

סדרת ניירות מדיניות

שירותי הרווחה האישיים

ג'וני גל

נייר מדיניות מס' 2010.07

* * *

ג'וני גל הוא ראש תכנית מדיניות רווחה חברתית במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל ופרופסור בבית-הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול בארוולד באוניברסיטה העברית. כל הטעויות הן של המחבר. הדעות המובאות להלן הן של המחבר ואינן בהכרח משקפות את דעות מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

מותר לצטט קטעי טקסט קצרים – שאינם עולים על שתי פסקאות – ללא הסכמה מפורשת, ובלבד שיינתן אזכור מלא למקור הציטוט.

POLICY PAPER SERIES

PERSONAL SOCIAL SERVICES

Johnny Gal

Policy Paper No. 2010.07

Abstract

This chapter deals with personal social services in Israel – institutional services and communal services designed for marginalized populations. The expenditure for personal social services provided by the Ministry of Social Affairs and Social Services and many non-governmental entities is lower compared to other components of the welfare state in Israel, representing six percent of the social expenditure. After a period of stagnation during the mid-2000s (2002-2006), there was a growth in the budget directed to these services in the past three years; at the same time changes took place in the Ministry of Social Affairs and Social Services' policy, as reflected in expanding the privatization trend beyond services that can be provided in the community. Furthermore, as of late, a reform committee completed its deliberations and recommended substantial changes in the array of personal social services, including legislating a Social Services Law.

* * *

Johnny Gal is the Chair of the Social Welfare Policy Program at the Taub Center for Social Policy Studies in Israel and a Professor in the Baerwald School of Social Work and Social Welfare at Hebrew University. All errors are the author's own. The views expressed herein are those of the author and do not necessarily reflect the views of the Taub Center for Social Policy Studies in Israel.

Short sections of text, not to exceed two paragraphs, may be quoted without explicit permission provided that full credit is given to the source.

שירותי הרווחה האישיים

גיוני גל*

שירותי הרווחה האישיים מספקים סיוע לאוכלוסיות מודרות מגוונות, הן בשירותים הניתנים בקהילה, באחריות המחלקות לשירותים חברתיים, והן במסגרות מוסדיות, אשר באחריות ובפיקוח של המשרד לרווחה ושירותים חברתיים, כמפורט בהמשך. סך-כל השירותים האישיים מהווה חלק קטן יחסית מכלל ההוצאה על השירותים החברתיים של המדינה.

במהלך העשור האחרון חלו מספר שינויים, אשר הציבו סימני שאלה באשר ליכולתה של מערכת שירותי הרווחה האישיים להתמודד בהצלחה עם המשימות המוטלות עליה. מדובר בקיצוץ במשאבים (במיוחד הקיצוץ שהוטל על שירותים אלה במחצית הראשונה של העשור הנוכחי), בתהליכי ההפרטה המואצים הפוקדים את השירותים, במעורבות גוברת של המגזר השלישי והעסקי בתפקיד ספקי שירותים, ובשינויים שחלו בדפוסי ההעסקה של העובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה ברשויות המקומיות. בתקופה זו גברה התחושה, ששירותי הרווחה האישיים אינם מצליחים להתמודד עם המצוקות של הפונים לסיוע, וכי אי-השוויון בין יישובים שונים (במיוחד בין יישובים יהודיים וערביים) ברמת השירותים המסופקים בהם הולך וגדל.

בשלוש השנים האחרונות ניכרת תפנית מסוימת ביחס אל שירותי הרווחה האישיים, בכמה מובנים: ראשית, חל גידול בתקציב השירותים לאחר דריכה במקום באמצע שנות האלפיים (2002-2006); שנית, חלו שינויים במדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים, כמתבטא בהרחבת מגמת ההפרטה, מעבר לשירותים שניתן להעניקם בקהילה; ובנוסף לכך, לאחרונה סיימה את עבודתה ועדת רפורמה (שהוקמה במשרד בראשות יקותיאל צבע והמליצה על שינויים

* תודה רבה ליוליה קוגן ממרכז טאוב על הסיוע בעיבוד הנתונים ובהכנת ההצגה הגרפית.

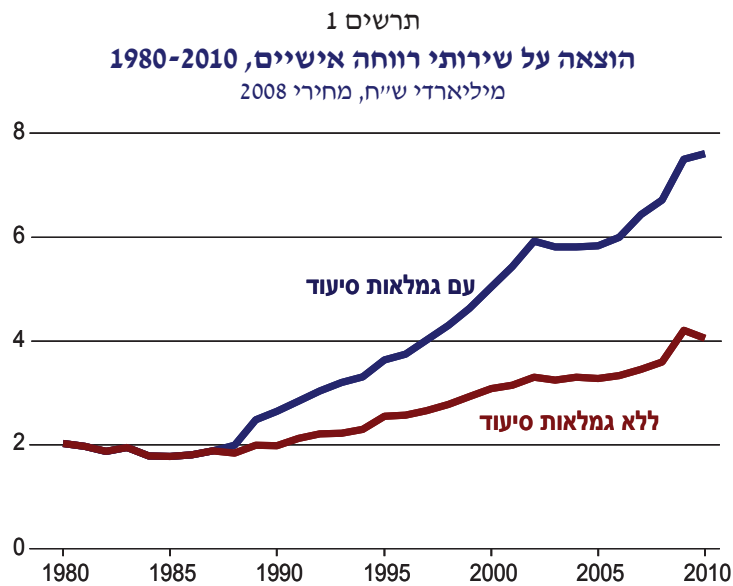
משמעותיים במערך השירותים החברתיים האישיים, וביניהם ההצעה לחקיקת חוק שירותי רווחה (הצעה אשר חזרה והופיעה בדו"חות המרכז בעשור האחרון). שירותי הרווחה האישיים מעניקים סיוע למגוון רחב של קבוצות באוכלוסייה, המהוות את החוליות החלשות והפגיעות ביותר בחברה – ילדים, בני נוער וצעירים בסיכון, זקנים עריריים ומוגבלים, משפחות במצבי מצוקה ומשבר, ובכללן משפחות חד-הוריות ומשפחות עולים, אנשים עם פיגור, מוגבלות, ומי שסובלים מהתמכרות לחומרים פסיכו-אקטיביים ודרי רחוב. חלק ניכר מהם חיים בעוני ובמצוקה¹. האחריות לפיתוח השירותים הללו, לקביעת תוכנם, להגדרת הזכאים להם ולמימנם מתרכזת בידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים ובידי הרשויות המקומיות (המחלקות לשירותים חברתיים), אך הספקת חלק מהשירותים לאזרחים נתונה בידי ארגונים לא-ממשלתיים (המגזר השלישי והמגזר העסקי). הפרק סוקר ובוחן את השינויים שחלו בהוצאה על מערכת שירותי הרווחה האישיים ובתחומי פעילותה השונים, לצד מאפיינים של מקבלי השירותים בתחומים השונים, וכן את המלצות ועדת הרפורמה (מדינת ישראל, 2009). בנוסף לכך, מוצגים בפרק ממצאים, אשר פורסמו לאחרונה, על מאפיינים של משתמשי שירותי הרווחה האישיים ועל עמדות המועסקים במערכת – העובדים הסוציאליים – ביחס להיבטים מגוונים של פעילותה.

