



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

הצעת חוק להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה אומדן עלות

מוגש לוועדת חוקה, חוק ומשפט

י"א בחשון תשע"ה

4 בנובמבר, 2014

כתיבה: אילנית בר, כלכלנית

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

מסמך זה מוגש לבקשת ועדת חוקה, חוק ומשפט וח"כ מירב מיכאלי, לקראת דיון בהצעת חוק להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה, התשע"ד-2014 (להלן – הצעת החוק). במסמך תיאור הצעת החוק וניתוח העלות הצפויה מהצעת החוק.

1. רקע

בחוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה – 1995 ובחוק **בתי דין דתיים (יחידות סיוע), התשע"א - 2011** נקבע כי ליד בתי משפט לענייני משפחה וליד בתי הדין הדתיים יוקמו יחידות סיוע. תפקיד יחידת הסיוע יהיה לתת "לבעלי הדין, בעצמה או באמצעות אחרים...שירותי אבחון, ייעוץ טיפול וגישור בענייני משפחה...לרבות העמדת מומחים לרשות בית המשפט...". יחידות הסיוע הראשונות הוקמו בשנת 1997, ובהדרגה הוקמו יחידות סיוע בכל בתי המשפט לענייני משפחה.¹

רעיון הקמת מוסד לייעוץ והכוונת המשפחה עלה בדוח הועדה לבחינת יישום דיני המשפחה בראשות השופט שינבויס בשנת 1986. הועדה המליצה לחייב בני זוג לפנות למוסד הייעוץ לפני הגשת תביעה הנובעת מיחסי הנישואים שלהם, וזאת ללא ייצוג משפטי. מטרת הפנייה למוסד היא שיקום חיי הנישואים או הסדרתם, וכאשר הדבר לא ניתן לביצוע, המוסד יסייע להגיע להסדר הוגן ומוסכם בעיקר בנושא החזקת הילדים ומזונות.² הרעיון מאחורי מוסד הייעוץ היה שסכסוכים משפטיים בתוך המשפחה שונים מסכסוכים אחרים שכן לאחר הכרעת הסכסוך, לרוב מתקיימת מערכת יחסים המשכית בין המסוכסכים, ויש השפעה גם על הילדים.

משנת 1997 החלה הקמת יחידות הסיוע בהתאם לסעיף 5 לחוק בתי המשפט לענייני משפחה. מאז הוקמו 14 יחידות סיוע ליד בתי המשפט לענייני משפחה ו-10 יחידות סיוע ליד בתי הדין הדתיים. קיים תכנון להפעלת 8 יחידות סיוע ליד בתי הדין השרעיים ויחידת סיוע ליד בית הדין הדרוזי.³ יחידות הסיוע משתייכות למשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

יחידות הסיוע נותנות שירותי אבחון והערכה, גישור וייעוץ, ועבודה קבוצתית עם הורים בהליכי פרידה וגירושים. ההשתתפות בפגישות אינה חובה, לא נגבה תשלום בעבורן, וברוב המקרים יש צורך בהפניה של שופט.⁴ יחידות הסיוע פועלות בזמינות גבוהה ללא רשימת המתנה, וההתערבות ממוקדת מטרה וקצרה, 4-5 מפגשים במוצע.⁵

בצו בית המשפט לענייני משפחה (יחידת הסיוע) – כישורים מקצועיים ופיקוח מקצועי), התשנ"ו 1996, נקבעו הכישורים והניסיון המקצועי הנדרשים לעבודה ביחידות הסיוע. עובד סוציאלי חייב להיות בעל שבע שנות ניסיון עם תואר ראשון וחמש שנות ניסיון עם תואר שני, ובעל הכשרה בתחום הטיפול במשפחות או בילדים. ביחידות הסיוע מועסקים עובדים סוציאליים כמספר השופטים המכהנים באותו בית משפט.⁶ כיום מועסקים ביחידות הסיוע 69 עובדים סוציאליים (לא כולל מנהלים), ויש חוסר של 12 תקנים בין המצב בפועל למצב החוקי.⁷ בכל יחידות הסיוע מועסקים בנוסף פסיכולוגים יועצים (על-פי שעות), ובחלק מהיחידות מועסקים גם פסיכיאטרים.⁸

