

# **דין וחשבון הוועדה לבחינת מדיניות רווחת המשפחה בישראל**

**בראשות פרופ' יואב לביא**

**מוגש למנכ"ל משרד הרווחה והשרותים החברתיים**

**סיון תשס"ח / יוני 2008**

לכבוד

מר נחום איצקוביץ

מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים

ירושלים

אני מתכבד להגיש לך את דו"ח הוועדה לבחינת רווחת המשפחה בישראל. הוועדה מונתה בינואר 2007 ע"י מנכ"ל משרד הרווחה דאז, מר משה שיאון, במטרה לערוך בחינה מחודשת של מקומה של המשפחה בישראל, לנוכח תהליכים דמוגרפיים, חברתיים וכלכליים הפוקדים את החברה בישראל והשינויים שעובר מוסד המשפחה בעשורים האחרונים. כמו-כן, התבקשה הוועדה לבחון את התאמת מדיניות הטיפול במשפחות שבסיכון ובמצוקה ולגבש הצעות לאמצעי מדיניות ולתוכניות סיוע המותאמות למשפחות אלה. במסגרת זו, ובהתאם לכתב המינוי, הוועדה נתנה דעתה לצורכי הכשרה של עובדים המטפלים במשפחות בסיכון או במצוקה.

הוועדה כללה 17 חברים, המייצגים את האגף לשירותים חברתיים ואישיים ואת השרות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד הרווחה ובמחוזות; מחלקות רווחה ברשויות מקומיות; ארגוני סיוע (גיונט, ברוקדייל); ומחלקות אקדמיות. עד כה, הוועדה קיימה עשר ישיבות מליאה ועוד מספר ישיבות בהרכבים מצומצמים יותר. בתחילת דרכה, הוועדה עסקה בסימון גבולות המנדט שניתן לה, בהיקף פעילותה וברוחב ההמלצות שהיא מתבקשת להציע. בהמשך, הוועדה דנה בסוגיות ייחודיות בהגדרת היחידה המשפחתית ורווחת המשפחה; בחנה נתונים על משפחות בישראל, בכלל, וניתחה נוקדיות ופניות לשרותי הרווחה, בפרט, בזיקה לצרכים משפחתיים; ערכה הכרות עם מודל הפעולה של השירותים הפועלים במשרד הרווחה, באמצעות שמיעת עדויות של ראשי אגפים ושירותים במשרד; וגיבשה שורת המלצות לחיזוק מקומה של המשפחה והשירותים למשפחות במשרד הרווחה ובמחלקות לשירותים חברתיים.

מעבר לעבודתה של הוועדה הנוכחית, יש מקום להעמיק ולבחון שירותים למשפחות הניתנים במסגרות אחרות, כגון המוסד לביטוח לאומי או משרדי ממשלה נוספים (כגון בריאות, חינוך), עמותות וארגונים חוץ-ממשלתיים, ואת סוגיית התאום בין שירותים למשפחות הניתנים במסגרות שונות. כמו כן, לנוכח שינויים בדפוסי משפחה בעשורים האחרונים, יש מקום לבחינת המצב המשפטי של המשפחה, לרבות חקיקה ופסקי דין.

מן הראוי לציין כי דין וחשבון זה אינו הראשון ואינו היחידי העוסק במענים לצרכי משפחות במצוקה. קדם לו דו"ח ועדת שרלין (1992) שהוזמן בשעתו ע"י השרות לרווחת הפרט והמשפחה, משרד העבודה והרווחה. כמו כן, ועדות אחרות עסקו בסוגיות הרלוונטיות למדיניות הטיפול במשפחות והגישו המלצות בהתאם, כגון ועדת שמיד לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה, ועדה בראשות פרופ' יוסי קטן וועדת המשנה בהנהלת פרופ' סלונים-נבו שהמליצה על של שירותים לילדים ומשפחות, ואחרות.

אנו ממליצים להעלות את סוגיית הטיפול במשפחות (להבדיל מפרטים) לרמה גבוהה יותר בשיקולי המשרד, כולל בקרה ותאום בין אגפים ושירותים; להבנות את תפקיד עו"ס המשפחה במחלקות הרווחה, כולל הגדרת תפקיד, עומס, הכשרה ומעמד; ולהכשיר את כלל עובדי הרווחה, כולל בעלי מומחיות, לראייה משפחתית מערכתית.

הוועדה קוראת למשרד הרווחה לאמץ במלואן את המלצותיה לחיזוק מעמד המשפחה והשרות במשפחה במשרד הרווחה. לצורך יישום ההמלצות, אנו מציעים להקים בדחיפות הראויה צוות שיתרגם את ההמלצות לאופני פעולה בתוך המשרד, במחלקות הרווחה, ובהכשרת עובדים סוציאליים לטיפול במשפחות.

אני מבקש להודות לכל חברי הוועדה על הקדשת הזמן ועל תרומתם החשובה בדיוני הוועדה ובגיבוש ההמלצות. הניסיון והידע המקצועי שהביאו עימם היה משאב ממעלה ראשונה בפעולת הוועדה. תודה לגבי יעל הרמל, מרכזת הוועדה, ולמר מוטי וינטר, מנהל האגף לשירותים חברתיים ואישיים, שהאירו את עיני ותרמו בעצה ובמעשה. תודה לעוזר המחקר, דוד מלהאוזן-חסון, על איסוף הנתונים, סקירת הספרות וגיבוש המסמך. ותודה חמה במיוחד לד"ר דבורית גלעד, שהייתה שותפה נאמנה בכל התהליך, סייעה רבות בכל פעילות הוועדה ולא חסכה מזמנה, מירצה ושאר משאביה לפעילות הוועדה.

בברכה,

  
פרופ' יואב לביא

יו"ר הוועדה

1	מינוי הוועדה
1	חברי הוועדה
2	מבוא
4	<b>1. מדיניות משפחה</b>
5	הגישה הרשמית למדיניות משפחה
5	חוקי יסוד
7	אחריות ממשלתית
8	תקצוב
9	קצבת ילדים
9	חופשת לידה
10	משפחה ועבודה
11	משפחות חד-הוריות
11	מעונות יום
12	משפחות בישראל: היבטים משפטיים
15	<b>2. מודלים ורמות של נזקקות</b>
15	משפחות מצוקה
16	משפחות שבריריות
21	<b>3. משפחות בישראל ובשרותי הרווחה</b>
21	מגמות כלליות המשפיעות על רווחתן של משפחות
22	משפחות בישראל - נתונים
24	משפחות ונזקקות בטיפול מחלקות הרווחה
33	<b>4. שרותי הרווחה למשפחות</b>
33	האגף לשירותים אישיים וחברתיים
34	השרות לרווחת הפרט והמשפחה
35	השרות לזקן
35	פקידות סעד ארצית לחוק נוער
36	אלימות במשפחה
37	פקידות סעד לסדרי דין
37	האגף לשיקום
38	האגף לטיפול באדם המפגר
38	האגף לשרותי תקון ונוער מנותק
39	מגמות מרכזיות העולות מעדויות מנהלי האגפים והשירותים
42	<b>5. המלצות</b>
45	עו"ס משפחה
51	רשימת מקורות
53	נספח – תוכניות למשפחה

23	לוח 1 : משקי הבית בישראל.....
23	לוח 2 : סוגי המשפחות בישראל.....
23	לוח 3 : משפחות חד הוריות.....
25	לוח 4 : רשומים בנתוני יסוד.....
25	לוח 5 : ארץ לידה.....
26	לוח 6 : סוגי בעיית הפנייה.....
27	לוח 7 : בעיית פנייה ראשית ומשנית לפי משפחה ובני משפחה.....
27	לוח 8 : נזקקויות לפי בני משפחה.....
28	לוח 9 : נזקקויות לפי איזור גיאוגראפי.....
30	לוח 10 : נזקקויות לפי ארץ מוצא של עולים משנת 1990.....
49	לוח 11 : רמות טיפול.....
29	איור 1 : נזקקויות לפי הרכב אתני של ישובים.....
30	איור 2 : נזקקויות לפי גיל (טווח גילאים מלא).....
31	איור 3 : נזקקויות לפי גיל (0 – 60).....
48	איור 4 : מודל עו"ס משפחה - CM.....

## מינוי הוועדה

בינואר 2007 מינה מנכ"ל משרד הרווחה, מר משה שיאון, את הוועדה לבחינת רווחת המשפחה במצוקה בישראל. הוועדה התבקשה לערוך בחינה מחודשת של מקומה של המשפחה בישראל, לנוכח תהליכים דמוגרפיים, חברתיים וכלכליים הפוקדים את החברה בישראל והשינויים שעובר מוסד המשפחה בעשורים האחרונים. במסגרת פעילותה, הוועדה התבקשה להתייחס לנושאים ולסוגיות הבאות:

1. תאור וניתוח המגמות הספציפיות המשפיעות על מוסד המשפחה בישראל.
2. מיפוי קבוצות יעד בקרב המשפחות שתפקודן ורווחתן מושפעות שלילית מן המגמות האמורות.
3. תאור המדיניות הממשלתית ביחס למשפחות שבסיכון ובמצוקה וגיבוש הצעות לאמצעי מדיניות ולתוכניות לעזרה למשפחות אלה.
4. בחינת התאמתה של מדיניות הטיפול במשפחות במצוקה הקיימת כיום וגיבוש המלצות למדיניות ולתוכניות מותאמות. במסגרת זו יש לתת תשומת לב לצורכי הכשרה של עובדים המטפלים במשפחות בסיכון או במצוקה.
5. גיבוש המלצות לשיתוף ארגוני לקוחות ונציגי הציבור הרחב בתמיכה ובסיוע למשפחות במצוקה בקהילה.

## חברי הוועדה

**פרופ' יואב לביא**, ביה"ס לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה – יו"ר הוועדה.  
**גב' יעל הרמל**, מנהלת השרות לרווחת הפרט והמשפחה – מרכזת הוועדה.  
**גב' עפרה בן-ישעיה**, מנהלת מחלקת הרווחה, מעלה אדומים  
**גב' מירי בקר**, מרכזת השרות לרווחת הפרט והמשפחה במחוז הדרום, משרד הרווחה  
**ד"ר יעל גירון**, ביה"ס לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל-אביב  
**ד"ר דבורית גלעד**, ביה"ס לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה  
**מר מוטי וינטר**, מנהל האגף לשירותים חברתיים ואישיים, משרד הרווחה  
**ד"ר אורנה כהן**, ביה"ס לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל-אביב  
**גב' רינה לאור**, ניהול ידע, תב"ת מיסודו של הגיונט  
**גב' ארלט מויאל**, מנהלת אגף הרווחה, עיריית בני ברק  
**גב' ניצה עציון**, מרכזת פקידי סעד לסדרי דין ומנהלת תחנה לטיפול משפחתי, עיריית תל-אביב  
**מר נעמן פוקרא**, מנהל מחלקת הרווחה, ריינה; עמותת מנהלי מחלקות רווחה באוכלוסיה הערבית  
**גב' דורי ריבקין**, מכון ברוקדייל  
**גב' אריאלה שגב**, מנהלת מחוז ירושלים, משרד הרווחה  
**גב' יפה שור**, מנהלת ביה"ס המרכזי לעובדים סוציאליים, תל-אביב  
**ד"ר מיכל שמאי**, ביה"ס לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה  
**גב' ניבה שפט**, סגנית מנהלת אזור דרום, עיריית ירושלים

עוזר מחקר:

**דוד מלהאוזן-חסון**, המרכז לחקר ולימוד המשפחה, ביה"ס לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה

## מבוא

הוועדה לבחינת רווחת המשפחה בישראל הוקמה במטרה לסקור את מצבן של משפחות בישראל ולהציע למעצבי המדיניות המלצות לשיפור. כבר עם תחילת עבודתה של הוועדה הצטיירה משימה זו כמורכבת מפאת הקושי להגדיר את מושא פעולתה: 'משפחה' הינה מושג חמקמק וקשה להגדרה. אכן, הן ברמה התיאורית והן ברמה האופרטיבית, המושג משפחה אינו שמור לדבר מה מוגדר ואחיד, אלא נושא בתוכו תכונות שונות ומגוונות התלויות בהשקפת עולמו של העוסק בנושא זה, בהתמחותו המקצועית, ובהקשר בו נעשה במושג שימוש. בני משפחה מגדירים את המושג אחרת מאשר אנשי מקצוע, אנשי מקצוע בתחומים שונים מגדירים את המשפחה בצורה שונה, ולהגדרות השונות יש משמעויות פרקטיות, טכניות, אתיות ולגאליות שונות

כתב העת Marriage & Family Review הקדיש גיליון שלם (1999, כרך 28, חוברת 3/4) לסוגיית ההגדרה והאפיון של 'משפחה'. במאמר הפותח, מציניים Holstein & Gubrium שהשאלה 'מה היא משפחה' עודנה שנויה במחלוקת, ושהיא הפכה להיות משמעותית במיוחד בשנים האחרונות בהקשר למדיניות חברתית, מפני שכל התיאורים המסורתיים של הסדרי החיים והיחסים החברתיים אינם תקפים עוד. כיום, לא ברור עוד אילו הסדרים חברתיים צריכים להיחשב כ-'משפחה' – הן ברמה התיאורטית והן בקונטקסט של 'חיים האמיתיים'. Bernardes (באותה חוברת) אף טוען שאסור לנו להגדיר את 'משפחה'. בתחום חקר המשפחה, הגישה נוטה כיום להיות מכלילה יותר, המכירה בפלורליזם ובשונות של דפוסי משפחה, חברות במשפחה, ומשמעות המשפחה.

נדמה, שככל שנאבקים יותר על הגדרתה המדויקת של המשפחה, היא מאבדת את התכונה המוכרת לכל: *החוויה* של היותנו חברים במשפחה. בשל תכונה זו, בני אדם בכל מקום ובכל תקופה נמשכים לחיק משפחותיהם, מגנים על משפחותיהם מפני כל פגע, ולא חדלים מלהקים משפחות אף בנסיבות הקשות ביותר. תכונה זו משותפת לכל המשפחות והיא המקור העיקרי למעמדה המיוחד בכל חברה.

במאמציה למלא את התפקיד שהוטל עליה, הוועדה לבדיקת רווחת המשפחה בישראל מבקשת לא להוסיף לטשטוש מושג המשפחה אלא לחידודו. לפיכך, אנו מאמצים את ההגדרה הבאה של משפחה:

- ... כל צרוף של שניים או יותר אנשים, המקושרים ביניהם לאורך זמן בקשר של הסכמה הדדית, לידה ו/או אימוץ, ואשר מקבלים על עצמם מחויבויות הדדיות לכמה מן הבאים:
- דאגה וטיפול פיזי לחברי הקבוצה
  - הוספה של חברים חדשים באמצעות הולדה או אימוץ
  - סוציאליזציה של ילדים
  - בקרה חברתית של החברים
  - יצור, צריכה וחלוקה של מצרכים ושרותים
  - דאגה וטיפול רגשי (אהבה).

על-פי: Vanier Institute of the Family

הגדרה זו מאפשרת לכלול, במסגרת דיון על מדיניות רווחת המשפחה, משפחות גרעיניות מסוג **משפחת מוצא ומשפחת הולדה** (כולל יחסי בוגרים והורים, הורים וילדיהם הקטינים והבוגרים, אחאים), **משפחות חד-הוריות** מבחירה, מאלמנות או מגירושים (ללא נוכחות ו/או מעורבות הורה נוסף), **משפחות מורכבות** בעקבות אלמנות או גירושים, זוגות/משפחות **חד-מגדריות**, וזוגות/משפחות עם **התקשרויות זוגיות שונות** (ללא נישואים, התקשרות זוגית אזרחית, התקשרות זוגית בלתי רשומה, וכד').

השאיפה היא, שעל אף המורכבות והמספר הרב של הסוגיות הנוגעות למשפחה והנדונות בדין וחשבון זה, מסמך זה יתרום לחיזוק המשפחה, על ידי כך שהוא ידגיש את המשותף לכל המשפחות ולא את מה שמבדיל ביניהן.

דין וחשבון זה מכיל מספר פרקים. בפרק הראשון מובאת סקירה מושגית והשוואתית של מדיניות משפחה, ולאחריה מודלים של נזקקות: משפחות במצוקה ומשפחות בסיכון (משפחות שברירות), שאינו, בדרך כלל, מושא טיפול מחלקות הרווחה, אך הן יכולות להוות מוקד להתערבות מניעתית. כמו כן, מובא בחלק זה תאור של מספר פרויקטים שפותחו בחו"ל לאיתור, טיפול ומניעה של הפרעות תפקוד במשפחות.

הפרק השני מביא נתונים לתאור משפחות בישראל, בכלל, ומשפחות נזקקות בשרותי הרווחה. חלק זה כולל ניתוח של סוגי נזקקות לפי מאפייני משפחה וישוב ומדגים את מאפייני הנזקקות הבולטים בשרותי הרווחה.

הפרק השלישי בדו"ח בוחן את אופני הטיפול במשפחות במשרד הרווחה, ובמידה מסויימת – גם במחלקות הרווחה ברשויות המקומיות. הוא מתייחס לקשיים ומחסומים בטיפול במשפחות, וממנו נובעות ההמלצות המרכזיות של הוועדה – להעלות את סוגיית הטיפול במשפחות (להבדיל מפרטים) לרמה גבוהה יותר בשיקולי המשרד, כולל בקרה ותאום בין אגפים ושרותים; להבנות את תפקיד עו"ס המשפחה במחלקות הרווחה, כולל הגדרת תפקיד, עומס, הכשרה ומעמד; ולהכשיר את כלל עובדי הרווחה, כולל בעלי מומחיות, לראייה משפחתית מערכתית.

החלק האחרון מפרט את המלצות הוועדה.

## 1. מדיניות משפחה

מדיניות משפחה הינה סך כל הפעולות המבוססות נורמטיבית או פונקציונאלית במערך הקבוע של המדינה, המשפרות את מצבן של משפחות בהקשר של אחד או כמה מתפקודיהן הנחשבים כרצויים (Gerlach, 2004). במובן צר יותר, מדיניות משפחה הינה סך כל הפעולות, האמצעים והמוסדות המוצעים על ידי חברה בצורה מכוונת ובמטרה להכיר, לקדם, לאכוף או להשפיע על תפקודים משפחתיים שמימושם רצוי לה. על ידי כך קובעת החברה בו זמנית, אילו מבנים חברתיים נחשבים בחברה כמשפחה (Lüscher, 2003). המניעים העיקריים של מדינות או חברות לנהל מדיניות משפחה מוצהרת הם:

- (א) **המניע האידיאולוגי**, הרואה את מוסד המשפחה כערך בפני עצמו, מדגיש את החשיבות של מודל המשפחה הגרעינית ולעתים גם של חלוקת התפקידים בין ההורים;
- (ב) **המניע הדמוגרפי**, המדגיש את חשיבות המשפחה לילודה ומצדיק פעולות מדיניות בעיקר עם נימוקים הקשורים לשיעור ילודה הנמוך מדי להבטחת המשכיות החברה ובצורך לילודה מוגברת (נטליזם\*);
- (ג) **המניע הכלכלי**, המדגיש את חשיבות המשאבים האנושיים שמשפחות מייצרות ואת הערך הכלכלי של השירותים המסופקים על ידי משפחות, כגון: חינוך, עבודות בית, טיפול סיעודי וכיוצא באלה;
- (ד) **המניע החברתי**, הדומה למניע הכלכלי, אך רחב יותר ומתייחס לערך החברתי המבני ורואה במשפחה ובקשרים המשפחתיים את הדבק העיקרי לחברה כולה;
- (ה) **מניע הרווחה**, המדגיש את הפגיעה הכלכלית הכרוכה במחויבות של הפרט לחיי משפחה, לדוגמא בשל עלויות ישרות או ויתור על הכנסות, ודורש מהחברה מתן פיצוי;
- (ו) **המניע האמנציפטורי**, המדגיש את אי-השוויון בחלוקת התפקידים במשפחה והמחירים לחיי המשפחה לרעת האישה ודורש מהחברה לפעול לאיזון המצב;
- (ז) **מניע רווחת הילד**, המדגיש את חובת המדינה לפקח על התנאים משפחתיים בהם גדלים הילדים ולתווך בין המשפחה לבין סוכנים חברתיים חוץ משפחתיים משלימים (Kaufmann, 1993)

בהיסטוריה, ידועות פעולות חברתיות שמטרתן ההשפעה על המשפחה. ממניעים אידיאולוגיים ודמוגרפיים, במיוחד, זכו חוקים בענייני נישואין וירושה למקום מרכזי במרבית הקודקסים הדתיים והחברתיים המוקדמים. עם התפשטות הנצרות והצורך להחליף הסדרים משפחתיים פגאניים בנוצריים, הפכה החקיקה בענייני משפחה לשגרה. בגרמניה הנאצית הגיעה מדיניות המשפחה לשיא מפוקפק כאשר האידיאולוגיה הגזענית, האינטרסים הלאומיים והגיישה הפאשיסטית תורגמו ישרות וללא כל הסוואה למדיניות שחדרה והשפיעה על כל היבט של חיי

\* נטליזם היא האמונה ברבייה כזכות קיומית מרכזית של האדם. כיום ישנה תנועה המכונה פרו-נטליזם המנסה לקדם את הנטליזם בדעת הקהל ואצל מקבלי החלטות בחברה. הפרו-נטליזם מזוהה עם גישה שמרנית המתנגדת להפסקת הריון ותומכת במבנה ובחלוקת התפקידים המשפחתיים המסורתיים והוא נפוץ במיוחד בארה"ב.

המשפחה (Pine, 1999). אבל גם חברות מתונות יותר נקטו ונוקטות מדי פעם בצעדים בוטים, אשר הופכים את מדיניות המשפחה לכלי שרת להשגת מטרות-על חברתיות, כמו עידוד הילודה בבריטניה של מלחמת העולם הראשונה או מדיניות הילד האחד בסיין. למעשה, רק אחרי מלחמת העולם השנייה השתנתה גישה זו ברחבי העולם המערבי לידי מדיניות משפחה המגנה על המשפחה כיחידה בעלת זכויות משל עצמה, שחברה ומדינה משרתות אותה. אולם, שינוי אידיאולוגי זה טרם הוכרע, וטובת המשפחה מול טובת החברה נמצאות על כפות המאזניים ברבים מהדיונים הציבוריים סביב מדיניות משפחה גם בימים אלה.

כיום, מדיניות משפחה הינה חלק בלתי נפרד מהמדיניות החברתית בעולם המערבי; אך היקפיה, מיקומה בסדרי העדיפויות החברתיים, אופן קבלתה ומימושה שונים ממדינה למדינה. אומדן זה משווה באופן סלקטיבי בין מספר מדינות בהיבטיה השונים של מדיניות המשפחה.

### הגישה הרשמית למדיניות משפחה

מיקומה של מדיניות המשפחה בסדרי העדיפויות החברתיים בכל מדינה באה לידי ביטוי בעיקר בשלושה תחומים: (א) חוקי יסוד, כלומר, האם ועד כמה זכויות המשפחה מעוגנות בחוקים שאינם ניתנים לשינוי לפי הלך הרוח הפוליטי היומיומי; (ב) אחריות פוליטית, כלומר, האם הטיפול בענייני המשפחה מופקד בידיים של שר או משרד ממשלתי בכיר, או רשות זוטרה יותר; (ג) תקצוב, כלומר, כמות המשאבים הפיננסיים שהמדינה מקציבה לענייני משפחה.

### חוקי יסוד

במדינת ישראל, אין כלל אזכור לעניין המשפחה בחוקי היסוד שלה. אמנם, חוק יסוד כבוד האדם וחירותו מבטיח זכויות אינדיבידואליות של האדם 'באשר הוא אדם' מול המדינה, ומפרט נושאים כמו קניין, יצאה מהארץ, פרטיות וצנעת הפרט, אך אינו מתייחס מפורשות לעניין המשפחה או למשפחה כאל ישות בפני עצמה. מצב דומה קיים גם בארה"ב, שחוקתה לא מעניקה זכויות מיוחדות למשפחה, וכן במרבית מדינות אירופה. בדצמבר 1948, על רקע מלחמת העולם השנייה, התקבלה באו"ם ההכרזה בדבר זכויות האדם, אשר קובעת בסעיף ט"ז:

(1) כל איש ואישה שהגיעו לפרקם רשאים לבוא בברית הנישואין ולהקים משפחה, ללא כל הגבלה מטעמי גזע, אזרחות או דת. הם זכאים לזכויות שוות במעשה הנישואין בתקופת הנישואין ובשעת ביטולם.

(2) נישואין יערכו רק מתוך הסכמה חופשית ומלאה של בני הזוג המיועדים.

(3) המשפחה היא היחידה הטבעית והבסיסית של החברה וזכאית להגנה של החברה והמדינה.

(United Nations, 2005)

הכרזה זו, שאינה מחייבת, נכנסה בניסוח אחר בשנת 1966 לאמנה הבינלאומית על זכויות אזרחיות ופוליטיות שנכנסה לתוקף רק בשנת 1976. הסעיפים הרלוונטיים הם:

#### Article 23

(1) *The family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State.*

(2) *The right of men and women of marriageable age to marry and to found a family shall be recognized.*

- (3) *No marriage shall be entered into without the free and full consent of the intending spouses.*
- (4) *States Parties to the present Covenant shall take appropriate steps to ensure equally of rights and responsibilities of spouses as to marriage, during marriage and at its dissolution. In the case of dissolution, provision shall be made for the necessary protection of any children.*

*Article 24*

- (1) *Every child shall have, without any discrimination as to race, colour, sex, language, religion, national or social origin, property or birth, the right to such measures of protection as are required by his status as a minor, on the part of his family, society and the State.*
- (2) *Every child shall be registered immediately after birth and shall have a name.*
- (3) *Every child has the right to acquire a nationality.*

(United Nations, 2003)

אמנה זו סופחה לחוק הלאומי במדינות רבות, ובכללן גם בישראל, אך נרשמו הסתייגויות רבות לגבי הסעיפים הנ"ל. ישראל רשמה בהסתייגותה כלפי סעיף 23, כי העניינים המוזכרים בסעיף זה מנוהלים בישראל על פי החוק הדתי של כל עדה, וכי שמורה למדינה הזכות להעדיף חוקים אלה על תוכן האמנה. הסתייגויות דומות נרשמו גם על ידי מרבית המדינות המוסלמיות וכן, ללא תוכן דתי או עדתי, גם על ידי מדינות אירופאיות וארה"ב (United Nations, 2002).

בנוסף להסכמי האומות המאוחדות, חתמו מספר מדינות על הסכמים אזוריים לזכויות האדם הכוללים סעיפים הנוגעים לחיי המשפחה, כמו American Convention on Human Rights משנת 1969; European Social Charter משנת 1961; או African Charter on the Rights and Welfare of Child משנת 1990. כמו במקרה של האמנה הבינלאומית, לא כל המדינות החתומות על הסכמים אלה ספחו אותן לחוקיהן הלאומיים. בולט לעין, שברמת ההצהרה, מרבית החברות המערביות מבטאות את הכרתן בחשיבות המשפחה כתא הגרעיני של החברה ובזכויותיה להגנה ולתמיכה מיוחדות. אולם, ברמת החקיקה המחייבת את המדינה, את מוסדותיה ואת אזרחיה, גלוי ההיסוס למימוש הצהרות אלו. בין שמסיבות אידיאולוגיות או דתיות, מאזן הכוחות הפוליטיים בחברה, שיקולים כלכליים או אחרים, מדינות רבות, וביניהן דמוקרטיות מודרניות, מתקשות להתחייב ולהעניק למשפחה את המעמד שנמצא כראוי לה.

מצב שונה קיים בגרמניה, בה סעיף 6 לחוק היסוד משנת 1949 קובע:

*Article 6*

*[Marriage and the family; children born outside of marriage ]*

- (1) *Marriage and the family shall enjoy the special protection of the state.*
- (2) *The care and upbringing of children is the natural right of parents and a duty primarily incumbent upon them. The state shall watch over them in the performance of this duty.*
- (3) *Children may be separated from their families against the will of their parents or guardians only pursuant to a law, and only if the parents or guardians fail in their duties or the children are otherwise in danger of serious neglect.*
- (4) *Every mother shall be entitled to the protection and care of the community.*

(5) *Children born outside of marriage shall be provided by legislation with the same opportunities for physical and mental development and for their position in society as are enjoyed by those born within marriage.*  
(Bundesrepublik Deutschland, 2001)

המיוחד בחוק יסוד זה הוא בהכרה של נישואין ומשפחה כישויות בעלות זכות משל עצמן. אין אלו זכויותיו של האדם האינדיבידואלי לחיי נישואין ומשפחה, אלא הזכות המפורשת של נישואין ומשפחה ליהנות מההגנה של המדינה וכל מוסדותיה. בנוסף, חוק יסוד זה מגדיר את חובת ההורים לטיפול נאות בילדיהם ומחייב את המדינה לפקח על התפקוד ההורי. ניתן להבין חקיקה זו על רקע ניסיונות העבר הפאשיסטי של גרמניה: המחוקק ביטא בכך את הרצון להעניק למשפחה מעמד חוקי, השומר עליה מפני התערבות יתרה של המדינה והחברה ומאפשר להן להתערב רק במקרים של אי-תפקוד בגידול הילדים.

