

תקצוב המאבק  
למיגור אלימות  
נגד נשים

# היעדר שקיפות וביצוע חסר

---

אנו מודים לקרן החדשה לישראל על תמיכתה השוטפת.

---

אנו מודים לקרן היינריך בל ולקרן המשפחתית על-שם תר אריסון על תמיכתן בפרסום זה.

We thank the Heinrich Böll Stiftung and the Ted Arison Family  
Foundation for their generous support of this report.

**Arison**  
הקרן המשפחתית  
על-שם סד אריסון

HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
ישראל

---

ברצוני להודות לולריה סייגלשיפר על הסיוע בעריכת הראיונות ובאיסוף הנתונים  
ולאתי קונור-אטיאס על ההכנה והעיבוד של נתוני התקציב.

---

## תוכן העניינים

5	מבוא
6	היקף התופעה
8	כרוניקה של ועדות: על ועדות ממשלתיות לטיפול באלומות במשפחה שפעלו בשני העשורים האחרונים
12	המענים הקיימים ותקצובם
12	1. משרדי הממשלה שאמונים על היבטים שונים של טיפול באלומות במשפחה
13	2. תכנית ותקציבים למניעת אלימות במשפחה
13	תקצוב מגדרי ככלי לבחינת ההשקעה באלומות במשפחה
15	ענישה
15	מניעה והגנה
19	טיפול ושיקום
23	מיפוי בעיות עיקריות
29	לסיכום
30	מקורות
31	נספח: תקציבים למניעת אלימות במשפחה נתוני החשב הכללי במשרד האוצר



מטרתו לנתח את המשאבים הציבוריים המושקעים במניעת אלימות נגד נשים במשפחה. כפי שיתגלה בהמשך, הצרכים ידועים והמוסדות הממשלתיים מכירים בחומרת הבעיה ובהשלכותיה, אולם הכרה זו אינה באה לידי ביטוי במימון מספק לשירותי הגנה ומניעה ולצמצום התופעה לטווח ארוך. התקציבים המושקעים בנושא אינם שקופים דיים וההמלצות הרבות והטובות לגבי שיפור המענים, נשארות לרוב על הנייר.

עד סוף שנות ה-1970 במדינת ישראל, כמו בארצות אחרות, לא היתה מודעות ציבורית ופוליטית לאלימות במשפחה ועד להקמתו של המקלט הראשון בחיפה ב-1977, התופעה לא הוכרה כבעיה חברתית. במשטרת ישראל לא תועדו בנפרד תלונות נשים על הכאה, בתי המשפט נטו להקל בעונשם של הגברים המעטים שהובאו למשפט ובתי הדין הרבניים ניצבו בדרך כלל לצד הגבר, ולא לצד אשתו. עד 1979, עת פרסם המטה הארצי הנחיות לשוטרים לטיפול בתלונות על אלימות נגד נשים, לא היתה לנשים כתובת לשעת חירום. במקרים רבים לא נרשמה תלונה ולא נעשו מאמצים להתחיל בהליך פלילי. למעשה התקיים קשר של שתיקה בנושא אם בשל התפיסה שזוהי "דרכו של גבר באישה" או בשל התפיסה שמדובר ב"סכסוך משפחתי" ולא בעניין ציבורי. קשר השתיקה הופר ב-1976, עת הגישה מרשה פרידמן, חברת הכנסת דאז, הצעה לסדר יום בנושא הכאת נשים בידי בעליהן. על אף הלעג שזכתה לו הצעתה של פרידמן מצד חברי כנסת אחרים, הוחלט לאחר דיון להטיל על ועדת משנה לענייני משטרה לחקור את הנושא (סבירסקי, 1984).

את הקמת המקלט הראשון לנשים מוכות, יזמו נשים בעלות תודעה פמיניסטית, שראו בכך צעד חשוב לשינוי מעמדן של נשים בישראל. הן פעלו ללא אישור או סיוע תקציבי מגורם רשמי (שם). רק כשהפך המקלט לעובדה מוגמרת, הכירה המדינה באלימות נגד נשים במשפחה כבעיה חברתית, החלה לסייע במימון ויצרה כללים ותקנות לצורך כך (ינאי, 2005). במהלך שנות ה-80 הכיר משרד הרווחה בנחיצות המקלטים וכיום הם פועלים בפריסה ארצית כאשר חלק ניכר מתקציבם מגיע מהמשרד.

כיום המדינה, באמצעות גורמים שונים, נוטלת אחריות על פיתוח ותקצוב שירותים למניעת אלימות במשפחה, כמו גם שירותי הגנה ושיקום. יחד עם זאת, כפי שנראה במסמך זה, קיים מחסור בשירותים והתקציבים הקיימים אינם מספיקים על מנת להתמודד עם התופעה ועם השלכותיה הרחבות. יתר על כן, על אף התכנסותן מעת לעת של ועדות בנושא ולמרות הדיון הציבורי הער, עדיין לא מיושמת בישראל מדיניות מקיפה וכוללת ואין תכנית לאומית למאבק באלימות נגד נשים במשפחה.

# היקף התופעה

**א** אין בנמצא מקור אחד לנתונים שיכול להצביע במדויק על היקף תופעת האלימות נגד נשים במשפחה. אמנם, החל משנת 2014 עורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סקר ביטחון אישי, אולם, עבירות אלימות הן קטגוריה כללית בסקר ואין בו התייחסות לאלימות בתוך המשפחה ובין בני זוג. על אף ששאלות הסקר מתייחסות לרמת הקרבה ולמידת ההיכרות עם התוקף, בפועל לא מתפרסמים הממצאים ואין נתונים אודות היקף התופעה. ממצאי הסקר מצביעים על כך ששיעור הנפגעים מעבירות אלימות בכלל או מאיום באלימות, גבוה משמעותית בקרב גברים בהשוואה לנשים: 4.7% לעומת 2.6% בהתאמה, אך אין התייחסות למין הפוגע. בכך, הנתונים מטשטשים את אופייה המגדרי של תופעת האלימות נגד נשים על רקע היותן נשים, מצד גברים ואת היעדר הביטחון האישי במרחב הביתי והמשפחתי כתופעה מגדרית במהותה. הממצאים כן מצביעים על כך שמהטרדה מינית נפגעות באופן משמעותי יותר נשים מאשר גברים: 4.1% מהנשים לעומת 0.9% בהתאמה. בקרב בנות 20–34 שיעור הנפגעות מהטרדות מיניות עולה ל-8.2%, השיעור הגבוה ביותר של היפגעות מעבריינות ככל קבוצות המין והגיל (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016). גם כאן אין נתונים אודות מידת הקרבה לפוגע.

אם כן, נציג כאן את הנתונים העדכניים ביותר שבנמצא, שנאספו ברובם על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת ופורסמו לרגל יום המאבק באלימות כלפי נשים בנובמבר 2016. הנתונים נאספו ממספר מקורות מרכזיים: משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבריאות ואיגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית.

על פי משרד הרווחה, ב־2015 התקבלו 14,136 פניות חדשות למרכזים לטיפול באלימות במשפחה ברשויות המקומיות וטופלו בהם 10,686 פונים/ות: 65% מהם נשים. ב־14 מקלטים ברחבי הארץ, שהו באותה שנה 738 נשים נפגעות אלימות ועמן 989 ילדיהן. 41% מהן – ערביות ו־24% עולות. רוב הנשים ששהו במקלטים סבלו מאלימות מתמשכת ורק 6% מהן הגיעו למקלט לאחר אירוע אלימות חד פעמי.

במערכת הבריאות, דווחו ב־2015 4,912 מקרים של אלימות במשפחה ותקיפה מינית של נשים ונערות שקיבלו טיפול בבתי החולים, בקופות החולים ובתחנות לבריאות המשפחה. סיבת הפגיעה השכיחה היא התעללות פיזית והסיבה השכיחה אחריה היא התעללות נפשית. בקרב בנות 13–18 הסיבה השכיחה היתה תקיפה מינית כאשר מחצית ממקרי התקיפה היו בתוך המשפחה. הסיבה הרווחת בקרב בנות 65

ומעלה היתה התעללות פיזית. על פי נתוני איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית, ב-2015 התקבלו 9,197 פניות חדשות, 87% מהן מנשים, נערות וילדות. בלמעלה מרבע מהפגיעות בהן דווחה זהות התוקף, הפוגע היה בן משפחה.

אל נתונים אלו יש להוסיף את ההערכה לפיה רק אחת מכל ארבע נשים שנפגעות מאלימות פיזית ואחת מכל עשר נשים שנפגעות מאלימות מינית, מדווחת על כך לגורם מטפל (קרמה, 2007 מרכזי הסיוע). על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2016), בשנת 2015 74% מנפגעי/ות אלימות או איום באלימות וכ-96% מנפגעות הטרדה מינית לא דיווחו על כך למשטרה.

בהיעדר נתונים מדויקים, ההנחה המקובלת היא כי 7.4% מכלל הנשים מעל גיל 15 או 200 אלף נשים בישראל, הן נשים נפגעות אלימות (ראביד, 2010).

משנת 2011 ועד אוגוסט 2017 נרצחו בישראל 132 נשים על ידי קרוביהן. 62% מהן על ידי בן זוגן בהווה או בעבר, 15% על ידי אח או בן ו-15% על ידי קרוב אחר. 39% מהנשים שנרצחו היו ערביות (פרויקט "הארץ", 'רצח מדרגה ראשונה', נתונים מעורכנים ליום 2.8.2017). המשטרה סירבה לבקשת חופש המידע שהגיש עיתון הארץ לקבלת נתונים על פרטי הנרצחות, האם הן הגישו תלונות בגין אלימות טרם הרצח והאם ננקטו צעדים להגנתן מצד המשטרה לאחר הגשת התלונה (ירון, הארץ, 15.07.2017).

# כרוניקה של ועדות:

## על ועדות ממשלתיות לטיפול באלימות במשפחה שפעלו בשני העשורים האחרונים

**ב**פברואר 1998 החליטה הממשלה על הקמת ועדה בינמשרדית, שתפעל כצוות בכיר וקבוע לשיפור המדיניות ונהלי העבודה ולשיתוף פעולה בין כלל הגורמים העוסקים באלימות במשפחה, כולל ביסוס הסדרים לחיזוק האיטור והריווח על מקרי אלימות ולצמצום סיכונים הנובעים מאחזקת נשק. בעקבות ההחלטה נקבעה בתקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס) הוראה שפירטה את תפקידי הוועדה וקבעה בין היתר כי הוועדה תתווה דרכי פעולה בין משרדי הממשלה וארגונים שונים ותקבע אם לאשר תכניות התערבות שונות. בראשות הוועדה עמד מנכ"ל משרד הרווחה דאז – יגאל בן שלום וחבריה היו נציגים של משרדים וארגונים שונים. בפועל, הוועדה לא פעלה כצוות קבוע בתחומים שלשםם הוקמה, אך חבריה התכנסו כפורום קבוע לכריקת רצח נשים בידי בני זוגן לאחר כל מקרה רצח של אישה בידי בן זוגה (מבקר המדינה, 2012).

אחת מהנחות היסוד של הוועדה היתה שהמוסדות הממשלתיים והציבוריים אינם עוסקים בהתערבות הומניטרית או וולונטרית לשם הגנה על הקרבנות, אלא במימוש חובות המדינה ואחריותה כלפי תושביה ותושבותיה (רוח הוועדה הבין-משרדית לטיפול באלימות במשפחה, 1998). רוח הוועדה הבין-משרדית הוגש לממשלה בנובמבר 1998 וזו החליטה לאמצו. הממשלה קבעה אז כי הטיפול באלימות במשפחה יהיה בסדר עדיפויות גבוה של המשרדים וכי היישום יהיה הדרגתי ויארך שלוש שנים (מבקר המדינה, 2012). בהמלצות שהגישה, מיפתה הוועדה את המענים הקיימים ואיתרה 29 פערים קריטיים, הינו, צרכים חיוניים שאינם זוכים למענה במסגרת החוק והתקציבים הקיימים. עם אלו ניתן למנות: היעדר מענה במקלטים לנשים עם ילדים מתבגרים או לילדים עם צרכים מיוחדים; היצע דל של מסגרות לגברים אלימים המורחקים מהבית; תקציב לא מספק להתמודדות עם הוצאותיהן הכספיות של נשים קורבנות אלימות וילדיהן; טיפול שאינו רגיש תרבותית לאוכלוסיות שונות בחברה הישראלית; היעדר טיפול שיקומי תעסוקתי ארוך טווח לנשים; צורך בהסברה והגברת מודעות לתופעה בקרב הציבור בכללותו ובקרב אנשי מקצוע; קיומו של פער בין מספרן של נפגעות האלימות מדי שנה ובין מספרן של אלו הזוכות לטיפול כלשהו, שכן עשרות אלפים אינן מתלוננות.



