

מערכת הרווחה: מבט-על

ג'וני גל ושביט מדהלה

פרק מתוך "דוח מצב המדינה 2018"

ירושלים, טבת תשע"ט, דצמבר 2018

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 בתחומם 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

אתר אינטרנט: www.taubcenter.org.il

מערכת הרווחה: מבט-על

ג'וני גל ושביט מדהלה*

בחינת ההתפתחויות במערכת הרווחה בישראל בשנים האחרונות, ובכלל זה בשנה האחרונה, מצביעה על שתי מגמות בולטות: יציבות ארוכת שנים בכל הקשור לרמת ההוצאה החברתית ולמידת האפקטיביות של ההתמודדות עם עוני ואי שוויון, ולצידה – סימנים ליישום מדיניות של "השקעה חברתית".

מגמת היציבות החלה עוד בראשית שנות האלפיים, עם אימוצה של מדיניות אשר הובילה לירידה ניכרת בהוצאה על מערכות ביטחון סוציאלי ורווחה מרכזיות באמצעות קיצוצים בנגישותן ובנדיבותן של תוכניות ביטחון סוציאלי שונות. באותן שנים חלה עלייה ניכרת בתחולת העוני וברמת אי השוויון.

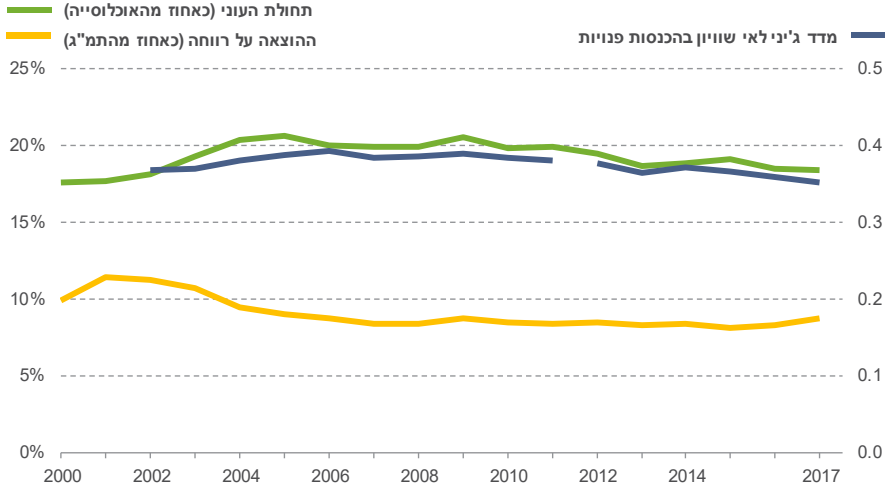
תהליך זה בא לידי ביטוי ברור בתרשים 1, הבוחן את ההוצאה על ביטחון סוציאלי ועל רווחה חברתית כשיעור מהתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג), ואת הנתונים על תחולת העוני ורמת אי השוויון מראשית תקופה זו.¹ הנתונים בתרשים מצביעים בעיקר על יציבות ארוכת שנים בכל הקשור לרמת ההוצאה החברתית ולמידת האפקטיביות של ההתמודדות עם עוני ואי שוויון, וכן על נטייה לגידול-מה בהוצאה בשנתיים האחרונות ועל ירידה קלה בהיקפי העוני ואי השוויון.

ההתייצבות על שיעורי ההוצאה שהונהגו לאחר הקיצוץ בקצבאות הביאה לכך שההוצאה החברתית בישראל, אשר גם לפני הקיצוץ הייתה מצומצמת בהשוואה למרבית מדינות הרווחה האחרות, נותרה נמוכה מהן במידה ניכרת. השינויים המעטים בממדי העוני ואי השוויון בשנתיים האחרונות נובעים, ככל הנראה, משילוב של גידול בהשתתפותן של קבוצות אוכלוסייה שונות בשוק העבודה (אם כי ברמות שכר נמוכות), ושל שינויים בתוכניות ביטחון סוציאלי הממוקדות באוכלוסיות ספציפיות, שבהן אפשר להעלות בקלות יחסית את מי שחיים מתחת לקו העוני אל מעל לקו זה (זקנים החיים בעוני הם דוגמה בולטת לכך). אולם שינויים אלו לא נגעו למרבית האוכלוסייה הנזקקת, והמגמה הכללית היא ששיעור המשפחות החיות בעוני ורמת אי השוויון בין תושבי ישראל נותרו מהגבוהים מקרב מדינות ה-OECD.

* פרופ' ג'וני גל, חוקר ראשי י"ר תוכנית מדיניות הרווחה, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל; בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים; שביט מדהלה, חוקרת, מרכז טאוב.

1 ההוצאה על ביטחון סוציאלי כוללת את ההוצאה על תוכניות שמפעילים המוסד לביטוח לאומי, משרד הביטחון (גמלאות לנכים ולמשפחות שכולות) ומשרד האוצר (מערך הסיוע לנפגעי הנאצים ומס הכנסה שלילי). ההוצאה על רווחה חברתית כוללת את הוצאותיהם של משרדי הממשלה העוסקים בנושאים חברתיים, שפעילותם מתמקדת בהתמודדות עם עוני והדרה: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; משרד השיכון; משרד העלייה והקליטה; והמשרד לשוויון חברתי.

תרשים 1. ההוצאה על רווחה כאחוז מהתמ"ג, תחולת העוני של משפחות ומדד ג'יני לאי שוויון



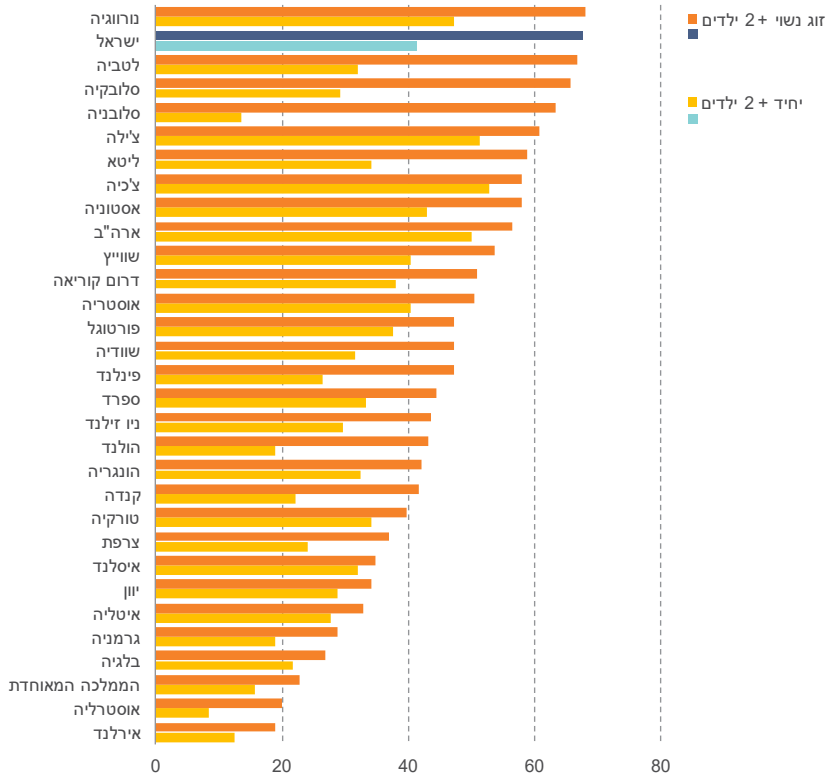
מדד ג'יני לפי הכנסה פנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים) לנפש מתוקנת. בשנת 2012 חל מעבר לסקר הוצאות, לכן יש שבר בסדרת נתוני המדד.

מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי, בנק ישראל

הקשיים העומדים בפני אלו שמבקשים להיחלץ מעוני בישראל מומחשים בהשוואה בין-לאומית של מספר שעות העבודה השבועיות הנדרשות ממשקי בית שנמצאים בעשירון התחתון של התפלגות ההכנסות כדי להיחלץ מעוני (שעות העבודה המצרפיות הנדרשות מכלל משק הבית). ההשוואה מלמדת כי בישראל נדרש מספר רב במיוחד של שעות עבודה בהשוואה לשאר מדינות ה-OECD (תרשים 2).

אין פלא אפוא כי תחולת העוני עדיין רחוקה מאוד מהיעד שהציבה הוועדה למלחמה בעוני (ועדת אלאוף) לפני חמש שנים: ירידה עד ל-11 אחוזים – הרמה הממוצעת במדינות ה-OECD.

תרשים 2. מספר שעות העבודה השבועיות הנדרשות למשק בית כדי להיחלץ מעוני, 2016 לפי השכר הממוצע בעשירון התחתון



שעות העבודה השבועיות הנדרשות מכלל משק הבית.

מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: OECD.Stat

אולם לצד מגמה מרכזית זו נדמה כי בשנים האחרונות מתגלה שינוי כיוון בהדגשים בתחומים חברתיים אחדים, שאפשר לזהות בו סימנים למה שמכונה "השקעה חברתית". גישה זו, אשר בשני העשורים האחרונים זוכה לעניין רב ולרמות שונות של יישום במדינות רווחה באירופה (European Commission) ומחוצה לה (Smyth and Deeming 2016), מבקשת להדגיש את תרומתה של מדינת הרווחה להרחבת הצמיחה ולקידום הלכידות החברתית. היא עושה זאת באמצעות הדגשה רבה יותר של פיתוח ההון האנושי בקרב תושביה, על קבוצותיהם השונות, ושל שילובם המיטבי של כלל האזרחים, ובכלל זה נשים ומיעוטים, בחברה ובשוק העבודה.

אנטון המריק, אחד ההוגים המובילים של שיטה זו, מצביע על שלושה רכיבים מרכזיים המאפיינים את גישת ההשקעה החברתית (Hemerijck 2017):

- (1) הקלה על "הזרם", דהיינו על היציאה והכניסה לשוק העבודה של בני גילים ומגדרים שונים לאורך החיים;
- (2) שיפור איכות "המלאי", דהיינו שיפור מתמיד באיכות ההון האנושי וביכולות של התושבים;
- (3) הבטחת קיומם של "בולמי זעזועים" יעילים בדמות רשתות הגנה חברתיות, שמספקים ביטחון סוציאלי לתושבים ויציבות חברתית בחברות מזדקנות העוברות שינויים כלכליים תכופים.

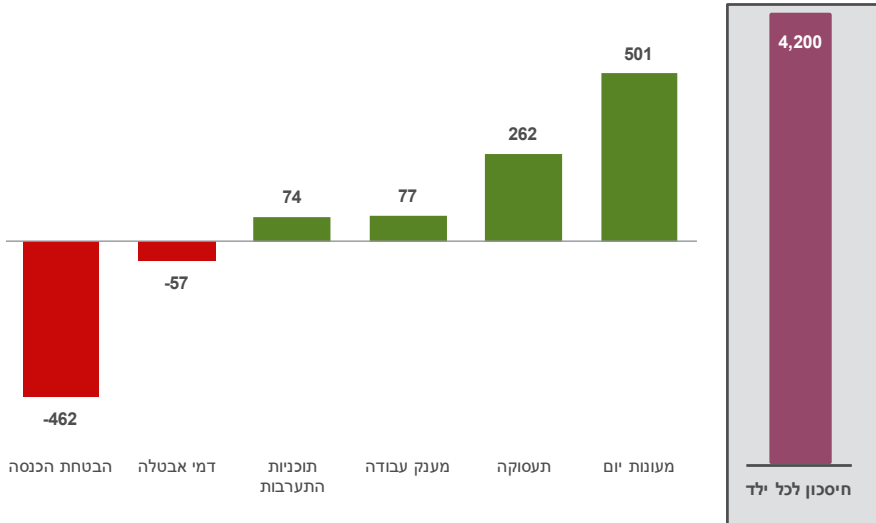
המריק מדגיש את החיוניות שבשילוב בין הרכיבים הללו להצלחת הגישה. במילים אחרות, נקודת המוצא של מדינת רווחה הנשענת על ההיגיון של השקעה חברתית היא שהמדינה משקיעה באופן מיוחד בתוכניות המיועדות לחזק את הכישורים והיכולות של תושביה, ומעודדת את השתתפותם המלאה בתעסוקה ובחיים החברתיים. היא מספקת לאזרחים את הכלים לשילוב מיטבי בשוק העבודה, ובה בעת גם מנגנונים יעילים המגינים עליהם כאשר הם נפגעים מהשוק ואמצעים להשתלב בו שוב. ההנחה היא שמדיניות חברתית לא רק מתמודדת עם אי שוויון ומצוקה אישית בהווה, אלא גם מהווה השקעה ארוכת טווח בעתיד החברה (Morel, Palier and Palme 2012; Nolan 2013).