1. מגמות עיקריות בהתפתחות ההוצאה ותחומיה העיקריים

ההוצאה הממשלתית על שירותי רווחה אישיים הסתכמה בשנת 2008 ב-6.8 מיליארד ש"ח (במחירים קבועים של 2008) והיא נמצאת במגמת גידול. תקציב הממשלה לשנתיים הבאות, 2009-2010, מצביע על המשך הגידול המתוכנן בהוצאה לשירותים אלה בשנים הקרובות, לרמה של כ-7.5 מיליארדי ש"ח באותם מונחי מחירים. הגידול מתבטא גם בעליית חלקה של ההוצאה מסך ההוצאה החברתית הממשלתית, לכששה אחוזים ממנה. חלק זה עלה במהלך העשור האחרון משיעור של 4.6 אחוזים מסך השירותים החברתיים בשנת 2000. ההוצאה על שירותי רווחה אישיים בישראל מהווה חלק קטן באופן יחסי מסך ההוצאה החברתית. ההוצאה מיועדת למימון שירותים המסופקים הן באמצעות

¹ ראה סידרת הפרקים על שירותי הרווחה האישיים, שהוכנה במרכז זה למעלה מעשור על-ידי פרופ' יוסף קטן ופורסמה בדו"חות השנתיים: הקצאת משאבים לשירותים חברתיים.

המחלקות המקומיות לשירותים חברתיים, הן באמצעות מוסדות שונים, הפועלים באחריות משרד הרווחה והשירותים החברתיים, וכן כוללת את שירותי הסיעוד, המסופקים במסגרת חוק ביטוח סיעוד של המוסד לביטוח לאומי. חלקם של שירותי הסיעוד, מתוקף חוק הסיעוד, הלך ועלה מאז הוחל ביישומו של החוק באחריות הביטוח לאומי בראשית 1988, כפי שניתן לראות בתרשים 1 להלן. שירותים אלה הפכו את השירותים לקשישים למרכיב מרכזי בשירותי הרווחה האישיים, והם דומיננטיים בחלקם מכלל השירותים לזקנים החיים בקהילה. שירותי הסיעוד תרמו באופן משמעותי לרווחת הקשישים והם מאפשרים את להשאירם בקהילה ובבית במקום להפנותם למוסדות כבעבר (ראה בהמשך הדיון בשירותים לקשישים). הגידול בחלקה של ההוצאה על שירותי הרווחה האישיים מסך ההוצאה החברתית והגידול הריאלי במשאבים שהופנו אל תחומי השירותים השונים (כמו גם שינויים בדפוסי ההוצאה על מרכיבים אחרים של ההוצאה החברתית הכוללת) בלטו בעיקר במחצית השנייה של העשור. לאחר יציבות, שאפיינה את רמת ההוצאה בשנים 2002-2006, חלה תפנית ומאז 2007 החל גידול בהוצאה. התקציב לשנתיים הקרובות, 2009-2010, מלמד על המשך הגידול המתוכנן בהוצאות על תחום זה.

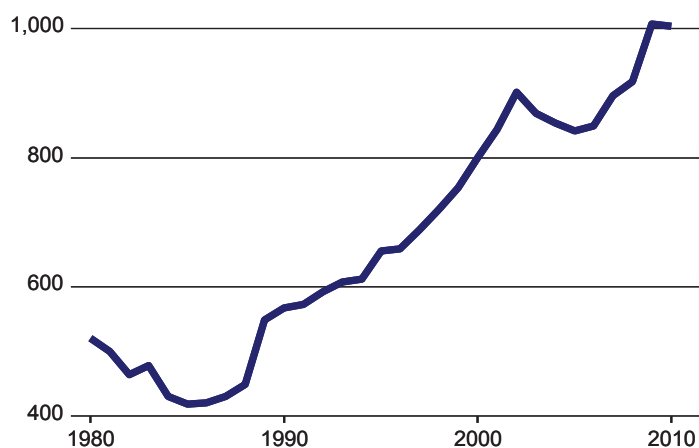


* חוק הסיעוד נכנס לתוקף החל ב-1988.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: משרד האוצר.

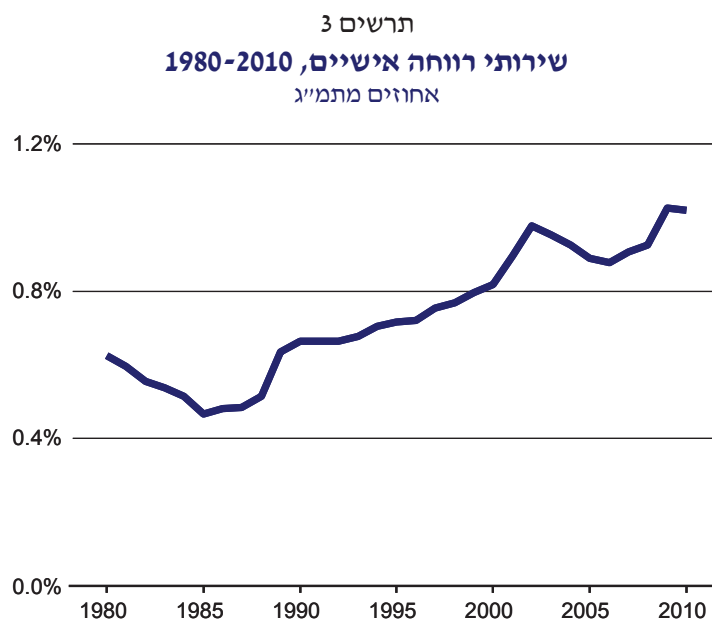
מעניין לבחון את הגידול בהוצאה על השירותים החברתיים האישיים ביחס לממדים נוספים, ראשית ביחס לגידול האוכלוסייה ושנית, ביחס לגידול התוצר. ובכן, הגידול בהוצאה לנפש על שירותי הרווחה האישיים (כולל שירותי הסיעוד) מעיד אף הוא על עלייה. כלומר שהגידול בהוצאה שהופנתה לתחום עלה על גידול האוכלוסייה (ראה תרשים 2). ההוצאה הממוצעת לנפש על שירותי הרווחה האישיים (כולל סיעוד) הסתכמה ב-800 ש"ח בשנת 2000 והיא עלתה ל-896 ש"ח בשנת 2007. מדובר בעלייה של 12 אחוז בפחות מעשור שנים. אם יתמש התכנון התקציבי היא צפויה להגיע לכ-1,000 ש"ח לנפש, בממוצע, בשנת 2010. הסתכלות לאחור, בטווח שנים גדול יותר, מלמדת, ששירותי הרווחה האישיים לנפש עלו ברמתם ב-76 אחוז מאז 1980 ושיעור זה עולה על שיעור הצמיחה של המשק – 67 אחוז – באותה תקופה.