דוח מעקב שחיבר ארגון מידות בשנת 2010 ציין אז כי הפער עומד בעינו. הרוח אף הצביע על היעדר משאבים מספקים לנשים שנאלצו לעזוב את ביתן עקב אלימות כולל כיוסי לתרופות, טיפולים רפואיים ונפשיים, סיוע משפטי, נסיעות, מעבר דירה ועוד. בנוסף זוהה קושי במענים בתחום התמיכה הנפשית והרגשית ובטיפול ארוך הטווח לו זקוקות נפגעות אלימות. ניכר כי קיים חוסר בשיקום מעשי של יוצאות מקלטים, כולל תפיסה של רצף טיפולי ותמיכה בהשתלבות בקהילה ובעולם התעסוקה שיאפשר להן עצמאות כלכלית: דיוח, השלמת השכלה ותעסוקה. בנוסף, קיימות מעט תכניות הכשרה לאנשי מקצוע – איתור, מתן טיפול ראשוני והפניה לטיפול מתמשך – כולל הכשרות לשופטים, דיינים, עובדות סוציאליות ונשות חינוך (ראביד, 2010).

דוח מבקר המדינה משנת 2012, שבחן את יישום המלצות הוועדה בשבע רשויות מקומיות, קבע כי הגורמים הממלכתיים והמקומיים כשלו בהתמודדות עם תופעת האלימות באמצעות הסברה וחינוך. המלצות הממשלה וגורמי הרווחה לא יושמו, פעילויות חינוך לבני נוער נעשו ברשויות מעטות וגם הן באופן חלקי (מבקר המדינה, 2012). עוד הצביע המבקר על תקשורת לקויה בין המשטרה לגורמי הרווחה, אשר בגינה חלק גדול מדיווחי המשטרה לא התקבלו ברשויות הרווחה ואחרים התקבלו זמן רב לאחר קבלת התלונה. המבקר אף הצביע על ליקויים בזמינות ובנגישות למרכזים למניעת אלימות במשפחה ברשויות המקומיות, הפועלים באופן שלא מאפשר מתן סיוע מידי וזמין לפונות. המבקר קבע כי על הרשויות המקומיות לפרסם את אופן הפניה למרכזים ואף להפעיל אמצעי עזר כגון המוקד העירוני לקבלת הפניות והכוונת הפונות לגורמי הטיפול. עוד נקבע כי יש להרחיב את שעות הפעילות של המרכזים ולקבוע כווננים בשעות שהמרכז אינו פעיל.

הרשויות המקומיות שבדק המבקר לא עשו שימוש בכלים שפותחו להערכת מידת הסכנה של האדם האלים ולא הכינו תכנית הגנה מפורטת לכל אחת מהנפגעות. כמו כן הצביע המבקר על היעדר תקציב לטיפול בילדים שהיו עדים לאלימות.

המבקר קבע בין היתר כי על משרד הרווחה לדאוג לכך שכל העובדים/ות הסוציאליים/ות במרכזים למניעת אלימות במשפחה יוכשרו לתפקידם/ן וכן שעל המשרד לבחון מחדש את הטיפול בנשים הערביות ולהקצות עובדים/ות סוציאליים/ות דוברי/ות ערבית שהוכשרו לכך. בנוסף קבע כי על המשטרה להכשיר את כל חוקרי האלימות לתפקידם ולמנות חוקרים דוברי שפות שונות (שם).

בספטמבר 2014 הוחלט על הקמתה של ועדה נוספת שמטרתה לשפר את הטיפול המערכתית בהתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה. הוועדה קמה בעקבות ריבוי מקרי האלימות במשפחה ורצח נשים. בראש הוועדה עמד המשנה למנכ"ל המשרד לביטחון פנים, אליעזר רוזנבאום והיא כללה נציגים מכלל המשרדים העוסקים בנושא (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד המשפטים, משרד הבריאות, המשרד לביטחון פנים, משרד העלייה והקליטה, משרד החינוך ומשרד ראש הממשלה) בפני הוועדה הופיעו נציגי ממשלה וארגונים הפועלים בתחום. מלבד גיבוש תמונת מצב ערכנית בנוגע להיקף התופעה, מאפייניה והמענים הניתנים לה, תפקיד הוועדה היה לגבש מדיניות ודרכי פעולה מומלצות תוך סנכרון בין השחקנים השונים בתחום: משרדי הממשלה והארגונים הפועלים בו.

לוועדה היו שתי מסקנות עיקריות: האחת היא שקיים חוסר תיאום בין משרדי הממשלה המטפלים בנושא, חוסר תיאום שפוגע בקורבנות האלימות. המסקנה השנייה היא שאין הגנה מספקת על נשים וילדים שנפגעו מאלימות. ביוני 2016 פורסם דוח המסכם את המלצות הוועדה והן הוגשו לשר לביטחון פנים גלעד ארדן.

על מנת להתמודד עם היעדר התיאום בין הגורמים השונים, הוקמה ב־2016, תת־ועדה לבניית תכנית פעולה. הוועדה כללה את מנכ"ל משרד הממשלה הפועלים בתחום, בראשות מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים ובכפוף לשר המשרה. לוועדה הוגדרה אחריות על הגדרת מדיניות ארצית וכיווני פעולה למשרדים השונים בתחומי האיתור, המניעה, האכיפה, הטיפול, ההגנה והשיקום. כמו כן, לוועדה הוגדרו סמכויות פיקוח ובקרה על יישום המדיניות בפועל ויצירת רצף טיפולי בין הגורמים השונים. נקבע כי תחת סמכות הוועדה יפעלו ממוני אלימות במשפחה ברמה הארצית, המחוזית והיישובית. הוועדה הגישה את מסקנותיה בנובמבר 2016 לשר הרווחה ולשר לביטחון פנים. המלצתה המרכזית של הוועדה היא הקמת מערך לאומי לתיאום בין־משרדי תחת אחריותו של משרד הרווחה, שיהיה אמון על המעקב אחר יישום ההמלצות. המלצה זו טרם יושמה.

עוד הומלץ כי יוקמו בשנתיים הקרובות ארבעה מרכזי סיוע אזוריים לקליטת מקרי חירום בכל שעות היממה, שיאחדו תחת קורת גג אחת את כל הגורמים המקצועיים הנדרשים. בכל מרכז יהיו נציגים של המשטרה, משרד הרווחה ומשרד הבריאות. הנשים תוכלנה לשהות במרכזים למשך 48 שעות לקבלת טיפול ראשוני. המלצות נוספות עסקו בהרחבת מערך ההגנה: הצבת עובד/ת סוציאלית בכל תחנות המשטרה שיקשר בין המשטרה לבין משרדי הרווחה והבריאות. תקן מסוג זה קיים כיום רק בכ־30 רשויות, והומלץ כי יורחב ל־100 רשויות; שימוש באזיקונים אלקטרוניים נגד גברים מכים; הקמת מקלטים לנעורות הרות; הרחבת תכניות השיקום לגברים מכים באמצעות הקמת ארבעה הוסטלים לגברים הנמצאים בחלופת מעצר או מורחקים בהליך אזרחי; הרחבת תכניות להברחת נשים מוכות לחו"ל; הקמת הוסטלים ייעודיים לאוכלוסיות שונות: הוסטל הגנה ושיקום לנשים שאינן מקבלות מענים במסגרות הקיימות – הינו מסגרת ייחודית משולבת לנשים נפגעות אלימות מכורות ובזנות; המלצות נוספות נגעו להעברת מידע – כגון רישום פלילי, או מידע שחל עליו חיסיון רפואי או טיפולי – בין הגופים האמונים על הטיפול במקרים אלה. כיום, גם אם קיים מידע במשרד הבריאות, שמעיד על כך שאשה עברה התעללות על ידי בן זוגה, המידע לא מועבר למשרד הרווחה בשל החיסיון. בנוסף הומלץ לשפר את מערך ההכשרות ולקדם העלאת מודעות לנושא (המשרד לביטחון פנים, 2016). עלות התוכנית מוערכת בכ־250 מיליון ש"ח. ועדת השרים לענייני אלימות בראשות השר ארדן שהייתה צריכה לאשר את ההמלצות כדי שייכנסו לתוקף התעכבה מאוד והן אושרו רק ביוני 2017.

בנוסף לוועדות אלו, יש לציין את הקמתה בשנת 2012 של ועדה בינמשרדית נוספת, בעקבות שני אירועי רצח של נשים יוצאות אתיופיה. הוועדה, שעסקה בהתמודדות עם תופעת הרצח והאלימות כלפי נשים יוצאות אתיופיה, פעלה 8 חודשים והגישה את המלצותיה במרץ 2013. היא כללה נציגים ממשרדי העלייה והקליטה, רווחה, בריאות חינוך, ביטחון פנים, משטרה והסוכנות היהודית. הוועדה

הצביעה על מגמות חיוביות, על השקעה משמעותית בטיפול רגיש תרבות בבעיית האלימות, על עלייה במודעות, בהיקף הדיווחים ובנכונות של גברים לקבל טיפול. לצד אלו, הוועדה מנתה שורה של סוגיות הדורשות מענים נוספים בתחומים של עבודה מניעתית וקהילתית, הכשרת כוח אדם, שימת דגש על הטיפול בגברים ועל מסגרות לגברים מורחקים, השקעה בסוגיות בריאותיות ופיתוח ידע והכשרות רגישות-תרבות בקרב אנשי ונשות מקצוע העוסקים/ות בנושא. בנוסף הדגישה הוועדה את חשיבות הראייה המערכתית הכוללת ואת תהליכי התכנון, הסנכרון והתיאום בין הגופים השונים. סך עלות היישום של המלצות הוועדה הוערכה בכ-31.26 מיליון ש"ח (משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד העליה והקליטה, 2013).

# המענים הקיימים ותקצובם

## 1. משרדי הממשלה שאמונים על היבטים שונים של טיפול באלימות במשפחה

משרד הרווחה והשירותים החברתיים הוא בעל תפקיד מרכזי באיתור ומניעה של מקרי אלימות במשפחה באמצעות שירותי הרווחה ברשויות המקומיות, עוברת סוציאלית במשטרה ושיתופי פעולה עם משרדי ממשלה וגופים אחרים. כמו כן – עוסק המשרד בהגנה ושיקום בשיתוף ארגוני חברה אזרחית. השירות לרווחת הפרט והמשפחה בתוך אגף השירותים החברתיים במשרד הוא האמון על נושא האלימות במשפחה. השירות אחראי על פיתוח ועיצוב המדיניות בנושא ופיתוח השירותים על כל הרצף: מניעה, טיפול והגנה; השירות אחראי גם לשיתופי פעולה עם משרדים אחרים ומוביל ועדות בנושא. בין היתר מפעיל השירות 106 מרכזים למניעת אלימות במשפחה ברשויות המקומיות ומפקח על עבודתם של 14 מקלטים ברחבי הארץ. משרד הרווחה שם לעצמו כיעד לשנים 2016–2017 את צמצום תופעת האלימות במשפחה (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2016).

