

מערכת הרווחה בישראל בימים של שינויים פוליטיים דרמטיים

ג'וני גל, שביט בן-פורת (מדהלה) ועדי טרביה

מאמר זה הוא פרק בסדרת הרברט מ' סינגר,
דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2023

נייר מדיניות מס' 14.2023

ירושלים, טבת תשפ"ד, דצמבר 2023

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

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

מרכז טאוב הוא מכון מחקר על-מפלגתי ובלתי תלוי העורך מחקרים איכותיים בנושאי חברה וכלכלה בישראל. הוא מציג בפני מקבלי ההחלטות המובילים בארץ ובפני כלל הציבור תמונה רחבה המשלבת בין הממדים החברתיים והכלכליים בהתוויית המדיניות הציבורית. הצוות המקצועי של המרכז וצוותי המדיניות הבין-תחומיים, הכוללים חוקרים וחוקרות בולטים בתחומם באקדמיה ומומחים ומומחיות מובילים בתחומי המדיניות, עורכים מחקרים ומציעים חלופות למדיניות בנושאים חברתיים-כלכליים מרכזיים שעל סדר היום במדינה. המרכז מציג ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך והערכות של חלופות מדיניות בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות על ידי כתבות בתקשורת, תוכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובחו"ל.

הפרסומים של מרכז טאוב הם על דעתם ועל אחריותם של מחבריהם בלבד. אין בהם כדי לחייב את המרכז, את חבר הנאמנים שלו, את עובדיו האחרים ואת התומכים בפעולותיו.

כתובת המרכז: רחוב האר"י 15, ירושלים

טלפון: 02-567-1818

פקס: 02-567-1919

דואר אלקטרוני: info@taubcenter.org.il

אתר אינטרנט: www.taubcenter.org.il

מערכת הרווחה בישראל בימים של שינויים פוליטיים דרמטיים

ג'וני גל, שביט בן-פורת (מדהלה) ועדי טרביה

מבוא

מערכת הרווחה לא עמדה במרכז השינויים הפוליטיים הדרמטיים שהתחוללו בישראל עד 7 באוקטובר 2023, והדיון הציבורי סביב הרפורמה המשפטית לא התמקד בהשלכותיה על מדינת הרווחה או על זכויותיהם החברתיות של תושבי ישראל. ואכן, כפי שניתן לראות בנתונים ובסקירות המובאים בפרק הזה, ישנן עדויות רבות על הימשכותם של תהליכים ארוכי טווח במערכות הביטחון הסוציאלי והרווחה ואף על קידומם של תהליכי מדיניות אשר החלו בתקופת כהונתה של הממשלה הקודמת. דוגמה בולטת לכך היא ההיערכות ליישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, אשר נחקק ביומה האחרון של הכנסת ה-24. לצד זאת, בשנת 2023 ניכרו גם סימנים להשפעתן של תפיסות העולם של נציגי המפלגות המרכיבות את הממשלה הנוכחית והמופקדים על תחומי הרווחה. דבר זה בא לידי ביטוי בולט במיוחד בטיפול באי-הביטחון התזונתי ובחידוש תוכנית תווי המזון. ואולם, כפי שנראה בהמשך הפרק, גם בתחומי פעילות אחרים ניכרות השפעות של גישות שמרניות שמאפיינות את תפיסותיהם של קובעי המדיניות החברתית. לדברים אלו יש השלכות מטרידות על עתידה של מדינת הרווחה בישראל ועל זכויותיהם החברתיות של תושביה. בפרק זה נסקור תחילה את השינויים בהוצאה החברתית של ישראל, בדגש מיוחד על המגמות שאפיינו את הממשלה הקודמת בראשותו של נפתלי בנט, אשר כיהנה בין יוני 2021 לסוף שנת 2022. לאחר מכן נדון בנושאים מרכזיים שעמדו על סדר יומם של קובעי המדיניות במהלך השנה האחרונה.

* נייר מדיניות מס' 14.2023.

פרק זה נכתב לפני מתקפת חמאס ב-7 באוקטובר ולכן אין בו התייחסות להשלכות של המלחמה על מערכת הרווחה בישראל. לסקירה על מצבה ותפקודה של מערכת הרווחה בזמן המלחמה ראו בפרק נפרד בתחילת הספר.

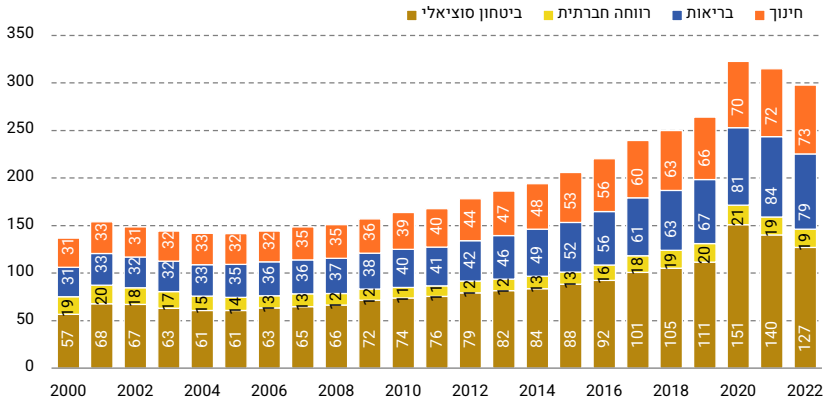
פרופ' ג'וני גל, חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות הרווחה במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל וחבר סגל בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית בירושלים; שביט בן-פורת (מדהלה), חוקרת במרכז טאוב; עדי טרביה, עוזר מחקר במרכז טאוב.

הוצאה חברתית

ההוצאה החברתית בשנת 2022 עמדה על סך של 298 מיליארד ש"ח – ירידה של כ-4 מיליארד ש"ח לעומת ההוצאה בשנת 2021 (במחירים שוטפים). השינוי בסך ההוצאה כולל ירידה של 7.5 מיליארדי ש"ח בהוצאה על ביטחון סוציאלי, לעומת עלייה של כמעט 4 מיליארד ש"ח בהוצאה על חינוך בין השנים 2021 ו-2022. במונחים ריאליים, כפי שמוצג בתרשים 1, מדובר בירידה של כ-17 מיליארד ש"ח בסך ההוצאה, מתוכה ירידה של כ-13 מיליארד ש"ח בהוצאה על ביטחון סוציאלי ועלייה של כמיליארד ש"ח בהוצאה על חינוך. בתחום הבריאות אמנם חלה ירידה בהיקף של כ-5 מיליארד ש"ח במונחים ריאליים, אך היקף ההוצאה עדיין גבוה יחסית ומשקף את הגידול שנדרש בהוצאה עקב משבר הקורונה. בהוצאה על רווחה חברתית (שירותים חברתיים שמספקים משרד הרווחה והביטחון החברתי ומשרדים חברתיים אחרים) הייתה עלייה של כמיליארד ש"ח, שעקב האינפלציה מגולמת כעלייה של כ-0.4 מיליארד ש"ח בהוצאה. בהשוואה להוצאה בשנת 2019, טרם משבר הקורונה, ההוצאה על רווחה חברתית גדלה בכ-0.6 מיליארד ש"ח במונחים נומינליים – גידול של כ-3.4% – אם כי חלק ניכר מהגידול בהוצאה זו בשנת 2022 מקורו בהגדלת תקציב משרד הקליטה לצורך קליטת עולים מאוקראינה ומרוסיה, כפי שנראה בהמשך.

תרשים 1. ההוצאה החברתית בישראל

במיליארדי ש"ח, מחירי 2022

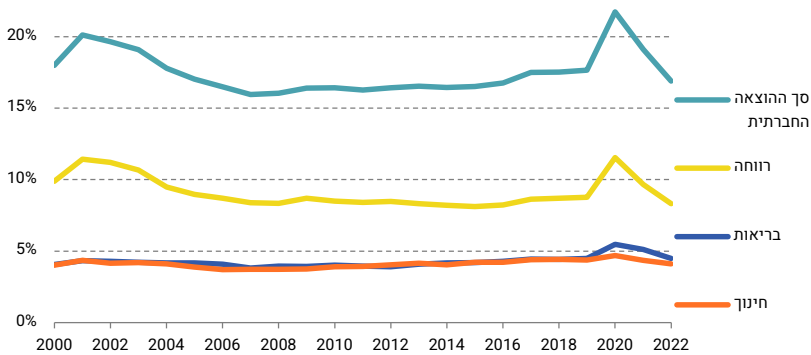


הערה: ההוצאה על רווחה חברתית כוללת את ההוצאה של משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד השיכון, משרד הקליטה, המשרד לשוויון חברתי וההוצאה על תחום התעסוקה במשרד הכלכלה. ההוצאה על ביטחון סוציאלי כוללת את ההוצאה של המוסד לביטוח לאומי על קצבאות, ההוצאה של משרד הביטחון על שיקום ומשפחות, ההוצאה של רשות המיסים על מענק עבודה וההוצאה של הרשות לזכויות ניצולי השואה.

מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת (מדהלה) ועדי טרביה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר; המוסד לביטוח לאומי

בחינת ההוצאה החברתית בשנת 2022 מלמדת על המשך הירידה בהוצאה החברתית כאחוז מהתמ"ג מן השיא שהייתה בו בשנת 2020 (תרשים 2). באותה שנה, ההוצאה החברתית עמדה על 22% מהתוצר, בעיקר בעקבות הגידול בהוצאה של הביטוח הלאומי על קצבאות במהלך משבר הקורונה. בשנת 2022 היא ירדה בחזרה ל-17% – היקף נמוך יחסית למרבית מדינות הרווחה האחרות, שאפיין את מדינת הרווחה בישראל במהלך כמעט שני עשורים.

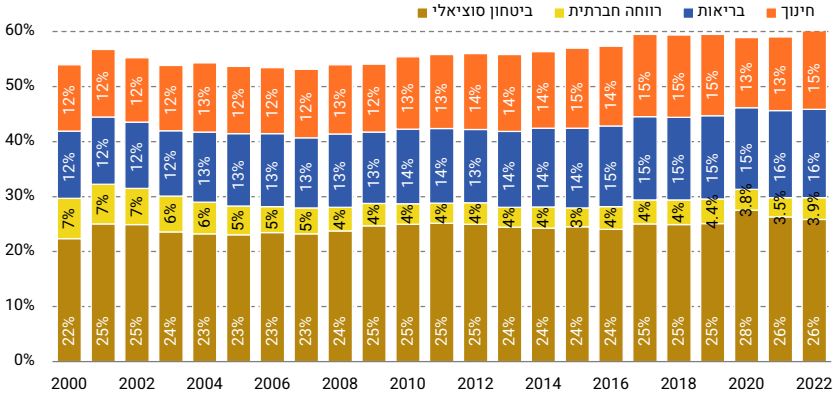
תרשים 2. ההוצאה החברתית לפי תחומים, כאחוז מהתמ"ג



מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת (מדהלה) ועדי טרביה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי

אף שסך ההוצאה המוקדש לנושאים חברתיים בישראל ביחס לתמ"ג נמוך לעומת מדינות רווחה אחרות, חלקה מסך ההוצאה הממשלתית (ללא החזר חובות או ריבית) גדול יחסית, והוא אף גדל בשנת 2022. כפי שניתן לראות בתרשים 3, 61% מסך ההוצאה הוקדשו לנושאים חברתיים – גידול של 2 נקודות אחוז לעומת חלקה של ההוצאה החברתית בתקציב המדינה בשנת 2021. בחינה של מרכיבי ההוצאה מלמדת שההוצאה על ביטחון סוציאלי היוותה 26% מסך ההוצאה הממשלתית, ההוצאה על בריאות היוותה 16% ממנה, על חינוך – 15% ועל רווחה חברתית – 3.9%. חלק התקציב שהוקדש להוצאה חברתית בשנת 2022 היה גדול במיוחד ועלה על רמת ההוצאה במהלך שני העשורים האחרונים, ואפילו על רמת ההוצאה בתקופת משבר הקורונה.

