העסקת רכזי אלימות במשפחה בבתי החולים הפסיכיאטריים ובמערך בריאות הנפש בקהילה.

העסקת רכזי רצף טיפול באלימות במשפחה בקופות החולים

H. Khalifeh, P. Moran, R. Borschmann, K. Dean, C. Hart, J. Hogg, D. Osborn, S. Johnson and L. M. Howard, **Domestic and sexual violence against patients with severe mental illness**, Psychological medicine (45) (2015), pp. 875 - 886.

263

ענת ירון ענתר ורוני בנצור, "השוואה בין רצח על רקע פסיכוטי לבין רצח שאינו על רקע פסיכוטי", **רפואה ומשפט** (49) 106 - 116 (2017). ראו גם הדיון שהתקיים בנושא "מתמודדי נפש ואלימות במשפחה" בוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת ב-1.12.21.

264

נתון זה כולל גם מקרי פגיעות מיניות שאותרו במערכת הבריאות.

265

בשני בתי חולים פסיכיאטריים שמפעילה שירותי בריאות כללית מועסקים רכזים במסגרת התקשרות כללית של משרד הבריאות עם קופת החולים, והעסקתם מתאפשרת משום שהיא אינה טעונה תוספת תקציבית.

266

הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו: החל משנת 2020, בעקבות החלטתה של הוועדה הבין-משרדית הקבועה, משרד הרווחה מתקצב באופן דיפרנציאלי (לפי מספר המבוטחים) את עלות העסקתם של רכזי רצף טיפול באלימות במשפחה. רכזים אלו, המועסקים לצד רכזי האלימות במשפחה, אמונים על שיפור השירותים הניתנים למבוטחי קופות החולים בתחום האלימות במשפחה והפגיעות המיניות. באחריותם, בין היתר, לפעול ליצירת שיתופי פעולה והסרת חסמים במתן מענים בתוך מערכת הבריאות; להסדיר את תהליכי העבודה וממשקי העבודה; וכן לאסוף נתונים ולהעביר דיווחים למטה משרד הבריאות. העברת התקציב שמעמיד משרד הרווחה לטובת העסקת רכזי רצף טיפול באלימות במשפחה בקופות החולים אמורה להתבצע במסגרת התקשרות חוזית בין משרד הבריאות לבין קופות החולים.

הועלה כי בשל חסמים משפטיים ומינהליים, הקשורים לאופן העברת התקציב ממשרד הרווחה למשרד הבריאות ולהליכי ההתקשרות הרכש בין משרד הבריאות וקופות החולים, התקציב שהוקצה לטובת העסקתם של רכזי רצף טיפול באלימות במשפחה בסך של 600,000 ש"ח לא נוצל בשנים 2021 - 2023. עוד הועלה כי מכבי שירותי בריאות אישה את המשרה במאי 2024; שירותי בריאות כללית אישה את המשרה רק בינואר 2025; נכון למועד סיום הביקורת הנוכחית, בדצמבר 2024, לאומית שירותי בריאות הייתה מצויה בהליכים לאיוש התפקיד, ואילו קופת חולים מאוחדת הייתה מצויה בהליכים להסדרת ההתקשרות בינה לבין משרד הבריאות בעניין זה.

יוצא מן האמור כי על אף החלטתה של הוועדה הבין-משרדית הקבועה משנת 2020 לתקצב את עלות העסקתם של רכזי רצף טיפול באלימות במשפחה, נכון למועד סיום הביקורת, בדצמבר 2024, תפקיד רכז רצף טיפול באלימות במשפחה אויש בקופת חולים אחת בלבד.

משרד הבריאות מסר לצוות הביקורת במהלך הביקורת הנוכחית כי משרד הרווחה התחייב להמשיך לתקצב את עלות העסקתם של רכזי רצף טיפול באלימות במשפחה גם בשנים 2024 ו-2025, בכפוף להעברת דיווח על ניצול התקציב.

מכבי שירותי בריאות מסרה בתשובתה ממרץ 2025 כי החלה לאייש את תפקיד רכז רצף טיפול באלימות במשפחה בהיקף משרה של 50% לאחר הסדרת ההתקשרות בנושא בינה ובין משרד הבריאות בדצמבר 2023, אך נכון למועד תשובתה המשרה אינה מאוישת, שכן טרם הוסדרה ההתקשרות בינה ובין משרד הבריאות לשנת 2025. קופת חולים מאוחדת מסרה בתשובתה מאפריל 2025 כי היא מצויה בהליכים לאיוש התפקיד והוסיפה כי את הנושא מרכזת נכון למועד התשובה מנהלת תחום עבודה סוציאלית במטה הקופה, ובמסגרת זו ננקטות בין השאר פעולות להעלאת מודעות העובדים בכל הנוגע לחובת הדיווח ואיתור מטופלים בסיכון וכן מתבצעת עבודה שוטפת אל מול גורמי רווחה. לאומית שירותי בריאות מסרה בתשובתה מאפריל 2025 כי גם את התקן של רכז רצף טיפול באלימות במשפחה לא עלה בידה לאייש מקרב עובדיה בשל חוסר נכונותם להגדיל את היקף משרתם והוסיפה כי היא עושה מאמצים לגייס עובד חדש לאיוש תפקיד חשוב ורגיש זה, אך קיים קושי לגייס עובד איכותי לתפקיד בחלקיות משרה.

על לאומית שירותי בריאות לפעול בהקדם לאיושו של תפקיד רכז רצף טיפול באלימות במשפחה, וכן על משרד הבריאות לפעול בהקדם להסדרת ההתקשרות בינו ובין קופת חולים מאוחדת ומכבי שירותי בריאות כדי לקדם את איוש התפקיד ואת תקצובו כנדרש. מומלץ למשרד הבריאות לפעול לאיוש תפקיד רכז רצף טיפול באלימות במשפחה בכלל קופות החולים וכן לניצול התקציב שהקצה משרד הרווחה לטובת איוש התפקיד.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי קיים קושי לאייש את תפקיד רכז רצף טיפול באלימות במשפחה, משום שהתקצוב הייעודי הוא זמני וכן בשל מודל התקצוב (תשלום שעות נוספות). לצד זאת מסר כי הוא רואה חשיבות רבה מאוד באיוש התפקיד וכי הוא פועל לאיוש המשרות בכלל קופות החולים ולבניית מודל עבודה משותף עימן לצורך כך.

איתור המעורבים במעגל האלימות והטיפול בהם במחלקות לשירותים חברתיים ובמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה

המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות נושאות באחריות העיקרית לאספקתם של שירותי הרווחה בקהילה לתושבי הרשויות המקומיות, ובכללם שירותים בתחום האלימות במשפחה - שירותים המופנים לנפגעי האלימות (הישירים והעקיפים) ולפוגעים²⁶⁷. איש המקצוע המרכזי במחלקה לשירותים חברתיים, המופקד על הקשר עם מקבלי השירות במחלקה, הוא עובד סוציאלי משפחה שעבר הכשרה ייעודית בתחום זה (להלן - עו"ס משפחה). עו"ס המשפחה אחראי לזיהוי ואיתור של מצבי אלימות בין בני זוג וכן לאבחון, הערכה ובניית תוכנית התערבות בהתאם למידת הסיכון, לרצונותיה, לצרכיה, למשאביה ולרקע החברתי-תרבותי של המשפחה. בחלק מהרשויות המקומיות, לצד המחלקות לשירותים חברתיים, פועל מרכז ייעודי האחראי לספק מענה טיפולי בתחומי הטיפול ומניעת האלימות במשפחה, והוא גם אמור לשמש גורם מייעץ לעו"ס המשפחה (להלן - המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה או המרכז)²⁶⁸. עו"ס המשפחה אמון גם על יישום תוכנית ההתערבות ועל מעקב אחר יישומה, ולצורך כך עליו לעמוד בקשר עם גורמי הטיפול האחרים, ובהם המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה²⁶⁹.

בביקורת הקודמת נבדקו מודל ההפעלה של המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, מנגנון הבקרה הפנימי על פעילותם וכן הזמינות והרמה המקצועית של השירותים הניתנים בהם. נוסף על כך, נבדקו בביקורת הקודמת מעורבותם של המחלקות לשירותים חברתיים והמרכזים באיתור נפגעי אלימות במשפחה וכן היבטים מסוימים הנוגעים לממשקי העבודה שבין המחלקות לשירותים חברתיים ובין המרכזים. להלן יפורטו ממצאי ביקורת המעקב בנושאים אלה.

איתור וזיהוי של משפחות במעגל האלימות במחלקות ובמרכזים

האחריות לאיתור ויישוג של משפחות במעגל האלימות כוללת, מעצם טיבה, מחויבות לנקיטת פעולות יזומות (פרו-אקטיביות) כלפי מי שקיים חשד לגביו שהוא מצוי במעגל האלימות. לצד זאת נדרשת גם מחויבות להנגשה של דרכי הפנייה לקבלת סיוע וטיפול בתחום האלימות במשפחה, לרבות לבני משפחתם הקרובים של המעורבים במעגל האלימות, מכריהם או שכניהם²⁷⁰. משכך, מכלול הפעולות בתחום האיתור והיישוג כולל מנעד רחב של תחומים, ובהם הפעלה של מוקדי סיוע טלפוניים²⁷¹; שאלון מקוון לזיהוי מצבי סיכון (I-risk); וכן רתימה של בעלי מקצוע והכשרתם לזיהוי ומתן סיוע ראשוני ללקוחותיהם המצויים במעגל האלימות²⁷².

מדיניות ונוהלי העבודה בתחום האיתור והזיהוי של משפחות במעגל האלימות במחלקות לשירותים חברתיים ובמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה

267 ראו תת-הפרק "הבסיס החוקי והמקצועי להתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג".

268 יצוין כי המענה הטיפולי יכול להינתן באמצעות עובד סוציאלי (אחד או יותר), בעל הכשרה ייעודית לתפקיד במבנה המחלקה לשירותים חברתיים (יחידה לטיפול ומניעת אלימות במשפחה), והוא יכול להינתן גם באמצעות עובדים סוציאליים בעלי הכשרה ייעודית לתפקיד, במבנה ובניהול נפרדים מהמחלקה לשירותים חברתיים (מרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה). לשם הנוחות, בדוח זה ייעשה שימוש במונח "מרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה" גם בהתייחס ליחידות לטיפול ומניעת אלימות במשפחה.

269 משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, **מתווה להתערבות עובד סוציאלי משפחה במחלקה לשירותים חברתיים באלימות במשפחה** (2018), עמ' 8 ו-22. בהיעדר מרכז ייעודי לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, רשימת המתנה ממושכת לטיפול במרכז או התנגדות של המטופל לקבלת טיפול במרכז, עו"ס המשפחה עשוי להיות אחראי במישרין למתן המענה הטיפולי.

270 לפי תקנה 1 לתקנות שירותי הסעד (פניה לקבלת סעד או טיפול סוציאלי), התשכ"ח-1967, "פונה" למחלקה לשירותים חברתיים הוא האדם הזקוק לסעד או טיפול סוציאלי, בן משפחתו של אותו אדם או אדם אחר.

271 לדוגמה, מוקד הסיוע הארצי של משרד הרווחה, הכולל קו ייעודי לגברים במעגל האלימות, המוקדים העירוניים ברשויות המקומיות והמענה הטלפוני במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה.

272 לדוגמה, בלניות, ספריות, קוסמטיקאיות, נהגי מוניות וכיוצא באלה.

לאורך השנים הכירו הוועדות הבין-משרדיות בצורך בקביעת מדיניות ממשלתית וגיבוש תוכנית פעולה בתחום האיתור של משפחות במעגל האלימות ובקביעת הסדרים ייחודיים בנושא²⁷³. בהמשך לכך, בשנת 2020, על רקע משבר הקורונה והתגברות תופעת האלימות במשפחה, התקבלה החלטת ממשלה המורה למשרד הרווחה לגבש תוכנית פעולה לאיתור, זיהוי ויישוג של משפחות במעגל האלימות. כן נדרש משרד הרווחה לפי ההחלטה לכלול בתוכנית זו התייחסות לפעולות יזומות על ידי המחלקות לשירותים וכן לפעול לפיתוח כלים דיגיטליים חדשניים לצורך כך²⁷⁴.

יש לציין כי הסדרתן של פעולות איתור וזיהוי, שייעשו בעקבות קבלת פנייה מצדדים שלישיים בנוגע לאדם הקרוב אליהם והמעורב באלימות במשפחה - מעמידה קושי מיוחד. זאת משום שפניות אלו נעשות לעיתים ללא הסכמתו של האדם, לעיתים על אף התנגדותו לכך וסירובו לטיפול. על רקע זאת, עוד בשנת 2002 המליץ משרד מבקר המדינה למשרד הרווחה לקבוע נוהל עבודה או הנחיות מפורטות בדבר סדרי העבודה והטיפול בנסיבות אלו. משרד מבקר המדינה התייחס אז גם לכך שבהיעדרן של הנחיות כתובות, הפעולות בתחום האיתור בכללותן מתאפיינות בחוסר אחידות, והמחלקות והמרכזים עלולים שלא למצות את כלל האפשרויות העומדות בפניהם לשם רתימתם לטיפול של המעורבים במעגל האלימות או לשם איתור מקרים שלא הובאו לידיעתם²⁷⁵.

הביקורת הקודמת: נמצא כי משרד הרווחה לא קבע מדיניות סדורה, לרבות בהוראות התע"ס, בכל הנוגע לפעולות האיתור והזיהוי של המעורבים באלימות במשפחה שהמחלקות לשירותים חברתיים והמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה נדרשים לנקוט. כך גם הוא לא קבע הנחיות מפורטות בכל הנוגע לטיפול בפניות המתקבלות מצדדים שלישיים, לרבות באמצעות מוקד הסיוע הארצי שהוא מפעיל.

עוד הועלה בביקורת הקודמת כי רובן המוחלט של הרשויות המקומיות שנבדקו (למעט המועצה המקומית שיבלי - אום אל-ר'נס) ביצעו פעולות יזומות לאיתור משפחות במעגל האלימות, לרבות בעקבות פניות מצדדים שלישיים. עם זאת, פעולות אלו נעשו ללא הכוונה מקצועית של משרד הרווחה ובלי שהוקצה לכך כוח אדם ייעודי. עוד הועלה כי אף אחת מהרשויות הללו לא איגמה את הנתונים על הפעולות שנקטה בתחום האיתור, ורובן המוחלט לא איגמו נתונים על פניות שהתקבלו במחלקות או במרכזים באמצעות צדדים שלישיים, לרבות פניות שהתקבלו באופן זה ממוקד הסיוע הארצי שמפעיל משרד הרווחה²⁷⁶.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת למשרד הרווחה להנחות את המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה בדבר אחריותם בכל הקשור לפעולות של איתור וזיהוי המעורבים באלימות במשפחה; כן המליץ לקבוע נוהל בעניין הטיפול בפניות של צדדים שלישיים ובפניות המתקבלות מהמוקד הארצי שהוא מפעיל. עוד הומלץ למשרד הרווחה להנחות את המרכזים לאסוף נתונים בנושאים הללו וכן להנחותם בדבר אופן תיעוד הפניות המתקבלות כך.

משרד הרווחה מסר בתשובתו לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי יפעל לחידוד הנהלים בכל הנוגע לאיתור וזיהוי המעורבים במעגל האלימות, ובתוך כך יקבע מתכונת אחידה לאופן הטיפול בפניות המתקבלות מצדדים שלישיים. אשר לניהול הנתונים על פניות המתקבלות באופן זה, מסר כי למרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה אין אפשרות לתעדן באופן ממוחשב.

ביקורת המעקב: נמצא כי משרד הרווחה לא קבע מדיניות סדורה, לרבות בהוראות התע"ס, בכל הנוגע לפעולות האיתור והזיהוי של המעורבים באלימות במשפחה, שבאחריותם

²⁷³ דין וחשבון ועדת בן-שלום (1998), עמ' 3; דין וחשבון ועדת רוזנבאום (2016), עמ' 65; תוכנית הפעולה של ועדת המנכ"לים, עמ' 60 (ההמלצה בנוגע לאחריות הוועדה הבין-משרדית הקבועה בנושא זה).

²⁷⁴ החלטת הממשלה 513, "גיבוש תוכנית לאיתור, מניעה וטיפול לצמצום האלימות במשפחה על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים" (8.11.20).

²⁷⁵ דוח הביקורת משנת 2002, עמ' 780 - 781.

²⁷⁶ למעט בעיריית חדרה אשר מסרה במהלך הביקורת כי בשנת 2019 הועברו לטיפול שתי פניות ממוקד הסיוע הארצי.

של המחלקות לשירותים חברתיים והמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה. כך גם הועלה כי משרד הרווחה לא קבע הנחיות מפורטות בכל הנוגע לטיפול בפניות המתקבלות מצדדים שלישיים.

מתשובות הרשויות המקומיות שנבדקו על השאלונים עלה כי רק 4 מתוך 14 הרשויות המקומיות שנבדקו (העיריות חדרה, סח'נין, עכו וקריית מלאכי) נוהגות לתעד פניות שהתקבלו באמצעות מוקד הסיוע הארצי שמפעיל משרד הרווחה. עוד עלה מהתשובות על השאלונים כי פעולות איתור ויישוג של מי שקיים חשד למעורבות באלימות במשפחה נעשות באופן שאינו שיטתי, לרוב בלי שהן מתועדות במערכות המשוב של המרכזים, משום שבדרך כלל נעשו על ידי עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים, או אם הפעולות לא הובילו לפתיחת תיק במחלקה או במרכז. אחת הרשויות המקומיות השיבה כי היא אינה מבצעת פעולות של איתור ויישוג בשל מחסור בכוח אדם. הרשויות המקומיות מסרו עוד שעיקר הפעולות בתחום האיתור והיישוג היו בעקבות מידע שהתקבל מתחנות המשטרה.

בביקורת הקודמת הועלה כי משרד הרווחה לא קבע מדיניות סדורה, לרבות בהוראות התע"ס, בכל הנוגע לפעולות האיתור והזיהוי של המעורבים באלימות במשפחה שהמחלקות לשירותים חברתיים והמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה נדרשים לנקוט. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי לא תוקן. בהיעדר מדיניות אחידה ומתואמת ובהיעדרן של הנחיות סדורות, מפורטות ומחייבות בכל הנוגע לסדרי עבודתן של המחלקות לשירותים חברתיים והמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה בתחום האיתור והיישוג של המעורבים במעגל האלימות - פעולותיהן בתחום זה אינן משקפות תפיסה מערכתית מתואמת, והן נעשות באופן שאינו שיטתי ואחיד.

עיריית עכו מסרה בתשובתה כי כל פנייה למרכז שבהפעלתה מתועדת בקובץ Excel, ובלבד שהפונה מסר את פרטיו והביע רצון בהמשך הקשר עם המרכז, וכי רק לאחר שלב האינטייק²⁷⁷ מתווסף תיעוד רשמי של הפנייה גם במערכת הממוחשבת. היא הוסיפה כי אין באפשרותה לתעד פניות של מי שאינם מעוניינים להזדהות או שאינם מעוניינים בהמשך הקשר עם המרכז. עיריית סח'נין - שבדומה לעיריית עכו נוהגת גם היא, על פי תשובתה על השאלון, לתעד פניות שהתקבלו באמצעות מוקד הסיוע הארצי, אף כי משרד הרווחה לא קבע הנחיות סדורות בעניין זה - מסרה בתשובתה כי קיים צורך להקצות תקנים ותקציבים ייעודיים לטובת פעולות איתור ויישוג.

על משרד הרווחה לקבוע בהוראות התע"ס או בהנחיות מפורטות אחרות את סדרי עבודתם של המחלקות לשירותים חברתיים והמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה בתחום האיתור והיישוג של המעורבים באלימות במשפחה. בתוך כך מומלץ כי המחלקות והמרכזים יונחו בדבר אופן תיעוד פניות שהתקבלו מצדדים שלישיים, לרבות באמצעות מוקד הסיוע הארצי שמפעיל משרד הרווחה, וכן בדבר אופן תיעוד פעולות האיתור והיישוג שמבוצעות על ידי המחלקות והמרכזים, גם במקרים שבהם הפעולות הללו לא הובילו לרתימתם של המעורבים באלימות לטיפול במחלקה או במרכז.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוראות התע"ס מבהירות שהאחריות לכל רצף ההתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, ובכלל זה האיתור של המעורבים באלימות במשפחה, מסורה למרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה. עוד מסר כי הוקצו 100 תקני עובדים סוציאליים קהילתיים לצורך קידום הנושא בעבודה משותפת עם בעלי תפקידים שונים ברשות המקומית. לצד זאת ציין כי במסגרת העדכון להוראות התע"ס יובהרו ההנחיות לעניין הטיפול בפניות שהתקבלו מצדדים שלישיים ותיעודן במערכות המחשוב, והוסיף כי המערכת הממוחשבת החדשה תאפשר לתעד פניות אוניברסליות ולהגדיר את מעורבות המרכזים בטיפול גם במקרים אלה.

²⁷⁷ "אינטייק" (Intake) הוא תהליך הקלט של אדם הפונה לקבלת שירותי רווחה, ובמהלכו מעריך העובד הסוציאלי את צרכיו של הפונה ומגבש עבורו חלופות לטיפול (ראו: משרד הרווחה, רגישות תרבותית בראיון אינטייק (Intake) - תדריך מנחה [2013]).

מידת תיקון הליקוי



הנגשה של דרכי הפנייה ודרכי קבלת הסיוע בתחום האלימות במשפחה

הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו: להתפתחות הטכנולוגית תפקיד מרכזי בכל הקשור להנגשה של מידע וידע בנוגע לזכאות לשירותים חברתיים. כן יש לה תפקיד מרכזי בהנגשתן של דרכי מימוש הזכאות, ובכלל זה בהנגשת דרכי הפנייה של הזקוקים לשירות לקבלת סיוע באמצעים טכנולוגיים²⁷⁸.

מהתשובות על השאלונים הועלה כי מבין הרשויות המקומיות שנבדקו ומפעילות מרכז בתחומן, רובן (9 מתוך 13) מאפשרות פנייה למרכז באמצעות המוקד העירוני; רובן המוחלט (12 מתוך 13) גם מאפשרות פנייה טלפונית ישירות למרכז או באמצעות דואר אלקטרוני; ושלוש מהן מאפשרות פנייה למרכז גם באמצעות טופס מקוון.

ריכוז דרכי הפנייה למרכזים לפי התשובות של הרשויות המקומיות שנבדקו לשאלונים מובא בלוח 12 שלהלן.

**לוח 12: דרכי הפנייה למרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה
ברשויות המקומיות שנבדקו**

שם הרשות	המוקד העירוני	פנייה טלפונית במישרין למרכז*	דואר אלקטרוני	טופס מקוון	יישומון וטסאפ עסקי
בית שמש	✗	✓	✓	✗	✗
יבנה	✓	✗	✓	✓	✗
עכו	✓	✓	✓	✓	✓
קדימה-צורן	✓	✓	✓	✗	✗
ראש העין	✓	✓	✓	✗	✗
רהט	✓	✓	✗	✗	✗
חדרה	✓	✓	✓	✗	✗
דימונה	✗	✓	✓	✗	✗
קריית מלאכי	✗	✓	✓	✓	✗
בני ברק	✓	✓	✓	✗	✗
דרום השרון	✓	✓	✓	✗	✗
סח'נין	✗	✓	✓	✗	✗
מטה יהודה	✓	✓	✓	✗	✓
	(9 מתוך 13)	(12 מתוך 13)	(12 מתוך 13)	(3 מתוך 13)	(2 מתוך 13)

לפי תשובות הרשויות המקומיות שנבדקו לשאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* שלא באמצעות המחלקה לשירותים חברתיים.

מהנתונים המובאים בלוח 12 עולה כי הפנייה למרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה שמפעילה עיריית רהט מתאפשרת רק באמצעות פנייה טלפונית למרכז או למוקד העירוני באופן שעלול לפגוע בנגישותן של דרכי הפנייה אליו. על כך יש להוסיף כי המרכז בעיריית סח'נין אינו פועל בימי ראשון ושישי, וביתר ימות השבוע הוא פועל בשעות העבודה הרגילות בלבד (8:00 - 15:30), באופן שעלול לפגוע אף יותר בנגישותן של דרכי הפנייה אליו מחוץ לשעות הפעילות הללו.

²⁷⁸ ראו והשוו: טל ארזי ויעל סבג, מיצוי זכויות ושירותים חברתיים לאזרח: הבניית קונספט ותורת עבודה (2020), עמ' 6 - 8.

מנגד הועלה כי עיריית עכו והמועצה האזורית מטה יהודה מפעילות ערוץ פנייה נוסף למרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה באמצעות יישומון וטסאפ עסקי, ובכך מסייעות להנגיש את דרכי הפנייה אליהן בדומה לאפשרות "הפנייה השקטה" שמפעיל משרד הרווחה²⁷⁹.

מתשובות הרשויות המקומיות שנבדקו לשאלונים הועלה עוד כי למעט העיריות בני ברק וסח'נין, כלל הרשויות המקומיות שנבדקו עושות שימוש באמצעים טכנולוגיים להנגשת שירותים הניתנים במרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה או במחלקה לשירותים חברתיים, בנסיבות המתאימות, ובכלל זה שימוש בתוכנות המאפשרות לקיים שיחות וידאו²⁸⁰. עיריית בני ברק ציינה שאינה עושה שימוש בתוכנות אלו בשל חסמים תרבותיים, ואילו עיריית סח'נין ציינה שאינה עושה שימוש בתוכנות אלו בשל היעדר גישה לאמצעים טכנולוגיים במרכז.

יש לציין כי בביקורת הקודמת משרד מבקר המדינה המליץ למשרד הרווחה להנחות את המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ואת המחלקות לשירותים חברתיים כיצד עליהם לקיים טיפולים בעיתות חירום ולתת בידיהם אמצעים מתאימים, לרבות אמצעים טכנולוגיים כדוגמת מצלמות, כדי לאפשר את המשך מתן הטיפול המיטבי תוך עמידה בכללים שיבטיחו את שלומם של המטופלים והמטופלים גם יחד.

יוצא מן האמור כי ישנן רשויות מקומיות המאפשרות פנייה למרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה שהן מפעילות במגוון ערוצים, ובכך מסייעות להנגיש את דרכי הפנייה אליהן, ולדוגמה באמצעות יישומון וטסאפ עסקי כפי שעושות עיריית עכו והמועצה האזורית מטה יהודה. לצד זאת ישנה גם רשות מקומית שהפנייה למרכז היא מפעילה מתאפשרת רק באמצעות פנייה טלפונית למרכז או למוקד העירוני באופן שעלול לפגוע בנגישותן של דרכי הפנייה אליו (עיריית רהט).

עיריית בני ברק ציינה בתשובתה כי בחברה החרדית השימוש באמצעים טכנולוגיים הוא מוגבל ומצומצם. עם זאת היא ציינה כי המידע על אודות פעילותה בתחום האלימות במשפחה מונגש באמצעים אחרים, ובין השאר באמצעות פרסום עלוני מידע ובסיוע גורמים בקהילה.

משרד מבקר המדינה מציין את יוזמתן של עיריית עכו והמועצה האזורית מטה יהודה לאפשר פנייה למרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה בערוץ פנייה נוסף, באמצעות יישומון וטסאפ עסקי.

מומלץ לעיריית רהט להנגיש באמצעים טכנולוגיים את דרכי הפנייה למרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, ובכלל זה באמצעות פנייה באמצעות דואר אלקטרוני או וטסאפ עסקי. לעיריית סח'נין מומלץ גם להנגיש את מתן המענה הטיפולי, במקרים המתאימים, באמצעות שיחות וידאו.

משרד מבקר המדינה שב וממליץ למשרד הרווחה לוודא את זמינותם הטכנולוגית של השירותים הניתנים באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים והמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה כדי להבטיח את אספקתם ונגישותם בשגרה ובעיתות משבר וחירום גם יחד.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי עם הקמתו לראשונה של מרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה הוא נדרש לעדכן את מספר הטלפון שלו ואת כתובת הדואר האלקטרוני, ופרטי ההתקשרות הללו מתעדכנים באתר המרשתת של משרד הרווחה. הוא הוסיף כי לגבי מרכזים שהוקמו קודם לדרישה זו, הוא יפעל לעדכן באתר המרשתת שלו את מספרי הטלפון וכתובות הדואר האלקטרוני שלהם, כדי לסייע בהנגשת המידע על דרכי הפנייה אליהם.

²⁷⁹ אמצעי פנייה למוקד הסיוע שמפעיל משרד הרווחה באמצעות מסרון (SMS). משרד הרווחה החל להפעיל אמצעי פנייה זה על רקע משבר הקורונה.

²⁸⁰ אפליקציית זום, גוגל טימס (Google Teams), או וטסאפ במקרים המתאימים.

עיריית רהט מסרה בתשובתה מאפריל 2025 כי תוסיף אפשרות לפנות למרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה גם באמצעות דואר אלקטרוני. עיריית סח'נין מסרה בתשובתה כי קיים עובד סוציאלי כונן הנותן מענה במקרי חירום בימי חג ובשעות אחר הצהריים.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי דרכי הפנייה לקבלת סיוע מהמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה מונגשים באמצעים טכנולוגיים מסוימים בכלל שירותי הרווחה המקומיים, אך מצבן הפיננסי של חלק מהרשויות המקומיות אינו מאפשר להן להרחיב את דרכי הפנייה באמצעים טכנולוגיים מתקדמים נוספים, ויש להבטיח כי לכולן יינתן סיוע ומימון לצורך כך.

הטיפול בנפגעי האלימות במשפחה במחלקות ובמרכזים

מודל המימון ומנגנון הבקרה הפנימי על פעילות המרכזים

מודל המימון של המרכזים²⁸¹

על פי תפיסת ההפעלה שלהם, כפי שנקבעה בהוראות התע"ס, המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה אחראים למתן מענה טיפולי ייעודי לכל בני המשפחה על פני הרצף הטיפולי - תוך מתן קדימות לאבחון, הערכת מסוכנות ובניית תוכנית הגנה לנפגעי האלימות²⁸². הבטחת הפעלתם של המרכזים ביעילות ובמועילות, ככל שירות אחר, מותנית בין השאר בהקצאת תקציב ומשאבים בהלימה עם היקף השירותים הניתנים בהם - בכלל זה מספר המטופלים וצורכיהם הייחודיים, אנשי המקצוע שנדרש להעסיק והמיומנויות וההכשרות הייחודיות שיש להקנות להם - וזאת כדי להעניק למטופלים את המענה המקצועי, המותאם והמיטבי.

לפי מודל המימון של המרכזים שהיה נהוג בביקורת הקודמת, עבור כל משפחה שטופלה במרכז שילם משרד הרווחה למרכז סכום אחיד וקבוע (להלן - תעריף הטיפול), ללא תלות במספר בני המשפחה המטופלים בפועל, בתדירות הטיפול בהם בחודש נתון או בתקינת כוח האדם הנדרשת לצורך מתן מענה מיטבי ומותאם לכל אחד מבני המשפחה - נשים, גברים וילדים (להלן - מודל המימון הקודם או מודל התעריף המשפחתי)²⁸³. לפי מודל זה עלות העסקתם של העובדים בחלק מהמרכזים הייתה מגולמת בתעריף הטיפול, ומשום כך רובם לא הועסקו בהעסקה ישירה על ידי הרשויות המקומיות (להלן - העסקה באמצעות תקציב השמות)²⁸⁴.

הביקורת הקודמת: נמצא כי מודל המימון הקודם - שלא הלם את היקף השירותים שניתנו במרכזים בפועל - הביא לתקצוב בחסר של פעילות המרכזים²⁸⁵. התקצוב בחסר נבע גם מדיווח של המרכזים רק על חלק מהמשפחות שטיפלו בהן בפועל במהלך השנה, כדי לא לחרוג מהתקציב שנקבע להם על פי מספר המשפחות שטיפלו בהן בשנה הקודמת²⁸⁶. מצב דברים זה הביא בין היתר להגברת עומס העבודה על העובדים הסוציאליים שהועסקו במרכזים. במקרים ההפוכים - כאשר מספר המשפחות שטופלו בפועל במרכז היה נמוך ממספר המשפחות ששימש לקביעת המימון למרכז, גם אם תקינת כוח האדם במרכז לא השתנתה בשל כך, המימון בפועל שהקצה משרד הרווחה להפעלת המרכז היה נמוך יותר, והרשות המקומית הייתה נדרשת לכסות את הפער.

281 בביקורת הקודמת נושא זה נכלל בתת-הפרק "מימון הפעלת המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה", עמ' 493 - 496.

282 סעיפים 15.3.3 (א) - (ב) ו-15.3.5 להוראת תע"ס 3.28.

283 במועד סיום הביקורת הקודמת היה התעריף 1,144.19 ש"ח בחודש למשפחה.

284 במועד סיום הביקורת הקודמת, בנובמבר 2020, כ-54% מהעובדים הסוציאליים במרכזים (171 מתוך 315) הועסקו באמצעות תקציב השמות.

285 כך בין השאר הועלה כי בשנת 2019 מימן משרד הרווחה את הטיפול רק בכמחצית מהמשפחות שטופלו במרכזים בפועל (4,266 מתוך 8,641 משפחות).

286 בביקורת הקודמת הועלה כי המימון בפועל של המרכזים בשנים 2017 - 2019 היה גבוה בכ-32% מבסיס התקציב של משרד הרווחה להפעלת המרכזים וכי משרד הרווחה מימן כ-88% מהוצאות הרשויות שחרגו מהתכנון המקורי - הרשויות המקומיות הן שנדרשו לכסות על הפער.

עוד הועלה כי ביולי 2015 נחתם הסכם בין הסתדרות העובדים החדשה לבין משרד האוצר, שעל פיו אמור שר האוצר לפעול לאישור קליטתם של מאות עובדים סוציאליים בהעסקה ישירה ברשויות המקומיות (הסכם "כתף אל כתף"). עם זאת, במועד סיום הביקורת הקודמת, בנובמבר 2020, טרם יושם ההסכם בשל מחלוקות בין הצדדים.

לצד זאת הועלה כי שיטת המימון התואם (Matching), המשמשת את משרד הרווחה למימון אספקת שירותי הרווחה בקהילה על ידי הרשויות המקומיות, עלולה להביא לכך שהיקף שירותי הרווחה שתספק רשות מקומית, ובכלל זה בתחום האלימות במשפחה, ואף עצם אספקת השירותים על ידה - יהיו תלויים בנכונותה להקצות את חלקה במימון התואם²⁸⁷. כך, מקום המגורים של אדם הזקוק לשירותי רווחה עלול להשפיע על עצם הגישה לשירותים שלהם הוא זקוק וכן על רמתם של השירותים הללו - כתלות במשאבים הכספיים ובסדרי העדיפויות של הרשות המקומית שבה הוא מתגורר. מסיבה זו, הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים המליצה לבחון את האפשרות להקצאה מדורגת (דיפרנציאלית) של התקציב בנסיבות מסוימות, וכך גם המליץ משרד מבקר המדינה פעמים מספר בעבר²⁸⁸, אך במועד סיום הביקורת הקודמת, בנובמבר 2020, משרד הרווחה טרם יישם המלצות אלו.

בביקורת הקודמת המליץ משרד מבקר המדינה למשרד הרווחה לבחון את שינוי שיטת התקצוב באופן שתקציב הרשויות המקומיות להפעלת המרכזים יתבסס על היקף הפעילות בפועל בשנת העבודה הקודמת, וכי התקציב יקבע לפי מספר היחידים המטופלים ולא לפי מספר המשפחות המטופלות. בתוך כך הומלץ למשרד הרווחה לבחון כיצד מודל המימון של המרכזים יוכל להבטיח טיפול מיטבי לכלל הזקוקים לטיפול בתחום האלימות במשפחה, ללא קשר למקום מגוריהם. עוד הומלץ למשרד האוצר ולהסתדרות העובדים החדשה לפעול להסדרת המחלוקות ביניהם וליישום מלא של הסכם "כתף אל כתף".

משרד הרווחה מסר בתשובתו לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי בשנת 2021 יושלם גיבוש מודל תעריף חדש למרכזים באופן שדיווחיהם לצורך קבלת התקצוב ישקפו את מספר המטופלים בפועל. עוד מסר כי יקצה את התוספת התקציבית לרשויות המקומיות שבהן לא פועלים מרכזים וכי בשנת 2021 הוא יפעל להשלמת גיבוש הקריטריונים להקצאת התקציב, כך שיוקצה באופן שוויוני ומיטבי. אשר ליישום הסכם "כתף אל כתף" השיב משרד הרווחה כי עד להסדרת המחלוקת בנוגע לאופן קליטתם של העובדים הסוציאליים בהעסקה ישירה, לא יהיה אפשר ליישם את ההסכם. מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו מינואר 2021 כי הוא מתנגד להעסקתם של העובדים הסוציאליים באמצעות תקציב השמות, אך הסיבה לכך שההסכם לא יושם אינה נוגעת אליו.

ביקורת המעקב: נמצא כי משרד הרווחה פעל לקליטתם בהעסקה ישירה של כל העובדים הסוציאליים במרכזים במסגרת יישום הסכם "כתף אל כתף". כמו כן משרד הרווחה פעל לעדכון מודל התעריף ולמעבר ממודל תעריף משפחתי למודל תעריף המתייחס למספר היחידים המטופלים במרכז (להלן - מודל המימון החדש). על פי מודל המימון החדש, משרד הרווחה מממן את תקני כוח האדם המקצועי במרכז וכן מקצה תקציב ייעודי, באופן שוויוני ולפי קריטריונים קבועים²⁸⁹, למימון שירותים נוספים כדוגמת הוצאות אחזקה, הדרכות ופעילויות קהילתיות בתחום המניעה. לפי משרד הרווחה, מודל המימון החדש נועד לסייע ברתימת כל בני המשפחה

²⁸⁷ גיוני גל, שביט מדהלה וחיים בלייך, "תקצוב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות", בתוך: **דוח מצב המדינה 2017** (2017); עדו אבגר, **מימון שירותי רווחה ברשויות המקומיות בשיטת המימון התואם (מטצ'ינג)** (2017), עמ' 6; משרד מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2021), "מימון שירותי רווחה", עמ' 569 - 667 (להלן - דוח הביקורת בנושא מימון שירותי רווחה). כך למשל העלתה הביקורת הקודמת כי עיריית קריית מלאכי סירבה בעבר לקבל ממשרד הרווחה מימון לאספקת שירותי רווחה בתחום האלימות במשפחה בשל קשיים במימון חלקה בעלות אספקת השירותים. עוד יצוין כי כ-15% מהרשויות שאליהן פנה משרד הרווחה ביולי 2020 בהצעה לפתוח מרכז - סירבו להצעה (9 מתוך 59).

²⁸⁸ מבקר המדינה, **דוח שנתי 2015** (2001), "תקצוב שירותי רווחה לרשויות מקומיות", עמ' 560; **דוח שנתי 2017** (2006), "תקצוב שירותי רווחה לרשויות מקומיות - היעדר שוויון", עמ' 657. המלצה זו נכללה גם בדוח הביקורת בנושא מימון שירותי רווחה שפורסם במקבץ הדוחות ביחד עם הביקורת הקודמת.

²⁸⁹ כתלות במספר המטופלים במרכז. התקציב הייעודי עומד על כ-20 מיליוני ש"ח.

לטיפול וכן הוא יאפשר מתן מענה מיידי בשגרה ובחירום, לרבות עבור מטופלים המתגוררים ברשויות מקומיות שאינן מפעילות בתחומן מרכז. יצוין כי במסגרת יישום הסכם "כתף אל כתף" התווספו 278 תקני כוח אדם חדשים במרכזים.

על פי הנחיות משרד הרווחה, במסגרת המעבר למודל המימון החדש המרכזים נדרשים לדווח באופן מלא על כלל המטופלים היחידים במרכז כדי לאפשר למשרד הרווחה לקבל תמונה מהימנה של הצרכים בפועל בתחום האלימות במשפחה. כמו כן הוגדרו כלל המרכזים כמרכזים אזוריים, כך שמרכזים המספקים שירותים אזוריים ישופו בגין תוספת תקני כוח האדם המקצועיים שיידרשו לאיש.

הביקורת הקודמת העלתה כי מודל המימון הקודם - שלא הלם את היקף השירותים שניתנו במרכזים בפועל - הביא לתקצוב בחסר של פעילות המרכזים. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן באופן מלא וכי משרד הרווחה פעל לקביעת מודל מימון המתיישב עם היקף השירותים הניתנים ועם כוח האדם המקצועי המועסק בפועל במרכזים. כמו כן הוא פעל להסדרת השיפוי למרכזים המספקים שירותים אזוריים למטופלים המתגוררים ברשויות מקומיות שאינן מפעילות מרכזים.

משרד מבקר המדינה מציין את משרד הרווחה על קביעת מודל המימון החדש והסדרת השיפוי למרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה המספקים שירותים אזוריים, תוך תיקון באופן מלא של הליקוי בעניין זה שהועלה בביקורת הקודמת.

מומלץ למשרד הרווחה לקבוע תוכנית עבודה לבחינת השפעותיו של מודל המימון החדש על איכות השירותים הניתנים לנזקקים בתחום האלימות במשפחה והיקפם. בפרט מומלץ להבטיח כי בתוך כך תיבחן מידת תרומתו של מודל המימון החדש להבטחת מתן מענה לנזקקים המתגוררים ברשויות מקומיות שאינן מפעילות בתחומן מרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה - או לנזקקים המתגוררים ברשויות מקומיות המתמודדות עם קשיים כספיים.

מידת תיקון הליקוי



מנגנון הבקרה הפנימי על פעילות המרכזים והקשר בין המרכזים ובין המחלקות לשירותים

חברתיים²⁹⁰

על פי הוראות התע"ס, ועדת היגוי אמורה ללוות את פעילות המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, ולזימונה אחראי מנהל המחלקה לשירותים חברתיים באמצעות מנהל המרכז²⁹¹. הוועדה אמורה על יישום מדיניות משרד הרווחה וכן על אישור תוכנית העבודה השנתית של המרכז ומעקב אחר ביצועה. על ועדת ההיגוי להתכנס לפחות פעמיים בשנה, ולדיונה אמורים להיות מוזמנים המפקחים המחוזיים וכן, לפי הצורך, המפקח הארצי ונציגים מהמשטרה וממשרדי הבריאות, הבינוי והשיכון והחינוך. כמו כן אמורים להשתתף בדיונה של ועדת ההיגוי גם נציגיהן של רשויות מקומיות סמוכות שתושביהן מקבלים שירותים במרכז. השתתפותם של נציגים אלו בישיבותיהן של ועדות ההיגוי חשובה כדי שיוכלו להעלות את הבעיות הייחודיות של הרשויות

²⁹⁰ בביקורת הקודמת נושא זה נכלל בתת-הפרק "הטיפול במעורבים באלימות בין בני זוג ברשויות המקומיות", עמ' 482 - 483.

²⁹¹ סעיפים 15.3.3(ד)2 ו-15.3.3(ד)3 להוראת תע"ס 3.28.

המפנות וכדי לאפשר להם להשפיע על מהלכיו של המרכז והתאמת תפקודו לצורכיהם²⁹². עוד נקבע בהוראות התע"ס כי ישיבות ועדת ההיגוי יתועדו, ועותק מסיכומיהן יישלח למשתתפי הישיבה ולפיקוח הארצי במשרד הרווחה.

יש לציין כי קביעת תוכנית עבודה שנתית לפעילות המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, שלאישורה ולמעקב אחר ביצועה אחראית ועדת ההיגוי, חשובה לשם תכנון סדור, מיקוד ותעדוף של היעדים העיקריים שבהם המרכז נדרש לעמוד ושל הפעולות העיקריות שעליו לבצע לשם הגשמת יעדים אלו, וכן לשם הקצאה יעילה ומיטבית של המשאבים העומדים לרשותו. כדי שתוכל להשיג את תכליתה, יש חשיבות רבה לכך שתוכנית העבודה השנתית תכלול את הפעולות המתוכננות ואת התשומות שיש להקצות לשם כך וכן את השותפים המרכזיים להוצאת הפעולות המתוכננות לפועל. יתרה מזו, רצוי לכלול מדדי ביצוע ומדדי תוצאה בני מדידה, לרבות את מקור הנתונים שישמשו לצורך כך, כדי להבטיח שהנושא יקודם באופן מיטבי ויושג שיפור מתמיד בעמידה ביעדים שהוגדרו. כדי שמדדי הביצוע ומדדי התוצאה שנקבעו יוכלו לשמש לבחינה תהליכית, כדאי להגדיר מראש ובאופן ברור גם את לוחות הזמנים להשגתם²⁹³.

התכנסות ועדת ההיגוי וקביעת תוכנית העבודה השנתית

ה ב י ק ו ר ת ה ק ו ד מ ת : נמצא כי במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה בעיריות **בית שמש, דימונה, חדרה, סח'נין וראש העין** ועדת ההיגוי לא התכנסה כלל מינואר 2019 ועד אוקטובר 2020. במרכזים בעיריות **בני ברק ורהט** ועדת ההיגוי התכנסה, אולם מפרוטוקולי ישיבות הוועדה עלה כי הוועדה לא דנה בתוכנית העבודה השנתית.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת כי כלל המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה יפעלו לכנס את ועדות ההיגוי פעמיים בשנה כנדרש, וכי ועדות ההיגוי ידונו בתוכניות העבודה השנתיות וינהלו מעקב אחר יישומן.

משרד הרווחה מסר בתשובתו לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי יפעל להדגשת ההנחיות בהוראות התע"ס בקרב המפקחים המחוזיים ובקרב המרכזים בכל הנוגע לקיום ועדות ההיגוי כסדרן.

עיריית **בני ברק** מסרה בתשובתה מפברואר 2021 כי המלצות משרד מבקר המדינה בעניין תדירות התכנסות הוועדה וקביעת תוכנית עבודה ומעקב אחריה יופנמו לקראת כינוסה בפעם הבאה. עיריית **דימונה** מסרה בתשובתה מפברואר 2021 כי ועדת ההיגוי התכנסה בסוף שנת 2020 והיא תפעל לכינוס הוועדה בשנת 2021, וכמותה גם עיריית **חדרה**, כפי שמסרה בתשובתה מינואר 2021. עיריית **רהט** מסרה בתשובתה מפברואר 2021 כי הוכנה תוכנית עבודה שנתית מפורטת לפעילות המרכז לשנת 2021. עיריית **בית שמש** מסרה בתשובתה מפברואר 2021 כי בשל עומס עבודה נוכח מגפת הקורונה, לא התכנסה ועדת ההיגוי בשנת 2020.

ב י ק ו ר ת ה מ ע ק ב : נמצא כי בשנת 2023 התכנסה ועדת ההיגוי פעם אחת בלבד במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה בעיריות **בני ברק, דימונה, יבנה, סח'נין ורהט** ובמועצה האזורית **דרום השרון**. במרכזים ביתר הרשויות המקומיות שנבדקו ועדת ההיגוי לא התכנסה כלל בשנה זו. בשנת 2024 ועדת ההיגוי התכנסה פעם אחת במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה בעיריות **בית שמש, דימונה, חדרה, יבנה ורהט** ובמועצה האזורית **דרום השרון**, ואילו ביתר המרכזים ברשויות המקומיות שנבדקו לא התכנסה ועדת ההיגוי אפילו פעם אחת. בעיריית **ראש העין** הדיונים אינם מתקיימים במסגרת ועדת ההיגוי כפי שנדרש לפי הוראות התע"ס אלא

²⁹² לכך התייחס מבקר המדינה עוד בשנת 2002: מבקר המדינה, **דוח שנתי 52** (2002), "הטיפול בתופעת האלימות בין בני זוג", עמ' 790.

²⁹³ מדדי ביצוע מגדירים את אופן השימוש בתשומות שהוקצו, כמו עריכת סדנאות והתקשרות עם יועצים מקצועיים, בהתאם למועדים שנקבעו. מדדי תוצאה מגדירים את השינוי המצופה. ראו לדוגמה: **מדריך התכנון הממשלתי** (גרסה מורחבת 2.0, 2008), עמ' 31 ו-48.

במסגרת הוועדה הרשותית למיגור אלימות, בה חברים נבחר ציבור לצד הדרג המקצועי ברשות המקומית. עוד הועלה כי בעיריית קריית מלאכי, במועצה המקומית קדימה-צורן ובמועצה האזורית מטה יהודה לא הוקמה כלל, ומכאן שלא פעלה ועדת היגוי בשנים 2023 - 2024.

ריכוז המידע שנאסף בנוגע להקמתה של ועדת ההיגוי, תדירות התכנסותה ואישור תוכנית עבודה שנתית על ידי ועדת ההיגוי ברשויות המקומיות שנבדקו מובא בלוח 13 שלהלן.

לוח 13 : הקמתה של ועדת ההיגוי, תדירות התכנסותה וקיומה של תוכנית עבודה שנתית ברשויות שנבדקו, ממצאי הביקורת הקודמת וביקורת המעקב

שם הרשות	הביקורת הקודמת		הוקמה ועדת היגוי	ביקורת המעקב		תוכנית עבודה
	התכנסות הוועדה*	תוכנית עבודה		התכנסות בשנת 2023	התכנסות בשנת 2024	
בית שמש	✗	✗	✓	✗	!	✓
בני ברק	✓	✗	✓	✗	✗	✗
דימונה	✗	✗	✓	!	✗	✗
דרום השרון	—	—	✓	!	!	✓
חדרה	✗	✗	✓	✗	!	✓
יבנה	—	—	✓	!	!	✗
מטה יהודה	—	—	✗	✗	✗	✗
סח'נין	✗	✗	✓	!	✗	✗
עכו	✓	✓	✓	✗	✗	✗
קדימה-צורן	—	—	✗	✗	✗	✓
קריית מלאכי	✓	✓	✗	✗	✗	✗
ראש העין**	✗	✗	✓	✗	✗	✗
רהט	✓	✓	✓	!	!	✗
	(4 מתוך 9)	(2 מתוך 9)	(10 מתוך 13)	(6 מתוך 13)	(5 מתוך 13)	(4 מתוך 13)

— הרשות המקומית לא הפעילה מרכז בתקופה שנבדקה בביקורת הקודמת
 ✓ הוועדה הוקמה או התכנסה או שהיא קבעה תוכנית עבודה שנתית, לפי העניין
 ! הוועדה התכנסה אך בתדירות נמוכה מכפי הנדרש בהוראות התע"ס
 ✗ הוועדה לא הוקמה או לא התכנסה או שלא נקבעה תוכנית עבודה שנתית, לפי העניין

לפי דיווחי הרשויות המקומיות במהלך הביקורת הקודמת ובמהלך ביקורת המעקב ולפי הדיווחים שהרשויות המקומיות העבירו למשרד הרווחה על פעילות המרכזים לשנת 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * התכנסות הוועדה בביקורת הקודמת מתייחסת לתקופה שמינואר 2019 ועד אוקטובר 2020, והיא אינה מתייחסת לתדירות ההתכנסות אלא רק לעצם ההתכנסות.
 ** הדיונים מתקיימים במסגרת הוועדה הרשותית למיגור אלימות.

מהמידע המובא בלוח 13 עולה כי בשנים 2023 - 2024 באף אחד מהמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ברשויות המקומיות שנבדקו לא התכנסה ועדת היגוי בתדירות המחויבת בהוראות התע"ס או שהוועדה לא התכנסה כלל. במרכזים שבהן ועדת ההיגוי לא התכנסה כלל היא ממילא לא אישרה את תוכנית העבודה השנתית לפעילות המרכזים ולא ניהלה מעקב אחר יישום תוכניות עבודה, גם אם אישרה כאלו בשנים קודמות. במרכזים בעיריית קריית מלאכי, במועצה המקומית קדימה-צורן ובמועצה האזורית מטה יהודה כלל לא הוקמה ועדת היגוי כנדרש בהוראות התע"ס.

במסגרת הביקורת הנוכחית נבדקה תדירות התכנסותה של ועדת ההיגוי בשנת 2023 לפי הדיווחים לשנה זו שהעבירו למשרד הרווחה המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה. נמצא כי בכ-71% מהמרכזים שהיו פעילים ושהעבירו למשרד הרווחה דיווח על פעילותם לשנת 2023, כלל לא התכנסה ועדת ההיגוי בשנה זו (104 מתוך 146 מרכזים)²⁹⁴. כמו כן שישה מרכזים בלבד דיווחו כי ועדת ההיגוי התכנסה לפחות בתדירות הנדרשת לפי הוראות התע"ס.

294 מרכזים פעילים בשנה מסוימת הם מרכזים שדווחו לגביהם השמות (הפנייה של נזקקים לטיפול) בשנה זו. מרכזים שהעסיקו עובדים סוציאליים בתקן בלבד (ולא בתקציב פעולה) לא נדרשו לדווח על השמות, ולכן ישנם מרכזים שהיו פעילים בשנה מסוימת אבל לא מופיעים כמרכזים פעילים ברישומים של משרד הרווחה. בעקבות יישום רפורמת "כתף אל כתף" כלל המרכזים נדרשים לדווח על כלל ההשמות, ראו תת-הפרק "מודל המימון של המרכזים".

על החשיבות שבהקפדה על התכנסותה הסדירה של ועדת ההיגוי אפשר ללמוד מעיון בפרוטוקול של ישיבת ועדת ההיגוי במרכז שמפעילה המועצה האזורית **דרום השרון**²⁹⁵. כך הועלו במהלך הדיון סיפורי הצלחה ולצידם אתגרים בכל הנוגע לאיתור מעורבים במקרי אלימות במשפחה במחלקה לשירותים חברתיים, בממשקי העבודה מול תחנת המשטרה הסמוכה וכן בהשפעותיה של המלחמה.

יש לציין כי בשל החובה לזמן לדיוני ועדת ההיגוי את המפקחים המחוזיים, מידע על התכנסות ועדות ההיגוי במרכזים אמור להיות מצוי בידי המפקחים הללו, ואפשר לעשות שימוש במידע זה ולבחון אותו מול דיווחיהם הידניים של המרכזים לצורך בקרה על הנתונים וטיובם.

לצד עצם הקמתה ותדירות התכנסותה של ועדת ההיגוי, בין השאר לצורך אישור תוכנית העבודה השנתית, כללה הביקורת הנוכחית גם בדיקה של תוכניות העבודה שנקבעו במרכזים ברשויות המקומיות שנבדקו.

הועלה כי בהיעדר הנחיות בנושא, תוכניות העבודה אינן כוללות את הרכיבים החיוניים הנדרשים כדי להבטיח את תרומתן המיטבית לעבודת המרכז, ובפרט אינן כוללות מדדי ביצוע (לדוגמה, משך ההמתנה לטיפול או מספר המטופלים והתפלגותם המגדרית) או יעדים תוצאתיים בני מדידה (לדוגמה, שיעור הנשירה מטיפול). כן הועלה כי תוכניות העבודה אינן מקושרות תקציב.

משרד הרווחה מסר במהלך ביקורת המעקב, בינואר 2025, כי במסגרת המהלך לעדכון הוראות התע"ס, המסדירות את הפעלתם של המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, תיכלל תבנית לתוכנית העבודה השנתית של המרכזים. על פי ההנחיות המתגבשות, תוכנית העבודה תכלול תכנון תקציבי ויעדים לשנת העבודה, והיא תובא בתחילת כל שנה לאישורו של המפקח המחוזי.

בביקורת הקודמת הועלה כי בחמישה מתוך תשעה מרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה שמפעילות הרשויות המקומיות שנבדקו (בעיריות בית שמש, דימונה, חדרה, סח'נין וראש העין) ועדת ההיגוי לא התכנסה כלל מינואר 2019 ועד אוקטובר 2020. עוד הועלה כי בשניים מהמרכזים (בעיריות בני ברק ורהט) ועדת ההיגוי התכנסה אך היא לא דנה בתוכנית העבודה השנתית לפעילות המרכז. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה וכי בשנים 2023 - 2024 באף אחד מהמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ברשויות המקומיות שנבדקו לא התכנסה ועדת היגוי בתדירות המחויבת בהוראות התע"ס, או שהועדה לא התכנסה כלל. שעה שהועדה לא התכנסה, ממילא לא זומנו ולא השתתפו בישיבותיה נציגיהם של משרדי הממשלה ושל רשויות מקומיות סמוכות שתושביהן מקבלים שירותים במרכז.

על המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה בעיריית קריית מלאכי, במועצה המקומית קדימה-צורן ובמועצה האזורית מטה יהודה להקים ועדת היגוי ולכנס אותה כנדרש בהוראות התע"ס. על המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה בעיריות בית שמש, בני ברק, דימונה, חדרה, יבנה, סח'נין, עכו, ראש העין ורהט ובמועצה האזורית דרום השרון להקפיד על התכנסותה של ועדת ההיגוי בתדירות המחויבת בהוראות התע"ס כדי שזו תוכל לקיים את התפקידים המוטלים עליה בכל הקשור לליווי פעילות המרכזים. על המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה בעיריות בית שמש, בני ברק, דימונה, חדרה, יבנה, סח'נין, עכו, קריית מלאכי, ראש העין ורהט, במועצה המקומית קדימה-צורן ובמועצות האזוריות דרום השרון ומטה יהודה להקפיד על עצם קביעת תוכנית עבודה שנתית וכן על כך שזו תכלול תכנון תקציבי, יעדים לשנת העבודה וכן מדדי ביצוע ומדדי תוצאה בני מדידה.

על משרד הרווחה לקיים מעקב שיטתי וסדור אחר התכנסות ועדות ההיגוי במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה וכן על השתתפות מפקחי המחוזיים בדיוניהן כנדרש בהוראות

295 פרוטוקול דיון ועדת ההיגוי במרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה שמפעילה המועצה האזורית דרום השרון מ-24.12.23.

התע"ס. מומלץ עוד כי מסד הנתונים שמנהל משרד הרווחה על אודות התכנסות ועדות ההיגוי ותדירות התכנסותן יתבסס על מידע שייאסף באמצעות כלי הבקרה הממוחשב ולא על דיווחיהם העצמיים של המרכזים המועברים אליו באופן ידני.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי ממצאי הביקורת המתייחסים להתכנסותן המועטה של ועדות ההיגוי מלמדים על צורך בבחינה מחודשת, בשיתוף עימו, של מטרת התכנסות הוועדות והרכבן כדי להבטיח את תרומתן לפעילות המרכזים והמחלקות לשירותים חברתיים.

עוד מומלץ כי משרד הרווחה ישלים את עדכון הוראות התע"ס, ובמסגרתן יונחו המרכזים בנוגע לגיבוש תוכנית העבודה השנתית, לרכיבים שמומלץ לכלול בה ולהליך אישור התוכנית, מהלך שיחזק את המחויבות לעמידה ביעדים שנקבעו בה. נוסף על כך, מומלץ למשרד הרווחה כי במסגרת הדיווח השנתי שמעבירים המרכזים תיכלל התייחסות גם לקביעת תוכנית העבודה השנתית, לאישורה כנדרש ולעמידה ביעדים שנקבעו בה. בתוך כך מומלץ למשרד הרווחה לבחון גם את מתכונת עבודתה של ועדת ההיגוי ואת הרכבה, בשיתוף עם מרכז השלטון המקומי, כדי להבטיח את תפקודה המיטבי ואת תרומתה לפעילות המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה והמחלקות לשירותים חברתיים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי תהליך העדכון של הוראות התע"ס מצוי בעיצומו.

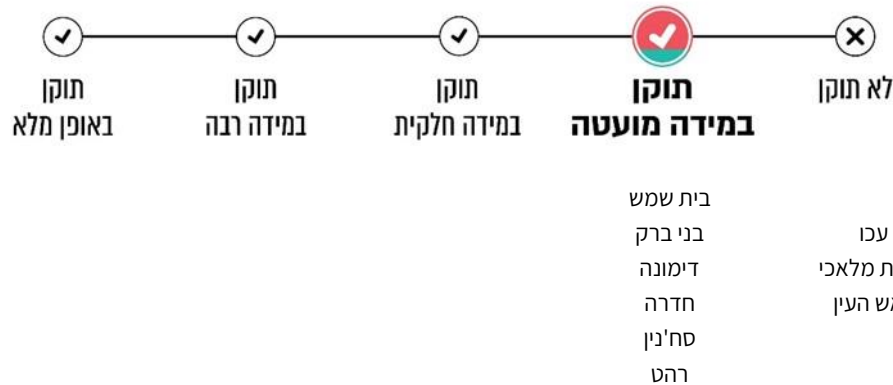
עיריית בני ברק וקריית מלאכי מסרו בתשובותיהן כי יפעלו לכינוס ועדת ההיגוי בהתאם לנדרש. המועצה האזורית מטה יהודה מסרה בתשובתה מאפריל 2025 כי ועדת ההיגוי לא התכנסה בתקופה הנדונה על רקע תחלופה של מנהלות המרכז בעקבות מחלתה של מנהלת המרכז הקודמת ופטירתה ובהמשך על רקע מלחמת חרבות ברזל, והוסיפה כי בכוונתה לכנס את ועדת ההיגוי בשנת 2025. גם העיריית חדרה ועכו מסרו בתשובותיהן כי ועדת ההיגוי לא התכנסה בתקופה הנדונה, בין השאר על רקע מלחמת חרבות ברזל. עיריית עכו הוסיפה כי ועדת ההיגוי לא התכנסה גם על רקע תחלופה של מנהלות המרכז וכי ככלל היא מקפידה על כינוסה של הוועדה מדי שנה. עיריית חדרה הוסיפה כי במהלך התכנסותה של ועדת ההיגוי בשנת 2024 נידונו סוגיות חשובות, ובכללן תוכנית העבודה של המרכז. המועצה המקומית קדימה-צורן מסרה בתשובתה כי עד לרבעון האחרון של שנת 2024 המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה בהפעלתה היה מצוי בהליך הקמה ופעילותו לא הייתה רציפה, בין השאר על רקע תחלופה בכוח האדם וקושי באיש המשרות, ועל כן לא חויבה בהקמתה של ועדת ההיגוי. היא הוסיפה כי אם המרכז ימשיך לפעול באופן עצמאי וברציפות תכנס ועדת ההיגוי, כנדרש בהוראות התע"ס, לקראת דצמבר 2025. עיריית רהט מסרה בתשובותיה כי בכל אחת מהשנים 2023 ו-2024 התכנסה ועדת ההיגוי פעם אחת בלבד על רקע יציאתה של מנהלת המרכז לחופשת לידה, והוסיפה כי הוועדה מתכנסת מדי שנה לבקשת המפקחת על המרכז ובהשתתפותה.

עיריית ראש העין מסרה בתשובתה כי נכון למועד התשובה היא פועלת על פי הוראות התע"ס לעניין התכנסות ועדת ההיגוי והוסיפה כי תפעל כהמלצת הביקורת לעניין תדירות התכנסות הוועדה, קביעת תוכנית עבודה מקושרת תקציב וקביעת מדדי תוצאה. עוד ציינה כי במהלך השנים הנזכרות ועדת ההיגוי לא פעלה והדיונים התקיימו במסגרת הוועדה הרשותית למיגור אלימות על רקע שינויים במצבת כוח האדם, ובכלל זה פרישתה לגמלאות של מנהלת המרכז ומינוי מחליפתה בתקן זמני. גם עיריית בית שמש מסרה בתשובתה כי תפעל לכינוס ועדת ההיגוי כנדרש והוסיפה כי תוכנית העבודה שעל פיה פועל המרכז כוללת יעדים ברורים ומדידים, והעירייה תפעל לכך שהיא תכלול גם תכנון תקציבי.

