

# הוועדה למלחמה בעוני בישראל

מוגש לח"כ מאיר כהן  
שר הרווחה והשירותים החברתיים

חלק 2

דוחות ועדות המשנה



# תוכן עניינים

1	..... <u>סוף דבר</u>
5	..... <u>פרק 1: דוח ועדת המשנה פרט משפחה וקהילה</u>
9	..... נקודות מוצא
11	..... אודות ועדת המשנה
13	..... המלצות רוחביות
15	..... מערכת הביטחון הסוציאלי
48	..... שירותי רווחה אישיים
58	..... מיצוי זכויות
67	..... חובות בקרב משקי בית החיים בעוני
70	..... תכניות התערבות בתחומי שירותי רווחה אישיים
77	..... נספחים
99	..... <u>פרק 2: דוח ועדת המשנה דיור</u>
102	..... הקדמה
106	..... תיאור מצב קיים
135	..... המלצות
137	..... המלצות לסיוע בשכר דירה
143	..... המלצות לדיור ציבורי
157	..... המלצות לעידוד בעלות על דירה
162	..... החברה הערבית
166	..... סיוע בהחזרי משכנתא
167	..... שכונה שווה
171	..... נספחים

177	<b><u>פרק 3: דוח ועדת המשנה כלכלה ותעסוקה</u></b>
181	הקדמה
183	רקע
188	המלצות
189	מענק עבודה
195	שילוב מקבלי הבטחת הכנסה בעבודה ומבחן תעסוקה אפקטיבי
198	הכשרות מקצועיות
201	קידום תעסוקתי של אוכלוסיות יעד
220	סנכרון והבניית שיתופי פעולה בכלל תכניות התעסוקה
223	הקטנת היקף העסקת עובדים זרים
230	הגברה ומיקוד של אכיפת חוקי עבודה
233	שינוי במבנה קרנות הפנסיה ותכניות ביטוח
236	בניית מעונות יום לגיל הרך
238	מיצוי כושר השתכרות מתעסוקה
241	שינויים מבניים
244	נספחים

267	<b><u>פרק 4: דוח ועדת המשנה חינוך</u></b>
271	כללי
272	הקדמה
278	תיאור מצב
296	המלצות
297	המלצות רוחב
303	הגיל הרך
310	תגבור שעות דיפרנציאליות
312	חינוך על-יסודי
316	נושאים נוספים שנדונו במסגרת הוועדה
320	סיכום
321	נספחים

**פרק 5: דוח ועדת המשנה בריאות**..... 337

341 .....רקע

343 .....פעולות לצמצום אי-השוויון בבריאות

344 .....עקרונות מנחים לעבודת הוועדה

345 .....תיאור מצב קיים

354 .....המלצות

355 .....מיצוי ומימוש זכויות

357 .....הרחבת זכאות לשירותי בריאות – ילדים וקשישים

361 .....הרחבה ושיפור שירותי בריאות

364 .....צמצום אי השוויון כיעד אסטרטגי

365 .....על עבודת הוועדה

366 .....מקורות

369 .....נספחים

**פרק 6: דוח צוות שיתוף ציבור**..... 375

385.....**נספח: סקירת תכניות בשירותי רווחה אישיים לאנשים החיים בעוני**



## סוף דבר

ערב ראש השנה תשע"ה, אנו מסיימים את עבודת הוועדה למלחמה בעוני בישראל, ומתכבדים להגיש לשר הרווחה והשירותים החברתיים את חלקו השני של הדוח.

הוועדה למלחמה בעוני פעלה במתכונת של מליאה וחמש ועדות משנה נושאיות, העוסקות כולן בתחומי חיים מהותיים עבור אנשים החיים בעוני: פרט משפחה וקהילה, דור, חינוך, בריאות וכלכלה ותעסוקה. החלק השני של הדוח כולל את הפרקים המלאים, המפרטים את עבודת חמש ועדות המשנה כמו גם את עבודתו של צוות שיתוף הציבור. בחלק זה של הדוח מובאים במלואם הדיון המקצועי וההמלצות, אשר משרטטים מפת דרכים מומלצת בכל תחום לעשור הקרוב (ההמלצות העיקריות מכל ועדת משנה מהוות את חלקו ראשון של הדוח).

ההכרות הרווחת עם קשיי החיים בעוני מועטה בחברה כולה, כמו גם במערכות השונות, ומדגישה את החשיבות בהעלאת המודעות לצרכיהם של האנשים החיים בעוני. על קובעי המדיניות המקצועית בכל תחום לפתח את ההכרה וההבנה הנדרשות, וליצור את ההכשרה המתאימה על מנת לסייע בצורה מיטבית בהתמודדות עם קשיים אלו. העלאת המודעות וההכשרה צריך שיהוו את נקודת הפתיחה למהלך רב מערכתי משולב בנושא העוני בישראל.

הוועדה בחרה להתמודד עם העוני באופן מקיף בכלל החברה הישראלית, ולהימנע מיצירת אבחנה מגזרית. המלצות הוועדה מיועדות לכל האנשים החיים בעוני, מתוך הכרה כי רק בתהליך היישום יש מקום ליצור את ההתאמה התרבותית הנדרשת. דגש מיוחד הושם על אוכלוסיית הקשישים ועל אוכלוסיית המשפחות עם הילדים, בהנחה כי אלו הקבוצות הפגיעות ביותר.

המלצות הוועדה מדגישות את הציפייה לפתרונות שיצמחו מתוך המערכות הקיימות, תוך שיתוף פעולה ותיאום ביניהן. התבססות על תשתיות קיימות, תוך מיקוד בצרכים ובכלים ייעודיים, מאפשרת עשייה מודעת עוני. תפיסת העולם בשירותים השונים צריך, בראש ובראשונה, שתוביל למיקוד ועשייה

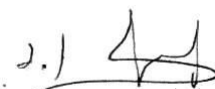
עבור אוכלוסיית האנשים החיים בעוני. יש לקבוע יעדים ברורים להנגשת השירותים השונים, ולעשות את המרב על מנת להסיר את הקשיים והחסמים העומדים בפני אנשים אלו, ומונעים מהם לנהל את שיגרת חייהם. כמקובל, גם בהתייחס לאנשים החיים בעוני, יש להציב את מקבל השירות במרכז, ולוודא שהמענים אכן מותאמים לו. פתרון אמתי יתאפשר רק בזכות שילוב וראייה כוללת של הצרכים מחד והמענים מאידך.

עבודת הוועדה כולה, והגשת דוח המליאה בחודש יוני 2014, לוו בתחושה כי מדינת ישראל נכונה לצעוד לעבר עידן חדש, בו תביא בשורה אל האנשים החיים בעוני. הנתונים המדאיגים אודות ממדי העוני והפערים בישראל לא הותירו מקום לספק, כי מדינת ישראל מחויבת להישיר מבט אל סוגיית החיים בעוני והשפעותיה על חוסנה של החברה בישראל. ברור וברי כי המשך עמידה מנגד תרחיב את הפערים ותעמיק את השסע.

זהו סוף דרכה של הוועדה, בימים אלו מסיימת הוועדה את עבודתה באופן רשמי. מאז פרסום הדוח אנו מקיימים מפגשים עם שרים וחברי כנסת ומציגים בפורומים רבים את הנתונים וההמלצות, מתוך רצון כי תהיה המשכיות לעבודת הוועדה ולהמלצות שהובאו על ידה. כדי שתהא זו תחילתו של תהליך אמתי ארוך טווח, אנו קוראים לכל העוסקים במלאכה חשובה זו של שירות למען החברה ולכל אזרח במדינה להצטרף אלינו בתמיכה ועשייה משמעותית משותפת, למען האנשים החיים בעוני והחברה בישראל כולה.

המצב הביטחוני בקיץ 2014, מבצע צוק איתן והשלכותיו, ממצבים שוב את שאלת ההשקעה בנושא הביטחון אל מול ההשקעה בנושא הביטחון החברתי. בעיצומם של דיוני תקציב 2015, אל לנו לוותר על הקרב החשוב למען האוכלוסיות החלשות בתוכנו. ניצחון במערכה חשובה זו יבטיח חברה איתנה, מאוחדת, בה ערך הערבות ההדדית מהווה יסוד מוצק, המאפשר התמודדות ראויה עם כלל האתגרים העומדים בפנינו.

  
אלי אלאלוף  
יו"ר הוועדה

  
לילי וינשטיין יפה  
מרכזת הוועדה



**פרק 1:**  
**פרט, משפחה וקהילה**



## רשימת חברי ועדת המשנה פרט, משפחה וקהילה

### (לפי סדר הא"ב)

פרופ' ג'וני גל	יו"ר הוועדה, דיקן ביה"ס לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית
גבי יעל גבאי	מנהלת המחלקה לתכנון, מחקר ופיתוח, המינהל לשירותי קהילה, עיריית ירושלים
מר ציון גבאי	מנכ"ל הקרן לידידות
ד"ר דניאל גוטליב	סמנכ"ל מחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי
מר גיא הרמתי	רפרנט רווחה, משרד האוצר
עו"ס נורית וייסברג-נקאש	מפקחת ארצית עו"ס משפחה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים
גבי רותי יהושוע	פעילה חברתית
עו"ס איילה מאיר	מנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים
עו"ס ארלט מויאל	מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים, עיריית בני ברק –
פרופ' מנחם מוניקנדס	ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש לואיס וגבי וייספלד, אוניברסיטת בר-אילן
פרופ' אורית נוטמן-שורץ	ראש המועצה לעבודה סוציאלית
פרופ' פייסל עזאייזה	המחלקה לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה

גב' ניצה (קלינר) קסיר      ראש תחום שוק העבודה ומדיניות הרווחה, בנק ישראל

פרופ' מיכל קרומר-      המחלקה לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בן גוריון  
נבו

ד"ר בשורה רגב      ראש מחלקת המחקר, המשרד לביטחון פנים

פרופ' יונה רוזנפלד      מאירס – ג'וינט – מכון ברוקדייל

**גב' יעל עמא"ר - רכזת הוועדה  
טולוב**

#### **משתתפים נוספים בצוותי העבודה**

מר צח אקשטיין, משרד ראש הממשלה

גב' לינדה דגן, משרד הרווחה והשירותים החברתיים

ד"ר גבריאלה היילבורן, המוסד לביטוח לאומי

גב' אסתר טולדנו, המוסד לביטוח לאומי

מר אורי קנדל, המוסד לביטוח לאומי

גב' מרים שמלצר, המוסד לביטוח לאומי

גב' אילנה שרייבמן, המוסד לביטוח לאומי

## א. נקודות מוצא

עוני הינו תופעה חברתית רב-ממדית, הכרוכה בהפרה של זכויות אדם, שמשפיעה באופן קיצוני על האנשים, המשפחות והקהילות החווים אותו בחיי היומיום. במקביל היא מהווה פגיעה בחוסנה הלאומי של החברה בישראל. שורה של תהליכים כלכליים, חברתיים ותרבותיים יוצרים את הפערים החברתיים ואת הבעיות החברתיות שהם המקור העיקרי לעוני. ניכר כי התהליכים הללו רק החריפו בעשורים האחרונים. משמעות הדבר היא כי קיים קושי גדול מאוד לאנשים החיים בעוני להתמודד בהצלחה עם מצוקתם ולהשתחרר מעוני. על כן, ברור הוא כי לא ניתן להשאיר את ההתמודדות עם עוני רק בידי הסובלים ממנו וכי הטיפול בעוני מחייב מעורבות רבה, מאומצת ומתואמת של כוחות חברתיים שונים, כאשר מדינת הרווחה, על מערכותיה השונות, היא העיקרית שבהם. מוטלת על המדינה האחריות לזיהוי ולהסרה של החסמים והמגננונים המבניים המייצרים עוני ואי שוויון ומשמרים אותם. כמו כן, למדינה תפקיד מרכזי בחיזוק יכולתם של החיים בעוני להתמודד עם מצוקתם ולהיאבק בהדרה החברתית שכרוכה בעוני.

מאז הקמתה, מדינת הרווחה בישראל מתמודדת עם תופעות של עוני ושל אי שוויון באמצעות מערכות שירותים שונות. מערכת הביטחון הסוציאלי ומערכת שירותי הרווחה האישיים הן מן המרכזיות שבמערכות אלו. אכן במהלך השנים, מדינת הרווחה הישראלית פיתחה תשתית מקיפה של תוכניות ביטחון סוציאלי ושירותי רווחה, אשר מספקת בסיס איתן להתמודדות עם עוני ואי שוויון. השילוב שבין תוכניות אוניברסאליות ורשת ביטחון סוציאלי סלקטיבי (במערכת הביטחון הסוציאלי), ותוכניות התערבות ממוקדות (העוסקות בפרט, במשפחה ובקהילה) המופעלות על ידי המחלקות לשירותים חברתיים, יוצר תשתית חיונית להתמודדות עם עוני. עם זאת, התרחבות אי השוויון, תחולת העוני הגבוהה בקרב משפחות ובקרב ילדים בישראל, ועומק העוני של רבים מהחיים בעוני מעידים על כך שהמערכות הללו אינן נגישות, נדיבות או מקיפות דיין על מנת להתמודד בהצלחה עם הגורמים לאי שוויון ולעוני ועם מצוקתם של אנשים החיים בעוני. הקיצוץ הניכר במימון תוכניות מערכת הביטחון הסוציאלי בראשית שנות האלפיים ובמהלך השנים האחרונות הקטין את

האפקטיביות של מערכת זו. ההיקף המצומצם של מערכות הרווחה המקומיות, והמגבלות הקיימות על תפקודן, מטילים עומס בלתי נסבל על השירותים הללו, ומגבילים מאוד את יכולתן לסייע לקורבנות העוני. לאור כל אלה, נדרשים שינויים במערכות הביטחון הסוציאלי ושירותי הרווחה האישיים בישראל, אם בכוונתנו להצליח יותר בהתמודדות עם תופעת העוני. נקודות המוצא של ועדת המשנה לפרט, משפחה וקהילה ביחס לשתי המערכות הללו הן כדלקמן:

**א. ביחס למערכת הביטחון הסוציאלי, אנחנו מבקשים למצוא איזון נכון בין השאיפה להבטיח קיום הולם לאנשים החיים בעוני לבין השאיפה לעודד את השתלבותם בשוק העבודה ובחברה.**

**ב. באשר לשירותי הרווחה האישיים, שאיפתנו היא להציב את ההתמודדות עם עוני במרכז העשייה בשירותי הרווחה האישיים ולקדם נקיטת פעולות על פי העקרונות של פרקטיקה מודעת עוני.**

**ג. באשר לכלל מערכות הרווחה, אנחנו תובעים כי מאפייני התוכניות ומבניהן יאפשרו לפרט ולמשפחה, הזכאים לכך, למצות עד תום את זכויותיהם.**

## **ב. אודות ועדת המשנה לפרט, משפחה וקהילה**

ועדת המשנה בנושא "פרט, משפחה וקהילה" כללה מומחים בתחומי הביטחון הסוציאלי ושירותי הרווחה האישיים, ראשי שירותים חברתיים וארגונים במגזר השלישי, וייצוג של האנשים החיים בעוני. הוועדה גיבשה המלצות, אשר נועדו לתרום לקידום מדיניות שתביא למימוש היעד המרכזי של הוועדה למלחמה בעוני, והוא - לצמצם את תחולת וחומרת העוני בישראל לרמה הממוצעת במדינות ה-OECD בתוך עשור, דהיינו:

- הקטנת שיעור הנפשות החיות בעוני מ - 21% (נכון ל - 2011) ל - 11%.
- הקטנת שיעור הילדים החיים בעוני מ - 28% (נכון ל - 2011) ל - 15%.
- הקטנת עומק העוני מ - 35% (נכון ל - 2011) ל - 27%.

המלצות ועדת המשנה, אשר גובשו במסגרת צוותי עבודה שונים, כוללות המלצות לטווח הקצר ולטווח הארוך:

- המלצות להקלה על מצוקתם של מי שחיים בעוני וזקוקים לקיום הולם.
- המלצות אשר תסייענה למשפחות ויחידים להיחלץ מהעוני.
- המלצות למניעת הצטרפותם של משפחות ויחידים נוספים לאוכלוסייה הענייה בישראל.

בהתאם למנדט שהופקד בידי ועדת המשנה על ידי מליאת הוועדה למלחמה בעוני, המלצותינו מתמקדות בעיקר בתחומים הבאים:

- המלצות רוחביות
- מערכת הביטחון הסוציאלי
- שירותי רווחה אישיים
- מיצוי זכויות
- ההתמודדות עם חובות במשקי בית של אנשים החיים בעוני

אוכלוסיית היעד העיקרית של המלצות הוועדה היא משפחות עם ילדים. זאת לאור הנתונים המעידים כי אוכלוסייה זו היא הסובלת העיקרית מעוני בחברה הישראלית. עם זאת, חלק מהמלצות ועדת המשנה מתייחסות לאוכלוסיות יעד מובחנות אחרות של אנשים החיים בעוני, ובמיוחד זקנים.

ועדת המשנה קיימה 15 פגישות. במסגרת ועדת המשנה פעלו שני צוותי עבודה עיקריים, בנושאי מערכת הבטחון הסוציאלי ושירותי רווחה אישיים. במסגרת עבודת הצוותים הצטרפו אל חברי ועדת המשנה גם מומחים נוספים. צוותי העבודה גיבשו את טיוטת המלצות ועדת המשנה וזו נידונה במליאת ועדת המשנה. כמו כן הוכנו עבור הוועדה שלושה מסמכי רקע בנושאים הבאים:

מיפוי תוכניות התערבות בתחומי שירותי רווחה אישיים (מצורף כפרק נפרד לחוברת זו); ההתמודדות עם חובות במשקי בית של אנשים החיים בעוני (נספח 2); ודיני ההליך המנהלי (נספח 1). ההמלצות כולן נשענו על מקורות ראשוניים ומשניים וכן על עדויות בעל פה ובכתב. מקורות אלו כללו מידע על מגמות בקרב האוכלוסייה החיה בעוני, על אי שוויון בישראל ובפרספקטיבה בינלאומית והגורמים לכך; מסמכים של גופים רשמיים המשלבים המלצות אופרטיביות; וניסיון בינלאומי (נספח 3). ראוי לציין את הסיוע הרב לו זכתה הוועדה מאנשי המקצוע במוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים. כמו כן, רוכזו בידי ועדת משנה נתונים מכ-50 תוכניות התערבות ממוקדות הקיימות בישראל ("ללמוד מהצלחות") והמופעלות ברמת הקהילה והישוב.

את פעילות הוועדה ריכזה באופן יוצא מן הכלל גבי יעל עמא"ר - טולוב.



## ג. המלצות רוחביות

### ברמה הלאומית:

#### **המלצה #1: הקמת יחידה ארגונית להתמודדות עם עוני ברמה הלאומית**

1. היחידה תיוועץ בפורום שיכלול נציגים של משרדי הרווחה, השיכון, הכלכלה, הבריאות, החינוך, המוסד לביטוח לאומי, המשרד לביטחון פנים ומשרד האוצר. היחידה תקבל על עצמה את העקרונות של פרקטיקה מודעת עוני. תפקידי היחידה יהיו לזהות את החסמים והמבנים המייצרים ומחזקים עוני, באמצעות הגורמים הפועלים בשדה, ולפעול להסרתם ברמה הלאומית באמצעות תיאום בין-משרדי; להמליץ על יעדים ברורים בתחום המלחמה בעוני ולפתח מדיניות לאומית להשגת היעדים הללו; ליזום מחקרי עוני ולהעמיד את תוצאותיהם לידעת הציבור<sup>1</sup>.
2. היחידה תהיה אחראית על ההתמודדות המקומית עם עוני, ועל הפעולות הנעשות ברשויות ברחבי הארץ.
3. היחידה תפעל במשרד ראש הממשלה ותתקצב על ידי הממשלה. היחידה והפורום יהוו גוף מייעץ לממשלה ולכנסת. לידה תפעל מועצה ציבורית מייעצת שתורכב מנציגי ציבור, חוקרים, נציגי השלטון המקומי ונציגי המגזר השלישי.

### ברמה המקומית:

#### **המלצה #2: הקמת פלטפורמה ארגונית מקומית לטיפול בעוני**

1. הפלטפורמה תוקם באחריות ראש העיר ובהובלת מתאם יישובי הכפוף אליו.
2. המתאם היישובי יוגדר ביישובים גדולים בכל הארץ (11 רשויות) וביישובים בינוניים מאשכול סוציו אקונומי 1-5, ביתר הרשויות האחריות תוטל על מנהל המחלקה לשירותים חברתיים. באחריות המתאם היישובי והמחלקה לשירותים חברתיים להקים פורום ברשות / שולחן עגול

<sup>1</sup> חבר הוועדה, פרופ' מנחם מוניקנדס, מסתייג מהמלצה זו.

בהשתתפות של נציגי השירותים החברתיים השונים: חינוך, בריאות, ביטוח לאומי, חברות משכנות, שירותי תעסוקה, נציגי החברה האזרחית, נציגי תכניות של משרד הרווחה, נציגי ביטחון הפנים ועוד.

3. פורומים אלו יפעלו להתאמת שירותיהם לתושבים החיים בעוני, תוך כדי הצבת צרכי המשפחות במרכז, וכן יפעלו להרחבת התיאום בין הגופים העירוניים השונים ויעבדו בתיאום עם יחידת המטה ברמה הלאומית.

## ד. מערכת הביטחון הסוציאלי

מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל היא מערכת מקיפה, הכוללת בתוכה 23 תוכניות שונות. מערכת זו מבקשת, בעת ובעונה אחת, להבטיח הגנה חברתית לפרטים ולמשפחות במקרים של העדר הכנסה מעבודה, או בשל הוצאות בגין נסיבות מגוונות, וכן לקדם את הלכידות החברתית. במסגרת מטרות העל הללו של מערכת זו, ניתן לזהות מטרות ספציפיות שונות של תוכניות הביטחון הסוציאלי. אחת המרכזיות שבהן היא התמודדות עם עוני.

ההתמודדות עם העוני ועם מצוקה כלכלית היא המטרה המוצהרת הבולטת ביותר של תכניות הביטחון הסוציאלי. ההנחה כי ההתמודדות עם עוני מהווה מטרה מרכזית למערכת הביטחון הסוציאלי משותפת למרבית החוקרים בתחום זה, וחשוב לא פחות, היא נתפסת בציבור ובקרב קובעי המדיניות כמטרה העיקרית (ולעיתים הבלעדית) של מערכת זו. מכאן שהמטרה הראשונה של מערכת זו היא לסייע בידי יחידים ומשפחות הנתונים במצוקה כלכלית להתמודד עם העוני בו הם שרויים, להשתחרר ממנו, או להמנע מלהקלע אליו. אמנם ההתמודדות עם עוני איננה מוטלת אך ורק על מערכת זו וישנם כלים אחרים (אשר נידונו הן בועדת משנה זו והן בוועדות המשנה האחרות של הוועדה למלחמה בעוני) שאמורים לאפשר לאנשים להתמודד עם עוני. אולם, העברת משאבים כלכליים באופן ישיר מהכלל לפרטים היא אמצעי מרכזי שאין כל דרך להימנע ממנו, במידה ומניחים כי חלק מהאוכלוסייה איננה יכולה להתפרנס בכוחות עצמה באמצעות השתתפות בשוק העבודה, באופן זמני או לאורך זמן, ואילו בעבור חלק אחר אפשרויות הפרנסה באמצעות השוק החופשי אינן מספקות רמת חיים שהיא מעל קו עוני.

ביטוי לכוונה הברורה לראות את ההתמודדות עם עוני כמטרה מרכזית של מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל, ניתן למצוא בדין וחשבון של הוועדה הבין משרדית לתכנון הביטחון הסוציאלי, אשר הניחה את היסודות להקמת מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל בשנת 1950: "תפקידם של החלקים השונים של הביטחון הסוציאלי הוא: מלחמה בעוני ובמחסור ודאגה לרמת חיים הוגנת". ואכן תוכניות מערכת הביטחון הסוציאלי יכולות לתרום לשלושת היעדים

המרכזיים שזוהו על ידי הוועדה למלחמה בעוני - הקלה על חומרת העוני, חילוץ אנשים החיים בעוני, ומניעת התדרדרותם של אנשים נוספים לחיים בעוני. לאור אילוצי זמן ומשאבים, ועל סמך בחינת התוכניות המרכזיות אשר עשויות לסייע בהשגת יעדי הוועדה, התמקדה ועדת המשנה בשלוש תוכניות קיימות (הבטחת הכנסה; קצבאות זקנה; וקצבאות ילדים) במערכת הביטחון הסוציאלי ובהצעה לתוכנית חדשה. מחוסר זמן, הוועדה לא הספיקה לדון בקצבאות לאנשים עם מוגבלות או למקבלות דמי מזונות, וכן בהטבות השונות להן זכאים מקבלי קצבאות הקיום.

### **תוכנית הבטחת הכנסה**

התוכנית המרכזית במערכת הביטחון הסוציאלי, להקלה על חומרת העוני בקרב אנשים החיים בעוני ובסיוע להיחלצות מעוני, היא תוכנית הבטחת הכנסה. תוכנית זו אומצה לראשונה בישראל בשנת 1982, בעקבות חקיקת חוק הבטחת הכנסה שנתיים קודם לכן. זוהי התוכנית המרכזית, הממלאת את הפונקציה של רשת ביטחון במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל. החוק קובע כזכות מתן קצבאות ברמה של מינימום חברתי לקיום, לכל תושבי ישראל. הפעלת חוק הבטחת הכנסה על ידי המוסד לביטוח לאומי, כללה העברת תשלומי "תמיכות הסעד" מהמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות למוסד לביטוח לאומי, והפרדה של הטיפול הסוציאלי האישי ממתן קצבאות. חוק זה נועד להבטיח הכנסה מינימלית לאוכלוסייה הנתונה במצוקה כלכלית בשל זקנה, אלמנות, הורות, מחלה, נכות או שכר נמוך.

תוכנית הבטחת הכנסה שואפת לשלב בין שתי מטרות עיקריות של מערכת הביטחון הסוציאלי. מחד גיסא תשלום קצבה חודשית אשר תאפשר ליחידה המשפחתית את סיפוק הצרכים החיוניים לקיום, דהיינו **הקלה על עוני ומצוקה כלכלית**, ומאידך גיסא, יש בחוק שאיפה ברורה לצמצם עד כמה שניתן את תקופת הזמן שבמהלכה נעדר האדם משוק העבודה, דהיינו לקדם את **עידוד ההשתלבות בשוק העבודה כאמצעי להיחלצות אנשים מעוני**.

לצורך השגת המטרה הראשונה תוכנית הבטחת הכנסה מבקשת להעניק רשת ביטחון לכל אדם ולכל משפחה הזקוקים לה בישראל, כהקצבה מעוגנת בחוק,

וכוונתה היא אספקת המשאבים הכספיים לשם סיפוק הצרכים החיוניים לקיום. נקודת המוצא של התוכנית היא כי הקצבאות לא תמלאנה תפקיד זה באופן עצמאי, אלא במשולב עם מערכת רחבה יותר של שירותים חברתיים הפועלים או החייבים לפעול בחברתנו, היינו: שרותי תעסוקה והכשרה מקצועית, חינוך, בריאות, שיכון, שירותי הרווחה האישיים ושירותים קהילתיים נוספים.

התפקיד העיקרי של התוכנית הוא הבטחת קצבאות כך שלכל אדם ולכל משפחה יהיו המשאבים הנחוצים לסיפוק צרכיהם החיוניים, בכל אותם המקרים שאין ביכולתם לספק לעצמם הכנסה זו במלואה או בחלקה בכוחותיהם הם. התמקדות התכנית במשפחות החסרות הכנסה מספקת לקיום, מושגת באמצעות מבחן אמצעים, שבוחן את סך האמצעים העומדים לרשות המשפחה התובעת קצבה.

הדגש בתוכנית הוא על היותה רשת ביטחון בלבד, מתוך ראייה כי הדרך העיקרית בחברתנו להבטחת הכנסה לכל אדם היא באמצעות פעילות כלכלית במשק, היינו עבודה. יחד עם זאת, קיים סיכוי כי אדם עלול להימצא בשלב כלשהו במסלול חייו, במצב בו הוא אינו מסוגל לעבוד מסיבות שאינן תלויות בו. מצבים אלה יכולים להיגרם על ידי גורמים טבעיים (כגון: מחלה ומוגבלות), אך גם על ידי נסיבות חברתיות (כגון: אבטלה ופרישה מעבודה בגיל מסוים). תפקידה החברתי של הרשת הרחבה של השירותים להבטחת הכנסה הוא להתמודד עם המצבים הללו כדי למנוע מצוקה כלכלית בקרב האוכלוסייה וכדי לשמור על רווחתה.

על מנת לקדם את המטרה השנייה של החוק, דהיינו עידוד השתלבות מחודשת בשוק העבודה, החוק קובע את הדרישה לעבוד והזכאות להבטחת הכנסה מותנית בהתפרנסות מעבודה. כל אדם התובע קצבת הבטחת הכנסה נדרש להוכיח שעשה כל אשר ניתן על מנת להשיג עבודה. רישום בלשכה המקומית של שירות התעסוקה משמש הוכחה כי האדם עשה מאמץ כזה. רק אנשים אשר שירות התעסוקה לא מסוגל למצוא עבורם עבודה, זכאים לקצבאות

הבטחת הכנסה<sup>2</sup>. מי שאינו מוכן לקבל עבודה שהוצעה לו באמצעות שירות התעסוקה יחשב כ"סרבן עבודה" וזכאותו לקצבה תישלל עקב כך. על כן, הפעלת מבחן תעסוקה אפקטיבי היא מרכיב חיוני בתוכנית זו. במהלך העשור האחרון, נעשה מאמץ גדול לשכלל את מבחן התעסוקה במסגרת חוק הבטחת הכנסה וליצור מנגנון יעיל לשילובם של מקבלי הבטחת הכנסה בשוק העבודה. מאמץ זה לבש צורות שונות, כאשר העיקרי שבהם הוא תוכנית רווחה לעבודה (אשר זכתה לכינוי – "תוכנית ויסקונסין") אשר הוחל בהפעלתה בשנת 2005 באופן נסיוני. תוכנית זו אמנם הצליחה לצמצם את מספר מקבלי הבטחת הכנסה ולהגדיל את שילובם של מקבלי הבטחת הכנסה בשוק העבודה. יחד עם זאת, רבים מאוד ממקבלי הקצבה לא נסתייעו על ידי התוכנית ונותרו תקופה ארוכה במרכזי התעסוקה שהוקמו במסגרתה, ואילו רבים מאוד מקרב מי שאכן הצליחו במעבר מקצבאות לעבודה לא הגדילו הלכה למעשה את רמת הכנסתם הפנויה. תוכנית זו הופסקה בשנת 2010.

במגמה לעודד אנשים לצאת לעבודה, ניתן תמריץ לפיו לא מובאת בחשבון הכנסה עד סכום מסוים לצורך קביעת הזכאות לקצבה (disregard income), כלומר אי הבאה במניין המשאבים של האדם הכנסות מסוימות שהוא משיג מעבודה שאינם פוגעים בקצבה. כיום ההכנסה מעבודה אשר אינה מובאת בחשבון לצורך קביעת הזכאות ורמת הקצבה מוצגת בלוח הבא:

#### לוח 1: גובה הדיסריגורד ושיעורי הקיזוז עבור הרכבי המשפחה השונים

הרכב	עד גיל 54	55 או יותר
יחיד	454	1,182
שאינו יחיד	636	1,545
שיעורי קיזוז	70-60%	60%

המקור: מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי

<sup>2</sup> עם זאת, החוק קובע סוגים מסויימים של אנשים שהתנאי של התפרנסות מעבודה אינו חל עליהם, או שאין נדרש מהם להוכיח את נכונותם לעבוד כתנאי לקבלת קצבה: אמהות חד הוריות לילדים עד גיל שנתיים, אלמנות, אנשים המקדישים את רוב זמנם לטיפול בבן הזוג או בילדם החולה הזקוקים להשגחה תמידית.

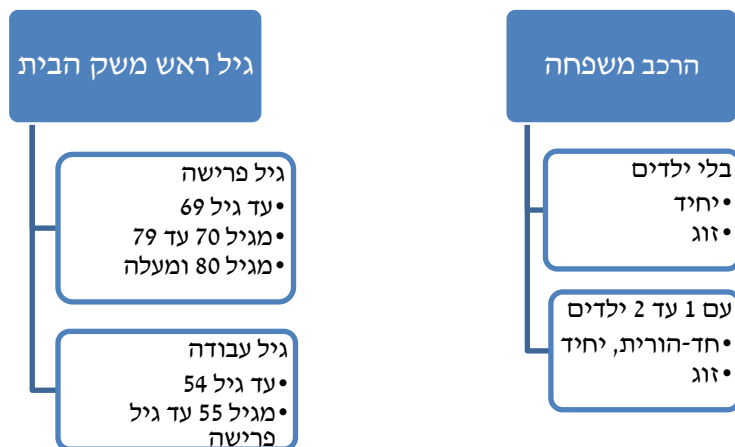
המשמעות היא שזכאים לקצבה יקבלו קצבה מלאה, רק אם הכנסתם אינה עולה, לדוגמא, על 454 ₪ בקרב יחידים עד גיל 54. מעבר לדיסרגרד מתחילים להקטין את סכום הקצבה בהתאם לשיעור הקיזוז הספציפי (המוצג בלוח 1) המשוך להרכב משפחה מסויים.

גובה הקצבה המשולמת במסגרת התוכנית נועד גם הוא להשיג את מטרת שילובם של אנשים בשוק העבודה. בישראל, כמו במדינות אחרות, היה תמיד קשר הדוק בין שכר נמוך לבין גובה הקצבה. לחשש כי שיעורי תמיכה גבוהים יגרמו להתנגשות בלתי נמנעת עם רמת השכר הנמוכה, וישמשו תמריצים שליליים לעבודה, הייתה השפעה משמעותית על ההחלטות בדבר רמת הקצבאות. ביטוי לחשש זה ניתן לראות באופן מובהק בתוכניות הכלכליות של השנים 2002/2003, אשר במסגרתן חלה הפחתה משמעותית של גובה קצבת הבטחת הכנסה: בראשית 2003 אישרה הכנסת תיקוני חקיקה מקיפים בחוק הבטחת הכנסה, ורמת הקצבה הופחתה בשיעור ממוצע של כ-30% לכ-70% מהאוכלוסייה הזכאית לה. מטרתה של מדיניות זו הייתה כפולה: לצמצם את ההוצאה הממשלתית על תשלומי הקצבה, וכן להפחית את גובה הקצבה ביחס לשכר מעבודה, על מנת לצמצם תמריצים שליליים לעבודה במסגרת התוכנית. כתוצאה ממדיניות זו, חל צמצום ניכר באוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה. בעוד שבשנת 2003, קיבלו 155,500 משפחות קבצת הבטחת הכנסה, בשנת 2013 קיבלו 105,000 משפחות קצבת זו.

בחוק הנוכחי, הרכבי המשפחה (בקשר לקצבה) מחולקים לפי קריטריונים של שתי קבוצות בגיל העבודה ושלוש קבוצות בגיל הזקנה. יש שתי קבוצות בסיסיות – בלי ילדים ועם אחד עד שני ילדים (תרשים 1). המבנה הנוכחי של קצבת הבטחת הכנסה (כולל תוספת לילד שלישי ורביעי שמשולמת במסגרת קצבת הילדים<sup>3</sup>), אינו מתחשב במספר הילדים מעבר לארבעה ילדים, כך שככל שמספר הילדים במשפחה גדול יותר מארבעה, רמת החיים של המשפחה בהכרח יורדת יחסית למינימום למחייה. המינימום למחייה המבוטא על ידי קו העוני, משתנה בהתאם לסולם השקילות וגדל עם כל נפש נוספת במשפחה.

<sup>3</sup> במסגרת קצבת הילדים משפחה בהבטחת הכנסה זכאית ל-96 ש"ח נוספים לילד עבור ילד שלישי ורביעי.

## תרשים 1: הרכב משפחה וגיל ראש משק הבית בחוק הבטחת הכנסה\*



המקור: מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי

כפי שניתן ללמוד מ**לוח 2** רוב מקבלי הבטחת הכנסה הם זוגות ויחידים בלי ילדים (54.4%). 23.6% מהמקבלים הם משפחות חד-הוריות ואילו 22% מהמקבלים – הם זוגות עם ילדים.

## לוח 2: השכיחות של הרכבי המשפחה השונים בהבטחת הכנסה בגיל העבודה (מאי 2013)

שכיחות לפי הרכב משפחה					
הרכב משפחה	עד גיל 54	סה"כ	55 או יותר	גיל 55 או יותר (%)	עד גיל 54 (%)
יחיד	28,500	47,500	19,000	59.8	40.6
זוג	1,300	8,000	6,700	21.1	1.9
זוג עם ילד	2,400	4,300	1,900	6.0	3.4
זוג עם 2 ילדים	3,600	4,600	1,000	3.1	5.1
זוג עם 3 ילדים	3,700	4,200	500	1.6	5.3
זוג עם 4 ילדים	3,300	3,600	300	0.9	4.7
זוג עם 5 ילדים	2,000	2,200	200	0.6	2.8
זוג עם 6+ ילדים	3,300	3,500	200	0.6	4.7
הורה יחיד עם ילד	10,800	12,400	1,600	5.0	15.4
הורה יחיד עם 2 ילדים	6,200	6,500	300	0.9	8.8
הורה יחיד עם 3 ילדים	2,600	2,650	50	0.2	3.7

המקור: מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי



במהלך השנים האחרונות, ניכר כי נעשו שינויים רבים בתוכנית הבטחת הכנסה, אשר מגמתם הייתה להדגיש ביתר שאת את המטרה של החזרת הבלתי מועסקים בעלי כושר העבודה לשוק העבודה. שינויים אלו בתוכנית מצאו את ביטוייהם כאמור בהפחתה משמעותית של רמת הקצבה ביחס לשכר מעבודה, עד כדי פגיעה ממשית במטרה הראשונה של התוכנית, דהיינו סיפוק המשאבים הנחוצים לקיום רמת חיים מינימלית. דבר זה בא לידי ביטוי מובהק בפער העמוק הקיים בין גובה הקצבאות המשולמות (באופן מיוחד למשפחות עם ילדים) במסגרת תוכנית זו לבין רמת ההכנסה המוגדרת כקו העוני.

על מנת לקבל אינדיקציה למידת ההלימות של מערכת הבטחת ההכנסה למינימום למחייה הולם, **בלוח 3** מוצגים סכומי קצבת הבטחת הכנסה, לפי הרכב משפחה, עד לקצה הדיסרגרד.

**לוח 3: סכומי הקצבה לפי הרכב משפחה עד קצה הדיסריגורד**  
(נכון לינואר 2014)

תוספת עקב גיל ראש משק הבית	55 או יותר	עד גיל 54	הרכב משפחה
25.0%	2,162	1,730	יחיד
36.4%	3,243	2,378	זוג
45.0%	3,762	2,594	זוג עם ילד
47.8%	4,281	2,897	זוג עם 2 ילדים ומעלה
22.0%	3,535	2,897	הורה יחיד עם ילד
30.4%	4,400	3,373	הורה יחיד עם 2 ילדים ומעלה

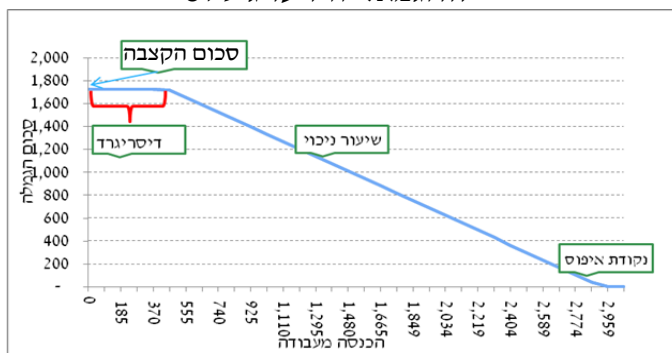
המקור: מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי

**תרשימים 2 ו-3** שלהלן מפרטים את השוני בכלים המרכיבים את סכום הקצבה לגבי הרכבי משפחה שונים: התעריף הבסיסי (גובה הקצבה בהכנסה אפסית), הדיסריגורד - שמאפשר לשמור את ההכנסה מעבודה עד לקצה הדיסריגורד, כאשר מעבר לו מתחילים להקטין את סכום הקצבה בהתאם לשיעור הקיזוז הספציפי המשויך להרכב משפחה מסוים. תרשימים 3 מציג את

רמת החיים כסכום מצטבר שמושפע ממגוון כלים – הכנסה מעבודה, קצבת הבטחת הכנסה, קצבת ילדים (לפני הקיצוץ האחרון) ומענק עבודה<sup>4</sup>. הפער בין המינימום למחייה לבין רמת החיים מוצג בשלוש נקודות קריטיות מבחינת מדיניות הביטוח הלאומי, המסומנות במספרים 1 עד 3 **בתרשים מס' 3**. כך למשל, בנקודה של אפס הכנסה משכר מובטחת לזכאי קצבת הבטחת הכנסה בגובה של כ-2,900 ש"ח עבור משפחה עם 5 ילדים, כאשר נציין שסכום קצבת הבטחת הכנסה לא מתחשב בילד ה-5, ה-6 וכו'. המספרים 1 עד 3 **בתרשים 3** מצביעים על שלוש הנקודות הרלוונטיות שעליהן ממוקדת ההצעה הנוכחית: מספר 1 – רמת החיים בשכר אפס; מספר 2 – רמת החיים בקצה הדיסריגרד; מספר 3 – רמת החיים בנקודה שמעבר לה המשפחה כבר לא זכאית להבטחת הכנסה.

## תרשים 2: הכלים לשיפור רמת הכיסוי של קצבת הבטחת הכנסה

### הדוגמא: יחיד עד גיל 54

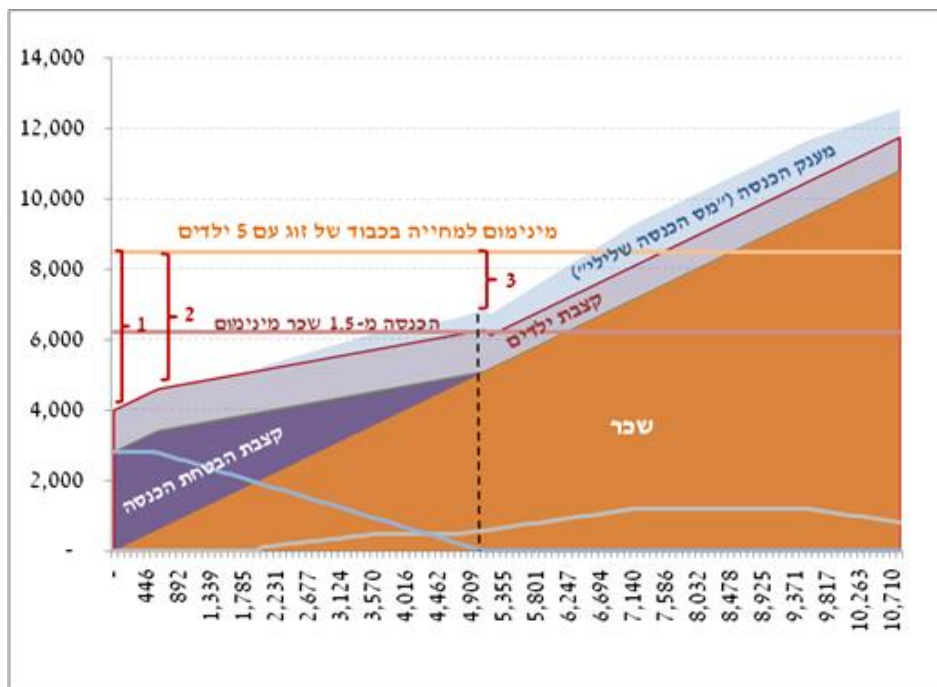


המקור: מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי

<sup>4</sup> קיימות הטבות חשובות נוספות, שניתנות על ידי גורמים שונים כגון משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, עיריות ועוד גורמים - סיוע בשכר דירה, זכות לדזור ציבורי, הנחה בארנונה, בתשלום למעונות יום של ילדים מגיל 3 עד 5 ועוד. לפרטים נוספים ראה <http://www.kolzhut.org.il>.

הטבות אלה לא נכללו בשלב זה בנייתן וזאת משלוש סיבות עיקריות: (1) המידע לציבור לגבי רוב ההטבות הנוספות חלקי (2) לגבי חלק מההטבות נדרש אישור של קבלת קצבת קיום מהביטוח הלאומי, אישור שלא בהכרח מקנה זכות אוטומטית. לפיכך שיעורי המיצוי של חלק מההטבות נגזרים משיעורי המיצוי הלא בהכרח מלאים של קצבאות הקיום. (3) קווי העוני שחושבו לצורך עבודה זו מבוססים על דוח ממדי העוני הרשמי ולכן לא כוללים את רוב ההטבות בקו העוני. לכן גורמת הוספה של ההטבות מבלי לשנות במקביל את חישוב קו העוני להטיה כלפי מעלה. רצוי בהמשך להתמודד עם סוגיות אלה במטרה לשפר את החישוב לגבי סך ההטבות העומדות לרשות הציבור החי בעוני. ההגדרה שנקבעה בוועדה השנייה של פיתוח מדד העוני נועדה להתחשב בהטבות המרכזיות הנוספות והיא לא התקבלה לעת עתה על ידי הממשלה.

**תרשים 3: מגוון הכלים לשיפור רמת הכיסוי של המינימום למחייה  
הדוגמא: זוג ו-5 ילדים**



המקור: מינהל המחקר והתכנון, המוסד ביטוח לאומי

שיעור מקבלי הבטחת הכנסה בגיל העבודה שעובדים, נמוך במיוחד בקרב מקבלי קצבה יחידים עד גיל 54 – 14% מביניהם עובדים (לוח 4). בקרב זוגות עם ילדים, שיעור העובדים גבוה יותר מפי שניים והוא פחות רגיש למספר הילדים במשפחה – כולם מעל 30%.<sup>5</sup> בקרב משפחות חד-הוריות שיעור התעסוקה גבוה במיוחד במשפחות עם ילד אחד או שניים. לאחר מכן שיעור התעסוקה יורד בחדות עקב הקושי לתפקד בשני התפקידים כאחד – כמפרנסת ומטפלת בילדיה.

<sup>5</sup> יצויין שבעשור האחרון חל גידול חד בשיעורי התעסוקה של הבוגרים במשפחות גדולות. ר' גוטליב וטולדנו, [http://www.btl.gov.il/Publications/more\\_publications/Documents/Tasuka04.2014.pdf](http://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/Tasuka04.2014.pdf)

לוח 4: שיעור העובדים מבין מקבלי הבטחת הכנסה בגיל העבודה לפי הרכבי

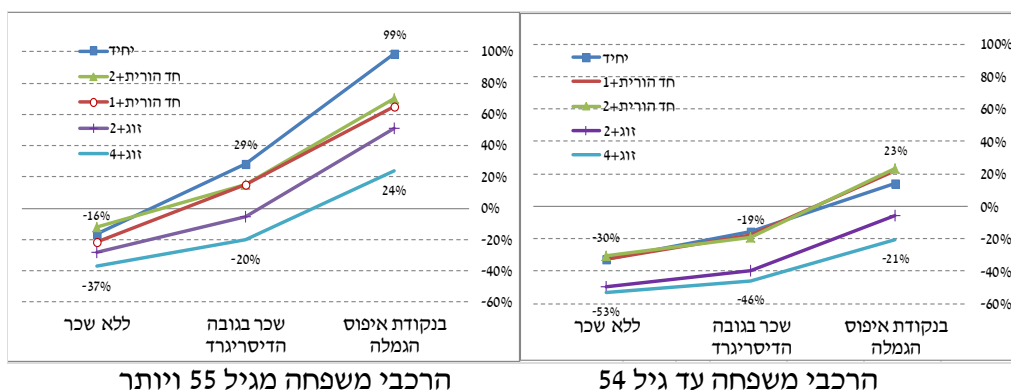
משפחה – 2014

מועסקים		סה"כ	הרכב משפחה
מספר	אחוזים		
27	27,900	104,700	סה"כ
14	3,900	28,500	יחיד עד 54
34	1,200	3,600	זוג עם 2 ילדים
36	1,300	3,700	זוג עם 3 ילדים
35	1,100	3,300	זוג עם 4 ילדים
31	1,700	5,400	זוג עם 5 ילדים או יותר
48	5,200	10,900	הורה יחיד עם ילד
42	2,600	6,200	הורה יחיד עם 2 ילדים
23	1,200	5,100	הורה יחיד עם 3 ילדים או יותר
26	4,900	18,900	יחיד +55
26	1,400	5,500	זוג +55
25	3,400	13,600	אחר

מבנה הקצבה הנוכחי, כפי שהוא משתקף בשלושת הפרמטרים המרכזיים – גובה הקצבה, גובה הדיסריגרד ושיעור הקיזוז מעבר לדיסריגרד, בשלוש הנקודות הקריטיות שתוארו **בתרשים 3** לעיל, כפער בין קו העוני ושלוש הנקודות – יוצר אי-שוויון ניכר ולא אחיד בין הרכבי המשפחה השונים (**תרשים 4**). במצב הקשה ביותר נמצאים זוגות עם ילדים, שגילם עד 54. ככל שיש יותר ילדים, ובפרט מהילד החמישי והלאה, מצב הכיסוי של המינימום למחייה הולם על ידי שכר עבודה, קצבאות וסיוע נוסף מיזרדר, שכן החל מהילד החמישי המערכת לא מכירה בצורך לתמוך מעבר לתשלום קצבת הילדים. קצבה זו כידוע נמוכה הן בהסתכלות היסטורית והן בהשוואה בין - לאומית. כך למשל, נותר זוג עם ארבעה ילדים שעובד ביותר ממשרה אחת בשכר מינימום בקצה הקצבה (כולל מענק העבודה וקצבאות הילדים) יותר מ-20% מתחת לקו העוני. גם זוג עם שני ילדים נותר מתחת למינימום למחייה ההולם. בקצה הדיסריגרד כל הרכבי המשפחה שנבדקו נותרו מתחת לקו העוני הרלוונטי, ובנקודה של אי-עבודה הכיסוי נע בין 53%- לבין 30%- מקו העוני. כפי שמראה החלק השמאלי של **תרשים 4**, מצבן של משפחות עם ראש משק בית בן 55 ויותר הוא טוב יותר: בנקודה של אי-עבודה החסר נע בין 37%- לבין

16%-, ובנקודת קצה הקצבה הכיסוי יותר ממלא – 24% עד 99% מעל קו העוני. בקצה הדיסריגרד הזוגות עם 2 ילדים ויותר נותרים מתחת לקו העוני, אך המרחק קטן יותר מאשר לגבי משפחות עם ראש משק בית מתחת לגיל 55.

#### תרשים 4: המרחק של הכנסות מקבל הקצבה מהמינימום למחייה ההולם (%) – המצב הנוכחי



אנחנו סבורים כי התמודדות מוצלחת יותר במטרה להקל על חומרת העוני בקרב אנשים החיים בעוני וחילוצם מחייבת שינויים בתוכנית הבטחת הכנסה.

#### על כן אנחנו ממליצים:

**המלצה #3:** להגדיל את רמת הקצבה הבסיסית בתוכנית הבטחת הכנסה, כך שהמרחק מקו העוני יהיה כזה אשר יבטיח קיום הולם למקבלי הבטחת הכנסה. הוועדה מציעה כי יקבע שההכנסה בנקודת אי העבודה תעמוד על 75% מקו העוני בעבור כל הרכבי המשפחה. יחד עם זאת, הוועדה החליטה להציג בפני מליאת הוועדה למלחמה בעוני הצעה חליפית, אשר מעמידה את ההכנסה בנקודת אי העבודה על 67% מקו העוני.

**המלצה #4:** להגדיל את ההכנסה מעבודה אשר אינה פוגעת בזכויות לקצבה מלאה, על מנת לעודד השתלבות של מקבלי הבטחת הכנסה בשוק העבודה. הוועדה ממליצה כי ההכנסה בנקודת הדיסריגרד תעמוד על 85% מקו העוני בעבור כל הרכבי המשפחה.

להלן מוצגות בנוסף ארבע הצעות, פעם תחת ההנחה של קצבת ילדים בסך 140 ש"ח לחודש (עבור ילדים שנולדו אחרי 2003) ופעם תחת ההנחה של 233 ש"ח, סכום שמשקף בקירוב את רמת הקצבה האחידה בהנחה שיבוטל הקיצוץ של קיץ 2013 (לוח 5). היעד, כפי שמובא בלוח 5 קובע כי יש להביא את רמת החיים לכיסוי אחיד של כל הרכבי המשפחה ברמה של 25%- מקו העוני (הצעות 1 ו-5) או יעד פחות שאפאתני של 33%- (הצעות 4 ו-8) כבר בנקודה של אי-עבודה. הצעות 2 ו-6 ו-3 ו-7 בהתאמה מהוות שילוב בין שני היעדים: 33%- מהמינימום למחייה עבור משפחות עם עד 2 ילדים (כולל הרכבי משפחה ללא ילדים) ו-25%- עבור משפחות עם יותר ילדים או הרכבי משפחה ללא ילדים עם ראש משק בית בגיל 55 ויותר. בנקודת קצה הדיסריגרד מוצע שכל הרכבי המשפחה יגיעו לפחות ל-15% מתחת לקו העוני הרלוונטי.<sup>6</sup>

#### לוח 5: הצעות חלופיות לשיפור כיסוי המינימום למחייה על ידי קצבת

##### הבטחת ההכנסה

מספר הצעה	ללא שכר	דיסריגרד	נקודת איפוס הגמלה	קצבת ילדים
1	-25%	-15%	לפי שיעור הקיזוז הקיים בכל הרכב משפחה	140 ש"ח
2	ללא ילדים: -33% עם ילדים: -25%	-15%		
3	עד 2 ילדים: -33% +3 ילדים או גיל +55: -25%	-15%		
4	-33%	-15%		
5 עד 8	מקביל להצעות 1-4	-15%	מקביל להצעות 1-4	233 ש"ח

בלוחות 6 ו-7 מפורטים תעריפי הקצבה החדשים וההגדלות הנדרשות בהם, כדי להגיע ליעדים הללו.

<sup>6</sup> מוצע שמי שהשיג במהלך השנים זכויות טובות יותר (למשל משפחות חד-הוריות ויחידים וזוגות ללא ילדים שגילם 55 או יותר) ימשיכו להנות מהמצב הקיים הטוב יותר.

**לוח 6 : רמת הקצבה ללא שכר לפי התכניות השונות**

רכב	המצב הקיים	25% - (1)	עם ילדים -25% ללא ילדים -33% (2)	עד 2 ילדים -33% + ילדים ויחידים (3) -25% , +55	33% - (4)	25% - (5)	עם ילדים -25% ללא ילדים -33% (6)	עד 2 ילדים -33% + ילדים ויחידים (7) -25% , +55	33% - (8)
יחיד	1,730	2,219	1,994	1,994	1,994	2,219	1,994	1,994	1,994
זוג עם 2 ילדים	2,897	5,234	5,234	4,656	4,656	5,053	5,053	4,476	4,476
זוג עם 5 ילדים	2,897	7,244	7,244	6,387	7,244	6,783	6,783	5,926	6,783
הורה יחיד עם 2 ילדים	3,373	4,304	4,304	3,826	3,826	4,119	4,119	3,641	3,641
הורה יחיד עם 5 ילדים	3,373	6,395	6,395	5,628	6,395	5,935	5,935	5,168	5,935
יחיד +55	2,162	2,219	2,162	2,162	2,219	2,162	2,219	2,162	2,162
זוג עם 2 ילדים (+55)	4,281	5,234	5,234	4,656	5,234	5,053	5,053	4,476	5,053
זוג עם 5 ילדים (+55)	4,281	7,244	7,244	6,387	7,244	6,890	6,890	5,926	6,890
הורה יחיד עם 2 ילדים (+55)	4,400	4,400	4,400	4,400	4,400	4,400	4,400	4,400	4,400
קצבת ילדים ממוצעת אחידה	157								
		140 ש"ח							233 ש"ח

**לוח 7 : התוספת הדרושה ברמת הקצבה ללא שכר לפי התכניות השונות**

רכב	יעד ההצעה			
	25% -	עם ילדים -25% ללא ילדים -35% (2)	עד 2 ילדים -33% + ילדים ויחידים (3) -25% , +55	33% -
יחיד	489	264	264	489
זוג עם 2 ילדים	2,337	1,759	1,579	3,029
זוג עם 5 ילדים	931	453	268	3,447
הורה יחיד עם 2 ילדים	3,022	2,255	1,795	2,562
הורה יחיד עם 5 ילדים	57	57	0	57
יחיד +55	0	0	0	0
זוג עם 2 ילדים (+55)	953	375	195	772
זוג עם 5 ילדים (+55)	2,963	2,106	1,645	2,609
הורה יחיד עם 2 ילדים	0	0	0	0

**עלות מוערכת של ההמלצות – בין 1.2 מיליארד ל-1.7 מיליארד בהתאמה ל- 67% מקו העוני, או 75% מקו העוני. פירוט העלות מוצג בלוח 8.**

## לוח 8: תוספת עלות משוערת של החלופות השונות

סה"כ		עלות ביחס לזכאים חדשים		עלות ביחס לזכאים קיימים		הצעה
מקרים	לשנה בש"ח	מקרים	לשנה בש"ח	מקרים	לשנה בש"ח	
139,500	1,737,479,444	35,500	527,659,268	104,000	1,209,820,176	ללא שכר -25%, דיסריגרד -15%
138,560	1,644,421,838	34,560	473,208,566	104,000	1,171,213,272	ללא שכר ללא ילדים -33% או עם ילדים -25%, בדיסריגרד -15%
138,097	1,587,776,656	34,097	493,619,464	104,000	1,094,157,192	ללא שכר עד 2 ילדים -33% או 3+/55 ילדים ויותר -25%, בדיסריגרד -15%
137,596	1,225,741,151	33,596	420,956,735	104,000	804,784,416	ללא שכר -33%, דיסריגרד -15%
136,630	1,637,065,313	32,630	481,294,721	104,000	1,155,770,592	ללא שכר -25%, דיסריגרד -15%, קצבת ילדים 233 ₪
136,630	1,484,153,072	32,630	441,925,208	104,000	1,042,227,864	ללא שכר ללא ילדים -33% או עם ילדים -25%, בדיסריגרד -15%, קצבת ילדים 233 ₪
136,409	1,416,435,084	32,409	450,759,024	104,000	965,676,060	ללא שכר עד 2 ילדים -33% או 3+/55 ילדים ויותר -25%, בדיסריגרד -15%, קצבת ילדים 233 ₪
133,414	1,169,082,427	29,414	400,519,783	104,000	768,562,644	ללא שכר -33%, דיסריגרד -15%, קצבת ילדים 233 ₪

ההמלצות המוצעות כאן מבקשות להגדיל, במידה מסוימת, את רמת הכנסתם של מי שאינם יכולים לקיים את עצמם באמצעות תעסוקה בשוק העבודה, וליצור איזון נכון יותר בין מטרות רשת הביטחון של מערכת הביטוח הסוציאלי בישראל. ברור כי על מנת להשיג את מטרותיה של תוכנית הבטחת הכנסה, יש צורך בשימוש יעיל במבחן התעסוקה ובפעולות נוספות על מנת לעודד שילובם של מקבלי הבטחת הכנסה בשוק העבודה, מחד, ומאידך למנוע קבלת הבטחת הכנסה ממי שאינם זכאי לכך. בין היתר, שיפור הדיסריגרד מיועד להשיג מטרה זו. זאת ועוד, על מנת להבטיח כי לשינוי המוצע לא תהיה השלכה שלילית על שילובם של מקבלי הבטחת הכנסה בשוק העבודה, מוצע לאמץ את השינוי במבנה הקצבה בשלבים וללוות את המעבר במחקר מעקב.

**המלצה #5: מתן מענק להוצאות לטווח ארוך לשוהים תקופה ארוכה בתוכנית הבטחת הכנסה. הוועדה מציעה שתי חלופות, אפשרות אחת הינה שגובה המענק יהיה שכר מינימום לחודש אחד כמענק חד שנתי, והאפשרות השניה היא להעניק תוספת קבועה המעלה את גובה הקצבה לכ-75% מקו העוני.<sup>7</sup>** נקודת המוצא של הצעה זו היא כי גובה קצבת הבטחת הכנסה, גם לאחר שתועלה, תאפשר קיום מינימלי למשפחות ותכסה את ההוצאות המיידיות של

<sup>7</sup> זאת בהנחה שהגובה של קבצאות הבטחת הכנסה הרגילות יעמוד על 67% מקו העוני.



המשפחה, עד להשתלבותה בשוק העבודה. יש להניח כי במקרים הללו הוצאות גדולות יותר (ריהוט, ביגוד, הנעלה, תקשורת וכדומה) תדחנה לתקופה שבה הכנסת המשפחה תגדל עם השתלבותה בשוק העבודה. יחד עם זאת, מקרב מקבלי הבטחת הכנסה ישנה קבוצה של אנשים, אשר מסיבות שונות סיכוייהם להשתלב בשוק העבודה קלושים, והם שוהים תקופות ארוכות מאוד במסגרת תוכנית זו. יש לספק לנמנים על קבוצה זו את המשאבים למימון הוצאות גדולות, באמצעות תוספת או מענק שנתי. הזכאים יהיו אלו השוהים במערכת יותר משלוש שנים ולא עבדו בתקופה זו, וכן שוועדה מקצועית קבעה שסיכויי מקבל הקצבה להשתלב בשוק העבודה קלושים. כיום ישנן 44,000 משפחות העונות להגדרה זו.

**עלות מוערכת של ההמלצה נעה בין 178 מיליון ₪ בשנה, עבור התוספת הקבועה של 75% מקו העוני, לבין 190 מיליון ₪ לשנה, עבור מענק חד פעמי בגובה שכר מינימום.**

## ביטוח זקנה

תוכנית ביטוח זקנה אומצה בישראל בשנת 1957. היא נשענה על המלצותיה של הוועדה הבין-משרדית לתכנון ביטוח סוציאלי בראשותו של יצחק קנב, אשר הגישה את המלצותיה בשנת 1950. מראשית דרכה, תוכנית ביטוח זקנה נועדה להוות מרכיב אינטגרלי של מערכת לביטחון סוציאלי לזקנים, אשר כללה מרכיבים שרק חלקם מופעלים ישירות על ידי המדינה, באמצעות המוסד לביטוח לאומי. על אף השינויים הרבים במערכת הביטחון הסוציאלי לזקנים בששת העשורים מאז הוקמה, מערכת זו עדיין משמרת את המבנה הבסיסי שלה, שנקבע עם חקיקת חוק הביטוח הלאומי בראשית שנות החמישים. השינוי המהותי ביותר הוא התכנית המיועדת לזקנים נזקקים, אשר נוספה בתום העשור הראשון להקמת המערכת.

במערכת הביטחון הסוציאלי לזקנים בישראל היום קיימים ארבעה רבדים. רובד בסיסי של הביטוח הסוציאלי כולל את קצבאות הזקנה האוניברסליות של המוסד לביטוח לאומי, המספקות קצבה אחידה לכל הזכאים; רובד שני, סלקטיבי, המעניק תוספת כספית לזקן הנזקק; הרובד השלישי מורכב מפנסיות תעסוקתיות מסוגים שונים, והרובד הרביעי כולל סוגים שונים של חיסכון לעת זקנה, למשל קופות גמל. היות ומערכת זו נועדה לכלול את כל המרכיבים הללו, לא ניתן להתעלם מהמרכיבים, אשר אינם מופעלים על ידי המוסד לביטוח לאומי, בעת בחינת מטרות מערכת זו ויעדיה (ואכן **המלצה #7** של ועדת המשנה עוסקת ברובד הפנסיוני). עם זאת, היות והדיון בנקודה זו מתמקד בתכניות הביטוח הלאומי בלבד, ההתייחסות כאן תהיה בעיקר לשני הרבדים הראשונים של המערכת, המכונים ביטוח זקנה, דהיינו לקצבאות הזקנה האוניברסליות ול-"השלמת הכנסה", שהיא הרובד הסלקטיבי, המיועד ספציפית לזקנים החיים בעוני.

בחינת המניעים, שעמדו מאחרי כוונות קובעי המדיניות בעת הקמת מערכת הביטחון הסוציאלי לזקנים בישראל, מצביעה על כך שהיא נועדה להשיג מספר מטרות מרכזיות: **מניעת ירידה חדה ברמת החיים לאחר הפרישה מעבודה והבטחת רמת חיים מינימלית בעת זקנה**. הנחת מנחחי המערכת הייתה כי

בתקופת הזקנה עלולה להיוצר בעיה של תלות כלכלית בשל כך שנאלץ האדם לפרוש מעבודתו, הכנסתו שהיה מורגל לה פוחתת (או נעלמת כליל) והוא נזקק למקור הכנסה אלטרנטיבי. תפקידו הראשון במעלה של ביטוח הזקנה הוא ליצור מקור מחייה זה, כלומר לביטוח זקנה נועד תפקיד חשוב בשמירה על רמת חייו של המבוטח. מטרה זו משקפת את כוונת מערכת הביטוחון הסוציאלי להתמודד עם תוצאות כלכליות שליליות של פגיעה בהכנסתו של אדם. הכוונה לאירועים הנתפסים כ"סיכונים חברתיים", אשר משמעותם היא מניעת יכולתו של אדם אשר הועסק בשוק העבודה להמשיך ולהתפרנס. הפסקה זו היא הפסקה קבועה בעת הזקנה.

תפקיד קצבת הזקנה בשמירה על רמת חייו של האדם בא לידי ביטוי בכך שמדובר בקצבה אוניברסלית המיועדת לכלל הזקנים ואיננה מוגבלת רק לזקנים החסרים כל מקור הכנסה אחר לאחר פרישתם מעולם העבודה. אולם, ברור כי הקצבה אינה מיועדת לשמש כמקור הכנסה יחיד של אלה שהיו פעילים במשק קודם פרישתם, ולאפשר שמירה על רמת חייהם של זקנים. ההנחה של מנסחי התוכנית הייתה כי קצבה זו תשמש מקור להכנסה, המתווסף להכנסות נוספות של הזקן, ובעיקר לפנסיה תעסוקתית ותכניות החיסכון ארוכות הטווח, דוגמת קופת גמל. בישראל השילוב של הצטרפות לתכנית פנסיה תעסוקתית עד גיל 30, תשלום עקיב של דמי הביטוח הלאומי וכיסוי משלים במסגרת קופות גמל, אמור באופן תיאורטי להבטיח לאדם רמת חיים הקרובה מאוד לזו שהייתה לו קודם הפרישה, במשך כל התקופה שבין פרישתו מהעבודה לבין מותו.

תפקיד נוסף של מערכת הביטוחון הסוציאלי לזקנים הוא, כאמור, הבטחת רמת חיים מינימלית לעת זקנה. בעוד שהשילוב בין הקצבה האוניברסלית של ביטוח זקנה עם הכנסה פנסיונית אמור להבטיח כי לא תהיה ירידה חדה בהכנסות הזקן לאחר פרישתו מעבודה, התברר כבר בראשית שנות השישים, כי זקנים רבים מגיעים לגיל זקנה ללא מקורות הכנסה נוספים על קצבת הזקנה האוניברסלית של הביטוח הלאומי (בעיקר מפני שלא הייתה ברשותם הכנסה מפנסיה תעסוקתית). מצב זה לא השתנה במידה רבה עד היום, אולם, לאחר הנהגת תוכנית פנסיה חובה בשנת 2008, יש להניח כי בשנים הבאות מספרם

של הזקנים ללא הכנסה פנסיונית ילך ויפחת. יחד עם זאת, ספק אם רמת ההכנסה הפנסיונית של בעלי הכנסה נמוכה בעת שהותם בשוק העבודה ובגיל העבודה תהיה גבוהה דיה על מנת להעלותם מעל קו העוני. על כן, מערכת זו אמורה גם להתמודד עם בעיית העוני והמצוקה הכלכלית של זקנים אלה, ולהבטיח להם הכנסה מינימלית בעת זקנה. כיום, מרכיב "השלמת ההכנסה" בתוכנית ביטוח זקנה ממלא פונקציה זו. תוספת זו, אשר הנגישות אליה מותנית בעמידה במבחן הכנסות, נועדה להבטיח יחד עם קצבת הזקנה האוניברסלית הכנסה, אשר תאפשר לזקנים קיום מינימלי לכל הפחות. בלוח 9 מוצגים סכומי הקצבה המשולמים לזקנים, הזכאים לתוספת השלמת הכנסה. בשנת 2013 עמד מספר הזקנים המקבלים קצבת זקנה בתוספת השלמת הכנסה על 187,472.

#### לוח 9: גובה הקצבה המשולמת לזקנים הזכאים לתוספת השלמת הכנסה

80+	70-79	עד 69	
3,016	2,887	2,803	יחיד
4,469	4,284	4,164	זוג
5,404	5,218	5,099	זוג עם ילד
6,339	6,154	6,033	זוג עם שני ילדים
4,792	4,607	4,487	יחיד עם ילד
5,727	5,542	5,421	יחיד עם שני ילדים

המקור: מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי

בחינת מצבם הכלכלי של אוכלוסיית הזקנים מלמדת על כך כי רמת הכנסתם של 22.7% מקרב משקי הבית, אשר בראשם עומדים זקנים, היא מתחת לקו העוני (נתוני 2012). דבר זה נובע מכך שקצבת הזקנה (עם השלמת ההכנסה) מעניקה הכנסה לאותם זקנים, שאין בידם הכנסה נוספת כלשהי, שאינה מגיעה לרמת קו העוני. הדבר נכון במיוחד לגבי משקי בית שבהם זוגות של זקנים. רמת הקצבה ביחס לקו העוני במשפחות הללו היא 92.3% בגילאים עד 69 ו- 94.9% בגילאים 70-79.

על מנת להתמודד טוב יותר עם מצוקת העוני בקרב זקנים, יש לערוך שינויים במערכת הביטחון הסוציאלי לזקנים.

**על כן, אנחנו ממליצים:**

**המלצה #6: להשלים לזקנים בכל גיל את השלמת ההכנסה, כך שיחד עם הקצבה הבסיסית (ועם התוספות בגילאים השונים) היא תעלה אותם מעל לקו העוני.**

**העלות המוערכת של ההמלצה כ-255 מלש"ח לשנה, כולל 15 מלש"ח עבור מצטרפים חדשים (פירוט בלוח 10).**

**לוח 10: המצב הקיים בתחילת 2014 וחישוב עלות ההמלצה**

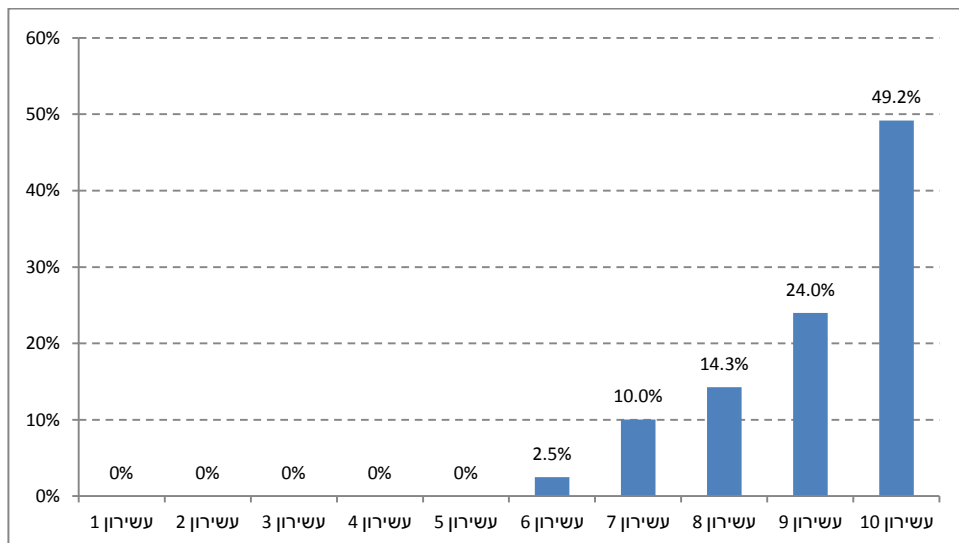
מצב קיים ינואר 2014					
	80+	70-79	עד 69	קו העוני 2012	
יחיד	3,016	2,887	2,803	2,820	
זוג	4,469	4,284	4,164	4,512	
	1.48	1.48	1.49	1.60	
העדפת קבוצת גיל קיימת מול גיל צעיר יותר					
יחיד	1.045	1.030			
זוג	1.043	1.029			
יחס קיים של קצבאות ינואר 2014 לקו העוני 2012					
יחיד	102.4%	102.4%	99.4%		
זוג	94.9%	94.9%	92.3%		
תוספת דרושה ליישור קו ל-100% לפחות תוך שמירה על העדפה קיימת					
יחיד	18	18.29	17.51	17.00	
זוג	361	373.49	358.03	348.00	
ממוצע משוקלל	<b>107</b>	110.64	106.04	103.06	
סה"כ (ינואר 2014)					
	<b>63,119</b>	<b>76,235</b>	<b>48,993</b>	<b>188,347</b>	
	46,708	56,414	36,255	139,377	
	16,411	19,821	12,738	48,970	
יחידים	74.0%	74.0%	74.0%	74.0%	
זוגות	26.0%	26.0%	26.0%	26.0%	
	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	
	33.5%	40.5%	26.0%	<b>100.0%</b>	
	33.5%	40.5%	26.0%	<b>100.0%</b>	
	33.5%	40.5%	26.0%	<b>100.0%</b>	
עלות התוספת					
יחיד	854,376	987,777	616,332	2,458,484	
זוג	6,129,321	7,096,525	4,432,887	17,658,732	
סה"כ	6,983,696	8,084,302	5,049,219	<b>20,117,217</b>	
לשנה				<b>241,406,600</b>	
קצבאות מוצעות					
	80+	70-79	עד 69	קו העוני 2012	
	3,034	2,905	2,820	2,820	
	4,842	4,642	4,512	4,512	

**המלצה #7: שיפור האכיפה של תשלום דמי ביטוח לפנסיה חובה ואיגום התקבולים לצורך שיפור מעמד העובדים מול חברות הביטוח.** כיום עובדים רבים בשכר נמוך, שעבודתם מתאפיינת באי-יציבות תעסוקתית ומעבר תכוף בין מעסיקים, צוברים זכויות פנסיה זמניות בחברות ביטוח שונות אם בכלל (כל מעסיק על פי בחירתו). כך קשה לעובדים כאלה (שחלקם מעוטי השכלה) לנהל מעקב מסודר אחר ביצוע ההפרשות לפנסיה לאורך השנים על ידי מעבידים שאצלם עבדו, לעיתים לתקופות קצרות. מוצע שהביטוח הלאומי, בשיתוף פעולה עם האגף לשוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר, יגבה את דמי ביטוח החובה ישירות מהעובד והמעביד. העובד ירשם ישירות בביטוח הלאומי אם הוא מעוניין לקבל שירות זה. אם יירשמו מספיק עובדים כאלה, הביטוח הלאומי יוכל לבצע איגום של זכויות הפנסיה שנצברו לעובדים אלה מכל המעסיקים כדי להבטיח שהכספים שהופרשו עבורם יגיעו לחברת ביטוח פנסיוני. החברה (או החברות) תיבחר במכרז שיקיימו הביטוח הלאומי ואגף שוק ההון. החברות תהינה מעוניינות יותר ככל שהיקף ההפקדות גדול יותר. המכרז יאפשר להשיג תנאים טובים (עמלות, ביטוחים נלווים וכד') לעובדים שבדרך כלל מוחלשים אל מול חברות חזקות. התכנית תביא להגברת הביטחון הפנסיוני של עובדים, שמעמדם בשוק העבודה ובוודאי בשוק ההון בדרך כלל חלש, ובטווח הארוך לצמצום העוני של האוכלוסייה הזקנה.

**המלצה #8: חלק מההטבות הניתנות כיום כהטבות מס לעידוד החיסכון הפנסיוני יחולקו כתוספת ותק בקצבת הזקנה.** ההטבות, כפי שהן מוגדרות כיום בפקודת מס הכנסה, ייגבו מהחוסכים הנוכחיים. הקרן שתיצבר עקב תקבולי המס הללו, תועבר לביטוח הלאומי לצורך הגדלת תוספת הוותק של קצבת הזקנה.

כפי שניתן לראות **בתרשים 5**, תוספת הוותק מחולקת כיום בצורה גרסיבית מאוד. כמעט מחצית מההטבות הינן לטובת העשירון העליון. מוצע לתת תוספת לקצבת הזיקנה הקיימת כיום, לכל מי שעבד מאז גיל 18, בהתאם למספר שנות העבודה. גובה התוספת אחיד ומוגדר כאחוז מקצבת הזיקנה הבסיסית וישתנה מפרט לפרט, בהתאם למספר שנות עבודתו ובכך אף מהווה תמריץ לעבודה בסקטור הפורמלי. ההצעה פשוטה ואיתנה מבחינה פיננסית של הביטוח הלאומי.

### תרשים 5: התפלגות הטבות המס לפי עשירונים



### קצבאות ילדים

הצעה להנהיג קצבאות ילדים אמנם נכללה בתוכנית לביטוח סוציאלי שהוצעה לממשלת ישראל על ידי ועדת קנב בשנת 1950, אולם התוכנית הראשונה של תשלומי קצבאות ילדים אומצה בישראל בשנת 1959 עם קבלת חוק משפחות מרובות ילדים. תוכנית זו כללה תשלום חודשי למשפחות להן ארבעה ילדים ויותר, שלא מלאו להם 14 שנים. על פי התוכנית, קצבאות ניתנו לילד הרביעי ולכל ילד הבא אחריו, על פי סולם עולה שבמסגרתו תקבל המשפחה תשלום בשיעור גבוה יותר עד הילד השמיני, ותשלום בשיעור קבוע לכל ילד הבא אחריו. תוכנית זו כללה את כל האוכלוסייה, והתשלומים במסגרתה היו על בסיס אוניברסלי. באמצע שנות ה-60 התקבלה התוכנית של תשלום קצבאות לילדי עובדים. בתוכנית זו נכללו הילדים עד גיל 18 של כל העובדים השכירים. בשנת 1970 הורחבו התשלומים לילדי עובדים, והונהגו תשלומי קצבאות ילדים ליוצאי צבא. אם כן, בראשית שנות ה-70 פעלו בישראל שלוש תוכניות עיקריות של קצבאות ילדים: תכנית ביטוח למשפחות מרובות ילדים, תכנית ביטוח לילדי עובדים, ותוכנית הקצבאות למשפחות יוצאי צבא (קיי"צ).



המלצות הוועדה לרפורמה במיסים, בראשותו של פרופ' חיים בן שחר בשנת 1975, הביאו לכך כי כל ילדי ישראל יכללו במסגרת התכנית של תשלומי קצבאות ילדים. תוכנית זו שימשה כתחליף לתוכניות הקודמות (מלבד קיי"צ). גובה הקצבאות התבסס על נקודות זיכוי במס הכנסה והתכנית לבשה צורה של מעין מס הכנסה שלילי. בשנות ה-90 אוחדו כל התוכניות הנפרדות במסגרת תכנית אוניברסלית אחת שכללה הפעם (ללא הבדלים) את כל ילדי ישראל. קצבאות הילדים מהוות בימינו חלק בלתי נפרד ממערכת הביטחון הסוציאלי ברוב החברות המפותחות. הנהגת תשלומי קצבאות ילדים סימלה בעבר ומסמלת בהווה את הכרת אחריותה של המדינה באופן חלקי להכנסתם של משפחות עם ילדים. ישנן נסיבות אשר בהן, ללא קשר להכנסתו של אדם מעבודה ו/או ממקורות אחרים, מוטלים עליו תפקידים או מטלות הנובעים מצרכים מסוימים, ואלו מחייבים הוצאה כספית. הדוגמה הבולטת לכך היא כמובן גידול ילדים. בכל מדינות הרווחה, ובכלל זה מדינת ישראל, החליטה החברה לקבל עליה מימון של חלק מהעלויות הללו באופן זה או אחר. כיום בישראל מקבלות 1,098,388 משפחות קצבה זו.

תכנית הענקת קצבאות למשפחות עם ילדים, המוכרת כ"קצבאות ילדים", משקפת את ההכרה שהבטחת רווחתם של ילדים הינה נושא בעל עניין חברתי, שאין להשאירו בתחום אחריות הפרט בלבד. קצבאות ילדים מבטאות את מעורבותה של הממשלה בדאגה למצבן הכלכלי של משפחות עם ילדים, ונותנות לגיטימציה, לפחות חלקית, להשתתפות הכלל במימון ההוצאות של גידול הילדים. לאור זאת, המטרה הראשונה של תוכנית קצבאות הילדים היא **השתתפות הכלל במימון עלויות הכרוכות בגידול ילדים.**

המטרה הראשונה הקשורה בהשתתפות המדינה באופן חלקי בעלויות הנובעות מגידול ילדים מושגת באמצעות תשלום קצבה חודשית אוניברסלית לכלל האוכלוסייה, ללא התניה התשלום בעמידה במבחן הכנסות או אמצעים. תשלום אוניברסלי זה, עבור כל ילד, משקף את תפיסתה של המדינה בדבר מחויבותה לשאת, גם אם באופן חלקי, בעלויות הכרוכות בגידול ילדים, ללא קשר להכנסתה ולמשאביה של היחידה המשפחתית.

מטרה שנייה של תכנית קצבאות ילדים קשורה להתמודדות עם עוני ומצוקה כלכלית בקרב משפחות עם ילדים, זאת באמצעות הגדלת ההכנסה הפנויה של כלל המשפחות עם ילדים ובמיוחד של משפחות גדולות יותר. בעת הנהגת התכנית הראשונה של קצבאות הילדים בשנת 1959, שימשו התשלומים מכשיר חשוב לתמיכה במשפחות החיות בעוני. ההנחה כי משפחות מרובות ילדים הן בעיקר אלו הסובלות מעוני ומצוקה כלכלית, מצאה את ביטוייה בחוק משפחות מרובות ילדים, אשר הנהיג תשלום קצבה חודשית על בסיס אוניברסלי למשפחות, החל מהילד הרביעי בלבד.

המטרה השנייה של הקלה על עוני ומצוקה כלכלית בקרב משפחות עם ילדים הושגה בתוכנית קצבאות ילדים בישראל, באמצעות הנהגת שיעורי קצבה בסולם עולה על פי מיקומו הסידורי של הילד במשפחה. במילים אחרות, בישראל שולמה קצבה ברמה גבוהה יותר החל מהילד השלישי, באופן אשר מאפשר את הגדלת ההכנסה הפנויה במשפחות להן למעלה משלושה ילדים. על ידי תשלום מוגדל זה עבור הילד השלישי והבאים אחריו, משפחות מרובות ילדים קיבלו סכום גבוה יותר כך שהכנסתן הפנויה גדלה, דבר שסייע להקלה על מצוקתן הכלכלית. אמנם, גם תשלום בשיעור זהה עבור כל אחד מהילדים במשפחה, ללא קשר למיקומם הסידורי, משיג מטרה זו היות והתצרוכת לנפש פוחתת באופן יחסי ככל שמספר הנפשות במשפחה גדל. תשלום זהה עבור כל ילד בעת שהתצרוכת לנפש פוחתת, מאפשר הגדלת ההכנסה הפנויה של המשפחה ובכך מקל אף הוא על עוני ומצוקה כלכלית. אולם מטרה זו מושגת ביתר שאת כאשר מונהגים תשלומים בשיעור גבוה ביחס למספרו הסידורי של הילד במשפחה.

חשוב לציין כי המבנה האוניברסלי של קצבאות הילדים תרם תרומה משמעותית גם הוא להשגת מטרה זו של הקלה על עוני ומצוקה, כתוצאה משתי סיבות. ראשית, קיומה של קצבה נגישה ובלתי מותנת ברמת הכנסה יוצר תנאים אופטימלים למיצוי הקצבה, ואכן נתוני מחקרים שנערכו בישראל מלמדים על כך שמיצוי קצבת הילדים גבוה במיוחד וקרוב למלא. משמעות הדבר שכל המשפחות העניות אכן מממשות את זכאותן ומקבלות את הקצבה. כאשר במשך תקופה קצרה בסוף שנות השמונים של המאה העשרים הונהגה

סלקטיביות בקצבה זו, שיעור המצוי ירד באופן משמעותי בקרב המשפחות החיות בעוני.

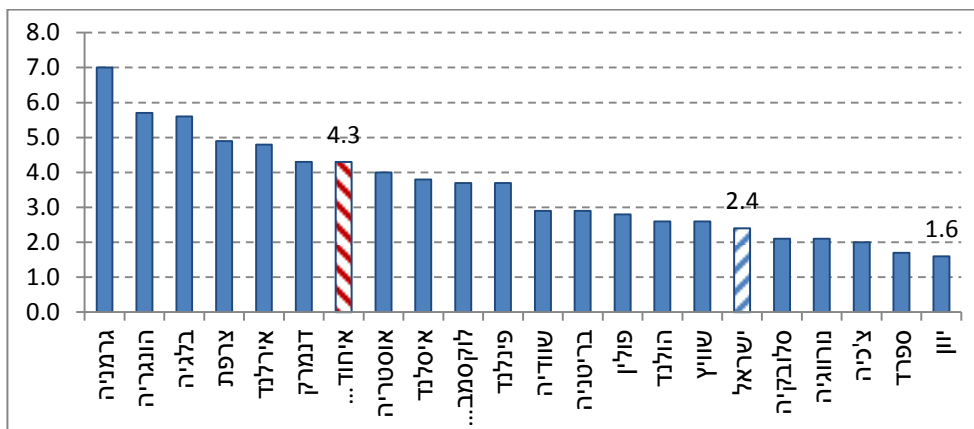
תרומה שנייה של המבנה האונברסלי של הקצבה קשורה לכך שהיא מונעת היוצרותה של מלכודת עוני. היות וקבלת הקצבה איננה קשורה לרמת ההכנסה של המשפחה, הגדלת ההכנסה (ממקורות אחרים) לא יוצרת סכנה של אובדן הקצבה. משמעות הדבר היא שקצבת ילדים מעודדת משפחות החיות בעוני להגדיל את הכנסתן משוק העבודה, בידען שהדבר יגדיל את סך ההכנסה שלהן (ההכנסה מעבודה וקצבת הילדים) ולא יגרום לפגיעה בזכאות לקצבה.

אכן תשלומי קצבאות הילדים במהלך השנים השיגו את המטרה של הקלה על עוני במידה לא מבוטלת: הן הביאו לעליה בהכנסה הפנויה של כלל המשפחות עם ילדים ובמיוחד של משפחות גדולות יותר; הן תרמו תרומה של ממש לרמת החיים של משפחות; הן הקטינו את היקף העוני בקרב משפחות עם ילדים; והן תרמו לצמצום אי השוויון בהכנסה בין משפחות גדולות ומשפחות קטנות.

הפגיעה במערכת קצבאות הילדים בעקבות המדיניות הכלכלית-חברתית של הממשלה בשנים 2002-2003 הייתה עמוקה ביותר. במסגרת מדיניות זו הונהגו במערכת קצבאות הילדים שינויים מרחיקי לכת, שכללו לא רק שינוי מבני ברמת הקצבה לפי גודל משפחה, אלא גם הפחתה חדה ברמת הקצבאות ובהוצאה הציבורית לתמיכה במשפחות עם ילדים. לאחרונה, שוב נפגעה תוכנית זו כאשר הממשלה החליטה על הפחתה נוספת בגובה קצבאות הילדים. כיום, בעבור ילדים שנולדו אחרי שנת 2003, משולמת קצבה חודשית אחידה של 140 ש"ח בעבור כל ילד.

בחינה השוואתית של גובה קצבאות הילדים בישראל, לעומת המקובל במדינות רווחה אחרות, מלמדת כי רמתן של קצבאות הילדים בישראל נמוכה במיוחד (ראה תרשים 6).

**תרשים 6: קצבת הילדים הממוצעת כ- % מהתוצר לנפש – השוואה בין-לאומית\***



המקור: מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי  
 \*ישראל: נתוני 2011, היתר שנות ה-2000

המדיניות הנוכחית ביחס לקצבאות ילדים טומנת בחובה פגיעה ממשית בשתי המטרות שנועדו לתכניות קצבאות ילדים. ראשית, השתתפותה של המדינה בהוצאות הכרוכות בגידול ילדים פחתה באופן משמעותי עבור כלל המשפחות קטנות כגדולות. שנית, הפגיעה הקשה ביותר היא במשפחות מרובות ילדים, מפני שהכנסתן הפנויה פוחתת באופן משמעותי בעת הנהגת שיעור קצבה נמוך מבעבר עבור הילד הראשון והשני, וכן תשלום בגובה זהה החל מהילד השלישי ואילך. הפחתה משמעותית זו ברמת הקצבה המשולמת למשפחות להן למעלה משני ילדים, יש בה משום פגיעה ממשית במטרת התכנית, הטוענת להקל על עוני ומצוקה כלכלית בקרב משפחות עם ילדים, ולצמצם פערי ההכנסה בין משפחות גדולות למשפחות קטנות.

אנחנו סבורים שקצבאות הילדים יכולות לתרום להשגת שלושת היעדים של הוועדה למלחמה בעוני - הקלה על חומרת העוני, היחלצות מעוני ומניעת התדרדרות לעוני.

לפיכך, יש לערוך שינוי בתוכנית זו.

## על כן, אנחנו ממליצים:

**המלצה #9: להגדיל את קצבת הילדים באופן מדורג (תוספת ממוצעת של 35 ₪ לכל ילד בכל שנה) על פני 10 שנים עד שזו תגיע לרמה הממוצעת של מדינות הרווחה, שבהן יש קצבת ילדים. באופן קונקרטי, אנחנו מציעים כי הגידול בגובה קצבאות הילדים יתבצע באופן הבא:**

### לוח 11: הערכת עלות הגדלה מדורגת של קצבאות הילדים בעשור הקרו

שנה	מספר הילדים	עלות שנתית של 2009	עלות שנתית בשי"ח לפי שיעור PPP של 2009	עלות שנתית מצטברת בשי"ח לפי שיעור PPP של 2009	תוצר במיליארדי ש"ח, מחירי 2011	העלות השנתית באחוזי תוצר	העלות השנתית המצטברת באחוזי תוצר	התוספת הממוצעת הממוצעת לילד	התוספת הממוצעת הממוצעת לילד
שנה 1	2015	2,801,348	1,185,152,122	1,185,152,122	1,117,436,740,170	0.106%	0.106%	35	35
שנה 2	2016	2,851,528	1,206,381,520	2,391,533,642	1,150,959,842,375	0.105%	0.211%	70	35
שנה 3	2017	2,903,081	1,228,191,787	3,619,725,430	1,185,488,637,646	0.104%	0.314%	104	35
שנה 4	2018	2,952,664	1,249,168,616	4,868,894,046	1,221,053,296,776	0.102%	0.417%	137	35
שנה 5	2019	3,004,288	1,271,008,921	6,139,902,966	1,257,684,895,679	0.101%	0.518%	170	35
שנה 6	2020	3,054,554	1,292,274,703	7,432,177,669	1,295,415,442,549	0.100%	0.618%	203	35
שנה 7	2021	3,101,707	1,312,223,484	8,744,401,153	1,334,277,905,826	0.098%	0.716%	235	35
שנה 8	2022	3,151,947	1,333,478,267	10,077,879,420	1,374,306,243,001	0.097%	0.813%	266	35
שנה 9	2023	3,204,913	1,355,886,324	11,433,765,744	1,415,535,430,291	0.096%	0.909%	297	35
שנה 10	2024	3,255,678	1,377,363,216	12,811,128,960	1,458,001,493,199	0.094%	1.003%	328	35

## מענק העצמה לילדים

הסיכויים של ילד שגדל בעוני להישאר עני גם בהגיעו לבגרות גבוהים ככל שהעוני של משפחתו פרמננטי יותר, זאת בגלל הפגיעה המתרחשת ביכולתו לבנות את ההון האנושי והפיננסי שלו. לפיכך למצב העוני השלכות שליליות ארוכות טווח מבחינת הילד, וחשוב שיינקטו צעדים לצמצום הבעיה. לאור זאת, אנחנו מציעים לאמץ מודל אמריקאי של מענק העצמה (CDA<sup>8</sup>), אשר נועד לעודד חסכון בקרב משפחות עניות ולהביא ליצירת הון ראשוני, אשר יעמוד לרשות ילד כאשר יגיע לבגרות.

לאחר הבשלתו, מענק ההעצמה נועד להעניק לילד נקודת זינוק לקראת לימודים אקדמיים או מקצועיים, או לחילופין לפתיחת עסק או לקניית דירה (למשל בגיל 30+). במקרה שלא יממש אף אחת מהתכניות הללו, החיסכון יוכל

<sup>8</sup> Child Development Accounts.

לשמש לו לתוספת פנסיונית. תוכניות מעין אלה נוסו במדינות שונות בעולם, בחלקן בהצלחה ניכרת.

אנו מציעים שתי חלופות לתוכנית מענק העצמה לילדים, אחת מקיפה את כלל הילדים החיים במשפחות בעלות הכנסה נמוכה, והשנייה מצומצמת בהיקפה ומיועדת רק לילדים המתגוררים בפנימיות.

**המלצה #10: הנהגת תוכנית מענק העצמה לכלל הילדים החיים במצוקה כלכלית.**

(1) **מענק הלידה וזכות סירוב:** הביטוח הלאומי יציע ליולדת להפקיד לחשבון מיוחד על שמו של הנולד את מענק הלידה שמגיע כיום לכ-1600 ₪. למשפחה תהיה זכות סירוב והיא תוכל להמשיך לקבל את מענק הלידה במתכונת הרגילה.

(2) **סכום מינימלי:** בעת הלידה יוצע להורה כברירת מחדל להפקיד לחשבון הילד בהוראת קבע סכום מינימלי, למשל 50 ₪, מקצבת הילדים. למשפחה תהיה זכות סירוב כך שתוכל להמשיך לקבל את קצבת הילדים במתכונת הרגילה. המשפחה תוכל גם להפקיד סכומים נוספים מתוך אמצעה. מי שלא יפקיד סכום כזה לפחות, אך הסכים להפקדה הראשונית של מענק הלידה, צבירת חסכונו והכנסותיו יהיו בהתאם.

(3) **הענקת ההטבה:** במהלך 18 שנות חייו הראשונות של ילד, הממשלה תפקיד בחשבון סכום מקביל לכל הפקדותיו של הילד (matching). השקעה ממשלתית זו תהיה מוגבלת בתקרה מסוימת, שעליה תכריז מראש. מחקרים על תכניות דומות בעולם מצביעים על כך שהכרזה כזאת מעודדת חיסכון, שכן הדבר מעודד את המשפחה להשיג את הסבסוד הממשלתי.

(4) **יעוד החיסכון:** חסכון זה מיועד להיות לטווח ארוך, לפחות עד גיל 18, כאשר הקרן המצטברת תוכל לשמש להעצמת בניית יכולתו של הילד להתפרנס בכבוד. לאור זאת, הקרן צריכה להיות מיועדת לרכישת השכלה או הכשרה מקצועית, שיקדמו את יכולתו להשתלב באופן מוצלח בשוק העבודה. מטרות אחרות אפשריות לקרן כזו הן סיוע בפתירת עסק וכן השקעת החיסכון לטווח ארוך יותר, אף עד הפנסיה.

(5) **הזכאות למענק העצמה:** מוצע שהזכאות לתכנית ההעצמה תיבחר לפי העיקרון הבא: זכאי להטבה מי שלא נהנה כיום מפטור ממס הכנסה על תכניות חיסכון מסוג כלשהו כגון פנסיות, קרנות ההשתלמות, קופות גמל וכד'. כידוע האוכלוסייה הענייה לא נהנית מהטבות כאלה משתי סיבות: רבים מהעניים לא מגיעים לסף המס או שאינם מצליחים לחסוך בתכניות מועדפות כאלה. הדבר כולל בעיקר הן את המשפחות ללא מפרנסים, והן את מי שעובד במקומות עבודה לא יציבים מבחינת זכויות העובד. הפעלת התכנית תסייע בצמצום אי-השוויון בהטבות הממשלה בתחום החיסכון, וכן תצמצם את אי-השוויון בנכסים של הציבור.

(6) **מעורבות מערכת הבנקאות:** התוכנית תוכל להיות מבוצעת על ידי מערכת הבנקאות בתנאים של תחרות הוגנת על החשבונות. ברור כי יהיה צורך ברגולציה כך שהעמלות יהיו מינימליות. סביר להניח שהבנקים יהיו מעוניינים לשפר את תנאי החיסכון במסגרת תחרות על הלקוחות העתידיים. לחילופין אפשר לחשוב על שילוב בנק הדואר בעמלה מינימלית.

(7) **תועלת התכנית לחוסך:** בגיל 18 יעמוד לרשות החוסך סכום של כ-38,000 ₪ לצורך הוצאות נורמטיביות. סביר להניח שהאוניברסיטאות, המכללות ומכוני ההכשרה למיניהם יראו בכך פוטנציאל מבחינתם ויגדילו את ההטבות בתחרות על התלמידים הפוטנציאליים. מי שירצה לשמור את הכסף להקמת עסק בגיל 25 יינה מסכום התחלתי של כ-64,000 ₪.

(8) **הסבסוד (matching) וסיבסוד ריבית בגובה 5% ריאלית:** מוצע להתחיל עם 50 ₪ לחודש עד גיל 18. זאת לפי הכללים המתוארים לעיל ובהנחה של ריבית נומינלית על החיסכון.

השקעה שוטפת של המשפחה ברמה של 30 ₪ לחודש מתוך קצבת הילדים תצטבר לקרן של כ-31,000 ₪ עבור הילד כאשר ההפקדה הראשונה היא של 1600 ₪.

קרן זו יכולה להגיע לכ-70,000 ₪ עבור משפחה החיה בעוני, אשר תשקיע 50 ₪ בחודש ואשר לגביה הממשלה תתמוך בהפקדה כפולה.

## העלות המוערכת של התוכנית:

בשנה הראשונה עלות ה-matching לפי 50 ₪ לחודש היא 30 מיליון ₪. בכל שנה העלות מוכפלת במספר השנים מאז תחילת התכנית, שכן מדובר בעלות מצטברת. בהבשלה מלאה העלות מגיעה למעט יותר מחצי מיליארד ₪ בשנה. המלצה #11: הנהגת מענק העצמה לילדי פנימיות. תוכנית זו מיועדת לבוגרי הפנימיות שבפיקוח השירות לילד ונוער, אשר מתחילים את חייהם הבוגרים בעומדם אל מול אתגרים רבים (מציאת דיור, מציאות עבודה וכניסה ללימודים גבוהים). הקושי להתמודד עם אתגרים אלו מוחרף לאור מצבם הכלכלי: רבים מהם מסיימים את שנותיהם בפנימייה ללא כל חסכוניות. העובדה שרבים מבוגרי הפנימיות אינם מקיימים קשר סדיר עם משפחותיהם, או שאינם מצויים עמם בקשר כלל, מגדילה את הצורך של אוכלוסייה זו בחסכוניות.

כמענה לאתגר זה מוצע לקדם את פיתוחן של תכניות חסכון אישיות במהלך שהותם של החניכים בפנימיות:

1. **אוכלוסיית היעד:** חניכים המשתייכים לפנימיות מסוג שיקומי, שיקומי-טיפולי וטיפול, המצויים שנה או יותר בפנימייה. על-פי נתוני שנת תשע"ב, נכללים בקבוצה זו 3,667 חניכים<sup>9</sup>. הכללת החניכים המצויים בפנימיות אלו עד שנה תגדיל את מספרם ל-4,960.
2. **מרכיבי התכנית:** (1) פתיחת חשבון על-שם החניך והפקדת סכום ראשוני בחשבון. (2) השוואת הסכומים שיופקדו מידי חודש בחשבון (matching) ביחס של 1:1, עד לסכום שנתי מוגדר. הסכומים שיופרשו לחשבון מידי חודש יגיעו משני מקורות: מחצית מקצבת הילדים, והשאר מהפקדות נוספות שמקורן במשפחה וחברים, או במשכורת החניכים החל מגיל 16. (3) הסטת כ-50% מקצבת הילדים תיעשה על-בסיס וולונטרי באחת משתי דרכים:

<sup>9</sup> על-פי החישוב הבא: בפנימיות על כל סוגיהן היו מצויים 7,257 חניכים. מתוכם, בפנימיות האינטנסיביות (כלומר, להוציא פרופיל של פנימיית יום ופרופיל חינוכי) היו מצויים 5,791. בשלושת הפרופילים הנזכרים – שיקומי, שיקומי-טיפול וטיפול – נכללים 4,960 חניכים. מתוכם, 56%, שהם 3,667, היו מצויים שנה או יותר בפנימייה.



- Opt-out - מספר חודשים לפני המועד תישלח הודעה להורי החניך ובה ייאמר כי בתאריך הנ"ל תוסט מחצית מקצבת הילדים לחשבון החניך וכי ניתן לבטל את המהלך באמצעות הגשת טפסים (האופציה המועדפת).
  - Opt-in - יוצע תמריץ משמעותי להורים שיסכימו להסיט מחצית הקצבה, למשל בדרך של הפקדה ראשונית מוגדלת, למי שיירשמו עד לתאריך מסויים.
- השימוש בכסף בהגיע בוגר הפנימייה לגיל 18 (או לגיל 21) יוגבל למספר שימושים: לימודים גבוהים, הכשרה מקצועית, או פתיחת עסק. בחלק מן המקרים יתאפשר גם מימון של מגורים ומחייה.
3. **מאפיינים נוספים:** מומלץ שמשך התכנית לא יפחת מ- 6 שנים. גיל החניך בהשקת התכנית יהיה 12. עם זאת, מוצע שבעת פתיחת התכנית ישתתפו בה גם חניכים מגילאים מבוגרים וצעירים יותר. יש טעם בשיתוף גורמים מן המגזר השלישי וגופים חברתיים במרכיב התפעול ובמרכיבי המימון של התכנית.

### לוח 12: מקורות - לחניך

₪ 1,000	הפקדה ראשונית חד-פעמית (A)
₪ 85	הפקדה חודשית ע"ב קצבת ילדים (B)
₪ 85	הפקדה חודשית נוספת: משפחה, חברים, משכורת נוער (C)
1:1	שיעור ה- <i>matching</i> : חל על B או על C בלבד (D)
2.00%	תשואה שנתית (E)

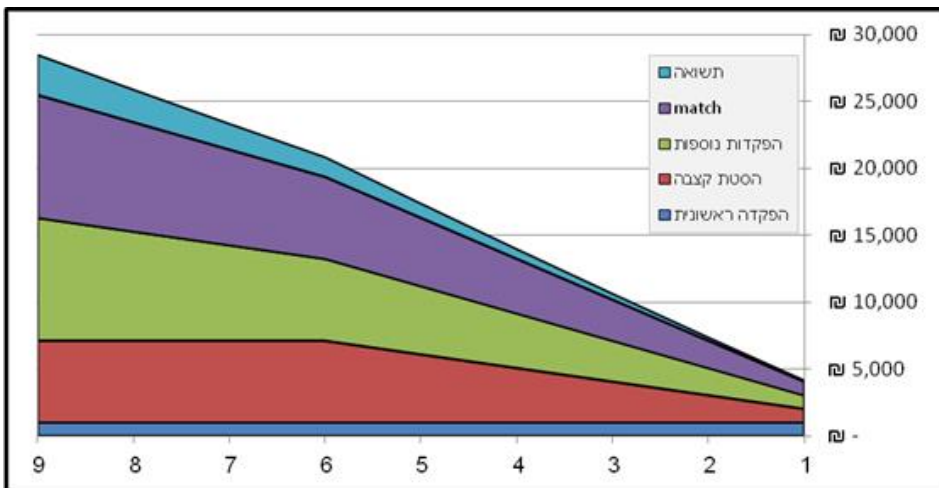
### לוח 13: מתווה חסכון - לחניך

(תחת הנחה של גיל בכניסה לתכנית 12; החל משנה 7 ללא קצבת-ילדים (גיל

18), אך עם הפקדה חודשית נוספת ו- matching)

שנה לתכנית	גיל (בתום שנה)	סכום (שנה)	בתום
1	13	4,141 ₪	
2	14	7,345 ₪	
3	15	10,613 ₪	
4	16	13,947 ₪	
5	17	17,347 ₪	
6	18	20,815 ₪	
7	19	23,312 ₪	
8	20	25,859 ₪	
9	21	28,457 ₪	

תרשים 7: מרכיבי החיסכון - לחניך ע"פ 9 שנים (בשנה 6 הפסקת קצבת הילדים)



לוח 14: העלות המוערכת של ההמלצה

עלות כוללת בשנה	עלות הכשרה (75 ש"ח לחניך בשנה)	Match (1:1)	הפקדה ראשונית (1000 ש"ח)	משתתפים (נטו)	יוצאים	נכנסים	שנה
7,682,216	275,020	3,740,268	3,666,929	3,667	0	3,667	1
4,853,287	305,020	4,148,268	400,000	4,067	0	400	2
5,017,537	316,270	4,301,268	400,000	4,217	250	400	3
5,181,787	327,520	4,454,268	400,000	4,367	250	400	4
5,346,037	338,770	4,607,268	400,000	4,517	250	400	5
5,619,787	357,520	4,862,268	400,000	4,767	150	400	6
5,893,537	376,270	5,117,268	400,000	5,017	150	400	7
6,222,037	398,770	5,423,268	400,000	5,317	100	400	8
6,550,537	421,270	5,729,268	400,000	5,617	100	400	9
4,251,037	263,770	3,587,268	400,000	3,517	2,500	400	10
<b>56,617,802</b>	<b>3,380,197</b>	<b>45,970,676</b>	<b>7,266,929</b>				<b>סה"כ</b>

## ה. שירותי רווחה אישיים

שירותי הרווחה האישיים מספקים סיוע למגוון רחב של קבוצות באוכלוסיה, המהוות את האוכלוסיות מועטות המשאבים ביותר בחברה ואשר, לעיתים קרובות, חיות בעוני וסובלות ממצוקה. הן כוללות ילדים, בני נוער וצעירים בסיכון, משפחות במצבי מצוקה ומשבר, אנשים עם מוגבלות ועוד. הגורם העיקרי המקיים קשר ישיר עם אוכלוסיות החיות בעוני, מהווה עבורן כתובת ומסייע להן על ידי אספקת שירותי רווחה אישיים, הוא המחלקות לשירותים חברתיים, הפועלות בכל אחת מהרשויות המקומיות בישראל. המחלקות לשירותים חברתיים מהוות זרוע ביצועית של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ומיישמות את המדיניות החברתית שלו, הן מתוקף חוק שירותי הסעד התשי"ח - 1958 והן מתוקף תקנות ארגון לשכת סעד התשכ"ד - 1963 (תיקון התשכ"ו).

עדויות חלקיות מצביעות על מעורבות נמוכה של המחלקות לשירותים חברתיים בנושא העוני. המחלקות לשירותים חברתיים אמנם מסייעות לאנשים החיים בעוני, אשר מהווים חלק משמעותי מהפונים שלהן, בנושאים קונקרטיים, אך לא בהכרח מפעילות תכניות המתמקדות באוכלוסיה החיה בעוני, והן אינן מציבות את העוני במוקד פעולתן. מחקרים מצביעים על מספר סיבות אפשריות למעורבות מועטה זו: עומס העבודה ומחסור במשאבים, אשר אינם מאפשרים עיסוק שיטתי ורציני בנושא, חוסר תקווה של העובדים ביכולתם לשנות את מצב האנשים החיים בעוני, העדר היכרות מספקת בין העובדים והאוכלוסייה החיה בעוני, תפיסות שונות של עוני בקרב העובדים, המקשות על עיצוב גישה מגובשת להתמודדות עם הבעיה והעדפת הטיפול באוכלוסיות חזקות.

ניתן לראות כי גם מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים וגם עובדים סוציאליים אינם תופסים את העוני כבעיה בתחום אחריותם הבלעדית, ואת האנשים החיים בעוני כאוכלוסיית יעד המחייבת התייחסות מיוחדת. הם אינם עוסקים בעוני כתופעה רחבת היקף, אלא מתרכזים בבעיות

התנהגותיות של משתמשי השירותים החברתיים, מבלי להתייחס בהכרח לקשר בין ההתנהגויות לבין העוני.

הטשטוש של בעיית העוני בשיח המקצועי והארגוני של העבודה הסוציאלית בא לידי ביטוי, לא רק בפרקטיקה הנהוגה במחלקות לשירותים חברתיים, אלא גם באופן ההגדרה של האוכלוסיות המטופלות בשירותי הרווחה, כאשר זה נעשה על פי מרכיב של בעיות אישיות או משפחתיות בעיקר, כגון ילדים בסיכון, נשים מוכות ועוד, ואין כל התייחסות ספציפית לאוכלוסייה החיה בעוני. תופעה דומה ניתן לראות בהגדרת ההתמחויות בתוך מקצוע העבודה הסוציאלית, אשר אינה כוללת בין מגוון התחומים שקיימים בה התמחות בעבודה עם אנשים החיים בעוני. התופעה של טשטוש העוני קשורה גם בנטייה של אנשי המקצוע להתייחס לעיתים קרובות למצבי בעיה כאל בעיות אישיות או פסיכופתולוגיה, תוך כדי התעלמות מההיבטים החברתיים של מצבי הבעיה.

החוקרים מציינים כמה סיבות לטענתם לטשטוש תחום העוני בעבודה הסוציאלית: ראשית, מכיוון שחלק ניכר מהמשתמשים בשירותי הרווחה חיים בעוני, העוני נתפס כרקע לבעיות אחרות ולא כבעיה בפני עצמה. שנית, הפרקטיקה המרכזית מול משתמשי השירותים הללו הינה פרטנית ועל כן אנשי המקצוע מטפלים בסימפטומים של העוני, למשל אלימות, ומתעלמים מהשפעתם של אספקטים כלכליים וחברתיים רחבים יותר, המשפיעים על מצב הפונים. שלישית, התפתחות החקיקה בתחום ההגנה על ילדים, וכן ההפרטה של חלק משירותי הרווחה והקיצוץ בתקציבים, גורמים לכך שעיסוק מרכזי של העובד הסוציאלי כיום הינו בכיבוי שריפות, דבר הגורם להזנחה של פרקטיקות למניעת עוני ומאבק למען צדק חברתי.

ניכר כי הטיפול שניתן למשפחות עניות במסגרת שירותי הרווחה האישיים כיום אינו תואם את צורכיהן. קיים פער בין תפיסותיהם של עובדים סוציאליים לגבי בעיותיהם של משתמשי השירותים החברתיים לבין תפיסותיהם של משתמשי השירותים עצמם לגבי בעיותיהם – כאשר העובדים הסוציאליים סבורים שהבעיה של הפונים אליהם נעוצה

בהתנהגותם, ואילו הפונים רואים את מקור הבעיה בתנאי החיים המגבילים הכרוכים בעוני. דבר זה מביא לכך שהפרקטיקות המקובלות בקרב העובדים הסוציאליים מנותקות מהקשר החברתי-כלכלי והתרבותי של החיים בעוני.

בשנת 2010 ועדה מטעם משרד הרווחה גיבשה המלצות לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים בישראל. הוועדה הגדירה מספר תחומי פעילות המרכיבים את הרפורמה: מבנה ארגוני, אוכלוסיית היעד, פיתוח המשאב האנושי, תהליכי העבודה המקצועיים, פיקוח ועוד. הוועדה קבעה כי ברוב המחלקות אין תכנית לטיפול באנשים החיים בתנאי עוני, וחסרים תכנון ויישום של תכניות לטיפול בבעיות תעסוקה. ועדת הרפורמה ניסחה שורה של המלצות שמטרתן להביא לשינוי בפעילות המחלקות לשירותים חברתיים, במסגרתן שתי נקודות רלוונטיות במיוחד עברנו: האחת, הגדרת המשפחה כמוקד ההתערבות של המחלקה, ופיתוח דרכי התערבות לסיוע למשפחות החיות בעוני. השנייה, הגדרה ברורה כי יש לתת דגש להתערבויות במשפחות החיות בעוני, לצורך קידום הוצאתן ממעגל העוני וחיזוק התא המשפחתי<sup>10</sup>.

בתיאום עם המלצות ועדת הרפורמה ובהמשך להן, מומלץ בזאת כי שירותי הרווחה האישיים יפתחו מסגרת מושגית חדשה - **פרקטיקה מודעת עוני** ויפעלו לאורה. מדובר במסגרת מושגית שיש לה יישומים בפרקטיקה ואשר נמצאת בפיתוח בעשור האחרון בעבודה הסוציאלית בישראל ובעולם. תרומתה של פרקטיקה מודעת עוני נעוצה בכך שהיא עולה בקנה אחד עם תפיסותיהן של אוכלוסיות החיות בעוני לגבי מרכזיותו של העוני בחייהן, ולכן היא בעלת פוטנציאל להביא ליצירת קשרי שותפות ואמון, שהינם בסיס הכרחי לעבודה טיפולית למען שינוי. זאת ועוד, פרקטיקה מודעת עוני מבוססת על עקרונות שנמצאו כמצליחים במגוון תכניות טיפוליות עם אנשים החיים בעוני בישראל ובעולם.

פרקטיקה מודעת עוני מבוססת על תפיסת העוני כמכלול של שלושה גורמים: (1) מחסור בהון מטריאלי (כסף ושווה כסף); (2) מחסור בהזדמנויות חברתיות (לחינוך ראוי, לביטחון תעסוקתי, לתנאי מגורים

---

<sup>10</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים (2010). הוועדה לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים.

הולמים, לביטחון אישי, לשירותי בריאות מתאימים ועוד); ו-3) מחסור בהון סימבולי, כלומר מחסור בכבוד חברתי, שהוא תוצר של חוויות של השפלה ודיכוי. על-פי התפיסה של פרקטיקה מודעת עוני, עוני הינו בעיה חברתית-מבנית, ולא רק בעיה אישית או משפחתית.

בהתאם לכך, תפקידם של אנשי המקצוע בשירותי הרווחה הוא לפעול בכל הרמות של ההתערבות, מהרמה הפרטנית, דרך הרמה המשפחתית, הקבוצתית והקהילתית, וכן באמצעות פרקטיקת מדיניות לשיפור מצבן של משפחות בעוני. תפקידם של אנשי המקצוע בשירותי הרווחה הינו גם לפעול לשינוי מבני של מדיניות בהקשר לעוני, ולהוביל להטמעת התפיסה של פרקטיקה מודעת עוני ברמה הלאומית וברמה המקומית, באמצעות שיתוף פעולה ותיאום בין הגורמים המקצועיים הרלבנטיים בתחומי הדיר, החינוך, התעסוקה, הבריאות, הכלכלה, ביטחון הפנים ומערכת הביטחון הסוציאלי.

**מטרתן של ההמלצות הבאות היא להביא להטמעת מרכזיותו של הטיפול בעוני בעבודת משרד הרווחה והמחלקות לשירותים חברתיים, וכן להביא לפיתוח המסגרת המושגית של פרקטיקה מודעת עוני כשיטת עבודה.**

### **ברמת פעולת משרד הרווחה**

1. המלצה #12 : משרד הרווחה והשירותים החברתיים יהיה אחראי על הטיפול באנשים החיים בעוני במסגרת השירות לרווחת הפרט והמשפחה, ועל כן יגדיר בעל תפקיד ברמת מפקח ארצי, אשר יהיה אחראי על נושא העוני ויקרא "מפקח ארצי לטיפול באנשים החיים בעוני".
2. בעל תפקיד זה יהיה מפקח ארצי ויפעלו תחתיו כ – 6 מפקחים מחוזיים בתחום המשפחה (אחד במחוז ירושלים ובמחוז דרום, ושניים במחוזות חיפה והמרכז). במסגרת תפקידם יהיו אחראים על ההטמעה, הבקרה, התקצוב והפיקוח של עבודה סוציאלית מודעת עוני במחלקות לשירותים חברתיים.
3. המפקח הארצי יהיה אחראי על הנושאים הבאים :

- לפתח את התורה המקצועית הכוללת פיתוח שירותים, מענים ותכניות בהתבסס על למידה של עקרונות וידע מקצועי הקיימים בקרב גופים באקדמיה, בקהילה ובקרב אנשי מקצוע.
- לנסח את מדיניות משרד הרווחה בנדון, ולתאם את המדיניות עם משרדי ממשלה אחרים וארגוני המגזר השלישי. לשם כך הוא יסתייע ויתבסס על ידע אקדמי, על ידע פרקטי של עובדים סוציאליים בשטח ועל ידע חווייתי של אנשים החיים בעוני.
- לפתח מסלול הכשרה והדרכה לעבודה סוציאלית מודעת עוני עבור אנשי המקצוע השותפים בטיפול ובהתערבות עם משפחות החיות בעוני.
- להקים פורום מומחים אשר ייעץ, ילווה ויסייע בפיתוח התורה המקצועית. הפורום יהיה מורכב מאנשי אקדמיה, אנשי מגזר שלישי, אנשי מקצוע מהשירותים ברשויות המקומיות ואנשים החיים בעוני.
- להטמיע את התפיסה המקצועית גם בקרב שירותים אחרים של המשרד כמו השירות לזקן, או השירות לילד ונוער, כך שנושא העוני יהווה ממד רלוונטי בכל פעילות המשרד.

4. המלצה #13: משרד הרווחה והשירות לרווחת הפרט והמשפחה יגדירו את עו"ס המשפחה כבעל התפקיד העיקרי האחראי על הטיפול בעוני, ועל כן יקצו מספר ריאלי של משפחות לעו"ס משפחה באופן שיאפשר עבודה יעילה ואפקטיבית, וכן באופן שיבטא את הטיפול באנשים בעוני כתחום ליבה של המחלקה לשירותים חברתיים. המחקר<sup>11</sup> והניסיון מלמדים כי מדובר על בין 50 ל-60 משפחות לעו"ס משפחה במשרה מלאה. יש להביא נתונים אלו בחשבון בתיאום עם ניתוח העיסוקים שנערך במשרד הרווחה במסגרת תכנית הרפורמה<sup>12</sup>.

