

ההוצאה הציבורית על רווחה

גיוני גל ושביט מדהלה-בריק*

תקציר

פרק זה סוקר את המגמות בתקציב המוקצה לשירותי הרווחה מאז תחילת שנות האלפיים, בדגש על השנה האחרונה. בשנה זו בעיות הדיור ויוקר המחיה ניצבו במרכז השיח הפוליטי והציבורי, והוועדה למלחמה בעוני שהוקמה ביוזמת הממשלה מסרה את המלצותיה, שכללו הצעות להרחבה ניכרת של מערך השירותים החברתיים. למרות זאת, נתוני ההוצאה החברתית בתחומי הביטחון הסוציאלי והרווחה החברתית אינם מעידים על שינוי כיוון במדיניות בתחומים הללו בשנה החולפת. יתר על כן, בחלק משמעותי מהמערכות העוסקות בתחומים אלו נמשכה ירידה בהוצאה בפועל, או התייצבות על רמת הוצאה נמוכה לעומת שנים קודמות. דוגמאות בולטות לכך הן ההוצאה על קצבאות ילדים והבטחת הכנסה וההוצאה של משרד השיכון. לעומת זאת, חל גידול מתמשך בהוצאה על ביטחונם הסוציאלי של קשישים ושל אנשים בעלי מוגבלויות, כמו גם בהוצאה של משרד הרווחה והשירותים החברתיים על משקי בית שבטיפולו ובסכום המוקדש לסיוע לניצולי שואה.

* פרופ' גיוני גל, חוקר בכיר וראש תכנית מדיניות הרווחה במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש ברוואלד באוניברסיטה העברית בירושלים; שביט מדהלה-בריק, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

מבוא

ההוצאה על רווחה מיועדת לאפשר ביטחון סוציאלי לכלל תושבי המדינה, כמו גם לדאוג ששירותים חברתיים מגוונים יהיו נגישים לאוכלוסיות מודרות ופגיעות. פרק זה יסקור את מגמות ההוצאה הממשלתית בתחום בשנים 2014–2000, כביטוי למדיניות הממשלה בנושא בשנים אלו.

בחלק הראשון של הפרק תיבחן ההוצאה על רווחה במבט כולל. לאחר מכן תיבדק ההוצאה בחלוקה לשני מרכיבים: תכניות ביטחון סוציאלי ושירותי רווחה חברתית. סעיף 2 יעסוק במערכת הביטחון הסוציאלי, הכוללת שורה ארוכה של תכניות שתכליתן לספק רשת הגנה במקרים של היעדר (או התמעטות) הכנסה מעבודה, או בשל הוצאות נוספות הנובעות ממגוון נסיבות. תכניות הביטחון הסוציאלי מעניקות בעיקר קצבאות.

סעיף 3 יתמקד בתכניות רווחה חברתית, המבקשות לקדם יעדים חברתיים – כגון טיפול בעולים ובמי שסובלים ממוגבלות פיזית או נפשית – באמצעות מערך של שירותים חברתיים שמספקים המדינה, רשויות מקומיות או גורמי חוץ במימון או בפיקוח המדינה.

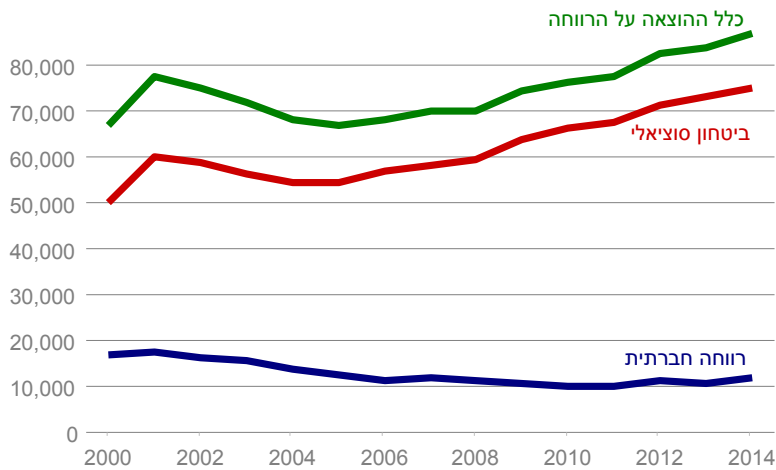
הגדרות ונתונים

- **סך ההוצאה הממשלתית:** ביצוע תקציב המדינה (רגיל + פיתוח) במונחי הוצאה נטו, מס הבראות ותשלומי הביטוח הלאומי לקצבאות (בקיצוץ ההעברות לביטוח לאומי בתקציב).
- **ההוצאה הממשלתית מתקציב המדינה:** נתוני תקציב הביצוע במונחי הוצאה נטו, כלומר, סך ההוצאה לאחר ההפחתה המיועדת מגורמי חוץ.

1. ההוצאה הכוללת על רווחה

ההוצאה על כלל מרכיבי הרווחה השונים עמדה בשנת 2014 על כ-86 מיליארד שקלים (במחירי 2011, תרשים 1). סכום זה הוא כמחצית מההוצאה הממשלתית על שירותים חברתיים, דהיינו סך ההוצאה הממשלתית בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה יחד. הסכום אמנם נמצא במגמת גידול מאז אמצע העשור הקודם, אולם הדבר נובע בעיקר מגידול בהוצאה על קצבאות המיועדות לאוכלוסיית הקשישים במסגרת תכניות הביטחון הסוציאלי. לעומת זאת, ההוצאה על רווחה חברתית ירדה מעט במהלך התקופה הנבדקת.

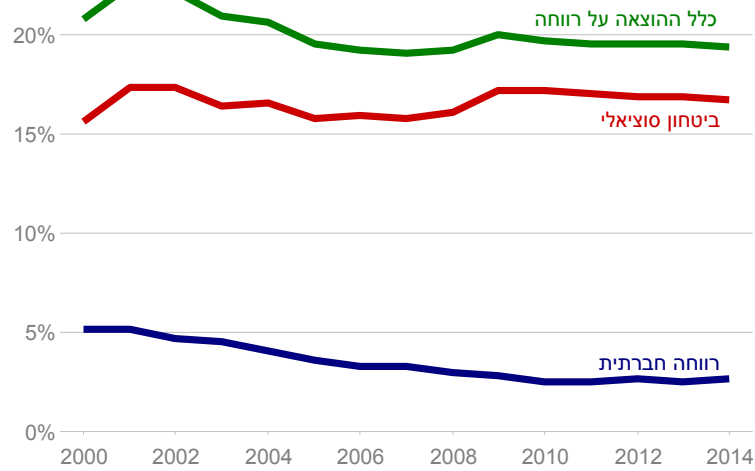
תרשים 1
ההוצאה על רווחה, 2000–2014
במיליוני שקלים, מחירי 2011



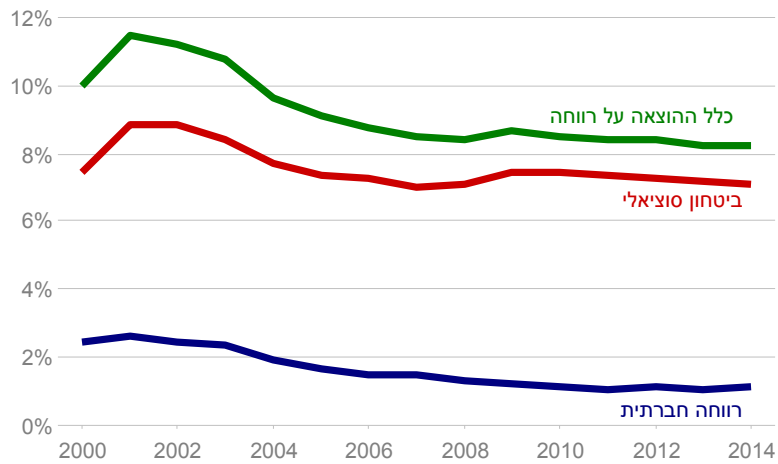
מקור: גיוני גל ושביט מדהלה-בריק, מרכז טאוב
נתונים: משרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי

בניגוד לגידול במונחים שקליים, כאשר בוחנים את שיעור ההוצאה על רווחה מסך ההוצאה הממשלתית (תרשים 2) ומסך התמי"ג (תרשים 3), מתגלה מגמה של יציבות בשנים האחרונות, אולם ההוצאה התייצבה על שיעור נמוך שהתקבע באמצע העשור הראשון של שנות האלפיים.