עיריית יבנה מסרה בתשובתה כי בדיוניה של ועדת ההיגוי בשנים 2023 ו-2024 השתתפו מנהלת האגף לשירותים חברתיים, המפקחת המחוזית מטעם משרד הרווחה ומנהלת היחידה לטיפול ומניעת אלימות במשפחה והוצגו במהלכם נתונים על אודות פעילות היחידה וצרכיה. עוד ציינה כי לאור הביקורת היא תפעל לכך שיוזמנו לדיוניה של ועדת ההיגוי בעלי עניין נוספים, ובכללם נציגי תחנת משטרת יבנה וקופות החולים.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה, לעניין זימונם של נציגיה לדיוני ועדות ההיגוי, כי קציני נפגעי עבירה ומשפחה מקיימים קשרי עבודה שוטפים עם מקביליהם במשרד הרווחה. בהקשר זה מסרה כי ממשקי עבודה שוטפים מתקיימים על בסיס חודשי, רבעוני ושנתי בין תחנות המשטרה, מרחבי המשטרה ומחוזותיה ובין נציגי הרווחה הרלוונטיים, וזאת גם במסגרת נוהל משותף למשטרת ישראל ולמשרד הרווחה בנושא "טיוב התיאום בין משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשטרת ישראל בתחום אלימות במשפחה בדגש על נשים בסיכון גבוה".

מידת תיקון הליקוי



הקשר בין המרכזים ובין המחלקות לשירותים חברתיים²⁹⁶

לפי הוראות התע"ס, בין שבתחומי הרשות המקומית פועל מרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ובין שלא פועל מרכז כאמור, על המחלקות לשירותים חברתיים לשקול למנות את אחד מעובדי המחלקה לתפקיד מרכז לנושא המניעה והטיפול באלימות במשפחה במחלקה (להלן - מרכז תחום אלימות במשפחה או מרכז התחום). במסגרת תפקידו אמור מרכז התחום לסייע למנהל המחלקה לשירותים חברתיים בקביעת תוכניות עבודה בהלימה עם מדיניות משרד הרווחה ובמעקב אחר ביצוע; להנחות את עובדי המחלקה והמרכז בתחום האלימות במשפחה; לרכז מידע וידע לשם הגברת המודעות, למידה ושיפור מתמשך; וכן להשתתף בישיבות ועדת ההיגוי של המרכז ולעמוד בקשר שוטף עם עובדי המרכז, אם פועל מרכז כאמור בתחומי הרשות המקומית²⁹⁷.

הביקורת הקודמת: הביקורת הקודמת העלתה פער בין מספר בעלי הנזקקות הרשומים במחלקות בתחום האלימות במשפחה ומספר המופנים לטיפול לבין מספר המטופלים בפועל במרכזים: בשנת 2019 כ-62% בלבד מבין בעלי הנזקקות הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים בתחום האלימות במשפחה הופנו לטיפול במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה (15,653 מתוך 25,327), וכ-60% בלבד מבין המופנים לטיפול אכן טופלו במרכזים בשנה זו (9,758 מתוך 15,653)²⁹⁸.

עוד הועלה כי בשליש מהרשויות המקומיות שנבדקו - ובהן עיריית **חדרה**, המועצה האזורית **מטה יהודה** והמועצות המקומיות **קדימה-צורן ושיבלי - אום אל-ר'נם** - לא מונה איש מעובדי המחלקה לשירותים חברתיים לתפקיד מרכז תחום אלימות במשפחה.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת למשרד הרווחה לקבוע יעדים להגדלת מספר המטופלים במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ולעקוב אחר העמידה בהם.

²⁹⁶ בביקורת הקודמת נושא זה נכלל בתת-הפרק "הטיפול במעורבים באלימות בין בני זוג ברשויות המקומיות", עמ' 482 - 484.

²⁹⁷ סעיף 15.3.3(ד) (4) להוראות תע"ס 3.28 ותיאור התפקיד "מרכז נושא המניעה והטיפול באלימות במשפחה" (עדכון אחרון: 9.6.24).

²⁹⁸ בעל נזקקות פרט בתחום האלימות במשפחה הוא אדם שהמחלקה לשירותים חברתיים מצאה שהוא זקוק לטיפול סוציאלי בתחום האלימות במשפחה, לרבות אלימות של הורה כלפי ילד או של ילד כלפי הורה וכן אלימות בין אחים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי לצד המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ישנם מענים טיפוליים נוספים בתחום זה. עוד הוא מסר כי בכוונתו להנחות את המרכזים לבחון מול המחלקות לשירותים חברתיים את הפער שבין מספר בעלי הנזקקות הרשומים במחלקות בתחום האלימות במשפחה לבין מספר המטופלים בפועל במרכזים. אשר לאיוש תפקיד מרכז תחום האלימות במשפחה, משרד הרווחה מסר בתשובתו כי המרכזים הם חלק מהמחלקות לשירותים חברתיים, וכי ברשויות המקומיות שבהן פועל מרכז, האחריות לתחום חלה על המרכז עצמו, למעט במקרים שבהם המרכז מופעל באמצעות נותן שירותים חיצוניים. כמו כן ציין כי הוא פועל לעדכון הוראות התע"ס תוך שימת דגש על אחריותו של מנהל המחלקה לשירותים חברתיים לפעילות המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה.

עיריית חדרה מסרה בתשובתה לביקורת הקודמת מינואר 2021 כי התיאום בין המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה למחלקה לשירותים חברתיים נעשה באופן שוטף באמצעות ראשי הצוותים במחלקה לשירותים חברתיים. המועצה האזורית מטה יהודה מסרה בתשובתה מפברואר 2021 כי מנהלת המרכז אחראית לריכוז התחום. המועצה המקומית קדימה-צורן מסרה בתשובתה מפברואר 2021 כי לא הוגדר מרכז תחום בשל מחסור בכוח אדם במחלקה לשירותים חברתיים.

ביקורת המעקב: לפי נתוני משרד הרווחה במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, בכ- 6% בלבד מהרשויות המקומיות (16 מתוך 257) מונה עובד המחלקה לשירותים חברתיים לתפקיד מרכז תחום אלימות במשפחה²⁹⁹. מבין הרשויות המקומיות שנבדקו, רק בשתיים מהן מונה עובד לתפקיד מרכז תחום (העיריות בני ברק ודימונה)³⁰⁰.

במהלך ביקורת המעקב עלה כי הנתונים על הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים כבעלי נזקקות בתחום האלימות במשפחה והנתונים על המטופלים במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה אינם מאוגמים ואינם מנוהלים באופן אחיד. יתרה מזו, בחלק מהרשויות המקומיות מערכות המידע אינן מאפשרות להפיק נתונים אלא עבור שנת העבודה הנוכחית, או שהן אינן מאפשרות להפיק נתונים בפילוח חודשי; בפילוח לפי משפחות ויחידים; בפילוח לפי מגדר; או בפילוח לפי מאפיינים ייחודיים אחרים של בעלי הנזקקות או המטופלים.

על אף חשיבותו של מרכז תחום אלימות במשפחה ותרומתו האפשרית לאיגום ולניהול הנתונים, הידע והמידע בכל הנוגע לפעילות המחלקות לשירותים חברתיים והמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, כמו גם לחיזוק ממשקי העבודה בין המחלקות למרכזים - בכ- 6% בלבד מהרשויות המקומיות (16 מתוך 257) מונה לתפקיד זה עובד המחלקה לשירותים חברתיים.

הביקורת הקודמת העלתה כי כ- 62% בלבד מבין בעלי הנזקקות הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים בתחום האלימות במשפחה הופנו לטיפול במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, וכ- 60% בלבד מבין המופנים לטיפול אכן טופלו במרכזים בשנה זו. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי לא תוקן וכי משרד הרווחה לא קבע יעדים להגדלת מספר המטופלים במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, וממילא לא עקב אחר העמידה בהם. עוד הועלה כי הוא לא הנחה את המרכזים לבחון מול עובדי המחלקות לשירותים חברתיים את הפער שבין מספר בעלי הנזקקות הרשומים במחלקות בתחום האלימות במשפחה לבין מספר המטופלים בפועל במרכזים, כפי שמסר שיעשה בתשובתו לביקורת הקודמת.

יצוין כי המערכת הממוחשבת החדשה שפיתח משרד הרווחה תאפשר לרשויות המקומיות לבצע הצלבה של נתונים על בעלי הנזקקות הרשומים במחלקה לשירותים חברתיים בתחום האלימות

²⁹⁹ הרשויות המקומיות בוקצאת'א, בית שאן, בני ברק, בסמ"ה, גן יבנה, דימונה, חיפה, ירושלים, כפר קרע, כרמיאל, מגדל העמק, מטה בנימין, עילוט, ערד, קלנסווה, רמת גן.

³⁰⁰ הנתונים מתייחסים לתקנים מאוישים בלבד.

במשפחה לבין נתונים על המטופלים בפועל במרכזים, בין שרשומים במחלקה ובין שאינם רשומים. באופן זה יוכלו המרכזים לנהל מעקב שיטתי וסדור, גם לצורך נקיטת פעולות לאיתור ויישוג של מי שהוגדר בעל נזקקות ואינו מקבל שירותים בתחום זה.

עיריית **ירושלים** מסרה בתשובתה מאפריל 2025 כי בין הרכזים האזוריים במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ובין עובדים סוציאליים ייעודיים במחלקות לשירותים חברתיים הפועלים בתחומה מתקיימים קשרי עבודה רציפים והדוקים, המאפשרים טיפול אינטגרטיבי ומקיף. עוד הוסיפה כי השינוי במודל התקצוב של המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה מאפשר מענה מקצועי, נגיש ואיכותי יותר, וכי בעקבותיו היא החלה להפעיל במישורין את המרכזים בעיר ולא באמצעות נותני שירותים חיצוניים. עיריית **בית שאן** מסרה בתשובתה כי מרכזת תחום אלימות במשפחה משמשת כאשת הקשר לכל פנייה בנושא אלימות במשפחה, וכי מתקיים קשר רציף ובזמינות גבוהה בין עובדי המחלקה לשירותים חברתיים ובין עובדי המרכז. המועצה המקומית **עילוט** מסרה בתשובתה מאפריל 2025 כי משום שהמחלקה לשירותים חברתיים קטנה, לא הוקצה לה תקן של מנהל מרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, וכי העובדת הסוציאלית המועסקת במרכז מרכזת את פעילותו. המועצה האזורית **מטה בנימין** מסרה בתשובתה מאפריל 2025 כי מנהל המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה משמש בפועל גם כמרכז תחום אלימות במשפחה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא נוקט פעולות שונות לצמצום הפער בין מספר נפגעי האלימות במשפחה לבין מספר המטופלים בפועל במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה או במסגרות רווחה אחרות. לצד זאת, לפי התשובה, האחריות הכוללת לבחינת תחום האלימות במשפחה במחלקות לשירותים חברתיים, ובכלל זה זיהוי הפערים והתרעה עליהם לפיקוח המחוזי, מוטלת על מנהל המחלקה או על ראשי הצוותים במחלקה ולא על מנהל המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה. אשר לאיוש התפקיד של מרכז תחום אלימות במשפחה, נמסר כי הוא מצוי באחריותו של מנהל המחלקה לשירותים חברתיים ואינו כלול בתקינת כוח האדם של המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, ומשום כך איוש התקן נתון לשיקול דעתו של מנהל המחלקה.

על משרד הרווחה להנחות את המרכזים לפעול מול המחלקות לשירותים חברתיים לצמצום הפער שבין מספר בעלי הנזקקות הרשומים במחלקות בתחום האלימות במשפחה לבין מספר המטופלים בפועל במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, כפי שמסר שיעשה בתשובתו לביקורת הקודמת. נוסף על כך, נוכח תרומתו האפשרית של מרכז תחום אלימות במשפחה בכל הקשור לאיגום ולניהול הנתונים, לידע ולמידע בכל הנוגע לפעילות המחלקות והמרכזים ולחזיק ממשקי העבודה ביניהם, ומתוך הבנה שאין חובה לאייש תפקיד זה, והדבר נתון לשיקול דעתו של מנהל המחלקה - מומלץ למשרד הרווחה להעניק הכוונה מקצועית למנהלי המחלקות לשירותים חברתיים בנוגע להחלטתם אם יש מקום לאייש את התפקיד³⁰¹.

על משרד הרווחה לקבוע יעדים להגדלת מספר המטופלים במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ולעקוב אחר עמידה בהם, וזאת בזיקה לשיעור בעלי הנזקקות בתחום האלימות במשפחה הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים.

מידת תיקון הליקוי



זמינותם ורמתם המקצועית של השירותים הניתנים במרכזים

תפיסת ההפעלה האזורית של המרכזים³⁰²

אחד מעקרונות ההפעלה שעליהם מושתתים שירותי הרווחה בקהילה הוא עקרון האזוריות, המבוסס על שיתופי פעולה בין מספר מצומצם של רשויות מקומיות. עיקרי תועלתו של עיקרון זה הם בהרחבת ההיקף והמגוון של המענים הזמינים ושל מקבלי השירותים; יצירת קהילה מקצועית והתרחבות הידע המקצועי; וכן בהיבט של איגום משאבים וניצול משאבים יעיל³⁰³. כך גם מודל ההפעלה של המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה מושתת על עיקרון זה, והם מונחים על פי הוראות התע"ס לפעול תוך הקפדה על שיתופי פעולה בין הרשות המקומית המפעילה את המרכז לבין רשויות מקומיות אחרות שתושביהן מקבלים בו שירותים³⁰⁴.

הביקורת הקודמת: נמצא כי נכון לשנת 2019 ב-110 רשויות מקומיות פעל מרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה וכי ביותר ממחצית מהרשויות הללו (58 מתוך 110) שיעורם הממוצע של הנזקקים בתחום האלימות במשפחה ל-1,000 תושבים היה קטן מהממוצע הארצי (2.79). עוד הועלה בביקורת הקודמת כי אף שלפי משרד הרווחה הקריטריון המנחה להקמת המרכזים היה מספר התושבים ברשות המקומית, 30 מרכזים הוקמו ברשויות מקומיות קטנות שבתחומן התגוררו פחות מ-20,000 תושבים.

הביקורת הקודמת העלתה עוד כי לא כל המרכזים שהוגדרו על ידי משרד הרווחה כמרכזים אזוריים (17 מתוך 110) אכן נתנו שירותים גם לתושביהן של רשויות מקומיות אחרות³⁰⁵. עוד הועלה כי בשנת 2019 כ-28% מהרשויות המקומיות שלא הפעילו מרכז (41 מתוך 147), גם לא הפנו את תושביהן לקבלת טיפול במרכזים שהופעלו על ידי רשויות אחרות.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת למשרד הרווחה לבחון את הפיזור הגיאוגרפי של המרכזים, תוך הבאה בחשבון של מספר הנזקקים בכל רשות מקומית, לצד מספר התושבים ברשות ורצון הרשות להקים מרכז בתחומה, וזאת כדי להעניק טיפול מיטבי לנזקקים. עוד הומלץ למשרד הרווחה לבחון מתן מענה גם לנזקקים שברשות המקומית שבה הם מתגוררים לא פועל מרכז, או למי שמעוניין לקבל טיפול ברשות מקומית אחרת מזו שהוא מתגורר בה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי הוא פועל לגיבוש קריטריונים להקמה של מרכזים, ובהם מדד חברתי-כלכלי וסוג האוכלוסייה, וכי מהלך זה צפוי להסתיים עד מאי 2021. עוד הוסיף כי המענה האזורי במרכזים נדרש לנוכח מגבלות תקציביות וצרכים מקצועיים וכי במהלך שנת 2021 בכוונתו למפות ולהגדיר את השיוך האזורי של כל מרכז וכן לחדד את הגדרת תפקידם של המרכזים כנותני שירות אזורי. אשר לתוכניות הייחודיות המופעלות במרכזים השיב משרד הרווחה כי תוכניות אלו הן חלק בלתי נפרד מפעילות המרכזים ואינן יכולות להתקיים ללא המעטפת המקצועית וסל המענים והשירותים שמספק המרכז.

ביקורת המעקב: נמצא כי מאז הביקורת הקודמת הקים משרד הרווחה מרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ב-56 רשויות מקומיות נוספות, כך שבמועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, פעלו מרכזים ב-166 רשויות מקומיות בסך הכול. בכל הרשויות המקומיות שנבדקו, למעט המועצה המקומית **שיבלי - אום אל-ר'נם**, פעל מרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה במועד סיום הביקורת, בדצמבר 2024.

302 בביקורת הקודמת נושא זה נכלל בתת-הפרק "פיזור גיאוגרפי של המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ברשויות המקומיות", עמ' 486 - 493.

303 ראו והשוו: התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון - הערכת מודל האגדים - דוח מסכם (2019), עמ' 13.

304 סעיף 3.3.15(ג)(4) להוראת תע"ס 3.28.

305 שירות אזורי הוגדר לצורכי הביקורת הקודמת כשירות שניתן ליותר מעשר משפחות המתגוררות ברשויות מקומיות אחרות.

הביקורת הקודמת העלתה כי נכון לשנת 2019 ב-110 רשויות מקומיות פעל מרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה וכי לא כל המרכזים שהוגדרו על ידי משרד הרווחה כמרכזים אזוריים (17 מתוך 110) אכן נתנו שירותים גם לתושביהן של רשויות מקומיות אחרות. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה רבה ובמועד סיומה פעלו מרכזים ב-166 רשויות מקומיות בסך הכול. עם זאת הועלה כי אף שעל פי מודל ההפעלה החדש אמורים כלל המרכזים לספק שירותים אזוריים גם לתושביהן של רשויות מקומיות אחרות, שש מהרשויות המקומיות שנבדקו ומפעילות בתחומן מרכז ציינו בשאלונים כי המרכז בהפעלתן אינו מספק שירותים לתושביהן של רשויות מקומיות אחרות. ארבע מהרשויות הללו מסרו כי המרכזים אינם מספקים שירותים אזוריים בשל עומס העבודה בהם או בשל מחסור בכוח אדם מקצועי, וכי כאשר קיימת רשימת המתנה לטיפול, לא ניתן טיפול לתושביהן של רשויות מקומיות אחרות³⁰⁶.

מומלץ למשרד הרווחה לקיים מעקב סדור ושיטתי אחר יישום הנחיותיו בכל הנוגע למודל ההפעלה של המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, ובתוך כך בכל הנוגע למאפייניהם של השירותים הניתנים בהם ואם הם אומנם ניתנים גם לתושביהן של רשויות מקומיות אחרות. מומלץ עוד כי משרד הרווחה ינחה את הרשויות המקומיות בדבר סדרי הקבלה לטיפול ואופן ניהול רשימות המתנה לטיפול כדי להבטיח כי החלטות בנושאים אלה יתקבלו תוך תעדוף צורכי המטופלים מן הבחינה המקצועית-אבחנתית ולא בזיקה למקום מגוריהם.

מידת תיקון הליקוי



הטיפול במרכזים בגברים הנמצאים במעגל האלימות

מחקרים שעסקו במאפייניהם הייחודיים של גברים הנמצאים במעגל האלימות מצאו כי הטיפול בהם ושיקומם מעמיד מורכבות מיוחדת³⁰⁷. זאת לנוכח נטייתם הרבה יותר, בהשוואה לנשים, להימנע מפנייה לסיוע או לטיפול באופן יזום, אלא לאחר אירוע קיצון, והקושי ברתיעתם לטיפול לאורך זמן³⁰⁸. בכל הקשור לאוכלוסיות ייחודיות - גברים מהחברה הערבית או החרדית ועולים חדשים - קיים צורך ייחודי בהתאמה תרבותית-חברתית ושפתית של המענים הטיפוליים והשיקומיים עבורם ולתפיסות התרבותיות והחברתיות³⁰⁹. עם זאת, מחקרים שעסקו בטיפול

306 בשנת 2021 מצא משרד מבקר המדינה כי תופעה זו מאפיינת את כלל שירותי הרווחה הניתנים על ידי הרשויות המקומיות. ראו: דוח הביקורת בנושא אסדרת אספקתם של שירותי הרווחה בקהילה, עמ' 993 - 994.

307 יש לציין כי גברים הנמצאים במעגל האלימות עשויים להזדקק לטיפול ולשיקום בהיותם פוגעים או נפגעים. עם זאת, נתונים על מאפייניהם של התופעה, ולדוגמה נתונים על מאפייניהם של מתלוננים וחשודים בעבירות אלימות בין בני זוג ועל מאפייניהם של מי שהעידו כי היו נתונים לאירוע אלימות גופנית מצד בן זוגם או שהעידו כי חששו לשלום או לחייהם, מצביעים על כך שבמקרים הללו לרוב מתאפיינת תופעת האלימות הזוגית באלימות של הגבר כלפי האישה, ובהיותם של הגברים פוגעים ולא נפגעים. ראו לעיל פרק המבוא לדוח זה ותת-הפרק "אמידת היקפה של תופעת האלימות בין בני זוג".

308 ענת בן פורת, רחל דקל ואוהד גילבר, **דוח מחקר: חוויותם של גברים אלימים המקבלים סיוע במרכזים לטיפול במניעת אלימות במשפחה בישראל: מה עוזר בעזרה?** (יולי 2018), עמ' 7 - 10 (להלן - בן פורת, דקל וגילבר [2]).

309 כך לדוגמה עצם ההכרה בתופעת האלימות במשפחה בחברה החרדית חותרת תחת תפיסות היסוד שלה. ראו: רחל יעקבס ויעל אידיסיס, "ייחוס אשמה וחומרה במקרי אלימות במשפחה על ידי נשים חרדיות", **קרימינולוגיה ישראלית** ט (תש"ף), עמ' 131. בחברה הערבית פנייה לסיוע מגורמים רשמיים, ובהם רשויות הרווחה, עלולה להיתפס כ"חילול כבוד המשפחה". ראו: אלי בוכבינדר וסוהאד אסעד, "דילמות אתיות של עובדים סוציאליים המטפלים באלימות נגד נשים בחברה הערבית", **חברה ורווחה** כ(1) (2000), עמ' 69.

בגברים אלימים הצביעו על כך שאי אפשר להתייחס למטופלים אלו כקבוצה הומוגנית, וכי לצד הבנת ההקשר התרבותי-חברתי, טיפול מיטבי בהם מחייב גם התאמות ייחודיות נוספות³¹⁰.

הביקורת הקודמת: נמצא כי לפי נתוני משרד הרווחה בשנת 2019, מבין כלל המטופלים הבוגרים (גברים ונשים גם יחד) במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, שיעורם של הגברים היה כ-27% בלבד (2,458 מטופלים גברים). שיעור זה היה נמוך יותר בקרב המטופלים הגברים בחברה הלא-יהודית (204 מתוך 1,093, שהם כ-19%) לעומת שיעורם בחברה היהודית (2,238 מתוך 7,833, שהם כ-29%). עיקר המטופלים הגברים החדשים במרכזים בשנת 2019 הופנו על ידי שירות המבחן (705 מטופלים, שהם כ-27% מעוברי החוק שהופנו לתסקיר בשנה זו) או על ידי שירות בתי הסוהר (960 מטופלים)³¹¹. מיעוט זניח של המטופלים הגברים הופנו על ידי הרשות לשיקום האסיר. הרשויות המקומיות שנבדקו מסרו במהלך הביקורת הקודמת כי לרוב גברים אינם ממשיכים בטיפול במרכזים עם תום תקופת הפיקוח המחויבת לפי צו המבחן.

מבין הרשויות המקומיות שנבדקו הועלה כי שיעור הגברים שטופלו במרכזים או במחלקות לשירותים חברתיים היה נמוך יותר ועמד על כחמישית מכלל המטופלים בתחום האלימות במשפחה. בעיריות **יבנה ורהט** עמד שיעור זה על אחוזים אחדים (כ-7% וכ-5%, בהתאמה), ואילו בעיריות **בני ברק וראש העין** היה שיעור זה הגבוה ביותר (כ-33% וכ-32%, בהתאמה). נמצא עוד כי העיריות **דימונה, יבנה, קריית מלאכי ורהט**, המועצה המקומית **שיבלי - אום אל-רנן** והמועצה האזורית **מטה יהודה** לא ניהלו ואיגמו נתונים על הטיפול בגברים במחלקות לשירותים חברתיים או במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה. נוסף על כך, רובן המוחלט של הרשויות המקומיות שנבדקו לא הפנו גברים לטיפול במסגרות חוץ-ביתיות בשנים 2015 - 2019.

הביקורת הקודמת העלתה עוד כי תקנים ייעודיים של עובדים סוציאליים בעלי הכשרה בטיפול בגברים, שמשרד הרווחה החל להקצות משנת 2019, אוישו בשיעור של כ-34% בלבד. נוסף על כך, נכון לאוקטובר 2020 קיים משרד הרווחה הכשרה ייעודית אחת בלבד לטיפול בגברים.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת למשרד הרווחה לפעול בשיתוף הרשויות המקומיות לגיבוש מדיניות להגדלת מספר המטופלים הגברים בתחום האלימות במשפחה, למעקב אחריהם ולליווי שלהם, תוך איגום נתונים ואיתור מוקדי הקושי ברתימתם לטיפול לאורך זמן ובנשירה מטיפול והתאמה לצורכיהן של אוכלוסיות ייחודיות.

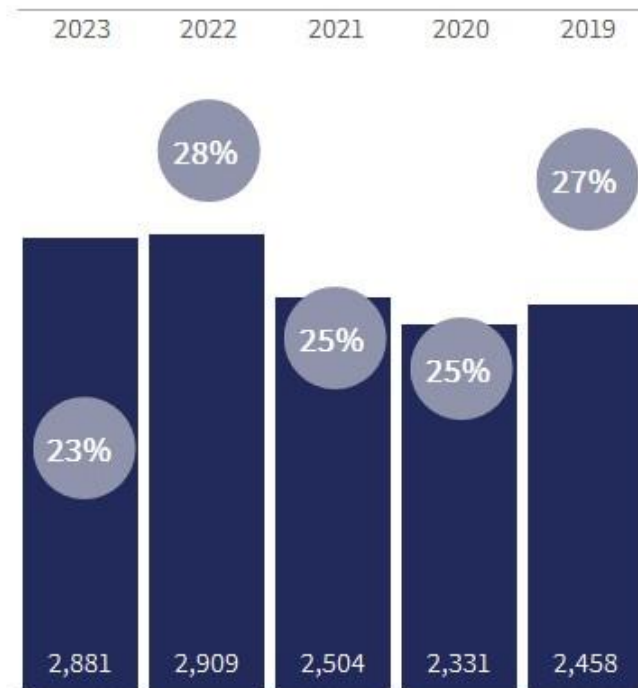
עיריית **בני ברק** מסרה בתשובתה לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי היא מייחסת חשיבות רבה לרתימת גברים לטיפול וכי המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה שהיא מפעילה פועל באופן יזום לרתימה של גברים לטיפול גם ללא מעורבותם של המשטרה או שירות המבחן. לצד זאת ציינה כי לא קיימים מענים מותאמים לגברים אלימים מהחברה הדתית-חרדית המורחקים מביתם. עיריית **בית שמש** מסרה בתשובתה מפברואר 2021 כי קיימת חשיבות בהקצאת תקן ייעודי לטיפול בגברים ולאיושו על ידי מטפל גבר כדי להנגיש את הטיפול גם לגברים מהחברה הדתית-חרדית.

ביקורת המעקב: נמצא כי לפי הדיווח הידני שהעבירו המרכזים למשרד הרווחה לשנת 2023, שיעור המטופלים הגברים מכלל המטופלים הבוגרים (נשים וגברים גם יחד) במרכזים בשנה זו היה כ-23% (2,881 מתוך 12,271), ומכלל המטופלים (נשים, גברים וילדים) היה שיעור הגברים כ-21%. בקרב המטופלים הבוגרים מהחברה הערבית, שיעור המטופלים הגברים היה נמוך יותר ועמד בשנה זו על כ-19% (527 מתוך 2,764), ומכלל המטופלים (נשים, גברים וילדים) היה שיעור הגברים כ-16%. הנתונים על מספרם ושיעורם של המטופלים הגברים מכלל המטופלים הבוגרים במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה בשנים 2019 - 2023 מוצגים בתרשים 16 שלהלן.

310 חגית הרטף, מירי לוין-רוזליס ונעמה בר-און, "תוצאות התערבות טיפולית ייחודית לגברים אלימים בבית-נועם - הצלחות, גבולות וקשיים", **מפגש לעבודה חינוכית-סוציאלית** 17 (2003), עמ' 65 - 87.

311 הכוונה להפניה באמצעות הוועדות המחוזיות לאלימות במשפחה. ראו תת-הפרק "טיפול ושיקום לאחר שחרור הפוגע ממאסר".

תרשים 16 : מספרם ושיעורם של המטופלים הגברים מכלל המטופלים הבגירים במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, 2019 - 2023



לפי הדיווח הידני שהעבירו המרכזים למשרד הרווחה לשנים 2020 - 2023 והנתונים לשנת 2019 מהביקורת הקודמת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הנתונים על מספרם ושיעורם של המטופלים הגברים מאוכלוסיות מגוונות מכלל המטופלים הבגירים מאוכלוסיות מגוונות במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה בשנים 2019 - 2023 מוצגים בתרשים 17 שלהלן.

תרשים 17 : מספרם ושיעורם של גברים מאוכלוסיות מגוונות מכלל המטופלים הבגירים מאוכלוסיות אלו במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, 2023



לפי הדיווח הידני שהעבירו המרכזים למשרד הרווחה לשנת 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 16 לעיל עולה כי אף שחלה עלייה במספרם המוחלט של המטופלים הגברים בשנים 2019 ו-2023 (מ-2,458 ל-2,881), הגידול במספרם היה בשיעור נמוך יותר מהגידול במספרן המוחלט של המטופלות. לכן שיעור המטופלים הגברים ירד בשנים הללו (מ-27% ל-23%, בהתאמה). מתרשים 17 עולה עוד כי מקרב המטופלים הבגירים עולי חבר העמים, שיעור המטופלים הגברים היה נמוך מהשיעור הכללי ועמד על כ-21% (205 מתוך 972). מקרב

המטופלים הבגירים יוצאי אתיופיה היה שיעור זה נמוך אף יותר ועמד על כ-17% (47 מתוך 284)³¹².

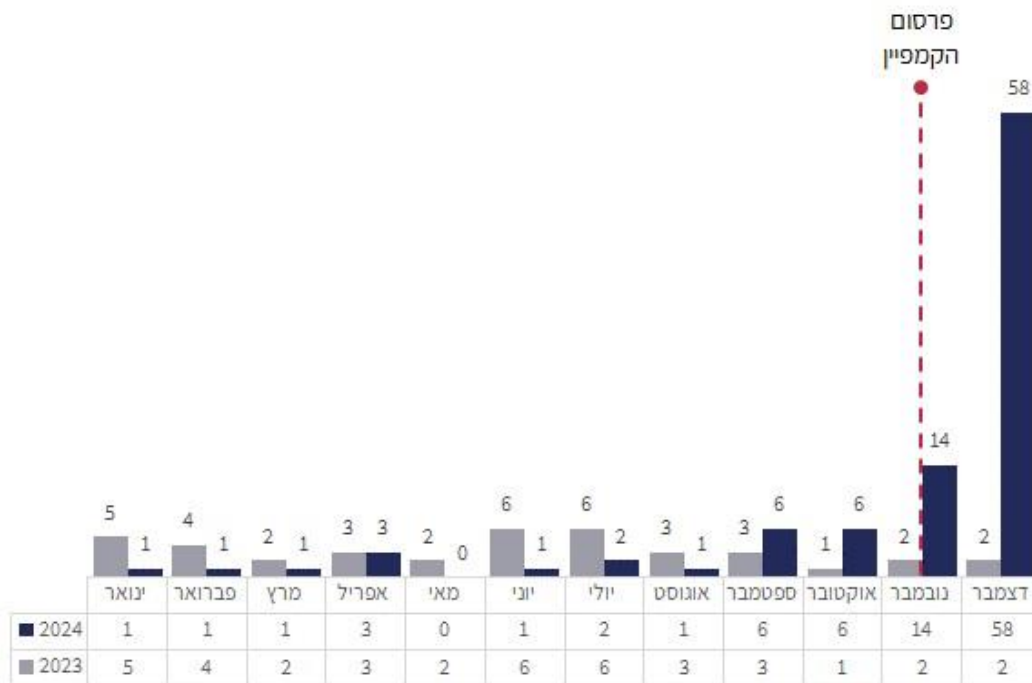
יש לציין כי בשנת 2023 שיעור הנשירה מטיפול בקרב מטופלים גברים היה זהה לשיעור הנשירה מטיפול בקרב מטופלות נשים ועמד על כ-16%: מקרב הנשים נשרו מטיפול בשנת 2023 1,516 מטופלות מתוך 9,390 מטופלות בשנה זו, ומקרב הגברים נשרו מטיפול בשנה האמורה 465 מטופלים מתוך 2,881 מטופלים בשנה זו. מתשובות הרשויות המקומיות לשאלונים עלה כי הסיבות לנשירה של נשים וגברים מטיפול דומות, ובכלל זה חוסר פניות רגשית וקושי בהתמדה בטיפול, אילוצי זמן הקשורים גם למקום העבודה או שינוי מקום מגורים. רק אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו ציינה בהתייחס למטופלים גברים כי נשירה מטיפול נובעת גם מתום תקופת הפיקוח תחת צו של שירות המבחן.

במהלך ביקורת המעקב היה מצוי משרד הרווחה בעיצומו של הליך הקמתם של שני מרכזים ייעודיים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה בקרב גברים במחוזות ירושלים והצפון. המרכזים מבוססים על תפיסת הפעלה אזורית והם מיועדים, כל אחד, לכ-75 מטופלים, שלהם יינתנו מענים טיפוליים מותאמים, לרבות באמצעים מקוונים, על פי צרכי הייחודיים של כל מטופל. הפעלתם של המרכזים תלויה במחקר שבמסגרתו ייקבעו גם מדדי תוצאה מותאמים.

יש לציין כי במהלך ביקורת המעקב, בנובמבר 2024, בסמוך לציון יום המאבק הבינלאומי לאלימות כלפי נשים, יצא משרד הרווחה בקמפיין ארצי שהופנה באופן ייעודי לגברים המצויים במעגל האלימות. בעקבות הקמפיין נרשמה עלייה חדה וניכרת בהיקף הפניות של גברים לקו הסיוע הייעודי שמפעיל משרד הרווחה, מפנייה אחת בלבד בחודש אוגוסט 2024 ל-58 פניות בחודש דצמבר באותה השנה. עם זאת, היקף הפניות נותר נמוך במידה ניכרת בהשוואה להיקף הפניות שמתקבלות במוקד הסיוע מצד נשים (כ-210 פניות בחודש בממוצע). הנתונים על היקף הפניות החודשי לקו הסיוע הייעודי לגברים שמפעיל משרד הרווחה בשנים 2023 ו-2024 - מוצגים בתרשים 18 שלהלן.

הנתונים מתייחסים לעולים חדשים (שעלו לאחר שנת 2008) וכן לעולים ותיקים (שעלו לארץ בשנים 1990 - 2007). לא נמצא הבדל משמעותי בשיעור זה בניתוח נפרד של הנתונים לפי שנת העלייה.

תרשים 18 : הנתונים על היקף הפניות החודשי לקו הסיוע הייעודי לגברים שמפעיל משרד הרווחה בשנים 2023 ו-2024



לפי נתוני משרד הרווחה על הפניות שהתקבלו במוקד הסיוע הייעודי לגברים בשנים 2023 ו-2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים המוצגים בתרשים 18 לעיל עולה כי בין החודשים ינואר 2023 עד אוקטובר 2024 התקבלו מדי חודש פניות בודדות לקו הסיוע הייעודי לגברים (שלוש פניות בממוצע בחודש). בחודשים נובמבר ודצמבר 2024 חלה עלייה ניכרת במספר הפניות שהתקבלו בקו הסיוע הייעודי: בחודש נובמבר 2024, שבמהלכו פורסם הקמפיין, מספר הפניות שהתקבלו לקו הסיוע הייעודי היה גבוה פי חמש מהממוצע החודשי של הפניות שהתקבלו בחודשים ינואר 2023 עד אוקטובר 2024, ובחודש דצמבר 2024 היה מספר הפניות גבוה פי 20 מהממוצע האמור.

הביקורת הקודמת העלתה כי מבין כלל המטופלים הבוגרים (גברים ונשים גם יחד) במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, שיעורם של הגברים היה כ-27% בלבד וכי שיעור זה היה נמוך יותר בקרב המטופלים הגברים בחברה הלא-יהודית (כ-19%). בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה. אף שחלה עלייה במספרם המוחלט של המטופלים הגברים בשנים 2019 ו-2023 (מ-2,458 ל-2,881), הגידול במספרם היה בשיעור נמוך יותר מהגידול במספרן המוחלט של המטופלות. לכן שיעור המטופלים הגברים ירד בשנים הללו (מ-27% ל-23%, בהתאמה) ואילו שיעור זה בקרב המטופלים הגברים בחברה הלא-יהודית נותר ללא שינוי (19%).

המועצה האזורית דרום השרון מסרה בתשובה כי מספר הגברים המטופלים במרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה המופעל בתחומה נמוך, בדומה לנתון הכלל-ארצי.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי לצד פרסום הקמפיין הייחודי והקמתם של המרכזים הייעודיים שנועדו לרתום לטיפול גברים המצויים בתחילת רצף האלימות, הוא גם מקצה תקני כוח אדם ייעודיים לעובדים סוציאליים המתמחים בטיפול בגברים וכן מקיים הכשרות ייעודיות בנושא.

משרד מבקר המדינה מציין את משרד הרווחה על הקמפיין הייעודי שיזם לרתימתם לטיפול של גברים המצויים במעגל האלימות, מהלך שניכר כי אכן הוביל לעלייה במספר הגברים שפנו לטיפול באמצעות קו הסיוע הארצי הייעודי שמפעיל משרד הרווחה.

לצד זאת, מומלץ למשרד הרווחה להשלים בהקדם את הקמתם של המרכזים הייעודיים לטיפול בגברים כדי להרחיב את המענים המותאמים עבורם, לנוכח שיעורם הנמוך מקרב המטופלים הבגירים במרכזים. בתוך כך מומלץ לפעול להתאמת המענים במרכזים החדשים שיוקמו וכן במרכזים הקיימים גם לאוכלוסיות ייחודיות, ובכלל זה לגברים מהחברה הדתית-חרדית והערבית ועולים חדשים וותיקים. עוד מומלץ למשרד הרווחה לפעול לגיבוש דרכי פעולה לרתימתם של גברים לטיפול, ובכלל זה התמודדות עם תופעת הנשירה מטיפול.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי אתגרי הטיפול בגברים מאפיינים את כלל תחומי העבודה של המחלקות לשירותים חברתיים, אך הם מקבלים משנה תוקף בתחום הטיפול באלימות במשפחה. עוד מסר כי הוא מלא תקווה שהקמתם של המרכזים הייעודיים לטיפול בגברים יעלו את המענה הטיפולי לגברים, בפרט בתחום האלימות בתוך התא המשפחתי ובין בני זוג.

מידת תיקון הליקוי



הטיפול במרכזים ביוצאי ברית המועצות וביוצאי אתיופיה³¹³

משנת 2004 מפעילים משרד העלייה ומשרד הרווחה במשותף, בחלק מהמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, תוכנית ייעודית למטופלים יוצאי ברית המועצות ויוצאי אתיופיה (להלן - תוכנית "גשרים"). הנחת היסוד שעליה מבוססת התוכנית היא כי תופעת ההגירה בין ארצות עלולה להגביר את חשיפתם של עולים לתופעת האלימות, על רקע תהליך ההשתלבות בחברה וכן על רקע הבדלי שפה ותרבות³¹⁴. במסגרת התוכנית מוקצים תקנים ייעודיים לטובת העסקת עובדים סוציאליים דוברי השפה הרוסית והאמהרית (ובכמה מהמרכזים - גם דוברי צרפתית וספרדית), בעלי הכשרה ייעודית לצורך מתן מענה טיפולי מותאם שפה ותרבות לעולים חדשים נפגעי אלימות במשפחה³¹⁵. הקריטריונים להקצאת התקנים הייעודיים במסגרת תוכנית "גשרים" נקבעו על ידי ועדת היגוי בין-משרדית בראשות משרד הרווחה ובהשתתפות משרד העלייה. קריטריונים אלה מתייחסים בין השאר למספרם ולשיעורם של העולים המתגוררים בתחומה של הרשות המקומית; קבוצות מוצא שבהן התרחשו מקרי רצח נשים בידי בני זוג ומקום מגוריהם; היתכנות העסקת איש מקצוע דובר שפה במרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה.

הביקורת הקודמת: בשנת 2019 הופעלה תוכנית "גשרים" ב-28 רשויות מקומיות. הועלה כי הרוב הגדול של הרשויות המקומיות שבהן הופעלה התוכנית השתייכו למדד חברתי-כלכלי בינוני או גבוה (25 מתוך 28 רשויות מקומיות). בחינת שיעור העולים מכלל התושבים ומספר הנזקקים בתחום האלימות במשפחה בכל רשות מקומית העלתה כי לא הייתה בהכרח הלימה בין היקף התקנים הייעודיים שהוקצו במסגרת התוכנית לבין צורכיהן בפועל של הרשויות המקומיות. כך לדוגמה נמצא כי בעיריית **אילת** היה שיעור העולים ומספר הנזקקים גבוה מהממוצע הארצי (כ-8%), אך היא לא נכללה בתוכנית בשנת 2019, ואילו בעיריות **כפר סבא** ו**ראשון לציון**, שנכללו בתוכנית בשנה זו, שיעור העולים ומספר הנזקקים היה נמוך מהממוצע הארצי. עוד נמצא כי מבין הרשויות המקומיות היהודיות שהשתייכו למדד חברתי-כלכלי נמוך ושיעור העולים בהן היה גבוה מהממוצע הארצי - רק 3 מתוך 12 נכללו בתוכנית באותה השנה.

³¹³ בביקורת הקודמת נושא זה נכלל בתת-הפרק "התוכנית 'גשרים' לטיפול באלימות בקרב עולים", עמ' 497 - 498.

³¹⁴ ארנון אדלשטיין, **רצח בנות זוג בישראל היבטים תיאורטיים ואמפיריים** (2013), עמ' 129 - 132.

³¹⁵ לפי משרד העלייה, "עולה חדש" הוא מי שעלה לארץ בעשר השנים האחרונות, ולעניין עולים מאתיופיה - במהלך 15 השנים האחרונות. מי ששוהה בארץ פרק זמן ארוך יותר מוגדר "עולה ותיק".

הביקורת הקודמת העלתה עוד כי בשנים 2015 - 2021 נעשו שינויים מזעריים ברשימת הרשויות המקומיות שנכללו בתוכנית "גשרים" ובהיקף התקנים הייעודיים שהוקצו במסגרת התוכנית (הסרה של רשות מקומית אחת והוספה של שלוש רשויות אחרות).

משרד מבקר המדינה המליץ לביקורת הקודמת למשרד הרווחה ולמשרד העלייה להקפיד לבחון מפעם לפעם את מידת ההתאמה לצורכיהן של הרשויות המקומיות מבחינת שיעור העולים המתגוררים בתחומן ולהבטיח כי המשאבים הייעודיים במסגרת תוכנית "גשרים" יוקצו באופן המיטבי.

משרד העלייה מסר בתשובתו לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי בתוכנית "גשרים" נכללו רשויות מקומיות רבות שהשתייכו למדד חברתי-כלכלי בינוני, משום שברשויות אלו התגוררו עולים רבים, וכי המדד החברתי-כלכלי לא נמנה עם השיקולים בבחירת הרשויות המקומיות שייכללו בתוכנית. עוד הוסיף כי נעשות התאמות בהקצאת כוח האדם במסגרת התוכנית מדי שנה ואף במהלך השנה על פי הצורך. אשר לאי-הכללתה של עיריית אילת בתוכנית "גשרים" מסר משרד העלייה כי העירייה לא העלתה בפניו או בפני משרד הרווחה צורך ייחודי בהקשר זה, אך הם יקיימו דיון בנוגע לצורכי העיר לנוכח קליטתם של עולים רבים בתחומה בשנים האחרונות.

משרד הרווחה מסר בתשובתו מפברואר 2021 כי בשנתיים שקדמו למועד התשובה פעל בשיתוף עם משרד העלייה לעדכון רשימת הרשויות המקומיות הנכללות בתוכנית "גשרים", בהתאם לשיעור העולים המתגוררים בתחומן ולהיקף הפניות של עולים בתחום האלימות במשפחה וכי המענה במסגרת התוכנית ניתן גם לעולים חדשים וגם לעולים ותיקים.

עיריית אילת מסרה בתשובתה ממרץ 2021 כי במרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה שהיא מפעילה מועסקת ברבע משרה עובדת סוציאלית דוברת רוסית. העובדת עברה הכשרה ייעודית בתחום האלימות במשפחה, אך לא עברה הכשרה ייעודית בעבודה עם עולים. עוד מסרה העירייה כי פנתה לאחרונה למשרד הרווחה בבקשה להקצות לה משרה ייעודית לטיפול בעולים אך פנייתה טרם נענתה.

ביקורת המעקב: נכון למועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, פעלה תוכנית "גשרים" ב-31 רשויות מקומיות, ובהן עיריית אילת שהתווספה לתוכנית לאחר הביקורת הקודמת. בכל אחת מהשנים 2022 - 2024 הקצו משרד הרווחה ומשרד העלייה במשותף כ-4.5 מיליון ש"ח לטובת הפעלת התוכנית³¹⁶. במסגרת יישום הסכם "כתף אל כתף", הומרו ביולי 2024 התקנים הייעודיים שהוקצו במסגרת תוכנית "גשרים", והעובדים הסוציאליים נקלטו בהעסקה ישירה ברשויות המקומיות שבהן הופעלה התוכנית.

יוצא מן האמור כי בשנים 2022 - 2024 לא חלו שינויים של ממש בהרכב הרשויות המקומיות שנכללו בתוכנית "גשרים" וכי התקציב שהוקצה לטובת הפעלת התוכנית בשנים הללו נותר ללא שינוי.

במסגרת הביקורת הנוכחית נבדק גם אופן ניצול התקציב שהוקצה במסגרת תוכנית "גשרים" בשנים 2022 - 2023. ניתוח הנתונים העלה כי בשנים אלו התקציב לא נוצל במלואו: בשנת 2022 כ-11% מהתקציב לא נוצל (360,372 ש"ח מתוך 3,360,000 ש"ח), ובשנת 2023 כ-20% מהתקציב לא נוצל (1,694,896 ש"ח מתוך 3,360,000 ש"ח). עוד הועלה כי לצד רשויות מקומיות שהוקצה להן תקציב ושהוא לא נוצל כלל באף אחת מהשנים הללו, נמצאו גם רשויות מקומיות שניצלו את התקציב אף שהן לא נכללו בתוכנית בשנים הללו. כך בין השאר נמצא כי בשנים 2022 - 2023 עירויות אופקים, כפר סבא, נהריה ועפולה לא ניצלו כלל את התקציב הייעודי שהוקצה להן במסגרת

מתוך סכום כולל של 4,480,000 ש"ח שהוקצו בשנים 2022 - 2024, חלקו של משרד הרווחה עמד על כ-75% מהתקציב (3,317,300 ש"ח), וחלקו של משרד העלייה עמד על כ-25% (1,162,700 ש"ח).

התוכנית בסכום מצטבר של כ-385 אלפי ש"ח. מנגד נמצא כי בשנת 2022 העביר משרד הרווחה תקציב בסך של כ-630 אלפי ש"ח לשמונה רשויות מקומיות שכלל לא נכללו בתוכנית "גשרים" באותה השנה.

הביקורת הקודמת העלתה כי לא הייתה בהכרח הלימה בין היקף התקנים הייעודיים שהוקצו במסגרת תוכנית "גשרים" לבין צורכיהן בפועל של הרשויות המקומיות והרוב הגדול של הרשויות המקומיות שבהן הופעלה התוכנית השתייכו למדד חברתי-כלכלי בינוני או גבוה (25 מתוך 28 רשויות מקומיות). בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה. נמצא כי בשנים 2022 - 2024 חל שינוי מסוים בהרכב הרשויות המקומיות שנכללו בתוכנית וכי התקציב שהוקצה לטובת הפעלת התוכנית בשנים הללו נותר ללא שינוי. יתרה מזו, אף כי התקציב לא נוצל במלואו על ידי הרשויות המקומיות שנכללו בתוכנית, ועל אף החשיבות בבחינת החסמים העומדים בפני הרשויות המקומיות בניצול התקציב, נמצא כי משרד העלייה ומשרד הרווחה לא קיימו באופן סדיר דיונים משותפים בנוגע למתכונת הפעלת התוכנית ולא בחנו את מידת ההתאמה לצורכיהן של הרשויות המקומיות מבחינת שיעור העולים המתגוררים בתחומן. כך גם משרד העלייה ומשרד הרווחה לא בחנו את ניצול התקציב הייעודי על ידי הרשויות המקומיות שנכללות בתוכנית או את העברת התקציב לרשויות מקומיות אחרות, שאינן נכללות בתוכנית וייתכן שלא עמדו בקריטריונים שלשםם הוקצה התקציב הייעודי במסגרת התוכנית.

משרד הרווחה מסר במהלך ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, כי במסגרת מודל המימון הקודם של המרכזים, ובתוך כך גם של תוכנית "גשרים", היה קושי לקיים מעקב שיטתי וסדור אחר איוש התקנים הייעודיים במרכזים. לפי משרד הרווחה, קושי זה צפוי להיפתר בעקבות יישום הסכם "כתף אל כתף". בהתייחס לרשויות המקומיות שניצלו את התקציב הייעודי במסגרת התוכנית אף שאינן נמנות עם הרשויות המקומיות הנכללות בתוכנית, מסר משרד הרווחה במהלך הביקורת כי הדבר התאפשר משום שהתקציב לא נוצל במלואו על ידי הרשויות המקומיות שנכללו בתוכנית. לצד זאת מסר כי בעקבות יישום הסכם "כתף אל כתף" לא יתאפשר עוד לרשויות מקומיות שאינן נכללות בתוכנית "גשרים" לנצל את התקציב הייעודי המוקצה במסגרת התוכנית.

עיריית אילת מסרה בתשובתה מאפריל 2025 כי באוגוסט 2024 הוקצה לה תקן ייעודי לטיפול בעולים בהיקף של 50% משרה, ומאיישת אותו עובדת סוציאלית דוברת השפה הרוסית. עוד ציינה כי בשנת 2023, עוד קודם להקצאת התקן הייעודי, טופלו במרכז שבהפעלתה 25 עולים (מהם 11 עולים ותיקים), ובשנת 2024 טופלו במרכז 18 עולים (מהם 4 עולים ותיקים).

עיריית נהרייה מסרה בתשובתה מאפריל 2025 כי בעבר העסיקה עובדת סוציאלית בתקן ייעודי ובתקצוב ייעודי לטיפול בעולים, וכי מאז עזיבתה ניתן מענה במרכז למטופלים דוברי השפה הרוסית באמצעות עו"ס משפחה המועסקת במרכז. עיריית אופקים מסרה בתשובתה מאפריל 2025 כי לא הובא לידיעתה מידע בדבר הפעלתה של תוכנית "גשרים" והקצאת התקציב במסגרתה. עוד הוסיפה כי היא מייחסת חשיבות עליונה לניצול מיטבי של התקציבים המיועדים לרווחת תושביה, ובפרט התקציבים המיועדים לטיפול בתופעות חברתיות מורכבות ובהן תופעת האלימות במשפחה, וכי לו הייתה מודעת לכך שהוקצה לה תקציב ייעודי במסגרת תוכנית "גשרים", היא הייתה פועלת ללא דיחוי לניצול תקציב זה במלואו. עיריית עפולה מסרה בתשובתה ממאי 2025 כי לבקשתה, על רקע הגידול באוכלוסיית העיר ומשלא טופלו במרכז שבהפעלתה מטופלים העונים על ההגדרה של "עולה חדש", אושרה העברה תקציבית לצורך מתן מענה טיפולי לכלל אוכלוסיית העיר, ובכלל זה עולים שאינם בהכרח "עולים חדשים". גם עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה מאפריל 2025 כי לא ניצלה את התקציב במסגרת תוכנית "גשרים" בהיעדר צורך וכי נכון למועד תשובתה, לא מוקצה לה תקציב במסגרת התוכנית.

מומלץ למשרד הרווחה ולמשרד העלייה להקפיד על קיום דיונים משותפים ועיתיים באופן שיאפשר לקיים מעקב ובקרה סדורים ושיטתיים על הפעלת תוכנית "גשרים", ובכלל זה על ניצול התקציב על ידי הרשויות המקומיות הנכללות בתוכנית ועל ניצולו על ידי רשויות מקומיות שאינן נכללות בה. כן מומלץ לעמוד על שינויים בצורכיהן של הרשויות המקומיות, בין השאר

בהתחשב בשיעור העולים המתגוררים בתחומן, בהיקף המטופלים העולים הפונים לטיפול ובהיקף המטופלים בפועל במרכזים שהוחלט לכלול בתוכנית, וזאת בפרט ברשויות מקומיות המשתייכות למדד חברתי-כלכלי נמוך. מומלץ עוד לפעול להתאמת הקריטריונים לבחירת הרשויות המקומיות שייכללו בתוכנית גם בהתייחס לעולים ותיקים, שעשויים להמשיך ולהזדקק להנגשה שפתית ותרבותית גם אם עבר זמן רב מאז שעלו ארצה.

משרד העלייה מסר בתשובתו מאפריל 2025 כי הוא רואה בתוכנית "גשרים" נדבך חיוני במאמץ הלאומי להגנה על נפגעות ונפגעי אלימות במשפחה מקרב אוכלוסיית העולים וכי ימשיך לפעול בשיתוף פעולה עם הביקורת לטיוב התוכנית לטובת טיפול מותאם ויעיל. בהתייחס לפער בין הקצאת התקציב במסגרת התוכנית ובין ניצולו בפועל מסר כי הוא פועל בשיתוף משרד הרווחה בתחילתה של כל שנה, בהתבסס על מידע עדכני, כדי להתאים את הקצאת התקציב לאפשרות מימושו בפועל, וכי אם רשות מקומית אינה מנצלת את התקציב שהוקצה לה, הוא יועבר בשנת התקציב העוקבת לרשות מקומית אחרת. בדיקה בין-משרדית העלתה כי הפער נובע מקושי של הרשויות המקומיות לגייס כוח אדם מתאים מבחינת ידיעת שפות ורקע טיפולי. הוא הוסיף כי הוא מקבל את המלצת הביקורת לעניין הבקרה על ניצול התקציב, וכי כבר בשבועות הקרובים בכוונתו לפעול להטמעת תשתית בקרה אחידה שתאפשר ניטור רציף ושקוף של הקצאת המשאבים וניצולם והסטת תקנים בין הרשויות המקומיות במידת הצורך. אשר לקריטריונים להקצאת התקנים הוא ציין כי אלה אינם נוגעים למצבה החברתי-כלכלי של הרשות המקומית, אלא מתייחסים בעיקרם למספר מקרי האלימות המדווחים בקרב אוכלוסיית העולים בכל רשות. משרד העלייה ציין עוד כי מאז הביקורת הקודמת נעשו תיקונים מהותיים במתכונת הפעלת תוכנית "גשרים", ובין השאר נעשו התאמות בתהליך הקצאת התקנים, פותחו מענים מותאמים תרבותית והתוכנית הורחבה לדוברי שפות נוספות. הוא הוסיף כי בין השנים 2021 - 2023 טופלו במסגרת התוכנית כ-1,600 עולים, מהם כ-1,200 נשים עולות, ובכך יש כדי להצביע על עלייה במודעות ועל נכונות גוברת לפנות לקבלת סיוע בקרב אוכלוסייה זו.

מידת תיקון הליקוי



הכשירות המקצועית של העובדים הסוציאליים במרכזים ובמחלקות

כשירותם המקצועית של העובדים הסוציאליים המופקדים על מתן המענה הייעודי בתחום האלימות במשפחה חשובה להבטחת רמתם המקצועית של השירותים הניתנים על ידם, אך היא חשובה גם לנוכח תרומתה לביסוס הקשר עם המטופלים וכפועל יוצא ליעילות ומועילות הטיפול³¹⁷. חשיבות זו שבהבטחת כשירותם המקצועית של העובדים הסוציאליים המופקדים על מתן המענה הייעודי מעוגנת בהוראות התע"ס. מתוקף כך עוגנה בהוראות התע"ס גם מחויבותו של משרד הרווחה למתן סיוע והעמדת אמצעים לשם הבטחת כשירותם המקצועית של כלל העובדים הסוציאליים המופקדים על מתן מענה בתחום זה, ובכללם העובדים הסוציאליים במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ובמחלקות לשירותים חברתיים³¹⁸.

ה ב י ק ו ר ת ה ק ו ד מ ת : נמצא כי משרד הרווחה לא ניהל מעקב ומכאן שלא אכף את ההנחיות שקבע בהוראות התע"ס לעניין כשירותם המקצועית של העובדים הסוציאליים הנותנים מענה

317 ראו והשוו: אלה ברנד לוי ומיקי מלול, "תפיסת מקבלות שירות את הטיפול הסוציאלי במחלקות לשירותים חברתיים: הבדלים בין טיפול שגרתי לטיפול מודע-עיוני", **ביטחון סוציאלי** 106 (2019), עמ' 157 (להלן - ברנד לוי ומלול).

318 סעיפים 11 ו-15.3.5 להוראת תע"ס 3.28.

טיפול בתחום האלימות במשפחה. מנתוני משרד הרווחה עלה כי בשנים 2015 - 2019 כ-20% מהמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה (22 מהם) לא שלחו כלל את העובדים הסוציאליים שהעסיקו להכשרה ייעודית בתחום האלימות במשפחה. מהמרכזים ששלחו את עובדיהם להכשרות כאמור (88 מרכזים), לפחות כ-20% מהם שלחו רק חלק מעובדיהם להכשרה זו³¹⁹. בקרב הרשויות המקומיות שנבדקו והפעילו מרכז במהלך הביקורת הקודמת הועלה כי בממוצע כמחצית מהעובדים הסוציאליים שהועסקו בהם הוכשרו לעבודתם כנדרש. הביקורת הקודמת העלתה עוד כי בחלק מהרשויות המקומיות לא נשלחו עובדים סוציאליים להכשרה ייעודית בשל תדירות נמוכה או תפוסה גבוהה של ההכשרות המקצועיות שמקיים משרד הרווחה, או לחלופין בשל אי-התאמתן של ההכשרות הקיימות לעובדים סוציאליים ותיקים.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת למשרד הרווחה לקיים מעקב אחר כשירותם המקצועית של המטפלים במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה והציע לבחון כיצד אפשר להבטיח את השתתפותם בהכשרות המחייבות. עוד המליץ למרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה לעודד את העובדים הסוציאליים שהם מעסיקים להשתתף בהכשרות הייעודיות כדי להבטיח את רמתם המקצועית של השירותים הניתנים במרכזים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי בכוונתו לערוך מיפוי של כוח האדם המועסק במרכזים וכשירותו המקצועית הנדרשת, בשיתוף עם בית הספר המרכזי להכשרת עובדים בשירותי רווחה (להלן גם - בית הספר המרכזי)³²⁰, וכי כבר בתוכניות ההכשרה המקצועיות לשנת 2021 תינתן עדיפות להשלמת הפערים בנושא זה. עוד מסר כי לצד מתן תגבור למרכזים בתקני כוח אדם ותקציב, ניתן על ידו דגש גם על העמקת הידע המקצועי של העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים וכי לצורך כך הופק תדריך מקצועי ושולבו בהכשרותיהם נושאים בתחום האלימות במשפחה. כמו כן מסר משרד הרווחה כי הוא בוחן אפשרות לפתח לומדה לאנשי מקצוע שאינם מתחום האלימות במשפחה במטרה לשפר את מיומנות האבחון וההתערבות שלהם בעיתות חירום בתחום האלימות במשפחה.

ביקורת המעקב: נמצא כי כפי שמסר בתשובתו לביקורת הקודמת, במהלך שנת 2022 ערך משרד הרווחה בשיתוף בית הספר המרכזי מיפוי מאפיינים וצרכים של עובדים סוציאליים במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה באמצעות שאלון שעליו השיבו 406 עובדים (להלן - סקר מיפוי הצרכים במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה או סקר מיפוי הצרכים).

מסקר מיפוי הצרכים שעשה משרד הרווחה בשנת 2022 עלה כי כ-29% מהמשיבים על השאלון, המועסקים כעובדים סוציאליים במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, לא השתתפו בהכשרה או בהשתלמות ייעודית בתחום האלימות במשפחה דרך בית הספר המרכזי³²¹.

בהקשר זה יש להוסיף כי גם מהתשובות על השאלונים של ארבע מהרשויות המקומיות שנבדקו הועלה כי ייתכן שטיפול בתחום האלימות במשפחה ניתן בעבר בידי עובד סוציאלי ללא הכשרה ייעודית, בין השאר עו"ס משפחה או עובד חדש במרכז או במחלקה שטרם עבר הכשרה בנושא.

ביקורת המעקב העלתה עוד כי בשנים 2021 - 2024 (עד 31 באוגוסט) התקיימו 26 מחזורים של קורסים ייעודיים בתחום האלימות במשפחה, ובין השאר התקיימו קורסים ייעודיים עבור עו"ס משפחה בתחום הטיפול בילדים ובגברים וכן טיפול רגיש תרבות ורגיש מגדר. פירוט על הקורסים הייעודיים בתחום האלימות במשפחה שהתקיימו בשנים הללו, בחלוקה לפי תחומי ההכשרה הייחודיים, מובא בלוח 14 שלהלן.

319 החישוב בביקורת הקודמת נעשה בהתבסס על תקינת כוח האדם ולא על איוש התקנים בפועל, בהיעדר נתונים מלאים בנושא זה.

320 בית הספר המרכזי להכשרת עובדים לשירותי הרווחה משמש זרוע פדגוגית של משרד הרווחה ובית מקצועי להתפתחות ולניהול הקריירה של עובדים בכל מגוון התפקידים.

321 משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **מיפוי מאפיינים וצרכים של עובדים סוציאליים במרכזים למניעה וטיפול באלימות במשפחה (2022)**, עמ' 4.

לוח 14: הקורסים הייעודיים בתחום האלימות במשפחה בחלוקה לפי תחומי ההכשרה הייחודיים, 2021 - 2024 (עד 31 באוגוסט)

שנה	טיפול בילדים	טיפול רגיש מגדר	טיפול רגיש תרבות	קורס ייעודי לעו"ס משפחה	קורסים אחרים	סה"כ
2020	מחזור אחד (25 משתתפים)	✗	✗	✗	מחזור אחד (25 משתתפים)	2 מחזורים (50 משתתפים)
2021	מחזור אחד (25 משתתפים)	מחזור אחד (25 משתתפים)	מחזור אחד (25 משתתפים)	✗	2 מחזורים (50 משתתפים)	5 מחזורים (125 משתתפים)
2022	מחזור אחד (25 משתתפים)	מחזור אחד (25 משתתפים)	מחזור אחד (25 משתתפים)	2 מחזורים (50 משתתפים)	2 מחזורים (50 משתתפים)	7 מחזורים (175 משתתפים)
2023	מחזור אחד (25 משתתפים)	מחזור אחד (25 משתתפים)	מחזור אחד (25 משתתפים)	✗	4 מחזורים (100 משתתפים)	7 מחזורים (175 משתתפים)
2024	2 מחזורים (50 משתתפים)	מחזור אחד (25 משתתפים)	✗	✗	4 מחזורים (100 משתתפים)	7 מחזורים (175 משתתפים)
סה"כ	6 מחזורים (150 משתתפים)	4 מחזורים (100 משתתפים)	3 מחזורים (75 משתתפים)	2 מחזורים (50 משתתפים)	13 מחזורים (2 משתתפים)	28 מחזורים (700 משתתפים)

לפי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הועלה כי מאז שנת 2022 משרד הרווחה לא עשה סקר מיפוי צרכים נוסף בקרב העובדים הסוציאליים המועסקים במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה או במחלקות לשירותים חברתיים המופקדים על מתן מענה ייעודי בתחום האלימות במשפחה, וממילא אינו מחזיק בנתונים פרטניים ועדכניים על ההכשרות וההשתלמויות שבהן השתתפו העובדים הללו.