כאמור, נדמה כי רכיבים אחרים של גישת ההשקעה החברתית חדרו בשנים האחרונות גם למדיניות החברתית בישראל (Zehavi and Breznitz 2018). כפי שניתן לראות בתרשים 3, הדבר בא לידי ביטוי בהחלטות מדיניות במגוון תחומים: במערכת החינוך ובזו המיועדת לגיל הרך; בתוכניות המבקשות לקדם את שילובם של אזרחים ערבים וחרדים בשוק העבודה; ובקידום תוכניות דוגמת "נושמים לרווחה" שמפעיל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים במטרה להתמודד עם הדרתן של משפחות החיות בעוני. זאת ועוד, ניכר כי נעשה מאמץ (אמנם חלקי) להגדיל את הכנסתם של עובדים עניים באמצעות העלאת שכר המינימום והרחבת הנגישות של מענקי עבודה. נוסף על אלה, נדמה כי תוכנית "חיסכון לכל ילד", שמבקשת להקל על צעירים את הכניסה להשכלה הגבוהה ולשוק העבודה, משתלבת היטב במאמץ לחזק את הונו האנושי של אוכלוסיות מוחלשות ולהקל את הניידות החברתית שלהן בעתיד.

אולם לצד הצעדים הללו, אשר נועדו בעיקרם לחזק את רכיבי "המלאי" ו"הזרם" בתפיסת ההשקעה החברתית, לא נעשה מאמץ לשכלל את הרכיבים המכונים "בולמי הזעזועים", דהיינו את תוכניות ביטוח האבטלה והבטחת הכנסה. הנגישות והנדיבות של התוכניות הללו במדינת הרווחה הישראלית הן מוגבלות, והדבר גורם לתת-ניצול בקרב מי שזקוקים להן בעת שאינם משולבים בשוק העבודה – אף שהמלצות לערוך שינויים בתוכניות אלו נכללו בסיכומי ועדת אלאוף ונדונו בבנק ישראל ובמוסד לביטוח לאומי. במובן זה, הירידה בהוצאה על תוכניות ביטוח אבטלה והבטחת הכנסה, אשר באה לידי ביטוי בתרשים 3, היא תוצאה לא רק של שיפור ברמת ההשתתפות בשוק העבודה, אלא גם מעידה על האפקטיביות המוגבלת של הסיוע המוצע למי שאינם יכולים להשתלב בשוק העבודה.

תרשים 3. שינויים בהוצאה בתחומים נבחרים של השקעה חברתית, 2017 לעומת 2014

במיליוני שקלים, מחירי 2017



מקור: ג'וני גל ושבית מדהלה, מרכז טאוב
נתונים: משרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי

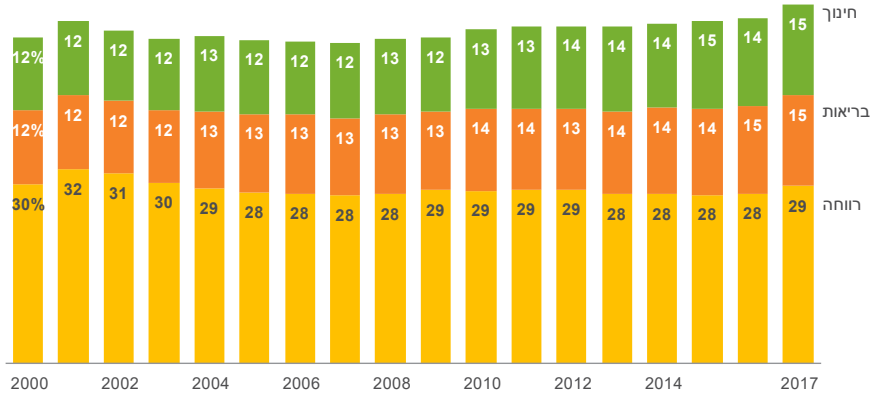
בסעיפים הבאים יוצגו מגמות עיקריות בהוצאה על רווחה בשנת 2017, ויודגשו התחומים שחלו בהם שינויים גדולים.

1. ההוצאה החברתית

ההוצאה החברתית, הכוללת את הוצאות הממשלה על חינוך, בריאות ורווחה, עמדה בשנת 2017 על כ-223 מיליארד שקלים – גידול של 18 מיליארד שקלים בהשוואה לשנת 2016.² גם במונחים יחסיים חל גידול בחלקה של ההוצאה החברתית; שיעורה מסך ההוצאה הממשלתית עמד בשנה האחרונה על כ-59 אחוזים, גידול של שתי נקודות אחוז מהשנה הקודמת (תרשים 4), וחלקה של ההוצאה החברתית מן התמ"ג עלה בכאחוז אחד, מ-16.8 אחוזים בשנת 2016 ל-17.6 אחוזים בשנת 2017. במונחים כספיים ההוצאה על רווחה בלבד גדלה בשנה זו בכ-9 אחוזים, ועמדה בשנת 2017 על כ-110 מיליארד שקלים.

2 ההוצאה על חינוך ובריאות כוללת את תקציבי משרד החינוך ומשרד הבריאות (כולל תקציבי הפיתוח) וההוצאה על מס בריאות. ההוצאה על רווחה כוללת את ההוצאה על רווחה חברתית וביטחון סוציאלי, כמפורט בהערה 1 לעיל.

תרשים 4. הוצאה חברתית לפי תחומים, כאחוז מסך ההוצאה המשלתית



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

מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי, הלמ"ס

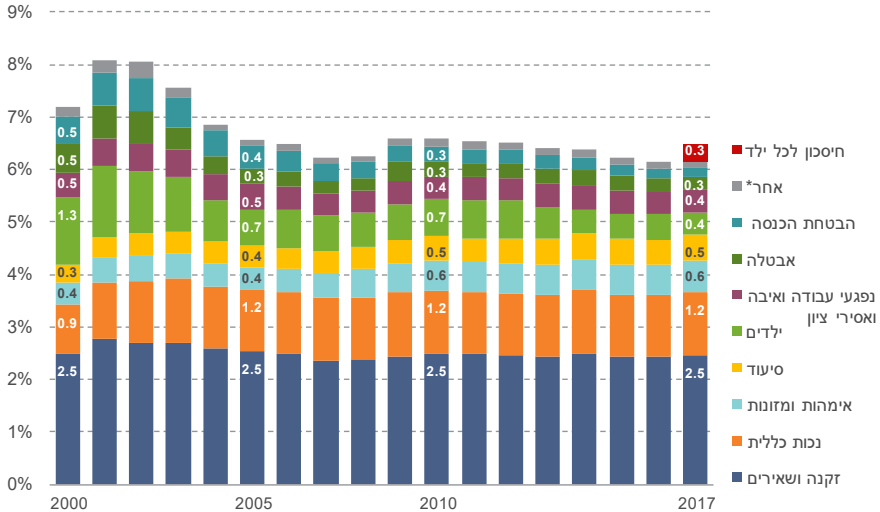
קצבאות המוסד לביטוח לאומי

ההוצאה על ביטחון סוציאלי היא הוצאה מרכזית בכל מדינת רווחה, וכך גם בישראל. המוסד האמון על הספקת מרבית הקצבאות הוא המוסד לביטוח לאומי (לצד קצבאות נכי צה"ל ומשפחות שכולות שמשלם משרד הביטחון, וקצבאות לניצולי שואה שמשלם משרד האוצר). סך ההוצאה של המוסד לביטוח לאומי על קצבאות עמד בשנת 2017 על כ-82.4 מיליארד שקלים. במונחים כספיים זהו גידול ניכר של כ-10 אחוזים מההוצאה שנרשמה בשנת 2016 (בשנים האחרונות קצב הגידול השנתי עמד על כ-3.5 אחוזים).