תרשים 2
ההוצאה על רווחה כאחוז מסך ההוצאה הממשלתית, 2000–2014



תרשים 3
ההוצאה על רווחה כאחוז מהתמ"ג, 2000–2014



מקור (לשני התרשימים): גיוני גל ושביט מדהלה-בריק, מרכז טאוב נתונים (לשני התרשימים): משרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי, הלמ"ס

כפי שעולה בבירור מהתרשימים הקודמים, יש הבדל ניכר בין גובה ההוצאה בעבור תכניות ביטחון סוציאלי ובין גובה הסכום המוקדש לרווחה חברתית, כמו גם במגמות שאפיינו את שני התחומים. מעל 80 אחוז מסך ההוצאה על רווחה מוקדשת לתכניות ביטחון סוציאלי, והמגמה בהוצאה זו היא גידול ויציבות מאז שנת 2005. כפי שיודגם בהמשך, תהליך זה מושפע משינויים דמוגרפיים (בעיקר הזדקנות האוכלוסייה) והרחבת ההוצאה על אוכלוסיות יעד ספציפיות. לעומת זאת, חלקה של ההוצאה על רווחה חברתית נותר נמוך, רק כ-20 אחוז מסך ההוצאה על רווחה, ואף ירד מעט לאורך השנים.

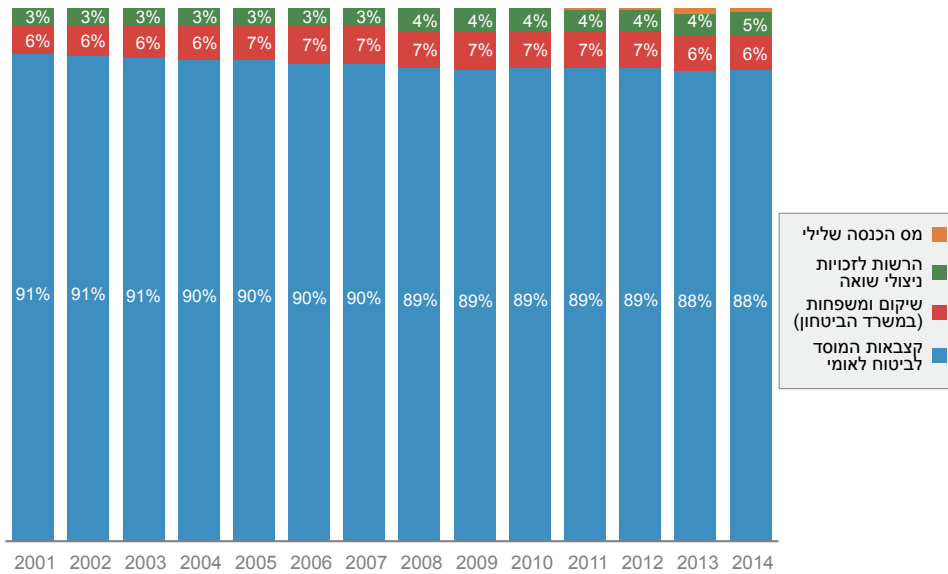
2. ההוצאה על ביטחון סוציאלי

ההוצאה על ביטחון סוציאלי היא סעיף ההוצאה הגדול ביותר בהוצאה על שירותים חברתיים בישראל (ההוצאה הממשלתית בתחומי הרווחה, החינוך והבריאות) – 43 אחוז. מקורה של הוצאה זו הוא תקציב המדינה ודמי הביטוח הלאומי הנגבים מעובדים וממעסיקים. ההוצאה הציבורית על ביטחון סוציאלי כוללת את תשלומי המוסד לביטוח לאומי בעבור קצבאות בענפים הבאים (לפי גודל ההוצאה): זקנה ושאיירים (קצבה לאלמנים או יתומים), נכות כללית, אימהות (קצבת לידה ומענק לידה), סיעוד, ילדים, נפגעי עבודה, אבטלה, הבטחת הכנסה ומזונות, נפגעי איבה ואסירי ציון. נוסף על כך, ההוצאה כוללת את הוצאות הרשות לזכויות ניצולי השואה (המשתייכת למשרד האוצר), ואת הוצאות משרד הביטחון בעבור שיקום נכי צה"ל ותשלומים למשפחות שכולות.

כפי שניתן לראות בתרשים 4, חלק הארי של ההוצאה על ביטחון סוציאלי מתמקד בקצבאות המוסד לביטוח לאומי: כ-90 אחוז מסך ההוצאה. הקצבאות הללו, הן האוניברסליות והן אלו המיועדות לבעלי הכנסה נמוכה בלבד, מגיעות לשיעור גדול מאוד מהאוכלוסייה בישראל, ואין כמעט אדם שאינו זכאי לקצבאות כאלו או אחרות במהלך שנות חייו.

לעומת זאת, שני תחומי הוצאה נוספים הכלולים בתחום הביטחון הסוציאלי – קצבאות לנפגעי מלחמות (נכי צה"ל ומשפחות שכולות) וקצבאות לניצולי השואה – מתמקדות באוכלוסיות יעד שפגיעתן קשורה בנסיבות ספציפיות. בהתאמה, חלקן בהוצאה קטן למדי. תחום נוסף הנכלל בהוצאה זו הוא ההוצאה לתשלומי מס הכנסה שלילי ("מענק עבודה"), אשר מונהג החל משנת 2008. הוצאה זו אמנם גדלה עם השנים, אך עדיין נותרה קטנה למדי, ועמדה בשנת 2014 על כ-600 מיליון שקלים – כאחוז מסך ההוצאה לתחומי הביטחון הסוציאלי.

תרשים 4
התפלגות ההוצאה על ביטחון סוציאלי, 2001–2014
 לפי תחומים

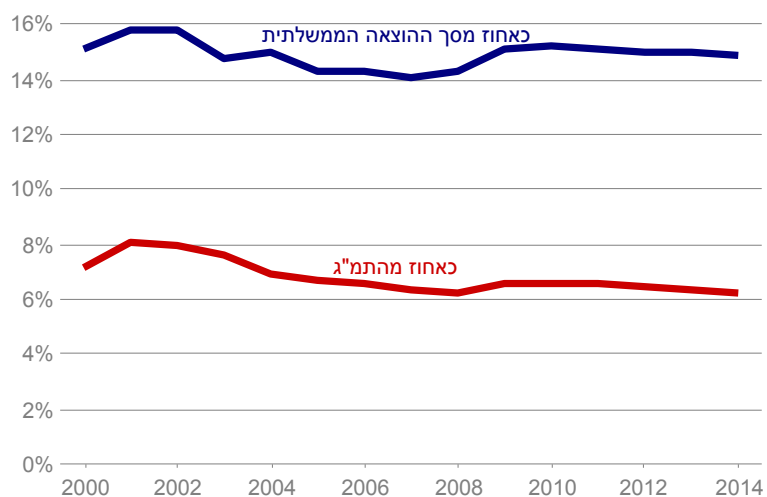


מקור: גיוני גל ושביט מדהלה-בריק, מרכז טאוב
 נתונים: משרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי

קצבאות הביטוח הלאומי

כפי שניתן לראות בתרשים 5, ההוצאה על קצבאות שמשלם המוסד לביטוח לאומי עומדת על כ-6 אחוזים מהתמ"ג וכ-15 אחוז מסך ההוצאה הממשלתית בשנת 2014. בחינת מגמת ההוצאה מצביעה על יציבות במהלך העשור האחרון, אולם ביחס לתחילת שנות האלפיים מדובר ברמת הוצאה נמוכה יחסית. ירידה זו מבטאת בעיקרה קיצוץ חד בחלק מקצבאות הביטוח הלאומי בראשית שנות האלפיים, ושינוי של מנגנוני עדכון ערך הקצבאות.