יצוין כי במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, היה מצוי משרד הרווחה בעיצומה של עבודה על בניית תוכנית הכשרה דיגיטלית בתחום האלימות במשפחה, שאמורה לתת מענה לגורמי מקצוע שאינם עובדים סוציאליים. משרד הרווחה מסר במהלך ביקורת המעקב כי הוא צפוי להשיק את תוכנית ההכשרה הדיגיטלית כבר בינואר 2025.

בביקורת הקודמת הועלה כי משרד הרווחה לא ניהל מעקב ומכאן שלא אכף את ההנחיות שקבע בהוראות התע"ס לעניין כשירותם המקצועית של העובדים הסוציאליים הנותנים מענה טיפולי בתחום האלימות במשפחה. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה רבה. במהלך שנת 2022 ערך משרד הרווחה בשיתוף בית הספר המרכזי להכשרת עובדים בשירותי רווחה מיפוי מאפיינים וצרכים של עובדים סוציאליים במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה. עם זאת, במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, משרד הרווחה לא החזיק בנתונים פרטניים ועדכניים על ההכשרות וההשתלמויות שבהן השתתפו העובדים הללו.

מומלץ למשרד הרווחה לאסוף, לאגם ולנהל באופן ממוחשב, עיתי ושיטתי את הנתונים על הכשירות המקצועית של כלל העובדים הסוציאליים המופקדים על מתן מענה ייעודי בתחום האלימות במשפחה, במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ובמחלקות לשירותים חברתיים. כך תונח בפניו תשתית המידע המלאה והעדכנית הנדרשת לקביעת תוכניות ההכשרה המקצועיות והתאמתן לצרכים בפועל כדי שתובטח כשירותם המקצועית של כלל העובדים המופקדים על מתן המענה הייעודי בתחום האלימות במשפחה במחלקות ובמרכזים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי כחלק מההתאמות שנעשות בדוחות הפיקוח תתווסף בדיקה גם לעניין ההכשרות של העובדים הסוציאליים במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה.

מידת תיקון הליקוי



עומס העבודה המוטל על העובדים הסוציאליים במרכזים

בעבודתו היום-יומית נדרש העובד הסוציאלי להתמודד עם מקרים מורכבים, מצבי לחץ ולעיתים גם סירוב של המטופל לשתף פעולה עימו. תחום האלימות במשפחה מעמיד אתגר מיוחד בהקשר זה לנוכח החשיבות של מיידיות הטיפול והצורך במתן מענה זמין ונגיש בכל רגע נתון. אלו מחייבים את נכונותו והיערכותו של העובד הסוציאלי בתחום האלימות במשפחה לעבוד בשעות ובנסיבות שאינן שגרתיות, לעיתים ללא גבולות מקצועיים ברורים ואף תוך העמדתו בסיכון³²². עומס העבודה הרב המוטל על העובד הסוציאלי, בדומה לבעלי מקצוע אחרים בתחומי הטיפול, לצד האתגרים הרבים בעבודתו, עלולים להביא לתחושת שחיקה, וכפועל יוצא לפגיעה בתפקודו המקצועי והאישי וביכולתו לבסס קשר מעמיק עם מטופליו³²³.

מעבר לפגיעה האפשרית בתפקודו המקצועי והאישי של העובד הסוציאלי, עומס העבודה המוטל עליו עלול להביא גם לידי פגיעה אפשרית בתפקודו של הארגון ולכך שקבלת ההחלטות ברמה הארגונית בנוגע לסדרי העדיפויות והקצאת המשאבים לא תיעשה באופן היעיל והמיטבי. כך, בנסיבות אלו, עלול להתעכב שלא לצורך הטיפול בנפגעי האלימות במשפחה, תוך העמדתם בסיכון והמשך חשיפתם לאלימות של הנפגעים הישירים והעקיפים, ותוך פגיעה אפשרית בתחושת האמון של המעורבים באלימות וכפועל יוצא בנכונותם לקבל טיפול³²⁴.

הביקורת הקודמת: נמצא כי משרד הרווחה לא החזיק בנתונים מהימנים בדבר מספר המטופלים ומספר המטופלים המועסקים במרכזים. לפי הערכתו של משרד הרווחה, בכל חודש בממוצע טיפל עובד סוציאלי שהועסק במשרה מלאה בכ-19 מטופלים (16 עד 22 מטופלים). עם זאת, ברשויות המקומיות שנבדקו נמצא כי עובד סוציאלי טיפל בממוצע בכ-23.5 תיקים בחודש וכי בעיריית רהט טיפל העובד הסוציאלי במרכז בכל חודש בממוצע בכ-30 עד 40 מטופלים.

בביקורת הקודמת הועלה כי עומס העבודה על העובדים הסוציאליים הוסבר בחלקו בהקצאה חסרה של תקני כוח אדם ייעודיים על ידי משרד הרווחה, ובחלקו בקושי של הרשויות המקומיות לאייש את תקני כוח האדם הייעודיים שהוקצו להן³²⁵. כך במועד סיום הביקורת הקודמת אוישו כ-68% בלבד מתקני כוח האדם הייעודיים לטיפול בילדים נפגעי אלימות - וכ-34% בלבד מתקני כוח האדם הייעודיים לטיפול בגברים.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת למשרד הרווחה לבחון את הפערים בין תקני כוח האדם הייעודיים שהוא מקצה לצורכיהם של המרכזים בפועל. עוד הומלץ לכלל המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה לפעול לאיוש מלא של תקני כוח האדם שהוקצו להם.

משרד הרווחה מסר בתשובתו לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי הקושי באיוש תקני כוח האדם נובע בעיקרו מהמעמד ומתנאי השכר של העובדים הסוציאליים בכללותם. עוד מסר כי מינואר 2021 יידרשו המרכזים לדווח לו בכל רבעון על היקף המטופלים והתקדמות הטיפול בהם כדי לאפשר לו ניטור שוטף של עומסי העבודה ורשימות ההמתנה לטיפול.

ביקורת המעקב: נמצא כי במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, החזיק משרד הרווחה בנתונים חלקיים בנוגע לאיוש תקני כוח האדם הייעודיים במרכזים לטיפול ולמניעת אלימות במשפחה. זאת אף כי נתונים אלה הכרחיים לניטור שוטף של עומס העבודה המוטל על

322 דין וחשבון ועדת בן-שלום (1998), עמ' 9.

323 טל ג'משי וסארה אבו-כף, "שחיקה וסימפטומים דיכאוניים בקרב עובדים סוציאליים: התרומה של ניהול קונפליקטים ומשאבי תמיכה חברתית", **חברה ורווחה** מ"א 4 (2021), עמ' 491 - 541; ראו והשוו גם: ברנד לוי ומלול, עמ' 159 - 160.

324 ברנד לוי ומלול, עמ' 160.

325 בהקשר זה ראו גם: טלי ארז, לייזה מורן-גלעד, רינת נמר-פוסטנברג, דפנה הרן, יפית כהן ויניב אורן, **מעמדו של העובד הסוציאלי: סקירה בינלאומית** (2020), עמ' 19.

העובדים במרכזים ולהצגת תמונה מלאה ומהימנה בדבר הפערים בין תקני כוח האדם הייעודיים, המאוישים ואלה שאינם מאוישים, לבין צורכיהם של המרכזים בפועל.

עוד הועלה כי לפי תשובות הרשויות המקומיות שנבדקו לשאלונים, בכל הנוגע למספר המטופלים במרכזים ולהקצאת תקני כוח האדם הייעודיים ואיושם בפועל, בעיריית **בית שמש** מספר המטופלים החודשי הממוצע שבהם טיפל עובד סוציאלי המועסק במרכז עלה מ-17.5 במהלך הביקורת הקודמת ל-22 במהלך ביקורת המעקב; בעיריית **דימונה** עלה מספר המטופלים הממוצע מ-20 ל-21.5; בעיריית **בני ברק וחדרה** עלה מספר המטופלים הממוצע מ-22 ל-24; בעיריית **סח'נין** עלה מספר המטופלים הממוצע מ-20 ל-24; ובעיריית **רהט** עלה מספר המטופלים הממוצע מ-30 ל-50. לעומת זאת, בעיריית **עכו** ירד מספר המטופלים הממוצע מ-22 ל-18 ובעיריית **ראש העין** ירד מספר המטופלים הממוצע מ-27 ל-24. עיריית **קריית מלאכי** לא מסרה בשאלון נתונים על מספר המטופלים הממוצע לעובד סוציאלי במרכז. הנתונים על היחס בין מספר המטופלים למספר המטפלים ושיעור איוש תקני כוח האדם ברשויות המקומיות שנבדקו והפעילו מרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה מובאים בלוח 15 שלהלן.

לוח 15: היחס בין מספר המטופלים למספר העובדים הסוציאליים ושיעור איוש תקני כוח האדם ברשויות המקומיות שנבדקו והפעילו מרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, לפי הנתונים שנמסרו בביקורת הקודמת וביקורת המעקב*

שם הרשות	הביקורת הקודמת		ביקורת המעקב			
	יחס מטופלים לעובד סוציאלי	יחס מטופלים לעובד סוציאלי	שיעור השינוי ביחס מטופלים לעובד סוציאלי	שיעור איוש התקנים הייעודיים לטיפול בגברים	שיעור איוש התקנים הייעודיים לטיפול בילדים	שיעור איוש התקנים הייעודיים לטיפול בגברים
בית שמש	17.5	22	↑	55%	100%	100%
בני ברק	22	24	↑	9%	100%	לא הוקצה תקן
דימונה	20	21.5	↑	8%	לא הוקצה תקן	100%
חדרה	22	24	↑	9%	100%	100%
סח'נין	20	24	↑	20%	100%	50%
קריית מלאכי	25	1.7	↓	ל.ר.	לא הוקצה תקן	100%
עכו	22	18	↓	-18%	75%	79%
ראש העין	27	24	↓	-11%	100%	100%
רהט	30	50	↑	67%	100%	100%

↑ המספר הממוצע של מטופלים לעובד סוציאלי עלה בין הביקורת הקודמת לביקורת המעקב

↓ המספר הממוצע של מטופלים לעובד סוציאלי ירד בין הביקורת הקודמת לביקורת המעקב

— לא נמסרו נתונים על המספר הממוצע של מטופלים לעובד סוציאלי בביקורת המעקב (ל.ג.)

לפי נתונים שנמסרו על ידי הרשויות המקומיות שנבדקו בביקורת הקודמת ולפי תשובותיהן לשאלונים שנשלחו אליהן במהלך ביקורת המעקב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הנתונים מתייחסים לרשויות מקומיות שהפעילו מרכזים גם במהלך הביקורת הקודמת וגם במהלך ביקורת המעקב.

מהנתונים המובאים בלוח 15 עולה כי מספר המטופלים החודשי הממוצע שבהם מטפל עובד סוציאלי המועסק במרכז עלה בעד כ-9% בבני ברק, בדימונה וחדרה, בכ-20% בסח'נין, בכ-26% בבית שמש ובכ-67% ברהט. לעומת זאת, מספר זה ירד בעכו (בכ-18%) ובראש העין (בכ-11%). הועלה עוד כי גם במרכזים שבהם אוישו באופן מלא תקני כוח האדם של העובדים הסוציאליים הייעודיים נותר עומס העבודה גבוה. כך לדוגמה בעיריית רהט אוישו כלל התקנים של העובדים הסוציאליים הייעודיים, ולמרות זאת היחס בין מספר המטופלים לעובד סוציאלי היה הגבוה ביותר (50 מטופלים לעובד סוציאלי אחד).

עיריית **יבנה**, שהחלה להפעיל מרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה לאחר סיום הביקורת הקודמת, ציינה בשאלון כי קיים קושי רב לגייס עובדים בתחום האלימות במשפחה בשל הצורך

במומחיות וידע מיוחדים, ויש בכך כדי להשליך על המענה הניתן במרכז ולזמני ההמתנה לטיפול. עיריית דימונה ציינה בשאלון שמערכת המחשוב המשמשת את המחלקה לשירותים חברתיים שלה אינה מאפשרת תיעוד מדויק של נזקקות בתחום האלימות במשפחה, ומשכך גם אינה מאפשרת להציג נתונים מלאים ומדויקים על מספר היחידים והמשפחות המטופלים במחלקה בתחום האלימות במשפחה. היא הוסיפה וצינה כי התיעוד החסר במערכות המידע שלה מביא לכך שעומס העבודה ומשאבי הזמן הנדרשים לטיפול בכלל הנזקקים בתחום האלימות במשפחה אינו בא לידי ביטוי בנתונים המוצגים במערכת.

ביקורת המעקב העלתה עוד כי סקר מיפוי הצרכים שעשה משרד הרווחה בשנת 2022, שנועד למפות את הכשירות המקצועית והצרכים המקצועיים של העובדים הסוציאליים במרכזים לצד תנאי העבודה שלהם וסביבת העבודה שלהם, לא כלל התייחסות לעומס העבודה על העובדים הסוציאליים ולמספר התיקים הממוצע שבו הם מטפלים.

יצוין כי במהלך שנת 2023 החל משרד הרווחה בהליך הסדרה של המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה בליווי של חברת ייעוץ ארגוני. במסגרת הליך ההסדרה נעשה מיפוי של מודל העבודה הקיים במרכזים, תוך בחינת מאפייניהם השונים של מרכזים קטנים וגדולים והשוואה לנעשה בתחום זה בעולם. מודל העבודה שייקבע בסיומו של ההליך יעוגן בהוראות התע"ס.

הביקורת הקודמת העלתה כי משרד הרווחה לא החזיק בנתונים מהימנים בדבר מספר המטופלים ומספר המטפלים המועסקים במרכזים וכי עומס העבודה על העובדים הסוציאליים במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ברשויות המקומיות שנבדקו בעניין זה היה גבוה מכפי שהעריך משרד הרווחה. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה. במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, החזיק משרד הרווחה בנתונים חלקיים בנוגע לאיוש תקני כוח האדם הייעודיים במרכזים לטיפול ולמניעת אלימות במשפחה. בנוסף לכך, בשש מתוך תשע הרשויות המקומיות שנבדקו בעניין זה עומס העבודה על העובדים הסוציאליים במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה היה גבוה בביקורת המעקב מכפי שנמסר בביקורת הקודמת.

עיריית חדרה מסרה בתשובתה כי עומס העבודה במרכז שבהפעלתה התגבר על רקע העלייה במספר המטופלים. גם העיריות בית שמש ובני ברק מסרו בתשובותיהן כי חלה עלייה ניכרת במספר המטופלים במרכז שכל אחת מהן מפעילה, בעוד שתקני כוח האדם במרכז אינם מאוישים במלואם. עיריית בית שמש הוסיפה כי לנוכח העלייה במשך ההמתנה לטיפול, המרכז שבהפעלתה החל להפעיל קבוצת אינטייק לנשים, המאפשרת מענה ראשוני לצורכיהן. עיריית יבנה מסרה בתשובתה כי היא פועלת במאמץ רב לצמצום הפערים בכוח האדם ואף הגדילה את תקינת כוח האדם המאוישת. עם זאת, היא נתקלת בקושי משמעותי לגייס עובדים סוציאליים, בפרט בתחום האלימות במשפחה, בשל תנאי השכר שבאפשרותה להציע להם מול אפשרויות העיסוק בתחום זה במגזר הפרטי ובקליניקות פרטיות. גם עיריית ראש העין מסרה בתשובתה כי נכון למועד תשובתה לא כל תקני כוח האדם במרכז היו מאוישים, והוסיפה כי קיים קושי לגייס עובדים סוציאליים למגזר הציבורי. עיריית סח'נין מסרה בתשובתה כי תקינת כוח האדם אינה מאוישת במלואה באישור משרד הרווחה.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי נושא האלימות במשפחה מצוי בליבת עשייתן של המחלקות לשירותים חברתיים, אך הן נתונות תחת מגבלות משמעותיות של משאבים ושל כוח אדם מקצועי, וזאת בפרט לנוכח היעדרו של סרגל תקינה מחייב וברקע מלחמת חרבות ברזל.

משרד מבקר המדינה מציין את המהלך שהחל לקדם משרד הרווחה בשנת 2023 בנוגע להסדרת מודל עבודה למרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה.

לצד זאת על משרד הרווחה להקפיד על איסוף שיטתי של נתונים על היקף המטופלים במרכזים והתקדמות הטיפול בהם, כפי שמסר שיעשה עוד בביקורת הקודמת. זאת כדי שיוכל לעקוב באופן שיטתי וסדור אחר עומסי העבודה המוטלים על העובדים הסוציאליים ואחר הסיבות לעומסים

אלו וההשלכות שלהם, ובהתאם לכך יוכל להעריך את דרכי ההתמודדות עם העומסים באופן מושכל ומיטבי. בתוך כך, על משרד הרווחה להשלים את איסוף ועיבוד הנתונים על איוש תקני כוח האדם במרכזים, לאחר השלמת קליטתם של כלל העובדים הסוציאליים במרכזים בהעסקה ישירה במסגרת יישום הסכם "כתף אל כתף".

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא פועל לאיסוף הנתונים על היקף המטופלים במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ועל התקדמות הטיפול בהם במסגרת השלמת יישום הסכם "כתף אל כתף" וכן באמצעות המערכת הממוחשבת החדשה ומערכת הפיקוח המרכזית.

מידת תיקון הליקוי



משך ההמתנה לטיפול במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה

על פי הוראות התע"ס, הבטחת מענה מיטבי בתחום האלימות במשפחה מחייבת מיידיות וזמינות במתן הסיוע. על גורמי הטיפול להיערך למתן סיוע לנפגעי אלימות במשפחה ככל האפשר ללא עיכוב וללא המתנה, וזאת ללא קשר לדרגת הסיכון של הנפגע בטרם עבר "אבחון יסודי"³²⁶.

הביקורת הקודמת: במהלך הביקורת הקודמת לא נמסרו נתונים ממשרד הרווחה בדבר משך ההמתנה לטיפול במרכזים. מניתוח נתונים שנאספו מהרשויות המקומיות שנבדקו עלה כי משך ההמתנה המשוער לקבלת טיפול מרגע הסכמתו של המטופל לקבלת הטיפול היה עשוי להגיע לשלושה חודשים: בעיריית סח'נין ודימונה היה משך ההמתנה כחודש וחצי וכחודש, בהתאמה; בעיריית עכו היה משך ההמתנה כשבועיים; בעיריית חדרה היה משך ההמתנה במקרים דחופים יום אחד ובמקרים אחרים - בין שבוע לשבועיים; בעיריית בית שמש ובני ברק מקרים דחופים נענו באופן מיידי, ובמקרים אחרים משך ההמתנה עמד על כשבוע ימים; אשר לעיריית רהט וראש העין נמסר כי כלל המקרים נענו באופן מיידי וללא המתנה. בחלק מהרשויות המקומיות היה זמן ההמתנה עבור תושבי חוץ ארוך יותר: בעיריית סח'נין היה משך ההמתנה כחודשיים, ובעיריית בית שמש כשבועיים. בעיריית בני ברק נמסר כי משך ההמתנה לטיפול עבור תושבי חוץ ממושך יותר בשל התננייתו באישור ובהשמה של הרשות המפנה וכי מקרים דחופים נענים על ידי הרשות המפנה.

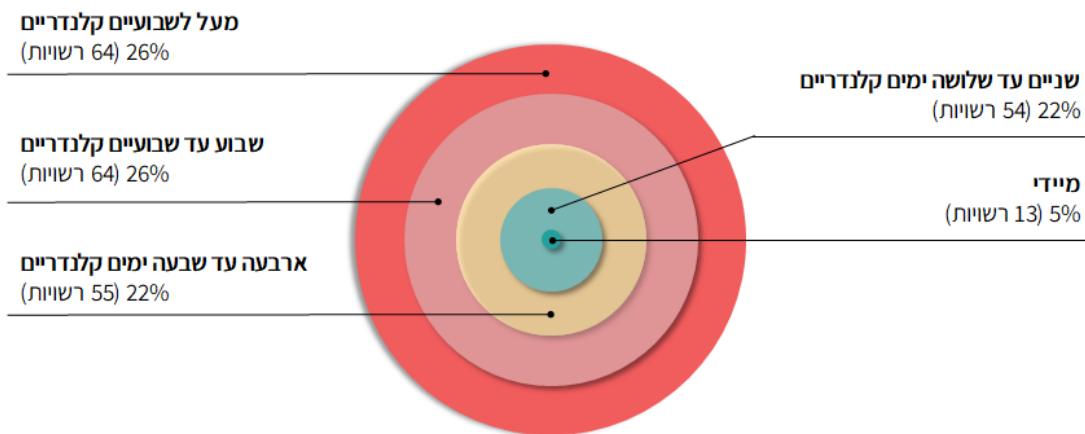
בכלל הרשויות שנבדקו עלה כי הסיבות העיקריות להמתנה לטיפול של יותר משבוע ימים היו מחסור בכוח אדם ועומס העבודה על המטפלים.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת למשרד הרווחה לבחון את משך הזמן לקבלת טיפול במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה.

עיריית בית שמש מסרה בתשובתה לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי במצבי מצוקה, שהתגברו בתקופת הקורונה, המענה ניתן באופן מיידי וכי אף שלא ניתן תגמול עבור שעות כוננות של העובדים הסוציאליים במרכזים, המענים ניתנים על ידם גם מחוץ לשעות העבודה ואף בשעות היום המאוחרות.

ביקורת המעקב: נמצא כי משרד הרווחה אינו אוסף נתונים על משך ההמתנה לטיפול במרכזים. יתרה מזו, גם המרכזים אינם נדרשים לכלול בדיווח התקופתי שהם מעבירים נתונים בנושא זה. משרד הרווחה הפיק לבקשת צוות הביקורת נתונים על משך ההמתנה הממוצע לטיפול במרכזים לשנים 2020 - 2024 בהתבסס על חישוב של משך הזמן שחלף (בימים) בין מועד ההחלטה על השמה (לאחר אינטייק [ריאיון קבלה ראשוני]) (להלן גם - מענה ראשוני) לבין ההשמה הראשונה שדווחה במערכת מס"ר (מערכת מסגרות רווחה) (להלן גם - טיפול מהותי)³²⁷. עם זאת, נתונים אלו משקפים תמונה חלקית בלבד, משום שקודם ליישום הסכם "כתף אל כתף" הרשויות המקומיות התבקשו לדווח רק עבור חלק מההשמות³²⁸. מנתונים חלקיים אלו הועלה כי משך ההמתנה הממוצע לטיפול בשנים 2020 - 2024 משתנה בין הרשויות המקומיות: בכ-5% מהרשויות המקומיות שלגביהן הועברו נתונים (13 מתוך 250) ניתן מענה מיידי (0 ימי המתנה בממוצע); בכחמישית מהרשויות המקומיות (54 מתוך 250) משך ההמתנה הוא שניים עד שלושה ימים קלנדריים³²⁹; בכחמישית מהרשויות המקומיות (55 מתוך 250) משך ההמתנה הוא ארבעה עד שבעה ימים קלנדריים; ובכחמישית מהרשויות המקומיות (128 מתוך 250) משך ההמתנה לטיפול הוא יותר משבוע ימים. נוסף על כך, בכרבע מהרשויות המקומיות (64 מתוך 250) משך ההמתנה לטיפול הוא יותר משבועיים.

תרשים 19: התפלגות הרשויות המקומיות לפי משך ההמתנה לטיפול במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה (ימים קלנדריים), ממוצע לשנים 2020 - 2024*



לפי נתוני משרד הרווחה בממוצע לשנים 2020 - 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הנתונים מתייחסים להשמות שדווחו במערכת מס"ר בלבד. יצוין כי דיווח במס"ר עשוי להתקבל באיחור בשל תקופת חגים, עומס עבודה על המרכז או טעות אנוש.

מבין הרשויות המקומיות שנבדקו עלה כי משכי ההמתנה לטיפול בממוצע לשנים 2020 - 2024 בעיריות חדרה ועכו היה דומה לזה שדווח בביקורת הקודמת (כשבועיים) וכך גם בעיריית ראש העין (כארבעה ימים). לעומת זאת, בעיריות בית שמש, בני ברק ורהט היה משך ההמתנה הממוצע לפי הנתונים שנמסרו בביקורת המעקב גבוה מכפי שנמסר בביקורת הקודמת (בין שלושה לארבעה שבועות בממוצע). בעיריית דימונה משך ההמתנה הממוצע לטיפול לפי הנתונים שנמסרו בביקורת המעקב היה נמוך מכפי שדווח בביקורת הקודמת (עד כשלושה שבועות בממוצע בהשוואה לכחודש). בעיריית סח'נין ממוצע משך ההמתנה לטיפול היה קצר במידה ניכרת ממשך ההמתנה שנמסר בביקורת הקודמת - כחודש וחצי בהשוואה לכשבוע בלבד.

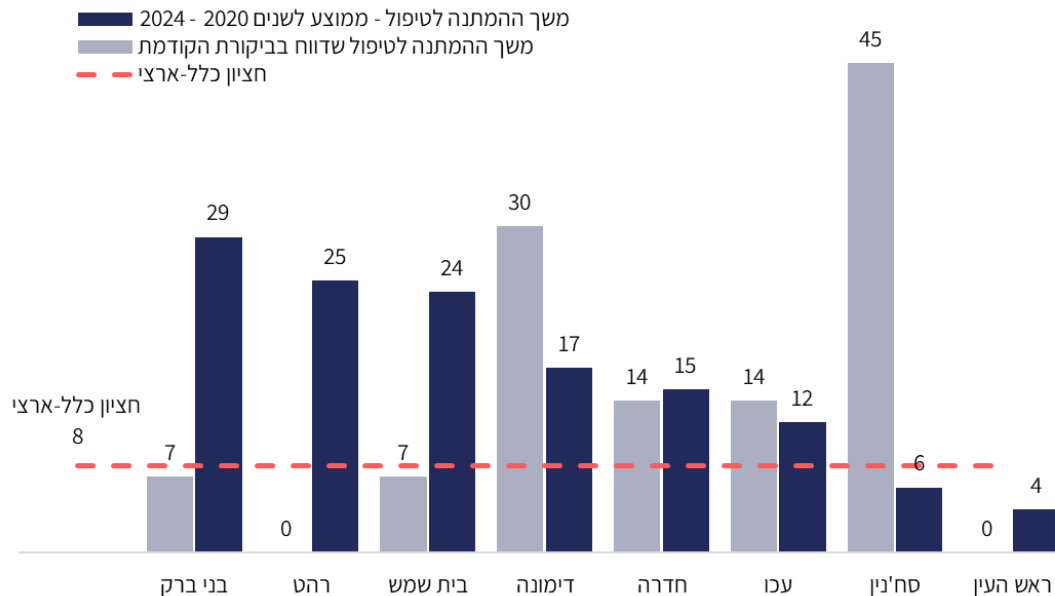
327 המונח "השמה" מתייחס לפעולה של הפנייתו של אדם הזקוק לתמיכה וסיוע לקבלת שירותי רווחה אישיים במסגרת חוץ-ביתית או בקהילה.

328 עד לרפורמת "כתף אל כתף" הרשויות המקומיות התבקשו לדווח על השמות רק עבור מטופלים אצל עובדים סוציאליים המועסקים בתקציבי פעולה. ההשמה הייתה מדווחת עבור כל בני המשפחה ולא ברמת הפרט היחיד. מסיבה זו מערכת מס"ר מציגה נתונים על כמחצית מהמטופלים בפועל ומתייחסת לטיפול מהותי, ואינה כוללת לדוגמה שיחת אינטייק טלפונית.

329 כלומר, כולל ימי שבת וחג.

הנתונים על משך ההמתנה הממוצע לטיפול במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה בכלל הרשויות המקומיות (הנתון החציוני) וברשויות המקומיות שנבדקו מובאים בתרשים 20 שלהלן.

תרשים 20: משך ההמתנה הממוצע לטיפול (ימים קלנדריים) במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה



על פי נתוני הרשויות המקומיות שנבדקו בביקורת שנמסרו בביקורת הקודמת והנתונים שהעביר משרד הרווחה לממוצע השנים 2024 - 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הנתונים מתייחסים להשמות שדווחו במערכת מס"ר בלבד. יצוין כי דיווח במס"ר עשוי להתקבל באיחור בשל הימצאות בתקופת חגים, עומס עבודה על המרכז או טעות אנוש.

מתרשים 20 עולה כי בעיריות **בית שמש**, **בני ברק**, **דימונה**, **חדרה**, **עכו** ו**רהט** משך ההמתנה הממוצע לטיפול במרכזים בשנים 2024 - 2020, כפי שעולה מנתוני משרד הרווחה, גבוה מהנתון החציוני הכלל-ארצי (שעמד על משך המתנה של כשמונה ימים קלנדריים בממוצע). עוד עולה כי בעיריות **בית שמש**, **בני ברק** ו**רהט** משך ההמתנה הממוצע גבוה מכפי שנמסר בביקורת הקודמת. לעומת זאת, בעיריות **סח'נין** ו**ראש העין** משך ההמתנה הממוצע נמוך מהנתון החציוני הכלל-ארצי, ובעיריית **סח'נין** הוא גם נמוך מכפי שנמסר בביקורת הקודמת.

במהלך הביקורת הקודמת לא נמסרו נתונים ממשרד הרווחה בדבר משך ההמתנה לטיפול במרכזים. מניתוח נתונים שנאספו מהרשויות המקומיות שנבדקו עלה כי משך ההמתנה הממוצע לקבלת טיפול מרגע הסכמתו של המטופל לקבלת הטיפול היה שונה מרשות לרשות והוא עשוי היה להגיע לשלושה חודשים. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה. מהנתונים החלקיים על משך ההמתנה הממוצע לטיפול במרכזים מסתמן שבכמחצית מהרשויות המקומיות (128 מתוך 250) משך ההמתנה לטיפול הוא יותר משבוע ימים (החציון הכלל-ארצי עומד על משך המתנה של כשמונה ימים) וכי בכרבע מהרשויות הוא מעל שבועיים, ומשכך לא ניתן בהן מענה טיפולי זמין לנפגעי האלימות במשפחה מייד לאחר האינטייק.

העיריות **בני ברק**, **דימונה** ו**חדרה** מסרו בתשובותיהן כי משך ההמתנה לטיפול משתנה בהתאם לרמת הדחיפות והמסוכנות. עיריית בני ברק ציינה כי מקרים דחופים המתאפיינים ברמת מסוכנות גבוהה מקבלים מענה מידי, אך במקרים אחרים המענה הטיפולי ניתן בתוך פרק זמן של עד כשלושה שבועות. עיריית דימונה ציינה כי פניות המחייבות מענה מידי יטופלו עוד באותו היום או לכל המאוחר בתוך מספר ימים, כתלות ברמת הדחיפות של הפנייה, ואילו פניות המצריכות התערבות ארוכת טווח יטופלו בתוך פרק זמן ארוך יותר. עוד הוסיפה כי משך ההמתנה לטיפול התקצר בעקבות איוש משרת עו"ס המשטרה, וכי היא צופה קיצור נוסף במשך ההמתנה לטיפול עם קליטתה של עובדת סוציאלית נוספת. עיריית חדרה ציינה שעם כל פונה מתקיימת שיחה

טלפונית לצורך תיעדוף, וכי לנוכח עומס הפניות הגבוה, משך ההמתנה המרבי לטיפול, ובלבד שאינו מתאפיין במסוכנות, הוא כשבועיים. אם קיים סיכון או חשש לסיכון, הפונה מתקבל לטיפול באופן מיידי וללא כל המתנה, וכדי להבטיח זאת, אף ישנה תורנות יומית של עובדים בשעות העבודה. עוד הוסיפה כי נעשים כל המאמצים לצמצום משכי ההמתנה לטיפול. עיריית ראש העין מסרה בתשובתה כי צוות המרכז שבהפעלתה עושה מאמצים רבים כדי לשמר את משך ההמתנה הקצר לטיפול. עיריית רה"ט מסרה בתשובתה ממרץ 2025 ובתשובתה המשלימה מאפריל 2025 כי אין זמני המתנה לטיפול במרכז שבהפעלתה, והוסיפה כי לפני יישום הסכם "כתף אל כתף" הועברו דיווחים חלקיים על השמות למרכז, או שהדיווחים הועברו באיחור, ובכך ייתכן שיש כדי להסביר את משך ההמתנה לטיפול כפי שעולה מנתוני משרד הרווחה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי מודל ההפעלה של המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה מחייב מתן מענה ראשוני מיידי. כדי לאפשר זאת, מבלי להגביר את עומס העבודה המוטל על העובדים הסוציאליים, נקבע תקן מופחת לעניין עומס התיקים הקבוע על המטפל (מ-22 ל-20 מטופלים לעובד סוציאלי)³³⁰. לצד זאת מסר כי בשל תנאי העסקתם של העובדים הסוציאליים והמשבר שחוות המחלקות לשירותים חברתיים, קיים קושי של ממש בגיוס עובדים מיומנים למרכזים, באופן המשפיע על היכולת לתת מענה למכלול צורכיהם של הפונים.

על משרד הרווחה לפעול לבחינה שיטתית של משכי ההמתנה לטיפול במרכזים והתאמתם לאופי השירותים הניתנים בהם, המחייבים מידיות וזמינות באספקתם. כדי לאפשר ניטור ובקרה מיטבית, לרבות בקרה עצמית של המרכזים עצמם, ובפרט לנוכח השונות במשך ההמתנה בין המרכזים, מומלץ כי משרד הרווחה יקבע אמות מידה לעניין משך ההמתנה לטיפול - תוך הבחנה בין מענה ראשוני ובין מענה טיפולי מהותי - וזאת גם בשים לב לרמת הדחיפות ולרמת המסוכנות הנשקפת לפונה.

מידת תיקון הליקוי



הנגישות הפיזית וסביבת הטיפול במחלקות לשירותים חברתיים ובמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה³³¹

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, והתקנות שהותקנו מכוחו (להלן - חוק שוויון זכויות ותקנותיו) קובעים את החובה כי כל מקום ציבורי, ובכלל זה המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, או מרכז המספק שירותי רווחה או שירותים טיפוליים אחרים - יהיו נגישים לאנשים עם מוגבלות. לגבי מבני ציבור קיימים קובע חוק שוויון זכויות ותקנותיו הוראות לעניין התאמות הנגישות שיש לבצע במבנה וכן את המועד האחרון לביצוען. בהתייחס למבני ציבור קיימים ברשויות המקומיות נקבע כי על הרשויות המקומיות להשלים את התאמות הנגישות הנדרשות בחוק שוויון זכויות ותקנותיו עד ל-1 בנובמבר 2021, אולם בכפוף לתנאים מסוימים תינתן ארכה לרשויות מקומיות להשלמת התאמות הנגישות עד ל-31 במרץ 2026.³³²

³³⁰ משרד הרווחה והביטחון החברתי, "מודל הפעלה למרכזים/יחידות למניעה וטיפול באלימות במשפחה" (6.6.24).

³³¹ בביקורת הקודמת נושא זה נכלל בתת-הפרק "היבטים נוספים באיכות השירות", עמ' 558 - 560.

³³² סעיף 19ט(א)(5) וסימן ג' לחוק שוויון זכויות ותקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים), התשע"ב-2011. המקומות הציבוריים שחלה לגביהם חובת הנגשה מפורטים בתוספת הראשונה לחוק שוויון זכויות.

התאמתו של מבנה למתן שירותי רווחה אינה נמדדת רק במובנים של נגישות לאנשים עם מוגבלות אלא גם במובנים נוספים, ובכלל זה קרבתו הגיאוגרפית למקבלי השירות או אפשרויות ההגעה אליו בהתחשב בסביבה שבה הוא ממוקם ויכולתו של המבנה להבטיח את שלום המטופלים והמטפלים ואת הפרטיות למטופלים ולהקנות תחושת ביטחון אישית לבאים בשעריו. הואיל ומדובר במרכז המספק שירותים בתחום האלימות במשפחה, הרי שהחשיבות בהקניית תחושת ביטחון אישית לנפגעי האלימות הבאים בשערי המרכז מועצמת אף יותר.

הביקורת הקודמת: נמצא כי מבני המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה והמחלקה לשירותים חברתיים בעיריית בית שמש ובמועצה המקומית שיבלי - אום אל-ר'נם לא היו מונגשים לאנשים עם מוגבלות כמחויב בחוק ובתקנות. עוד הועלה כי בשניים מהמרכזים קיימות בעיות בטיחות שאינן מאפשרות להבטיח את שלום המטופלים בו. באחד מהם (להלן - מרכז א') נמצא לדוגמה שלא מוצב שומר בכניסה למבנה המרכז ודלת הכניסה למרכז רעועה וקלה לפריצה.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת לעיריית בית שמש ולמועצה מקומית שיבלי - אום אל-ר'נם לפעול להנגשתם הפיזית של מבני המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה והמחלקה לשירותים חברתיים, כנדרש בחוק שוויון זכויות ובתקנותיו, כדי להבטיח את נגישות השירותים הניתנים בהם גם לאנשים עם מוגבלות. עוד הומלץ לכלל הרשויות המקומיות לפעול לאבטחתם של המרכזים הפועלים בתחומן וכן הומלץ למשרד הרווחה להנחות את הרשויות המקומיות כיצד לנהוג בנושא זה.

ביקורת המעקב: הרשויות המקומיות שנבדקו התבקשו להתייחס בשאלון לנגישותם של המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה לאנשים עם מוגבלות, נכון לאוגוסט 2024, בחלוף קרוב לשלוש שנים מהמועד האחרון שנקבע בחוק שוויון זכויות להשלמת ביצוע התאמות הנגישות.

המועצה המקומית שיבלי - אום אל-ר'נם מסרה במענה על השאלון כי מבנה המחלקה לשירותים חברתיים היה נגיש לאנשים עם מוגבלות, אולם לא הוצג אישור מורשה לנגישות כנדרש³³³. עיריית בית שמש טרם השלימה את הנגשת מבנה המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה שבתחומה לאנשים עם מוגבלות, ומסרה כי תהליך ההנגשה צפוי להסתיים במהלך שנת 2025. עוד הועלה כי גם המרכז בעיריית סח'נין לא היה מונגש, אך העירייה מסרה במהלך ביקורת המעקב כי הוא עתיד לעבור למבנה מונגש.

יש לציין כי מהתשובות על השאלונים עלה שגם המרכז שמפעילה עיריית קריית מלאכי אינו מונגש לאנשים עם מוגבלות משום שהוא ממוקם בקומה השנייה של המבנה, ללא מעלית. עם זאת, העירייה מסרה במהלך ביקורת המעקב כי במידת הצורך מתקיימות פגישות טיפוליות בקומה הראשונה של המבנה.

אשר להיבטים הנוגעים להבטחת שלומם של המטופלים והמטפלים ולהקניית תחושת ביטחון אישי עבורם הועלה כי מרכז א' פעל להחלפתה של דלת הכניסה למרכז וכן הותקנו קודן ומצלמות אבטחה במרכז. לצד זאת הועלה כי מרכז שמפעילה עירייה אחרת ממוקם באזור המתאפיין בשיעורי פשיעה גבוהים, עובדה העלולה להניא מטופלים מלהגיע לטיפול במרכז מחשש לביטחונם האישי (להלן - מרכז ב').

הביקורת הקודמת העלתה כי מבני המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה והמחלקה לשירותים חברתיים בעיריית בית שמש ובמועצה מקומית שיבלי - אום אל-ר'נם לא היו מונגשים לאנשים עם מוגבלות, כמחויב בחוק ובתקנות. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה חלקית וכי במועד סיומה, בדצמבר 2024, עיריית בית שמש טרם השלימה באופן רשמי את הנגשתו של מבנה המרכז שבהפעלתה לאנשים עם מוגבלות כמחויב בחוק ובתקנות. נוסף על

מורשה לנגישות הוא איש מקצוע שתפקידו לסייע בכל הקשור באפיון, תכנון, בקרה ופיקוח על יישום הדרישות להתאמות נגישות לפי דרישות חוק שוויון זכויות, בין שלעניין מבנים, תשתיות וסביבה (מורשה לנגישות מתו"ס) ובין שלעניין נגישות השירות, לרבות אביזרים ונהלים (מורשה לנגישות השירות).

כך הועלה כי גם מבנה המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה בעיריית סח'נין אינו מונגש לאנשים עם מוגבלות כאמור, וכן כי במרכז ב' קיימות בעיות בהיבטים הנוגעים להבטחת שלומם של המטופלים והמטפלים ותחושת הביטחון האישי שלהם.

על העיריית בית שמש וסח'נין להשלים ללא דיחוי את הפעולות הנדרשות להתאמתם של מבני המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה בתחומן למתן מענה גם לאנשים עם מוגבלות, כנדרש בחוק שוויון זכויות ותקנותיו. מומלץ לעירייה המפעילה את מרכז ב' להעביר את פעילות המרכז למיקום חלופי כדי להבטיח את נגישותו לכלל הזקוקים לטיפול, תוך שימת דגש בין השאר גם על תחושת הביטחון האישי של הבאים בשערו.

עיריית קריית מלאכי מסרה בתשובתה כי אומנם מבנה המרכז אינו מונגש לאנשים עם מוגבלות, כפי שנמסר במהלך ביקורת המעקב, אך לא מתאפשר מצב שבו בשל כך נמנע שירות מאדם עם מוגבלות. עיריית בית שמש מסרה בתשובתה כי מאז הביקורת הקודמת נסלל שביל אספלט המוביל מהחנייה למבנה המרכז לצורך מעבר של כיסא גלגלים וכי נכון למועד התשובה, מבנה המרכז מונגש, והאישור הרשמי לכך צפוי להינתן במהלך השנה הקרובה.

מידת תיקון הליקוי



שיבלי - אום אל - ר'נם
מרכז א'

בית שמש

מעורבות משטרת ישראל באיתורם של המעורבים באלימות בין בני זוג ובהפנייתם לטיפול

משטרת ישראל, הנמנית עם מערכת אכיפת החוק, משמשת לעיתים כקו ההגנה הראשון עבור נפגעי אלימות במשפחה, משמשה האלימות עולה כדי עבירה פלילית. לנוכח חומרתה היתרה של תופעת האלימות במשפחה ומורכבות הטיפול בה, ולנוכח ההשפעה הרבה המיוחדת לאופן הטיפול של המשטרה בתלונות אלו על האפשרות שמתלוננים יחזרו בהם מתלונתם, הוכר הצורך במתן מענה ייעודי ומותאם בתחום זה בתחנות המשטרה³³⁴. נוסף על התפקיד שממלאת במקרים אלה המשטרה במישור האכיפה הפלילית, נקודת המפגש הראשונה של נפגעי האלימות במשפחה ושל הפוגעים עם מערכת אכיפת החוק יש בה משום הזדמנות לרתימתם להליך טיפולי בקהילה, שכן בנקודת זמן זו למעורבים מודעות גבוהה לקיומה של בעיה³³⁵. מסיבה זו קיימת חשיבות רבה לביסוס ממשקי עבודה ורצף טיפולי בין תחנות המשטרה לבין גורמי הטיפול בתחום האלימות במשפחה בקהילה. שהרי מעורבות מערכת אכיפת החוק בהתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, כמו בכל תופעה אחרת המצויה ברף הענישה הפלילית, מתאפיינת מעצם טיבה בטיפול בביטוייה החיצוניים של התופעה בלבד ולא בגורמי השורש שלה³³⁶.

בביקורת הקודמת נבדק המענה הייעודי בתחום האלימות במשפחה שניתן בתוך תחנות המשטרה בהקשר זה וכן נבדקו היבטים מסוימים בממשקי העבודה בין תחנות המשטרה למחלקות

³³⁴ דין וחשבון ועדת קרפ (1989); אפרת שהם, "הקמת מערך חוקרי אלימות במשפחה (אלמ"ב) מה נשתנה?", פלילים ד' 55 (1994), עמ' 57 - 58.

³³⁵ התוכנית הבין-משרדית להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, משרד הרווחה בשותפות קרן רש"י וג'וינט אלכא, "פיתוח שירותים במאבק באלימות הזוגית" (2022), עמ' 6.

³³⁶ אורית שלו ופנחס יחזקאלי, "דגם לטיפול מערכתי משולב בתחנת באר שבע", פלילים ד' 223 (1994), עמ' 234.

לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות ולמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה בכל הנוגע להעברת מידע ושמירה על הרצף הטיפולי. נושאים אלו מוסדרים בחלקם בנוהל שקבעה משטרת ישראל בנושא "הטיפול המשטירי בעבירות אלימות במשפחה" (נוהל הטיפול המשטירי בעבירות אלימות במשפחה)³³⁷ וכן בנוהל משותף למשטרת ישראל ולמשרד הרווחה בנושא "טיוב התיאום בין משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשטרת ישראל בתחום אלימות במשפחה בדגש על נשים בסיכון גבוה" (להלן - נוהל טיוב)³³⁸. להלן יפורטו ממצאי המעקב בנושאים אלו.

המענה הייעודי בתחום האלימות במשפחה בתוך תחנות המשטרה

במהלך סוף שנות התשעים של המאה ה-20 הקימה לראשונה משטרת ישראל מערך חוקרים מיוחד בעל הכשרה ייעודית לטיפול בעבירות של אלימות בין בני זוג (להלן - מערך החוקרים המיוחד או חוקרי האלימות במשפחה)³³⁹. כעבור שני עשורים, בשנת 2018, החלו לפעול בתחנות משטרה מסוימות, לצד מערך חוקרי האלימות במשפחה, יחידות ייעודיות האמונות על הטיפול בעבירות בתוך המשפחה (להלן - מחלקי משפחה). יחידות אלו כוללות קצין, חוקרים ועובד סוציאלי (להלן גם עו"ס מחלקי משפחה), שתפקידם לתכלל את המענה המשטירי בכל הנוגע לעבירות המתרחשות בתוך התא המשפחתי במטרה להגביר את מועילות הטיפול המשטירי בעבירות אלו³⁴⁰.

הביקורת הקודמת: בשנת 2019 נפתחו ב-83 תחנות המשטרה שהיו פרוסות ברחבי הארץ כ-23,000 תיקי חקירה בגין עבירות אלימות בין בני זוג, וכרבע מהם (כ-5,700 תיקי חקירה) נפתחו בגין עבירות אלימות בין בני זוג במגזר הלא-יהודי. הועלה כי על אף היקף תיקי החקירה שנפתחו בגין עבירות אלו, מבין כלל חוקרי המשטרה שנמנו עם מערך החוקרים המיוחד, כ-21% מהם (38 מתוך 180) לא השתתפו בהכשרה ייעודית בנושא, העוסקת, בין היתר, בהיבטים של רגישות תרבותית להתמודדות עם התופעה.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת למשטרת ישראל להשלים את הכשרתם הייעודית של כלל חוקרי המשטרה הנמנים עם מערך חוקרי האלימות במשפחה.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה לביקורת הקודמת מפרברואר 2021 כי צפויות להתקיים הכשרות בתחום האלימות במשפחה במהלך שנת 2021, וכן כי היא פועלת לגיוס חוקרים דוברי שפות מגוונות למערך החקירות בכלל ולמערך האלימות במשפחה בפרט.

ביקורת המעקב: לפי נתוני משטרת ישראל לשנת 2022, קרוב למחצית מתיקי החקירה בגין עבירות אלימות גופנית או איומים נפתחו בגין עבירות שבוצעו בתוך התא המשפחתי (29,863 מתוך 71,919, שהם כ-42%)³⁴¹. רובם הגדול של תיקי החקירה שנפתחו בשנה זו בגין עבירות אלימות במשפחה עסקו באלימות בין בני זוג (24,336 מתוך 29,863, שהם כ-81%). במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, כלל מערך חוקרי האלימות במשפחה במשטרה 168 חוקרים.

³³⁷ נוהל זה מתווה את תהליך החקירה המשטירי בעבירות אלימות במשפחה תוך הסדרת עבודתו של מערך חוקרי האלימות במשפחה וכן את ממשק העבודה בין תחנות המשטרה למחלקות לשירותים חברתיים ולמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה. בין השאר הנוהל קובע את חובתם של חוקרי המשטרה בעבירות אלימות במשפחה ליידע את נפגע העבירה ואת החשוד על אפשרויות הטיפול בקהילה ולבקש את הסכמתם להעברת דיווח במישרין על ביצוע העבירה מתחנת המשטרה לגורמי הטיפול בקהילה באמצעות טופס ייעודי (סעיף 4(ד) לנהל). הנוהל העדכני פורסם בינואר 2024.

³³⁸ חוזר מיוחד של מנכ"ל משרד הרווחה מס' 92, "נוהל טיוב התיאום בין משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשטרת ישראל בתחום אלימות במשפחה בדגש על נשים בסיכון גבוה" (1.2.16). נוהל זה נועד לחזק את ממשקי העבודה והתיאום בין משרד הרווחה, משטרת ישראל וגורמי הטיפול בקהילה בכל הקשור לטיפול בתופעת האלימות במשפחה, בדגש על נשים המצויות בסיכון גבוה. הנוהל מסדיר הקמה של מנגנונים לדיונים משותפים ולניהול משותף של נותנים ומידע בנוגע לנשים נפגעות אלימות המצויות בסיכון גבוה.

³³⁹ דין וחשבון ועדת בן-שלום (1998), עמ' 15.

³⁴⁰ יחידות אלו אמונות על מתן טיפול גם בעבירות מין, עבירות אלימות כלפי חסרי ישע קטינים, קשישים ובעלי מוגבלות, גם אם אינן מתרחשות בתוך התא המשפחתי, וזאת בשל רגישותן ומורכבותן.

³⁴¹ משטרת ישראל, **השנתון הסטטיסטי 2022** (2023). הנתון נוגע לתיקי חקירה שיש בהם חשוד או נילון (תיקי חקירה גלויים).

הועלה כי כ-27% (46 מתוך 168) מחוקרי האלימות במשפחה במשטרת ישראל שנמנו עם מערך חוקרי האלימות במשפחה במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, לא השתתפו בהכשרה ייעודית בתחום האלימות במשפחה (הכשרה ייעודית בעבירות אלימות במשפחה או הכשרה אחודה של מחלקי משפחה המאגדת בתוכה, לצד תחום האלימות במשפחה, גם את הטיפול בעבירות מין וכן בעבירות כלפי קטינים, חסרי ישע ואנשים עם מוגבלות). כמחצית מחוקרי המשטרה שלא השתתפו בהכשרה ייעודית כאמור הוצבו בתפקיד במהלך שנת 2024.

משטרת ישראל מסרה במהלך ביקורת המעקב כי מערך חוקרי המשטרה בתחום האלימות במשפחה הוא דינמי וחלים בו שינויים, בשל הצטרפות של חוקרים למערך או עזיבה שלהם גם בשל פרישה. עוד מסרה משטרת ישראל כי ייתכן שישנם חוקרים נוספים הנמנים עם מערך האלימות במשפחה, אולם הם אינם מסווגים ככאלו ברישומיה, ובימים אלה היא מקיימת אפוא עבודת מטה במטרה למפות ולסווג את כלל חוקרי המשטרה הנמנים עם מערך זה.

הביקורת הקודמת העלתה כי כ-21% מבין כלל חוקרי האלימות במשפחה במשטרת ישראל שנמנו עם מערך האלימות במשפחה (38 מתוך 180) לא השתתפו בהכשרה ייעודית לטיפול בעבירות של אלימות בין בני זוג. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי לא תוקן וכי כ-27% (46 מתוך 168) מחוקרי האלימות במשפחה במשטרת ישראל שנמנו עם מערך חוקרי האלימות במשפחה במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, לא השתתפו בהכשרה ייעודית כאמור.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי במהלך כל שנה היא מקיימת שתי השתלמויות בנושא מחלקי משפחה וכי היא מבצעת בקרה, כדי שבהשתלמויות אלו ישובצו חוקרים שטרם השתתפו בהן.

על משטרת ישראל להשלים את מיפוי מערך חוקרי האלימות במשפחה תוך המשך בקרה מתמדת על ההכשרות הייעודיות שבהן משתתפים החוקרים הנמנים עם המערך. זאת כדי להבטיח כי כלל החוקרים האמונים על מתן מענה ייעודי בתחום האלימות במשפחה יהיו בעלי הכשרה מתאימה לכך בסמוך ככל האפשר למועד כניסתם לתפקיד.

מידת תיקון הליקוי



הקשר בין תחנות המשטרה לבין המחלקות לשירותים חברתיים והמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה³⁴²

מתחילת המאה ה-21 מפעיל משרד הרווחה את תוכנית "עו"ס משטרה", בשיתוף עם מדור נפגעי עבירה במשטרת ישראל והרשות לביטחון קהילתי, האחראית להפעלת התוכנית בחברה הערבית³⁴³. התוכנית נועדה לחזק את ממשקי העבודה והרצף הטיפולי בין תחנות המשטרה לבין שירותי הטיפול והמניעה בתחום האלימות במשפחה הניתנים בקהילה; להעניק למעורבים במקרי

בביקורת הקודמת נושא זה נכלל בתת-הפרק "תוכנית עו"ס משטרה", עמ' 500 - 505.

המודל הייחודי של תוכנית עו"ס משטרה בחברה הערבית הופעל עד לשנת 2018 כחלק מהתוכנית "עיר ללא אלימות" מכוח החלטת הממשלה 2711, "יישום מודל ייחודי להתמודדות עם אירועי אלימות נגד נשים בחברה הערבית" (1.6.17). האחריות להפעלת התוכנית הועברה לרשות למאבק באלימות, סמים ואלכוהול (כיום הרשות לביטחון קהילתי) בשנת 2018. נכון לשנת 2024 מופעלת התוכנית גם מכוח החלטת הממשלה 549, "תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022 - 2026" (24.3.22).

342

343

אלימות במשפחה טיפול בסמוך ככל האפשר למועד הגשת התלונה במשטרה; וכן לסייע ברתיעה לטיפול של כלל המעורבים במקרי האלימות במשפחה - גברים, נשים וילדים³⁴⁴.

על פי הוראות התע"ס, במסגרת תוכנית עו"ס משטרה אמור עובד סוציאלי ייעודי (להלן - עו"ס משטרה) לשהות בתחנת המשטרה שאליה הוא משויך "מספר פעמים בשבוע, בשעות המתואמות עם הגורמים המתאימים בתחנת המשטרה", אך מקום עבודתו הקבוע הוא במרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה. במהלך השהות בתחנת המשטרה, העובד הסוציאלי אמור לקבל עדכון מחוקרי המשטרה בנוגע לתיקים שנפתחו בתחום האלימות בין בני זוג, לערוך מיון ראשוני של התיקים וכן לזמן את נפגע העבירה ואת הפוגע לאינטייק ראשוני בתחנת המשטרה או במרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה במטרה לנסות ולרתום אותם לטיפול³⁴⁵. ברשויות מקומיות מהחברה הערבית, שבהן מופעלת התוכנית במימון הרשות לביטחון קהילתי, מקום מושבו הקבוע של עו"ס משטרה הוא בתחנת המשטרה שאליה הוא משויך.

בשנת 2017, לאור הצלחת התוכנית ושביעות הרצון ממנה, המליצה ועדת המנכ"לים על הרחבת התוכנית תוך גיבוש תפיסת ניהול אחידה המייצגת את משרד הרווחה³⁴⁶. להלן יפורטו ממצאי ביקורת המעקב בכל הנוגע לפריסה הגיאוגרפית של התוכנית ותרומתה לרתיעה של נשים וגברים לטיפול, וכן יפורטו ממצאי הביקורת הנוכחית בכל הנוגע לתורת ההפעלה של התוכנית.

הפריסה הגיאוגרפית של תוכנית עו"ס משטרה

הביקורת הקודמת: נמצא כי על אף המלצתה של ועדת המנכ"לים, תוכנית עו"ס משטרה הופעלה בשנת 2019 ב-46 רשויות מקומיות בלבד: משרד הרווחה מימן את הפעלת התוכנית ב-32 מרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ברשויות מקומיות עם אוכלוסייה יהודית או מעורבת, והרשות לביטחון קהילתי מימנה הקצאת 11 משרות ברשויות מקומיות מהחברה הערבית ו-3 משרות ברשויות מקומיות מהחברה היהודית.

עוד העלתה הביקורת הקודמת כי בעיריית **יבנה**, במועצה מקומית **קדימה-צורן** ובמועצות האזוריות **דרום השרון** ו**מטה יהודה** לא הופעלה תוכנית עו"ס משטרה, ומרשויות אלו נמסר כי עו"ס המשטרה של הרשות המקומית הסמוכה לא קיים קשר עם המחלקה לשירותים חברתיים שלהן. גם עיריית **בית שמש** מסרה אז כי מקרי אלימות במשפחה שהתרחשו במועצה האזורית הסמוכה **מטה יהודה** לא הועברו לעו"ס משטרה שהועסק במרכז של עיריית **בית שמש** לטיפול ומניעת אלימות במשפחה.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת למשרד הרווחה ולמשטרת ישראל לבחון את הרחבת תוכנית עו"ס משטרה לרשויות מקומיות נוספות בזיקה להיקף הנזקקים בהן. עוד הומלץ כי בכלל תחנות המשטרה והמרכזים שבהן מופעלת התוכנית יינתן מענה אזורי, על פי מתווה התוכנית בחברה הערבית שמפעילה הרשות לביטחון קהילתי.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי הביעה את עמדתה החיובית הנחרצת לגבי הצורך בהרחבת תוכנית עו"ס משטרה. אשר לרשויות מקומיות שבהן לא מופעלת התוכנית מסרה משטרת ישראל כי במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות אלו מתקיימים דרך שגרה דיונים בעניינין של נשים בסיכון גבוה על פי נוהל טיוב. משרד הרווחה מסר בתשובתו מפברואר 2021 כי מספר היישובים שבהם הופעלה התוכנית הוגדל בעקבות המלצות ועדת רוזנבאום, וכי בכוונתו לפעול להרחבת התוכנית כך שתופעל בכ-30 יישובים נוספים. עוד הוסיף משרד הרווחה כי יפעל במידת האפשר לשלב עו"ס משטרה בכל תחנות המשטרה ובכל המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה.

344 הדס שפירא, אנה רוניקובסקי-קוראס וטל ארזי, **תוכנית "עו"ס משטרה": ממצאי פיילוט למדידת התוכנית** (2021), עמ' 4.

345 סעיף 3.3 ו-6(1) להוראת תע"ס 3.28, עמ' 25 - 26.

346 תוכנית הפעולה של ועדת המנכ"לים, עמ' 73 - 77.

עיריית **יבנה** מסרה בתשובתה מפברואר 2021 כי היא מקיימת קשר רציף עם המשטרה בכל הקשור לנשים מאוימות וכי קיימות שגרות עבודה קבועות, אף כי הרשות המקומית אינה נכללת בתוכנית עו"ס משטרה.

ביקורת המעקב: בין השנים 2020 ל-2023 הורחבה תוכנית עו"ס משטרה והתווספו לה עשרות רשויות מקומיות נוספות. בשנת 2023 הוקצו תקנים במסגרת התוכנית ל-100 רשויות מקומיות: ל-80 רשויות מקומיות הוקצו תקנים במימון משרד הרווחה, ול-18 רשויות נוספות מהחברה הערבית הוקצו תקנים במימון הרשות לביטחון קהילתי. נכון למועד סיום הביקורת, בדצמבר 2024, הוקצו 73 תקנים במימון משרד הרווחה ל-83 רשויות מקומיות. כמו כן, נכון למועד האמור, הוקצו 27 תקנים מלאים (100% משרה) במימון הרשות לביטחון קהילתי, שאמורים לתת מענה לכ-90 רשויות מקומיות מהחברה הערבית³⁴⁷. יצוין כי לחמש רשויות מקומיות הוקצו בד בבד תקנים הן במימון משרד הרווחה והן במימון הרשות לביטחון קהילתי (העיריות **טייבה**, **טירה**, **כפר קאסם**, **מר'אר** ו**נצרת**).

במסגרת הביקורת הנוכחית נבדק גם איוש התקנים שהוקצו לטובת הפעלת תוכנית עו"ס משטרה במימון משרד הרווחה ובמימון הרשות לביטחון קהילתי.

נמצא כי מתוך כלל התקנים שהוקצו לטובת הפעלת התוכנית במימון משרד הרווחה, כ-24% מהם לא היו מאוישים במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024 (17.6 מתוך 73 תקנים). כך, בכ-20% מהרשויות המקומיות שנכללו בתוכנית במועד זה (17 מתוך 83) לא אויש התקן. מבין התקנים במימון הרשות לביטחון קהילתי, במועד סיום ביקורת המעקב לא אוישו כ-41% מהתקנים (11 מתוך 27), ושני תקנים היו בהליכי מכרז לקראת איושם.

משרד הרווחה מסר במהלך ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, כי קיים קושי לאיש תקני כוח אדם של עובדים סוציאליים, ובכלל זה במסגרת תוכנית עו"ס משטרה, וכי הקושי לאיש את התקנים גדול יותר כאשר מדובר על תקן חדש שהוקצה, בשונה מאיוש של תקן קיים על רקע תחלופת כוח אדם. אשר לתקנים במימון הרשות לביטחון קהילתי הועלה כי בשנים 2022 ו-2023 התווספו 12 תקנים במימונה, אולם בשל הבחירות ברשויות המקומיות ומלחמת חרבות ברזל מרבית התקנים החדשים טרם אוישו. יש לציין כי החל משנת 2021 הרשות לביטחון קהילתי פועלת כדי להסדיר את העסקתם של העובדים הסוציאליים במסגרת התוכנית באשכולות האזוריים³⁴⁸, כדי להבטיח את תנאי שכרם ובפרט את עצמאותם המקצועית.

הביקורת הנוכחית העלתה עוד כי מבין הרשויות המקומיות מהחברה היהודית שבהן לא הופעלה התוכנית במימון משרד הרווחה, היו 8 רשויות מקומיות שבתחומן פועל מרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, מתגוררים בהן מעל ל-20,000 תושבים ומספר תיקי החקירה בעבירות אלימות במשפחה או שמספר תיקי החקירה בעבירות אלו ל-1,000 תושבים היו גבוהים מהחציון הארצי. ב-4 מהרשויות הללו גם מספר תיקי החקירה בעבירות אלימות במשפחה וגם מספר תיקי החקירה בעבירות אלו ל-1,000 תושבים היו גבוהים מהחציון הארצי.

מאפייני הרשויות המקומיות הללו מוצגים בלוח 16 שלהלן.

347 עבור כל תקן ניתן מימון מלא (ולא בשיטת המימון התואם) לרשות המקומית המעסיקה את העובד הסוציאלי, בסך של 200,000 ש"ח.

348 אשכול אזורי הוא איגוד ערים מיוחד המבוסס על התאגדות וולונטרית של רשויות סמוכות בעלות מאפיינים הטרוגניים, שחברות יחד לשותפות המכוונת לקידום צמיחה כלכלית-חברתית בראייה אזורית כדי לקדם את איכות חייהם של התושבים באזור. הקמתם של אשכולות אזוריים מוסדרת בפרק א' 1 לחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955. ראו: הדס ברזילי, **מדריך הפעלה - העמקת שותפויות באשכולות - כמנוף לצמיחה מכלילה** (2020).

לוח 16 : מאפיינים נבחרים של רשויות מקומיות שבהן מופעל מרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה אך לא מופעלת תוכנית עו"ס משטרה, 2022

שם הרשות	תיקי חקירה בעבירות אלימות (שיעור 1,000-7 תושבים)	מספר התושבים	מדד חברתי כלכלי	מדד פרופריאליות	סיווג משרד הפנים	רמת חרדיות	מחוז
אור עקיבא	81 (3.9)	20,874	בינוני	מרכזי	לא איתנה או יציבה	לא חרדית	חיפה
אריאל	43 (2.1)	20,520	בינוני	בינוני	איתנה או יציבה	לא חרדית	אזור יהודה והשומרון
ביתר עילית	72 (1.1)	64,016	נמוך	בינוני	איתנה או יציבה	חרדית או מעורבת	אזור יהודה והשומרון
גוש עציון	28 (1.1)	26,503	בינוני	פרופריאלי	איתנה או יציבה	חרדית או מעורבת	אזור יהודה והשומרון
חבל מודיעין	29 (1.2)	24,003	בינוני	מרכזי	איתנה או יציבה	חרדית או מעורבת	המרכז
נשר	47 (2.0)	23,761	בינוני	בינוני	איתנה או יציבה	לא חרדית	חיפה
קדימה-צורן	33 (1.4)	23,220	גבוה	מרכזי	איתנה או יציבה	לא חרדית	המרכז
קריית שמונה	70 (3.1)	22,492	בינוני	פרופריאלי	לא איתנה או יציבה	לא חרדית	הצפון

רשויות מקומיות שבהן מספר תיקי החקירה בעבירות אלימות במשפחה ומספר תיקי החקירה בעבירות אלו 1,000-7 תושבים גבוה מהחציון הכללי ארצי (24 ו-1.5, בהתאמה).

