



מערכת הרווחה לנוכח אתגרי המלחמה

ג'וני גל ושביט בן-פורת

נייר מדיניות מס' 14.2024

ירושלים, כסלו תשפ"ה, דצמבר 2024

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל 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'יין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, קרן משפחת מילטון א' ורוזלין ז' וולף וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז מקבל גם תמיכה שנתית נדיבה מתורמים פרטיים, מקרנות ומפדרציות יהודיות.

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

אנא צטטו מחקר זה כך:

Gal, J., & Ben-Porat, S. (2024). The Welfare System and the Challenges of War. Taub Center for Social Policy Studies in Israel. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14568427>

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 לנוכח אתגרי המלחמה

ג'וני גל ושביט בן-פורת

מבוא

מערכות הרווחה והביטחון הסוציאלי בישראל פעלו בשנה האחרונה בצל המלחמה שפרצה בעקבות הטבח של 7 באוקטובר והפגיעה באוכלוסייה האזרחית. במוקד פעילותן של המערכות הללו עמד המאמץ להתמודד עם ההשלכות הקשות של הטבח והמלחמה על מי שנפגעו בהם ישירות או שקרוביהם נחטפו או נפגעו. במקביל נדרשו מערכות הרווחה והביטחון הסוציאלי לסייע לאוכלוסיות נרחבות הרבה יותר שפוננו בעקבות המלחמה או איבדו את מקור פרנסתן עקב כך. מספרי הנפגעים במישרין ובעקיפין אשר טופלו על ידי מערכות הרווחה של המשרדים החברתיים, המוסד לביטוח לאומי ומשרד הביטחון מלמדים על היקף האתגר שניצבו בפניהן. עד אמצע נובמבר 2024 נרצחו ונהרגו בטבח ובמלחמה 1,785 חיילים, אזרחים ישראלים וזרים המתגוררים בישראל. מספר הפצועים נכון למועד זה עמד על 22,047 בני אדם. בחודשי המלחמה הראשונים עזבו את בתיהם בעוטף עזה וביישובי גבול הצפון כ-143,000 תושבים. כ-80,000 מהם פונו לבתי מלון, ואחרים לקהילה. על פי הערכות, עוד כ-120,000 התפנו בעצמם. לאחר כמה חודשים חזרו רבים לבתיהם בעוטף וביישובים שעל גבול לבנון, אך עדיין נותרו כ-75,500 מפונים בבתי מלון או בקהילה, רובם תושבי הצפון. ברשויות שפוננו, מספר משתמשי השירות במחלקות לשירותים חברתיים עוד קודם למלחמה עמד על 32,000. להערכתנו, לפחות 17,750 מאלה גם פונו מבתיהם (גל ואחרות, 2024). נוסף על כך, 93 חטופים ישראלים שבו לביתם וטופלו על ידי מערכות הרווחה.¹ בששת החודשים הראשונים של המלחמה עמדו עלויות הטיפול בצורכיהן של האוכלוסיות הללו על סכום כולל של 9.5

* 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, חוקרת במרכז טאוב. אנחנו מודים ליעל עובדיה על עזרתה בהכנת הפרק.

מיליארד ש"ח. עיקר הכספים הופנו למימון שהותם של המפונים בבתי המלון או באכלוס עצמאי בקהילה ולתשלום תגמולים במסגרת ביטוח אבטלה וחוק נפגעי פעולות איבה (גל ואחרות, 2024).

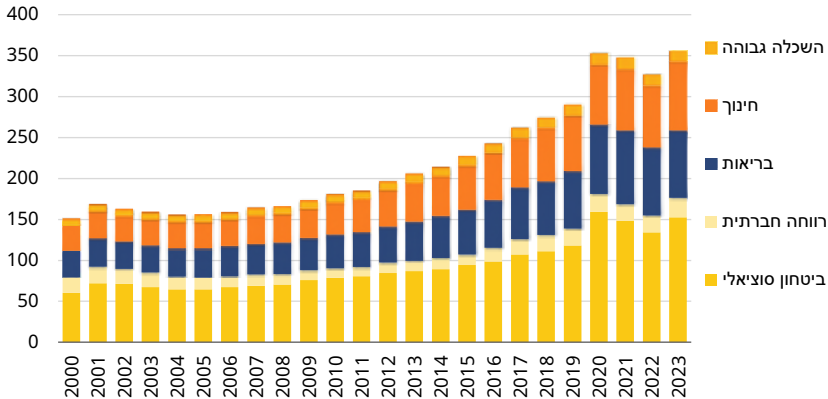
במקביל לטיפול בנפגעי הטבח והמלחמה היה הכרח להמשיך ולדאוג גם לרווחתם ולביטחונם הסוציאלי של משתמשי השירות הקבועים של המערכות הללו, ובכללם תושבי הרשויות שקלטו קבוצות גדולות של מפונים מיישובי עוטף עזה וצפון הארץ. לצד כל זאת, בשנת 2024 נמשך תהליך גיבוש המדיניות סביב סוגיות חברתיות, דוגמת עוני ומוגבלות, שעמדו על סדר יומה של מדינת הרווחה הישראלית בשנים האחרונות. פרק זה יעסוק בכל אלה. נפתח בבחינת ההוצאה החברתית, לאחר מכן נידרש להשלכות המלחמה על אוכלוסיות הנפגעים במישרין, ולבסוף נעסוק בכמה סוגיות רווחה אשר חלו בהן התפתחויות בשנה האחרונה.

ההוצאה החברתית בישראל

לאחר שנתיים שבהן הצטמצמה ההוצאה החברתית בישראל בעקבות השיא שאפיין את שנת ההתמודדות עם מגפת הקורונה, בשנת 2023 חל גידול בהוצאה החברתית. בשנה זו הוקצו לנושאים חברתיים כ-355 מיליארד ש"ח מתוך תקציב המדינה הכולל, שעמד על כ-564 מיליארד ש"ח. בהשוואה לשנת 2022 מדובר בגידול של 41.5 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים וכ-28.3 מיליארד ש"ח במחירי 2023. כפי שניתן לראות בתרשים 1, עיקר הגידול בהוצאה החברתית – הכוללת את ההוצאה על ביטחון סוציאלי, בריאות, חינוך, רווחה חברתית והשכלה גבוהה – היה בתחומי הביטחון הסוציאלי והחינוך. בהמשך נראה כי הגידול בהוצאה על ביטחון סוציאלי היה קשור בעיקר במלחמה ובתוצאותיה.

תרשים 1. ההוצאה החברתית בישראל

מיליארדי ש"ח, מחירי 2023



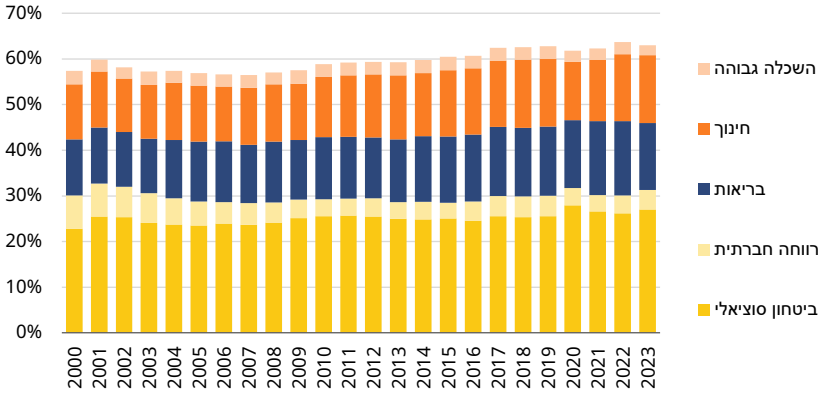
הערה: ההוצאה החברתית המוצגת בתרשים כוללת את ההוצאה של משרד החינוך ומשרד הבריאות ואת ההוצאה על סעיף ההשכלה הגבוהה בתקציב; את ההוצאה על ביטחון סוציאלי, שבה נכללות ההוצאה של המוסד לביטוח לאומי על קצבאות (ובהן גמלת מילואים), ההוצאה של משרד הביטחון על שיקום ומשפחות, ההוצאה של רשות המסים על מענק עבודה וההוצאה של הרשות לזכויות ניצולי השואה; ואת ההוצאה על רווחה חברתית, שבה כלולות ההוצאות של משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד השיכון, משרד הקליטה, המשרד לשוויון חברתי ומשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, וההוצאה על תחום התעסוקה במשרד הכלכלה.

מקור: ג'וני גל ושביט בן-פורת, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר; המוסד לביטוח לאומי

כפי שניתן לראות בתרשים 2, בשנת 2023 עמדה ההוצאה החברתית בישראל על כ-63% מסך ההוצאה הממשלתית, ירידה קלה מהשנה הקודמת, שבה עמד חלקה על כ-63.7%. הוצאות הביטחון בשנת 2023 עמדו על כ-16% מסך ההוצאה הממשלתית וחלקן של ההוצאות האזרחיות האחרות עמד על כ-21% - לעומת כ-13.8% וכ-22.5%, בהתאמה, בשנת 2022.²

2 הוצאות הביטחון כוללות את הסעיפים האלה: משרד הביטחון בקיזוז אגף שיקום ומשפחות, הוצאות חירום אזרחיות (פיקוד העורף ורח"ל), מתאם הפעולות בשטחים, הוצאות ביטחוניות שונות, הוועדה לאנרגיה אטומית וחוק חיילים משוחררים.

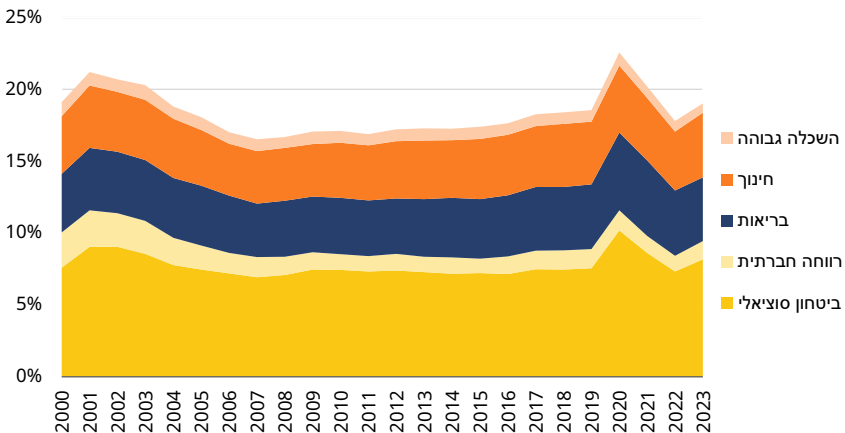
תרשים 2. הוצאה חברתית לפי תחומים, כאחוז מסך הוצאה הממשלתית



מקור: ג'וני גל ושביט בן-פורת, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר; המוסד לביטוח לאומי

בחינה של הוצאה חברתית כאחוז מהתמ"ג (תרשים 3) מלמדת כי לאחר שחזרה לרמתה בשנים שקדמו למשבר הקורונה, בשנת 2023 גדל חלקה של הוצאה זו ועמד על כ-19% מהתוצר. הוצאה על סעיף הביטחון הסוציאלי לבדו עמדה על כ-8% מן התוצר בשנה זו.

