מערכת הרווחה בישראל לאחר משבר הקורונה: מבט-על

ג'וני גל, שביט מדהלה ואורי אוברמן

מבוא

מהתבוננות בנתוני ההוצאה החברתית בשנת 2021 ובהתפתחויות במדיניות החברתית במהלך שנת 2022 עולה כי מערכת הרווחה בישראל עדיין נמצאת בתקופת מעבר: מעבר מעידן של הירתמות מערכות הביטחון הסוציאלי והרווחה החברתית להתמודדות עם ההשלכות החברתיות והכלכליות של המגפה על פרטים, משפחות וקהילות, אל מאמץ לשוב לדפוסי ההוצאה והמדיניות בעידן שקדם למשבר. בשנת 2021 עדיין הייתה ההוצאה החברתית גבוהה במידה ניכרת לעומת התקופה שלפני המשבר, אך הסתמנה מגמה ברורה של ירידה בהוצאה וחזרה לרמות ההוצאה הנמוכות שאפיינו את מדינת הרווחה הישראלית בעבר. מגמה זו נמשכה גם בשנת 2022. בד בבד בוטלו רבים מהשינויים שהונהגו במערכת הביטחון הסוציאלי בתקופת הקורונה כדי להקל את הנגישות לביטוח האבטלה. אף שבחלק מהתקופה הנסקרת כאן המאבק בהשלכות הקורונה עודנו נמשך, ניכר כי קובעי המדיניות החברתית ביקשו לשוב ולעסוק בבעיות החברתיות שהעסיקו אותם לפני פרוץ המשבר. במרכז המאמצים הללו עמדו אוכלוסיית האזרחים הוותיקים ואוכלוסיית האנשים עם מוגבלות. במקביל נעשו גם צעדים ראשוניים לגיבוש כלים לטיפול בבעיות החדשות שנוצרו עם חלוף המשבר.

לא רק משבר הקורונה עיצב את ההתפתחויות בתקופה זו, אלא גם תהליכים כלכליים ופוליטיים. סיום המשבר הוביל לצמיחה כלכלית מהירה, להתרחבות בפעילות המשק ולמעבר מהיר לתעסוקה מלאה. אך ההתפתחויות הללו הביאו בעקבותיהן גם התרחבות בפערי ההכנסה, בעיקר בין ענפים שונים בשוק העבודה. ניכר כי פערי השכר הגדֵלים והקושי להתאים את כלי המדיניות החברתית למציאות זו תרמו להתרחבות אי-השוויון

* פרופ' ג'וני גל, חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות הרווחה במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל וחבר סגל בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית בירושלים; שביט מדהלה, חוקרת במרכז טאוב; אורי אוברמן, עוזר מחקר במרכז טאוב.

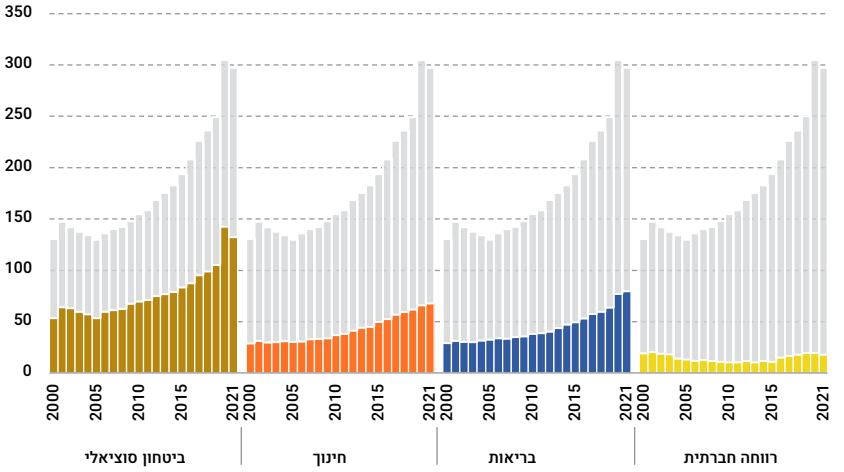
ותחולת העוני. עליית המחירים שאפיינה את התקופה הקשתה אף יותר את ההתמודדות עם המציאות החדשה, בייחוד בקרב בעלי ההכנסות הנמוכות. השינויים במערכת הפוליטית והקמת "ממשלת השינוי" נתנו תנופה חדשה לגיבוש מדיניות חברתית בזירות אחדות, ואף שסיום כהונתה של ממשלה זו באמצע שנת 2022 קטע כמה מהיוזמות בתחום המדיניות החברתית, היו לפעילותה תוצאות חיוביות במספר תחומי מדיניות.

ההוצאה החברתית 2021

ההוצאה החברתית של ישראל, המורכבת מההוצאה על בריאות, חינוך, רווחה חברתית וביטחון סוציאלי, עמדה בשנת 2021 על כ-297 מיליארד ש"ח (תרשים 1), ירידה של כ-7 מיליארד ש"ח ביחס לשנת הקודמת. בשנה זו הייתה ההוצאה החברתית 59% מסך ההוצאה הממשלתית כולה, אשר עמדה על כ-500 מיליארד ש"ח.[1] כפי שניתן לראות בתרשימים 1–5, השינויים בהוצאה החברתית בשנה זו מגלמים צדדים שונים של ההתמודדות עם המגפה. בעוד ההוצאה על הביטחון הסוציאלי, ששימשה כלי מרכזי בהתמודדות עם הפן הכלכלי של המשבר, ירדה בשנת 2021 בכ-10 מיליארד ש"ח ביחס לשנה הקודמת, ההוצאה על בריאות, שגדלה בשנת 2020 בכ-21% (ביחס לשנת 2019), המשיכה לגדול והייתה גבוהה מההוצאה בשנת 2020 בכ-2 מיליארד ש"ח. ברכיב השני של ההוצאה על רווחה – ההוצאה על רווחה חברתית, הכוללת שירותי רווחה ולא קצבאות – נרשמה ירידה של כ-2 מיליארד ש"ח ביחס לשנה הקודמת. ירידה זו נובעת בעיקר מצמצום ההוצאה על שיכון ומצמצום התקציב של המשרד לשוויון חברתי. תקציבו של המשרד לשוויון חברתי עמד על כ-180 מיליון ש"ח, סכום שמבטא קיצוץ של כמעט חמישים אחוז מהתקציב ב-2020. ההוצאה על שיכון בשנת 2021 עמדה על כ-4 מיליארד ש"ח, ירידה של כמיליארד ש"ח ביחס לשנת 2020. בשאר סעיפי ההוצאה על רווחה חברתית לא נרשמו שינויים משמעותיים.

1 ההוצאה הממשלתית כוללת את כלל תקציב המדינה (ללא חובות והוצאות ריבית), את ההוצאה על שירותי הביטוח הלאומי (בקיזוז חלקה של הוצאה זו מתקציב המדינה) ואת הסכום המועבר לקופות החולים באמצעות מס בריאות. ההוצאה על תחומי הביטחון הסוציאלי נמדדת כסך ההוצאה של המוסד לביטוח לאומי, הרשות לזכויות ניצולי השואה, הוצאות משרד הביטחון לתגמולי משפחות ושיקום וההוצאה על מענק העבודה. ההוצאה על תחומי הרווחה החברתית נמדדת כסך ההוצאה של משרד הרווחה והביטחון החברתי, זרוע העבודה במשרד הכלכלה, משרד השיכון, משרד הקליטה והמשרד לשוויון חברתי.

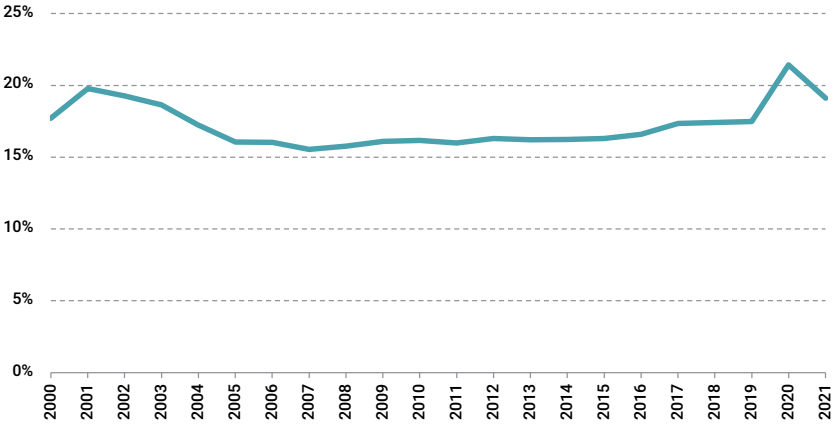
תרשים 1. ההוצאה החברתית לפי תחומים מסך ההוצאה החברתית
מחירי 2020, במיליארדי ש"ח



מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה ואורי אוברמן, מרכז טאוב | נתונים: משרד הבריאות; משרד האוצר; המוסד לביטוח לאומי

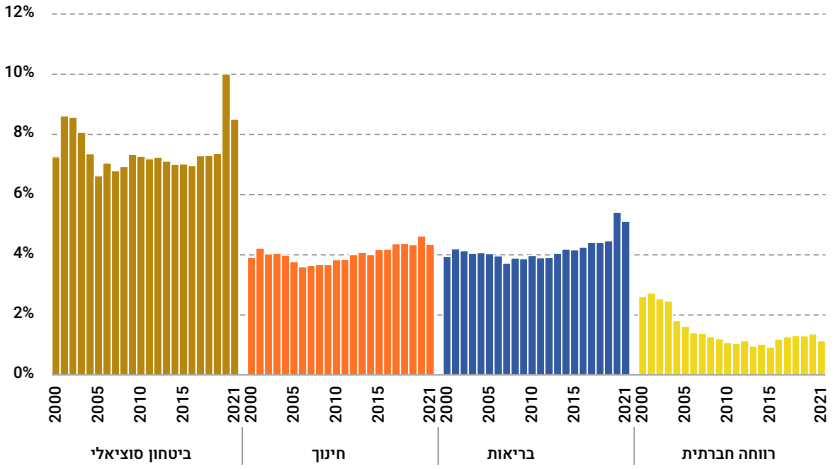
בחינת חלקה של ההוצאה החברתית בתוצר המקומי הגולמי (תרשים 2) מלמדת כי הירידה בסך ההוצאה החברתית בשנת 2021 מחזירה אותה אל מתחת ל-20% מסך התוצר ומעמידה אותה על 19% ממנו. רמת הוצאה זו ביחס לתוצר עודנה גבוהה מכפי שהייתה בתקופה שקדמה לקורונה, אולם מסתמנת בבירור מגמה לצמצם את סך המשאבים המיועדים לנושאים החברתיים. תרשים 3 מראה כי הצמצום חל בחלקם של כלל רכיבי ההוצאה החברתית ביחס לתמ"ג.

