



המוסד לביטוח הלאומי
אגף הקרנות ומינהל המחקר והתכנון

קרנות הביטוח הלאומי

סקירת פעילות ומגמות עיקריות 2013

תמי אליאב, דוד בניון, איציק סבטו, איל ברגר



המוסד לביטוח הלאומי
אגף הקרנות ומינהל המחקר והתכנון

קרנות הביטוח הלאומי

סקירת פעילות ומגמות עיקריות 2013

תמי אליאב*, דוד בניון**, איציק סבטו**, איל ברגר**

* מינהל המחקר והתכנון
** אגף הקרנות

פתח דבר

אני שמח להציג בפניכם סקירת פעילות ומגמות עיקריות בעבודת קרנות הביטוח הלאומי לשנת 2013, היוצאת אל האור זו השנה השנייה. סקירה זו פורסמה גם בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2013 (פרק 5).

פעילות הקרנות מהווה גורם משלים לגמלאות המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי לאוכלוסיות בסיכון, וזאת על ידי פיתוח שירותים חברתיים עבור אוכלוסיות היעד של המוסד.

בשנים אחרונות הקרנות מתמקדות בפיתוח תכניות מערכתיות ובחשיבה ותכנון אסטרטגיים לטווח הארוך, הבאים לידי ביטוי גם בהרחבת שיתוף הפעולה ברמה הפנים-ארגונית והחוץ-ארגונית בעבודת הקרנות. ברמה הפנים-ארגונית, מפותחים מיזמים רבים שהינם פרי שיתוף פעולה של שתי קרנות ויותר, כמו למשל מיום "מהפכה בהשכלה הגבוהה" לשילוב אנשים עם מוגבלויות בהשכלה הגבוהה המשותף לקרן נכים ולקרן למפעלים מיוחדים. כמו כן, הולך ומתהדק הקשר בין הקרנות לבין סניפי המוסד הפזורים בכל רחבי הארץ, דבר המאפשר לחדד את עבודת הקרנות ואת המענים המוצעים לאוכלוסיות היעד ברמה היישובית. ברמה החוץ-ארגונית, נוצרים שיתופי פעולה חדשים המאפשרים למנף ולשכלל את פעילות הקרנות למען אוכלוסיות היעד, לדוגמה המסלול לתמיכה במחקר ופיתוח של פתרונות טכנולוגיים לאנשים עם מוגבלויות המשותף עם לשכת המדען הראשי במשרד הכלכלה.

דגש מרכזי בעבודת הקרנות מושם על פיתוח תכניות חדשניות אשר עשויות לשפר ולשכלל את מערך השירותים המוצעים לאוכלוסיות בסיכון. על פי רוב, תכניות אלו מלוות במחקר, בהערכה ובמדידה אשר מאפשרים לשפר את פעילותן בזמן אמת וכן מסייעים להמשך תהליכי הפיתוח וההטמעה של תכניות באותם תחומי תוכן. בנוסף, בימים אלו שוקדות הקרנות על בניית כלי להערכה מקדמית ותעדוף של בקשות לסיוע, אשר יאפשר לשפר את השקיפות והשוויוניות בעבודת הקרנות, וכן יסייע בקידום תהליכי ההערכה והמדידה של תכניות ופריקטים.

הפרק הראשון בסקירה זו מתאר כל אחת מחמש הקרנות של הביטוח הלאומי, ואילו בפרקים השני והשלישי מובאת סקירה של היקף הפעילות של הקרנות בשנת 2013, מבחינת מספר התכניות שהקרנות סייעו בפיתוחן, היקף הסיוע הכספי והתפלגות הפעילות והסיוע לפי האשכול הסוציו-אקונומי של היישובים. הפרק הרביעי עוסק בסיוע הקרנות לפיתוח עסקים חברתיים, ונוספה לו תיבה המתארת את מצב העסקים החברתיים בישראל. הפרקים החמישי והשישי עוסקים בפעילות הקרנות לקידום תעסוקה והשכלה בקרב אוכלוסיות בסיכון.

תודותיי נתונות לכותבי הסקירה ובהם תמי אליאב ממינהל המחקר והתכנון, דוד בנין ואיל ברגר מאגף הקרנות.

תודותיי נתונות גם לכל מי שסייע במלאכה: לראובן פרדס מ"יעצים לניהול ולמחשוב" על עיבוד הנתונים, למיה עורב-הטל ממינהל המחקר והתכנון על העריכה הלשונית ולשרה גרג'י ממינהל המחקר והתכנון על הסיוע בעיצוב הלוחות וההכנה לדפוס.

עו"ד איציק סבטו
מנהל אגף הקרנות

א. כללי

הפעילות העיקרית של המוסד לביטוח לאומי מתמקדת במתן גמלאות בכסף או בעין לזכאים להן על פי החוק. גמלאות אלה מתוקצבות בתקציב המוסד ובגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות.

כהשלמה לגמלאות, הביטוח הלאומי מסייע גם בפיתוח שירותים בקהילה במטרה לשפר את רווחתן של אוכלוסיות בסיכון ולהרחיב את מעגל ההזדמנויות שלהן. פעילות זו נעשית באמצעות קרנות המוסד.

פעילות ייחודית זו של המוסד נעשית מכוח חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) התשנ"ה-1995 באמצעות אגף הקרנות¹ (האגף לפיתוח שירותים), שהוקם בשנת 2002 כדי לרכז תחת קורת גג אחת את קרנות הביטוח הלאומי². קרנות אלו נועדו לקדם פרויקטים, תוכניות ומיזמים³ שיפתחו ויטמיעו שירותים חברתיים ותשתיות בהתאם לצורכי אוכלוסיית היעד ומדיניות המוסד.

האגף פועל באמצעות חמש קרנות: הקרן לפיתוח שירותים לנכים, הקרן לקידום תוכניות סיעוד, הקרן למפעלים מיוחדים, הקרן למימון פעולות בטיחות וגהות בעבודה (מנוף), והקרן לפיתוח שירותים לילדים ובני נוער בסיכון.

האוכלוסיות המטופלות במסגרת הקרנות הן ילדים ומבוגרים עם צרכים מיוחדים, קשישים מוגבלים בקהילה ובמוסדות, משפחות ויחידים במצוקה כלכלית וחברתית, מובטלים תקופה ממושכת, ילדים ונוער בסיכון ועובדים הנמצאים בסיכון לתאונות עבודה.

בשנת 2013, בהמשך לפעילות בשנים האחרונות, התמקדו קרנות המוסד בעיקר בסיוע לאוכלוסיות בסיכון בהשתלבות בהשכלה, בהכנה לתעסוקה ובהשמה בתעסוקה - שהן מאבני היסוד של מדיניות הרווחה והביטחון הסוציאלי של המוסד לביטוח לאומי ותחום פעילות מרכזי בשלוש קרנות: הקרן לפיתוח שירותים לנכים, הקרן למפעלים מיוחדים והקרן לילדים ונוער בסיכון. אוכלוסיות היעד של סיוע זה הן נכים, בני נוער בסיכון, נשים במצוקה כלכלית, צעירים מובטלים וקבוצות ייחודיות אחרות כמו אוכלוסייה בפריפריה, ערבים וחרדים.

סמכותן של הקרנות לפתח שירותי רווחה מעוגנת כאמור בחוק, שבו גם נקבעו תקנונים לכל קרן המפרטים את הכללים לבחינת הפרויקטים או התוכניות ולהשתתפות המוסד במימונם. הפעילות ממומנת באמצעות חלק מדמי הביטוח הנגבים מהמעסיקים ומהמבוטחים לכל ענף שבמסגרתו הקרן פועלת. התקציב השנתי המרבי של כל קרן נקבע בחוק.

