

ההוצאה הציבורית על רווחה

ג'וני גל ושביט מדהלה-בריק*

תקציר

פרק זה סוקר את המגמות בתקציב המוקצה לשירותי הרווחה בשנים האחרונות. ההוצאה הציבורית על שירותי רווחה בישראל, המיועדת לממן קצבאות ושירותים חברתיים מגוונים (נוסף לשירותי בריאות וחינוך), הייתה כחמישית מההוצאה הממשלתית בשנת 2015 ועמדה על 94 מיליארד שקלים. תכניות ביטחון סוציאלי, אשר רובן מופעלות על ידי המוסד לביטוח לאומי, הן כ-80 אחוז מסך ההוצאה. בשנה האחרונה גדלה ההוצאה על תכניות ביטחון סוציאלי, ולקראת שנת 2017 צפויים שינויים נוספים בתחום זה. גם בחלק מתחומי הרווחה האחרים חלה התרחבות מתונה בהוצאה בשנת 2015, בעיקר בהוצאות משרד העבודה והרווחה, בהוצאות עבור מס הכנסה שלילי, מעונות היום ותכניות תעסוקה. עם זאת, רמת ההוצאה בכל התחומים הללו נמוכה הן ביחס למקובל במדינות רווחה אחרות והן ביחס לצורכיהן של אוכלוסיות היעד. לעומת זאת, בתקציב משרד השיכון והבינוי נמשכת מגמת הירידה ברמת ההוצאה, אשר ירדה בכ-70 אחוז מאז ראשית שנות האלפיים. פרק זה כולל גם ניתוח של יישום המלצות ועדת אלאוף למלחמה בעוני. ממצאי הניתוח מצביעים על כך שבשנתיים הראשונות לאחר הגשת דוח הוועדה אומצו כמחצית מהמלצותיה במלואן או בחלקן, וסכום התוספת לתקציבים המיועדים להתמודדות עם עוני בכל משרדי הממשלה עמד בשנים 2015 ו-2016 על 434 מיליון שקלים ו-1.9 מיליארד שקלים בהתאמה, לעומת סכום של 7.4 מיליארד שקלים לשנה שהוועדה המליצה עליו. ספק אם תוספת זו, שהיא כרבע מהסכום המומלץ, תסייע להורדה משמעותית בתחולת העוני בישראל – שהייתה מטרתה העיקרית של ועדת אלאוף.

* פרופ' ג'וני גל, חוקר בכיר וראש תכנית מדיניות הרווחה במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש ברוואלד באוניברסיטה העברית בירושלים; שביט מדהלה-בריק, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. ברצוננו להודות לפרופ' אבי וייס, חיים בלייך והדס פוקס על הערותיהם המועילות. תודה גם לפרופ' ורדה סוסקולני, לד"ר אמילי סילברמן, לד"ר חיים פיאלקוף, לגב' איילה מאיר ולמר נתנאל בן פורת על סיועם בכתיבת הזרקור.

מבוא

כל מדינות הרווחה פועלות להבטיח הגנה חברתית על תושביהן באמצעות מערכות חברתיות שונות. הדבר נכון גם באשר למדינת הרווחה הישראלית. פרק זה מתמקד במערכת שהיא הליבה של ההגנה החברתית במדינת הרווחה בישראל, המכונה כאן "מערכת הרווחה". מערכת זו כוללת קצבאות המיועדות להבטיח ביטחון סוציאלי ושירותים חברתיים מגוונים הנגישים לאוכלוסיות מודרות ופגיעות, ומכוונות להתמודד עם מצבי מצוקה שונים. הפרק יסקור את מגמות ההוצאה הממשלתית בתחום בשנים 2015–2000, כביטוי למדיניות הממשלה בנושא בשנים אלו.

בחלק הראשון של הפרק תיבחן ההוצאה על רווחה במבט כולל. לאחר מכן תיבדק ההוצאה בחלוקה לשני מרכיבים: תכניות ביטחון סוציאלי ושירותי רווחה חברתית. החלק השני יעסוק במערכת הביטחון הסוציאלי, הכוללת שורה ארוכה של תכניות שתכליתן לספק רשת הגנה במקרים של היעדר (או התמעטות) הכנסה מעבודה, או בשל הוצאות נוספות הנובעות ממגוון נסיבות. תכניות הביטחון הסוציאלי מעניקות בעיקר קצבאות. החלק השלישי יתמקד בתכניות רווחה חברתית המבקשות לקדם יעדים חברתיים – כגון טיפול בעולים ובמי שסובלים ממוגבלות פיזית או נפשית – באמצעות מערך של שירותים חברתיים המסופקים בידי המדינה, רשויות מקומיות או גורמי חוץ במימון המדינה או בפיקוח שלה.

הגדרות ונתונים

ההוצאה הממשלתית מתקציב המדינה: ביצוע תקציב המדינה (רגיל + פיתוח) במונחי הוצאה נטו, כלומר, סך ההוצאה לאחר ההפחתה המיועדת מגורמי חוץ.

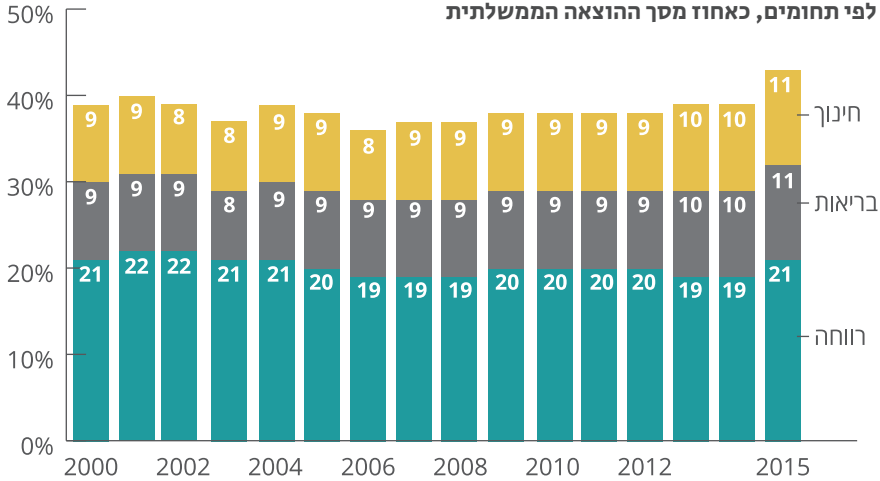
סך ההוצאה הממשלתית: ביצוע תקציב המדינה (רגיל + פיתוח) במונחי הוצאה נטו, מס הבריאות¹ ותשלומי הביטוח הלאומי לקצבאות (בקיוזו ההעברות לביטוח לאומי בתקציב).

1. ההוצאה הכוללת על רווחה

ההוצאה על כלל מרכיבי הרווחה השונים עמדה בשנת 2015 על כ-94 מיליארד שקלים (במחירי 2015). סכום זה מהווה כ-21 אחוז מסך ההוצאה הממשלתית (תרשים 1) וכמחצית מסך ההוצאה המיועדת להגנה חברתית בישראל. זו מורכבת מההוצאה הממשלתית בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה יחד, ועומדת על כ-192 מיליארד שקלים.

1 מס הבריאות נגבה על ידי המוסד לביטוח הלאומי ומועבר במלואו לקופות החולים, לכן סכום זה נכלל בסך ההוצאה הממשלתית.

תרשים 1. ההוצאה החברתית לפי תחומים, כאחוז מסך ההוצאה הממשלתית



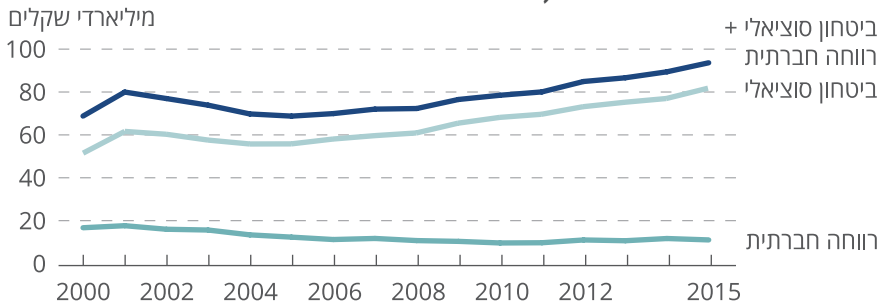
מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה-בריק

נתונים: משרד האוצר (ביצוע התקציב), המוסד לביטוח לאומי (רבעון סטטיסטי), למ"ס (שנתון סטטיסטי)

אמנם ההוצאה הכוללת על רווחה נמצאת במגמת גידול מאז אמצע העשור הקודם, אולם הסיבה לכך היא בעיקר גידול בהוצאה על קצבאות המיועדות לאוכלוסיית הקשישים במסגרת תכניות הביטוח הסוציאלי. ההוצאה על רווחה חברתית, לעומת זאת, ירדה מעט במהלך התקופה הנבדקת (תרשים 2).

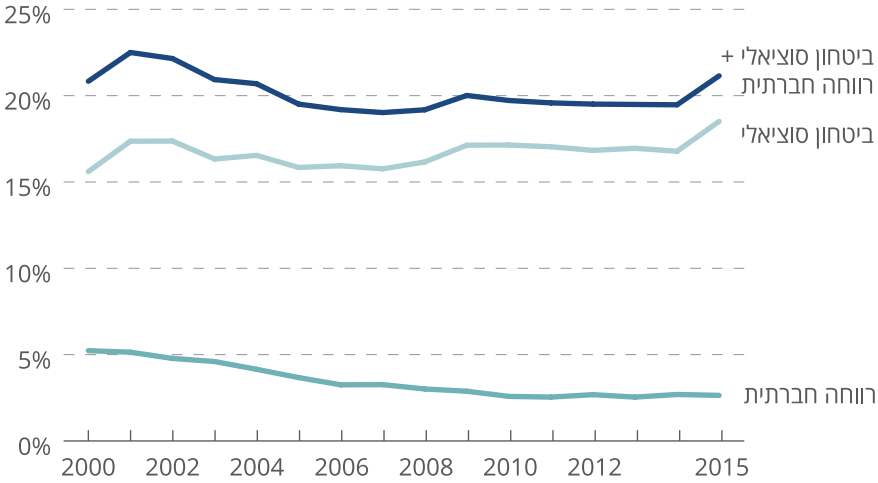
בניגוד לגידול במונחים שקליים, בשיעור ההוצאה על רווחה מסך ההוצאה הממשלתית (תרשים 3) ומסך התמ"ג (תרשים 4), מתגלה מגמה של יציבות בשנים האחרונות. ההוצאה התייצבה על שיעור נמוך, שהתקבע באמצע העשור הראשון של שנות האלפיים.

