

# מערכת הרווחה במעבר: מבט-על

ג'וני גל ושבית מדהלה

## מבוא

שנת 2021 הייתה שנת מעבר בתחום הרווחה. מצב זה נוצר בראש ובראשונה בעקבות המעבר מחיים בתוך משבר הקורונה לחיים לצד הקורונה בזכות התרחבות מבצע החיסונים. כפי שנראה בהמשך, למעבר הזה היו השלכות ניכרות על מערכות הביטחון הסוציאלי והרווחה החברתית בישראל. בתחום הרווחה תחושת המעבר קשורה גם במעבר מממשלה שתפקדה ללא תקציב מאושר ובתנאים קיצוניים של אי ודאות פוליטית, לממשלה חדשה שבמרכז העשייה שלה בשנה זו עמדו העברת תקציב וניסיון לייצב את תפקודי המערכות הכלכליות, הבריאותיות והחברתיות, ובכלל זה מערכות הרווחה והביטחון הסוציאלי. ההשלכות של תקופת המעבר הזאת עדיין אינן ידועות במלואן, ולא ברור אם אכן צפויה התייצבות ממושכת בתחומי בריאות הציבור, המשק והחברה.

הנתונים המוצגים בפרק זה מאפשרים לנו לדון במאפייני מערכת הרווחה בתקופת הקורונה, ובמידה מוגבלת יותר – בתקופת המעבר שאחריה. באופן ספציפי, הנתונים משקפים את מקומן המרכזי של מערכות הביטחון הסוציאלי והרווחה בהתמודדות עם המשבר ועם השלכותיו. בתקופת משבר הקורונה שימשו מערכות אלו רשת ביטחון חיונית ואמצעי חשוב במיוחד להבטחת רמת חייהם של תושבי המדינה שנותרו מחוץ לשוק העבודה. הנתונים, ובייחוד אלו הנוגעים למחצית השנייה של שנת 2021, מאפשרים כבר עתה לזהות בבירור את המגמות המתרחשות בתחום הרווחה. מחד גיסא מגמות אלו מצביעות על ניסיון להתמודד עם חלק מהבעיות החברתיות אשר נדחקו הצידה בתקופת הקורונה. דבר זה נכון במיוחד לגבי אוכלוסיית האזרחים הוותיקים ואנשים עם מוגבלות ולגבי בעיית האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי. מאידך גיסא ניכר היעדרה של מדיניות כוללת להתמודדות עם עוני ועם אי שוויון, ואף נסיגה לאחור בהבטחת רווחתן של משפחות עם ילדים – דבר שעלול לגרום גידול בתחולת העוני, באי שוויון ובמצוקה בקרב קבוצות מודרות בחברה הישראלית.

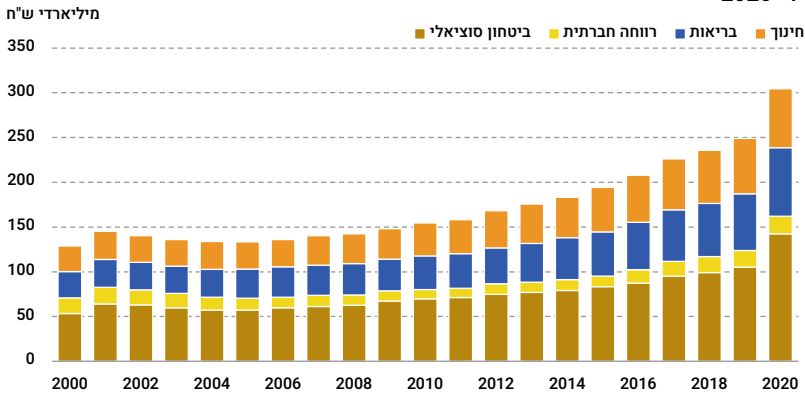
\* פרופ' ג'וני גל, חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות הרווחה במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל וחבר סגל בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית בירושלים; שבית מדהלה, חוקרת במרכז טאוב.

## ההוצאה החברתית בשנת 2020

בשנת 2020, "שנת הקורונה", עמדה ההוצאה החברתית של ישראל על כ-304 מיליארד ש"ח, גידול של כ-55 מיליארד ש"ח לעומת השנה הקודמת (תרשים 1). ההוצאה החברתית מסך התוצר בשנת 2020 חצתה בפעם הראשונה זה שני עשורים את רף ה-20% ועמדה על 22% (תרשים 2). כ-69% מהגידול בהוצאה החברתית חל עקב הגידול בהוצאה על תחומי רווחה, וכ-24% עקב גידול בהוצאה על תחום הבריאות. הגידול בהוצאה על תחומי הרווחה נבע ברובו מהעלייה בהוצאה על ביטחון סוציאלי בשני רכיבים עיקריים: הגידול בדמי האבטלה והנהגת מענקים מעין-אוניברסליים שניתנו באמצעות המוסד לביטוח לאומי במהלך שנה זו. שני רכיבים אלו לבדם תרמו לעלייה של כ-30 מיליארד ש"ח בהוצאות הביטוח הלאומי בשנת 2020 יחסית לשנה שלפניה. לעומת הגידול הנרחב בהוצאה על ביטחון סוציאלי, לא נרשם שינוי מהותי בשנה זו בסך ההוצאה על הרכיב השני של הרווחה – תחומי הרווחה החברתית, דהיינו שירותים חברתיים (לא כולל שירותי בריאות וחינוך). ההוצאה על רווחה חברתית גדלה בשנת 2020 בכ-840 מיליון ש"ח – גידול שנתי של 4.5% בלבד, שיעור נמוך אף משיעור הגידול שנצפה בשנה הקודמת.<sup>1</sup>

### תרשים 1. ההוצאה החברתית לפי תחומים

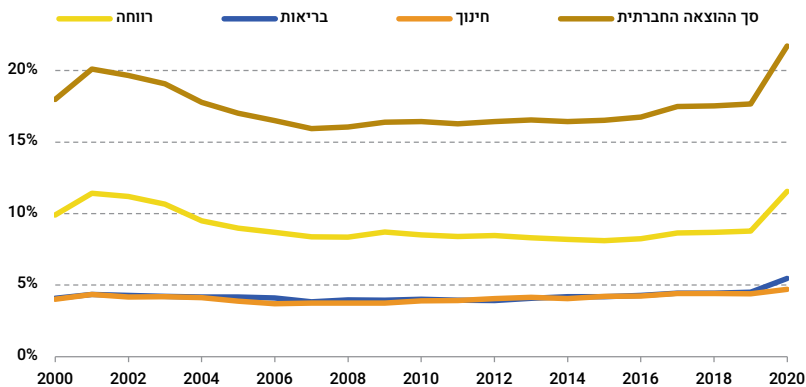
מחירי 2020



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, קובצי תקציב המדינה; המוסד לביטוח לאומי

1 ההוצאה על תחומי ביטחון סוציאלי נמדדת כסך ההוצאה של המוסד לביטוח לאומי, הרשות לזכויות ניצולי שואה, הוצאות משרד הביטחון לתגמולי משפחות ושיקום וההוצאה על מענק עבודה. ההוצאה על תחומי רווחה חברתית נמדדת כסך ההוצאה של משרד הרווחה והביטחון החברתי, זרוע העבודה במשרד הכלכלה והתעשייה, משרד השיכון, משרד העלייה והקליטה והמשרד לשוויון חברתי.

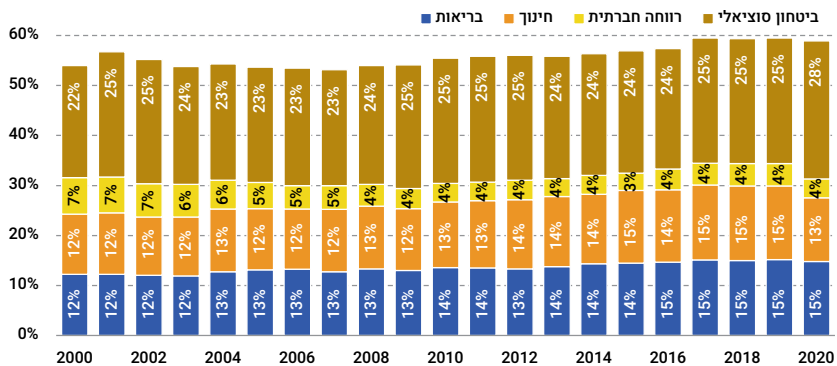
## תרשים 2. ההוצאה החברתית לפי תחומים, כאחוז מהתמ"ג



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, קובצי תקציב המדינה; המוסד לביטוח לאומי; הלמ"ס

בחינה של ארבעת הרכיבים של ההוצאה החברתית (ביטחון סוציאלי, רווחה חברתית, בריאות וחינוך) כאחוז מסך ההוצאה הממשלתית (תרשים 3) מלמדת כי חלוקת ההוצאה בין ארבעת הרכיבים נותרה דומה לחלוקה בשנים קודמות, עם ירידה קטנה בנתח ההוצאה על חינוך ועם גידול בנתח ההוצאה על ביטחון סוציאלי. נתח ההוצאה על רווחה חברתית הצטמצם מעט.