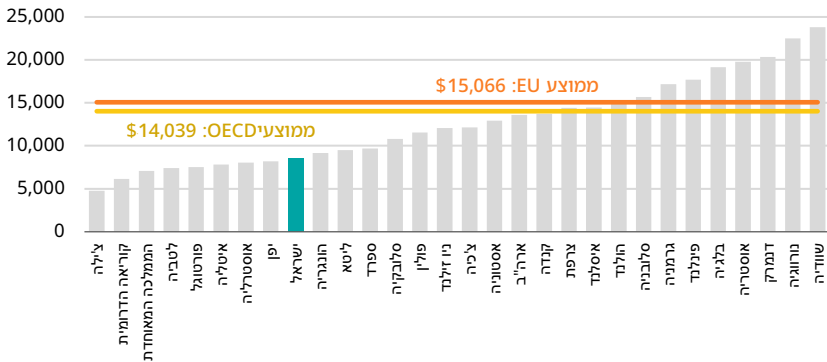
תרשים 3. הוצאה חברתית לפי תחומים, כאחוז מהתמ"ג



מקור: ג'וני גל ושביט בן-פורת, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר; המוסד לביטוח לאומי

אחד הרכיבים של ההוצאה החברתית הוא ההוצאה הציבורית על השכלה גבוהה. בתקציב לשנת 2023 עמדה ההוצאה הכוללת על רכיב זה על כ-12 מיליארד ש"ח, שהם כ-0.7% מהתמ"ג. תרשים 4 מציג את ההוצאה הציבורית לסטודנט בהשוואה בין-לאומית. בישראל עמדה הוצאה זו בשנת 2020 על 8,526 דולר, לעומת ממוצע מדינות ה-OECD שעמד בשנה זו על 14,039 דולר – כ-65% יותר מההוצאה לסטודנט בישראל. כפי שרואים בתרשים, ההוצאה בישראל נמוכה ממרבית מדינות ההשוואה – גם ממדינות רווחה המתאפיינות במדיניות חברתית נדיבה כגון שוודיה, נורווגיה ודנמרק, גם ממדינות רווחה שמרניות כמו צרפת וגרמניה, ואפילו ממדינות בעלות משטר רווחה ליברלי כמו ארצות הברית.

תרשים 4. ההוצאה הציבורית על השכלה גבוהה לסטודנט במדינות ה-OECD, 2020
דולרים, במונחי PPP



הערה: בתרשים מוצגת ההוצאה על השכלה גבוהה לסטודנט לתואר אקדמי. בארה"ב ההוצאה כוללת גם חינוך על-תיכוני (תוכניות של שנתיים ומעלה).

מקור: ג'וני גל ושביט בן-פורת, מרכז טאוב | נתונים: OECD

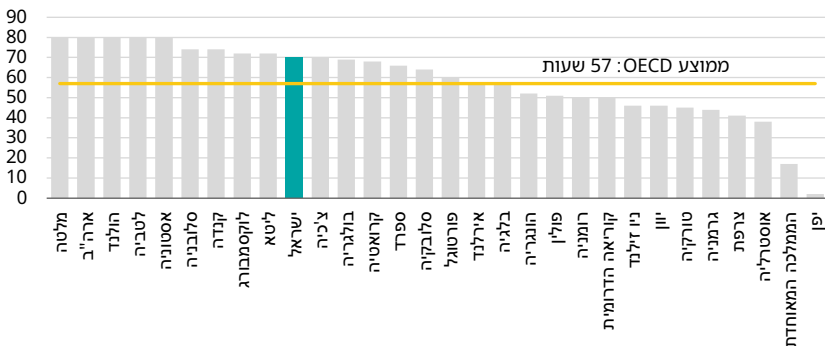
עוני, אי-שוויון והרשות למלחמה בעוני

למעט הנתונים על היקף המצוקה שגרמה המלחמה לקבוצות אוכלוסייה שונות, עדיין אין נתונים כלליים מעודכנים לשנת 2024 על השלכות המלחמה על עוני ועל אי-שוויון. אבל מדוח העוני ואי-השוויון לשנת 2023 שפרסם לאחרונה המוסד לביטוח לאומי ניתן ללמוד כי בשנים 2020–2023 תחולת העוני נותרה יציבה ועמדה על 20.7% מהנפשות בישראל. בקרב אזרחים ותיקים לא חל שינוי בתחולת העוני, זאת לאחר הירידה שחלה בשנת 2022, ככל הנראה עקב העלייה במידת הנדיבות של קצבאות השלמת הכנסה

לאזרחים ותיקים שעיקר הכנסתם מקצבאות הביטוח הלאומי. העלייה הגדולה ביותר בתחולת העוני נרשמה בקרב משפחות שבראשן עומד עובד עצמאי. ככל הנראה לא היה די בסיוע שניתן למשפחות אלו כדי לפצות על הפגיעה המשמעותית בהכנסותיהן. עם זאת, הנתונים הכלליים מלמדים כי לאחר עליות בשנתיים הקודמות, חלה ירידה בעומק העוני (המרחק בין הכנסתם הממוצעת של מי שחיים מתחת לקו העוני ובין קו העוני). שיפור נצפה גם ביעילותן של קצבאות הביטוח הלאומי בהתמודדות עם עוני, בייחוד עקב הגידול בקצבאות הנכות ובזכות המענקים וההקלות שניתנו בתחילת המלחמה. יש לציין כי התרומה של המדיניות בישראל לצמצום העוני עדיין נמוכה במיוחד בהשוואה למדינות ה-OECD (קסיר [קלינר] ואחרים, 2024).

ההיקף הגדול של אנשים החיים מתחת לקו העוני בישראל משקף הן את מגבלותיה של המדיניות להתמודדות עם עוני והן את הקושי להיחלץ מהחיים מתחת לקו העוני. נתונים השוואתיים של ה-OECD מאירים כמה מן הקשיים הללו. הנתונים בוחנים את מספר שעות העבודה הנדרשות ממשפחות המשתכרות שכן מינימום שעתי כדי לעלות אל מעל לקו העוני. המדד בוחן את מספר שעות העבודה השבועיות שאחד המבוגרים במשפחה עם שני ילדים צריך לעבוד, בהנחה שהמבוגר השני אינו עובד ושהמשפחה מקבלת קצבת קיום בהתאם לכללי הזכאות (בישראל – הבטחת הכנסה) והטבות משפחה (בישראל – קצבאות ילדים ומענק לימודים). כפי שרואים בתרשים 5, בישראל נדרש לעבוד 70 שעות שבועיות, לעומת 57 שעות בממוצע במדינות ה-OECD. פירוש הדבר הוא שעבור משפחה ישראלית, עבודה של אחד מבני הבית במשרה מלאה (כ-40 שעות שבועיות) רחוקה מאוד מלהספיק על מנת לעלות אל מעל לקו העוני.

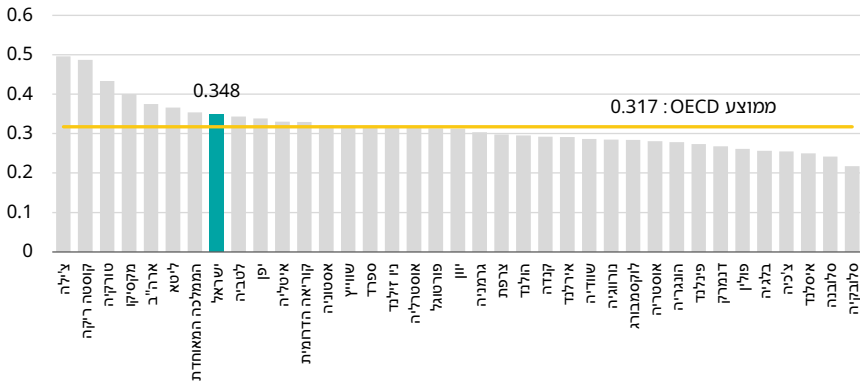
תרשים 5. שעות העבודה הנדרשות למעבר אל מעל לקו העוני במדינות ה-OECD, 2022



הערה: עבור משפחה הכוללת זוג ושני ילדים בני 4 ו-6. מקור: ג'וני גל ושבית בן-פורת, מרכז טאוב | נתונים: OECD

במקביל לבעיית העוני, גם שיעור אי-השוויון נותר גבוה. בשנת 2023, בחישוב לפי נתונים מינהליים של הביטוח הלאומי עמד מדד ג'יני לאי-שוויון בהכנסה בישראל על 0.369, ירידה קלה בהשוואה לשנה הקודמת. אולם למרות ירידה זו, בחמש השנים האחרונות רמת אי-השוויון בהכנסה הפנויה בישראל (לאחר הכנסות מעבודה והתערבות מדינת הרווחה באמצעות מיסים וקצבאות) יציבה למדי, והדבר מלמד שהפערים בהכנסה בין קבוצות האוכלוסייה בישראל אינם מצטמצמים באופן משמעותי. תרשים 6 מציג השוואה בין-לאומית של מדד ג'יני המחושב על בסיס נתונים מסקרי הוצאות משקי בית לשנת 2021 במדינות השונות. ניתן לראות כי רמת אי-השוויון בישראל גבוהה יחסית לרוב מדינות ה-OECD, ובייחוד ביחס למדינות הרווחה האחרות (מלבד ארצות הברית ובריטניה).

תרשים 6. מדד ג'יני לאי-שוויון בהכנסה הפנויה במדינות ה-OECD, 2021



מקור: ג'וני גל ושביט בן-פורת, מרכז טאוב | נתונים: OECD

עדות לרמת אי-השוויון בחברה הישראלית ולקושי של מדינת הרווחה בדמותה הנוכחית להתמודד עם הפערים הקיימים מספק מחקר שפרסמה לאחרונה רשות המסים, אשר מתמקד במאיון העליון של ההכנסות במדינה (רז-דרור וכהן, 2024). סך ההכנסות של שכבה זו עומד על 100 מיליארד ש"ח בשנה וההכנסה השנתית הממוצעת בה היא 4 מיליון ש"ח בשנה. השוואות בין-לאומיות ביחס למיקומו של המאיון העליון בישראל מחזקות את דימויה של החברה הישראלית כחברה לא שוויונית שאיננה מצליחה להתמודד כראוי עם הפערים הקיימים בה. חלקו של המאיון העליון בחברה הישראלית גדול מחלקו במדינות רווחה אחרות ודומה לזה שבארצות הברית ובבולגריה. החוקרים מציינים כי שיעור המס האפקטיבי שבני המאיון העליון משלמים הוא 26% בלבד, דבר הנובע מחלקן הגדול של

ההכנסות ההוניות מסך הכנסותיו, המוערך בכשני-שלישים. עורכי המחקר מסכמים את ניתוחם כך: "ישראל הרבה יותר קרובה במאפייני הפרוגרסיביות של מערכת המס שלה על בעלי ההכנסות הגבוהות למדיניות אמריקה – מערכות מס המאופיינות ברמת אי שוויון גבוהה וברמת פרוגרסיביות נמוכה מאוד" (רז-דרור וכהן, 2024, עמ' 22).