תרשים 2. ההוצאה על רווחה, מחירי 2015



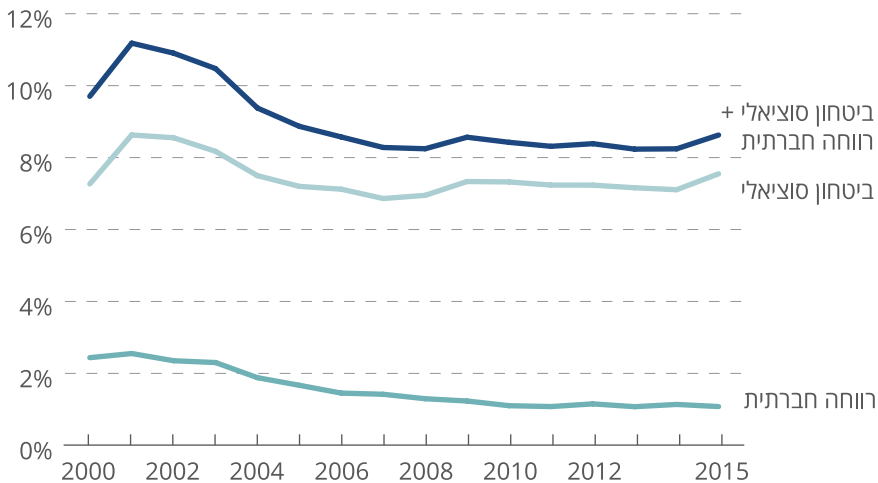
מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה-בריק, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר (ביצוע התקציב), המוסד לביטוח לאומי (רבעון סטטיסטי), למ"ס (שנתון סטטיסטי)

תרשים 3. הוצאה על רווחה כאחוז מסך ההוצאה הממשלתית



מקור: ג'וני גל ושיבת מדהלה-בריק, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר (ביצוע התקציב), המוסד לביטוח לאומי (רבעון סטטיסטי), למ"ס (שנתון סטטיסטי)

תרשים 4. הוצאה על רווחה כאחוז מהתמ"ג



מקור: ג'וני גל ושיבת מדהלה-בריק, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר (ביצוע התקציב), המוסד לביטוח לאומי (רבעון סטטיסטי), למ"ס (שנתון סטטיסטי)

כפי שעולה בבירור מתרשימים אלו, יש הבדל ניכר בין גובה ההוצאה בעבור תכניות ביטחון סוציאלי לגובה הסכום המוקדש לרווחה חברתית, וכן במגמות שאפיינו את שני התחומים. יותר מ-80 אחוז מסך ההוצאה על רווחה מוקדשים לתכניות ביטחון סוציאלי, והמגמה בהוצאה זו היא גידול אשר החל בשנת 2005. כפי שיודגם בהמשך, תהליך זה מושפע משינויים דמוגרפיים (בעיקר הזדקנות האוכלוסייה) ומהרחבת ההוצאה על אוכלוסיות יעד ספציפיות.

לעומת זאת, ההוצאה על רווחה חברתית ירדה מעט לאורך השנים ונותרה קטנה: רק כ-20 אחוז מסך ההוצאה על רווחה.

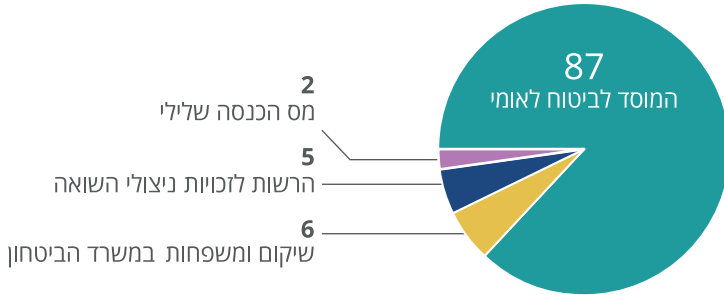
2. ההוצאה על ביטחון סוציאלי

בדומה למקובל במדינות רווחה אחרות, גם בישראל ההוצאה על ביטחון סוציאלי היא סעיף ההוצאה הגדול ביותר בהוצאה על שירותים חברתיים בישראל (דהיינו, ההוצאה הממשלתית בתחומי הרווחה, החינוך והבריאות) – 43 אחוז. מקורה של הוצאה זו הוא תקציב המדינה ודמי הביטוח הלאומי הנגבים מעובדים וממעסיקים. ההוצאה הציבורית על ביטחון סוציאלי כוללת את תשלומי המוסד לביטוח לאומי בעבור קצבאות בענפים אלו (לפי גודל ההוצאה): זקנה ושאיירים (קצבה לאלמנים או ליתומים), נכות כללית, אימהות (קצבת לידה ומענק לידה), סיעוד, ילדים, נפגעי עבודה, אבטלה, הבטחת הכנסה ומזונות, נפגעי איבה ואסירי ציון. נוסף על כך, ההוצאה כוללת את הוצאות הרשות לזכויות ניצולי השואה (הפועלת במסגרת משרד האוצר), ואת הוצאות משרד הביטחון בעבור שיקום נכי צה"ל וסיוע למשפחות שכולות.

כפי שניתן לראות בתרשים 5, חלק הארי של ההוצאה על ביטחון סוציאלי מתמקד בקצבאות המוסד לביטוח לאומי: כ-90 אחוז מסך ההוצאה. קצבאות אלו, הן האוניברסליות והן אלו המיועדות לבעלי הכנסה נמוכה בלבד ("סלקטיביות" או "ממוקדות"), מגיעות לשיעור גדול מאוד מהאוכלוסייה בישראל. בפועל, אין כמעט אדם שאינו זכאי לקצבאות כאלו או אחרות במהלך שנות חייו.

לעומת זאת, שני תחומי הוצאה נוספים הכלולים בתחום הביטחון הסוציאלי – קצבאות לנפגעי מלחמות (נכי צה"ל ומשפחות שכולות) וקצבאות לניצולי השואה – מתמקדות באוכלוסיות יעד שפגיעתן קשורה בנסיבות ספציפיות. בהתאמה, חלקן בהוצאה קטן למדי. תחום נוסף הנכלל בהוצאה זו הוא ההוצאה לתשלומי מס הכנסה שלילי ("מענק עבודה"), אשר מונהג החל משנת 2008. אמנם הוצאה זו גדלה עם השנים, אך עדיין נותרה קטנה למדי, ועמדה בשנת 2015 על כ-1.3 מיליארד שקלים – 1.6 אחוזים מסך ההוצאה לתחומי הביטחון הסוציאלי.

תרשים 5. התפלגות ההוצאה על ביטחון סוציאלי, 2015

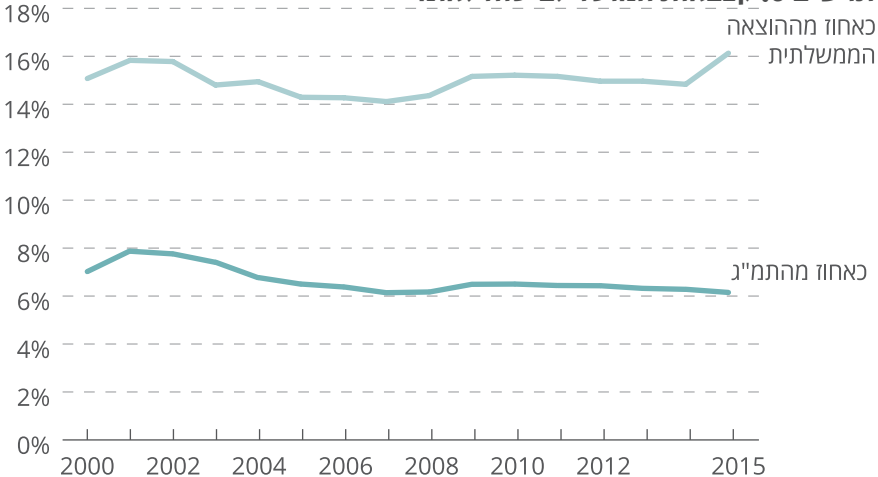


מקור: ג'וני גל ושבית מדהלה-בריק | נתונים: משרד האוצר (ביצוע התקציב), המוסד לביטוח לאומי (רבעון סטטיסטי) קצבאות הביטוח הלאומי

ב-2015 ההוצאה על קצבאות המוסד לביטוח לאומי הייתה כ-72 מיליארד שקלים – כ-6 אחוזים מהתמ"ג וכ-16 אחוז מסך ההוצאה הממשלתית. בסוף השנה, בעקבות הקמת ממשלה חדשה ובהמשך להמלצות ועדת אלאוף למלחמה בעוני, אומצו צעדים אחדים שמטרתם להגדיל את קצבאות הביטוח לאומי, בדגש על קצבאות בעלות חשיבות למשפחות החיות בעוני. הדבר נכון באשר לקצבאות לזקנים עניים ולקצבאות הילדים.

מגמת ההוצאה ביחס לתמ"ג נותרה יציבה בעשור האחרון, אולם ביחס לתחילת שנות האלפיים מדובר ברמה נמוכה יחסית. ירידה זו מבטאת בעיקרה קיצוץ חד בחלק מקצבאות הביטוח הלאומי בראשית שנות האלפיים ושינוי במנגנוני העדכון של ערך הקצבאות. אשר לסך ההוצאה הממשלתית, בשנת 2015 חלה עלייה בהוצאה, שמקורה גם בעלייה בהוצאה של ביטוח לאומי לקצבאות, ובד בבד בירידה בסך ההוצאה הממשלתית.

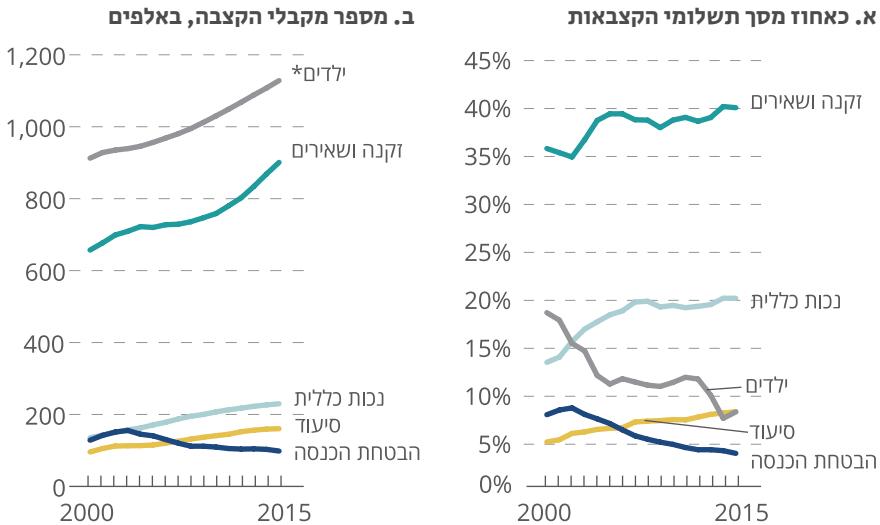
תרשים 6. קצבאות המוסד לביטוח לאומי



מקור: ג'וני גל ושבית מדהלה-בריק, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר (ביצוע התקציב), המוסד לביטוח לאומי (רבעון סטטיסטי), למ"ס (שנתון סטטיסטי)

היציבות הנשקפת ממבט כללי על ההוצאה לקצבאות המוסד לביטוח לאומי מסתירה מגמות שונות בסוגי הקצבאות. בדומה לכל מדינות הרווחה, קצבאות המיועדות לקשישים – קצבאות זקנה ושאיירים ומימון טיפול סיעודי – הן הנתח הגדול ביותר בהוצאה: 48 אחוז מסך ההוצאה על קצבאות של המוסד לביטוח לאומי בשנת 2015 (תרשים א'). זאת ועוד, יש מגמת גידול ברורה בחלק ההוצאה המוקדש לאוכלוסייה זו. גידול זה משקף מגמות דמוגרפיות של הזדקנות האוכלוסייה: מספר מקבלי קצבאות זקנה ושאיירים גדל מ-657,117 בשנת 2000 לכדי 900,789 בשנת 2015 (גידול של 37 אחוז), ומספרם של מקבלי קצבת סיעוד גדל בתקופה זו מ-95,753 ל-160,474 (גידול של 68 אחוז) (תרשים ב'). יתרה מזאת, בחודש דצמבר 2015 הוחלט להעלות את גובה קצבאות השלמת ההכנסה המיועדות להגדלת סכום קצבת הזקנה בעבור זקנים עניים. משמעות הדבר הוא גידול ממוצע של כ-200 שקלים בגובה קצבה זו לקשיש מקבל קצבה.

