

## התפתחויות בתחום הרווחה

### ג'וני גל, ראש מדיניות תכנית הרווחה במרכז טאוב

נושאי רווחה וביטחון סוציאלי לא עמדו במרכז סדר יומה של ממשלת ישראל בשנתיים האחרונות. אף שרמות אי השוויון ותחולת העוני נותרו גבוהות במיוחד, ולא חלה במדדים אלו ירידה של ממש מאז ראשית שנות האלפיים, ההוצאה החברתית לא גדלה בצורה ניכרת במהלך תקופה זו. גם הוועדה למלחמה בעוני, שהוקמה ביוזמת הממשלה והגישה את מסקנותיה באמצע שנת 2014, לא הצליחה להציב את נושא העוני במרכז השיח החברתי והעשייה הממשלתי. עם זאת, נסיבות פוליטיות אפשרו את אימוצן (או אימוצן העתידי) של חלק מהמלצות הוועדה.

ניכר כי הדרך שבה קובעי המדיניות המרכזיים מעדיפים להתמודד עם התופעות הנרחבות של אי שוויון ועוני בחברה הישראלית, ועם ההשלכות השליליות של הגידול המתמשך ביוקר המחיה, היא באמצעות השוק החופשי – הגברת התחרות בין חברות בשוק והתערבויות שנועדו להביא לשכלול התחרות ולירידה במחירי המוצרים והשירותים, ובד בבד הגדלת ההשתתפות של אוכלוסיות בעלות הכנסה מועטה בשוק העבודה. לעומת זאת, הרחבה ניכרת של הנגישות של שירותים חברתיים באיכות גבוהה ושיפור בנדיבותו של מערך הביטחון הסוציאלי ובגישה אליו, אשר משמעותם היא העלאת נטל המס והגדלת ההוצאה החברתית, וחלוקה מחדש של המשאבים, לא זכו להעדפה כאמצעי להתמודדות עם בעיות חברתיות. הדבר בא לידי ביטוי בולט ברמת ההוצאה החברתית הנמוכה יחסית שמאפיינת את ישראל. הוצאה זו (לא כולל ההוצאה לחינוך), עומדת על 15 אחוז מהתוצר המקומי הגולמי, ואילו במדינות ה-OECD שיעור ההוצאה הממוצע עומד על 22 אחוז ומגיע ליותר מרבע מהתוצר במדינות הרווחה המפותחות. כמוכן, אין זה מפתיע שבמדינות שההוצאה החברתית בהן נמוכה, בדומה לישראל, תחולת העוני ורמת אי השוויון נוטות להיות גבוהות יותר.

נדמה כי העדפתה של ממשלת ישראל להדגיש את מרכזיותו של השוק החופשי בהתמודדות עם עוני ועם פערים חברתיים נשענת על תפיסת העולם הדומיננטית בקרב קובעי המדיניות. אלו מתמקדים בצמיחה ונרתעים מהתערבות יתרה בשוק החופשי ומהגדלת נטל המס על האזרחים ועל החברות. עם זאת, היא קשורה גם למגבלות תקציביות, אשר נובעות מהצטמצמות הצמיחה במשק בתקופה זו, ומדרישות תקציביות מגוונות המוטלות על ממשלת ישראל, ובהן הוצאות ביטחוניות. עדות ברורה למגמה דומיננטית זו ניתן למצוא בהוצאה הממשלתית על תחומי הפעילות המתמקדים בהספקה של שירותים וקצבאות המיועדים להבטיח רווחה חברתית (לצד בריאות וחינוך) לאוכלוסייה בישראל. ההוצאה על הפעילות בתחומים הללו כשיעור מהתוצר ירדה בצורה ניכרת בתחילת שנות האלפיים, ומאז נותרה יציבה וברמה נמוכה (בין שמונה לתשעה אחוזים מהתוצר) במהלך כל השנים. להעדפה הברורה של הממשלה לראות בשוק החופשי מענה לבעיות חברתיות יש ביטויים נוספים. כך למשל, בשנים האחרונות הואצה הנטייה להישען על גורמים לא ממשלתיים (חברות עסקיות ועמותות) להספקת שירותים חברתיים. הפרטתם של שירותים חברתיים, בעיקר באמצעות מיקור חוץ, ממשיכה להתרחב, והשיח הממשלתי בתחום זה מתמקד בשכלול התהליך (משרד ראש הממשלה, 2016). תופעת מיקור החוץ היא מקיפה

