

האוניברסיטה העברית בירושלים
הפקולטה למדעי החברה
בה"ס ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל
תוכנית המנהלים, מחזור י"ב – סדנא בניתוח מדיניות תשע"ו - 2016

נשים נפגעות אלימות במשפחה מהמקלט לחיים עצמאיים

נייר המדיניות מוגש לעו"ד אליעזר יבלון,
מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

המרצה: פרופ' מומי דהן

המתרגלת: גב' אילת אלישר

מגישות: שרי מאיר ועליזה שוורץ

מספר המילים: 3,021 (אושר)

06 ביולי 2016, ל' סיון - א' דר"ח תמוז תשע"ו

תוכן העניינים:

2.....	תקציר מנהלים.....
3.....	רקע.....
4.....	התופעה הבלתי רצויה.....
5.....	הגדרת הבעיה.....
6.....	ניסיונות קיימים להתמודדות עם הבעיה.....
6.....	חלופות.....
8.....	הערכת החלופות.....
8.....	תועלות.....
9.....	עלויות.....
10.....	ישימות פוליטית.....
11.....	טווח היישום.....
11.....	השפעות עקיפות חיוביות.....
12.....	השפעות עקיפות שליליות.....
12.....	כלל החלטה.....
13.....	המלצת מדיניות.....
13.....	מבחני רגישות.....
14.....	ביבליוגרפיה.....
17.....	נספח 1-תאור הקוח.....
18.....	נספח 2- שיחה עם אישה לקראת עזיבתה את המקלט.....
19.....	נספח 3- עלות מנגנון הפעלת החלופות לשנה.....
20.....	נספח 4- ניתוח ישימות פוליטית- עמדות בעלי עניין.....
21.....	נספח 5-מטריצת חלופות וקריטריונים במונחים טבעיים.....
22.....	נספח 6- מטריצת חלופות וקריטריונים במונחים אחידים.....
23.....	נספח 7- נתוני רגישות.....

1. תקציר מנהלים

מסמך זה עוסק בבניית תכנית שיקומית כלכלית-תעסוקתית לנשים נפגעות אלימות אשר שוהות במקלטים, במטרה להגדיל את מספר הנשים היוצאות משם לחיים עצמאיים, במנותק מבן זוגם.

מסקירת הנתונים עולה כי מעל רבע מהנשים השוהות במקלטים חוזרות בעת עזיבתן את המקלט לבן הזוג האלים. רבע נוסף מהנשים עוזבות את המקלט לחברים ובני משפחה, אך אינן פותחות בחיים עצמאיים, וככל הנראה לאחר זמן קצר חוזרות גם הן לבן הזוג האלים.

מחקרים בארץ ובעולם מצביעים על העדר כישורים כלכליים של נשים נפגעות אלימות. מסמך זה טוען כי העדר כישורים אלו הם אשר בולמים את הנשים מלהתנתק מהבעל ולצאת לחיים עצמאיים.

אנו נציע שלוש חלופות העשויות להגדיל את מספר הנשים היוצאות מהמקלט לחיים עצמאיים. לאחר ניתוח שלוש החלופות ניוכח כי החלופה המועדפת היא חלופת "מעצימה כלכלית", המעניקה לאשה יוצאת מקלט עובדת אשר מלווה אותה ליווי אישי בתחילת דרכה העצמאית בקהילה ומסייעת לה בתחום הכלכלי והתעסוקתי.

מסמך זה מוגש למנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים מתוך אמונה ביכולתו לחולל שינוי.

2. רקע

אלימות במשפחה - נתונים

אלימות נגד נשים במשפחה הינה תופעה חברתית עולמית ממנה סובלות בין 10% ל-50% נשים ברחבי העולם (Maziak and Asfar, 2003). גם בישראל, התופעה נפוצה ובסקר האחרון שנערך בשנת 2001 עלה כי 11.2% נשים היו במהלך חייהן קורבנות של תקיפה פיזית מצד בן זוגן (לויטן, 2006).¹ ובמספרים, כ 200.000 נשים בישראל סובלות מאלימות במשפחה.

מקלטים בישראל-נתונים

בניסיון לתת מענה של הגנה, טיפול ושיקום פותחו בעולם ובישראל שירותי רווחה שונים האמורים להתמודד עם התופעה. אחד מהשירותים הינם המקלטים לנשים נפגעות אלימות וילדיהן; הראשונים שבהם הוקמו בסוף שנות ה-70. אוכלוסיית היעד של המקלטים הינן נשים ללא הבדלי גיל, מוצא, דת, לאום ורמת השכלה שהן קורבנות אלימות על כל סוגיה מצד בני זוגן. בישראל פזורים כיום 14 מקלטים, המהווים חלק ממערך טיפול משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: משרד הרווחה) בתופעת האלימות במשפחה. את המקלטים מפעילות עמותות שזכו במכרז. כאשר שניים מיועדים לאוכלוסייה הדתית, שניים לאוכלוסייה הערבית והשאר לאוכלוסייה הכללית. כל מקלט מיועד ל-12 נשים וילדיהן, בו זמנית.

מנתוני משרד הרווחה עולה כי בין השנים 2010-2015 שהו במקלטים בממוצע כ 713 נשים ו 1229 ילדים מידי שנה. ממוצע משך זמן השהות במקלט היה: 45% שהו במקלט עד חודש ימים, 19% בין חודש לשלושה חודשים ו36% בין שלושה חודשים לשנה ויותר. בנוסף, כ 20%, זו להם הפעם השנייה ואף השלישית במקום.²

¹ מאז 2001 לא נעשה סקר נוסף.

² כל הנתונים ממשרד הרווחה מבוססים על דיווחים יומיים של המקלטים למערכת הממוחשבת של המשרד. הם נמסרו לנו ב- 27/3/2016 על ידי הגב' מיכל חנוך אחדות המפקחת במשרד על המקלטים ודירות המעבר.

