



מדינת ישראל
משרד הרווחה והשירותים
החברתיים
האגף למחקר תכנון
והכשרה



המדד המשולב לרווחת הילד בישראל

נכתב ע"י

ד"ר אשר בן-אריה

יו"ר האגודה הבינלאומית למדידת מצב הילד

קבוצת המחקר למדיניות חברתית, ביה"ס לעבודה
סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש ברוואלד,
האוניברסיטה העברית בירושלים

נובמבר 2008

טל' 02-6752513
www.molsa.gov.il



תקציר

ממשלת ישראל החליטה להציב את הילדים ובני הנוער שבמצוקה כאוכלוסיית יעד מועדפת של השירותים החברתיים. הסקירה שלהלן מציגה מודל של מדד משולב לרווחת הילד בישראל, מדד המאפשר לראשונה ניטור ומדידה עקבית של רווחת הילדים בישראל. הסקירה כוללת שלושה חלקים: החלק הראשון מסביר בקצרה את הרקע לבניית המדד לניטור רווחת הילד בישראל. החלק השני מציג את האופן שבו פותח המדד הישראלי ואת מבנהו, תוך כדי מתן פירוט לשיקולים שעומדים מאחורי המבנה הנבחר. החלק השלישי מציג את תוצאות המדד המשולב הבוחנות את רווחת הילד בישראל בשנים 2007 – 1998.

חישוב המדד על שנים אלו מצייר תמונה ברורה של הרעה ברווחת הילדים בישראל עד ל-2006 והתמתנות במגמת ההרעה (עד כמעט התייצבות) ב-2007. אנו מקווים כי בעקבות החלטות שונות של הממשלה ויישומן של מספר תוכניות לאומיות נוכל לחזות בשיפור ברווחת הילדים בישראל.

הקדמה

גורמים משפחתיים וסביבתיים רבים משפיעים על תנאי חייו של הילד ועל התפתחותו. מצבו הכלכלי, הבריאותי והבטיחותי של הילד קובעים במידה רבה את איכות חייו בהווה ובעתיד. במהלך העשור האחרון חל גידול מתמשך באחוז הילדים העניים מכלל הילדים בישראל וכיום אנו עדים לכך כי כל ילד שלישי בישראל חי בתנאים של מצוקה כלכלית. שיעור העוני הוא אינדיקציה אחת לשינויים רבים נוספים שחלו עם השנים: הירידה במספר הילדים הממוצע במשפחה, הגידול במספר המשפחות החד-הוריות, הגידול במספר התלמידים במערכת החינוך, הירידה בשיעור תמותת התינוקות, ההחמרה בתופעת עבריינות הנוער. כל אלו ואחרים הם רק חלק מתמונת מצב משתנה בכל הקשור לעולמם ותנאי חייהם של הילדים בישראל והשלכותיהם הן חיוביות ושליליות כאחת.

מכאן עולה השאלה האם ניתן למדוד ולנטר את רווחת הילדים בישראל באופן כללי? אם אכן ניתן לעשות זאת, כיצד ובאיזה אופן ניתן לשקלל מגמות ואנדיקטורים כה רבים לכדי מדד משולב אחד?

כבר בשנות ה-60 טענו חוקרים מתחומי החברה שעסקו במדידת איכות החיים, כי מדידה ואיסוף של אינדיקטורים חברתיים באופן עקבי יספקו דרך לניטור תנאי חייהם של קבוצות שונות בחברה ובכללם גם אוכלוסיית הילדים. תוצאות הניטור והידע הרב שנצבר כתוצאה ממדידה זו מהווים זה מכבר בסיס אסטרטגי לתכנון מדיניות בעולם הרחב, ובמידה מסוימת גם בישראל ולקביעת דרכי טיפול בנושאים חברתיים חשובים. אינדיקטורים לרווחתם של קבוצות בחברה בכלל ושל הילדים בפרט נמצאו ככלי שימושי לקובעי המדיניות, לחוקרים בתחום מדעי החברה, לתקשורת על שלל ערוציה ולספקי השירותים החברתיים השונים. השימוש באנדיקטורים חברתיים לניטור ומדידת רווחת הילדים חיוני לשלוש מטרות:

1. לתיאור תנאי חייהם של הילדים.
2. למעקב אחר תוצאות המדיניות והשירותים החברתיים אשר מאפשר לבחון האם רווחת הילד השתפרה או הוחמרה לאורך השנים, באיזו מידה ובאיזה תחומים?
3. להצבת מטרות ויעדים למדיניות החברתית הנוכחית.