יצוין, שבמהלך השנים הוסיפו מדינות רבות חקיקה שאינה ברמת חוק יסוד, המגדירה את המעמד החוקי של המשפחה ואת הזכויות של האדם לחיי משפחה. חקיקה זו נעשתה החל משנות השבעים ועד לשנות התשעים של המאה העשרים בעקבות השינויים הדמוגרפיים, התקדמות שוויון זכויות האישה והעלייה החדה בשיעור הגירושין ומשפחות חד-הוריות בעולם המערבי.

#### אחריות ממשלתית

החל משנת 1953, פועל בגרמניה משרד ממשלתי לענייני משפחה, שתפקידו העיקריים הוגדרו כדלהלן:

- (א) לעצב את התמיכה הממשלתית במשפחה;
- (ב) לדאוג לקידום ולשמירה על האינטרסים של המשפחה;
- (ג) לשפר את התנאים להורים לצורך מימוש חובתם כלפי הילדים;
- (ד) לקדם את המודעות הציבורית לענייני המשפחה;
- (ה) לתמוך במוסדות המעניקים שירותים למשפחות;
- (ו) לתמוך ולעודד את המחקר להבנת המשפחה ומצבה בחברה (Bundesrepublik Deutschland, 2007).

משרד זה הוקם על מנת לתפקד כזרוע המבצעת את סעיף 6 לחוק היסוד הני"ל. לשילוב זה בין מעמד חוקתי, משרד ממשלתי והגדרת תחומי האחריות אין דומה בכל העולם המערבי. אולם, מדינות רבות צרפו את הטיפול בענייני המשפחה לתיקים ממשלתיים קיימים. לצרוף זה יש כבר אמירה משל עצמו, כאשר בחלק מהמדינות תיק המשפחה צורף לתיק הבריאות, כמו במרבית המדינות המתפתחות באסיה ובאפריקה; בחלק אחר – לתיק הרווחה, כמו במדינות מזרח אירופה רבות; או שהוקמו משרדים ממשלתיים חדשים, המשלבים בין עניין המשפחה לתחומים אחרים, כמו מעמד האישה, הטיפול בקשישים, ילד ונוער, ספורט ותרבות ואף צרכנות. בארה"ב אין משרד ממשלתי פדראלי הנושא באחריות מוצהרת לענייני המשפחה. עם זאת, בתוך המשרד לבריאות ושרותי אנוש (Department of Health and Human Services – HHS) קיימת המנהלה לילדים

ומשפחות (Administration for Children and Families – ACF) הפועלת עם הדגש על אוכלוסיית הילדים ועל נושאים רפואיים וכלכליים. במדינות ארה"ב המצב שונה ממדינה למדינה, כאשר למרביתן יש מוסד מדינתי התואם ל-ACF, והעובד מול המשרד הפדראלי, ולחלקם מוסדות או מחלקות נוספים אשר, בדומה למצב האירופאי, משלבים את ענייני המשפחה עם רווחה, דיור, קשישים וכדומה.

מודל חריג נמצא בדנמרק, בה מדיניות המשפחה לא הייתה מרוכזת בידי אף גורם עד לשנת 2004. אף על פי כן, החקיקה הייתה מאורגנת סביב תמיכה רב-ממדית במשפחות עם ילדים ונחשבת לאחת המתקדמות והשוויוניות באירופה. הקמת משרד ממשלתי חדש לענייני משפחה וצרכנות הינה הכרה מעשית בצורך לגוף ציבורי המסדיר את מפעלה של החברה הדנית למען משפחותיה ולגוף הלוקח אחריות פוליטית על כך בתוך הממשלה. החיבור בין ענייני משפחה וצרכנות אף הוא משקף גישה חדישה במדיניות משפחה המתמקדת במשפחה כיחידה כלכלית וחברתית הצורכת שירותים מסחריים וציבוריים כדי לספק מענים לצרכיה ואשר זקוקה וזכאית להגנה מכוונת על ידי גוף ממלכתי.

### תקצוב

קיים קושי רב לאמוד במדויק את כמות התקציבים המושקעים במימוש מדיניות המשפחה במדינות השונות. הקושי העיקרי הוא, שאין מקור יחיד מוגדר להוצאות אלו. כפי שהמוסדות הממשלתיים העוסקים בענייני המשפחה משולבים עם נושאים נוספים, כך מופיעים גם תקציבים למימוש מדיניות משפחה תחת סעיפי הבריאות, הדיור, הרווחה, החינוך ועוד. בשל ריכוז נושאי המשפחה בגרמניה בידי משרד ממשלתי אחד, נגישים שם גם נתונים מדויקים ושקופים יותר אודות התקציבים הממשלתיים הקשורים למדיניות המשפחה. בשנת 2005 עמד תקציב זה על כ- 60 מיליארד €, עלייה של 50% בהשוואה ל-1998. באותה שנה (2005) תקציב גרמניה עמד על סך 254 מיליארד € והתמ"ג על כ- 2.3 ביליון €. כלומר, סך כל התקציבים הממשלתיים המיועדים למימוש מדיניות המשפחה, מהווה בגרמניה כרבע מתקציב המדינה כולו וכ- 2.6% מהתמ"ג. אולם, סכום זה כולל גם את קצבת הילדים, הנחות מס למשפחות ברוכות ילדים ומשפחות חד-הוריות, הכרה של חופשת הלידה לזכאות הפנסיונית, סבסוד הוצאות רפואיות למשפחות ברוכות ילדים וכיו"ב, כלומר כל הוצאה שהמשרד הגרמני לענייני משפחות רואה בה מימוש של מדיניות משפחה. תקציב המשרד לענייני משפחה עצמו עמד על קרוב לארבעה מיליארד € ובשל ירידה בשיעור הילודה לעומת התחזיות, למשרד זה עודף תקציבים בסך 200 מיליון € ויותר. מדינות האיחוד האירופי מוציאות בממוצע 23.2% מהתמ"ג על הוצאות סוציאליות, לעומת כ- 15% בישראל וכ- 16% בארה"ב. ההוצאות הקשורות ישירות למשפחות (family-related expenditures) נעות מ- 1% מהתמ"ג באיטליה ובהולנד, 2% עד 3% באנגליה, גרמניה, צרפת ושוודיה, ועד לכמעט 4% בדנמרק. בכל מדינות אירופה, למעט דנמרק, מרבית התקציבים ניתנים בכסף ולא בשירותים.

יצוין, כי קיים מספר שיטות חישוב להוצאות סוציאליות ויש ביניהן פערים משמעותיים. יש הגורסים שההוצאות הסוציאליות בארה"ב נמוכות בפועל בהרבה מהמספרים הרשמיים בהם משולבים גם תקציבי חינוך, רפואה, הטיפול ביוצאי צבא, וכיו"ב. אין מספרים חד משמעיים על ההוצאות של הממשל הפדראלי הקשורות למשפחות, אך ההערכות נעות בין 1-2% מהתמ"ג.

## קצבת ילדים

קצבת הילדים קיימת במרבית המדינות המערביות, והיא בדרך כלל מדורגת על פי מספר הילדים וגילם. המניע העיקרי למתן קצבת הילדים הוא מדיניות הרווחה, כגון פיצוי למשפחה בשל ההוצאות הכרוכות בגידול הילדים. כאשר גובה קצבת הילדים מותנה גם בגובה ההכנסה של ההורים, הדבר נעשה בדרך כלל ממניעים של רווחת הילד: להבטיח את התנאים המינימאליים הדרושים לגידול הולם של ילדים גם בשכבות אוכלוסייה חלשות. גם מניעים דמוגרפיים יכולים להשפיע על גובה ואופן מתן של קצבת הילדים, בכדי לעודד ילודה או, כמו בעבר בישראל, בכדי לתמוך באוכלוסייה מסוימת (למשל, מי ששירת בצה"ל).

מאחר וקצבת הילדים יכולה להינתן בכמה אופנים -- תשלום ישיר, הנחות מס וכדומה -- ההשוואה הבינלאומית אינה פשוטה. אוסטרליה נחשבת כיום למדינה שבתחשיב כולל מספקת את קצבת הילדים הגבוהה ביותר, אך גם לוקסמבורג, פינלנד, צרפת וגרמניה מדורגות במקומות גבוהים. ישראל מדורגת בין אירלנד לבין קנדה, לפני ארה"ב ואיטליה. בכמה מדינות, קצבת הילדים הריאלית אף שלילית, מאחר וקבלת קצבת ילדים מבטלת הטבות אחרות בדיור ובמיסוי, כמו ביפן ובהולנד. מבין המדינות המערביות, יוון מדורגת במקום הנמוך ביותר, שבו מדיניות הרווחה יוצרת בממוצע קצבת ילדים שלילית, כלומר קצבת הילדים נמוכה מאד ומבטלת הטבות אחרות, כך שהיא אינה כדאית, למעשה, למשפחה הממוצעת, אלא רק לאוכלוסיות חלשות במיוחד.

השינויים הרבים והקיצוניים שעברו על הסדרי קצבאות הילדים בארץ תואמים לשינויים במאזן הפוליטי בהרכב הכנסת והממשלה, ומשקפים את המטען אידיאולוגי שיש לסוגיה זו. גם במדינות אחרות גוררים שינויים בגובה התשלומים הישירים ותנאי הזכאות דיונים ציבוריים מאד נוקבים ורגשיים בעקבותיהם. גם בשל כך, מעדיפים במדינות רבות לבצע התאמות קלות בקצבת הילדים לא דרך תשלומים הישירים, אלא דרך שינויים בזיכוי מס, למשל, שהם נסתרים יותר מהתודעה הציבורית.

## חופשת לידה

גם חופשת הלידה היא זכות המוענקת במרבית העולם המערבי, אך קיימות גישות מאד שונות הנובעות ממניעים שונים ומשקפות אידיאולוגיות שונות. חופשת הלידה יכולה להיות בתשלום מלא או חלקי מהשכר הקודם, ואז באה ממניעים אידיאולוגיים, המבקשים ליצור תנאים נכונים למשפחה להתארגן סביב הצטרפות ילד נוסף לחיק המשפחה, כמו גם ממניעים של מדיניות רווחה, המבקשת למנוע מהמשפחה נזקים כלכליים העלולים לנבוע מלידת הילד. בחלק מהמדינות, חופשת הלידה יכולה להינתן גם לאישה וגם לגבר, לחלופין, בנוסף או לפי חלוקה מסוימת, מה

שנובע מעיקרון השוויון בין המינים אך גם מתקשר למניע האידיאולוגי. חופשת לידה ללא תשלום, כלומר ההבטחה לחזרה למקום העבודה הקודם, שניתנת בחלק מהמדינות כצורה יחידה של חופשת לידה ובחלק אחר בנוסף לחופשת הלידה בתשלום, אף היא באה בכדי למנוע פגיעה במצב הכלכלי של המשפחה מלידת הילד ובכדי לשפר במידת מה את מצבן של האמהות שהקריירה שלהן בדרך כלל נפגעת יותר מלידת ילד מאשר זו של הגבר.

מבין המדינות המערביות, בולטת ארה"ב בהיעדרה של חופשת לידה בתשלום, אלא רק חופשת לידה ללא תשלום למשך 12 שבועות בלבד. שוודיה נחשבת כמדינה עם חופשת הלידה הנרחבת ביותר: 10 ימים לפני הלידה ו-16 חודשים אחריה, מתוכם עד שלושה חודשים של שני ההורים במקביל. גרמניה בולטת עם תוספת של שלוש שנים חופשת לידה ללא תשלום, בנוסף ל-14 שבועות בתשלום, מה שמשקף מניע אידיאולוגי המבקש נוכחות הורית – בד"כ של האם – במשך שלוש השנים הראשונות בחיי הילד. עם 14 שבועות בתשלום ושנה ללא תשלום, ישראל ממוקמת בהשוואה הבינלאומית במקום מעל לממוצע, גם בהשוואה למרבית מדינות אירופה. יצוין שברוב המדינות מוענקת זכות זהה לחופשת הלידה גם למשפחה המאמצת ילד.

בשנים האחרונות, שינויים בחקיקה סביב חופשת הלידה היו רק לכיוון של שיפור שרות זה, זאת על רקע שוויון הולך ומתקדם בין המינים בעולם המערבי. חופשת הלידה מצויה בקונצנזוס הציבורי, גם בקרב גורמים שמרניים וגם אחרים, והדיון בסוגיה זו מאופיין על ידי העדר אמוציות וריבוי רציונליזם.

### משפחה ועבודה

תמונה דומה קיימת גם בתחום של ההגנה על משפחות עם ילדים, נשים הרות או מניקות, הורים בתקופה הראשונה אחרי לידת ילד, הורים לילדים חולים או נכים בשוק העבודה, במהלך לימודים אקדמיים או הכשרה מקצועית. בתחום זה, בד"כ לא קיים שוויון בין המינים, ומרבית הזכויות מוענקות בעיקר לאמהות. החקיקה בתחום זה ענפה ביותר ונעה מהגנת נשים מפיטורין, דרך ימי מחלת ילד, ועד לאיסור להעסיק נשים הרות ומניקות בעבודות העלולות לסכן את בריאותן או את בריאות הילד, לעתים עם מחויבות המעסיק לספק עיסוק חלופי שאינו מסכן, או לתת חופשה בתשלום חלקי.

המניעים העיקריים למדיניות זו הם רווחת הילד, המניע האמנציפטורי ומדיניות הרווחה. ישנן מדינות, כמו ארה"ב, המנסות – מסיבות של השקפת עולם כלכלית – לא להתערב בשוק העבודה. אולם, אישה או ילד שניזוקים, לדוגמא, בשל העסקת האם בעבודה עם חומרים מזיקים צפויים לפיצויים גבוהים ביותר על ידי המעסיק, מה שנתפס כרגולטור עצמי של השוק. בישראל נשים הרות ומניקות זכאיות להגנה מפני פיטורין. הטבות והגנות נוספות תלויות בארץ בהסכמי השכר הקיבוציים שחלים על יחסי העבודה.

## משפחות חד-הוריות

בכל העולם המערבי, משפחות חד-הוריות זוכות להגנה מפני אפליה וזכאיות לפחות לאותם התנאים כמו משפחות עם שני הורים. בנוסף, מעניקות מדינות רבות הטבות מיוחדות למשפחות חד הוריות, בד"כ הנחות מס, הקלה בתנאי הסף לקבלת הטבות חברתיות אחרות, כמו הבטחת הכנסה וכדומה, העדפה בסיוע בשכר דירה וסיוע מיוחד במימון מעונות יום לאמהות חד הוריות עובדות. בעבר, סוגיה זו הייתה שנויה במחלוקת מסיבות אידיאולוגיות, בעיקר בשל החשש בחוגים שמרניים לעודד את היווצרותם של משפחות חד הוריות. כיום, כ- 6% מהמשפחות בארץ הן משפחות חד-הוריות, הנשוואה לכ- 10% במוצע האירופאי וכ- 17% בארה"ב ובפינלנד. לאור עובדה דמוגרפית זו, גם ההטבות למשפחות חד-הוריות כבר אינן עומדות במוקד הדיון הציבורי וממניעים של רווחת הילד קיימת תמיכה חברתית רחבה לגבי מדיניות משפחה התומכת בקבוצה זו.

גם בישראל מוענקות למשפחות חד-הוריות הנחות מס והטבות אחרות, שמשוות למוצע האירופי. בארה"ב, שירותים והטבות למשפחות חד-הוריות מיועדות בעיקר למשפחות במצוקה, כמו אמהות קטינות, משפחות חד-הוריות עניות וקונסטלציות אחרות בהן קיים חשש שלום הילד. משפחות חד-הוריות שאינן נמצאות בקטגוריה רלוונטית כגון אלה, אינן זכאיות להגנה או לשירותים מיוחדים, אלא ביוזמה של הממשל המקומי או המחוזי.

### מעונות יום

סוגיית מעונות היום הציבוריים או המסובסדים באופן מלא או חלקי יוצרת דיון ציבורי נרחב ואמוציונאלי בכמה מדינות, בראש ובראשונה בגרמניה, אך גם בישראל ובמדינות דרום אירופאיות. באופן כללי, למרות שיעור הילודה היורד בכל המדינות הללו, קיים מחסור במקומות חינוך טרום-חובה מסובסדים ושווים לכל כיס. גורמים שמרניים מעכבים, מסיבות אידיאולוגיות ובטענה לרווחת הילד, את הרחבת השירותים הקיימים בכדי למנוע מאמהות לילדים קטנים את העתקת מוקד חייהן מגידול הילדים לתחומים אחרים, בד"כ לקריירה מקצועית. לאחרונה דוכאה יוזמה של השרה לענייני משפחה בגרמניה להקים מערך המבטיח מקומות חינוך במעונות יום לילדים מגיל שלוש, כלומר לאחר תום תקופת ההגנה של האם מפיטורין ממקום העבודה האחרון שלה. כיום, האחריות להקמה ולהפעלה של מקומות אלה חלה על הממשל האזורי, המחוזי והעירונית, כך שקיימים הבדלים משמעותיים בין מקום למקום ואין כל אחריות פדראלית לסוגיה זו. יש גם הטוענים שמאחורי המניעים האידיאולוגיים המוצהרים עומדים מניעים כלכליים של גורמים המעוניינים להוציא נשים משוק העבודה, ובכך לפקח על שיעור האבטלה הגבוה בגרמניה.

דוגמא לגישה אחרת היא צרפת, בה קיים היצע מספיק של מקומות במעונות יום מסובסדים, ובהתאם – שיעור התעסוקה של אמהות צעירות הוא בין הגבוהים באירופה. בצרפת גם קיימת פעילות ענפה של מעסיקים המעמידים לרשות אמהות עובדות מקומות חינוך לילדיהן הקטנים למשך כל שעות העבודה, ובכך משלימים את השירותים הציבוריים הקיימים. יצוין, ששיעור

הילודה בצרפת גבוהה יחסית למדינות בהן קיים מחסור במקומות חינוך טרום חובה מסובסדים, בעיקר בקרב אוכלוסיות חזקות ומשכילות. נראה, אפוא, כי ההיצע של מקומות מתאימים דווקא מעודד צעירים להרחיב את משפחותיהם, אם כי על חשבון הדגם המסורתי של האם עקרת הבית והאב המפרנס. בארץ וגם בארה"ב מוצעים מקומות חינוך כאלה בעיקר על ידי גופים התנדבותיים ומסחריים עם התערבות מינימאלית של היד הציבורית במקרה של שכבות אוכלוסייה חלשות. גם היקף שעות הטיפול היומי המוצע בסבסוד לא מאפשר לאמהות תעסוקה מלאה, אלא עבודה בחלקי משרה בלבד.

פרט למדינות הסקנדינביות וצרפת, בולט ביתר המדינות פער בין מציאות חיים קיימת של משפחות עם ילדים קטנים לבין קיבעון בהתפתחות מדיניות המשפחה, מה שגורם לכך שהדיון סביב אספקת מקומות חינוך טרום חובה מסובסדים הוא אחד מהזירות הפעילות ביותר של הדיון הציבורי על מדיניות משפחה.

#### משפחות בישראל: היבטים משפטיים\*

לא ניתן ליתן סקירה מלאה על מצב המשפחה בישראל ללא התייחסות להיבטים המשפטיים של הסוגיה. דוח זה איננו דוח משפטי, ואין הוא מתיימר ליתן סקירה מקיפה אודות המעמד המשפטי של המשפחה בישראל או להמליץ המלצות ביחס לרפורמות חוקיות הנדרשות בתחום זה. יחד עם זאת, המלצות הוועדה והסקירה בדו"ח זה משתלבים בתוך קונטקסט משפטי רחב יותר שעליו ראוי לומר מספר מילים.

הזכות להקמת משפחה היא זכות חוקתית בסיסית שהוכרה זה מכבר הן ברמת המשפט הבינלאומי והן בחוקות של מדינות מודרניות שונות. כך לדוגמא, סעיף 16 להצהרה האוניברסאלית בזכויות אדם של האומות המאוחדות, וכך לדוגמא בסעיף 23 לאמנה הבין-לאומית דבר זכויות אזרחיות ומדיניות משנת 1966. גם במשפט הישראלי קיימת הכרה במרכזיות מקומה של "המשפחה" ככלי לארגון החיים החברתיים, ולצידה גם קיימת הסכמה רחבה כי "למשפט תפקיד, ואף תפקיד מכריע, ביצירתן, בפירוקן, בארגון מחדש או בהגדרתן של משפחות, וכן בהסדרת היחסים המשפחתיים" (שמואלי, שוז, ואיילת בלכר-פריגת, 2007, בעמ' 2).

ואולם, גם אם מודעים לחשיבות המשפט בהסדרה חברתית של מוסד המשפחה, אין בכך להקל על הבנת קשרי המשפחה, שכן לפחות בישראל, ההסדרה החוקית של הנושא היא סבוכה ומורכבת. מדובר בערב רב של חוקים והסדרים, דתיים וחילוניים, מנדטוריים וישראלים, ישנים וחדשים כאחד. היטיב לסכם את המורכבות המשפטית של מוסד המשפחה בישראל פרופ' אריאל רוזן-צבי ז"ל, בהקדמה לספרו "דיני המשפחה בישראל – בין קודש לחול" (1990):

דיני המשפחה בישראל מעוגנים בהסדרים היסטוריים ובבסיסם איזון עדין: חברתי ופוליטי. כחלק מן המורשת ההיסטורית, ובמסגרת ההסדר החברתי-

\* תודה לעו"ד ד"ר ישראל דורון על כתיבת פרק זה

פוליטי המכונה בשם "סטאטוס-קוו", נשלטות סוגיות שונות מתחום דיני המשפחה על ידי הדין הדתי, חלק מן התחום מוסדר על ידי המשפט האזרחי. לעיתים ההסדר הוא מקביל, לפרקים הוא משלים – ובמקרים אחרים הוא כפול (עמ' 17).

מורכבות משפטית זו היא לא רק תולדה של מורכבות היסטורית-חברתית, אלא גם של מורכבות משפטית אשר במסגרתה, במשפט הישראלי למושג "משפחה" מובנים שונים בהקשרים חוקיים שונים. כפי שהיטיב לתאר זאת המלומד ד"ר בניציון שרשבסקי בספרו "דיני משפחה" (מהדורה רביעית, 1993):

בלשון המשפטית, לא תמיד משתמשים במושג "משפחה" במובן אחיד, אלא יש ולפי שטחים משפטיים שונים, מובנו שונה (עמ' 1).

לפיכך, הגם ש"דיני משפחה" במובנם הצר, חלים בדרך כלל רק על מי שמקיים "קירבה שיסודה או קירבת דם או נישואין", הרי שבפועל, דיני המשפחה בהקשרים שונים התרחבו עם השנים באופן שהוחלו לא רק על נישואין אזרחיים או מערכות חברתיות הידועות כ"ידועים בציבור", אלא גם על קשרים אנושיים המתרחשים במצבים של אפטרופסות, תלות, דאגה וטיפול.

בשנים האחרונות נדמה כי המתח בין המציאות החברתית הישראלית הדינמית והמשתנה, ובין מערך הדינים המורכב, הדתי, והלא עדכני – מחייבים את בתי המשפט לקבל החלטות לא פשוטות שמסבכות אף יותר את היכולת לשרטט את הגבולות המשפטיים הברורים של מוסד המשפחה. בשורה ארוכה של פסקי דין, בתי המשפט בישראל קבעו הלכות שניסו לגשר באמצעים פרשניים בין לשון החוק הישראלי ובין מה שמכונה "המשפחה הישראלית החדשה": החל מדיון במעמד של זוגות שנישאו בטקס נישואין אזרחי מחוץ לישראל, דרך התלבטות בהכרה בבן זוג הומוסקסואל לרשת את בן זוגו שנפטר מכוח חוק הירושה, דרך ההכרה בזכותן של זוג לסביות לאמץ ילד במסגרת חוק אימוץ ילדים, דרך שאלת ההחלה של חוק למניעת אלימות במשפחה על מקרה אלימות בין זוג בני אותו מין, דרך תביעתם של סבים וסבתות לקבל זכויות ביקור ביחס לנכדיהם וזאת אף בניגוד לרצון כלתם שהתגרשה מבנם, וכלה בדרישה לשנות את שם משפחתו של ילד לשם המשפחה של הידוע-בציבור של אחד מהוריו הביולוגיים – בכל המקרים הללו, בתי המשפט בישראל נאבקו ועדיין נאבקים לשרטט מחדש את גבולות דיני המשפחה בישראל במציאות משתנה.

האתגר המוטל על כתפי מערכת החוק והמשפט בישראל בכל הנוגע למתן מענה להיבטים חוקיים שונים של מוסד המשפחה התגבר לעין שיעור בשנים האחרונות גם על רקע ההתפתחויות הבינו-טכנולוגיות אשר שינו באופן מהותי את מפת היחסים הביולוגיים-משפחתיים: עולם המשפט נאלץ כיום להתמודד עם סוגיות "הי-טק" כגון האם לאישה רווקה הזכות להביא לעולם ילד בסיוע אם פונדקאית? האם יש לאפשר לאישה להרות מזרעו של בעלה המת? האם לאישה לאחר גיל הבלות הזכות להרות באמצעות הפריה חוץ רחמית כאשר אין לה למעשה כל קשר ביולוגי עם היילוד? או

האם במשפחה שבה שני גברים מגדלים ילדים יש לאפשר את עיגון ההורות על ידי מתן אפשרות של אימוץ? (שמואלי, שוז, ובלכר-פריגת, בעמ' 4).

מורכבות המצב המשפטי הישראלי בכל הנוגע למעמד המשפחה מחמיר אף יותר לאור המתח המשפטי ההולך וגובר בין הרצון להמשיך ולכבד את האוטונומיה ההורית והמשפחתית, ולהמשיך ליתן הכרה חוקית ב"זכותה" של המשפחה הגרעינית "לעצב" את יחסיה הפנימיים הייחודיים ללא מעורבותה של המדינה ומערכת המשפט-מחד; ומאידך – ההכרה בקיומו של אינטרס ציבורי להגן על יחידים בתוך המערכת המשפחתית, שזכויותיהם עלולים להיפגע בצורה חמורה במידה והחברה לא תתערב במעגלי ההחלטות המשפחתיים. דילמות כגון אלה אפשרו לאורך השנים לבתי המשפט בישראל לא רק לאשר הוצאת קטינים מביתם ולמסור אותם לאימוץ (מצב דברים שהינו פשוט יחסית שכן מעוגן בחוק אימוץ ילדים); אלא אף אפשרו בשנים האחרונות להתערב בהחלטות הורים אשר רצו, לדוגמא, מתוך אמונתם ותפיסת עולמם שלא להעניק טיפול רפואי מציל חיים לילדיהם; להתערב בהחלטות הורים ולאסור עליהם להשתמש בענישה גופנית ככלי לחינוך ילדיהם; או אפשרו תביעות נזיקין של ילדים בוגרים כנגד הוריהם בטענה שהזניחו אותם או פגעו בהם בקטנותם.

לסיכום ניתן לומר כי בשל מורכבות מארג ההסדרים החוקיים – בסופו של יום החקיקה והפסיקה הישראליים אינם מצליחים תמיד ליתן תשובות הולמות ומקיפות לצרכים החדשים של מוסד המשפחה בישראל. הם נתונים במקרים רבים לסד בלתי אפשרי של אילוצים פוליטיים וחוקיים שאינם מאפשרים להם לעצב פתרונות ברורים ומקיפים לסוגיות החברתיות העדכניות והדינמיות ששירותי הרווחה נתקלים בהם לעיתים כה קרובות. לפיכך, לפחות בכל הנוגע למימד המשפטי, האתגר הוא כפול: מחד – ראוי להמשיך ולפעול להסדרה חקיקתית ברורה וקוהרנטית של מוסד המשפחה. הדוח הנוכחי אינו עוסק באתגר זה – ויסתפק בהצטרפות לאלה הקוראים להסדרה מקיפה ועדכנית של מוסד המשפחה בחקיקה הישראלית.

מאידך, התמונה המשפטית שתוארה לעיל מדגישה את הצורך לפעול לצד מערכת המשפט לשם המשך יצירה וגיבוש של מערך שירותים חברתיים מודרניים המשקפים מודעות לדינמיות ולהשתנות של מושג המשפחה בחברה הישראלית, תוך מתן מענה לצרכים שימנעו – ככל הניתן – את הצורך בהזיקקות במערכת המשפטית הפורמאלית ככלי למציאת הפתרון. על אתגר זה הדוח הנוכחי מנסה ליתן מענה.

## 2. מודלים ורמות של נזקות

### משפחות מצוקה

במרבית המדינות, וכך גם בישראל, אחריות החברה לחבריה – המשתקפת במדיניותה – מכוונת בראש ובראשונה לאנשים ולמשפחות במצוקה. כל מדיניות חברתית וכל מערך השירותים החברתיים מכוונים לסיוע לאלה הנמצאים במצוקה. אולם ההגדרה והאפיון של 'מצוקה' אינם דברים של מה בכך. במאמרו "המצוקה פנים רבות לה" סוקר בן-אריה (2006) את ההמשגה של מצוקה ואת השינויים שעברה בעיצוב מדיניות הרווחה בישראל. בבסיסה, הגדרת המצוקה נשענת על **מחסור** (deprivation): בני אדם נמצאים במצוקה כאשר חסרים להם סוגי המזון, הביגוד, הדיור, הציוד הביתי, החימום, החינוך, העבודה והתנאים החברתיים המקובלים. מצוקה כזאת יכולה להיות מוגדרת **אבסולוטית**, היינו – חסר קיומי ממשי והעדר מינימום לקיום; נורמטיבית, היינו, מחסור ביחס לנורמה קיימת, כפי שהיא מוגדרת על-ידי מומחים, אנשי מקצוע, או קונצנזוס חברתי; או **יחסית**, כלומר – חוסר משאבים ביחס לרוב החברה או למצבן של קבוצות אחרות. מתוך כך, תפיסת המצוקה כוללת הן מרכיבים **אובייקטיביים** וברי-מדידה, והן מרכיבים **סובייקטיביים**, כגון רגשות קיפוח והעדר יוקרה. היא אפוא רב-ממדית ורבת פנים.