3. התופעה הבלתי רצויה: חזרת נשים עוזבות מקלט למעגל האלימות

משרד הרווחה עוקב אחר יעדי היציאה של הנשים מהמקלט. הנתונים מצביעים על תופעה מדאיגה: אחוז גבוה מהנשים חוזרות לבן הזוג האלים מיד עם צאתן מהמקלט או זמן קצר לאחר מכן. מנתוני המשרד מסתבר כי בשנים 2010-2015, 54% מהנשים לא יצאו מהמקלט לחיים עצמאיים (כ- 385 נשים מידי שנה). מתוכן, מחצית חזרו לחיות עם הגורם האלים ומחצית, אמנם עזבו את בן זוגן האלים, אולם לא החלו בחיים עצמאיים, אלא עברו להתגורר עם משפחה או חברים. בשיחה עם מנהלות המקלטים הן העידו כי נשים שעוברות להתגורר אצל משפחה או חברים, חוזרות במרבית מהמקרים לבעל, כיוון שמגורים לאורך זמן בבית זר אינם אפשריים. בנוסף, ידוע להן על נשים רבות שחזרו לגורם האלים לאחר תקופה קצרה בה ניסו לחיות בלעדיו.³ דיווחים אלו אף מרחיבים את התופעה של חזרת הנשים למעגל האלימות.

בעולם קשה למצוא מחקרים אמפיריים על מספר הנשים שחוזרות לבעליהן לאחר עזיבתן את המקלט. אחת הסיבות לכך היא שנשים עוזבות מקלט מעדיפות שלא לדווח שחזרו לגורם האלים, שכן הן יודעות שזה יתפס באופן שלילי ע"י הגורמים שתמכו בהן (Gelles, 1997). עם זאת מעריכים באופן גס כי 50% מעוזבות המקלטים ברחבי העולם עושות זאת (Gordon et al. 2004). גם במחקר שבירר "תמונת מצב" חד יומית במקלטים ברחבי קנדה, נמצא כי 38% מהנשים שעזבו באותו יום את המקלט, חזרו לבעלים באופן רשמי (Taylor-Butts, 2006). וכך, עולה מהספרות המקצועית העולמית, כי נשים נפגעות אלימות אינן יוצאות ממעגל האלימות עם כניסתן למקלט ורבות מהן שבות לבן הזוג האלים (Fleury et al. 2000). מעבר לסבל הפיזי והנפשי של האלימות, מחקרים מצביעים על השלכות נוספות. אישה מוכה סובלת פי 3 יותר מבעיות בריאות, נפשיות, דכאון, נטייה להתאבדות, התמכרויות וכאב כרוני (Scott-Storney, 2011). קופת חולים מאוחדת, למשל, מדווחת באתר שלה על נשים מוכות הצורכות שירותי בריאות פי 2.5 יותר מנשים אחרות.

³ שיחה שערכנו עם מנהלות מקלטים במפגש "פורום מנהלות מקלטים", מרכז גליקמן, 6/1/2016.

4. הגדרת הבעיה: העדר כישורים של עצמאות כלכלית של נשים עוזבות מקלט

במחקר משותף של אוניברסיטת בר אילן ומשרד הרווחה בקרב נשים ששהו במקלט לקראת יציאתן, נמצא כי אחד הקשיים אותו מעלות נשים בטרם עזיבתן את המקלט הוא הקושי להסתדר באופן עצמאי בתחום הכלכלי. כך לדוגמה ציינה אחת הנשים: "קצת פחד מהחיים בחוץ לבד, איך יהיה, האם אסתדר מבחינה כלכלית וגם קצת לחץ מכל המחשבות והסידורים שצריך להתמודד איתם עכשיו, לבד, ללא בן זוג" (יצחקי ואחרים, 2014)

מהי אותה עצמאות כלכלית שחסרה לאישה הנ"ל?

ניתן להגדיר עצמאות כלכלית בשני היבטים המשלימים זה את זה: 1. טווח רחב של כישורים, הנדרשים לניהול משימות כלכליות. 2. היכולת להשיג תעסוקה לטווח ארוך שהשכר עברה מאפשר יציאה מהעוני (קריגל ופלד, 2016).

במחקרים רבים נמצא קשר בין יחס אלים של בן הזוג ובין העדר עצמאות כלכלית, על שני היבטיה, של בת הזוג.

בהיבט של ניהול משימות כלכליות - שליטה כלכלית פוגעת בהתפתחות הכלכלית העצמאית של האישה, שכן היא מפריעה לה לרכוש ידע בנושאים כלכליים ומונעת גישה לכספים. במחקר שכלל 120 נשים נפגעות אלימות בארצות הברית, שעברו קורס השכלה פיננסית, נמצא ש 94% חוו שליטה כלכלית של בן הזוג, שניבאה פגיעה בעצמאותן הכלכלית (Pustmus et al. 2013). גם ניתוק האישה מסביבה חברתית תומכת, הוא דרך של בני הזוג האלימים למניעת עצמאות כלכלית ותעסוקתית של בנות זוגן (Brush, 2011). כאשר תרצינה לצאת ממעגל האלימות, לא תהיה לנשים התמיכה הקריטית של רשתות חברתיות בחיפוש עבודה ובעמידה מול גורמים פיננסיים והן ימצאו עצמן מתמודדות לבדן בקושי רב או בחוסר הצלחה במישור הכלכלי בחייהן.

בהיבט התעסוקתי - בני זוג אלימים פועלים באלימות, בין היתר בכדי למנוע מהאישה התפתחות תעסוקתית ולהגדיל את תלותן הכלכלית בהם. אלימות זו משפיעה על היציבות התעסוקתית, רמת השכר ואפשרויות הקידום, וכך מחבלת בהתפתחותה האישית והתעסוקתית גם בטווח הארוך (Logan et al. 2007).

אשר על כן ניתן להניח כי העדר כישורים של עצמאות כלכלית, מהווים גורם אשר בולם נשים עוזבות מקלט מלפתוח בחיים עצמאיים, במנותק מבן זוגן האלים.

5. ניסיונות קיימים להתמודדות עם התופעה

בישראל פועלות מספר עמותות אשר מפעילות סדנאות לחינוך פיננסי ועצמאות כלכלית כדוגמת "פעמונים" ו-"בעצמי". אחת מהן, "רוח נשית", אף מתמחה בנשים נפגעות אלימות. גם במספר מרכזים למניעת אלימות, המופעלים ע"י הרשויות המקומיות ומשרד הרווחה, נערכות סדנאות שכאלו. עם זאת, הפתרונות הקיימים כיום הינם מקומיים וחלקם אינם ייחודיים לנשים נפגעות האלימות ולנשים עוזבות מקלט. בעיה מרכזית נוספת היא בנגישותם לאוכלוסייה הספציפית.⁴ משום כך, אנו מציעות לבנות תשתית ייעודית לנשים עוזבות מקלט אשר תתגבר על החסמים הנ"ל ותסייע להן לפתח את עצמאותן הכלכלית. מסמך זה מופנה למנכ"ל משרד הרווחה כמי שתחת אחריותו נמצא הטיפול במניעת אלימות במשפחה.