אלה קרנות המוסד:

- **הקרן לפיתוח שירותים לנכים:** מסייעת לגופים ציבוריים לפתח שירותים לאנשים עם מוגבלות כדי לשלבם בחברה ובעבודה ולשפר את רווחתם. הקרן פועלת בתחומים האלה: החינוך המיוחד והגיל הרך, שיקום תעסוקה לנכים, דיור מוגן בקהילה, פעילויות פנאי וספורט, שיפור תנאים פיזיים במוסדות לנכים ורכישת ציוד לשיקום, וסיוע בהנגשה לנכים במבנים ציבוריים. הקרן גם מסייעת בשיפור איכות החיים והשירותים במוסדות.

1 קרן המחקרים הכלולה אף היא בחוק פועלת במסגרת מינהל המחקר והתכנון, ר' להלן בהמשך הפרק.
2 עד מועד זה פעלה כל קרן במסגרת הענף הרלוונטי לפעילותה, חוץ מקרן ילדים, שהוקמה בשנת 2004, והקרן למפעלים מיוחדים, שפעלה במסגרת מינהל המחקר.
3 **פרויקט** עוסק בעיקר בבניית תשתית והצטיידות, **תוכנית** היא בעיקר הפעלת שירות, **ומיזם** הוא פרויקט או תוכנית מערכתית (מבחינת ההיקף או שיתוף הפעולה בין כמה קרנות).

- **הקרן לקידום תוכניות סיעוד:** מסייעת בפיתוח שירותים לקשישים מוגבלים ובשיפורם בקהילה ובמוסדות, הקמת מרכזי יום לקשישים, רכישת ציוד לצרכים מיוחדים, הכשרת כוח אדם לטיפול בקשישים ושיפור השירותים במוסדות סיעוד.
- **הקרן לפיתוח מפעלים מיוחדים:** מסייעת לגופים ציבוריים ופרטיים לפתח שירותים חברתיים בעלי מרכיב ניסיוני וחדשני במגוון תחומים ולקבוצות מגוונות, רובן קבוצות בסיכון: משפחות שאינן מתפקדות, נוער וילדים בסיכון, אנשים עם צרכים מיוחדים וקשישים הסובלים מאלימות. המטרה היא שתוכניות אלה יהוו מודל לפיתוח, יוטמעו בקהילה ויתפרסו לאזורים נוספים בארץ, ולכן רובן מלוות בהערכה מחקרית.
- **הקרן לפיתוח שירותים לילדים ובני נוער בסיכון:** פועלת לקדם את הטיפול בילדים שטרם מלאו להם 18 שנים הנמצאים בסיכון בשל הזנחה, התעללות, אלימות ופגיעה מינית, לרבות ילדים ובני נוער שעברו על החוק, משתמשים בסמים או חשופים לתנאי חיים מסכנים. הקרן עוסקת בעיקר בפיתוח תוכניות להכנת מתבגרים לחיים עצמאיים ולמניעת תלות עתידית בקצבאות המוסד תוך פיתוח מסוגלות לתעסוקה. הקרן גם מסייעת בהתמודדות עם הפרעות קשב וריכוז המהווים בסיס לסיכון ומטפלת בילדים ובני נוער שנפגעו מינית. הקרן מפתחת תוכניות לשיקום לילדים ובני נוער אלה ומסייעת לחברם מחדש למערכות של חינוך ורווחה ולמנוע הידרדרות למצבי עוני ונזקקות.
- **קרן "מנוף":** מיועדת למימון פעולות למניעת תאונות בעבודה ולעידוד תוכניות להגברת הבטיחות והגהות: מימון מחקרים בתחום הבטיחות והגהות בעבודה וישום מסקנותיהם במפעלים ניסיוניים; פיתוח ושיפור אמצעי בטיחות חדשניים; איתור סיכונים מקצועיים ומפגעים בטיחותיים במקומות עבודה; וסיוע ברכישת אמצעי בטיחות, בפעולות הדרכה ובמבצעי הסברה ופרסום.

ב. היקף הפעילות

בשנת 2013 חתמו הקרנות על הסכמים לפיתוח שירותי רווחה בהיקף של כ-183 מיליון ש"ח בעבור 255 תוכניות שונות.

היקף הסיוע של כל קרן קבוע כאמור בחוק. לקרן לפיתוח שירותים לנכים מוקצה הסכום הגבוה ביותר, יותר ממחצית תקציב הקרנות, ולאחריה לפי סדר יורד - קרן סיעוד, הקרן למפעלים מיוחדים, הקרן לילדים ונוער בסיכון וקרן מנוף (תרשים 1). עיקר הפעילות של קרן הנכים וקרן הסיעוד מתרכזת בהשקעה בתשתיות ומכאן ההיקף הגדול של תקציבי הסיוע. הקרן למפעלים מיוחדים והקרן לילדים ונוער בסיכון עוסקות בפיתוח והפעלת שירותים והתקציב שלהן בחוק נמוך יותר. את היקף הפעילות, הנגזר כאמור מהקבוע בחוק ומאופי הפרויקטים או התוכניות, אפשר לראות גם בתקציב הממוצע של תוכנית בכל קרן.

קרנות הביטוח הלאומי אינן ממונות באופן מלא את התוכניות שהן שותפות בהן אלא מאגמות משאבים מגופים שונים. שיעור המימון המרבי משתנה מקרן לקרן ומעוגן בתקנון של כל קרן. באחדות מהקרנות שיעור המימון נקבע גם לפי המאפיינים החברתיים והכלכליים של אוכלוסיית היעד או של הרשות המקומית (על-פי מדדים סטטיסטיים מקובלים), ובמקרה של קרן סיעוד - לפי מאפיינים כלכליים של הגוף המפעיל את השירות (לוח 1).

שיעור ההשתתפות השכיח של המוסד הקבוע בתקנון של הקרן לפיתוח שירותים לנכים הוא 80% מהעלות הכוללת של הפרויקט ובתנאים מסוימים עד 90% ממנו. גובה הסיוע המרבי (רף הסיוע) הוא 2,350,000 ש"ח. בקרן סיעוד סכום הסיוע המרבי בשנת 2013 היה 3,200,000 ש"ח והוא מעודכן

