



הכנסת

מרכז המחקר והמידע  
המחלקה לפיקוח תקציבי

## מעקב אחר התקצוב של התוכנית הבין-משרדית למניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה

מוגש לוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 9195015

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

ז' כסלו תשע"ט

כתיבה: חדוה קפלינסקי, כלכלנית

אישור: אליעזר שוורץ, ראש תחום במחלקה לפיקוח תקציבי 15 בנובמבר 2018

מסמך זה נכתב לבקשת יו"ר הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, חברת הכנסת עאידה תומא סלימאן, לקראת דיון בוועדה ב-20 בנובמבר 2018 בנושא "יישום התוכנית הבין-משרדית למניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה", במסגרת ציון יום המאבק הבינלאומי באלימות נגד נשים.

## 1. התוכנית הבין-משרדית למניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה - רקע כללי

ב-10 בספטמבר 2014 הוחלט על הקמת ועדה בין-משרדית לטיפול בתופעת האלימות במשפחה בראשות המשנה למנכ"ל המשרד לביטחון הפנים. תפקידי הוועדה היו גיבוש תמונת מצב עדכנית בנוגע לתופעת האלימות במשפחה, גיבוש מדיניות ודרכי פעולה מומלצות וסנכרון בין משרדי הממשלה והארגונים הפועלים בתחום. הנושא המרכזי בהמלצות הוועדה היה **הצורך בשיתוף הפעולה בין גורמי המקצוע השונים המעורבים בטיפול בנפגעי האלימות במשפחה** וכן הצורך בהרחבת מעגל הסיוע לנפגעי אלימות במשפחה. הוועדה הגישה את המלצותיה הסופיות ביוני 2016, ושר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים אימץ את המלצותיה והורה על הקמת ועדה בין-משרדית לגיבוש תכניות פעולה אופרטיביות למימושה. לשם הכנת תכניות הפעולה, נבנו צוותים שדנו בנושאים השונים וגיבשו המלצות בנוגע לפעולות שיש לבצע בתחומים תשתיתיים וכן המלצות הנוגעות לאוכלוסיות מסוימות.<sup>1</sup>

ועדת שרים למאבק באלימות (בראשות השר לביטחון הפנים) שהתכנסה ב-19 ביוני 2017 אימצה עקרונית את עיקרי תכנית הפעולה המבוססת על המלצות הצוותים המקצועיים והתחייבה לפעול ליישומה בהקדם האפשרי. ב-7 ביולי 2017 קיבלה הממשלה את החלטה מספר 2820 (אלמ/16), במסגרתה אימצה עקרונית את עיקרי תכנית הפעולה ליישום המלצות הוועדה הבין-משרדית וקבעה כי יש לפעול למימושה בהקדם האפשרי.<sup>2</sup>

## 2. תקצוב התוכנית

ועדת השרים למאבק באלימות שאימצה את עיקרי תכנית הפעולה, **לא קבעה את היקף התקציב שיוקצה לתוכנית זו ואת המקורות התקציביים למימושה**. על פי הערכה של המשרד לביטחון הפנים, שהוצגה לוועדת השרים, עלות התוכנית היא **כרבע מיליארד ש"ח בפריסה לחמש שנים** (כ-50 מיליון ש"ח לשנה). גם לפי עבודת התכנון של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: משרד הרווחה), עלות יישום התוכנית הוערך בכרבע מיליארד ש"ח בפריסה לחמש שנים. בתוכנית שאושרה נקבע כי הגורם המתכלל את יישומה הוא משרד הרווחה. משרד זה, בשיתוף עם גורמים רלוונטיים אחרים, גיבש תכנית תעדוף ותערוף של סעיפי התוכנית השונים, לרבות התייחסות לתקציבי הפעולה ולעלויות תקני כוח האדם. בלוח 1 להלן מוצג תקצוב התוכנית בשנים 2018 עד 2022.