לפי נתוני הלמ"ס על מספר התושבים, המדד החברתי-כלכלי, מדד הפרופריאליות ורמת החרדיות ברשויות המקומיות לשנת 2022, סיווג משרד הפנים של הרשויות המקומיות שהיה ידוע במועד סיום הביקורת ונתוני משטרת ישראל על מספר תיקי החקירה בעבירות אלימות במשפחה שנפתחו בשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 16 עולה כי על אף הצורך בהפעלת תוכנית עו"ס משטרה ברשויות מקומיות נוספות, בין בשל מספר תיקי החקירה בגין עבירות אלימות במשפחה ברשויות אלו ובין בשל מספר תיקי החקירה ל-1,000 תושבים, רשויות אלו אינן נכללות בתוכנית עו"ס משטרה, אף כי פועל בתחומן מרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה. כך לדוגמה, מספר תיקי החקירה בגין עבירות אלימות במשפחה שנפתחו בשנת 2022 בעיריות אור עקיבא (81 תיקי חקירה), אריאל (43 תיקי חקירה), נשר (47 תיקי חקירה) וקריית שמונה (70 תיקי חקירה) היה גבוה מהחציון הכללי ארצי (24 תיקי חקירה) וברשויות אלו גם מספר תיקי החקירה בגין עבירות אלימות במשפחה (3.9, 2.1, 2 ו-3.1 תיקי חקירה ל-1,000 תושבים) היה גבוה מהחציון הכללי ארצי (1.5 תיקי חקירה ל-1,000 תושבים).

יצוין כי נתונים על מספר ההפניות החדשות שהתקבלו במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה מתחנות המשטרה לא היו זמינים באופן מלא במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024. נתונים אלו נאספים באופן ידני, וביקורת המעקב העלתה כי לא היו מלאים דיים ומהימנים³⁴⁹. היעדרם של נתונים זמינים עלול להקשות על ניהול בקרה שוטפת ושיטתית בנוגע ליעילותה ומועילותה של תוכנית עו"ס משטרה בחיזוק ממשקי העבודה והרצף הטיפולי בין תחנות המשטרה לבין שירותי הטיפול והמניעה בתחום האלימות במשפחה הניתנים בקהילה וברתימתם לטיפול של נפגעי אלימות במשפחה ושל הפוגעים. כן הוא עלול להקשות על ניהול בקרה בנוגע לתפקודם של העובדים הסוציאליים המועסקים במסגרת התוכנית. לניהול הבקרה על תפקודם של העובדים הסוציאליים חשיבות רבה במיוחד, שכן הפיקוח על המרכזים ככלל אינו מתייחס באופן נפרד ופרטני לעבודתם של העובדים הסוציאליים המועסקים במסגרת התוכנית³⁵⁰.

נוסף על המלצתה של ועדת המנכ"לים משנת 2017 על הרחבת תוכנית עו"ס משטרה המליצה ועדת המנכ"לים גם על הצבת מוקדן משטרה ייעודי במוקד הסיוע הארצי של משרד הרווחה כדי להבטיח מענה ראשוני מקיף לפונים למוקד בתחום האלימות במשפחה.

³⁴⁹ כך לדוגמה בחלק מהרשויות המקומיות דווחו נתונים על הפניות מהמשטרה או מגורמים אחרים, אך לא דווחו סך כל ההפניות החדשות שהתקבלו למרכזים. במקרים אחרים שיעור ההפניות מהמשטרה היה גבוה מסך ההפניות החדשות שהתקבלו למרכזים כפי שדווחו למשרד הרווחה.

³⁵⁰ מתוך כלל ביקורי הפיקוח שנעשו בשנים 2021 - 2024 (631 ביקורי פיקוח), בחמישה בלבד כלל הפיקוח בדיקה של תוכנית עו"ס משטרה. באף אחד מביקורי הפיקוח לא נעשתה בקרה ממוקדת או מקיפה.

הביקורת הנוכחית העלתה כי בהמשך הוחלט לוותר על הצבת מוקדן משטרה ייעודי במוקד הסיוע הארצי ולהעדיף פיתוח ממשק ממוחשב בין מוקד הסיוע הארצי של משרד הרווחה לבין מוקד 100 של משטרת ישראל. עם זאת, גם המלצה זו במתכונתה המעודכנת לא יושמה.

הביקורת הקודמת העלתה כי על אף המלצתה של ועדת המנכ"לים, תוכנית עו"ס משטרה הופעלה בשנת 2019 ב-46 רשויות מקומיות בלבד. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה חלקית. אומנם בין השנים 2020 ל-2023 הורחבה תוכנית עו"ס משטרה והתווספו לה עשרות רשויות מקומיות. עם זאת, מתוך כלל התקנים שהוקצו לטובת הפעלת התוכנית במימון משרד הרווחה, כ-24% מהם לא היו מאוישים במועד סיום הביקורת, בדצמבר 2024 (17.6 מתוך 73 תקנים), ומבין התקנים במימון הרשות לביטחון קהילתי, במועד סיום ביקורת המעקב לא אוישו כ-41% מהתקנים (11 מתוך 27), ושני תקנים היו בהליכי מכרז לקראת אישום. יתרה מזו, הועלה כי על אף הצורך בהפעלת תוכנית עו"ס משטרה ברשויות מקומיות נוספות לנוכח היקף תיקי החקירה בגין עבירות אלימות במשפחה בתחנות המשטרה המשויות לרשויות הללו, רשויות אלו אינן נכללות בתוכנית עו"ס משטרה, אף כי פועל בתחומן מרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה.

המועצה האזורית חבל מודיעין מסרה בתשובתה מאפריל 2025 כי הוצע לה בעבר להיכלל בתוכנית עו"ס משטרה, אך לאחר בחינה מעמיקה בשיתוף עם משרד הרווחה הוחלט לבסוף שהיא לא תיכלל בתוכנית. זאת לנוכח הפיזור הגיאוגרפי של יישובי המועצה ושיוכה לארבע תחנות משטרה שונות, נסיבות המקשות על תכלול ממשקי העבודה במסגרת התוכנית באמצעות בעל תפקיד אחד. עיריית אריאל מסרה בתשובתה מאפריל 2025 כי קיים צורך בהכללתה בתוכנית עו"ס משטרה כדי לחזק את ממשקי העבודה הקיימים עם תחנת המשטרה ולתרום לביטחון התושבים ולרווחתם. העיריית אור עקיבא ונשר מסרו בתשובותיהן כי אומנם אינן נכללות בתוכנית, אך מתקיים שיתוף פעולה בין המרכז שבהפעלתן ובין עו"ס משטרה שמעסיקה רשות מקומית אחרת ומשוך לתחנת המשטרה שבמרחב שלהן. עיריית נשר הוסיפה כי בעבר הוצע להקצות לה תקן עו"ס משטרה, והיא אף הביעה את רצונה העקרוני בכך, אך התקן טרם הוקצה לה.

עיריית ביתר עילית מסרה בתשובתה מאפריל 2025 כי בעבר הועסק בעירייה עו"ס משטרה ללא תקן ייעודי, וכי נכון למועד מתן התשובה היא איננה מעסיקה עו"ס משטרה בתקן ייעודי, אך מקיימת קשרי עבודה שוטפים והדוקים עם עו"ס מחלק המשפחה בתחנת המשטרה הסמוכה. עוד הוסיפה כי לתפיסתה מתכונת עבודה זו, שבה העובד הסוציאלי מועסק על ידי המשטרה ולא על ידי העירייה, ובפרט שהוא אדם חרדי תושב העיר, יעילה יותר, וכי מסיבה זו תקן עו"ס המשטרה שיועד לעיריית ביתר עילית הוסב לרשות מקומית אחרת.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי המלצתה של ועדת המנכ"לים להציב מוקדן משטרה ייעודי במוקד הסיוע הארצי של משרד הרווחה עוררה קשיים משפטיים ואופרטיביים. עוד הוסיפה כי לא הובאה לבחינתה האפשרות לפתח ממשק ממוחשב בין מוקד הסיוע הארצי של משרד הרווחה לבין מוקד 100 של משטרת ישראל, אך אם תועבר אליה פנייה בעניין היא תבחן אותה. לצד זאת נמסר כי למן הקמתם בשנים האחרונות של מחלקי המשפחה, העובדים הסוציאליים בהם מקיימים קשר רציף עם מטה משרד הרווחה ועם גורמי הרווחה המקומיים וכן עם נשים בסיכון גבוה שהגישו תלונה במשטרה ועם נשים בסיכון שבעניין התקבל דיווח מגורמי הרווחה.

מומלץ למשרד הרווחה לפעול להסרת החסמים לאיש התקנים במסגרת תוכנית עו"ס משטרה, בכלל זה בכל הקשור למועד העברת התקציב לרשויות המקומיות לצורך כך³⁵¹, ולהקפיד על מעקב ובקרה שיטתיים אחר מספר ההפניות למרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה מתחנות המשטרה. זאת כדי להבטיח כי בכלל הרשויות המקומיות שהוחלט לכלול בתוכנית, התוכנית אכן פועלת ומשיגה את יעדיה. עוד מומלץ למשרד הרווחה לוודא שהקריטריונים שקבע לצורך

משרד מבקר המדינה עמד בדוח משנת 2021 על החשיבות שבהקצאת מסגרת תקציב מבעוד מועד כדי להבטיח ודאות תקציבית ולאפשר לרשויות המקומיות תכנון תקציבי מושכל. ראו: דוח הביקורת בנושא מימון שירותי רווחה, עמ' 602 - 605.

הכללת הרשויות המקומיות בתוכנית עו"ס משטרה אכן מביאים בחשבון את כלל מאפייניהן וצורכיהן של הרשויות המקומיות, ובכלל זה, מספר תיקי החקירה בעבירות אלו שנפתחו ברשויות המקומיות והיחס שבין מספר התושבים למספר תיקי החקירה. בתוך כך מומלץ כי יובאו בחשבון גם נתונים על הפניות למרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה מהמשטרה וכן חלקן של הפניות הללו מכלל הפניות למרכזים. לצד זאת מומלץ למשרד הרווחה להבטיח כי מודל הפעלתה של התוכנית יותאם באופן שתתאפשר הפעלתה המיטבית גם ברשויות מקומיות המשתייכות לכמה תחנות משטרה וברשויות מקומיות המשתייכות לתחנות משטרה שבהן פועל מחלק משפחה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי חלה עליה הדרגתית באיוש התקנים, וזאת חרף הקושי הרב בגיוס עובדים סוציאליים בכלל ובתחום מורכב זה בפרט.

המשרד לביטחון לאומי מסר בתשובתו כי הקושי באיוש התקנים במסגרת תוכנית עו"ס משטרה שבמימונו נובע בעיקרו מעיתוי אישור תקציב המדינה וכפועל יוצא מעיתוי העברתו לרשויות המקומיות, ולנוכח המורכבות של פרסום מכרזים לאיוש התקנים בסמוך לסיום שנת התקציב. עוד מסר, כפי שמסר גם במהלך ביקורת המעקב, שכחלק ממהלך רוחבי שהוא מקדם, הוא פועל נמרצות מול משרד הפנים להסדרת העסקתם של העובדים הסוציאליים שבמימונו באשכולות האזוריים, מהלך שצפוי לסייע בהליך קליטתם של עובדים סוציאליים חדשים ואיוש התקנים שהוקצו.

מידת תיקון הליקוי



תרומת תוכנית עו"ס משטרה לרתימה של נשים וגברים לטיפול

הביקורת הקודמת: לפי נתוני משרד הרווחה לשנת 2019, כ-6,500 גברים ונשים הופנו מ-23 תחנות המשטרה שבהן הופעלה תוכנית עו"ס משטרה לטיפול במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה - לכ-4,500 מהם נעשה אינטייק. עם זאת, אף שכמחצית מהמופנים למרכזים היו גברים (3,200 מתוך 6,500), בקרב המופנים שנעשה להם אינטייק היה שיעורם של הגברים כ-29% בלבד. יתרה מזו, רק כ-10% מהגברים שהוגשה תלונה נגדם בתחנות המשטרה האמורות השתלבו בשנת 2019 בטיפול³⁵².

ביקורת המעקב: לפי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2020 הופעלה תוכנית עו"ס משטרה ב-47 רשויות מקומיות, והופנו במסגרתה 9,345 מקרי אלימות במשפחה לעו"ס משטרה; בשנת 2021 הופעלה התוכנית ב-49 רשויות מקומיות, והופנו במסגרתה 9,210 מקרי אלימות במשפחה לעו"ס משטרה; בשנת 2022 הופעלה התוכנית ב-51 רשויות מקומיות, והופנו במסגרתה כ-8,000 מקרי אלימות במשפחה לעו"ס משטרה; ובשנת 2023 הופעלה התוכנית בכ-100 רשויות מקומיות, והופנו במסגרתה 8,861 מקרי אלימות במשפחה לעו"ס משטרה.

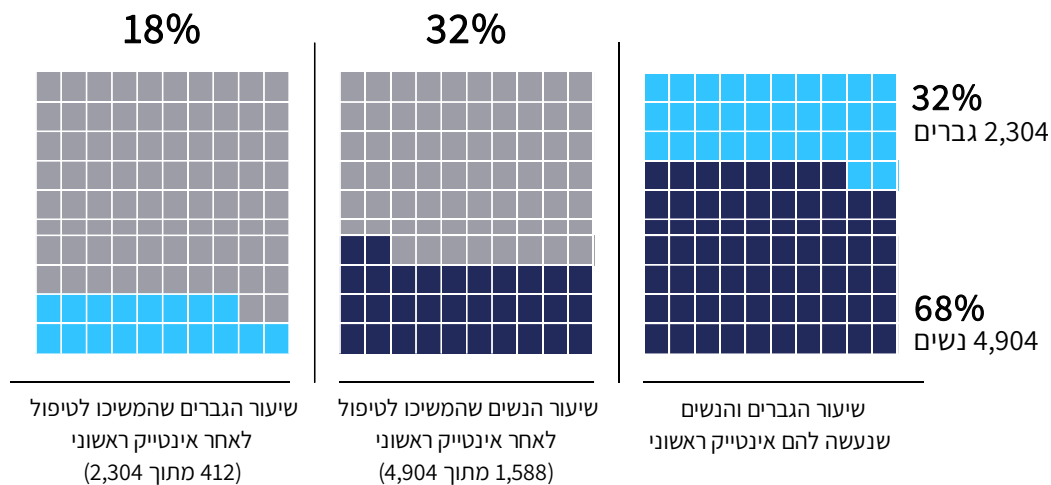
נמצא כי לצד עלייה של כ-36% במספרם של הנשים והגברים שהופנו במסגרת תוכנית עו"ס משטרה לטיפול (מכ-6,500 בשנת 2019 ל-8,861 בשנת 2023) חלה גם עלייה של כ-60% במספרם של הנשים והגברים שנעשה להם אינטייק לאחר שהופנו לטיפול כאמור (מכ-4,500 בשנת 2019 ל-7,208 בשנת 2023). עם זאת, שיעורם של הגברים שנעשה להם אינטייק על ידי עו"ס משטרה

משרד הרווחה, אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה: סיכום פעילות ונתונים לשנת 2019 (2020), עמ' 104.

מתוך כלל הגברים והנשים שנעשה להם אינטייק (כ-32%, 2,304 גברים) נותר נמוך משיעור זה בקרב הנשים (כ-68%, 4,904 נשים). בביקורת הנוכחית גם נמצא כי בקרב הנשים והגברים שנעשה להם אינטייק בשנת 2023, שיעורן של הנשים שהמשיכו בטיפול לאחר האינטייק מתוך כלל הנשים שנעשה להם אינטייק (כ-32%, 1,588 מתוך 4,904) היה כמעט כפול משיעור הגברים שהמשיכו בטיפול לאחר האינטייק כאמור (כ-18%, 412 מתוך 2,304).

הנתונים על ההתפלגות המגדרית בקרב מי שנעשה להם אינטייק על ידי עו"ס משטרה ומי שהמשיך בטיפול לאחר האינטייק הראשוני בשנת 2023 מוצגים בתרשים 21 שלהלן.

תרשים 21 : ההתפלגות המגדרית בקרב מופנים לטיפול על ידי עו"ס משטרה ובקרב מופנים לטיפול שהמשיכו בו לאחר שהופנו לראשונה, 2023



גברים שנעשה להם אינטייק ראשוני או שהמשיכו בטיפול לאחר האינטייק הראשוני
נשים שנעשה להם אינטייק ראשוני או שהמשיכו בטיפול לאחר האינטייק הראשוני
לא המשיכו בטיפול לאחר האינטייק הראשוני
לפי נתוני משרד הרווחה לשנת 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

במסגרת הביקורת הנוכחית נבדק גם אם הכשרתו של עו"ס משטרה לתפקיד כוללת התאמות ייעודיות לטיפול בגברים.

הועלה כי מאז שנת 2022 לא התקיימו במשרד הרווחה הכשרות ייעודיות לעובדים סוציאליים המועסקים במסגרת תוכנית עו"ס משטרה, אף כי מאז אותה השנה ועד מועד סיום הביקורת, בדצמבר 2024, נקלטו לתפקיד עשרות עובדים סוציאליים חדשים לנוכח הרחבתה של התוכנית לרשויות מקומיות נוספות. משכך גם לא ניתנה לעובדים הסוציאליים הללו שנכנסו לתפקידם בעקבות הרחבת התוכנית לרשויות מקומיות נוספות או בעקבות תחלופת כוח אדם הכשרה ייעודית באבחון ובעבודה קצרת טווח המותאמת באופן ייחודי למטופלים גברים (טיפול רגיש מגדר).

לצד זאת הועלה כי יום עיון מקצועי שערך משרד הרווחה, בשיתוף משטרת ישראל והרשות לביטחון קהילתי, לאחר סיום ביקורת המעקב במהלך ינואר 2025, והיה מיועד לעו"ס משטרה, התמקד בין השאר ברתימה של גברים לטיפול. משרד הרווחה מסר במהלך ביקורת המעקב, בינואר 2025, כי בכוונתו לקיים מפגשים נוספים לחיזוק והטמעת מודל העבודה של עו"ס משטרה, הן ברמת המחוזות והן ברמה הארצית.

הביקורת הקודמת העלתה כי אף שכמחצית מהמופנים למרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה במסגרת תוכנית עו"ס משטרה היו גברים (3,200 מתוך 6,500), בקרב המופנים שנעשה

להם אינטייק היה שיעורם של הגברים כ-29% בלבד. ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי לא תוקן. אומנם בין השנים 2019 - 2023 חלה עלייה של כ-36% במספרם של הנשים והגברים שהופנו במסגרת תוכנית עו"ס משטרה לטיפול ושל כ-60% במספרם של הנשים והגברים שנעשה להם אינטייק לאחר שהופנו לטיפול כאמור. עם זאת, שיעורם של הגברים שנעשה להם אינטייק על ידי עו"ס משטרה מתוך כלל הגברים והנשים שנעשה להם אינטייק (כ-32%) נותר נמוך משיעור זה בקרב הנשים (כ-68%). הביקורת הנוכחית העלתה עוד כי שיעורן של הנשים שהמשיכו בטיפול לאחר האינטייק מתוך כלל הנשים שנעשה להן אינטייק בשנת 2023 (כ-32%) היה כמעט כפול משיעור זה בקרב הגברים (כ-18%). עוד הועלה בביקורת הנוכחית כי מאז שנת 2022 לא התקיימו במשרד הרווחה הכשרות ייעודיות לעובדים סוציאליים המועסקים במסגרת תוכנית עו"ס משטרה ובכלל זה הכשרות באבחון ובעבודה קצרת טווח המותאמות באופן ייחודי למטופלים גברים (טיפול רגיש מגדר).

מומלץ למשרד הרווחה לנתח את היקף הפניות המתקבלות במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ברשויות המקומיות שבהן מופעלת תוכנית עו"ס משטרה ואת ההשפעה לאורך זמן של הרחבת התוכנית ומספר הרשויות המקומיות הנכללות בה על היקף הפניות האמורות. עוד מומלץ למשרד הרווחה להקפיד שתינתן הכשרה ייעודית לעו"ס משטרה, בסמוך ככל האפשר למועד כניסתו לתפקיד, כדי שיוכל למלא את תפקידו באופן המיטבי וברמה המקצועית הנדרשת. בתוך כך מומלץ למשרד הרווחה לפעול להגדלת מספר הגברים שנעשה להם אינטייק ומהם מספר הגברים הממשיכים בטיפול, בין השאר תוך שימת דגש על הכשרה ייעודית לעו"ס משטרה באבחון ובעבודה קצרת טווח רגישת מגדר.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי בהתאם לנוהל הטיפול המשטרתי בעבירות אלימות במשפחה, היא מפנה לגורמי הרווחה קורבנות עבירה וחשודים - נשים וגברים - לעיתים גם בהיעדר הסכמתו של קורבן העבירה (בין השאר אם מדובר בעבירה חמורה או אם לבני הזוג ילדים מתחת לגיל 14). משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא מקפיד על קיום הכשרות ייעודיות לעו"ס משטרה חרף מספרם המצומצם של המשתתפים, בהן וכי הכשרה חדשה נפתחה בתחילת שנת 2025.

מידת תיקון הליקוי



תורת ההפעלה של תוכנית עו"ס משטרה

הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו: בספטמבר 2021 פורסמו ממצאי מחקר פיילוט (הרצה) למדידת תוכנית עו"ס משטרה. המחקר נועד לשמש בסיס למערכת ממוחשבת למדידת תוצאות שוטפות של תוכנית זו ושל תוכניות קצרות טווח אחרות בתחום האלימות במשפחה³⁵³. בשנת 2022 פורסמו ממצאי מחקר נוסף שנועד לבחון את מידת השגת התוצאות של התוכנית באמצעות כלי ייעודי שפותח לצורך כך וכן לתקף את הכלי בטרם הטמעתו. במסגרת המחקר משנת 2022 נשלח שאלון ל-45 עובדים סוציאליים שהועסקו באותו הזמן בתפקיד עו"ס משטרה, וכן נערכה קבוצת מיקוד עם ארבע עובדות סוציאליות.

ממצאי המחקר משנת 2022 הצביעו על כך שישנה שונות רבה באופן הפעלת התוכנית בכל הקשור להגדרת תפקיד עו"ס משטרה וביצועו בפועל - בין עובדים שהעסקתם ממומנת על ידי משרד הרווחה לעובדים שהעסקתם ממומנת על ידי הרשות לביטחון קהילתי. על פי האמור במחקר,

³⁵³ הדס שפירא, אנה רוניקובסקי-קוראס וטל ארזי, **תוכנית "עו"ס משטרה": ממצאי פיילוט למדידת התוכנית** (2021).

הדבר אינו מתבטא רק במיקום הפיזי שבו הם עובדים, אלא משליך גם על תפיסת התפקיד ומטרותיו, על אופי העבודה היום-יומית, על שיטות העבודה ועל הממשקים ושיתופי הפעולה עם גורמים נוספים. עוד עולה מממצאי המחקר כי האופן שבו נחשפו העובדים למדיניות ולנוהלי העבודה במסגרת התוכנית לא היה אחיד - מבין העובדים שהשתתפו במחקר היו אף שהשיבו שכלל לא נחשפו לנהלים.³⁵⁴

ממצאי המחקר עלה כי מתוך 45 העובדים הסוציאליים שאליהם נשלח השאלון במסגרת המחקר, 26 בלבד השיבו על השאלון. עורכי המחקר ציינו כי שיעורי ההיענות הנמוכים עשויים ללמד על היעדרה של תורת עבודה המדגישה תכנון, מעקב ומדידת תוצאות כמו גם על קשיים במשילות. זאת בין השאר על רקע ההפעלה של התוכנית בו בזמן על ידי משרד הרווחה והרשות לביטחון קהילתי. עורכי המחקר המליצו בהקשר זה על פיתוח והטמעה בקרב העובדים של תורת עבודה מתוכננת, מתועדת ומוערכת.³⁵⁵

עוד בשנת 2012 העיר מבקר המדינה כי חסרים נוהלי עבודה סדורים להפעלת התוכנית, בין השאר בנוגע לממשקי העבודה בין תחנת המשטרה, לעו"ס משטרה ולמרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה. גם בביקורת הקודמת עלה כי בכל הנוגע לתדירות ההגעה של עו"ס משטרה לתחנת המשטרה, להסדרת מקום מושבו הקבוע בתחנת המשטרה, לתדירות העברת העדכונים על תיקי חקירה שנפתחו ולאופן העברת העדכונים הללו - נושאים הכרוכים זה בזה³⁵⁶ ושהסדרתם חיונית להבטחת טיפול "בזמן אמת" או בסמוך ככל האפשר לאירועי האלימות - לא נקבעו הנחיות אחידות ומחייבות. כך הועלה כי בחלק מהרשויות המקומיות שנבדקו לא הוקצה מקום עבודה קבוע לעו"ס משטרה, בחלק מהן התקיימו המפגשים בין עו"ס המשטרה לנפגעים או לפוגעים בשיחת טלפון או במרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה וכי העדכונים הועברו באופן ידני ובתדירות שאינה מספקת, לעיתים גם באמצעות פקס. כך גם במסגרת ביקורת המעקב הועלה כי עלול להתעורר קושי בממשקי העבודה בין תחנות המשטרה ובין המרכזים, גם כאשר מופעלת במרכז תוכנית עו"ס משטרה³⁵⁷. הביקורת הנוכחית העלתה עוד כי השונות בהסדרת תפקידיהם של העובדים הסוציאליים המועסקים במסגרת תוכנית עו"ס משטרה מתבטאת גם במנגנוני הפיקוח והבקרה על עבודתם וברמת הפירוט של הנתונים הנאספים בנוגע לתפוקותיהם.

היבטים שונים בהסדרת עבודתו השוטפת של עו"ס משטרה, לפי הגורם המממן, מובאים בלוח 17 שלהלן.

354 אנה רוניקובסקי-קוראס והדס שפירא, **העובד הסוציאלי בתחנות המשטרה (עו"ס משטרה): מדידת תוצאות ארגוניות בתוכנית (2022)**, עמ' 11 ו-21.

355 אנה רוניקובסקי-קוראס והדס שפירא, **העובד הסוציאלי בתחנות המשטרה (עו"ס משטרה): מדידת תוצאות ארגוניות בתוכנית (2022)**, עמ' 23.

356 כך לדוגמה תדירות הגעתו של עו"ס משטרה לתחנת המשטרה ואיכות ממשקי העבודה שלו עם הגורמים בתחנה משפיעים גם על תדירות העברת העדכונים אליו על תיקי חקירה שנפתחו בעבירות אלימות במשפחה.

357 כך לדוגמה הועלה במסגרת בקרה שעשתה משטרת ישראל בתחנת המשטרה בעיר אילת שבה מופעלת תוכנית עו"ס משטרה כי בשל תקלות חוזרות (בפקס ובממשק הממוחשב של משטרת ישראל [פלי"א]), לא מתקבלים ברווחה דיווחים שוטפים.

לוח 17: הסדרת היבטים שונים בעבודתו השוטפת של עו"ס משטרה, לפי הגורם המממן*

תקן במימון משרד הרווחה	תקן במימון הרשות לביטחון קהילתי	מקום מושבו הקבוע של העובד הסוציאלי
המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה	תחנת המשטרה	תדירות הגעה לתחנת המשטרה המשווית
מספר פעמים בשבוע	מדי יום	אופי השירות (מקומי/אזורי)
מקומי או אזורי, לפי העניין	אזורי	תדירות העברת עדכונים על תיקי חקירה שנפתחו למרכז
באופן מיידי	⊗	אופן העברת עדכונים על תיקי חקירה שנפתחו למרכז
באמצעות טופס ייעודי	⊗	הקמה והשתתפות בצוות היגוי מקומי
✓	⊗	ועדת היגוי ארצית המלווה את פעילות התוכנית
כחלק מהדיווח על פעילות המרכזים	⊗	מתכונת הדיווח על התפוקות במסגרת התוכנית
המחלקה לשירותים חברתיים	⊗	כפיפות מינהלית
משרד הרווחה	⊗	כפיפות מקצועית
	⊗	⊗ לא הוסדר
	⊗	⊗ הוסדר

על פי הוראת תע"ס 3.28 והגדרת התפקיד של עו"ס משטרה שקבעה הרשות לביטחון קהילתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* יש לציין כי ממשק העבודה בין תחנת המשטרה לבין המחלקה לשירותים חברתיים או המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה מוסדר בנוהל הטיפול המשטרי בעבירות אלימות במשפחה, אולם הוא אינו מתייחס באופן ייחודי לתחנת משטרה שבה פועל עו"ס משטרה.

יוצא מן האמור כי נכון למועד סיום הביקורת הנוכחית, בדצמבר 2024, לא קיימת תורת הפעלה אחודה לתוכנית עו"ס משטרה, וכי קיימת שונות בהסדרה בהיבטים שונים, שלהם השלכות על התנהלותם היום-יומית של העובדים הסוציאליים המועסקים במסגרת התוכנית. כך לדוגמה, בעוד שמקום מושבו הקבוע של עו"ס משטרה המועסק במימון הרשות לביטחון קהילתי הוא בתחנת המשטרה ומשום כך הוא נוכח בתחנת המשטרה מדי יום, מקום מושבו הקבוע של עו"ס משטרה המועסק במימון משרד הרווחה הוא במרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה והוא אינו מחויב להגיע לתחנת המשטרה יותר מפעם אחת במהלך שבוע עבודה.

הביקורת הנוכחית העלתה עוד כי בחלק מתחנות המשטרה שאליו ממוקד עו"ס משטרה פועל בתחנת המשטרה גם מחלק משפחה. נכון למועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, פעלו מחלקי משפחות ב-31 תחנות משטרה, וב-20 מתחנות המשטרה הללו משרתו של עו"ס מחלקי משפחה הייתה מאוישת, ובה בעת פעל בתחנת המשטרה גם עו"ס משטרה במימון משרד הרווחה³⁵⁸. בשלוש תחנות משטרה פעלו בו-זמנית במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, עו"ס מחלקי משפחה, עו"ס משטרה במימון משרד הרווחה ועו"ס משטרה במימון הרשות לביטחון קהילתי³⁵⁹.

בעוד עבודתו של עו"ס משטרה ממוקדת בליווי הנפגע או הפוגע וברתימתו לטיפול בקהילה - לפני הגשת התלונה, בעת הגשת התלונה או לאחר שהיא הוגשה - עבודתו של עו"ס מחלקי משפחה ממוקדת בטיפול המשטרי בנפגע ובפוגע, וזאת גם בעבירות מסוימות שאינן בתחום האלימות במשפחה. אף שמאפייני התפקידים הללו אינם זהים, מטבע הדברים, בשעה שפועלים בתחנת המשטרה שני בעלי התפקידים הללו, הדבר מחייב הסדרה ברורה של ממשקי העבודה ביניהם כדי להבטיח את תפקודם המיטבי.

במועד סיום הביקורת הנוכחית, בדצמבר 2024, בחלוף שש שנים מאז שהחלו לראשונה לפעול מחלקי משפחות בתחנות המשטרה, משטרת ישראל טרם השלימה גיבוש של נוהל עבודה של היחידות הייעודיות הללו. בתוך כך לא הוסדרו, בין שבנוהל משותף למשרד הרווחה ולמשטרת ישראל ובין שבנוהל נפרד של כל אחד מהגופים הללו, ממשקי העבודה בין היחידות הללו ובין המחלקות לשירותים חברתיים והמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, בפרט כאשר פועלת במרכז תוכנית עו"ס משטרה.

³⁵⁸ תחנות המשטרה מסובים, אשדוד, אשקלון, באר שבע, בני ברק, חדרה, חולון, חיפה, טייבה, מוריה, כפר סבא, קאסם, לוד, נצרת, נתניה, עכו, פתח תקווה, קריית גת, קריית מלאכי, ראשון לציון. בתחנת המשטרה בטיבה התקן במימון משרד הרווחה לא היה מאויש במועד סיום הביקורת, בדצמבר 2024.

³⁵⁹ תחנות המשטרה טייבה, כפר קאסם ונצרת. כאמור, בתחנת המשטרה בטיבה התקן במימון משרד הרווחה לא היה מאויש במועד סיום הביקורת, בדצמבר 2024.

יש לציין כי נוהל הטיפול של המשטרה בעבירות אלימות במשפחה כולל הגדרה של תפקיד עו"ס מחלקי משפחה ועו"ס משטרה, אך הוא אינו דן בממשקי העבודה ביניהם, אלא רק בדבר ממשקי העבודה בינם לבין משרד הרווחה ובינם לבין המתלונן או החשוד בעבירה³⁶⁰. במהלך הביקורת הנוכחית מסרה משטרת ישראל כי בעקבות יום עיון משותף לעו"ס מחלקי משפחה ולעו"ס משטרה, שקיים בינואר 2025 משרד הרווחה בשיתוף עימה ועם הרשות לביטחון קהילתי (להלן גם - יום העיון המשותף), התגבשה ההבנה בדבר הצורך בגיבוש נוהל עבודה משותף לבעלי התפקידים הללו.

משרד מבקר המדינה מציין את משרד הרווחה על הובלת יום העיון המשותף לעו"ס מחלקי משפחה ועו"ס משטרה, בשיתוף משטרת ישראל והרשות לביטחון קהילתי.

לצד זאת מומלץ למשרד הרווחה, לרשות לביטחון קהילתי ולמשטרת ישראל לגבש תורת הפעלה סדורה ואחודה, תוך שימת דגש על היבטים של תכנון, מעקב ומדידת תוצאות, ולפעול להטמעתה באופן שיטתי בקרב העובדים הסוציאליים המועסקים במסגרת תוכנית עו"ס משטרה. מומלץ למשרד הרווחה, לרשות לביטחון קהילתי ולמשטרת ישראל כי בגיבוש תורת הפעלה יתייחסו גם לממשקי העבודה בין תחנת המשטרה לבין המחלקה לשירותים חברתיים והמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה. הדברים אמורים במצבים שבהם פועלים בתחנת המשטרה מחלקי משפחה וברשות המקומית המשוויכת לתחנת משטרה זו פועלת גם תוכנית עו"ס משטרה, כל שכן במקרים שבהם מופעלת באותה הרשות המקומית או באותה תחנת משטרה תוכנית עו"ס משטרה הן במימון משרד הרווחה והן במימון הרשות לביטחון קהילתי³⁶¹.

משרד הרווחה, המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל מסרו בתשובותיהם כי הם פועלים במשותף לגיבוש תורת הפעלה אחודה וממשקי עבודה בין עו"ס מחלקי משפחה ועו"ס משטרה. משרד הרווחה והמשרד לביטחון לאומי הוסיפו כי תיאום ממשקי העבודה נעשה במסגרת צוות בין-משרדי, שבו חברים נציגי משרד הרווחה לצד נציגי הרשות לביטחון קהילתי ומשטרת ישראל. משטרת ישראל הוסיפה כי לכשיושלם גיבושה של תורת הפעלה האחודה, תבחן האפשרות לשלב בה גם מדדי תוצאה. עוד מסרה כי נוהל העבודה של מחלקי משפחה מצוי בתהליכי תיקוף, ולצד זאת ציינה כי עיקר העשייה בכל הקשור לדרכי הטיפול ולממשקי העבודה בתחום האלימות במשפחה מוסדר בנוהל הטיפול המשטרתי בעבירות אלימות במשפחה.

עיריית אילת מסרה בתשובתה כי אומנם עו"ס המשטרה נמנית עם צוות המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה וזהו מקום מושבה הקבוע, אך במסגרת תפקידה היא מקיימת קשרי עבודה שוטפים עם מחלק המשפחה בתחנת המשטרה, ובתוך כך מתקיימים מפגשים עיתיים בתחנת המשטרה. עוד ציינה כי במהלך השנה שקדמה למועד מתן התשובה התקיימה עבודה רציפה ומשמעותית של גורמי הטיפול ואכיפת החוק, תוך מתן מענה הולם למעורבים באירועי אלימות זוגית שטופלו במרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה והגישו גם תלונה במשטרה.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה ממאי 2025 כי העובדות הסוציאליות שהיא מעסיקה במסגרת תוכנית עו"ס משטרה מקיימות קשר רציף עם עו"ס מחלק משפחה בתחנת המשטרה בנתניה, וכי בעבודתן המשותפת יש כדי לתרום למתן מענה מקצועי וזמין יותר, בפרט במקרים דחופים. גם עיריית קריית גת מסרה בתשובתה ממאי 2025 כי מתקיים קשר רציף ועקבי בין עו"ס המשטרה שהיא מעסיקה לבין עו"ס מחלק המשפחה בתחנת המשטרה בעיר בזמני שגרה וחירום.

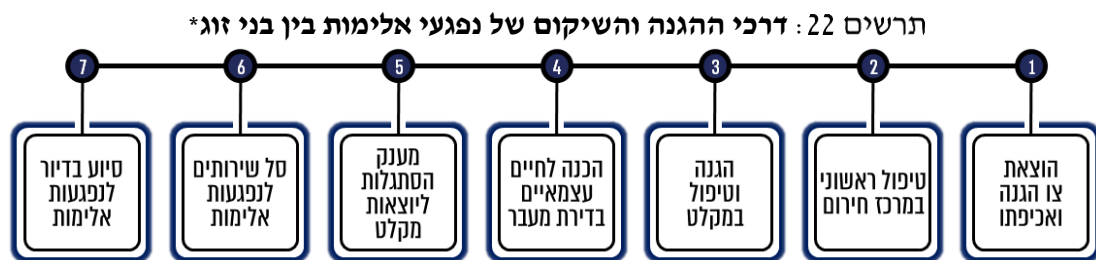
360 סעיפים 2(ז), 2(ח) ו-1(ד)(4) לנוהל הטיפול המשטרתי בעבירות אלימות במשפחה.

361 ראו תת-הפרק "הפריסה הגיאוגרפית של תוכנית עו"ס משטרה".

מניעה שלישונית: הגנה ושיקום

הגנה על נפגעי אלימות בין בני זוג ושיקומם

הזכות של אדם להגנה על חייו, על שלמות גופו ועל כבודו - ובכלל זה זכותו להגנה מפני מעשה אלימות כלפיו מצד בן זוגו, בהיותה זכות יסוד, עשויה להקים לנפגע האלימות המצוי בסכנה חובת פעולה מצד המדינה, כלומר לפעול באופן יזום כדי להגן עליו ולמנוע פגיעה בו ומתוקף כך גם לסייע לו בשיקום חייו לאחר עזיבתו את מקום מגוריו ואת בן המשפחה שנהג כלפיו או כלפי ילדיו באלימות³⁶². בהוראות הדין ובהוראות רגולטוריות אחרות נקבעו הסדרים המבטאים את מחויבותה של המדינה להגנה על נפגעי אלימות במשפחה, ובכלל זה האפשרות של הוצאת צו הגנה מפני הפוגע לפי החוק למניעת אלימות במשפחה ואכיפתו של הצו; האפשרות לשהות במצבי חירום במסגרת חוץ-ביתית חסויה ולקבל בה הגנה וטיפול (להלן - מקלט או מקלט לנשים נפגעות אלימות), או לשהות במסגרת שיקומית בקהילה לקראת המעבר לחיים עצמאיים (דירת מעבר); וכן האפשרות לקבל תמיכה כלכלית וסיוע חומרי לאחר המעבר לחיים עצמאיים, בין היתר כדי לצמצם את האפשרות שנפגע אלימות יצטרך, בשל אילוצים כלכליים, לשוב ולהתגורר עם אותו בן משפחה שנהג כלפיו או כלפי ילדיו באלימות³⁶³. כמו כן מאוגוסט 2021 החל משרד הרווחה להפעיל באופן מדורג מרכזי חירום לטיפול ראשוני בנפגעי אלימות במשפחה (להלן - מרכזי החירום)³⁶⁴. מרכזי החירום פועלים באופן רציף שבעה ימים בשבוע, 24 שעות ביממה, ומעניקים סיוע ראשוני באמצעות צוות רב-תחומי, לרבות אפשרות של הלנת חירום קצרת מועד גם למי שאינו מעוניין להיות מוכר בשירותי הרווחה, או שאינו מעוניין בהגשת תלונה במשטרה. דרכי ההגנה והשיקום של נפגעי אלימות בין בני זוג מוצגות בתרשים 22 שלהלן.



על פי מידע שנאסף במהלך ביקורת המעקב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * יובהר כי התרשים מציג רצף של מענים שהמעבר ביניהם גמיש ואינו בהכרח בסדר המוצג. כך לדוגמה, בקשה לצו הגנה ניתן להגיש בכל עת, ללא קשר להימצאות במסגרת טיפולית או לקבלת סיוע חומרי.

להלן יפורטו ממצאי הביקורת בנושאים אלו.

³⁶² דין וחשבון ועדת בן-שלום (1998), עמ' 6 (הוועדה ציינה בהקשר זה כי "אנו עוסקים בתופעה שהיא פגיעה בזכויות אדם, פגיעה בכבודו ופגיעה בגופו... המוסדות הממשלתיים והציבוריים אינם עוסקים בהתערבות הומניטרית ו/או וולונטרית לשם הגנה על קורבנות אלא במימוש חובותיה ואחריותה של המדינה כלפי תושביה"); הלל סומר, "הזכויות הבלתי-מנויות - על היקפה של המהפכה החוקתית", **משפטים** כ"ח 257 (תשנ"ז), עמ' 323.

³⁶³ ראו דברי ההסבר להצעת חוק שירותי רווחה (מענק הסתגלות לנשים ששהו במקלט לנשים מוכות), התשע"ב-2012, ודברי ההסבר להצעת חוק שירותי רווחה (מענק הסתגלות לנשים ששהו במקלט לנשים מוכות)(תיקון מס' 2) (זכויות נשים ששהו במקלט לנשים מוכות), התשע"ז-2017.

³⁶⁴ במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, פעלו שלושה מרכזי חירום (המכונים גם מרכזי אלומה): בעכו, החל מאוגוסט 2021; בבית שמש, החל מיוני 2022; ובראשון לציון, החל מנובמבר 2024. כן עתיד להיפתח מרכז אלומה נוסף בבאר שבע. הפעלת המרכזים מתבצעת בשיתוף עם הרשויות המקומיות, קרן רש"י והמוסד לביטוח לאומי וכן עם משרד הבריאות, המשרד לביטחון לאומי ומשרד המשפטים.

אכיפת צווי הגנה באמצעים טכנולוגיים³⁶⁵

צו הגנה כנגד בן משפחה אלים, בין שניתן לפי החוק למניעת אלימות במשפחה ובין שניתן מכוח דין אחר, שאינו נאכף, ובכלל זה משלא ננקטות פעולות להבטחת קיום הצו מצד האדם שכנגדו הוא הוצא, עלול שלא להשיג את תכליתו. בהקשר זה נודעת חשיבות רבה במיוחד לאכיפתו של הצו בזמן אמת וללא דיחוי, ככל האפשר, בלי להטיל את נטל הדיווח של ההפרה על המוגן בצו, שאחרת עלול הדיווח להתקבל בעת ההפרה הלכה למעשה, ופעולות האכיפה יבוצעו למפרע, לאחר שהצו כבר הופר, תוך הימצאותו של המוגן בצו בסכנה לחייו או לשלומו³⁶⁶.

הביקורת הקודמת: במועד סיום הביקורת הקודמת, בנובמבר 2020, לא היו בנמצא כלים המאפשרים אכיפה מועילה של צווי הגנה בזמן אמת ואדם שהוצא כנגדו צו הגנה היה עלול להפר את הצו בכל עת מבלי שהייתה קיימת יכולת ממשיה להעניק הגנה לאדם המוגן בצו. בביקורת הקודמת הועלה כי המשרד לביטחון לאומי, בשיתוף משטרת ישראל ומשרד הרווחה, ובהובלת משרד המשפטים, גיבשו שני תזכירי חוק שנועדו להסדיר שימוש באמצעי פיקוח טכנולוגי בעת שחרור בערובה של חשוד בעבירות אלימות במשפחה וכן בעת הגשת בקשה לצו הגנה לפי החוק למניעת אלימות במשפחה. ניסוי שערכה המשטרה בשנת 2018 באמצעי פיקוח טכנולוגי העלה קשיים במתן מענה בזמן אמת. במועד סיום הביקורת הקודמת טרם נפתרו הקשיים הטכנולוגיים באמצעי הפיקוח הטכנולוגי, וטרם הוחל השימוש בו. עוד נמצא כי המשרד לביטחון לאומי הנחה את משטרת ישראל להשלים עד סוף שנת 2020 את ההליכים לרכישת כלי פיקוח טכנולוגיים יעילים.

משרד מבקר המדינה המליץ למשטרת ישראל בביקורת הקודמת להשלים את רכישת אמצעי הפיקוח הטכנולוגיים ולקדם את הטמעת השימוש בהם.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי היא פרסמה בקשה לקבלת מידע כדי לקיים בחינה מחודשת של הטכנולוגיה הקיימת בשוק, ולאחר קבלת המענה לבקשה יוחלט אם לבצע פיילוט נוסף. המשרד לביטחון לאומי מסר בתשובתו מפברואר 2021 כי הוא מקיים מעקב הדוק ועיתי אחר התפתחות עבודת המטה המשטרית ואחר ההליך המכריז בנושא.

ביקורת המעקב: באוגוסט 2024 נכנס לתוקפו תיקון 19 לחוק למניעת אלימות במשפחה המאפשר פיקוח ואכיפת צו הגנה באמצעי פיקוח טכנולוגיים (להלן תיקון 19 לחוק) וצו הגנה בתנאי פיקוח טכנולוגי³⁶⁷. הפיקוח נעשה באמצעים טכנולוגיים המאפשרים "מעקב מרחוק" והתראה בזמן אמת על כניסת מפוקח בצו לטווח אזהרה וטווח הפרה³⁶⁸, במתחם מוגדר או בקרבה למוגן בצו, בניגוד לתנאים שנקבעו למפוקח בצו ההגנה. הפיקוח כולל ניטור אחר המפוקח והמוגן, נקיטת פעולות יזומות למניעת הפרה של הצו בדרך של אזהרתם של המפוקח והמוגן בצו מפני חשש להפרת הצו, ובמקרים מתאימים - הזעקת גורמי סיוע למקום הימצאותו של המוגן בצו³⁶⁹.

³⁶⁵ בביקורת הקודמת נושא זה נכלל בתת-הפרק "הגנה על האישה נפגעת האלימות באמצעות צווי הגנה", עמ' 518 - 519.

³⁶⁶ נועה יניב, "מחשבים מסלול מחדש: על שימוש בטכנולוגיית GPS בטיפול בתופעת האלימות המגדרית במשפחה", **מעשי משפט** יב 283 (2021), עמ' 285.

³⁶⁷ חוק למניעת אלימות במשפחה (תיקון מס' 19 - הוראת שעה), התשפ"ג-2023, ס"ח 3085. ההסדר נקבע כהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים מיום התחילה (היינו מה-6.8.24 עד ה-6.8.27) על מנת לאפשר בחינה שלו בתקופת זמן מוגבלת (במתכונת של פיילוט) ובהתאם לכך לעגן אותו כהסדר קבע. ראו: פרוטוקול מס' 55 משיבת הוועדה לביטחון לאומי בנושא "הצעת חוק למניעת אלימות במשפחה (פיקוח טכנולוגי להבטחת קיומו של צו הגנה, והערכת מסוכנות - הוראת שעה), התשפ"ב-2022 (מ/1572)" מ-10.7.23, עמ' 11.

³⁶⁸ טווח אזהרה הינו תחום הסמוך גיאוגרפית לטווח ההפרה כפי שקבע בית המשפט, אשר מתנהל בו מעקב אחר מיקומו של המפוקח. טווח הפרה הינו אזור של יישוב או מקום מסוים אחר שבית המשפט אסר על המפוקח להיכנס אליו, או אזור שבו נמצא בן המשפחה שבית המשפט אסר על המפוקח להימצא במרחק מסוים ממנו. ראו סעיף 1 לחוק למניעת אלימות במשפחה.

³⁶⁹ המשרד לביטחון לאומי, **תמצית מנהלים: יחידת משגב** (אוקטובר 2024), עמ' 3.

על פי תיקון 19 לחוק, מתן צו הגנה בתנאי פיקוח טכנולוגי יינתן בהתקיים כמה תנאים מצטברים: ניתנה הסכמתו של בן המשפחה לפיקוח, לרבות לניטור מקום הימצאותו, וכן ניתן לו הסבר על אמצעי הפיקוח ויעילותו ואיסוף המידע על אודותיו; בית המשפט שוכנע בדבר חשש ממשי להפרת צו ההגנה או מסוכנות גבוהה מצד המפוקח בצו; ישנה הרשעה קודמת בעבירת אלימות כהגדרתה בחוק או בעבירה חמורה אחרת, או שהמפוקח כבר הפר בעבר צו הגנה שניתן כנגדו (להלן - נסיבות פליליות); וכן נעשתה הערכת מסוכנות כאמור בחוק³⁷⁰. על אף האמור, בית המשפט רשאי, מנימוקים מיוחדים שיירשמו, ליתן צו הגנה בתנאי פיקוח טכנולוגי גם בהיעדר נסיבות פליליות ובהיעדר הערכת מסוכנות כהגדרתה בחוק, ובלבד ששוכנע כי יש סכנה גבוהה וממשית לחייו של בן המשפחה שלהגנתו ניתן או מתבקש צו ההגנה³⁷¹. התנאים המצטברים למתן צו הגנה בפיקוח טכנולוגי, כפי שנקבעו בתיקון 19 לחוק למניעת אלימות במשפחה, מוצגים בתרשים 23 שלהלן.

תרשים 23: התנאים המצטברים למתן צו הגנה בפיקוח טכנולוגי, כפי שנקבעו בתיקון 19 לחוק למניעת אלימות במשפחה, נכון למועד סיום הביקורת, בדצמבר 2024



על פי סעיף 33 לחוק למניעת אלימות במשפחה.

(*) לפי סעיף 33(ה) לחוק למניעת אלימות במשפחה, בית המשפט רשאי, מנימוקים מיוחדים שיירשמו, ליתן צו הגנה בתנאי פיקוח טכנולוגי גם בהיעדר נסיבות פליליות ובהיעדר הערכת מסוכנות כהגדרתה בחוק, ובלבד ששוכנע כי יש סכנה גבוהה וממשית לחייו של בן המשפחה שלהגנתו ניתן או מתבקש צו ההגנה.

עוד קובע תיקון 19 לחוק כי בנסיבות שבהן מתקיימים התנאים למתן צו הגנה בתנאי פיקוח טכנולוגי, אך אין בנמצא אמצעי פיקוח טכנולוגי פנוי, רשאי בית המשפט להורות על צו הגנה בתנאי פיקוח טכנולוגי מותנה (להלן - צו הגנה בתנאי פיקוח טכנולוגי מותנה או צו מותנה). אופן הפעלת הצו המותנה יוסדר, לפי האמור בתיקון לחוק, בתקנות שיתקין השר לביטחון לאומי³⁷².

יצוין כי ועדת רוזנבאום המליצה בהקשר זה בין השאר גם על גיבוש הסדר שלפיו המדינה עצמה, באמצעות הגורמים המוסמכים לכך לפי החוק למניעת אלימות במשפחה³⁷³, תידרש לבחון את הצורך ליזום הליך בקשה לצו הגנה, ובתוך כך לבקש שיינתן בתנאי פיקוח טכנולוגי, אם האסיר העומד לקראת שחרור מצוי ברמת מסוכנות גבוהה והבקשה נדרשת כדי להגן על בן משפחתו³⁷⁴. גם ועדת המנכ"לים כללה המלצה ברוח זו בתוכנית הפעולה שקבעה³⁷⁵.

לצד האמור, במסגרת התיקון לחוק נקבעו חובות דיווח עיתיות ומחקר מלווה על יישום ההסדר. על פי התיקון לחוק, השר לביטחון לאומי, שר הרווחה ומנהל בתי המשפט - כל אחד בתחומו - ידווח מדי שנה, בתוך תקופת תוקפה של הוראת השעה, לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת על יישום ההסדר לגבי השנה שקדמה למועד הדיווח. בכלל זאת יועבר דיווח על: מספר הבקשות

370 סעיפים 33(א) - (ג) לחוק למניעת אלימות במשפחה.

371 סעיף 33(ה) לחוק למניעת אלימות במשפחה.

372 סעיף 33(ח) לחוק למניעת אלימות במשפחה.

373 לפי סעיף 3 לחוק למניעת אלימות במשפחה, צו הגנה יינתן "לבקשת בן משפחה, היועץ המשפטי לממשלה או נציגו, תובע משטרתי או עובד סוציאלי שהתמנה על פי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 או על פי חוק ההגנה על חוסים, התשכ"ו-1966".

374 דין וחשבון ועדת רוזנבאום (2016), עמ' 70 - 71.

375 תוכנית הפעולה של ועדת המנכ"לים, עמ' 101.

שהוגשו לצווי הגנה בתנאי פיקוח טכנולוגי שהוגשו לבתי המשפט; מספר הערכות המסוכנות שהוגשו לבתי המשפט; מספר הצווים בתנאי פיקוח טכנולוגי והצווים המותנים שניתנו; וכן מספר ההפרות של צווים כאמור ומספר ההליכים הפליליים שנפתחו בשל הפרתם. נוסף על כך מורה התיקון לחוק כי לא יאוחר משישה חודשים לפני תום תוקפו יוגשו ממצאיו של מחקר מלווה על יישומו. ההנחיה והליווי של המחקר ייעשו בידי ועדת היגוי בין-משרדית שתוקם בראשותו של המדען הראשי במשרד לביטחון לאומי ושיהיו חברים בה נציגי משרד הרווחה, משרד המשפטים, הנהלת בתי המשפט, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר³⁷⁶.

במועד סיום הביקורת הקודמת, בנובמבר 2020, לא היו בנמצא כלים המאפשרים אכיפה מועילה של צווי הגנה בזמן אמת. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה רבה. באוגוסט 2024 נכנס לתוקפו תיקון 19 לחוק למניעת אלימות במשפחה המאפשר פיקוח ואכיפת צו הגנה באמצעי פיקוח טכנולוגיים וכולל חובות דיווח עיתיות ומחקר מלווה על יישום ההסדר. עם זאת, הביקורת הנוכחית העלתה כי במועד סיומה, בדצמבר 2024, ההיערכות לקראת יישום ההסדר החדש לא הושלמה ובכלל זה לא הושלמה הקמת התשתית הנורמטיבית החיונית ליישום מלא של ההסדר החדש. להלן יובאו ממצאי הביקורת הנוכחית בנושא זה.

מידת תיקון הליקוי



הנושאים המפורטים להלן נבדקו לראשונה במסגרת ביקורת זו:

1. ההיערכות לקראת יישום תיקון 19 לחוק: לצורך פיקוח ואכיפת צווי הגנה בתנאי פיקוח טכנולוגי מורה תיקון 19 לחוק כי תוקם יחידה ייעודית בשירות בתי הסוהר³⁷⁷. יחידה זו אחראית בין השאר להקמה וניהול של מאגר מידע שהתקבל מאמצעי פיקוח טכנולוגיים על נתוני איכון המעידים על הפרת צו הגנה בתנאי פיקוח טכנולוגי או על כניסה לטווח אזהרה, בלבד³⁷⁸. לפי האמור בתיקון לחוק, המידע שבמאגר יישמר לתקופה המזערית הנדרשת לשם יישום הוראות החוק "כפי שיקבע שר המשפטים בתקנות"³⁷⁹.

הועלה כי בשירות בתי הסוהר הוקמה יחידת פיקוח טכנולוגי לפי סעיף 3ג(א) לחוק למניעת אלימות במשפחה (להלן גם - יחידת הפיקוח הטכנולוגי או יחידת הפיקוח) וכן נקבעו לה תורת הפעלה ומתווה הכשרות לבעלי התפקידים בה³⁸⁰. עם זאת נמצא כי לא הושלמה התשתית הנורמטיבית להפעלת היחידה: משרד המשפטים, בשיתוף המשרד לביטחון לאומי, לא השלימו את התקנתן של תקנות לעניין מאגר המידע שיחידת הפיקוח הטכנולוגי אמורה להקים ולנהל, והמשרד לביטחון לאומי לא השלים את התקנתן של תקנות לעניין צו ההגנה בפיקוח טכנולוגי מותנה שבית המשפט רשאי ליתן מקום שהתקיימו התנאים למתן צו הגנה בתנאי פיקוח טכנולוגי ואין בנמצא אמצעי פיקוח טכנולוגי פנוי³⁸¹. התקנתן של

376 סעיפים 6 - 8 לחוק למניעת אלימות במשפחה (תיקון מס' 19 - הוראת שעה), התשפ"ג-2023, ספר החוקים 3085, י"ט באב התשפ"ג, 6.8.23.

377 סעיף 3ג לחוק למניעת אלימות במשפחה.

378 סעיפים 3ג(א)(5) ו-3 לחוק למניעת אלימות במשפחה.

379 סעיף 3ח(ו) לחוק למניעת אלימות במשפחה.

380 יחידת הפיקוח הטכנולוגי הוקמה בסיומה של עבודת מטה שהחלה בשנת 2020, כחלק ממהלך להקמת יחידה ייעודית למעקב אחר אסירים משוחררים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה. ראו להלן תת-הפרק "רתימה להליך טיפולי-שיקומי בקהילה".

381 סוגיות נוספות שעשויות להצריך הבהרה עם תחילת יישומו של ההסדר נוגעות למועד תחילתו של הפיקוח הטכנולוגי (החל ממועד מתן הצו השיפוטי או החל מהתקנתו של אמצעי הפיקוח הטכנולוגי); קביעת סייגים

התקנות הללו חיוניות כדי לאפשר את הפעלתו של ההסדר במלואו תוך הקפדה על אמות המידה הנדרשות בניהול המידע המתקבל תוך הפעלתו של ההסדר. לצד זאת נמצא כי משרד המשפטים קידם את תיקוני החקיקה הנדרשים להסדרת הליך הגשת הבקשה לצו הגנה בתנאי פיקוח טכנולוגי, וזאת במסגרת התקנות למניעת אלימות במשפחה (סדרי דין), התשנ"א-1991 (להלן - תקנות סדרי הדין)³⁸².

המשרד לביטחון לאומי מסר במהלך הביקורת הנוכחית, בינואר 2025, כי נוסח ראשוני של התקנות לעניין מאגר המידע מצוי בטיפול הייעוץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי מול משרד המשפטים.

המשרד לביטחון לאומי ומשרד המשפטים מסרו בתשובותיהם כי מתקיים שיח מקצועי בינם ובין יחידת הפיקוח הטכנולוגי בשירות בתי הסוהר לצורך השלמת גיבוש טיוטת התקנות לעניין ההקמה והניהול של מאגר המידע. משרד המשפטים הוסיף כי נעשה מאמץ שטיוטת התקנות תופץ בקרוב להערות הציבור. המשרד לביטחון לאומי הוסיף, בהתייחס לתקנות לעניין צו הגנה בתנאי פיקוח טכנולוגי, כי התקנתן טרם קודמה לנוכח הכמות המצומצמת של הבקשות שהוגשו לצווי הגנה בפיקוח טכנולוגי ומשטרם נקבעה מכסה מרבית של אמצעי פיקוח טכנולוגיים שניתן להורות על שימוש בהם לפי החוק (להלן - מכסת אמצעי פיקוח טכנולוגיים)³⁸³. עוד הוסיף כי קודמו תיקוני החקיקה הנדרשים להסדרת הליך הגשת הבקשה לצו מותנה בתקנות סדרי הדין, וזאת עוד קודם לכניסתו לתוקף של תיקון 19 לחוק. לצד האמור ציין כי אם יחול גידול במספר הצווים שיוגשו בתנאי פיקוח טכנולוגי ואם תיקבע מכסת אמצעי פיקוח טכנולוגיים, הוא ישוב ויבחן את הצורך בהתקנתן של התקנות הללו.

על משרד המשפטים, בשיתוף המשרד לביטחון לאומי, לפעול להשלמת התקנתן של התקנות לעניין מאגר המידע שיחידת הפיקוח הטכנולוגי אמורה להקים ולנהל. על משרד לביטחון לאומי לפעול להתקנתן של התקנות לעניין צו הגנה בתנאי פיקוח טכנולוגי מותנה, וזאת גם כדי להימנע מחסמים אפשריים ולהיערך באופן המיטבי להמשך היישום של התיקון לחוק.

2. היישום בפועל של תיקון 19 לחוק: לפי נתוני הנהלת בתי המשפט, בתקופה שלמן כניסתו לתוקף של התיקון לחוק, באוגוסט 2024, הוגשו לבתי המשפט 2,895 בקשות לצווי הגנה, וכ-1% מהן (35 בקשות) כללו בקשה לאכיפת צו ההגנה בפיקוח טכנולוגי³⁸⁴. לפי נתוני משרד הרווחה, מבין כלל הבקשות שהוגשו, 13 בקשות הועברו להערכת מסוכנות על פי ההסדר הקבוע בחוק. כמחצית מהבקשות (6 מתוך 13) נדחו בשל חוסר יכולת לעשות שימוש באמצעים טכנולוגיים לניטור מקום הימצאם של האדם המוגן בצו או של האדם שכנגדו מבוקש הצו (היעדר היתכנות טכנולוגית)³⁸⁵, או משום שבעת הערכת המסוכנות האדם שכנגדו התבקש הצו היה נתון במעצר. בכ-9% מהבקשות הנותרות (3 מתוך 35) ניתנה המלצה חיובית על פיקוח באמצעים טכנולוגיים בשל רמת מסוכנות גבוהה. לפי נתוני הנהלת בתי המשפט, מתוך כלל הבקשות שהוגשו - בפועל בבקשה אחת בלבד ניתן צו הגנה בתנאי פיקוח טכנולוגי.

משרד הרווחה מסר במהלך הביקורת הנוכחית, בדצמבר 2024, כי הגורמים המעורבים ביישום ההסדר החדש עודם מצויים בתהליך למידה, וכי קיימת חשיבות לעריכת מפגשים משותפים של גורמי המקצוע ומערכת המשפט כדי לקדם את יישומו של ההסדר החדש באופן המיטבי.

לתקופת הפיקוח, לדוגמה לצורך מפגש משותף קבוע מראש או יציאה מחוץ לישראל; החלטה שיפוטית בעניין הבקשה לפיקוח טכנולוגי בנסיבות שבהן חל עיכוב בהערכת המסוכנות.

382 תיקוני החקיקה כוללים בין השאר את הגדרתה של יחידת הפיקוח, האופן בו תוגש הבקשה, האופן בו יועבר העדכון על הגשת הבקשה ליחידת הפיקוח וכן את התנאים להארכת תוקפה של הבקשה (סעיפים 1, (1ב2), (ג), 7 ו-8(ב1) לתקנות סדרי הדין). תיקוני החקיקה פורסמו בקובץ התקנות 11394 ב-6.8.24.

383 לפי סעיף 3 לחוק למניעת אלימות במשפחה, השר לביטחון לאומי, בהסכמת שר האוצר, בהתייעצות עם שר המשפטים ובאישור הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, יקבע בצו מספר מרבי של אמצעי פיקוח טכנולוגי שניתן להורות על שימוש בהם לפי החוק.

384 בין 6.8.24 ל-1.12.24.

385 שיבוש בקליטת GPS, בין היתר על רקע מלחמת חרבות ברזל.

יצוין כי נתונים על מספר תיקי החקירה שנפתחו בשנים 2020 - 2023 בגין עבירה של הפרת צו הגנה עשויים להצביע על ההיקף הפוטנציאלי של המקרים שבהם יהיה מקום לאכיפתם של צווי הגנה באמצעים טכנולוגיים. נתוני משטרת ישראל לשנים הללו מצביעים על כך שבממוצע בכל שנה נפתחו תיקי חקירה בגין הפרתם של כ-800 מצווי ההגנה שניתנו בשנה זו (כ-10% מצווי ההגנה שניתנו בממוצע בשנים הללו, שהם כ-9,600 צווי ההגנה).