העלות המוערכת של ההמלצה: כמות התיקים המטופלים ע"י השירותים החברתיים עמדה בשנת 2012 על 457,900 תיקים. בהנחה כי מתוך כלל התיקים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים יש בין 30% ל-70% של

<sup>11</sup> דוח לביא, 2008

<sup>12</sup> משרד הרווחה – תכנית הרפורמה מובילה מהלך של ניתוח עיסוקים לכל בעלי התפקידים במחלקות לשירותים חברתיים, לצורך קביעת המלצה לתמהיל עיסוק לכל פונקציה ובכללם לעו"ס משפחה.



תיקים עם נזקקות עוני (בין נזקקות עיקרית למשנית בהתאמה) העלות נעה בין 153 ל-358 מלש"ח בשנה.

5. המלצה 14; 15; 16#: משרד הרווחה והשירותים החברתיים יקצה שלושה

סוגי תקציב עבור הטיפול בעוני ברמת המחלקה לשירותים חברתיים:

- **תקציב פרטני גמיש** – תקציב זה ישמש את עו"ס המשפחה במחלקות לשירותים חברתיים עבור מענים פרטניים למימוש תכנית ההתערבות. התקציב ינוהל על ידי עו"ס המשפחה המנהל את ההתערבות. סוגי המענים שהסל יכלול יהיו: סיוע חומרי, ליווי אישי, מתן עובד סמך מקצועי, סיוע בניהול תקציב המשפחה, ליווי תעסוקתי אישי ועוד. השירות לרווחת הפרט והמשפחה יהיה אמון על קביעת כללי הזכאות ודרכי אספקת הסיוע, בהתבסס על בדיקה מקפת של הנושא המתבצעת כיום. המשרד יפעל להגדלת התקציב לנושא זה ולהרחבת גמישות הליך קבלת ההחלטות של העובדים המטפלים<sup>13</sup>. נושא זה מחייב חשיבה ודיון בין-משרדי, כדי לקבוע את חלוקת האחריות בין משרדים בהקשר זה ואת התיאום ביניהם. בעיקר נכון הדבר בנוגע למענים לשירותים רפואיים לאנשים החיים בעוני (לדוגמא, מימון תרופות, הסעות לטיפולים רפואיים כמו דיאליזה וכו'), מענים לשירותים חינוכיים (מימון אבחונים פסיכו-דידקטיים וכו') ומענים לשירותים תעסוקתיים (אבחונים תעסוקתיים וכו'). ברור הוא כי סיוע חומרי זה איננו מיועד לבוא במקום קצבאות של המוסד לביטוח לאומי או תמיכות אחרות להן זכאיות המשפחות החיות בעוני.

העלות המוערכת של ההמלצה: בהתייעצות עם משרד הרווחה והשירותים החברתיים נקבע כי ממוצע העלות של שלושה סוגים של תהליכים (מניעה, שיקום וקיום הולם) הינו 3000 ₪ (מניעה - 3000, שיקום - 5000 וקיום בכבוד - 1500). כמות התיקים המטופלים ע"י המחלקות לשירותים החברתיים הינו 457,900. כמות התיקים עם נזקקות עוני ביניהם נע בין 30% כנזקקות עיקרית ל - 70% עם כלל הנזקקויות. ההנחה שלנו היא כי 50% מהתיקים יקבלו את המענה

<sup>13</sup> מנכ"ל הקרן לידידות, החבר בוועדה, התחייב למענק מקביל (matching) מול משרד הרווחה למען הגדלת המשאבים הכספיים לסיוע חומרי פרטני.

מתקציב זה, והיתר יקבלו את המענה מתכניות ותקציבים אחרים, ועל כן בנינו טווח בין מספרי התיקים. העלות נעה בין 508-217 מלש"ח בשנה.

• **תקציב עבור תכניות התערבות ממוקדות** – תקציב זה ישמש את המחלקה לשירותים חברתיים לטובת הקמה והפעלה של תכניות בתחומים ייחודיים עבור מספר משפחות/משתתפים החיים בעוני. תכניות אלו כוללות תכניות בפריסה ארצית של המשרד ותכניות הפועלות ע"י המגזר השלישי. התכניות יכללו מגוון תחומים הקשורים להתמודדות עם עוני לדוגמא: תכניות תעסוקה, תכניות לשיפור התנהלות כלכלית, תכניות רב ממדיות ועוד.

**עלות מוערכת של ההמלצה: העלות של תכנית מניעה המיועדת לארבעים משפחות הינה 7,000 ש"ח למשפחה, העלות של תכנית חילוץ המיועדת לעשרים משפחות הינה 13,000 ש"ח למשפחה. ברשויות גדולות יש לטפל בכ-320 משפחות בשנה בתכניות מניעה ובכ-160 משפחות בתכניות חילוץ, ברשויות בינוניות (5-1) יש לטפל בכ-120 משפחות בשנה בתכניות מניעה ובכ-60 משפחות בתכניות חילוץ, וברשויות קטנות (5-1) יש לטפל בשלוש עשרה משפחות בתכניות מניעה ובשש משפחות בתכניות חילוץ. (רשויות קטנות יקבלו תכנית לכל 3 רשויות). מספר הרשויות העונות על ההגדרה: גדולות בכל הארץ - 11 רשויות, בינוניות (5-1) - 64 רשויות וקטנות (5-1) - 92 רשויות. על כן העלות הינה כ-167 מלש"ח בשנה.**

• **תקציב עבור פעילות קהילתית** – התקציב ישמש את המחלקה לשירותים חברתיים עבור כלל הפעולות הקהילתיות שיערכו לשינוי מדיניות או לשיפור מצבם של החיים בעוני, ובתוך כך יכלול את הקמת והרחבת מרכזי מיצוי הזכויות (יש לשקול זאת על בסיס מערך מרכזי שי"ל, המתוקצבים כיום באופן מצומצם).

**עלות של המלצה זו משולבת בעלות מרכזי מיצוי הזכויות, כתקציב קהילתי בתוך המרכז.**

## ברמת פעולת המחלקות לשירותים חברתיים:

העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים הם אנשי המקצוע המרכזיים האמונים על הטיפול הישיר באנשים החיים בעוני, באמצעות עבודה סוציאלית מודעת עוני. עקרונותיה של עבודה סוציאלית מודעת עוני ייושמו במחלקות לשירותים חברתיים בדרכים הבאות:

1. הטיפול בעוני יהווה שירות ליבה של המחלקה, כפי שמוגדר בתכנית הרפורמה.
2. עו"ס המשפחה יהיה איש המקצוע האחראי על טיפול במשפחות החיות בעוני.
3. השירות לאנשים החיים בעוני במחלקות לשירותים חברתיים יינתן לאחר שבתכנית ההתערבות של המשפחה, אשר נקבעה במשותף יחד איתה, הוחלט שאחת הבעיות המרכזיות של המשפחה קשורה לסוגיית העוני.
4. המחלקה לשירותים חברתיים תקפיד על מתן הדרכות לעו"ס המשפחה לשיפור מיומנותם המקצועית בטיפול בעוני.
5. המחלקה לשירותים חברתיים תיישם גישה רב-ממדית המשלבת התערבות פרטנית, משפחתית, קבוצתית וקהילתית, ופרקטיקות מדיניות המכוונות ליצירת שינוי הן במצב הפונה והן בהקשר החברתי בו הוא נמצא. ניתן לחלק את עבודת המחלקה בנושא זה לשני תחומים מרכזיים:
  - ערוץ פרטני - קידום משפחות ואנשים החיים בעוני, אשר מטופלים במחלקה.
  - ערוץ קהילתי (כולל פרקטיקות מדיניות) – פיתוח קהילתי וקידום מדיניות להתמודדות מיטיבה עם עוני ברשות המקומית.

### **ערוץ פרטני - קידום משפחות ואנשים החיים בעוני אשר מטופלים במחלקה**

❖ המחלקה לשירותים חברתיים תאפיין ותמפה את קבוצות האוכלוסייה בישוב, בהתאם למצבי החיים שלהם ביחס לעוני, על בסיס הסולם הבא:  
מניעה – אנשים ומשפחות, אשר רוצים למנוע את גלישתם לחיים בעוני או שהם כבר חיים בתנאי עוני אך רק למשך זמן קצר. משפחות אלו

יכולות להיות רשומות במחלקה לשירותים חברתיים או שנדרש לאתר ולזהות אותן בקהילה.

חילוץ ושיקום - אנשים ומשפחות המצויים בעוני לאורך זמן ועומדים בפני חסמים אישיים, תעסוקתיים, משפחתיים וקהילתיים משמעותיים במאבקם בעוני, על רקע היסטוריה משפחתית, מצוקה רגשית, בעיות תפקודיות ופיזיות שניתנות לשינוי.

קיום הולם – אנשים ומשפחות החיים בעוני לאורך זמן והם אינם יכולים או אינם מבטאים רצון לשנות את מצבם, בשל מגבלה תפקודית פיזית או רגשית חמורה.

• משך זמן ההתערבות ורמת האינטנסיביות יותאמו לצורכי המשפחה, ויקבעו במשותף על ידי העובד הסוציאלי והפונים. מומלץ כי משך ההתערבות ומידת האינטנסיביות יקבעו על בסיס המפתח הבא:

- מניעה – עד שנה טיפול אינטנסיבי ועוד חצי שנה ליווי.
- חילוץ ושיקום – עד שנתיים טיפול אינטנסיבי ועוד שנה ליווי.
- קיום הולם – ללא הגבלת זמן.

❖ עם כל שלושת סוגי האוכלוסייה יפעל עו"ס המשפחה על פי העקרונות של עבודה סוציאלית מודעת עוני, המפורטים להלן:

- במרכז ההתערבות תוצב המשפחה כיחידה כוללת בעלת צרכים שונים ומגוונים.
- על השירותים ושיטות ההתערבות להינתן מעמדה של שותפות ומתוך התייבות לצדם של אנשים החיים בעוני.
- גישת ההתערבות הינה התערבות מכוונת תוצאות.
- המטרות והתוצאות של ההתערבות יוגדרו בשותפות בין אנשי המקצוע לבין הפונים.
- יישום של דרכי עבודה המבוססים על זיהוי היחסים המורכבים בין הצרכים הקונקרטיים והצרכים הרגשיים (טיפוליים) של הפונים, והתערבות הכוללת מענה לשילוב של צרכים אלו.
- פיתוח ויישום של דרכי עבודה המתייחסות לכל מישורי החיים, לשם פתיחת הזדמנויות לתעסוקה, דיור, חינוך, השכלה, בריאות, בטחון אישי, תרבות פנאי ועוד.

- סנגור ותיווך אקטיביים - ליווי בתיווך וסנגור למען מיצוי זכויות והגדלת ההון החברתי והכלכלי של הפונים, כדי להבטיח שזכויותיהם של אנשים החיים בעוני ימוצו במלואם.
- הרחבת הרשתות החברתיות של המשפחות, תוך שותפות בין העובדים הסוציאליים לבין אנשי מקצוע אחרים בשירותים החברתיים ובארגוני החברה האזרחית.
- טיפוח התקווה – באמצעות שיח של כוחות ושל חלומות, במקום שיח של בעיות וקשיים, ויצירת רצף הצלחות, תוך כדי מיפוי ההצלחות של המשפחה מן העבר ולמידה מהן.

**ערוץ קהילתי - קידום מדיניות להתמודדות עם עוני ברשות המקומית באמצעות עיצוב מדיניות ופיתוח קהילתי, ובתיאום עם השולחן העגול המקומי (כפי שמופיע לעיל בהמלצות ברמה המקומית – סעיף 2)**

- המחלקות לשירותים חברתיים יפעלו באמצעות פרקטיקת מדיניות לשיפור מצבם של החיים בעוני, ברמה המקומית וברמה הלאומית.
  - המחלקות לשירותים חברתיים יפעלו למיצוי זכויותיהם של אנשים החיים בעוני ולהסרת חסמים מבניים בנושא.
  - המחלקות לשירותים חברתיים יפעלו באמצעים של פיתוח קהילתי על מנת למנוע ממשפחות חדשות להידרדר לעוני.
  - המחלקה לשירותים חברתיים תפתח הזדמנויות לקידום התרומה לקהילה של אנשים המתמודדים עם עוני.
6. אופן מתן המענה למשפחות החיות בעוני, מעבר לעקרונות הטיפוליים שהוצגו, יהיה באמצעות שלושת סעיפי התקציב הייעודיים שהוגדרו מעלה. סעיפים אלו מיועדים לעבודה מול המשפחות והפרטים החיים בעוני: תקציב גמיש לסיוע פרטני, תקציב ייעודי עבור תכניות ותקציב עבור שירותים קהילתיים בכלל ומרכזי מיצוי הזכויות בפרט.

## 1. מיצוי זכויות

תוכניות הכלולות במערכת הרווחה והמיועדות לאנשים החיים בעוני מונהגות מתוך כוונה לספק מענה לצורך או לבעיה החברתית, אשר זוהו והועדפו על ידי קובעי המדיניות. בהתאם לכך, יישומה בפועל של כל תוכנית דורש, ראשית, הגדרה של אוכלוסיית יעד אשר הצורך או הבעיה החברתית קשורים בה, ואשר לפיכך מיועדת לקבל את המענה המוצע בתוכנית. בנוסף, לכל תוכנית מוגדרים תנאי הזכאות הבאים לסייע למערכת הבירוקרטית למקד את משאבי התוכנית ולספקם לאותה אוכלוסיית יעד הזקוקה להם. מרגע שנקבעה אוכלוסיית היעד ונקבעו גם תנאי הזכאות אשר אמורים, לפחות תיאורטית, לשרטט את הגבולות של אותה אוכלוסיית יעד, השלב הבא ביישומה של התוכנית הוא חלוקת משאביה (בכסף, בהטבות ובשירותים) לאותם פרטים ו/או משפחות המבקשים למצות את זכויותיהם, ואשר עומדים באותם תנאי זכאות. יישום אידיאלי של תוכנית חברתית המיועדת לאוכלוסייה מסוימת הוא כזה בו, מחד, אוכלוסיית הזכאים תואמת את אוכלוסיית היעד, ומאידך, האוכלוסייה בפועל של התוכנית תואמת את אוכלוסיית הזכאים. עם זאת, בגלל סיבות שונות, מצב אידיאלי זה עשוי להיפגע.

אחד הכשלים המרכזיים ביישום תוכניות שונות במערכת הרווחה הוא אי מיצוי הזכויות על ידי הזכאים להן. תופעת אי מיצוי זכויות (non take-up) מתייחסת למצב שבו מי שזכאי לקצבאות, הטבות או לשירותים מסוימים אינו מממש בפועל את זכותו לקבלתם. בהתאם לכך, שיעורי מיצוי זכויות הם היחס בין מספר היחידים או משקי הבית המקבלים קצבה, הטבה או שירות מסוימים ובין סך כל היחידים או משקי הבית הזכאים להם. שיעורי מיצוי מתחת ל-100% מצביעים על תופעת אי מיצוי זכויות, אשר בה חלק מהזכאים לתוכנית רווחה לא נהנים ממנה.

מחקרים במדינות רווחה שונות מצביעים באופן ברור על בעיה חמורה של אי-מיצוי זכויות בתחומים מגוונים. עיקר הידע המחקרי שקיים עוסק בתוכניות ביטחון סוציאלי, אם כי ידע המבוסס על הפרקטיקה מצביע על בעיות במיצוי

זכויות גם בכל הנוגע לזכויות במערכות אחרות, כמו מערכת שירותי הרווחה האישיים, הדיור הציבורי, מערכת החינוך, מערכת הבריאות והשירותים המוניציפליים. כך לדוגמא, אנשים מתקשים למצות את זכויותיהם בהנחות לארנונה, בזכאות לדיור ציבורי, בהנחות לתרופות וכו'. האפשרות לממש זכויות חברתיות בעת הפסקת הכנסה בשוק העבודה מסיבה כלשהי, בעיתות של עוני ומצוקה או כאשר נוצר צורך המחייב הקצאת משאבים גדולה במיוחד, הינה חשובה לצמצום העוני ואי השוויון, אולם היא לא תמיד נגישה לאוכלוסיות הזקוקות לה. בפועל הנגישות לזכויות חברתיות שונות, אם בדמות שירותים ואם בדמות קצבאות, איננה מלאה במקרים רבים, והמבקשים לממשה נתקלים במחסומי נגישות משפטיים, בירוקרטים, תרבותיים, כלכליים וחברתיים המונעים את מיצוי זכויותיהם. לתופעה זו של אי מיצוי זכויות ישנן השלכות משמעותיות הנוגעות לאוכלוסיית היעד של התוכניות השונות, למערכת הרווחה ולחברה בכללותה:

ראשית, העובדה שתוכנית מסוימת מגיעה רק לחלק ממי שאמור לקבלה פוגעת באפקטיביות שלה, ומפחיתה את הסיכוי שהתוכנית תשיג את מטרותיה החברתיות, אשר לשמן היא עוצבה. אחת הדוגמאות המרכזיות של אי אפקטיביות זו היא פגיעה אפשרית בניסיון לצמצם את מימדי העוני. במידה ואי מיצוי זכויות חברתיות מתרחש בקרב אותם פרטים ומשפחות אשר נמצאים במצוקה כלכלית, אזי אי מימוש אותן קצבאות או שירותים משמעו כי הכנסתם הפנויה תהיה נמוכה. במצב זה תופעת אי מיצוי הזכויות תפגע במטרה המקורית של הוצאת אותם פרטים ומשפחות ממצב העוני בו הם נמצאים. אכן, מחקרים שונים מצאו כי ההכנסה הפנויה של חלק ניכר ממשקי הבית הייתה עולה מעל קו העוני, במידה ומשקים אלו היו ממצים את הקצבאות להן הם זכאים.

באופן דומה, ניתן לטעון כי תופעת אי מיצוי הזכויות מובילה גם לאי מימושן המלא של מטרות מרכזיות נוספות של מערכת הרווחה. לדוגמא, אנשים בעוני מתגוררים בדירות לא ראויות מכיוון שאינם ממצים את זכויותיהם במערכת הדיור הציבורי, צוברים חובות מכיוון שאינם מממשים במלואן את ההנחות המגיעות להם בתשלומי ארנונה ועוד. באופן ספציפי יותר, תופעה זו פוגעת הן

בניסיון לשמור על רמת חייהם של אלה שנאלצו לפרוש משוק העבודה מסיבה זו או אחרת, והן בניסיון להקטין את עלויות ההתמודדות עם צרכים מסוימים לאוכלוסיות הזקוקות לכך.

שנית, השלכה של אי מיצוי זכויות נוגעת לאי שוויון ולאי צדק חברתי הנלווה לכך. אי שוויון זה נובע מהעובדה כי תופעת אי מיצוי הזכויות שכיחה גם, ולעיתים אף בעיקר, בקרב אותן אוכלוסיות הזקוקות לכך ביותר. לפיכך, תוכניות חברתיות, אשר במקור תוכננו להיות פרוגרסיביות, הופכות להיות למעשה רגרסיביות. מצב שכזה, בו האוכלוסיות החזקות מתחזקות עוד יותר, מחריף את אי השוויון הקיים ממילא בחברה. אכן, נגישות לא שווה של חברי קבוצות חברתיות שונות למוסדות ולשירותים חברתיים ידועה כאחת הסיבות להיווצרותו של אי שוויון ואי צדק חברתי. נראה כי בשנים האחרונות נגישות לצדק בכלל ולצדק חברתי בפרט, הפכו להיות זכות יתר, הנגישה הרבה יותר לקבוצות מסוימות ובודדות, שמספר חבריהן הולך ומצטמצם. תופעה זו של אי שוויון חריפה במיוחד בשלושת העשורים האחרונים בישראל.

לבסוף, אי מיצוי יכול להוביל להשלכות שליליות ברמת התכנון. לדוגמא, אי מיצוי פוגע ביכולת לחזות את העלויות הכלכליות הנובעות מיישומן של רפורמות חברתיות. באופן דומה, אי מיצוי פוגע ביכולת לחזות את התוצאות החברתיות של אותן רפורמות. בהתאם לכך, הבנה טובה יותר של תופעת אי המיצוי ושל גורמיה תאפשר לחזות ביתר דיוק את עלויות הרפורמות ואת תוצאותיהן, ובכך גם לשפר את אופן עיצובן ויישומן.

בספרות ניתן לזהות גורמים שונים אשר משפיעים על מיצוי או אי-מיצוי של שירותי רווחה וקצבאות. אפשר לסווג מכשולים ומחסומים אלו לשלושה תחומים: רמת המנהל והפקידות, רמת הפונה ורמת הקצבה.

### **הרמה המנהלית והפקידות**

בהיותם האחראים המיידים לכך שתוכנית מסוימת תגיע בפועל לאוכלוסיית הזכאים לה, לגופים אדמיניסטרטיביים יש תפקיד חשוב בכל הנוגע למימוש



הזכויות של הפונים. לפיכך, מימוש הזכות של משתמש השירות תלויה במידה רבה באופן פעולתם, במאמצים וביעילות של פקידים או של עובדים סוציאליים, כל זאת כמובן במסגרת המגבלות בהן הם פועלים. עובדים סוציאליים יכולים שלא ליידע את הפונים שלהם על זכויותיהם, אם מכיוון שהם עצמם אינם מודעים למכלול הזכויות, אם מכיוון שהם אינם רואים זאת מתפקידם או אם מכיוון שהם בוחרים שלא לעשות זאת מסיבות שונות אחרות. פקידים עשויים להחליט לדחות תביעה בטעות, או להעניק לתובע סכום קטן מזה המגיע לו באמת. פקידים עשויים לפגוע במיצועי זכויות, במיוחד בתוכניות הכרוכות במבחן אמצעים, כאשר הם נוטים לקבל החלטות על סמך מידע מוטא או לא מספיק או שניהם כאחד.

הגורמים העיקריים ברמה המנהלית אשר מגבירים את ההסתברות של אי מיצוע הם: אופן הטיפול בתביעות ובתובעים, שהמתנסים בו רואים אותו לעיתים כמשפיל או כמעליב; איכות דלה של תקשורת עם הפונים ומתן מידע וייעוץ לא מספיקים; הליכי בקשה מסובכים; איכות גרועה של קבלת החלטות, כגון קבלת החלטות על סמך מידע לא מספיק מלא או על בסיס ראייה סטריאוטיפית של הפונה; הבנה שגויה של הפקידים או אנשי המקצוע את כללי המערכת; חוסר מודעות לגבי תפקידם של עובדים סוציאליים בנוגע להפניית הפונים אליהם למיצועי זכויותיהם או חוסר ידע לגבי זכויות אלה ולגבי הדרכים למצותן.

### **רמת מבנה השירות או הקצבה והליך התביעה**

רמה נוספת בה מתקיימים כשלים אשר עשויים להוביל לשיעורי מיצוע נמוכים היא מבנה השירות או הקצבה ודרך בקשתה. הסבירות לאי מיצוע עולה בתוכניות הכוללות את המאפיינים הבאים: מבחן אמצעים; תוכניות בעלות מספר גדול של כללים והנחיות; תוכניות בעלות כללי זכאות מסובכים, עמומים, לא מדויקים ואשר תלויים למעשה ברצונות ובהחלטות של הפקידות, ועוד.

אי מיצוי זכויות עלול להתרחש עקב מורכבות התוכניות ותהליך הטיפול בתביעות. מורכבות תהליך הטיפול בתביעות כוללת את פרטי היישום של התוכנית, חישובים ותשלומים, וכן את ריבוי התהליכים הנדרשים שיוצרת מערכת רווחה מורכבת ומסובכת מאוד המושרשת במערכת אדמיניסטרטיבית. כל הגורמים הללו ביחד עם אי וודאות לגבי כדאיות תהליך תביעה כה מורכב, ולעיתים אף ארוך ומשפיל, עלולים להביא להפסקה או למנוע את עצם היוזמה של תהליך התביעה לקצבאות ושירותים מצד הפונים הזכאים.

גובה הקצבה או היקף השירות ומשכו הצפוי עשויים אף הם להיות סיבות לאי מיצוי. סיבות אלה מציעות כי הפונים ישתתפו בתוכנית רק לאחר שיקול של עלות-תועלת, או במילים אחרות- רק אם הרווח הצפוי להם מתביעת הקצבה הוא גבוה דיו כדי לכסות את העלויות הכרוכות בתביעת זכאותם (כגון: עלויות השתתפות ומידע). הרווח מהשתתפות בתוכנית רווחה קשור בעיקר לנדיבות של הקצבה הכספית ומשך הזמן הצפוי של הזכאות. עם זאת, תוצאות אלה משתנות כאשר מאפיינים אישים של הפונה וההכנסות שלו ממקורות אחרים באים בחשבון.

הסברים אלו, המבוססים על מבנה התוכנית, קשורים באופן הדוק לדיון אודות ההבדלים שבין תוכניות סלקטיביות לבין תוכניות אוניברסאליות. מרבית החוקרים מסכימים שקצבאות סלקטיביות, המותנות על פי רוב במבחני אמצעים, מכילות את הנטל האדמיניסטרטיבי הכבד ביותר הן על המגישים את הבקשה, שבדרך כלל צריכים לספק מידע על הכנסתם, נכסים ומאפייני המשפחה, והן על הפקידים שנדרשים להעריך באופן מורכב ולערוך בדיקות זכאות תכופות. על כן, שיעורי מיצוי במקרה של קצבאות אלו נמוכים בדרך כלל משיעורי המיצוי של קצבאות אוניברסאליות, אשר אינן כרוכות באותן עלויות אדמיניסטרטיביות ובחשיפת פרטים אישיים הנוגעים לרמת הכנסתו של התובע. עם זאת, למרות הקישור של אי מיצוי לתוכניות סלקטיביות, לא ניתן להתעלם מכך שאי מיצוי הוא בעיה הקיימת גם בתוכניות אוניברסאליות של הביטחון הסוציאלי, וכי הבעיה לא נוגעת בהכרח רק למבחן אמצעים.

## רמת הפונים

גורמים נוספים, אשר חלקם חופפים לאלו אשר הוצגו עד כה, קשורים למאפיינים ו/או עמדות של הפונים: חוסר מידע של האדם הזכאי לתוכנית נמצא כגורם מסביר חשוב ברוב המחקרים על אי מיצוי. "חוסר ידע" זה הוא בעל שני היבטים נבדלים: אי ידיעה על עצם קיומה של התוכנית, השירות או ההטבה, כלומר חוסר ידע בסיסי, וחוסר בידע מתוחכם ומדויק על התוכנית, השירות או ההטבה, נניח על תנאי הזכאות. בהקשר להיבט האחרון, נטען כי העדר מידע מלא ומדויק גורם לחוסר ביטחון של הלקוח באשר לזכאותו ולגבי גובה ההטבה לה הוא זכאי. חוסר ביטחון זה יכול למנוע ממנו ליזום תהליך תביעה למרות זכאותו הפורמאלית.

קיימים מקרים בהם חש הפונה תחושת השפלה, שעשויה להתרחש מעצם היותו פונה או כתוצאה מהטיפול של הצוות האדמיניסטרטיבי. מצב שכזה עלול להוביל לרגשות שליליים וסטיגמה לגבי קבלת קצבאות ותביעת קצבאות.

חשוב לציין כי רמות אלו, וכך גם הסיבות הכלולות בהן, אינן עומדות בלתי תלויות אחת מהשנייה, וכי למעשה מדובר במערכת הדדית של רמות וסיבות המזינות אחת את השנייה. כך לדוגמא, תוכנית המאופיינת בכללי זכאות מורכבים ועמומים מפחיתה את הסבירות שהפונים יהיו בעלי ידע מוצק וודאי לגבי התוכנית וכלליה. יתרה מזו, גם אנשי המקצוע – פקידים או עובדים סוציאליים – יכולים שלא להיות מיוודעים לגבי כללי התכנית או השירות או יכולים לחוש חוסר ביטחון בנוגע ליכולתם לסייע לפונים אליהם בהקשר זה. לנוכח היעדר הידע וחוסר הודאות לגבי הסיכויים לקבלת הקצבה, עלול הפונה שלא לנסות ולמצות את זכאותו.

המידע על היקף תופעת אי מיצוי של זכויות חברתיות בכלל וקצבאות המוסד לביטוח לאומי בפרט בישראל הוא מצומצם ביותר. פרויקט מחקר משותף לאוניברסיטה העברית, המוסד לביטוח לאומי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אשר נערך לאחרונה, העלה ממצאים ראשוניים לגבי היקף אי מיצוי קצבאות המוסד לביטוח לאומי. ממצאי הפרויקט עולה כי:

שיעורי אי המיצוי של קצבת דמי אבטלה בשנה נעים בין 10% (חסם תחתון) לבין 25% (חסם עליון). באשר לקצבאות ילדים, שיעור המצוי כמעט מלא. לפי המחקר, 25,000 ילדים, המהווים כאחוז אחד מהילדים, אינם ממצים את זכויותיהם בנוגע לקבלת קצבת הילדים בישראל. ואילו לגבי קצבאות זקנה, שיעור נע בין 1.2% לבין 2.6%.

שיעור אי-המצוי בתוכנית הבטחת הכנסה נבחן גם הוא בפרויקט מחקר זה. זאת לאור הידיעה כי במחקרים דומים שנערכו במדינות רווחה אחרות, נמצא כי שיעור אי המצוי בתוכנית סלקטיבית זו גבוה באופן מיוחד ומגיע עד לכדי 68% בתוכנית האמריקאית, ולשיעור של 50% במדינות רווחה אחרות, דוגמת פינלנד וגרמניה. על אף שבחינת הנתונים הישראליים לא הסתיימה עדיין, מהממצאים הראשוניים ניכר כי שיעור אי המצוי של קצבאות הבטחת הכנסה בישראל גבוה, ככל הנראה, בדומה לשיעור במדינות רווחה אחרות. לאור כל זאת, ניכר כי רצוי להרחיב את הידע על תופעת אי מצוי זכויות בישראל, ולנקוט פעולות על מנת לעודד מצוי גבוה יותר באותן תוכניות, קצבאות, שירותים או הטבות שבהן המיצוי נמוך.

#### **על כן, אנחנו ממליצים:**

**המלצה 17#:** השירות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים יפתח מודל למרכזי מיצוי זכויות, שיפעלו כחלק משירותי המחלקה לשירותים חברתיים ברחבי הארץ. מרכזי מיצוי הזכויות יטפלו בכל התחומים הנוגעים לבירוקרטיה והתנהלות מול הרשויות, כמו המוסד לביטוח לאומי, משרד השיכון, הוצל"פ, ארנונה, מערכת הבריאות, טיפול בחובות וליווי חייבים (כולל חובות חשמל ומים, ארנונה, חובות לבנקים, הוצאה לפועל) ועוד. המרכז יספק שירותים לכל האזרחים ברשות, תוך כדי מתן תשומת לב מיוחדת לסוגיות הקשורות לאנשים החיים בעוני. הפונים למרכז ימשיכו להיות מטופלים על ידי עו"ס משפחה במידה והיה להם תיק במחלקה לשירותים חברתיים מלכתחילה, אך הפניה למרכז לא תחייב פתיחת תיק במחלקה לשירותים חברתיים. המרכז למיצוי זכויות ינוהל על ידי עובדים סוציאליים בשיתוף עם עו"ד ויופעל ע"י מתנדבים.

תפקידי המרכז למיצוי זכויות הם :

- 1) ריכוז מידע: המרכז ירכז את כל המידע הנוגע לזכויותיהם של אנשים החיים בעוני בכל תחומי החיים, וכן ירכז מידע לגבי מענים פורמליים ובלתי פורמליים, כולל מענים הניתנים על ידי ארגוני החברה האזרחית, וכן מענים מקומיים וקהילתיים.
- 2) ליווי פרטני: המרכז יעסוק במתן מידע, ליווי הפונה למימוש הזכות ומעקב אחר ביצוע המשימות.
- 3) ליווי ותמיכה לאנשי מקצוע: המרכז יהווה משאב של ידע עבור העובדים הסוציאליים במחלקה לשירותים חברתיים, וישמש כתובת עבורם כדי לתמוך בהם בפעילות למיצוי זכויות.
- 4) ייזום, ליווי ותמיכה בפעילות קהילתית ופרקטיקת מדיניות: המרכז יעודד, יתמוך ויפעיל פעילות קהילתית וכן פרקטיקת מדיניות בשיתוף עם הפונים כדי להסדיר סוגיות של מדיניות מקומית או לאומית שנוגעות לחיי הפונים.
- 5) טיפול בחובות: בשל חשיבות הנושא יקצה המרכז למיצוי זכויות משאבים ייחודיים לריכוז מידע וליווי פרטני, קהילתי ופרקטיקת מדיניות בתחום של חובות של אנשים החיים בעוני.

מרכז מיצוי הזכויות יוקמו בכל הרשויות הגדולות שאין בהן מרכז, ברשויות בינוניות מאשכול סוציו אקונומי 1-5 וברשויות קטנות יופעל מרכז נייד.

**העלות המוערכת של ההמלצה: הערכת עלות למרכז התבססה על שני מודלים קיימים, האחד של עיריית ירושלים שהינו מרכז אזורי והשני של ארגון ידיד. עלות למרכז בעיר גדולה: כח אדם: רכז למרכז - עו"ס במשרה מלאה, עלותו הינה 160,000 ₪ בשנה, עו"ס קהילתי במשרה מלאה שעלותו 160,000 ₪, שעות מומחים שעלותם 100,000 ₪, שעות עו"ד שעלותן 100,000 ₪ בשנה, רכז מתנדבים שעלותו 160,000 ₪ והחזקת מתנדבים שעלותם 35000 ש"ח בשנה. הקמת המרכז והצטיידות בעלות 500000 ש"ח. הסברה שיווק והטמעה בעלות 30000 ₪, פעילות קהילתית לשינוי מדיניות בעלות 20,000 ש"ח והוצאות משרד ותקשורת קבועות בעלות 40,000 ₪.**

**עלות מרכז בינוני: ביחס למרכז גדול הינה 0.7 ממרכז גדול.**  
**עלות מרכז נייד לרשויות קטנות: הינה 0.4 ממרכז גדול.** ברשות קטנה אנו מציעים מרכז נייד לכל חמישה יישובים וזו עלות של מרכז גדול.  
התכנון הוא הקמה ב-10 רשויות גדולות שאין בהן מרכזים, ב-64 רשויות בינוניות 1-5 ו-36 מרכזים ניידים ברשויות קטנות - לכל חמש רשויות יהיה מרכז נייד.

עלות הקמה הינה 55,500,000 ₪ ועלות הפעלה בשנה הינה 73,899,000 ₪.  
**המלצה 18#:** יאומץ חוק שירותי רווחה חדש. חוק זה יבוא במקום חוק הסעד הקיים. החוק החדש יגדיר בצורה ברורה את מחויבות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות כלפי הנוקקים לשירותיהן. זאת ועוד, החוק צריך לקבוע באופן ברור את אופן מימוש זכויותיהם של משתמשי השירותים, את הליך קביעת הזכאות לשירות, ואת אפשרויות הערעור על החלטה בעניינם. החוק החדש צריך לקבוע את השירותים והסיוע להם זכאים משתמשי השירותים ואת תנאי הזכאות, ולהבטיח כי מידע זה יגיע לכל הזכאים הפוטנציאליים.

**המלצה 19#:** על מנת לתת מענה לסוגיית הנגשת המידע לציבור, נדרשת מערכת מידע ריכוזית ואחידה, המתארת בשפה ברורה, כולל בערבית (וברוסית ובאמהרית בהתאם למאפייני אוכלוסית היעד), את הזכויות ואת דרכי מימושו, עם דגש על שימוש בדוגמאות, הסברים על מילוי טפסים, תבניות של מכתבי פנייה וכו'. המערכת חייבת להיות רב-תחומית כולל העמקה בנושאי זכויות עובדים (בעיקר עובדים בשכר נמוך), מוגבליות, זיקנה, דיור, בריאות, חינוך ותעסוקה, כמו גם להתמקד בקבוצות אוכלוסייה שונות כגון ערבים, חרדים, משפחות חד הוריות וכו'.

**המלצה 20#:** יוקם מערך מחקרי אשר יספק מעקב שוטף אחר שיעור אי-מצוי זכויות בתחומים מגוונים. בשלב ראשון, ראוי להישען על המאמץ המחקרי, אשר כבר נעשה במוסד לביטוח לאומי, וליצור תשתית מחקרית אשר תאפשר פרסום דוח שנתי על שיעורי אי מיצוי של קצבאות שונות המופעלות על ידי המוסד לביטוח לאומי. בשלב שני, יש לכלול בדוח השנתי מידע על מיצוי זכויות בתחומים אחרים, ובמיוחד בתחום הדיור, הרשויות המקומיות, הבריאות והחינוך.

## ז. חובות בקרב משקי בית החיים בעוני<sup>14</sup>

בעיית חובות היתר במשקי בית פרטיים מהווה את אחד הקשיים המרכזיים עימם מתמודדים אנשים החיים בעולם וכן בישראל. חובות יתר הינם חובות שמועד פירעונם עבר, ובעל החוב אינו מצליח לשלם מתוך המשאבים העומדים לרשותו. גוף הידע המתפתח בעולם אודות חובות מצביע בצורה ברורה על כך שמעמד סוציו אקונומי נמוך מהווה מאפיין דמוגרפי מרכזי בקרב משפחות הנמצאות במצבי חוב. כמו כן, נמצא כי מצב כלכלי נמוך מהווה גורם סיכון מרכזי לכניסה לחובות.

מחקרים שעסקו בהתמודדותם של אנשים החיים בעוני עם חובות מצאו כי על מנת לעזור לחייבים החיים בעוני, יש לפעול להנגשה של שירותי האכיפה, להעלאת מודעות החייבים לזכויותיהם ולהתאמה של המערכות השונות לצרכים וליכולות של אנשים החיים בעוני.

הנתונים הקיימים באשר להיקף החובות בישראל מעידים על כך שקיימת בעיית חובות יתר וכי היא נוכחת ביתר שאת בחייהם של אנשים החיים בעוני. העובדה שמדובר בחובות שהחייבים לא יכולים להחזירם, מצביעה על כך שמציאת פתרונות להסדרת חוב היא אינטרס משותף לנושים, לחייבים ולמערכות הגבייה. כיום, חייבים רבים אשר אינם מסוגלים להחזיר את חובם נמצאים בהליכים אשר עולים כסף למערכות השונות ועל כן התועלת בפתרון היא גם כלכלית וגם חברתית.

הליכי הגבייה בישראל נסמכים על שלושה דברי חוק מרכזיים:

**חוק הוצאה לפועל התשכ"ז-1967:** חוק המסדיר את תחומי אחריותה וסמכותה של מערכת ההוצאה לפועל. תפקידה המרכזי של מערכת ההוצאה לפועל ושל החוק המסדיר את עבודתה הוא לאזן בין זכות הקניין של הנושה והאינטרס הציבורי בשלטון חוק, לבין זכויותיו של החייב ושמירה על זכותו

<sup>14</sup> פרק זה בדוח מתבסס על עבודת הייעוץ אודות חובות בקרב אנשים החיים בעוני שהוכנה על ידי יובל סער – הימן (ראה נספח 2).

לקיום בכבוד. במערכת ההוצאה לפועל נגבים חובות כתוצאה מפקדי דין או החלטות של בית משפט בעניינים אזרחיים. בנוסף, נגבים גם חיובים נוספים שדינם כדין פסקי דין, כגון המחאות ומשכנתאות.

**חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות התשנ"ה, 1995:** חוק המסדיר את פעולת המרכז לגביית קנסות, המהווה גם הוא יחידה של רשות האכיפה והגבייה. המרכז אחראי על גביית חובות לאוצר המדינה בלבד כגון קנסות משטרה, קנסות בית משפט לתעבורה, אגרות בית משפט ועוד.

**פקודת המיסים (גבייה):** פקודה אשר מסדירה את הליך הגבייה המנהלי המשמש לגביית חובות ברשויות המקומיות, במד"א ובביטוח לאומי. במסגרת ההליך, בסמכות הרשות לעקל ואף לממש נכסים וכספים של החייבים.

בנוסף לתהליכי הגבייה שמתבצעים תחת החוקים הנ"ל, בעלי חוב מתמודדים עם הגופים הנושים גם בטרם נעשה שימוש בהליכים משפטיים. בהקשר של חייבים החיים בעוני יש לשים דגש על התמודדותם עם **חברת החשמל ותאגידי המים**. גופים אלו גובים את חובותיהם תוך איום ומימוש של ניתוק השירותים החיוניים שהם מספקים.

התהליך שעובר חייב החי בעוני בהתמודדות עם מציאות זו כולל ארבעה שלבים: מניעה והתמודדות בטרם כניסה להליך משפטי; חסמים בשלבים הראשוניים של ההליך המשפטי; חסמים בהגעה להסדרי תשלומים, איחודי תיקים וכניסה להליך פשיטת רגל; וחסמים בהתמודדות עם הסדרי תשלומים (תיאור מפורט של התהליך ניתן למצוא בנספח 2).

**לאור השפעתם הרבה של חובות על חייהם של אנשים החיים בעוני, אנו ממליצים:**

**המלצה 21#:** יש לקבוע כי האוכלוסייה הבאות **חסינות מניתוק מוחלט מים וחשמל:** מקבלי קצבאות קיום מהבטיוח הלאומי; חייבים מוגבלים באמצעים; צרכנים הנמצאים בהליך פשיטת רגל; משקי בית שבהם מתגוררים



קטינים; וצרכנים שיוכרו כנמצאים במצב כלכלי קשה (בדומה להנחות ארנונה). במקום ניתוק, יש ליצור חלופות אשר יאפשרו סיפוק כמות מפותחת של חשמל ומים במקרים שבהם אנשים אינם עומדים בתשלומיהם. על הממשלה לתקצב את סיפוק סף הצריכה המינמלי של מים וחשמל. כמו כן, יש לקבוע כי כל גביית החובות של מוצרים אלו, המהווים מוצרים חיוניים לחיים בכבוד, תעשה במסגרת הליך משפטי ולא באמצעות הליך הגבייה המנהלי אשר על ביטולו מומלץ בכל מקרה. בנוסף, יש לקבוע כללים ברורים באשר למהלכי גבייה אשר יבואו לפני מהלך של ניתוק חשמל ומים.

**המלצה #22:** ברגע שאדם הגיע להסכמה על צו תשלומים מול ההוצאה לפועל או מול העירייה **יוקפאו תשלומי הריבית והתשלום יעשה על קרן החוב והריבית שנצברה עד לאותו הרגע**. הקפאת הריבית תאפשר מסלול ריאלי יותר להחזרת החוב ותמנע מצב שבו חייבים מכסים בהסדר התשלומים בעיקר את הריבית. צעד זה קיים כאפשרות בתוך דיני הגבייה בצרפת.

**המלצה #23:** משפחות החיות בעוני זכאיות לרוב לאשראי יקר מאוד (עם הגבלות שונות כגון ערבים וכו') כיוון שההלוואות שניתנות להם נתפסות כהלוואות בסיכון. **יש להקים קרן ממשלתית אשר תסייע לחברות האשראי להעניק תנאי אשראי זולים יותר** באמצעות מערכת של ערבות ובטחונות מדינה. האשראי שיינתן יהיה בגובה של עד פי שלושה מההכנסה החודשית. בכך תתאפשר הוזלה משמעותית של ההלוואות ביחס לעלויות כיום. מודל דומה קיים באנגליה לדוגמא, שם הוקמה קרן ממשלתית על מנת לעזור לחברות אשראי לספק אשראי מוזל לאנשים החיים בעוני.

## ח . תוכניות התערבות בתחומי שירותי רווחה אישיים<sup>15</sup>

כחלק מעבודתה של ועדת המשנה הוחלט לבקש דוח המאפיין ומסווג את המענים הניתנים לאנשים החיים בעוני בשירותי הרווחה האישיים, כדי לסייע בטיוב המענים ובהתאמתם המרבית ללקוחותיהם. המענים הנכללים בסקירה הם אלה אשר המידע עליהם הוגש לוועדת המשנה 'פרט', משפחה וקהילה של הועדה למלחמה בעוני.

סיכום הממצאים מובא כתשובה לשש השאלות:



מגוון מענים, בטווח מצומצם של אפשרויות, מוצעים למשפחות ופרטים החיים בעוני וסובלים מהחלשה ומהדרה חברתית. רוב המוטבים מוכרים לשירותי הרווחה והמענים מוצעים להם על פי תנאים סוציו-דמוגרפיים ברורים ותנאים כלכליים ותפקודיים די מעורפלים.

בפועל, רובם מקבלים סיוע חומרי, שאינו מיועד להוציא אותם מעוני, אלא לשפר את תנאי חייהם במצב העוני. יתר המענים הם מסוג של תכניות התערבות שונות ושירותים ממוקדים או מרכזים המציעים מגוון של תכניות ושירותים בתחום מסוים. אלה שואפים להקנות למוטבים ולחזק בקרבם עמדות ומיומנויות שיאפשרו להם להימנע מהתדרדרות לעוני עמוק יותר ו/או להיחלץ מעוני.

התמהיל הרווח של היעדים ונושאי ההתערבות במענים אלה כולל שישה נושאים. ארבעה מהם, והמובילים, הם בציר הכלכלי (תעסוקה, הכשרה והשכלה, מיצוי זכויות והתנהלות כלכלית) והאחרים בציר הכללה חברתית (העצמה אישית ותפקוד משפחתי). יש לציין כי היעדים בציר ההכללה החברתית אינם מופיעים בפני עצמם, אלא תמיד במשולב עם היעדים בציר הכלכלי. לפיכך, אין תימה כי

<sup>15</sup> פרק זה בדוח מבוסס על עבודת יעוץ שהוכנה על ידי חיה אמזלג באהר, אשר מופיע כפרק נפרד בחוברת זו.

הנושא החוצה-מענים הוא הציר הכלכלי, בדגש על שיפור יכולת תעסוקתית או שילוב בעולם העבודה.

אמצעי ההתערבות העיקריים במענים של תכניות התערבות ושירותים הם קבוצתיים (קבוצות וסדנאות לימוד, הרצאות וקבוצות לעזרה עצמית) וקהילתיים (רישות חברתי). שכיחות האמצעים הפרטניים (מלווה אישי – איש מקצוע או סמך-מקצועי, יועץ אישי, מנהל מקרה וצוות רב-מקצועי) נמוכה הרבה יותר. לא כל שכן בולטת היעדרותו של מנהל המקרה, המחזיק ראייה מערכתית של צרכי הלקוח, כוחותיו ומתכלל את המענים עבורו.

למעלה ממחצית המענים מופעלים על ידי ארגוני מגזר שלישי ו/או במשותף עם המש"ח (המחלקות לשירותים חברתיים).

בעוד שרוב המענים מסוג תכניות ושירותים עוקבים אחר רמת האפקטיביות שלהם (ההשפעה של מתן המענה על המוטבים), לא כן המענים מסוג סיוע חומרי. מהנתונים עולה כי רוב הארגונים מגדירים את מדדי האפקטיביות באופן בלתי ספציפי וברור, ואינם קובעים מראש את ערכי הסף להצלחה ברמת קבוצת המשתתפים, אלא רואים כהצלחה כל שיפור ברמת המוטב הבודד (פרט או משפחה) לעומת המצב ההתחלתי. שני שלישים מהם דיווחו על הצלחה בקרב 30% ל-95% מהמוטבים. במנעד רחב זה, רמת האפקטיביות של הציר הכלכלי והמוביל בהתערבויות עומדת על 68% ונמוכה יותר מאשר בציר ההכללה החברתית (80%). עם זאת, יש לציין שציר ההכללה החברתית מורכב יותר להגדרה, כימות ומדידה.

### מסקנות והמלצות

א. בולטת מאד היעדרותה של שפה משותפת, מונחים מוסכמים וכלים אחידים (וממוחשבים) לשימוש עצמי ולתקשורת בין העוסקים בשירותי רווחה אישיים.

הדבר ניכר במגוון הדרכים שבהם התקבל הדיווח על כל המדדים כמעט. זאת, למרות הבהירות לכאורה של ההנחיות. וכמובן, היתה לכך השפעה על היכולת לדייק בניתוח המידע ולשקף נאמנה את המענים והארגונים השונים.

מהמידע שנאסף עולה כי גם במש"ח, האמורות להפעיל מענים לפי מתווה משותף, המערכות הממוחשבות הקיימות אינן מספקות את הנדרש והמחלקות חסרות תשתיות חומריות, תוכנות ושעות של כוח אדם להפעיל את המערכות הקיימות ולמצות את האפשרויות הגלומות בהן. לא כל שכן, אין דרישה כזו מהעמותות המפעילות סוגי מענים שונים, כך שכל עמותה פועלת על סמך שיקולים ויכולות פנימיים.

למצב זה השלכות בשני מישורים: במישור של נותני השירות חסר מידע חיוני על הלקוחות – מבחינת מיפוי צרכים, תכנון המְעָנָה, מעקב והפקת לקחים. במישור הארגוני-מקצועי, מורגש חסרונם של תהליכי עבודה שיטתיים ומובנים, המאפשרים התמקצעות ולמידה ארגונית – פנימית ומשותפת, לטובת הלקוחות.

**המלצה #24: מומלץ להקים מערכת ממוחשבת משותפת בהובלה של משרד הרווחה אשר תאפשר האחדת המידע, פיקוח והערכה על תוכניות התערבות בתחום שירותי הרווחה האישיים, או לפחות להגדיר מילון מונחים ומדדים משותף ומחייב. מומלץ גם לקבוע כתנאי לקבלת מימון ממשרדי הממשלה והרשויות המקומיות התחברות או שימוש במערכת הממוחשבת או לחילופין - הגשת בקשות ודיווח לפי מילון המונחים. מבחינת הגורמים המפעילים, אין ספק כי אמצעים אלה יסייעו בידיהם וישפרו הן את השירות למוטבים ואת האפקטיביות שלו, והן את החוסן הארגוני של המפעילים.**

ב. ככלל, המרחב של הנושאים בהם עוסקים השירותים לאנשים החיים בעוני ואמצעי ההתערבות שלהם דומה ומצומצם. לא נמצאו נושאים ו/או אמצעי התערבות יוצאי דופן או ייחודיים במובהק לסוג מְעָנָה כלשהו. לא זאת בלבד אלא, שקיימים שיתופי פעולה והזנה הדדית בין סוגי המענים השונים. דוגמא מובהקת לכך היא הכללת סדנאות הבראה כלכלית של עמותת 'פעמונים' בתכנית התערבות 'מתעסוקה לרווחה' שמפעילה עמותת 'בעצמי', או שיתופי הפעולה בין עמותות הביטחון התזונתי לבין עו"ס המש"ח. כלומר, הרוב המוחלט של הגורמים המתערבים פועל במסגרת של פרדיגמה משותפת על האופי והמהות של מענים לאנשים החיים בעוני.

מהזווית של נושאי ההתערבות, על אף שהמענים מיועדים לאוכלוסיות מוחלשות ומודרות, לא מצאנו עדויות לכך שהמענים כוללים התייחסות ישירה או עקיפה של המתערבים להקשר החברתי הכולל, אלא להקשר הפרטני בלבד – התפיסות, היכולות והכישורים של מוטבי המענים.

מענים בודדים בלבד כוללים מרכיבים של חשיבה ביקורתית על המדיניות הכלכלית ושל העצמה קהילתית ו/או אקטיביזם חברתי (כגון, 'החצר הנשית'), העשויים למתן תחושות של חוסר אונים ואשמה, ולתעל אותם לערוצים של שינוי חברתי (להבדיל משינוי פרטני).

מצב דברים זה קורה בראש ובראשונה לפיתוח תפיסה אינטגרטיבית של ההתמודדות עם עוני בישראל ברמה הממשלתית והעירונית. במקביל, על הארגונים לקחת תפקיד פעיל יותר בעיצוב המדיניות על ידי יצירת שותפויות חברתיות רחבות וחוצות מגזרים. יש למצוא דרכים לפתח מענים שיערבו אקטיביזם חברתי ופעולות לשינוי חברתי, העשויים למתן תחושות של חוסר אונים ואשמה בקרב אנשים החיים בעוני, ולהקטין את ההדרה החברתית.

ככלל, אין ספק שיעדי הכללה חברתית נתפסים כחשובים בעיני הגורמים המתערבים, שכן נמצא כי הם הוצבו כמעט בכל סוגי המענים. אולם, הם תמיד נלוו אל היעדים בציר הכלכלי ולא הועמדו בפני עצמם. בנייתו נקטנו בגישה מקלה וכללנו כל מרכיב של העצמה אישית, תפקוד משפחתי ושייכות קהילתית, גם אם ניתן היה להסיק על קיומם במשתמע ולא צוינו באופן מפורש. אנו סבורים כי מצב זה דורש דיון במקומם של יעדי ומדדי הכללה חברתית במכלול של התמודדות עם עוני. לצד זאת, מומלץ לסייע למתערבים למקד את עבודתם בנושאים אלה באמצעות פיתוח של כלים ומערכים פשוטים לשם אבחון, התערבות, מעקב והערכה.

מהזווית של אמצעי ההתערבות, נמצאה כאמור שכיחות פחותה לאמצעים הפרטניים (מלווה אישי – איש מקצוע או סמך-מקצועי, יועץ אישי, מנהל מקרה וצוות רב-מקצועי) בהשוואה לאמצעים הקבוצתיים. זהו ממצא בעייתי שכן, האמצעים הפרטניים מצוינים בספרות כחיוניים לליווי של אוכלוסיות

מוחלשות ומודרות. אין ספק כי קהילה מלוכדת וחזקה מהווה מקור של השראה ושל חוסן עבור הפרט והמשפחה. במסגרתה, מזומנות לפרט אפשרויות להתעצם ולתרום מיכולותיו וכוחותיו. אולם, לאור המינון המתון של אמצעים לפיתוח המוטבים כקהילה, מן הראוי לבחון שלוש שאלות: מהם התנאים הנדרשים להרחבת השימוש באמצעים פרטניים וקשר טיפולי; באיזו מידה מהווים האמצעים הקבוצתיים והקהילתיים תחליף לקשר הטיפולי; ובאיזו מידה השימוש הנוכחי בהם מצליח לייצר קהילה המהווה מקור השראה ותמיכה לאנשים החיים בעוני.

לאור הניתוח שלעיל, סקירת הספרות הרלוונטית וניסיון קודם, אנו מבקשים להצביע על מספר מרכיבי ליבה, המהווים תנאי חיוני למיצוי האפקטיביות של מענים לאנשים החיים בעוני. מרכיבים אלה עולים בקנה אחד עם הרפורמה בשירותי הרווחה שמוביל משרד הרווחה והשירותים החברתיים והם: מבחינת הנושאים - מיצוי זכויות, המתמקד בהקניית כוחות למיצוי פעיל ועצמי של זכויות וחיזוק ההיבט התעסוקתי של המוטבים – בין הקניית כלים תומכי תעסוקה לבין השמה וליווי בעבודה; מבחינת אמצעי ההתערבות - ליווי אישי מכיל ותומך וסל כספי מוגדר וגמיש. עומק והיקף המרכיבים, כמו גם הפרופורציה ביניהם היא פונקציה של סוג הצרכים והכוחות של הלקוחות, היקפם ועומקם.

**המלצה 25#:** יש חשיבות רבה לניהול של המקרה ע"י גורם אחד, כדי לתכלל את מירב ההיבטים הקשורים להתמודדות עם עוני. אין מתאים לכך מעו"ס המשפחה במש"ח ובתנאי שיפחת היקף התיקים שבטיפולו באופן משמעותי, וכי העו"ס יקבל הכשרה והדרכה לפרקטיקת מודעת עוני.

ג. אחת משאלות המפתח אשר הנחתה את איפיון וסווג המענים היתה האם ניתן להצביע על מענים המתאימים לאוכלוסיות יעד שונות? התפיסה כי ניתן לגזור מהמענים על אוכלוסיות היעד המתאימות להן נמצאה כלא מתאימה ממספר סיבות:

- נמצאה מידה רבה של דמיון בין המענים השונים (למעט סיוע חומרי), כמתואר לעיל.

- חלק ניכר מהמענים ניתנים בפריסה מרובת אתרים, המציגים גיוון סוציו-דמוגרפי.
- הארגונים מגלים גמישות ומתאימים את המענים לקהלי היעד הפוטנציאליים. הראיה הבולטת לכך היא כי רוב נציגי הארגונים מסרו כי ניתן בקלות יחסית להתאים את המענה לכל אוכלוסיית יעד.
- השירותים מטעם הרשות המקומית מהווים גורם עיקרי המפנה לקוחות פוטנציאליים לתכניות, שירותים וארגוני סיוע חומרי. עם זאת, כיום אין להם די מידע על כלל אוכלוסיות היעד הפוטנציאליות, כדי לערוך התאמה מיטבית. הם מכירים בעיקר את לקוחות המש"ח או הלקוחות של השירותים העירוניים האחרים.
- מכיוון שעל פי רוב התנאים הכלכליים והתפקודיים לקבלת השירות אינם מוגדרים היטב, הדבר מקשה על הכוונה יעילה ומועילה של לקוחות פוטנציאליים למענה כלשהו.

ב'התאמה הדדית' הכוונה לתת בידי מעצבי המדיניות ומקבלי החלטות לרמותיהם השונות כלי, אשר יאפשר להם ללמוד את אוכלוסיות היעד שלהם, להרחיב את רפרטואר המענים מבחינת הדגשים שהם מציעים, להרחיב את אפשרויות ההכוונה של הלקוחות הפוטנציאליים למענים השונים ולפרוס באופן מיטבי את המענים על פני הישוב/האזור.

**המלצה #26: לפיכך, מומלץ לנקוט בגישה שונה - 'התאמה הדדית' בין הלקוחות הפוטנציאליים לבין המענים האפשריים.**

- ד. חיוני לייצר סנכרון מרבי בין שירותי הרווחה האישיים והרפורמה במשרד הרווחה, כדי למנף אותה ואת המענים להתמודדות עם עוני.
- לשם כך, מוצע לבנות מפרט של תעודת זהות למענה, אשר יהיה על הארגון המציע למלא, כתנאי להכללתו ב'סל המענים'. באמצעות איסוף של תעודות זהות ייבנה תיק מענים ואינדקס גורמים מפעילים, שניתן יהיה להיעזר בהם בעת בחירת הישובים במענים מתוך הסל שיוקצה להם.
- דרישה זו גם תיצור תו תקן למענים ותשלים את ההמלצה עימה פתחנו – לייצר שפה מקצועית משותפת ואחידה לכלל המענים והגורמים המתערבים.

מומלץ כי המפרט יכלול, בנוסף למדדים שהובאו במסמך זה, גם מדדים המתייחסים להיבטים הבאים:

- מאפייני הישוב (רמת פריפריאליות)
- מאפייני המְעָנָה (הממשק מול עו"ס המשפחה; האם יש מנהל מקרה ומיהו?; רמת ואופי ההנגשה של המענה ללקוחות הפוטנציאליים; רמת האינטנסיביות הנדרשת מהמשתתף בכל אחת ממשך שנות המְעָנָה (מספר השעות השבועי הממוצע שעל המשתתף להשקיע בתכנית/שירות - להיות נוכח ולעמוד בקשר עם המתערבים / המלווים).
- רמת היגוי של המְעָנָה (רמת הפעילות של ועדות ההיגוי על פי מספר וסוג הפורומים ועל פי מספר המפגשים שלהן בשנה).
- מודל ההכשרה וההדרכה של העובדים המספקים את המְעָנָה (מספר ימי הכשרה לפני קליטה בתפקיד, מספר ימי הדרכה פרטנית וקבוצתית בחודש, היקף שעות הדרכה לעובד בשבוע / חודש).



## נספח 1 - דיני ההליך ההוגן

### חוות דעת והמלצות בנושא עוני, מיצוי זכויות ודיני ההליך המינהלי

ד"ר איל פלג, המכללה האקדמית ספיר<sup>16</sup>

#### א. מיצוי זכויות ומשפט מינהלי

דרך מרכזית להתמודדות של מדינה עם עוני היא בקביעת הסדרים משפטיים (חוקים, תקנות או נהלים), שיוצרים **דיני רווחה**. בישראל אלו ההסדרים דוגמת קצבת הבטחת הכנסה, סיוע חומרי ברשות המקומית, דיור ציבורי וסיוע בשכר דירה. יעד חברתי חשוב הוא להביא לשיעור מיצוי זכויות גבוה של אותם הסדרים.

בנוסף לדיני רווחה, חל על רשויות רווחה (וכל פקיד רווחה או עובד סוציאלי) גם **המשפט המינהלי**. זהו דין שחל על כל רשויות המינהל, הפועלות בתחומים שונים במינהל הציבורי (רשויות ביטחון, חינוך, תכנון, רישוי או רווחה). אלו כללים המחייבים את הרשות לפעול בסמכות (בהתאם לחקיקה המסמיכה) ובוחנים את תוכן החלטה (למשל שאינה מפלה ושהיא מידתית). בנוסף, דיני ההליך, מחייבים את הרשות לקיים חובות של הליך תקין והוגן – על פקיד להימנע מפעולה במשוא פנים (ניגוד עניינים או דעה קדומה); יש לבסס החלטה על ראיות מספיקות (חובת התשתית העובדתית); יש לקבל החלטה תוך זמן סביר (לא להשתהות) ולתת לפרט זכות טיעון לפני קבלת החלטה שצפויה לפגוע בו (שימוע).

דיני ההליך מיועדים להבטיח שרשות הרווחה תפעל באופן הוגן בטיפול בפונים אליה. הקפדה על מילוי חובות אלו קריטית לקידום מיצוי הזכויות, שנקבעו בדיני הרווחה. ואולם, מחקרים מצביעים על כך שלא אחת חובות אלו מופרות בטיפול של רשויות רווחה בעניים. הספרות מצביעה, בין השאר, על הבעיות הבאות: א. במקרים רבים הליך בדיקת

<sup>16</sup> המסמך מבוסס על סוגיות הנדונות בהרחבה בספר – **אתגר העוני של המשפט המינהלי** (הוצאת רסלינג – הסדרה למשפט וחברה, נובמבר 2013).

זכאות לסיוע מתפרס על תקופה ארוכה מידי. בתקופה זו המשפחה אינה נתמכת, מיצוי הזכויות מתעכב ונגרם סבל רב. ב. לא אחת תועדו מקרים בהם התקבלו החלטות לא לתת קצבה (או לבטל קצבה), שאינן מבוססות מספיק ראייתית, וזאת בניגוד לחובה לבסס החלטה הפוגעת בזכות אדם (כאן הזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד) על ראיות חד-משמעיות. ג. במקרים רבים בוטלה קצבת קיום בלי לקיים שימוע, שבו הפרט מנסה לשכנע שהחלטת הביטול מוטעית.

**על כן אנו ממליצים לקיים ברשויות הרווחה הכשרות תקופתיות במשפט מינהלי.** חשוב להבטיח שפקידות הרווחה תכיר ותקיים את המשפט המינהלי, בנוסף לדיני הרווחה. הכשרות כאלו יביאו להפנמת חובות אלו בעבודה היומיומית של פקידי השטח. הפנמת הכללים ברמת המינהל הבכיר (למשל ראשי מחלקה) תאפשר פיקוח שלו על פקידות השטח.

## **ב. התאמת המשפט המינהלי למאפיינים ולצרכים של המפגש בין אנשים החיים בעוני ורשויות רווחה**

אתגר העוני של המשפט המינהלי מורכב יותר מהקפדה על אכיפתו של המשפט המינהלי ברשויות הרווחה. למעשה, הבעיה העיקרית היא שהמשפט המינהלי הקיים לא מתאים (וודאי לא מיטבית) לצרכים ולמאפיינים של המפגש בין אנשים החיים בעוני ורשויות רווחה. אי התאמה זו היא גורם מרכזי שמביא כשלעצמו לפגיעה במיצוי זכויות של אנשים החיים בעוני.

חשוב לזכור שהמפגש המדובר הוא בעל מאפיינים מיוחדים ושונים מאלו המתקיימים בדרך כלל בין אנשים ורשויות מינהל. זהו מפגש של שלטוניות אינטנסיבית, במקרים רבים תכופה ואף יומיומית (לא אחת עם כמה רשויות רווחה במקביל), שמאפיינים אותה יחסי תלות להבטחת מינימום של קיום בכבוד, היעדר יכולת "יציאה החוצה" מהמינהל כדי לרכוש את השירות במגזר הפרטי, תחושת פחד בסיסית ומתמשכת של הפרט להתעמת עם הפקידות ולעמוד על זכויותיו (תחושה המועצמת בקשיים של

שפה, חוסר השכלה ומחסור בידע) ובמקרים רבים גם תחושות של ניכור הדדי.

להלן שתי דוגמאות לאי-התאמה מיטבית זו של המשפט המינהלי לצרכים של המפגש המדובר –

**1. טרטורים וחובת התשתית העובדתית** – בספרות מוצג טיעון חוזר על אודות פרקטיקות של "טרטור" הפרט החי בעוני, אשר נפוצות ברשויות רווחה – טרטור להביא (ובאופן חוזר) מסמכים שונים. זהו "סינדרום המסמך החסר". נטען שהתנהלות זו מייאשת ומביאה לעתים לויתור על התמיכה. הבעיה היא שהמשפט המינהלי המצוי עשוי בטעות לסווג את הפרקטיקות האלו כהתנהלות ראויה. הן עלולות להיתפס כהתנהלות המדקדקת כראוי בקיום חובת התשתית העובדתית – פקיד השטח מבקש שהחלטתו תהיה מבוססת על עובדות מוצקות (מסמכים). הבעיה היא שכאן מדובר על הקפדת-יתר במימוש הכלל – שימוש מופרז ולא מידתי בו, שימוש שיש בו להביא להיפלטות מההליך ובכך לאי-מיצוי של זכויות.

**2. בעיות במימוש זכות הטיעון** – המשפט המינהלי לא מותאם לקשיים ולחששות של פרט עני לטעון מול פקיד הרווחה בהליך של שימוע. העני לרוב לא מבין בדיני הרווחה (וודאי אינו מצוי בפרטי הדינים) ומפחד להתעמת עם פקידות שיפגוש שוב בעתיד (חשש מתגמול עתידי שלילי). ואכן, מחקרים מצביעים על כך שגם כאשר רשות רווחה מקיימת הליך שימוע, אנשים החיים בעוני לרוב נמנעים מלממש את זכות הטיעון שלהם (לרוב הם לא מגיעים לשימוע לפני ביטול קצבה). ההנחה היא שלפחות חלקם אינם מגיעים בשל הפחד המתואר או בשל אי-אמון ותחושות ריחוק כלפי מינהל הרווחה.

**על כן אנו ממליצים לפתח את דיני ההליך כדי שיתאימו יותר לצרכים של המפגש בין אנשים עניים ורשויות רווחה.** להלן יומחשו הצעות פיתוח כאלו. חיוני שהצעות אלו יעוגנו במפורש בחקיקה הראשית המסמיכה את רשויות הרווחה.

**א. המלצה לפיתוח חובת הסבר אקטיבית.** מוצע לקבוע בחוק חובה אקטיבית של פקידי רווחה ליזום מתן הסבר אישי לאנשים

החיים בעוני על זכויותיהם. לחובה יהיו כמה נדבכים – חובה לידע את הפרט המגיע לסניף הרשות על זכויות (הקצבאות הרלוונטיות לפרט ברשות זו וברשויות רווחה אחרות); להסביר ולייעץ על מתכונת הסיוע ועל ההליך הקשור בהשגתו; ולבסוף לוודא שהפרט הבין את ההסבר והייעוץ. חובה זו תחול גם ביחס לדיני ההליך ההוגן (למשל הסבר לפני הליך השימוע). הנחת המוצא היא שידע רב יותר אצל הפונים ימנע טעויות בהגשת בקשות לתמיכה, ובכך יקודם מיצוי זכויות. כך גם נראה שמתן הסבר על הליך שימוע יגדיל את שיעור הפנייה לשימוע ואת הסיכוי להצליח בו.

ב. **המלצה לפיתוח חובה למינוי ייזום של מתווך-מייצג על חשבון המדינה**, שסייע לפרט החי בעוני בהליך ברשות הרווחה. ההנחה היא שמייצג יקדם את מיצוי הזכויות של העני ויבטיח הגינות בהליך כלפיו (למשל מניעת טרטורים). מייצג יוכל לחזק את היכולות של האדם ובמקביל ישמש כדובר שישמיע את קולו, כשהפרט יתקשה בכך. אמנם, המייצג יהווה אמצעי לניטור הפרות של דיני רווחה ודיני ההליך ההוגן, אך גם יפעל ליצירת הבנה ושותפות בין הצדדים (הפרט ופקיד הרווחה).

יש להזכיר שכיום מוכר בדין ייצוג משפטי מטעם המדינה הקשור למצוקה ועוני, אך במסגרתו של הליך שיפוטי. זהו למשל הייצוג של האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים. הנחה סבירה היא שהקדמת הייצוג של האגף לסיוע משפטי להליכים שונים, המתקיימים ברשויות הרווחה, גם תמנע במקרים רבים את עצם הצורך לפנות לבית-משפט, שכן הסכסוך ייפתר בהליך המינהלי עצמו.

מתכונת רחבה של ייצוג היא הצמדת מייצג לפרט מתחילתו של ההליך המינהלי ועד סופו. משום העלויות הכלכליות הניכרות של הצמדת מייצג, מוצע להכיר בהצמדה כזו רק במקרים של עוני קיצוני (למשל עבור חסרי-בית, הומלסים). במקרים אחרים מוצע למנות מייצג לצמתים מיוחדים בלבד – למשל, ייצוג להליך שימוע לפני ביטול קצבת קיום.

ג. **המלצה בעניין קביעת תקופת זמן מקסימלית לבדיקת זכאות לקצבה.** החובה לפעול תוך זמן סביר היא בגדר דיני נפשות בהקשר העוני. לכן מתחייב שפקידות הרווחה תראה תמיד לנגד עיניה את הדחיפות לבדיקת בקשות לתמיכה. משום הטיעון שהוזכר לעיל על שיהוי מינהלי, מוצע לקבוע בחקיקת הרווחה תקופת זמן מקסימלית לבחינת בקשות לתמיכה (קבלת הכרעה, מתן תשובה וביצוע בפועל) שתהא קצרה יחסית וקשיחה, ומכל מקום לא תחרוג מהמסגרת הכללית של 45 ימים לקבלת החלטה בבקשה, שקבועה בסעיף 2(א) לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), תשי"ט-1958. אמנם בקשות לקבלת קצבה הן לעתים עניין מורכב הדורש חקירה וכן השלמת מסמכים של הפרט. אולם תקופה של 30 יום נראית כזמן סביר להליכים כאלו. מוצע גם שייקבע בחוק שאם לא הועברה מהרשות תשובה לכל המאוחר תוך 45 ימים (30 ימים ועוד כשבועיים למקרים חריגים המחייבים חקירה) ייחשב הדבר כאילו רשות הרווחה החליטה לקבל את הבקשה לתמיכה (לפחות כזכאות זמנית). בדיקת הזכאות תימשך, אך בינתיים התמיכה תוענק לפרט.

ד. **המלצות בעניין זכות הטיעון – 1.** מוצע שבתחום הנדון יתקיים שימוע לא רק לפני החלטות המתקבלות בסוף ההליך, אלא גם לפני שפקיד הרווחה מקבל החלטות ביניים בעלות פוטנציאל פוגעני ומיידש (למשל החלטות מטרטרות). מתכונת השימוע לפני החלטות כאלו תהיה מצומצמת, בעיקר על דרך מתן זכות לתגובה קצרה ("כבר הבאתי את המסמך. ראיתי ששמת בתחתית התיקי"). חיוב פקיד השטח לקיים ולתעד שימוע ביניים צפוי להפחית את מינון ההחלטות הללו (כשהן לא מוצדקות). כך יקטן הסיכוי לויתור הפרט על התמיכה והסיכוי למיצוי זכויות יגדל. 2. על רקע הממצאים לפיהם אנשים עניים נוטים לוותר על זכות הטיעון בסוף ההליך לפני ביטול קצבה הקיום, מוצע להכיר בחובת שכנוע-שידול אקטיבית של רשות הרווחה. הכוונה לחובה לפנות באופן ייזום לפרט העני כדי לשכנעו לנצל את הליך השימוע בסוף ההליך. במובן זה, מוצע לא להסתפק במשלוח של מכתב התראה

לפני ביטול קצבה, המודיע על כך שניתן להגיע למשרדי רשות  
הרווחה ולטעון (או לשלוח תגובה בכתב). למכתב זה תתווסף  
חובה של הרשות להתאמץ לגרום לכך ששימוע בעל-פה יתקיים  
בפועל. אם תוכר חובה למינוי מייצג לשימוע, חובת שכנוע זו תוטל  
על רשות הייצוג.

## נספח 2 – תהליך שעובר חייב החי בעוני

### יובל סער – הימן

להלן יוצג התהליך שעובר חייב החי בעוני בהתמודדותו עם מציאות זו. תהליך זה יוצג על פני ציר שיכלול ארבעה שלבים: מניעה והתמודדות בטרם כניסה להליך משפטי; חסמים בשלבים הראשוניים של ההליך המשפטי; חסמים בהגעה להסדרי תשלומים, איחודי תיקים וכניסה להליך פשיטת רגל; וחסמים בהתמודדות עם הסדרי תשלומים. על אף שבחלק מהשלבים החסמים בין הגופים הינם שונים, הרצון ליצור תמונה המציגה את התמודדות התהליכית של החייב הביא לכך שהחסמים יוצגו על ציר ההתמודדות ולא ביחס לכל גוף או הליך בנפרד.

### מניעה והתמודדות בטרם כניסה להליך משפטי

השלב הקודם לפתיחת הליכי גבייה משפטיים הינו משמעותי גם בהיבט המניעתי וגם בהיבט של הטיפול בחוב. זהו שלב שבו עדיין לא נוספו לחוב ריביות גבוהות ושכר טרחה לעורכי דין (מלמד ודמרי-מדר, 2014) ועל כן הוא מהווה הזדמנות מצוינת להגעה להסדרים נוחים מול הגורמים הנושים. בפועל, חייבים רבים החיים בעוני מתקשים להגיע להסדר בשלב זה ונאלצים להתמודד עם הליכים משפטיים לגביית החוב.

בהיבט המניעתי, חסר בישראל גוף מוסדר אשר יעסוק במניעת כניסה לחובות תוך קידום חינוך אוריינות פיננסית. מחקרים שונים בעולם מצאו קשר בין רמות אוריינות פיננסית לבין רמות חוב נמוכות (Lusardi & Tufano, 2009) וארצות שונות משקיעות משאבים בהכנסת מימדים של תחום זה למערכת החינוך ולמערכת הרווחה (לפירוט על קידום תכניות כאלו באנגליה ראה - Department for Work and Pensions & Department of Trade and Industry, 2005, ובארה"ב ראה - Fox, Bartholomae & Lee, 2005). השקעה וקידום של תכניות כאלו יאפשרו מניעה מוקדמת של כניסה לחוב ומיצוי יכולות ההתמודדות עם החוב.

המחסור המתואר באוריינות וחינוך פיננסי מביא פעמים רבות לשימוש לא מושכל של אזרחים בשוק האשראי. העלייה המאסיבית בשימוש באשראי בשני העשורים האחרונים מהווה גורם מרכזי לכניסה לחובות בכל רחבי העולם (Walker, 2012). בישראל, השימוש במערכת דירוג אשראי צרכני מועט מאוד (מרכז טאוב, 2013) ועל כן אין בקרה על היסטוריית האשראי של אזרחים. בצורה זו יכולים אנשים להתחייב לכמה מקורות שונים, למשל בנקים, ולהגיע במהרה למצב של חובות יתר מול גורמים רבים. בנוסף, תנאי האשראי שמקבלים לקוחות החיים בעוני, שלרוב אין להם בטחונות, הם בעלי ריבית גבוהה וכרוכים במציאת ערבים. בשלב שבו נוצר החוב, מלווים רבים מנצלים את החשש של חייבים מכניסה להליכים משפטיים ומגיעים איתם להסדרי חוב דרקוניים אשר מקשים מאוד על ההתנהלות של החייב ומכניסים אותו ל"סחרור חובות". כיום, הסיוע המשפטי אינו רשאי לייצג חייבים בטרם נפתח הליך משפטי כנגדם. כך נותר החייב שאינו מסוגל לשכור עורך דין ללא סיוע משפטי בשלב מהותי זה.

### חסמים בשלבים הראשוניים של ההליך המשפטי

פעמים רבות נתקלים חייבים בחסמים מובנים עוד בטרם הם מודעים לכך שנפתח כנגדם הליך גבייה. כלומר, במערכת ההוצאה לפועל קיימים **חסמים המקשים על החייב לפתוח תיק** ולהתחיל בהחזרת חובו, חסמים אלו מהווים מכשול רציני להתמודדות עם בעיית החוב. ניתן להצביע על שלושה חסמים מרכזיים בנושא זה (דמרי- מדר וקסטן-רבסקי, 2014):

1. **אי מסירת אזהרה:** קיימות עדויות כי תיקי הוצאה לפועל נפתחים ללא ידיעתם. כלומר, החייב מגלה על החוב רק כאשר ננקטים כלפיו הליכי גבייה, ולמעשה הנטל להוכחת העובדה שהחייב יודע על חובו עוברת מהנושה לחייב, אשר נדרש לברר מדוע לא קיבל את ההודעה בפועל;
2. **אי פעילות בתיק:** פעמים רבות נושים לא נוקטים בהליכים במשך שנים רבות, לרבות אי ביצוע מסירת אזהרה, כאשר חייבים אינם יודעים על תיק הוצאה לפועל הפתוח כנגדם. במצב זה, הולך חובם של חייבים ותופח למימדים גבוהים בהרבה מהחוב המקורי;



3. **כללי הסמכות המקומית:** עקב כללי הסמכות המקומית לא ניתן להגיש בקשות בכל לשכה אלא רק בלשכה שבה מתנהל התיק. פעמים רבות התיק נפתח הרחק ממקום מגוריו הנוכחי של החייב, על כן, חייבים נדרשים לנסוע ללשכות המרוחקות ממקום מגוריהם על מנת לטפל בתיק שלהם.

גם במקרים שבהם מקבלים החייבים **מכתבי דרישה ואכיפה** מהוצאה לפועל ומחברות הגבייה הפרטיות בצורה תקינה, הם נאלצים להתמודד עם מכתבים הכתובים באותיות זעירות, בשפה משפטית וחשבונאית שאינה נהירה לציבור הרחב. צורת הכתיבה של המכתבים מייצרת אצל החייב פחד וחוסר הבנה באשר למצב ובאשר לאפשרויות הפעולה העומדות לרשותו (רובין ושפירא, 2013). פעמים רבות מכתבי ההתראה משמשים לאיום על החייב בכך שלא מציינים כלל את זכויותיו, ואף מצוין בכותרת המכתב "הודעה והתראה על צו מאסר/הבאה" למרות שכיום לא מדובר כלל בצו מאסר (דמרי-מדר וקסטן-רבסקי, 2014).

כפי שניתן לראות, עם קבלת מכתב ההתראה עומד החייב אל מול מצב מאיים מאוד המעורר חרדה רבה. בנקודה זו יש לשים דגש על **המחסור במענה מקצועי** יעודי להתמודדות עם חובות. בניגוד למקומות אחרים בעולם, שבהם המדינה מציעה "ייעוץ חובות" לאנשים החיים בעוני המתמודדים עם חובות, ומאפשרת להם לקבל ליווי משפטי וכלכלי ללא עלות כספית (Department for Work and Pensions & Department of Trade and Industry, 2004; Stamp, 2009), בישראל אין כל מענה מוסדר של רשויות הרווחה לנושא. בפועל קיימות עמותות העוסקות בנושא, אך הן לא פועלות בכל הערים והיקפן מוגבל. נתון המשקף את הבדידות של חייבים אל מול הליכי הגבייה הינו שבעוד 94% מהנושים בהוצאה לפועל מיוצגים על ידי עורכי דין, רק 6% מהחייבים זוכים לייצוג שכזה (רשות האכיפה והגבייה, 2012).

בשלב הראשוני של ההתמודדות עם החוב חסרה מאוד מערכת מוסדרת אשר תספק לחייב **מידע אודות סטאטוס החוב** שלו. חייבים מתארים מצבים שבהם הם "כבר לא יודעים איפה החוב התחיל ואיפה הוא נגמר", כלומר, חסרה

מערכת אשר תספק מידע מפורט ונגיש הכולל את גובה החוב, פירוט מרכיבי החוב, ואופן היווצרותו. במצב עימו מתמודדים החייבים, מידע כזה יכול להפוך לכלי שיאפשר הבנה טובה יותר של המצב ושל הפתרונות האפשריים בדרך להתמודדות אמיתית עם החוב. בהקשר זה חשוב לציין כי כשהחובות עוברים **לגבייה חיצונית** (לדוגמא- חברות הגבייה העירוניות כגון מילג'ים ושוהר), מסרבים הנושים למסור מידע אודות החוב ומפנים לחברות הגבייה, אשר מסתמכות על דיווחי הנושה, ומסרבות לתקן טעויות בחיובים (רובין ושפירא, 2014).

### **חסמים בהגעה להסדרי תשלומים, איחודי תיקים וכניסה להליך פשיטת רגל**

בשלב בו חייבים רוצים להגיע להסדר תשלומים מול הנושים הם נתקלים בשורה של קשיים וחסמים המקשים עליהם להגיע להסדר בצורה מהירה ויעילה. בהוצאה לפועל, חייבים **נדרשים להמציא מסמכים רבים** על מנת להגיש בקשה לצו שילומים, והדבר מהווה חסם בפני עצמו מפני שפעמים רבות אנשים החיים בעוני ובעלי חוב מתקשים להמציא פרטי חשבון בנק, תלושי שכר או דוחות סוציאליים.

בחובות ארנונה תהליך הסדרת החוב מורכב אף יותר. **אין מידע ברור וזמין בנוגע לאפשרויות בנושא הסדרת חובות הארנונה**. ועדות כגון "ועדת הנחות" ו"ואו" ועדות למחיקת חובות", שקיימות מכוח תקנות ונהלים מחייבים, אינן מוכרות לציבור ואף לרבים מאנשי המקצוע. כפי שצוין לעיל, פרטים אודות ועדות אלו אינם מפורסמים במכתבי האכיפה הנשלחים לחייבים. כמו כן, ועדות אלו אינן פועלות בשקיפות ואין לציבור גישה לנהלים המסדירים את זמני התכנסות הועדות, סמכויותיהן, הפרמטרים על פיהם הן פועלות, ודרכי הפעולה שלהן. בפועל, הצורה בה מתנהלות הועדות מונעת מחייבים רבים זכויות אשר מגיעות להם ויכלו לעזור להם מאוד (רובין ושפירא, 2013).

במצב שבו מתנהלים כנגד חייב מספר תיקי הוצאה לפועל, הוא רשאי לבקש שיאחדו לו את התיקים מכל הלשכות בארץ לתיק אחד מרכזי הנקרא: "תיק איחוד". מטרת איחוד התיקים היא לקבוע תשלום חודשי אחד לחייב

המתייחס לכלל התיקים, כאשר התשלום מתחלק באופן יחסי לתיקים, בהתאם לגובה החוב. בדומה להסדרי חוב, גם הגעה לאיחוד תיקים הינה משימה הכרוכה בקשיים רבים. כפי שצוין, החסם מרכזי להגעה לאיחוד תיקים מיטיב הינה ריבוי המנגנונים מולם יש לאנשים חוב, והעובדה כי גם כאשר אנשים מאחדים תיקים בהוצאה לפועל, יכולים להיות להם עדיין חובות המטופלים במקומות אחרים. במצב זה, אדם אינו מאחד את תיקו בצורה שתאפשר התמודדות עם מכלול החובות. יחד עם זאת, גם בהליך איחוד התיקים בהוצאה לפועל ישנם חסמים מובנים. תחילה, יש לציין כי **איחוד התיקים מתרחש רק בעקבות בקשה של החייב**, כך נוצרים מצבים בהם אנשים מגיעים להסדר תשלומים על חוב אחד כאשר תלויים נגדם תיקים נוספים בהם אין הסדר. חסם נוסף בבקשה לאיחוד תיקים הינו **התניית איחוד התיקים בבקשה לתשלום חד פעמי להקטנת חוב הפיגורים**. בקשה זו בעייתית מאוד בכל הנוגע לאנשים החיים בעוני מפני שפעמים רבות אין להם את הסכומים הדרושים לצורך התשלום ומפני שהוצאה חד פעמית גדולה יכולה להכניס אותם לסחרור חובות חדש. פרקטיקה זו מיושמת על אף שישנן פסיקות משפטיות שונות הפוסלות אותה (לפירוט הפסיקות השונות ראה- דמרי-מדר וקסטן-רבסקי, 2014).

הליך נוסף אשר אמור להוות מענה להגעה להסדר החוב הינו הליך פשיטת הרגל. כפי שתואר לעיל, היחס בין מספר החייבים המוגבלים באמצעים לבין מספר תיקי פשיטת רגל הנפתחים מידי שנה נמוך מאוד, עובדה אשר מעידה כי למרות שקיימים מקרים רבים שיכלו להסתייע בפשיטת רגל, בפועל הדבר אינו קורה. ועדת מאור ליעול תהליכי הגבייה בישראל (2012) אשר מונתה על ידי שר המשפטים קבעה כי הליכי פשיטת הרגל בישראל מסורבלים מאוד, אינם נגישים ומקשים על הגעה להפטר חובות. בין הסיבות שציינה הוועדה היה **סכום הפיקדון הנדרש לפתיחת תיק פשיטת רגל** העומד על 2,654 ₪, סכום שאינו נמצא בשביל אנשים החיים בעוני. על אף שאנשים הזכאים לסיוע משפטי מקבלים פטור מהפיקדון, הוא עדיין מונע מכל מי שאינו זכאי לסיוע (אנשים שהכנסתם עולה על 5,440 ₪ אינם זכאים לסיוע) לפתוח בהליך פשיטת רגל.

סיבה נוספת שציינה הוועדה הייתה שהפטר בישראל אינו אוטומטי בשום מקרה. בניגוד למדינות אחרות בעולם כמו ארה"ב ואנגליה, שבהן מרגע שאדם הכריז על פשיטת רגל מובטח לו כי בסופו של תהליך יקבל הפטר על חובותיו. בישראל, קבלת הפטר כרוכה בייזום הליך על ידי החייב או כונס הנכסים הרשמי, ובסדרה של הליכים הדורשים זמן ואמצעים ומקשים על חייבים את סיום ההליך.

בנוסף, הממשק של הליך ההוצאה לפועל ושל הליך פשיטת הרגל אינו טוב דיו וכולל אך ורק ידוע של החייב על הליך פשיטת הרגל על ידי הרשם בהוצאה לפועל (ע"פ תיקון 77א לחוק הוצאה לפועל). המלצת וועדה מאור הייתה, אם כן, כי הרשם יפנה את החייב לפשיטת רגל. חסמים אלו מקשים על מימוש תהליכי פשיטת רגל בקרב אנשים החיים בעוני ומרחיקים מהחייבים שאינם יכולים לשלם את חובם פתרון שעשוי להיטיב עימם.

### חסמים בהתמודדות עם הסדרי התשלומים

ניתן היה לקוות כי מרגע ההגעה להסדר תשלומים, יגיע החייב לאיזון מסוים בחייו ובהתמודדות עם נושיו. עם זאת, נראה כי גם שלב זה אינו מאפשר הקלה בהתמודדות, ולעיתים אף מגביר את סחרור החובות בחיי החייב. חסם ראשוני בהתמודדות עם הסדר הינו **גובה ההסדר**. ע"פ חוק ההוצאה לפועל, הסמכות לקביעת גובה צו התשלומים הינה בידי רשם ההוצאה לפועל, לאחר שנערכה חקירת יכולת ובהתאם לבקשת החייב. **אין התייחסות בחוק לפרמטרים או קריטריונים לקביעת גובה החוב**, וישנם מצבים בהם חייב מקבל צו תשלומים אשר מהווה נתח משמעותי מההכנסה שלו. כך נוצר מצב שבו אנשים אינם מסוגלים לעמוד בהסדר שנקבע עבורם. גם בהליכי הגבייה המנהליים כיום, נעדר מוסד מוסדר לבדיקת יכולת ההחזר של החייב. אין בחינה ריאלית של הכנסות והוצאות החייב, בכדי שיקבע לו הסדר תשלומים שיוכל לשאת בו. בהמשך, **כאשר חייב איננו עומד בהסדר תשלומים שנקבע עבורו, החוב כולו עומד לפירעון מידי**. פעמים רבות לא ניתנת לחייב אפשרות להציג את סיבת אי עמידתו בהסדר טרם ביטולו, גם כאשר מדובר בסיבות שאינן בתחום אחריותו של החייב, כמו מחלה, תאונה, או הלנת שכר. במצב כזה עלולות הוצאותיו של

החייב לגדול עקב הליכי הגבייה הקשים, והוא "נענש" כתוצאה מגורמים שאינם תלויים בו.

נושא נוסף המשפיע מאוד על הקושי לעמוד בהסדרי התשלומים הינו **הריביות**. הריביות הנגבות בהליכי הוצאה לפועל ובהליכי הגבייה המנהלית ממשיכות להיגבות גם לאחר שנקבע הסדר התשלומים עבור החייב. במידה וגובה צו התשלומים הוא נמוך, מתקשה החייב להקטין את החוב ומוצא את עצמו משלם על הריבית שממשיכה להגדיל את החוב, גם במהלך תשלום הסדר התשלומים. בחווייתם של חייבים הם נלחמים ב"טחנות רוח", כאשר הם בעצם משלמים אך ורק את הריבית של קרן החוב.

לצד הקשיים בהתמודדות עם החוב עצמו, לחיים במצב חוב ישנן השלכות על כל תחומי החיים. כפי שעולה מהמחקר של מרכז טאוב (2013), ישראל נוקטת במדיניות אכיפה וענישה קשות מאוד ביחס למדינות אחרות בעולם. כפי שתואר לעיל, לרשמי הוצאה לפועל ולפקידי הגבייה סמכויות נרחבות להטלת סנקציות על חייבים. מלבד ההתמודדות עם הסנקציות עצמן, נאלצים החייבים להתמודד עם הקשיים הנובעים מסנקציות אלה ומקשים על התנהלות כלכלית נכונה. כך למשל, על אף שהוראות חוק הבנקאות (שירות ללקוח), תשמ"א – 1981 וחוזר מספר ח-2052-06 מטעם המפקח על הבנקים קובעים כי בנקים מחויבים לפתוח חשבון (ללא אשראי) לכל אדם שמעוניין בכך, בנקים רבים לא עושים זאת **ומסרבים לפתוח חשבון בנק לחייבים** ולמי שחשבונו עוקל מתוקף חוק.

כפי שעולה ממחקרם של קרומר-נבו ועמיתיה (2013), אחוז בעלי החוב שאין להם חשבון בנק הינו גבוה ביחס לאלו שאינם בעלי חוב וביחס לאוכלוסייה הכללית. העדר חשבון בנק הינו סממן מובהק להזרה כלכלית (Kempson&Whyely, 1999). אנשים ללא חשבון בנק פעיל מתקשים להשתלב בשוק בעבודה, שכן מעסיקים רבים אינם מעוניינים לשלם משכורות במזומן או בהמחאות. בנוסף, מעסיקים רבים אינם רוצים להעסיק חייב שננקטו נגדו הליכי גבייה והוטלו עליו הגבלות של לשכות הוצאה לפועל, או אינם מעוניינים להיות צד ג' בהליכי הוצאה לפועל של עובד/חייב, לדווח

ולשלם את שכרו לשכוח ההוצאה לפועל בהתאם לצווים שיפוטיים (רובין ושפירא, 2013). המחסור בחשבון בנק גם אינו מאפשר לחייבים לחתום על הוראות קבע, אשר הכרחיות לניהול חיים שוטפים, ולבצע פעולות כמו תשלום לקופת חולים ותשלום לבתי ספר בצורה סדירה.

### נספח 3 – עדויות ומסמכים

1. עו"ד משכית בנדל, האגודה לזכויות האזרח – נייר עמדה בנושא של מינימום למחיה הולם.
2. גב' שרי ריבקין ומר רן מלמד, ארגון ידיד – המלצות כלליות והמלצות בתחום החובות בקרב אנשים החיים בעוני.
3. עו"ס צפרא דוויק, יו"ר איגוד העובדים הסוציאליים – נייר עמדה בנושא חקיקת חוק שירותי רווחה.
4. גב' רותי יהושוע, פעילה חברתית – עדות מחיים בעוני והמלצות כלליות.
5. מר יקותיאל צבע, מנהל אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים – הצעה למענק העצמה לילדי פנימיות.
6. מר אמת קורן, ארגון כל זכות – המלצות בנושא מיצוי זכויות.
7. ד"ר אייל פלג, המכללה האקדמית ספיר – המלצות בנושא מיצוי זכויות ודיני ההליך המנהלי.
8. ד"ר דיצה מורלי שגיב, מנהלת תכנית הרפורמה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים – התייעצות לצורך יצירת המלצות בנושא שירותי רווחה אישיים.
9. הרב עידית לב, שומרי משפט רבנים למען זכויות האדם – נייר עמדה בנושא אי מיצוי זכויות חברתיות.
10. 50 ארגונים ומחלקות לשירותים חברתיים שדיווחו באמצעות שאלות מפורט על תכניות התערבות ממוקדות בקרב אנשים החיים בעוני.

## נספח 4 – התייחסות חברי ועדת המשנה ניצה (קלינר) קסיר

### וגיא הרמתי להמלצות

המלצות ועדת המשנה, כפי שגובשו, גוררות השלכות תקציביות ניכרות של למעלה מ-15 מיליארד ₪ בשנה (ע"פ העלויות שהוצגו בדו"ח), וכן השלכות ניכרות ביותר על שוק העבודה ועל מערך התמריצים ליציאה לתעסוקה ולהיקפה. על כן, נבקש להתייחס להצעות הוועדה ב-4 היבטים מרכזיים:

1. השפעת ההמלצות על התמריצים להשתתפות בשוק העבודה;
2. השפעה על ההוצאה התקציבית;
3. התמקדות בטווח הקצר על פני הטווח הארוך, כלומר סיוע ישיר שאין בו אלמנטים שיקומיים לטווח הארוך המעודדים יציאה מהעוני;
4. התמקדות בקצבאות על פני שירותים: הוועדה ממליצה על הגדלת קצבאות הביטוח הלאומי (כ-98% מהעלות התקציבית של כל המלצות הוועדה) לעומת הרחבת שירותי רווחה.

### המלצות המשפיעות לרעה על התמריצים להשתתפות בשוק העבודה

כרקע להמלצות, יש לציין, כי מדובר בהמלצות שמחזירות את מבנה קצבת הבטחת הכנסה למה שהיה קיים לפני למעלה מעשור - רמות הקצבה היו גבוהות יותר, וניתנה תוספת גם למקבלי הקצבה שנשארו במערכת לתקופה ממושכת. מבנה זה יצר מערכת תמריצים שלילית להשתלבות בעבודה, כפי שבא לידי ביטוי במצב שוק העבודה. שיעורי העוני באותה התקופה היו דומים לרמתם היום.

- א. **הגדלת קצבת הבטחת הכנסה** לרמה של 67%-75% מקו העוני למי שאינו עובד **ומענק התמדה לאחר שלוש שנים**: הגדלת הקצבה תיצור תמריץ שלילי ליציאה לעבודה, וכתוצאה מכך תשמר הקצבה את בעלי ההכנסות הנמוכות במערכת של הטבות במקום לצאת לעבודה ותיצור "מלכודת עוני". הבעיה חמורה במיוחד בהיעדר מבחן תעסוקה מיטבי. המשמעות המעשית של קבלת ההמלצה היא כי זוג עם שני ילדים יקבל קצבה של 5,234 ₪ לחודש, כאשר שכר המינימום עומד על 4,300 ₪ בחודש והשכר החציוני על כ-6,500 ₪ בחודש. בכך, ובמיוחד לנוכח



העובדה שהקצבה ניתנת על בסיס ההכנסות של האדם (ולא בגין מצבו הרפואי - לדוגמה) טמון תמריץ שלילי לעבודה. עלות ההצעה עומדת על כ-1.2-1.7 מיליארד ₪.

ב. הגדלת הכנסת הדיסריגארד - לרמת הכנסה של 85% מקו העוני (קצבה + שכר עבודה שאינו מביא לקיזוז הקצבה) עשויה לפגוע במיקוד קצבת הבטחת הכנסה באנשים שאין ביכולתם לעבוד או באנשים שאין ביכולתם להגיע להכנסה מספקת בכוחות עצמם. ברוב המקרים, קביעת כלל זה (של 85 אחוזים מקו העוני) יוביל דווקא להקטנת גובה הדיסריגארד, ומשכך גם יפעל לצמצום התמריץ להגדלת ההכנסה מעבודה (השפעת התחלופה).

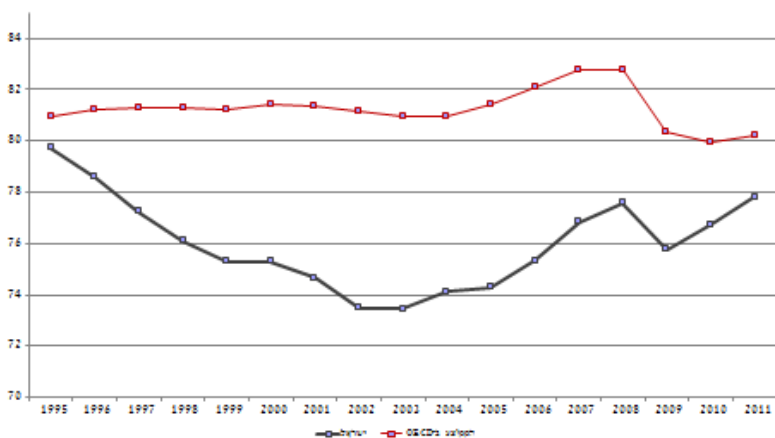
לדיון מפורט יותר בשתי ההצעות הנ"ל (הגדלת הבטחת הכנסה והגדלת הדיסריגארד), יש לסקור צעדים זהים להמלצותיכם, שנעשו בעבר - ולבחון את השלכותיהם על שיעורי התעסוקה (שהיא הגורם היעיל ביותר ליציאה מהעוני):

בסקירת צעדי המדיניות שבוצעו בעבר, בתחום הקצבאות ועידוד התעסוקה ניתן לראות בבירור כי שני השינויים בקצבת הבטחת הכנסה שהוועדה מציעה (הגדלת הקצבה והגדלת הדיסריגארד) בוצעו בעבר בשנת 1992, במסגרת חוק משפחות חד הוריות, וכפי שמצוין במחקר של בנק ישראל בנושא, השפיעו לרעה על שיעור ההשתתפות בשוק העבודה - שהוא כאמור האמצעי היעיל ביותר ליציאה מהעוני. לבחינה מעמיקה של תוצאות מהלכים אלו, אנו מצרפים בנספח קטע ממחקר של בנק ישראל - "חוק משפחות חד הוריות, היצע עבודה ועוני" של קרנית פלוג, ניצה קסיר (הח"מ) ואירנה מידן.

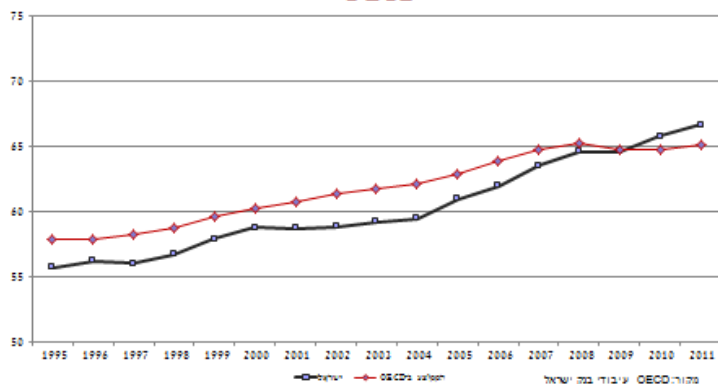
יתר על כן, הצעדים ההפוכים שנעשו ב-2003 היו מהגורמים שפעלו להגדלת שיעורי התעסוקה. על כן, קבלת ההצעות בתחום הקצבאות עלולה להחזיר את העיוותים בתמריצים בשוק התעסוקה, שעיקרם פגיעה בכדאיות הכלכלית קצרת הטווח של יציאה לעבודה לעומת הסתמכות על קצבאות, המותנות לרוב באי תעסוקה. מצב זה עלול

לפגוע באיתנות הכלכלית של המשק ולהחזיר את שיעורי התעסוקה לרמתן בסוף שנות התשעים - 5 מקומות מתחת למוצע ה-OECD, לעומת 5 מקומות מעל הממוצע בשנת 2012, כפי שניתן לראות בתרשימים המצורפים.

### שיעור התעסוקה בקרב גברים בגילאי העבודה העיקריים (25 עד 64), בישראל ובממוצע ה-OECD



### שיעור התעסוקה בקרב נשים בגילאי העבודה העיקריים (25 עד 64), בישראל ובממוצע ה-OECD





ג. הגדלת קצבאות הילדים - לרמה הממוצעת במדינות ה-OECD בעלות של כ-1.1-1.3 מיליארד ₪ בכל שנה (למשך עשר שנים, עד לעלות מלאה של 13 מיליארד ₪ בשנה). מדובר בהוצאה גבוהה מאוד שאינה ממוקדת באוכלוסייה החיה בעוני. בנוסף, להגדלת קצבאות הילדים יש "השפעת הכנסה" הפוגעת אף היא בתמריץ לעבודה.

ביחס ליעד להעלות את רמת קצבאות הילדים לממוצע ה-OECD, נעיר כי מבין מרבית הפרמטרים הכלכליים בהם קיים פער משמעותי בין מדינת ישראל ל-OECD, נשאלת השאלה מדוע לאמץ רף זה דווקא בקצבאות הילדים, ולא לדוגמה בעידוד התעסוקה או בהתניית קצבאות בפעילות תעסוקתית כלשהי (כפי שנעשה לדוגמה בכל המדינות הסקנדינביות). כמו כן, יש להתייחס בהמלצה להבדלים הרלוונטיים בין ישראל למדינות ה-OECD: שיעור הילודה (במדינות מסוימות קיימת מדיניות של עידוד הילודה בשל שיעור ילודה נמוך) ושיעור הילדים באוכלוסייה.

### **העלות התקציבית של המלצות הוועדה והשפעתן על מסגרת התקציב:**

סך כל ההצעות בדוח ועדת המשנה עומד על מעל ל-15 מיליארד ₪ בשנה. לשם השוואה, תקציב משרד הרווחה כולו עומד על כשליש מסכום זה. בהתחשב בהחלטת הממשלה ובחוק מגבלת ההוצאה - הצעות הוועדה עולות יותר מכל הגידול הצפוי בהוצאות הממשלה לשנת 2015, וזאת לכל התחומים (בריאות, חינוך, רווחה, תחבורה ועוד). המלצות הוועדה אינן כוללות התייחסות לדרכי המימון להצעות אלה, שקבלתן פירושה שינוי משמעותי בסדרי העדיפויות של הממשלה, וצמצום של פעולות קיימות (או ביטול הרחבה מתוכננת שלהן).

כאמור, הוועדה אינה מתייחסת ואינה מציינת את הפעולות שיש לצמצם, על מנת לעמוד בעלות המימון, הגבוהה ביותר, של המלצותיה.

**מיקוד הצעדים בצמצום העוני באמצעות תשלומי העברה על פני השקעה  
בשירותי רווחה בעלי אלמנטים שיקומיים והשפעות לטווח הארוך**

טיפול מבני בעוני יכול להתבצע בעיקר על ידי צעדים שלהם אלמנט שיקומי תעסוקתי ארוך טווח, כמו שניתן במסגרת שירותי רווחה, חינוך ועידוד תעסוקה הממוקדים באוכלוסייה החיה בעוני. מרבית ההמלצות של הוועדה מגדילות תשלומי העברה ישירים, ואינן מרחיבות שירותים חברתיים בהם קיימים מרכיבים טיפוליים ושיקומיים ליציאה מהעוני. גישה זו מביאה לריכוז משאבים בצורה שאינה ממוקדת דיה, ואינה מכילה כלים בעלי השפעה ארוכת טווח של שיקום ועידוד היציאה מהעוני.

**גם במונחים תקציביים החליטה הוועדה להקצות 2% בלבד מתוך המלצות הוועדה לטובת חיזוק שירותי רווחה בעלי אלמנטים של שיקום לטווח הארוך. היתר- 98%, מופנה להגדלת קצבאות הביטוח הלאומי.**

**הערות נוספות**

**בהמלצות הוועדה יש התייחסות למדד לקיום הולם - אין שום הגדרה קיימת של קיום הולם ויש להימנע משימוש במונח זה, שלא נבדק מעולם. יש להתמקד בשיפור הכלים הקיימים לטיפול בעוני.**

**קביעת יעד של יחס כמותי בין מספר העובדים הסוציאליים למספר המטופלים (150-300 מיליון נח בשנה) - המשפחות המטופלות מצויות על מנעד רחב של אינטנסיביות טיפול שונה, ועל כן כלל קשיח ואחיד זה עלול לפגוע בהקצאה יעילה של תשומות הטיפול.**

**תקציב פרטני ייעודי וגמיש לטיפול בלשכות הרווחה - יודגש, כי אנו מצטרפים להמלצה, אך יש להקפיד על מיקוד הסיוע בשירותים או סיוע משלים לשירות שיקומי, ולא כסעד מתמשך למוצרי צריכה- בהתאם למדיניות משרד הרווחה בעשרות השנים האחרונות. .**

**תכנית לסייע בתשלום חובות ומניעת ניתוקים מנגישות לחשמל ומים בשל אי תשלום** - קצבאות הביטוח הלאומי נותנות מענה כרשת ביטחון סוציאלית (ולצידן אף הנחות בתשלומי ארנונה, חשמל ועוד). ההצעה לסייע בהחזר חובות עלולה לעודד מוסר תשלומים נמוך, ומהווה התערבות יתרה של המדינה לגבי אופן השימוש בתשלומי ההעברה (שימוש לצורך החזר חובות לחברת חשמל, לעומת לצריכה יומיומית). קיימים גם קשיי יישום משמעותיים בדמות הקריטריונים לזכאות לתשלום החוב, וכן בהקשר התפעולי של המנגנון הנדרש ליישום כוונות הוועדה.

**המלצה זו, לצד המלצות נוספות כמו חיסכון ארוך טווח לילדים החיים בעוני (הכולל מאצ'ינג מצד ההורים), מגבירה את המורכבות של מערך ההטבות והסיוע של המדינה לפרט, במקום לפשוט, ובמקום להקצות את ההרחבה הכמותית המוצעת לאפיקי סיוע קיימים, בצורה פשוטה ואחידה יותר. בכך, ההמלצות עצמן מקשות על מיצוי הזכויות, ועל עבודת מרכזי מיצוי הזכויות (שהוועדה ממליצה להקים).**

**שינויים בהטבות המס להפרשות פנסיה וכן הגדלת תוספת הוותק** - בגלל חשיבות ומורכבות הפנסיה בהיבטים אקטואריים, בסבסוד בין דורי ובהשלכות על החיסכון לטווח הארוך, לא נכון להמליץ על שינויים במערך החיסכון הפנסיוני ללא התייחסות רחבה יותר להשפעות של מהלך זה.

**פרק 2:**

**דיור**





## רשימת חברי ועדת המשנה דיור (לפי סדר הא"ב)

ד"ר אמילי סילברמן	יו"ר משותפת, האוניברסיטה העברית בירושלים
ד"ר חיים פיאלקוף	יו"ר משותף, האוניברסיטה העברית בירושלים
מר אלי אלעזרא	בעלים ונשיא קבוצת אלעזרא
גב' מירי אנדבלד	ראש אגף מחקר כלכלי, המוסד לביטוח לאומי
ד"ר אסתי אשל	מנהלת מח' רווחה, עיריית אור יהודה
מר יעקב ברוש	מנכ"ל חברת עמידר
גב' מיכאלה גרזון	גמלאית משרד הבינוי והשיכון
עו"ס צפרא דוויק	יו"ר איגוד העובדים הסוציאליים
מר אורן הלר	כלכלן, אגף מחקר כלכלי, המוסד לביטוח לאומי
ד"ר רמזי חלבי	יועץ אסטרטגי ורפרנט דיור, מרכז השלטון המקומי
מר רונן כהן	סמנכ"ל בכיר אכלוס, משרד הבינוי והשיכון
גב' ליליאנה סירקיס	מנהלת היחידה לדיור וסיוע חומרי באגף הרווחה, עיריית ירושלים
מר יובל פרנקל	מנכ"ל חברת עמיגור
הרב מרדכי קרליץ	יזם, לשעבר ראש עיריית בני ברק
מר ברוך שוגרמן	מנהל השירות לעבודה קהילתית, משרד הרווחה והשירותים החברתיים
מר עידו רואימי	רכז הוועדה

## הקדמה

כמה מהכנסתם מוציאים העניים בישראל על דיור? שאלה לכאורה פשוטה זו עומדת בלב מדיניות הדיור של מדינות OECD רבות. זאת משום שהוצאה חריגה על דיור, מעבר לכשלושים אחוז מהכנסת משק הבית, מגבילה מאוד את האפשרות של משפחה ענייה לספק אוכל מזין לבני המשפחה, לדאוג לצרכי החינוך של ילדיהן, להשיג שירותי בריאות הולמים ואף לקחת חלק במארג החברתי.

הנתונים הפורמליים בישראל מצביעים על כך שבעלי הכנסה נמוכה מוצאים כ-40% מהכנסתם על דיור – אחוז גבוה בהחלט, אך לא מפתיע. הנתון "המתוקן" המפתיע והמדאיג מתקבל לאחר שמנפים מהחישוב אנשים רבים החיים בעוני וללא הוצאות משמעותיות על דיור: דיירי הדיור הציבורי, מבוגרים שכבר החזירו את המשכנתא, ומשפחות שבנו דירה על אדמתן וללא משכנתא. מפילוח נתונים שנערך עבור הוועדה, על ידי נציגי המוסד לביטוח לאומי מתוך סקר הוצאות משקי בית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מתגלה כי אנשים עניים אשר מתגוררים בשכירות באזור המרכז, מוציאים על דיור כ-61% מהכנסתם בממוצע – נטל דיור עצום. כשמוסיפים לכך עלויות דיור נלוות כגון מים, חשמל, וארנונה המספר מטפס ל-74% - כשלושה רבעים מהכנסות משק הבית.

בוועדת המשנה לענייני דיור של הוועדה למלחמה בעוני, בחנו את הכלים המרכזיים בארץ ובעולם בעזרתם ממשלות מבטיחות לאזרחיהן העניים דיור נאות בעלות סבירה. הכלים המרכזיים הם:

- דיור ציבורי, דיור חברתי - דיור בבעלות ציבורית וכן שכירות ארוכת טווח ומסובסדת בדרך כלל בבעלות מלכ"ר, או רשות מקומית
- סיוע בשכר דירה - תוספות הכנסה חודשיות המיועדות לעזרה בתשלום שכר הדירה בשוק הפרטי
- סיוע לרכישה - סיוע במשכנתאות להגעה לבעלות על דירה או עזרה למנוע חדלות פרעון.

ניסינו למפות את ההתאמה של הפתרונות השונים עבור קבוצות אוכלוסייה שונות: קשישים ומשפחות עם ילדים, בעלי מוגבלויות פיזיות ונפשיות, תושבים ותיקים ועולים, יהודים וערבים, תושבי הפריפריה ותושבי המרכז, חרדים וחילונים, מובטלים ומועסקים, בעלי מוגבלויות ועוד. נעזרנו בניסיון המקצועי של חברי הוועדה בעבודה סוציאלית, מדיניות דיר, תכנון, כלכלה, ניהול נדל"ן ומדיניות ציבורית. המטרה היא לגבש רצף של פתרונות בעלי תכונות מגוונות כדי לתת מענה לצרכי האוכלוסייה השונים ברחבי המדינה.

העמקה במנגנוני הסיוע הנוכחיים בדיור לעניים בישראל מגלה תמונה מדאיגה במיוחד. המנגנונים נוצרו תחילה במיוחד עבור צרכי העולים החדשים הרבים בשנים הראשונות של המדינה, עם דגש על בניית דיור ציבורי. בתחילת שנות ה-70 הוכנסו לראשונה משכנתאות ממשלתיות לטובת רכישת דירה בשוק החופשי. במהלך השנים, הושם דגש נוסף לסיוע כספי בשכר דירה, המאפשר למשפחה הענייה יותר בחירה במקום המגורים, אך משאירה אותה חשופה לאי-יציבות דיורית גדולה.

בעשור האחרון חלה נסיגה של ממש ברמת הסיוע לדיור ובמועילותו, בכל מסלולי הסיוע, מגמה שהחריפה במיוחד את מצבם של עניי ישראל. כיום מלאי הדיור הציבורי בישראל עומד על כ-3% מכלל הדירות במשק, בין הנמוכים במדינות המערב החברות ב-OECD. רמת הסיוע בשכר דירה נשחקה מאוד בעשור האחרון והיא אינה מוצמדת להוצאה הריאלית של שכר הדירה בשוק. בתחום המשכנתאות, ביטול המענק הממשלתי לרכישת דירה ושחיקה של נפח המשכנתא לזכאים נעלו בפני משפחות רבות את האפשרות להגיע לדירה משלהן עם הון עצמי/הכנסה שוטפת נמוכים יחסית. למעשה, שלושת הכלים המרכזיים של סיוע בתחום הדיור לבעלי הכנסה נמוכה נפרמו בתקופה זו. שינויים אלה פגעו קשות בעניי ישראל.

מנקודת מבטו של האזרח הזקוק לתמיכת המערכת, השיטה מורכבת להבנה ורצופה באנומליות. למשל, אם אחד מבני זוג ישיש נפטר – הסיוע שמקבל בן הזוג הנותר נשאר עם אותו שכר דירה ובלא אמצעים להשלים את הסכום שקוצץ. במקום רפורמה כוללת, נדרשות ועדות חריגים לתת פתרונות

נקודותיים. כללי הזכאות לא עודכנו והתיישנו ויחסי הגומלין בין משרדי הממשלה הרלוונטיים והשלטון המקומי אינם ממצים את הפוטנציאל והיתרונות הייחודיים של כל אחד. כתוצאה מכך משפחות עניות רבות נותרו עם מענה חלקי ביותר.

עם כל הקשיים, יש גם גם סיפורי הצלחה. הדיור הציבורי בישראל סייע למאות אלפי ישראלים לאורך השנים, בעיקר לעולים שקיבלו דירה במחירים נמוכים, ובמקרים רבים רכשו אותה עם התבססותם הכלכלית. בתי גיל הזהב מספקים כמעט 20 אלף פתרונות דיור ראויים לשבח עם שירותים נלווים לאנשים בגיל השלישי. סיוע בשכר דירה מסייע לכ-140 אלף משפחות בכל חודש – אם כי רק כ-2% מקבלים סיוע בסכום המתקרב לעלות שכר הדירה. עובדות סוציאליות מדווחות על התרומה הגדולה של דיור ציבורי להוצאת משפחות ממעגל העוני, כולל יציבות של הילדים בבתי ספר ומציאת תעסוקה. סיפורי ההצלחה הללו מלמדים שניתן להשפיע על המציאות. עלינו רק להגדיל את הדחיפות המוסרית – ואת המשאבים הציבוריים לעשות כן.

הוועדה הסיקה כי הגיע הזמן לשינוי, שינוי מקיף ורחב יריעה, באופן בו אנו דואגים לרווחת הדיור של החלשים ביותר. יש לכך שלוש סיבות מרכזיות. הסיבה הראשונה היא כלכלית ופרגמטית: דיור הוא ההוצאה המשמעותית ביותר של משק הבית הממוצע ועוד יותר של משק הבית העני. משפחה לא מסוגלת להיחלץ מעוני אם היא נדרשת להוציא 61% מהכנסתה על דיור. הסיבה השנייה מגלמת תבונה לטווח הארוך: המקום בו אתה גר קובע גם איפה ילמדו ילדיך ועם מי, איפה תוכל לעבוד, כיצד תגיע לשם בכל יום, ואפילו משפיע על תוחלת חייה. השקעה במגורים עבור אוכלוסייה ענייה היא השקעה המונעת הוצאות בטווח הארוך. הסיבה השלישית היא פוליטית וערכית: האופן בו אנו מתמודדים עם אתגר הדיור הינו ההתגלמות הפיזית של החברה שאנחנו, והחברה שאנו שואפים להיות. זוהי מראה המציגה את יחסנו לקשישים, את הדאגה לילדינו, את התקוות וההזדמנויות שלנו לעתיד לבוא.

דוח זה משרטט תכנית ישימה ורחבת היקף לשינוי. ההמלצות מכילות שני סוגים של תיקונים. אנחנו מתייחסים באופן פרגמטי לשינויים הברורים

והמיידיים שיש לבצע במערכת הסיוע הקיימת – מעין תיקון עיוותים, תוך ביטול האנומליות שהצטברו לאורך השנים. המלצות אלו הינן קונקרטיות וכוללות אומדן העלות התקציבית, כמו גם פישוט נהלים, הבהרת תנאי הזכאות, שיפור היעילות ויכולת הביצוע של המערכת.

ההמלצות מהסוג השני, הקשורות ללא הפרד בהמלצות הנקודתיות, הן המלצות לשינוי כולל. הן מיועדות לייצר רצף של כלים לבעלי זכויות שונים, הכוללות דרכים חדשות למימוש השאיפות שלנו בנוגע לדיור, ומבוססות על לקחים, הצלחות וכשלונות ממערכות הסיוע בדיור בארץ ובעולם. המלצות אלו כוללות פתרונות כגון הצמדה ריאלית של הסיוע בשכר הדירה, יצירת פתרונות נוספים של השכרה ארוכת טווח ומעבר מתכנית של שיקום שכונות לשיכונה שווה, עם השקעה הוליסטית בשכונות חלשות.