<sup>1</sup> להרחבה ראו: רינת בניטה, [יישום המלצות הוועדה הבין-משרדית למניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 בנובמבר 2017.

<sup>2</sup> החלטה ממשלה מס' 2820 מיום ה-7 ביולי 2017 בנושא: ["הצגת תכנית פעולה ליישום המלצות ועדת המנכ"לים למניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה אשר הוקמה בהחלטת הממשלה מס' 1249\(אלמ/5\) מיום 10.3.2016"](#), החלטה זו נתנה תוקף של החלטת ממשלה להחלטה מס' אלמ/16 של ועדת שרים למאבק באלימות מיום 19 ביוני 2017, אשר צורפה לפרוטוקול החלטת הממשלה.

**לוח 1 – תקצוב תכנית בשנים 2018 עד 2022 (במיליוני ש"ח)<sup>3</sup>**

שנה	הערת התקציב	עיקרי התוכנית
2018	47	תגבור עובדים סוציאליים, תגבור תחנות המשטרה בחוקרי אלימות במשפחה דוברי שפות, הכשרות בין-משרדיות, מענים קהילתיים, מענים בחרום, מענה לאזרח הוותיק מענים מגוונים לגברים ועוד.
2019	50	הקמת מערך בין-משרדי, הקמת מרכזי הגנה וסיוע רב-תחומיים לנפגעי אלימות במשפחה, עו"ס משטרה, המשך פיתוח הכלים וההכשרות, בניית בסיס נתונים, תגבור שירותי הרווחה בעובדים סוציאליים ייעודיים לאוכלוסיות ייעודיות ועוד
2020	48	בנוסף לתגבור המערכים מהשנים הקודמות, מענים מגוונים לנשים בסיכון והרחבה ומיסוד של מודל היחידות למניעת התעללות בזקן
2021	36	בנוסף לתגבורים השונים, הוספת 13 תקנים של עו"ס משטרה.
2022	27	המשך פיתוח היחידות שהוקמו בשנים הקודמות ומימוש התהליכים.
	208	
	249.6	
		סך-הכול לפני שיפוי שכר ותעריפים
		סך הכול בתוספת 20% שיפוי שכר ותעריפים

מהנתונים בלוח עולה כי העלות התקציבית לשנת 2018 הוערכה בכ-47 מיליון ש"ח ולשנת 2019 הוערכה בכ-50 מיליון ש"ח. בתוך כך, מתוכנן טיפול בחסמים משפטיים וחקיקה ייעודית וכן בחינת אמצעי הגנה טכנולוגיים.

בהתייחס לאופן תקצוב התוכנית נקבע כי סך התקציב התוספתי שיועבר ממשרד האוצר לצורך יישום התוכנית יתקצב בתקציב משרד הרווחה והוא יקצה אותו למשרדים האחרים בהתאם לתחומי האחריות של כל משרד.<sup>4</sup> היות שבמועד קבלת החלטת הממשלה התקציב לשנת 2017 וכן התקציב לשנת 2018 כבר אושרו במסגרת אישור התקציב הדו-שנתי לשנים אלו, ההחלטה לא כללה למעשה את מקורות התקציב ליישום התוכנית.

### 3. מעקב אחר יישום התוכנית ותקצובה

כאמור, התוכנית הבין-משרדית למניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה כוללת פעילות של מספר משרדי ממשלה בתחומים שונים. כפי שנקבע בתוכנית, הגורם האמור לתכלל את יישום התוכנית הוא משרד הרווחה. בהמשך לכך גיבש המשרד, בשיתוף עם גורמים רלוונטיים אחרים, תכנית תעדוף ותערוף של סעיפי התוכנית השונים, כולל התייחסות לתקציבי הפעולה ולעלויות תקני כוח האדם. כאמור, בעת גיבוש התוכנית נקבע, כי סך התקציב שיועבר ממשרד האוצר לצורך יישום התוכנית יתקבל במשרד הרווחה והוא יקצה אותו למשרדים האחרים בהתאם לתחומי האחריות של כל משרד. במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התברר כי בפועל התקצוב לא נעשה בדרך זו אלא התקציב מועבר ישירות ממשרד האוצר לכל משרד השותף בתוכנית.<sup>5</sup> כמו כן, לא נפתחו תקנות ייעודיות לתוכנית זו בתקציבי המשרדים השונים כך שהיכולת לבצע מעקב יעיל על אופן תקצוב התוכנית ומימושה בשנים הרלוונטיות מוגבל ומותנה בקבלת הנתונים מהמשרדים השונים. להלן סקירה קצרה וחלקית של פעילות המשרדים השונים ליישום התוכנית.