תרשים 2. ההוצאה החברתית כאחוז מהתמ"ג



מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה ואורי אוברמן, מרכז טאוב | נתונים: משרד הבריאות; משרד האוצר; המוסד לביטוח לאומי; הלמ"ס

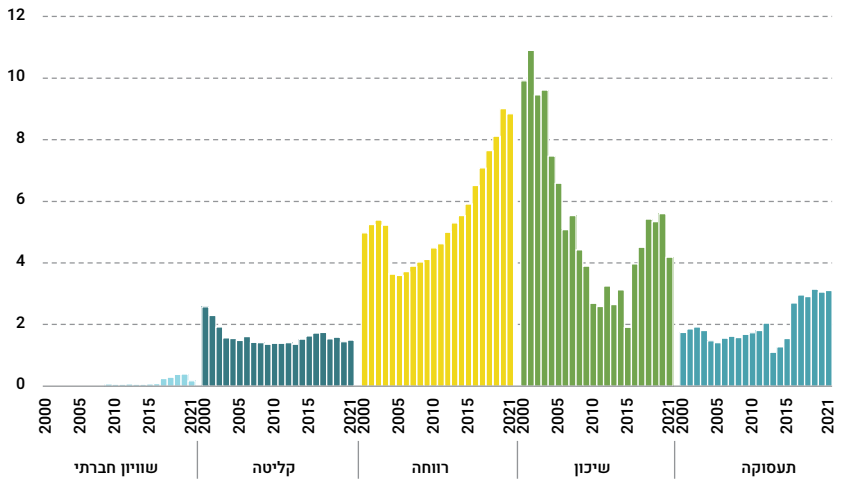
תרשים 3. ההוצאה החברתית לפי תחומים, כאחוז מהתמ"ג



מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה ואורי אוברמן, מרכז טאוב | נתונים: משרד הבריאות; משרד האוצר; המוסד לביטוח לאומי; הלמ"ס

כאשר ממקדים את המבט בהוצאה על רווחה, ניתן להבחין בין שני רכיביה – רווחה חברתית וביטחון סוציאלי. הנתונים המוצגים בתרשים 4 מצביעים על המגמות השונות בהוצאה על תחומי הרווחה החברתית, אשר בשנת 2021 עמדה על כ-17 מיליארד ש"ח. למשרד הרווחה והביטחון החברתי מוקצה סך של כ-9 מיליארד ש"ח – כ-50% מכלל ההוצאה על רווחה חברתית. סכומים קטנים יותר הועברו למשרדים האחרים: כ-4 מיליארד ש"ח למשרד השיכון; כ-3 מיליארד ש"ח לתחום התעסוקה במשרד הכלכלה; כ-1.5 מיליארד ש"ח למשרד הקליטה; וסכום קטן יחסית של 180 מיליון ש"ח למשרד לשוויון חברתי. בתחומי הרווחה החברתית שההוצאה התקציבית בהם גדלה ביחס לשנת 2020 (תחום התעסוקה ומשרד הקליטה), נראה כי הגידול היה קטן למדי. ביתר התחומים ההוצאה קָטְנה, בעיקר בתחום השיכון, שההוצאה בגינו קָטְנה בחלקה בשל צמצום ההוצאות על סעיפי הדיור הציבורי.

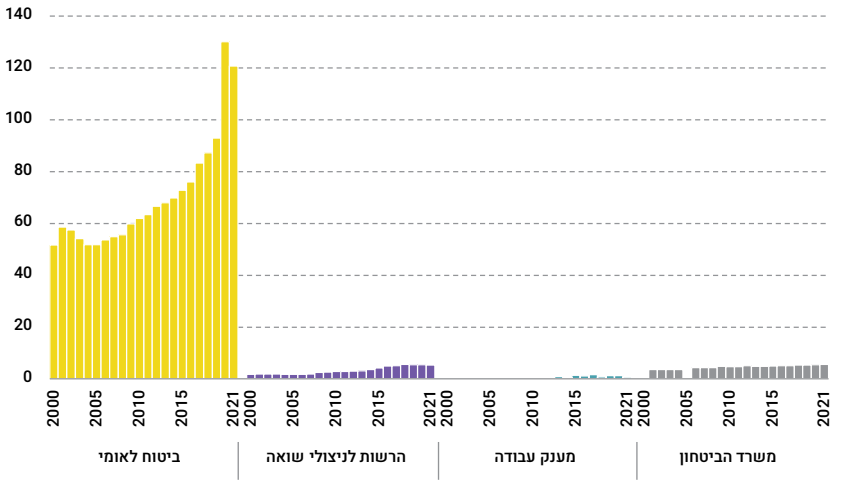
תרשים 4. התקציב המוקצה לרווחה חברתית, לפי תחומים
במיליארדי ש"ח



מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה ואורי אוברמן, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר

אשר לביטחון הסוציאלי, כפי שניתן לראות בתרשים 5, עיקר ההוצאה מוקדשת בכל השנים למימון קצבאות המוענקות על ידי המוסד לביטוח לאומי, והדבר תקף ביתר שאת בתקופת הקורונה. שאר התשלומים הם חלק מזערי מסך ההוצאה, ובייחוד קטן חלקם של מענקי העבודה.

תרשים 5. התקציב המוקצה לביטחון סוציאלי, לפי תחומים
במיליארדי ש"ח



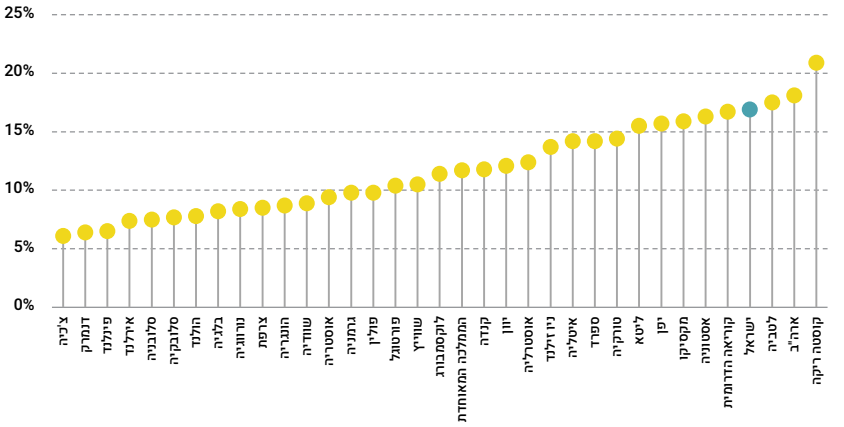
מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה ואורי אוברמן, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר; המוסד לביטוח לאומי

עוני ואי-שוויון בעקבות משבר הקורונה

ההתמודדות עם עוני ואי-שוויון היא אחד התפקידים המרכזיים בשלל תפקידיה של מערכת הרווחה. ההשקעה המסיבית בתוכנית ביטוח אבטלה, תשלומי המענקים החד-פעמיים והסיוע הכספי לעצמאים אפשרו בעת משבר הקורונה למנוע את התרחבות העוני, בפרט בקרב מי שפוטרו מעבודתם או הוצאו לחל"ת. אמנם החזרה לשגרה אפשרה למי שהיו מחוסרי תעסוקה בתקופת המשבר לשוב ולהשתלב בשוק העבודה, אולם צמצום התמיכה של המדינה בהכנסותיהם של פרטים ומשפחות, המעבר לתעסוקה מלאה והגידול באינפלציה עלולים לגרום לגידול באי-השוויון ובתחולת העוני. נתוני העוני מגבירים את החששות הללו.

מהשוואה בין-לאומית של תחולת העוני בתקופה שקדמה לקורונה (תרשים 6) עולה כי תחולת העוני בישראל הייתה מהגבוהות ביותר בהשוואה לכל שאר מדינות הרווחה.

