



מכון חרוב (ע"ר)
The Haruv Institute (R.A.)

פניות לפקידי סעד והטיפול בהם: סיכום ממצאים לשנת 2009



ירושלים,
אוקטובר 2010

“עץ הדעת ועץ החיים נטועים בליבם”

“The tree of knowledge & the tree of life are planted in their hearts”



משרד הרווחה והשירותים החברתיים



מכון חרוב (ע"ר)
The Haruv Institute (R.A.)

פניות לפקידי סעד והטיפול בהן: סיכום ממצאים לשנת 2009

דוח מחקר

הוכן על ידי:

פרופ' רמי בנבנישתי, מכון חרוב ואוניברסיטת בר אילן

בעבודה משותפת עם

צוות משרד הרווחה והשירותים החברתיים:

חנה סלוצקי

פקידת סעד ראשית לחוק הנוער

חוה לוי

מפקחת ארצית לחוק הנוער

אמה רחמים

מפקחת מחוזית לחוק הנוער

עוזרת מחקר:

יפית סולימני-אעידן

מחקר זה מומן על ידי מכון חרוב (ע"ר) מיסודה של קרן שוסטרמן
ירושלים, אוקטובר 2010

תוכן

4.....	פתח דבר
4.....	רקע
6.....	שיטה
6.....	ממצאים
9.....	השוואה בין מחוזות
13.....	השוואה בין מגזרים
14.....	דיון
16.....	מקורות

רשימת לוחות

7.....	לוח 1: סיכום נתונים בשנת 2009
9.....	לוח 1א: השוואה בין שנת 2009 לשנת 2008
10.....	לוח 2: סיכום דיווחים לפי מחוזות בשנת 2009
11.....	לוח 2א: שיעור לכל אלף ילדים בני 0-17 בשנת 2009 לפי מחוזות
12.....	לוח 2ג: ההתפלגות היחסית של סוגי הפנייה לפי מחוזות*
13.....	לוח 3: התפלגות הדיווחים לפי מגזר

פתח דבר

לפקיד הסעד יש תפקיד מרכזי במערכת, שנועדה לאתר ילדים הנפגעים מהתעללות והזנחה קשה ולטפל בהם. פקיד הסעד מקבלים פניות מגורמים רבים ופועלים בדרכים שונות כדי לבדוק פניות אלו, להעריך את מידת הנזקקות של הילדים המופנים, ולפעול בעניינם של ילדים הזקוקים לטיפול, בין היתר בשיתוף פעולה עם המשטרה ובתי המשפט לנוער ולמשפחה.

בשנים האחרונות הגיעו לידיעת הציבור מספר אירועים קשים של פגיעה בילדים על ידי הוריהם ואחרים. אירועים מעין אלו מעוררים תחושות קשות בקרב הציבור ואנשי המקצוע, ומעלים שאלות רבות וקשות באשר לאופי התופעה, המידה שבה מערכת הרווחה מגיבה באופן ראוי על סימנים מוקדמים, ועל תוצאות הטיפול בילדים המגיעים לידיעתם של שירותי הרווחה בכלל, ופקיד הסעד בפרט.

מערכת הרווחה מתמודדת עם פגיעה והתעללות בילדים באמצעים רבים ושונים, ובניסיונות לקדם שינויים בתהליכי העבודה המקצועיים של פקיד הסעד ושותפי התפקיד שלהם, כדי להגביר את היכולת לזהות את פוטנציאל הסכנה בהקדם, ולהגיב בהתאם. כדי לבסס את מערכת ההגנה על ילדים מפני פגיעה והתעללות על ראיות ועל ידע מקצועי, חיוני שהחלטות ועיצוב המדיניות יהיו מושתתים על מידע מקיף ואמין על מאפייני התופעה, האמצעים שבהם נוקטים פקיד הסעד כדי להתמודד אתה, והתוצאות של מאמציהם. כיום, למידע על מאפייני הפניות לפקיד הסעד והטיפול בהן יש מגבלות לא מעטות.

במטרה לקדם את טיוב מערכת הנתונים על הפניות לפקיד הסעד והטיפול בהן, יזמו משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומכון חרוב מיסודה של לין שוסטרמן תהליך פיתוח רב שנתי. במסגרת תהליך הדרגתי זה יפותחו הכלים והאמצעים ליצירת מאגר נתונים מקיף, מהימן ורב שנתי. הדוח הנוכחי מסכם את הממצאים שהתקבלו בשנה השנייה של המיזם ומקיף את שנת 2009. בעקבות הלכחים שהופקו במהלך הכנת הדוח לשנת 2008 (בבנישתי, סלוצקי, לוי ולי, 2009) הוכנסו מספר שינויים בתהליך איסוף הנתונים, ובהם עיצוב מחדש של כלי איסוף הנתונים, הבהרה של מושגים וביטויים שנכללו בכלי איסוף הנתונים ולא היו ברורים דיים, ותוספת של מספר פרטי מידע. בשנים הקרובות הכוונה היא להמשיך ולקדם את המהימנות והשלמות של הנתונים הנאספים, באמצעות הכנסת שיפורים הדרגתיים באמצעים ובתהליכים של איסוף המידע ועיבודו.

רקע

למידע שיטתי ואמין באשר לפניות לפקיד סעד והטיפול בפניות אלו יש חשיבות רבה. מידע על היקפי הפניות לפקיד סעד בתקופת זמן נתונה, על מאפייני פניות אלו ועל הבדיקות וההתערבות שנעשו בעניין הוא חיוני לתהליכי תכנון וקבלת החלטות ברמות המטה השונות. בעזרת תשתית מידע זו ניתן להעריך את מימדי התופעה של פגיעה בילדים, סוגי הפגיעות, הפיזור הגיאוגרפי והדמוגרפי של הפניות ושינויים בהן לאורך זמן. כך למשל מדגיש וולצין (Wulczyn, 2009), שלמידע על שכיחות התופעה ועל מאפייניה עשויה להיות השפעה משמעותית על פיתוח שירותי מניעה והתערבות ועל עיצובם. בין היתר הוא מצביע על כך שלמידע על ההקשרים החברתיים שבהם מתרחשות פגיעות בילדים בשכיחות גבוהה יותר ועל הגילאים שבהם הילדים פגיעים יותר, יש השלכות ישירות על זיהוי אוכלוסיות רלבנטיות הזקוקות לשירותי מניעה והתערבות.