שיעור הנמוך של הבקשות לצווי הגנה שהתבקשה אכיפתם בפיקוח טכנולוגי מכלל הבקשות שהוגשו מאז כניסתו לתוקף של ההסדר (כ-1% מהן) ושיעור הנמוך של הבקשות שבהן ניתנה המלצה חיובית על פיקוח באמצעים טכנולוגיים מכלל הבקשות שהוגשו (כ-9% מהן), עלול להצביע על כך שקיימים חסמים ביישום - וזאת בייחוד לנוכח השיעור הממוצע של צווי ההגנה שנפתחים בגינם תיקי חקירה בגין הפרתם מכלל צווי ההגנה שניתנים מדי שנה (כ-10% מהם). בכך, נוסף על העובדה כי הליך ההטמעה של ההסדר החדש מצוי אך בראשיתו, יש כדי להדגיש עוד יותר את החשיבות שבקיום הליכי מעקב ובקרה שיטתיים וסדורים אחר יישום ההסדר כדי לאתר ולזהות חסמים ולהעריך את מועילותו באכיפה של צווי הגנה בזמן אמת ובמתן הגנה מיידית לנפגעי האלימות.

משרד המשפטים מסר בתשובותיו כי אף שייטכנו חסמים ביישום תיקון 19 לחוק, היקף מימושו המוגבל יחסית עשוי להיות מוסבר גם בכך שהעילות למתן הצו בתנאי פיקוח טכנולוגי הן מצומצמות וכן בכך שהוא מותנה בניטור מקום הימצאו של מגיש הבקשה, ומגיש הבקשה לא תמיד מעוניין או מסכים לכך. בהתייחס לגיבוש הסדר שלפיו תידרש המדינה עצמה לבחון את הצורך ליזום הליך בקשה לצו הגנה, ובכלל זה בתנאי פיקוח טכנולוגי, נמסר בתשובות כי בקשות לצו הגנה ביוזמת המדינה הן מעטות, וזאת ככל הנראה מתוך התפיסה שאם אדם בגיר שאינו חסר ישע זקוק להגנה, ראוי שהוא זה שייזום את הגשת הבקשה. בהקשר זה משרד המשפטים הוסיף בתשובותיו כי יש לבחון בזהירות הנדרשת את הצורך בהתוויית שיקול דעת המדינה ליזום הליך בקשה לצו הגנה לנוכח ההשלכות שעשויות להיות להליך זה על האדם שלגביו מתבקש הצו ועל מארג היחסים המשפחתי בכללותו.

גם הנהלת בתי המשפט מסרה בתשובתה ממאי 2025 כי העילות שנקבעו בחוק למתן צו בתנאי פיקוח טכנולוגי מציבות משוכות בדרך להגשת הבקשה למתן הצו ולהחלטתו של בית המשפט בבקשה. בהקשר זה הוסיפה כי יישום ההסדר מותנה גם ביכולת לעשות שימוש באמצעים טכנולוגיים לניטור מקום הימצאם של האדם המוגן בצו ושל האדם שכנגדו מבוקש הצו. לצד זאת מסרה בתשובתה כי השקיעה וממשיכה להשקיע מאמץ רב להבטחת מוכנות מערכת המשפט לקראת כניסתו לתוקף של תיקון 19 לחוק. בתוך כך היא קיימה הכשרות מקצועיות והשתלמויות לעוזרים משפטיים של שופטים ולחלק הארי של השופטים העוסקים בתחום - שופטים בבתי המשפט לענייני משפחה ובהליכים פליליים וכן שופטים בהליכים אזרחיים - ובהם שופטי בתי משפט השלום, המוסמכים לדון בבקשות לצווי הגנה בנסיבות שבהן לא פועל בית משפט לענייני משפחה במקום מגוריהם של בעלי הדין; קיימה הרצאות ומפגשים משותפים של שופטים עם נציגי יחידת הפיקוח, שהציגו את האתגרים הכרוכים ביישום של ההסדר, ועם החברה המפעילה את אמצעי הפיקוח, שהציגה את תכונותיו, מגבלותיו והמשמעויות הכרוכות בנשיאתו; וכן הייתה שותפה לגיבוש נוהלי עבודה פנימיים ובין-משרדיים להבניית תהליכי העבודה במסגרת היישום של התיקון לחוק.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי אומנם לקראת כניסתו לתוקף של תיקון 19 לחוק וכן לאחר מכן פעלה רבות להטמעתו, ובתוך כך הקימה תא משטירתי בפיקוד אג"ם (אגף מבצעים), הכולל חוקרת ודסקאית³⁸⁶. לצד זאת הוסיפה כי נדרשים מהלכים מערכתיים לעידוד היישום של תיקון 19 לחוק גם מצדם של גורמי אסדרה אחרים.

שוטרת השייכת לחטיבת המודיעין ואחראית על ריכוז המידע המודיעיני ועל הפקת תובנות ומתן המלצות בהתבסס עליו.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי במסגרת ההיערכות ליישום התיקון לחוק גובשו נוהלי עבודה משותפים וכן התקיימו הכשרות והדרכות לעובדים הסוציאליים ביחידה המקצועית החדשה שהקים. עוד מסר כי נציגיו חברים בוועדת ההיגוי המלווה את מחקר ההערכה ליישום התיקון לחוק.

מומלץ למשרד הרווחה, למשרד לביטחון לאומי, לשירות בתי הסוהר ולהנהלת בתי המשפט, בהובלת משרד המשפטים, לבחון ולגבש הסדר המתווה את שיקול דעת המדינה, באמצעות הגורמים המוסמכים לכך לפי החוק למניעת אלימות במשפחה, לבחון את הצורך ליזום הליך בקשה לצו הגנה, בכלל זה בתנאי פיקוח טכנולוגי, במקרים שבהם אסיר העומד לקראת שחרור מצוי ברמת מסוכנות גבוהה והבקשה נדרשת כדי להגן על בן משפחתו, כפי שהמליצו ועדת רוזנבאום וועדת המנכ"לים. כל זאת, לצד הירתמות משותפת של כלל הגורמים הללו, כל אחד בתחומו, לטובת הגברת היישום של ההסדר הקבוע בתיקון 19 לחוק ולטובת הפעלתו השיטתית והסדורה של מנגנון המעקב והבקרה הקבוע בתיקון לחוק. זאת בשים לב לאתגרים הקיימים ביישום ההסדר, כפי שעולה מתשובותיהם של משרד המשפטים, הנהלת בתי המשפט ומשטרת ישראל.

הגנה ושיקום במקלטים ובדירות מעבר

תכליתו המרכזית של המקלט לנשים נפגעות אלימות וילדיהן היא לספק לאישה וילדיה השוהים בו הגנה מיידית, בשעה שנשקפת להם סכנה ועליהם לעזוב את מקום מגוריהם הקבוע³⁸⁷. לצד ההגנה שמספק המקלט, המצוי בהשגחה קפדנית ופועל על פי כללים נוקשים, ניתנת בו גם מעטפת של טיפול ותמיכה לצד שיתוף פעולה רציף עם גורמי הטיפול בקהילה, ובכלל זה שירותי ייעוץ, סיוע משפטי וכן הכנה לקראת חזרה לקהילה ויציאה לחיים עצמאיים³⁸⁸. עם תום שהותם במקלט ייתכן שיופנו האישה וילדיה להמשך טיפול בדירת מעבר בקהילה לקראת המעבר לחיים עצמאיים.

את המקלטים ודירות המעבר מפעיל משרד הרווחה באמצעות נותני שירותים חיצוניים, ופעילותם מוסדרת בהוראות התע"ס³⁸⁹. על פי רוב ההפניה למקלט נעשית על ידי המחלקה לשירותים חברתיים או המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, אך במצבי חירום עשויה ההפניה להיעשות בין השאר גם על ידי מרכז החירום, משטרת ישראל, מערכת הבריאות או מוקד הסיוע הארצי שמפעיל משרד הרווחה³⁹⁰. משך השהות במקלט הוא בין שלושה לשישה חודשים, והוא מיועד ככלל לנשים שלהן עד שלושה ילדים בגילאי 0 עד גיל 11³⁹¹. במקרים אחרים, לרבות אם לאישה או לילדיה צרכים ייחודיים (ובכלל זה התמודדות נפש, בעיית התמכרות או קשיים מורכבים אחרים) - ההחלטה על קבלתם לטיפול במקלט נתונה לשיקול דעתה של הנהלת המקלט, בהתייעצות עם מפקחים מטעם משרד הרווחה³⁹². משך השהות בדירת מעבר הוא עד שנה, למעט במקרים חריגים³⁹³.

בביקורת הקודמת נבדקו זמינות המענה הניתן במקלטים והתאמתו למגוון אוכלוסיות וכן נבחנו ממשקי העבודה בין המחלקות לשירותים חברתיים והמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה לבין המקלטים. להלן יפורטו ממצאי ביקורת המעקב בנושאים אלה.

387 הוראת תע"ס 3.8; ענת וויסברון, "תפיסותיהם של ילדים בגיל החביון על החיים במקלטים לנשים מוכות בישראל", **חברה ורווחה** מ"א(3) (2021), עמ' 408 - 428 (להלן - וויסברון).
388 וויסברון, עמ' 408.
389 בהוראת תע"ס 3.8 ובהוראת תע"ס 3.41.
390 סעיף 6 להוראת תע"ס 3.8.
391 סעיפים 2.2 ו-3 להוראת תע"ס 3.8.
392 סעיפים 2 ו-3 להוראת תע"ס 3.8.
393 סעיף 13 להוראת תע"ס 3.41.

מענה זמין ומיידי במקלטים לאוכלוסיות מגוונות

הביקורת הקודמת: נמצא כי לא ניתן מענה ייעודי מספק במקלטים לנשים נפגעות אלימות מהחברה הדתית-חרדית, לנשים שלהן ילדים רבים או שילדיהן בגילי 12 ומעלה. עוד עלה כי במקלטים שהופעלו בדרום הארץ לא ניתן מענה ייעודי לנשים דוברות ערבית, ובשל כך הן הופנו למקלטים בצפון, באופן שהקשה על המשך הטיפול והליווי שלהן על ידי המחלקות לשירותים חברתיים באזור מגוריהן עם חזרתן לקהילה. כמו כן הועלה בביקורת הקודמת כי כ-67% מהמקלטים (9 מתוך 15) לא היו נגישים לאנשים עם מוגבלויות³⁹⁴.

הביקורת הקודמת העלתה עוד כי לפי נתוני משרד הרווחה, נדחו כ-10% מההפניות למקלטים בשנת 2019, בין השאר בשל תפוסת יתר בחלק מהמקלטים; חוסר התאמה של המקלט למאפיינים ייחודיים של האישה או ילדיה, לרבות מספר הילדים או גיליהם; או משום שאי אפשר להעניק לאישה וילדיה הגנה מספקת במקלט בשל סמיכותו למקום מגוריה הקבוע. אף כי אחת הסיבות לדחיית ההפניות למקלטים הייתה תפוסת יתר בהם, נמצא כי נכון לאוקטובר 2020 לא היו בידי משרד הרווחה נתונים מדויקים בדבר זמני ההמתנה לטיפול במסגרות אלו.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת למשרד הרווחה לבחון את התאמת המענים במקלטים לאוכלוסיות מגוונות, ובכלל זה לנשים ערביות ודתיות-חרדיות ולנשים מרובות ילדים או שילדיהן מעל גיל 12. עוד הומלץ למשרד הרווחה לבחון את זמני ההמתנה לטיפול במקלטים וכן לפעול להגברת כושר הקליטה שלהם. אשר להנגשת המקלטים לאנשים עם מוגבלות המליץ משרד מבקר המדינה למשרד הרווחה לפעול להנגשת כלל המקלטים כנדרש בדיון.

משרד הרווחה מסר בתשובתו לביקורת הקודמת כי נתונים על המקומות הפנויים לטיפול במקלטים ממופים מדי יום ומועברים על ידי המקלטים לגורמים הרלוונטיים במשרד הרווחה, וכי במטרה להבטיח מענה רציף בהפניית נשים וילדיהן למקלטים הוקצה תקן פיקוח ייעודי באגף במשרד הרווחה האחראי לפעילות המקלטים. עוד נמסר בתשובה כי משרד הרווחה נערך לפרסום מכרז להפעלת מקלט נוסף המיועד לנשים עם ילדים מעל גיל 12.

ביקורת המעקב: בשנים 2020 - 2024 החלו לפעול דירת מעבר נוספת ושלושה מקלטים נוספים³⁹⁵ - מקלט שהוקם בעקבות משבר הקורונה (ונסגר במהלך חודש דצמבר 2024); מקלט ייעודי לחברה הערבית במחוז הצפון; ומקלט ייעודי לחברה הדתית-חרדית במחוז המרכז. במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, הפעיל משרד הרווחה 17 מקלטים שתפוסתם המרבית עמדה על 212 נשים בו-זמנית, ו-20 דירות מעבר שתפוסתן המרבית עמדה על 40 נשים וילדיהן בו-זמנית. במועד זה שהו במקלטים 151 נשים ו-255 ילדיהן (תפוסה של כ-71%), ובדירות המעבר שהו 40 נשים וילדיהן (תפוסה מלאה).

אף כי לא נפתח מקלט ייעודי בדרום עבור החברה הערבית, במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, במקלט שהופעל בדרום, עבור עד 18 נשים וילדיהן, הועסקה עובדת סוציאלית דוברת השפה הערבית³⁹⁶. עוד נמצא כי בשנים 2022 - 2023 לא היו מקרים של הפניות למקלטים שנדחו בשל תפוסת יתר, אך במהלך שנת 2024 נדחתה הפניה אחת למקלט של אישה מרובת ילדים.

משרד הרווחה מסר במהלך ביקורת המעקב, במרץ 2025, כי מעבר למקרה היחיד עליו נמסר שבו נדחתה הפנייה למקלט של אישה על רקע ריבוי ילדים, לא ידוע לו על מקרים נוספים כאלו. עוד מסר כי האפשרות לקלוט אישה בנסיבות כאלו תלויה בתפוסת המקלט ובאפשרות להלין את

³⁹⁴ לעניין חובת ההנגשה הקבועה בדיון ראו תת-הפרק "הנגישות הפיזית וסביבת הטיפול במחלקות לשירותים חברתיים ובמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה".

³⁹⁵ אחד מהמקלטים שפעלו בביקורת הקודמת באופן זמני הוסב למקלט קבוע עבור האוכלוסייה הכללית.

³⁹⁶ לפי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2022 שהו במקלט שהופעל בדרום 13 נשים מהחברה הערבית; בשנת 2023 שהו בו 18 נשים מהחברה הערבית; ובשנת 2024 (עד 10.12.24) שהו בו 15 נשים מהחברה הערבית.

האישה וילדיה ביותר מחדר שינה אחד. בהתאם לכך, כאשר מופנית למקלט אישה מרובת ילדים, המקלט מקבל תוספת תשלום כדי לאפשר מענה מספק לכלל ילדיה של האישה.

אשר לנגישותם של המקלטים לאנשים עם מוגבלות הועלה בביקורת המעקב כי במועד סיומה, בדצמבר 2024, כ-41% מהמקלטים הפעילים (7 מתוך 17) לא היו נגישים לאנשים עם מוגבלות, אולם ישנו לפחות מקלט אחד נגיש בכל מחוז ממחוזותיו של משרד הרווחה.

בביקורת הנוכחית נבדק גם שיעורן של הנשים מהחברה הערבית השוהות בדירות המעבר.

נמצא כי לפי נתוני משרד הרווחה, שיעורן של הנשים מהחברה הערבית ששהו במקלטים במהלך שנת 2024 (עד חודש אוגוסט) היה כ-42% מכלל הנשים ששהו במקלטים בשנה זו (251 מתוך 510), ואילו שיעורן מקרב הנשים ששהו בדירות מעבר בתקופה זו היה כ-11% בלבד (5 מתוך 46). פער ניכר זה עלול להצביע על חסמים אפשריים בשילובן של נשים מהחברה הערבית במסגרת שיקומית לקראת יציאתן מהמקלט והמעבר לחיים עצמאיים.

משרד הרווחה מסר במהלך ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, כי נשים מהחברה הערבית עלולות להימצא בסיכון גבוה ומתמשך שאינן מאפשר מגורים בקהילה לאחר יציאתן מהמקלט, ואחרות עשויות להעדיף, מטעמים תרבותיים או משום שהופעל עליהן לחץ, לצאת מהמקלט למשפחתן המורחבת. עוד הוסיף כי שיעורן הנמוך של הנשים מהחברה הערבית השוהות בדירות המעבר עשוי להיות מוסבר גם בהיעדרן של מיומנויות המאפשרות חיים עצמאיים בקהילה וקושי בהשתלבותן של הנשים הללו בשוק העבודה בשל פערים בהשכלתן ובידיעתן את השפה העברית.

יצוין כי בשנים 2021 עד אוגוסט 2024 התקבלו בשני מרכזי החירום שהפעיל משרד הרווחה כ-1,500 פניות במצטבר. קרוב למחצית מהפניות שהיה קיים לגביהן מידע על סיבת הפנייה היו לצורך לינת חירום (417 מתוך 1,009). בשל אופי השירותים הניתנים במרכזים הללו, שאינם מחייבים הזדהות של הפונה או מסירת מידע מצידו, קיים קושי רב יותר לנהל מעקב ובקרה על מאפייניהם האישיים של הפונים. מהנתונים שהיו זמינים במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, עולה כי כ-27% מהפונים שהיה קיים לגביהם מידע היו מהאוכלוסייה הלא-יהודית (211 מתוך 768) וכי במרכז החירום בעכו היה שיעור הפונים הללו גבוה יותר ועמד על כ-34% (174 מתוך 506).

הביקורת הקודמת העלתה כי לא ניתן מענה ייעודי מספק במקלטים לנשים נפגעות אלימות מהחברה הדתית-חרדית וכי במקלטים שהופעלו בדרום הארץ לא ניתן מענה ייעודי לנשים דוברות ערבית. כמו כן הועלה בביקורת הקודמת כי כשני שלישים מהמקלטים (9 מתוך 15) לא היו נגישים לאנשים עם מוגבלויות. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה רבה. לאחר סיום הביקורת הקודמת הקים משרד הרווחה מקלט ייעודי לחברה הדתית-חרדית במחוז המרכז, ובמועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, הועסקה עובדת סוציאלית דוברת השפה הערבית במקלט שהופעל בדרום. לצד זאת, הביקורת הנוכחית העלתה פער ניכר בין שיעורן של הנשים מהחברה הערבית ששהו במקלטים במהלך שנת 2024 (עד חודש אוגוסט) לבין שיעורן מקרב הנשים ששהו בדירות מעבר בתקופה זו (כ-42% לעומת כ-11%, בהתאמה) - פער העלול להצביע על חסמים אפשריים בשילובן של נשים מהחברה הערבית במסגרת שיקומית לקראת יציאתן מהמקלט והמעבר לחיים עצמאיים. אשר להנגשתם של המקלטים לאנשים עם מוגבלות - אומנם הועלה כי כ-41% מהמקלטים הפעילים (7 מתוך 17) לא היו נגישים לאנשים עם מוגבלות, אולם ישנו לפחות מקלט אחד נגיש בכל מחוז ממחוזותיו של משרד הרווחה.

עיריית סח'נין מסרה בתשובתה כי לנוכח השונות התרבותית קיים אתגר בשילובן של נשים ערביות במקלטים המיועדים לאוכלוסייה הכללית, וכי לא בכל מקרה מתאפשר טיפול יעיל לנשים ערביות במקלטים הללו.

על משרד הרווחה לפעול להנגשת כלל המקלטים כמחויב בדיון. מומלץ למשרד הרווחה למפות את החסמים האפשריים לשילובן של נשים יוצאות מקלט מהחברה הערבית בדירות המעבר - בכלל

זה סיבות הקשורות בהיעדרן של מיומנויות לחיים עצמאיים שאפשר להקנות להן במהלך שהותן במקלט - ובהתאם לכך לפעול להסרת החסמים הללו כדי להבטיח רצף טיפולי וליווי בחזרה לחיים עצמאיים לכלל הנשים השוהות במקלטים. נוסף על כך, לנוכח הירידה בתפוסתם של המקלטים לצד הגברת פעילותם של מרכזי החירום, מומלץ למשרד הרווחה לבדוק אם אומנם ובאיזה אופן הפעלתם של מרכזי החירום משפיעה על היקף הפניות למענים טיפוליים אחרים, ובהם המקלטים לנשים נפגעות אלימות. כן מומלץ לבחון את מאפייניהן של פניות אלו, ובהתאם לכך לעמוד על הצורך בביצוע התאמות במתכונת ההפעלה של מרכזי החירום והמקלטים.

מידת תיקון הליקוי



ממשק העבודה בין המחלקות והמרכזים ובין המקלטים

הביקורת הקודמת: שישה מהמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ומהמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות שנבדקו העלו בביקורת הקודמת קשיים בהיבטים שונים הנוגעים לממשקי העבודה בינם לבין המקלטים, בין השאר לעניין שיתוף הפעולה עימם; המענה הטיפולי הניתן לנשים המופנות למקלטים; וכן לעניין הליך הקליטה למקלט שנטען כי הוא עשוי להיות בררני וכן כי הוא מסורבל וכרוך במילוי טפסים רבים. נוסף על כך, שניים מהמרכזים מסרו כי נשים ששהו במקלטים התלוננו על תנאים פיזיים ירודים במקלטים.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת למשרד הרווחה לבחון את הקשיים שהעלו המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה והמחלקות לשירותים חברתיים בכל הקשור לממשקי העבודה בינם לבין המקלטים וכן לפעול לשיפור השירות והמענה הטיפולי הניתן במקלטים.

ביקורת המעקב: מבין 14 הרשויות המקומיות שנבדקו, רובן הגדול (11 מהן) השיבו כי רמת שביעות הרצון שלהן מממשקי העבודה בין המחלקות או המרכזים לבין המקלטים היא גבוהה או גבוהה מאוד, ושלוש מהן השיבו כי רמת שביעות הרצון שלהן היא מועטה או בינונית. שתיים מהן התייחסו לקושי בהפניה למקלטים של נשים עם צרכים ייחודיים או עם רקע של בעיות נפשיות; נשים שלבן זוגן מאפיינים עברייניים; נשים עם ילדים מעל גיל 12; או נשים עם ילדים על רצף האוטזם. כך ציינה אחת מהשתיים כי "הממשק בעת ההפניה לא עובד טוב בעיני... התחושה היא שהמקלט אינו מעוניין לקלוט ומערים קשיים. ישנם מקלטים שהם לא כך אך רובם לצערי כן". רשות זו התייחסה בתשובתה גם לזמינות המידע על אודות מקלטים פנויים וציינה כי "המוקד [המוקד הארצי שמפעיל משרד הרווחה] בדרך כלל לא נותן מידע מדויק אודות מקלטים פנויים. הטלפונים של המקלטים... לא תמיד מעודכנים. גם כשהמספרים מעודכנים לא תמיד עונים". הרשות האחרת ציינה כי "ישנם מקלטים שבהם התנאים הפיזיים לקויים וגם לעיתים ההתנהלות מול הצוות לא... מתואמת".

שתי רשויות מקומיות נוספות ציינו אומנם כי רמת שביעות רצוןן מממשקי העבודה גבוהה, אך לצד זאת העלו קשיים דומים. כך ציינה אחת מהן כי "תהליכי הקליטה קשים, אין מענה לנערים, אין מענה ואין מקום". הרשות האחרת ציינה כי "התשובה לשאלה הזו משתנה ממקלט למקלט... שלב ההפניה למקלט הוא קריטי וכבר שם אנחנו מרגישים שאין אחידות, ושאינן נהלים מאוד מסודרים ולפעמים התחושה היא שעושים ממש 'ראיון קבלה' לאישה ולנו לגבי התאמתה למסגרת". רשות זו התייחסה בתשובתה, לצד שביעות הרצון מממשקי העבודה עם המקלטים, גם למורכבות הכרוכה בהמשך הקשר בין ילדים השוהים במקלט לבין אביהם. בהקשר זה ציינה כי "לאבות שילדיהם נכנסו בבת אחת למקלט ונעלמו מעיניהם, לעיתים קרובות זה ממש שבר, אנחנו

בקהילה מנסים לעודד אותם בשלב הזה להיעזר ולקבל טיפול, אבל מאוד קשה להם כשהם נתקלים בחוסר ההבנה בצורך שלהם בשיחות טלפון תכופות יותר [עם ילדיהם השוהים במקלט]. נראה שמהבחינה הזו המקלטים מתקשים לראות את נקודת מבטו של האב, בעוד אנחנו [המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה] אמורים לתת מענה גם לאישה וגם לגבר".

להלן יוצגו במקובץ הציטוטים שהובאו לעיל וציטוטים נוספים מתוך תשובות הרשויות המקומיות על השאלונים:



הממשק בעת ההפניה לא עובד טוב בעיני... התחושה היא שהמקלט אינו מעוניין לקלוט ומערים קשיים. ישנם מקלטים שהם לא כך אך רובם לצערי כן... לעיתים מעבר לעניין האלימות והמסוכנות יש [לנשים המגיעות למקלטים] מורכבויות נוספות, נראה שהמקלטים מתקשים, לא ערוכים או לא הוכשרו להתמודד עם מורכבויות אחרות והדבר יוצר קושי. לעיתים הנשים מרגישות לא רצויות וכך גם אנחנו כרשות.

ישנם מקלטים שבהם התנאים הפיזיים לקויים וגם לעיתים ההתנהלות מול הצוות לא... מתואמת.

התשובה לשאלה הזו משתנה ממקלט למקלט...

שלב ההפניה למקלט הוא קריטי וכבר שם אנחנו מרגישים שאין אחידות ושאינן נהלים מאוד מסודרים לפעמים התחושה היא שעושים ממש 'ראיון קבלה' לאישה ולנו לגבי התאמתה למסגרת. מנסים להתווכח לגבי מידת המסוכנות ושאלת הצורך במקלט. במקרים בהם אנחנו מרגישים שהמקלט מהסס ולא מקבל בזרועות פתוחות את האישה אנחנו נעדיף לא לשלוח את האישה אלא אם אין ברירה, ולחפש מקלט שמוכן לקבל ולא מקשה. זה אינדיקטור להמשך ההשתלבות והקבלה שלה שם.

תהליכי הקליטה קשים, אין מענה לנערים, אין מענה ואין מקום.

אנו נתקלים בקושי בעיקר בהפניות [של] נשים עם מורכבויות למקלטים. במקרים כאלו כשאנו צריכים להוציא אישה למקלט בשל סיכון גבוה ביותר אנו נתקלים בקשיים לקבל אותה ובהתנגדויות, למשל כאשר לאישה יש ילדים במצבים מורכבים [על] הרצף, אם הגבר בעל מאפיינים עבריינים, נשים דוברות רוסית בלבד, נשים עם ילד מתבגר - רוב המקלטים אינם מקבלים. וכן אם יש רקע נפשי לאישה, כאשר חלק גדול מהנשים המגיעות אלינו הן נשים עם פוסט טראומה. במקרים אלו אנו נתקלים בקושי בלהוציא אישה, ומוציאים את עצמינו עסוקים בשכנוע המקלט או מערבים את הפיקוח כדי שיסייעו לנו למצוא מקלט...



הביקורת הקודמת העלתה קשיים בהיבטים שונים הנוגעים לממשקי העבודה בין המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה והמחלקות לשירותים חברתיים לבין המקלטים, בין השאר לעניין שיתוף הפעולה עימם; המענה הטיפולי הניתן לנשים המופנות למקלטים; וכן לעניין הליך הקליטה למקלט, שנטען כי הוא עשוי להיות בררני וכן שהוא מסורבל וכרוך במילוי טפסים רבים. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה. לצד שביעות הרצון של המחלקות לשירותים חברתיים והמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה מממשקי העבודה עם המקלטים, תשובות הרשויות המקומיות שנבדקו על השאלונים מצביעות על כך שיותר פתח לאי-ודאות בכל הנוגע להתאמת אישה לשהייה במקלט, ועלולות להתעורר מחלוקות אם אין הסכמה בנושא, בפרט בנסיבות שבהן קיימת מורכבות מיוחדת או צרכים ייחודיים של האישה וילדיה (לדוגמה פערי שפה, בעיות נפשיות או מאפיינים עברייניים של בן הזוג הפוגע). מצב דברים זה עלול לייצר חוסר אחידות בהתנהלותם של המקלטים בכל הנוגע לבחינת התאמתן של נשים נפגעות אלימות וילדיהן לטיפול, ועלול למנוע מהנשים הללו מתן מענה מידי, גם אם נשקפת להן סכנת חיים ממשית.

משרד הרווחה מסר במהלך ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, כי לצד הצורך בהבטחת שלומה ורווחתה של האישה וילדיה המופנים למקלט ישנה מחויבות גם להבטחת שלומן ורווחתן של יתר הנשים וילדיהן השוהים במקלט ולצמצום חשיפתם להתנהגויות העלולות לפגוע בהליך שיקומם. עוד מסר כי כחלק מהפעלת המקלט הוא מממן ייעוץ וטיפול פסיכיאטרי, לפי הצורך, והוסיף כי לאורך השנים טופלו במקלטים נשים וילדים על רצף האוטיזם. לצד האמור צוין כי נשים נפגעות אלימות הסובלות גם מבעיות נוספות (התמכרות פעילה, דרות רחוב, עיסוק בזנות או בעיות מורכבות בתחום בריאות הנפש) (להלן - תחלואה כפולה) יופנו למסגרות המתמחות בבעיות אלו.

מומלץ למשרד הרווחה לפעול להטמעה ולהעמקת ההיכרות של המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ושל המקלטים עם מנגנון יישוב המחלוקות, כשאין הסכמה על התאמתה של אישה למקלט, ובפרט להביא לידיעתם את האפשרות לערב את משרד הרווחה במקרים אלו ולהצביע על החשיבות במעורבות זו. בכך יוכל משרד הרווחה להבטיח כי נשים שנשקפת להן סכנה יקבלו מענה מידי ללא דיחוי.

לצד האמור, מומלץ למשרד הרווחה למפות את צורכיהן הייחודיים של נשים נפגעות אלימות הסובלות מתחלואה כפולה ושנמצא שאינן מתאימות למקלט, לעמוד על המענים הייחודיים הניתנים להן בתחום האלימות במשפחה וכן להבין אם יש באפשרות משרד הרווחה להבטיח הגנה מספקת לנשים הללו במקרים שנשקפת להן סכנה ממשית והן זקוקות להגנה מיידית.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי מנגנון ההפניה למקלטים מוסדר בהוראות התע"ס והוא כולל גם מנגנון יישוב מחלוקות בנוגע להתאמתה של אישה לשהייה במקלט, וזאת כדי להבטיח מענה מדויק ומיטבי. לפי התשובה, כשקיימת מחלוקת עוברת ההכרעה לפיקוח המחוזי, ובמקרים חריגים - הנושא מובא לדיון במטה משרד הרווחה. במקרה של היעדר התאמה ורמת מסוכנות גבוהה, מתקיים דיון בעניינה של האישה במסגרת ועדת "אורות אדומים", בשיתוף עם המשטרה, למציאת מענה הגנתי מתאים³⁹⁷. הובהר כי בכל מקרה המקלט אינו מוסמך להחליט באופן חד-צדדי שלא לקבל אישה לטיפול. לצד זאת נמסר כי במקרים מורכבים או של תחלואה כפולה, בפרט בנסיבות של התמכרות פעילה, ושעה שהשהייה במקלט מותנית בהסכמתה של האישה - קיים אתגר משמעותי בשילובה של האישה במקלט ובהבטחת המשך שהייתה במסגרת לאורך זמן. משרד הרווחה הוסיף כי בהיעדר מסגרת אחת המאפשרת מתן מענה למכלול צורכי המוגנות בתחום האלימות לצד התחלואה הנוספת, מקרים ייחודיים אלה נבחנים פרטנית, לפי נסיבותיה האישיות של האישה, תוך מאמץ לייצר פתרונות נקודתיים ויצירתיים. משרד הרווחה ציין כי הוא נדרש לפעול, בשיתוף משרד הבריאות, לגיבוש פתרונות בין-מערכתיים שיבטיחו מענה מידי לנשים עם תחלואה כפולה, ובכלל זה התמכרות פעילה, ושנשקפת להן סכנה ממשית.

³⁹⁷ ועדת "אורות אדומים" מתכנסת לפי חוזר מיוחד של מנכ"ל משרד הרווחה מס' 69, "נוהל דיווח יידוע במקרי 'אורות אדומים' (א.א.) ולאחר אירוע" (9.12.14).

מידת תיקון הליקוי



סיוע לנשים שנחלצו ממעגל האלימות בהשגת עצמאות כלכלית

הבחירה לעזוב את בן הזוג האלים ולצאת ממעגל האלימות עלולה להעמיד את נפגע האלימות באתגרים רבים, ובכללם מציאת מקום מגורים עברו ועבור ילדיו וכן מציאת מקום עבודה חלופי, וזאת נוסף על הקשיים הנפשיים והבריאותיים הנלווים לכך. מעבר לכך, עצם ההימצאות בתוך מעגל האלימות הזוגית עלול לפגוע בכושר ההשתכרות של נפגע האלימות ולהגביר את התלות הכלכלית בבן הזוג האלים, מה שיעצים עוד יותר את המורכבות הרבה שבהיחלצות ממעגל זה³⁹⁸.

לאורך השנים פותחו מענים שונים לנשים יוצאות מקלט או דירת מעבר שנועדו לסייע להן במישור הכלכלי והתעסוקתי עם חזרתן לקהילה ולמנוע מהן לחזור לבן הזוג האלים או למקלט. מענים אלו כוללים בין השאר תשלום מענק הסתגלות וגמלת הבטחת הכנסה לנשים יוצאות מקלט וילדיהן; מימון סלי שירותים מותאמים בתחומי התעסוקה, הבריאות והחינוך, לרבות עבור נשים שנחלצו ממעגל האלימות אך לא שהו במקלט; וכן סיוע בשכר דירה והנחה בתשלום הארנונה. עם זאת, קביעת הזכאות לבדה בכל הקשור לקבלת סיוע חומרי בתחום האלימות במשפחה, ככל זכות אחרת, אינה מבטיחה את מימושה בפועל. במקרים מסוימים עשויים הזכאים שלא לממש את זכאותם, למשל משום שהם אינם מודעים כלל לעצם הזכאות ולכן אינם פועלים למימושה, או משום שעומדים בפניהם חסמים מבניים שאינם מאפשרים להם לממש את זכאותם, כגון מורכבות הליך מימוש הזכאות או מידע מוטעה או חלקי לגבי תוכנה המדויק של הזכאות ותנאיה³⁹⁹. להלן יפורטו ממצאי ביקורת המעקב בנושאים אלו.

מענק הסתגלות וסלי שירותים לנשים שיצאו ממעגל האלימות

לפי חוק שירותי רווחה (זכויות נשים ששהו במקלט לנשים מוכות), התשע"ג-2012 (להלן - חוק זכויות נשים ששהו במקלט), אישה ששהתה 60 ימים לפחות במקלט או לפחות שישה חודשים בדירת מעבר (להלן יחדיו - אישה יוצאת מקלט) תהיה זכאית לקבלת מענק הסתגלות בהתאם לתוכנית טיפולית-שיקומית שנקבעה בעבורה לתקופה שלאחר יציאתה מהמקלט או מדירת המעבר. הזכאות למענק מותנית בכך שהאישה לא שבה להתגורר עם בן המשפחה הפוגע, והיא מוקנית מבלי שמובא בחשבון מצבה הכספי של האישה. בחוק נקבע עוד כי אישה ששהתה במקלט או בדירת מעבר לא תוכל לממש את זכאותה למענק הסתגלות אלא בחלוף חמש שנים לפחות מהמועד הקודם שבו מימשה זכאות זו⁴⁰⁰. כמו כן אישה ששהתה 30 יום לפחות במקלט תהיה

398 חיה יצחקי, חיה דקל וענת בן פורת, **מחקר מעקב אחר נשים נפגעות אלימות משפחה: במקלט ובחזרה לקהילה**, אוניברסיטת בר-אילן, (2014); חיה יצחקי וענת בן פורת, **מחקר מעקב אחר נשים נפגעות אלימות במשפחה בקהילה: פעימה שלישית**, אוניברסיטת בר-אילן (2016), עמ' 6; יעל חסון, ירון הופמן-דישון ותהילה שרעבי, **בית משלך: אי-שוויון מגדרי בדיוור** (2023), עמ' 36.

399 מצב זה, שבו אדם אינו מממש את זכאותו בשל סיבות מבניות, מכונה "חוסר יעילות אופקית" או "כשל אי-מיצוי הזכויות". ראו בהקשר זה: טל ארזי ויעל סבג, **מיצוי זכויות ושירותים חברתיים לאזרח: הבניית קונספט ותורת עבודה** (2020), עמ' 3; ג'וני גל, מימי אייזנשטדט, אבישי בניש ורוני הולר, **מיצוי זכויות אקטיבי בביטחון סוציאלי** (2019), עמ' 7-8; אבישי בניש ולירון דוד, "זכות הגישה למנהל במדינת הרווחה: על (אי-)מיצוי זכויות חברתיות וחובת ההנגשה של החקיקה החברתית", **משפט וממשל** יט 395 (תשע"ח), עמ' 11-16; משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 165** (2015), "אי-מיצוי של זכויות חברתיות", עמ' 3-46; **דוח שנתי 172א - חלק ראשון** (2021), "אי-מיצוי של זכויות חברתיות", עמ' 867-915.

400 סעיפים 1-4 לחוק שירותי רווחה (זכויות נשים ששהו במקלט לנשים מוכות), התשע"ג-2012.

זכאית גם לגמלת הבטחת הכנסה לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 (להלן - חוק הבטחת הכנסה)⁴⁰¹.

מענק ההסתגלות, הניתן לפי חוק זכויות לנשים ששהו במקלט, וגמלת הבטחת הכנסה הניתנת לפי חוק הבטחת הכנסה נועדו בעיקרם לענות על הצרכים הכלכליים הבסיסיים של נשים שעזבו את בן זוגן האלים לקראת יציאתן לחיים עצמאיים בקהילה. כדי לסייע לנשים אלו ביציאתן לחיים עצמאיים בתחומים נוספים ולהבטיח את שיקומן ואת הישגותן מחוץ למעגל האלימות, נקבעה בשנת 2017, בחוק זכויות לנשים ששהו במקלט, זכאותן לליווי של עובד סוציאלי במימון זכויותיהן בתחום התעסוקה, ובכלל זה בהכשרה תעסוקתית ובהשמה בעבודה, וכן בתחומי החינוך והבריאות (להלן - סל שירותים לנשים יוצאות מקלט או סל השירותים)⁴⁰². המשך הליווי של אישה לאחר היחלצותה ממעגל האלימות חשוב גם לשמירת ביטחונה, שכן גם לאחר עזיבת בן הזוג האלים עלולה האישה להיות חשופה לאלימות מצידו, לרבות על רקע הליכי גירושין⁴⁰³.

יישום הוראות חוק זכויות לנשים יוצאות מקלט לעניין תשלום מענק ההסתגלות וכן לעניין הליווי של נשים במימון זכויותיהן נעשה במסגרת התקשרות חוזית של משרד הרווחה עם נותן שירותים חיצוניים שנבחר במכרז (להלן - תוכנית "דף חדש").

מענק הסתגלות לנשים יוצאות מקלט

הביקורת הקודמת: במועד סיום הביקורת הקודמת עמד גובה מענק ההסתגלות לאישה יוצאת מקלט על 8,000 ש"ח. מענק ההסתגלות עבור כל אחד מילדיה של האישה השוהים עימה עמד על כ-1,000 ש"ח, והוא הוגבל לעד שני ילדים, כך שלאחר יציאתה מהמקלט הייתה אישה עם ילדים זכאית למענק בסך של 10,000 ש"ח לכל היותר (להלן - תקרת הזכאות). הועלה כי בשנת 2019 כ-38% מהנשים שהו במקלט עד חודש וכ-45% שהו במקלט עד חודשיים, ועל כן לא היו זכאיות למענק הסתגלות או לקצבת הבטחת הכנסה. נוסף על כך הועלה כי לכרבע מהנשים ששהו במקלט בשנה זו היו יותר משני ילדים, והן לא היו זכאיות למענק הסתגלות עבור יתר ילדיהן.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת למשרד הרווחה לבחון אם הקריטריונים לקבלת מענק ההסתגלות לנשים יוצאות מקלט וקצבת הבטחת הכנסה אכן נותנים מענה מספק.

ביקורת המעקב: בפברואר 2024 אושר בכנסת תיקון לחוק זכויות נשים ששהו במקלט, שבמסגרתו הוגדל גובה מענק ההסתגלות מ-8,000 ש"ח ל-11,000 ש"ח (צמוד למדד) וכן בוטלה תקרת הזכאות, כך שגובה המענק משתנה בהתאם למספר ילדיה של האישה, ללא מגבלה. במסגרת התיקון לחוק קוצר גם פרק הזמן הנדרש לקבלת המענק לאחר היציאה מהמקלט, מ-60 יום ל-30 יום⁴⁰⁴. יש לציין כי מעבר לשינויים האמורים לא נעשו התאמות במנגנון התשלום או בגובה מענק ההסתגלות במהלך מלחמת חרבות ברזל.

הביקורת הקודמת העלתה כי כ-45% מהנשים ששהו במקלט בשנת 2019 לא היו זכאיות למענק הסתגלות משום שמשך שהייתן במקלט היה קצר מחודשיים. בנוסף לכך כרבע מהנשים ששהו במקלט בשנה זו לא קיבלו מענק עבור כל ילדיהן משום שהיו להן יותר משני ילדים. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה. אומנם גובה מענק ההסתגלות הוגדל וכן בוטלה תקרת הזכאות כך שגובה המענק משתנה בהתאם למספר ילדיה של האישה, ללא מגבלה. יחד

401 סעיף 2(א)(9) לחוק הבטחת הכנסה.

402 הצעת חוק שירותי רווחה (מענק הסתגלות לנשים ששהו במקלט לנשים מוכות) (תיקון מס' 2) (זכויות נשים ששהו במקלט לנשים מוכות), התשע"ז-2017, ה"ח הכנסת - 708, כ"ו באייר התשע"ז, 22.5.17, עמ' 180.

403 ענת בן-פורת, מחקר מעקב: דף חדש לנשים נפגעות אלימות וילדיהן בקהילה: פעימה שנייה (2023), עמ' 45.

404 חוק שירותי רווחה (זכויות נשים ששהו במקלט לנשים מוכות) (תיקון מס' 4), התשפ"ד-2024, ס"ח 3163, י"ג באדר א' התשפ"ד, 22.2.24, עמ' 556 והצעת חוק שירותי רווחה (מענק הסתגלות לנשים ששהו במקלט לנשים מוכות) (תיקון מס' 5) (הגדלת מענק ההסתגלות ושינוי מועד התשלום), התשפ"ג-2023, ה"ח הכנסת - 967, ט"ז בתמוז התשפ"ג, 5.7.23, עמ' 108.

עם זאת, נמצא כי משרד הרווחה לא מיפה את הנשים ששהו במקלט או בדירת מעבר בשנים הללו, ומתוכן את הנשים שעמדו בתנאי הזכאות לקבלת המענק ואת משך הזמן מאז הזכאות הקודמת לקבלת המענק, מול הנשים שקיבלו את המענק בפועל, כך שלא היו בידי נתונים על היקף מימוש הזכאות לקבלת המענק. כמו כן לא נבדקו החסמים לאי-מימוש הזכאות לקבלת מענק ההסתגלות; לא נבחן אם הקריטריונים שנקבעו לקבלת המענק אכן תואמים את התכליות שלשמן הוא ניתן; או אם תשלום מענק ההסתגלות אכן מימש את תכליותיו באופן המיטבי.

יצוין כי מעבר למשך זמן השהייה במקלט המשפיע על עצם הזכאות למענק ההסתגלות, גם לתדירות השהייה של נשים במקלט עשויה להיות השפעה על זכאותן למענק ההסתגלות. מנתוני משרד הרווחה לשנים 2021 - 2024 עולה כי בקרב הנשים ששהו במקלטים בשנים הללו כרבע מהן (876 מתוך 3,419) שהו במקלטים יותר מפעם אחת, וייתכן שגם מסיבה זו לא היו זכאיות לקבלת המענק.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה לפעול להבטחת מימוש הזכאות לקבלת מענק ההסתגלות על ידי כלל הנשים הזכאיות לו. לצורך כך מומלץ למשרד הרווחה לנהל מעקב סדור ושוטף אחר העמידה של נשים יוצאות מקלט בתנאי הזכאות לקבלת מענק ההסתגלות לפי חוק זכויות לנשים ששהו במקלט ולבחון נתונים אלו מול הנתונים על הנשים שממשו בפועל את הזכאות לקבלת המענק.

מידת תיקון הליקוי



ניצול התקציב הייעודי לטובת שיקום נשים נפגעות אלימות

ה ב י ק ו ר ת ה ק ו ד מ ת : נמצא כי בשנים 2018 ו-2019 לא נוצל במלואו התקציב שהוקצה לטובת שיקומן של נשים שיצאו ממעגל האלימות, ובכלל זה התקציב שהוקצה לטובת מענק ההסתגלות וסל השירותים: בשנת 2018 נוצל כ-53% מהתקציב שהוקצה (כ-1.79 מיליוני ש"ח מתוך כ-3.39 מיליוני ש"ח), ובשנת 2019 נוצל כ-12% מהתקציב האמור (כ-1.24 מיליוני ש"ח מתוך כ-10.75 מיליוני ש"ח).

משרד מבקר המדינה המליץ לביקורת הקודמת למשרד הרווחה לבחון את החסמים לניצול התקציב שהוקצה לטובת שיקומן של נשים שנחלצו ממעגל האלימות ולפעול לניצולו המיטבי.

משרד הרווחה מסר בתשובתו לביקורת הקודמת כי תוכנית "דף חדש" החלה לפעול בהדרגתיות מספטמבר 2019, ובפברואר 2021 החלה לפעול באופן מלא, וכי הוא אף פועל להרחבתה.

ב י ק ו ר ת ה מ ע ק ב : לפי נתוני משרד הרווחה, בשנים 2021 - 2023 שיעור ניצול התקציב במסגרת תוכנית "דף חדש" עמד בממוצע על כ-68%: בשנת 2021 נוצלו כ-6.5 מיליוני ש"ח (כ-71%) מתוך כ-9.3 מיליוני ש"ח; בשנת 2022 נוצלו כ-7.9 מיליוני ש"ח (כ-66%) מתוך כ-12.1 מיליוני ש"ח; ובשנת 2023 נוצלו כ-11.9 מיליוני ש"ח (כ-69%) מתוך כ-17.4 מיליוני ש"ח⁴⁰⁵.

יש לציין כי העלייה בהיקף התקציב שהוקצה לטובת הפעלת התוכנית "דף חדש" בשנת 2023 נובעת מהרחבת התוכנית אך גם מתשלום רטרואקטיבי של הפרשי הצמדה למדד של סכום מענק ההסתגלות (כ-700 אלפי ש"ח), וכן הגדלת תעריף השירותים בעקבות כניסתו לתוקף של הסכם העובדים הסוציאליים והשינוי בשכרם של העובדים הסוציאליים.

הביקורת הנוכחית העלתה עוד כי מחקר מלווה שנערך עבור משרד הרווחה על הפעלת התוכנית עבור נשים שנחלצו ממעגל האלימות בלי לשהות במקלט הצביע על הצלחתה בשמירה על ביטחונן של הנשים והישארותן מחוץ למעגל האלימות: לפי ממצאי המחקר, עם תחילת התוכנית כ-65% מהנשים דיווחו על כך שאינן נתונות עוד לאלימות מצד בן זוגן לעומת כ-80% מהן בסיומה של התוכנית. המחקר גם הצביע על תרומתה של התוכנית בסיוע להשתלבותן של הנשים הללו בשוק העבודה. לצד זאת, המחקר הצביע על תרומתה המוגבלת יחסית של התוכנית ביצירת אופק תעסוקתי ומקור הכנסה משמעותי יותר עבור הנשים. עורכי המחקר המליצו לבחון את האפשרות להאריך את משך התוכנית כדי לאפשר מתן מענה מותאם ומיטבי לנשים הזקוקות לכך⁴⁰⁶.

יש לציין כי נוסף על תוכנית "דף חדש" משרד הרווחה מפעיל באמצעות נותני שירותים חיצוניים שתי תוכניות ייחודיות נוספות לסיוע לנשים שנחלצו ממעגל האלימות בהשתלבות בשוק התעסוקה ובהשגת עצמאות כלכלית (מיזם "רוח נשית" שפועל החל משנת 2018 ותוכנית "בדרכה" הפועלת החל משנת 2021 ומתמקדת בשילובן של נשים נפגעות אלימות בעולם ההייטק). תוכניות אלו ממומנות במשותף על ידי משרד הרווחה ונותני השירותים החיצוניים. נוסף על כך משנת 2021 ניתן סיוע כספי לנפגעי אלימות במשפחה (סל שירותים "גמיש") באמצעות הרשויות המקומיות⁴⁰⁷, ומשנת 2023 גם באמצעות ארגון פילנתרופי (תוכניות הסיוע הייחודיות וסל השירותים ה"גמיש" ייקראו להלן יחדיו - תוכניות הסיוע הנוספות).

הביקורת הנוכחית העלתה כי במסגרת תוכניות הסיוע הנוספות שיעור ניצול התקציב בשנים 2021 - 2023 היה גבוה, והתקציב נוצל במלואו או כמעט במלואו: מתוך כ-29.2 מיליוני ש"ח נוצלו כ-28.6 מיליוני ש"ח (ניצול של כ-98%)⁴⁰⁸.

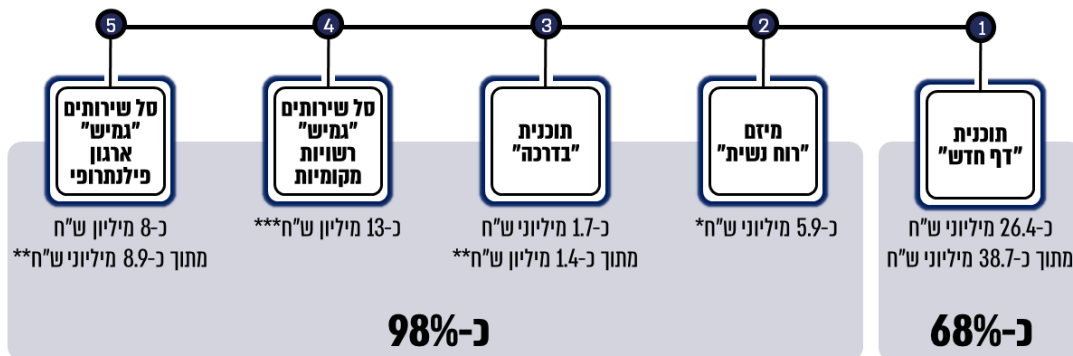
ריכוז הנתונים על הקצאת התקציב וניצולו בשנים 2021 - 2023 במסגרת תוכניות הסיוע לנשים נפגעות אלימות וילדיהן מוצג בתרשים 24 שלהלן.

406 ענת בן-פורת, מחקר מעקב: דף חדש לנשים נפגעות אלימות וילדיהן בקהילה: פעימה שנייה (2023), עמ' 45.

407 משרד הרווחה החל לממן את סל השירותים ה"גמיש" שלו אחראיות הרשויות המקומיות במהלך תקופת הקורונה לפי החלטת הממשלה 326, "אישור עדכון התכנית המפורטת בהתאם לחוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020)" (16.8.20).

408 נתוני הקצאת התקציב וניצול התקציב בפועל מתייחסים לכלל התקציבים, לרבות תקציבים שהועמדו לטובת הפעלת התוכניות הייחודיות וסל השירותים ה"גמיש" על ידי נותני שירותים חיצוניים והארגון הפילנתרופי.

תרשים 24: הקצאת התקציב וניצולו במסגרת תוכניות הסיוע לנשים נפגעות אלימות וילדיהן, 2023 - 2021



לפי נתוני משרד הרווחה על הקצאת התקציב וניצולו במסגרת תוכניות הסיוע בשנים 2021 - 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* התקציב נוצל במלואו.

** מימון משותף של משרד הרווחה וארגון פילנתרופי כאשר חלקו של משרד הרווחה במימון עומד על כ-50%.

*** התקציב נוצל במלואו. עם זאת, הנתונים על ניצול התקציב מוערכים, שכן התקציב מנוהל בתקנה תקציבית נפרדת באופן שאינו מאפשר מעקב מדויק על ניצול התקציב.

הביקורת הקודמת העלתה כי בשנים 2018 ו-2019 לא נוצל במלואו התקציב שהוקצה לטובת שיקומן של נשים שיצאו ממעגל האלימות, ובכלל זה התקציב שהוקצה לטובת מענק ההסתגלות וסל השירותים (שיעור ניצול התקציב עמד על כ-53% וכ-12%, בהתאמה). בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה רבה וכי בשנים 2021 - 2023 שיעור ניצול התקציב האמור עמד בממוצע על כ-68%, וזאת לצד הגדלת התקציב שהוקצה בשנים הללו לטובת הפעלת תוכנית "דף חדש" מכ-10.75 בשנת 2019 לכ-17.4 בשנת 2023 - גידול של כ-61%. הביקורת הנוכחית העלתה עוד כי במסגרת תוכניות הסיוע הנוספות, שאת אחת מהן החל משרד הרווחה להפעיל לאחר סיום הביקורת הקודמת, שיעור ניצול התקציב בשנים 2021 - 2023 היה גבוה, והתקציב נוצל במלואו או כמעט במלואו (ניצול של כ-98% במצטבר).

לצד זאת הועלה כי התקציב שמקצה משרד הרווחה לטובת הסיוע הכספי שניתן באמצעות הרשויות המקומיות מנוהל בתקנה תקציבית נפרדת מזו של יתר תוכניות הסיוע, ובשל כך קיים קושי לעקוב במדויק אחר ניצול התקציב על ידי הרשויות המקומיות. יתרה מזו, התקציב במסגרת תוכניות הסיוע השונות מוקצה בחלקו כתקציב שנתי ובחלקו כתקציב דו-שנתי, וגם בכך יש כדי להקשות על בקרה פנימית וחיזונית על הקצאת התקציב וניצולו במסגרת התוכניות הללו.

משרד מבקר המדינה מציין את משרד הרווחה על הגדלת התקציב המוקצה במסגרת תוכנית "דף חדש" ועל הרחבת היצע תוכניות הסיוע הנוספות לנשים נפגעות אלימות וילדיהן ועל השיעור הגבוה של ניצול התקציב שמוקצה מדי שנה לצורך כך.

לצד זאת מומלץ למשרד הרווחה למפות את החסמים לניצול התקציב שהוא מקצה לטובת שיקומן של נשים במסגרת תוכנית "דף חדש", לנוכח הצלחתה של התוכנית בשמירה על ביטחונן של הנשים והישארותן מחוץ למעגל האלימות, ובהתאם לכך לפעול להסרתם. לנוכח ריבוי תוכניות הסיוע והשונות ביניהן מבחינת אופן הקצאת התקציב ואופן הפעלתו, מומלץ למשרד הרווחה לפעול בשיתוף משרד האוצר לבחינת הדרך המתאימה, השקופה והיעילה ביותר לניהול התקציב שהוא מקצה לתוכניות הסיוע הללו.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו כי הוא פועל בשיתוף פעולה עם משרד הרווחה בכל נושא שמשרד הרווחה מעלה כצורך או קושי וכי יפעל כך גם בנושאים שהעלתה הביקורת, הנוגעים בין היתר לאופן ניהול התקציב הייעודי והמעקב אחריו, אם מעורבתו תידרש.

מידת תיקון הליקוי



סיוע בדיוור לנפגעי אלימות בין בני זוג

סיוע בשכירת דירה לנפגעי אלימות

משרד הבינוי והשיכון מעניק סיוע כספי לנפגעי אלימות לצורך שכירת דירה כדי להקל עליהם את הציאה לחיים עצמאיים⁴⁰⁹. הזכאות לסיוע כאמור מוקנית לנשים ששהו בעבר במקלט; לנשים העומדות בתנאים המזכים בכניסה למקלט, אך אינן יכולות לשהות בו מסיבות שאינן תלויות בהן; או לנשים שהוצא להן צו הגנה או שהוצא לבן זוגן צו הרחקה ואינן יכולות להמשיך להתגורר בדירתן מפאת סכנה הנשקפת לחייהן. הסיוע ניתן באופן מדורג לתקופה של עד שלוש שנים, וגובהו משתנה בהתאם להימצאותם של ילדים בחזקתה של האישה המגישה את הבקשה לקבלת סיוע: במסלולי הסיוע לאישה עם ילדים ניתן לה סיוע בסך של עד 1,370 ש"ח לחודש בשנה הראשונה ועד 883 ש"ח לחודש בשנה השלישית, ובמסלולי הסיוע לאישה ללא ילדים ניתן לה סיוע בסך של עד 1,160 ש"ח לחודש בשנה הראשונה עד 774 ש"ח לחודש בשנה השלישית.

הביקורת הקודמת: נמצא כי בשנים 2016 - 2019 מספר הנשים שקיבלו סיוע ירד מ-1,551 בשנת 2016 ל-1,498 בשנת 2019, וסך המענקים הכולל ששולם ירד בכ-16%, מכ-16.5 מיליון ש"ח לכ-13.9 מיליון ש"ח, שלא בהלימה לירידה בבקשות הסיוע (כ-4%) ולעלייה במחירי השכירות הממוצעים החודשיים של שכר דירה חופשי (ש"ח), בשיעור של כ-6% לפי נתוני הלמ"ס (מ-3,715 ש"ח בשנת 2016 ל-3,948 ש"ח בשנת 2019). עוד הועלה כי סכום הסיוע נותר ללא שינוי בשנים הללו על אף העלייה המתמדת בעלויות השכירות בשוק החופשי⁴¹⁰.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת למשרד הבינוי והשיכון לבחון את מנגנוני הסיוע לנשים נפגעות אלימות בשכירת דירות ואת גובה הסיוע מול העלייה במחירי השכירות.

משרד הבינוי והשיכון מסר בתשובתו לביקורת הקודמת כי הוא מכיר בחשיבות הנושא ופועל לכך שכל אישה שנמצאה זכאית לכך תקבל את הסיוע שלו היא זכאית באופן מיידי. לצד זאת, עדכון גובה הסיוע בשכר הדירה מחייב תוספת תקציבית, ובהיעדר תקציב, לא עודכן הסכום במשך שנים רבות. עם זאת הוא מסר כי פעל להגדלת התקציב לטובת סיוע בדיוור לנשים נפגעות אלימות בתוך מסגרת התקציב. עוד ציין בתשובתו כי סכום הסיוע בשכר הדירה עשוי להשתנות, כתלות בשנת מימוש הזכאות, אולם אין ביכולתו לפלח את הנתונים על מימוש הזכאות לפי שנת הזכאות.

ביקורת המעקב: בשנת 2023 פרסם משרד הבינוי והשיכון נוהל עבודה מעודכן הנוגע לתנאי הזכאות לסיוע בשכר דירה לנשים נפגעות אלימות (להלן - נוהל העבודה המעודכן)⁴¹¹.

⁴⁰⁹ נוסף על סיוע בשכירת דירה משרד הבינוי והשיכון מסייע לחסרי דיוור גם בדרך של השכרת דיוור ציבורי בסבסוד או במתן משכנתאות לרכישת דירה באמצעות בנקים למשכנתאות. יצוין כי הנוהל מנוסח בלשון נקבה ומתייחס לנשים נפגעות אלימות או לנשים נפגעות אלימות וילדיהן, אך מתייחס גם לתנאי הזכאות של גברים נפגעי אלימות או גברים נפגעי אלימות וילדיהם.

⁴¹⁰ משרד מבקר המדינה העיר עוד בשנת 2011 על השחיקה בגובה הסיוע בשכר הדירה שמעניק משרד הבינוי והשיכון, וזאת לנוכח העלייה במחירי שכר הדירה בשוק החופשי. ראו: משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 2011** (2011), "טיפול בבקשות לסיוע בשכר דירה", עמ' 689 - 705.

⁴¹¹ נוהל מס' 08/25 של מינהל לסיוע בדיוור במשרד הבינוי והשיכון, "נפגעי אלימות במשפחה" (12.3.23).

הנוהל המעודכן אומנם הרחיב את מעגל הזכאות לסיוע בשכר דירה, והוסיף למעגל זה גם נשים נפגעות אלימות שלא שהו במקלט. עם זאת, גובה סכומי הסיוע נותר ללא שינוי, וזאת אף כי המחירים הממוצעים החודשיים של שכר דירה חופשי (ש"ח) לפי נתוני הלמ"ס המשיכו לעלות מאז הביקורת הקודמת עד לסכום של כ-4,477 ש"ח לחודש בממוצע בשנת 2023 - עלייה של כ-13% לעומת כ-3,948 ש"ח בממוצע בשנת 2019.

התנאים וסכומי הזכאות לפי נוהל העבודה המעודכן של משרד הבינוי והשיכון לעניין הסיוע הכספי בשכר דירה לנשים נפגעות אלימות מוצגים בלוח 18 שלהלן.

לוח 18: התנאים וסכומי הזכאות לפי נוהל העבודה המעודכן של משרד הבינוי והשיכון לעניין הסיוע הכספי בשכר דירה לנשים נפגעות אלימות, נכון למועד סיום הביקורת, דצמבר 2024

קבוצת הזכאות	שנה ראשונה*	שנה שנייה	שנה שלישית
נפגעות אלימות יוצאות מקלט שהוצא להן צו הגנה, או שהוצא לבן זוגן צו הרחקה, או שהן זכאיות לסל שירותים (משתתפות תוכנית "דף חדש")	עם ילדים	1,370 ש"ח	1,104 ש"ח
	ללא ילדים	1,160 ש"ח	774 ש"ח
נשים יוצאות דירות מעבר**	עם ילדים	1,170 ש"ח	1,004 ש"ח
	ללא ילדים	960 ש"ח	774 ש"ח

לפי נוהל העבודה המעודכן של משרד הבינוי והשיכון לעניין הסיוע הכספי בשכר דירה לנשים נפגעות אלימות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* לפי הנוהל, בשנת הזכאות הראשונה הזכאות לסיוע הכספי בשכר דירה אינה מותנית בבדיקת הנכסים שבבעלותה של מגישת הבקשה.

** תקופת הזכאות הראשונה של נשים יוצאות דירות מעבר היא של 18 חודשים ולא 12 חודשים, ובסך הכול הן זכאיות לסיוע בשכר דירה לתקופה מצטברת של עד 42 חודשים.

יוצא מן האמור כי שכר הדירה החודשי הממוצע לשנת 2023 היה גבוה פי שלושה מגובה הסיוע הכספי החודשי בשכר דירה לנשים נפגעות אלימות עם ילדים בשנת זכאותן הראשונה (כ-4,477 ש"ח לחודש לעומת 1,370 ש"ח לחודש), נכון למועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024.

משרד הבינוי והשיכון מסר במהלך ביקורת המעקב, בנובמבר 2024, כי הוא מודע לפער שבין גובה הסיוע בשכר דירה לבין מחירי השכירות בשוק החופשי, וכי פער זה קיים זה שנים גם בתוכניות סיוע אחרות שאינן בתחום האלימות במשפחה. עוד מסר כי בשנת 2021 נעשתה פנייה של מנכ"ל המשרד דאז למשרד האוצר בבקשה לקבלת תוספת תקציבית שתאפשר עדכון בגובה הסיוע, אולם התוספת התקציבית שהתבקשה לא התקבלה לבסוף. נוסף על כך נמסר במהלך ביקורת המעקב כי משרד הבינוי והשיכון עדכן את התבחינים הקובעים את הזכאות לדיוור ציבורי תוך מתן משקל רב יותר להיותה של המבקשת נפגעת אלימות בהחלטותיה של ועדת החריגים (שכן עצם היותה של אישה נפגעת אלימות במשפחה או יוצאת מקלט אינה מקנה לה באופן מובנה זכאות לדיוור ציבורי).