הרשות הלאומית למאבק בעוני

בשנה האחרונה הואץ תהליך הקמתה של הרשות הלאומית למאבק בעוני. הרעיון להקמתה עלה במסגרת המלצות הוועדה למלחמה בעוני (ועדת אלאולוף) כבר באמצע העשור הקודם, אך למרות התמיכה שזכה לה מצד גורמים רבים בחברה האזרחית ובאקדמיה (למשל קרומר-נבו, 2022), הרשות טרם הוקמה. במהלך השנים הונחו על שולחן הכנסת כמה הצעות חוק פרטיות העוסקות ברעיון של רשות ממשלתית שתתכלל את הפעולות להתמודדות עם עוני במשרדי הממשלה ותקדם מחקר ומדיניות בנושא. בינואר 2023 הובילה חברת הכנסת נעמה לזימי יחד עם חברי כנסת מהאופוזיציה והקואליציה הצעת חוק בנושא.³ על פי הצעת החוק, הרשות תפעל במסגרת משרד הרווחה והביטחון החברתי. תפקידיה המרכזיים יהיו גיבוש תוכנית לאומית רב-שנתית ותוכניות שנתיות לצמצום העוני ופיקוח על יישומן; הקמת מרכז לאומי למידע ולמחקר בתחום העוני והמאבק בעוני; תיאום וקידום שיתופי פעולה בין משרדי הממשלה השונים ובינם לבין הרשויות המקומיות בכל הנוגע למאבק בעוני; וייעוץ לממשלה בנושא המאבק בעוני. כמו כן תוקם במסגרת הרשות מועצה שתפעל להתוות את המדיניות וקווי הפעולה של הרשות ותפקח על פעילותה השוטפת ועל ביצוע המדיניות והתוכניות השנתיות והרב-שנתיות.

אחת הסוגיות המרכזיות בדיוני ועדת העבודה והרווחה של הכנסת סביב הצעת החוק נגעה למעמדה של המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, אשר הוקמה על פי חוק בשנת 2011, ופועלת אף היא תחת משרד הרווחה והביטחון החברתי. על פי הצעת החוק, המועצה לביטחון תזונתי תפורק ובמקומה תמונה במסגרת הרשות למאבק בעוני ועדה לביטחון תזונתי שתפעל לקידום הביטחון התזונתי של תושבי ישראל. הדבר עורר ביקורת חריפה מצד אנשי המועצה לביטחון תזונתי וחברי הוועדה האקדמית שלה.

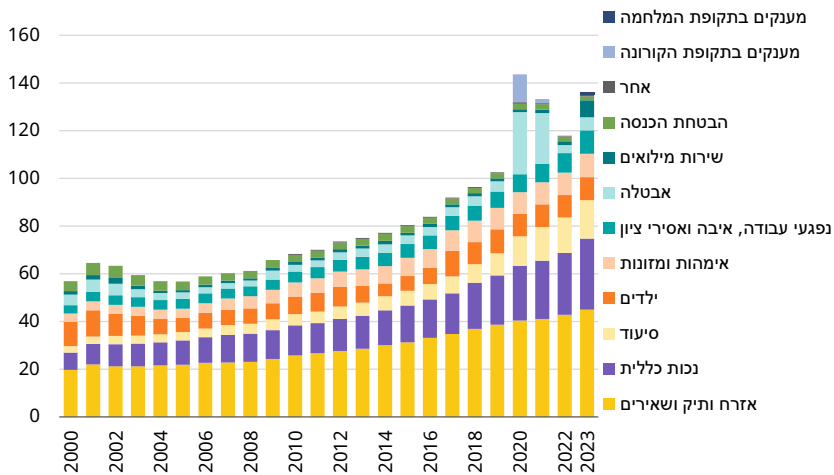
הצעה עברה בקריאה טרומית והועברה לוועדת העבודה והרווחה של הכנסת להכנה לקריאה ראשונה, וביוני 2024 היא אושרה בקריאה ראשונה, ללא מתנגדים או נמנעים. אם וכאשר תוקם, הרשות הלאומית למאבק בעוני עתידה להיות הגוף הממלכתי הראשון שהוקם מתוך מטרה מוצהרת להילחם בתופעת העוני בישראל.

3 ראו באתר הכנסת, הצעת חוק הרשות הלאומית למאבק בעוני, התשפ"ג-2023.

ביטחון סוציאלי

לאחר שבשנת 2022 חזרה ההוצאה על קצבאות של המוסד לביטוח לאומי למגמה שאפיינה את השנים שקדמו למגפת הקורונה, בשנת 2023 חל גידול משמעותי בהוצאה והיא עמדה על כ-136 מיליארד ש"ח. חלק מהגידול הלא שגרתי הזה חל בעקבות גידול בצרכים הקשורים למלחמה כגון קצבאות לנפגעי פעולות איבה, דמי אבטלה, דמי מילואים ומענקים למפונים. לצד אלו חל גידול ניכר גם בהוצאה על קצבת נכות כללית. כמתואר בתרשים 7, ההוצאות בגין כל הקצבאות שמעניק הביטוח הלאומי גדלו, פרט להוצאה על קצבת הבטחת הכנסה, שנמצאת במגמת ירידה בעשור האחרון למעט בעת משבר הקורונה. בשנת 2023 עמדה ההוצאה על סעיף זה על כ-1.65 מיליארד ש"ח, ומספר מקבלי הקצבה בשנה זו נשאר דומה לזה שהיה בשנת 2022 - כ-60,800, לעומת כ-80,700 בשנת 2021.

תרשים 7. ההוצאה על קצבאות המוסד לביטוח לאומי
מיליארדי ש"ח

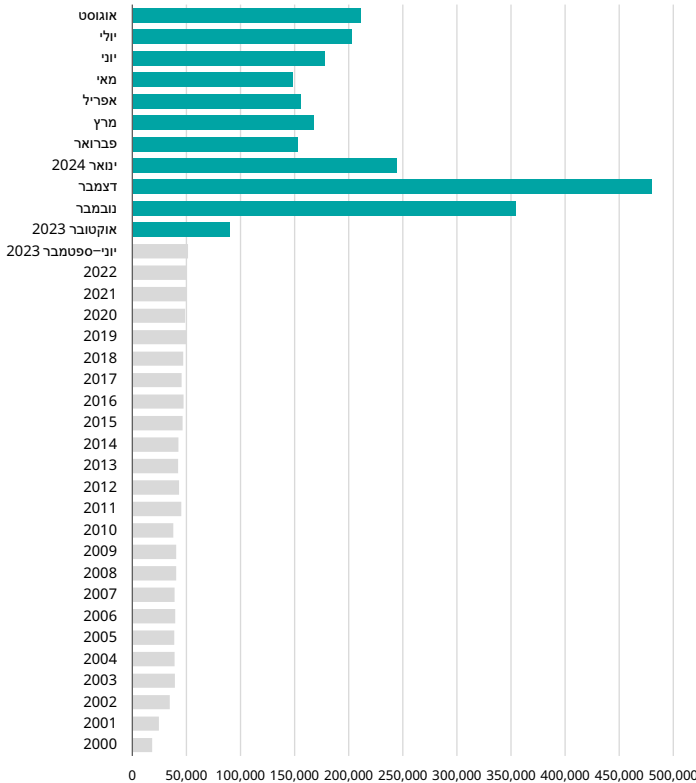


מקור: ג'וני גל ושביט בן-פורת, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

נפגעי פעולות איבה

כאמור, אחד הגורמים לעלייה בהוצאה על ביטחון סוציאלי בשנת 2023 הוא הגידול הדרמטי בהוצאה במסגרת חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה. מדובר בחוק משנת 1970, אשר נועד להסדיר את הטיפול במי שנפגעו באירועי טרור על רקע לאומני. החוק נותן מענה למשפחות שכולות, יתומים ונפגעי גוף ונפש ויוצר סימטריה כמעט מוחלטת בין זכויותיהם של נפגעי פעולות איבה לזכויותיהם של חיילים שנפגעו בעת מילוי תפקידם ושל בני משפחותיהם (ינאי, 2024). עד לשנה האחרונה, מספר מקבלי התגמולים על פי חוק זה היה קטן. בעשור שקדם ל-7 באוקטובר 2023 הוא עמד על כ-5,000 בכל שנה. בעקבות הטבח והמלחמה הוחלט להסתייע בחוק זה על מנת לספק סיוע כספי ושירותים למי שנפגעו באירועים הללו. כדי להרחיב את ציבור הזכאים לסיוע במסגרת החוק ולהגדיל את שיעורי המיצוי שלו נעשו תיקונים בנוסח החוק ובתקנונו כדי להתאימו לסיטואציה החדשה. כך למשל, החוק הורחב כך שיכלול גם אזרחים חטופים ובני משפחותיהם. כמה קבוצות נפגעים מהטבח והמלחמה קיבלו הכרה אוטומטית במסגרת החוק ללא צורך בהגשת בקשה: פצועים שפוננו לבתי חולים, חללים, שורדי מסיבות הנובה והפסיידאק ותושבי יישובים שבהם הייתה "סכנת קיום מיידית", למשל בעקבות חדירת מחבלים. כמו כן קוצר תהליך התביעה להכרה כנפגע פעולת איבה עבור מי שנפגעו מ-7 באוקטובר 2023 ואילך, וכיום די להציג מסמכים רפואיים או דוח מטפל במרכז חוסן ולמלא שאלון מקוצר. כתוצאה מהפעולות הללו גדל באופן דרמטי מספר מקבלי הסיוע במסגרת חוק זה. זוהו יותר מ-70,000 נפגעי איבה, בהם נפגעים ממתקפת 7 באוקטובר, נפגעים מפיגועים וממטחי רקטות בצפון ובדרום, חטופים שחזרו מהשבי ומשפחותיהם, ומשפחות החטופים שעדיין בשבי חמאס. תרשים 8 מראה את הגידול המשמעותי בהוצאה של הביטוח הלאומי בעקבות השינויים הללו וההרחבה הדרמטית של אוכלוסיית הזכאים לסיוע במסגרת החוק. בסוף שנת 2023 גדלה ההוצאה החודשית על תגמולים לנפגעי איבה לכ-480 מיליון ש"ח, כמעט פי 10 מההוצאה החודשית הממוצעת בשנת 2022 (במחירי 2023). הוצאה זו כללה מענקים ותשלומים ראשוניים שהוענקו על ידי הביטוח הלאומי ללא מסמכים תומכים במסגרת ההליך המקוצר להכרה בנפגעי איבה. תשלומים אלו כללו שני תגמולי טיפול רפואי (תט"ר) שהוענקו בהתאם להרכב המשפחתי ולגיל (הראשון בגובה של 2,883-5,977 ש"ח והשני בגובה 3,460-8,972 ש"ח). כמו כן ניתנו מענק התארגנות חד-פעמי בסך 3,500 ש"ח ומקדמה בסך 1,500 ש"ח על חשבון תגמול טיפול רפואי. מי שהוכרו כנפגעי איבה ונשארו עם ליקוי פיזי או נפשי יכולים להגיש בקשה להכרה בנכות לצורך קבלת תגמול חודשי קבוע. נכון לחודש ספטמבר 2024 עמד מספר נפגעי האיבה המוכרים על 16,545.

תרשים 8. ההוצאה החודשית הממוצעת על תשלום תגמולים לנפגעי פעולות איבה אלפי ש"ח, מחירי 2023



הערה: התרשים מציג את ההוצאה החודשית הממוצעת בכל שנה, למעט בעמודות האחרונות המתייחסות לחודש ספציפי.