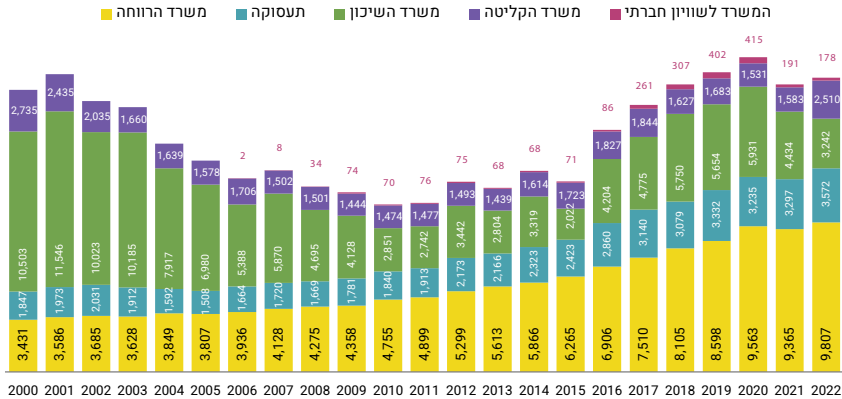
תרשים 3. ההוצאה החברתית לפי תחומים, כאחוז מסך ההוצאה הממשלתית



מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת (מדהלה) ועדי טרביה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי

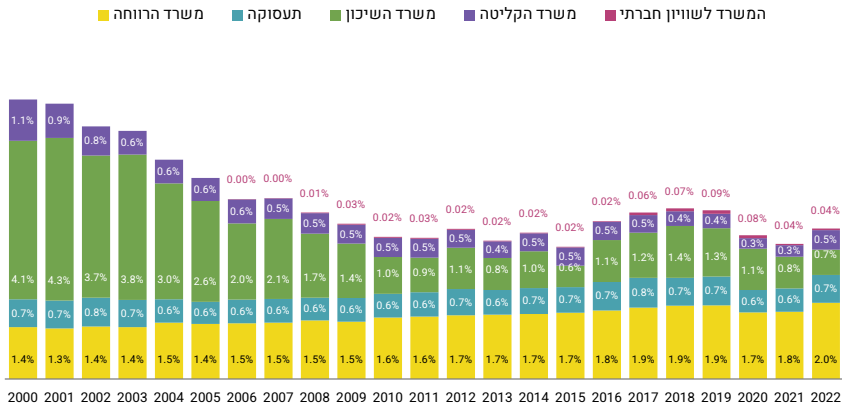
השירותים החברתיים, השייכים לתחום הרווחה החברתית, הם החלק הקטן ביותר בסך ההוצאה החברתית בתקציב המדינה. בשנת 2022 חל גידול מסוים בהוצאה המוקדשת לשירותים אלו, וחלק ניכר ממנו הוקדש להגדלת התקציב של משרד הקליטה במסגרת המאמצים לקליטת עולים מאוקראינה ומרוסיה (תרשים 4). ניתוח מעמיק יותר של תחום זה מלמד שמלבד התוספת למשרד הקליטה היו תוספות קטנות יותר לפעילויות של משרד הרווחה והביטחון החברתי ולתוכניות תעסוקתיות, ואילו ההוצאה על נושאים הקשורים לשיכון הצטמצמה. בחינה של תקצוב המשרדים החברתיים כאחוז מסך ההוצאה הממשלתית (תרשים 5) מגלה כי משרד הרווחה והביטחון החברתי זוכה לשני אחוזים מההוצאה זו, בעוד שאר המשרדים זוכים לפחות מאחוז אחד.

תרשים 4. ההוצאה על תחומי הרווחה החברתית במיליוני ש"ח, מחירי 2022



מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת (מדהלה) ועדי טרביה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר

תרשים 5. ההוצאה על תחומי הרווחה החברתית כאחוז מסך ההוצאה הממשלתית



מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת (מדהלה) ועדי טרביה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר

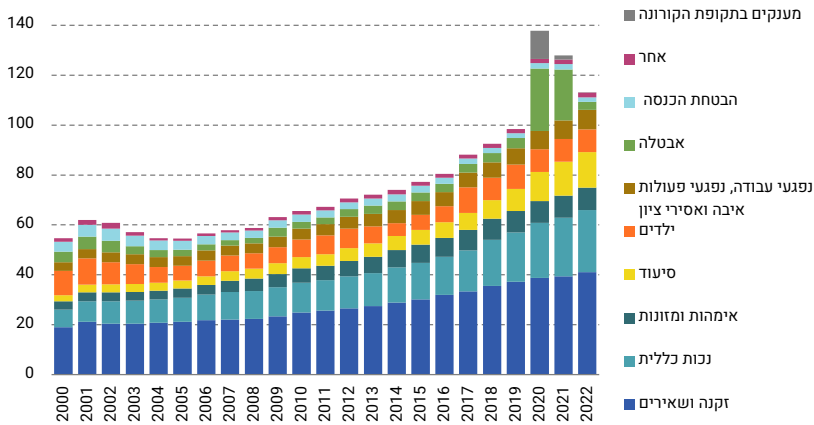
ביטחון סוציאלי

מגמת החזרה לשגרה במערכת הביטחון הסוציאלי, שהחלה עם סיום משבר הקורונה, נמשכה בשנת 2022. במיוחד בולט ביטולם של השינויים המהותיים בתוכנית ביטוח האבטלה שאומצו בתקופת הקורונה. עם זאת, במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2023-2024 עוגנו בחוק צעדים אחדים, גם אם קטנים בהיקפם, שהופעלו בתקופת הקורונה ונועדו להגדיל את ההכנסות של מי שמקבלים קצבאות קיום: ביטול האיסור על כפל קצבאות – החלטה המאפשרת למי שעובדים במקביל לקבלת קצבאות קיום (כגון קצבת אזרח ותיק, נכות כללית או דמי מזונות) לקבל דמי אבטלה במקרה שפוטרו מעבודתם; הקטנת הקיזוז של סכום הקצבה (הבטחת הכנסה או דמי מזונות) של הורים עצמאים בעקבות יציאתם לעבודה; והקטנת הקיזוז של סכום הקצבה למקבלי קצבת נכות כללית עם משפחה בשל הכנסות שלא מעבודה (כגון פנסיה או שכר דירה). מעבר לכך לא נעשו שינויים משמעותיים במערכת זו במהלך שנת 2023.

בתרשים 6, המתאר את ההוצאה על הקצבאות השונות הניתנות על ידי המוסד לביטוח לאומי, ניתן לראות בבירור את הירידה בהוצאה זו – מ-128 מיליארד ש"ח בשנת 2021 לכ-113 מיליארד ש"ח בשנת 2022. עיקר הירידה היא בהוצאה על ביטוח אבטלה – מ-20 מיליארד ש"ח בשנת 2021 לכ-3.2 מיליארד בשנת 2022 – והיא מבטאת את הצמצום הדרמטי במספר מחוסרי העבודה והשוהים בחל"ת בעקבות חזרתו של שוק העבודה לתפקוד תקין לאחר תקופת הקורונה. סעיף נוסף שהייתה בו ירידה בהוצאה הוא הבטחת ההכנסה – תוכנית המיועדת לאנשים בגיל העבודה שהכנסתם מעבודה אינה מספקת. בסעיף זה ירדה ההוצאה לרמה יוצאת דופן, מ-1.96 מיליארד ש"ח בשנה שלפני פרוץ מגפת הקורונה ל-1.76 מיליארד. במילים אחרות, רק 1.5% מההוצאה על ביטחון סוציאלי בישראל מוקדשים לתוכנית המספקת רשת ביטחון לאנשים בגיל העבודה שאינם אנשים עם מוגבלות. בשאר תחומי הפעילות של הביטוח הלאומי חל גידול בהוצאה, בייחוד בקצבאות המיועדות לאוכלוסייה הזקנה (קצבאות אזרח ותיק וביטוח סיעוד) ובקצבאות המיועדות לאנשים עם מוגבלות (נכות כללית ונפגעי עבודה).

תרשים 6. תשלומי המוסד לביטוח לאומי בעבור קצבאות

במיליארדי ש"ח, מחירי 2022



מקור: ג'וני גל, שבטי בן-פורת (מדהלה) ועדי טרביה, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

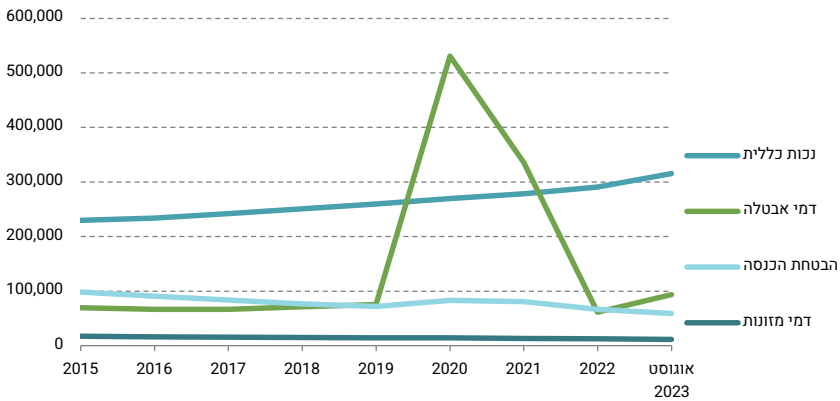
ביטוח אבטלה, נכות כללית והבטחת הכנסה

לנוכח הממצאים על המגמות השונות בהוצאה על קצבאות הביטוח הלאומי ראוי להפנות מבט נוסף לעבר השינויים לאורך זמן במספר מקבלי הקצבאות המיועדות לאנשים בגיל העבודה שהכנסתם נפגעה – דמי אבטלה, נכות כללית והבטחת הכנסה. כאן התמונה עדכנית אף יותר, שכן עמדו לרשותנו גם נתונים עד לחודש אוגוסט 2023. כפי שניתן לראות בתרשים 7, מאז תום משבר הקורונה והירידה הדרמטית במספר מקבלי דמי אבטלה חלה עלייה מסוימת במסתייעים בתוכנית זו. זאת על אף ביטול השינויים הזמניים בתוכנית זו (בתנאי הזכאות, תקופת הזכאות וגובה דמי האבטלה) שאומצו בתקופת המשבר. גם אם מתעלמים מהנתונים יוצאי הדופן באשר למספר מקבלי דמי אבטלה בתקופת הקורונה, אפשר להבחין בגידול יחסי במספר מקבלי דמי אבטלה לאחר שוך המשבר – מ-69,486 בממוצע בחודש בשנת 2015 ל-93,375 בחודש אוגוסט 2023. המספר הממוצע של מקבלי דמי אבטלה בשמונת החודשים הראשונים של 2023 אף עלה על המספר הממוצע ב-2019, השנה שקדמה לפרוץ המגפה. אף ששיעורי האבטלה נותרו נמוכים בשנה האחרונה, ייתכן שהגידול היחסי במספר מקבלי דמי אבטלה משקף לגיטימציה חברתית גדולה יותר להסתייעות במערכת זו לאחר ההתנסות בתקופת המשבר.