תרשים 7. קצבאות המוסד לביטוח לאומי, לפי סוג הקצבה



* מספר המשפחות המקבלות את הקצבה

מקור: ג'וני גל ושבית מדהלה-בריק, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי (רבעון סטטיסטי)

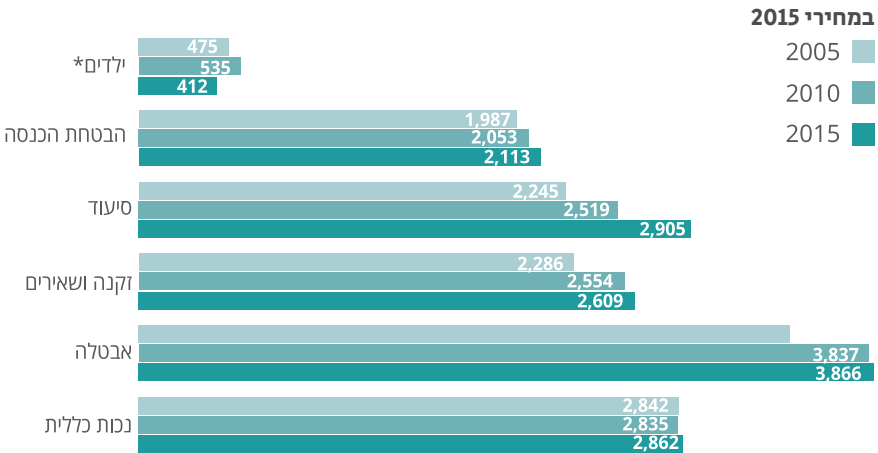
בד בבד עם הגידול במספר מקבלי הקצבאות המיועדות לקשישים חל גידול של כמה מאות שקלים בגובה הקצבה הממוצעת המשולמת לזכאים (תרשים 8). תמונה דומה משתקפת גם בקצבאות נכות כללית, שבהן חל גידול ניכר הן במספר מקבלי הקצבה והן ברמת הקצבה הממוצעת.

לעומת זאת, בחינה של תחומי פעילות אחרים של המוסד לביטוח לאומי מצביעה על מגמה הפוכה – הצטמצמות במספר מקבלי הקצבה או בגובה הקצבה המשולמת. דוגמה בולטת להתכווצות במספר המקבלים היא תכנית הבטחת הכנסה, המהווה רשת ביטוח

אחרונה לחסרי (או למעוטי) הכנסה. הדבר קשור בשינויים בתנאי הזכאות לתכנית זו, אשר הקשו על קבלת קצבה, וכן לעלייה בשיעור התעסוקה. התוצאה היא ירידה חדה במספר מקבלי הבטחת הכנסה: משיא של כ-155,000 משפחות בשנת 2003 לכדי 98,350 משפחות בשנת 2015.

אשר לקצבאות הילדים, לאורך זמן חל גידול ניכר במספר המשפחות הזכאיות, עקב הגידול הטבעי באוכלוסייה, אולם בשנים 2013–2014 חלה ירידה חדה בערך הקצבה. מגמה זו השתנתה לקראת סוף שנת 2015, לאחר הקמת ממשלה חדשה. זו החליטה על ביטול הקיצוץ שנערך בקצבאות אלו בשנת 2013. חלק מהקיצוץ הוחזר לקצבאות, והוחלט שחלק אחר יופקד בתכנית חסכון לכל ילד אשר תופעל מראשית שנת 2017 (על תכנית חיסכון לכל ילד ראו גל ואחרים, 2016). משנת 2014 לשנת 2016 חל גידול בהיקף של 22 אחוז (שווה ערך ל-81 שקלים) בגובה קצבת הילדים הממוצעת הניתנת למשפחה (תוספת הקצבה הוענקה רטרואקטיבית מחודש מאי 2015).

תרשים 8. קצבאות הביטוח הלאומי: סכום חודשי ממוצע למקבל קצבה



* למשפחה | מקור: ג'וני גל ושיבת מדהלה-בריק נתונים: המוסד לביטוח לאומי (רבעון סטטיסטי)

קצבאות לניצולי שואה

מרכיב נוסף של מערכת הביטחון הסוציאלי הוא סיוע לניצולי שואה. הרשות לזכויות ניצולי השואה קיימת מאז המחצית השנייה של שנות החמישים, אולם במהלך העשור האחרון הביא המאבק הציבורי בנושא זה להגברת המאמצים להקל את המצוקה הכלכלית והחברתית של אוכלוסייה זו (לסקירת תהליך זה ראו קופ, 2008).

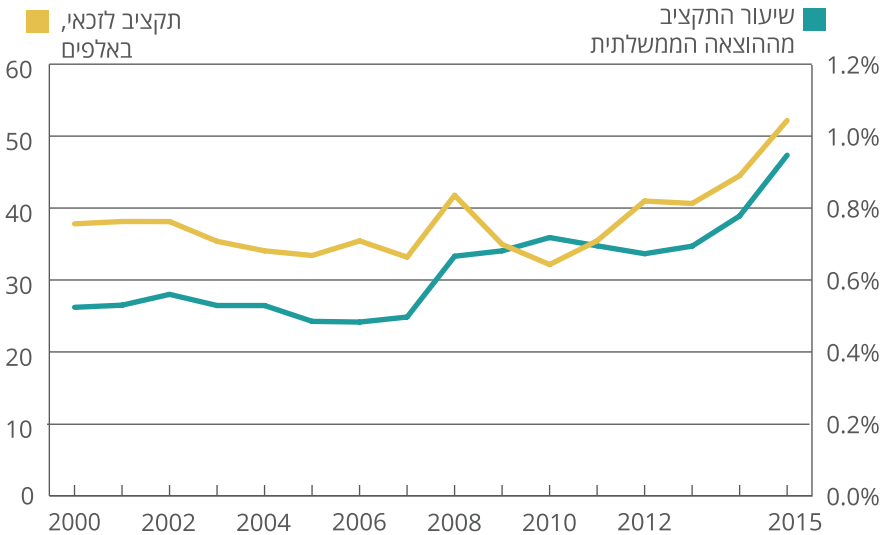
במסגרת תקציב הרשות לזכויות ניצולי השואה נכללות הוצאות הממשלה לקצבאות ולהטבות שונות, אשר מעוגנות בכמה חוקים: חוק נכי רדיפות הנאצים, חוק נכי המלחמה

בנאצים וחוק ההטבות לניצולי שואה.

כפי שניתן לראות בתרשים 9, בשנת 2008 חלה עלייה חדה בהוצאה על קצבאות והטבות המיועדות לאוכלוסיית ניצולי השואה. הסיבה לכך היא תיקונים בחוק שאפשרו לנכים שלא עשו זאת בעבר להגיש תביעות, והרחבת מעגל הזכאים גם למי שנפגעו בעת אירועי גירוש במדינות שהיו בהשפעה גרמנית במהלך מלחמת העולם השנייה (רבינוביץ' וקוך דבידוביץ', 2011; משרד האוצר, 2008). בשל השינויים גדלה ההוצאה על ניצולי השואה משיעור של 0.5 אחוזים מסך ההוצאה הממשלתית בשנת 2000 ל-0.7 אחוזים בשנת 2008. בשנתיים האחרונות חלו תוספות תקציביות נוספות הקשורות בעיקר לתגמולים ישירים וכיום ההוצאה עומדת על כ-0.9 אחוזים מסך ההוצאה הממשלתית – כ-5 אחוזים מסך ההוצאה על ביטחון סוציאלי.

בחינת ההוצאה לזכאי² מצביעה על כך שלמרות הגידול במספר הזכאים, בשנת 2008 תקציב הרשות לזכאי גדל גם הוא (תרשים 9). לעומת זאת, בשנתיים שלאחר מכן הייתה ירידה בהוצאה לזכאי, עקב תוספת משמעותית של כ-28,000 זכאים חדשים לקצבה בין שנת 2008 לשנת 2010.

תרשים 9. תקציב הרשות לזכויות ניצולי השואה



2000–2015, לזכאי וכאחוז מסך ההוצאה הממשלתית

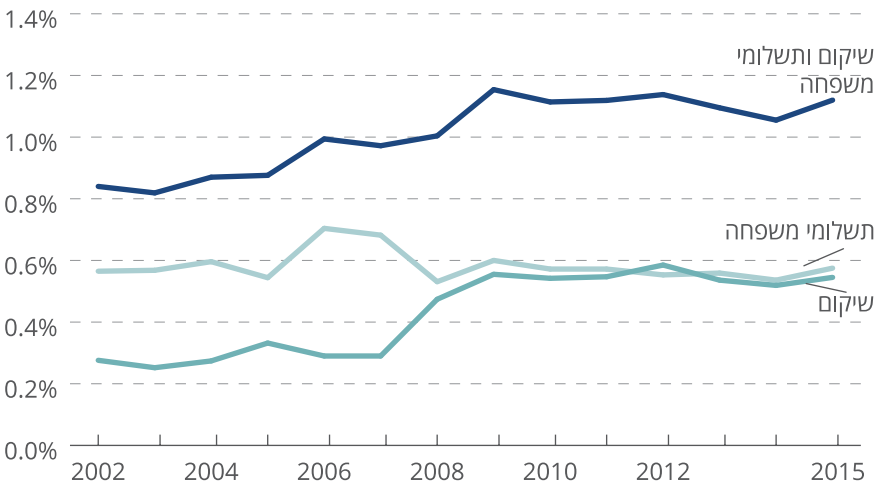
מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה-בריק | נתונים: משרד האוצר (ביצוע התקציב), המוסד לביטוח לאומי (רבעון סטטיסטי), למ"ס (שנתון סטטיסטי)

קצבאות לנכי צה"ל ולמשפחות שכולות

המרכיב השלישי בהוצאות הביטחון הסוציאלי הוא תשלומים לחיילים שנפגעו בעת שירותם הצבאי, ולמשפחות אשר שכלו את קרוביהן בעת השירות. תחום זה מתקיים מאז סוף שנות הארבעים במאה הקודמת במסגרת משרד הביטחון. הקצבאות והשירותים המוענקים לאוכלוסיית נפגעי צה"ל שונים מאלו המוענקים לאוכלוסיות שנפגעו בנסיבות אחרות, הן בהיקפם ובנדיבותם והן בתנאי הזכאות להם.