חשוב להדגיש שמידע על פניות לפקיד סעד הוא רק היבט אחד של תופעה מורכבת. הפניות לפקיד סעד הן רק קצה קרחון של אירועים רבים אחרים המתרחשים ללא דיווח לרשויות. מחקרים רבים מצביעים על כך שיש פער גדול בין ההערכות המתקבלות מסקרים באוכלוסייה על מקרי הפגיעה בילדים, לבין ההערכות המתקבלות מתוך הדיווחים המגיעים לפקיד הסעד (Finkelhor, 2008). ייתרה מזו, ידוע שגם בסקרים אלו באוכלוסייה (הנערכים בעיקר בקרב מבוגרים) הדיווחים משקפים רק חלק קטן מהתופעה של פגיעה בילדים.

הדוח הנוכחי מתמקד אך ורק במידע שהתקבל מפקיד הסעד והוא משקף את אותו חלק בתופעה של פגיעה בילדים שהגיע לידיעתם. מקובל להבחין בין מספר הפניות לפקיד הסעד לבין מספר החקירות שנפתחו (investigations),

המתנהלות רק לגבי חלק מהפניות, ובין מספר החקירות שהעלו שיש בסיס איתן לחשד לפגיעה (substantiated) (Trocme, Knoke, Fallon, MacLaurin, 2009). כמו כן, מן הראוי להבחין בין מספר הפניות החדשות בשנה מסוימת, לבין סך כל המקרים בטיפולם של פקידי הסעד.

מאגרי מידע על פניות לשירותים להגנת הילד, המאפשרים לאמוד את שיעור אירועי הפגיעה בילדים, מצויים במקומות כמו ארה"ב ואנגליה ומשמשים את קובעי המדיניות, את מקבלי ההחלטות ואת החוקרים. למשל, המערכת בארה"ב (National Child Abuse and Neglect Data System- NCANDS) מבוססת על מאגר נתונים פדרלי שהוקם על פי חוק והוא מכנס בתוכו סיכומים סטטיסטיים ממדינות בארה"ב על מקרים של פגיעה בילדים שהובאו לידיעתם של פקידי הסעד. המערכת גם כוללת מרכיב המכיל מידע מפורט על כל אחד מהאירועים של פגיעה בילדים (חלק זה מופעל רק באותן סוכנויות לרווחת הילד המסוגלות לשלוח מידע אלקטרוני למאגר מרכזי).

בארצות הברית יש הבדלים גדולים בין מדינות, ואף בין מחוזות, בדרכים שבהן פועלות המערכות להגנת הילד (child protection). כדי להבטיח אחידות בדיווחים המופיעים במערכת ה-NCANDS, פותחה שורה של הגדרות רלבנטיות המחייבות את כל המדווחים. (ראו http://www.ndacan.cornell.edu/NDACAN/Datasets/Abstracts/DataSetAbstract_NCANDS_General.html). חשוב להדגיש עם זאת, שהמערכת אינה מחייבת וההשתתפות בה היא וולונטרית, ולכן המערכת אינה מייצגת בצורה שלמה את כלל הדיווחים לפקידי הסעד.

בנוסף, בארה"ב מתנהל מחקר תקופתי (National Incidence Study- NIS), שבמהלכו נעשה איסוף נתונים מעמיק במדגם של מחוזות במדינות השונות בארה"ב. איסוף הנתונים מקיף הן את הדיווחים לפקידי הסעד והן דיווחים של גורמים מרכזיים בקהילה (הנקראים 'זקיפים' - sentinels), כגון מורים, גננות, רופאים, חברי ארגוני מתנדבים בקהילה (ראה Sedlak & Broadhurst, 1996). תהליך זה מאפשר לתת הערכות מדויקות יותר באשר להיקף התופעה של פגיעה בילדים, גם כשהיא אינה מערבת את מערכת הגנת הילד.

בקנדה מתנהל סקר ארצי מקיף פעם בחמש שנים במטרה להעריך את שיעורי הפניות לפקידי הסעד, מאפייני פניות אלו, שיעור המקרים שבהם בדיקת פקידי הסעד הצביעה על צורך בהמשך טיפול, ומאפייני הטיפול במקרים אלו (Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect- CIS). גם מחקר זה מבוסס על איסוף נתונים ממדגם של סוכנויות ועובדים (Trocme, 2008). כך למשל, בשנת 2008 נדגמו למחקר 90 סוכנויות וכ-1,000 אנשי מקצוע (ראו <http://www.cecw-cepb.ca/cis-publications/infosheets/>).

באוסטרליה מערכת הגנת הילד שונה בין המדינות השונות שבה. ההבדלים הם גם בהגדרות של מהי פגיעה בילדים וגם בדרכי ההתמודדות עם דיווחים על ילדים נפגעים לכאורה. המערכת הארצית המרכזית מכנסת את הדיווחים של פקידי הסעד ומפרסמת סיכומים הנוגעים למספר היבטים: מספר הפניות לפקידי הסעד, החקירות שנעשו בעקבות פניות אלו והמידה שבה החקירה הצביעה על פגיעה בילדים, ילדים שהוגדרו כנזקקים (on care) ותחת צווי הגנה (protection order) והשגחה, וילדים בהשמה חוץ ביתית (AIHW, 2009).

בישראל נעשית פעולה חשובה לתיעוד הנתונים על פניות לפקידי הסעד על ידי המועצה לשלום הילד ועל ידי משרד הרווחה באמצעות ריכוז דיווחים מהרשויות המקומיות. עם זאת, נראה שכיום היקף הדיווחים ואיכותם אינם מספקים משום שאינם מכסים את כלל הרשויות המקומיות, ורמת המהימנות של חלק מהדיווחים אינה ברורה. כמו כן, המידע שנאגר לא נוצל דיו כדי להפיק ממנו תובנות שיסייעו לתהליכי קבלת ההחלטות בכל הרמות. במסגרת המיזם המשותף בין משרד הרווחה והשירותים החברתיים נעשים מאמצים להגביר את המהימנות בדיווחים ואת המידה שבה הם מקיפים את כלל פקידי הסעד ברשויות המקומיות.