תרשים 2
הוצאה לנפש על שירותי רווחה אישיים, 1980-2010
ש"ח, מחירי 2008



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: משרד האוצר, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

גם בחינה של סך ההוצאה על שירותי רווחה אישיים מול התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) מצביעה על מגמה דומה – בשנת 2000 ההוצאה נטלה 0.82 אחוזים מהתוצר, בשנים 2004-2007 היא נעה בסביבות 0.88-0.93 אחוזי תוצר, ובשנת 2009 היא צפויה לעלות על אחוז מהתוצר (ראה להלן בתרשים 3).



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: משרד האוצר, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

2. תחומי ההוצאה העיקריים

שירותי הרווחה האישיים מסופקים למגוון רחב של אוכלוסיות יעד, ובתוכן בולטות כמה קבוצות. החלק הגדול ביותר מן ההוצאה מיועד, כמוזכר, למימון שירותים לזקנים, שירותי הסיעוד בעיקר אך גם לשירותים אחרים הניתנים בקהילה. נתח נוסף מיועד להפעלת שירותי שיקום ושירותי סיוע מסוגים שונים לאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים – אנשים הסובלים מפיגור, אנשים עם מוגבלות (נכים למיניהם), ונוער וצעירים, שעברו על החוק. שירותים נוספים כלולים בפעילות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בצורות שונות, וכן במסגרות קהילתיות שונות אחרות והם מיועדים לטיפול במגוון אוכלוסיות – יחידים, משפחות, ילדים וקהילות.

זרקור: צרכני השירותים החברתיים האישיים – מאפיינים

לאחרונה פורסמו נתונים, המאפשרים מבט ראשוני, אם כי עדיין חלקי, על צרכני השירותים האישיים (צבע, איגלשטיין, כהן-פלדמן וצדקה, 2008א; צבע, איגלשטיין, כהן-פלדמן, וצדקה, 2008ב). מערך נתונים לקוי וחסר לא אפשר עד עתה לקבל תמונה ברורה על משתמשי השירותים של מערכת שירותי הרווחה האישיים. הנתונים אשר פורסמו מקיפים 270,455 משפחות, הכלולות ברישום המשתמשים בשירותי המחלקות לשירותים חברתיים בשנת 2006. הנתונים מצביעים על כמה מאפיינים על המשתמשים בשירותי הרווחה כמוצג להלן:

- **רמת השכר**: השכר הממוצע של משתמשי שירותי הרווחה האישיים הוא מחצית מהשכר הממוצע במשק, דהיינו קרוב מאוד לשכר מינימום.
- **גיל**: למעלה ממחצית (53.7 אחוז) מהרשומים במחלקות לשירותים חברתיים הם בגיל העבודה.
- **קשישים**: כחמישית מכלל הפונים (19 אחוז) למחלקות הרווחה הם קשישים, ששיעורם באוכלוסייה הכללית 10 אחוזים.
- **ערבים**: כמעט רבע מכלל הפונים (23 אחוז), הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים, משתייכים למגזר הערבי. שיעור זה עולה על חלקם של הערבים באוכלוסייה – 19.7 אחוז.
- **עולים**: שיעורם של העולים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים הוא 40.5 אחוז, בעוד חלקם באוכלוסייה 31.6 אחוז בלבד.
- **סיבת הפנייה**: 24.2 מהפניות למחלקות לשירותים חברתיים הן כתוצאה ממוגבלות; 21.6 אחוז בגלל תפקוד לקוי של המשפחה; 16.3 אחוז בשל עוני וקשיי הכנסה; 3.1 אחוזים בשל סטייה חברתית; ו-1.9 אחוז כנובע מתפקוד חברתי ורגשי לקוי.
- **הבדלים ברמה החברתית-כלכלית של היישוב**: שיעור הפניות למחלקות לשירותים חברתיים גבוה בהרבה ביישובים המשתייכים לאשכול חברתי נמוך לעומת יישובים באשכולות חברתיים המדורגים גבוה יותר – 239.1 לאלף נפש באשכולות 1-2 לעומת 123.4 לאלף באשכולות 7-8 ו-82.1 לאלף באשכולות 9-10.

2.א. השירותים האישיים לזקנים

השירותים לזקנים מהווים מרכיב מרכזי משירותי הרווחה האישיים, במיוחד מאז שחלק נכבד מתוכם ניתן במסגרת שירותי הסיעוד, שירות בעין הניתן מתוקף חוק הסיעוד ומיושם באחריות הביטוח הלאומי. אופן ההגשה של שירותי הסיעוד ושיעורי המיצוי שלהם, ההולכים ועולים, הפך שירותים אלה למרכיב גדול מאוד בכלל השירותים האישיים (ראה תרשים 1 בראשית הפרק) וכמובן למרכיב משמעותי מכלל השירותים המוענקים לרווחת הקשישים.

1) שירותי הסיעוד

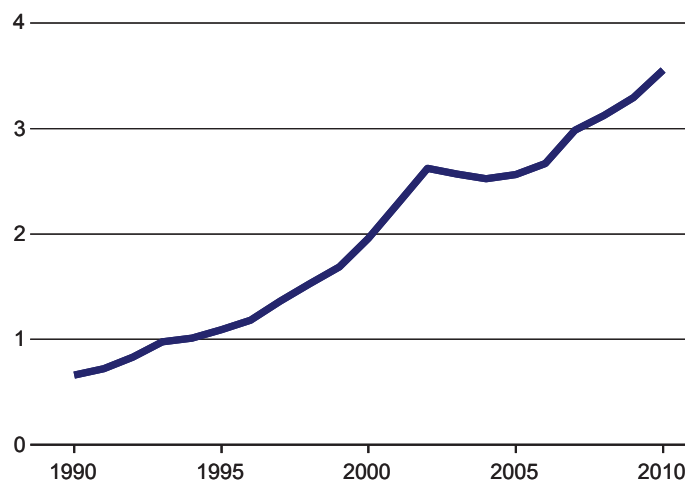
שירותי הסיעוד מיועדים לקשישים, המוגבלים בתפקוד היומיומי שלהם אך ממשיכים להתגורר בקהילה. השירותים ניתנים כשירות בעין ולא כקיצבה כספית, אך מופעלים כתכנית של המוסד לביטוח לאומי על בסיס ביטוחי בהתאם לחקיקה שהושלמה בשנת 1986. הקיצבה, הניתנת כאמור בצורת שירות בעין (שעות טיפול) משתנה בהתאם לרמת התלות של הקשיש בזולת, בביצוע פעולות יומיות. אמנם ניתן לספק לקשישים מרכיבים שונים נוספים, הכלולים בסל שירותי סיעוד, כנובע מן החוק, אולם מרבית הקשישים מקבלים שעות טיפול במסגרת ביתם. הקיצבה מכסה בין כ-10 ל-18 שעות טיפול שבועיות.