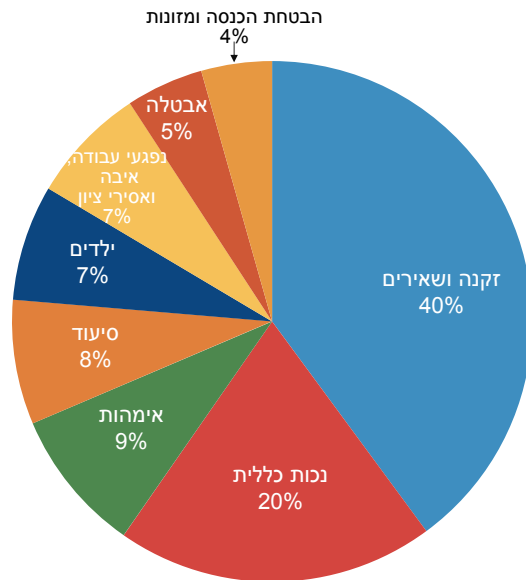
תרשים 5
קצבאות המוסד לביטוח לאומי, 2000–2014
 כאחוז מהתמ"ג ומסך ההוצאה הממשלתית



מקור: גיוני גל ושביט מדהלה-בריק, מרכז טאוב
 נתונים: משרד האוצר, הלמ"ס

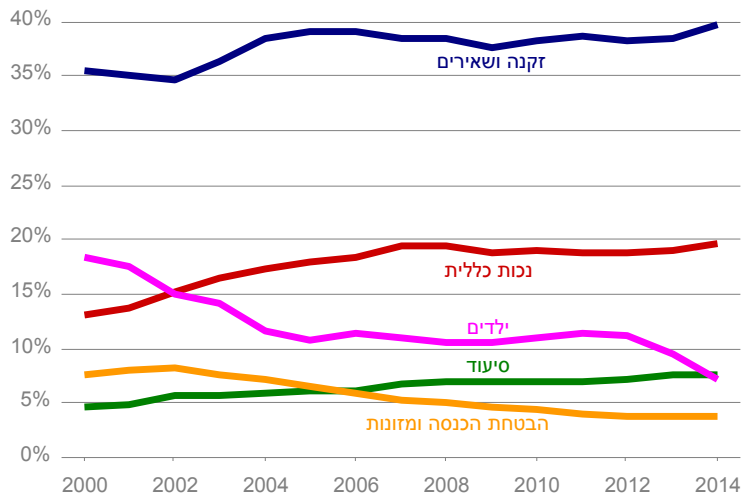
אולם היציבות הנשקפת ממבט כללי על ההוצאה לקצבאות המוסד לביטוח לאומי מסתירה מגמות שונות בסוגי הקצבאות. בדומה לכל מדינות הרווחה, קצבאות המיועדות לקשישים – קצבאות זקנה ושאיירים ומימון טיפול סיעודי – הן הנתח הגדול ביותר בהוצאה: 48 אחוז מסך ההוצאה על קצבאות של המוסד לביטוח לאומי בשנת 2014 (תרשים 6). זאת ועוד, קיימת מגמת גידול ברורה בחלק ההוצאה המוקדש לאוכלוסייה זו, כפי שמראה תרשים 7. גידול זה משקף מגמות דמוגרפיות של הזדקנות האוכלוסייה: מספר מקבלי קצבאות זקנה ושאיירים גדל מ-657,000 בשנת 2000 לכדי 868,000 בשנת 2014 (גידול של 32 אחוז), ואילו מספרם של מקבלי קצבת סיעוד גדל בתקופה זו מ-96,000 ל-159,000 (גידול של 66 אחוז) (תרשים 8).

תרשים 6
התפלגות קצבאות המוסד לביטוח לאומי, 2014



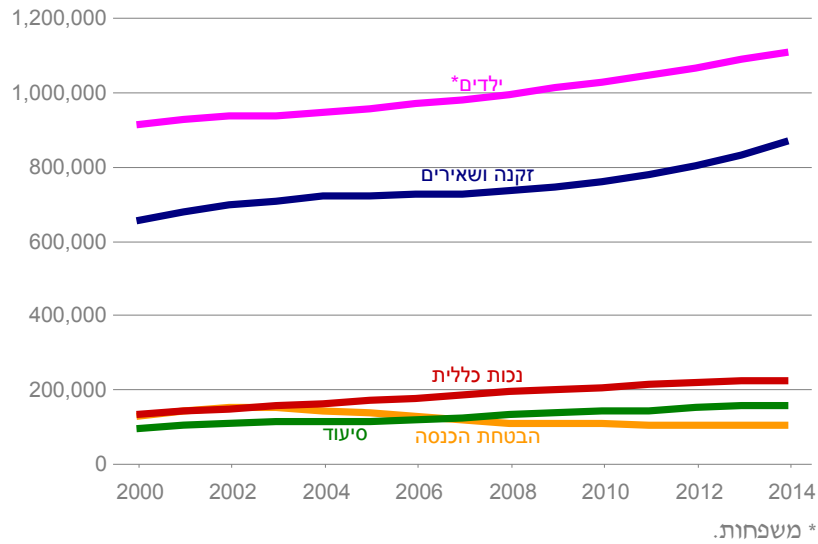
תרשים 7
קצבאות המוסד לביטוח לאומי, 2000–2014

לפי סוג הקצבה, כאחוז מסך תשלומי הקצבאות



מקור (לשני התרשימים): גיוני גל ושבית מדהלה-בריק, מרכז טאוב נתונים (לשני התרשימים): המוסד לביטוח לאומי

תרשים 8
מספר מקבלי קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי, 2000–2014
 לפי סוג הקצבה



מקור: גיוני גל ושביט מדהלה-בריק, מרכז טאוב
 נתונים: המוסד לביטוח לאומי

במקביל לגידול במספר מקבלי הקצבאות המיועדות לקשישים, חל גידול של כמה מאות שקלים בגובה הקצבה הממוצעת המשולמת לזכאים (תרשים 9).

תמונה דומה משתקפת גם בקצבאות נכות כללית, שבהן חל גידול משמעותי הן במספר מקבלי הקצבה (עלייה של 67 אחוז בין השנים 2000 ל-2014) והן ברמת הקצבה הממוצעת.

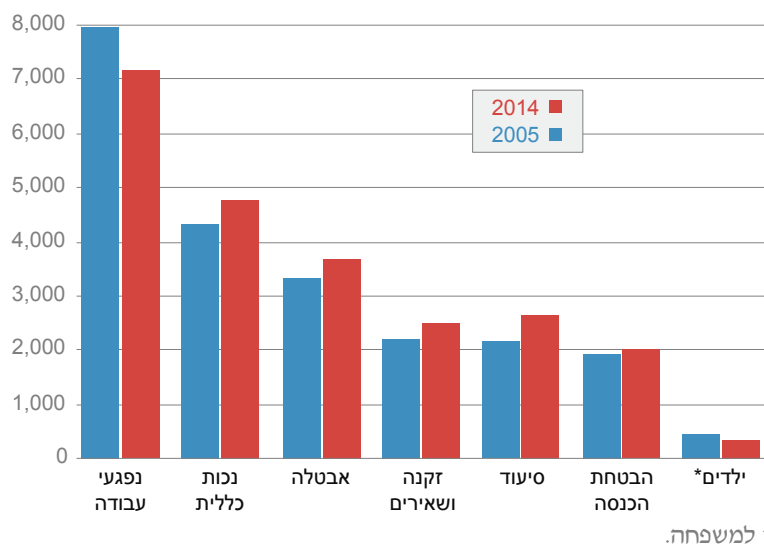
לעומת זאת, בחינת תחומי פעילות אחרים של המוסד לביטוח לאומי מצביעה על מגמה הפוכה: ירידה במספר מקבלי הקצבה או בגובה הקצבה המשולמת. דוגמה בולטת לצמצום מספר המקבלים היא תכנית הבטחת הכנסה, המהווה רשת ביטחון אחרונה לחסרי (או מעוטלי) הכנסה. עקב שינויים בתנאי הזכאות לתכנית זו, במקביל לגידול בשיעור התעסוקה, חלה ירידה חדה במספר מקבלי הבטחת הכנסה: משיא של 158,000 משפחות בשנת 2003 לכדי 103,000 משפחות בשנת 2014.

במקרה של קצבאות הילדים חל גידול ניכר במספר המשפחות הזכאיות לאורך זמן, עקב הגידול הטבעי באוכלוסייה, אולם חלה ירידה חדה בערך הקצבה. לעתים הירידה הגיעה עד לכדי מחצית מן הסכום המוענק למשפחה, במיוחד במקרה של משפחות מרובות ילדים.

תרשים 9

גובה קצבאות הביטוח הלאומי, 2005 ו-2014

הקצבה החודשית הממוצעת למקבל קצבה, בשקלים של 2011



* למשפחה.