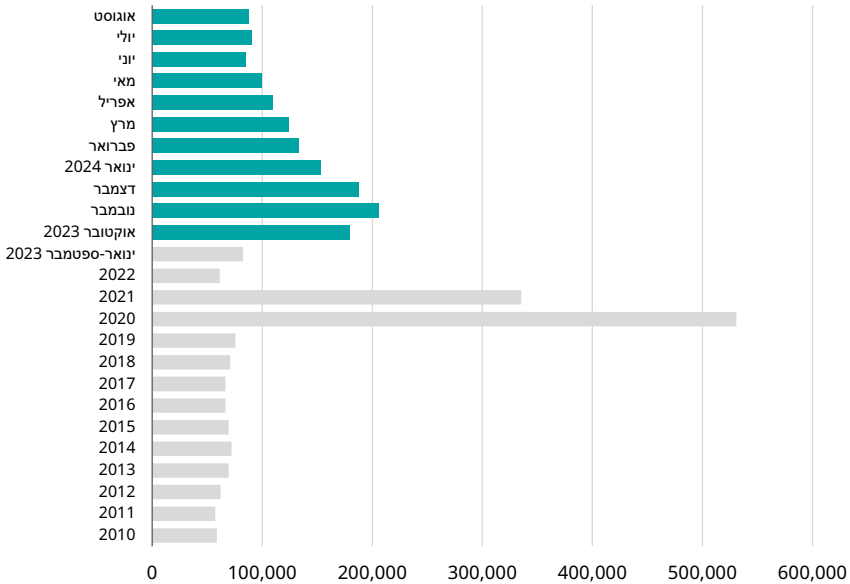
מקור: ג'וני גל ושביט בן-פורת, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

ביטוח אבטלה

המלחמה השפיעה גם על מספר מקבלי דמי אבטלה. במהלך המלחמה, ובמיוחד בחודשים הראשונים, שימשו דמי האבטלה כרית ביטחון עבור מי שפוטרו מעבודתם או הוצאו לחופשה ללא תשלום (חל"ת) בתקופה זו. על מנת להקל את הנגישות לתוכנית זו קוצרה תקופת החל"ת המינימלית לקבלת דמי אבטלה מ-30 יום ל-14 יום, ותקופת האכשרה הנדרשת לקבלת דמי אבטלה קוצרה ל-6 חודשי עבודה במקום 12 חודשים. נוסף על כך נקבעה זכאות לדמי אבטלה למפונים בתנאים מסוימים והוארכה תקופת

האבטלה למובטלים חוזרים עד סוף דצמבר 2023.⁴ עוד נקבע כי בעלי מקצועות כמו מרצים, אמנים ומורי דרך שמקום עבודתם הפסיק את פעילותו בתקופת המלחמה יכולים להיות זכאים לדמי אבטלה.⁵ כפי שניתן לראות בתרשים 9, בתום משבר הקורונה ירד משמעותית מספר מקבלי דמי האבטלה. בחודשים ינואר-ספטמבר 2023 עמד מספר מקבלי דמי האבטלה על כ-82,000 איש בממוצע. עם פרוץ המלחמה זינק מספרם פי שניים וחצי ובנובמבר 2023 כבר עמד על כ-206,000 איש. לאחר מכן החל שוק העבודה לחזור בהדרגה לפעילות מלאה ובחודש יוני מספר מקבלי דמי האבטלה חזר כמעט לרמתו בתקופה שקדמה למלחמה. הגידול במספר מקבלי דמי האבטלה הביא לגידול בהוצאה של הביטוח הלאומי ולתוספת הוצאה של כשני מיליארד ש"ח בששת החודשים הראשונים למלחמה.⁶

תרשים 9. מספר מקבלי דמי אבטלה



הערה: התרשים מציג את מספר המובטלים החודשי הממוצע בכל שנה, למעט בעמודות האחרונות המתייחסות לחודש ספציפי.

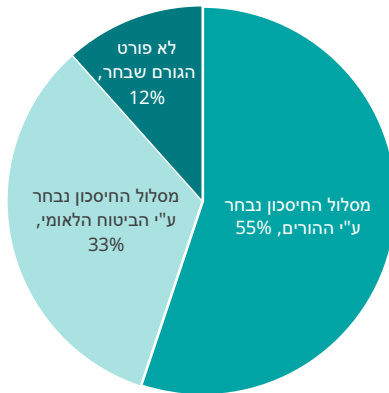
מקור: ג'וני גל ושביט בן-פורת, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

- 4 תושבי יישובים מפונים שאינם עובדים ומיצו את זכאותם לדמי אבטלה עשויים להיות זכאים למענק אבטלה בגובה דמי האבטלה שקיבלו. ראו באתר הביטוח הלאומי, מענקים למפונים שאינם עובדים (חלף אבטלה).
- 5 ראו באתר הביטוח הלאומי, מדריכים, מרצים, מורים, אומנים ומורי דרך.
- 6 בהשוואה להוצאה הממוצעת בשנה הקודמת.

חיסכון לכל ילד

תוכנית חיסכון לכל ילד נועדה להבטיח לכל ילד בישראל סכום כסף שיסייע לו בתחילת חייו הבוגרים. במסגרת תוכנית זו הביטוח הלאומי מפקיד עבור הילד מרגע לידתו ועד הגיעו לגיל 18 או 21 סכום חודשי של 57 ש"ח (נכון לשנת 2024), וההורים יכולים להוסיף לחיסכון עוד 57 ש"ח מקצבת הילדים המשולמת עבור הילד, ובכך להכפיל את סכום החיסכון החודשי. כמו כן, ההורים יכולים לבחור היכן ינוהלו כספי החיסכון של הילד מתוך שורה של חלופות, הכוללות הפקדה בתוכניות חיסכון בנקאיות או בקופות גמל (רפאלי ובניש, 2022). ברשימת קופות הגמל כמה עשרות תוכניות ברמות סיכון שונות, המופעלות על ידי בתי השקעות או חברות ביטוח. ביולי 2024 נעשו בתוכנית שני שינויים משמעותיים הנוגעים לאופן הפעלתה. הראשון הוא שברירת המחדל להפקדת כספי החיסכון עבור ילדים שהוריהם לא בחרו אפיק השקעה תהיה מעתה הפקדה לקופת גמל במסלול עם סיכון מוגבר, הצפוי להניב תשואות גבוהות בטווח הארוך.⁷ השינוי השני הוא כי מעתה ניתן להעביר חיסכון המנוהל בבנק למסלול של קופת גמל – אפשרות שלא הייתה קיימת בעבר. מדוח שפרסם לאחרונה הביטוח הלאומי על תוכנית חיסכון לכל ילד עולה כי בשנת 2023 כ-21% מהתוכניות נוהלו בבנקים והשאר בקופות גמל. עוד עולה מן הנתונים כי לפחות ב-33% מן התוכניות לא הייתה בחירה אקטיבית של ההורים במסלול השקעה ולכן המסלול נבחר עבורם כברירת מחדל (תרשים 10).⁸

תרשים 10. התפלגות תוכניות חיסכון לכל ילד לפי בחירת מסלול החיסכון



הערה: הנתונים נכונים לסוף שנת 2023.

מקור: ג'וני גל ושביט בן-פורת, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

7 לאורך השנים נעשו כמה שינויים בברירת המחדל, בהם הפקדה לקופת גמל עבור חלק מהילדים. לאחר השינוי, ברירת המחדל היא הפקדה לקופת גמל בסיכון מוגבר עבור כלל הילדים.

8 ראו באתר הביטוח הלאומי, דו"ח הביטוח הלאומי על תוכנית 'חיסכון לכל ילד'.

השינויים בתוכנית חיסכון לכל ילד צפויים להשפיע במיוחד על האוכלוסיות המוחלשות. ניתוח של נתוני התוכנית עבור השנים 2018–2019 הראה כי קיימים פערים גדולים בין הורים מקבוצות אוכלוסייה שונות הן בעצם המעורבות בבחירת מסלול ההשקעה והן במסלול הנבחר. בניית נמצא כי ככל שחמישון ההכנסה של ההורים גבוה יותר כך שיעור ההורים הבוחרים באופן אקטיבי את מסלול ההשקעה גדול יותר. עוד נמצא כי שיעור ההורים מחמישון ההכנסה העליון הבוחרים במסלול עם סיכון מוגבר גבוה פי 37 משיעור ההורים בחמישון הרביעי והתחתון שעושים כך (גוטליב, 2022). לפיכך, השינוי הקובע כי ברירת המחדל בתוכניות שבהן ההורים אינם מעורבים היא השקעה בסיכון מוגבר שמניבה תשואה גבוהה יותר, יש בו כדי לתרום לצמצום אי-השוויון.

עם זאת, השינויים שנעשו בתוכנית לא טיפלו בנושא הפקדת סכום נוסף מתוך קצבת הילדים. כאמור, להורים יש אפשרות להכפיל את הסכום המופקד לחיסכון באמצעות הפקדת סכום זהה מקצבת הילדים שהם מקבלים עבור הילד. אולם הנתונים מלמדים שגם בהיבט זה ניכר פער בין קבוצות אוכלוסייה שונות. נתונים ממאי 2019 מראים כי רק כ-22% מההורים בחמישון ההכנסה התחתון הפקידו לחיסכון את הסכום הנוסף, בעוד בחמישון העליון שיעור ההורים שביצעו את ההפקדה הנוספת עמד על כ-65% (גוטליב, 2022). היעדר התייחסות לתופעה זו פוגע ביעד מרכזי של התוכנית, צמצום אי-השוויון.

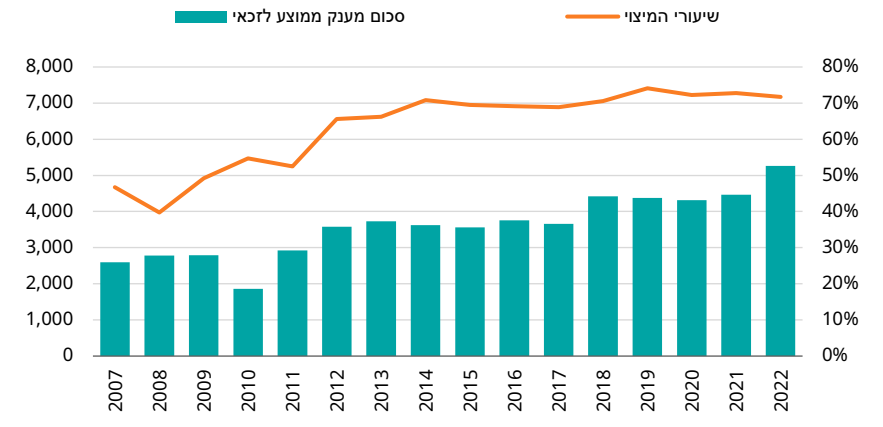
מענק עבודה

תוכנית מענק העבודה נועדה לסייע לעובדים בעלי הכנסה נמוכה ולעודד השתתפות בשוק העבודה. התוכנית, אשר החלה לפעול כפילוט בשנת 2008 והורחבה לכלל האוכלוסייה בשנת 2012, כרוכה בהגשת בקשה יזומה לקבלת המענק. בשנים האחרונות מספר הזכאים בפועל היה יציב למדי, ובשנת 2020 מימשו את זכאותם למענק עבודה כ-325,000 איש ואישה. גם שיעור המיצוי לא השתנה באופן מיוחד בשנים האחרונות ועמד על כ-72% מן הזכאים הפוטנציאליים (תרשים 11). כדי להגדיל את מספר הזכאים ואת שיעורי המיצוי של התוכנית ננקטו בשנים האחרונות כמה צעדים, בהם הרחבת הזכאות והגדלת ההטבות לקבוצות אוכלוסייה שונות, פישוט תהליך הגשת הבקשה, לרבות אפשרות להגשה מקוונת (במקום בסניפי הדואר), קמפיין נרחב בכלי התקשורת והפצת המידע בשפות שונות. על אף צעדים אלו, מספר הזכאים ושיעורי המיצוי של התוכנית לא גדלו באופן משמעותי. לעומת זאת, ההוצאה השנתית על תוכנית זו, אשר משנת 2018 עמדה על כ-1.4 מיליארד ש"ח, גדלה בשנת 2022 לכ-1.65 מיליארד ש"ח,⁹ וזאת בעקבות ההחלטה להגדיל את המענק בשנה זו. למעשה סכום המענק הממוצע גדל מכ-4,460 ש"ח לכ-5,260 ש"ח בממוצע. ההוצאה על תוכנית זו מהווה כ-0.09% מהתמ"ג וכ-0.34% מסך ההוצאה הממשלתית.