6. חלופות

חלופה א: מעצימה כלכלית

אישה עוזבת מקלט, המתחילה בחיים עצמאיים בנפרד מהגורם האלים, תלווה עם עזיבתה את המקלט על ידי מעצימה כלכלית. המעצימה הינה עובדת ארגון המתמחה בליווי כלכלי ותושבת אזור המגורים של האישה. בנוסף, המעצימה מכירה את אפשרויות התעסוקה בסביבה. היא תגיע לבית האישה פעמיים בשבוע בחודש הראשון למשך כשעתיים ופעם בשבוע בחמשת החודשים הבאים (סה"כ 28 שעות). לליווי המעצימה תהיה זכאית כל אישה עוזבת מקלט, ששהתה בו לפחות 60 יום ויצאה לחיים עצמאיים. ההערכה היא כי כ-300 נשים ישתמשו בשירות זה בשנה.⁵ העוסיים בלשכות הרווחה יהוו הגוף המקשר בין המעצימה לבין האישה. משרד הרווחה יהיה אחראי על ביצוע המכרזים לבחירת עמותות שיספקו את כוח האדם. הפרויקט יתוכלל ויפוקח ע"י המפקחת הארצית על השיקום המקצועי תעסוקתי במשרד הרווחה.

⁴ ראה נספח 2: שיחה עם א', אישה השוהה במקלט, לקראת עזיבתה לחיים עצמאיים
⁵ 200 נשים שיצאו לחיים עצמאיים בטרם הופעלה החלופה ועוד 100 נשים שיצאו לחיים עצמאיים עקב החלת החלופה.

חלופה ב: יועצת תעסוקה ופיננסים במקלט

העמותות המפעילות את המקלטים, יעסיקו יועצת תעסוקה ופיננסים בחצי משרה, אשר תעניק כלים מעשיים להכשרה כלכלית ויעוץ תעסוקתי במקלט. העובדת תעבוד באופן פרטני וקבוצתי עם הנשים. בהיותה חלק מצוות המקלט והרקע ממנו היא באה, ההכוון יהיה ממוקד יעיל ונגיש. בשירות זה תוכל להשתמש אישה ששוהה במקלט לפחות 30 יום. אנו מעריכות כי 440 נשים תשתמשנה בשירות זה.⁶ חלופה זו תחייב להעלות את תעריפי המקלטים (מתקציב משרד הרווחה), על מנת לממן עלות עובדת נוספת.

חלופה ג: קבוצות פייסבוק סודית "עצמאיות יחד"

החלופה מציעה הקמת חמש קבוצות פייסבוק סודיות (התוכן ושמות החברים חשופים רק לחברי הקבוצה), שתהווה פלטפורמה לשיתוף בין הנשים עוזבות מקלט שבחרו בחיים עצמאיים. השיתוף יתמקד בתחום הידע הפיננסי, זכויות, גופי סיוע רלוונטיים ואפשרויות תעסוקה. במוקד תעמוד נקודת מבט המשתתפות, שמקנה ערך לידע שלהן עצמן והשתתפותן הופכת אותן מפאסיביות לאקטיביות, מה שמעצים ומקנה מיומנות להתנהלות מסייעת בחייהן העצמאיים.

חלוקת הקבוצות: ארבע עפ"י אזור גיאוגרפי ואחת בערבית. כל אישה תנותב ע"י עובדת המקלט לקבוצה עפ"י אזור מגוריה לאחר עזיבתה את המקלט. הקבוצות בעברית תנוהלנה ע"י יועצת תעסוקה במשרה מלאה. הקבוצה בערבית תנוהל ע"י מנהלת ברבע משרה. המנהלות תהיינה בעלות מיומנות במדיה חברתית ובאחריותן להפיץ מידע עדכני הקשור להתנהלות פיננסית, לפרסם משרות רלוונטיות לנשים, וליזום שעות התייעצות עם מומחים חיצוניים אשר יצטרפו לקבוצה לפרקי זמן. הן תשמורנה על דינמיות הקבוצות ותהיינה

⁶ 390 נשים השוהות מעל חודש במקלט ועוד 150 נשים שתשארנה במקלט עקב החלת החלופה.

זמינות לכל שאלה ולייעוץ באופן פרטני. המנהלות תועסקנה על ידי אחת העמותות המפעילות את המקלטים אשר תיבחר באמצעות מכרז.

להצטרפות לקבוצה תהיה זכאית כל אישה השוהה במקלט מעל 90 יום על פי שיקול דעתה של עו"ס המקלט או אישה המתעדת לעזוב לחיים עצמאיים, גם אם טרם חלפו 90 יום. מנהלת הקבוצה תעודכן על נשים אלו, והיא תאשר את חברותה של האישה בקבוצה.⁷ בשירות זה תשתמשנה כ-300 נשים מידי שנה.⁸ אנו מעריכות כי קבוצה כזו, אשר מתחילה בהעברת ידע ובתמיכה עוד כשהאישה במקלט וממשיכה לאחר מכן, עשויה להניע נשים לחיים עצמאיים.

7. הערכת החלופות

תועלת: הקף העלייה במספר הנשים היוצאות מהמקלט לחיים עצמאיים ומתמידות בכך (צמצום התב"ר)

חלופת מעצימה כלכלית תתמוך בנשים בזמן הקשה והקריטי ביותר של היציאה מהמקלט, שהיא התקופה בה קיימת הסכנה הגבוהה ביותר שהאישה תחזור לגורם האלים עקב לחצים כלכליים. מיישום חלופה זו אנו מעריכות ש 30% מהנשים (115 נשים), שחזרו למעגל האלימות בטרם החלת החלופה, יצאו לחיים עצמאיים ויתמידו בכך. המודל דומה למודל המיושם על ידי ארגון "פעמונים", שבמחקר אודותיו, נמצא כי ההשפעה המגדית שלו גבוהה. המשפחות שהשתתפו בתוכנית שינו בטווח הקצר את אורח חייהן, ועברו ממצב של צריכת יתר חמורה לחיסכון. לאורך זמן 32% מבעלי ההכנסות הנמוכות אף התמידו בכך (כרמלי ואחרים 2016). יתרונה הגדול של התוכנית הינו הליווי הפרטני הניתן לכל אישה ומתאים לצרכיה הייחודיים.