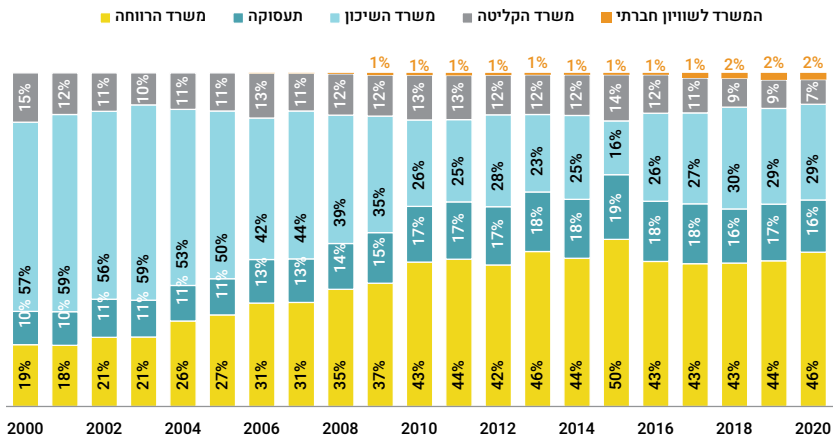
## תרשים 3. ההוצאה החברתית לפי תחומים, כאחוז מסך ההוצאה הממשלתית



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, קובצי תקציב המדינה; המוסד לביטוח לאומי; הלמ"ס

התמקדות בהוצאה על רווחה חברתית בשנת 2020 מראה כי היא עמדה על כ-19.5 מיליארד ש"ח. בהתפלגות הוצאה זו לתחומים השונים (תרשים 4) ניכרת עלייה קלה בחלק של משרד הרווחה והביטחון החברתי וירידה בחלק של משרד הקליטה, שככל הנראה משקפת את הירידה החדה (41%) במספר העולים בשנת 2020 לעומת שנת 2019 (הלמ"ס, 2021).

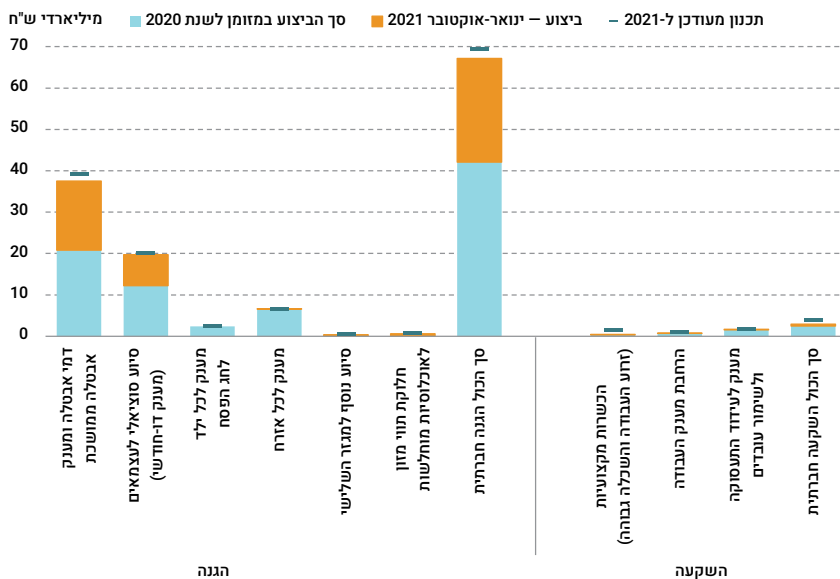
#### תרשים 4. התפלגות הוצאה על תחומי הרווחה החברתית



מקור: ג'וני גל ושבית מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, קובצי תקציב המדינה

כאמור, הגידול הנרחב בהוצאה על רווחה בשנת 2020 חל בעיקרו עקב גידול במשאבים המוקצים להתמודדות החברתית עם משבר הקורונה כחלק מתוכנית הסיוע הממשלתית. כפי שמלמדים הנתונים בתרשים 5, עיקר המשאבים הוקצו לתוכניות המספקות הגנה חברתית למי שהכנסותיו נפגעו בעקבות המשבר והצטמקות שוק העבודה, ואילו חלק קטן מאוד הוקצה לתוכניות השקעה חברתית המיועדות לפיתוח הון אנושי ולחיצוק יכולות הפרטים במעבר לשוק העבודה ולקליטה טובה בו. מעקב אחר הוצאה על תחומי הרווחה בתוכנית הסיוע מראה כי עד אוקטובר 2021 מומש חלק נכבד מהתקציב שהוקצה – כ-96%.

## תרשים 5. ההוצאה על תחומי רווחה בתוכנית הסיוע הממשלתית להתמודדות עם משבר הקורונה



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, 2021

## מערכות הביטחון הסוציאלי

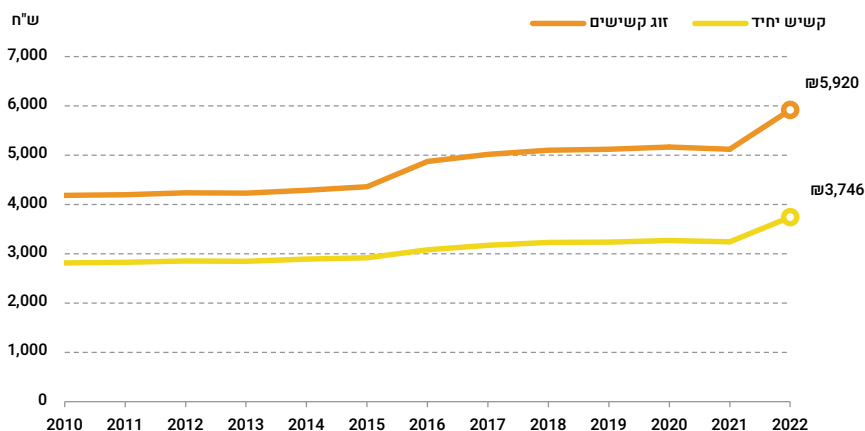
מערכת הביטחון הסוציאלי, המופעלת בעיקר באמצעות המוסד לביטוח לאומי, מילאה תפקיד מרכזי במיוחד בהתמודדות המדינה עם השפעת משבר הקורונה על תנאי החיים של תושבי ישראל. במהלך המשבר חל גידול דרמטי בהוצאה על ביטחון סוציאלי והיא עמדה על 142 מיליארד ש"ח בשנת 2020, מתוכם כ-130 מיליארד ש"ח הוקצו לתשלומי קצבאות באמצעות המוסד לביטוח לאומי. במחצית הראשונה של שנת 2021 עמדו הוצאות הביטוח הלאומי עבור קצבאות על כ-66 מיליארד ש"ח, דבר המעיד על מגמת גידול בהוצאה לעומת התקופה שקדמה למשבר ובה ההוצאה לאורך כל השנה עמדה על כ-94 מיליארד ש"ח.

המעבר בתחום הביטחון הסוציאלי מלמד על כיווני התפתחות סותרים. אשר לאזרחים ותיקים ואנשים עם מוגבלות הודיעה הממשלה על כוונתה להשלים בשנה הקרובה את המהלכים שהחלו קודם למשבר ואשר נועדו לשפר את הטיפול של מערכת הביטחון הסוציאלי בצורכיהם. השלמת המהלכים תתבצע באמצעות יישום ההסכם עם ארגוני הנכים העוסק בשיפור קצבאות הנכות הכללית והרחבתו, וגם על ידי מימוש המלצת הוועדה למלחמה בעוני (ועדת אלאוף) להעלות את גובה קצבאות השלמת הכנסה לאזרחים ותיקים שאין להם מקורות הכנסה נוספים. במקביל, לאחר דיון ציבורי ארוך, הצעדים להעלאת גיל הפרישה לנשים לגיל 65 (שמשמעותה דחיית גיל הזכאות לקבלת קצבת אזרח ותיק) עשויים לשפר בטווח הארוך את האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי. חשוב כמובן שמהלך זה ילווה בצעדים להקלת מצבן של נשים החיות בעוני בעת המעבר הזה באמצעות פעולות משלימות בתחום רשת הביטחון, ביטוח אבטלה ומענק עבודה. לעומת זאת, המדיניות המתוכננת באשר למשפחות עם ילדים עלולה להחמיר את מצבן ולהגדיל את תחולת העוני בקרב אוכלוסייה זו עקב החמרת תנאי הזכאות בתוכנית ביטוח האבטלה והיעדר טיפול במגבלותיה של תוכנית הבטחת ההכנסה.

### השלמת הכנסה לאזרחים ותיקים

אחת ההמלצות המרכזיות של ועדת אלאוף הייתה להגדיל את הכנסתם של אזרחים ותיקים החיים בעוני באמצעות הגדלת השלמת הכנסה המשולמת לזכאים לקצבת אזרח ותיק אשר זו הכנסתם היחידה או העיקרית. כפי שניתן לראות בתרשים 6, מאז שנת 2016, שבה הוחל יישום הדרגתי של המלצות הוועדה, הייתה עלייה בגובה הקצבה המשולמת לאזרחים ותיקים בעלי הכנסה נמוכה (קצבת אזרח ותיק בתוספת השלמת הכנסה). אולם גם לאחר השינויים בגובה הקצבה, תחולת העוני בקרב אזרחים ותיקים בישראל עמדה על כ-12.5%-15.7% (אנדבלד ואחרים, 2020). תקציב המדינה לשנים 2021-2022 כולל התחייבות להעלות את גובה הקצבה ולהשלים את המהלך. דבר זה אמור לסייע בחילוף אזרחים ותיקים רבים מעוני, גם אם השיפור ברווחתם הכלכלית לא יהיה גדול מאוד, שכן מדובר, כפי שניתן לראות בתרשים, בתוספת של 754 ש"ח לזוג לחודש ו-477 ש"ח ליחיד לחודש ביחס לשנת 2020.