ביקורת המעקב העלתה עוד כי לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון, בשנים 2021 - 2024 ניתן סיוע בשכר דירה בהיקף כספי מצטבר של כ-77.8 מיליון ש"ח לכ-4,500 מקבלי סיוע. ריכוז הנתונים על מספר הבקשות לסיוע, מספר מקבלי הסיוע וההיקף הכספי של הסיוע שניתן בשנים 2021 - 2024 מוצג בלוח 19 שלהלן.

לוח 19: בקשות לסיוע בשכר דירה והיקף הסיוע (בש"ח), 2021 - 2024

שנה קלנדרית	מגיש בקשות סיוע	בקשות סיוע שהוגשו ⁽²⁾	התפלגות בקשות הסיוע לפי שנת הזכאות ⁽³⁾			התפלגות בקשות הסיוע לפי מאפייני הזכאים ⁽⁴⁾			סה"כ היקף הסיוע הכספי ששולם בפועל ⁽⁶⁾	מספר מקבלי הסיוע ⁽⁵⁾
			בקשות סיוע בגין שנת זכאות ראשונה	בקשות סיוע בגין שנת זכאות שנייה	בקשות סיוע בגין שנת זכאות שלישית	בקשות סיוע של נפגעי אלימות ללא ילדים	בקשות סיוע של נפגעי אלימות שאינם יוצאי מקלט	בקשות סיוע של נפגעי אלימות שאינם יוצאי מקלט		
2021	1,303	1,572	771 (49%)	516 (33%)	285 (18%)	233 (18%)	1,084 (83%)	1,084 (83%)	16,586,996	1,823
2022	1,394	1,847	823 (45%)	660 (36%)	436 (20%)	249 (18%)	1,165 (83%)	1,165 (83%)	18,304,238	1,985
2023	1,564	1,840	991 (54%)	516 (28%)	33 (18%)	327 (21%)	1,346 (86%)	1,346 (86%)	19,517,761	2,224
2024	1,719	1,908	1,068 (56%)	611 (32%)	29 (12%)	445 (26%)	1,577 (92%)	1,577 (92%)	23,381,559	2,468
השינוי בין השנים (ההפרש)	416 (32%)	336 (21%)	297 (39%)	95 (18%)	-56 (-20%)	212 (91%)	493 (45%)	493 (45%)	6,794,563 (41%)	645 (35%)

לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁽¹⁾ תקופת הזכאות מתחילה ומסתיימת במהלך השנה, ולכן בשנה נתונה אדם יכול להגיש בקשה יותר מפעם אחת, אך לעניין חישוב מספר מגישי בקשות הסיוע בכל שנה קלנדרית הוא נספר פעם אחת בלבד.

⁽²⁾ מספר הבקשות גבוה יותר ממספר מגישי הבקשה, משום שמגיש בקשה יכול להגיש בשנה נתונה יותר מבקשה אחת.

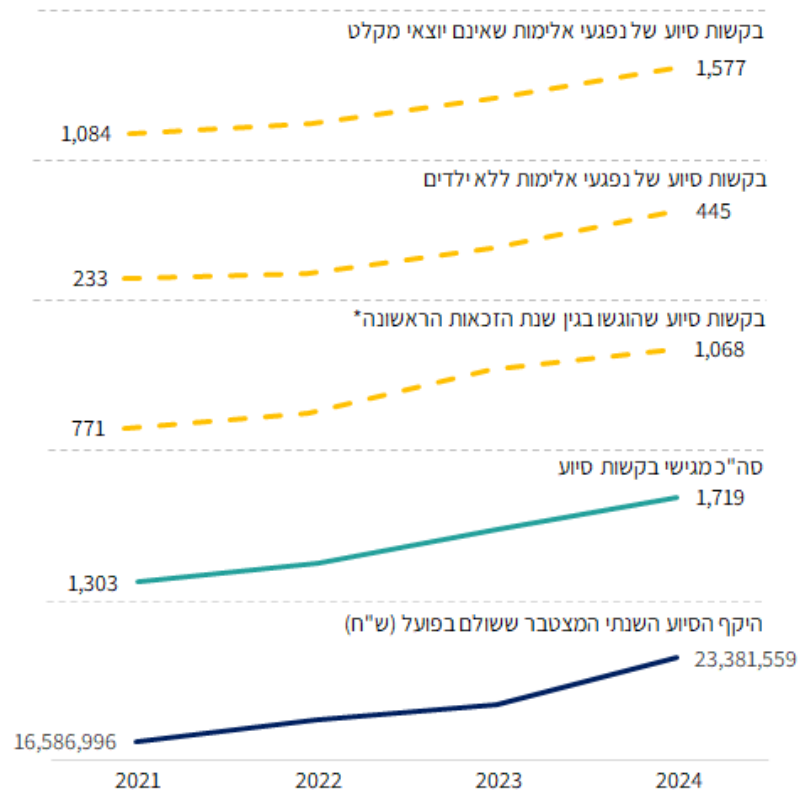
⁽³⁾ הנתון מתייחס למספר בקשות הסיוע שהוגשו בגין שנת הזכאות הראשונה, השנייה או השלישית, לפי העניין.

⁽⁴⁾ הנתון מתייחס למספר מקבלי הסיוע בפועל בכל שנה קלנדרית בגין תקופת הזכאות שבין 2021 ל-2024, והוא כולל גם מגישי בקשות סיוע שהחלו לקבל סיוע לפני שנת 2021. כל מקבל סיוע נספר פעם אחת בשנה קלנדרית, ללא קשר למספר הבקשות שבגין קיבל סיוע באותה השנה.

⁽⁵⁾ ישנה חפיפה מסוימת בין בקשות הסיוע של נפגעי אלימות ללא ילדים ובקשות הסיוע של נפגעי אלימות שאינם יוצאי מקלט.

⁽⁶⁾ הנתון מתייחס לתשלומים בפועל בגין תקופת הזכאות שבין 2021 ל-2024, והוא כולל תשלומים בגין בקשות סיוע שהוגשו בשנים קודמות.

תרשים 25: היקף הסיוע (שנתי מצטבר וממוצע חודשי לזכאי) ומספר מקבלי הסיוע לפי מאפיינים שונים, 2021 - 2024*



לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* בנוגע לנשים יוצאות דירות מעבר, הנתון מתייחס ל-18 חודשי הזכאות הראשונים.

מנתוני משרד הבינוי והשיכון המוצגים בלוח 19 ובתרשים 25 עולה כי חלה עלייה עקבית במספר נפגעי האלימות שהגישו בקשה לסיוע בשכר דירה, מ-1,303 בשנת 2021 ל-1,719 בשנת 2024 - עלייה של כ-32%. אשר להיקף הכספי של הסיוע, בשנים 2021 - 2024 חלה עלייה עקבית בהיקף הסיוע המצטבר ששולם בפועל בגין תקופת זכאות זו, עלייה של כ-41% (מכ-16.6 מיליוני ש"ח ששולמו בפועל בשנת 2021 לכ-23.4 מיליוני ש"ח ששולמו בפועל בשנת 2024). עוד עולה כי בין השנים 2021 - 2024 חלה עלייה בשיעור מקבלי הסיוע המשתייכים לקבוצת הזכאות של נפגעי אלימות, שאינם יוצאי מקלט, הזכאים לסל שירותים וכן בשיעורם של מקבלי סיוע ללא ילדים.

מניתוח נתוני משרד הבינוי והשיכון על הבקשות לסיוע שהוגשו בשנים 2021 - 2022 עולה עוד כי חלה עלייה בשיעורן של הבקשות שהוגשו בשנים הללו בגין שנת הזכאות הראשונה, מ-771 בשנת 2021 ל-1,068 בשנת 2024 - עלייה של כ-39%. לצד זאת הועלה כי כשליש ממי שהגישו בקשה לקבלת סיוע בשכירת דירה בשנים הללו מימשו את זכאותם בשנת הזכאות הראשונה בלבד (קיבלו סיוע בשכירת דירה לתקופה של עד 12 חודשים); בשנת 2021 כ-38% ממקבלי הסיוע מימשו את זכאותם בשנת הזכאות הראשונה בלבד (309 מתוך 807), ובשנת 2022 עמד שיעור זה על כ-36% (276 מתוך 768). בקרב אלו שהגישו בקשה לקבלת סיוע בשנת 2023, כ-49% מימשו את זכאותם בשנת הזכאות הראשונה בלבד (444 מתוך 912).

הביקורת הקודמת העלתה כי בשנים 2016 - 2019 חלה ירידה במספר הנשים שקיבלו סיוע בשכר דירה וכן בסך המענקים הכולל ששולם (ירידה בשיעור של כ-4% ושל כ-16%, בהתאמה). בנוסף לכך, הועלה כי סכום הסיוע נותר ללא שינוי בשנים הללו על אף העלייה המתמדת בעלויות השכירות בשוק החופשי. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה חלקית וכי בשנים 2021 - 2024 חלה עלייה עקבית במספר נפגעי האלימות שקיבלו סיוע בשכר דירה (עלייה של כ-32%) וכן בהיקף הסיוע הכספי המצטבר ששולם בפועל בשנים הללו, בשיעור של כ-41%.

(מכ-16.6 מיליוני ש"ח בשנת 2021 לכ-23.4 מיליוני ש"ח בשנת 2024). לצד זאת הועלה כי גובה סכומי הסיוע נותר ללא שינוי, וזאת אף כי המחירים הממוצעים החודשיים של שכר דירה חופשי (ש"ח) לפי נתוני הלמ"ס עלו בכ-13% בשנים 2019 - 2023. כך, נכון למועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, שכר הדירה החודשי הממוצע לשנת 2023 היה גבוה פי שלושה מגובה הסיוע הכספי החודשי בשכר דירה לנשים נפגעות אלימות עם ילדים בשנת זכאותן הראשונה (כ-4,477 ש"ח לחודש לעומת 1,370 ש"ח לחודש).

ביקורת המעקב העלתה עוד כי משרד הרווחה או משרד הבינוי והשיכון לא בחנו את יעילות ומועילות ההסדר, ובתוך כך את היקף מימוש הזכאות בכל אחת מתקופות הזכאות על פי ההבחנה בין נשים עם ילדים לכאלו שאינן עם ילדים. כן לא נבדק שיעורן של כלל הנשים שהיו זכאיות לסיוע בשכר דירה אף אם לא הגישו בקשה לממש את זכאותן לסיוע, בהתחשב בכך שבשנת הזכאות הראשונה אופן מימוש הזכאות פשוט וקל יותר בהשוואה לאופן מימוש הזכאות בשנת הזכאות השנייה ובשנת הזכאות השלישית. לא נעשתה גם מדידה תוצאתית של מידת התרומה של הסיוע בשכר הדירה לשיקומן של הנשים נפגעות האלימות בטווח הקצר והארוך⁴¹². לביצוע מעקב ובקרה בנושאים אלו חשיבות רבה במיוחד, שכן מימוש הזכאות נעשה באמצעות נותני שירותים חיצוניים ולא במישרין באמצעות משרד הבינוי והשיכון⁴¹³.

משרד הבינוי והשיכון מסר בתשובתו מאפריל 2025 כי הוא מודע לפער שבין גובה הסיוע לבין מחירי השכירות, כפי שגם מסר במהלך ביקורת המעקב, וכי אף שהנושא עולה בשנים האחרונות בשיחות בעל פה במהלך דיוני התקציב, הוא אינו מקודם לנוכח היקף התקציב הנדרש ומגבלות תקציב המדינה. לצד זאת הוסיף כי בשנים 2016 ו-2019 הוגדל תקציב התוכנית מתוך תוספת תקציבית שקיבל וייעד לצורך כך וכן באמצעות הסטה של תקציב מתחום פעילות אחר, וכן ציין את הרחבת קבוצת הזכאות לסיוע בשכר דירה בעקבות עבודת מטה שקיים בשיתוף משרד הרווחה. בהתייחס לבחינת יעילות ומועילות ההסדר הוא ציין כי יירתם וישתף פעולה בכל בדיקה וצורך שיועלו מצד משרד הרווחה, כמי שנושא באחריות המקצועית לאוכלוסייה מקבלת הסיוע.

מומלץ למשרד הרווחה, בשיתוף משרד הבינוי והשיכון, להעריך באופן עיתי ושיטתי את יעילות ומועילות ההסדר המקנה זכאות לנשים נפגעות אלימות לסיוע בשכר הדירה, ובתוך כך לבחון את מיצוי הזכאות גם בקרב מי שלא פנתה בבקשה לסיוע כאמור אך עמדה בתנאי הזכאות. כמו כן משרד מבקר המדינה שב וממליץ למשרד הבינוי והשיכון לפעול לעדכון גובה הסיוע בשכר הדירה לנוכח העלייה העקבית במחירי השכירות בשוק החופשי והחשש כי הפער בגובה הסיוע מול מחירי השוק החופשי עלול לסכל את השגת תכליותיו של ההסדר.

מידת תיקון הליקוי



⁴¹² זאת לנוכח המחקרים בנושא המצביעים על הקושי שבו נתקלות נשים נפגעות אלימות במציאת דיור קבוע, בפרט נשים צעירות ללא ילדים. ראו: טופורק בר ושורק, עמ' 24; הדס מור ושמוליק שיינטוך, "חסרי וחסרות בית בישראל ביום שאחרי המלחמה: הצעה לכינון תוכנית אסטרטגית להתמודדות עם חסרות הבית בישראל ולסיומה", בתוך: מיכל אלמוג-בר, מימי אייזנשטדט וגיוני גל (עורכים), **רווחה בעקבות המלחמה** (2024), עמ' 99 - 107.

⁴¹³ השירות ניתן באמצעות חברות הרשמה לסיוע.

הנחה בתשלום הארנונה לנשים יוצאות מקלט

נשים יוצאות מקלט שאינן חוזרות להתגורר עם בן הזוג שנהג כלפיהן באלימות עשויות להיות זכאיות, בכפוף לתנאים מסוימים, להנחה בתשלום הארנונה, מתוקף הגדרתן בדין בנסיבות אלו כ"הורה יחיד". ההחלטה על מתן ההנחה נתונה לשיקול דעתה של הרשות המקומית, ובלבד שהאישה שהתה במקלט לפחות שלושה חודשים, פתחה על פי דין בהליך של שחרור מקשר הנישואין ופעלה במסגרת הליך זה במשך שישה חודשים לפחות, או שלא פתחה הליך כאמור והמחלקה לשירותים חברתיים אישרה כי יש בפתירת הליך כאמור כדי לסכן את חייה או את חיי ילדיה⁴¹⁴.

עם זאת, יש להדגיש כי עצם ההחלטה על מתן הנחה אינה מבטיחה את מימושה בפועל. משכך ישנה חשיבות רבה בין השאר לקיום מעקב סדור אחר מימוש הזכאות להנחה, על מנת לזהות נשים שאינן מממשות את זכאותן, בין משום שאינן מודעות כלל לעצם הזכאות ולכן אינן פועלות למימושה, ובין משום שעומדים בפניהן חסמים אחרים שאינם מאפשרים להן לממש את זכאותן. ניהול מעקב סדור אחר מימוש הזכאות עשוי לסייע גם בזיהוי חסמים מערכתיים במימוש הזכאות להנחה או בזיהוי חסמים המשותפים לרשויות מקומיות בעלות מאפיינים מסוימים.

הביקורת הקודמת: נמצא כי רק ארבע מכלל הרשויות המקומיות שנבדקו - עיריית בית שמש, חדרה וראש העין והמועצה המקומית קדימה-צורן - מסרו שהן מעניקות הנחה בארנונה בהתאם להסדר האמור. עם זאת, אף אחת מהרשויות שנבדקו לא פרסמה באתר האינטרנט שלה את דבר האפשרות לקבל הנחה בארנונה.

משרד מבקר המדינה המליץ לביקורת הקודמת כי כלל הרשויות המקומיות יבחנו את האפשרות להעניק לנשים יוצאות מקלט הנחה בארנונה, בכפוף לזכאותן בחוק, ויפרסמו מידע על זכאות זו בדומה לפרסום בדבר יתר ההנחות בארנונה שהן מעניקות. נוסף על כך משרד מבקר המדינה המליץ למשרד הפנים לעקוב אחר מתן ההנחה על ידי כלל הרשויות המקומיות בנושא זה.

עיריית בני ברק מסרה בתשובתה לביקורת הקודמת כי בוועדת ההנחות הרשותית נוכחת גם נציגת המחלקה לשירותים חברתיים, ואפשר להפנות אליה דוח סוציאלי בנסיבות של משפחות הסובלות מאלימות ומצבן מצדיק הנחה. משרד הפנים מסר כי הרשויות המקומיות לרוב מפרסמות את צו המיסים שלהם ובו מפורסמת הזכאות להנחה, אך הוא לא מנהל מעקב אחר הפרסום בנושא זה.

ביקורת המעקב: נמצא כי לפי התשובות על השאלונים וצווי הארנונה שפרסמו הרשויות המקומיות שנבדקו לשנת 2024, כולן מעניקות הנחה בארנונה לנשים יוצאות מקלט⁴¹⁵. לצד זאת, משרד מבקר המדינה בדק במסגרת ביקורת המעקב באוגוסט 2024 את אתרי המרשתת של הרשויות המקומיות שנבדקו ובחן אם הן מפרסמות בהם את דבר הזכאות של נשים יוצאות מקלט להנחה בתשלום הארנונה.

נכון למועד הבדיקה, באוגוסט 2024, מבין הרשויות המקומיות שנבדקו, שתיים בלבד (עיריית דימונה והמועצה המקומית קדימה-צורן) פרסמו מידע באתר המרשתת שלהן על זכאותן של

414 לפי סעיף 2(א)(10) לתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות ההסדרים [הנחה מארנונה]), הזכאות להנחה בארנונה תינתן ל"הורה יחיד" כהגדרתו בחוק סיוע למשפחות שבראשן הורה עצמאי, התשנ"ב-1992 (בחוק ההפניה היא להגדרה שבחוק משפחות חד-הוריות, התשנ"ב-1992, אשר שמו שונה לחוק סיוע למשפחות שבראשן הורה עצמאי). הגדרתו של "הורה יחיד" לפי סעיף 1(2)(ג) לחוק זה כוללת גם נשים יוצאות מקלט. ההנחה תינתן עד לגובה של 20% מתשלום הארנונה. לפי תקנה 2 לתקנות ההסדרים (הנחה מארנונה), שעה שמועצת הרשות המקומית החליטה על מתן הנחה כאמור, נתונה לה בדין הסמכות להחליט גם על תנאים ומבחני משנה לקביעת הזכאות להנחה בהתחשב במצבו החומרי של המחזיק בנכס. על ההבחנה בין הנחות חובה המעוגנות בדין ובין הנחות שאין חובה על פי דין לתיתן ראו: מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2023), "ארנונה ברשויות המקומיות - אסדרה, הטלה ומתן הנחות", עמ' 307.

415 כמה מבין הרשויות המקומיות שנבדקו ציינו בשאלון שאינן מעניקות הנחה בארנונה, אך מבדיקת צו הארנונה שפרסמו באתר המרשתת שלהן לשנת 2024 עלה כי הן מעניקות את ההנחה.

נשים יוצאות מקלט להנחה בארנונה⁴¹⁶. מהתשובות על השאלונים עלה עוד כי 11 מתוך 14 הרשויות המקומיות שנבדקו אינן מפרסמות מידע על זכאותן של נשים יוצאות מקלט לסיוע חומרי גם בתחומים אחרים.

העיריות בית שמש, חדרה ועכו ציינו בשאלון כי יבחנו את האפשרות לפרסם את המידע על זכאותן של נשים לסיוע חומרי בתחומים שונים, והמועצה האזורית דרום השרון ציינה בשאלון כי תפעל לפרסום המידע באתר המרשתת של המועצה.

במסגרת הביקורת הנוכחית התבקשו הרשויות המקומיות להעביר נתונים גם על מימוש הזכאות להנחה בארנונה (מספר הבקשות שהוגשו לקבלת הנחה בארנונה וההנחות שניתנו בפועל). אלא שרוב המחלקות או המרכזים (9 מתוך 14) השיבו כי אין בידיהם נתונים בנושא זה. חלק מהרשויות השיבו שהן מסייעות בהגשת הבקשה להנחה בארנונה, אך הן אינן מנהלות מעקב אחר ההחלטה בבקשה או אחר מימוש הזכאות להנחה, כך שהן לא הציגו נתונים על מספר הבקשות להנחה בארנונה שהוגשו בסיוען. אחרות השיבו כי מחלקת הארנונה ברשות המקומית מסרה להן שלא קיימים נתונים על הבקשות שהוגשו לקבלת הנחה בתשלום הארנונה, או על ההנחות שניתנו בפועל על ידי הרשות המקומית.

רק שתיים מבין הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריית ראש העין והמועצה האזורית דרום השרון) העבירו נתונים על מימוש הזכאות לקבלת הנחה בארנונה, אם כי מתשובתה של המועצה האזורית דרום השרון עלה שהיא אינה מנהלת מעקב שיטתי וסדור בנושא זה, ואילו הנתונים שהעבירה עיריית ראש העין לא היו בהלימה למספר הנשים שהופנו על ידה למקלטים בשנים שנבדקו. שלוש רשויות מקומיות נוספות לא ציינו במפורש במענה לשאלון שאין בידיהן נתונים, אך לפי המידע שמסרו אף לא אישה אחת הגישה בקשה להנחה בארנונה בשנים 2020 - אוגוסט 2024.

יצוין כי נתונים על מספר הבקשות שהוגשו להנחה בארנונה, לפי סיבת הזכאות וסכום ההנחה שניתן, מוצגים בדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות שעורכים עבור משרד הפנים רואי חשבון חיצוניים מטעמו (להלן - רואי החשבון החיצוניים). אלא שהנתון המוצג בדוח הכספי המבוקר אינו כולל הבחנה בין בקשות להנחה של נשים יוצאות מקלט לבין בקשות שהוגשו על ידי "הורה יחיד" אחר.

הביקורת הקודמת העלתה כי רק ארבע מכלל הרשויות המקומיות שנבדקו - עיריות בית שמש, חדרה וראש העין והמועצה המקומית קדימה-צורן - מסרו שהן מעניקות הנחה בארנונה לנשים יוצאות מקלט. עם זאת, אף אחת מהרשויות שנבדקו לא פרסמה באתר האינטרנט שלה את דבר האפשרות לקבל הנחה בארנונה לפי ההסדר האמור. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה חלקית. נכון למועד הבדיקה, באוגוסט 2024, מבין הרשויות המקומיות שנבדקו, כולן העניקו הנחה בארנונה לנשים יוצאות מקלט אך שתיים בלבד (עיריית דימונה והמועצה המקומית קדימה-צורן) פרסמו על כך מידע באתר המרשתת שלהן. הביקורת הנוכחית העלתה עוד כי רוב המחלקות לשירותים חברתיים או המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ברשויות המקומיות שנבדקו (9 מתוך 14) אינם מנהלים מעקב אחר ההחלטה בבקשה להנחה בארנונה או אחר מימוש הזכאות להנחה, כך שלא היו בידיהם נתונים על מספר הבקשות להנחה בארנונה שהוגשו בסיועם או על ההנחות שניתנו בפועל על ידי הרשות המקומית.

עיריית רהט מסרה בתשובתה כי החל מאוקטובר 2024 היא מפרסמת באתר המרשתת שלה מידע בדבר זכאותן של נשים יוצאות מקלט להנחה בארנונה וזכאותן של נשים נפגעות אלימות לסיוע חומרי.

416 שתי רשויות מקומיות נוספות אומנם לא פרסמו את המידע במרשתת, אך בטופס הגשת הבקשה להנחה בתשלום הארנונה הופיעה התייחסות לזכאות להנחה בנסיבות אלו (עיריית חדרה והמועצה האזורית מטה יהודה).

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי חלקן היחסי של ההנחות בארנונה להורה יחיד, ובהן ההנחות לנשים יוצאות מקלט, מתוך סך ההנחות בארנונה למגורים הוא מזערי, ויש להניח כי גם חלקן היחסי של ההנחות בארנונה לנשים יוצאות מקלט מסך ההנחות בארנונה להורה יחיד הוא מזערי. לפי התשובה, מרבית הרשויות המקומיות מפרסמות באתרי המרשתת שלהן מידע על העילות העשויות לזכות בהנחה בארנונה, ובכלל זה הזכאות של הורה יחיד להנחה, וכי במרבית הרשויות הגשת הבקשה להנחה נעשית באופן מקוון ומתבצע מעקב ממוחשב, אך לא דווקא על בקשות שהגישו נשים יוצאות מקלט.

מומלץ לעיריות בית שמש, בני ברק, חדרה, יבנה, סח'נין, עכו, קריית מלאכי וראש העין, למועצה המקומית שיבלי - אום אל-ר'נם ולמועצות האזוריות דרום השרון ומטה יהודה לפרסם באתר המרשתת שלהן מידע בדבר זכאותן של נשים יוצאות מקלט להנחה בארנונה. עוד מומלץ לעיריות בית שמש, בני ברק, דימונה, חדרה, יבנה, סח'נין, עכו, קריית מלאכי ורהט, למועצות המקומיות קדימה-צורן ושיבלי - אום אל-ר'נם ולמועצות האזוריות דרום השרון ומטה יהודה לנהל מעקב שיטתי וסדור אחר מיצוי זכויותיהן של נשים יוצאות מקלט המתגוררות בתחומן בכל הקשור להנחה בתשלום הארנונה, לרבות עצם הגשת הבקשה להנחה וכן ההחלטה שהתקבלה בעניינה.

העיריות בית שמש, יבנה, עכו, ראש העין וקריית מלאכי והמועצה האזורית מטה יהודה מסרו בתשובותיהן כי יפעלו לפרסום באתרי המרשתת שלהן את המידע בדבר זכאותן של נשים יוצאות מקלט להנחה בארנונה. עיריית יבנה הוסיפה כי היא מעניקה את ההנחה האמורה כנדרש בדיון, וכי האגף לשירותים חברתיים בעירייה נותן את מלוא תשומת הלב לנושא מיצוי זכויותיהן של נשים יוצאות מקלט, ובכלל זה זכותן להנחה בארנונה, אך מידע בעניין זה אינו מועבר לעירייה מהמקלט בנסיבות שבהן האישה אינה פונה לעירייה באופן עצמאי. המועצה האזורית מטה יהודה הוסיפה כי תפעל לכך שמחלקת הגבייה במועצה תנהל מעקב אחר מיצוי זכויותיהן של נשים יוצאות מקלט בכל הקשור להנחה בתשלום הארנונה, לרבות עצם הגשת הבקשה להנחה וכן ההחלטה שהתקבלה בעניינה. עיריית בית שמש הוסיפה גם היא לעניין המעקב אחר מתן ההנחה כי תבחן שיתוף פעולה בנושא עם מחלקת הגבייה בעירייה. גם המועצה המקומית קדימה-צורן מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת האמורה לעניין המעקב אחר מיצוי זכויותיהן של נשים יוצאות מקלט בכל הקשור להנחה בתשלום הארנונה.

עיריית חדרה מסרה בתשובתה כי החלה לבחון את האפשרות לפרסם באתר המרשתת שלה מידע באשר לזכאותן של נשים יוצאות מקלט להנחה בארנונה, ולצד זאת הוסיפה כי היא מעניקה את ההנחה בהתאם להסדר האמור. גם המועצה האזורית דרום השרון מסרה בתשובתה כי תבחן את האפשרות לפרסם מידע מעודכן בנוגע לזכאותן של נשים יוצאות מקלט להנחה בארנונה. עיריית בני ברק מסרה בתשובתה כי ההערה החשובה תועבר לידיעת אגף הגבייה בעירייה. עיריית דימונה מסרה בתשובתה כי היא מלווה נפגעות אלימות במיצוי זכויותיהן במגוון תחומים, ובכלל זה בתחום הסיוע החומרי, והוסיפה כי במידת הצורך תיכלל בדוח הסוציאלי בקשה למתן הנחה בארנונה או הסדר חוב⁴¹⁷.

המועצה המקומית שיבלי - אום אל-ר'נם מסרה בתשובתה כי מספרן של הנשים שהן יוצאות מקלט בתחומי המועצה מצומצם, וכי בשנתיים שקדמו לתשובתה לא היו מקרים כאלו, ומסיבה זו לא פורסם מידע בנושא באתר המרשתת של המועצה. לצד זאת ציינה כי תפעל לפרסום ולהנגשת המידע לציבור אם תהיה לכך רלוונטיות בעתיד.

משרד הפנים מסר בתשובתו מיוני 2025 כי שעה שמוקנית לרשות המקומית לפי הדין סמכות רשות להעניק הנחה בארנונה, בכלל זה הנחה בארנונה לנשים יוצאות מקלט, ההחלטה על כך נתונה לשיקול דעתה, בין היתר בהתחשב ביכולותיה הכספיות והתקציביות, לנוכח משמעות הענקת

417 דוח סוציאלי הוא מסמך הנכתב על ידי עובד סוציאלי ומתאר את מצבו של פרט או משפחה לצורך קבלת סיוע או שירותים מגופים ציבוריים שונים.

ההנחה על היקף הכנסותיה. עוד מסר כי משכך לא מוקנית לו בדין הסמכות להורות לרשות המקומית על מתן ההנחה האמורה.

משרד מבקר המדינה שב וממליץ למשרד הפנים לעקוב אחר מספר הבקשות שהוגשו להנחה בארנונה לנשים יוצאות מקלט ועל סכום ההנחה הכולל שניתן, וזאת כחלק מהביקורת הכספית שנעשית בנושא זה מדי שנה באמצעות רואי החשבון החיצוניים מטעמו. מעקב זה עשוי לסייע לזיהוי חסמים מערכתיים במימוש הזכאות להנחה או לזיהוי חסמים המשותפים לרשויות מקומיות בעלות מאפיינים מסוימים, שעה שהרשות המקומית החליטה להעניק הנחה בארנונה.

מידת תיקון הליקוי



טיפול בפוגעים ושיקומם

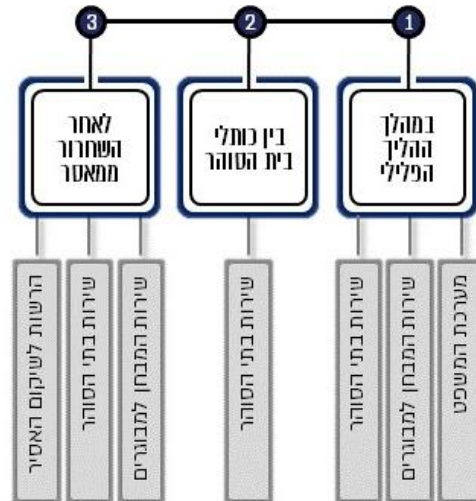
בשונה מעבירות אחרות, בעבירת אלימות במשפחה ממשיך להתקיים לעיתים קרובות משפחתי, רגשי, חוקי או כלכלי בין הפוגע לבין הנפגע ובני משפחתו גם לאחר ביצוע העבירה. נסיבות אלו מחייבות התייחסות מיוחדת למי שמרצים מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה - עוד במהלך ריצוי מעצרם או מאסרם ועל אחת כמה וכמה לאחר שחרורם, עם חזרתם לקהילה⁴¹⁸.

שירות המבחן, שירות בתי הסוהר והרשות לשיקום האסיר אמונים על הטיפול בפוגעים במהלך ההליך המשפטי (האזרחי או הפלילי) ולאחריו. עיקר מעורבותו של שירות המבחן למבוגרים, בכל הקשור לעבירות אלימות במשפחה, הוא בשלב החקירה והמעצר של הפוגע, ובמקרים מסוימים גם לאחר שחרורו, אם כך הורה בית המשפט; שירות בתי הסוהר מעורב גם הוא בשלב המעצר וכן בעת מתן גזר הדין ובמהלך שהותו של האסיר בין כותלי בית הסוהר; ואילו עיקר מעורבותו של הרשות לשיקום האסיר הוא בעת השתלבותו של האסיר בקהילה לאחר שחרורו. לתיאום בין הגופים השפעה על התאמת הטיפול, הערכת המסוכנות, השמירה על הרצף הטיפולי ושיקומו המלא של הפוגע - וכפועל יוצא נודעת חשיבות להעברת המידע והתיאום בטיפול בין הגופים הללו.

סעיפים 1.2 ו-8.1 להוראת תע"ס 3.37. כך לדוגמה ציין בית המשפט העליון כי "ניצול תקופת המעצר לצורך הליך שיקומי ראוי ורצוי לא רק מבחינת הנאשם, המבקש לצאת ממעגל העבריינות ולזכות בהקלה בעונש, אלא גם מבחינת האינטרס הציבורי, אשר בראש מעיניו החזרת עבריינים למוטב ושילובם בחברה הנורמטיבית, ומבחינת בני משפחתו וחוג מכריו, המעוניינים בקשר תקין ונורמטיבי עימו". ראו: בשי"פ 1878/23 **עידן אברהם נ' מדינת ישראל**, פסי' 7 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 20.3.23).

דרכי מעורבותם של שירות המבחן, שירות בתי הסוהר והרשות לשיקום האסיר לצד מערכת המשפט בכל הקשור להפניה לטיפול ובטיפול בפוגעים ובשיקומם במהלך ההליך הפלילי, בין כותלי בית הסוהר ולאחר השחרור ממאסר - מוצגות בתרשים 26 שלהלן.

תרשים 26: דרכי מעורבותם של שירות המבחן, שירות בתי הסוהר והרשות לשיקום האסיר בטיפול בפוגעים ובשיקומם



על פי מידע שנאסף במהלך ביקורת המעקב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

טיפול ושיקום במהלך ההליך השיפוטי

רתימת הפוגע לצורך שילובו בהליך טיפולי-שיקומי עשויה להיות "המפתח לשיקום המשפחה", כפי שציינה ועדת בן-שלום בהמלצותיה. עם זאת, על פי רוב הפוגע מכחיש את התוקפנות מצידו, מאשים את הקורבן ומתנגד לטיפול, בשעה שדווקא במקרים אלו המאמץ לרתום את הפוגע לתהליך הטיפולי חיוני במיוחד⁴¹⁹. כאשר מנוהל כנגד הפוגע הליך משפטי - אזרחי או פלילי - ההליך עצמו יכול לשמש מנוף לרתימת הפוגע להליך טיפולי. אפשרות זו קיימת בהליך האזרחי במסגרת הדיון בבקשה לצו הגנה, ובמסגרת ההליך הפלילי - כחלופה למעצר או למאסר בפועל. להלן יפורטו ממצאי הביקורת בנושאים אלו.

הפניית פוגעים לטיפול במסגרת הדיון בבקשה לצו הגנה

הסמכות להורות על הפנייתו של אדם, שכנגדו מבוקש להוציא צו הגנה, להליך טיפולי-שיקומי בקהילה נתונה לבית המשפט שבפניו מובאת הבקשה להוצאת הצו לפי החוק למניעת אלימות במשפחה, בכפוף להסכמתו ולהתאמתו לטיפול של אותו אדם⁴²⁰. מעבר למתן הגנה מיידית מפניו למבקש הצו, לאחר שנהג כלפיו באלימות בתוך התא המשפחתי או בתוך מערכת זוגית - ההליך האזרחי עשוי גם לרתום את האדם שכנגדו הוצא הצו להליך טיפולי-שיקומי. לצד עצם קביעת הסמכות הזו, קיימת חשיבות גם להיכרות מעמיקה של מערכת המשפט עם האפשרות להפעילה ולהכרה בערך שיש לה לרתימת הפוגע להליך טיפולי-שיקומי בקהילה⁴²¹.

419 ועדת בן-שלום (1998), עמ' 9.

420 סעיף 2א לחוק למניעת אלימות במשפחה.

421 פרוטוקול מס' 186 של הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת בנושא "כישלון המדינה בטיפול בגברים אלימים" (24.7.17), עמ' 17 - 18. יצוין כי עוד קודם לקביעת הסמכות להפנות את האדם שכנגדו הוצא צו הגנה להליך טיפולי בקהילה, המליצה ועדת קרפ בשנת 1989 לקבוע את נושא האלימות במשפחה, על כל היבטיו, כנושא קבע להשתלמות שופטים. ראו: דין וחשבון ועדת בן-שלום (1998), עמ' 12.

הביקורת הקודמת: נמצא כי לפי נתוני הנהלת בתי המשפט בשנת 2019 הוגשו כ-10,000 בקשות לצווי הגנה. הועלה כי בידי הנהלת המשפט לא היו נתונים על מספר צווי ההגנה שבמסגרתם הופנו גברים לטיפול, אך לפי נתוני משרד הרווחה בשנה זו הפנו בתי המשפט 89 אנשים בלבד לטיפול במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה. נוסף על כך הועלה כי לפי נתוני הנהלת בתי המשפט, בשנים 2015 - 2019 השתתפו כ-14% בלבד מהשופטים המכהנים (99 מתוך 725⁴²²) בימי עיון בנושא אלימות במשפחה⁴²³. בשנת 2019 התקיים יום עיון אחד בנושא ובו השתתפו 34 שופטים.

נמצא כי על אף המספר הנמוך של ההפניות של פוגעים לטיפול במסגרת הוצאת צווי הגנה, הנהלת בתי המשפט לא פעלה להעלאת המודעות בקרב השופטים בנושא זה באופן מספק וגם לא ניהלה מעקב אחר מספר ההפניות לטיפול במסגרת ההליכים הללו.

משרד מבקר המדינה המליץ לביקורת הקודמת להנהלת בתי המשפט לפעול להגדלת מספרן של הכשרות השופטים בנושא אלימות במשפחה כדי להגדיל את חשיפתם להיבטיה הייחודיים של התופעה ולמנע הכלים לטיפול בה. עוד הומלץ להנהלת בתי המשפט לתעד את הפניות של פוגעים לטיפול באופן שיאפשר לה לעקוב אחר היקף ההפניות, לזהות מגמות ודפוסים בנושא, לטייב את המענה הניתן לנפגעי אלימות במשפחה ולסייע בהתמודדות עם התופעה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי בשנת 2021 החל בשיח עם הנהלת בתי המשפט לצורך קיום הכשרות לשופטים בנושא האלימות במשפחה. הנהלת בתי המשפט מסרה בתשובתיה לביקורת הקודמת ממרץ ומאפריל 2021 כי ההחלטה על הפניית פוגעים לטיפול נתונה לשיקול דעתו של המותב היושב בדיון, בהתאם לנסיבות ולאילוצים שונים, לרבות נכונותו של הפוגע לקבל טיפול. לצד זאת ציינה כי בכונת המרכז להכשרה ולהשתלמות שופטים לקיים בשנת 2021 הרצאות ייעודיות לשופטים בנושא אלימות במשפחה וכן לשלב את הנושא בהכשרות שנתיות רלוונטיות. זאת נוסף על תכנים בנושא זה הנכללים ממילא בהכשרות החובה של שופטי המשפחה עם מינויים ובהכשרותיהם של שופטים חדשים העוסקים בפלילים. כן הוסיפה כי אין זה מתפקידה לתעד את תוכן של החלטות שיפוטיות, לעקוב אחריהן או לבחון דרכים להגברת השימוש בכלי הטיפול.

ביקורת המעקב: בשל השימוש המצומצם באפשרות להפנות אדם שהוצא כנגדו צו הגנה להליך טיפולי-שיקומי בקהילה, במסגרת הדיון בבקשה לצו, תוקן בדצמבר 2021 החוק למניעת אלימות במשפחה (להלן - תיקון 18 לחוק⁴²⁴). במסגרת זו הוחלה על בית המשפט שבפניו נידונה הבקשה לצו הגנה, החובה להורות בד בבד עם הוצאתו של הצו גם על קבלת חוות דעת של עובד סוציאלי שהוסמך לכך על ידי משרד הרווחה (עובד סוציאלי מגייס ומעריך) בדבר התאמתו לטיפול של האדם שכנגדו ניתן הצו (המחויב בצו) וכן בדבר קיומו של מקום פנוי במסגרת טיפולית המתאימה לו (להלן גם - חוות הדעת)⁴²⁵. משנמצא בחוות הדעת כי המחויב בצו מתאים לטיפול וכי יש מקום פנוי במסגרת טיפולית מתאימה לו, בית המשפט רשאי להורות כי יינתן לו טיפול, וזאת אף מבלי שניתנה הסכמתו לכך. בתיקון לחוק נקבע כי משרד הרווחה ידווח מדי שנה לוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת על יישום ההסדר, ובכלל זה על מספר המחויבים על פי צו הגנה

422 מספרם הממוצע של השופטים שכיחנו בכל שנה בשנים 2015 - 2019.

423 בשנת 2015 התקיימו שלושה ימי עיון בנושא אלימות במשפחה ובהם השתתפו 45 שופטים; בשנת 2016 התקיימו שלושה ימי עיון בנושא אלימות נגד נשים במשפחה והשתתפו בהם 20 שופטים; בשנים 2017 ו-2018 לא התקיימו השתלמויות בנושא זה כלל; ובשנת 2019 התקיים יום עיון אחד בנושא אלימות במשפחה ובו השתתפו 34 שופטים. בשנת 2020, בעקבות משבר הקורונה, בוטלו מרבית ההשתלמויות, ובהן יום עיון בנושא אלימות במשפחה.

424 חוק למניעת אלימות במשפחה (תיקון מס' 18 - הוראת שעה), התשפ"ב-2021, ספר החוקים 474. ההסדר נקבע כהוראת שעה לתקופה של חמש שנים מיום התחילה (היינו, מ-15.8.22 עד ה-15.8.27) כדי לאפשר בחינה שלו בתקופת זמן מוגבלת (במתכונת של פיילוט) ובהתאם לכך לעגן אותו כהסדר קבע. ראו: פרוטוקול מס' 75 משיבת הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת בנושא "הצעת חוק למניעת אלימות במשפחה (תיקון - התחיבות לקבלת טיפול), התש"ף-2020, של ח"כ עאידה תומא סלימאן" מ-16.12.20.

425 הצעת חוק למניעת אלימות במשפחה (תיקון מס' 19 - הוראת שעה) (הוראה לקבלת טיפול), התשפ"א-2020, ה"ח הכנסת - 864, ו' בטבת התשפ"א, 21.12.20, עמ' 48.

שניתנה לגביהם חוות דעת, על מספר המחויבים כאמור שהופנו לקבלת טיפול ועל מספר המחויבים שסיימו הליך של טיפול כאמור⁴²⁶. תיקון 18 לחוק נכנס לתוקפו באוגוסט 2022⁴²⁷.

לצורך יישום ההסדר שנקבע בתיקון 18 לחוק, הקים משרד הרווחה יחידה מקצועית חדשה ופרסם מכרזים פנימיים וחיצוניים לאיוש תקני כוח האדם הייעודיים ביחידה זו. אולם במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, אוישו כרבע בלבד מהתקנים הללו (6 מתוך 25). משרד הרווחה מסר במהלך ביקורת המעקב, בינואר 2025, כי בתחילת שנת 2025, בתיאום עם הנהלת בתי המשפט, צפוי להתחיל יישומו של תיקון 18 לחוק באופן חלקי ומדורג, עד להשלמת איוש מצבת כוח האדם במלואה.

הועלה כי אף שהוקצו תקני כוח אדם ותקציב ייעודיים לטובת יישום תיקון 18 לחוק למניעת אלימות במשפחה, קשיים באיוש תקני כוח האדם הייעודיים (במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, אוישו כרבע בלבד מהתקנים הללו), ההכרחיים ליישום ההסדר, הובילו לכך שבחלוף יותר משנתיים מאז שנכנס התיקון לחוק לתוקף - טרם הוחל ביישומו.

עוד העלתה ביקורת המעקב כי בשנים 2021 - 2024 התקיימו שמונה הכשרות ייעודיות בנושא האלימות במשפחה (להלן - הכשרות ייעודיות), מחציתן היו הכשרות חובה שהתקיימו בשנת 2024 בהשתתפותם של כ-56% מכלל השופטים המכהנים (481 מתוך 852) ושהתמקדו בתיקוני החקיקה בחוק למניעת אלימות במשפחה. הנהלת בתי המשפט לא ניהלה רישום שמי של שופטי בתי המשפט לענייני משפחה שהשתתפו בהכשרות הללו, ולכן במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, לא היו בידיה נתונים על מספר שופטי בתי המשפט לענייני משפחה שהשתתפו בהכשרות. נוסף על כך, בשנים 2022 - 2024 התקיים כל שנה יום עיון בנושא אלימות במשפחה, שהנוכחות בו לא הייתה חובה. בשנת 2022 השתתפו בו כ-25% משופטי בתי המשפט לענייני משפחה המכהנים (19 מתוך 77); בשנת 2023 השתתפו בו כ-13% מהשופטים המכהנים כאמור (10 מתוך 79); ובשנת 2024 השתתפו בו כ-10% בלבד מהשופטים המכהנים (9 מתוך 88)⁴²⁸. בכל אחת מהשנים הללו השתתפו בימי העיון כ-4% בלבד מכלל השופטים המכהנים, ובהם שופטים פליליים (30 מתוך 826 שופטים מכהנים, בממוצע בכל שנה).

ריכוז הנתונים על ההכשרות הייעודיות והלא-ייעודיות בנושא אלימות במשפחה שהתקיימו בשנים 2020 - 2024, מספר השופטים המכהנים בשנים הללו, ובהם שופטי בתי המשפט לענייני משפחה, מספר המשתתפים בהכשרות ושיעורם מכלל השופטים המכהנים - מוצג בלוח 20 שלהלן.

סעיף 2א(ד)(8) לחוק למניעת אלימות במשפחה. 426

צו למניעת אלימות במשפחה (תיקון מס' 18 - הוראת שעה) (דחיית יום התחילה), התשפ"ב-2022, ק"ת 3396, ו' בתמוז התשפ"ב, 5.7.22. 427

יש לציין כי בשנים 2021 - 2024 קיימה הנהלת בתי המשפט עשרות הכשרות נוספות שכללו התייחסות מסוימת לנושא האלימות במשפחה (להלן - הכשרות לא-ייעודיות), רובן הגדול הכשרות חובה (50 מתוך 72). 428

ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג - ביקורת מעקב

תמוז התשפ"ה ■ יולי 2025

לוח 20 : ההכשרות הייעודיות והלא-ייעודיות בנושא אלימות במשפחה, מספר השופטים המכהנים בשנים הללו, ובהם שופטי בתי המשפט לענייני משפחה, מספר המשתתפים בהכשרות ושיעורם מכלל השופטים המכהנים, 2024 - 2020

סה"כ הכשרות ייעודיות ולא-ייעודיות			סה"כ שופטים מכהנים**			סה"כ משתתפים בהכשרות***		
כלל ההכשרות שהתקיימו (בסוגריים - חובה)	הכשרות אליומות	סה"כ הכשרות	סה"כ שופטים מכהנים	משפט לענייני משפחה (בסוגריים - %)	משתתפים (בסוגריים - %)	סה"כ משתתפים	משפט לענייני משפחה (בסוגריים - %)	משתתפים (בסוגריים - %)
מכלל ההכשרות	מכלל ההכשרות	מכלל ההכשרות	מכלל ההכשרות	מכלל ההכשרות	מכלל ההכשרות	מכלל ההכשרות	מכלל ההכשרות	מכלל ההכשרות
שנה	שנה	שנה	שנה	שנה	שנה	שנה	שנה	שנה
2020	5 (28%)	2 (40%)	1 (0%)	743	69 (9%)	203 (9%)	3 (4%)	0 (0%)
2021	20 (100%)	14 (70%)	0 (0%)	763	70 (9%)	1,153 (8%)	149 (14%)	0 (0%)
2022	25 (100%)	16 (64%)	1 (0%)	824	77 (9%)	1,336 (6%)	176 (13%)	19 (25%)
2023	13 (59%)	8 (62%)	1 (0%)	803	79 (10%)	595 (6%)	45 (8%)	10 (13%)
2024	21 (81%)	16 (76%)	5 (80%)	852	88 (10%)	1,422 (8%)	171 (15%)	9 (10%)
סה"כ	84 (76%)	56 (67%)	8 (50%)	797	77 (10%)	4,709 (7%)	544 (13%)	38 (16%)

לפי נתוני הנהלת בתי המשפט, בעיבוד משרד מבקר המדינה. הנתון לגבי סה"כ השופטים המכהנים וסה"כ המשתתפים בהכשרות מתייחס לממוצע השנים 2020 - 2024.

* מספר ההכשרות המתוכננות כולל הכשרות שבוטלו, לדוגמה בשל משבר הקורונה, מלחמת חרבות ברזל או מגבלות תקציביות.

** הנתון המתייחס לסה"כ השופטים וסה"כ שופטים מכהנים בבתי משפט לענייני משפחה בשנים 2020 - 2024 חושב לפי ממוצע רב-שנתי של מספר השופטים שכהנו בשנים הללו.

*** הנתון חושב לפי ממוצע המשתתפים בנפרד בכל אחת מההכשרות שהתקיימו. בהכשרות החובה הייעודיות לשופטי בתי המשפט לענייני משפחה שהתקיימו בשנת 2024 לא נערך רישום שמי של המשתתפים, ולכן שיעור ההשתתפות לא נלקח בחשבון לעניין ממוצע המשתתפים.

מהנתונים המוצגים בלוח 20 עולה כי שיעורם של השופטים המכהנים שהשתתפו בהכשרות ייעודיות ולא-ייעודיות בנושא אלימות במשפחה היה מזערי (כ-7% בלבד בממוצע לשנים 2020 - 2024) וכי שיעור זה היה מעט גבוה יותר בבחינת שיעורם של השופטים המכהנים בבתי המשפט לענייני משפחה (כ-13% בממוצע לשנים הללו). אשר להכשרות הייעודיות בנושא אלימות במשפחה עלה כי כ-10% בלבד בממוצע מקרב השופטים המכהנים השתתפו בהכשרות הללו בשנים 2020 - 2024, ומקרב שופטי בתי המשפט לענייני משפחה היה שיעור זה מעט גבוה יותר כ-16%.

הנהלת בתי המשפט מסרה במהלך ביקורת המעקב, בינואר 2025, כי תוכנית ההכשרות לשופטים נקבעת מבעוד מועד וכי האפשרות לערוך בה שינויים, לאחר שנקבעה, היא מוגבלת. עוד מסרה, בהתייחס לשנים 2021, 2023 ו-2024, כי בשנים אלו, על רקע משבר הקורונה ומלחמת חרבות ברזל, בוטלו הכשרות רבות שתוכננו להתקיים וכן נדרשו התאמות במתכונת ההכשרות, לרבות קיצורן או עריכתן במתכונת המשלבת מפגשים פרונטליים ומפגשים מקוונים (היברידית). הנהלת בתי המשפט הוסיפה כי בהיעדרה של מערכת ממוחשבת לניהול הנתונים, אין באפשרותה להציג בנפרד נתונים על השתתפותם של שופטים שהוסמכו לעסוק בענייני משפחה, גם אם אינם מכהנים בפועל בבתי המשפט לענייני משפחה, בהכשרות ייעודיות או לא-ייעודיות בתחום האלימות במשפחה.

נמצא כי לפי הנתונים שדווחו למשרד הרווחה על ידי המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה לשנים 2020 - 2023 חלה עלייה מתונה במספר המופנים לטיפול במסגרת ההליך המשפטי: בשנת 2020 הופנו לטיפול במרכזים על ידי בתי המשפט 109 מטופלים; בשנת 2021 הופנו לטיפול כאמור 180 מטופלים; בשנת 2022 הופנו לטיפול כאמור 198 מטופלים; ובשנת 2023, שבמהלכה פרצה מלחמת חרבות ברזל, הופנו לטיפול כאמור 116 מטופלים.

במסגרת הביקורת הנוכחית נבדק אם הנהלת בתי המשפט מקפידה לאסוף, לאגם ולנהל נתונים החיוניים לבחינת השפעתו העתידית של תיקון 18 לחוק.

במועד סיום הביקורת הנוכחית, בדצמבר 2024, נמצא כי לא היו בידי הנהלת בתי המשפט הנתונים הללו החיוניים לבחינת השפעתו העתידית של תיקון 18 לחוק על היקף המופנים לטיפול על רקע אלימות זוגית, ובכלל זה לא היו מצויים בידיה נתונים על בקשות לצווי הגנה שהוגשו בפילוח לפי הרקע להוצאתו של הצו והקשר לאירועי אלימות במשפחה; מגדר המחויב בצו; וכן נתונים על הפנייה של האדם שכנגדו התבקש הצו לטיפול לפי ההסדרים הקבועים בחוק⁴²⁹. אומנם, נתונים על היקף המופנים לטיפול במסגרת הדיון בבקשה לצו הגנה אמורים היו להימסר באופן עיתי לוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת בעקבות כניסתו לתוקף של תיקון 18 לחוק ועל פי מנגנון הדיווח שנקבע במסגרת התיקון האמור. אולם לנוכח העיכוב בהתחלת יישומו של התיקון לחוק, הדיווחים שהועברו לוועדות הכנסת התמקדו בחסמים ליישום ההסדר ולא בעצם יישומו⁴³⁰.

יש לציין כי במהלך שנת 2024 פעלה הנהלת בתי המשפט להכשרתם של השופטים המכהנים, ובפרט שופטי בתי המשפט לענייני משפחה, בעקבות כניסתו לתוקף של תיקון 19 לחוק למניעת אלימות במשפחה וכי התקיימו בנושא ארבע הכשרות חובה ייעודיות בהשתתפותם של 481 שופטים (כולן במהלך חודש יולי 2024). עם זאת הועלה כי לא התקיימו הכשרות ייעודיות דומות בעקבות כניסתו לתוקף של תיקון 18 לחוק.

הביקורת הקודמת העלתה כי במועד סיומה לא היו בידי הנהלת המשפט נתונים על מספר צווי ההגנה שבמסגרתם הופנו גברים לטיפול, אך לפי נתוני משרד הרווחה, בתי המשפט הפנו בשנה זו 89 אנשים בלבד לטיפול במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה. נוסף על כך הועלה כי לפי נתוני הנהלת בתי המשפט, בשנים 2015 - 2019 השתתפו כ-14% בלבד מהשופטים המכהנים (99 מתוך 725) בימי עיון בנושא אלימות במשפחה. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה. במסגרת תיקון 18 לחוק למניעת אלימות במשפחה הוחלה על בית המשפט שבפניו נידונה הבקשה לצו הגנה, החובה להורות על בחינת התאמתו לטיפול של האדם שכנגדו ניתן הצו. עם זאת, ואף כי התיקון לחוק נכנס לתוקפו עוד באוגוסט 2022, במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, טרם הושלמה היערכותו של משרד הרווחה ליישום ההסדר, ובמועד זה אוישו כרבע בלבד מתקני כוח האדם הייעודיים החיוניים ליישום ההסדר. נוסף על כך, הועלה כי בשנים 2020 - 2024 השתתפו כ-7% בלבד מהשופטים המכהנים בימי עיון בנושא אלימות במשפחה, וכי לא התקיימו הכשרות ייעודיות לשופטים בעקבות כניסתו לתוקף של תיקון 18 לחוק. במועד סיום ביקורת המעקב גם לא היו בידי הנהלת בתי המשפט, כאחראית לפעילות המינהלית של הרשות השופטת, הנתונים הנוגעים ליישום תיקון 18 לחוק המצויים בתחום אחריותה. נתונים אלה חיוני שיועמדו לרשות משרד הרווחה ולרשות משרד המשפטים, כמי שאמון על ביצועו של החוק, כדי לאפשר את בחינת ההשפעה העתידית של התיקון לחוק על היקף המופנים לטיפול על רקע אלימות זוגית.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי אומנם התקנים שהקצה לטובת יישום תיקון 18 לחוק לא אוישו במלואם, אך הוא ערוך ליישום התיקון לחוק באמצעות העובדים שהעסקתם החלה, והודעה על כך אף נמסרה להנהלת בתי המשפט.

הנהלת בתי המשפט מסרה בתשובתה כי סמוך למועד התשובה נמסר לה כי אוישו תקני כוח האדם הייעודיים בכמה מחוזות, וכי הדבר יאפשר לראשונה את יישומו של תיקון 18 לחוק בבתי משפט

⁴²⁹ במחקר משנת 2021 של מרכז המחקר והמידע של הכנסת הועלה כי לא היו מצויים בידי הנהלת בתי המשפט נתונים נוספים, כגון לגבי קבלת הצו או דחייתו; האיסורים שנקבעו בצו; תיקי חקירה שנפתחו במסגרת ישראל בגין הפרת הצו; וכן מספר הצווים הקודמים שהוצאו לאותו אדם. ראו: עדו אבגר, **נתונים על בקשות להוצאת צווי הגנה והפרתם** (2021).

⁴³⁰ התקיימו שלושה דיונים בוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת ובוועדת העבודה והרווחה של הכנסת בעקבות כניסתו של תיקון 18 לחוק ולנוכח העיכוב בתחילת יישומו (ב-20.6.22, ב-8.2.23 וב-11.7.23).

מסוימים⁴³¹. עוד מסרה כי במהלך השנה הקרובה מתוכננות הדרכות והשתלמויות נוספות, ייעודיות ולא-ייעודיות, שעניינן עבירות אלימות ועבירות מין, ובכלל זה עבירות אלימות במשפחה, ואשר חלקן יעסקו, בין השאר, גם בתיקונים לחוק למניעת אלימות במשפחה. אשר לאיסוף הנתונים הנוגעים ליישום תיקון 18 לחוק מסרה, כי היא אינה נדרשת במסגרת התיקון לחוק לאסוף נתונים בפילוחים מסוימים, ובכלל זה לעניין הרקע להוצאת הצו או מגדר המבקש. כן מסרה כי מכל מקום איסוף הנתונים בנושאים הללו מחייב בדיקה פרטנית של כל בקשה, שכן מערכת המחשוב הקיימת (מערכת "נט המשפט") אינה תומכת בשליפתם, ומשכך איסופם אינו אפשרי.

משרד מבקר המדינה שב וממליץ להנהלת בתי המשפט, בשיתוף משרד הרווחה, העומד בראשות הוועדה הבין-משרדית, לנקוט צעדים להעמקת הידע של שופטים בתחום של אלימות במשפחה ולהבטחת השתתפותם בהכשרות הייעודיות של כלל השופטים, ובפרט שופטי בתי המשפט לענייני משפחה, שלהם הסמכות לדון בבקשות לצווי הגנה. זאת לנוכח החשיבות שיש לרתימת האדם שכנגדו מבוקש צו ההגנה להשתתפות בהליך טיפולי בקהילה ועל אחת כמה וכמה לנוכח תיקון החקיקה שנועד להרחיב את סמכותם של בתי המשפט ואת היקף המופנים להליך טיפול בקהילה במסגרת הדיון בבקשות לצווי הללו.

מומלץ למשרד הרווחה לפעול בהקדם להשלמת ההיערכות ליישום של תיקון 18 לחוק למניעת אלימות במשפחה, ובשיתוף הנהלת בתי המשפט, לפעול ליישום של התיקון לחוק. בתוך כך מומלץ כי הנהלת בתי המשפט, כאחראית לפעילותה המינהלית של הרשות השופטת, ומשרד הרווחה, כל אחד בתחומו, יקפידו על איסוף, איגום וניהול שיטתיים של כלל הנתונים שחיוני שיועמדו לרשות משרד הרווחה ולרשות משרד המשפטים, כמי שאמון על ביצועו של החוק. זאת כדי לאפשר את בחינת השפעתו של תיקון 18 לחוק על היקף ההפניות לטיפול, לצורך זיהוי מגמות ודפוסים בנושא ולצורך טיוב המענה הניתן לנפגעי אלימות במשפחה. בכלל זאת נתונים על בקשות שהוגשו לצווי הגנה בפילוח לפי הרקע להוצאתו של הצו והקשר לאירועי אלימות במשפחה; מגדר המחויב בצו; אם הצו התקבל או נדחה; האיסורים שנקבעו בצו; תיקי חקירה שנפתחו במשטרת ישראל בגין הפרת הצו; מספר הצווים הקודמים שהוצאו לאותו אדם; וכן נתונים על הפניה לטיפול של האדם שכנגדו התבקש הצו לפי ההסדרים הקבועים בחוק. מומלץ כי נתונים אלו, כמו גם נתונים על ההכשרות הייעודיות בתחום האלימות במשפחה שבהן משתתפים שופטים מכהנים, ובפרט שופטי בתי המשפט לענייני משפחה - יאוגמו וינהלו במערכת ממוחשבת ייעודית, וככל הנדרש תוך התאמת מערכות המחשוב הקיימות לצורך התמיכה באיגום ובניהול של הנתונים החיוניים האלו.

מידת תיקון הליקוי



431 בתי המשפט בטבריה, קריית גת, באר שבע ואשדוד.

הליך טיפולי-שיקומי כחלופה למעצר או למאסר בפועל

במהלך מעצרו של אדם שנחשד בביצוע עבירה, ובכלל זה עבירה בתחום האלימות במשפחה, ובעת בחינת הצורך בהשארته במעצר עד תוך ההליכים הפליליים נגדו, או לקראת מתן גזר הדין בעניינו, מסור לבית המשפט שיקול דעת להפנתו לתסקיר שירות המבחן לשם בחינת חלופות למעצרו או חלופות לענישתו, לפי העניין (להלן - תסקיר שירות המבחן או תסקיר)⁴³². במסגרת התסקיר בוחן עובד סוציאלי מטעם משרד הרווחה (להלן - קצין המבחן) מאפיינים שונים של עובר החוק הנתון במעצר או שניתנה בעניינו הכרעת הדין אך לא גזר הדין, ובכלל זה נבחנים עברו, מצבו המשפחתי והכלכלי, מצב בריאותו ומצב בריאות משפחתו. מטרת התסקיר היא לבחון את סיכויי השתקמותו של עובר החוק ואת האפשרות של חזרתו לקהילה, תוך הגבלת חירותו, וזאת כחלופה למעצר או למאסר בפועל⁴³³.

למיצוי האפשרות של חזרתו של עובר החוק לקהילה, כחלופה למעצר או למאסר בפועל, ובלבד שרמת מסוכנותו אינה גבוהה והוא נמצא בר-שיקום, חשיבות רבה הן מן הבחינה הכלכלית והן מן הבחינה הציבורית-חברתית. ראשית, לנוכח העלויות הגבוהות של הכליאה - הישירות והעקיפות (כ-10,000 ש"ח לחודש וכ-120,000 ש"ח לשנה) - מול עלויות הטיפול בפיקוח במסגרות בקהילה (עלות כליאתו של אסיר בודד היא שוות ערך לעלות שכרו של קצין מבחן היכול לטפל בכל רגע נתון בעד כ-35 עוברי חוק). שנית, בשים לב להשלכות הקרימינולוגיות (מעודדות עבריינות) של הכליאה על האסיר, ובתוך כך אימוץ דפוסי התנהגות עברייניים ואובדן של מיומנויות בסיסיות⁴³⁴.

נוסף על תפקידו של שירות המבחן בעריכת תסקירים לעצורים או למי שעומדים בפני מתן גזר הדין בענינם, שירות המבחן ממלא גם תפקיד ביצועי הכולל הוצאה לפועל של צווים שיפוטיים, ובכללם צווים לטיפול בקהילה לעוברי חוק בתחום האלימות במשפחה, שניתנו לאחר הגשת תסקיר שירות המבחן⁴³⁵. במסגרת זו מפעיל שירות המבחן מסגרות חוץ-ביתיות (להלן - בתי נועם) וקבוצות טיפוליות לעוברי חוק על רקע אלימות זוגית, שנמצאו מתאימים לשיקום בקהילה, כחלופה למעצר או למאסר בפועל. את בתי נועם מפעיל שירות המבחן באמצעות נותן שירותים חיצוניים (להלן - מפעיל בתי נועם או המפעיל) במחוז המרכז (החל משנת 2018) ובמחוז הדרום (החל משנת 2019), והם כוללים כמה מסלולי טיפול המאפשרים רצף מענים לגברים אלימים ברמות סיכון משתנות⁴³⁶.