¹ ענת ענבר, חיה נבו, סוזן להמן, **יחידות הסיוע ליד בתי המשפט לענייני משפחה – עשור לפעילותן**, כתב העת "משפחה במשפט", כרך ב – תשס"ט-2008, כניסה: 1 באוקטובר 2014

² משרד המשפטים, **דוח הוועדה לבחינת יישום דיני משפחה בראשות השופט שינבויס, דצמבר 2006**, כתב העת "משפחה במשפט", כרך ב – תשס"ט-2008, כניסה: 2 באוקטובר 2014

³ ענת ענבר, ממונה ארצית על יחידות הסיוע, דוא"ל: 18 בספטמבר 2014

⁴ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מעורבות המדינה בגיבוש הסדרי הורות בעת גירושים ובמימושם – סקירה משווה**, נטע משה, יולי 2013

⁵ ענת ענבר, חיה נבו, סוזן להמן, **יחידות הסיוע ליד בתי המשפט לענייני משפחה – עשור לפעילותן**, כתב העת "משפחה במשפט", כרך ב – תשס"ט-2008, כניסה: 1 באוקטובר 2014

⁶ על-פי **צו בית המשפט לענייני משפחה (הקמת יחידות סיוע, דרכי פעולתן וסדרי עבודתן)**, תשנ"ו-1996, מספר משרות העובדים הסוציאליים ביחידת הסיוע לא יפחת ממספר משרות השופטים המכהנים בבית המשפט.

⁷ ענת ענבר, ממונה ארצית על יחידות הסיוע, דוא"ל: 18 בספטמבר ו-20 באוקטובר 2014.

⁸ ענת ענבר, חיה נבו, סוזן להמן, **יחידות הסיוע ליד בתי המשפט לענייני משפחה – עשור לפעילותן**, כתב העת "משפחה במשפט", כרך ב – תשס"ט-2008, כניסה: 1 באוקטובר 2014



2. הצעת החוק

הוגשו שתי הצעות חוק לעניין הסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה – הצעת חוק ממשלתית והצעת חוק פרטית ביוזמת ח"כ מרב מיכאלי וח"כ יריב לוין. שתי הצעות החוק דומות במהותן, אך קיימים מספר שינויים ביניהן. המטרה העיקרית של הצעות החוק היא ליישב סכסוכים משפחתיים בהסכמה ובדרכי שלום ללא התדיינות משפטית או תוך צמצומה, ולהעמיד בפני המסוכסכים כלים שיסייעו להם להגיע להסכמות בשלב מוקדם.

הצעת החוק מבקשת לקבוע כי בסכסוכים משפחתיים תהיה חובה של הליך מקדים לפני קיום הליכים משפטיים. "בקשה ליישוב סכסוך", אשר כיום מוגשת באופן וולונטרי, תהפוך בהדרגה להליך מחייב בבתי משפט לענייני משפחה ובבתי הדין הדתיים. לפני נקיטת הליך משפטי יחויבו הצדדים להשתתף בפגישות מידע, הכרות ותאום (להלן: פגישות מהו"ת), וזאת בהחרגה של מצבים המחייבים הכרעה משפטית כמו אלימות במשפחה.