## תרשים 6. קצבת אזרח ותיק בסיסית עם השלמת הכנסה בגילי 70-80



הערה: נתוני שנת 2021 מבוססים על סכום הקצבה הממוצע בחודשים ינואר-יולי 2021; נתוני שנת 2022 מבוססים על חישוב של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שנעשה על בסיס השיעורים המוצעים בהצעת החוק (בר, 2021). מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי; בר, 2021

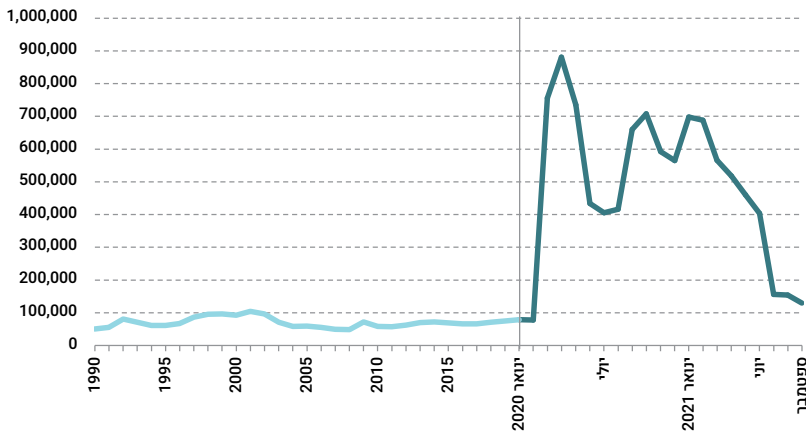
## העלאת גיל הפרישה לנשים

בדומה למדינות רווחה אחרות, בשני העשורים החולפים נעשו בישראל מאמצים לשינוי מדיניות גיל הפרישה מעבודה והזכאות לקצבאות זקנה (בר, 2021). השינוי הצפוי, המבקש להעלות את גיל הפרישה, משקף הן את העלייה בתוחלת החיים במדינות הללו והן את השלכות המצב הנוכחי על האיתנות הפיננסית של מערכות הביטוחן הסוציאלי, מפני שהן הגדילו באופן ניכר את תקופת התשלום של קצבת אזרח ותיק לחלק הולך וגדל באוכלוסייה. עד עתה, בזכות המאמצים לשינוי המדיניות בישראל, עלה גיל הזכאות לקצבת אזרח ותיק לגברים שפרשו מעבודה מגיל 65 ל-67 ולנשים מגיל 60 ל-62. עם זאת, לא אומצו החלטות בדבר צמצום הפער בגיל הפרישה בין גברים לנשים. בחוק ההסדרים לשנת 2021-2022 נכללה תוכנית להעלאת הדרגתית של גיל הפרישה לנשים ל-65. נשים על סף פרישה נפגעות מכך גם בגלל הקשיים להשתלב בשוק העבודה וגם כי הן אינן זכאיות לקבל קצבת אזרח ותיק. כדי להקל את הפגיעה הכלכלית בהן נכללו בתוכנית כמה צעדי מדיניות משלימים, בהם הארכת תקופת הזכאות לדמי אבטלה, תוספת להבטחת ההכנסה ומתן אפשרות לקבלת קצבה גם ברמות שכר גבוהות יותר, תשלום מענק הסתגלות והגדלת סכום מענק העבודה שנשים בנות 60 ומעלה זכאיות לו.

## ביטוח אבטלה

הכלי המרכזי שנעשה בו שימוש במהלך כל תקופת המשבר הוא תוכנית ביטוח האבטלה. בתוך פרק זמן קצר זינק מספר מקבלי דמי האבטלה ממוצע חודשי של כ-75 אלף זכאים בתקופה שקדמה למשבר לשיא של 880 אלף מקבלים בחודש אפריל (תרשים 7).

### תרשים 7. מספר מקבלי דמי אבטלה, ממוצע חודשי



הערה: הקו האנוכי בתרשים מציין את תחילת המגפה.

מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

בתקופת המשבר נעשה שימוש נרחב באמצעים טכנולוגיים חדישים, בהם שימוש באינטרנט להגשת תביעות לדמי אבטלה ולאישור התביעות כדי ליעל את הטיפול בתביעות. כמו כן נדרשו שינויים במבנה התוכנית כדי לאפשר לעובדים הרבים שפוטרו או הוצאו לחל"ת בעקבות הקורונה ושלא הייתה להם שהות מספקת בשוק העבודה לפני המשבר להיות זכאים לקצבה. אחד השינויים היה הכללת השוהים בחל"ת (אף שהם לא פוטרו באופן פורמלי) ומקבלי קצבאות אחרות, כגון קצבת אזרח ותיק, בין הזכאים לסיוע. ברור שגם היצע העבודה המוגבל בתקופת המשבר ומגבלות פיזיות ובריאותיות אשר מנעו התייצבות בשירות התעסוקה חייבו עריכת שינויים במבנה התוכנית.

השינויים המבניים הללו נדרשו במיוחד בישראל, מפני שחוק ביטוח אבטלה נעשה במהלך השנים חוק שנדיבותו ונגישותו מוגבלות במיוחד. באופן ספציפי, קודם שפרץ משבר הקורונה הייתה בתוכנית ביטוח האבטלה הפרה בלתי מידתית של האיזון הדרוש בין הבטחת הגנה סבירה על רמת חייהם של מי שפוטרו ושל המבקשים לחזור לשוק העבודה



למשרה מתאימה, לבין הניסיון לאלץ אותם לחזור לשוק העבודה במהירות. החשיבות הרבה המיוחסת להחזרה מהירה של העובד לשוק העבודה, במיוחד כשמדובר בצעירים, הביאה לאימוץ צעדים דרוקוניים לגבי תקופת הזכאות המקסימלית, גובה דמי האבטלה ותקופת האכשרה (פרק הזמן שיש לצבור בעבודה כדי ליהנות מזכאות לדמי אבטלה). הצעדים הללו, בין במכוון ובין שלא במכוון, הגדילו מאוד את השיעור של מי מיצוי קצבה זו (ראו דיון על כך בהמשך), היות שזכאים רבים ויתרו או לא הצליחו לממש את זכאותם. החזרה לתפקוד תקין של שוק העבודה במחצית השנייה של שנת 2021 חייבה, מטבע הדברים, התאמה של תוכנית ביטוח האבטלה למציאות החדשה וניסיון למצוא איזון מחודש בין ההגנה שמספק החוק למחוסרי עבודה לבין הרצון לעודד את מקבלי דמי האבטלה לעשות מאמץ סביר לשוב לשוק העבודה. אולם נראה שהשינויים המתוכננים עשויים להפוך שוב את ביטוח האבטלה לכלי שיעילותו בהתמודדות עם אבטלה מוגבלת מאוד. כמה מהשינויים המתוכננים, כגון הפחתת גובה דמי האבטלה למי שמשלתף בתוכנית הכשרה מקצועית, עומדים בניגוד בולט למאמצים להכשיר מובטלים לחזרה לשוק העבודה. הצעדים המוצעים (שחלקם אומצו במחצית השנייה של שנת 2021 וחלקם צפויים להיכנס לתוקף בתחילת שנת 2022) כוללים בין השאר הפחתה של גובה דמי האבטלה בשיעורים שונים, החזרת משך תקופת האכשרה לאורכה טרם הקורונה, ביטול הארכת תקופת הזכאות לבני 45 ומעלה והחזרת חמשת ימי ההמתנה להמשך קבלת הקצבה לאחר ארבעה חודשי זכאות. הצעדים שנכנסו לתוקף במחצית 2021 השפיעו מייד על מספר מקבלי דמי האבטלה, וכבר ביולי 2021 ירד מספרם לכ-156 אלף (תרשים 7).

## הבטחת הכנסה

תוכנית רשת הביטחון הפורמלית במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל היא תוכנית הבטחת הכנסה שאמורה לספק רשת ביטחון לאנשים חסרי הכנסה או בעלי הכנסה מועטה בגיל העבודה. הזכאות לתוכנית זו נקבעת במבחן אמצעים ומבחן תעסוקה, והקצבה נמוכה במיוחד. הרחבת ביטוח האבטלה בתקופת הקורונה סיפקה רשת ביטחון חלופית לרוב מי שנפגע כלכלית במשבר. על כן העלייה במספר מקבלי קצבת הבטחת הכנסה בתקופה זו הייתה קטנה יחסית. כפי שניתן לראות בתרשים 8, המספר החודשי הממוצע של מקבלי קצבה זו עלה מ-70,343 בינואר 2020 ל-91,761 בינואר 2021. מספר זה מתגמד לעומת מספרם של מקבלי דמי אבטלה בתקופה המקבילה (כ-700 אלף) ולעומת מספר מקבלי קצבת הבטחת הכנסה בתחילת שנות האלפיים, שעמד אז על יותר מפי שניים. בניגוד לביטוח האבטלה, לא נעשו שינויים משמעותיים בתוכנית זו בתקופת הקורונה, ומקבלי הבטחת הכנסה המשיכו לקבל קצבה זעומה. על אף הירידה במספר מקבלי קצבה זו במחצית השנייה של 2021, יש להניח כי קשיי החזרה לשוק העבודה עבור הנמנים עם קבוצות המתקשות להשתלב בתעסוקה, לצד הקשחת תנאי הזכאות וקיצור תקופת הזכאות

בתוכנית ביטוח האבטלה, יובילו לגידול במספר מקבלי הבטחת הכנסה. עדות ראשונית לכך אפשר לראות בגידול במספר התביעות לקבלת הבטחת הכנסה שהוגשו בחודשים יולי ואוגוסט 2021 ובעלייה במספר המקבלים – מכ-72,800 בחודש יוני לכ-77,000 בחודש ספטמבר. לצד זאת, רמת הקצבה הנמוכה במיוחד והיקף אי מיצוי הזכאות לקצבה, העומד על כשליש עד מחצית מהזכאים (ראו על כך בהמשך, בדיון על אי מיצוי זכויות חברתיות), עלולים להקטין את יעילות המענה של הבטחת הכנסה לזקוקים לרשת הביטחון.