בארצות הברית נעשה שימוש באינדיקטורים חברתיים של רווחת הילד כבר למעלה מארבעה עשורים, בין היתר, הודות להתפתחות ההכרה בחשיבותם של מאגרי המידע המינהליים שהלכו והתרחבו. האינדיקטורים החברתיים הם למעשה נתונים המתקבלים באופן שוטף מארגונים ממשלתיים, מרכזי מחקר ומערכות מנהליות שונות. עם השנים הסטטיסטיקה החברתית

התפתחה ושיקפה יותר ויותר את איכות החיים כאשר במקביל היא אפשרה ניטור של מגמות בתחומי חיים שונים.

ריבוי המידע והאנדיקטורים השונים בארה"ב הוביל בתורו ליצירת מדד משולב (אינדקס) של מספר אנדיקטורים חברתיים המסתכמים יחדיו למספר בודד המייצג את רווחת ואיכות חיים של הילדים. מדד משולב שכזה מאפשר למעשה לנטר את איכות החיים ורווחתם של הילדים לאורך תקופת זמן ובכך ממחיש האם הם שופרו או הוחמרו. החברה ובתוכה קובעי המדיניות, יכולים לתת את הדעת בקלות יחסית למספר אחד המשקף את המצב הכללי. זאת לעומת הצורך בהתייחסות למספר אנדיקטורים שונים אשר יתכן וכיווני ההתפתחות שלהם שונים גם הם.

מדד משולב כלשהו עשוי להיות מורכב ממספר תחומים הנוגעים לאיכות חייו של הילד ובכל תחום מספר אנדיקטורים המייצגים את אותו התחום (כך, למשל, שיעור תמותת תינוקות יכול להיות כלול בתחום הבריאות). המדד המשולב האמריקאי¹ מורכב מ-28 אנדיקטורים המחולקים לשבעה תחומי איכות חיים: רווחה כלכלית-משפחתית; בריאות; בטיחות; חינוך; שייכות לקהילה (מידת השתתפות במוסדות חינוך או עבודה); יחסים חברתיים (עם בני משפחה ועם חברי קבוצת השווים) ורווחה רגשית/רוחנית.

הנתונים הנגזרים מהאנדיקטורים נאספים לאורך שנים שונות ומושווים לשנת בסיס הנקבעת לכל מדד משולב והחישוב נעשה ביחס לשנת הבסיס. שנת הבסיס מנוקדת ושווה ל-100 המהווה 100% וכוללת את כל האנדיקטורים שנבחרו. לכל תחום משבעת תחומי החיים באינדקס האמריקאי משקל שווה. לערכי האנדיקטורים המוזנים למדד המשולב אחרי שנת הבסיס נעשה חישוב של שינוי ניקוד במדד. מאחר וכיווני ערכי האנדיקטורים משתנה, סיכום הערכים שונה בדרך כלל משנת הבסיס. כך, ערך הגדול מ-100 בשנים שאחרי שנת הבסיס מעיד על שיפור במדד התנאים החברתיים ורווחתם של הילדים ואילו ערך הקטן מ-100 מלמד על החמרה. לדוגמא, תוצאת המדד המשולב לשנת 2002 (בארצות הברית) הינה 104.5 והתוצאה לשנת 2003 הינה 104.6. משמעות הדברים כי רווחת הילד בארצות הברית הייתה מעט יותר גבוהה בשנים 2002 ו-2003 משנת 1975 שערכה הוא 100 והיא מהווה את בסיס המדידה.

המדד האמריקאי מחשב בנפרד גם את המגמות בתחומי החיים, דבר העוזר להבין היכן חלו שינויים מהותיים שהשפיעו על תוצאות המדד. מעבר לכך, המדד האמריקאי מחושב בנפרד גם ביחס לקבוצות אתניות, לקבוצות גיל ומגדר שונות. באופן זה המדד נותן את כיוון השינוי

¹Kenneth C. Land, Vicki L. Lamb, Sarah O. Meadows, and Ashley Taylor (2006), *Measuring Trends in Child Well-Being : An Evidence-Based Approach*, Duke University

ברוחת הילד, מידת השינוי, באילו תחומי חיים השינוי מהותי, באיזה מהמינים, מקבוצות הגיל והקבוצות אתניות ניכרים שינויים אלו והאם חוסר השוויון בין המינים או הקבוצות האתניות הצטמצם או התרחב.

