

## התפתחויות בתחום מדיניות הרווחה

ג'וני גל ושביט מדהלה

---

מתוך "דוח מצב המדינה 2017"

ירושלים, טבת תשע"ח, דצמבר 2017

## מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

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

מרכז טאוב מעמיד בפני מקבלי ההחלטות המובילים בארץ ובפני הציבור הרחב תמונה כוללת, המשלבת בין הממדים החברתיים והכלכליים בהתוויית המדיניות הציבורית. הצוות המקצועי של המרכז וצוותי המדיניות הבין-תחומיים, הכוללים חוקרים בולטים בתחוםם באקדמיה ומומחים מובילים בתחומי המדיניות, עורכים מחקרים ומעלים חלופות למדיניות בנושאים חברתיים-כלכליים מרכזיים העומדים על סדר היום במדינה. המרכז מציג ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך והערכות של חלופות למדיניות בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות על ידי כתבות בתקשורת, תוכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובח"ל.

פרסום זה, ככל פרסומי המרכז, הוא על דעתם ואחריותם של מחבריו בלבד. אין בו כדי לחייב את המרכז, את חבר הנאמנים שלו, את עובדיו האחרים ואת התומכים בפעולותיו.

כתובת המרכז: רחוב האר"י 15, ירושלים

טלפון: 02-567-1818

פקס: 02-567-1919

דואר אלקטרוני: [info@taubcenter.org.il](mailto:info@taubcenter.org.il)

אתר אינטרנט: [www.taubcenter.org.il](http://www.taubcenter.org.il)

## התפתחויות בתחום מדיניות הרווחה

### ג'וני גל ושביט מדהלה\*

מדיניות הרווחה בישראל מתאפיינת בעשור האחרון ביציבות רבה בהוצאה החברתית ובמאפייני מערכת הרווחה. המאמצים העיקריים של הממשלות האחרונות להתמודד עם מצוקה חברתית התמקדו בהורדת יוקר המחיה, במיוחד בכל הקשור בדיר, באמצעות עידוד תחרות בשוק החופשי ופעולות נוספות להורדת מחירים. הרחבת היקפה של הפעילות הממשלתית להתמודדות עם עוני ופערים חברתיים ולהבטחת ביטחון סוציאלי באה בדרך כלל במענה ללחצים ציבוריים או פוליטיים. צעדי המדיניות ונתוני ההוצאה החברתית בשנים 2016 ו-2017 מעידים כי מגמות אלו נמשכות.

לצד היציבות בהוצאה, בשנה האחרונה הדגימו שתי התפתחויות את האופן שבו מתרחשים שינויים במדיניות: האחת היא הנהגת תוכנית "חיסכון לכל ילד", שהיא תוצר של המלצות ועדת אלאוף למלחמה בעוניי ושל התחייבויות במסגרת הסכמים קואליציוניים, והאחרת היא ההסכם להעלאת קצבת הנכות הכללית, אשר נתקבל בעקבות מאבק ציבורי ופוליטי מתמשך. על אף צעדים אלו נראה כי המדיניות הקיימת ורמת ההוצאה החברתית הנוכחית, שהיא נמוכה במידה ניכרת מזו המקובלת במדינות רווחה אחרות, אינן צפויות להביא בשנים הקרובות לירידה משמעותית בהיקף אי השוויון והעוני בחברה הישראלית.

\* פרופ' ג'וני גל, האוניברסיטה העברית בירושלים, חוקר ראשי ויו"ר תוכנית מדיניות הרווחה במרכז טאוב; שביט מדהלה, חוקרת במרכז טאוב.

## מבוא

תחולת העוני ורמת אי השוויון בישראל ממשיכות להיות גבוהות, יציבות ויוצאות דופן בחומרתן בהשוואה למדינות רווחה אחרות. אולם גם בשנים 2016 ו-2017 לא ניכר שינוי משמעותי במגמה שאפיינה את מדינת הרווחה בישראל בשנים האחרונות – הוצאה חברתית ברמה נמוכה בהשוואה למקובל במדינות רווחה אחרות וביחס לצורכי האוכלוסייה הישראלית. אף שהאקלים הכלכלי במשק הישראלי השתפר, כפי שבא לידי ביטוי בירידה בשיעור האבטלה ובצמיחת התוצר המקומי, לא ניכר בקרב קובעי המדיניות מאמץ יוצא דופן להתמודד עם היקפי המצוקה החברתית באמצעות הגדלה משמעותית של ההוצאה החברתית או תפנית במדיניות החברתית.