במהלך העבודה לשיפור איכות הנתונים התברר שהיו הבדלים ניכרים בין ההגדרות של המידע שנאסף על ידי המועצה לשלום הילד ומתפרסם בשנתון הסטטיסטי שלה לבין המידע שנאסף על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים מפקידי הסעד. בעוד שהשנתון הסטטיסטי מדווח על 'מקרים בטיפול' של פקידי הסעד, הדיווחים של המשרד מתמקדים בהפניות החדשות לשנה זו, ובדיווחים על מאפיינים שונים של הסוגיה, כגון מספר הילדים שהוכרוזו כנזקקים על ידי

בית המשפט, הערעורים שהוגשו על ידי המשפחה או המשרד, ועוד. משום כך, אין מקום להשוואה ישירה בין הנתונים המדווחים כאן לבין אלו המופיעים בשנתון הסטטיסטי של המועצה לשלום הילד. במטרה להבהיר סוגיה חשובה זו, עוצב טופס הדיווח לרשויות המקומיות מחדש, כך שתובהר ככל שניתן ההבחנה בין 'פניות חדשות' בשנה נתונה לבין 'המקרים בטיפול' באותה השנה (שחלקם כמובן הופנו בשנים קודמות).

שיטה

דוח זה מבוסס על דוחות שהוגשו על ידי פקדי הסעד בכל יישוב למפקחים המחוזיים. כדי לטייב את מאגר הנתונים נעשו פעולות רבות שמטרתן להגביר את היקף הדיווח, ובין היתר היו פניות טלפוניות לפקדי סעד, הן מצד המפקחות המחוזיות והן באמצעות עוזרי המחקר מטעם מכון חרוב. כמו כן, נערכו בדיקות שונות לנתונים שנאספו כדי למנוע אי דיוקים וטעויות בדיווח וברישום, וחלק מהנתונים תוקנו בהתאם.

בסיכומי של התהליך, מספר היישובים שמהם התקבלו נתונים הוא 231 מתוך 256 היישובים שמהם צפינו לקבל נתונים (כ- 93%). ביישובים המדווחים נמצאים כמעט כל הילדים ביישובים שבטיפולם של פקדי סעד: מספר הילדים עד גיל 17 ביישובים המדווחים הוא 2,133,376 מתוך כלל הילדים במדינה בגילאים אלו (2,178,956) (97.9%). שיעור זה לשיעור בשנת 2008.

ממצאים

לוח 1 מציג את הדיווחים המסכמים ברמה הארצית. הלוח מציג את השכיחות של הדיווחים השונים שהתקבלו מפקדי הסעד בכל רחבי הארץ, ואת שיעור הדיווחים מתוך כל אלף ילדים בגיל 0-17 בישראל. נציין שהבחירה בטווח גילים זה (במקום 0-18) נובעת מהדרך שבה טווחי הגילים מחושבים בדוחות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והצורך להשוות לדוחות דומים בעולם. סביר שהשימוש בטווח זה מקטין במעט את השיעור לאלף ילדים בהשוואה לזה המדווח כאן, אך בהתחשב בעובדה שרובם של הילדים המגיעים לטיפולם של פקדי הסעד הם בגילאים צעירים יותר, טווח גילים שבו נעשה שימוש בדוח הנוכחי הוא המתאים. הלוח מציג גם את החציון של השיעור לאלף ילדים ביישובים השונים (כלומר, אותו שיעור שמחצית היישובים בארץ היו בעלי ערך גבוה ממנו ומחציתם היו בערך נמוך יותר). ולוח 1א מציג אותם בהשוואה לדיווחים מקבילים בשנת 2008. עקב השינויים בין השנים, ההשוואה נעשת רק עבור אותם נושאים שההגדרה שלהם הייתה זהה בשתי השנים.

מהבחינה של הלוחות ניתן לזהות מספר תופעות. מספר הפניות החדשות בשנת 2009 היה כ- 33,751, שהוא מתאים לשיעור של כ- 15.5 ילדים לכל אלף ילדים בגילאים 0-17. נציין, שהפער בין הממוצע לבין החציון מרמז על כך שיש מספר יישובים ששיעורי הדיווח על הפניות גבוהים באופן משמעותי ומשפיעים על העלאת הממוצע הארצי. מלוח 1א עולה שמספר הדיווחים בשנת 2009 היה דומה ונמוך אך במעט מאלו שהתקבלו בשנת 2008 (98.1% מהמספר ב-2008).

כפי שציינו בדוח קודם (בבנישתי וחוברין, 2009), ניסינו לבחון את הדיווח הזה בהשוואה לדיווחים בארצות אחרות. נדגיש שיש קשיים לא מעטים בהשוואה בין מערכות רווחה שונות, עקב ההבדלים הרבים בהגדרות והתהליכים הנהוגים בטיפול במקרים של חשד לפגיעה בילדים (Trocme, 2008). לכן, יש להתייחס להשוואות הבאות בזהירות רבה.

באוסטרליה דווח על 317,526 מקרים חדשים (notifications) בשנת 2007-2008, כך שהשיעור לאלף ילדים הוא כ- 66 ילדים. שהוא שיעור גבוה בהרבה מהשיעור של כ- 16 ילדים לאלף בישראל. גם בהשוואה לדיווחים מקנדה עולה שהשיעור שם גבוה יותר - כ- 44 ילדים לאלף, אם כי מספר הילדים שהבדיקה בעניינם אישרה את החשד היה כמחצית (Trocme, 2008). מהנתונים בארה"ב עולה שמספר הבדיקות שנערכו היה גבוה כמו בקנדה, מספר המקרים שבהם אושר החשד היה נמוך במידה משמעותית (11.9 לאלף בארה"ב לעומת 22.7 לאלף בקנדה).