לצד ביטוח האבטלה, מעניינות במיוחד המגמות ההפוכות שמאפיינות שתיים מהתוכניות העיקריות המספקות רשת ביטחון למי שאין להם הכנסה מעבודה או שהכנסתם נמוכה מאוד. בשנים האחרונות נמשך הגידול במספר מקבלי קצבת נכות כללית, שמספקת רשת

של ביטחון סוציאלי לאנשים עם מוגבלות שמוגבלותם פוגעת בכושר ההשתכרות שלהם. בשנת 2015 עמד מספר מקבלי קצבה זו על ממוצע חודשי של 229,745, ובאוגוסט 2023 הוא הגיע ל-315,402 – גידול של 37%. לעומת זאת, בתוכנית הבטחת ההכנסה, המיועדת לספק סיוע כלכלי לאנשים בגיל העבודה שהכנסתם נמוכה במיוחד ואשר מתקשים להשתלב בשוק העבודה, הייתה ירידה של 39% מאז שנת 2015. למעט עלייה זמנית במספר מקבלי קצבה זו בתקופת משבר הקורונה מדובר במגמה עקבית: בעוד שבשנת 2015 עמד מספר מקבלי קצבה זו על 98,347, באוגוסט 2023 הוא ירד ל-58,941.

תרשים 7. מספר מקבלי דמי אבטלה, נכות כללית והבטחת הכנסה



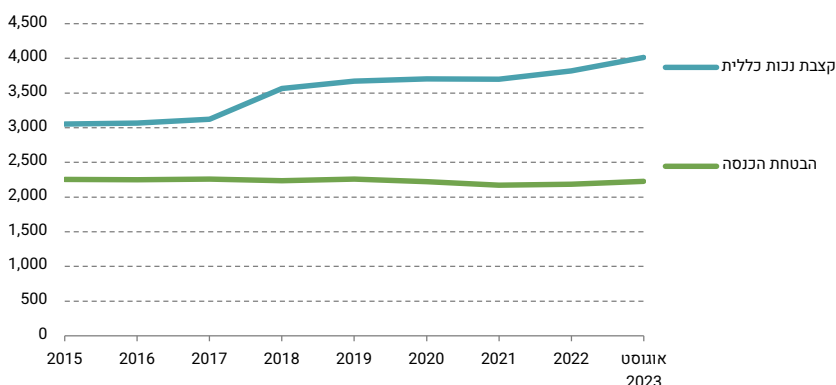
מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת (מדהלה) ועדי טרביה, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

הסבר אפשרי אחד למגמות המנוגדות במספר מקבלי קצבת נכות כללית וקצבת הבטחת הכנסה קשור לשינויים שנערכו בתוכנית נכות כללית בשנים האחרונות ולהיעדרם של שינויים מקבילים בתוכנית הבטחת הכנסה. אמנם גם כיום מי שתובע קצבת נכות נדרש לעבור הן ועדה רפואית לקביעת רמת המוגבלות שלו ומידת הפגיעה בכושר השתכרותו עקב כך והן מבחן הכנסה, אולם בשנים האחרונות נעשו שינויים לשיפור רמת הסיוע שתוכנית זו מציעה גם למי שאין להם הכנסה כלל וגם למי שמשוגל להשתלב בשוק העבודה באופן חלקי. עיקר השינויים הללו חלו עם השינוי בחוק קצבאות הנכים בפברואר 2018 בעקבות השביתה הממושכת של ארגוני הנכים. לעומת זאת, תוכנית הבטחת הכנסה סובלת מרמת סיוע נמוכה ביותר ומחסמים בירוקרטיים המקשים על הזכאים לממש את זכאותם. התוצאה היא שיעורים גבוהים במיוחד של אי-מיצוי בתוכנית זו, המגיעים אף לפי שניים משיעורי אי-המיצוי של קצבת הנכות (גוטליב, 2021).

תרשים 8 ממחיש את ההבדלים בגובה הסיוע הממוצע בין שתי הקצבאות. בשנת 2015 היה גובה הסיוע בשתי התוכניות דומה למדי, והפער ביניהן עמד על 802 ש"ח לחודש. אולם בעקבות שינוי המדיניות, באוגוסט 2023 עמדה הקצבה החודשית הממוצעת למקבל הבטחת הכנסה על 2,226 ש"ח, ואילו קצבת נכות חודשית ממוצעת הייתה 4,013 ש"ח – פער של 1,787 ש"ח. הואיל ושתי התוכניות נועדו למטרה דומה – לספק רשת ביטחון למי שאינם יכולים להבטיח לעצמם ולבני משפחתם קיום בכבוד באמצעות עבודה – אין הצדקה לפער כה גדול ביניהן. זאת ועוד, העובדה שגובה קצבת הבטחת הכנסה אינו מאפשר קיום בכבוד, לצד תנאי הזכאות המורכבים, בוודאי מרתיעים זכאים פוטנציאליים רבים מלתבוע אותה. משמעות הדבר היא שרבים מאלה שזקוקים לסיוע למעשה אינם נעזרים ברשת הביטחון האחרונה שמספקת להם מערכת הביטחון הסוציאלי. קצבת הנכות הכללית מספקת הגנה טובה הרבה יותר למי שאינו יכול להתפרנס מעבודה.

תרשים 8. נכות כללית והבטחת הכנסה: קצבה חודשית ממוצעת על פני זמן

ש"ח, מחירי 2022



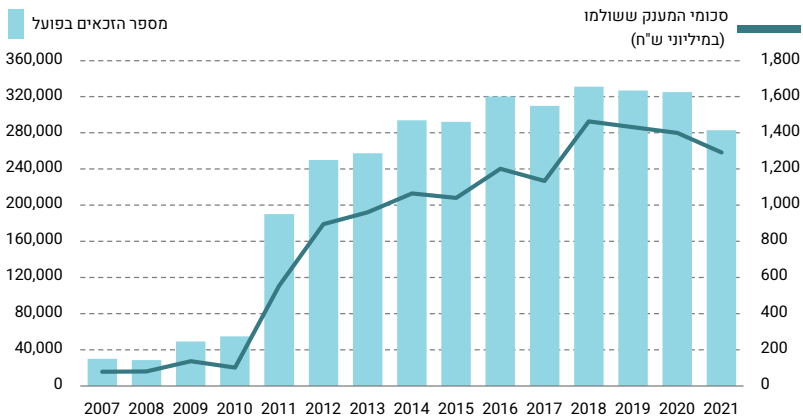
מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת (מדהלה) ועדי טרביה, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

מענק עבודה

תוכנית מענק העבודה היא כלי שנועד לצמצם פערים ולעודד השתתפות בשוק העבודה. במסגרת תוכנית זו ניתן מענק שנתי של כ-4,000 ש"ח לעובדים בעלי הכנסה נמוכה העומדים בקריטריונים מסוימים. החל משנת 2012 התוכנית מונהגת בישראל בהיקף כלל-רצי. לאורך השנים האחרונות חלו שינויים בקריטריונים המאפשרים זכאות לתוכנית וניתנו הטבות לקבוצות אוכלוסייה שונות, בהן עצמאים, הורים יחידים, יולדות ועוד.

על אף השינויים, משנת 2016, שבה הגיעה התוכנית להיקף של כ-320,000 זכאים, לא חל שינוי מהותי במספרם. על פי נתוני רשות המיסים, היקף זה משקף מיצוי של כ-70% מסך הזכאים הפוטנציאליים. במונחים כספיים, ב-2020 הסתכמה התוכנית בכ-1.4 מיליארד ש"ח, שהם כאחוז אחד בלבד מסך ההוצאה על רווחה (ביטחון סוציאלי ורווחה חברתית) וכ-0.3% מסך ההוצאה הממשלתית (תרשים 9). לצד היציבות היחסית במספר המקבלים, בשנת 2018 נצפה גידול בהיקף התשלומים בתוכנית, ויש לשער שהוא נבע מהרחבת הזכאות להורים יחידים הזכאים למענק בשיעור מוגדל של 150%, לצד שינויים שנעשו בשנה זו במסגרת תוכנית "נטו משפחה", כגון הגדלת המענק להורים לילדים.

תרשים 9. מספר מקבלי מענק עבודה והיקף התשלומים



הערה: סכומי המענק מייצגים את הסכום ששולם עבור בקשות לשנת המס המופיעה בתרשים. מאחר שבזמן הכנת הדוח על ידי רשות המיסים עדיין ניתן להגיש בקשות לאותה שנת מס, הנתונים לשנת 2021 אינם סופיים. מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת (מדהלה) ועדי טרביה, מרכז טאוב | נתונים: רשות המיסים

זרקור

אי-ביטחון תזונתי

במהלך שנת 2023 עמד נושא אי-הביטחון התזונתי במרכז סדר היום הציבורי בישראל בשני הקשרים. הראשון הוא ההחלטה להפעיל מחדש את התוכנית לחלוקת תווי מזון (שנרחיב עליה להלן), והשני הוא היוזמה לבטל את חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי ולהכפיף את המועצה לרשות החדשה למאבק בעוני (נרחיב על כך בהמשך, בחלק העוסק במעקב אחר יישום המלצות ועדת אלאוף). במחקר שערך המוסד לביטוח לאומי נמצא כי בשנת 2021 16.2% מהמשפחות בישראל חיו באי-ביטחון תזונתי, ו-8.2% מכלל המשפחות סבלו מאי-ביטחון תזונתי חמור.¹

בשני העשורים האחרונים אומצו בישראל כמה כלי מדיניות להתמודדות עם אי-ביטחון תזונתי. כלים אלו כללו את חקיקת חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, הספקת ארוחות חמות בבתי ספר ונקיטת פעולות שונות מטעם משרד הרווחה והביטחון החברתי, כגון הענקת תמיכה כספית לעמותות העוסקות בנושא והפעלת המיזם הלאומי לביטחון תזונתי, אשר בשנת 2022 סיפק סיוע לכ-30,000 משפחות ב-230 יישובים בעלות שנתית של 90 מיליון ש"ח (מייזל, 2021; שרביט וברנדר, 2022). נוסף על הפעולות הללו, בשנת 2021, בתקופת משבר הקורונה, הופעל מערך של הנפקת כרטיסי מזון נטענים שסיפק משרד הפנים. מפעל

* חלק זה מבוסס על מחקר של מרכז טאוב שפורסם בספטמבר 2023. ראו גל ואחרים, 2023.