הסיוע המוענק לקשישים במסגרת חוק הסיעוד מסופק על-ידי חברות פרטיות ועל-ידי מלכ"רים. במקרים רבים, החוק מממן חלק מעלות הטיפול, הניתן בהיקף של שעות רבות יותר של מטפלים זרים. לאחרונה ביקש המוסד לביטוח לאומי לעודד את שילובם של עובדים ישראלים רבים יותר במסגרת ביטוח סיעוד ולצורך זה משולמת תוספת של שלוש-ארבע שעות סיעוד נוספות לזכאי, המעסיק עובד ישראלי.

בשנת 2008 קיבלו סיוע במסגרת חוק הסיעוד למעלה מ-131 אלף קשישים ומספרם עלה לכ-135 אלף עד אמצע שנת 2009. מדובר ב-15 אחוז מכלל הקשישים באוכלוסייה. הגידול במספר הקשישים המטופלים במסגרת חוק הסיעוד עלה משנה לשנה מאז הוחל בביצוע החוק. בשנת 1988 הוענק השירות ל-21 אלף קשישים בלבד ולאחר עשור הגיע מספרם לכ-85 אלף (קטן ולבנשטיין, 1999). בראשית שנות האלפיים הגיע מספרם של הקשישים ליותר מ-100 אלף וב-2005 מדובר על 115 אלף. כאמור, הגידול במספר הזקנים הפונים למימוש זכותם לשירותי סיעוד בקהילה עולה משנה לשנה (קטן, שנים שונות). תרשים 4 להלן מצביע על התפתחות ההוצאה על טיפול סיעודי בזקנים, שעלתה על 3 מיליארד ש"ח בשנת 2008 וצפויה

לגדול לכ-3.5 מיליארד בשנת 2010. ראוי לשים לב, הוצאה זו מהווה כמעט מחצית (47 אחוז) מסך-כל ההוצאה על שירותי הרווחה האישיים.

תרשים 4
הוצאה על ביטוח סיעוד, 1990-2010
 מיליארדי ש"ח, מחירי 2008



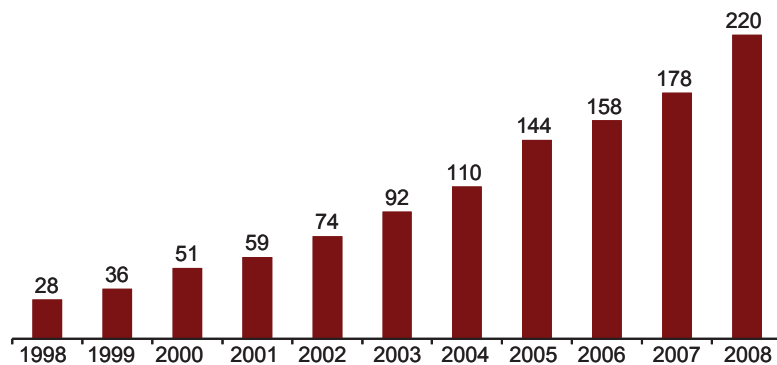
מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
 נתונים: המוסד לביטוח לאומי.

2) שירותים במסגרת "השירות לזקן" במשרד הרווחה והשירותים החברתיים

השירות לזקן מופקד על טיפול בזקנים במסגרת מעונות לזקנים, בהם מתגוררים 9,000 זקנים, וכן אחראי השירות על מערך רחב של פעולות במסגרת הקהילה. ההוצאה לפעילות "השירות" בשנת 2008 הסתכמה ב-245 מיליוני ש"ח ורמתה הייתה יציבה בשנים האחרונות וכך גם בשנתיים הקרובות (בשנת 2010 ההוצאה צפויה להגיע ל-254 מיליוני ש"ח). השירות לזקן מפקח על הטיפול בזקנים במעונות ומשתתף במימון של כשליש מהזקנים הללו. ההוצאה בעבור הזקנים במעונות מהווה כשני-שלישים מסך ההוצאה בתחום זה. יחד עם זאת, האוכלוסייה הגדולה ביותר של זקנים, המטופלים על-ידי שירות זה, היא אוכלוסיית הזקנים המשתמשים במערך השירותים המסופקים במסגרת הקהילה. מערך זה כולל מרכזי

יום, מועדונים וקהילות תומכות, הזוכים בחלקם לתמיכה כספית של המשרד ונתונים לפיקוחו. פיתוחן של הקהילות התומכות, הממוקמות באזורים בהם שיעור הזקנים באוכלוסייה גבוה, הוא כיוון התפתחות מעניין בתחום השירותים לזקנים בעשור האחרון. במסגרת הקהילה התומכת זוכים זקנים החיים בקהילה ללחצני מצוקה, לסיוע של אב הקהילה, לשירותי רפואת חירום בעת הצורך ולהשתתפות בפעילות חברתית. הקהילות הללו פותחו ביוזמת ארגון "אשל" במהלך השנים 1996-1995 (טיין, 2004) והן מופעלות בסיוע משרד הרווחה והשירותים החברתיים. כפי שניתן לראות בתרשים 5 חל תהליך מהיר של גידול במספר הקהילות הללו במהלך העשור האחרון, מ-28 בלבד בשנת 1998 ל-220 בשנת 2008. בעוד ש-6,400 בתי אב היו חלק מקהילות אלה בראשית העשור, המספר עמד על כ-30,000 לקראת סופו של עשור זה.

תרשים 5
קהילות תומכות לזקנים, 1998-2008



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: אשל, קשישים בישראל: שנים שונות.

2.ב. שירותים לאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים: אנשים עם פיגור, אנשים עם מוגבלות ושירותי תקון

ההוצאה השנייה בגודלה בשירותי הרווחה האישיים מיועדת לאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים, הנתונות באחריות משרד הרווחה והשירותים החברתיים. המשאבים הרבים ביותר מופנים למי שסובלים ממוגבלות, הנובעת מחוסר התפתחות או מהתפתחות לקויה של כושרם השכלי (אנשים עם פיגור). ההוצאה לקבוצה זו באוכלוסייה גדלה באופן עקבי בשנים האחרונות והיא צפויה להמשיך לגדול בשנתיים הקרובות. חלק עיקרי מן הפעילות בתחום זה מוקצה לטיפול חוץ-ביתי במעונות פנימייה, רובם פרטיים, וכן לפעילות במסגרות שונות בקהילה, כיחידות מגורים מוגנות, הוסטלים וכדומה. מדובר היום ביותר מ-10,000 דיירים בכלל המסגרות (10,020) לעומת כ-9,200 בשנת 2004 (משרד האוצר, 2009).