מהנתונים בארץ עולה שהתופעה היותר שכיחה הייתה הזנחה (כ- 42% מכלל ההפניות שסווגו), לאחריה פגיעה פיזית (41%) ופגיעה מינית הייתה פחות שכיחה (כ- 17%). התמונה מעט שונה מהתמונה המקבילה ב-2008 שאז שיעור

ההפניות שהוגדרו כהזנחה היה גבוה יותר (כ-46%), ואלו שהוגדרו כפגיעות פיזיות היה נמוך יותר (כ-36%). אופי ההבדלים בין הקטגוריות השונות נמצא גם בדיווחים דומים בעולם, אם כי נמצאו הבדלים בין המקומות השונים בגודל פערם שבין השכיחויות של הקטגוריות השונות. מהניתוח של טרוקמה (Trocmé, 2008), הרי בארה"ב ההתפלגות הייתה: הזנחה 65%, פגיעה פיזית 18%, ופגיעה מינית 10%. לעומת זאת הוא מדווח שבקנדה השכיחות היחסית של הזנחה הייתה נמוכה יותר 35%, פיזית 27% ומינית רק 3%.

מהלוח ניתן ללמוד שמספר הדיווחים שהוגשו למשטרה היה 7315, בעוד שלגבי 1666 מקרים נוספים הם ביקשו פטור מדיווח. בהשוואה בין השנים נראה שבעוד שמספר הילדים שדווחו למשטרה דומה למדי למספרם בשנה הקודמת, הרי מספר המקרים שעבורם התבקש פטור מדיווח עלה במידה משמעותית (מ-1386 ב-2008 ל-1666 ב-2009). כמו כן, ניתן לראות שמעל ל-13,000 קטינים מטופלים 'לאור חוק', ירידה משמעותית מהדיווח הקודם על כ-16,670 (יש לציין שבין השנים הובהרה למדווחים הגדרה מוסכמת של מה נחשב טיפול לאור החוק, וייתכן שחלק מההבדלים קשור להבנה שונה של המושג בשתי השנים של הדיווח).

פקידי הסעד דיווחו על פעולות שונות שבהם נקטו במהלך השנה וכן על התגובות של המערכת המשפטית. לפני שנפרט נדגיש שעקב התאמות ושינויים בהגדרות המידע שהתבקש, קשה להשוות את הממצאים עם אלו של השנה הקודמת. בין היתר מדווחים פקידי הסעד על כך שבמשך השנה הופעלו 747 צווי חירום, מתוכם 546 לפי סעיף 11 א-ב והשאר לפי סעיף פסיכיאטרי. פקידי הסעד מדווחים על מספר רב של פניות להחלטות ביניים (1817), על אישורים של החלטות ביניים ללא צו חירום (1044) וגם כאלה שכללו צו חירום (537).

מספר רב של קטינים מוגדרים כנזקקים - בסך הכל יש ברשויות 8476 קטינים נזקקים על פי חוק, ובמהלך השנה הוגשו 2846 בקשות נזקקות חדשות. מספר לא מבוטל של קטינים הם בצווי השגחה (3081) ובשנת 2009 הוגשו 1233 בקשות לצווי השגחה. מספר הקטינים בצווי משמורת הוא 5755 ו-1842 הם צווי משמורת חדשים. פקידי הסעד מדווחים על כך שבמהלך 2009 הוארכו 3331 צוים והוצאו 565 צוים על פי חוק הנוער 'לאבחון וטיפול בתנאי אישפוז' (פסיכיאטרי). כמו כן, הוצאו במהלך 2009 74 צווי הגנה על פי חוק הנוער טיפול והשגחה.

לוח 1: סיכום נתונים בשנת 2009

סה"כ	שיעור לאלף ילדים (0-17) בישראל	חציון השיעור בישראל	
סה"כ מספר הקטינים החדשים שהופנו בשנת 2009	33751	15.5	12.6
אלימות פיזית	12305	5.6	4.5
בתוך המשפחה	8666	4.0	0.8
אחראי מחוץ למשפחה	1034	0.5	0.1
בין קטינים	1771	0.8	0.2
אלימות מינית	5275	2.4	2.0
בתוך המשפחה	1552	0.7	0.3
על ידי אחראי מחוץ למשפחה	728	0.3	0.0
בין קטינים	2811	1.3	0.6

חציון השיעור בישורים	שיעור לאלף ילדים (0-17) בישראל	סה"כ	
4.6	5.8	12580	הזנחה
2.2	3.4	7315	מספר הדיווחים שהוגשו למשטרה בשנת 2009
0.5	0.8	1666	קטינים שבעניינים הוגשה בקשה לוועדת הפטור
0.2	0.3	546	צווי החירום שהופעלו במשך השנה לפי סעיף 11 א-רגיל
0.0	0.1	201	צווי החירום שהופעלו לפי סעיף 11 ב-פסיכיאטרי
0.4	0.8	1817	פניות להחלטות ביניים לביהמ"ש השנה
0.1	0.2	537	אישור צו חירום ובקשה לצו ביניים
0.2	0.5	1044	החלטת ביניים ללא צו חירום
0.2	0.4	880	הארכת החלטת ביניים
1.4	3.9	8476	קטינים נזקקים על פי חוק ברשות
0.5	1.3	2846	בקשות נזקקות חדשות שהוגשו השנה
0.7	1.4	3081	קטינים בצווי השגחה
0.3	0.6	1233	צווי השגחה חדשים שהוגשו בשנת 2009
0.4	0.8	1770	הארכת צווי שהוגשו בשנת 2009
1.0	2.6	5755	קטינים בצווי משמורת
0.4	0.8	1842	צווי משמורת חדשים
0.6	1.5	3331	הארכת צוויים
0.0	0.3	565	צוויים על פי חוק נוער לאבחון וטיפול בתנאי אשפוז (פסיכיאטרי)
0.0	0.3	559	פניות על פי חוק נוער לאבחון וטיפול בתנאי אשפוז (פסיכיאטרי)
0.0	0.0	74	צווי הגנה על פי חוק הנוער טיפול והשגחה
0.0	0.1	220	בכמה תיקים משפטיים התקיים תהליך של חקירת עדים לצורך הוכחת נזקקות
4.3	6.0	13018	משפחות שבהן פקיד הסעד טיפל לאור החוק
0.3	1.0	2277	תיקים של חוק הנוער שנסגרו במחלקה בשנת 2009
0.0	0.1	156	ערעורים שהוגשו על החלטות בית משפט לנוער עי המשפחה במחוזי
0.0	0.0	9	ערעורים שהוגשו על החלטות בית משפט לנוער ע"י המשפחה בעליון
0.0	0.0	2	ערעורים שהוגשו על החלטות בית משפט לנוער ע"י פקיד הסעד במחוזי
0.0	0.0	1	ערעורים שהוגשו על החלטות בית משפט לנוער ע"י פקיד הסעד בעליון