הגישה האמריקאית במדידה וניטור של מגמות הנוגעות לרווחת הילדים שמה דגש על חשיבות ההשוואה של המדד המשולב, הבנוי מאנדיקטורים חברתיים אובייקטיביים, עם מידע ומחקרים של רווחה סובייקטיבית כלומר, הערכות סובייקטיביות של ילדים ובני נוער את רווחתם וזאת בעזרת המושגים "סיפוק" ו"שמחה". השוואה זו, תפקידה לתת תוקף למדד המעריך נכונה את איכות חייהם של הילדים.

דוגמא נוספת למדד משולב של רווחת הילדים הוא האינדקס האירופאי². אינדקס זה, השונה מזה האמריקאי, משווה את מצבם של הילדים החיים בין המדינות השונות של האיחוד האירופאי. אינדקס זה מונה שמונה אשכולות הכוללים ביחד 23 תחומים ו-51 אינדיקטורים. האינדקס כולל נושאים שנוגעים לילדים באופן ישיר לצד נושאים כלליים המשפיעים על רווחת הילד כגון שיעור אבטלת הורים/משפחות עם ילדים. האשכולות שנקבעו לאינדקס האירופאי הם: מצבם החומרי/כלכלי של הילדים; משק בית; בריאות; רווחה סובייקטיבית; חינוך; יחסים; השתתפות אזרחית ובטיחות וסיכון כאשר לכל אחד מן האינדיקטורים משקל זהה. האינדקס מושתת על חישוב ממוצע בין המדינות המיוצג על ידי המספר 100 וכל מדינה ממוקמת על הסולם ביחס ל-100. בתוצאות האינדקס של האיחוד האירופי נמצא כי קפריסין, יוון ודנמרק נמצאות רחוקות ביותר מקו ה-100 בצד החיובי (הן עומדות בין 105-130) ואילו אסטוניה וסלובקיה נמצאות הרחוקות ביותר מקו ה-100 בצד השלילי (הן עומדות בין 77 ל-93). כלומר, מבין מדינות אירופה שנכללו באינדקס, רווחתם של ילדי אסטוניה וסלובקיה מסתמנות כשליליות ביותר מבין מדינות האינדקס. אינדקס מדויק יותר נעשה במקביל לזה ובו הוצאו מדינות שהיה בהן חסר יותר מ-30% מהמידע. יש לציין כי רווחת הילד במדינה מסוימת לא תמיד נמצאה תואמת לרווחה הכללית של המדינה, למשל, בבריטניה רווחת הילד נמצאה עומדת מתחת לממוצע האירופאי כאשר מבחינה כלכלית בבריטניה המצב איננו כך.

² Bradshaw, J., Hoelscher, P., and Richardson, D. (2007) *An Index of Child Well-being in the European Union. Social Indicators Research*, 80: 133–177

המדד המשולב הישראלי

הרקע לבניית המדד

בניית המדד המשולב הישראלי נעשתה על בסיס מידע שנצבר בפיתוח מדדים משולבים אחרים הכוללים את האינדקס האמריקאי והאירופאי, ובשיתוף ועדה של מספר מומחים ישראלים מארבעה שדות חברתיים מרכזיים: חינוך, בריאות, כלכלה ורווחה. צוות המומחים פיתח מדד הכולל חמישה תחומים, כאשר לכל תחום אמור היה להיות משקל שווה במדד הכללי. חמשת התחומים שהוצעו למדד הם בטיחות (רמת הסיכון בהם ילדים נתונים); בריאות; חינוך; כישורי חיים ורווחה. בדומה לאינדקס האמריקאי, הוצע כי כל תחום יכלול מספר אינדקטורים אשר יקבלו משקל משתנה ובתנאי שהמשקל הכולל של כל תחום יהיה 20% ממשקל המדד הכללי. מכיוון שהמטרה העיקרית של המדד הינה לנטר את רווחת הילד בישראל, תמונת המצב בשנת 2006 הוצעה כנקודת הבסיס (=100) ומשנה זו ואילך, שינויים באינדקטורים השונים יובילו לשינוי המדד ביחס לנקודת הבסיס.