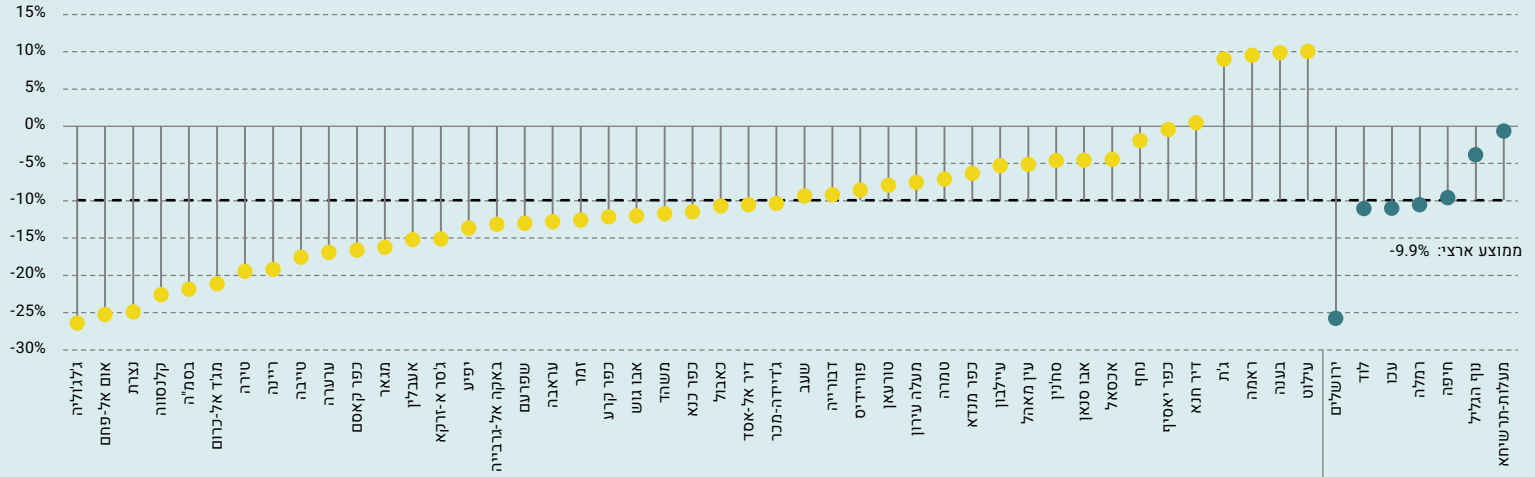
1 ראו באתר המוסד לביטוח לאומי, 522 אלף משפחות חיות באי בטחון תזונתי, כמחצית מהן באי ביטחון תזונתי חמור.

זה העניק תווי מזון ל-354,000 משפחות. בשנת 2023 הוחלט להפעיל מחדש את מערך תווי המזון, ובמהלך חודש ספטמבר 2023, לקראת ראש השנה, הוחל בחלוקת התוויים. בעקבות ביקורת נרחבת שנמתחה על תנאי הזכאות בתוכנית המקורית שהופעלה בזמן הקורונה, בשנת 2023 הורחבו תנאי הזכאות של התוכנית כדי להכליל בה קבוצות אוכלוסייה נוספות (ניצולי שואה, אזרחים ותיקים החיים מתחת לקו העוני, מקבלות דמי מזונות ומקבלי הבטחת הכנסה). התקציב שהוקצה לתוכנית לשנת 2023 עמד על 400 מיליון ש"ח. בדיון בעתירות שהוגשו לבג"ץ בעניין תנאי הזכאות לתוכנית קבע בית המשפט כי המשך הפעלת התוכנית בשנת 2024 יותנה בבחינה מחודשת של אופן תקצוב התוכנית, מסגרתה ותוכנה (לרבות המסגרת הסטטוטורית), והקריטריונים לזכאות.

מחקר שנערך השנה במרכז טאוב בחן היבטים שונים של תוכנית תווי המזון משנת 2021 (גל ואחרים, 2023). ממצאי המחקר, המשווים בין מספר המשפחות שקיבלו תווי מזון בכל יישוב ובין מספר המשפחות החיות בעוני ביישוב, מוצגים במלואם בתרשים 10. נמצא כי בממוצע ארצי שיעור המשפחות שקיבלו את הסיוע קטן משיעור המשפחות מתחת לקו העוני בכ-10% (פער שלילי). ביישובים עם אוכלוסייה יהודית (לא כולל יישובים חרדיים ויישובים מעורבים) ממוצע הפער השלילי המשוקלל היה 8.9%, ואילו ביישובים הערביים (לא כולל יישובים בדואיים ודרוזיים) ממוצע הפער השלילי המשוקלל עמד על 13.8%. בשני המגזרים הללו, ברוב רובם של היישובים היה פער שלילי בין מספר המשפחות החיות בעוני לבין מספרם של מקבלי תווי המזון.

הבדיקה העלתה כי בחלק מהיישובים החרדיים הפער היה חיובי או אפס, וגם ביישובים החרדיים שנמצא בהם פער שלילי, הוא היה קטן יותר מהפער הממוצע הארצי. בסך הכול, ביישובים החרדיים הפער בין מספר המשפחות החיות בעוני לבין מספר המשפחות שקיבלו תווי מזון היה חיובי (דהיינו יותר משפחות קיבלו תווי מזון מאשר משפחות החיות בעוני), והממוצע המשוקלל עמד על 1.9%. לעומת זאת, ברוב היישובים הבדואיים נמצא פער שלילי, ועל פי רוב הוא היה גדול יותר מהפער הממוצע הארצי. זאת ועוד, במגזר הבדואי נמצאים היישובים שבהם נמדד הפער השלילי הגדול ביותר בין שיעור המשפחות שקיבלו תוויים ובין שיעור המשפחות שחיות מתחת לקו העוני. הפער השלילי הממוצע המשוקלל בקרב הבדואים עמד על 27.7%.

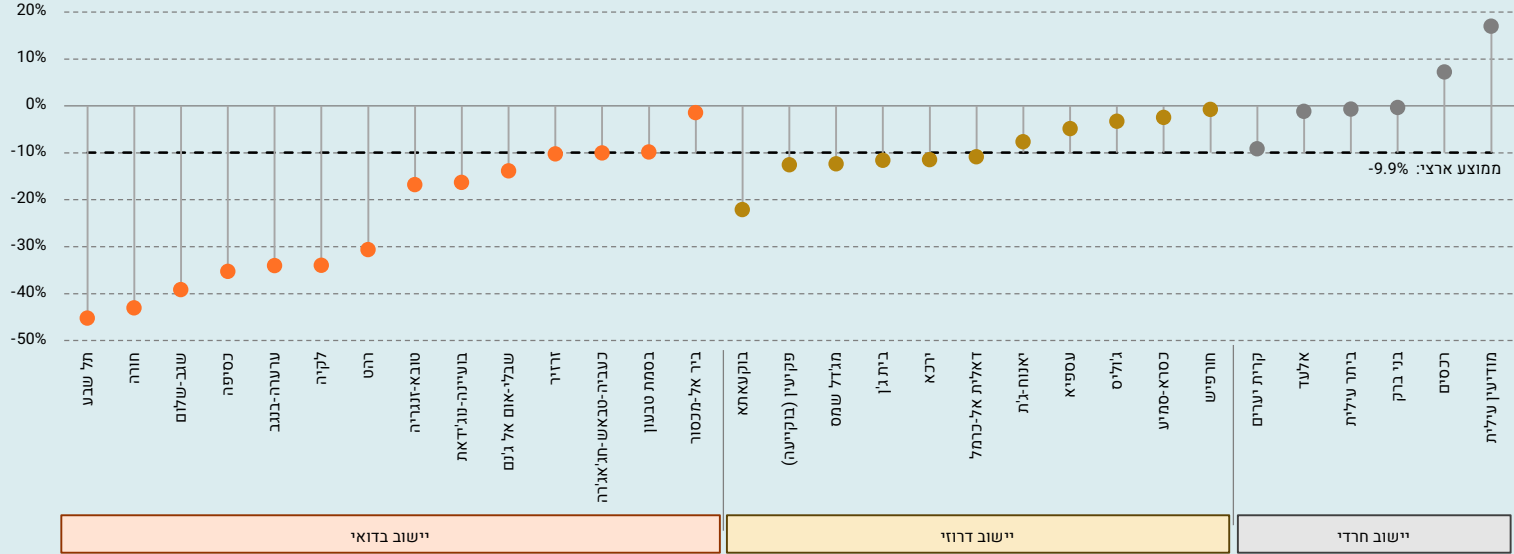
תרשים 10. הפער בין שיעור מקבלי התווים ובין תחולת העוני בקרב משפחות ביישוב



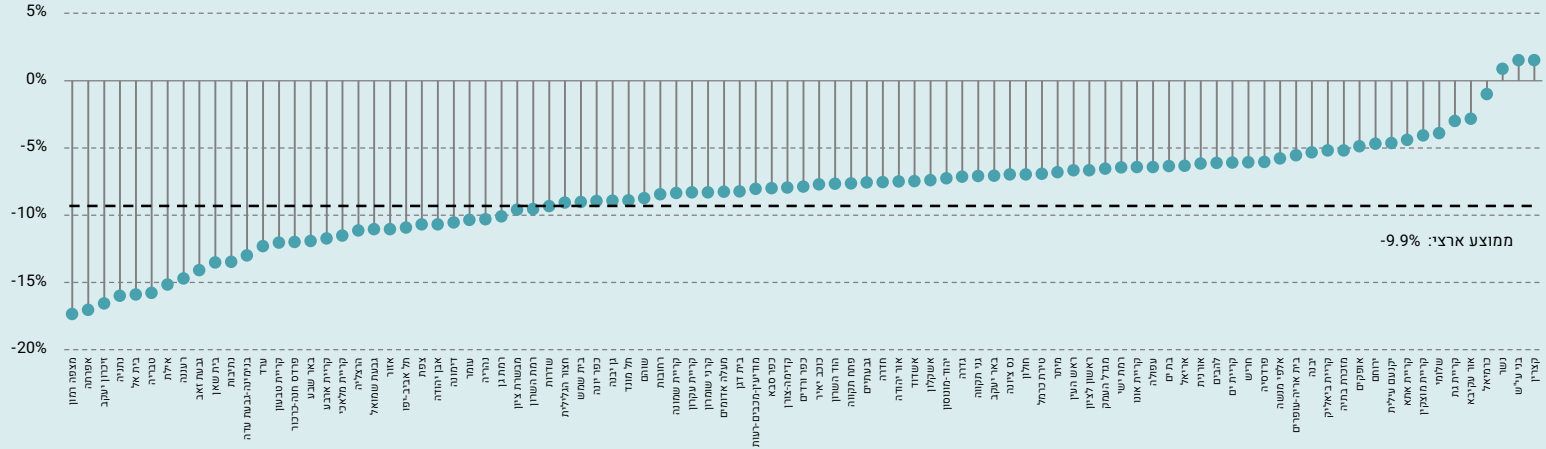
יישוב ערבי

יישוב מעורב

תרשים 10 (המשך). הפער בין שיעור מקבלי התווים ובין תחולת העוני בקרב משפחות ביישוב



תרשים 10 (המשך). הפער בין שיעור מקבלי התווים ובין תחולת העוני בקרב משפחות ביישוב



יישוב יהודי לא-חרדי

הערה: הiko המקווקו לרוחב התרשים מציין את הפער הממוצע הארצי | מקור: גל ואחרים, 2023, (מרכז טאוב), תרשים 4