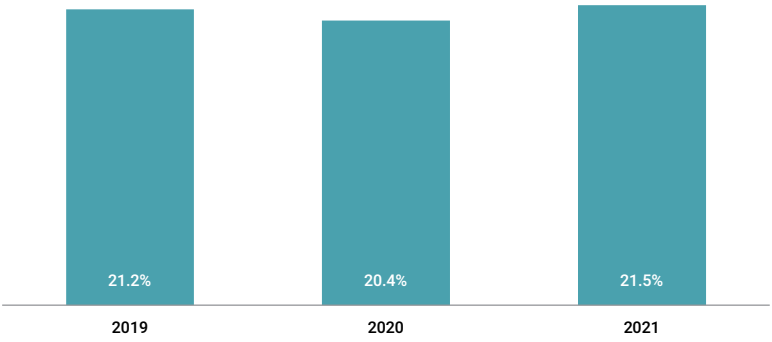
תרשים 6. שיעור הנפשות מתחת לקו העוני במדינות ה-OECD, 2019



מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה ואורי אוברמן, מרכז טאוב | נתונים: OECD

בהיעדר גישה לנתונים עדכניים מקיפים של סקר הוצאות משקי הבית בתקופת הקורונה, מדד המוסד לביטוח לאומי את תחולת העוני באמצעות נתונים מינהליים (המוסד לביטוח לאומי, 2021). כותבי דוח העוני התבססו על נתוני סקרים משנים קודמות כדי לזקוף נתונים שאינם קיימים בנתונים המינהליים. אופן אמידה זה מקשה לערוך השוואה בין-לאומית בשנים האמורות וגם השוואה לנתוני השנים הקודמות בישראל. על פי מדידה זו, לאחר התערבות הממשלה בשנת 2020 באמצעות מענקים חד-פעמיים והרחבת הכיסוי של ביטוח האבטלה, שנועדו לאפשר לאזרחים להתמודד עם המשבר הכלכלי שיצרה הקורונה, עמדה תחולת העוני בקרב משקי הבית באותה שנה על 20.4% מכלל משקי הבית במדינה, לעומת 21.2% בשנת 2019. חוקרי המוסד לביטוח לאומי צופים שבשנת 2021 תעלה תחולת העוני לפי מדד זה ותעמוד על 21.5% (תרשים 7) (המוסד לביטוח לאומי, 2021).

תרשים 7. שיעור המשפחות מתחת לקו העוני בישראל

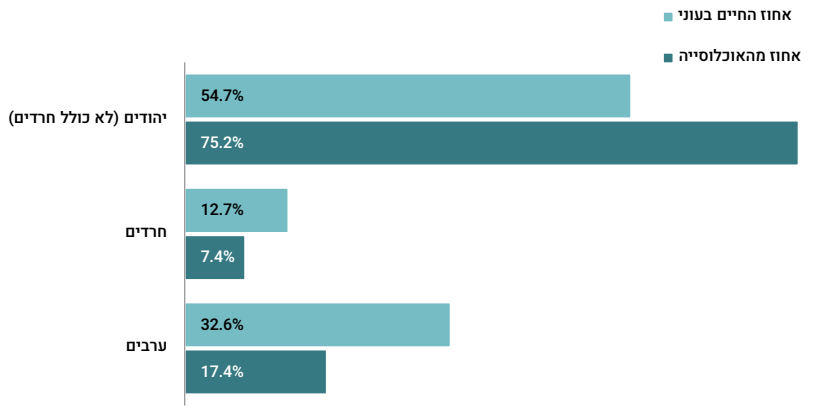


הערה: המדידה נעשתה לפי נתונים מינהליים.
מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה ואורי אוברמן, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

שיעור המשפחות העניות מקבוצות אוכלוסייה שונות באוכלוסייה הענייה ובאוכלוסייה הכללית

תרשים 8 מציג את אחד הנתונים המעניינים העולים מדוח העוני לשנת 2020: חלקו של כל אחד משלושת המגזרים בחברה הישראלית – יהודים (לא כולל חרדים), ערבים וחרדים – באוכלוסייה הכללית ובאוכלוסייה הענייה. אף שמשפחות יהודיות (לא כולל משפחות חרדיות) הן 75% מכלל המשפחות בחברה הישראלית, חלקן באוכלוסייה החיה בעוני הוא רק כ-55%. לעומת זאת, חלקן של משפחות מהחברה החרדית ומהחברה הערבית באוכלוסייה הענייה כמעט כפול מחלקן באוכלוסייה הכללית: משפחות חרדיות הן כ-7.4% מכלל המשפחות באוכלוסייה הכללית, אך בקרב המשפחות העניות שיעורן 12.7%, ואילו משפחות ערביות הן שליש (32%) מכלל המשפחות העניות, אף שבכלל האוכלוסייה בישראל שיעורן 17.4% בלבד.

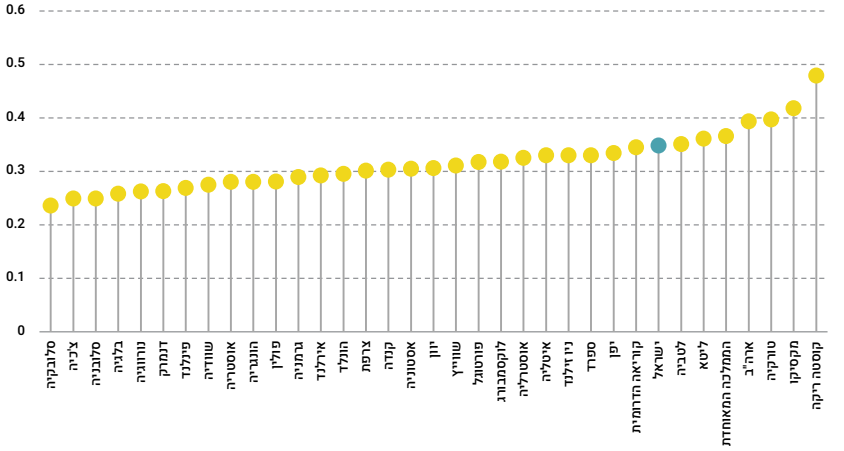
תרשים 8. חלקן של המשפחות העניות באוכלוסייה הענייה ובאוכלוסייה הכללית, לפי מגזר, 2020



מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה ואורי אוברמן, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

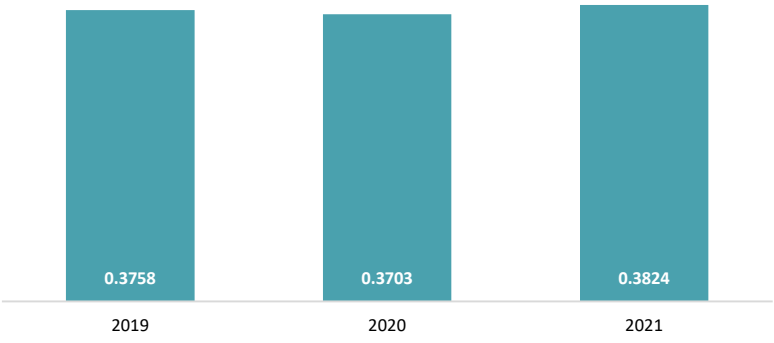
כמו נתוני העוני, גם נתוני אי-השוויון בישראל גבוהים לעומת מדינות רווחה אחרות (תרשים 9). חוקרי המוסד לביטוח לאומי מעריכים כי עם סיום משבר הקורונה צפויים גידול באי-השוויון והאצה בצמיחה הכלכלית. אמנם בשנת 2020 הייתה ירידה קלה במדד ג'יני לאי-שוויון בהכנסות לעומת 2019 (בשל התערבות הממשלה באמצעות דמי אבטלה ומענקים חד-פעמיים) והוא עמד על 0.3703; ואולם ההערכה היא שבשנת 2021 תהיה עלייה במדד זה והוא יעמוד על 0.3824 (תרשים 10) (המוסד לביטוח לאומי, 2021).

תרשים 9. מדד ג'יני לאי-שוויון בהכנסה במדינות ה-OECD, 2019



מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה ואורי אוברמן, מרכז טאוב | נתונים: OECD

תרשים 10. מדד ג'יני לאי-שוויון בהכנסה בישראל



מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה ואורי אוברמן, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

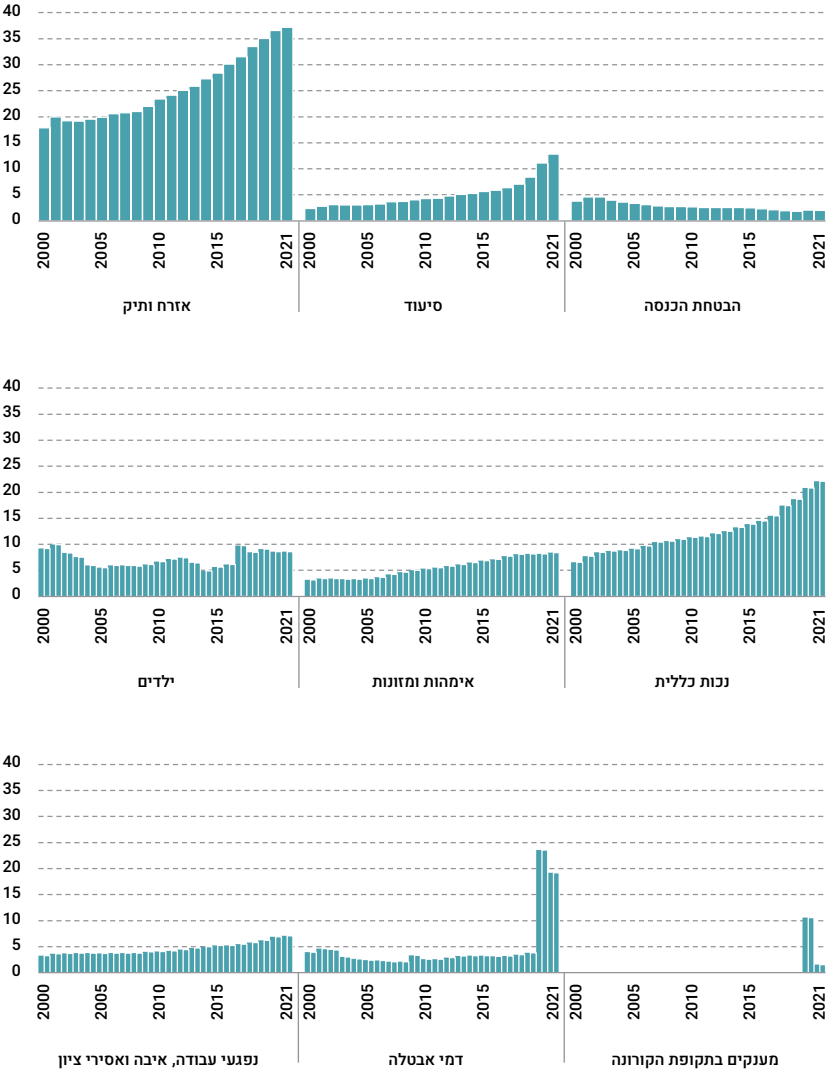
מערכת הביטחון הסוציאלי

בישראל, כמו במדינות רווחה אחרות, ההוצאה החברתית העיקרית היא על קצבאות ותשלומים הניתנים לתושבים באמצעות מערכת הביטחון הסוציאלית על רכיביה השונים. ההוצאה על ביטחון סוציאלי בשנת 2021 הסתכמה ב-132 מיליארד ש"ח. כאמור לעיל, בשנה זו חלה ירידה בהוצאה על מערכת הביטחון הסוציאלי, לאחר שבתקופת הקורונה היא הגיעה לרמות חריגות ויוצאות דופן. הירידה בהוצאה בשנת 2021 עמדה על 10 מיליארד ש"ח ביחס לשנת 2020, בעיקר בעקבות צמצום ניכר בהוצאה על דמי אבטלה ועל מענקים ששולמו בתקופת המשבר (תרשים 11).