סך ההוצאה על קצבאות כאחוז מהתמ"ג גדל גם הוא, ועמד בשנת 2017 על כ-6.5 אחוזים (תרשים 5). עם זאת, נראה כי עיקר הגידול נובע מתוספת הוצאה עבור תוכנית "חיסכון לכל ילד", אשר עמדה בשנת 2017 על 4.2 מיליארד שקלים. בקיזום הוצאה זו לא חל שינוי בסך ההוצאה, והיא עמדה בשנת 2017 על כ-6 אחוזים מהתמ"ג (תרשים 5).

אחד הנושאים אשר עמדו בשנה האחרונה במרכז הדיון הציבורי בכל הקשור לביטחון סוציאלי הוא מערך הקצבאות המיועדות לאנשים עם מוגבלות. מכלל ההוצאות של הביטוח הלאומי על קצבאות, ההוצאה על קצבאות נכות כללית היא השנייה בגודלה (לאחר זקנה ושאיירים) וחלקה עמד על כ-19 אחוזים מסך ההוצאה על קצבאות. בשנת 2017 הסתכמה הוצאה זאת בכ-15.3 מיליארד שקלים. מתרשים 6 עולה כי מאז תחילת שנות התשעים שיעורם של מקבלי קצבת הנכות הכללית עלה בצורה ניכרת, ונכון לשנת 2017 היו רשומים בנתוני הביטוח הלאומי כ-242,000 מקבלי קצבת נכות (4.9 אחוזים מהאוכלוסייה בגילי הזכאות), לעומת 73,000 איש בשנת 1990 (2.9 אחוזים מהאוכלוסייה).

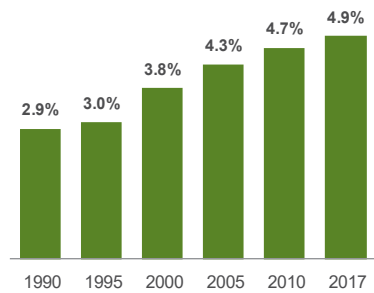
תרשים 5. ההוצאה על קצבאות הביטוח הלאומי כאחוז מהתמ"ג



* אחר – גמלאות לשירות מילואים, פשיטות רגל ופירוק תאגיד, נפגעי תאונות והענקות משעמי צדק (גמלה הניתנת במקרים שבהם נדחו תביעות של מבוטחים שלא שילמו כחוק דמי ביטוח לאומי, או שלא היו רשומים כעצמאים). מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי, בנק ישראל

בפברואר 2018, לאחר מחאה ציבורית אינטנסיבית של ארגוני הנכים, אושרה סופית בכנסת העלאת קצבת הנכות הכללית. הצעת החוק שאושרה קבעה כי קצבת הנכות הבסיסית תעלה ב-470 עד 770 שקלים לחודש לאדם, ותעמוד על 3,270 שקלים כבר במרץ 2018. בחישוב זה נכלל מיזוג הקח"ן (קצבה חודשית נוספת); לפני אישור ההצעה ניתן קח"ן רק לבעלי נכות רפואית בדרגה 80 אחוזים ומעלה, אך כעת כל הנכים הזכאים לקצבת נכות כללית יקבלו קח"ן בסכום זהה של 452 שקלים בחודש. עלותה של תוספת זו מוערכת ב-240 מיליון שקלים.

תרשים 6. שיעור מקבלי קצבת נכות כאחוז מאוכלוסיית גילי 18–65



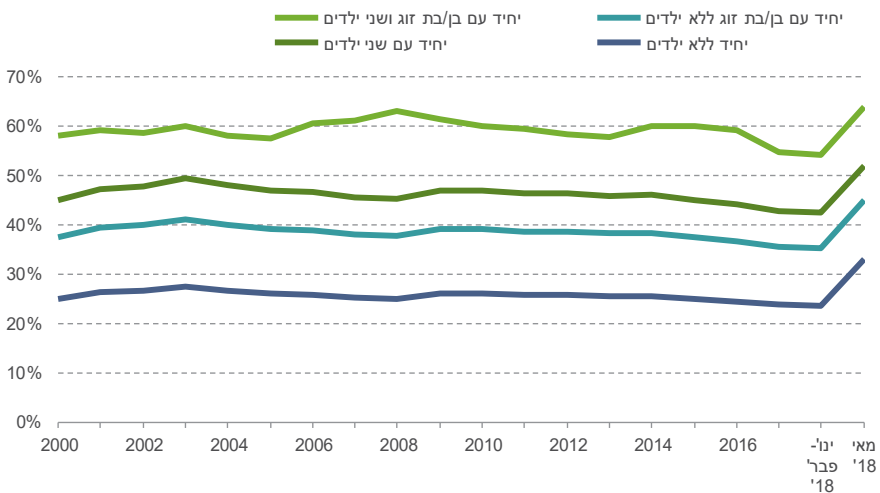
מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב נתונים: המוסד לביטוח לאומי, הלמ"ס

שינוי חשוב נוסף הוא הגדלת תקרת הדיסריגארד (ההכנסה מעבודה שאדם עם מוגבלות יכול להרוויח בלי שהדבר יפגע בקצבת הנכות שהוא זכאי לה) מ-2,800 שקלים ל-3,700 שקלים. עד סוף שנת 2019 יהיו שרי האוצר והרווחה רשאים להגיש תקנות שיפרטו הגדלה נוספת של הקצבאות, כך שקצבת הנכות הסופית לא תפחת מ-3,700

שקלים. עוד נקבע כי החל משנת 2022 תוצמד הקצבה לשכר הממוצע במשק. מבחינה תקציבית נקבע כי עלות כלל התוספות בכלל הפעילות תעמוד על 4.34 מיליארד שקלים בשנה (הכנסת 2018א).