בשירותים המוענקים לאנשים עם פיגור קיימת מגמה כפולה בשנים האחרונות – מצד אחד, להפריט את השירותים על-ידי צמצום מעורבות המדינה בהפעלת מסגרות בתחום זה והעברתם למימון ולפיקוח מסגרות בבעלות פרטית; ובמקביל – להעביר דיירים רבים יותר למסגרות חוץ-ביתיות הפועלות במסגרת הקהילה. לגבי צמצום מעורבות המדינה בטיפול באנשים עם פיגור, יש לכך ביטוי ברור, כפי שניתן לראות בלוח 1 להלן, המצביע על ירידה משמעותית במספר הדיירים במעונות ממשלתיים, מ-2,107 בשנת 1996 ל-1,838 בשנת 2008. במקביל חלה עלייה במספר הדיירים במסגרות הפרטיות (מ-2,900 בשנת 1996 ל-5,110 בשנת 2008) ובמסגרות הציבוריות (מ-1,550 בשנת 1996 ל-2,700 בשנת 2008). ביטוי נוסף למגמה זו מסתמן מכך, שכיום יש 2,400 דיירים ביחידות דיור בקהילה לעומת 1,300 יחידות בלבד בשנת 2003 (משרד האוצר, 2003).

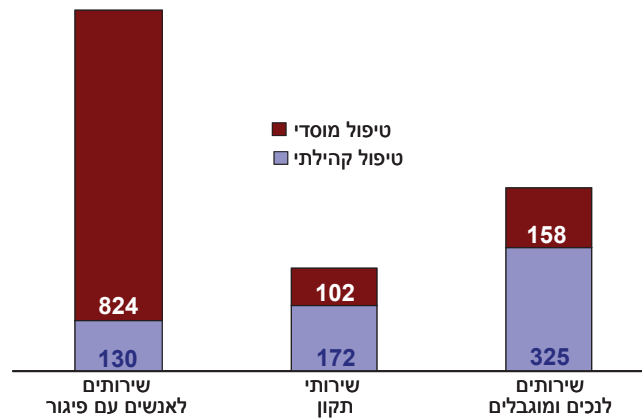
לוח 1. דיירים במעונות לטיפול באנשים עם פיגור, 1996 ו-2008, לפי בעלות

2008	1996	
1,838	2,107	מעונות ממשלתיים
2,700	1,550	מעונות ציבוריים
5,110	2,900	מעונות פרטיים

מקור: משרד האוצר, הצעת התקציב לשנת 2004 ולשנים 2009-2010.

לגבי המגמה השנייה, הדומיננטיות של הטיפול במוסדות עדיין ניכרת בתחום השירותים לאנשים עם פיגור, וזאת בשונה מתחומי הטיפול האחרים של האוכלוסיות בעלות הצרכים המיוחדים, כפי שניתן לראות בתרשים 6 להלן.

תרשים 6
שירותים לאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים, 2008
טיפול במוסדות ובקהילה, מיליוני ש"ח



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: משרד האוצר.

שיקומם של אנשים עם מוגבלות פיזית או נפשית הוא תחום פעילות מרכזי נוסף של משרד הרווחה והשירותים חברתיים. ההוצאה לפעולות שיקום עמדה על 483 מיליוני ש"ח בשנת 2008 והיא עתידה להגיע ל-579 מיליוני ש"ח בשנת 2010. השיקום נעשה במסגרת מעונות חוץ-ביתיים ובמסגרות שונות בקהילה. אגף השיקום גם אחראי על הטיפול באוכלוסיית העיוורים.

עיקר המשאבים של אגף השיקום מוקצה לפעילות במסגרת הקהילה – אבחונים מקצועיים, הכשרה מקצועית והפעלת מערכות שיקומיות שונות. גם כאן מגמת ההפרטה בולטת מאוד, הן בתחומי ההכשרה המקצועית בקהילה והן בהפעלת מעונות לאנשים עם מוגבלות. רק מיעוט קטן מבין הדיירים במסגרות הללו שוהה

במסגרות ממשלתיות, אשר גם הן מיועדות להעברה להפעלה בידי גורמים חוץ-ממשלתיים.

התחום השלישי בשירותים המיוחדים אלה שירותי התקון, העוסקים בטיפול, בפיקוח, בשיקום ובמניעה בקרב מי שעברו על החוק (בדרך-כלל לאחר התערבות של הרשות השיפוטית). ההוצאה לתחום זה גדלה באופן הדרגתי בשנים האחרונות עד לכדי 273 מילוני ש"ח בשנת 2008. כמחצית מההוצאה מוקדשת למימון מסגרות חוץ-ביתיות לטיפול בכפייה בבני נוער, אשר נשלחו למעונות חסות לעבריינים אך מרבית אוכלוסיית היעד של שירותי התקון מטופלת במסגרת הקהילה.

שירות המבחן לנוער מטפל בקטינים עוברי חוק ומספק לגביהם חוות דעת, כמו גם מעניק שירותים לטיפול בבני הנוער הללו. במהלך העשור האחרון חלה ירידת-מה במספר בני הנוער המטופלים על-ידי שירות זה ומדובר ב-20,291 בני נוער בשנת 2008. השירות המטפל בעבריינים מבוגרים מספק תסקירים לבתי משפט ומופקד על ביצוע צווי מבחן וצווי שירות לתועלת הציבור.

מערך התקון אחראי במשך השנים גם על מסגרות שיקומיות יומיות לטיפול בבני נוער (מפתנים). עם זאת ניכר כי ישנה מגמה לצמצם באופן משמעותי את מספר המסגרות במהלך העשור האחרון – בשנת 2002 טופלו 2,450 בני נוער ב-31 מפתנים ברחבי הארץ ואילו בשנת 2008 טופלו 2,600 בני נוער ב-23 מסגרות בלבד (משרד האוצר, 2009).

2.ג. טיפול בילדים ובבני נוער

משרד הרווחה והשירותים החברתיים מטפל בילדים ובבני נוער על-ידי השירות לילד ולנוער, הפועל במסגרת האגף לשירותים אישיים וחברתיים. ילדים הנמצאים במצבי סיכון עומדים במרכז פעילות זו, הכוללת מערך של שירותים חוץ-ביתיים בפנימיות ובמשפחות אומנה, וכן שירותים במסגרת הקהילה ושירותי אבחון וטיפול במסגרות שונות, המופעלות בעיקר על-ידי עובדים סוציאליים.