לוח 1

מספר התוכניות שאושרו וסכום הסיוע של הביטוח הלאומי לפי קרן, 2013

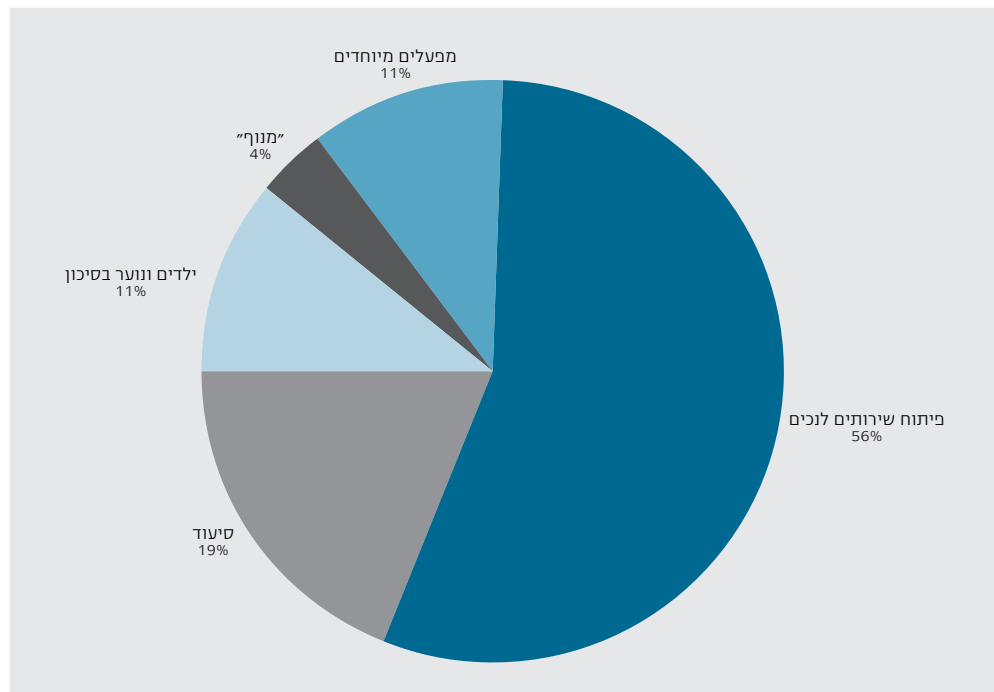
הקרן	מספר התוכניות שאושרו	סכום הסיוע שאושר* (ש"ח)	אחוז מתקציב האגף	תקציב ממוצע לתוכנית (ש"ח)
פיתוח שירותים לנכים	143	102,269,269	56	715,170
סיעוד	32	34,215,574	19	1,069,237
מפעלים מיוחדים	39	20,703,175	11	530,851
ילדים ונוער בסיכון	25	19,580,946	11	783,238
מנוף	16	6,676,549	4	417,284
סך הכל	255	183,445,513	100	** ..

* הנתונים הכספיים שמוצגים בלוחות שלהלן נוגעים לסכומים שאושרו בשנה מסוימת ולא לביצוע בפועל.
 ** הנתון אינו רלוונטי בגלל ההבדלים באופי התוכניות של הקרנות השונות.

בתחילת כל שנה, בנוסף, יש אבחנה בין פרויקטים בקהילה (כדוגמת מרכזי יום) לבין פרויקטים במוסדות (כגון בתי אבות). בפרויקטים בקהילה אחוז הסיוע של המוסד נקבע לפי אשכולות הלמ"ס⁴ והוא 60%-90% מהעלות הכוללת של כלל המשאבים עם גופים אחרים⁵. בפרויקטים במוסדות אחוז

תרשים 1

הסיוע שאושר לפי קרן מסך כל הקרנות (אחוזים), 2013



4 ר' הערה 7.
 5 בעיקר אש"ל וועידת התביעות.

הסיוע של המוסד נקבע על-פי המלצה של רואה חשבון הבדק את האיתנות הפיננסית של הגוף הפונה והוא 50%-70% מהעלות הכוללת של כלל המשאבים. קרן ילדים ונוער בסיכון מסייעת ב-50% מעלות התוכנית, הקרן למפעלים מיוחדים רשאית לממן בממוצע עד 80% מעלות התוכנית⁶ וקרן מנוף רשאית לממן גם את מלוא עלות התוכנית.

הסיוע שנתנו כל הקרנות היה ב-2013 כ-183 מיליון ש"ח ובאמצעותו פותחו שירותים בסכום של כ-355 מיליון ש"ח (לוח 2), כך שכספי הקרנות אפשרו מינוף של התוכניות בהשתתפות בסכום כמעט כפול מסכום התמיכה של הקרנות.

לוח 2

העלות הכוללת של התוכניות, השתתפות הקרנות ושיעורי הסיוע שלהן לפי קרן, 2013

הקרן	עלות התוכנית (ש"ח)	סכום הסיוע שאושר (ש"ח)	שיעור הסיוע מהעלות הכוללת *
נכים	174,718,951	102,269,269	59
סיעוד	76,737,928	34,215,574	45
מפעלים מיוחדים	47,453,150	20,703,175	44
ילדים ונוער בסיכון	38,890,497	19,580,946	50
מנוף	8,804,151	6,676,549	76
סך הכל	346,604,677	183,445,513	53

* בהתחשב ברף הסיוע ואחוזי הסיוע הקבועים בתקנונים.

יחס המינוף הוא היחס שבין עלותה הכוללת של התוכנית לבין הסכום שהשקיעו הקרנות. למינוף כספי הקרנות חשיבות רבה: הפעילות של התוכניות גדלה באופן ניכר וכך גם האפשרות לפתח ולהפעיל תוכניות נוספות שללא איגום המשאבים בין הקרנות לגופים לא היו יכולים להתקיים כלל. ככל שהמינוף גבוה, יש שילוב טוב יותר של מקורות המימון, ואיגום המשאבים גדול יותר. למינוף יתרונות נוספים רבים מעבר ליתרון הכלכלי, למשל בכך שהוא מאפשר פריסה ארצית, הסתכלות אסטרטגית וקביעת סטנדרטים עד כדי שינוי רגולציה.

ג. פעילות הקרנות ביישובים

עיקר תקציב הקרנות (כ-80%) מושקע בתוכניות המתקיימות ביישובים במעמדות המוניציפליים השונים (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) ורק כ-20% מושקעים במיזמים או תוכניות ברמה ארצית (כגון במיזם **מהפכה בהשכלה** - מרכזי תמיכה במוסדות להשכלה גבוהה). היקף ההשקעה בפריפריה - דרום וצפון - מגיע לכ-45% מסך תקציב הקרנות, בעוד שחלקה של אוכלוסייה זו באוכלוסייה הכללית, הוא כ-30% (לוח 3 ותרשים 2). במחוזות ירושלים, הדרום והצפון השקיעו הקרנות יותר מאשר חלקם של תושביהם באוכלוסייה, ובמחוזות תל אביב, חיפה והמרכז הושקע תקציב בשיעור הקטן מחלקם של התושבים באוכלוסייה. במחוז יהודה ושומרון הושקע חלק תקציבי המתאים לגודל האוכלוסייה באזור.

ההשקעה של הקרנות כולן סווגה לפי האשכול החברתי-כלכלי של הלמ"ס, כאשר תושבי הרשויות המקומיות בשלושת האשכולות הנמוכים של המדד (1-3) הוגדרו כשייכים למעמד חברתי-

6 בתוכנית שהקרן מממנת לשלוש שנים המימון הולך ויורד מ-100% ל-50%, תלוי בשנת ההפעלה.

לוח 3

סכום הסיוע של הביטוח הלאומי לתוכניות,
אחוז מהתקציב הכולל ואוכלוסייה* לפי מחוז ונפה**, 2013

מחוז ונפה	סכום הסיוע שאושר (בביטוח הלאומי (ש"ח))	אחוז מהתקציב הכולל	אוכלוסייה במחוז ונפה (אחוזים מהסה"כ)
ירושלים	20,265,852	14	12
צפון	33,889,232	23	16
צפת	8,257,758	6	1
כנרת	2,100,974	1	1
יזרעאל	14,278,560	10	6
עכו	9,251,940	6	7
גולן	-	-	1
חיפה	13,751,882	9	12
חיפה	10,196,107	7	7
חדרה	3,555,775	2	5
מרכז	21,653,007	15	24
השרון	5,688,398	4	5
פתח תקוה	1,725,248	1	8
רמלה	615,148	0.4	4
רחובות	13,624,213	9	7
תל אביב	19,975,074	13	17
דרום	33,031,955	22	14
אשקלון	12,850,194	9	6
באר שבע	20,181,761	14	14
יהודה ושומרון	6,434,484	4	4
סך הכל תוכניות	149,001,485	100	100
ביישובים	34,444,028		
תוכניות ארציות			
סך הכל	183,445,513		

* האחוז חושב מתוך סך התקציב של התוכניות ביישובים.