יישום המלצותינו בתחום הדיור יחייב עוצמה ורצון פוליטיים, חמלה ואומץ. הוא ידרוש אמונה בכך שהאדם טוב מנעוריו ומרבית בני האדם מעוניינים לעבוד ולתרום לחברה ולגדל את ילדיהם בצורה הטובה ביותר לה הם מסוגלים. היישום מכיר בכך שסיוע בדיור לעניים ולמוחלשים בישראל יאפשר להם להשתתף בצורה מלאה יותר בחיי הקהילה – להוציא אותם מעוני, להקטין את עומקו ולמנוע התדרדרות חזרה. הבסיס ליציבות הנדרשת בחיים תושג בראש ובראשונה ע"י דיור קבע ותאפשר לאוכלוסייה זאת להפוך לתורמים ומשתתפים בשוק העבודה.

יישום ההמלצות ידרוש חזון ומנהיגות. נוכל לשאוב השראה מהעבר הלא כ"כ רחוק: ישראל הייתה בעבר חלוצה עולמית בתחום הפתרונות החברתיים בדיור, עם דיור חברתי שתרם לניידות חברתית וביטא את מחויבות המדינה לאזרחיה. עם מדיניות מושכלת, ישראל תוכל לחזור שוב להיות מובילה עולמית בתחום הדיור.

## תיאור מצב קיים

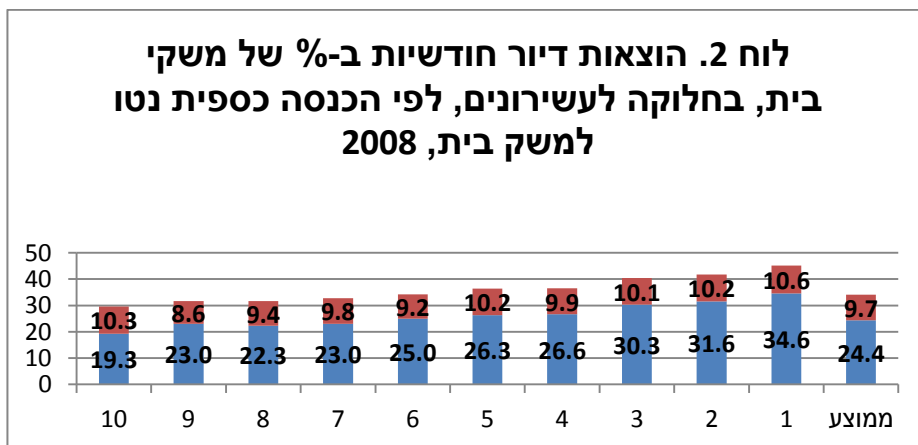
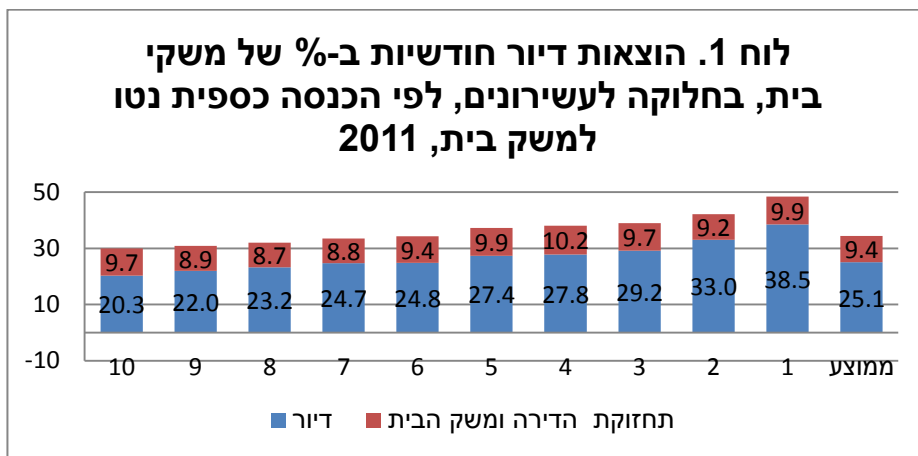
במסגרת פעילותה של הוועדה למלחמה בעוני, התכנסה ועדת משנה שנתבקשה לדון בהיבטים הרחבים של בעיית הדיור בקרב החיים בעוני. ועדת המשנה מורכבת מנציגי משרד הבינוי והשיכון, המוסד לביטוח לאומי, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, נציגי החברות המשכנות "עמידר" ו"עמיגור", עובדים סוציאליים, נציג מרכז השלטון המקומי, נציג אקדמיה, אנשי מקצוע מתחום הדיור והתכנון ובעלי עסקים מתחום הנדל"ן. כמו כן נכחו בחלק מדיוני הוועדה נציגים שונים ביניהם נציג משרד העלייה והקליטה ונציגת נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים. בנוסף הופיעו בפני הוועדה פעילים חברתיים, נציגי החברה האזרחית, המעורים בהיבטים שונים של הזכות לדיור והמתמודדים מדי יום עם צרכי הדיור של אוכלוסיות נזקקות שונות.

זמן עבודת הוועדה התחלק בעיקרו בין דיונים במתכונת שבועית ובין עבודת שוטפת של איסוף נתונים ועיבודם וגיבוש המלצות. ועדת המשנה פעלה ללמוד, למפות ולנתח את בעיות הדיור העיקריות, עמן מתמודדים אנשים החיים בעוני, את אפיון והיקפן מחד, ומאידך היא השקיעה מאמצים לנתח פתרונות שמעמידה המדינה לרשותם, לבחון חלופת ולבדוק את יעילותן. מתוך דיון, ליבון והעמקה ע"י חברי הוועדה גובשו ההמלצות שיובאו במסמך זה.

כאמור, מדינת ישראל מעמידה לרשות אנשים החיים בעוני ולרשות אוכלוסיות נזקקות סיוע בדיור, מנגנוני סיוע מגוונים באמצעות משרדי הממשלה, אשר המרכזי שבהם הוא משרד הבינוי והשיכון. משרד הבינוי והשיכון ממונה על גיבוש מדיניות הממשלה בתחומי הבנייה למגורים והשיכון ועל יישומה. לרשות המשרד עומדים מספר כלים, כאשר המרכזיים ביניהם – סיוע בשכר דירה, משכנתאות מסובסדות למימון רכישת דירה ודיור ציבורי.

טרם נעמיק בכל אחד מכלים אלו, פנינו לבדוק את מהות בעיית הדיור בקרב החיים בעוני, את היקפה ועומקה. נתון בולט במיוחד שעולה מבדיקה זו הוא נטל ההוצאה הכבד על דיור בקרב האוכלוסייה בכלל ובקרב החיים בעוני

בפרט. ראשית, סקר הוצאות משקי בית האחרון<sup>17</sup> שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אשר מציג את הוצאות משקי הבית על דיור בחלוקה לעשירונים, מלמד כי שיעור הוצאה זו גבוה מהממוצע בכל חמשת העשירונים הראשונים. לא ניתן להתעלם מכך שהאוכלוסייה הסובלת יותר מכל מדלות אמצעים ונמנית בעשירון הראשון, היא זו הנאלצת להתמודד עם הוצאה ישירה על דיור בשיעור של כמעט 40% מסל התצרוכת שלה. השלכות עומס ההוצאה על דיור על ההתמודדות הכלכלית הכוללת של משק בית מקבלות משנה תוקף בהשוואת הנתונים הרלוונטיים לשנת 2008 (לוח 1).



<sup>17</sup> סקר הוצאות משק הבית, 2011, פרסום מספר 1517 מיום 21 במרץ 2013. בסקר נמדדו הוצאות על דיור בשיטת זקיפת שירותי דיור, זאת במקום מדידת הוצאה כספית ישירה. ראו פרק מבוא להגדרת שיטת המדידה.

מתוך הכרה בקשר ההדוק בין דיור ועוני, עולה הצורך לזהות כיצד באה לידי ביטוי הוצאה על דיור בקרב החיים בעוני בחלוקה לאוכלוסיות השונות. מנתוני המוסד לביטוח לאומי, המבוססים על עיבוד סקר הוצאות משפחה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מתברר כי שיעור ההוצאה הכוללת על דיור בקרב שוכרי הדירות החיים בעוני עומד על כ- 50% ובניכוי הוצאות ארנונה, מים חשמל וגז, עומדת ההוצאה על כ- 39%. יתרה מזו עולה כי אדם המתגורר בשכירות, מוגדר כעני, איננו עולה (מ-1990), איננו נמנה במגזר החרדי או הערבי ואיננו מתגורר בפריפריה מוציא עד כ-74% מסך הוצאותיו הישירות והעקיפות על דיור. בניכוי ההוצאות העקיפות שצוינו, מוציא אותו אדם 61% מסך הוצאותיו על דיור.

**לוח 3 מציג פירוט של נטל הוצאה על דיור בחלוקה לאוכלוסיות.**

לוח 3. נטל הוצאה על דיור לקבוצות אוכלוסייה שונות				
משכנתא		שכ"ד		
בניכוי הוצאות נלוות*	הוצאה כוללת	בניכוי הוצאות נלוות*	הוצאה כוללת	
32.0%	46.0%	39.0%	49.9%	כולם
28.7%	35.7%	37.9%	48.5%	חרדים
				עולים (מ-1990)
54.0%	73.4%	36.6%	46.5%	אירופה ואמריקה
16.2%	26.3%	22.9%	34.8%	אסיה ואפריקה
23.8%	34.6%			אחר
				ערבים
15.8%	26.8%	31.4%	50.4%	מרכז ודרום
26.2%	40.0%	26.3%	35.3%	צפון
6.9%	18.5%	33.7%	47.0%	ירושלים
				שאר האוכלוסייה
38.5%	53.4%	20.7%	32.0%	פריפריה
32.6%	49.4%	<b>61.3%</b>	<b>74.3%</b>	לא פריפריה
*הוצאות נלוות : ארנונה, מים, חשמל וגז				



## דיוור ציבורי

הרוב המכריע של מלאי הדיוור הציבורי מנוהל על-ידי שתי חברות: עמידר ועמיגור. חברת עמידר היא חברה בבעלות ממשלתית שהוקמה בשנת 1949, שר הבינוי והשיכון ממונה עליה והיא פועלת בכל הארץ, יש לה סניפים מקריית-שמונה ועד אילת. חברת עמיגור היא חברת-בת של הסוכנות היהודית שנוסדה בשנת 1972 והיא פועלת במגוון יישובים, בעיקר בנגב ובגליל. בעשור וחצי האחרונים התמקצה חברת עמיגור בניהול אלפי יח"ד במיזמי בתי גיל הזהב, זאת כאפיק משלים לפעילותה כחברה מאכלסת<sup>18</sup>. בסך הכל פועלות שש חברות ממשלתיות-עירוניות (יחד עם עמידר ועמיגור): פרזות באזור ירושלים, חלמיש באזור תל אביב, שקמונה באזור חיפה, חל"ד באזור פתח תקוה. בנוסף, חברת שו"פ, שהינה חברה פרטית, מנהלות את שאר דירות הדיוור הציבורי בעבור משרד הבינוי והשיכון. האכלוס נעשה בדירות השיכון הציבורי ובבתי גיל הזהב.

## תהליך וכללי הזכאות

הליך בחינת הזכאות לקבלת דירה בשיכון הציבורי כרוך בהנפקת תעודת זכאות באמצעות אחת מהחברות (שזכו במכרז פומבי), הנותנות שירותים למבקשי סיוע בשכר דירה והמצאת המסמכים התומכים בבקשה. בקשות אלו נבדקות במשרד הבינוי והשיכון, הנתונים השונים מאומתים מול מאגרי המידע שבמשרד ובמשרדים אחרים וכן ע"י חברת חקירות.

---

<sup>18</sup> בנושא הקמת בתי גיל הזהב, ראוי להזכיר את תרומתם הייחודית של הסוכנות היהודית ועמיגור בתחום זה. במסגרת פעילות עמיגור כשליחת הסוכנות היהודית, נוספו כ- 5,000 יח"ד, מתוכן כ- 1,500 בבנייה חדשה (השאר בהסבת מרכזי קליטה). 300 יח"ד נוספות נמצאות כעת בבנייה. בניית הדירות הינה בסיוע ועידת התביעות, קרן וינברג וממשלת ישראל.

הזכאות ניתנת על סמך עמידה בקריטריונים שונים לאוכלוסיות שונות, כאשר **הקריטריונים הבסיסיים** הם כדלהלן:

- "חסר דירה", יחיד או משפחה שאין ולא היו לה לאחר 1/6/71 בנפרד או במשותף זכויות כלשהן בדירה או בחלק מדירה. תאריך זה נקבע באופן היסטורי אולם מעולם לא עודכן.
- מיצוי כושר השתכרות למשפחה או משפחה חד-הורית שיוגדר באחד האופנים הבאים:
  - זכאות לקצבת הבטחת הכנסה מביטוח לאומי במשך שנתיים ברציפות.
  - קיום על בסיס שכר עבודה או מהכנסה אחרת (פנסיה או גמלה של המוסד לביטוח הלאומי: גמלת נכות מעבודה, גמלת נכות בשיעור של עד 74%, דמי מזונות, קצבת שאירים) ובנוסף קבלת גמלת השלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי במשך 24 חודשים לפחות.
  - משפחה שלאחד או לשני בני הזוג נקבעה דרגת אי כושר השתכרות יציבה של 75%.
- עולים, בעלי תעודת עולה, במהלך תקופת זכאותם לסיוע בדיוור (לפי התאריך הנקוב בתעודה העולה) אם הם נכים, קשישים או משפחות חד-הוריות, גם ללא מבחן הכנסות – כאשר אלה מטופלים על ידי המשרד לעלייה וקליטה.

**קריטריונים נוספים** לזכאים ותיקים שעמדו בקריטריוני הבסיסי:

- זוגות או משפחות חד-הוריות שלהם שלושה ילדים או יותר ובתנאי שעונים על הגדרת מיצוי כושר השתכרות והכנסתם אינה עולה על ההכנסה המזכה לאכלוס בדירה בשכירות.
- נכים בשיעור של 75% אי כושר השתכרות ונמנים בין אלה:
  - יחיד או משפחה בה אחד מבני הזוג רתוק לכיסא גלגלים והכנסתה אינה עולה על השכר הממוצע במשק.

- זוג נשוי בעל שני ילדים ויותר, שאחד מבני הזוג נכה, מקבל קצבה וסה"כ הכנסותיה אינן עולות על ההכנסה המזכה העומדת כיום על 6,033 ₪.
- זוג נשוי, שאחד מבני הזוג נכה, מקבל קצבה ולו ילד אחד לפחות שמקבל גמלת נכות בשיעור של 100% מהמוסד לביטוח לאומי.
- קשישים הזכאים לקצבת זקנה עם השלמת הכנסה – זכאים לבתי גיל הזהב.

תוקף הזכאות לשיכון ציבורי הוא לשנתיים כל עוד לא השתנה הסטאטוס ל"בעלי דירה" או "בעלי חלק בדירה". יובהר כי אכלוס הזכאים בתקופת הזכאות כפוף למלאי הדירות המתפנות, כך שאם תוקף הזכאות תם ולא נמצא פתרון דיור לזכאים, על הזכאים לחדש זכאותם.

כאמור, כללים אלו מתייחסים לזכאים ותיקים המטופלים על ידי משרד הבינוי והשיכון ולא לעולים המטופלים על ידי משרד העלייה והקליטה.

### **הקצאת הדירות**

הקצאת הדירות נעשית ביישוב המגורים של הפונים, אלא אם החליטה ועדת חריגים על שיכון הזכאי ביישוב אחר. הקצאת הדירות היא בהתאם לגודל משפחה:

- קשישים זכאים לדירה במסגרות בתי גיל הזהב שמנהל משרד הבינוי והשיכון
- משפחה שלה עד 2 ילדים – דירות 2 חדרים
- משפחה שלה 3 עד 4 ילדים – דירת 3 חדרים
- משפחה שלה 5 ילדים ויותר – דירת 4 חדרים.

## הקצאת דירות לנכים

דירות נגישות בקומות התחתונות יוקצו לזכאים שעל פי חוות דעת רפואית זקוקים לדירה מסוג זה בשל מגבלת ניידות.

נכים רתוקים לכסאות גלגלים שהכנסתם אינה עולה על השכר הממוצע במשק, זכאים לדירה נגישה בקומת קרקע או בבניין עם מעלית. ביישובים בהם יש מחסור בדירות במלאי, יוקצו לזכאים הרתוקים לכיסא גלגלים דירות נכסי רכישה (נ"ר), אשר נרכשות לפי בחירתם ונוספות למלאי הדירות בשיכון הציבורי.

## ממתינים

נכון למועד הכנת מסמך זה יש כ-2,600 זכאים ממתינים המטופלים על ידי משרד הבינוי והשיכון, לפי ההתפלגויות להלן:

- כ-2,100 זכאים הממתינים לדירה בשיכון הציבורי
- כ-500 דיירי השיכון הציבורי הזכאים להחלפת דירה – מרביתם בשל מגבלות ניידות.
- גודל משפחה: כ-350 יחידים, כ-560 משפחות להן עד 2 ילדים, כ-1,400 משפחות עם 3-6 ילדים, כ-250 משפחות להן 8 ילדים ויותר.
- משך זמן מאישור הזכאות של הזכאים הממתינים לדיור ציבורי: כ-25% ממתינים עד 3 שנים, כ-35% ממתינים 3 – 5 שנים, כ-40% ממתינים מעל 5 שנים. יצוין כי משך זה כולל גם זכאים שאושרו לאחרונה ואינו מבטא את משך הזמן עד לקבלת הדירה או לביטול הזכאות.

לנוכח מחסור בדירות בשיכון הציבורי, ביישובים בהם אין מלאי צפוי לדירות תואמות, מעניק משרד הבינוי והשיכון לזכאים שכר דירה מוגדל למשך כל תקופת ההמתנה. להלן היקפי הסיוע בתקופת ההמתנה:

לוח 4. הסיוע לממתינים לדיוור ציבורי		
כלל הממתינים		
מצב אישי	אזור עדיפות לאומית ג' <sup>19</sup>	אזור עדיפות לאומית א' ו-ב'
יחיד	1,044 ש"ח	לפי זכאות אישית
זוג ללא ילדים	2,500 ש"ח	1,250 ש"ח
משפחה עם עד שלושה ילדים (כולל חד הוריות)	2,500 ש"ח	1,250 ש"ח
משפחה עם ארבעה ילדים ומעלה (כולל חד הוריות)	3,000 ש"ח	1,500 ש"ח

רתוקים לכיסא גלגלים		
מצב אישי	אזור עדיפות לאומית ג'	אזור עדיפות לאומית א' ו-ב'
יחיד	2,500 ש"ח*	1,250 ש"ח
זוג ללא ילדים	3000 ש"ח*	1,500 ש"ח
משפחה עם ילדים (כולל חד הוריות)	3,000 ש"ח*	1,500 ש"ח
*לזכאי דירת נ"ר		

<sup>19</sup> מידע אודות אזורי עדיפות לאומית ניתן למצוא באתר משרד הבינוי והשיכון בכתובת: [http://www.moch.gov.il/odot/yeshuvey\\_adifut\\_leumit/Pages/yeshuvey\\_adifut\\_leumit.aspx](http://www.moch.gov.il/odot/yeshuvey_adifut_leumit/Pages/yeshuvey_adifut_leumit.aspx)

## **הטיפול ביוצאים מן הכלל**

בקשות זכאים לדירה בשיכון הציבורי למי שלא עונה לכללים המפורטים לעיל מטופלות בוועדה "ועדת חריגים". במקרים אלה מוגשת הבקשה לאחת מהחברות שאמונות על הספקת מידע וטיפול בבקשות לסיוע בדיוור, שמכינה את הבקשה לוועדת החריגים. ערעור על החלטת ועדת חריגים מועבר לוועדה ציבורית, בה חברים נציגי ציבור ומיעוט עובדי מדינה. בכל שנה מאושרות במשרד הבינוי והשיכון כ-1,000 זכאויות לדיוור ציבורי, מחציתן מאושרות בוועדות חריגים. מרבית המשפחות מאושרות בעקבות דו"ח סוציאלי המתאר את קשיי התפקוד ו/או חוות דעת רפואית. הסיבה העיקרית בגינה משפחות מגיעות לוועדות החריגים היא חוסר התאמה לקריטריונים של גודל משפחה מזכה, קיום מקצבאות או 24 חודשי הבטחת הכנסה, שיעור אי-כושר השתכרות וגובה הכנסה מזכה.

## **אפיון המלאי והיקפו**

נכון למועד כתיבת מסמך, זה מנהלת חברת "עמידר" כ-43 אלף יחידות דיוור ציבורי בכ-160 יישובים בכל רחבי הארץ וכ-3,500 יחידות דיוור בבתי גיל זהב בכ-30 יישובים ברחבי הארץ. הערים עם מספר יח"ד הגדול ביותר הן: באר שבע, נצרת עילית, עפולה, קריית שמונה, ירושלים, קריית גת ודימונה, כל אחת עם יותר מ-1,500 יח"ד, בראשן באר שבע עם כ-5,000 יח"ד. "עמיגור" מנהלת כ-12 אלף יחידות דיוור ציבורי בכ-20 יישובים בכל רחבי הארץ וכ-6,500 יחידות דיוור בבתי גיל זהב ב-25 יישובים ברחבי הארץ. מרבית יחידות הדיוור מרוכזות בדרום ובצפון, כ-9,000 יח"ד באשדוד, אשקלון, נתיבות, שדרות, באר שבע ואופקים וכ-7,000 יח"ד בכרמיאל, מגדל העמק, נהרייה, חיפה והקריות. כמו כן נכון לשנת 2008 ניהלו ארבע החברות, חל"ד באזור פתח-תקווה, "חלמיש" באזור תל אביב-יפו, "פרזות" באזור ירושלים ו"שקמונה" באזור חיפה כ-5,000 יח"ד במצטבר.

## **תמורות במהלך השנים**

ב-1998 חוקק חוק הדיוור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998, שמטרתו הייתה לאפשר לדיירי הדיוור הציבורי לרכוש את הדירות שבהן התגוררו במחיר מופחת. החוק היה אמור להיכנס לתוקף בשנת 2001, אך תחילתו נדחתה

מספר פעמים ובפועל רק ב-1.1.2013 נכנס החוק לתוקף. במקום ההטבות שהוגדרו בחוק, הונהגה מדיניות ממשלתית במתכונת מבצעי מכר על בסיס קריטריוני זכאות אחרים ובעומק סבסוד שונה.

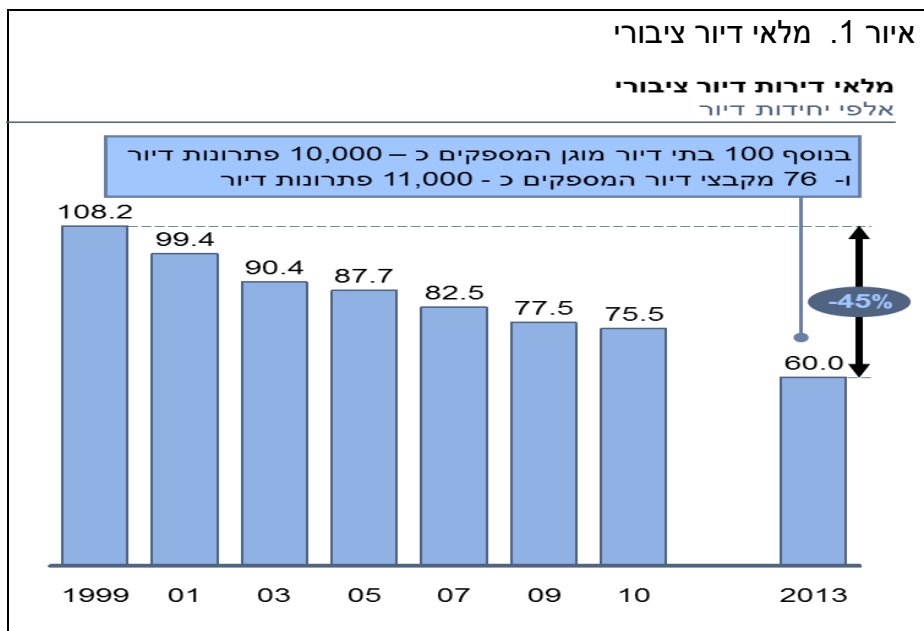
במתכונתו המקורית נועד החוק לאפשר לדיירי הדירור הציבורי המתגוררים חמש שנים לכל הפחות בדירור ציבורי, לרכוש את דירתם בהנחה ניכרת של עד 85% ממחיר הדירה ולהפוך לבעלי רכוש פרטי שאפשר להורישו לילדיהם. כמו כן התקבלה החלטת ממשלה בשלהי 1999 שקבעה שכלל ההכנסות המתקבלות ממכירת הדירות, תיועדנה למימון פתרונות דיור ארוכי טווח לזכאי הדירור הציבורי. בהמשך התקבלו מספר החלטות ממשלה וסיכומים בין המשרדים לגבי השימוש בתקבולי מכירת הדירות.

בחודש ינואר האחרון החליטו והורו שר האוצר ושר הבינוי והשיכון להתחיל ביישום החוק ולחדש את מכירת הדירות, כאשר בהשוואה לעבר הכוונה היא לנתב את כספי התמורה לא רק לבניית דירות חדשות, אלא גם לסיוע בשכר דירה ולשיפוץ המבנים הקיימים.

משנת 1999 ועד 2011 נערכו ארבעה מבצעי מכר של דירות הדירור הציבורי :

לוח 5. מבצעי מכר דירות בשיכון הציבורי לדייריהם			
מבצע	התקופה	מספר שנים שנמכרו	הכנסות
"הבית שלי"	1999-2000	3,800	1.65 מיליארד ש"ח
"קנה ביתך"	2000-2004	16,000	
"כאן ביתי"	2005-2010	10,000	775 מיליון ש"ח
"דירה משלי"	2008-2010	3,500	326 מיליון ש"ח
<b>סך הכול</b>		<b>33,400</b>	<b>2.75 מיליארד ש"ח</b>
*נתונים אלה אינם כוללים את מכירות כל החברות המאכלסות ואת מכירות שנת 2011.			

כמו כן נמכרו כ-4,100 דירות שלא במבצעי המכר, בעיקר ביישובים עם עודף היצע, חלקן לדיירי הדיור הציבורי וחלקן בשוק החופשי לכל המרבה במחיר. נכון להיום עומד מלאי יחידות הדיור הציבורי על כ-60 אלף יחידות דיור, זאת לעומת מלאי של כ-108 אלף יח"ד בשנת 1999. בהתאם להחלטת משרדי הבינוי והשיכון והאוצר בדבר חידוש מכירת הדירות שברשותם לזכאים, צפויה ירידה נוספת במלאי הדיור הציבורי.



### בתי גיל זהב

בתי גיל זהב הם דיור המיועד לאוכלוסייה מבוגרת ועצמאית ע"פ כללי זכאות של משרד העלייה והקליטה ומשרד הבינוי והשיכון. רובם הגדול של הדיירים הם עולים מחבר העמים, ותיקי מלחמת העולם השנייה וניצולי שואה. אחוז גבוה מאוד מבין הדיירים הינו נשים. בבתי דיור גיל זהב דירות בנות חדר עד שניים (לזוגות). במבנים אלו, בשונה מהדיור הציבורי, צוות תומך הכולל אם בית, עובד סוציאלי, תחזוקן, אחראי על שרותי ניקיון וטיפול בשטחים ציבוריים ורכז מועדון. בבתים מתקיימת פעילות חברתית ותרבותית ענפה:



חוגים, טיולים, מסיבות חג, מקהלות ועוד. הדיירים משלמים שכ"ד בגובה 8% מהכנסותיהם, דיירים חדשים משלמים 10% (התשלום אינו כולל התייחסות לרנטות בגין השואה). תשלום שכ"ד אינו כולל הוצאות חשמל, מים וארנונה (במידה ויש). לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון, ישנם כ-400 קשישים הרשומים בתור הממתינים אצלו וכ-30,000 הרשומים בתור הרשומים במשרד העלייה והקליטה. יודגש כי חלק גדול מהעולים הקשישים מאחדים זכאויות וחיים בקרב בני המשפחה.

### **תקציב**

משרד הבינוי והשיכון מתקצב באופן שוטף את החברות המאכלסות בגין פעילותן. תקציב זה נחלק בעיקרו בין עמלות ניהול מלאי הדיור הציבורי ובין דמי אחזקת הדירות ושיפוצן. עמלת הניהול השנתית לחברות המאכלסות מסתכמת ב-300 מיליון ש"ח לערך. נוסף על כך מתקצב המשרד את תחזוקת הדירות ב-800 ש"ח לערך ליח"ד בשנה, כולל טיפול בשטחים ציבוריים.

יצוין כי במשך השנים צומצמו תקציבי האחזקה באופן ניכר ועל פי הערכת נציגי החברות הסכומים שצוינו אינם מכסים את ההוצאה הנדרשת להבטיח רמת דיור נאותה. כתוצאה מתקציבי התחזוקה הנמוכים, מנהלת "עמידור" קרן אחזקה עצמית בהיקף שנתי של כ-5 מיליון ש"ח, כך גם "עמיגור" שמשקיעה בכל שנה כ-3 מיליון ש"ח מעבר לתקציב המדינה לטיפול בבעיות אחזקה שאינן בסלי התחזוקה.

### **ניהול משאב הדיור הציבורי**

במציאות בה היצע משאב הדיור הציבורי אינו מספיק לתת מענה מלא לביקוש, נדרשת אופטימיזציה ומדיניות ניהול מלאי יעילה ככל שניתן. הדיור הציבורי מתאפיין בהיותו פתרון דיור ארוך טווח ומשמעות הדבר היא שיכולות לחול תמורות רבות במהלך תקופת השכירות של משפחה. להמחשה, משפחות רבות שאוכלסו בדירות גדולות לפני שנים רבות בהיותן משפחות ברוכות ילדים

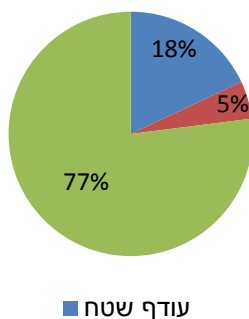
ובחלוף השנים בגרו הילדים, יצאו מהקן, ובדירה נותרו זוג ההורים ולעיתים אף דייר יחיד.

כתוצאה ממגמות אלה נוצרה מציאות לפיה יש חוסר הלימה בין גדלי המשפחות לבין גדלי הדירות. בהתאם לכך חלק לא מבוטל ממלאי הדירות בדוור הציבורי איננו תואם את היקף הדיירים. דירות גדולות בהן מתגורר זוג או יחיד, בעוד דירות קטנות משמשות למגורים של משפחות מרובות ילדים.

לצורך יצירת אומדן של התופעה, הונח כי דירה "הטעונה בדיקת התאמה" היא לכל הפחות דירה בת שלושה חדרים עם דייר אחד ועל אותו משקל, לכל הפחות, נמנית דירה בת חדר אחד עם שלוש נפשות. הבדיקה מעלה כי כ-23% מהדירות המנוהלות ע"י חברת עמידר טעונות בדיקת התאמה למספר דייריהן. כ-8,200 דירות "בעודף שטח" – מספר נפשות מועט בדירות מרובות חדרים וכ-1,850 דירות "בחוסר שטח" – דירות קטנות המאכלסות משפחות גדולות יחסית. באשר לחברת "עמיגור" נראה כי כ-22% מהדירות טעונות בדיקת התאמה למספר דייריהן, כ-2,300 דירות "בעודף שטח" וכ-350 דירות "בחוסר שטח".

## איור 2. יחס בין גדלי דירות לבין גדלי משפחות

### גודל דירה כנגד מספר דיירים



מצב התחזוקה

בשנת 1998 נחקק חוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי, התשנ"ח-1998 אשר מסדיר את חובותיהן של חברות לדיוור ציבורי ואת זכויותיהם של שוכרים בדיוור הציבורי. סעיפי חוק זה מפרטים את הדרישות לתחזוקה נאותה ("סלי תחזוקה") ולהבטחת מימוש זכויותיו של דייר בדיוור הציבורי. החוק קובע, בין היתר, את ההסדרים הבאים:

- מתן אפשרות לבדיקת הדירה ע"י השוכר טרם חתימה על חוזה שכירות ותיקון ליקויים, כהגדרתם בחוק, ע"י החברה המאכלסת תוך פרק זמן של 60 ימים ממועד החתימה.
- מתן מענה לכל פנייה של שוכר בתוך 30 ימים מיום קבלתה.
- התחלת ביצוע תיקון ליקוי, כמשמעותו בחוק, לא יאוחר מ-60 יום ממועד הידיעה בצורך בתיקון, השלמתו תוך זמן סביר.
- אוצר המדינה יממן את הוצאותיה של חברה לדיוור ציבורי לתיקון ליקויים בדירות, בהתאם להסדרים הקיימים בין המדינה לבין כל חברה לדיוור ציבורי.
- תתבצע אחזקה שוטפת של הדירות הציבוריות בהתאם למפרט שקבע שר הבינוי והשיכון, בו נכללים פריטים הקשורים למערכת המים הדירתי, לאינסטלציה הסניטרית, למערכת החשמל, לנגרות ולאומיניום.
- פגם בפרט אשר נכלל במפרט או היעדרו יחשב לליקוי שיש לתקנו.

בין מצב הדברים אותו ביקש חוק זה להסדיר ובין המציאות בשטח קיים פער משמעותי, עדויות לכך ניתן היה למצוא כבר מזה שנים. דוח מבקר המדינה לשנת 2009 מתאר את תוצאות הביקורת שקיים בנושא תחזוקת הדיוור הציבורי. במרבית הדירות והבניינים שנבדקו נמצאו ליקויי תחזוקה ובנייה, בחלקם אף נמצאו מפגעים העלולים לסכן חיי אדם. מהות הליקויים יכולה להתבטא בתחזוקה ירודה, נזקי רטיבות קשים ואף מעקות ומדרגות לא בטיחותיים. כמו כן לעתים נאלצו הדיירים לחכות חודשים רבים למענה לפנייתם בדבר ליקויים.

מצב התחזוקה של הדיור הציבורי הינו תוצר של צירוף מספר נסיבות, מרבית הדירות שבמלאי נבנו בשנות החמישים והשישים של המאה העשרים, תקופה שבה היה צורך לספק קורת גג לרבבות משפחות עולים, לאור זאת נבנו הדירות בהיבט תכנוני, טיב חומרים וסטנדרטים נמוכים כפתרון מהיר. דירות אלה מושכרות בדרך כלל לאוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה. יתרה מכך, אחוז לא מבוטל של דיירים סובלים ממחלות שונות ומוגבלויות, לכן יכולתם התקציבית לדאוג לצרכי תחזוקה אלה מוגבלת מאוד. צירוף מצב של איכות בנייה בסיסית ירודה מלכתחילה והעדר השקעה מספקת לצרכי אחזקה שוטפת, מובילים לעתים לתנאי דיור ירודים ביותר.

עובדה נוספת בגינה סובלים שוכרי הדיור הציבורי מתחזוקה ירודה בדירות ובבנייני מגוריהם, היא הפסקת התחזוקה של המבנה ע"י המדינה וחברות הדיור הציבורי במקרים בהם ישנו **רוב רוכשים** על פני שוכרים בבניין. הואיל וצמצום מלאי הדיור הציבורי הביא בבנייני מגורים רבים למאזן בו ישנן יותר דירות בבעלות דיירים פרטיים, מאשר דירות בהן מתגוררים שוכרי הדיור הציבורי, במבנים בהן יש דירות ציבוריות רבות ניכרת הזנחה, חוסר טיפול ואחזקה לקויה של הרכוש המשותף. בחלקם אף קיימת סכנה בטיחותית משמעותית בתחום מערכות החשמל, מעקות ולעיתים אף יציבות.

מנתוני "עמידר" קיימות כ-3,600 דירות הזקוקות לתיקונים נרחבים, בנוסף כ-230 דירות ריקות במצב פיזי קשה שהוגדרו כלא ראויות למגורים. נכון להיום רק כ-550 בתים הינם בתי רוב שוכרים, גם הם צפויים להפוך לבתי רוב רוכשים, עם המשך המכירות.

## סיוע בשכר דירה

בדומה למתן סיוע בדיוור בדמות שכירות מסובסדת בדיוור הציבורי, גם לסיוע בשכירת דירה בשוק החופשי, יתרונות וחסרונות. במקרים רבים ניתן להבחין כי יתרונותיו של מנגנון סיוע אחד הם חסרונותיו של האחר ולהיפך (ראו נספח א').

סיוע בשכר דירה בשוק החופשי מציע חזקת מגורים המאפשרת מספר יתרונות שהעיקריים שבהם: גמישות מגורים המתאימה לשינויים בצרכי משפחה כגון לימודים או חיפוש אחר מקום העבודה; קידום תמהיל חברתי (מגוון רמות הכנסה וגילאים); אפשרות לגמישות בהון (לא כל ההון מושקע בדיוור). לעומת סיוע בשכר דירה, דיוור ציבורי מתאפיין בעלויות רכישה ותחזוקה גבוהות, חוסר ניידות של המשתכנים וריכוזם באזורים מוגדרים, גמישות מוגבלת בבחירת הדירה והחלפתה בהתאם לצרכי משק הבית. מאידך, דיוור ציבורי עדיף על סיוע בשכר דירה באספקטים כגון: ביטחון ויציבות במקום מגורים; הסרת הסכנה של הפסקת הזכאות; ואפשרות לצבירת רכוש באמצעות רכישת הדירה.

## תקציב

היקף תקציב הסיוע בשכר דירה לשנת 2013 הסתכם בכ-1,490 מיליון ש"ח. מתוך סך הסיוע, היקף של כ-49 מיליון ש"ח אושרו בוועדות חריגים.

## כללי הזכאות

כללי הזכאות מפורטים בנהלי משרד הבינוי והשיכון ומפורסמים, בין היתר, באתר האינטרנט של המשרד. להלן תמצית הכללים:

**תנאי מוקדם:** "חסרי דירה" – מי שאין ולא הייתה להם בעלות (כולל דירה בדמי מפתח) על דירה או חלק בדירה מאז יוני 1971.

## **תנאים נוספים:**

- משפחה (זוג עם או בלי ילדים, או משפחה חד-הורית) או יחיד (מגיל 55 או נכה עם אי-כושר השתכרות של 75% ויותר) ובתנאי שמתקיימים אחד התנאים הבאים:
  - מתקיימים מקצבת קיום של הביטוח הלאומי.
  - ממצים כושר השתכרות, קרי עבודה במשרה מלאה של אחד מבני הזוג לפחות, והכנסתם עד לגובה 125% מתקרת ההכנסה המרבית של מקבלי קצבת הבטחת הכנסה.
- עולים חדשים כהגדרתם במשרד הבינוי והשיכון ללא קשר למצבם הכלכלי.
- שייכים לקבוצה מיוחדת, כגון: זכאים לדיוור ציבורי (ביניהם זכאים לדירת נ"ר ולסיוע מוגדל), דרי רחוב, נשים מוכות, גברים מכים-מורחקים, אסירים משוחררים וחיילים בודדים.

## **תהליך הסיוע והיקפו**

קבלת הסיוע מותנית תחילה בבדיקה שעורך משרד הבינוי והשיכון להבטיח עמידה בכללי הזכאות.

**זכאים שאינם קשישים**, מונים כ-36% ממקבלי הסיוע, נבחנו על בסיס המשתנים הבאים:

- הרכב המשפחה: יחיד, זוג, משפחה עם 1 – 3 ילדים או משפחה עם 4 ילדים ויותר.
- סוג ההכנסה:
  - קצבת הבטחת הכנסה (כולל השלמת הכנסה)/מזונות (רמת סיוע בסיסית)
  - קצבת אי-כושר השתכרות של 75% ויותר (רמת סיוע גבוהה יותר)
  - ממצים כושר השתכרות שהכנסתם עד לתקרת ההכנסה של הבטחת הכנסה (רמת סיוע בסיסית)

○ ממצים כושר השתכרות, שהכנסתם גבוהה עד 125% מזו של הבטחת הכנסה (רמת סיוע נמוכה יותר).

● אזור :

הסיוע ניתן כיום רק ביישובים עירוניים וביישובים המונים למעלה מאלף תושבים בהם יש "שוק שכירות" (לפחות 30 שוכרים המהווים לפחות 5% מכלל משקי הבית). רמת הסיוע ביישובים אלה מדורגת לפי האזור :

○ אזורי עדיפות לאומית (רמה נמוכה יותר בשל שכר דירה נמוך יחסית)

○ שאר האזורים (רמה בסיסית).

**קשישים** מהווים כ-45% מכלל מקבלי הסיוע.

קשישים - כהגדרתם בחוק הביטוח הלאומי, זוג בו לפחות אחד מבני הזוג מוגדר כקשיש, זכאים לסיוע אם הם מקבלים קצבת זקנה עם השלמת הכנסה או קצבת נכים נפגעי הנאצים, עם עד 49% נכות. זכאותם תבחן על בסיס הכללים הבאים :

● צורת מגורים :

○ עולים, גרים אצל בני משפחה או גרים עם בני משפחה בשכירות – יקבלו סיוע בסיסי

○ עולים / ותיקים השוכרים דירה שלא מבני משפחה ולא עם בני משפחה – סיוע גבוה יותר

● מצב אישי: יחיד, זוג, קשיש/ה/ים עם ילדים (או נכדים)

● גיל: סיוע בסיסי לפונים שטרם מלאו להם 70 ומגיל 70 ומעלה ניתנת תוספת סיוע ב-3 רמות (מגיל 70, 75 ו-80).

● תוספת ייחודית של 10% לנכי רדיפות הנאצים, ניצולי שואה, ותיקי מלחמת העולם השנייה ולנמנים בין המנטרלים של הכור בצירנוביל. בנוסף יש עוד כ-14% עולים שמקבלים סיוע שלא על בסיס מבחן הכנסות (כולל חיילים בודדים), ועוד 5% של זכאים אחרים (דרי רחוב, נשים מוכות וכאלה שאושרו כחריגים).

לאחר ביצוע הבדיקות הנדרשות, מנפיק משרד הבינוי והשיכון תעודת זכאות למבקשי סיוע בשכר דירה. תעודת הזכאות היא המסמך המאשר את הזכאות, ומפרט את רמת הסיוע ואת התנאים והמגבלות שנקבעו. תוקף תעודת הזכאות

הוא לשנה מיום הגשת הבקשה לסיוע בדיור. כספי הסיוע ניתנים על סמך תעודת הזכאות ובהצגת חוזה שכירות בתוקף (היכן שרלוונטי).

### **תהליך הסיוע לעולים חדשים – סיוע בסיסי (קצבאות)**

עולים חדשים מוגדרים כמי שטרם חלפו 10 שנים ממועד קבלת מעמד עולה. עולים זכאים לסיוע לשכירת דירה מתום השנה הראשונה לעלייתם (אחרי "סל קליטה" שכולל גם את מרכיב הדיור) ועד תום השנה החמישית לעלייתם (למשפחות חד-הוריות ניתן הסיוע עד תום השנה השישית לעלייתם). סיוע זה אינו מותנה במבחני הכנסה ואינו מחייב הצגת חוזה שכירות. לפי הכללים, עולים נתמכים או עם הכנסה נמוכה יועברו לטיפול כשאר הזכאים. בנוסף, עולים קשישים המקבלים גם קצבת השלמת הכנסה, זכאים לקבלת הסיוע בשכר דירה אף במגורים אצל או עם בני משפחתם, גם כן ללא צורך בהצגת חוזה שכירות. לעומתם, קשישים ותיקים זכאים לסיוע רק לשכירת דירה שלא מבני משפחה. לעולים קשישים יש אופציה לוותר על זכאותם לבתי גיל הזהב או למקבצי דיור בתמורה לדמי סיוע מוגדלים בשכירות ב-150 עד 400 ₪, וזאת ביישובים בהם אין היצע פתרונות זמינים.

### **תהליך הסיוע לנתמכים ולבעלי הכנסות נמוכות**

הגשת בקשה מתבצעת באחד מסניפי החברות נותנות השירותים למבקשי הסיוע בשכ"ד (הפרוסות בכ-45 סניפים ביישובים מרכזיים). בהמשך נערכת בדיקת זכאות עקרונית ממוחשבת כ"חסרי דירה". הזכאות מוקנית למי שהציגו אישורים על קבלת קצבת קיום מהמוסד לביטוח לאומי או אישור על עבודה במשרה מלאה ותלושי שכר של החודשים האחרונים. למי שנמצא זכאי ניתנת זכאות עקרונית לשנה ועליו להציג חוזה שכירות שאיננו נערך אל מול בן משפחה. הסיוע ניתן לזכאים מדי חודש, לאחר בדיקת תוקף זכאות, עד לתום תקופת הזכאות ולכל היותר עד תום חוזה השכירות. קשישים נתמכים, אשר אינם עולים וגרים בגפם יקבלו תוספת לסיוע הבסיסי.



## הטיפול ביוצאים מהכלל

החברות נותנות השירותים למבקשי הסיוע בשכ"ד אחראיות, בין היתר, לטיפול במבקשי סיוע המשתייכים לאוכלוסיות המיוחדות כהגדרתן לעיל ובהשגות וערעורים בגין החלטות מבחני הזכאות. הערעורים כוללים בקשות לאישור זכאות שלא על פי הקריטריונים, בקשות להגדלת הסיוע, מתן סיוע למפרע לתקופה העולה על 3 חודשים, אישור קבלת סיוע ביישוב שאינו ברשימת יישובי הסיוע, אישור קבלת הסיוע גם במגורים אצל קרובים ופטור מהחזר סיוע שמומש שלא כדין. הדיון בערעורים מבוצע בוועדות חריגים משרדיות וערעור על החלטות ועדות אלה מועבר לדיון בוועדה ציבורית שבה שותפים נציגי ציבור ומיעוט של עובדי מדינה. מנתונים שנאספו במשרד הבינוי והשיכון, בשנת 2013 הוגשו כ-20,000 בקשות לוועדות החריגים, כ-25% מתוכן אושרו.

## רגולציה ופיקוח

הסיוע בשכר דירה ניתן מכוח נהלים שנקבעו במהלך השנים בתיאום בין משרד הבינוי והשיכון לבין משרד האוצר, ואינו מוסדר בחוק ייעודי. העוגן החוקי נמצא בחוק התקציב ובתעודות הזכאות שמנפיק המשרד, שהן בגדר התחייבות של המשרד למתן סיוע לתקופה של שנה. חוק התקציב מגדיר תקציב נפרד לעולים ולוותיקים ותקנות נפרדות (דוגמת תוספת סיוע) לקבוצות זכאים מוגדרות כגון: קשישים על פי גילם, זכאים לדיור ציבורי, זכאים שאושרו בוועדות חריגים.

באשר לפיקוח, משרד הבינוי והשיכון מבצע שורה של בקורות על מתן הסיוע, ביניהן:

- **בדיקות זכאות ממוחשבות** כגון: בדיקת "חסרי דירה" והיעדר פתרון דיור ציבורי לפני כל תשלום חודשי, תוקף זכאות לקצבה לנתמכי קצבאות ואימות מצב אישי.
- **בדיקות** מדגמיות של זכאים ומערערים ופיקוח מדגמי על הימצאות מסמכים והתאמתם לנתונים קיימים.
- בדיקת משכי טיפול במבקשי הסיוע במשרד ובחברות נותנות השירותים

## אפיון אוכלוסיית הזכאים

על מנת ללמוד לעומק אודות מקבלי מענקי הסיוע בשכר דירה, נבדקו נתוני זכאים שקבלו סיוע בגין חודש נובמבר 2013. מבדיקה זו הושמטו עולים שקיבלו סיוע "אוטומטי" (ללא הצורך בהמצאת חוזה) וקשישים (רובם עולים, כמחציתם גרים אצל או עם בני משפחה). כמו כן, כדי למנוע הטיות, נבדקו רק רשומות הזכאים הגרים בדירות עם 1-6 חדרים, דמי שכירות בגובה 350 ₪ – 7,400 ₪ ואזור מגוריהם הינו אזור עדיפות מוגדר. בהתאם לכך נבדקו כ- 55,300 זכאים כאמור.

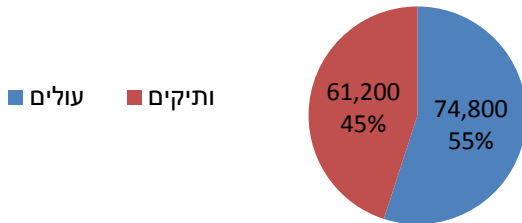
**האזורים בהם שוכרים הזכאים דירות** - כ- 85% מהזכאים שוכרים דירה ביישובים שאינם באזורי עדיפות לאומית. כ-11% שוכרים דירה באזור עדיפות לאומית א' וכ-4% שוכרים דירה ביישובי אזור עדיפות לאומית ב'.

**מספר החדרים בדירה** - הזכאים שוכרים דירות קטנות יחסית. רובם, כ- 84.8% שוכרים דירה של עד 3 חדרים. בולט כי הזכאים המתגוררים ב"מרכז" נאלצים לשכור דירות קטנות יותר יחסית לאזורי עדיפות לאומית. שיעור הזכאים שוכרי דירות של עד 2 חדרים ב"מרכז" עומד על 43.5% בעוד שבאזורי עדיפות לאומית הוא 31.3% בלבד.

**שכר דירה ממוצע** - שכר הדירה הממוצע של הזכאים, למעט הקשישים, עומד על כ-2,060 ₪. אולם, ממוצע זה אינו משקף את הפערים בשכר הדירה על בסיס יישובים ועל בסיס גודלי הדירות.

### איור 3. זכאי סיוע בשכר דירה

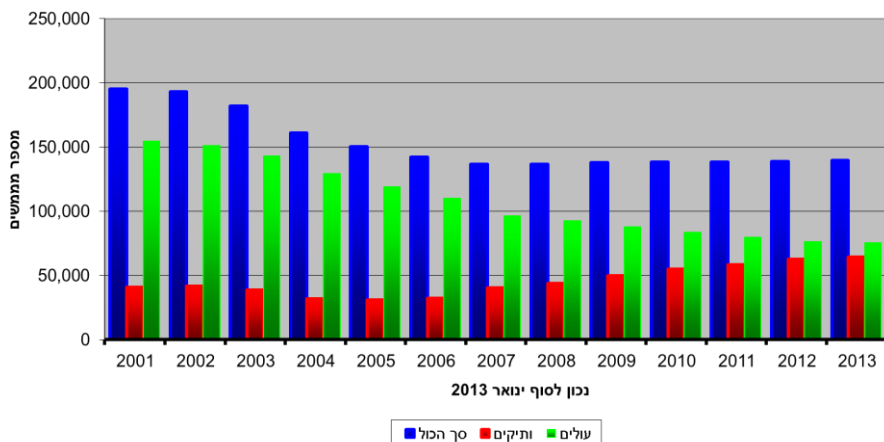
#### זכאי סיוע בשכר דירה



**היקף וגובה הסיוע** - מספר מממשי הסיוע בשכר דירה בשנת 2013 עמד על כ- 140 אלף משקי בית, מתוכם כ-60 אלף משקי בית של קשישים. בדומה לכללי הזכאות השונים, גובה הסיוע משתנה בהתאם לפרמטרים שונים כגון מצב משפחתי ומספר ילדים עם הבדלים לקבוצות שונות, ביניהן: בעלי מוגבלויות ועוד.

### איור 4. מספר מקבלי סיוע בשכר דירה, 2001-2013

#### מספר מקבלי סיוע בשכר דירה



מאז 2003 חלה ירידה חדה במספר מממשי הסיוע בשל ביטול זכאויות (כמו יחידים נתמכים בגילאי 45-54), קיצוץ חד לכדי מחצית בסיוע לזכאים חדשים ועוד. זאת במקביל לצמצום הזכאות לקצבות הביטוח הלאומי.

### נכים:

קבוצת זכאות	מצב אישי	סוג הקצבה	ביישובים שאינם באזור עדיפות לאומית	אזור עדיפות לאומית א'-ב'	
<b>נכים</b>	יחיד	אי כושר השתכרות בשיעור 75% ויותר	770 ₪	700 ₪	
	זוג ללא ילדים	אי כושר השתכרות בשיעור 75% ויותר	1,040 ₪	950 ₪	
	משפחה עם ילדים (כולל חד הורית)	אי כושר השתכרות בשיעור 75% ויותר	עד 3 ילדים	1,310 ₪	עד 3 ילדים 1,220 ₪
			4 ילדים ויותר	1,640 ₪	4 ילדים ויותר 1,510 ₪

**קשישים:**

קבוצת זכאות	מצב אישי	סוג הקצבה	"נזקקים" בני פחות מ-70	"נזקקים" בני 74-70	"נזקקים" בני 79-75	"נזקקים" בני 80 ויותר
קשישים	יחיד	זקנה עם השלמת הכנסה	מתגורר עם קרוב 661 ₪	מתגורר עם קרוב 743 ₪	מתגורר עם קרוב 788 ₪	מתגורר עם קרוב 843 ₪
			מתגורר ללא קרוב 845 ₪	מתגורר ללא קרוב 945 ₪	מתגורר ללא קרוב 1000 ₪	מתגורר ללא קרוב 1,065 ₪
	זוג	זקנה עם השלמת הכנסה	מתגורר עם קרוב 883 ₪	מתגורר עם קרוב 1,015 ₪	מתגורר עם קרוב 1,068 ₪	מתגורר עם קרוב 1,147 ₪
			מתגורר ללא קרוב 1,110 ₪	מתגורר ללא קרוב 1,275 ₪	מתגורר ללא קרוב 1,340 ₪	מתגורר ללא קרוב 1,440 ₪

**משפחות עובדות בעלות הכנסה נמוכה:**

קבוצת זכאות	מצב אישי	תקרת הכנסה	ביישובים שאינם באזור עדיפות לאומית	אזור עדיפות לאומית א'-ב'	
מבחן הכנסות	זוג ללא ילדים	₪ 4,390	₪ 850	₪ 780	
		₪ 5,488	₪ 540	₪ 490	
	זוג + ילד	₪ 4,830	₪ 1,170	₪ 1,090	
		₪ 6,038	₪ 740	₪ 690	
	זוג + 2 ילדים ויותר	₪ 5,914	2-3 ילדים ויותר	2-3 ילדים ויותר	₪ 1,090
			4 ילדים ויותר	4 ילדים ויותר	₪ 1,350
		₪ 7,393	עד 3 ילדים ויותר	עד 3 ילדים ויותר	₪ 690
			4 ילדים ויותר	4 ילדים ויותר	₪ 850
	משפחה חד הורית	₪ 6,135	עד 3 ילדים ויותר	עד 3 ילדים ויותר	₪ 1,090
			4 ילדים ויותר	4 ילדים ויותר	₪ 1,350
		₪ 7,669	עד 3 ילדים ויותר	עד 3 ילדים ויותר	₪ 690
			4 ילדים ויותר	4 ילדים ויותר	₪ 850

## מועילות סיוע בשכר דירה

לצד יתרונות סיוע בשכר דירה, כאשר בוחנים את רמת הסיוע הנוכחית, בולטים במיוחד מספר חסרונות של מנגנון הסיוע:

- קיים פער ניכר בין שכר הדירה בשוק החופשי לבין מענקי הסיוע. לאור זאת נדרשים הזכאים לממן ממקורותיהם הדלים הוצאות שכירות ודיוור גבוהות. כאמור, שיעור ההוצאה על דיוור מכלל הוצאות של מרבית משקי הבית העניים מהווה נטל כבד ביותר – אפילו לאחר קבלת הסיוע בשכר דירה.
- הזכאים חשופים לחוסר יציבות בכל הקשור לביטחון לקבלת הסיוע. שינוי בסטאטוס הזכאי (למשל פטירה של בן זוג כשהנותר בן פחות מ-55, אם-חד הורית שאחד מילדיה עבר את גיל 21) עלול לפסול את הזכאות או להפחית את הסיוע.
- אין הבחנה מספקת להבדלים בגודל משק הבית. לפי הכללים הנוכחיים, אין הבחנה בין רמת ההכנסות של משפחות ברוכות ילדים לבין משפחות עם שני ילדים.
- כללי הסיוע הנוכחיים אינם מתייחסים בצורה רצויה לשינוי ברמת הכנסה ואף עלולים להרפות את אלו שרוצים להגדיל את רמת הכנסתם ("מלכודת עוני"). בגלל מדרגות ההכנסה המזכה למקבלי סיוע על בסיס מבחן הכנסות, עליית ההכנסה ב"שקל" מעבר לתקרת המזכה מביאה עימה את שלילת הקצבה. הואיל ולא נקבע מנגנון העדר התייחסות ("disregard") במסגרת הסיוע במקרים מסוימים, יציאה לעבודה מקטינה את סך ההכנסה. לדוגמא אם חד-הורית עם עד שלושה ילדים המשתכרת 7,669 ₪ זוכה לסיוע בשכר דירה בגובה של 840 ₪ והכנסתה מסתכמת בכ-8400 ₪. לעומת זאת אם תשתכר 7,670 ₪, תישלל זכאותה לסיוע בשכ"ד והכנסתה תסתכם במשכורתה בלבד.

## משכנתאות מסובסדות לסיוע ברכישת דירה

עד לאחרונה, ממשלות ישראל לדורותיהן ראו בבעלות על דירה את צורת ההחזקה המועדפת לרוב משקי הבית, זאת, בין היתר, בשל היתרונות הגלומים בה כגון: הקטנת פערים חברתיים, יצירת הון משפחתי, יציבות בדוור, העמקת הזדהות הפרט עם הסביבה והקהילה ועוד. במשך שנים רבות תכניות הסיוע לעידוד רכישת דירה היוו את תכניות הדגל של הממשלה, שבאו לידי ביטוי באמצעות משכנתאות "מוכוונות" – משכנתאות ממשלתיות שכללו הן העמדת אשראי והן סבסוד ריבית. ב-25 שנים האחרונות בלבד סיעו תכניות אלה ליותר מ-800,000 משפחות להגיע לדירה בבעלותן.

מדיניות זו תרמה לכך ששיעור הבעלות על דוור בישראל היה מהגבוהים במדינות המערב. שיעור הבעלות על דירה בכלל האוכלוסייה, על פי מפקד האוכלוסין בשנת 1995, עמד על כ-73%<sup>20</sup>. מחקר באותה שנה הצביע על כך ששיעור הבעלות בקרב זוגות הנשואים 10 שנים הגיע ל-90%. לשיעור בעלות דומה הגיעו גם משפחות עולים מברית המועצות לשעבר, שהגיעו בגל העלייה הגדול, בתום שבע שנים מעלייתם.

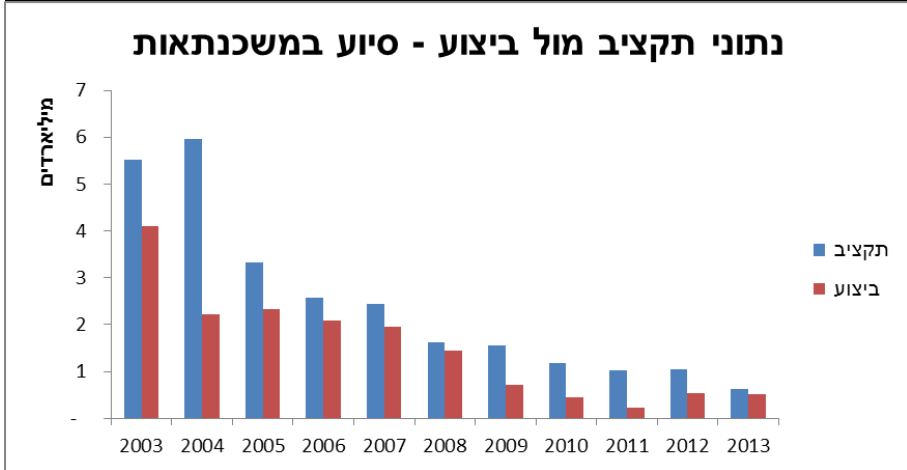
ב-2003 בוטל מרכיב המענקים וחל קיצוץ חד בסבסוד המשכנתאות לזכאים. בשלב זה ניתן היה לראות את הבאות, וירידה חדה במימוש המשכנתאות ה"מוכוונות" לא איחרה להגיע. במפקד האוכלוסין שהתקיים בשנת 2008 עמד אחוז הבעלות על דוור על 66% בלבד. יתרה מכך הואיל ומשנת 2008 התייקרו מחירי הדירות הן במונחים ריאליים והן ביחס להכנסה הממוצעת של משק בית, קיים יסוד מוצק להנחה כי אחוז הבעלות על דוור המשיך לרדת בשיעור לא מבוטל. מנתונים אלה עולה תמונה ברורה כי רלוונטיות הסיוע הממשלתי לרכישת דירה הלכה ופחתה עם השנים וכעת אף ניתן להגדיר אותה כזניחה.

---

<sup>20</sup> הנתון במפקד מתייחס למשקי בית שגרים בדירה בבעלותם.



## איור 5. סיוע במשכנתאות – תקציב מול ביצוע



חרף התמורות בתנאי הסיוע לרכישה, והירידה המשמעותית בתקציב המיועד לכך, משרד הבינוי והשיכון עודנו מפעיל מנגנון סיוע זה ומעניק לזכאים משכנתאות לרכישת דירה, לבניית או להרחבתה. התנאים העיקריים לכך הם כדלקמן:

- הסיוע ניתן רק אם לא חלפה שנה ממועד החתימה על חוזה הרכישה, ולא עבר יותר מיתרת החוב למוכר הדירה, על פי החוזה.
- הסיוע ניתן בכפוף לבדיקת בטוחות על ידי הבנק, כולל בדיקת יכולת החזר המשכנתא.
- הסכום הכולל של המשכנתא (כולל משכנתא בנקאית משלימה) לא יעלה על 95% ממחיר הדירה הנרכשת (באזור עדיפות לאומית א' – 98%).
- קבלת המשכנתא מותנית בהעברת הזכויות בדירה הנרכשת או הנבנית על שם הזכאים, ורישום המשכנתא עליה.
- כספי המשכנתא יועברו ישירות לחשבון הבנק של המוכר.

- לזכאים חסרי דירה המשכנתא ניתנת בריבית של 3% ל-25 שנה וחלקה ל-28 שנה. לזכאים הרוכשים דירה באזורי עדיפות לאומית ניתן סיוע נוסף – משכנתא נוספת בריבית של 4.5% ל-20 שנה. יצויין כי במהלך השנים חלה שחיקה ברמת הסיוע כך שהיום למרבית המשפחות הסיוע הממשלתי (זכאות אישית עם או בלי סיוע נוסף לאיזור עדיפות לאומית) מכסה שיעור מימון קטן יחסית מעלות הדירה. בנוסף, כמעט ואין סבסוד למשכנתאות (ובמקרים מסויימים אף ריבית גבוהה מריבית השוק). בהתאם לכך זכאי עשוי להיעזר ב"חבילת סיוע" לצורך רכישת הדירה, שכוללת סיוע בסיסי (זכאות אישית), סיוע באיזור עדיפות לאומית (היכן שרלוונטי), והלוואה משלימה מהבנק בתנאי שוק.

הסכום הממוצע של משכנתא מוכוונת עומד כיום על כ-145 אלף ₪ בלבד.

חשוב להדגיש כי מוסכם כי בעלות על דירה איננה יעד לכל אזרח באשר הוא, יש קבוצות אוכלוסייה עבורן רכישת דירה איננה מהלך כלכלי נבון ולעיתים אף בלתי רצוי. במקרים רבים עידוד "יתר" של בעלות על דירה עלול לגרום לתופעה של חדלות פירעון, אצל לווים מסוימים, ולהוסיף חטא על פשע באיבוד הדירה יחד עם צבירת חוב עמוק. יחד עם זאת, אין להתעלם מיתרונותיה של בעלות על דירה ולהיותה הפתרון המשמעותי ביותר עבור אוכלוסיות רבות, הן מצד הנתמך והן מצד המדינה כתומכת.

## המלצות

### כללי

#### תחומי ההמלצות

המלצות ועדת המשנה לענייני דיור מתמקדות בשלושה אפיקים מרכזיים:

1. סיוע בשכר דירה
2. דיור ציבורי
3. עידוד בעלות.

כמו כן ההמלצות מתייחסות להיבטים ניהוליים שונים כגון נגישות למידע, מיצוי זכויות, איחוד כללים ומנגנוני התייעלות. בנוסף, למרות שענייני השכונה וסביבת המגורים מקיפים סוגיות רבות ולא רק את אלו שקשורות לדיור, הוועדה ממליצה ליזום תכנית מקיפה וחדשה לטיפול מערכת בשכונות עוני, אשר תתכלל פיתוח תשתיות חברתיות ופיזיות, השקעה בבנייה חדשה ועוד. למרות שהמלצות רבות הן אוניברסליות, היכן שרלוונטי, מציעה הוועדה טיפול שונה עבור קבוצות אוכלוסייה ספציפיות כגון ערבים, קשישים וכדו'.

#### מידת התחליפיות בין פתרונות הדיור השונים

הוועדה דנה מספר פעמים בהלימה בין סוגי הפתרונות השונים לבין קבוצות הזכאים השונות. התאמה זו קשורה ליתרונותיהם ולחסרונותיהם של שכירות פרטית, דיור ציבורי ובעלות, בין היתר בהיבטים של היציבות בדיור, הגמישות וכמובן, הבדלי עלות.<sup>21</sup> בגלל ההבדלים הבסיסיים בין סוגי הפתרונות והצרכים השונים של הזכאים השונים, סבורה הוועדה שיש לפעול במקביל בהשבת כל סוגי הפתרונות, בתגבור תקציבים לקידום ואף בפיתוח כלים חדשים.

---

<sup>21</sup> לתמצית השוואתית בין סיוע בשכר דירה לבין דיור ציבורי, ראו נספח א'.

## יישום ההמלצות

מאחר וההמלצות מתייחסות להיבטים שונים של דיור ועוני ויש יחסי גומלין ביניהן, יש לראות בהן מכלול אחד. בנוסף, מרבית ההמלצות ניתנות ליישום ללא שינוי חקיקה ומתמקדות בכלים ניהוליים קיימים. כמו כן בגלל המשמעויות התקציביות כבדות המשקל של יישום ההמלצות, הוצע לבצע חלקן בשלבים על פני מספר שנים. ההשקעה הניכרת שממליצה הוועדה להפנות לתחום הדיור היא תולדה של שתי סיבות:

1. ההפחתה התקציבית המתמשכת והמצטברת שספג הסיוע בדיור בעשור וחצי האחרונים.
2. ההערכה כי הטיפול בדיור, שמהווה היום את המרכיב הגדול ביותר בסל התצרוכת של משפחות עניות, עשוי לסייע בחילוצן ממעגל העוני ולאפשר להן קיום סביר והשקעה בתחומים מניבים כגון השכלה.

**הגברת הנגישות למידע** - הוועדה רואה חשיבות רבה בהנגשת המידע אודות כללי הזכאות לדיור הן לציבור הרחב והן לבעלי מקצוע העוסקים במתן סיוע לאוכלוסייה ענייה. הוועדה ממליצה על יצירת ממשקים עם המוסד לביטוח לאומי וגורמי רווחה שונים. מאחר ונושא הנגישות למידע אודות כללי זכאות למגוון תכניות הוא סוגיה רוחבית, הנושא מטופל בפרק אחר של הדוח הכולל.

## המלצות לשיפור הסיוע בשכר דירה<sup>22</sup>

### רמת הסיוע

#### כללי

בחמש השנים האחרונות חל שיפור מסוים במדרגות הסיוע בשכר דירה, אולם הוא "קוֹזֵז" ונמחק כתוצאה מעלייה בגובה שכר הדירה בשוק באותה תקופה. קיים פער גדול בין הסיוע שניתן לזכאים לבין שכר הדירה שאותו הם משלמים, ופער זה הולך ומתרחב. פער המימון מחייב את המשפחות העניות להפריש מסל התצרוכת המדולדל ממילא לטובת דיור ובהכרח לצמצם בהוצאות חיוניות אחרות כגון בריאות, חינוך ואוכל.

**ההצעה:** הוועדה סבורה כי יש לשנות את השיטה הנוכחית לסיוע בשכר דירה ולקבוע סיוע פרוגרסיבי במתכונת אחרת בהתאם לשלושה משתנים: (1) רמת שכר הדירה ביישוב; (2) רמת ההכנסה של המשפחה; ו-(3) הרכב המשפחה ממנו נגזר גודל דירה תקנית, ומאפייניה (כמו קומה) לאוכלוסיות עם צרכים מיוחדים (כמו נכים וקשישים).

לפי אומדן שנערך על בסיס אפיון של מקבלי הסיוע בשכר דירה הנוכחיים והתפלגותם לפי אזורים, גדלי המשפחות ובעלי צרכים מיוחדים, תוספת העלות המשוערת לאימוץ שיטת סיוע המוצעת נעה בין 1.0 ל-1.4 מיליארד ש"ח מדי שנה.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> יצוין כי הוועדה לא דנה בהסדרת תנאי השכירות, ייצוב שכר דירה והיחסים בין משכיר ושוכר, נושאים שללא ספק יש בהם פוטנציאל להשפיע לטובה על אנשים החיים בעוני, שהם מרבית האוכלוסייה הגרה בשכירות. למען הסר ספק סוגיות אלו חשובות ביותר להסדרת שוק השכירות עבור כמעט חצי מיליון משקי בית ששוכרים דירה בשוק הפרטי.

<sup>23</sup> לפירוט החישוב, ראו נספח ב'.

הרחבת הגדרה של "חסר דירה" – תנאי בסיסי לזכאות (שייך לכל המסלולים):

תנאי בסיסי היום לקבלת סיוע ראשוני במשכנתא לרכישת דירה, במענק לשכירת דירה, או בהקצאת דירה בשיכון הציבורי הוא היות המשפחה הגרעינית "חסרת דירה". הכללים מגדירים "חסרי דירה" כמי שאין ולא הייתה בבעלותם דירה או חלק בדירה מאז 1.6.1971. תאריך זה נקבע בתכנית הסיוע הראשונה לזוגות צעירים בשנת 1971. מטרתו הייתה להבטיח שהסיוע יינתן רק לרוכשי דירה ראשונה (כדי למנוע סיוע ממי שימכרו דירתם כדי לקבל סיוע לשיפור תנאי מגוריהם), אך התאריך הקובע להיותו של מישהו חסר דירה הונח מאז ולא עודכן בחלוף השנים. כך שכיום גם מי שמכרו לפני 42 שנה חלק בדירה שהייתה בבעלותם אינם בהגדרה חסרי דירה.<sup>24</sup>

במקרים רבים נאלצו משפחות אלה למכור את דירותיהן כתוצאה מקשיים כלכליים בעקבות בעיות בריאות, פיטורים וכדו'. למרות שהיו בעבר הרחוק בעלי דירה, ההון שהושקע לצורך רכישת הדירה נמחק, המצב הכלכלי של המשפחות התדרדר והן מתמודדות עם חובות כספיים ועוני שוטף. כאמור, עקב הגדרת "חסר דירה" שמעולם לא עודכנה, משפחות אלה עניות ושנים רבות כבר אינן בעלות דירה בפועל, אולם הן אינן זכאיות לסיוע לפי הכללים הנוכחיים.

---

<sup>24</sup> במהלך השנים צורפו לזכאות כחסרי דירה גם קבוצות דוגמת אלה שהייתה להם לכאורה דירה בבעלות, אך זו רק נרשמה על שמם והייתה בפועל של הוריהם שגרו בה וגם לא הייתה להם דירה אחרת בבעלות. הכללה של קבוצות אלה לקבלת סיוע כחסרי דירה כרוכה בבירוקרטיה שפירושה עיכוב הזכאות, עומס על עובדי משרד הבינוי והשיכון ועלויות תקציביות.

**ההצעה:** מוצע כי בגדר חסר דירה יהיו מי שאין ולא הייתה בבעלותם דירה במהלך 5 השנים האחרונות (כתאריך צף). בשוק דינמי כמו היום לא סביר שיהיו מי שימכרו דירתם רק כדי ליהנות מסיוע לרכישת דירה חליפית כעבור 5 שנים. ייהנו מקיצור הטווח כ-2,500 מבקשי סיוע חדשים בשנה, שלא יידרשו לכל ההליכים הביורוקרטיים שיאפשרו להגדיר אותם כזכאים לסיוע בדומה לחסרי דירה. 800 זכאים יוכלו לקבל סיוע שלא היו זכאים לו עד כה (היתר מקבלים כיום סיוע דרך הליך בירוקרטי של ועדת חריגים), וזאת בעלות שנתית של 9.7 מיליון ₪.

### **זכאות ליחידים נתמכים ללא מבחן גיל**

בעבר ניתן הסיוע לשכירת דירה ליחידים שמתקיימים מהבטחת הכנסה מגיל 45 ואילך. בעקבות קיצוץ חד בסיוע בשכר דירה ביוני 2002, הוגדר כי הסיוע יינתן רק ליחידים מגיל 55 ואילך. כתוצאה מכך יחיד "צעיר" שגר לבד וזכאי להבטחת הכנסה אינו זכאי לסיוע בשכר דירה.<sup>25</sup>

**ההצעה:** הוועדה סבורה כי אין מקום להגביל את גיל הזכאי. הזכאות להבטחת הכנסה ניתנת במשורה רק לאחר מבחנים חמורים של המוסד לביטוח הלאומי. גם ליחידים בוגרים זכאות לקורת גג ולסיוע להשיגה. על פי אומדן המבוסס על נתוני המסתייעים מהעבר, ביטול הגבלת הגיל יביא לתוספת של כ-1,600 זכאים, בעלות של כ-8.8 מיליון ₪ בשנה.

<sup>25</sup> ראוי לציין כי שיעור משקי הבית של יחידים הולך וגדל עם השנים. בשנת 1970 עמד על 12.4%, בשנת 1990 על 15.4%, ערב הקיצוצים ב-2002 על 17.6% וב-2012 על 18.2% (מקור הנתונים: שנתוני הלמ"ס)

## הגדרת מיצוי כושר השתכרות

כדי לעודד עניים לצאת לעבודה ניתן סיוע לשכירת דירה לא רק לנתמכים (מקבלי קצבת קיום של המוסד לביטוח הלאומי), אלא גם למי שממציים כושר השתכרות אך הכנסתם נמוכה. בעוד שהכללים של המוסד לביטוח הלאומי מחייבים בדרך כלל עבודה של שני בני זוג שאין להם מגבלות (תפקודיות או טיפול בטף), הרי שמיצוי כושר השתכרות לפי הכללים של משרד הבינוי והשיכון מחייב עבודה במשרה מלאה של אחד מראשי המשפחה. אולם, אליה וקוץ בה, בקרב האוכלוסייה הענייה שיעורים גבוהים של מועסקים במשרות חלקיות שלא מרצון, וכך רבים המקרים בהם שני בני הזוג עובדים במשרה חלקית וביחד מגיעים למשרה מלאה ואף יותר.

**ההצעה:** מתוך ראיית הצורך להשתלבות של מגזרים רבים במעגל העבודה, סוברת הוועדה שיש מקום להגדיר כי מיצוי כושר השתכרות הוא בגדר עבודה של שני בני הזוג בהיקף כולל של לפחות משרה מלאה יחדיו. על פי אומדן מדובר בתוספת של כ-900 זכאים בעלות של כ-11 מיליון ₪ לשנה.

## מבחני ההכנסה בהתאמה למספר הילדים

הזכאים לקצבת הבטחת הכנסה של הביטוח הלאומי הם כאלה שכל הכנסתם מקצבה זו וכן גם עובדים שהכנסתם נמוכה מתקרה מסויימת שנקבעה לפי הרכב המשפחה והופכת לאחידה לגבי משפחות עם שני ילדים ויותר. למשפחות עם יותר משני ילדים ניתנת תוספת לקצבת הילדים בסך של 96 ₪ בגין הילד השלישי וכן בגין הילד הרביעי.

במטרה לעודד יציאה לעבודה, הותאם הסיוע לשכירת דירה שניתן למשפחות שזכאיות להבטחת הכנסה לסיוע למשפחות אשר ממצות כושר השתכרות שהכנסתן עד התקרה המזכה להבטחת הכנסה. אולם אותה תקרה נקבעה למשפחות עם שני ילדים ולמשפחות גדולות עם שלושה ילדים ויותר.



**ההצעה:** הוועדה סבורה שלא דומה משפחה עם שני ילדים למשפחה ברוכת ילדים עם אותה הכנסה, שכן קצבת הילדים ברמתה הנוכחית לא מפצה על ההוצאות השוטפות בגין כל ילד נוסף, קל וחומר בגין הוצאות הדיור. בהתאם לכך מוצע להגדיר זכאות גם למשפחות (לרבות חד-הוריות) עם הכנסות גבוהות יותר, שלהן גם מספר גדול יותר של ילדים. בכל מקרה ראוי להגדיר שתי רמות הכנסה מזכות סיוע נוספות למשפחות עם שלושה וארבעה ילדים ויותר – כשכל רמה גבוהה ב-96 ש"ח מהתקרה כיום בהתאמה לביטוח הלאומי.

על פי אומדן המבוסס על הנחה שהתפלגות מספר הילדים של הזכאים, עם הכנסות העולות על תקרת ההכנסה המזכה, דומה לזו של בעלי ההכנסות הנמוכות, הממציים כושר השתכרות, הוספת שתי רמות הכנסה נוספות המזכות בסיוע למשפחות כאמור תביא לתוספת של כ-500 זכאים, בעלות של כ-7.1 מיליון ש"ח.

### מדרג הכנסות לרמות סיוע נמוכות יותר

כפי שתואר לעיל בפרק על המצב הנוכחי, הסיוע לשכירת דירה למי שממציים כושר השתכרות והכנסתם עד לתקרת ההכנסה למקבלי הבטחת הכנסה זהה למי שמקבלים הבטחת הכנסה. למי ששכרם גבוה יותר, עד 25% מאותה תקרת הכנסה, ניתן כיום סיוע נמוך יותר (כ-65%). אולם, הזכאות נמנעת ממי ששכרו עולה ולו גם בשקל אחד.

**ההצעה:** כדי לאפשר יציאה הדרגתית מהסיוע, ממליצה הוועדה להוסיף מספר דרגות הכנסה ובהתאמה גם סיוע, ובכך למנוע מצבים שבהם זכאים מעדיפים להישאר עם הכנסה נמוכה כדי לא לאבד את הזכאות הנלווית אליה ("מלכודת עוני").

אם תתווסף זכאות למי שהכנסתם 26% – 40% מעל תקרת ההכנסה המזכה בהבטחת הכנסה, והסיוע שיינתן להם יעמוד על כ-500 ש"ח בממוצע, יתווספו להערכתנו כ-1,500 זכאים בעלות שנתית של כ-9 מיליון ש"ח.

## זכאות לסיוע גם לנתמכים על ידי משפחתם

נכון להיום עולים קשישים נתמכים זכאים לסיוע בשכר דירה בסיסי גם אם הם מתגוררים אצל בני משפחתם. לעניין זה עולים קשישים הם גם מי שבעת עלותם לא היו קשישים ובמהלך 10 שנים ממועד העלייה הפכו לכאלה (במקרה של זוג די שאחד מהם יהיה קשיש), וזאת עד אחרית ימיהם. כלל זה תקף לעולים בלבד ואינו חל על ותיקים.

**ההצעה:** הוועדה סבורה כי נכון להחיל כלל זה גם על קשישים ותיקים בארץ – כמובן, אם הם בגדר "חסרי דירה" ונתמכים (מקבלים קצבת זקנה עם השלמת הכנסה). הסיוע יאפשר למשפחות להקצות חדר מיוחד לזכאים ולתמוך בהם, לקשישים ליטול חלק בחיי המשפחה ולמדינה להקל על התורים לקבלת הסיוע בדיר. היקף הזכאים מוערך ב-1,500 מממשים בעלות תקציבית שנתית של כ-15 מיליוני ש"ח. ראוי גם לשקול מתן סיוע כאמור לנכים עם אי-כושר השתכרות של 75% ומעלה.

## המלצות בקשר לדיור ציבורי

### גודל מלאי דיור ציבורי

**המלאי הצטמצם.** מלאי הדיור הציבורי הצטמצם באופן משמעותי מאז שלהי שנות ה-90 עקב מבצעי מכר שונים שהפעילה הממשלה לאחר אישור חוק זכויות הדיור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998. ללא רכישה מקבילה של יחידות דיור לצורך שמירה על היצע הדירות, המלאי צומצם בכ-40 אלף יח"ד, ואילו מספר הדירות שנרכשו בתקופה זו עמד על פחות מ-1,000 יח"ד שהתווספו למלאי הדיור הציבורי. כתוצאה מכך, מלאי הדיור הציבורי עומד היום על כ-70 אלף יח"ד (כולל בתי גיל הזהב) לעומת כ-108 אלף יח"ד בשנת 1998, דהיינו ירידה של כ-35%. היקף זה מהווה 3% ממלאי הדיור במשק, לעומת שיעור כפול של 6% בתחילת התקופה<sup>26</sup>.

**גודל מינימלי למלאי הדיור הציבורי.** קביעת מלאי דירות מינימלי בדיור הציבורי – מעין "קו אדום" שממנו אסור לרדת – צריכה להתבסס על מכלול שיקולים ובין היתר: הגדרת אוכלוסיית יעד לדיור ציבורי, הפיזור הגיאוגרפי שלה, והיתרונות והחסרונות של חלופות אחרות. כידוע, דיור ציבורי מעניק לנזקקים לסיוע סוציאלי בדיור יתרונות משמעותיים על פני צורות עזרה אחרות, שכן מלבד סיוע כלכלי הוא מקנה להם ביטחון ויציבות המאפשרות להם ולילדיהם להתפנות להשקעה בתחומים אחרים בחייהם. עם זאת, זהו בדרך כלל, הפיתרון היקר ביותר שמעניקה המדינה.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> חושב ביחס למספר משקי הבית במדינה בשתי התקופות.  
<sup>27</sup> בעת חישוב העלות של סוגי הסיוע השונים, יש לזכור כי עלות רכישת דירה לדיור ציבורי היא "השקעה" כל עוד הדירה אינה ניתנת למכירה לדייר. לכן חלופת הרכישה עשויה להיות יעילה יותר כלכלית מסיוע בשכר דירה שניתן משך תקופה ארוכה. בהתאם לכך אחרי מספר שנים של סיוע מרבי בשכר דירה מתחילים המספרים להתקרב ובהמשך הכדאיות הכלכלית של רכישה גוברת על סיוע בשכר דירה.

**עלות דירה נוספת לדיור הציבורי**<sup>28</sup>. על בסיס נתוני הדירות הנרכשות ע"י משרד הבינוי והשיכון בשנים האחרונות עבור זכאים (דירות נכסי רכישה – נ"ר), ניתן לאמוד את העלות הממוצעת של דירה לטובת זכאים לדיור ציבורי ב-1.2 מיליוני ש"ח. לעלות זו יש להוסיף עמלות רכישה (כמו: שמאות, תיווך, ורישום). לאלה יש להוסיף הוצאה שנתית שוטפת לעמלת ניהול שמשולמת לחברות המאכלסות בסכום של כ-3,000 ש"ח וכן סכום ממוצע נוסף של 750 ש"ח שמושקע בתיקונים שוטפים בדירה במסגרת חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, התשנ"ח-1998.

**סיוע בשכר דירה לעומת דיור ציבורי**. כאשר בוחנים את החלופה המרכזית לדיור הציבורי, סיוע בשכר דירה, יש לזכור שחלק ניכר ממלאי יח"ד בשכירות בישראל מנוהל ע"י משכירים משפחתיים ולא מסחריים/מוסדיים וכתוצאה מכך המלאי אינו בהכרח ארוך טווח. מצב זה גורם לכך שתקופת מגורים ממוצעת בדירה שכורה קצרה בהרבה לעומת דירה בשכירות ציבורית או בבעלות פרטית. שוכרים רבים נאלצים לשנות כתובת בתדירות גבוהה – לעתים מדי שנה או שנתיים. מניתוח של רצף דיורי אצל מקבלי סיוע בשכר דירה שערך משרד הבינוי והשיכון, מתברר כי שוכרים בשוק הפרטי שקיבלו השתתפות בשכר דירה נאלצים לעבור דירות בתדירות די גבוהה, מציאות שמערערת את יציבות המשפחות העניות והופכת אותן לפגיעות במיוחד. מעבר להוצאות הכלכליות הכרוכות במעבר מדירה לדירה, עצם הטלטלה גוררת מחיר חברתי ותפקודי כבד, במיוחד עבור משפחות עניות. במקרים רבים המעבר הכפוי מערער את היציבות של

המשפחה, מחליש אותה כלכלית ואף מרחיק ממנה את מערכת התמיכה של המשפחה המורחבת והקהילה (מערכות החינוך והבריאות). מבדיקה שנערכה במסגרת עבודת הוועדה, על מדגם של 100 משפחות שאוכלסו בדירה בשיכון הציבורי ב-15 השנים האחרונות, התברר כי רובן היו מטופלות בעבר במחלקת הרווחה. עבור חלק ניכר מתוכן (כ-40%) נסגרו תיקי הטיפול, ואצל האחרות חל שיפור משמעותי בתפקוד, וחלה ירידה משמעותית בקשיים עליהם דיווחו

<sup>28</sup> יצויין כי עלות יצירת דירה במיזמי בתי גיל הזהב נמוכה בהרבה. זאת, בין היתר, לאור העובדה ששטחי יח"ד קטנות וקיים יתרון לגודל בהקמת מבנה שלם לבתי גיל הזהב.

לעובדים הסוציאליים. בהתאם לכך, גם אם סיוע בשכר דירה היה מוענך ברמה מספקת – וזה **אֵינֶ** המצב הנוכחי לרוב המכריע של המשפחות, כפי שהוצג לעיל – הוא לא היה נותן מענה שווה ערך להיבט של יציבות דיורית המסופקת בדיור ציבורי.

יפה: "אני הייתי זכאית לדיור ציבורי וחיכיתי בתור עשר שנים. לא הייתה לי דירה, וההשפעה של זה על החיים שלי ושל הילדים שלי היתה קשה. שלחתי את הילד שלי למשפחה אומנת כי לא היה לי בית לתת לו. עם הכניסה שלי לדירת עמידר, החיים שלי השתנו לגמרי. הילד שלי חזר הביתה. השקעתי בדירה ושיפצתי בעצמי – מבחינתי זה הבית שלי, וגם אשמח לעבוד קשה ולקנות אותו בעתיד, בשביל להוריש לילדים שלי. אני בבית כבר עשר שנים, ואני בטוחה שמה שהציל את הילדים שלי מפשע, מסמים, זה הסביבה הקבועה שלהם – הולכים לאותו בית ספר, לא עוברים דירה כל כמה חודשים. גדלים ביחד. הבית משופץ, מסודר ויפה, הילדים שמחים להביא חברים הביתה. בלשכת הרווחה לא רואים אותי יותר. אני מרגישה כאילו זכיתי בלוטו."

**הצעה: הגדלת המלאי הציבורי.** הוועדה סבורה שכיעד אסטרטגי למאבק בקשיי הדיור של עניים, יש להגדיל את מלאי הדיור הציבורי. בשלב ראשון יש לפעול במסגרת תכנית רב-שנתית להגדלת מלאי הדיור הציבורי לרמה שהייתה ערב מבצעי המכירה – כ-110,000 יח"ד (כולל בתי גיל הזהב).<sup>29</sup> בגלל העלות התקציבית המשמעותית לתוספת של כ-40,000 יח"ד – שעלותם כ-50 מיליארדי ש"ח – מוצע שהתכנית תתפרש על פני 15 - 20 שנה. בשלב השני יש להתאים את מלאי הדיור לגידול הדמוגרפי של האוכלוסייה. כמו כן כדי למנוע התדרדרותן של שכונות חלשות קיימות או יצירתם של ריכוזי עוני חדשים, מוצע לגבש תכנית-רב שנתית שתתייחס, בין היתר, לאפיון הצרכים, פריסה גיאוגרפית של יח"ד שיירכשו והמשמעויות החברתיות של המהלך המוצע ביישובים השונים. עלות רכישת 1,500 יח"ד מדי שנה בשיטות שיפורטו להלן נעה בין 1.6 ל-1.8 מיליארד ש"ח.

<sup>29</sup> ראוי לציין כי אפילו אם המלאי הציבורי יגדל להיקפו ערב מבצעי המכר, משקלו ביחס לכלל יח"ד במשק יהיה קטן יותר וכן יכולתו לתת מענה לצרכי כלל האוכלוסייה (שגדלה מאז ב-30%) תהיה מוגבלת יותר.

אברהם: "אני בן 82, פליט שואה ו-18 שנים בתור לדיור ציבורי של משרד הקליטה. הקמנו ארגון לזכויות של גמלאים עולים. אני מקבל היום סיוע בשכר דירה, ואני חושב שצריך להגדיל אותו גם לקשישים ולא רק לזוגות עם שלושה ילדים. אני חושב שדיור מוגן כמו שהוא פועל כיום זה דבר נפלא – אבל אין לי מקום, אין מספיק דירות. היינו עוברים בשמחה. חשוב לי שאם נעבור זה יהיה בתוך ירושלים – פה יש לנו רופאים שמכירים את אשתי ואותי, יש לנו פה בת ונכדה. אנחנו פה מאז שהגענו לישראל."

**הצעה: הקמת בתי גיל הזהב.** מאחר וחלק ניכר מהממתינים לדיור ציבורי מקרב העולים הם קשישים, וחלק לא מבוטל מדיירי הדיור הציבורי הוותיקים הם קשישים, מוצע לייעד בין 15-20% מהמלאי שיתווסף לטובת הקמת בתי גיל הזהב חדשים.

למיזמי בתי גיל הזהב מספר יתרונות בולטים כדלהלן:

- הם יעילים מבחינה כלכלית, בגלל העלות הנמוכה יחסית ביצירת פתרון דיור עבור זכאים.
- הם מאפשרים יותר מאכלוס אחד, זאת לאור העובדה שבעקבות אכלוס יח"ד בבתי גיל הזהב יתפנו דירות אחרות בשיכון הציבורי.
- יח"ד בבתי גיל הזהב נשארות בבעלות המדינה ולכן בטווח הארוך הן חוסכות תקציב לעומת סיוע רב שנים בשכר דירה.

**דרכים להגדלת המלאי.** הגדלת המלאי יכולה להיעשות במגוון דרכים – החל ברכישת דירות קיימות מיד שנייה, עובר לרכישת דירות חדשות מחברות בנייה וכלה בבנייה ציבורית. בנוסף, יש מקום לבחון אפשרות של שכירות ארוכת טווח כפתרון משלים לרכישת דירות למלאי. בשנים האחרונות השיטה המובילה (בלעדית) לתוספת מלאי יח"ד לשיכון הציבורי הייתה באמצעות רכישת דירות נ"ר. דירות אלה נרכשו עבור משפחות זכאיות (נכים על כיסאות גלגלים) על פי בחירתן בהתאם לצרכיהן והעדפותיהן, זאת במגבלת כללי התכנית (מחיר מרבי, גודל דירה תקני ועוד).

**ההצעה: הרחבת השיטות לרכישת דיור ציבורי.** הוועדה ממליצה להרחיב את

השיטות באמצעותן תרכוש המדינה דירות למלאי הדיור הציבורי. גיוון אמצעי הרכישה עשוי להוזיל את מחירי הדירות שיירכשו מחד, ולהבטיח תמהיל חברתי מאוזן יותר מאידך. שיטות הרכישה הנוספות המוצעות הן מתן זכות סירוב ראשונה למדינה לרכוש כ- 5-7 אחוזים מיח"ד במכרזי מחיר למשתכן וכן ייעוד שני אחוזים מכלל יח"ד שייבנו במסגרת כל מכרזי קרקע לטובת דיור ציבורי.

כאמור, הוועדה ממליצה להתייחס למלאי הדיור החדש שייבנה בשנים הבאות בעקבות המכרזים כפוטנציאל משלים לרכישת דירות מיד שנייה, הן בגלל הפוטנציאל לחיסכון תקציבי והן בשל הרצון ליצור תמהיל חברתי. השיטות קשורות בעיקר למכרזי הקרקע השונים שמפרסמים רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון כדלהלן:

- **מחיר למשתכן** – במכרזי מחיר למשתכן, מחירי הקרקע והפיתוח קבועים וחברות הבנייה מתחרות על מחיר מ"ר בנייה למכירה לרוכש – הזכאי – כאשר המחיר הנמוך המוצע במכרז הוא הזוכה. במשך השנים שווקו כ-24 אלף יח"ד בשיטה זו והיא אפשרה חיסכון של 10-20 אחוזים לעומת מחיר שוק של דירה. מוצע לאפשר למדינה זכות סירוב ראשונה לרכוש 5-7 אחוזים מיח"ד אלו שיהפכו להיות דיור ציבורי ובהמשך יושכרו לזכאים.
- **מכרזי קרקע** – במכרזי קרקע הזוכה נקבע כמרבח במחיר המוצע לרכישת הקרקע. בשנים האחרונות תגברו רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון את המכרזים לשיווקי קרקע (שיווקים שמהווים אחוז הולך וגדל מסך התחלות הבנייה בתקופה הנדונה). כדי להגדיל את מלאי הדיור הציבורי ולהביא לתמהיל חברתי גם באתרים בהם נבנים שכונות ומיזמים חדשים, מוצע לייעד שני אחוזים מכלל יח"ד שייבנו במסגרת זו לדיור ציבורי. בהתאם לכך, כללי המכרז יגדירו את מספר הדירות וגודלן, שיועברו לבעלות המדינה בתום הבנייה. מכיוון שדרישה זו תיכלל בתנאי המכרז, הנטל הכלכלי שכרוך

במתן שני אחוזים מכלל הדירות למדינה ישוקלל במחיר שיוצע בגין הקרקע.<sup>30</sup>

- **מכרזי השכרה ארוכת טווח** – בשנים האחרונות משקיעה הממשלה מאמצים רבים להגדיל את מלאי הדיור לשכירות ארוכת טווח. בין היתר, היא גיבשה כללים והתחילה לפרסם מכרזי קרקע לשכירות ארוכת טווח לתקופה של 10-20 שנה. במסגרת המכרזים החדשים שהתפרסמו לאחרונה ברמת השרון, בהרצליה ובחיפה, חלק מיח"ד יימכרו, חלק אחר יועמדו לשכירות ארוכת טווח במחיר שוק ואילו קבוצה שלישית של יח"ד בפרויקטים אלה יושכרו בשכ"ד מופחת של כ-20% לזכאים.

**ההצעה**: הוועדה מציעה לאפשר למדינה זכות סירוב ראשונה לשכירת עד 10% מיח"ד אלה לטובת זכאים הממתינים לדיור ציבורי. פתרון זה אמנם אינו מהווה מענה להגדלת המלאי – שהרי בתום התקופה יימכרו יח"ד אלה – אולם הוא עשוי לאפשר ביטחון דיורי למשפחות עניות שממתינות לדיור ציבורי, לפעמים משך שנים רבות, ונאלצות לשכור דירות רבות משך תקופת ההמתנה.

- **בנייה על קרקע עם ייעוד ציבורי** – תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה שנמצא לקראת אישור בכנסת מאפשר הוספת 15% משטחי הבנייה שאושרו במגרש על מנת לממש באותו מגרש יעדים ציבוריים, כפי שיקבע שר הפנים.

<sup>30</sup> במקרים בהם ערכי הקרקע גבוהים במיוחד, יתאפשר מנגנון של "כופר" הקצאה לדיור ציבורי. בהתאם לכך המדינה (משרד הבינוי והשיכון או רשות מקרקעי ישראל) תוכל לוותר על קבלת הדירות שייבנו במסגרת המכרז ולקבל תמורה כספית מוגדרת מראש שתיועד לרכישת דירות בשוק החופשי.



**ההצעה:** הוועדה מציעה להוסיף לרשימת היעדים הציבוריים את הדיור הציבורי. שינוי זה עשוי לאיין את מרכיב הקרקע ממחיר הדירה במקרים אלה ובכך להפחית את עלותו באופן משמעותי. מוצע לבחון יישום הצעה זו יחד עם הרשויות המקומיות ואף לבדוק אפשרות שהן יקימו את יחיד ו/או ינהלו אותן בהמשך. מאחר ובמרקם הבנוי של יישובים רבים, שטחים לצרכי ציבור נמצאים במחסור, מימוש חלופה זו תיבחן רק היכן שבניית יחיד לדיור ציבורי לא תפגע ביכולת הרשות המקומית לתת מענה לצרכי ציבור חיוניים אחרים.

יהלום: "אני בת 32, עם שני ילדים ועשיתי שינוי משמעותי בחיי. מאישה מוכה המתקיימת מהבטחת הכנסה, למדתי ועכשיו אני מיישמת את הלימודים, אני עובדת קשה במשרד חקירות. למרות הרקע הקשה של אלימות ממנו באתי, אני לא זכאית לדיור ציבורי. פקיד אמר לי – 'עשי עוד ילד, ואז נעזור לך'. אפילו שקלתי להיות אם פונדקאית בשביל כסף, אבל התעשתתי ואני מנסה להשתקם, ועובדת כל יום למרות הקשיים. למרות שאין לי מספיק כסף לחשבונות, למרות העיקולים, אנחנו משפחה נורמטיבית לגמרי. אני אישה עובדת, אולי גם אחזור ללמוד, הילדים מסודרים בבית ספר, רק חיים במתח מתמיד בשל היעדר כסף וחשש שנצטרך לעבור דירה כל שנה. הייתי רוצה לגור במקום קבוע עם חוזה לטווח ארוך ולא היה מפריע לי לגור באותו בניין עם אנשים עשירים. זה אומר שבטח יהיה לי בית יפה, אני אגיד תודה אם יהיה דיור בבניין עם אנשים במעמד גבוה."

**ההצעה: הגדלת תקציב אחזקה.** הוועדה השתכנעה כי רמת התקצוב הנוכחי לדיור הציבורי (כ-750 ש"ח ליחיד מדי שנה) אינה מספיקה, הן כדי להבטיח תנאי דיור נאותים לדיירים מחד והן כדי לשמור על ערך הנכסים מאידך. בהתאם לכך ממליצה הוועדה על העלאה הדרגתית של תקציב האחזקה ב-250 ש"ח לשנה לשלוש שנים, זאת עד לרמת של 1,500 ש"ח לדיירה לשנה. סה"כ התוספת התקציבית עבור המלאי הקיים הינה 17.5 מליוני ש"ח בשנה הראשונה, 35 מליוני ש"ח בשנה השנייה ו-52.5 מליוני ש"ח החל מהשנה השלישית ואילך.

**שכירות ארוכת טווח.** לפני כעשור הופעלה תכנית של עידוד שכירות ארוכת טווח עבור עולים קשישים שהיו זכאים לדיוור ציבורי. לעולים קשישים אלו הוצעה אפשרות לוותר על זכאותם לדיוור ציבורי, לשכור דירה (ממשכיר פרטי שאינו בן משפחה) לתקופה ארוכה ולקבל תוספת של מאות שקלים לסיוע לו הם זכאים. במסגרת התכנית נהנו מדי שנה מעל 2,000 עולים קשישים - יחידים וזוגות - מיציבות מגורים למשך חמש שנים לפחות.

**ההצעה: עידוד שכירות ארוכת טווח:** הוועדה סבורה שיש לפתח מסלול משלים לדיוור ציבורי, בדרך של זכאות לסיוע לשכירות ארוכת טווח. מסלול זה יבטיח לזכאים סיוע מוגדל לתקופה של עשר שנים, בלא שהזכאות תיבדק מחדש מדי שנה. מודגש כי המסלול החדש לא יחליף דיוור ציבורי, שנותר תכנית חיונית לקבוצות אוכלוסייה עניות עם בעיות תפקודיות נוספות, אלא יופעל כמסלול נוסף. מוצע להפעיל מסלול זה עבור משפחות שיוגדרו כזכאיות, בעיקר עקב הכנסה נמוכה, הזקוקות לחיזוק יכולת התמודדותן עם שכירות בשוק הפרטי, וכן עבור משפחות שזכאיות לדיוור ציבורי בשל בעיות תפקודיות, אך פתרון זה אינו זמין עבורן לפי שעה. משפחות אלה יזכו בסיוע מוגדל בשכר דירה, שייקבע בהתאם לרמת הכנסה, מספר נפשות במשפחה ולאזור המגורים. עלות התכנית מוערכת ב-50 מיליוני ש"ח מדי שנה. סכום זה כולל תוספת שתינתן לאלו שזכאים לדיוור ציבורי ושגרים ביישובים בהם אין דיוור ציבורי.

### **הגבלת מכירה של יח"ד בדיוור הציבורי**

**רכישת דירות השיכון הציבורי ע"י דייריהן.** כאמור, חוק זכויות הדיור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998 ומבצעי המכר שהפעילה הממשלה כתחליף לחוק בתקופת הקפאתו, אפשרו למשפחות רבות לרכוש את הדירה בה הן גרו משך שנים רבות. החקיקה והחלטות הממשלה אכן סייעו לרבות משפחות לרכוש דירה וחלקן נחלצו מעוני. נתונים על המוביליות החברתית בישראל מעלים כי הסיכוי של צאצאים למשפחות עניות להיכלל באוכלוסייה הענייה גבוהים בהרבה מהסיכויים של חבריהם ממשפחות שאינן עניות. יחד

עם זאת, לא כל רוכשי הדירות היו עניים; במקרים רבים (קשה לאמוד את היקפם), ובמיוחד אצל קשישים, רוכשי הדירות דה פקטו היו לעתים קרובות הילדים (היורשים העתידיים) שלא בהכרח היו עניים או זכאים. במקרים אלה ניתנה הטבה כלכלית כבדת משקל לאוכלוסייה לא בהכרח ענייה ובמקביל נפגעה היכולת של המדינה לתת מענה לאוכלוסייה אחרת שהיא ענייה בפועל, זקוקה לדיוור ציבורי וממתינה תקופה ארוכה. כפועל יוצא המכירה אכן יצרה מנגנון משופר של חלוקת העושר בחברה והעברה בין-דורית של נכסים למשפחות עניות, אולם בגלל הנסיבות שצוינו, החלוקה לא תמיד הייתה יעילה וממוקדת מספיק.

#### **ההצעה: מניעת רכישה של דירות שיצורפו למלאי.**

הוועדה לא ראתה לנכון להביע עמדה ערכית לגבי המשך האפשרות לרכישת דירה בדיוור הציבורי ע"י הדיירים הנוכחיים, מאחר והחוק אושרר בכנסת רק לאחרונה. יחד עם זאת, רוב חברי הוועדה סברו כי יש מקום להגביל את זכות הרכישה לגבי יח"ד שיתווספו בעתיד למלאי באמצעות תכניות רכישה שונות. עקב העלות התקציבית הגבוהה בהגדלת המלאי, בניהולו ובתחזוקתו, הענקת אפשרות גורפת של רכישה לזכאים של דירות **שיתווספו** למלאי במחיר מופחת מהווה הטבה כלכלית נכבדה למדי ונטל תקציבי שיהיה קשה לשאת באופן מתמשך. יישום המלצה זו יחייב שינוי חוק זכויות הדיוור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998, תוך יצירת אבחנה בין דירות ישנות לבין דירות שיתווספו למלאי.

#### **כללי זכאות**

**שינוי כללי זכאות.** הכללים הנוכחיים לזכאות לדיוור ציבורי מתייחסים למשתנים שונים כגון "חסר דירה", גודל משפחה (3 ילדים ויותר), תקרת הכנסה ומיצוי כושר השתכרות. כללים אלה מתמקדים בהיבטים דמוגרפיים וכלכליים והם שקופים, מדידים וקלים יחסית לניהול. הוועדה ממליצה לשנות את הכללים בשלושה ממדים שונים כדלהלן:

- **הגדרת "חסר דירה"** – התאריך הקובע להיותו של אדם חסר דירה הוא 1971. תאריך זה נקבע באופן היסטורי אולם מעולם לא עודכן.

בהתאם להגדרה זו, מי שהיה בעל דירה ונקלע לקשיים כלכליים ונאלץ למכור את דירתו או שירש חלק בדירה, אינו בגדר חסר דירה ואינו זכאי לסיוע כלשהו, גם אם בפועל הוא חסר דירה שנים ואף עשורים רבים.

**ההצעה:** הוועדה מציעה לשנות את המועד הקובע להגדרת מעמד של "חסר דירה" כחמש שנים כתאריך "צף" שיתקדם באופן אוטומטי. כאמור, שינוי זה נכון גם לסיוע בשכר דירה ומשכנתאות, כפי שצוין לעיל.

- **בעלי מוגבלויות** – בהתאם לכללים הנוכחיים, מספר קבוצות של בעלי מוגבלויות זכאיות לדיוור ציבורי ללא קשר לגודל משפחה, כאשר הדומיננטית בהן היא נכים רתוקים לכיסא גלגלים. קבוצות נוספות הן: בני זוג הנשואים מעל חמש שנים שכל אחד מהם נכה גם אם אין להם ילדים, זוג שכל אחד מהם נכה ולהם ילד, או משפחה שאחד מההורים נכה ואחד מהילדים נכה. העדפה זו נקבעה עקב הצורך להתאים את הדירה למוגבלות המוטורית והקושי למצוא דירות מתאימות בשוק החופשי.

**ההצעה:** הוועדה סבורה שיש לבחון את הזכאות של בעלי מוגבלויות אחרות, בעלי הכנסה נמוכה שמוכרים ע"י המוסד לביטוח לאומי ומטופלים ע"י משרד הרווחה והשירותים החברתיים או משרד הבריאות. במקרים רבים מדובר ביחידים בעלי מוגבלות נפשית, התפתחותית או פיזית שמסוגלים לגור בקהילה בתמיכת שירותי קהילה וליווי משלימים. קביעת זכאות לדיוור ציבורי – במיוחד במקרים של צירוף זכאויות של שני אנשים ויותר – עשויה לסיוע בהשתלבותם בקהילה של אנשים אלה יחד עם מסגרות ליווי משלימות, זאת תוך מענה יציב וארוך טווח לצרכי הדיוור של אנשים אלה. הרחבת כללי הזכאות כדי לכלול קבוצות נוספות של בעלי מוגבלויות, לרבות מתן אפשרות לצירופי זכאויות, עשויה לאפשר ביתר שאת את השתלבותם בקהילה.

כדי ליישם המלצה זו, יש לגבש את הקריטריונים להכללת קבוצות אחרות של בעלי מוגבלויות בתיאום עם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים. מוצע שכללי הזכאות הייחודיים יתייחסו, בין היתר, לרמת התפקוד של בעל המוגבלות, למצב כלכלי, ליציבות מצבם על פני זמן ולתרומת פתרון של דיור ציבורי לקידום השתלבותם בקהילה. לאחר אישור הכללים, יש לתת דגש מיוחד על הנגשת המידע אודות כללי הזכאות, הן לבעלי המוגבלויות והן לגורמי המקצוע הרלוונטיים.

- **זכאות למשפחות עם שני ילדים** – הזכאות לדיור ציבורי בהתאם לגודל משפחה (שלושה ילדים ויותר) נקבעה לפני שנים רבות. מאז חלו שינויים משמעותיים בגודל משק בית ממוצע ובמספר ילדים במשפחה. אם לדוגמא בשנת 1995 ל-60% מהמשפחות עם ילדים עד גיל 17 היו 3 ילדים ויותר, הרי בשנת 2012 שיעור זה ירד לפחות מ-40%. לאור השינוי הדמוגרפי, סבורה הוועדה שיש מקום לכלול משפחות עם שני ילדים באותם תבחיני זכאות לדיור ציבורי או לשכירות ארוכת טווח לפי העניין, תוך ההתאמות הנדרשות מבחינת תקרת הכנסה לפי מספר נפשות. מענה למשפחות אלה כזכאיות לדיור ציבורי או לשכירות ארוכת טווח עשוי לתרום להוצאתן ממעגל העוני בזכות הסדרת צרכי הדיור שלהן לאורך זמן.

**ההצעה:** בהתאם לאמור לעיל, הוועדה ממליצה לבחון מחדש את כל כללי הזכאות לדיור ציבורי ולשכירות ארוכת טווח. מטרת הבחינה היא להצביע על קבוצות אוכלוסייה להן צורך מרבי בפתרון ארוך טווח ומוזל. קבוצות אוכלוסייה אלו יוכלו להיות מבין בעלי הכנסה נמוכה שבנוסף סובלים מקשיים תפקודיים או נסיבות אחרות שבגינן שכירות פרטית אינה מהווה חלופה ראויה עבורן. בהתאם לכך יש מקום לערוך בחינה מחדש של הזכאות האוטומטית לדיור ציבורי על בסיס הכנסות ומספר ילדים בלבד, ובד בבד לשקול מתן זכאות לבעלי מוגבלויות, בעלי הכנסה נמוכה, ללא קשר למספר הילדים. במקביל יפותח מסלול משלים של שכירות ארוכת טווח לבעלי הכנסה נמוכה, שמצבם הכלכלי מחייב סיוע מוגבר וארוך טווח כדי להתמודד בשוק השכירות הפרטית, כאשר אלו יהנו מסיוע מוגבר בשכר דירה לתקופה ממושכת.

- **עולים – וותיקים: יצירת כללים אחידים.** לכללי זכאות אחידים חשיבות רבה בהקצאה בצורה שוויונית של משאב ציבורי יקר שנמצא במחסור. במצב הנוכחי קיימים כללי זכאות שונים לוותיקים לעומת עולים, כאשר ההבדל המשמעותי ביניהם הוא בכך שהכללים לזכאות ולעדפות בהקצאת דירה גמישים יותר במשרד העלייה והקליטה.

**ההצעה:** הוועדה סבורה שיש לגבש כללים אחידים לזכאות לדיור ציבורי, לרבות בין עולים לבין ותיקים. למען הסר ספק, הוועדה אינה ממליצה לפגוע בזכויות של אלו שהוכרו כזכאים לדיור ציבורי על פי הכללים הנוכחיים. כמו כן סבורה הוועדה שיש מקום להשתמש בסיוע בדיור כאמצעי לגיטימי לקליטת עלייה. בדרך זו יהיה ניתן ליישם בהדרגה את העיקרון של שוויון וכלליים אחידים לזכאות לכלל הציבור ובמקביל לתת ביטוי לערך של קליטת עלייה.

הכללים החדשים שיחולו על כל הזכאים החדשים יתנו העדפה לאותם משקי בית שעבורם דיור של קבע הוא בגדר הכרח, כגון עקב בעיות תפקודיות או נסיבות אישיות, זאת, בין היתר, עקב היציבות שמעניק פתרון זה לעומת סיוע בשכר דירה. בהתאם לכך יזכו להעדפה לדיור ציבורי משקי בית שהכנסתם נמוכה, שהצפי העתידי בדבר זכאותם יציב ושעבורם יש חשיבות מיוחדת לרציפות במקום המגורים. לעומתם, משקי בית בעלי הכנסה נמוכה אחרים, יופנו לקבל סיוע מוגדל בשכר דירה במסגרת תכנית חדשה של שכירות ארוכת טווח (ראו לעיל), אשר יספק מענה ראוי לצרכי הדיור שלהם וכתחלופה לדיור ציבורי.

**יעול הניהול כאמצעי להגדלת הדירות הזמינות לזכאים.** עקב התמקדותה בהיבטי עוני בלבד, לא עסקה הוועדה בנושא התייעלות בניהול מלאי הדירות הציבוריות כסוגיה בפני עצמה אלא בממשק לממד העוני בישראל. בהתאם לכך עלו מספר נושאים שעשויים להגביר את היעילות בניהול המלאי הציבורי לטובת תוספת יח"ד לזכאים כדלהלן:

- **יח"ד שאינן משמשות זכאים** – לפי הערכת נציגי משרד הבינוי והשיכון והחברות המאכלסות, יש מאות יח"ד שאינן משמשות למגורים לזכאים. חלק מהנכסים משמשים יעדים ציבוריים שאינם

מגורים כגון משרדי רשויות מקומיות שכונתיים, מועדונים ובתי כנסת ואילו דירות אחרות מושכרות למגורים, כגון לעמותות שגרות ופועלות בשכונות למען תושביהן והקהילה. למרות החשיבות של מיזמים אלה לרשויות המקומיות ולתושבי השכונות השונות, שוכרים אלה "תופסים" דירה שהייתה יכולה לתת מענה לזכאים לדוור ציבורי. במקרים רבים זכאים אלה ממתנינים בתור משך תקופה ארוכה ומקבלים סיוע מוגבר בשכר דירה עד שמתפנה דירה עבורם.

**ההצעה:** הוועדה ממליצה לבחון מחדש את כלל הדירות המושכרות לרשויות מקומיות, עמותות, מוסדות וכדו' תוך בחינת יכולת המחזיק הן מבחינה כלכלית והן מבחינת ההיצע למצוא חלופה בשוק החופשי. מטרת בדיקה זו היא לאזן בין המחסור בדוור ציבורי עבור זכאים מחד, לבין התרומה של חלק מהמיזמים לקהילה בה הם נמצאים מאידך. בתום הבדיקה מוצע ליזום פרויקט חלוץ, באחריות משרד הבינוי והשיכון יחד עם הרשויות המקומיות בחמישה יישובים באזורי הביקוש, שעניינו סיום השכירות של אותם שוכרים שתרומתם לקהילה מצומצמת יחסית. במסגרת הפרויקט ינתן לשוכרים שלא יוכלו להמשיך בשכירת הדירות סיוע באיתור דוור חלופי ותשלום "דמי מעבר" כדי להקל על המעבר שלהם למקומות אחרים. בתום התקופה יופקו לקחים ויוחלט על הרחבת הפרויקט ליישובים נוספים.

- **שילוב רשימות הממתנינים** – בהסדר הנוכחי בין משרד הבינוי והשיכון ומשרד העלייה והקליטה, רשימת הדירות המתפנות מחולקת בין המשרדים על בסיס מפתח שמתייחס למיקום היישוב וגדלי הדירות. ניהול המלאי על ידי שני גופים שונים גורם לחוסר יעילות, פוגע בעיקרון השוויון ומאריך את התקופה שדירה אינה מאוכלסת.

**ההצעה:** הוועדה סבורה שנכון יהיה להביא לניהול מלאי הדירות ע"י גורם ממשלתי אחד ולשילוב כלל הזכאים לתוך רשימה אחת על פי כללים אחידים שיגובשו בין המשרדים. מהלך זה צפוי להביא להקצאה שוויונית יותר בין הזכאים – במיוחד לאחר שיאומצו כללי זכאות אחידים – ואף לשיפור אמצעי הניהול בכלל ולקיצור הזמן שדירה נשארת ריקה בפרט.

• **עידוד הלימה בין גודל הדירה לבין גודל המשפחה** – חלק ממלאי

הדיוור הציבורי מתאפיין בהעדר הלימה בין גודל משק הבית וגודל הדירה. מקרי הקיצון הם משפחות שצורכות עודפי שירותי דיוור כגון נפש אחת שגרה בדירות גדולות (לדוגמא ארבעה חדרים ויותר, שתי נפשות שגרות בדירות בנות חמישה חדרים ויותר וכדו'). כמעט שליש (כ-19,000) מהדירות בנות 3 חדרים ויותר מאוכלסות בידי יחידים או זוגות שאוכלסו בדירות שנים רבות קודם כמשפחות עם ילדים. לעומת זאת יש מקרים של משפחות שגרות בתנאי צפיפות (שלוש נפשות בממוצע לחדר), בדרך כלל עקב העדר דירה גדולה יותר בדיוור הציבורי, שפנויה באזור רלוונטי.

מזה מספר שנים מפעיל משרד הבינוי והשיכון תכנית לעודד מעבר לדירות קטנות, במיוחד מעבר קשישים לבתי גיל הזהב. התכנית כללה תמריצים עד 125,000 ש"ח לפינוי דירה גדולה ומעבר לבתי גיל הזהב הציבוריים בשכר דירה מופחת. מהלך זה הניב 140 דירות במשך השנים האחרונות, כאשר קיים פוטנציאל של אלפי דירות נוספות.

**ההצעה:** כדי להשלים את מהלך עידוד ההלימה בין גודל הדירה לבין גודל המשפחה, מוצע לאפשר העלאה הדרגתית של שכר דירה במקרים של צריכה עודפת של שירותי דיוור. בהתאם למתווה, תוצע למשפחה במקרים אלה לעבור לדירה מתאימה לפי גודלה (או לבית גיל הזהב, לפי העניין), וכן לקבל מענק, היכן שרלוונטי. אם בתום התקופה, תעדיף המשפחה להישאר בדירה הנוכחית ולהמשיך ליהנות משטחים "עודפים", היא תחוייב בשכר דירה ברמת שוק בגין השטח העודף, בנוסף לשכר דירה לו היא זכאית בגין השטח הנורמטיבי. מהלך זה עשוי להביא בהדרגה להשמש מעל 1,000 יח"ד לטובת משפחות עניות גדולות יותר שממתינות שנים לדירה בגודל המתאים בדיוור הציבורי.



## המלצות לעידוד בעלות על דירה

### היתרונות בבעלות על דירה

**מדיניות ממשלתית** עד לפני עשור, ממשלות ישראל לדורותיהן ראו בבעלות את צורת החזקה המועדפת לרוב משקי הבית, זאת בשל היתרונות שבעלות על דירה מקנה הן לפרט והן למדינה. בין יתרונות אלה ניתן למצוא הקטנת פערים חברתיים, שבירת מעגל העוני ע"י יצירת הון משפחתי להעברה בין-דורית, עידוד החיסכון, יציבות בדיור (בהעדר שוק שכירות לטווח ארוך), שיפור רמת תחזוקת דירות ומבנים מתוך דאגה לרכוש העצמי והעמקת הזדהות הפרט עם הסביבה והקהילה. העדפה זו לבעלות לא יתרה תכניות סיוע אחרות ובמיוחד דיור ציבורי וסיוע בשכר דירה.

**עידוד רכישה**. משך שנים רבות תכניות הסיוע לעידוד רכישת דירה היוו את תכניות הדגל של הממשלה, שבאו לידי ביטוי באמצעות משכנתאות "מוכוונות" – משכנתאות ממשלתיות שכללו הן העמדת אשראי והן סבסוד ריבית. שיטת סיוע אלו אף היוותה מודל חיקוי עבור מספר מדינות. מדיניות זו תרמה לכך ששיעור הבעלות על דיור בישראל היה מהגבוהים במדינות המערב. שיעור הבעלות על דירה בכלל האוכלוסייה על פי מפקד האוכלוסין בשנת 1995 עמד על כ-73%. מחקר באותה שנה הצביע על כך ששיעור הבעלות בקרב זוגות נשואים 10 שנים הגיע ל-90%. לשיעור בעלות דומה הגיעו גם משפחות עולים מברית המועצות לשעבר שהגיעו בגל העלייה הגדול בתום שבע שנים מעלייתם.