<sup>3</sup> תכנית לאומית ליישום המלצות הוועדה הבין משרדית למניעה וטיפול בתופעת האלימות המשפחה, החלטת ממשלה אלמ/5 מסי 1248. <sup>4</sup> רינת בניטה, יישום המלצות הוועדה הבין-משרדית למניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 בנובמבר 2017.

<sup>5</sup> נתנאל אשרי, רפרנט רווחה, אגף התקציבים, משרד האוצר, שיחת טלפון, 21 באוקטובר 2018, דוא"ל, 5 בנובמבר 2018.



### 3.1. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

לדברי משרד האוצר,<sup>6</sup> החלטת הממשלה דיברה על אימוץ עקרוני של התוכנית ולא כללה אימוץ של כלל פרטי התוכנית וההשלכות התקציביות שלהם, שכן קביעת תקציב התוכנית בהחלטת הממשלה הייתה מחייבת הגדרת מקור תקציבי לפי **סעיף 40 לחוק יסודות התקציב**. כתוצאה מכך, ההחלטה לא מחייבת הקצאת תקציבים ובהתאם גם לא מציגה את המקור התקציבי. התקציב התוספתי שניתן בשנים האחרונות לטובת העניין, ניתן שלא בהכרח בכפוף לתכנית התקצוב המופיעה בהמלצות הוועדה שכאמור לא נכללה בהחלטת הממשלה. עם זאת, בשנים 2017-2018 תוקצבו הפעולות הבאות במסגרת משרד הרווחה:<sup>7</sup>

- הרחבת יחידות אלימות במשפחה לטיפול בילדים.
- הרחבת יחידות למניעת התעללות באזרחים ותיקים.
- הרחבת מוקד 118 לאלימות במשפחה.
- פיתוח כלי אחיד להערכת מסוכנות.
- סקר לאומי בנושא אלימות במשפחה ומחקר מלווה.
- פעילויות הסברה.
- תגבור חוקרי משטרה דוברי שפה.
- תכנית מניעה מותאמת תרבות.
- מענה לנשים בסכנת חיים והסדר עם חו"ל.
- גיבוש תורה לטיפול בגברים.

לדברי משרד האוצר, למרות שהחלטת הממשלה לא הגדירה את היקף התקציב ומקורו, ניתנו למשרד הרווחה תוספות תקציביות משמעותיות: כ-8 מיליון ש"ח בשנת 2017 וכ-12 מיליון ש"ח בשנת 2018. כמו כן, צפויים להינתן 9 מיליון ש"ח נוספים לטובת המשך יישום התוכנית בשנת 2019. מדובר בתקציבים ייעודיים שניתנו מעבר לגילום הגידול הטבעי בתקצוב תחומים אלו בתקציב המשרד. מרכיבי התוכנית מתוקצבים בתקנות קיימות בתקציב המשרד, והתוספת התקציבית הייעודית נכללה בתקנה 23102609 (מרכזים למניעת אלימות במשפחה). תקציב התקנה גדל בכ-11 מיליון ש"ח בשנת 2017, כ-12.5 מיליון ש"ח בשנת 2018, וצפוי לגדול בכ-9.5 מיליון ש"ח בשנת 2019, כפי שניתן לראות בלוח 2 להלן.