כאמור, עיקר השינויים במערכת הביטחון הסוציאלי התבטאו בהיקף הקצבאות המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי, ובייחוד בתוכנית ביטוח האבטלה. הקלת תנאי הזכאות, הארכת תקופת הזכאות בתוכנית זו והרחבת הכיסוי גם למי שבחל"ת אפשרו הרחבה ניכרת מאוד של אוכלוסיית הזכאים לדמי אבטלה. כלי מדיניות זה היה אפוא כלי מרכזי במאבק של הממשלה בהשפעותיה של מגפת הקורונה על שוק העבודה ועל הכנסות משקי הבית. הדבר מתבטא בבירור בתרשים 12. בשנים 2020–2021 היה זינוק חד בהיקף ההוצאה על דמי אבטלה: בשנת 2020 עמדה הוצאה זו על כ-23.5 מיליארד ש"ח – יותר מפי חמישה מההוצאה בשנת 2019, שהסתכמה בכ-4 מיליארד ש"ח. גם בשנת 2021 שולמו יותר דמי אבטלה מהרגיל, אולם סך ההוצאה עליהם, כ-19 מיליארד ש"ח, היה נמוך בכ-20% לעומת 2020. בתחילת 2022 כבר עמדה ההוצאה על סעיף זה על כעשירית מהסכום בתקופה המקבילה בשנת 2021 (247 מיליון ש"ח לעומת כ-2.5 מיליארד ש"ח).

בתרשים 11 רואים שבד בבד עם הגידול בהוצאה על דמי אבטלה חל בשנים האחרונות גידול בהוצאה גם בענפי ביטוח אחרים של מערכת הביטחון הסוציאלי. הדברים אמורים בעיקר בנכות כללית, קצבאות לאזרחים ותיקים וביטוח סיעוד. הגידול בהוצאה על נכות כללית משקף את השלכות ההסכם על שיפור תוכנית הנכות הכללית בשנת 2018 (ראו גל ובלייך, 2019), ואילו הגידול בהוצאה בשתי התוכניות לאזרחים ותיקים קשור בשינויים משמעותיים שנערכו בתוכניות הללו ויידונו בהמשך.

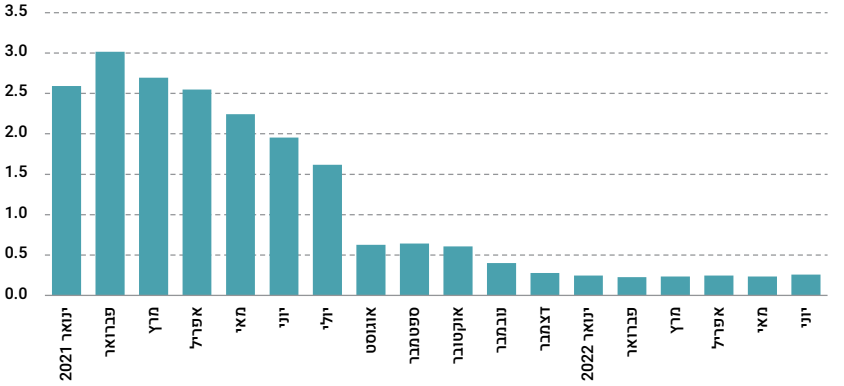
תרשים 11. התפלגות ההוצאה של המוסד לביטוח לאומי
במיליארדי ש"ח



מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה ואורי אוברמן, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

תרשים 12. ההוצאה עבור תשלום דמי אבטלה, 2021–2022

במיליארדי ש"ח

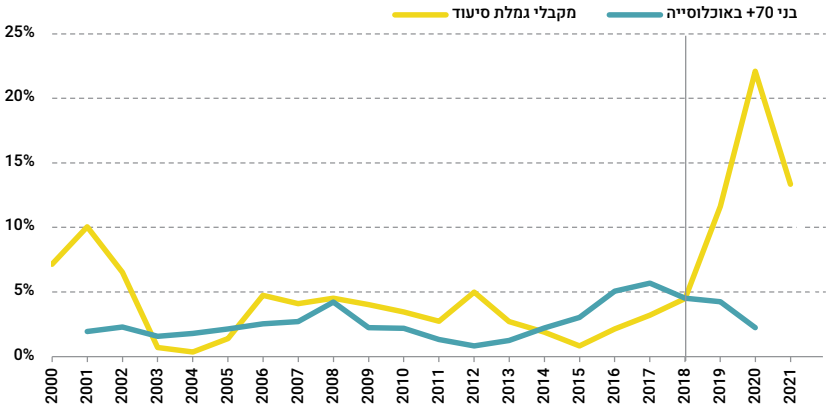


מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה ואורי אוברמן, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

חוק סיעוד

אחד מתחומי הפעילות המתרחבים של מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל בשנים האחרונות הוא ביטוח הסיעוד. בשנת 2021 הייתה ההוצאה בתחום הסיעוד עשירית מסך ההוצאה של המוסד לביטוח לאומי. הגידול הנצפה בהוצאה על תחום הסיעוד במערכת הביטחון הסוציאלי אינו מקרי, וכפי שניתן לראות בבירור בתרשים 13, הוא אינו משקף רק גידול של האוכלוסייה הזקנה אלא שינויי מדיניות שהקלו את הנגישות לתוכנית זו ואת אופן הספקת הסיוע המוענק במסגרתה. מדובר בגמלה המיועדת לסייע במימון טיפול סיעודי לאזרחים ותיקים המוגבלים בתפקודם והמתגוררים בקהילה. האחריות לתוכנית זו ולמימונה היא של המוסד לביטוח לאומי, אך לגורמים חוץ-ממשלתיים יש באופן מסורתי תפקיד מרכזי בהפעלתה. ביטוח סיעוד כולל סוגים שונים של סיוע, החל בשירותים הכלולים בסל שירותים (לחצני מצוקה, שהייה במרכזי יום לאזרחים ותיקים, שירותי כביסה ומוצרי ספיגה) ומסופקים על ידי חברות עסקיות ומלכ"רים, דרך מימון של טיפול אישי בזכאי (גם הוא באמצעות סוכנויות הפועלות למטרות רווח או על ידי מלכ"רים), וכלה במימון (חלקי) של טיפול אישי צמוד על ידי מטפל זר או מטפלת זרה. עד לשנים האחרונות היה אפשר לקבל את גמלת הסיעוד בכסף רק במקרים מיוחדים, והגמלה הועברה מהביטוח הלאומי ישירות לספקי השירותים. ואולם בשנת 2018, אחרי תוכנית פיילוט, יצאה לדרך רפורמה בתחום זה. הרפורמה חוללה שינויים משמעותיים בדפוסי השימוש בחוק סיעוד ובעקבותיהם גדל מאוד הן מספר הזכאים לסיוע במסגרתו והן היקף התקציב המופנה לתחום זה.

תרשים 13. שיעור השינוי במספר מקבלי גמלת סיעוד ובמספר בני 70 ומעלה באוכלוסייה



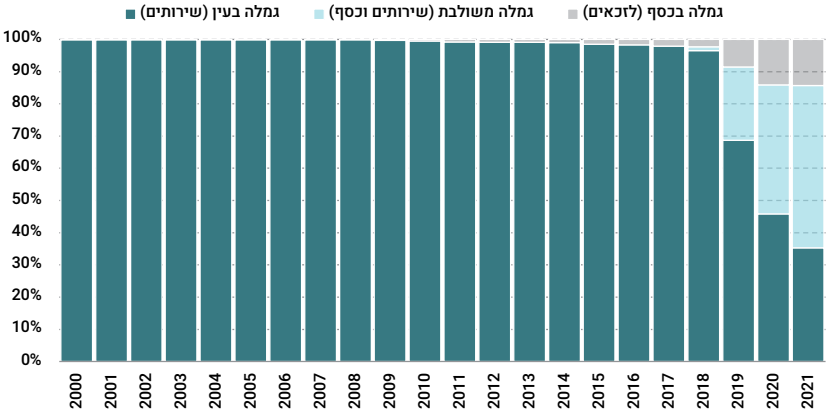
הערה: הקו האנכי בתרשים מציין את תחילת הרפורמה בתוכנית ביטוח הסיעוד.
מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה ואורי אוברמן, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי; הלמ"ס

הרפורמה בתוכנית ביטוח סיעוד כללה כמה רכיבים. אשר לנגישות לתוכנית זו, השינויים שאומצו כללו הקלה בתהליך קביעת הזכאות ושינוי בהליך בדיקת התלות שנועדה לקבוע עד כמה התובע או התובעת אכן זקוקים לטיפול סיעודי ובאיזה היקף. ביותר מ-80% מהתביעות הבדיקה מתבססת כעת על מסמכים רפואיים ועל ריאיון טלפוני עם התובע או התובעת, ואינה כרוכה בביקור של אחות בביתם. כמו כן בוטלה האפשרות של הפחתת סכום של גמלה קבועה בעקבות בדיקה חדשה. ולבסוף, שלא כמו בעבר, היום ישנה אפשרות שבני משפחה ייחשבו מטפלים ויקבלו תשלום על עבודתם. במסגרת הרפורמה גם הופחת מספרן של רמות הגמלה לזכאים משש לשלוש. זאת ועוד, חל שינוי מהותי באופן שבו הגמלה משולמת לזכאים. בעבר שולמה הגמלה לזכאים בשירות בעין, והסכום הועבר לידי הספקים שסיפקו את השירות, בדרך כלל טיפול אישי באזרח הוותיק. אמנם לזכאי או לזכאית ולבני משפחתם הייתה אפשרות להשתתף בהחלטה על סוג השירות וזהות הספק, אבל כעיקרון לא ניתנה להם גמלה כספית. הרפורמה העבירה את הבחירה אם לקבל את הסיוע, כולו או מקצתו, בגמלה כספית או בשירות בעין, לידי הזכאי או הזכאית עצמם (המוסד לביטוח לאומי, 2022).