### תרשים 8. מספר מקבלי קצבת הבטחת הכנסה, ממוצע חודשי



הערה: הקו האנוכי בתרשים מציינ את תחילת המגפה.  
מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

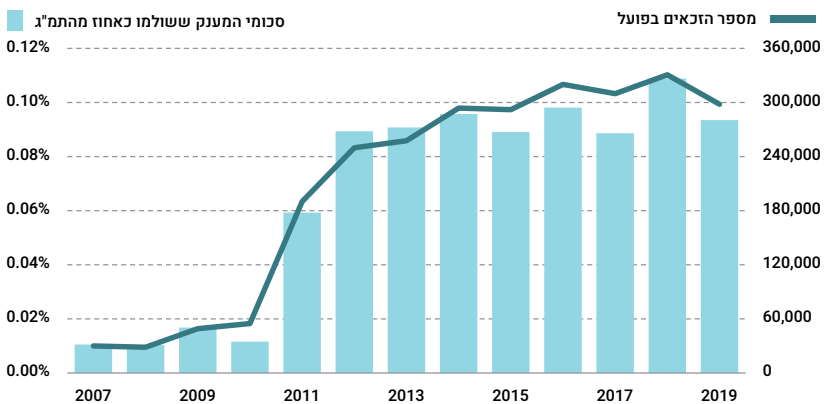
### מענק עבודה

מענק העבודה ניתן לבעלי הכנסות נמוכות מעבודה בשביל להגדיל את הכנסותיהם. גובה המענק הממוצע הוא 4,000 ש"ח לשנה, והוא ניתן לקבוצות שונות באוכלוסייה על פי גיל, רמת הכנסה ומצב משפחתי. תביעת המענק נעשית בסניפי הדואר, והמענק משולם בכמה תשלומים שווים במהלך השנה העוקבת לשנה שעברה הוגשה תביעה. בשונה מהתוכנית האחרות שנדונו כאן, המופעלות על ידי המוסד לביטוח לאומי, התוכנית הזאת מופעלת על ידי רשות המיסים שבמשרד האוצר. במרוצת השנים נעשו בתוכנית שינויים שהרחיבו את ציבור הזכאים והקלו את נגישותה. עם זאת, התוכנית עדיין סובלת מנדיבות מוגבלת, הפוגעת ביעילותה בהתמודדות עם עוני, ומשיעורי אי מיצוי לא מבוטלים, העומדים על

כ-30% (ראו דיון על כך בהמשך). במהלך משבר הקורונה נעשו כמה צעדים להנגיש את מענק העבודה ולהופכו לכלי בהתמודדות עם מצוקתם של מחוסרי העבודה, כגון הקדמת תשלום המענק ומתן אפשרות להגיש תביעה מקוונת במקום בסניפי הדואר עבור מי שהגיש תביעה בעבר. במסגרת תוכנית הסיוע להתמודדות עם משבר הקורונה הוקצו כ-900 מיליון ש"ח להקדמת מענקי העבודה משנת 2021, וכ-650 מיליון ש"ח מהם אכן מומשו בשנת 2020.

הנתונים על מספר מקבלי מענק העבודה וההוצאה עבור תוכנית זו (תרשים 9) מלמדים כי בשנת 2019 עמדה ההוצאה על תוכנית זו על 1.3 מיליארד ש"ח, שהם כ-0.1% מהתוצר. מספר הזכאים שקיבלו את המענק בשנה זו עמד על 298 אלף. הנתונים מלמדים על ירידה קטנה במספר מקבלי המענק ובהוצאה עבורו בשנת 2019, אך ייתכן שהירידה נובעת מכך שהנתונים לשנה זו עדיין אינם סופיים.

### תרשים 9. ההוצאה עבור תשלומי מענק העבודה כאחוז מהתמ"ג ומספר מקבלי המענק



הערה: הנתונים בתרשים הם לפי שנת העבודה. נתוני שנת 2019 אינם סופיים מכיוון שעדיין לא טופלו כל הבקשות לשנת עבודה זו.

מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, רשות המיסים, 2020

# זרקור א

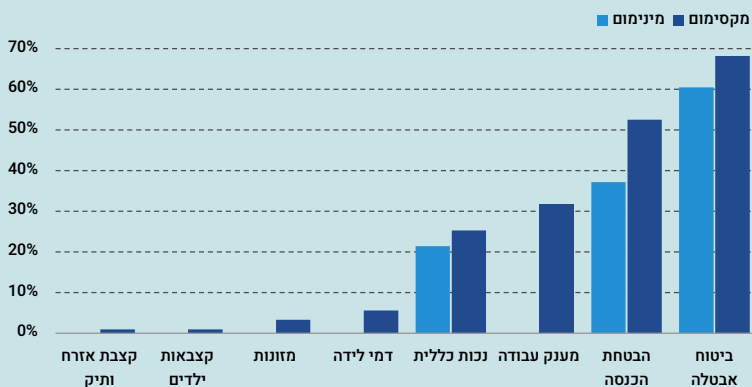
## אי מיצוי זכויות חברתיות

למדינת הרווחה בישראל תוכניות רבות – שירותים, קצבאות והטבות שונות – המיועדות להגנה על האזרחים מפני סיכונים חברתיים, להקל את המצוקה ולקדם את צמצום אי השוויון והעוני. אולם דוח חדש של מבקר המדינה (2021) וממצאי מחקרים שנערכו לאחרונה מלמדים כי במקרים רבים אוכלוסיות היעד של התוכניות הללו אינן מצליחות למצות את זכויותיהן. משמעות הדבר היא שתוכניות חברתיות אינן משיגות במלואן את המטרות שלשמן הן נוצרו. על אף העניין הגובר בבעיית אי מיצוי הזכויות בשנים האחרונות ועל אף צמיחתם של גופים, ממשלתיים ולא ממשלתיים, המבקשים להתמודד עם בעיה זו, ממצאי המחקרים מלמדים שהיא עדיין קיימת בהיקף נרחב והגופים השונים אינם מצליחים לצמצם את מצוקתם של מי שאמורים להסתייע בתוכניות מדינת הרווחה.

אף שאין ספק שתופעת אי מיצוי זכויות חברתיות בישראל נוכחת במגוון תחומי פעילות של מדינת הרווחה, ובכלל זה בתחומי הבריאות, החינוך, הדיור ושירותי הרווחה, אין מידע מקיף על היקף התופעה בתחומים הללו. הדבר נובע הן מקשיי נגישות לנתונים והן מהיעדר נכונותם של גופים שונים לבחון את מידת אי המיצוי בתוכניותיהם. מידע אמפירי על תופעה זו קיים בעיקר לגבי תוכניות ביטחון סוציאלי המופעלות על ידי המוסד לביטוח לאומי ומשרדי ממשלה אחדים נוספים.

כפי שניתן לראות בתרשים 10, ממצאי מחקרים שערך המוסד לביטוח לאומי (גוטליב, 2021) מלמדים על כך שבתוכניות האוניברסליות, אשר אינן מתנות את הזכאות ברמת ההכנסה, ושהזכאות להן פשוטה, היקף אי המיצוי נמוך ביותר. כך, למשל, בתוכניות קצבת הילדים וקצבת האזרח הוותיק, שיעור המיצוי עומד על 99%. לעומת זאת, בתוכניות שבהן קבלת הקצבה מותנית בתהליך בירוקרטי מורכב והזכאות מיועדת אך ורק למי שיכולים להוכיח שהכנסתם נמוכה במיוחד, שיעור הזכאים המצליחים לממש את זכותם נמוך. הנתונים הקיימים (אשר רובם מתבססים על נתונים מאמצע העשור הקודם) מלמדים, למשל, ששיעור אי המיצוי של קצבת נכות כללית נע בין 21.4% ל-25.3% מכלל הזכאים הפוטנציאליים, של הבטחת הכנסה נע בין 37.2% ל-52.5%, של מענק עבודה על 60.5%, ובביטוח האבטלה שיעור אי המיצוי הוא הגבוה ביותר – בין 68.2% ל-60.5%.

### תרשים 10. שיעור אי מיצוי זכויות חברתיות, שנים שונות



הערה: בגלל מורכבות המדידה של תופעת אי המיצוי, במקרים שונים נהוג להציג טווח של רמת אי המיצוי, ורמות המקסימום והמינימום מתבססות על הנחות יסוד שונות. להרחבה ראו גוטליב, 2021. מקור: ג'וני גל ושבית מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: גוטליב, 2021; מבקר המדינה, 2021

משמעות הממצאים היא שמי שאינם ממצים את זכויותיהם לקצבאות הביטחון הסוציאלי (ובמידה פחותה הזכאים לביטוח אבטלה) נמנים עם האוכלוסיות המוחלשות והמודרות ביותר בחברה הישראלית. רובם בעלי הכנסה נמוכה מאוד וסביר שהם חיים בעוני. שיעורי אי המיצוי הגבוהים של הקצבאות הללו פירושו שהם אינם מקבלים את הסיוע שהם זכאים לו, והדבר מונע התמודדות עם מצוקתם.