תוצאותיו של שינוי החוק כבר נראות בבחינה של קצבת נכות כללית ביחס לשכר הממוצע במשק (תרשים 7). השוואה לאורך זמן מראה כי משנת 2010 החלה שחיקה קלה של קצבת הנכות ביחס לשכר. שחיקה זאת נמשכה עד מאי 2018, אז גדל שיעור הקצבה מהשכר בזכות ההסכמים שהושגו ואפשרו לקצבת נכות של נכה עם בן/בת זוג ושני ילדים, למשל, להגיע לכ-64 אחוזים מהשכר הממוצע במשק (לעומת כ-54 אחוזים לפני השינוי).

תרשים 7. קצבת נכות כללית כאחוז מהשכר הממוצע במשק



מקור: ג'וני גל ושבית מדהלה, מרכז טאוב נתונים: המוסד לביטוח לאומי

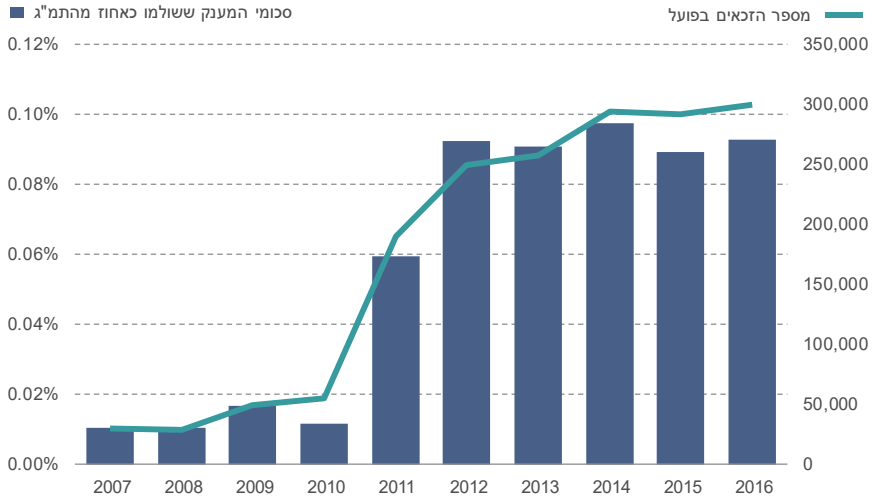
מענק עבודה

מענק עבודה, המסופק באמצעות רשות המיסים במשרד האוצר, מיועד להגדיל את הכנסותיהן של משפחות שהכנסתן מעבודה נמוכה במיוחד. מאז הוחל מענק העבודה על כלל האוכלוסייה בשנת 2012 לא חלו שינויים מהותיים בגובהו הממוצע, והוא עומד על כ-3,700 שקלים לשנה.

סך סכומי המענק ששולמו עבור שנת 2016 היה כ-1.1 מיליארד שקלים, גידול של כ-100 מיליון שקלים בהשוואה לשנת 2015. הסתכלות על סכומים אלו במונחי תמ"ג מראה כי שיעור ההוצאה על מענק עבודה נמוך מ-0.1 אחוזים מהתמ"ג, וכי החל משנת 2012 לא חל שינוי מהותי בשיעור ההוצאה (תרשים 8א). גם בשיעורי המיצוי של הטבה זו לא חלו שינויים ניכרים במיוחד בתקופה זו (תרשים 8ב). בשנת 2017 הורחבה הזכאות למענק

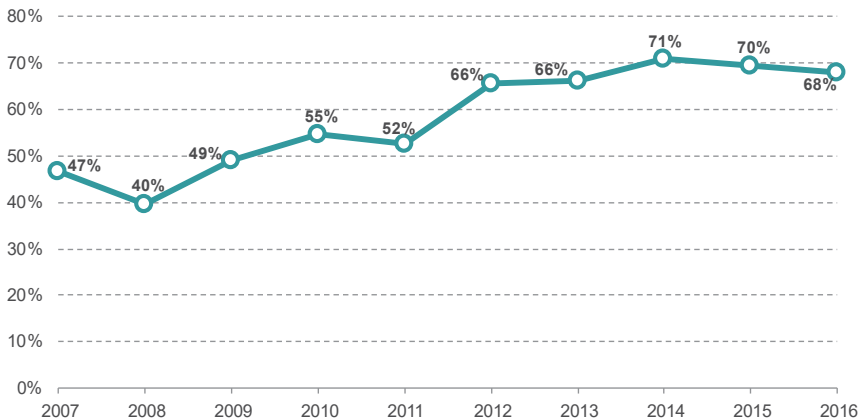
עבור הורה יחיד, ועל כן התווספו כ-50,000 זכאים נוספים. מכיוון שהזכאות חלה על השנה הקודמת לקביעה, הגידול במספר הזכאים הפוטנציאליים חל כבר בשנת 2016 – דבר שגרם, ככל הנראה, לירידה בשיעור המיצוי בשנה זו.

תרשים 8. סכומי המענק ומספר הזכאים למענק עבודה



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: רשות המיסים, בנק ישראל

תרשים 8ב. שיעור המממשים את הזכות למענק עבודה מקרב הזכאים

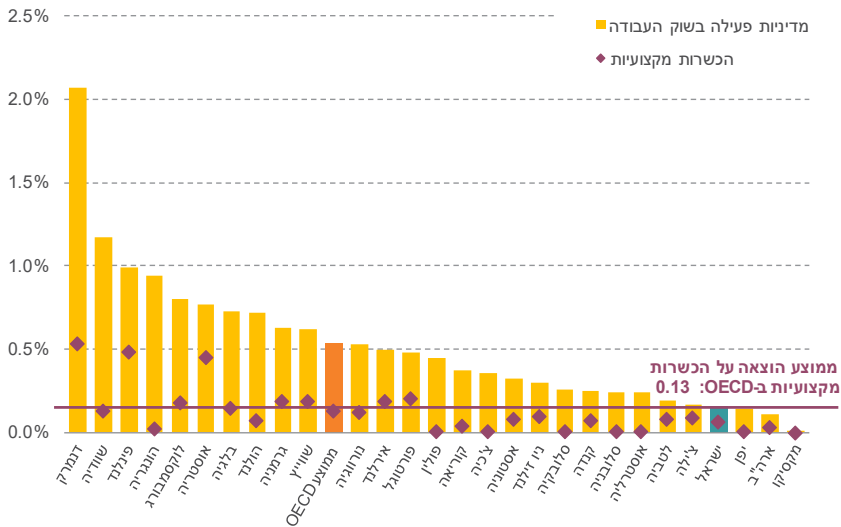


מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: רשות המיסים

ההוצאה על תעסוקה

ההוצאה על מדיניות פעילה בשוק העבודה בישראל, דהיינו על תוכניות אשר נועדו לעודד את שילובן המיטבי של אוכלוסיות שונות בשוק העבודה, היא מהנמוכות מקרב מדינות ה-OECD. מתוך הוצאה זו החלק המוקדש להכשרות מקצועיות עומד על 0.06 אחוזים מהתמ"ג – כמחצית מהמוצע במדינות ה-OECD, העומד על 0.13 אחוזים מהתמ"ג (תרשים 9).