לוח 1א: השוואה בין שנת 2009 לשנת 2008

יחס (%) בין נתוני 2009 ל-2008*	2008	2009	
98.1	34410	33751	סה"כ מספר הקטינים החדשים שהופנו
102.5	12002	12305	אלימות פיזית
88.8	5937	5275	אלימות מינית
81.0	15523	12580	הזנחה
100.5	7276	7315	מספר הדיווחים שהוגשו למשטרה
120.2	1386	1666	מספר הקטינים שבעניינים הוגשה בקשה לוועדת הפטור
78.1	16668	13018	מספר המשפחות שבהן פקיד הסעד טיפל לאור החוק

הערה: ערך הגבוה מ-100 פירושו שמספר הדיווחים בשנת 2009 היה גבוה מאלו שבשנת 2008.

השוואה בין מחוזות

ערכנו השוואה בין המחוזות השונים. נדגיש שההבדלים בין מחוזות יכולים לנבוע ממקורות שונים, וביניהם מאפייני המשפחות והילדים המתגוררים במחוז, מאפייני השירותים והמשאבים העומדים לרשותם, וכן הבדלים במדיניות המקצועית בין המחוזות. הנתונים שבידינו אינם מאפשרים לזהות את המקורות להבדלים אלא רק להציג אותם, ולעורר דיון ומחשבה. בהמשך, יש בכוונתנו לבחון באופן מחקרי חלק מהמקורות האפשריים להבדלים אלו. מההשוואה בין המחוזות המופיעה בלוחות 2 ו-2א ניתן לראות שהפרופורציה של הפניות החדשות מתוך כלל הילדים במחוז הייתה דומה במחוזות השונים (בטווח 15.5 - 17.8 לאלף ילדים), אך נמוכה יחסית בירושלים (12.6). נראה שיש הבדלים בולטים למדי בשכיחות היחסית של סוגי הפגיעה השונים. העובדים מיינו את רוב הפניות לפי פגיעה פיזית, מינית והזנחה. בהשוואה של ההתפלגות היחסית של כל אחת מסוגי הפגיעות עולים הבדלים ניכרים בין המחוזות ובעיקר בירושלים לעומת שאר המחוזות. שיעור המקרים שבהם זוהתה הזנחה מתוך כלל סוגי הפגיעה היה בירושלים 27.1% בהשוואה ל- 53.8% בדרום, 45.1% בצפון ו- 41.7% בתל אביב. במקביל, בעוד שבדרום שיעור הפניות המסווגות כפגיעה מינית היה 12.2% הרי בירושלים השיעור היה 25.5% מהפניות. גם שיעור הפגיעות הפיזיות בירושלים היה גבוה משל המחוזות האחרים (47.7%).

ניתן לזהות מספר הבדלים בולטים נוספים:

- שיעור הדיווחים למשטרה במחוז ירושלים (2.6 לאלף ילדים) היה נמוך ממחוזות אחרים, בעיקר מתל אביב (4 מקרים לאלף ילדים).
- שיעור הפניות לוועדות הפטור היה גבוה בירושלים ובתל אביב לעומת הדרום והצפון.
- שיעור צווי החירום (לאלף ילדים) במחוז הדרום, כמו גם שיעור הפניות לבית המשפט להחלטות ולצווים השונים גבוהים באופן עקבי מאלו שבמחוזות האחרים.
- בדומה, גבוהים במחוז הדרום שיעורי הקטינים הנזקקים ובקשות נזקקות חדשות.
- לפי הדיווחים, במחוז הדרום היה השיעור הגבוה ביותר של משפחות שטופלו לאור החוק (10.4 לכל אלף ילדים, בהשוואה ל-4.5 במחוז ירושלים).

לוח 2: סיכום דיווחים לפי מחוזות בשנת 2009

תל אביב	ירושלים	צפון	דרום	
13567	6475	10227	3482	סה"כ מספר הקטינים החדשים שהופנו בשנת 2009
5363	2278	3601	1063	אלימות פיסית
4078	1673	2087	828	בתוך המשפחה
323	171	450	90	ע"י אחראי מחוץ למשפחה
537	277	831	126	בין קטינים
2009	1228	1657	381	אלימות מינית
557	445	414	136	בתוך המשפחה
288	164	220	56	ע"י אחראי מחוץ למשפחה
1231	541	831	208	בין קטינים
5273	1302	4326	1679	הזנחה
3225	1345	2022	723	מספר הדיווחים שהוגשו למשטרה בשנת 2009
922	452	228	64	מספר הקטינים שבעיניים הוגשה בקשה לוועדת הפטור
192	83	152	119	מספר צווי החירום שהופעלו במשך השנה לפי סעיף 11 א-רגיל
77	56	13	55	מספר צווי החירום שהופעלו לפי סעיף 11 ב-פסיכיאטרי
725	375	375	342	מספר פניות להחלטות ביניים לביהמ"ש השנה
166	116	156	99	אישור צו חירום ובקשה לצו ביניים
346	224	273	201	החלטת ביניים ללא צו חירום
329	148	189	214	הארכת החלטת ביניים
3534	1681	1939	1322	סה"כ קטינים נזקקים על פי חוק ברשות
1029	783	585	449	סה"כ בקשות נזקקות חדשות שהוגשו השנה
1201	768	659	453	מספר הקטינים בצווי השגחה
445	346	283	159	צווי השגחה חדשים שהוגשו בשנת 2009
627	527	272	344	הארכת צווי שהוגשו בשנת 2009
2362	1193	1292	908	מספר הקטינים בצווי משמורת
617	556	396	273	צווי משמורת חדשים
1352	829	588	562	הארכת צוויים
220	231	51	63	צוויים על פי חוק נער לאבחון וטיפול בתנאי אשפוז (פסיכיאטרי)
304	96	91	68	צוויים על פי חוק נער לאבחון וטיפול בתנאי אשפוז (פסיכיאטרי)