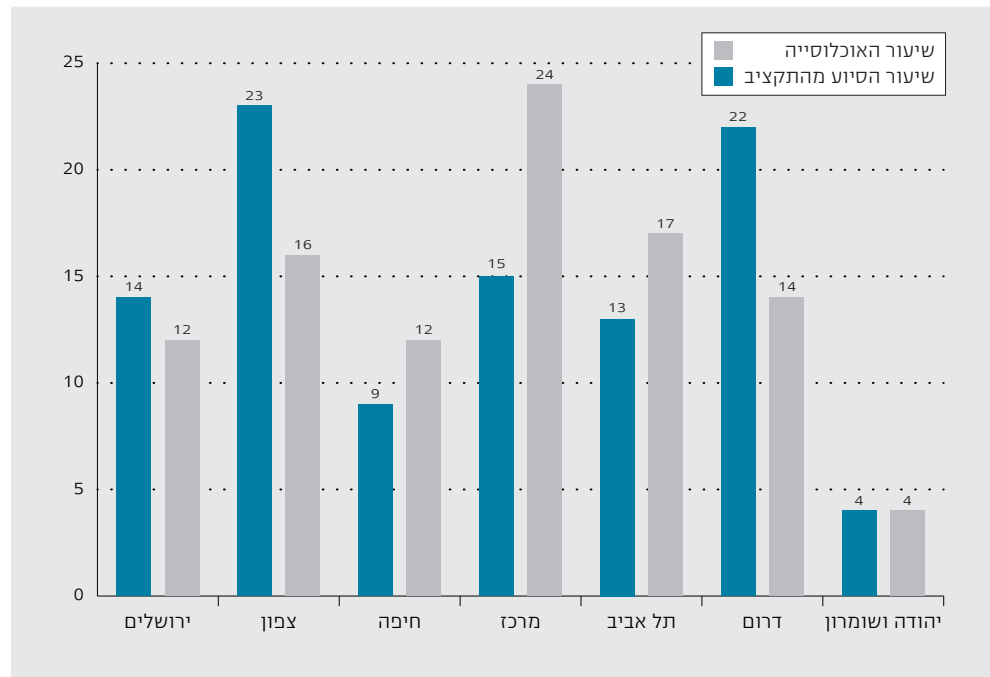
** המחוזות והנפות הוגדרו לפי החלוקה המנהלית הרשמית של מדינת ישראל לפיה קיימים 6 מחוזות ו-15 נפות. מתוך: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל מס' 63, 2012.

כלכלי נמוך (12%), באשכולות 4-7 - למעמד חברתי-כלכלי בינוני (68%), ובאשכולות 8-10 - למעמד חברתי-כלכלי גבוה (20%) (לוח 4).

מהניתוח לפי סיווג זה עולה, כי 16% מהתקציב הושקעו ביישובים מהמעמד הנמוך, 60% ממנו ביישובים מהמעמד הבינוני ו-24% הושקעו ביישובים מהמעמד הגבוה (לוח 4 ותרשים 3). מכאן שההשקעה של הקרנות ביישובים מהמעמד החברתי-כלכלי הנמוך היתה גבוהה במעט מחלקם באוכלוסייה (16% לעומת 12% בהתאמה), ביישובים מהמעמד הבינוני - גבוהה מחלקם באוכלוסייה (73% לעומת 68% בהתאמה), וביישובים מהמעמד הגבוה שיעור הסיוע היה נמוך מחלקם באוכלוסייה (11% לעומת 20% בהתאמה). השתייכותו של יישוב לאשכול חברתי-כלכלי מסוים נעשית על-פי ממוצע המדדים החברתיים-כלכליים באותו יישוב, ולכן כל תושבי היישוב משתייכים לאותו אשכול חברתי-כלכלי למרות השונות ביניהם ברמת ההכנסה. לפיכך גם ביישובים שהמעמד החברתי שלהם בינוני ואף גבוה יש מקום לסיוע של הקרנות לאוכלוסיות בסיכון.

תרשים 2

שיעור הסיוע שאושר ושיעור האוכלוסייה, לפי מחוז, 2013



לוח 4

סכום הסיוע שאושר לפי אשכול חברתי-כלכלי ולפי קרן (ש"ח) והשיעור מהתקציב הכולל, 2013

שיעור מהתקציב הכולל באשכול *	סכום כולל	ילדים ונוער בסיכון	מפעלים מיוחדים	סיעוד	נכים	אשכול חברתי
0.9	1,187,120			300,000	887,120	1
9	11,618,124	3,502,800		3,489,754	4,625,570	2
6	7,936,248		545,828		7,390,420	3
26	34,320,911	2,241,776	3,552,441	3,545,109	24,981,585	4
28	37,610,360	2,889,750	3,510,636	7,746,810	23,463,164	5
6	7,643,096	51,659		2,788,284	4,803,153	6
13	17,500,282	595,500	1,074,001	2,720,853	13,109,928	7
11	14,198,274	285,000	2,321,328	4,599,380	6,992,566	8
0.3	393,600				393,600	9
100	132,408,015	9,566,985	11,004,234	25,190,190	86,647,106	סך הכל **

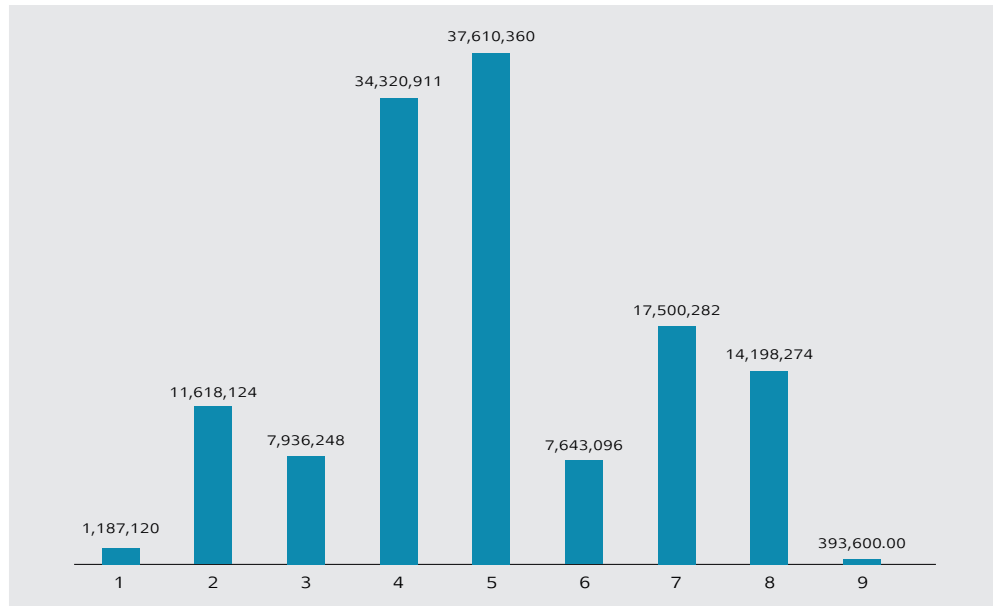
* האחוז חושב מתוך סך התקציב של התוכניות של היישובים.

** סך הכל ביישובים המאושכלים.

באופן דומה ההשקעה הכספית של הקרנות בתוכניות לפי האשכול החברתי-כלכלי של היישובים מוצגת גם בתרשים 3.

