

שירותי רווחה אישיים

1. כללי

סעיף זה עוסק באחד המרכיבים המרכזיים והחיוניים ביותר של השירותים החברתיים – שירותי הרווחה האישיים. תפקידם של השירותים הללו לסייע למגזרים החלשים והפגיעים ביותר בחברה: ילדים בסיכון, משפחות במצוקה עמוקה, דרי רחוב, נשים מוכות, נכים, זקנים בודדים ומוגבלים, בני נוער זנוחים, עולים חדשים המתקשים להשתלב בחברה ומכורים לסמים. המערך הכולל בתחום זה מאורגן כך שהשירותים מסופקים על-ידי מגוון גדול של ארגונים: משרדי ממשלה, מחלקות מקומיות לשירותים חברתיים, עמותות מקומיות וארגונים פרטיים-עסקיים. מספר הארגונים גדל עם התפתחות תהליך ההפרטה החלקי המבוצע כעת בכלל השירותים החברתיים ובתוכם בשירותי הרווחה האישיים. ארגונים אלה מספקים לאוכלוסיות שבטיפולם קשת מגוונת של שירותים קהילתיים ומוסדיים.

הדיון בפרק זה מתרכז בהוצאה של משרד העבודה והרווחה ובחלק מההוצאה של המוסד לביטוח לאומי. מכלול הוצאות זה אינו משקף את כלל המשאבים המוקדש לשירותי הרווחה האישיים, הניזונים גם ממשאבים ממשלתיים נוספים (כמו מענקי האיזון של משרד הפנים לרשויות המקומיות), וממשאבים של הרשויות המקומיות, של עמותות (שרבות מהן מקבלות סיוע ממשלתי) וכן גם ממשאבים פרטיים. עם זאת, ההקצאה הממשלתית מהווה מרכיב מרכזי של המשאבים העומדים לרשות שירותי הרווחה האישיים.

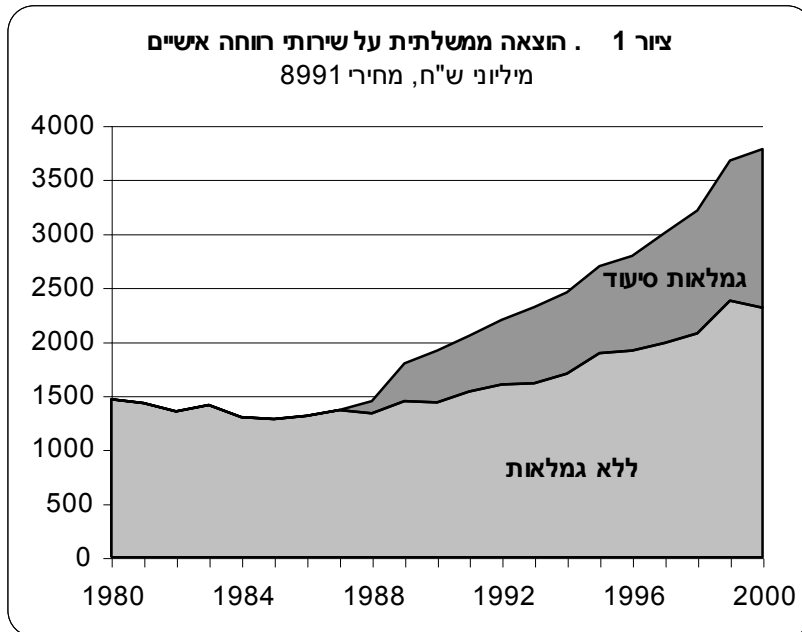
חלקה של ההוצאה הממשלתית לשירותי הרווחה האישיים מכלל ההוצאה הממשלתית על שירותים חברתיים הינה כ-4.8 אחוזים בתקציב לשנת 2000. שיעור זה עבר כמה תנודות: בראשית שנות השמונים הוא היה 4.5 אחוזים, אולם עד לשנת 1985 הוא ירד לכדי 3.6 אחוזים, בתקופת הקיצוצים הגדולים, ומאז חלה עלייה הדרגתית עד לשיעור הקיים היום.

ההוצאה הממשלתית לתחומים השונים של השירותים האישיים מוצגת בלוח 1 והיא כוללת תשעה רכיבים עיקריים (לפי גודלם): שירותים לזקנים (ובכללם גימלאות סיעוד), שירותים לילד ולנוער, שירותים למפגרים, שירותי שיקום לנכים, שירותי תקו"ם (כולל שירותים לבני נוער ונערות במצוקה), שירותים לרווחת המשפחה, עבודה קהילתית, שכר עובדים והוצאות מינהל במחלקות לשירותים חברתיים, והוצאה לשירותים מרכזיים. ראוי לציין כי ההוצאה הממשלתית לשירותים ספציפיים, כמו השירות לילדים ובני נוער או השירותים למפגרים, כוללת שני מרכיבים: מימון של שירותים קהילתיים ומוסדיים ספציפיים (כמו החזקת ילדים במוסדות והחזקת מפגרים במעונות, מימון פעילות של עמותות ומימון תכניות קהילתיות שונות), ומימון שכר העובדים והוצאות המינהל של מטה השירות. שכרם של עובדי מחלקות הרווחה המקומיות, העובדים עם ילדים ומפגרים ועם אוכלוסיות אחרות, ממומן מתוך ההוצאה המוקדשת לשכר עובדי הרשויות. ההוצאה הממשלתית לשירותים אלה ולשירותים אחרים אינה מספקת על כן תמונה מלאה על השירותים הניתנים לאוכלוסייה מסוימת, מכיוון שאיננה כוללת את שכר העובדים המסייעים לאוכלוסייה זו, הקובע במידה רבה את היקף השירותים הניתנים לה.