תל אביב	ירושלים	צפון	דרום	
13	25	31	5	מספר צווי הגנה על פי חוק הנוער טיפול והשגחה
68	59	75	18	סה"כ בכמה תיקים משפטיים התקיים תהליך של חקירת עדים לצורך הוכחת נזקקות
5122	2302	3564	2030	מספר המשפחות שבהן פקיד הסעד טיפל לאור החוק
1401	347	314	215	מספר התיקים של חוק הנוער שנסגרו במחלקה בשנת 2009
117	9	12	18	מספר הערעורים שהוגשו על החלטות בית משפט לנוער ע"י המשפחה במחוזי
4	2	3		מספר הערעורים שהוגשו על החלטות בית משפט לנוער ע"י המשפחה בעליון
	2			מספר הערעורים שהוגשו על החלטות בית משפט לנוער ע"י פקיד הסעד במחוזי
	1			מספר הערעורים שהוגשו על החלטות בית משפט לנוער ע"י פקיד הסעד בעליון

לוח 2א: שיעור לכל אלף ילדים בני 0-17 בשנת 2009 לפי מחוזות

תל אביב	ירושלים	צפון	דרום	
16.8	12.6	15.5	17.8	מספר
6.6	4.4	5.4	5.4	אלימות פיזית
5.1	3.3	3.2	4.2	בתוך המשפחה
0.4	0.3	0.7	0.5	ע"י אחראי מחוץ למשפחה
0.7	0.5	1.3	0.6	בין קטינים
2.5	2.4	2.5	1.9	אלימות מינית
0.7	0.9	0.6	0.7	בתוך המשפחה
0.4	0.3	0.3	0.3	ע"י אחראי מחוץ למשפחה
1.5	1.1	1.3	1.1	בין קטינים
6.5	2.5	6.5	8.6	הזנחה
4.0	2.6	3.1	3.7	שיעור הדיווחים שהוגשו למשטרה בשנת 2009
1.1	0.9	0.3	0.3	שיעור הקטינים שבעניינים הוגשה בקשה לוועדת הפטור
0.2	0.2	0.2	0.6	שיעור צווי החירום שהופעלו במשך השנה לפי סעיף 11 א-רגיל
0.1	0.1	0.0	0.3	שיעור צווי החירום שהופעלו לפי סעיף 11 ב-פסיכיאטרי
0.9	0.7	0.6	1.7	שיעור פניות להחלטות ביניים לביהמ"ש השנה
0.2	0.2	0.2	0.5	אישור צו חירום ובקשה לצו ביניים
0.4	0.4	0.4	1.0	החלטת ביניים ללא צו חירום

תל אביב	ירושלים	צפון	דרום	
0.4	0.3	0.3	1.1	הארכת החלטת ביניים
4.4	3.3	2.9	6.7	סה"כ קטינים נזקקים על פי חוק ברשות
1.3	1.5	0.9	2.3	סה"כ בקשות נזקקות חדשות שהוגשו השנה
1.5	1.5	1.0	2.3	שיעור הקטינים בצווי השגחה
0.6	0.7	0.4	0.8	צווי השגחה חדשים שהוגשו בשנת 2009
0.8	1.0	0.4	1.8	הארכות צוים שהוגשו בשנת 2009
2.9	2.3	2.0	4.6	שיעור הקטינים בצווי משמורת
0.8	1.1	0.6	1.4	צווי משמורת חדשים
1.7	1.6	0.9	2.9	הארכת צוים
0.3	0.4	0.1	0.3	צוים על פי חוק נוער לאבחון וטיפול בתנאי אשפוז (פסיכיאטרי)
0.4	0.2	0.1	0.3	צוים על פי חוק נוער לאבחון וטיפול בתנאי אשפוז (פסיכיאטרי)
0.0	0.0	0.0	0.0	שיעור צווי הגנה על פי חוק הנוער טיפול והשגחה
0.1	0.1	0.1	0.1	סה"כ בכמה תיקים משפטיים התקיים תהליך של חקירת עדים לצורך הוכחת נזקקות
6.3	4.5	5.4	10.4	שיעור המשפחות שבהן פקיד הסעד טיפל לאור החוק
1.7	0.7	0.5	1.1	שיעור התיקים של חוק הנוער שנסגרו במחלקה בשנת 2009
0.1	0.0	0.0	0.1	שיעור הערעורים שהוגשו על החלטות בית משפט לנוער ע"י המשפחה במחוזי
0.0	0.0	0.0	0.0	שיעור הערעורים שהוגשו על החלטות בית משפט לנוער ע"י המשפחה בעליון
0.0	0.0	0.0	0.0	שיעור הערעורים שהוגשו על החלטות בית משפט לנוער ע"י פקיד הסעד במחוזי
0.0	0.0	0.0	0.0	שיעור הערעורים שהוגשו על החלטות בית משפט לנוער ע"י פקיד הסעד בעליון

לוח ג2: ההתפלגות היחסית של סוגי הפנייה לפי מחוזות*

תל אביב	ירושלים	צפון	דרום	
%	%	%	%	
42.4	47.4	37.6	34.0	פיזית
15.9	25.5	17.3	12.2	מינית
41.7	27.1	45.1	53.8	הזנחה

* הערה: חישוב האחוזים נעשה מתוך כלל הפניות המסוגלות. מכיוון שלא כל הפניות סווגו, האחוזים אינם מסתכמים ל-100.

השוואה בין מגזרים

בהשוואה בין הממצאים במגזר היהודי לאלו במגזר הערבי המופיעה בלוח 3 בולטת העובדה שמספר הדיווחים לכל אלף ילדים במגזר היהודי גבוה במידה ניכרת מזה שבמגזר הערבי. למשל, שיעור הפניות החדשות במגזר היהודי הוא 16.2 בקרב היהודים ו-12.4 במגזר הערבי. הפערים נמוכים יותר בדיווחים על הזנחה (5.8 לעומת 5.6) וגדולים יותר בדיווחים על אלימות מינית (2.6 לעומת 1.6 במגזר הערבי) ואלימות פיזית (5.9 לעומת 4.6 במגזר הערבי). ברשויות במגזר היהודי היו הרבה יותר קטינים נזקקים (4.5 לאלף ילדים לעומת 1.4 במגזר הערבי). במגזר היהודי היו גם הרבה יותר דיווחים למשטרה, צווי השגחה ומשמורת.