תרשים 9. ההוצאה על מדיניות פעילה בשוק העבודה (ALMP) במדינות ה-OECD, כאחוז מהתמ"ג, 2016



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב

נתונים: OECD.Stat

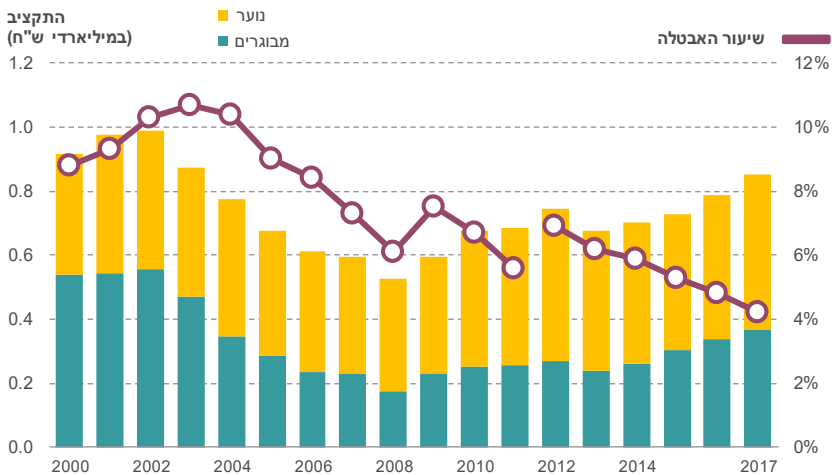
הפערים החברתיים הקיימים בשוק העבודה, המחסור בעובדים ועובדות בעלי כישורים בתחומים אחדים, וההיקף הצנוע של מערכת ההכשרות המקצועיות בישראל בהשוואה למדינות OECD אחרות – כל אלו מביאים לכך שבשנים האחרונות נושא הפיתוח של מערך ההכשרות המקצועיות עולה רבות כתחום חשוב שיש להשקיע בו, גם ככלי כלכלי שישפר את ההון האנושי בכוח העבודה, וגם ככלי חברתי שיכול לשמש לצמצום הפערים בין קבוצות אוכלוסייה שונות (בנק ישראל 2018; Kuczera, Bastianić and Field 2018). הדבר אף נכלל בהמלצות הוועדה למלחמה בעוני משנת 2014.

מי שאמון על תחום ההכשרות המקצועיות במימון ממשלתי במשק הוא האגף להכשרה מקצועית ולפיתוח כוח אדם במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (לשעבר אגף במשרד הכלכלה). ייעודו של האגף הוא הכשרת הון אנושי בהתאמה לצרכי

המשתנים של המשק הישראלי. בחינה של הוצאה של האגף מתחילת שנות האלפיים מזהה מגמות שונות בגובה ההוצאה על תחום זה (תרשים 10). בשנים האחרונות ניכרת מגמה של גידול, שהחלה בשנת 2009 ונבלמה מעט בשנת 2013, ומאז חל שוב גידול שנתי בהוצאה. מאז שנת 2013, אז הייתה ההוצאה של כלל האגף כ-852 מיליון שקלים, ועד לסוף שנת 2017, חל גידול של 26 אחוזים בתקציב האגף.

אפשר לחלק את הוצאותיו של האגף להכשרות לשני סוגים: הוצאות על הכשרות נועדו והוצאות על הכשרת מבוגרים. הבחנה בין שני סוגי ההוצאות מראה כי עיקר השינויים לאורך התקופה מקורם במגמות השונות בהוצאה על הכשרת מבוגרים. חלקה של הוצאה זו מסך ההוצאה של האגף להכשרות עמד על כ-60 אחוזים בשנת 2000. עם השנים ירד שיעור זה והגיע לכ-33 אחוזים בשנת 2008 ובשנים האחרונות, עם הגידול האבסולוטי בתקציבי ההכשרה המקצועית למבוגרים (ולמרות הירידה בשיעור האבטלה), הוא הגיע לכ-43 אחוזים בשנת 2017 (הוצאה של 370 מיליון שקלים).

תרשים 10. תקציב האגף להכשרות מקצועיות ושיעור האבטלה במיליארדי שקלים, מחירי 2017



בשנת 2012 חל מעבר לסקר כוח אדם חודשי, לכן יש שבר בסדרת נתוני דמי האבטלה.

מקור: ג'וני גל ושביש מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, דוחות ביצוע התקציב; בנק ישראל

מעונות יום

האגף למעונות יום ומשפחתונים פועל במסגרת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. האגף מופקד על הבטחת מתן תנאים נאותים וסביבה חינוכית טיפולית מותאמת לתינוקות ולפעוטות מלידה ועד גיל שלוש, ופועל לשילובן של אימהות לילדים בגיל הרך בשוק העבודה.

במסגרת אימוץ המלצות ועדת טרכטנברג, אשר הוקמה בעקבות המחאה החברתית בשנת 2011, קיבלה הממשלה בתחילת שנת 2012 החלטה הקובעת כי במהלך שש השנים מיום ההחלטה יש להגדיל את היצע מעונות היום כך שיספיק לכ-30 אלף ילדים, באמצעות מימון ציבורי לבינוי מעונות יום חדשים. המאמץ בתחום זה משקף את המרכזיות שמדינות הרווחה מייחסות כיום לחינוך בגיל הרך, ולחשיבות שיש להתערבויות בגיל זה להגדלת ההון האנושי, במיוחד בקרב ילדים במשפחות הסובלות ממצוקה כלכלית קשה (שביט, פרידמן, גל ווקנין 2018). אין פלא אפוא שפעילות בתחום זה היא רכיב מרכזי בגישת ההשקעה החברתית.