מקור: גיוני גל ושביט מדהלה-בריק, מרכז טאוב נתונים: המוסד לביטוח לאומי

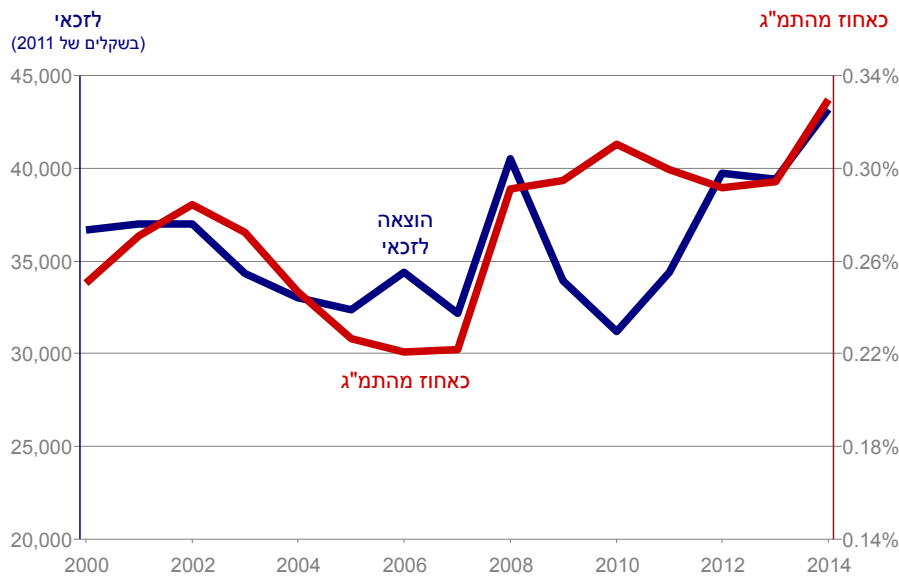
קצבאות לניצולי שואה

מרכיב נוסף של מערכת הביטחון הסוציאלי הוא סיוע לניצולי שואה. הרשות לזכויות ניצולי השואה קיימת מאז המחצית השנייה של שנות התמישים, אולם במהלך העשור האחרון הביא המאבק הציבורי בנושא זה להגברת המאמצים להקל את המצוקה הכלכלית והחברתית של אוכלוסייה זו (לסקירת תהליך זה ראו קופ, 2008).

במסגרת תקציב הרשות לזכויות ניצולי השואה נכללות הוצאות הממשלה לקצבאות ולהטבות שונות, אשר מעוגנות בכמה חוקים: חוק נכי רדיפות הנאצים, חוק נכי המלחמה בנאצים וחוק ההטבות לניצולי שואה.

כפי שניתן לראות בתרשים 10, בשנת 2008 חלה עלייה חדה בהוצאה על קצבאות והטבות המיועדות לאוכלוסיית ניצולי השואה. הסיבה לכך היא תיקונים בחוק, שאפשרו להגיש תביעות של נכים שלא עשו זאת בעבר, והרחבת מעגל הזכאים גם למי שנפגעו בעת אירועי גירוש שנערכו במדינות שהיו בהשפעה גרמנית במהלך מלחמת העולם השנייה (משרד האוצר, 2008; הכנסת, 2011). בשל השינויים עלתה ההוצאה על ניצולי השואה משיעור של 0.25 אחוז מהתמ"ג בשנת 2000 ל-0.33 אחוז בשנת 2014, וכיום היא עומדת על כ-5 אחוזים מסך ההוצאה על ביטחון סוציאלי. בחינת ההוצאה לזכאי מצביעה על כך שלצד הגידול במספר הזכאים, בשנת 2008 תקציב הרשות לזכאי גדל גם הוא (תרשים 10). לעומת זאת, בשנתיים שלאחר מכן הייתה ירידה בתקציב לזכאי, עקב תוספת משמעותית של כ-28,000 זכאים חדשים לקצבה בין שנת 2008 ל-2010.

תרשים 10
תקציב הרשות לזכויות ניצולי השואה, 2000–2014
 לזכאי* וכאחוז מהתמ"ג



* חושב לפי מספר הזכאים לתגמולים והטבות במסגרת הרשות לזכויות ניצולי השואה.

מקור: גיוני גל ושביט מדהלה-בריק, מרכז טאוב

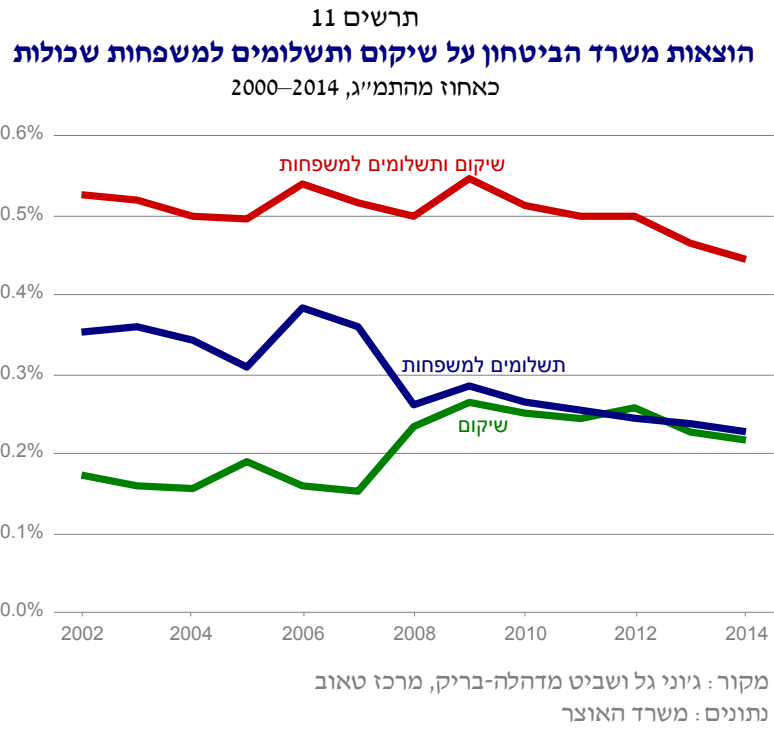
נתונים: משרד האוצר, הלמ"ס, הרשות לזכויות ניצולי השואה

קצבאות לנכי צה"ל ולמשפחות שכולות

המרכיב השלישי בהוצאות הביטחון הסוציאלי הוא תשלומים לחיילים שנפגעו בעת שירותם הצבאי, ולמשפחות אשר שכלו את קרוביהן בעת השירות. תחום זה מתקיים מאז סוף שנות הארבעים במאה הקודמת במסגרת משרד הביטחון. הקצבאות והשירותים המוענקים לאוכלוסיית נפגעי צה"ל שונים מאלו המוענקים לאוכלוסיות שנפגעו בנסיבות אחרות, הן בהיקפם ונדיבותם והן בתנאי הזכאות להם.

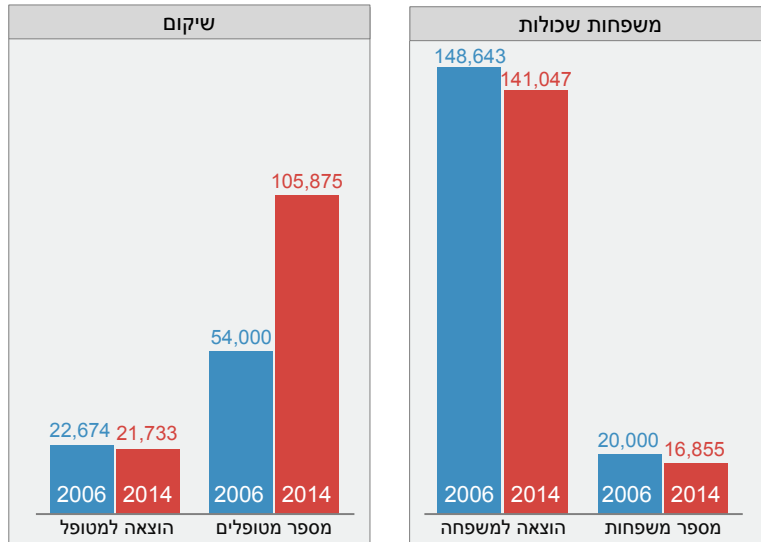
נתוני ההוצאה של משרד הביטחון על שיקום אנשים הסובלים מנכות ותשלומים למשפחות שכולות מלמדים על מגמה כללית של ירידה במהלך השנים האחרונות: בשנת 2013 עמדה ההוצאה על 0.44 אחוז מהתוצר, לעומת 0.51 אחוז בשנת 2001

(תרשים 11). לצד זאת, חל גידול משמעותי במספר הנכים המטופלים במסגרת המשרד (תרשים 12). מגמות הפוכות אלו מוסברות בירידה בהוצאות משרד הביטחון על תשלומי משפחות – גם ירידה במספר המשפחות הזכאיות וגם בהיקף ההוצאה למשפחה זכאית.



תרשים 12

הוצאות משרד הביטחון על שיקום ותשלומים למשפחות שכולות
 מספר מטופלים והוצאה שנתית למטופל (בשקלים של 2011), 2006 ו-2014



מקור: גיוני גל ושביט מדהלה-בריק, מרכז טאוב
 נתונים: משרד האוצר, משרד הביטחון

זרקור א': הוועדה למלחמה בעוני

הוועדה למלחמה בעוני הוקמה ביוזמת שר הרווחה והשירותים החברתיים מאיר כהן, בנובמבר 2013. הוועדה, בראשותו של אלי אלאוף, ביקשה להציג תכנית מקיפה, כוללת וארוכת טווח להתמודדות עם המצוקה הכלכלית של חלק ניכר מהחברה הישראלית ועם הגידול באי השוויון. יעדי הוועדה היו שאפתניים: להביא לירידה חדה בתחולת העוני עד לכדי שיעור דומה לממוצע במדינות ה-OECD תוך עשור, דהיינו: ירידה משיעור עוני של כחמישית מהמשפחות בישראל לשיעור של עשירית – צמצום של 50 אחוז.