נתוני ההוצאה של משרד הביטחון על שיקום אנשים הסובלים מנכות ועל תשלומים למשפחות שכולות מסך ההוצאה הממשלתית מלמדים על עלייה קלה שחלה עד לשנת 2009, ומאז על מגמה כללית של יציבות, כך שבשנת 2015 עמדה ההוצאה על כ-5 מיליארד שקלים – 1.12 אחוזים מסך ההוצאה הממשלתית (תרשים 10). הירידה בהוצאות משרד הביטחון על תשלומי משפחות בשנת 2006 מוסברת הן בירידה בהיקף ההוצאה למשפחה זכאית, והן בירידה במספר המשפחות הזכאיות. לעומת זאת, במספר הנכים המטופלים במסגרת המשרד חל גידול משמעותי, מכ-54,000 בשנת 2006 לכ-107,000 בשנת 2015 (משרד הביטחון).

תרשים 10. הוצאות משרד הביטחון לשיקום ולתשלומי משפחה
כאחוז מסך ההוצאה הממשלתית

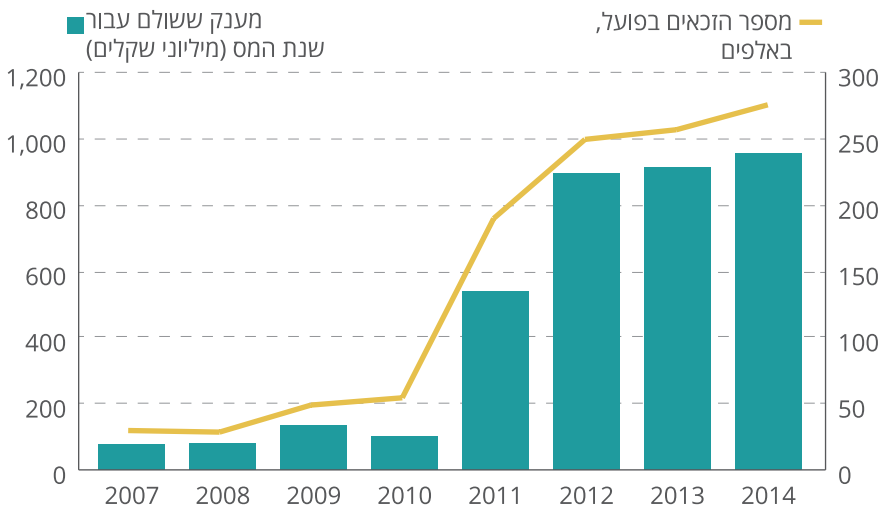


מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה-בריק | נתונים: משרד האוצר (ביצוע התקציב), המוסד לביטוח לאומי (רבעון סטטיסטי), למ"ס (שנתון סטטיסטי)

מס הכנסה שלילי

מס הכנסה שלילי (מענק עבודה) מונהג בישראל משנת 2007, והחל משנת 2011 הוא מונהג בפריסה ארצית.³ מדובר במענק המשולם ארבע פעמים בשנה לבעלי הכנסה נמוכה מעבודה, ובמיוחד לבעלי משפחות. התכנית מופעלת באמצעות רשות המסים במשרד האוצר. כלי זה נועד לצמצם את העוני ולסייע כלכלית לבעלי הכנסות נמוכות בלי לפגוע בתמריץ של הזכאים לעבוד. סקר ייעודי שביצע בנק ישראל בקרב הזכאים למענק הראה כי מענק העבודה ממוקד באוכלוסיית העובדים שמתמודדים עם קשיים כלכליים, והוא יעיל בשיפור מצבם הכלכלי. עקב ממצא זה נטען כי הגדלתו של סכום המענק תאפשר לחזק באופן יעיל את התמיכה במשפחות של עובדים בעלי הכנסה נמוכה (בנק ישראל, 2016). לפי נתוני רשות המסים (רשות המסים, 2015), שיעור המיצוי הגיע ל-70 אחוז בשנת 2014.⁴ בשנה זו עמד מספר הזכאים למענק עבודה (בפועל) על 275,500 (תרשים 11). יש לציין כי שיעור המיצוי הכללי אינו זהה בקרב כלל האוכלוסיות, ובקרב הזכאים הערבים רמת אי המיצוי נותרה גבוהה (בנק ישראל, 2016). למרות שיעור המיצוי הכללי הגבוה, היקף ההוצאה המיועד למס הכנסה שלילי מסך ההוצאה הממשלתית הוא עדיין נמוך בגלל גובה המענק, ועומד על פחות מחצי אחוז.

תרשים 11. סכומי המענק ששולמו עבור שנות המס 2007–2014 ומספר הזכאים בפועל*



*זכאות למענק נקבעת לפי השכר בשנת הזכאות, והמענק ניתן בשנה העוקבת. הנתונים מתייחסים לסכומים ולמספר הזכאים בשנת הזכאות | מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה-בריק | נתונים: רשות המסים, 2015

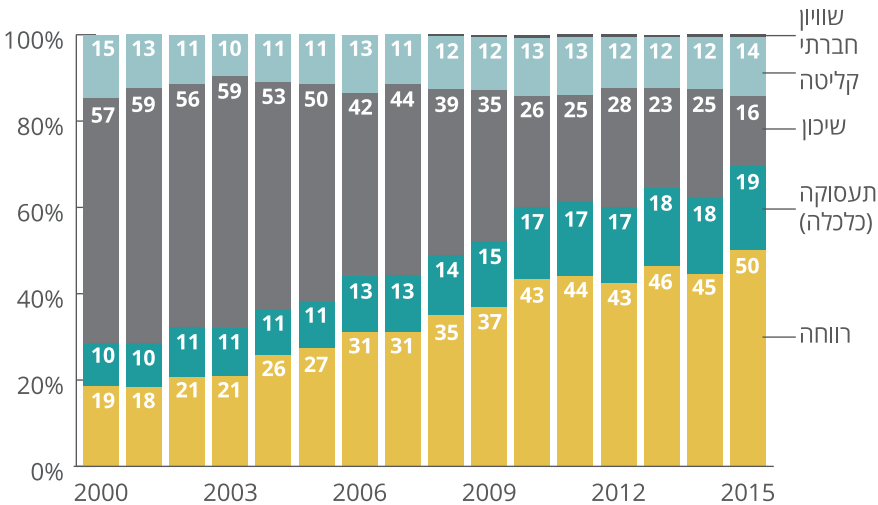
- 3 המענק הוענק לראשונה בפריסה ארצית בשנת 2012 עבור שנת הזכאות 2011.
- 4 שיעורי המיצוי מחושבים כמספר הזכאים בפועל מתוך הערכת מספר הזכאים הפוטנציאליים.

3. ההוצאה על רווחה חברתית

ההוצאה הציבורית על רווחה חברתית כוללת את הוצאות משרד העבודה והרווחה, את תקציב משרד השיכון, את הוצאות המשרד לקליטת עלייה, את פעילות המשרד לשוויון חברתי ואת הוצאות משרד הכלכלה בתחומי התעסוקה והטיפול בגיל הרך (אם כי פעילויות אלה עברו לאחריות משרד העבודה והרווחה במהלך שנת 2016).

ב-2015 החלק הגדול ביותר מההוצאה על רווחה חברתית (50 אחוז) הוקדש לשירותים החברתיים שמספק משרד העבודה והרווחה, הן במישור המקומי והן במסגרת שירותים כלל-ארציים (תרשים 12). דבר זה נובע מגידול ניכר שחל בתקצוב המשרד בעשור האחרון, ומירידה חדה שחלה בד בבד בתקציב משרד השיכון.

תרשים 12. התפלגות ההוצאה על רווחה חברתית



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה-בריק | נתונים: משרד האוצר (ביצוע התקציב)

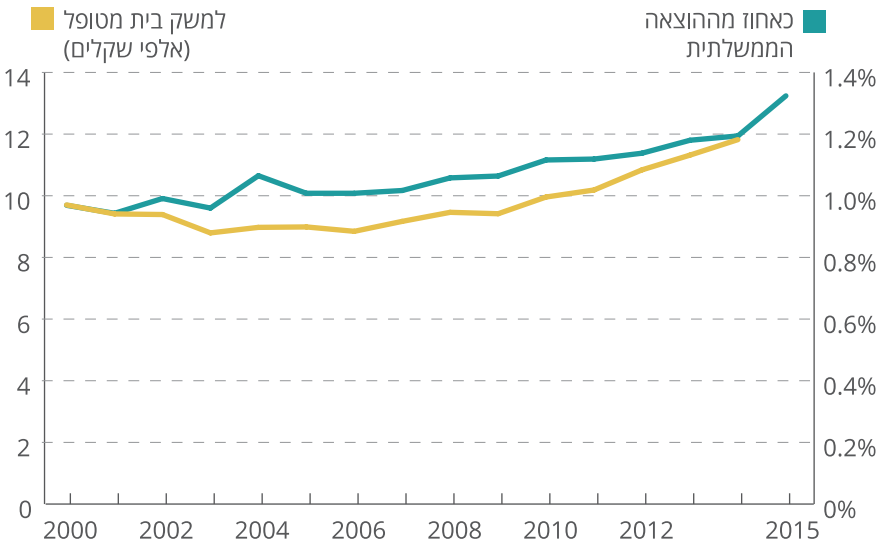
הוצאות משרד העבודה והרווחה

משרד העבודה והרווחה מספק שירותים המכונים לעתים "שירותי רווחה אישיים". שירותים אלו ניתנים הן בקהילה, באחריות המחלקות לשירותים חברתיים, והן במסגרות מוסדיות, הנמצאות באחריות ובפיקוח של משרד העבודה והרווחה. שירותי הרווחה האישיים מעניקים סיוע למגוון קבוצות אוכלוסייה שהן החוליות החלשות והפגיעות ביותר בחברה: ילדים, בני נוער וצעירים בסיכון, זקנים עריריים, משפחות במצבי מצוקה ומשבר – ובכללן משפחות חד-הוריות ועולים – אנשים בעלי פיגור או מוגבלות, אנשים הסובלים מהתמכרויות ודרי רחוב. חלק ניכר מחברי קבוצות אלו חיים בעוני ובמצוקה.

סך ההוצאה של משרד העבודה והרווחה עומד על 1.32 אחוזים מסך ההוצאה הממשלתית בלבד, אולם שיעור זה נמצא בשנים האחרונות במגמת גידול מתמשכת (תרשים 13). לאחר ירידה באמצע העשור הראשון של שנות האלפיים, החל משנת 2006 גדלה גם ההוצאה למשק בית המטופל בשירותי רווחה, וכיום היא עומדת על רמה גבוהה מזו שהייתה בראשית שנות האלפיים. מגמה זו משקפת גידול של ממש בתקצוב המשרד, אך גם גידול ניכר במספר משקי הבית המטופלים ברווחה: 464,000 משקי בית בשנת 2014, שהם כ-20 אחוז מכלל משקי הבית בישראל (משרד הרווחה, סקירת השירותים החברתיים).

מאפיין חשוב בהוצאה של משרד העבודה והרווחה הוא הדגש על מיקור חוץ. מרבית ההוצאה של המשרד מוקדשת לתשלום לספקים חיצוניים (עמותות או חברות עסקיות) אשר מספקים שירותים חברתיים. מגמה זו של מיקור חוץ החלה עוד בשנות השמונים של המאה הקודמת, אולם ניכר כי במהלך שני העשורים האחרונים חל גידול בהיקף התופעה (לניתוח מעמיק של תופעת מיקור החוץ במשרד העבודה והרווחה ראו מדהלה-בריק וגל, 2016, בספר זה).