תרשים 3

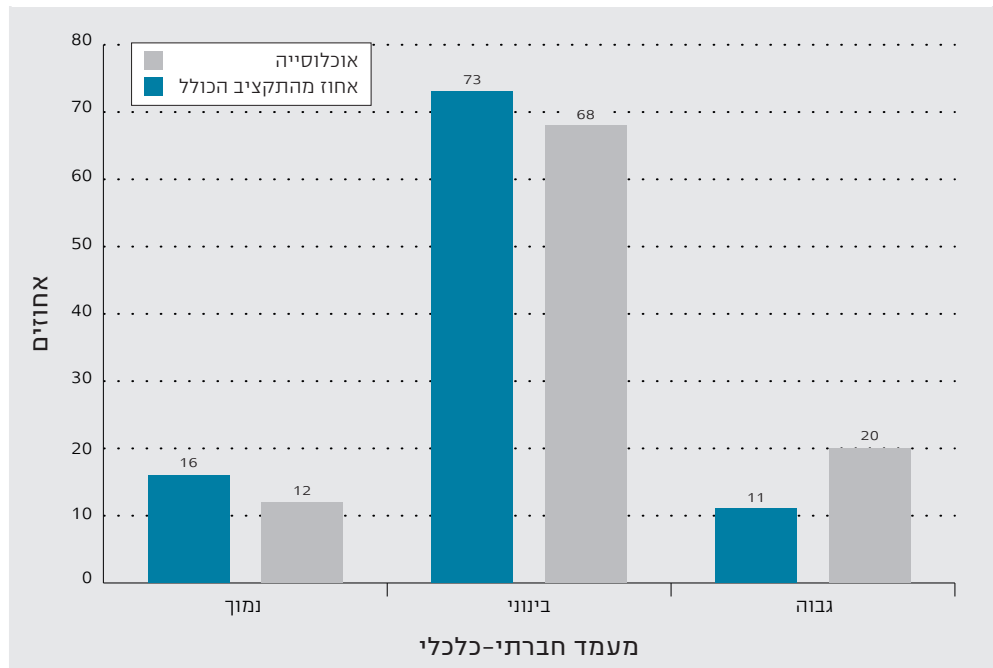
סכום הסיוע של הביטוח הלאומי לפי אשכול חברתי-כלכלי (ש"ח), 2013



* הנתונים אינם כוללים פרויקטים ארציים או מחוזיים וכן כאלה הפועלים ביישובים לא מאושכלים.

תרשים 4

האוכלוסייה והסיוע של הביטוח הלאומי לפי המעמד החברתי-כלכלי של היישובים*, 2013



* סכומי הסיוע נכונים לשנת 2013 והאוכלוסייה - לשנת 2010.

ד. סיוע לעסקים חברתיים

קרנות הביטוח הלאומי פיתחו תוכניות רבות שעסקו בהכשרה ותעסוקה לקבוצות בסיכון ובמסגרתן פותחו תוכניות למיזמים עסקיים-חברתיים בשיתוף גורמי חוץ. תוכניות אלו הצביעו הן על הפוטנציאל שבמיזמים עסקיים-חברתיים והן על בעיית המימון ופיתוח השוק שקיימת במגזר זה. במסגרת מיזמים אלו ניתן לעסק החברתי ליווי מקצועי לבניית תוכנית עסקית שתסייע לו להיות מאוזן ואף להרוויח, ובמקביל ניתן ליווי חברתי למועסקים בעסק הזה כדי להקנות להם כישורי חיים ועבודה ולשלבם בשוק העבודה הפתוח בהמשך.

להלן כמה דוגמאות לעסקים חברתיים המקבלים סיוע מהקרנות:

- הקרן לילדים ונוער בסיכון שותפה משנת 2012 במיזם החברתי הפועל **במסעדת לילות** - מסעדת יוקרה בבית אסיה בתל אביב. המסעדה הוקמה בשנות התשעים בידי משפחת קמרמן-הנדלר ונתרמה בשנת 1999 לעמותת עלם לצורך הפעלת מיזם חברתי-חינוכי לשיקום של בני נוער בסיכון. לאחר שנקלעה לקשיים כלכליים, נרכשה המסעדה ב-2009 בידי קבוצת אנשי עסקים בראשות קרן דואליס והחלה לפעול כעסק חברתי. המסעדה מכשירה ומעסיקה בכל שנה 15 בני נוער במקצועות המסעדות, תוך ליווי צמוד של עובדת סוציאלית ותעסוקה ל-18 חודש.

- הקרן למפעלים מיוחדים שותפה **בכלים שלונים** - מיזם המשתתף בתוכנית העסקיים החברתיים של (IVN (IsraelVenture Network. במסגרת המיזם הוקמה חנות למכירת מתנות ומוצרים שונים, המהווה מקום תעסוקה והכשרה לאנשים המתמודדים עם מגבלה נפשית במטרה לשלבם בקהילה ובעבודה. המוצרים הנמכרים בחנות מיוצרים על-ידי אנשים עם מוגבלויות המועסקים בעמותות לשיקום אנשים עם מוגבלויות.

- הקרן לפיתוח שירותים לנכים שותפה בפעילות רשת **יוצרים הזדמנות** מבית **שכולו טוב**. הרשת מפעילה עמדות מכירה בקניונים ומרכזי קניות ברחבי ארץ בהם מתבצע תהליך שיקומי הכולל תעסוקה והכשרה לתעסוקה לאנשים המתמודדים עם מגבלה נפשית.

כאמור, בימים אלו שוקדים קרנות הביטוח הלאומי, החשב הכללי והמועצה הלאומית לכלכלה על הקמת הקרן **יוזמה חברתית**, שתטפח, תסייע ותלווה עסקים חברתיים המשלבים בעבודה אוכלוסיות אלה - תחום הנמצא בלב העשייה של עסקים חברתיים בישראל ובעולם. ההחלטה להתמקד בתחום זה נובעת מהחשיבות הרבה שהממשלה רואה בהשקעה באוכלוסיות בסיכון, ומההכרה שפיתוחם של העסקים החברתיים תורם לשיקומן ושילובן של אוכלוסיות אלו בחברה הישראלית. לאחר הקצאת תקציב דומה על ידי משרד האוצר לצורך הקמת הקרן, יהיה אפשר לבחור שתי קרנות בדרך המוצעת לעיל. את הקרן יקים יזם שייבחר במכרז, באמצעות חברה לתועלת הציבור (חל"צ) וינתן לה מהמוסד מענק מותנה בסכום של 9-11 מיליון ש"ח לכל קרן. היזם מחויב ביחס מינוף של 1:1.5 לפחות, כלומר עליו לגייס סכום מינימלי של 13.5 מיליון ש"ח, כך שגייסו לשתי הקרנות לפחות 27 מיליון ש"ח. הקרן תבצע השקעות הון, תעניק הלוואות לעסקים חברתיים העומדים בתנאים להשקעה ותספק להם ליווי עסקי ומקצועי כדי שיוכלו לממש את היעדים הכלכליים והחברתיים שלהם.