לוח 3: התפלגות הדיווחים לפי מגזר

יהודים		ערבים		
סה"כ	שיעור לאלף ילדים בגילאי 0-17	סה"כ	שיעור לאלף ילדים בגילאי 0-17	
28498	16.2	5253	12.4	מספר
10377	5.9	1928	4.6	אלימות פיזית
7550	4.3	1116	2.6	בתוך המשפחה
756	0.4	278	0.7	ע"י אחראי מחוץ למשפחה
1358	0.8	413	1.0	בין קטינים
4615	2.6	660	1.6	אלימות מינית
1353	0.8	199	0.5	בתוך המשפחה
616	0.4	112	0.3	ע"י אחראי מחוץ למשפחה
2499	1.4	312	0.7	בין קטינים
10212	5.8	2368	5.6	הזנחה
6489	3.7	826	2.0	שיעור הדיווחים שהוגשו למשטרה בשנת 2009
1551	0.9	115	0.3	שיעור הקטינים שבבניינים הוגשה בקשה לוועדת הפטור
435	0.2	111	0.3	שיעור צווי החירום שהופעלו במשך השנה לפי סעיף 11 א-רגיל
190	0.1	11	0.0	שיעור צווי החירום שהופעלו לפי סעיף 11 ב-פסיכיאטרי
1602	0.9	215	0.5	שיעור פניות להחלטות ביניים לביהמ"ש השנה
451	0.3	86	0.2	אישור צו חירום ובקשה לצו ביניים
918	0.5	126	0.3	החלטת ביניים ללא צו חירום
764	0.4	116	0.3	הארכת החלטת ביניים
7895	4.5	581	1.4	סה"כ קטינים נזקקים על פי חוק ברשות
2487	1.4	359	0.9	סה"כ בקשות נזקקות חדשות שהוגשו השנה

יהודים		ערבים		
סה"כ	שיעור לאלף ילדים בגילאי 0-17	סה"כ	שיעור לאלף ילדים בגילאי 0-17	
2914	1.7	167	0.4	שיעור הקטינים בצווי השגחה
1153	0.7	80	0.2	צווי השגחה חדשים שהוגשו בשנת 2009
1633	0.9	137	0.3	הארכות צוים שהוגשו בשנת 2009
5513	3.1	242	0.6	מספר ושיעור הקטינים בצווי משמורת
1732	1.0	110	0.3	צווי משמורת חדשים
3165	1.8	166	0.4	הארכת צוים
553	0.3	12	0.0	צוים על פי חוק נוער לאבחון וטיפול בתנאי אשפוז (פסיכיאטרי)
507	0.3	52	0.1	צוים על פי חוק נוער לאבחון וטיפול בתנאי אשפוז (פסיכיאטרי)
50	0.0	24	0.1	מספר ושיעור צווי הגנה על פי חוק הנוער טיפול והשגחה
165	0.1	55	0.1	סה"כ בכמה תיקים משפטיים התקיים תהליך של חקירת עדים לצורך הוכחת נזקקות
10884	6.2	2134	5.1	מספר ושיעור המשפחות שבהן פקיד הסעד טיפל לאור החוק
2076	1.2	201	0.5	מספר ושיעור התיקים של חוק הנוער שנסגרו במחלקה בשנת 2009
146	0.1	10	0.0	מספר ושיעור הערעורים שהוגשו על החלטות בית משפט לנוער ע"י המשפחה במחוז
8	0.0	1	0.0	מספר ושיעור הערעורים שהוגשו על החלטות בית משפט לנוער ע"י המשפחה בעליון
2	0.0	0	0.0	מספר ושיעור הערעורים שהוגשו על החלטות בית משפט לנוער ע"י פקיד הסעד במחוז
1	0.0	0	0.0	מספר ושיעור הערעורים שהוגשו על החלטות בית משפט לנוער ע"י פקיד הסעד בעליון

דיון

הדוח הנוכחי מבוסס על הגל השני של איסוף נתונים במסגרת של תהליך רב-שנתי שנועד ליצור תשתית מידע על סוגיות של פניות לפקיד סעד ולטיפול בהם. מהממצאים עולה שמספר הפניות החדשות במהלך שנת 2009 הוא 337,451 שיעור של 15.5 לכל אלף ילדים בגילאי 0-17, הדומה מאוד לשיעור הפניות בשנה הקודמת. למרות שקשה להשוות עם ממצאים מארצות אחרות, המידע שבידינו מעלה שהשיעור בארץ אינו גבוה מהשיעור במדינות אחרות. גם החלוקה הפנימית של אופי הפניות דומה לדיווחים מארצות אחרות - הזנחה מהווה את החלק הגדול ביותר ופגיעה מינית היא השכיחה פחות.

מצאנו ששיעור הפניות דומה במחוזות השונים. עם זאת, יש הבדלים מסוימים ביניהם בהרכב הפניות ובפעולות שנקטות במחוזות השונים. מחוז הדרום נראה שונה באופן משמעותי משאר המחוזות במספר פרמטרים. ייתכן שחלק מהממצאים משקף הבדלים בהרכב האוכלוסייה, אך ייתכן גם שיש הבדלים הנובעים מדרכי עבודה שונות שהתפתחו במחוזות עם השנים. יש מקום להמשך בדיקה של המקורות להבדלים אלו.