9 הסכום אינו סופי ואף צפוי לגדול מעט.

השנה חל שינוי נוסף הנוגע למענק. חוק הסיוע להורים לילדים עד גיל 3, שנכנס לתוקפו בחודש מרץ (ראו הרחבה בסעיף הבא), קובע כי הורים לילדים עד גיל 3 שהכנסתם נמוכה זכאים לתוספת למענק העבודה החל משנת המס 2024. נוסף על כך, בעקבות המלחמה ניתנה ארכה להגשת הבקשה למענק.

תרשים 11. מענק עבודה: סכום מענק ממוצע ושיעורי המיצוי ש"ח, ממוצע שנתי



הערה: סכומי המענק ששולמו בפועל עבור שנת המס. נתוני שנת 2022 אינם סופיים. מקור: ג'וני גל ושביט בן-פורת, מרכז טאוב | נתונים: רשות המסים, משרד האוצר

חוק הסיוע להורים לילדים עד גיל 3

במרץ 2024 נכנס לתוקפו חוק הסיוע להורים לילדים עד גיל 3. החוק מקנה להורים אלו תוספת נקודות זיכוי ממס, וכפי שצוין לעיל, להורים עובדים שהכנסתם נמוכה הוא מקנה תוספת למענק עבודה החל משנת המס 2024.

נקודות הזיכוי ניתנות להורים בהתאם לגיל הילד. עבור כל ילד שנולד בשנת המס נוספה לכל הורה נקודת זיכוי אחת; עבור כל ילד שמלאו לו שנה או שנתיים בשנת המס נוספו לכל הורה שתי נקודות זיכוי; ועבור כל ילד שמלאו לו 3 בשנת המס נוספה לכל הורה נקודת זיכוי אחת. ערכה השנתי של נקודת זיכוי הוא 2,904 ש"ח (242 ש"ח בחודש), כך שהסיוע הנוסף יכול להגיע ל-11,616 ש"ח בשנה למשק בית שבו כל אחד מההורים זכאי לתוספת של שתי נקודות זיכוי, ואף ליותר במקרים מסוימים. ואולם כדי ליהנות

מתוספת נקודות הזיכוי, הכנסתו החודשית של ההורה צריכה להיות גבוהה מרף מסוים (סף המס). לוח 1 מציג כמה דוגמאות להורים הזכאים לתוספת על פי החוק. למשל, לפני חוק הסיוע, אישה נשואה עם שני ילדים בני שנתיים ו-5 הייתה זכאית ל-7.75 נקודות זיכוי ממס, ורף ההכנסה החודשית שבו התחילה לשלם מס הכנסה היה כ-13,800 ש"ח. עם החלת החוק עלה רף ההכנסה שממנו תתחיל לשלם מס לכ-16,200 ש"ח (הסכום שאליו היא צריכה להגיע כדי ליהנות מתוספת נקודות הזיכוי במלואה). עבור גבר נשוי עם ילדים באותם גילים רף ההכנסה היה כ-13,200 ש"ח, ולאחר התוספת הוא עלה לכ-15,600 ש"ח. זהו רף הכנסה העולה על השכר הממוצע במשק למשרת שכיר (13,920 ש"ח נכון ליוני 2024). בדוגמה אחרת, המייצגת את הרף התחתון של ההכנסות (שמעליו מתחילים לשלם מס הכנסה), הורים לילד אחד בן 3 יקבלו (כל אחד) תוספת של נקודת זיכוי אחת, ורף ההכנסה שממנו יתחילו ליהנות מן התוספת הוא 10,775 ש"ח לאישה ו-10,170 ש"ח לגבר. כדי ליהנות ממלוא התוספת הכנסתם החודשית צריכה להיות 11,985 ו-11,380 ש"ח, בהתאמה.

לפי נתוני סקר הוצאות משקי בית לשנת 2022, ההכנסה החציונית מעבודה (ברוטו) בקרב אימהות לילדים עד גיל 5 עמדה על 8,240 ש"ח, ובקרב גברים – על 12,648 ש"ח. בדוגמאות שתוארו לעיל, אם האימהות והאבות הם בעלי הכנסה חציונית זו, רק אב לילד בן 3 יכול ליהנות מתוספת להכנסה החודשית עקב מימוש נקודת הזיכוי, בעוד בשאר המקרים תוספת הנקודות אינה משנה.

בחינה של התפלגות ההכנסות מעבודה של הורים לילדים בגיל הרך בשנת 2022 (תרשים 12) מראה כי רוב האימהות – כ-62% – נמצאות בטווח הכנסות הנמוך מ-10,000 ש"ח. עבור נשים בטווח הכנסות זה תוספת נקודות הזיכוי איננה רלוונטית, כיוון שגם ברף ההכנסות התחתון שממנו אישה תתחיל לשלם מס, כפי שצוין לעיל, עליה להשתכר מעל 10,775 ש"ח כדי להתחיל וליהנות מההטבה, ו-11,985 ש"ח כדי לממשה במלואה. בקרב האבות, כ-35% נמצאים מתחת לרף הכנסה של 10,000 ש"ח, כך שגם בקרבם קבוצה לא מבוטלת לא תיהנה מן התוספת. בנקודה זו נעיר כי השכר הממוצע במשק עלה מאז¹⁰ כך שסביר להניח שבשנת 2024 שיעור ההורים המשתכרים פחות מ-10,000 ש"ח היה נמוך יותר מן השיעור בשנת 2022. כמו כן, בדוגמאות שלנו לא הובאו בחשבון נקודות זיכוי הניתנות בגין פרמטרים אחרים (ילדים נוספים, עולים, סיום לימודים ועוד). אלה מעלים את רף ההכנסה המאפשר ליהנות מן התוספת.

10 לפי נתוני הלמ"ס לרבעון הראשון של שנת 2024, השכר הממוצע במשק למשרת שכיר עלה מאז שנת 2022 בכ-12%. ההכנסות המוצגות בלוח מתייחסות לנתוני שנת 2022 משום שאלה הנתונים הזמינים המעודכנים ביותר.

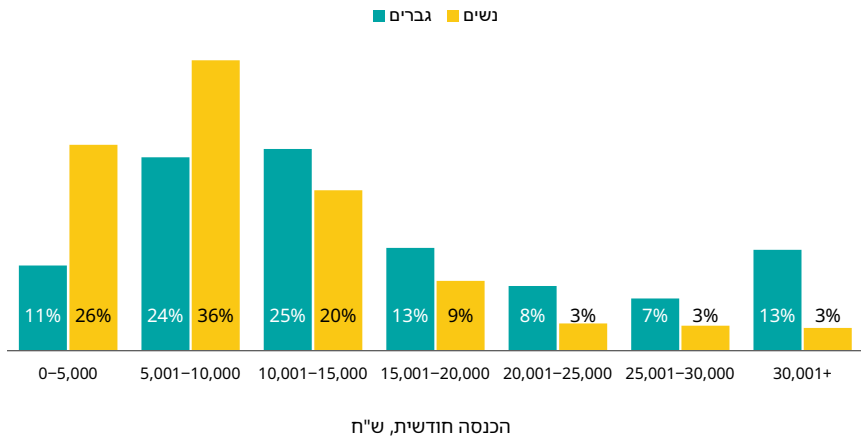
לוח 1. דוגמאות להורים הזכאים לתוספת על פי החוק

תוספת חודשית לפי הכנסה חציונית מעבודה (ש"ח)	תוספת חודשית למי שמשתכרים מעל רף ההכנסה (ש"ח)	רף ההכנסה אחרי התוספת (ש"ח)	רף ההכנסה לפני התוספת (ש"ח)	נקודות זיכוי אחרי התוספת	נקודות זיכוי לפני התוספת	
0	484	16,198	13,800	9.75	7.75	אישה נשואה עם שני ילדים בני שנתיים ו-5
0	484	15,600	13,198	9.25	7.25	גבר נשוי עם שני ילדים בני שנתיים ו-5
0	242	11,985	10,775	6.25	5.25	אישה נשואה עם ילד אחד בן 3
242	242	11,380	10,170	5.75	4.75	גבר נשוי עם ילד אחד בן 3

הערות: רף ההכנסה בלוח זה הוא גובה ההכנסה החודשית שמעליו מתחילים לשלם מס הכנסה בהתחשב בנקודות הזיכוי הקשורות למצב המשפחתי ולמגדר בלבד. לא הובאו בחשבון נקודות זיכוי המגיעות בגין פרמטרים נוספים כגון עולים, סיום לימודים אקדמיים וכו' וכן הטבות מס בגין מגורים בפריפריה. לפי סקר הכנסות משקי בית של הלמ"ס לשנת 2022, ההכנסה החציונית מעבודה לאימהות לילדים עד גיל 5 היא 8,240 ש"ח ולאבות – 12,648 ש"ח.

מקור: ג'וני גל ושביט בן-פורת, מרכז טאוב | נתונים: סימולטור רשות המסים

תרשים 12. התפלגות ההכנסה מעבודה (ברוטו) בקרב הורים לילדים עד גיל 5, 2022



מקור: ג'וני גל ושביט בן-פורת, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, סקר הוצאות משקי בית 2022

כאמור, החוק כולל גם תוספת למענק העבודה להורים בעלי הכנסות נמוכות. סכום התוספת גדל בהדרגה בטווחי ההכנסה הנמוכים וקטן בהדרגה בטווחי ההכנסה הגבוהים יותר. סכום התוספת המרבי לזכאים עומד על 470 ש"ח לחודש בגין כל ילד עד גיל 3.

במסגרת החוק הוגדלה גם תקרת ההכנסה המזכה הורים לילדים עד גיל 3 במענק עבודה. כך למשל, בשנת המס 2023, עבור הורה לילד או שניים עמדה תקרת ההכנסה המזכה במענק עבודה על 6,850 ש"ח; משנת המס 2024, עבור הורה לשני ילדים שאחד מהם מתחת לגיל 3 גדלה תקרת ההכנסה ל-8,255 ש"ח, ול-9,531 ש"ח עבור הורה לשני ילדים מתחת לגיל 3. פירוש הדבר הוא שמעתה יותר משפחות עם ילדים מתחת לגיל 3 יהיו זכאיות למענק עבודה. עם זאת, מאחר שמענק עבודה הוא הטבה הכרוכה בהגשת בקשה יזומה, חלק מהזכאים עשויים שלא לממש את זכותם בתחום זה (בשנת 2022 עמד שיעור המיצוי של מענק העבודה על 72%).