לצד שמירה על מערכות הקצבאות והשירותים החברתיים הקיימים, מאמצי הממשלה להתמודד עם מצוקה חברתית התמקדו בעיקר בניסיונות להתגבר על יוקר המחיה באמצעות הרחבת התחרות והפחתת הנטל הרגולטורי. דבר זה בולט במיוחד בתחום הדירור ובענפים אחדים אחרים במשק, דוגמת הקמעונאות. עם זאת, ניכרים מאוד המאמצים לעודד את התחרות באמצעות הרחבת המעורבות בענפי המשק השונים בדרך של חקיקה והרחבה של סמכויות הממונה על ההגבלים העסקיים, והמאמצים לעודד ירידת מחירים באמצעים מגוונים, ובמיוחד שימוש במערכת המס: הטלת מיסים כדי למתן ביקושים, כמו המס המוצע על דירה שלישית, או הורדת מיסים ומתן זיכויים במערכת זו. דוגמה בולטת לניסיונות הממשלה להתגבר על יוקר המחיה היא תוכנית "נטו משפחה" של משרד האוצר, אשר כוללת הטבות במיסוי למשפחות עובדות עם ילדים, סבסוד צהרונים, הרחבת מענק העבודה והפחתת מכסים על בגדי תינוקות, הנעלה ומכשירי סלולר.

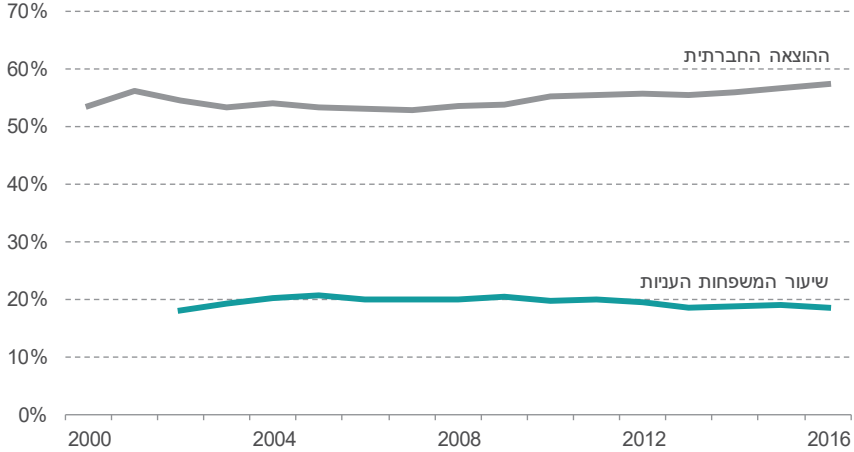
על אף מגמות ההמשכיות והדגשת התחרות כמענה ליוקר המחיה ולפערים החברתיים, יש לציין כי בתקופה זו גם אומצו כמה יוזמות חדשות, כהמשך להתחייבות הממשלה ליישם את המלצות דוח ועדת אלאוף למלחמה בעוני, או כמענה ללחצים פוליטיים וציבוריים. אחת הדוגמאות לכך היא תוכנית "חיסכון לכל ילד", אשר הפעלתה החלה בינואר 2017. עוד דוגמה היא ההחלטה להעלות את קצבאות הנכות הכללית בעקבות מאבק ציבורי לשינויים מרחיקי לכת במדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות, ומאבק שהתמקד בהעלאת קצבאות הנכות שמשלם המוסד לביטוח לאומי.

## מגמות בהוצאה על רווחה

בחינה של המגמות בהוצאה החברתית של הממשלה כאחוז מסך ההוצאה הממשלתית מצביעה כאמור על יציבות, ומגמת גידול איטית שהחלה בראשית העשור הנוכחי (תרשים 1).<sup>1</sup> בשנת 2016 הוצאה זו, הכוללת הוצאות בתחומי הרווחה (ובכלל זה ביטחון סוציאלי), בריאות וחינוך, עמדה על 205 מיליארד שקלים, שהם 57 אחוזים מסך ההוצאה הממשלתית. לשם השוואה, תקציב משרד הביטחון בשנה זו עמד על 19 אחוזים מסך ההוצאה.

1 סך ההוצאה הממשלתית: הוצאות הממשלה כפי שמפורטות בקובצי ביצוע התקציב לפי תקנות, בקיזוז סעיפי ההוצאות על תשלום חובות ריבית ועמלות.

### תרשים 1. הוצאה חברתית כאחוז מסך ההוצאה הממשלתית ושיעור המשפחות מתחת לקו העוני

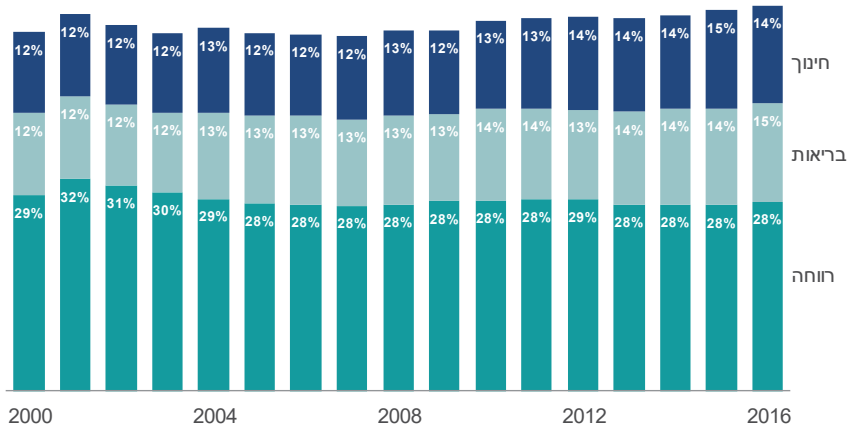


מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב

נתונים: משרד האוצר, דוחות ביצוע; המוסד לביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי ודוח ממדי העוני; הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל

היציבות בהוצאה החברתית באה לידי ביטוי מוחשי גם בנתוני ההוצאה כאחוז מהתוצר, והיא ניכרת גם בחלוקה הפנימית בין תחומי פעילות הממשלה בתחומים החברתיים, אשר כמעט לא השתנתה מאז ראשית שנות האלפיים (תרשימים 2 ו-3).