ועדת כץ (1972), שדנה במושג המצוקה, קבעה שאין באפשרותה להציע הגדרה מדעית-אוניברסאלית למושג זה, בשל משמעותו הסובייקטיבית והאובייקטיבית ומשום היותה של מצוקה תלויה בתנאים של כל חברה ובהתאם למצבם המיוחד של פרטים או קבוצות. "מה שמאפיין את אלה הנתונים במצוקה הוא שליטתם המוגבלת מדי במשאבים חומריים ולא חומריים במסלול חייהם, בהשוואה לקבוצות אחרות שאינן נתונות במצוקה" (בן אריה, 2006, עמ' 48). מדובר אפוא במחסור רב-מימדי במשאבים כלכליים (הכנסה, כסף, נכסים) וחברתיים (חינוך, סיכוי לניעות חברתית, השתתפות חברתית, יוקרה, תדמית עצמית).

למרות ההסכמה שהמצוקה היא רב-ממדית, אובייקטיבית וסובייקטיבית כאחד, כלכלית וחברתית, המדיניות החברתית (ובהתאם – שרותי הרווחה) נוטה לתת משקל רב ביותר למרכיבים אובייקטיביים של מחסור כלכלי ומחסור במשאבים. כך, בתרגום המעשי של ועדת כץ הוגדרה המצוקה על פי ההכנסה לנפש, צפיפות הדיור, והשכלת ראש המשפחה. בעיקרה, זו הגדרה אובייקטיבית ויחסית. היא משקפת את התפיסה שהמצוקה היא מערכת תנאים העלולים להקשות על תהליך הגידול וההתבגרות של ילדים במשפחה, ושמי שנתון בה נמצא במצב נחות בהשוואה לרוב האוכלוסייה.

הגדרה זו לא השתנתה באופן מהותי במהלך השנים, והיא מהווה את ליבת שרותי הרווחה. אולם בשנים האחרונות, בעיקר מאז שנות ה-90, נוספה בעיית האלימות, ובמיוחד האלימות במשפחה, לחזית המדיניות החברתית. כך, תפיסת המצוקה הרווחת כוללת גם את האוכלוסיות החשופות לאלימות. פועל יוצא משינוי זה בתפיסת המצוקה בא לידי ביטוי בהוספת המרכיב של זכויות במקביל לצרכים, כמצבים אשר אי-מימושם יכול לגרום למצוקה (בן אריה, 2006).

כפועל יוצא של תפיסת המצוקה ושל המדיניות, מערכת הרווחה בישראל מכוונת בעיקרה למי שמוגדרים כנתונים במצוקה. הלכה למעשה, נראה כי כל מקבלי השירותים במחלקות הרווחה הם אלה המוגדרים כסובלים ממצוקה, אף כי לא כל מי שנתון במצוקה נמנה על מקבלי השירותים. בניסיון לאפיין את משפחות המצוקה, כץ ועמיתיה (1994) ניתחו נתונים של 47,000 משפחות אשר פנו לשרותי הרווחה בשנים 1989-1990. הממצאים הראו כי קיים אשכול נתוני רקע המאפיין משפחות כאלה: הכנסה והשכלה נמוכות, מוצא מיבשות אסיה ואפריקה, וריבוי צאצאים

בשעה שעיקר ההתייחסות למצוקה – הגדרתה, אפיונה, מדידתה, והמדיניות הנובעת ממנה – מקושרת למושג המחסור (deprivation), היינו, למצוקה **כלכלית וחברתית**, המושג מופיע בספרות המקצועית גם במובן של **מצוקה נפשית** (distress), הן ברמת הפרט והן ברמת המשפחה. מנקודת מבט זו, משפחה נמצאת במצוקה כאשר המשאבים העומדים לרשותה – משאבים אישיים, משפחתיים, וחברתיים – אינם מספיקים לצורך התמודדות עם דרישה לשינוי המתחוללת עקב אירוע או נסיבות חיים (למשל, מחלה קשה או נכות, הולדת ילד עם נכות פיזית או התפתחותית, פיטורין או אבטלה מתמשכת, הגירה). מצוקה יכולה להיות קלה יחסית, או בת-חלוף, אם מידת השינוי הנדרש אינה גבוהה ו/או כאשר המשפחה יכולה לגייס משאבים נוספים מתוכה או מחוצה לה. למעשה, כל המשפחות עוברות מצבים התפתחותיים-נורמטיביים (כגון, מעבר להורות, יציאת הילדים מהבית, יציאה לגמלאות) שבעקבותיהם קיימת מצוקה, אולם מרבית המשפחות מתמודדות בהצלחה עם שינויים כאלה, כמו גם עם אירועי חיים בלתי-נורמטיביים, וחוזרות לתפקוד תקין. אולם כאשר האירועים דורשים שינוי גדול או ממושך (כגון, מחלה כרונית, אבטלה ממושכת), וכאשר משפחות אינן מסוגלות לגייס את המשאבים הנחוצים, נפגעת יכולת התפקוד של המשפחה. מנקודת מבט זו, משפחות מצוקה הן אלה שחל בהן ליקוי מתמשך בתפקוד בכל או בחלק מרמות הפעולה הנורמטיביות: תפקוד הורי ויחסי הורה-ילד, תפקודי ילדים, יחסים בין-אישיים, תפקוד ביתי, תפקוד תעסוקתי, עבריינות, התמכרויות, אלימות במשפחה, ועוד.

אף כי מצבים אלה אינם נכללים בהגדרת המצוקה כפי שנדונה לעיל, הם נכללים, חלקית, במדיניות החברתית ובשרותי הרווחה. **אולם נראה כי שרותי הרווחה ממוקדים בתוצרי המצוקה והפרעות התפקוד, כגון ילדים ונוער בסיכון, נערות במצוקה, אלימות במשפחה (כלפי ילדים, כלפי בת-זוג), ואינם מכוונים די הצורך לתפיסת המשפחה במצוקה כמכלול.** יתרה מזו, הידע המקצועי והמדעי המצטבר יכול כיום לזהות מצבי סיכון למצוקה ולמשבר. **מדיניות חברתית שתכוון למניעתה של מצוקה במשפחה ותציע שרותי טיפול ומניעה טרום-משבריים עשויה למנוע חלק נכבד ממצבי המצוקה המטופלים כיום בשרותי הרווחה.**

### משפחות שברירות

קבוצות אוכלוסייה שלא זוכות להתייחסות מספקת של המערכות הציבוריות הן כאלו שאין בהן סימפטומים בולטים ואינן מוגדרות כמשפחות במצוקה, למרות שמאפייניהן ידועים כמנבאים מצוקות עתידיות. בעיה זו עולה לעתים לתודעה הציבורית בעקבות אירועים קיצוניים ובודדים,

כמו פגיעה בילדים על ידי הוריהם, הזנחה קיצונית שלא דווחה, או התעללות מתמשכת שלא טופלה, שלאורם מואשמות המערכות החברתיות בעיוורון, חוסר גמישות ואוזלת יד. אירועים אלה מייצגים קבוצת משפחות גדולה הרבה יותר: **משפחות שבריריות** (fragile families). ההקשה מהמקרים הבולטים הבודדים לקבוצת אוכלוסייה רחבה יותר, הוא אחד המאפיינים הבולטים של הגישה.

הפרויקט הגדול ביותר שביקש להתייחס למשפחות שבריריות וגם טבע במידה ניכרת את המונח היה ה- The Fragile Families and Child Wellbeing Study (FFCWB) שנערך בארה"ב בין השנים 1998-2000 (CRCW, 2008). בו נעשה מעקב אחרי 5000 ילדים ממשפחות שבריריות בכמה ערים גדולות בארה"ב. בעיקרו של דבר, הפרויקט התמקד במשפחות, במיוחד בקרב מיעוטים ובערים הגדולות, שבהן גיל הורים צעיר מאד, העדר דמות אב קבועה, קשיי דיור ופרנסה, וחוסר יציבות משפחתית. פרויקטים אחרים נועדו לזיהוי ואיתור משפחות בסיכון והטיפול בהן לשם מניעה מוקדמת ככל הניתן של היווצרות מצוקה עמוקה. הנחת היסוד בכל הפרויקטים הללו הוא כי קיימות משפחות הממוקמות בין נורמה לבין פתולוגיה, הזקוקות להתערבות מידי החברה, אך אינן נהנות ממרבית השירותים הקיימים. אחת המשימות המרכזיות היא לזהות משפחות שבריריות, שהרי שברירותן נובעת דווקא מכך שאינן מוגדרות די הצורך בכדי שהשירותים הציבוריים יתייחסו אליהן. קיימת, אפוא, הנחת יסוד נוספת – ונכונה למרבית המדינות המפותחות בעולם המערבי – כי בכוחם של השירותים הקיימים לסייע למשפחות הללו ולמנוע מהן מצוקה עתידית, בתנאי שיזוהו ויאותרו. עם זיהוין ואיתורן והבאתן לידי טיפול הגורמים המוסמכים, המשפחות השבריריות למעשה חדלות מלהיות שבריריות.

המודל הבסיסי לזיהוי ואיתור משפחות שבריריות כולל שלושה מרכיבים: תפיסה (perception), פענוח והתרעה. לשם **תפיסה** חייבים הגורמים האחראיים להגדיר תחום או נושא להתייחסות. תחום זה יכול להיות על פי **הגדרה גיאוגרפית**, כגון יישוב בו מעסיק גדול סגר מפעל ושחרר עובדים רבים לאבטלה, יישובים מוכי אסון, או שכונות מצוקה ידועות; על פי הגדרה של **קבוצת אוכלוסייה**, כגון משפחות חד-הוריות, משפחות עם ילד נכה, מהגרים, או משפחות עניות; או על פי **שלבנים התפתחותיים קריטיים**, כגון הורות ראשונה, יציאה לגמלאות או כניסה של ילדים למערכת חינוך החובה. בנוסף, יש להגדיר אינדיקטורים ברורים, כגון אירועים הניתנים לצפייה או אף למדידה, שעל בסיסם ניתן לקבל החלטות. בקרב אנשי המקצוע ואנשי המדע קיימת הסכמה לגבי מספר רב של אינדיקטורים רלוונטיים. אולם, במציאות, חלק מהאירועים נסתרים מפני הגורמים הציבוריים, או שהם רלוונטיים רק בשילוב עם אינדיקטורים אחרים. כך, לדוגמא, יודעים במוסד לביטוח לאומי על אבטלתם של הורים, אך לא קיימת ידיעה על תפקוד הורי, על התנהגויות חריגות של ילדי המשפחה במערכת החינוך, או על בעיות רפואיות של אחד מבני המשפחה. רק צירוף כל המידע ביחד יכול לחשוף את השבריריות של המשפחה. מאחר ורמת המורכבות כה גבוהה, יש להפעיל שיטתיות, דרכי איסוף מידע מסודרות, על מנת שניתן לעקוב אחרי האינדיקטורים בזמן אמת ולהביא את המידע לגורמים שצריכים לפענח אותו.

**בפענוח**, מתבצעת הצלבה בין אינדיקטורים שונים על בסיס מודלים קבועים מראש. על פי מודלים אלה, קיום או אי-קיום של אינדיקטורים בשילוב מסוים ובעוצמה מסוימת מתפענח כסימן למידת השבריריות של משפחה. מודלים אלה מתבססים לעתים על התנסות עם מקרים חריגים. ממקרים כאלה ניתן להקיש על כך ששילובים מסוימים של אינדיקטורים מצביעים על רמת שבריריות גבוהה יותר של המשפחה, קרי: על סיכון מוגבר להיווצרות מצוקה עתידית.

**ההתרעה** היא החלק בו מופעלים הגורמים המטפלים לסיוע המשפחה השברירית. במרבית המקרים, די בכך להפעיל מערכות קיימות. אולם, ככל שזיהוי ואיתור משפחות שבריריות מתקדם ומשתכלל, מתפתחים גם שירותים מיוחדים המותאמים במיוחד למשפחות השבריריות ואף שירותים המיועדים למנוע את המעבר של משפחות מנורמטיביות לשבריריות.

אחד מעמודי התווך של הפרויקטים לזיהוי ואיתור משפחות שבריריות הוא **שיתוף הפעולה בין מוסדות וגורמים** שבדרך כלל אינם מחליפים ביניהם מידע בצורה שוטפת. שיתוף פעולה מסוג זה מעורר לעיתים סוגיות ומכשולים חדשים:

(א) **ריכוזיות מול אוניברסאליות**. מערכות השירותים הציבוריים, לרבות רווחה, חינוך ובריאות, שואפים במרבית המדינות במערביות המודרניות להתמקצעות ולהתמחות. קיימים שלל שירותים ממוקדים וספציפיים לאוכלוסיות שונות ולצרכים שונים. אמנם, שירותים אלה מאורגנים, לעתים, במערך היררכי כולל, אך לא בהכרח קיימים ביניהם שיתופי פעולה והחלפת מידע. להיפך: ככל שישנם יותר שירותים ספציפיים, הנתק ביניהם הולך וגדל. במרבית המקרים החריגים שהוזכרו לעיל, אחד הממצאים העיקריים היה, בדיעבד, כי חוסר שיתוף פעולה בין הגורמים המעורבים אפשר הידרדרות מצב המשפחה עד כדי אסון. אי-לכך, פרויקטים לזיהוי ואיתור משפחות שבריריות אמורים להיות מלווים בתוכניות הכשרה, הסברה והסבה של עובדים לחשיבה ולעשייה כוללת ורחבה. לכך שתי גישות עיקריות: הקמה של גוף מתווך נפרד, שכל תפקידו לנהל את התקשורת ואת שיתוף הפעולה בין המוסדות הקיימים, או הכשרה והסברה בקרב עובדים קיימים במוסדות השונים. הגישה הראשונה אמנם קלה יותר לביצוע, אך דורשת משאבים כלכליים רבים יותר. בנוסף יש המבקרים גישה זו בכך שהיא יוצרת בדיוק את מה שהיא מנסה למנוע: הקמה של גוף ריכוזי המתמחה בפעולות מעטות ומצומצמות ואינו צומח מהשטח. הגישה השנייה מקשה על הקמת פרויקטים רלוונטיים, בגלל הצורך לעקוף התנגדויות בשטח. המערכות הקיימות מתאפיינות בקושי לשנות את גישתם המקצועית ולאמץ דרכי פעולה חדשות. כמו כן, צפויות בעיות של ביזור אחריות על פני גורמים רבים, אחד המכשולים הנפוצים במערכות הקיימות.

(ב) **צנעת הפרט מול החלפת מידע**. צנעת הפרט הינה זכותו של כל אזרח, מעוגנת ומוגנת על ידי חקיקה, וכיום מושרשת היטב בשטח. לשם זיהוי ואיתור של משפחות שבריריות, החלפת מידע בין הגורמים השונים הינה חיונית ואין כל אפשרות לוותר עליה. המבקרים של פרויקטים מסוג זה טוענים, כי על מזבח הגנת המשפחה מפני מצבים משבריים נדירים יחסית תוקרנה זכויות אזרח מרכזיות. תומכי הגישה טוענים, כנגד, כי החלפת המידע הינה שיטתית ויכולה להתבצע בחלקה הגדול ללא פרטים מזהים. כמו כן, הם רואים במצב הנוכחי, בו אזרחים אינם יכולים ליהנות משירותים ציבוריים קיימים בשל כשלים ארגוניים וחוסר שיתוף פעולה בין הגורמים, פגיעה

חמורה בזכויות האזרח. כיום, אין חקיקה מספקת במרבית מדינות אירופה כדי לתת מענה הולם לסוגיה זו. פרויקטים בודדים זכו לתקנות מיוחדות מוגבלות בזמן, בדרך כלל הוראות מידי שר, למתן גושפנקא חלקית.

(ג) **אפקטיביות מול שלמות.** ההפעלה של פרויקטים לזיהוי ואיתור משפחות שברירות, במתכונת הקיימת כיום, דורשת שלבי עבודה נוספים בשירותים הקיימים. נכון להיום, מאמצים אלה מכוונים בעיקר לאיתור משפחות העלולות להפוך למקרים חריגים ולמנוע מהם אסון. הפרופורציה בין ההשקעה הדרושה לבין התוצאות הנראות לעין אינה ניתנת להשוואה אל מול היעילות של השירותים הקיימים. לא אחת, מדווחים מפעילי הפרויקטים על מספר קטן ביותר של הצלחות מוכחות גם כעבור שנים. יחד עם זאת, הפקת הלמידה ממקרים אלה חוזרת גם אל השירותים הקיימים ומסייעת למשפחות רבות, מעבר לאלה המטופלות ישירות במסגרת הפרויקט. ייתכן אף שלאורך זמן יוכלו פרויקטים כאלה להוביל לשינויים מעמיקים יותר במערך השירותים הקיימים מהם ייהנו, בסופו של הדבר, משפחות רבות.

מספר פרויקטים ושירותים לדוגמה הם (א) **פרויקט Families First** בדרום וואלס, אוסטרליה, המכוון למניעה ולהתערבות מוקדמת בחיי משפחות צעירות, ואשר הראה את היעילות בהשקעות מנע והתערבות מוקדמת לצמצום הניכור החברתי של משפחות וגלישתן לשולי החברה, ושיפור תפקודי ילדים ומשפחות במיוחד בקרב אוכלוסיית האבוריגינס, המהווה את אוכלוסיית המיעוט החלשה. (ב) **פרויקט חיזוק מיומנויות הוריות במשפחות צעירות** בגלזן-קירכן, גרמניה, המהווה חלק מתוכנית-על להתרעה חברתית מוקדמת, בו משתתפים גורמים ציבוריים ופרטיים גם יחד המעורבים בחיי אוכלוסייה זו, כגון: בתי חולים, רופאים פרטיים, מיילדות, מפעילי פעוטונים והמשרד לרישום אוכלוסין, וכן וועדים שכונתיים המתווכים בין המשפחות לבין הגורמים. הפרויקט הצליח לספק ל- 85% מההורים הצעירים מידע חיוני ולשפר את המיומנויות ההוריות שלהם, וכן העביר כמה מהן לידי התערבות אינטנסיבית מניעתית, תוך שימוש בשירותים מקומיים משולבים ומאורגנים על ידי וועד מקומי מיוחד. (ג) **פרויקטים לאיתור ולבדיקת אינדיקאטורים** המופעלים בכמה רשויות מקומיות בגרמניה, במטרה לפתח כלים לזיהוי מוקדים חברתיים המגבירים סיכונים למשפחות בכלל ולילדים בפרט. במסגרת זו, נאסף מידע ציבורי, מידע חצי-ציבורי ומידע פרטי המאפשרים לזהות תהליכים חברתיים ומיפוי המצוקה החברתית ביישוב והפעלה של שירותים מותאמים. למשל, יריד תעסוקה שכונתי מושך הורים מובטלים להגיע למקום, שם ממתניים להם עובדים מקצועיים שמבררים עמם סוגיות הקשורות לבעיות עם ילדיהם בבית הספר, בעיות דיור, וכדומה, ומפנים אותם לקבלת השרות ההולם. או הפעלה של פינת משחק מאובזרת, בהדרכת מטפלות מקצועיות, המושך אמהות עם ילדים קטנים באזור בו רמת ההכנסה נמוכה, צפיפות הדיור גבוהה, ושיעור הילדים בפעוטונים נמוך. פינת משחק משמשת גם לבדיקה ראשונית על ידי רופא ילדים, לתצפית על ידי פסיכולוג התפתחותי, מקום לקבוצת תמיכה לאמהות צעירות, או כל דבר אחר שמאפשר לתווך בין השירותים לנזקקים. פרויקט אחר מתמקד בבעיות התנהגות של ילדים ובני נוער במסגרות החינוך ומציע כלים לאיסוף מידע שיטתי על ידי מספר גורמים שניתנים להפעלה ללא הכשרה ממושכת על ידי בעלי התפקידים שונים. גם כאן מצליבים בין מידע ממספר רב של גורמים, ובכלל זה גם מידע ציבורי אודות המרחב החברתי.

הדוגמאות לעיל מראות כמה דרכים אפשריות להביא את הקונספציה של המשפחה השברירית לידי מימוש בשטח. מהפרויקטים הקיימים ניתן גם ללמוד שיש מקום לשלב מקורות מידע לא שגרתיים, להגביר מודעות בקרב מספקי השירותים לגבי שירותים רלוונטיים אחרים ולהפעיל מערכות מקומיות תוך כדי שיתוף פעולה מרבי. ללא ספק, יש מקום להגמיש את המבנים המערכתיים של ספקי השירותים, כך שכל משפחה תוכל לקבל את חבילת השירותים שלה בהתאמה אינדיבידואלית. גם משפחות שבריריות לא מוגדרות על ידי כך שהן שבריריות. כל משפחה שברירית במידה זו או אחרת. תפקידם של מספקי השירותים הוא לאבחן את מידתה ומרקמה של השבריריות של כל משפחה ולהציע לה את המענים המתאימים ביותר.

### 3. משפחות בישראל ובשרותי הרווחה

#### מגמות כלליות המשפיעות על רווחתן של משפחות

משפחות בעולם המערבי, ובישראל בכלל זה, נתונות לשינויים אוניברסאליים בתחומים רבים, כמו טכנולוגיה, רפואה, כלכלה, אתיקה ופוליטיקה גלובלית. במידה רבה, מדינת ישראל חשופה לכל התהליכים המתרחשים כיום בחברות המתועשות. מכאן, גם התהליכים שעוברים על המשפחה הישראלית הם ברי השוואה לאלה שעוברים על משפחות באירופה או באמריקה. עם זאת, לישראל מספר מאפיינים המושרשים בהיסטוריה של המדינה ושל העם היהודי, במציאות הביטחונית והגיאופוליטית, שחייבים להילקח בחשבון על ידי מי ששואף להבין את מציאות החיים של משפחות בישראל.

התארכות תוחלת החיים, לדוגמה, שינתה את המבנה הדמוגרפי בחברה האנושית, ובכך גם את המבנה של המשפחה. בישראל, קרוב ל-10% מסך האוכלוסייה הינם בני +65 וקצב גידולם כפול מזה של האוכלוסייה הכללית. מתוך כך, לצרכים ולמאפיינים הייחודיים של האוכלוסייה המבוגרת, כמו הכנסה נמוכה, בריאות ירודה, צורך מוגבר בטיפול ובהשגחה, יש נוכחות גוברת בקרב משפחות רבות יותר. בו בזמן, יורד שיעור הילודה, עולה גיל האם בעת הלידה הראשונה, וקטנה המשפחה הגרעינית. בהשוואה בינלאומית, שיעור הילודה בארץ אמנם עדיין יחסית גבוהה ועומד כיום על 2.9 לידות לאלף תושבים, אך תהליך הירידה בשיעור הילודה ברור וקיים בכל המגזרים של האוכלוסייה. הגודל הממוצע של משפחה עומד כיום על 3.5 נפשות באוכלוסייה היהודית ועל 4.9 במשפחה הערבית, כאשר בשני המגזרים המגמה היא לכוון הירידה.

במרבית מדינות העולם המערבי פוחתת התמורה לעבודה וגדל שיעור האבטלה. מספר הולך וגובר של עובדים זרים יוצר תחרות קשה על מקומות עבודה לעובדים בלתי מקצועיים והטכנולוגיה המתקדמת שינתה את מאזן ההיצע והביקוש בשוק העבודה. מאחר ומרבית המשפחות מסתמכות על כוח העבודה של ההורים כמקור פרנסה עיקרי, לתהליכים אלה השלכות משמעותיות על תכנון וחיי המשפחה. יותר ויותר משפחות מתמודדות עם אבטלה וירידה בהכנסות מעבודה. תהליך זה בולט במיוחד בקרב מיעוטים וכן בקרב האוכלוסייה החרדית, בה קרוב ל-80% מהגברים אינם משתתפים בשוק העבודה. עבור משפחות ישראליות רבות, תהליכים אלה יוצרים פערים חברתיים הולכים וגדלים, מהווים איום להידחק לשולי החברה ומתחת לקו העוני. בסך הכול, מעל 19% מהמשפחות בישראל וכ-29% מסך כל הילדים חיים מתחת לקו העוני, אך הנתונים שונים במגזרים השונים באוכלוסייה: כ-15% מהמשפחות בקרב המגזר היהודי וכ-48% בקרב המגזרים הלא-יהודיים; כ-18% ממשפחות העולים החדשים, כ-22% ממשפחות קשישים, וכ-2 מהמשפחות החד-הוריות.

לפער חברתי-כלכלי זה מתווספים פערים אחרים, שהם תוצאה של ההטרוגניות החברתית. כיום, המבנה הדמוגרפי של מרבית החברות בעולם המערבי הטרוגני יותר מאשר לפני מספר דורות. אך תופעה זו קיצונית מאד במדינת ישראל. מעבר לחלוקה בין יהודים וערבים בחברה הישראלית,

מתחלקת האוכלוסייה היהודית גם בין חילוניים לדתיים, בין וותיקים לעולים חדשים, בין עדות המזרח לעדות אשכנז, בין תושבי מרכז הארץ לבין תושבי פריפריה וקו העימות. גם המצב הביטחוני המורכב יוצר מציאות מיוחדת בישראל בה משפחות רבות חיות תחת איום פיזי תמידי של טרור ומתקפות טילים ומספר המשפחות השכולות גבוה מ-20,000.

הידע הקיים בידי מקבלי ההחלטות ומעצבי המדיניות קובע במידה ניכרת את היכולת שלהם להגיב לתופעות ולשינויים חברתיים וליצור את השינויים הדרושים בכדי לספק לאוכלוסייה בכלל ולמשפחות בפרט את צרכיהם החיוניים. בחברה מורכבת ומודרנית, כמו מדינת ישראל, מאגרי נתונים ממוחשבים ומתעדכנים הינם כלי לאספקת המידע הנחוץ. שניים מהמקורות החשובים ביותר בכל הנוגע למצבן ורווחתן של משפחות בישראל הם נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומאגר נתוני היסוד של משרד העבודה והרווחה. אי לכך, הוועדה בחנה את שני מאגרי הנתונים האלה על פי תוכן, מבנה וטיב הנתונים שהם מכילים אודות משפחות בישראל, בכלל, ומשפחות בטיפול משרד הרווחה, בפרט.

### משפחות בישראל - נתונים

עבור הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הגוף האחראי על פי פקודת הסטטיסטיקה [נוסח חדש], התש"ל"ב-1972 לאסוף ולעבד נתונים אודות האוכלוסייה ופעילויותיה, משפחה אינה קיימת כיחידת מדידה. יחידת המדידה של הלשכה הינה **משק הבית**, המוגדר כקבוצת אנשים הגרים רוב ימות השבוע באותה דירה ויש להם תקציב הוצאות משותף למזון או כאדם הגר לבד. מבדילים בין משקי בית משפחתיים ומשקי בית בלתי-משפחתיים. משקי בית משפחתיים הם כאלה בהם חיה לפחות משפחה אחת, ואילו משקי בית בלתי-משפחתיים הם אלה של אדם אחד או של כמה אנשים שאין ביניהם קשר משפחתי. **משפחה** (גרעינית) מוגדרת כשני אנשים או יותר הגרים באותו משק בית, וקשורים זה לזה כבעל ואישה, כהורה וילד או כזוג ללא נישואים. סוגי המשפחה העיקריים הם: זוג בלבד, זוג עם ילדים או הורה יחיד עם ילדים. סוגי משפחות נוספים שהוגדרו הם: משפחה של אחים הגרים יחד ללא הוריהם, ללא בני זוג וללא ילדים משלהם, וכן משפחה של סב ו/או סבתא ונכדים בלבד ללא הוריהם (מדינת ישראל, 2008).

לרגל יום המשפחה 2007 פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מספר מסמכים המרכזים נתונים סוציו-דמוגרפיים אודות משפחות בישראל. נכון לשנת 2006 חיות במדינת ישראל 1.66 מיליון משפחות שהן כ- 81% מסה"כ משקי הבית. 93% ממשקי הבית המשפחתיים הם משקי בית של משפחה אחת בלבד, ב- 4% ממשקי הבית חי אדם נוסף שאינו בן משפחה, ובכ- 3% ממשקי הבית המשפחתיים חיות שתי משפחות או יותר. ממשקי הבית הבלתי-משפחתיים, כ- 91% הם משקי בית של אדם בודד.

## לוח 1 : משקי הבית בישראל

סה"כ משק הבית	100.0%
משקי בית משפחתיים	80.5%
משקי בית עם משפחה אחת בלבד	75.6%
משקי בית עם משפחה אחת ואנשים נוספים	2.9%
משקי בית של שתי משפחות ויותר	2.0%
משקי בית לא משפחתיים	19.5%
מהם : משקי בית של נפש אחת	17.7%

מתוך משקי הבית המשפחתיים, כ- 23% הם משקי בית של זוג ללא ילדים, כ- 64% של זוגות עם ילדים וכ- 12% של הורה אחד עם ילדים. לכ- 79% מהזוגות (עם ילדים) יש ילדים מתחת לגיל 17.