הידע הקיים היום על תופעת אי מצוי הזכויות מלמד כי יש לה מגוון גורמים. בעבר רווחה ההנחה שהבעיה קשורה בלקוח – למשל היעדר מידע על עצם קיום התוכנית או על תנאי הזכאות שיש לעמוד בהם לשם קבלת הקצבה או השירות, או חוסר רצון לפנות לקבלת הקצבה או השירות מסיבות שונות (למשל, חשש ממפגש עם המערכת הברוקרטית או תחושת סטיגמה); ואולם כיום ברור שיש גורמים נוספים לתופעה. כמה מהם קשורים במבנה של התוכניות, כגון מבחני הכנסה הפוגעים בפרטיות, תנאי זכאות מורכבים למימוש, שיקול דעת נרחב לפקידות או ערכם הנמוך של הקצבה או השירות. גורמים אחרים קשורים לאופן התנהלות המערכת הברוקרטית כלפי תובע הקצבה – למשל קשיי נגישות פיזית או שפתית, מורכבות הטפסים שנדרש למלא, ריבוי המסמכים שנדרש לצרף לפנייה, היעדר שימוש באמצעים טכנולוגיים להקלת הפנייה ולעיתים אף יחס משפיל לפונים (הולר ואחרים, 2021).

המודעות הגוברת לבעיית אי מיצוי הזכויות עודדה גופים בחברה האזרחית, בשוק החופשי ובמערכות המדינה לפעול להתמודדות עם מגוון הגורמים לתופעה. כך, למשל, אתר מיצוי הזכויות "כל זכות" משמש במה פופולרית להספקת מידע נגיש על זכויות חברתיות. מספר המשתמשים באתר זה בשנת 2020 עמד על כ-4.5 מיליון.<sup>2</sup> זאת ועוד, "מנוע זכויות",

2 הנתונים נמסרו על ידי אתר כל זכות בהתבסס על מערכת הניטור של Google Analytics. לפי הנתונים, בשנת 2020 עמד מספר המכשירים שמהם גלשו לאתר על 9.4 מיליון. על סמך מדידות שונות, ההערכה היא שמדובר בכ-4.5 מיליון בני אדם.

מיזם חדש שהקימה הממשלה, אמור להגביר את נגישות האזרחים למידע על זכויותיהם. במשרד הרווחה הוקם תחום ייעודי למיצוי זכויות, וברשויות מקומיות רבות הוקמו מרכזי זכויות והוכשרו עובדות סוציאליות המתמחות במיצוי זכויות כדי לסייע בידי משתמשי שירות למצות את זכויותיהם (בניש ווייס-גל, 2021). פעילות זו נועדה ליישם את הרעיון של מיצוי זכויות אקטיבי שרווח היום בתחום העבודה הסוציאלית (רוסו-כרמל ואחרים, 2019).

בעקבות המלצות ועדת אלאוף בנושא אי מיצוי זכויות, בעשור האחרון נעשה במוסד לביטוח לאומי מאמץ גדול לשפר את השירות לאזרחים. אף שלא בכל הרכיבים הקשורים באי מיצוי זכויות נעשו שינויים (מבקר המדינה, 2021), בכל זאת נעשו צעדים שנועדו להגיש את המידע, להקל את הנגישות לתוכניות ולנקוט מדיניות של פנייה יזומה לזכאים פוטנציאליים, במיוחד בקבוצות מודרות (תרשיש וגל, 2021). ניכר שהמאמצים הללו, לצד שימוש מוגבר בטכנולוגיות מתקדמות לטיפול בפניות, גם סייעו בידי המוסד לטפל בגידול הפנומנלי של פניות לקבלת ביטוח אבטלה בתקופת הקורונה.

בהיעדר נתונים רב-שנתיים על אי מיצוי זכויות קשה להעריך את תרומת הצעדים שננקטו לקידום שיעורי המיצוי. מלבד מידע מצומצם על שיפור בהיקף המיצוי בקרב משתמשי שירות בתוכניות ספציפיות של משרד הרווחה, אין מחקרי הערכה שבוחנים את תוצאות הפעולות שננקטו. יתרה מזו, בהיעדר מידע על היקף בעיית אי מיצוי הזכויות בתחומי פעילות מרכזיים של מדינת הרווחה, ובאופן מיוחד בתחומי הבריאות והשיכון, אפשר רק להישען על מידע אנקדוטלי המצביע על בעיית מיצוי קשה בתחומים הללו. נוסף על כך קיים חשש של ממש שההישגים שהושגו בהתמודדות עם בעיית אי מיצוי הזכויות יתמוססו כאשר ייעשו שינויים בתוכניות הביטוח הסוציאלי עם החזרה לתפקוד רגיל של המשק ושוק העבודה אחרי שוך משבר הקורונה. השינויים הנרחבים ביותר צפויים

כאמור בתוכנית ביטוח האבטלה, שבה, בזכות שינויים גדולים שנעשו במבנה התוכנית ובאופן הטיפול בפונים בתקופת הקורונה, נרשם גידול משמעותי במיצוי. יש לשער שהחזרה המתוכננת למבנה הלא-נגיש שאפיין את התוכנית בתקופת טרום הקורונה תוביל להפחתה ניכרת של שיעורי המיצוי.

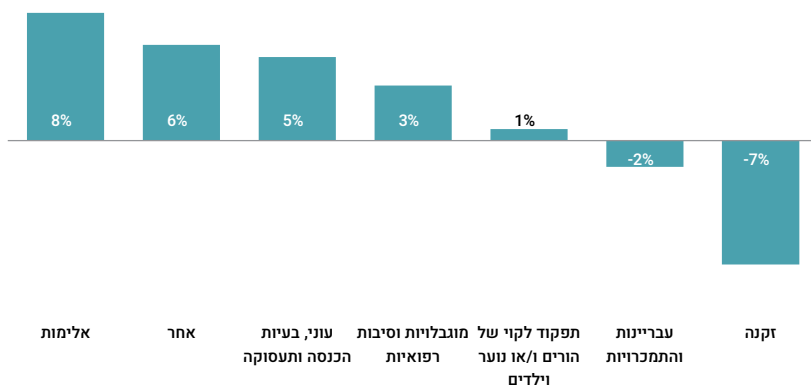
המסר הברור שעלה ממסקנות הוועדה למלחמה בעוני היה שמיצוי זכויות הוא מרכיב חיוני בהתמודדות עם תופעות של עוני ומצוקה. ואולם דומה שהמסר הזה נקלט רק באופן חלקי, וכי בתחומים רבים של מדינת הרווחה הישראלית ההתמודדות עם תופעת אי מיצוי הזכויות והגורמים לה עדיין לוקה בחסר.



## משרד הרווחה והביטחון החברתי

כמו שאר משרדי הממשלה, היעדר תקציב ממשלתי מאושר הקשה מאוד על תפקוד משרד הרווחה והביטחון החברתי בתקופת הקורונה. התרחבות המצוקה הכלכלית של האנשים החיים בעוני והנמנים עם קבוצות מזדהות באוכלוסייה, היסכונים הבריאותיים והקושי לטפל באנשים הזקוקים לסיוע בגלל הסגרים וכללי הריחוק החברתי – כל אלה הטילו מעמסה יוצאת דופן על העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות, על מערכות המשרד ועל העמותות והחברות המספקות את שירותי הרווחה במיקור חוץ עבור המשרד. בסוף שנת 2020 עמד סך התיקים הפעילים המטופלים במערכת הרווחה על יותר מ-450 אלף, בדומה לנתוני השנה הקודמת (משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2021). לעומת זאת, בשנת הקורונה נצפה גידול בפניות לשירותי הרווחה המקומיים ובמספר התיקים החדשים שנפתחו – לפי נתוני המשרד מדובר בגידול שנתי של 11%. השינויים שחלו בסיבות הפנייה לשירותי הרווחה ניכרים בגידול במספר התיקים הפעילים של משתמשי שירות בשל עוני ומצוקה כלכלית ובשל אלימות במשפחה – עלייה של 5% ו-8%, בהתאמה, ובירידה של 7% במספר התיקים של משתמשי שירות בשל זקנה (תרשים 11).

**תרשים 11. שיעור השינוי במספר התיקים הפעילים בשירותי הרווחה בתחומי הנזקקות המרכזיים, בין נובמבר 2019 לנובמבר 2020**



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2021

הקמת הממשלה החדשה בחודש יוני 2021 הובילה לשינויים בהנהגת משרד הרווחה ולתמורות מבניות במשרד. לצד מינוי שר ומנכ"לית חדשים, הועברה זרוע העבודה, אשר צורפה מחדש למשרד זה בשנת 2016, למשרד הכלכלה והתעשייה. אגף מעונות היום

הועבר גם הוא למשרד זה, אך האחריות הפדגוגית עליו צפויה לעבור למשרד החינוך. השינויים הללו משתקפים גם בשינוי שמו של המשרד למשרד הרווחה והביטחון החברתי. לצד השינויים האלה מתגבשים מתווים חדשים לפעילות המתוכננת של המשרד, ובמרכזם מאמצים לקידום שינויים תחיקתיים מרחיקי לכת. הכוונה היא לחוק שירותי רווחה אשר עתיד להחליף את חוק שירותי הסעד, שהוא המסגרת החוקית המרכזית לפעילות שירותי הרווחה בישראל. עוד בכוונת המשרד להביא לחקיקת חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, חוק חדש אשר ירכז את הטיפול בכל האנשים הנמנים עם קבוצות האנשים עם מוגבלות. במקביל לפעילות זו מינה שר הרווחה והביטחון החברתי מאיר כהן פורום אקדמי מייעץ אשר צפוי לסייע בגיבוש יעדי המשרד ודרכי פעילותו בשנים הקרובות. לבסוף, בתקציב המשרד לשנתיים הקרובות צפויים גידול במימון המערך המסייע בטיפול באי ביטחון תזונתי ומימוש ההסכם עם העובדים הסוציאליים שנחתם בקיץ 2020.