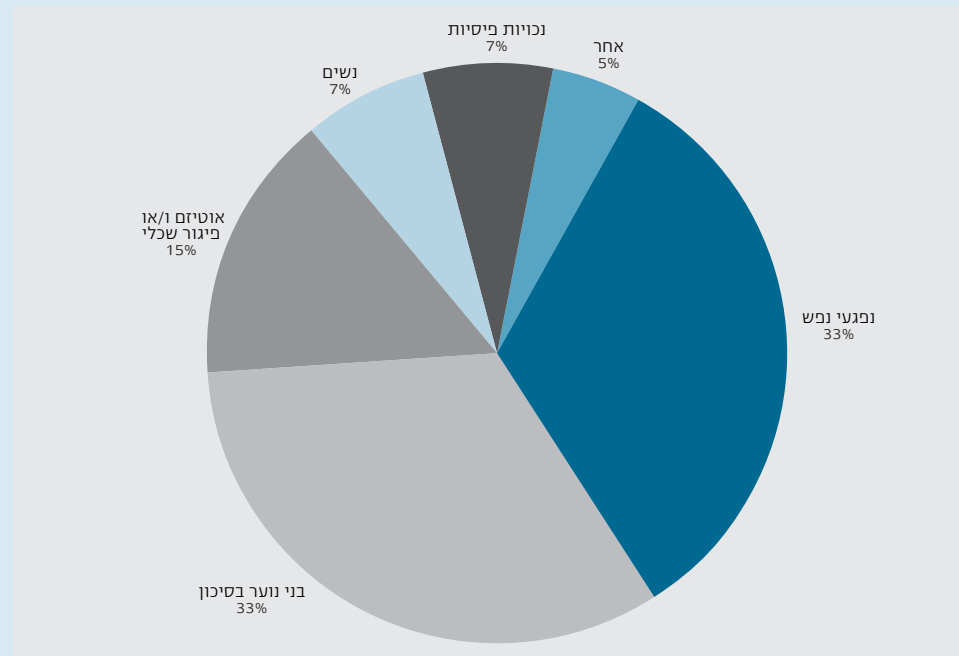
הקרן תמדוד באופן תקופתי את התשואה החברתית והכלכלית של העסקים שבהם השקיעה כדי לפתח מתודולוגיות של תורה מקצועית הנוגעת להקמת עסקים חברתיים בתחומים כמו הדרכת עובדים, ליווי מקצועי, כלים כלכליים מתאימים וכדומה. המוסד ילווה את הקרן במחקר הערכה, שיאפשר להפיק לקחים ולבחון את תרומת המודל העסקי-חברתי לשילובן של אוכלוסיות היעד בעבודה.

עסקים חברתיים בישראל¹

מיזמים עסקים-חברתיים (social enterprises) הם ארגונים המשתמשים בפעילות עסקית לשם השגת מטרות חברתיות (להלן - עסקים חברתיים).

תחום העסקים החברתיים מתפתח בשנים האחרונות, בייחוד בארה"ב, שם מוגדר עסק חברתי כ"מיזם או ארגון שמטרותיו העיקריות בתחום החברתי מושגות באמצעות שימוש בשיטות עסקיות", ובבריטניה כ"עסק שמטרותו העיקרית היא חברתית, רווחיו מוחזרים לעסק או לקהילה והמטרה המניעה את העסק אינה מקסום רווחים". בישראל התחום מתפתח במהירות בשנים האחרונות וחשיבותו הוצגה גם בדוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג). בדוח הוזכרו העסקים החברתיים ככלי נוסף להתמודדות עם הצורך להרחיב ולגוון את מקורות המימון של המגזר השלישי כדי שיצליח לעמוד במשימותיו. תחום זה הוזכר גם בשולחן העגול בראשות ה"ר"מ שדן בנושא והמליץ על הקמת קרן ממשלתית שתסיר את חסם המימון העומד בפני עסקים חברתיים.²

העסקים החברתיים בישראל לפי אוכלוסיית היעד, 2012



מקור: בני גדרון וענבל אבו (2012). מיזמים עסקיים-חברתיים בישראל: לקראת הגדרה. המכון הישראלי לחקר מיזמים עסקיים-חברתיים.

1 רחל בנוימן, לא על הפילנתרופיה לבדה... - מיזמים עסקיים חברתיים בישראל מיפוי וסקירה השוואתית, דצמבר 2009; עסקים חברתיים מסמך רקע ומצע לדיון, הכינוס האחד עשר, השולחן העגול הממשק, 28/11/2012; בני גדרון וענבל אבו, מיזמים עסקיים-חברתיים בישראל: לקראת הגדרה, המכון הישראלי לחקר מיזמים עסקיים-חברתיים, יוני 2012.

2 הקרן, יוזמה חברתית, במימון הביטוח הלאומי ובשיתוף החשב הכללי והמועצה הלאומית לכלכלה, הוצאה למכרז בימים אלה.

בתחום העסקי-חברתי יש אפשרויות למגוון עסקים רחב - מעסק המתמקד במטרות העסקיות ומעניק עדיפות מוחלטת לייצור הכנסות, ועד עסק המתמקד במטרות החברתיות ומעניק למטרה החברתית עדיפות מוחלטת. בין שני הקצוות קיימים עסקים המשלבים ומאזנים בין המטרות בדרכים שונות.

במחקר שערך ב-2012 פרופ' בני גדרון בעבור משרד התמ"ת, נמצא כי שתי אוכלוסיות היעד המרכזיות המשולבות בעסקים החברתיים בישראל הם בני נוער בסיכון ונפגעי נפש (תרשים לעיל). הייחודיות של העסקים החברתיים נובעת מהחיבור הלא-טריוויאלי בין מטרותיהם השונות, המקשה על בניית ארגון משולב. המטרות עלולות להביא ללחץ של כוחות השוק להתפשר בנוגע למטרות החברתיות ולמנוע משאבים לליווי החברתי מצד אחד, או להתפשר בביצועים הכספיים מצד אחר. בנוסף, קשה למדוד במדויק הישגים בתחום החברתי.

יתרונותיהם של העסקים החברתיים הם חברתיים וכלכליים כאחד. מבחינה חברתית הם מספקים שיקום מיטבי לאוכלוסיית היעד המועסקת בהם, מכינים אותה או משלבים אותה בעבודה. מבחינה כלכלית, היכולת להתבסס על הכנסות עצמיות כמקור ההכנסות המרכזי מחלישה את הארגון ואף מנתקת את תלותו בתרומות ובתמיכות ממשלתיות ומאפשרת לו לפתח אסטרטגיה חברתית-כלכלית לטווח ארוך. עם זאת, יכולתם של העסקים הללו לגייס מימון מגורמים מסחריים כמעט בלתי אפשרית, ואילו הפך העסקי מצמצם את המקורות הפילנתרופיים.

ה. קידום תעסוקה בקרב אוכלוסיות בסיכון

בשנים האחרונות התמקדה פעילות הקרנות בעיקר בסיוע לקבוצות בסיכון בהשתלבות בהשכלה, בהכנה לתעסוקה ובהשמה בתעסוקה בשוק החופשי או במסגרות שיקום. תחומים אלה הם מאבני היסוד של מדיניות הרווחה והביטחון הסוציאלי של המוסד לביטוח לאומי ומרכזיים בפעילותן של שלוש קרנות: הקרן לפיתוח שירותים לנכים, הקרן למפעלים מיוחדים והקרן לילדים ונוער בסיכון. אוכלוסיות היעד של סיוע זה הן נכים, בני נוער בסיכון, נשים במצוקה כלכלית, צעירים מובטלים וקבוצות ייחודיות אחרות כמו אוכלוסייה בפריפריה, ערבים וחרדים.

נתוני העוני⁷ מלמדים על מתאם שלילי בין תעסוקה לעוני. לפיכך קידום תעסוקה של אוכלוסיות בסיכון יכול להוות כלי יעיל למלחמה בעוני, ולכן המוסד פועל למטרה זו גם באמצעות הקרנות בתוכניות לעידוד תעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלויות, בני נוער וצעירים בסיכון, נשים בסיכון חברתי ומבוגרים בני 50 ויותר. התוכניות הללו כוללות הן פיתוח וסיוע של מסגרות של תעסוקה שיקומית והן סיוע לשילוב בתעסוקה בשוק החופשי.