**קיצוץ בסיוע**. קיצוץ חד בסבסוד המשכנתאות לזכאים (עם ביטול כמעט כל המענקים) בשנת 2003 גרם לירידה חדה במימוש המשכנתאות "מוכוונות", שיחד עם נסיבות אחרות הביאו לירידה חדה בשיעור הבעלות על דיור – 66% על פי מפקד האוכלוסין בשנת 2008. מגמת השנים האחרונות של עלייה תלולה במחירי הדיור עקב מגבלת ההיצע, ושיעורי ריבית נמוכים שהסיטו השקעות ספקולטיביות לשוק הדיור, החריפה את המצב עוד יותר. ללא ספק, צירוף שינוי מדיניות זו יחד עם ההתפתחויות בשוק הנדל"ן, הקשו על היכולת של

פלחי אוכלוסייה רחבים – ולא רק עניים – לרכוש דירה. כתוצאה מכך יש להניח שהנתונים כיום מצביעים על ירידה נוספת בשיעור הבעלות.

**בעלות לא לכולם.** בעלות על דירה אינה בגדר יעד מונולייתי לכל מאן דבעי. יש קבוצות אוכלוסייה עבורן רכישת דירה איננה מהלך כלכלי נבון או אפילו אפשרי. מסקנה זו נכונה במיוחד לגבי קשישים, שאין זה סביר שיקחו הלוואה שהחזריה לטווח ארוך כדי לממן רכישת דירה. היא רלוונטית גם למשפחות עם הצבר הון נמוך ועם הכנסה נוכחית וצפויה נמוכה ולא יציבה, אלא אם המדינה מעמידה סיוע עמוק ביותר לאפשר מימון של החזר המשכנתא בשיעור סביר. עידוד "יתר" של בעלות על דירה עלול לגרום לתופעה של חדלות פירעון אצל לווים מסוימים ואף איבוד הדירה והישארות עם חוב ללא נכס דיורי כלשהו.

**ההצעה: רפורמה בתכניות הסיוע לרכישת דירה.** חרף העובדה שהוועדה

התמקדה במלחמה בעוני וסבורה שעיקר המאמץ עבור אוכלוסייה ענייה צריך להיות מופנה לתוספת מלאי הדיור הציבורי והגדלת הסיוע בשכר דירה, היא ממליצה על גיבוש רפורמה רחבה ויסודית בתחום תכניות הסיוע לרכישת דירה. רפורמה זו צריכה לכלול חמישה רכיבים כדלהלן:

1. החזרת מרכיב משמעותי של סבסוד במשכנתא (במתכונת מענק מראש או השתתפות בהחזרי משכנתא)
2. הגדרה מחדש של כללי הזכאות (החלפת "שיטת הניקוד") כדי למקד את הסיוע במי שזקוקים לסיוע הממשלתי.
3. הגברת השקיפות, לרבות כללים להגן על הצרכן בעת לקיחת משכנתא.
4. צמצום הסיכונים הכרוכים במתן אשראי לקבוצות שונות (כמו למשפחות חד-הוריות, עולים מאתיופיה וכד') בדרך של ערבות מדינה או ביטוח ממשלתי.
5. מתן מענה ללווים שבעקבות שינוי נסיבות מתקשים בהחזרי המשכנתא ועלולים להפסיד את הדירה שרכשו בהשקעה גדולה.

**גמישות במעבר בין תכניות סיוע.** בעבר הייתה היררכיה של פתרונות, כך שזכאי דיור ציבורי יכלו לבחור בסיוע בשכר דירה (כדי שיוכלו לגור במקום שהם בחרו), או בסיוע בקבלת משכנתא לרכישת דירה (בסיוע המשפחה). כדי לצמצם את עלות הפתרונות היקרים, ולהבטיח דיור של קבע לזכאים לדיור ציבורי, הונהג מסלול ייחודי לנכים רתוקים לכיסאות גלגלים הזכאים לדירת נ"ר המאפשר להמיר את זכאותם לדיור ציבורי במשכנתא בנפח וברמת סבסוד מוגדלים. במקרה זה, סכום המשכנתא יכול להגיע למחיר חציוני של דירת "תקן" ביישוב ועם מרכיב מענק שהוא 65% מסכום זה.

חלופת הסיוע לרכישת דירה טומנת בחובה יתרונות הן לזכאי והן למדינה:

- לזכאי בעל הכנסה נמוכה יחסית ניתנת אפשרות להפוך לבעל דירה עם היתרונות הכרוכים בכך.
- המדינה מספקת פתרון מועדף בעלות מופחתת בהשוואה לאופציית רכישת דירת נ"ר.

**ההצעה: הרחבת "זכות ההמרה".** הוועדה סבורה שיש להרחיב תכנית זו,

המאפשרת לזכאים לדירת נ"ר לבחור במסלול רכישת דירה עם משכנתא גדולה ומסובסדת, גם לקבוצות עניות נוספות מבין הזכאים לדיור ציבורי או להשתתפות בשכר דירה, כאשר הזכאות להשתתפות בשכר דירה תומר להשתתפות בהחזרי משכנתא. ברור שלחלק ניכר מזכאים אלה ברמת הסיוע הנוכחי בשכר דירה אין אופציה אפקטיבית להמרת הסיוע בשכר דירה להשתתפות בהחזרי משכנתא, זאת מכיוון שיש להם קושי לקבל משכנתא ולהבטיח עמידה בהחזרים. יחד עם זאת, סבורה הוועדה שיש קבוצות שחלופה זו יכולה להתאים להן. בעקבות הגדלה של ההשתתפות בשכר דירה ו/או הזכאות לדיור ציבורי, חלופה זו עשויה להיות רלוונטית לקבוצות אוכלוסייה נוספות.

בשלב ראשון מוצע להחיל חלופת סיוע ברכישה לשתי קבוצות:

1. אלו שהוכרו כזכאים לדיור ציבורי וממתינים בתור עד להתפנות דירה מתאימה

2. דיירי הדיור הציבורי הנוכחיים.

נפח המשכנתא לקבוצה השנייה יהיה דומה לזה שניתן כיום לזכאים לדירת נ"ר. בהתאם לכך הסיוע לא רק יתן להם מענה, אלא יביא גם לפינוי הדירה, דבר שיאפשר פיתרון דיור למשפחה נוספת. מוצע שהסיוע לקבוצה הראשונה יעמוד על 90% מהסיוע לשנייה.

עלות הפעלת התכנית נאמדת ב-100 מיליוני ש"ח מדי שנה ותאפשר לכ-160-200 משפחות עניות שזכאיות לדיור ציבורי להפוך להיות בעלי דירה.

**בעלות משותפת - הגדרה.** בעלות משותפת על דירה היא צורת חזקה שמאפשרת רכישה חלקית של הנכס. במקרה הפשוט, מוכר בעל הנכס לקונה חלק מהדירה, כאשר הקונה הופך להיות בעל של אותו חלק בדירה שרכש ושוכר של חלקה האחר. אם הקונה גר בדירה, מעמדו בנכס משולב – הוא בעל חלקי וגם שוכר (חלקי). בהתאם לכך בעלות משותפת יוצרת צירוף של צורות חזקה – חוליה מקשרת בין בעלות ושכירות – במקום דיכוטומיה של בעלות או שכירות. חלופה זו עשוייה להיות רלוונטית לפלח לא מבוטל של אוכלוסייה ענייה.

**בעלות משותפת - יתרונות וחסרונות.** היתרון הבולט של בעלות משותפת הוא מתן אפשרות למי שאין לו אמצעים מספיקים לרכוש דירה באופן מלא – בין אם בגלל העדר הון עצמי מספק בין אם בגלל העדר יכולת לקבל משכנתא – להשיג ביטחון דיורי וחלק בנכס הוני ע"י רכישה חלקית. ככל שמצב הרוכש החלקי מאפשר זאת, הוא יוכל להגדיל את חלקו בנכס (ובמקביל, להפחית את גובה דמי השכירות על החלק שלא בבעלותו). בהתאם לכך רכישה חלקית יוצרת אפיק רכישה חדש ונותנת מענה לפלח שוק שחסום היום בפני אופציית רכישה. מול יתרונות אלה לבעלות משותפת חסרון מבני בשל הצורך לניטור ציבורי מתמשך כדי להבטיח קיום תנאי ההתקשרות על פני זמן.

**הצעה: בעלות משותפת - בחינת ישימות והסדרה.** בשל היתרונות

הפוטנציאליים הרבים הגלומים בבעלות משותפת, סבורה הוועדה שיש מקום לבחון את ישימות הרעיון. בהתאם לכך מוצע להטיל על צוות בדיקה שכולל נציגי משרדי ממשלה רלוונטיים (משרד הבינוי והשיכון, משרד המשפטים, משרד האוצר עם אגף התקציבים ורשות המיסים) וכן נציגים מהמגזר העסקי, הרשויות המקומיות והחברה האזרחית להגיש המלצות לקבינט הדיור. לחלק מהנושאים נדרשת הסדרה בחקיקה ואילו בהיבטים אחרים שקשורים לפן הקנייני/עסקי ניתן לטפל באמצעות חוזים סטנדרטיים או חוזים לדוגמא.

## החברה הערבית

בעיות הדיור של האוכלוסייה הערבית בישראל דורשות התייחסות נפרדת, בין היתר, משום שמבנה שוק הדיור בחברה הערבית שונה מזה של החברה היהודית בישראל: חלק לא מבוטל מהשוק מושתת על קרקע בבעלות פרטית ומגורים משפחתיים רב-דוריים. עם זאת, ובניגוד לדעה הרווחת, גם בקרב הערבים בישראל יש הסובלים מבעיות דיור חריפות – וזאת בנוסף לעובדה שמדובר באחת מקבוצת האוכלוסייה העניות בישראל.

המיתוס הרווח לגבי החברה הערבית בישראל גורס כי מחירי הדיור הגואים אינם בעייתיים עבור משקי בית ערביים, וזאת משום שלמרובית המשפחות הערביות ישנה קרקע זמינה בבעלות פרטית, עליה הן יכולות לבנות את בתיהן עבור דורות רבים של בני המשפחה המורחבת. תפישה נפוצה נוספת הינה כי המגורים בחברה הערבית נוחים ומרווחים יחסית. עם זאת, המציאות עליה מתבססות תפישות אלו משתנה במהירות ובמקרים רבים אינה נכונה. מנתונים שהוצגו בפני הוועדה ע"י עמותת 'סיכוי', עולה כי רוב הקרקע הפרטית ביישובים הערביים כבר מבונה, וכי לרבים ממשקי הבית הצעירים בחברה הערבית אין קרקע פנויה לבנייה – באחוזים הנעים בין עשרים לשישים אחוזים מן הזוגות הצעירים ביישובים במרכז ובצפון הארץ. כמו כן, למרות שצפיפות הדיור (במונחים של מספר נפשות לחדר) יורדת משך השנים, הן במגזר היהודי והן במגזר הערבי, היא עדיין גבוהה בהרבה במגזר הערבי לעומת המגזר היהודי: צפיפות זו עמדה בשנת 2012 על ממוצע של 1.36 נפשות לחדר במגזר הערבי, לעומת ממוצע של 0.82 נפשות לחדר במשקי בית יהודיים<sup>31</sup>. בעיית העדר הבעלות על קרקע והצפיפות מציפה את הצורך בפיתוח שוק הדיור בחברה הערבית – הן למכירה והן להשכרה. נציין כי בעיית הדיור בחברה הערבית הינה חריפה במיוחד, בעיקר לנוכח שיעורי העוני בקרב משפחות ערביות.

---

<sup>31</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2013, לוח 5.22.

המלצותינו להלן מבדילות בין ישובים המאוכלסיים בעיקר על ידי ערבים לבין יישובים "מעורבים" בהם שיעור לא מבוטל של אוכלוסייה ערבית יחד עם אוכלוסייה יהודית.

### יישובים המאוכלסיים בעיקר על ידי ערבים

**דיוור ציבורי:** אנשים החיים בישובים וערים ערביות ומעוניינים להישאר ביישוב אינם זכאים לדיוור ציבורי, גם אם הכנסתם ומספר ילדיהם היו מזכים אותם בפתרון זה אם היו חיים בערים יהודיות או מעורבות, זאת עקב העדר מלאי דיוור ציבורי ביישובים אלה, מרכיב בהגדרת הזכאות לדיוור ציבורי.<sup>32</sup>

**ההצעה:** סיוע מוגבר לשכר דירה במגמה להגביר את השוויון בין זכאים מכל המגזרים, ממליצה הוועדה כי סיוע מוגבר בשכר דירה לממתינים לדיוור ציבורי יינתן ללא קשר להימצאותו של דיוור ציבורי ביישוב. בהתאם לכך משפחות ערביות שיימצאו זכאיות לדיוור ציבורי לו התגוררו ביישובים עם דיוור ציבורי, יקבלו סיוע מוגדל זהה, שיובטח להן לאורך זמן.<sup>33</sup> יצוין כי העלות בגין סיוע זה תוקצבה לעיל בהקשר לשכירות ארוכת טווח.

**סיוע בשכר דירה:** עד לאחרונה, חלק מהמשפחות הערביות שאינן מתגוררות בערים, לא נהנו מסיוע בשכר הדירה. זאת משום שנטען כי ביישובים בהם מתגוררת האוכלוסייה הערבית כלל לא קיים שוק לשכירות. בעקבות פניות לבית המשפט, הורחבה רשימת היישובים בהם ניתן להיות זכאים לסיוע.

<sup>32</sup> בהתאם לבדיקה של מלאי הדיוור הציבורי לפי יישוב מתברר כי יש דיוור ציבורי בשני יישובים ערבים בלבד.  
<sup>33</sup> הצעה זו תחול גם על זכאים במגזר הכפרי וביישובים קהילתיים – ערבים ויהודים – היכן שלא קיים דיוור ציבורי.

**הצעה: הקלות לשוכרים ללא חוזה.** לאור הייחודיות של שוק השכירות במגזר הערבי והעדר היצע רחב היקף בחלק מהיישובים, ממליצה הוועדה לבחון מתן סיוע בשכר דירה לקבוצות זכאים ספציפיות גם ללא חוזה. בהתאם לכך קבוצות אלה כגון בעלי מוגבלויות עם אי-כושר השתכרות של 75% ויותר תוכלנה לזכות בסיוע בשכר דירה גם אם תגורנה עם בני משפחותיהם. לפי אומדן שנערך לעניין זה, משוער כי כ-300 משפחות יהנו מהשינוי בתוספת תקציב שנתית של כ-9 מליוני ש"ח מדי שנה.

**בנייה חדשה - שילוב דירות במחיר מוזל:** בגלל המגמה המתרחבת של ביקוש לדיר במגזר הערבי שלא על קרקע משפחתית, גדל הצורך בשיווקי קרקע בבעלות ציבורית. משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל משקיעים מאמצים להגביר את השיווק במגזר ומול הקשיים הרבים בקידום המיזמים השונים, ניכרים ניצני הצלחה מסויימים.

**הצעה: גיוון שיטות השיווק:** הוועדה סבורה כי יש להגביר את מאמצי השיווק של קרקע ציבורית, תוך קידום נסיונות להגדיל את צפיפות הבינוי כדי לאפשר תוספת יח"ד באזורים אלה. בנוסף, אנו ממליצים שכחלק מהמאמץ הכולל לבנייה ושיווק על קרקע ציבורית באזור היישובים ערבים, ייבחן שילוב מודלים ייחודיים של שיווק להורדת מחירי הדיר, דוגמת מחיר למשתכן, בנייה להשכרה לטווח ארוך ובניית דיר להשכרה במחיר מפוקח, הכול בהתאם ליישומות כלכלית של הכלים השונים. יצוין כי בחלק משיטות השיווק המוצעות, אין עלות תקציבית ישירה אלא אובדן הכנסות (כגון כאשר מדובר במחיר למשתכן). ההפרש נגזר ברמת הפרויקט הספציפי ביחס לערכי הקרקע באותו אזור.



## ערים מעורבות

האוכלוסייה הערבית המתגוררת בערים מעורבות (שכונות עם לפחות 10% אוכלוסייה ערבית) סובלת מבעיות דיור דומות לאלו של האוכלוסייה היהודית באותן ערים, עם שלושה הבדלים חשובים.

1. טווח הניידות של האוכלוסייה הערבית מוגבל לעומת האוכלוסייה היהודית, בשל הצורך בקרבה לבתי ספר בערבית ומוסדות דת.
2. מגבלות נגישות, ובמיוחד מקרים של אפליה כלפי ערבים בתחום מתן המשכנתאות והשכרת הדירות בערים אלו ;
3. חלק מהמשפחות הערביות בערים המעורבות מתגוררות בדירות "נכסי נפקדים" (נכסי רשות הפיתוח, בתים שבעליהם לא נמצאו בארץ בנובמבר 1949 – ברובם, בתים של משפחות ערביות) בתנאים של דיירים מוגנים עם זכויות מוגבלות, חשופות לאיום של אובדן בתיהן בעקבות מכירה או הריסה.

**הצעה: שיפור הנגישות לדיור ומוסדות ציבור.** כדי לתת מענה לצרכי הדיור ומוסדות הציבור של האוכלוסייה הערבית ביישובים מעורבים, ממליצה הוועדה כי בנייה חדשה בערים מעורבות תיקח בחשבון את צרכי הציבור של החברה הערבית, לרבות בניית מוסדות ציבור בהתאם. בנוסף, כדי להתמודד עם תופעות אפליה בהשכרת דירות ובמתן משכנתאות, סבורה הוועדה כי יש לפעול בשני מישורים: פעולות הסברה לציבור הרחב וכן הפעלת מנגנוני בקרה ואכיפה יזומה כדי לאתר מקרי אפליה ולמצות את הדין נגד מפרי החוק בנדון.

## סיוע למתקשים בהחזרי משכנתא

**סיוע למתקשים בהחזרים.** מדי שנה אלפי משפחות נקלעות לקשיים כלכליים (אם בשל פיטורים מעבודתם, מחלה וכד') , ובשל הקושי לעמוד בהחזרי משכנתא הן הופכות לחדלות פירעון. בסופו של דבר, חלקן נאלצות להיפרד מהדירה שרכשו (או ע"י מכירה ביזומתן או ע"י פינוי יזום מהבנק). המעבר החד ממשפחות נורמטיביות למשפחות עניות וחסרות כל (גם אם חזרו לעבוד) מביא לשבר קשה במשפחות אלה.

**ההצעה: גיבוש תכנית סיוע למתקשים בהחזר משכנתא.** הוועדה סבורה שיש חשיבות רבה בגיבוש תכנית לסייע למשפחות אלה בטווח הקצר ובקביעת כללים לסיוע למשפחות במצב דומה בהמשך.

להלן עיקרי התכנית המוצעת:

- הגדרת כללים מחייבים לטיפול בלוויים שמפגרים בתשלומים (טרם הפנייה לעו"ד), זאת כדי ליידע אותם מה המשמעות של הפיגור, השלכותיו ודרכי הפעולה האפשריות שעומדות בפניהם.
  - הגדרת כללים מחייבים (בתיאום עם המפקח על הבנקים בבנק ישראל והממונה על שוק ההון, הביטוח והחיסכון במשרד האוצר) לפריסת החוב במקרים מוגדרים של פיטורים, מחלה וכד', כשמדובר בלוויים ששלמו החזרים כסדרם (ולא סרבני תשלום).
  - הגדרת תכנית שתופעל ע"י משרד הבינוי והשיכון לתמיכה בדרך של השתתפות בהחזרים של אלו שנוצרה להם בעית קבע (כגון נכות יציבה) כדי שיוכלו לשמור על הדירה, בעיקר כשמדובר במקרים שללא הבעלות על הדירה מצבם היה מזכה אותם בסיוע בשכ"ד.
  - העברת האחריות לטיפול במתקשים בהחזרים למשרד הבינוי והשיכון מאגף החשב הכללי באוצר.
- התקציב המשוער לתכנית המתקשים בהחזרי משכנתא – כ-50 מיליוני ש"ח – יתווסף לתקציב הוועדה להקלה בהחזרים.

## משיקום שכונות ל'שכונה שווה'

שאלות של דיור אינן שאלות של קורת גג בלבד, ואפילו לא של קורת גג במחיר הולם. דיור בכלל, ודיור לעניים בפרט, קשור ללא הפרד בשכונה הסובבת אותו. חשיבותה הייחודית של שכונת המגורים עבור עניים נובעת משלוש סיבות עיקריות. ראשית, עניים מבליים יותר זמן בשכונות שלהם – מובטלים, קשישים, אנשים הסובלים מבעיות בריאותיות, ונשים שמטפלות בילדיהן, נמצאים כולם בביתם ובאזורים הקרובים לו למשך שעות רבות ביום. שנית, הזיקה הקהילתית של העניים הינה משמעותית יותר. זאת משום שבהעדר כסף פנוי, שירותים רבים ניתנים בחליפין ומתוך יחסי אמון – מבייביסיטר על ילדי השכן ועד לרכישה 'בהקפה' במכולת השכונתית. שלישית, העניים משתמשים יותר בשירותים שמציעה השכונה. עם כסף מועט לתחבורה, הסביבה השכונתית הופכת לחשובה יותר כמקור לבריאות, לחינוך, לרווחה ולפנאי. לכן, כשאנו מדברים על הקשר בין דיור ועוני, אנחנו מוכרחים להתייחס לשכונות בהן גרים העניים.

לעתים קרובות, עניים גרים בשכונות עניות. שכונות בהן יש ריכוזי עוני – המוגדרים כאזורים עם למעלה מ-40% תושבים עניים – הן בעלות אפקט שלילי מובהק על עניים, ובמיוחד על ילדים הגדלים בעוני. לפי מגוון עשיר של מחקרים בינלאומיים, עניים שגדלו בשכונות עם ריכוזי עוני נושרים יותר מבתי ספר, סובלים יותר מאבטלה, וחשופים יותר לפשיעה מאשר מקביליהם העניים הגדלים בשכונות מעורבות יותר מבחינה חברתית וכלכלית. מחקרים בתחום החינוך תמימי דעים בקשר להשפעה החזקה של ריכוזי עוני וההרכב החברתי של הכיתה על הישגים לימודיים. מחקרים בתחום הבריאות מוצאים מתאם משמעותי בין מגורים בריכוזי עוני לבין תחלואה גבוהה יותר ואף תוחלת חיים פחותה.

מסיבות אלו, מדינות רבות בעולם משקיעות בתוכניות ארציות לשיקומן של שכונות מצוקה, המשלבות שירותי רווחה, השקעה פיזית בתשתיות, ולעתים קרובות, בנייה חדשה המושכת אוכלוסייה בעלת הכנסה גבוהה יותר לתוך שכונות אלו. העירוב ברמות הכנסה פירושו, שהשגי הילדים בבתי ספר טובים

יותר, וגם הגינות הציבוריות מתחזקות טוב יותר, ובתקציב נמוך יותר מאשר בשכונה עם ריכוז עוני. לעיתים יש השפעה מתונה על מחירי הדירות החדשות בפרויקטים אלה, במיוחד בשנים הראשונות, תוצאה התורמת לשאיפה הלאומית להורדת מחירי הדירות לרוכשים ראשוניים.

פרויקט שיקום שכונות, שהחל בישראל בסוף שנות ה-70 והגיע לשיאו בסוף שנות ה-80, היווה תכנית חלוצה ומובילה בקנה מידה עולמי. שיקום שכונות הכיל בתוכו רבים מן המרכיבים של פרויקטים להתמודדות עם ריכוזי עוני הנהוגים כיום בעולם, למעט מרכיב מרכזי של בנייה חדשה בסטנדרט גבוה יותר. שיקום שכונות קצר הצלחות רבות, בפעולה רבת שנים בכמעט 150 שכונות. הפרויקט תמך בבניית למעלה מ-600 מוסדות ציבור מעולים בשכונות מעוטות הכנסה, כולל מתנ"סים, ספריות, מעונות יום לגיל הרך, גני ילדים וגינות ציבוריות. שיקום שכונות תרם לרווחת התושבים, עם תכניות ייעודיות לנוער בסיכון ולהורים צעירים, והעניק לאנשים מוכשרים וכריזמטיים מהשכונות כלים והזדמנויות, באמצעות מלגות אקדמיות, הכשרה מקצועית, ומעורבות בקבלת החלטות. שיקום שכונות עזר גם לשפר את מצב הדירות בשכונות, עם שיפוץ חיצוני של כ-70 אלף דירות והרחבתן של כ-21 אלף דירות נוספות.

עם זאת, פרויקט שיקום שכונות לא תמיד הצליח בשינוי תדמיתן של שכונות אלו. צעירים רבים שהצליחו, הרבו לעזוב את השכונה, ודירותיהם אוכלסו על ידי הגל הבא של המחפשים דיור זול: עניים ועולים. גורם מרכזי להימשכות התדמית הירודה של השכונות היה העדרה של בנייה חדשה, שתעמוד ברף החדש של תושבים בעלי הכנסה גבוהה יותר, לפעמים אותם תושבים שהפרויקט עצמו עזר לבסס. כמו כן, בנייה זו הייתה מאפשרת כניסה לשכונות של אוכלוסייה מבוססת יותר כלכלית, עם כל היתרונות הנלווים לכך עבור האוכלוסייה הוותיקה הקולטת.

יש אף שגורסים שתכנית שיקום שכונות הכילה במקרים רבים מדיניות מכוונת של הימנעות מבנייה חדשה ונסיון מודע שלא למשוך אוכלוסיות חדשה לשכונות (למעט מקרים בודדים); זאת בניגוד למתווה הבינלאומי הנהוג כיום,

במסגרתו בנייה חדשה הינה חלק אינטרגלי בשיקומן של שכונות חלשות, כדי ליצור תמהיל הכנסות שיתרום לאוכלוסייה הוותיקה בשכונות אלה. בנייה חדשה זו יכולה לעיתים לשמש כמקור מימון לפרויקט השיקום כולו. כיום, על אף שחלק מהשכונות שהיו כלולות בפרויקט שיקום שכונות נהנות מיתרונות רבים, כגון קירבה למוקדי מסחר ותחבורה ולאזורי מגורים חדשים ומבוקשים, יזמים רבים אינם מעוניינים ליזום בהן בנייה חדשה. לכך מתווספים ערכי קרקע נמוכים יחסית, שלא מאפשרים לקדם פרויקטים של התחדשות עירונית (כגון פינוי בינוי ותמ"א 38) בשכונות אלו. אפילו חברי ה"גרעינים" וקהילות משימה שעברו לשכונות אלה מתוך מחויבות להובלת שינוי חברתי, מתקשים להתמודד עם מציאת מגורי קבע לעצמם, לאור מיעוט האפשרויות המתאימות לציפיותיהם.

היום, חלק לא מבוטל של השכונות שהיו בפרויקט שיקום שכונות נשארו שכונות חלשות עם תדמית שלילית. דור חדש של ילדים הגדלים בריכוזי עוני צומח בהן. מאז דעיכתו של הפרויקט משיאו, שהיה לפני כ-25 שנה, נותרה ישראל, באופן יוצא דופן ביחס למדינות מערביות אחרות, ללא תכנית לאומית ייעודית לשיקומם של אזורים חלשים.

**ההצעה: 'שכונה שווה'.** לכן, הוועדה ממליצה על פרויקט 'שכונה שווה' – תכנית

לאומית חדשה המתמקדת בשכונות מצוקה, אשר כוללת בנייה חדשה עם תמהיל הכנסות מגוון. התכנית הלאומית תתמקד בשכונות חלשות עם קרקע פנויה שיכולה לשמש לבניית דירות חדשות. כמו שיקום שכונות, התכנית תשלב שיקום פיזי, הכולל פיתוח תשתיות והשקעה במרחב הציבורי, יחד עם השקעה חברתית בתכניות חינוכיות, בחינוך בלתי פורמלי, בהכשרה תעסוקתית ובהתארגנות קהילתית. בניגוד לדפוס שהיה שכיח בתכנית שיקום שכונות, 'שכונה שווה' תכלול בנייה חדשה שתאפשר לאוכלוסייה חדשה, כולל חברי גרעינים וקהילות משימתיות, לרכוש דירות אטרקטיביות בשכונה, וגם תציע פתרון שיאפשר לתושבי השכונה הוותיקים לשפר את דירותיהם ולהישאר בשכונה. עידוד בנייה חדשה גם תענה על הצורך הלאומי הדוחק בהגדלת מלאי הדיור. תכנית זו נועדה לצמצם את העוני באופן ארוך טווח, ולמנוע את התופעה העגומה של מעגל עוני רב-דורי ממנו סובלות משפחות רבות.

המודל המימוני ב'שכונה שווה' שונה מזה של פרויקט שיקום שכונות. בשיקום שכונות דאז, המימון נחלק בין הממשלה לבין תרומה פילנתרופית של יהדות התפוצות, מודל ששימותו כיום מוטלת בספק. לכן, אנו מציעים מודל מימוני מגוון, המשלב השקעות של המגזר הפרטי, הלוואות ארוכות טווח מהקהילה היהודית בתפוצות מתוך קרנות ההשקעה של הפדרציות היהודיות, השקעה של הרשויות המקומיות במסגרת יכולותיהן, והשקעה ממשלתית הממוקדת בשלבי הפרויקט הראשונים, וכוללת בעיקר השקעה במרחב הציבורי והפחות התדמית השלילית של השכונות. עם עליית ערכי הקרקע בעקבות ההשקעה הממשלתית, הצורך בהשקעה ציבורית נוספת יפחת, ואילו המעורבות הממשלתית תעבור להתמקד בתכניות הרווחה והחינוך, כולל השקעה ייעודית בניהול התמהיל החברתי החדש בשכונות.

הוועדה ממליצה להשקיע בפרויקט 'שכונה שווה' סך של מיליארד ורבע שקלים על פני חמש השנים הקרובות, 250 מיליון ש"ח לשנה, עבור מספר שכונות שישמשו כשכונות פיילוט. התכנית תתמקד בצמצום התדמית השלילית של השכונות, תוך הגדלת הסבירות של בנייה פרטית חדשה. זאת, על ידי השקעה פיזית בתשתיות השכונה ובמרחב הציבורי, בהכשרה תעסוקתית, בתכניות חינוכיות, ובארגון קהילתי לשיתוף תושבי השכונה בתהליך.

## **נספח א' – סיוע בשכר דירה או דיור ציבורי: יתרונות וחסרונות**

התערבות הממשלה בשוק הדיור כדי לאפשר דיור הולם לאוכלוסיות עניות מתרכזת בדרך כלל בשני אמצעים עיקריים: דיור ציבורי או סיוע בשכר דירה - כאשר באופן מעשי, וגם בישראל, מתקיים תמהיל של השניים. העדיפות של שיטה זו או אחרת נגזרת משאלת העלות (לממשלה) לעומת התועלת (של הנזקקים, אבל לטווח ארוך גם התועלת של הממשלה) וממידת ההתאמה של כל שיטה לסוג האוכלוסייה הנזקקת לסיוע.

יתרונות הסיוע של כלי אחד עשויים להיות לעיתים תמונת הראי של החסרונות של הכלי השני. עם זאת תובא להלן סקירה קצרה על היתרונות והחסרונות של כל אחד מהכלים האמורים.

### **סיוע בשכר דירה בשוק החופשי**

היתרונות העיקריים של הסיוע בשכר דירה בשוק החופשי מתמקדים בעלות הנמוכה יחסית לממשלה ובגמישות המתאפשרת, הן לנוות הסיוע והן למקבל הסיוע: הממשלה יכולה לשנות את תנאי הסיוע, להפסיק אותו וכו', לרגל שינויים בנסיבות הפרטים או במצב המקרו-כלכלי; והמשפחה משיגה אפשרות לניידות ולתנועה על פי ההזדמנויות בתעסוקה או בתחומים אחרים בחייה.

החסרונות העיקריים של כלי זה נעוצים בחוסר היציבות עבור מקבלי הסיוע, בחוסר הוודאות שבו הם שרויים בשל האפשרות לשינוי ברמת הסיוע או אף להפסקתו בהתאם לשינויים בנסיבות חייהם (ילד שהגיע לבגרות) או לשינויי חקיקה (חוקי תקציב), ופעמים רבות גם בחוויות של דחייה שהם חווים מול המשכירים וקשיים במציאת דירות (שכן השכרת נכס לאוכלוסייה דלת אמצעים נושאת בחובה סיכון כלכלי מצד בעל הנכס).

חיסרון בולט נוסף נוגע לפרישה המרחבית של מקבלי הסיוע: סיוע בשכר דירה בסכומים שאינם הולמים את מחירי השוק (המצב בישראל בשנים האחרונות) דוחף את האוכלוסייה הנזקקת למציאת פתרונות זולים ולפיכך יוצר ריכוזי עוני ומצוקה המעצימים את ההשלכות הקשות של העוני בתחומי המחיה המגוונים (חינוך, בריאות, פשע וכו'). הסיוע בשכר דירה הוא כלי שעלול

להישחק בקלות וכדי שיהיה אפקטיבי ויצמצם את ההשפעות השליליות בתחום יצירת ריכוזי העוני, יש לתת את הדעת לא רק לרמת הסיוע, אלא גם לשיטת עדכון הולמת שלו.

לבסוף, ברמת המשפחה, הסיוע בשכר דירה אינו מאפשר לה לנצל את התשלומים השוטפים לדיור לצורך צבירת הון או נכס, על כל ההשלכות המתלוות לכך מבחינת חלוקת העושר בחברה, העוני הבין-דורי ועוד. ברמת המשקית, העלייה במחירי הדיור בשכירות, כתוצאה מההתערבות של הממשלה בשוק, פועלת כשלעצמה לגידול בפערים החברתיים והכלכליים בין בעלי דירה לבין חסרי דירה.

### דיור ציבורי

ברמת הממשלה, החיסרון העיקרי של הסיוע בדיור ציבורי מתמקד בעלותו הגבוהה – רכישת הדירות וחידושן כרוכה בהשקעה כספית ניכרת, וגם תחזוקת הדירות מצריכה עלויות גבוהות יחסית. בנוסף פתרון זה מקטין את הגמישות של הממשלה בהקצאת הסיוע למשפחות הנזקקות על פי מצבן, בהשוואה לסיוע בשכר דירה בשוק החופשי (מי שקיבל דירה נשאר בה, גם אם חלו שינויים במבנה המשפחה כגון ירידה במספר הנפשות החיות בה).

יתרונות הדיור הציבורי על פני הסיוע בשכר דירה בולטים יותר. למשפחה מוענק ביטחון ויציבות במקום המגורים, ללא תלות בשווקים וחשש מהמחירים המאמירים, וללא צורך לכתת רגלים בין בעלי דירות ולהתחנן שיאותו להשכיר להם את הנכס. משניתנה דירה בדיור ציבורי, המסתייעים אינם חיים בחשש מתמיד שנסיונות חייהם יובילו להפסקת הזכאות לסיוע (כגון: הילד הגיע לגיל 18) וכמו כן הם אינם נתונים להפסקות סיוע זמניות בשכר דירה בשל מכשלות ביורוקרטיות כאלה ואחרות.

ללא מאבקי ההישרדות הכרוכים בחיפוש דיור ובתנועה מתמדת, מתאפשר למשפחה להתפנות לטפל בקשייה בתחומי החיים האחרים באופן נינוח ורציונלי יותר, וגוברים סיכוייה לחלץ את עצמה ואת צאצאיה ממצב של עוני קיומי.



## נספח ב' – בסיס החישוב לעדכון הסיוע בשכר דירה

ההצעה מבוססת על מתן סיוע המתייחס לשכר דירה בדירת תקן באזור המגורים של הזכאים.

### הגדרות

**דירת תקן** הוגדרה כדירה הולמת לגודל המשפחה כדלקמן:

ליחיד – דירת חדר

לזוג – 1.5-2 חדרים

למשפחה שלה 1-3 ילדים – 2.5-3 חדרים

למשפחה שלה 4-6 ילדים – 3.5-4 חדרים

למשפחה שלה 7 ילדים ויותר – 4.5-5 חדרים

**אזור המגורים** הוגדר על פי שיוך היישוב ליישובים באזורי עדיפות לאומית / ליישובים אחרים ("מרכז").

**שכר הדירה הממוצע** נלקח מהפרסום האחרון של הלמ"ס לפי 4 גודלי דירות, ב-9 אזורים.

לצורך פשטות החישוב והתפעול, נלקח שכר הדירה הממוצע בירושלים כמייצג את יישובי ה"מרכז", ושכר הדירה הממוצע בדרום כמייצג של אזורי עדיפות לאומית.

### הנחות העבודה

החישוב מתייחס לאוכלוסייה שמקבלת סיוע על בסיס הצגת חוזה שכירות . בהתאם לכך לא נכללו עולים שמקבלים סיוע לאחר סיום סל קליטה עד סוף השנה החמישית לעלותם, וכן לא עולים קשישים שגרים עם או אצל משפחתם. נלקחו נתונים של מספר המממשים בכל קבוצה.

באשר לסיוע המוצע :

- הסיוע המרבי הוצע לנכים ולקשישים בשל הצורך לדוור נגיש וקבוע ככל שניתן – מה שעשוי לחייב אותם לשכור דירות יקרות יותר מהאחרים.
- לאחרים נקבע סיוע באחוזים מהסיוע לנכים וקשישים.
- נוספה קבוצה של זכאים שהכנסתם גבוהה ב-40% מתקרת ההכנסה של מי שמקבלים קצבת הבטחת הכנסה.
- החישוב המוצג מתייחס לפרמטרים הבאים :
- הסיוע לנכים וקשישים ב"מרכז" יעמוד על 90% משכר הדירה הממוצע לכל גודל דירה
- הסיוע לאותה קבוצה באזורי עדיפות לאומית יעמוד על 95% משכר הדירה הממוצע. באזורי עדיפות לאומית הוגדר שיעור גבוה יותר של סיוע משכר דירה ממוצע מכיוון שמדובר ביישובים קטנים בד"כ ולכן יכולת הבחירה של זכאים באזורים אלה קטנה יותר.
- הסיוע למקבלי הבטחת הכנסה או מי שממציים כושר השתכרות והכנסתם עד להכנסה המרבית של מקבלי הקצבה יעמוד על 80% מהסיוע לנכים וקשישים.
- הסיוע לממציים כושר השתכרות שהכנסתם עד 125% מתקרת ההכנסה למקבלי קצבת ה"ה יעמוד על 60% מהסיוע לנכים וקשישים
- הסיוע לממציים כושר השתכרות שהכנסתם עד 140% מתקרת ההכנסה למקבלי קצבת ה"ה יעמוד על 40% מהסיוע לנכים וקשישים.

## **התוצאה**

בנתונים האמורים התוספת הנדרשת היא בסדר גודל של 1.4 מיליארד ₪. כשיטה חלופית, אם שכר דירה יחושב כממוצע של שכר דירה במחירי שוק דלעיל ושכר דירה שמשולם היום ע"י הזכאים, התוספת הנדרשת תהיה 1.05 מיליארד ש"ח.

## נספח ג' – שיחות עם זכאי סיוע לדיור

### **יפה:**

"אני הייתי זכאית לדיור ציבורי וחיכיתי בתור עשר שנים. לא הייתה לי דירה, וההשפעה של זה על החיים שלי ושל הילדים שלי הייתה קשה. שלחתי את הילד שלי למשפחה אומנת כי לא היה לי בית לתת לו. עם הכניסה שלי לדירת עמידר, החיים שלי השתנו לגמרי. הילד שלי חזר הביתה. השקעתי בדירה ושיפצתי בעצמי – מבחינתי זה הבית שלי, וגם אשמח לעבוד קשה ולקנות אותו בעתיד, בשביל להוריש לילדים שלי. אני בבית כבר עשר שנים, ואני בטוחה שמה שהציל את הילדים שלי מפשע, מסמים, זה הסביבה הקבועה שלהם – הולכים לאותו בית ספר, לא עוברים דירה כל כמה חודשים. גדלים ביחד. הבית משופץ, מסודר ויפה, הילדים שמחים להביא חברים הביתה. בלשכת הרווחה לא רואים אותי יותר. אני מרגישה כאילו זכיתי בלוטו."

### **אברהם:**

"אני בן 82, ו-18 שנים בתור לדיור ציבורי של משרד הקליטה. הקמנו ארגון לזכויות של גמלאים עולים. אני מקבל היום סיוע בשכר דירה, ואני חושב שצריך להגדיל אותו גם לקשישים ולא רק לזוגות עם שלושה ילדים. אני חושב שדיור מוגן כמו שהוא פועל כיום זה דבר נפלא – אבל אין לי מקום, אין מספיק דירות. היינו עוברים בשמחה. חשוב לי שאם נעבור זה יהיה בתוך ירושלים – פה יש לנו רופאים שמכירים את אשתי ואותי, יש לנו פה בת ונכדה. אנחנו פה מאז שהגענו לישראל."

### **יהלום:**

"אני בת 32, עם שני ילדים. אני עובדת קשה בחקירות פרטיות, למדתי ועכשיו אני מיישמת את הלימודים. למרות הרקע הקשה של אלימות ממנו באתי, אני לא זכאית לסיוע. פקיד אמר לי – 'עשי עוד ילד, ואז נעזור לך'. אפילו שקלתי להיות אם פונדקאית בשביל כסף. אבל התעשתתי ואני מנסה להשתקם, ועובדת כל יום למרות הקשיים, למרות שאין לי מספיק כסף לחשבונות, למרות העיקולים. אנחנו משפחה נורמטיבית לגמרי. אני אישה עובדת, אולי גם אחזור ללמוד, הילדים מסודרים בבית ספר, רק חיים במתח מתמיד בשל היעדר כסף

וחשש שנצטרך לעבור דירה כל שנה. הייתי רוצה לגור במקום עם חוזה לטווח ארוך, לא מפריע לגור באותו בניין עם אנשים עשירים. זה אומר שבטח יהיה לי בית יפה, אני אגיד תודה אם יהיה דיור בבניין עם אנשים עשירים.”

#### **יואב:**

”אני מנהל את תחום דרי הרחוב באזור תל-אביב. התחלנו פיילוט חדש של דירות מעבר לדרי רחוב. לנים שם 5-6 מטופלים שחיים ביחד. הם יצרו כלכלה משותפת, ולכל אחד יש תפקיד. ראיתי שם דברים מדהימים, והם חיים כל אחד מ-500 שקל בחודש – סכום נמוך משמעותית מאשר מסגרות טיפוליות אחרות. המקרר שלהם מלא, ויש להם אופק ותקווה חדשה. הייתי שמח מאוד להגדיל את הפרויקט – אנחנו עומדים לפתוח דירה נוספת לנשים. הדירות המשותפות הללו עובדות מצוין.”

**פרק 3:**  
**כלכלה ותעסוקה**



## רשימת חברי ועדת המשנה כלכלה ותעסוקה (לפי סדר הא"ב)

יו"ר הוועדה, ראש תחום שוק העבודה ומדיניות הרווחה,	גב' ניצה (קלינר) קסיר
חטיבת המחקר, בנק ישראל	מר אביגדור אוחנה
מנכ"ל משרד הדתות לשעבר	מר יהודה אלירז
יועץ כלכלי, אלירז בע"מ	ד"ר דניאל גוטליב
סמנכ"ל מחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי	עו"ד אייל גלובוס
ממונה על האגף לסיוע משפטי, משרד המשפטים	פרופ' גיק חביב
מנהל מכון המחקר מאירס-ג'ויינט-ברוקדייל	גב' אורנה וורקוביצקי
סגנית ראש מינהל הגמלאות ומנהלת אגף הבטחת הכנסה, המוסד לביטוח לאומי	מר איתי חוטר
סמנכ"ל כלכלה, המרכז לשלטון מקומי	מר חגי לוי
סמנכ"ל תכנון, שירות התעסוקה	מר ירון נוידרפר
מנכ"ל Social Finance Israel	ד"ר שלי נורדהיים-גולן
מנהלת השירות לשיקום מקצועי תעסוקתי, משרד הרווחה והשירותים החברתיים	מר אור נוריאל
כלכלן, מרכז בכיר, אגף למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים	פרופ' מישל סטרבצ'ינסקי
האוניברסיטה העברית בירושלים	מר איימן סייף
מנהל הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי, משרד ראש הממשלה	מר מיכל צוק
המשנה למנכ"ל והממונה על תחום התעסוקה, משרד הכלכלה	מר אורי קנדל
יועץ למנכ"ל, המוסד לביטוח לאומי	ד"ר דימיטרי רומנוב
מדען ראשי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה	מר רן רידניק
רכז תחום תעסוקה, אגף תקציבים, משרד האוצר	גב' רוני שניצר
כלכלנית, לשכת הממונה על התעסוקה, משרד הכלכלה	פרופ' יוסי תמיר
מנכ"ל ג'וינט ישראל	מר בני חקק
רכז הוועדה	מר רועי לייזר
רכז הוועדה	גב' רעות פרץ
רכזת הוועדה	





## הקדמה

*"מעלה גדולה שאין למעלה ממנה - זה המחזיק בידי ישראל שמך, ונותן לו מתנה או הלוואה, או עושה עמו שותפות, או ממציא לו מלאכה, כדי לחזק את ידו עד שלא יצטרך לבריות ולא ישאל"*  
(רמב"ם, משנה תורה, הלכות מתנות עניים)

אמר הרמב"ם כי ההצדקה הנעלה ביותר, והמתנה החשובה ביותר שניתן לתת לעני היא מתנת התעסוקה – המתנה אשר מאפשרת לו להפסיק להיות נזקק לסיוע. ואכן, גם צוות ועדת המשנה לתעסוקה סבור כי המאמץ לעידוד תעסוקה וסיוע בהשגתה, הוא אחד ההיבטים החשובים ביותר של ההתמודדות עם העוני, הן בחילוץ מעוני והן בצמצום עומק העוני. ההשתלבות בתעסוקה לא רק מאפשרת למשפחה להגדיל את הכנסותיה, אלא יש לה גם השפעה חשובה על ממדים אחרים של הווית העוני, ובפרט על יכולתה של משפחה לחזק את מעמדה וכבודה, גם בעיני עצמה וגם בעיני סביבתה הקרובה. בכך יש לתעסוקה גם השפעה חשובה על היכולת לשבור את מעגל העוני הבין דורי.

המאמץ לשילוב בתעסוקה של משפחות עניות קשור לפעילות במספר מישורים. הראשון, והוא המישור בו מתמקד דוח זה, הוא הטיפול הפרטני – "להחזיק בידו" של העני, לסייע לו להתגבר על מגוון החסמים לתעסוקה העומדים בפניו, כמו גם לשפר את כישוריו התעסוקתיים ואת יכולתו להשתלב בתעסוקה יציבה ומשמעותית. תחום זה נקרא לעיתים "פעולה להגדלת היצע העובדים".

מישור שני המשפיע על היכולת להשתלב בתעסוקה הוא מישור התמריצים והקצבאות, אשר משפיעים על הכדאיות של יציאה לעבודה – ובהתאם על המוטיבציה להשתלב בעבודה משמעותית ולהיכנס לתהליך הלא פשוט של שינוי מסגרת החיים הכרוך בכך. מאחר וכל תחום השינויים הנדרשים בקצבאות השונות נדון בצוות אחר של דוח זה, התחום לא נדון במסגרת ועדת משנה זו, למעט בהקשר של שינויים נדרשים במענק העבודה (מענק שנקרא בעבר "מס הכנסה שלילי"). יחד עם זאת, הצוות סבור שכדי לצמצם את העוני באופן

פרמננטי יש הכרח לשמור על מערכת תמריצים תומכת עבודה, היוצרת כדאיות ליציאה לעבודה על פני תלות מתמשכת במערכת הקצבאות.

המישור השלישי המשפיע על היכולת להשתלב בתעסוקה הוא תחום המעסיקים ומצב המשק (ברמה הארצית או המקומית), תחום אשר לעיתים נקרא "פעולה להגדלת הביקוש לעובדים". לאחר מספר דיונים בתחום החליט הצוות כי במסגרת דוח זה לא יובאו המלצות ספציפיות לגביו, וזאת מכיוון: א) פעילות בתחום זה דרשה להרחיב את עיסוק הצוות למגוון תחומים נרחב מדי (בהם תשתיות תחבורה, חינוך, מדיניות עידוד תעשייה ועוד). ב) המשק הישראלי נמצא ברמה גבוהה יחסית של משרות פנויות. ג) אחד הגורמים המרכזיים המסייעים ל"יצירת משרות" הוא היצע של עובדים מיומנים, ולכן ברור כי פעולה במישור הראשון להגדלה ולשיפור היצע העובדים, יש בה גם כדי להשפיע לחיוב על המישור השלישי – וליצור משרות חדשות.

עלתה השאלה האם לא נדרש להתמקד רק בשילוב בתעסוקה בשכר גבוה יחסית, או בניסוח אחר – האם שילוב במשרות לא מיומנות בשכר נמוך יחסית (דוגמת ניקיון או שמירה) אינו מספק ואין לפעול לקידומו.

בהקשר זה, כדי להתמודד עם העוני, נכון לפעול לשילוב בכל תעסוקה של כלל ראשי משק הבית במשפחה, גם אם היא במשרה לא מיומנת ובשכר נמוך יחסית. זאת גם מתוך התפיסה כי כל עבודה מכבדת את בעליה, וגם בהתבסס על נתונים שונים ומחקרים (חלקם מוצגים בהמשך), אשר מראים כי שילוב בעבודה מקטין את הסיכוי להיות עני, ומהווה צעד ראשון הכרחי בדרך למציאת עבודה טובה יותר, ולשיפור נוסף במצב הכלכלי. עם זאת הצוות סבור כי השילוב בתעסוקה אינו מספיק, ובמקביל אליו הכרחי לתת לאוכלוסייה את האפשרות והכלים לשפר את מיומנותם המקצועית ולשדרג את מצבם התעסוקתי, זאת בין היתר באמצעות מתן מגוון אפשרויות להכשרה ולליווי מקצועיים, כמפורט בהמשך. אפיק חשוב נוסף שנדון בוועדה היה החשיבות באכיפת חוקי העבודה ובפרט של שכר המינימום.

כחמישית מהמשפחות (19.4 אחוזים) בישראל חיות מתחת לקו העוני. נתון זה הינו נמוך יותר מאשר תחולת העוני בשנה הקודמת (19.9 אחוזים), ושומר על רמה קבועה יחסית לאורך העשור האחרון.<sup>34</sup>

**טבלה א': שיעור תחולת העוני של משפחות בשנים נבחרות**

2012	2011	2010	2009	2008	2007	2004	2003
19.4%	19.9%	19.8%	20.5%	19.9%	19.9%	20.3%	19.3%

מקור: נתוני המוסד לביטוח לאומי, עיבודים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הקשר ההפוך בין תעסוקה ועוני עולה בבירור מהנתונים. חשוב לציין כי תעסוקה אינה משפיעה רק על העוני בהווה. כאשר משווים את יכולת ההשתכרות של ההורים לזו של ילדיהם, ניתן לראות כי קיים קשר בין השניים, והסבירות שילדים, שלהוריהם הכנסה נמוכה, ישתכרו גם הם ברמה דומה בעתיד היא גבוהה<sup>35</sup>. כמו כן, על מידת הניידות הבין-דורית יכולים להשפיע משתנים אחרים ובכלל זה מערכת חינוך. לכן, הסוגיה של צמצום העוני נוגעת לעתיד החברה הישראלית, ותעצב במידה רבה את פני החברה בדורות הבאים. התעסוקה הינה נדבך מרכזי ביכולת להשפיע על רמת חייהם של העניים, ולכן החשיבות של נקיטת צעדים בתחום זה היא גבוהה.

קידום מדיניות מושכלת לשילוב בתעסוקה של מרבית האוכלוסייה בגילאי העבודה, תוך הגברת איכות התעסוקה ואכיפת חוקי העבודה, יוביל לקיטון בתחולת העוני ולשיפור משמעותי ברווחת המשפחות העניות. להלן פילוח מפורט יותר של נתוני העוני, אשר מעלה מספר נקודות חשובות שמהוות את הבסיס להמלצות:

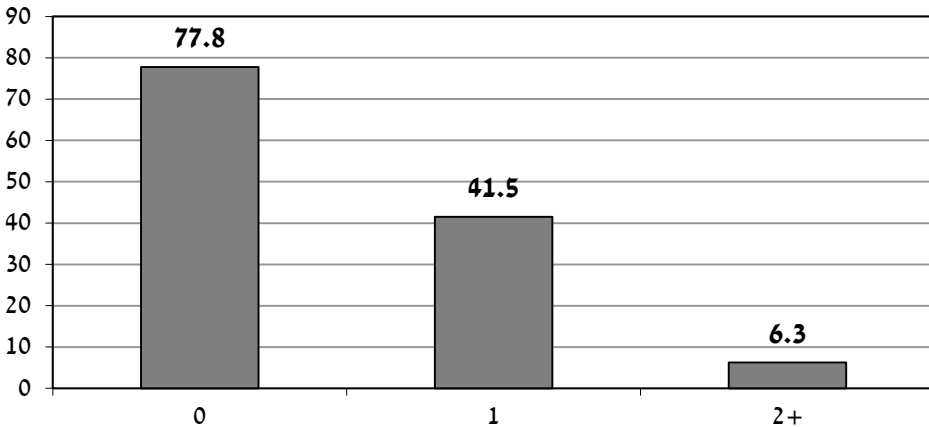
<sup>34</sup> המוסד לביטוח לאומי, ממדי העוני והפערים החברתיים, דוח שנתי 2012.

<sup>35</sup> Economic Policy Reforms, OECD 2010.

# 1. קיים קשר הפוך חזק בין תעסוקה לעוני

ההסתברות להימצא מתחת לקו העוני קטנה ככל שמספר המפרנסים במשק הבית גדל<sup>36</sup>. במשפחות שבהן ראש משק הבית בגיל העבודה העיקרי (-25 64), תחולת העוני של נפשות, כאשר אין מפרנסים במשק הבית, עומדת על 77.8 אחוזים. תחולת העוני יורדת ל-41.5 אחוזים כאשר יש מפרנס יחיד במשפחה, וצונחת ל-6.3 אחוזים כאשר יש שני מפרנסים או יותר.

**תרשים א': תחולת העוני של נפשות כתלות במספר המפרנסים בבית, כאשר ראש משק הבית שייך לגילאי העבודה העיקריים, 2011**



מקור: עיבוד נתונים מתוך סקר הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בנק ישראל

במשפחות בהן עובדים שני מפרנסים במשרה מלאה (מעל 30 שעות עבודה בשבוע), תחולת העוני עומדת על 3.7 אחוזים.

הקשר ההפוך בין תעסוקה לעוני בא לידי ביטוי גם בבחינה של תחולת העוני לפי היקף המשרות במשק הבית. תחולת העוני במשקי בית שבהם היקף המשרות הוא עד חצי משרה עומדת על 41 אחוזים, היא יורדת ל-15.7

<sup>36</sup> Flug, Karnit, and Kasir (Kaliner), Nitsa (2003), "Poverty and Employment and the Gulf between Them" *Israel Economic Review*, 1: 55-80.

אחוזים במשקי בית בהם היקף המשרות הוא בין משרה למשרה וחצי וזונחת ל-1.1 אחוזים במשקי בית בהם היקף המשרות הוא שניים או מעבר לכך.

בעשור האחרון, עם הגידול בשיעור התעסוקה, מסתמנת עלייה מסוימת בתחולת העוני בקרב משפחות עובדות. תופעה זו ניכרת בעיקר בקרב משפחות עם מפרנס אחד, אך גם בקרב משפחות שבהן שני מפרנסים ומספר ילדים גדול יחסית<sup>37</sup>. הגידול בתחולת העוני במצב המתואר מתקבל כשהעוני נמדד באופן יחסי ושיעורי התעסוקה גדלים. עם זאת, חומרת העוני בעבור משפחות עובדות נותרה בעשור האחרון ברמה קבועה, הנמוכה באופן משמעותי בהשוואה למשקי בית בהם שני ראשי משק הבית אינם עובדים. במשקי בית אלו חלה עלייה בחומרת העוני, בין השאר עקב הקיצוץ בקצבאות הרווחה בעשור האחרון. כמו כן, תחולת העוני בקרב משפחות בעלות שני מפרנסים במשרה מלאה, עומדת כאמור על כנקודת אחוז, והיא נמוכה ביותר מפי עשרה מתחולת העוני הממוצעת באוכלוסייה בקרב מדינות ה-OECD.

## 2. מצבם של העניים העובדים טוב מזה של העניים שאינם עובדים

עומק העוני מצטמצם עם היציאה לעבודה: הכנסתן של משפחות ללא מפרנס רחוקה ב-54 אחוזים מההכנסת קו העוני. הכנסתן של משפחות עם מפרנס אחד רחוקה ב-31 אחוזים, והכנסתן של משפחות עם שני מפרנסים ומעלה (גם במשרה חלקית) רחוקה ב-22 אחוזים. כלומר, מצבם של העניים העובדים טוב משל אלו שאינם עובדים<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> יש לציין שההכנסה הריאלית במשק עלתה בעשור האחרון. משום שקו העוני נקבע ביחס להכנסה החציונית במשק, יחד עם הגידול של ההכנסה הריאלית, עלה גם קו העוני הריאלי לנפש ב-21 אחוזים. כלומר, העלייה בשיעור העובדים העניים אינה מצביעה בהכרח על ירידה אבסולוטית ברמת החיים של אותם עובדים. מתוך: דין וחשבון לשנת 2012, בנק ישראל (עמ' 199).

<sup>38</sup> דין וחשבון לשנת 2012, בנק ישראל.

חומרת העוני (לפי מדד FGT<sup>39</sup>), היורדת דרסטית בהתאם למספר המפרנסים במשפחה, מהווה אף היא ביטוי נוסף לקשר בין עוני לתעסוקה: מדד FGT בקרב משפחות בהן שני בני הזוג אינם מפרנסים עומד על 0.2763, יורד ל-0.0529 כאשר אחד מבני הזוג מפרנס וצונח ל-0.0061 במידה ושני בני הזוג מפרנסים.

### 3. ההוצאה על צעדים לעידוד תעסוקה נמוכה

עידוד אקטיבי של תעסוקה (Active Labor Market Policy - ALMP) הינה מדיניות נפוצה במדינות מערביות, הכוללת סל של כלים כמו מענקי עבודה, מרכזי תעסוקה והכשרות לעבודה. הרציונל של מדיניות זו הוא מתן מענה של המדינה למצוקת השכבות החלשות, "כדי לחזק את ידם עד שלא יצטרכו לבריות", כלומר להוציאם ממעגל העוני בטווח הארוך. עידוד התעסוקה יכול להביא את אלו החיים בעוני לעצמאות כלכלית. עצמאות כלכלית הינה הדרך המיטבית ליציאה מעוני, ולכן חשוב כל כך לעודד אותה. בישראל ההשקעה ב-ALMP נמוכה באופן יחסי. רק כ-0.15 אחוזים מהתוצר מושקע בתכניות מסוג זה<sup>40</sup>, וזאת לעומת ממוצע של 0.66 אחוזים מהתוצר במדינות ה-OECD<sup>41</sup>. הגדלת שיעור המועסקים תאפשר חלוקה טובה יותר של תקציבי הרווחה. מיצוי כושר ההשתכרות, בקרב האוכלוסייה החיה בעוני, תאפשר הפניית משאבים לאותם אלו אשר אין ביכולתם לעבוד ברמה מספקת, או בכלל. מסיבה זו עידוד תעסוקה יכול לחזק את רשת הביטחון גם עבור אלו החיים ברמת העוני החמורה ביותר.

<sup>39</sup> מדד FGT פותח על ידי Foster, Greer ו-Thorbecke בשנת 1989. המדד מקבל ערכים שבין 0 לבין תחולת העוני (הערך 0 מתקבל כאשר הכנסות העניים צמודות לקו העוני, ואילו הערך של תחולת העוני מתקבל כאשר הכנסת העניים היא 0). המדד מחושב לפי הנוסחה הבאה:

$$FGT(y_i, z, \delta) = 1/n \sum_{i=1}^q g_i^\delta,$$

$g_i$  הוא פער ההכנסות עבור כל פרט באוכלוסייה; הפרמטר  $\delta$  משקף את מידת ההתחשבות באי-השוויון בין העניים. אם  $\delta$  שווה לאפס, FGT שווה לתחולת העוני. אם  $\delta$  שווה ל-1, מקבלים את מדד פער העוני ( $H^*$ ).

<sup>40</sup> פעולות אשר זכו להגדלה תקציבית משמעותית בישראל בשנים האחרונות: סבסוד מעונות יום ומס הכנסה שלילי אינן נכללות בחישוב זה.

<sup>41</sup> OECD Review of Recent Development in Labour Market and Social Policy in Israel 2013.

#### 4. אוכלוסיות המועדות לחיים בעוני

פילוח נתוני העוני בישראל מאפשר לזהות קבוצות אוכלוסייה אשר שיעורן בתחולת העוני גבוה מחלקן היחסי בכלל האוכלוסייה. אוכלוסיות אלו מאופיינות בשיעור תעסוקה נמוך או בהשתלבות בענפי תעסוקה המאופיינים בשכר נמוך. הדבר בולט בקרב האוכלוסיות הערבית והחרדית.

בהתאם לנקודות האמורות לעיל, יומלץ כי המדיניות הממשלתית שמטרתה להקטין את שיעורי העוני ולצמצם את הסיכוי להידרדרות לעוני, תבוסס על שני היסודות הבאים:

1. שילוב בתעסוקה של כלל ראשי משק הבית במשפחות, ככלי מרכזי למיגור העוני בקרב משקי הבית. זאת, תוך מתן דגש על אוכלוסיות המועדות לאי תעסוקה ולחיים בעוני, ותוך הגדלת הכדאיות להשתתפות בשוק העבודה, במקביל לצמצום והסרת החסמים המונעים הצטרפות לתעסוקה בשכר גבוה.
2. שיפור כושר ההשתכרות בקרב עובדים עניים, בין אם באמצעות הגדלת היקף המשרה ובין אם באמצעות קידום מקצועי והגדלת השכר. זאת תוך הקפדה על מימוש מלא של זכויות העובדים ורווחתם ברוח חוקי המגן.

## המלצות

לאור יסודות אלה שהוזכרו, גובשו מספר רב של המלצות המתוארות בפירוט בהמשך מסמך זה. עם זאת, מבין כלל ההמלצות שיתוארו יש מקום להדגיש כי מספר מצומצם של המלצות שחשיבותן גבוהה במיוחד הובאו בדוח המליאה (חלק 1): הרחבת התכנית למענק עבודה, הקטנת מכסות עובדים זרים, מיקוד אכיפת חוקי העבודה באוכלוסיות החלשות, פיתוח מערך ההכשרות המקצועיות, יישום תכניות לשיפור מיומנויות בעבודה, הקמת מרכזי תעסוקה, הקטנת הסיכון בקרנות הפנסיה והרחבת תכניות לעידוד תעסוקה בקרב אוכלוסיות החיות בעוני.

חלק מההמלצות כרוכות בשינוי התעדוף בתקציבים קיימים, אולם חלק ניכר מהן כרוכות גם בתוספת של תקצוב. על כן חשוב להדגיש כי על ההמלצות להיכלל בסדר העדיפויות של הממשלה ולא להביא לפריצת מסגרת התקציב, אשר עלולה לגרור קיצוצים בשירותים חיוניים הניתנים היום לשכבות הנמוכות.

בסעיפים הבאים יופיעו ההמלצות שגובשו בתוספת רקע כללי על כל אחת מההמלצות.



## מענק עבודה

### רקע

מענק עבודה, או בשמו הקודם "מס הכנסה שלילי", הוא כלי מדיניות אשר תורם להקטנת תחולת העוני בקרב העובדים. סכום המענק בישראל נמוך משמעותית בהשוואה לתוכניות המקבילות בעולם, במדינות בעלות מערך תמיכה סוציאלית דומה לישראל. מענק העבודה מגיע ברמתו המרבית לכ-6.8 אחוזים מהשכר הממוצע במשק עבור נשים ו-4.5 אחוזים עבור גברים, וזאת לעומת שיעור של כ-11 אחוזים מהשכר הממוצע בארה"ב. המענק המקסימאלי לזכאי עומד בישראל על כ-16 אחוזים משכרו של הזכאי (לנשים עם 3 ילדים) בהשוואה לכ-45 אחוזים בארה"ב<sup>42</sup>. פילוח הזכאים לפי קבוצות אוכלוסייה מראה כי החוק מצליח להתמקד באוכלוסיות החלשות<sup>43</sup>: העולים מהווים כ-25 אחוזים מהזכאים, בהשוואה לכ-17 אחוזים בקרב שאר השכירים; הערבים מהווים כ-20 אחוזים מהזכאים, לעומת כ-11 אחוזים בקרב שאר השכירים; שיעור החרדים בקבוצת הזכאים גבוה פי שניים בערך מחלקם באוכלוסיית השכירים הלא זכאים. יותר ממחצית הזכאים הם נשים וכ-12 אחוזים מתוכן הן אימהות במשפחות חד-הוריות, לעומת 5 אחוזים בקרב שאר השכירות, שהן אימהות לילדים עד גיל 18<sup>44</sup>.

יתרונו של מענק העבודה על פני סוגים אחרים של תשלומי העברה, כמו הבטחת הכנסה, הוא בהיותו תמריץ להשתתפות בשוק העבודה המגדיל את התמורה לעבודה, מבלי לפגוע בביקוש המעסיקים לעבודה. כמו כן, קבלת המענק מצמצמת את התלות של בעלי ההכנסה הנמוכה בקצבאות הביטוח

---

<sup>42</sup> נתוני מס ההכנסה בארצות הברית, אתר מס ההכנסה, <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p596.pdf>

<sup>43</sup> בדוח בנק ישראל לשנת 2006 מוצג היתרון לחילוץ מעוני באמצעות מס הכנסה שלילי, וכן מודגשות ההשפעות החיוביות של הכלי בהשוואה לשכר מינימום. לפרטים נוספים: דוח בנק ישראל לשנת 2006, תיבה ה'-4, עמ' 196: "ההשפעה של העלאת שכר המינימום ושל מס הכנסה שלילי על העוני בקרב עובדים." <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Documents/doch06/p5.pdf>

<sup>44</sup> ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 136, בנק ישראל, חטיבת המחקר, עמ' 36.

הלאומי, ומשאירה אותם בתעסוקה<sup>45</sup>. ישנם מחקרים המראים כי עובדים אשר מקבלים את המענק עובדים יותר ומשתכרים יותר מעובדים שאינם זכאים לו<sup>46</sup>. בנוסף, ממצאים מתכניות דומות שפועלות בעולם מצביעים על כך שהעלייה בהיקף התעסוקה בעקבות התכנית היא יציבה לאורך זמן. זאת ועוד, בחלק מהמקומות בהם פעלה התכנית חלה ירידה בכמות מקבלי קצבאות הרווחה.

מבנה המענק כפי שניתן בישראל, אמור להשפיע על יציאה לעבודה של המפרנסים המשניים במשק הבית. לאור העובדה שאין מניעה משני בני זוג לקבל את ההטבה, התרומה של המענק לצמצום העוני עשויה להיות נרחבת, שכן תחולת העוני בקרב משפחות בהן שני המפרנסים עובדים עומדת על שיעור של חמישה אחוזים (כאשר במרביתן לפחות אחד מהמפרנסים עובד במשרה חלקית)<sup>47</sup>.

תכנית מענק עבודה החלה לפעול באזורי השילוב<sup>48</sup> באוקטובר 2008. למענק זכאים עובדים שלהם ילדים בני פחות מ-18 וכן עובדים מעל לגיל 55. גובהו של המענק תלוי ברמת השכר של העובד ובמספר ילדיו. בשנתיים הראשונות ליישום החוק שולם המענק רק באזורי השילוב. בשנת 2010 הורחב תשלום המענק לפריסה כלל ארצית רק עבור אימהות לילדים עד גיל שנתיים. החל מ-2012 משולם המענק לכלל הזכאים בכל רחבי הארץ. בשנת 2013 הועלה סכום המענק לאימהות לילדים עד גיל 18 בעקבות המלצת ועדת טרכטנברג.

---

45 Brender Adi and Michel Strawczynski, 2006, **Earned Income Tax Credit in Israel: Designing the System to Reflect the Characteristics of Labor Supply and Poverty**, Israel Economic Review Vol. 4, No. 1, 27–58.

46 Karin Martinson and Gayle Hamilton, **Providing Earnings Supplements to Encourage and Sustain Employment**, (MDRC, New York City, may 2011).

<sup>47</sup> ארגון ה-OECD ממליץ על הרחבת תכנית מענק העבודה במטרה לתמרץ אנשים לעבוד. לפרטים נוספים ראו "OECD סקירה כלכלית ישראל",  
[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/economics/oced-economic-surveys-israel-2011\\_9789264128910-he#page31](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/economics/oced-economic-surveys-israel-2011_9789264128910-he#page31)  
[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/economics/oced-economic-surveys-israel-2011\\_eco\\_surveys-isr-2011-en#page33](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/economics/oced-economic-surveys-israel-2011_eco_surveys-isr-2011-en#page33)

<sup>48</sup> מדובר על האזורים שהופעלו בתכנית מהלי"ב, אשר כללו רשימה חלקית של יישובים ובתוכם ירושלים, אשקלון, חדרה, נתינה ונצרת. בשנת הזכאות 2007 נכללו רק שכירים והחל משנת 2008 התווספו העצמאים. בשנת הזכאות 2010 ניתן המענק בפריסה ארצית לאימהות לילדים עד גיל שנתיים. בשנת הזכאות 2012 הוחלה התכנית בפריסה ארצית.

מאז החלה התכנית ניכרת מגמה מתמשכת של עלייה במימוש הזכאות למענק. שיעור המימון עלה מ-45 אחוזים בשנה הראשונה ליישום החוק לכ-65 אחוזים בשנת 2013 (בגין שנת 2012). במחקר המלווה את יישום החוק בישראל נמצא כי המענק אפקטיבי בצמצום עוני בקרב העובדים. כך תשלום המענק תרם לירידה של כ-4.5 אחוזים בתחולת העוני ולצמצום של כ-5 אחוזים בעומק העוני בקרב מקבליו<sup>49</sup>. כל זאת תוך הקצאה יעילה של תקציב התכנית, כאשר כשלושת הרבעים מסך ההוצאה בגין המענק שולמה לזכאים בשני חמישוני ההכנסה הנמוכים בקרב השכירים<sup>50</sup>.

## המלצות

לאור האפקטיביות של מענק העבודה בסיוע לשכבות החלשות, מוצע להרחיב את המענק. הרחבת המענק תתבצע בדרך שתחלף כמה שיותר עובדים מעוני, כל זאת תוך שמירת מס שולי בשיעור שאינו עולה על 49.5 אחוזים, המשולם על הגדלת היקף העבודה. ההמלצה היא על הצעדים שלהלן:

1. **הגדלת המענק עבור אימהות חד הוריות** – ניתוח של המענק הניתן לאם חד הורית מלמד ששיעור המס השולי שמשלמת אם חד הורית הבוחרת לצאת לעבוד, ולוותר בשל כך על קצבאות שונות (כגון הבטחת הכנסה, תשלומי מזונות ועוד), מגיע בטווחי שכר מסוימים ללמעלה ממאה אחוזים. כלומר, לאחר הקיזוז של המענק עם הקצבאות השונות, הגדלת הכנסתה מעבודה לא מגדילה ואף פוגעת בסך ההכנסה שלה, דבר שיוצר תמריץ חזק לא להגדיל את היקף השתכרותה.

לפיכך, מומלץ להגדיר מענק גבוה שינתן לאימהות חד הורית, באופן שיגדיל את התמריץ שלהן להצטרף לשוק העבודה ולא יפגע בהכנסתן.

**עלות ההמלצה מוערכת בכ-90 מלש"ח בשנה, והיא תסייע לכ-35,000 משקי בית.**

2. **הגדלת המענק עבור אנשים עם מוגבלות שנקבע להם שכר מינימום מותאם (נמוך יותר ביחס לשכר המינימום הרגיל), כך שלא יפגעו בשל**

<sup>49</sup> להרחבה ראו: "מס הכנסה שלילי – תוצאות השנה הראשונה ליישום החוק", בנק ישראל, יוני 2010

<http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/neumim/neum358h.pdf>

<sup>50</sup> ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 136, חטיבת המחקר, בנק ישראל, עמ' 42.

**השכר המותאם** – בשל קביעת שכר מינימום מותאם, נקבע שעובדים אלו יהיו זכאים למענק עבודה ברמות שכר נמוכות יחסית, ובמקביל נקבע שגם תקרת השכר המזכה במענק עבודה תהיה נמוכה יחסית. הצרכים של אנשים עם מוגבלות, שנקבע להם שכר מינימום מותאם, גבוהים או לפחות אינם נמוכים משל הצרכים של כלל האוכלוסייה. לפיכך, מומלץ להשאיר את התאמת הסכומים אך ורק בכניסה לתחום הזכאות, אך לא לפגוע בתחום היציאה מהזכאות.<sup>51</sup>

### **עלות ההצעה מוערכת בכ-5 מלש"ח בשנה.**

3. **הגדלת המענק עבור כלל הזכאים** – להלן 4 תרחישים אפשריים להגדלת מענק העבודה. תרחישים אלו נבדלים זה מזה בעלותם התקציבית (לפרטים נוספים ראו נספח א'1). המידה שבה ישפיע המענק על תחולת העוני תלויה בשיעור בו יוגדל סכום המענק. העקרונות המנחים את חלוקת המענק בהצעה נותרו כשהיו, מלבד שינויים מסוימים. עקרונות המודל המוצע הם:<sup>52</sup>

א. סכום המענק תלוי ברמת השכר של הפרט והוא בנוי בצורת טרפז: הוא עולה ברמות השכר הנמוכות, מגיע למקסימום סביב שכר המינימום, ויורד בהדרגה בטווח ההכנסות הגבוהות יחסית, עד לכשני שלישים מהשכר הממוצע במשק. התפלגות הזכאים על פני הטרפז אחידה למדי, וכשליש מהזכאים משתכרים סכום קרוב לשכר המינימום, ולכן זכאים למענק הגבוה ביותר. המענק ימשיך להינתן לפי מודל של טרפז – כפי שניתן לראות בתרשימים בנספח, גובה המענק ביחס לגובה ההכנסה עולה בשיפוע חד ברמות השכר הנמוכות על מנת לעודד את הגדלת היקף התעסוקה, קבוע ברמת הכנסה גבוהה יותר כדי שלא לפגוע בהמשך הגדלת התעסוקה, ויורד בשיפוע מתון עם עליית ההכנסה. הירידה הינה מתונה מסיבה דומה, כדי לא ליצור תמריץ להקטין או לא להגדיל את ההכנסה.

<sup>51</sup> המלצה להגדלת מענק עבודה לאימהות חד הוריות ולאנשים עם מוגבלות מקודמת בימים אלו.

<sup>52</sup> בנספח ב' מצורף מודל חלופי לפיילוט במענק העבודה, שהוצג בוועדה על ידי דניאל גוטליב ואסתר טולדנו מהמוסד לביטוח לאומי.

- ב. היום קיימים שני טרפזים, אחד לזכאים עם 1—2 ילדים, והשני לזכאים עם 3 ילדים או יותר. אנו מציעים ליצור שלושה טרפזים: (1 לזכאי עם ילד אחד / בני 55+ ללא ילדים בגיל הזכאות, 2 לזכאי עם 2 ילדים, 3) לזכאי עם 3 ילדים או יותר. הנימוק להצעה הוא שקיימת שונות גדולה בתחולת העוני, בהתאם למספר הילדים במשפחה של הזכאי. לכן הגדלה דיפרנציאלית של המענק בהתאם למספר ילדים תסייע למשפחות בהן יש מפרנסים לצאת מעוני.
- ג. סכום המענק יושווה לגברים ולנשים. היום המענק הניתן לנשים גבוה מזה הניתן לגברים. הגברים מהווים כ-70 אחוזים מהזכאים במשפחות הזכאים העניות, והשוואת זכאותם תיטיב עם משק הבית כולו. משום כך, אף שלגברים כושר השתכרות גבוה בממוצע משל נשים, במקרה זה אין הצדקה למתן מענק גבוה יותר לנשים משום שהשפעתו היא על כלל משק הבית, למעט המקרה של האימהות החד הוריות אשר להן התייחסות נפרדת (נקודה 1 לעיל).
- ד. יישמר השיפוע הקיים בהקטנת המענק לבעלי שכר גבוה יחסית, זאת כדי ששיעור המס השולי בטווח השכר הזה לא יגדל, ולא יהווה תמריץ להקטנת היקף העבודה.
- ה. תקרת השכר לזכאות תעלה בכל טרפז, זאת כדי להגדיל את תחולתו וכדי לשמור על שיפוע מתון בטווח היורד של הטרפז, שימנע תמריץ להקטנת היקף העבודה. המענק ילך ויקטן עם הגידול בהכנסה, זאת תוך הפעלת המנגנון המקטין את סכום המענק ככל שהכנסה המשפחתית גבוהה יותר, כך שסכום המענק יתאפס ברמת ההכנסה משפחתית של 14,500 ש"ח (כפי שקיים היום. להרחבה ראו נספח א'3). מבנה הזכאות (עובדים עם ילדים וגילאי 55 ומעלה שלהם הכנסה משפחתית נמוכה יחסית) מבטיח שהעלאה של תקרת השכר לזכאות תגדיל רק במעט את מספר הזכאים, כאשר כמחצית הזכאים החדשים הם מפרנסים יחידים במשפחה עם ילדים (להרחבה ראו נספח א'2).

שיעור הירידה בתחולת העוני כתוצאה מהגדלת המענק תלוי, כאמור, במידה שבה הוא יוגדל. בטבלה הבאה מתוארת מידת ההשפעה של המענק על תחולת העוני כתלות בעלותו (בתרחשים השונים).

**טבלה ב': העלות התקציבית של התרחישים והשפעתם על תחולת העוני בקרב משפחות עם מפרנסים**

מספר נפשות של משפחות העובדים שנחלצות מעוני	מספר משפחות העובדים שנחלצות מעוני	צמצום בעוני, אחוזים	תוספת התקציבית הנדרשת, מיליארד ש"ח	תרחיש
-11,400	-2,000	-0.8%	0.26	1
-15,390	-2,700	-1.3%	0.4	2
-26,220	-4,600	-2.0%	0.6	3
-30,780	-5,400	-2.6%	0.8	4

יש להדגיש כי מעבר לחשיבות המענק בחילוף משפחות מעוני, הוא משפר את רמת ההשתכרות של הזכאים לו גם במקרים בהם תרומתו לא מספקת לצורך חציית קו העוני. זאת ועוד, מענק ההכנסה מעלה גם את הכנסותיהם של משתכרים ברמות הכנסה נמוכות המצויים מעל קו העוני, וכך מקטין את הסתברותם להידרדר לעוני.

ההמלצה מוערכת בכ-260-800 מלש"ח בשנה, בהתאם למתווה שיבחר<sup>53</sup>.

4. עריכת בדיקת זכאות אוטומטית בשנה נתונה לכל מי שהיה זכאי בשנה קודמת. כך יגדלו שיעורי הניצול תוך שמירה על תזרים רציף.

5. המשך הגברת המודעות לתכנית על מנת להביא למיצוי רב יותר של הזכאות.

לנוכח העלויות של התכנית ולנוכח הצורך בשמירה על איזון פיסקאלי, הגדלה נוספת של המענק צריכה להיכלל במסגרת סדר העדיפות הממשלתי, כך שתישמרנה המגבלות הפיסקאליות ולא תהיה פריצה של מגבלת התקציב, העלולה להביא לקיצוץ בשירותים אחרים חיוניים הקיימים כבר היום.

<sup>53</sup> מליאת הוועדה המליצה על תרחיש מס' 4.

## הקמת מרכזי תעסוקה לשילוב בעבודה של מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה והחלת מבחן תעסוקה אפקטיבי באמצעותם

### רקע

המרכזים נועדו לעודד שילוב של מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה במעגל העבודה, כחלק ממדיניות הממשלה השואפת להגדיל את השתתפותם של הישראלים בעולם התעסוקה ולהקטין את תחולת העוני. מטרת מרכזי השילוב היא לתמרץ את המופנים אליהם להיכנס לשוק העבודה ולסייע להם במלאכה זו, באמצעות מגוון רחב של פעולות והכשרות, בין השאר, תוך התאמת תכנית אישית לפונה ולצרכיו הייחודיים. מעבר לצמצום התמריץ השלילי לתעסוקה, השפעה חיובית נוספת שעשויה להיות לפעילות המרכזים הינה הקניית הרגלי תעסוקה, באמצעות הדרכה וליווי, אשר יאפשרו למקבלי הקצבאות השתלבות הדרגתית קלה יותר בשוק העבודה. התכנית מיועדת לעשרות אלפי אזרחים המתקיימים היום מקצבאות הבטחת הכנסה, הניתנות על ידי המוסד לביטוח לאומי ושירותי הרווחה העירוניים<sup>54</sup>. מדובר בקבוצה הענייה ביותר מאלו הנמנים על כוח העבודה, אשר בגלל מגבלות שונות אינם עובדים במשך חודשים ארוכים, לעיתים אף שנים, וחיים כנתמכים<sup>55</sup>. בנוסף, הפעילות במרכזים מהווה למעשה מבחן תעסוקה אפקטיבי, אשר על פי תוצאותיו ניתן להתאים לכל מקבל קצבה את הטיפול הראוי.

היום מבחן התעסוקה המבוצע אינו אפקטיבי דיו, כך שלא ממומשת תכלית החוק שנועד להעניק קצבה רק לאלה העומדים באופן מלא ברוח ובלשון החוק. בכך, בפני חלק מהפרטים שיכולים להשתלב בתעסוקה רגילה, עומדים שני שיקולים מנוגדים. מחד, השתתפות בשוק התעסוקה כמקור הכנסה בשיעור מעט גבוה מקצבאות הממשלתיות ובעל תועלות חברתיות נוספות. מאידך, הסתמכות על קצבאות והטבות שונות הכרוכות בהן וכן גידול משמעותי בפנאי. היחס בין שיקולים מנוגדים אלה, שמטבע הדברים שונה בקרב האוכלוסייה

<sup>54</sup> סך מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה עמד בשנת 2012 על 103,766 משפחות. לוח 1 – מבוטחים ומקבלי גמלאות, מערכת הביטוח הלאומי בישראל 2013, המוסד לביטוח לאומי.

[http://www.btl.gov.il/Publications/Habituah\\_haleumi/Documents/chart13-h.pdf](http://www.btl.gov.il/Publications/Habituah_haleumi/Documents/chart13-h.pdf)  
<sup>55</sup> הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה, דו"ח סופי, ירושלים: משרד התעשייה המחסר והתעסוקה, 2010. <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/papers/paper19h.pdf>

הפוטנציאלית, שכן יש בו מרכיב סובייקטיבי, עשוי לגבור לעיתים ולהכריע כנגד השתלבות בשוק העבודה, במיוחד בטווח לגביו נלקחת בחשבון ההכנסה המיידית ולא נלקחת בחשבון האפשרות להגדלת ההכנסה בעתיד. חששות אלה מתיישבים במידה רבה עם תוצאות מחקר רחב היקף שנערך בשנים האחרונות באנגליה<sup>56</sup>.

העיקרון המשפטי והמוסרי המנחה את הדרישות מתובע קצבת הבטחת הכנסה (מבחן התעסוקה) הוא שהזכאות לקצבה אינה זכות מוקנית, אלא חוזה חברתי הדדי – בין המדינה לאזרח. על פי חוזה זה, המדינה מתחייבת לספק לאזרח רשת ביטחון, והאזרח מנגד מתחייב לעשות מאמץ אמיתי על מנת שלא להזדקק לה. מן הראוי, על פי חוזה זה, שהפרט יבצע מאמצים ויפעל באופן משמעותי, בהתאם לדרישות המדינה, כדי להשתלב מחדש בתעסוקה. יש לציין כי עיקרון זה מנחה את מדיניות התעסוקה ברוב המוחלט של מדינות הרווחה, במדיניות ה-ALMP. בהתאם לכך, חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, קובע כי הזכאות לקצבת הבטחת הכנסה, המהווה "רשת מגן אחרונה", ניתנת בהתאם למבחני הכנסה ותעסוקה.

### המלצות

לאור האמור לעיל, אלו הן ההמלצות שגובשו:

1. **יישום מהיר ומלא של התכנית הארצית לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה** - תכנית 'יוצאים לעבודה' עליה החליטה הממשלה במסגרת החלטה מס' 148 מיום 13 במאי 2013. תתבצע פרישה ארצית של תכנית לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה, תוך החלת מבחן תעסוקה אפקטיבי על מקבלי הגמלה. יובהר כי תכנית זו מגדירה כי כלל הסמכויות השלטוניות הרלבנטיות ירוכזו אך ורק בידי עובדי מדינה, וכי התכנית מגדירה באופן מפורט יותר את היקף ואופי התכנית האישית, במטרה לוודא את הצלחתה בשילוב מקבלי הגמלאות בעבודה.
2. **שיפור והתאמה של תכניות קודמות** - התכניות הקודמות (מהל"ב, אורות לתעסוקה) היו נתונות לביקורת ציבורית. בהוצאת התכנית אל הפועל

---

<sup>56</sup> The Comptroller and Auditor General, Means Testing, National Audit Office, London, 2011.



מומלץ לבחון היטב את התכניות הקודמות שנעשו בתחום, לתחקר את הגורמים הרלבנטיים ולהפיק לקחים בהתאם.

3. **הגברת האפקטיביות של מבחן התעסוקה - יש להדגיש את החשיבות** במימוש מלא של רוח 'חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980', באמצעות קיום מבחן תעסוקה אפקטיבי אמיתי לצורך בחינת הזכאות לקבלת קצבה. זאת, לשם מיקוד הסיוע אך ורק באוכלוסייה הנזקקת לכך, ולמען גידול בהכנסתם של הפרטים המסוגלים לעבוד, על ידי עידודם להצטרפות לשוק העבודה.

4. **שימוש בידע הנצבר בתכנית לטיוב תכניות אחרות - המשאבים הרבים** שיושקעו במרכזי התעסוקה צפויים לפתח תשתית השמה נרחבת ואיכותית. מומלץ לבחון שימוש בתשתית זו ובידע הרב שנצבר במסגרתה, לצורך שיפור תכניות השמה המוצעות על ידי המדינה ומכוונות לאוכלוסיות אחרות, בכפוף למגבלת התקציב.

**עלות יישום המלצות אלו תלויה באופי המתווה ובהיקף הפריסה.**

## הכשרות מקצועיות

### רקע

ההכשרה המקצועית הינה תשתית מרכזית לפיתוח הון אנושי של המבקשים להשתלב בשוק העבודה. לתשתית זו חשיבות מרכזית הן למועסקים, בפרט לאלו שלא רכשו השכלה רלוונטית לשוק העבודה במסגרת אחרת, והן למעסיקים, המבקשים כוח אדם מיומן. בנוסף, הכשרות מקצועיות מאפשרות לעובדים לקדם את מעמדם המקצועי ולהגדיל את הכנסותיהם, כמו גם לפתוח אפשרויות תעסוקה חדשות, בהתאם לצרכים ולדרישות המשתנות של המשק. בתקופה האחרונה הושם דגש על הנגשת וטיוב תכניות ההכשרה השונות והתאמתן לצרכי המשק. כך למשל, בחודשים האחרונים נעשתה עבודה מאומצת על טיוב נוהל (On the Job Training) OJT, המסייע למעסיקים בשלבי החניכה של עובדים חדשים במקום העבודה. הגמשת הנוהל נועדה לאפשר סיוע למעסיקים לקלוט עובדים חדשים ולהשקיע בשילוב מיטבי של עובדים אלה בתפקידים שונים. עבודה דומה, שנמצאת בשלבים מוקדמים יותר, נוגעת לתכנית "כיתה במפעל" – מסלול המאפשר למעסיקים לקיים הכשרה לעובדים חדשים פוטנציאלים (במימון ממשלתי), בהתאם לדרישותיהם ולהכשרה שהם מבקשים שתוקנה, ובפרט שיש התחייבות מצד המעסיק לקלוט שיעור מסויים ממסיימי הקורס לעבודה בתום תקופת ההכשרה<sup>57</sup>.

היום פועלות תכניות הכשרה מקצועית למבוגרים במספר אפיקים. להלן דוגמאות מרכזיות:

1. **הכשרות ממומנות** הכשרות אלה מתבצעות דרך מרכזי הכשרה ממשלתיים או באמצעות גופים שמשרד הכלכלה מתקשר איתם, והן מיועדות לאוכלוסיות הנמצאות מחוץ לשוק העבודה. הפניה לתוכניות אלה נעשית על ידי מרכזי ההכוון התעסוקתי, ושירות התעסוקה.

<sup>57</sup> הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה, דו"ח סופי, ירושלים: משרד התעשייה המחסר והתעסוקה, 2010. <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/papers/paper19h.pdf>

2. **תכנית השוברים** מתן הזדמנות לדורשי עבודה להשתלב במגוון קורסים הנמצאים תחת פיקוח של משרדי ממשלה. תכנית השוברים להכשרה מקצועית משלבת יחד יתרונות רבים, הכוללים בין היתר, מיקוד באוכלוסיות בעלות חשיבות ועדיפות עליונה כחלק ממדיניות הממשלה להשגת יעדי תעסוקה<sup>58</sup>, היצע רחב של קורסים בתחומים מגוונים למקבלי השובר<sup>59</sup>.

הנוהל החדש<sup>60</sup> (גמיש יותר מקודמיו) מאפשר החזר כספי לבעל השובר בגין השתתפות והשלמת הקורס, וכולל מענק השמה בעבור מוכשרים שהשתלבו בעבודה בתחום ההכשרה בתום הקורס. שוברים אלו ניתנים לאוכלוסיות היעד של משרד הכלכלה (יעדי ממשלה) דרך גופים מפנים מוגדרים (כדוגמת מרכזי ההכוון לסוגיהם). שינוי זה בנוהל, מקל על מימוש השובר מצד דורשי העבודה. יחד עם זאת, לאוכלוסיות חלשות יש קושי להשתמש בשוברים היות ותנאי ההשתלבות בקורסים מגבילים בשנות לימוד. התכנית מתוקצבת בכ-15 מלש"ח בשנה<sup>61</sup>.

3. **OJT (On the Job Training)** הכשרה פנים מפעלית המתקיימת בהשתתפות משרד הכלכלה. יתרונותיה המרכזיים של תכנית זו נעוצים בכך שהיא פועלת מלכתחילה בשותפות עם המעסיקים, ובכך עונה על צרכיהם הייחודיים ומחזקת את מחויבותם להצלחה (השתלבות אפקטיבית במפעל). במסגרת תכנית זו המעסיק קולט עובדים חדשים כעובדים מן המניין. המעסיק מצמיד לעובדים החדשים חונך, המכשיר אותם להיבטים המקצועיים של התפקיד ומסייע בהשתלבותם הראשונית במפעל. משרד הכלכלה משתתף בשכר העובד ובעלויות החונך, למשך מספר חודשים.

<sup>58</sup> אוכלוסיות היעד, תכנית השוברים להכשרה מקצועית, משרד הכלכלה.

<http://economy-shovaram.co.il/Ochlusiyot.aspx>

<sup>59</sup> פורת, אלון. מצבם התעסוקתי של בוגרי הכשרות מקצועיות במסגרת תכנית השוברים של שירות התעסוקה – מחזור ג' (2009), משרד התמי"ת: מחקר וכלכלה, 2012.

[http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/D7D41A70-0507-4C33-A5A2-460C23E92C0D/0/bogrei\\_hakshara.pdf](http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/D7D41A70-0507-4C33-A5A2-460C23E92C0D/0/bogrei_hakshara.pdf)

<sup>60</sup> תכנית למתן שוברים להשתתפות בתשלום בקורסים להכשרה מקצועית לקראת השתלבות בעולם העבודה (הוראת מנכ"ל 12.1), משרד הכלכלה.

<http://economy->

[shovaram.co.il/Template.aspx?ref=Content/HoraotNosafot.html](http://economy-shovaram.co.il/Template.aspx?ref=Content/HoraotNosafot.html)

<http://budget.msh.gov.il/#0036440307,2013,0,1,1,1,0,0,0,0,1><sup>61</sup>

## **המלצות**

מוצע לפתח וליישם תכניות לשיפור מיומנויות בעבודה. צעד זה ישפר את התאמת כישורי מחפשי העבודה לצרכי המעסיקים, וכן יפעל להעלאת התפוקה והשכר<sup>62</sup>. על מנת שהתכניות תשגנה את מטרתן חשוב שתפותחנה בתאום עם המעסיקים ובהתאם לצרכיהם.

כדי שמערכת ההכשרה המקצועית תממש את יעדיה מומלץ:

- 1. המשך טיוב מסגרות ההכשרה המתבצעות בשיתוף עם מעסיקים ופישוט הנהלים והחסמים הבירוקרטיים.** לדוגמה, יש לקדם את פישוט מודל "כיתה במפעל", בדומה לעבודה שנעשתה עבור נוהל OJT שתואר לעיל.
- 2. הרחבת כלי ההכשרה המקצועית המחזקים את שיתופי הפעולה עם המעסיקים, ובחינת אפשרות לכינון כלים נוספים כאלו.** בפרט, יש לבחון אפשרות של קידום תכניות הכשרה הכוללות רכיב חניכות (Apprenticeship), אשר בנוסף להיותן מחוברות לדרישות המעסיק, יש בכוחן לאפשר למשתתף בהכשרה המקצועית לצבור ניסיון במהלך ההכשרה.
- 3. קידום שימוש מוגבר וממוקד בשוברים להכשרה מקצועית.** זאת בהתאם להמלצות הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה<sup>63</sup>, והחלטת הממשלה מס' 5196 מיום 1.11.2012.
- 4. התאמת נהלי השימוש בשוברים לאוכלוסיות מוחלשות, במגוון אפשרויות ההכשרה לקורסים סמי-מקצועיים.**
- 5. לצד ההמלצות האמורות, מומלץ לבחון את ההכשרות השונות בגופים השונים העוסקים בכך, במטרה לייעל את השימוש במשאבים.**  
עלות ההמלצות מוערכת בכ-120 מלש"ח (שוברים, OJT), הכשרה ייעודית עם מעסיקים בענפים ספציפיים, לרבות ההתייחסות להכשרת אנשים שעבדו במקצועות שוחקים וכעת אינם מועסקים), והן צפויות להשפיע על כ-12,000 משקי בית.

<sup>62</sup> מתעסוקה לפירון: המדיניות הרצויה להגברת הצמיחה, כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה, 2013.

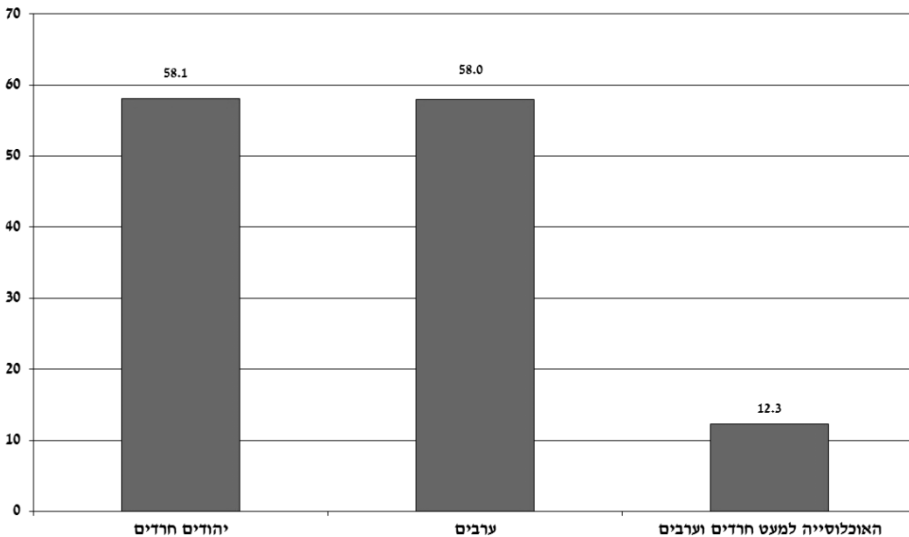
<sup>63</sup> הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה, דו"ח סופי, ירושלים: משרד התעשייה המחסר והתעסוקה, 2010 (עמוד 61).

<http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/papers/paper19h.pdf>

## קידום תעסוקתי של אוכלוסיות יעד

שיעורי התעסוקה של חלק מהאוכלוסיות בישראל נמוכים, כתוצאה מכך שיעורי העוני בקרבן גבוהים. בעיה זו מתמקדת באוכלוסיות מסוימות, בפרט ערבים וחרדים. אוכלוסיות אלו גדלות בקצב מהיר, ומהוות 30 אחוזים מהאוכלוסייה ו-66 אחוזים מהעניים. שתי קבוצות אוכלוסייה אלו נמצאות במגמת השתלבות בתעסוקה, אך עדיין אין זה מספק.

### תרשים ב': תחולת העוני לפי קבוצות באוכלוסייה, 2011



**מקור:** סקרי הכנסות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל

במשך השנים פיתחו המשרדים תכניות שונות לעידוד תעסוקה בקרב אוכלוסיות הממעות להשתתף בשוק העבודה וסובלות משיעורי עוני גבוהים במיוחד. התכניות הותאמו כמענה לאוכלוסיות היעד, בניסיון להתגבר על החסמים הקיימים להשתלבות בעבודה. התכניות במשרדים השונים נבדלות זו מזו הן בנקודת ההתייחסות של המשרד המטפל בהתאמה לאוכלוסייה, והן במשאבים הזמינים לכל משרד (כלי סיוע, ידע מקצועי שנצבר וכו'). בחלק זה יוצגו תכניות מרכזיות שפותחו והצליחו להשיג יעדים משמעותיים בקרב

אוכלוסיות היעד. יש לראות בתכניות אלה מודלים, אותם יש לחזק, לפתח ואף להרחיב בהתאמה ליעדי הממשלה. מובן כי תכניות אלו מתקיימות לצד מגוון רחב של פעולות הנעשות במשרדים, שתכליתן קידום יעדי הממשלה לתעסוקה.

### **מודל (OSC) One Stop Center**

בטרם תוצגנה המלצות ספציפיות, נציג דוגמה לפתרון רחבי, הפונה לאוכלוסיות יעד בתחום התעסוקה, של הקמת מרכזים במודל One Stop Center.

משרד הכלכלה מפעיל מספר רב של מרכזים להכוון תעסוקתי, הפועלים על פי מודל One Stop Center. מרכזים אלה מהווים תשתית משמעותית בתחום התעסוקה, הפועלת דרך עבודת קהילה (בשיטת Reaching Out), ליווי אישי ופיתוח קשרי מעסיקים.

המרכזים מיועדים לטיפול בבלתי מועסקים, הנמצאים מחוץ לעולם העבודה, ופועלים עמם לשם השתלבות והכוונה לתעסוקה מתאימה. במסגרת מרכזים אלו מתקיימות תכניות רבות ומגוונות כדוגמת הכוונה להשכלה, הכשרה מקצועית (ראו סעיף נפרד בדוח זה), הקניית מיומנויות "רכות" ועוד. במודל זה, בו כלל הפעולות מתנקזות אל מרכז אחד, הפונה מקבל מענה רחב למגוון בעיות, ולמפעילי המרכז יתרונות משמעותיים של ראייה רוחבית ומערכתית, יתרון לגודל ומיתוג חיובי בקרב הפונים.

בנוסף יש לציין כי לשכות שירות התעסוקה, הפרוסות בכל הארץ ונותנות מדי שנה שירות לכחצי מיליון אנשים הנמצאים בתקופת אבטלה ומשבר (מתוכם כ-180 אלף אנשים אשר תובעים קצבת הבטחת הכנסה ולכן הינם בגדר עניים), מספקות סל שירותים הכולל מגוון רחב, ובכך מתפקדות כ-One Stop Center.

במסגרת זו, ובנוסף לפעילות ההכוון והייעוץ התעסוקתי וההפניה להכשרות מקצועיות, מספק שירות התעסוקה שלל כלי תמיכה בתעסוקה והשמה, בהם:

1. מגוון רחב של סדנאות, ביניהן סדנאות העצמה תעסוקתית, סדנאות לסיוע בחיפוש עבודה עצמאי, מבחני אבחון, יישומי מחשב, סדנאות לכלכלת משפחה נבונה (במצב אבטלה) ועוד.

2. מתן שוברים להכשרה מקצועית.

3. אפשרות לקבלת אימון אישי וייעוץ מקצועי פרטני של פסיכולוגים תעסוקתיים ועובדים סוציאליים תעסוקתיים.

4. תכניות השמה ושיקום מקצועי ייעודיות, בהן תכנית "שמעה" לשיפור עברית תעסוקתית והשמה במגזר הערבי (בשיתוף עם משרד רה"מ – הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי), תכנית "מעגלי תעסוקה" לטיפול בתובעי הבטחת הכנסה חדשים, תכנית "תנופה" (בשיתוף עם משרד הרווחה), תכנית "סטרייב" להורים יחידים (בשיתוף עם תב"ת) ותוכניות נוספות.

5. שיתוף פעולה של שירות התעסוקה ומשרד הכלכלה עם רשויות מקומיות במסגרת מרכזי "רשות מקדמת תעסוקה" לקידום פעילות reaching out לאוכלוסיות רווחה ולאוכלוסיות שאינן משתתפות בתעסוקה, ולמתן סיוע תעסוקתי לאוכלוסיות אלו.

**היקף כלל המשתתפים בפעילויות אלו עומד היום על כ-15 אלף איש בשנה בלבד.**

להלן תוצגנה מספר המלצות, כשהן מחולקות על פי אוכלוסיית היעד הרלוונטית. אוכלוסיות היעד שיידונו בפסקאות הבאות הן:

1. **אוכלוסיות רווחה** – כלומר פרטים ומשפחות המוכרים לשירותי הרווחה ומטופלים על ידם.

2. **אנשים עם מוגבלות.**

3. **בני מיעוטים.**

4. **המגזר החרדי.**

## עידוד תעסוקה של אוכלוסיות רווחה

### רקע

למשרד הרווחה ראייה כוללת של צרכי המשפחות, ויכולות התערבות שמאפשרות לו לחלץ משפחות ממצב העוני באמצעים שונים. הסיוע למשפחות נעשה על ידי אבחון והתערבות בהסרת חסמים אישיים כגון דימוי עצמי נמוך, משברים, בעיות קשות עם הילדים, וחסמים חברתיים כגון העדר נגישות למקומות עבודה, אפליה ועוד.

מדיניות המשרד נשענת על היכולת לזהות ולסייע במצוקה שהעוני גורם לפרט, המשפחה והקהילה באמצעות מערך מיומנויות ומשאבים ייחודיים להתמודדות. אמצעי הסיוע המוצעים מתבססים על יכולותיו של המשרד הכוללים: רישות בקהילות, ידע רב שנצבר וניסיון ייחודי בהתערבות מול משפחות החיות בעוני. כל אלה מאפשרים לנציגי המשרד לספק לאוכלוסיות הרווחה מענים הולמים. ביניהם:

1. **סיפוק צרכים בסיסיים** – תזונה, בריאות (לרבות גמילה מהתמכרויות), דיור, ביגוד ובטחון אישי.
2. **הסרת חסמים** – הסעות לעבודה, מעונות יום לילדים, סיוע בהוצאות ייעודיות לעבודה ועוד.
3. **בניית כישורים** – החל מפיתוח כישורי חיים בסיסיים ועד למיומנויות חיפוש עבודה והכשרות מקצועיות.
4. **קידום פיתוח כלכלי** – יצירת מקומות עבודה ושיפורם ושיפור נגישות למשאבים, בין השאר בסיוע הקהילה המקומית.



## המלצות

מומלץ להרחיב את תחולת התכניות המפורטות מטה ולהנגיש אותן לכמות גדולה יותר של לקוחות שירותי הרווחה:

### 1. **מרכזי תעסוקה של המחלקות לשירותים חברתיים** - המרכז יהווה כלי

להתמודדות עירונית כוללת ורחבה בתחום התעסוקה, בהובלת הרשות המקומית ובמימון משרד הרווחה והשירותים החברתיים. המרכז יתן מענה לאוכלוסיות רווחה בעלות חסמים תעסוקתיים מורכבים, אשר מתקשות להשתלב בעולם העבודה. בהתאם לרשום לעיל לגבי מרכז תעסוקה (One Stop Center), במסגרת המרכז ישנן מגוון פעילויות תומכות תעסוקה, לרבות פיתוח מיומנויות רכות, אוריינות מחשבים, אוריינות כלכלית לניהול הבית והמשפחה, ליווי אישי ומשפחתי. מרכיב נוסף הינו ההיבט הקהילתי וגיוס משאבי הקהילה לטובת קידום נושא התעסוקה העירוני (יצירת סולדריות קהילתית, קישור מול שירותי קהילה קיימים, שיתוף פעולה מול אירגונים וכו'). במרכז תופעלנה תכניות מסלול לקידום תעסוקה של אוכלוסיות שונות, כגון: "אשת חיל" ו"תעסוקה לרווחה". בשלב הראשון יוקמו ויתקצבו ארבעה מרכזים בערים הגדולות - ירושלים, חיפה, תל אביב ובאר שבע. לאחר מכן תורחב התכנית לכל הארץ. עלות מרכז מוערכת ב-3.5 מלש"ח.

### 2. **"תעסוקה לרווחה"** - התכנית "מתעסוקה לרווחה" חותרת ליציאה של

לקוחות המחלקות לשירותים חברתיים ממעגל התמיכה לדרך עצמאית, באמצעות שילוב מיטבי של משתתפי התכנית בעולם העבודה, והקנייה של כישורי התנהלות כלכלית התואמת את רמת הכנסות המשפחה. בבסיס התכנית מונחת ההבנה ששינוי בתחום התעסוקתי-כלכלי מחייב התייחסות למכלול ההיבטים בחיי הפרט והמשפחה.

### **ליווי של עובד סוציאלי תעסוקתי וכן מתן סל שירותים תומכי תעסוקה** -

המשפחה בתכנית זוכה לליווי למשך שנה של עובד סוציאלי תעסוקתי במחלקה לשירותים חברתיים, המלווה את המשפחה לצד עו"ס המשפחה וצוות המחלקה. המשתתפים נהנים מליווי פרטני וקבוצתי אינטנסיבי ומתוכנן מראש עד לשילובם בעבודה מיטבית. כמו כן, כל משפחה זכאית

למימון שירותים תומכי תעסוקה וקידום כלכלי עצמאי כגון אימון תעסוקתי וכלכלי, סיוע ברכישת מיומנויות להשתלבות בתעסוקה וכד'. עלות השתתפות משפחה בתכנית עומדת על 20,000 ש"ח והיא כוללת מעטפת וסל שירותים בסך 10,000 ש"ח.

3. **"העצמאות שלהם-המחויבות שלנו"** – תכנית המציעה פתרון הוליסטי רב-ממדי המאפשר להוציא את המשפחה ממצב של תמיכה ונזקקות למצב של צמיחה ועצמאות, תוך ניצול משאבי הקהילה. עלות התכנית – כ-12,000 ש"ח לשנה עבור משפחה. סה"כ העלות למוקד המטפל ב-25 משפחות היא 300,000 ש"ח.

4. **"אפיקים"** – תכנית אפיקים היא תכנית התערבות פרטנית שמטרתה לסייע לצעירים וצעירות, נטולי עורף משפחתי וכלכלי, להשתלב ולהתקדם בשוק העבודה. קהל היעד של התכנית הוא צעירים בגילאי 18-25, רווקים, בעלי 10 שני"ל לפחות, אשר מעוניינים ליצור שינוי בחייהם. לחלקם עבר פלילי או רקע של התמכרויות ולמרביתם קשיי למידה ורקע השכלתי נמוך. המשתתפים בתכנית זוכים לליווי פרטני ורציף, הכשרה מקצועית, וליווי להשמה איכותית.

5. **"מעברים"** – תכנית קהילתית לקידום ופיתוח התעסוקה במגזר הכפרי, הפועלת בקיבוצים, מושבים, ישובים קהילתיים, כפרים ערביים וישובים בדואים ברחבי הארץ. התכנית שואפת לספק תשתית אזורית לפיתוח הון אנושי יחד עם הון קהילתי כמנוף לתעסוקה. התכנית פועלת במרכזי תעסוקה אזוריים שנבנו בשותפות בין מועצות אזוריות וגורמים מקומיים וארציים. התכנית מוערכת בעלות של כמיליון ש"ח למרכז.

6. **"תנופה"** – תכנית משותפת למשרד הרווחה והשירותים החברתיים ולשירות התעסוקה, שמטרתה שיקום תעסוקתי של אוכלוסיית תובעי קצבת הבטחת הכנסה, הנמצאים פרק זמן ארוך ללא תעסוקה, וזאת בהתבסס על תכני שיקום תעסוקתי, הניתנים על ידי מרכזי השיקום של הקרן למפעלי שיקום. עלות התכנית, שנמשכת כחצי שנה, היא כ-11,000 ₪ למשתתף.

## עידוד תעסוקת אנשים עם מוגבלות

### רקע

אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות מאופיינת בשיעורי תעסוקה נמוכים של 44.2 אחוזים לעומת 67.6 אחוזים באוכלוסייה הכללית. נתונים אלה קרובים לממוצע ה-OECD, למרות שיש לציין כי בין השנים 2002 ו-2006 גדל אחוז הלא מועסקים מקרב אוכלוסייה זו בישראל ב-4 נקודות האחוז לעומת עלייה ממוצעת של 0.9 נקודות האחוז בלבד במדינות ה-OECD<sup>64</sup>. שיעורי תעסוקה נמוכים אלו הינם תוצר של החסמים הרבים עמם מתמודדים אנשים עם מוגבלות בניסיונם להשתלב בשוק העבודה.

הקשיים האובייקטיביים הייחודיים שניצבים בפני אנשים עם מוגבלות, בניסיון להשתלב בעולם התעסוקה, מצריכים טיפול והכוונה ייחודיים. עם זאת, טיפול זה נושא בחובו השפעה שיקומית מהותית על ההיבטים השונים של התפקוד היומיומי של בני קבוצה זו. לפיכך, התועלת הטמונה בעידוד היציאה לעבודה של אנשים עם מוגבלות עשויה לגדול, על ידי כך שתביא גם לשיפור הטיפול הנלווה לאוכלוסייה זו במישורים האחרים של הסיוע הממשלתי (תעסוקה בשעות הפנאי, חינוך, שיקום רפואי).

לאחר מימוש המלצות ועדת לרון, שעסקה בעידוד התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות בהיבט של מבנה הקצבאות המשולם להם, והשלמת חקיקת 'החוק המשופר למקבלי קצבת נכות היוצאים לעבוד' (חוק לרון)<sup>65</sup>, יש להרחיב את העיסוק בפעילות הישירה של עידוד התעסוקה.

---

<sup>64</sup> זהר, גל. אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה: ישראל ביחס למדינות OECD. ירושלים: משרד התמ"ת, 2012.

<sup>65</sup> המוסד לביטוח לאומי, החוק המשופר למקבלי קצבת נכות היוצאים לעבוד (חוק לרון) <http://www.btl.gov.il/benefits/disability/laron/Pages/default.aspx>

- כאמור, בפני אנשים עם מוגבלות עומדים קשיים אובייקטיביים בניסיון להשתלב בשוק העבודה. נהוג לחלק קשיים אלו לשלושה חסמים עיקריים:
1. **חסמים מצד ההיצע** מוגבלותם של האנשים עלולה להוות חסם הגורם להם להיות פחות אטרקטיביים בעיני המעסיק.
  2. **חסמים מצד הביקוש** מעסיקים שבשל סיבות שונות (בעיקר מתחום המודעות) מעדיפים שלא להעסיק עובדים עם מוגבלויות.
  3. **כשלי חקיקה ורגולציה** היעדר חקיקה מספקת המותאמת לצרכיהם של אנשים עם מוגבלות.

### המלצות

- כדי להתגבר על החסמים שתוארו לעיל מוצע לקדם את הצעדים הבאים:
1. **תיאום כלל הפעולות הנעשות על ידי הגופים השונים** – אנשים עם מוגבלות זוכים לקבלת שירותים ממשרדים שונים: קצבאות מביטוח לאומי, שיקום תעסוקתי ממשרדי הרווחה, הבריאות והמוסד לביטוח לאומי, אבחון שכר מינימום מותאם ופעילות לעידוד מעסיקים במשרד הכלכלה וכיו"ב. עם זאת, יש להביא לראייה מתואמת של הטיפול באנשים עם מוגבלויות בממשלה, שתכלול את כלל העשייה באופן שייטיב את הטיפול באוכלוסייה. תיאום כלל הפעולות הממשלתיות עשוי לתרום למיפוי הכשלים החקיקתיים ולקידום תיקוני חקיקה ושינויים אחרים שיפתרו את הבעיות שתוארו.
  2. **הקמתם של מרכזי הכוון תעסוקתי ייעודיים לאוכלוסיית אנשים עם מוגבלות** – מרכזי הכוון אלו יתמכו בפיתוח של מיומנויות הפרט ויכולותיו, ובמקביל יפתחו קשרי מעסיקים להגדלת אפשרויות התעסוקה במשק לאנשים עם מוגבלות. ראוי לציין כי במסגרת זו צפוי להיפתח כבר במהלך שנת 2015 מרכז ראשון במודל One Stop Center באזור המרכז. יש לבחון את האפשרות לפרוס מרכזים נוספים בארץ על פי מודל זה, וכן לבחון במקביל תכנית לטיפול באנשים עם מוגבלות דרך תשתיות התעסוקה הקיימות.

3. **יצירת רצף של ליווי מקצועי והכוונה לתעסוקה** – עם סיום מערכת החינוך (חוק חינוך חובה) נקטע הרצף של הליווי והטיפול בצעירים עם מוגבלות. מעבר לנתק שחווה הצעיר עצמו, עשויים לרדת לטמיון מאמצים רבים שהושקעו במטרה לשלבו באופן מיטבי בחברה. לפיכך מומלץ לבנות רצף של ליווי מקצועי שיחבר בין התכניות השונות<sup>66</sup>, כך שההכנה לעולם התעסוקה תחל בשלבים מוקדמים, טרום סיום מערכת החינוך, בתוכניות מעבר מבי"ס לעולם העבודה ועד לשירותי תעסוקה נתמכת לבוגרים לאלה, שמתקשים להשתלב בעבודה ללא ליווי וסיוע, באמצעות מרכזי ההכוון היעודיים שיש להקים. במקביל מומלץ לקדם המשך ליווי והכוונה להכשרה מקצועית, רכישת השכלה אקדמית וקידום חניכה עם תחילת העבודה, לאחר השלמת המסגרות החינוכיות.

**ההמלצה תסייע לכ-2,000 בעלי מוגבלויות. עלות ההמלצה מוערכת בכ- 10-20 מלש"ח בשנה, בגין הפעלת מרכזי ההכוון התעסוקתי היעודיים.**

4. **תקני שירות לאומי עבור אנשים עם מוגבלות** – הסטת חלק מתקני השירות הלאומי לטובת תקני שירות לאומי לאוכלוסיית אנשים עם מוגבלות. מהלך זה יאפשר צבירת ניסיון בשוק העבודה, יסייע בשבירת הסטיגמות בקרב הסביבה, יתרום להקניית הרגלי עבודה ויביא לשיפור כישורי חיים.

**התאמת 1,000 תקנים (עבור 1,000 אנשים). העלות הכוללת של ההצעה היא 2 מלש"ח (כיום קיימים מחצית מן התקנים בעלות של כ-1 מלש"ח).**

---

<sup>66</sup> קיימות תוכניות הכנה לבני נוער מבי"ס לעולם העבודה הכוללות: ידע על עולם העבודה, הכוונה עצמית והתנסות בתעסוקה.

## שילוב חרדים בשוק העבודה

### רקע

אוכלוסיית החרדים מאופיינת בגידול מתמשך בשיעורי תעסוקה בעשור האחרון<sup>67</sup>. עם זאת, שיעור התעסוקה בקרב גברים חרדים בגילאי 25-64 הוא כ-45 אחוזים לעומת כ-81 אחוזים באוכלוסייה הכללית. שיעור התעסוקה בקרב נשים חרדיות עלה בעשור האחרון בכ-20 נקודות האחוז ועומד על כ-69 אחוזים, אך עדיין מדובר בשיעור נמוך לעומת ממוצע ה-OECD. כמו כן, יש לציין שבקרב אלו שבחרו לעבוד, רמת השכר הממוצעת נמוכה משמעותית לעומת האוכלוסייה הכללית. השכר הממוצע של גבר חרדי עומד על 9,455 ש"ח בעוד השכר הממוצע של גברים בכלל האוכלוסייה הוא 11,805 ש"ח. באותו אופן, בעוד השכר הממוצע של נשים באוכלוסייה הוא 7,810 ש"ח הרי ששכרן במגזר החרדי עומד על 5,284 ש"ח בלבד.

בפני האוכלוסייה החרדית עומדים מספר חסמים בדרך לשוק העבודה, המקשים עליה להשתלב בו בשלב הראשון, ובשלב השני מביאים אותה לרמות השתכרות נמוכה אל מול שאר האוכלוסייה. החסמים העיקריים אליהם נתנה הוועדה את דעתה הם:

1. גיל - על פי מתווה השוויון בנטל שאושר לאחרונה בכנסת, תלמיד ישיבה ואברך יחויב להישאר בישיבה עד גיל 24 במידה ויבחר לא להתגייס (באופן חד פעמי שוחררו החרדים מעל גיל 22 משירות צבאי). במהלך תקופה זו, הוא אינו יכול לעבוד או לרכוש מקצוע ולימודים אקדמאיים. מצב זה מביא את הבחור החרדי לשוק העבודה בגיל מבוגר יחסית, במצב משפחתי המקשה עליו ברכישת מקצוע או בלקיחת חלק בלימודים אקדמאיים איכותיים.
2. כישורים בסיסיים - מוסדות הלימוד החרדים המפוקחים באופן מלא או חלקי אינם מספקים לתלמידיהם את הכישורים הבסיסיים הנדרשים

<sup>67</sup> גוטליב דניאל, טולדנו אסתר, "תעסוקה ושכר בישראל לפי קבוצות אוכלוסייה - 2011-2001", המוסד לביטוח לאומי, 2014.