כמה מגמות מרכזיות בולטות מן הנתונים: ראשית, במהלך שנות התשעים ההוצאה הכוללת לשירותי רווחה אישיים גדלה פי 2. זאת לעומת העשור הקודם שבו הגידול הסתכם בכ-31 אחוז. הזינוק בהיקף ההוצאה במהלך העשור האחרון נבע במידה רבה מתוספת ההוצאה הנובעת מהפעלת חוק ביטוח סיעוד. ללא מרכיב זה, ההוצאה לשירותים חברתיים הייתה גדולה בכ-61 אחוז. שנות התשעים מסמנות אפוא גידול משמעותי ביותר בהוצאה הממשלתית לשירותי הרווחה האישיים. שנית, ההוצאה המיועדת לזקנים נוטלת את הנתח הגדול ביותר וחלקה מתוך כלל ההוצאות אף גדל משנה לשנה. לפני הפעלת חוק ביטוח סיעוד ההוצאה לזקנים לא חרגה מהתקרה של 10 אחוז מכלל ההוצאה לשירותים האישיים, אך כבר בשנים הראשונות להפעלת החוק הוצאה זו עלתה והיא הגיעה לכדי 45 אחוז בתקציב 2000. ראוי לציין כי, אמנם

לוח 1: הוצאות הממשלה על שירותי רווחה אישיים, 1980-2000
(מיליוני ש"ח, מחירי 1998)

2000	1999	1998	1995	1990	1985	1980	
3,782	3,673	3,213	2,699	1,914	1,282	1,462	סך-הכל
1,472	1,295	1,140	809	478	0	0	גמלאות סיעוד
248	311	229	219	154	95	86	קשישים (כולל העברות)
509	518	472	397	355	374	452	ילדים ונוער
153	172	113	94	70	64	89	שירותי תקון
53	68	51	42	42	53	120	רווחת המשפחה
50	57	56	52	45	44	34	עבודה קהילתית
249	241	226	233	121	104	97	שירותי שיקום
508	475	427	372	289	207	236	שירותים למפגרים
286	280	257	254	162	152	142	כוח-אדם במחלקות
254	256	240	227	199	189	207	שירותים מרכזיים



שירותי ביטוח סיעוד ממומנים על-ידי הביטוח הלאומי, אך בניגוד להוצאות אחרות של הביטוח הלאומי הן נכללות במסגרת שירותי הרווחה האישיים, מכיוון שמדובר בהענקת שירותים קונקרטיים (ולא בגמלה כספית) לזקנים מוגבלים.

המגמה השלישית המשתקפת מן הנתונים היא שהגידול בהוצאה אינו נחלת השירותים לזקנים בלבד. שנות התשעים מאופיינות בכך שחל גידול בהוצאה לכל שירותי הרווחה האישיים. השוואה של מגמות ההתפתחות בשנות השמונים והתשעים המוצגת בלוח 2 מראה כי בעוד ששנות השמונים אופיינו על-ידי גידול מתון בלבד בהוצאה למרבית השירותים ואף בנסיגה בהוצאה לחלק מהם (נסיגה זו תוסבר בהמשך הפרק), הרי שנות התשעים מאופיינות על-ידי גידול משמעותי בהוצאה למרבית השירותים. הגידול מתרכז, כאמור, במיוחד בשירותים לזקנים, לנכים, למפגרים ובשירותי תקון, והוא מתון יותר בשירותים לילדים, בשירותים למשפחה ולעבודה קהילתית.

בתקציב המקורי לשנת 2000, שאושר בקריאה ראשונה בכנסת, לעומת 1999, מתוכננת ירידה בחלק מהסעיפים הללו (ראה התייחסות בהמשך). מגמת העלייה שאיפיינה את העשור כולו איננה משתנה לגבי מרכיבי ההוצאה המרכזיים של שירותי הרווחה האישיים.

לוח 2. שירותי רווחה אישיים: שינוי תקופתי באחוזים

1990-99	1980-89	תחום השירות
154+	-	שירותים לזקנים (כולל גמלאות)
170+	-	גמלאות סיעוד*
56+	21+	שירות לזקן בלבד
46+	13-	השירות לילד ונוער
64+	18+	השירות למפגר
99+	18+	שיקום נכים
146+	25-	שירותי תקון
62+	43-	רווחת המשפחה
27+	23+	עבודה קהילתית
73+	16+	כוח-אדם במחלקות
29+	-	שירותים מרכזיים

* בתשלום גמלאות הסיעוד הוחל בסוף שנות השמונים (1988).

בסעיפים הבאים נציג את תחומי השירותים לאוכלוסיות שונות, הנכללים במסגרת השירותים האישיים.

2. שירותים לקשישים

הוצאות הממשלה המיועדות לקשישים מופנות לשני יעדים עיקריים: הראשון, סיוע בפיתוח מוסדות לקשישים והשתתפות במימון אחזקת הקשישים במוסדות אלו. והשני, פיתוח, הפעלה ומימון מגוון רחב של שירותים קהילתיים המיועד לסייע לקשישים המתגוררים בקהילה. שירותים אלו כוללים בין השאר: מרכזי יום, מועדונים חברתיים, שכונות תומכות, סיוע בצרכים מיוחדים (כמו רכישת מכשירי עזר רפואיים, השלמת ציוד בסיסי, עזרה בניחול משק הבית, הסעות למרכזים רפואיים, וחימום הבית), הספקת ארוחות חמות, סיוע בקבלת טיפולים רפואיים ספציפיים בקהילה (כמו טיפולי שיניים) שיפוץ דירות וארגון פעולות חברה ותרבות. חלק ניכר משירותים אלה מסופק על-ידי עמותות וחברות פרטיות-עסקיות.