לפי נתוני רשות המסים, תוספת נקודות הזיכוי צפויה להביא לאובדן הכנסות של 1.3 מיליארד ש"ח בשנה החל משנת 2024, והתוספת למענק העבודה צפויה להגדיל את הוצאות הממשלה על תשלום מענק עבודה בכ-850 מיליון ש"ח בשנה החל משנת 2025.¹¹

תווי מזון

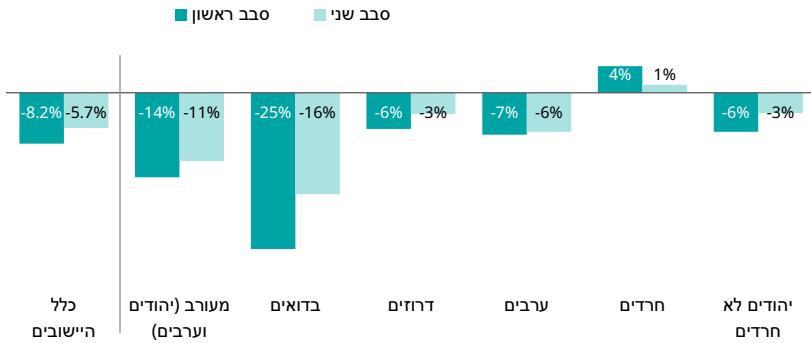
במהלך משבר הקורונה הושקה תוכנית להתמודדות עם ההשלכות הכלכליות של המגפה בקרב משפחות בעלות הכנסה נמוכה באמצעות חלוקת כרטיסי מזון נטענים. תוכנית זו הופעלה לראשונה על ידי משרד הפנים בשנת 2021. הקריטריון העיקרי לזכאות היה הנחה בארנונה בגין הכנסה נמוכה. במסגרת התוכנית, 322,420 משפחות קיבלו תווי מזון בשווי ממוצע של כ-2,180 ש"ח למשפחה, בערך כולל של כ-703 מיליון ש"ח. המימוש בפועל של התווים עמד על 684 מיליון ש"ח, שהם כ-97% מיצוי. מחקר שנערך על ידי מרכז טאוב (גל ואחרים, 2023) בחן את הפער בין שיעור המשפחות שקיבלו את הסיוע ובין תחולת העוני בקרב המשפחות בכל יישוב. נמצא כי בממוצע ארצי, שיעור המשפחות שקיבלו את הסיוע קטן משיעור המשפחות מתחת לקו העוני (פער שלילי). עוד העלתה הבדיקה כי בחלק מהיישובים החרדיים הפער היה חיובי או אפס, וגם ביישובים החרדיים שנמצא בהם פער שלילי הוא היה קטן יותר מהפער הממוצע הארצי. לעומת זאת, ברוב היישובים הבדואיים נמצא פער שלילי, ועל פי רוב הוא היה גדול יותר מהפער הממוצע הארצי. יתרה מזו, במגזר הבדואי נמצאו היישובים עם הפער השלילי הגדול ביותר בין שיעור המשפחות שקיבלו תווים ובין שיעור המשפחות שחיות מתחת לקו העוני.

11 ראו באתר רשות המסים, אושר לקריאה שנייה ושלישית: תוספת נקודות זיכוי ממס ומענק עבודה להורים לילדים עד גיל 3.

בעקבות פרסום ממצאי מחקר זה ומחקרים אחרים שביקרו את אופן קביעת הזכאות לתוכנית הגישו התנועה לאיכות השלטון ועמותת חדו"ש לחופש דת ושוויון עתירה לבג"ץ בדרישה לבחון את מתווה התוכנית לפני שמפעילים אותה לסבב נוסף. באמצע שנת 2023 פרסם שר הפנים קריטריונים חדשים לקראת הסבב השני, בהיקף של כ-400 מיליון ש"ח, שתוכנן להתבצע בשתי פעימות – עד סוף 2023 ובמהלך שנת 2024. על פי הקריטריונים החדשים, מי שזכאי אוטומטית להיכלל בתוכנית מלבד מקבלי הנחה של 70% ומעלה בארנונה בגין הכנסה נמוכה הם אזרחים ותיקים המקבלים קצבת השלמת הכנסה נוסף על קצבת הזקנה (דהיינו, מי שעיקר הכנסתם הוא קצבאות), אזרחים שמקבלים הבטחת הכנסה או דמי מזונות מהביטוח הלאומי וניצולי שואה המקבלים סיוע כספי. כמו כן נקבע כי בעלי הכנסה נמוכה שאינם נמנים עם הזכאים אוטומטית יוכלו להגיש בקשה לקבלת תווי מזון. גובה הזכאות ייקבע על פי מספר הנפשות המתגוררות עם הזכאי באותו משק בית, ובכל מקרה לא יעלה על 2,400 ש"ח למשפחה (משרד הפנים, 2023).

בבדיקה שערכנו במרכז טאוב על סמך נתונים שהתקבלו ממשרד הפנים ומעמותת אשל חב"ד לגבי סבב החלוקה השני ונתוני העוני ברמת היישוב של המוסד לביטוח לאומי, עלו התוצאות המוצגות בתרשים 13. ממצאי הבדיקה מלמדים כי הפער הממוצע בין שיעור המשפחות הזכאיות לתווי מזון ובין שיעור המשפחות החיות בעוני הצטמצם בין שני הסבבים, מ-8.2% ל-5.7%. עם זאת, השינויים שחלו בפער בקבוצות היישובים השונות אינם אחידים. ביישובים הערביים הפער הצטמצם הכי מעט, בעוד ביישובים הבדואיים הוא הצטמצם באופן ניכר יחסית, אם כי ביישובים אלו עדיין נמצא הפער הגדול ביותר. ביישובים החרדיים – היחידים שבהם נמצא פער חיובי בסבב החלוקה הראשון – הפער הצטמצם, אך הוא עדיין נשאר הפער החיובי היחיד (שיעור המשפחות הזכאיות גבוה משיעור המשפחות העניות).

תרשים 13. הפער בין שיעור המשפחות הזכאיות לתווי מזון לשיעור המשפחות החיות בעוני ביישוב (משוקלל)



הערות: שיעור המשפחות הזכאיות חושב על בסיס נתוני משרד הפנים עבור המשפחות הזכאיות ביחס למספר המשפחות ביישוב לפי נתוני מפקד 2022. שיעור המשפחות העניות חושב לפי דוח העוני של הביטוח הלאומי לשנת 2022. הבדיקה לא כללה משפחות מיישובים שעבורן לא היו נתונים על מספר המשפחות ביישוב או על שיעור העוני ביישוב (בהן משפחות רבות מהפזורה הבדואית). בסבב הראשון לא נכללו בבדיקה 14,572 משפחות מתוך 347,883 המשפחות הזכאיות, ובסבב השני לא נכללו 20,246 משפחות מתוך 423,250 המשפחות הזכאיות.

מקור: ג'וני גל ושביט בן-פורת, מרכז טאוב | נתונים: משרד הפנים; הלמ"ס; המוסד לביטוח לאומי

בתשובה לעתירה שהוגשה לבג"ץ בעניין מתווה התוכנית מסרה המדינה כי הוקמה ועדת מנכ"לים בין-משרדית כדי לבחון את העקרונות שעל פיהם ייקבעו הקריטריונים לזכאות, את סוגיית זהותו של המשרד שיפעיל את התוכנית ואת הדרכים ליישומה. הוועדה המליצה כי מתוך התקציב של 300 מיליון ש"ח שהוקצה לשנת 2024, 90 מיליון ש"ח יועברו לתגבור המיזם לביטחון תזונתי של משרד הרווחה והביטחון החברתי, ושליש מסכום זה יופנה לתגבור המיזם בקרב האוכלוסייה הערבית. יתרת התקציב בסך 210 מיליון ש"ח תחולק בהתאם לאמות המידה שנקבעו בשנת 2023, בכפוף לשני שינויים: (1) הזכאים מתוקף הבטחת הכנסה יקבלו תווים בהיקף מלא בדומה לשאר הזכאים (ולא מחצית כפי שנקבע באמות המידה); (2) תבוטל הגבלת הזכאות לשני ילדים בלבד לגבי זכאים לקצבת הבטחת הכנסה וזכאים לדמי מזונות כמוגדר באמות המידה. עוד המליצה הוועדה כי בשנת 2025 ירוכזו כל מיזמי הסיוע בתחום הביטחון התזונתי במשרד הרווחה והביטחון החברתי.

לנוכח ממצאי המחקר של מרכז טאוב ניכר שעדיין נדרשים תיקונים רבים בתוכנית תווי המזון כדי להבטיח שהיא אכן מתמקדת במשפחות הנזקקות ביותר. לחלופין, לאור

הספקות בדבר תרומתה של התוכנית לטיפול באי-ביטחון תזונתי ראוי לשקול לבטל אותה לחלוטין, ולהעביר את המשאבים שהוקצו לה למיזם הביטחון התזונתי של משרד הרווחה והביטחון החברתי, אשר מתמקד באוכלוסייה הסובלת מאי-ביטחון תזונתי. במקביל מוצע לפעול להבטחת הזכות הבסיסית לקיום בכבוד לכל משפחה בישראל בכל האמצעים שעומדים לרשות מערכת הרווחה, ובראשם תוכנית הבטחת הכנסה.

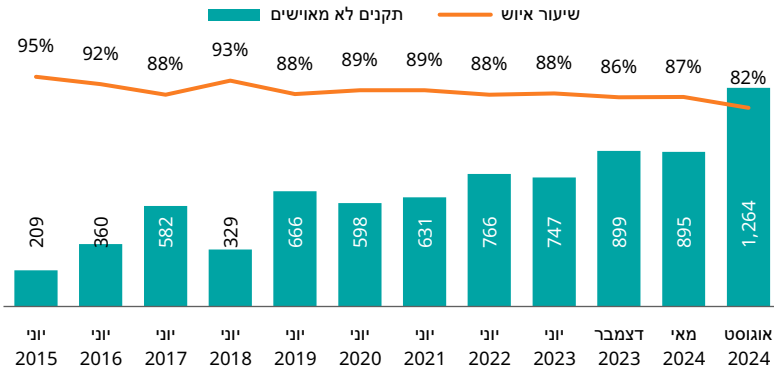
משרד הרווחה והביטחון החברתי

בשבועות ובחודשים שלאחר 7 באוקטובר 2023 נדרש משרד הרווחה והביטחון החברתי להתמודד עם מצבים מורכבים ובלתי צפויים, שחייבו שינויים בדפוסי העבודה של המשרד ומחזורתיו ושל המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. על פי מחקר של מרכז טאוב שעסק בתפקוד מערכת הרווחה במחצית השנה הראשונה של המלחמה (גל ואחרות, 2024), המשימות החדשות שעמדו בפני המשרד כללו טיפול בנפגעי הטבח ובמשפחותיהם ובאזרחים שנפגעו במהלך המלחמה, קליטת הילדים שנחטפו ושחררו והענקת סיוע למפונים מיישבי עוטף עזה והצפון. לצורך הטיפול במפונים היה על המשרד לתגבר הן את המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות שקלטו מפונים והן את המחלקות ברשויות שפוננו, שהתבקשו להמשיך לטפל באוכלוסיותיהן הפזורות ברחבי הארץ. בד בבד נדרשו צוותי המשרד והמחלקות לשירותים חברתיים להמשיך ולספק שירותים לאוכלוסיות היעד הקבועות של המחלקות ושל מוסדות הרווחה שבאחריות המשרד.

