



רווחה וצל מלחמה

ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה

מאמר זה פורסם במסגרת דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2025

נייר מדיניות מס' 19.2025

ירושלים, טבת תשפ"ו, דצמבר 2025

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 צמיחה 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 ועמיתי 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 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.

אנא צטטו מחקר זה כך:

Gal, J., & Ben-Porat, S. (2025). *Welfare in the Shadow of Warfare*. Taub Center for Social Policy Studies in Israel. <https://doi.org/10.5281/zenodo.17403458>

כתובת המרכז: רחוב האר"י 15, ירושלים

טלפון: 02-567-1818

דואר אלקטרוני: info@taubcenter.org.il

אתר אינטרנט: www.taubcenter.org.il

רווחה וצל מלחמה

ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה

מבוא

המלחמה הארוכה בעזה, שנמשכה יותר משנתיים, והמלחמה הקצרה נגד איראן בינוי 2025, עיצבו במידה רבה את מדיניות הרווחה בשנתיים האחרונות ודחקו הצידה מהלכי מדיניות אחרים בתחומי הרווחה והביטחון הסוציאלי. הממשלה נאלצה להתמודד עם השלכות הלחמה ועם המצב הכלכלי המעורער. שיקולים קואליציוניים שהשפיעו על הקצאת המשאבים, וההימנעות מהעלאת מיסים, הקשו אף הם על תפקודה של מדינת הרווחה בישראל, שזה שנים משאביה מוגבלים לעומת מדינות רווחה אחרות. מציאות זו באה לידי ביטוי בדפוסי ההוצאה החברתית ובתפקוד מערכת הביטחון הסוציאלי, הבריאות, החינוך והשירותים החברתיים בשנת 2024. כך למשל, אף שההוצאה החברתית גדלה מעט, שיעורה מסך ההוצאה הממשלתית בשנה זו קטן ונראה שמגמה זו עתידה להימשך גם בשנת 2025. זאת ועוד, בנתונים על ההוצאה הממשלתית בולט הגידול בתקציבים החברתיים ובשירותים חדשים המיועדים לטיפול בנפגעי פעולות איבה ולשיקום יישובים שנפגעו מן המלחמה בעזה. עם זאת, לצד הפניית תשומת הלב הציבורית להשלכות המלחמה הנמשכת התרחשו גם כמה תהליכים משמעותיים בתחום הרווחה.

ההוצאה החברתית

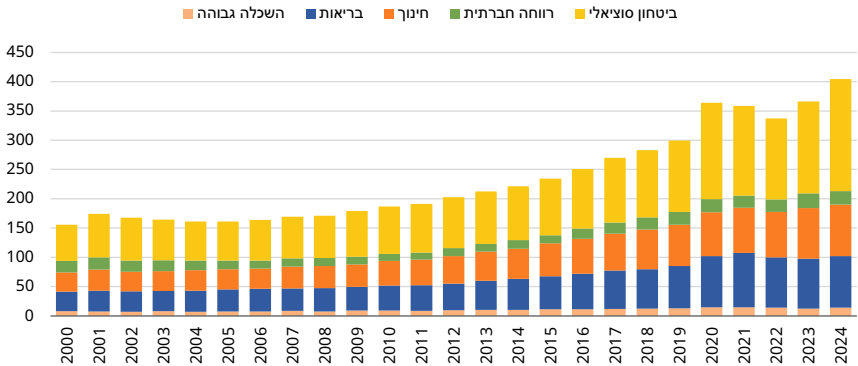
בשנת 2024 הוקצו 400 מיליארד ש"ח מההוצאה הממשלתית לנושאים חברתיים. כפי שניתן לראות בתרשים 1, ההוצאה החברתית הציבורית גדלה בשנה זו גידול ריאלי של כ-38 מיליארד ש"ח לעומת ההוצאה בשנת 2023 (במחירי 2024). אולם רוב הגידול היה קשור להתמודדות עם השלכות המלחמה על אזרחים וחיילים כאחד. למעשה, בניכוי הגידול בהוצאות הקשורות ישירות למלחמה עמד הגידול בהוצאה החברתית על

* 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; יעל עובדיה, עוזרת מחקר במרכז טאוב.

כ-11 מיליארד ש"ח בלבד, והיה אפוא נמוך מהממוצע בחמש השנים שקדמו למשבר הקורונה, שבהן עמד על כ-16 מיליארד ש"ח בשנה.

תרשים 1. ההוצאה החברתית, לפי תחומים

מיליארדי ש"ח, במחירי 2024

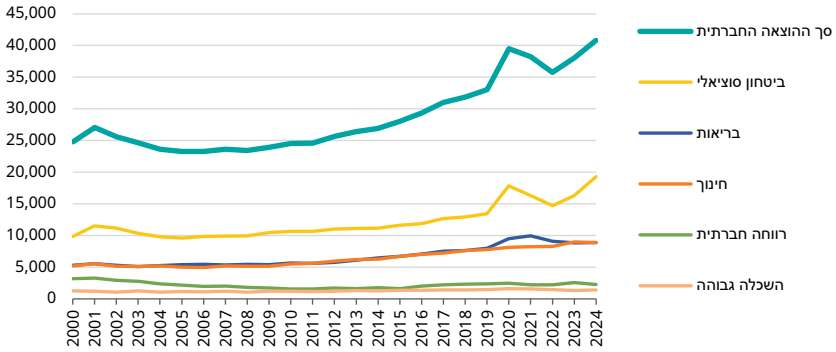


הערות: ההוצאה החברתית המוצגת בתרשים כוללת את ההוצאה של משרד החינוך ושל משרד הבריאות ואת ההוצאה על סעיף ההשכלה הגבוהה בתקציב; את ההוצאה על ביטחון סוציאלי, שבה כלולות ההוצאה של המוסד לביטוח לאומי על קצבאות (ובכלל זה תגמולי מילואים), ההוצאה של משרד הביטחון על שיקום משפחות ונכי צה"ל, ההוצאה של רשות המיסים על מענק עבודה וההוצאה של הרשות לזכויות ניצולי השואה; את ההוצאה על רווחה חברתית, שבה כלולות ההוצאות של משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד הבינוי והשיכון, משרד העלייה והקליטה, המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה ומשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי; ואת ההוצאה על תחום התעסוקה במשרד הכלכלה.

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

בחינה של ההוצאה החברתית לנפש לאורך זמן (תרשים 2) מלמדת שבשנת 2024 היה גדול של כ-7% בהוצאה וההוצאה לנפש עמדה על 40,784 ש"ח. ואולם בניכוי ההוצאות הקשורות ישירות למלחמה מתברר שהיא לא גדלה כלל, אלא הייתה זהה להוצאה בשנה שלפניה.

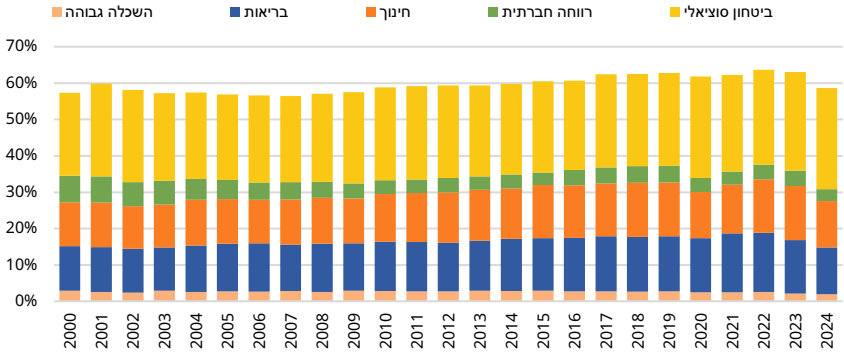
תרשים 2. ההוצאה החברתית לנפש בש"ח



הערה: הנתונים בתרשים מתייחסים לאוכלוסיית ישראל, כולל מזרח ירושלים. מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר; המוסד לביטוח לאומי

כפי שניתן לראות בתרשים 3, בשנת 2024 עמד שיעור ההוצאה החברתית מסך ההוצאה הממשלתית על 59%. שיעור זה, הנמוך ביותר מאז שנת 2013, מושפע הן מהגדלת ההוצאה הממשלתית על נושאים אחרים, ובייחוד על מימון המלחמה, הן מצמצום ההוצאות על נושאים חברתיים שאינם קשורים למלחמה.

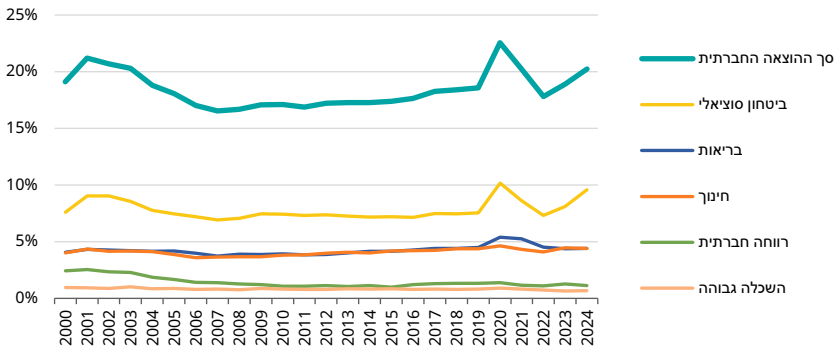
תרשים 3. שיעורי ההוצאה החברתית מסך ההוצאה הממשלתית, לפי תחומים



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

בשנת 2024 עמדה ההוצאה החברתית כאחוז מהתמ"ג על 20% (תרשים 4). ההוצאה על ביטחון סוציאלי עמדה על 10% מהתמ"ג, ואילו ההוצאה על נושאים של חינוך ושל בריאות עמדה על כ-4.5%. כדאי לציין שבשנת 2024 עמד התמ"ג על כשני טריליון ש"ח, כ-6.4% יותר מאשר בשנה שקדמה לה, לעומת גידול של כ-14% בהוצאה החברתית. פער זה מסביר במידה רבה את הגידול בשיעור ההוצאה החברתית ביחס לתוצר.