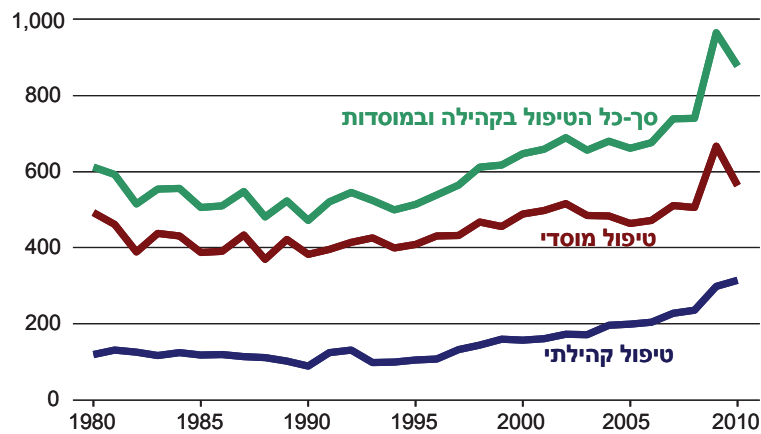
התקציב לשירותים לילדים ולנוער בסיכון הסתכם ב-2008 ב-761 מיליוני ש"ח והוא צפוי לגדול לכמיליארד ש"ח בשנת 2009 (מדובר בכ-23 אחוז מכלל השירותים החברתיים האישיים). הגידול המתוכנן בשנתיים הקרובות קשור בחלקו להחלטת הממשלה לאמץ את המלצות הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה, אשר בראשה עמד פרופ' הלל שמיד (מדינת ישראל, 2006). החלק הגדול של התקציב, המופנה לילדים ובני נוער, מוקדש עדיין למימון פעולות חוץ-ביתיות בעבורם. יחד עם זאת, בשנים האחרונות חלה התקדמות בתהליך של

העברת הדגש אל פעילות במסגרת הקהילה ("עם הפנים לקהילה"). השינוי מתבטא בהעברת חלק מהדיירים בפנימיות לקהילה ובאי-העברת ילדים אחרים למסגרות חוץ-ביתיות והעדפת השירותים במסגרת הקהילה לטיפול בהם. במקביל פותחו מסגרות שונות בקהילה, המיועדות לגוון ולהרחיב את הטיפול בילדים ובבני נוער, הנמצאים בסיכון. אלו כוללות משפחתונים, מעונות יום, אומנה יומית, מעונות רב-תכליתיים, מועדוניות ומרכזי הורים-ילדים. כך, למשל, 14,500 ילדים נמצאים במעונות יום ובמשפחתונים בתוקף חוק פעוטות בסיכון. ניתן לראות בתרשים 7 את השינוי בהעדפה התקציבית, של המעבר לטיפול במסגרת הקהילה. התרשים ממחיש את הירידה ההדרגתית בהוצאות בעבור טיפול מוסדי לעומת העברת המימון לשירותים בקהילה. בעוד שבשנת 2000 שיעור ההוצאה שהופנה לטיפול במוסדות היה 71.6 אחוז, השיעור ירד ל-66.3 אחוז בשנת 2008 ואף צפוי לקטון עד לכדי 60.1 אחוז בשנת 2010. בהשלמה לכך, ההוצאה הקהילתית גדלה משיעור של 23.1 אחוז בשנת 2000 עד ל-33.8 אחוז בשנת 2010.

תרשים 7

הוצאה לטיפול בילדים ונוער, 1980-2010

טיפול במוסדות ובקהילה, מיליוני ש"ח, מחירי 2008



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: משרד האוצר.

2.ד. טיפול במשפחות

מימון שירותים המיועדים באופן מיוחד לפרטים ולמשפחות הנתונים בסיכון או נקלעו למשבר מהווים חלק קטן יחסית בסך ההוצאה על שירותי רווחה אישיים. ההוצאה לתחום פעילות זה עמדה על 84 מיליוני ש"ח בשנת 2008 והיא צפויה לגדול מעט במונחים ריאליים ולהגיע לרמה של כ-100 מיליוני ש"ח בשנתיים הקרובות. רמת ההוצאה הצפויה בשנת 2010 גדולה מרמת ההוצאה שהייתה מקובלת במהלך העשור האחרון. השירותים לפרטים ולמשפחות ניתנים בעיקר בקהילה והם כוללים טיפול פרטני ומשפחתי, המוגש על-ידי עובדים סוציאליים הן למשפחות והן לפרטים, החווים משבר או סכנה בתוך המשפחה, אירועים טראומטיים (אובדנות או שכול), תהליכים תוך-משפחתיים אחרים (כגון אלימות וגילוי עריות), וכדומה. עוד מפעיל השירות מרכזים למניעה ולטיפול באלימות במשפחה, מרכזים לטיפול בדרי רחוב, פקידי סעד לחוק נוער ותחנות ליעוץ בחיי המשפחה ונישואין.

2.ה. כוח אדם במחלקות לשירותים חברתיים

עובדים סוציאליים ובעלי מקצועות אחרים, הפועלים במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, מהווים את המסד עליו נשענים שירותי הרווחה האישיים בישראל. נטל מימון פעילותם של העובדים הסוציאליים במחלקות מוטל ברובו (75 אחוז מעלות המימון) על משרד הרווחה והשירותים החברתיים והיתרה מוטלת על הרשות המקומית.

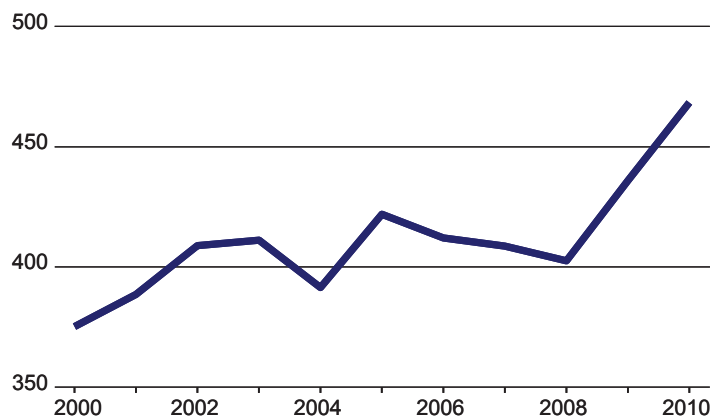
זה שנים רבות, שהתחושה הרווחת בקרב העובדים הסוציאליים, בקרב משתמשי השירותים ובקרב גורמים מקצועיים היא קשה (ראה דיון מפורט אצל קטן, 2009, עמ' 182-186). התחושה הרווחת היא, כי היקף כוח האדם הפועל במחלקות אינו מתאים להיקף האוכלוסייה הנזקקת ואיננו הולם את המטלות המגוונות המוטלות על העובדים במחלקות מתוקף חוקים שונים. תסכולם של העובדים במחלקות לשירותים חברתיים ביחס לעומס היתר המוטל עליהם ובנוגע לחוסר יכולתם לספק מענים סבירים לפונים אליהם נחשף בעת השביתה הארוכה של העובדים הסוציאליים בשנת 2008. הוא התבטא גם בעמדות שביטאו עובדים סוציאליים ומנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בסקר, שנערך על-ידי אופק (2009), אשר ממצאים אחדים ממנו מוצגים בהמשך.