## לוח 2 : סוגי המשפחות בישראל

סוג משפחה	משפחות (אלפים)	משפחות (אחוזים)
סה"כ	1,659.5	100.0%
זוגות ללא ילדים	378.6	22.8%
זוגות עם ילדים (בכל גיל)	1,064.4	64.1%
מהם : זוגות עם ילדים עד גיל 17	842.1	50.7%
משפחות חד הוריות (עם ילדים בכל גיל)	204.0	12.3%
מהם : משפחות חד הוריות עם ילדים עד גיל 17	99.6	6.0%

לוח 3 מראה כי מתוך המשפחות החד-הוריות, 91% מההורים הן נשים. כ- 15% מהם נשואים החיים בנפרד מבן/בת זוגם, כ- 58% גרושים, כ- 13% אלמנים וכ- 14% לא נישאו. קיימת מגמה של עליה בשיעור ובמספר האמהות החד-הוריות הרווקות (כ-11,000 בשנת 2005). אחוז הילדים במשפחות חד-הוריות גבוה בעיקר בקרב עולי בריה"מ לשעבר (18%) ונמוך יותר בקרב כלל היהודים (9%) והערבים (4%).

## לוח 3 : משפחות חד הוריות

מין ההורה	100%
נקבה	91.0%
זכר	9.0%
מצב משפחתי	100%
נשוי/נשואה (פרוד/פרודה)	14.8%
גרושה	58.2%
אלמן/ה	13.2%
רווק/ה	13.8%

המשפחה הישראלית כוללת, בממוצע, 3.7 נפשות. הפער בין יהודים ובני דתות אחרות במספר הנפשות הממוצע במשק הבית הצטמצם בעשרים השנים האחרונות, אולם עדיין, במשקי הבית הערבים קיים שיעור גבוה יותר של אלה עם ארבעה ילדים או יותר (22%) מזה שבמשקי בית יהודים (5%). כ- 97% מהזוגות בישראל הם זוגות נשואים, והיתר – זוגות החיים יחד ללא נישואין. שיעור הזוגות החיים ללא נישואין עולה בהתמדה, אולם הוא עדיין נמוך בישראל בהשוואה למדינות המפותחות.

כ- 75% ממשקי הבית הם משקי בית עם מועסקים. בשנת 2006 הוציא משק בית בישראל על מצרכים ושירותים שרכש 11,133 ₪ בממוצע לחודש, ואילו ההכנסה הכספית הממוצעת נטו עמדה באותה תקופה על 10,074 ₪. עם זאת, 404,000 משפחות, המהוות 20% מהאוכלוסייה, ו-796,000 מן הילדים בישראל, המהווים יותר משליש מכלל הילדים, חיים מתחת לקו העוני. תחולת העוני הגבוהה ביותר היא בקרב משפחות מרובות ילדים ומשפחות חד-הוריות. כשליש (34%) מן המשפחות העניות הן משפחות של בוגרים בגיל העבודה שאינם עובדים, אולם ב-40% מהמשפחות יש מפרנס אחד, וב-5% יש שני מפרנסים. השאר (21%) הן משפחות של קשישים (קופי, 2007).

על-פי דו"ח מרכז טאוב (קופ, 2007), למרות ההתרחבות בכלכלית במדינה מאז אמצע 2003, נמשכת מצוקתן של משפחות בשכבות אוכלוסיה רבות, שפירות הצמיחה הכלכלית לא חלחו אליהן. גדלה הנשירה של בעלי השכלה נמוכה משוק העבודה, ומספר המשפחות העניות שראשן עובד גדל ב-4.7 אחוזים.

### משפחות ונזקקות בטיפול מחלקות הרווחה

להבדיל מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, האוספת נתונים על כלל האוכלוסייה, אוכלוסיית היעד של משרד הרווחה מוגבלת למקבלי שרותי המשרד. מאגר נתוני היסוד הוא מאגר המידע המרכזי של משרד הרווחה מורכב מנתונים הנאספים על ידי שרותי הרווחה המקומיים הפועלים במסגרת המשרד. מבנה טופס נתוני היסוד מבוסס על הסתכלות המתמקדת בשלושה גורמים עיקריים: (א) ראש המשפחה (ב) סוג בעיית הפנייה (ג) אזור גיאוגרפי. במרבית המקרים, מבנה זה אינו מאפשר ניתוח ברמת המשפחה.

בקובץ נתוני היסוד של כל מקבלי השרות בין השנים 1997 עד 2007 רשומים 1.29 מיליון אנשים (ראה לוח 4). כ- 410 אלף מתוכם רשומים כנתוני המשפחה הפונה לשרות וכ- 880 אלף כבני משפחה של הפונה. כ- 54% מנתוני המשפחה מתייחסים לפונה גבר, לעומת כ- 43% גברים בקרב בני המשפחה הרשומים. בני המשפחה הרשומים מתפלגים כדלהלן: כ- 10% הם ראשי משפחה, כ- 22% בני זוג, כ- 64% בנים או בנות, כ- 0.2% הורים, חותנים או נכדים, וכ- 4% בני משפחה אחרים. כחצי אחוז רשומים כאחרים, שאינם בני משפחה.

## לוח 4 : רשומים בנתוני יסוד

ס"ה"כ	בני משפחה	משפחה	ס"ה"כ	ס"ה"כ
(אלפים)	(אלפים)	(אלפים)	(אלפים)	(אלפים)
497.2	9.9%	87.1	410.1	ראש משפחה
194.4	22.1%	194.4		בן/בת זוג
561.6	63.8%	561.6		בן, בת
1.2	0.1%	1.2		הורה. חותן/ת
1.1	0.1%	1.1		נכד/ה
31.9	3.6%	31.9		בן משפחה אחר
3.1	0.4%	3.1		אחרים
<b>1,290.4</b>		<b>880.4</b>	<b>410.1</b>	
<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>68.2%</b>	<b>31.8%</b>	ס"ה"כ

כ- 69% מכל המטופלים בשרותי הרווחה וכ- 47% מראשי המשפחה הינם ילידי הארץ. ילידי ברה"מ לשעבר מהווים את הקבוצה השנייה בגודלה, עם 12% מסך כל הרשומים ו- 21% מראשי המשפחה. אחריה באים ילידי אסיה, עם כ- 5% וכ- 8%, ילידי צפון אפריקה וילידי מזרח אירופה עם כ- 4% וכ- 7% כל אחת, וילידי אתיופיה עם כ- 4% מסך כל הרשומים ומראשי המשפחה (ראה לוח 5).

## לוח 5 : ארץ לידה

רשומים בכלל	ראשי משפחה	
68.8%	47.4%	ישראל
8.7%	15.7%	אסיה-אפריקה <sup>(1)</sup>
3.8%	3.7%	אתיופיה
5.1%	10.2%	אירופה <sup>(2)</sup>
12.0%	21.0%	בריה"מ לשעבר
1.3%	1.7%	דרום אמריקה
0.3%	0.4%	אחר
<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	ס"ה"כ

(1) לא כולל אתיופיה

(2) לא כולל בריה"מ לשעבר

לצורך ניתוח הנזקקויות המהוות גורמי פניה למחלקות הרווחה, הן סווגו ל-12 אשכולות, כמפורט לוח 6. אשכולות אלה משמשים בהמשך לניתוח נזקקויות על פי מאפייני מקור הפניה (ראש משפחה, בני משפחה), ארץ מוצא, איזור גיאוגרפי, סוג ישוב, וגילאים.

## לוח 6 : סוגי בעיית הפנייה

קשיי השמה כרוניים, אבטלה, חוסר הכנסה מעבודה, הכנסה נמוכה, חוסר הכשרה מקצועית, העדר יציבות תעסוקתית, בעיות דיור	<b>1. כלכלה, תעסוקה, דיור</b>
זקן סיעודי, בעיות זקנה, מחלה אקוטית/כרונית, נכות ומגבלות פיזיות	<b>2. מחלה, נכות, זקנה</b>
מחלות נפש מאובחנות, הפרעות התנהגות, אוטיזם	<b>3. מחלת נפש, הפרעות התנהגות</b>
פיגור שכלי	<b>4. פיגור שכלי</b>
ניהול לקוי של משק הבית, בעיות תפקוד אם, בעיות תפקוד אב, חינוך, בעיות התנהגות ילדים, בודד מטופל בילדים קטנים, בודד שאינו יכול לטפל בעצמו, תפקוד לקוי בעבודה	<b>5. תפקוד הורי וניהול בית</b>
יחסי הורים-ילדים, יחסים בין ילדים, בעיות אישות	<b>6. יחסים במשפחה</b>
בעיות קליטה חברתית, יחסים מעוררים עם הסביבה, בעיות תקשורת בקליטה/עליה	<b>7. יחסים בסביבה</b>
אלימות במשפחה, אלימות כלפי נשים, אלימות כלפי ילדים, אלימות אחים	<b>8. אלימות במשפחה</b>
אלכוהוליזם, הימורים, קלפים, התמכרות לסמים	<b>9. התמכרויות</b>
זנות, סרסרות, עבריינות, מעצר, מאסר	<b>10. עבריינות וזנות</b>
נערה במצוקה, נער ללא מסגרת	<b>11. נוער במצוקה</b>
יתמות, שכול במשפחה, בדידות, בבדיקה	<b>12. אחר</b>

לוחות 7 ו-8 מראים כי תחומי הנזקקות הבולטים ביותר בקרב משפחות הם מחלה, נכות וזקנה, עם כ- 31% מהפניות; כלכלה תעסוקה ודיור, עם כ- 26% מהפניות; ותפקוד הורי וניהול בית עם כ- 16% מהפניות. ב- 9% מהפניות, בקירוב, יחסים במשפחה מהווים נזקקות ראשית, ואילו יתר תחומי הנזקקות מהווים בין כ- 5% ועד 1% בלבד מגורמי הפנייה. מן הראוי לציין כי "מצבי קצה" במשפחה, כגון אלימות, התמכרויות, נוער במצוקה, עבריינות וזנות, וכן גם מחלות נפש ופיגור, מופיעים בשיעורים קטנים ביחס לכלל הנזקקויות.

לוח 7 : בעיית פנייה ראשית ומשנית לפי משפחה ובני משפחה

משנית		ראשית		סיבת הפנייה		
סה"כ	בני משפחה	משפחה	סה"כ	בני משפחה	משפחה	
1,286.1	877.3	408.8	1,286.1	877.3	408.8	N (אלפים)
סוג נזקקות (אחוזים)						
35.2%	39.0%	26.9%	22.9%	26.1%	16.2%	1 כלכלה, תעסוקה, דיור
22.7%	15.1%	39.6%	30.8%	23.4%	46.6%	2 מחלה, נכות, זקנה
1.7%	1.7%	1.8%	3.2%	3.2%	3.2%	3 מחלת נפש, הפרעות התנהגות
0.7%	0.8%	0.6%	3.2%	3.4%	2.9%	4 פיגור
18.1%	20.5%	12.8%	16.3%	19.2%	10.2%	5 תפקוד הורי וניהול בית
8.7%	9.8%	6.2%	8.6%	9.8%	6.2%	6 יחסים במשפחה
3.1%	3.1%	3.0%	2.1%	2.3%	1.5%	7 יחסים בסביבה
2.9%	3.3%	2.0%	4.6%	5.2%	3.5%	8 אלימות במשפחה
1.2%	1.2%	1.1%	3.1%	3.1%	3.1%	9 התמכרויות
0.8%	0.8%	0.9%	0.8%	0.8%	0.7%	10 עבריינות וזנות
0.4%	0.4%	0.5%	2.0%	1.3%	3.6%	11 נוער במצוקה
4.4%	4.3%	4.5%	2.4%	2.4%	2.3%	12 אחר
100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	סה"כ

לוח 8 : נזקקויות לפי בני משפחה

בן/בת חורג	אישה שנייה	לא קרוב משפחה	בן משפחה		נכד, נכדה	הורה	בן/בת זוג	ראש משפחה	N (אלפים)
			משפחה	אחר					
2,482	402	196	31,764	1,142	1,162	559,650	193,616	495,687	N (אלפים)
נזקקות (אחוזים)									
21.9	24.1	14.8	37.0	12.5	17.6	28.0	21.5	16.9	1 כלכלה, תעסוקה, דיור
11.0	28.4	16.8	18.8	29.0	21.3	16.1	40.3	44.5	2 מחלה, נכות, זקנה
2.6	2.5	5.1	2.1	.8	5.9	3.2	3.0	3.2	3 מחלת נפש, הפרעות התנהגות
1.7	4.0	7.7	2.2	.4	20.1	3.7	2.7	2.9	4 פיגור
23.1	17.4	22.4	15.8	25.3	8.8	22.7	11.2	11.1	5 תפקוד הורי וניהול בית
20.8	10.7	13.8	10.2	6.7	4.6	10.5	8.2	6.5	6 יחסים במשפחה
3.6	2.0	2.0	2.1	4.0	1.3	2.6	2.0	1.5	7 יחסים בסביבה
6.1	4.0	2.6	7.0	2.1	3.6	5.4	4.6	3.7	8 אלימות במשפחה
2.4	2.0	3.1	1.7	.4	2.2	3.0	2.8	3.4	9 התמכרויות
.9	.7	1.5	.4	.1	.8	.8	.8	.7	10 עבריינות וזנות
2.1	1.2	3.1	.4	2.1	12.5	1.4	.8	3.2	11 נוער במצוקה
3.7	3.0	7.1	2.3	16.6	1.2	2.5	2.0	2.3	12 אחר
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סה"כ %

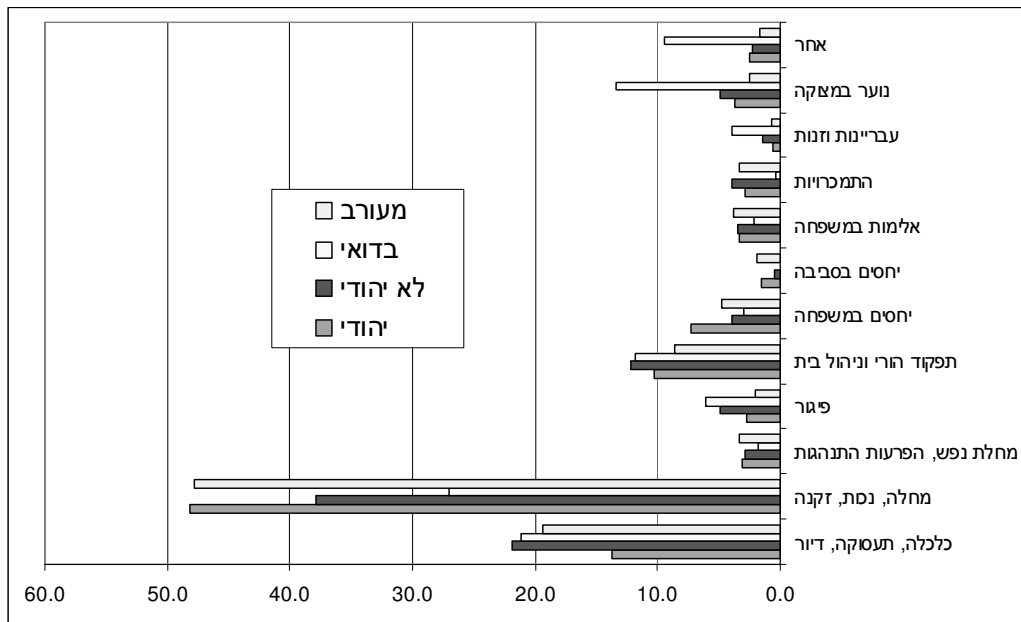
בניתוח נזקקויות לפי לאזור הגיאוגרפי (ראה לוח 9), נראה כי מבין הנזקקויות השכיחות ביותר, בעיות כלכלה ותעסוקה גבוהות יותר באזור ירושלים ושכיחות פחות בחיפה ותל-אביב; בעיות מחלה, זקנה ונכות גבוהות יותר בתל-אביב ונמוכות יחסית באזור יהודה ושומרון; ובעיות בתפקוד הורי וניהול הבית מדווחות יותר באזור יהודה ושומרון ומופיעות בשכיחות נמוכה ביותר בתל-אביב.

לוח 9 : נזקקויות לפי איזור גיאוגרפי

ירושלים	צפון	חיפה	מרכז	תל-אביב	דרום	יש"ע	
<b>נזקקות (אחוזים)</b>							
30.8	18.6	11.8	14.1	10.6	16.8	14.6	<b>כלכלה, תעסוקה, דיור</b>
37.3	41.8	51.3	49.1	57.1	42.5	35.5	<b>מחלה, נכות, זקנה</b>
2.7	3.3	3.7	2.9	3.5	2.7	3.8	<b>מחלת נפש, הפרעות התנהגות</b>
2.1	3.5	3.1	2.9	2.5	2.8	2.2	<b>פיגור</b>
9.1	12.5	9.0	10.0	8.6	9.2	20.1	<b>תפקוד הורי וניהול בית</b>
5.3	5.3	5.3	7.1	6.3	7.1	9.8	<b>יחסים במשפחה</b>
2.6	1.0	1.8	1.9	1.2	0.8	2.9	<b>יחסים בסביבה</b>
3.8	3.3	3.1	3.7	3.0	4.0	3.3	<b>אלימות במשפחה</b>
2.3	3.9	3.3	2.4	2.8	4.0	0.9	<b>התמכרויות</b>
0.4	1.0	0.7	0.7	0.6	0.8	0.6	<b>עבריינות וזנות</b>
0.8	3.7	5.5	3.1	2.8	5.1	3.2	<b>נוער במצוקה</b>
2.7	2.3	1.7	2.0	1.0	4.2	3.0	<b>אחר</b>
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	<b>סה"כ %</b>

איור 1 מציג את התפלגות הנזקקויות לפי הרכב הישוב. ניתן לראות כי בעיות כלכלה, תעסוקה ודיור נמוכות יותר בישובים יהודיים מאשר באחרים (ערבים, בדואים ומעורבים), וכי מחלה וזקנה נוטות להופיע יותר בישובים יהודים ומעורבים. מנגד, בעיות תפקוד שכיחות יותר בישובים ערבים ובדואים, וכי בעיות נוער במצוקה שכיחות בישובים בדואים יותר מאשר בסוגי הישובים האחרים.

איור 1: נזקקויות לפי הרכב אתני של ישובים



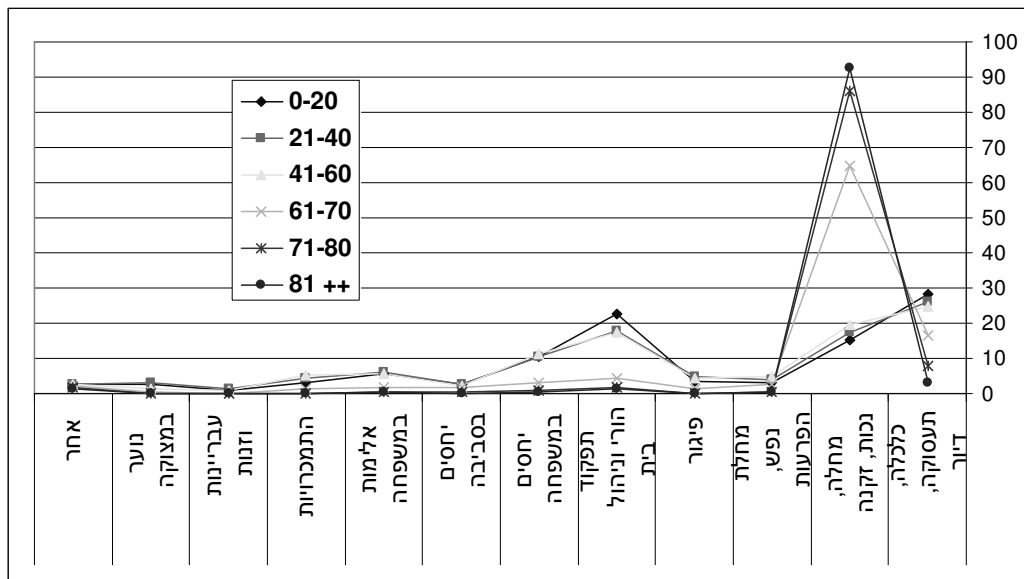
הצלבה בין שיעורי הנזקקויות לבין ארץ המוצא של עולים משנת 1990 ואילך (לוח 10) מראה כי מחלה, נכות וזקנה, כלכלה, תעסוקה ודיור, תפקוד הורי וניהול בית הם בעיות הפנייה הנפוצות ביותר בממוצע בכל האוכלוסייה. אולם, קיימים הבדלים בין העולים לפי ארץ מוצאם. בעיות כלכלה, תעסוקה ודיור נפוצות יותר כבעיית פנייה אצל עולי אתיופיה. לעומת זאת, מחלה, נכות וזקנה בולטים בעיקר בקרב עולי ברה"מ לשעבר ועולי מזרח אירופה, שתי עליות עם אחוז גבוה של זקנים. בעיות בתפקוד הורי וניהול הבית נפוצים יותר בקרב עולי מערב אירופה ואתיופיה, ונוער במצוקה מופיע יותר בקרב עולים מאתיופיה ומאסיה. ממצא בולט הוא, כי רק בקרב עולי אתיופיה היחסים עם הסביבה הם סיבת פנייה נפוצה, וזאת פי עשרה יותר מאשר באוכלוסייה הכללית.

לוח 10 : נזקקויות לפי ארץ מוצא של עולים משנת 1990

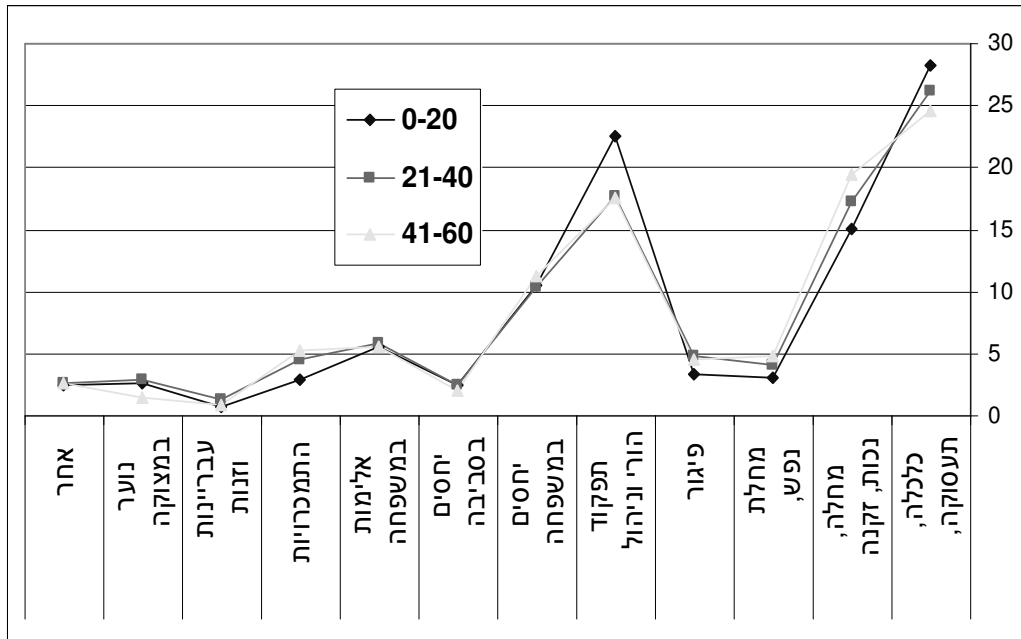
ממוצע אוכלוסייה	סה"כ	אחר	צפון אפריקה	מערב אירופה	מזרח אירופה	בריה"מ לשעבר	אתיופיה	אסיה	N (אלפים)
1,286.1	92.7	4.4	0.7	1.5	2.1	72.0	10.3	1.7	
<b>נזקקות (אחוזים)</b>									
22.9%	15.1%	18.1%	19.5%	14.4%	11.9%	13.2%	26.5%	19.7%	כלכלה, תעסוקה, דיור
30.8%	51.0%	36.8%	46.4%	41.1%	59.6%	56.8%	18.8%	36.5%	מחלה, נכות, זקנה
3.2%	2.0%	3.4%	2.3%	2.7%	1.7%	1.9%	1.5%	2.3%	מחלת נפש, הפרעות התנהגות
3.2%	1.7%	3.0%	2.2%	4.6%	1.5%	1.6%	1.2%	2.7%	פיגור
16.3%	8.8%	11.7%	9.4%	14.6%	7.7%	8.0%	12.4%	8.3%	תפקוד הורי וניהול בית
8.6%	3.8%	6.2%	4.4%	7.0%	4.6%	3.3%	5.0%	10.4%	יחסים במשפחה
2.1%	4.7%	7.5%	4.7%	4.5%	2.8%	2.1%	21.3%	7.0%	יחסים בסביבה
4.6%	2.9%	3.9%	3.2%	4.0%	3.1%	2.8%	3.1%	5.0%	אלימות במשפחה
3.1%	3.5%	1.6%	1.5%	1.1%	2.7%	4.2%	0.7%	2.0%	התמכרויות
0.8%	0.4%	0.4%	0.5%	0.3%	0.3%	0.4%	0.3%	0.4%	עבריינות וזנות
2.0%	3.7%	4.3%	2.6%	3.2%	2.7%	3.4%	6.1%	4.4%	נוער במצוקה
2.4%	2.3%	3.2%	3.2%	2.6%	1.6%	2.2%	3.0%	1.4%	אחר
100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	סה"כ

ולבסוף, נזקקויות על פי גילאים מוצגות לגבי כל טווח הגילאים (איור 2) ולגבי גילאי 0 עד 60 (ילדים, נוער, ובוגרים בגיל התעסוקה; איור 3). כצפוי, בקרב קשישים קיימת נזקקות גבוהה בשל בעיות בריאותיות, אך מיעוט נזקקויות אחרות. לעומתם, ניתן להיווכח בשיעור גבוה של בעיות בתפקודים ההוריים וקשיי תעסוקה וכלכלה בקרב הורים צעירים יותר.

איור 2 : נזקקויות לפי גיל (טווח גילאים מלא)



איור 3 : נזקקויות לפי גיל (0 – 60)



#### מאגרי נתונים - סיכום

לבד משני מאגרי הנתונים המכילים מידע אודות משפחות בישראל, מתוכם הוצגו מספר נתונים מייצגים לעיל, קיימים עוד מאגרים המנוהלים על ידי מוסדות ציבוריים אחרים, כמו מאגרי הנתונים של המוסד לביטוח לאומי או משרד הבריאות. שתי הדוגמאות לעיל מראות, כי בהיעדר הגדרה מחייבת, האיסוף, הארגון ועיבוד הנתונים נעשה על פי צרכים מתודולוגיים והשקפת העולם עליה נשען השרות המנהל את מאגר הנתונים. כך, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה פועלת מגישה דמוגרפית-כלכלית ומארגנת את נתוניה סביב משקי בית, ואילו משרד הרווחה פועל מגישה של ספק שרותי רווחה ומארגן את נתונו סביב נזקקות ומאפיינים המצביעים על פגיעות הפרט. בעיקר, במאגר המידע של נתוני היסוד ניכרת השקפה מיושנת במקצת בתיעוד הנתונים, שהתאימה למדינת ישראל הקמה והקולטת עליות של עשורים עברו. אי לכך, קובץ נתוני היסוד מכיל נתונים רבים להם משמעות פחותה כיום, ומאידך – חסרים נתונים משמעותיים אחרים לגבי משפחות. אף על פי כן, מאגרי הנתונים הקיימים יכולים לספק מידע חשוב לגבי שאלות ממוקדות וכן מאפשרים לזהות מגמות ותהליכים העוברים על משפחות בישראל כיום, כמו עלייה בשיעור המשפחות החד-הוריות או קיטוב שכבות החברה ותלותן בשרותי הרווחה.

הוועדה התרשמה מכך, שיש לשקול מחדש את שיטות איסוף הנתונים אודות משפחות בישראל. במצב הנוכחי, משפחה הינה יותר מאפיין של משק בית מאשר יחידת מדידה בפני עצמה. בהתאם, הנתונים הקיימים אינם מאפשרים למידה מרבית של מצב המשפחות בארץ. במיוחד ראו בוועדה צורך לשכלל את הקידוד של יחסים משפחתיים, מעבר למגורים משותפים, צרכנות משותפת וקשרי דם, כך שיזוהו כמשפחות גם כל אותם ההרכבים שנכון להיום אינם רשומים כמשפחה, על

אף שזו חוויתם המשותפת ומציאות החיים של חבריהם. חברי הוועדה מודעים לקשיים הנובעים מכך, כמו אפשרות של חפיפה (אדם אחד שייך לכמה משפחות בצורה הנוגדת, נכון להיום, את התפיסה הרווחת) או ניגודים (אנשים מגדירים את עצמם כמשפחה, על אף שאינם גרים יחד ולא מנהלים משק בית משותף). ייתכן, שקשיים אלה הינם אתגר לעתיד המשקף את המציאות המורכבת יותר כיום בכל הנוגע להשתייכות משפחתית וזהות משפחתית של האזרחים. עם זאת, יש להדגיש שהנתונים מראים בבירור שהדגם הקלסי של המשפחה הגרעינית עם אם, אב וילדים הגרים יחד במשק בית אחד, הוא הנפוץ ביותר שרוב אזרחי המדינה חיים בה חלק ניכר מחייהם. לאור זאת, חשיבות עליונה בכך שבכל מקום בו המדינה אוספת נתונים על אזרחיה ייאספו הנתונים הנחוצים לזיהוי ברור וחד משמעי של המשפחה אשר יאפשרו להתייחס אליה כיחידת מדידה בזכות עצמה.