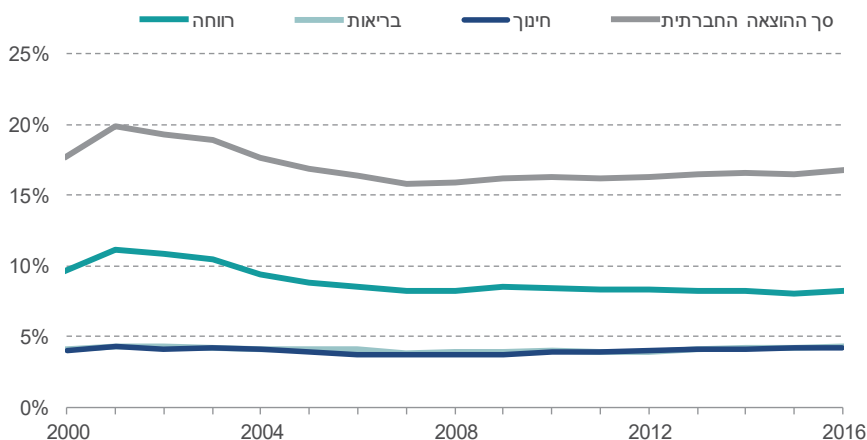
### תרשים 2. הוצאה חברתית לפי תחומים, כאחוז מסך ההוצאה הממשלתית



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב

נתונים: משרד האוצר, דוחות ביצוע התקציב; המוסד לביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי; הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל

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



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב

נתונים: משרד האוצר, דוחות ביצוע התקציב; המוסד לביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי; הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל

ההוצאה על נושאי רווחה עומדת על כמחצית מסך ההוצאה החברתית, ועל כשליש מסך ההוצאה הממשלתית. בשנת 2016 עמד הסכום על 101 מיליארד שקלים. הרכיב הראשון בתחום הרווחה הוא מערכת הביטחון הסוציאלי, הכוללת שורה ארוכה של תוכניות המופעלות ברובן על ידי המוסד לביטוח לאומי, אך גם באמצעות משרד הביטחון (גמלאות לנכים ולמשפחות שכולות) ומשרד האוצר (מס הכנסה שלילי ומערך הסיוע לנפגעי הנאצים). תוכניות ביטחון סוציאלי מעניקות בעיקרן קצבאות המספקות רשת הגנה לפרטים ולמשפחות במקרים של היעדר (או התמעטות) הכנסה מעבודה או בשל הוצאות נוספות, בגין מגוון נסיבות. הרכיב השני של תחום הרווחה הוא תוכניות רווחה חברתית המבקשות להתמודד עם שורה של צרכים ומצוקות של יחידים, משפחות וקהילות באמצעות מערך של שירותים חברתיים. אלו מיועדים לאוכלוסיות יעד שונות ומגוונות מאוד ומופעלות באמצעות משרדי העבודה והרווחה, השיכון, הקליטה והמשרד לשוויון חברתי.

בחינת דפוסי ההוצאה בתחום הרווחה בשנת 2016 מלמדת כי על אף היציבות בהוצאה זו ביחס לסך ההוצאה הממשלתית וביחס לתמ"ג, במונחים ריאליים נוספו 7.7 מיליארד שקלים ביחס לשנה הקודמת, דהיינו גידול של 8 אחוזים בשנה. עלייה זו גבוהה ביחס לגידול השנתי הממוצע מאז תחילת העשור, שעמד על כ-4 אחוזים בשנה בממוצע.

ההוצאה על ביטחון סוציאלי היא כ-85 אחוזים מסך ההוצאה על רווחה. בחינת מגמות ההתפתחות במערכת זו מלמדת כי במונחים ריאליים חל גידול של כ-4.5 מיליארד שקלים בהוצאה הממשלתית, מ-82 מיליארד שקלים בשנת 2015 ליותר מ-86 מיליארד שקלים בשנת 2016. עיקר הגידול מקורו בהוצאות המוסד לביטוח לאומי על קצבאות. אלו גדלו ב-3.9 מיליארד שקלים, בייחוד עקב הגידול בהוצאה על קצבאות זקנה ועל קצבאות

ילדים. בתחום הרווחה החברתית חל גידול של כ-3.1 מיליארד שקלים בשנת 2016 – שעיקרו בהתרחבות הוצאות הממשלה על שידון, בהיקף של כ-2 מיליארד שקלים בשנה.