תרשים 13. תקציב משרד הרווחה כאחוז מסך ההוצאה הממשלתית ולמשק בית מטופל, מחירי 2015



מקור: ג'וני גל ושבט מדהלה-בריק | נתונים: משרד האוצר (ביצוע התקציב), המוסד לביטוח לאומי (רבעון סטטיסטי), למ"ס (שנתון סטטיסטי)

עיקר הפעילות של המשרד נעשית באמצעות ארבעת האגפים המרכזיים: אגף השיקום, המסייע בהפעלת מסגרות שיקום לסובלים מנכויות; האגף לשירותים אישיים וחברתיים, המעניק מענה לצורכיהם האישיים והחברתיים של בודדים, משפחות וקהילות; האגף למוגבלות שכלית התפתחותית (מש"ה), המתמחה באיתור, באבחון ובטיפול באנשים עם

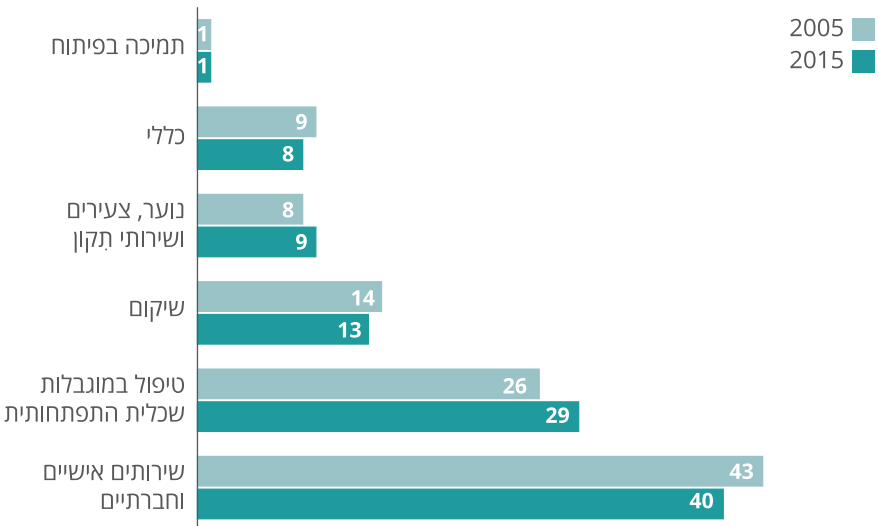
מוגבלות שכלית התפתחותית ובמשפחותיהם; ואגף תקון, המעניק שירותי טיפול ופיקוח חברתי, שיקום ומניעה לעוברי חוק, לאוכלוסייה במצוקה קשה ולקורבנות לפעילות עבריינית.

בחינת התפלגות תקציב המשרד לפי תחומי הפעילות (תרשים 14) מלמדת כי ההוצאה הגדולה ביותר של המשרד היא על שירותים אישיים וחברתיים. כאמור, שירותים אלו מיועדים בעיקר למשפחות, ומסופקים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות ובמסגרות טיפול מגוונות.

כעשירית מתקציב משרד העבודה והרווחה מוקדשת למימון העסקתם של עובדים סוציאליים, הפועלים בעיקר במסגרת שירותי הרווחה ברשויות המקומיות. לפי נוסחת המימון הנוכחית, המשרד מממן 75 אחוז מעלות השירותים החברתיים, והרשויות משלימות את 25 האחוז הנותרים. מספר העובדים שמימן המשרד במחלקה לשירותים חברתיים בשנת 2014 היה כ-6,450 (ובהם כ-5,000 עובדים סוציאליים). מספר זה גדל בכ-50 עובדים משנת 2013 ובכ-9 אחוזים משנת 2009 (משרד הרווחה, סקירת השירותים החברתיים). למרות המגמה החיובית, גידול זה נותן מענה חלקי בלבד לדרישות המתמשכות להקלת המעמסה המוטלת על עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים, המטפלים במספר הולך וגדל של משתמשים בשירותים.

תרשים 14. תקציב משרד הרווחה לפי תחום

כאחוז מסך תקציב המשרד

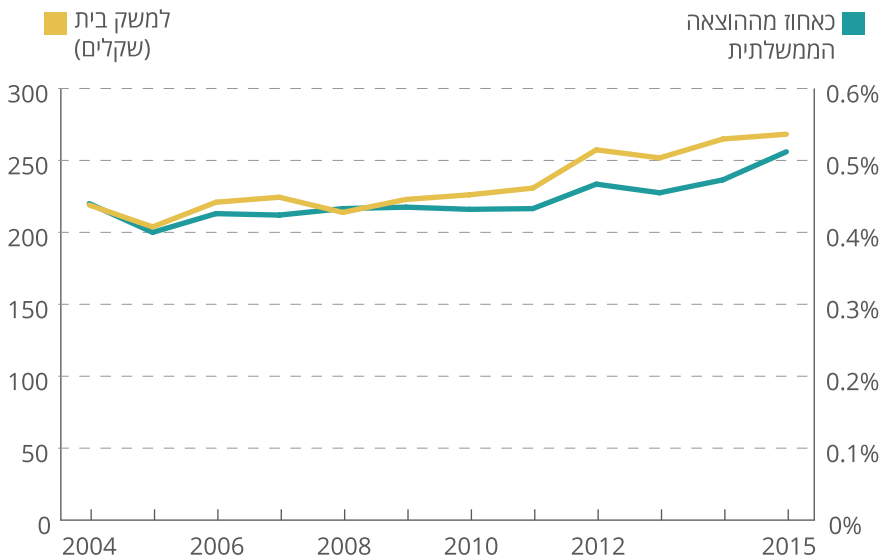


מקור: ג'וני גל ושבט מדהלה-בריק | נתונים: משרד האוצר (ביצוע התקציב)

הוצאות משרד הכלכלה בתחום התעסוקה והגיל הרך

עד לאמצע שנת 2016 היה הטיפול בנושאי תעסוקה ובמסגרות לגיל הרך באחריות משרד הכלכלה, עקב פירוק משרד העבודה והרווחה בשנת 2003. אולם בעקבות החלטת ממשלה בנושא זה הושבה האחריות למשרד העבודה והרווחה. בשנת 2015 היה משרד הכלכלה מופקד, בין היתר, על מערך שירות התעסוקה, העוסק בתיווך בין מעסיקים פוטנציאליים לדורשי עבודה, על הכשרות מקצועיות ועל אכיפת חוקי העבודה. בד בבד, בשנים האחרונות הקדיש המשרד מאמץ מיוחד לשלב בשוק העבודה אוכלוסיות יעד ספציפיות – ערבים, חרדים ואנשים עם מוגבלויות. פעילות זו התקיימה במסגרת אגף התעסוקה במשרד. הנתונים אכן מצביעים על עלייה ניכרת בהשתתפות של חלק מקבוצות האוכלוסייה הללו בשוק העבודה. עם זאת, בחינת שיעורי ההוצאה על תעסוקה עבור כלל האוכלוסייה (תרשים 15) מלמדת שההוצאה קטנה יחסית ואינה עולה באופן ניכר לאורך השנים. נתונים אלו ממחישים את הטענה המועלית בדוחות של ה-OECD באשר לתחום התעסוקה בישראל (ALMP), ולפיה ההשקעה הישראלית בתחום זה מצומצמת בהשוואה למדינות רווחה אחרות (OECD, 2016).

תרשים 15. ההוצאה על תעסוקה כאחוז מסך ההוצאה הממשלתית ולנפש במחירי 2015



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה-בריק | נתונים: משרד האוצר (ביצוע התקציב), המוסד לביטוח לאומי (רבעון סטטיסטי), למ"ס (שנתון סטטיסטי)

גם נושא מעונות היום והטיפול בגיל הרך טופל במשרד הכלכלה עד שנת 2015. המשרד הופקד על רגולציה בתחום זה, על סיוע בבניית מעונות יום ומשפחתונים ועל סבסוד שהותם של ילדים במסגרות אלו. הטיפול בגיל הרך עמד במוקד המחאה החברתית בשנת 2011,

ובעקבות זאת היה מושא לאחת מההמלצות העיקריות של ועדת טרכטנברג. בהתאם, בשנים האחרונות חל גידול בהוצאה עבור התחום.

כפי שניתן לראות בלוח 1, ההוצאה בעבור אגף מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך עמדה על כ-1.2 מיליארד שקלים בשנת 2015. מתוך הוצאה זו, בין שנת 2010 לשנת 2015 ניכרת עלייה של 41 אחוז בסעיפי ההוצאה עבור סבסוד שהות של ילדים להורים עובדים בצהרונים, במעונות יום ובמשפחתונים. נוסף על כך, באותה תקופה חל גידול ניכר בהוצאה עבור בינוי והסבת מבנים למעונות יום. סך ההוצאה על שני מרכיבים אלו גדל ב-66 אחוז בשנים 2010-2015.

לוח 1. תקציב אגף מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך במשרד הכלכלה תקציב ביצוע, באלפי שקלים, מחירי 2015

שנה	סכום ההוצאה	שיעור השינוי השנתי
2010	726,809	-
2011	849,311	17%
2012	990,708	17%
2013	1,054,839	6%
2014	1,142,025	8%
2015	1,206,582	6%

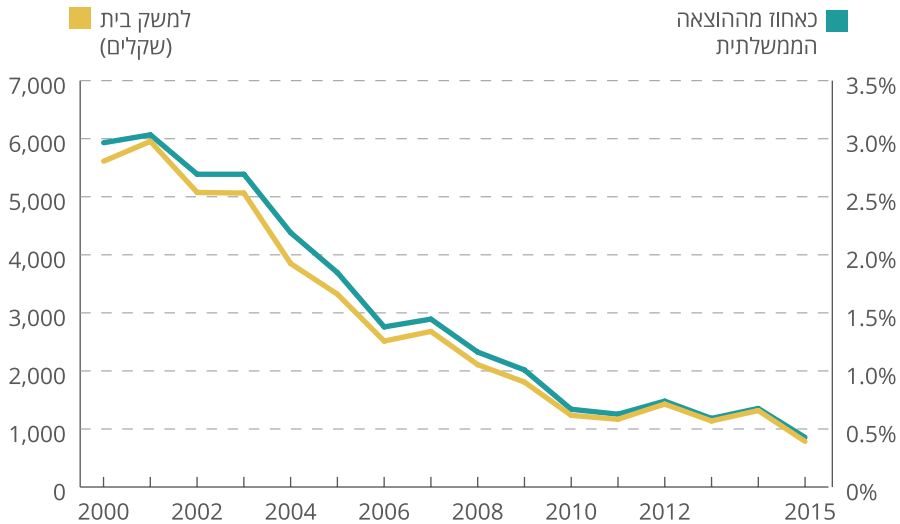
מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה-בריק, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר (תקציב ביצוע)

הוצאות משרד השיכון והבינוי

בשנים האחרונות חלה ירידה ניכרת בהוצאות הממשלה על שיכון, המתבטאות בתקציב משרד הבינוי והשיכון (תרשים 16).⁵ במונחים ריאליים ירד התקציב של המשרד בכ-70 אחוז בין 2000 ל-2015: מ-9.8 מיליארד שקלים ל-1.9 מיליארד שקלים (מחירי 2015).