על מנת לתקף את המדד שהוצע על-ידי צוות המומחים, פנינו ל-42 מומחים בכירים בתחום הידע הרלבנטי בבקשה לחוות את דעתם על מבנה המדד בכללותו ועל האינדקטורים המוצעים בכל אחד מהתחומים. כמו כן, התבקשו המומחים לדרג את האינדקטורים על סולם של 1-5 ולהציע רעיונות לאינדקטורים נוספים. מרבית המומחים (כ-75%) השיבו על הפנייה וכל אינדקטור קיבל התייחסות בידי 27-32 מומחים. בסיכום תוצאות המשאל שנערך, נבחרו לכל אחד מארבעת התחומים שני האינדקטורים שקיבלו את התמיכה הממוצעת הגבוהה ביותר, ובתנאי שממוצע התמיכה עמד על 4 לפחות. בנוסף, הוצעו על-ידי מספר ניכר של מומחים שני אינדקטורים נוספים אשר נוספו לרשימה הסופית.

מטרת המדד המשולב כאמור היא לתאר את תנאי חייו של הילד בישראל, למדוד שינויים ומגמות וזאת עם דגש על רווחתו. לכן, בניית המדד נעשתה באופן כזה שמשקל האינדקטורים הנוגעים בנושא הרווחה מעט גבוה יותר מזה של האינדקטורים בתחומים האחרים. כמו כן, עקב מגבלות באיסוף נתונים הוחלט לאחד את תחום כישורי החיים והרווחה לתחום אחד. טרם הצגת האינדקטורים ומבנה המדד המשולב נציין כי בבחירה ובאופן שימוש האינדקטורים עמדו מספר עקרונות:

- על האינדקטורים לייצג את התחום מבחינת רווחת הילד;
- הילד הוא המהווה את יחידת הניתוח ולא המשפחה או משק הבית; לכן, לדוגמא, לא יבחר כאינדקטור מספר משפחות עם ילדים הנמצאות מתחת לקו העוני, אלא מספר הילדים הנמצאים מתחת לקו העוני.

- לזמינות הנתונים משקל רב בבחירת האינדיקטורים. מספר אינדיקטורים הוצאו מפני שלא היו נתונים זמינים באופן שיהיה ניתן לעשות בהם שימוש ולזהות מגמות.
- כאשר ערך אינדיקטור חסר באחת מן השנים, נלקח הערך המעודכן ביותר לפני השנה החסרה;
- השימוש ועדכון המידע במדד המשולב של אינדיקטור נעשה מאותו מקור נתונים מאחר ושימוש ממקורות מידע שונים מסכן את אמינות ההשוואה. ישנם שני סוגים עיקריים של מקורות מידע לרווחת הילד בישראל: סקרים מדגמיים ונתונים מינהליים שנאספים באופן קבוע על ידי ארגונים ממשלתיים כגון הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המשטרה, משרד הבריאות, משרד החינוך ועוד. הנתונים למדד המשולב הנוכחי נלקחו מהשנתון הסטטיסטי "ילדים בישראל" של המועצה הלאומית לשלום הילד ובכך הוא מהווה את מקור המידע העיקרי.

מבנה המדד המשולב ותוצאותיו

כאמור, שנת 2006 נלקחה כנקודת הבסיס ולכן ניקוד המדד של שנת 2006 הינו 100. מכאן ואילך שינויים באינדיקטורים השונים יובילו לשינוי המדד ביחס לנקודת המוצא. בשלב זה, הוחלט לבדוק שינויי מדד בשנים עברו (2005-1995) ובשנת 2007 ביחס לשנת 2006. לשם הבדיקה נאספו כל הנתונים הרלוונטיים בכל תחומי המדד על מרכיביהם לאורך השנים. השינויים שחלו בכל אינדיקטור הובאו לידי ביטוי על ידי אחוזי שינוי ביחס לשנת 2006 והם תורגמו לשינוי הניקוד של אותו אינדיקטור.