(המשך בעמ' הבא)

עבודת הוועדה נמשכה כחצי שנה. במהלך תקופה זו גיבשו 50 חברי הוועדה שורה ארוכה של המלצות, הן ברמה הלאומית והן ברמה המקומית. נושא מרכזי בהמלצות הרחוביות של הוועדה הוא דגש על מיצוי זכויות ויצירת מנגנוני הנגשה בתחומי הפעילות השלטונית, כדי להבטיח כי אנשים החיים בעוני יקבלו את השירותים והקצבאות שהם זכאים להם. ניכר כי חברי הוועדה ביקשו להציב את נושא ההתמודדות עם העוני במרכז השיח הציבורי ובעשייה השלטונית, ולהצביע על הצורך בהקצאת משאבים רבים יותר לנושא זה. כך, חלק מהמלצות הוועדה התמקדו בהפיכת נושא העוני לנושא מרכזי בפעילות ממשלת ישראל וביצירת מערכת חוצת-משרדים לקידום תכניות להתמודדות עם עוני.

ברמה הפרטנית, הוועדה גיבשה המלצות ספציפיות בכל אחד מהתחומים הבאים – ביטחון סוציאלי, שירותי רווחה אישיים, תעסוקה, דיור, חינוך ובריאות. מבין ההמלצות העיקריות של הוועדה בתחום הביטחון הסוציאלי בולטת ההמלצה להגדיל את קצבת הבטחת ההכנסה, עד לרמה שתבטיח קיום סביר למקבלי קצבה זו שאינם משולבים בשוק העבודה. לפי הוועדה, רמה זו צריכה לעמוד על 67 אחוז מהכנסת קו העוני (המוגדרת כמחצית מההכנסה החצינית הפנויה למשק בית). כמו כן, הוצע לצמצם את מלכודת העוני, המקשה על שילובם של מקבלי קצבאות בשוק העבודה. ראוי לציין כי ההמלצה ניתנה על דעת רוב חברי הוועדה, אך נתקבלה בניגוד לדעת יו"ר הוועדה ונציגי משרדי ממשלה שונים. נוסף לכך, הוועדה המליצה להפעיל תכנית "מענק העצמה", שנועדה לעודד חיסכון לילדים במשפחות החיות בעוני. נוסף לכל אלו, המליצה ועדת המשנה בתחום הביטחון הסוציאלי על הגדלת קצבאות הילדים.

אשר לאוכלוסייה הוותיקה, הומלץ כי הקצבה המיועדת לקשישים חסרי מקורות נוספים תוגדל ותעמוד על רמה השווה להכנסת קו העוני. בתחום של שירותי רווחה אישיים המליצה הוועדה להגדיל בשיעור ניכר את מספר העובדים הסוציאליים המטפלים במשפחות החיות בעוני, כדי להבטיח שמספר המשפחות המטופלות אצל כל עובד סוציאלי יעמוד על 50–60 לכל היותר. הומלץ גם להנהיג תכנית כלל-ארצית לעידוד כניסה של משפחות החיות בעוני לשוק העבודה על ידי טיפול אישי וממוקד. עוד המליצה הוועדה על הקמת מרכזים למיצוי זכויות ליד המחלקות המקומיות לשירותים חברתיים.

(המשך בעמ' הבא)

המלצות הוועדה בתחום שוק העבודה התמקדו בהרחבה ניכרת של תכנית מס הכנסה שלילי, במיוחד זו המיועדת לאימהות חד-הוריות המשתכרות שכן נמוך. כמו כן, הוצע להרחיב במידה ניכרת את מערך ההכשרה המקצועית. נוסף לכך, הוועדה הדגישה את הצורך בהרחבה משמעותית של מערך מעונות היום ותכניות תעסוקה לאוכלוסיות החוות קשיים בשוק העבודה, כגון ערבים, חרדים ואנשים עם מוגבלויות.

תחום הדיור זוהה כמוקד מרכזי של התמודדות עם עוני. לאור זאת המליצה הוועדה להגדיל את הסיוע בשכר דירה לזכאים וכן להרחיב את מלאי הדיור הציבורי, בעיקר באמצעות רכישת דירות מיד שנייה. בנושאי חינוך התמקדה הוועדה בעיקר בגיל הרך, והמליצה על הקמת מרכזים לגיל הרך ועל הנהגת תקצוב דיפרנציאלי בתחום החינוך. המלצות הוועדה בתחום הבריאות הצביעו על הצורך לממן נסיעות לטיפולים רפואיים לאנשים החיים בעוני, ועל הרחבת התמיכה הממשלתית בבריאות השן.

העלות השנתית הכוללת של המלצות הוועדה נאמדה על ידה בסכום של 7.2 מיליארד שקלים (חלק קטן מהעלויות התייחס לתכניות קיימות או כאלו המתוכננות כבר כיום). סעיפי ההוצאה הגדולים קשורים להגדלת קצבאות ותמיכה במעבר לשוק העבודה באמצעות מס הכנסה שלילי. סכום זה מהווה גידול של כ-4 אחוזים בסך ההוצאה על שירותים חברתיים וכ-0.66 אחוזים מהתמ"ג.

לאחר הגשת המלצות הוועדה ביוני 2014 התקיימו דיונים נרחבים על יישום ההמלצות במסגרות שונות. באוקטובר 2014 הודיע שר הרווחה כהן שבשנה הבאה יוקצב סכום של 1.7 מיליארד שקלים למימוש ההמלצות. הסכום יועד בעיקר להגדלת קצבאות הזקנה לקשישים החיים בעוני ולהפעלת תכניות במסגרת הקהילה לעידוד כניסה לשוק העבודה.

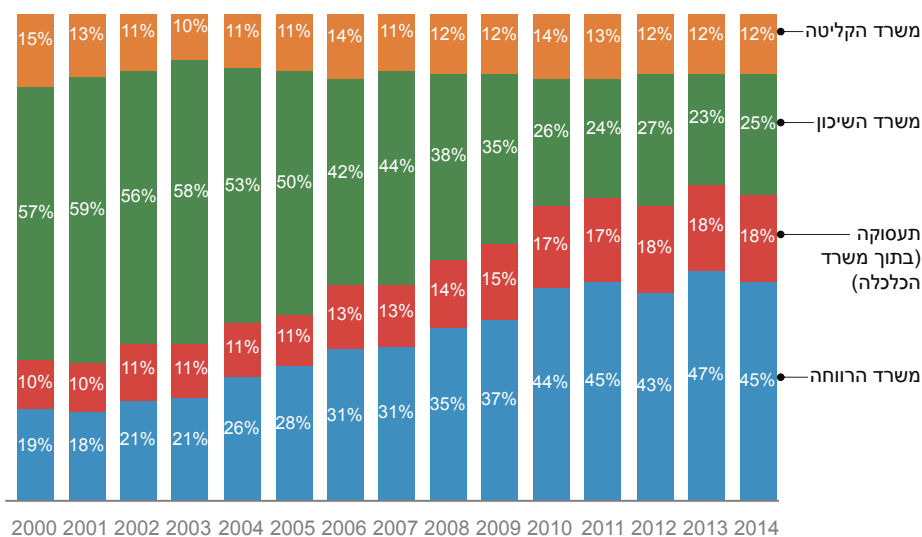
בעקבות פיזור הכנסת והקמת הממשלה החדשה, לא הוקצו משאבים ליישום מרבית המלצות הוועדה. עם זאת, חלק מההמלצות בתחום שירותי הרווחה האישיים אומצו במסגרת תכנית "נושמים לרווחה" של משרד הרווחה (ראו זרקור ב'). כמו כן, הממשלה הנוכחית כללה חלק מהמלצות הוועדה בתכניות העבודה שלה ובתקציב ובחוק ההסדרים לשנת 2016–2015. בין היתר, נכללו המלצות להגדלת הקצבאות לקשישים שאין להם הכנסה נוספת, הגדלת קצבאות ילדים והנהגת חיסכון לילדים (בראשית שנת 2017), וכן המלצות בעניין הרחבת הדיור הציבורי ומערכות הטיפול במשפחות החיות בעוני ומיצוי זכויותיהן.