חלופת יועצת תעסוקה ופיננסים במקלט מכשירה את הנשים עוד במקלט לעצמאות כלכלית ומסייעת להן בטרם צאתן. יתרונה הגדול הוא בנגישותה לאוכלוסיית היעד ויכולתה למנוע מלכתחילה מנשים לחזור לבעל האלים. אנו מעריכות כי 25% (96 נשים) מהנשים שאינן מתחילות בחיים עצמאיים יחלו ואף יתמידו בכך. שתי תכניות דומות הופעלו ב-19 מקלטים בארה"ב. באחת, נמצאה עלייה משמעותית בהשכלה הכלכלית, בהעצמה ובעצמאות הכלכלית של המשתתפות (Postmus et al. 2012). בשנייה נמצא שהכישורים הכלכליים של הנשים שהשתתפו בתוכנית היו גבוהים במובהק מאלו שלא השתתפו בתוכנית (Sandres et al. 2007).

⁷ במידה והאישה אינה בקיאה ברזי הפייסבוק, מזכירת המקלט תלמד אותה כיצד להשתמש במדיה.

⁸ הערכה המבוססת על מספר הנשים שתומלצנה ע"י העוסי"ת להצטרפות לקבוצה.

חלופת קבוצות פייסבוק "עצמאיות יחד", להערכתנו, תביא לעלייה של כ- 15% (57 נשים) במספר הנשים הפותחות בחיים עצמאיים בעת עזיבתן את המקלט ומתמידות בכך. בכוחה של החלופה לספק מידע, יעוץ ותמיכה. יתרונה המובהק הוא נגישותה לאוכלוסיית היעד בכל מקום ובכל שעה. במחקר שנעשה על קבוצות תמיכה באינטרנט וחיבורן עבור נשים דווקא, והתמקד בתמיכה לאחר אובדן הריון, הנשים העלו שלשה יתרונות עיקריים של קבוצת הפייסבוק: נגישות, הכח שהקבוצה נותנת להמשיך הלאה בראותם נשים אחרות שעברו את אותה החוויה ויכלו לה, ומידע רב שרכשו דרך הקבוצה (Gold, 2012). העובדה שנשים תצטרפנה לקבוצה עוד בהיותן במקלט, תעודד אותן ללכת בדרכי האחרות בראותן כי הדבר אפשרי גם מבחינה כלכלית וביודען כי תקבלנה תמיכה נגישה ונוחה.

תועלת: חיסכון לקופת המדינה בגין אי שובן של הנשים למקלט בשנית

משרד הרווחה מעביר לעמותות המפעילות את המקלטים 14,154 שקלים לחודש עבור כל אישה.⁹ 20% מהנשים השהות במקלט חוזרות אליו בשנית. אם נשים רבות יותר תתחלנה בחיים עצמאיים ותתמדנה בהם, נחסוך את שיבתן למקלט בשנית ובכך יחסכו עלויות למדינה. בחלופת המעצימה הכלכלית יחסכו 354,542 שקלים לחודש. בחלופת יועצת התעסוקה יחסכו 268,926 שקלים לחודש ובחלופת קבוצת הפייסבוק יחסכו 155,694 שקלים לחודש.¹⁰

עלויות:¹¹

חלופת המעצימה הכלכלית, המופעלת ע"י ארגונים לחינוך פיננסי, תעלה כ- 434 אלף שקלים לשנה. התמחור נעשה עפ"י עלות שכר לשעה שמעביר משרד הרווחה לחברות כוח אדם על עובדים סמך מקצועיים בסך 51.70 שקלים.¹² העלות כוללת את החלת החלופה על 300 נשים הצפויות להשתמש בשירות זה.¹³

⁹ מתוך אתר משרד הרווחה באינטרנט- תעריפים למקלט לנשים מוכות

¹⁰ סכומים אלו נעשו ע"י חישוב של העלות החודשית של 20% מהנשים הצפויות לצאת לחיים עצמאיים בעקבות החלת החלופה.

¹¹ פירוט מלא של חישוב העלויות בנספח 3

¹² מתוך אתר משרד הרווחה באינטרנט- תעריפים לעובדים סמך מקצועיים

¹³ 200 מתוכן, היו יוצאות לחיים עצמאיים גם ללא הפעלת החלופה, אולם היא עשויה מאד לסייע בעדן שלא לשוב לבן הזוג

חלופת יועצת התעסוקה והפיננסים דורשת כוח אדם נוסף במקלטים. בהתבסס על עלות שכר עו"ס במקלט לשנה בחצי משרה, היא תחייב את משרד הרווחה להוסיף לתעריף המקלטים 65 אלף שקלים ובסך הכול לכל ארבעה עשר המקלטים סך של 910 אלף שקלים לשנה.¹⁴

חלופת קבוצת הפייסבוק היא הזולה ביותר, היא דורשת הוספת כוח אדם של משרה ורבע בלבד, אשר יועבר על ידי משרד הרווחה לעמותה המפעילה את החלופה. עלות ממוצעת של עובד במשרה מלאה במקלט הינו 112 אלף שקלים למשרה מלאה, ועל כן יועברו לעמותה 140 אלף שקלים.

בכל החלופות הכסף יועבר לארגונים במנגנונים הקיימים כיום להעברת כספים לספקי שירותים חיצוניים (מערכת מס"ר), ולכן לא נדרשת עלות נוספת להפעלת מנגנון חדש.

ישימות פוליטית:¹⁵

שר הרווחה - יעדיף את חלופת יועצת התעסוקה במקלט. בימים אלו, בהם נושא המקלטים נמצא בכותרות (אישה יוצאת מקלט נרצחה לפני מס' שבועות ע"י בן זוגה), להוספת תקציבים וסמכויות למקלט יש נראות פוליטית גבוהה.