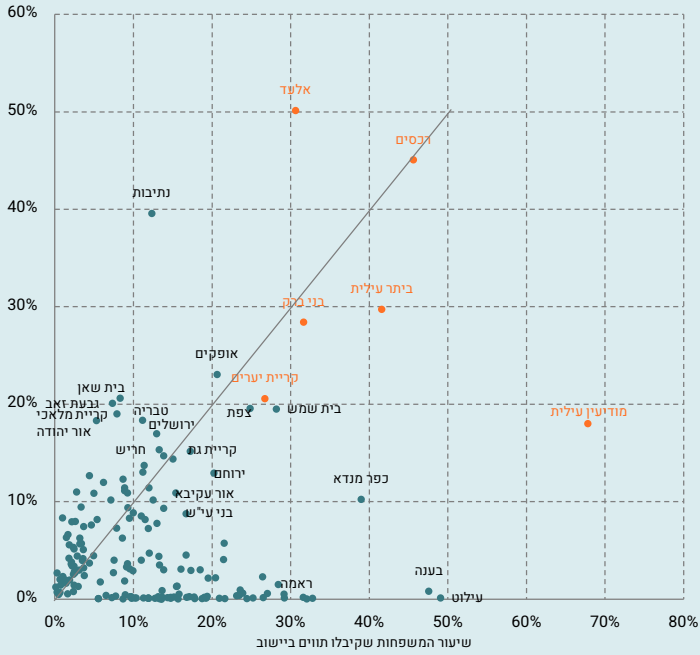
מאפייניה של תוכנית תווי המזון מלמדים כי מדובר במערך המשקף גישה קליינטליסטית בתחום רווחה. קליינטליזם (Clientelism) הוא מצב שבו פוליטיקאים מנצלים את יכולתם להקצות למצביעים פוטנציאליים משאבים כגון סיוע כספי או חומרי, משרות ציבוריות או תשתיות פיזיות כדי לעודד הצבעה למפלגתם בבחירות (Stokes, 2011). ספרות המחקר הענפה העוסקת בקליינטליזם מדגישה את השפעותיה השליליות של התופעה. חוקרים מצביעים על קשר שלילי בין קליינטליזם לבין היקף החלוקה מחדש של משאבים לאוכלוסייה החיה בעוני (Kyriacou, 2023) ועל כך שעלייה ברמת הקליינטליזם במדינה גורמת לירידה בהיקפן של תוכניות רווחה (מלבד אלה המשרתות מטרות קליינטליסטיות), להתרחבות השחיתות הציבורית, לערעור שלטון החוק ולהיחלשות אמון הציבור במערכת הפוליטית (Lo Bue et al., 2021).

בחינת תהליך האימוץ של תוכנית תווי המזון בשנת 2021 מראה שמדובר בשימוש באמצעי קליינטליסטי. לא רק שהתוכנית העניקה הטבות חומריות ליחידים ולמשפחות, אלא שהיא הייתה מזוהה באופן מובהק עם דמות פוליטית ומפלגה פוליטית (מפלגת ש"ס); תנאי הזכאות לתוכנית העניקו העדפה ברורה לאוכלוסייה המזוהה פוליטית עם אותה דמות ועם מפלגתה; והיה חיבור מפורש בין קבלת ההטבות לבין מאמץ לעודד תמיכה במפלגה.

תרשים 11, הבוחן את הקשר בין היקף המשפחות אשר זכו לקבל תווי מזון ובין מגמות ההצבעה לש"ס לכנסת ברשויות המקומיות השונות, מחזק את המסקנה שמדובר בקליינטליזם. כפי שרואים בתרשים, ביישובים שבהם שיעור ההצבעה לש"ס היה גבוה במיוחד (מעל רבע מקולות המצביעים) אחוז המשפחות שזכו בתווי מזון גם הוא גבוה במיוחד. למעט מודיעין עילית, ביישובים היהודיים שבהם שיעורים גבוהים מהאוכלוסייה קיבלו תווי מזון הם גם ביישובים שבהם היה אחוז גבוה של הצבעה לש"ס בבחירות לכנסת ה-23 בשנת 2020.

תרשים 11. שיעור המשפחות שקיבלו תווי מזון ושיעור ההצבעה למפלגת ש"ס

שיעור ההצבעה לש"ס ביישוב



מקור: גל ואחרים, 2023, (מרכז טאוב), תרשים 7

רווחה חברתית

משרד הרווחה והביטחון החברתי

מטבע הדברים, עם הקמת הממשלה בדצמבר 2022 נעשו שינויים פרסונליים בהנהגת משרד הרווחה והביטחון החברתי. במקביל חלו גם שינויים בתחומי הפעילות של משרד זה. משרד העבודה הוקם מחדש, וקיבל אחריות לא רק על זרוע העבודה שעברה ממשרד הכלכלה אלא גם על המוסד לביטוח לאומי ועל תוכניות תעסוקתיות המשלבות רווחה, שהיו עד אז באחריות משרד הרווחה והביטחון החברתי. לצד הפעילות השוטפת והמגוונת של משרד הרווחה והביטחון החברתי הוסיפו לעמוד במוקד פעילותו נושאים שהעסיקו אותו בתקופת כהונתה של הממשלה הקודמת. דוגמה בולטת לכך היא יישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2022 (שאושר ביומה האחרון של הכנסת הקודמת). במסגרת חקיקת החוק הוקצתה תקופה של 18 חודשים לניסוח תקנות החוק ולהקמת תשתית ליישום.

חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות מבקש לעודד מעבר של דיירי מוסדות חוץ-ביתיים למגורים בקהילה ולהגדיל את האוטונומיה של האנשים עם מוגבלות באמצעות תקציבים אישיים, המאפשרים חופש בחירה נרחב באשר לסוגי השירותים שהם מקבלים ולזהות הספק. עם זאת, המעבר מן המוסדות לקהילה הוא תהליך שיארך זמן רב, ועדיין ייוותרו אנשים עם מוגבלות המתגוררים במוסדות. במהלך שנת 2022 הגיעו לידיעת הציבור מספר מקרים של התעללות ופגיעה בדיירים של מוסדות לאנשים עם מוגבלות שהצביעו על מצבם הקשה של מי שנמצאים בטיפול מוסדי (ראו למשל זינגר, 2022). ממצאי ועדת בדיקה שמינה שר הרווחה והביטחון החברתי הקודם, ח"כ מאיר כהן, מאששים מסקנה זו. הם מצביעים על ההכרח להתמודד עם סוגיות של מימון, כוח אדם סיעודי ורגולציה. ממצאי הוועדה והמלצותיה מוצגים בזרקור להלן.

זרקור

דין וחשבון הוועדה לבחינה ולהבניית דרכי ניהול והפעלה של מסגרות דיור חוץ ביתיות לאנשים עם מוגבלויות

רוני הולר

בתחילת שנת 2022 חשפה חקירת משטרה כי במוסד "בני ציון" בראש העין התרחשו אירועי אלימות והתעללות קשים, ממושכים וברוטליים של מטפלים כלפי דיירי ודיירות המקום, רובם הגדול אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית (בן צור, 2022). כעבור שלושה חודשים מתו שלושה דיירים במוסד "בית דפנה" בחולון מהרעלת מזון ועשרות דיירים נוספים חלו (גיל-עד ותורג'מן, 2022). בעקבות אירועים קשים אלו החליט שר הרווחה והביטחון החברתי דאז, מאיר כהן, למנות ועדה ציבורית בראשות השופטת בדימוס שולמית דותן, שתבחן את דרכי הניהול וההפעלה של מסגרות לאנשים עם מוגבלות (להלן ועדת דותן). בכתב המינוי לוועדה נכתב בין השאר כי "הוועדה תחל את עבודתה בבחינת התנהלות המשרד ביחס למסגרות לאנשים עם מוגבלויות מנקודת מבט מערכתית וכוללת, תוך שימת דגש על מחויבות המשרד לשמור על המוגנות, איכות החיים ומימוש הזכויות של

* פרופ' רוני הולר הוא חבר סגל בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית בירושלים. כמו כן הוא חבר תוכנית מדיניות הרווחה במרכז טאוב וזיהן כחבר בוועדת דותן. זרקור זה מבוסס ברובו על דוח הוועדה.

מקבלי השירות". עוד נכתב כי "הנושאים האמורים ייבחנו לאור עקרונות האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות שמדינת ישראל אשררה בשנת 2012, ובתוך כך גם תעמיד במרכז עבודתה את האינטרס הציבורי ואת עקרונות המנהל התקין" (ועדת דותן, 2023, נספח 1).

ועדת דותן ישבה על המדוכה כשבעה חודשים. תהליך עבודתה כלל מפגשים עם בעלי עניין שונים; קריאת עדויות וניירות עמדה שנשלחו אליה בעקבות פרסום קול קורא המזמין בעלי עניין שונים לחוות את דעתם בכתב; קריאה וניתוח של מחקרים, ניירות מדיניות ודוחות; וביקורים במסגרות דיוור לאנשים עם מוגבלות.

המידע שאספה הוועדה הראה כי במסגרות אלו, ובעיקר במעונות ובהוסטלים, שוררת "מציאות חיים קשה ולעיתים קרובות מזעזעת". מציאות זו, אשר מרכיביה השונים מפורטים בדוח הוועדה, נעה בין "איכות חיים בלתי מספקת להתעללות פושעת". מאפייני מציאות זו כוללים אלימות של הצוות המטפל כלפי הדיירים ובין הדיירים לבין עצמם, טיפול רפואי לקוי, היקף מצומצם של מענים טיפוליים, שימוש נרחב ולא מבוקר באמצעים מגבילים (כגון בידוד או קשירה לכיסא), שימוש נרחב ולא מבוקר דיו בתרופות פסיכיאטריות, מגורים בצפיפות ומצב ירוד של מבנים ותשתיות, מרחב מצומצם למימוש בחירה, אוטונומיה ופרטיות, והעברת היום בחוסר מעש ומשמעות. בדוח מודגש כי אף שיש שוני בין המסגרות, מאפייני המציאות הללו אינם נקודתיים אלא מערכתיים והם מהווים הפרה בוטה של זכויות הדיירים, כפי שהללו מנוסחות באמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות (2008), בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (1998) ובחוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות (2022). מאפיינים אלו אף עומדים בסתירה לבסיס המקצועי והערכי אשר אמור להנחות את אנשי המקצוע והטיפול.