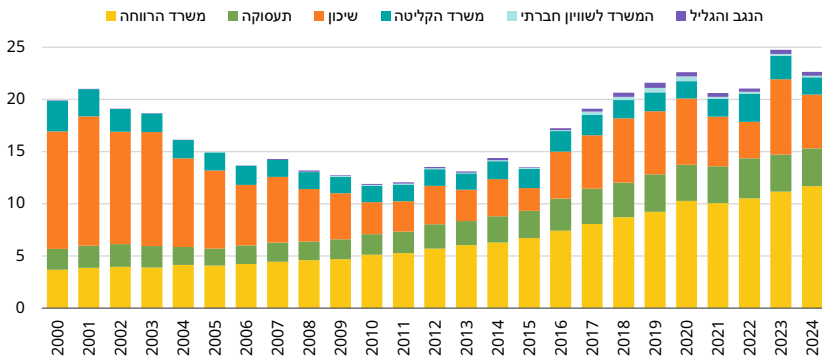
תרשים 4. ההוצאה החברתית כאחוז מהתמ"ג, לפי תחומים



מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי

כשבוחנים את תחומי הרווחה החברתית, כלומר את השירותים שמספקים המשרדים החברתיים בממשלה מלבד משרדי החינוך והבריאות, ניכר שבשנת 2024 פחתה ההוצאה על התחומים הללו לעומת שנת 2023 (תרשים 5). הסיבה העיקרית היא צמצום של כ-29% בהוצאה על שיכון (להרחבה בנושא זה ראו הסעיף האחרון בפרק). למעשה, מכלל תחומי הרווחה החברתית גדלה רק ההוצאה על התעסוקה ועל התחומים שבאחריות משרד הרווחה והביטחון החברתי, ואף כאן היה הגידול מתון יחסית.

תרשים 5. ההוצאה על תחומי הרווחה החברתית מיליארדי ש"ח, במחירי 2024

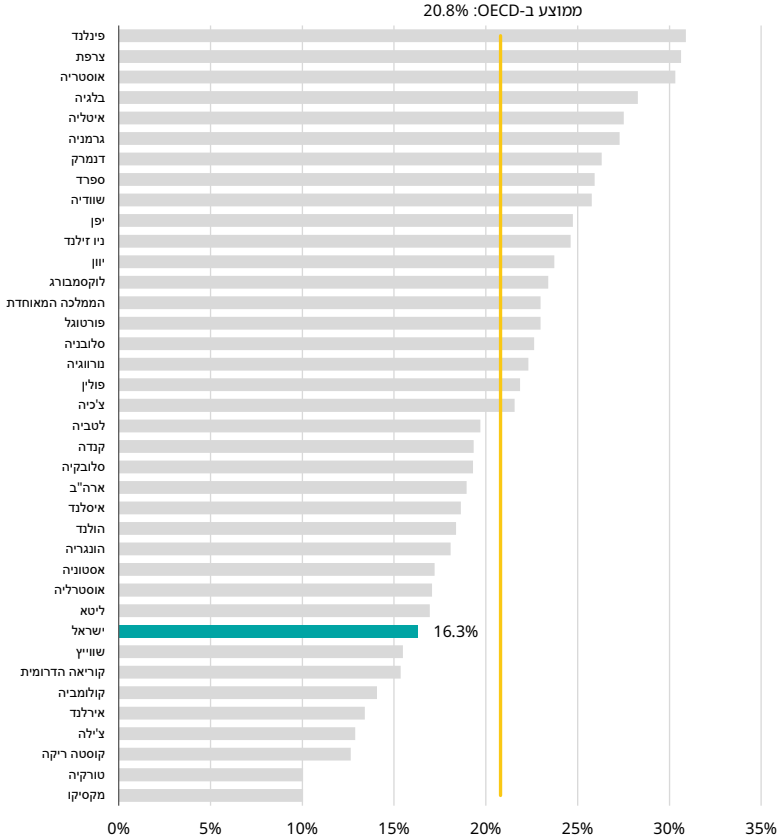


מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר

בהשוואה למדינות רווחה אחרות, ואפילו למדינות שאינן מדינות רווחה מפותחות, ההוצאה החברתית בישראל עדיין קטנה והיא רחוקה מלספק את צורכי האוכלוסייה¹. הקושי המתמשך להתמודד עם העוני ואי-השוויון בחברה הישראלית, שרמתם גבוהה במידה ניכרת מזו של מרבית מדינות הרווחה, הוא עדות ברורה לכך (קסיר ואחרים, 2024). כפי שניתן לראות בתרשים 6, מדינות הרווחה שבהן ההוצאה החברתית היא הגדולה ביותר מקצות 25%–30% מהתוצר שלהן לנושאים חברתיים (לא כולל חינוך), וממוצע ההוצאה החברתית הציבורית במדינות ה-OECD עומד על 20.8% מהתוצר. יש רק מדינות מעטות ששיעור המשאבים שהן מקצות לנושאים חברתיים קטן מזה שישראל מקצה (16.3%). ראוי לציין שגם במדינות שאינן נחשבות מדינות רווחה מפותחות, כגון סלובניה, פולין, צ'כיה, לטביה, סלובקיה, הונגריה ואסטוניה, שיעור ההוצאה החברתית מהתוצר גבוה יותר משיעורו בישראל.

1 מדידת ההוצאה החברתית עבור ההשוואה הבין-לאומית (תרשים 6) שונה מההשוואה המוצגת לעיל (תרשימים 1–4) ונעשתה תחת הגדרות שונות.

תרשים 6. ההוצאה החברתית הציבורית כאחוז מהתמ"ג במדינות ה-OECD, 2023



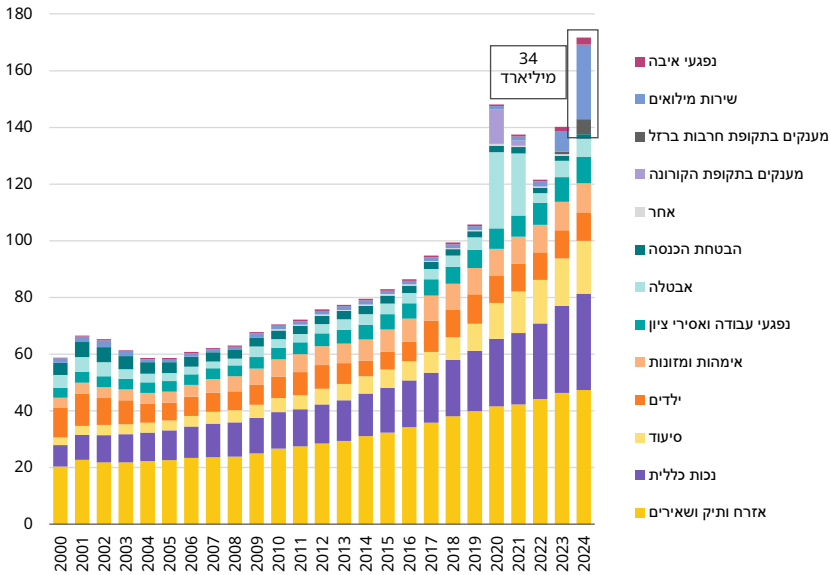
הערה: ההוצאה כוללת את ההוצאה על תחומים חברתיים, בהם ההוצאה על בריאות, ואינה כוללת את ההוצאה על חינוך מלבד הגיל הרך. עבור מדינות שבהן נתוני 2023 לא היו זמינים הוצגו נתוני 2022. מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: OECD

ביטחון סוציאלי

מערכת הביטחון הסוציאלית, המתמודדת עם צרכים חברתיים באמצעות תשלום קצבאות שנועדו להגדיל את ההכנסות של יחידים ומשפחות, היא תחום הפעילות המשמעותי ביותר (מבחינת המשאבים הכספיים) של מדינת הרווחה הישראלית. מערכת זו כוללת סיוע כספי לאזרחים באמצעות המוסד לביטוח לאומי; פעילות של אגף השיקום של משרד הביטחון; ומענקים של משרד האוצר לקבוצות אוכלוסייה מסוימות (כגון מענק עבודה, סיוע לניצולי שואה, סיוע לנפגעי המלחמה נגד איראן במהלך 2025). הרכיב הגדול ביותר של ההוצאה על ביטחון סוציאלי הוא הקצבאות שמשלם המוסד לביטוח לאומי. בשנת 2024 הייתה עלותן 172 מיליארד ש"ח, לעומת 140 מיליארד ש"ח (במחירי 2024) בשנת 2023 (תרשים 7). הגידול בהוצאה על קצבאות הביטוח הלאומי בשנת 2024 משקף כמה תהליכים בולטים. לעיתים מדובר במגמות גידול רב-שנתיות בהוצאה על תחומים ספציפיים, המושפעים מתהליכים דמוגרפיים (כגון גידול האוכלוסייה או הזדקנותה) ומשינויים במדיניות. הסבר זה נכון במיוחד לגבי קצבאות נכות וסיעוד: בזכות שינויי המדיניות בתחומים אלו חלה בשנים האחרונות עלייה הן במספר הזכאים הן בגובה הקצבאות שקיבלו. למשל, בשנים 2023-2024 גדלה ההוצאה על קצבאות נכות כללית ביותר משלושה מיליארד ש"ח וההוצאה על קצבאות סיעוד בכשני מיליארד ש"ח. לעומת זאת, שלא כמו רוב תוכניות הביטוח הלאומי, ההוצאה על קצבת הבטחת הכנסה המשיכה להצטמצם בשנת 2024 ועמדה בשנה זו על 1.64 מיליארד ש"ח בלבד (לעומת 1.7 מיליארד ש"ח בשנת 2023). נתון זה משקף ירידה במספר הזכאים לקצבה זו, המספקת רשת ביטחון אחרונה למי שאין לו הכנסה או שהכנסותיו נמוכות במיוחד, מ-60,316 בשנת 2023 ל-57,093 בשנת 2024. ניכר כי מגמה זו, המאפיינת את הקצבה הזאת בשנים האחרונות, נמשכה גם בשנת 2025.