הדרג המקצועי במשרד הרווחה - מובילים מזה זמן מהלכים של ליווי אישי פיננסי לאוכלוסיות מודרות החיות בעוני. חלופת המעצימה הכלכלית, שהינה התאמת התוכניות הקיימות לנשים יוצאות מקלט, תהווה עבורם חלופה תוספתית, וככזאת - ניתנת ליישום פשוט יחסי ובתקציב סביר. כיוון שהם "בעלי ההון", יש משקל רב לעמדתם.

העמותות המפעילות את המקלטים - תפעלנה ליישום חלופת יועצת תעסוקה במקלט. לדידן, התקופה בה האישה נמצאת במקלט היא חלון הזדמנויות חד פעמי בו היא פנויה ונגישה וראוי לנצל זאת. בנוסף, הם מודעים לעומס הרב שיש על לשכות הרווחה, ולכן יתנגדו לחלופת מעצימה הכלכלית. לעמותות יכולת השפעה גבוהה, שכן הן פועלות במשותף תחת ארגון גג של "פורום המקלטים". מעבר לכך, יו"ר הועדה למעמד האישה בכנסת, ח"כ אעידה סלמאן, הייתה בעבר מנכ"לית עמותה המפעילה את אחד המקלטים, היא מזדהה עם עמדותיהם ומסייעת להם מתוך הכנסת.

¹⁴ מידע על עלות שכר עו"ס המועבר למקלטים ניתן ע"י ר' משה קניאל, מנהל הכספים של עמותת "בת מלך", המפעילה שני מקלטים.

¹⁵ ראה טבלה נספח 4

ארגונים לייעוץ כלכלי- כמומחים בליווי פיננסי יתמכו בחלופת המעצימה הכלכלית בה הם הגוף המתפעל. התנגדותם העיקרית תהיה לחלופת "קבוצת הפייסבוק" שכן הליווי הבלתי אמצעי הוא שעומד בבסיס פעולותיהם. מכיוון שארגונים אלו כבר היום משתפים פעולה עם משרד הרווחה יש להם יכולת השפעה, אולם העובדה שאינם מאורגנים ממתנת את כוחם.

לשכות הרווחה - כגוף המסייע לנשים לאחר צאתן מן המקלט, מעוניין למצוא פתרונות במסגרת הקהילה. פתרון שכזה ימצא בחלופת המעצימה הכלכלית. ללשכות משקל רב בהחלטות משרד הרווחה, למעשה, הן הגוף המבצע את מדיניות המשרד והקשר עימן שוטף.

נשים יוצאות מקלט - תצדדנה בחלופת קבוצת הפייסבוק, שהיא נגישה ונוחה עבורן. לנשים השפעה נמוכה שכן הן חלשות ואינן מאורגנות, אך קיימת בעזרת אמצעי המדיה השונים.

חלופת הפייסבוק זולה ונגישה אולם מכיוון שתוכניות כאלו קיימות, אך לא בצורה מאורגנת ומקצועית, אין מדדים מדויקים להצלחתם. הדרג המקצועי במשרד יתקשה להמליץ עליה בפני המנכ"ל. חלופת המעצימה הכלכלית תתקל בהתנגדות מצד המקלטים שהינם גוף חזק. ולכן נראה כי חלופת היועצת במקלט, הזוכה לתמיכה מהמקלטים, מהשר ומהנשים ולתמיכה חלקית מהשאר היא בעלת הישימות הפוליטית הגבוהה ביותר.

טווח היישום :

חלופות המעצימה הכלכלית וקבוצת הפייסבוק דורשות הוצאת מכרז. להערכתנו, לחלופת קבוצת הפייסבוק ידרשו כשישה חודשים מיום הוצאת המכרז ועד העסקת כוח האדם. לחלופת המעצימה הכלכלית תידרש שנה, שכן על הארגונים הזוכים במכרז למצוא כוח אדם רב ולהכשירו. יישום חלופת היועצת במקלט תהיה בת שלשה חודשים שכן היא דורשת החלטה בלבד וכל מקלט נדרש להשיג כוח אדם של עובד אחד .

השפעות עקיפות חיוביות :

לחלופת המעצימה הכלכלית ישנה השפעה חיובית עקיפה בהיות המעצימה גורם תמיכה כללי. למרות החשיבות שבמיקוד המפגשים בעניינים כלכליים, באופן טבעי עשויים להתפתח יחסי תמיכה נפשיים החשובים

לאישה בשלב רגיש זה של יציאה לעצמאות. השפעות עקיפות חיוביות נוספות ניתן למצוא בחלופת קבוצת הפייסבוק. ראשית, החלופה הינה הזדמנות לנשים שלא הכירו את עולם הפייסבוק לעשות בו את צעדיהן הראשונים ולהיעזר בו בתחומים נוספים. שנית, גם כאן הקבוצה עשויה להוות תמיכה שהיא רחבה יותר מהתמיכה הכלכלית. גם לחלופת היועצת במקלט השפעה עקיפה חיובית, שכן נהנות מהחלופה גם נשים, שיתכן שיחזרו לבעלים, אך אין ספק כי ישוּבו אליו חזקות יותר עם כישורים כלכליים טובים יותר.

השפעות עקיפות שליליות:

בחלופת מעצימה כלכלית מועסקים עובדים סמך מקצועיים על ידי ארגונים חיצוניים. מדובר בעובדים המשתכרים לפי שעה במחיר נמוך ובתנאים סוציאליים ירודים. בנוסף, החלופה מטילה עומס נוסף על העובדים הסוציאליים בלשכות, בהיותם אנשי השטח המוציאים לפועל את הפרויקט.

לבחינת הקריטריונים במונחים טבעיים ראה טבלה בנספח 5.

8. כלל החלטה

לכל קריטריון בכל חלופה הענקנו משקל של 1 ועד 16.5¹⁶ לתועלות נתנו את המשקל הגבוה ביותר של 40% במצטבר (20% לכל אחת), זאת בשל היותן בעלי חשיבות הגבוהה ביותר של צמצום התב"ר. לעלויות הפעלת המנגנון הענקנו משקל של 25% בשל הפערים היחסית גדולים בין החלופות, ועל כן ראוי שיהווה שיקול בבחירת החלופה. הקריטריונים של הישימות הפוליטית וטווח היישום קיבלו משקל של 15%. שניהם בעלי חשיבות, אולם אינם קריטיים. לגבי הישימות הפוליטית - כל הגורמים מסכימים כי יש צורך בשינוי ונראה כי יקבלו בסופו של דבר כל חלופה בברכה. לגבי טווח היישום - רצוי שהחלופה תיושם מהר ככל האפשר, העובדה שמדובר בהבדל של 6 חודשים לכל היותר בין החלופות מעמידה את הקריטריון במשקל בינוני- נמוך. ההשפעות העקיפות החיוביות והשליליות קבלו יחד 5% שכן, השיקולים נוספים, אינם בעלי חשיבות מכרעת שלפיה יקבעו החלופות.