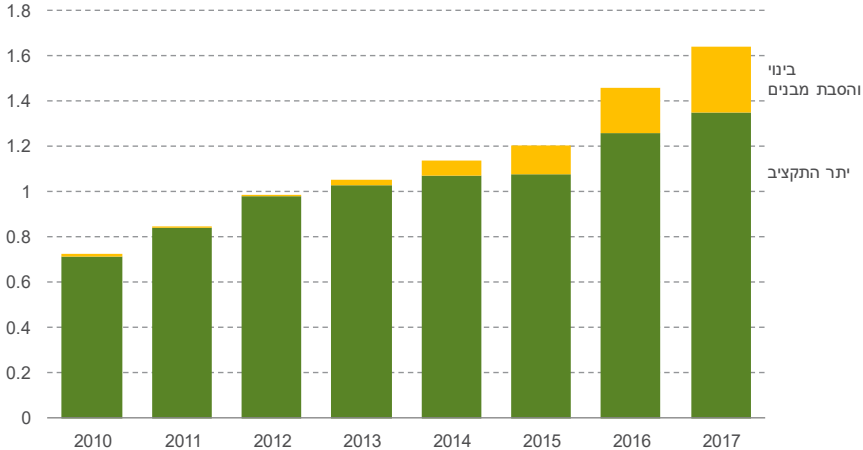
מנתוני ההוצאה של האגף למעונות יום ומשפחתונים עולה כי משנת 2011 עד שנת 2017 גדל תקציב האגף בכ-94 אחוזים, ועמד בשנת 2017 על כ-1.64 מיליארד שקלים (תרשים 11).³ מתוך תקציב זה נתח ההוצאה על בינוי וההסבה של מבנים למעונות יום גדל בתקופה זו בצורה ניכרת, מכ-2 מיליון שקלים בלבד בשנת 2011 לכ-260 מיליון שקלים בשנת 2017.

מדוח של המרכז להעצמת האזרח עולה כי משנת 2013 ועד אמצע שנת 2016 נבנו בסך הכל 16 מעונות יום חדשים, ובהם כ-1,200 ילדים (כ-4 אחוזים מהיעד שהוגדר). במחצית השנייה של שנת 2016 חל גידול ניכר במספר מעונות היום שהוכרו וקיבלו היתרים, ונוספו 88 מעונות (המרכז להעצמת האזרח 2017). בחינה של נתוני תקציב הביצוע אל מול ההקצאה המקורית לסעיפי הבינוי והסבת מבנים למעונות יום אכן מלמדת כי בשנים 2014–2012 שיעור הביצוע עמד במוצע על כ-18 אחוזים מן התקציב המקורי, ובשנים 2017–2015 עלה שיעור זה ל-100 אחוזים.

באוקטובר 2018 אושר בכנסת חוק הפיקוח על מעונות היום לפעוטות, שמטרתו היא הסדרת מערך הפיקוח והרישוי הממשלתי על מעונות היום. החוק החדש ייכנס לתוקף ב-1 בספטמבר 2019, ועיקרו בקביעה כי הפעלת מעון יום שמטופלים בו לפחות שבעה פעוטות מצריכה קבלת רישיון מהממונה על המעונות במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. רישיון זה יינתן לאחר בדיקה של הסדרי הבטיחות במעון וביורור שלצוות העובדים אין עבר פלילי. על הממונה לפרסם את רשימת המעונות לפעוטות, את תנאי העבודה, ואם יש להם רישיון הפעלה בתוקף (הכנסת 2018).

3 סעיף עידוד תעסוקת הורים בתקציב.

תרשים 11. תקציב מעונות יום וצהרונים במיליארדי שקלים, מחירי 2017



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב נתונים: משרד האוצר, דוחות ביצוע התקציב

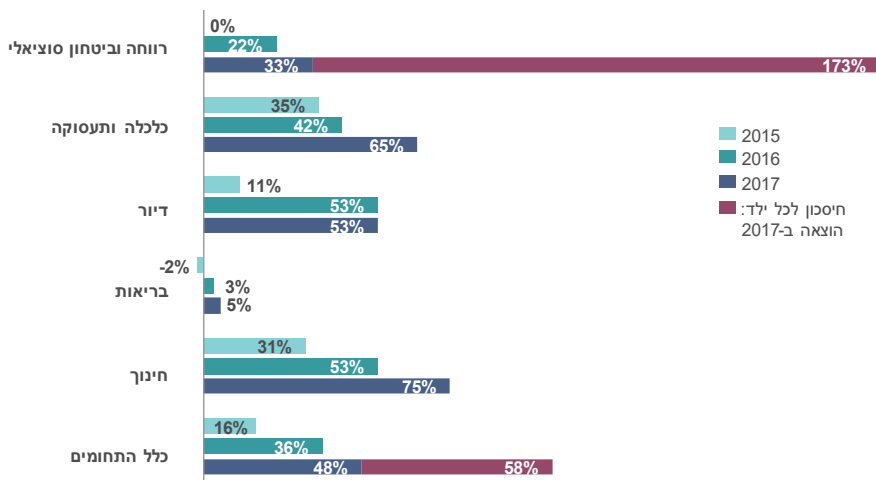
2. יישום המלצות ועדת אלאוף

הוועדה למלחמה בעוני, בראשות ח"כ אלי אלאוף, הוקמה בשנת 2013 ביוזמת שר הרווחה דאז מאיר כהן. לאחר כשנה הגישה הוועדה לממשלה שורה של המלצות המקיפות תחומי פעילות מגוונים. היעד העיקרי שהציבה היה להביא בתוך עשור לירידה בתחלת העוני בישראל עד לרמה המקובלת במדינות ה-OECD. ממשלת ישראל דנה בהמלצות הוועדה ושילבה אותן בתוכניתה. בחינת יישומן של המלצות הוועדה מאפשרת להעריך את המאמץ שעשתה הממשלה כדי לקדם פעולות מרכזיות להתמודדות עם עוני ולהתקדם לעבר היעד שהציבה הוועדה.

מרכז טאוב עוקב אחר יישום המלצותיה של הוועדה מאז שאושרו. תרשים 12 מראה כי תוספת ההוצאה בשנת 2017 לעומת ההוצאה בשנת 2014 עבור כלל התחומים שנכללו בהמלצות הוועדה הסופיות עומדת על כ-3.6 מיליארד שקלים – 48 אחוזים מסך ההוצאה המומלצת, שעמדה על 7.4 מיליארד שקלים בשנה. היישום החלקי נובע מכך שכמה מההמלצות לא יושמו במלואן, ואחרות לא אומצו בפועל (דוגמת ההמלצה להגדלת קצבת הבטחת הכנסה). תוכנית "חיסכון לכל ילד" שהופעלה בשנת 2017 נדונה אמנם בוועדת אלאוף, אך לא נכללה בהמלצות המרכזיות ולא תומחרה, ועל כן הוצאה זו אינה נכללת בחישוב. אם מביאים בחשבון גם את תוספת ההוצאה על יישום תוכנית "חיסכון לכל ילד", התוספת כולה עומדת על כ-7.8 מיליארד שקלים (באחוזים: שיעור התוספת בתחום הרווחה בשנת 2017 יהיה 206 אחוזים, ובכלל התחומים, כולל "חיסכון לכל ילד" – 106 אחוזים).