הצעדים הללו נועדו להסיר חסמים בירוקרטיים שהיו בתוכנית ביטוח סיעוד ולהקל את הנגישות אליה ואת תהליך הבקשה להרחבת הסיוע במקרה של החמרה במצב הזכאי או הזכאית. ואכן, בעקבות צעדים אלו גדל במידה ניכרת מספר הזכאיות והזכאים לסיוע

במסגרת ביטוח סיעוד: מ-176 אלף בשנת 2018 ל-197 אלף בשנת 2019; בשנת 2020 הגיע מספרם ל-240 אלף איש; בשנת 2021 לכ-273 אלף; ובאמצע שנת 2022 כבר הגיע המספר לכ-301 אלף – עלייה של 71% ביחס למספר הזכאיות והזכאים בשנת 2018. כפי שניתן לראות בתרשים 13, עלייה זו במספר הזכאים איננה יחסית לגידול באוכלוסייה בגילים הרלוונטיים – 70 ומעלה. זו גדלה ב-4% בשנת 2019 וב-2% בלבד בשנת 2020, בעוד במספר הזכאים נרשמה עלייה של 11% ו-22% בהתאמה. עם הגידול במספר הזכאים התרחבה מאוד גם ההוצאה השנתית על ביטוח סיעוד: מהוצאה של כ-7 מיליארד ש"ח בשנת 2018 להוצאה של כ-13 מיליארד ש"ח ב-2021 – גידול של 86% (תרשים 11 לעיל). השלכות הרפורמה בחוק סיעוד באות לידי ביטוי לא רק במספר הזכאים אלא גם בדפוסי השימוש בגמלה, והדבר נראה בבירור בתרשים 14. בעוד בשנת 2018 קיבלו את הגמלה בכסף רק 3% מכלל הזכאיות והזכאים, לאחר שלוש שנים חל מהפך דרמטי בדפוסי השימוש ובשנת 2022 קיבלו את הגמלה בכסף או בשילוב של שירותים וכסף 65% מכלל הזכאים.

תרשים 14. מקבלי גמלת סיעוד, לפי סוג הגמלה

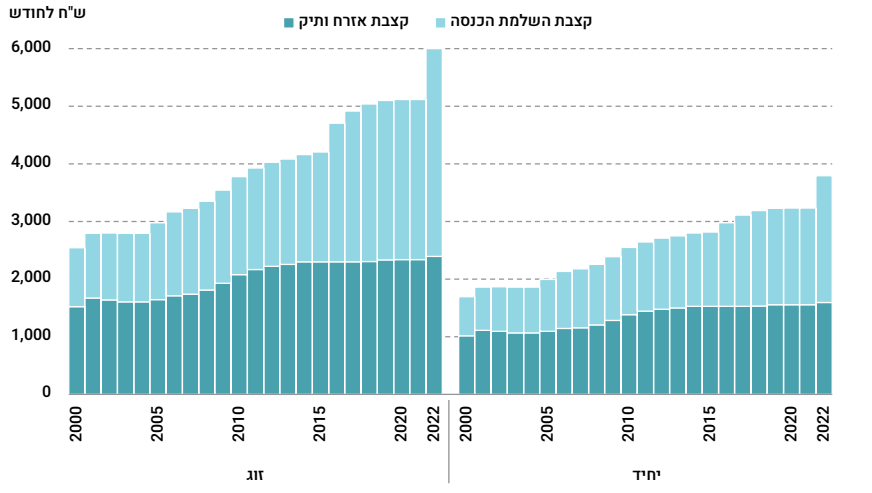


מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה ואורי אוברמן, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

השלמת הכנסה לאזרחיות ואזרחים ותיקים

שינוי משמעותי נוסף במערכת הביטחון הסוציאלי בשנים האחרונות הוא הגידול בסכום השלמת ההכנסה, כלומר בסכום התוספת הניתנת למקבלי ומקבלות קצבת אזרח ותיק או שאירים שהכנסתם נמוכה. תוספת זו, המותנית במבחן הכנסה (בניגוד לקצבת האזרח הוותיק האוניברסלית), מיועדת להבטיח רמת חיים מינימלית סבירה לאזרחים ותיקים שמקור הכנסתם הבלעדי או העיקרי הוא קצבת אזרח ותיק. בעקבות המלצות הוועדה למלחמה בעוני (ועדת אלאלוף), הוחל באמצע העשור הקודם בתהליך הגדלתה של קצבה זו במטרה לצמצם במידה ניכרת את תופעת העוני בקרב אזרחיות ואזרחים ותיקים. באמצע שנת 2021 הוחלט על העלאה נוספת של הקצבה וגם הוגדל הסכום שאדם רשאי להשתכר ועדיין להיות זכאי לקצבה. כפי שניתן לראות בתרשים 15, החל מינואר 2022 הסכום המשולם (כולל קצבת אזרח ותיק) לזכאי יחיד או זכאית יחידה עלה מ-3,237 ש"ח ל-3,799 ש"ח, ואילו בני זוג הזכאים להשלמת הכנסה מקבלים סכום של 6,002 ש"ח לעומת 5,117 ש"ח לפני ההעלאה. בשנת 2022 עמדה ההוצאה על תשלום קצבאות השלמת ההכנסה על 4.4 מיליארד ש"ח – עלייה של 47% ביחס לשנת 2021. על אף החששות בעקבות המהלך, הגידול בהוצאה על סעיף זה אינו נובע מעלייה במספר מקבלי הגמלה אלא מהגדלת הסכום המשולם לזכאים.

תרשים 15. קצבת אזרח ותיק וקצבת השלמת הכנסה ממוצעת
במחירים שוטפים



מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה ואורי אוברמן, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

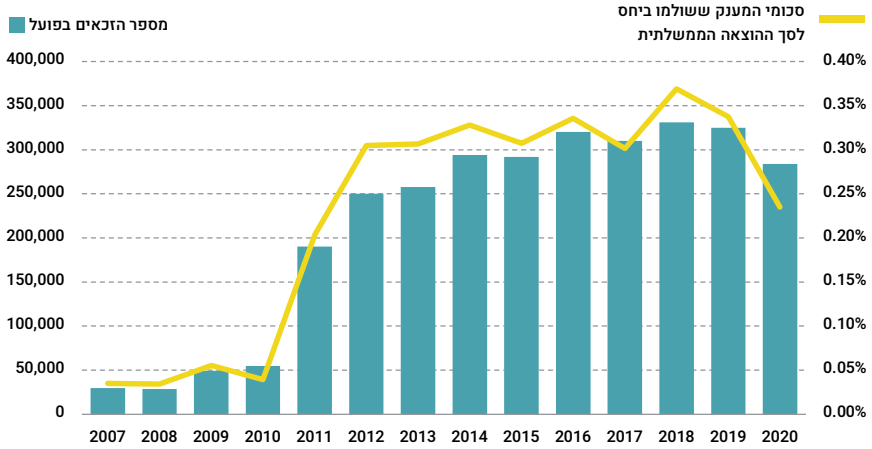
מענק עבודה

מענק העבודה, המוענק על פי חוק, נועד להגדיל את הכנסתם של עובדים ועובדות ברמות השכר הנמוכות ולעודד את השתתפותם בשוק העבודה. פיילוט של השימוש בכלי זה התחיל בכמה יישובים בשנת 2007, והחל משנת 2011 משתמשים בו בהיקף כלל-ארצי. לפי דיווח רשות המיסים, כ-325 אלף עובדות ועובדים קיבלו מענק עבודה עבור שנת 2019, וסך כל סכומי המענקים ששולמו עבור שנה זו עמד על 1.4 מיליארד ש"ח, סכום השווה לכ-0.34% מסך ההוצאה הממשלתית ב-2019 (תרשים 16). נתוני שנת 2020 מצביעים על ירידה בסך מקבלי המענק ובסך התשלומים,[2] אולם ייתכן שירידה זו נובעת מעבודה פחותה בשל מגבלות הקורונה. המענק אינו ניתן באופן אוטומטי אלא מצריך מודעות של הזכאים והגשת בקשה יזומה. משום כך שיעורי המיצוי של המענק אינם גבוהים במיוחד ועומדים בשנים האחרונות על כ-70%, ובחברה הערבית ובקרב אנשים עם מוגבלות הם אף נמוכים מזה (מבקר המדינה, 2020).

לאורך השנים נעשו בכלי זה כמה שינויים. בשנה האחרונה (במאי 2022) אושרה בכנסת שורה של תיקונים שאמורים להטיב עם הזכאיות והזכאים למענק עבודה. תיקונים אלו כוללים: תוספת של כ-40% לזכאים למענק לשנת 2022; מקדמה בשיעור של 30% לזכאים למענק לשנת 2021 (על חשבון המענק לשנת 2022); תשלום המענק והמקדמה בתשלום אחד עבור הזכאים לשנת 2021 (במקום בארבעה תשלומים הפרוסים עד פברואר 2023); פתיחת הזכאות למענק עבודה לשנת 2022 בשיעור של 40% עבור מי שמועסקים אצל קרוב משפחה (בניגוד למצב הרגיל, שאינו מזכה כלל במענק במצב תעסוקתי זה); הורדת גיל הזכאות למענק עבודה עבור השנים 2022 ו-2023 מגיל 23 לגיל 21. שינויים אלו צפויים להגדיל כבר בשנה הקרובה הן את מספר הזכאיות והזכאים למענק והן את ההוצאה הממשלתית הכוללת על תחום זה.