לשוק העבודה. במסגרת בתי הספר והישיבות אין הקפדה על לימודי ליב"ה וחלק מהתלמידים אינם לומדים כלל אנגלית, בעוד מרביתם לומדים מתמטיקה ברמה נמוכה בלבד. מצב זה מביא ליצירת בוגרים בלתי מוכשרים לשוק העבודה, חסרי מיומנויות והשכלה בסיסית רלבנטית לשוק העבודה.

3. תמריצים שליליים - מבנה התמריצים הנוצר באמצעות מבחני תמיכה המתבצעים על ידי הממשלה, מעודדים לעיתים קרובות את החרדים לא להצטרף לשוק העבודה. כך למשל, הגדלת ההכנסות של משק הבית בזכות עבודה בשכר חציוני, צפויה לפגוע בזכאותם להנחה בארנונה, להביא לאובדן זכאות לתמיכות שונות המתקבלת בגין הלימודים בישיבה ולפגוע בעוד תמיכות שונות.

החסמים הללו, שתורמים לשיעורי התעסוקה הנמוכים ובנוסף לרמות שכר נמוכות, מובילים לשיעורי עוני גבוהים ביותר בקרב האוכלוסייה החרדית. כך למשל, בעוד תחולת העוני בקרב משקי הבית היהודים שאינם חרדים עומדת על כ-12 אחוזים, הרי שתחולת העוני בקרב משקי הבית החרדים עומדת על 53 אחוזים. תחולת העוני הגבוהה מושפעת, בין היתר גם ממספר הילדים הגבוה.

שיעורי העוני הגבוהים אינם גזירת גורל. העלאת שיעורי התעסוקה ושיפור רמת ההון האנושי, באופן שיגדיל את רמות השכר, צפויים להקטין משמעותית את שיעורי העוני בקרב מגזר זה. בהקשר זה יש לציין שתחולת העוני בקרב משקי בית חרדים, בהם שני ראשי משק הבית מפרנסים, עומד על 16 אחוזים בלבד.

#### מרכזים ייעודיים למגזר החרדי:

**מרכזי הכוון תעסוקתי** – המרכזים פועלים בירושלים ובני ברק (בדומה למודל OSC שתואר בתחילת הפרק) ועתידים לטפל בכ-6,000 פונים בשנה. מרכזים אלו מתוקצבים בכ-24 מלשי"ח לשנה.

**מרכזי מפת"ח** – מרכזי פיתוח תעסוקת חרדים, אשר הוקמו על-ידי תב"ת ומופעלים על-ידי עמותת "בעצמי". מפת"ח הינו מרכז השמה והכוון תעסוקתי המיועד לערוך חיבור בין מחפשי עבודה חרדים למעסיקים על פי כללים של מיון והתאמה איכותיים<sup>68</sup>. שישה מרכזי מפת"ח פועלים בערים עם ריכוז אוכלוסייה חרדית, ושניים נוספים צפויים להיפתח עד סוף 2014. מרכזים אלו מתוקצבים בכ-13 מלש"ח, ומיועדים לשרת כ-3,600 משתתפים בשנה.

**מרכזי הלכה ומעשה** – במטרה להגביר את שילובם של גברים חרדיים בשוק העבודה עתידים לקום ארבעה מרכזי הכוון שיתנו מענה בפריסה ארצית. מרכזים אלו מיועדים לגברים חרדים צעירים הפטורים משירות צבאי / מסיימי שירות צבאי ואזרחי. המרכזים יפעלו למיצוי יכולותיהם וכושר השתכרותם של הפונים לשם השתלבותם בתעסוקה. התכנית צפויה להתחיל לפעול לקראת סוף שנת 2014.

#### 'פרנסה וכלכלה' – תכנית חומש לשילוב המגזר החרדי בתעסוקה

תכנית החומש, שגיבש משרד הכלכלה כדי לעמוד ביעדי הממשלה לתעסוקה של המגזר החרדי, מושתתת על שלושה אפיקי פעולה: תשתית, טיפול בפרט, קשרי מעסיקים. תכנית זו מתוקצבת בכחצי מיליארד ש"ח על פני חמש שנים, ונהנית מגמישות תקציב בין השנים ובין התכניות השונות בתוכה, על מנת לאפשר מענה מותאם לצרכים.

תשתית – מרכזי ההכוון שפורטו לעיל הם חלק ניכר מיצירת התשתית לקידום תעסוקה. כמו כן פועל המשרד במגוון דרכים להנגשת המידע והשירות לאוכלוסיית היעד. במסגרת פעולות אלו נכללים אתר אינטרנטי ומוקד טלפוני שמטרתם ליידע ולהכווין את האוכלוסייה אל כלי הסיוע השונים.

סיוע לפרט – בתוך סיוע זה נכללים כלים העומדים לרשות המשרד, כדוגמת הכשרות מקצועיות, לצד תכניות ייעודיות שפותחו כמענה למגזר החרדי

---

<sup>68</sup> פרטים נוספים אודות מרכזי מפת"ח ניתן למצוא באתר משרד הכלכלה:  
<http://www.moital.gov.il/NR/exeres/CFA7F9FC-F207-4082-B2B7-0F309A60230C.htm>



(לדוגמה תכנית הנדסאים לגברים חרדים). בנוסף ניתן סיוע למשתתפים בפתיחת עסק (דרך הסוכנות לעסקים קטנים) באמצעות קורסים, ליווי ותיווך לגופים רלוונטיים.

תמריצים למעסיקים – המשרד פועל לגיבוש מספר תכניות אל מול מעסיקים לצורך עידוד הביקוש לעובדים חרדים. במסגרת תכניות אלו יינתנו תמריצים למעסיקים שיקלטו גברים חרדים בעבודה, הן באמצעות סבסוד שכר והן באמצעות מימון הכשרות התואמות את צרכי המעסיקים. בנוסף, פועל המשרד למסד שיתופי פעולה פרטניים אל מול מעסיקים ולקיים שולחנות עגולים ושיח משותף לצורך התאמת כלי הסיוע לצרכי המעסיקים.

## המלצות

לשם קידום תעסוקת החרדים והסרת החסמים המפורטים לעיל, מוצע לבצע את הפעולות הבאות:

1. **יישום ההסדר החוקי ליציאה לעבודה** – יישום מלא של ההסדר החוקי המאפשר לגברים חרדים להשתלב בעבודה ובלימודים אקדמאיים, באופן חוקי בגילאים צעירים ככל האפשר (החוק החדש נתן פטור חד פעמי לצעירים חרדים מעל גיל 22 והעמיד את גיל הגיוס לאחר מכן על 24). בהתאם לכך, מוצע בין היתר לקדם הקמתן של ישיבות הסדר חרדיות.

2. **יישום תכנית החומש לעידוד תעסוקה**, תוך מתן דגש לשילוב מקיף של מעסיקים בתכנית, בכל רבדיה השונים: החל במיון ובחירת העובדים הפוטנציאליים, המשך בקביעת המקצועות והתכנים אותם ילמדו או בהם יוכשרו המועמדים וכלה, כמובן, בקליטתם בתעסוקה ובהעסקתם.

3. **הקניית ארגז כלים תעסוקתי**, הכולל לימודי אנגלית ומתמטיקה בכלל בתי הספר המקבילים תמיכה ממשלתית. צעד זה גם ייתר את הצורך העתידי בהקמת מרכזי הכוון ותכניות ייעודיות לעידוד האוכלוסייה החרדית. בהתאם לכך, מוצע לבצע שילוב של לימודי מתמטיקה ואנגלית בבתי הספר החרדיים לבנים.

4. **הגדלת כדאיות היציאה לעבודה**, בין היתר באמצעות הקטנת תמריצים שליליים לאי תעסוקה.

5. **צוערים חרדים** – בניית מסלולי הכשרה והשמה בסגנון "עתידים" לאוכלוסייה החרדית, הן בשירות המדינה והן בסקטורים אחרים (שלטון מקומי, חברות עירוניות וממשלתיות וכדו'). תכנית שכזו החלה להידון בממשלה הקודמת וקידומה נעצר.

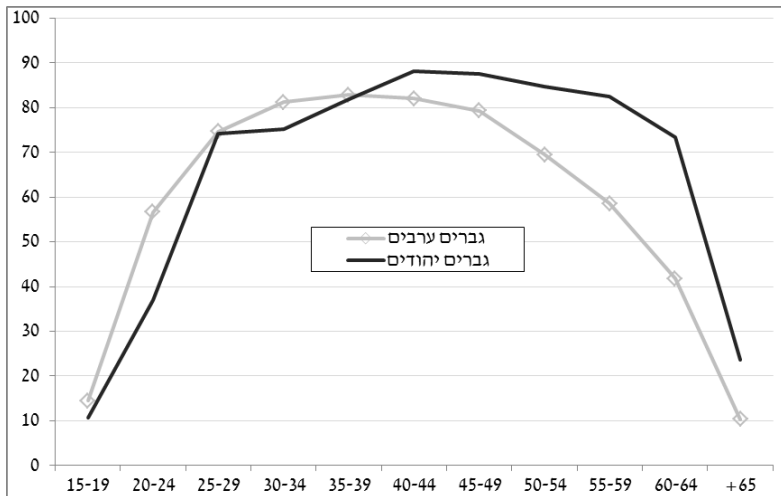
6. **שיפור תדמית העובד החרדי** – ראוי לפעול לשיפור תדמית העובד החרדי בעיני מעסיקים מתוך הבנה שפערים תרבותיים פוגעים בשילוב בני האוכלוסייה החרדית בשוק התעסוקה.

## שילוב מיעוטים בשוק העבודה

### רקע

תחולת העוני בקרב בני המיעוט הערבי, המהווים כחמישית (20.5 אחוזים) מאוכלוסיות המדינה, גבוהה באופן חריג ומגיעה לכ-47.9 אחוזים מסך הנפשות.<sup>69</sup> הגורם העיקרי לתופעה זו הוא רמת ההשתלבות הנמוכה של בני המיעוט הערבי בשוק העבודה בארץ. השתלבותם הנמוכה של הערבים מוסברת על ידי מספר גורמים, ובכלל זה: רמת חינוך נמוכה יחסית, פריסה גאוגרפית נרחבת המלווה בחוסר נגישות לתחבורה ציבורית, הקצאת משאבים מועטה בשלל ענפי הסקטור הציבורי.<sup>70</sup>

### **שיעור ההשתתפות בשוק העבודה של גברים ערבים ויהודים, לפי גיל, 2011**



מקור: ישיב, ערן וניצה (קלינר) קסיר, 2010, "דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה" סקר בנק ישראל 84 (עדכון).

<sup>69</sup> המוסד לביטוח לאומי, 2013, ממדי העוני והפערים החברתיים 2012 – דוח שנתי. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

<sup>70</sup> להרחבה ראו: ישיב, ערן וניצה (קלינר) קסיר, 2010, "דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה" סקר בנק ישראל 84, עמ' 39-86. ישיב, ערן וניצה (קלינר) קסיר, 2011, "נשים ערביות בשוק העבודה בישראל: מאפיינים וצעדי מדיניות", "הרבעון לכלכלה", 1-2, מרץ-יוני, עמ' 120-160.

ייחודיותו של שוק העבודה של ערביי ישראל מתבטא במאפיינים הבאים :

1. בקרב הגברים, ריכוז תעסוקתי גבוה במשלחי יד הדורשים מיומנות נמוכה ומתאפיינים בשכר נמוך יחסית.
2. פרישה מוקדמת משוק העבודה, עקב תעסוקה במשלחי יד המחייבים כושר פיזי, אשר השחיקה בהם גבוהה.
3. אפליה בקבלה לעבודה ובשכר המהווים מכשול בדרכם של ערבים רבים לתעסוקה ההולמת את כישוריהם.
4. שיעורי השתתפות נמוכים במיוחד בקרב נשים ערביות בכלל ובקרב נשים בעלות מאפיינים מסורתיים בפרט (כ-22 אחוזים בשנת 2011).
5. שיעור התעסוקה של ערביי ישראל בגילאי 18-22 הוא נמוך ועומד על כ-26 אחוזים<sup>71,72</sup>. מאחר ששיעורם של ערביי ישראל המשרתים בצבא או בשירות הלאומי נמוך מאוד, כ-3 אחוזים בהשוואה ל-36 אחוזים במגזר היהודי הלא חרדי, ניתן היה לצפות שמיעוט המשרתים יביא לשיעור תעסוקה גבוהים בקרב הצעירים הערבים, אך לא כך הדבר.

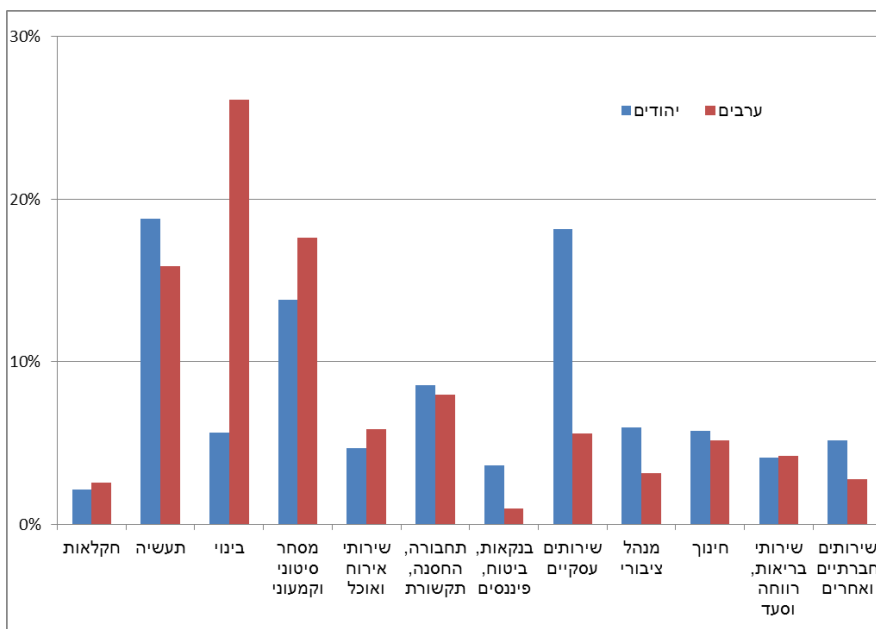
---

<sup>71</sup> ישיב, ערן וניצה (קלינר) קסיר, 2011, "צעירים ערבים בשוק העבודה", פורום קיסריה 2011, המכון לדמוקרטיה.

<sup>72</sup> אקשטיין, צבי ומומי דהן, 2011. "הצעירים הערבים בישראל", כנס קיסריה, המכון לדמוקרטיה.

## תעסוקת גברים ערבים ויהודים לפי ענף, 2011

מקור: ישיב, ערן וניצה (קלינר) קסיר, 2010, "דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה" סקר בנק ישראל 84 (עדכון).



הממשלה מקדמת בשנים האחרונות מספר צעדי מדיניות משמעותיים לעידוד תעסוקה בקרב בני המיעוטים במדינה. המהלך נעשה כחלק ממדיניות הממשלה, שנועדה לפעול למיצוי פוטנציאל הצמיחה של המשק ולשיפור מצבן ורווחתן של כלל האוכלוסיות.

בהתאם לכך, ולצורך הגשמת יעדי התעסוקה שקבעה הממשלה, אושרו בשנים האחרונות מספר החלטות, המקצות תקציב תוספתי של כ-4.5 מיליארדי ש"ח עד שנת 2016, לטובת פיתוח ויישום של תכניות ייעודיות לאוכלוסייה הערבית. תכניות אלה התמקדו בתחומי התעסוקה והתעשייה, נגישות תחבורתית, דיור, תשתיות ובטחון אישי. במסגרת התכניות האמורות, מוקמים עשרים ואחד מרכזי הכוון תעסוקתי ייעודיים למגזר הערבי (אשר יתמקדו בנשים ערביות שאינן מועסקות), תפעלנה קרוב לחמישים קבוצות לליווי ולעידוד תעסוקת

נשים ערביות (תכנית "אשת חיל"), מיושמות תכניות להשלמת השכלת יסוד ולהכשרה מקצועית, פועלות תכניות להנגשת הלימודים האקדמאיים, יורחב פיתוח של אזורי תעשייה ותעסוקה ברשויות הערביות, יבנו מעונות יום, מורחב מערך החינוך הטכנולוגי, מונהגת העדפה מתקנת לנשים ערביות במבחני התמיכה לסבסוד מעונות וכן מיושמים צעדים נוספים.

חלק נכבד מהמשאבים המוקצים בתקציב המדינה לעידוד תעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית מתועלים להקמת ותפעול מרכזי הכוון לתעסוקת מיעוטים. היום פועלים 15 מרכזים בפריסה ארצית רחבה, ועד סוף 2014 צפויים לפעול 21 מרכזים המתוכננים לשרת כ-63 יישובים. כל מרכז מטפל בממוצע בכ-300 פרטים חדשים בשנה ומעל למחציתם נשים. היקף המשאבים המוקצב לטובת המרכזים עומד על כ-200 מלש"ח לחמש שנים. מרכזים אלה משמשים כתשתית לתכניות תעסוקה נוספות. כך למשל, במסגרת המרכזים פועלת תכנית הכוונה להשכלה גבוהה עבור בוגרי תיכון.

## המלצות

1. **יישום החלטות הממשלה לעניין תכניות החומש ודוח טרכטנברג** – יש לציין כי חלק מתכניות קודמות לקידום בני מיעוטים לא יושמו במלואן. יש להמשיך וליישם את החלטות הממשלה הקיימות, המקדמות את תעסוקת המיעוטים בצורה המיטיבית, ולקדם את תכניות ההמשך והתכניות המשלימות.
2. **הרחבת תכניות קיימות** – יש לפעול להמשך פיתוח והרחבת תכניות קיימות, שיעילותן הוכחה בקידום והשמת בני מיעוטים בשוק העבודה, הן בצד ההיצע והן בצד הביקוש (כגון: השקעה בהשכלה גבוהה, השלמת השכלה למבוגרים, תכנית "אשת חיל", תכנית השוברים ונגישות תחבורה ציבורית).
3. **קידום אופטימיזציה של מנגנוני התקצוב הממשלתיים ביחס למגזר הערבי** – מומלץ למשרדי הממשלה לבצע מיפוי מעמיק של מנגנוני ההקצאה העיקריים מבחינת חלוקה למגזרים, וככל שימצאו עיוותים

לתקן את מנגנוני ההקצאה כך שיקצו לאוכלוסייה הערבית את ההקצאה האופטימאלית המקצועית. מומלץ לשים דגש על תיקון עיוותים במנגנוני ההקצאה של משרדי החינוך והתחבורה (בעיקר תחבורה ציבורית), וכן מומלץ למשרד הפנים לקדם מהלכים לחיזוק מרכיבי ההכנסות העצמיות של רשויות מקומיות ערביות.

4. **הרחבת ההשקעה באוכלוסייה הערבית בעתיד** – ההמלצות שתוארו לעיל נראות כפעולות העונות על המינימום ההכרחי הנדרש בטווח הזמן הקצר. יש לזכור כי התעסוקה, העוני, ושאר המאפיינים הסוציו-אקונומיים בקרב האוכלוסייה הערבית הם במצב נחות ובעייתי כתולדה של תהליכים כלכליים ומדיניות תקציבית שהתקיימו במשך עשרות שנים. לפיכך מדובר בבעיות עומק שלא ייפתרו מהר או באמצעות תקציבים נמוכים. לאחר מיפוי מקיף של בעיות אלו, הוצעה תכנית מדיניות הבאה לאפיין טיפול יסודי בהן<sup>73</sup>. התכנית מתארת מכלול צעדים ב-11 תחומים שונים ומגדירה תקצוב לטווח קצר, בינוני וארוך. תחשיבים מראים שלהשקעה התקציבית המוצעת בתכנית זו יש שיעור תשואה פנימי הנע סביב 7 אחוזים, לפי אומדן זהיר במיוחד<sup>74</sup>. מכאן שלהגדלת ההשקעה במיעוט הערבי צפויה להיות השפעה חיובית על התוצר ועל הכלכלה, מעבר להשלכות החברתיות החיוביות.

---

<sup>73</sup> ראו קסיר (קלינר) ניצה וישיב, ערן. שוק העבודה של ערביי ישראל: סקירת מאפיינים וחלופות למדיניות. אוניברסיטת תל אביב, 2013.

<sup>74</sup> שיעור התשואה הפנימי מבטא את התמורה בתוספת תוצר להשקעה בצעדי המדיניות השונים (אחוזים).

## סנכרון והבניית שיתופי פעולה בכלל תכניות התעסוקה

### רקע

היום מופעלות מספר רב של תשתיות ותכניות שונות לעידוד התעסוקה, הנמצאות בניהול ובבקרה של מספר משרדים ממשלתיים שונים, לרבות משרדי הכלכלה, הרווחה, הקליטה וכן המוסד לביטוח לאומי, שירות התעסוקה, מנהלת השירות האזרחי ועוד. כמו כן, חלק משמעותי של תכניות אלו מנוהלות בשטח על ידי עמותות וארגונים פרטיים או על ידי חברות בבעלות משותפת לממשלה (דוגמת תב"ת). הביזור הקיים בין משרדי הממשלה וגופי השטח השונים יוצר אתגרים ניהוליים ותפעוליים.

ההפרדה בין פעילות המשרדים יוצרת, לעיתים קרובות, כפל פעילות המופנה לאוכלוסיות ולשימושים דומים. לתופעה זו מספר חסרונות עיקריים:

1. הפעילות הממשלתית הנעשית במקביל מנוהלת לעיתים מבלי תיאום מספק, דבר שעשוי להביא לבזבוז משאבים על הקמת תשתיות ועל עלויות תפעול ופיתוח שונות.
2. קיים קושי של קובעי המדיניות לגבש תמונת מצב ברורה של כלל המשאבים המופנים לכל אחד מפלחי האוכלוסייה. ריבוי התכניות והפיזור שלהן בין הגופים השונים אינו מאפשר יצירת מנגנון השוואתי יעיל למדידת איכות והצלחת התכנית אל מול תכניות דומות אחרות. היעדר מנגנון כזה פוגע ביכולתם של מקבלי החלטות להוציא לפועל באופן מיטבי את המדיניות הממשלתית לעידוד התעסוקה, ולזהות תכניות שיחס העלות אל מול תועלת שלהן נמוך.
3. חוסר התיאום מביא לכך שייתכן כי חלק מהתכניות המוצעות לא עושות שימוש בכלי סיוע קיימים שעשויים להיות רלוונטיים להן.
4. ככל שגופים רבים יותר מעורבים בפעילות ובניהול, ובהיעדר גוף מטה המרכז את עבודת היחידות השונות, הרי שהידע והניסיון שנצברים נשארים במסגרת המצומצמת שבה בוצעה התכנית, ולא מועברים באופן מובנה לשאר הגופים ומשרדי הממשלה.



עם זאת, לפיזור התכניות בין המשרדים השונים עשויה להיות תועלת במתן מענה ושימת לב לאוכלוסיות מגוונות שונות שאינן בתחומי הפעילות ה"רגילים" של כל אחד מהמשרדים. כך למשל, פעילות לעידוד תעסוקה בקרב אסירים משוחררים מצריכה טיפול וליווי ייחודיים הנופלים בתחום המומחיות של אנשי המקצוע במשרד הרווחה. אי לכך, קיום תכניות תעסוקה מקבילות במשרדים שונים הוא לעיתים רצוי, נוכח המומחיות, הניסיון והיצע התשתיות הייחודי של הגופים השונים.

## המלצות

נוכח האמור לעיל, יש לפעול להסדרת העבודה בגופים השונים וליצירת בסיס ידע משותף שייעל את השקעת המשאבים בעתיד. מטרת ההמלצות הבאות היא להביא למדיניות ממשלתית עקבית, יעילה ומתואמת. ההמלצות הן:

1. **מנגנון סנכרון ושיתוף ידע** – יש ליצור מנגנון סנכרון אחיד בין כלל תכניות התעסוקה המקודמות, שיפעל מתוך ראייה רוחבית ואינטגרטיבית לקידום מדיניות התעסוקה, וימנע כפילויות וניצול לא יעיל של משאבים. מנגנון זה יפעל בשיתוף המשרדים הרלבנטיים, תוך יצירת עקרונות עבודה שיסוכם ביניהם. מנגנון זה ירכז את מרבית הפעילות הממשלתית לעידוד תעסוקה במשרד הכלכלה, תוך יצירת שותפויות וערוצי פעולה ייעודיים עם המשרדים האחרים במקרים בהם נדרשת מומחיות תוכן ספציפית הקיימת באחד המשרדים. במסגרת עבודת הצוות, החלו חברי הוועדה, נציגי משרדי הרווחה והכלכלה, להגדיר פיילוט של שיתוף פעולה להקמת והפעלת מרכזי תעסוקה עירוניים (פעילות שבוצעה עד כה במשרד הרווחה וזוהו בה מהקשיים שצוינו לעיל). במסגרת זו, משרד הרווחה יפעיל וינהל את המרכזים דרך התקשרות עם הרשויות המקומיות. משרד הכלכלה יהיה שותף להתוויית המדיניות הכללית (לדוגמה קביעת יעדים ומדדי הצלחה), דרך השתתפות בוועדת היגוי ארצית, וישמש כמשאב ידע מתוך הניסיון שנצבר בהפעלת תכניות תעסוקה שונות. כמו כן שותפות משרד הכלכלה תבוא לידי ביטוי בהקצאת כלי המשרד לקידום יעדי

המרכזים שיוגדרו (שוברים, הכשרות וכיו"ב), ובהפניה של אוכלוסיות נוספות למרכזים (תונהג השתתפות במימון היחסי בהתאם). אם יתגלו אי הסכמות בין המשרדים לגבי דרך ניהול התכנית, יעלו נושאים אלו להכרעה סופית אצל מנכ"ל משרד הרווחה, הממונה על התעסוקה במשרד הכלכלה ונציג משרד האוצר.

2. **מודל להשוואת תכניות** – במסגרת מיסוד מנגנון שיתוף הפעולה בתחום התעסוקה, יש לפתח מודל להערכת יעילות תכניות תעסוקה בהיבטי עלות, תועלת חברתית-כלכלית והשפעה ארוכת טווח. מודל זה יאפשר בחינה והשוואה של תכניות דומות, ולמידה מושכלת באשר לתכניות מוצלחות שראוי להרחיבן (הוכיחו את תרומתן ויעילותן) על פני תכניות שלא עמדו ביעדים. מובן כי מטבע הדברים, בתכניות אלו השיקולים הכלכליים אינם חזות הכול וכי לתכניות שונות ישנן תועלות חברתיות שונות שאינן ניתנות לכימות, אך אלו כלים הכרחיים לבחינה והרחבת תכניות עתידיות.

## הקטנת היקף העסקת עובדים זרים

### רקע

בדומה למדינות מערביות אחרות, הסיבות המרכזיות בעטיין מגיעים לישראל עובדים זרים הן ההפרשים הניכרים בין השכר ורמת החיים במדינות המפותחות לאלו שבמדינות המתפתחות. שכר המינימום במדינות המפותחות גבוה בהרבה מהשכר המקובל לעובדים בענפים רבים (בינוי, חקלאות וסיעוד) בארצות המוצא של המהגרים. פער זה מביא להיצע גדול של עובדים, המעוניינים להגר למדינות מערביות. ההיצע הנרחב של מהגרי עבודה אלו מאפשר למעסיקים להעסיק עובדים זרים בשכר מינימום (לעתים קרובות אף בשכר נמוך משכר המינימום). כישוריהם של עובדים אלו אף עולים על כישוריהם של העובדים המקומיים הלא מיומנים.

הגדלת ההיצע של עובדים בעלי מיומנויות נמוכות יוצרת לחץ מידי להורדת השכר לעובדים דומים וכן לעובדים בעלי מיומנויות נמוכות יותר. יכולתם העדיפה של המהגרים והיעדר הגישה שלהם לשירותי רווחה דוחפת עובדים מקומיים, המועסקים בשכר נמוך, אל מערכת הרווחה, וחלקם אף נפלטים משוק העבודה. כפועל יוצא מתרחבים ממדי העוני ואי השוויון בהכנסות של התושבים המקומיים.

בישראל החלה העסקה של עובדים זרים מיד לאחר מלחמת ששת הימים (1967). המעסיק הישראלי החל להעסיק את העובדים הפלסטינים נוכח העלות הנמוכה שבהעסקתם, בהשוואה לעלות העסקה של העובדים הישראליים. במחצית הראשונה של שנות התשעים, בעקבות אירועי הטרור שבוצעו על ידי פלסטינים, החלה הממשלה לצמצם את מספר הפלסטינים העובדים בשטחי ישראל. במקומם החלו לייבא לישראל כוח עבודה זול בעיקר ממדינות מזרח אירופה, אפריקה, תאילנד, סין והפיליפינים, לשם ביצוע עבודות שונות, וכך השתמרה והועצמה התופעה של העסקה נרחבת של עובדים זרים.

## נתוני עובדים זרים חוקיים ולא חוקיים, 2012-2013

חוקיים								תאריך עדכון
סה"כ	מומחים	תעשייה ושירותים	מסעדות	חקלאות עונתי	חקלאות	בניין	סיעוד	
71,281	2,867	112	9	0	21,133	5,900	41,260	31.12.12
71,352	2,836	42	0	79	22,179	5,732	40,484	31.12.13
לא חוקיים								
סה"כ	אחר <sup>2</sup>	מומחים	תעשייה ושירותים	מסעדות	חקלאות עונתי	חקלאות	בניין	סיעוד
14,109	966	555	168	68	25	359	1,899	10,069
15,366	1,343	624	161	46	22	167	1,010	11,993

<sup>2</sup> "אחר" - עובדים זרים לא חוקיים ללא קישור להיתר בענף מסוים

מקור: אתר רשות ההגירה, יוני 2014

כאמור, העסקת עובדים זרים פוגעת בראש ובראשונה בעובדים הישראליים בעלי מיומנויות נמוכות, הנדחקים מהענפים בהם מועסקים עובדים זרים, שכן הם אינם יכולים להתחרות ברמות השכר של העובדים זרים.<sup>75</sup>

חולשתם הכלכלית-חברתית של העובדים הזרים היא פתח לניצולם על ידי מעבידים, בין השאר בשל מעמדם הנחות בשוק העבודה, ארעיות שהותם בארץ, וכן התחייבותם להשיב את דמי התיווך המופרזים והלא חוקיים שנגבו מהם (תופעה שהצמצמה במקומות בהם מבוצע הגיוס דרך הסכמים בילטרליים). כמו כן, כוח המיקוח של העובדים הזרים נמוך בשל העובדה שהם אינם מאוגדים. הדבר גורם לכך שברצונם לשהות בישראל פרק זמן ארוך ולעבוד שעות ממושכות, לעיתים ביותר ממשרה אחת ובאופן לא חוקי. תופעה זו גם מגבירה את נכונותם לעבודה בתנאים קשים ובשכר ירוד, ומפחיתה עוד יותר את יכולת המיקוח של ישראלים בעלי השכלה נמוכה.

<sup>75</sup> גוטליב דניאל ושמואל אמיר, 2005, "כניסת זרים ודחיקת מקומיים מתעסוקה בישראל", מנהל תכנון מחקר וכלכלה, משרד התעשייה המחקר והתעסוקה, <http://www.moit.gov.il/NR/rdonlyres/046863F8-7A02-4F1A-8172-E496672C9257/0/knisatzarim.pdf>

זוסמן נעם ודמיטרי רומנוב, 2003, "עובדים זרים בענף הבניה: תמונת מצב והשלכות למדיניות", מחלקת המחקר בנק ישראל.

<http://www.boi.org.il/deptdata/mehkar/papers/dp0306h.pdf>

ברמה המשקית, העסקה של עובדים זרים מביאה, בענפים בהם העובדים הזרים מועסקים, למיקוד הייצור בכח האדם ומונעת פיתוח והתייעלות של ההון (קרי מיכון). בשל כך, הגידול בהון לעובד בענף הבניין, אחד הענפים המזוהים ביותר עם תעסוקת עובדים זרים, פלסטינים ותושבי מדינות אחרות, פיגר במשך עשורים מאחורי הגידול בהון בענפים אחרים, וזאת בעוד שבשאר המדינות המפותחות מדובר באחד הענפים בהם המיכון והגידול בהון לעובד בולטים אל מול שאר ענפי המשק.<sup>76</sup>

מלבד הפגיעה הישירה בעובדים הזרים, בשיעורי התעסוקה וברמות השכר של עובדים ישראלים לא מיומנים, כתוצאה מהעסקת עובדים זרים, וכן הפגיעה בפריון הענפי, הרי שהעסקת עובדים זרים בהיקף גדול פוגעת ביתרונה היחסי של מדינת ישראל – ידע וחדשנות. העסקתם של עובדים זרים מובילה לייצור עתיר עבודה זולה, שבו התפוקה לעובד נמוכה, וכך תורמת להישרדותם של מקצועות וענפים שלולא העסקת עובדים לא ישראלים לא היו יכולים להתקיים במשק הישראלי. כיוון שהנפגעים העיקריים מהעסקת לא ישראלים הם בעלי המיומנויות הנמוכות, והנהנים העיקריים הם המעסיקים המשתייכים לשכבות החזקות, העסקת עובדים לא ישראלים מרחיבה את הפערים בהתחלקות ההכנסות במשק.

להעסקת עובדים לא ישראלים בהיקף כה נרחב יש גם השלכות ארוכות טווח על החברה. תהליך זה מעורר סוגיות חברתיות, מוסריות ומשפטיות בתחום ההגירה, אשר משפיעות על גיבוש המדיניות כלפי עובדים זרים. לכך משמעות ייחודית במדינה שבה ההגירה של מי שאינו יהודי או בעל זיקה מיידית לתושב מקומי אינה מותרת על פי החוק.

לטובת טיפול בתופעה יש לציין כי בעשור האחרון הובילה הממשלה מדיניות עקבית לצמצום מספר העובדים הזרים בענף הבנייה, ובמקביל גדל באופן ישיר מספר העובדים הישראלים בתחום. לפי נתוני הלמ"ס, בשנת 2002 היו בענף הבניין כ-41 אלף עובדים זרים חוקיים וכ-117 אלף עובדים ישראלים, ואילו

---

<sup>76</sup> הוועדה הבין-משרדית לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים בראשות פרופ' צבי אקשטיין, 2007.

בשנת 2012 עמד מספר העובדים הזרים החוקיים על פחות מ-8 אלפים ומספר העובדים הישראלים בענף גדל באופן ניכר ועמד על כ-150 אלף. מכך ניתן להסיק בבירור כי קיימת תחליפיות בין עובדים ישראלים לעובדים זרים (וכן לעובדים פלסטינים), וכן שקיימים עובדים ישראלים פוטנציאליים אשר מוכנים להצטרף לעבודה בענף, ככל שמקומות עבודתם לא מאוישים על ידי עובדים זרים<sup>77</sup>.

יתרה על כך, צמצום מספר העובדים הזרים בענף הבנייה, מעבר לתרומתו להחלפת עובדים זרים בעובדים ישראלים, תרם גם להגדלת התיעוש, ההון לעובד, וכתוצאה מכך להגדלת הפרייון הענפי ולהעלאת רמת השכר בתחום. בהקשר זה יש לציין, שהפרייון בענף הבנייה עדיין נמוך במיוחד בהשוואה בינלאומית, וכי במהלך התקופה בה מספר העובדים הזרים בענף הוגדל הפרייון אף ירד.

למרות ההצלחה בענף הבניין בצמצום מספר העובדים הזרים, שיעור העובדים הזרים בישראל היה ונשאר אחד הגבוהים בעולם, והוא עומד על כ-9 אחוזים מכלל כוח המועסקים במשק. זאת כאשר בישראל שיעור הצעירים הלא מועסקים גבוה בהשוואה למדינות בעלות שיעור עובדים זרים דומה, למרות הצמצום המסוים. שיעורי התעסוקה בישראל של אוכלוסייה בעלת השכלה בסיסית, שאינה עולה על תשע שנות לימוד, נשאר ברמה קבועה של כ-45 אחוזים במשך העשור האחרון, שיעור נמוך בכעשרה אחוזים משיעור התעסוקה של אוכלוסייה זו בקרב מדינות ה-OECD.

## **המלצות**

לנוכח ההשפעות השליליות הרבות שיש להעסקת עובדים זרים על המשק בכלל ועל תעסוקת עובדים ישראלים בפרט, יש לנקוט במספר צעדים אשר יביאו לצמצום מספר העובדים הזרים. צעדים אלו יעודדו העסקת ישראלים, יתרמו להגדלת ההכנסה של משק הבית ולהבטחת היציאה מהעוני לאורך זמן:

<sup>77</sup> דוח בנק ישראל, דין וחשבון 2007, פרק ה', תיבה ה'2 - "השפעת ההעסקה של עובדים לא-ישראלים על השכר והתעסוקה של ישראלים"

1. **קביעת יעדים ממשלתיים לצמצום מספר העובדים הלא ישראלים** –
- ההעסקה של העובדים הזרים באה, כאמור, באופן ישיר על חשבון העסקת עובדים ישראלים בענף בו הם מועסקים, וכן מביאה לפגיעה בפריון הענפי. הניסיון מענף הבנייה מלמד על התחליפיות המלאה בין עובדים זרים ועובדים ישראלים. אי לכך, מוצע להקטין את המכסות הקיימות בענפי הבניה והחקלאות באופן שיביאו לפגיעה מינימאלית בשוק העבודה.
- א. **בענף הבנייה** בענף זה לא קיים צורך מיוחד בעובדים זרים, ויציאתם מהענף אף תביא להגדלת הפריון בו. לכן ההמלצה היא לא לאפשר העסקת עובדים זרים בענף זה כלל.
- ב. **בענף החקלאות** קיים צורך עונתי בהעסקת זרים באזורי הספר. באזורים אלו היצע העובדים הישראליים הוא נמוך, ולכן החקלאות לא יכולה להתבסס על עובדים ישראלים באופן בלעדי. המלצת הוועדה היא לאפשר העסקה של כמה אלפי עובדים באזורי הספר.
- ג. **בענף הסיעוד** קיים צורך מיוחד של העסקת עובדים זרים. במשפחות בהן אחד מבני המשפחה הוא במצב סיעודי, מאפשר "המטפל" לבני המשפחה לצאת לעבודה. כמו כן, הוצאות הטיפול הסיעודי הן ניכרות, ולכן יש להימנע מצעדים אשר יביאו לייקור ההוצאה על טיפול סיעודי. הקושי הגדול ביותר קיים אצל מטופלים אשר זקוקים להשגחה מלאה, כלומר מטפל צמוד בכל שעות היממה. בגלל האופי האינטנסיבי של תחום עבודה זה, היצע העובדים הישראליים בו נמוך בצורה ניכרת מהביקוש. לכן, הוועדה אינה ממליצה על הגבלת מספר העובדים בענף זה, אלא על הרחבת מתן תמריצים חיוביים להעסקת עובדי סיעוד ישראלים, וזאת כדי להביא לצמצום מספר הזרים מבלי לפגוע במטופלים ובבני משפחותיהם. תמרוץ מסוג זה קיים כבר היום והביא להגדלת שיעור המועסקים בסיעוד. החל משנת 2009, במסגרת חוק הסיעוד, ניתנת גמלה עבור שעות סיעוד לזכאים אשר מעסיקים עובדים ישראלים. מאז שנת 2009, טרם החלת מדיניות זו, ועד לשנת 2012 שיעור המטופלים הישראליים העוסקים בסיעוד גדל ב-28.9 אחוזים, ושיעור הגידול של המטופלים הישראליים ביחס לגידול

במספר המטופלים הסיעודיים עומד על 8.5 אחוזים<sup>78</sup>. כדי להגביר את תמריץ העובדים הישראלים לעבוד בענף, מבלי לפגוע במטופלים הסיעודיים, ההמלצה היא לבחון הכפלת כמות השעות הניתנות למטופלים עבור העסקת עובדים ישראלים מ-3 ו-4 שעות ל-6 ו-8 שעות, בהתאם. החשיבות של הצעד היא בעידוד תעסוקת ישראלים לא מקצועיים, לצד טיפול בצרכים של המטופלים.

### **ההמלצה מוערכת בכ-80 מלש"ח עבור הגדלת כמות שעות הסיעוד.**

כמו כן, במהלך תקופת הביניים, עד ליישום מלא של המלצות דוח זה בדבר הקטנת המכסות של עובדים זרים בישראל, מוצע כי:

א. **בענף הבנייה** העסקת עובדים זרים תמוקד אך ורק בבנייה רוויה (לא במשרדים ולא בבנייה לא רוויה).

ב. **בענף החקלאות** העדפת פריפריה רחוקה ועיסוקים עם תרומה לסביבה. איסור על העסקת עובדים זרים ברפתות ובלולים.

2. **אכיפת חוקי עבודה על מעסיקי עובדים זרים בהיתר ובלעדיו** – במקרים רבים העובדים הזרים מועסקים בתנאים קשים, כגון שעות נוספות רבות מעבר למותר בחוק ותשלום שכר חלקי ביותר עבור שעות אלו. בנוסף לעובדים הזרים המועסקים בישראל בהיתר, קיימת תופעה של העסקת עובדים זרים שלא בהיתר. לפיכך מוצע להגביר את האכיפה על הבטחת הזכויות של העובדים הזרים, וכן מוצע להגביר אפשרות של אכיפה מנהלית כנגד מעסיקי עובדים זרים שלא בהיתר.

3. **ייקור עלות העסקת עובדים זרים** – מוצע להגדיל את האגרות הרלוונטיות. חלק מההתמודדות הממשלתית עם תופעת ההעסקה של עובדים זרים היא באמצעות הטלת אגרות ומיסים שונים שתכליתם ייקור עלות ההעסקה של העובד הזר. בנוסף, כדי להבטיח את הפרשת תשלומי פנסיה והפיצויים לעובד, יש לחייב את המעסיק להקים קרן (פיקדון) בה הוא יפקיד את הפרשות הפנסיה והפיצויים לטובת העובד. קרן זו תעבור לידי העובד בתום התקופה בה הוא נמצא בישראל. הקרן תבטיח מחד גיסא את זכויותיו של העובד, ומאידך גיסא תיצור תמריץ ממשי ליציאתו של העובד מישראל בתום תקופת אשרת העבודה.

---

<sup>78</sup> מנתוני המוסד לביטוח לאומי.



4. **עידוד תעסוקת ישראלים** בתחומים בהם מועסקים עובדים זרים באמצעות מיזמים משותפים לממשלה ולמעסיקים, כגון ההסכם עם התאחדות הקבלנים<sup>79</sup> והכשרת ישראלים לעבודה בתחום הסיעוד.
5. **מיקוד מענקי עבודה מועדפת לחיילים משוחררים במקצועות בהם מועסקים עובדים זרים** בענפי הבניין, החקלאות והסיעוד, והגדלת המענק לעובדים בענפים אלו, אל מול ביטול המענקים הניתנים לעובדים בתחנות דלק<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> ההסכם עם התאחדות הקבלנים נמצא בתהליך חתימה. הסכם זה קובע כי הממשלה מממנת את עלות הכשרת העובדים, וכן מסבסדת חלק מעלות העסקתם, באופן שיאפשר משיכה לענף של כוח אדם איכותי עם אופק קידום.

<sup>80</sup> בימים אלו מגבש צוות בין משרדי המלצות בנושא זה.

## הגברה ומיקוד של אכיפת חוקי עבודה

### רקע

אכיפה משמעותית ויעילה של חוקי עבודה, ובפרט חוק שכר מינימום, שעות נוספות והעסקת עובדים זרים, צפויה להביא לצמצום תופעת העובדים המצויים מתחת לקו העוני, אשר לרוב הם עובדים בלתי מקצועיים, בעלי כוח מיקוח קטן ביותר מול המעסיק.

כ-18 אחוזים מהעניים העובדים הינם עובדים בלתי מקצועיים. עובדים אלה מרוויחים מעט יותר ממחצית השכר הממוצע. פער גדול יותר קיים בקרב נשים, והוא עומד על כשישים אחוזים<sup>81</sup>.

כאשר בודקים את ממוצע ההשתכרות לפי שיוך ענפי, הפערים גדולים אף יותר. עובדים עניים המועסקים בענף המסעדות, לדוגמה, מרוויחים כשליש מהשכר הממוצע במשק. תמונה דומה עולה מממוצע שכרם של העובדים העניים בענפי הבריאות והסיעוד, אשר מרוויחים פחות מ-30 אחוזים מהממוצע<sup>82</sup>. גם באמור לאוכלוסייה הערבית יש פערי שכר משמעותיים אשר מקטינים את יכולת המיקוח של עובדים ערבים. השכר הממוצע באוכלוסייה הערבית הוא כ-61 אחוזים מהמקביל לו באוכלוסייה הכללית<sup>83</sup>.

יש התאמה גבוהה בין עובדים המשתכרים שכר נמוך לבין השתייכות לקבוצת אוכלוסייה המועדת לסבול מהפרות של חוקי העבודה. בין קבוצות אלו ניתן למנות עולים חדשים, ערבים, נשים, עובדים שגילם עולה על 65, עובדים בלתי מקצועיים ועובדים מקצועיים בחקלאות.

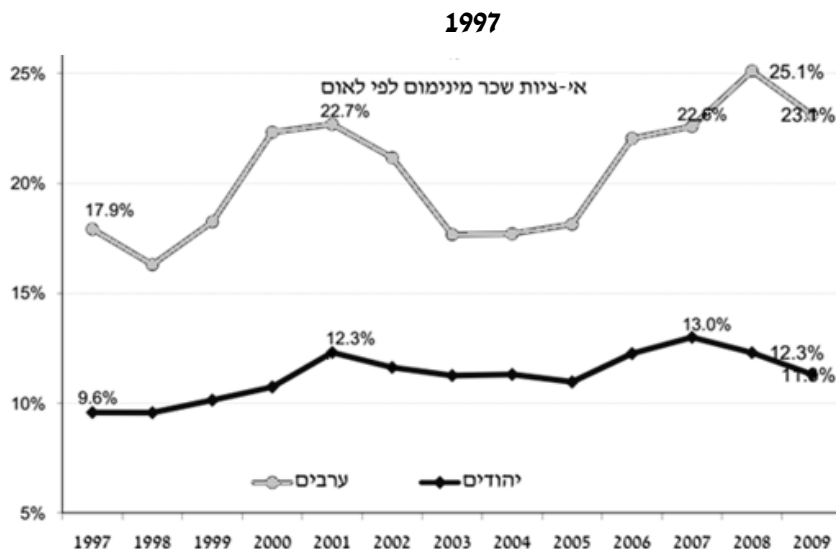
---

<sup>81</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר ההכנסות 2011.

<sup>82</sup> ממדי העוני והפערים החברתיים לשנת 2012, מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

<sup>83</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר ההכנסות 2012.

## עובדים הנתונים לאי ציות לחוק שכר מינימום לפי השתייכות לאומית - 2009



מקור: המוסד לביטוח לאומי, השפעה צפויה של עדכון שכר המינימום על תחולת העוני ועדכון תוצאות מחקר אי הציות לשכר המינימום לנתוני 2009, 2011.

אין ספק, אם כך, שהפרת חוקי עבודה פוגעת בעניים. כ-31.5 אחוזים מתוך העניים נתונים להפרות בשכר המינימום<sup>84</sup>. שיפור ברמת האכיפה יכול להעלות את הכנסתם ולשפר את מצבם של אותם עובדים עניים.

בנוסף תורמת האכיפה לחיזוק הכדאיות של בעלי פוטנציאל השתכרות נמוך להשתלב בשוק העבודה על פני הסתמכות על מערכת תשלומי ההעברה.

בשנים האחרונות נעשו שינויים משמעותיים בתחום האכיפה שנועדו להבטיח את כדאיות היציאה לעבודה עבור פרטים המשתכרים שכר נמוך. בין היתר, קידמה הממשלה את החוק להגברת האכיפה המאפשר אכיפה מנהלית, אשר נכנס לתוקף לפני כשנתיים. לצדו הותקנו תקנות שונות המבטיחות את קיום החוק על ידי מעסיקים, מזמיני שירות וקבלני כוח אדם. כמו כן, לצורך אכיפתו

<sup>84</sup> מירי אנדבלד, דניאל גוטליב ואורן היר, "עדכון הממצאים על אי הציות לחוק שכר המינימום ומבט בינלאומי", המוסד לביטוח לאומי, 2013.

היעילה, הוגדל משמעותית מספר המפקחים באגף הסדרה ואכיפה, אשר גדל במאות אחוזים בשלוש השנים האחרונות.

עם זאת, עדיין קיימת בישראל תופעה רווחת של תשלומי שכר מתחת לקבוע בחוק. תופעה זו היא נחלתו של כלל הציבור העובד בשכר נמוך, שאינו מודע לזכויותיו באופן מלא.

### המלצה

**מיקוד האכיפה בעובדים המשתכרים שכר נמוך** נוכח האמור לעיל. כדי להבטיח את הכדאיות של הכניסה לשוק העבודה כפי שנקבעה בחוקים השונים ובצווי ההרחבה, מוצע להמשיך וליישם את המדיניות להגברת האכיפה על חוקי העבודה, תוך מיקוד האכיפה במעסיקים של עובדים בשכר נמוך ובמעסיקי עובדים זרים. בהמשך לכך, יש לשים דגש על אכיפת חוקי העבודה הקיימים ולא בהרחבת חוקי המגן הרחבים ממילא. יש להתאים חלק מחוקי העבודה לצרכי שוק העבודה המודרניים, בדגש על הגדרות, היתרים והגבלות להעסקה במתכונת גמישה<sup>85</sup>, כדי שעיקר משאבי האכיפה יופנו למיקוד אכיפה בקרב מעסיקים מפרי שכר נמוך ותנאי העסקה.

בנוסף, כחלק ממדיניות הממשלה למקד את האכיפה במעסיקים של עובדים בשכר נמוך, וכן נוכח שיפור כלי ומשאבי האכיפה, מוצע לבחון את שיתופי המידע בין הרשויות כאמצעי לסיוע במימוש מדיניות זו.

---

<sup>85</sup> נושא שעות עבודה ומנוחה נבחן על ידי צוות פנים ממשלתי בראשות משרד הכלכלה.

## שינוי במבנה קרנות הפנסיה ותוכניות ביטוח מבטיחות תשואה

### למניעת הידרדרות לעוני של גמלאים

#### רקע

מצב העוני בקרב האוכלוסייה המבוגרת במדינת ישראל קשה, ומהנתונים עולה כי כרבע מהקשישים בישראל הם עניים לפי הגדרות ה-OECD<sup>86</sup>, לעומת 12.5 אחוזים בממוצע במדינות ה-OECD<sup>87</sup>. מצבם הכלכלי של הקשישים ותלותם במערכת הקצבאות הייתה מהגורמים להחלטה להחיל פנסיית חובה על ציבור העובדים בישראל.

מערך החיסכון הפנסיוני בישראל פגיע לסיכונים פיננסיים. לפיכך קיים חשש שבמידה ויתרחש משבר פיננסי, גם אלו שחסכו כל חייהם יתדרדרו לעוני לאחר פרישתם מעבודה בשל הסתמכות על תשלומי פנסיה. לפיכך, מהלכים שיביאו להבטחת תשואות בקרנות הפנסיה, צפויים לצמצם את הפגיעות להידרדרות לעוני במקרה של משבר בשוקי ההון.

כלי משמעותי המסייע להקטנת הסיכון הגלום בהשקעה בשוק ההון הוא 'אגרות החוב המיועדות', המונפקות על ידי המדינה. אגרות חוב אלה נושאות ריבית ריאלית אפקטיבית של 4.86 אחוזים בשנה, אך קיימת מגבלה על רכישתן ומנהל קרן מורשה לרכוש אג"ח כאלה עד להיקף של 30 אחוזים בלבד מסך נכסי הקרן.

---

<sup>86</sup> תחולת העוני של משפחות, נפשות וילדים בקבוצות אוכלוסייה נבחרות לפי הגדרת ה-OECD, 2011 ו-2012. ממדי העוני והפערים החברתיים 2012 – דוח שנתי. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, 2013.

<sup>87</sup> [http://www.btl.gov.il/Publications/oni\\_report/Documents/DohOni2012.pdf](http://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/DohOni2012.pdf)  
Results from the OECD Income Distribution Database (May 2013), OECD.  
<sup>87</sup> <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2013-Inequality-and-Poverty-8p.pdf>

## המלצות

לנוכח האמור לעיל ועל רקע החשש מפגיעה בהיקף תשלומי הפנסיה בעקבות מפלה בשוקי ההון בעולם, עלתה ההבנה כי יש להקטין את רמת הסיכון של קרנות הפנסיה, בעיקר עבור חוסכים מבוגרים המתקרבים לגיל פרישה. רעיון זה מסתמך על ההבנה שככל שגיל החוסך גבוה יותר, האפשרות לתקן תנודות בשוק ההון פוחתת. כדי לשפר את יציבות החסכוניות בקרב אוכלוסייה זו, ולמנוע מצב בו החוסכים מתדרדרים לעוני, גובשו ההמלצות הבאות:

1. **דיפרנציאציה בהקצאה לפי מפתח של הקטנת הסיכון בהתאם לגיל החוסך** – הקצאה עולה עם הגיל של 'אג'י' ממשלתיות מיועדות, שתאפשר בטחון גם בזמן משבר בשוק ההון. המלצה זו גובשה בהתאם להנחה שראוי שמסלול ההשקעה יעשה סולידי יותר עם התקרבות החוסך לגיל פרישה. מומלץ להעלות את חלקן של האג'י' המיועדות בהרכב התיק עם גיל החוסך, לצד הורדה בחלקן היחסי בתיקיהם של החוסכים הצעירים. זאת, תוך שמירה על ההיקף הכולל של אג'י' מיועדות. מחקר שבחן את התשואה הממוצעת השנתית בקרנות הפנסיה הראה שבין השנים 1999 ו-2009 התשואה השנתית הנומינלית ברוטו בקרנות הפנסיה הייתה גבוהה מ-7 אחוזים. לאור ממצא זה, צפוי כי השינוי המוצע ייטיב לא רק עם החוסכים המבוגרים (הקטנת הסיכון בטווח הקצר), אלא גם עם הצעירים (הגדלת התשואות בטווח הארוך)<sup>88</sup>.
2. **קביעת רף עליון של הון בהשקעה באג'י' מיועדות** – רף עליון יבטיח שסבסוד המדינה של אג'י' מיועדות יופנה לפרטים שהיקף החיסכון הפנסיוני שלהם נמוך, והם עשויים להידרדר לעוני לאחר הפרישה.
3. **ביטול דמי ניהול על אג'י' מיועדות** – היום קרנות הפנסיה והביטוח גובות דמי ניהול גם על אג'י' ממשלתיות מיועדות. שיעורן של האג'י' המיועדות קבוע מתוך תיק ההשקעות ואינו דורש התערבות ניהולית. לפיכך, יש לבטל את דמי הניהול האלה.

<sup>88</sup> אחדות, לאה ואביה ספיבק. (2010) מערכת הפנסיה בישראל לאחר חמש-עשרה שנות רפורמה, ירושלים: מכון ון ליר, [http://www.vanleer.org.il/sites/files/product-pdf/research\\_poliicy8.pdf](http://www.vanleer.org.il/sites/files/product-pdf/research_poliicy8.pdf)

יש להדגיש כי המשמעות של המלצות אלו אינה הגדלת היקף אגרות החוב המיועדות, אלא רק שינוי הרכב האחזקה שלהן כתלות בגיל החוסך. לפיכך מדובר בהצעה שהשפעתה על שוק ההון הסחיר זניחה, כמו גם השפעתה התקציבית.

## בניית מעונות יום לגיל הרך

### רקע

למעונות היום תפקיד בעידוד תעסוקה, בעיקר של נשים המשתכרות שכר נמוך. קיים קשר בין עלות הטיפול בילדים בגיל הרך לבין רמת התעסוקה, בעיקר בקרב אימהות<sup>89</sup>. התשלום עבור מעונות היום נגבה באופן דיפרנציאלי, לפי קריטריונים בהם על ההורה לעמוד ובהתאם לרמת הכנסתו. היום ישנו ביקוש רב למעונות היום, העולה על ההיצע הקיים. הקמת מעונות באשכולות הנמוכים תאפשר למשפחות מעוטות הכנסה להגדיל את יכולת ההשתכרות שלהן. המעונות מצמצמים את עלויות היציאה לעבודה, והופכים את ההכנסה מעבודה לכדאית יותר.

בהתאם להמלצות ועדת טרכטנברג הממשלה הקצתה כ-600 מלש"ח בשנים האחרונות לטובת בניוי מעונות יום. הגדלת היקף מעונות היום תסייע בהקטנת הוצאות הטיפול והחינוך של ילדים בגילאי לידה - 3 במשקי בית בהם זוג ההורים עובד. עם זאת, קצב בניוי המעונות הינו נמוך ביחס לגובה ההקצאה, בין היתר כתוצאה מחסמים בירוקרטיים ותפעוליים. בימים אלה נעשית עבודת מטה להסרת חסמים במימוש אפשרויות הבינוי מצד הרשויות המקומיות באמצעות מעבר ממבחני תמיכה לשיטת תקצוב. כך במסגרת המודל המתגבש מוצע להפריד בין התקצוב הניתן בעבור שלב התכנון, המהווה שלב ראשוני לקראת בניוי, ובין התקצוב הניתן עבור המשך הבינוי. כמו כן, מוצע כי התקציב יוקצה לרשויות שיגישו ראשונות (במודל כל הקודם זוכה), תוך תעדוף לבינוי באזורים בהם יש מחסור במעונות או ביישובים בהם יש ריכוז גבוה של אוכלוסיות המשתתפות מעט בשוק העבודה, כגון יישובים באשכולות חברתיים נמוכים, המגור הערבי והחרדי. באופן זה, תקציבי בניוי יינתנו לרשויות שימהרו לסיים את שלב התכנון הראשוני שבעבורו כאמור ניתן

---

<sup>89</sup> לקשר שבין עלות הטיפול בילדים ויציאת נשים לעבודה ראו: שחר אלה, 2012, "עלות הטיפול בילדים בגיל הרך והשפעתה על היצע העבודה של נשים", סדרת מאמרים לדיון 2012.12, בנק ישראל.

שלושר אנליה, 2006, "השפעת מתן חינוך טרום חובה חינוך על היצע העבודה של אימהות ערביות: ממצאים מניסוי טבעי" **הרבעון לכלכלה**, חוברת 3.



תקצוב בנפרד, והן מוכנות להמשיך להתקדם עם הבינוי. בנוסף, נבחנות הקלות נוספות שמטרתן הסרת חסמים והגדלת קצב הבינוי, הנוגעות להקלות בדרישות הבירוקרטיות, לדוגמה בדרישות הנוגעות לקרקע וכן הפחתת שיעור המימון המשלים הנדרש מן הרשויות לצורך הבינוי.

## המלצות<sup>90</sup>

1. **הקמת מעונות יום** – במקומות שיש ביקוש, וזאת בעיקר באותם אזורים בהם מרוכזת אוכלוסייה החיה בעוני.  
**הקמת כ-210 מעונות יום באזורים בהם מרוכזת אוכלוסייה החיה בעוני (תעדוף לאשכולות נמוכים).** הקמת המעונות תיפרס על פני 3 שנים. המלצה זו משפיעה על כ-15,000 משפחות, עלות הקמת המעונות כ-600 מלש"ח - 200 מלש"ח לשנה<sup>91</sup>.
2. **מרכזים לגיל הרך** - מומלץ לבחון הקמת מרכזים לגיל הרך בצמוד למעונות יום, כחלק מהטיפול ומתן השירות האינטגרטיבי לגיל הרך. אודות השירות אשר ינתן במרכזים אלו מפורט בהמלצות ועדת המשנה חינוך.

---

<sup>90</sup> נושא מעונות היום נדון גם בוועדת המשנה לחינוך שהתכנסה במסגרת ועדה זו.  
<sup>91</sup> קיים סיכום על הסכום מול האוצר, אך הוא עדיין לא תוקצב במלואו, שכן מדובר על כספים שיוקצו על פני שלוש השנים הבאות.

## מיצוי כושר השתכרות מתעסוקה

### רקע

כאמור וכפי שהוצג במספר רב של דוגמאות במסגרת הדוח, הגדלת שיעור התעסוקה בתוך משק הבית מהווה את המענה המיטבי להיחלצות מעוני. הקשר בין תעסוקה לעוני בולט בקרב משפחות מרובות ילדים, לדוגמה במגזר החרדי בו תחולת העוני בקרב משקי הבית בהם שני ההורים מפרנסים נמוכה בסביבות שבעים אחוזים מתחולת העוני בקרב כלל המגזר החרדי.

עם זאת קיים עוני גם בקרב משפחות עובדות. בשנים האחרונות החריפה תופעת ה'עובדים העניים', משקי בית הכוללים מפרנסים ובכל זאת הכנסתם מגדירה אותם כחיים בעוני. משקי בית שיש בהם שני מפרנסים הגדילו את חלקם בסך משקי הבית העניים, מכ-5 אחוזים בשנת 2003 לכ-10 אחוזים בשנת 2011 ומשקי בית עם מפרנס אחד הגדילו את חלקם מ-34 אחוזים ל-44 אחוזים<sup>92</sup>.

תופעת העובדים העניים מדגישה את הצורך בשיפור כושר ההשתכרות של העובדים. קידום תעסוקתי מאפשר לפרטים למצות את יכולתם ולהתפרנס בכבוד לאורך חייהם. קידום התעסוקתי משפיע ברמה המאקרו-כלכלית, ותורם להעלאת רמת הפרייון הכללית במשק. במדינות רבות בעולם גברה בשנים האחרונות ההכרה בחשיבות קידום תעסוקתי ומיצוי כושר השתכרות, ופותחו תוכניות שונות בהתאם<sup>93</sup>.

חלק מההמלצות שהובאו לעיל, ביניהן הרחבת מענק העבודה, מסייעות גם בהגדלת כושר ההשתכרות. יש מקום להמשיך ולנקוט בצעדים נוספים לפתרון הבעיה.

---

<sup>92</sup> דוח בנק ישראל 2013, פרק ח': סוגיות במדיניות הרווחה, סעיף 1. אי-השוויון והעוני. עמוד 198.

<sup>93</sup> לסקירת תכניות ומחקרים מהעולם ראו: גוינט ישראל, 2010, "התמדה וקידום בתכניות תעסוקה: מודלים וניסיון מהעולם, סקירת ספרות".

## המלצות

שיפור כושר ההשתכרות בקרב עובדים עניים, בין אם באמצעות הגדלת היקף המשרה ובין אם באמצעות קידום מקצועי והגדלת השכר.

### 1. עידוד ופיתוח תכניות המאפשרות מיצוי ההשתכרות, במקביל לשמירה על

**מערכת תמריצים שמעודדת השתלבות בתעסוקה על פני תלות בקצבאות** – במקרים רבים נוצרות "מלכודות עוני", מערכות תמריצים הדוחפות אנשים מחוץ לשוק העבודה אל עבר הסתמכות על קצבאות ותשלומי העברה. הסתמכות זו מובילה את משק הבית ברוב המקרים לעוני. על מנת לסייע למשפחות להיחלץ ממעגל העוני, יש להמשיך ולעודד כניסה של אוכלוסיות בעלות שיעור השתתפות נמוך בשוק התעסוקה אל עולם העבודה. במקביל יש לדאוג לגיבוש תכניות המאפשרות מיצוי והרחבה של כושר ההשתכרות לעובדים בשכר נמוך, פיתוח אפיקי קידום בשוק העבודה והעלאת היקף המשרה. כמו כן, יש להימנע מנקיטת צעדים (כדוגמת הגדלת קצבת הבטחת הכנסה), שעשויים לפגום משמעותית בתמריץ להשתלבות בתעסוקה ועלולים לגרור היווצרות מלכודות עוני והשתקעות בעוני פרמננטי<sup>94</sup>.

### 2. קידום תעסוקתי לאורך חיי העבודה – יצירת או הרחבת כלים קיימים,

המאפשרים לפרט ולמשפחה הגדלת ההכנסות מעבודה. במרבית מהתכניות שפותחו בתב"ת משולבים רכיבים התורמים לקידום תעסוקתי, כמו חשיבה לטווח רחוק עם המשתתפים, הכוון ללימודים וסיוע בבחירת מקצוע, מימון הכשרה ועוד. עם זאת, ישנו צורך להמשיך ולפתח דגשים נוספים בכל הנוגע לסיוע לעובדים בקידום בתעסוקה וכלים הנדרשים לכך – אם בסיוע לאנשים עובדים לרכוש השכלה/הכשרה מקצועית ואם באמצעות ליווי וחניכה של עובדים.

לדוגמה, בתב"ת החלה ב-2013 תכנית פיילוט, המיועדת לאנשים עובדים, שהתמידו בשוק העבודה לפחות 18 מתוך 24 החודשים שקדמו לכניסתם לתכנית. המשתתפים נבחרו מקרב משתתפים בתכניות תב"ת, אשר שולבו

---

<sup>94</sup> על הקשר שבין הבטחת הכנסה להשתתפות בשוק העבודה ראו: ברנדר עדי, אוסנת פלד לוי וניצה (קלינר) קסיר, 2002, "מדיניות הממשלה ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של האוכלוסיה בגילי העבודה העיקריים- ישראל ומדינות OECD בשנות התשעים", סקר בנק ישראל 74.

במשרות פתיחה, אך לא הצליחו להתקדם בעבודתם. ממצאים ראשוניים של תכנית הפיילוט מצביעים על הצלחה הן בשכר ובתנאי העבודה, והן במדדים הסובייקטיביים של קידום.

3. **אוריינות פיננסית ומיצוי זכויות** – הקניית ליווי מקצועי לתכנון כלכלי ארוך טווח ומיצוי זכויות כגון "מענק עבודה", במטרה לסייע לארגן את התקציב המשפחתי ולהגדילו במידת האפשר, תוך סיוע במציאת פתרונות בהתמודדות עם החובות.

## שינויים מבניים

### רקע

על פי תחזיות של הלמ"ס, קצב גידול האוכלוסייה בגילאי העבודה (20-64) צפוי לעמוד על כ-1.3 אחוזים בשנה עד 2030, בעוד קצב גידול האוכלוסייה בגילאים +65 צפוי לעמוד על כ-3.2 אחוזים. בנוסף, תוחלת החיים בישראל, כמו ביתר העולם המערבי, נמצאת במגמת עלייה תמידית, וצפויה להמשיך ולגדול לאור השיפורים הטכנולוגיים, הרפואיים והשיפור באיכות החיים. תוצאה של שינויים אלו היא שבעשורים הבאים צפוי שיעור האוכלוסייה המבוגרת בישראל בגילאי +65, שעמד על 9.9 אחוזים בשנת 2009, לגדול בחמישים אחוז עד שנת 2039 ולעמוד על כ-15 אחוזים מכלל האוכלוסייה.

הגידול בשיעור האוכלוסייה המבוגרת ותוחלת החיים עתידים להביא להקטנת הקצבה הפנסיונית, אם לא יהיו שינוי בשיעור הקצבה, וזאת בשל הארכת משך הזמן הממוצע בו האוכלוסייה המבוגרת נדרשת לכספי החסכונות הפנסיונים. גידול זה נותן את אותותיו גם בהיבט של יחס התלות, היחס בין מספר ה"נתמכים" שאינם בגילאי העבודה לבין מספר האנשים שבגילאי העבודה, שעמד בשנת 2005 על 0.2, צפוי לעמוד בשנת 2025 על 0.35. בהתאם לכך, הרי שהמדינה צפויה להגדיל משמעותית את היקף ההוצאות החברתיות הניתנות לאוכלוסיות ה"תלויות", ובעיקר תקציבי הבריאות והקצבאות השונות הניתנות על ידי המוסד לביטוח לאומי, וזאת ללא ביצוע שום שינוי מדיניות המשפיע על גודל הקצבאות או על איכות השירותים.

### המלצות

נוכח האמור לעיל, יש צורך לקדם שינויים מבניים בשוק העבודה, אשר יבטיחו את הארכת משך התעסוקה של הפרטים, לצורך התאמתם לשינויים הדמוגרפיים המתחוללים במשק הישראלי. רק באמצעות ביצוע שינויים אלו ניתן יהיה להבטיח את היציבות והיכולת לשמר את השירותים החברתיים, שהמדינה מעניקה ברמתם הנוכחית.

צמצום משך השירות הצבאי והעלאת גיל הפרישה – לשם חיזוק פוטנציאל הצמיחה של המשק והאיתנות הפיננסית של מערכת הביטוח הלאומי, אשר תאפשר גם בעתיד לתמוך באוכלוסייה החלשה ולצמצם פערים.

1. **הקדמת הכניסה לשוק העבודה** – קיצור השירות הסדיר לחיילי חובה בהתאם להמלצות ועדת בן בסט<sup>95</sup> ל-24 חודשים לגברים ולנשים. בהקשר זה יש לציין שחוק השוויון בנטל קבע כי יקוצר השירות הסדיר לגברים בארבעה חודשים (32 חודשים במקום 36 חודשים המעוגנים בהוראת שעה) ייכנס לתוקפו החל ממרץ 2018. מדובר אמנם בצעד ראשון בכיוון הנכון, אך יש צורך להמשיכו ולהעמיקו בהתאם למתווה שנקבע על ידי ועדת בן בסט. כמו כן יש להזכיר שנוכח האתגרים האמורים, מומלץ שלא להאריך את משך השירות לנשים. כך, יגדל פוטנציאל הצמיחה המשקי ובהתאם לתחזק איתנותו הפיננסית של הביטוח הלאומי ויכולת הממשלה לקדם מדיניות אקטיבית לעידוד תעסוקה ולצמצום עוני פרמנטטי.

2. **העלאת גיל הפרישה לנשים** – העלאת גיל הפרישה מומלץ לשם שמירה על איתנותו של המוסד לביטוח לאומי ולשם הגדלת שיעורי התעסוקה של אנשים בגילאים מבוגרים יחסית. זאת, בהתאם להמלצות בנק ישראל והמועצה הלאומית לכלכלה, במקביל לקידום צעדים אקטיביים לשילוב בתעסוקה של האוכלוסייה המבוגרת<sup>96</sup>. העלאת גיל הפרישה היא אחד מצעדי המדיניות שנקטו להארכת חיי העבודה של עובדים מבוגרים. ואכן, בשנים שלאחר העברת 'חוק גיל פרישה, התשס"ד – 2004' עלתה במידה ניכרת השתתפות הנשים והגברים בשוק העבודה, וזאת מעבר למגמת העלייה הכללית בהשתתפות, הקיימת בעיקר אצל נשים. עלייה זו של ההשתתפות בולטת במיוחד בקבוצות הגיל שהושפעו ישירות משינוי החוק (גברים בני 66-65 ונשים בנות 61-60). העלאת גיל הפרישה תוביל להגדלת פוטנציאל הצמיחה המשקי, ובהתאם לתחזק איתנותו הפיננסית של

<sup>95</sup> הוועדה לבחינת סוגיית קיצור שירות החובה בצה"ל, מדינת ישראל, משרד הביטחון, בראשות פרופ' אבי בן בסט. <http://www.mod.gov.il/pages/general/dochVaada.pdf>  
<sup>96</sup> דוח בנק ישראל, 2010, פרק ה', תיבה ה'1 "השפעת שינוי חוק גיל הפרישה על השתתפות בני 50 ומעלה בכוח העבודה".

דוח הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים, בראשות משה גפני, 2011.  
[www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/ksafim/2011-11-15-01](http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/ksafim/2011-11-15-01)

הביטוח הלאומי ויכולתה של הממשלה לקדם מדיניות אקטיבית לעידוד תעסוקה ולצמצום עוני פרמננטי. בין שלל התוצאות הרצויות של המהלך, הוא צפוי להביא גם לתופעת לוואי בלתי רצויה. עם העלאת גיל הפרישה, בעיקר בשנים הראשונות שלאחר השינוי, צפויה להיווצר שכבת אוכלוסיה של מובטלים מבוגרים אשר לא יצליחו להשתלב בשוק העבודה מחד, ולא יהיו זכאים לקבלת פנסיה מאידך. בעת הוצאת המדיניות אל הפועל ראוי לקחת בחשבון את הנמנים על קבוצה זו (פיתרון לדוגמה יכול להיות בדמות הארכת משך הזכאות לקבלת דמי אבטלה).

3. **התאמת והגמשת חוקי העבודה לשוק העבודה המודרני** – לצורך מתן מענה למקרים בהם יש תועלת משותפת למעסיקים ולעובדים. היום חוק שעות עבודה ומנוחה הוא החוק הקובע את המסגרת החקיקתית המותרת להעסקה במשק. בשל מאפיינים ייחודיים של ענפים מסוימים, עודכן החוק במרוצת השנים וניתנו היתרים ייחודיים לצורות העסקה שונות, במסגרת החוק, ובמסגרת ההיתר הכללי שבסמכות שר הכלכלה. למרות ריבוי החריגים וההיתרים השונים, לא בוצע עד כה תיקון חקיקה ראשי בחוק שעות עבודה ומנוחה, באופן שיתאים לשוק העבודה המודרני, המתאפיין בגמישות תעסוקתית ובשעות עבודה מבוזרות. מוצע לקדם חקיקה מתאימה, שתקל על עבודה בשעות נוספות בהסכמת העובד והמעביד. שינוי שכזה יכול להקל הן על עלויות המעסיק והן לענות על צרכי העובד.

## נספח א' – מענק עבודה – תיאור מפורט של המלצת הוועדה

### נספח א'1 – מספר תרחישים אפשריים

#### תרחיש 1 – מהות ההצעה

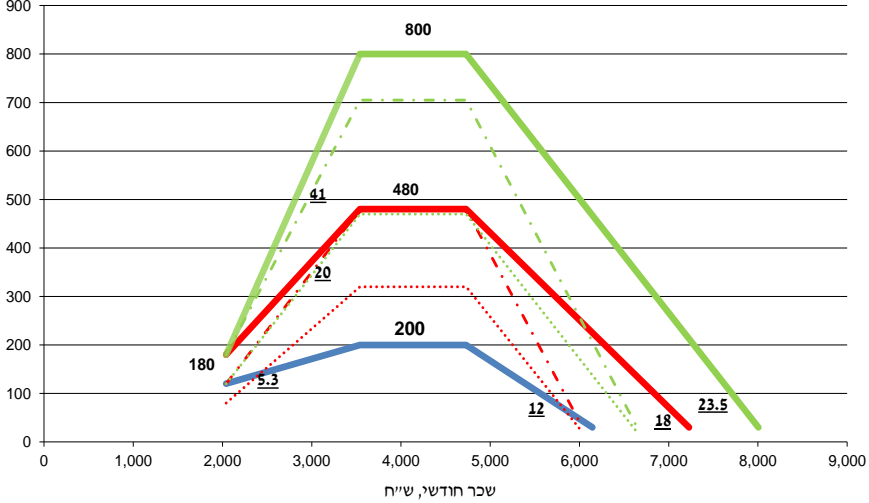
(נתונים חודשיים)

המצב הקיים		מתווה 1	אישה/גבר עם ילד אחד, זכאי בן 55+
גברים	נשים		
80	120	120	סכום המענק הראשוני, ש"ח
16.1	24.2	5.3	שיפוע בטווח העולה של הטרפז, אחוזים
320	480	200	הסכום המקסימלי בטווח השטוח של הטרפז, ש"ח
23.0	34.5	12.0	שיפוע בטווח היורד של הטרפז, אחוזים
6,034	6,034	6,145	השכר המקסימלי, ש"ח
20	30	30	סכום המענק המינימאלי, ש"ח
המצב הקיים		מתווה 1	אישה/גבר עם 2 ילדים
גברים	נשים		
80	120	180	סכום המענק הראשוני, ש"ח
16.1	24.2	20	שיפוע בטווח העולה של הטרפז, אחוזים
320	480	480	הסכום המקסימלי בטווח השטוח של הטרפז, ש"ח
23.0	34.5	18	שיפוע בטווח היורד של הטרפז, אחוזים
6,034	6,034	7,228	השכר המקסימלי, ש"ח
20	30	30	סכום המענק המינימאלי, ש"ח
המצב הקיים		מתווה 1	אישה/גבר עם 3 או יותר ילדים
גברים	נשים		
120	180	180	סכום המענק הראשוני, ש"ח
12.5	35.3	41.3	שיפוע בטווח העולה של הטרפז, אחוזים
470	705	800	הסכום המקסימלי בטווח השטוח של הטרפז, ש"ח
23.5	35.25	23.5	שיפוע בטווח היורד של הטרפז, אחוזים
6,645	6,645	8,005	השכר המקסימלי, ש"ח
20	30	30	סכום המענק המינימאלי, ש"ח



## תרחיש 1 – טרפזים

סכום המענק החודשי, ש"ח



- מתווה 1 : 1 ילד
- מתווה 2 : 1 ילדים
- מתווה 3 : 1 אישה עם 3 ילדים
- המצב הקיים : אישה עם 1-2 ילדים
- המצב הקיים : גבר עם 1-2 ילדים

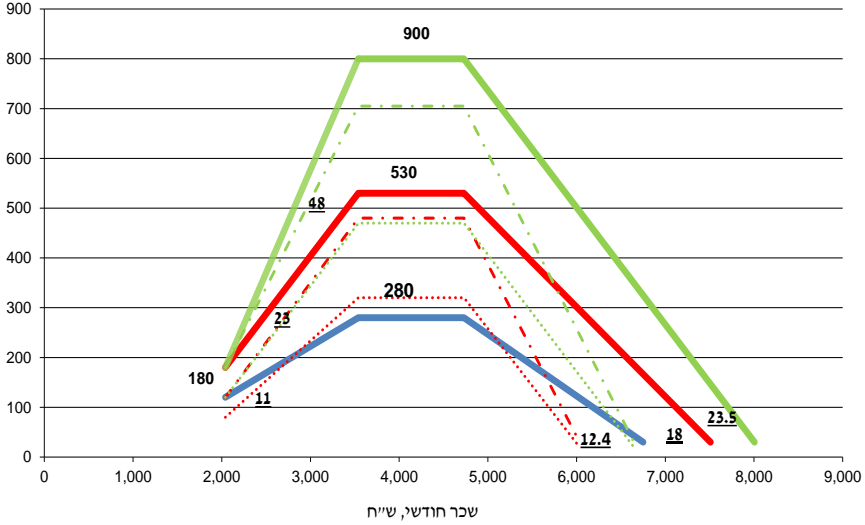
## תרחיש 2 – מהות ההצעה

(נתונים חודשיים)

המצב הקיים		מתווה 2	אישה/גבר עם ילד אחד, זכאי בן +55
גברים	נשים		
80	120	120	סכום המענק הראשוני, ש"ח
16.1	24.2	10.7	שיפוע בטווח העולה של הטרפז, אחוזים
320	480	280	הסכום המקסימלי בטווח השטוח של הטרפז, ש"ח
23.0	34.5	12.4	שיפוע בטווח היורד של הטרפז, אחוזים
6,034	6,034	6,750	השכר המקסימלי, ש"ח
20	30	30	סכום המענק המינימאלי, ש"ח
המצב הקיים		מתווה 2	אישה/גבר עם 2 ילדים
גברים	נשים		
80	120	180	סכום המענק הראשוני, ש"ח
16.1	24.2	23.3	שיפוע בטווח העולה של הטרפז, אחוזים
320	480	530	הסכום המקסימלי בטווח השטוח של הטרפז, ש"ח
23.0	34.5	18	שיפוע בטווח היורד של הטרפז, אחוזים
6,034	6,034	7,510	השכר המקסימלי, ש"ח
20	30	30	סכום המענק המינימאלי, ש"ח
המצב הקיים		מתווה 2	אישה/גבר עם 3 או יותר ילדים
גברים	נשים		
120	180	180	סכום המענק הראשוני, ש"ח
12.5	35.3	48	שיפוע בטווח העולה של הטרפז, אחוזים
470	705	900	הסכום המקסימלי בטווח השטוח של הטרפז, ש"ח
23.5	35.25	23.5	שיפוע בטווח היורד של הטרפז, אחוזים
6,645	6,645	8,431	השכר המקסימלי, ש"ח
20	30	30	סכום המענק המינימאלי, ש"ח

## תרחיש 2 – טרפזים

סכום המענק החודשי, ש"ח



- מתווה 2 ילד : 1
- מתווה 2 : 2 ילדים
- מתווה 2 : 3 ילדים
- - - המצב הקיים : אישה עם 1-2 ילדים
- ... המצב הקיים : גבר עם 1-2 ילדים

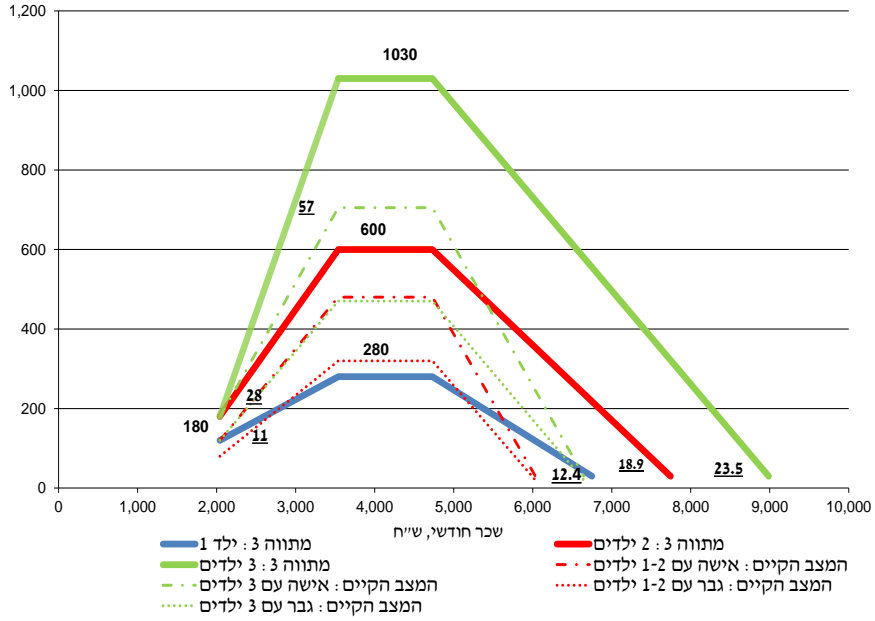
### תרחיש 3 – מהות ההצעה

(נתונים חודשיים)

המצב הקיים		מתווה 3	אישה/גבר עם ילד 1, זכאי בן +55
גברים	נשים		
80	120	120	סכום המענק הראשוני, ש"ח
16.1	24.2	10.7	שיפוע בטווח העולה של הטרפז, אחוזים
320	480	280	הסכום המקסימלי בטווח השטוח של הטרפז, ש"ח
23.0	34.5	12.4	שיפוע בטווח היורד של הטרפז, אחוזים
6,034	6,034	6,750	השכר המקסימלי, ש"ח
20	30	30	סכום המענק המינימאלי, ש"ח
המצב הקיים		מתווה 3	אישה/גבר עם 2 ילדים
גברים	נשים		
80	120	180	סכום המענק הראשוני, ש"ח
16.1	24.2	28	שיפוע בטווח העולה של הטרפז, אחוזים
320	480	600	הסכום המקסימלי בטווח השטוח של הטרפז, ש"ח
23.0	34.5	18.9	שיפוע בטווח היורד של הטרפז, אחוזים
6,034	6,034	7,745	השכר המקסימלי, ש"ח
20	30	30	סכום המענק המינימאלי, ש"ח
המצב הקיים		מתווה 3	אישה/גבר עם 3 או יותר ילדים
גברים	נשים		
120	180	180	סכום המענק הראשוני, ש"ח
12.5	35.3	56.7	שיפוע בטווח העולה של הטרפז, אחוזים
470	705	1030	הסכום המקסימלי בטווח השטוח של הטרפז, ש"ח
23.5	35.25	23.5	שיפוע בטווח היורד של הטרפז, אחוזים
6,645	6,645	8,987	השכר המקסימלי, ש"ח
20	30	30	סכום המענק המינימאלי, ש"ח

## תרחיש 3 – טרפזים

סכום המענק החודשי, ש"ח



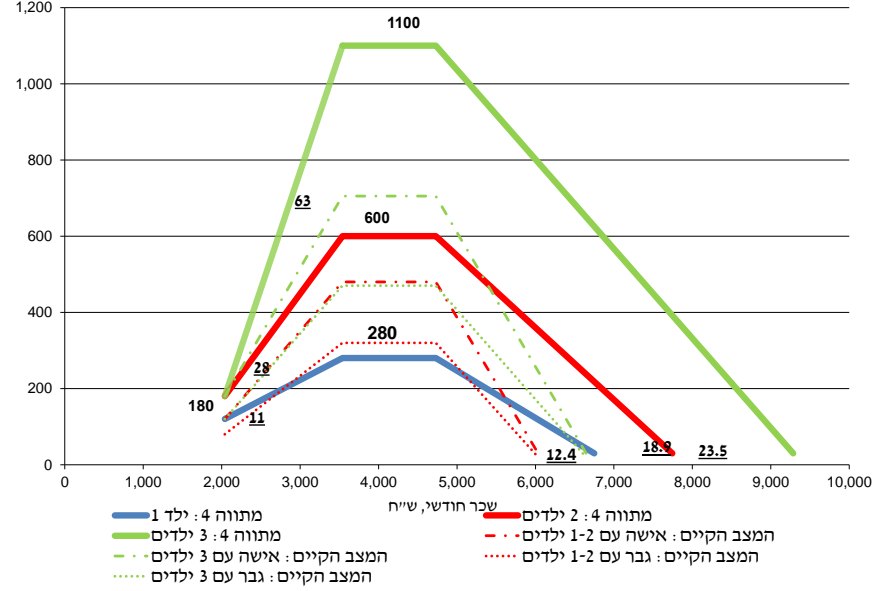
## תרחיש 4 – מהות ההצעה

(נתונים חודשיים)

המצב הקיים		מתווה 4	אישה/גבר עם ילד 1, זכאי בן +55
גברים	נשים		
80	120	120	סכום המענק הראשוני, ש"ח
16.1	24.2	10.7	שיפוע בטווח העולה של הטרפז, אחוזים
320	480	280	הסכום המקסימלי בטווח השטוח של הטרפז, ש"ח
23.0	34.5	12.4	שיפוע בטווח היורד של הטרפז, אחוזים
6,034	6,034	6,750	השכר המקסימלי, ש"ח
20	30	30	סכום המענק המינימאלי, ש"ח
המצב הקיים		מתווה 4	אישה/גבר עם 2 ילדים
גברים	נשים		
80	120	180	סכום המענק הראשוני, ש"ח
16.1	24.2	28	שיפוע בטווח העולה של הטרפז, אחוזים
320	480	600	הסכום המקסימלי בטווח השטוח של הטרפז, ש"ח
23.0	34.5	18.9	שיפוע בטווח היורד של הטרפז, אחוזים
6,034	6,034	7,745	השכר המקסימלי, ש"ח
20	30	30	סכום המענק המינימאלי, ש"ח
המצב הקיים		מתווה 4	אישה/גבר עם 3 או יותר ילדים
גברים	נשים		
120	180	180	סכום המענק הראשוני, ש"ח
12.5	35.3	61.3	שיפוע בטווח העולה של הטרפז, אחוזים
470	705	1100	הסכום המקסימלי בטווח השטוח של הטרפז, ש"ח
23.5	35.25	23.5	שיפוע בטווח היורד של הטרפז, אחוזים
6,645	6,645	9,285	השכר המקסימלי, ש"ח
20	30	30	סכום המענק המינימאלי, ש"ח

## תרחיש 4 – טרפזים

סכום המענק החודשי, ש"ח



## נספח א'2 – ההשפעה של העלאת תקרת השכר המזכה במענק עבודה

### על מספר הזכאים הפוטנציאליים

בתרחיש 4 שבהצעה הועלתה תקרת השכר המזכה עבור הזכאים עם 3+ ילדים מכ-7,000 ש"ח ל-9,285 ש"ח. בשאר המקרים השכר המזכה עומד על כ-6,700 ש"ח (לזכאי עם ילד אחד) ועל כ-7,700 ש"ח (לזכאי עם 2 ילדים). כלל האוכלוסייה המשתכרת בטווח שכר זה (בין 7,000 ל-10,000 ש"ח לחודש) מסתכמת בכחצי מיליון מועסקים במשק (לוח 1). אך מתוכם רק לכ-19 אחוזים (כ-94 אלף מועסקים) ישנם 3 או יותר ילדים עד גיל 18 – אפיון המזכה את הפרט למענק המורחב. לאחר הפעלת מגבלה נוספת לזכאות – הכנסה משפחתית נמוכה מכ-14,000 ש"ח, נותרו רק כ-40 אלף איש העומדים בתנאי זה. כלומר התוספת האפשרית של הזכאים בעקבות העלאת תקרת השכר המזכה מהווה רק כ-1 אחוזים מכלל המועסקים במשק. סימולציה ע"ב סקר הכנסות של הלמ"ס, הכוללת תנאי זכאות נוספים, מציגה כי העלאת התקרה של השכר המזכה תגדיל את מספר הזכאים הפוטנציאליים בכ-36 אלף איש, המהווים כ-7 אחוזים מכלל הזכאים, כאשר כמעט בכמחצית המקרים מדובר על משפחות זכאים עם מפרנס אחד. במשפחות אלו, לאחר ניכוי מסים ובתוספת קצבאות ילדים, הכנסת המשפחה עומדת על קו העוני. עובדה המצדיקה את התמיכה בה באמצעות מענק העבודה וזאת ללא פגיעה בתמריץ לעבוד.



לוח 1: כלל המועסקים במשק בעלי שכר בטווח 7,000-10,000 ש"ח

<u>טווח השכר החודשי, ש"ח</u>		<u>מאפיינים</u>
7,000-9,300	7,000-10,000	
419,048	501,996	מספר מועסקים במשק
403,653	484,778	מתוכם מעל גיל 23
78,453	94,236	מתוכם עם 3 ילדים או יותר
41,492	46,174	מתוכם עם הכנסה משפחתית חודשית עד 14,000 ש"ח
36,097	40,170	זכאים לאחר פיקוח על תנאי הזכאות הנוספים
16,646	18,573	מתוך זה: מפרנס אחד במשק בית
19,451	21,597	מתוך זה: שני מפרנסים או יותר במשק בית

### נספח א'3 – ההשפעה של מגבלת ההכנסה המשפחתית על סכום המענק

לאחר חישוב סכום המענק לפי רמת שכרו של זכאי ומספר ילדיו, מותאם המענק לרמת ההכנסה המשפחתית של הזכאי. ההתאמה מהווה הפחתת סכום המענק ככל שההכנסה המשפחתית של הזכאי גבוהה יותר. ההפחתה מתבצעת באופן הדרגתי עד לביטול המענק בהכנסה משפחתית כוללת אשר מעל לכ- 14,500 ש"ח לחודש. בלוח 2 ניתן לראות הקטנת סכום המענק ברמות שונות של ההכנסה המשפחתית. הסימולציה נערכה עבור פרט עם שלושה ילדים המשתכר קרוב לשכר המינימום (4,500 ש"ח לחודש) וזכאי למענק החודשי המקסימאלי של 1,100 ש"ח (בתרחיש 4). החל מרמת ההכנסה המשפחתית של כ-9,000 ש"ח, סכום המענק מתחיל לרדת בהדרגתיות עד למענק בסך של 30 ש"ח (בהכנסה המשפחתית של 14,500 ש"ח) ולאחר מכן המענק מתאפס ואין זכאות למענק. מנגנון ההפחתה ההדרגתית של המענק מונע היווצרות של קפיצות בסכום המענק, המעודדות שינויים התנהגותיים מצד הפרטים. מעבר לכך, גם ההשערה על ההתאמה ההתנהגותית של הפרט מניחה כי הפרט יודע את שכרו המשמש בסיס לחישוב המענק. יכולת זו נתונה בספק מאחר ומדובר על השכר הממוצע בשנת המס (כשיש תנודתיות בשכר על פני חודשים בשל תשלומים שונים, גם במקרה של שכר בסיס קבוע) הן של הזכאי והן של בן הזוג. ההשערה גם מחייבת ידיעת הפרט של נוסחת החישוב של השפעת השכר המשפחתי, הבנתה ויכולת חישובה. כל זאת תחת ההנחה של גמישות השכר כהנחה "חזקה", המניחה כי באפשרות הפרט לשנות את שכרו בכל סכום הרצוי לו ובכל רמת השכר.

לוח 2: הפחתת המענק בהתאם לרמת ההכנסה המשפחתית של הזכאי

(עבור זכאי עם 3 ילדים המשתכר שכר מינימום)

הכנסה משפחתית, ש"ח	שכר בן זוג, ש"ח	שכר הזכאי, ש"ח	סכום המענק, ש"ח
4,500	0	4,500	1,100
5,000	500	4,500	1,100
5,500	1,000	4,500	1,100
6,000	1,500	4,500	1,100
6,500	2,000	4,500	1,100
7,000	2,500	4,500	1,100
7,500	3,000	4,500	1,100
8,000	3,500	4,500	1,100
8,500	4,000	4,500	1,100
<b>9,000</b>	<b>4,500</b>	<b>4,500</b>	<b>1,088</b>
9,500	5,000	4,500	1,026
10,000	5,500	4,500	1,026
10,500	6,000	4,500	970
11,000	6,500	4,500	853
11,500	7,000	4,500	735
12,000	7,500	4,500	618
12,500	8,000	4,500	500
13,000	8,500	4,500	383
13,500	9,000	4,500	265
14,000	9,500	4,500	148
<b>14,500</b>	<b>10,000</b>	<b>4,500</b>	<b>30</b>
14,501	10,001	4,500	0

**נספח ב' - הצעת דניאל גוטליב ואסתר טולדנו ממנהל מחקר ותכנון במוסד לביטוח לאומי, לפיילוט למענק עבודה ("מס הכנסה שלילי") לפי נקודות זיכוי לא מנוצלות במס הכנסה**<sup>97</sup>

**כללי:**

מאז היווסדה, מערכת מענקי העבודה מאופיינת בשיעורי מיצוי לא מלאים, אשר עלו מ-45 אחוזים בשלביה הראשונים ל-62 אחוזים לאחרונה. אחת המטרות של הוועדה היא להגדיל את שיעורי המיצוי של התכנית.

בהקשר זה ניתן לשקול אלטרנטיבה של יישום התכנית דרך המעסיקים - הדורשת תאום מוגבר בין רשות המסים והמעסיקים. היתרון של אלטרנטיבה זו הוא שהעובדים לא יידרשו למלא בקשה ברשות הדואר, ויוכלו לקבל את המענק ישירות מהמעסיק במסגרת חישוב המס על השכר שלהם, על ידי המעסיק. בניגוד למנגנון הקיים, מנגנון זה אוטומטי, דבר שצפוי להשפיע לטובה על שיעורי המיצוי של התכנית.

יישום אופציה זו מאפשרת ליישם את הטרפזים התקפים היום או מבנים חלופיים (למשל טרפזים אחרים), באמצעות שימוש של נקודות הזיכוי כפי שמוסבר בהמשך. נדגיש בכל מקרה שהצעה זו היא ראשונית והיא דורשת תיאום עם רשות המסים, אם רוצים להעניק את המענק גם למי שעובד בעבודה נוספת. לנוכח העובדה שהמודל הקיים עובד בצורה סבירה, גם אם בשיעור מיצוי משמעותית נמוך מ-100%, מוצע כאן שיבוצע כפיילוט רנדומלי כדי לבדוק את תפקודו בהשוואה למודל הקיים, כדי לנתח מראש את ההשלכות על הגשת בקשות של פרטים העובדים ביותר מעבודה אחת (ונדרשים לבצע תאום מס) ובעיות יישום נוספות. על כן ההצעה מופעה בדוח הנוכחי כתכנית פיילוט - שפרטיה עוד דורשים עיבוד בשיתוף עם רשות המסים.

---

<sup>97</sup> יצוין כי עמדות נוספות שהוצגו בוועדת אלאוף בכלל ובוועדת התעסוקה בפרט, על ידי דניאל גוטליב, סמנכ"ל מחקר ותכנון, נמצאות באתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי.

אחד הסיכונים של תשלום ישירות על ידי המעסיק הוא ניסיון אפשרי מצד המעסיק להוריד את השכר לעובד, כדי שהמעסיק ייהנה אף הוא מחלק ממענק העבודה. כדי לצמצם סיכון זה ככל האפשר, מוצע לחשוב על הגברת מאמצי האכיפה על ידי יחידת האכיפה. זו תקבל מרשות המיסים דיווח על מעסיקים שאצלם עובדים יותר מ-X% של עובדים בשכר נמוך. העברת מידע זה יהווה חלק אינטגרלי של הפיילוט. בפיילוט יהיה צורך לבדוק את שכר העובד הנדגם לפני הכניסה לפיילוט ואחריו.

**המוטיבציה** להצעה לשינוי שיטת החישוב והתשלום של מענק העבודה נעוצה בעובדה ששיעור המיצוי של השיטה הנוכחית של תשלום מענק העבודה הוא לא מלא, והוא מתבצע בפיגור של כחצי שנה בממוצע. מיצוי הזכות כרוך בטרחה מסוימת של העובד, והתשלום מגיע לו רק בפיגור של כחצי שנה בממוצע. לפי ההצעה להלן אפשר להשיג מיצוי מלא תוך ביטול זמן ההמתנה וביטול הביורוקרטיה מבחינת המקבל. שיעור המיצוי הנוכחי הוא בסביבות 65%. בשיטה המוצעת אין צורך בבירוקרטיה נוספת לקיימת עבור המעביד לתשלום מענק העבודה, שכן המענק משולם על ידו יחד עם השכר החודשי. הביצוע החודשי גם מבטל את ההמתנה לתשלום.<sup>98</sup>

**ההצעה:** שכיר זכאי לנקודות זיכוי שמקטינות את חבות המס שלו למס הכנסה. מספר נקודות הזיכוי לשכיר נקבע בהתאם לקריטריונים מסוימים - תושבות, מין, מצב משפחתי, מספר הילדים ועוד. בעלי שכר נמוך רבים לא מצליחים ליהנות מנקודות הזיכוי הללו במלואן ולעיתים בחלקן.

כך למשל אישה עם 3 ילדים שהשתכרה בשנת 2011 4,000 ש"ח הייתה זכאית ל-5.75 נקודות זיכוי, שהיו שוות 1202 ש"ח. מס ההכנסה על שכר בגובה של

<sup>98</sup> הצעה דומה עם מספר חלופות הוצעה על ידי דניאל גוטליב וניצה (קלינר) קסיר, (2004), העוני בישראל והאסטרטגיה המוצעת לצמצומו, בנק ישראל. עמ' 46-45, <http://www.boi.org.il/deptdata/papers/paper08h.pdf>. הוצע אז להתנות את התשלום בהיקף המשרה בהתאם להרכב המשפחה (חד-הורית או זוג). בהצעה הנדיבה יותר הוצע תשלום לפי שיעור בין 50% עד 100% של הנקודות ובהצעה הנדיבה פחות בין 10% ל-40%, בהתאם למאמץ המשפחה. ההבדל המרכזי בין הצעת גוטליב וקסיר לבין הנוכחית הוא שההצעה הנוכחית בנויה כטרפז, בדומה למודל הקיים, בעוד שהצעת גוטליב-קסיר נזקקה לדיווח נוסף לרשות המיסים על חלקיות המשרה, דבר שלא נדרש בהצעה הנוכחית.

4,000 ש"ח היה אז 400 ש"ח. לפיכך אישה זו פטורה ממס הכנסה, שכן שווי נקודות הזיכוי שלה עולה על חבות המס שלה. במקרה זה נותרה יתרה לא מנוצלת של נקודות הזיכוי שלה בסך 802 ש"ח.

הצעתנו היא להחזיר לאישה חלק מיתרת נקודות הזיכוי הלא-מנוצלות כמענק עבודה.

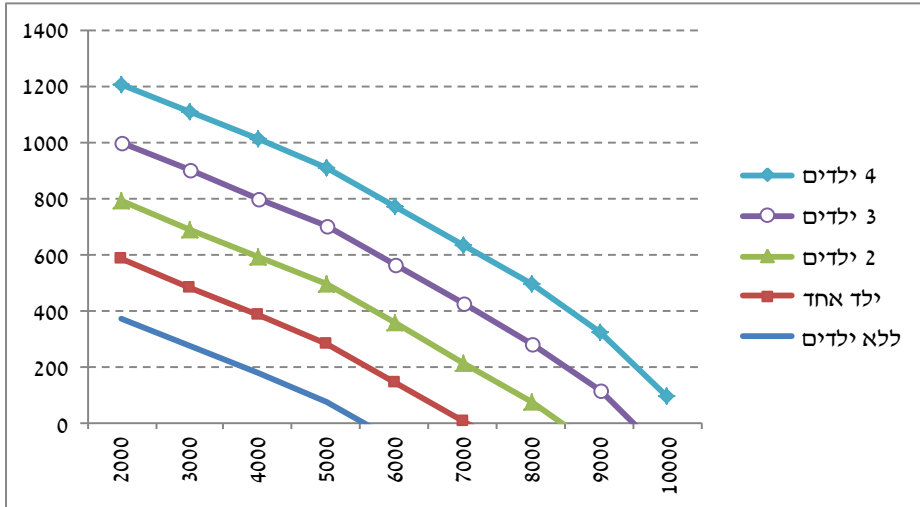
אפשרות אחת היא שהמענק יהיה בגובה נקודות הזיכוי הלא-מנוצלות של האישה (לוח 1). כפי שמראה תרשים 1, החיסרון של אפשרות זו הוא שהעידוד להגדיל את שיעור המשרה הולך וקטן עם הגדלת המאמץ. לכן שילבנו בהצעה שיעור הולך וגדל של הנקודות הלא מנוצלות עד לתקרה מרבית. כך נוצר השיעור הפוחת מרמת שכר מסוימת (צורה של טרפז) באופן אוטומטי, שכן נקודות הזיכוי מנוצלות באופן הולך וגובר מרמת שכר מסוימת עד לאיפוס שלהן. הצעה זו מאפשרת לשמור על מבנה דומה לזה שקיים במבנה הנוכחי של מענק העבודה המיושם כיום.

#### לוח 1: נקודות הזיכוי הלא-מנוצלות של אישה לפי גובה השכר ומספר הילדים

רמת הכנסה ללא ילדים	ילד אחד	ילדים 2	ילדים 3	ילדים 4
2000	584	793	1,002	1,211
3000	484	693	902	1,111
4000	384	593	802	1,011
5000	284	493	702	911
6000	147	356	565	774
7000	7	216	425	634
8000	-	76	285	494
9000	-	-	114	323
10000	-	-	-	93
11000	-	-	-	-

לכן מענק העבודה האמריקאי ובעיקבותיו גם הישראלי משתמשים בצורת הטרפז כדי לעודד את הגדלת מאמץ העבודה ברמות שכר נמוכות עד לכ-4,000 ש"ח ולאחר מכן לשמור על רמה קבועה של התמריץ ורק בשכר יחסית גבוה להפחית את המענק בהדרגה.

**תרשים 1: נקודות הזיכוי הלא מנוצלות של אישה לפי רמת שכר ומספר ילדים**

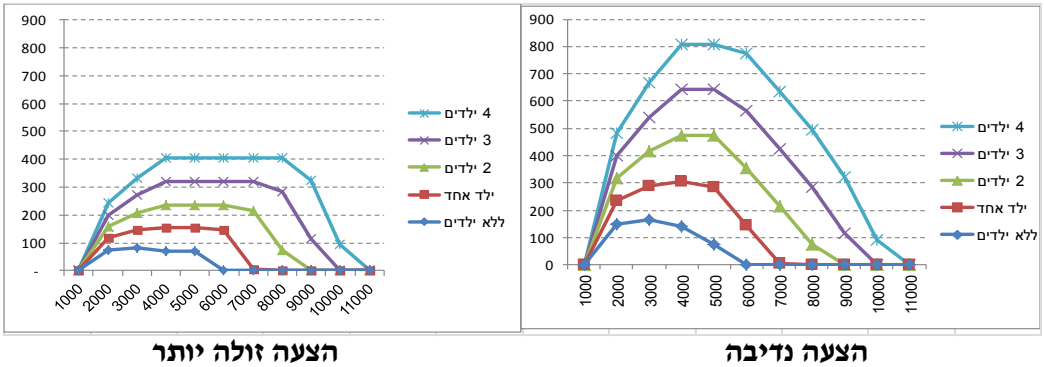


להלן שתי הצעות של מענק עבודה באמצעות שיעורים מתוך נקודות הזיכוי הלא-מנוצלות כך שגובה המענק הוא בצורה של טרפז, דהיינו מעודד הגדלה של מאמץ העבודה ושמירה עליו עד לשכר גבוה יחסית (לוח 2). ההבדל המרכזי בין ההצעות שלנו לבין מענק העבודה הקיים הוא בשיעור המיצוי. לפי השיטה הקיימת שיעור המיצוי נמוך באופן ניכר ממיצוי מלא (כיום המיצוי עומד על כ-65%). יתרה מזו תשלום המענק מתבצע אחת לשנה בפיגור, כך שהמענק קטן עקב הפסד הריבית הגלום בעיכוב התשלום לזכאי. בניגוד למדיניות הקיימת, שיעור המיצוי של המודל המוצע הוא 100% והתשלום מתבצע חודש בחודשו ללא צורך מצד העובד לתבוע את המענק, שכן המענק משולם במסגרת ניכוי המס במקור כחלק מחישוב המס.

**לוח 2: שיעורים מתוך נקודות הזיכוי הלא מנוצלות לפי שתי הצעות**  
 (סכום מרבי של המענק ברמת שכר של 5,000 ש"ח)

שיעור מנקודות הזיכוי הלא מנוצלות		רמת שכר
הצעה זולה יותר	הצעה נדיבה	
20%	40%	2,000
30%	60%	3,000
40%	80%	4,000
100%	100%	5,000
100%	100%	6,000
100%	100%	7,000
100%	100%	8,000
100%	100%	9,000
100%	100%	10,000

**תרשים 2: גובה המענק לפי הצעות חלופיות**



**עלויות**

עלות ההצעות והתשלום הממוצע לשכירים מפורטים בלוח 3. עלות המודל הנדיב היא 1.4 מיליארדי ש"ח, בערך פי 2 מהשיטה הקיימת. המודל הזול יותר עולה כ-842 מיליון ש"ח.



### לוח 3 : עלות ההצעות

הצעה 2			הצעה 1			מספר זכאים	מין
תשלום ממוצע חודשי לשכיר	עלות שנתית	עלות חודשית	תשלום ממוצע חודשי לשכיר	עלות שנתית	עלות חודשית		
129	841,625,077	70,135,423	222	1,443,424,033	120,285,336	541,836	סה"כ
27	38,182,094	3,181,841	54	76,364,189	6,363,682	117,106	גברים
158	803,442,983	66,953,582	268	1,367,059,844	113,921,654	424,730	נשים

מקור הנתונים : קובץ השכר של רשות המיסים, 2011.

טענה אפשרית כנגד המודל המוצע יכולה להיות שהסיכון שחלק מהמעסיקים ינסו לקחת חלק מהסיבוסד לעצמם על ידי הקטנת השכר ברוטו. כדי לבדוק סיכון זה מוצע להמשיך עם השיטה הקיימת ולהפעיל את ההצעה במסגרת של פילוט מלווה מחקר. כך ניתן יהיה להעריך את היתרונות מול החסרונות של כל אחת משתי השיטות – הקיימת מול המוצעת.

#### הצעה לפיתרון הבעיה :

ניתן לצמצם סיכון זה באופן משמעותי על ידי העברת מידע לגבי עסקים שבהם מספר ניכר (למשל 3 ומעלה) של עובדים שמשולבים בתכנית מענק העבודה. יחידת האכיפה במשרד הכלכלה תקבל מידע שוטף כזה בפיגור של כשנה עד שנה וחצי (כי זהו הפיגור המינימלי של קובץ השכר ברשות המיסים ובביטוח הלאומי). במידה שאוכלוסיית המעסיקים לא משתנה מבחינת מאפייני העובדים שלהם, סביר להניח שבעיות הציות בקרבם מתמשכות. עצם הידיעה שהמעסיק בקבוצת סיכון גבוהה של בדיקות ציות לחוק שכר המינימום וחוקי העבודה האחרים תהווה גורם מרתיע לגבי אי-ציות של מעסיקים כלפי עובדים מוחלשים.

## נספח ג' – קבוצת מיקוד כלכלה ותעסוקה

במסגרת פעילות ועדת המשנה לכלכלה ותעסוקה, התקיים בתאריך 18/3/2014 מפגש של נציגי הוועדה עם קבוצה של אנשים החיים בעוני. המפגש התקיים במרכז קשתות ברמלה, בארגון, והנחיית עמותת "בעצמי". האנשים שהרכיבו את הקבוצה נמנים על האוכלוסייה לגביה ועדת המשנה מרכזת את המלצותיה – מחוסרי עבודה ואנשים המשתכרים שזכר נמוך (וזכאים לקבל מענק עבודה).

מטרת המפגש הייתה להכיר ממקור ראשון את הבעיות, ולוודא שהמלצות ועדת המשנה, המבוססות על התיאוריה הכלכלית, אכן מהוות מענה רלוונטי. במהלך הדיון עלו פרטים אודות חיי היומיום והקשיים איתם מתמודדים אנשים החיים בעוני. חברי הקבוצה סיפרו על רצונם להצליח ולהתקדם, תוך שילוב עבודה ולימודים ואחריות על משק הבית. בשיחה בלטה התפישה כי העבודה מהווה ערך וחוויה מעצימה עבור אנשים.

הנקודות המרכזיות שעלו:

- ביקוש לעובדים – מספר מקומות העבודה ברמלה מצומצם. הדבר משפיע על שוק העבודה וגורם לאנשים לעבוד עבור שכר נמוך משכר המינימום. השפעה שלילית נוספת על השכר נוצרת כאשר מצטרפים לשוק העבודה צעירים (מתחת לגיל המינימום). עבודות שכאלה הן בדרך כלל עבודות ב"שחור".
- נגישות – ישנן משרות מחוץ לרמלה, אך קשה בעיקר לנשים עם ילדים לאייש משרות אלה היות והן צריכות לנסוע לפחות שעה לכל כיוון בתחבורה ציבורית.
- הורים לילדים – עבודה במשמרות לא מתאימה בעיקר לאימהות. עבודה בשעות אחר צהריים וערב דורשת מציאת "סידור" לילדים או תשלום למטפלת, ויכולה להיווצר תמריץ שלילי לעבודה היות ועלות מטפלת עלולה להיות גבוהה מהשכר של ההורה.
- מועדוניות לשעות אחר הצהריים – קיים ביקוש אבל אין מספיק היצע.

- מעונות יום – ישנו עודף בירוקרטיה באשר לקבלת דרגה לסיוע (סבסוד) במעונות יום, בהנחה וקיים היצע מספק.
- אפליית נשים מול גברים – נשים משתכרות פחות מגברים באותו מקצוע. לנשים קשה יותר להתקבל לעבודה והן נשאלות לגבי מצבן המשפחתי עוד בטרם מתקבלות לעבודה. באופן כללי נראה כי המעסיקים חוששים מהעסקת נשים.
- תעודות מקצוע - מחסור בתעודת מקצוע מהווה חסם. מעבר לזה, בעלי תעודה משתכרים פחות מבעלי תואר באותה משרה (לדוגמה בתחום החינוך).
- עובדי קבלן – קיימים פערי שכר גבוהים בין עובדי קבלן לבין עובדים אחרים (לדוגמה בענף הניקיון).
- שירות התעסוקה – ישנה ביקורת על פעילותו של שירות התעסוקה. השירות שולח אנשים לעבודות (לדוגמה בתחום הניקיון) ללא קשר לכישוריהם או למקצועותיהם.
- יחסי עובד-מעביד – עובדים חלשים נתקלים לעיתים ביחס מזלזל של מעסיקים. קיים פחד מפטורים וישנה שאיפה לקביעות.
- חובות – חלק משמעותי מההתמודדות עם האתגרים הוא הניסיון להתמודד עם חובות ועם עיקולי משכורות.
- ריבוי חסמים (חד הוריות, מספר ילדים צעירים, היעדר תחבורה, הון אנושי נמוך, חוויות כשלון קודמות) מביא לידי ייאוש ורמת נכונות נמוכה להתמודדות עם סוגיית התעסוקה והפרנסה.

בקבוצת המיקוד עלו מספר נקודות לגבי סיוע פוטנציאלי רלוונטי:

- סדנאות בטחון עצמי – אמונה בעצמי כחלק מתכנית הכוללת מרכיבים נוספים במטרה להתמודד עם חסמים תעסוקתיים.
- עזרה במימון מלגה להתחלת לימודים.
- סיוע לנכים ולחולים.
- ליווי בהתנהלות כלכלית וצריכה נכונה.
- ליווי של הרווחה באמצעות תכניות כמו "תעסוקה לרווחה", "אשת חייל", מרכזי צעירים ועוד.

הדברים שעלו בקבוצת המיקוד אכן מאששים את הפערים שהועדה זיהתה במהלך עבודתה. רבים מבין הנושאים, כמו גם הנקודות הממוקדות לגבי סיוע פוטנציאלי, מהווים את הבסיס להמלצות ועדת המשנה כלכלה ותעסוקה או המלצות ועדות המשנה האחרות, המפורטות בדוח הועדה למלחמה בעוני.

## נספח ד' – דברי תודה

זה המקום להודות לאנשים שסייעו בכתיבה, בשיחות, בחשיבה, בהעברת חומרים והערות או השתתפו באופן פעיל בדיוני הוועדה (לפי סדר הא"ב):

גבי איילת אוריאל ריימונד – תב"ת, ג'וינט ישראל  
מר רועי אסף – הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי,  
משרד ראש הממשלה  
פרופ' צבי אקשטיין – דיקן החוג לכלכלה, המרכז הבינתחומי הרצליה  
גבי גל ארז – חטיבת המחקר, בנק ישראל  
גבי רעות בונה – המרכז הבינתחומי הרצליה  
גבי נועה זיו – חטיבת המחקר, בנק ישראל  
גבי יטבת בס – חטיבת המחקר, בנק ישראל  
גבי מוריה ברוט – משרד הכלכלה  
גבי דתיה ברששת – עמותת בעצמי  
גבי רוני הכהן – שירות התעסוקה  
גבי אסתר טולדנו – המוסד לביטוח לאומי  
פרופ' ערן ישיב – החוג לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב  
גבי חגית כהן – משרד ראש הממשלה  
גבי רינה לאור – תב"ת, ג'וינט ישראל  
גבי מיטל ליבנה מנשרוף – עמותת בעצמי  
מר עמית לנג – המנהל הכללי, משרד הכלכלה  
גבי טלי לרום – המרכז הבינתחומי הרצליה  
גבי נטליה מירוניציב – רשות המיסים  
מר רוני סרי-לוי – רשות המיסים  
מר שלומי צידקי – Social Finance Israel  
גבי תמר רמות ניסקה – חטיבת המחקר, בנק ישראל  
גבי ערה שגב – שירות התעסוקה  
גבי אורית שחר – תב"ת, ג'וינט ישראל  
גבי אלה שחר – חטיבת המחקר, בנק ישראל  
מר נדב שטיינברג – חטיבת המחקר, בנק ישראל

מר אורי שיינין – אגף תקציבים, משרד האוצר  
ד"ר סיגל שלח – תב"ת, גיוינט ישראל

**כמו כן, זהו המקום להודות על קיומן של פגישות מקצועיות ופורות:**  
ח"כ נפתלי בנט, שר הכלכלה וצוות ממשרדו  
רו"ח משה אשר, מנהל רשות המיסים בישראל וצוות ממשרדו  
קבוצת מיקוד עם אנשים שחיים בעוני, בהובלת עמותת בעצמי

**פרק 4:**

**חינוך**





## רשימת חברי ועדת המשנה חינוך (לפי סדר הא"ב)

<b>פרופ' אודרי אדי-רקח</b>	<b>יו"ר הוועדה, אוניברסיטת תל אביב</b>
מר עמוס אדאווי	יו"ר ועד שכונה יפו ד', רכז חינוך ומנהיגות צעירה
מר יהודה אלירז	כלכלן ויזם של תכניות הכשרה ותעסוקה לציבור החרדי
גבי עירית בירן	סגנית מנהל המינהל הפדגוגי, משרד החינוך
גבי רויטל בר	סגנית מנהל אגף שח"ר, משרד החינוך
גבי נועה היימן	רפרנטית חינוך באגף התקציבים, משרד האוצר
פרופ' משה יוסטמן	חוקר כלכלת חינוך, אוניברסיטת בן גוריון
גבי דליה לב-שדה	מנהלת שירות ונוער, משרד הרווחה
גבי מיכל מנקס	ראש מינהל חינוך, המרכז לשלטון מקומי
עו"ס אסתר עמר	מנהלת אגף רווחה, עיריית באר-שבע
ד"ר יחיאל שילה	לשעבר ראש המנהל לחינוך התיישבותי פנייתי ועליית הנוער במשרד החינוך
<b>גב' הדס שפירא</b>	<b>רכזת הוועדה</b>



*”חינוך, בריאות, דיור, תעסוקה ורווחה אינם מוצרי צריכה, אלא זכויות יסוד המגיעות לכל אחת ואחד מאתנו. על ממשלות ישראל לגלות אחריות חברתית ולחזור ולמלא את חובתן להבטיח שכל אדם יוכל לממש אותן נאותה. לשם כך נדרשת מדיניות ממשלתית שמקדמת צדק חברתי, פועלת לצמצום פערים ומקדישה משאבים ציבוריים רבים ככל האפשר לשירותים חברתיים נאותים.”*  
(בין מימוש לייבוש, האגודה לזכויות האזרח בישראל, 2012)

ועדת משנה חינוך פועלת במסגרת ההנחות הכלליות של הוועדה למלחמה בעוני בישראל, במינוי שר הרווחה והשירותים החברתיים, בהתאם למטרות וליעדים אשר הוצבו והוצגו על ידי יו"ר הוועדה. מטרות העל של הוועדה הן:

1. גיבוש תכנית לאומית לטיפול בפרט, במשפחה ובקהילה לצמצום מספר האנשים החיים בעוני וצמצום עומק העוני.
2. המלצה על הפעולות הנדרשות על ידי המדינה למאבק כולל בעוני, המתייחסת לכלל תחומי החיים והסביבה.