## 4. שרותי הרווחה למשפחות

**משרד הרווחה והשירותים החברתיים בישראל** מנהל מערך נרחב של שירותים המסופקים לכלל האוכלוסייה, כחלק מתפיסת הרווחה הכללית. זו באה להבטיח הגנה חברתית וכלכלית לכל אזרח במדינה ולהבטיח לכאורה הגנה בסיסית ליחידה המשפחתית. יישומה של תפיסה זו, שבאה להתמודד עם מגוון מצוקות חברתיות, נעשה באמצעות מערכת הביטחון הסוציאלי של המוסד לביטוח לאומי (יישום חקיקה - הבטחת הכנסה, חוק מזונות, קצבת נכות, זקנה, שאירים, סיעוד וכדומה) וכן בידי שרותי רווחה המכוונים לרווחה החברתית של האדם. שרותי הרווחה מפוצלים בין השלטון המרכזי (קרי, האגפים השונים במשרד הרווחה, שעיקר פעולתם בקביעת מדיניות ובפיתוח שירותים, איתור צרכים, תכנון-על ופיתוח שירותים, קידום חקיקה, בצד פיקוח ובקרה) ובין השלטון המקומי, הכוללים את המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, האחראים להפעלת השירותים לציבור הצרכנים מטעם המשרד.

**יעדי השירותים** הם קידום ושיפור מצבה של אוכלוסיית היעד בהיבט האישי, המשפחתי והקהילתי, וכן צמצום המצוקות האישיות של היחיד ו/או המשפחה וקידום אוכלוסיות חלשות. סלי שירותים מכוונים למתן שירותים לאוכלוסייה הנוקדת בחמישה ממדים: העצמה, איתור, הגנה, מניעה טיפול ושיקום.

**מבנה שרותי הרווחה** הוגדר בחלוקה לאגפים בהתאם להגדרת בעיות חברתיות, כאשר לכל אגף, תחום בעיה ותחומי אחריות מוגדרים. מעבר לאגפים האדמיניסטרטיביים, המשרד כולל את האגף לשירותים אישיים וחברתיים, האגף לשרותי רווחה ושיקום, האגף לטיפול באדם המפגר, האגף לפיתוח הסדרים חברתיים, האגף לשרותי תקון ונוער מנותק והאגף לתפקידים מיוחדים. תחת אגפים אלו, קיימים שירותים להם תחומי אחריות ממוקדים יותר. כך, לדוגמא, באגף לשירותים אישיים וחברתיים פועלים השרות לזקן, השרות לרווחת הפרט והמשפחה (ובתוכו פיקוח ארצי על הטיפול באלימות במשפחה); או לחילופין, באגף לשרותי תקון ונוער מנותק פועלים השרות לנערות במצוקה והשרות לטיפול בהתמכרויות. **אף כי בחלוקה זו קיים מיקוד בעולמות תוכן ספציפיים, הם עוסקים במצוקות המתרחשות בתוך חיי המשפחה ומשפיעות על כל בני המשפחה.**

הוועדה הזמינה מספר ראשי אגפים ושירותים, על מנת לבחון הלכה למעשה את השירותים הניתנים למשפחות במבנה זה וללמוד את השקפותיהם השונות. אנו מביאים כאן את תפיסותיהם ודרכי הפעולה של האגפים והשירותים השונים ומסכמים, לאחר מכן, את עיקר הסוגיות הרלוונטיות שעלו מכלל העדויות.

### האגף לשירותים אישיים וחברתיים

באגף זה פועלים השרות לרווחת הפרט והמשפחה, השרות לזקן, השרות לילד ונוער, השרות למען הילד, שיקום שכונות, השרות לעבודה קהילתית וקליטת עלייה, וכן תחום בכיר ארגון ומנהל

ותקצוב ברשויות המקומיות. מאגף זה נציג את השרות לרווחת הפרט והמשפחה, פקידת סעד לסדרי דין ופיקוח אלימות במשפחה.

### *השרות לרווחת הפרט והמשפחה*

השרות לרווחת הפרט והמשפחה מהווה את ליבת השרות למשפחות. **אוכלוסיות היעד** לשרות זה הן משפחות ויחידים הנתונים למצוקה כלכלית, משפחתית וחברתית. השרות ניתן למשפחות במצבי חיים שונים, כדוגמת משפחות במעברי חיים, משפחות עניות ונוקדות, משפחות עם בעיות חולי, משפחות בהליכי פירוק וגירושין, משפחות הפונות ליחידות הסיוע ליד בתי משפט למשפחה, משפחות חד הוריות, משפחות המסכנות את ילדיהן, משפחות בהן אלימות ודרי רחוב. **התפיסות המנחות** את עבודת השרות הן כי התא המשפחתי הוא המסגרת המשמעותית לגדילה ולהתפתחות לחוסנם של פרט וחברה, ראיית היחידה המשפחתית כמערכת, תוך התערבות מערכתית-אקולוגית הנשענת על כוחות חיוביים של הפרט והמשפחה. כמו כן, הפעלת תכניות נעשית מתוך כוונה לשיתוף והעצמת לקוחות.

עבור קבוצות אלו מסופק סל נרחב של שירותים, חלקם על פי חוק. כחלק מסל זה מוצעות ו/או פועלות תכניות ייחודיות לחיזוק המשפחה במשבר או בסיכון, כדוגמת תכנית "דרור" לטיפול ולשיקום זוגות צעירים במצוקה; "יחדיו" לטיפול קבוצתי באמהות ממשפחות מצוקה; קבוצות תמיכה להורים נפגעי תאונות דרכים; משפחות שבהן בן משפחה התאבד; קייטנות לאמהות ולמשפחות במצוקה; תוכניות להעשרת חיי המשפחה והנישואין; מרכזי סיוע למשפחה, וכדומה. תכניות ייחודיות אלו מעניקות שרות להיקף מצומצם של האוכלוסייה, ואינן שרות אוניברסאלי הנמצא כמערך תמיכה זמין ונגיש לפנייה עצמאית של משפחות או לרשות עובדי המחלקות בכל הקהילות לצורך הפניית משפחות.

סל השירותים בכללו ניתן באמצעות היחידות השונות: פקידת סעד לסדרי דין, ממונה על יחידות הסיוע ליד בתי המשפט לענייני משפחה, פיקוח ארצי אלימות במשפחה, פיקוח ארצי משפחות חד הוריות, סמך מקצועי וקייטנות, פיקוח ארצי דרי רחוב וסדנאות. סל שירותים זה מאפשר טיפול בקהילה במסגרת המחלקה לשירותים חברתיים, הפנייה לתחנות לטיפול משפחתי או הפנייה למסגרות מחוץ לקהילה (למשל, מקלט לנשים מוכות). תכניות כאלו לסיוע בסוגיות משפחתיות מופעלות בחלקן הגדול לגבי חלקי המשפחה בלבד, ובפער מתפיסות-העל של השרות (למשל, ילד מוצא מן המשפחה על פי חוק נוער, וזו נותרת ללא טיפול בהיעדרו או עם חזרתו).

טיפול מקיף במשפחה אינו מתקיים בשל חסר במיומנויות העובד, מיפוי סדרי התערבות, זמינות גיאוגרפית של שירותים, מעמסת העובד ותפיסתו את מיידיות ההתערבות, פיצול השירותים (למשל, כאשר הילד הופנה לעובד שרות התקון ולכאורה מטופל על ידו) והיעדר מיפוי מקיף של סוגי בעיות בקהילה (למשל, האפשרות להקים קבוצת תמיכה של הורים שילדם הוצא מן הבית). מצב זה ממחיש את הפער בין המדיניות ומימושה ברמת השטח.

מבנה זה, בו מתן השרות מכוון בעיה, מוכתב על ידי סדרי עדיפויות ונעדר מסד נתונים שיטתי המאפשר מיפוי מוקדים להתערבות ברמת צרכי המשפחה, יוצר קושי בפיתוח מענים לחיזוק

המשפחה בשלבי חיים קריטיים הידועים מן המחקר כשלבם עם פגיעות וסיכון להתפתחות משבר במשפחה.

### השרות לזקן

השרות מכוון לסייע במתן תנאים לקשיש להישארות בקהילה הטבעית שלו ולבחור את אורח חיו תוך מיצוי המשאבים הקהילתיים. חוק ביטוח סיעוד מקדם אפשרויות טיפול בקשיש בביתו, אף שחסרונו הוא בהיקף השרות ביחס לצרכים ללא תלות במצב הקשיש. לצורך זה, פותחו בשיתוף עם אשל-גיוינט ישראל מרכזי יום לאוכלוסייה תשושה, מתן שירותים באמצעות 'קהילה תומכת' (אב בית, אספקת תרופות, תיקונים בבית וכד'), שרותי יום ארוך ונופשונים הפגתיים. השמה מוסדית לקשישים שאינם תשושי נפש מתרחשת בהעדר משפחה או בהעדר מסוגלות בני משפחה לטיפול בקשיש. קיימת הכרה בנטל הרגשי והתפקודי הרב המוטל על בני משפחה של קשישים והחמרה בנטל במצבים סיעודיים, אך אין מערך התערבות לסיוע בהתארגנות המשפחה ולתמיכה בה במצבים מתמשכים אלו. קיים ידע רב בדבר אתגריה המורכבים של התמודדות בני משפחה, התמודדות המעלה קונפליקטים משפחתיים במשפחת המוצא – בין אחים, ובמשפחה הגרעינית – קשיים בין בני זוג וביחסי הורים-ילדים, אשר יוצרת עומס בטווח נרחב של סוגיות. תמיכת בני משפחה בקשיש מעמידה אותם במצבי דחק, עומס מצטבר, שחיקה ופגיעות ביחסי משפחתם הם. נדרשת היערכות לסיוע לייצוב יחסי משפחה אלו, כדי שזו לא תתפרק מכוחותיה כמעריך קשר, קרבה ותמיכה בטווח הרחוק, מעבר לטיפול בקשיש. **למרות השלכותיה הרגשיות של התמודדות זו על החיים האישיים והמשפחתיים של בני משפחת הקשיש, עבודת שרותי הרווחה מכוונת לקשיש ולמשפחתו כמשאב סיוע ואין התייחסות מערכתית שיטתית לצרכי בני המשפחה, קרי, לראותה כמטרת להתערבות ולפיתוח שרותי תמיכה לשמירה על כוחותיה ולהפחתת עומסיה, ולא רק כמשאב עבור הקשיש. בולט חסר בפיתוח מדיניות בהיצע שירותים ברמה המניעתית למשפחת הקשיש. שינוי במדיניות יוכל להגדיר מחדש סוגיות יסוד, תוך הערכת ההשלכות על בני המשפחה. למשל, ההחלטה אם להישאר בבית היא של הקשיש, מבלי לקחת בחשבון את רצון המשפחה, כוחותיה, תפקודה ויכולותיה. אנשי מקצוע מהווים משאב לפניית משפחה לסיוע במידע ותמיכה באיתור פתרונות השמתיים, בהליכי אפטרופסות ובמציאת פתרונות קונקרטיים, אך אינם מספקים מענים לצרכים משפחתיים הנובעים מן הטיפול בקשיש. קיימת מגמה ללוות ולתמוך בבן משפחה בהיותו מטפל ראשוני בקשיש ולספק הכשרה לשם כך, אך נעדרת תפיסה בין-תחומית, שיטתית ואחידה המכוונת לרווחת המשפחה.**

### פקידות סעד ארצית לחוק נוער

התפיסה המנחה את השרות היא אמונה ביכולת לסייע לשיקום יכולות הוריות אף בתנאים של פוגענות. מאפייני האוכלוסייה הפוגענית הם, לעיתים קרובות, אישיות והורות לא בשלים, דור המשך למצוקה, שגדלו בהעדר דמויות הוריות שישמשו כמודל להזדהות הורית, וכניסה מוקדמת לנישואין עקב רצון לצאת מבית משפחות מוצא. פקיד סעד פועל על פי חוק נוער לטיפול והשגחה משנת 1960, היינו - טיפול מכוח הסמכות שמטרתו הגנה על ילדים תוך שיקום היחסים במשפחה. אי-הצלחה בשיקום התפקוד ההורי במשפחה פוגענית גורר תהליך של הוצאת הילד מן הבית באמצעות בית המשפט. הדבר מורכב במיוחד לאור חוק פלילי להגנת הקטין (1989), לפיו

משמעות של הפללת הורה היא פירוק המשפחה. העבודה הטיפולית מכוונת למשפחה ומתרחשת בתנאי התנגדות קשים, תוך ניסיון ליצור תנאים לגיוסה לתהליך טיפול בצד התנגדותה. פקיד הסעד מהווה גם משאב לגיבוי עבודת העו"ס הכוללני לשמירת זכויות הילד ואיום על הורה השולל אותו. לרשות מערך זה של עבודה בחסות החוק, קיימים בקהילה רשת שירותים 'רכים' לליווי משפחות חלשות ופוגעות, להגנה על ילדיהן, להקלה על תפקודן וליצירת ברית טיפולית איתן; מסגרות שהייה וטיפול לילדים, שרותי עזרה ראשונה להורה במצוקה, הכוללים ייעוץ טלפוני ושליחת מתנדב לסיוע.

קיימת הכרה בצורך להיצע שרות מגוון המותאם אישית 'לפי מידה' למשפחות מסוג זה, אך רחוקה הדרך מכך. קיימים הוסטלים, כדוגמת הוסטל שיקומי לאסירות ומסגרת 'אסמים' באילנות. עשרה מרכזי חירום נותנים מענה לפוגעות מינית, ומשלבים מסלולי טיפול בילד בחירום ובהמשך הטיפול (למשך של עד שנה), לצד מסלול עבודה טיפולית עם הילד ומשפחתו לאחר יציאתו ממרכז החירום. פקיד הסעד נותן שרות לטווח הקצר, היחידה עד כשנה, ובהמשך קיימות תכניות בקהילה שנועדו לחזק תפקוד הורי והשתתפות מועילה בחברה. פקידי הסעד לתחום זה נבחרים בקפידה לאחר ניסיון מקצועי עם משפחות ועוברים תהליך הכשרה בן שנה לטיפול במשפחה הפוגעת (בעבר עברו מסלול מלא לטיפול משפחתי), אך עבודתם היא בעיקרה לצד העו"ס הכוללני המטפל במשפחה. מתן שרות יעיל למשפחות אלו מהווה משימה מורכבת ביותר, בשל רמת הפתולוגיה והניכור של ההורים במשפחה. העובד נדרש לריבוי תחומים, ריבוי דרישות אקוטיות להתערבות, מאבק על טיפול במשפחה לצד דחיפות ההגנה על הילד לטווח הקצר והארוך כאחד, רמת פגיעה קשה בילדים, לחץ לשינוי מידי להגנה עליהם מפני אלימות הוריהם, ומחסור במשאבי זמן ובכלים להתערבות בתהליכים טיפוליים הכרחיים, כמו בניית יכולות תפקוד הוריות או הכנת ילד ומשפחה להוצאה מן הבית. בנוסף, סוג האירועים, עוצמתם והיקפם מעמיד את העובד במשימות רגשיות שקשה להכילן ולהרכיב מתוכן תהליכי שיקום. ניתן לציין מודל פעולה תחילי, אשר מבנה תהליך שיקום אינטנסיבי לאמהות לילדים צעירים בנפרד מפקיד הסעד הפועל בקהילה. הוסטל שיקומי בבית 'שבתאי לוי' בחיפה, מאפשר בית משותף עבור אימהות חד-הוריות צעירות יחד עם ילדיהן לאחר פגיעה, במסלול בן שנה וחצי של טיפול, שיקום וטיפול (הקניית מיומנויות תפקודיות הוריות ואחרות).

מארג השרות לילד בסיכון ולמשפחה הפוגעת מאפשר אפוא הגנה על הילד בחירום, אך חסרים כלים להגנה עליו לטווח הרחוק באמצעות בניית משפחתו הטבעית. השירותים הקיימים מעטים מדי, מבנה התפקיד ומעמסת העובד רבים מדי, וחסרים כלים ושירותים בהיקפים מתאימים כמשאב לבניית היחידה המשפחתית.

### *אלימות במשפחה*

השרות ניתן למשפחות נפגעות אלימות – גברים, נשים וילדים נפגעי אלימות במשפחה. בצד החוק למניעת אלימות (1991) להגנה המיידית והברורה לגבי הקרבן (צו הגנה להרחקת תוקף), ניתנים שרותי הגנה, טיפול ומניעה בקהילה, במרכזים למניעת אלימות ובמחלקות. במסגרת ההגנה קיימים 13 מקלטים ועשר דירות מעבר לחזרה לחיים עצמאיים, וכן הוסטל שיקומי לגברים אלימים. התפיסות המנחות הן כי אלימות במשפחה היא תופעה חברתית המשפיעה על כל בני

המשפחה החיים תחת טרור, היא מסלימה וכוללת התנהגות עבריינית חמורה אשר לה קרבנות עיקריים וקרבתים משניים. עקרון השרות הטיפולי הוא שלילת לגיטימציה לאלימות, בתיאום עם המשטרה ומשרדי הבריאות והחינוך, לשם הגנה על החיים והקניית כלים ללקיחת אחריות על החיים, וכן גיוס התוקף לטיפול. קיים מערך טיפול נרחב לעבודה עם בני משפחה. 67 מרכזים מופעלים בידי המחלקות לשירותים חברתיים, ועוד תשעה מרכזים המופעלים בידי ארגונים אחרים. בשנת 2006 לבדה טופלו 8,000 משפחות וכ- 2,000 ילדים במרכזים לאלימות. טרם נבנה מערך טיפול למשפחות בהן אלימות מתבגרים כלפי הוריהם, או אלימות בין אחים.

### פקידות סעד לסדרי דין

פקיד סעד לסדרי דין מסייע למשפחות במצבי קונפליקט, בכתיבת תסקיר בראייה מערכתית משפחתית לקראת קביעת משמורת ילדים, אפוסטרופסות ילדים, מבוגרים וקשישים. תהליך זה של הכנת תסקיר מהווה גם כלי טיפולי לתווך בין בני משפחה, להבניית הסדרי ראייה במשפחות עם ילדים, ולגישור בין צרכי הילד וצרכי הוריו. נוכח ריבוי מקרי גירושין ומצבי קונפליקט בעצימות גבוהה, ופריסת הדיון המשפטי בבית הדין לאורך שנים, קיימת דרישה להכנה חוזרת ונשנית של תסקירים לאותו מקרה. לצורך זה, על פקיד הסעד לסדרי דין להיפגש עם בני משפחה הנתונים בקונפליקט ולהעריך כוחותיהם, להעיד בבתי משפט ולהתדיין עם עורכי הדין – מצב היוצר עומס רב ואינו מאפשר לו להיכנס לתהליכי עבודה טיפולית עם המשפחות. בנוסף להעדר משאבי זמן עבור תהליך עבודה עם המשפחה, העובד נעדר התמחות נרחבת בתחום טיפול במשפחה, אך נדרש להגיב לסוגיות מורכבות בהבניית הסדרי ראייה בין הורים, תוך ביטוי של כעסים רבים, ניכור הורי, סרבנות קשר ומצבים בהם ילדים נתונים לסיכון גבוהה נוכח המאבק בין ההורים.

### האגף לשיקום

האגף אחראי למתן שרות לרווחתם של אנשים עם מוגבלויות מגיל 0-65 בקהילה (למעט עיוורים, שהשרות ניתן לאורך כל חייהם), באמצעות עובדי שיקום הפועלים במחלקות לשירותים חברתיים, מרכזי שיקום וטיפול חוץ-ביתי (השמה מוסדית ופתרונות דיור מוגן). אוכלוסיית היעד הם בעלי נכויות גופניות (כגון שיתוק, קטיעת גפיים, מחלות ניווניות), חרשים וכבדי שמיעה, עיוורים, ובעלי תפקוד שכלי גבולי עם ליקויי למידה וקשיי תפקוד והסתגלות. הזכאות והקצבה ממוקדת באדם עם המוגבלות ועיקר השרות מופנה כלפיו. שרותי האגף כוללים היבטים של פיתוח מיומנויות תפקודיות בתחומי החיים השונים, במטרה להגיע לאוטונומיה אישית ולעצמאות מרבית. אלו ניתנים באמצעות מגוון שירותים בקהילה, כולל שרותי פנאי, מסגרות המותאמות לגיל, לסוג המוגבלות וליכולות התפקודיות של האדם עם המוגבלות; מגוון שרותי טיפול חוץ-ביתי, כולל מציאת פתרונות דיור בהתאם לרמת התפקוד (מעונות, משפחות אומנה ודיור מוגן); ושיקום תעסוקתי, כולל אבחון, הכשרה מקצועית, שרותי השמה לעבודה, ותעסוקה מוגנת או נתמכת.

אף שמוקד ההתערבות הוא האדם עם המוגבלות, קיימת הכרה בצורך להתייחסות למערכת המשפחה ולראותה כחלק בלתי נפרד מהשרות. מגמה זו טרם התבססה וטרם הוטמעה, אף כי השרות מעורב בסיוע להקמה של ניצני שרות המופעלים בשיתוף עמותות עבור צרכי בני-משפחה

של ילדים ובוגרים עם מוגבלות (כדוגמת פיתוח שירותים עם ג'וינט-ישראל או סיוע לכ-60 עמותות המפעילות סיוע למשפחות וקבוצות לעזרה עצמית). מגמה זו מקודמת גם בפיתוח תשתיות קהילתיות, כדוגמת המרכז למשפחה, קהילה תומכת, קהילה נגישה וקבוצות להורי ילדים עם מוגבלות בקהילה. יחד עם זאת, היקף האוכלוסייה הנהנה מהתערבויות אלו הוא מצומצם ביותר וצרכי הרוב נותרים ללא מענה.

תחום ההתערבות בקרב בני משפחה קיבל תנופה בהיותה מערכת התמיכה הטבעית לאדם עם מוגבלות ועקב הצורך לתת מענה להשלכות הרגשיות והתפקודיות על חייהם כתוצאה ממצב המוגבלות, אך אין לו ביטוי ממשי במערך השרות ובעיצוב תכניות עבודה במחלקות החברתיות. הדבר מתווסף לחסר הרב בעובדים מומחים בתחום השיקום במחלקות לשירותים חברתיים (עשרה עובדים שהתמחותם שיקום עובדים בעשר הערים הגדולות, בעוד קיימות בארץ 274 מחלקות הנעדרות רכו עם מומחיות לתחום השיקום). חסר זה מצביע על מיעוט השרות לאדם עם המוגבלות בקהילה, ובמיוחד – היעדר שרות ברמת מומחיות נאותה למשפחה.

### האגף לטיפול באדם המפגר

אוכלוסיית האגף היא אנשים עם הפיגור. תפיסת השרות היא ראיית האדם עם הפיגור ואת משפחתו כקליינט, למרות שטרם התפתחו שירותים מותאמים שנותנים מענה למורכבות הבעיות, כחלק מהקהילה במחלקות. קיימת הכרה במורכבות המשפחתית עם הולדת ילד מפגר, רגשות האשמה והבושה הכרוכים בכך, דילמות של השמה לאורך כל שנות גדילתו ובגרותו, סוגיות ביחסי משפחה בתהליך ההתמודדות עם הבחירה לגדל או להיפרד, וכן לגבי הקשר לאורך שנות החיים. לכל אלו השלכות על כל בני המשפחה ויש חשיבות עצומה להדרכה, ליווי ותמיכה בכל אחד משלבי החיים. משפחות רבות עוברת משברים, ואף גירושין, בתהליך ההתמודדות ונתונות ללחצים מבלי שתעמוד לרשותם מסגרת מתאימה לעיבוד תהליכים רגשיים. למשל, בקשות לסידור השמה מהיר במשפחה אומנת, מסירה לאימוץ או נטישה בבית חולים, יוצרות מחלוקות בין בני זוג ללא עיבוד ההכנה לפרידה או לבחינת יכולות התמודדות. אפשרויות ההשמה הקיימות הן פנייה מחוץ לקהילה או דיור מוגן בקהילה. לצד משפחות הנתונות להתמודדות כה מורכבת, במחלקות גדולות לשירותים חברתיים קיים עובד סוציאלי המרכז את נושא הפיגור ועומד לכאורה לרשות המשפחות ליווי ותמיכה מעבר לנושאי ההשמה. בפועל, אין מערך טיפולי של קשר מלווה למשפחה כאשר ילד מושם מחוץ למשפחה ואין מערך סיוע למשפחות בשלבי חיים שונים, כגון מתבגר עם פיגור קל הנפלט מוקדם מבית הספר, סביכות יתרה ביחסי אחד ההורים והאדם המפגר, סיוע בהתמודדות בשלבים מעבריים בגיל ההתבגרות וכד'.

### האגף לשרותי תקון ונוער מנותק

אגף זה מטפל בנוער וצעירים (17 עד 25), מבוגרים (הרשות לשיקום האסיר) ואוטוטיסטים הנמצאים על רצף של ניתוק על סוגיו. התפיסות המנחות את עבודת האגף היא יצירת איחוי על פני ניתוק באמצעות הבניית קשר עם המשפחה והקהילה. הגישה המנחה "עם הפנים לקהילה" הובילה להחזרת מכסות ההוצאה מן הבית לבניית מעטפת לילד/נער ומשפחתו בקהילה, לבניית מערך

שרות – יחד עם אשלים בגוינט – להקמת הוסטל יום בקהילה, מיתרים – מרכזי יום בשילוב הורים, חיזוק ההשתייכות המשפחתית, קבוצות דיון משפחתיות והקניית מיומנויות הוריות, פיתוח גישת 'הצדק המאחה', המשלבת את המשפחה בבניית הקשר בין הנער העבריין לקרוב, פיתוח עבודה עם נוער עולה בתוך משפחתו, ועבודה קבוצתית עם בני משפחה סביב בעיה משותפת (למשל, שימוש בסמים). קשר בין ילד ונער במצוקה לבין המשפחה נתפס כמשאב שיקומי הכרחי בפיתוח מיומנויות של קשר ולהעלאת תוחלת השיקום. האגף רואה כמטרה את חיזוק ההתמודדות של בני המשפחה באמצעות קבוצות בהן ניתן לחוש אוניברסאליות הבעיה, ליצור נורמליזציה לחריגות האירועים, להפחית אשמה וכעס ולפתח מיומנויות התמודדות תוך שותפות גורל. במקביל, המטרות הן פיתוח קשר וקבוצות טיפול למשפחות במוסדות מחוץ לקהילה ביחד עם ילדיהן. לצעירים בשלב היציאה מן הבית וכניסה לחיים עצמאיים מפתחים בימים אלו, בשיתוף עם גוינט-ישראל, קבוצות לצעירים חסרי עורף משפחתי, לשילובם בחברה.

תחום זה של זוכה למינוף ניכר של פיתוח שירותים, אך עדיין היא נותנת מענה חלקי בלבד למשפחות הזקוקות לתמיכה ומעקב, כמשפחות שעברו כשל וזקוקות לסיוע מתמשך. גם המענים הקיימים מוגבלים בהיקפם לתקופת המשבר עצמו; דרוש ביסוס רצף טיפולי בין השירותים בקהילה, המשפחה והמוסד, ודרושה מומחיות מקצועית המאפשרת עבודה עם המשפחה בכל אחד משלבים אלו.

### מגמות מרכזיות העולות מעדויות מנהלי האגפים והשירותים

הוועדה התרשמה מהיקף הפעילות באגפי המשרד ומן השירותים המגוונים לאנשים הנתונים במצוקה. ניתן גם להיווכח בהכרה בחשיבותה ומקומה של המשפחה בשירותים שונים, בעיקר כמשאב – אך גם בהשלכותיהן של מוגבלויות והפרעות תפקוד של בן-משפחה על בני משפחה אחרים. אולם, כפי שמתואר לעיל, חסרה תפיסה משפחתית-מערכתית מקיפה ושיטתית הן ברמת משרד הרווחה והן בפעולת העובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה. בעיקרו של דבר, הוועדה התרשמה כי:

- שרותי משרד הרווחה הינם בעיקרם מכווני-פרט ומכווני-בעיה (שרות לזקן, לאדם המפגר, לאדם הנכה, וכד'). קיים חסר בולט בתפיסת המשפחה כיחידת התערבות.
- קיים חסר בשירותים לחיזוק המשפחה, שירותים מכווני-מניעה ושרותי טיפול ושיקום.
- קיים חסר בשירותים זמינים ונגישים, עם מודעות ציבורית ותפוצה נרחבת לטובת חיזוק המשפחה, שתאפשר הפנייה מקצועית או פנייה עצמאית של בני משפחה לקבלת סיוע בכל יישוב ואזור.
- קיימת הסכמה גורפת לגבי הצורך בשירותים בראייה מערכתית משפחתית: לקושי של פרט במשפחה השלכות על אופן התנהלות כל בני המשפחה. לזיקות ההדדיות בין בני משפחה השלכות על יעילות ההתמודדות (החמרת/הקלת בעיה). בראיית משפחה, ניתן לזהות כוחות בצד "הבעיה", היכן הקושי הופך "בעיה", והיכן טמונים כוחות מסייעים לפתרונה.
- קיימת הסכמה כי יש לראות ביחידה המשפחתית מטרת התערבות ולא רק כמשאב לסיוע לפרט שבתוכה.