2 נתונים אלו אינם סופיים כיוון שבמועד הדיווח עדיין לא טופלו כל הבקשות עבור שנה זו.

תרשים 16. מספר מקבלי מענק עבודה וסכומי המענק ששולמו, כאחוז מסך ההוצאה הממשלתית



הערה: הנתונים לשנת 2020 אינם סופיים.
מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה ואורי אוברמן, מרכז טאוב | נתונים: רשות המיסים

רווחה חברתית

הפיקוח על מוסדות לאנשים עם מוגבלות

העברת האחריות להספקת שירותי הרווחה לידי גורמים לא-ממשלתיים בשיטה של מיקור חוץ, שהחלה בשנות השמונים של המאה הקודמת, לקתה מראשיתה בפגמים וחסרונות. אף על פי שהיקף מיקור החוץ במשרד הרווחה והביטחון החברתי גדול במיוחד ומגיע ליותר מ-80% מתקציבו (מדהלה-בריק וגל, 2016), עדיין יש סוגיות מטרידות מאוד הקשורות לאופן המימון של השירותים הללו, לתהליך הוצאתם למכרז ולאסדרה של שירותי המדינה המיועדים למשתמשי שירות המתמודדים עם מצוקות מגוונות ומשתייכים לקבוצות מודרות (בניש, 2022). הדברים אמורים בעיקר במוסדות שבהם נמצאים כ-17 אלף אנשים עם מוגבלות, שרבים מהם סובלים מקשיי תקשורת ומוגבלים ביכולתם לדווח על רמת הטיפול בהם ועל תנאי חייהם. על אף קיומו של מערך פיקוח האמון על הבטחת רמת טיפול נאותה במוסדות מופרטים המטפלים באנשים עם מוגבלות, ועל אף ניסיונות לשפר את תהליך הבחירה של ספק השירות הלא-ממשלתי, עדיין לא נמצאו פתרונות ראויים לבעיות שקשורות למיקור החוץ.

בשנה האחרונה המחישו את הבעיות הללו מקרים חמורים שאירעו בשניים מן המוסדות לאנשים עם מוגבלות. במעון "בני ציון" לאנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית, שהופעל על ידי עמותת "אלאור", נודע על אלימות והשפלות שספגו הדיירים מן הצוות המטפל בהם. העדויות על כך נודעו ברבים בתחילת פברואר 2022, אך ככל הנראה הורים של דיירים במעון דיווחו על כך למשרד הרווחה והביטחון החברתי עוד קודם לכן. בעקבות זאת נפתחה חקירה משטרתית על המתרחש במעון וארבעה מעובדיו נעצרו, ומשרד הרווחה והביטחון החברתי הפסיק את התקשרותו עם העמותה המפעילה (דורון, 2022). במעון "בית דפנה" בחולון מתו בתחילת חודש מאי 2022 שלושה מדייריו; לפי החשד הם מתו מהרעלת מזון. "בית דפנה" מופעל על ידי רשת "בית אקשטיין" שבבעלות חברת דנאל, אחת החברות העסקיות הגדולות ביותר המספקות למשרד הרווחה והביטחון החברתי שירותים במגוון רחב של תחומים (קשתי, 2022).

בעקבות שתי הפרשות הללו וריבוי דיווחים על התנאים הירודים ועל טיפול לא ראוי במשתמשי שירות במסגרות סגורות שמופעלות על ידי גורמים חוץ-ממשלתיים ובאחריות משרד הרווחה והביטחון החברתי, הקים שר הרווחה ועדה ציבורית לבחינת דרכי הניהול וההפעלה של מסגרות לאנשים עם מוגבלות. הוועדה, בראשותה של השופטת שולי דותן, הוסמכה לבחון את התנהלות המשרד מול המסגרות הללו ואת הדרכים שבהן הוא צריך לפעול כדי להבטיח את מוגנותם, איכות חייהם וזכויותיהם של משתמשי השירות המתגוררים במוסדות הללו. בכתב המינוי של הוועדה הודגש הצורך לבדוק את דרכי הפיקוח על המסגרות לאנשים עם מוגבלות ואת האופן שבו נוהלי המשרד נשמרים בהן. ממצאי הוועדה והמלצותיה עדיין לא הוגשו.

זרקור

חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות

החקיקה המשמעותית ביותר בתחום הרווחה בשנת 2022 היא חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות. חוק זה, אשר נחקק סופית ב-27 ביוני 2022, יומה האחרון של הכנסת ה-24, נועד לעצב מחדש את האופן שבו מערכת הרווחה מספקת שירותים לאנשים עם מוגבלות. החוק נשען על אמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, שמדינת ישראל אשררה בשנת 2012, ועל החוק לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות שנחקק בישראל בשנת 1988. החוק החדש גם משקף את התפיסות שהתגבשו ואת הניסיון שנצבר במדינות רווחה אחרות בטיפול באנשים עם מוגבלות (Beresford et al., 2011). אוכלוסיית היעד של החוק גדולה. כיום משרד הרווחה והביטחון החברתי מספק שירותי רווחה ל-59 אלף אנשים עם מוגבלות, מהם כ-17,500 מטופלים במסגרות מחוץ לקהילה. לפי הערכות של אנשי מקצוע בתחום, מספר המשתמשים הפוטנציאליים של שירותי המשרד עשוי להגיע ל-320 אלף (אם יכלול גם מתמודדי נפש שמטופלים כיום על ידי משרד הבריאות) כשייכנס החוק לתוקף בעוד כשנה וחצי (הולר וקריים, 2022).

החוק מבקש כאמור להניח יסודות חדשים להתמודדותה של מדינת הרווחה עם הצרכים של אנשים עם מוגבלות. היסודות הללו נוגעים לתפיסות של מהות המוגבלות, לזכותם של אנשים עם מוגבלות לקבל שירותים שיאפשרו להם להשתתף השתתפות מלאה ככל האפשר

בחברה ולחיות חיים עצמאיים בקהילה, ולזכותם לקבל חופש בחירה מרבי בנוגע לשירותים שהם זכאים להם. נקודת המוצא של החוק היא תפיסת המודל החברתי ביחס למוגבלות (הולר, 2022). תפיסה זו מדגישה את ההקשר החברתי של המוגבלות ומניחה כי הקשיים שאנשים עם מוגבלות מתמודדים איתם אינם נובעים בעיקרם ממגבלה רפואית או מאי-יכולתו של הפרט להתמודד עם מצבו, אלא הם קשורים ישירות לאופן שבו החברה ומערכותיה מתייחסות אל אנשים עם מוגבלות, ולפיכך האחריות לשילובם החברתי והכלכלי של אנשים עם מוגבלות מוטלת בעיקר על המדינה.

החוק גם יוצא מתוך הנחה שאנשים עם מוגבלות הם חלק אינטגרלי מהקהילה, ולכן הוא מעגן את התפיסה שמערכות מדינת הרווחה המיועדות להם צריכות לחתור לצמצום דרמטי של הטיפול בהם במוסדות סגרגטיביים מחוץ לקהילה. על פי תפיסה זו, אפשר לטפל טוב יותר בצרכיו של אדם עם מוגבלות במסגרת הקהילה ואפשר להבטיח כי המערכות בקהילה אכן יספקו שירותים ופתרונות שיקדמו תפקוד מרבי של אנשים עם מוגבלות והשתלבות מיטבית שלהם בתחומי חיים מגוונים בקהילה. לבסוף, החוק מניח כי לאנשים עם מוגבלות, כמו לכל שאר האזרחים, יש זכות לאוטונומיה ולחופש בחירה בנוגע לאורחות חייהם. על כן החוק מעגן בסעיפיו גישה המדגישה את זכותם של אנשים עם מוגבלות לבחור את השירותים שמתאימים להם ושיאפשרו את התפתחותם האישית ואת שילובם החברתי.

החוק, שהתקבל בעקבות תהליך היוועצות מקיף עם אנשי מקצוע, ארגוני חברה אזרחית ואנשים עם מוגבלות, מבקש ליצור מנגנונים שיבטיחו את השגת היעדים הללו. הוא מחייב את משרד הרווחה והביטחון החברתי ליזום תהליך לצמצום משמעותי של מספר המוסדות הפועלים מחוץ לקהילה ושל מספר המטופלים בהם. לשם כך נדרשת היערכות לקליטת אוכלוסיית יעד זו בקהילה – על ידי הקמת דירות, מעונות והוסטלים שמספר הדיירים בכל אחד מהם לא יעלה על 24. החוק מצריך גם פיתוח תהליכי זכאות לשירותים והגדרת צורכי האדם עם מוגבלות על פי תפקודו. בחוק ובדיונים עליו הודגש כי תהליך זה לא יתמקד בסוג המוגבלות או בנסיבות הפגיעה אלא במגבלות המקשות עליו את התפקוד ואת ההשתלבות החברתית.