3. ההוצאה על רווחה חברתית

ההוצאה הציבורית על רווחה חברתית כוללת את הוצאות משרד הרווחה והשירותים החברתיים, את תקציב משרד השיכון, את הוצאות המשרד לקליטת עלייה ואת הוצאות משרד הכלכלה בתחומי התעסוקה והטיפול בגיל הרך.

ב-2014 החלק הגדול ביותר מההוצאה על רווחה חברתית (45 אחוז) הוקדש לשירותים החברתיים שמספק משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אם במישור המקומי ואם במסגרת שירותים כלל-ארציים (תרשים 13). דבר זה נובע מגידול משמעותי שחל בתקצוב המשרד בעשור האחרון, ומירידה חדה שחלה במקביל בתקציב משרד השיכון.

תרשים 13
התפלגות ההוצאה על רווחה חברתית, 2000–2014
לפי תחומי הוצאה



מקור: גיוני גל ושביט מדהלה-בריק, מרכז טאוב
נתונים: משרד האוצר

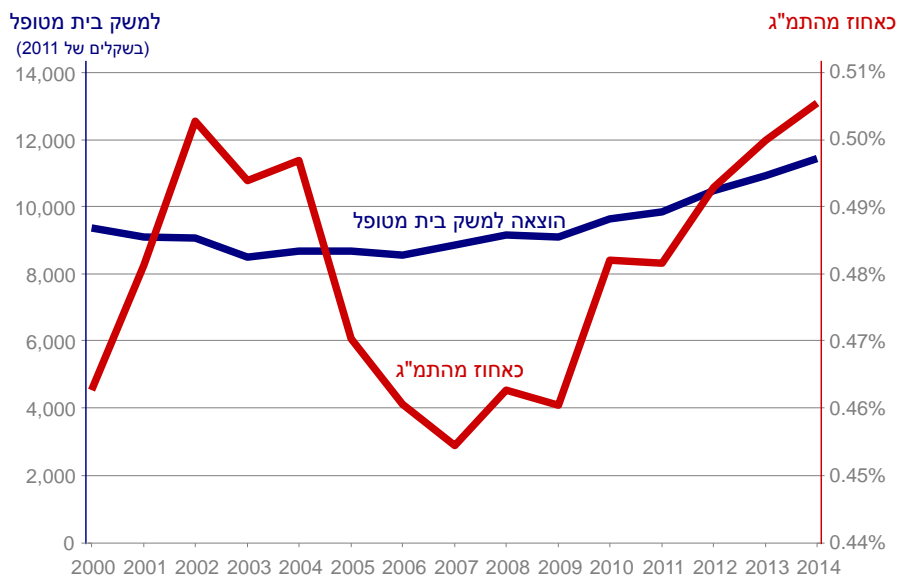
הוצאות משרד הרווחה והשירותים החברתיים

משרד הרווחה והשירותים החברתיים מספק שירותים המכונים לעתים "שירותי רווחה אישיים". שירותים אלו ניתנים הן בקהילה, באחריות המחלקות לשירותים חברתיים, והן במסגרות מוסדיות, הנמצאות באחריות ובפיקוח של המשרד לרווחה ושירותים חברתיים. שירותי הרווחה האישיים מעניקים סיוע למגוון קבוצות אוכלוסייה, המהוות את החוליות החלשות והפגיעות ביותר בחברה: ילדים; בני נוער וצעירים בסיכון; קשישים עריריים; משפחות במצבי מצוקה ומשבר; משפחות חד-הוריות; עולים; אנשים בעלי פיגור או מוגבלות; אנשים הסובלים מהתמכרויות; ודרי רחוב. חלק ניכר מאוכלוסיות אלו חיות בעוני ובמצוקה. אמנם ההוצאה של משרד הרווחה והשירותים החברתיים עומדת על 1.2 אחוז מסך ההוצאה הממשלתית בלבד, אולם תקציב המשרד כשיעור מהתמ"ג גדל בשנים האחרונות (תרשים 14).

תרשים 14

תקציב משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2000-2014

כאחוז מהתמ"ג ולמשק בית מטופל



מקור: גיוני גל ושביט מדהלה-בריק, מרכז טאוב נתונים: משרד האוצר, משרד הרווחה, הלמ"ס

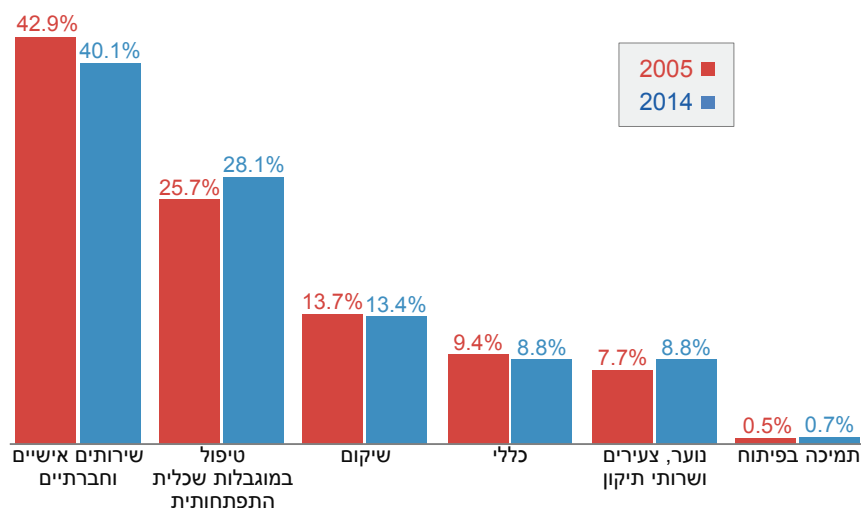
בשנים אלו גדלה גם ההוצאה למשק בית המטופל בשירותי הרווחה, לאחר שירדה באמצע העשור הראשון של שנות האלפיים, וכיום עומדת ההוצאה על רמה גבוהה מזו של ראשית שנות האלפיים. מגמה זו משקפת גידול של ממש בתקצוב המשרד, בפרט עקב גידול ניכר במספר משקי הבית המטופלים ברווחה: 464,000 משקי בית בשנת 2014 (כ-20 אחוז מכלל משקי הבית בישראל) לעומת 331,000 משקי בית ב-2000 (משרד הרווחה, סקירת השירותים החברתיים).

בחינת תחומי הפעילות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים (תרשים 15) מלמדת כי ההוצאה הגדולה ביותר של המשרד היא על שירותים אישיים וחברתיים. כאמור, שירותים אלו מיועדים בעיקר למשפחות, וניתנים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות ובמסגרות טיפול מגוונות. במוקד הוצאה זו נמצאת השתתפות המשרד במימון פעילותם של עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות. לפי נוסחת המימון הנוכחית, המשרד מממן 75 אחוז מעלות השירותים החברתיים, והרשויות משלמות עוד 25 אחוז. מספר העובדים שמימן המשרד במחלקה לשירותים חברתיים ב-2014 היה כ-6,450 עובדים (ביניהם כ-5,000 עובדים סוציאליים). מספר זה גדל בכ-50 עובדים מאשתקד ובכ-9 אחוזים מ-2009 (משרד הרווחה, סקירת השירותים החברתיים). למרות המגמה החיובית, גידול זה מהווה מענה חלקי בלבד לדרישות המתמשכות להקלת העומס על עובדים סוציאליים, המטפלים במספר הולך וגדל של משתמשי המחלקות לשירותים החברתיים.

תרשים 15

תקציב משרד הרווחה 2014, 2005

לפי תחום, כאחוז מסך תקציב משרד



מקור: גיוני גל ושביט מדהלה-בריק, מרכז טאוב נתונים: משרד האוצר, משרד הרווחה

זרקור ב': תכנית "נושמים לרווחה במרכז עוצמה מורחב"¹

תכנית הדגל של משרד הרווחה והשירותים החברתיים בשנת 2015 היא "נושמים לרווחה במרכז עוצמה מורחב". תכנית זו, אשר מופעלת במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות (בשיתוף ארגון ג'וינט ישראל, קרן רש"י ועמותות נוספות), מבקשת להתמודד עם מצוקתן והדרתן החברתית של משפחות החיות בעוני. מטרת התכנית היא לשפר את מצבן של המשפחות ולקדם את הניידות החברתית שלהן, על ידי טיפול פרטני של עובדים סוציאליים ושל מלווים משפחתיים, והנגשה של מערך מענים אינטנסיביים לפרק זמן מוגבל.

חדשנותה של התכנית נעוצה בכך שהיא מאמצת את עקרונות התפיסה המכונה "פרקטיקה מודעת עוני". תפיסה זו מדגישה את הטיפול האינטנסיבי והמשתף של עובדים סוציאליים במשפחות החיות בעוני, את הצורך להבטיח את נגישותן של הזכויות המגיעות למשפחות הללו, ואת האפשרות להביאן לניידות חברתית באמצעות שילובן בשוק העבודה.