בחמש השנים האחרונות (2009-2013) אושר סיוע לפרויקטים ולתוכניות לקידום תעסוקה בסכום כולל של כ-210 מיליון ש"ח, המהווים כ-25% מסך הסיוע של המוסד במסגרת אגף הקרנות. לוח 5 ותרשים 5 מציגים את התפלגות הסיוע של קרנות הביטוח הלאומי בתחום קידום תעסוקה לפי אוכלוסיות יעד.

7 דוח ממדי העוני והפערים החברתיים 2012, המוסד לביטוח לאומי.

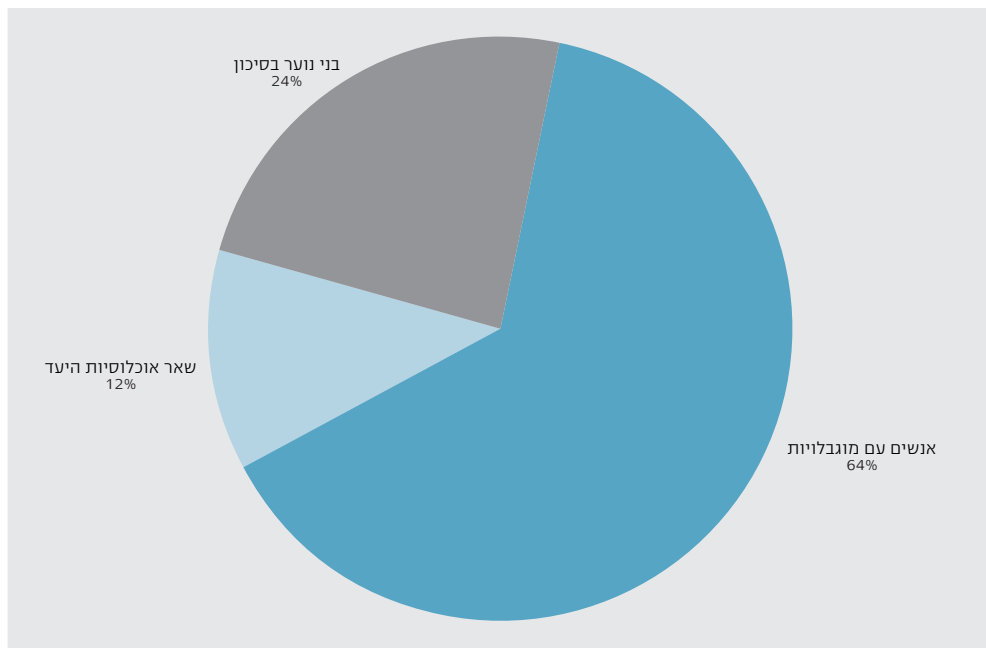
לוח 5

סכום הסיוע של קרנות הביטוח הלאומי לפי אוכלוסיית היעד (ש"ח), 2009-2013

סכום סיוע	אוכלוסיית היעד
133,865,752	אנשים עם מוגבלויות
50,839,714	בני נוער בסיכון (עד 18)
10,772,530	נשים בסיכון
10,616,115	צעירים בסיכון (20-35)
917,950	מבוגרים
2,806,600	אחרים
209,964,343	סך הכל

תרשים 5

סכום הסיוע של קרנות הביטוח הלאומי לפי אוכלוסיית היעד (אחוזים), 2009-2013



להלן כמה דוגמאות לתוכניות שפיתחו קרנות המוסד בתחום התעסוקה:

- הקרו לפיתוח שירותים לנכים** משקיעה זה שנים רבות ב**פרויקטים לקידום תעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלויות**, לאור שיעור התעסוקה הנמוך באוכלוסייה זו - כ-51% לעומת כ-71% בקרב אנשים ללא מוגבלות⁸. בשנים 2009-2013 ניתן סיוע לפרויקטים בתחום זה בסכום כולל של כ-110 מיליון ש"ח - להקמה וסיוע בשיפוץ ובציוד של מפעלים מוגנים, למועדוני תעסוקה לאנשים עם מוגבלויות ומרכזי תעסוקה לאנשים עם מוגבלויות.

8 פפרמן, ב' (2013). תרומת אנשים עם מוגבלויות להעלאת שיעור התעסוקה במשק ואובדן התוצר בשל אי תעסוקה. ירושלים: משרד התמ"ת, מינהל מחקר וכלכלה.

- הקרון לפיתוח שירותים לילדים ונוער בסיכון** מסייעת לקידום מסוגלות לתעסוקה בקרב בני נוער בסיכון (עד גיל 18). מסוגלות לתעסוקה (employability) היא מכלול היכולות והכישורים המסייעים לאדם להתקבל למקום עבודה, להתמיד ולהתקדם בו או לעבור למקום עבודה חדש ומקדם. בשנים 2009-2013 אישרה הקרון סיוע לתוכניות בתחום זה סכום כולל של כ-85 מיליון ש"ח, כשחלק ניכר מהמימון הוקצה לתוכניות במסגרת מיזם עתיד בטוח - נוער. מיזם זה מקנה לבני נוער אלה כלים להשתלב בתעסוקה ובחברה ומספק אופק תעסוקה המושתת על אמונה ביכולתם לתפקד כבוגרים עצמאיים ולצמצם את תלותם במוסדות המדינה.

עד סוף שנת 2013 הוטמע המודל בכ-40 יישובים בקרב כ-2,000 בני נוער בסיכון, בגילי 14-18. רוב היישובים שהתוכנית הופעלה בהם מאופיינים בממדים שונים של סיכון וכלולים ברשימת היישובים של התוכנית הלאומית לטיפול בילדים ובני נוער בסיכון (תוכנית שמיד). היישובים במצב חברתי-כלכלי נמוך במיוחד (אשכולות 2-4) וממוקמים בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית של מדינת ישראל, כולל במגזר הערבי והחרדי⁹. לקראת שנת 2014, הקרון מתכננת להרחיב את המיזם כך שישלול גם ליווי לקראת השירות הצבאי ובמהלכו, באמצעות סדנאות לשילוב בתעסוקה לאחר השחרור.
- הקרון למפעלים מיוחדים** יזמה בשנים האחרונות תוכניות לקידום תעסוקה בקרב קבוצות מודרות. פעילות זו החלה בשנת 2005, תחילה כמענה להצעות שהופנו לקרון, ומ-2007 ביוזמות הקרון, באמצעות פנייה פומבית לגופים הרלוונטיים ("קול קורא"). בשנים 2009-2013 אישרה הקרון סיוע בסכום של 43 מיליון ש"ח לפיתוח תוכניות לקידום הללו.

הפעילות לשילוב נשים בסיכון בתעסוקה החלה ב-2009, ומאז הופעלו תוכניות לעוד קבוצות של נשים: נשים המקבלות הבטחת הכנסה, נשים שעברו התעללות מינית, גופנית ונפשית, ונשים חד הוריות. התוכניות מספקות השלמת השכלה, הכשרה מקצועית, העצמה אישית, השמה בעבודה שכירה, פתיחת עסקים קטנים, פיתוח חממות יזמות וליווי לאחר ההשמה. בתוכניות השונות השתתפו כ-2,000 נשים.

בתחום שילוב צעירים בסיכון (בני 20-35) בתעסוקה אישרה הקרון בשנים 2009-2013 כ-15 תוכניות ייעודיות בעשרות יישובים עירוניים וכפריים ברחבי הארץ, בעיקר בפריפריה או בשכונות מצוקה. כ-2,000 צעירים וצעירות השתתפו בתוכניות אלה.