המוסד לביטוח לאומי סייע בעבר באמצעות הקרן למפעלים מיוחדים בפיתוח תכניות עבור נפגעות אלימות ונפגעות תקיפה מינית וכן בפיתוח מודלים ותכניות לטיפול באלימות, התעללות והזנחה כלפי זקנים ובכללן נשים זקנות. הקרן אף סייעה בפיתוח מרכז ליעוץ וטיפול לאוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים ובני משפחותיהם שנפגעו מאלימות על סוגיה. המרכז הוקם בירושלים והפך לשירות ארצי. הקרן אף שותפה במימון דירה לגברים שהורחקו מביתם הממוקמת בבאר שבע ומופעלת על ידי קרן רש"י (אתר עמותת יחדיו).

חלק מהנשים השוהות במקלטים זכאיות לגמלת הבטחת הכנסה המשולמת להן באמצעות המוסד לביטוח לאומי.

משרד העלייה והקליטה מתקצב בשיתוף משרד הרווחה את תכנית "גשרים" המתמקדת במניעה, בהעלאת מודעות ובטיפול בתופעת האלימות במשפחה בקרב עולים, בעיקר יוצאי אתיופיה ומדינות חבר העמים לשעבר.

משרד הבריאות אמון על זיהוי ואיתור נפגעות אלימות במשפחה ונפגעות תקיפה מינית, בדיקות גופניות ונפשיות ומתן טיפול רפואי לנפגעות.

המשרד לביטחון הפנים – משטרת ישראל אמונה על אכיפת החוקים ועל טיפול בנפגעות עבירות אלימות משפחה כחלק מהטיפול בנפגעי העבירה. במסגרת פרויקט "עיד ללא אלימות" הכפוף למשרד, מופעלות תכניות למניעת אלימות ברשויות המקומיות.

שירותות בתי הסוהר אמון על שיקום האסירים שנכלאו על רקע אלימות במשפחה.

משרד החינוך אמון על חינוך למניעת אלימות נגד נשים ואלימות מינית; איתור וזיהוי משפחות שיש בהן אלימות נגד נשים וקטינים העדים לאלימות במשפחה ולומדים במוסדות שבאחריותו; מתן הכשרה לצוותי בתי הספר בנושא איתור וטיפול בקטינים ונוער שנקלעו למעגל האלימות במשפחה וטיפול בנפגעים/ות עצמם/ן באמצעות השירות הפסיכולוגי החינוכי.

משרד המשפטים – שר המשפטים הוא השר הממונה על החוק למניעת אלימות במשפחה. במסגרת זו המשרד אמון בין השאר על קידום תיקוני חקיקה לחוק למניעת אלימות במשפחה ולחוקים אחרים הנוגעים לנפגעות אלימות במשפחה, על מתן סיוע משפטי לנפגעות בבית המשפט לענייני משפחה כמו כן, בפרקליטות המדינה פועלת יחידת הסיוע לנפגעי עבירה. היחידה גם מלווה בהליך משפטי את הנפגעות. כמו כן הגשת כתבי אישום נעשית באמצעות הפרקליטות.

לצד משרדי הממשלה והרשויות המקומיות פועלים בתחום גורמים נוספים ומגוונים ארגוני חברה אזרחית ועמותות פמיניסטיות כמו גם קרנות פילנתרופיות.

## 2. תכניות ותקציבים למניעת אלימות במשפחה

### תקצוב מגדרי ככלי לבחינת ההשקעה בטיפול באלימות במשפחה

הרעיון העומד בבסיס גישת התקצוב המגדרי הוא בחינת ההתאמה של השקעת המשאבים והתקציבים הציבוריים לצרכים של נשים, גברים, ילדות וילדים. זהו כלי שבוחן כיצד משפיע התקציב בפועל על נשים וגברים תוך בחינת כלל מרכיביו – ההכנסות וההוצאות, לפרויקטים ותכניות, תשלומי שכר ותקציבי תמיכות במפעילי שירותים. המסמך הנוכחי נסמך על גישה זו. כך שמצד אחד, נבחנו הצרכים כפי שהם עולים מעבודתן של עמותות הפועלות בתחום ומסקירה של דוחות ופרוטוקולים של ועדות רלוונטיות שפעלו בשנים האחרונות. מצד שני, נבחנו המשאבים הציבוריים המושקעים בתחום ומידת התאמתם לצרכים שבוטאו. המסמך מתייחס להשקעה הציבורית בלבד מבלי להביא בחשבון את חלקה

של הפילנתרופיה שמקורה בעיקר בתורמים מחו"ל (ראביה, 2010). חלקה של האחרונה הוערך בעבר בכ-19% מכלל ההכנסות של העמותות הפועלות בתחום (שם).

העבודה המקיפה ביותר שמצאנו ועסקה בניתוח התקציבים למניעת אלימות במשפחה פורסמה על ידי ארגון מידות בשנת 2010 (שם). על פי הרוח שפורסם, היקף ההשקעות הציבוריות במיגור התופעה ובטיפול בקורבנותיה עמד בשנת 2009 על 456 מיליון ש"ח בלבד, כולל עלויות אכיפה וענישה, סכום שהיווה 0.12% בלבד מתקציב המדינה לשנת 2010. דו"ח מידות ציין אז שמדובר בהערכה בלבד המבוססת על ניתוח תקציב המדינה לשנת 2009 וייתכן שסכומים שהמדינה משקיעה בתחום נכללים בסעיפי תקציב שכותרתם אינה מרמזת על כך. דו"ח מידות הצביע על היעדר שקיפות מלאה של השקעות המדינה בתחום. עוד על פי הדו"ח, ב-2009 השקיעה הממשלה כ-90 מיליון ש"ח בתכניות למניעת אלימות נגד נשים כולל הגנה, הכשרה, פיקוח, חינוך, מניעה, טיפול ושיקום. בנוסף, ב-2008, הועברו לעמותות כ-276 מיליון ש"ח, אם במימון פעולות ישירות כגון מרכזים יישוביים למניעת אלימות ואם לארגונים עסקיים ועמותות באמצעות תמיכות או קניית שירותים. סכום נוסף – כ-367 מיליון ש"ח הוציאה המדינה על ענישת אסירים שהורשעו באלימות כלפי נשים ובעבירות מין.

בדומה לקושי שעלה בדו"ח מידות, עיקר הקושי בכתיבת מסמך זה היה השגת הנתונים התקציביים המעודכנים וגיבוש תמונה מדויקת של ההשקעה הציבורית במניעת אלימות במשפחה. סעיפי התקציב נחלקים בין משרדים וגורמים ממשלתיים שונים האמונים על היבטים שונים של טיפול בתופעה. בהיעדר גורם מרכזי מתכלל לא ניתן לערוך מעקב מסודר על כלל הסעיפים וביצועם. בנוסף, חלק מהתקציבים המופנים לטיפול בתופעה נמצא תחת סעיפים כלליים וקשה לזהותם. ראוי לציין קושי זה בעיקר על רקע החלטת ממשלה 2084 הקובעת חובת ניתוח מגדרי של תקציבים החלה על כל משרדי הממשלה. על אף החלטה זו הנתונים אינם זמינים ופנייתנו לקבלתם מהמשרדים השונים נענו בשיתוף פעולה חלקי.

בהיעדר גורם מתכלל, קיים קושי גם לקבל תמונה מדויקת על כלל השירותים והמענים הקיימים במימון ציבורי ואשר נמצאים באחריותם של גורמים רבים.

אם כן, מרבית הנתונים שיוצגו להלן הם נתוני התקציב המתפרסמים על ידי החשב הכללי במשרד האוצר. בעת כתיבת מסמך זה נתוני הביצוע הערכניים ביותר היו לשנת 2015. את הנתונים השווינו לנתוני הביצוע של שנת 2010, השנה שלאחר פרסום דו"ח מידות (ר' נספח)<sup>2</sup>.

## ענישה

בין החודשים ינואר-אוקטובר 2016 נפתחו במשטרה 18,907 תיקים בגין תלונות על אלימות בין בני זוג בכשני שלישים מהתיקים המתלוננות היו נשים. כמעט 60% מהתיקים נסגרו כאשר העילה השכיחה היתה "חוסר ראיות" ולאחריה "חוסר עניין לציבור". בחודשים אלה ביצעה המשטרה 6,666 מעצרים בגין עבירות אלימות, כ-74% מהם בגין תלונות של נשים על אלימות מצד בן זוג. 2,353 כתבי אישום הוגשו בחודשים אלו בגין אלימות נגד נשים (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2016).

על פי נתוני שירות בתי הסוהר, בבתי הכלא כלואים כיום כ-2,262 אסירים בגין עבירות אלימות במשפחה (כולל עבירות כלפי ילדים), 98% מהם גברים. מעל 70% מהאסירים בעלי פרופיל זה נתונים במאסרים חוזרים ול-30% מהם זהו מאסר שיש או יותר. אל אלו יש לצרף 941 אסירים בגין עבירות מין, מעל למחציתם נתונים במאסר חוזה. העלות המוערכת של אחזקת אסירים הכלואים בגין עבירות אלימות ומין היא כ-389 מיליון ש"ח לשנה<sup>3</sup>. במבט השוואתי זהו התקציב הגדול ביותר שמשקיעה המדינה במיגור תופעת האלימות במשפחה.

## מניעה והגנה

⊗ **חינוך והכשרות למניעת אלימות** – קיימות הכשרות לשוטרים בנושא אלימות במשפחה כמו גם הכשרות לעובדים סוציאליים העוסקים בתחום. לא מצאנו נתונים אודות עלויותיהן; בנוסף, משרד החינוך באמצעות השירות הפסיכולוגי החינוכי והיחידה לקידום לשוויון בין המינים מעניק הכשרות לצוותים בבתי הספר בנושא איתור וטיפול בנוער שנקלע למעגל האלימות במשפחה וכן מקדם פעילויות הסברה לכלל התלמידים בבתי הספר בנושאים כישורי חיים, שוויון בין המינים וסחר בבני אדם. כחלק מההסברה מופעלת התכנית 'חברות וזוגיות ללא אלימות' בשיתוף משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אשר תכניה מופצים גם בחברה הערבית. בשנת 2015 השתתף משרד הרווחה ב-1.42 מיליון ש"ח בתכניות פיתוח הדרכה למניעת אלימות לבני נוער. לא נמצאו נתונים לגבי תקציב משרד החינוך בנושא. כן, מופעל במשרד החינוך פרויקט 'מסר' (בשיתוף פרקליטות המדינה במשרד המשפטים), הכולל מערכים לבני נוער בנושא אלימות לסוגיה, פגיעות מיניות, חומרים ממכרים (אלכוהול וסמים), נהיגה מסוכנת, גזענות ועבירות ברשת (הוועדה לטיפול בתופעת האלימות במשפחה, 2016; אתר פרקליטות המדינה). ועוד, פרויקט עיר ללא אלימות מפעיל תכניות למניעת אלימות בבתי הספר ובקהילה ברשויות המקומיות.

3 מחושב על פי מפתח של 121,480 ש"ח – עלות שנתית של שהות אסיר בכלא בשנת 2016 על פי הרשות לשיקום האסיר (2017). יש לציין שעל פי הרשות לשיקום האסיר, עלות אחזקת אסיר בכלא גבוהה בלמעלה מ-4.3 מעלות שיקומו בקהילה.

משרד הבריאות משתתף ב־200 אלף ש"ח לשנה (2017) בהכשרות לאנשי ונשות מקצוע בנושאים משתנים הקשורים לאליומות<sup>4</sup>.