על-פי הצעת החוק, בשלב הראשון החוק לא יחול על כל הסכסוכים הנדונים בבית המשפט לענייני משפחה ובבתי הדין הדתיים, אלא רק על סכסוכים הנוגעים למעגל המשפחתי המצומצם. בתי המשפט יוכלו להמשיך להפנות ליחידות הסיוע מתדיינים שאינם מתאימים להגדרת החוק המוצע, כפי שנהוג היום.⁹

לאחר הגשת "בקשה ליישוב סכסוך", תתקיים ביחידות הסיוע פגישת מהו"ת אשר תכלול מתן מידע, הכרות ותאום. הצעת החוק הפרטית מציעה חובת השתתפות בשתיים עד ארבע פגישות מהו"ת, לפי שיקול הדעת המקצועי של עובדי יחידות הסיוע, כאשר כל פגישה תארך כשעה וחצי. יחידות הסיוע יוכלו להמליץ על קיום פגישות נוספות. הצעת החוק הפרטית מבקשת לשלב ביחידות הסיוע גם יועצים משפטיים אשר ישתפו פעולה עם הגורמים הטיפוליים ויתנו ייעוץ בנוגע להליך המתאים לסכסוך. ההצעה מבקשת לקבוע כי היועצים המשפטיים יהיו חיצוניים ויקבלו את שכרם על פי תיקון עקיף של סעיף 2 לחוק הסיוע המשפטי.

הפניית כלל הסכסוכים המשפחתיים ליחידות הסיוע לפני ההליך המשפטי עשויה להביא לצמצום עלויות המשפט בשל קיצור זמן ההליך המשפטי או אף ייתורו. מנתונים שהועברו מיחידות הסיוע עולה כי בכ-50% מהתיקים שהופנו ליחידות הסיוע לצורך גישור (הסכמות או הסכמים), הצליחו המסוכסכים להגיע להסכמה או להסכם מלא. במידה ואין תביעות או סכסוכים נוספים, מתייתר הצורך בהכרעה המשפטית. יש מקרים בהם בית המשפט צריך להכריע בנושאים אחרים אשר לא נדונו ביחידות הסיוע. קיימת סברה שלעיתים, גם אם המסוכסכים לא הצליחו להגיע להסכמה מלאה, הצדדים מגיעים עם יכולת הידברות טובה יותר, ובכך מתאפשר קיצור זמן המשפט.

3. הערכת עלות

3.1. נתוני רקע

הערכת עלות הצעות החוק דורשת בחינה של הגידול הצפוי בפעילות יחידות הסיוע בשל החובה לקיים הליך מקדים בעת סכסוך משפחתי. בשנת 2013 טיפלו יחידות הסיוע בכ-9,800 משפחות חדשות, כ-1,800 מהמשפחות המטופלות הגיעו ליחידות הסיוע בשל בעיות אלימות ובגין נושאים אשר אינם מעניינם של הצעת החוק הנדונה. מכאן, שבשנת 2013 טופלו ביחידות הסיוע כ-8,000 משפחות בנושאים הנוגעים להצעת החוק.¹⁰

⁹ הסכסוכים המשפחתיים הנכללים בהצעת החוק הממשלתית כוללים: ענייני נישואין וגירושין, יחסי ממון בין בני הזוג לרבות תובענה כספית או רכושית שנובעת מהקשר בין בני הזוג (להוציא ענייני ירושה), מזונות או מדור של בן זוג או של ילד, אחזקת ילד (להוציא תובענות לפי חוק אמנת האג), אבהות או אמהות לגבי ילד. הסכסוכים המשפחתיים הנכללים בהצעת החוק הפרטית הם הסכסוכים המוגדרים בחוק בית המשפט לענייני משפחה, אשר סכסוכים הקשורים בהם עשויים להתעורר בין בני זוג וילדיהם, להוציא: תובענה לפי חוק אמנת האג, חוק למניעת אלימות במשפחה ותובענות לפי חוק הירושה. בנוסף לא יחול החוק על תובענות לפי חוק אימוץ ילדים, חוק גיל הנישואין, חוק קביעת גיל, חוק השמות, חוק הסכמים לנשיאת עוברים, וחוק תרומת ביציות.