עם הפעלת חוק ביטוח סיעוד ב-1988, הוחל בתשלום גמלאות סיעוד המיועדות בעיקר לקשישים מוגבלים המתגוררים בביתם. הגמלאות מאפשרות הקצאת סל שירותים לזכאים הכולל: טיפול אישי, עזרה ביתית, השגחה, הסעות למרכזי יום, טיפול במרכזי יום ואספקת מוצרי ספיגה. חוק ביטוח סיעוד אף איפשר החל מ-1986 – באמצעות העברות כספים מענף סיעוד לביטוח הלאומי למשרד העבודה והרווחה ולמשרד הבריאות – פיתוח והרחבה של תשתית השירותים הדרושים לצורך טיפול אישי ועזרת בית בקהילה, והגדלת מספר הקשישים המטופל במסגרות מוסדיות. סך-כל המשאבים הממלכתיים, שהוקצה בשנים האחרונות לפיתוח שירותי רווחה אישיים לקשישים, נובע על כן משלושה מקורות: האחד, התקציב הרגיל של משרד העבודה והרווחה; השני, העברות מהמוסד לביטוח לאומי למשרד העבודה והרווחה לצורך פיתוח תשתית שירותים לקשישים; המקור השלישי הוא גמלאות הסיעוד הממומנות על-ידי המוסד לביטוח לאומי.

ההוצאה הכוללת לשירותי רווחה אישיים לזקנים מכל שלושת המקורות הללו גדלה בשנות התשעים בכ-154 אחוז. את הנתח המרכזי מכלל ההוצאה נוטלת ההוצאה לגמלאות סיעוד, שהיוותה כ-75 אחוז ב-1990 ו-80 אחוז ב-1999. בהוצאות של השירות לזקן במשרד העבודה והרווחה חל במהלך שנות התשעים גידול של כ-56 אחוז. אמנם גידול זה הוא משמעותי, אך הוא נופל במידה ניכרת משיעור הגידול בגמלאות הסיעוד. בשנת 1990 מרכיב זה נטל כ-17 אחוז, שהצטמצמו ב-1999-

לכ-10 אחוז בלבד מההוצאה הכוללת לשירותים לקשישים. שיעור ההוצאה מכספי ביטוח סיעוד לפיתוח תשתיות נע בשנות התשעים בין כ-8 אחוזים בראשיתן לכ-10 אחוז ב-1999.

חוק ביטוח סיעוד הביא אפוא למהפך חסר תקדים בהיקף ובמרכיבי ההוצאה לשירותי רווחה אישיים לזקנים. באמצע 1999 סופקו במסגרת חוק זה שירותי סיעוד לכ-88,000 זקנים. בנוסף לכך, ההוצאה במסגרת החוק לפיתוח תשתיות לשירותים הקהילתיים והמוסדיים לזקנים, תרמה לפיתוח של מגוון שירותים מהם נהנים לא רק זכאי ביטוח סיעוד אלא גם קשישים אחרים המתגוררים בקהילה ובמוסדות. עם זאת, ראוי לציין כי הפעלת חוק ביטוח סיעוד הביאה לגידול ניכר במספר הזקנים הפונה לקבלת שירותים, הן מהמוסד לביטוח לאומי (במסגרת חוק הסיעוד) והן מהמחלקות לשירותים חברתיים וארגונים נוספים. הגידול המתון שחל במהלך העשור בתקציבי השירות לזקן במשרד העבודה והרווחה והבעיות התקציביות המעיקות על הרשויות המקומיות, מקשות על מתן מענים הולמים לפניית אלה (דיון רחב על חוק הסיעוד והלקחים שניתן להפיק ממנו כלול בפרק נפרד בחלק השלישי של ספר זה).
הבחנה בין ההוצאה של השירות לזקן לשירותים המוסדיים והקהילתיים מראה כי עד לאמצע שנות התשעים חלה ירידה בהוצאה לשירותים קהילתיים, אך מאז 1995 מתחיל תהליך הדרגתי של גידול בהוצאה לשירותים אלה. אם תילקח בחשבון גם העובדה, שההוצאות במסגרת ביטוח סיעוד מיועדות ברובן המכריע לזקנים המתגוררים בקהילה, הרי שעיקר ההוצאה הממשלתית לשירותים לזקנים מתועל כיום לקהילה.

3. שירותים לילדים ובני נוער

הוצאות הממשלה לרווחתם של ילדים ובני נוער מופנות לשלושה יעדים עיקריים: ראשית, טיפול חוץ-ביתי (מוסדי) הכולל אחזקת ילדים בפנימיות ובמשפחות אומנה (התקציב מיועד גם לפיקוח-על ולהדרכה של הפנימיות ולבחירה והדרכה של משפחות אומנה ופיקוח עליהן); שנית, טיפול ביתי (קהילתי) הכולל מגוון רחב של שירותים כמו: מעונות יום, ובכללם מעונות רב-תכליתיים, מועדוניות, משפחתונים, צהרונים (המיועדים להחזקת ילדים בשעות הצהריים ואחר-הצהריים). אומנה יומית, הפעלת חוקים הנוגעים לילדים ובני נוער בסיכון, טיפול בילדים

בסיכון, ייעוץ נפשי לילדים, הדרכת הורים, עבודה טיפולית עם ילדים והוריהם, הפעלת מרכזי חירום לילדים, הפעלת משחקיות; היעד השלישי הוא בתחום שירותי אימוץ ילדים.

במהלך העשור היו תנודות מעלה ומטה בהתפתחות ההוצאה הממשלתית לילדים ובני נוער. בין 1990 ל-1992- חלה עלייה של כ-15 אחוז, ב-1993 וב-1994- חלה ירידה מתונה, אך החל מ-1995- החלה עלייה הדרגתית. במרוצת שנות התשעים חל בהוצאה זו גידול של כ-45 אחוז, לאחר שבשנות השמונים הוצאה זו קטנה בכ-13 אחוז. אחת הסיבות העיקריות לירידה של הוצאה זו במהלך שנות השמונים היתה הצמצום המכוון במספר הילדים שסודרו בפנימיות על-ידי משרד העבודה והרווחה. מספרם ירד מ-10,760 ב-1980 לכדי 8,685 ב-1990 – ירידה של קרוב ל-20 אחוז. תהליך זה נבלם בשנות התשעים. עם זאת, מספר הילדים ששהו בפנימיות ב-1997 (9,462) עדיין נמוך ממספרם בראשית שנות השמונים. התנודות במספר הילדים במוסדות השפיעו גם על החלוקה בין שירותים מוסדיים לשירותים הניתנים בקהילה וגם על גידול שיעור ההוצאה המוקדש לשירותים הקהילתיים. שינוי זה מצביע על מימוש חלקי של המגמה להקצות משאבים רבים יותר לפיתוח שירותים קהילתיים, שיוקדשו בעיקר לילדים בסיכון.