בלוח הבא מוצג מבנה המדד המשולב הכולל את תחומי החיים עליו האינדקס מושתת והאינדיקטורים השונים כולל משקלם:

תחום	אינדיקטור	משקל האינדיקטור
תחום הבריאות	שיעור נפגעים מתאונות	8%
	שיעור נפגעים מפשיעה	6%
	שיעור נפגעים מהתעללות או אלימות	6%*
	תמותת תינוקות	10%
תחום החינוך	שיעור משקל מתגייסים**	5%
	שיעור משקל מתגייסות**	5%
כישורי חיים ורווחה	שיעור למידה בגיל 17	10%
	אחוז זכאים לבגרות	10%
	שיעור זכאים להיכנס לאוניברסיטה***	9%
	תחולת עוני יחסי	13%
תחום הבריאות	שיעור עבריינות נוער	9%
	ושיעור מתמכרים לסמים****	9%****
סך הכול		100%

* משקל שיעור הנפגעים מפשיעה ומשקל שיעור הנפגעים מהתעללות או אלימות נקבע ל-6% וזאת בשל הקרבה בין השנים. שיעור נפגעים מהתעללות או אלימות הינו התיקים הפליליים שנפתחו עקב פשיעה זו.

** בשל החוסר בנתונים אודות **Body mass index** נעשה שימוש בשיעור משקל מתגייסים ומתגייסות לצה"ל.

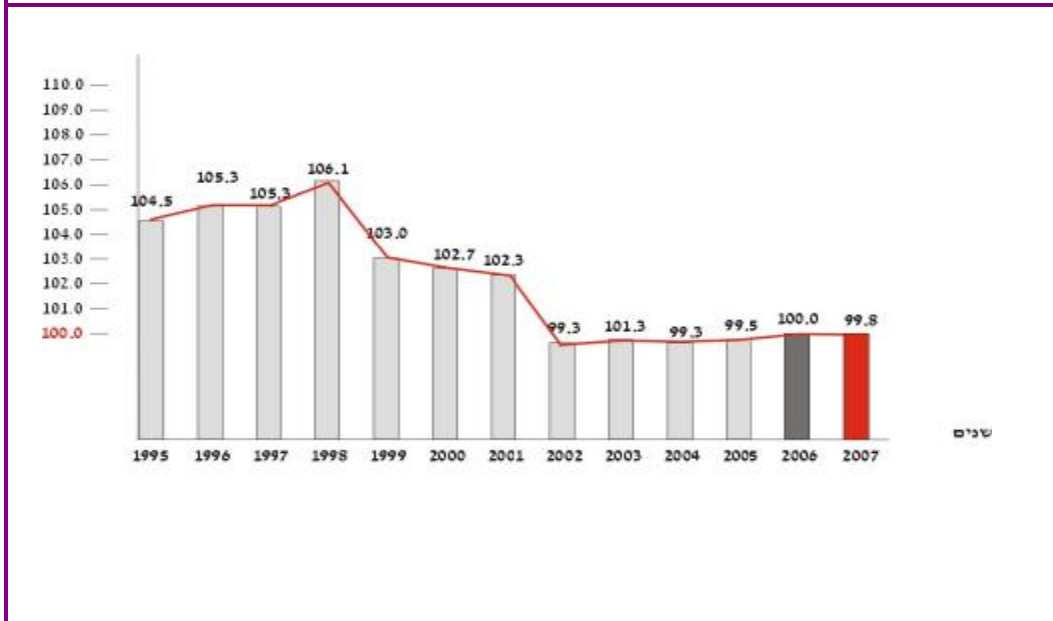
*** מידע היה זמין לשנים 1996, 2000, 2001, 2002, 2003, 2005 ו-2006.