יותר מכול בולטת השפעת המלחמה בשנים 2024 ו-2025 על פעילות המוסד לביטוח לאומי ועל פעילות אגף השיקום במשרד הביטחון. בשנת 2025 נוסף עליהן הסיוע לנפגעי מתקפות הטילים האיראניים. ההוצאות של המוסד לביטוח לאומי על נפגעי פעולות איבה, על שירות מילואים ועל מענקי חרבות ברזל עמדו בשנת 2024 על כ-34 מיליארד ש"ח. עיקר הגידול נבע מההוצאה העצומה על שירות מילואים, שגדלה מ-1.7 מיליארד ש"ח בלבד בשנת 2022 לכ-26 מיליארד ש"ח בשנת 2024. ההוצאה על מענקי חרבות ברזל בשנה זו עמדה על 5.3 מיליארד ש"ח. הוצאות אלו, שהן תוצאה ישירה של מצב המלחמה, ממומנות ישירות מתקציב המדינה; משרדי הממשלה מעבירים את הכסף ישירות למוסד לביטוח לאומי ללא כל הסתמכות על דמי הביטוח הלאומי הנגבים מעובדים וממעסיקים. זאת ועוד, הקצבאות אינן מותנות בגובה הכנסותיהם של הזכאים, אלא בעמידה בתנאים מסוימים.

תרשים 7. קצבאות המוסד לביטוח לאומי, לפי סוג הקצבה מיליארדי ש"ח, במחירי 2024



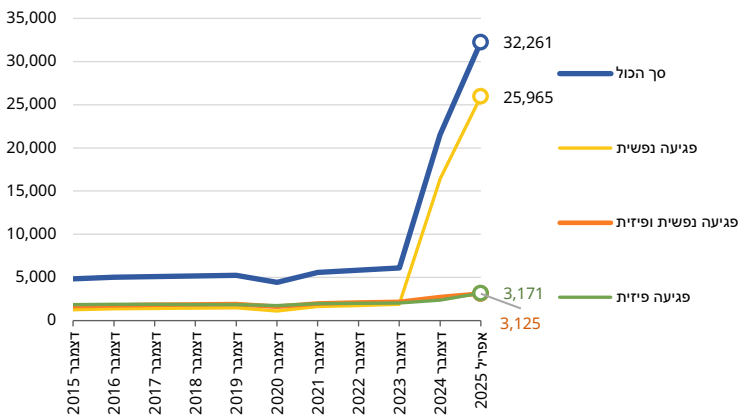
מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

המענקים למפונים ולנפגעי המלחמה ותגמולי המילואים מוגבלים לתקופת המלחמה; תגמולים אחרים, כגון תגמולים לנפגעי פעולות איבה שנקבעו להם אחוזי נכות או תגמולי אגף השיקום במשרד הביטחון לנכי צה"ל ולמשפחות הנופלים, ילוו את מערכת הביטחון הסוציאלי עוד זמן רב. לכן כל שינוי בתוכניות הללו בעקבות המלחמה דרמטי במיוחד.

בעבר הייתה התוכנית לנפגעי פעולות איבה תוכנית קטנה, שכן מספר הזכאים לסיוע היה קטן יחסית. ההחלטה שתוכנית זו תהיה המסגרת העיקרית לסיוע לאזרחים שנפגעו בטבח 7 באוקטובר ובחודשי המלחמה שלאחר מכן חוללה שינוי גדול בעניין זה. מייד לאחר הטבח העבירה התוכנית תשלום חד-פעמי לאוכלוסייה רחבה. כעת היא בודקת בקשות להכרה בנכות, קובעת אחוזי נכות ומחליטה מהו הסיוע הנדרש לנפגעים לאורך זמן. היקף הסיוע שניתן למי שהוכרו כנפגעי פעולות איבה ומאפייניו אמורים להיות זהים לאלו שנותן משרד הביטחון לנכי צה"ל. כפי שניתן לראות בתרשים 8, השינויים בתוכנית זו בולטים מאוד הן מבחינת מספר הזכאים והן מבחינת מאפייני פגיעתם. בשנת 2022

עמד מספר נפגעי פעולות האיבה על 5,706, ואילו באפריל של 2025 כבר עמד מספרם על 32,261. התפלגות סוגי הנפגעים שנוספו מאז 7 באוקטובר 2023 מלמדת שמרבית הנפגעים, 24,212, סובלים מפגיעה נפשית; 1,169 מפגיעה פיזית; ועוד 1,048 מפגיעה נפשית ופיזית כאחד. במוסד לביטוח לאומי דווח שהוועדות הרפואיות שלו בוחנות עוד כ-45,000 בקשות להכרה בפגיעה (פורסם באתר המוסד לביטוח לאומי, 25.4.2025). פירוש הדבר כמובן גידול ניכר במשאבים המוקצים לתוכנית לנפגעי פעולות איבה הן עכשיו הן בשנים הבאות. ההוצאה בעבור תוכנית זו גדלה מ-613 מיליון ש"ח בשנת 2022 ל-2.5 מיליארד בשנת 2024.

תרשים 8. סך נפגעי פעולות האיבה, לפי סוג הנכות שהוכרה



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

אגף השיקום, משרד הביטחון

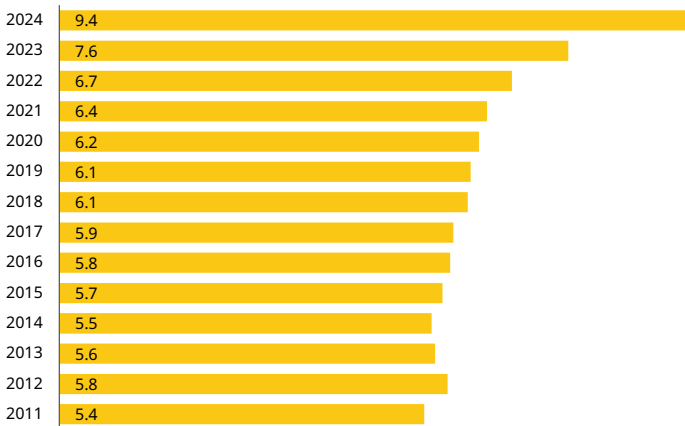
תוצאה אחרת של המלחמה הממושכת היא גידול דרמטי במספר הנפגעים בשירות צה"ל. לצד החיילים והחיילות שנהרגו במלחמה עד כה, יש גם מספר רב של נפגעים שמוגדרים נכי צה"ל. כפי שניתן לראות בתרשימים 9 ו-10, מספרם של נכי צה"ל המטופלים באגף השיקום במשרד הביטחון זינק מ-116,300 בשנת 2022 ל-132,172 בשנת 2024. בעקבות זאת גדל מאוד גם תקציב אגף השיקום ואגף משפחות, הנצחה ומורשת מ-6.7 מיליארד ש"ח בשנת 2022 ל-9.4 מיליארד בשנת 2024 (תרשים 10). על רקע הגידול הניכר בתקציב משרד הביטחון בעקבות המלחמה הצטמצם חלקו של רכיב זה בסך תקציב המשרד: בתקופה שקדמה למלחמה הוא עמד על כ-10%, ובמלחמה ירד ל-6% בערך.

תרשים 9. נכי צה"ל הזכאים לטיפול באגף השיקום במשרד הביטחון



תרשים 10. ההוצאה השנתית של אגף השיקום ואגף משפחות, הנצחה ומורשת במשרד הביטחון

מיליארדי ש"ח, במחירי 2024



מקור לשני התרשימים: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים לשני התרשימים: משרד הביטחון, דוחות חופש המידע; משרד האוצר

זרקור

הטיפול בנפגעי הטילים מאיראן

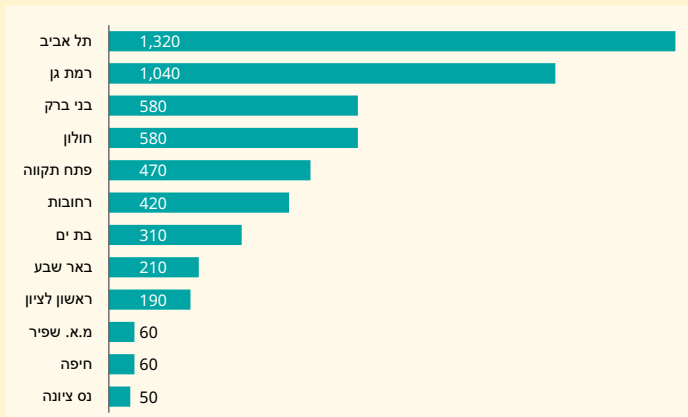
המלחמה נגד איראן, שהחלה כאשר הפציצה ישראל את איראן ב-13 ביוני 2025, נמשכה 12 ימים. בימים אלו היו בישראל יותר מ-50 זירות נפילה של טילים או חלקי טילים שנורו מאיראן, 31 איש נהרגו ו-3,508 נפצעו. נפילות הטילים גרמו גם לנזק רב לבתי מגורים ב-12 רשויות מקומיות וכ-21,000 תושבים נאלצו לעזוב את בתם בעקבות נזקי פגיעות בדרגות חומרה שונות (שחר ולרר, 2025).

חוק מס רכוש וקרן פיצויים מסדיר את הפיצויים למי שביתם נפגע מפעולת איבה או מלחמה בישראל. הטיפול במפונים מוטל על קרן הפיצויים של רשות המיסים ועל הרשויות המקומיות שבתחומן נפגעו אזרחים. רשות המיסים מפקדת בעיקר על מימון הנזקים, אך בפועל נציגיה עוסקים גם בתחומים נוספים, כמו יצירת קשר עם הנפגעים מייד לאחר האירוע והנגשת מידע לציבור. הרשויות המקומיות אחראיות על הפינוי בפועל ועל אספקת שאר שירותי הרווחה למפונים.

תחילה הוצע לנפגעי ההפצצות פתרון לטווח קצר – כל מי שביתו לא היה ראוי למגורים היה זכאי לקבל דיור חלופי למשך שבועיים – מלון במימון קרן הפיצויים או מענק בסך 4,000 ש"ח לפינוי עצמי או למגורים אצל בני משפחה. בתום המלחמה העריכו בהתאחדות המלונות כי כ-12,000 בני אדם פונו לכ-90 בתי מלון ובתי הארחה ברחבי הארץ. אחר כך הוצע לנפגעים פתרון לטווח ארוך – מי שנזקקו לשהות ארוכה יותר בדיור חלופי יכלו להגיש בקשה לקרן הפיצויים למימון שכר דירה עבור דירה הדומה במאפייניה לדירה שניזוקה. אפשרות חלופית לטווח ארוך הייתה להמשיך

בפינוי עצמי ולקבלת תשלום בהתאם להרכב המשפחתי המתגורר בבית, לפי קריטריונים שקבעה רשות המיסים. על פי הערכות, 5,380 בתי אב נזקקו לדיור חלופי. כפי שניתן לראות בתרשים 11, רוב הפגיעות היו בתל אביב וברמת גן.