הבדלים נמצאו גם בחלוקה בין ישובים במגזר הערבי לישובים במגזר היהודי. באופן כללי, הדיווחים מהמגזר הערבי נמוכים מאלו שבמגזר היהודי. זאת, הן מבחינת מספר הפניות, הן מבחינת מספר המוגדרים כנזקקים והן בשיעור הצווים השונים, כגון צווי משמורת והשגחה. לפעמים אלו יש משמעות מיוחדת לאור העובדה שהמצב הסוציו-אקונומי במגזר הערבי נמוך בהרבה מהמצב במגזר היהודי, ושידוע ששיעור הילדים הנפגעים גבוה בדרך כלל במקומות שבהם המצב הסוציו-אקונומי בעייתי יותר. לדפוס ממצאים זה עשויים להיות הסברים שונים. חלק מההסברים עשויים להיות קשורים לדרכי עבודתם של פקידי הסעד במגזר היהודי לעומת הערבי. ייתכן שלרשות פקידי סעד במגזר הערבי יש משאבים מצומצמים יותר, הן בעבודתם הישירה כפקידי סעד, והן ברשת השירותים שאתם הם עובדים, כגון חינוך, רווחה, בריאות וכד'. משאבים מצומצמים אלו עשויים להסביר פחות מקרים בטיפול.

אפשרות נוספת היא שיש סגנונות דיווח שונים בין המגזרים. ייתכן שבמגזר הערבי יש נטייה, כפי שהיא מתקיימת לעתים בקבוצות מיעוט, להימנע מדיווחים שליליים המעמידים את המשפחה, היישוב וקבוצת המיעוט באור לא חיובי. סביר שנטייה זו בולטת יותר בישובים קטנים (שהם הרוב הגדול במגזר הערבי), ששם הרגישות עשויה להיות גדולה יותר עקב ההיכרות הקרובה בין אנשי המקצוע ובינם לאנשי היישוב.

אפשרויות אחרות קשורות להבדלים בתפיסה התרבותית באשר למה נחשב פגיעה המצדיקה דיווח. הספרות המקצועית מצביעה על כך שהבדלים תרבותיים מעין אלו משפיעים רבות על הגישה לאירועים שבחברה אחת נחשבים פגיעה ובאחרת הם מקובלים יותר. למשל, לשימוש באלמות פיזית כאמצעי ענישה (corporal punishment), יש רמות שונות של לגיטימציה בחברות שונות. לכן, ייתכן שהגישה התרבותית של חלק מהאוכלוסייה במגזר הערבי (בעיקר האוכלוסייה הכפרית) קשורה להסכמה עם שימוש בענישה גופנית.

במחקרם של ז'ה וגאו (Zhai & Gao, 2009) נבחנו דיווחים על פגיעה בילדים בקרב משפחות ממוצא אסיאתי בארה"ב. דיווחים אלו נמוכים במידה משמעותית מאלו של קבוצות אחרות באוכלוסייה האמריקאית. המחקרים ניסו לנתח את הגורמים השונים העשויים להסביר ממצאים אלו. בין היתר הם מעלים את האפשרות ששיעור הפגיעה בילדים הם נמוכים יותר בזכות עמדות תרבותיות לגבי חשיבותם של ילדים במשפחה. עם זאת, הם מצביעים על הקוד התרבותי המאשר ענישה גופנית על אי ציות לסמכות, ובמקביל על גישה המדגישה הסתרה מהסביבה ושמירה על כבוד המשפחה.

בהתייחס לממצאים בישראל, מכל העדויות המחקריות בידינו ניתן להעריך ששיעור הפגיעה בילדים במגזר הערבי אינו נמוך מהשיעור באוכלוסייה היהודית, והמקורות להבדלים במספר הדיווחים לפקידי הסעד במגזר הערבי מקורם בנטייה להסתרה (הן על ידי האוכלוסייה הכללית והן על ידי פקידי סעד) ובמשאבים דלים יותר בידי פקידי הסעד במגזר (Haj-Yahia, 2000). מן הראוי להמשיך ולבחון סוגיות אלו כדי להגיע להבנה טובה יותר של ההבדלים בין המגזרים ובין קבוצות אחרות באוכלוסייה.

לסיכום, הממצאים המובאים בזאת הינם חלק מתוך תהליך רב-שנתי המיועד לטייב את הנתונים הנאספים על דיווחים לפקידי סעד על פגיעות בילדים, ועל דרכי הפעולה של מערכת ההגנה על ילדים בישראל. אנו מצפים שבהמשך נוכל להוסיף ולהרחיב את הכיסוי של הדיווח וכן את מהימנותו.

הערה: באתר האינטרנט של מכון חרוב (Haruv.org.il) מופיע נספח של הדיווחים לפי מחוזות ויישובים.

מקורות

בנבנישתי, ר., סלוצקי, ח., לוי, ח. ורחמים, א. (2008). **פניות לפקידי סעד והטיפול בהן: סיכום ממצאים לשנת 2008**. ירושלים: מכון חרוב.

Australian Institute of Health and Welfare. (2009). **Child protection Australia 2007–08**. Child welfare series no.45 Cat. no. CWS 33. Canberra: AIHW.

Finkelhor, D. (2008). **Childhood victimization**. NYC: Oxford.

Haj-Yahia, M. M. (2000). The approach of Arab school social workers in Israel toward child maltreatment. **International Social Work**, 43(2), 149–161.

Sedlak, A. J., & Broadhurst, D. D. (1996). **Third National Incidence Study of Child Abuse and Neglect**. Washington, DC: US Department of Health and Human Services.

Trocme, N., Knoke, D., Fallon, B., & MacLaurin, B. (2009). Differentiating between substantiated, suspected, and unsubstantiated maltreatment in Canada. **Child Maltreatment**, 14(1), 4–16.

Trocme, N. (2008). Epidemiology of child maltreatment. In D. Lindsey & A. Shlonsky (Eds.), **Child welfare research: Advances for practice and policy** (pp. 15–24). NYC: Oxford.

Wulczyn, F. (2009). Epidemiological perspectives on maltreatment prevention. **The Future of Children**, 19(2), 39–66.

Zhai, F., & Gao, Q. (2009). Child maltreatment among Asian Americans characteristics and explanatory framework. **Child Maltreatment**, 14(2), 207–224.



מכון חרוב (ע"ר)
The Haruv Institute (R.A.)

מכון חרוב (ע"ר): רח' קרן היסוד 38, ירושלים 92149
טל: 077-5150300, פקס: 077-5150304
מיסודה של קרן שוסטרמן - ישראל (ע"ר)

www.haruv.org.il