4. שירותי תקון לנוער ולמבוגרים

שירותי התקון מיועדים לבני נוער, צעירים ומבוגרים עוברי חוק ו/או כאלה המצויים בסיכון גבוה להידרדרות. ההוצאות מכוונות לשלוש מסגרות עיקריות: האחת, רשות חסות הנוער, במשרד העבודה והרווחה, המוקדדת על הטיפול המוסדי (חוץ-ביתי) בבני נוער, שהופנו למוסדות ולמסגרות פנימייתיות אחרות מכוח פסקי דין של בתי-משפט או לפי המלצות של פקידי סעד ועובדים טיפוליים; המסגרת השנייה היא מערך השירותים בקהילה, המופעל בעיקר על-ידי מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות. שירותים אלו מונחים על-ידי השירות לנוער ולצעירים, השירות לנוער במצוקה, ויחידת המטה לסמים במשרד העבודה והרווחה. שירותים אלה עוסקים בטיפול וייעוץ לבני נוער במסגרות פרטניות וקבוצתיות, הפעלת מפת"נים, הפעלת מועדונים חברתיים, עבודה עם חברות רחוב, סדנאות לחיפוש עבודה, סדנאות והכנה לצה"ל, פעילויות ספורט, השתלמויות שונות (כולל השכלת יסוד והכשרה

מקצועית), הפעלת מקלטים לנערות במצוקה, סיוע לקורבנות אונס ופיתוח פרויקטים לגמילה מסמים; המסגרת השלישית היא שירותי המבחן לנוער ולמבוגרים המסופקים באמצעות קציני מבחן. שנות התשעים מאופיינות בעלייה הדרגתית בהוצאה לשירותים אלה, אם כי קצב העלייה משתנה משנה לשנה. בסך-הכל חל בעשור זה גידול של 146% אחוז, אשר מתרכז במיוחד בשנים 1998-1999, שבהן חל גידול חסר תקדים – כ-60% אחוז. לגבי התקציב לשנת 2000, ניתן לראות ירידה משמעותית לעומת 1999. ירידה זו מתבטאת הן בטיפול במוסדות (-13 אחוז) והן בשירותים הקהילתיים (-10 אחוז). ראוי לציין עם זאת, כי לגבי העשור כולו נשמרת מגמת העלייה. הגידול שחל התרכז במספר תחומי פעולה: טיפול בבני נוער חרדים ובמכורים לסמים וכן גדל מאד מספר קציני המבחן ב-1999. ההקצאה לשירותי המבחן נשמרת באותה רמה גם בתקציב לשנת 2000. לעומת זאת, בהוצאה לנערות במצוקה, תחום פעולה שחלה בו עלייה בשנים האחרונות, מצביע תקציב 2000 על ירידה דומה לזו של סך ההוצאה בקהילה (-10 אחוז). ראוי לציין כי במהלך העשור לא חל כמעט שינוי בהוצאה למפתנים (והרשויות המקומיות נושאות בעיקר נטל ההוצאה לנושא זה).

5. שירותים לרווחת המשפחה

השירות לרווחת המשפחה מממן שירותים המסופקים על-ידי מחלקות הרווחה ברשויות לפרטים ולמשפחות במצוקה (משפחות במצוקה כלכלית, משפחות ברוכות ילדים, דרי רחוב, משפחות חד-הוריות, משפחות עולים, ומשפחות בהן קיימת תופעה של אלימות). השירותים כוללים מתן ייעוץ וטיפול במשפחות, אספקת צרכים מיוחדים למשפחות נזקקות (ציוד ביתי בסיסי, ביגוד והנעלה, מימון שכר דירה לתקופה מוגבלת, הסעות לטיפולים רפואיים, ריפוי שיניים וכדומה); הפעלת סומכות-חונכות להדרכת משפחות, מימון קייטנות לאמהות ממשפחות ברוכות ילדים; עזרה למשפחות שהיו אצלן לידות רב עובריות; סיוע בהקמת ואחזקת מרכזים ומועדונים למשפחות חד הוריות; סיוע למקלטים לנשים מוכות ולמרכזים לגמילה מאלימות; תיווך, וליווי והכוונת משפחות בשירותי רווחה, והפעלת פרויקטים ספציפיים המיועדים למשפחות במצוקה כמו תכנית "יחדיו" ותכנית "דרור". בשנות התשעים חל בהוצאה לשירותים אלה גידול של כ-62% אחוז, אך

למרות גידול זה ההוצאה הסתכמה ב-68 מיליון ש"ח בלבד ואף תרד חזרה ל-53 מיליון ש"ח בתקציב 2000 והיכולת לסייע למשפחות רבות תישאר מוגבלת. הקצאה זו אינה מאפשרת פיתוח הולם של שירותים אלו המיועדים במיוחד למשפחות במצוקה.