השביתה הארוכה הובילה לנכונות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד האוצר להגדיל את מספר משרות העובדים הסוציאליים במחלקות

לשירותים חברתיים. כמו כן, היא הביאה להקמת ועדה לבחינת רפורמה במחלקות לשירותים חברתיים (לדיון במסקנות הביניים של הוועדה, ראה בהמשך). נתונים אודות מימון התקנים של העובדים במחלקות לשירותים החברתיים מאוששים את תחושת המחסור בכוח אדם. שיעור הגידול בתקנים, הממומנים על-ידי המשרד, היה 16 אחוז בין השנים 2000-2008, כאשר מספר המשפחות המטופלות במחלקות אלה גדל ב-28 אחוז, ושיעור הפרטים המוכרים – ב-29 אחוז. משמעות הדבר היא, שעל פי הערכת הוועדה לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים נדרשת תוספת של 500 תקנים במחלקות הללו רק על מנת להתגבר על הפער ולחזור לרמת השירות שהייתה קיימת בשנת 2000 (מדינת ישראל, 2009). תרשים 8 מצביע על גידול מתון (אך לא אחיד) על פני זמן בהקצאה לכוח אדם. הוא מצביע גם על ההוצאה הצפויה לגדול באופן משמעותי יותר בשנתיים הקרובות (ב-6 אחוזים בכל שנה). הגידול צפוי להתבטא בתוספת של 221 תקנים במחלקות לשירותים חברתיים (משרד האוצר, 2009), אך יש לזכור, כי כאמור, תוספת זו מהווה פחות ממחצית התוספת הנדרשת על מנת לחזור לרמת השירות שהייתה מקובלת במערך זה בראשית העשור.

תרשים 8

נוח אדם במחלקות לשירותים חברתיים, 2000-2010 הוצאה במיליוני ש"ח, מחירי 2008



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
נתונים: משרד האוצר.

מה חושבים העובדים הסוציאליים על שירותי הרווחה האישיים?

בראשית 2009 הוכן על-ידי פרופ' אברהם אופק דו"ח מחקר בעבור משרד הרווחה והשירותים החברתיים (אופק, 2009). הדו"ח מאיר את עמדותיהם של עובדים סוציאליים ומנהלי מחלקות ב-48 מחלקות לשירותים חברתיים ברחבי הארץ בהתבסס על ראיונות שקוימו עם העובדים הסוציאליים, המנהלים והמדריכים במחלקות לשירותים חברתיים. הדו"ח בחן נושאים הנוגעים לתפקוד היומיומי של המחלקות ושל העובדים בהן והוא מציג מבט מעניין על פעילותה של מערכת שירותי הרווחה האישיים מנקודת ראותם של העובדים במערכת זו. להלן מספר ממצאים מהמחקר:

- **דיווח על מחסור בכוח אדם.** 69 אחוז ממנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ו-71 אחוז מהעובדים הסוציאליים בהן דיווחו על מידה רבה או רבה מאוד של מחסור בתקנים במחלקותיהם. הדיווח החמור ביותר על מחסור בתקנים נמצא במחלקות במגזר הערבי ובמגזר החרדי.
- **כיסוי אוכלוסיות היעד** של המחלקות לשירותים חברתיים: שליש (32 אחוז) מהמחלקות שנחקרו דיווחו על כיסוי מלא של אוכלוסיות היעד שלהן, ואילו כשני-שליש (68 אחוז) מהמחלקות דיווחו על כך שאינן מספקות מענים מספיקים לכל אוכלוסיות היעד שלהן.
- 42 אחוז מעובדי המחלקות לשירותים חברתיים דיווחו, כי בשל העומס הרב המוטל עליהם, הם עוסקים במידה רבה או רבה מאוד ב"כיבוי שרפות".
- 67 אחוז מהעובדים הסוציאליים ו-82 אחוז ממנהלי המחלקות לשירותים חברתיים הגדירו את הדימוי העצמי המקצועי שלהם כגבוה או גבוה מאוד.
- מתוך 48 המחלקות לשירותים חברתיים שנדגמו, ב-30 מחלקות (62 אחוז מהמדגם) התבצעו תהליכי הפרטה בתחומים שונים.
- **השפעה על המדיניות.** מידת מעורבותם של מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בעיצוב מדיניות המשרד: 92 אחוז מכלל משתתפי המחקר הגדירו את רמת ההשתתפות של מנהלי המחלקות בעיצוב מדיניות המשרד כבינונית ומטה, ואילו 83 אחוז – הגדירו אותה ככלל לא קיימת או מועטה ביותר.
- **טיפול בעוני.** 68 אחוז מהמחלקות לשירותים חברתיים דיווחו על היעדר מדיניות ותכניות להתמודדות עם תופעת העוני.
- **טיפול במובטלים.** 76 אחוז מהמחלקות במגזר היהודי ו-89 אחוז מהמחלקות במגזר הערבי דיווחו על מידת טיפול בינונית ומטה בבעיית האבטלה ובמובטלים.

3. ועדת הרפורמה

בעקבות שביטת העובדים הסוציאליים במחצית הראשונה של 2008 ולאור התחושה הרווחת בקרב עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים, בקרב משתמשי השירותים ובקרב גורמים מקצועיים – באשר למגבלות מערכת שירותי הרווחה האישיים – הוקמה ועדה ציבורית בראשות יקותיאל צבע לבחינת רפורמה מטעמו של שר הרווחה והשירותים החברתיים. הוועדה הציבורית שהקים השר התבקשה להמליץ על רפורמה במערכת שירותי הרווחה האישיים.

המלצות הוועדה מתייחסות לשורה ארוכה של קשיים ומגבלות, המאפיינים מערכת זו (מדינת ישראל, 2009). בין הקשיים המרכזיים של מערכת שירותי הרווחה:

- ◀ מחסור מתמשך במשאבים, אשר משמעותו מתן מענה חלקי בלבד לאוכלוסיות היעד של המחלקות לשירותים חברתיים (ראה דיון בנושא זה למעלה).
- ◀ אי-שוויון בין רשויות מקומיות בהיקף וברמת השירותים המסופקים לאוכלוסיות היעד. אי-השוויון בולט במיוחד בהשוואה בין יישובים יהודיים וערביים.
- ◀ תשתית חוקית מיושנת וחלקית, הנובעת מכך שחוק שירותי הסעד, שהוא הבסיס הסטטוטורי להפעלת המחלקות לשירותים חברתיים, מיושן ומוגבל מאוד בתוכנו (ינאי, 2006).
- ◀ מחסור בידע אמפירי ובשיטות עבודה מובנות בפרקטיקה.
- ◀ דגש יתר על התמחות על פני הכשרה מתקדמת של עובדים סוציאליים כוללניים.
- ◀ ריבוי ספקי שירותים, הנובע מההפרטה החלקית הרווחת במחלקות לשירותים חברתיים, ומקשה על הקשר בין המחלקות לשירותים חברתיים לבין משתמשי השירותים ויוצר זירת שירותים מורכבת ולא יעילה (קטן, 2007).
- ◀ השתתפות מועטה של משתמשי השירותים ושל החברה האזרחית בעיצוב המדיניות של המחלקות לשירותים חברתיים.
- ◀ מעורבות מועטה של המחלקות לשירותים חברתיים בהתמודדות עם בעיות חברתיות מרכזיות, כגון עוני ואבטלה. זאת למרות העובדה, שהמקור למצוקתם של רבים ממשתמשי השירותים החברתיים נעוץ בחיים בעוני או באבטלה (קטן, גל ווייס-גל, 2009).