תרשים 11. בתי אב שנזקקו לדיור חלופי בעקבות נזקי הטיילים מאיראן, יולי 2025



הערה: הנתונים מבוססים על הערכה, מעוגלים לעשרות ונכונים ל-29.7.25. מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | מקור: שחר ולרר, 2025

בחודש יוני, בעקבות החלטת ממשלה, עודכן נוהל החירום והשהות במלונות הוארכה משבועיים ל-30 יום (עד 1 באוגוסט 2025). מי שביקשו להישאר במלונות אחרי מועד זה נדרשו לפנות לוועדה בקרן הפיצויים; עד תחילת ספטמבר פנו אליה 692 אנשים מתל אביב, מרמת גן ומפתח תקווה אשר עדיין שהו במלונות – רובם אזרחים ותיקים, אנשים עם מוגבלות ואנשים המוכרים לרשויות הרווחה (שחר ולרר, 2025).

בעקבות פגיעות הטילים פיתחה עיריית תל אביב פלטפורמה מקוונת לאיתור דירות והציעה הנחות בחנייה בעיר ובהרשמה לקייטנות הקיץ. עיריית רמת גן הציעה מענקים לעובדי עירייה שפוננו מבתיהם, וגם להורים שכולים ואלמנות שפוננו. גורמים רשמיים נוספים נתנו למפוני המערכה הטבות והנחות כגון הנחות בנסיעה בתחבורה הציבורית, דחיית תשלומי משכנתה והחזרי הלוואות והקלות לחייבים בהוצאה לפועל. ארגונים כמו הסוכנות היהודית והקרן לידידות חילקו באמצעות הרשויות המקומיות מענקים למשפחות מפונות.

דוח מבקר המדינה כלל ביקורת על הטיפול במפונים, ובעיקר על היעדר גורם ממשלתי הממונה על תכלול הפינני למלונות (מבקר המדינה, 2025). ראשי רשויות סיפרו לנציגי המבקר שרשות החירום הלאומית ביקשה מהם לפנות ישירות למלונות, אך לא קבעה קריטריונים מנחים, מה שהוביל את הרשויות להתחרות ביניהן על מלונות מסוימים ויצר פערים גדולים ביניהן במה שנוגע למאפייני המלונות. טענות כלפי הליך הפינני למלונות עלו גם בדוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת (שחר ולרר, 2025). היעדר גורם הממונה על תכלול הפינני למלונות הורגש גם במלחמה בעזה (גל ואחרים, 2024), אלא שאז היה מדובר בפינני של עשרות אלפי בני אדם ותקופת השהות במלונות הייתה ארוכה בהרבה.

הדוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מספטמבר 2025 נדרש למחסור בכוח אדם בשירותי הרווחה בעיריית בת ים, שקיים גם בשגרה ובלט במיוחד בזמן המלחמה. בדוח נכתב כי אף שמשדד הרווחה העביר לרשות בתחילת המלחמה תקציב לשימוש חופשי, הוא לא תרם לגיוס עובדים חדשים ולהקלת העומס על העובדים הקיימים. תקופה קצרה אחרי סיום המלחמה טענו תושבי בני ברק שבתיהם נפגעו במערכה שהעירייה מפלה אותם ולא נותנת להם את הזכויות המגיעות להם, בין היתר בגלל היותם חילונים. טענות נוספות שעלו בערוצי התקשורת, אך לא בדוחות רשמיים של המדינה, נדרשו לפינני בלתי מוצדק של תושבים ולשהות הממושכת של מאות תושבי העיר במלונות שלא לצורך.

מערכת הביטחון הסוציאלית: בין אוניברסליות לסלקטיביות

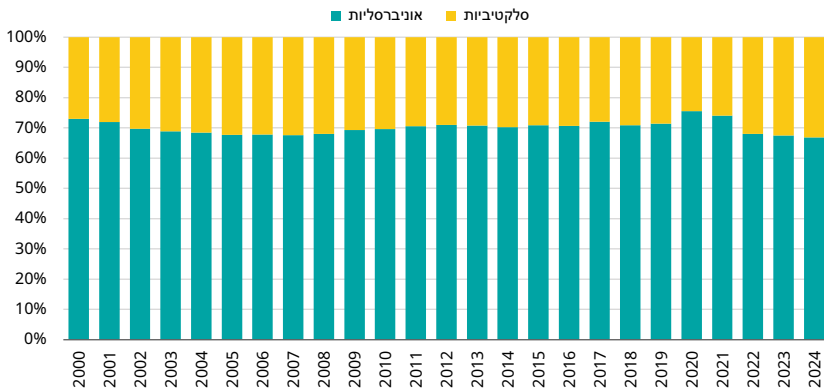
אחת הטענות הנפוצות על מערכת הביטחון הסוציאלית בישראל היא שבעשורים האחרונים חל שינוי מהותי במאפייניה, בהשפעת תפיסות נאו-ליברליות על שיח הרווחה. בייחוד נטען שמאפייניה האוניברסליים של מערכת הביטחון הסוציאלית נשחקו והוחלפו במגמות סלקטיביות. במילים אחרות, הנגישות לקצבאות תלויה יותר מבעבר בעמידה במבחן הכנסות שמתנה את קבלת הקצבה בהוכחת הכנסה כספית נמוכה במיוחד – שלא כמו הגישה האוניברסלית, אשר אמנם מתנה את הזכאות לקצבאות בתנאים מגוונים (כגון תקופת אכשרה לקבלת דמי לידה, גיל מסוים לקבלת קצבת אזרח ותיק או פיטורים לקבלת דמי אבטלה), אך אינה מתנה אותה ברמת ההכנסה של הפרט או משק הבית. הגישה האוניברסלית משקפת מאמץ להנגיש את מערכת הביטחון הסוציאלית לכלל האוכלוסייה במקרים של פגיעה בהכנסות הפרט או צורך ברור למשק הבית, ואילו הגישה הסלקטיבית ממקדת את תוכניות מערכת הביטחון הסוציאלית באוכלוסייה החיה בעוני, שנזקקותה הכלכלית ברורה ומוכחת.

בעבר התאפיינה מערכת הביטחון הלאומי בישראל בגישה אוניברסלית, ולצידה פעלו כמה תוכניות סלקטיביות שנועדו לספק רשת ביטחון חברתית לאוכלוסיות ספציפיות. מבנה זה נועד לתת רשת ביטחון אחרונה לאוכלוסייה הנזקקת ביותר, ונד בבד לתת לכלל האוכלוסייה את התחושה שכל מי שהכנסתו תיפגע יזכה לביטחון סוציאלי, אך רבות מהתוכניות לא היו נדיבות די הצורך ותנאי הזכאות שנקבעו היו מורכבים. המאפיינים האוניברסליים של המערכת אפשרו לה להימנע מהצמדת סטיגמה למקבלי השירות, מהליכים ביורוקרטיים ממושכים לקביעת רמת הנזקקות ומאי-מיצוי זכויות – דברים שמאפיינים תוכניות סלקטיביות, המחייבות עמידה במבחן הכנסות.

ביקשנו לבדוק אם בשני העשורים האחרונים אכן חל שינוי מהותי במבנה מערכת הביטחון הלאומי והוא נוטה היום לסלקטיביות יותר מאשר לאוניברסליות. תרשים 12 משקף את ממצאי הבדיקה ובוחר את השינויים בשני סוגי קצבאות הביטחון הלאומי לאורך זמן. הקצבאות האוניברסליות, שבהן רמת ההכנסה איננה תנאי לזכאות, כוללות קצבת אזרח ותיק, קצבת שאירים, קצבת ילדים, דמי לידה ומענק לידה, דמי אבטלה, ביטוח נפגעי עבודה ותגמולים לנפגעי פעולות איבה. הקצבאות הסלקטיביות, שלהן זכאים רק בעלי הכנסה שמתחת לרף מסוים, כוללות קצבת נכות כללית, השלמת הכנסה לאזרחים ותיקים, הבטחת הכנסה ומזונות. גם לחוק הסיעוד יש רכיב סלקטיבי משמעותי, שתכליתו למנוע קצבה מאזרחים ותיקים בעלי הכנסה גבוהה. לפי הערכות, ל-38% ממשקי הבית של אזרחים ותיקים יש הכנסה הגבוהה מהרף המרבי שקבע מבחן ההכנסות של חוק הסיעוד (שנור ואחרים, 2021). אמנם המענקים שאומצו בתקופת הקורונה ובעת המלחמה, ותגמולי המילואים, הם אוניברסליים, אך הם לא נכללו בבדיקה בגלל ייחודיותם.

תוצאות הבדיקה מלמדות כי לאורך כל התקופה שנבחנה המשיכה ההוצאה על קצבאות אוניברסליות להיות חלקה העיקרי של ההוצאה של המוסד לביטוח לאומי על קצבאות - כ-70% מההוצאה. בראשית האלף ניכר שינוי מתון במבנה ההוצאה, לטובת קצבאות סלקטיביות. מגמה זו נמשכת גם בשנים האחרונות, בהשפעת הגדלת קצבאות הנכות והסיעוד. שיעור ההוצאה על קצבאות סלקטיביות גדל מ-29% טרום הקורונה ל-33% בשנת 2024.

תרשים 12. שינויים במבנה ההוצאה על גמלאות בביטוח הלאומי - קצבאות אוניברסליות לעומת קצבאות סלקטיביות



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

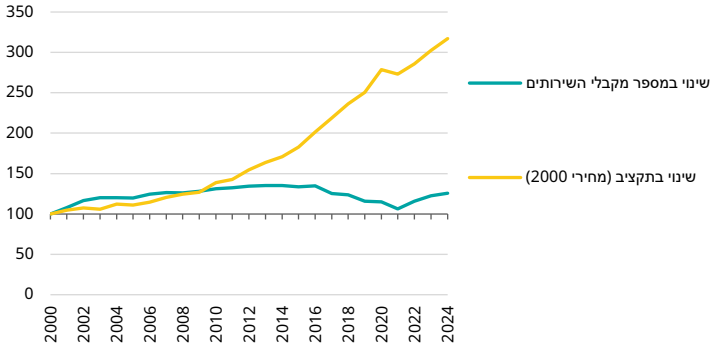
משרד הרווחה והביטחון החברתי

משרד הרווחה והביטחון החברתי הוא המשרד החברתי הגדול ביותר לאחר משרד החינוך ומשרד הבריאות, ומחצית תקציב הרווחה החברתית מוקצה לו. עיקר תקציבו מופנה לשירותי הרווחה הניתנים באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים בכל הרשויות המקומיות בישראל ומוסדות רווחה שונים בכל הארץ. יותר מ-80% מהתקציב מממנים שירותים במיקור חוץ, והמשרד ממלא תפקיד של מממן ורגולטור (גל, 2025).