על מנת להתמודד עם המשימות הללו ניתנו למשרד הרווחה והביטחון החברתי תוספות תקציביות. עם תחילת המלחמה קיבל המשרד תוספת של 247 מיליון ש"ח לתקציב שנת 2023. בשנת 2024 ניתנה תוספת של כ-178.5 מיליון ש"ח לתקציב הרווחה. התבוננות בתחומים שבהם נעשה שימוש בתוספת התקציב עד חודש פברואר 2024 מלמדת שהכספים שימשו למימון של כמה מטרות מרכזיות: פינוי מסגרות ופינוי אוכלוסיות רווחה; תוספת מדריכים ותגבור עובדים במסגרות חוץ-ביתיות; סיוע למשפחות בעקבות סגירת מסגרות יום; והקמת מסגרות יום חלופיות במלונות.

לנוכח הצרכים החדשים שנוצרו בעקבות המלחמה נוספו גם תקני עובדות ועובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. עם זאת, כפי שניתן לראות בתרשים 14, גם בתקופה זו משרד הרווחה והביטחון החברתי התקשה לאייש את התקנים שנוספו. כך, בהשוואה לחודש יוני 2023, שבו היו 747 תקנים לא מאוישים ושיעור האיוש עמד על 88%, באוגוסט 2024 גדל מספר התקנים הלא-מאוישים ל-1,264 ושיעור האיוש ירד ל-82%. הגידול במספר התקנים הלא-מאוישים נובע בעיקר מתוספת התקנים שניתנה בעקבות הגידול המסיבי בצרכים בזמן המלחמה. הקושי לאייש את תקני העובדות והעובדים הסוציאליים הוא אחד האתגרים הגדולים הניצבים כיום בפני המשרד.

תרשים 14. תקני עובדים סוציאליים ושיעורי איוש במחלקות לשירותים חברתיים



הערה: בתרשים מוצגים רק תקנים במימון משרד הרווחה והביטחון החברתי, ללא תקנים הממונים במלואם על ידי הרשויות המקומיות.

מקור: ג'וני גל ושבית בן-פורת, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי

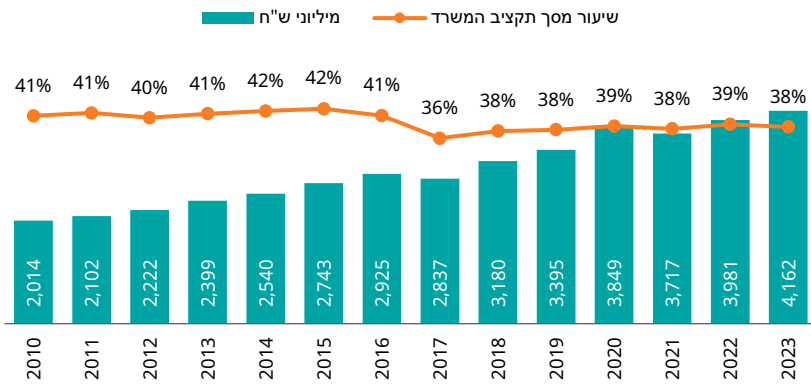
לצד המשימות שנסופו למשרד הרווחה והביטחון החברתי בעקבות המלחמה, ובייחוד ככל שהיא נמשכה, חזרו אל סדר היום של המשרד סוגיות אשר העסיקו אותו עוד לפני המלחמה. כאן נתייחס לשתיים מהן – הטיפול באנשים עם מוגבלות ותהליך ביזור הסמכויות בתחום הרווחה.

אנשים עם מוגבלות

בשנת 2017 הקים משרד הרווחה והביטחון החברתי את מינהל מוגבלויות על מנת לאגד את תחומי הפעילות השונים העוסקים באנשים עם מוגבלות תחת קורת גג אחת, וכיום הוא מהווה מוקד מרכזי של פעילות המשרד. כפי שרואים בתרשים 15, התקציב המוקצה לטיפול באנשים עם מוגבלות גדל בהתמדה והוא מהווה לאורך השנים כ-40% מסך הוצאות המשרד. אוכלוסיית היעד העיקרית של מינהל מוגבלויות היא בגירים עם מוגבלות (להוציא אנשים עם מוגבלות נפשית, שנמצאים בטיפול משרד הבריאות), אך גם פעוטות וילדים עד גיל 6 עם עיכוב התפתחותי מטופלים במסגרתו. לפי נתוני המינהל, בשנת 2023 היו מוכרים לו כ-174,000 אנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם (משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2024). המלחמה שפרצה ב-7 באוקטובר חייבה את המינהל להיערך לפינויים של אנשים עם מוגבלות מיישובי עוטף עזה והצפון ושל מי שהתגררו במסודות באזורים הסמוכים לקרבות. כמו כן הוא נדרש לתת מענה למצוקותיהם של אנשים עם מוגבלות ברחבי הארץ שנזקקו לסיוע בעת המלחמה (גל ואחרות, 2024).

לצד ההתמודדות עם השלכות המלחמה והספקת שירותים מגוונים לאוכלוסיות היעד של המינהל, מוקד מרכזי בעשייה שלו הוא קידום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, אשר נחקק באמצע שנת 2022 ונכנס לתוקף בינואר 2024. החוק נועד להבטיח את זכותם של אנשים עם מוגבלות לחיות חיים עצמאיים, אוטונומיים ופעילים בחברה ובקהילה, ליצור מנגנונים לטיפול באנשים עם מוגבלות בקהילה ולהבטיח את האוטונומיה שלהם באמצעות מערך של תקציבים אישיים (גל ואחרים, 2022). מאז נכנס החוק לתוקף מתקיימת במינהל פעילות נמרצת ליצירת תקנונים ודרכי פעולה אשר יאפשרו את יישום החוק.

תרשים 15. היקף התקציב של מינהל מוגבלויות וכאחוז מסך תקציב המשרד
מיליוני ש"ח, מחירי 2023



הערה: משנת 2010 ועד 2019 התרשים מתייחס לתקציב של אגף השיקום ואגף מש"ה (מוגבלות שכלית התפתחותית), ומשנת 2020 לתקציב של מינהל מוגבלויות.
מקור: ג'וני גל ושביט בן-פורת, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר

לאחרונה פורסמו שני דוחות בעניין הטיפול של משרד הרווחה והביטחון החברתי באנשים עם מוגבלות, השופכים אור על האתגרים הניצבים בפני מינהל מוגבלויות. הדוח הראשון פורסם על ידי ועדת האו"ם העוסקת בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות (United Nations, 2023), בהתבסס על דוח בנושא זה שהוגש לוועדה על ידי ממשלת ישראל. הדוח של האו"ם דן במכלול רחב של נושאים, בהם היעדר חקיקה מספקת בנושא זכויות אנשים עם מוגבלות, חסמים לנגישות בזירות שונות, התמודדות עם פגיעה בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות במרחב הציבורי והיעדר סיוע חומרי לאנשים עם מוגבלות מקרב מבקשי המקלט. הדוח גם מדגיש במפורש כי על משרד הרווחה והביטחון החברתי לפעול

להאצת תהליך המעבר מטיפול מוסדי באנשים עם מוגבלות למגורים בקהילה והרחבת האוטונומיה שלהם. כך המליצה גם ועדת דותן, שבחנה את דרכי הניהול וההפעלה של המוסדות לאנשים עם מוגבלות שבאחריות משרד הרווחה והביטחון החברתי, ואשר מסקנותיה אומצו בידי שר הרווחה והביטחון החברתי (הולר, 2023).

הדוח השני, אשר עוסק ישירות בפעילותו ובתפקודו של מינהל מוגבלויות, פורסם השנה על ידי מבקר המדינה (מבקר המדינה, 2024). הדוח מצביע על כשלים בתפקוד מערכות המינהל העוסקות בהשתלבותם של צעירים בוגרי מערכת החינוך המיוחד בקהילה ובמערכות הדיור והתעסוקה לאנשים עם מוגבלות. נתוני הדוח מלמדים ששיעורי מיצוי הזכויות בכל המערכות הללו נמוכים במיוחד. למשל, רק 57% מהצעירים בוגרי החינוך המיוחד אשר זכאים לשירותי המינהל אכן מממשים את זכותם זו. מבדיקה של נושא האוטונומיה וההשתלבות החברתית של אנשים עם מוגבלות אשר בטיפול המינהל עולה כי בתחום זה חלה התקדמות מועטה בלבד. בתחום הדיור המבקר מצא כי על אף מחויבות המשרד לקדם מעבר של אנשים עם מוגבלות למגורים בקהילה, שיעור המתגוררים בדירות בקהילה נמוך. זאת ועוד, בשנים 2016–2022 גדל מספר האנשים עם מוגבלות המתגוררים במעונות מחוץ לקהילה. הגורמים העיקריים למצב זה הם היעדר היצע של דיור מתאים באזורים שונים בארץ, עמדותיהם של אנשי מקצוע העוסקים ישירות באנשים עם מוגבלות, ומוגבלות המשאבים והזמן העומדים לרשות אנשי המקצוע לטיפול במשתמשי השירות שלהם.

בתחום התעסוקה, נתוני המבקר מלמדים כי על אף ההעדפה המוצהרת של משרד הרווחה והביטחון החברתי לתעסוקה עצמאית על פני תעסוקה מוגנת, מרבית האנשים עם מוגבלות (70%) מועסקים במסגרות תעסוקה מוגנות ורק 30% מושמים במסגרות תעסוקה פתוחות בשוק העבודה. יתר על כן, התמונה המצטיירת היא של קיפאון – בשנים האחרונות שיעור משתמשי השירות העוברים מתעסוקה במסגרות מוגנות למסגרות פתוחות קטן ביותר (8%). לבסוף נדרש המבקר לבעיות הפיקוח על מסגרות הדיור והתעסוקה שבאחריות המשרד. בדיקתו העלתה כי בגלל היעדר כוח אדם ומחסור בכלי פיקוח, תדירות הביקורים במסגרות המפוקחות נמוכה ביותר – פעם בשנה וחצי במסגרות דיור ואחת לשלוש שנים וחצי במסגרות תעסוקתיות. יישומו של חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות אמור לסייע בהתמודדות עם האתגרים הללו ולקדם את גישותם, שילובם ועצמאותם של אנשים עם מוגבלות בישראל. יש לקוות שאכן כך יהיה.

ביזור סמכויות בתחום הרווחה

בשנת 2022 החל תהליך יזום של ביזור סמכויות בתחום הרווחה לרשויות המקומיות. תהליך זה הוא חלק ממהלך נרחב יותר שהחל בעקבות החלטת ממשלה שהתקבלה בנובמבר 2021 להעביר סמכויות בתחומים שונים לשלטון המקומי¹² והמלצות הוועדה הבין-משרדית שהוקמה לצורך בחינת הנושא (משרד ראש הממשלה ומשרד הפנים, 2022). מדינת ישראל היא אחת המדינות הדמוקרטיות הריכוזיות ביותר, ואף שבעשורים האחרונים מתקיימים בה תהליכי ביזור הם עדיין מועטים ומהוססים (יובל, 2015; Ivanyna & Shah, 2014). עם זאת, בשנים האחרונות, בעקבות ההתמודדות עם מגפת הקורונה ועם השלכות טבח 7 באוקטובר והמלחמה התחדדה חשיבותן של הרשויות המקומיות במתן מענים לצורכי התושבים.