הבטחת האוטונומיה של אדם עם מוגבלות לצרוך בקהילה את השירותים המיועדים להקל עליו את התפקוד תיעשה באמצעות "תקציב אישי". תקציב כזה יינתן לכל אדם עם מוגבלות שנמצא זכאי לשירותי המשרד. כלי מדיניות זה כבר פותח בכמה מדינות רווחה בעולם, ועל אף המורכבות הכרוכה ביישומו הוא זוכה להצלחה ולתמיכה בקרב משתמשי השירות (הולר וקריים, 2022). החוק מבהיר שהתקציב האישי הוא תוספת לקצבאות ולסיוע שאדם עם מוגבלות מקבל מגורמים אחרים. לאחר קביעת גובה התקציב האישי שהאדם זכאי לו על סמך רמת תפקודו, האדם עם מוגבלות (לעיתים בעזרת משפחתו או אנשי מקצוע) יוכל להשתמש בתקציבו האישי לבחירת שירותים המותאמים לצרכיו ולהעדפותיו מתוך סל שירותים המסופקים בקהילה ולבחירת הגורם שיספק לו אותם. עם שירותי הרווחה הנכללים במסגרת החוק נמנים שירותי תמיכה במגורים, שירותי שיקום באמצעות תעסוקה, שירותי הסעה, שירותי פנאי, ליווי אישי, ייעוץ לאדם עם מוגבלות ושירותים וייעוץ לבני משפחתו. כמו כן נכללים בחוק שירותים מגוונים שמיועדים לאפשר השתלבות בחברה, ובכלל זה שירותים להקניית מיומנויות תפקודיות, רכישת אמצעים טכנולוגיים ומיצוי זכויות.

ארגונים המייצגים אנשים עם מוגבלות קידמו בברכה את חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות. ואולם ניכר כי תחולת החוק מציבה אתגרים רבים לקובעי המדיניות ולאנשי המקצוע במשרד הרווחה והביטחון החברתי. החוק מתוקצב בסכום של 2.15 מיליארד ש"ח בשנה, שהוא תוספת לתקציב הקיים במשרד לאוכלוסיית האנשים עם מוגבלות. אף על פי כן, אם יתממשו ההערכות לגבי הגידול המשמעותי במספר הזכאים בעקבות חקיקת החוק, סביר להניח שיהיה קשה מאוד להפעיל את החוק במסגרת תקציבית זו. אתגר נוסף הוא לקלוט בקהילה את מי שמטופלים היום במוסדות מחוץ לקהילה. הדבר יחייב יצירת מסגרות רבות בקהילה לשיכונם של אנשים עם מוגבלות. רתימת אנשי המקצוע לשינויים באופן הפעלת שירותי הרווחה לאנשים עם מוגבלות ומעבר לדגש על האוטונומיה של הפרט יהיו מורכבים אף הם, כיוון שיהיו כרוכים בצמצום כוחם ושיקול דעתם של אנשי המקצוע. תהליך קביעת הזכאות לשירותים יחייב הקמת

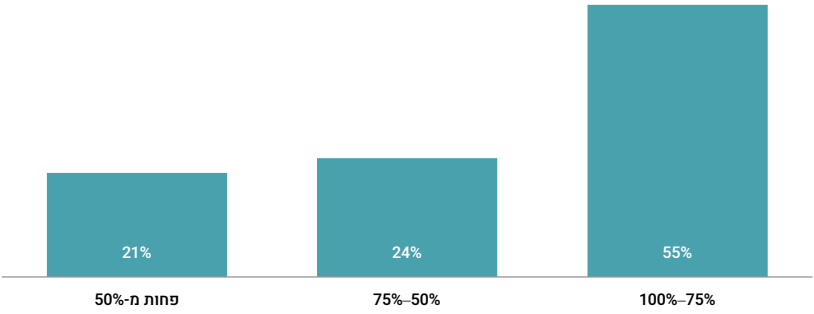
מערך חדש של משרד הרווחה והביטחון החברתי. מורכב אף יותר הוא יישומו בפועל של התקציב האישי ומתן אפשרות ממשית לבחירה. לשם כך יש לדאוג שאכן יהיה מבחר של שירותים וספקים רלוונטיים במרחק גיאוגרפי סביר וליצור מנגנונים יעילים שיאפשרו לאדם עם מוגבלות לבחור בין האפשרויות הללו. הניסיון הבין-לאומי בעניין זה מלמד שיצירת שווקים מסוג זה והפעלת מנגנוני בחירה יעילים הן תהליכים מורכבים מאוד, שכדי לאפשר אותם ולפקח עליהם נדרשת התערבות רבה ומתמשכת של מדינת הרווחה (Fleming et al., 2019).

הסכם השכר עם העובדים הסוציאליים

העובדות והעובדים הסוציאליים הם הגורם המקצועי המרכזי במערכת שירותי הרווחה. אין נתונים מדויקים על מספרם של העובדים הסוציאליים הפעילים, אך ההערכות נעות בין 20 ל-30 אלף, כ-90% מהם נשים. באיגוד העובדות והעובדים הסוציאליים מעריכים כי 60% מהם מועסקים על ידי גורמים ממשלתיים (משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, המוסד לביטוח לאומי) והשאר על ידי עמותות וגורמים עסקיים המספקים שירותי רווחה, בעיקר במסגרת מיקור החוץ של משרד הרווחה והביטחון החברתי. 12 אלף מאנשי ונשות הפרופסיה הזאת מאוגדים באיגוד העובדות והעובדים הסוציאליים. מדובר בעיקר בעובדות ועובדי המדינה שבהם, אם כי בשנים האחרונות נעשה מאמץ לאגד גם עובדות ועובדים סוציאליים המועסקים במגזר הלא-ממשלתי.

בשנים האחרונות, על אף הגידול המתמשך במספר הבוגרים המסיימים את לימודיהם בבתי הספר לעבודה סוציאלית מדי שנה, עובדות ועובדים סוציאליים רבים נוטשים את המקצוע. מגמת הנטישה ניכרת היטב במספר הרב של תקנים בשירותי הרווחה שאינם מאוישים. במשרות הממומנות מתקציב משרד הרווחה והביטחון החברתי מדובר בעשירית מהתקנים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות שאינם מאוישים – 558 תקנים בסך הכול (מבקר המדינה, 2021). באיגוד העובדות והעובדים הסוציאליים ההערכה היא שבסך הכול ישנן 1,500 משרות של עבודה סוציאלית שאינן מאוישות. על הקושי באיוש תקני עבודה סוציאלית במגזר הציבורי ניתן ללמוד מהנתון הזה: 24% מכלל המתקבלים לעבודה במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות עוזבים את התפקיד בשנה הראשונה להעסקתם (משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2021). הגורמים לנטישת המקצוע מגוונים. חלקם קשורים לשכרם של העובדות והעובדים הסוציאליים, שהוא נמוך משכרם של רוב בעלי התארים האקדמיים האחרים. גורם אחר המדרבן את פרישתם מהמקצוע הוא התופעה הנפוצה של חלקיות משרה בתחום זה. כפי שרואים בתרשים 17, מדובר בתופעה נרחבת המאפיינת את רוב המשרות במקצוע זה בשירות המדינה.

תרשים 17. התפלגות העובדות והעובדים הסוציאליים ששכרם ממומן מתקציב משרד הרווחה והביטחון החברתי, לפי אחוז המשרה, 2021



מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה ואורי אוברמן, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי; משרד מבקר המדינה

התרחבות ההפרטה של תחומי פעילות רבים בתחום הרווחה תורמת גם היא לתופעה של נטישת המקצוע, היות שבמקרים רבים משמעה היעדר ביטחון תעסוקתי והגנה נאותה על תנאי העבודה. גורמים אחרים המוסיפים לחוסר שביעות הרצון בקרב עובדות ועובדים סוציאליים הם עומס העבודה הכבד ברבים מתחומי הפעילות המקצועית שלהם; תנאי העבודה הפיזיים הירודים במקומות רבים; תחושה של היעדר ביטחון אישי בעקבות אלימות שמפעילים כלפיהם לעיתים משתמשי השירות; ושחיקת המעמד הציבורי של המקצוע (טל-ספירו, 2015; ארזי ואחרים, 2020). יש להניח שבתקופה של תעסוקה מלאה, הביקוש לעובדים סוציאליים במגזרים אחרים בשוק העבודה ועליות השכר בהם עודדו גם הם את מגמת הנטישה של משרות העבודה הסוציאלית בשירות המדינה וקבלניה.