בחינת השינויים בתקציב משרד הרווחה והביטחון החברתי לאורך זמן (תרשים 13) מלמדת שלאחר עשור של עלייה מתונה החלה בשנת 2010 מגמה של צמיחה מואצת. תקציב המשרד גדל מכ-5.1 מיליארד ש"ח ב-2010 לכ-11.7 מיליארד ש"ח בשנת 2024 - גידול של פי 2.3 (במונחים ריאליים). מגמה זו שונה מן המגמה הנצפית במספר מקבלי השירותים של המשרד, שנשאר בתקופה שנבחנה יציב למדי, ובשנים מסוימות אף ירד מעט.

תרשים 13. השינוי בתקציב משרד הרווחה והביטחון החברתי ובמספר מקבלי השירותים, 2024-2010

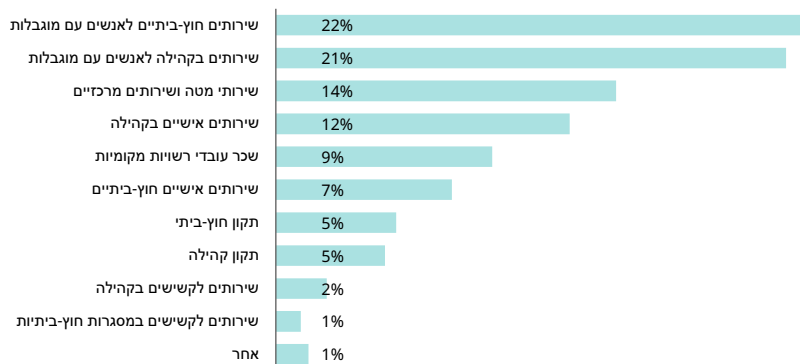
שנת הבסיס: 2000



מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, משרד הרווחה והביטחון החברתי

מניתוח תקציב משרד הרווחה והביטחון החברתי בשנים 2024-2010 עולה שעיקר הגידול בו נבע מהגידול בהוצאה על שירותים לאנשים עם מוגבלות. אמנם גם בתחילת התקופה היו השירותים חוץ-ביתיים לאנשים עם מוגבלות, דהיינו שירותים לאנשים עם מוגבלות במוסדות מחוץ לביתם, רכיב משמעותי בהוצאה, אבל בתקופה זו גדלה ההוצאה עליהם יותר מפי שניים (ראו תרשים נ'1' בנספח). בחינה של מקורות הגידול, המופיעה בתרשים 14, מראה שכ-22% מכלל הגידול נבעו מהגידול בהוצאה על שירותים אלו; 21% נוספים נבעו מהגידול בהוצאה על שירותים לאנשים עם מוגבלות הניתנים במסגרת הקהילה שבה הם מתגוררים. אחריהם בולטות העליות בהוצאה על שירותי מטה ושירותים מרכזיים (14%) ועל שירותים אישיים בקהילה (12%). ולבסוף, הגידול בהוצאה על שכר עובדי הרשויות המקומיות (9%) והגידול בהוצאה על שירותים אישיים חוץ-ביתיים (7%). הגידול בהוצאה על תחומים נוספים, בהם שירותי תיקון חוץ-ביתיים ושירותי תיקון בקהילה, היה מצומצם אף יותר, והגידול בהוצאה על שירותים המיועדים לאזרחים ותיקים היה הקטן מכולם (3% עבור שירותים חוץ-ביתיים ושירותים בקהילה יחדיו).

תרשים 14. שיעור הגידול בהוצאות על רכיבים מרכזיים בתקציב משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2010-2024

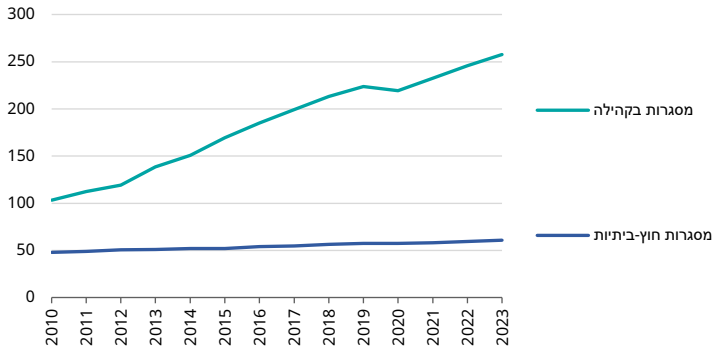


הערה: "תקן" מתייחס לשירותים הניתנים לנוער ובגירים במצבי סיכון, עוברי חוק ונפגעי עבירה. מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר

כאשר בוחנים את כלל ההוצאות על שירותים חוץ-ביתיים בתחומים השונים (כלומר כל השירותים הניתנים לאנשים הלנים מחוץ לבית, למשל בפנימיות) ואת כלל ההוצאות על רכיבי הוצאה של שירותים בקהילה (הניתנים לאנשים המתגוררים בביתם), מתברר שכ-35% מסך הגידול נבעו מגידול בסעיפי ההוצאה על שירותים חוץ-ביתיים וכ-40% מגידול בסעיפי ההוצאה על שירותים בקהילה.

לצד זאת, בחינה של מספר הרשומים במסגרות חוץ-ביתיות (תרשים 15) מראה כי מ-2010 עד 2022 גדל מספרם במתינות, בפרט בהשוואה למספר הרשומים במסגרות בקהילה, שגדל בתקופה זו פי 2.5. נראה כי הגידול בתקציב המשרד משקף הן עלייה בעלויות השירותים עצמם, לפחות של השירותים החוץ-ביתיים, הן שינויים במדיניות.

תרשים 15. מקבלי שירות שרשומים במסגרות, לפי סוג המסגרת באלפים



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

זרקור

ייצוג משפטי בוועדות תכנון, טיפול והערכה

החלטות מהותיות בדבר אופן הטיפול בילדים בסיכון מתקבלות בוועדות תכנון, טיפול והערכה ("ועדות החלטה"), הפועלות במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. ועדות אלו הן כלי מרכזי בגיבושו של אופן הטיפול בילדים בסיכון. לראיה, בשנת 2022 התכנסו 17,695 ועדות תכנון, טיפול והערכה ודנו בדרכי הטיפול ב-28,236 ילדים (משרד

הרווחה והביטחון החברתי, 2024א). בחודש ספטמבר 2025 התקבלה החלטה של בג"ץ בעניין התנהלות הוועדות הללו וקבעה שינוי מרחיק לכת.

ועדות תכנון, טיפול והערכה מורכבות מצוות רב-מקצועי ומטרתן לגבש תוכנית טיפול מפורטת בעבור הילד או הילדה בסיכון ובני משפחתם, ובכלל זה לקבוע את יעדי הטיפול ואת תהליך יישומו. בשני העשורים הראשונים של שנות האלפיים שונתה המדיניות וננקטו צעדים שנועדו לשפר את תפקוד הוועדות הללו – בין היתר, אומצו צעדים שיבטיחו את שיתוף בני המשפחה בדיוני הוועדה, ואף של הילד או הילדה עצמם (אם הם בני 12 ומעלה), מתוך הנחה שיש להביא בחשבון את דעתם בעת ניסוח ההמלצות. בשנים האחרונות נוסחו נהלים ברורים נוספים לגבי אופן ניהול הדיונים בוועדות הללו ופותחו כלים שנועדו להבטיח את תקינות שלביהם. עם זאת, מחקרים מלמדים שמידת השימוש בכלים הללו מועטה ונושא השותפות המלאה של ההורים בוועדות ובגיבוש המלצותיהן הוא עדיין מורכב ולעיתים קרובות אינו ממומש באופן משיביע רצון (אלפנדר, 2018; בן-גל, 2021).

אנשי המקצוע במשרד הרווחה והביטחון החברתי אינם רואים בדיונים של ועדות תכנון, טיפול והערכה דיון משפטי אלא תהליך טיפולי. לכן חברי הוועדה הם אנשי מקצוע מתחום הטיפול והדגש בדיונים הוא על שיח טיפולי. עד לאחרונה, גם אם משפחה הייתה מיוצגת על ידי עורך דין, הוא לא השתתף בדיון הוועדה אלא רק בישיבות ההכנה לדיון. בדצמבר 2023 הגישה האגודה לזכויות האזרח עתירה בנושא לבג"ץ, ומשרד הרווחה והביטחון החברתי הסכים שעורכי דין ינכחו בדיוני הוועדות, אך רק במעמד משקיפים. ואולם האגודה לזכויות האזרח עמדה על דרישתה לאפשר ייצוג משפטי פעיל, שסייע להורים להביע את עמדתם. נציגי האגודה טענו שהזכות לייצוג היא זכות יסוד, שמעוגנת בחוק לשכת עורכי הדין, ופגיעה בה דורשת הסמכה בחוק – אך חוק כזה אינו נמצא. בג"ץ בהרכב של שלושה שופטים בראשות השופט יוסף אלרון אימץ את עמדת האגודה לזכויות האזרח ופסק כי יש לאפשר ייצוג משפטי בדיוני ועדות תכנון, טיפול והערכה. בפסק הדין נקבע: "יש חשיבות אדירה לייצוג

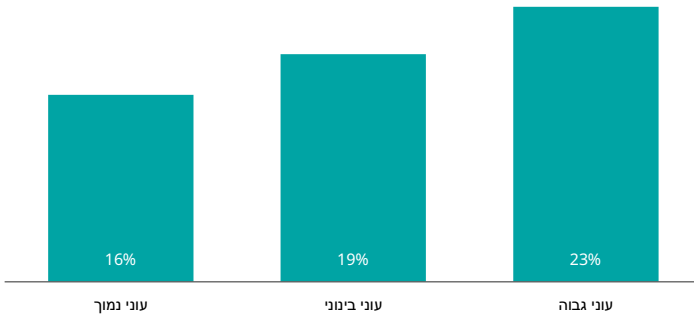
משפטי להורים שעניין ילדיהם נדון בוועדות – שפעמים רבות נמנים על השכבות החלשות ביותר בחברה". השופט אלרון ציין כי ההחלטה של משרד הרווחה והביטחון חברתי למנוע מהורים ייצוג משפטי בדיוני הוועדות נעשית בחוסר סמכות (דבר, 2025). אין ספק שהחלטה זו עתידה לשנות באופן מהותי את אופי הדיונים בוועדות תכנון, טיפול והערכה.