#### לוח 2: תקציב תקנה מספר 23102609 - מרכזים למניעת אלימות במשפחה בשנים 2016-2019

(תקציב מקורי נטו, באלפי ש"ח)<sup>8</sup>

2019	2018	2017	2016	מס' תקנה
51,551	42,047	29,547	18,355	מקורי נטו
-	-	24,247	23,055	מאושר נטו
-	-	38,247	39,555	מאושר ברוטו
-	-	37,143	34,834	ביצוע
-	-	97.1%	88.1%	שיעור ביצוע (ממאושר ברוטו)

<sup>6</sup> נתנאל אשרי, רפרנט רווחה, אגף התקציבים, משרד האוצר, דוא"ל, 13 בנובמבר 2018.

<sup>7</sup> שם. דוא"ל, 5 בנובמבר ו-13 בנובמבר 2018.

<sup>8</sup> משרד האוצר, [קבצי "פיסקלי - דיגיטלי"](#) (שנים שונות), כניסה ב-12 בנובמבר 2018.



מהנתונים בלוח ניתן לראות כי התקציב המקורי נטו בתקנה גדל בסכומים שפורטו לעיל, כאשר חלק מהגידול נובע מהתקציב התוספתי שניתן לתוכנית. עוד עולה מהנתונים כי התקציב המאושר (נטו) בשנת 2017 נמוך מהתקציב המקורי (נטו), וכן סך התקציב המאושר (ברוטו) בשנת 2017 נמוך מהתקציב המאושר (ברוטו) בשנת 2016. עם זאת, הסכום שבוצע בפועל בשנת 2017 עלה לעומת הביצוע בשנת 2016 ושיעור הביצוע בתקנה זו עמד על כ- 88.1% בשנת 2016 וכ- 97.1% בשנת 2017.

### 3.2. המשרד לביטחון הפנים

בישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי שנערכה ב-20 בדצמבר 2017 ויוחדה לדיון ביישום התוכנית,<sup>9</sup> הציג השר לביטחון הפנים את עיקרי הפעולות ליישום התוכנית והתקצוב הדרוש למשרדו לצורך מימושה. לדבריו, תוגברו תחנות המשטרה בעובדות סוציאליות, חלקן דוברות ערבית בסכום של **4.5 מיליון ש"ח** ומתוכנת הגדלה נוספת במספר התקנים. לדבריו, יש בעיה בגיוס עובדות סוציאליות דוברות ערבית שכן הגיוס מתבצע ע"י הרשויות המקומיות. פעולה נוספת שנעשתה ע"י המשרד היא בחינת נושא האיזוק האלקטרוני-פיקוח אלקטרוני, והוחלט שהמשטרה תוביל את התהליך ותבצע פיילוט, ובנוסף יש צורך שמשרד המשפטים יקדם את החקיקה בנושא. נושא נוסף בתחום המשרד הוא הקמת מחלקי משפחה במשטרה. במסגרת זו, אושרה תכנית להקמת 16 מחלקי משפחה במשטרה בפריסה ארצית כולל בתחנות לוד ורמלה וכן הסטת תקנים בתוך המשטרה לצורך העניין. כל מחלק יורכב מקצין שיעמוד בראשו, עובד סוציאלי שיהיה המקשר בין גורמי הרווחה למשטרה וכן הקמת מתחם מותאם להגשת התלונה. סך הכול דרושים 36 תקנים למחלקים אלו.

על פי התוכנית שהציג השר בפני הוועדה, תקציב התוכנית במשרד לביטחון הפנים צפוי לעמוד על **כ-35-40 מיליון ש"ח** לשנה, סך הכול **165 מיליון ש"ח** בפריסה ל-5 שנים בחלוקה לתחומים הבאים:

- **משטרת ישראל** - 16 מיליון ש"ח לשנה ועוד 28.5 מיליון ש"ח בהשקעה חד-פעמית (בינוי המחלקים והצטיידות ועלויות האיזוק האלקטרוני).
- **שב"ס** - תוספת של 4.2 מיליון ש"ח לכל שנה.
- **הרחבה של פרויקט עיר ללא אלימות** - 7.1 מיליון ש"ח לכל שנה.