5 תקציב משרד הבינוי והשיכון כולל את התקציב הרגיל (משרד הבינוי והשיכון, מענקי בינוי ושיכון והמרכז למיפוי ישראל) ואת תקציב הפיתוח.

תרשים 16. ההוצאה על שיכון, כאחוז מסך ההוצאה הממשלתית ולמשק בית במחירי 2015



מקור: ג'וני גל ושבית מדהלה-בריק | נתונים: משרד האוצר (ביצוע התקציב), המוסד לביטוח לאומי (רבעון סטטיסטי), למ"ס (שנתון סטטיסטי)

ההוצאה העיקרית של משרד השיכון והבינוי מוקדשת לסיוע בדיוור. בחינה של תקציב הסיוע לדיוור מלמדת כי תקציב זה נחלק לשלושה רכיבים עיקריים: משכנתאות (אשראי, סבסוד אשראי ומענקים), סיוע בשכר דירה ועמלות לחברות הסיוע (המסייעות בהענקת דירות בשכר דירה מסובסד בשיכון הציבורי). סך ההוצאה התקציבית המוקדשת לשלושת רכיבי הסיוע בדיוור פחת בצורה ניכרת משנת 2000. בפרט חלה ירידה משמעותית של 96 אחוז משנת 2000 ברכיב המשכנתאות (לוח 2). הירידה בסיוע במשכנתאות נובעת מכמה גורמים:

- א. שינויי מדיניות אחדים אשר חלו בשנת 2003 ונוגעים בעיקר לצמצום המענקים.
- ב. ירידה בסביבת הריבית הקיימת בשוק, אשר הוזילה את המשכנתאות לכלל התושבים וגרמה לכך שפחות זכאים בחרו לממש משכנתאות באמצעות המדינה.
- ג. החלטות של הממשלה לבצע סבסוד של הקרקע בדרכים אחרות, ולא דווקא באמצעות משרד השיכון והבינוי (כדוגמת "מחיר למשתכן" באמצעות מנהל מקרקעי ישראל). בתחום הסיוע בשכר דירה, מרבית השינויים שחלו קשורים לשינויים במספר הזכאים, אשר פחת משנת 2000. אולם בשנתיים האחרונות התרחב הסיוע בשכר הדירה עקב גידול במספר הזכאים וגידול בסכום הסיוע החדשי (ראו הזרקור בפרק זה).

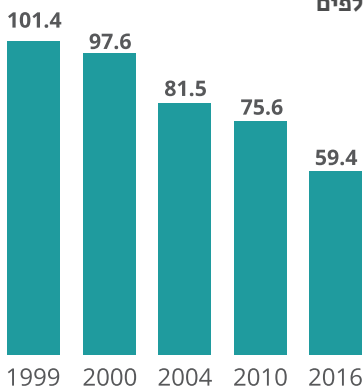
לוח 2. תקציב הסיוע לדיור

סך הכל סיוע בדיור	עמלות לחברות הסיוע	סיוע בשכ"ד	משכנתאות	שנה	
8,334,715	507,831	1,893,521	5,933,363	2000	אלפי שקלים, מחירי 2015
4,834,605	407,550	1,528,177	2,898,878	2005	
2,073,957	253,830	1,354,230	465,897	2010	
1,921,028	140,009	1,546,219	234,800	2015	
-42%	-20%	-19%	-51%	2005	שינוי משנת 2000 באחוזים
-75%	-50%	-28%	-92%	2010	
-77%	-72%	-18%	-96%	2015	

מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה-בריק, מרכז טאוב ו נתונים: משרד האוצר (תקציב ביצוע)

אחד מתחומי הפעילות העיקריים של המשרד הוא הדיור הציבורי. סך ההוצאה עבור תחום פעולה זה בתקציב המדינה היה שלילי בשנת 2015, כך שתחת סעיף הוצאה זה נרשמה הכנסה של כ-85 מיליון שקלים. הסעיף הסתכם בהכנסה עקב ההכנסות הגבוהות ממכר שנרשמו בשנה זו, אשר עלו על סך ההוצאות לרכש של דיור ציבורי. על פי חוק הדיור הציבורי (1999), ההכנסות המתקבלות ממכר דירות יישמשו לרכישת דירות חדשות למאגר הדיור הציבורי. על בסיס יישום החוק, נכון לאוגוסט 2015 נמכרו כ-3,450 דירות, וההכנסות ממכירתן יישמשו לרכישה של כ-120 דירות (משרד האוצר, 2015).

תרשים 17. דירות בדיור הציבורי באלפים



מקור: משרד הבינוי והשיכון, 2016

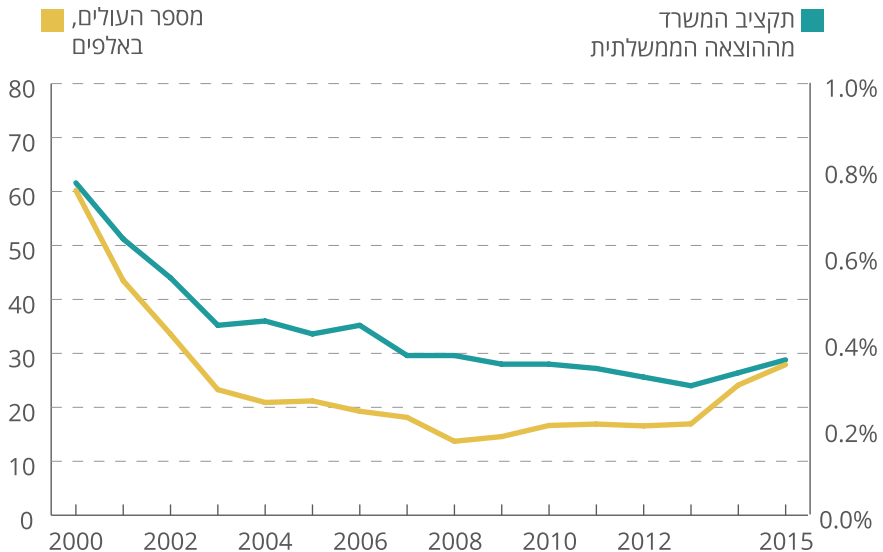
בשנים 1999-2016 חלה ירידה של כ-40 אחוז במלאי הדיור הציבורי (תרשים 17). עם זאת, לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון, החל משנת 2014 תקבולים ממכירת דירות דיור ציבורי, אשר עד לשנה זו לא הוקצו להגדלת מלאי הדיור הציבורי, החלו לשמש עבור רכישת דירות למטרה זו וצמצום תור הממתינים. מתחילת שנת 2015 עד אוגוסט 2016 נרכשו 806 דירות. אמנם רכישה זו של מלאי הדירות היא משמעותית, אולם אינה מספיקה ביחס לגידול במספר הממתינים לדיור הציבורי, אשר נמצא בשנים האחרונות במגמת עלייה ועומד על כ-3,000 איש נכון לשנת 2016 (משרד הבינוי והשיכון, 2016).

הוצאות משרד הקליטה

תקציב משרד הקליטה, המופקד על טיפול בעולים במהלך התקופה הראשונה לשהותם בישראל, היה באופן מסורתי חלק קטן בהוצאה על רווחה חברתית. מגמה זו התחזקה במהלך העשור האחרון לאור הירידה החדה במספר העולים החדשים המגיעים לישראל (תרשים 18). עם זאת, בשנתיים האחרונות חל גידול מסוים במספר העולים, בעיקר ממדינות ברית המועצות לשעבר ומצרפת.

גורם נוסף להתכווצות ההוצאה הוא החלטת הממשלה על שינוי במרכיבי ההוצאה המוקדשת לתחום.

תרשים 18. מספר העולים ותקציב המשרד לקליטת עלייה



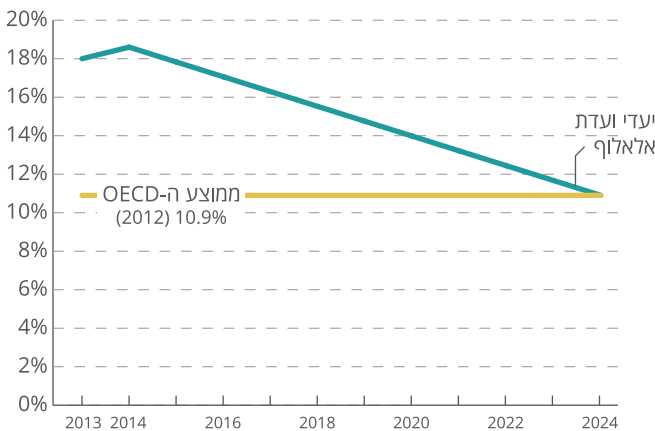
מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה-בריק ונתונים: משרד האוצר (ביצוע התקציב), למ"ס (שנתון סטטיסטי)

כפי שצויין, ההוצאה על רווחה חברתית כוללת בין היתר את הוצאות המשרד לשוויון חברתי. משרד זה הוקם בשנת 2006, ועד שנת 2015 פעל תחת השם "המשרד לאזרחים ותיקים". פעילות המשרד מתמקדת בכמה תחומים: קידום האזרחים הוותיקים, קידום מעמד האישה, פיתוח כלכלי של המגזר הערבי, קידום אוכלוסיית הצעירים וקידום מיזם "ישראל דיגיטלית" (המשרד לשוויון חברתי, 2016). הוצאות המשרד לשוויון חברתי היו כ-66 מיליון שקלים בשנת 2015 – כאחוז מסך ההוצאה לרווחה חברתית. ההוצאה לפעילות המשרד בשנים האחרונות נשארה יציבה סביב כ-0.3%, ומשנת 2009 לא חל בה שינוי משמעותי.