6. עבודה קהילתית

ההוצאות של הממשלה בסעיף זה מיועדות לסייע בפיתוח תכניות קהילתיות שונות המופעלות בעיקר על-ידי הרשויות המקומיות כמו: שיקום שכונות, עבודה קהילתית בקרב עולים, פיתוח מנהיגות קהילתית באמצעות בתי-ספר לפעילים, עידוד פעילות התנדבותית והפעלת פרויקטים שונים, בעיקר בשכונות מצוקה ובעיירות פיתוח, הפעלת טלוויזיה קהילתית, ופיתוח יזמות כלכלית מקומית. נכללים גם מספר תחומי פעולה נוספים, כמו שירות הייעוץ לאזרח (שי"ל), המפעיל לשכות מידע ביישובים שונים בארץ; ושירות לאומי של בנות דתיות. במהלך שנות התשעים, גדלה ההוצאה לעבודה קהילתית ב-26 אחוז, אך בין 1995 ל-1999 הגידול מצומצם מאד – 10 אחוז בלבד. ההוצאה הכוללת לפעולות קהילתיות מתוך תקציבי המשרד לרווחה הסתכמה בסוף העשור ב-57 מיליון ש"ח.

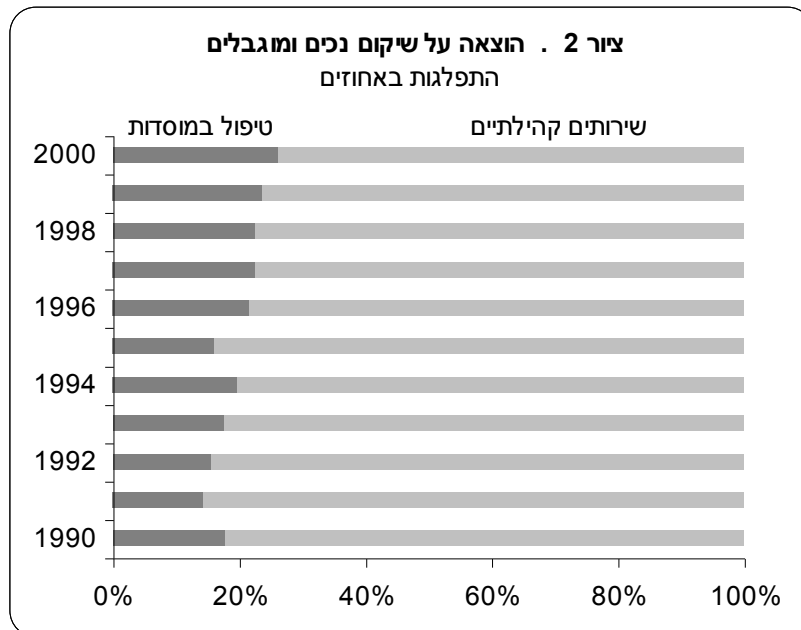
7. שיקום נכים ומוגבלים

בתחום זה מופנות הוצאות הממשלה הן למגוון רחב של שירותים בתיים (קהילתיים) והן לשירותים מוסדיים. השירותים בקהילה כוללים איבחון מקצועי, הפעלת מרכזי שיקום ותמיכה במסגרות שיקום ובמסגרות אחרות של הכשרה מקצועית, הפעלת מסגרות טיפול ושיקום מיוחדות לילדים נכים (כמו מרכזים להתפתחות הילד ומסגרות יום), סיוע בשיקום נכים בעסקים עצמאיים, סיוע בהסעות, פיזיותרפיה וייעוץ אישי. סעיף הוצאה מיוחד מופנה לשיקום ולטיפול בעיוורים, והוא כולל, בין השאר, סיוע בשיקום ובהכשרה מקצועית, הפעלת מפעלי תעסוקה ומועדונים, סיוע בדיוור, תמיכה בהעסקת עיוורים, טיפול בילדים עיוורים ואספקת שירותים מיוחדים כמו: סיוע ברכישת כלבי הנחיה, השתתפות ברכישת ציוד מיוחד, סיוע בהדרכת העיוורים ובני משפחותיהם, והחזקת ילדים

עיוורים בפנימיות. בתחום החוץ-ביתי כוללת ההוצאה הממשלתית תמיכה בהחזקת נכים במשפחות אומנה ובמוסדות.

באספקת שירותי רווחה אישיים לנכים נוטלים חלק שני גופים מרכזיים: משרד העבודה והרווחה והמוסד לביטוח לאומי. משרד העבודה והרווחה מטפל באופן ישיר ובאמצעות הרשויות המקומיות וגופים אחרים באנשים בגילאים שונים עם נכויות הקשורות למחלות גופניות (שיתוק מוחין, שיתוק ילדים, וכדומה), אנשים בעלי נכויות חושיות (חירשים ועיוורון) ואנשים המתקשים בתפקוד בגין פגיעות אורגניות. אוכלוסיות אחרות של נכים כמו נפגעי תאונות עבודה (נכים ואלמנות) ונפגעי פעולות איבה מטופלים על-ידי אגף השיקום במוסד לביטוח לאומי. נפגעי צה"ל (נכים ואלמנות) מטופלים על ידי אגף השיקום במשרד הביטחון.

הוצאות משרד העבודה והרווחה מייצגות על כן באופן חלקי בלבד את ההוצאה הממשלתית הכוללת לשיקום נכים בישראל והן גדלו במהלך שנות התשעים פי 2. גידול זה ניכר בכל סעיפי ההוצאה (מרכזי שיקום, שירות לעיוור, השתתפות במימון שיחות טלפון של נכים ומימון שהות נכים במוסדות), אך הוא בולט במיוחד בהוצאה למרכזי שיקום ולשירותים מוסדיים. לשם השוואה נזכיר כי במהלך שנות השמונים גדלה ההוצאה לנכים ב-18 אחוז.