- ✘ משרד הרווחה מפעיל קו חירום ארצי בנושאי רווחה שונים, כולל אלימות במשפחה, שמטרתם סיוע ראשוני, ייעוץ ותמיכה נפשית וכן מידע, תיווך והפניה לגורמי טיפול רלוונטיים. המענה ניתן על ידי מתנדבים כאשר עלות הפעלת הקו עמדה ב־2015 על 1.66 מיליון ש"ח בהשוואה ל־1.93 מיליון ש"ח ב־2010. על פי נתוני משרד הרווחה, במהלך שנת 2016 התקבלו 3,017 פניות העוסקות בנושא אלימות במשפחה, כאשר 340 מהן הופנו למרכזים למניעת אלימות במשפחה ו-218 הופנו למקלטים לנשים מוכות (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2016). בנוסף לקו החירום של משרד הרווחה הפועל 24 שעות ביממה בכל השפות, קיים קו פתוח ומרכז סיוע לנשים דתיות וכן קו חירום ארצי לנפגעות תקיפה מינית.
- ✘ ברשויות המקומיות פועלים 106 מרכזים לטיפול באלימות במשפחה. על פי משרד הרווחה, ב־2015 התקבלו 14,136 פניות חדשות למרכזים לטיפול באלימות במשפחה וטופלו בהם 10,686 פונים/ות: 65% מהם נשים, 26% גברים ו־9% ילדים. עלות הפעלת המרכזים עמדה ב־2015 על 33.49 מיליון ש"ח, עליה של כ־4.6 מיליון ש"ח ביחס ל־2010. מספר המרכזים עלה בשנים האחרונות כתוצאה מהמלצותיהן של הוועדות השונות שפעלו בתחום וחתרו לשיפור השירותים הניתנים בקהילה לנפגעי/ות אלימות. זוהי סיבה מרכזית לעליה בתקציב זה.
- ✘ עובדת סוציאלית משטרה במרכזים למניעת אלימות במשפחה – תכנית משותפת לעיר ללא אלימות, למטרה, למרדור לנפגעי עבירה ולמשרד הרווחה. התכנית פועלת ב־30 יישובים ומטרתה התערבות על רקע הגשת תלונה על אלימות במשפחה ובסמוך לה. הוועדה לטיפול בתופעת האלימות במשפחה המליצה להרחיב אותה ל־100 יישובים.
- ✘ עובדת סוציאלית עיר ללא אלימות במשטרה – על פי פרק הניתוח המגדרי בהצעת התקציב של המשרד לביטחון פנים לשנים 2017–2018, 15% מתקציבי הפעולה של תכנית "עיר ללא אלימות" מופנים לטיפול באלימות במשפחה<sup>5</sup>. חלק ניכר מהתקציב מיועד להגברת מוגנות בקרב נשים נפגעות אלימות באמצעות מודל עובדת סוציאלית בעיר ללא אלימות במשטרה. המודל גובש על מנת לחזק את הקשר והרצף הטיפולי החל מרגע הגשת התלונה במשטרה. המודל פועל במשותף עם משרד הרווחה והמשטרה ובמסגרת העובדת הסוציאלית פוגשת את האישה עוד בתחנת המשטרה, מסבירה לה מה אפשרויות הטיפול בקהילה ומסייעת ביצירת קשר ובתיאום עם השירותים השונים ומלווה את המעורבים באירוע במהלך שילובם בשירותי הטיפול. המודל מופעל כיום ב־16 נקודות משטרה (הוועדה לטיפול בתופעת אלימות במשפחה, 2016). ביולי 2017 הודיע המשרד לביטחון פנים על הרחבתו באמצעות גיוס של 30 עובדות סוציאליות נוספות, 10 מהן ביישובים הערביים (המשרד לביטחון פנים, הודעה מיום 25.7.2017).

4 נתונים שהתקבלו מנועה שוקרון, כלכלנית במשרד הבריאות ב־6.9.2017.  
5 סך כל תקציב התכנית עומד על 72,767,000 ש"ח.



חלק נוסף מתקציב התכנית המוקצה למניעת אלימות במשפחה מתמקד בקהילה תוך ראיית הנשים כקהל יעד לשינוי חברתי, תמיכה בקורבנות ושינוי של נורמות חברתיות. במסגרת זו, מקודמים מיזמים כגון: הכשרת בלניות, קוסמטיקאות, ספריות וקבוצות נוספות של נשים בקהילה, לזיהוי נפגעות אלימות, ייעוץ והפנייה לגורמי טיפול. לא ברור מה היקף התקציב המופנה לפעילות זו ומה היקפה (המשרד לביטחון פנים, הצעת התקציב לשנים 2017–2018).

⊗ **עובדות סוציאליות בבתי החולים ובקופות החולים** – במסגרת פרויקט למניעת אלימות במשפחה המשותף למשרד הבריאות ולמשרד הרווחה, משתתף משרד הבריאות במימון עובדות סוציאליות בבתי החולים ב־1.075 מיליון ש"ח ובמימון עובדות סוציאליות בקופות החולים ב־739 אלף ש"ח (תקציב לשנת 2017).

⊗ **כלים להערכת מסוכנות** – פותחו שלושה כלים שכאלה על ידי משרד הבריאות, משרד הרווחה והמטרה. הם אינם מתואמים ביניהם ולכן לא ניתן לגבש תמונת מצב אחידה על מידת המסוכנות של הפוגע ולספק טיפול מתאים. בנוסף, הם אינם רגישי-תרבות (הוועדה לטיפול באלימות נגד נשים, 2016). כמו כן, כאמור, על פי דו"ח מבקר המדינה (2012), הרשויות המקומיות ממעטות לעשות שימוש בכלים אלו.

⊗ **משרד הרווחה מפעיל שמונה ועדות מחוזיות משותפות עם שירות בתי הסוהר, הדנות בעניינם של אסירים המרצים את עונשם על עבירות אלימות במשפחה, גילוי עריות ובענייני של משפחות נפגעי העבירה.** ב־2016 התקיימו בוועדות אלימות במשפחה דיונים בעניינם של 2,461 אסירים (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2017).

⊗ **ארבע ועדות מחוזיות להערכת מסוכנות מופעלת ומתוקצבת על ידי משרד הרווחה בשיתוף משרד הבריאות.** חברי הוועדה הם: מפקח השירות לרווחת הפרט והמשפחה במחוז ופסיכיאטר מטעם משרד הבריאות והיא דנה בפניות של גורמי הטיפול בקהילה לגבי מקרים מורכבים של אלימות במשפחה, המחייבים אבחון מקצועי מעמיק. בשנת 2014 נדונו בוועדות 67 פניות (משרד הרווחה, 2014). בשנת 2015 עמדה השתתפות משרד הרווחה במימון הפסיכיאטרים להערכת מסוכנות על 3.87 מיליון ש"ח. אין נתוני ביצוע של החשב הכללי אודות השתתפות משרד הבריאות במימון הפסיכיאטרים ב־2015 משום שהתקציב נמצא תחת תקנה גדולה יותר הנקראת "פרויקט מניעת אלימות במשפחה" שתקציב הביצוע שלה עמד ב־2015 על 3.257 מיליון ש"ח. תקנה זו כוללת מלבד השתתפות במימון פסיכיאטרים גם את מימון העובדות הסוציאליות בבתי החולים ובקופות החולים וכן הכשרות ייעודיות לאנשי ונשות טיפול בנושאים הקשורים לאלימות. על פי נתונים שהתקבלו ממשרד הבריאות ב־2017 משתתף המשרד בעלות של ארבעה פסיכיאטרים בוועדות להערכת מסוכנות בעלות של 115.2 אלף ש"ח.

⊗ **מקלטים** – ברחבי הארץ פועלים 14 מקלטים, מהם שלושה לנשים ערביות. שני מקלטים מיועדים לנשים דתיות וחרדיות ומופעלים על ידי עמותת "בת מלך". כל מקלט מיועד ל־12 נשים וילדיהן. הנשים והילדים שוהים במקלט לתקופה ממוצעת של 3–6 חודשים. ממוצע זה

6 נתונים שוטפים; נתונים שהתקבלו מנועה שוקרון, כלכלנית במשרד הבריאות ב־6.9.2017.  
7 שם.

כולל, נשים שחוזרות לבן הזוג המכה כעבור זמן קצר מחד, ונשים שנשארות במקלט עשרה חודשים, מאידך<sup>8</sup>. התקציב הכולל של המקלטים עמד בשנת 2015 על 26.8 מיליון ש"ח (לעומת 23.2 מיליון ש"ח ב־2010).

✘ משרד הבריאות משתתף ב־240 אלף ש"ח (בשנת 2017) במימון פסיכיאטרים לנפגעות אלימות במקלטים<sup>9</sup>.

✘ בנוסף למקלטים שהוזכרו, קיימים ברחבי הארץ ארבעה מקלטי חירום לנערות וצעירות המצויות בסכנה מיידית, הפועלים במטרה להגן עליהן מהגורם המסכן אותן – במשפחה ומחוז לה (אתר משרד הרווחה); כמו כן קיים מקלט לנפגעות סחה, הוא תוקצב בשנת 2015 ב־5.6 מיליון ש"ח מתקציב משרד הרווחה ו־240 אלף ש"ח נוספים מתקציב משרד הבריאות. צווי הגנה – בשנים האחרונות מוגשות בבית המשפט בין 8,000–9,000 בקשות בממוצע לשנה, למתן צווי הגנה מכוח החוק למניעת אלימות במשפחה. אין בנמצא הערכה של עלות הטיפול בצווי ההגנה.

✘ אזיקים אלקטרוניים – מאפשרים פיקוח אלקטרוני על מי שמצויים במעצר בית. נעשה בהם שימוש רק עבור מי שמגיע למשטרה והמסוכנות שלו הוגדרה ככזו שמזכה אותו באיזוק אלקטרוני. על פי נתוני החשב הכללי במשרד האוצר, תקציב הפיקוח האלקטרוני עמד ב־2015 על 20.6 מיליון ש"ח ותפעול הפרויקט (תקציב השכר) על 662 אלף ש"ח. בתוך כך, לא ברור מה חלקם היחסי בפרויקט של גברים שהורשעו בגין אלימות נגד נשים. בנוסף, ניכרת ירידה בתקציבי הביצוע הן של השכר והן של הקניות בהשוואה לשנת 2010. לא קיבלנו הסבר לפער משירות בתי הסוהר, דבר שמדגים שוב את הבעייתיות בתקציבים המבוזרים והבלתי שקופים המושקעים בנושא. עם זאת מהודעת ועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת מיום 2.7.2016 עולה כי רק ממחצית המכסות לאיזוק אלקטרוני בישראל מנוצלות.

יש לציין בהקשר זה כי ביולי 2017 עברה בקריאה טרומית הצעת חוק של חברת הכנסת עאידה תומאס־לימאן (הצעת חוק למניעת אלימות במשפחה (תיקון) – פיקוח אלקטרוני על אדם שהוצא כנגדו צו הגנה, תשע"ז 2017), על פיה בית המשפט הנותן צו הגנה יהיה רשאי לקבוע כי הוא יעשה בתנאי פיקוח אלקטרוני, אם אותו אדם הפר צו הגנה קודם, הורשע בעבר בעבירות אלימות או אם בית המשפט סבור כי פיקוח אלקטרוני נדרש בשל מסוכנותו. זאת על מנת לפקח על כך שצווי הגנה לא יופרו ולהגן בכך על המתלוננת.

✘ לחצני מצוקה ואפליקציות חירום המאפשרים לנפגעות דיווח מידי על מצב סכנה. אישה שאינה מתאימה לשהייה במקלט ואין לה מענה חירום במימון ממשלתי, נאלצת לממן מכיסה הפרטי לחצן מצוקה שעלותו מאות שקלים בחודש. הוועדה לטיפול בתופעת האלימות במשפחה (2016) המליצה להרחיב את השימוש בלחצני מצוקה ואפליקציות חירום ולגבש קריטריונים לקביעת זכאות לאמצעים אלו.

8 ראיון עם נעמי שניידרמן, מנכ"לית המקלט אישה לאישה בירושלים. לפי אתר משרד הרווחה נשים ולידיהן שוהים במקלטים בין 3–6 חודשים בממוצע.

9 נתונים שהתקבלו מנועה שוקרו, כלכלנית במשרד הבריאות ב־6.9.2017.