## המוסד לביטוח לאומי

חלק הארי של ההוצאה על ביטחון סוציאלי הוא ההוצאה על קצבאות המוסד לביטוח לאומי (87 אחוזים), אשר עמדה בשנת 2016 על כ-75 מיליארד שקלים (תרשים א4). במונחים ריאליים נמשכת מגמת הגידול בהוצאה זו, אשר החלה מאמצע שנות האלפיים. לעומת זאת, מגמת ההוצאה ביחס לתמ"ג נותרה יציבה ועמדה על כ-6 אחוזים בכל שנה בעשור האחרון. הרכיב הראשון בגודלו בתקציב המוסד הוא קצבאות זקנה ושאיירים. רכיב זה נמצא במגמת גידול (תרשים ב4) וחלקו כיום הוא כ-42 אחוזים מסך ההוצאה. שיעור זה צפוי להמשיך ולגדול בשנים הקרובות בשל הזדקנות האוכלוסייה ובגלל תוספות צפויות לקצבאות לזקנים החיים בעוני, על פי המלצת ועדת אלאלוף.

הרכיב השני בגודלו הוא ההוצאה על קצבאות נכות כללית, שהן כ-20 אחוזים מסך ההוצאה. עיקר הגידול בהוצאה על רכיב זה לאורך השנים נובע מעלייה מתמשכת במספר הזכאים. ההוצאה על קצבאות הנכות הכללית עשויה להתרחב בצורה ניכרת בשנים הקרובות בעקבות שינוי מדיניות בתחום הביטחון הסוציאלי, כמענה למאבק ציבורי ופוליטי של אנשים עם מוגבלות להגדלת קצבאותיהם. מאבק זה החל במערכה ציבורית שיזם אלכס פרידמן בתחילת 2015 והתמקד בתחילתו ברשתות חברתיות, שכותרתו "נכה, לא חצי בן אדם". המאבק המשיך במישור הפרלמנטרי, ובדצמבר 2016 הצליח ח"כ אילן גילאון להביא לאישור טרומי של חוק להשוואת קצבאות הנכות לשכר המינימום, בתמיכתם של חברי אופוזיציה וקואליציה. שילוב של שביית רעב שנקטו אנשים עם מוגבלות, מאבק ציבורי מתמשך ופעילות פוליטית אינטנסיבית הביא להחלטת שר האוצר להקים ועדה מייצעת בנושא קצבאות לאנשים עם מוגבלות בראשותו של פרופ' ירון זליכה. ההמלצה העיקרית של הוועדה הייתה להעלות את קצבת הנכות הכללית בצורה משמעותית.

הוועדה הגישה את המלצותיה בחודש מאי 2017, ובעקבותיהן הקים ראש הממשלה צוות נוסף לבחינת הנושא, בראשותו של פרופ' אבי שמחון. צוות זה המליץ על העלאה מתונה בהרבה של הקצבאות. התנגדות נרחבת בקרב ארגוני הנכים להמלצות הצוות ומאבק ציבורי אשר כלל חסימת כבישים, פעילות בזירה הפוליטית והתערבות של ההסתדרות הסתיימו בהסכם שהושג בין נציגי הממשלה, חברי כנסת ונציגי ארגוני הנכים. ההסכם נחתם בסוף חודש ספטמבר 2017 וכלל סעיפים שונים, אשר משמעותם העיקרית היא העלאת קצבאות הנכות עד לגובה 4,000 שקלים לנכה בעל אי כושר השתכרות של 100 אחוזים, הגדלה משמעותית בסכומי הכסף שאדם עם מוגבלות רשאי להשתכר בלי שקצבתו תיפגע ("דיסגרד"), וכן הצמדת הקצבאות לשכר הממוצע במשק. ההסכם אמור להתחיל להיות מיושם בינואר 2018, והסכום המוקצה למימושו עד לתחילת שנת 2021 הוא 4.2 מיליארד שקלים.

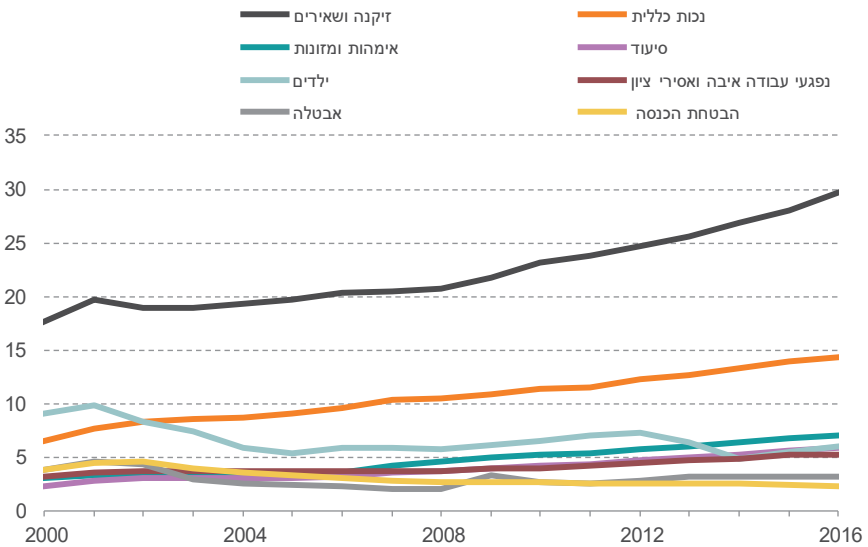
**תרשים 4.א. סך הוצאות המוסד לביטוח לאומי על קצבאות במיליארדי שקלים, מחירי 2016**



\* ללא תשלום בעבור שירות מילואים.

מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי

**תרשים 4.ב. הוצאות המוסד לביטוח לאומי על קצבאות, לפי סוג הקצבה במיליארדי שקלים, מחירי 2016**



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי



דוגמה בולטת נוספת לשינוי מדיניות משמעותי בתחום הביטחון הסוציאלי היא הפעלת התוכנית "חיסכון לכל ילד" של המוסד לביטוח לאומי. בניגוד לקצבאות הילדים, המועברות לידי הורים כדי לממן את העלויות הכרוכות בטיפול בילד, תוכנית זו מעניקה לכל ילד סכום כסף חודשי קבוע (50 שקלים) עד להגעתו לבגרות. הסכום משולם מכספי המדינה (ויש להורים אפשרות להוסיף סכום דומה מכספי קצבת הילדים) ונחסך באפיק חיסכון מניב ריבית שההורים בוחרים. הסכום הסופי מועבר לילד בהגיעו לגיל 18 או 21, בהתאם לבחירתו. לפי ההערכות העלות השנתית של תוכנית זו היא כ-2 מיליארד שקלים בשנה. עם זאת, לפי נתוני הביטוח הלאומי עד חודש ספטמבר 2017 סך ההוצאה לתשלומים ומענקים במסגרת התוכנית עמד על כ-3.66 מיליארד שקלים, ככל הנראה בשל תשלומים רטרואקטיביים בעבור תקופה של שנה וחצי שקדמה לתחילת יישום החוק (לפי סעיף 4 בהחלטת ממשלה 362), ועקב משיכה גבוהה מהמשוער של ילדים מעל גיל 18 אשר העדיפו לא לחכות למענק החד-פעמי הניתן בגיל 21 ולמשוך את הכסף עוד השנה. התוכנית שוועדת אלאוף המליצה עליה, ואומצה במסגרת הסכם קואליציוני בין הליכוד לסייעות החרדיות, נשענת על גישה להתמודדות עם עוני המכונה "בניית נכסים" (גל, מדהלה-בריק, גרינשטיין-וייס וקובינגטום, 2016).

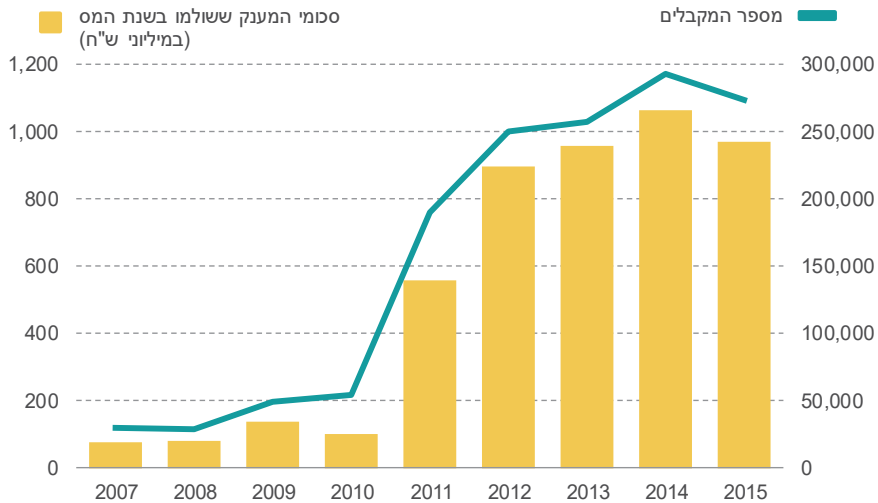
מנתוני המוסד לביטוח לאומי עולה כי בתוכנית נכללים 3 מיליון ילדים. נכון ליוני 2017 שני שלישים מההורים בחרו את אפיק החיסכון, ואילו בעבור השאר המדינה היא שהחליטה. 65 אחוזים מתוכניות החיסכון מנהלות בקופות הגמל המציעות מסלולי חיסכון בסיכון מוגבר יחסית, ומאפשרים שיעורי תשואה גבוהים יחסית, ואילו יתר התוכניות מנהלות בבנקים. הריכוזיות בתחום זה ניכרת לעין: מבין 21 המוסדות הפיננסיים שהתוכניות מתנהלות בהם, המוסד המועדף כיום הוא קופת הגמל "אלטשולר שחם" (24 אחוזים מכלל תוכניות החיסכון), ואחריה בנק הפועלים (12 אחוזים) (משרד האוצר 2017).