המחסור בעובדות ועובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים

עובדות ועובדים סוציאליים הם אנשי המקצוע המרכזיים במחלקות לשירותים חברתיים. מחלקות אלו מספקות שירותי רווחה ונותנות מענה למצוקות אישיות וחברתיות של מאות אלפי תושבים בישראל. אחת הסוגיות המרכזיות המעסיקות את מערכת הרווחה בשנים האחרונות היא הקושי הרב לאייש את התקנים במחלקות. אף שבשוק העבודה יש היצע גדול של בעלי הכשרה בעבודה סוציאלית, משרד הרווחה והביטחון חברתי, שהוא הגורם המממן העיקרי של אנשי המקצוע הללו, מתקשה מאוד לגייס עובדות ועובדים סוציאליים לעבודה במחלקות לשירותים חברתיים ולשמר את המועסקים בהן. כיום 18% מהתקנים במחלקות לשירותים חברתיים ברחבי הארץ אינם מאוישים. משמעות הדבר היא שבמערכת זו חסרים 1,333 עובדות ועובדים סוציאליים. ממצאי מחקר שפרסם לאחרונה משרד הרווחה והביטחון חברתי מלמדים שכ-40% מהעובדות והעובדים הסוציאליים המתחילים לעבוד במחלקות לשירותים חברתיים עוזבים אותן בתוך כמה שנים. מתוך העוזבים, 55% עוזבים בשנה הראשונה ועוד 15% בשנה השנייה (משרד הרווחה והביטחון חברתי, 2024ב).

ממחקר שערכנו עולה שהקושי לאייש את התקנים במחלקות לשירותים חברתיים חמור יותר ביישובים שבהם המצוקות החברתיות הן הקשות ביותר והצורך בעובדות ובעובדים סוציאליים הוא הגדול ביותר. תרשים 16 מציג את שיעור התקנים הלא מאוישים לפי רמת העוני של היישובים. מהתרשים עולה ששיעור התקנים הלא מאוישים ביישובים שרמת העוני בהם גבוהה (יותר מ-25% מהמשפחות ביישוב חיות בעוני) גבוה במידה ניכרת משיעורו ביישובים שרמת העוני בהם נמוכה (עד 15% מהמשפחות). ביישובים שרמת העוני בהם גבוהה שיעור התקנים הלא מאוישים עומד על 23%, ואילו ביישובים שרמת העוני בהם נמוכה עומד שיעור זה על 16%.

תרשים 16. שיעור התקנים הלא מאוישים, לפי רמת העוני של היישוב

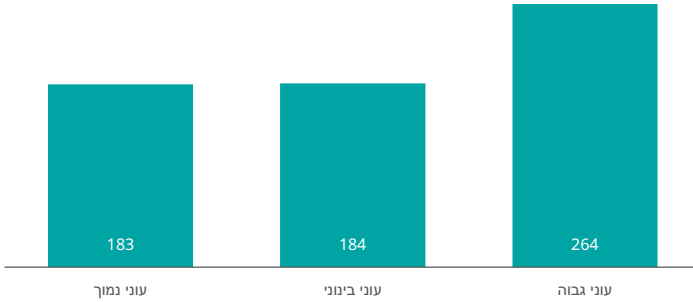


הערות: תקן עו"ס מוגדר תקן במימון המשרד. המדגם כולל 173 רשויות. לא נכללו בו יישובים המונים פחות מ-5,000 תושבים; מועצות אזוריות שאין לנו נתוני עוני זמינים עליהן; ירושלים, שהייתה את התוצאות במידה ניכרת בשל שונותה מיתר היישובים בקבוצת העוני (אם כוללים את ירושלים במדגם, שיעור התקנים הלא מאוישים ביישובים שרמת העוני בהם גבוהה עומד על 19%). היישובים סווגו לשלוש קטגוריות עוני על פי התפלגותם (שליש תחתון, אמצעי ועליון): "עוני נמוך" – עד 15% מהמשפחות ביישוב חיות בעוני; "עוני בינוני" – 15%–25%; "עוני גבוה" – יותר מ-25%.

מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: נתוני התקנים (נכון לאוגוסט 2025) התקבלו ממשרד הרווחה והביטחון החברתי. נתוני העוני לקוחים מתוך קסיר ואחרים, 2023 (נתוני שנת 2022)

היבט נוסף שנבחן הוא עומס העבודה המוטל על העובדות והעובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים. להיבט זה השפעה מכרעת הן על רמת הטיפול שניתן לספק למקבלי השירות הן על שחיקתם של אנשי המקצוע. העומס הזה כגורם הראשי לאי-שביעות הרצון של עובדות ועובדים סוציאליים מעבודתם וכסיבה העיקרית להחלטת מחצית מהעובדות והעובדים הסוציאליים לסיים את עבודתם במחלקות לשירותים חברתיים (משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2025). במחקר זה העומס נמדד במספר מקבלי השירותים ביישוב לתקן לעו"ס מאויש במימון משרד הרווחה והביטחון החברתי (יש גם תקנים במימון בלעדי של הרשויות, אבל אין נתונים מלאים עליהם). נמצא שביישובים העניים ביותר מספר מקבלי השירותים לעו"ס גבוה יותר (264 בממוצע) מהמספר ביישובים שרמת העוני בהם בינונית ונמוכה (184 ו-183, בהתאמה) (תרשים 17).

תרשים 17. מספר מקבלי שירותים לתקן עו"ס מאויש, לפי רמת העוני של היישוב

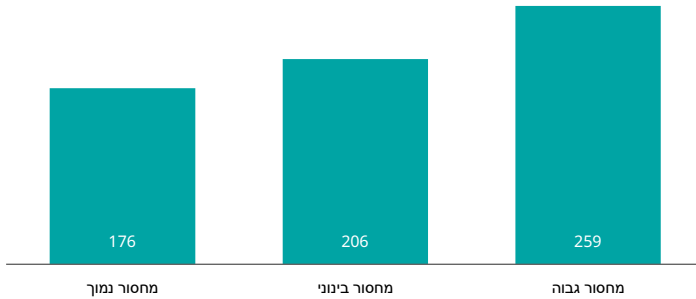


הערות: תקן עו"ס מוגדר תקן במימון המשרד. המדגם כולל 173 רשויות. לא נכללו בו יישובים בעלי פחות מ-5,000 תושבים; מועצות אזוריות שאין לנו נתוני עוני זמינים עליהם; ירושלים, שהיטתה את התוצאות במידה ניכרת בשל שונותה מיתר היישובים בקבוצת העוני (אם כוללים את ירושלים במדגם, מספר מקבלי השירותים למשרת עו"ס ביישובים שרמת העוני בהם גבוהה עומד על 243). היישובים סווגו לשלוש קטגוריות עוני על פי התפלגותם (שליש תחתון, אמצעי ועליון): "עוני נמוך" – עד 15% מהמשפחות ביישוב חיות בעוני; "עוני בינוני" 15%–25%; "עוני גבוה" – יותר מ-25%.

מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: נתוני התקנים (נכון לאוגוסט 2025) והנתונים על מספר מקבלי השירותים (נכון לסוף 2024) התקבלו ממשרד הרווחה והביטחון החברתי. נתוני העוני לקוחים מתוך קסיר ואחרים, 2023 (נתוני שנת 2022)

כשבוחנים יחד את המחסור בעובדות ובעובדים סוציאליים ואת עומס העבודה, הפערים בין הרשויות בולטים (תרשים 18). ברשויות שיש בהן מחסור גדול בכוח עבודה מקצועי (יותר מ-24% תקנים לא מאוישים של עו"ס) מספר מקבלי השירותים לעו"ס גבוה יותר בממוצע (259) ממספרם ברשויות שבהן המחסור קטן יותר (176). ממצא זה מדגיח את המעגל הבעייתי – חוסר האיוש גורם לעומס, והעומס מקשה אף יותר למשוך עובדות ועובדים סוציאליים נוספים לאייש את התקנים החסרים.

תרשים 18. מספר מקבלי שירותים לתקן עו"ס מאויש, לפי רמות המחסור בעו"ס

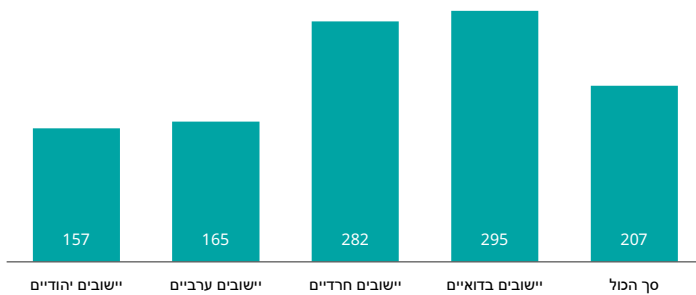


הערות: תקן עו"ס מוגדר תקן במימון המשרד. היישובים סווגו לשלוש קטגוריות מחסור על פי התפלגותם (שליש תחתון, אמצעי ועליון): "מחסור נמוך" - עד 14% תקני עו"ס לא מאוישים; "מחסור בינוני" 14%-24%; "מחסור גבוה" - יותר מ-24%.

מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: נתוני התקנים (נכון לאוגוסט 2025) ונתוני מספר מקבלי השירותים (נכון לסוף 2024) התקבלו ממשרד הרווחה והביטחון החברתי

בחינה של הנתונים לפי מאפייני היישובים וקבוצות האוכלוסייה מראה כי קבוצות שונות נבדלות בעומס המוטל על העובדות והעובדים הסוציאליים; ביישובים החרדיים והבדואיים יש מספר גבוה יותר של מקבלי שירותים לכל תקן עו"ס מאויש (תרשים 19).