¹⁶ ראה טבלה בנספח 6

9. המלצת מדיניות

החלופה המומלצת היא חלופת ה"מעצימה הכלכלית". החלופה מעניקה לנשים עוזבות מקלט עובדת, אשר מלווה אותם בתחילת דרכם העצמאית בקהילה בתחום הכלכלי והתעסוקתי. היא עושה זאת באמצעות הקניית ידע ותיווך ביניהם לבין הגורמים הרלוונטיים. החלופה תביא למספר הרב ביותר של נשים אשר יוצאות לחיים עצמאיים מהמקלט ואינן חוזרות למעגל האלימות ותחסוך כסף לקופת המדינה. נראה שעל אף ישימותה הפוליטית הבינונית, אינה צפויה להתנגדויות חריפות. טווח יישומה הוא שנה. חולשתה העיקרית בכך שמטילה על העוסי"ם בלשכות עומס נוסף.

10. מבחני רגישות

בוצעו שני ניתוחי רגישות על המשקולות שניתנו בכלל ההחלטה, לבחינת העמידות של החלופה הנבחרת.¹⁷ מהראשונה עולה כי שינוי ב-10% במשקל הכולל של התועלות לטובת הגדלת משקל עלות תפעול החלופה לא תוביל לשינוי בחלופה הנבחרת. רק כאשר נפחית ממשקל התועלות 15% ונוסיף אותם לעלות תפעול החלופה תבחר חלופת קבוצת הפייסבוק. אולם נראה, במצב הנ"ל תיווצר תועלת נמוכה מעצם הפעלת החלופה ועל כן ניתן להניח כי לא תבוצע כלל.

בניתוח הרגישות השני בדקנו האם העלאה של 10% בטווח היישום והישימות הפוליטית על חשבון התועלות יביא לשינוי בחלופה הנבחרת. בצענו זאת כיוון שקריטריונים אלו מקבלים את הניקוד הגבוה ביותר ביועצת תעסוקה ופיננסים במקלט. מצאנו, כי אכן קריטריונים אלו רגישים וכי שינוי כזה עשוי לתת עדיפות קלה לחלופת היועצת. עם זאת אנו מעריכות כי ההסתברות שטווח היישום והישימות הפוליטית אלו יקבלו משקל גבוה הינה נמוכה, כיוון שההתנגדות הקיימת לחלופת המעצימה הכלכלית לא תהיה עזה. טווח היישום של המעצימה הכלכלית גם הוא סביר ואינו יהווה קריטריון קריטי.

¹⁷ ראה ניתוחי רגישות בנספח 7

- Taylor-Butts, A. (2007). **Canada's shelters for abused women, 2005/2006.** *Juristat: Canadian Centre for Justice Statistics*, 27(4), 1.
- Brush, L. D. (2011). **Poverty, battered women, and work in US public policy.** Oxford University Press.
- Gordon, K. C., Burton, S., & Porter, L. (2004). **Predicting the intentions of women in domestic violence shelters to return to partners: Does forgiveness play a role?** *Journal of Family Psychology*, 18(2), 331-338.
- Richard J. Gelles. (1997). **Intimate violence in families.** Sage.
- Fleury, R. E., Sullivan, C. M., & Bybee, D. I. (2000). **When ending the relationship does not end the violence women's experiences of violence by former partners.** *Violence against women*, 6(12), 1363-1383.
- Maziak, W., & Asfar, T. (2003). **Physical abuse in low-income women in Aleppo, Syria.** *Health care for women international*, 24(4), 313-326.
- Gold, K. J., Boggs, M. E., Mugisha, E., & Palladino, C. L. (2012). **Internet message boards for pregnancy loss: Who's on-line and why?.** *Women's Health Issues*, 22(1), e67-e72.
- Logan, T. K., Shannon, L., Cole, J., & Swanberg, J. (2007). **Partner stalking and implications for women's employment.** *Journal of interpersonal violence*, 22(3), 268-291.
- Postmus, J. L., Plummer, S. B., McMahon, S., & Zurlo, K. A. (2013). **Financial literacy: Building economic empowerment with survivors of violence.** *Journal of Family and Economic Issues*, 34(3), 275-284.
- Postmus, J. L., Plummer, S. B., McMahon, S., Murshid, N. S., & Kim, M. S. (2011). **Understanding economic abuse in the lives of survivors.** *Journal of Interpersonal Violence*, 27, 411-430.

Sanders, C. K., Weaver, T. L., & Schnabel, M. (2007). **Economic Education for Battered Women An Evaluation of Outcomes.** *Affilia*, 22(3), 240-254.

Scott-Storey, K. (2011). **Cumulative abuse: Do things add up? An evaluation of the conceptualization, operationalization, and methodological approaches in the study of the phenomenon of cumulative abuse.** *Trauma, Violence, & Abuse*, 10, 1-16.

לויטן, א. (2006). **מרכז המחקר והמידע של הכנסת.** אלימות נגד נשים- הקף התופעה וסוגיית הענישה.

קריגל, ק. ופלד, ע. (2016). **הנתיב המוביל מתלות לעצמאות כלכלית בקרב נשים נפגעות אלימות בן זוג: רקע תיאורטי, חסמים ועקרונות פעולה.** בטחון סוציאלי מס' 99 : 63-93.

יצחקי, ח. דקל, ר. בן פורת, ע. (2014). **מחקר מעקב אחר נשים נפגעות אלימות במשפחה: במקלט ובחזרה לקהילה.**

כרמל, א. לייזר, ד. ספיבק, א. (2016). **השפעת תוכנית ההתערבות של עמותת פעמונים בטווח הקצר והבינוני.** כלכלה וחברה, גליון 22, ינואר 2016 מכון ואן ליר : ירושלים.