יישום המלצות ועדת אלאוף: תמונת מצב*

הוועדה למלחמה בעוני בישראל (ועדת אלאוף) הוקמה בנובמבר 2013 ביוזמתו של שר הרווחה והשירותים החברתיים, ח"כ מאיר כהן. הוועדה, בראשותו של ח"כ אלי אלאוף, ביקשה להציג תכנית מקיפה וארוכת טווח להתמודדות עם המצוקה הכלכלית של חלק משמעותי מהאוכלוסייה הישראלית. הקמת הוועדה הייתה ניסיון יוצא דופן לבחון באופן כולל את בעיית העוני בישראל, להציע יעדים ברורים להתמודדות עם התופעה ולגבש המלצות קונקרטיות להשגתם. ניסיון דומה לא נעשה מאז ראשית שנות השבעים, אז הוקמה ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה והביאה לביסוס מדינת הרווחה בישראל. השינויים שהתרחשו במדינת הרווחה מאז, התרחבות הפערים החברתיים והגידול הרב בתחולת העוני תרמו לתחושה של מקימי הוועדה וראשיה כי נדרשת גישה מרחיקת לכת לשינוי המצב. על כן, יעדי הוועדה למלחמה בעוני היו שאפתניים. היא ביקשה להביא לירידה חדה בתחולת העוני כדי שתגיע לשיעור דומה לממוצע במדינות ה-OECD תוך עשור, דהיינו ירידה משיעור עוני של כחמישית מהמשפחות בישראל לשיעור של כעשירית – צמצום של כ-50 אחוז (תרשים 1)

יעדי העוני של ועדת אלאוף



מקור: המוסד לביטוח לאומי, דוח ממדי העוני והפערים החברתיים, 2014

עבודת הוועדה נמשכה כחצי שנה. עיקר הפעילות היה במסגרת המליאה ובוועדות משנה שעסקו בתחומים שונים. במהלך תקופה זו גיבשו 50 חברי הוועדה שורה ארוכה של המלצות, הן ברמה הלאומית והן ברמה המקומית. נושא מרכזי בהמלצות הרוחביות של הוועדה הוא מיצוי זכויות ויצירת מנגנוני הנגשה בתחומי הפעילות השלטונית, כדי להבטיח כי אנשים החיים בעוני יקבלו את השירותים

והקצבאות שהם זכאים להם. חברי הוועדה ביקשו להציב את נושא ההתמודדות עם העוני במרכז השיח הציבורי והעשייה השלטונית, ולהצביע על הצורך בהקצאת משאבים רבים יותר לנושא זה. לפיכך, חלק מהמלצות הוועדה התמקדו בהפיכת נושא העוני לנושא מרכזי בפעילות ממשלת ישראל וביצירת מערכת חוצת-משרדים לקידום תכניות להתמודדות עם עוני. ההנחה הייתה שניהול מערכת זו יופקד בידי מטה ייעודי, אשר יוצב באחד ממשרדי הממשלה המרכזיים. ברמה הפרטנית גיבשה הוועדה המלצות ספציפיות בכמה תחומים: ביטחון סוציאלי, שירותי רווחה אישיים, תעסוקה, דיור, חינוך ובריאות.

הוועדה אמדה את העלות השנתית הכוללת של המלצותיה בסכום של 7.4 מיליארד שקלים (חלק קטן מהעלויות התייחס לתכניות קיימות או כאלו שהיו בשלבי תכנון). סכום זה אינו כולל הוצאות חד-פעמיות קטנות להקמת מרכזים למיצוי זכויות, והוצאות שהיו כבר מתוקצבות בעבור הקמת מעונות יום. הוא גם אינו כולל שורה של המלצות אשר נכללו בדוחות של ועדות המשנה אך לא נכנסו להמלצות דוח המליאה. סכום זה גילם גידול של כ-4 אחוזים בסך ההוצאה השנתית על שירותים חברתיים (ביחס ל-2014) ושל כ-0.68 אחוזים מהתמ"ג של שנת 2014. סעיפי ההוצאה הגדולים היו קשורים להפעלה של תכנית "מענג העצמה" לילדים ("חיסכון לכל ילד"), להגדלת קצבת הבטחת ההכנסה ולתמיכה בהשתלבות בשוק העבודה באמצעות מס הכנסה שלילי.

בחלוף יותר משנתיים מאז הוגש דוח הוועדה לשר הרווחה והשירותים החברתיים, יש מקום לבחון את יישום ההמלצות הלכה למעשה. ראוי לציין כי מעט לאחר הגשת ההמלצות פוזרה הכנסת, דבר שמנע בניית תקציב חדש. חלק מהמלצות הוועדה יושמו בכל זאת בשנת 2015, אולם רק באוגוסט 2015 התקבלה בממשלה החלטה על אימוץ צעדי מדיניות להתמודדות עם עוני, הנשענים על המלצות הוועדה. הממשלה הנוכחית כללה חלק מהמלצות הוועדה בתכניות העבודה שלה, בתקציב ובחוק ההסדרים לשנת 2016, ואף בהצעת התקציב לשנים 2017-2018. התקציר מתמקד בהוצאה התקציבית, ובוחן את הנתונים שבספרי התקציב ובהצעת תקציב המדינה לשנת 2016 (לכן הצעות שאינן כרוכות בהוצאה תקציבית ישירה לא נבחנו כאן).

בסעיף זה ייסקר יישום ההמלצות העיקריות שנכללו בדוח הוועדה. במבט כללי, כמחצית מההמלצות יושמו באופן חלקי או מלא. המלצות משמעותיות אחדות, כגון פתיחת תכנית "חיסכון לכל ילד", אמורות להגיע לכדי מימוש בתחילת שנת 2017. ראוי לציין כי המלצה מרכזית של הוועדה – ריכוז הפעולות להתמודדות עם עוני בידי גוף מרכזי, אשר יוקם באחד ממשרדי הממשלה המרכזיים – טרם יושמה, וקיים ספק רב לגבי יישומה בעתיד הקרוב. עם זאת, בזכות הוועדה חדר נושא מיצוי הזכויות ביתר עוז לשיח הממשלתי, והצורך לטפל במצוקתם של אנשים החיים בעוני זוכה ליתר תשומת לב במשרד העבודה והרווחה.

רווחה וביטחון סוציאלי

המלצות שיושמו (באופן חלקי או מלא)

- בניית מערך מיצוי זכויות והרחבת הטיפול אצל עובדים סוציאליים משפחתיים (צמצום מספר המשפחות המטופלות אצל כל עובד סוציאלי): נוספו 150 תקנים לעובדים סוציאליים משפחתיים.
- הנהגת "תכניות התערבות": תכניות רב-ממדיות למשפחות החיות בעוני, המיועדות לשיפור בתחומים כמו התנהלות כלכלית ותעסוקה: חל גידול בסעיפי ההוצאה התקציבית הקשורים לנושא בשנת 2015 ובהצעת התקציב של שנת 2016.
- הגדלת קצבת השלמת הכנסה בזקנה: החל בינואר 2016 הורחבה הקצבה בסכום שנע בין 130 ל-175 שקלים ליחיד, ובין 510 ל-540 שקלים לזוג. לפי הצעת התקציב לשנים הבאות, הרחבה נוספת צפויה גם בשנת 2017 (הגדלת ההוצאה ב-350 מיליון שקלים) ובשנת 2018 (200 מיליון שקלים).
- הרחבת תקציב פרטני גמיש: חל גידול בסך סעיפי התקציב המיועדים לסיוע למשפחות במצוקה בקהילה (במסגרת תכנית "נושמים לרווחה") ולטיפול בקשישים הן בשנת 2015 והן בהצעת התקציב של שנת 2016.

המלצות בתהליכי יישום

- מציאת פתרונות להסדרת חובות בקרב אנשים החיים בעוני.
- מענק העצמה ("חיסכון לכל ילד"): מתוכנן להתחיל בינואר 2017.

המלצות שלא יושמו

- הגדלת קצבת הבטחת ההכנסה עד לרמה של שני שלישים מהכנסת קו העוני (המוגדרת כמחצית מההכנסה החיצונית הפנויה למשק בית).

כלכלה ותעסוקה

המלצות שיושמו (באופן חלקי או מלא)

- הרחבת מענק העבודה (מס הכנסה שלילי), במיוחד להורים יחידנים המשתכרים שכר נמוך: אושרה הצעת חוק המרחיבה את הזכאות למענק עבור משפחות חד-הוריות, בעלי מוגבלויות וציבור העצמאים. השינוי צפוי להרחיב את מספר הזכאים בכ-55,000 איש ועלותו כ-130 מיליון שקלים.
- הרחבת מערך ההכשרות המקצועיות: היקף המשתתפים בהכשרות גדל בשנה האחרונה בכ-20 אחוז (משרד הכלכלה, 2016). בהתאם, חל גידול בסעיפי ההוצאה התקציבית הקשורים לתחום בשנת 2015 וגידול משמעותי עוד יותר בהצעת התקציב לשנת 2016.
- הרחבת היצע מעונות היום בסבסוד ציבורי לילדי עובדים: חל גידול של 6 אחוזים בסעיפי ההוצאה הקשורים לתחום בתקציב לשנת 2015, ושל כ-30 אחוז בהצעת התקציב לשנת 2016.

- יישום תכניות תעסוקה לאוכלוסיות החוות קשיים בהשתלבות בשוק העבודה ולאנשים עם מוגבלויות: חל גידול בסעיפי ההוצאה הקשורים בתחום בתקציב 2015, וגידול משמעותי ביותר בהצעת התקציב לשנת 2016 – פי שניים ביחס להוצאה ב-2014.

המלצות שלא יושמו

- הקטנת מספר העובדים הזרים.
- שינוי במבנה קרנות הפנסיה למניעת הידרדרות לעוני בקרב גמלאים.

דיור

תחום הדיור זוהה בוועדה כמוקד מרכזי של התמודדות עם עוני. לאור זאת, רבות מהמלצותיה בנושא עסקו בדיור ציבורי ובהוצאות שיסייעו לאוכלוסיות פגיעות למצוא דיור הולם.

המלצות שיושמו (באופן חלקי או מלא)

- הגדלת סכום הסיוע בשכר דירה: סכום הסיוע בשכר דירה לזכאים הוגדל בכ-900-600 שקלים לחודש. בהתאם לכך, חל גידול בסך סעיפי ההוצאה הקשורים לסיוע בשכר דירה בתקציב של 2015 ובהצעת התקציב לשנת 2016.
- סיוע בדיור ארוך טווח: חל גידול בסך סעיפי ההוצאה הקשורים לתחום בתקציב של 2015, אך לא בהצעת התקציב של 2016.
- הגדלת מלאי הדירות בדיור הציבורי: עד אוגוסט 2016 נרכשו 806 יחידות דיור למלאי הדיור הציבורי, ונחתם הסכם עם הסוכנות היהודית לבניית 2,650 דירות לגיל הזהב (משרד הבינוי והשיכון, 2016). בהתאם, בסעיפי ההוצאה הקשורים לנושא חל גידול בתקציב לשנת 2015, וגידול משמעותי בהצעת התקציב של 2016.
- הגדלת תקציב האחזקה לדיור ציבורי: חלה עלייה קלה בתקציב לסעיף בשנת 2015 ובהצעת התקציב של שנת 2016.

המלצות שלא יושמו

- הרחבת מעגלי הזכאות לסיוע בשכר דירה.
- יצירת מדרג הכנסות לרמות סיוע בשכר דירה.
- סיוע לקשישים שמשפחותיהם תומכות בהם.

בריאות

המלצות שיושמו (באופן חלקי או מלא)

- סכסוד ציבורי לטיפול שניניים לקשישים מעל גיל 75 המקבלים השלמת הכנסה: החלה עבודת מטה בשיתוף המשרד לשוויון חברתי.
- החזרת שירותי בריאות התלמיד לידי משרד הבריאות: שירותי בריאות התלמיד הוחזרו לאחריות משרד הבריאות במחוז דרום. במחוז צפון יוחזרו השירותים מינואר 2017, ובשאר המחוזות נחתם הסכם עם חברת נטל"י להספקת שירותי בריאות לארבע שנים נוספות. לצד זאת, לא יושמה ההמלצה לשיפור היחס למשרת אחות לכל 1,500 תלמידים.

- מימון ציבורי לטיפול שיניים לילדים עד גיל 14, ובשנים לאחר מכן עד גיל 18: החל מינואר 2016 ממומנים טיפולים לילדים עד גיל 14, והתכנון הוא להרחיב את המימון לעוד שנתון מדי שנה.