## א. שירותי טיפול ושיקום בגברים אלימים

- כיום פועלות בישראל שתי מסגרות עבור גברים המורחקים מביתם בצו בית משפט או על ידי המשטרה בשל אלימות כלפי בנות זוגם ושאינן להם מקום חלופי. המסגרות, מופעלות (באמצעות עמותות) מפקחות ומתוקצבות ע"י משרד הרווחה והשירותים החברתיים. האחת, דירת של"ב (שהייתה לגברים שהורחקו מהבית) המופעלת בבאר שבע על ידי עמותת יחדיו של קרן רש"י, במימון משותף של הקרן ושל המוסד לביטוח לאומי (הקרן למפעלים מיוחדים). הדירה מאכלסת כ-6-12 גברים בו זמנית וזמן השהות בה מתאפשר לפרק הזמן שבו השהה הורחק על ידי בית המשפט (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2016; אתר עמותת יחדיו). המסגרת השנייה היא הוסטל בהרצליה הפועל במסגרת בית נועם ומיועד ל-14 גברים שהופנו על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ובו הם עוברים סדנאות במשך ארבעה חודשים (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2016; אתר בית נועם). שתי המסגרות יכולות להכיל כמה עשרות גברים מדי שנה ומתאימות לגברים המעוניינים לקבל טיפול. עלותן השנתית עומדת על 2.5 מיליון ש"ח<sup>10</sup>. זהו תקציב יותר מכפול בהשוואה לשנת 2010 וזאת מכיוון שנוספו מסלולי טיפול, הוגדל מספר הגברים שהופנו לטיפול במסגרת זו ועודכנו התעריפים<sup>11</sup>.
- הוסטל "מפתחות" לאסירים משוחררים – הוקם ב-2005 ברשות לשיקום האסיר בחסות בקרן למפעלים מיוחדים של המוסד לביטוח לאומי וקרן סקט"א רש"י. ההוסטל מיועד ל-14 דיירים שריצו מאסר על אלימות במשפחה. ההוסטל הוא כלי טיפולי, עבור גברים שאובחנו כברי שיקום עברו טיפול משמעותי ואינם מכורים לסמים או לאלכוהול (הרשות לשיקום האסיר 2017). לאחרונה פורסם כי הרשות לשיקום האסיר בוחנת את סגירתם של ההוסטלים לשיקום אסירים שבאחריותה ובהם הוסטל "מפתחות". זאת בשל מחסור בתקציבים שלא מאפשר לה להמשיך ולקיים מערך שיקום ראוי. לדידה, הגדלת תקציבי השיקום תביא לחסכון עתיד לרדינה שכן עלות הטיפול השנתית באסיר משוחרר בקהילה עומדת על 28 אלף ש"ח ואילו עלות שהות שנתית של אסיר בכלא, עלותה כ-121 אלף ש"ח – למעלה מפי 4 (ירון, הארץ, 2017.10.30; הרשות לשיקום האסיר, 2017).
- טיפול בעברייני מין משוחררים – הרשות לשיקום האסיר מפעילה מרכזים לשיקום מונע בקהילה מכוח חוק הגנה על הציבור מפני עברייני מין. הטיפול כולל מפגשים אישיים וקבוצתיים במינונים שונים ו-384 עברייני מין משוחררים לקחו בו חלק ב-2016 (דיווח משרד הרווחה בדבר יישום פרק השיקום לחוק הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין, התשס"ו, 2006, 16.2.2017).

10 נתון שהתקבל מיפעת בר, מפקחת ארצית בהנהלת שירות המבחן למבוכרים במשרד הרווחה, 15.8.2017.  
11 הסבר שהתקבל משירות המבחן למבוגרים באגף תקן במשרד הרווחה ב-11.9.2017.

ב־2010 עמד תקציב הטיפול והשיקום בעברייני מין על 538.6 אלף ש"ח. על פי מידע שהתקבל מהרשות לשיקום האסיר, תקציב זה עבר ב־2014 למרכזים לשיקום מונע. לא נמסר לנו מהו היקפו של התקציב העדכני ולא ניתן לזהותו בקובץ נתוני החשב הכללי. כמו כן, מאוקטובר 2015 החל לפעול הוסטל – מסגרת חוץ ביתית סגורה, לשיקום עברייני מין. ב־2016 טופלו בו 24 מטופלים (שם).

✘ שירות המבחן מפעיל 25 קבוצות לטיפול בגברים אלימים, ב־2015 השתתפו בהן כ־330 גברים (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2016).

✘ שירות בתי הסוהר מפעיל מספר תכניות לטיפול באסירי אלימות במשפחה: שתי מחלקות טיפוליות בהן שהו 129 אסירים ב־2015 וכן, קבוצות טיפוליות קצרות מועד וטיפול פרטני. ב־66 קבוצות טיפוליות השתתפו ב־2015 כ־1,204 אסירים (שם). בנוסף, קיימות מספר מסגרות לטיפול באסירים עברייני מין: שלוש מחלקות טיפוליות, קבוצות פסיכוכינולוגיות בכלל בתי הסוהר וקבוצה ייעודית לעברייני מין במרכז בריאות הנפש. בשנת 2015 טופלו במסגרות אלו 165, 85 ו־50 אסירים, בהתאמה. לא נמצאו נתונים אודות עלותן של תכניות אלו.

✘ ב־106 מרכזים לטיפול באלימות במשפחה ברשויות המקומיות טופלו בשנת 2015 2,778 גברים.

## ב. שיקום נשים וילדים/ות נפגעי/ות אלימות

✘ דירות מעבר לנשים נפגעות אלימות – ברחבי הארץ מופעלות 15 דירות מעבר לנשים נפגעות אלימות וילדיהן. מטרת דירת המעבר הינה לתמוך בתהליך השתלבות מחדש בקהילה, הסתגלות למגורים פיזיים באופן עצמאי, השתלבות בעולם התעסוקה ובנייה מחדש של התא משפחתי. מתוך 15 דירות מעבר, שתיים מיועדות לנשים ערביות ואחת לנשים דתיות/חרדיות. עשר מהדירות מתוקצבות על ידי משרד הרווחה והיתר על ידי ארגונים המפעילים מקלטים, פרט לדירה אחת המופעלת על ידי רשות מקומית (אתר משרד הרווחה). כל דירה מיועדת למגורים של שתי נשים וילדיהן. על מנת לאפשר להן לגור לכד עם ילדיהן, עמותת "אישה לאישה" שוכרת דירות נוספות. בנוסף העמותה מגייסת כספים למענק ריהוט עבור הנשים (כ־2000 ש"ח) ולקניית ציוד ראשוני לדירה. הפעלת דירת מעבר עולה כ־100 אלף ש"ח בשנה והמדינה משתתפת במימון כמחצית מהסכום<sup>12</sup>. בשנת 2016 שהו 39 נשים בדירות מעבר, 20 מהן עולות (6 מברית המועצות לשעבר ו־14 מאתיופיה) (משרד העלייה והקליטה, 2017). במסגרת סל שיקום לנשים יוצאות מקלטים שאושר ביוני 2017 הוקצה תקציב של 10 מיליון ש"ח לבניית שמונה דירות מעבר חדשות.

✘ תמיכה כספית – אישה ששהתה למעלה מ־60 ימים במקלט זכאית למענק הסתגלות על סך

12 ראיין עם נעמי שניידרמן, מנכ"לית המקלט אישה לאישה בירושלים.

8,000 ש"ח ולתוספת של 1,000 ש"ח עבור ילדיה ששהו איתה (עד שני ילדים) (חוק שירותי רווחה (מענק הסתגלות לנשים ששהו במקלט לנשים מוכות, תשע"ג-2012). סך כל עלות המענקים עמד בשנת 2015 על 1.667 מיליון ש"ח. סיוע בשכר דירה ניתן לנשים יוצאות מקלטים העומדות בקריטריונים לתקופה של 3 שנים (משרד הבינוי והשיכון). הסיוע עומד על 1,370 ש"ח לחודש.

כמו כן, בסוף יוני 2017 אושר סל שיקום מקיף לנשים היוצאות מהמקלטים. הסל כולל שיקום אינטנסיבי בטיפול עוברת סוציאלית, מלווה משפחתית, סיוע בשיקום תעסוקתי וסל מענה גמיש להסרת חסמים (להסתגלות בקהילה ועולם התעסוקה).

החל מיוני 2017, שינוי בחוק הבטחת הכנסה מאפשר לכל מי ששווה מעל 30 יום במקלט להגיש תביעה לקבלת הבטחת הכנסה גם אם לא היתה זכאית לגמלה טרם כניסתה למקלט. מי שקיבלה גמלת הבטחת הכנסה בחודש שקדם לכניסתה למקלט, זכאונה לגמלה תימשך (גם אם שהתה במקלט פחות מחודש) (המוסד לביטוח לאומי חוזר מיום 28.5.2017).

- ⊗ תכנית טיפולית ייעודית לנשים וילדים בעלי צרכים מיוחדים במקלטים מופעלת בשניים מהמקלטים ומתקצבת על ידי משרד הרווחה.
- ⊗ תכנית "גשרים" – פועלת הן במישור המניעה והן במישורי הטיפול והשיקום ומופעלת על ידי משרד העלייה והקליטה בשיתוף משרד הרווחה. התכנית פועלת בכ-30 מרכזים יישוביים למניעת אלימות במשפחה, ובמסגרתה מועסקים/ות כ-40 עובדים/ות סוציאליים/ות דוברי רוסית ואמהרית בהיקפי משרות שונים. העלות הכוללת של העסקת העובדות הסוציאליות עומדת על כ-2.87 מיליון ש"ח לשנה (משרד העלייה והקליטה, מענה לבקשת נתונים ממרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27.6.2017). בנוסף קיימות שתי יחידות אזוריות ניידות בחיפה ובבאר שבע הפועלות בשיתוף פעולה עם רשויות שבהן מתגוררים עולים בשיעורים גבוהים.
- ⊗ סיוע לנפגעות תקיפה מינית – השירות לנוער צעירות וצעירים באגף תקון במשרד הרווחה תומך כ-10 מרכזי סיוע לנפגעות תקיפה מינית המופעלים ברחבי הארץ על ידי עמותות. המרכזים מפעילים מוקד תמיכה טלפוני הפועל 24 שעות ביממה, תמיכה ראשונית לנפגעות, תיווך לגורמים כגון משטרה, בתי חולים, בתי משפט ושירותים בקהילה, קבוצות תמיכה והגברת מודעות באמצעות חינוך והסברה. תקציב התמיכה במרכזים, הנמצא תחת תקנה ששמה: "תמיכה בשירותי טיפול בנשים ובנערות במצוקה", עמד ב-2010 על 2.65 מיליון ש"ח ועלה ל-7.08 מיליון ש"ח ב-2015. התקציב גדל עקב העלייה במודעות לנושא ההטרדות והתקיפות המיניות שהביאו לעלייה בהיקף התלונות, בהיקף הפעילות של המרכזים ובהתרחבות השירותים שהם מספקים. על אף כל זאת ולמרות שבי-2016 אושר למרכזים תקציב של 8.5 מיליון ש"ח, בכל אחת מהשנים 2017-2018 התקציב הופחת ואמור לעמוד על 6.17 מיליון ש"ח<sup>13</sup>.

בנוסף למרכזי הסיוע מופעלים ברשויות המקומיות ובאחריות משרד הרווחה שישה מרכזים רב תחומיים לטיפול בנפגעות תקיפה במשפחה ומחוץ לה. עלות ההפעלה לכל מרכז עומדת על כ־1.5 מיליון ש"ח וממנה נגזר טיפול בכ־100 מטופלות בשנה. משך הטיפול נע בין מספר חודשים לשנה (רימון-גרינשפן, 2016).

יש לציין כי בקובץ נתוני החשב הכללי ישנה תקנה בשם "תכנית לטיפול בנפגעות תקיפה מינית". תקנה זו תוקצבה ב־2010 בכ־11.8 מיליון ש"ח וב־2015 התקציב ירד ל־100 אלף ש"ח בלבד. מעיון בהצעת התקציב לשנים 2017–2018 עולה כי תקציב התקנה אינו מופיע. פניה לאגף תקון במשרד הרווחה העלתה כי התכניות לטיפול בנפגעות תקיפה מינית נמצאות באחריות שירות נוצ"ץ (נוער, צעירים וצעירות) ותקציבן עמד ב־2015 על 5.4 מיליון ש"ח ועלה ל־9.67 מיליון ש"ח ול־11 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2016, 2017<sup>14</sup>. זוהי דוגמא אחת הממחישה את הבעייתיות ואת הקושי לזהות תקציבים המופנים לנושא, בהיעדר שקיפות תקציבית.