אתרי אינטרנט

אתר מאוחדת:

<https://www.meuhedet.co.il/meuhedet/views/engine:idorItemId=menuBar&templateName=menu=u.txt&templateKey=1300922606740&menuBarview=menu&mainView>

אתר משרד הרווחה:

<http://www.molsa.gov.il/Pages/HomePage.aspx>

אתר מכון ואן ליר:

<http://www.econmag.vanleer.org.il/tag/%D7%A4%D7%A2%D7%9E%D7%95%D7%A0%D7%99%D7%9D/>

נספח 1 - תיאור הלקוח:

שם הלקוח: עו"ד אליעזר יבלון

תפקיד: מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים

כתובת: קפלן 2, ירושלים, 91008

מנכ"ל משרד הרווחה, עו"ד אליעזר יבלון, משמש בתפקידו מאז יולי 2015.

משרד הרווחה, הנמצא תחת ניהולו, שם לו למטרה לאתר, למנוע, לטפל ולשקם כל אדם הנתון במצב של משבר. במסגרת תפקידו המנכ"ל אחראי על גיבוש תהליכי תכנון המדיניות של המשרד ועל בניית תכניות עבודה אשר ימקסמו את רווחתם של המסתייעים בשירותי המשרד. הדבר נעשה בשיתוף הדרגים המקצועיים של המשרד, ארגוני מגזר שלישי בתחום הרווחה וארגוני תכנון מדיניות חברתית. בשנת 2016 תקציב המשרד עומד על 4 מיליארד שקלים.

בביקורו עם ראש הממשלה במקלט לנשים מוכות ביולי האחרון, אמר עו"ד יבלון, כי נושא האלימות במשפחה הוא תופעה חברתית קשה וזהו אחד הנושאים המרכזיים על סדר היום של משרד הרווחה. באותו ביקור אמר גם כי תקציב המשרד יוגדל ב-20% בשנה הבאה ועל פי החלטת השר כץ, תועבר כל הגדלת התקציב לטיפול באלימות במשפחה. מלבד זאת, המנכ"ל רואה חשיבות עליונה בשילוב בשוק העבודה של אנשים עם חסמים תעסוקתיים מורכבים והגברת עצמאותם של לקוחות המשרד והכריז על כך בעת שנכנס לתפקיד. שתי הצהרות אלו גם יחד עשויות לקדם את מחויבותו לטיפול בנושא הנייר. כמי שמונה ע"י השר כץ, לאחר פיטורין סוערים של המנכ"ל הקודם, מחויב עו"ד יבלון לעמדותיו של שר הרווחה אשר נותן בו אמון ואמר עליו ש "הוא בן אדם ואחר כך מנהל" וכי הוא "נכס לאוכלוסיות החלשות בישראל".

נראה כי לעו"ד יבלון הרצון, המחויבות והיכולת להגדיל את מספר הנשים היוצאות מהמקלט לחיים עצמאיים, נטולי אלימות.

נספח 2 - שיחה של שרי עם א', אישה השוהה במקלט, לקראת עזיבתה לחיים עצמאיים

שרי: שלום

א': שלום

שרי: שמעתי מהצוות כי הוצע לך להצטרף לתוכנית ליווי ותעסוקה בעמותת רוח נשית בתל אביב לאחר שתעזבי את המקלט, ואת סירבת.

א': נכון, העניין הוא שדווקא מאד רציתי, אבל אחרי שביררתי את זה איתם הם אמרו לי שאני צריכה להגיע אליהם לתל אביב. ואני עוברת לגור בפתח תקווה. עשיתי חישוב שאצטרך לנסוע שעה הלוך, שעה חזור ולהיות שם עוד בערך שעתיים. גם הנסיעות יקרות בשבילי, והכי יקר זה בייביסיטר ל-4 שעות לילדים. אין לי את הכסף לזה.

שרי: ממה את הולכת להתפרנס?

א': בשלב הראשון ממוזונות שנפסקו לו בבית משפט, שהוא כמובן לא משלם, אז ביטוח לאומי מעביר לי כסף בגובה של הבטחת הכנסה. יש לי שני ילדים. זה לא מספיק לכלום. איך אני יכולה להוציא מזה כסף על בייביסיטר?

שרי: מאחלות לך הצלחה.

א': תודה.

נספח 3 - עלות מנגנון הפעלה לשנה לכל אחד מהחלופות

חלופת מעצימה כלכלית	חלופת יועצת תעסוקה ופיננסים	חלופת קבוצת פייסבוק "עצמאיות יחד"	
מספר שעות/משרות	14 חצאי משרות בשכר של עו"ס מקלט	1.25 משרות בשכר של בוגרת מח"ר במקלט	8500 שעות (300 נשים, לכל אחת 28 שעות)
מחיר לשעה	-	-	51.70 שקלים
עלות שכר שנתית למשרה	65,000	112,000	-
סה"כ	910,000	140,000	439,450

נספח 4 - ניתוח ישימות פוליטית- עמדות בעלי עניין

בעלי עניין	משקל	חלופת מעצימה כלכלית	חלופת יועצת תעסוקה ופיננסיים	חלופת קבוצת בפייסבוק "עצמאיות יחד"
שר הרווחה	10%	תמיכה חלקית	תמיכה	תמיכה חלקית
דרג מקצועי במשרד הרווחה	30%	תמיכה	תמיכה חלקית	תמיכה חלקית
עמותות המפעילות את המקלטים	25%	התנגדות	תמיכה	תמיכה חלקית
ארגונים לייעוץ כלכלי	10%	תמיכה	תמיכה חלקית	התנגדות
לשכות הרווחה ברשויות המקומיות	20%	תמיכה	תמיכה חלקית	תמיכה חלקית
נשים שוהות מקלט	5%	תמיכה חלקית	תמיכה	תמיכה
מידת הישימות הפוליטית	100%	בינונית	גבוהה	נמוכה

נספח 5 - מטריצת חלופות וקריטריונים במונחים טבעיים

חלופות			קריטריון
קבוצת פייסבוק "עצמאיות יחד"	יועצת תעסוקה ופיננסים	מעצימה כלכלית	
48	80	96	תועלת- מספר הנשים היוצאות מהמקלט לחיים עצמאיים
135,878	226,464	268,900	תועלת-סכום חודשי לקופת המדינה בשקלים
140,000	910,000	434,000	עלות תפעול החלופה בשקלים
נמוכה	גבוהה	בינונית	ישימות פוליטית
תשעה חדשים	חצי שנה	שנה	טווח יישום
גבוה	בינוני	בינוני	השפעות עקיפות חיוביות
נמוך	נמוך	גבוה	השפעות עקיפות שליליות