**** מידע היה זמין לשנים 1995, 1998, 2001.

***** משקל שיעור מתמכרים לסמים נקבע ל-9% וזאת בשל הקרבה לשיעור עבריינות נוער.

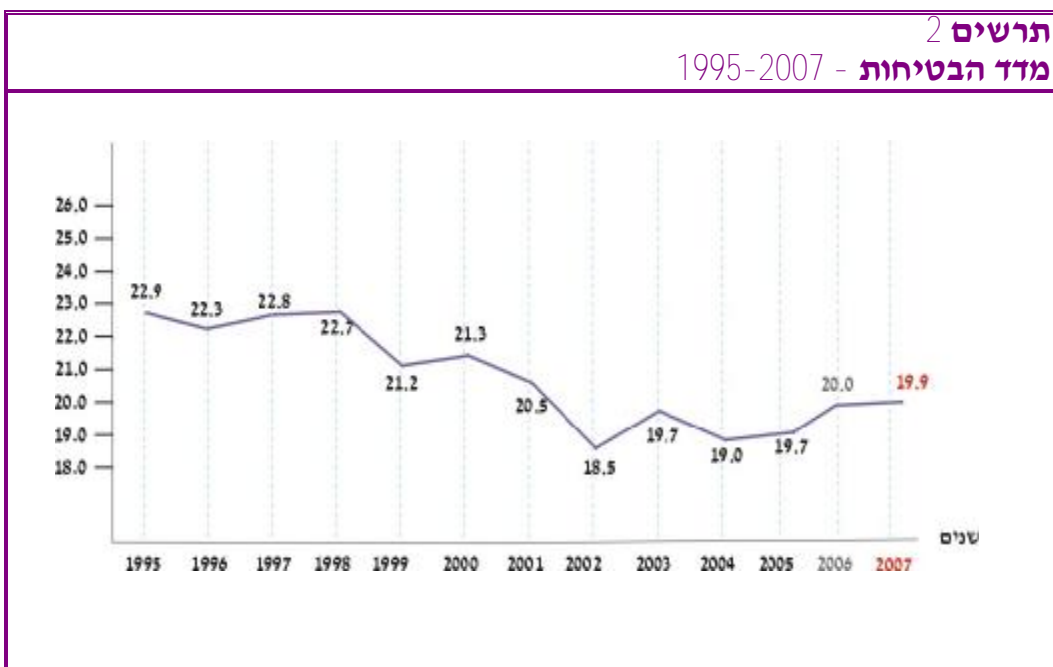
תרשים 1 מציג את תוצאות המדד המשולב לשנים 1995-2007. על-פי הנתונים דלעיל, ניתן לראות כי בין השנים 1995-2007 חלה מגמת ירידה משמעותית ברווחת הילד בישראל. בעוד שבשנת 1995, עמדה ישראל במקום טוב יחסית מבחינת מצבם הכללי של הילדים, הרי שבמהלך העשור האחרון ישנה חרפה ברווחת הילד על-פי האינדיקטורים השונים. כמו כן, ניתן לראות ששנים 2002 ו-2004 קיבלו את הערך הנמוך ביותר (ביחס לשנת 2006) כלומר היו אלו שנים בהן מצבו של הילד בישראל פחות טוב מבין השנים 1995-2007. לעומת זאת, שנת 1998 קיבלה את הערך הגבוה ביותר, דהיינו, שנת 1998 הייתה לשנה בה רווחת הילד חיובית ביותר.

תרשים 1
מדד המשולב לרווחת הילד בישראל - 1995-2007

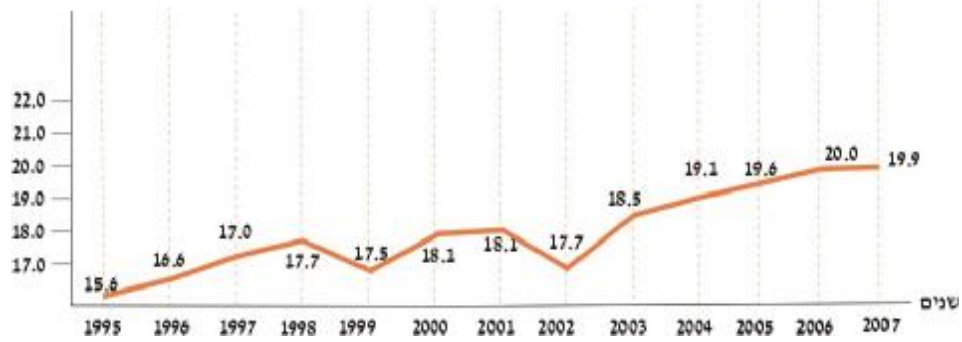


התרשימים הבאים (2, 3, 4, 5) מציגים את התוצאות בכל תחום בנפרד. באופן זה ניתן ללמוד באיזה תחום חלו שינויים משמעותיים, לאורך השנים.