זאת בכדי להוביל להשגת ממוצע ה-OECD תוך 10 שנים במדדים הבאים: שיעור הילדים החיים בעוני; שיעור המשפחות החיות בעוני; עומק העוני (חומרת העוני).

בהתאם למטרות ויעדים אלו, פועלת ועדת המשנה לחינוך ועוני לבחינת הדרכים אשר יכולות לסייע לצמצום הפערים החברתיים בתחום החינוך. בישראל יש מעט מאד עדויות אמפיריות בדבר הקשר בין מדדי העוני לבין תשומות, תהליכים או תפוקות חינוכיות. לפיכך, הדיון בעוני וחינוך המוצג במסמך זה מתייחס לפערים חברתיים כלליים בתחום החינוך. אולם, בעיצוב ההמלצות עמדו לפנינו הילדים, בני הנוער ומשפחותיהם החיים בעוני.

המסמך המובא להלן מתייחס להקדמה והנחות היסוד שהנחו את עבודתה של ועדת המשנה, לתיאור הפערים החברתיים בחינוך ולפירוט כיווניפעולה אפשריים והמלצות. החלק האחרון של המסמך מתייחס לנושאים שהוצגו בוועדה, אולם לא נדונו באופן מקיף ומעמיק.

## הקדמה

אי השוויון החברתי בישראל נחשב לבין הגבוהים בעולם. אחד הביטויים לכך הוא השיעור הגבוה של הילדים ובני הנוער, מגיל לידה עד 18 החיים מתחת לקו העוני. לילדים ובני נוער החיים בתנאי עוני יש פחות הזדמנויות חינוכיות וחברתיות בהשוואה לילדים ממשפחות מבוססות, ועל כן אינם מצליחים למצות את יכולתם באותה מידה. הספרות המחקרית מראה כי למצב הכלכלי כשלעצמו יש השלכות מהותיות על התפתחותם התקינה של הילדים: על מצבם הנפשי, מצבם הבריאותי והגופני ובכלל זה עמידותם במצבי קושי ומשבר; על מצבם הקוגניטיבי ויכולותיהם הלימודיות; על היחסים החברתיים עם אחרים ועל שאיפותיהם וקבלת ההחלטות ביחס לעתידם<sup>99</sup>. המצב הכלכלי הקשה מחלחל גם לאופן בו מעוצבת זהותם של ילדים ומתבגרים החיים באזורי רווחה. זו מתאפיינת בדימוי עצמי נמוך, ובמסוגלות עצמית ושאילות לימודיות נמוכות, המגבילות את נטייתם לפנות ללמודים על-תיכוניים ואקדמאיים ובכך משמרת את מצבם במעמד הנמוך. זאת במיוחד כאשר ילדים ובני נוער גדלים בסביבה שבה רוב האוכלוסייה ממעמד נמוך וחיה בעוני, ולומדים לרוב במוסדות החינוך שמערכת החינוך מציעה להם משאבים מצומצמים וכוח הוראה חלש<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> Torsheim, T., Currie, C., Boyce, W., Kalnins, I., Overpeck, M., & Hauglandad, S. (2004). Material deprivation and self-rated health: a multilevel study of adolescents from 22 European and North American countries. *Social Science and Medicine*, 59, 1-12;

Lupien, S. J., King, G. S., Meaney, M. J., & McEwen, B. S. (2001). Can poverty get under your skin? Basal cortisol levels and cognitive function in children from low and high socioeconomic status. *Development and Psychopathology*, 13, 653-676;

Addi-Raccah, A., & Ayalon, H. (2008). High school curriculum, student composition and inequality in post-secondary destination. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 30 (1), 31-50;

John W. Fantuzzo, Whitney A. LeBoeuf and Heather L. Rouse (2014). An Investigation of the Relations Between School Concentrations of Student Risk Factors and Student Educational Well-Being, *Educational Researcher* 2014 43: 25-36.

<sup>100</sup> OECD (2012), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>; Servaas van der Berg (2008).

בישראל חיים בעוני 817,209 ילדים ובני נוער, המהווים 38% מכלל הילדים ובני הנוער. **מצב זה מצריך העמדת נושא העוני כמשימה לאומית מרכזית שיש להתמודד עמה בכל החזיתות הנדרשות, כולל בתחום החינוך.** ההכרה בהיקף התופעה, סיבותיה והשלכותיה על הפרט ועל החברה לצד מציאת דרכים להתמודדות עם מצב זה, צריכה להוביל ולהוות בסיס לעשייה חינוכית מתוך מחויבות ומוטיבציה להוביל לשינוי חברתי ומתוך הכרה כי שינוי זה דורש תמיכה כלכלית נדיבה.

לפיכך, אם נשכיל להסיר את החסמים המגבילים את ההזדמנויות החינוכיות והמצמצמים את האפשרויות למוביליות חברתית, יוכל כל פרט למצות ולהפגין את יכולותיו במידה רבה יותר ממה שהוא עושה זאת כיום. זוהי חובתה של החברה ויש לדרוש זאת ממנה, להקדיש ולהפנות לפרט הגדל במצוקה כלכלית וחברתית משאבים מיוחדים שיאפשרו לו להוציא את כישוריו מהכוח אל הפועל. העוני בישראל אינו גזרה שיש להשלים איתה וחובתה של החברה לפעול בצורה מערכתית, תוך קביעת מדיניות ואיגום משאבים בין-משרדי, כדי לחלץ כל פרט מעוני.

**אנו רואים במערכת החינוך את המנגנון העיקרי והמשמעותי להוביל לשינוי במצבם של ילדים משכבות חברתיות נמוכות, ובטווח הארוך להביא ליציאתם מהעוני.** הקשר בין השכלה וסיכויי המצאות בעוני למניעה או היחלצות מעוני הוא משמעותי. אחד הגורמים המשפיעים ביותר על רמת העוני של משקי הבית היא רמת ההשכלה של ראש משק הבית. כמו כן, רמת ההשכלה משפיעה על שיעור התעסוקה ועל יכולת ההשתכרות של הפרט (ראו נספח א'). לפיכך, תפקידה של מערכת החינוך לצמצום העוני בטווח הארוך הינו משמעותי.

אנו סבורים כי מערכת חינוך איכותית היא זו שתאפשר צמצום פערים חברתיים בתחום החינוך כבר בטווח הקצר; ובטווח הארוך תצמצם גם פערים כלכליים<sup>101</sup>. מערכת חינוך ציבורית איכותית, מהשנה הראשונה ועד לגיל 18, תוכל לספק הזדמנויות חינוכיות ראויות לתלמידיה ומכאן גם להחליש את

---

Poverty and education. The International Institute for Educational Planning, UNESCO

<sup>101</sup> קיים קשר בין השכלה לתחולת העוני, תעסוקה ושכר, ראה נתונים בנספח א.

הקשר בין התוצאות החינוכיות של הפרט לבין נתוני הרקע החברתיים-כלכליים שלו, ולתרום לשילובו המוצלח בשוק העבודה. בהקשר זה, העוסקים בחינוך (כגון, גננות, מחנכים, מנהלים ומורים בבתי הספר) הם חוליה חשובה ומשמעותית בהתמודדות עם בעיית העוני וחוסר השוויון בחינוך.

עם זאת, בעוד החינוך הינו כלי מרכזי למוביליות חברתית, המחקר מלמד שתוצאות החינוך מושפעות גם מגורמים שמחוץ למערכת החינוך: מאפייני המשפחה, השכונה, היישוב.

**על כן, אי אפשר להתמודד עם הפער החברתי רק באמצעות מערכת החינוך; נדרש מאמץ משולב של שכלול מערכת החינוך בצד התמודדות נחושה לשיפור התנאים בסביבת הילד המעכבים התקדמות בחינוך. נדרשת ראייה אקולוגית והוליסטית המתייחסת לצרכים השונים של הילד בהקשר הרחב שבו הוא מתפקד: בית ספר, משפחה, קהילה<sup>102</sup>. כיוון שלסביבת הילד ומשפחתו השפעת משמעותית על הישגיו הלימודיים, נדרשות תכניות הפועלות מתוך גישה רחבה, חוצות את גבולות מערכת החינוך ותומכות בה. מערכת החינוך על כל שלביה צריכה להיות המוקד המרכזי שבו יש להשקיע את מירב המאמצים בכדי לתת מענה לילדים ולבני נוער החיים בעוני. אולם, לצד מערכת זו, נדרשת תמיכה של המשפחה והקהילה למשימות החינוכיות השונות ונדרשת עבודה בין-תחומית, חוצה דיסציפלינות, להבנת תהליכי ההתפתחות של ילדים אלה ומתן הזדמנויות חינוכיות הולמות לכולם<sup>103</sup>.**

השאלה כיצד מערכות חינוך יכולות להוביל לצמצום פערים חברתיים מעסיקה חוקרים רבים, בפרט מאז פורסם דוח קולמן בשנת 1966 בארה"ב. גם בישראל,

---

<sup>102</sup> Richard J. Coley, R. J. and Baker, B. (2013) *Poverty and Education: Finding the Way Forward*, ETS Center for Research on Human Capital and Education.

<sup>103</sup> Berliner, D. C. (2006). Our Impoverished View of Educational Reform, *Teachers College Record*, 108( 6): 949–995;  
Furstenberg, F. F. (2010). The challenge of finding causal links between family educational practices and schooling outcomes, pp. 465-482 in Duncan, G. J and Murnane, R. J. (eds.) *Wither opportunities?* New-York and Chicago: Russell Sage Foundatin and Spencer Foundation.

נושא זה עמד במרכז הדיונים של ממשלות רבות, שהציעו שינויים ורפורמות בנושא זה (אחת הרפורמות המקיפות בישראל בכיוון זה הייתה רפורמת האינטגרציה, שהחלה ב 1969). עם זאת, קשה להצביע על מדיניות מסוימת, ברורה וחד משמעית, שיש לנקוט בה כדי להוביל לצמצום הפער החברתי<sup>104</sup>. הפערים החברתיים במערכת החינוך ממשיכים להיות בולטים ומטרידים.

אחת הסיבות שצמצום פערים חברתיים בחינוך, על ידי קידום התלמידים המצויים בעוני, ממשיך להוות אתגר משמעותי ובולט היא שהפער החברתי מתחיל עוד בגיל הרך. הורים משכילים ומבוססים דואגים שילדיהם ייהנו כבר בגילאים הצעירים ביותר מסביבה חינוכית מעוררת ומפתחת, ומשלמים את העלות הגבוהה יותר של מעון יום או גן עם צוות מיומן, יחס נמוך של ילדים למטפלים, ציוד ברמה גבוהה וכיו"ב. הורים בעלי אמצעים מוגבלים נאלצים להסתפק, במקרה הטוב, במעונות מסובסדים המאופיינים בצפיפות גבוהה, מטפלות פחות מיומנות וציוד פחות משוכלל; כך נפערים פערי חינוך כבר מהגיל הצעיר ביותר. במחקרים נמצא כי כאשר הילדים מגיעים לגיל בית הספר, בני המעמד הגבוה צברו כבר יתרון בולט על פני ילדים ממעמד נמוך. בשל האופי המצטבר והמצרפי של מערכת החינוך, הפערים הולכים וגדלים בשלבים מאוחרים יותר בשל ההזדמנויות החינוכיות השונות שיש לכל קבוצה חברתית<sup>105</sup>. מכאן אנחנו מסיקים, כפי שהדבר צוין גם בוועדות אחרות (ראה למשל המלצות ועדת טרכטנברג) **שכדי לצמצם פערים חברתיים נדרש לפעול כבר בגילאים הצעירים ביותר** ולשם כך נדרש לספק חינוך איכותי לגיל הרך<sup>106</sup>. מההיבט הכלכלי, השקעה בגיל הרך חוסכת השקעה במשאבים בטווח הארוך, כאשר הילדים בגילאים מבוגרים יותר (דווח של הבנק העולמי המראה כי כל

---

<sup>104</sup> Gamoran, A. (2008). Persisting social class inequality in US education (pp. 169-179) in *The way class works: readings on school, family, and the economy*, edited by Weis, L. New York : Routledge.

<sup>105</sup> Robert Crosnoe, R. and Cooper, C. E. (2010) Economically Disadvantaged Children's Transitions Into Elementary School Linking Family Processes, School Contexts, and Educational Policy, *American Educational Research Journal*, 47 (2): 258-291

<sup>106</sup> Richard J. Coley, R. J. and Baker, B. (2013) *Poverty and Education: Finding the Way Forward*, ETS Center for Research on Human Capital and Education

השקעה של \$1 בגיל הרך, חוסכת \$7 בהשקעה בגיל מבוגר יותר). אך בזאת לא די. השקעה והתערבות חינוכית צריכה להתקיים לאורך השלבים השונים של ההתפתחות של הילדים, תוך התייחסות לרצף הגילאי בו הם נמצאים.

תפקידה של מערכת החינוך בצמצום אי השוויון הנצפה אינו פשוט – הפערים מבית (רמת ההשכלה וההכנסה של ההורים) משפיעים גם הם על יכולת התלמיד להצליח. לפיכך, וכדי לפצות על הרקע הכלכלי-חברתי של התלמיד, נדרש התלמיד החלש למשאבים רבים יותר מהתלמיד החזק. דרישה זו בולטת לאור מחקרים המראים כי לבית הספר יש השפעה רבה יותר על קבוצות חלשות מבחינה חברתית-כלכלית מאשר על קבוצות חזקות. לאור זאת עולה הצורך בחיזוק בתי הספר המשרתים אוכלוסיות חלשות כלכלית וחברתית. אלה צריכים לקלוט את המורים הטובים ביותר, המנוסים והמחויבים לעשייה החינוכית, עם המנהלים הטובים ביותר, היודעים ליצור בבית הספר אקלים תומך למידה עם יעדים ברורים, המציבים דרישות גבוהות ומאמינים ביכולת של תלמידיהם, מכל רקע, להתמודד עם דרישות אלה. **מערכת החינוך צריכה לספק שירותים חינוכיים איכותיים וברמה גבוהה, ולפעול ליצירת סביבה חינוכית (בית ספרית) מאתגרת הדוחפת את כל הילדים ובני הנוער קדימה, ובפרט את אלה הנמצאים בעוני ובסביבות זלות משאבים, העומדים מול קשיים ייחודיים.** מתן הזדמנויות לרכישת השכלה הוא אמצעי לצמצום העוני והיחלצות מעוני; אולם, כיוון שתלמידים הנמצאים בעוני תלויים בבית הספר יותר מאשר קבוצות תלמידים אחרות, לא פחות חשובה היא הדרישה לקבלת שירותי חינוך באיכות גבוהה.

העוני בישראל מקיף קהילות חברתיות ותרבותיות שונות, הזכות להתייחסות מובחנת ושונה בחברה. יש משמעות קריטית להתייחסות ספציפית לצרכים המיוחדים של קהילות עם שיעורי עוני גבוהים במיוחד, ובכלל זה חלקים גדולים מהציבור הערבי, ובפרט הקהילה הבדואית בדרום<sup>107</sup>; חלקים גדולים מהציבור החרדי; וקהילות עולים מסוימות, בפרט עולי אתיופיה. צרכיהן

---

<sup>107</sup> Suleiman Abu-Bader and Daniel Gottlieb (2009), "Poverty, education and employment in the Arab-Bedouin society: A comparative view" ECINEQ WP 2009 – 137



המיוחדים של קהילות אלה אינם מוכרים לנו די הצורך, ואין סיפק בידינו בתקופה הקצרה העומדת לרשותנו להכנת הדוח ללמוד על מציאותן כדי שנתווה לכל אחת מהן מדיניות נפרדת. **אולם, ברור לנו שדרושה מדיניות שונה שתתייחס למאפיינים ולצרכים השונים של קבוצות אוכלוסייה אלה. חשוב לתת קווים מנחים שיותאמו למאפיינים ולצרכים הייחודיים של הקהילות השונות.**

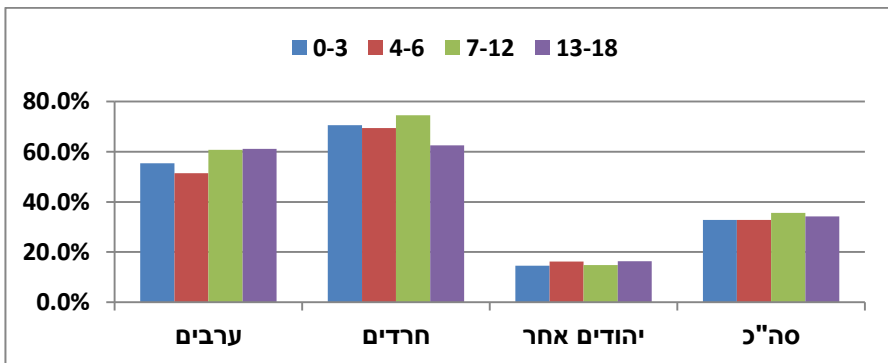
## תיאור מצב: מספר היבטים מרכזיים

פרק זה בדוח מביא מבחר נתונים על מצב החינוך בישראל של ילדים ממעמד חברתי נמוך ובהתייחס לאוכלוסייה החיה בעוני. יש לציין, כי מרבית הנתונים מבוססים על פרסומים שונים, שחלקם נגישים לציבור הרחב. לא ניתן היה - בנקודת הזמן שהדבר נדרש - לקבל מידע שיטתי ועדכני מצד הרשויות המתאימות בנוגע לכלל האוכלוסייה ובמיוחד לגבי תת-אוכלוסיות וסקטורים חינוכיים, כגון החינוך הערבי או החרדי. זאת למרות פניותינו.

### ילדים החיים בעוני במערכת החינוך

הדיון בעוני וחינוך בישראל הוא מוגבל<sup>108</sup>. בעוד ישנה התייחסות לפערים חברתיים לפי סקטור חינוכי, אשכול חברתי-כלכלי או השכלת הורים, אין כרגע נתונים מקיפים או מחקרים המתייחסים לעוני. בהתבסס על נתוני הביטוח הלאומי, בישראל מוגדרים כיום 817,209 ילדים החיים בעוני כאשר 49% מהם ערבים; 21% הם חרדים ו-30% יהודים אחרים.

#### תרשים 1: תחולת העוני לפי שכבת גיל ואוכלוסייה לשנת 2012

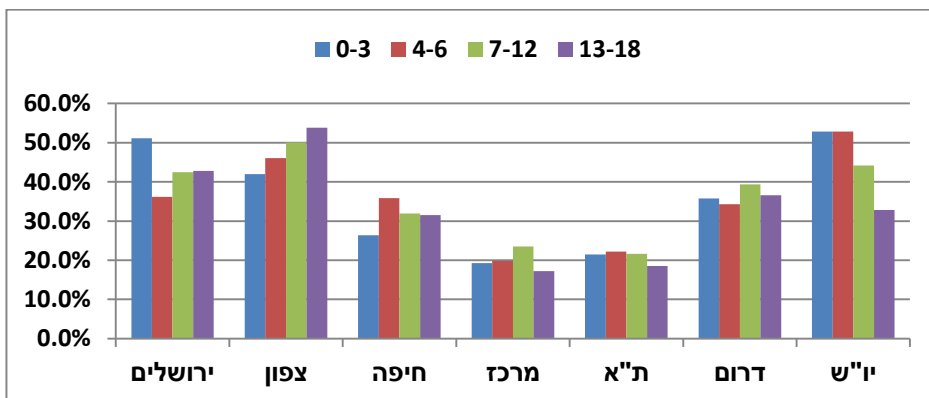


מקור: עיבודי מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי לסקר הוצאות משקי בית 2012 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

<sup>108</sup> ראה גם גזית, א. (2006), עוני וחינוך בישראל – סקירת ספרות 1990-2005, המכון לחקר הטיפוח בחינוך, האוניברסיטה העברית בירושלים.

התרשים מראה כי אחוז הילדים ובני הנוער המוגדרים כמצויים בעוני גבוה בקרב החרדים והערבים והוא חוצה את כל הגילאים. נכון לנקודת הזמן הנוכחית, יש צורך בהתייחסות מקיפה של מערכת החינוך לנושא העוני על כל דרגותיה, מהחינוך הקדם יסודי ועד החינוך העל יסודי.

**תרשים 2: תחולת העוני לפי מחוז מגורים וגיל**



מקור: עיבודי מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי לסקר הוצאות משקי בית 2012 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

הנתונים המוצגים בתרשים זה מעידים כי אחוז גבוה יחסית מקרב הילדים ובני הנוער החיים בעוני מתגוררים במחוז ירושלים, יו"ש, צפון ודרום, ובמידה פחותה במחוזות מרכז ותל-אביב. יחד עם זאת, נדרש טיפול בעוני בכל המחוזות בישראל. באופן ממוקד יותר, ניתן למצוא ריכוזי עוני באשכול יישובי 1-4. כ-83% מהילדים ובני הנוער החיים בעוני מתגוררים באשכולות 1-4, שהם אשכולות נמוכים מבחינה סוציו-כלכלית<sup>109</sup>. מהלוח הבא ניתן לראות כי באשכולות ביישובים 1-3 אחוז הערבים והיהודים החרדים בולט.

<sup>109</sup> הנתונים התקבלו על ידי גבי עירית בירן, חברה בוועדה. יש לציין שממצאים אלו נתמכים גם על ידי ממוצע מדדי הטיפוח של בתי הספר של כל סקטור, כפי שנמסר לנו על ידי די"ר חיים גת, סטטיסטיקאי, מינהל תקשוב ומערכות מידע, משרד החינוך.

## לוח 1: התפלגות התלמידים לפי סקטור חינוכי באשכולות השונים

זרם	% תלמידים	מהם % תלמידים באשכולות נמוכים
ממלכתי עברי	38	30
ממלכתי ערבי	28	94
חינוך ממלכתי דתי	14	30
חינוך חרדי	22	60

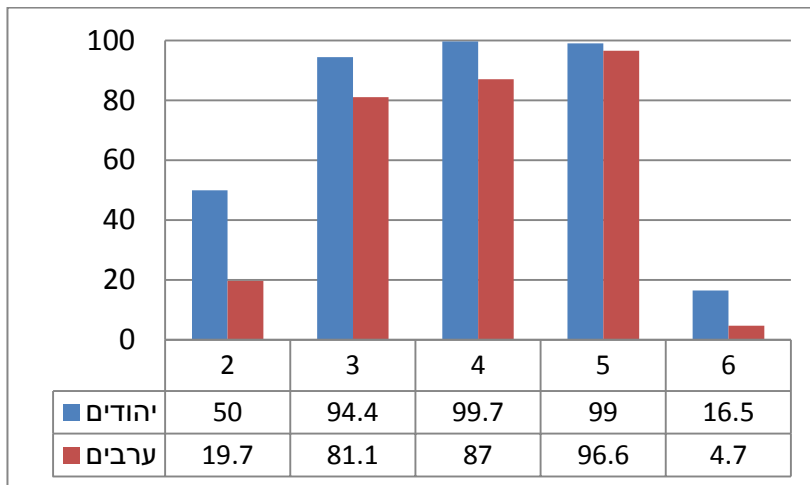
### שעורי למידה במערכת החינוך

מערכת החינוך כיום, אחראית על ילדים מגיל 3. בשנים האחרונות אנו עדים להתרחבות מספר הלומדים במערכת החינוך (מגיל 3 עד 18). נכון לשנת 2013, למדו במערכת החינוך 2,027,360 תלמידים, בגילאי 3 עד 18<sup>110</sup>. בעקבות יישום חלקי של המלצות ועדת טרכטנברג, חלה עליה בשיעור הילדים בני 3-5 הנמצאים במסגרות חינוך לגיל הרך. מגמה זו קיימת גם בחינוך היהודי וגם בחינוך הערבי, אם כי בחינוך הערבי עדיין בשיעורים פחותים. לאור החשיבות שיש בהשתתפות בחינוך קדם יסודי להצלחה בהישגים לימודיים במערכת החינוך<sup>111</sup>, חשוב להמשיך לעודד את הרחבת ההשתתפות בחינוך הקדם יסודי בקרב אוכלוסיות שפחות משתתפות בו כיום.

<sup>110</sup> מרביתם, 70.1% לומדי בחינוך הרשמי; 26% בחינוך המוכר שאינו רשמי ו- השאר 3.9% לומדים במוסדות "פטור" או במוסדות תרבות ייחודי (מחושב על בסיס מאגר הנתונים במבט רחב לשנת תשע"ג).

<sup>111</sup> מתוך סיכום דיון בנושא הקשר בין השתתפות בגן- ילדים ותוצאות פיזה, 20 יוני 2011. מסמך סימוכין: 058-06-11. רפ, י. ורגבי, ע. (2011) הקשר בין חינוך קדם-יסודי ובין הישגים במחקר פיזה 2009, ראמ"ה.

**תרשים 3: אחוז הילדים בחינוך קדם-יסודי ומעונות יום לפי גיל (מגיל שנתיים עד 6) – תשע"ב**



מקור: לוח 8.5, שנתון סטטיסטי לישראל 2013, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

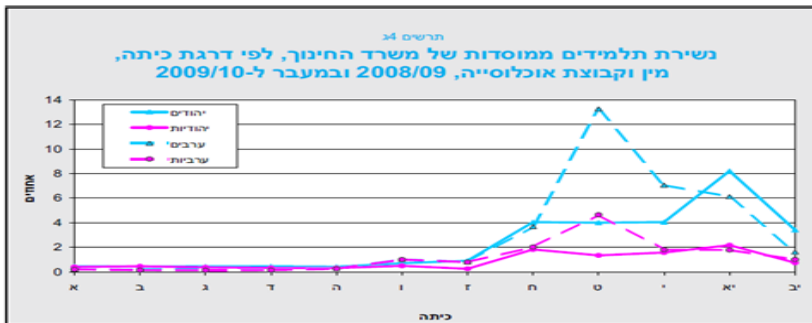
נתונים מפורטים על ילדים הנמצאים במעונות היום ובמשפחתונים התקבלו על ידי משרד הכלכלה, האחראי על מוסדות אלה. נכון לשנת 2012, שהו במעונות היום 80,577 ילדים ובמשפחתונים 12,983. סך הכל 93,560 ילדים, המהווים קרוב ל-20% מהילדים בגילאי לידה עד 3. מתוכם כ-37% הם ילדים למשפחות שהאם עובדת ורמת ההכנסה לנפש במשפחה היא בין 1588 ל-2130 ₪ לכל היותר<sup>112</sup>. כלומר, ניתן לראות כי משפחות עניות רבות, נעזרות במעונות היום. נתונים אלה מעלים את הצורך לחזק מבחינה חינוכית את המסגרות לגיל הרך.

<sup>112</sup> ראה טבלת שכר לימוד במעונות המופעלים על ידי ארגונים שהינם מלכ"ר באתר משרד הכלכלה-D5A4F801-72A3-4912-B5B1-C0D06AC7E097.htm  
<http://www.moital.gov.il/NR/exeres/D5A4F801-72A3-4912-B5B1-C0D06AC7E097.htm>

## שעורי התמדה במערכת החינוך

מספר הנושרים במערכת החינוך, נכון ל- 2013, עומד על קרוב ל-18,000 תלמידים<sup>113</sup>, כאשר שיעור הנושרים בחינוך הערבי, ובעיקר בחינוך הבדואי, גבוה מזה שבחינוך היהודי ומתרחש בשלב מוקדם יותר של הלימודים<sup>114</sup>. במעבר מתשע"ב לתשע"ג נשרו 2.8% מתלמידי ז-יב בחינוך העברי ו-4.7% מתלמידי החינוך הערבי<sup>115</sup>. על פי המדווח על ידי רמסיס<sup>116</sup> בשנת 2011, 10.5% נשרו במעבר מכיתה ט' ל-י'. אחוזי הנשירה הם קטנים יותר במעבר מח' ל-ט' (3.1%) או במעבר מ-י' ל-יא' ומ-יא' ל-יב' (4.8% ו-4.7% בהתאמה, ראה גם תרשים 3). יש לציין כי מהדווח של נציג החינוך החרדי לוועדה עולה שישנה נשירה בזרם חינוך זה במידה רבה יותר מזו הקיימת בחינוך היהודי הממלכתי. אולם, לא נמסרו לנו נתונים מדויקים בעניין זה<sup>117</sup>.

### תרשים 4: נשירת תלמידים בחינוך היהודי והערבי



מקור: למ"ס 2011, דוח פני החברה בישראל מס 2

<sup>113</sup> הנתונים מתייחסים לכלל האוכלוסייה החייבת בלמידה. במסגרות היל"ה לומדים החל מגיל 14 כ 6000 תלמידים. יש לציין כי מנתונים של משרד החינוך בין השנים 2011-2013 חלה ירידה בהיקף הנשירה של תלמידים בישובים בהם מיושם חוק לימוד חובה עד כיתה יב'. אנו עדים לצמצום במספר הנושרים ב-14% בהשוואה לישובים בהם טרם הוחל חוק זה, בהם יש יציבות במספר הנושרים.

<sup>114</sup> אחוז הנושרים הגבוה ביותר הוא בישובים המדורגים באשכול כלכלי חברתי 1 (נתונים שהתקבלו ממשרד החינוך). האחוז בקרב בני 15-18 הוא 17.7% בעוד שבקרב כלל בני 15-18 אחוז הנשירה הוא 3%.

<sup>115</sup> מתוך הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2013) השנתון הסטטיסטי לישראל, מס' 64, 2013, ירושלים. לוח 8.35.

<sup>116</sup> גרא רמסיס (2013). ספר נתוני החברה הערבית בישראל (6): אוכלוסייה, חברה, כלכלה. מכון ון-ליר, הוצאת הקיבוץ המאוחד.

<sup>117</sup> בשנת 2010, 5.5% מתלמידי כיתה ז-יב נשרו מבתי ספר שבפיקוח החינוך החרדי (5,633 תלמידים). יותר ממחציתם (3,047 תלמידים) לא למדו במסגרות חלופיות. בחינוך הממלכתי והממלכתי דתי, אחוז הנושרים היה 2%. מתוך וורגן, י. (2011). שיעור הנשירה של תלמידים ממערכת החינוך, הכנסת, מרכז המחקר והמידע.


## הישגים לימודיים

המאפיינים הכלכליים-חברתיים של התלמיד קובעים יותר מכל משתנה אחר את מידת הצלחתו. אמנם, רקע כלכלי-חברתי משפיע על הישגי התלמידים בכל העולם – אך בישראל השפעה זו היא גדולה יותר ממרבית מדינות ה-OECD. על כן, הפערים המשמעותיים בין תלמידים מרקע כלכלי-חברתי חלש וחזק – הגבוהים ביותר מבין מדינות ה-OECD – מעידים שמערכת החינוך אינה מצליחה לצמצם את הפערים בין תלמידים מרקע כלכלי-חברתי שונה, ובכך לשבור את מעגל העוני.

בחינת הפערים לפי מעמד סוציאקונומי בשלב החינוך היסודי מראה שכבר בכיתה ב' קיימים פערים כאלה בהישגים במבחני המיצ"ב, ואלו הולכים ומתרחבים בכיתה ה' ובכיתה ח', כפי שמובא בתרשים 5 המתייחס להישגים בשפה בקרב דוברי עברית ובתרשים 6 המתייחס להישגים במתמטיקה עבור כלל התלמידים.

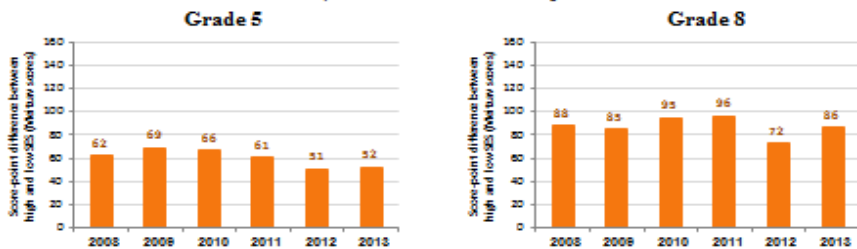
### תרשים 5: נתוני מיצ"ב בעברית

**נתוני מיצ"ב בשפת אם עברית**  
**פערים בין קבוצות עפ"י רקע חברתי - כלכלי**

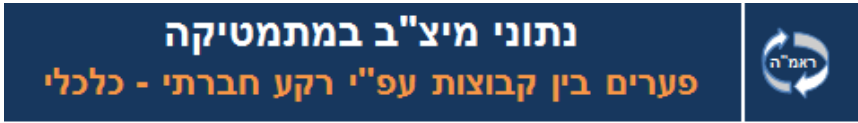


Score-Point Difference Between High and Low SES in Meitzav

Hebrew, Grades 5 & 8- Hebrew speakers

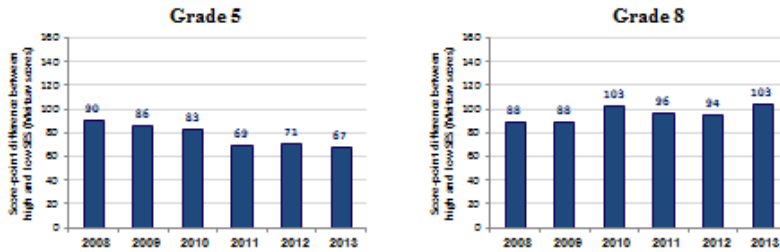


## תרשים 6: נתוני מיצ"ב במתמטיקה



Score-Point Difference Between High and Low SES in Meitzav

### Mathematics, Grades 5 & 8- All Students

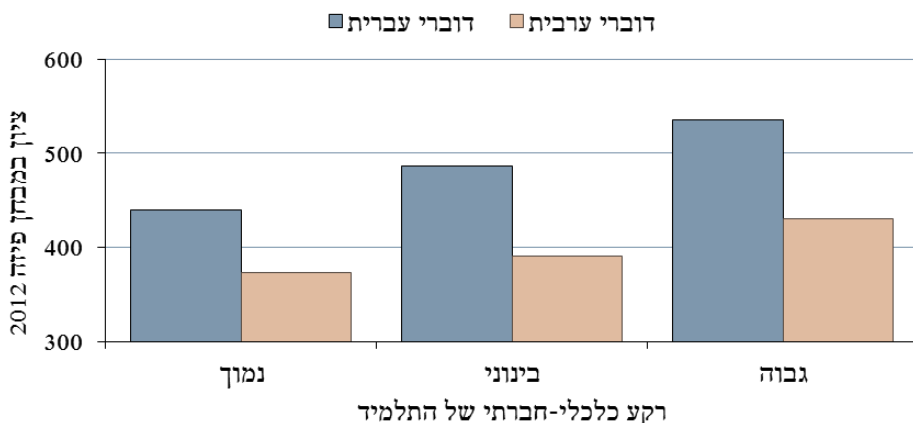


מתרשימים אלה עולה כי ישנם פערים מעמדיים בהישגים הלימודיים בשפה העברית (תרשים 5) ובמתמטיקה (תרשים 6), אשר קיימים לאורך זמן (כפי שניתן לראות בין השנים 2008 ל-2013). בנוסף, הפערים החברתיים בהישגים הלימודיים מתרחבים לאורך שנות המעבר מכיתה ה' לכיתה ח'. לדוגמא, ב-2013, בקרב תלמידי כיתה ה' מבתי ספר ממצב חברתי-כלכלי גבוה היה יתרון של 52 נקודות בהישגים בעברית על פני תלמידים הלומדים בבתי ספר ממצב חברתי-כלכלי נמוך. בקרב תלמידי כיתה ח', יתרון זה גדול יותר ומגיע ל-103 נקודות. בנתוני המיצ"ב נמצאו פערים עקביים בהישגים לימודיים בשפה ובמתמטיקה גם בין החינוך העברי והערבי. מגמה זו נשמרת גם בנתוני פיזה (2012), המתייחסים לשלב החינוך העל יסודי (מרבית התלמידים הנבחנים הם בכיתה י'). מהשוואות בינלאומיות למדינות אחרות ב-OECD, ניתן ללמוד שישראל היא בין המדינות המובילות בגודל הפערים החברתיים בהישגים לימודיים. מתרשים 7 עולה כי הפערים הם גם מעמדיים וגם על בסיס לאום. ההישגים של התלמידים דוברי הערבית נמוכים מאלו של דוברי העברית, ובכל קבוצה ההישגים של תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה הם גבוהים יותר מאלה של תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך.



## תרשים 7: ההישגים הממוצעים במתמטיקה במבחן פיזה לפי מעמד חברתי

### ושפת אם



מקור: הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, 2012

אחד האתגרים שמערכת החינוך נצבת בפניהם הוא קידום ההישגים של תלמידים, ובעיקר קידום הישגיהם של תלמידי החינוך העל יסודי, שרמת ידיעותיהם נמוכה ביותר. בהתבסס על מבחני פיזה<sup>118</sup>, ניתן ללמוד שבישראל אחוז התלמידים בעלי מיומנויות בסיסיות ומטה הוא גבוה בהשוואה למדינות ה-OECD. נתוני פיזה 2012 (ראמ"ה, 2013)<sup>118</sup> מראים כי בתחומי המתמטיקה ושפת-אם, ישנו אחוז גבוה של תלמידים (מעל 30%) שרמת הבקיאיות שלהם מאד נמוכה והם חסרים בידע ובמיומנויות בסיסיות. יש לציין כי בקרב הערבים, אחוז זה של תלמידים גבוה יותר מאשר באוכלוסייה היהודית. אין ספק שרמת הישגים נמוכה זו מקשה על תלמידים אלה להשלים את לימודיהם ולהצליח בהם. תלמידים אלו מועדים לנשירה מבית הספר ומכאן גם שבטוח הארוך הם קבוצות שיש להם סיכוי להימצא בעוני.

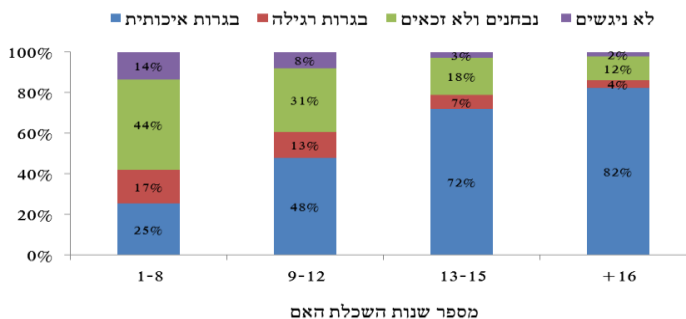
<sup>118</sup> מדינת ישראל, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (2013). פיזה 2012: אוריינות תלמידים בני 15 במדעים, בקריאה ובמתמטיקה, מבט ישראלי.

## זכאות לבגרות

אחד המדדים המרכזיים של מערכת החינוך היא תעודת הבגרות, המעצבת את האופק האקדמי והתעסוקתי של הפרט. כיום יש יותר בני 17 הזכאים לתעודת בגרות מאשר בעבר. עם זאת, עדיין רק 48% מגילאי 17 זכאים לתעודת בגרות ושעורי הזכאות לבגרות בקרב אוכלוסיות שונות בפריפריה הגאו-חברתית עדיין נמוכים ביחס למרכז<sup>119</sup>. בחינוך העברי 54% מבני 17 זכאים לבגרות, בעוד שבחינוך הערבי האחוז הוא נמוך יותר ומגיע ל-38.2%, ובקרב הבדואים הוא נמוך במיוחד (רק 29%)<sup>120</sup>. פערים קיימים גם לפי רמה סוציו-כלכלית של הישוב, כאשר קיימת שונות רבה בין הישובים בשעורי הזכאות לבגרות (טווח שנע בין 7% ל-83%)<sup>121</sup>.

בנוסף, ככל שהשכלת ההורים גבוהה יותר, כך הסיכויים לזכאות לבגרות בכלל ולבגרות איכותית, העומדת בדרישות הסף האוניברסיטאית, בפרט, גבוהים יותר, כפי שניתן ללמוד מתרשים 8 המבוסס על השכלת אם.

### תרשים 8: התפלגות הזכאות לבגרות, נבחנים ולא נגשים לפי השכלת אם



<sup>119</sup> סבירסקי ש., ודגן-בוזגלו, 2009

<http://www.adva.org/uploaded/israeli%20education%20taktzir%20hebrew.pdf>

<sup>120</sup> משרד החינוך, נתוני זכאות לבגרות, תשע"ב

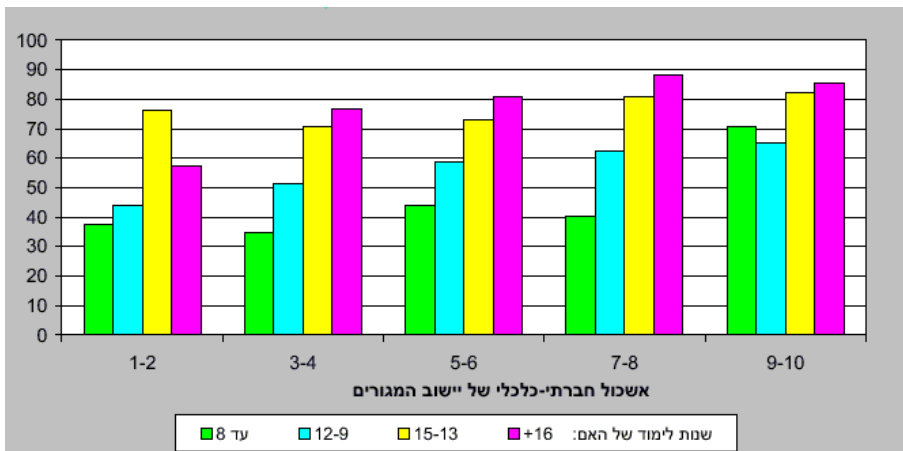
<http://www.google.co.il/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CEkQFjAD&url=http%3A%2F%2Fcms.education.gov.il%2FNR%2Frdonlyres%2F4277FC4F-052F-4A30-A780-A1A160F155BE%2F174316%2Fzacaut.ppt&ei=kdlMU8ubMYyp7AaniYGODQ&usg=AFQjCNEYn8c7Gluy-hbWc7L5AphXPPR-hg&sig2=uwkaT8bhiZruTvs47ID6QQ&bvm=bv.64764171,d.ZGU>

<sup>121</sup> ראה גם קונור-אטיאס, א. וגרמש, ל. (2012). זכאות לבגרות לפי ישוב 2009-2010, מרכז אדוה.

מקור: הנתונים בניכוי המגזר החרדי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2011. כיום, אחוז הזכאים לתעודת בגרות הוא הגבוה ביותר בקרב בני 17 שהם יהודים, ילדים להורים משכילים הגרים בישובים מבוססים (ראה תרשים 8). זאת ועוד, בין אלה שלא היו זכאים לתעודת בגרות בכיתה י"ב, בנים ובנות להורים בעלי השכלה גבוהה מצליחים להשלים בגרות יותר מאשר בנים ובנות להורים בעלי השכלה נמוכה יותר.

### תרשים 9: אחוז זכאות לבגרות לפי אשכול כלכלי-חברתי ושנות השכלת אם

#### בחינוך העברי



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2011) פני החברה בישראל, מס' 4, ירושלים.

מכאן, שבעוד שישנה מגמה להתמדה במערכת החינוך עד כיתה יב', לא כל התלמידים מפקים ממערכת החינוך את המרב. אחוז התלמידים שאינם זכאים לתעודת בגרות מגיע ל-52%, וככל שהרקע החברתי-כלכלי של התלמידים נמוך, כך הסיכוי שלהם לזכאות לתעודת בגרות בכלל, ותעודת בגרות איכותית בפרט, הוא נמוך יותר. משמעות הדבר היא שבמערכת החינוך ישנו אחוז ניכר של תלמידים הנמצאים במצב של נשירה סמויה; קרי, בני נוער הרשומים לבית הספר אולם הפסיקו להפיק תועלת מהלימודים. תלמידים אלה נוטים להעדר מהלימודים, להגיע להישגים לימודיים נמוכים מאד, לחוות תחושות של ניכור מבית הספר והתנתקות מהתהליך הלימודי, ולהפגין בעיות התנהגות ובעיות חברתיות בבית הספר. דפוס זה יכול להתקיים בכל רובד

חברתי אם כי בשיעורים שונים<sup>122</sup>. למעשה במערכת החינוך כיום, בעיית הנשירה הסמויה היא בעיה מרכזית הדורשת טיפול מקיף.

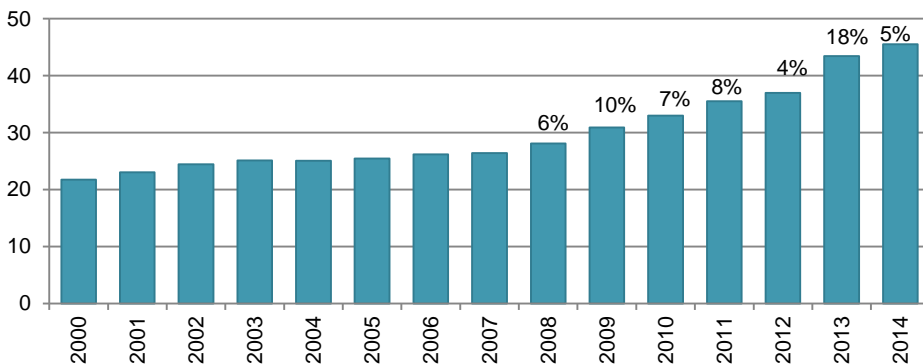
### מענים לאוכלוסיות החיות בעוני

בכדי להתמודד עם הפערים החברתיים ולתת מענה לאוכלוסיות החיות בעוני, משרד החינוך פועל בכוונים שונים: הן במישור של השקעת משאבים נוספים (היבט תקציבי), והן באמצעות תוכניות התערבות שונות (תוכניות קיימות), כפי שמובא להלן.

### ההיבט התקציבי

בכדי לצמצם פערים בחברה, משרד החינוך מתקצב באופן תוספתי אוכלוסיות חלשות מבחינה חברתית-כלכלית. כפי שניתן לראות בתרשים 9, החל משנת 2008 גדל בהדרגה תקציב משרד החינוך בכ-50 אחוזים, וחלק מהתוספות התקציביות הוקצו באופן דיפרנציאלי, תוך מתן עדיפות לפריפריה ולשכבות החלשות בחברה.

**תרשים 10: תקציב משרד החינוך (2000-2014), מיליארדי ש"ח**



מקור: משרד האוצר

<sup>122</sup> כהן-נבות, מ' אלנבוגן-פרנקוביץ, ש' וריינפלד, ת' (2001). הנשירה הגלויה והסמויה בקרב בני נוער. ירושלים: הכנסת וגויינט-מכון ברוקדייל. יש לציין כי בעיית הנשירה הגלויה פחות דומיננטית מזו הסמויה.

נושאים מרכזיים בהם קיים תקצוב דיפרנציאלי במערכת החינוך הם, בין היתר<sup>123</sup>:

- כיתות קטנות בחטיבה העליונה עם שעות מתוגברות, אשר נועדו לתת מענה בעיקר לתלמידים מרקע כלכלי-חברתי נמוך אשר זקוקים לתגבור לימודי.
- שעות טיפוח בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים.
- מסגרות צהריים להעשרה בתום יום הלימודים הכוללות ארוחה חמה.
- תכנית להפחתת מקסימום תלמידים בכיתה, שנתנה עדיפות לבתי ספר מרקע כלכלי-חברתי חלש.
- תכנית ההזנה בבתי הספר בהתאם לצו יום חינוך ארוך.
- מלגות למשלחות לפולין ולסבסוד תשלומי הורים.
- פעולות ממוקדות של אגפי שירותי חברה ונוער וקידום נוער.

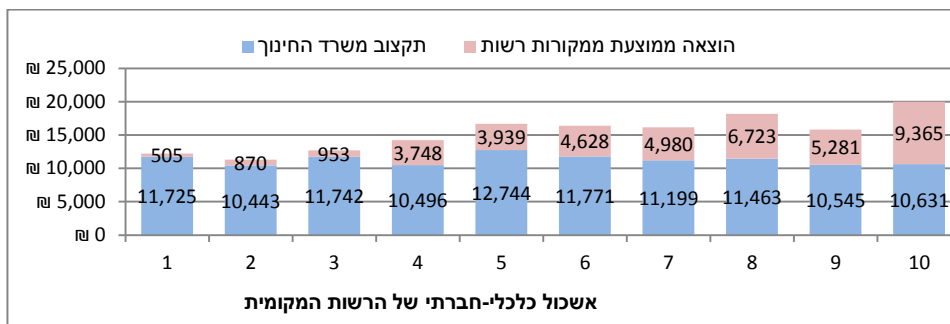
יחד עם זאת, על אף שמשאבים רבים מיועדים לתלמידים מרקע כלכלי-חברתי חלש, מנתוני מחקרים עולה כי בפועל ההקצאה הסופית אינה דיפרנציאלית, כפי שלמדנו מדיווח של ד"ר חיים גת- סטטיסטיקאי, מינהל תקשוב ומערכות מידע, משרד החינוך. לוועדה נמסר כי שעות הטיפול מהוות רק כ- 6% משעות התקן בחינוך היסודי. כאשר בית ספר ברמה סוציו-אקונומית נמוכה מאד יכול לקבל תוספת של כ- 10% לתקציבו.

זאת ועוד, מהנתונים בתרשים 10 עולה כי התלמידים המתקצבים ביותר על ידי משרד החינוך הם אלה שגרים ברשויות באשכול כלכלי-חברתי 5, וכי לאחר תוספות השלטון המקומי, התלמידים המתקצבים ביותר הם אלה המתגוררים באשכול כלכלי-חברתי עשר. כלומר, במצב הנוכחי, היעדר שיטת תקצוב המתמודדת כהלכה עם הצרכים של תלמידים מקבוצות אוכלוסייה שונות מנציח פערים חברתיים ותורם להעמקת העוני.

---

<sup>123</sup> קיימות הקצאות נוספות לשיפור הישגים, השתתפות בהסעות תלמידים, מלגות לתלמידים, תמריצים למורים בפריפריה ועוד.

**תרשים 11: ממוצע משוקלל של ההוצאה לתלמיד בחינוך היסודי לפי אשכול כלכלי-חברתי של הרשות המקומית (2012)**



מקור: מכון מילקן, 2012

יש לציין כי התרשים שהוצג לעיל הינו פרי של מחקר חיצוני ואינו נתון רשמי של משרד החינוך, וכי ישנה שקיפות נמוכה מאד של כלל נתוני ההקצאה הרשמיים במערכת החינוך.

מהנתונים בתרשים 11 עולות שלוש מסקנות אפשריות:

1. על אף שמשאבים רבים מוקצים באופן דיפרנציאלי – מנגנוני ההקצאה של תקציב משרד החינוך אינם לוקחים בחשבון באופן מספק את הרמה הכלכלית-חברתית של התלמיד ואת תוספת המשאבים שמוסיף השלטון המקומי.
2. המשאבים המיועדים לתלמידים מרקע כלכלי-חברתי נמוך, כפי שמפורט לעיל, אינם מגיעים לתלמידים החלשים ביותר.
3. נתונים מ-2010 מראים כי בישראל ההשקעה עבור תלמיד היא נמוכה באופן יחסי לממוצע ה-OECD וזאת בכל דרגות מערכת החינוך<sup>124</sup>. אין זה מן הנמנע שנכון לשנת 2010, למרות הגידול בתקציב החינוך,

<sup>124</sup> על אף פי שחל גידול בהשקעה פר תלמיד (כפי שנמסר על ידי גבי נועה היימן, רפרנטית משרד האוצר בוועדה), עדיין על פי דוח EDUCATION AT GLANCE מ-2013 המתייחס לנתוני

ראה גם בן דוד, א. (2013). נייר עמדה לכנס שדרות לחברה: תקצוב דיפרנציאלי משפר במטרה לצמצם פערים בחינוך. אלו הם הנתונים העדכניים שעמדו לרשותה של הוועדה.

בפרסום של בן-דוד, ד. (2014) תמונת מצב במדינה, מרכז טאוב, מדווח על כך שמאז שנת 2000 ואילך ישנה ירידה מתמשכת בהוצאה לתלמיד בחינוך היסודי ובעיקר בחינוך העל יסודי.

עדיין רמת התקצוב של מערכת החינוך אינה בהכרח מספיקה בכדי לקיים רמה נאותה של חינוך. נתונים עדכניים לשנת 2013 לא עמדו לרשות הוועדה.

### התכניות הקיימות בישראל

בהתמודדות עם הפערים החברתיים בשדה החינוך, משקיעה המדינה במגוון תוכניות לקידום האוכלוסיות שייכות לרבדים החברתיים-כלכליים הנמוכים (אשכול יישובי 5-1).

ראשית, ניתן להצביע על התוכנית הלאומית לקידום ילדים ונוער בסיכון, שכיום פועלת ב-67 יישובים ברחבי הארץ, ומציעה כ-240 תוכניות התערבות ביישובים השונים. התוכנית מקיפה למעלה מ-50,000 ילדים ובני נוער בגילאי לידה עד 18, המוגדרים ומאותרים כנמצאים בסיכון. אולם, תוכנית זו אינה מכוונת להתמקד בילדים ובני הנוער החיים בעוני וכך, רק חלק מהילדים ובני הנוער החיים בעוני מטופלים על ידי התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון<sup>125</sup>.

בנוסף קיימות כ-110 תוכניות אחרות במשרד החינוך המיועדות לטיפול באוכלוסיות המוגדרות כנמוכות מבחינה סוציו-כלכלית. מרבית התוכניות הללו מכוונות לחינוך העל יסודי, כפי שניתן לראות מהלוח המצורף.

---

<sup>125</sup> למשל, באחד היישובים המדורגים באשכול חברתי-כלכלי 1, שבו מרבית הילדים מוגדרים כחיים בעוני, רק 9% מהם מוגדרים בסיכון. ביישוב נוסף, המדורג באשכול חברתי כלכלי 2, שבו יש אחוז ניכר של ילדים החיים בעוני, רק 13% מוגדרים בסיכון. הנתונים נלקחו מרגולין, ת. קדם, ע. ופרוינד, ט. (2013) התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, הערכת התכנית – דוח מס' 3, מוגש למוגש למשרד הרווחה והשירותים החברתיים, עמ' 82.

**לוח 2: התפלגות תוכניות משרד החינוך המיועדות לאוכלוסיות מעוטות**

**משאבים חברתיים**

שלב גיל	סה"כ תכניות	סה"כ באחוזים
קדם יסודי	19	17%
יסודי	33	30%
על יסודי	58	53%
סה"כ	110	100%

מקור: מבוסס על נתוני משרד החינוך שהועברו לוועדה

בין התוכניות ישנן שלוש תוכניות המיועדות להארכת השהות של הילדים ובני הנוער במוסדות החינוך בהם הם לומדים: יוח"א, ציל"ה ומיל"ת. התוכניות להארכת יום הלימודים שונות זו מזו בהיקפן ובמאפייני השירות החינוכי הניתן בהן. עד כה, על מידת התועלת של התוכניות של יום לימודים ארוך ידוע מעט מאד<sup>126</sup>. להלן תיאור התוכניות השונות:

<sup>126</sup> ישורון, ג. 2012. יום לימודים ארוך והיצע עבודה של אמהות, בנק ישראל, חטיבת המחקר. מחקר זה התמקד ביוח"א.



תכנית	תיאור התכנית
<p>1. יוח"א יום חינוך ארוך</p>	<p>יישום חוק, יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז, 1997. מטרת החוק, סגירת הפערים בחינוך "לתת הזדמנות שווה בחינוך לכל ילד בישראל כדי להביאו למיצוי מרבי של כישורותיו" (סעי' 2א) החוק קבע כי שבוע לימודים יהיה של 41 שעות בגנים ובבתי ספר הכוללים : 4 ימי לימוד של 8 שעות , יום "קצר" בו ילמדו 5 שעות, ולכל היותר 4 שעות לימוד ביום שישי. החוק חל על לימודים במוסד חינוכי מגן חובה ועד כיתה י"ב. בפועל, התוכנית מקיפה, נכון ל- 2013, 281,872 תלמידים הלומדים ב-696 גני ילדים ובתי ספר יסודיים (21% מגני הילדים ו-26% מבתי הספר היסודיים). יוח"א פועל בעיקר בבתי ספר בעלי מדד טיפוח גבוה (כלומר בתי ספר חלשים בפן החברתי-כלכלי) במסגרת התכנית ניתנת תוספת שעות לימוד וחינוך. בבתי הספר שנכנסו לאופק חדש קוצר שבוע הלימודים ל-37 שעות שבועות. בחלק מבתי ספר אלה ישנה השלמה של השעות שצומצמו על ידי תוכנית ציל"ה אבל גם זאת באופן מוגבל (על תוכנית ציל"ה ראו בהמשך). במסגרת תוכנית יוח"א מסופקת הזנה לתלמידים בבית הספר. ממחקרו של ישורון לא נמצאה השפעה ליום לימודים ארוך על השתתפות נשים בכוח העבודה, על תעסוקתן, או על מספר שעות העבודה השבועיות של אמהות עובדות. לא נמצא בידנו מידע רב על התרומה של תוכנית זו על הילדים המשתתפים בה <sup>127</sup>.</p>
<p>2. מיל"ת מסגרות יום לימודיות תוספתיות</p>	<p>תכנית כלל-ארצית לקידום תלמידים בתחום הלימודי והחברתי. התכנית פועלת בגני ילדים, בתי ספר יסודיים וחיטבות ביניים בבתי ספר במדד טיפוח 5 – 10, שאינם ביוח"א. 80% מהשעות מוקצות לקידום התלמידים במסגרת מקצועות הליבה, והיתר לפעילות העשרה. ניתנת עדיפות להעסקת מורים המלמדים בבית הספר תוך בניית מנגנונים ליצירת קשר רציף בין מורי "מיל"ת" למורי בית הספר. בשנת תשע"ג משתתפים בתכנית כ-35,000 ילדים ב-71 רשויות (125 ישובים) בכל רחבי הארץ.</p>

<sup>127</sup> רימון, ע. ורומנוב, ד. (2009). הערכת תרומתו של יום חינוך ארוך להישגים הלימודיים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תכנית	תיאור התכנית
3. צילייה צהרי יום להעשרה והזנה לגילאי 3-9	תכנית ליישום החלטת הממשלה שמספרה 4088 מתאריך ה-8 לינואר 2012, לאמץ את המלצות דו"ח טרכטנברג לסבסוד מסגרות העשרה בתום יום הלימודים. המסגרות פועלות 5 ימים בשבוע בימים א'-ה' מתום יום הלימודים ועד השעה 16:00, עבור ילדים בגילאי 3-8 הנמצאים בגני הילדים ובכיתות א-ב בבתי הספר. הפעילות במסגרות כוללת: סיוע לימודי והכנת שעורי בית, פעילות העשרה והזנה. התוכנית החלה לפעול בדצמבר תשע"ג ב-81 רשויות (108 ישובים) באשכולות הלמ"ס 1-3, ובאופן חלקי בעיר ירושלים באשכול 4. על בסיס הערכה שביצעה ראמ"ה בתשע"ג (עם התחלת התוכנית), נמצא כי איכות השירות הניתן לילדים הוא דל בשל השקעה נמוכה בתוכנית. כיום, פועל משרד החינוך לשיפור תוכנית זו.

יש לציין, שהארכת יום הלימודים מאפשרת להורים לצאת לעבודה, ויכולה להוות עבור הילדים מסגרת חברתית ולימודית מעשירה. אולם, נדרשת הערכה מקצועית של הפעילות המתקיימת במסגרת זו ותרומתה האמיתית לילדים. בתחום החינוך פועלות מגוון עמותות מהמגזר השלישי. קיים מידע מאורגן ושיטתי מועט ביותר על מספרן, סוג והיקף פעילותן והתפלגותן לפי אוכלוסייה ומרחב גאוגרפי. בסקר שערך המכון ליזמות בחינוך בתשס"ח<sup>128</sup>, דווח על 381 תוכניות הפועלות בבתי ספר שמדד הטיפוח שלהם גבוה, כפי שניתן ללמוד מתרשים 11. מרבית התוכניות מרוכזות בתגבור לימודי במקצועות ליבה, העשרה והקניית מיומנויות וכישורי חיים. רק למעט מהן ישנם נתוני הערכה בנוגע לטיב התוכנית ויעילותה. יש לציין שלא היה בידי הוועדה להשיג מידע עדכני בנושא פעילות המגזר השלישי במערכת החינוך. אין ספק שפעילות זו עדיין ענפה ויש בה מידע חדשני ותוכניות מוצלחות שניתן ללמוד מהן.

<sup>128</sup> בת חן, וי, בן-נון, ר. ושיפמן, א. (תשס"ח). סקר מעורבות עמותות, קרנות ופילנתרופיה עסקית במערכת החינוך: דוח ממצאים-תשס"ח, המכון ליזמות בחינוך, מכללת בית-ברל ומשרד החינוך.

### לוח 3: פריסת תכניות מגזר שלישי

## פריסת תכניות מגזר שלישי במערכת החינוך התפלגות לפי מדד טיפוח וסוג פעילות

לוח 23: התפלגות תכניות לפי סוג פעילות ומדד טיפוח (N=381) (N = מספר תכניות)

סך הכול	צירוף של 1,2,3	צירוף של 1 ו-2	4. תכנית חברתית או ארגון בית הספר	3. תרומה/ציוד לבית הספר	2. תכנית לימודית- פדגוגית לצוות בית הספר	1. תכנית לימודים פדגוגית לתלמידים	מדר טיפוח N
381	12	19	8	17	16	309	N
14%	0%	16%	0%	18%	25%	14%	1-3.99
40%	33%	63%	50%	35%	38%	39%	4-6.99
46%	67%	21%	50%	47%	37%	47%	7-9.99
100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	סך הכול

מקור: סקר מעורבות עמותות, קרנות ופלטפורמה עסקית במערכת החינוך, המכון לזמנות בחינוך, תשס"ח

## המלצות

בגיבוש ההמלצות התבססה הוועדה על המשאבים הקיימים, ובמקביל, על פי הנדרש, הצביעה על הצורך בתוספת משאבים ופיתוח של תוכניות ייעודיות. על כן, עבור חלק מההמלצות חושבו עליות, בעוד שחלקן ניתנות ליישום במסגרת התקציב הקיים. חלק מההמלצות הן רוחביות ונוגעות לכל מערכת החינוך (המלצות רוחביות) וחלקן מתמקדות באוכלוסייה ספציפית (המלצות ממוקדות). יש לציין כי ההמלצות המובאות להן ניתנות ליישום עבור כל האוכלוסייה, **עם התאמות מסוימות לצרכים ולמאפיינים של קבוצות חברתיות שונות בחברה הישראלית**. יש מקום לשיקול הדעת של הרשות המקומית ושל התושבים שהמלצות אלה נוגעות להם בכל הנוגע לדרכים ולהיקפים הנדרשים בישום ההמלצות.

### הגדרת האוכלוסייה

כ-817,209 ילדים ובני הנוער החיים בעוני מצויים בכל הארץ. אולם, בשל המבנה הסקטוריאלי של מערכת החינוך והשונות בפיזור הגיאוגרפי של העוני, ניתן למצוא גני ילדים ובתי ספר שבהם שיעור החיים בעוני הוא גבוה. מצב זה מאפשר לאתר מוסדות חינוך שלהם נדרשת התייחסות מקיפה ומתן מענים לצרכי כלל התלמידים בבית הספר. מומלץ לפיכך:

1. לטפל באוכלוסיית הילדים ובני הנוער החיים בעוני על בסיס השתייכות לאשכול חברתי-כלכלי יישובי 1-5 של הלמ"ס. בשאר הישובים יש לטפל בילדים על בסיס אזורים סטטיסטיים בדירוג נמוך (על פי הלמ"ס) ועל בסיס איתור בתי ספר שמדד הטיפוח שלהם, לפי משרד החינוך, הוא 7-10. בבתי הספר ובגני ילדים שאינם משתייכים לאזורים אלו, עלול להימצא שיעור נמוך של תלמידים אשר חיים בעוני. במקרה זה נדרשת מודעות של צוות המוסד החינוכי באיתור תלמידים אלה ומתן מענה פרטני לצרכיהם.
2. היות שמדד טיפוח מחושב רק לבתה"ס, הוועדה ממליצה לחשב מדד מקביל לגני ילדים כדי לאתר את אותם מוסדות הדורשים התייחסות מיוחדת. נתונים בנושא זה זמינים במ. החינוך והדבר אפשרי לביצוע מייד<sup>129</sup>.

---

<sup>129</sup> מבוסס על שיחה עם ד"ר חיים גת, סטטיסטיקאי, מינהל תקשוב ומערכות מידע, משרד החינוך.

## המלצות רוחב

1. **הגברת השקיפות - השקיפות הנמוכה של נתוני מערכת החינוך** מקשה על ניתוח וקבלת תמונת מצב מהימנה ועדכנית על הקצאת המשאבים של מערכת החינוך. לפיכך מומלץ כי:
  - א. משרד החינוך יפרסם מידי שנה דוח רשמי מפורט אודות הקצאת המשאבים לאוכלוסיות השונות במערכת החינוך.
  - ב. נתוני ההקצאה יונגשו לחוקרים על מנת שתתאפשר בחינה מקיפה של השפעות התקצוב על ההישגים ועל אפקטיביות שיטות הטיפול השונות, בפרט של ילדים ובני נוער החיים בעוני.
2. **הערכת התכניות - משרד החינוך מפעיל כ-400 תכניות חינוכיות**<sup>130</sup>. בנוסף פועלות בבתי הספר מספר רב של תוכניות המופעלות על ידי גורמים נוספים. על מרבית התכניות אין הערכה ובחינה לגבי היקף ודרכי הפעילות וכן לגבי יעילותן בהשגת יעדיהן. לפיכך מומלץ:
  - א. ביצוע מיפוי והערכה הדרגתית של כלל התכניות אותן מפעיל משרד החינוך, ללמוד מהמוצלחות ולבטל או לשנות מי מהן שהוכחה כלא יעילה. לאחרונה תהליכים של מיפוי מבוצעים על ידי המשרד. יש להמשיך בכיוון זה תוך העמקה של המיפוי שיכלול בחינה מידת התיאום בין התוכניות, רציפותן, חוסר כפילות והבטחה שהתוכניות מנותבות לאוכלוסיות שהן מיועדות להן.
  - ב. מיפוי התוכניות של משרד החינוך והמגזר השלישי המופעלות בכל אחד מבתי הספר, בכדי ללמוד על אופן הקצאת המשאבים בפועל ובכדי לאתר בתי ספר שהוזנחו, ולפעול להקצאה הוגנת של המשאבים.
  - ג. ליווי מעתה ואילך של כל תכנית חדשה אשר מיועדת לקידום אוכלוסיות מעוטות במשאבים, ובכלל, במנגנון הערכה מסודר, אשר יכלול גם יתרונות חסרונות והחלטה על המשך קיומה או שינויה של התכנית.

<sup>130</sup> כולל אלו של התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון.

3. **הבטחת הקצאת תקצוב דיפרנציאלית -** תכנית מעשית להעמקת התקצוב הדיפרנציאלי בחינוך מחייבת בחינה מפקחת של כל אותם מכשולים שמנעו זאת עד עתה. בחינה כזו מלמדת, באופן כללי, ששינוי המצב הקיים מחייב נכונות פוליטית להרחיב את תקציב החינוך ולייעד חלק ניכר מהרחבה זו לצמצום פערים. על בסיס זה מומלץ:

א. לקבוע נוסחת תקצוב דיפרנציאלית למערכת החינוך שלוקחת בחשבון את כלל מאפייני הרקע של התלמיד ומתייחסת לכלל מרכיבי התקציב, ולמצוא דרכים להתמודד עם פערים הנוצרים כתוצאה מהיכולות השונות של יישובים ברמות סוציו-כלכליות שונות להוסיף ממשאביהן לתקציב החינוך בישוב. ישנן דרכים שונות לעשות זאת ועל כן מומלץ לבחון את יעילותן<sup>131</sup>.

ב. להגדיל את מידת ההקצאה הדיפרנציאלית המיועדת לאוכלוסיות החיות בעוני מבלי לשנות או לפגוע בשעות התקן הבסיסיות הנדרשות לתפקודם הראוי של כל בתי הספר. צעד בכיוון זה נעשה במשרד החינוך, הבוחן ומעדכן בימים אלה את מדד הטיפוח ואנו תומכים בצעד זה.

שקיפות בתהליכי ההקצאה תסייע להבטיח את ניתוב המשאבים הנדרשים לאוכלוסיות הייעודיות ומימוש הדיפרנציאליות התקציבית.

4. **פלטפורמה לעבודה בין משרדית ובין מגזרית משותפת -** הצורך בטיפול ממוקד ורב-מערכתי בנוער בסיכון מוכר ובא לידי ביטוי מעשי בתכנית הלאומית לטיפול בילדים ובני נוער בסיכון, המקיימת פורומים מתאימים ברמת המשרד, ברמת המחוז וברמת היישוב. חשוב ללמוד ממסגרות אלה, מכיוון ששיתוף פעולה רב מערכתי דרוש להתמודדות הכללית עם צרכיהם המיוחדים של ילדים הגדלים בעוני, גם אם אינם בסיכון. על כן אנו ממליצים:

א. על בנית תשתית ארגונית לתיאום בין כל המשרדים, הגורמים והרשויות המטפלות בילדים ובבני נוער החיים בעוני. הטיפול ירוכז ויתוכלל על ידי משרד החינוך ואגפי החינוך ברשויות

---

<sup>131</sup> ראה אירס בן דוד (2013). נייר עמדה לכנס שדרות לחברה: תקצוב דיפרנציאלי משפר במטרה לצמצם פערים בחינוך. וורגן, י. (2009), עוני והישגים לימודיים במערכת החינוך, הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

המקומיות. בישובים רבים תשתיות מסוג זה כבר קיימות ומתפקדות.

ב. בכל ישוב/אזור שיש צורך להתערב בו, תבנה תוכנית מותאמת לצרכי אוכלוסיית הילדים והוריהם ובשיתוף פעולה איתם.

5. **הכשרת מורים וצוותי חינוך במוסדות חינוך** - לאור ההשלכות הרב ממדיות של העוני על תפקודם של ילדים ובני נוער בתחומים שונים של החיים, נדרשת מודעות והכשרה של המורים וצוות המוסד החינוכי למצב שבו התלמידים נמצאים.

בבחינה של תכניות ההכשרה להוראה ושיחות שניהלנו עם מספר מומחים העוסקים בהכשרת מורים במכללות ובאוניברסיטאות, נמצאה שונות בהתייחסות לקבוצות מעוטות משאבים חברתיים וכלכליים. יחד עם זאת, אין בתהליכי ההכשרה התמקדות ספציפית בעבודה עם אוכלוסיות החיות בעוני<sup>132</sup>. בשל ההשלכות של החיים בעוני על התפתחותם של ילדים וסיכויי ההצלחה שלהם, אין ספק כי נדרשת הכשרה של צוותי החינוך – מורות, גנות, מנהלות, יועצות – לעבודה עם אוכלוסיות החיות בעוני כחלק מהכשרתן המקצועית, וזאת לכל דרגות החינוך, מהשנה הראשונה ועד לגיל 18 – תוך התאמת תכני ההכשרה לסביבת העבודה שלהן. האוניברסאליות של מערכת החינוך בישראל בגילאים צעירים הופכת את בית הספר למקום המתאים ביותר לזיהוי תנאים חברתיים-כלכליים קשים וקשיי תפקוד בבית המעכבים את התפתחותו של הילד, לצד היותו מסגרת להתמודדות עם האתגרים שניצבים בפני אוכלוסיות של ילדים ובני נוער החיים בעוני.

#### **לפיכך מומלץ על:**

א. פיתוח השתלמות אינטרדיסציפלינרית (מתחום החינוך, הרווחה, הבריאות ועוד) בנושא העוני והשלכותיו על התפתחותם וסיכויי החיים של ילדים ובני נוער, לקבוצה נבחרת של מנחים, אשר תהווה מנהיגות מובילה שינוי.

<sup>132</sup> מידע בעניין זה התקבל ממכללת לוינסקי, מכללת דוד ילין, מכללת סכנין. על בסיס שיחה עם ד"ר עופרה ענבר ראש היחידה להכשרה להוראה, באוניברסיטת תל-אביב. ישנן מכללות לחינוך בהן יש דגש רב יותר כמו במכללת אורנים.

ב. פיתוח מספר מודולות, לפי חתכי הגיל, מאפייני אוכלוסייה והיקפים שונים, בנושא העוני והשלכותיו על התפתחותם של ילדים ובני נוער.

ג. שילוב מודולות אלו בתהליכי הפיתוח המקצועי לכלל הצוותים החינוכיים והמקצועיים העובדים במערכות הפורמאליות והבלתי פורמאליות במסגרות החינוך של הגיל הרך, גילאי היסודי, חטיבות הביניים והחטיבות העליונות. בשלב הראשון הן תופעלנה באשכולות 1-5 ו/או בבתי ספר בעלי מדד טיפוח מ-7 ומעלה, זאת בכדי לתת ידע וכלים אינטר-דיסציפלינאריים לצוותים החינוכיים בהתמודדותם עם אוכלוסיות החיות בתנאים כלכליים-חברתיים קשים. בהמשך תורחב הפעלת המודולות לכלל בתי הספר (בהיקפים שונים ע"פ צרכי המקום). הכשרה זו תסייע באיתור מוקדם של ילדים עם קשיים הנובעים מהמצב בבית ובהתמודדות מעשית עם קשיים אלה. ההכשרה תאפשר לבסס תהליכי הוראה ולמידה משמעותיים.

ד. הכללת ההשתלמויות לכלל הצוותים החינוכיים והמקצועיים במסגרת שעות ההשתלמות הקיימות. ההשתלמויות תהווה חלק אינטגרלי מהפיתוח המקצועי של צוותי החינוך העובדים בגנים ובבתי הספר, ותוכרנה להם לצורך גמול.

פרוט תהליך הכשרת צוותי החינוך במערכת החינוך מובא בנספח ב'.  
**סך העלות לצורך פיתוח חד פעמי של ההשתלמות והכשרת שלושה מחזורים (במהלך שלוש שנים) של מורי מורים, שיהיו אחראים להפצתה בבתי ספר, מוערכת בכ-370,000 ₪.**

6. **הארכת יום הלימודים** - הטיפול בילדים החיים בעוני דורש הסתכלות על מערכת החינוך בפרספקטיבה מקיפה ורחבה. בהתאם לכך, מערכת החינוך נדרשת להעניק לילדים ולבני הנוער מעטפת רחבה של תמיכה, החוצה את גבולות שעות הלימוד הפורמאליות הבית ספריות. כיום מתקיימות תוכניות להארכת יום הלימודים עד שעות אחר הצהריים, אשר אמורות להוות מסגרות התומכות בילדים, מספקות הזנה ובחלקן מתקיימות פעילויות של חינוך לא-פורמאלי. אולם, ספק אם הן נותנות מענה מספק,



כפי שניתן ללמוד מראיונות עם אנשי שדה וממצאי מחקר של אחת התוכניות<sup>133</sup>.

מומלץ לפיכך :

- א. להמשיך לקיים תוכניות של יום לימודים ארוך בגני הילדים ומסגרות חינוכיות בבתי הספר באותם ישובים ואזורים בהם גרים ילדים החיים בעוני.
- ב. נדרשת הערכה של שלוש המסגרות הקיימות בכדי להצביע על יעילותן והשפעותיהן על הילדים המשתתפים בהן. בהתאם לכך ניתן יהיה לגזור את העקרונות ודרכי הפעולה היעילים ביותר.
- ג. יחד עם זאת, מהניסיון שהצטבר בקרב מפעילי תוכניות אלה וממצאי ההערכה החלקיים הקיימים, ניתן להצביע על מספר קריטריונים שתוכניות להארכת יום לימודים צריכות לעמוד בהם :
  1. המסגרות תופעלנה בתום יום הלימודים עד השעה 16.00, עם אפשרות להארכה להורים עובדים.
  2. המסגרות תופעלנה 5 ימים בשבוע בימים א-ה, במהלך שנת הלימודים כולל בחופשות.
  3. מספר הקבוצות שתפתחנה יהיה בהתאם להיענות ההורים ולהשתתפותם בתשלום סמלי.
  4. המסגרות תותאמנה לילדים בגילאי 12-3 הנמצאים בגני הילדים ובכיתות א'-ו'. ניתן יהיה להרחיבן עד גיל 15 (כיתה ט') בהתאם לצורך.
  5. המסגרות תינתנה לילדים בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד, תוך מתן מענה לסוגיית ההסעות לילדי החינוך המיוחד.
  6. כוח האדם שיועסק בניהול והפעלת התוכניות צריך להיות בעל השכלה הכשרה מתאימה.

---

<sup>133</sup> כיום ישנה הערכה של תוכנית ציל"ה, שבוצעה על ידי ראמ"ה. מהערכה זו עולה בקורת על רמת איכות השירות החינוכי הניתן במסגרת תוכנית זו. מבוסס גם על שיחה עם מר יורם אדלר, מנכ"ל ארצי לתוכניות משלימות למידה, משרד החינוך.

ד. מומלץ לכלול בתוכניות של יום לימודים ארוך את הרכיבים הבאים:

1. הזנה.
2. פעילות חינוכית וחברתית מובנית ומשמעותית אשר תורמות לפיתוח העצמה אישית, אתגור אינטלקטואלי- אקדמי, פיתוח ומימוש יכולות שונות של הפרט (יצירתיות, ספורט, כישורי הנהגה ועוד)<sup>134</sup>. תוכניות מאתגרות הן בעלות השפעה על עיצוב השאיפות של הילדים ובני הנוער ועל סימון מטרות ויעדים להשגה המאפשרים מובילות חברתית<sup>135</sup>.
3. פעילות לימודית בקבוצות קטנות בכדי לתת מענה לצרכים ייחודיים כגון תגבורים לימודיים.
4. תמיכה טיפולית פרטנית / קבוצתית בקשיים רגשיים / חברתיים / התנהגותיים.
5. פעילות תלמידים והורים.
6. השתלמויות והכשרות לצוותים המקצועיים והניהוליים.
7. כל המרכיבים הנ"ל צריכים להיות מותאמים באופן גמיש ובהתאם לצרכי האוכלוסייה והמקום.

---

<sup>134</sup> על פעילויות מסוג זה ניתן ללמוד מתוכניות הפועלות עם מוסדות אקדמאיים ועם המגזר השלישי. מבוסס על שיחות שקויימו עם גב' חנה דרופמן מנכלית עמותת חינוך לפסגות, גב' רחלי ורשבסקי, מנהלת היחידה, למעורבות חברתית, דיקאנט הסטודנטים, אוניברסיטת תל-אביב ומר רן דאהן, רכז ומדריך נוער, במרכז נוער "שער האריות" בעיר חולון.

<sup>135</sup> מתוך מחקרים שעוסקים בחיבור בין האקדמיה לבין בתי ספר. עבודות מסוג זה פורסמו על ידי L. W. Perma; בארה"ב; אדי-רקח, א. בנוגע לפרויקט קדם עתידיים; ישראלשווילי ואדי –רקח ביחס לפרויקט סמילנסקי.

## המלצות ממוקדות

### הגיל הרך

מחקרים רבים מראים כי לילדים ממשפחות אשר חיות בעוני סיכוי נמוך לפתח אותה רמה של כישורים ויכולות אינטלקטואליות כשל ילדים ממעמד סוציו-אקונומי גבוה. המפתח לפיתוח כישורים אלה טמון בסביבה הביתית, לרבות רכישת שפה ומשאבים תרבותיים נוספים, אשר מסייעים לקידום חינוכי (OECD, 2006). הורים רבים לילדים בגילאי לידה עד 3, אשר חיים בעוני, אינם מודעים לדרכים לקדם את ילדיהם בתחום החינוך. לעיתים מדובר באוכלוסייה עם השכלה נמוכה, ידע הורי מועט והבנה מוגבלת של דרכי הטיפול הנכונות להתפתחות תקינה של ילדיהם. לאלה נוספות בעיות של שפה פורמאלית והמשגה של פעוטות בקרב אוכלוסיות החיות בעוני, לעיתים עקב מגבלות שפה של הורים עולים או לא משכילים. להתפתחות הילדים בגילאים הצעירים חשיבות רבה בהצלחתם הלימודית בהמשך, כך שעוני בגילאים הצעירים פותח פער לימודי אשר הולך ומתרחב עם השנים, כפי שהצבענו עליו קודם. על כן, התערבות בחינוך ילדים אשר חיים בעוני כבר מגיל הלידה הינה קריטית להצלחתם ולצמצום הפערים הלימודיים.

כיום ישנם מענים לילדים בגיל הרך (גיל לידה עד 6) הניתנים על ידי מספר משרדי ממשלה:

- משרד הבריאות – אמון על תחנות טיפות החלב והיחידה להתפתחות הילד.
- משרד הכלכלה – אחראי על מעונות היום.
- משרד החינוך – אחראי על גני הילדים, על חינוך מיוחד בהם, ועל השירות הפסיכולוגי<sup>136</sup>.
- משרד הרווחה – מפעיל מספר "תכניות ביתיות". במסגרת תכניות אלה מתנדבים ועובדים של המשרד מאתרים משפחות עם ילדים בגיל הרך, ומעבירים להורים הדרכות לטיפול בפעוטות, במסגרת הביתית. תכניות

<sup>136</sup> מבוסס על סקירה שבוצעה בידי קרן שטינמץ. בתוך: נייר עמדה, אהוד פראוור.

אלה מכוונינות את ההורים לטפל בילדיהם כך שהתפתחותם תהיה תקינה, ותוביל בעתיד להישגים לימודיים גבוהים יותר.

בנוסף, ישנן קרנות פילנתרופיות התומכות בתוכניות לגיל הרך.

בפועל, המצב השכיח הוא שהטיפול בילדים בגיל הרך מפוזר במוקדים שונים ונמצא תחת אחריות של מספר משרדי ממשלה שונים, אשר הקשר ביניהם הוא חלקי אם בכלל. מצב זה משליך גם על יכולותיהם של הגורמים השונים לסייע באופן יעיל למשפחות החיות בעוני בכלל, ולמשפחות המצויות בסיכון בפרט. איגום ותכלול המשאבים הניתנים לאוכלוסיית הגיל הרך החיה בעוני, לצד עבודה בשיתוף פעולה בין גורמים רלוונטיים שונים, יש בה בכדי לתרום להתייעלות ולמתן שירות הולם לאוכלוסייה הזקוקה לכך על כן מומלץ:

1. הסתכלות חינוכית - לרכז את כל הפעילות הקשורה בגיל הרך (לידה עד גיל 3) תחת האחריות של משרד החינוך, אשר יהיה אמון על תכלול מגוון השירותים הניתנים לילדים בגיל הרך ולמשפחותיהם<sup>137</sup>. לצורך זה נדרשת הרחבה או ביסוס התשתית החינוכית-ניהולית המתאימה ברמה המקומית.
2. שיתוף פעולה עם הרשויות המעורבות ומשרדי הממשלה הרלוונטיים (רווחה, בריאות) בכדי להבטיח את מתן השירות הנדרש הינו הכרחי<sup>138</sup>.

### מרכזים לגיל הרך

על מנת לתת מענה לגיל הרך, ישנם מספר ישובים שבהם הוקמו מרכזים לגיל הרך. במסגרתם פועלים: יחידה להתפתחות הילד, מעון יום, יחידת העשרה המציעה פעילויות קבוצתיות לתינוקות, פעוטות והורים, ויחידת הדרכה

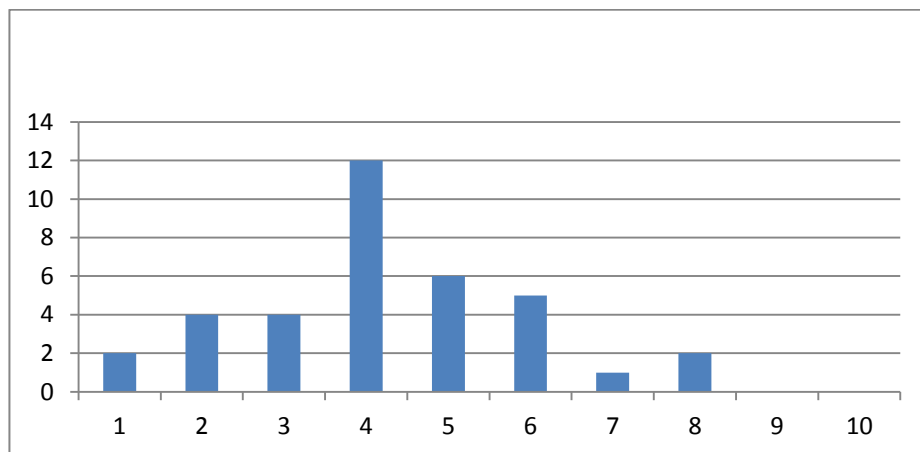
---

<sup>137</sup> יש דוגמאות לא מעטות למדינות שאימצו דגם מסוג זה, שבו גיל לידה עד גיל 8 מעוגן ומטופל במסגרת אחת, לדוגמה קנדה, בריטניה, יפן או אוסטרליה. בישראל, נתניה היא בין הערים המובילות במיסוד מינהל האגף לגיל הרך. מגמות דומות בקנה מידה שונה קיימות בערים אחרות, כגון בת-ים, קריית אתא, אום אל-פחם, חולון ועוד.

<sup>138</sup> ראה מסמך, בירן, ע. (2014), הצעה לשינוי מבני בהפעלת הגיל הרך ברשות מקומית. הקמת מחלקות/אגפים לגיל הרך ברשויות המקומיות, משרד החינוך, המינהל הפדגוגי. אגף כזה הוקם ומופעל באופן ראוי לציון בעיריית נתניה, בסיועה של קרן שטינמץ.

והכשרה אשר מעניקה תמיכה למשפחות בסיכון והכשרה מקצועית לצוותים החינוכיים השונים ביישוב. המרכז לגיל הרך, אשר נותן שירותים אינטגרטיביים מתחומים שונים (בריאות, רווחה, חינוך והעשרה) עומד בקשר עם גני הילדים על מנת ליצור רצף חינוכי וטיפול. כיום ישנם 37 מרכזים לגיל הרך (ראו נספח ג'). כפי שניתן ללמוד מהתרשים המצורף (תרשים 12), רק 10 מרכזים לגיל הרך ממוקמים ביישובים מאשכולות סוציו-אקונומיים נמוכים (1-3), ולפיכך שירות זה אינו מגיע לאוכלוסייה החיה בעוני. בנוסף מיקומם של המרכזים הקיימים כיום אינו תמיד נגיש דיו לאוכלוסייה מרקע סוציו-אקונומי נמוך, המוגבלת באפשרויות הניידות שלה.

### תרשים 12: התפלגות מרכזים לגיל הרך לפי אשכול חברתי כלכלי של הישוב



מקור: ג'וינט ישראל אשלים, 2013 (לרשימה ראה נספח ג').

בנוסף, כיום למרכזים לגיל הרך אין גוף ממוסד אשר אמון על תפעולם ותקצובם. התקצוב של המרכזים מוקצה מכספי עירייה, קרנות פילנתרופיה, תשלומים של קופות החולים ותשלומי הורים<sup>139</sup>. תפעולם של המרכזים תלוי בנכונותם של תחנות טיפת חלב, מחלקת הרווחה וגני ילדים לשתף פעולה. עובדה זו, יחד עם מחסור התקצוב הממוסד, הופכים את קיומם של המרכזים לארעי<sup>140</sup>.

<sup>139</sup> שיחה עם ענת בר, המרכז לגיל הרך טירת הכרמל, 18.2.14.

<sup>140</sup> שיחה עם ענת בר, המרכז לגיל הרך טירת הכרמל, 18.2.14.

מומלץ לפיכך :

1. להגדיל את מספר מרכזי הגיל הרך ולהקים אותם בעיקר בישובים המדורגים באשכול 1-3, ולפי הצורך באשכולות 4-5.
2. המרכזים לגיל הרך יהיו תחת הפיקוח והאחריות של משרד החינוך. יתקיימו שיתופי פעולה בין הרשויות ומשרדי הממשלה הרלוונטיים (משרד הרווחה והבריאות) בכדי להבטיח את מתן השירות הבין תחומי.
3. במסגרת הפעילות במרכזים לגיל הרך תפעלנה תוכניות חינוכיות העשרתיות לילדים, עם דגש על גיל לידה עד 3. תוכניות אלו צריכות להתייחס להיבטים חברתיים, רגשיים, התפתחותיים וקוגניטיביים של הילדים<sup>141</sup>.
4. במסגרת המרכזים לגיל הרך תינתן הדרכת הורים בתחומים ממוקדים בפיתוח כישורי הורות, חיזוק מיומנויות הוריות ומעורבות ההורים בתהליך החינוכי של ילדיהם בכל שלבי החינוך. השירות יינתן ע"י צוות רב-מקצועי במספר מסלולים: יעוץ קצר מועד פרטני, הנחייה קבוצתית, הרצאות פתוחות וסדנאות משותפות להורים וילדים.
5. מתן הדרכות לצוות החינוכי והטיפולי בהתאם לצרכים המסויימים של האוכלוסייה הפונה למרכז.
6. תוכניות לגיל הרך, הדרכות הורים והדרכות הצוותים החינוכיים והטיפוליים מופעלות כבר במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון. מומלץ ללמוד מהצלחתן של תוכניות אלה ובהתאם לבחון את הפעלתן בקרב אוכלוסיות רחבות יותר.

**עלות:**

**המלצה זו משפיעה על כ-116,000 משפחות, עלות הקמת המרכזים כ-150 מלש"ח, עלות תפעול המרכזים כ-50 מלש"ח בשנה.**  
**בנוסף, בהנחה שהתכניות החינוכיות-העשרתיות יטפלו באחוז דומה לזה שבו התכנית הלאומית מטפלת (שתיהן מתמקדות באשכולות 1-5) הרי שכ-26,000 ילדים ישתתפו בתכניות<sup>142</sup>, ועלות הפעלתן מוערכת בכ-133 מלש"ח (בפריסה ל-4 שנים, ולאחר מכן זוהי העלות השנתית לתפעול שוטף).**

<sup>141</sup> דרך תוכניות קיימות כמו "מגעים", "ביחד" או משחקיות לילדים.  
<sup>142</sup> ייתכן ובין הילדים הללו שחיים בעוני יהיו גם ילדים בסיכון אשר משתתפים בתכנית הלאומית.

## מעונות היום

מעונות היום, אשר נמצאים תחת אחריות משרד הכלכלה, פועלים בכל הארץ<sup>143</sup>. מוסדות אלו הוקמו בעיקר בכדי לתת מענה להורים המעוניינים לצאת לשוק העבודה. התשלום עבור מעונות היום נגבה באופן דיפרנציאלי, לפי קריטריונים בהם על ההורה לעמוד ובהתאם לרמת הכנסתו. על פי דווחים של נציגי משרד האוצר, כיום יש עודף ביקוש רב למעונות היום. זאת ועוד, הפיקוח על מעונות היום הוא חלקי, שכן הפיקוח של משרד הכלכלה מתאפשר רק למעונות יום אשר מעוניינים בקבלת תו תקן של המשרד. בשנת 2012 עלתה הצעת חוק אשר תחייב קבלת רישיון להפעלת מעונות יום, אך חוק זה לא עבר. בימים אלה נעשה ניסיון נוסף להעברת חוק זה. עם זאת, גם במעונות בהם מתקיים פיקוח מבחירה, הפיקוח מתמקד בעיקר בתנאים הפיזיים של המוסדות ומעט מאד בהיבטים החינוכיים המועברים בהם ובהכשרה של המועסקים בהם. בשנת 2009 הוגש למשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה דוח רוזנטל, אשר מגדיר את הסטנדרטים הרצויים לכל איש מקצוע במעונות היום. בנוסף, הוגדרו תנאי ההעסקה הרצויים למטפלות-מחנכות. סטנדרטים אלה שאושרו על ידי מומחים רבים בתחום, עודם רלוונטיים. כיום, דוח רוזנטל מיושם באופן חלקי בלבד, ורק מההיבטים הטיפוליים-חינוכיים. משיחה עם האחראית על התחום הפדגוגי במעונות יום במשרד הכלכלה עולה כי הדרישות החינוכיות-טיפוליות מנשות הצוות במעונות היום הן כדלהלן:

1. מחנכת-מטפלת – סיווג מקצועי 1. סיווג זה נרכש בקורסי מחנכות-מטפלות, אשר מוענק בסבסוד למטפלות שכבר עובדות בפועל.
2. מחנכת אחראית כיתה – סיווג מקצועי 2. מחנכת אחראית כיתה עברה את ההכשרה הנדרשת לסיווג מקצועי 1, ולאחר מכן הכשרה נוספת במסגרתה היא לומדת את כיצד לקבל אחריות על מחנכות-מטפלות אחרות.
3. מנהלת מעון – בעלת תואר ראשון בחינוך לגיל הרך. בנוסף עליה לעבור קורס ניהול מעון, אשר גם הוא מסובסד על ידי משרד הכלכלה.

<sup>143</sup> בישראל נמצאים במסגרת מעונות היום כ-90,000 ילדים בגילאים לידה עד 3, מהם 11% גרים באשכול יישובי 1-3, ו-38% באשכול יישובי 4-5.

4. מדריכה חינוכית – על המדריכה החינוכית להיות בעלת תואר ראשון בחינוך או בפסיכולוגיה, ובנוסף בעלת תואר שני או תואר המקביל לתואר שני.

עם זאת, אין באפשרות משרד הכלכלה ליישם את ההמלצות של דוח רוזנטל בכל הנוגע לתנאי העסקת העובדות במעונות יום, שכן המשרד אינו המעסיק שלהן, וההעסקה מתבצעת על ידי הגורמים המפעילים את המעונות. כיום אין גורם ממשלתי אשר יכול להבטיח שכר ותנאים הולמים לעובדות במעונות היום. התוצאה היא תחלופה גבוהה בקרב המחנכות-מטפלות במעונות היום, וחוסר בעובדות מקצועיות ובעלות ניסיון.

יתר על כן, בשל ההשפעה של ההשקעה החינוכית בגיל הרך על התפתחותם של הילדים, אנו סבורים כי מעונות היום צריכים לענות לא רק לצרכי התעסוקה של האמהות אלא בעיקר צריכים להוות מסגרת חינוכית הפועלת להתפתחותם של הילדים. בענין זה, יש לזכור שגיל לידה עד 3, הוא התחום הגילאי היחיד שמערכת החינוך אינה אחראית עליו, דבר שיוצר חוסר רציפות בראייה של המערך החינוכי הנדרש בכל שלב של התפתחות הילדים. בנוסף, אחת הבעיות המרכזיות במעונות היום היא שהם אינם מונגשים למשפחות החיות בעוני עקב דרישה יחסית גבוהה לתשלומי הורים. כיום דרגת המינימום עומדת על קרוב ל-500 ₪. משפחות רבות אינן מצליחות לעמוד בתשלום זה וילדיהן לא מתחנכים בשום מסגרת חינוכית. (מספר לא מבוטל של משפחות עם ילדים שיש בהן שני מפרנסים ואשר חיות מתחת לקו העוני<sup>144</sup>). לצד ההוצאות המחייבה השוטפות (כמו דיור ומזון), גם התשלום המסובסד עבור מעונות היום מהווה הוצאה לא מבוטלת המקשה על האפשרות לספק לילדיהם שירותי חינוך הולמים.

#### **על כן, אנו ממליצים על הכיוונים הבאים:**

1. העברת האחריות על מעונות היום למשרד החינוך. עד השלמת תהליך זה, מומלץ לחזק את המרכיבים החינוכיים המתקיימים במוסדות אלה, כמפורט בהמשך.
2. הרחבת הנגישות למעונות יום לאוכלוסייה החיה בעוני על ידי:

<sup>144</sup> על בסיס נתונים שהוצגו בוועדה על ידי ועדת המשנה כלכלה ותעסוקה, יש למעלה מ-50,000 משפחות החיות בעוני שיש בהן שני מפרנסים, או מפרנס יחיד במקרה של משפחה חד הורית, ואשר יש להן ילדים. עבור משפחות אלה, הוצאה של 600-700 ₪ לחודש עבור מימון מעון לילד אחד, היא הוצאה לא מבוטלת.



א. הקמתם של מעונות יום במקומות שיש להם ביקוש, וזאת בעיקר באותם אזורים בהם מרוכזות אוכלוסייה החיה בעוני. הערכה של מספר המעונות הנדרשים ומקומם הגיאוגרפי דורשת התבססות על נתונים מקיפים יותר מאלו שעמדו לרשות הוועדה. מומלץ שמעונות יום יוקמו בצמוד למרכזים לגיל הרך, כחלק מהטיפול ומתן שירות אינטגרטיבי לגיל הרך.

ב. הרחבת הסבסוד למעונות יום עבור האוכלוסייה החיה מתחת לקו העוני ושינוי בהשתתפות העצמית למשפחות החיות בעוני. נדרש לקבוע דרגות מינימום חדשות כשהנמוכה ביותר תעמוד על תשלום שהוא פחות מזה הקיים כיום (כיום 500 ₪ הינה דרגת המינימום). יש אף לשקול פטורים מתשלום במצבים חריגים (קבועים או זמניים).

3. לאור החשיבות הרבה למתן טיפול וחינוך הולם לילדים בגיל הרך, ולאור זאת שהילדים השוהים במעונות היום באים בקשר ראשוני ומתמשך לאורך היום עם המטפלות-מחנכות, שמהוות עבורם מבוגר משמעותי, יש להמשיך ולחזק את הכשרתן והשכלתן. על כן, מומלץ שבאופן הדרגתי המטפלות-מחנכות במעונות יום תעבורנה תהליכים של הכשרה מקיפה ואקדמית מתאימה עם דגש על תחום הגיל הרך והתפתחותם של ילדים.

4. נדרש שילוב תוכניות התערבות חינוכיות לילדים בגיל לידה עד 3 ושיפור התכנים החינוכיים הקיימים במעונות היום. תוכניות מסוג זה נמצאות וקיימות למשל בתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון.

#### עלות:

הרחבת היצע מעונות היום על ידי הקמת כ-210 מעונות יום באזורים בהם מרוכזת אוכלוסייה החיה בעוני (אשכולות 1-5), באמצעות שימוש במנגנון תקצוב חדש ויעיל יותר (כפי שמפורט בהמלצות צוות תעסוקה וכלכלה). הקמת המעונות תיפרש על-פני 3 שנים. מספר המעונות המוצע נגזר מהתקציב הקיים, ואנו ממליצים לעשות בו שימוש להקמת מוסדות אלה באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים.

המלצה זו תשפיע על כ-15,000 משפחות. עלות הקמת המעונות כ-600 מלש"ח. כאמור, סכום זה מהווה חלק מתקציב קיים.

## תגבור שעות דיפרנציאליות לחיזוק למידה וטיפול בלקויות

### למידה ו/או הפרעות קשב בבית הספר

ישנה חשיבות רבה באיתור ילדים עם קשיי למידה, לקות למידה והפרעות קשב וריכוז, והבחנה ביניהם, עוד בשלבים מוקדמים בכיתות היסוד. לקויות למידה והפרעות קשב בבית הספר הן מהגורמים החשובים המעכבים רכישת מיומנויות הנדרשות לשם למידה ומיצוי היכולת של הפרט. איתור והתערבות כדי להתמודד עם לקות הלמידה חשובים להמשך ההשתלבות במערכת החינוך ולשם התפתחותו הרגשית, הקוגניטיבית והחברתית התקנה של הפרט. בשכבות חברתיות מבוססות, הן ההורים והן צוותי החינוך בגנים ובבתי הספר מודעים לנושא זה ופועלים לאיתור ילדים עם קשיים אלו. לעומת זאת, בשכבות הלא מבוססות, הידע שיש בתחום זה מוגבל ופחות תלמידים מאותרים ומטופלים בשלבים מוקדמים. פערים אלה מתקיימים לאורך כל שנות הלימודים ובאים לידי ביטוי גם בכיתות החינוך העל יסודי<sup>145</sup>.

לפיכך, נדרש שכבר בגיל מוקדם, בשלב של טרום בית ספר, תהיה ההתערבות לסייע לילדים מתקשים במיומנויות הבסיסיות. זאת לאור הניסיון המראה כי התערבות שיטתית ומושכלת שמתמקדת במנגנונים שעומדים בבסיס הלמידה בשלב של טרום למידה פורמאלית, אמורה לסייע להניב תוצאות משמעותיות בעתיד. מספר מחקרים הדגימו את הקשרים בין מנגנונים קוגניטיביים בסיסיים (בתחום השפה ועיבוד מידע כמותי ובתחום הקשב) לבין רכישת מיומנויות אקדמיות בעתיד. בנוסף, מספר מחקרים הראו שהתערבויות מוקדמות בתחומים הנ"ל הניבו תוצאות חיוביות<sup>146</sup>.

התערבויות מסוג זה צריכות להיות חלק מעבודתן של הגננות / מורות עם הילדים. על הגננות והמורות לפעול לאיתור מוקדם של קשיים אצל הילדים.

---

<sup>145</sup> שיף, י. שמעוני, ע. ופורטנוי, ח. (2010) תלמידים המקבלים התאמות לצורך היבחנות בבחינות הבגרות: מאפיינים והישגים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. סדרת ניירות עבודה 58.

<sup>146</sup> בכתובת חלק זה נעזרנו בפרופ' לילך שלו-מבורך, מומחית בנושא של הפרעות קשב, בית ספר לחינוך, אוניברסיטת תל-אביב וד"ר יהודית אל-דור, מנהלת אגף ליקויי למידה והפרעות קשב באגף שירות פסיכולוגי ייעוצי (שפ"י), משרד החינוך.

שלב האיתור הראשוני יכול להתבצע במסגרת פעילות קבוצתית, כחלק מעבודתן של הגננת או המורות המלמדות בכיתות היסוד של בית בספר.

לשם כך מומלץ:

1. לתת שעות תגבור נוספות בכדי לסייע באיתור ובמיפוי של צרכי הילדים ולסייע לאלו המתקשים בלימודים ברכישת המיומנויות הבסיסיות הנדרשות. בנוסף, ניתן לנתב חלק ממשאבי בית הספר (כגון שעות אופק חדש) לצורך זה<sup>147</sup>.
2. להכשיר גננות ומורות כך שיכירו בצרכים הייחודיים של ילדים ובני נוער החיים בעוני (ראו המלצה בנוגע להכשרת מורים וצוותי חינוך במוסדות חינוך).
3. לתת הכשרות ייעודיות בנושא צרכים מיוחדים ולקויות למידה של ילדים החיים בעוני.
4. ליצור רצף של העברת המידע על אוכלוסיית התלמידים. הדבר יסייע לצוותי בית הספר להיערך היטב לקליטת התלמידים החדשים. ניתן יהיה בדרך זו לאתר ילדים בעלי עיכוב משמעותי, להם יש להציע מענה ברמת הפרט.
5. להקים צוות מקצועי בבית הספר, אשר ילווה ויהיה אחראי על יישום תכניות ההתערבות והטיפול בתלמידים שאותרו וזוהו כבעלי צרכים מיוחדים. הדבר יעשה בשיתוף ובדיאלוג עם הורי הילדים.
6. להשתתף במימון אבחונים דידיקטיים, בהתאם לצרכים, עבור ילדים החיים בעוני.

**עלות עבור אבחונים:**

בכל שכבת גיל בבית הספר ישנם כ-40,000 ילדים החיים בעוני. להערכתנו נדרשים אבחונים פסיכו-דידיקטיים לכ-15-10 אחוזים מילדים אלו (-4000 6000 ילדים בכל שנתון). האבחונים נדרשים עבור ילדים בכיתות ב'-יא'.

עלות אבחון לילד כ-2500 ₪. סך כל עלות ההמלצה (בהנחה ויאובחנו 10 שנתונים) 100-150 מלש"ח (עלות חד פעמית). העלות השנתית השוטפת, החל משנה השנייה, תפחת לכ-15-10 מלש"ח.

<sup>147</sup> דוגמאות לכך יש בתוכנית אי"ל.

## חינוך על יסודי

### צמצום נשירה והעלאת הזכות לתעודת בגרות<sup>148</sup>

אחד הגורמים לנשירה הוא הישגים לימודיים נמוכים של תלמידים, עוד בשלבים מוקדמים של לימודיהם בכיתות של חטיבת הביניים<sup>149</sup>. בכדי לצמצם את תופעת הנשירה הסמויה והגלויה, נדרשת מחויבות והתגייסות למתן ההזדמנויות לכל התלמידים, לרבות התלמידים בעלי ההישגים הנמוכים ביותר בבית הספר, לסיים יב' כיתות עם תעודת בגרות המאפשרת המשך לימודים והשתלבות בשוק העבודה.

כיום פועלות מגוון תוכניות (כ- 56 במספר) מטעם משרד החינוך וגורמים חיצוניים, אשר מיועדות לקדם את אחוז התלמידים הזכאים לבגרות. על פי הסקר של ראמ"ה<sup>150</sup>, המתמקד בתוכניות של משרד החינוך או בתוכניות הפועלות בשיתוף בין גופים חיצוניים ומשרד החינוך, ניתן ללמוד על מספר העקרונות המאפיינים תוכניות מוצלחות אשר ניתן להחיל במערכת החינוך.

---

<sup>148</sup> גובש בשיתוף עם מר ניסים כהן, מנכ"ל עמותת יכולות, מיסודה של קרן רש"י.  
<sup>149</sup> כהן-נבות, מ' אלנבוגן-פרנקוביץ, ש' וריינפלד, ת' (2001). הנשירה הגלויה והסמויה בקרב בני נוער. ירושלים: הכנסת וגויינט-מכון ברוקדייל.  
<sup>150</sup> ראמ"ה (2012) תכניות לשיפור הזכאות לבגרות: מיפוי ותמונת מצב נוכחית, ראמ"ה ומשרד החינוך. ראה גם, טרומר, מ., בר-זוהר, י. וכפיר, ד. התמודדות עם נשירה סמויה בקרב תלמידים בסיכון בבתי ספר, הוצא מ: <http://www.google.co.il/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CDwQFjAC&url=http%3A%2F%2Fcms.education.gov.il%2FEducationCMS%2FUnits%2FNoar%2FTechumeiHaminhal%2FKidumNoar%2Fnituk%2Fnituk145.doc&ei=mRRIU8qhINGp7AbBwYHoBA&usg=AFQjCNECGQF8Fz9FR6KcU1n5MD8mRpehCQ&sig2=i3bZcETZnmIJ8eFiZJ9pMw&bvm=bv.64542518,d.ZGU>

בהתאם לכך מומלץ:

1. לאתר עוד בכיתה ח' - ט' את התלמידים המועדים לנשירה גלויה או סמויה. לצורך זה, מומלץ להגדיר את אוכלוסיית היעד כבעלי ההישגים הנמוכים ביותר בבית הספר, כלומר תלמידים אשר שייכים לשליש התחתון של ההישגים הלימודיים של שכבת הגיל בית הספר.
2. בית הספר ילווה, יתמוך ויפעל באופן רצוף עד כיתה יב' לקידום ההישגים של התלמידים שאותרו.
3. יש להמשיך להפעיל ולהרחיב תכניות מוצלחות המבוססות על מספר עקרונות שנמצאו קשורים לשיפור זכאות לבגרות. עקרונות אלה נוסחו על ידי ראמ"ה והם כוללים:
  - א. תפיסה מארגנת ש"כל אחד יכול".
  - ב. עבודה לפי תוצאות.
  - ג. ארגון של תהליכי הוראה ולמידה הכולל: תוספת שעות; לימוד בכיתות או בקבוצות מוקטנות; למידה מרוכזת של מספר נושאים מצומצם תוך תרגול מתמיד והיבחנות תכופה על החומר הנלמד; שימת לב והקצאת משאבים לטיפול בקשיים חברתיים-רגשיים לצד הקנית מיומנויות חברתיות וערכיות כחלק אינטגרלי של התהליך החינוכי בבית הספר; הכשרה, הנחיה והדרכה של צוות התוכנית תוך השענות על צוות בית הספר הקיים ובשיתופו המלא; הליכי מדידה ובקרה קפדניים, תוך ביצוע אבחון / מיפוי פרטני בראשית תהליך הלמידה, בקרה שוטפת של נתוני ההתקדמות, הפקת לקחים ויישום המידי בעבודה עם התלמיד; התאמת קצב ההתקדמות לפרט; אחריותיות אישית של המעורבים בעשייה; יצירת שיתופי פעולה והעצמת כוחות מקומיים, כגון גיוס המעורבות של הרשות המקומית, הפיקוח ובמידת הצורך, גורמים נוספים בקהילה.
  - ד. גיוס מעורבות מנהל בית הספר כמוביל ואחראי, שיתוף וגיוס הורים ומבוגרים משמעותיים נוספים להצלחתו של התלמיד.
4. בהמשך להמלצה 3, יש להפעיל תוכניות הנחשבות כמצליחות. בהתאם לכך, אין העדפה לתוכניות משרדיות, אלא לתוכניות שיש עדויות אמפיריות להצלחתן.

תהליכי הלמידה צריכים להתקיים מתוך שותפות בין הגורמים (משרד החינוך וגורמים חיצוניים) הפועלים לקידום הישגי התלמידים.

5. יש להרחיב את הפעלת התוכניות במגזר היהודי, דרוזי, ערבי ובדואי בבתי ספר שבהם קיים ריכוז של אוכלוסיות מעוטות במשאבים חברתיים וכלכליים (אשכולות 1-5 ובתי ספר עם מדד טיפוח 7 ומעלה), שבהם אחוז הזכאות לבגרות נמוך.

6. מומלץ לבחון את התאמתן והפעלתן של תוכניות דומות עבור תלמידי החינוך החרדי, כחלק ממניעת נשירה ומתן כלים להשתלבות עתידית בהשכלה הגבוהה ובתעסוקה.

7. הפעילות תלווה בהכשרת וליווי פדגוגי לצוותי בתי הספר והכשרת צוותי הוראה נוספים מתאימים בהתאם לצורך.

#### **עלות:**

**עלות ממוצעת של תכנית לילד עומדת על 2,400 ₪. באשכולות 1-5 ישנם כ-70,000 תלמידים בגילאי 15-17 (לפי עיבודי מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי לסקר הוצאות משקי בית 2012). בהנחה שכ-70%-30% יטופלו במסגרת תכניות אלה, הרי שעלות יישום התכנית תעמוד על 118-50 מלש"ח (בפריסה לשלוש שנים, ולאחר מכן לתפעול שוטף).**

#### **מסגרות חינוך אלטרנטיביות**

אנו מודעים לכך שיש בוודאי תלמידים רבים מכל האוכלוסיות החברתיות בישראל, שיעדיפו מסלולי לימוד אחרים מהמסלול העיוני, שהוא הדומיננטי במערכת החינוך כיום. נשמעים מצד גורמים שונים קריאות להקמתן ולבחינתן מחדש של מסגרות חינוך מקצועיות וטכנולוגיות<sup>151</sup>. תהליך זה מתרחש גם במדינות נוספות בעולם, זאת לאור הצורך בהכשרתו של כוח אדם מיומן ומוכן

---

<sup>151</sup> Yair, G. and Goldstein, K. Mapping of VET educational policies and practices for social inclusion and social cohesion in the Western Balkans, Turkey and Israel, European Training Foundation; Holzer, H. J. and Linn, D. (2013). The Promise of High-Quality Career and Technical Education: Improving Outcomes for Students, Firms, and the Economy. The College Board and The Georgetown Law Center on Poverty, Inequality, and Public Policy respective owners.

לאתגרי המאה ה-21. אין ספק שישנה חשיבות לבחינה מחודשת של מקומם של חינוך טכנולוגי ומסלולי לימוד אלטרנטיביים למסלול העיוני, אשר יאפשרו קבלת תעודה איכותיות ורלוונטיות לעולם התעסוקה<sup>152</sup>.

הוועדה סבורה כי רכישת השכלה במסלולים אלטרנטיביים לחינוך העיוני יכולה לסייע ליציאה מעוני. אולם, הוועדה דורשת שהדיון בחינוך הטכנולוגי / מקצועי לא יהיה כרוך בדיון במלחמה בעוני. בכדי לבסס בישראל חינוך טכנולוגי / מקצועי ראוי ואיכותי, החיבור בינו לבין מעמד חברתי צריך להיות מנותק, ויש לפעול לפיתוח מסלולי חינוך טכנולוגיים ומקצועיים שבהם יוכלו להשתלב כל התלמידים, ללא קשר למעמדם ולרקע החברתי ממנו הם מגיעים<sup>153</sup>.

מומלץ שתוקם ועדה מקצועית לדון בנושא של החינוך המקצועי והטכנולוגי בכללותו.

---

<sup>152</sup> ראה גם מסמך בכר, ש. (2011) טיוטת נייר מדיניות צמצום הפערים הכלכליים, האינטגרציה החברתית וקידום אוכלוסיות חלשות כיעד אסטרטגי למדינת ישראל, כנס הרצליה.

<sup>153</sup> מבוסס על שיחה עם פרופ' רפאל נחמיאס, ראש בית ספר לחינוך, אוניברסיטת תל-אביב ולשעבר עמד בראש רשת אורט.

## נושאים נוספים שנדונו במסגרת הוועדה

החברים בוועדת המשנה חינוך העלו נושאים נוספים, אשר דורשים התייחסות כחלק מהתהליכים להתמודדות עם עוני. בשל קוצר הזמן לא ניתן היה להתייחס לנושאים אלה באופן מעמיק. יחד עם זאת, סברה הוועדה שיש להציגם במסמך זה משתי סיבות עיקריות: ראשית, לצורך מיגור העוני, נדרשת התייחסות והשקעה משולבת ובו זמנית בהיבטים שונים בחיי הפרט ובסביבה המשפחתית, החינוכית/בית ספרית והקהילתית בה הוא נמצא.. שנית, ישנם תחומים אשר קשורים בעיקר למערכת החינוך הלא פורמאלית, הדורשים עדיין בחינה והשקעה, כיוון שהם חשובים למניעת חלק מההשלכות של העוני, כגון: מניעת רעב, שוטטות ועבריינות. חלקם קשורים גם להעצמתם של ילדים, בני נוער והוריהם.

להלן התייחסות בקצרה לנושאים בהם נגעה הוועדה אך לא הספיקה להעמיק:

### הדרכה והשכלת הורים

למידה לאורך החיים היא אחד המאפיינים של הפרט במאה ה-21. אחד הביטויים של תהליך זה הוא מתן אפשרות לאוכלוסיות שלא רכשו השכלה, להשלים ולהרחיב את השכלתן. נתונים עדכניים לגבי החברה הישראלית מצביעים על כך, שבשנת 2011 עדיין ישנם צעירים (גילאי 18 עד 44), בעלי פחות מהשכלה תיכונית (קרוב ל-10% מבני 18 עד 44 שהשכלתם היא עד 10 שנות לימוד, לפירוט ראה נספח ד', נתוני למ"ס להתפלגות של שנות לימוד לפי גיל). כיום תחום השכלת המבוגרים מפוזר בין גורמים שונים (משרד החינוך, הכלכלה, האוצר, רשויות מקומיות), פועל ללא תפיסה מנחה כללית וזוכה לתמיכה תקציבית מוגבלת<sup>154</sup>. המסגרות הקיימות להשכלת מבוגרים מתייחסות בין השאר להשלמת השכלה ברמות שונות, מהשלמת השכלה יסודית עד השכלה תיכונית. כמו כן קיימים אולפנים להנחלת הלשון העברית, ומסגרות להכשרה והשתלמות מקצועית בפיקוח משרד הכלכלה. תחום זה של השכלת מבוגרים דורש בחינה מעמיקה, מעבר למשאבים ולזמן שעמדו בידי

<sup>154</sup> מבוסס על שיחה עם גבי מגי קורן, מנהלת האגף לחינוך מבוגרים, משרד החינוך.



ועדה זו. עם זאת, הנתונים מצביעים על כך שישנן אוכלוסיות בהן שיעור המבוגרים ללא השכלה הוא גבוה. לאור החשיבות וההשפעה של השכלת מבוגרים על סיכוייהם להשתלב בשוק העבודה ובעיסוקים שיאפשרו להם קבלת שכר הולם, ובמיוחד לנוכח השפעת השכלת ההורים על התפתחותם והישגיהם של ילדיהם, מומלץ לבחון את נושא פיתוח השכלת המבוגרים, כולל האפשרות להשלמת השכלה. זאת במיוחד עבור הורים עם ילדים הגרים באשכולות 5-1<sup>155</sup>. ניתן לקיים את חינוך המבוגרים והשלמת ההשכלה במרכזים לגיל הרך ובמסגרות קיימות אחרות בקהילה.

### **החינוך הפנימייתי**

הפנימיות החינוכיות נמצאות באחריות משרד החינוך והמינהל לחינוך התיישבותי. כפרי הנוער, חברות נוער בקיבוצים ופנימיות אחרות עיוניות ומקצועיות, קולטים מידי שנה אלפי ילדים ובני נוער. למעלה מ-40% מהחניכים הם ממשפחות חד הוריות; כ-60% מכלל אוכלוסיית התלמידים, חיים מתחת לקו העוני ושיעור גבוה של הוריהם חיים מקצבאות הביטוח הלאומי. כלומר, מוסדות אלה נותנים מענה חינוכי הוליסטי לבני נוער הזקוקים להם, תורמים רבות לחינוכם ושיקומם של בני נוער שמסיבות חינוכיות, כלכליות וחברתיות הזדקקו להסדרים פנימייתיים.

מסמך בנושא זה הכולל מספר המלצות נכתב על ידי ד"ר יחיאל שילה ומובא בנספח ה'. יש לציין כי חברי הוועדה העלו דעות שונות בנוגע לחינוך הפנימייתי. אולם, בזמן הקצוב שעמד לרשותנו לא ניתן היה לבחון סוגיה זו לעומק.

### **מענים במסגרת הקהילה עבור אוכלוסיות ילדים ובני נוער במוקדי מצוקה**

#### **ועוני**

ההתייחסות לילדים ובני נוער החיים בעוני דורשת, כפי שציינה הוועדה, התייחסות הוליסטית ומקיפה מעבר לשעות הלימוד הפורמאליות. במרבית

---

<sup>155</sup> למשל תוכנית עד הלום אשר הוערכה על ידי ראמ"ה. ממצאי הערכה מצביעים על תגובות חיוביות לתוכנית והעצמה של הורים. כיתות להשלמת השכלת יסוד במגזר הבדואי, בשיתוף עם משרד ראש הממשלה ומשרד הכלכלה.