התכנית מציעה הקצאה של עובד סוציאלי ייעודי בתחום המשפחה, המטפל בכ- 50 משפחות החיות בעוני – לעומת 200 משפחות בממוצע המטופלות אצל כל עובד סוציאלי במחלקות לשירותים חברתיים כיום. כמו כן מוקצה למשפחה מלווה משפחה, שאיננו איש מקצוע בתחום העבודה הסוציאלית, המלווה באופן אינטנסיבי 20 משפחות ומסייע ביישום תכנית ההתערבות. עוד מוקצה לכל משפחה המשתתפת בתכנית "סל מענים גמיש": סכום של עד 8,000 שקלים בשנה שצוות התכנית רשאי להשתמש בו כדי להתמודד עם צרכים קונקרטיים ומידיים של המשפחה.

בצד הטיפול הפרטני הממוקד במשפחות, מרכיב אחר של התכנית הוא הקמת "מרכזי עוצמה מורחבים". ההליך כולל הקמה ותפעול של מרכזים ייעודיים למטופלי המחלקות לשירותים חברתיים שחיים בעוני ברשויות המשתתפות בתכנית. את המרכזים מנהלים עובדים סוציאליים המתמחים בנושאי מיצוי זכויות של אנשים שחיים בעוני, והם ממלאים כמה תפקידים: ראשית, הם מבקשים להבטיח ששירותים וקצבאות יוגשו לפרטים הזכאים להם, ולשם כך מציעים רצף של תכניות ושירותים, ממתן מידע ועד סגור אקטיבי, ומפעילים תכניות מגוונות לקידום זכויות.

(המשך בעמ' הבא)

¹ תודות לאיילה מאיר ולנורית וייסברוד ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים על הסיוע באיסוף הנתונים לכתיבת זרקור זה.

עוד מציעים המרכזים מגוון תכניות קבוצתיות וקהילתיות, בדגש על תחום התעסוקה. מרכיב חשוב נוסף במרכזים הוא קידום שינויי מדיניות חברתית לטובת מי שפונים למרכז, מה שמכונה "פרקטיקת מדיניות".

תכנית "נושמים לרווחה" החלה לפעול בחודש מרס 2015. תכנית הפיילוט אמורה להימשך שנתיים. היא מופעלת ב-95 רשויות מקומיות, ובמסגרתה מטופלות באופן אינטנסיבי 3,020 משפחות. במקביל יטפלו מרכזי העוצמה בכ-12,000 משפחות בכל הקשור למיצוי זכויות והשתתפות בתכניות במסגרת הקהילה.

כאמור, במוקד התכנית משפחות החיות בעוני ומתגוררות ביישובים ברמה חברתית-כלכלית נמוכה, או בשכונות מצוקה בערים הגדולות. המשפחות המשתתפות הן בנות 10-4 נפשות.

כמדד ההצלחה לתכנית נקבע ש-50 אחוז מהמשפחות ישפרו את מצבן לפחות בשלושה מבין היעדים הבאים: שילוב בתעסוקה או קידום תעסוקתי; שיפור מיומנויות בניהול תקציב משפחתי חכם; צמצום משמעותי של תלות המשפחות בשירותי הרווחה; הגברת היכולת למיצוי הזכויות של המשפחה; פתיחת הזדמנויות למשפחות למיצוי זכויות; הרחבת מערכות התמיכה הטבעיות ותחושת השייכות בקהילה; שיפור התפקוד בין בני המשפחה ובינה לסביבתה.

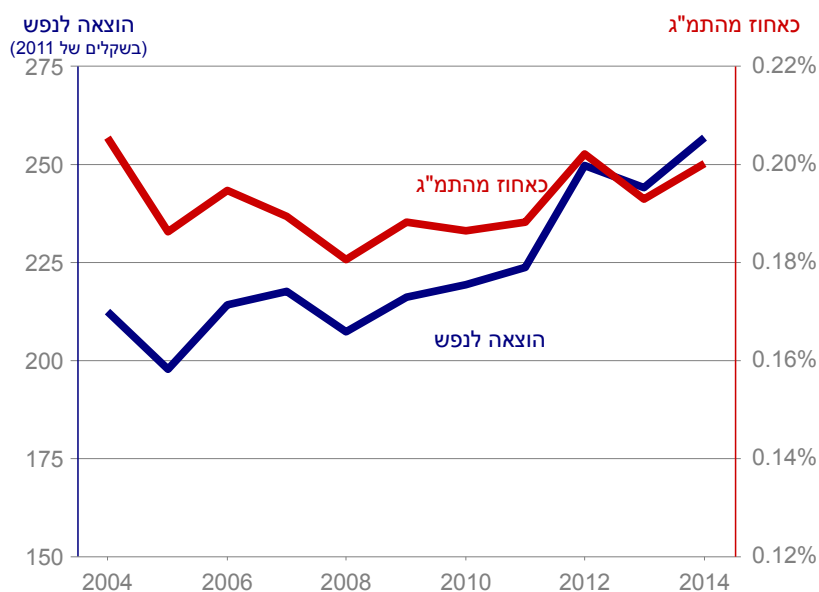
תכנית "נושמים לרווחה" תוקצבה בסכום של כ-100 מיליון שקלים לשנה לשנים 2015 ו-2016. עיקר הסכום מוקדש לתקצוב 109 תקנים חדשים של עובדים סוציאליים, להקמת "מרכזי עוצמה" למיצוי זכויות ב-95 רשויות מקומיות, להפעלת תקציב גמיש ולהעסקת כ-250 מלווים משפחתיים.

הוצאות משרד הכלכלה בתחום התעסוקה וגיל הרך

משרד הכלכלה מופקד, בין היתר, על מערך שירותי התעסוקה, העוסק בתיווך בין מעסיקים פוטנציאליים ובין דורשי עבודה, על הכשרות מקצועיות ועל אכיפת חוקי העבודה. במקביל, בשנים האחרונות המשרד מקדיש מאמץ מיוחד לשילוב אוכלוסיות יעד ספציפיות בשוק העבודה – ערבים, חרדים ואנשים עם מוגבלויות. פעילות זו מתקיימת במסגרת אגף התעסוקה במשרד, אשר הוקם בראשית העשור. הנתונים אכן מצביעים על עלייה משמעותית בהשתתפות של חלק מקבוצות האוכלוסייה הללו בשוק העבודה. עם זאת, בחינת שיעורי ההוצאה על תעסוקה עבור כלל האוכלוסייה (תרשים 16) מלמדת שההוצאה קטנה יחסית ואינה עולה באופן משמעותי לאורך השנים. נתונים אלו ממחישים את הטענה המועלית בדוחות

של ה-OECD ביחס לתחום התעסוקה בישראל, הגורסת כי ההשקעה הישראלית בתחום זה מצומצמת לעומת מדינות רווחה אחרות.

תרשים 16
הוצאה על תעסוקה, 2004–2014
 הוצאה לנפש וכאחוז מהתמ"ג



מקור: גיוני גל ושביט מדהלה-בריק, מרכז טאוב נתונים: משרד האוצר, הלמ"ס

גם נושא מעונות היום והטיפול בגיל הרך מטופל במשרד הכלכלה – דבר המשקף את התפיסה המסורתית כי המטרה המרכזית של מערך זה היא לעודד שילוב נשים, ובמיוחד אימהות, בשוק העבודה. המשרד מופקד על רגולציה בתחום זה, על סיוע בבניית מעונות יום ומשפחתונים ועל סבסוד שהותם של ילדים במסגרות הללו. נושא הטיפול בגיל הרך עמד במוקד המחאה החברתית בשנת 2011, ובעקבות זאת היה מושא לאחת מההמלצות העיקריות של ועדת טרכטנברג. בהתאם, חל גידול בהוצאה על התחום בשנים האחרונות.

כפי שניתן לראות בלוח 1, ההוצאה על אגף מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך עמדה על כמיליארד שקלים בשנת 2014. בפרט ניכרת עלייה של 40 אחוז בסעיפי

ההוצאה עבור סבסוד שהות של ילדים להורים עובדים בצהרונים, מעונות יום ומשפחתונים. נוסף על כך, באותה תקופה חל גידול משמעותי של מאות אחוזים בהוצאה עבור בינוי והסבת מבנים למעונות יום. סך ההוצאה על שני מרכיבים אלו גדל בכ-30 אחוז בין השנים 2010–2012, ובכ-50 אחוז בין השנים 2010–2014.