¹⁰ ענת ענבר, ממונה ארצית על יחידות הסיוע, דוא"ל: 18 בספטמבר 2014, ושיחת טלפון: 19 באוקטובר 2014.



בהנהלת בתי המשפט יש נתונים על מספר התיקים הנפתחים מידי שנה בנושאים שונים. בכל משפחה יש אפשרות שיפתחו מספר רב של תיקים, החל מתיקי גירושין, משמורת, מזונות, תביעות כספיות ועוד. הנהלת בתי המשפט לא יכולה לספק נתונים לגבי מספר המשפחות אשר פתחו בהליכי סכסוך משפחתי, אלא רק נתונים לגבי מספר התיקים שנפתחו בכל נושא.¹¹ יחידות הסיוע מטפלות במשפחה כיחידה אחת בכל הנושאים בהם קיימים תביעות. לכן, בחינה של מספר התיקים העוסקים בסכסוכים משפחתיים המנוהלים בבתי המשפט תביא למספר גבוה יותר ממספר המשפחות אשר על פי הצעת החוק אמורות לפנות ליחידות הסיוע.

התביעות המרכזיות אשר יחייבו בשלב הראשון של יישום החוק פנייה מקדמית ליחידות הסיוע הן תביעות מזונות ותביעות משמורת (הכוללות הסדרי ראייה). לפי נתוני הנהלת בתי המשפט, בשנת 2013 נפתחו כ-17,000 תיקים בנושאים אלה בבתי המשפט לענייני משפחה.¹² לפי נתוני הנהלת בתי הדין הרבניים, בשנת 2013 נפתחו כ-6,000 תיקים בנושאים האלה.¹³ כלומר, בשנת 2013 נפתחו כ-23,000 תיקי מזונות ומשמורת.

מאחר והנהלת בתי המשפט והנהלת בתי הדין הרבניים אינן יכולות לספק נתונים לפי משפחה, קיימת סבירות גבוהה שקיימת כפילות בתיקים. כלומר, לכל משפחה קיים יותר מתיק אחד מתוך 23,000 התיקים שנפתחו. בהכנת האומדן הנחנו שלכל משפחה נפתחו שני תיקים בנושאים אלה, ולכן מספר המשפחות שפתחו בשנת 2013 תביעות בבתי המשפט לענייני משפחה ובבתי הדין הרבניים עומד על 11,500 (מחצית ממספר התיקים שנפתחו).

כאמור, בשנת 2013 טופלו ביחידות הסיוע כ-9,800 משפחות, מתוכן כ-8,000 משפחות טופלו בנושאים הקשורים להצעת החוק. מתוך 11,500 משפחות שפתחו בשנת 2013 תיקים חדשים, 8,000 משפחות טופלו ביחידות הסיוע. הגידול הצפוי במספר המשפחות שיטופלו ביחידות הסיוע נוכח הצעת החוק הוא כ-3,500 משפחות. כלומר, נפח הפעילות צפוי לגדול בכ-36%.

העלויות של יחידות הסיוע כוללות את עלות ההעסקה של העובדים הסוציאליים שמטפלים במשפחות, ועלויות תפעול הכוללות את העסקת הפסיכולוגים והפסיכיאטרים החיצוניים, אחזקת מבנה, ריהוט, ציוד וכו'.

3.2. עלויות כוח אדם

בשנת 2012 עלות ההעסקה הממוצעת החודשית של עובד סוציאלי היתה 15,506 ₪, כלומר עלות העסקת שנתית בסך 186,072 ₪.¹⁴

על-פי חוק מספר העובדים הסוציאליים צריך להיות זהה למספר השופטים בבתי המשפט לענייני משפחה ובבתי הדין הרבניים. נכון להיום, יחידות הסיוע מונות 74 עובדים, מתוכם 69 עובדים סוציאליים שמטפלים במשפחות. יש חוסר של 7 תקני עובדים סוציאליים בבתי המשפט לענייני משפחה וחוסר של 5 תקני עובדים סוציאליים בבתי הדין הרבניים.¹⁵