✘ משרד הבריאות מפעיל חמישה מרכזים אקוטיים לטיפול בנפגעות תקיפה מינית. המרכזים, הנותנים מענים במקרים של אירועים דחופים, נמצאים בבתי החולים: וולפסון, פוריה, סורוקה, בני ציון והדסה עין כרם ופועלים 24 שעות, שבעה ימים בשבוע. במרכזים אלו ניתן טיפול רפואי ונפשי מיידי לנפגעות/ות תקיפה מינית עד שבוע מיום הפגיעה, הכולל סיוע במניעת הריון, מניעת מחלות המועברות ביחסי מין, וכן איסוף ותייעוד ראיות משפטיות במידה והנפגעות/ות ירצו להגיש תלונה. בנוסף, ניתן סיוע נפשי על ידי עובד/ת סוציאלי/ת שהוכשר/ה לנושא וכן אפשרות לשיחות המשך עד שמונה מפגשים וסיוע בהפניה לשירותי מטפלים בקהילה (רימון-גרינשפן, 2016). נתוני החשב הכללי מצביעים על ירידה בתקציב הביצוע בסעיף זה מ־2.86 מיליון ש"ח בשנת 2010 ל־2.0 מיליון ש"ח בשנת 2015. אולם, ממשרד הבריאות נמסר כי לא הייתה ירידה בתקצוב בפועל של המרכזים, אלא שעלויות נלוות כגון הדרכת צוותים ככל הנראה בוצעו תחת תקנה תקציבית אחרת. על פי משרד הבריאות בשנים 2016 ו־2017 תקציבי המרכזים עמדו על 2.8 מיליון ש"ח ו־3.7 מיליון ש"ח, בהתאמה<sup>15</sup>.

✘ משרד הבריאות אף מפעיל בבית החולים איכילוב בתל אביב את מרכז לטם – מרכז רב תחומי המטפל בכ־200 נפגעות ומפעיל שלוחה גם בבני ברק לשירות החברה החרדית. המרכז פועל גם כמרכז הכשרות בתחום הפגיעה המינית ומפעיל סדנאות לאנשי ונשות מקצוע (רימון-גרינשפן, 2016). המרכז תוקצב ב־2017 בכ־1.146 מיליון ש"ח מתקציב משרד הבריאות<sup>16</sup>.

✘ עוד מתקצב משרד הבריאות שמונה מיטות אשפוז בפרסה ארצית לנפגעות תקיפה מינית בעלות של 1.1 מיליון ש"ח (2017)<sup>17</sup>.

14 במחירים שוטפים; נתונים שהתקבלו משירות נוצ"ץ באגף תקון במשרד הרווחה ב־11.9.2017.

15 במחירים שוטפים; נתונים שהתקבלו מנועה שוקרון, כלכלנית במשרד הבריאות ב־6.9.2017.

16 ש.ם.

17 ש.ם.

# מיפוי בעיות עיקריות

מראיונות שקיימנו עבור מסמך זה וכן מסקירת דוחות הוועדות השונות שפעלו בנושא, מסמכים רשמיים ומחקרים קודמים להלן עיקר הבעיות והצרכים שאינם מקבלים מענה.

## היעדר תיאום ושיתוף פעולה בין כלל הגורמים העוסקים בנושא, בא לידי ביטוי בתחומים הנאים:

- ✘ ביזור הטיפול בין גורמים רבים מקשה על קבלת הטיפול ועל מיצוי הזכויות של הנפגעות. בתוך כך קיימים חסמים ארגוניים וחוקיים המונעים העברת מידע בין הגורמים הרלוונטיים ואין גורם מתאם ומתכלל ברמת הרשויות המקומיות וברמה הארצית.
- ✘ היעדר תיאום בין הכלים המשמשים להערכת מסוכנות (משטרה, משרד הרווחה, משרד הבריאות) – מקשה על גיבוש תמונת מצב על רמת המסוכנות של הפוגע ועל התאמת הטיפול.
- ✘ היעדר תיאום בתחום ההכשרות וההשתלמויות בין משרדי הממשלה השונים האמונים על הנושא. בנוסף, אין הכשרה בין ארגונית העוסקת בפעילות הגורמים השונים ברצף הטיפולי ובמאפייני תופעת האלימות במשפחה בקהילות שונות בדגש על איתור וזיהוי.
- ✘ קושי בזיהוי ואיתור הפרות של צווי הגנה – בשל קשיים בהעברת מידע בין הנהלת בתי המשפט ובין המשטרה. ועוד, קיימים מצבים שבהם פוגע ברמת מסוכנות גבוהה משתחרר ממאסר מבלי שקיים נגדו צו הגנה. בהקשר זה, הוועדה לטיפול אלימות במשפחה (2016) המליצה על בחינת תיקון חקיקה שיאפשר לבית משפט להורות על שימוש באמצעים טכנולוגיים נגר עבריינים מסוכנים שהפרו צווי הגנה בעבר וכן גיבוש מגבלות נוספות שיטיל בית המשפט על מי שהורשעו בעבירות אלימות במשפחה; גיבוש הסדר שבו תבחן המדינה הגשת בקשה לצו הגנה לקראת שחרורו ממאסר של עברייני אלימות ברמת מסוכנות גבוהה.

על פי המלצות הוועדה לטיפול באלימות במשפחה (2016), ועדת המנכ"לים הבינמשרדית בראשות מנכ"ל משרד הרווחה והממונה ארצי על אלימות במשפחה יהיו אחראים על גיבוש מדיניות הסברה ופרסום. כמו כן, הומלץ למנות ממונה אלימות במשפחה ברמה הארצית מטעם משרד הרווחה למטרת יישום ובקרת מדיניות וטיפול במקרי חירום ובמקרים חריגים שאינם מקבלים מענה ברמה המחוזית. לצד ממונה זה ימונו ממונים ברמה המחוזית.

בנוסף, הומלץ על הקמת אתר ממשלתי המרכז את מכלול גורמי הסיוע, זכויות, נהלים ומידע שעשוי לסייע לנפגעות ולמשפחתן המורחבת, ליצור מעטפת של מענים בקהילה הכוללת את כל היבטי

הטיפול והשיקום כולל פריסת המרכזים לטיפול באלימות במשפחה והנגשתם ובחינת דרכים לעידוד עצמאות כלכלית של נשים נפגעות: יזמות עסקית, השלמת השכלה, השכרה מקצועית וסבסוד מסגרות לילדים.

## תקצוב ומענים חסרים

### א. תקצוב לא מספק לשירותים בקהילה

השירות לפרט ומשפחה במשרד הרווחה מפעיל כאמור 106 מרכזים ויחידות למניעת אלימות במשפחה. התקציב המועבר למרכזים הוא תקציב פעולה המועבר ליחידות ברשויות המקומית בשיטת מימון תואם (מטשינג) עבור משפחה מטופלת. במרכזים אלו מועסקות עובדות סוציאליות שעברו הכשרות ייעודיות לנושא. שליש מהמרכזים מספקים שירותים לרשויות בפריפריה. על אף שמספר המרכזים גדל עד מאוד בשנים האחרונות (ב־2009 היו רק 84 מרכזים), על פי מנהלת השירות, עדיין אין תקציב לפריסה ארצית ולכן מתמקדים במקומות הגדולים יותר מתוך תפיסה שאלימות במשפחה היא תופעה שחוצה מעמד כלכלי, מוצא וכו'. במקומות שבהם אין יחידות לטיפול באלימות במשפחה, ניתן להפנות את הפונה לעיר הקרובה שבה יש מרכז שכזה. הרשות המפנה ממלאה את הטופס ובאחריותה לספק את המימון התואם<sup>18</sup>.

### ב. תקצוב לא מספק ומענים חלקיים במקלטים

תקנון העבודה הסוציאלית (התע"ס) משנת 2003 קובע שמשרד הרווחה ישתתף ב־75% מהתעריף שנקבע לשירותים והרשות המקומית ממנה נשלחה האישה תשלים את ה־25% הנוספים. החל מ־2011 נדרשות העמותות המפעילות את המקלטים להתחייב לממן 10% לפחות מעלות הקמתם, תוך מתן עדיפות לגופים שיתחייבו להוסיף מימון עצמי בשיעור גבוה יותר (אלמגור־לוטן, 2011). בנוסף, במכרז של משרד הרווחה מ־2011 לא ניתן מספיק משקל למידת המקצועיות של נותני השירותים, לניסיון ולמחויבות ארוכת טווח לצמצום תופעת האלימות במשפחה ולטיפול בנשים הנפגעות (דגן־בוזגלו וחסון, 2016).

על פי משרד הרווחה השתתפות הארגונים נועדה לממן שירותים החורגים מסל השירותים הבסיסי. בנוסף לדרישה זו, נדרשים המקלטים לספק את המבנה בו הם מופעלים בעוד שמשרד הרווחה משתתף בסיוע מצומצם בשכ"ד שניתן רק לארבעה מקלטים ושהסכום שלו לא עודכן מעולם<sup>19</sup>. העמותות

18 ראיין עם איילה מאיר, מנהלת השירות לפרט ומשפחה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים  
19 ראיין עם דינה חבלין, יו"ר פורום העמותות המפעילות מקלטים.



נדרשות להשיג מימון לבניה ולהתאמת המבנים לדרישות המכרז לסביבה טיפולית מכבדת, זאת כאשר לא ניתן להתחייב בפני הרשויות והתורמים שהמבנים ישמשו כמקלט לטווח ארוך.

גם שאר העלויות של תפעול המקלט ותעריפי המשרד לא מעודכנים באופן ריאלי כך שעם השנים נוצר פער בין הדרישות בהן נדרשים המקלטים לעמוד ובין תקצובן על ידי המשרד. זאת גם על רקע השינוי באוכלוסיית הנשים והילדים השוהים במקלט שהפכה מגוונת ומורכבת יותר (פורום העמותות, נייר עמדה, פברואר 2016). נשות המקצוע בתחום – הן בעמותות המפעילות את המקלטים והן במשרד הרווחה, מעידות על שינוי באוכלוסיית הנשים המטופלות במקלטים, בין היתר כתוצאה מהרחבת המענים הניתנים בקהילה. מרבית הנשים השוהות במקלטים כיום הן ממעמד כלכלי וחברתי נמוך, בעלות השכלה נמוכה וחסרות מערכות תמיכה בקהילה. בנוסף כ-12% מהנשים השוהות במקלטים הן חסרות מעמד וכתוצאה מכך אינן זכאיות לשירותי בריאות (מלאים) ואינן רשאיות לעבודה רבות מהנשים השוהות במקלטים, בנוסף ובשל היותן קרבנות אלימות, סובלות מבעיות חברתיות, נפשיות, הפרעות פסיכיאטריות ובעיות רפואיות ואחרות (פורום העמותות המפעילות את המקלטים, 2016).

תעריף הרווחה עבור אישה ושני ילדיה עומד על כ-15 אלף ש"ח לחודש. המדינה מבטיחה להשלים ל-80% תקצוב גם אם אין תפוסה מלאה במקלט. על פי חישוב שנערך על ידי פורום העמותות, על בסיס נתונים שנאספו מ-12 מקלטים ביחס להוצאותיהם ב-2014, קיים פער של 4,400 ש"ח בין תעריף הרווחה לאשה וילדיה, לבין העלות בפועל למקלטים. הפער השנתי עומד קצת מעל 600 אלף ש"ח שהעמותה נדרשת לגייס כדי לשמור על תקציב מאוזן.<sup>20</sup>

בעיה נוספת נעוצה בשיטת העברת התקציבים: משרד הרווחה מעביר למקלטים בכל חודש 80% מהתקציב המיועד להפעלת המקלט בחודש הקודם. בסוף כל שנה מבוצעת התחשבות במסגרתה מעביר המשרד 20% נוספים בכפוף לתפוסה שרווחה. השיטה מאלצת את העמותות להעמיד מימון ביניים לתפעול שוטף של המקלטים ולמעשה הופכת את העמותות לספקיות אשראי למשרד בשל פער קבוע בין מועד מתן השירות ומועד התשלום עבורו (פורום העמותות המפעילות מקלטים, 2016; דגן-בוזגלו וחסון, 2016). קיימת שונות גדולה בין העמותות המפעילות את המקלטים במידת יציבותן הכלכלית וביכולתן להעמיד את התקציבים הנדרשים.