מוסדות החינוך הפורמאליים מסתיימים הלימודים בשעות הצהריים. בחלק ממוסדות אלה קיימות תכניות תוספתיות בהן מסגרות להארכת יום הלימודים או מסגרות חלופיות להעשרה והזנה. התכניות הקיימות פועלות באופן חלקי מבחינת היקף פרישתן ברחבי הארץ. בנוסף, המסגרות המשלימות מיועדות ברובן לשכבות הגיל הצעירות והמענים פועלים רק עד השעה 16:00. לאחר שעה זו ילדים ובני נוער (בעיקר להורים שעובדים עד שעות מאוחרות) נמצאים ללא השגחה של מבוגר וחשופים לשוטטות ופגיעה. כיום ישנן תוכניות לפעילות של שעות אחר הצהריים, המיועדות לתת מענה לצרכים של ילדים ובעיקר בני נוער. מסגרות אלה כוללות:

**1. מרכזי נוער וצעירים יישוביים רב – תחומיים -** מרכזי נוער קיימים ופועלים במספר יישובים כחלק מהמענים שהיישובים בחרו במסגרת התכנית הלאומית 360. המרכזים מעניקים שירות רב מקצועי המקדם את מכלול הצרכים והפוטנציאל של המתבגרים, כבוגרים בקהילתם ובסביבתם. המענים ניתנים בשעות אחה"צ והערב בקהילה או במסגרת ביה"ס בתום יום הלימודים. במסגרת השירות ניתן מענה פרטני או קבוצתי פתוח או מובנה בתחומים הלימודיים, הרגשיים, החברתיים, הבריאותיים והעשרתיים. בנוסף מתקיים קשר רציף עם המסגרת הבית ספרית להשלמת המענים בקהילה. במסגרת דיוני הוועדה עלה הצורך להרחיב את מספרם של המרכזים, כך שבכל "מוקדי העוני", אזורים בהם קיים ריכוז גבוה של אנשים החיים בעוני, יוקם מרכז נוער יישובי המהווה עוגן לבני נוער ביישוב. בנוסף עלה גם הצורך לאפשר במרכזים אלה מתן מענה לביטחון תזונתי.

**2. בישראל מופעלות כ-1300 מועדוניות** שחלקן באחריות משרד הרווחה וחלקן משותפות למשרדי הרווחה והחינוך. מועדוניות אלו מהוות מסגרת מכילה, מזינה ומעשירה לילדים בגילאי 3-16, הפועלת לפי גיל ועם הדגשים שונים (כגון הפרעות התנהגות, טיפוליות ורגילות). כיום ילדים ובני נוער רבים לא מממשים את זכאותם למועדונית בשל מחסור בהן, ועקב חוסר יכולתם של הוריהם להשתתף בתשלום הנדרש. בוועדה נדון הצורך לבחון מחדש את הקריטריונים להשתתפות במימון מועדוניות אלו ואף מתן פטור למשפחות עניות, והועלה הצורך לוודא שילדים ובני נוער, החיים בעוני וזקוקים למענה האינטנסיבי הניתן במועדונית, יוכלו לקבלו.

3. **מרכזים רב תחומיים לילדי בתי הספר היסודי** – כפי שקיימים מרכזים לבני נוער, נדון הצורך בהקמת מרכז המהווה מרחב קהילתי מוגן ופתוח עבור ילדי החינוך היסודי. על בסיס הידע והניסיון הקיים בהפעלת מרכזי נוער רב תחומיים, נדרש לפתח מודל שיותאם לצרכי התלמידים בגילאי 6-12, אשר ייתן מענים משלימים בתחומים הלימודיים, הרגשיים, החברתיים וההעשרתיים וילווה בתמיכה קהילתית לאורך כל שלבי החינוך.

4. **פרואקטיביות של הורים** – היכולת לחלץ ילדים ובני נוער מחיים בעוני, תלויה לא רק בהשקעה במסגרות החינוכיות והקהילתיות שילדים אלה נמצאים בהן, אלא גם בהוריהם. מצבם של הילדים הגרים בעוני הוא ביסודו תוצאה של מצב הוריהם. על כן, כל תהליך חינוכי צריך להיות מלווה בתמיכה בהורים כגורם משמעותי בהתפתחותם של הילדים. לפיכך, יש לחקור ולבחון את הדרכים לגייס את ההורים שייקחו חלק פעיל בקידום חינוך הילדים לאורך כל שלבי התבגרותם. הועלו רעיונות שכללו בין השאר מיסוד של שירותים חינוכיים ברשויות המקומיות המעניקים הדרכה, הרצאות, יעוץ, סינגור, מיצוי זכויות ומציאת נתיבים יעילים לשותפות בין בית-הספר להורים, אשר יובילו את ההורים להוות סוכני שינוי משמעותי.

רעיונות אלה ואחרים דורשים עדיין פיתוח.

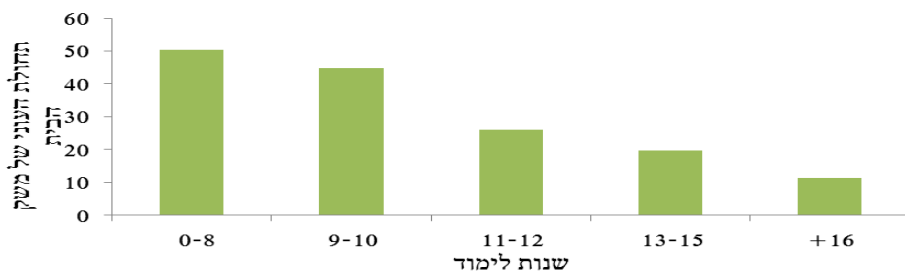
## סיכום

סוגיית העוני מקיפה את כל חיי הפרט של הילד, משפחתו, המוסד החינוכי בו הוא נמצא והקהילה בה הוא חי. הצורך להתייחס למורכבות זו היווה עבורנו אתגר ממשי בעל משמעות רבה. אולם במסגרת הזמן הקצר של שלושת החודשים, שבו הוועדה פעלה באופן אינטנסיבי, לא ניתן היה להתייחס לכל ההיבטים והמורכבויות של חינוך לילדים ובני נוער החיים בעוני. חברי הוועדה נדרשו להכריע לגבי המוקדים שיכולים להוביל לשנוי משמעותי. ראינו את הגיל הרך כנקודת מוצא חשובה לעתידם של כל ילד וילדה. ראינו גם בהתמקדות בחינוך העל יסודי ובהגברת הזכאות לתעודת בגרות, מענה מיידי ומתן הזדמנות לסיכויי חיים טובים יותר לבני הנוער, שכיום נמצאים לקראת סוף לימודיהם ולפני השתלבותם החברתית בעולמם של מבוגרים. הוועדה רואה חשיבות בהמשך פעילות למתן לילדים ולבני הנוער מעטפת תומכת בשעות אחר הלימודים, חיזוק ההורות, הרחבת השכלתם של ההורים ושיתופם בתהליכים בקהילה. זאת מתוך התפיסה שהשקעה משולבת בכל הגורמים הללו תניב שינוי. אולם אין בכך להמעיט בחשיבותם של גילאים אחרים להתפתחותם, רווחתם וההזדמנויות החינוכיות של הילדים, שכן החיים בעוני משפיעים על חייו של הפרט בכל גיל. אנו רואים בהמלצות שהובאו בפני הוועדה רק ראשיתה של דרך. אלו צעדים ראשוניים לקראת המשך החשיבה והעשייה לחילוץ מעוני ומתן הזדמנות לחיים מטיבים יותר.

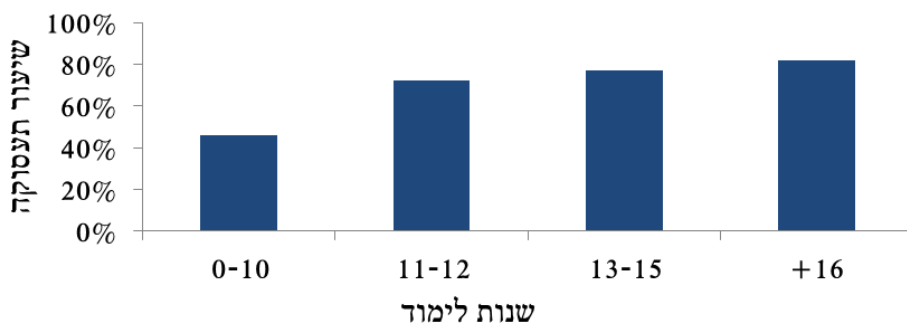
נושאים הקשורים לפעילויות והתערבות עם ילדים בכיתות היסוד וחטיבות הביניים, במהלך שעות הלימודים ולאחריהן, עדיין דורשים התייחסות; התייחסות למסגרות חינוכיות נוספות כפנימיות, מרכזים לנוער ובעתיד גם מרכזים לילדים, דורשים השקעה והרחבה. התייחסות לצרכים הייחודיים של קבוצות מסוימות, אשר חיות בעוני, עדיין דורשת התבוננות ובחינה מקיפה.

אנו סבורים כי העלאת בעיית העוני, במסגרת מערכת החינוך בכל המגזרים החברתיים בישראל, תיצור שיח חברתי שונה מזה המבוסס על הבחנות מגזריות. כמו כן, אין ספק שכדי למגר את העוני ובכדי להוביל לחברה שוויונית וצודקת יותר, נדרש שיתוף פעולה בין גורמים שונים בכל הרמות של החברה.

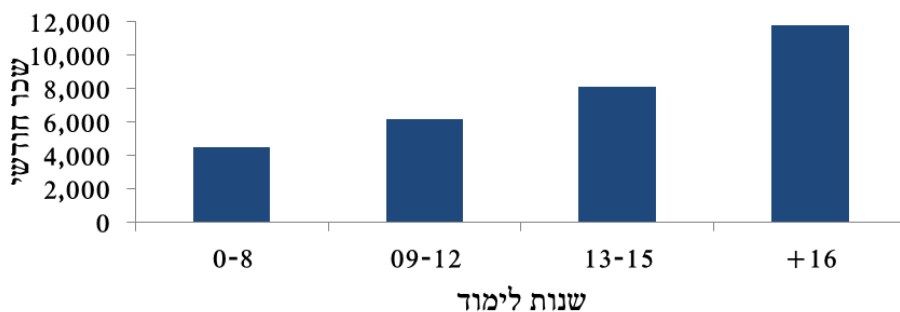
## נספח א' – קשר בין השכלה עוני, תעסוקה והשתכרות



מקור: עיבוד בנק ישראל לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2010.



מקור: עיבוד בנק ישראל לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2011.



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2011.

## נספח ב' - דוגמה להכשרת מורים

### התפתחות מקצועית - "אי-שוויון וטיפול באוכלוסיות מוחלשות"

#### שותפים ליצירת מציאות אחרת

ד"ר יפה בן-עמי, ראש המרכז האוניברסיטאי לפיתוח סגל בחינוך,

אוניברסיטת תל-אביב

*"ההשפעה של הפרקטיקה בכיתה, כאשר היא מתווספת להשפעות נוספות של מאפייני מורים, היא בת השוואה בגודלה לרקע של התלמידים. ממצא זה מראה שמורים יכולים לתרום ללמידת תלמידים לא פחות מאשר עושים זאת התלמידים בעצמם."*

(הוועדה לאיכות ההוראה, אלבמה, 2008 אצל שלומית אבדור 2012)

#### הנחות יסוד

מסמך זה מתבסס על מספר הנחות יסוד:

- א. סוגיית אי השוויון והצורך בטיפול באוכלוסיות מוחלשות מהווה אתגר גלובלי, אך עוצמתה וחשיבותה גדולים במדינת ישראל, בעיקר לנוכח ממצאי המחקרים הבינלאומיים המדגישים את הרחבת הפערים בחברה הישראלית, והיותה של מדינת ישראל אחת המדינות בה הפערים החברתיים הם מבין הגבוהים במדינות ה-OECD.
- ב. הטיפול באוכלוסיות מוחלשות חייב להיות משימתם של אנשי החינוך, אשר נפגשים עם ילדים כאלה מידי יום ביומו, ומהווים ממשק רב עצמה להשפעה ולשינוי. יחד עם זאת סיוע לאוכלוסיות מוחלשות חייב להיות משימה משותפת של אנשי חינוך, מנהלים ומורים, ורשויות נוספות המכוונות לטיפול בפרט (רשויות מקומיות, משרד הרווחה ועוד). רק כך ניתן יהיה לתת מענה הוגן והולם לאוכלוסיות המוחלשות.
- ג. גם בישובים הנחשבים לישובים בחתך סוציו-אקונומי גבוה קיימות אוכלוסיות מוחלשות, ולכן הטיפול חייב להיות כולל ומערכתי.
- ד. התפתחות מקצועית טובה כוללת את העקרונות הבאים:
  1. מכוונת לטובת הצמיחה של התלמידים.

2. מביאה להבנה מעמיקה יותר בנושא ולעיסוק בתפיסות ובאמונות בהקשר לנושא הנלמד.
  3. מספקת הזדמנויות למורים לפתח ידע תוכן וידע תוכן פדגוגי ולבדוק את הוראתם.
  4. משלבת בין היבטים תיאורטיים – מחקרניים לבין הפרקטיקה.
  5. מספקת הזדמנויות למורים לשתף פעולה עם עמיתים ועם מומחים אחרים.
  6. מובילה לפרואקטיביות (יישום בשטח).
  7. מאפשרת קישור לתכניות אחרות הפועלות במשרד החינוך (חינוך חברתי ועוד).
  8. מתייחסת לשלב ההתפתחותי של המורה ולהקשר בו הוא פועל.
  9. מובילה להתפתחות אישית ומקצועית.
- ה. הפיתוח המקצועי צריך להיות חלק מהמתווה של משרד החינוך לפיתוח מקצועי של עובדי הוראה, ועליו להתבסס על עקרונותיו. דבר זה יאפשר איגום משאבים.

### התהליך

אנו רואים את התהליך כולו כמתמשך ומתרחב, מתחיל בישובים בהם המצוקה גדולה יותר וממשיך לכלל האוכלוסייה. כאשר הדגש העיקרי יינתן במהלך ממוקד אשר יתרחש במהלך שלוש השנים הבאות (תשע"ה-תשע"ז).

מהלך תלת שנתי זה יחל בפעולות הסברה וחישיפה בקרב הנהלת המשרד והרשויות המקומיות, במסגרת ימי עיון, וימשיך ויפעל במעגלים הולכים ומתרחבים, החל בהצעת מגוון קורסים לבחירת מורים (במסגרת שנת שבתון ופיתוח מקצועי 6-1), דרך השתלמות מוסדית-בית-ספרית, השתלמות למורים בדרגות 7-9, מודולה ללמידה בתכניות פיתוח לבעלי תפקידים, פעילות יישובית ופעילות ארצית (במסגרת ימי עיון וועדות היגוי).

ההטמעה מבוססת בעיקרה על פיתוח קבוצה נבחרת של מנחים, אנשי חינוך, שהם בעלי רקע בהדרכה ו/או בייעוץ חינוכי, אשר יוכלו להנחות וללוות תחום

זה ברמה בית ספרית ויישובית, ויהיו מגשרים לוועדות ההיגוי היישוביות ולוועדת ההיגוי הארצית.

להלן פרוט השלבים :

#### **א. שנה ראשונה:**

1. פיתוח מודולות להוראה, בהיקפים שונים והתאמה לחתכי הגיל, שיהוו חלק מתכניות ההכשרה והפיתוח המקצועי של בעלי תפקידים במערכת החינוך ;
2. פיתוח והפעלה של קורס ראשון למנחים מובילים, אשר יהוו קבוצה מובילה ביישום תהליך השינוי ;
3. פיתוח קורס בנושא למורים מתקדמים בדרגות 7-9 (חוקרים ויוזמים).

#### **ב. שנה שניה:**

1. הפעלת המנחים (מתוך הקבוצה שעברה הכשרה) בבתי הספר וברשויות ;
2. הרחבת הקורסים למנחים לאזורים נוספים בארץ (הסתייעות בקבוצת המנחים המובילה) ;
3. הפעלת השתלמות בית-ספרית בבתי ספר ובמוסדות חינוך בפריפריה הגאו-חברתית ;
4. הפעלת המודולות השונות בתהליכי הפיתוח המקצועי.

#### **ג. שנה שלישית:**

1. הרחבת מעגל המנחים לישובים נוספים (כיסוי ארצי) ;
2. הפעלת וועדת היגוי בין-מקצועית בכל היישובים ;
3. הצגת יוזמות ומחקרי מורים בנושא במסגרת פיתוח מקצועי דרגות 7-9.



## עלויות

מכיוון שעיקר הפיתוח המקצועי מתבסס על המתווה הקיים והמנגנונים הקיימים, ניתן לאגם משאבים ולנצל ביעילות משאבים הקיימים במערכת:

1. קורסים בדרגות 7-9 מורה חוקר ויוזם – חלק ממתווה הפיתוח המקצועי.
2. השתלמות בבתי הספר – במסגרת ההשתלמות המוסדית והגמישות הפדגוגית.
3. השתלמות למורים במסגרת שבתון ופיתוח מקצועי דרגות 1-6 – חלק מתהליכים המתקיימים בפסגות ובמכללות.
4. **השתלמות למנחים (מורי מורים)** – השתלמות זו מיועדת להכשרת קבוצה נבחרת, אשר תהייה הקבוצה המובילה בהטמעת השינוי, ולכן יש לשים דגש על בחירת האנשים המתאימים ועל תהליך פיתוח מקצועי מעמיק ואיכותי.
5. כדי לפעול בהתאמה למתווה ההתפתחות של עובדי ההוראה, ההצעה היא לקיים קורס שנתי בהיקף של כ-60 שעות, כאשר התקצוב כולל 2 סיורים, מפגש עם מומחים, ליווי אישי ועוד. עלות בניית התכנית והפעלתה הוא כ-150,000 ₪.
6. **הפעלת המנחים** – המנחים יפעלו בשטח במסגרת ימי הדרכה.
7. **פיתוח ערכה להכשרת המורים בבתי הספר** – בנייה, יעוץ ואחריות אקדמית, בעלות של 50,000. זו תוכל להילמד בחלקה גם בצורה מקוונת.
8. **סך הכל עלות ההשתלמות למורי מורים במהלך 3 שנים + פיתוח חד פעמי של ערכה מוערך בכ- 370,000 ש"ח.**
9. **יש מקום לתקצוב גם מחקר מעקב.**

## נספח ג' – רשימת מרכזי הגיל הרך בישראל

דיווח סטטוס - נובמבר 2013

מעובד על סמך נתונים שהוגשו על ידי רותם עזר אליהו

מחוז	ישוב	מבנה פיזי קיים / בהקמה / בשיפוץ
<b>דרום</b>	דימונה	קיים
	קרית גת	קיים
	שדרות	קיים
	אופקים	קיים
	באר שבע	זמני בטיפת חלב
	קרית מלאכי	קיים
	רהט	בשיפוץ
	שפיר לכיש באר טוביה	קיים
	<b>חיפה</b>	אגד דליה
עסופייה		קיים
בסמה ערערה		קיים
חדרה		בשיפוץ
א.א. פאחם		בשיפוץ
טירת הכרמל		כן
חיפה שכונת הדר		כן

מבנה פיזי קיים / בהקמה / בשיפוץ	ישוב	מחוז
קיים	שלומי	צפון א'
בשיפוץ	תמרה	
בשיפוץ	מעלות	
קיים	טבריה	
בשיפוץ	צפת	
בשיפוץ	מרר	צפון ב'
קיים	סכנין	
קיים	מגדל העמק	
קיים	עכו	
קיים	רמלה	מרכז
בשיפוץ	טירה	
קיים	רמת גן	
כן	נתניה - בית גינסבורג	
קיים	נתניה - נאות שקד	
קיים	בני ברק	
קיים	תל אביב - עירית 17	
קיים	תל אביב - מרכז הירש	
	שכונת העיר המערבית	ירושלים
קיים	קרית יובל	
קיים	קרית מנחם	
בשיפוץ	מודיעין עלית	
בשיפוץ	בית שמש	

# נספח ד' – רמת ההשכלה של בני 15 ומעלה

CBS, STATISTICAL ABSTRACT OF ISRAEL 2013

למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2013

רמת השכלה  
EDUCATIONAL LEVEL

8.71

## בני 15 ומעלה, לפי קבוצת אוכלוסייה, שנות לימוד, גיל ומין POPULATION AGED 15 AND OVER, BY POPULATION GROUP, YEARS OF SCHOOLING, AGE AND SEX

	שנות לימוד Years of schooling								סך הכל(1) Total(1)		
	תציון (2) Median	16+	13-15	11-12	9-10	5-8	1-4	0	אחוזים Percent- ages	אלפים Thou- sands	
<b>TOTAL POPULATION</b>											
										<b>כל האוכלוסייה</b>	
2003	12.0	17.7	21.5	35.9	11.3	9.0	1.6	3.0	100.0	4,791.8	2003
2004	12.0	18.4	21.9	35.3	11.2	8.6	1.6	2.9	100.0	4,876.0	2004
2005	12.0	19.1	22.2	34.8	11.0	8.5	1.5	2.8	100.0	4,963.4	2005
2006	12.0	19.8	22.0	34.9	10.9	8.2	1.5	2.8	100.0	5,053.1	2006
2007	12.0	20.3	22.4	35.1	10.5	7.9	1.2	2.5	100.0	5,142.4	2007
2008	12.0	20.4	22.6	35.7	10.2	7.6	1.2	2.4	100.0	5,232.9	2008
2009	12.0	21.3	22.7	35.3	9.9	7.4	1.2	2.3	100.0	5,325.2	2009
2009(2)	12.0	21.3	22.7	35.1	9.9	7.4	1.2	2.4	100.0	5,398.7	(2)2009
2010	12.0	21.8	22.5	35.1	9.8	7.2	1.1	2.4	100.0	5,488.6	2010
2011	12.0	21.7	22.7	35.5	9.9	6.9	1.2	2.2	100.0	5,584.9	2011
<b>2012 - TOTAL(3)</b>											<b>2012 - סך הכל(3)</b>
<b>- THOUSANDS</b>		1,372.0	1,258.3	1,909.7	555.9	350.3	47.9	144.9		5,672.0	<b>אלפים -</b>
<b>- PERCENTAGES</b>	12.0	24.3	22.3	33.9	9.9	6.2	0.8	2.6	100.0		<b>אחוזים -</b>
<b>AGE</b>											<b>גיל</b>
15-17	10.0	-	..	48.9	48.9	1.8	..	0.3	100.0	372.4	17-15
18-24	12.0	5.5	27.8	59.9	4.5	1.7	0.1	0.5	100.0	826.0	24-18
25-34	14.0	34.8	28.3	28.4	4.8	2.5	0.3	0.9	100.0	1,118.6	34-25
35-44	14.0	34.6	22.2	30.4	6.9	4.2	0.4	1.3	100.0	1,009.5	44-35
45-54	12.0	28.8	21.1	32.2	9.1	6.1	0.6	2.0	100.0	788.4	54-45
55-64	13.0	27.3	23.7	26.6	8.9	10.0	0.8	2.7	100.0	739.8	64-55
65+	12.0	20.6	18.7	20.5	9.6	17.0	3.7	9.9	100.0	817.3	+65
<b>Males - total</b>	12.0	24.5	20.7	35.4	11.0	6.1	0.7	1.6	100.0	2,766.9	<b>גברים - סך הכל</b>
15-17	10.0	-	..	46.1	51.3	2.1	..	0.4	100.0	192.6	17-15
18-24	12.0	5.6	22.4	62.8	6.2	2.2	0.2	0.7	100.0	420.0	24-18
25-34	14.0	32.3	27.2	30.9	5.7	2.9	0.3	0.7	100.0	558.3	34-25
35-44	14.0	34.0	21.8	31.0	7.8	4.2	0.3	0.9	100.0	501.2	44-35
45-54	12.0	28.9	20.0	33.3	10.0	5.9	0.6	1.3	100.0	378.5	54-45
55-64	13.0	28.6	21.8	26.9	9.9	10.3	0.6	1.8	100.0	359.6	64-55
65+	12.0	25.7	17.5	21.0	10.1	16.8	3.4	5.5	100.0	356.8	+65
<b>Females - total</b>	12.0	24.2	23.9	32.4	8.7	6.3	1.0	3.5	100.0	2,905.1	<b>נשים - סך הכל</b>
15-17	11.0	-	..	51.9	46.4	1.4	..	..	100.0	179.9	17-15
18-24	12.0	5.4	33.5	56.9	2.6	1.2	..	0.4	100.0	406.0	24-18
25-34	15.0	37.4	29.5	26.0	3.9	2.1	0.2	1.1	100.0	560.3	34-25
35-44	14.0	35.2	22.5	29.7	6.0	4.3	0.5	1.7	100.0	508.3	44-35
45-54	13.0	28.7	22.2	31.2	8.3	6.3	0.6	2.7	100.0	409.9	54-45
55-64	13.0	26.0	25.5	26.3	7.9	9.8	0.9	3.6	100.0	380.2	64-55
65+	12.0	16.6	19.6	20.1	9.3	17.2	3.9	13.3	100.0	460.5	+65

←

## נספח ה' – החינוך הפנימייתי בישראל כמכשיר לצמצום פערים

### חברתיים ועוני בישראל

מסמך זה מוגש על ידי ד"ר יחיאל שילה\* כהצעה לדיון בוועדת החינוך, ועדת

משנה של הוועדה למלחמה בעוני בישראל (מרץ 2014)

**רקע:** החינוך הפנימייתי בישראל הוא דפוס חינוכי בולט בהיקפו ובאיכותו במערכת החינוך הישראלית.

מוסדות החינוך הפנימייתיים בישראל הם ותיקים מאוד ורובם הוקמו עוד לפני קום המדינה.

החינוך הפנימייתי בישראל, ידע במשך עשרות שנות קיומו להתאים את עצמו למתן מענים למדיניות של ממשלת ישראל, הסוכנות היהודית והחברה הישראלית.

עליית הנוער, שהייתה מחלקה בסוכנות היהודית ומציינת בשנה זו שמונים שנה להיווסדה, קלטה עולים חדשים, בני עולים וישראלים ותיקים במצבי מצוקה. מפעל חינוכי זה שזכה בפרס ישראל בשנות השישים, קלט וחינך כארבע מאות אלף ילדים ובני נוער. מפעל חינוכי זה הוא חלק אינטגרלי מהמינהל לחינוך התיישבותי ופנימייתי במשרד החינוך.

המסמך הנ"ל מתייחס אך ורק לפנימיות החינוכיות הנמצאות באחריות משרד החינוך והמינהל לחינוך התיישבותי - כפרי הנוער, חברות נוער בקיבוצים ופנימיות אחרות עיוניות ומקצועיות.

ההזדקקות של בני נוער בישראל לשרותיהם של מוסדות פנימיתיים לא פחתה בעשורים האחרונים, אלא הלכה והתרחבה.

גם כיום, נקלטים מידי שנה בשנה אלפי ילדים ובני נוער לפנימיות ולכפרי הנוער. מוסדות החינוך הפנימיתיים נותנים מענה חינוכי הוליסטי לבני נוער הזקוקים להם. מחקרים רבים שנערכו בארץ, מצביעים על תרומתן של הפנימיות לחינוכם ושיקומם של בני נוער שמסיבות חינוכיות, סוציו-אקונומיות וחברתיות הזדקקו להסדרים פנימיתיים.

ניתן להצביע על תרומה עצומה של כפרי הנוער ומוסדות פנימיתיים אחרים לקליטתו של נוער עולה אשר היגר ממדינתו בגיל מתבגר. למשפחות העולים המהגרים ולילדיהם קשיים בקליטה בשל בעיות שפה, בעיות של שוני תרבותי, בעיות כלכליות ובעיות סוציאליות. במשך עשרות שנים נקלטו עשרות אלפי

עולים ובני עולים למוסדות החינוך הפנימייתיים. ניתן להצביע על הצלחות רבות בתחום זה, כאשר בוחנים את הצלחתם במספר פרמטרים: (א) בשיעור הזכאים לבגרות, (ב) בגיוס לצה"ל (ג) בשיעור הרוכשים השכלה גבוהה / לימודים טכנולוגיים גבוהים.

לאחרונה, נערך מחקר על ידי פרופ' רמי בנבנשתי ופרופ' זעירא בקרב 1685 תלמידים הלומדים ב-34 כפרי נוער. אחד הממצאים הבולטים קובע ש"הפנימיות החינוכיות של משרד החינוך משרתות נאמנה את חזון לשרת אוכלוסיה מהפריפריה החברתית של מדינת ישראל במטרה לסייע בשילובה המוצלח בחברה". החניכים המתחנכים בכפרי הנוער בעלי מאפיינים שהופכים אותם לפגיעים יותר מצעירים באוכלוסיה הכללית. הדבר מתבטא בשיעור גבוה של עולים ובני עולים וישראלים ותיקים.

למעלה מ-40% מהחניכים ממשפחות חד הוריות, כ-60% מכלל אוכלוסית התלמידים חיים מתחת לקו העוני. שיעור גבוה של הורים חיים מקצבאות הביטוח הלאומי.

מחקרים רבים שנעשו בעשורים האחרונים (קשתי, אריאל, כהנא, אדלר, פוירשטיין) הוכיחו את יעילותן ותרומתן של הפנימיות בחינוכם ושיקומם של בני נוער עולים וישראלים ותיקים, הנזקקים לסידור חוץ ביתי.

ראוי לציין שהסביבה הטבעית בה ילד צריך לגדול היא משפחתו הביולוגית וסביבתו הטבעית בה הוא חי. ברם, לצערנו, כל עוד מדינת ישראל הינה ארץ קולטת עליה ומהגרים מארצות שונות, מדינה שבה פערים חברתיים גדולים, מדינה שבה מאות אלפי ילדים ובני נוער חיים במשפחות עניות, בתנאים סוציאקונומיים ירודים, בסביבות חברתיות עם מאפיינים עברייניים, החלופה של קליטה באמצעות כפרי הנוער והפנימיות היא חלופה טובה ואף ראויה לחלק מבני הנוער הנזקקים והמתאימים למסגרות אלו.

מניסיון אישי של עשרות שנים בתפקידים בכירים בתחום החינוכי בכלל ובחינוך הפנימייתי בפרט, אני יכול להצביע על הישגים מרשימים. מאות אלפי בני נוער מצאו בית חם בפנימיות אשר דאגו לחנכם, לשקמם ולשלבם שילוב מיטבי בחברה הישראלית, תוך שיתוף ההורים בתהליך החינוכי.

## ההצעה:

- א. ממליץ לוועדה לראות במוסדות החינוך הפנימייתיים מסגרת חינוכית אשר יכולה ומסוגלת לתת מענה לאוכלוסיות של נערים ונערות החיים במשפחות עניות חסרות עורף משפחתי.
- ב. מוצע להגדיל את מכסת התלמידים הנקלטים לפנימיות החינוכיות בכ-5000 ילדים ובני נוער למשך חמש שנים כאשר בכל שנה יקלטו 1000 תלמידים חדשים נוספים לכפרי הנוער ולמוסדות החינוך הפנימייתי.
- ג. ממליץ להתחיל את המהלך בתקציב 2015-2020.
- ד. עלות כוללת של התוכנית מוערכת בכ-250 מליון שקלים לתקופה של חמש שנים, כאשר בכל שנה נדרשת תוספת תקציבית של 50 מליון ש"ח.
- ה. התלמידים הנזקקים יקלטו בכפרי הנוער בפקוח המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי.
- ו. מומלץ לגייס את המגזר השלישי, כמו הפורום הציבורי למען כפרי הנוער בראשות אבי נאור וגורמים פילנתרופיים נוספים, במטרה לסייע ולקדם את כפרי הנוער בהיבט הפיזי ובהיבטים נוספים.
- ז. תוכנית זו מתווספת למספר התלמידים שנקלטים כיום בכפרי הנוער ובמוסדות פנימייתיים אחרים.

\*כותב המסמך שימש בעבר כמשנה למנכ"ל עליית הנוער, ובעשור האחרון שימש כמנהל המינהל לחינוך התיישבותי ופנימייתי במשרד החינוך. עוסק כארבעה עשורים בתחום החינוך בכלל ובחינוך הפנימייתי בפרט.

## **נספח ו' - התנגדויות להמלצות בנושא מעונות היום**

### **התנגדות משרד הכלכלה והאוצר להמלצה הנוגעת להעברת מעונות היום**

#### **למשרד החינוך**

למסגרות הטיפול בגיל הרך יש שני תפקידים משמעותיים: האחד הינו להוות מסגרת טיפולית – חינוכית של תינוקות ופעוטות בגילאי לידה עד 3, והשני נוגע למענה התעסוקתי המשמעותי שנותנות מסגרות אלה להורים עובדים. מסגרות אלה מהוות מרכיב משמעותי בשיקול התעסוקתי של הורים, בפרט במשפחות בעלות כושר השתכרות נמוך. הימצאותן של מסגרות תחת אחריות האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה מאפשרת את השמירה על האיזון שבין שני התפקידים. על כן הן משרד הכלכלה והן משרד האוצר מתנגדים להעברת האחריות ממשרד הכלכלה, אשר אמון על תחום התעסוקה, למשרד החינוך, אשר אינו נותן את הדעת לשיקול התעסוקתי. יחד עם זאת, ניתן בהחלט לקדם המלצה הנוגעת לחיזוק שיתופי הפעולה בתחום זה עם משרד החינוך.

### **התנגדות משרד האוצר להמלצה הנוגעת להעמקת הסבסוד למעונות היום**

נציג משרד האוצר מעוניין להדגיש את התנגדותו להמלצה לעניין הרחבת והעמקת הסבסוד. החסם העיקרי להגדלת מספר הילדים ממשפחות עניות במערכת המעונות אינו תשלום שכר הלימוד (המסובסד בהיקף גדול, עד קרוב ל-70% על ידי משרד הכלכלה, ובמשפחות רווחה מסובסד בהיקף גדול עוד יותר על ידי משרד הרווחה), אלא היעדר היצע מספק של מעונות ומשפחתונים. בהתאם לכך, המליצו כלל הוועדות הרלבנטיות שעסקו בנושא בשנים האחרונות (אקשטיין וטרכטנברג) על מיקוד המדיניות הממשלתית בהרחבה משמעותית של היצע המעונות. זהו הכלי המשמעותי האמיתי לשיפור מצבם של חלק ניכר מהילדים. אין הגיון מקצועי בהעמקת סבסוד או סטנדרט למערכת אשר מכילה רק כרבע מהילדים בגילאים הרלבנטיים, כאשר יש כמות ניכרת של ילדים שמעוניינים להיות במערכת ותלויים לצורך כך בהגדלת ההיצע.



המדיניות הממשלתית בשנים הקרובות צריך שתתמקד בפתיחה מסיבית של מסגרות חדשות, כך שעוד ילדים (בעיקר בישובים חלשים יחסית) יוכלו ליהנות מהמערכת ועוד הורים יוכלו לקבל את הסבסוד הנדיב הקיים בה.

## נספח ז' – ביקור במרכז לגיל הרך, טירת הכרמל

במהלך עבודת ועדת המשנה בתחום החינוך, ביקרו נציגי הוועדה במרכז הפעו"ט – המרכז לגיל הרך בטירת הכרמל, ופגשו את מנהלת המרכז, גבי' ענת בר. מרכז הפעו"ט הינו אחד המרכזים הראשונים שהוקמו בארץ, ויש בו מסגרות חינוכיות הכוללות מעון יום, צהרון וקט-גן; שירותי בריאות פרא-רפואיים (פיזיותרפיה, קלינאות תקשורת וריפוי בעיסוק); והדרכות חינוכיות-טיפוליות להורים לילדים בגיל הרך. המרכז נחשב למרכז מצליח מאוד, וכיום הוא משרת לא רק את תושבי העיר, אלא גם תושבים מחיפה אשר מרחיקים עד לטירת הכרמל כדי ליהנות מהשירותים האיכותיים שהמרכז מספק.

במסגרת הביקור, זכו נציגי הוועדה להתרשם מהמקום ומהשירותים בו, ולשמוע מניסיונה של ענת בר מהם הדגשים להפעלת מרכז מוצלח, תוך שימת לב מיוחדת לצרכים הפרטיקולאריים של אוכלוסיית החיים בעוני. גבי' בר שמה דגש על בחירת צוות מקצועי ומיומן למרכז, כך שהשירותים יהיו אטרקטיביים לכלל האוכלוסייה ולא רק לאוכלוסייה שחיה בעוני. ישנה חשיבות רבה לכך שהמרכז לא יהיה ייעודי לאוכלוסיית החיים בעוני: מרכז ייעודי ייצור סטיגמה של עוני בקרב מקבלי השירותים בו, וכך גם אנשים שחיים בעוני וגם אנשים משכבות סוציו-אקונומיות גבוהות יותר לא ייהנו משירותי המרכז. בנוסף, מההיבט הכלכלי, תשלומי הורים של משתתפים משכבות סוציו-אקונומיות גבוהות יותר הינם מקור הכנסה של המרכז. היבט שני ומשמעותי שציינה בר הוא שמכיוון שהפעלת המרכז והצלחתו נשענות על שיתופי פעולה רבים, ישנה חשיבות בהקמת אגף אחראי לכך ברשות המקומית, על מנת ששיתופי הפעולה והתקצוב למרכז יהיו ממוסדים. כיום המרכזים פועלים על בסיס קשרים אישיים ותרומות, ושיתוף הפעולה של הרשות המקומית הינו גורם מרכזי בהצלחתו של מרכז מסוג זה.

## נספח ח' – רשימת המומחים המייעצים וגורמים שהועדה

### נפגשה או שוחחה עמם

1. **גב' טלל דולב** – מנהלת התוכנית הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון
2. **ד"ר איריס בן-דוד הדר** - בית ספר לחינוך, אוניברסיטת בר-אילן
3. **מר בניהו טבילה** – מפקח בתי"ס על יסודיים לבנים בחינוך החרדי, משרד החינוך
4. **ד"ר יהודית אל-דור** – מנהלת אגף ליקויי למידה והפרעות קשב באגף שירות פסיכולוגי ייעוצי (שפ"י), משרד החינוך.
5. **פרופ' לילך שלו-מבורך** – מומחית ללקויי למידה והפרעות קשב, אוניברסיטת תל אביב
6. **גב' דבורה פריד** – לשעבר מנהלת תחום הגיל הרך בקרן רש"י
7. **גב' ענת בר** – מנהלת מרכז הפעו"ט, המרכז לגיל הרך בטירת כרמל
8. **ד"ר טל רז** – מנהלת תחום הערכת פרויקטים בראמ"ה, משרד החינוך
9. **ד"ר דוד רטנר** – מנהל אגף הערכת פרויקטים בראמ"ה, משרד החינוך
10. **ד"ר חיים גת** – סטטיסטיקאי, מינהל תקשוב ומערכות מידע, משרד החינוך
11. **פרופ' סידני שטראוס** – מדען משרד החינוך לשעבר, פרופ' אמיטוס, בית ספר לחינוך, אוניברסיטת תל-אביב
12. **ד"ר עופר ענבר** – ראש התוכנית להכשרת מורים, בית ספר לחינוך, אוניברסיטת תל-אביב
13. **פרופ' זורית ארם** – מומחית לגיל הרך, החוג לחינוך מיוחד ויעוץ חינוכי, בית ספר לחינוך, אוניברסיטת תל-אביב
14. **חנה דורסמן** – מנכ"ל"ת עמותת חינוך לפסגות
15. **מר ניסים כהן** – מנכ"ל עמותת יכולות, מיסודה של קרן רש"י
16. **מר יורם אדלר** – מדריך ארצי לתוכניות משלימות למידה, משרד החינוך
17. **גב' מגי קרן** – מנהלת האגף לחינוך מבוגרים, משרד החינוך
18. **פרופ' רפאל נחמיאס** – ראש בית ספר לחינוך, אוניברסיטת תל-אביב, בעבר כיהן נחמיאס כסגן המנהל הכללי של רשת אורט בישראל

19. ד"ר דובי וייס – מדען ראשי, עמותת עת הדעת
20. גב' רחלי ורשבסקי – מנהלת היחידה למעורבות חברתית, דיקאנט הסטודנטים, אוניברסיטת תל-אביב
21. גב' מולי גלובס – ממייסדי חברת "עת הדעת" ותוכנית "אקדמיה"
22. מר רן דאהן- רכז ומדריך נוער, במרכז נוער "שער האריות" בעיר חולון
23. ד"ר יפה בן-עמי- ראש המרכז האוניברסיטאי לפיתוח סגל חינוך, אוניברסיטת תל-אביב, לשעבר מפקחת מחוז מרכז

**פרק 5:**  
**בריאות**



## רשימת חברי ועדת המשנה בריאות (לפי סדר הא"ב)

פרופ' ורדה סוסקולני	יו"ר הוועדה, סגנית ראש ביה"ס לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בר-אילן
ד"ר אמה אברבוך	מרכזת תחום צמצום פערים בבריאות, המנהל לתכנון אסטרטגי וכלכלי, משרד הבריאות
גב' יעל אשכנזי	חוקרת, מכון ברוקדייל
ד"ר ניהאיה דאוד	מרצה במחלקה לבריאות הציבור, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
עו"ס צפרא דוויק	יו"ר איגוד העובדים הסוציאליים
ד"ר מילכה דונחין	מנהלת רשת ערים בריאות בישראל, האוניברסיטה העברית בירושלים
גב' רותי ויינשטיין	מנהלת תחום חינוך לבריאות, משרד הבריאות
עו"ס חיה ישראל	מנהלת המחלקה לעבודה סוציאלית בבריאות הנפש, משרד הבריאות
גב' רפאלה כהן	מנהלת תחום מחקרי בריאות, המוסד לביטוח לאומי
עו"ס נירה כהן אהרונוף	מנהלת השירות לעבודה סוציאלית, מרכז רפואי רבין, ביה"ס בלינסון
עו"ס גדמו פקדו	מנכ"ל טנא בריאות
גב' אילונה סהר	מנהלת תחום בריאות, קרן רש"י
הרב חנניה צ'ולק	יו"ר עמותת עזר מציון
עו"ס ישי קום	עו"ס ראשי ורכז תחום צמצום פערים בבריאות, קופת חולים מאוחדת
מר ניר קידר	סגן ראש המנהל לתכנון אסטרטגי וכלכלי וראש תחום כלכלת בריאות, משרד הבריאות
מגרי' טלי קניג	ממונה על תחום שיפור ושוויון, מחלקת ניהול איכות, קופת חולים מכבי
גב' רוני איל-לובלינג	רכזת הוועדה

”...אני נשוי + שני ילדים. לפני 7 שנים התחיל הסרט שלנו במשפחה. אשתי חלתה בסרטן השד. אחרי שנתיים גם אני קיבלתי את המחלה (סרטן). ... ירדתי 47 ק”ג. התזונה שלי לא תזונה, החיים שלי לא חיים... שכ”ד עכשיו התחילו לי לקחת לי 1700 ש”ח. הייתי פעם עצמאי ..., היה לי כסף, היה לי הרבה כסף.. כעת, הילדים רוצים חוגים, יש להם רצונות... איפה, אני לא יכול למלא חצי מהרצונות שלהם...”

(ח. בן 54, משתתף בקבוצת מיקוד)



## רקע

בריאות היא זכות בסיסית של האדם ומהווה משאב חיוני עבור הפרט ועבור פיתוח הצמיחה הכלכלית של החברה. מצב הבריאות נקבע לא רק ע"י גורמים ביולוגיים ואישיים של הפרט, אלא הוא גם תוצאה של שילובם עם גורמים חברתיים, סביבתיים, וכלכליים. לפיכך לשירותי בריאות יש תפקיד חשוב בקביעת מצב הבריאות. בישראל הזכות לקבלת שירותי בריאות מעוגנת ב'חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994' שבא להבטיח שוויון לכלל האוכלוסייה ובנגישות, זמינות, ואיכות שירותי הבריאות. החוק מושתת על "עקרונות של צדק, שוויון ועזרה הדדית". עם זאת, קיימים פערים ניכרים בבריאות ובנגישות לשירותי בריאות ההולכים וגדלים בד בבד עם התרחבות הפערים החברתיים-כלכליים בישראל.

בישראל, בדומה למדינות אחרות, למרות עליה בתוחלת החיים בכל שכבות האוכלוסייה, קיימים פערים בבריאות בין קבוצות רבות באוכלוסייה – בין עניים לעשירים, יהודים לערבים, תושבי מרכז לפריפריה ועוד; פערים אלה אף הלכו והתרחבו בעשורים האחרונים. למשל, מחקרי התמותה הישראלים הראו ששיעורי התמותה עולים ככל שרמת ההשכלה נמוכה יותר (Manor et al. 1999) וכי היקף הפערים בתמותה בין בעלי השכלה נמוכה (0-8 שנות לימוד) לעומת בעלי השכלה גבוהה (13 שנה ומעלה) עלה בכ-50% בפרק זמן של כ-15 שנה (Jaffe et al., 2008). גם הפערים בתוחלת חיים בין האוכלוסייה היהודית לערבית התרחבו, הפער בין גברים יהודים לערבים, שבשנת 1995 עמד על 2.7 שנים, גדל ל-4.2 שנים ב-2011 והפער בתמותת תינוקות בין שתי האוכלוסיות עלה מפי 2 לפי 2.4 (למ"ס, 2013). פערים דומים נמצאו בנתוני תחלואה, כך למשל, שיעורי התחלואה בסוכרת גבוהים פי 5 בקרב בעלי השכלה נמוכה לעומת בעלי השכלה גבוהה, ושיעורי הדיכאון גבוהים פי 3 (אברבוך ואבני, 2013). הפערים בבריאות עקביים גם בתוך המגזרים - באוכלוסייה הערבית הסיכון להימצאות מחלה ממושכת בקרב בעלי השכלה נמוכה גבוה פי 2.5 מהסיכון בקרב בעלי השכלה גבוהה (Daoud et al., 2009). באוכלוסייה היהודית עומד היחס הזה על 1.82 (Soskolne & Manor, 2010).

אנשים החיים בעוני סובלים מבריאות לקויה, אך הפערים בבריאות אינם באים לביטוי רק בין אלו המצויים ברמות קיצוניות של מעמד חברתי-כלכלי. בישראל, כמו גם במדינות אחרות קיים מדרג חברתי בבריאות, ככל שיורדים בסולם החברתי-כלכלי כך מצב הבריאות מדרדר. נתונים אלו עקביים הן בנתוני תמותה ותחלואה, הן בהמצאות גורמי סיכון למחלות (כגון, עישון, השמנה) והן בנגישות וזמינות שירותי בריאות בישראל (לנתונים מפורטים ראו אברבוך ואבני, 2013; סוסקולני ואחרים, 2013). עם זאת, ההבנה הרווחת כיום בספרות המחקרית תולה את הקשר בין עוני לבין (בעיות) בריאות בשלל גורמים שהם מעבר לפערי הכנסות. כיום מובן כי על מצב בריאותי משפיעים כלל הגורמים המאפשרים לאדם לממש באופן מלא את הפוטנציאל הטמון בו/ה, לרבות: השכלה, משאבים חומריים (בטחון תזונתי, תנאי מגורים, סביבת העבודה), סביבה חברתית ונפשית, התנהגות בריאותית, נגישות לשירותי בריאות ורווחה, תשתיות סביבתיות ועוד. כל אלו מכונים "גורמים חברתיים קובעי בריאות" (Social Determinants of Health), (CSDH, ) (2008).

מחזיקי הגישה המתמקדת ב'גורמים חברתיים קובעי הבריאות' תומכים בקביעת מדיניות על פי המלצות ארגון הבריאות העולמי, אשר אומצו על ידי מדינות רבות. המלצות אלה מעודדות קביעת מדיניות הכוללת פעולה רב-מערכתית המכוונת לכל שכבות האוכלוסייה, שתכליתה צמצום אי השוויון בבריאות. מכך נגזרת מדיניות בריאות שמתעדפת אנשים במעמד חברתי-כלכלי נמוך ומגיבה לצרכיהם (WHO, 2010). דאגה לבריאות האוכלוסייה היא חובתה של המדינה לאזרחיה ולכן צמצום הפערים בתחום זה הוא בגדר ציווי מוסרי. תובנות אלה בנוגע למדיניות הראויה הם שהנחו את עבודת ועדת המשנה. יש לציין כי ניסיונות להגדיר קווי מדיניות בתחום הבריאות עלו בהזדמנויות שונות בעבר הן בנייר של מכון ברוקדייל (אפשטיין ואחרים, 2006), הן בנייר של מרכז טאוב (אפשטיין וחורב, 2007) והן במספר ניירות שנכתבו על ידי גורמים נוספים (ראו חורב ואחרים, 2013).

## פעולות לצמצום אי השוויון בבריאות שבוצעו על-ידי משרד

### הבריאות וקופות החולים

משרד הבריאות קבע כבר בשנת 2010 את צמצום הפערים בבריאות כאחד היעדים האסטרטגיים המרכזיים בתכנית העבודה שלו (חורב ואחרים, 2013). לנוכח שליטתו המוגבלת של המשרד בהשפעה על מכלול הגורמים, המשרד מיקד את עיקר מאמציו בטיפול בפערים ברמת מערכת הבריאות ותמרץ בתוך כך את ארגוני הבריאות לבצע התערבויות ברמת הפרט. ההתערבויות לצמצום הפערים על ידי משרד הבריאות וקופות החולים מכוונות לשיפור מצב הבריאות בכל המדרג החברתי ובפרט בקרב אוכלוסיות מיוחדות (המגזר הערבי, תושבי הפריפריה, תושבי ישובים ברמה חברתית-כלכלית נמוכה ועוד). הפעולות התמקדו באיסוף, פרסום והנגשת מידע מבחינה לשונית ותרבותית; צמצום פערים בנגישות כלכלית לשירותי בריאות ותשתיות בריאות, וכן בהנגשת פעילות לקידום בריאות (ראה פרוט הפעולות הספציפיות של משרד הבריאות וקופות החולים אצל אברבוך ואבני, 2013; חורב ואחרים, 2013). דוגמא לפעילות שכזו היא התוכנית לאורח חיים פעיל ובריא ("אפשרי בריא") שהוצאה לפועל בשיתוף משרדי ממשלה נוספים, קופות החולים והרשויות המקומיות. יש לציין כי הפעולות הללו הגבירו מאד את המודעות לאי השוויון בבריאות. הערכות שבוצעו כבר על מספר תוכניות התערבות הממוקדות באוכלוסייה עניה (לדוגמא בתחום של ביצוע ממוגרפיה, נטילת תרופות וקידום פעילות גופנית) הציגו תוצאות חיוביות בנגישות לשירותים ובשיפור מצב הבריאות.

## עקרונות מנחים לעבודת הוועדה

1. בריאות הינה זכות בסיסית של כל אדם.
2. צמצום פערי הבריאות, במיוחד פערים בין אנשים החיים בעוני לשאר האוכלוסייה, הוא יעד חברתי ומוסרי בעל השלכות כלכליות חיוביות.
3. הפערים בבריאות הם בעיקרם תוצר של פערים חברתיים-כלכליים הקיימים בחברה. יש לחבר בין יעדי צמצום פערים חברתיים-כלכליים לבין יעדים בתחום הבריאות באמצעות פעולה רב-מערכתית המשלבת את כלל הגופים הממשלתיים כמו גם את הרשויות המקומיות, החברה האזרחית והסקטור העסקי.
4. למערכת הבריאות בישראל תפקיד חשוב אך לא בלעדי בצמצום הפערים בבריאות.
5. על מדיניות חברתית-כלכלית, הפועלת לצמצום פערים בבריאות, להשתלב במדיניות החברתית הכוללת לצמצום פערים ולהתייחס לכל המדרג החברתי תוך התמקדות בבריאותם של אנשים החיים בעוני.
6. ההמלצות מתמקדות בפתרונות לבעיות המשותפות לכלל האנשים החיים בעוני, יש להתאים את הפתרונות למאפיינים ולצרכים ייחודיים של תת-קבוצות בקרבם.
7. המלצות ועדת המשנה מתבססות על הבנה שיוקם גוף-על לתאום הפעולות הבין משרדיות. גוף זה יפעל במקביל לעבודה שיש לבצע בתוך מערכת הבריאות.

### יעדי הוועדה

- הפחתת הסיכונים לבריאות הנגרמים בשל הימצאות בעוני וקידום הבריאות של אנשים החיים בעוני.
- מניעת הדרדרות לעוני או החרפתו כתוצאה מבעיות בריאות.

## עוני ובריאות - תיאור המצב הקיים

מיצוי זכויות במערכת הבריאות הוא תהליך מורכב. על-כן, אחת הסוגיות המרכזיות בהן עסקה הוועדה היא סוגיית אי-מיצוי ואי-מימוש הזכויות והשירותים המגיעים לאנשים החיים בעוני. על מנת להנגיש את מערכת הבריאות לאנשים החיים בעוני יש להתחשב בכמה גורמים המשפיעים על האפשרות ליהנות משירותיה: נגישות למידע על זכויות לשירותי בריאות, זמינות ונגישות פיזית לשירותים, נגישות לאמצעים לשמירה על אורח חיים בריא לרבות ביטחון תזונתי, ומעל לכל - חסמים כלכליים המונעים יכולת לעמוד בעלות השירותים הזמינים.

### נגישות למידע על זכויות ושירותים

אי מיצוי הזכויות והשירותים המגיעים לאנשים החיים בעוני נובע במקרים רבים מאי חשיפה למידע, קושי בהבנת המידע בשל הדרך בה הוא מוצג או קושי בהשגת מידע על שירותי בריאות קיימים. הקושי המתואר נובע בין השאר מקיומם של מגוון חוקים ותקנות המגדירים את פיצול שירותי הבריאות בין כמה גופים ממשלתיים (משרד הבריאות, משרד הרווחה, המוסד לביטוח לאומי, קופות החולים, רשויות מקומיות), גופים מהמגזר העסקי וגופים מהמגזר השלישי. רבים מגופים אלו עשו צעדים להגברת נגישות המידע אך כל אחד מתמקד באספקת מידע אודות השירותים והזכאויות המוענקים על-ידו. יש לציין כי לאחרונה, משרד הבריאות פתח אתר אינטרנטי המרכז מידע אודות שירותי בריאות, זכאויות וכד'. עם זאת, לחלק נכבד מהאנשים החיים בעוני אין-נגישות מספקת לאמצעים טכנולוגיים או את הידע הדרוש לצורך שימוש באינטרנט, לפיכך, בסופו של דבר, המידע לא מגיע אליהם. כמו-כן, קיימים מספר חסמים במילוי טפסים הנובעים מקשיים אורייניים כמו פערי שפה, תרבות, וחוסר יכולת להתמודד עם מידע הכתוב בנוסח משפטי ומצריך הבנה של מושגים מקצועיים. בהקשר זה יש לציין את חוזר מנכ"ל משרד הבריאות משנת 2011, אשר קבע את הכללים המחייבים לנגישות לשונית ותרבותית לשירותי בריאות בארגוני הבריאות. כמו כן, יש לציין את הקמת מוקד התרגום הטלפוני בשנת 2013 (חורב ואחרים, 2013). בנוסף, מענה

חלקי לצורך בקבלת מידע פנים-אל-פנים מסופק כיום במרכזי מידע בתוך מספר בתי חולים בארץ. מרכזי מידע לכלל המטופלים קיימים במספר בתי חולים (לדוגמא, "כיוונים" במרכז הרפואי הדסה) וכמה מרכזי מידע ייעודיים לקשישים המנוהלים ע"י המשרד לאזרחים ותיקים.

### **נגישות פיזית לשירותים**

פיצול העיסוק בזכאות לשירותי בריאות מחייב אנשים להגיע באופן פיזי למספר מקומות לשם קבלת מידע, מילוי טפסים וקבלת השירות. מצב זה מונע מאוכלוסיות החיות בעוני, ובמיוחד קשישים החיים בעוני למצות את זכויותיהם הבריאותיות.

חולים המתגוררים בישובים מרוחקים (בהם שיעור העוני גבוה יותר ברוב המקרים), נאלצים לעתים קרובות לנסוע מרחק רב לצורך קבלת טיפול. זאת, כתוצאה מהסדרים של קופות החולים שלא מאפשרים קבלת טיפול בקרבת מקום המגורים במתקנים רפואיים השייכים לקופה אחרת. מצב זה גורם לקשיי נגישות, לבזבוז זמן ולייקור העלויות של הטיפול הרפואי עבור החולים.

### **תשלומי השתתפות עצמית**

סל השירותים אותו מעניקה המדינה אינו כולל את כל השירותים החיוניים לבריאות (לדוגמא, שירותי בריאות השן למבוגרים). בנוסף, לעיתים קרובות נדרשת השתתפות עצמית עבור שירותים הניתנים במסגרת הסל הציבורי. חלקו של המימון הציבורי בישראל מסך ההוצאה הלאומית לבריאות (מתקציב המדינה וממס בריאות) נמצא במגמת ירידה מכ-70% בשנת 1995 לכ-60% בשנת 2011, במקביל לעליה במימון הפרטי. לשם השוואה, ברוב המדינות החברות ב-OECD המימון הציבורי של ההוצאה הלאומית לבריאות עומד על כ-75% מההוצאה הלאומית לבריאות. כמו כן, אחוז ההוצאה הלאומית לבריאות מהתוצר המקומי הגולמי בישראל הגיע בשנת 2011 ל-7.4%, בעוד שהמוצע במדינות ה-OECD עמד על כ-9.5% (למ"ס, 2013).

הגידול במימון הפרטי של מערכת הבריאות בישראל תורם להחמרת ממדי העוני. חישוב של תחולת העוני, לאחר הפחתת הוצאות לצרכי בריאות מהכנסות משקי הבית, מעלה את מספר המשפחות החיות בעוני ב-13,347 כאשר לוקחים בחשבון ניכוי הוצאות על תרופות במרשם ותשלום לרופאים בקופת החולים. בולטת במיוחד השפעת ההוצאות הפרטיות על בריאות בקרב משפחות קשישים, לגביהן עולה מדד העוני מ-19.8% ל-22.5%, ומתבטא בתוספת של 23,550 נפשות (אנדבלד, המוסד לביטוח לאומי, 2014).

ההשתתפויות העצמיות והוצאה ישירה לטיפול שאינם בסל מביאים לכך שההוצאה הפרטית לשירותי רפואה היא רגרסיבית, כלומר, משקי הבית העניים מוציאים אחוז גבוה יותר מהכנסתם הפנויה על שירותי בריאות (צ'רניחובסקי ורגב, 2013): 6.03% בחמישון התחתון לעומת 3.57% בחמישון העליון. בנוסף, פחות משקי בית בחמישוני הנמוכים בוחרים לרכוש ביטוחים משלימים (כ-60% בעלי ביטוח משלים בחמישון התחתון לעומת 95% בחמישון העליון) (נבון וצ'רניחובסקי, 2013).

**ויתור על שירותים הנמצאים בסל:** בשל עלות ההשתתפויות העצמיות, 17% מקרב הנמנים על חמישון ההכנסה התחתון ויתרו על תרופות שנרשמו ע"י הרופא לעומת 8% בשאר החמישוני; כמו כן 38% ויתרו על טיפול שיניים לעומת 28% בשאר האוכלוסייה (ברמלי-גרינברג ואחרים, 2011). לתופעה זו השלכות ברורות על הסיכון להדרדרות מצב הבריאות של אנשים חולים החיים בעוני. עדות להתערבות שהצליחה למנוע הדרדרות כזו, ניתן למצוא בתכנית מיוחדת של מתן תמיכה כלכלית לרכש תרופות של שירותי בריאות כללית בשיתוף עם חברת לוטוס העוסקת בפרויקטים חברתיים-פילנתרופיים. חולי סוכרת וחולים הסובלים מיתר לחץ דם במעמד חברתי-כלכלי נמוך קיבלו "כרטיס אשראי" לכיסוי ההשתתפות העצמית המשולמת עבור התרופות למחלות הכרוניות. כבר לאחר 6 חודשים נמדדה עליה משמעותית ברכישת התרופות ושיפור במדדי האיזון של המחלות. שינויים אלה נשמרו גם לאורך זמן (בליצר ואחרים, 2010).

הנטל הכלכלי גבוה במיוחד במשפחות שבהן יש יותר מחולה כרוני אחד שכן תקרת ההשתתפות העצמית מחושבת ליחיד. דוגמאות לקשיים אלו עלו מדבריהם של משתתפים בקבוצת מיקוד שהוועדה קיימה עם אנשים החיים בעוני ומתמודדים עם מחלה כרונית (ראו נספח 1 - סיכום קבוצת המיקוד).

**הוצאות לנסיעות:** לפי חוק ביטוח בריאות רק החזר נסיעות לטיפול אונקולוגי ודיאליזה כלול בסל הבריאות. קופות החולים מחזירות סכום מלא לנוסעים בתחבורה ציבורית ומחצית מהסכום על נסיעות במונית או ברכב פרטי (לא לה שאינם מסוגלים לנסוע בתחבורה ציבורית). בסל אין כיסוי לנסיעות לביקורי מעקב לאחר טיפול, או לחולים במחלות קשות אחרות (גם אלו המפורטות בחוזר משרד הבריאות). החוזרים ניתנים גם בלשכות השירותים החברתיים בהתאם למבחני נזקקות. רבים מהאנשים החיים בעוני נאלצים להיכנס לחובות או לוותר על צרכים בסיסיים אחרים לטובת הטיפול (כלומר, כיסוי עלות ההשתתפות העצמית והנסיעות). אחרים מוותרים על טיפול רפואי עקב העלויות הנובעות מהוצאות הנסיעה. לתופעה זו יש השפעה על חומרת העוני.

**תשלומים לאביזרי עזר רפואיים:** משרד הבריאות מסייע במימון מכשירים לשיקום, להליכה ולניידות, אך גם עבורם נדרשת השתתפות עצמית בגובה 25% מעלות המכשיר. אלו שידם אינה משגת לשלם עבור המכשירים פונים ללשכות לשירותים חברתיים לקבלת תשלומים ל"צרכים מיוחדים בשל חולי ומוגבלות". אולם מהעדויות שהוצגו בפני חברי הוועדה ע"י מנהלות האגפים לשירותים חברתיים בתל-אביב ובבני ברק עלה שרבים מהפונים אינם מקבלים אותם מכיוון שהתקציבים שבידי האגפים לשירותים חברתיים אינם מספיקים לתת מענה לכל הפניות של החולים הכרוניים.

בהקשר לכלל הקשיים הכלכליים להשתתפויות עצמיות, יש לציין שקרנות שונות, כגון הקרן לידדות, מעבירות תקציבים נוספים, בסך של כמה מיליוני שקלים, למחלקות לשירותים חברתיים שייעודם תמיכה בצרכים רפואיים. הכספים מושקעים בתשלומים עבור אביזרי עזר רפואיים, בהסעות לטיפולם, בכיסוי השתתפות עצמית לתרופות שבסל ובטיפול שיניים דחופים עבור קשישים.



**קצבת נכות** : גובה קצבת הנכות, גם כשהיא ניתנת בתוספת גמלת השלמת הכנסה, אינו עונה על הצרכים של חולים שאינם מסוגלים לצאת לעבודה, אפילו חלקית, בגלל המחלה. קצבת נכות משולמת לזכאים בביטוח לאומי רק כ-90 יום לאחר אבחון המחלה, כדי לאפשר הערכה של אובדן כושר עבודה. בתקופת הביניים, חולים שאין להם מקור הכנסה בתקופת המעבר (לא מקבלים תשלום עבור ימי מחלה מהמעסיק ואין ברשותם הון עצמי) צריכים לפנות למימוש זכויות לקבלת הבטחת הכנסה.

**נפגעי נפש** : אוכלוסיית נפגעי הנפש פגיעה במיוחד ומתקשה לממש את זכויותיה בתחום הבריאות ממגוון סיבות. כך לדוגמא, כשליש מהאנשים המתמודדים עם מחלות נפש שיצאו מאשפוז אינם מממשים את זכויותיהם לשיקום בקהילה - אף לא מרכיב אחד מהסל המאושר להם (אבירם, 2013). הסיכון לבריאותם גבוה בשל השילוב בין המצב הנפשי והמצב הכלכלי. מרביתם מתקיימים בעיקר מקצבת נכות (מכיוון שאינם מסוגלים להשתלב בשוק העבודה החופשי), רבים מפסיקים את הטיפול התרופתי הנפשי, וחלקם נמנעים מקניית תרופות למחלות פיזיות עקב הקשיים הכלכליים.

## זיהוי אנשים החיים בעוני במערכת הבריאות

על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי קופות החולים מחויבות לזהות מבוטחים עם קשיים כלכליים ולהעניק להם פטורים והנחות. עם זאת, הטבות אלה ניתנות רק לזכאים לקצבאות ביטוח לאומי, ליתר דיוק רק למקבלי קצבת זקנה עם השלמת הכנסה ולמקבלי קצבת נכות כללית. מסיבות של שמירה על הפרטיות לא ניתן לאתר אחרים החיים בעוני, והם אינם יכולים לקבל סיוע. בין השאר על רקע מגבלה זו, הוצאות בריאות גבוהות מביאות לעיתים להחרפה בחומרת העוני, כפי שעולה מנתוני הביטוח הלאומי.

**העלאת המודעות לעוני בקרב אנשי המקצועות הטיפוליים בתחום הבריאות:**  
לא קיימת כיום הכשרה ייחודית במערכת הבריאות לעבודה עם אנשים החיים בעוני. תפקידם של אנשי מקצועות הבריאות אינו טיפול בעוני, אך עליהם לזהות את הסיכון המוגבר לפגיעה בריאותית הנגרמת בגלל עוני. אנשי המקצועות הטיפוליים צריכים להיות מודעים למצבים הקשים עמם מתמודדים מטופליהם החולים כדי שיוכלו לסייע ולהציע להם את המענה המתאים לצרכיהם השונים.

## מיקוד בילדים וקשישים

ועדת המשנה לבריאות פעלה מתוך ראייה אוניברסאלית המתייחסת לאוכלוסיית האנשים החיים בעוני בכללותה. אך בראיה לעתיד המדינה ובשל תחולת העוני הגבוהה בקרב ילדים וקשישים (כשליש מילדי ישראל חיים בעוני מתוכם כ-50% משתייכים למשפחות ערביות, אנדבלד ואחרים, 2013) ובשל צרכי הבריאות הגבוהים של האוכלוסייה המבוגרת, הוחלט להתמקד בילדים וקשישים כשתי קבוצות ייחודיות שיש לדאוג ולטפל בהן באופן מיוחד בכל הנוגע לקשר שבין בריאות ועוני.

**ילדים בגיל הרך:** בריאות בילדות המוקדמת משפיעה על הבריאות במהלך החיים הבוגרים, וידוע שיש קשר בין החיים בעוני לבין בעיות בריאות בגיל הרך. השירות האוניברסלי לגיל הרך בטיפת חלב מאפשר את הטיפול המונע עד

גיל 3. עם זאת, חשיפה לזיהומים סביבתיים, הימנעות ממעקב רפואי ואורח חיים בלתי בריא מובילים להשמנת יתר ולתחלואה כרונית גבוהה יותר בקרב ילדים החיים בעוני. המדיניות בארץ לגבי הטיפול בגיל הרך אינה ברורה וקיים פיצול שירותים ופעילויות בין כמה משרדים, ארגונים פרטיים ועמותות. מחקרים בעולם מדגישים את החשיבות באימוץ גישה אינטגרטיבית של חינוך ובריאות, בעיקר בכל הנוגע לאוכלוסיות החיות בעוני, כמפתח לחילוץ מהעוני וכהשקעה כדאית כלכלית (Engle et al., 2011). התערבות המשלבת חינוך איכותי במסגרות פורמליות החל מגיל 2-3, עם העשרה להורים והתערבות תזונתית מביאה למיצוי טוב יותר של הפוטנציאל ההתפתחותי. התערבות כזו תורמת להקטנת שיעור ההתנהגויות הסיכוניות בגיל ההתבגרות (לרבות עישון, צריכת סמים ואלכוהול) ולהפחתת השלכותיהן הבריאותיות גם בגיל המבוגר. כמו כן שילוב חלוקת ספרי קריאה במרפאות ילדים, ועידוד הקראה לילדים מביאים לשיפור ביכולות התלמידים.

ילדים בגיל ביה"ס אשר נהנו בעבר משירותי בריאות לתלמיד המשולבים במערכת החינוך (שגם עוגנו בתוספת לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994), אינם מקבלים היום שירות ראוי. בשנת 2004 החלה ירידה בתקצוב השירות שבאה לביטוי בצמצום מספר תקני האחיות והרופאים במקביל לעלייה במספר התלמידים במערכת. בכך חלה הגדלת היחס של תלמידים על כל אחות מ 1:1,694 בשנת 2001 ל- 1:2,484 בשנת 2005. זאת בשעה שהתקן שנקבע בנהלי משרד הבריאות – מגדיר אחות אחת לכל 1,500 תלמידים, והתקנים הנהוגים במדינות המערב עומדים על אחות אחת ל-400-800 תלמידים (לוי, 2008). השירות הופרט ב-2006 וכתוצאה מכך, הלכו והצטמצמו השירותים של מתן חיסונים בגיל בית הספר, בדיקות גדילה והתפתחות ושירותי חינוך לבריאות. צמצומים אלה מביאים במידה רבה להקטנת הסיכוי לזיהוי מוקדם של בעיות, בעיקר בקרב ילדים ומתבגרים במשפחות עניות. לבעיות אלו השלכות רבות על מהלך החיים הבוגרים - חולי כרוני, נכות ופגיעה בכושר ההשתכרות.

**קשישים:** עם ההזדקנות עולה שכיחותן של בעיות הבריאות בכלל ושל בעיות התפקוד בפרט, וכצפוי, השימוש של קשישים בשירותי בריאות גבוה משל כלל

האוכלוסייה. כמו כן, החסמים הכלכליים בשל השתתפות עצמית למימון תרופות וטיפולים הם הגבוהים ביותר בקרבם. כרבע מהזקנים דיווחו שהם נאלצו לעשות בחירות קשות בין הוצאות הכרחיות על צורכי הבית ותשלומים לתרופות וטיפול רפואי, לבין קניית מזון הכרחי. מתוכם הרוב (64%) ויתרו על המזון ואילו היתר ויתרו על מוצרים בסיסיים אחרים (ברג-ורמן וברודסקי, 2004). בקרב כלל אוכלוסיית הקשישים 7.9% ויתרו על טיפול בגלל מרחק נסיעה בעוד שבקרב קשישים המשתייכים לחמישון התחתון שעור זה עלה ל-12% (מכון ברוקדייל, עיבוד מיוחד לוועדה).

**טיפול סיעודי:** על-פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, כ-160,000 אנשים זכאים לגמלת סיעוד, רובם המכריע קשישים. למרות שאין כיום נתונים מדויקים לגבי מספר הזכאים לגמלת סיעוד החיים במשקי בית מתחת לקו העוני, ידוע כי רובם משתייכים למעמד הבינוני-נמוך (אנדבלד, המוסד לביטוח לאומי, 2014). ההוצאה הלאומית בגין טיפול בנזקקי סיעוד בבית או באשפוז סיעודי עומדת על כ-9.7 מיליארד ש"ח, כ-42% מתוכה במימון פרטי (חורב ואחרים, 2011). הוצאות פרטיות אלה על טיפול סיעודי הינן יום-יומיות, נוטות להתארך לתקופה ארוכה ובדרך כלל מסתכמות באלפי שקלים לחודש, סכומים הרחוקים מהישג ידם של משפחות החיות בעוני. בשל כך משפחות רבות בוחרות לטפל בעצמן בפרט הדורש טיפול סיעודי. מצב זה מביא לבעיות כלכליות, אישיות ואף בריאותיות של המטפלים. הטיפול האינטנסיבי עשוי לפגוע גם ביכולתם של המטפלים להתנהל בשוק העבודה ובכך משפיע באופן שלילי גם על הפריזון במשק. בנוסף לכך, השענות כלכלית על בני משפחה או שכירת מטפל אישי זר מתאפשרת רק במעמד הבינוני-גבוה ולכן אנשים במעמד נמוך וכאלה החיים בעוני נשענים רק על גמלת סיעוד המאפשרת מספר שעות טיפול אישי מצומצם לשבוע, ללא מענה הולם לצרכים. אשפוז במוסד סיעודי אינו נכלל בסל שירותי הבריאות אך קשישים החיים בעוני זכאים לאשפוז בסיוע כספי של משרד הבריאות, לאחר מבחן הכנסות של המאושפז ובני משפחתו, מספר ההקצאות האלו ("קוד סיעודי") מצומצם.

## בריאות שיניים ציבורית לילדים וקשישים

שירותי בריאות השן הם אחד מהשירותים הרפואיים החיוניים שנותרו מחוץ לסל השירותים הציבורי. בעיות בבריאות השן מהוות לא רק סיכון לבעיות אכילה ובריאות כללית, אלא מהוות חסם משמעותי להשתלבות בשוק העבודה בשל ההשפעה על מראה חיצוני. בשל מחירים גבוהים בשוק הפרטי, זהו השירות הרפואי העיקרי עליו מוותרים עניים (ברמלי-גרינברג ואחרים, 2011). פתרון חלקי בלבד קיים עבור מטופלים של הלשכות לשירותים חברתיים אותם ניתן להפנות למרפאות ציבוריות וקהילתיות המופעלות בשיתוף המחלקה לבריאות השן במשרד הבריאות (מאיר, גורבטוב וגורן, 2013). הכנסת שירות שיניים ציבורי לילדים עד גיל 12 הוא אחד הצעדים המרשימים ביותר בהם נקטה הממשלה הקודמת בתחום צמצום פערי בריאות חברתיים, אשר הביא רבים למרפאות השיניים (לינדר-גנץ, 2013). למרות זאת, הממשלה הנוכחית ביטלה בתקציבה הראשון את ההרחבה המתוכננת בכיסוי שירותי בריאות השיניים הציבוריים לילדים עד לגיל 14.

מימון בריאות השן היא גם החסם העיקרי עבור הקשישים: רק כ-7 אחוזים ממשקי הבית בישראל מחזיקים בביטוחי שיניים, כאשר בחמישון התחתון, השיעור עומד על אחוז אחד בלבד לעומת 12 אחוזים בחמישון העליון (נבון וצ'רניחובסקי, 2010). שעורי השימוש בשירותי בריאות השן נמוכים יותר בחמישון ההכנסה התחתון בהשוואה לחמישון העליון (חורב ומן, 2007) כי רבים בקרב קשישים בעלי הכנסה נמוכה, מוותרים על טיפול בשל עלות גבוהה ביותר. העדר טיפולי שיניים לקשישים עלול להביא למצבי תת-תזונה ותחלואה ולהסתגרות המביאה לבידוד חברתי.

## המלצות

### המלצות ועדת המשנה מחולקות לארבעה תחומים:

1. מיצוי ומימוש זכויות לשירותי בריאות (הבטחת מיצוי ומימוש זכויות קיימות).
2. הרחבת זכאות לשירותי בריאות והטבות/הקלות לכל האוכלוסייה החיה בעוני, תוך התמקדות בילדים וקשישים.
3. הרחבה ושיפור שירותי בריאות - שיפור זמינות שירותי בריאות והתאמתם לצרכים של אנשים וקבוצות אוכלוסייה המתמודדות עם עוני וחולי.
4. המלצות רוחב: הכרה של המדינה על מוסדותיה בגורמים חברתיים הקובעים את הבריאות ובצורך בצמצום פערי הבריאות.

## 1. מיצוי ומימוש זכויות לשירותי בריאות

### א. הקמת מרכזי מידע בקהילה

שימוקמו במרכזים קהילתיים של הרשויות המקומיות או בסניף מרכזי של קופות החולים בשכונות ובישובים בדרוג חברתי-כלכלי נמוך. המרכזים יספקו מידע בשפות שונות על כלל הזכויות לשירותי הבריאות הניתנים על-ידי משרדי הממשלה (בריאות, רווחה, אזרחים ותיקים), קופות החולים, הביטוח הלאומי, והמגזר השלישי. המידע יסופק בדרכים שונות - מידע פנים אל פנים, אמצעים טכנולוגיים רבות אינטרנט וטלפון, וחברות מודפסות. כמו כן יינתן במרכזים סיוע במילוי טפסים להגשת זכאות.

**עלות המלצה זו כלולה בהמלצות הרוחב בדוח המליאה.**

### ב. פתיחת מרכזי מידע בכל בתי החולים

ניתן לשקול שיתוף של המרכזים עם מרכזי המידע של המשרד לאזרחים ותיקים.

**יישום המלצה זו דורש הקצאת כוח אדם הכולל: 1. עו"ס בחצי משרה בעלות של 60,000 ש"ח לשנה; 2. מידענית רפואית בחצי משרה בעלות של 100,000 ש"ח לשנה; 3. הוצאות הכשרה של 38,000 ש"ח לשנה. ההמלצה היא להתחיל ב-6 בתי חולים בפריפריה גיאוגרפית (אילת, באר-שבע, אשקלון, צפת, נהריה וטבריה). סה"כ עלות ההמלצה - 1,200,000 ש"ח לשנה.**

### ג. הכשרת אנשי צוות מקצועיים

הכשרת אנשי צוות מקצועיים למתן מידע וסיוע במילוי טפסי זכאות, לצורך מיצוי זכויות בכל קופת חולים בשכונות ובישובים בדרוג חברתי-כלכלי נמוך.

#### **ד. איתור וזיהוי האוכלוסייה החיה בעוני**

ביצוע פעולות יזומות לאיתור האוכלוסייה שאינה באה במגע עם המסגרות השונות, הסדרת פעולות כגון שיתוף מידע לגבי זכאים בין המשרדים ופרסום ההטבות באמצעי התקשורת השונים.

#### **ה. המלצות הנוגעות לנגישות פיזית לשירותים**

##### **1. הסדרי בחירה**

מרפאה ביישוב שאוכלוסייתו אינה עולה על 10,000 תושבים, תיתן שירות רפואי לכל חברי קופות החולים באותו יישוב. ההסדרה תתבצע בהסכם בין כל קופות החולים לגבי האחריות לאותה מרפאה ותסדיר גם את ההתחשבות הכספית ביניהן. השירותים שיוצעו במסגרת הקופות יכללו שירות של רופא משפחה, רופא ילדים, רופא נשים, אחות, שירותי מעבדה, בדיקות מיוחדות לאבחון, טיפול שיקומי ושירותי בית מרקחת.

##### **2. מערך הסעות**

העברת תיקוני חקיקה המאפשרים מערך הסעת חולים/מוגבלים עם בעיות ניידות לטיפול/בדיקה בשירות רפואי (בדומה להסעות למרכזי יום לקשישים).

##### **3. שירותי בית**

הרחבת שירותי היחידה לטיפולי בית באזורי פריפריה חברתית וגיאוגרפית לחולים כרוניים קשים ובמיוחד לקשישים.



## 2. הרחבת זכאות לשירותי בריאות לאוכלוסייה החיה בעוני,

### בדגש על ילדים וקשישים

#### א. גיבוש הגדרה של אוכלוסיית החיים בעוני במערכת הבריאות

יש להבטיח כי היעדר יכולת כלכלית של אדם לא תהווה חסם למימוש זכויות בצריכת שירותי בריאות. לאור זאת, מוצע לקבוע ע"י צוות מומחים הגדרה אחידה ומוסכמת לזיהוי אוכלוסיות עוני (מעבר לאוכלוסיות הזכאיות כיום להנחות ופטורים) שיהיו זכאים לקבלת השירותים הרפואיים. ההגדרה תאפשר קביעת השתתפויות עצמיות ותבטיח קבלת "שירותים רפואיים בעין" במצבים מוגדרים, במקום מנגנון של החזרי כספים. בשל שיקולי תקציב, ניתן להתחיל בהדרגתיות ולהוסיף לזכאות את מקבלי קצבת הבטחת הכנסה וקצבאות אחרות עם השלמת הכנסה (כגון זקנה, נכות). בהמשך, יש להבטיח החלת הנחות אלו למקבלי מענק עבודה.

#### ב. הפחתת השתתפויות עצמיות ברכישת תרופות

עמדת חברי הוועדה היא כי יש להרחיב את ההנחות או לתת פטור מלא מתשלום על תרופות לכל החולים הכרוניים, ע"י קביעת תקרה נמוכה יותר ועל בסיס מעבר לתחשיב משפחתי (בניגוד לחישוב כיום שנעשה פרטנית לכל חולה וחולה כשקיימים שני חולים כרוניים או יותר במשפחה). באופן כזה ניתן לסייע לכל העניים ולמנוע נפילה מתחת לקו העוני לאוכלוסייה שנמצאת 'מעט' מעליו. אולם, בשל מגבלות התקציב, המלצת הוועדה היא כי בשלב הזה, הפחתת ההשתתפות תינתן למשפחות חולים כרוניים החיים בעוני (בהתאם להגדרות שיתקבלו), ובעדיפות למקבלי הבטחת הכנסה או קצבאות אחרות עם השלמת הכנסה.

**החישוב הכולל של עלות ההמלצה מורכב ולפיכך החישוב המופיע כאן הוא ראשוני בלבד. עלות הרחבת ההנחות בתחשיב משפחתי בוצעה לפי תחשיב של 125% מהתקרה ליחיד עבור השתתפות עצמית לתרופות (הקיימת כיום) ורק לחולים כרוניים באותה משפחה**

בהתאם למס' החולים הכרוניים בכל קופה). החישוב כלל גם עלות תרופות נוספות שכיום חולים כרוניים אינם רוכשים בגלל עלות ההשתתפות העצמית הגבוהה.  
סה"כ עלות המלצה זו עומדת על 68,000,000 ש"ח לשנה.

#### ג. הפחתת השתתפויות עצמיות בקבלת שירותי בריאות

הרחבת הנחות או מתן פטור מהשתתפות עצמית לביקורי רופא מקצועי, בדיקות, טיפולים ורכישת אביזרי עזר רפואיים כמו גם מכשירי ניידות. ההטבות יחולו על אנשים החיים בעוני (מקבלי קצבת הבטחת הכנסה, ובעתיד בהתאם להגדרות שיתקבלו) ע"י קביעת תקרה נמוכה יותר, והחלת תחשיב משפחתי.  
החישוב הכולל של עלות ההמלצה מורכב ולפיכך החישוב המופיע כאן הוא ראשוני בלבד. הערכה גסה לפי תקרה משפחתית רבעונית לביקורים במרפאה ובמכונים הניתנת כיום למבוטחים מעל גיל פרישה (100 ש"ח לרבעון, כממוצע תקרה בין הקופות) מאפשרת להעריך את עלות הרחבת ההנחה הזו עבור מקבלי הבטחת הכנסה (סה"כ 130,175 אנשים) בטווח שבין של 26 ל-52 מלש"ח בשנה.

#### ד. החזר תשלומים על נסיעות

להוסיף להסדר החזר נסיעות לטיפולים הניתן לחולי דיאליזה ואונקולוגיה גם החזרים לביקורי מעקב, ולהרחיב את הזכאות להחזרים אלו גם לשאר החולים במחלות קשות. ייתן החזר מקסימלי בגובה של מלוא נסיעה אחת בתחבורה ציבורית בשבוע (אפשרות להכנת כרטיס נטען לתשלומים רק לנסיעות בקווי תחבורה למרפאה/ביה"ח המטפל) או מחצית עלות במונית/רכב פרטי לחולים שאינם מסוגלים לנסוע בתחבורה ציבורית. יש להטמיע את התוכנית במסגרת של מבחני תמיכה בשנים הראשונות.  
החישוב הכולל של עלות ההמלצה מורכב ולפיכך החישוב המופיע כאן הוא ראשוני בלבד. עלות המלצה מוערכת בטווח שבין 90 ל-120 מלש"ח בשנה.

## ה. הגדלת תקציבי האגפים לשירותים חברתיים

הגדלת תקציבי האגפים לשירותים חברתיים לטובת צרכים רפואיים של פונים: באופן פרופורציונאלי למספר החולים הכרוניים הפונים לאגף.

## ו. הגדלת קצבאות

הגדלת קצבאות הנכות, שירותים מיוחדים וקצבת זקנה לחולים כרוניים שאין להם פנסיה או הכנסה נוספת בכסף או בעין, ובכפוף למבחן הכנסות.

## ז. שינויים חישוביים

שינוי נוסחת הקפיטציה ומבחני התמיכה לקופות החולים, כך שיתגמלו את קופות החולים המפעילות תכניות התערבות לאוכלוסיות החיות בעוני בפריפריה חברתית, בנוסף על פריפריה גיאוגרפית.

**הערה:** חברי הוועדה החליטו שלא להמליץ בנושא ביטוחי בריאות משלימים ופרטיים בשל הדיון בנושא זה בוועדה לחיזוק הרפואה הציבורית (ועדת גרמן) שהתכנסה במקביל לעבודת ועדה זו.

## ח. התמקדות בילדים וקשישים

הכללת שירותי בריאות חיוניים שעדיין לא נכנסו לסל שירותי בריאות, אך בשל שיקולי תקציב ניתן להרחיב בהדרגתיות, בהעדפה לאוכלוסיית האנשים החיים בעוני. לתקציב הדרוש לתוספות לסל יש להוסיף את עלות ההפחתה של חלק נכבד של ההשתתפויות העצמיות של אנשים החיים בעוני.

### 1. בריאות שיניים לילדים וקשישים

בריאות שיניים ציבורית לילדים עד גיל 14 ולקשישים מגיל 75 המקבלים השלמת הכנסה: הרחבת טיפולי שיניים לילדים עד גיל 14 (ועד גיל 18 לאחר מכך). כיסוי טיפולי שיניים לזקנים מגיל 75 ומעלה באופן הדרגתי ע"י כיסוי מלא למקבלי השלמת

הכנסה ובהמשך לאפשר טיפולי שיניים לקשישים נזקקים מגיל 75 ומעלה.

יישום המלצה זו דורש תוספת של שני שנתונים בעלות של 45,000,000 ש"ח לשנה לשנתון. סה"כ עלות לשני שנתונים (13-14) הכוללים 255,000 ילדים הינה 90,000,000 ש"ח לשנה.

הרחבת טיפולי בריאות השן תשפיע על כ-105,000 משפחות קשישים בהן התובע הינו בן 75 ומעלה. בעלות של כ-200,000,000 ש"ח לשנה.

## 2. סיעוד – אשפוז וטיפול בבית

הנעה מחדש של הרפורמה לביטוח סיעוד ציבורי (ראו חוברת ואחרים, 2011). קידום מערך טיפולי לנזקקי הסיעוד אשר מציב את הקשיש במרכז, באמצעות מתן השירותים על ידי גורם מרכזי אחד – קופות החולים. במקביל יש לפעול לשינוי מבחני ההכנסה באשפוז הסיעודי ובאשפוז תשושים כך שלא יילקחו בחשבון הכנסות הילדים והחנתים/כלות.

**הערה:** ביטחון תזונתי – חברי הוועדה מכירים כי בטחון תזונתי הינו נושא חשוב ביותר בממשק בין עוני ובריאות. אולם, מכיוון שהוקמה מועצה לאומית לביטחון תזונתי שניתנו לה הסמכות, התקציב והאחריות להתייחס לפתרונות לבעיה, מצאנו לנכון לא לעסוק בתחום זה אלא להפנות אל ההמלצות של המועצה לביטחון תזונתי.

### 3. הרחבה ושיפור שירותי בריאות

א.

#### התמקדות בילדים

##### 1. הרחבת שירותי טיפת חלב עד גיל 6

כחלק ממרכזים רב-תחומיים בישובים/שכונות בדרוג חברתי-כלכלי נמוך, בשילוב שירותי רווחה וחינוך (כולל הורים). המרכזים יתנו שירות על-אזורי אך בעדיפות לתושבי השכונה/ישוב.

לביצוע כחלק מהמלצות רוחב של כל הוועדה.

עלות המלצה זו כלולה בהמלצות הרוחב בדוח המליאה.

##### 2. החזרת שירותי בריאות התלמיד

לידי משרד הבריאות במסגרת הרשות המקומית. ידוע לוועדה כי הוקצה כבר תקציב לתכנית כזו והוועדה ממליצה כי היא תיושם בראשונה בבתי ספר בשכונות/ישובים בדרוג חברתי-כלכלי נמוך (בתי ספר המשתתפים במפעל ההזנה), תוך שמירה על מפתח של משרת אחות לכל 1,500 תלמידים לכל היותר.

יישום המלצה זו ישפיע על קרוב ל-200,000 ילדים, ודורש תוספת של 133 משרות אחות בית ספר בעלות של 180,000 ש"ח לשנה. סה"כ עלות ההמלצה 24,000,000 ש"ח לשנה.

##### 3. התפתחות הילד

הנחה לטיפולים ופטור מתשלום לאבחון לילדים במשפחות החיות בעוני, בייחוד במשפחות בהן יותר מילד אחד הנזקק להם, וכן הגדלת מכסות.

ב.

#### קשישים

##### 1. מרכזי קידום בריאות ומניעה לקשישים

בשכונות/ישובים בדרוג חברתי-כלכלי הנמוך ביותר (1-3): שילוב קידום בריאות, בדיקות לסינון ואיתור בעיות פיזיות (כגון ראיה, שמיעה) ונפשיות (דכאון), בתוך מסגרות קיימות

לקשישים בקהילה - במרכזי יום ומועדונים חברתיים קיימים.  
לביצוע על ידי משרד הרווחה/רשויות מקומיות.  
**יישום המלצה זו יתחיל כפיילוט ב-100 מרכזי יום/מועדונים**  
**וזורש הקצאת תוספת של 20 משרות אחות (חמישה מרכזי**  
**יום/מועדונים לכל אחות) בעלות של 180,000 ש"ח לשנה,**  
**סה"כ עלות ההמלצה 3,600,000 ש"ח לשנה.**

## 2. טיפולי בית

הרחבת וחיזוק שירותי טיפולי בית באזורי פריפריה  
גיאוגרפית/חברתית בקרב חולים כרוניים, נכים וקשישים  
ובמיוחד לקשישים בודדים וקשישים במצוקה כלכלית.

## ג. הרחבת זמינות שירותים בישובים / שכונות במעמד חברתי-כלכלי

### נמוך

תוספת כוח אדם מקצועי (תקנים) בהתאם למצב החולי של  
האוכלוסייה בישוב לצורך טיפול נאות וקיצור התורים. תוספת כ"א  
תתבצע באמצעות תמיכות ייעודיות לקופות החולים בנושא.

## ד. הכשרת אנשי מקצועות הבריאות בנושא עוני והשלכותיו על בריאות

### 1. הרחבת תכנים על הקשר בין עוני ובריאות בהכשרות עובדי

#### בריאות

בכלל זה בתוך לימודי הרפואה, הסיעוד ושאר מקצועות  
הבריאות, והכשרה ייחודית לזיהוי בעיות בריאות בגלל עוני  
במהלך עבודתם.

**ניתן לביצוע במסגרות הקיימות של לימודים, לימודי המשך**  
**והכשרות פנימיות של שרותי הבריאות**

### 2. התאמה לשונית תרבותית

בנוסף לצעדים הננקטים על ידי משרד הבריאות יש לקדם את  
נושא התאמה לשונית ותרבותית של אנשי מקצועות הבריאות  
העובדים בקהילה בה שיעור העוני גבוה.

3. **גיבוש קווים מנחים לטיפול בעוני**  
פיתוח קווים מנחים לאירגוני בריאות בקידום הבריאות של אנשים החיים בעוני.
4. **עידוד להתנדבות עם אוכלוסיות החיות בעוני**  
עידוד אנשי בריאות להתנדבות במסגרות קיימות לטיפול באוכלוסייה ענייה (כגון פרויקט רופאי שיניים מתנדבים), הקמת מסגרות חדשות מסוג זה עבור מטופלים עניים, קשישים, מוגבלים וכד'.
5. **תוכניות הכשרה ייעודיות**  
קידום תוכניות הכשרה של אנשים החיים בעוני למקצועות בריאות במחסור (תלוי הוספה של תקנים כדי לאפשר איוש עתידי במשרד הבריאות)- קידום בריאות, כוח עזר רפואי, וסיעוד ;

#### 4. צמצום אי השוויון בבריאות כיעד אסטרטגי

**א. הצהרה על צמצום אי השוויון בבריאות כיעד אסטרטגי של הממשלה**  
חברי הוועדה ממליצים כי בנוסף על הצעדים הכלליים לטיפול בעוני, על הממשלה ומוסדותיה להכיר בגורמים חברתיים קובעי בריאות, להצהיר על צמצום אי השוויון בבריאות כיעד אסטרטגי של הממשלה (בנוסף ליעד שכבר נקבע ע"י משרד הבריאות), ולאמץ את הגישה של "בריאות והוגנות בבריאות בכל מדיניות" Health and health equity in in All (Policies) (WHO, 2014) בהחלטות של גופים ממשלתיים ורשויות מקומיות, בכל תחומי החיים.

**ב. נציבות הוגנות בכנסת**  
הקמת נציבות הוגנות בכנסת אשר תבחן את עמידתן של "הצעות החלטה" באמות מידה של צמצום עוני והוגנות בבריאות בכל מדיניות.

**ג. קביעת אחראים על צמצום פערים**  
1. **ברשויות המקומיות**

עידוד רשויות מקומיות למינוי אחראים על "צמצום פערים" – הרחבת משרות מתאמי בריאות בישובים בדרוג חברתי-כלכלי נמוך.

2. **במשרדי ממשלה**  
הקמת מחלקות/יחידות/אחראים על "צמצום פערים" במשרדי הממשלה השונים.

**ד. הגדרת סיוע לאנשים החיים בעוני כשיקול בעבודת המשרדים**  
הכללת קווים מנחים מצמצמי פערים במסגרת מכרזים ממשלתיים ומבחני תמיכה ממשלתיים (למשל עדיפות לספקים הפועלים עם אוכלוסיות בפריפריה הגיאוגרפית או חברתית או מתן עדיפות במבחני תמיכה ממשלתיים לארגונים הפועלים לצמצום העוני).

**ה. תמיכה במחקר**  
עידוד ותעדוף של מחקרים במימון לאומי לנושא תוכניות התערבות לצמצום פערים חברתיים-כלכליים בבריאות והערכתן.



## על עבודת הוועדה

ועדת המשנה בתחום הבריאות החלה להתכנס ב-8 בינואר 2014. הוועדה הוקמה כחודש וחצי לאחר ועדות המשנה האחרות. ועדת המשנה מנתה 15 חברות וחברים, הפועלים בתחום הבריאות באקדמיה, בשירות הציבורי, במכוני מחקר ובארגוני מגזר שלישי. עבודת הוועדה התבצעה במסגרת 6 מפגשים (בני 3-4 שעות) שאליהם גם הוזמנו מומחים בתחומים שונים. סיכומים שנערכו ע"י חברי הוועדה, הופצו ונדונו בדואר אלקטרוני ע"י חבריה. בנוסף, התקיימה קבוצת מיקוד חד-פעמית עם חולים כרוניים הנמצאים בטיפולים אקטיביים ומתמודדים גם עם קשיי קיום כלכליים (ראהנספח 1), נערכו ראיונות אישיים עם אנשי רפואה ומקצועות הבריאות העוסקים בנושא אי-שוויון בבריאות. הדוח הסתמך גם על ניירות עמדה, מצגות ופרסומים מדעיים או של ארגונים שונים שהוגשו לוועדה.

## מקורות

- בירם, א'. (2013). חוק שיקום נכי נפש בקהילה: הערכת ביניים. בתוך: בן-דוד, ד.ץ (עורך). *דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2013*. ירושלים: מרכז טאוב.
- אברבוך, א. ואבני. ש. (2013). *אי-שוויון בבריאות וההתמודדות עמו*, ירושלים: האגף לכלכלה וביטוח בריאות, משרד הבריאות.
- <http://www.health.gov.il/PublicationsFiles/inequality-2013.pdf>
- אנדבלד, מ. (2014). המוסד לביטוח לאומי, עיבוד נתונים עבור ועדת המשנה בריאות.
- אנדבלד, מ., היר, א., ברקלי נ., גוטליב, ד., "ממדי העוני והפערים החברתיים – דו"ח שנתי", המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 2013.
- אפשטיין, ל. וחורב, ט. (2007). *אי-שוויון בבריאות ובמערכת הבריאות: הצגת הבעיה וקווים למדיניות להתמודדות עמה*. ירושלים: מרכז טאוב.
- אפשטיין, ל., גולדווג, ר., איסמעיל, ש., גרינשטיין, מ., ורוזן, ב. (2006). *צמצום אי-השוויון ואי-הצדק בבריאות בישראל: לקראת מדיניות לאומית ותכנית פעולה*. ירושלים: מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- בליצר, ר., בטט, א., ופלדהמר, א. (2010). *הערכת תכנית "לוטוס" למימון תרופות לחולים כרוניים מעוטי יכולת*. שירותי בריאות כללית, משרד הרופא הראשי, מח' תכנון מדיניות בריאות.
- ברג-ורמן, א., וברודסקי, ג. (2004) *השפעת המצוקה הכלכלית של הזקנים על תנאי חייהם*. ירושלים: מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- ברמלי-גרינברג, ש., גרוס, ר., יאיר, י., ועקיבא, א. (2011). *דעת הציבור על רמת השירות ותפקוד מערכת הבריאות ובהשוואה לשנים קודמות*. ירושלים: מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.
- חורב, ט. קידר, נ. והרשיקוביץ, ע. (2011). *ביטוח ציבורי בתחום הסיעוד – מתווה לרפורמה*. ירושלים: משרד הבריאות.
- חורב, ט., אברבוך, א., וקידר, נ. (2013). *התמודדות לאומית עם אי-השוויון בבריאות: משולחן השרטוט ליישום בפועל*. ירושלים: האגף לכלכלה וביטוח בריאות, משרד הבריאות.

חורב, ט., ומן, י. (2007). רפואת הפה והשיניים - אחריות המדינה לתושביה.  
ירושלים: מרכז טאוב.

נבון, ג., וצירניחובסקי, ד. (2010). רפואת השן: נטל ההוצאה על משקי הבית.  
ירושלים: מרכז טאוב.

נבון, ג., וצירניחובסקי, ד. (2013). ההוצאה הפרטית לשירותי רפואה, התפלגות  
ההכנסות ועוני בישראל. ירושלים: בנק ישראל, חטיבת המחקר.

לוי, ש. (2008). שירותי הבריאות לתלמיד בישראל: 1998-2008. מרכז המידע  
והמחקר, הכנסת. ירושלים.

לינדר-גנץ, ר. (2008). מחקר – רפורמת טיפולי השיניים לילדים מצמצמת

פערים בבריאות. הארץ דה-מרקר 8/10/2013

למ"ס, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2013). פני החברה בישראל: ישראל  
מאין ולאן? ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מאיר, א., גורבטוב, ר., וגורן, ה. (2013). משפחות במצוקה. בתוך: סקירת  
השירותים החברתיים 2012. אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה  
והשירותים החברתיים.

מכון ברוקדייל, עיבוד מיוחד לוועדה מתוך 'סקר שביעות רצון ממערכת  
הבריאות' בשנים 2005, 2007, 2009, 2012.

סוסקולני, ו., דאוד, נ., אברבוך, א., ואלחיאני, א. (2013). פערים בבריאות  
בישראל: תמונת מצב, הסברים ודרכים לצמצום הפערים. בתוך: מנור, א. אי-

שויון – זה עולה לנו בבריאות. ירושלים: המכון לדמוקרטיה.

<http://www.idi.org.il/media/2777790/health.pdf>

צירניחובסקי, ד., ורגב, א. (2013). מגמות במערכת הבריאות בישראל.  
ירושלים, מרכז טאוב.

CSDH (2008). *Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health*. Final Report of the Commission on Social Determinants of Health, Geneva, World Health Organization.

Daoud, N., Soskolne, V., & Manor, O. (2009). Examining cultural, psychosocial, community and behavioral factors in relationship to

socio-economic inequalities in limiting longstanding illness among the Arab minority in Israel. *Journal of Epidemiology and Community Health* 63, 351-358.

Engle, P. L., Fernald, Lia C H., Alderman, H., Behrman, J., O' Gara, C., Yousafzai, A., Cabral de Mello, M., Hidrobo, M., Ulkuer, N., Ertem, I., Iltus, S., and the Global Child Development Steering Group (2011). *Strategies for reducing inequalities and improving developmental outcomes for young children in low-income and middle-income countries. Lancet*, 378, 1339-53.

Jaffe, D. H., Neumark, Y. D., Eisenbach, Z., & Manor, O. (2008). Educational inequalities in mortality among Israeli Jews: Changes over time in a dynamic population. *Health and Place* 14, 287-298.

Manor, O., Eisenbach, Z., Peritz, E., & Friedlander, Y. (1999). Mortality differentials among Israeli men. *American Journal of Public Health*, 89, 1807-1813.

Soskolne, V., & Manor, O. (2010). Health inequalities in Israel: explanatory factors of socio-economic inequalities in self-rated health and limiting longstanding illness. *Health & Place* 16, 242-251.

WHO (2010). *Action on the Social Determinants of Health: Learning from previous experiences*. Geneva: World Health Organization

WHO (2014). *Health in All Policies (HiAP). Framework for Country Action*. World Health Organization.

## נספח 1 – קבוצת מיקוד בריאות

**מפגש עם קבוצת מיקוד של אנשים החיים בעוני ומתמודדים עם מחלה**

**כרונית ביום 2 פברואר 2014**

הקבוצה זומנה בעזרת עובדים סוציאליים על פי בקשה של ועדת המשנה בריאות. השתתפו בה ששה אנשים – 3 גברים (אחד מהמגזר הערבי) ו-3 נשים. להלן פירוט של בעיות / קשיים שתוארו ע"י המשתתפים ומספר הצעות שלהם לפתרון. מיפוי הנושאים שעלו בדיון בקבוצת המיקוד מצביע על בעיות במספר תחומים: השתתפות עצמית, התנהלות מול ביטוח לאומי, תחבורה, דיור, חובות, התמודדות עם ריבוי בעיות וקשיים נפשיים.

תחום הבעיה	פירוט	הצעה לפתרון
<b>השתתפות עצמית</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. צורך לשלם לכדורים / תרופות שאינם נכללים בסל כמו כדורים נגד חרדה / דיכאון – מצבים אליהם מגיעים כתוצאה מהמחלה.</li> <li>2. צורך לשלם על רפואה משלימה באופן פרטי למרות שמטרתה לטפל בכאב שהוא חלק אינטגרלי מההתמודדות על המחלה, למשל אחרי כריתת שד.</li> <li>3. לא מטפלים בשיניים בגלל עלות.</li> </ol>	
<b>תחבורה</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. קבלת החזר נסיעות רק כאשר מגיעים לטיפולים כימותרפיים / הקרנות אך לא כאשר מגיעים לבדיקה.</li> <li>2. אי-קבלת כרטיסי חניה לנכה בגלל חוסר התאמה לקריטריונים. רק אנשים שיש להם בעיה גופנית בגפיים מקבלים תו נכה למרות שלדברי המשתתפים הם מתקשים ללכת על אף שאין להם בעיה ברגליים.</li> <li>3. קבלת החזר נסיעות רק לחולה עצמו ולא לבן משפחה מלווה.</li> </ol>	

הצעה לפתרון	פירוט	תחום הבעיה
	<p>4. חלק מהמשתתפים בקבוצה מסתמכים רק על תחבורה ציבורית לשם הגעה לבית החולים, צריכים להסתמך על זמני אוטובוסים ולבזבז הרבה זמן על המתנה לתחבורה.</p>	
<p>1. העברת מידע אודות החולה / הפונה ממשרד למשרד. למשל – אחד המשתתפים הציע שמשרד הרווחה / העו"ס יעבירו מידע אודות חולים בטיפול למוסד לביטוח לאומי.</p> <p>2. הקצאת נציג/ה של המוסד לביטוח לאומי לכל בית חולים על-מנת שחולים לא יצטרכו להתרוצץ ולהגיע פיזית למשרדים של הביטוח הלאומי.</p>	<p>1. למרות מצבם הרפואי, צורך להוכיח את מצבם כל כמה חודשים לטובת קבלת קצבה. מקבלים סיוע כספי מהבטל'א לזמן קצוב (כחצי שנה) ואז נאלצים לתבוע שוב את הקצבה דבר שמצריך הגעה חוזרת למשרדי הבטל'א, מילוי טפסים חוזר וכד'. תחושה שיש צורך להוכיח את המחלה כל הזמן, שלא מאמינים להם.</p> <p>2. הפסקת קצבת נכות כשמגיעים לגיל קצבת זקנה. צורך להתקיים מקצבת זקנה בלבד.</p> <p>3. תלות כספית בילדים (אפילו ילדים צעירים מאוד) בגלל אי יכולת לקיום עצמי. (חיילת שסיפרה שתומכת באביה החולה – קונה לו אוכל, משלמת לו על נסיעות וכד')</p> <p>4. חוסר שקיפות בכל הנוגע להחלטות לגבי קצבאות למשל, אחת המשתתפות טענה שלא מבינה איך מגיעים למסקנה שמגיעה לה קצבה ל-6 חודשים בלבד.</p> <p>5. קצבאות נמוכות מדי לקיום בכבוד.</p>	<p><b>התנהלות מול המוסד לביטוח לאומי</b></p>
	<p>1. מגורים אצל הורה מבוגר בגלל קושי לשלם שכ"ד בבית משלהם.</p> <p>2. מגורים בדיור ציבורי בקומה רביעית ללא מעלית ומתקשה לעלות במדרגות. ניסה לבקש דיור חלופי אך נתקל בחסמים.</p> <p>3. מעבר לאזור מגורים מרוחק ממקום</p>	<p><b>דיור</b></p>

תחום הבעיה	פירוט	הצעה לפתרון
	מגורים מקורי בגלל קושי לעמוד בשכ"ד, למשל מעבר מבת-ים לשומרון.	
<b>חובות הוצאה לפועל</b> /	1. רדיפה אחר בעלי חובות שהם חולים מטעם הוצאה לפועל למרות שאין להם ולא תהיה להם שום אפשרות לשלם.	1. חקיקה שמבטלת חובות של חולים במחלות כרוניות. 2. הגעה להסדרים הגיוניים לתשלום לאנשים שחולים במחלות כרוניות.
<b>התמודדות עם ריבוי בעיות</b>	1. מעבר להתמודדות עם המחלה, אנשים סיפרו על ריבוי בעיות – ניתוק ממשפחה, ילדים עם מחלות פיזיות ונפשיות, חוסר תמיכה חברתית ומשפחתית	1. אחד המשתתפים הציע קבוצת תמיכה במחלקה.
<b>קשיים נפשיים – חרדה, זכאון, חוסר משמעות בחיים...</b>	1. צורך במקום לפרוק מתחים/קשיים/כעסים עם קבוצת שווים. 2. תחושה שאין חיים, אין זוגיות, ניתוק ממשפחה מורחבת	1. העובדים הסוציאליים בבית החולים מהווים אוזן קשבת וגשר בין ביה"ח לבירורקרטיה בחוץ.
<b>תעסוקה</b>	1. רצון לעבוד אך אי יכולת להחזיק משרה מלאה. 2. אי קבלה לעבודה בגלל ריבוי בדיקות ואי-רציפות בימי עבודה בגלל תופעות של המחלה.	

## נספח 2 – דברי תודה

**ועדת המשנה בתחום הבריאות מבקשת להודות לאנשי המקצוע ולארגונים שתרמו מהידע, הניסיון ומן הפרסומים השונים שלהם:**

גבי מירי אנדבלד – המוסד לביטוח לאומי  
פרופ' דני פילק, פרופ' נדב דוידוביץ', רמי אדוט – האגודה לזכויות האזרח  
פרופ' דב צ'רניחובסקי – המועצה לביטחון תזונתי  
עו"ס נועה שלום – האגף לשירותים חברתיים, עיריית תל-אביב אגף מזרח  
שמוליק בן יעקב – האגודה לזכויות החולה  
גבי שלומית אבני – ראש תחום צמצום פערים בבריאות, אגף לכלכלה וביטוח  
בריאות, משרד הבריאות  
ההסתדרות הרפואית בישראל  
עו"ס ריטה אברמוב – לשעבר מנהלת המחלקה לעבודה סוציאלית בבתי  
החולים של הדסה בירושלים  
עו"ס ארלט מויאל – מנהלת האגף לשירותים חברתיים בני ברק  
פרופ' גור עופר – פרופ' אמריטוס, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית  
בירושלים  
פרופ' אורי אבירם – יו"ר המועצה לבריאות הנפש של משרד הבריאות; לשעבר  
ראש ביה"ס לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית בירושלים  
פרופ' ליאון אפשטיין – דיקן הסטודנטים, המכללה האקדמית לישראל ברמת  
גן; לשעבר ראש ביה"ס לבריאות הציבור של האוניברסיטה העברית בירושלים  
והדסה.  
מר אודי פראוור – סמנכ"ל ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה



**פרק 6:**  
**שיתוף ציבור**



## שיתוף הציבור בעבודת הוועדה

מינוי ועדות ציבוריות מייצר הזדמנות לבחינה של סוגיות ותהליכים שבאחריות המדינה.

שיתוף הציבור בוועדות אלו מהווה חוליה מרכזית בעבודת כל ועדה. אופן ביצוע תהליך שיתוף הציבור משתנה, ונקבע בהתאם למתכונת אשר נבחרה כמתאימה לעבודת הוועדה.

הוועדה למלחמה בעוני בחרה לקיים את תהליך שיתוף הציבור באופנים שונים, החל מהקמתה ולאורך כל תקופת עבודתה.

מליאת הוועדה מנתה מספר חברים גדול באופן יחסי (50 חברים). ריבוי החברים נועד לאפשר מנעד רחב של דעות, השקפות עולם וזוויות הסתכלות שונות על נושא העוני ועל הסוגיות המרכזיות בו. חלק מן החברים השתתפו באופן פעיל אף כחברים בוועדות המשנה, עליהן נמנו גם מומחים וגורמים רלוונטיים נוספים. מספר המשתתפים בחמש ועדות המשנה עמד על מעל 80- חברים.

מגוון דעות בוועדה התאפשר גם הודות לכך שהנציגים במליאה ובוועדות המשנה הגיעו מקשת רחבה מאוד של תחומים: אנשי מקצוע ומומחים מן האקדמיה, נציגי המגזר הציבורי ברמת המטה והשטח, נציגי רשויות מקומיות, מובילי ארגונים חברתיים, פעילים חברתיים, אנשי עסקים ונציגי אוכלוסייה. בתהליך שיתוף הציבור בחרה הוועדה שלא להסתפק רק בשילוב חברים המייצגים ארגונים, עמדות וקהלים שונים, אלא בחרה לפתוח את כלל ישיבות מליאת הוועדה לציבור הרחב. במהלך ישיבות המליאה אף התאפשרו שאלות, תגובות והתייחסויות מן הקהל באולם.

פתיחת ישיבות המליאה זימנה גם אפשרות לסיקור תקשורתי של פעילות הוועדה והנושאים אשר נדונו בה. חשיפה נרחבת של סוגיות אלו בתקשורת ייצרה את המקום לשיח נוסף עם הציבור אודות הנתונים, הפערים וכיווני

הפעולה המומלצים לפתרון הבעיות שעלו בדיוני הוועדה. פניות רבות התקבלו במטה הוועדה מאנשים פרטיים, ארגונים חברתיים ומוסדות אשר מצאו לנכון לקחת חלק בשיח זה.

שיתוף הציבור בא לידי ביטוי גם בבחירת הנושאים שעלו לסדר היום בדיוני הוועדה ובוועדות המשנה. דיוני הוועדה התבססו על מקורות שונים, ביניהם: ניירות עמדה ונתונים שהתקבלו מארגונים חברתיים, מכוני מחקר ומוסדות להשכלה גבוהה. אל הוועדה וועדות המשנה הוזמנו אורחים רלוונטיים ונציגי ארגונים כאמור, הפעילים בנושאים קשורים לעוני, להציג את תפיסת עולמם לגבי הקשיים והמענים המומלצים.

כחלק מעבודת הוועדה התקיימו מספר קבוצות מיקוד עם אנשים החיים בעוני, במסגרת מליאת הוועדה ובמסגרת ועדות המשנה. מטרת קבוצות המיקוד הייתה קבלת עדות אישית ובלתי אמצעית אודות הקשיים, הצרכים והפערים עימם מתמודדים האנשים החיים בעוני על בסיס יום יומי.

הוועדה הפעילה, לאורך כל תקופת עבודתה, אתר אינטרנט, שהתעדכן מעת לעת. באתר זה התפרסמו מועדי ההתכנסות וסיכומי ישיבות המליאה, וכן פרטים ועדכונים נוספים מעבודתה של הוועדה. אתר האינטרנט של הוועדה כלל פרטים ליצירת קשר, לרבות כתובת דואר ופקס, ואכן התקבלו פניות רבות במטה הוועדה באמצעים אלו.

הוועדה ייחסה חשיבות רבה לתהליך שיתוף הציבור ומינתה צוות ייעודי שנטל את האחריות לביצוע משימה זו, צוות שיתוף ציבור. הצוות כלל חמישה חברים מן הוועדה והמטה. תפקידי הצוות היו לרכז ולהתייחס לכל הפניות שהגיעו אל הוועדה, ולנתב אותן לגורמים הרלוונטיים בוועדות המשנה ו/או במטה. צוות פניות הציבור קיבל ובחן כ-200 פניות ממקורות שונים.

**אנו מבקשים להודות לכל מי שפנה, שלח חומרים, הציג במליאות הוועדה וועדות המשנה והעשיר את השיח בכל דרך.**

צוות שיתוף הציבור אסף את הפניות, הבקשות, ההצעות, ניירות העמדה והנתונים שהועברו מן הגורמים השונים אל הוועדה. החומרים הועלו לאתר האינטרנט של הוועדה, [www.milhamabaoni.org](http://www.milhamabaoni.org), תחת לשונית "מקורות ומסמכים לעיון".

הטבלה שלהלן מרכזת פניות מארגונים חברתיים ופניות ממומחים. עדויות וסיפורים אישיים שהתקבלו בוועדה הועלו אף הם לאתר הוועדה תוך הסרת פרטים מזהים וכמו-כן מצויים בארכיב משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

נושא	ארגון	
הצעה חליפית למס הכנסה שלילי	חנה זוהר, קו לעובד	1
ממצאים סטטיסטיים של מקבלי דיור	איגוד העובדים הסוציאליים	2
הפעילות החוץ קוריקולריות בחינוך הערבי, הבדווי והדרוזי	בית ברל, אוניברסיטת ת"א	3
אודות בעצמי	עמותת בעצמי	4
שילוב אוכלוסיות מיוחדות בתעסוקה: המלצות	עמותת בעצמי	5
הוועדה למלחמה בעוני ההיבט המרחבי	ד.מ.ר דוידוביץ מרטון	6
תכנית ממשלתית לצמצום העוני	האגודה לזכויות האזרח	7
עוני ובריאות סיבה תוצאה וחוזר חלילה	האגודה לזכויות האזרח	8
הסטנדרט הישראלי לקיום בסיסי (בכבוד) וקצבת הבטחת הכנסה	האגודה לזכויות האזרח	9
אודות תכנית אורות לתעסוקה	האגודה לזכויות האזרח בישראל, שומרי משפט רבנים למען זכויות אדם, הקשת הדמוקרטית המזרחית	10
קיום בכבוד	האגודה לזכויות האזרח, המכון לאחריות אזרחית	11
זכויות חולים התמקדות באנשים החיים בעוני	האגודה לזכויות החולה בישראל	12
אבות גרושים	הורות משותפת = טובת הילד	13
מיגור העוני	המועצה הלאומית להתנדבות בישראל	14

נושא	ארגון	
הצעת החוק להתחדשות עירונית ודיור בהישג יד	המכון לרפורמות מבניות	15
התחדשות עירונית	המכון לרפורמות מבניות	16
קרן העושר הישראלית	המכון לרפורמות מבניות	17
העדר מדידת העושר והעוני הנכסי בישראל	המכון לרפורמות מבניות	18
פעילות חזון ומודל העמותה	חינוך לפסגות	19
מרכזים למיצוי זכויות ל - 60+	עמותת ידיד	20
הצעות לוועדה	עמותת כל זכות	21
סיכום פעילות כל זכות	עמותת כל זכות	22
מידע בתהליכי מיצוי זכויות	עמותת כל זכות	23
מצבם החמור של הזקנים בישראל	עמותת כן לזקן	24
העוני בקרב הזקנים בישראל	עמותת כן לזקן	25
בעיות בריאות ופערים בבריאות בדגש על קשישים	מכון ברוקדייל	26
האם מצטמצמים הפערים בחינוך?	מכון ון ליר	27
האמנה הישראלית החדשה	מכון ראות	28
מס הכנסה שלילי	מרכז אדוה, שומרי משפט רבנים למען זכויות אדם	29
דו"ח שנתי 2011-2012	מרכז הפעו"ט	30
יישום המלצות הוועדה	מרכז ישראלי לקידום צדק חברתי	31
הקשר בין עוני לחינוך	מרכז ישראלי לקידום צדק חברתי	32
הפחתת המיסוי ושינוי כלל ההוצאה הפיסקאלית	מרכז ישראלי לקידום צדק חברתי	33
התמודדות עם העוני ברמת הפרט וברמת החברה	מרכז ישראלי לקידום צדק חברתי	34
יצירת אופק תעסוקתי לאוכלוסיות מעוטות משאבים	מרכז ישראלי לקידום צדק חברתי	35
חינוך איכותי ככלי ליציאה ממעגל העוני	מרכז ישראלי לקידום צדק חברתי	36

נושא	ארגון	
הצעות לצמצום העוני	מרכז לזכויות האזרח-למען אחי	37
העוני בקרב החברה הערבית	מרכז מוסאוא	38
אנשים עם מוגבלות בישראל	משרד המשפטים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות	39
עדכון גמלת הנכות	נכים למען נכים	40
כישורי מבוגרים	נתוני סקר ה-OECD	41
מי צריך בטחון תעסוקתי	עומר מואב, עפר כהן	42
עוני, בריאות וחולי	עיריית תל אביב, מנהל השירותים החברתיים	43
עדויות משתתפים בתכנית ויסקונסין	עם יד על הלייב, שומרי משפט רבנים למען זכויות אדם, האגודה לזכויות האזרח בישראל, הקשת הדמוקרטית המזרחית	44
שיקום תעסוקתי לאוכלוסיות עניות	עמותת בעצמי	45
הזכות לקורת גג	עמותת ידיד	46
מרכזים למיצוי זכויות	עמותת ידיד	47
עוני בהיבטי פרט משפחה וקהילה	עמותת ידיד	48
דיור לעניים בחברה הערבית	עמותת סיכוי	49
צמצום שיעורי העוני ועומקם בחברה הערבית	עמותת סיכוי	50
התמודדות עם חובות למשפחות בעוני	עמותת פעמונים	51
תוכנית ויסקונסין (מהלייב) כשלים ובעיות	עמותת אלון, הקשת הדמוקרטית המזרחית, שומרי משפט רבנים למען זכויות אדם	52
תכנית סטארט בבתי ספר תיכוניים בפריפריה	עמותת יכולות	53
קידום תכנית ראויה לשילוב בשוק העבודה	שומרי משפט רבנים למען זכויות אדם	54
אי-מיצוי זכויות חברתיות בקרב אנשים שחיים בעוני	שומרי משפט רבנים למען זכויות אדם	55
עוני הוא לא גזירה משמיים	שומרי משפט רבנים למען זכויות אדם	56
הצבת יעד לאומי לצמצום מספר האנשים החיים בעוני	פורום בוחרים תקציב חברתי	57

נושא	ארגון	
מתווה לקידום תקציב מדינה	פורום בוחרים תקציב חברתי	58
הבטחת הדיור הציבורי וזכויות הדייר	פורום דיור ציבורי	59
שוק הדיור בישראל משתולל	פורום הדיור הציבורי	60
מכתב	פורום הדיור הציבורי	61
חקיקת חוק למאבק בעוני	פתחון לב	62
מיצוי זכויות בקרב ילדים עם צרכים מיוחדים	קול הזכויות	63
כשלי תכנית ויסקונסין בישראל והצעות אלטרנטיביות	שומרי משפט רבנים למען זכויות אדם, הקשת הדמוקרטית המזרחית	64
עקרונות מנחים בתכנית לשילוב בשוק העבודה	שומרי משפט רבנים למען זכויות אדם, סינגור קהילתי, סאוט אל עמל, האגודה לזכויות האזרח, הקשת הדמוקרטית המזרחית	65
תכנית לשילוב בשוק העבודה	שומרי משפט רבנים למען זכויות אדם, הקשת הדמוקרטית המזרחית/סינגור קהילתי	66
הצעה לצמצום ממדי העוני והקטנת מספר העניים	ד"ר יזהר איילון	67
מסמך המלצות	עו"ס ארם איתן	68
מבקש להציג פתרון	אילן ריס, פרופ' לפסיקה	69
קשישים	ד"ר לורה ורטון, המח' למדעי המדינה אוני' עברית	70
הצעת תכנית בנושאי דיור	רמי חלפון, יו"ר וועדי בניין	71
צמצום הפערים הכלכליים	כנס הרצליה 2011	72



**נספח**

**סקירת תכניות בשירותי רווחה אישיים  
לאנשים החיים בעוני**

**חיה אמזלג – באהר  
דיגמה הערכה ישומית**

**ניסן תשע"ד אפריל 2014**



## תקציר מנהלים

מסמך זה נועד לאפיין ולסווג את המענים הניתנים לאנשים החיים בעוני בשירותי הרווחה האישיים כדי לסייע בטיוב המענים ובהתאמתם המרבית ללקוחותיהם. המענים הנכללים בסקירה הם אלה אשר המידע עליהם הוגש לוועדת המשנה 'פרט, משפחה וקהילה' של הוועדה למלחמה בעוני.