במיוחד בפעילות משרד הרווחה, אשר 80 אחוז מתקציבו מוקדשים להספקת שירותים על ידי גורמים חוץ-ממשלתיים (ראו פרק "מיקור חוץ בשירותי הרווחה בישראל" בחלק זה). ביטוי אחר להעדפתה של הממשלה ניכר בתחום הדיור. בניגוד למדיניות העבר, אשר במסגרתה התערבה הממשלה בתחום הדיור על ידי בנייה ממשלתית או סיוע ישיר לרוכשים או למשכירים, אופן ההתמודדות עם משבר הדיור הנוכחי שונה בתכלית. הוא מתמקד במאמץ להרחיב את היצע הדירות, וכך להביא לירידה במחירי הדיור (בן-שטרית, 2014). כך, לצד הירידה המשמעותית בתקצוב הדיור הציבורי ובתמיכה הישירה של משרד השיכון באוכלוסייה הנוקדת לסיוע במימון דיור, הממשלה מתמקדת בפעולות שמשמעותן הרחבת ההיצע בשוק הדיור. הצעד הבולט ביותר בהקשר זה הוא מדיניות המחיר למשתכן, שמבקשת לעודד בנייה פרטית במחירים נמוכים יותר ממחיר השוק.

שתי מגמות נוספות בתחומי הרווחה והביטחון הסוציאלי משפיעות על אופן ההתמודדות עם בעיות חברתיות מרכזיות בחברה הישראלית. ראשית, לצד הרתיעה מהרחבת ההוצאה החברתית ומערכות ישירה של הממשלה אומצו צעדים מגוונים, אך מוגבלים, שמטרתם להתמודד עם מצוקותיהם של אנשים החיים בעוני. צעדים אלה קשורים לא במעט להזדמנויות שיצרו השינויים בהרכב הפוליטי של הממשלה ושל הכנסת לאחר הבחירות האחרונות, ולהסכמת הממשלה לאמץ חלק ממרכיבי המתווה להתמודדות עם עוני, שנקבע בוועדה למלחמה בעוני בראשות ח"כ אלי אלאלוף (כיום יו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות). הגם שהוועדה לא הצליחה להציב את נושא העוני במרכז סדר היום הממשלתי, המלצות ספציפיות שלה כבר אומצו, או שניתנה התחייבות לאמץ בשנת התקציב הבאה. אלו כוללות הגדלת הקצבאות המיועדות לזקנים החיים בעוני, ביטול חלקי של ההפחתה בקצבאות הילדים והנהגת תכנית "חיסכון לכל ילד" (החל משנת 2017), חקיקה שנועדה לשפר את הסיוע הניתן לאימהות חד-הוריות עובדות החיות בעוני, והרחבה מסוימת של מס הכנסה שלילי. בתחום של שירותי הרווחה הישירים הופעלה תכנית "נושמים לרווחה". זוהי תכנית ניסיונית של שירותי רווחה ברמה המקומית, ובמסגרתה מקבלות משפחות החיות בעוני ליווי צמוד של עובדים סוציאליים וסיוע חומרי, והיא כוללת הרחבה של הפעילות לשילובן בתעסוקה. לצד זאת, ההוצאה על פעולות אלו רחוקה מאוד מהיקף ההוצאה שהוועדה קבעה כחיונית להשגת היעד של הורדת תחולת העוני בישראל לרמה המקובלת במדינות ה-OECD, דהיינו עשירית מכלל המשפחות. ואכן, המלצות מרכזיות אחרות של הוועדה למלחמה בעוני לא אומצו, והעיקרית שבהן היא נדיבות רבה יותר של קצבאות הבטחת הכנסה, המשמשות רשת ביטחון לאוכלוסייה הנוקדת ביותר. דבר זה נכון גם באשר להמלצות של הוועדה בתחומי הבריאות והשיכון (ראו פירוט בורקור בפרק "מגמות תקציב הרווחה" בחלק זה).