## מענק עבודה

אחד הכלים שפותחו בשנים האחרונות להתמודדות עם עוני ואי שוויון בקרב עובדים הוא מענק העבודה. מענק זה, הפועל כעין מס הכנסה שלילי, נועד להגדיל את הכנסותיהם של עובדים בעלי שכר נמוך באמצעות תשלום מענק ממשלתי ישירות לזכאי. בשנים האחרונות בוצעו בתוכנית זו שינויים אחדים, כדי להרחיב את מיצוי המענק ולהגדיל את תרומתו להכנסות המשפחות העובדות שהכנסתן נמוכה. אולם ניתוח התקציב מלמד כי היקף התוכנית נותר קטן באופן יחסי, הן ברמת המענק הן בהיקף מקבלי המענק בפועל. רק כ-70 אחוזים מסך קהל היעד הפוטנציאלי מממשים את זכאותם, ואף חלה ירידה קלה בשיעור הזכאים בפועל ובסך המענקים ששולמו בשנת 2015 (השנה האחרונה שעבורה יש נתונים עדכניים) (תרשים 5).

גובה המענק הממוצע נותר יציב מאז שנת 2012, אז הוחל החוק לראשונה על כלל האוכלוסייה ועמד על כ-3,500 שקלים בשנה. מאז שנת 2017 הורחבה הזכאות למענק עבור "הורה יחיד", ובמסגרת זאת התווספו כ-50,000 זכאים פוטנציאליים (רשות המיסים, 2016). נוסף לכך, במסגרת תוכנית "נטו משפחה" הוחלט להגדיל ולהשוות את גובה מענק העבודה הניתן כיום לגברים ולנשים, וכן להרחיב את גובה ההכנסה המזכה בו (משרד האוצר, 2017). הרחבות אלו יהיו תקפות עבור הדוחות השנתיים של שנת 2017, כך שאת תוצאותיהן ניתן יהיה לראות בשנת 2018.

### תרשים 5. סכומי מענק העבודה ומספר מקבלי הקצבה בפועל\*



\* זכאות למענק נקבעת לפי השכר בשנת הזכאות, והמענק ניתן בפועל בשנה העוקבת. הנתונים מתייחסים לסכומים ולמספר הזכאים בשנת הזכאות. הנתונים עבור שנת 2015 אינם סופיים ונכונים לפברואר 2017.

מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב נתונים: רשות המיסים (2016)

## משרד העבודה והרווחה

הגדול מבין המשרדים המספקים שירותי רווחה חברתית הוא משרד העבודה והרווחה. פעילות המשרד מתמקדת במימון שירותים חברתיים המסופקים על ידי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות ועל ידי מוסדות ומערכות בקהילה ומחוצה לה, ובפיקוח על המחלקות והמוסדות הללו. בשנים האחרונות חלה עלייה מתמשכת בתקציבו של משרד זה, ובשנת 2016 הוא עמד על 6.43 מיליארד שקלים (גידול של 10 אחוזים ביחס לתקציב שנת 2015). גידול ניכר במיוחד נרשם בשנה זו בהוצאת המשרד על שהות ילדים ובני נוער במסגרות חוץ-ביתיות.

מאפיין מרכזי של פעילות המשרד הוא הדגש הרב המושם במיקור חוץ של שירותים. ממצאי מחקר קודם (מדהלה-בריק וגל, 2016) מורים כי במשך הזמן הצטמצם היקף המערכות שהמדינה מפעילה ישירות, וגדל חלק ההוצאה של המשרד שמועבר (ישירות או באמצעות הרשויות המקומיות) לידי גורמים חוץ-ממשלתיים – עמותות או גורמים עסקיים. שיעור זה עומד כיום על 80 אחוזים מסך תקציב המשרד.

בחינה של פעילות המשרד מלמדת גם כי מרבית התקציב (77 אחוזים) מועבר לידי הרשויות המקומיות, והן מממנות באמצעותן את פעילותן של המחלקות לשירותים חברתיים ושל גורמים חיצוניים המספקים לתושבי היישוב שירותים חברתיים מגוונים, בקהילה או במוסדות שמחוץ לה. תקצוב זה מבוסס על שיטת המצי"נג (מימון תואם), אשר מתנה את מימון המשרד בכך שהרשות תשלם 25 אחוזים מעלות השירות או

הפעילות. כפי שניתן לראות בפרק "מימון שירותי רווחה ברשויות המקומיות" בדוח זה (גל, מדהלה ובליד, 2017), יש פערים גדולים בהיקף ההוצאה של רשויות מקומיות על רווחה, דהיינו אי שוויון בהוצאה של רשויות מקומיות למטופל. פער זה ניכר במיוחד בין רשויות עשירות לעניות ובין רשויות יהודיות לערביות. הדבר קשור הן בדפוסי התקצוב של הרשויות המקומיות (אשר נובעים ממגבלות תקציביות, מהבדלים באופי המטופלים ובאופני הטיפול, ומנגישותן של מערכות טיפול חיצוניות), הן ביכולתן להגדיל את תקצוב שירותי הרווחה מעבר למימון המשרד והחלק שהן מחויבות להשלים (25 אחוזים).