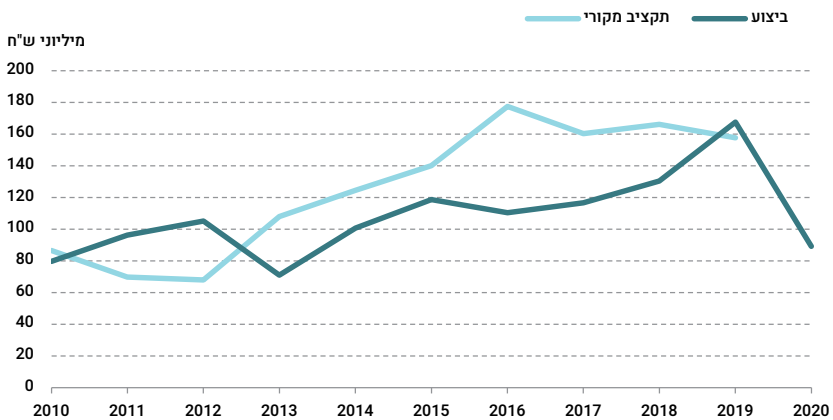
## תעסוקה

כחלק מהתמודדות הממשלה עם שיעורי האבטלה הגבוהים בעקבות משבר הקורונה ננקטו צעדים שמטרתם לקדם את תחום ההכשרות המקצועיות. צעדים אלו הם באחריות זרוע העבודה, אשר עברה במחצית השנייה של 2021 ממשרד הרווחה והביטחון החברתי למשרד הכלכלה והתעשייה. אחד הצעדים שננקטו בזרוע העבודה בתחילת השנה היה הקמת מינהלת המעסיקים בשיתוף הפורום הכלכלי חברתי של נשיאות המגזר העסקי, שמטרתה לפתח את תחומי ההכשרה המקצועית ולהתאימם לצורכי שוק העבודה בפועל. יתרה מזו, כחלק מתוכנית הממשלה להתמודדות עם משבר הקורונה הוקצו משאבים נוספים בסך 1.4 מיליארד ש"ח כסעיף משותף עבור הכשרות מקצועיות באמצעות זרוע העבודה ועבור המוצעה להשכלה גבוהה. אולם רק שליש מהקצאה זו מומש בפועל עבור שני התחומים – 277 מיליון ש"ח בלבד בשנת 2020 ו-171 מיליון ש"ח נוספים עד אוקטובר 2021, ונראה כי גם מהסכומים שמומשו חלק קטן יותר הוקדש להכשרות מקצועיות באמצעות זרוע העבודה.

על אף חשיבותו הרבה של תחום ההכשרות המקצועיות, בפרט בתקופה שבה רבים מן המובטלים אינם בעלי השכלה גבוהה, נראה שהיה קושי רב בקידום תחום זה ובמימוש המשאבים שהוקצו לו. מלבד שיעור המימוש הנמוך של ההקצאות במסגרת התוכנית, בחינה של הוצאה עבור הכשרות מקצועיות למבוגרים בתקציב השוטף של זרוע העבודה מראה כי לאחר מגמת עלייה בשנים האחרונות, ולאחר שעמדה על כ-168 מיליון ש"ח בשנת 2019, פחתה הוצאה זו באופן ניכר בשנת 2020 ועמדה על כ-90 מיליון ש"ח בלבד (תרשים 12). כמו כן מספר המשתתפים בהכשרות במימון או בסבסוד האגף להכשרה מקצועית בשנה זו עמד על כ-7,000 איש בלבד, לעומת כ-12,000 מקבלי הכשרות בשנת 2019. אין ספק שמגבלות הריחוק החברתי והסגרים מסבירים לפחות חלק מן הירידה

בכמות ההכשרות ובתקציבן בשנה זו. עם זאת ניכר בבירור שגם לאורך העשור שקדם למשבר הקורונה, ולמעשה עד לשנת 2019, התקציב שהוקצה לתחום זה במסגרת זרוע העבודה לרוב לא מומש במלואו.

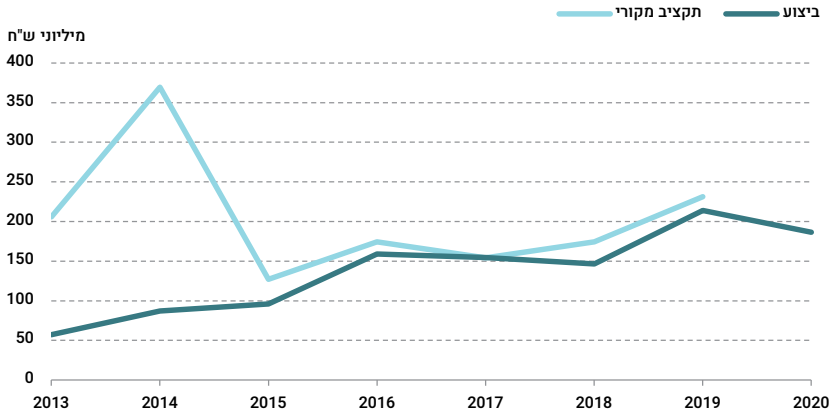
### תרשים 12. ההוצאה עבור הכשרות מקצועיות למבוגרים מחירי 2020



הערה: ללא הכשרת טכנאים והנדסאים וללא הכשרות במסגרת תוכניות עידוד תעסוקת אוכלוסיות ייעודיות.  
מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: קובצי תקציב המדינה, משרד האוצר

מלבד תקציב ההכשרות המקצועיות שתואר לעיל, הכשרות נוספות ניתנות במסגרת תוכניות לעידוד תעסוקת אוכלוסיות ייעודיות, בהן חרדים, הורים יחידים, ערבים, אנשים עם מוגבלות ועוד. בשנת 2020 נצפתה ירידה גם בהוצאה המוקדשת לתחום זה (כ-186 מיליון ש"ח), אם כי קטנה מהירידה בתחום ההכשרות הכללי שתואר לעיל. כפי שניתן לראות בתרשים 13, בחמש השנים שקדמו למשבר מומשה ההקצאה לתוכניות אלו כמעט במלואה.

**תרשים 13. תקציב תוכניות עידוד תעסוקת אוכלוסיות ייעודיות  
מחירי 2020**



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, קובצי תקציב המדינה

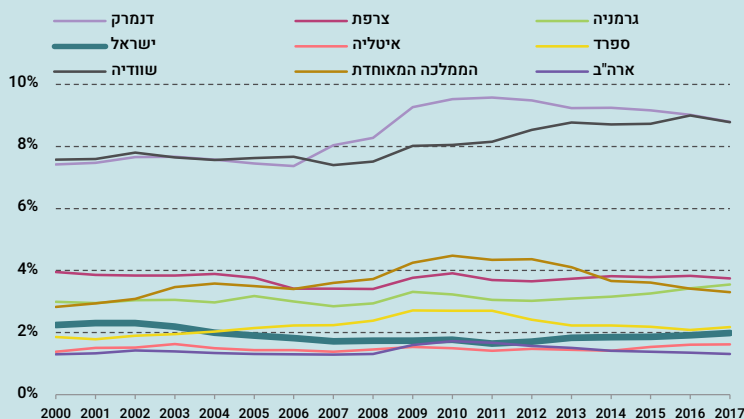
# זרקור ב

## השוואה בין-לאומית של ההוצאה על רווחה חברתית

השוואה בין ישראל למדינות רווחה נבחרות מראה כי היקף ההוצאה של מערכת הרווחה בישראל על שירותי רווחה נמוך יחסית. כך באשר להוצאה על שירותים בעין, הכוללת שירותים הניתנים לאזרחים ותיקים (לא כולל הוצאה על סיעוד), לאנשים עם מוגבלות ולמשפחות עם ילדים, שירותים בתחום הדיור והתעסוקה וסיוע אחר שאינו שייך לקטגוריות האלה וניתן כהטבות בעין.<sup>3</sup> כפי שניתן לראות בתרשים 14, ההוצאה על שירותי רווחה בישראל בשנת 2017 עמדה על כ-2% מהתמ"ג, בדומה להוצאה שנמדדה בספרד ומעט יותר מההוצאה באיטליה ובארצות הברית. במדינות אלו לא חלו שינויים דרמטיים בגודל ההוצאה לאורך השנים. לעומת זאת, במדינות הרווחה הסוציאל-דמוקרטיות (שוודיה ודנמרק) חלה התרחבות יחסית בהוצאה על שירותי רווחה, בעיקר בסוף העשור הראשון של שנות האלפיים ולאחר המשבר הכלכלי של 2008.

3 ההשוואה מציגה את ההוצאה שנמדדה בהטבות בעין – כלומר בשירותים ולא בכסף – עבור שירותי רווחה כפי שהופיעו בשאלון SOCX. לשם ההשוואה למדינות אחרות נכללו גם סעיפים שאיננו כוללים בדרך כלל בבחינת ההוצאה על שירותי רווחה כשמדובר בישראל בלבד, ולפיכך סכום זה אינו תואם לחלוטין את הסכום המוגדר בפרק זה כהוצאה על רווחה שצוין לעיל. לפירוט סעיפי ההשוואה שנכללו ראו בנספח לפרק זה.

### תרשים 14. ההוצאה על שירותי רווחה, כאחוז מהתמ"ג



הערה: ההוצאה על הטבות בעין בתחומי הרווחה.  
מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: OECD

ניתן לחלק את ההוצאה על שירותי הרווחה לתחומים כמקובל בסיווג של ה-OECD. כאן נתמקד בהשוואת ההוצאה על שירותים בארבעה תחומים עיקריים: אנשים עם מוגבלות, אזרחים ותיקים, משפחות ותוכניות פעילות בשוק העבודה (ALMP) (תרשים 15).