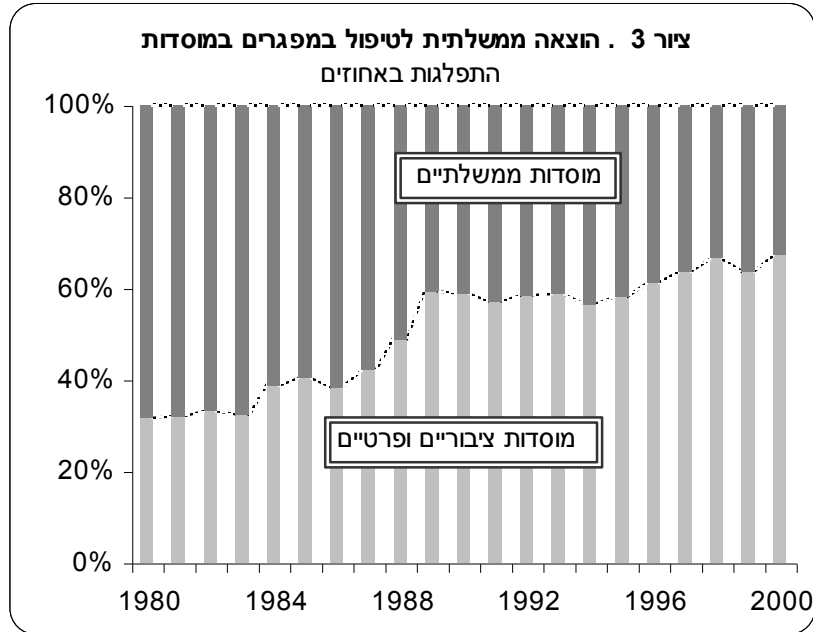
אחת ההתפתחויות המעניינות בתחום זה היא הגידול שחל בנתח ההוצאה המוקדש לשירותים מוסדיים. בניגוד לשירותים לאוכלוסיות אחרות (ילדים ונוער, זקנים, מפגרים), לגביהן ההוצאה לשירותים מוסדיים תופסת כל השנים נתח מרכזי, ההוצאה לשירותים מוסדיים לנכים לא חרגה בשנות השמונים ובמרבית שנות התשעים משיעור של 20 אחוז. לקראת סוף העשור תיקרה זו נפרצת וב-1999 - כרבע מכלל ההוצאה לנכים מתועל ליעד זה והיא נשמרת ברמה זו גם בתקציב 2000. יתר על כן, במהלך שנות התשעים עלתה ההוצאה לשירותים מוסדיים לנכים בכ-195 - אחוז לעומת עלייה של כ-85 - אחוז בהוצאה לשירותים קהילתיים עברם.

8. שירותים למפגרים

השירותים למפגרים כוללים הפעלת תחנות וועדות מקצועיות לצורך איבחון ומיון מפגרים; טיפול חוץ-ביתי (מוסדי), הכולל החזקת מפגרים במעונות ובמסגרות חוץ ביתיות אחרות כמו הוסטלים, דירות ומשפחות אומנה, ותמיכות בפיתוח מסגרות כאלו. והיעד הנוסף, טיפול ביתי (קהילתי) הכולל החזקת מפגרים במעונות יום טיפוליים, הפעלת ייעוץ ומתן מידע, טיפול ביתי והדרכה להורים לילדים מפגרים, סיוע ברכישת מכשירים וציוד רפואי מיוחד, הסעה וליווי של מפגרים, הפעלת מעיישים (מפעלי עבודה שיקומיים), מתן טיפול מונע לצמצום הפיגור והפעלת נופשונים. מרבית השירותים הקהילתיים מסופקים על-ידי מחלקות הרווחה המקומיות וארגונים וולונטריים שהמרכזי שבהם הוא ארגון אק"ם.

ההוצאה הממשלתית הכוללת למפגרים גדלה בשנות התשעים בכ-75 - אחוז. גידול זה משתקף הן בהוצאה לשירותים קהילתיים, שגדלה במהלך העשור ב-126 - אחוז והן בהוצאה לשירותים מוסדיים, שגדלה בכ-70 - אחוז. למרות התפתחות זאת, הנתח המכריע של ההוצאה בסוף שנות התשעים (כ-88 - אחוז) ממשיך להיות מיועד לשירותים מוסדיים והיתרה מיועדת לשירותים קהילתיים. תופעה בולטת היא עליית חלקו היחסי של הטיפול במוסדות ציבוריים ופרטיים בשנים האחרונות לעומת הטיפול במוסדות ממשלתיים (ראה ציור 3). הדגש החזק המושם על השירותים המוסדיים משתקף גם בגידול במספר המפגרים המתגורר במעונות. בין

1980 ל-1990 עלה מספרם מ-4,462 ל-5,378 (גידול של כ-20 אחוז), ועד שנת 1997 הגיע מספרם ל-7,138 – כלומר, חל גידול נוסף של כ-33 אחוז. השירותים המוסדיים כוללים הן מעונות והן מסגרות דיור קהילתיות כמו הוסטלים.



9. מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות

הוצאה זו מבטאת את ההשתתפות הממשלתית במימון שכרם של עובדי המחלקות לשירותים חברתיים ובמימון ההוצאות הארגוניות של מחלקות אלו. המחלקות לשירותים חברתיים כוללות עובדים סוציאליים, עובדי מינהל ועובדים לא-מקצועיים כמו עובדים שכונתיים, מסייעים לקשישים וכיוצא באלה. בנוסף לכך, משתתפת הממשלה במימון עובדים בשירותים הקשורים למחלקה אך ממוקמים מחוצה לה, כמו עובדי מפת"נים, מעישיים וכדומה. ההוצאה לסעיפים אלה גדלה