הנתונים מלמדים אפוא על יישום חלקי בלבד של המלצות ועדת אלאוף. לפיכך נדמה כי אם המגמה הנוכחית תימשך, הסיכויים לממש את יעדן של הוועדה ושל הממשלה – להביא לירידה ניכרת בתחולת העוני בתוך עשור – הם קטנים מאוד.

תרשים 12. תוספת ההוצאה על יישום המלצות ועדת אלאוף, כאחוז מהתוספות שהומלצו בוועדה



עבור תחום הכלכלה והתעסוקה הנתונים המעודכנים בתרשים שונים מנתונים שהופיעו בפרסומים קודמים של מרכז טאוב. הסיבה היא שבעבר הסתמכה המדידה על נתוני רשות המיסים, המתעדכנים בכל שנה רטרואקטיבית, ואילו כעת המדידה מסתמכת על נתוני האוצר, המייצגים את ההוצאה בפועל בכל שנה. נוסף על כך, נתוני שנת 2017 שהוצגו בפרסומים הקודמים הסתמכו על הצעת התקציב, ואילו הנתונים בתרשים זה מבוססים על נתוני הביצוע של התקציב ומייצגים את היישום בפועל.

מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב

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

סיכום

נתוני ההוצאה על רווחה בשנים האחרונות והחלטות הממשלה ומשרדיה בתחומים הנוגעים לרווחתם ולביטחונם הסוציאלי של תושבי המדינה מצביעים על שתי מגמות עיקריות: מחד גיסא ההוצאה על רווחה נמוכה, ונראה כי לא חל גידול ניכר בהוצאה המיועדת להתמודדות עם תחולת העוני ורמת אי השוויון הגבוהות אשר מאפיינות את החברה הישראלית זה שני עשורים. פעולות אחדות שנעשו בהקשר זה, דוגמת החקיקה בדבר הרחבת קצבאות הנכות הכללית, משקפות בעיקר היענות ללחצים פוליטיים וציבוריים נקודתיים.

גם אימוצן הרשמי של המלצות הוועדה למלחמה בעוני לא הביא לשינוי דרמטי במדיניות ביחס לעוני. אמנם חלק ניכר מן ההמלצות יושמו בפועל, אולם התקצוב החסר שלהן, לצד הימנעות הממשלה מיישום המלצות מרכזיות אחרות דוגמת הגדלת נדיבותן

של קצבאות הבטחת הכנסה, פגעו באפקטיביות של ההתמודדות עם העוני. מאידך גיסא מתגלה מגמה מעניינת של שינוי בתפיסתם של קובעי המדיניות באשר לתפקידה של מדינת הרווחה. ממצאי הבדיקה מורים על נטייה להדגיש רכיבים של תפיסת "ההשקעה החברתית" בפעולות מדינת הרווחה בישראל. תפיסה זו זוכה לעניין רב במדינות רווחה אירופיות, ואף שבישראל היא עדיין איננה תופסת מקום מרכזי בשיח הציבורי, נדמה כי הדיה חדרו לתהליך עיצוב המדיניות החברתית. הדבר בא לידי ביטוי בדגש המושם על פעולות המבקשות לשפר את הונום האנושי של האזרחים ואת גישתם לשוק העבודה, ובהן: הרחבת מערך החינוך בגיל הרך; הגדלת המשאבים המושקעים בהכשרה מקצועית; הפעלת תוכניות תעסוקתיות הממוקדות במגזרים ספציפיים; תוכניות הוליסטיות שמטרתן לסייע למשפחות החיות בעוני בהשתלבותן בשוק העבודה; והנהגת תוכנית "חיסכון לכל ילד".

עם זאת, עדיין אין סימן לאימוץ רכיבים מרכזיים אחרים בתפיסה ההשקעה החברתית, שמטרתם להבטיח את איכות חייהם של מי שנפלטים משוק העבודה (ואת שילובם המיטבי מחדש), או לשמש בולמי זעזועים בעבור מי שאינם יכולים להשתלב בשוק זה.

מקורות

בנק ישראל (2018א), **נספח סטטיסטי לדוח בנק ישראל 2017: נתונים עיקריים על המשק הישראלי**.

בנק ישראל (2018ב), **האם הממשלה מתמודדת עם אתגרי הצמיחה וצמצום העוני?**, מצגת הנגידה בכנס מכון אהרן למדיניות כלכלית.

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

דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל (ועדת אלאוף) (2014).

המוסד לביטוח לאומי, **דוח ממדי העוני והפערים החברתיים** (שנים שונות).

הכנסת (2018א), **הודעות הכנסת: העלאת קצבאות הנכים**.

הכנסת (2018ב), **הצעת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות**, התשע"ט-2018.

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

המרכז להעצמת האזרח (2017), **דו"ח מעקב: יישום החלטות הממשלה בנושא מעונות יום**.

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

רשות המיסים (2017), **דו"ח שנתי אודות יישום חוק חופש המידע 2017**.

שביט, יוסי, יצחק פרידמן, ג'וני גל ודנה וקנין (2018), **אי שוויון מתהווה בגיל הרך: על הקשר בין עוני, עקה וגירויים חושיים להתפתחות הילד ולהישגים**, סקירת ספרות, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

European Commission. *Social Investment: Definition*.

Hemerijck, Anton. "Social Investment and its Critics". in Anton Hemerijck (Ed.), *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press (2017): 3–39.

Kuczera, Malgorzata, Tanja Bastianić, and Simon Field. *Apprenticeship and Vocational Education and Training in Israel*. OECD Reviews of Vocational Education and Training. Paris: OECD Publishing, 2018.

Morel, Nathalie, Bruno Palier, and Joakim Palme (Eds). *Towards a Social Investment Welfare State: Ideas, Policies and Challenges*. Policy Press, 2012.

Nolan, Brian. "What Is Social Investment?" *Journal of European Social Policy* 23, 5 (2013): 459-468.

Smyth, Paul, and Christopher Deeming. "The 'Social Investment Perspective' in Social Policy: A Longue Durée Perspective," *Social Policy & Administration* 50, 6 (2016): 673-690.

Zehavi, Amos, and Dan Breznitz. "The Neoliberal Targeted Social Investment State: The Case of Ethnic Minorities," *Journal of Social Policy*. Published Online June 1, 2018.