תרשים 19. מספר מקבלי שירותים לתקן עו"ס מאויש, לפי מאפייני היישוב

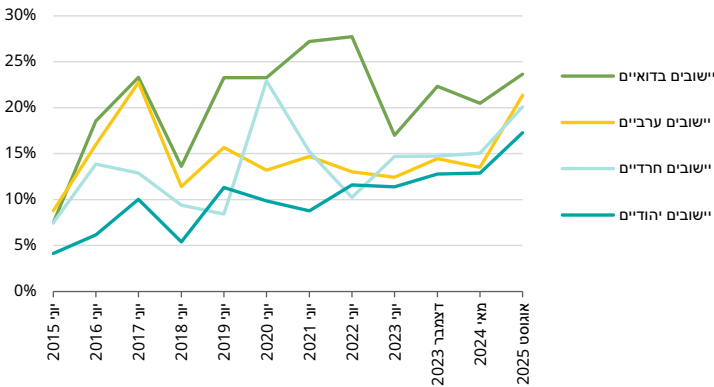


הערה: תקן עו"ס מוגדר תקן במימון המשרד.

מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתוני התקנים (נכון לאוגוסט 2025) ונתוני מספר מקבלי השירותים (נכון לסוף 2024) התקבלו ממשרד הרווחה והביטחון החברתי

הקבוצות נבדלות גם בשיעור התקנים הלא מאוישים (תרשים 20) – ביישובים יהודיים (לא כולל יישובים חרדיים) השיעור הממוצע של תקנים לא מאוישים נמוך יחסית ועומד על כ-17%, ואילו ביישובים הערביים, ובפרט ביישובים הבדואיים, הוא גבוה במידה ניכרת ומגיע לכ-24%. כפי שניתן לראות בתרשים 20, לאורך זמן יש תנודתיות רבה בשיעור התקנים הלא מאוישים, אבל המגמות ברורות – מחסור רב ביישובים הבדואיים והערביים לעומת היישובים היהודיים ומגמה של גידול בשיעור התקנים הלא מאוישים.

תרשים 20. מגמות בשיעור תקני עו"ס לא מאוישים, לפי מאפייני היישוב



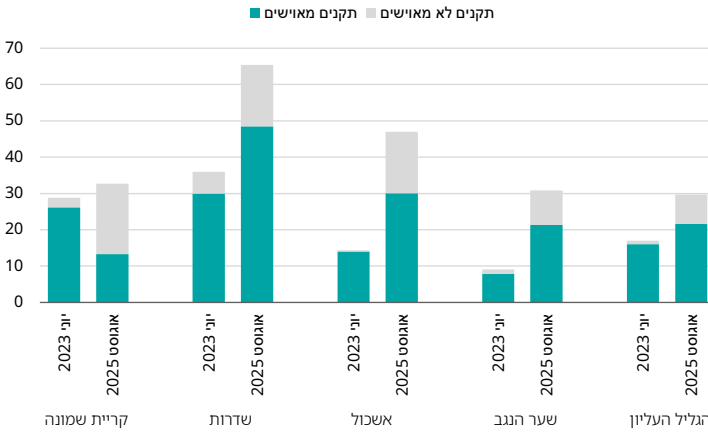
הערה: תקן עו"ס מוגדר תקן במימון המשרד.

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

משרד הרווחה והביטחון החברתי הגדיל את מספר התקנים לעובדים סוציאליים כדי לענות על הצרכים שהתעוררו במהלך המלחמה בעזה, בייחוד ביישובים שנפגעו במיוחד. העלייה בשיעורי אי-האיוש מאז יוני 2023 נובעת מתוספת משמעותית של תקנים במענה לצרכים (1,018). זאת ועוד, ננקטה שורה של צעדים כדי להתמודד עם בעיית המחסור בעובדות ועובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים, ובכלל זה העלאת שכר העובדות והעובדים הסוציאליים במחלקות, אבל נראה שהצעדים הללו עדיין לא נשאו פרי ולא הביאו לידי שינוי של ממש במצב אי-האיוש. הדבר ניכר במיוחד ביישובים שפוננו בעקבות אירועי 7 באוקטובר. ברשויות שהוגדרו מפונות השתנה מצב איוש התקנים באופן דרמטי: מספר התקנים הלא מאוישים בכלל הרשויות האלה גדל מ-15 ל-99 תקנים, ושיעור האיוש ירד מכ-92% ל-71%. תרשים 21 מציג את מצב האיוש לפני אוקטובר

2023 ובאוגוסט 2025 ברשויות מפונות נבחרות. התרשים מראה שבעקבות העלייה בצרכים נוספו לא מעט תקנים חדשים, אולם הם אישיו רק בחלקם ועדיין יש מספר רב של תקנים לא מאוישים. בייחוד בולטת קריית שמונה, שבה תוספת התקנים הייתה קטנה יחסית ואף חלה ירידה ניכרת באיוש התקנים הישנים.

תרשים 21. איוש תקני עו"ס ברשויות מפונות נבחרות

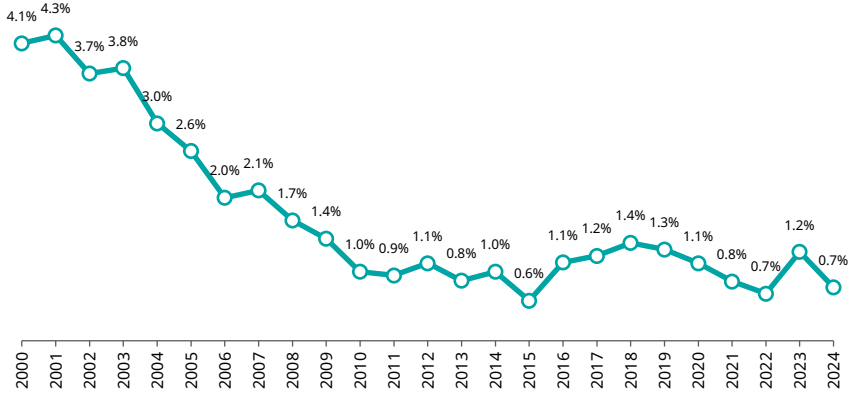


מקור: קידר, גל, בן-פורת ועובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי

משרד הבינוי והשיכון

משרד הבינוי והשיכון הוא הגורם הממשלתי המרכזי המופקד על יישום מדיניות הדיור הציבורי ועל סיוע בדיור, ובכלל זה על ניהול מלאי הדירות בדיור הציבורי וסיוע בשכר דירה. ההשקעה הציבורית בשיכון בעשורים האחרונים, כפי שזו מתבטאת בחלקו של תקציב משרד הבינוי והשיכון מסך ההוצאה הממשלתית, מוצגת בתרשים 22. ניתן להבחין כי בתחילת שנות האלפיים עמד שיעור ההוצאה על שיכון על יותר מ-4% מסך ההוצאה הממשלתית, אך באותו עשור חלה בו ירידה חדה עד לכ-1% בשנת 2010. מאז נע שיעור ההוצאה סביב מספר זה, ובשנת 2024 אף עמד על כ-0.7%.

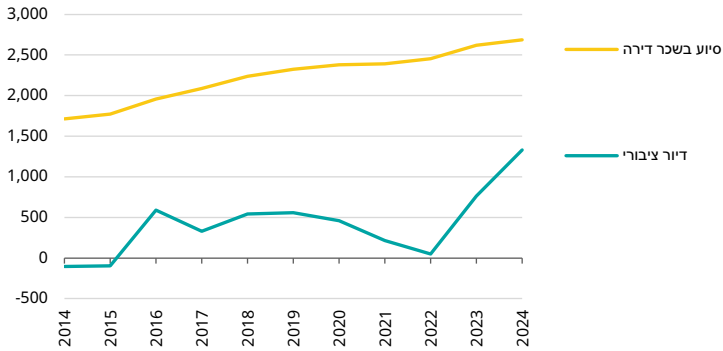
תרשים 22. הוצאה על שיכון מסך ההוצאה הממשלתית



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

עם תחומי האחריות המרכזיים של משרד הבינוי והשיכון נמנים שני מנגנוני סיוע עיקריים: סיוע בשכר דירה, אשר ניתן באמצעות השתתפות חודשית בשכר הדירה לזכאים המתגוררים בדירות בשוק הפרטי; ודיוור ציבורי, אשר ניתן באמצעות אכלוס של זכאים בדירות בבעלות המדינה. המגמות בהוצאה על שני הרכיבים האלה בעשור האחרון מוצגות בתרשים 23. ההוצאה על סיוע בשכר דירה עלתה בעקביות מכ-1.7 מיליארד ש"ח בשנת 2014 לכ-2.7 מיליארד ש"ח בשנת 2024, ואילו ההוצאה על הדיוור הציבורי נותרה נמוכה ותנודתית. ההוצאה על דיוור ציבורי כוללת מגוון רכיבים, בהם תקציבים לרכישת דירות חדשות למלאי, שיפוץ ותחזוקה של הדירות הקיימות וקיזוז תקבולים ממכירת דירות מהמלאי. בשל מנגנון הקיזוז, בשנים שבהן התקבולים מהמכירה עלו על יתר ההוצאות נרשמה בסעיף זה אף הוצאה שלילית (הכנסה). בשנים האחרונות (2024-2023), בעקבות הקצאות ייעודיות לרכישת דירות חדשות, ניכרת עלייה מחדשת בהוצאות בסעיף זה.