## משרד השיכון והבינוי

בחינה של הוצאות הממשלה בשנת 2016 עבור דיור, המתבטאות בתקציב משרד השיכון והבינוי, מלמדת כי תקציב המשרד הכפיל את עצמו ביחס לשנת 2015 – מ-1.8 ל-3.9 מיליארד שקלים. עלייה זו עומדת בניגוד למגמת הירידה המתמשכת שאפיינה את תקציב המשרד מתחילת שנות האלפיים (תרשים 6). גידול ניכר חל בשנה זו ברכיב הדיור הציבורי. על פי חוק הדיור הציבורי (1999), דירות הדיור הציבורי נמכרות לדיירים המתגוררים בהן בהנחות ניכרות, המגיעות עד לכ-80 אחוזים ממחירן. ההכנסות המתקבלות ממכר הדירות לזכאים אמורות לשמש לרכישת דירות חדשות למאגר הדיור הציבורי. מאז כניסתו של החוק לתוקף, נכון לאוגוסט 2015 נמכרו כ-3,450 דירות לדייריהם ונרכשו כ-120 דירות חדשות (משרד האוצר, 2015). בשנת 2016 חל גידול ניכר במכירות דירות, ועלייה גדולה אף יותר ברכישת דירות לזכאי הדיור הציבורי: נמכרו כ-5,000 דירות ונרכשו כ-900 דירות חדשות על בסיס הכנסות המכר. אחד הגורמים שתרמו לגידול שחל בשנת 2016 היה תיקון חקיקה אשר נועד להקל על הזכאים את רכישת הדירה. זאת ועוד, בשנה זו הוקצו 150 מיליון שקלים נוספים, מעבר להכנסות בקרן, אשר יועדו לרכישת דירות למאגר הדיור הציבורי (משרד האוצר, 2017).

## תרשים 6. ההוצאה על שיכון כאחוז מסך ההוצאה הממשלתית ולמשק בית במחירי 2016



מקור: ג'וני גל ושביש מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, דוחות ביצוע התקציב; הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל

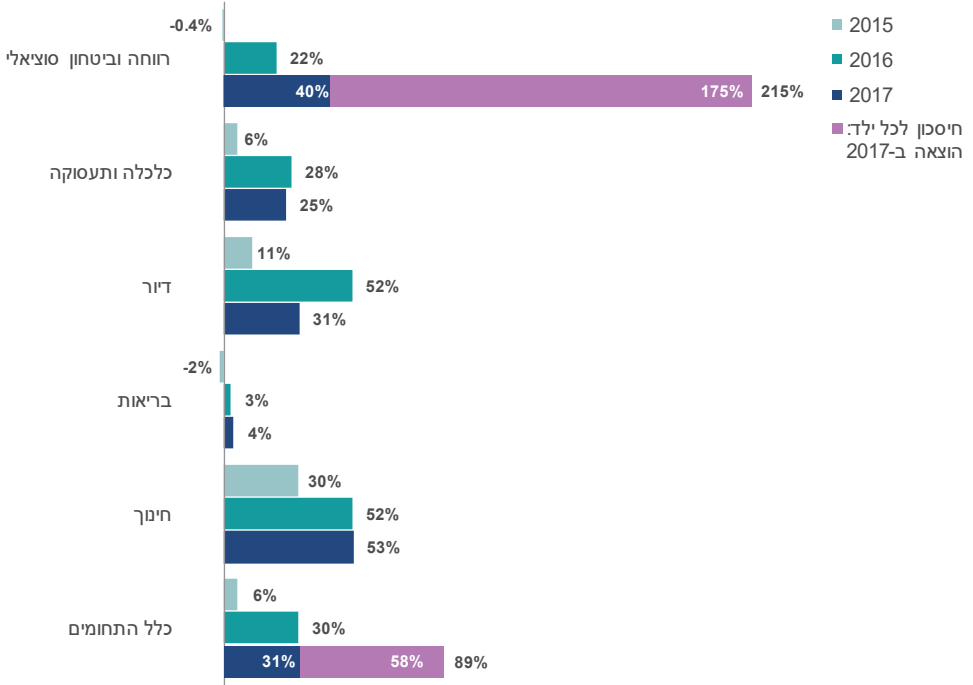
## יישום המלצות ועדת אלאוף למלחמה בעוני

בשנת 2014 הוצע מתווה להתמודדות כוללת עם עוני בחברה הישראלית בוועדה ממלכתית שקמה בהוראת הממשלה. בראשות הוועדה עמד ח"כ אלי אלאוף, כיום יו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת. הוועדה המליצה על שורה של צעדים בתחומי פעילות מגוונים אשר נועדו לצמצם את תחולת העוני ועומקו, כך שבתוך עשור היקף התופעה יגיע לשיעורים דומים לאלו שבמדינות רווחה אחרות (כ-11 אחוזים מכלל המשפחות). משמעות הדבר היא ירידה בכמחצית בתחולת העוני בישראל. באוגוסט 2015 אישרה הממשלה את המלצות הוועדה.