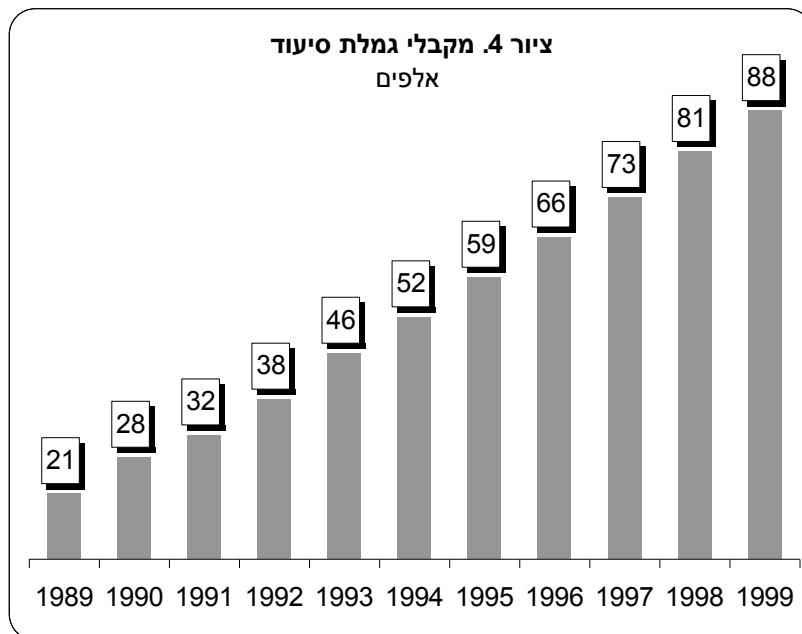
במהלך העשור בכ"ז-77 אחוז, אך עיקר הגידול התרחש במחצית הראשונה של העשור ואילו במחציתו השנייה ההוצאה גדלה בקצב איטי יותר. הגידול בהוצאה זו נבע בעיקרו מהשיפור שחל בשכר עובדי המחלקות לשירותים חברתיים בעקבות הסכמי העבודה החדשים שנחתמו במחצית העשור.

10. מגמות התפתחות ולקחים עיקריים

שתי מגמות העולות מן הנתונים ראויות לציון מיוחד: המגמה הראשונה מבליטה את היחס בין ההוצאה לשירותים לזקנים לבין הוצאה לשירותים לאוכלוסיות האחרות, והמגמה השנייה מתמקדת בהיקף הנתח התקציבי המוקדש לאוכלוסיות במצוקה.

א. מעמדם המיוחד של השירותים לזקנים

בחינת נתוני ההוצאה לשירותי הרווחה האישיים מצביעה על מעמדם המיוחד של השירותים לזקנים בין שאר השירותים. מעמד זה מתבטא בהיקף ההוצאה המוקדש לשירותים אלה, בנתח של ההוצאה מתוך הוצאה הכוללת לשירותי הרווחה האישיים, וכן בקצב הגידול השנתי של ההוצאה.



הגידול בהוצאה לשירותים לזקנים משתקף היטב גם בהתפתחות המואצת של השירותים לזקנים, שחלה בעשור האחרון: כ-90,000 זקנים מקבלים בסוף העשור שירותי סיעוד במסגרת חוק ביטוח סיעוד, לעומת כ-28,000 זקנים בראשיתו. מספר מרכזי היום לזקנים מגיע בסוף שנות התשעים לכ-150 לעומת כ-100 בלבד שנים ספורות קודם לכן. התפתחות דומה מאפיינת את השכונות התומכות ואת מסגרות הדיור המוגן.

בשל התפתחויות אלו מוצע כיום לאוכלוסיית הזקנים המתגוררת הן במרכז הארץ והן בפריפריה, מגוון רחב ביותר של שירותי רווחה אישיים. באותה מידה, גם לרשות עובדי הרווחה המטפלים באוכלוסייה זו עומדים כלים ואמצעים רבים יותר, המאפשרים לספק מענים הולמים לרבים מצורכיהם של הזקנים. אמנם אין להסיק מתיאור זה שבתחום השירותים החברתיים לזקנים הכל שפיר. קיימות עדיין מצוקות המחייבות התייחסות כמו מצוקת האשפוז של קשישים סיעודיים חסרי אמצעים ובעיית רמת ההכנסה של כשליש מהקשישים המתקיימים על קצבת הזיקנה והשלמת הכנסה בלבד.

עם זאת חלו בתחום זה התפתחויות מרחיקות לכת, שאינן מאפיינות אף לא אחד מתחומי השירות האחרים. ההתפתחויות העיקריות המייחדות את תחום השירותים לזקנים נובעות משני גורמים מרכזיים: ראשית, יישום חוק ביטוח סיעוד, שעיגן בתשתית חוקית סל שירותים לזקנים מוגבלים והקצה משאבים ניכרים לפיתוח ולהרחבה של תשתית השירותים הקהילתיים והמוסדיים לאוכלוסיית הזקנים בכללותה. שנית, פעילות אשל (האגודה לתכנון ופיתוח שירותים לזקנים) והעמותות המקומיות שהוקמו ביוזמתה במרבית הישובים בישראל. ההיערכות ארגונית זו של אשל תרמה לגיוס של משאבים ארציים ומקומיים שתועלו לפיתוח נרחב של השירותים לאוכלוסייה הזקנה. בנוסף להשקעות הציבוריות בפיתוח השירותים לזקנים, פועלים בתחום זה גם ארגונים פרטיים-עסקיים שפיתחו שירותים, כמו מסגרות דיור מוגן ושירותים קהילתיים שונים, המיועדים בעיקר לזקנים בעלי אמצעים.

נראה כי שילוב זה של עיגון סל השירותים בתשתית חוקית והיערכות ארגונית הולמת ברמה הארצית והמקומית, שהוכיח עצמו בתחום השירותים לזקנים, עשוי לשמש מתכון לפיתוח מערכת השירותים גם לאוכלוסיות אחרות (ראה בהקשר זה את ההמלצות בחלק השני של הספר).