תרשים 23. ההוצאה על דיור ציבורי ועל סיוע בשכר דירה מיליוני ש"ח, במחירי 2024

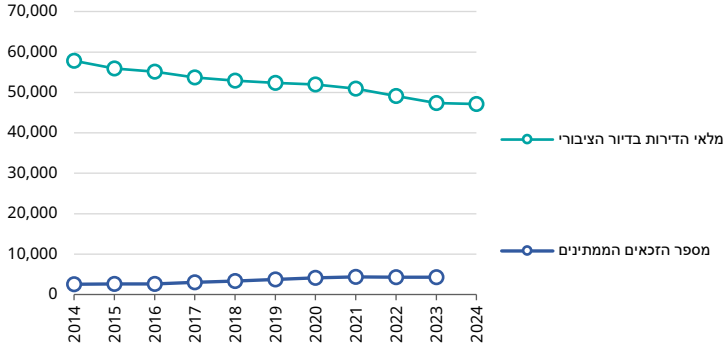


מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר

ההוצאה הנמוכה על תחום הדיור הציבורי מתכתבת עם הירידה העקבית במלאי הדירות בדיור הציבורי (תרשים 24). נראה כי בשנים 2014-2024 ירד מלאי הדירות מכ-57.8 אלף יחידות לכ-47.1 אלף יחידות - ירידה של כ-18% בעשור. במקביל חלה עלייה מתמשכת במספר הזכאים הממתינים לדיור ציבורי, מכ-2,600 בשנת 2014 לכ-4,300 בשנת 2023 (לא כולל ממתנינים של משרד העלייה והקליטה) - עלייה של כ-67%. הירידה במלאי הדירות והעלייה במספר הזכאים מעידות על שינוי המדיניות מסיוע בדיור לסיוע בשכר דירה, כפי שמוצג בתרשים 23.

מגמות אלו, המשקפות את הפער ההולך ומתרחב בין הביקוש לדיור ציבורי להיצע הזמין, מתבטאות גם בהתארכות ניכרת של זמן ההמתנה לקבלת דירה - מכשנתיים וחודש בשנת 2016 לכשנתיים ו-11 חודשים בשנת 2023 - כלומר בתקופה זו התארך זמן ההמתנה כמעט בשנה (מבקר המדינה, 2024).

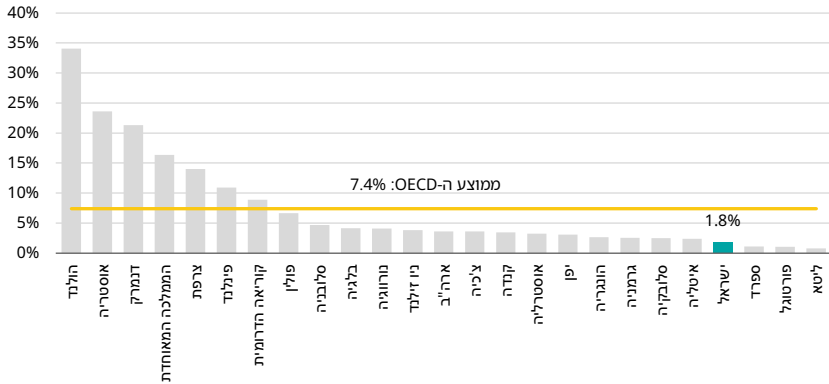
תרשים 24. מלאי הדירות בדיוור הציבורי ומספר הזכאים הממתינים



הערות: מספר הזכאים הממתינים הוא על פי תנאי הזכאות של משרד הבינוי והשיכון בלבד. הוא אינו כולל את רשימת הממתינים של משרד העלייה והקליטה. מספרם בשנת 2015 מתבסס על הערכה. הנתון העדכני ביותר על מספר הזכאים הממתינים הוא לשנת 2023.
מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: משרד הבינוי והשיכון; מבקר המדינה, 2024, 2020

בהשוואה בין-לאומית, היקף הדיוור הסוציאלי בישראל קטן במיוחד (תרשים 25). שיעור הדירות להשכרה במסגרת דיוור סוציאלי מכלל הדירות במשק עומד בישראל על כ-1.8% בלבד, לעומת ממוצע של כ-7.4% במדינות ה-OECD שנבחנו. על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון (2018), שיעור זה עמד בשנות השבעים בישראל על 23% - נתון המדגיש את השחיקה המתמשכת של מערך הדיוור הציבורי בישראל.

תרשים 25. שיעור הדירות להשכרה בדיור הסוציאלי מכלל הדירות במדינה, 2022 או השנה העדכנית ביותר



הערות: הממוצע במדינות שהיה לגביהן נתון זמין משנת 2018 והלאה. הדיור הסוציאלי בישראל כולל את דירות הדיור הציבורי, מלאי יחידות דיור בבתי דיור לקשישים בניהול משרד הבינוי והשיכון ודירות בניהול משרד העלייה והקליטה. במדינות אחרות הוא כולל דירות להשכרה במודלים שונים ששכר הדירה בהן מפוקח ונמוך ממחיר השוק.

מקור: ג'וני גל, שביט בן-פורת ויעל עובדיה, מרכז טאוב | נתונים: OECD Affordable Housing Database

סיכום

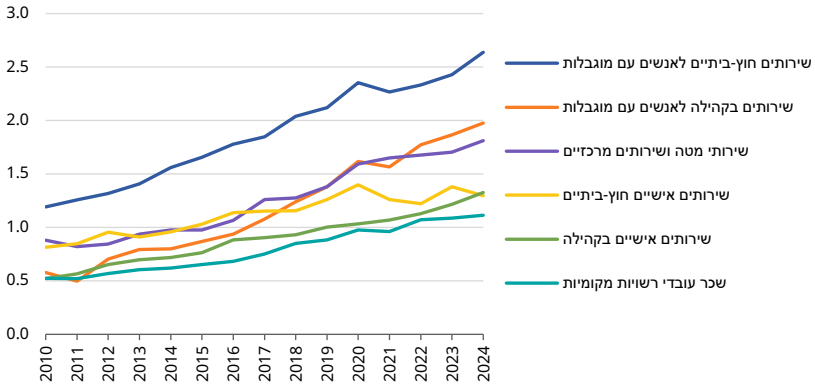
למלחמה הארוכה בעזה היו השלכות רבות על מערכות הרווחה והביטחון הסוציאלי בשנתיים האחרונות. כדי להתמודד עם צורכיהם של מי שנפגעו ממנה היה גידול של ממש בהוצאות. בד בבד נבלם הגידול בהוצאות אחרות על רווחה וביטחון סוציאלי. זה זמן רב שישראל מתקשה להתמודד עם מגוון המצוקות החברתיות הפוגעות באיכות החיים של תושבי ישראל וגורמות לעוני ולא-שוויון, וכעת היא נדרשת (ותידרש בעתיד) להתמודד גם עם תוצאות המלחמה. במקביל לדיון במגמות הכלליות הללו, שאפיינו את מדינת הרווחה בשנים 2024 ו-2025, התמקדנו במערכות ובאוכלוסיות שנמצאות בדרך כלל בשולי הדיון הציבורי: ילדים בסיכון והשינויים הצפויים בוועדות לתכנון, טיפול והערכה; והירידה הניכרת בהוצאה על הדיור הציבורי לאורך זמן. בשנים הבאות תידרש מערכת הרווחה להתמודד עם אתגרים חדשים שהעמידה המלחמה, ובהם בריאות הנפש של יחידים ומשפחות ושיקום קהילות שנפגעו. במקביל יהיה עליה לחזור ולהידרש לכל אותן בעיות חברתיות שנוכחותן בזירה הציבורית התמעטה כאשר תשומת הלב הופנתה למלחמה, אבל הן נותרו חריפות כשהיו לפני 7 באוקטובר 2023 ואולי אף יותר. לנוכח כל זה, ולנוכח הסכנה שצמצום ההוצאה הציבורית האזרחית ימשך ומשאבים יופנו למילוי הסכמים קואליציוניים, ניכר כי בשנים הבאות תעמוד מערכת הרווחה לפני אתגרים מורכבים יותר ויותר.

מקורות

- אלפנדר, ר' (2018). **חסמים מערכתיים לשימוש יעיל בכלים לקבלת החלטות בתחום הגנת הילד. חברה ורווחה, 38(4), 707-727.**
- בן-גל, ע' (2021). **קבלת החלטות בועדות תכנון טיפול והערכה: עד כמה המשפחה שותפה?** עבודת דוקטור. אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- גל, ג' (2025). **שירותי הרווחה המקומיים בישראל: מאפיינים ואתגרים ייחודיים.** בתוך ה' שמיד וי' צבע (עורכים), **מנהיגות וניהול בשירותי הרווחה בישראל: תיאוריה, מחקר ופרקטיקה** (עמ' 31-58). רסלינג.
- 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.
- דבר (2025, 18 בספטמבר). **בג"ץ: הורים זכאים לייצוג עו"ד בוועדות לקביעת הטיפול בקטינים בסיכון. דבר.**
- מבקר המדינה (2020). **משרד הבינוי והשיכון: רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי.** בתוך **דוח שנתי 70ב** (עמ' 723-769). משרד מבקר המדינה.
- מבקר המדינה (2024). **רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי: ביקורת מעקב.** משרד מבקר המדינה.
- מבקר המדינה (2025). **תלונות הציבור במבצע עם כלביא.** משרד מבקר המדינה.
- משרד הבינוי והשיכון (2018). **לגור בכבוד! מצילים את הדיור הציבורי.** משרד הבינוי והשיכון.
- משרד הרווחה והביטחון החברתי (2024א). **דוח סטטיסטי לשנת 2022: מקבלי שירות במחלקות לשירותים חברתיים, כוח אדם ומקבלי מגוון מעני המשרד.** משרד הרווחה והביטחון החברתי.
- משרד הרווחה והביטחון החברתי (2024ב). **הספר הגדול אודות כוח אדם בשדה הרווחה.** משרד הרווחה והביטחון החברתי.
- משרד הרווחה והביטחון החברתי (2025). **מחקר לזיהוי גורמים לעזיבה או להישארות של עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים** (מצגת אינטגרטיבית). משרד הרווחה והביטחון החברתי.
- קסיר (קלינר), נ', פינס, ר', ופלאם, נ' (2024). **דוח ממדי העוני והאי-שוויון בהכנסות - 2023.** המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.
- קסיר (קלינר), נ', פינס, ר', ופלאם, נ' (2023). **דוח ממדי העוני והאי-שוויון בהכנסות - 2022.** המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.
- שחר, ת', ולרר, מ' (2025). **סטטוס התושבים שמקום מגוריהם נפגע במסגרת מבצע "עם כלביא" - מסמך עדכון.** הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- שנור, י', וייס, ד', ורזניצקי, ש' (2021). **מבחן ההכנסה בחוק סיעוד: בחינת השפעתו על מצבם הכלכלי של זקנים סיעודיים.** מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.

נספח

תרשים נ'1. הגידול בהוצאות על רכיבים מרכזיים בתקציב משרד הרווחה והביטחון החברתי לאורך זמן מיליארדי ש"ח, במחירי 2024



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