מגמה שנייה משקפת את הדגש הגובר על מימוש זכויות חברתיות על ידי אזרחי המדינה. זו תוצאה של תהליך שנמשך כבר שנים אחדות ואשר שיח הזכויות, ובכלל זה זכויות חברתיות, עומד במרכזו. ניכר כי הרשתות החברתיות והגישה הקלה למקורות מידע וירטואליים תרמו להאצת מגמה זו (וגם פתחו פתח להיבטים שליליים, כמו תופעות של שיימינג אלים נגד עובדי ציבור). התהליך הבשיל באופנים שונים ומרתקים בתקופה האחרונה. כך למשל ניהלו אוכלוסיות שונות מאבקים עיקשים להרחבת זכויותיהן בפועל ולהגדלת שקיפות הפעולה של גורמים ממשלתיים העוסקים בקביעת זכאות או בקבלת החלטות בעניינן. ההישגים בתחומים הללו מצאו את ביטויים בהחלטת משרד הרווחה

ליישם את המלצות ועדת סילמן, אשר בחנה את סוגיית הוצאת ילדים מהבית, והמליצה על הרחבת מעורבות המשפחות בדיוני ועדות להוצאת ילדים מחזקת הוריהם. גם מאבקים של אנשים עם מוגבלות להרחבת זכויותיהם הביאו לשינויים, גם אם חלקיים, במדיניות החברתית. ביקורת מתמשכת על פעילות הוועדות הרפואיות של המוסד לביטוח לאומי הובילה לתכנית אשר נועדה להרחיב את הנגישות לוועדות ולשקיפות הפעילות שלהן. בד בבד התרחבה המחאה הציבורית על גובה הקצבאות המשולמות לאנשים עם מוגבלות. הדבר הוביל ליוזמה בכנסת להגדלה ניכרת בקצבאות הנכות הכללית, ובעקבותיה להסכמת המדינה להגדיל בשיעור קטן את הקצבאות הללו בשנת 2017.

פן אחר של מהפכה זו משתקף במודעות הגוברת בקרב פרטים, ארגוני החברה האזרחית וגורמים שלטוניים לחשיבות שבמיצוי זכויות (למשל את הדוח המקיף של מבקר המדינה בנושא זה, 2015). לצד פעולות לעידוד מיצוי זכויות מצד הגורמים המספקים זכויות, ובמיוחד המוסד לביטוח לאומי ועובדים סוציאליים ברשויות המקומיות, בולטת מאוד פעילותם של גורמים בחברה האזרחית ובשוק החופשי המבקשים להבטיח את מימוש זכויותיהם של פרטים. על כן אנחנו עדים לאחרונה להתרחבות פעילותם של אתרים המספקים מידע מקיף על זכויות חברתיות ושל ארגוני חברי אזרחית, אשר פועלים למען זכויות הפונים אליהם. לצד אלו צמח שוק של גורמים עסקיים ופרופסיונליים המתמקדים בסיוע במיצוי זכויות במגוון תחומים חברתיים.

## מקורות

בן-שטרית, גילת (2014), **עשור ללא מדיניות דיור: נסיגת הממשלה מתמיכתה בדיור ומחאת קיץ 2011**, מרכז טאוב.

מבקר המדינה (2015), "אי-מיצוי של זכויות חברתיות", **דוח שנתי 65**.

משרד ראש הממשלה (2016), **דוח הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ**.