ב. הנתח התקציבי המוגבל המוקדש לאוכלוסיות במצוקה

כל שירותי הרווחה האישיים מתרכזים באוכלוסיות חלשות ופגיעות. עם זאת, חלק משירותים אלה מתמקד במיוחד בצרכים אישיים, משפחתיים וחברתיים של פרטים ומשפחות הנתונים במצוקה כלכלית עמוקה. שירותים אלה אינם מתיימרים, ואף לא עומדים לרשותם הכלים, לעסוק בבעיותיהן הכלכליות של אוכלוסיות אלה, אך הם מבקשים להתמודד עם מצוקות חמורות כמו: עזובה והזנחה של ילדים ובני נוער, משברים משפחתיים, אלימות כלפי ילדים ונשים, התמכרויות, מגורים ברחוב ומיצוי לא מספק של זכויות. מדובר בעיקר בשירותים לרווחת המשפחה, עבודה קהילתית, שירותים לילדים, השירות לבני נוער וצעירים, והשירות לנערה במצוקה.

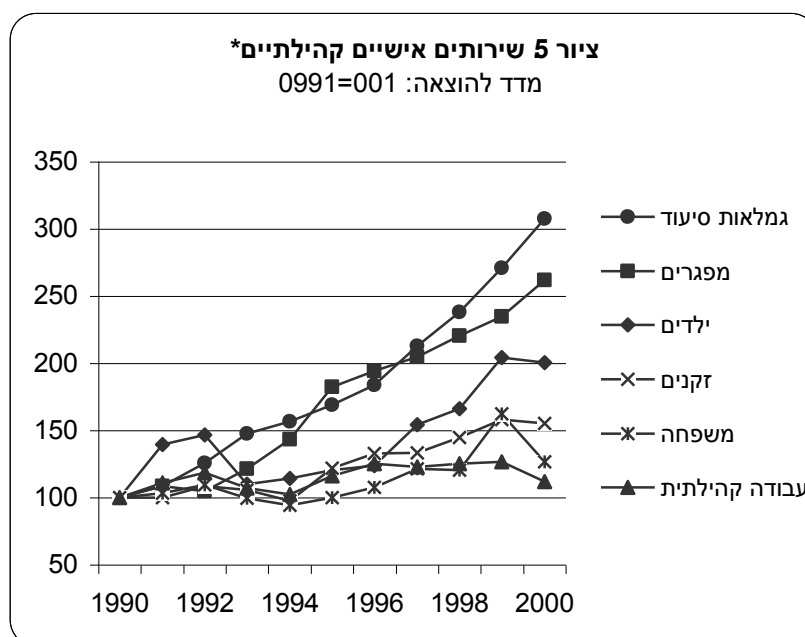
בחינת ההוצאה הממשלתית לשירותי הרווחה האישיים מצביעה על כך שלשירותים שהוזכרו לעיל מוקדש נתח קטן ביותר של התקציב. לשירותים לרווחה המשפחה הוקצבו בשנת 1999 כ-68 מיליון ש"ח, שהם כ-2 אחוזים בלבד מכלל ההוצאה לשירותים האישיים ותקציב 2000 אף

מצביע על ירידה וחזרה לרמה של שנת 1998 במונחים ריאליים. בנוסף לכך, גם ההוצאה לעבודה קהילתית ב-1999 (57 מיליון ש"ח) עלתה ב-10 אחוז בלבד לעומת ההוצאה שהיתה חמש שנים קודם לכן. תקציב 2000 מצביע על נסיגה דרסטית ממגמת העלייה של החומש האחרון ועל חזרה לרמת ההוצאה של ראשית העשור.

ההוצאה לשירותים קהילתיים לילדים הוכפלה אמנם במהלך העשור (עיקר הגידול חל בשנתיים האחרונות, 1998-1999), אך היא היתה נמוכה ביותר קודם לכן, וגם השיפור שחל בה בשנים האחרונות עדיין אינו מאפשר פריצה משמעותית ורחבת היקף בפיתוח השירותים הקהילתיים לילדים. ההוצאה לנערים ונערות במצוקה גם היא נותרה נמוכה למרות השיפורים שחלו בתחום זה בשנים האחרונות ואף ירדה בתקציב 2000.

לוח 3. הוצאה לשירותים אישיים בקהילה (מיליוני ש"ח, מחירי 1998)

2000	1999	1995	1990	
1,475	1,295	809	478	גמלאות סיעוד
129	132	78	65	ילדים
79	81	62	51	זקנים
59	53	41	22	מפגרים
53	68	42	42	רווחת משפחה
50	57	52	45	עבודה קהילתית
18	20	12	4	טיפול בנערה במצוקה
3	8	3	1	טיפול בנער במצוקה



* נתונים על ההוצאה לנוער במצוקה ונערה במצוקה ראה לוח 3 לעיל.

חלקה הזניח של ההוצאה המוקדש לאוכלוסיות במצוקה משתקף בהיקפם המוגבל של השירותים המוגבלים ביכולתם ליצור קשר משמעותי עם חלק מצומצם בלבד מאוכלוסייה זו. לדוגמא, תכניות שונות שפותחו בשנים האחרונות והוכיחו את יכולתן לסייע באופן משמעותי לאוכלוסיות במצוקה - כמו תכנית "יחדיו", תכנית "דרור", הפעלת סומכות-חונכות ועובדות שכונתיות, מרכזי חירום לילדים, תכנית "הקן" ותכניות שונות לטיפול בבני נוער במצוקה - מופעלות באופן חלקי בלבד ואינן ממצות את הפוטנציאל המצוי בהן.

מדיניות המבקשת להתמודד באופן הולם יותר עם צורכיהן של האוכלוסיות במצוקה, מחייבת הקצאת משאבים רבים יותר ליעד זה. מתן שירותים משמעותיים, שיהיה ביכולתם לשפר את מצבן של האוכלוסיות במצוקה, מהווה אפוא אתגר ששירותי הרווחה האישיים עומדים בו בצורה חלקית בלבד. תרומת החקיקה וההיערכות הארגונית לפיתוח שירותי הרווחה האישיים לזקנים מצביעים על דרכים אפשריות שעשויות להביא למפנה בשירותים לאוכלוסיות במצוקה.