לצד תיאור המציאות הקשה, דוח הוועדה עוסק גם בניתוח הגורמים השונים אשר אחראים להיווצרותה. גורם השורש הראשון במעלה, לפי הוועדה, הוא ההסתמכות הבלעדית כמעט של המשרד על הגישה המוסדית והעובדה כי חלק ניכר מהדיירים מתגוררים במוסדות בעלי אופי טוטאלי, בראשם מעונות פנימייה והוסטלים. נכון לשנת 2022, מתוך 18,044 איש ואישה

אשר התגוררו במסגרות הדיור החוץ-ביתיות של משרד הרווחה והביטחון החברתי, 9,443 (54%) התגוררו במעונות פנימייה ו-2,557 דיירים (11%) בהוסטלים, ורק 6,117 התגוררו במערכי דיור בקהילה.³² אופיין המוסדי של המסגרות הללו מתבטא בין השאר בכך שמתגוררים בהן דיירים רבים. כך למשל, במעונות לאנשים עם מוגבלות שכלית מתגוררים 105 דיירים בממוצע, ובחלקם מספר הדיירים הוא אף למעלה מ-200. כמו כן, במוסדות אלו חלק ניכר מפעילויות היום-יום, ולעיתים קרובות אף כולן, נערכות בין כותלי המוסד, והדיירים נאלצים להכפיף את סדר יומם, רצונותיהם וצורכיהם לצרכים הארגוניים של המוסד ולקיים יחד עם שאר הדיירים שגרת חיים וסדר יום קבועים ומוכתבים מראש. לפי הוועדה, מוסדות כאלה, מעצם מהותם ותצורתם המבנית-המוסדית, מועדים למצבים בלתי נסבלים של היעדר אוטונומיה ופרטיות, הזנחה, איכות חיים ירודה ואף ניצול והתעללות, המובילים בתורם להידרדרות קשה במצבם של הדיירים.

הוועדה מציינת בדוח כי עמדתה ביחס לגורם השורש איננה ייחודית או חדשנית אלא היא מהדהדת את המוסכמות הערכיות והמקצועיות הקיימות בתחום, ובראשן גישת הזכויות ואמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות המבוססת עליה. על פי גישה זו, חיים במסגרות בעלות מאפיינים מוסדיים מהווים הפרה ברורה וחמורה של זכויות אנשים עם מוגבלות וחתירה תחת הרעיון של הזכות לחיים עצמאיים ואוטונומיים בקהילה. בדומה לכך, בעשורים האחרונים התגבשה בקרב אנשי מקצוע התובנה שחיים במסגרת מוסדית, תוך הרחקת האדם עם המוגבלות מקהילתו וממשפחתו, אינם ראויים מבחינה מקצועית ונוגדים את טובתם של אנשים

2 הוועדה מדווחת כי חלק ניכר ממערכי הדיור בקהילה נושאים מאפיינים מוסדיים, בראשם חדרי מגורים משותפים וההכרח להשתלב בשגרת היום של כלל הדיירים. יתרה מכך, בקטגוריה זו של מערכי דיור נכללים גם הוסטלים זמניים או קבועים, אשר מסיבות בירוקרטיות שונות מקוטלגים על ידי המשרד כמערכי דיור בקהילה. ביטוי לכך ניתן למצוא בנתונים המוצגים בדוח הוועדה, אשר מראים כי בשנת 2021 רק 28% מכלל דיירי המסגרות התגוררו במסגרות שבהן שוהים 6 דיירים או פחות.

3 נכון לשנת 2021, מתוך כלל הדיירים המתגוררים במוסדות כ-6.1% הם ילדים ובני נוער עד גיל 18, 88.1% בוגרים בני 19 עד 65, וכ-5.8% בני 66 ומעלה (הנתונים מבוססים על חומרים שנמסרו לוועדה).

עם מוגבלות. בדוח אף מודגש כי עמדה זו של הוועדה נשענת על הניסיון הבין-לאומי והמחקרי בתחום תהליכי אל-מיסוד (deinstitutionalisation), אשר מראה כי לחיים בקהילה, המלווים בתמיכה המתאימה, יש יתרונות עצומים על פני מגורים מוסדיים.

לאור המוסכמה הערכית והמקצועית והניסיון הבין-לאומי והמחקרי בתחום, הוועדה בחנה מדוע גם כיום ממשיכה מדינת ישראל להתבסס על הגישה המוסדית ונמנעת מליישם באופן נרחב תהליך של אל-מיסוד ומעבר לקהילה. בהקשר זה ציינה הוועדה כי המציאות המוסדית כמעט לא השתנתה בשנים האחרונות. כך למשל, בשנת 2012 כ-7,485 איש ואישה עם מוגבלות שכלית התגוררו במעונות פנימייה, ובשנת 2022 עמד מספר זה על 7,323. הניתוח של הוועדה העלה שורה של חסמים וכוחות הבולמים שינוי במערך המוסדי הקיים: תלות מבנית של המשרד במפעילים; תופעת "הדלת המסתובבת";⁴ חשש של המשרד מהתנגדות של ועדי עובדים במעונות ממשלתיים; חשש מעלויות תקציביות גבוהות והימנעות מניתוח תקציבי בראייה מערכתית כוללת; החשש של משפחות ודיירים וחוסר האמון שלהם במערכת, ובעיקר היעדר מענה של המשרד לחששות אלו ולחוסר אמון זה; האתגר של ניהול תהליך שינוי מערכתי המשלב כמה משרדי ממשלה וארגונים; חוסר הפנמה של עקרונות אמנת האו"ם ושל החשיבות של אל-מיסוד; אי-הגדרת יעד אסטרטגי של אל-מיסוד ותוכנית אסטרטגית לסגירת מוסדות ומעבר לקהילה; והיעדר מנהיגות מובילה ונחושה.

ההמלצה המרכזית של הוועדה נועדה להתמודד עם מה שהיא זיהתה כגורם השורש המחולל את המציאות העגומה במסגרות לאנשים עם מוגבלות – הגישה המוסדית – ועיקרה התנעה ויישום תוכנית לאומית של תהליך אל-מיסוד ומעבר לחיים בקהילה. מתוך הכרה באתגרים, בחסמים

4 "הדלת המסתובבת" בהקשר זה היא תופעה שבה במקביל למעבר של דיירים ממוסדות לקהילה, המוסדות קולטים דיירים חדשים. תופעה זו, הגורמת לשימור מספר הדיירים במוסדות, נובעת ממגוון סיבות, ובראשן לחץ של מפעילים החוששים מאובדן הכנסות בשל תת-תפוסה וחוסר רצון של המדינה לממן תת-תפוסה זו.

ובבלמים השונים אשר מנעו לאורך השנים יישום אפקטיבי של תהליך אל-מיסוד, המליצה הוועדה כי יישום התוכנית ילווה בהחלטת ממשלה בנושא, הכוללת יעד ברור וחד-משמעי של סגירת כלל המוסדות (מעונות והוסטלים) בתוך חמש שנים, והחלפתם באחת משתי חלופות של דיור בקהילה: **דיור עצמאי בקהילה**, שבו אדם מתגורר בדירה משלו ומקבל מעטפת של שירותי תמיכה ומשאבים שיאפשרו לו לממש את זכויותיו בהתאם לצרכיו ולרצונותיו; או **דיור מוגן בקהילה**, שבו האדם מתגורר עם דיירים נוספים בדירה בקהילה המנוהלת בידי מפעיל ואשר ניתנים בה שירותי תמיכה בהיקפים שונים. על מנת לצמצם את המאפיינים המוסדיים של דיור מוגן, הוועדה ממליצה כי דיור שכזה: יכלול ארבעה דיירים בדירה לכל היותר; יספק לכל דייר או דיירת יחידת חדר משלהם; יקפיד על תקינה ראויה של הצוות; יהיה ממוקם גיאוגרפית בקהילה שיבחרו הדייר ובני משפחתו; ויאפשר לדייר ולבני משפחתו לממש חלק מהשירותים שלא באמצעות המפעיל של מסגרת הדיור.

עוד המליצה הוועדה כי החלטת הממשלה תכלול את הקמתה של ועדה בין-משרדית ורב-מגזרית שתפקידה יהיה לגבש את התוכנית הלאומית, וזאת על פי עקרונות הפעולה ששרטטה הוועדה. בין השאר הומלץ כי הוועדה תגבש יעדים ויעדי ביניים; תציע דרכי התמודדות עם האתגרים השונים בתהליך; תקבע מועד שלאחריו לא יתקיימו עוד השמות חדשות במוסדות; תגבש תוכנית סגירה פרטנית לכל אחד מהמוסדות; תנסח פרוטוקולים של ליווי אישי של כל דייר ודיירת ביציאתם מהמוסד לקהילה, הכוללים בין השאר מיפוי צרכים ומענים; תקבע מתווה לפיתוח שירותים בקהילה, ועוד. גיבוש התוכנית ילווה, לפי המלצות הוועדה, בתהליכי שיתוף ציבור מעמיקים, בלמידה מניסיון של מדינות אחרות ובניתוח כלכלי ותקציבי בראייה אסטרטגית-מערכתית. הוועדה הדגישה כי יש לוודא שגיבוש התקנות לחוק ייעשה בהלימה להמלצות הוועדה ולתהליך האל-מיסוד שהן משרטטות.

לבסוף, לצד ההמלצה המרכזית בדבר התנעה ויישום תהליך אל-מיסוד ומעבר לחיים בקהילה, המליצה הוועדה שורה של המלצות לצורך התמודדות עם חולשות מערכתיות שזוהו וניהול מערך מסגרות הדיור.

בין שאר ההמלצות ראוי לציין את הקמתה של נציבות תלונות חיצונית ועצמאית שתפעל כיחידה בנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, הקמת מנגנון להסמכת ספקי שירות, מתן זכות בחירה לדיירים ולבני משפחותיהם, פיתוח תוכניות הכשרה והתפתחות מקצועית לצוותים, גיבוש תוכנית לצמצום דרסטי ואף להכחדת השימוש באמצעים מגבילים, וגיבוש תוכנית לצמצום שימוש עודף בתרופות פסיכיאטריות. הוועדה הדגישה כי יישום המלצות אלו ייעשה בסנכרון עם תהליך האל-מיסוד ותוך הימנעות מהשקעה בתשתיות של מוסדות.

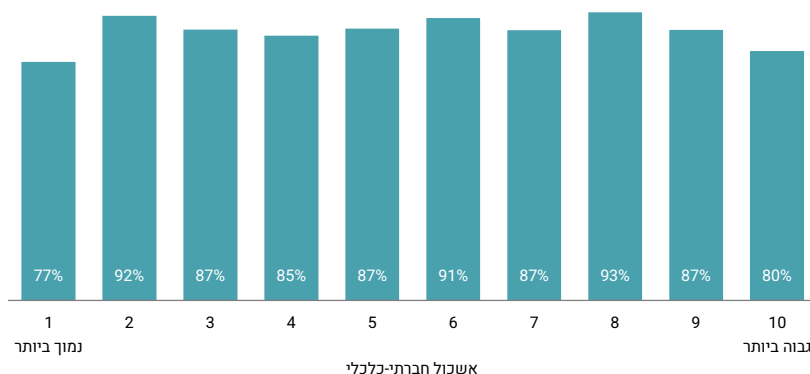
עם פרסום הדוח הצהיר שר הרווחה והביטחון החברתי יעקב מרגי כי הוא מאמץ את מסקנותיו והמלצותיו וכי בכוונתו להשתמש בהן כתוכנית עבודה. לאחרונה הודיע מנכ"ל המשרד ינון אהרוני כי אנשי משרדו שוקדים על ניסוח החלטת ממשלה בנושא. דוח הערכה שפרסמה ועדת האו"ם לזכויות אנשים עם מוגבלות הדגיש אף הוא את הצורך ליישם את המלצות הוועדה.