- קיים חוסר בידע טיפולי ובהכשרה מתאימה של אנשי המקצוע לטיפול במשפחות (למשל, מטפלים בנערה במצוקה, אך חסרים כלים להתערבות טיפולית באופן מערכתי במצוקת המשפחה כמקור לבעיה ובה בעת כקרובן שלה)
- "אילוצי השטח" היענות לצרכים דחופים" ו"היעדר משאבים" מכתבים את סדר היום:
  - בבחירת **תחומי ההתערבות** של המחלקה ובבחירת אופן חלוקת המשאבים לטיפול בתחומים השונים, כך שההתערבות אינה מגיעה לפעולה בראייה משפחתית כוללת. המחלקה בוחרת שימוש בתקנים בהתאם לדחיות בעיות במחלקה, כך שבמחלקות רבות אין טיפול בתחומים מסוימים כמו שיקום, למשל.
  - בבחירת **אופן ההתערבות** הטיפולי (למשל, 'טיפול' בדרך של הוצאת ילד מוכה מן הבית על פי חוק, ולא טיפול במשפחה הפוגענית והנפגעת, כגון טיפול בהורים ובאחים).
  - היצע שרות למשפחות ב"מצבי קצה" (אלימות, גירושין, סדרי דין) – מול חסר בשרותי **טיפול במשפחה**.

- קיים פער רב בין תפיסות ותכניות התערבות ברמת המשרד ואגפיו (מבוססות ידע, מומחיות והיצע שרות) לבין יישום תכניות בראייה טיפולית רחבה, מערכתית, שיטתית ואחידה ברמת השטח. במקרים שקיימת התערבות, היא נוטה להיות מצומצמת. למשל, פקידות סעד לסדרי דין מוצפות בכתיבת דו"חות לבתי משפט, ולא מגיעות לתת שרות טיפול למשפחות הנמצאות במשבר עמוק ומתמשך לאורך שנים של תהליכי פירוד.
- לא מגיעים לטיפול במשפחה הנורמטיבית במצבי מעבר, משבר ומצוקה.
- לא מגיעים לטפל במשפחה במצוקה על מגוון הפרעותיה התפקודיות. מצטמצמים לפעולה על פי הנחיית החוק במצבים אקוטיים ובהתאם ליכולות לענות לפניית דחופות.
- קיים פער בין יעדי השרות כלפי מתן מענים לצרכי האוכלוסייה לבין יישום התכניות בכלל, ובתחום המשפחתי בפרט.

#### **מכלל דיוני הוועדה והעדויות שעמדו בפניה, הוועדה מתרשמת כי -**

- קיים חסר מידע על התאמת השירותים לצרכים בקרב אוכלוסיות שונות.
- קיים חסר חומר סדור ושיטתי לצורך גיבוש ידע (חוסר במחקרי הערכה, איסוף נתונים, תכנון עתידי, וכדומה).
- במבנה העבודה הנוכחי, אגפי המשרד מחולקים באופן ממוקד פרט ובעיה. מבנה זה מוליד לראייה המפצלת בין חלקי המשפחה מעבר לצרכים טבעיים של כיבוד הנבדלות בין חבריה. בנוסף, מבנה זה מעודד תגובה מיידית ונקודתית לבעיות ברמת קונפליקט בעצמות גבוהה, אך מעכב פעולה מקצועית שיטתית ואחידה, תגובה המשלבת היערכות טיפולית בטווח הקצר והארוך, ממוקדת בפתרון הבעיות ובמניעת התפתחות בעיות נלוות. מבנה זה גם אינו מסייע לקדם תפיסות ותכניות שעיקרן חיזוק בני משפחה כמערך תמיכה טבעי והכרחי לאדם, ובהתאמה, לרכוש ולעבות כלים ליעול התמיכה ההדדית.
- נראה כי טרם התבססה ראייה מערכתית משפחתית במבנה עבודת המשרד, וזו טרם הוטמעה בדרך פעולתו. בנוסף, היחידה המשפחתית נעדרת הגנה במבנה העבודה הנוכחי, בו מעמסת העבודה על העובד הסוציאלי ברמת השטח רבה במיוחד ונעדרת משאבי זמן להתמודדות יעילה עם חיזוק המשפחה כמערכת.

- קיים חסר בולט במדיניות המכוונת לחיזוק המשפחה בישראל ברגישות תרבותית, בהיבט הבין-משרדי בעבודת הממשלה ובתיאום בין המשרדים השונים כדוגמת חינוך, בריאות, קליטה, משטרה וכו'.

## 5. המלצות

הוועדה ממליצה לראות את המשפחה כגורם מרכזי בהתערבות שרותי הרווחה ולתת לה משקל וביטוי בהקצאת משאבים, כך שניתן יהיה לתת שרות מיטבי ללקוחות במסגרת היחידה הטבעית של המשפחה. לשם כך, נדרשת תפיסה אידיאולוגית ומקצועית המצביעה על מרכזיות המשפחה (הן כמטרה והן כמשאב) לקידום הפרטים שבתוכה, מיקוד לצורך בחיזוק המשפחה ופיתוח סלי שירותים לחיזוקה, וקישור בין ההתמחויות השונות במערך משרד הרווחה ובין משרדי ממשלה שונים כבסיס לפיתוח מבנה התערבות אופרטיבי.

בבסיס ההמלצות עומד קידומו של תפקיד עו"ס משפחה שיהווה מנהל הטיפול ברמת המשפחה. קידום התפקיד דורש הכשרה מתאימה, מעמד בכיר, והגדרת עומסים שתאפשר לעו"ס המשפחה לתת שרות הולם למשפחה בכללה ולתאם בין גורמי הטיפול השונים בתוך האגפים והשירותים במשרד הרווחה ובינם לבין שירותים ציבוריים מחוץ למשרד הרווחה. פירוט התפקיד, ההכשרה והגדרות העומסים מופיע בעמוד 49 להלן.

ההמלצות המפורטות מטה מכוונות לשורת פעולות נדרשות ברמת משרד הרווחה וברמת מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות. מתוקף תפקידו, משרד הרווחה ממונה על יישום ההמלצות בכל הדרגים.

### ברמת משרד הרווחה

- מומלץ לשנות את שמו של השרות לרווחת הפרט והמשפחה ל"שרות לרווחת המשפחה", כך שישקף את מהותו המרכזית של השרות בראייה המשפחתית.
- יש לתת לשרות לרווחת המשפחה תפקיד כמתאם השירותים למשפחה בכל היבטי עבודת המשרד ולצורך עיצוב מדיניות לחיזוק המשפחה. השרות לרווחת המשפחה יהווה גורם מקצועי בכיר, שיבחן את התאמת כל שרותי משרד הרווחה על-פי עקרונות ראייה משפחתית בהיבטים של מניעה, חיזוק ושיקום.
- יש לקיים הערכה מקיפה ומיפוי של צרכים משפחתיים בקרב אגפים ושירותים במשרד הרווחה, לבחון את הזיקות במתן שרות בין היחידות השונות ולנסח רצף טיפולי בין היחידות המטפלות בחלקי המשפחה. יש לאזן בין ההשקעות ביחידה המשפחתית לבין השקעות בתחומים השונים ברווחה.
- מומלץ להתבסס על מסמך מומחיות המשפחה, המספק אידיאולוגיה לעבודה עם משפחות והכשרות נדרשות, ולבסס את תחום המשפחה בכל תשע המומחיות בע"ס כדי לנסח את הקישור המשפחתי.
- הוועדה ממליצה על סטנדרטיזציה לאופני ההתערבות במשפחה בשלב הערכה ראשונית ובתכנית התערבות. הסטנדרטיזציה מתייחסת להיקף התערבות (כמות משפחות) ולסוגי התערבות ואינטנסיביות טיפול: כמות משפחות באחריות עובד, כמות התערבויות בטיפול עומק, כמות התערבויות ליווי ומעקב, גבולות זמן בהתאם לסוגי התערבות, חוזה התערבות,

ואופי ההתערבות עם משפחות הזקוקות לליווי מתמשך. מוצעות נוסחאות שיאפשרו להתמקד בסוגיות של זמן, משך טיפול, סוג טיפול והיקף התערבות, כולל תהליכי סיום טיפול (ראה פרק עו"ס משפחה להלן).

- יוקם צוות מומחים לבעיות שונות בתחום המשפחה, שינסח מודלים של פעולה לטיפול בסוגיות משפחה, יכתוב ויפיץ מידע וידע, יסייע לצוותי מומחים במחלקות (ראו להלן), ויהווה מוקד לייעוץ, הדרכה והשתלמויות.

### במחלקות הרווחה

- **יש לתת ביטוי למושג עו"ס משפחה ולתת לו את התימוכין שהושמטו ממנו במהלך השנים האחרונות, קרי: הכשרה, מעמד, שכר ומשאבים. אלו יאפשרו לעו"ס משפחה השקעה מרבית בהתערבות ראשונית במשפחה בקהילה ובטיפול במשפחות, תוך הסתייעות בהתמחויות השונות.**
- כל עובד סוציאלי במחלקה יעבור הכשרה והדרכה לעו"ס משפחה, על-פי תכנית ההכשרה המוצעת בדו"ח זה. לאחר שעבר את ההכשרה הנדרשת לתפקידו, עו"ס המשפחה יהיה עו"ס בכיר. יש ליצור מדרג התמחות לעו"ס משפחה ולעו"ס מומחה למשפחה (עפ"י תכנית ההתמחות בע"ס).
- תפקיד עו"ס משפחה יוגדר בתע"ס.
- עו"ס המשפחה יהיה אחראי לכל סוגי ההתערבות במשפחה, מראשונית ועד מתמשכת, בעזרת מערך שירותים משלים והטמעת חיבור בין עו"ס המשפחה לבין העו"סים בעלי המומחיות האחרת. עו"ס המשפחה יהיה הגורם הראשוני עימו ייפגש הפונה למחלקה, והוא ימשיך להיות בקשר עם משפחת הפונה לאורך זמן, ברמת האינטנסיביות הדרושה (אינטנסיבית, רגילה, או מעקב).
- תקודמנה היכולות המקצועיות לטיפול במשפחות: הכנסת ראייה של חיזוק המשפחה לכלל עובדי המחלקה; הכשרת עובדים, כולל עובדים בעלי מומחיות, לעבוד בראיה משפחתית ומתן כלים מקצועיים לטיפול במשפחה; הוספת יחידות זמן לעו"סים מקצועיים, תוך פיתוח יכולותיהם לעבודה עם משפחות; פיתוח שיתופי פעולה עם המומחים לחיזוק המשפחה.
- מחלקות לשירותים חברתיים יפעילו **מוקד שרות למשפחה**, שיהווה מרכז מקצועי הכולל קשת רחבה של שירותים: ייעוץ למשפחה, ייעוץ נישואין, טיפול באלימות, מרכז קשר הורים ילדים, מרכז לחד-הוריות, ייעוץ כלכלי, ייעוץ תעסוקתי, הכנה ליציאה ו/או לחזרה לעולם העבודה, תמיכה וליווי לצורך התמדה בעולם העבודה, קבוצות הדרכת הורים, מעבר להורות, התמודדות עם קשיש במשפחה, מחלה, נכות ומוגבלות, וכד'. למשפחות המתמודדות עם שוליות, ניכור והדרה, המוקד ישמש כמועדון משפחות ברמת השילוב בקהילה, כרשת תמיכה והשתייכות, וכמשאב התמודדות. בנוסף, המוקד למשפחה יספק מידע, הדרכה ומענים למניעה לכלל האוכלוסייה הנוקדת.
- יוקמו צוותי מומחים לבעיות שונות בתחום המשפחה שיהיו נגישים וזמינים לעו"ס המשפחה, לצורך יעוץ, הדרכה והשתלמויות. בנוסף, עובדי משפחה ישתתפו בקבוצות-עמיתים לתמיכה, הכלה ותחזוק.

- המחלקה תהיה בקשר עם גורמים רלוונטיים בקהילה, תוך איגום משאבים ושיתוף לקוחות לקידומן של משפחות.

### משפחות במצוקה

- **יש להגדיר משפחות במצוקה כיעד ראשוני בפעולת המשרד.** משפחות במצוקה הן כאלה הנמצאות במצב של הפרעת תפקוד חמורה על רקע כלכלי או נפשי/רגשי (כגון, הפרעות בתפקוד הורי, הפרעות חמורות ביחסים בין-אישיים, העדר השתלבות בעולם העבודה, מצוקה כלכלית מתמשכת, משפחות המתמודדות עם מוגבלות חמורה של בן משפחה, שילוב הפרעות תפקוד מסוגים שונים ביחידה המשפחתית).
- **יש לפתח מערך שרות לחילוץ משפחות ממצבי מצוקה וסמיכות למצוקה, וכן תכניות מניעה למשפחות פגיעות.** יש להגדיר את מערך החילוץ: תפקידי הצוות הרב מקצועי, שרותי התמיכה השונים, משלימי טיפול וסמך מקצועי, תוך התחברות לגורמים כמו התמ"ת, גורמים יצרניים ומגזר שלישי לסיוע בשילוב בתכניות העסקה. יש להגיע לשינוי מבני-תוצאתי לחילוץ מספר רב של משפחות ולהחזירן לתפקוד מיטבי.
- יש להבנות מערך תמיכה לתוך בית משפחות עם מצוקה קשה ומתמשכת – סומכות, מתנדבים, אח בוגר, עירוב המשפחה בקהילה, בניית קהילת השתייכות, ועוד.
- מערך הטיפול במשפחות מצוקה יוכנס לתע"ס.

### הכשרת עו"סים

- יש להכשיר עו"סים להיות עו"ס משפחה. [ראה תכנית הכשרה בפרק עו"ס משפחה]
- יש להכשיר אנשי מקצוע לראייה מערכתית-משפחתית ולהתמודדות עם היחידה המשפחתית הן בעבודת עו"ס המשפחה והן בעבודת העו"ס המומחה (למשל, תעסוקה, ניהול כלכלי, הורות, שיקום, תפקוד משפחתי).
- דרושה הכשרה לדרכי התערבות במשפחות במצוקה קשה ומתמשכת.

### מידע ומחקר

- נדרש לבנות אמצעים חדשים למיפוי צרכים של משפחות ולאיסוף מידע על צרכים של פונים. הכלים הקיימים אינם מתאימים בראייה משפחתית.
- נדרש מחקר הערכתי: הערכת תוצאות ותפוקות, אפיוני שינוי, כדוגמת משפחות המצליחות להתמודד אשר חזרו למעגל התפקוד התקין וההשתתפות בחברה.
- נדרש להקים מערכת ממוחשבת של מידע בתחומים של חוקי משפחה, זכויות, שירותים למשפחה ותקציבים. מערך זה יהיה זמין ונגיש לעובדי המשפחה.
- יש ליזום ולהזמין מחקרים חדשניים בתחום משפחות בתנאי עוני ומצוקה, משפחות שנחלצו ממעגל העוני והשוליות, בוגרים למשפחות מצוקה שמתפקדים באופן מיטבי, מיפוי משפחות ברגישות תרבותית, וכדומה.

**פיתוח תכניות**

- יש להבנות תכניות התערבות רגישות-תרבות למשפחה (יוצאי אתיופיה, בדואיות, ערביות, חרדיות, קשישות, חד-הוריות, עולים וכדומה), וכן תכניות שונות וייחודיות בהתייחס למספר הילדים במשפחה.
- יש לבנות מערך יישום **לסל שירותים למשפחה** ברמה ממלכתית ובראייה לאומית (עפ"י סלי שירותים, המגדירים מגמות-על, שנוסחו בוועדת פרופ' קטן וועדת-משנה בראשות פרופ' ורד סלונים-נבו).

**הוועדה ממליצה על הקמה מיידית של צוות במשרד הרווחה לתרגום אופרטיבי של ההמלצות ויישומן:**

- הגדרה של תפקיד המשרד, תפקיד המחלקה ותפקיד העו"ס
- הגדרות והכללה בתע"ס של תפקיד עו"ס משפחה וסטנדרדיזציה של עומסים
- הבניית מערכי התערבות למשפחות
- התאמת מבני תקצוב למשפחות עם צרכים שונים
- תאום בין מערכות ושירותים במשרד הרווחה וברשויות מקומיות
- תאום בין שרותי רווחה לשירותים משיקים (בריאות, חינוך, משטרה, קליטה, וכד')
- תוכניות הכשרה של עו"ס משפחה
- תכניות להערכת התערבות ומחקר.
- קביעת סדרי עדיפויות ליישום המלצות הוועדה.
- קביעת יעדים נבחרים ואמות-מידה (benchmarks) לחומש הקרוב, כגון שיעורי צמצום מספר המשפחות במצוקה קשה ו/או ממושכת.

**עו"ס משפחה**

**עבודה סוציאלית כוללנית** (Generalist Social Work) מהווה גישה אינטגרטיבית רב ממדית. עו"סים כוללניים הינם בעלי ידע משולב ורב-מימדי, העובדים ישירות עם מערכות של קליינטים בכל הרמות: מחברים קליינטים למשאבים קיימים, מתערבים עם ארגונים כדי לאפשר קבלת מענים של מערכות משאבים, מסנגרים ליעדי מדיניות חברתית ועוקבים אחר האספקטים של הפרקטיקה של עבודה סוציאלית (Miley, Omellia, & Dubois, 2004). על-פי תפיסה זו, עבודה סוציאלית כוללנית עוסקת בכל הרמות: יחיד, משפחה, קבוצה, ארגון, שכונה, קהילה, חברה ועולם. היא כוללת התערבות ברמת המיקרו (עם יחידים, משפחות וקבוצות קטנות), ברמת האמצע (עם ארגונים וקבוצות פורמאליות), וברמת המאקרו (עם קהילות וחברות), וכן התערבות עם הפרופסיה של עבודה סוציאלית.

עפ"י נתוני משרד הרווחה, בשנת 2006 עבדו במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות 4,263 עובדים סוציאליים. מהם 2,461 (58%) עבדו כעו"סים כוללניים. 75% מבין העו"סים הכוללניים עסקו בתפקיד זה במשרה מלאה, והשאר – בחלקיות משרה (סקר של אגף המחקר תכנון והכשרה, 2007).

עפ"י אותו סקר, 75% מבין העו"סים במחלקות הרווחה סבורים כי מהות התפקיד היא האחריות על ניהול תהליך הטיפול לכל אורכו. העו"ס הכוללני נתפס כ"חוט מקשר" בין כל הגורמים הבין-ארגוניים והבין-תחומיים, כאשר תפקידו לרכז את המידע, ועליו האחריות על כל הליך הטיפול ותוצאותיו, כאשר שלבים מסוימים של הטיפול יכולים להתבצע ע"י המומחים הרלבנטיים. ניהול המקרה (Case Management) נתפס אפוא כגרעין התפקיד. בפועל, כפי שעולה מן הסקר, תפקיד העו"ס הכוללני מתמקד בבעיות "כלליות" של המשפחה, ואילו הקשר לתחומים ייחודיים (כגון, פיגור, זקנה, התמכרויות ושיקום) אינו בא דיו לידי ביטוי. בפועל, גם גישת ניהול המקרה אינה מתממשת דיה.

כיום, חלו שינויים פנימיים בתחום העבודה הסוציאלית (מיוחס, 2005): התבססו התמחויות טיפוליות אשר טשטשו את ייחודו ואת זהותו המקצועית של העובד הסוציאלי הכוללני הרב תחומי (סוכן השינוי החברתי), המגייס את כל אנשי המקצוע סביב הפונה וקהילתו. גם ההפרטה החלקית של שרותי הרווחה הפחיתה את מעמדו והשפעתו של העו"ס בזירה המוניציפאלית. ידי העובד הסוציאלי במחלקה לשירותים חברתיים עמוסות בעבודה, וגם התקציבים והמענים העומדים לרשותו לאחר הקיצוצים המשמעותיים בקצבאות ובתקציבי הרווחה, יצרו פערים ביכולת העבודה של העו"סים במחלקות, בכלל, והעו"סים הכוללניים, בפרט. רשויות מקומיות רבות אינן מצליחות לעמוד במסגרת התקציב במיוחד לאור המחויבות להשתתף ב-25% מתקציב הרווחה, ובכך נוצרים פערים ברמת שרותי הרווחה בין הרשויות השונות.

העומס הממוצע לעו"ס כוללני במחלקת הרווחה נע בין 100 – 150 ואף יותר פונים לעובד/ת. היות ומספר הלקוחות עולה בהרבה על יכולות הטיפול, רוב הפונים אינם מקבלים טיפול הולם והטיפול הניתן בפועל הינו תגובתי ואינו מאפשר העמקה ויצירת שינוי משמעותי בחיי הפונים, אלא בתכניות קצרות-מועד וספוראדיות. ברוב המקרים, אין תכנון אסטרטגי, לא נבנות תכניות טיפול אופרטיביות, לא מתבצע יישוג (reaching-out), אין מעקב אחר הפונים, ומעט מדי נעשה בתחום הערכת תוצאות ובדיקת אפקטיביות של תכניות הטיפול ולמידה מהצלחות.

**הועדה סבורה כי חשוב וראוי לשוב ולהגדיר את תפקידו של העובד הכוללני כעובד סוציאלי של המשפחה, עו"ס משפחה.** השם מדגיש ומגדיר את אחריות העו"ס למשפחה בתפיסה מערכתית כוללת: העובד מכיר ומתייחס לצרכיהם של כל בני המשפחה. עו"ס המשפחה אמור להיות תפקיד מרכזי – הליבה בעבודת מחלקת הרווחה ברשות המקומית (ראה אזור). ניסוח השם מסיר את הקונוטציה השלילית שקיימת במילה "כוללני", אלו מייחסים היבטים של "כולבוניק". מכאן, הועדה מאמינה שדרוש שדרוג מעמדו של עו"ס המשפחה במחלקת הרווחה ובקרב הלקוחות

והקהילה. שדרוג זה חייב להיות מלווה גם בתנאי עבודה, הכשרה, והעמקת הידע והשותפויות (פירוט בהמשך).

### עקרונות העבודה של עו"ס המשפחה

עבודה סוציאלית בתחום המשפחה נבדלת מעבודה סוציאלית בתחומים אחרים, בכך שהיא ממקדת את ההתערבות באינטראקציות שבין הפרט, המשפחה והסביבה, ושואפת ליצור, בו זמנית, שינוי בכל אחת מתת-המערכות הפנימיות והחיצוניות. היא מתבססת על התפיסה שהאדם איננו יחידה מבודדת; הוא חלק פעיל ומגיב של קבוצות חברתיות, והמשפחה היא הסביבה המשמעותית ביותר שלו. מתוך כך, עקרונות הגישה הם:

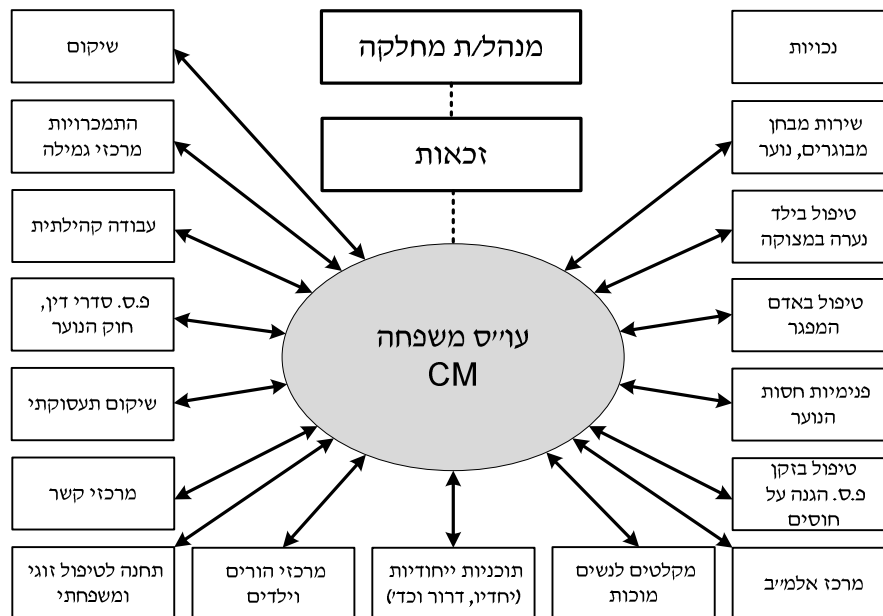
- המשפחה הינה המוקד של שרותי הרווחה.
- למשפחות שונות ומגוונות יש ערכים, אמונות ותרבויות שונות, שעל עו"ס המשפחה לכבד.
- למשפחות יש כוחות פנימיים שעל עו"ס המשפחה להכיר, לכבד ולהיעזר בהם בתהליך הסיוע למשפחה ולחבריה.
- המשפחה שותפה בתכנון הטיפול ובקבלת החלטות ואחריות לגורלה.
- ההתערבויות עם משפחות מבוססות על גישות מערכתיות, אקולוגיות, כולל גיוס משאבים אישיים, משפחתיים וסביבתיים.

אוכלוסיית היעד של עו"ס המשפחה כוללות משפחות עוני ומצוקה, משפחות חד-הוריות, משפחות רב-דוריות, משפחות מורכבות, משפחות שיש בהן חריגים, משפחות במצבי משבר שונים (כגון, חולי, מוות, אבטלה, גירושין, אלמנות, הגירה ועלייה), משפחות בשלבי חיים שונים (כגון, שלב הזוגיות, שלב ההורות הצעירה, שלב "הקן הריק"), משפחות עם קשיים מתמשכים, משפחות רב בעייתיות ומשפחות עם דפוסי אלימות והתמכרויות.

### משימות, תפקידים, תחומי הידע ומיומנויות

- אבחון ראשוני של המערכת.
- ניהול טיפול - CM - כולל הפנייה למומחים, מיומנויות בעבודה עם החוק ומיצוי זכויות.
- התערבות במשבר.
- סגור, תיווך וקשר עם השירותים הרלבנטיים למשפחה ובניית הסדרים ושיתופי פעולה.
- התאמת התכנית – רגישות תרבותית.
- בניית תכנית טיפולית – חוזה טיפולי, כולל מדדים להצלחה ומדדים להערכת תוצאות, וכולל סיום טיפול.
- גיוס משאבים (בכסף ובעין).
- זיהוי צרכים ושותפות ליזום ופיתוח מענים ליחיד ולקבוצות בקהילה.

איור 4: מודל עו"ס משפחה - CM



באיור מיוצגות מסגרות לדוגמא שאליהן עו"ס המשפחה מפנה, עמם הוא שומר על קשר ומקבל משוב חוזר.

### תכנית הכשרה בסיסית (חובה) לעו"ס משפחה – 200 שעות לימוד

#### **אשכול תפקידי/ארגוני לעבודה במחלקה לשירותים חברתיים**

- תפיסת תפקיד עו"ס המשפחה ומקומו במחלקה לשירותים חברתיים.
- אוריינטציה מבנה ומדיניות המשרד.
- נהלי עבודה.
- רישום ותיעוד בתיק הלקוח.
- חוק העו"ס וההשלכות על העו"ס בעבודתו הרב תחומית.
- סוגיות אתיות בעבודת העו"ס במחלקה.

#### **אשכול ידע ומיומנויות – באוריינטציה לעבודה רב תחומית**

- המשפחה כמערכת והתפתחות המשפחה.
- חוקים ותקנות (חוק שרותי סעד, אפטרופסות, חוק נוער ועוד).
- טיפול בפרט ומשפחתו, פרטני וקבוצתי.
- טיפול ממוקד במשפחה רב בעייתית.
- מיומנויות הכנה לעולם העבודה, **בראיה משפחתית**, תמיכה וליווי לצורך התמדה וקידום בעבודה.

- התערבות במשבר – ביטחון, הגירה, עוני, משבר כלכלי, אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים, רגישות תרבותית, עוני, משברים כלכליים ותעסוקתיים, סמים ואלכוהול, אלימות במשפחה, אבל ושכול.
- מיומנויות ראיון, אבחון, תכנון והערכת טיפול, ותכנון סיום טיפול.
- ניהול מקרה, עבודה בצוות רב מקצועי.
- בריאות הנפש (הפרעות אישיות) – מושגים בסיסיים – בפסיכופתולוגיה – של היחיד ומשפחתו.
- פסיכולוגיה התפתחותית/גדילה והתפתחות.

### שיתוף ושותפות

- עבודה עם שירותים מקצועיים משיקים, המטפלים באוכלוסיות שונות: ביטוח לאומי, משרד השיכון, חינוך, בריאות, בריאות הנפש.
- שירותים בקהילות: העובד, מוסדות ובעלי תפקידים בקהילה, עבודה מערכתית, הבנה של מצבים חברתיים, פיתוח מיומנויות לביצוע משימות הדורשות התערבות.
- שיתוף לקוחות.

### **מעמסה**

עפ"י הערכת הוועדה, כדי לתת טיפול איכותי ויעיל, ובמטרה להגיע לסיום טיפול מתוכנן ומוסכם (על הלקוח והעובד), תוך השגת המטרות שנקבעו ע"י המשפחה והעובד, יש לקבוע מעמסה סטנדרטית לעו"ס משפחה. אנו מבחינים ב-3 רמות טיפול:

לוח 11: רמות טיפול

רמה	מהות	היקף התערבות	היקף שעות
1	אינטנסיבית	לפחות מפגש אחד פעם בשבועיים + פעילויות והתערבויות נלוות – ליווי, סגור, תיווך, גיוס משאבים, ישיבות הדרכה, צוות	1.5 בשבוע למשפחה
2	רגילה	מפגש בחודש + פעילות סגור, תיווך, מעקב, קשר עם ארגונים	1.5 בחודש למשפחה
3	מעקב	אחת לחודשיים – עד מפגש חד שנתי, כולל מעקב אחר פונים שהופנו למסגרות טיפול (מרכזים לאלמ"ב, שרותי מבחן, פנימיות, מרכזי גמילה ועוד)	

**לאור זאת, המעמסה המתאימה לעו"ס משפחה במשרה מלאה:**

15 משפחות בדרגה 1 (אינטנסיבית)

20 משפחות בדרגה 2 (רגילה)

30 משפחות בדרגה 3 (מעקב)

**סה"כ – 65 משפחות בטיפול עו"ס משפחה.**

יש לקחת בחשבון שמעבר לעבודה הפרטנית והמשפחתית של עו"ס המשפחה, העבודה מחייבת קשר עם מוסדות וארגונים, גיוס משאבים, הדרכות, טלפונים, ישיבות צוות. כמו כן, העובד מעורב ושותף להפעלת תכניות קבוצתיות וקהילתיות ובפיתוח תכניות חדשות, ומוטלות עליו משימות חרומיות – צוותי הודעה מרה, מעורבות באירועי חרום (פיגועים ואסונות טבע) ובמשימות מקומיות בהתאם לצרכי הרשות המקומית.