כתוצאה, המענים שמספקים המקלטים חלקיים ואינם נותנים מענה למכלול הצרכים של נשים וילדים/ות נפגעות אלימות. בין היתר עולים הקשיים באספקת המענים הבאים:

- ⊗ מחסור בשירותים לנשים ערביות נפגעות אלימות ופריסה של גורמי הטיפול שאינה הולמת את הפיזור הגיאוגרפי של היישובים. מצבן הכלכלי של הנשים הערביות וקשיים בניידות, גם לאור היעדר או מיעוט של אמצעי תחבורה ציבורית מעצימים את הפער.
- ⊗ היעדר מענה מספק לנשים חסרות מעמד – ב-2014 שהו במקלטים 59 נשים חסרות מעמד אזרחי, המהוות כ-8% מכלל השוהות (פורום העמותות המפעילות את המקלטים, 2016). על

20 ראינות עם נעמי שניידרמן, מנכ"לית המקלט אישה לאישה בירושלים. ודינה חבלין, יו"ר פורום העמותות המפעילות מקלטים

פי מנהלת ארגון הגג של העמותות המפעילות מקלטים ב־2016 עמד שיעורן על כ־12%<sup>21</sup>. על פי מדיניות משרד הרווחה נשים חסרות מעמד מופנות למקלט רק אם הן בסיכון גבוה להיפגע על ידי בן זוגן. על פי הערכה של פורום העמותות המפעילות מקלטים, אין פתרונות וכלים מקצועיים לטיפול באלימות נגד נשים חסרות מעמד. משך שהותן ארוך מהממוצע ועל אף שהפוגעים בהן הם בדרך כלל אזרחים ישראלים, הן אינן זכאיות לסיוע ממסדי הפתוח בפני אזרחיות כדוגמת: סיוע בשכר דירה, מענק יציאה מן המקלט, הבטחת הכנסה, מזונות, קצבת ילדים, וכיטוח בריאות (שם). בעת השהיה במקלט מממנת להן העמותה המפעילה כיטוח בריאות אבל כשהן יוצאות מהמקלט הן אינן זכאיות יותר לכיטוח, להן או לילדיהן<sup>22</sup>.

⊗ היעדר מענה לנשים שזקוקות לטיפול פסיכיאטרי – חלק ניכר מהנשים והילדים השוהים במקלטים סובלים מפוסט־טראומה שפוגעת ולו באופן זמני בתפקודם, הם אינם מוכרים כבעלי/ות צרכים מיוחדים ונקלטים במקלטים שאין בהם תקנים לנשות צוות עם כלים מקצועיים לטיפול בהם.

⊗ היעדר מענה למתבגרים מעל גיל 13 – על פי התע"ס, בנים מעל גיל 13 לא מורשים להיכנס למקלטים עם אימותיהן. המקלט במתכונתו הנוכחית לא בנוי באופן שמאפשר קליטה מיטבית של מתבגרים. מבדיקה שנערכה על ידי ויצ"ו, בשנת 2012, נמצא כי 32 נשים שנכנסו למקלטים נאלצו להיפרד מילד מתבגר אחד או יותר שנותרו/ מאחור (ויצ"ו, 2014). במקרים אחרים היעדר המענה למתבגרים מהווה חסם עבור נשים שבחורות לכן לא להיכנס למקלט. על פי דוח הוועדה לטיפול בתופעת האלימות נגד נשים משנת 2016, בעתיד צפוי פיילוט שבמסגרתו ייבנו ארבע יחידות דיור לנשים וילדיהן המתבגרים, בשניים מהמקלטים. הוועדה המליצה כי בהתאם לממצאי הפיילוט והמחקר המלווה, יורחב מענה זה.

⊗ היעדר התייחסות נפרדת וכוללת לצרכים של ילדים במקלטים – במקלטים שוהים ילדים/ות בטווח רחב של גילאים. הם אינם מתוקצבים ולא נתפסים כ"לקוחות" של המקלט, אלא כנלווים לאימהות. הילדים סובלים ממכלול של קשיים חינוכיים, התפתחותיים ורגשיים. בגלל כניסות ויציאות תכופות מהמקלט, הילדים עוברים בין מסגרות, צוברים פערים לימודיים גדולים ובתי הספר רואים בהם לעתים נטל. למקלטים חסרים תקציבים לתגבור לימודים לילדים, להשלמת פערים לימודיים ולפעילויות פנאי אחר הצהריים. באשר לטיפול פסיכולוגי ורגשי, בהיעדר משאבים מספקים ילד/ה מקבל/ת שעה של טיפול בשבוע. בנוסף, אין טיפול מספק במניעת אלימות עתידית. בהקשר זה, נשות המקצוע במקלטים רואות בטיפול בילדים הזדמנות לחולל שינוי ולעצור את התופעה הבינורית של אלימות<sup>23</sup>, תופעה לפיה ילדים שנחשפו לאלימות בין הוריהם, הם בסיכון להפוך לאלמים בבגרותם.

הוועדה לטיפול באלימות במשפחה המליצה על סל שירותים לילדים נפגעי אלימות המתייחס לצרכים הייחודיים של הילדים במקלט (הוועדה משתמשת במינוח "התייחסות לילד כלקוח בפני

21 ראיון עם דינה חבלין, יו"ר פורום העמותות המפעילות מקלטים.

22 ראיון עם נעמי שניידרמן, מנכ"לית המקלט אישה לאישה בירושלים.

23 ראיון עם נעמי שניידרמן, מנכ"לית המקלט אישה לאישה בירושלים.

עצמו") זאת בין היתר תוך הקצאת משאבי כוח אדם ייעודי לטיפול בילדים. זאת מתוך הבנה שקיים מחסור בשירותים ותשתיות לילדים נפגעים בכל הגילים – הן בקהילה והן עבור ילדים המתלווים לאימותיהם במקלטים.

✘ מחסור בכוח אדם מקצועי ומיומן ועומם על העובדות במקלטים התקינה של משרד הרווחה עומדת על עובדת סוציאלית אחת ל-12 נשים במקלט; בנוסף המקלטים נשענים במידה רבה על עבודת מתנדבים/ות.

היעדר התקצוב המספק למקלטים נמצא על סדר היום הציבורי ובחודשים האחרונים עמד במוקד ישיבות הוועדה למעמד האישה בכנסת וזכה לסיקור תקשורתי. זאת בין היתר על רקע סכנת סגירה של שניים מהמקלטים. כתוצאה הודיע לאחרונה משרד הרווחה כי תקציבם של 14 המקלטים לנשים מוכות יגדל ב-33% ויעמוד על 20 אלף ש"ח לאישה וילדיה במקום 15 אלף ש"ח. התעריף החדש יוחל רטרואקטיבית מאפריל 2017. להעלאה נוספה דרישה לתוספת כוח אדם: שילוב פסיכיאטר, עובדת סוציאלית בריאות נפש, עובדת הוראה עבור הילדים ותוספת מדריכים. מנהלות המקלטים דורשות מצדן, שהתקציב לא יותנה בתוספת כוח אדם שכן, הן מביעות חשש שהפער בין התקציב להוצאה בפועל לא יצטמצם. לטענת מנהלות המקלטים הפערים הקיימים נוצרו מפני שמשרד הרווחה העלה לאורך השנים את הסטנדרטים הנדרשים מהמקלטים, אך לא תקצב אותם בהתאם. למשל, וכפי שהוזכר קודם לכן התקציב כיום לא כולל את עלויות השכירות ואת עלויות הטיפול בילדים (ירון, הארץ, 6.8.2017; 8.8.2017).

## ג. פערים ברצף הטיפול בנשים לאחר השהייה במקלט

קיים מחסור במענים לנשים יוצאות מקלטים. כך למשל בכל הקשור לעצמאות כלכלית, מחקר שפורסם על ידי משרד הרווחה בשנת 2016 אודות נשים יוצאות מקלטים, הצביע על כך ש-59% מהנשים לא קיבלו סיוע תעסוקתי מגורם כלשהו. בנוסף, מחצית מהנשים שלא עברו, רצו להשתלב בשוק העבודה על אף חסמים העומדים בפניהן כגון פגיעה בקבאות, היעדר סיוע תעסוקתי והיעדר מסגרות לטיפול בילדים (יצחקי וכן פורת, 2016). בהיעדר פתרונות מספקים שיאפשרו עצמאות כלכלית לנשים, יקשה עליהן להיחלץ ממעגלי האלימות והעוני (קריגל ופלה, 2016; שרמי, 2003).

ממצאי המחקר מצביעים על הצורך במתן סיוע חומרי וסיוע בפתרונות דיור ומסגרות לילדים כמו גם הרחבת יכולת ההשתכרות של הנשים באמצעות תכניות תעסוקה והכשרה מקצועית, שילובן בתוכניות לימוד, הקניית מיומנויות לניהול כספן וכל זאת תוך תמיכה וליווי אישי וצמוד. לצד אלו, קיים צורך בהשקעה בשירותי טיפול ותמיכה רגשיים ונפשיים בנשים ובילדיהן כנפגעות/טרואמה (יצחקי וכן פורת, 2016).

---

## **ד. היעדר מענים לנשים שמקלטים אינם מענה מתאים עבורן**

כגון בעלות מוגבלויות, מכורות, עברייניות, נשים בסיכון גבוה וכאלו שאינן מעוניינות להישאר במקלט.

---

## **ה. חוסר בשירותי טיפול ושיקום לגברים אלימים**

אין טיפול מחייב לגברים אלימים למעט אלו המצויים בהליך פלילי והופנו לשירותי מבחן. קיים מיעוט של פניות למחלקות לשירותים חברתיים לטיפול בגברים אלימים שלא בהליך פלילי וקושי לגייס את הגברים לטיפול: הם אינם פונים בעצמם ולרוב נדרש אירוע כגון תלונה במשטרה, אברן שליטה או הסלמה כדי שיפנו<sup>24</sup>

בהינתן מיעוט המסגרות לגברים אלימים, המליצה הוועדה לטיפול בתופעת האלימות במשפחה להקים ארבעה מעונות נוספים בהקדם. המלצותיה טרם יושמו.

בנוסף, קיים חוסר במענים לגברים אלימים הזקוקים לטיפול נפשי ולבעלי מוגבלות קוגניטיבית וצרכים ייחודיים. לפיכך הומלץ להגדיל התקציבים לטיפול בקהילה ולפיתוח מענים לטיפול בגברים הסובלים מבעיות נפשיות ואחרות. גם המלצות אלו טרם יושמו.

באשר לעברייני מין – בשנים האחרונות הורחבו המסגרות לטיפול בהם: לצד מרכזים לטיפול מונע בקהילה הקיימים ברחבי הארץ, קיים גם הוסטל לעברייני מין בעלי מסוכנות גבוהה. בתכניות השיקום במרכזים השתתפו בשנת 2016 384 עבריינים משוחררים ובהוסטל שהו 24 נוספים. עם זאת ראוי לציין כי בישראל חיים מעל 1000 עברייני מין משוחררים שהוגדרו על ידי שירות בתי הסוהר כבעלי רמת מסוכנות בינונית עד גבוהה. על פי משרד הרווחה הבעיה אינה תקצוב או מקום פנוי במרכזים אלא בכך שהאסירים המשוחררים יכולים לבחור אם להשתתף בשיקום וכי ההשתתפות בתכנית לשיקום מונע אינה חובה (ירון, הארץ, 3.3.2016).