המלצות בתהליכי בדיקה

- הקמת מרכזי קידום בריאות ומניעה לקשישים: תיבחן כחלק מהיערכות מערכת הבריאות להזדקנות האוכלוסייה (לצד צעדים כמו הרפורמה במימון טיפול סיעודי הרחבת המערך לטיפול בבית).

- הקמת מרכזי מידע בבתי חולים.
- הפחתת השתתפויות עצמיות בתרופות ובשירותים רפואיים.

המלצות שלא יושמו

- מימון נסיעות לטיפול רפואיים לאנשים החיים בעוני.

חינוך

המלצות שיושמו

- העמקת התקצוב הדיפרנציאלי: כ-100 מיליון שקלים בשנה נוספו לתקציב לצורך תגבור שעות הלימוד בבתי ספר חלשים מבחינה חברתית-כלכלית.

המלצות בתהליכי יישום

- הקמה ותפעול של מרכזים לגיל הרך.

הוצאות על יישום המלצות הוועדה

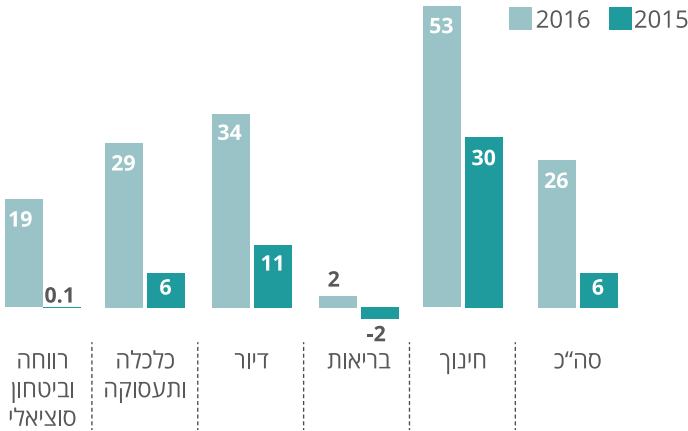
תרשים 2 מראה את ההוצאה התקציבית הכוללת על יישום המלצות הוועדה למלחמה בעוני, לפי תחומי הוצאה עיקריים ולפי שנת הוצאה. סכומי ההוצאה בשנת 2014 מתייחסים לסעיפי הוצאה שהיו קיימים כבר בעת הגשת המלצות הוועדה, והוועדה הציעה להגדילם. ההוצאה בשנת 2015 מתבססת על נתוני ביצוע של אותם סעיפים קיימים או על סעיפים חדשים שהונהגו בעקבות הוועדה. הנתונים לשנת 2016 מתייחסים להצעת התקציב, אך אין עדיין נתוני ביצוע סופיים. סך תוספת ההוצאה בסעיפי התקציב הקשורים להמלצות הוועדה היא כ-434 מיליון שקלים בשנת 2015, וכ-1.9 מיליארד בשנת 2016 – תוספת של 6 אחוזים ו-26 אחוזים, בהתאמה, ביחס לתוספת ההוצאה שהומלצה בוועדה.

לסיכום, ממצאי הבדיקה מלמדים כי לוועדת אלאוף הייתה השפעה על המדיניות החברתית בישראל. מבחינה עקרונית הצליחה הוועדה להעלות את נושא העוני לסדר היום הציבורי, חיקה את המעורבות הממלכתית במימון זכויות ותרמה לפיתוח מערכות חדשות להתמודדות עם הבעיה. מבחינה מעשית הביאה הוועדה לשינויים בתחומי מדיניות שונים אשר יש בכוחם לתרום להתמודדות עם עוני, אם בטווח המידי ואם בטווח הארוך. הפעולות שנקטו בעקבות הוועדה כללו הרחבת תכניות שונות, כגון קצבאות השלמת הכנסה לקשישים ומענק עבודה לאימהות חד-הוריות, ואימוץ תכניות חדשות

שהציעה הוועדה, דוגמת תכנית "חיסכון לכל ילד" (שאמורה להיות מיושמת בינואר 2017). זאת ועוד, לאחר עיכובים ביישום ההמלצות (שנבעו בין היתר מחילופי שלטון), ניכר כי מגמה זו אמורה להתרחב בשנים הקרובות.

עם זאת, ספק רב אם הצעדים שנקטו עד כה (לצד הצעדים המתוכננים) יספיקו כדי להשיג את יעדי הוועדה, ובעיקר את המרכזי שבהם: ירידה משמעותית בתחולת העוני בחברה הישראלית. הספק נובע בחלקו מכך שהממשלה לא הקימה מטה לטיפול בעוני, ובכך מקשה על פעולה מתואמת בין-משרדית למלחמה בתופעה. יתרה מכך, תוספת ההוצאה הממשלתית בפועל על התמודדות עם עוני עד עתה עומדת על 1.9 מיליארד שקלים (השינוי בתקציב לשנת 2016 לעומת התקציב ל-2014) - סכום רחוק מאוד מתוספת ההוצאה המומלצת של ועדת אללוף, העומדת על 7.4 מיליארד שקלים. הפער נובע מכך שהממשלה לא יישמה חלק מההמלצות המרכזיות של הוועדה, דוגמת הגדלת סכומי הבטחת הכנסה, והקצאת משאבים מועטים מדי לתכניות כגון מענק עבודה, הכשרות מקצועיות ורכישת דירות חדשות לדיור הציבורי.

רשימים 2. תוספת ההוצאה עבור הסעיפים שנכללו בהמלצות הוועדה למלחמה בעוני
שיעור התוספת לתקציב ביחס להמלצת הוועדה, באחוזים*



קטגוריה	2016	2015
רווחה וביטחון סוציאלי	2,470	2,470
מלכה ותעסוקה	2	141
דיור	1,544	176
בריאות	503	-9
חינוך	410	125
סה"כ	7,396	434
רווחה וביטחון סוציאלי	458	721
מלכה ותעסוקה	721	529
דיור	529	12
בריאות	12	216
חינוך	216	1,937
סה"כ	1,937	7,396

תוספת ההוצאה (במיליוני שקלים)

המלצות הוועדה**

תוספת בפועל *2015

תוספת בפועל *2016

* התוספת לסעיפי תקציב הביצוע ב-2015 ובהצעת התקציב ל-2016, ביחס לתקציב הביצוע ב-2014 ** תוספת שנתית מקור: ג'וני גל ושבית מדהלה-בריק, מרכז טאוב ו נתונים: המוסד לביטוח לאומי, משרד האוצר, דוח הוועדה למלחמה בעוני (2014)

המלצות ועדת אלאוף עשויות לתרום תרומה משמעותית להתמודדות עם תופעת העוני בישראל, אולם היישום החלקי של ההמלצות עד כה מעמיד בספק את הנכונות הממשלתית להחשיב כיעד מדיניות מרכזי את הצמצום הממשי בהיקפו של העוני בישראל ואת הקלת מצוקתם של אנשים החיים בעוני.

סיכום

ההוצאה על כלל תחום הרווחה, הכולל קצבאות ביטחון סוציאלי ושירותי רווחה חברתית, עמדה בשנת 2015 על 94 מיליארד שקלים – כמחצית מההוצאה הממשלתית להגנה חברתית (דהיינו שירותי רווחה, חינוך ובריאות) – והיא נמצאת במגמת גידול מאז אמצע העשור הקודם. גידול זה מקורו בעיקר בהתרחבות ההוצאה לביטחון סוציאלי, ובפרט בקצבאות הביטוח הלאומי (נכות, סיעוד וזקנה). לצד זאת, נרשמו ירידות בסכומים המוקצים לקצבאות ילדים ולהבטחת הכנסה.

בד בבד, ההוצאה על רווחה חברתית ירדה בתחילת שנות האלפיים בכ-30 אחוז, ובשנים לאחר מכן התייצבה על שיעורים נמוכים ביחס לתמ"ג ולסך ההוצאה הממשלתית. מבין מרכיבי ההוצאה על רווחה חברתית נרשמה ירידה ניכרת של כ-80 אחוז בהוצאות משרד השיכון בין שנת 2000 לשנת 2015. עם זאת, באותה התקופה גדלו ההוצאות של משרד העבודה והרווחה למשק בית מטופל, ומסך ההוצאה הממשלתית והוצאות משרד הכלכלה להפעלת מעונות יום ומשפחתונים.

נתוני ההוצאה על רווחה, כפי שנסקרו בפרק זה, מלמדים על מגמה של יציבות והתרחבות מתונה בהוצאות המדינה על תחומי הרווחה השונים. עיקר הגידול נובע משינויים דמוגרפיים, ואילו חלקו הקטן נובע משינויים בחקיקה (בין היתר, עקב מחאות אזרחיות והמלצות ועדת אלאוף) ושינוי בביקוש לשירותים (למשל ירידה במספר העולים). בחינת מגמות אלו על רקע היקפן של הבעיות החברתיות בישראל – ובראשן בעיית העוני ואי השוויון – ובהשוואה להשקעה החברתית במדינות רווחה אחרות, מעידה על היעדר מאמץ ממשלתי מרוכז להתמודד עם המצוקות החברתיות של מדינת ישראל בשנה החולפת.

מקורות

- בנק ישראל (2016), **סקירת ההתפתחויות הכלכליות**, מספר 140.
- גל, ג'וני, שביט מדהלה-בריק, מיכל גרינשטיין-וייס ומרדית' קובינגטום (2016), **תכנית היסכון לילדים בישראל: רקע וסקירת חלופות**, תקציר מדיניות, מרכז טאוב.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל**, שנים שונות.
- מריה רבינוביץ' ופלורה קוך דבידוביץ' (2011), **תגמולים והטבות נוספות לניצולי השואה החיים בישראל**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- המוסד לביטוח לאומי, **רבעון סטטיסטי**, תקופות שונות.
- המשרד לשוויון חברתי (2016), **אתר המשרד**, <http://www.shivyon.gov.il>
- מדהלה-בריק, שביט, ג'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.
- משרד האוצר (2008), **הצעה לתקציב המדינה ודברי ההסבר הנלווים לה**.
- משרד האוצר, אגף התקציבים (2015), **הצעת תקציב לשנות הכספים 2015-2016 ודברי הסבר**, משרד הבינוי והשיכון.
- משרד האוצר, אגף התקציבים, **דוחות ביצוע התקציב**, שנים שונות.
- משרד הביטחון, **דוח שנתי על פי חוק חופש המידע**, שנים שונות.
- משרד הבינוי והשיכון (2016), **תמונת המצב** (מצגת לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות).
- משרד הבריאות (2016), **פעילות משרד הבריאות בנושא עוני** (מצגת לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות).
- משרד הכלכלה והתעשייה (2016), **יישום המלצות הוועדה למלחמה בעוני בישראל** (מצגת לוועדת העבודה הרווחה והבריאות).
- משרד הרווחה (2016), **מדיניות משרד הרווחה לטיפול בעוני** (מצגת לוועדת העבודה הרווחה והבריאות).
- משרד הרווחה, **סקירת השירותים החברתיים**, שנים שונות.
- קופ, יעקב (2008), "מערכת הביטחון הסוציאלי – 2007", בתוך **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים – 2007**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 213-236.
- רשות המסים (2015), **דוח שנתי על פי חוק חופש המידע**.
- OECD (2016), **OECD Employment Outlook 2016**, OECD Publishing, Paris.