לאור הקשיים הללו, חברי הוועדה הגישו לשר הרווחה והשירותים החברתיים שורה של המלצות, העוסקות בהיבטים מגוונים של המחלקות לשירותים חברתיים, החל במסגרת החוקית לפעילות המחלקות, המשך בהקצאת משאבים לפעילות זו, דרך הגדרת מטרות פעילות המחלקות ואוכלוסיות היעד שלהן, וכלה בהיבטים ארגוניים שונים, הנוגעים לתפקוד המחלקות ואנשי המקצוע העובדים במסגרתן.

הוועדה המליצה לשמור על חלוקת האחריות וחלוקת המימון הקיימת בין משרד הרווחה והשירותים החברתיים ובין המחלקות לשירותים חברתיים. היא גם הדגישה את הצורך בתקצוב מספק למערכת הזו. הוועדה תמכה בחקיקת חוק שירותי רווחה, אשר יחליף את החוק הקיים² ויספק מסגרת סטטוטורית מתאימה לתפקוד המחלקות. הוועדה המליצה למקד את פעילות המחלקות באוכלוסיות היעד המרכזיות שלהן ובאלה שהיא מחויבת כלפיהן מבחינה חוקית. היא הציעה להעמיד במרכז פעילות המחלקות את המשפחה כיחידה ולפעול לחיזוקה. היא הציעה להרחיב את ההתמודדות עם בעיות העוני והאבטלה ולהדגיש יותר מבעבר את מעורבות העובדים הסוציאליים בתפקידי סגור ופרקטיקת מדיניות, דהיינו את מעורבותם של העובדים הסוציאליים בתהליכי עיצוב מדיניות חברתית.

הוועדה המליצה לצמצם את המעורבות של המחלקות בהספקת משאבים חומריים והיא מקדמת את הרעיון של "ניהול טיפול". היא הביעה תמיכה בשיתוף פעולה עם גורמים אחרים בקהילה ועם מערכות פרטיות וציבוריות בקידום מטרות שונות והיא אימצה את הרעיון של מתן אוטונומיה ושיקול דעת רבים יותר למחלקות בניהול התקציבים הפנימיים שלהן. הוועדה גם המליצה על מעורבות רבה יותר של הציבור בתהליך עיצוב המדיניות בתוך המחלקות.

המלצות הוועדה לרפורמה במערכת שירותי הרווחה מהוות ניסיון מקיף לבחון מחדש את מערכת שירותי הרווחה האישיים, על מאפייניה המגוונים, ואת מגבלותיה, תוך התווית מדיניות חדשה ומתואמת לשנים הקרובות. המלצות הביניים התמודדו עם רבות ממגבלות המערכת, אם כי ניכר שאינן מלוות בלוח זמנים לביצוע או בהקצאה של תקציבים ומשאבים אחרים. כך, למשל, תרומתן של ההמלצות הללו להתמודדות עם הבעיות השונות, שמערכת שירותי הרווחה מתקשה לטפל בהן, תלויה בכך שייקבע מתווה ברור ליישום ההמלצות.

על אף שהוועדה מזהה את ההשלכות השליליות האפשרויות של תהליך ההפרטה החלקית, שעובר על שירותי הרווחה ברשויות המקומיות, נושא זה כמעט נעדר מהמלצות הביניים של הוועדה. למרות הקשיים הכרוכים בפיקוח על פעילותם

² הכוונה לחוק שירותי הסעד תשי"ח-1958.

של גורמים פרטיים וציבוריים במסגרת הרשויות המקומיות והתלות הגוברת של חלק מהרשויות המקומיות בגורמים חוץ-ממשלתיים למימון ולהפעלת שירותי הרווחה, הוועדה לא הציגה מדיניות ברורה מספיק בעניין זה והיא לא הציבה גבולות ברורים לפעילות בתחום זה.

גם נושא המימון של הפעילות של שירותי הרווחה המקומיים, ומערכת יחסי הגומלין בין השירותים ובין משרד הרווחה והשירותים החברתיים, המהווה נושא למחלוקת ולקשיים רבים בשנים האחרונות, נדון רק באופן כללי וחלקי. נושא זה בעייתי במיוחד, מפני שהוא נוגע לחוסר השוויון בין יישובים שונים, ובמיוחד בין היישובים במגזר הערבי לבין היישובים במגזר היהודי, ובין יישובים במרכז לבין יישובים בפריפריה. הסתבר שמשתמשי השירותים מתרכזים ביישובים עניים יותר אולם טרם נמצא מבנה תקציבי מתאים, אשר יבטיח מתן העדפה מתקנת ליישובים בעלי משאבים מצומצמים, בהם מתגוררת האוכלוסייה המודרת ביותר. במצב זה הפערים הקיימים בין האוכלוסייה היהודית לבין האוכלוסייה הערבית מעמיקים עוד יותר.

מקורות

- אופק, א' (2009). דו"ח מחקר: הערכות לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- אשל (שנים שונות). קשישים בישראל: שנתון סטטיסטי. ירושלים: אשל.
- טיין, ש' (2004). קהילות תומכות – להזדקן בקהילה בישראל. ירושלים: אשל.
- ינאי, א' (2006). חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה. ירושלים: קבוצת המחקר במדיניות חברתית, האוניברסיטה העברית.
- מדינת ישראל (2006). דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה.
- (2009). הוועדה לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים: דו"ח ביניים. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- משרד האוצר (2002). הצעת תקציב לשנת 2003 – משרד העבודה והרווחה.
- (2003). הצעת תקציב לשנת 2004 – משרד העבודה והרווחה.
- (2009). הצעת תקציב לשנים 2009-2010 – משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- צבע, י', איגלשטיין, ש', כהן-פלדמן, ק' וצדקה, פ' (2008א). האוכלוסייה הרשומה במחלקות לשירותים חברתיים – נתוני יסוד ומאפייני הרשומים. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- (2008ב). האוכלוסייה הרשומה במחלקות לשירותים חברתיים – נתוני שכר ואשכול חברתי-כלכלי. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- קטן, י' (שנים שונות). שירותי רווחה אישיים, בתוך קופ, י. (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית.
- קטן, י' (2007). הפרטה חלקית של שירותי הרווחה האישיים. בתוך אבירס, א', גל, ג' וקטן, י' (עורכים). עיצוב מדיניות חברתית בישראל. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- קטן, י', גל, ג' ווייס-גל, ע' (2009). תפקידה של המקומיות בהתמודדות עם העוני. חברה ורווחה, כ"ט, 2-3, 283-310.
- קטן, י' ולבנשטיין, א' (1999). עשר שנים להפעלת חוק ביטוח סיעוד – משמעויות ולקחים. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (יוני).