בשנת 2013, יחידות הסיוע טיפלו בכ-9,800 משפחות באמצעות 69 עובדים סוציאליים, כלומר במוצע כל עובד סוציאלי טיפל ב-142 משפחות. הצעת החוק צפויה להגדיל ב-3,500 את מספר המשפחות המטופלות ביחידות הסיוע. כדי לשמור על יחס של 142 משפחות לכל עובד סוציאלי יש צורך בהעסקת 94 עובדים סוציאליים, כלומר תוספת של 25 עובדים סוציאליים. מאחר וכיום יש חוסר של 12 עובדים סוציאליים ביחס לדרישה של החוק הקיים, אזי אם יושלמו התקנים החסרים יש צורך בתוספת של 13 עובדים סוציאליים, כלומר גידול בשיעור של כ-15% ביחס למצב החוקי (וגידול של 19% ביחס למצב בפועל). מכיוון שמסמך זה אומד את התוספת התקציבית

¹¹ קובי משמוש, הנהלת בתי המשפט, שיחת טלפון: 30 בספטמבר 2014.

¹² מריה צירקינה, הנהלת בתי המשפט, דוא"ל: 2 באוקטובר 2014.

¹³ אתר האינטרנט של הנהלת בתי הדין הרבניים, [סיכום שנת 2013](#), כניסה: 20 באוקטובר 2014.

¹⁴ דו"ח הממונה על השכר, דין וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה, בגופי הביטחון ובשירות בתי הסוהר לשנת 2012, כניסה: 22 באוקטובר 2014.

¹⁵ ענת ענבר, ממונה ארצית על יחידות הסיוע, שיחת טלפון: 22 באוקטובר 2014.



הצפויה מיישום הצעת החוק, נחשב את העלות ביחס למצב החוקי, כלומר בהנחה שאיוש התקנים המאושרים על-פי חוק ולא מאוישים היום לא צפוי להוביל לעלויות נוספות.

כאמור, בהנחה שעלות ההעסקה הממוצעת של עובד סוציאלי בשירות המדינה היא כ-186,072 ₪ בשנה, הרי שנדרשת תוספת של כ-2.4 מיליון ₪ בעלויות כוח האדם ביחס למצב בו כל התקנים על-פי חוק היו מאוישים (או תוספת של כ-4.7 מיליון ₪ ביחס למצב בפועל).

3.3. עלויות התפעול

עלויות התפעול של יחידות הסיוע מתוקצבות בתקציב המדינה בתקנה מספר 23102607. בשנת 2014 היה גידול משמעותי בתקציב תפעול יחידות הסיוע בשל הפעלת יחידות סיוע גם ליד בתי הדין הרבניים.¹⁶ התקציב המקורי לשנת 2014 היה כ-4 מיליון ₪ (לעומת 2.6 מיליון ₪ בשנת 2013), התקציב על שינויו הוא כ-4.5 מיליון ₪ (לעומת כ-3.8 מיליון ₪ בשנת 2013), נכון לחודש אוקטובר 2014 נוצלו כ-2.2 מיליון ₪ מהתקציב.¹⁷ יש לציין כי בשנים 2011-2013 שיעור ניצול התקציב היה בין 60%-80% מהתקציב על שינויו. כ-25% מתקציב התפעול של יחידות הסיוע מופנה להעסקת פסיכולוגים ופסיכיאטרים, אשר מסייעים לעובדי יחידות הסיוע בטיפול במשפחות.¹⁸

עלויות התפעול הן נגזרת של מספר העובדים אשר מועסקים ביחידות הסיוע. כוח האדם צפוי לגדול ב-15% ביחס למצב על-פי חוק, ולכן עלויות התפעול צפויות לגדול באותו שיעור ולעמוד על 4.7 מיליון ₪ (לפי התקציב המקורי), כלומר גידול של כ-613,000 ₪.