מדברי השר בוועדה עולה, כי בשנת 2017 הוסטו כספים לטובת התוכנית, ובשנת 2018 יתוקצב לטובת התוכנית החלק היחסי בסכום של **כ-35 מיליון ש"ח**. עוד עלה בדיון כי תקציב התוכנית בשנים 2017-2018 נלקח מתקציב קיים במשרד והוסט לתקצוב התוכנית ללא קשר לסכום שמשרד הרווחה יעביר למשרד כחלק מהתקציב התוספתי שיתקבל ממשרד האוצר, וכך גם מתוכנן לגבי תקציב 2019, זאת במטרה להמשיך את הרציפות בשנים 2017-2018.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד לביטחון הפנים לקבלת נתונים לגבי התקדמות יישום התוכנית ותקצובה בשנים 2017-2018 ותכנון התקציב לשנים הבאות, בהמשך לדיווח שנמסר לוועדה לפני כשנה. מהמשרד נמסר כי הנתונים כרגע בעיבוד והם ממתנינים לקבלת הנתונים מהמשטרה. הנתונים יועברו לידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת מיד עם קבלתם מהמשטרה.<sup>10</sup> **נציין כי בהיעדר נתונים אין באפשרותנו לבדוק האם אכן תקצוב התוכנית נעשה בהתאם למתווה שהוצג, והאם התקציבים אכן הוקצו ונוצלו בשנים 2017 ו-2018. בהקשר זה נציין, כי בשנה האחרונה אישרה הממשלה הפחתות רחביות בתקציבי משרדי הממשלה גם בשנת 2018 וגם בשנת 2019, ויש לבחון האם הפחתות אלו משפיעות גם על תקצוב התוכנית.**

<sup>9</sup> הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, [פרוטוקול הישיבה בנושא יישום המלצות הוועדה הבין-משרדית למניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה](#), דצמבר 2017.

<sup>10</sup> לשכת מנכ"ל, המשרד לביטחון הפנים, שיחת טלפון, 14 בנובמבר 2018.



### 3.3. משרד החינוך

כחלק מהתוכנית שאושרה, נציגי השפ"י (שירות פסיכולוגי ייעוצי) חברים בוועדת ההיגוי המבקשת לעדכן את התוכנית "חברות וזוגיות ללא אלימות". בוועדה זו, פועלים נציגי השפ"י להתאמת התכנים לרוח התקופה, ולהתאימה תרבותית. ע"פ תשובת משרד החינוך פעילות זו לא כללה תקצוב מיוחד.

### 4. סיכום

תקציב התוכנית הבין-משרדית למניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה היה אמור לעמוד על כ-250 מיליון ש"ח לכלל המשרדים השותפים בתכנית, בפריסה לחמש שנים.

מהנתונים שהוצגו במסמך ניתן לראות כי ניתנה תוספת תקציב למשרד הרווחה כחלק מיישום התוכנית, אך לא התקבלו נתונים ביחס למשרדים אחרים. עם זאת, מהדברים שהוצגו בדיון שהתקיים בדצמבר 2017 בוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי עולה כי בכוונת המשרד לביטחון הפנים לתקצב את מרכיבי התוכנית שבאחריותו על בסיס תקציבים קיימים גם בהעדר תוספת תקציבית. יש לבחון האם אכן נעשה כך בפועל בשנת 2018, בין היתר על רקע ההפחתות הרחביות שהיו בתקציבי משרדי הממשלה.

מנתונים חלקיים אלו קשה להעריך מה היקף התקציב הכולל שהוקצה ליישום התוכנית בשנים 2017 ו-2018, וכן מה התקציב המיועד לשנים הבאות. כמו כן, לא ניתן לדעת מה שיעור התקציב התוספתי מכלל התקציב המיועד בפועל ליישום התוכנית.