נספח 6 - מטריצת חלופות וקריטריונים במונחים אחידים

מקראה	חלופות			משקל	קריטריון
	קבוצת פייסבוק "עצמאיות חכמות"	יועצת תעסוקה ופיננסים	מעצימה כלכלית		
נמוך(1)- גבוה(5)	2	4	5	20%	תועלת- נשים היוצאות מהמקלט לחיים עצמאיים
נמוך(1)- גבוה(5)	2	4	5	20%	תועלת-חסכון לקופת המדינה
גבוה (1)-נמוך 5)	5	1	3	25%	עלות תפעול החלופה
נמוך (1)- גבוה(5)	2	5	4	15%	ישימות פוליטית
ארוך (1)-קצר (5)	4	5	2	15%	טווח יישום
נמוך (1)- גבוה(5)	4	3	3	3%	השפעות עקיפות חיוביות
גבוה (1)- נמוך(5)	5	5	3	2%	השפעות עקיפות שליליות
	3.17	3.59	3.8		מדד מסכם משוקלל

נספח 7 - ניתוחי רגישות

ניתוח החלופות והמשקולות השונות הביאו אותנו לתוצאות המוצגות בטבלה שבנספח. על תוצאות אלו בצענו את ניתוחי הרגישות הבאים:

עלות על חשבון התועלות

שינוי ב-10% במשקל הכולל של התועלות לטובת הגדלת משקל עלות תפעול החלופה תוביל אותנו לתוצאות המוצגות בטבלה הבאה:

מקראה	חלופות			משקל	קריטריון
	קבוצת פייסבוק "עצמאיות חכמות"	יועצת תעסוקה ופיננסים	מעצימה כלכלית		
נמוך(1)- גבוה(5)	2	4	5	15%	תועלת- נשים היוצאות מהמקלט לחיים עצמאיים
נמוך(1)- גבוה(5)	2	4	5	15%	תועלת-חסכון לקופת המדינה
גבוה (1)-נמוך 5)	5	1	3	35%	עלות תפעול החלופה
נמוך (1)- גבוה(5)	2	5	4	15%	ישימות פוליטית
ארוך (1)-קצר (5)	4	5	2	15%	טווח יישום
נמוך (1)- גבוה(5)	4	3	3	3%	השפעות עקיפות חיוביות
גבוה (1)- נמוך(5)	5	5	3	2%	השפעות עקיפות שליליות
	3.47	3.29	3.6		מדד מסכם משוקלל

כלומר, גם כאשר מורידים 10% במשקל התועלות, שם הציון לחלופת המעצימה הכלכלית הוא הגבוה ביותר, ומוסיפים 10% לעלות תפעול החלופה, שם קבוצת הפייסבוק מובילה (העלות שם היא הנמוכה ביותר), החלופה המועדפת לא משתנה.

רק כאשר נפחית ממשקל התועלות 15% ונוסיף אותם לעלות תפעול החלופה תבחר חלופת קבוצת הפייסבוק. הנתונים מוצגים בטבלה הבאה:

מקראה	חלופות			משקל	קריטריון
	קבוצת פייסבוק "עצמאיות חכמות"	יועצת תעסוקה ופיננסים	מעצימה כלכלית		
נמוך(1)- גבוה(5)	2	4	5	15%	תועלת- נשים היוצאות מהמקלט לחיים עצמאיים
נמוך(1)- גבוה(5)	2	4	5	10%	תועלת-חסכון לקופת המדינה
גבוה (1)-נמוך (5)	5	1	3	40%	עלות תפעול החלופה
נמוך (1)- גבוה(5)	2	5	4	15%	ישימות פוליטית
ארוך (1)-קצר (5)	4	5	2	15%	טווח יישום
נמוך (1)- גבוה(5)	4	3	3	3%	השפעות עקיפות חיוביות
גבוה (1)- נמוך(5)	5	5	3	2%	השפעות עקיפות שליליות
	3.62	3.29	3.5		מדד מסכם משוקלל

אולם, במצב הנ"ל תיווצר תועלת נמוכה מעצם הפעלת החלופה ועל כן ניתן להניח כי לא תבוצע כלל.

טווח יישום וישימות פוליטית על חשבון תועלות

מכיוון שקריטריון של הישימות הפוליטית וטווח היישום מקבל את הניקוד הגבוה ביותר בחלופת יועצת תעסוקה ופיננסים נבדוק האם נתינת משקל גבוה יותר לקריטריונים אלו משנה את העדפת החלופה. נוסף 5% לכל אחד מהם על חשבון 5% מכל אחד מהתועלות. ביצוע מבחן הרגישות העלה כי קריטריונים אלו רגישים וכי שינוי כזה עשוי לתת עדיפות קלה לחלופת יועצת תעסוקה ופיננסים, כפי שניתן להיווכח בטבלה הבאה:

מקראה	חלופות			משקל	קריטריון
	קבוצת פייסבוק "עצמאיות חכמות"	יועצת תעסוקה ופיננסים	מעצימה כלכלית		
נמוך(1)- גבוה(5)	2	4	5	15%	תועלת- נשים היוצאות מהמקלט לחיים עצמאיים
נמוך(1)- גבוה(5)	2	4	5	15%	תועלת-חסכון לקופת המדינה
גבוה (1)-נמוך 5)	5	1	3	25%	עלות הפעלת המנגנון
נמוך (1)- גבוה(5)	2	5	4	20%	ישימות פוליטית
ארוך (1)-קצר (5)	4	5	2	20%	טווח יישום
נמוך (1)- גבוה(5)	4	3	3	3%	השפעות עקיפות חיוביות
גבוה (1)- נמוך(5)	5	5	3	2%	השפעות עקיפות שליליות
	3.27	3.64	3.6		מדד מסכם משוקלל

עם זאת אנו סוברים כי ההסתברות ששני קריטריונים אלו יקבלו משקל גבוה הינה נמוכה כיוון שלא תהיה התנגדות ניכרת לכך שהתוכנית תיושם בלשכות הרווחה, וטווח היישום של המעצימה הכלכלית גם הוא סביר ואינו יהווה קריטריון קריטי.