---

24 ראינו עם איילה מאיר, מנהלת השירות לפרט ומשפחה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

# לסיכום

מסקנות עבודה זו מצטרפות למסקנות שעלו בעבר בדוחות שונים של ועדות ממשלתיות כמו גם של גופים וולונטריים. המסקנה העיקרית היא כי דרושה גישה מערכתית הן באשר לשירותים השונים לחינוך, מניעה, הגנה ושיקום בתחום האלימות נגד נשים במשפחה והן באשר לתקצוב מכלול השירותים והמענים הקיימים. אלו ממומנים ציבורית באופן שלא ניתן לתעד ולערוך אחריו מעקב. התקציבים מבוזרים באגפים שונים במשרדים ממשלתיים שונים ואין גוף אחד שיכול לספק מענה אודות שינויים בתקציבים ופערים בביצוע.

עוד נצטרף להמלצות ועדות שהוקמו לטיפול באלימות במשפחה בדבר גיבוש מדיניות רחבה בנושא, תוך קביעת מנגנונים לתיאום ושיתוף פעולה בין כלל הגורמים העוסקים בו. זאת על מנת לשפר את המענים הקיימים ואת הנגישות אליהם ולפתח מענים נוספים במידת הצורך.

ניכר כי בישראל אומצה גישה לפיה באחריותה של הממשלה לטפל בתופעת האלימות במשפחה אך זו לא תמיד מתבטאת בהקצאת משאבים הולמת. בחינת הנושא מעלה מימון חסר לשירותים רבים בקהילה ובמוסדות. תקצוב החסר דוחק בעמותות להשקיע בגיוס משאבים פרטיים על מנת לתת מענים טובים יותר. בנוסף הוא מביא לחוסר בשירותים חיוניים ולאספקת מענים חלקיים. לפיכך מומלץ לשפר את ההקצאות התקציביות, תוך שיתוף העמותות הפועלות בתחום ומכירות היטב את הצרכים של הנשים. הקצאה תקציבית טובה יותר תרחיב את פריסת השירותים, תגדיל את מידת הנגישות אליהם ותאפשר מענים ההולמים בצורה טובה יותר צרכים של נשים נפגעות אלימות (מקבוצות שונות) וילדיהן.

בהקשר זה מומלץ לאמץ בפועל את גישת התקצוב המגדרי החותרת להתאמה טובה יותר של הקצאת משאבים ותקציבים ציבוריים לצרכים של נשים וגברים. החלטת הממשלה שהתקבלה בנושא בשנת 2014 מהווה נקודת פתיחה טובה ליישום גישה זו.

# מקורות

- אלמגור-לוטן, אורלי. 2011. מקלטים לנשים נפגעות אלימות. הכנסת – מרכז המחקר והמידע, ירושלים.
- דגן-בוזגלו, נוגה ויעל סחון. 2016. שירותי רווחה לצעירות – בחינה של מודל ההפעלה והתקצוב. מרכז אדוה, איתר-מעכי נראות – פורום ארגוני צעירות. <https://www.haaretz.co.il/st/c/prod/heb/global/homicide;23.7.2017>
- הארץ, פרויקט "הארץ", רצח מדרגה ראשונה, נתונים מעורבנים ליום 23.7.2017, <https://www.haaretz.co.il/st/c/prod/heb/global/homicide;23.7.2017>
- המשדר לביטחון פנים. 2016. דו"ח הוועדה לטיפול בתופעת האלימות במשפחה.
- המשדר לביטחון פנים. הצעת התקציב לשנים 2017–2018.
- המשדר לביטחון פנים. 2017. הודעה מיום 25.7.2017.
- הכנסת, מרכז המחקר והמידע. 2016. דו"ח אלימות כלפי נשים: ריכוז נתונים לשנת 2016.
- הכנסת, ועדת המדע והטכנולוגיה, הודעה מיום 2.7.2016.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2016. סקר ביטחון אישי לשנת 2015.
- המוסד לביטוח לאומי. 2017. חוזר בנושא זכאות של נשים במקלטים בעקבות תיקון החוק מ-1.6.2017. פורסם ביום 28.5.2017.
- הצעת חוק למניעת אלימות במשפחה (תיקון) – פיקוח אלקטרוני על אדם שהוצא כנגדו צו הגנה, תשע"ז 2017.
- ויצ"ו. 2014. נייר עמדה בנושא קליטת מתבגרים במקלטים לנשים מוכות.
- הרשות לשיקום האסיר. 2017. רוח מסכם לשנת 2016.
- חוק שירותי רווחה (מענק הסתגלות לנשים ששהו במקלט לנשים מוכות), תשע"ג-2012
- ינאי, אורי. 2005. "מקלטי נשים בישראל: מחדשנות וולנטריות לאימוץ ממלכתי". ביטחון סוציאלי, 70: 77–109.
- אגף המחקר, תכנון והכשרה והאגף לשירותים אישיים וחברתיים.
- ירון, לי. 2016. "60% מעברייני המין המסוכנים בישראל לא עוברים שיקום אחרי שחרורם מהכלא". הארץ, 3.3.2016.
- ירון, לי. 2017. "המשטרה מסרבת לחשוף כמה נשים התלוננו על אלימות לפני שנרצחו על ידי בן זוגן". הארץ מיום 15.7.2017.
- ירון, לי. 2017. "אחרי 15 שנים של קיפאון תקציבי המקלטים לנשים מוכות יועלו ב-33%". הארץ, 6.6.2017.
- ירון, לי. 2017. "משרד הרווחה דורש ממקלטים לנשים מוכות להגדיל את כוח האדם". הארץ, 8.8.2017.
- ירון, לי. 2017. "נבחנת סגירת ההוסטלים לשיקום אסירים בשל מחסור בתקציבים". הארץ, 30.10.2017.
- מבקר המדינה, 2012. דוח על הביקורת בשלטון המקומי 2011–2012.
- משרד העלייה והקליטה, 2017. אלימות בין בני זוג – ריכוז נתונים. התקבל ביום 25.7.2017.
- משרד העלייה והקליטה. 2017. מענה לבקשת נתונים ממרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27.6.2017.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד העלייה והקליטה. 2013. דו"ח הוועדה הבינמשרדית לנושא ההתמודדות עם תופעת הרצח והאלימות כלפי נשים יוצאות אתיופיה.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים. 2014. סקירת השירותים החברתיים לשנת 2014.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים. 2017. דין וחשבון שנתי לשנת 2016, לפי חוק חופש המידע תשנ"ח 1998.
- משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. 2017. דיווח לוועדת חוק, חוקה ומשפט בדבר יישום פרק השיקום לחוק הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין, התשס"ו 2006, מיום 16.2.2017.
- סביסקי, ברברה. 1984. בנות חווה, בנות לילית: על חיי נשים בישראל. הוצאת המין השני.
- פורום העמותות המפעילות את המקלטים. 2016. נייר עבודה בנושא הפעלת מקלטים לנשים נפגעות אלימות וילדיהן.
- קריגל, קרני ועינת ופלה. 2016. "הנתיב המוביל מתלות לעצמאות כלכלית בקרב נשים נפגעות אלימות: רקע תאורטי, הסמים, ועקרונות פעולה". בטחון סוציאלי, 63–99, 99.
- קרמ, תמי (עורכת). 2007. חוק וצדק – נפגעות ונפגעי תקיפה מינית ומערכת אכיפת החוק. איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות תקיפה מינית ולנפגעי תקיפה מינית.
- ראביד, גיא. 2010. זה בדידים שלנו: ניתוח תחום מניעת אלימות נגד נשים. מידות.
- רימון-גריןשפ, הילה. 2016. "טראומה בטיפול, פגיעה מינית ואשפוז פסיכיאטרי: מיפוי שירותים ומדיניות בריאות". נייר מדיניות. איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ונפגעי תקיפה מינית וארגון בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלות. ירושלים.
- שדמי, אראלה. 2003. "לקראת תפיסה אחרת של אלימות גברים נגד נשים: אחריות החברה והמדינה". בטחון סוציאלי. 5–44, 64.

## אתרי אינטרנט:

בית נועם  
משרד הרווחה והשירותים החברתיים  
עמותת יחודי  
פרקליטות המדינה

## תקציבים למניעת אלימות במשפחה, נתוני החשב הכללי במשרד האוצר לשנים 2010, 2015

תקציבי ביצוע, במחירי 2015

2015	2010	פירוט/מוטבים	מענה	משרד ממשלתי
1274,787,760	אין נתון	מאסר גברים שהורשעו בגין אלימות במשפחה	ענישה	משרד לביטחון פנים
114,312,680	אין נתון	מאסר גברים שהורשעו בגין עבירות מין	ענישה	משרד לביטחון פנים
662,000	864,963	פרויקט "אזיקים אלקטרוניים" - שכר	מניעה והגנה	משרד לביטחון פנים
21,602,000	28,119,000	פרויקט אזיקים אלקטרוניים - קניות	מניעה והגנה	משרד לביטחון פנים
5,656,000	5,948,085	מקלט לקורבנות סחר בבני אדם	מניעה והגנה	משרד הרווחה
26,840,000	23,235,606	מקלטים (14) לנשים מוכות	מניעה והגנה	משרד הרווחה
3,869,000	אין נתון	השתתפות במימון פסיכיאטרים להערכת מסוכנות	מניעה והגנה	משרד הרווחה
33,498,000	28,931,988	מרכזים יישובים למניעת אלימות	מניעה והגנה	משרד הרווחה
686,000	476,743	מרכזי טיפול לנפגעות תקיפה מינית	טיפול ושיקום	משרד הרווחה
7,085,437	2,650,000	תמיכה בשירותי טיפול בנשים ונערות במצוקה	טיפול ושיקום	משרד הרווחה
יש סעיף תקציבי אין ביצוע	2,427,441	סיוע לקורבנות אונס	טיפול ושיקום	משרד הרווחה
2100,000	11,806,580	תכניות לטיפול בנפגעות תקיפה מינית	טיפול ושיקום	משרד הרווחה
21,943,000	9,409,002	טיפול בקטינים נפגעי אלימות מינית	טיפול ושיקום	משרד הרווחה
1,660,000	1,933,634	קו חירום 118: בקובץ החשכל תחת השם קו חירום רווחה	טיפול ושיקום	משרד הרווחה
1,422,000	אין נתון	תוכניות לטיפול באלימות ופיתוח כ"א לנוער, פעולות משלימות להדרכה	מניעה והגנה	משרד הרווחה
1,677,000	296,498	מענקים לנשים היוצאות מהמקלטים	טיפול ושיקום	משרד הרווחה
3 2,500,000	1,106,000	הוסטל לטיפול בגברים אלימים	טיפול ושיקום	משרד הרווחה
אין נתון	538,602	טיפול קבוצתי בעברייני מין	טיפול ושיקום	משרד הרווחה
3,257,000	1,310,776	פרויקט מניעת אלימות במשפחה	מניעה והגנה	משרד הבריאות
2,000,000	2,186,404	מרכזים לנפגעות תקיפה מינית	טיפול ושיקום	משרד הבריאות
240,000	426,615	מקלט לקורבנות סחר	מניעה והגנה	משרד הבריאות

1 נתונים לשנת 2016. הושבו על פי מפתח של 121,480 ש"ח - עלות שהות שנתית של אסיר בכלא (הרשות לשיקום האסיר, 2017).

2 מעיון בהצעת התקציב לשנים 2017-2018. פניה לאגף תקון במשרד הרווחה העלתה כי התכניות לטיפול בנפגעות תקיפה מינית נמצאות באחריות שירות נוצ"ץ (נוער, צעירים וצעירות) ותקציבן עמד ב-2015 על 5.4 מיליון ש"ח ועלה ל-9.67 מיליון ש"ח ול-11 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2016, 2017.

3 הנתון לשנת 2015 התקבל מיפעת בר, מפקחת ארצית בהנהלת שירות המבחן למבוגרים במשרד הרווחה, 15.8.2017.







מרכז אדפה  
**AdvaCenter**  
**מרכז אדפה**

מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל

