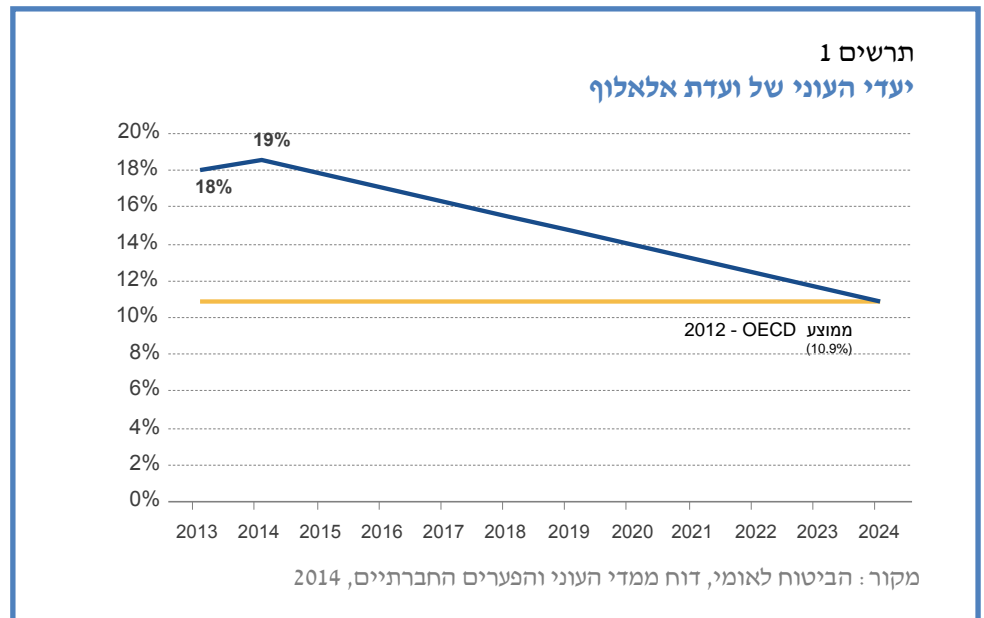


יישום המלצות ועדת אלאוף: תמונת מצב גיוני גל ושביט מדהלה-בריק*

מבוא

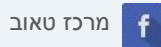
שנתיים לאחר שהוועדה למלחמה בעוני הגישה לממשלה את המלצותיה, תקציר זה בוחן את מצב היישום ההמלצות ומציג בפירוט את השפעת היישום על גובה ההוצאות בתחומים חברתיים שונים

הוועדה למלחמה בעוני בישראל (ועדת אלאוף) הוקמה בנובמבר 2013 ביוזמתו של שר הרווחה והשירותים החברתיים, ח"כ מאיר כהן. הוועדה, בראשותו של ח"כ אלי אלאוף, ביקשה להציג תכנית מקיפה וארוכת טווח להתמודדות עם המצוקה הכלכלית של חלק משמעותי מהאוכלוסייה הישראלית ועם הגידול באי השוויון. הקמת הוועדה הייתה ניסיון יוצא דופן לבחון באופן כולל את בעיית העוני בישראל, להציע יעדים ברורים להתמודדות עם התופעה ולגבש המלצות קונקרטיות להשגתם. ניסיון דומה לא נעשה מאז ראשית שנות השבעים, אז הוקמה ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה והביאה לביסוס מדינת הרווחה בישראל. השינויים שהתרחשו במדינת הרווחה מאז, התרחבות הפערים החברתיים והגידול הרב בתחולת העוני תרמו לתחושה של מקימי הוועדה וראשיה כי נדרשת גישה מרחיקת לכת לשינוי המצב. על כן, יעדי הוועדה למלחמה בעוני היו שאפתניים. היא ביקשה להביא לירידה חדה בתחולת העוני כדי שתגיע לשיעור דומה לממוצע במדינות ה-OECD תוך עשור, דהיינו ירידה משיעור עוני של כחמישית מהמשפחות בישראל לשיעור של כעשירית – צמצום של כ-50 אחוז (תרשים 1).



* פרופ' גיוני גל, חוקר ראשי וראש תכנית הרווחה; שביט מדהלה-בריק, חוקרת; מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. המחברים מודים לפרופ' ורדה סוסקולני, לד"ר אמילי סילברמן, לד"ר חיים פיאלקוף, לגב' איילה מאיר ולמר נתנאל בן פורת על סיועם בכתיבת מסמך זה.

רח' האר"י 15, ירושלים, 9103401
טל': 02-567-1818
info@taubcenter.org.il
taubcenter.org.il





עבודת הוועדה נמשכה כחצי שנה. עיקר הפעילות היה במסגרת המליאה ובוועדות משנה שעסקו בתחומים שונים. במהלך תקופה זו גיבשו 50 חברי הוועדה שורה ארוכה של המלצות, הן ברמה הלאומית והן ברמה המקומית. נושא מרכזי בהמלצות הרחוביות של הוועדה הוא מיצוי זכויות ויצירת מנגנוני הנגשה בתחומי הפעילות השלטונית, כדי להבטיח כי אנשים החיים בעוני יקבלו את השירותים והקצבאות שהם זכאים להם. חברי הוועדה ביקשו להציב את נושא ההתמודדות עם העוני במרכז השיח הציבורי והעשייה השלטונית, ולהצביע על הצורך בהקצאת משאבים רבים יותר לנושא זה. לפיכך, חלק מהמלצות הוועדה התמקדו בהפיכת נושא העוני לנושא מרכזי בפעילות ממשלת ישראל וביצירת מערכת חוצת-משרדים לקידום תכניות להתמודדות עם עוני. ההנחה הייתה שניהול מערכת זו יופקד בידי מטה ייעודי, אשר יוצב באחד ממשרדי הממשלה המרכזיים. ברמה הפרטנית גיבשה הוועדה המלצות ספציפיות בכמה תחומים: ביטחון סוציאלי, שירותי רווחה אישיים, תעסוקה, דיור, חינוך ובריאות.

הוועדה אמדה את העלות השנתית הכוללת של המלצותיה בסכום של 7.4 מיליארד שקלים (חלק קטן מהעלויות התייחס לתכניות קיימות או כאלו שהיו בשלבי תכנון). סכום זה אינו כולל הוצאות חד-פעמיות קטנות להקמת מרכזים למיצוי זכויות, והוצאות שהיו כבר מתוקצבות בעבור הקמת מעונות יום. הוא גם אינו כולל שורה של המלצות אשר נכללו בדוחות של ועדות המשנה אך לא נכנסו להמלצות דוח המליאה. סכום זה גילם גידול של כ-4 אחוזים בסך ההוצאה השנתית על שירותים חברתיים (ביחס ל-2014) ושל כ-0.68 אחוזים מהתמ"ג של שנת 2014. סעיפי ההוצאה הגדולים היו קשורים להפעלה של תכנית "מענק העצמה" לילדים ("חיסכון לכל ילד"), להגדלת קצבת הבטחת ההכנסה ולתמיכה בהשתלבות בשוק העבודה באמצעות מס הכנסה שלילי.

בחלוף יותר משנתיים מאז הוגש דוח הוועדה לשר הרווחה והשירותים החברתיים, תקציר מדיניות זה מבקש לבחון את יישום ההמלצות הלכה למעשה. ראוי לציין כי מעט לאחר הגשת ההמלצות פוזרה הכנסת, דבר שמנע בניית תקציב חדש. חלק מהמלצות הוועדה יושמו בכל זאת בשנת 2015, אולם רק באוגוסט 2015 התקבלה מממשלה החלטה על אימוץ צעדי מדיניות להתמודדות עם עוני, הנשענים על המלצות הוועדה. הממשלה הנוכחית כללה חלק מהמלצות הוועדה בתכניות העבודה שלה, בתקציב ובחוק ההסדרים לשנת 2016, ואף בהצעת התקציב לשנים 2017–2018. התקציר מתמקד בהוצאה התקציבית, ובוחר את הנתונים שבספרי התקציב ובהצעת תקציב המדינה לשנת 2016 (לכן הצעות שאינן כרוכות בהוצאה תקציבית ישירה לא נבחנו כאן).

בתקציר זה ייסקר יישום ההמלצות העיקריות שנכללו בדוח הוועדה.¹ במבט כללי, כמחצית מההמלצות יושמו באופן חלקי או מלא. המלצות משמעותיות אחדות, כגון פתיחת תכנית "חיסכון לכל ילד", אמורות להגיע לכדי מימוש בתחילת שנת 2017. ראוי לציין כי המלצה מרכזית של הוועדה – ריכוז הפעולות להתמודדות עם עוני בידי גוף מרכזי, אשר יוקם באחד ממשרדי הממשלה המרכזיים – טרם יושמה, וקיים ספק רב לגבי יישומה בעתיד הקרוב. עם זאת, בזכות הוועדה חדר נושא מיצוי הזכויות ביתר עוז לשיח הממשלתי, והצורך לטפל במצוקתם של אנשים החיים בעוני זוכה ליתר תשומת לב במשרד העבודה והרווחה.

¹ נוסף למקורות המופיעים בגוף הטקסט, המידע המובא בסקירה נמסר למחברים בתכתובת אישית עם פרופ' ורדה סוסקולני (ראש ועדת משנה בנושא בריאות).

רווחה וביטחון סוציאלי

המלצות שיושמו (באופן חלקי או מלא)

- **בניית מערך מיצוי זכויות והרחבת הטיפול אצל עובדים סוציאליים משפחתיים (צמצום מספר המשפחות המטופלות אצל כל עובד סוציאלי):** נוספו 150 תקנים לעובדים סוציאליים משפחתיים.
- **הנהגת "תכניות התערבות" – תכניות רב-ממדיות למשפחות החיות בעוני, המיועדות לשיפור בתחומים כמו התנהלות כלכלית ותעסוקה:** חל גידול בסעיפי ההוצאה התקציבית הקשורים לנושא בשנת 2015 ובהצעת התקציב של שנת 2016.
- **הגדלת קצבת השלמת הכנסה בזקנה:** החל בינואר 2016 הורחבה הקצבה בסכום שנע בין 130 ל-175 שקלים ליחיד, ובין 510 ל-540 שקלים לזוג. לפי הצעת התקציב לשנים הבאות, הורחבה נוספת צפויה גם בשנת 2017 (הגדלת ההוצאה ב-350 מיליון שקלים) ובשנת 2018 (200 מיליון שקלים).
- **הרחבת תקציב פרטני גמיש:** חל גידול בסך סעיפי התקציב המיועדים לסיוע למשפחות במצוקה בקהילה (במסגרת תכנית "נושמים לרווחה") ולטיפול בקשישים הן בשנת 2015 והן בהצעת התקציב של שנת 2016.

המלצות בתהליכי יישום

- מציאת פתרונות להסדרת חובות בקרב אנשים החיים בעוני.
- מענק העצמה ("יחיסכון לכל ילד"): מתוכנן להתחיל בינואר 2017.

המלצות שלא יושמו

- הגדלת קצבת הבטחת ההכנסה עד לרמה של שני שלישים מהכנסת קו העוני (המוגדרת כמחצית מההכנסה החציונית הפנויה למשק בית).

כלכלה ותעסוקה

המלצות שיושמו (באופן חלקי או מלא)

- **הרחבת מענק העבודה (מס הכנסה שלילי), במיוחד להורים יחידנים המשתכרים שכר נמוך:** אושרה הצעת חוק המרחיבה את הזכאות למענק עבור משפחות חד-הוריות, בעלי מוגבלויות וציבור העצמאים. השינוי צפוי להרחיב את מספר הזכאים בכ-55,000 איש ועלותו כ-130 מיליון שקלים.
- **הרחבת מערך ההכשרות המקצועיות:** היקף המשתתפים בהכשרות גדל בשנה האחרונה בכ-20 אחוז (משרד הכלכלה, 2016). בהתאם, חל גידול בסעיפי ההוצאה התקציבית הקשורים לתחום בשנת 2015 וגידול משמעותי עוד יותר בהצעת התקציב לשנת 2016.
- **הרחבת היצע מעונות היום בסבסוד ציבורי לילדי עובדים:** חל גידול של 6 אחוזים בסעיפי ההוצאה הקשורים לתחום בתקציב לשנת 2015, ושל כ-30 אחוז בהצעת התקציב לשנת 2016.
- **יישום תכניות תעסוקה לאוכלוסיות החוות קשיים בהשתלבות בשוק העבודה ולאנשים עם מוגבלויות:** חל גידול בסעיפי ההוצאה הקשורים בתחום בתקציב 2015, וגידול משמעותי ביותר בהצעת התקציב לשנת 2016 – פי שניים ביחס להוצאה ב-2014.

המלצות שלא יושמו

- הקטנת מספר העובדים הזרים.
- שינוי במבנה קרנות הפנסיה למניעת הידרדרות לעוני בקרב גמלאים.



דיוור

תחום הדיוור זוהה בוועדה כמוקד מרכזי של התמודדות עם עוני. לאור זאת, רבות מהמלצותיה בנושא עסקו בדיוור ובהוצאות שיסייעו לאוכלוסיות פגיעות למצוא דיוור הולם.

המלצות שיושמו (באופן חלקי או מלא)

- **הגדלת סכום הסיוע בשכר דירה:** סכום הסיוע בשכר דירה לזכאים הוגדל בכ-900-600 שקלים לחודש. בהתאם לכך, חל גידול בסך סעיפי ההוצאה הקשורים לסיוע בשכר דירה בתקציב של 2015 ובהצעת התקציב לשנת 2016.
- **סיוע בדיוור ארוך טווח²:** חל גידול בסך סעיפי ההוצאה הקשורים לתחום בתקציב של 2015, אך לא בהצעת התקציב של 2016.
- **הגדלת מלאי הדירות בדיוור הציבורי:** עד אוגוסט 2016 נרכשו 806 יחידות דיוור למלאי הדיוור הציבורי, ונחתם הסכם עם הסוכנות היהודית לבניית 2,650 דירות לגיל הזהב (משרד הבינוי והשיכון, 2016). בהתאם, בסעיפי ההוצאה הקשורים לנושא חל גידול בתקציב לשנת 2015, וגידול משמעותי בהצעת התקציב של 2016.
- **הגדלת תקציב האחזקה לדיוור ציבורי:** חלה עלייה קלה בתקציב לסעיף בשנת 2015 ובהצעת התקציב של שנת 2016.

המלצות שלא יושמו

- הרחבת מעגלי הזכאות לסיוע בשכר דירה.
- יצירת מדרג הכנסות לרמות סיוע בשכר דירה.
- סיוע לקשישים שמשפחותיהם תומכות בהם.

בריאות

המלצות שיושמו (באופן חלקי או מלא)

- **סבסוד ציבורי לטיפול שיניים לקשישים מעל גיל 75 המקבלים השלמת הכנסה:** החלה עבודת מטה בשיתוף המשרד לשוויון חברתי.
- **החזרת שירותי בריאות התלמיד לידי משרד הבריאות:** שירותי בריאות התלמיד הוחזרו לאחריות משרד הבריאות במחוז דרום. במחוז צפון יוחזרו השירותים מינואר 2017, ובשאר המחוזות נחתם הסכם עם חברת נטליי להספקת שירותי בריאות לארבע שנים נוספות. לצד זאת, לא יושמה ההמלצה לשיפור היחס למשרת אחות לכל 1,500 תלמידים.
- **מימון ציבורי לטיפול שיניים לילדים עד גיל 14, ובשנים לאחר מכן עד גיל 18:** החל מינואר 2016 ממומנים טיפולים לילדים עד גיל 14, והתכנון הוא להרחיב את המימון לעוד שנתון מדי שנה.

המלצות בתהליכי בדיקה

- הקמת מרכזי קידום בריאות ומניעה לקשישים: תיבחן כחלק מהיערכות מערכת הבריאות להזדקנות האוכלוסייה (לצד צעדים כמו הרפורמה במימון טיפול סיעודי הרחבת המערך לטיפול בבית).
- הקמת מרכזי מידע בבתי חולים.
- הפחתת השתתפויות עצמיות בתרופות ובשירותים רפואיים.

המלצות שלא יושמו

- מימון נסיעות לטיפולים רפואיים לאנשים החיים בעוני.

² התכנית לדיוור ארוך טווח היא תכנית סיוע משלימה לדיוור הציבורי, הכוללת סיוע בשכר דירה מוגדל למשך 10 שנים למימוש בדירות שאינן בבעלות המדינה.

סך תוספת הוצאה בסעיפי התקציב הקשורים להמלצות הוועדה היא כ-434 מיליון שקלים בשנת 2015, וכ-1.9 מיליארד בשנת 2016 – לעומת הסכום שהמליצה הוועדה להקצות ליישום ההמלצות, העומד על 7.4 מיליארד שקלים בשנה

חינוך

המלצות שיושמו

- העמקת התקצוב הדיפרנציאלי: כ-100 מיליון שקלים בשנה נוספו לתקציב לצורך תגבור שעות הלימוד בבתי ספר חלשים מבחינה חברתית-כלכלית.

המלצות שלא יושמו

- הקמה ותפעול של מרכזים לגיל הרך.

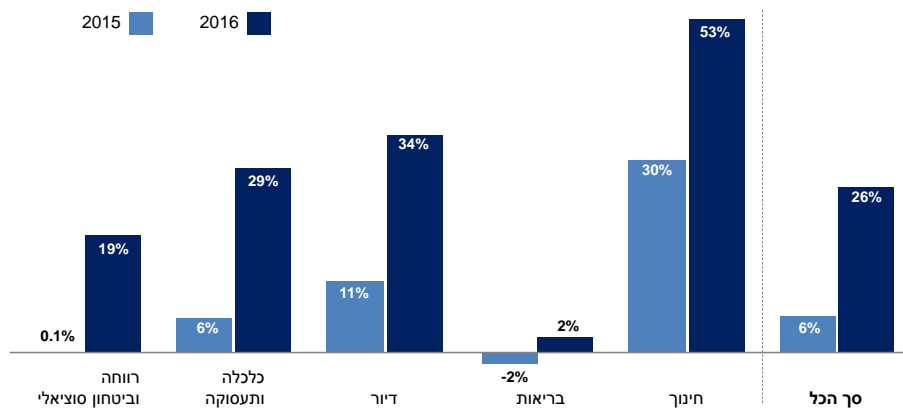
ההוצאות על יישום המלצות הוועדה

תרשים 2 מראה את ההוצאה התקציבית הכוללת על יישום המלצות הוועדה למלחמה בעוני, לפי תחומי הוצאה עיקריים ולפי שנת הוצאה. סכומי ההוצאה בשנת 2014 מתייחסים לסעיפי הוצאה שהיו קיימים כבר בעת הגשת המלצות הוועדה, והוועדה הציעה להגדילם. ההוצאה בשנת 2015 מתבססת על נתוני ביצוע של אותם סעיפים קיימים או על סעיפים חדשים שהונהגו בעקבות הוועדה. הנתונים לשנת 2016 מתייחסים להצעת התקציב, אך אין עדיין נתוני ביצוע סופיים. סך תוספת ההוצאה בסעיפי התקציב הקשורים להמלצות הוועדה היא כ-434 מיליון שקלים בשנת 2015, וכ-1.9 מיליארד בשנת 2016 – תוספת של 6 אחוזים 261 אחוזים, בהתאמה, ביחס לתוספת ההוצאה שהומלצה בוועדה.

תרשים 2

תוספת ההוצאה עבור הסעיפים שנכללו בהמלצות הוועדה למלחמה בעוני

שיעור התוספת לתקציב ביחס להמלצת הוועדה*



תוספת ההוצאה במיליוני שקלים						
המלצות הוועדה (תוספת שנתית)						
2,470	2,470	1,544	503	410	7,396	תוספת שנתית
2	141	176	-9	125	434	*תוספת בפועל 2015
458	721	529	12	216	1,937	*תוספת בפועל 2016

* התוספת לסעיפי תקציב הביצוע ב-2015 ובהצעת התקציב ל-2016, ביחס לתקציב הביצוע ב-2014

מקור: גיוני גל ושביט מדהלה-בריק, מרכז טאוב

נתונים: המוסד לביטוח לאומי, משרד האוצר, דוח הוועדה למלחמה בעוני (2014)



סיכום

ממצאי הבדיקה מלמדים כי לוועדת אלאוף הייתה השפעה על המדיניות החברתית בישראל. מבחינה עקרונית הצליחה הוועדה להעלות את נושא העוני לסדר היום הציבורי, חיזקה את המעורבות הממלכתית במימון זכויות ותרמה לפיתוח מערכות חדשות להתמודדות עם הבעיה. מבחינה מעשית הביאה הוועדה לשינויים בתחומי מדיניות שונים אשר יש בכוחם לתרום להתמודדות עם עוני, אם בטווח המיידי ואם בטווח הארוך. הפעולות שנקטו בעקבות הוועדה כללו הרחבת תכניות שונות, כגון קצבאות השלמת הכנסה לקשישים ומענק עבודה לאימהות חד-הוריות, ואימוץ תכניות חדשות שהציעה הוועדה, דוגמת תכנית "חיסכון לכל ילדי" (שאמורה להיות מיושמת בינואר 2017). זאת ועוד, לאחר עיכובים ביישום ההמלצות (שנבעו בין היתר מחילופי שלטון), ניכר כי מגמה זו אמורה להתרחב בשנים הקרובות.

עם זאת, ספק רב אם הצעדים שנקטו עד כה (לצד הצעדים המתוכננים) יספיקו כדי להשיג את יעדי הוועדה, ובעיקר את המרכזי שבהם: ירידה משמעותית בתחולת העוני בחברה הישראלית. הספק נובע בחלקו מכך שהממשלה לא הקימה מטה לטיפול בעוני, ובכך מקשה על פעולה מתואמת בין-משרדית למלחמה בתופעה. יתרה מכך, תוספת ההוצאה הממשלתית בפועל על התמודדות עם עוני עד עתה עומדת על 1.9 מיליארד שקלים (השינוי בתקציב לשנת 2016 לעומת התקציב ל-2014) – סכום רחוק מאוד מתוספת ההוצאה המומלצת של ועדת אלאוף, העומדת על 7.4 מיליארד שקלים. הפער נובע מכך שהממשלה לא יישמה חלק מההמלצות המרכזיות של הוועדה, דוגמת הגדלת סכומי הבטחת הכנסה, והקצתה משאבים מועטים מדי לתכניות כגון מענק עבודה, הכשרות מקצועיות ורכישת דירות חדשות לדיור הציבורי.

המלצות ועדת אלאוף עשויות לתרום תרומה משמעותית להתמודדות עם תופעת העוני בישראל, אולם היישום החלקי של ההמלצות עד כה מעמיד בספק את הנכונות הממשלתית להחשיב כיעד מדיניות מרכזי את הצמצום הממשי בהיקפו של העוני בישראל ואת הקלת מצוקתם של אנשים החיים בעוני.



מקורות

- הוועדה למלחמה בעוני בישראל (2014), **דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, חלק 1: דוח המליאה**. המוסד לביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי, תקופות שונות.
- משרד האוצר (2014), **דוחות ביצוע התקציב לשנים 2015–2014**, אגף התקציבים.
- משרד האוצר (2016), **הצעת התקציב לשנת 2016**, אגף התקציבים.
- משרד הבינוי והשיכון (2016), **תמונת המצב** (מצגת שהוצגה בפני וועדת העבודה, הרווחה והבריאות).
- משרד הבריאות (2016), **פעילות משרד הבריאות בנושא עוני** (מצגת שהוצגה בפני וועדת העבודה, הרווחה והבריאות).
- משרד הכלכלה והתעשייה (2016), **יישום המלצות הוועדה למלחמה בעוני בישראל** (מצגת שהוצגה בפני וועדת העבודה, הרווחה והבריאות).
- משרד הרווחה (2016), **מדיניות משרד הרווחה לטיפול בעוני** (מצגת שהוצגה בפני וועדת העבודה, הרווחה והבריאות).



מרכז טאוב מעמיד בפני מקבלי ההחלטות המובילים בארץ ובפני הציבור הרחב תמונה כוללת, המשלבת בין ממדים חברתיים וכלכליים. הצוות המקצועי של המרכז והצוותים הבין-תחומיים, הכוללים חוקרים בולטים בתחומם באקדמיה ומומחים מובילים בתחומי המדיניות, עורכים מחקרים ומעלים חלופות למדיניות בנושאים החברתיים-כלכליים המרכזיים העומדים על סדר היום במדינה. המרכז מציג ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך והערכות של חלופות למדיניות בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות על ידי כתבות בתקשורת, תכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובח"ל.

מרכז טאוב נוסד ב-1982 ביוזמתם של הרברט מ' סינגר, הנרי טאוב וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיחה שהוקמה על-ידי קרן הנרי ומרלין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'ין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוך, קרן משפחת מילטון א' ורזלין ז' וולף וארגון הג'וינט האמריקאי.

מרכז טאוב מתקיים בעזרתם של התומכים בפעילותו. לקבלת מידע נוסף ולתרומה, אנא צרו קשר:

רח' האר"י 15, ירושלים, 9103401

טל': 02-567-1818

info@taubcenter.org.il

taubcenter.org.il

מרכז טאוב 

TaubIsraelStudy 