מעמד העובדות והעובדים הסוציאליים

נושא נוסף שהעסיק את משרד הרווחה והביטחון החברתי בשנה זו הוא מעמדם של העובדות והעובדים הסוציאליים. לצד תנאי העבודה הקשים, השכר הנמוך והעומס הרב המוטל עליהם, בשנה האחרונה חוו העובדות והעובדים הסוציאליים פגיעה במעמדם הציבורי בעקבות ביקורת חריפה שמתחו חברי וחברות כנסת על מקצועיותם בנוגע להוצאת ילדים מרשות הוריהם (יום טוב, 2023). התקפות משוללות יסוד אלו אילצו את משרד הרווחה והביטחון החברתי להגן על מעמדם של אנשי מקצוע זה בפומבי ואף הובילו לשביתה קצרה של איגוד העובדות והעובדים הסוציאליים. הביקורת הפומבית בוודאי לא תרמה למאמץ הנמשך של המשרד להתמודד עם בעיית איוש תקני העבודה הסוציאלית במערכת הרווחה, ובייחוד במחלקות לשירותים חברתיים שפועלות ברשויות המקומיות. הנתונים המוצגים בתרשים 12 מלמדים על התמשכות הקושי באיוש משרות במגזר הציבורי. כפי שניתן לראות, שיעור איוש המשרות במחלקות לשירותים חברתיים בשנת 2022, הממומנות על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי, עומד על 87% במוצע. במונחים מספריים מדובר ב-786 תקנים פנויים לעובדות ועובדים סוציאליים במערך זה. ב-23 רשויות, רבע או יותר מהתקנים אינם מאוישים. הרשויות הללו אמנם כוללות גם רשויות אחדות המשתייכות

לאשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים ביותר (כגון כפר שמריהו, סביון ועומר), אך הדבר בולט במיוחד ברשויות מאשכול 1, שבהן גם המצוקה החברתית היא הגדולה ביותר (ביתר עילית, ג'יסר א-זרקה, כסיפה, לקייה, צפת ורהט). לעומת זאת, שיעורי האיוש הגבוהים ביותר, מעל 90% מהתקנים, הם ברשויות מאשכולות 2 ו-8.

תרשים 12. אחוז איוש התקנים במחלקות לשירותים חברתיים, לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2022



מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת (מדהלה) ועדי טרביה, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי

הרחבת השירות לגברים אלימים באמצעות מיקור חוץ

מחקרים קודמים של מרכז טאוב (למשל מדהלה-בריק וגל, 2016) מלמדים כי מרבית השירותים שבאחריות משרד הרווחה והביטחון החברתי מסופקים באמצעות מיקור חוץ. מלבד המחלקות לשירותים חברתיים, השירותים הנוספים שטרם עברו תהליך הפרטה הם שירותים סטוטוטוריים שיש בהם ממד ברור של כפייה ושיקול דעת שלטוני. סוגיית מיקור החוץ של שירות מן הסוג הזה עלתה במהלך השנה האחרונה סביב התיקון לחוק למניעת אלימות במשפחה. תיקון מס' 18, אשר התקבל בכנסת בדצמבר 2021, קבע שגבר שהוצא נגדו צו הגנה בשל אלימות במשפחה יופנה לעובדת סוציאלית שתבחן אם הוא מתאים לטיפול באלימות, ואם כן – תמליץ לבית המשפט שיחייבו בטיפול. הקמת השירות החדש תוקצבה בשישה מיליון ש"ח, אולם היישום נדחה שוב ושוב בשל ויכוח בשאלת אופן הספקת השירות. משרד הרווחה והביטחון החברתי ואיגוד העובדות והעובדים הסוציאליים טענו כי מאחר שמדובר בהחלטה לכפות על אדם טיפול, השירות צריך להינתן בידי גורמים מוסמכים מטעם המדינה – דהיינו עובדות סוציאליות המועסקות על ידי המדינה או הרשות המקומית. בגלל מגבלת התקציב, תחילה הוצע שהשירות יינתן על בסיס אזורי על ידי חלק קטן מהרשויות המקומיות ולא יהיו משרות ייעודיות לכך בכל המרכזים המטפלים

באלימות במשפחה. עמדת אנשי המקצוע ברשויות המקומיות הייתה שלא ניתן לספק את השירות באופן זה. בעקבות זאת הוצע להפעיל את השירות באמצעות משרד הרווחה והביטחון החברתי. משרד האוצר סירב להקצות לשם כך תקנים חדשים של עובדי מדינה ודרש שהשירות יסופק באמצעות ספק חיצוני. משרד הרווחה והביטחון החברתי נעתר לתביעה של משרד האוצר בעניין זה. בעקבות ההתקדמות בנתיב של מיקור חוץ עתר איגוד העובדות והעובדים הסוציאליים לבג"ץ בדרישה למנוע פרסום מכרז למיקור חוץ של שירות זה (פלג, 2023). הנושא טרם נדון בבית המשפט אך בינתיים פורסם מכרז להפעלת השירות.

אימוץ על ידי זוגות חד-מיניים

בתחילת יולי 2023 שב ועלה לסדר היום נושא המעסיק את מערכת הרווחה זה כשני עשורים – הדרישה ליחס שוויוני לזוגות חד-מיניים בכל הקשור לאימוץ ילדים. בעקבות עתירות של ארגונים ומשפחות נגד סעיף 3 בחוק האימוץ, הקובע כי "אין אימוץ אלא על ידי איש ואשתו יחד", והיעדר פעולה של הממשלה לשנות את נוסח החוק, התקיים דיון בבג"ץ בנושא. אף שבעבר הובעה נכונות מצד ממשלות ישראל לשנות את החקיקה הקיימת על מנת לבטל את הפלייתם של זוגות חד-מיניים בתחום זה, לקראת הדיון בעתירות מסרה היועצת המשפטית לממשלה לבג"ץ כי שר המשפטים העריך שאין היתכנות פוליטית לחקיקה בנושא וכי שר הרווחה והביטחון החברתי הביע התנגדות לשינוי החקיקה. עם זאת, היא הוסיפה, "קיים עוגן משפטי אפשרי לפרשנות מרחיבה של סעיף 3 בחוק האימוץ [...] שיוכל לאפשר אימוץ של בני זוג מאותו המין כזוג". בדיון שהתקיים בבית המשפט העליון ניכר כי השופטים נוטים לאמץ עמדה זו, ודבריו של ראש הרכב השופטים, השופט עוזי פוגלמן, שיקפו זאת: "אנחנו שוב בצומת שלפי כל הנתונים ואמות המדינה לא ניתן להימנע מהכרעה פרשנית". בית המשפט הודיע שהחלטת השופטים תימסר בהמשך (מורג, 2023).

עמדתו של שר הרווחה והביטחון החברתי, יעקב מרגי, עוררה תרעומת גדולה בקרב אנשי מקצוע בתחום הרווחה והפסיכולוגיה. השר נימק את התנגדותו לאימוץ על ידי זוגות חד-מיניים בכך שהעברת ילד למסגרת משפחתית חד-מינית תוסיף עוד מורכבות לקשיים שאיתם יצטרך להתמודד בחייו, והוסיף שיש חשיבות להעברת ילד לאימוץ במסגרת משפחתית הדומה לזו שהוא בא ממנה. גורמים מקצועיים העוסקים בנושא זה, ובהם איגוד הפסיכיאטריה, האגודה למען הלהט"ב והמועצה לשלום הילד הסתייגו מעמדה זו. לטענתם, שורה ארוכה של מחקרים מהעולם מצביעים על כך שהתוצאות של אימוץ ילדים על ידי בני זוג מאותו מין במדינות שבהן מסגרות משפחתיות אלו חוקיות (כמו בישראל) דומות לתוצאות של אימוץ במשפחות דו-מיניות, ובחלק מהמקרים אף טובות יותר (למשל Zhang et. al, 2023).

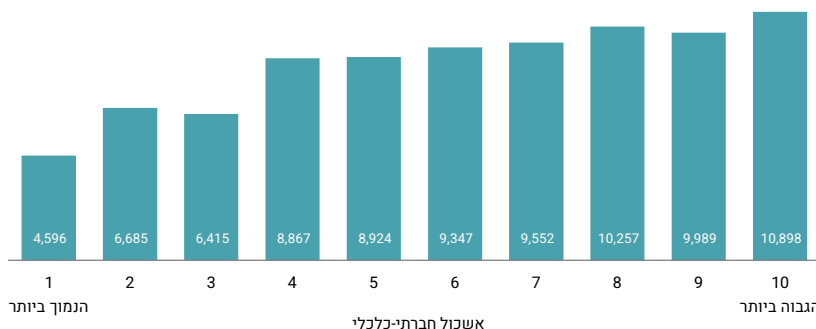
השתתפות הרשויות המקומיות בתקצוב שירותי הרווחה

מחקר של מרכז טאוב שפורסם ב-2017 בחן את דפוסי התקצוב של שירותי הרווחה ברשויות המקומיות בישראל ואת אופן החלוקה של תקציבי הרווחה בין הרשויות השונות (גל ואחרים, 2017). במחקר חדש שערכנו ביקשנו לבחון את סוגיית אי-שוויון בנגישות לשירותי רווחה בישראל בשנת 2021, והתמקדנו בחלקן של הרשויות המקומיות בתקצוב שירותי הרווחה ובהשלכות הדבר על אי-שוויון ברווחה. סוגיית תקצוב שירותי הרווחה משמעותית במיוחד משום שיש לה השלכות על מידת נגישותם של הזקוקים לשירותים הללו ועל איכות השירותים שמספקות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות (מבקר המדינה, 2021).

ממצאי המחקר הקודם שערכנו הצביעו על פערים ניכרים בין רשויות בהוצאה הממוצעת על מקבל שירות במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, אשר באים לידי ביטוי הן בנגישות לשירות והן באיכות המענים שמקבלים משתמשי השירות מהמחלקות לשירותים חברתיים (גל ואחרים, 2017). תרשים 13 להלן מראה כי המצב לא השתנה והפערים בעינם עומדים: רשויות מהאשכול החברתי-כלכלי הנמוך ביותר מוציאות על שירותי רווחה למקבל שירות יחיד 4,596 ש"ח בממוצע בשנה, לעומת ממוצע שנתי של 10,898 ש"ח – יותר מפי שניים – ברשויות מהאשכול הגבוה ביותר. בחלוקה על פי קבוצות אוכלוסייה הפערים מתחדדים אף יותר. מתרשים 14 עולה כי ההוצאה השנתית הממוצעת על שירותי רווחה למקבל שירות ברשויות המקומיות הבדואיות עומדת על 5,103 ש"ח בלבד לעומת 13,148 ש"ח בערי "פורום ה-15" – הערים האיתנות ביותר מבחינת כלכלית.