תפקידן של רשויות מקומיות בגיבוש מדיניות חברתית ויישומה הוא נושא מרכזי בשיח המחקרי העוסק במדינת הרווחה בשנים האחרונות (הינדי, 2024; Kazepov et al., 2022). שיח זה מבקש להדגיש את היתרונות, אך גם את המורכבות, של גישת ה"מקומיות" בתחום המדיניות החברתית במדינות רווחה שונות. גם בישראל מתקיים זה מספר שנים תהליך של הגברת המעורבות של רשויות מקומיות בעיצוב מדיניות רווחה, פעמים רבות ביוזמת הרשויות המקומיות עצמן. הדבר ניכר במיוחד ברשויות שנהנות מהכנסות עצמיות גבוהות או שיש בהן מעורבות של קרנות פילנתרופיות הנכונות ליזום תוכניות חדשניות בתחום הרווחה. לעיתים קרובות עובדות ועובדים סוציאליים הם היוזמים של השינויים הללו (גל, בהכנה).

ההתלבטות בין מקומיות לריכוזיות העסיקה לא מעט את משרד הרווחה והביטחון החברתי במהלך השנים, ונראה שקיימת מגמה להשתחרר, ולו במעט, מהריכוזיות שאפיינה את תחום הרווחה בעבר. בשנים האחרונות המשרד נרתם לקדם מספר מהלכים פורמליים של ביזור סמכויות למחוזות המשרד ולמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. הדבר בלט במיוחד במאמצים לטיפול במפונים במהלך המלחמה, גם ברשויות הקולטות וגם ברשויות שפונן.

בעקבות החלטת הממשלה בעניין ביזור הסמכויות לשלטון המקומי, משרד הרווחה והביטחון החברתי קבע את הנושא כאחד מיעדיו המרכזיים והחל בתהליך העברת סמכויות בתחומים אחדים, בהם קביעת תפקידם של עובדות ועובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים (בתקנים שבמימון המשרד). מהלך חשוב נוסף לקידום ביזור הסמכויות נעשה בתחום הטיפול באזרחים ותיקים. מהלך זה, שהחל בשנת 2022 ואף הורחב בשנת 2023, נועד לאפשר גמישות בתכנון ובניהול התקציבים המיועדים לשירותים לאזרחים ותיקים ברמה המקומית. אף שלא נערך פיילוט, וככל הידוע גם

12 החלטת ממשלה מס' 675 מיום 21.11.2021, ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת.

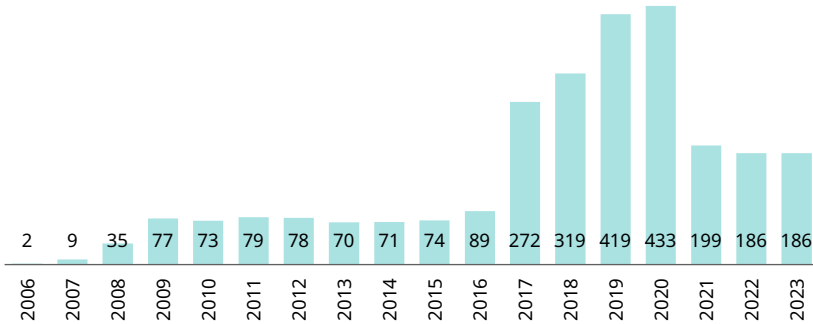
לא נעשה מאמץ שיטתי להעריך את הצלחת המהלך לאחר שנת ההפעלה הראשונה, התחושה במשרד היא של הישג. בדוח חופש המידע לשנת 2023 נכתב: "מהלך הביזור שהובלנו [...] שיפר את היעילות והשוויון בכל הקשור ליכולת הרשות המקומית לספק שירותים מקצועיים, מותאמים וגמישים, מפני שהם אלו העומדים מול האזרחים הוותיקים והם אשר יודעים ומכירים את הצרכים ממקור ראשון ובלתי אמצעי" (משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2024, עמ' 265).

המשרד לשוויון חברתי

המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה נוסד במטרה לקדם שוויון חברתי בישראל. הוא החל כיחידת סמך לענייני גמלאים בשנת 2006 במשרד ראש הממשלה. עם השנים נוספו למשרד תחומי פעילות חדשים ונעשו שינויים בתחומים קיימים. שינוי משמעותי חל בשנת 2015 כשהועברו אליו ממשרד ראש הממשלה כמה תחומי פעילות מרכזיים, בהם הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, הרשות לקידום מעמד האישה ומטה ישראל דיגיטלית, והוקם בו תחום הצעירים. בשנתיים האחרונות נעשו בו שינויים רבים נוספים: תחומים חדשים נוספו, אחרים הועברו למשרדים אחרים, אחדים הוחזרו לאחריות המשרד ולעיתים הועברו שוב. כיום פועלים במסגרתו האגף לאזרחים ותיקים, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, הרשות לקידום מעמד האישה, האגף לקידום אוכלוסיית הלהט"ב ואגף מורשת ופרויקטים.

מבחינת היקף המשאבים, תקציב המשרד לשוויון חברתי מצומצם למדי בהשוואה למשרדים חברתיים אחרים ועמד על כ-186 מיליון ש"ח בשנת 2023 (תרשים 16). התנודות בתקציב שנראות בתרשים משקפות את השינויים שהיו לאורך השנים בתחומי הפעילות של המשרד. שינויים תכופים אלו וחוסר היציבות בתחומי העיסוק של המשרד פוגעים בהשגת המטרות החברתיות ובקידום ממשי של האוכלוסיות שעליהן הוא מופקד. יתרה מזו, תחומי עיסוקו של המשרד חופפים במידה רבה את אלה של משרדים אחרים, ובראשם משרד הרווחה והביטחון החברתי. כל אלה מעלים שאלות נוקבות לגבי מידת נחיצותו וההצדקה לקיומו של משרד כזה.

תרשים 16. תקציב המשרד לשוויון חברתי
מיליוני ש"ח, מחירי 2023



מקור: ג'וני גל ושביט בן-פורת, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר

סיכום

בשנה האחרונה עמד הטיפול בנפגעי טבח 7 באוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבותיו במוקד פעילותה של מערכת הרווחה והביטחון הסוציאלי בישראל. פעילות זו התרחשה במגוון תחומי עשייה והצריכה משאבים רבים והיערכות מיוחדת ונרחבת של מערכות הרווחה, הן ברמה המקומית והן ברמה הארצית. לצד ההתמודדות עם השלכות המלחמה הוסיפו להעסיק את מערכות הרווחה בשנה זו בעיות רבות של מדינת הרווחה הישראלית אשר טרם נמצא להן פתרון משביע רצון: סוגיות חברתיות כמו מוגבלות, עוני ואי-שוויון; כשלים בתוכניות כגון חיסכון לכל ילד, תווי המזון ומענק עבודה; תופעת הריכוזיות בקביעת מדיניות; ומחסור במשאבים הדרושים לתפקוד תקין של מערכת הרווחה. כפי שהאינו לאורך פרק זה, אמנם נעשו צעדים להתמודד עם חלק מן האתגרים הללו, אולם הדרך לשיפור מהותי של מערכת הרווחה בישראל עודנה ארוכה.

מקורות

- גוטליב, ד' (2022). תוכנית חיסכון לכל ילד: סיכויים וסיכונים. **ביטחון סוציאלי 116**, 49–70.
- גל, ג', מדהלה, ש', ואוברמן, א' (2022). מערכת הרווחה בישראל לאחר משבר הקורונה: מבט-על. בתוך: א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2022** (עמ' 153–182). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- גל, ג', אוברמן, א', וקידר, נ' (2023). **אי-ביטחון תזונתי בישראל: האם תוכנית תזון המזון היא הפתרון?** מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- גל, ג', בן-פורת, ש', ועובדיה, י' (2024). **רווחה במלחמה ואחריה: תפקוד מערכת הרווחה בזמן מלחמת 7 באוקטובר והצעות מדיניות**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- גל, ג' (בהכנה). מדיניות רווחה בשלטון המקומי בישראל. בתוך: י' לוי ור' בן אריה (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**. האוניברסיטה הפתוחה.
- הולר, ר' (2023). דין וחשבון הוועדה לבחינה ולהבניית דרכי ניהול והפעלה של מסגרת דיור חוץ ביתיות לאנשים עם מוגבלויות. בתוך: א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2023** (עמ' 167–172). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- הינדי, ט' (2024). **אופן יישום ביזור סמכויות בתחום הרווחה: סקירת ידע עולמית**. ג'וינט אלכא ומשרד הרווחה והביטחון החברתי.
- יובל, א' (2015). הכלכלה הפוליטית של ריכוז וביזור. בתוך: א' בארי וע' רזין (עורכים), **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית** (עמ' 168–187). האוניברסיטה העברית בירושלים.
- ינאי, א' (2024). **מלחמת חרבות ברזל: אתגרים בסיוע וטיפול בנפגעי המלחמה ובמשפחותיהם**. בתוך: מ' אלמוג-בר, מ' איינזשטדט וג' גל (עורכים), **רווחה בעקבות המלחמה**. האוניברסיטה העברית בירושלים וקרן מנומדין.
- מבקר המדינה (2024). **טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות**. בתוך: **דוח מבקר המדינה – יולי 2024**. משרד מבקר המדינה.
- משרד הפנים (2023). **אמות מידה לחלוקת תזון מזון בשנת 2023**.
- משרד הרווחה והביטחון החברתי (2024). **דו"ח חופש מידע 2023**. משרד הרווחה והביטחון החברתי.
- משרד ראש הממשלה ומשרד הפנים (2022). **ביזור סמכויות לשלטון המקומי: תוצר של הוועדה הבין-משרדית מכוח החלטת ממשלה 675**.
- פינטו, א', וגוטליב, ד' (2019). תוכנית חסכון לכל ילד: השלכות על האי שיוויון, וחלופות מדיניות. מחקרים לדיון 130. המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.
- קסיר (קלינר), נ', פינס, ר', ופלאם, נ' (2024). **דוח ממדי העוני והאי-שוויון בהכנסות – 2023**. המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.
- קרומר-נבו, מ' (2022). אתגר העוני. בתוך: ג' גל וש' מדהלה (עורכים). **הזכות לרווחה טובה** (עמ' 132–173). קרן מנומדין.
- רז-דרור, ע', וכהן, ע' (2024). **ה-1%: 2013–2021**. רשות המסים, רשות תכנון וכלכלה.

רפאלי, ת', ובניש, א' (2022). תוכנית חיסכון לכל ילד: הערכות מצב ומבט לעתיד. **ביטחון סוציאלי, 116**, 5–25.

Ivanyna, M., & Shah, A. (2014). How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralization. *Economics, 8*, 1–61.

Kazepov, Y., Barberis, E., Cucca, R., & Mocca, E. (2022). Introduction to the handbook on urban social policies: International perspectives on multilevel governance and local welfare. In Y. Kazepov, E. Barberis, R. Cucca & E. Mocca (Eds.), *Handbook on urban social policies: International perspectives on multilevel governance and local welfare* (pp. 2–22). Edward Elgar.

United Nations (2023, October 9). *Concluding observations on the initial report of Israel*. United Nations, Committee on the Rights of People with Disabilities.