לצד הפנייתם של עוברי חוק לתוכניות השיקום שמפעיל שירות המבחן בעצמו, עוברי חוק על רקע אלימות זוגית עשויים להיות מופנים על ידו להליך טיפולי-שיקומי גם במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה או בבתי המשפט הקהילתיים. להלן יפורטו ממצאי המעקב בנושאים אלו.

432 לפי סעיף 37 לחוק העונשין (לעניין בחינת חלופה לעונש) וסעיף 21א לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים) (לעניין בחינת חלופה למעצר). שירות המבחן הוא גוף ממלכתי הפועל מכוח פקודת המבחן תחת משרד הרווחה. ראו: **הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים** (2015), עמ' 11 - 15. יצוין כי תסקיר שירות המבחן עשוי להיערך גם בהוראת היועץ המשפטי לממשלה לפי תקנה 4 לתקנות המבחן (תסקיר קצין מבחן), התשס"ז-2006.

433 עידית וייס, "מודל המבחן" המאפיין את שירות המבחן למבוגרים בישראל", **מגמות בקרימינולוגיה: תאוריה, מדיניות ויישום** 127 (2003); ד"ר מאיר חובב, **הסדרה חוקית וארגונית של שירותי המבחן בישראל** (2012), עמ' 24. נוסף על תסקיר שירות המבחן לצורך בחינת חלופת מעצר, לבית המשפט מסור שיקול דעת להפנות נאשם בהליך פלילי לצורך עריכת תסקיר שירות המבחן לאחר הכרעת הדין בעניינו ולקראת מתן גזר הדין, כדי לסייע לבית המשפט בקביעת העונש שיושת על הנאשם. קצין מבחן הוא עובד סוציאלי המתמחה בטיפול בעוברי חוק שמונה לפי פקודת המבחן ותקנות המבחן (שירותי המבחן), התשי"ט-1959.

434 משרד המשפטים, **הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים** (2015), עמ' 26 - 28.

435 לפי סעיף 86 לחוק העונשין.

436 מסלול הוסטל, מסלול מרכז יום, מסלול משולב, מסלול מרכז ערב ומסלול בוגרים.

הטיפול בעוברי חוק בשירות המבחן**המטופלים בשירות המבחן ומאפייניהם**

הביקורת הקודמת: נמצא כי מבין כלל עוברי החוק בתחום האלימות במשפחה שהופנו לשירות המבחן לצורך עריכת תסקירים בשנים 2015 - 2019, כ-13% בלבד השתלבו בתוכניות שיקום של שירות המבחן (1,823 מתוך 13,905)⁴³⁷. בקרב המטופלים ששולבו בטיפול בבתי נועם בשנים 2017 - 2019, שיעורם של המטופלים הלא-יהודים (כ-13% מהם) היה נמוך משיעורם מכלל המופנים לתסקיר שירות המבחן (כ-30% - 34% מכלל ההפניות בשנים אלו)⁴³⁸. עוד הועלה כי בשנים אלו כ-5% בלבד מקרב המטופלים בבתי נועם הופנו על ידי גורמים שאינם שירות המבחן (14 מתוך 269)⁴³⁹ - אף כי בתי נועם אמורים לקבל לטיפול גם מטופלים שהופנו על ידי גורמים אחרים, ובהם המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה והרשות לשיקום האסיר.

הביקורת הקודמת העלתה עוד כי על אף הגידול במספר המשתתפים בקבוצות הטיפוליות בשנים 2015 - 2019 (גידול של כ-26%), פתח שירות המבחן בשנת 2019 רק קבוצת טיפול נוספת אחת.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת לשירות המבחן לבחון את הרחבת היקף פעילותו בכל הקשור לטיפול בעוברי חוק על רקע אלימות זוגית. עוד הומלץ לו לפעול להגברת החשיפה של בתי נועם לכלל הגורמים שבאפשרותם להפנות מטופלים למסגרות הללו, וזאת במסגרת תנאי ההתקשרות החוזית עם מפעיל בתי נועם.

משרד הרווחה מסר בתשובתו לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי הוא מסכים לכך שיש לפעול להרחבת היקף הפעילות של שירות המבחן בתחום האלימות בין בני זוג, ובהתאם לכך החל בתכנון הקמתו של בית טיפולי נוסף לגברים אלימים במחוז הצפון וכן פתח קורס הכשרה לקציני מבחן בנושא מיומנויות אבחון וטיפול בתחום האלימות בין בני זוג. כמו כן ציין כי בשנת 2019 התקיימו בבתי נועם מפגשי חשיפה לחלק מעובדי שירות המבחן וכן מפגשים עם עובדי שירות בתי הסוהר ועם עובדים סוציאליים במסגרת קורסי הכשרה. כן הוסיף כי יפעל מול מפעיל בתי נועם להפקת עלון פרסומי. לצד זאת ציין כי מבין המופנים לשירות המבחן ישנם עוברי חוק ברמת מסוכנות גבוהה, שאינם מתאימים לטיפול בקהילה, וכי ישנם גם עוברי חוק המעדיפים לסיים את ההליך המשפטי במהירות בלי להשתלב בתוכנית שיקומית, שעשויה להיות ממושכת יותר ולדרוש מהם השקעה נפשית ומשפחתית. בהתייחס להיקף המטופלים מהחברה הערבית, מסר משרד הרווחה כי הרכב המטופלים בבתי נועם מושפע ממאפייניהם של עוברי החוק המופנים לתסקיר שירות המבחן וכי קיים קושי רב יותר לגייס לטיפול גברים אלימים מהחברה הערבית.

ביקורת המעקב: מבין כלל עוברי החוק בתחום האלימות הזוגית שהופנו לשירות המבחן לצורך עריכת תסקירים בשנים 2022 - 2023, כ-18% השתלבו בתוכניות שיקום של שירות המבחן (987 מתוך 5,542). עוד הועלה כי בשנים הללו שיעורם הממוצע של המטופלים הלא-יהודים בבתי נועם (כ-17%, 65 מתוך 375) אומנם עלה מעט אך נותר נמוך ביחס לשיעורם הממוצע של עוברי החוק הלא-יהודים שהופנו לתסקיר שירות המבחן (כ-32%, 1,775 מתוך 5,542).

אף כי עוד במהלך הביקורת הקודמת החל משרד הרווחה בהקמת בית טיפולי נוסף במחוז הצפון, הועלה כי רק בספטמבר 2024 פורסם מכרז להקמתו של הבית הטיפולי הנוסף. משרד הרווחה מסר במהלך ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, כי העיכוב בפרסום נבע מהצורך לעדכן את התעריפים

⁴³⁷ בשנת 2019 כ-16% מעוברי החוק השתלבו בתוכניות שיקום של שירות המבחן (417 מתוך 2,627).
⁴³⁸ בשנת 2017 שולבו בבתי נועם שבעה מטופלים מהמגזר הערבי, בשנת 2018 שולבו עשרה, ובשנת 2019 טופלו 13 גברים ערבים בבית נועם שבמרכז הארץ ושבעה נוספים בבית נועם שבדרום הארץ.

⁴³⁹ בשנת 2019 היו שתי הפניות בלבד לבתי נועם מהמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ולא היו כלל הפניות אליהם מהרשות לשיקום האסיר, בשנת 2018 היו ארבע הפניות מהמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ושלוש הפניות נוספות מהרשות לשיקום האסיר, ובשנת 2017 היו שלוש הפניות מהמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ושתי הפניות מהרשות לשיקום האסיר.

להפעלת הבתים הטיפוליים וכן בשל הצורך לערוך שינויים בתנאי המכרז בעקבות הליך משפטי שעודנו מתנהל כנגד המפעיל הנוכחי של בתי נועם. במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, טרם חלף המועד האחרון להגשת הצעות במכרז שפורסם.

עוד הועלה כי מספר המטופלים המשולבים בקבוצות טיפוליות במחוזות הדרום והצפון בשנים 2022 ו-2023 עלה (מ-84 ל-98 במחוז הצפון ומ-56 ל-83 במחוז הדרום), אך מספר הקבוצות נותר ללא שינוי (שמונה וארבע קבוצות, בהתאמה, בכל אחת מהשנים הללו). לכך יש להוסיף כי בשנת 2023 היחס בין מספר המטופלים למספר הקבוצות היה גבוה ביחס לשנים קודמות (327 מטופלים ל-23 קבוצות, שהם בממוצע 14 מטופלים לקבוצה טיפולית אחת), והוא היה גם גבוה ביחס למספר המטופלים המרבי שהיו אמורים להשתלב בקבוצה טיפולית (עד 12 מטופלים). ריכוז הנתונים על ממוצע מספר המטופלים למספר הקבוצות הטיפוליות שהפעיל שירות המבחן בשנים 2020 - אוגוסט 2024, בחלוקה למחוזות משרד הרווחה, מוצג בלוח 21 שלהלן.

לוח 21: ממוצע מספר המטופלים למספר הקבוצות הטיפוליות שהפעיל שירות המבחן בחלוקה

למחוזות משרד הרווחה, 2020 - אוגוסט 2024

מחוז	2020	2021	2022	2023	2024
צפון	6.0	8.0	10.5	12.3	7.3
מרכז	4.4	9.0	13.6	15.4	6.8
ירושלים	9.0	8.3	12.5	7.7	8.7
דרום	12.6	20.3	14.0	20.8	9.5
סה"כ	7.5	10.4	12.4	14.2	7.7

✖ מספר המטופלים הממוצע לקבוצה טיפולית גבוה מהתקן (12 מטופלים)

✔ מספר המטופלים הממוצע לקבוצה טיפולית נמוך או שווה לתקן (12 מטופלים)

לפי נתוני שירות המבחן בשנים 2020 - אוגוסט 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ביקורת המעקב העלתה עוד כי שיעורם של המופנים לבתי נועם שלא על ידי שירות המבחן נותר מזערי: מתוך 375 מופנים לבתי נועם בשנים 2022 - 2023, כ-3% בלבד (10 מתוך 375) הופנו שלא על ידי שירות המבחן אלא על ידי המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה או הרשות לשיקום האסיר.

הביקורת הקודמת העלתה כי מבין כלל עוברי החוק בתחום האלימות במשפחה שהופנו לשירות המבחן לצורך עריכת תסקירים בשנים 2015 - 2019, כ-13% בלבד השתלבו בתוכניות שיקום של שירות המבחן (1,823 מתוך 13,905). בקרב המטופלים ששולבו בטיפול בבתי נועם בשנים 2017 - 2019, שיעורם של המטופלים הלא-יהודים (כ-13% מהם) היה נמוך משיעורם מכלל המופנים לתסקיר שירות המבחן (כ-30% - 34% מכלל ההפניות בשנים אלו). עוד הועלה כי כ-5% בלבד מקרב המטופלים בבתי נועם הופנו על ידי גורמים שאינם שירות המבחן - בשנת 2019 היו שתי הפניות בלבד לבתי נועם מהמרכזים ולא היו כלל הפניות אליהם מהרשות לשיקום האסיר, בשנת 2018 היו ארבע הפניות מהמרכזים ושלוש הפניות נוספות מהרשות לשיקום האסיר, ובשנת 2017 היו שלוש הפניות מהמרכזים ושתי הפניות מהרשות לשיקום האסיר. זאת אף כי בתי נועם אמורים לקבל לטיפול גם מטופלים שהופנו על ידי גורמים אחרים, ובהם המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה והרשות לשיקום האסיר. יתרה מזו, על אף הגידול במספר המשתתפים בקבוצות הטיפוליות בשנים 2015 - 2019 (גידול של כ-26%), הועלה כי שירות המבחן פתח בשנת 2019 רק קבוצת טיפול נוספת אחת. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה. בשנים 2022 - 2023 שיעורם של עוברי החוק בתחום האלימות הזוגית, שהופנו לתסקיר שירות המבחן ושולבו בתוכניות שיקום של שירות המבחן מתוך כלל המופנים לתסקיר שירות המבחן, נותר נמוך (כ-18%). כך גם נותר נמוך שיעורם של עוברי החוק הלא-יהודים ששולבו בבתי נועם (כ-17%) בהשוואה לשיעורם מכלל המופנים לתסקיר שירות המבחן (כ-32%), וכן נותר נמוך שיעורם של המופנים לבתי נועם שלא על ידי שירות המבחן (כ-3%). עוד נמצא כי למול גידול במספר המטופלים ששולבו בקבוצות הטיפוליות של שירות המבחן בשנת 2023 לא גדל בהתאמה מספר הקבוצות שהופעלו בשנה זו.

מומלץ למשרד הרווחה לפעול בהקדם להשלמת הקמתו של הבית הטיפולי הנוסף בצפון כדי להרחיב את המענים הקיימים עבור גברים אלימים ואת האפשרות להפנות למסגרות אלו עוברי חוק באמצעות שירות המבחן ומערכת אכיפת החוק, כמו גם באמצעות המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה והרשות לשיקום האסיר. בתוך כך מומלץ לפעול להתאמת המענים הקיימים לעוברי חוק לא-יהודים בתחום האלימות הזוגית. עוד מומלץ למשרד הרווחה לקיים בחינה עיתית ושיטתית של הגידול במספר המטופלים בקבוצות הטיפוליות למול הגידול במספר הקבוצות, ובהתאם לכך את הצורך בפתיחת קבוצות טיפוליות נוספות במחוזותיו השונים. זאת בפרט גם לנוכח הגידול העתידי הצפוי בהיקף תופעת האלימות במשפחה על רקע מלחמת חרבות ברזל.

מידת תיקון הליקוי



שיעורי הנשירה מטיפול בשירות המבחן

הביקורת הקודמת: נמצא כי בשנים 2015 - 2019 נשרו מטיפול כשליש מהמטופלים בבית נועם שבמרכז הארץ ובבית נועם שבדרום הארץ נשרו כ-83% מהמטופלים. על אף הקושי של גברים אלימים להתמיד בטיפול והחשיבות הנגזרת מכך בכל הקשור למעקב אחר שיעורי הנשירה מטיפול⁴⁴⁰, הועלה כי שירות המבחן אינו מחזיק בנתונים על שיעורי הנשירה מטיפול בקבוצות הטיפוליות.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת למשרד הרווחה לפעול לאיסוף נתונים על היקף הנשירה מהמסגרות והשירותים שהוא מפעיל עבור גברים אלימים ועל הגורמים לנשירה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי הטיפול בבתי נועם דורש מהמטופלים עמידה בתוכנית טיפולית קשיחה וסדורה וכן השקעה רגשית ותפקודית. אשר לשיעור הנשירה מבית נועם שבדרום מסר כי מסגרת זו שהחלה לפעול בשנת 2019 מצויה בתהליך הקמה, ועם ההתקדמות בשלבי האכלוס של המסגרת היקף הנשירה הולך ופוחת.

ביקורת המעקב: בשנים 2022 - 2023 היה שיעור הנשירה הממוצע מבית נועם במחוז המרכז כ-19% (38 נוסרים מתוך 198 מטופלים בשנים אלו), ואילו בבית נועם במחוז הדרום היה שיעור הנשירה גבוה יותר ועמד על כ-36% (64 נוסרים מתוך 177 מטופלים). בממוצע עמד שיעור הנשירה מבתי נועם בשנים הללו על כ-27% (102 נוסרים מתוך 375 מטופלים).

אשר לשיעור הנשירה מטיפול בקבוצות הטיפוליות בתחום האלימות הזוגית, לפי נתוני שירות המבחן שיעור זה עומד על כ-33%, והוא נוגע לא רק לנשירה יזומה של המטופל, לדוגמה בשל אי-עמידה בתנאי הטיפול, אלא גם לנסיבות שבהן השתתפותו של המטופל מופסקת שלא ביוזמתו (בשל אי-התאמה או בשל מתן גזר דין שאינו מקבל את המלצת שירות המבחן להליך שיקומי).

הביקורת הקודמת העלתה כי בשנים 2015 - 2019 נשרו מטיפול כשליש מהמטופלים בבית נועם שבמרכז הארץ ובבית נועם שבדרום הארץ נשרו כ-83% מהמטופלים. על אף הקושי של גברים אלימים להתמיד בטיפול והחשיבות הנגזרת מכך בכל הקשור למעקב אחר שיעורי הנשירה מטיפול, הועלה כי שירות המבחן אינו מחזיק בנתונים על שיעורי הנשירה מטיפול בקבוצות

הטיפוליות. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה רבה וכי מאז הביקורת הקודמת חלה ירידה בשיעור הנשירה מבתי נועם לכ-27% בממוצע לשנים 2022 - 2023. ירידה זו ניכרת במיוחד בבית נועם שבדרום הארץ שבו עמד שיעור הנשירה הממוצע בשנים הללו על כ-36%. כמו כן הועלה כי שירות המבחן החל לאסוף נתונים על שיעורי הנשירה מטיפול בקבוצות הטיפוליות, אך לא באופן שיטתי וסדור, וכי הוא כלל נושא זה בתוכנית העבודה שלו לשנת 2025, הן מן ההיבט המקצועי והן מן ההיבט הטכנולוגי. לפי הנתונים שמסר על שיעורי הנשירה מטיפול בקבוצות הטיפוליות עולה כי שיעור זה (כ-33%) היה גבוה יותר משיעור הנשירה הממוצע מבתי נועם (כ-27%).

משרד הרווחה מסר במהלך ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, כי אפשר להסביר את שיעור הנשירה הממוצע הגבוה יותר מטיפול בקבוצות הטיפוליות לעומת בתי נועם, בכך שמטופלים בקבוצות הטיפוליות הם בעיקר עוברי חוק לאחר מתן גזר הדין, שאז ישנה "ירידת מתח" בקרב המטופלים וצורך של ממש לרתום אותם להליך הטיפול. בבתי נועם לעומת זאת מטופלים בעיקר עוברי חוק, ששוחררו ממעצר בתנאים מגבילים, עוד בטרם הסתיים ההליך המשפטי וניתן גזר הדין בעניינם.

מומלץ למשרד הרווחה להמשיך ולנטר באופן שיטתי וסדור את שיעורי הנשירה מהטיפול בשירות המבחן - הנשירה מהטיפול בבתיים הטיפוליים, בפילוח לפי מסלולי הטיפול השונים, לצד הנשירה מהטיפול בקבוצות הטיפוליות שרמת העצימות של הטיפול בהן נמוכה יותר, וכן את הסיבות והגורמים האפשריים לנשירה. זאת כדי שיוכל לגבש תוכנית פעולה מותאמת ומושכלת להתמודדות עם שיעורי הנשירה בתוכניות השיקומיות השונות שהוא מפעיל ולפעול על פיהן כדי להביא לצמצום בשיעורי הנשירה האמורים.

מידת תיקון הליקוי



איוש תקני כוח האדם בשירות המבחן

הביקורת הקודמת: נמצא כי קיימת תחלופה גבוהה בקרב קציני המבחן בשל השחיקה ועומס העבודה המוטל עליהם, וכי במחוז באר שבע יותר מרבע מהמשרות אינן מאוישות (בהשוואה לכ-15% ביתר המחוזות). כמו כן נמצא כי ברוב המחוזות לא הוקצו משרות ייעודיות לדוברי שפות שאינן עברית, וכי על אף ההיקף הנרחב יותר של תופעת האלימות הזוגית בקרב יוצאי ברית המועצות לשעבר ויוצאי אתיופיה - במחוזות ירושלים ובאר שבע לא הועסקו כלל עובדים דוברי רוסית, ובכלל המחוזות הועסקו רק שבעה עובדים דוברי אמהרית.

משרד הרווחה מסר בתשובתו לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי התקציב ההמשכי בשנים 2020 - 2021 על רקע מגפת הקורונה הקשה על איוש המשרות וכי הוא פועל לאיושן בכפוף למגבלות הקיימות. עוד מסר כי קיים קושי רב יותר באיוש משרות של עובדים דוברי ערבית, במיוחד במחוזות ירושלים והדרום.

ביקורת המעקב: שיעור האיוש הממוצע של תקני כוח האדם בכלל מחוזותיו של שירות המבחן (קציני מבחן בתחום המעצרים וקציני מבחן שאינם בתחום המעצרים) במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, עמד על כ-75% בלבד - שיעור האיוש של תקני כוח האדם של קציני מבחן בתחום המעצרים היה כ-62% ושל קציני המבחן שלא בתחום המעצרים - כ-72%.

הביקורת הקודמת העלתה כי קיימת תחלופה גבוהה בקרב קציני המבחן, וכי במחוז באר שבע יותר מרבע מהמשרות אינן מאוישות (בהשוואה לכ-15% ביתר המחוזות). בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי לא תוקן. שיעור האיוש הממוצע של תקני כוח האדם בשירות המבחן במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, נותר נמוך (כ-75%) והקושי באיוש המשרות נותר בעינו. במצב דברים זה גובר עומס העבודה המוטל על קציני המבחן על כלל המשמעות הנלוות לכך, לרבות האפשרות כי עצורים שקיימת עבורם חלופת מעצר מתאימה, ימשיכו לשהות במעצר אך ורק בשל עיכוב בהכנת תסקיר שירות המבחן בעניינם.⁴⁴¹

שירות המבחן מסר במהלך ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, כי הקושי באיוש התקנים בשירות המבחן נובע, כפי הנראה, משונות בתנאי העסקתם של קציני המבחן בהשוואה לתנאי העסקה של עובדים סוציאליים בתפקידים דומים בגופים ממשלתיים אחרים, וכן בשל קושי בגיוסם של עובדים סוציאליים בשירות הציבורי בכללותו. עוד מסר כי הקושי באיוש המשרות עלול להקשות על שירות המבחן במתן מענים רחבים ומגוונים וכן עלול להאריך את משך ההמתנה לתסקיר שירות המבחן או לשילוב בתוכניות השיקומיות השונות שהוא מפעיל.

מומלץ לשירות המבחן לבדוק את השפעת האיוש החסר של כוח האדם בשירות המבחן על מיצוי האפשרות לשלב בתוכניות שיקום בקהילה עוברי חוק שהם בני שיקום, ובתוך כך לקדם את מטרותיו של שירות המבחן של צמצום תופעת העבריינות החוזרת ושל השתלבותם מחדש של עוברי חוק בקהילה. בהתאם לכך מומלץ כי שירות המבחן ינקוט את הפעולות המתאימות כדי להבטיח מתן מענה לכלל המטופלים המופנים לתסקיר שירות המבחן ושנמצאים מתאימים לשיקום בקהילה, ללא תלות באיוש תקני כוח האדם בשירות המבחן. לצד זאת, מומלץ לשירות המבחן לקדם עבודת מטה לבחינת החסמים הייחודיים לאיוש תקני כוח האדם בשירות המבחן ולקבוע תוכנית פעולה לשם התמודדות עם הקושי באיוש התקנים בהתאם לכך.

מידת תיקון הליקוי



הטיפול בעוברי חוק בבתי המשפט הקהילתיים

בתי המשפט הקהילתיים (להלן גם תוכנית בתי המשפט הקהילתיים) משמשים ערכאה ראשונה בעניינים פליליים, הפועלת במתכונת ייחודית, שבה במסגרת ההליך הפלילי משולבים הנאשמים בהליך טיפולי-שיקומי בקהילה בפיקוח שיפוטי הדוק. המשתתפים בתוכנית הם נאשמים בגירים בהליכים פליליים, הצפויים לעונשי מאסר שהם קצרי מועד ושקיים לגביהם סיכון לביצוע עבירות נוספות בעתיד אם לא יטופלו הבעיות הקיימות ביסוד העבירה (להלן - המשתתפים בתוכנית). ההשתתפות בתוכנית מותנית בין השאר בהכרה של הנאשם במעורבותו בביצוע העבירה, ואם יסיים את התוכנית בהצלחה, יימנע בית המשפט מהטלת עונש מאסר בפועל בגין העבירה שביצע⁴⁴². הליכים בבתי המשפט הללו, מעצם טבעם, מחייבים הסכמה של הנאשמים ונכונות מלאה מצידם להשתלב בהליך שיקום ברמת עצימות גבוהה, במטרה להביא לצמצום בשיעור עבריינותם החוזרת (מועדות או רצידיביזם)⁴⁴³. התוכנית מתבססת על הנחת היסוד כי תופעת

⁴⁴¹ בהקשר זה ראו תת-הפרק בנושא "עומס העבודה המוטל על העובדים הסוציאליים במרכזים".

⁴⁴² דברי ההסבר להצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 91 והוראת שעה) (בתי משפט קהילתיים), התשפ"ב-2021, ה"ח הממשלה - 226, עמ' 228 - 229.

⁴⁴³ ד"ר טלי גל וד"ר הדר דנציג-רוזנברג, **בתי משפט קהילתיים בישראל: מחקר מלווה** (יולי 2017), עמ' 13. תופעת העבריינות החוזרת מובילה להטלת עונשים מחמירים יותר, המעמיקים את דפוסי העבריינות של עוברי החוק ומגדילים את הניתוק שלהם ממסגרות תמיכה קהילתיות נורמטיביות. בד בבד גובר העומס על מערכות אכיפת החוק והענישה העמוסות ממילא.

העבריינות החוזרת משקפת ברובה בעיות עומק חברתיות, אישיות וכלכליות המובילות לעבריינות. משכך, נדרש שדרכי ההתמודדות עם תופעה זו לא יהיו ענישה בלבד, המטפלת בעצם ביצוע העבירה, אלא גם מענים מערכתיים, ובכלל זה מענים טיפוליים המופעלים בשיתוף גורמי טיפול בקהילה.⁴⁴⁴

ה ב י ק ו ר ת ה ק ו ד מ ת : נכון למועד סיום הביקורת הקודמת, פעלו שישה בתי משפט קהילתיים בכל אחד ממחוזות השיפוט בישראל מכוח החלטת הממשלה משנת 2016.⁴⁴⁵ נמצא כי בשלב ההקמה של התוכנית מבין כלל משתתפיה כרבע ביצעו עבירות אלימות במשפחה. נוסף על כך, לפי נתונים שפורסמו בדוח המסכם את פעילותם של בתי המשפט הקהילתיים בשנת 2019, שיעורם של מסיימי התוכנית שלא הוגשו נגדם כתבי אישום חדשים (להלן גם - מסיימים בהצלחה) עמד על כ-90% מכלל מסיימי התוכנית - נתון העשוי להעיד על תרומתה של התוכנית לצמצום שיעור העבריינות החוזרת בקרב משתתפיה.⁴⁴⁶

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת למשרד הרווחה לבחון את הרחבת השימוש בכלי השיקומי-קהילתי, ובכלל זה לבחון את הרחבת הפעילות במסגרת בתי המשפט הקהילתיים.

הנהלת בתי המשפט מסרה בתשובתה לביקורת הקודמת מינואר 2021 כי ישנה כוונה לעגן בחקיקה את הפעלתה של תוכנית בתי המשפט הקהילתיים, ובהמשך לכך לבחון גם הרחבת הדרגתיות של התוכנית בשים לב למשאבים הדרושים לכך. משרד המשפטים מסר בתשובתו מפרברואר 2021 כי אינו חולק על הצורך בהרחבת התוכנית. משרד הרווחה מסר בתשובתו מפרברואר 2021 כי שירות המבחן למבוגרים פועל להגדלת מספר המופנים לתוכנית זו ולאסדרת הליך הפנייתם והוסיף כי כל אימת שקצין המבחן מוצא ערך בטיפול במסגרת תוכנית זו ורמת הסיכון מאפשרת זאת, נבחן שילובו של הפוגע בתוכנית.

ב י ק ו ר ת ה מ ע ק ב : בסוף חודש יוני 2022 עוגנה הפעלתם של בתי המשפט הקהילתיים בחוק במסגרת תיקון לחוק סדר הדין הפלילי⁴⁴⁷, וכן הוקמו באותה השנה שני בתי משפט קהילתיים נוספים.⁴⁴⁸ בהמשך הוקמו שמונה בתי משפט קהילתיים נוספים, כך שבסוף שנת 2024 פעלו 16 בתי משפט בפריסה ארצית. לפי נתוני הנהלת בתי המשפט ושירות המבחן למבוגרים, בשנת 2022, משעוגנה בחוק הפעלתה של תוכנית בתי המשפט הקהילתיים, הצטרפו לתוכנית כ-400 משתתפים חדשים, וכ-12% מהם היו משתתפים שביצעו עבירות אלימות בין בני זוג (52 משתתפים). בשנת 2023 היה מספר המשתתפים החדשים נמוך יותר (כ-350 משתתפים) וכך גם חלקם של המשתתפים שביצעו עבירות אלימות בין בני זוג מכלל המשתתפים (25 משתתפים, כ-7% בלבד).⁴⁴⁹

⁴⁴⁴ ד"ר טלי גל וד"ר הדר דנציג-רוזנברג, **בתי משפט קהילתיים בישראל: מחקר מלווה** (יולי 2017), עמ' 13; דברי ההסבר להצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 91 והוראת שעה) (בתי משפט קהילתיים), התשפ"ב-2021, ה"ח הממשלה, עמ' 226.

⁴⁴⁵ תוכנית ניסיונית (פיילוט) של בתי משפט קהילתיים בישראל החלה לפעול בנובמבר 2014 בבית משפט השלום בבאר שבע. בשנת 2015 החלה לפעול התוכנית גם ברמלה. התוכנית הורחבה בשנת 2016 מכוח החלטת הממשלה 1840, "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל" (11.8.16), וזאת "במטרה לצמצם ענישה בדרך של מאסר". במועד סיום הביקורת הקודמת פעלו בתי משפט במחוזות השיפוט באר שבע, חיפה, ירושלים, נצרת, רמלה ותל אביב.

⁴⁴⁶ הנתונים על שיעור המועדות בקרב מסיימי תוכנית בתי המשפט הקהילתיים היוו אינדיקציה ראשונית בלבד, מאחר שבמועד סיום הביקורת טרם הסתיימה התקופה לבדיקת המועדות; ראו: דוח סיכום שנת תשע"ט על פעילות בתי המשפט הקהילתיים, עמ' 11. בקרב המשתתפים שביצעו עבירות אלימות במשפחה עמד שיעור זה על כ-43%.

⁴⁴⁷ חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 92 - הוראת שעה), התשפ"ב-2022, ס"ח 1016; צו סדר הדין הפלילי (הסמכת בתי משפט קהילתיים) (הוראת שעה), התשפ"ב-2022. ההסדר נקבע כהוראת שעה לתקופה של חמש שנים מ-1.8.22 עד ה-1.8.27 (סעיף 220 לחוק סדר הדין הפלילי).

⁴⁴⁸ בעכו ובכפר סבא.

⁴⁴⁹ לפי נתוני שירות המבחן למבוגרים, שיעור המשתתפים על רקע אלימות בין בני זוג בשנת 2024 (נכון לסוף אוגוסט) נותר דומה ועמד על כ-8% (26 מתוך 326 משתתפים חדשים). לפי נתוני הנהלת בתי המשפט, סך כל המשתתפים על רקע אלימות במשפחה בשנת 2023 עמד על 32 משתתפים (כ-9%). ראו: הנהלת בתי המשפט - חטיבת תכנון, פיתוח ותקציבים, מחלקת כלכלה וסטטיסטיקה, **דוח שנתי 2023** (2024).

הביקורת הקודמת העלתה כי בשלב ההקמה של תוכנית בתי המשפט הקהילתיים, כרבע ממשתתפיה ביצעו עבירות אלימות במשפחה. עוד הועלה כי נכון לשנת 2019 שיעורם של מסיימי התוכנית שלא נגדם הוגשו כתבי אישום חדשים עמד על כ-90% מכלל מסיימי התוכנית - נתון העשוי להעיד על תרומתה של התוכנית לצמצום שיעור העבריינות החוזרת בקרב משתתפיה⁴⁵⁰. עם זאת, במועד סיום הביקורת הקודמת היא לא הופעלה בפריסה ארצית והפעלתה לא הייתה מעוגנת בחוק. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה רבה. נמצא כי הפעלת התוכנית עוגנה בחוק והושלמה פריסתה הארצית. עם זאת, מספר המשתתפים החדשים בתוכנית ירד בשנים 2022 - 2023 (מכ-400 לכ-350), וכן ירד בשנים הללו גם שיעורם של המשתתפים החדשים שביצעו עבירות אלימות בין בני זוג (מכ-12% לכ-7%, בהתאמה). יש לציין כי מספר המופנים על ידי בתי המשפט לבדיקת התאמה לתוכנית בשירות המבחן בשנים הללו היה גבוה יותר, אך הרוב לא נמצאו מתאימים להשתתף בתוכנית: בשנת 2022 נמצאו מתאימים לתוכנית 36 מתוך 119 נאשמים בעבירות אלימות בין בני זוג שהופנו לבדיקת התאמה לתוכנית (כ-30% מהם), ובשנת 2023 נמצאו מתאימים לתוכנית 28 מתוך 82 נאשמים כאמור (כ-34% מהם)⁴⁵¹.

הנהלת בתי המשפט מסרה במהלך ביקורת המעקב כי במהלך שנת 2024 חלה ירידה כללית במספר המופנים לתוכנית בתי המשפט הקהילתיים, ככל הנראה על רקע מלחמת חרבות ברזל. עוד מסרה כי במהלך שנת 2025 יפעלו הגורמים המוסמכים בבתי המשפט הקהילתיים למול השופטים הפליליים תוך שימת דגש מיוחדת על הפנייתם של נאשמים בעבירות אלימות במשפחה לבתי המשפט הקהילתיים.

במסגרת הביקורת הנוכחית נבדק גם שיעורם של המופנים על ידי בתי המשפט לבדיקת התאמה לתוכנית שביצעו עבירות אלימות בין בני זוג מהחברה הערבית, ונבחן כמה מהם נמצאו מתאימים להשתתף בה. לפי נתוני שירות המבחן, בשנים 2022 עד ספטמבר 2024, שיעורם של המופנים לבדיקת התאמה לתוכנית מהחברה הערבית (כ-32%, 96 מתוך 296) ושל מי שנמצאו מתאימים להשתתף בתוכנית (כ-28%, 27 מתוך 96) היה דומה לשיעורם של המופנים לתסקיר שירות המבחן מהחברה הערבית מכלל המופנים לתסקיר שירות המבחן (כ-32%, 1,775 מתוך 5,542).

לצד זאת, מחקר מלווה לתוכנית שפורסם בשנת 2023 וכלל נתונים על השנים 2014 - 2021, שב והצביע על התאמתה של תוכנית בתי המשפט הקהילתיים למשתתפים שביצעו עבירות אלימות במשפחה ועל שיעורם הגבוה של המשתתפים הללו מקרב המסיימים בהצלחה את התוכנית (כ-60% מהם)⁴⁵² - שיעור הגבוה בכ-10% בהשוואה לשיעור המשתתפים עם רקע של עבירות אחרות שסיימו בהצלחה (כ-50%). ממצאי המחקר שבו והצביעו גם על הצלחתה של התוכנית בצמצום העבריינות החוזרת. כך נמצא במחקר כי שיעור העבריינות החוזרת בקרב מסיימי התוכנית בהצלחה נמוך באופן ניכר (עד כדי 50%)⁴⁵³.

על כך יש להוסיף כי ממצאי המחקר המלווה נגעו גם לאתגרים הגדולים שנלוו להפעלת בתי המשפט הקהילתיים במהלך תקופת הקורונה, ובייחוד לסיכון המוגבר לנסיגה בתהליכי השיקום ואף להרחקה מהתוכנית בשל ביצוע עבירות נוספות. מתוך המחקר עלה כי ההתמודדות עם

⁴⁵⁰ בקרב המשתתפים שביצעו עבירות אלימות במשפחה עמד שיעור זה על כ-43%.

⁴⁵¹ בחינת התאמתם של מופנים לתוכנית נעשית תוך התייחסות למקום מגוריהם ולאזור השיפוט שבו מופעלת התוכנית; לסיכויי ההשתקמות של עובר החוק, להתאמתו ולנכונותו להשתלב בתוכנית טיפול עצימה. הירידה במספר המשתתפים בתוכנית בשנת 2023 עשויה להיות קשורה למלחמת חרבות ברזל ולהשפעתה על פעילותה של מערכת המשפט.

⁴⁵² סיום התוכנית בהצלחה משמעו כי המשתתף השלים את כל שלבי התוכנית במלואם. מסד הנתונים שעליו התבסס המחקר כלל 1,130 משתתפים בתוכנית החל משנת 2014 ועד סוף אוגוסט 2021.

⁴⁵³ **דין וחשבון מסכם: מחקר הערכה לתוכנית בתי משפט קהילתיים** (2023), עמ' 40, 66 ו-74. עם זאת צוין כי ממצאי המחקר אינם מאפשרים להפריד בין תרומת התוכנית בצמצום העבריינות החוזרת לבין תרומתן האפשרית של תכונות המסיימים בהצלחה את התוכנית, שייתכן שיסבירו את שיעור העבריינות החוזרת הנמוך יותר בהשוואה לקבוצת הביקורת במחקר (קבוצת הביקורת כללה נאשמים שעניינם נדון בדיון רגיל בבתי משפט שלום).

אתגרים אלו חייבה את הגברת שיתוף הפעולה בין מערכת המשפט לגורמי המקצוע וכן חייבה לגלות הכלה וגמישות כלפי המשתתפים בתוכנית⁴⁵⁴.

הנהלת בתי המשפט מסרה בתשובתה כי בחינת התאמתם של נאשמים לתוכנית בתי המשפט הקהילתיים נעשת על ידי שירות המבחן, על פי התנאים הקבועים בחוק, וכי בשנים האחרונות שיעורם של מי שנמצאו מתאימים להשתתף בתוכנית מכלל המועמדים שהופנו אליה עמד על כ-40% בלבד. עוד מסרה כי בימים אלה מסתיים גיבושו של נוהל עבודה בשעת חירום בבתי המשפט הקהילתיים, וזאת כדי לאפשר רציפות תפקודית ככל האפשר.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי בחודשים ינואר-אפריל 2025 הופנו על ידי בתי המשפט 83 מועמדים שביצעו עבירת אלימות זוגית לבדיקת התאמה בשירות המבחן - עלייה של כ-84.5% ביחס לתקופה המקבילה בשנת 2024 (שאז הופנו לבדיקת התאמה 45 מועמדים בלבד). נוסף על כך, חלה עלייה גם במספר המצטרפים החדשים לתוכנית: מ-14 מצטרפים חדשים בחודשים ינואר-אפריל 2024 ל-19 מצטרפים חדשים במהלך התקופה המקבילה בשנת 2025. נכון למועד התשובה, התוכנית כוללת 880 משתתפים, שהצטרפו אליה במועדים שונים, ומהם 80 שביצעו עבירות אלימות זוגית [כ-9% מהם]. משרד הרווחה ציין עוד בתשובתו כי המשתתפים משולבים בקבוצות טיפוליות של שירות המבחן, בבתי נועם או ביחידות העירוניות בקהילה, בשים לב לרמת המסוכנות שלהם ולמאפייניהם הייחודיים, וניתן להם מענה כוללני גם בתחומי התעסוקה ומיצוי הזכויות, בהתאם לצרכים שעלו בתהליך האבחון הראשוני. נוסף על כך, נכון למועד מתן התשובה, קציני המבחן ממשיכים ללוות 27 מבין מסיימי התוכנית שביצעו עבירות אלימות זוגית ושהם תחת צווי מבחן, במטרה להמשיך ולשמר את הישגי הטיפול ולסייע בהשתלבותם בקהילה. לעניין התאמת מתכונת התוכנית לעיתות משבר וחירום, משרד הרווחה מסר כי בעיתות אלו קציני המבחן עומדים בקשר רציף עם משתתפי התוכנית, באופן פרונטלי או מקוון, וכן מתקיימים דיונים יזומים בבתי המשפט הקהילתיים לשם מתן מענה וסיוע בהתאם לצורכיהם.

מומלץ לשירות המבחן ולהנהלת בתי המשפט להמשיך ולבחון במשותף את הסיבות האפשריות לירידה בשיעורם של המשתתפים בתוכנית שביצעו עבירות אלימות בין בני זוג ואת הסיבות לשיעורם הנמוך יחסית של הנאשמים בעבירות אלימות במשפחה שנמצאו מתאימים להיכלל בתוכנית מכלל הנאשמים הללו המופנים לבדיקת התאמה לתוכנית. זאת לנוכח ההסתברות הנמוכה יותר לעבריינות חוזרת בקרב משתתפיה. עוד מומלץ להתאים את מתכונת הפעלת התוכנית גם לעיתות משבר וחירום, ובתוך כך להשלים את גיבוש נוהל העבודה בשעת חירום, כדי להבטיח את המשך השגת מטרותיה לנוכח האתגרים הגדולים הנלווים לתקופות אלו.

מידת תיקון הליקוי



טיפול ושיקום בין כותלי בית הסוהר

האחריות לשיקום האסירים בתוך תקופת המאסר, ובכללם אסירים המרצים מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה, היא אחד מיעדיו של שירות בתי הסוהר. זאת לצד ייעודו של שירות בתי הסוהר בהחזקת האסירים במשמורת למטרות ענישה וגמול ולשם הגנה על הציבור⁴⁵⁵. במקרה שמדובר באסירים המרצים מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה, החשיבות שבשילובם בתוכנית שיקומית במהלך מאסרם מקבלת משנה תוקף. זאת משום שלרוב אסירים אלו משוחררים בשחרור מינהלי, עקב עומס על בתי הסוהר (להלן - שחרור מינהלי)⁴⁵⁶, בלי שבהחלטה על שחרורם מובאים בחשבון שיקולים הנוגעים למאפייני העבירה שביצעו או לרמת המסוכנות הנשקפת מהם⁴⁵⁷.

ההליך הטיפולי-שיקומי במהלך תקופת המאסר נועד בין השאר להפחית את ההיתכנות לביצוען של עבירות נוספות מצד האסיר לאחר שחרורו. הוא יכול להיעשות במסגרת טיפול פרטני או קבוצתי, שאינו בהכרח מותאם באופן ייעודי לעבירה שבגינה מרצה האסיר מאסר (להלן גם טיפול לא-ייעודי), והוא יכול להיעשות במסגרת הליך טיפולי במחלקה ייעודית לאסירים המרצים מאסר בגין עבירות מסוימות (להלן גם טיפול ייעודי)⁴⁵⁸. סוג הטיפול מותאם באופן פרטני לצרכיו הייחודיים של כל אסיר ולבשלותו לטיפול, והוא נקבע בין השאר בהתאם לאורכו של המאסר, בצורך לייצב את מצבו הנפשי של האסיר ולרתום אותו לטיפול, בצורך להקנות לאסיר שאינו דובר השפה העברית את מיומנויות השפה, וכן בבעיות נוספות של האסיר המחייבות טיפול מקדים, כגון בעיית התמכרות המחייבת, קודם לשילובו בתוכנית שיקומית, גמילה מחומרים ממכרים. סוג הטיפול מותאם גם בשים לב להיצע התוכניות השיקומיות הקיימות.

טיפול ייעודי לאסירים המרצים מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה ניתן בין השאר במסגרת תוכנית "בית התקווה" בכלא חרמון (להלן - תוכנית "בית התקווה"). מחקר הערכה שנעשה בשנת 2015 על תוכנית זו העלה כי השתתפות בתוכנית מפחיתה באופן מובהק את העבריינות החוזרת בקרב המשתתפים בתוכנית, וכי בתום השנה הראשונה לשחרורם ממאסר, הסיכון שאסיר ששוקם בתוכנית יאסר בשנית נמוך בכ-61% מסיכון זה אצל אסיר שלא שוקם בתוכנית. עם זאת, בתום חמש שנים ממועד השחרור ממאסר, פער זה פוחת במידה ניכרת, והוא אינו עוד מובהק סטטיסטית⁴⁵⁹. עורכי המחקר ציינו כי הירידה בתרומתה של התוכנית עם חלוף השנים ממועד השחרור ממאסר מרמזת על החשיבות שבהבטחת הרצף הטיפולי לאחר השחרור ממאסר⁴⁶⁰.

לצד המענים השיקומיים, הייעודיים והלא-ייעודיים בין כותלי בית הסוהר, משנת 2019 החל שירות בתי הסוהר להפעיל תוכנית ייעודית בבית המעצר צלמון לטיפול בעצורים בגין עבירות אלימות במשפחה (להלן - התוכנית הייעודית לעצורים). תוכנית זו אינה מתמקדת במאפייניה של העבירה עצמה בשל קושי רב יותר לרתום את העצורים לטיפול כזה בתקופת המעצר, ובטרם נגזר דינם, אלא בייצוב מצבם הנפשי ובהכנתם לקראת שילובם בטיפול ייעודי בין כותלי בית הסוהר, לאחר שפיטתם וגזירת דינם.

הביקורת הקודמת: נמצא כי לפי נתוני שירות בתי הסוהר, בשנים 2015 - 2019 חל גידול בשיעור האסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה והשתלבו בטיפול במהלך מאסרם,

455 יהושע וייס, "בין ביטחון לטיפול: הקונפליקט הבסיסי בתפקידיהם של אנשי שב"ס - היבטים רגשיים ומערכתיים", **צוהר לבית סוהר** 18 (2017).

456 לפי פרק ב' סימן ט'1 לפקודת בתי הסוהר.

457 מרכז מחקר ומידע של הכנסת, **שחרור אסירים שנכלאו בשל עבירות אלימות במשפחה - היבטים בהיערכות הרשויות** (17.8.20), עמ' 7. ראו גם את תת-הפרק "רתימה להליך טיפולי-שיקומי בקהילה".

458 שירות בתי הסוהר מפעיל ארבע מחלקות שיקומיות ייעודיות לטיפול באסירים המרצים מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה; שש מחלקות ייעודיות לטיפול באסירים המרצים מאסר בגין עבירות אלימות כללית; וכן תוכנית לטיפול באסירי עולם לא קצובים. משך הטיפול הממוצע הוא שישה עד 24 חודשים.

459 באדי חסיסי, אפרת שהם, דיויד וייסבורד, נעם חביב וענת זליג, "פתיח תקווה: השפעה של 'החבילה הטיפולית' בתכניות אלימות במשפחה בבתי סוהר על רצידיביזם: המקרה של 'בית התקווה' בכלא 'חרמון'", **צוהר לבית סוהר** 18, 32 (2017), עמ' 43 (להלן - חסיסי, שהם, וייסבורד, חביב וזליג).

460 חסיסי, שהם, וייסבורד, חביב וזליג, עמ' 47.

מכ-32% (417 מתוך 1,300) בשנת 2015 לכ-62% (889 מתוך 1,438) בשנת 2019. עיקר הגידול היה בשיעורם של אסירים ששולבו בתוכניות שיקומיות לא-ייעודיות: בשנת 2015 כ-23% מהאסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה (299 מתוך 1,300) שולבו בטיפול פרטני או קבוצתי שאינו ייעודי, לעומת כ-47% מהם (670 מתוך 1,438) בשנת 2019. לעומת זאת, הגידול בשיעורם של האסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה ושולבו בתוכניות שיקומיות ייעודיות עלה באופן מתון בשנים הללו: בשנת 2015 כ-9% מהאסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה (120 מתוך 1,300) שולבו בתוכניות שיקומיות ייעודיות, לעומת כ-15% מהם (219 מתוך 1,438) בשנת 2019.

הביקורת הקודמת העלתה עוד כי לפי נתוני שירות בתי הסוהר, כ-50% מהאסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה ריצו תקופות מאסר קצרות⁴⁶¹ וכי בשנת 2019 ריצו כ-66% מהאסירים בגין עבירות אלו מאסר של פחות מ-12 חודשים, כך שהיה קשה יותר לשלבם בתוכניות שיקומיות ייעודיות במהלך מאסרם.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת לשירות בתי הסוהר לפעול לשילובם של כלל האסירים המרצים מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה בתוכניות שיקומיות ייעודיות. עוד הומלץ למשרד לביטחון לאומי, בשיתוף שירות בתי הסוהר, לבחון את הרחבת מערך המענים השיקומיים, כך שיינתן בהם מענה גם לאסירים המרצים מאסר קצר בגין עבירות אלימות במשפחה.

שירות בתי הסוהר מסר בתשובתו לביקורת הקודמת מינואר 2021 כי הוא פועל כל העת להגדלת מספר האסירים בגין עבירות אלימות במשפחה המשולבים בתוכניות שיקומיות, וכי כל אסיר המביע נכונות להשתלב בטיפול ישולב בטיפול המתאים לו. אשר לאסירים המרצים מאסרים קצרים, שירות בתי הסוהר והמשרד לביטחון לאומי מסרו כי שירות בתי הסוהר פועל רבות כדי לנצל את תקופת המעצר והמאסר גם במקרים אלה, אף שאז לא מתאפשר מתן טיפול ייעודי מועיל. עוד מסרו כי בשנת 2020 נפתחה תוכנית טיפולית לאסירי אלימות במשפחה השפוטים למאסר קצר וכן תוכנית טיפולית לעצורים בגין אלימות במשפחה וכי בכוונתם להרחיב תוכניות אלו בשנת 2021. שירות בתי הסוהר הוסיף כי בתחילת שנת 2021 נפתחה הכשרה לעובדים סוציאליים להטמעת מיומנויות טיפוליות בעצורים בגין עבירות אלימות במשפחה כדי לגייסם לתהליך טיפולי כבר בזמן המעצר.

ביקורת המעקב: לפי נתוני שירות בתי הסוהר, נכון לפברואר 2025, ריצו 1,445 אסירים מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה. כ-75% מהם שולבו במהלך מאסרם בתוכניות שיקומיות (1,084 מתוך 1,445)⁴⁶², כ-27% מהאסירים (389 מתוך 1,445) שולבו בתוכניות שיקומיות המיועדות לאסירים המרצים מאסר בגין עבירות אלימות כלליות, וכ-30% (429 מתוך 1,445) שולבו בתוכניות שיקומיות ייעודיות בתחום האלימות במשפחה. עם זאת, בבחינת שיעור שילובם של האסירים הללו בתוכניות שיקומיות נכון לפברואר 2025 עולה כי נתון זה נמוך יותר: כ-14% מהם (204 מתוך 1,445) היו משולבים בפועל במועד זה בתוכניות שיקומיות המיועדות לאסירים המרצים מאסר בגין עבירות אלימות כלליות, ורק כ-18% (260 מתוך 1,445) היו משולבים בפועל בתוכניות שיקומיות ייעודיות בתחום האלימות במשפחה⁴⁶³.

⁴⁶¹ הנתון מתייחס לתקופת המאסר של אסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה (אלמ"ב לפי חוק) או שהוגדרו כבעלי מועדות לבעיית אלימות במשפחה (פרופיל אלמ"ב). לעניין משכי המאסר הקצרים של אסירים המרצים מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה ראו גם: ענת פירסט ומיכל אגמון-גונן, "המכוננת שווה יותר?! - הענישה בעבירות אלימות נגד בנות זוג", **עיונים במשפט, מגדר ופמיניזם** 545 (התשס"ז); עירית נגבי ותמר ברנבלום, "מבט פמיניסטי ביקורתי על הישגי הרפורמות החקיקתיות בדיני האונס", **המשפט טו** 209 (התשע"א), עמ' 209.

⁴⁶² אסיר המרצה מאסר עשוי להשתלב ביותר מתוכנית שיקומית אחת במהלך מאסרו. הנתונים מתייחסים לאסירים ששולבו בלפחות תוכנית שיקומית אחת.

⁴⁶³ הנתונים על שילוב בפועל של אסירים בתוכניות שיקומיות אינו מביא בחשבון אסירים שהטיפול בהם הסתיים, לרבות בשל נשירה מטיפול, או שהטיפול בהם טרם החל.

הביקורת הקודמת העלתה כי בשנת 2019 כ-62% מהאסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה השתלבו בטיפול במהלך מאסרם (889 מתוך 1,438) וכ-15% מהאסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה (219 מתוך 1,438) שולבו בתוכניות שיקומיות ייעודיות. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה רבה וכי שיעורם של האסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה ושולבו במהלך מאסרם בתוכניות שיקומיות עלה לכ-75% נכון לפברואר 2025. גם שיעורם של האסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה ושולבו במהלך מאסרם בתוכניות שיקומיות ייעודיות עלה בשנים הללו (לכ-40%, נכון לפברואר 2025). יש לציין כי בשנים 2021 - 2023 שיעורם של האסירים שריצו מאסר קצר, ושנכונותם להשתלב בטיפול במהלך מאסרם עשויה אפוא להיות מצומצמת יותר, נותר דומה לביקורת הקודמת (כ-64%, שהם 2,037 מתוך 3,172⁴⁶⁴), ואילו בשנת 2024 שיעורם של האסירים הללו היה נמוך יותר ועמד על כ-49% (567 מתוך 1,147).

עוד הועלה כי לפי נתוני שירות בתי הסוהר, בשנים 2023 ו-2024 טופלו במסגרת התוכנית הייעודית לעצורים 106 עצורים (60 ו-46, בהתאמה). כשני שלישים מבין העצורים (71 מתוך 106) סיימו את הטיפול, וכשליש מבין מסיימי הטיפול (23 מתוך 71) שולבו בתוכניות שיקומיות בין כותלי בית הסוהר. שירות בתי הסוהר מסר במהלך ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, כי הנתונים על המטופלים בתוכנית הייעודית לעצורים נאספו ידנית והוסיף כי מספרם ירד בשנת 2024 על רקע מלחמת חרבות ברזל.

משרד מבקר המדינה שב וממליץ לשירות בתי הסוהר להמשיך ולפעול לשילובם של כלל האסירים המרצים מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה בתוכניות שיקומיות ייעודיות או לא-ייעודיות, בהתאם לצרכיו של כל אסיר. בתוך כך מומלץ לשירות בתי הסוהר למפות את הסיבות לפער בשיעור האסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה ומשולבים במהלך מאסרם בתוכניות שיקומיות ייעודיות או לא-ייעודיות ובין שיעורם של האסירים המשולבים בזמן נתון בתוכניות השיקומיות הללו, לרבות תפוסה מלאה בתוכניות השיקומיות הייעודיות, נשירה מהתוכנית השיקומית או סיבות אחרות שאינן נוגעות להתאמתו של האסיר לשיקום.

שירות בתי הסוהר מסר בתשובתו כי הוא מקיים באופן שוטף, שיטתי ומוקפד תהליך של בדיקת צרכים, איתור והתאמה של תוכניות הטיפול, ובכלל זה בהתייחס לאסירים המרצים מאסרם קצרים. זאת תוך מאמץ מתמיד לשלב בטיפול אסירים הזקוקים למענה ייעודי בתחום האלימות במשפחה וכן לרתימתם לטיפול של אסירים שנשרו מתוכניות אלו, בין השאר בשל התנהגות אלימה או התנגדות לטיפול. לצד זאת הוסיף כי יבחן את המלצות הביקורת.

מידת תיקון הליקוי



⁴⁶⁴ אסירים ששוחררו ממאסר בגין עבירות אלימות במשפחה לאחר תקופה של עד 12 חודשים מתוך כלל האסירים ששוחררו ממאסר בגין עבירות אלימות במשפחה. בשנת 2021 עמד שיעור זה על כ-66% (772 מתוך 1,175); בשנת 2022 עמד שיעור זה על כ-67% (596 מתוך 896); בשנת 2023 עמד שיעור זה על כ-61% (669 מתוך 1,101).

טיפול ושיקום לאחר שחרור הפוגע ממאסר

עם סיום ריצוי עונשם בבתי הסוהר ניצבים בפני האסירים המשוחררים אתגרים רבים להשתלבות מחודשת בקהילה. לצד הצורך בהכנתם של האסירים המשוחררים עצמם לקראת אתגרים אלו, נדרשת גם היערכות הקהילה לקראת שחרורם. זאת כיוון שריצוי המאסר כשלעצמו אינו בהכרח מפחית ממסוכנותם של האסירים העומדים לקראת שחרור ומההסתברות כי יבצעו עבירות נוספות עם חזרתם לקהילה, בפרט בקרב אלו שלא השתלבו במהלך מאסרם בתוכניות טיפול ושיקום, לנוכח מסוכנותם הגבוהה או סירובם לטיפול.

עיקר האחריות להיערכות לקראת שחרורם של אסירים, ובתוך כך להכנת תוכניות שיקום לאסירים משוחררים ולניהול קליטתם ושיקומם בקהילה, מסורה בדין לרשות לשיקום האסיר, בתיאום עם שירות בתי הסוהר, וזאת מכוח חוק הרשות לשיקום האסיר⁴⁶⁵. לפי תקנות הרשות לשיקום האסיר (ועדה להכנת תוכניות שיקום), התשמ"ז-1987 (להלן - תקנות הוועדה להכנת תוכניות שיקום), תוכנית שיקום לאסירים העומדים לקראת שחרור תוכן על ידי הרשות לשיקום האסיר בתיאום עם האסיר⁴⁶⁶, והיא תובא גם לידיעת הגופים הנוגעים לתוכנית השיקום (להלן - תוכנית השיקום). לפי הדין, ככלל החובה להכין תוכנית שיקום אינה חלה בעניינם של אסירים שתקופת מאסרם אינה עולה על שישה חודשים⁴⁶⁷.

מכוח הוראות הדין אחראית הרשות לשיקום האסיר גם להפעלת תוכניות שיקום בקהילה עבור אסירים משוחררים, בתיאום עם שירות המבחן למבוגרים⁴⁶⁸, והיא מפעילה תוכניות כאלו בין השאר עבור אסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה, ובלבד שאובחנו ונמצאו מתאימים לשיקום במסגרות אלו (להלן גם תוכניות שיקום בפיקוח). תוכניות שיקום בפיקוח מיועדות עבור אסירים משוחררים בשחרור מוקדם, כתנאי לשחרורם, ולאסירים ששולבו בהליך טיפולי-שיקומי גם במהלך מאסרם מוקנית עדיפות בהשתלבות בתוכניות אלו. המשך הליווי במסגרת התוכנית נמשך גם לאחר סיומה, משהאסירים המשוחררים משתלבים בקהילה.

מעצם טיבן, תוכניות שיקום בפיקוח אינן מוצעות לכל אסיר, הן מטעמים טכניים-מינהליים כגון יתרת מאסר קצרה, והן מטעמים מהותיים, כגון אי-התאמה לטיפול או נכונות נמוכה לשיקום⁴⁶⁹. במקרים שבהם אסירים העומדים לקראת שחרור אינם נמצאים מתאימים לתוכנית שיקום בפיקוח, הם עשויים להיות מופנים לתוכניות שיקום בקהילה שלא בפיקוח הרשות לשיקום האסיר, ובכלל זה לתוכניות שיקום במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה (להלן גם תוכניות שיקום שלא בפיקוח). הפנייה של אסירים משוחררים לתוכניות שיקום שלא בפיקוח נעשית על ידי רכזים אזוריים המועסקים ברשויות המקומיות מטעם הרשות לשיקום האסיר. השתלבותם של אסירים משוחררים בתוכניות שיקום בקהילה שלא בפיקוח אינה כוללת רכיב סמכותי, ולכן באופן מובנה היא מותנית בנכונותם והסכמתם של האסירים הללו להליך טיפולי-שיקומי.

הסמכות להתנות את שחרורם של אסירים בהשתלבותם בתוכנית שיקום בקהילה בפיקוח מסורה בדין לוועדת השחרורים, הפועלת לפי חוק שחרור על תנאי ממאסר (להלן - ועדת השחרורים)⁴⁷⁰. לפי הוראות חוק שחרור על תנאי ממאסר, ועדת השחרורים תכריע בעניין שחרורו של אסיר

465 סעיף 2(3) לחוק הרשות לשיקום האסיר.

466 סעיף 11(א) לתקנות הוועדה להכנת תוכניות שיקום

467 סעיפים 5 ו-7 לתקנות הוועדה להכנת תוכניות שיקום. לגבי אסירות חלה חובה להכין תוכנית שיקום גם אם משך מאסרן אינו עולה על שישה חודשים, ובלבד שהועברו לרשות לשיקום האסיר טופס הפנייה חתום בידי האסירה ודוח סוציאלי בעניינה. יצוין כי אף שלא חלה חובה בתקנות להכין תוכנית שיקום עבור אסירים השפוטם למאסרים קצרים כאמור, הרשות לשיקום האסיר מכינה תוכניות שיקום גם בנסיבות אלו, והתוכניות הללו מועברות להחלטתה של היחידה למאסרים קצרים.

468 סעיפים 2(3) ו-3(3) לחוק הרשות לשיקום האסיר.

469 שער-אפודי ודגן, עמ' 120.

470 סעיפים 3 ו-9 לחוק שחרור על תנאי ממאסר, התשס"א-2001. ראו גם: שער-אפודי ודגן, עמ' 124. יצוין כי עניינם של אסירים המרצים מאסר של עד שישה חודשים בגין עבירת אלימות במשפחה מובא בפני ועדות מסוכנות הפועלות בשירות בתי הסוהר לפי פקודת נציבות שירות בתי הסוהר 04.54.03, "אופן עבודת ועדות משרדיות ובין-משרדיות לעבירות במשפחה - אלימות וגילוי עריות" (28.7.15) (עדכון אחרון: 5.1.17).

המרצה מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה, רק לאחר שתקבל חוות דעת של צוות מקצועי, הכולל נציגים של משרד הרווחה ושל שירות בתי הסוהר, לעניין מידת הסכנה הנשקפת לציבור - ובכלל זה לנפגע העבירה בגין שחרור האסיר - ולסיכויי שיקומו (להלן - ועדות מחוזיות לאלימות במשפחה)⁴⁷¹.

אומנם רובם הגדול של האסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה משתחררים שחרור מוקדם בטרם ריצו את מלוא עונשם, אך הלכה למעשה רובם המוחלט משתחררים בשחרור מוקדם שאינו מותנה בתנאים, ובכלל זה שחרור מינהלי: כ-90% מבין כלל האסירים ששחררו ממאסר בגין עבירות אלימות במשפחה בשנים 2020 - 2024 שוחררו בשחרור מוקדם (4,659 מתוך 5,167)⁴⁷² ובשנת 2024 עמד שיעור זה על כ-93% (1,071 מתוך 1,147)⁴⁷³. רק כ-6% מהמשוחררים בשחרור מוקדם בשנים 2020 - 2024 השתחררו בשחרור על תנאי, בתנאים שקבעה ועדת השחרורים (288 מתוך 4,659)⁴⁷⁴. מחקר שנערך במטרה להתחקות אחר הסיבות העיקריות המובילות לדחיית בקשתו של אסיר פלילי לשחרור על תנאי הצביע על כך שרמת מסוכנותו הגבוהה של האסיר המבקש שחרור מוקדם הייתה הנימוק השכיח ביותר לדחיית הבקשה⁴⁷⁵.

בביקורת הקודמת נבדקו היבטים מסוימים הנוגעים להיערכות גורמי אכיפת החוק וגורמי השיקום והטיפול בקהילה לקראת שחרורם של אסירים שריצו מאסרים בגין עבירות אלימות במשפחה, ובכלל זה שילובם של אסירים אלו בתוכניות שיקום בקהילה בפיקוח ושלא בפיקוח. להלן יובאו ממצאי הביקורת בנושאים אלו.

תוכניות שיקום בקהילה לאסירים משוחררים בפיקוח

הביקורת הקודמת: במועד סיום הביקורת הקודמת הפעילה הרשות לשיקום האסיר מסגרת אחת בלבד במחוז המרכז, שבה ניתן מענה שיקומי בפיקוח (להלן - הוסטל "מפתחות")⁴⁷⁶. בשנים 2015 - 2019 טופלו בהוסטל "מפתחות" 58 אסירים משוחררים⁴⁷⁷. נמצא עוד כי על אף המלצתה של ועדת רוזנבאום, במועד סיום הביקורת הקודמת לא ניתן מענה שיקומי בפיקוח, שלא בתנאי מגורים, עבור אסירים משוחררים שריצו מאסרים קצרים ושרמת המסוכנות שנשקפה מהם לא הייתה גבוהה, זאת משום שלא הוקצה תקציב ייעודי לטובת הפעלתה של תוכנית שיקומית כזו.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת לרשות לשיקום האסיר לבחון את הרחבת תוכניות השיקום בפיקוח במטרה להגדיל את מספר האסירים המשוחררים המשולבים בתוכניות אלו.