תרשים 13. הוצאה שנתית ממוצעת על שירותי רווחה למקבל שירות יחיד, לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2021

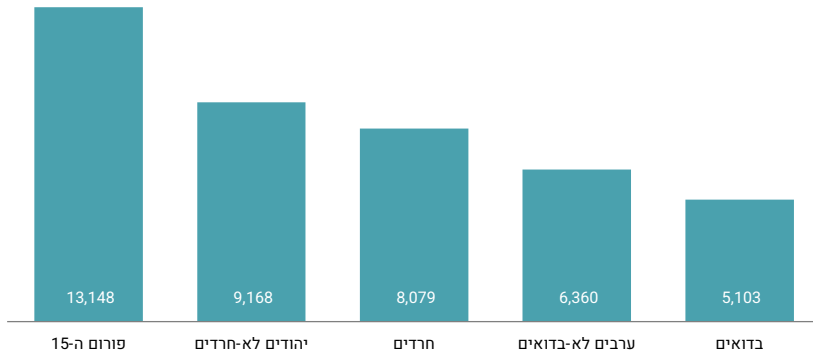
ש"ח



מקור: ג'וני גל ועדי טרביה (בהכנה, מרכז טאוב), תרשים 10

תרשים 14. הוצאה שנתית ממוצעת על שירותי רווחה למקבל שירות יחיד, לפי קבוצת אוכלוסייה, 2021

ש"ח



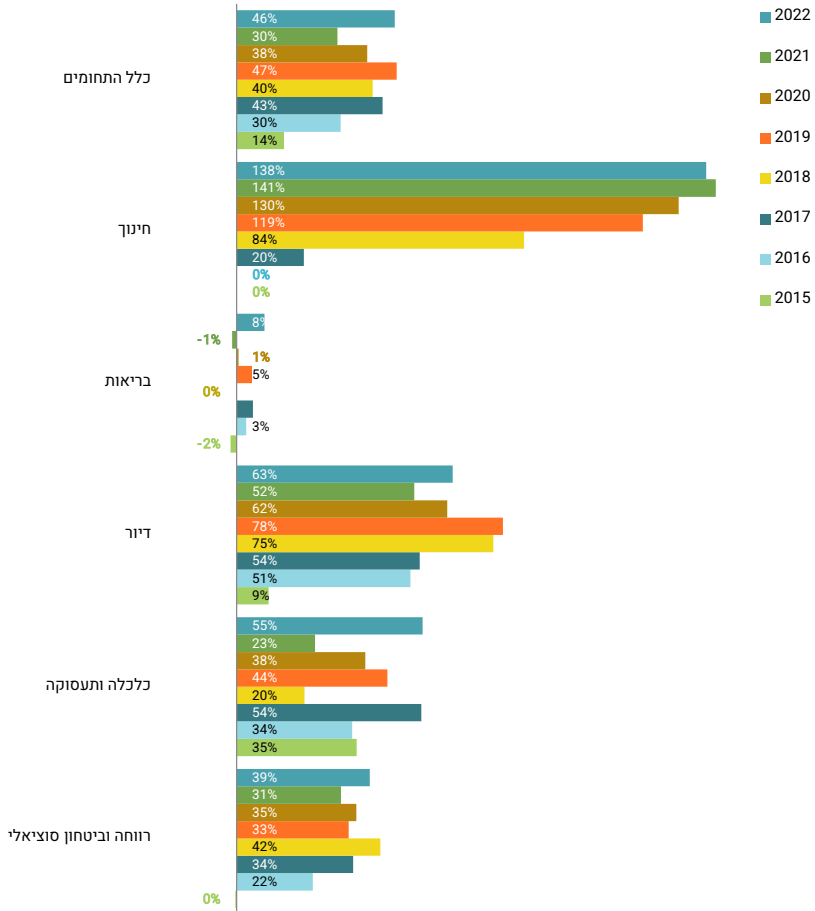
מקור: ג'וני גל ועדי טרביה (בהכנה, מרכז טאוב), תרשים 11

מעקב אחר יישום המלצות ועדת אלאוף

ועדת אלאוף, אשר עסקה בצמצום העוני בישראל, הגישה את המלצותיה לממשלה בשנת 2014. מדי שנה אנחנו עוקבים אחר יישום המלצות אלו ובוחנים את התוספות התקציביות בסעיפי התקציב הקשורים ביישומן.

לאחר הצמצום שחל בשנת 2021 בהוצאה המוקדשת לסעיפים הקשורים בהמלצות הוועדה, בשנת 2022 נרשם גידול בהוצאה זו והיא הגיעה ל-46% מסך ההוצאה שהמליצה הוועדה, לעומת 30% בלבד בשנת 2021 (תרשים 16). חלק ניכר מגידול זה מקורו בהתרחבות המשמעותית שחלה בהוצאה בתחום הכלכלה והתעסוקה עקב עלייה בהוצאה שהוקדשה לסעיפי מענק העבודה בשנה זו. יש לציין כי ההוצאה בשנה זו על מענק עבודה הייתה עבור זכאים למענק בשנים קודמות, והיא כוללת גם את התוספות שניתנו במענק העבודה בעקבות המשבר בשנים אלו. שאר הסעיפים שהיה בהם גידול הם דיור, בריאות ורווחה. בתחום הדיור העלייה קשורה בהוצאה על רכישת דירות וסיוע בשכר דירה; בתחום הבריאות – בהוצאה על שירותי בריאות לתלמיד ובריאות השן ברשויות המקומיות; ובתחום הרווחה והביטחון הסוציאלי הגידול בהוצאה מקורו בהתרחבות תוכניות הסיוע לאזרח ותיק בקהילה, לצד גידול משמעותי בהוצאה המוקדשת לקצבת השלמת הכנסה בזקנה בהתאם להחלטת ממשלה שהתקבלה בעניין בשנת 2021.

תרשים 15. התוספת להוצאה על יישום המלצות ועדת אלאוף למלחמה בעוני, כאחוז מהתוספות שהומלצו על ידי הוועדה



מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת (מדהלה) ועדי טרביה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר; משרד החינוך; משרד הבריאות; המוסד לביטוח לאומי

התפתחות מעניינת נוספת הקשורה לוועדת אלאוף היא חידוש המאמצים ליישם את אחת ההמלצות המרכזיות שלה – הקמתה של רשות למאבק בעוני, שתפקידה יהיה לתכלל את פעולות הממשלה בכל הקשור לצמצום העוני ולמיגורו. לאחר פעילות נמרצת בעניין זה, לאחרונה אישרה הכנסת בקריאה ראשונה את הצעת החוק להקמת הרשות הלאומית למאבק בעוני. על פי התוכנית, לאחר שההצעה תאושר בקריאה שנייה ושלישית תוקם הרשות במשרד הרווחה והביטחון החברתי.

סיכום

ההתפתחויות בתחום הרווחה בשנים שחלפו מאז תום משבר הקורונה מושפעות במידה כזאת או אחרת מן השינויים הפוליטיים הדרמטיים אשר עברו על החברה הישראלית בתקופה זו. ממצאי הפרק מצביעים על גידול במשאבים שהוקצו מסך תקציב המדינה לנושאים חברתיים בתקופת כהונתה של הממשלה הקודמת, אף שסך ההוצאה החברתית כאחוז מהתוצר ירד בעת כהונתה. בתקופה זו היו כמה התפתחויות חשובות בתחום הרווחה, והמהותית שבהן היא ללא ספק חקיקת חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2022 והניסיון להתמודד עם מגבלות הטיפול המוסדי באוכלוסייה זו. במהלך השנה האחרונה, לאחר הקמת הממשלה הנוכחית, נמשכו חלק מהתהליכים שהחלו בזמן כהונתה של הממשלה הקודמת, ובכלל זה הטיפול באנשים עם מוגבלות ובמעמדם של העובדות והעובדים הסוציאליים. עם זאת, מאז תחילת כהונתה של הממשלה הנוכחית מורגש שינוי בגישה בתחומי רווחה שונים כגון אימוץ מדיניות קליינטליסטית בתחום אי-הביטחון התזונתי ואימוץ גישות שמרניות ביחס לקהילה הלהט"בית. האם יש בכוחן של המגמות הללו לחולל שינוי של ממש במאפייניה של מדינת הרווחה בישראל? ימים יגידו.

מקורות

- בן צור, ר' (2022, 1 בפברואר). **הצלפות, חניקות, דריכות על הראש: חשד להתעללות במעון חוסים בראש העין**. *Ynet*.
- גוטליב, ד' (2021). **מיצוי זכויות חברתיות בישראל: ממצאי מחקר. ביטחון סוציאלי, 17, 113-47**.
- גיל-עד, ה', ותורג'מן, מ' (2022, 3 במאי). **30 דיירים במעון לקו בתסמינים, 3 מתו: ליקויים "חמורים" במטבח, ושאלות על הפיקוח**. *Ynet*.
- גל, ג', מדהלה, ש', ובלייך, ח' (2017). **תקצוב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות. בתוך א' וייס (עורך), דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2017 (עמ' 147-176)**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- גל, ג', אוברמן, א', וקידר, נ' (2023). **אי-ביטחון תזונתי בישראל: האם תוכנית תווי המזון היא הפתרון? מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל**.
- גל, ג', וטריה, ע' (בהכנה). **מי דואג לרווחה ולחינוך? ההוצאה על רווחה ועל חינוך ברשויות המקומיות בישראל**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- ועדת דותן (2023). **דין וחשבון הוועדה לבחינה ולהבניית דרכי ניהול והפעלה של מסגרות דיור חוץ ביתיות לאנשים עם מוגבלויות**. משרד הרווחה והביטחון החברתי.
- זינגר, ר' (2022, 4 באוגוסט). **אלימות קשה במוסדות: "נעשים שוטים" או תוצאה בלתי נמנעת של שיטה רקובה? שומרים**.
- יום טוב, ה' (2023, 18 במאי). **העובדים הסוציאליים שבתו במחאה על התבטאויות תוקפניות של ח"כים נגדם. דבר**.
- מבקר המדינה (2021). **מימון שירותי רווחה. דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021 (עמ' 567-667)**. משרד מבקר המדינה.
- 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.
- מורג, ג' (2023, 2 באוגוסט). **בג"ץ על העתירות נגד אפליית להט"ב באימוץ: "אין מנוס מהכרעה פרשנית"**. *Ynet*.
- מיזל, י' (2021). **מערך הביטחון התזונתי בישראל**. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- פלג (2023, 31 במאי). **לראשונה: המדינה תפריט שירות חברתי שניתן בכפייה, המפנה גברים אלימים לטיפול. הארץ**.
- שרביט, ז', וברדנר, ד' (2022). **אי-ביטחון תזונתי בישראל – מאפיינים, מענים ואתגרים**. מאיירס ג'וינט ברוקדייל.

- Kyriacou, A. P. (2023). [Clientelism and fiscal redistribution: Evidence across countries](#). *European Journal of Political Economy*, 76.
- Lo Bue, M. C., Sen, K., & Lindberg, S. I. (2021). [Clientelism, public goods provision, and governance](#). V-Dem Working Paper 125.
- Stokes, S. C. (2011). Political clientelism. In R. Goodin (Ed.), *The Oxford Handbook of Political Science* (pp. 648–62). Oxford University Press.
- Zhang, Y., Huang, H., Wang, M., Jiawen Zhu, J., Sumin Tan, S., Tian, W., Mo, J., Jiang, L., Mo, J., Pan, W., & Ning, C. (2023). [Family outcome disparities between sexual minority and heterosexual families: A systematic review and meta-analysis](#). *BMJ Global Health*, 8:e010556.