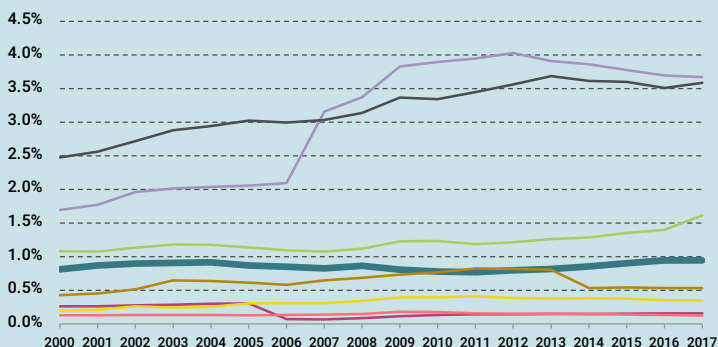
בחינה של ההוצאה על שירותי רווחה עבור אנשים עם מוגבלות מראה שההוצאה לנפש בגילי 20-64 בישראל מתקרבת בשנים האחרונות ל-1% מהתמ"ג. הוצאה זו גבוהה מן ההוצאה במדינות הרווחה הים-תיכוניות (איטליה וספרד) ומצרפת ומבריטניה, אך נמוכה מגרמניה, ונמוכה במיוחד מההוצאה במדינות הרווחה הסוציאל-דמוקרטיות. על שירותי רווחה לאזרחים ותיקים בני 65 ומעלה (ללא הוצאות על טיפול סיעודי) ישראל מוציאה בשנה כ-0.9% מהתמ"ג לנפש, כמעט בתחתית המדרג ביחס לשאר המדינות, ומתחילת שנות האלפיים הוצאה זו אף הלכה והצטמצמה. אמנם יחס התלות של קשישים בישראל – גודל אוכלוסיית הקשישים ביחס לאוכלוסיית האנשים בגילי העבודה – נמוך יחסית למדינות אחרות,

אך בעשורים האחרונים חלקם של הקשישים בכלל האוכלוסייה נמצא במגמת עלייה, בשעה שהיקף ההוצאה על שירותים לקבוצה זו הולך וקטן. תחום מרכזי נוסף הוא ההוצאה על שירותי רווחה המיועדים למשפחות. כפי שניתן לראות, בתחילת העשור חל גידול בהוצאה המוקדשת לתחום זה, וגודלה נאמד בכ-3.4% מהתמ"ג לנפש בשנת 2017. על אף הגידול, בישראל ההוצאה לנפש עדיין נמוכה יחסית, בדומה להוצאה במדינות הרווחה הים-תיכוניות בשנים האחרונות. התחום האחרון בהשוואה הוא ההוצאה המוקדשת לתוכניות פעילות בשוק העבודה (ALMP), כלומר תוכניות שמטרתן לסייע בשילובם של פרטים בשוק העבודה. נראה כי ההוצאה על תחום זה מצומצמת במיוחד לעומת שאר המדינות. זאת ועוד, לאורך התקופה הנמדדת חלה ירידה בהוצאה לנפש בגילי העבודה בתחום זה ובשנת 2017 היא עמדה על כ-0.3% מהתמ"ג לנפש, בדומה להוצאה המקובלת במדינות הרווחה הליברליות (ארצות הברית ובריטניה) הנמצאות בתחתית המדרג.

### תרשים 15. ההוצאה על שירותי רווחה בתחומים נבחרים במדינות שונות

ספרד    איטליה    ישראל    גרמניה    צרפת    דנמרק  
 ארה"ב    הממלכה מאוחדת    שוודיה

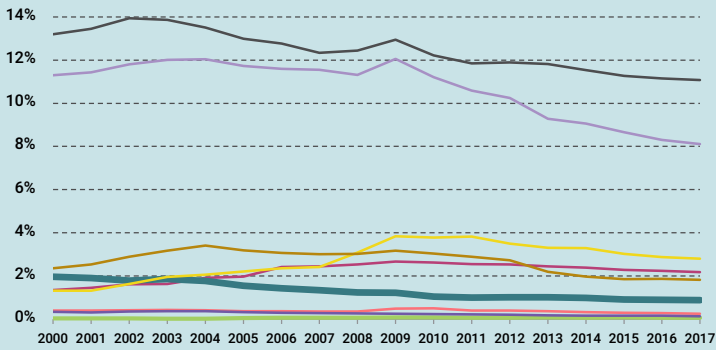
אנשים עם מוגבלות, ההוצאה לנפש בגילי 20–64 ביחס לתמ"ג לנפש



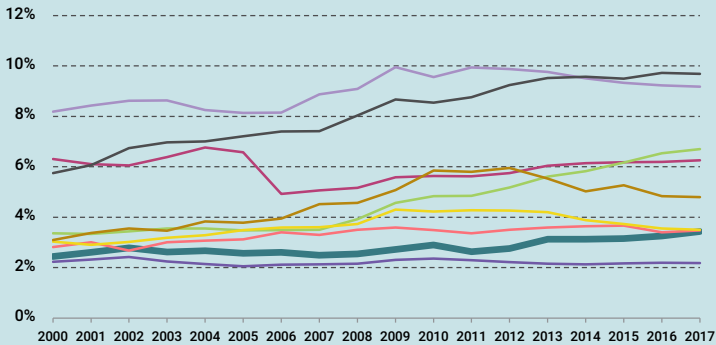
### תרשים 15 (המשך). ההוצאה על שירותי רווחה בתחומים נבחרים במדינות שונות

■ דנמרק ■ צרפת ■ גרמניה ■ ישראל ■ איטליה ■ ספרד  
■ שוודיה ■ הממלכה מאוחדת ■ ארה"ב

#### אזרחים ותיקים, ההוצאה לנפש בגילי +65 ביחס לתמ"ג לנפש



#### שירותי רווחה למשפחה, ההוצאה לנפש בגילי 0-19 ביחס לתמ"ג לנפש

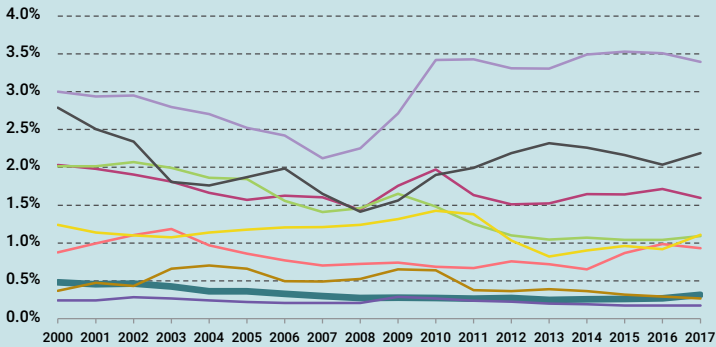




## תרשים 15 (המשך). ההוצאה על שירותי רווחה בתחומים נבחרים במדינות שונות

ספרד    איטליה    ישראל    גרמניה    צרפת    דנמרק  
 ארה"ב    הממלכה מאוחדת    שוודיה

תוכניות פעילות בשוק העבודה, ההוצאה לנפש בגילי 20-64 ביחס לתמ"ג לנפש



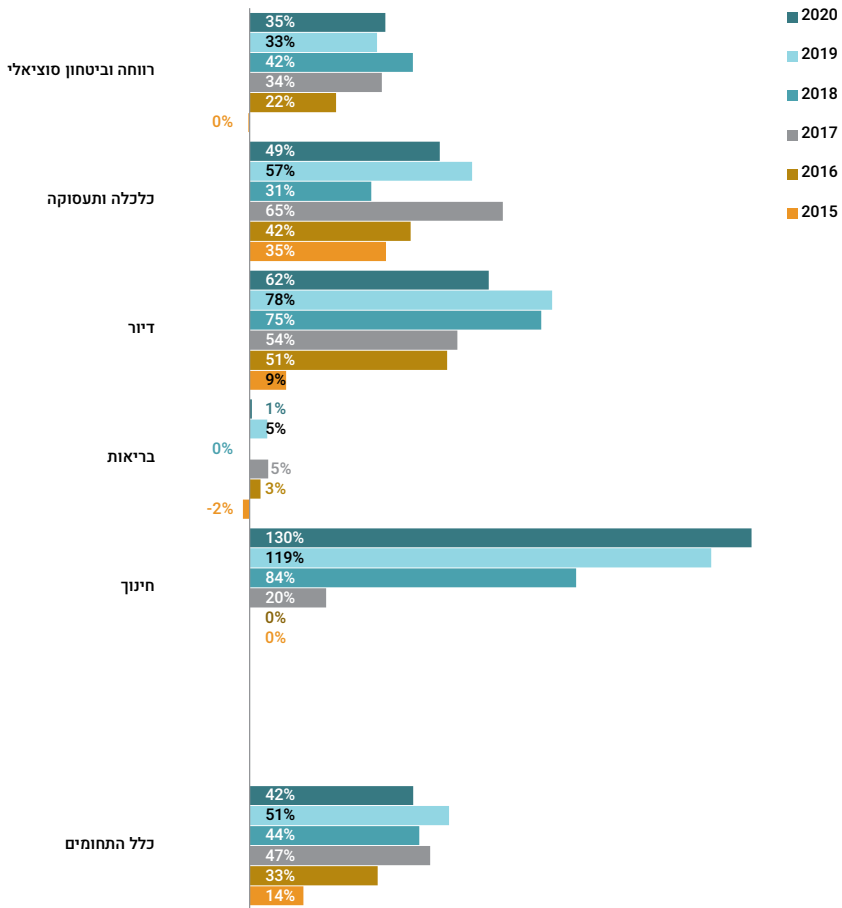
הערה: ההוצאה על הטבות בעין הקשורות באזרחים ותיקים אינה כוללת טיפול סיעודי.  
 מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: OECD

## המלצות ועדת אלאוף: מעקב

המלצות ועדת אלאוף למלחמה בעוני הוגשו לממשלה בשנת 2014 (דוח ועדת אלאוף, 2014). מאז מבצע מרכז טאוב מעקב אחר יישומן. תרשים 16 מציג את התוספות התקציביות אשר ניתנו מאז אימוץ המלצות הוועדה עבור הסעיפים התקציביים הקשורים ביישומן.