## רשימת מקורות

- בן-אריה, א. (2006). המצוקה פנים רבות לה: על התפתחות תפיסת המצוקה בישראל. *בטחון סוציאלי*, 72, 39 – 58. פרק זה נשען בחלקו על סקירה זו.
- כץ, ר., שרלין, ש., ולביא, י. (1994). משפחות מצוקה בישראל: מאפיינים סוציו-דמוגרפיים והשלכות למדיניות המשפחה. *חברה ורווחה, י"ד*, 235 – 248.
- מקור: קופ, י. (עורך) (2007). *הקצאת משאבים לשירותים חברתיים*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- עבודה זו נעשתה טרם לגל ההגירה הגדול ממדינות חבר העמים לשעבר וההגירה מאתיופיה. אנו מציגים נתונים חדשניים וכוללים יותר בפרק משפחות בישראל.
- רוזן-צבי, א. (1990). *דיני המשפחה בישראל: בין קודש לחול*. תל אביב: פפירוס.
- שמואלי, ב., שוץ, ר., ובלכר-פריגת, א. (2007). משפחה במשפט: בין יצירה, פירוק ושימור התא המשפחתי: דברי מבוא. *משפחה במשפט*, א, 12-1.
- שרלין, ש., כץ, ר., ולביא, י. (1992). *מדיניות משפחה בישראל: צרכים, מענים והמלצות*. אוניברסיטת חיפה: המרכז לחקר ולימוד המשפחה.
- שרשבסקי, ב. (1993). *דיני משפחה* (מהדורה רביעית). ירושלים: ראובן מס.
- Bernardes, J. (1999). We must not define "The Family". *Marriage & Family Review*, 28, 21 – 41.
- Bundesrepublik Deutschland. (2001, 04 11). *German Bundestag*. Retrieved 12 09, 2007, from Legal framework for the German Parliament: Basic Law: [http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/parliament/function/legal/germanbasiclaw.pdf](http://www.bundestag.de/htdocs_e/parliament/function/legal/germanbasiclaw.pdf)
- Bundesrepublik Deutschland. (2007, 12 09). *BMFSFJ - Aufgaben*. Retrieved 12 09, 2007, from Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Kategorien/Ministerium/aufgaben.html>
- Gerlach, I. (2004). *Familienpolitik*. Wiesbaden, Germany: VS Verlag.
- Holstein, J. A., & Gubrium, J. (1999). What is family: Further thoughts on a social constructionist approach. *Marriage & Family Review*, 28, 3 – 20.
- Kaufmann, F. X. (1993). Familienpolitik in Europa. In Bundesministerium für Senioren, 40 *Jahre Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Rückblick/Ausblick*. (S. 143). Neuwied, Germany: Luchterhand Verlag.
- Lüscher, K. (2003). *Warum Familienpolitik? Argumente und Thesen zu ihrer Begründung*. Bern, Switzerland: Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF).
- Pine, L. (1999). *Nazi family policy, 1933-1945*. New York: Berg.
- Settles, B. H. (1999). Definitions of the family: Professional and personal issues. *Marriage & Family Review*, 28, 209 – 224.
- United Nations. (2002, 02 11). *Multilateral treaties deposited with the Secretary-General-TREATY I-IV*. Retrieved 12 09, 2007, from Office of the High Commissioner for Human Rights: [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/treaty5\\_asp.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/treaty5_asp.htm)
- United Nations. (2003, 05 06). *International Covenant on Civil and Political Rights*. Retrieved 12 9, 2007, from Office of the High Commissioner for Human Rights: [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a\\_ccpr.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm)
- United Nations. (2005, 06 15). *Universal Declaration of Human Rights, Hebrew Version*. Retrieved 12 09, 2007, from Office of the High Commissioner for Human Rights: <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/hbr.pdf>

**נספח**  
**תוכניות למשפחה**

שם התוכנית	אוכלוסיית היעד	מבנה הפעולה	רמה מקומית/מחוזית/ארצית שתוף והפעלה ע"י עמותות וארגונים	הקף הפעילות (מס' משפחות ומשך)	הערכת התוכנית	הערות
<b>תחנות לייעוץ בחיי נישואין ומשפחה- ברשויות המקומיות</b>	יחידים זוגות ומשפחות המופנים מהמחלקות לשירותים חברתיים לטיפול בבעיות זוגיות, בעיות משפחה והורות.	התחנות צמודות למחלקות הרווחה ברשויות המקומיות ונותנות טיפולים פרטניים משפחתיים וקבוצתיים על פי תוכנית מובנת	התחנות מופעלות באחריות המחלקות לשירותים חברתיים, בתשלום מדורג	פועלות כ-70 תחנות ברחבי הארץ היקף הטיפול כ-6700 משפחות בשנה.		השירות לרווחת הפרט והמשפחה. בשנת 2008 מקווים להסדיר תעריף מאושר.
<b>מרכזי הסיוע – הלקוח במרכז</b>	יחידים ומשפחות המטופלים שנים רבות במחלקות הרווחה ברשויות המקומיות על רקע קשיים חברתיים וכלכליים והדרה חברתית	ארגון מחדש של הטיפול באוכלוסיות מחלקות הרווחה תוך הסתייעות בכוחות ובמשאבים של הלקוחות ושל הסביבה	התוכנית פעלה שנים רבות בעיריית ירושלים מוטמעת כתוכנית ניסיונית ב-6 רשויות מקומיות נוספות בשיתוף קרן למפעלים מיוחדים – בטל"א ומופעל ע"י מעורבות	מופעל 66 רשויות מקומיות: קריית אתא, ראש העין, מודיעין עילית, מעלה אדומים, באר שבע וירוחם	התוכנית בעירית ירושלים לווה במחקר. תוכנית משותפת לשירות ביטוח לאומי ועמותת "מוערבות".	
<b>מרכז ילדים הורים</b>	ילדים בגילאי 5-12 הסובלים מבעיות רגשיות או התנהגותיות שהתפתחו בשל טיפול הורי לקוי	מרכז הפתוח חמישה ימים בשבוע שעות הפעלה גמישות. תכנית ייחודית לכל משפחה בהתאם לצרכי הילד ההורים והמשפחה כולה. שימוש בכלים טיפוליים מגוונים ויצירתיים.	הפעלת התכנית באחריות המחלקות לש"ח. במימון ופיקוח המשרד. תשלום על פי תעריף לנפש לחודש.	37 מרכזים ברחבי הארץ. הטיפול במרכז עד שנה, במקרים חריגים עד שנה וחצי.		השרות לילד ונוער
<b>מרכזי ילדים הורים לגיל הרך</b>	ילדים בני 0-6 הסובלים מהזנחה והתעללות בדרגות שונות והוריהם	המרכז מעוצב כבית. לכל משפחה תכנית לפי צרכיה. תכני הטיפול מתמקדים במערכת המשפחתית בין ההורה לפעוט הטיפול ניתן ע"י צוות רב מקצועי ובשיטות טיפול מגוונות.	הפעלת התכנית באחריות המחלקות לש"ח. במימון ופיקוח המשרד. תשלום על פי תעריף לנפש לחודש	משך הטיפול עד שנה 70 נפשות (הורים וילדים) בו זמנית		השרות לילד ונוער
<b>אוריון</b>	משפחות לילדים בגיל הרך הסובלות מקשיים בתחום היחסים עם הילד ו/או מסכנות את הילדים	העו"ס המטפל מצלם את המשפחה בווידיאו בשעות שונות של היום. הסרט משמש כלי לעבודה עם המשפחה על מערכת היחסים, תקשורת, ודפוסי התנהגות.	הפעלה ע"י עו"ס המחלקה (חצי משרה ל - 14 משפחות) מימון של המשרד (75%) והרשות המקומית (25%) על פי תעריף למשפחה.			השרות לילד ונוער
<b>אורים</b>	הורים לילדים בסיכון בגיל הרך על רקע של חסך סביבתי	הדרכת הורים לשיפור התפקוד ההורי ויצירת קשר ויחסי אמון בין ההורים ומסגרות חינוך ורווחה	תכנית בפיתוח של "אשלים" בשיתוף משרד החינוך ומשרד הרווחה, ומחלקות החינוך והרווחה ברשויות המקומיות			השרות לילד ונוער

שם התוכנית	אוכלוסיית היעד	מבנה הפעולה	רמה מקומית/מחוזית/ארצית שתוף והפעלה ע"י עמותות וארגונים	הקף הפעילות (מס' משפחות ומשך)	הערכת התוכנית	הערות
	עמוק. הורים המוכרים לשירותי הרווחה ומשתתפים בתכנית אור של שר החינוך		מימון ע"י אשלים			
<b>הקן</b>	משפחות לילדים בסיכון בגיל הרך, הנמנעות להשתמש בשירותים המקובלים עקב התנגדות או חוסר ידע	מתנדבים מסייעים למשפחות באמצעות יצירת קשרים ידידותיים ויצירת אמון להיעזר בשירותי סיוע שונים בקהילה	הפעלה ע"י המחלקה לש"ח באמצעות חצי משרה של מרכז (25 משפחות). השתתפות המשרד במימון (75%) על פי תעריף למשפחה.		השרות לילד ונוער	
<b>תכנית משפחות מודל חדש</b>	משפחות לילדים מגיל 0-5, דור שני למצוקה, קשיים בתפקוד ההורי, עלולים בעתיד לסכן ילדיהם.	מפגש שבועי או דו שבועי בן 3 שעות של כל בני המשפחה במבנה ציבורי. פעילות מובנית לכולם, לחוד לילדים ולהורים, ארוחת ערב חמה של כל המשפחה, ייעוץ פרטני למשפחות, טיולים מסיבות מספר פעמים בשנה.	הפעלה ע"י הרשות המקומית בסיוע המתנ"ס המקומי ומחלקות החינוך. מימון על פי תעריף.	התכנית הופעלה ניסיונית במספר רשויות מקומיות.	השרות לילד ונוער	
<b>שחקיות</b>	משפחות צעירות בסיכון שבהן ילדים עד גיל 6.	שחקיות שהיא עובדת סמך- מקצועית מסייעת ומדריכה משפחות באמצעות משחקים.	אחריות המחלקה לשירותים חברתיים: הפעלת עובדים סמך מקצועיים המועסקים ע"י ארגונים בהזמנת המחלקה לשירותים חברתיים		השרות לילד ונוער	
<b>תכנית ראשית</b>	משפחות צעירות להן שני ילדים לפחות בגיל הרך ושבהן התפקוד ההורי לקוי המסכן את רווחת הילדים והתפתחותם התקינה.	יחידות הפעלה של 10 משפחות. כל משפחה מקבלת 3 שעות התערבות בשבוע לפי תכנית עבודה אישית וגמישה בהתאם לצרכיה.	הפעלה ע"י המחלקה לשירותים חברתיים והאוניברסיטה העברית (ערכות הדרכה, ציוד מתכלה והדרכה מטעם האוניברסיטה העברית). מימון על פי תעריף.		השרות לילד ונוער	
<b>חממות</b>	משפחות להן ילדים בגילים 5-10 המועמדים להוצאה	החממה הינה משפחה המקבלת לביתה חמישה ילדים לשעות 13.00 - 19.00	הפעלה ע"י המחלקה לשירותים חברתיים מימון על פי תעריף.		השרות לילד ונוער	

שם התוכנית	אוכלוסיית היעד	מבנה הפעולה	רמה מקומית/מחוזית/ארצית שתוף והפעלה ע"י עמותות וארגונים	הקף הפעילות (מס' משפחות ומשך)	הערכת התוכנית	הערות
	מהבית.	עו"ס מדריכה ומלווה את החממה ומטפלת בילדים ובהורים.				
<b>ק.ד.ם (קבוצת דיון משפחתית)</b>	גילאי לידה עד 18, במקרים בהם נשקלת הוצאה מהבית כאשר יש התנגדות או חוסר שיתוף פעולה מצד המשפחה.	קבוצת דיון משפחתית מפגישה בני משפחה מורחבת או אנשים קרובים אחרים עם אנשי מקצוע על מנת להחליט על תכנית שתבטיח את שלום הילד.	הפעלה ע"י המחלקה לשירותים חברתיים באמצעות מפקח קהילה ילד ונוער של מ.הרווחה.			השרות לילד ונוער
<b>מרכזי קשר</b>	ילדים והורים המתקשים בקיום הסדרי ראייה ו/או מסכנים את ילדיהם ויש צורך בפיקוח על המפגשים	מסגרת מקצועית מוגנת ותומכת המאפשרת קיום מפגשים בין הורים לילדיהם במצבים של קונפליקטים במשפחה על רקע של פירוד גירושין אלימות במשפחה.	הפעלת המרכז באחריות המחלקה לשירותים חברתיים. במימון (על פי תעריף) ופיקוח משרד הרווחה.	משך הטיפול הממוצע עד שנה. במקרים חריגים, מאשרים משך טיפול ארוך יותר. 64 מרכזי קשר ברחבי הארץ. טיפול ב-2,140 משפחות ו-3,500 ילדים בשנה	מחקר הערכה ביצוע אגף ע"י מחקר ותכנון במשרד 2006.	השרות לרווחת הפרט והמשפחה
<b>תכניות למשפחות חד הוריות - מרכזים</b>	משפחות חד הוריות	פעילויות חברתיות, קבוצתיות, חינוכיות למשפחות חד הוריות (הורים וילדים) ומתן מידע וייעוץ	התכניות מופעלות ע"י עו"סים פרטניים וקהילתיים של המחלקה לשירותים חברתיים ומתקציבי המחלקה ובשיתוף עם ארגונים	50 מרכזים למשפחות חד הוריות ברחבי הארץ.	משך השהיה במרכז אינו מוגבל בזמן	השרות לרווחת הפרט והמשפחה והשרות לעבודה קהילתית
<b>תוכניות "יחידיו"</b>	משפחות במצוקה כלכלית וחברתית ושילדיהם הצעירים נמצאים בסיכון	תכנית תלת שנתית המורכבת ממפגשים קבוצתיים שבועיים ומפגשים פרטניים. בנושאי הורות, זוגיות, עבודה, ותפקוד חברתי.	הפעלה ע"י עובדי המחלקה לשירותים חברתיים, הנחיה והדרכה של מנחות מחוזיות במימון משרד הרווחה.	משך התכנית שלש שנים. בממוצע כל שנה מופעלות 50 קבוצות.	אסיפת מאמרים הופקה ב-2005 הערכה ב-1990+ עבודת מ.א. של פנינה פקר	השרות לרווחת הפרט והמשפחה
<b>סדנאות להעשרת חיי המשפחה בתנאי נופש</b>	יחידים, זוגות, ילדים החווים קשיים ומשברים במסגרת המשפחתית.	סדנאות המופעלות בתנאי נופש והמתמקדות ביחיד בזוג או בכל המשפחה במטרה לחזק את התפקוד האישי והמשפחתי.	הפעלה ע"י ארגונים שזכו במכרז, אחריות המחלקה לשירותים חברתיים, במימון ופיקוח משרד הרווחה.	בממוצע מתקיימות ב-60 סדנאות מידי שנה בהשתתפות 1500-2000 משתתפים	מחקר ע"י ברוך קידר 2007	הסדנא הינה חוליה ברצף הטיפול של המחלקה לשירותים חברתיים. השרות לרווחת הפרט והמשפחה.
<b>מעון יום רב תכליתי שירותים תומכים</b>	ילדים ומשפחות פגיעות ובסכנה בגילאים חצי שנה עד שש.	פועל במסגרת מעון יום קיים. מסגרת גמישה משעה 7 בבוקר עד 7 בערב. תכניות התערבות לקידום התפתחותם של הילדים ותכניות	הפעלה ע"י ארגונים המפעילים מעונות יום. ראש צוות של המחלקה לשירותים חברתיים רפרנט לתכנית ומדריך את עו"ס המעון.	ברחבי הארץ כ-60 מעונות רב תכליתיים. מגמת גדילה של 2-4 מעונות בשנה. בכל מעון	הוכן מודל של תקני איכות להפעלת הסמך	השרות לילד ונוער מופעלות תוכניות ס"מ במסגרת השרות למשפחה, שרות לזקן השירות לילד

שם התוכנית	אוכלוסיית היעד	מבנה הפעולה	רמה מקומית/מחוזית/ארצית שתוף והפעלה ע"י עמותות וארגונים	הקף הפעילות (מס' משפחות ומשך)	הערכת התוכנית	הערות
<b>למשפחות- סמך מקצועיים</b>	משפחות במצוקה סובלות מתפקוד אישי/הורי לקוי והזנחת משק הבית והילדים. סומכות שהוכשרו לתפקיד נותנות סיוע למשפחה בבית המשפחה לצורך התארגנות בתחום משק הבית ובתחום ההורות	טיפוליות לשיקום היחסים בין הילדים להוריהם. הסומכות מועסקות ומוכשרות באמצעות ארגונים ועמותות ע"י המחלקות לשירותים חברתיים מתקציבי המשרד	מימון ופיקוח של משרד הרווחה. משך הסיוע של הסומכות לכל משפחה הוא עד 6 חודשים עם אפשרות להארכה על פי אישור	40 ילדים, סה"כ 2,400 ילדים. סך הכול נהנו מכל סוגי הטיפול השונים (סומכות מטפלות עזרה ביתית מטפחים וסייעות) כ-33 אלף משפחות. בשנת 2007	המקצועי	ונוער השירות לאדם המפגר השירות לשיקום והשירות לאדם עם אוטיזם.
<b>קייטנות לאמהות</b>	למשפחות במצוקה וחד הוריות, אימהות ממשפחות ברוכות ילדים ואימהות לילדים חריגים.	האמהות יוצאת לסדנא להעשרה בתנאי נופש כאשר משולבים תכנים להעשרת חיי משפחה עם בילוי ונופש עם או בלי לינה.	שיתוף פעולה בין ישובים על מנת לעגום משאבים.	האמהות יוצאות ל-3 עד 4 ימים- בשנת 2007 נהנו 1050 מקייטנה יומית ו-1200 אמהות מקייטנה עם לינה	בשנת 2007 בוצע סקר עמדות ונאספו נתונים	בעבר היו שותפים ארגונים ועמותות בהפעלת הקייטנות. השרות לרווחת הפרט והמשפחה.
<b>דרור</b>	משפחות צעירות במטרה לשבור את שרשרת המצוקה. הורים לילדים בגיל הרך, משפחות רב בעיתיות.	עבודה עם כל משפחה בנפרד על ידי 2 עובדים סוציאליים. העובדים עברו הכשרה ונהנים מהדרכה של רכזי התוכנית. נפתחו גם מועדוני דרור וקבוצות להורים.	התוכנית מופעלת על ידי עוס"יות מהמחלקות בהדרכת מנחים שמומנו עד כה על ידי המשרד (באמצעות מט"ב).	משך זמן פעילות עם המשפחה כחצי שנה עד שנה. התוכנית הופעלה ב-24 ישובים ההתערבות בוצעה בקרב 65 משפחות.	בוצעה הערכה מחקרית. פורסמה חוברת הכוללת מאמרים ומחקרים בנושא.	הפעלה ומימון התוכנית הסתיימה בדצמבר 2007. השרות לרווחת הפרט והמשפחה.
<b>משפחות במעבר</b>	משפחות הנמצאות במשבר ובהליכי פרוד או לאחר הגירושין.	התוכנית פועלת לחיזוק התמודדותן של משפחות במצב של משבר אקוטי או משבר מתמשך.	התוכנית בשיתוף אשלים.	התוכנית פעלה ב-15 ישובים עד סוף שנת 2006 במימון משותף עם "אשלים" המשך מתקציבי השרות.	בוצעה הערכת התוכנית ע"י "אשלים".	נכתב פרק תיאורטי בנושא של הנחיית קבוצות ככלי טיפולי תועדו 28 קבוצות שפעלו בארץ. השרות לרווחת הפרט והמשפחה+ "אשלים"
<b>ניצנים חברתיים</b>	משפחות במצוקה המסכנות את ילדיהן.	סטודנטים מפעילים את התוכנית בליווי וסיוע של עובדים סוציאליים בשרותי הרווחה. הם נכנסים למשפחות לצורך תמיכה ליווי וסיוע בתמורה מקבלים סיוע	התוכנית משותפת לאוניברסיטת חיפה ולשרותי הרווחה בישובים בהם היא פועלת התוכנית מומנה גם על ידי המוסד לביטוח לאומי והמשרד. מהתערבותו של סטודנט	4 ישובים ובעתיד יצטרפו ישובים נוספים. כל משפחה נהנתה מהתערבותו של סטודנט	בוצע מחקר הערכה	בעבר המשרד סייע במימון התוכנית בשלב זה הופסק מימון המשרד. מחלקות תוכלנה בעתיד לממן את התוכנית מתקציבי תוכנית

שם התוכנית	אוכלוסיית היעד	מבנה הפעולה	רמה מקומית/מחוזית/ארצית שתוף והפעלה ע"י עמותות וארגונים	הקף הפעילות (מס' משפחות ומשך)	הערכת התוכנית	הערות
		במימון שכר לימוד.		שהגיע פעמיים בשבוע 3 שעות בכל פעם שה"כ כ- 70 עד 80 משפחות +פרויקטים קהילתיים.		שמיד. השרות לרווחת הפרט והמשפחה+ אוניברסיטת חיפה.
<b>תוכנית משפחות</b>	משפחות במצוקה עם ילדים בסיכון וסיכוי להצלחה.	תוכנית ל-3 שנים היוצרת סביבה תומכת לכ-50 משפחות של ילדים בסיכון, בבית הספר ובקהילה מתוך ראייה מערכתית, הוליסטית המטרה מתן כלים לעצמאות בתפקוד המשפחה.	התוכנית מופעלת בשיתוף הרווחה והחינוך ומופעלת על ידי עו"סים ואנשי חינוך הנכנסים למשפחות ומקבלים הדרכה וכלים על ידי קרן רש"י. לכל ישוב מרכז בחצי משרה.	התוכנית פועלת משנת 2006, בישובי מגידו בקרב 70 משפחות. בשלומי בקרב 30 משפחות. במרום הגליל 30 משפחות במעלה יוסף 30 משפחות משך הפעילות 3 שנים עם אפשרות להארכה.		
<b>טיפול רגיש תרבות בעולים הסובלים מאלימות במשפחה</b>	נשים וגברים יוצאי חבר העמים ואתיופיה הסובלים מאלימות במשפחה	התערבויות מניעתיות קהילתיות + טיפול פרטני וקבוצתי ע"פ מודל עבודה רגיש תרבות בשפתם.	התוכנית פועלת ב- 20 מרכזים ב- 2 מהמרכזים חיפה ובאר שבע, פועלת יחידה נידת אזורית הנותנת שירות ליישובים עתירי עולים באזור.	ב- 2007 טופלו 2,200 נשים, גברים וילדים עולים שהם כ- 1700 משפחות. הופעלו 28 קב' טיפוליות לעולי אתיופיה וחבר העמים. משך הטיפול עד שנה.	אין הערכה מחקרית. נדרשת התאמת הכלי להערכת מסוכנות לאוכלוסיות.	
<b>טיפול בזקנים הסובלים מהתעללות ואלימות במשפחה</b>	נשים וגברים זקנים, הסובלים מאלימות והתעללות מצד משפחתם או אלימות בינזוגית.	התערבויות מניעתיות. טיפול פרטני וקבוצתי בזקנים ובני משפחתם.	התוכנית פועלת ב- 17 מרכזים למניעה בטיפול באלימות במשפחה ומופעלת בשיתוף השרות לזקן, וב- 3 מרכזים בשיתוף אשל (גוינט).	ב- 2007 טופלו כ- 650 משפחות זקנים. והופעלו 12 קב' לנשים.	1. מחקר הערכה של אשל על 3 היחידות שאשל תקצבה. 2. מחקר הערכה של המחלקה למפעלים מיוחדים על 2 יחידות לטיפול בזקנים במגזר הכפרי.	השרות לרווחת הפרט והמשפחה+השרות לזקן + אש"ל
<b>טבע תרפיה</b>	משפחות במצוקה עם ילדיהם.	סדנא בת 3-6 מפגשים בחיק הטבע. במידה ויהיו מספיק משאבים תכלול לינה משותפת בבית ספר שדה בצפון.	התוכנית מופעלת בשיתוף הרווחה בהנחיית שני מנחים ועו"ס מלווה של הרווחה.	התוכנית מופעלת בקרב הרווחה משנת 2007 התקיימה בחצור בהשתתפות 9 משפחות וילדים 40 משתתפים		

שם התוכנית	אוכלוסיית היעד	מבנה הפעולה	רמה מקומית/מחוזית/ארצית שתוף והפעלה ע"י עמותות וארגונים	הקף הפעילות (מס' משפחות ומשך)	הערכת התוכנית	הערות
				השנה מתוכננת לשני ישובים נוספים בצפון.		
<b>פעמונים</b>	משפחות הנתונות בקשיים כלכליים	שיקום משפחות הנמצאות במצוקה כלכלית ע"י מתן כלים לבקרת הוצאות ולתכנון כלכלי תוך ליווי אישי ומקצועי באמצעות ארגון מושתק מתנדבים	התוכנית מופעלת בשיתוף עמותת פעמונים ושרותי הרווחה, על ידי עו"ס המשפחה ומתנדבי העמותה.	התוכנית מופעלת בעשרות מחלקות לשרותי רווחה וכוללת התערבות במאות משפחות.		המגמה להרחיב את התוכנית לרשויות ומשפחות נוספות בשיתוף המשרד והגוינט. (תב"ת).
<b>ועדות אלימות במשפחה וגילוי עריות בשיתוף שב"ס</b>	אסירים השפוטים על אלימות במשפחה וגילוי עריות, נפגעי העבירה ובני משפחותיהם.	ביצוע הערכת מסוכנות וגיבוש תוכנית טיפולית לאסיר, לנפגע ולמשפחה. מתן המלצות לנושא חופשה ושהרור מוקדם למערכות המחליטות.	4 ועדות מחוזיות בשיתוף שב"ס. מתקיימות במתקני משרד הרווחה במחוזות השונים. בכל ועדה יושבים חברים קבועים: מפקח מחוזי ונציג שב"ס.	ב- 2007 התקיימו כ- 2900 דיונים באסירי אלימות במשפחה ו- כ- 550 דיונים באסירי גילוי עריות.	אין מחקר הערכה. יש מסמך אפיון למערכת ממחושבת. תהליך הפיתוח מתעכב.	השרות לרווחת הפרט והמשפחה
<b>קבוצות תמיכה למשפחות נפגעי תאונות דרכים</b>	משפחות שכולות מתאונות דרכים	פעילות קבוצתית עבור הורים שכולים אחים/יות, ילדים בגירים. משך התוכנית לשנתיים ומתקיימת אחת לשבועיים בבתי המשפחות או מתנס"ים.	התוכנית מופעלת ע"י מנחים מקצועיים המועסקים ע"י עמותת "יד הנקטפים" התוכנית מממונת ע"י משרד הרווחה	התוכנית פועלת משנת 2003. בשנת 2007 פעלו 10 קבוצות ב- ארבע מחוזות המשרד, סה"כ קיבלו מענה כ-500 משפחות מתחילת התוכנית	בוצעה הערכת של התוכנית בשיתוף מחלקת התכנון והמחקר של המשרד	יש צורך בהרחבת הרפרטואר הטיפולי עבור אוכלוסיית היעד, כמו קבוצות טיפול, טיפול פרטני, טיפול משפחתי ועוד.
<b>קבוצות מידע להורים והליכי פירוט פרידה וגירושין ביחידות הסיוע ליד בתי המשפט לענייני משפחה</b>	הורים בהליכי פרידה וגירושין	קבוצות מידע והדרכה להורים בנושא: התמודדות עם קשיי ילדים במהלך פרידה וגירושין לצורך מניעת קשיים הנובעים מהליך הפרידה.	15-20 סדנאות הורים בשנה: חלקן קצרות (4 מפגשים) וחלקן ארוכות (12 מפגשים). המנחים: עובדי יחידות הסיוע.	בשנת 2007 השתתפו בסדנאות כ-70 הורים הפעילות מתבצעת ב-13 יחידות הסיוע ברחבי הארץ (עד היום התקיימו סך הכול 164 סדנאות)	בשנת 2005 בוצעה הערכת התוכנית ע"י מכון אופק למחקר בהזמנת המשרד.	בימים אלו מתבצע תהליך בניית תדריך חדש ומעודכן למנחי הקבוצות.
<b>מקלטים לנשים נפגעות אלימות וילדיהן</b>	נשים שהינן קורבנות אלימות פיזית, מינית נפשית שאינן יכולות להישאר בביתן מפאת סכנה פיזית ו/או נפשית לחייהן ומגיעות עם ילדיהן מכל רחבי	מסגרות חוץ ביתית הפעולות 24 שעות ביממה ו365 יום בשנה כקהילה טיפולית ומטרתה: מתן מענה חרום המספק בטחון והגנה פיזיים ונפשיים לאשה ולילדיה. מתן סיוע ותמיכה, טיפול סוציאלי בשעת משבר, ייעוץ ויצוג משפטי	התוכנית מופעלת ע"י עמותות וולנטריות שזכו במכרז להפעלת מקלט לנשים. במימון המשרד ע"פ תעריף שנקבע על ידו ופיקוחו המקלטים מתוקצבים משנת 2001 ב-100% מעלות סל שירותים שנבנה ע"י המשרד התקצוב ע"פ תעריף אחיד לאשה + 2 ילדים שנגזר מסל השירותים הנשים 25% עולות,	המקלטים פועלים במודל אחיד על פיו שוהים במקלט בו זמנית 12 נשים ו241 ילדים. בשנת 2007 שהו 133 מקלטים 685 נשים ו10351 ילדים. מתוך הנשים 25% עולות,	לא בוצעה הערכת התוכנית ע"י גורם כלשהו ב-20 שנים האחרונות. נערכה בדיקה של ביקורת הפנים של המשרד ב 1999	נכתבו עבודות מסטר ודוקטורט: עבודת מסטר באוניברסיטת בר אילן ע"י ענת בן פורת בנושא " השפעתו שהייה במקלט על תחושת העצמה של נשים "מוכות" (2002)