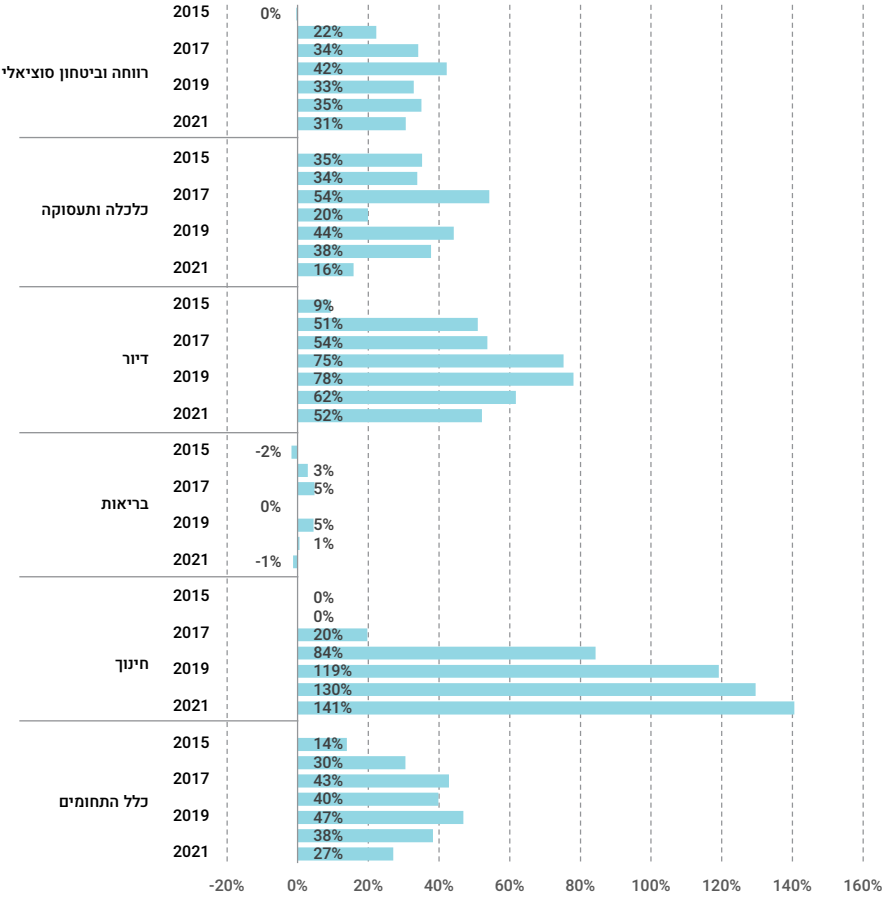
נוכח חוסר שביעות הרצון של רבים מהעובדות והעובדים הסוציאליים ומגמת הנטישה של המקצוע, נעשו מספר ניסיונות להתמודד עם הגורמים לכך. במשרד הרווחה והביטחון החברתי הוקם בשנת 2018 אגף מוגנות ארצי לטיפול במוגנותם של עובדי המחלקות לשירותים חברתיים. בשנת 2019 הוקם במשרד אגף לפרופסיית העבודה הסוציאלית, וגובשו צעדים לקידום מעמד העובדות והעובדים הסוציאליים בישראל בשיתוף עובדות ועובדים סוציאליים ואקדמאים בתחום העבודה הסוציאלית (משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2021). בד בבד התנהל המאבק המקצועי של איגוד העובדות והעובדים הסוציאליים לשיפור תנאי העסקתם. בעקבות שביתה של חודשיים בשנת 2020 נוסח הסכם עבודה חדש, אשר גובש להסכם קיבוצי ונחתם לבסוף בחודש מאי 2022. ההסכם אמור לחולל שינוי בתנאי השכר של אנשי מקצוע העבודה הסוציאלית, ועיקריו הם העלאת השכר ההתחלתי של עובדות ועובדים סוציאליים ל-8,500 ש"ח בחודש והעלאת שכרם של

כלל העובדים הסוציאליים בשיעור של 5%–20%. דגש מרכזי בהסכם הושם על שיפור המנגנון להעלאת השכר במהלך הקריירה לעובדות ועובדים סוציאליים שאינם בתפקידי ניהול, כך שיינתן משקל רב יותר לרכיבים של מומחיות, תואר שני ומילוי תפקידים שונים. צו הרחבה של ההסכם הקיבוצי, אשר יבטיח כי עובדות ועובדים סוציאליים שאינם עובדי מדינה או רשויות מקומיות ייכללו גם הם בהסכם, צפוי להיכנס לתוקף בינואר 2023.

מעקב אחר יישום המלצות ועדת אלאלוף

ועדת אלאלוף למלחמה בעוני הגישה את המלצותיה לממשלה בשנת 2014. מרכז טאוב עוקב אחר יישום המלצות הוועדה לאורך השנים ובוחן את התוספות התקציביות אשר ניתנו מאז אומצו המלצות הוועדה לסעיפים התקציביים הקשורים ביישומן (תרשים 18). נתוני שנת המעקב האחרונה, 2021, מעידים על צמצום שחל בסך ההוצאה על סעיפי ההמלצות של ועדת אלאלוף. לצד גידול בהוצאה התקציבית על יישום סעיפי ההמלצות בתחום החינוך, ובהם הקמה של מרכזים נוספים לגיל הרך (מרכזים עירוניים אשר מעניקים שירותים אינטגרטיביים מסוגים שונים: בריאות, רווחה, חינוך והעשרה), נרשמו ירידות ניכרות בהוצאה המוקדשת לסעיפים כגון הרחבת מענק העבודה והרחבת מלאי הדיור הציבורי ואחזקתו.

תרשים 18. התוספת להוצאה על יישום המלצות ועדת אלאלוף למלחמה בעוני, כאחוז מהתוספות שעליהן המליצה הוועדה



מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה ואורי אוברמן, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר; תקציב המדינה לשנים השונות; משרד החינוך; משרד הבריאות

סיכום

סיום משבר הקורונה והירידה החדה בשיעורי האבטלה במהלך שנת 2022, התרחבותן של מערכות מדינת הרווחה במהלך משבר הקורונה והישגי המדינה בהתמודדות עם ההיבטים הבריאותיים, החברתיים והכלכליים של המשבר יצרו ציפייה לשינויים מרחיקי לכת וארוכי טווח במדיניות החברתית בישראל ובסיכויים להתמודד עם העוני ועם אי-השוויון. הקמת ממשלת השינוי בישרה על נכונות רבה לנקוט מדיניות טובה יותר להתמודדות עם חלק מהבעיות החברתיות שהיו קיימות עוד קודם למשבר. הסקירה של מערכות הרווחה כאן מלמדת שבתקופה שבה דעכה המגפה וחדלה להעיב על חייהם של רוב תושבי המדינה נעשו כמה צעדים מרשימים בתחומים חברתיים שונים, בעיקר בטיפול בצורכיהם ובזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, בצמצום העוני בקרב אזרחים ותיקים ובטיפול באזרחים ותיקים שיש להם קשיי תפקוד. זאת ועוד, ניכרת נכונות רבה לקדם פעולות לשיפור מעמדם של העובדות והעובדים הסוציאליים, אנשי המקצוע הקריטיים במערכות הרווחה, ולשפר את נגישותם של כלים קיימים דוגמת מענק עבודה. ואולם אי-היציבות הפוליטית, מגמות שמלמדות על התכווצות מחודשת של מדינת הרווחה, תהליכים בשוק העבודה היוצרים בסיס לאי-שוויון מעמיק, והאיום הנשקף לקבוצות מודרות מעליית המחירים – כל אלו מעוררים חשש שלקחי משבר הקורונה לא נלמדו, ושהחזרה לשגרה פירושה חזרה גם למגבלות מדינת הרווחה הישראלית ולחוסר יכולתה לספק פתרונות טובים דיים לבעיות החברתיות המעיקות על תושבי המדינה. הנתונים שבנמצא על תחולת העוני ועל אי-השוויון וההערכות בדבר הגדלת הפערים החברתיים מאששים את המסקנה הזאת. דומה כי לאחר שוך המשבר חלקים מסוימים במערכת הרווחה השתפרו, אבל חלקים אחרים שלה שבים ונקלעים למצוקות ישנות, ולא ברור כלל אם ישנה נכונות לנקיטת הצעדים הנדרשים כדי להתמודד איתן בצורה טובה יותר מאשר בעבר, ואם תהיה היציבות הפוליטית הדרושה לשם כך.

מקורות

ארזי, ט', מורן-גלעד, ל', נמר פורסטנברג, ר', הרן, ד', כהן, י', ואורן, י' (2020). **מעמדו של העובד הסוציאלי: סקירה בין-לאומית**. מאיירס ג'וינט ברוקדייל.

בניש, א' (2022). משילות ורגולציה של שירותי רווחה במיקור חוץ: אזרחות חברתית בעידן המדינה הרגולטורית. בתוך ג' גל וש' מדהלה (עורכים), **הזכות לרווחה טובה** (עמ' 88–131). קרן מנומדין.

גל, ג', ובלייך, ח' (2019). מערכת הרווחה: מבט-על. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2019** (עמ' 61–84). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

דורון, י' (2022, 1 בפברואר). פרשת התעללות חמורה במעון "בני ציון": ארבעה עובדים נעצרו בחשד לתקיפת בעלי מוגבלויות. **ישראל היום**.

הולר, ר' (2022). חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות התשפ"ב 2022 – בראייה היסטורית וערכית. **חברה ורווחה, מ"ב** (2), 142–145.

הולר, ר', וקריים, י' (2022). שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות: משירותי רווחה מוסדיים ונפרדים לשירותים מבוססי קהילה, עצמאות ואוטונומיה. בתוך ג' גל וש' מדהלה (עורכים), **הזכות לרווחה טובה** (עמ' 204–241). קרן מנומדין.

המוסד לביטוח לאומי (2021). **ממדי העוני והאי-שוויון בהכנסות – 2020 לפי נתונים מנהליים**. המוסד לביטוח לאומי, מנהל מחקר ותכנון.

המוסד לביטוח לאומי (2022). **הרפורמה בביטוח סיעוד: תמונת מצב ומגמות (נובמבר 2018–אפריל 2022)**. המוסד לביטוח לאומי, מנהל מחקר ותכנון.

טל-ספירו, א' (2015). **תנאי ההעסקה של העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות**. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

מבקר המדינה (2020). **דוח שנתי 71א. יישום תוכנית מענק עבודה ברשות המיסים – מעקב מורחב**, עמ' 807–918.

מבקר המדינה (2021). **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021**. מימון שירותי רווחה, עמ' 567–667.

מדהלה-בריק, ש', וגל, ג' (2016). מיקור חוץ של שירותי רווחה: מגמות ותמורות. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2016** (עמ' 295–324). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

משרד הרווחה והביטחון החברתי (2021). **קידום מעמד העובדים הסוציאליים בישראל**. משרד הרווחה והביטחון החברתי, אגף הפרופסיה לעבודה סוציאלית, מינהל אסטרטגיה, תכנון כלכלי, מחקר ורגולציה.

קשתי, א' (2022, 3 במאי). הזנחה שיטתית של המוחלשים: מותם של הדיירים במעון בחולון חייב להיחקר ביסודיות. **הארץ**.

Beresford, P., Fleming, J., Glynn, M., Bewley, C., Croft, S., Branfield, F., & Postle, K. (2011). *Supporting people: Towards a person-centred approach*. Policy Press.

Fleming, P., McGilloway, S., Hernon, M., O'Doherty, S., Keogh, F., & Stainton, T. (2019). Individualised funding interventions to improve health and social care outcomes for people with a disability: A mixed-methods systematic review. *Campbell Systematic Reviews, 15*, e1008.