הרשות לשיקום האסיר מסרה בתשובתה לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי החלה בהפעלתו של מרכז יום לאסירים משוחררים כחלק מהוסטל "מפתחות", וכי היא פועלת להקמת קבוצות טיפוליות לאסירים הללו בכלל מחוזותיה. עוד ציינה בתשובתה כי היא פועלת בשיתוף שירות בתי

471 סעיף 11 לחוק שחרור על תנאי ממאסר, התשס"א-2001.

472 הנתון מתייחס לכלל השחרורים, לרבות אסירים ששוחררו במהלך התקופה האמורה וחזרו למאסר נוסף בתוך תקופה זו.

473 מקרב כלל האסירים הפליליים, לרבות אסירים שריצו מאסר בגין עבירות שאינן בתחום האלימות במשפחה, שיעור זה נמוך יותר ועמד בשנת 2023 על כ-73% (7,803 מתוך 10,629 אסירים פליליים ששוחררו בשנת 2023). ראו: תהילה שחר ונורית יכימוביץ-כהן, **שחרורים על-תנאי ממאסר** (2024), עמ' 11.

474 מקרב כלל האסירים הפליליים, לרבות אסירים שריצו מאסר בגין עבירות שאינן בתחום האלימות במשפחה, שיעור זה היה גבוה יותר ועמד על כ-14% מהמשוחררים ששוחררו מוקדם בשנת 2023 (1,444 מתוך 9,247 אסירים פליליים ששוחררו שחרור מינהלי או שחרור על תנאי בשנת 2023). ראו: תהילה שחר ונורית יכימוביץ-כהן, **שחרורים על-תנאי ממאסר** (2024), עמ' 9 ו-11.

475 שער-אפודי ודגן, עמ' 133 - 134.

476 משך השהות הממוצעת בהוסטל היה כ-15 חודשים, והוא נועד לתת מענה טיפולי בתנאי דיירות עבור עד 14 אסירים משוחררים בכל רגע נתון. ראו גם: עדנה פכט ואיילת גינדי, "לא עוד המין החלש: העצמת בנות זוג של גברים אלימים בהוסטל "מפתחות", **צוהר לבית סוהר** 18, 94 (2017), עמ' 99.

477 נוסף על האסירים טופלו במהלך השנים הללו בהוסטל "מפתחות" גם 168 מבני משפחותיהם של האסירים.

הסוהר ומשרד הרווחה כדי להביא לידיעת מטופלים פוטנציאליים את דבר קיומם של המענים החדשים.

ביקורת המעקב: בשנים 2020 - אוגוסט 2024 התקבלו לטיפול בהוסטל "מפתחות" 40 מטופלים חדשים (שמונה מטופלים חדשים בממוצע בכל שנה); רובם (29 מהם) מטופלים מהמגזר הערבי; ארבעה דוברי רוסית; ושניים ממוצא אתיופי. שיעור הנשירה מטיפול בהוסטל היה בשנים הללו כ-28% (11 מטופלים לא סיימו את הטיפול בהצלחה). נוסף על כך הועלה כי בשנת 2021 הוקם לצד הוסטל "מפתחות" מרכז יום "מפתחות", המספק טיפול ברמת עצימות נמוכה מזו שניתנת בהוסטל, והוא נותן מענה גם לאסירים משוחררים שריצו עונש מאסר קצר או שבשל גילם המתקדם או מצבם הבריאותי הם אינם יכולים להשתלב בהליך טיפולי-שיקומי עצים בהוסטל. בשנים 2021 - אוגוסט 2024 התקבלו לטיפול במרכז היום "מפתחות" 50 מטופלים חדשים (12 מטופלים חדשים בממוצע בכל שנה). כשליש מהמטופלים היו מהמגזר הערבי (19 מהם); שמונה דוברי רוסית ושניים ממוצא אתיופי. שיעור הנשירה מטיפול במרכז היום היה בשנים הללו זהה לשיעור הנשירה במרכז היום - כ-28% (14 מטופלים לא סיימו את הטיפול בהצלחה).

לצד הוסטל ומרכז היום "מפתחות" (להלן יחדיו - המרכז הרב-תחומי "מפתחות") הוקמו בשנים 2021 ו-2022 הוסטל ומרכז יום גם במחוז הצפון (להלן - הוסטל "קמה" ומרכז יום "קמה" ולהלן יחדיו - המרכז הרב-תחומי "קמה"). בשנים 2021 - אוגוסט 2024 התקבלו לטיפול במרכז היום "קמה" 49 מטופלים חדשים (12 מטופלים חדשים בממוצע בכל שנה); רובם מטופלים מהמגזר הערבי (38 מהם); שלושה דוברי רוסית; ואחד ממוצא אתיופי. שיעור הנשירה מטיפול בהוסטל היה בשנים הללו כ-10% (חמישה מטופלים לא סיימו את הטיפול בהצלחה). אשר למרכז היום "קמה", בשנים 2022 - אוגוסט 2024 התקבלו לטיפול בו 15 מטופלים חדשים (חמישה מטופלים חדשים בממוצע בכל שנה); רובם (11 מהם) מטופלים מהמגזר הערבי; שניים דוברי רוסית ואחד ממוצא אתיופי. לפי נתוני הרשות לשיקום האסיר, בשנים הללו לא הייתה נשירה של מטופלים מטיפול בהוסטל "קמה".

הביקורת הקודמת העלתה כי במועד סיומה הפעילה הרשות לשיקום האסיר מסגרת אחת בלבד במחוז המרכז, שבה ניתן מענה שיקומי בפיקוח וכי בשנים 2015 - 2019 טופלו בה 58 אסירים משוחררים. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה חלקית. נמצא כי מספר המטופלים המצטבר במסגרות השיקום בקהילה בפיקוח שמפעילה הרשות לשיקום האסיר, בתנאי מגורים ושלא בתנאי מגורים, גדל מאז הביקורת הקודמת כמעט פי שלושה - מ-58 בשנים 2015 - 2019 ל-154 בשנים 2020 - אוגוסט 2024. עוד נמצא כי בתוכניות שיקום בקהילה בפיקוח ניתן מענה לאסירים משוחררים בעלי מאפיינים מגוונים, וכי במרכז הרב-תחומי "מפתחות" ניתן מענה טיפולי-שיקומי גם לבנות זוגם של האסירים - בין השאר במסגרת טיפולים פרטניים, זוגיים וקבוצתיים⁴⁷⁸. עם זאת, הועלה כי שיעורם של האסירים המשוחררים ששולבו במסגרות השיקום בקהילה בפיקוח מתוך כלל האסירים המשוחררים נותר מזערי - כ-3% (154 מתוך 5,167 אסירים ששוחררו בשנים 2020 - 2024 לאחר מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה)⁴⁷⁹.

ביקורת המעקב העלתה עוד כי אף שהרשות לשיקום האסיר מנהלת מעקב שיטתי אחר שיעורי הנשירה מטיפול במסגרות הטיפוליות שהיא מפעילה, הפעלתן של המסגרות הללו אינה נתמכת במחקר מלווה. כך גם עלה כי לא נעשתה מדידה תוצאתית של פעילות המסגרות הטיפוליות ולא נבחנה מידת תרומתן לצמצום תופעת העבריינות החוזרת.

מומלץ לרשות לשיקום האסיר לקדם מחקר מלווה להפעלתן של המסגרות הטיפוליות שהיא מפעילה לאסירים משוחררים בפיקוח כדי לבחון את תרומתן לצמצום תופעת העבריינות החוזרת ומידת התאמתן למאפייניהם וצורכיהם המגוונים של המטופלים.

⁴⁷⁸ במרכז הרב-תחומי "קמה" מתקיימות התערבויות זוגיות או משפחתיות קצרות טווח ולא טיפולים זוגיים או משפחתיים. עם זאת, המסגרת מצויה בהליך חיפוש אחר איש מקצוע מתאים לצורך מתן השירותים הללו.

⁴⁷⁹ ראו תת-הפרק "רתימה להליך טיפולי-שיקומי בקהילה".

הרשות לשיקום האסיר מסרה בתשובתה ממאי 2025 כי אכן יש מקום לקידום מחקר על מועילותן של המסגרות הטיפוליות שהיא מפעילה, אך הדבר מותנה בהקצאת תקציב ייעודי.

מידת תיקון הליקוי



תוכניות שיקום בקהילה לאסירים משוחררים שלא בפיקוח

הביקורת הקודמת: נמצא כי לפי הערכות הרשות לשיקום האסיר, אסירים משוחררים מעטים בלבד השתלבו בתוכניות שיקום בקהילה שלא בפיקוח, ובכללן במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה. עוד הועלה כי בשל מספרם הזניח של אסירים אלו, הרשות לשיקום האסיר לא אספה או איגמה נתונים בנושא זה.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת לרשות לשיקום האסיר ולמשרד הרווחה, בשיתוף המחלקות לשירותים חברתיים, לפעול להרחבת תוכניות השיקום שלא בפיקוח וכן לפעול להכשרתם של גורמי הטיפול בקהילה בתחום הטיפול והשיקום של אסירים משוחררים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה.

הרשות לשיקום האסיר מסרה בתשובתה לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה חוששים לקבל לטיפול אסירים משוחררים.

ביקורת המעקב: הרשות לשיקום האסיר אכן החלה לפעול לגיבוש מתווה עבודה משותף עם המרכזים לשם פיתוח מענים שיקומיים ברמת עצימות נמוכה יותר עבור אסירים משוחררים. במסגרת שיתוף הפעולה בין הוועדה הבין-משרדית הקבועה לבין הרשות לשיקום האסיר אף התקיימו הכשרות ייעודיות בתחום האלימות במשפחה למפקחי שיקום מחוזיים ורכזי שיקום האסיר במחוזות השונים. תוכנית ההכשרה נבנתה על פי צורכיהם הייחודיים של אסירים משוחררים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה.

עם זאת הועלה כי שיעורם של אסירים משוחררים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה והשתלבו בתוכניות שיקום בקהילה שלא בפיקוח נותר נמוך (פחות מ-10% מהם), וזאת גם משום שהמענים הקיימים אינם מתאימים לצורכיהם ולמאפייניהם הייחודיים. כך לדוגמה מקרים ספורים בלבד של אסירים משוחררים כאמור הופנו לטיפול בבתי נועם. עוד הועלה כי הרשות לשיקום האסיר אינה אוספת או מאגמת באופן סדור ושיטתי נתונים בנושא זה.

בביקורת הקודמת הועלה כי אסירים משוחררים מעטים בלבד השתלבו בתוכניות שיקום בקהילה שלא בפיקוח וכי הרשות לשיקום האסיר לא אספה נתונים בנושא. בביקורת המעקב הועלה כי התיקון תוקן במידה מועטה. אומנם הרשות לשיקום האסיר החלה לפעול לגיבוש מתווה עבודה משותף עם המרכזים לשם פיתוח מענים שיקומיים מסויימים עבור אסירים משוחררים והתקיימו הכשרות ייעודיות בתחום האלימות במשפחה למפקחי שיקום מחוזיים ורכזי שיקום. עם זאת, שיעורם של האסירים המשוחררים שהשתלבו בתוכניות שיקום בקהילה שלא בפיקוח נותר נמוך (פחות מ-10%) והרשות אינה אוספת נתונים באופן סדור ושיטתי בנושא.

מומלץ לרשות לשיקום האסיר לפעול במשותף עם המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ושירות המבחן להשלמת מתווה העבודה המשותף, שהעבודה עליו כבר החלה, לצורך איתור והתאמת מענים טיפוליים-שיקומיים במרכזים עבור אסירים משוחררים המביעים נכונות

להשתלבות בהליכים אלו, בהלימה לצורכיהם ומאפייניהם הייחודיים. עוד מומלץ לרשות לשיקום האסיר להקפיד על איסוף ואיגום סדור ושיטתי של נתונים בעניינם של אסירים המשולבים בתוכניות שיקום שלא בפקוח כדי שנתונים אלו יוכלו לשמש כבסיס לקביעת המדיניות ותוכניות העבודה בנושא זה ובחינת מועילותם לאורך זמן.

מידת תיקון הליקוי



מעורבותם של גורמי הטיפול והאכיפה בקהילה בהיערכות לקראת שחרורם הצפוי של עצורים או אסירים שרמת מסוכנותם גבוהה⁴⁸⁰

הביקורת הקודמת: נמצא כי ההסדרים הנורמטיביים לעניין בחינת הערכת מסוכנותם של עצורים או אסירים העומדים לקראת שחרור, בכלל זה במסגרת הדיון בעניינם בוועדת השחרורים ובוועדות המחוזיות, ומסירת הודעה בדבר רמת מסוכנותם ושחרורם הצפוי לגורמי הטיפול והאכיפה בקהילה - אינם נותנים מענה מספק: כך לדוגמה הועלה כי עניינם של אסירים שאינם מבקשים להשתחרר שחרור על תנאי, השפטים לתקופת מאסר שאינה עולה על ארבע שנים והמשוחררים בשחרור מינהלי⁴⁸¹, או המשוחררים לאחר ריצוי מלוא תקופת המאסר (להלן גם - שחרור מלא), אינו מובא בפני ועדת השחרורים, ואם לא הגישו בקשה לשחרור על תנאי או שזו נדחתה, גם אין חובה בדין או בהוראות רגולטוריות אחרות להביא את עניינם בפני הוועדות המחוזיות המוסמכות לדון ברמת מסוכנותם ובהיערכות לקראת חזרתם לקהילה; כך גם לא חלה בדין או בהוראות רגולטוריות אחרות החובה למסור הודעה לגורמי הטיפול בקהילה על כך שעצור בעבירת אלימות במשפחה עומד בפני שחרור שעה שנפגע העבירה אינו מוכר לשירותי הרווחה⁴⁸²; נוסף על כך, אף כי המהימנות של הליך הערכת מסוכנות תלויה במידה רבה באפשרות להביא את עמדתם של הפוגע ושל הנפגע - גורמי הטיפול בקהילה, כמו גם נציגי הרשות לשיקום האסיר, אינם חברים קבועים בוועדה המחוזית והשתתפותם נתונה לשיקול דעת החברים הקבועים בוועדה⁴⁸³.

עוד הועלה כי בשנת 2020 החל המשרד לביטחון לאומי בהקמת יחידה ייעודית למעקב אחר גברים אלימים (להלן - יחידת המעקב), וכחלק ממהלך זה הוקמה מערכת ממוחשבת משותפת לשירות בתי הסוהר ומשטרת ישראל. במסגרת זו, החל מאוקטובר 2020 מועברת התראה לגורמים הרלוונטיים במשטרת ישראל על שחרורם של אסירים שרמת מסוכנותם גבוהה, ובכללם אסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה. עם זאת, במועד סיום הביקורת הקודמת טרם

⁴⁸⁰ בביקורת הקודמת נושא זה נכלל בתת-הפרק "ועדות מחוזיות לעבירות במשפחה", עמ' 549 - 550 ובתת-הפרק "שחרור מוקדם", עמ' 550 - 551.

⁴⁸¹ לפי סעיף 68א לפקודת בתי הסוהר, בנוסחו במועד סיומה של הביקורת הקודמת, אסירים שהיו שפטים לתקופת מאסר הועלה על ארבע שנים שוחררו שחרור מינהלי רק בכפוף לקבלת החלטה על שחרור על תנאי ממאסר בעניינם. במסגרת תיקון מס' 57 לפקודת בתי הסוהר קוצרה תקופת המאסר שבגינה ניתן לשחרר ממאסר שחרור מינהלי שלא בכפוף להחלטה על שחרור על תנאי ממאסר לתקופה של שלוש שנים (חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר [מס' 57 והוראת שעה], התשפ"ב-2021, ס"ח 480).

⁴⁸² סעיף 8(א) ו-8(ח) לפקודת נציבות שירות בתי הסוהר 04.54.03, "אופן עבודת ועדות משרדיות ובין-משרדיות לעבירות במשפחה - אלימות וגילוי עריות" (28.7.15) (עדכון אחרון: 5.1.17). יש לציין כי מסירת מידע על מהלך מאסרו של מי שנגזר דינו בגין עבירת אלימות במשפחה או שנאשם בעבירה זו מוסדרת גם בסעיף 10 ובתוספת הרביעית לחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001, המתייחסים לזכותם של נפגעי עבירות מין או אלימות לקבל מידע. עם זאת, מסירת המידע לפי הסדר זה מותנית בכך שנפגע העבירה ביקש שהמידע יימסר לו. נוסף על כך, בהנחיה פנימית של משטרת ישראל נקבעה חובתה למסור לנפגעי העבירה הודעה על שחרורו הצפוי של כל אסיר שריצה מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה, על פי מידע שמועבר אליה משירות בתי הסוהר (הנחיה בנושא "היערכות לקראת שחרור אסיר אלמ"ב - הנחיה מעודכנת - 2023" [30.3.23]). יש לציין כי בהנחיה הובהר שחובת מסירת ההודעה שהוחלה על משטרת ישראל אינה באה במקום חובת מסירת ההודעה שחלה לפי דין על שירות בתי הסוהר.

⁴⁸³ סעיף 9.3 להוראת תע"ס 3.37.

הושלמה הקמת יחידת המעקב, אף כי המשרד לביטחון לאומי היה מצוי בעיצומה של עבודת מטה בנושא.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת למשרד לביטחון לאומי ולמשרד המשפטים כי יפעלו לקביעת חובת מסירת הודעה מראש לנפגע העבירה על שחרורם הצפוי של אסירים שריצו מאסר בגין עבירת אלימות במשפחה ושחררו שחרור מינהלי - גם שעה שלא ביקשו באופן יזום את מסירת המידע האמור. עוד המליץ משרד מבקר המדינה על בחינת הצורך בשינוי נוהלי העבודה, באופן שיבטיח כי מידע על שחרורו הצפוי של עצור בעבירת אלימות במשפחה יובא לידיעת גורמי הטיפול בקהילה.

המשרד לביטחון לאומי מסר בתשובתו לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי במהלך המחצית הראשונה של שנת 2020 הוא קיים עבודת מטה משותפת עם משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר בעניין העברת מידע על אסירים משוחררים. במסגרת זו אושרה רשימה של חמישה סוגי אסירים, ובהם אסירים המרצים מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה ואסירים מועדים, אשר מידע על שחרורם העתידי יועבר למשטרה. שירות בתי הסוהר מסר בתשובתו מינואר ומרץ 2021 כי ככל האפשר הוועדה המחוזית דנה גם בעניינם של אסירים המשתחררים שחרור מינהלי לצורך בחינת מסוכנותם. במקרים שבהם מתרשמת הוועדה המחוזית כי רמת המסוכנות הנשקפת מהאסיר גבוהה, היא פונה ישירות לגורמי הטיפול בקהילה ומעדכנת אותם בדבר הצורך בהיערכותם מבחינת ההגנה על נפגע העבירה.

ביקורת המעקב: נמצא כי הנהלים המסדירים את עבודת הוועדות המחוזיות ואת שיתוף הפעולה בינן לבין שירות בתי הסוהר לא עודכנו, בכלל זה בכל הנוגע למעורבות גורמי הטיפול בקהילה בהיערכות לקראת שחרורם של אסירים המרצים מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה⁴⁸⁴. כמו כן לפי הערכת משרד הרווחה, גורמי הטיפול בקהילה משתתפים רק בכ-30% מדיוני הוועדה המחוזית, אף שעמדתם בעניין האסירים וחוות דעתם הסוציאלית בעניין נפגעי העבירה מובאים בפני הוועדה, גם אם אינם נוכחים בעצמם בדיון. עוד נמצא כי הקמתה של יחידת המעקב, שעבודת המטה לקראת הקמתה החלה בשנת 2020, הושלמה באוגוסט 2024, עם כניסתו לתוקף של תיקון 19 לחוק למניעת אלימות במשפחה, שמכוחו היחידה הוקמה והחלה לפעול⁴⁸⁵.

משרד הרווחה מסר במהלך ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, כי קיים קושי להביא בפני הוועדות המחוזיות מידע מלא ועדכני על נפגעי העבירה, כאשר הם אינם מעוניינים לעמוד בקשר עם גורמי הטיפול בקהילה. עוד מסר כי קושי נוסף בהקשר זה הוא היעדרו של גורם מרכזי בכל מחלקה לשירותים חברתיים, שיוכל לשמש כאיש קשר עבור הוועדה המחוזית לצורך קבלת מידע עדכני על נפגעי עבירות אלימות במשפחה. זאת בשונה מההסדר שנקבע לעניין נפגעי עבירות מין, שאז נקבע עובד סוציאלי ייעודי בכל מחלקה לשירותים חברתיים, האמון בין השאר על התיווך מול גורמים רלוונטיים הנוגעים לנפגעי עבירות אלו ולזכויותיהם בגופים וברשויות השונות⁴⁸⁶.

הביקורת הקודמת העלתה כי ההסדרים הנורמטיביים לעניין בחינת הערכת מסוכנותם של עצורים או אסירים העומדים לקראת שחרור אינם נותנים מענה מספק - ישנם אסירים שעניינם אינו מובא בפני ועדת השחרורים, וגם אין חובה להביא את עניינם בפני הוועדות המחוזיות

⁴⁸⁴ יש לציין כי בפברואר 2023 אושר תיקון לפקודת בתי הסוהר, המסמיך את נציב שירות בתי הסוהר לעכב את שחרורו של אסיר לצורך יידוע נפגע עבירת מין או אלימות שביקש זאת לפי חוק זכויות נפגעי עבירה, אך הוא אינו מתייחס לעצם חובת ההודעה על שחרורו הצפוי של האסיר לנפגע העבירה או לגורמי הטיפול (חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר [מס' 61 והוראת שעה], התשפ"ג-2023, ס"ח 28). במאי 2023 פורסמה פקודת נציבות שירות בתי הסוהר הקובעת הוראות לעניין אופן יישום סמכות העיכוב, אך גם היא אינה מתייחסת לעצם חובת ההודעה על השחרור הצפוי (פקודת נציבות שירות בתי הסוהר 04.74.00, "סמכות נציב לעיכוב שחרור מנהלי של אסיר לצורך יידוע נפגע עבירת מין או אלימות שביקש זאת" [11.5.23]).

⁴⁸⁵ ראו תת-הפרק "אכיפת צווי הגנה באמצעים טכנולוגיים".

⁴⁸⁶ תפקיד עו"ס נפגעי עבירות מין במחלקות לשירותים חברתיים נקבע בסעיף 13 להחלטת הממשלה 1889, "קידום זכויות נפגעי עבירה בהליכים משפטיים ושיפור המענה הממשלתי" (2.10.22). החלטת ממשלה זו התקבלה בהמשך לעבודת הוועדה הבין-משרדית לבחינת הטיפול בנפגעי עבירות מין בהליך הפלילי בראשות השופטת (בדימוס) דבורה ברלינר ולפרסום המלצותיה בשנת 2019.

המוסמכות לדון ברמת מסוכנותם ובהיערכות לקראת חזרתם לקהילה; כמו כן אין חובה למסור הודעה לגורמי הטיפול בקהילה על כך שעצור בעבירת אלימות במשפחה עומד בפני שחרור שעה שנפגע העבירה אינו מוכר לשירותי הרווחה. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי לא תוקן וכי ההסדרים האמורים נותרו בעינם, ואין בהם די כדי להתמודד באופן מלא עם החסמים והאתגרים הכרוכים באיסוף מידע מלא ועדכני על אודות נפגעי העבירה ובהבאת המידע בפני הוועדות המחוזיות. הדבר עלול להוביל לפגיעה בהיערכות לקראת חזרתם לקהילה של האסירים המשוחררים הללו ולכך שהיא תיעשה בהתבסס על מידע חלקי בלבד.

מומלץ למשרד הרווחה, בשיתוף שירות בתי הסוהר והרשויות המקומיות, לפעול לכך שעמדתם של נפגעי עבירות אלימות במשפחה ומידע עדכני ומלא הנוגע להם יובאו בפני הוועדות המחוזיות באמצעות גורמי הטיפול בקהילה. בתוך כך מומלץ למנות גורם מרכזי בכל מחלקה לשירותים חברתיים, שישמש גורם מקשר ומתווך לעניין נפגעי עבירות אלימות במשפחה מול גורמים חיצוניים ובכלל זה הוועדות המחוזיות, בדומה להסדר שנקבע לעניין נפגעי עבירות מין.

שירות בתי הסוהר מסר בתשובתו כי הבאת עמדת נפגעי העבירה בפני הוועדות המחוזיות היא נדבך חשוב בעבודתן של הוועדות. הוא הוסיף כי עניין זה אינו מצוי באחריותו, אך הוא ישתף פעולה עם משרד הרווחה אם יידרש לכך, ובהקשר זה ציין כי נכון למועד מתן התשובה, פועלים שירות בתי הסוהר ומשרד הרווחה במשותף לעדכון פקודת הנציבות ונוהלי עבודתו של משרד הרווחה.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי חשיבות הבאת עמדת נפגע עבירת האלימות במשפחה בפני ועדת השחרורים היא ברורה, והמחלקות לשירותים חברתיים פועלות ככל הניתן לכך שהדבר אכן ייעשה, ובלבד שנפגע העבירה מוכר להן ומובאת לידיעתן האפשרות להביא את עמדתו. עוד מסר כי אף שההמלצה למנות גורם מקשר לעניין נפגעי עבירות אלימות במשפחה היא ראויה, יישומה יתאפשר אם יינתן תקצוב ייעודי לצורך כך.

מידת תיקון הליקוי



רתימה להליך טיפולי-שיקומי בקהילה לאחר שחרור ממאסר

הביקורת הקודמת: נמצא כי רובם הגדול של האסירים שריצו עונש מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה משתחררים שחרור מינהלי בלי שעניינם מובא בפני ועדת השחרורים, שבסמכותה להתנות את שחרורם בהשתלבות בתוכנית שיקום בקהילה. כך גם בנוגע לאסירים שאינם משוחררים שחרור מוקדם, משלא נמצאו מתאימים לכך בשל רמת מסוכנותם הגבוהה, ועל כן משתחררים רק לאחר שריצו את מלוא תקופת מאסרם.

משרד מבקר המדינה המליץ לביקורת הקודמת למשרד לביטחון לאומי ולמשרד המשפטים כי יפעלו להסדרת מנגנון השחרור המינהלי של אסירים המרצים מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה, ובכלל זה יבחנו תמריצים לשילובם בטיפול בין כותלי בית הסוהר ולאחר שחרורם.

משרד המשפטים מסר בתשובתו לביקורת הקודמת מפברואר 2021 כי פעל בשיתוף יתר גופי הממשלה להרחבה ולהתאמת תוכניות השיקום לצורכיהם של האסירים המשוחררים כדי להגדיל את שיעורם של האסירים המשוחררים המופנים לאפיק שיקומי. הרשות לשיקום האסיר מסרה בתשובתה מפברואר 2021 כי פיתחה מודל לרתימת אסירים משוחררים, שריצו מאסר בגין עבירות

אלימות במשפחה, לתוכניות שיקום בקהילה שלא בפקוח וכן גיבשה סל סיוע שעניינו מתן מענה לצרכים התעסוקתיים, הכלכליים והמשפחתיים של האסירים הללו.

ביקורת המעקב: נמצא כי שיעורם של האסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה והשתלבו בתוכניות שיקום בקהילה, בפקוח או שלא בפקוח, נותר נמוך (פחות מכ-10% מכלל האסירים הללו). נוסף על כך, במסגרת תיקון לפקודת בתי הסוהר שהתקבל בשנת 2021 (להלן גם - תיקון 57 לפקודת בתי הסוהר) נקבע הסדר מיוחד, המאפשר להביא בחשבון במנגנון השחרור המינהלי את רמת מסוכנותם של האסירים. בתוך כך נקבעו יתרות מאסר מרביות ארוכות יותר לאסירים המרצים מאסר בגין עבירות שרמת המסוכנות בהן גבוהה, ובכללן עבירות אלימות במשפחה, כתנאי לשחרורם בשחרור מינהלי⁴⁸⁷. זאת בד בבד עם הרחבתו של מנגנון השחרור המינהלי הכללי וקיצור יתרות המאסר המרביות ביתר העבירות. כחלק מהרחבתו של מנגנון השחרור המינהלי אף נקבעו יתרות מאסר ארוכות יותר לגבי אסירים שהוחלט לשחררם על תנאי, וזאת ללא קשר לרמת מסוכנותם, במטרה להגביר את המוטיבציה של האסירים הללו להשתלב במהלך מאסרם בהליך טיפולי-שיקומי משמעותי, וכך לקדם את הסיכוי כי אכן ישוחררו בשחרור על תנאי⁴⁸⁸. עם זאת, לא נכללה בתיקון 57 לפקודת בתי הסוהר, כמו גם בתיקוני חקיקה מאוחרים יותר, התייחסות להתנאות השחרור המינהלי בהשתלבות בתוכניות שיקום בפקוח בקהילה.

במצב שבו הפוגע ריצה מאסר בגין עבירת אלימות במשפחה, כל שכן אם היה כלוא זמן ממושך בשל כך, חיוני כי חזרתו לחברה ולחיים הציבוריים תיעשה באופן מדורג, תוך פיקוח ועם כלים טיפוליים והצבת מסגרת יציבה של שגרה, שיסייעו לו להתמודד עם בעיות וקשיים שעלולים להתעורר מעצם היציאה מהמסגרת הנוקשה של הכלא⁴⁸⁹. ביקורת המעקב העלתה כי דווקא במקרים שבהם אסיר ריצה את מלוא תקופת המאסר, בכלל זה בשל רמת מסוכנות גבוהה או חוסר נכונות להשתלב בהליך טיפולי-שיקומי בין כותלי בית הסוהר, ההסדרים הקבועים בדין אינם מאפשרים להתנות את שחרורו ממאסר בהשתלבות בתוכנית שיקום בקהילה.

עולה אפוא החשש כי דווקא האסירים שרמת המסוכנות הנשקפת מהם היא הגבוהה ביותר הם אלו שעניינם אינו מובא בפני ועדת השחרורים ושחרורם אינו מותנה בהשתלבות בתוכנית שיקום בפקוח בקהילה. בנסיבות מסוימות בחינת רמת מסוכנותם וההיערכות לקראת חזרתם לקהילה עלולים להיעשות גם מבלי שהובאה עמדת גורמי הטיפול בקהילה ונפגעי העבירה⁴⁹⁰.

יש לציין עוד כי לצד אסירים ששוחררו שחרור מנהלי או שחרור מלא גם עניינם של אסירים השפוטים לתקופות מאסר קצרות בגין עבירות אלימות במשפחה אינו מובא בפני ועדת השחרורים, וממילא אי אפשר להתנות את שחרורם בתוכנית שיקום בקהילה. אלא שתקופת מאסרם הקצרה של אסירים אלו אינה מעידה בהכרח על רמת מסוכנות נמוכה. לעיתים, אסירים אלו, המרצים עונשי מאסר קצרים, ושכל הנראה גם לא השתלבו בהליך טיפולי-שיקומי בין כותלי בית הסוהר⁴⁹¹, היו מוחזקים עצורים במהלך ההליך המשפטי, לנוכח רמת מסוכנותם הגבוהה, ועל פי הדין היו זכאים לניכוי תקופת מעצרם מתקופת מאסרם.

בתרשים 27 להלן מוצגות האפשרויות של רתימתם לטיפול של עוברי חוק בתחום האלימות במשפחה, למן ביצוע העבירה ועד לשחרורם ממאסר, הממחישות כיצד דווקא אסירים שרמתם מסוכנותם היא הגבוהה ביותר חוזרים לקהילה עם תום מאסרם ללא פיקוח.

487 סעיף 68(ג)(3) לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971, ופרט 1 לתוספת לחוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001.

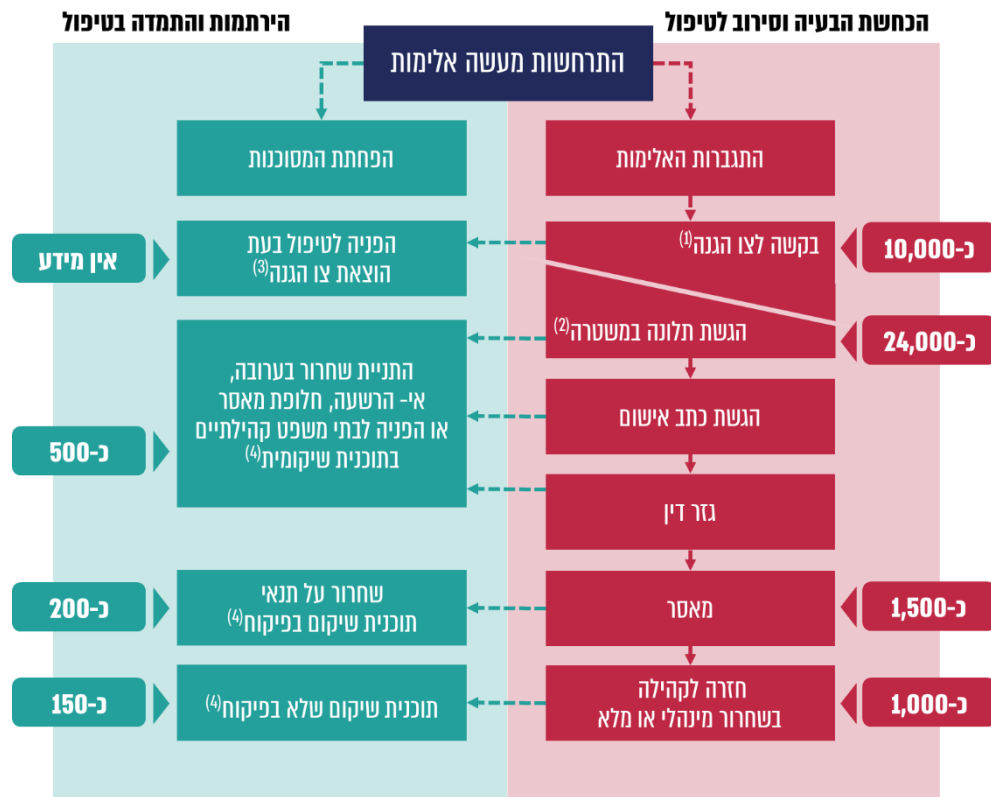
488 ראו דברי ההסבר להצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 55 והוראות שעה), התשפ"א-2021, הצ"ח ממשלה 344, 349.

489 ראו דברי השופט מני מזוז ברע"ב 3450/18 פלוני נ' מדינת ישראל, פס' 18 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 12.8.18).

490 ראו תת-הפרק "מעורבותם של גורמי הטיפול והאכיפה בקהילה בהיערכות לקראת שחרורם הצפוי של עצורים או אסירים שרמת מסוכנותם גבוהה".

491 ראו תת-הפרק "טיפול ושיקום בין כותלי בית הסוהר".

תרשים 27: האפשרויות של רתימתם לטיפול של עוברי חוק בתחום האלימות במשפחה, למן ביצוע העבירה ועד לשחרורם ממאסר, הממחישות כיצד אסירים שרמתם מסוכנותם היא הגבוהה ביותר חוזרים לקהילה עם תום מאסרם ללא פיקוח, 2023



לפי נתוני הנהלת בתי המשפט, משטרת ישראל, שירות המבחן במשרד הרווחה, שירות בתי הסוהר והרשות לשיקום האסיר לשנת 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הנתונים על סוגי שחרורים ממאסר מתבססים על שיעור המשוחררים מכלל האסירים הפליליים, לרבות אסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה או אלימות זוגית.

⁽¹⁾ הנתון מתייחס לכל סוגי הצווים שהתבקשו, לרבות בגין אלימות שאינה בין בני זוג.
⁽²⁾ הנתון מתייחס לתיקי חקירה שנפתחו בגין עבירות אלימות או איומים בין בני זוג, לרבות תלונות הדדיות של שני בני הזוג.

⁽³⁾ לא קיים נתון בנושא זה.

⁽⁴⁾ הנתון מתייחס למספר המטופלים בבתי נועם ובקבוצות הטיפוליות שמפעיל שירות המבחן וכן למספר המשתתפים בתוכנית בתי משפט קהילתיים. הנתונים אינם כוללים מטופלים במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה.

הועלה כי הרשות לשיקום האסיר גיבשה מתווה עבודה משותף עם הוועדות המחוזיות ושירות בתי הסוהר במטרה לייעל את הליכי האבחון והשיקום של אסירים העומדים בפני אפשרות לשחרור על תנאי ובכך להגדיל את שיעורם של אסירים המרצים מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה המשולבים בתוכניות שיקום בפיקוח לאחר שחרורם. עוד הועלה כי הרשות לשיקום האסיר החלה לקדם במהלך שנת 2024 תיקון חקיקה שיאפשר להתנות את חישוב תקופת המעצר עד תום ההליכים המשפטיים בעבירות אלימות במשפחה במניין תקופת המאסר. עם זאת, במועד סיום הביקורת, דצמבר 2024, הליכים אלו היו מצויים רק בתחילתם - גיבוש טיוטה של הצעה לתיקון החקיקה האמור.

אשר לסל הסיוע שגיבשה הרשות לשיקום האסיר בעקבות הביקורת הקודמת, הועלה בביקורת המעקב כי סל הסיוע חשוב לצורכיהם התעסוקתיים, הכלכליים והמשפחתיים של האסירים המשוחררים והיה בו כדי לאפשר את תהליך חזרתם המדורג לקהילה, להפחית את ההסתברות

לעבריינות חוזרת וכן לסייע ברתיעתם להליך טיפולי-שיקומי⁴⁹². אלא שנמצא כי לא הוקצה תקציב ייעודי לצורך השימוש בסל השיקום עבור רתימתם לטיפול של אסירים משוחררים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה, וכך האפשרות להסתייע בסל השיקום לרתימתם לטיפול לאחר שחרורם וחזרתם לקהילה של האסירים המשוחררים הללו נותרה מוגבלת.

יצוין עוד כי בשנת 2022 הוקמה בשירות בתי הסוהר מחלקת קשרי קהילה שמטרתה לאפשר חזרה של אסיר בשחרור מלא לקהילה תוך יצירת רצף טיפולי ובכך להפחית את הסיכון שבעבריינות חוזרת (להלן - המסלול הקהילתי). החל מאפריל 2024 הוחלט לכלול במסלול הקהילתי גם אסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה, ועיקר המענה הניתן להם הוא בכל הקשור למיצוי זכויות סוציאליות מול המוסד לביטוח לאומי. אומנם הסיוע לאסיר המשוחרר במסגרת המסלול הקהילתי אינו מותנה בשילובו בתוכנית שיקום בקהילה, ולא מעורבים בו גורמי טיפול בקהילה, אך הקשר שנוצר בין האסיר המשוחרר ובין גורמים בקהילה כחלק מתהליך מיצוי הזכויות עשוי לסייע בהמשך לרתימתו לטיפול.

הביקורת הקודמת העלתה כי רובם הגדול של האסירים שריצו עונש מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה משתחררים שחרור מינהלי בלי שעניינם מובא בפני ועדת השחרורים, שבסמכותה להתנות את שחרורם בהשתלבות בתוכנית שיקום בקהילה. כך גם בנוגע לאסירים שאינם משוחררים שחרור מוקדם, משלא נמצאו מתאימים לכך בשל רמת מסוכנותם הגבוהה, ועל כן משתחררים רק לאחר שריצו את מלוא תקופת מאסרם. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי לא תוקן וכי שיעורם של האסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה והשתלבו בתוכניות שיקום בקהילה, בפיקוח או שלא בפיקוח, נותר נמוך (פחות מכ-10% מכלל האסירים הללו). עוד הועלה כי בהיעדר תקציב ייעודי, אין בידי הרשות לשיקום האסיר כלים מספקים, הכוללים בצידם תמריצים משמעותיים, שיהיה בהם כדי לרתום ולעודד את שילובם בתוכנית שיקום בקהילה שלא בפיקוח של אסירים משוחררים, ששחררו שחרור מינהלי או לאחר ריצוי מלא עונשם.

המשרד לביטחון לאומי מסר בתשובתו כי במהלך שנת 2022 החלה לפעול תוכנית לליווי אסירים המשוחררים בשחרור מלא, לאחר שחרורם, למניעת עבריינות חוזרת. התוכנית מופעלת בשיתוף הרשות לביטחון קהילתי, שירות בתי הסוהר והרשות לשיקום האסיר, ובמסגרתה שישה עובדי תמיכה, ליווי ומניעת התדרדרות למסיימי תוכניות (עובדי תל"מ) מטעם הרשות לביטחון קהילתי, הפועלים ברשויות מקומיות בעיקר בחברה הערבית, מסייעים בהיערכות בקהילה לקראת שחרורם של האסירים הללו ובליווי ומעקב בתקופה הסמוכה לשחרורם⁴⁹³.

הרשות לשיקום האסיר מסרה בתשובתה כי נציגיה פועלים לרתימתם לטיפול של אסירים בגין עבירות אלימות במשפחה גם באמצעות העלאת המודעות לזכויות ולשירותים, לרבות בתחום השיקום והטיפול, אשר להם זכאים לאחר שחרורם: במסגרת סדנאות שהיא מקיימת בבתי הסוהר באמצעות נציגיה, במסגרת מפגשים בבתי הסוהר עם נציגי המסגרות השיקומיות שהיא מפעילה, במסגרת מפגשים משותפים של האסירים עם ילדיהם (פרויקט "ילדי האסיר", בשיתוף שירות בתי הסוהר) וכן באמצעות הפצת חוברות מידע בנושא.

מומלץ למשרד הרווחה, כמי שעומד בראש המערך הלאומי להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, בשיתוף המשרד לביטחון לאומי, שירות בתי הסוהר והרשות לשיקום האסיר, לפתח ולפעול ליישום ולהרחבה של המענים השיקומיים העומדים בהלימה למסוכנותם הגבוהה של אסירים המרצים מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה, המשתחררים שחרור מלא או שחרור מינהלי - ונכון למועד סיום ביקורת המעקב חוזרים לקהילה בלי שהם משולבים בתוכנית שיקום בקהילה. בתוך כך מומלץ לבחון את התאמת ההסדרים החוקיים או הוראות רגולטוריות אחרות

⁴⁹² צוות טיפול בגברים עובדי חוק בתחום אלימות במשפחה ובנפגעי העבירה: סיכום ההמלצות (אוקטובר 2020), סעיפים 4 - 5 לדוח.

⁴⁹³ הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול (כיום: הרשות לביטחון קהילתי), ספר תכניות לרשויות מקומיות (לא צוין תאריך הפרסום), עמ' 53 - 54.

באופן שיתאפשר לרתום ולעודד השתלבות בתוכניות שיקום בקהילה גם של אסירים שריצו מאסר קצר בגין עבירות אלימות במשפחה, ואשר עניינם גם אינו מובא בפני ועדת השחרורים מכוח ההסדרים הקבועים בדין. זאת לדוגמה בדרך של התניית השחרור בחישוב תקופת המעצר עד תום ההליכים במניין תקופת המעצר.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי היא תברך על כל מענה שיקומי לאסירים משוחררים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה, אם יהיה בו כדי להפחית באופן מועיל את רמת מסוכנותם, אך זאת בלבד שהדבר ייעשה בשיתוף כלל גורמי המקצוע הרלוונטיים, ובהם גורמי הרווחה, הרשות לשיקום האסיר וכן הפרקליטות - שנציגיה מופיעים בפני ועדות השחרורים. היא הוסיפה כי שעה שנפגע עבירות אלימות במשפחה ביקש לקבל מידע על מהלך מאסרו של האסיר שריצה מאסר בגין עבירה זו, לרבות על סיום ריצוי תקופת המאסר⁴⁹⁴, לפי ההסדר הקבוע בחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001, העדכונים בנושא יועברו אליו באמצעות מערכת המידע המשטרתית (מערכת מני"ע), שאליה התקבל המידע בנושא משירות בתי הסוהר. שירות בתי הסוהר מסר בתשובתו כי הוא פועל לרתימתם לטיפול של אסירים המרצים מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה עוד במהלך מאסרם, דבר המגביר את הסיכוי כי ישוחררו בשחרור מוקדם לפי החלטת ועדת השחרורים. עוד הוסיף כי הוא מסכים על הצורך המהותי לקיים חשיבה משותפת של כלל הגופים בעניין אפשרויות שיקומם של אסירים אלו, משימה שהעמידה בה מחייבת תכלול ויצירתיות, ומסר כי ישתף פעולה אם ידרש, שכן נושאים אלו אינם באחריותו.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי מנגנון השחרור המינהלי משמש להתמודדות עם בעיית הצפיפות במתקני הכליאה, שאף הוחרפה בעקבות מלחמת חרבות ברזל. החרגתם של אסירים שהורשעו בעבירות אלימות במשפחה, עבירות מין ועבירות אלימות חמורה, לצד אסירים שהורשעו בעבירות ביטחוניות, ממתכונתו המורחבת של השחרור המינהלי, במסגרת תיקון 57 לפקודת בתי הסוהר, נועדה לייצר איזון ראוי בין בעיית הצפיפות במתקני הכליאה ובין החובה להגן על שלום הציבור וביטחונו. בהתייחס להתניית השחרור ממאסר בהליך טיפולי-שיקומי מסר, כי אם אדם סיים לשאת את מלוא תקופת המאסר שגזר עליו בית המשפט, לא ניתן עוד לעכב את שחרורו. כן ציין כי טרם הועברה להתייחסותו הצעת החקיקה בנוגע להתניית חישוב תקופת המעצר עד תום ההליכים המשפטיים בעבירות אלימות במשפחה במניין תקופת המאסר, וכי אם זו תועבר אליו היא תיבחן כמקובל, בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים.

הרשות לשיקום האסיר מסרה בתשובתה כי המענים השיקומיים לאסירים משוחררים שרמת מסוכנותם גבוהה ניתנים בהוסטלים ובמרכזי היום - ואז ניתן מענה גם לאסירים משוחררים בתוכניות שיקום בפיקוח טכנולוגי - ואילו במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ניתן מענה לאסירים משוחררים שרמת המסוכנות מהם נמוכה. היא הוסיפה כי ניתן להרחיב את המענים השיקומיים במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה באופן שיינתן בהם מענה גם לאסירים משוחררים הנמצאים בתוכניות שיקום בפיקוח טכנולוגי.

מידת תיקון הליקוי



⁴⁹⁴ עדכונים על מהלך מאסרו של האסירים כוללים את תאריך תחילת ריצוי העונש, מתקן הכליאה שבו מרצה האסיר את עונשו, תאריך סיום ריצוי העונש, מועדי היציאה לחופשות ותנאיהן, בקשות שהוגשו לוועדת השחרורים או בקשות חנינה וכן תנאי השחרור - אם השחרור נעשה בהחלטת ועדת השחרורים.

סיכום

זה יותר משלושה עשורים פועלת מדינת ישראל באופן יזום להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, ובתוך כך עם תופעת האלימות בתוך מערכת היחסים הזוגית. זאת מתוך הכרה באחריותה ובמחויבותה במישור הלאומי להגן על נפגעי האלימות בתוך התא המשפחתי, לטפל בהם ובפוגעים ולשקמם. בעלי תפקידים בגופי השלטון המרכזי, בשיתוף עמיתיהם בשלטון המקומי, שותפים למאמץ זה, וניכר כי הם עושים כן במסירות רבה, מתוך תחושת שליחות ציבורית ואישית. בביקורת המעקב הועלה כי תוקנו ליקויים מסוימים שהועלו בביקורת הקודמת, אך עדיין נותרו פערים שנדרש לפעול בעניינם ולהמשיך לתקנם.

מאז הסתיימה הביקורת הקודמת, בשנים 2022 - 2024, נרצחו 32 נשים בידי בן זוגן. בשנת 2023 היו רשומים כ-17,000 נשים וגברים בגילי 15 ומעלה כבעלי נזקקות בתחום האלימות במשפחה במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות וכ-12,200 נשים וגברים טופלו במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה (כ-72% מכלל בעלי הנזקקות). סקר לאומי שערך משרד הרווחה לאחר הביקורת הקודמת מצביע על היקפה הנרחב של תופעת האלימות בין בני זוג - אחד מכל עשרה גברים או נשים בגילי 18 - 65 היה נתון לאלימות, גופנית או לא גופנית, מצד בן זוגו ב-12 החודשים שקדמו לעריכת הסקר - כ-576,000 נשים וגברים. ממצאי הסקר גם מצביעים על הסיכון המוגבר של נשים לחוות אלימות גופנית חמורה - פי שניים מאשר בקרב הגברים. לפי ממצאי הסקר היקפה של תופעת האלימות בתוך מערכת היחסים הזוגית גבוה בשיעור ניכר מהיקפה המדווח של התופעה (כ-41% מהנשים וכ-20% מהגברים שהשיבו לסקר והיו נתונים לאלימות גופנית מצד בן זוגם פנו לסיוע). חשיבותן של פעולות איתור ויישוג של נפגעי אלימות במשפחה, הנמנעים מלפנות לקבלת סיוע, קיבלה משנה חשיבות עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל על רקע השפעותיה האפשריות של המלחמה על מאפייניה ומידת חומרתה של תופעת האלימות במשפחה. ניסיון העבר מלמד כי התרחשותם של אירועים מסכני חיים ברמה הלאומית עלולים להביא לעלייה בגורמי הסיכון ובהיקף תופעת האלימות במשפחה, ובתוך כך לעלייה בהיקף תופעת האלימות בתוך מערכת היחסים הזוגית, אף כמה שנים לאחר התרחשותם.

בביקורת המעקב הועלה כי ליקויים מערכתיים מסוימים הנוגעים להתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג תוקנו במידה רבה מאז הביקורת הקודמת. כך נמצא כי תהליך הטמעתו של הכלי החדש והאחיד להערכת מסוכנות היה מצוי בעיצומו, אם כי החסמים החוקיים בכל הקשור להעברת מידע בין גורמי הטיפול לגורמי אכיפת החוק נותרו בעינם; נוסף על כך נמצא כי נערכו סקרים לאומיים לבחינת היקפה של תופעת האלימות במשפחה ומאפייניה הן בשגרה והן במהלכה של מלחמת חרבות ברזל. עם זאת, טרם הוקמה מערכת ממוחשבת מרכזית לניהול הנתונים על התופעה ולאייגומם, וכך נתונים על אוכלוסיית מקבלי השירות נהלו באופן חלקי - מקצתם באופן ידני ומקצתם במערכות מחשוב נפרדות - באופן שנמנעה ממקבלי ההחלטות תשתית המידע החיונית לקבלת ההחלטות, בפרט במהלך מלחמת חרבות ברזל; עוד הועלה בביקורת המעקב כי התקציב הייעודי והקבוע שהועמד לרשות הוועדה הבין-משרדית הקבועה עוגן בבסיס תקציב משרד הרווחה, אולם הוא מנוהל באופן שאינו שמאפשר לקיים באופן מיטבי ומועיל מעקב ובקרה, פנימי וחיצוני, אחר הקצאתו וניצולו ובחלקו מנוהל באופן ידני.

ביקורת המעקב העלתה עוד כי בשנים שחלפו למן סיומה של הביקורת הקודמת קידם משרד הרווחה כמה מהלכי רוחב רבי-משמעות - יישום הסכם "כתף אל כתף" ושינוי מודל מימון המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה. למהלכים אלה צפויה להיות השפעה של ממש על טיבם של השירותים בתחום האלימות במשפחה שהרשויות המקומיות נותנות, בכלל זה טיוב יכולות המעקב, הבקרה והשליטה של משרד הרווחה, וחשוב מכך של הרשויות המקומיות עצמן, על יעילות ומועילות השירותים שהן מספקות בתחום זה. נוסף על כך הועלה כי משרד הרווחה החל לקדם מהלך להקמתו של אגף חדש וייעודי בתחום האלימות במשפחה והפגיעות המיניות, מהלך שיקדם התמקצעות בתחומים אלה במטה משרד הרווחה ומחוזותיו.

לצד זאת הועלה כי פעולות שהיו אמורים להוביל המערך הלאומי להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה והוועדה הבין-משרדית הקבועה הנמנית עם מערך זה, במטרה לטייב את דרכי ההתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, כפי שהומלץ בעניינן בביקורת הקודמת, לא ננקטו כלל, או שהליקויים בעניינם תוקנו במידה מועטה. בכלל זה הועלה בביקורת המעקב כי הגדרה אחידה של התופעה לא עוגנה בחקיקה או בהוראות רגולטוריות אחרות. כמו כן טרם הושלמה הקמתו של מערך המדידה התוצאתית ולא נקבעו תבחינים לבחינת מועילות כלל השירותים והפעולות במימון ממשלתי, הנקטות להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה. נוסף על כך הועלה כי לא נקבעה מדיניות ממשלתית בתחום המניעה הראשונית והאיתור של משפחות במעגל האלימות, כך שהפעולות שנוקטות הרשויות המקומיות בתחומים אלה נעדרות ראייה מערכתית והכוונה מקצועית, והן נעשות באופן שאינו אחיד ושאינו שיטתי. כך גם שיעורה של ההוצאה הממשלתית המוערכת על פעולות בתחום המניעה הראשונית מול ההוצאה הממשלתית המוערכת על פעולות בתחום המניעה השלישונית נותר מזערי (כ-3.6%).

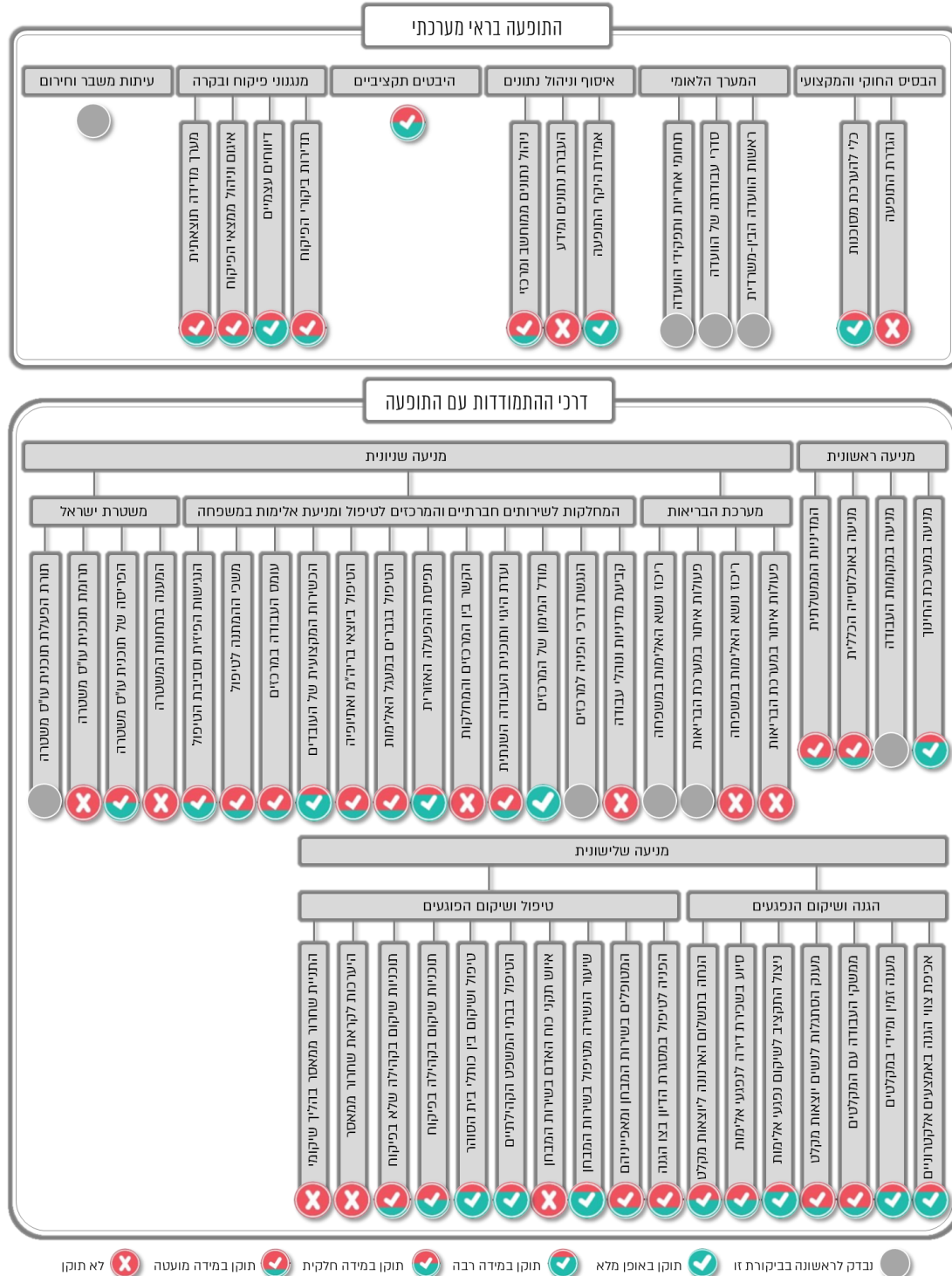
במסגרת הביקורת הנוכחית נבדקו גם מעמדה והדרג הניהולי של העומד בראשה מטעם משרד הרווחה, סדרי עבודתה ותפקידיה של הוועדה הבין-משרדית הקבועה, שהייתה אמורה לבסס את תשתית העבודה המקצועית והניהולית ואת התיאום ושיתוף הפעולה המערכתי בנושא. הועלה כי הוועדה הקבועה לא מילאה את משימותיה בכל הקשור לגיבוש המדיניות ותוכניות הפעולה והערכתן לאורך זמן, בפרט במהלך מלחמת חרבות ברזל; בשנים 2023 ו-2024 התכנסה פעם אחת בלבד בכל שנה; הוועדה לא הקפידה כנדרש על סדרי עבודתה, על תדירות התכנסותה ועל תיעוד דיוניה; כמו כן לא מילאה את תפקידיה החיוני במעקב ובקרה אחר יישום החלטותיה ואחר ההקצאה וניצול התקציב הייעודי שהועמד לרשותה; יתרה מזו, לא התקיימה בקרה ממשלתית סדורה על פעילותה של הוועדה הבין-משרדית הקבועה או של המערך הלאומי בכללותו. לצד האמור יצוין כי מאז הביקורת הקודמת חלו שינויים בהרכבה של הוועדה הבין-משרדית הקבועה וכי בדיון שקיימה הוועדה הבין-משרדית הקבועה עוד במהלך הביקורת הנוכחית, בנובמבר 2024, היא קבעה לראשונה בהרכבה החדש את סדרי עבודתה וכן את תדירות התכנסותה, אחת לחודשיים.

ביקורת המעקב העלתה עוד כי מנגנוני הבקרה הפנימיים של הרשויות המקומיות על אספקת השירותים בתחום האלימות במשפחה על ידן, כמו גם מנגנוני הבקרה והפיקוח שמפעיל על שירותים אלו משרד הרווחה, עודם מופעלים בחלק מן הרשויות המקומיות באופן חלקי בלבד או שאינם מופעלים כלל (בכ-71% מהמרכזים שהיו פעילים בשנת 2023 לא התכנסה כלל ועדת ההיגוי שהייתה אמורה ללוות את פעילותם, ובכ-38% מהמרכזים לא התקיימו כלל ביקורי פיקוח מטעם מפקחי המחוזיים של משרד הרווחה בשנה האמורה), על אף חשיבותם להבטחת הרמה ואיכות השירותים הללו. ביקורת המעקב שנעשתה ברשויות המקומיות העלתה עוד כי עיריית בית שמש טרם השלימה באופן רשמי את הנגשתו של מבנה המרכז שבהפעלתה לאנשים עם מוגבלות כמחויב בחוק ובתקנות וכי גם המרכז שמפעילה עיריית סח'נין אינו מונגש כאמור. עוד נמצא כי למרכז שמפעילה עיריית רהט מתאפשרת פנייה טלפונית בלבד, וכי לא מתאפשרת פנייה למרכז זה בדרכים אחרות שלא בשעות הפעילות הרגילות.

נוסף על כך הועלה כי שיעורם של עוברי החוק ששולבו בתוכניות שיקומיות ייעודיות נותר נמוך: כ-18% בלבד מעוברי החוק בתחום האלימות הזוגית שהופנו לתסקיר שירות המבחן בשנים 2022 - 2023 שולבו בתוכניות שיקום של שירות המבחן; כ-32% בלבד (464 מתוך 1,445) מהאסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה היו משולבים בתוכניות שיקומיות ייעודיות שהפעיל שירות בתי הסוהר נכון לפברואר 2025; וכ-10% בלבד מהאסירים ששוחררו בפיקוח או שלא בפיקוח שולבו על ידי הרשות לשיקום האסיר בתוכניות שיקומיות בקהילה. כמו כן נמצא בביקורת המעקב כי לא גובשו מענים נוספים עבור אסירים משוחררים שאינם מתאימים או מסרבים לשילובם בתוכניות שיקומיות בקהילה לאחר שחרורם. אסירים אלה, שרמת המסוכנות הנשקפת מהם עלולה להיות הגבוהה ביותר, הם דווקא אלו שעניינם אינו מובא בפני ועדת השחרורים ושחרורם אינו מותנה בהשתלבות בתוכנית שיקום בפיקוח בקהילה. בנסיבות

מסוימות בחינת רמת מסוכנותם וההערכות לקראת חזרתם לקהילה עלולות להיעשות גם מבלי שהובאה עמדתם של גורמי הטיפול בקהילה ונפגעי העבירה.

תרשים 28 : מידת תיקון הליקויים מהביקורת הקודמת



מומלץ למשרד הרווחה, בשיתוף כלל הגורמים המעורבים בהתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, לפעול להשלמת הקמת המערך הלאומי להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה במתכונתו המלאה. זאת תוך הבהרת אחריותו ומחויבותו בכל הקשור לקביעת המדיניות, ההובלה

התהליכית והמקצועית והבקרה על יישום המדיניות שנקבעה, לרבות הערכה והתאמתה בעיתות משבר וחירום; לקביעת מנגנונים ממוחשבים סדורים ושיטתיים להעברה של נתונים ומידע בין הגורמים השונים המעורבים בתהליך, תוך הבטחת שקיפות מרבית ויצירת תשתית מידע מלאה, מקיפה ומהימנה שתעמוד לרשות מקבלי ההחלטות בעיתות שגרה וחירום; וכן לקביעת מנגנוני בקרה והערכה, לבחינת העמידה ביעדים ובתוצאות וכן לבחינת ההקצאה והניצול של התקציבים הייעודיים והחסמים האפשריים העומדים בפני ניצולם המיטבי כדי לפעול לשיפור מתמיד באספקת השירותים.

עוד מומלץ למשרד הרווחה לקבוע תוכנית פעולה סדורה להערכת תוצאות המהלכים שקידם, או שהוא נמצא בעיצומו של המהלך להשלמתם. זאת כדי להבטיח שתכליותיהן אכן מתממשות לכדי מתן שירות מקצועי ומיטבי לכלל הזקוקים לטיפול בתחום האלימות במשפחה. בתוך כך מומלץ למשרד הרווחה לקיים מעקב שיטתי וסדור אחר תפקודם של מנגנוני הבקרה הפנימיים ברשויות המקומיות וכן מומלץ שיפעל לטיוב מנגנוני הבקרה והפיקוח שהוא עצמו מפעיל על השירותים בתחום האלימות במשפחה שמספקות הרשויות המקומיות. יתרה מזו, מומלץ למשרד הרווחה, למשרד החינוך, למשרד הבריאות, למשרד לביטחון לאומי ולרשות לביטחון קהילתי לקדם מדיניות מקיפה, אחידה ומתואמת בתחום המניעה הראשונית ואיתור משפחות במעגל האלימות, שתלווה במחקר הערכה ובמידת תוצאות.

מומלץ למשרד הרווחה, כמי שעומד בראש המערך הלאומי להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, לקדם חשיבה משותפת עם כלל גורמי הטיפול ואכיפת החוק הנוגעים בדבר - המשרד לביטחון לאומי, שירות בתי הסוהר והרשות לשיקום האסיר - בכל הנוגע לאופנים שבהם יינתן מענה הולם למסוכנותם הגבוהה של אסירים המרצים מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה, משתחררים שחרור מלא או שחרור מינהלי - ונכון למועד סיום ביקורת המעקב אין כלים מספקים, הכוללים בצידם תמריצים משמעותיים, שיהיה בהם כדי לרתום ולעודד את שילובם בתוכניות שיקומיות עם חזרתם לקהילה.