המחקרים של מרכז טאוב החלו לעקוב אחר יישום המלצות הוועדה מראשיתו (ראו גל ומדהלה, 2016). הממצאים הנוכחיים מורים כי בשנת 2016 חל גידול בהוצאה על קצבת השלמת הכנסה לקשישים, בהוצאות משרד הכלכלה בתחום התעסוקה ובהוצאה על הדיור הציבורי. ההוצאה שהוקצתה ליישום המלצות הוועדה עמדה בשנה זו על כ-30 אחוזים מסך ההוצאה המומלצת (7.4 מיליארד שקלים לשנה), לעומת 6 אחוזים בשנת 2015. ההערכה היא כי בשנת 2017 ההוצאה בפועל תעמוד גם היא על כ-31 אחוזים מההוצאה המומלצת. אולם בחישוב סך ההוצאה המומלצת לא נכלל יישום ההמלצה להפעלת תוכנית "חיסכון לכל ילד", משום שהיא שהופיעה בהמלצות הוועדה אך לא תומחרה. הכללת עלות תוכנית זו מגדילה את סך ההוצאה עבור יישום ההמלצות באופן משמעותי, לכ-90 אחוזים מסך ההוצאה המומלצת. עם זאת, כפי שצוין לעיל, ההוצאה על תוכנית זו גבוהה במיוחד בשנת 2017 עקב תשלומים רטרואקטיביים עבור שנת 2016 וחלק משנת 2015, ולא צפויה להיות גבוהה כל כך בשנים הבאות.

בתחומים אחרים, לעומת זאת – ובמיוחד בכל הקשור בבריאות ובחיזוק מעמדם של עובדים עניים – התקדמות הממשלה ביישום המלצות הוועדה איטית. מבין ההמלצות המרכזיות של הוועדה אשר לא יושמו בולטת ההמלצה להעלאת הסכום הניתן במסגרת תוכנית הבטחת הכנסה, המשמשת רשת ביטחון לאוכלוסייה החיה בעוני. המלצה זו הוציאה להעמיד את רמת רשת הביטחון למשפחות הזכאיות לקצבה על שני שלישים מקו העוני, ולאפשר להן להגדיל את הכנסותיהן מעבודה בלי לאבד את זכאותן לקצבה. לאור ההתקדמות האיטית לעבר מימוש כלל המלצות ועדת אלאוף, ספק אם יושג יעד הירידה במחצית בתחולת העוני עד שנת 2024.

**תרשים 7. תוספת ההוצאה ליישום המלצות ועדת אלאוף למלחמה בעוני, כאחוז מהתוספות שהומלצו בוועדה**



\* נתוני שנת 2017 מייצגים שיעור צפוי על בסיס הצעת התקציב לשנה זו.

מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב

נתונים: משרד האוצר, ביצוע התקציב; המוסד לביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי; דוח הוועדה למלחמה בעוני

## מקורות

גל, ג'וני ושביט מדהלה (2016), **יישום המלצות ועדת אלאוף: תמונת מצב**, תקציר מדיניות, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

גל, ג'וני, שביט מדהלה-בריק, מיכל גרינשטיין-וייס ומרדית' קובינגטום (2016), **תכנית חיסכון לילדים בישראל: רקע וסקירת חלופות**, תקציר מדיניות, מרכז טאוב.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (שנים שונות), **שנתון סטטיסטי לישראל**.

המוסד לביטוח לאומי (2016), **דוח ממדי העוני והפערים החברתיים לשנת 2015**.

המוסד לביטוח לאומי (תקופות שונות), **רבעון סטטיסטי**.

מדהלה-בריק, שביט וג'וני גל (2016), "מיקור חוץ של שירותי רווחה: מגמות ותמורות", בתוך אבי וייס (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה כלכלה ומדיניות 2016**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 293–324.

משרד האוצר, אגף התקציבים (2015), **הצעת התקציב לשנות הכספים 2016–2015 ודברי הסבר**, משרד הבינוי והשיכון.

משרד האוצר, אגף התקציבים (2017), **הצעת התקציב לשנות הכספים 2018–2017 ודברי הסבר**, משרד הבינוי והשיכון.

משרד האוצר, אגף החשב הכללי, עדכונים שוטפים: **מידע אודות תכניות החיסכון שנבחרו עד כה, נכון ל-1.6.2017**. אתר משרד האוצר.

משרד האוצר (2017), **הודעות לעיתונות: תוכנית "נטו משפחה" של משרד האוצר להגדלת שכר הנטו יוצאת לדרך: הכסף חוזר לציבור**, 18 באפריל 2017, אתר משרד האוצר.

משרד האוצר, אגף התקציבים (שנים שונות), **דוחות ביצוע התקציב**.

משרד ראש הממשלה (2015), **החלטת ממשלה 362 מיום 5 באוגוסט 2015**.

רשות המיסים (2016), **דוח שנתי על פי חוק חופש המידע**.