לוח 1. תקציב אגף מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך במשרד הכלכלה
תקציב ביצוע, באלפי שקלים, מחירי 2011, 2010–2014

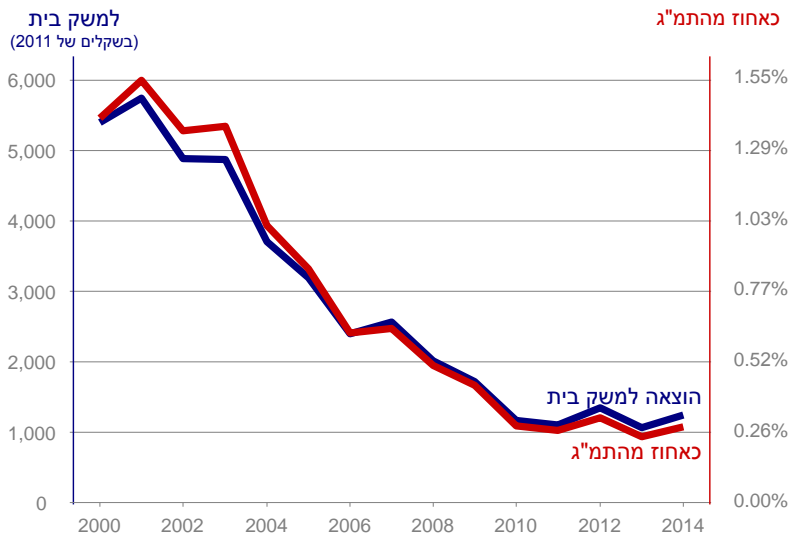
שנה	סכום ההוצאה	אחוז שינוי שנתי
2010	704,990	-
2011	823,815	17%
2012	960,967	17%
2013	1,023,173	6%
2014	1,107,742	8%

מקור: גיוני גל ושביט מדהלה-בריק, מרכז טאוב
נתונים: משרד האוצר

הוצאות משרד השיכון

על אף העיסוק הציבורי הרב והאינטנסיבי בנושאי דיור בשנים האחרונות, חלה ירידה בהוצאות הממשלה על שיכון – כפי שהן מתבטאות בתקציב משרד השיכון ובסעיף מענקי בינוי ושיכון (תרשים 17). במונחים ריאליים ירד ביצוע התקציב של המשרד בכ-70 אחוז בין 2000 ל-2014: מ-9.5 מיליארד שקלים ל-2.9 מיליארד שקלים.

תרשים 17
הוצאה על שיכון, 2000–2014
 למשק בית וכאחוז מהתמ"ג



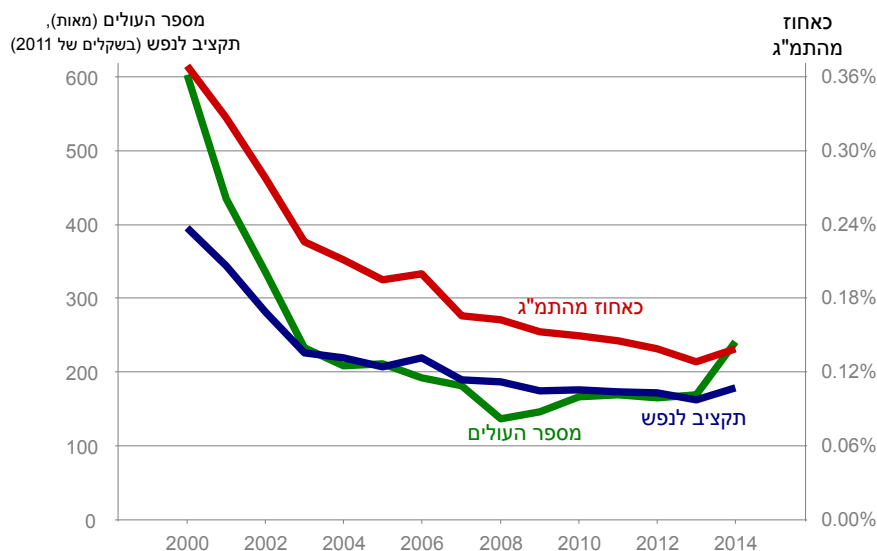
מקור: גיוני גל ושבית מדהלה-בריק, מרכז טאוב נתונים: משרד האוצר, הלמ"ס

בחינת מגמות פנימיות בתקציב זה מלמדת כי ההוצאה על סעיף סיוע בשכר דירה ירדה ב-21 אחוז בין שנת 2000 לשנת 2014. מגמות דומות ניכרות גם בהוצאה של תקציב הפיתוח במשרד השיכון. הצמצום החד במלאי הדיור הציבורי (בנק ישראל, 2015), קיצוץ בסיוע בשכר דירה החל מאמצע העשור האחרון והעברת האחריות לביצוע פעולות תכנון ופיתוח לגורמים אחרים – כל אלו יכולים לשמש הסבר למגמת הירידה בפעילות המשרד.

הוצאות משרד הקליטה

באופן מסורתי תקציב משרד הקליטה, המופקד על טיפול בעולים במהלך התקופה הראשונה לשהותם בישראל, היה החלק הקטן ביותר בהוצאה על רווחה חברתית. מגמה זו התחזקה במהלך העשור האחרון, לאור הירידה החדה במספר העולים החדשים המגיעים לישראל בשנים האחרונות (תרשים 18). גורם נוסף להתכווצות ההוצאה הוא החלטת הממשלה לגבי שינוי במרכיבי ההוצאה המוקדשת לתחום.

תרשים 18
מספר העולים ותקציב המשרד לקליטת עלייה, 2000–2014
 תקציב לנפש וכאחוז מהתמ"ג



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה-בריק, מרכז טאוב
 נתונים: משרד האוצר, הלמ"ס

4. סיכום

ההוצאה על כלל תחום הרווחה, הכולל קצבאות ביטחון סוציאלי ושירותי רווחה חברתית, עמדה בשנת 2014 על 86 מיליארד שקלים (במחירי 2011) – כמחצית מההוצאה הממשלתית לשירותים חברתיים. הוצאה זו נמצאת במגמת גידול מאז אמצע העשור הקודם. גידול זה מקורו בעיקר בהתרחבות ההוצאה לביטחון סוציאלי, ובפרט בקצבאות הביטוח הלאומי (נכות, סיעוד וזקנה). לצד זאת, נרשמו ירידות בסכומים המוקצים לקצבאות ילדים ולהבטחת הכנסה.

במקביל, ההוצאה על רווחה חברתית ירדה בתחילת שנות האלפיים בכ-30 אחוז, ובשנים לאחר מכן התייצבה על שיעורים נמוכים ביחס לתמ"ג ולסך ההוצאה הממשלתית. מבין מרכיבי ההוצאה על רווחה חברתית, נרשמה ירידה משמעותית (כ-70 אחוז) בהוצאות משרד השיכון בין שנת 2000 ל-2014. עם זאת, באותה

התקופה גדלו ההוצאות של משרד הרווחה למשק בית מטופל והוצאות משרד הכלכלה להפעלת מעונות יום ומשפחתונים.

נתוני ההוצאה על רווחה, כפי שנסקרו בפרק זה, מלמדים על מגמה של יציבות והתרחבות מתונה בהוצאות המדינה על תחומי הרווחה השונים. עיקר הגידול נובע משינויים דמוגרפיים, ואילו חלקו הקטן נובע משינויים בחקיקה (בין היתר, עקב מחאות אזרחיות) ועקב שינוי בביקוש לשירותים (למשל ירידה במספר העולים). בחינת המגמות הללו לעומת היקפן של הבעיות החברתיות בישראל – ובראשן בעיית העוני ואי השוויון – ובהשוואה להשקעה החברתית במדינות רווחה אחרות, אינה מעידה על מאמץ ממשלתי מרוכז להתמודד עם המצוקות החברתיות של מדינת ישראל בשנה החולפת.

מקורות

- בנק ישראל (2015), **דוח בנק ישראל 2014**.
- הכנסת, (2011), **תגמולים והטבות נוספות לניצולי השואה החיים בישראל**. מרכז המחקר והמידע.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל**, שנים שונות.
- המוסד לביטוח לאומי, **סקירה שנתית**, שנים שונות.
- המוסד לביטוח לאומי, **רבעון סטטיסטי**, תקופות שונות.
- משרד האוצר (2008), **הצעה לתקציב המדינה ודברי ההסבר הנלווים לה**.
- משרד האוצר, החשב הכללי, **דוחות ביצוע התקציב**, שנים שונות.
- משרד הביטחון, **דוח שנתי על פי חוק חופש המידע**, שנים שונות.
- משרד הרווחה, **סקירת השירותים החברתיים**, שנים שונות.
- קופ, יעקב (2008), "מערכת הביטחון הסוציאלית – 2007", בתוך **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים – 2007**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 213–236.