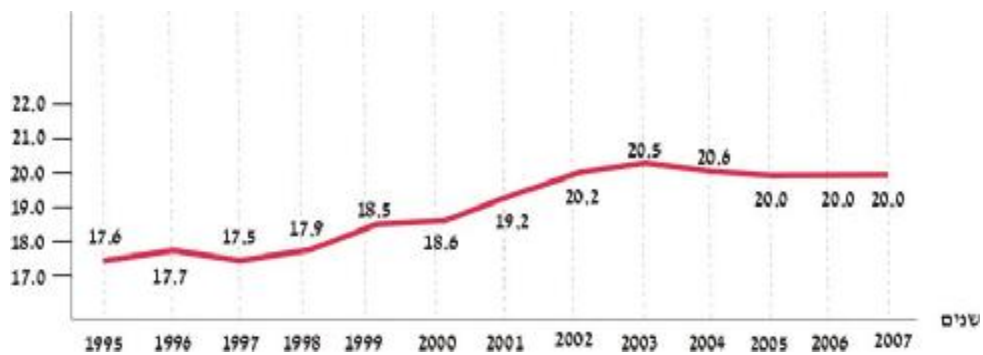
תרשים 2
מדד הבטיחות - 1995-2007



תרשים 3
מדד הבריאות - 1995-2007



תרשים 4
מדד החינוך - 1995-2007





על ידי ניטור תחומי החיים באופן נפרד מתאפשר למצוא הסבר לתופעות העולות במדד המשולב הכללי. תרשימים 2,3,4 ו-5 מציגים כאמור את כל אחד מן התחומים השונים והשינויים שחלו בהם מהלך השנים.

סיכום

המדד המשולב לרווחת הילד בישראל המתואר במסמך זה הינו כלי מדידה וניטור לרווחת הילד בישראל. מדד משולב זה מודד את השינויים שחלו בין השנים ביחס לתנאים בהם חי הילד בישראל בשנת 2006. המדידה בודקת למעשה את המצב באופן כללי ומסכם, אך ניתן לערוך את תוצאות המדד המשולב כך שיתקבלו גם תוצאות לגבי כל אחד מתחומי החיים הבונים את המדד בנפרד. מתוך הנתונים המוצגים בתרשימים השונים עולה תמונת מצב עגומה: במהלך העשור האחרון חלה נסיגה קיצונית ברווחתם של הילדים בתחום הבריאותי, הבטיחותי ויתר המדדים שנבדקו.

עצם הרכבת המדד המשולב מגבירה את המודעות לנתונים הקיימים בידינו. מספר האינדיקטורים, על פיהם נבנה המדד, עשוי בעתיד להתרחב ובנוסף לתריסר האינדיקטורים ניתן לכלול בו אינדיקטורים נוספים. המדד המשולב, המשמש אנשי מקצוע, קובעי מדיניות וחוקרים יכול להתרחב במובן של כמות האינדיקטורים כגון אינדיקטורים מתחום הרווחה הסובייקטיבית, אך דבר זה יתאפשר במידה וזמינות הנתונים תהיה גבוהה יותר.

נקודה זו מדגישה כי רק בעזרת הרחבת בסיס הנתונים, המדד המשולב יוכל לשקף באופן קרוב יותר את המציאות בהם חיים ילדי ישראל. על נתונים אלו לכלול מידע ספציפי לגבי האינדיקטורים השונים על מנת לאמוד את הנתונים המדויקים גם מבחינת פרטנית יותר (לדוגמא, שיעור הילדים מתחת לקו העוני בקרב המגזרים השונים). באופן זה ניתן יהיה לפתח מדד הדומה למדד האמריקאי, שבו נוכל לעדכן את ערכי האינדיקטורים לפי חלוקה פנימית של קבוצות אתניות, גיל ומין על מנת לראות איך ההתפתחות הייתה בקרבם.

חשיבותו של המדד המשולב אינה מוטלת בספק. תוצאותיו עשויים להיות לכלי עזר רב-תועלת עבור אנשי מקצוע העוסקים ברווחת הילד, כמו גם עבור אנשי המחקר ובייחוד, עבור קובעי המדיניות האחראים לקידום רווחתו ושלומו של הילד בישראל. על מנת ליישם את המסקנות, נחוץ להמשיך את שיתוף הפעולה עם גורמים ממשלתיים, בתקווה כי אלו יעודדו את המשך המעקב, המחקר ויישום תוצאותיו בפועל.