שם התוכנית	אוכלוסיית היעד	מבנה הפעולה	רמה מקומית/מחוזית/ארצית שתוף והפעלה ע"י עמותות וארגונים	הקף הפעילות (מס' משפחות ומשך)	הערכת התוכנית	הערות
	הארץ. * ילדי הנשים המנוטקים מסביבתם הטבעית ויצאו מחיים ספוגי אלימות מכל סוג שהוא	מתן סביבת חינוכית, טיפולית וחברתית המכילה את הילדים ומסייעת להם בקשר עם בני משפחתם ועם הקהילה. סוגי התערבות: פרטני קבוצתי תוך יצירת מקום בטוח ושימוש במקלט כמרחב טיפולי עם אוכלוסייה משתנה. ממוצע השהייה במסגרת: 3-6 חודשים.		33% ערביות ו-10% חרדיות ודתיות.		עבודת דוקטורט באוניברסיטה העברית ע"י נטע בר גיא בנושא "חוסר אוניס נלמד כמתווך של תגובות דחק פוסט טראומטי ודכאון אצל נשים מוכות".
<b>דירות מעבר לנשים נפגעות אלימות וילדיהן</b>	*נשים נפגעות אלימות הזקוקות לתקופה ארוכה של החלמה ושיקום כדי שתוכלנה להתגבר על השלכות האלימות ולבנות בכוחות עצמן חיים עצמאיים ובריאים. * נשים שסיימו את שהותן במקלט ואינן נמצאות בסיכון וזקוקות למסגרת תומכת בתחומי התפקוד היומיומי. * ילדי הנשים הללו	מסגרת חוץ ביתית הפועלת כדירות בקהילה 24 שעות ביממה. מטרתה: מתן מסגרת מאפשרת לאשה וילדיה תהליך של הסתגלות מתפישת עולם קורבנית ונתמכת לתפישת עולה הלוקחת אחריות על חייה. להקניית מיומנויות חיים בסיסיות לניהול חיים עצמאי. חיזוק דפוסי תקשורת אם-ילד תוך בניית קשר לא אלים לטובת הילד אב ילד העשרה וטיפול בילדים. ממוצע השהייה: 6-12 חודשים.	ישנן 14 דירות המופעלות ע"י העמותות המפעילות מקלטים שזכו במכרז 2006 ודירה אחת המופעלת ע"י הרשות המקומית. הדירות נמצאות בסמוך למקלטים. בעיר אחת (י-ם) יש תוכנית המפעילה 8 דירות מעבר מתוכן 4 מתקציב המשרד. בשאר המקומות יש דירה אחת בעיר בה יש מקלט והיא סמוכה לו. הדירות מתוקצבות ע"י המשרד בהתאם לסל השירותים שנקבע.	התוכנית הוקמה ע"י עמותה אידיאולוגית בירושלים בשנת 1992. המשרד משתתף במימון של הדירות משנת 2002 בתקציב המקלטים. מתחילת 2006 הדירות מופעלות מתוקף מכרז.	לא בוצעה הערכת התוכנית.	
<b>" אילנות"- בעיר אילת</b>	ילדי ובתי הספר היסודיים והוריהם, אנשי חינוך וטיפול	יצירת סביבה חינוכית עם גבולות ברורים ותגובות מותאמות של הצוות החינוכי וההורים בביה"ס. השבת הסמכות למבוגר איש חינוך/הורים הפחתת האלימות ע"י התערבות ספציפית קצרת מועד (עד שלוש פגישות)	התוכנית מופעלת ע"י צוות מקומי ושני יועצים חיצוניים. מלווה ע"י ועדת היגוי וממומנת ע"י המוסד לביטוח לאומי ועיריית אילת. התוכנית פעולת במסגרת "תוכנית עיר ללא אלימות"	התוכנית פועלת זו השנה השנייה בעיר אילת, הכשירה 30 אנשי חינוך טיפול פעלה ב-60 גני ילדים ונתנה ייעוצים ל-80 משפחות	בוצעה הערכה כמותית ע"י העברה של שאלונים לגנות ולהורים. כמו כן הערכה איכותנית על פי מחקר שערכה המפקחת במסגרת לימודי תואר שני באוני' בן גוריון	

שם התוכנית	אוכלוסיית היעד	מבנה הפעולה	רמה מקומית/מחוזית/ארצית שתוף והפעלה ע"י עמותות וארגונים	הקף הפעילות (מס' משפחות ומשך)	הערכת התוכנית	הערות
<b>חנות יד שנייה ו"יד רוזה" – בעיר אילת</b>	משפחות במצוקה	סיפוק מענה קונקרטי של מזון וביגוד למשפחות נזקקות	התוכנית מופעלת ע"י מתנדבים ובליווי מקצועי של רכות ההתנדבות	התוכנית ממומנת מתרומות ומספקת מענה למאות משפחות בעיר אילת	לא בוצעה הערכה.	
<b>פרויקט "משפחה תומכת" מופעל ע"י שרות המבחן לנוער</b>	משפחות של נערים עולים מחבר העמים- אוכלוסיית היעד הנה הורי הנערים	נציגת הפרויקט יוצרת קשר פרטני עם הורי הנער המופנים אליה ע"י שם"ל+ סדנת אימהות	התוכנית פועלת משנת 2006	מתחילת התוכנית הופנו 37 משפחות. נכון 1.08 מטופלות 21 משפחות במחוז ת"א בשרות המבחן לנוער.	לא נעשתה	בשותפות עם משרד הקליטה ופורום עולים הורים
<b>תוכנית קד"מ לבניית תוכנית טיפולית</b>	נערים שהופנו לשרות ואובחנו כזקוקים לטיפול השרות	כל נער המופנה ליחידת הטיפול	בשנת 2007 נערכו 80 קדמים לבניית תוכנית טיפול במחוז ת"א	קידום נוער, פרויקט משפחה תומכת וגורמי חינוך שמכירים את הנער	לא נעשתה	
<b>תוכנית קד"מ לבניית תוכנית טיפול וחלופת מעצר- שם"נ</b>	קטינים עצורים עד תום ההליכים לצורך מציאת חלופת מעצר	כל נער ומשפחתו	בשנת 2007 נערכו 21 קדמים לחלופת מעצר במחוז ת"א	מחוזות	לא נעשתה	כל השירותים בקהילה הנמצאים בקשר עם הנער והוריו וכן נציג חלופת מעצר המוצעת
<b>טיפול משפחתי – בשרות המבחן לנוער</b>	נערים ומשפחותיהם שמופנים ע"י קצינות מבחן מיחידת הטיפול בנפה עם אבחנה של בעיה במישור המשפחתי	קציני המבחן פונים לקצינת מבחן בנפה שלמדה טיפול משפחתי ונותנת המענה בנפה	מתחילת 2007 10 משפחות במצטבר במחוז ת"א של שרות המבחן לנוער		לא נעשתה	
<b>"תוכנית ביתית" – במחוז ירושלים</b>	עולים חדשים ממוצא אתיופי ומחבר העמים הצריכים הדרכה בקשר הורה ילד	פעילות פרטנית למשך שנה. מדובר באמהות המוכרות בלשכה.	התוכנית מופעלת על ידי עו"ס + סומכות. הסומכת נכנסת לכל בית ומלמדת את האם (בד"כ) כיצד לשחק עם הילד, ונותנת כלים בהתאם לגיל הילד. התוכנית בשיתוף מרכז גוונים.	התוכנית פועל כ-5 שנים באשדוד ובבית שמש. נהנים ממנה כ-80 משפחות במחוז. הסומכות מקבלות הדרכה של עו"ס.	לא התבצעה הערכה	המחלקות נהנות מהתוכנית ומבקשות להרחיבה לאוכלוסייה וותיקה.
<b>סדנא לשיפור סמכות הורית ותקשורת</b>	משפחות בהם תקשורת לקויה עם ילדיהם.	סדנא קבוצתית אחת לשבוע במשך 10 מפגשים.	הסדנא מקומית ומותאמת לצרכי האוכלוסייה.	נהנים ממנה 20 משפחות המוכרות ברווחה- במעלה		

שם התוכנית	אוכלוסיית היעד	מבנה הפעולה	רמה מקומית/מחוזית/ארצית שתוף והפעלה ע"י עמותות וארגונים	הקף הפעילות (מס' משפחות ומשך)	הערכת התוכנית	הערות
<b>משפחתית</b>				אדומים ובבית אל.		
<b>להיות הורים</b>	עבודה על קשר הורים וילדים (בגילאי ו' ז' ח')	פעילות קבוצתית למשך 10 מפגשים.	רמה מקומית. הופעל על ידי תוכנית שיתופים של המחוז	התוכנית פועלת שנה ראשונה נהנים ממנה כ- 30 משפחות.		
<b>עבודה עם משפחות עולים וילדיהם</b>	משפחות עולים ממוצא אתיופי וחבר העמים.	עבודה פרטנית וקבוצתית על ידי הקניית כלים למיצוי זכויות, תקשורת, התמודדות עם אורח חיים מודרני.	ברמה המקומית על ידי עו"סים במחלקה	הפעילות עדיין לא הצליחה בתכנון במעלה אדומים		
<b>קב' הורים בנושאים רבים ומגוונים הקשורים לילדים לשם חיזוק קשר הורה ילד- במחוז ירושלים</b>	להורים לא משמורנים. חד הוריות הורים וילדים הורים שהקן התרוקן הורים לנפגעי נפש. הורים לילדים עם מוגבלות. הורים לילדים בגיל ההתבגרות. אבות ובנים.	פעילות למספר מפגשים בהתאם לתקציב.	רמה מרומית- בכל הישובים במחוז.	נהנים בין 10 ל-20 משתתפים בכל קבוצה		
<b>"שכן טוב"- במודיעין עילית</b>	חיבור בין משפחות חזרות עם יכולות הוריות גבוהות ותפקוד משפחתי וזוגי גבוה יחד עם משפחות טעונות שיפור בתחומים אלו.	עבודה פרטנית, עבודה קבוצתית ועבודה משפחתית כולל סדנאות בנושאים שונים לשם שיפור תפקוד המשפחה.	השירות ניתן ברמה מקומית בשיתוף עם בטל"א – במודיעין עילית	נהנים 22 משפחות מגובות + 22 משפחות מגבות	יש מחקר מלווה של בטל"א	חשוב לדאוג לתקציב להמשך הפרויקט מאחר ובטל"א יצא מהתמונה.
<b>הורות ללא אלימות במגזר החרדי- בירושלים</b>	משפחות בהם הייתה אלימות בין זוגית ואלימות כלפי ילדים	עבודה עם כל חברי המשפחה- קב' אבות, קב' אמהות, ק' ילדים (עפ"י גיל)	רמה מקומית שיתוף פעולה בין אגף הרווחה ל"יד שרה" – בירושלים.	נהנים כ-80 משתתפים (14 משפחות).		
<b>"מעברים"- במ.מ. באר טוביה</b>	הורים לילדים העוברים לחטיבה	להורים לחוד, לילדים לחוד, להורים וילדים	נהנים ממנה בין 30-50 משפחות- במועצה אזורית באר טוביה			
<b>הדרכה הורית במעון רב</b>	משפחות במצוקה	מפגש פרטני אחת לשבוע עם ההורים פעילות קבוצתית אחת	התוכנית פועלת ע"י עו"ס המעון המועסקות ע"י משרד הרווחה והחברה	הטיפול ניתן 12 משפחות שילדיהן	הערכה מתבצעת במסגרת ועדת	

שם התוכנית	אוכלוסיית היעד	מבנה הפעולה	רמה מקומית/מחוזית/ארצית שתוף והפעלה ע"י עמותות וארגונים	הקף הפעילות (מס' משפחות ומשך)	הערכת התוכנית	הערות
<b>תכילית - בנתיבות</b>		לשבוע עם האמהות	למתנס"ים. הפעילות הקבוצתית משתנה בהתאם לצרכים השונים ומופעלת ע"י מנחים שונים בתשלום	משולבים במסגרת המעון. התוכנית פועלת כל שנה למשך 11 חודשי פעילות המעון- בנתיבות	היגוי שנפגשת פעמיים בשנה	
<b>טיפול משפחתי - נתיבות</b>	כלל המשפחות בעיר המשפחות המטופלות במחלקה מופנות לטיפול באמונה	מטפלת משפחתית המועסקת ע"י "אמונה" נפגשת עם המשפחות אחת לשבוע בהתאם לצורך.	הטיפול ניתן ברמה מקומית, אולם המימון הינו של "אמונה". משפחות המופנות ע"י המחלקה זוכות לסיוע במימון הטיפול	בשנת 2007-8 הופנו 10 משפחות לטיפול באמצעות המחלקה – בנתיבות		
<b>קבוצות הורים וילדים באמצעות טיפול באומנות - בנתיבות</b>	הורים וילדים הנמצאים במסגרת המועדוניות לילדים בסיכון.	קבוצה טיפולית המונחת ע"י עו"ס המועדוניות ומטפלת באומנות אחת לשבוע למשך 15 מפגשים.	הקבוצה מתקיימת ברמה המקומית במימון שיקום שכונות- בנתיבות	15 מפגשים עבור 10 זוגות הורים וילדים		
<b>קבוצות הורים וילדים באמצעות וידאו- בנתיבות</b>	הורים וילדים הנמצאים במסגרת המועדוניות לילדים בסיכון	קבוצה טיפולית המונחת ע"י עו"ס המועדוניות ואישתקשורת לשבוע למשך 15 מפגשים.	הקבוצה מתקיימת ברמה המקומית במימון שיקום שכונות- בנתיבות	15 מפגשים עבור 10 זוגות הורים וילדים.		
<b>מגשרים- בנתיבות</b>	תלמידים יוצאי אתיופיה בגילאי 12-18 הלומדים במסגרות חוץ ביתיות	מגשרת מהמחלקה מהקהילות האתיופיות, מלווה 40 נערים ונערות יוצאי הקהילה, הנמצאים במסגרות חוץ ביתיות ומלווה את הקשר בינם לבין הוריהם והמסגרת החינוכית. המגשרות מדורכת ע"י עו"ס מהמחלקה.	הפרוקיט הינו ארצי ומתבצע ברמה המקומית.	40 משפחות מטופלות המחלקה למשך כל השנה	הערכה מתקיימת ע"י ראש צוות המחלקה, עו"ס משפחות והמגשרת, אחת לחצי שנה	
<b>נשים יוצרות- בנתיבות</b>	נשים מהעיר רובן מטופלות מהמחלקה	מפגש אחת לשבוע בהנחיית עו"ס ויזמית בתחום הנשים. במקביל ביצוע פרויקטים שונים ע"י הנשים. הקבוצה עוסקת בהעצמת נשים והקניית מיומנויות וכלים המאפשרים לנשים לקדם את רווחתם הכלכלית	שותפות ברמה המקומית של המחלקה, מתנ"ס, שותפות 2008 עיריית נתיבות ומשרד הקליטה.	45 נשים למשך כשנתיים.	הערכה מתבצעת ע"י ועדת היגוי אחת לשלושה חודשים וע"י שאלון באמצע וסוף התוכנית בקרב משתתפות התוכנית.	הקבוצה נמצאת בסיוע הפעלתה יש צורך במימון המשכי של הקבוצה.
<b>קבוצות הורים מקהילת יוצאי</b>	הורים לילדים בגילאי ביה"ס יסודי,	מפגש קבוצתי אחת לשבוע למשך 18 מפגשים ע"י מנחת יוצאי	רמה מקומית במימון שיקום שכונות- בנתיבות	הקבוצה פעלה במשך 18 מפגשים בהשתתפות	הערכה בוצעה בסוף ע"י המנחה	כיום אנו לקראת סיום להפעלת קבוצה נוספת

שם התוכנית	אוכלוסיית היעד	מבנה הפעולה	רמה מקומית/מחוזית/ארצית שתוף והפעלה ע"י עמותות וארגונים	הקף הפעילות (מס' משפחות ומשך)	הערכת התוכנית	הערות
<b>אתיופיה - בנתיבות</b>	יוצאי אתיופיה	אתיופיה ומגשרת מטעם מחלקת הרווחה.		10 משפחות		נדרש מימון
<b>שח"מ - בנתיבות</b>	משפחות במצוקה ממוצא אתיופי	7 בנות שירות לאומי חונכות משפחות ממוצא אתיופי. מטרתו חיזוק המשפחות הנמצאות במצוקה ובידוד חברתי והמתקשות להתמודד עם בעיותיהם המשפחתיות, החינוכיות והחברתיות. בשעות הבוקר הבנות עובדות בבתי הספר והגנים של ילדי המשפחה ואחה"צ הם נכנסות למשפחות. הבנות מודרכות פרטנית וקבוצתית ע"י עו"ס ממחלקת הרווחה.	השותפים לפרויקט: מחלקת הרווחה בנתיבות, גיוינט ישראל, משרד החינוך, עמותת אשלים ועמותת "בת עמי".	14 משפחות מלוות ע"י 7 בנות שירות לאומי מעמותת "בת עמי", למשך כשנה.	הערכה מתקיימת ע"י ראש הצוות העו"ס המלווה ורכות בנות השירות אחת לחודשיים. כן, מתקיימת ועדת היגוי פעמים בשנה בהשתתפות השותפים לפרויקט.	
<b>קבוצות הורים מהקהילה החרדית - בנתיבות</b>	נשים מקרב הקהילה החרדית	סדנאות בנושא הבית היהודי, הכלולות תכנים של תקשורת זוגית חינוך ילדים, ניהול משק הבית, סדרי עדיפויות ועוד. הסדנאות הועברו במשך 7 חודשים, אחת לשבוע. מטרת הסדנאות הינה לסייע לנשים ולהתקדם ולהתפתח מבחינה אישית ותפקודית כהורה לילדים.	השותפים לפרויקט הם: מחלקת הרווחה בנתיבות, "עזר מציון" נתיבות, משרד הרווחה.	40 נשים ממשפחות חרדיות השותפות לסדנאות במשך 7 חודשים.	הערכה מתקיימת ע"י עו"ס המשפחות וראש הצוות.	
<b>טיפול בנפעי אלכוהול - בנתיבות</b>	גברים ונשים מכורים לאלכוהול	הפניית אוכלוסיית היעד למרכז לטיפול באלכוהול בבאר שבע. בנוסף טיפול משותף של עו"ס להתמכרויות ועו"ס מהמרכז במסגרת הקהילה.	התוכנית מופעלת ע"י המרכז לטיפול באלכוהול בבאר שבע ומחלקת הרווחה בנתיבות.	בשנת 2007 הופנו כ-12 מטופלים	הערכה מבוצעת ע"י עו"ס היחידה להתמכרויות ועו"ס מהמרכז לטיפול באלכוהול	
<b>טיפול בנפגעות אלימות - בנתיבות</b>	נשים תושבות נתיבות החשופות לאלימות מצד בני זוגן	הפניית הנשים לטיפול במרכז לטיפול באלימות במשפחה בבאר שבע בשנת 2007 התקיים פרויקט לטיפול בנשים מהקהילה האתיופית והרוסית ע"י מטפלים דוברי השפה במסגרת הקהילה.	התוכנית מופעלת ע"י המרכז לטיפול באלימות במשפחה ומחלקת הרווחה בנתיבות.	בשנת 2007 הופנו כ-8 נשים לטיפול במרכז ואישה אחת הופנתה למקלט לנשים מוכות. בקהילה טופלו כ-15 נשים ממוצא אתיופי ע"י מטפלים דוברי השפה.	הערכה מבוצעת ע"י עו"ס מהמרכז וע"י עו"ס מהקהילה.	השנה הופסק הפרויקט הייחודי לעולי אתיופיה ורוסיה אנו רואים חשיבות בהובלה מחדש.
<b>מתנדבת יד</b>	משפחות ובודדים	מתנדבות ומתנדבים מעמותת "יד	התוכנית מופעלת ע"י עמותת "יד שרה".	בשנת 2007 הופנו כ-20	הערכה מתבצעת	

שם התוכנית	אוכלוסיית היעד	מבנה הפעולה	רמה מקומית/מחוזית/ארצית שתוף והפעלה ע"י עמותות וארגונים	הקף הפעילות (מס' משפחות ומשך)	הערכת התוכנית	הערות
<b>שרה - בנתיבות</b>	במצוקה	שרה". נפגשים אחת לשבוע עם המשפחה לצורך ליווי ותמיכה.	קיים קשר בין אחראית המתנדבים, עו"ס המשפחה וראש הצוות	משפחות ובודדים.	ע"י ראש הצוות, עו"ס המשפחה ואחראית המתנדבים מ"יד שרה".	
<b>עצמאות</b>	התערבות מערכתית להנעת משפחות יוצאות אתיופיה לתפקוד עצמאי ולמעורבות בחירה תוך מיקוד בלקיחת עצמאות והעצמאת יכולת הבחירה של משפחות יוצאות אתיופיה ומחלקות הרווחה	ליווי אישי ואינטנסיבי במשפחה עפ"י תוכנית עבודה אישית ומשפחתית ע"י רכזי משפחה אקדמאיים יוצאי אתיופיה בליווי ועדות עם נציגי הקהילה.	מופעל ב-14 ישובים בשותפות משרד הרווחה תב"ת משרד החינוך קהילות יהודית בארה"ב רשויות מקומיות ועמותת "יד רחל" (המפעילה ברמה ארצית).	בשנת 2008 משתתפות 700 משפחות סך הכול 4000 משתתפים.		
<b>תוכנית לטיפול ביתי- עירית חדרה</b>	משפחות בסיכון למניעת הוצאת ילדים מן הבית ע"י התערבות מערכתית משפחתית שתפקידה לשפר את תפקוד המשפחה	המשפחה מקבלת סיוע חומרי וטיפול משפחתי מערכתי. הדרכה אחת לשבוע ע"י מטפלת משפחתית	התוכנית מופעלת ברמה מקומית בחדרה על בסיס תוכנית ממק"ע משך הטיפול הממוצע במשפחה 14 חודשים ומעקב לתקופה נוספת			
<b>"אם הבנים שמחה"- ירושלים</b>	משפחות חד הוריות מהמגזר הדתי חרדי המתמודדות עם קשיים בתחום הכלכלי חברתי והורות.	הפעלת מרכז למשפחות חד הוריות בירושלים המסייע ומעניק שירותים למשפחות ומקיים פעילויות של סיוע קבוצות תמיכה אירוח במשפחות וקייטנת קיץ ושדוכים.	ברמה מקומית בשיתוף פעולה עם אגף רווחה של עיריית ירושלים	הארגון מפעיל 25 יועצות מקצועיות. מפעיל 8 סדנאות לאמהות מקיים פעילויות הכשרה ל-100 ילדים מארח כ-120 משפחות		
<b>תוכנית ביתית – אמהות במחוז תל אביב והמרכז</b>	אמהות עולות מאתיופיה לילדים בגיל הרך	פעילות הדרכה בבית המשפחה חיזוק מיומנות הוריות. קשר אם – ילד. העשרה תמיכה ועזרה חלק מהפעלות בבית המשפחה וחלקה פעילות קבוצתית	התוכנית מופעלת ע"י מדריכות בנות העדה המודרכות ע"י רכזות עו"ס הרכזות מודרכות ע"י עמותת גוונים. התוכנית משותפת לפרט ומשפחה ילד ונוער עבודה קהילתית ברמה ארצית.	שנה שנתיים	התוכנית מלווה ע"י ועדת היגוי מקומית בהשתתפות המפקחים בנייהולו של מאיר הרמת סגן מנהלת המחוז.	

שם התוכנית	אוכלוסיית היעד	מבנה הפעולה	רמה מקומית/מחוזית/ארצית שתוף והפעלה ע"י עמותות וארגונים	הקף הפעילות (מס' משפחות ומשך)	הערכת התוכנית	הערות
					מתכנסת אחת ל 35 חודשים	
<b>תוכנית ביתית- אבות מחוז תל אביב והמרכז</b>	אבות לילדים בגיל הרך	פעילות הדרכה במסגרת ביתית וקבוצתית חיזוק מיומנות הורים. חיזוק קשר הורה ילד. עדיפות לאבות שנמרים משתתפות הקבוצה. הבנות ההשפעה התרבותית.	רמה ארצית	"	"	"
<b>שיקום הסמכות ההורים - ברחובות</b>	הורים יוצאי אתיופיה	התוכנית מופעלת ע"י עו"ס מהמחלקה ברחובות כחלק מהתוכנית קדימה	התוכנית מופעלת ברמה המקומית - ברחובות	שנה	התוכנית מלווה בועדת היגוי.	
<b>סדנאות להורים בני העדה האתיופית</b>	הורים יוצאי אתיופיה	פגישות שבועיות עם ההורים	רמה מקומית- ברחובות	שנה		
<b>"עסק משלך"- בראשון לציון</b>	נשים הזקוקות לסיוע מבחינה כלכלית	עזרה בקידום כלכלי ע"י פתיחת עסקים קטנים.	התוכנית מתופעלת ע"י עמותות שונות שת"פ עם עו"ס מהמחלקה בראשון לציון, מט"י בטל"א לשכת התעסוקה	25 נשים במשך כשנה	התוכנית מלווה ע"י ועדת ההיגוי מקומית ע"י נציגים מכל השכנים אחת ל 4 חודשים.	
<b>פרויקט עצמאות- בראשון לציון</b>	עולים חדשים מאתיופיה	סיוע אינטנסיבי בכל תחומי החיים פיתוח תוכניות שונות בהתאם לצרכים	שותפות עם קהילות מטרר- וסט ניו ג'רסי רמה ארצית	100 משפחות		
<b>קבוצת הדרכה הורית- בראשון לציון ובלב השרון</b>	*הורים לילדים בגיל התיכון חד הוריות מחבר העמים. *הורים לילדים בגיל הרך ולאמהות למתבגרים. *חד הוריות דרושות בנושא הורים. * קבוצות הורים במעון הרב תכליתי	קבוצות הדרכה בהתאם לנושא	רמה מקומית שבמימון מקומי של התוכנית ע"י הפניה לקהילה			
<b>שמגלוף</b>	משפחות בסכסוכים	פעילות גישור מסורתית התערבות במשפחות ע"י מפשרים בני העדה,	תוכנית מניעתית ברמה הארצית משותפת 33 שירותים ילד ונוער, פרט ומשפחה	פעילות קבועה שהופכת לחלק ממערך	מלווה ע"י ועדת היגוי מקומית+	

שם התוכנית	אוכלוסיית היעד	מבנה הפעולה	רמה מקומית/מחוזית/ארצית שתוף והפעלה ע"י עמותות וארגונים	הקף הפעילות (מס' משפחות ומשך)	הערכת התוכנית	הערות
		העובדים בהתנדבות חלקם במחלקות.	ועבודה קהילתית בהדרכת השמגלוף.	השירותים בקהילה	מפקחים ברשות סגן מנהלת המחוז אחת ל 4 חודשים	
<b>תוכנית לילדי ADHD - ברחובות</b>	הורים לילדים עם קשיי התנהגות, פיתוח מיומנויות הוריות ויכולת התמודדות עם הקשיים. בקבוצת תמיכה.	עבודה קבוצתית עם ההורים	רמה מקומית כל קבוצה 12 מפגשים	התוכנית מופעלת ע"י הרשות המקומית ע"י עו"ס המחלקה		
<b>סדנא להורים וילדים - בבני עייש</b>	הורים וילדים הזקוקים לחיזוק המיומנויות ההוריות ומיומנויות תקשורת	קבוצת תמיכה ל 9 משפחות	רמה מקומית 10 מפגשים, 8 להורים וילדים, 21 מפגשים רק להורים.	התוכנית מופעלת ברמה מקומית ע"י עו"ס המחלקה	הארכת התוכנית נבדק האם נבדק מענה הולם	
<b>קבוצת נשים בכפר קאסם</b>	נשים ונשים במצוקה	התוכנית מופעלת ע"י עו"ס המחלקה ומוערבות בנושא חינוך ילדים והתמודדות עם קשיים במשפחה	הרמה מקומית הנחיייה והדרכה ע"י צוות המחלקה פועל משנת 2005	כ-160 נשים		