בשנת 2020 לא חלה התקדמות משמעותית ביישום המלצות הוועדה בשום תחום למעט תחום החינוך. יתרה מזו, בתחום הדיור ובתחום הכלכלה והתעסוקה חל צמצום בהשקעה התקציבית בסעיפים הקשורים להמלצות הוועדה. כך, למשל, קטנו התקציבים המוקצים לאחזקת הדיור הציבורי והתקציבים המוקצים להכשרות מקצועיות ולתוכניות תעסוקה. ההשקעה בתוכניות בתחום הרווחה והביטחון הסוציאלי נשארה דומה למדי ועומדת על כשליש מהתוספת שהומלצה. ביתר פירוט, לצד גידול בהשקעה בסעיפים הקשורים לאחריות עו"ס משפחה ולתוכניות התערבות חל צמצום בסעיפים התקציביים הקשורים בתקציב פרטני גמיש (למשל סיוע מיוחד למשפחות בקהילה וסיוע לאזרח ותיק בקהילה). כמו כן, טרם מומשה ההמלצה להגדיל את גמלת הבטחת ההכנסה לאנשים בגיל העבודה החיים בעוני. עם זאת, נרשמה התפתחות חיובית בעניין ההמלצה להקצות תוספת תקציב להגדלת גמלת השלמת ההכנסה לאזרחים ותיקים. באוגוסט 2021 התקבלה החלטת ממשלה בעניין זה והיא תמומש החל מחודש ינואר 2022.<sup>4</sup> עקב כך, בשנה הבאה צפוי לגדול שיעור התוספת ליישום המלצות הוועדה בתחום הרווחה.

### תרשים 16. תוספת ההוצאה ליישום המלצות ועדת אלאוף למלחמה בעוני כאחוז מהתוספות שהומלצו בוועדה



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, תקציב המדינה לשנים שונות; משרד החינוך; משרד הבריאות

## סיכום

שנת 2021 הייתה שנת מעבר ברווחה: מעבר מצעדים של הגנה חברתית על האוכלוסייה מפני ההשלכות החברתיות והכלכליות של משבר הקורונה, להתמודדות מחודשת עם בעיות חברתיות בסיסיות המכבידות על חלקים גדולים מהציבור בישראל. לאחר שמערכת הביטחון הסוציאלי ושירותי הרווחה סיפקו רשת ביטחון מקיפה ומענה מידי לצרכים של נפגעי משבר הקורונה, ובעיקר של מחוסרי העבודה, ניכרים שינויי כיוון במדיניות בתחום הרווחה. שינויים אלו באים לידי ביטוי בהחלטה על שיפור רשת הביטחון לאזרחים ותיקים החיים בעוני ובמצוקה ושיפור מערכת הביטחון הסוציאלי לאנשים עם מוגבלות. לאחר דיון ציבורי ארוך הוחלט גם לאמץ צעדים משמעותיים לביצור האיתנות הפיננסית של הגוף המרכזי המספק ביטחון סוציאלי, המוסד לביטוח לאומי, על ידי העלאת גיל הפרישה לנשים. לבסוף, ננקטו יוזמות ממשלתיות לעיגון חוקי של זכויותיהם החברתיות של הנזקקים לשירותיו של משרד הרווחה והביטחון החברתי.

עם זאת, יש סימנים המעידים על כך שמגמות המעבר ברווחה לא יניבו התקדמות מספקת בהתמודדות עם המצוקות החברתיות בישראל. יתרה מזו, אם הצמיחה הצפויה לאחר המשבר לא תתחלק באופן שוויוני יותר משהיא מתחלקת היום, ובייחוד בתקופת הקורונה, אי השוויון צפוי לגדול. לאחר גידול נכבד בהוצאה החברתית בשנת 2020 ניתן להעריך שההוצאה החברתית בישראל תצטמצם בשנים הקרובות. צעד כזה צפוי להחזיר אותה אל תחתית המדרג של מדינות הרווחה, מסיבות שונות: היעדר מדיניות כוללת להתמודדות עם עוני ואי שוויון, הכוונה להחזיר את תוכנית ביטוח האבטלה למתכונתה טרם פרוץ המשבר, חוסר הנכונות לטפל במגבלות תוכנית הבטחת ההכנסה והיעדר צעדים ממשיים להרחבת הטיפול במערך התעסוקה ולטיפול בבעיית אי מיצוי הזכויות בתחומי הבריאות והדיוור. ספק רב אם החזרה לדפוס ההוצאה החברתית שקדמו למשבר הקורונה תאפשר למדינת הרווחה הישראלית להתמודד ביעילות עם המצוקות החברתיות הניצבות בפניה.

## מקורות

אנדבלד, מ', הלק, א', כראדי, ל', ו(קלינר) קסיר, נ' (2020). [רמת החיים, העוני והאי-שוויון בהכנסות – 2018–2019 ואומדן ל-2020 \(לפי נתונים מינהליים\)](#). המוסד לביטוח לאומי.

בניש, א', ווייס-גל, ע' (2021). [סגור למען מיצוי זכויות חברתיות בעבודתן של עובדות סוציאליות. ביטחון סוציאלי, 113, 111–137.](#)

בר, א' (2021). [הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2021 ו-2022\), התשפ"א – 2021 – הגדלת סכומי תוספת השלמת הכנסה לקצבת אזרח ותיק](#). הכנסת: מרכז המחקר והמידע.

גוטליב, ד' (2021). [מיצוי זכויות חברתיות בישראל: ממצאי מחקר](#). ביטחון סוציאלי, 113, 17–47.

דוח ועדת אלאוף (2014). דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל. משרד הרווחה והביטחון החברתי.

הולר, ר', בניש, א', גל, ג' ותרשיש, נ' (2021). [מיצוי זכויות בישראל: מצב הידע וכיווני מחקר בעתיד](#). ביטחון סוציאלי, 113, 6–16.

הלמ"ס (2021). [הודעה לתקשורת \(5.9.2021\): העלייה לישראל 2020](#). הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מבקר המדינה (2021). [דוח שנתי 72א, חלק ראשון. אי מיצוי של זכויות חברתיות: ביקורת מעקב](#), עמ' 865–915.

משרד האוצר (2021). [דוח בקרת קצב ביצוע תוכנית הסיוע](#).

משרד האוצר (שנים שונות). [קובצי תקציב המדינה](#). משרד האוצר, אגף החשב הכללי.

משרד הרווחה והביטחון החברתי (2021). [דוח סטטיסטי לשנים 2019–2020](#). משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

רוסו-כרמל, א', סוקולובר-יעקובי, ס', וקרומר-נבו, מ' (2019). [מה בין מיצוי זכויות למיצוי זכויות אקטיבי? מיצוי זכויות אקטיבי בתוכנית מפ"ה \(משפחות פוגשות הזדמנות\)](#). ביטחון סוציאלי, 106.

רשות המיסים (2020). [דוח הממונה על חוק חופש המידע 2020](#).

תרשיש, נ' וגל, ג' (2021). [איך שינוי נוצר? תהליך האימוץ של מדיניות מיצוי הזכויות במוסד לביטוח לאומי](#). ביטחון סוציאלי, 113, 139–170.

## נספח

### השוואה בין-לאומית של ההוצאה על רווחה חברתית

ההשוואה בוצעה באמצעות נתוני ה-OECD לפי הסיווג בשאלון SOCX. נכללו בה כלל ההוצאות הרשומות כהטבות בעין בתחומי ההוצאה החברתית, למעט בתחום הבריאות, שאירים והוצאות על סיעוד. להלן הסעיפים שנכללו בהשוואה:

1. **זקנים או אזרחים ותיקים:** שירותי מגורים, עזרה בבית והטבות בעין אחרות הניתנות לאוכלוסייה זו. לא כולל ההוצאה על סיעוד.
2. **אנשים עם מוגבלות:** שירותי מגורים (מעונות יום ושיקום), עזרה בבית, שירותי שיקום והטבות בעין אחרות הניתנות לאנשים עם מוגבלות.
3. **משפחה:** טיפול וחינוך לגיל הרך (כולל גני ילדים עד גיל 6), שירותי מגורים לילדים, עזרה בבית והטבות בעין אחרות הניתנות למשפחות וילדים.
4. **מדיניות פעילה בשוק העבודה:** שירות התעסוקה, תוכניות הכשרה, תמריצים.
5. **דיור:** סיוע בדיור, דיור ציבורי והטבות בעין אחרות שנועדו לסייע בהוצאות הדיור.
6. **שירותים אחרים:** סיוע סוציאלי והטבות בעין שאינן שייכות לקטגוריות האחרות, כגון סיוע לעולים חדשים וסיוע במזון לנזקקים.

להרחבה ראו את המתודולוגיה במדריך ההוצאה החברתית של ה-OECD, [SOCX](#).