3.4. עלויות יועץ משפטי

הצעת החוק הפרטית מבקשת לקבוע שבנוסף לאנשי המקצוע הפועלים היום ביחידות הסיוע יפעלו גם עורכי דין כיועצים משפטיים חיצוניים, בדומה לפסיכולוגים ולפסיכיאטרים הפועלים בשיתוף עם יחידות הסיוע היום. הצעת החוק קובעת כי היועץ המשפטי יהיה מומחה ליישוב סכסוך משפחתי וישתתף בפגישת המהו"ת הראשונה של משפחה ביחידת הסיוע.

העסקת היועצים המשפטיים יכולה להיעשות באמצעות העסקה לפי שעה בדומה להעסקת הפסיכולוגים והפסיכיאטרים, או באמצעות העסקת מספר עו"ד שיעבדו ביחידות הסיוע. כיום, אין השתתפות של עו"ד בפגישות ביחידות הסיוע. לפי האומדן שערכנו, יחידות הסיוע טיפלו בשנת 2013 בכ-8,000 משפחות בנושאים הקשורים להצעת החוק, וצפויה תוספת של 3,500 משפחות נוספות. הצעת החוק דורשת השתתפות של עו"ד בפגישה הראשונה של כל משפחה ביחידת הסיוע, כאשר אורך הפגישה, על-פי הצעת החוק, צריך להיות שעה וחצי. במידה ועורכי הדין ישתתפו בפגישה הראשונה של כל משפחה, הם יצטרכו להשתתף בכ-11,500 פגישות בנות שעה וחצי. מכאן שהצעת החוק דורשת השתתפות של עו"ד בהיקף של 17,250 שעות בשנה.

במידה ועורכי הדין יועסקו ביחידות הסיוע, נדרש תקן של 7.7 משרות עו"ד ביחידות הסיוע.¹⁹ עלות ההעסקה הממוצעת של השירות המשפטי בשירות המדינה היא 23,450 ₪ בחודש.²⁰ מכאן אומדן עלות העסקת 7.7 עו"ד עומדת על כ-2.2 מיליון ₪ בשנה. במקרה בו עו"ד יועסקו בתוך יחידות הסיוע, צפוי גידול גם בעלויות התפעול של יחידות הסיוע.

¹⁶ ענת ענבר, ממונה ארצית על יחידות הסיוע, שיחת טלפון: 19 באוקטובר 2014

¹⁷ משרד האוצר, אגף החשב הכללי – החטיבה למידע ניהולי, דוא"ל: 21 באוקטובר 2014

¹⁸ ענת ענבר, ממונה ארצית על יחידות הסיוע, שיחת טלפון: 19 באוקטובר 2014

¹⁹ לפי צו הרחבה – הסכם מסגרת 1995, משרה מלאה היא משרה של 186 שעות חודשיות. כדי למלא 17,250 שעות שנתיות יש צורך ב-7.7 עובדים.

²⁰ דו"ח הממונה על השכר, דין וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה, בגופי הביטחון ובשירות בתי הסוהר לשנת 2012, כניסה: 22 באוקטובר 2014.



3.5. סיכום עלויות

בטבלה 1 להלן סיכום העלויות הצפויות בשל יישום הצעת החוק. אומדן העלות נערך על בסיס תוספת של 13 עובדים סוציאליים, קרי תוספת ביחס למצבת העובדים שאמורה להיות על-פי החוק הקיים.

טבלה 1 – סיכום העלויות הצפויות של הצעת החוק בשנה

עלות בשנה (מיליון ₪)	נושא
2.4	תוספת עובדים סוציאליים
0.61	עלויות תפעול
2.2	עלות משפטנים
5.2	סך הכול

אומדן העלות הצפוי מיישום הצעת החוק לפי הניתוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת עומד על כ-5.2 מיליון ₪ בשנה.