בשנת 2007 המוסד החל לסייע בהפעלתם של מרכזים לחרדים בביתר עילית ובאשדוד, המציעים הכשרה לתעסוקה, הכוונה מקצועית והשמה בעבודה - זאת לאור שיעורי העוני הגבוהים בקרבם (למעלה מ-50% וזאת לעומת 13% בשאר האוכלוסייה), בין השאר בגלל חסמים הגורמים לשיעורי השתתפות נמוכים בשוק התעסוקה¹⁰. עם השנים אומץ המודל בידי משרד הכלכלה וכיום הוא מפעיל מרכזי הכוון לתעסוקה לחרדים המבוססים על המודל של המרכזים הללו.

הקרון מסייעת בפיתוח תוכניות לשילוב מבוגרים בעבודה בשוק החופשי (מ-2005 לבני +50 ומ-2009 גם לבני +60), זאת לאור המודעות הגוברת בארץ ובעולם לחשיבות של פיתוח תעסוקה בקרב מבוגרים. מדינות רבות במערב מקדמות תחום זה ופועלות לשם כך בדרכים שונות¹¹. כחלק

9 חן ליפשיץ. הערכת תוכנית עתיד בטוח בהפעלת הקרון לילדים ונוער בסיכון (טייטה).

10 בן-דוד ד' ובלייך ח' (2013). עוני ואי שוויון בישראל: התפתחויות לאורך זמן ובהשוואה ל-OECD, בתוך: דן בן דוד (עורך), דוח מצב המדינה - חברה, כלכלה ומדיניות 2013. ירושלים, מרכז טאוב.

11 אורי טל-ספירו, דרכים להשתלבותם של מבוגרים בשוק העבודה בכמה מדינות מערביות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוקטובר 2013.

מפעילות הקרן בתחום זה, הוקמו בשנים האחרונות מרכזים בתל אביב ובנהריה המתמקדים בגיוס מעסיקים, בהכשרות ובהשמות של בני +60. בנוסף, הקרן ממשיכה להשקיע בפיתוח של תוכניות לקידום תעסוקה בקרב בני +45 ובני +60 באזורים נוספים בארץ.

- **קרן מנוף** פועלת בשנים האחרונות לקידום בטיחות בעבודה בקרב בני נוער בסיכון ואנשים עם מוגבלויות. בשנים 2009-2013 אישרה הקרן סיוע בסכום של כ-3 מיליון ש"ח לתוכניות אלה. הקרן פיתחה - בשיתוף רשת בתי הספר אורט - לומדה העוסקת בהתנהגות בטוחה בבית, בבית הספר ובעבודה, והמיועדת לסדנאות הכשרה לעבודה המתקיימות במסגרות שונות של הקרן לילדים ונוער בסיכון ובמפת"ן (מפעל תעסוקה לנוער) המופעל על ידי משרד הרווחה.

1. קידום השכלה בקרב אוכלוסיות בסיכון

מחקרים מראים שמספר שנות הלימוד הוא בין המנבאים החשובים ביותר בשילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה¹² ואף תורם לשיפור בבריאות וברווחה בכלל, ולכן קרנות הביטוח הלאומי משקיעות בפרויקטים ותוכניות לקידום השכלה גבוהה בקרב אנשים אלה. אחד החסמים להשתלבות סטודנטים עם מוגבלות בלימודים אקדמיים הוא העדר תמיכה מתאימה.

בשנים 1999-2010 השקיעה הקרן לפיתוח שירותים לנכים כ-18 מיליון ש"ח בהנגשה פיסית וחושית של מוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל. על אף השקעה גדולה זו לא חל שינוי במספר הסטודנטים או במספר בוגרי האוניברסיטאות בעלי מוגבלות. היה ברור כי הנגשה פיסית וחושית היא תנאי הכרחי אך לא מספק כדי לאפשר שילוב שוויוני של סטודנטים עם מוגבלויות במערכת ההשכלה הגבוהה.

למידה ממודלים אחרים בעולם הביאה להבנה כי נדרש פיתוח של שירות ייחודי שייתן מענה מלא לצורכיהם של סטודנטים עם מוגבלויות ויסייע בהסרת החסמים הרבים העומדים בפניהם. לשם כך החלו בשנת 2011 הקרן למפעלים מיוחדים והקרן לפיתוח שירותים לנכים, בהפעלת מיזם **מהפכה בהשכלה הגבוהה** - סיוע בהקמה ושדרוג של מרכזי תמיכה המפעילים מגוון שירותים המסייעים לסטודנטים עם מוגבלויות שונות תחת קורת גג אחת. מטרת המיזם היא להגדיל את מספר הסטודנטים עם מוגבלות שיתקבלו למוסדות להשכלה גבוהה, יתמידו בהם, ירכשו השכלה אקדמית וכתוצאה מכך ישתלבו בתעסוקה בתפקידים ההולמים את יכולתם וכישוריהם.

במרכזי התמיכה ניתנים לסטודנטים השירותים האלה:

- שירותים פרטניים - ליווי וייעוץ משלב המועמדות ללימודים ועד סיום התואר; חונכות אישית, שירותי עזר, סדנאות בנושא כישורי למידה ועוד. המרכז גם מסייע לסטודנטים במיציא הזכויות החוקיות הרלוונטיות להם.
- נגישות - המרכז מייעץ בכל הקשור להנגשת הלימודים (נגישות מבנים, נגישות שירותים ונגישות אקדמית) וכן מפעיל ומתחזק מאגר של אמצעי הנגשה (מכשירי FM המסייעים ללקויי שמיעה, מסכים מוגדלים באמצעות טלוויזיה במעגל סגור, תוכנות להגדלת טקסטים במחשבים, "לוח חכם" ועוד).
- פעילויות הסברה ושינוי עמדות - רבים מהחסמים שסטודנטים עם מוגבלויות נתקלים בהם אינם קשורים ליכולותיהם האישיות אלא לאנשים שבסביבתם - העדר מודעות למצבם או דעות קדומות. כדי להתגבר על בעיה זו, מרכז התמיכה מקיים פעילויות הסברה והדרכות לאנשי סגל אקדמי ומינהלי בנושא הנגשת הלימודים.

12 ברמן א' ונאון ד' (2004). **בוגרי אוניברסיטאות עיוורים וכבדי ראייה: תרומת עמותת על"ה במשך הלימודים ומעקב אחר השתלבותם בתעסוקה**. דוח מחקר מכון ברוקדייל. פפרמן ב' (2010). שילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה: תמורות בתפיסות, פיתוח כלים ותוכניות תעסוקה. **נגישות בתעסוקה**, 10.

מרכזי התמיכה הם חלק אינטגרלי מהמוסדות להשכלה גבוהה ופועלים תחת דיקאן הסטודנטים כחלק ממערך השירותים הניתנים לסטודנטים הזקוקים לסיוע מיוחד.

כיום פועלים במסגרת שלב א' של המיזם מרכזי תמיכה ב-12 מוסדות להשכלה גבוהה. הביטוח הלאומי סייע עד כה בסכום של כ-10 מיליון ש"ח. במסגרת שלב ב' של המיזם הוגשו בקשות של 20 מוסדות נוספים - רובן אושרו והיתר בתהליכי אישור. הסיוע שאושר למוסדות שמשותפים בשלב ב' הוא נכון להיום כ-16 מיליון ש"ח מתוך 17.5 מיליון ש"ח שאושרו למיזם. מלבד הסיוע הכספי למיזם, אגף הקרנות מקיים תוכנית הכשרה וימי עיון לרכזים העובדים במרכזי התמיכה.