הדו"ח עונה על שש שאלות מרכזיות:



- **מה ניתן ולמי?** מגוון מענים, בטווח מצומצם של אפשרויות, מוצעים למשפחות ופרטים החיים בעוני וסובלים מהחלשה ומהדרה חברתית. רוב המוטבים מוכרים לשירותי הרווחה והמענים מוצעים להם על פי תנאים סוציו-דמוגרפיים ברורים ותנאים כלכליים ותפקודיים די מעורפלים.

בפועל, רובם מקבלים סיוע חומרי, שאינו מיועד להוציא אותם מעוני אלא לשפר את תנאי חייהם במצב העוני. יתר המענים נחלקים לשלשה סוגים – (1) 'תכנית התערבות' (תהליך רב-שלבי ומתמשך לקבוצה קבועה של אנשים המצטרפים לתהליך ומסיימים אותו ביחד) (2) 'שירות ממוקד' (עוסק במתן מידע או יעוץ בנושא אחד מוגדר בלבד, בעזרת מגוון מצומצם של אמצעי ההתערבות) או (3) מערך תכניות ושירותים (להלן, 'מערך תו"ש'). כלומר, מרכזים המוקדשים לתחום מסוים ומציעים באותה מסגרת גם מגוון של תכניות וגם שירותים ממוקדים). מענים מסוגים אלה שואפים להקנות למוטבים ולחזק בקרבם עמדות ומיומנויות שיאפשרו להם להימנע מהתדרדרות לעוני עמוק יותר ו/או להיחלץ מעוני.

התמהיל הרווח של **היעדים ונושאי ההתערבות** במענים אלה כולל שישה נושאים. ארבעה, והמובילים, הם בציר הכלכלי (תעסוקה, הכשרה והשכלה, מיצוי זכויות והתנהלות כלכלית) והאחרים בציר הכללה חברתית (העצמה אישית ותפקוד משפחתי). יש לציין כי היעדים בציר

ההכללה החברתית אינם מופיעים בפני עצמם, אלא תמיד במשולב עם היעדים בציר הכלכלי. לפיכך, אין תימה כי הנושא החוצה-מענים הוא הציר הכלכלי, בדגש על שיפור יכולת תעסוקתית או שילוב בעולם העבודה.

- **כיצד?** אמצעי ההתערבות העיקריים במענים של תכניות התערבות ושירותים ממוקדים הם קבוצתיים (קבוצות וסדנאות לימוד, הרצאות וקבוצות לעזרה עצמית) וקהילתיים (רישות חברתי). שכיחות האמצעים הפרטניים (מלווה אישי – איש מקצוע או סמך-מקצועי, יועץ אישי, מנהל מקרה וצוות רב-מקצועי) נמוכה הרבה יותר. לא כל שכן בולטת היעדרותו של מנהל המקרה, המחזיק ראייה מערכתית של צרכי הלקוח, כוחותיו ומתכלל את המענים עבורו.

- **על ידי מי?** למעלה ממחצית המענים מופעלים על ידי ארגוני מגזר שלישי ו/או במשותף עם המש"ח.

- **כמה זה עולה?** החציון של העלות הכוללת השנתית של המִעָנָה ליחידה של 20 מוטבים נע בטווח רחב מאד בין תכניות מצד אחד ויתר סוגי המִעָנָה, מצד שני (140 אלף ₪ עבור תכניות לעומת 35-56 אלף ₪ במענים האחרים). עם זאת, קיימים הבדלים ניכרים בעלויות בתוך כל קטגוריית מענים.

החציון של העלות השנתית הישירה והממוצעת למשתתף עומדת על כ- 8,300 ₪, כשמי שגורם לייקור העלות הן תכניות ההתערבות והשירותים הממוקדים.

חישוב העלות להצלחה של המענים הוא חלקי ביותר ולכן אנו מביאים אותו כאומדן ראשוני בלבד. בתכניות העלות עומדת על כ-9,100 ₪ למוטב. אם מוסיפים אליהן גם שירותים ממוקדים, פוחתת העלות להצלחה לכ-5,200 ₪ למוטב (פרט או משפחה).

- **האם זה מצליח?** בעוד שרוב המענים מסוג תכניות ושירותים עוקבים אחר רמת האפקטיביות שלהם, לא כן המענים מסוג סיוע חומרי. מהנתונים עולה כי רוב הארגונים מגדירים את מדדי האפקטיביות באופן בלתי ספציפי וברור ואינם קובעים מראש את ערכי הסף להצלחה ברמת קבוצת המשתתפים, אלא רואים כהצלחה כל שיפור לעומת המצב ההתחלתי ברמת המוטב הבודד (פרט או משפחה). על אף זאת, שני שליש מהם דיווחו על הצלחה בקרב 30% ל-95% מהמוטבים. במנעד רחב זה, רמת האפקטיביות של הציר הכלכלי והמוביל בהתערבויות עומדת על 68% והיא נמוכה יותר מאשר בציר ההכללה החברתית (80%), שהוא מורכב יותר להגדרה, כימות ומדידה. בשל אופי הנתונים, לא התאפשר לערוך ניתוח **עלות-תועלת** תקף ומהימן של המענים.

## מסקנות והמלצות

לאור הממצאים של ניתוח המענים לאנשים החיים בעוני בשירותי רווחה אישיים, נבקש להתמקד במספר מסקנות מרכזיות. לאחר כל מסקנה מובאות ההמלצות הנובעות ממנה או קשורות בה:

א. **בולטת מאד היעדרותה של שפה משותפת, מונחים מוסכמים וכלים אחידים (וממוחשבים) לשימוש עצמי ולתקשורת בין העוסקים בשירותי רווחה אישיים.** למצב זה השלכות בשני מישורים: במישור של נותני השירות חסר מידע חיוני על הלקוחות – מבחינת מיפוי צרכים, תכנון המְעָנָה, מעקב והפקת לקחים. במישור הארגוני-מקצועי, מורגש חסרונם של תהליכי עבודה שיטתיים ומובנים, המאפשרים התמקצעות ולמידה ארגונית – פנימית ומשותפת, לטובת הלקוחות.

### המלצות

- א.1. להקים מערכת ממוחשבת משותפת בהובלה של משרד הרווחה או לפחות להגדיר מילון מונחים ומדדים משותף ומחייב.
- א.2. לקבוע כתנאי לקבלת מימון התחברות או שימוש במערכת הממוחשבת המשותפת. לחילופין, לחייב הגשת בקשות ודיווח לפי מילון המונחים. מבחינת הגורמים המפעילים, אין ספק כי אמצעים אלה יסייעו בידיהם וישפרו הן את השירות למוטבים והאפקטיביות שלו והן את החוסן הארגוני של המפעילים.

ב. **המרחב המשותף של הנושאים בהם עוסקים השירותים לאנשים החיים בעוני ואמצעי ההתערבות שלהם דומה. לא זאת בלבד אלא שקיימים שיתופי פעולה והזנה הדדית בין סוגי המענים השונים.**

### המלצות

- ב.1. נדרשת תפיסה אינטגרטיבית של ההתמודדות עם עוני בישראל ברמה הממשלתית והעירונית.

2.ב. על הארגונים המפעילים מענים לאנשים החיים בעוני לקחת תפקיד פעיל יותר בעיצוב המדיניות על ידי יצירת שותפויות חברתיות רחבות וחוצות מגזרים.

3.ב. לקיים דיון במקומם של יעדים בציר של הכללה חברתית ועל אמצעי ההתערבות הקבוצתיים והקהילתיים במכלול של התמודדות עם עוני.

4.ב. לסייע למתערבים למקד את עבודתם בנושאים אלה באמצעות פיתוח של כלים ומערכים פשוטים לשם אבחון, התערבות, מעקב והערכה בנושאים אלה.

5.ב. קיימים ארבעה מרכיבי ליבה, המהווים, לענ"ד, תנאי חיוני לאפקטיביות של מענים לאנשים החיים בעוני ועולים בקנה אחד עם הרפורמה בשירותי הרווחה שמוביל משרד הרווחה והשירותים החברתיים: מבחינת הנושאים - מיצוי זכויות, המתמקד בהקניית כוחות למיצוי פעיל ועצמי של זכויות וחיזוק ההיבט התעסוקתי של המוטבים - בין הקניית כלים תומכי תעסוקה לבין השמה וליווי בעבודה; מבחינת אמצעי ההתערבות - ליווי אישי מכיל ותומך וסל כספי מוגדר וגמיש. עומק והיקף המרכיבים, כמו גם הפרופורציה ביניהם היא פונקציה של סוג הצרכים והכוחות של הלקוחות, היקפם ועומקם.

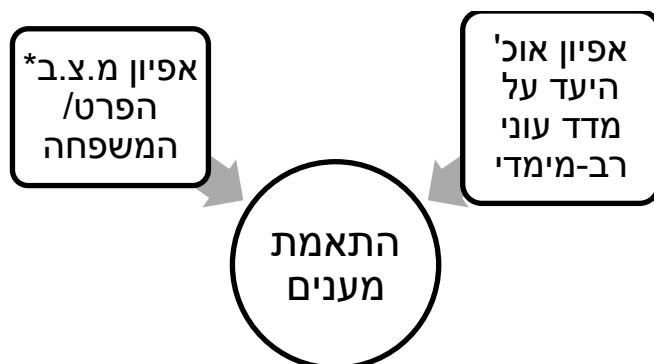
6.ב. יש חשיבות רבה לניהול של המקרה ע"י גורם אחד, כדי לתכלל את מירב ההיבטים הקשורים להתמודדות עם עוני. אין מתאים לכך מעו"ס המשפחה במש"ח ובתנאי שיפחת היקף התיקים שבטיפולו באופן משמעותי וכי העו"ס יקבל הדרכה לפרקטיקת עבודה מודעת עוני.

ג. **התפיסה כי ניתן לגזור מהמענים על אוכלוסיות היעד המתאימות להן נמצאה כלא מתאימה.**

### המלצות

1.ג. לנקוט בגישה של 'התאמה הדדית' בין הלקוחות הפוטנציאליים לבין המענים האפשריים. הכוונה, לתת בידי מעצבי המדיניות ומקבלי ההחלטות לרמותיהם השונות כלי ללמוד את אוכלוסיות היעד שלהם,

להרחיב את רפרטואר המענים מבחינת הדגשים שהם מציעים, להרחיב את אפשרויות ההכוונה של הלקוחות הפוטנציאליים למענים השונים ולפרוס באופן מיטבי את המענים על פני הישוב/האזור. על ידי כך, תושג התכלית המתאימה לסיוע עבור כל משפחה/ פרט וקבוצה שלהם – מניעת עוני, סיוע ביציאה/חילוץ מעוני והבטחת קיום הולם. באופן סכמטי, המהלך המוצע נראה כדלקמן<sup>156</sup>:



\* מ.צ.ב. = מוטיבציה, צרכים, בשלות

ג.2. המהלך דורש שילוב של שלושה מרכיבים - הגדרה רב מימדית של עוני, המתחשבת במשתנים נוספים מלבד הכנסה ממוצעת לנפש; פיתוח של כלים מתאימים למיפוי ואבחון על פי קריטריונים מפורטים; ועיצוב מחדש של מספר תמהילים של מענים, בשותפות עם הגורמים המפעילים.

ד. **היעדר התרגום של מיצוי זכויות ושל המדדים של הכללה חברתית למונחים כלכליים מחליש את מרחב התמרון/פעולה של הגורמים המפעילים מכל בחינה כמעט. זאת, מכיוון שהוא מקצץ במידה משמעותית בגובה ההצלחה של המענים השונים ומגדיל לכאורה את יחס העלות-תועלת של ההשקעה בשירותי רווחה אישיים (העלות נראית בטעות כגבוהה מהתועלת).**

<sup>156</sup> פיתוח המודל הנדון התבצע במשותף עם צוות של עיריית ירושלים – הגב' יעל גבאי ורונית נירן מהמחלקה לתכנון, מחקר ופיתוח, גב' חיה רוזנפלד מאגף הרווחה ומר ירון תורן מהמחלקה לתכנון אסטרטגי.



## המלצות

1. ד. חיוני לפתח כלים לתרגום אופרטיבי של מיצוי זכויות והקפדה על מעקב ותייעוד שלהם.
2. ד. לפענח ולחשב את העלויות והתועלות ברמה הלאומית, כדי שניתן יהיה לגזור תחשיב-בסיס לסוגים והיקפים שונים של מוטבים.

ה. בשנים האחרונות, ככל שמעמיקה השחיקה במצבו של מעמד הביניים ועולה שיעורם של האנשים המוגדרים כחיים בעוני, כן מתבהר כי פריסת המענים על פני הישובים בישראל לא נותנת פתרון מספק לצרכי האוכלוסיה. לא זאת בלבד, אלא שהרוב המוחלט של המענים נועדו לטיפול ושיקום של אנשים החיים בעוני ומיעוטם למניעת עוני.

## המלצות

1. משרדי הרווחה והאוצר נקראים להרכיב מפתח לפיו יתקצבו הרשויות עבור סל מענים המתאים לצרכי האוכלוסיה שלהן.
2. בהרכבת המפתח מומלץ לקחת בחשבון את השיקולים הבאים: להגדיר את אחוז הלקוחות שיש למש"ח בנתוני היסוד כדי להצדיק את המיקוד שלה בעוני; להתחשב ברמת הפריפריאליות של הישוב ולפצות אותו בהתאם במפתח התקצוב; להגדיר את היקף המוטבים המתאים למענים השונים; לחלק את סל התקצוב בין סוגי המענים לפי התכלית שהם משרתים - מומלץ כי כל רשות חייבת תידרש להקדיש 40% מסל התקציב למניעת עוני, 20% לשיקום וחילוץ מעוני ו-40% לקיום הולם; להתחשב בהקצאת סלי התקצוב לרשות בכושר של המש"ח המקומית לספוג וללוות את תכניות ההתערבות והשירותים המוצעים ואת היקף המשפחות שבהן היא מסוגלת לטפל.

ו. חיוני לייצר סנכרון מרבי בין שירותי הרווחה האישיים והרפורמה במשרד הרווחה, כדי למנף אותה, מצד אחד, ואת המענים להתמודדות עם עוני, מצד שני.

### המלצות

1.1. לבנות מפרט של תעודת זהות למענה, כתנאי להכללת המענה בסל המענים לרשויות לשם יצירת תו תקן למענים ולשם בניה של תיק מענים ואינדקס גורמים מפעילים.

2.1. מומלץ כי המפרט יכלול, בנוסף למדדים שהובאו במסמך זה, גם מדדים המתייחסים להיבטים של מאפייני הישוב; מאפייני המענה; רמת היגוי של המענה; מודל ההכשרה וההדרכה של העובדים המספקים את המענה.

**לסיכום**, עבודה עם אנשים החיים בעוני והדרה חברתית היא שליחות חברתית ואישית, ואינה עיסוק ומקצוע בלבד. בטוחנו כי צוותי הארגונים והגורמים המפעילים עושים את עבודתם בתשומת לב ומתוך התכוונות יתרה.

ההיכרות עם אנשים החיים בעוני, הידע המקצועי והניסיון המעשי שהם מחזיקים לא יסולא בפז. לכן, אנו ממליצים בכל לב לערב את נציגי הארגונים, כמו גם פעילים חברתיים מקרב אנשים החיים בעוני, בפיתוח הכלים והמערכים שבהם עוסק מסמך זה. אלה יבטיחו הן את איכות התוצרים והן את השימוש בהם באופן מיטבי.

## תוכן עניינים

396	מבוא
398	שיטה
399	ממצאים
400	מהות המענה
407	קהל היעד
412	ספקי המענה
417	מתכונת מתן המענה
424	עלויות
429	האפקטיביות של המענה
437	סיכום הממצאים
439	מסקנות והמלצות
449	רשימת מקורות
451	נספחים

## מבוא

בעשור האחרון ממוקמת ישראל בראש טבלת המדינות המובילות במדדי העוני והאי-שוויון. מושג העוני זוכה להגדרות רבות, המשקפות תפיסות עולם שונות. אחדות (בתוך שפרן, 2009) מאפיינת אותן על שני צירים – של סובייקטיביות (תלויות תפיסה)-אובייקטיביות ושל מוחלטות-יחסיות. בישראל קובע המוסד לביטוח לאומי את קו העוני לפי הגישה היחסית, הרואה בעוני "מצב של חסך שיש להעריכו בזיקה לנורמות ולמוסכמות של החברה ולרמת החיים המאפיינת אותה. העוני הוא תלוי זמן, מקום, ותרבות שכן קבוצת ההתייחסות של הפרט העני היא החברה שאליה הוא משתייך". בהתאם לגישה זו, רמת העוני של העניים נמדדת ביחס להכנסת כלל האוכלוסייה ומוגדרת כ-50% מהכנסה חציונית לנפש סטנדרטית. קו העוני מוגדר תוך התחשבות בגודל המשפחה.

כיום גוברת ההבנה כי העוני הוא תופעה מורכבת הנוגעת במכלול תחומי החיים. הספרות מדגישה את רב הממדיות של העוני. Chambers (2006) מיטיב לתאר את רשת הקשרים המסועפת של גורמי העוני והשלכותיהם - חסך בתזונה, דור, חינוך והשכלה, תעסוקה, בריאות, נגישות לשירותים, כוח פוליטי ונגישות למוסדות, קשרים חברתיים ועוד. (Mullainathan & Sfafir (2013) הוכיחו כי עצם ההתמודדות הבלתי פוסקת עם מצבי מחסור ויצירת אווירה של דוחק מתמיד גורמת לירידה ברמת האינטליגנציה של אנשים החיים בעוני, כפי שהדבר מתבטא ביכולתם לקבל החלטות. לפיכך, על ההתמודדות עם עוני להתבצע במספר מישורים בו-זמנית – במישור האישי, המשפחתי, הקהילתי והלאומי ולערב סוכנויות ממשלתיות ומקומיות, לצד ארגוני מגזר שלישי.

במסגרת ההתמודדות החברתית עם עוני, תפקידם של שירותי הרווחה האישיים הוא לסייע לאנשים החיים בעוני במאבקם בעוני באמצעות תמיכה במניעת עוני, עזרה בחילוץ ושיקום של אנשים החיים בעוני והבטחת קיום הולם.

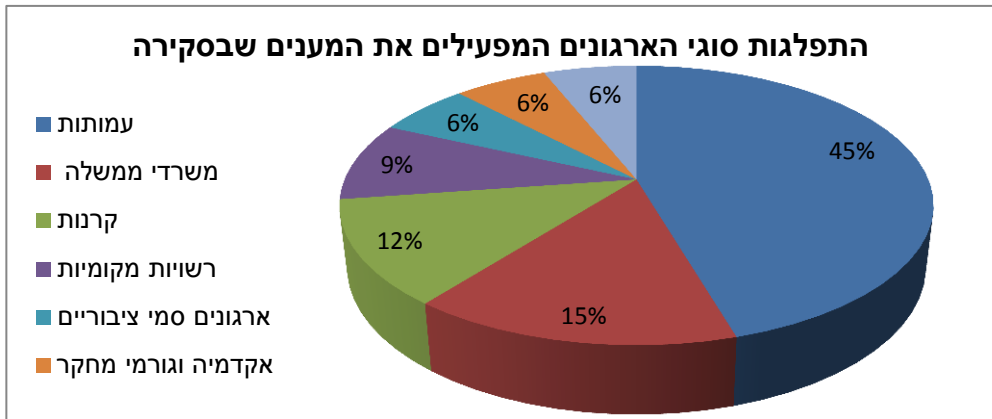
כדי להעריך ולבחון את האפקטיביות של המענים הניתנים במסגרת שירותי הרווחה האישיים, עלה הצורך למפות, לסווג ולנתח על פי קריטריונים וממדים זהים את המענים שנועדו לסייע לאנשים החיים בעוני, עבור ועדת המשנה 'פרט, משפחה וקהילה' של ועדת אלאוף להתמודדות עם עוני.

לפיכך, עבודה זו מתייחסת רק למענים המסייעים למשפחות ופרטים. היא אינה כוללת התייחסות למענים המיועדים לאנשי המקצוע עצמם ו/או לפיתוח וחיזוק של הארגונים המבצעים את המענים הנ"ל. זאת, למרות שברור כי פיתוח של פרקטיקה מודעת לעוני, אשר רואה בעוני בעיה חברתית-מבנית, ולא בעיה אישית או משפחתית והפעלה של פרקטיקת מדיניות לשיפור מבני של מדיניות בהקשר לעוני הם אמצעים חיוניים להצלחת המענים המיועדים ללקוחות הקצה – אנשים ומשפחות החיים בעוני.

הקביעה איזה מִעָנָה הוא "הטוב ביותר" תלויה, כמובן, בהגדרת ה"טוב" ומשקלם של הקריטריונים לבחינה עשוי להשתנות מהגדרה להגדרה. משום שכך, מטרתה של עבודה זו הוא לתת בידי הקורא את הכלים לבחון את המענים ואת הגמישות להשוות ביניהם לפי הקריטריונים המעניינים אותו במועדים ולצרכים שונים.

## שיטה

בסיס הנתונים כולל מידע על 42 מענים המופעלים על ידי 33 ארגונים (ראה נספח 1), המייצגים עמותות (15), משרדי ממשלה (5), קרנות (4), רשויות מקומיות – ובעיקר אגפים ומחלקות לשירותים חברתיים (להלן, 'מש"חי') (3), ארגונים סמי ציבוריים (גיוניט ישראל והסוכנות היהודית, 2), אקדמיה וגורמי מחקר (2) וארגונים עסקיים (2), אשר נציגיהם שלחו את תיאור המענה לוועדת המשנה 'פרט, משפחה וקהילה'. הארגונים התבקשו לתאר את המענים באמצעות טופס שנבנה בוועדה (ראה נספח 2). במקרה של גרסאות מקומיות לתכניות ארציות כגון – מרכזי 'עוצמה', 'דרור', 'מתעסוקה לרווחה' התייחסנו רק לתכנית הארצית ולא לגרסאות המקומיות.



את המידע שהתקבל השתדלנו לעבות באמצעות מסמכים ודו"חות מחקר פומביים בנוגע למענים ולאמת אותו באמצעים שעמדו לרשותנו במגבלות הזמן הקצר. בשל כך, ברור כי הניתוח שלהלן עשוי לסבול מאי-אלה מגבלות/אי-דיוקים. אנו תקווה שאלה אינם משמעותיים לניתוח הכולל.

ניתוח המידע התבצע על פי מדדים שהוגדרו על בסיס הספרות המקצועית ובמשותף עם נציגות של ועדת המשנה – גבי יעל עמא"ר, גבי נורית וייסברג-נקאש, סגנית מנהלת השירות לפרט ומשפחה במשרד הרווחה וגבי יעל גבאי, מנהלת מחלקת תכנון, מחקר ופיתוח במינהל שירותי קהילה, עיריית ירושלים. לפירוט רשימת המדדים הכוללת ראה נספח 3.

## ממצאים

ניתוח המענים לאנשים החיים בעוני בשירותי הרווחה האישיים המובא להלן יוצג לפי שש שאלות מרכזיות:



1. **מה ניתן?** סוג המַעֲנָה; נושאי ההתערבות;
2. **למי?** יחידת ההתערבות; תנאים לקבלת המַעֲנָה;
3. **על ידי מי?** גורם מפעיל; זיקה למחלקות לשירותים חברתיים (להלן, מש"ח); וותק במתן המַעֲנָה; פריסת המענים; היקף ה'בוגרים' ו'הנושרים' במענים השונים;
4. **כיצד?** אמצעי ההתערבות; משך קבלת המַעֲנָה; היקף המוטבים; ניהול מידע; ליווי מחקרי והערכה;
5. **כמה עולה המַעֲנָה?** עלות ישירה ממוצעת למשתתף לשנה; עלות כוללת לשנה; עלות להצלחה;
6. **האם מצליח לשפר את המצב?** מדדי האפקטיביות; רמת האפקטיביות של המַעֲנָה; גובה ההצלחה בכסף.

## א. מהות המענה

### א.1. סוג המענה

סוג המענה הניתן לאנשים החיים בעוני מהווה את התשתית לניתוח המובא להלן שכן, על בסיס זה התבצע אפיון יתר המדדים ונערכו השוואות בין המענים השונים. סיווגנו את המענים לפי חמישה קריטריונים: היקף המטרות והיעדים; פורום קבלת המענה (מחזור/קבוצה מול פרטני); מגוון אמצעי ההתערבות; גמישות – הכרח לעבור את כל אמצעי / שלבי ההתערבות; ואופי התנאים לקבלת המענה. לפריסת הקריטריונים, ראה נספח 4.

הבחנו בין ארבעה סוגי מענים:

א. **תכנית התערבות** – סדרת פעולות היוצרת תהליך רב-שלבי ומתמשך לקבוצה קבועה של אנשים, המיועד ליצור שינוי בעמדות, בתפיסות ו/או במיומנויות מוגדרות של הלקוח. על פי רוב מתייחס להיקף רחב של מטרות ויעדים. התנאים לקבלת המענה עשויים להיות מגוונים ושונים ממשותף למשתתף. נקודת הכניסה והיציאה זהות לאותו מחזור של אנשים והתהליך כולל פעולות משותפות ואינטראקציה בין המשתתפים בקבוצה.

ב. **שירות ממוקד**<sup>157</sup> – עוסק במתן מידע או יעוץ בנושא אחד מוגדר בלבד, בעזרת מגוון מצומצם של אמצעי ההתערבות. במסגרת אותם אמצעי התערבות עשויה להיות גמישות והתאמה רבה ללקוח. המענה ניתן על פי תנאים ספציפיים של זכאות.

---

<sup>157</sup> "הגדרת השירות: ישנן 2 הגדרות מרכזיות אשר מסבירות ומגדירות את מהות השירות: א. פעילות אשר בדרך כלל אינה מוחשית, בודדת או סדרתית, המתרחשת תוך אינטראקציה בין מקבל הישרות לנותן השירות, על ידי משאבים מוחשיים ומערכות ייעודיות אשר כולם מיועדים לספק פתרון לבעיות הלקוח הסופי. ב. כל מעשה שמישהו יכול להציע לזולתו, שהוא במהותו בלתי מוחשי ואינו יוצר או מעביר בעלות על דבר כלשהו. ההגדרות לעיל תוחמות את סוג הפעולה, על ידי מי מבוצעת, באמצעות איזה כלים ועוד."

מקור, נכון ל 28.4.14:

<http://he.shvoong.com/humanities/465652-D7%A9%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%AA%D7%9C%D7%A7%D7%95%D7%97%D7%95%D7%AA%D7%9E%D7%95%D7%A6%D7%9C%D7%97-D7%95%D7%99%D7%A2%D7%99%D7%9C/#ixzz30D3Ivorf>

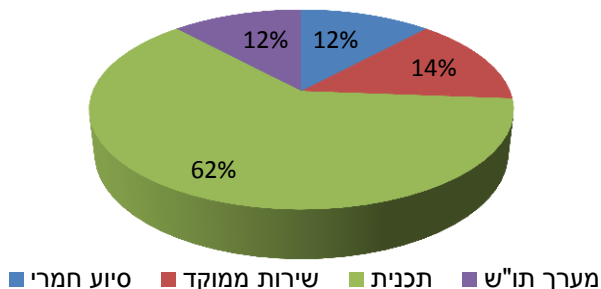


- ג. **סיוע חומרי** – אספקה של מוצר או שירות מוחשיים, על בסיס קבוע או אד-הוק ועל פי תנאים ספציפיים (על פי רוב כלכליים) של זכאות. המַעְנָה ניתן בעזרת מגוון מצומצם של אמצעי ההתערבות. מידת הגמישות וההתאמה ללקוח משתנה לפי סוג הסיוע ואופי הארגון המספק אותו.
- ד. **מערך תכניות ושירותים** (להלן, 'מערך תו"ש') – רצף של מענים המהווים שלבים או מרכיבים משלימים להשגת מטרה ויעדים מצומצמים, על פי רוב. מקבלי המַעְנָה עשויים לצרוך חלקים מהשירות, בהרכבים אישיים וקבוצתיים שונים. אין הכרח לצרוך את כל מגוון השירותים. פרק קבלת השירות משתנה לפי המרכיב אותו צורכים. נקודות הכניסה והיציאה משתנות לפי מקבל המַעְנָה. מובן כי יתר סוגי המענים עשויים להיות חלק מהמערך הכולל.

נמצא כי כשני שליש מהמענים (62%) הם תכניות. יתר המענים נחלקים דומה בין יתר סוגי המַעְנָה: המידע על השירותים הממוקדים (14%) מתייחס בעיקר להבראה כלכלית – של עמותות 'פעמונים' ו'מקימי'.

מעריך תו"ש (12%) מאפיינים בעיקר את המענים בתחום התעסוקה. סיוע חומרי (12%) מאפיין מענים של בטחון תזונתי. בתחום זה לא נסקרו כמובן כל המענים – קיימים למעלה מ-150 ארגונים המספקים מזון וסלי מזון לנזקקים. בנוסף, לא העמקנו בסיוע חומרי אחר כגון, ציוד ביתי ו/או ביגוד. אלה קיימים לעשרות ולמאות בדמות ארגוני חסד וגמ"חים.

**התפלגות סוגי המענים לאנשים החיים בעוני**



## א.2. נושאי ההתערבות

ערכנו הבחנה בנושאי התערבות בין שני צירים ראשיים: ציר כלכלי וציר של הכללה חברתית.

**בציר הכלכלי** אותרו חמישה נושאי התערבות - הכשרה והשכלה; תעסוקה; התנהלות כלכלית; סיוע חומרי; ומיצוי זכויות.

**בציר ההכללה החברתית** איתרנו ארבעה נושאי התערבות - העצמה אישית; תפקוד משפחתי; צריכת שירותים; והשתייכות קהילתית.

ככלל, 3 נושאים מובילים את המענים לאנשים החיים בעוני - תעסוקה (69%), העצמה אישית (57%) והכשרה והשכלה (52%).

כפי שנראה מהלוח שלהלן, כל סוג מענה מתאפיין על ידי תמהיל אחר של נושאי התערבות אך, כולם מערבים נושאים משני הצירים:

לוח 1: התפלגות נושאי ההתערבות לפי סוג מענה

אחוז מהסה"כ N=42	סיוע חומרי N=5	שירות ממוקד N=6	מעריך תו"ש N=5	תכנית התערבות N=26	
69%		40%	83%	85%	תעסוקה
57%		80%	50%	65%	העצמה אישית
52%			83%	65%	הכשרה והשכלה
48%		80%	33%	54%	מיצוי זכויות
48%		60%	17%	62%	תפקוד משפחתי
45%		80%	17%	54%	התנהלות כלכלית
36%	20%		50%	38%	שייכות קהילתית
33%	100%		17%	31%	סיוע חומרי
24%			33%	31%	צריכת שירותים
2%				4%	אחר

\*\* במענים המיועדים למשפחות

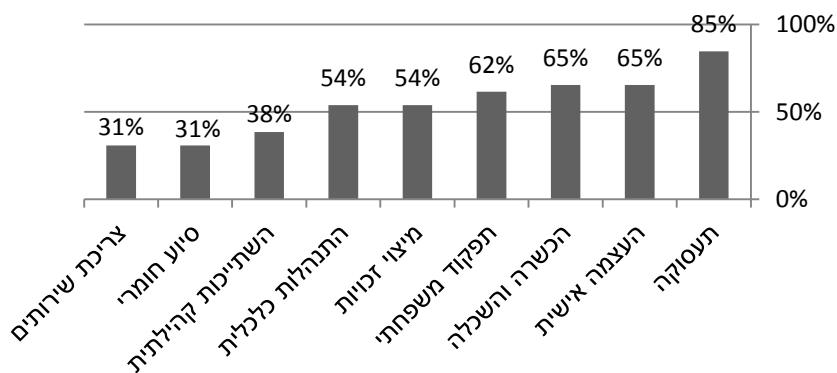
\* במענים המיועדים לפרטים

במחצית ומעלה **מתכניות ההתערבות** קיים תמהיל של 6 נושאים – 4 מהם, והמובילים, מהציר הכלכלי (תעסוקה -85%, הכשרה והשכלה – 65%, מיצוי זכויות – 54% והתנהלות כלכלית – 54%) והאחרים בציר הכללה חברתית (העצמה אישית – 65% ותפקוד משפחתי – 62%).

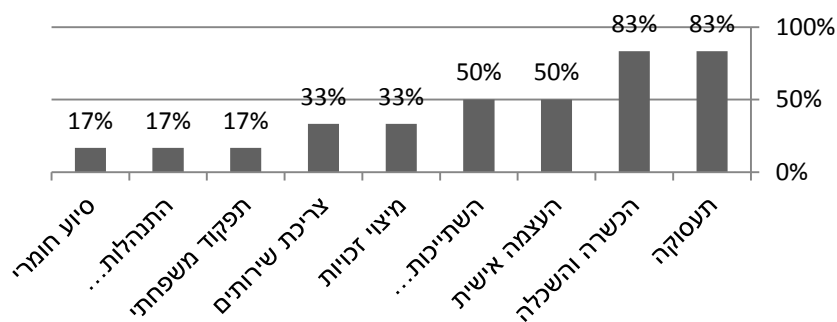
**במערך תו"ש** בולטות התערבויות בתחום תעסוקה, הכשרה והשכלה (83%) ולצדן העצמה אישית ושייכות קהילתית (50%).

**בשירותים הממוקדים** בולטות התערבויות המכוונות להתנהלות כלכלית, מיצוי זכויות והעצמה אישית (80% בכל אחת), לצד תפקוד משפחתי (60%). התרשימים הבאים מציגים את התפלגות נושאי ההתערבות בכל סוג מְעָנָה.

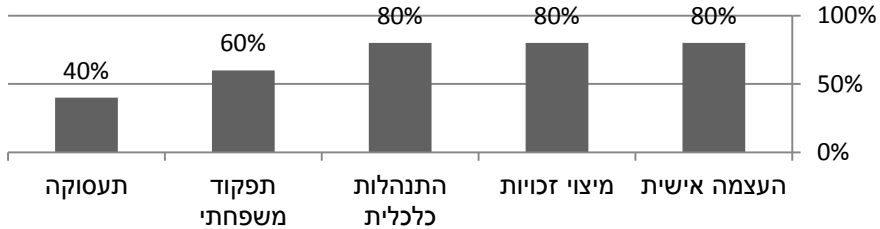
### התפלגות הנושאים בתכניות התערבות



### התפלגות נושאי ההתערבות במערך תו"ש



## התפלגות נושאי ההתערבות בשירותים ממוקדים



ניתוח של רכיבי ההתערבות לפי סוג המענה מלמד כי קיים דמיון בין **תכניות ההתערבות לבין מערך התו"ש** בשכיחות המרכיבים שהם מציעים לאנשים החיים בעוני כדי להיחלץ מהמצוקה. **מערכי תו"ש** נוטים להציע רצף שלם / מלא יותר של מענים אולם, רק חלק ממוקבלי השירות נהנים מכל טווח הרכיבים ברצף. מאידך, **תכניות** נוטות להיות יותר רב ממדיות עבור כל אחד מהמשתתפים.

שני שליש ופחות מהמענים (כולל **תכניות**) מציעים רכיבים ייעודיים של העצמה אישית.

בנוסף, בולט הממצא כי חלק קטן מתכניות ההתערבות מתמקדות בפתיחת עסקים קטנים וזעירים, בדגש לנשים – SAWA (קרנות קורת ישראל), 'עסק משלך' (העמותה להעצמה כלכלית לנשים), 'לתת עתיד' (ארגון לתת).

לוח 2: רכיבי ההתערבות לפי נושאי ההתערבות וסוג מענה

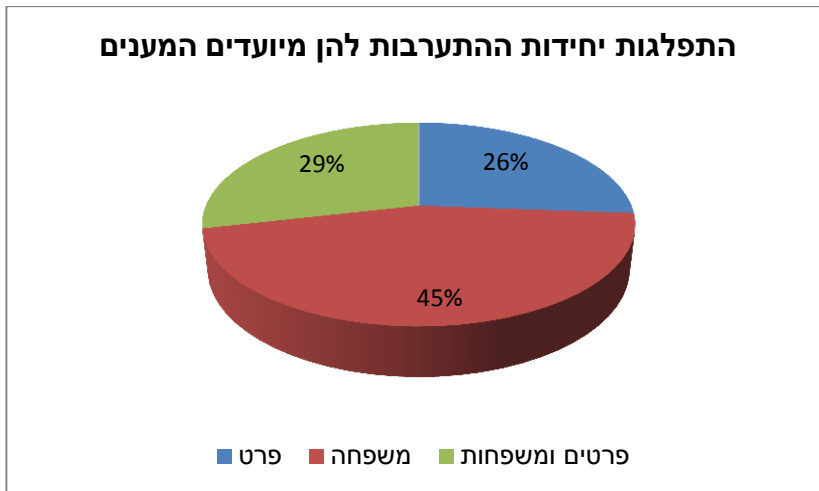
נושאי ההתערבות	רכיבי ההתערבות	תכניות N=26	מעריך תו"ש N=5	שירות ממוקד N=6	סיוע חומרי N=5	אחוז מהסה"כ N=42
תעסוקה	1) הכנה לחיי עבודה	65%	80%			50%
	2) כלים לחיפוש עבודה	42%	40%	17%		33%
	2) השמה וליווי בתעסוקה/ פתיחת עסק	69%	100%	33%		60%
	3) שדרוג תעסוקתי	62%	60%	17%		48%
הכשרה	4) רישות למטרות תעסוקתיות/ עסקיות	12%	20%			10%
	1) השלמת פערי השכלה	42%	80%			36%
	2) הקניית כלים תומכי עבודה	58%	100%			48%
	3) הכשרה מקצועית	65%	100%			52%
הכנסה	1) ניהול תקציב משפחתי	35%	20%	67%		33%
	2) התנהלות כלכלית	38%		17%		26%
מיצוי זכויות	1) סנגור	50%	40%	67%		45%
	2) סיוע משפטי	31%	40%	50%		31%
	3) הדרכה למיצוי זכויות	54%	40%	67%		48%
	4) מתן מידע ותיווך על זכויות ועל מוסדות ושירותים בקהילה	54%	40%	67%		48%
מענה למחסור חומרי	1) טיפולי שיניים	12%			20%	10%
	2) בטחון תזונתי	15%	20%		80%	21%
	3) דיור	4%	20%		0%	5%
	4) ציוד ביתי	15%	20%		20%	14%
	5) תרופות מרפא	8%	20%		20%	10%
	6) אחר	15%	20%		20%	14%
העצמה	1) חיזוק אמונה ביכולת	65%	60%	67%		57%

אחוז מהסה"כ N=42	סיוע חומרי N=5	שירות ממוקד N=6	מערך תו"ש N=5	תכניות N=26	רכיבי ההתערבות	נושאי ההתערבות
					לחולל שינוי	אישית
57%		67%	60%	65%	(2) חיזוק תחושת מסוגלות עצמית	
52%		67%	60%	58%	(3) הזדמנויות להתנסויות מוצלחות	
19%				31%	(1) תשומות לילדים	תפקוד משפחתי
12%				19%	(2) ניהול משק הבית	
26%		17%	20%	35%	(3) תפקוד הורי	
40%		50%	20%	50%	(4) חלוקת תפקידים ותיאום בין בני הזוג	
24%			40%	31%	(1) הקניית מודעות לשירותים רלוונטיים וחיזוק הרגלים של צריכתם	צריכת שירותים
36%	20%	17%	60%	38%	(1) בניה וחיזוק רשתות תמיכה	השתייכות קהילתית
10%			40%	8%	(2) התנסות במעורבות קהילתית	
2%				4%		אחר

## קהל היעד

### 3.א. יחידת ההתערבות

קרוב למחצית מהמענים (45%) מיועדים למשפחות / משקי בית בלבד. 29% מיועדים הן לפרטים והן למשפחות. רק רבע מהמענים (26%) מיועדים לפרטים בלבד.



לוח 3: התפלגות המענים לפי יחידת ההתערבות

אחוז מהסה"כ N=42	סיוע חומרי N=5	שירות ממוקד N=6	מערך תו"ש N=5	תכנית התערבות N=26	
26%	40%	20%	33%	23%	פרט
45%	0%	20%	67%	54%	משפחה
29%	60%	60%	0%	23%	פרטים + משפחות
100%	12%	12%	14%	62%	סה"כ

**תכניות** מיועדות ברובן למשפחות (59%) או למשפחות ופרטים גם יחד (22%).

60% מכלל **השירותים הממוקדים** מיועדים לפרטים.

רוב המענים של **סיוע חומרי** (60%) ושל **מערך תו"ש** (60%) מיועדים לפרטים ומשפחות גם יחד.

#### א.4. תנאים לקבלת המענה

את התנאים לקבלת מענה חילקנו לשלוש קטגוריות: סוציו-דמוגרפיים, כלכליים ותפקודיים.

כפי שנראה מלוח 4 להלן לא נמצא תנאי אחד גורף לקבלת מענה. התנאי השכיח ביותר, בכל סוגי המענים הוא מצב כלכלי, וגם הוא מופיע ב-60% מכלל המענים בלבד.

בכל סוג מענה נמצאו תנאים אחרים כשכיחים יותר:

**בתכניות**, נמצאו כשכיחים ביותר ובמידה דומה שלושה תנאים, כל אחד מהם מייצג קטגוריה אחרת – בתנאים הסוציו-דמוגרפיים: מצב משפחתי (משפחה או חד-הוריות, 58%); בתנאים הכלכליים: מצב כלכלי (58%); ובתנאים התפקודיים – רמת מוטיבציה (50%).

לוח 4: התפלגות התנאים לפי סוג מענה

תנאים	תכנית התערבות N=26	מערך תו"ש N=5	שירות ממוקד N=6	סיוע חומרי N=5	אחוז מהסה"כ N=42
<b>סוציו-דמוגרפיים</b>					
1. גיל	46%	80%	50%	20%	44%
2. מצב משפחתי	58%	20%			36%
3. מס' ילדים	46%				27%
4. מגזר	27%	40%		20%	22%
5. מין	27%	20%			18%
6. אזור ג'ג	15%	40%	17%		16%
7. השכלה	15%		17%		11%
8. מוצא	15%	20%			11%
9. גיל ילדים	15%				9%
10. שפה	4%				2%
11. ותק בישראל:	4%				2%
<b>כלכליים</b>					



תנאים	תכנית התערבות N=26	מערך תו"ש N=5	שירות ממוקד N=6	סיוע חומרי N=5	אחוז מהסה"כ N=42
12. מצב כלכלי	58%	80%	67%	80%	60%
13. לקוחות מש"ח	46%	40%	17%	100%	44%
14. עבודה	31%	100%	33%		33%
15. המלצה	12%		17%	20%	11%
16. ענין לפתוח עסק	12%				7%
<b>תפקודיים</b>					
17. רמת מוטיבציה	50%		33%		33%
18. בשלות למהלך	35%	20%	33%		27%
19. יכולת תפקוד	19%	80%	17%	20%	24%
20. תפקוד בסיסי	27%	20%	%		18%
21. מגבלות לעבודה	19%	20%	33%		18%
<b>אחר</b>	12%		67%		16%

ההגדרה של מצב כלכלי לא רק שאינה אחידה בכל המענים, היא גם אינה מוגדרת תמיד באופן אופרטיבי – ניתן למצוא הגדרות ספציפיות כגון "חוב לשוק האמור נמוך מ-50,000 ש"ח ; 2500 ש"ח הכנסה לנפש"; "על בסיס מיפוי ההוצאות, ההכנסות והיקף החובות של המשפחה"; לצד הגדרות כלליות "קשיים כלכליים"; "מצוקה כלכלית קשה"; "משפחות החיות בעוני".

התנאי של רמת מוטיבציה בעייתי שכן, על אף השימוש הנרחב בו, אין הגדרה ברורה של מוטיבציה / נכונות למהלך וכיצד לזהות אותה. זהו נושא שרבות מתכניות ההתערבות מתחבטות בו. ברור שהוא חשוב, אך יש קושי לאבחן אותו. בנוסף, יש הטוענים כי מוטיבציה היא תוצאה של תכנית מוצלחת ואינה יכולה להוות תנאי לקבלת השירות שכן, חלק מהמאפיינים של אוכלוסיות מוחלשות ומודרות הוא אובדן המוטיבציה בשל תחושת חוסר אונים ו/או חוסר תקווה. לפיכך, לפי תפיסה זו, חלק חשוב מתפקידן של תכניות ההתערבות הוא להשיב את תחושת האונים ולטפח את התקווה בקרב מקבלי השירות.

**במעריך תו"ש**, התנאים הבולטים הם מצב העבודה (100%), מצב כלכלי (80%) וגיל (80%). זאת, ככל הנראה מכיוון שכולן, למעט אחת, ממוקדות בתעסוקה. ואכן, מבחינת מצב העבודה, המענה מיועד לאנשים שאינם עובדים או שאינם ממצים את יכולותיהם בעבודה:

- אינם עובדים (מפתח, עמותת 'בעצמי')
- מובטלים כרוניים בכל הגילאים; דורשי תעסוקה שאינם במעגל התעסוקה הרשמי, מודרי תעסוקה (רשות מקדמת תעסוקה, קהילה והשכלה, שותפות של עיריית בית שאן ומשרד הכלכלה)
- אינם עובדים על אף שהם בעלי כושר השתכרות. מובטלים שלא מרצונם, עובדים עניים במשרות חלקיות ושכר נמוך ללא בטחון סוציאלי, משפחות שנקלעו למשבר המונע השתלבות בעולם העבודה. ללא הרגלי עבודה מיומנויות תעסוקתיות ו/או חסרי השכלה. (מעגל החיים והתעסוקה, שת"פ של עיריית באר שבע, עמותת 'יחדיו', גוינט – תב"ת ומשרד הרווחה)
- מחוץ למעגל התעסוקה או מועסק ברמת הכנסה נמוכה (המרכז לקידום התעסוקה ברחובות)
- אין הלימה בין יכולות אישיות לבין המקצוע (החצר הנשית).

מבחינת גיל, מעניין לציין כי 3 מתוך 5 המערכים של תכניות ושירותים פתוחים ו/או מיועדים לגילאים 45 ומעלה. כלומר, מערכים אלה מנסים לסייע לשכבת הגיל שקשה לה ביותר להשתלב בעולם העבודה. מבחינת מצב כלכלי, ההגדרה נעה בין קונקרטיים – "מקבלי קצבאות" לבין הכללה - "ימצויים בעוני ומצוקה כלכלית"; "חיות בעוני".

גם **בשירותים הממוקדים** התנאים השכיחים לקבלת השירות הם מצב כלכלי (67%) וגיל (בגיל עבודה - 50%). וגם כאן נמצא כי ברוב השירותים המצב הכלכלי אינו מוגדר באופן בהיר: "חסרי עורף כלכלי", "בעלי חובות ומשברים"; או ש"בשקלול נתוניהם הכלכליים יש להם פוטנציאל לשיקום כלכלי".

בנוסף, שני שליש מהשירותים הממוקדים מגדירים תנאים נוספים שלא הוזכרו על ידי נציגי המענים האחרים: "אינם מלווים ע"י תכנית תעסוקתית אחרת" (תעסוקו, עמותת 'בעצמי'); "עמידה בדרישות העמותה להבאת מסמכים" (עמותת 'פעמונים'); "יש קהילה המוכנה לתמוך כלכלית במקבל השירות" (עמותת 'מקימי').

התנאי ההכרחי לקבלת סיוע חומרי הוא המלצה של המש"ח (100%) ותנאי שכוח נוסף הוא מצב כלכלי (80%).

לסיום סעיף זה יש לציין כי מיעוט מהמענים מיועדים רק לנשים או גברים ורק לקבוצות מובחנות מבחינת מגזר או מוצא.

## ב. ספקי המענה

### ב.1. גורם מפעיל

המגזר השלישי הוא הגורם העיקרי המפעיל שירותי רווחה אישיים לאנשים החיים בעוני, עם מחצית מהשירותים מופעל על ידי עמותות וארגונים ללא כוונת רווח. שליש נוסף של המענים מופעלים ע"י ארגוני המגזר השלישי במשותף עם רשויות – בעיקר עם המחלקות לשירותים חברתיים.

**מערכים של תכניות ושירותים** מופעלים על פי רוב בשיתוף פעולה בין ארגוני מגזר שלישי, רשויות מקומיות ומשרדי ממשלה רלוונטיים – כלכלה (בתחום התעסוקה) ורווחה.

לוח 5: התפלגות הגורם המפעיל לפי סוג מענה

אחוז מהסה"כ N=42	סיוע חומרי N=5	שירות ממוקד ד N=6	מעריך תו"ש N=5	תכנית התערבות N=26	
53%	60%	100%	20%	48%	מגזר שלישי
33%	40%		60%	33%	הפעלה משותפת של רשויות עם ארגוני המגזר השלישי
7%				11%	מש"ח
7%			20%	7%	שירות אחר של הרשות

### ב.2. זיקה למחלקות לשירותים חברתיים

ברוב המוחלט של המענים (93%) מדווחים הנציגים על זיקה למחלקות לשירותים חברתיים. אופי הזיקה שונה בהתאם לסוג המענה. האופן השכיח ביותר הוא הפניית לקוחות מהמש"ח אל העמותות השונות. הקשר נשמר גם באמצעות התייעצויות, דיווח והשתתפות בוועדות היגוי. רבע (27%) ניתנים במתקני המש"ח או שיעובד התכנית מצטרף לצוות המחלקה. רובם תכניות תהליכיות המתבצעות במשותף עם המש"ח (83%).

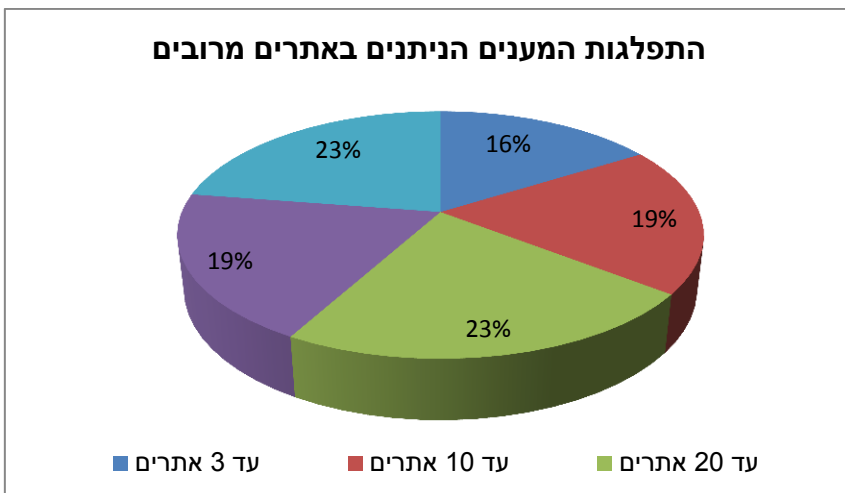
מחצית מהמענים ניתנים מחוץ למש"ח (49%). ביניהם, הרוב המוחלט של השירותים הממוקדים, הסיוע החומרי וחלק ממערכי התכניות והשירותים.

### ב.3. פריסת המענים

היקף הפריסה של המְעָנָה מעיד על רמת התארגנות של הגורם המפעיל ועל יכולתו להתרחב ולהתאים את עצמו לקהלי יעד שונים. טווח האתרים שבהם ניתן המְעָנָה נע בין אתר אחד – עיר, או שכונה בעיר גדולה לבין פריסה ב-95 אתרים (עמותת 'פעמונים'). בנוסף, ציינו 7 נציגים (17%) כי הם פועלים בפריסה ארצית, ללא פירוט של ההיקף ומספר האתרים. כשלושה רבעים של המענים ניתנים במספר אתרים בו זמנית (57%) ו/או בפריסה ארצית שלא פורטה (17%). כפי שנראה מהתרשים שלהלן, כשני שליש מהמענים ניתנים בהיקף רחב של למעלה מ-10 אתרים ויותר. מתוך 24 הארגונים שידוע מספר האתרים בהם ניתן המְעָנָה, נמצא כי הפריסה החציונית עומדת על 12 אתרים לְמִעָנָה.

לוח 6: התפלגות פריסת המענים לפי סוג המְעָנָה

אחוז מהסה"כ N=42	סיוע חומרי N=5	שירות ממוקד N=6	מערך תו"ש N=5	תכנית התערבות N=26	
26%	60%	17%	40%	19%	מקומית
57%	40%	17%	60%	69%	מרובת אתרים
17%		67%		12%	ארצית, ללא פירוט
100%	12%	14%	12%	62%	סה"כ



#### ב.4. וותק במתן המענה

וּוּתֵק הַמַּעֲנָה עֵשׂוּי לַלְמַד עַל רֵמַת הַגִּיבוּשׁ שְׁלוֹ. זֹאת, בְּתַנְאֵי שֶׁהָאֲרֻגּוֹן גַּם מְלוּוֶה אֶת הַמַּעֲנָה בְּמַעֲרַכַת נִיהוּל יָדַע וּבִהְעֵרַכָּה שִׁיטַּתִּית. הוּוּתֵק שֶׁל הַמַּעֲנִים שֶׁנִּסְקְרוּ רַחֵב בִּיּוֹתֵר - בֵּין חֲדָשִׁים מֵאֵד (פְּחוּת מַחְצֵי שְׁנַת הַפְּעֵלָה) לְוּוּתִיקִים מֵאֵד (17 שְׁנוֹת הַפְּעֵלָה). הוּוּתֵק הַחֲצִיּוּנִי עוֹמֵד עַל 4 שָׁנִים.

לוח 7: וותק המענים

סטיית תקן	ממוצע	חציון	טווח בשנים	%	N
4.54	5.31	4	0.4 - 17	98%	; 4

כִּפִּי שְׁנִיתָן לְרֵאוֹת בְּלוּח שְׁלֵהֶלן, אֵין קֶשֶׁר בֵּין וּוּתֵק לְסוּג הַמַּעֲנָה (מְלַבֵּד בְּשִׁירוֹתִים הַמְּמוֹקְדִים, אֵד שֶׁם הַמְּסַפֵּר הַכוֹלֵל קֶטֶן מַכְדֵי לְהַסִּיק מְסַקְנוֹת).

לוח 8: התפלגות וותק מתן המענים לפי סוג המענה

וּוּתֵק	תְּכֵנִית הַתְּעַרְבוֹת	מַעֲרָךְ תּוֹ"שׁ	שִׁירוֹת מְמוֹקְד	סִיּוּעַ חוֹמְרֵי	אַחוּז מֵהַסֵּה"כ
	N=26	N=4	N=6	N=5	N=41
בְּגִיבוּשׁ (עַד שְׁנַתִּים)	35%	50%	17%	40%	34%
מְבוּסָס (עַד 5 שָׁנִים)	27%		67%	20%	29%
מְמוּסָד (+6 שָׁנִים)	38%	50%	17%	40%	37%
סֵה"כ	63%	10%	15%	12%	100%

נִמְצָא מֵתֵאֵם נִמּוֹךְ בֵּין הוּוּתֵק שֶׁל הַמַּעֲנָה לְהִיקָף הַפְּרִיסָה שֶׁלּוֹ ( $r=0.21$ ). הַמֵּתֵאֵם חֲזֵק יּוֹתֵר בְּקֶרֶב הַמַּעֲנִים הוּוּתִיקִים, שֶׁם כֹּל שֶׁהַמַּעֲנָה וּתִיק כֵּן הַפְּרִיסָה שֶׁלּוֹ רַחֲבָה יּוֹתֵר. אִוְלָם, אֵין זִיקָה כְּזוֹ בְּקֶרֶב מַעֲנִים בְּעֵלֵי וּוּתֵק נִמּוֹךְ אִוּ בִּיְנוּנֵי.

## ב.5. בוגרים ונושרים

המונחים 'בוגרים' ו'נושרים' משמשים אותנו כדי לתאר היבט נוסף של תפוקת המענה (להבדיל מהיבט של תוצאות). ב'בוגרים', הכוונה למוטבים שסיימו את פרק קבלת המענה, בתנאים ובאופן שבו מגדיר אותם הארגון. ב'נושרים', הכוונה לאלה שלא השלימו את פרק קבלת המענה, לפי התנאים של הארגון. ברור כי לסוג המענה יש השפעה על האופן שבו הארגון מגדיר את יחסי המוטב-מתערב/ספק ומכאן, על האופן שבו הארגון תופס את בוגריו או את הנושרים.

לוח 9: תיאור בוגרי המענים לסוגיהם

אחוז מהסה"כ N=29	סיוע חומרי N=3	שירות ממוקד N=4	מערך תו"ש N=3	תכנית התערבות N=19	
585,595	502,510	32,700	8,500	41,885	סה"כ
20,193	2,833	167,503	8,175	2,204	חציון
92,442	4,475	287,953	9,438	4,736	ממוצע
9,211	26,635	903	349	496	סטיית תקן

לוח 10: תיאור נושרי המענים לסוגיהם

אחוז מהסה"כ N=30	סיוע חומרי N=3	שירות ממוקד N=2	מערך תו"ש N=2	תכנית התערבות N=23	
8,668	10	7,050	270	1,338	סה"כ
25	-	3,525	135	27	חציון
345	3	3,525	135	74	ממוצע
1,392	6	4,914	64	137	סטיית תקן

כפי שנראה מהלוחות שלעיל למשתתפים רבים השפעה על הממצאים שהתקבלו. לדוגמא:

- **וּתְקַּת הַמַּעֲנָה וְהַפְרִיסָה שֶׁלּוֹ - יֵשׁ לְצִיּוֹן כִּי כְּשִׁלִּישׁ מֵהַמַּעֲנִים נִמְצָאִים עֵדִיּוֹן בְּתַחִילַת דְּרַכְסָּ, כַּךְ שְׁעֵדִיּוֹן אֵין לָהֶם 'בּוֹגְרִים'. לְעוֹמְתָם, לְמַעַלָּה מִשְׁלִישׁ בְּעֵלֵי וּוְתֵק שֶׁל 6 שָׁנִים וּמַעַלָּה, כַּךְ שֶׁהֵם צָבְרוּ מִסִּימִים רַבִּים שֶׁל הַמַּעֲנָה. בְּרוּר כִּי לְאַרְגוֹנִים הַמְּסַפְקִים מַעֲנָה בְּפְרִיסָה אֶרְצִית וְלְאוֹרֶךְ זְמַן יֵהִיוּ יוֹתֵר מוּטְבִּים.**
- **מִסְפֵּר הַמַּעֲנִים שֶׁנִּסְקְרוּ - מַחֵד גִּיסָא, יֵשׁ רֹב לְמַעֲנִים מִסוּג תְּכִנִּית הַתְּעַרְבוּת. מֵאִידֶךְ גִּיסָא, הַסִּיּוֹע הַחוּמְרִי נִיתֵן לְמִסְפֵּר הַבּוֹגְרִים הַגְּדוֹל בְּיוֹתֵר - לְמַעַלָּה מִחֲצֵי מִילִיּוֹן מוּטְבִּים. זֹאת, בְּעִיקָר בּוֹזֹת אֶרְגוֹן לְתֵת, הַמַּהוּוֶה אֶרְגוֹן גַּג לִכ-150 עֲמוֹתוֹת וְאַרְגוֹנֵי חֶסֶד הַמְּסַפְקִים בְּטַחוֹן תְּזוֹנְתִי. מִבְּחִינַת אֶרְגוֹנִים אֱלֹה, פֶּרֶט אֹו מִשְׁפַּחָה בּוֹגְרִים אֵת הַשִּׁירוֹת לֹא בּוֹזֹת הָאוֹפֵן שְׁבוּ הֵם צוֹרְכִים אֵת הַמַּעֲנָה אֲלֹא אִם חֵל שִׁינוּי בְּמַצְבֵּם (מִבְּחִינָה בְּרִיאוֹתִית, מִבְּחִינָה כְּלִכִּלִּית ו/אוּ שְׁנַפְסֶקֶת זְכָאוֹתָם לְפִי הַמְּלַצַּת הָעוֹ"ס בְּשִׁירוֹתֵי הָרוּחוּחַ). מוֹשֵׁג הַנְּשִׁירָה כְּמַעַט וְאֵינוּ קִיִּים עֲבוּרָם וּבְטֵל בְּשִׁישִׁים לְעוֹמַת מִקְבְּלֵי הַשִּׁירוֹת. לְעוֹמַת הַמַּעֲנִים מִסוּג 'סִיּוֹע הַחוּמְרִי', תְּכִנִּיּוֹת הַהַתְּעַרְבוּת מִשְׁרַתוֹת בְּכֹל אֵתֵר מִסְפֵּר קֶטֶן יַחֲסִית שֶׁל מוּטְבִּים בְּכֹל מַחְזוֹר. לְפִיכֶךְ, הַמִּידַע הָרְלוּוֹנְטִי הוּא אַחוּז הַנוֹשְׂרִים/ הַמוּטְבִּים שְׁאֵינָם מִמְצִים אֵת קֶבֶלַת הַמַּעֲנָה. אֹוּלָם, מִכִּיוּן שֶׁהַמִּידַע זְמִין עַל 57% מֵהַמַּעֲנִים, שְׂרוּבָם הַמוּחֻלַּט הֵם תְּכִנִּיּוֹת, לֹא נִיתֵן לְהַסִּיק מִסְקָנוֹת מְכִלִּלוֹת. מִבְּחִינַת תְּכִנִּיּוֹת הַהַתְּעַרְבוּת, שִׁעוֹר הַנְּשִׁירָה חֲצִיוֹנִי וְהַמְּמוּצַע נֵע בֵּין 15%-16%.**

**לוח 11: אחוז הנושרים מהבוגרים לפי סוג מענה**

אחוז מהסה"כ N=24	סיוע חומרי N=3	שירות ממוקד N=2	מערך תו"ש N=1	תכנית התערבות N=18	
15%		36%	45%	15%	חציון
21%	33%	36%	45%	16%	ממוצע
24%	58%	31%	45%	14%	סטיית תקן



## ג. מתכונת מתן המְעָנָה

### ג.1. היקף המוטבים

היקף המוטבים מלמד על תפוצת המְעָנָה וקשור כמובן גם לסוגיית העלות-תועלת של המענים לאנשים החיים בעוני (ראה בהמשך).

כפי שעולה מהלוח שלהלן, באופן יחסי למספר תכניות ההתערבות, מספר המוטבים הממוצע והחציוני בהן נמוך באופן משמעותי בהשוואה ליתר סוגי המְעָנָה, בעוד הסיוע החומרי והשירותים הממוקדים משרתים את מספר המוטבים הגדול ביותר.

לוח 12: תיאור מוטבי המענים לסוגיהם

אחוז מהסה"כ N=41	סיוע חומרי N=5	שירות ממוקד N=6	מערך תו"ש N=5	תכנית התערבות N=25	
81,650	61,790	8,715	3,608	9,137	סה"כ
200	600	175	900	173	חציון
1,944	12,358	1991	722	351	ממוצע
9,211	26,635	903	349	496	סטיית תקן

לוח 13: התפלגות היקף המוטבים לפי סוג המְעָנָה

אחוז מהסה"כ N=41	סיוע חומרי N=5	שירות ממוקד N=6	מערך תו"ש N=5	תכנית התערבות N=25	מס' מוטבים
22%	20%	33%		24%	עד 50
12%				16%	51-100
20%	20%			28%	101-250
15%		17%	40%	12%	251-500
17%	40%		40%	12%	501-1,000
15%	20%	50%	20%	8%	+1001
100%	12%	15%	12%	61%	סה"כ

## ג. 2. אמצעי ההתערבות

באמצעי התערבות הכוונה לתשומות שמשקיעים הגורמים המפעילים כדי לסייע למוטביהם בתהליך השינוי. חילקנו אותם לחמש קטגוריות: אמצעים חומריים, פרטניים, קבוצתיים, קהילתיים ושל שינוי חברתי. לפירוט ראה לוח 14 להלן. נציגי המענים לא התבקשו לפרט באלו אמצעי התערבות הם נוקטים. לפיכך, גזרנו את אמצעי ההתערבות מהמסמכים הפומביים של המענים השונים ומהאופן שבו תיארו את מטרת ההתערבות. בשל כך, בחלק מהמקרים הנתונים מבוססים על הסקה ולא על עדות ישירה.

ארגון עשוי להיעזר ביותר מאמצעי התערבות אחד ולכן, האחוזים בלוח שלהלן אינם מסתכמים ב-100%.

בהשוואה ליתר סוגי המִעָנָה, **תכניות ההתערבות** מפעילות את המגוון הרחב ביותר של אמצעי התערבות, מכל הסוגים. בין תכניות ההתערבות קיימת גם שונות גבוהה יותר של תמהילים באמצעי ההתערבות.

האמצעים השכיחים ביותר בקרב תכניות ההתערבות הם חוצי-קטגוריות:

- בקטגוריה הקבוצתית: קבוצות וסדנאות לימוד (62%); הרצאות (42%) וקבוצות לעזרה עצמית (35%);
- בקטגוריה הקהילתית: רישות חברתי (42%).
- בקטגוריה הפרטנית: מלווה פרטני לסוגיו (35%-27%);

לוח 14: התפלגות אמצעי ההתערבות לפי סוג מענה

אחוז מהסה" כ N=42	סיוע חומרי N=5	שירות ממוקד N=6	מערך תו"ש N=5	תכנית התערבות N=26	
<b>א. חומריים</b>					
20%	20%	17%	40%	19%	1. סל כספי גמיש
2. ממוקד ומוגבל					
18%			40%	23%	i. מלגות ללימודים ולחשורה מקצועית
9%	80%				ii. מוצרים
2%	20%				iii. שירות
9%				15%	iv. אחר
<b>ב. פרטניים</b>					
29%	20%	33%	60%	27%	3. מלווה פרטני סמך- מקצועי
27%		33%	60%	27%	4. יועץ ממוקד/ מטפל/ מאמן אישי
24%		17%	20%	35%	5. מלווה פרטני איש מקצוע
16%		17%	20%	19%	6. מנהל מקרה
7%				12%	7. צוות רב-מקצועי
<b>ג. קבוצתיים</b>					
51%		50%	80%	62%	8. קבוצות וסדנאות לימוד
38%		33%	80%	42%	9. הרצאות
24%			40%	35%	10. קבוצות לעזרה עצמית
18%			40%	23%	11. פעילות חברתית
11%		17%		15%	12. טיפול זוגי / משפחתי
<b>ד. קהילתיים</b>					
31%		17%	40%	42%	13. רישות חברתי
11%			40%	12%	14. התנדבות
4%				8%	15. רישות למטרות תעסוקתיות / עסקיות
<b>ה. שינוי חברתי</b>					
2%		17%	20%		16. אקטיביזם

**מערכים של תו"ש** דומים מבחינה זו לתכניות, אלא שבשל מספר המענים המצומצם שנסקרו, הייצוג של כל אמצעי התערבות גבוה יותר.

**השירותים הממוקדים** עושים שימוש בעיקר באמצעים קבוצתיים (קבוצות וסדנאות לימוד – 50%, הרצאות – 33%) ובאמצעים פרטניים של מלווה פרטני – איש מקצוע או סמך-מקצועי (33% לכל אמצעי).

מובן מאליה שאמצעי ההתערבות של **הסיוע החומרי** הם הממוקדים ביותר, ובאמצעים חומריים. 80% מהמענים מספקים מוצרים (כגון, סל מזון, תרופות, ריהוט וציוד ביתי). מיעוטם, מספק סל כספי גמיש ו/או שירות (כגון, סיוע משפטי, טיפול שיניים, טיפול רגשי).

ברוב המוחלט (71%) של המענים קיימת גמישות של התאמת נושאי ההתערבות ואמצעיהם ללקוח.

על רקע מגמת ההפרטה של שירותי רווחה ביקשנו לברר מי בתוך הארגון מפעיל את המענים השונים – עובדים בשכר או מתנדבים. ניתן היה לחלץ את המידע מ-30 ארגונים בלבד (67%).

**תכניות ומערכי תו"ש** נוטים להיעזר בכוח אדם בשכר – בלבד או בעיקר בעוד שארגונים המעניקים סיוע חומרי ושירותים ממוקדים נוטים להיעזר בעיקר במתנדבים.

**לוח 15: התפלגות סוג כוח האדם לפי סוג המענה**

אחוז מהסה"כ N=30	סיוע חומרי N=5	שירות ממוקד N=3	מערך תו"ש N=4	תכנית התערבות N=18	כוח אדם
50%		33%	50%	67%	בשכר בלבד
10%			25%	11%	בעיקר בשכר
13%	20%		25%	11%	במידה שווה בשכר ובהתנדבות
27%	80%	67%		11%	בעיקר מתנדבים

### ג.3. משך קבלת המענה

מחצית המענים מציעים שירות הנע בין שנה (38%) לשנתיים (23%). אולם, קיימים הבדלים ניכרים בין סוגי המענה בפרק הזמן שבו ניתן השירות למשתתפים וכן ניכרת שונות רבה בתוך כל סוג מענה במשך השירות.

- **בתכניות**, 72% מתכניות ההתערבות נמשכות שנה (40%) עד שנתיים (32%).
- **בשירותים הממוקדים**, שליש מהמענים הם על בסיס אד-הוק בעוד חצי נוסף אורך כשנה.

לוח 16: התפלגות משך השירות לפי סוג המענה

אחוז מהסה"כ N=40	סיוע חומרי N=4	שירות ממוקד N=6	מערך תו"ש N=5	תכנית התערבות N=25	
10%	25%	33%	20%		אד-הוק
38%	25%	50%	20%	40%	עד שנה
23%			20%	32%	עד שנתיים
20%	25%	17%	20%	20%	עד שלוש שנים
3%				4%	מעל 3 שנים
8%	25%		20%	4%	ללא הגבלת זמן

- **במערך תו"ש** ובשירותים של **סיוע חומרי**, כל מענה מגדיר את משך השירות אחרת – בין בסיס אד-הוק עד ללא הגבלת זמן.

### ג.4. ניהול מידע

ניהול מידע והערכה שיטתית הם הבסיס לניהול של ידע, ללמידה ארגונית וליכולת להיות ארגון לומד במונחיו של פיטר סנגיי (1995). ניהול המידע מתייחס לתיעוד ומעקב אחר התשומות, התהליכים, התפוקות והתוצאות של הפעילות – בטווח המידי או המתמשך, המתוכננות והבלתי מתוכננות כולן או חלקן. הערכה עשויה להתמקד באחד ההיבטים המוזכרים לעיל או להקיף את כולם, ולהתייחס למעגלים שונים – של מקבלי השירות או של נהנים עקיפים ממנו. ניהול מידע והערכה דורשים תכנון מוקדם ומחזקים חשיבה תוצאתית.

עקרונות אלה – של תכנון וחשיבה תוצאתית, מעקב והערכה הם חלק מהרפורמה שמנסה משרד הרווחה לקדם בשנים האחרונות בקרב יחידות המשרד ושותפיו כדי לשפר את האפקטיביות של השירות. כמו כן, הם מהווים נר לרגליה של פרקטיקת עבודה מודעת עוני – עבור אנשי המקצוע והמתעבים עצמם וכעקרונות שרצוי לחדד גם בקרב לקוחות השירות.

מיעוט מהארגונים בלבד (8, 18%) דיווחו על קיומה של מערכת ניהול מידע - 5 מחזיקים במערכת ממוחשבת לניהול המידע (11%) והיתר מנהלים את המידע באמצעות כלים בסיסיים יותר כגון גיליון אקסל או ידנית.

מחצית מתוך ששת הארגונים המציעים שירותים ממוקדים נעזרים במערכת ממוחשבת והיתר הם ארגונים המציעים תכניות לאנשים החיים בעוני. יש לציין כי לא התקבל מידע בנושא זה מאף לא ארגון אחד המציע מערך של תכניות ושירותים או העוסק בסיוע חומרי.

### ג.5. ליווי מחקרי והערכה

בניתוח הליווי המחקרי שמצמידים הארגונים למענים השונים בחרנו לנקוט בגישה מקלה, על אף ההבדל המהותי בין הערכה שיטתית לאופנים בלתי מובנים ושיטתיים של קבלת משוב. לפיכך, כללנו בניתוח את כל הסוגים של הליווי המחקרי שעליו דיווחו נציגי הארגונים – סקרים, מחקרי הערכה, משובים מובנים. כמו כן, התייחסנו גם לפעולות פנימיות, המתבצעות על ידי צוות הארגון וגם למחקרי הערכה המתבצעים על ידי מכונים וחוקרים חיצוניים. הניתוח נגע גם לפעולות שהתבצעו בעבר וגם לפעולות המתבצעות בימים אלה.

בניגוד לניהול המידע, הרוב המוחלט של הארגונים (35, 87%) דיווחו כי המענה מלווה בהערכה כלשהי. מתוכם, ארבעה תהליכי הערכה מתוכננים לצאת לפועל בקרוב.

רוב הליווי מתבצע על ידי גורמים חיצוניים (52%) ועוד 12% מתבצע במשולב על ידי צוות הארגון וגורם חיצוני. הגורם השכיח לביצוע מחקרי הערכה הוא מכון ברוקדייל.

ליווי כלשהו בהערכה יש לרוב המוחלט של תכניות ההתערבות (92%), למערכי התוו"ש (80%) ולארגוני הסיוע החומרי (80%), לעומת מחצית מספקי השירותים הממוקדים בלבד.

לוח 17: התפלגות סוגי ההערכה לפי סוג המענה

סוג ההערכה	תכנית התערבות N=26	מערך תו"ש N=5	שירות ממוקד N=6	סיוע חומרי N=5	אחוז מהסה"כ N=42
חיצוני	62%	60%	50%		52%
פנימי	19%	20%		40%	19%
משולב	12%			40%	12%
אין	4%		50%	20%	12%
לא ידוע	4%	20%			5%
סה"כ	62%	12%	14%	12%	100%

## ד. עלויות

### ד.1. עלות כוללת לשנה

לפני שנתייחס לעלות של המענים השונים אנו מבקשים לראות בה אומדן גס בלבד, שכן ניתוח העלויות סובל ממספר לא מובטל של מגבלות. ראשית, רוב הארגונים הציגו נתונים (88%), אך לא כולם. לא רק זאת אלא שבהיעדר שפה משותפת ופירוט לפי מרכיבים אחידים לא ניתן לדייק וניתן גם להניח שחלק מהארגונים נטו להציג נתונים באופן שלהבנתם יאיר אותם באור חיובי. לפיכך, בחלק מהמקרים נדרשנו לערוך חישובים כדי להגיע למספר מייצג של העלות. בנוסף, העלויות אינן מתייחסות להשקעות של זמן השותפים האחרים מלבד המפעילים הישירים של המענים כגון, העו"ס במש"ח ולזמן של וועדות ההיגוי. ככלל, לא נמסר מידע המתייחס לשיתופי פעולה או לשווה כסף. ולבסוף, חישוב העלות לא מצליח לבטא השפעות של גורמים מבניים כגון, היכולת של הרשות המקומית לגייס משאבים, רמת הפריפריאליות של הישוב. בשל כך, עשויים להיות הבדלים ניכרים בעלויות, אפילו בין אתר אחד למשנהו של אותו מְעַנֶה.

כדי להשוות בין העלות של המענים השונים חושבה העלות לשנה אחת. בנוסף, חילקנו את העלות ליחידת התערבות של 20 מוטבים (פרטים או משפחות, בהתאם לאופן שבו מגדיר אותה הארגון המספק את המְעַנֶה). מענים מסוג 'תכנית התערבות' הם יקרים ביותר באופן משמעותי מיתר סוגי המענים – עד פי ארבע מהאחרים. העלות הכוללת החציונית של תכניות עומדת על 140 אלף ₪ בעוד העלות החציונית במענים האחרים נעה בין 35 אלף ל-56 אלף ₪. סטיית התקן של העלויות בין המענים בתוך כל אחת מקטגוריות גבוהה ביותר, דבר המלמד על ההבדלים הניכרים ביניהם.



**לוח 18: מדדים מייצגים של עלות שנתית לקבוצה של 20 מוטבים**

סה"כ N=37	סיוע חומרי N=4	שירות ממוקד N=5	מערך תו"ש N=5	תכנית התערבות N=23	
78,000	55,667	50,000	35,000	140,000	חציון
136,882	65,900	118,573	29,517	176,548	ממוצע
150,644	51,511	135,020	17,621	167,765	סטיית תקן

**לוח 19: התפלגות המענים לפי קטגוריית עלות שנתית לקבוצה של 20 מוטבים**

סה"כ N=37	סיוע חומרי N=5	שירות ממוקד N=4	מערך תו"ש N=5	תכנית התערבות N=23	
16%	40%	25%	40%	4%	עד 20,000 ₪ לשנה
19%	60%	25%	20%	9%	עד 50,000 ₪ לשנה
22%		25%		30%	עד 100,000 ₪ לשנה
30%		25%	20%	39%	עד 250,000 ₪ לשנה
8%			20%	9%	עד חצי מיליון ₪ לשנה
5%				9%	עד מיליון ₪ לשנה
100%	14%	11%	14%	62%	סה"כ

התפלגות העלויות שלעיל ממחישה את קפיצות המדרגה בין סוגי המענים: בעוד במחצית ומעלה מהמענים מסוג מערך תו"ש, שירות ממוקד וסיוע חומרי העלות השנתית ליחידת מוטבים אינה עוברת את 50 אלף ₪, הרי שרק מענים בודדים מסוג 'תכנית התערבות' (13%) עומדים בעלות כזו.

## 2.4. עלות ישירה ממוצעת למשתתף לשנה

55% מהארגונים בלבד דיווחו על העלות למשתתף או שניתן היה להפיק את המידע ממקורות אחרים.

גם 'העלות למשתתף' לא הוגדרה באופן אופרטיבי. הניתוח נערך על סמך ההנחה כי העלות למשתתף מתייחסת לעלות הישירה הממוצעת, הכוללת תשומות של כוח אדם, שירותים וסיוע חומרי הניתנים ישירות למוטבים. זאת להבדיל מעלויות עקיפות המתייחסות לכוח אדם מינהלי, ציוד, תחזוקה ותקורה.

נמצא כי המענים מסוג 'תכנית התערבות' יקרים יותר בהשוואה ליתר הסוגים, אך גם השונות בעלות בין תכניות ההתערבות גבוהה יותר בהשוואה ליתר הסוגים. העלות הישירה הממוצעת למשתתף של 58% מתכניות ההתערבות נעה בין 6001 ₪ ל 15,000 ₪ לשנה, כשהעלות הממוצעת החציונית עומדת על 9,000 ₪.

שלא במפתיע, העלות הישירה הממוצעת למשתתף במערכי תו"ש היא הנמוכה ביותר שכן, רוב המוטבים צורכים שירות ממוקד וחלקי שלהם.

לוח 20: עלות ישירה למשתתף לשנה לפי סוג המענה

אחוז מהסה"כ N=23	סיוע חומרי N=2	שירות ממוקד N=1	מערך תו"ש N=3	תכנית התערבות N*=17	
8,317	4,800	14,000	3,300	9,000	חציון
8,698	4,800	14,000	3,767	9,715	ממוצע
5,963	1,697	0	2,040	6,236	סטיית תקן

\* קיים תעריף שונה לשני מסלולים של אחד המענים

לוח 21: התפלגות העלות הישירה למשתתף לשנה לפי סוג המַעֲנָה

אחוז מהסה"כ N=29	סיוע חומרי N=4	שירות ממוקד N=2	מערך תו"ש N=4	תכנית התערבות N=19	
12%	50%	50%	25%	5%	א. עד 1,500 ₪
26%	50%		75%	32%	ב. עד 6,000 ₪
29%		50%		58%	ג. עד 15,000 ₪
0%					ד. עד 25,000 ש"ח
2%				5%	ה. +26,000 ש"ח

7 ארגונים בלבד (16%) דיווחו על עלות ההשתתפות העצמית המבוקשת ממקבלי השירות. אנו מניחים שארגון הגובה השתתפות עצמית דיווח על כך ואם לא דיווח, משמע שאינו גובה עבור ההשתתפות. 5 מהארגונים שדיווחו גובים דמי השתתפות נמוכים – עד 500 ₪. בארגון 'פעמונים' מבקשים 250 ₪ כפיקדון המשמש כדמי רצינות ואלה מוחזרים למשתתף בסיום ההתקשרות. בשני ארגונים גובה ההשתתפות העצמית תלוי בשירות הניתן. אחד מהם - ארגון **SAWA**, דיווח כי משתתפת משלמת מ-500 עד 2,300 ש"ח עבור השתתפות - תלוי בתקופת ההשתתפות, העשויה לארוך עד 3 שנים.

### 3.4. עלות להצלחה

'העלות להצלחה' מוגדרת כעלות הכוללת של המַעֲנָה חלקי מספר המשתתפים שעמדו ביעדים שהוגדרו למַעֲנָה.

הסוגיה של עלות תכניות ההתערבות והעלות להצלחה קשורה גם להיקף המוטבים שנדון לעיל ולרמת הנשירה שכן, היא אמורה לשקף את יחס העלות-תועלת של המענים לאנשים החיים בעוני. עם זאת, ברור כי בחישוב זה לא נכללות העלויות הנוספות הכרוכות בחיים בעוני – לפרט, למשפחה, לקהילה ולחברה. ביניהן יש למנות עלויות של טיפול ושיקום באלה הנפגעים באופן ישיר ועקיף מגורמי הסיכון

הנובעים מעוני - התנהגויות בלתי תפקודיות (אי תשלום מיסים ועבודה ב"שחור"), חובות, מחלות וסכנות בריאותיות שאינן מטופלות כראוי, עבריינות, התמכרויות ועוד. זאת, לצד עלויות שקשה לכמת אותן כגון, תחושת הדרה חברתית והיחלשות של חוסן קהילתי וחברתי, צמיחת דורות עתידיים של עוני והדרה חברתית ועוד. רק פחות משליש מארגונים (29%) חישבו את העלות להצלחה או שניתן היה לחשב אותה מהדיווחים שלהם. זאת, על אף שמחצית מהארגונים (23%, 51%) דיווחו על מדדי הצלחה בציר הכלכלי המתייחסים לשינויים התנהגותיים, כספיים או מוחשיים (ראה בסעיף 2.1. להלן: "רמת האפקטיביות של המענה"). יתר על כן, רובם התייחסו ל'הצלחה' רק במונחים של הגדלת הכנסה כתוצאה מהשתלבות בעבודה, פתיחת עסק ו/או שדרוג תעסוקתי. לא הבחנו בחישוב של ההצלחה במונחים של 'מיצוי זכויות'. למעט המענים של הבראה כלכלית ('פעמונים'), שבהם מיצוי הזכויות מחושב כחלק מהאיזון בין הכנסות והוצאות. באופן דומה, 38% מארגונים דיווחו על מדדי הצלחה בציר הכללה חברתית אולם, אף לא ארגון אחד חישב את גובה ההצלחה במונחים של הכללה חברתית.

עשרה מכלל 13 הארגונים שדיווחו על עלות להצלחה הם תכניות (38% מתכניות ההתערבות). פחות משליש מהארגונים (13%, 29%) דיווחו על עלות להצלחה לפיכך, נציג להלן את הנתונים אולם, חשוב לציין כי לא ניתן להכליל מהם.

#### לוח 22: מדדים מייצגים של העלות להצלחה של תכניות

סטיית תקן	ממוצע	חציון	סה"כ מדווח	%	N	
154,332	56,952	9,156	569,518	38%	10	תכנית התערבות
135,881	44,066	5,229	572,855	29%	13	כללי

## ה. האפקטיביות של המְעָנָה

### ה.1. מדדי הצלחה

מדדי הצלחה (אפקטיביות) מתייחסים לתוצאות המצופות של ההתערבות ולכן, עליהם להיות מנוסחים במונחי המטרות והיעדים. לפיכך, הכללנו בניתוח רק מדדים תוצאתיים, להבדיל ממדדי תפוקה, המתייחסים לתוצרים של ההתערבות (כגון, מספר אבחונים תעסוקתיים שהתבצעו, מספר התכניות האישיות שהוגדרו, מספר מפגשים בהם נטלו המשתתפים חלק).

באופן מיטבי, על המדדים להגדיר את כל אחת מהמטרות/יעדים בנפרד, במונחים אופרטיביים, בהתייחס להיקף המוטבים ששיגו אותם, לרמת ההשגה הצפויה והמספקת ולטווח הזמן שבו המדדים מצופים להתממש.

לדוגמא, הגדרה מיטבית של היעד "השמה איכותית של המשתתפים בעבודה" תראה כדלקמן:

*"בטווח של חצי שנה מסיום התכנית, 75% מהמשתתפים יושמו בעבודה שאינה מוגדרת מראש כזמנית או אצל קבלן כוח אדם, תואמת לפחות במידה בינונית ומעלה את כישוריהם המקצועיים ומציעה לפחות תנאים סוציאליים בסיסיים."*  
לאור זאת, חילקנו את המדדים לשלשה סוגים:

- אופרטיביים וספציפיים (מדדים המוגדרים באופן מיטבי כמתואר לעיל);
- ספציפיים, למוטב בלבד (מגדירים את השיפור ברמת המוטב ולא ברמת הקבוצה של מקבלי השירות);
- מתוארים ברמת כותרת (ללא התייחסות להגדרה אופרטיבית, לגובה השיפור ו/או להיקף המוטבים הצפויים לממש את היעד).

כמו כן, התייחסנו להבחנה בין צירי ההתערבות של המענים. למדדים המתייחסים לציר הכלכלי יש ביטויים התנהגותיים, כספיים או מוחשיים חד-משמעיים ולכן קל יותר להגדיר אותם באופן מיטבי. גם אם אינם מוגדרים באופן מיטבי, קל יותר לזהות בהם שינויים מאשר במדדים המתייחסים לציר של הכללה חברתית. בסה"כ מצאנו 51 הגדרות של מדדים, אשר הוגדרו על ידי 39 ארגונים.

**לוח 23: התפלגות אופני ההגדרה של מדדי הצלחה**

אופן ההגדרה	תכנית התערבות	מערך תו"ש	שירות ממוקד	סיוע חומרי	אחוז מסה"כ לפי סוג המדד
אופרטיביים וספציפיים	16%				10%
ספציפיים למוטב בלבד	25%	50%	57%		31%
מתוארים ברמת כותרת	47%	50%	43%	17%	43%
אינם מדווחים / ידועים	6%				6%
תפוקתיים	6%			17%	6%
אינם מוגדרים				33%	4%
<b>אחוז מהסך לפי סוג מענה</b>	<b>63%</b>	<b>12%</b>	<b>14%</b>	<b>12%</b>	<b>100%</b>
<b>N=51</b>					

לוח 24 להלן מתאר את מספר סוגי המדדים בהם השתמשו נציגי הארגונים כדי לתאר את מדדי ההצלחה של המענה.

**לוח 24: התפלגות סוג המדדים למענה**

סוגי המדדים למענה	תכנית התערבות	מערך תו"ש	שירות ממוקד	סיוע חומרי	אחוז מסוג המדדים
	<b>N=26</b>	<b>N=5</b>	<b>N=6</b>	<b>N=5</b>	<b>N=42</b>
מוגדרים ברמת כותרת	44%	20%		33%	33%
ספציפיים למוטב בלבד	24%	60%	17%	17%	26%
גם למוטב וגם כלליים	4%	20%	50%		12%
לא דווח	8%		33%	17%	12%
מיטביים	16%				10%
לא הוגדר / הוגדרו רק מדדי תפוקה	0%			33%	5%
מיטביים + ספציפיים למוטב + כלליים	4%				2%
<b>סה"כ</b>	<b>60%</b>	<b>12%</b>	<b>14%</b>	<b>14%</b>	<b>100%</b>

כפי שנראה מלוחות 23-24 לעיל הדיווח על מדדי ההצלחה מעלה מספר ממצאים:

1. כל הארגונים מלבד שניים (96%) הגדירו מדדי הצלחה.
2. מיעוט מהארגונים, 6 תכניות (12%), דיווחו על מדדי הצלחה אופרטיביים, המוגדרים באופן מיטבי / קרוב למיטבי. לדוגמא, הגדרת מדדי ההצלחה של תכנית התערבות 'קידום משפחות':  
 "א. 50% מהמשפחות יפחיתו פער בין הכנסות להוצאות בטווח של 1000-2000 ש"י; ב. לפחות 50% מהמשפחות יגדילו הכנסה ב-20% לאחר שנה; ג. 50% מהבלתי מועסקים ישתלבו בעבודה לאחר שנה; ד. 25% מהמשפחות ישדרגו את עבודתן אחרי שנה בתכנית."
3. מחצית ויותר מהארגונים (25, 56%) דיווחו על מדדי הצלחה בציר הכלכלי ו/או בציר הכללה חברתית באופן כללי, ללא הגדרת אחוזי הצלחה מצופים – לא ברמה של מוטב אחד ולא ברמה קבוצתית. 9 מתוכם דיווחו על שני סוגי המדדים.  
 א. מחצית מהארגונים (23, 51%) דיווחו על מדדי הצלחה בציר הכלכלי המתייחסים לשינויים התנהגותיים, כספיים או מוחשיים כגון:  
 • "מדדי שינוי כלכלי (הגעה לאיזון כלכלי, הסדרת חובות, ביחס ליעדי ההצלחה היחסיים שהוגדרו לכל משפחה בתחילת התהליך)" (סדנאות ליווי, עמותת 'פעמונים');  
 ב. 17 ארגונים (38%) דיווחו על מדדי הצלחה בציר הכללה חברתית כגון:  
 • "בטחון תזונתי, שימוש מקסימלי בשירותים בקהילה, שייכות למסגרות חברתיות - מעונות, גנים, ביה"ס מסגרות חוץ ביתיות, בטחון אישי ורגשי well being" (החצר הנשית);  
 • "התמודדות עצמאית עם הסביבה והחיים ע"י שימוש בכלים שנלמדו" (עסק משלך, העמותה להעצמה כלכלית לנשים).
4. כמחצית מהמדדים (24, 47%) הוגדרו ברמת הכותרת בלבד, ללא פירוט אופרטיבי של הממד וללא ציון אחוז השיפור המצופה עבור הקבוצה או גובה השיפור המצופה עבור הפרט. לדוגמא:

- "שיפור בהכנסות, שדרוג מצב תעסוקתי. שיפור בדיור." (תכנית 'דרור', מחלקות לשירותים חברתיים).
  - "מתן מענה קונקרטי רחב ככל האפשר ללא עלות או במחירים מוזלים" (טיפול שנייים בקהילה – אגף לשח"מ, רחובות);
5. רבע מהמדדים (13, 25%) הוגדרו באופן אופרטיבי וספציפי עבור מוטב בודד בלבד (פרט/משפחה) ולא ברמת הקבוצה. לדוגמא:
- "לכל אישה תוכנית אישית, שהיא ביחד עם העו"ס מחליטה על היעדים לתקופת שהותה בתוכנית. ולכן המדד העיקרי הוא התקדמות משמעותית והשגת היעדים שאותם הציבה האישה לעצמה. (אלה) מתבטאים בחלקים השונים של התוכנית כגון: העצמה - תחושת מסוגלות, ביטחון, עצמאות ועוד; בתעסוקה - השמה איכותית/שדרוג, לאורך זמן; באימהות - חיזוק היכולות, תחושת המסוגלות ההורית." (ידף חדשי, ידידות טורונטו).
6. ביתר המקרים (17%) המדדים אינם ידועים מפני שלא דווחו או שהוגדרו להצלחה מדדי תפוקה.

## ה.2. רמת האפקטיביות של המענה

רמת האפקטיביות של המענה היא רמת העמידה במטרות וביעדים שהוגדרו למענה.

לוח 25: התפלגות דיווח ספציפי על רמת האפקטיביות של המענה

מדדי הצלחה	תכנית התערבות	מערך תו"ש	שירות ממוקד	סיוע חומרי	סה"כ לציר*
	N=17	N=4	N=2	N=0	N=23
בציר כלכלי	82%	18%	12%	0%	83%
בציר הכללה חברתית*	18%				13%
ללא הגדרה	18%	6%			17%
<b>מסה"כ המענים בסוג N=42</b>	<b>65%</b>	<b>80%</b>	<b>33%</b>	<b>0%</b>	<b>55%</b>

\* כל הארגונים שדיווחו על מדד הצלחה בציר הכללה חברתית דיווח גם על מדד בציר כלכלי ולכן לא נספרו פעמיים.



למרות שהרוב המוחלט של הארגונים דיווחו כי המְעָנָה שהם מציעים מלווה בהערכה כלשהי – פנימית, חיצונית או משולבת, רק פחות ממחצית מהארגונים (19%, 45%) דיווחו על רמת האפקטיביות של המְעָנָה באופן ספציפי (על כל מדד בנפרד) וכמותי (באחוז המשפרים ו/או בגובה השיפור). ארגוני הסיוע החומרי כלל לא דיווחו על רמת אפקטיביות. מספר סיבות עשויות להיות לכך וביניהן, קושי למדוד אפקטיביות, תפיסת המְעָנָה כחלק ממכלול שלם שמסובך לבודד אותו, עלות המדידה, היעדר מערכת מעקב אחר מוטבים ועוד.

מבחינת רמת האפקטיביות, טווח ההצלחה נע בין 30% ל-95%. נמצא כי בציר הכלכלי רמת האפקטיביות מגוונת ונמוכה יותר מאשר בציר ההכללה החברתית, שכאמור מורכב יותר להגדרה, כימות ומדידה. כאשר הנציגים לא פירטו את המדד אליו הם מתייחסים, דווחה רמת הצלחה הגבוהה ביותר (95%).

בממוצע ומבחינת החציון, רמת האפקטיביות בציר הכלכלי של המענים מסוג תכנית התערבות ומערך תו"ש דומה ונמוכה מזו של השירות הממוקד.

לוח 26: רמת האפקטיביות לפי סוג המענה

ס"ב לציר* N=23	שירות ממוקד N=2	מערך תו"ש N=4	תכנית התערבות N=17	רמת אפקטיביות	ציר היעדים
6		1	5	• פחות מ-50%	כלכלי
10	1	1	8	• 50%-75%	
6	1	1	4	• 76%+	
68%	78%	65%	67%	חציון	
64%	78%	64%	62%	ממוצע	
18%	11%	17%	19%	סטיית תקן	
			---	• פחות מ-50%	הכללה חברתית
1			1	• 50%-75%	
2			2	• 76%+	
80%			80%	חציון	
80%			80%	ממוצע	
6%			6%	סטיית תקן	
				• פחות מ-50%	בלתי מוגדר
2			2	• 50%-75%	
2		1	1	• 76%+	
80%		95%	70%	חציון	
76%		95%	70%	ממוצע	
21%		0	20%	סטיית תקן	

### ה.3. גובה ההצלחה

נציגי הארגונים נתבקש לדווח על גובה ההצלחה כסכום הכסף שהרוויחו המוטבים כתוצאה מהמענה.

בהקשר זה אנו מבקשים שוב להסב את תשומת הלב לשלוש מגבלות של הדיווח ואיסוף הנתונים: המגבלה הראשונה היא היעדר מעקב אחר הרווחים ממיצוי זכויות או התרגום שלהן למונחים כלכליים. המגבלה השנייה היא הקושי לתרגם למונחים כלכליים את הרווחים בציר הכללה חברתית. המגבלה השלישית היא מתודולוגית ונובעת מחוסר בהירות של בסיס החישוב – האם מדובר בסכום חודש או לשנה, כל המוטבים יחד או תחשיב ליחידת ההתערבות. לא היה ביכולתנו להתגבר על שתי המגבלות הראשונות. לגבי המגבלה המתודולוגית, השתדלנו להתאים את החישובים להצלחה מצטברת של כלל המוטבים בשנה.

לוח 27: גובה ההצלחה המדווח של המענים

סטיית תקן	ממוצע	חציון	סה"כ מדווח	%	N
31,572,593	17,409,651	2,590,000	156,686,860	21%	9

כדי לספק אינדיקציה, ולו חלקית ביותר, לשאלת העלות-תועלת ניתחנו רק את העלות להצלחה ואת גובה ההצלחה של 5 מענים (14%) עליהם היו בידינו נתונים על שני המדדים.

לוח 28 : דוגמא ליחס עלות תועלת עבור מוטבי המענה

הפרש בין גובה עלות הצלחה	ממוצע גובה ההצלחה	עלות להצלחה	מס' נהנים שנתי	גורם מפעיל	המענה
42,800	46,800	4,000	100	למען אחי	תכנית שיקום
32,000	36,000	4,000	1000	קרנות קורת ישראל	SAWA
21,500	24,000	2,500	3,950	פעמונים	ליווי פרטני להבראה כלכלית
583	8,478	7,895	23	ארגון ידידים למען הנוער והחברה	ידידים בתעסוקה
-11,530	40	11,570	45	פעמונים, כתף לכתף, חסדי לב*.	קידום משפחות
85,353	115,318	9,965 2	5,118		<b>סה"כ</b>

\* במימון ידיות טורונטו

מהדגמה חלקית זו למדים כי התועלת הכספית למוטבי המענים עולה בהרבה על העלות המושקעת. אין ספק שמבחינה חברתית התועלת רחבה הרבה יותר.

## סיכום הממצאים

מסמך זה נועד לאפיין ולסווג את המענים הניתנים לאנשים החיים בעוני בשירותי הרווחה האישיים כדי לסייע בטיוב המענים ובהתאמתם המרבית ללקוחותיהם. המענים הנכללים בסקירה הם אלה אשר המידע עליהם הוגש לוועדת המשנה 'פרט', משפחה וקהילה' של הוועדה למלחמה בעוני.

סיכום הממצאים מובא כתשובה לשש השאלות במשפט המיפוי שהצבנו בתחילת המסמך:



מגוון מענים, בטווח מצומצם של אפשרויות, מוצעים למשפחות ופרטים החיים בעוני וסובלים מהחלשה ומהדרה חברתית. רוב המוטבים מוכרים לשירותי הרווחה והמענים מוצעים להם על פי תנאים סוציו-דמוגרפיים ברורים ותנאים כלכליים ותפקודיים די מעורפלים.

בפועל, רובם מקבלים סיוע חומרי, שאינו מיועד להוציא אותם מעוני אלא לשפר את תנאי חייהם במצב העוני. יתר המענים הם מסוג של תכניות התערבות שונות ושירותים ממוקדים או מרכזים המציעים מגוון של תכניות ושירותים בתחום מסוים. אלה, שואפים להקנות למוטבים ולחזק בקרבם עמדות ומיומנויות שיאפשרו להם להימנע מהתדרדרות לעוני עמוק יותר ו/או להיחלץ מעוני.

התמהיל הרווח של **היעדים ונושאי ההתערבות** במענים אלה כולל 6 נושאים. 4 מהם, והמובילים, הם בציר הכלכלי (תעסוקה, הכשרה והשכלה, מיצוי זכויות והתנהלות כלכלית) והאחרים בציר הכללה חברתית (העצמה אישית ותפקוד משפחתי). יש לציין כי היעדים בציר ההכללה החברתית אינם מופיעים בפני עצמם, אלא תמיד במשולב עם היעדים בציר הכלכלי. לפיכך, אין תימה כי הנושא החוצה-מענים הוא הציר הכלכלי, בדגש על שיפור יכולת תעסוקתית או שילוב בעולם העבודה.

**אמצעי ההתערבות** העיקריים במענים של תכניות התערבות ושירותים הם קבוצתיים (קבוצות וסדנאות לימוד, הרצאות וקבוצות לעזרה עצמית) וקהילתיים (רישות חברתי). שכיחות האמצעים הפרטניים (מלווה אישי – איש מקצוע או סמך-מקצועי, יועץ אישי, מנהל מקרה וצוות רב-מקצועי) נמוכה הרבה יותר. לא

כל שכן בולטת היעדרותו של מנהל המקרה, המחזיק ראייה מערכתית של צרכי הלכות, כוחותיו ומתכלל את המענים עבורו.

**למעלה ממוחצית המענים מופעלים על ידי ארגוני מגזר שלישי ו/או במשותף עם המש"ח.**

החציון של העלות הכוללת השנתית של המענה ליחידה של 20 מוטבים נע בטווח רחב מאד בין תכניות מצד אחד ויתר סוגי המענה, מצד שני (140 אלף ₪ עבור תכניות לעומת בין 35 אלף ל-56 אלף ₪ במענים האחרים). עם זאת, קיימים הבדלים ניכרים בעלויות בתוך כל קטגוריית מענים.

החציון של העלות השנתית הישירה והממוצעת למשתתף עומד על כ-8,300 ₪. תכניות ההתערבות והשירותים הממוקדים הן המייקרות את העלות.

ארגונים בודדים גובים דמי השתתפות מהמוטבים, בעיקר כדמי רצינות. חישוב העלות להצלחה של המענים הוא חלקי ביותר ולכן אנו מביאים אותו כאומדן ראשוני בלבד, הדורש בדיקה מעמיקה יותר. בתכניות הוא עומד על כ-9,100 ₪ למוטב. אם מוסיפים אליהם גם שירותים ממוקדים, פוחתת העלות להצלחה לכ-5,200 ₪ למוטב (פרט או משפחה).

בעוד שרוב המענים מסוג תכניות ושירותים עוקבים אחר רמת האפקטיביות שלהם (ההשפעה של מתן המענה על המוטבים), לא כן המענים מסוג סיוע חומרי. מהנתונים עולה כי רוב הארגונים מגדירים את מדדי האפקטיביות באופן בלתי ספציפי וברור ואינם קובעים מראש את ערכי הסף להצלחה ברמת קבוצת המשתתפים, אלא רואים כהצלחה כל שיפור ברמת המוטב הבודד (פרט או משפחה) לעומת המצב ההתחלתי. שני שלישי מהם דיווחו על הצלחה בקרב 30% ל-95% מהמוטבים. במנעד רחב זה, רמת האפקטיביות של הציר הכלכלי והמוביל בהתערבויות עומדת על 68% ונמוכה יותר מאשר בציר ההכללה החברתית (80%), שהוא מורכב יותר להגדרה, כימות ומדידה.

לא התאפשר לערוך ניתוח עלות-תועלת תקף ומהימן של המענים משתי סיבות עיקריות: האחת, כי התקבלו נתונים מארגונים בודדים גם על העלות להצלחה וגם על גובה ההצלחה בכסף של המוטבים. והסיבה השנייה היא חוסר הבהירות לגבי בסיס החישוב של שני המדדים. לפיכך, יש לראות במידע הכלול בדו"ח ממצא אנקדוטאלי בלבד.

## מסקנות והמלצות

מניתוח החומרים על מגוון מענים לאנשים החיים בעוני אשר נשלחו אל ועדת המשנה 'פרט', משפחה וקהילה' של הוועדה למלחמה בעוני עולות מספר מסקנות מרכזיות והן מנחות את ההמלצות המובאות להלן:

**א. בולטת מאד היעדרותה של שפה משותפת, מונחים מוסכמים וכלים אחידים (וממוחשבים) לשימוש עצמי ולתקשורת בין העוסקים בשירותי רווחה אישיים.**

הדבר ניכר במגוון הדרכים שבהם התקבל הדיווח על כל המדדים כמעט. זאת, למרות הבהירות לכאורה של ההנחיות. וכמובן, היתה לכך השפעה על היכולת לדייק בניתוח המידע ולשקף נאמנה את המענים והארגונים השונים. מהמידע שנאסף עולה כי גם במש"ח, האמורות להפעיל מענים לפי מתווה משותף, המערכות הממוחשבות הקיימות אינן מספקות את הנדרש והמחלקות חסרות תשתיות חומריות, תוכנות ושעות של כוח אדם להפעיל את המערכות הקיימות ולמצות את האפשרויות הגלומות בהן. לא כל שכן, אין דרישה כזו מהעמותות המפעילות סוגי מענים שונים. כך, שכל עמותה פועלת על סמך שיקולים ויכולות פנימיים.

למצב זה השלכות בשני מישורים: במישור של נותני השירות חסר מידע חיוני על הלקוחות – מבחינת מיפוי צרכים, תכנון המענה, מעקב והפקת לקחים. במישור הארגוני-מקצועי, מורגש חסרונם של תהליכי עבודה שיטתיים ומובנים, המאפשרים התמקצעות ולמידה ארגונית – פנימית ומשותפת, לטובת הלקוחות.

לפיכך, מומלץ להקים מערכת ממוחשבת משותפת בהובלה של משרד הרווחה או לפחות להגדיר מילון מונחים ומדדים משותף ומחייב. מומלץ גם לקבוע כתנאי לקבלת מימון ממשרדי הממשלה והרשויות המקומיות התחברות או שימוש במערכת הממוחשבת או לחילופין - הגשת בקשות ודיווח לפי מילון המונחים. מבחינת הגורמים המפעילים, אין ספק כי אמצעים אלה יסייעו בידיהם וישפרו את השירות למוטבים ואת האפקטיביות שלו והן את החוסן הארגוני של המפעילים.

**ב. ככלל, המרחב של הנושאים בהם עוסקים השירותים לאנשים החיים בעוני ואמצעי ההתערבות שלהם דומה ומצומצם.**

לא מצאנו נושאים ו/או אמצעי התערבות יוצאי דופן או ייחודיים במובהק לסוג מענה כלשהו. לא זאת בלבד אלא, שקיימים שיתופי פעולה והזנה הדדית בין סוגי המענים השונים. דוגמא מובהקת לכך היא הכללת סדנאות הבראה כלכלית של עמותת 'פעמונים' בתכנית התערבות 'מתעסוקה לרווחה' שמפעילה עמותת 'בעצמי' או שיתופי הפעולה בין עמותות הביטחון התזונתי לבין עו"ס המש"ח. כלומר, הרוב המוחלט של הגורמים המתערבים פועל במסגרת של פרדיגמה משותפת על האופי והמהות של מענים לאנשים החיים בעוני.

מהזווית של נושאי ההתערבות, על אף שהמענים מיועדים לאוכלוסיות מוחלשות ומודרות, לא מצאנו עדויות לכך שהמענים כוללים התייחסות ישירה או עקיפה של המתערבים להקשר החברתי הכולל, אלא להקשר הפרטני בלבד – התפיסות, היכולות והכישורים של מוטבי המענים.

מענים בודדים בלבד כוללים מרכיבים של חשיבה ביקורתית על המדיניות הכלכלית ושל העצמה קהילתית ו/או אקטיביזם חברתי (כגון, 'החצר הנשית'), העשויים למתן תחושות של חוסר אונים ואשמה ולתעל אותן לערוצים של שינוי חברתי (להבדיל משינוי פרטני). כמו כן, לא מצאנו עדויות שהמענים ניתנים על סמך ניתוח של מבנה המשק הישראלי, של מגמות עולמיות ומקומיות עתידיות בשוק העבודה ושל המדיניות הממשלתית הקיימת. מבחינה זו, אנו מבקשים להציע בזהירות שיש בכך חיזוק פוטנציאלי למסר כי האחריות למצבם מוטלת על האנשים החיים בעוני עצמם. נטייה המחזקת הדרה חברתית ואינה מתמודדת עם הגורמים למצב.

מטענה זו משתמע אתגר מורכב בפני הגורמים המפעילים את שירותי הרווחה האישיים. רובם הם כאמור ארגוני מגזר שלישי, המעוניינים במידה רבה בשיתוף פעולה עם השירותים הממשלתיים והעירוניים, המאפשרים להם גישה ללקוחות שלהם לתקציבים ולהכרה מקצועית. לא כל שכן, כאשר מדובר במענים הניתנים על ידי עובדי המגזר הציבורי עצמם. לפיכך, להעמקה במרכיבים של חשיבה ביקורתית ושל אקטיביזם יש פוטנציאל לייצר ניגוד בין המטרות המקצועיות של הגורמים המתערבים לבין האינטרס הארגוני הצר שלהם. במקביל, היכולת המקצועית והארגונית של ארגוני המגזר השלישי –



כל אחד בפני עצמו, לייצר מענים המתמודדים עם מדיניות ממשלתית ו/או עם מגמות במשק הישראלי והעולמי מוגבלת עד אפסית.

**מצב דברים זה קורא בראש ובראשונה לפיתוח תפיסה אינטגרטיבית של ההתמודדות עם עוני בישראל ברמה הממשלתית והעירונית. במקביל, על הארגונים לקחת תפקיד פעיל יותר בעיצוב המדיניות על ידי יצירת שותפויות חברתיות רחבות וחוצות מגזרים.**

ככלל, אין ספק שיעדי הכללה חברתית נתפסים כחשובים בעיני הגורמים המתערבים, שכן נמצא כי הם הוצבו כמעט בכל סוגי המענים. אולם, הם תמיד נלוו אל היעדים בציר הכלכלי ולא הועמדו בפני עצמם. בניתוח נקטנו בגישה מקלה וכללנו כל מרכיב של העצמה אישית, תפקוד משפחתי ושייכות קהילתית גם אם ניתן היה להסיק על קיומם במשתמע ולא צוינו באופן מפורש. אנו סבורים כי מצב זה דורש דיון במקומם של יעדי ומדדי הכללה חברתית במכלול של התמודדות עם עוני. לצד זאת, **מומלץ לסייע למתערבים למקד את עבודתם בנושאים אלה באמצעות פיתוח של כלים ומערכים פשוטים לשם אבחון, התערבות, מעקב והערכה.**

מהזווית של אמצעי ההתערבות, נמצאה כאמור שכיחות פחותה לאמצעים הפרטניים (מלווה אישי – איש מקצוע או סמך-מקצועי, יועץ אישי, מנהל מקרה וצוות רב-מקצועי) בהשוואה לאמצעים הקבוצתיים. זהו ממצא בעייתי שכן, האמצעים הפרטניים מצוינים בספרות כחיוניים לליווי של אוכלוסיות מוחלשות ומודרות. אין ספק כי קהילה מלוכדת וחזקה מהווה מקור של השראה ושל חוסן עבור הפרט והמשפחה. במסגרתה, מזומנות לפרט אפשרויות להתעצם ולתרום מיכולותיו וכוחותיו. אולם, לאור המינוח המתון של אמצעים לפיתוח המוטבים כקהילה **מן הראוי לבחון שתי שאלות: באיזו מידה מהווים האמצעים הקבוצתיים והקהילתיים תחליף לקשר הטיפולי ובאיזו מידה השימוש הנוכחי בהם מצליח לייצר קהילה המהווה מקור השראה ותמיכה לאנשים החיים בעוני.**

לאור הניתוח שלעיל, סקירת הספרות הרלוונטית וניסיון קודם, אנו מבקשים להצביע על מספר מרכיבי ליבה המהווים, לענ"ד, תנאי חיוני למיצוי האפקטיביות של מענים לאנשים החיים בעוני. מרכיבים אלה עולים בקנה אחד עם הרפורמה בשירותי הרווחה שמוביל משרד הרווחה והשירותים החברתיים והם: מבחינת הנושאים - מיצוי זכויות, המתמקד בהקניית

כוחות למיצוי פעיל ועצמי של זכויות<sup>158</sup> וחיזוק ההיבט התעסוקתי של המוטבים – בין הקניית כלים תומכי תעסוקה לבין השמה וליווי בעבודה; מבחינת אמצעי ההתערבות - ליווי אישי מכיל ותומך וסל כספי מוגדר וגמיש. עומק והיקף המרכיבים, כמו גם הפרופורציה ביניהם היא פונקציה של סוג הצרכים והכוחות של הלקוחות, היקפם ועומקם. התייחסות נוספת לסוגיה זו מובאת גם בהמשך.

כמו כן, יש חשיבות רבה לניהול של המקרה ע"י גורם אחד, כדי לתכלל את מירב ההיבטים הקשורים להתמודדות עם עוני. אין מתאים לכך מעו"ס המשפחה במש"ח ובתנאי שיפחת היקף התיקים שבטיפולו באופן משמעותי וכי העו"ס יקבל הדרכה לפרקטיקת עבודה מודעת עוני.

ג. אחת משאלות המפתח אשר הנחתה את איפיון וסווג המענים היתה האם ניתן להצביע על מענים המתאימים לאוכלוסיות יעד שונות? התפיסה כי ניתן לגזור מהמענים על אוכלוסיות היעד המתאימות להן נמצאה כלא מתאימה ממספר סיבות:

- נמצאה מידה רבה של דמיון בין המענים השונים (למעט סיוע חומרי), כמתואר לעיל.
- חלק ניכר מהמענים ניתנים בפריסה מרובת אתרים, המציגים גיוון סוציו-דמוגרפי.
- הארגונים מגלים גמישות ומתאימים את המענים לקהלי היעד הפוטנציאליים. הראיה הבולטת לכך היא כי רוב נציגי הארגונים מסרו כי ניתן בקלות יחסית להתאים את המענה לכל אוכלוסיית יעד.
- השירותים מטעם הרשות המקומית מהווים גורם עיקרי המפנה לקוחות פוטנציאליים לתכניות, שירותים וארגוני סיוע חומרי. עם זאת, כיום אין להם די מידע על כלל אוכלוסיות היעד הפוטנציאליות, כדי לערוך התאמה מיטבית. הם מכירים בעיקר את לקוחות המש"ח או הלקוחות של השירותים העירוניים האחרים.

---

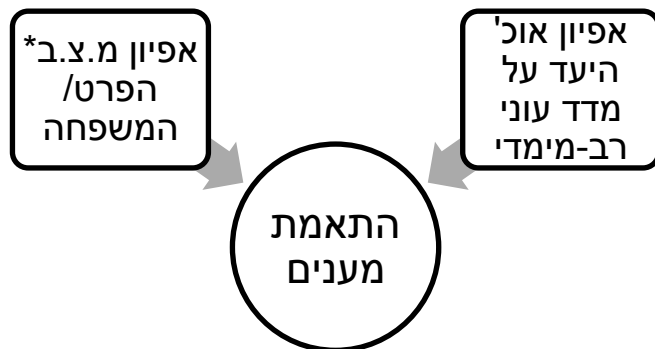
<sup>158</sup> להרחבה הנושא זה ראה: אמזלג – באהר, ח. (2013) "התמודדות עם עוני - סקירת תכניות והמלצות", עבור מחלקת תכנון, מחקר ופיתוח, מינהל שירותי קהילה, עיריית ירושלים.

- מכיוון שעל פי רוב התנאים הכלכליים והתפקודיים לקבלת השירות אינם מוגדרים היטב, הדבר מקשה על הכוונה יעילה ומועילה של לקוחות פוטנציאליים למְעָנָה כלשהו.

**לפיכך, מומלץ לנקוט בגישה שונה - 'התאמה הדדית' בין הלקוחות הפוטנציאליים לבין המענים האפשריים.**

ב'התאמה הדדית' הכוונה לתת בידי מעצבי המדיניות ומקבלי ההחלטות לרמותיהם השונות כלי, אשר יאפשר להם ללמוד את אוכלוסיות היעד שלהם, להרחיב את רפרטואר המענים מבחינת הדגשים שהם מציעים, להרחיב את אפשרויות ההכוונה של הלקוחות הפוטנציאליים למענים השונים ולפרוס באופן מיטבי את המענים על פני הישוב/האזור. על ידי כך, תושג התכלית המתאימה לסיוע עבור כל משפחה/ פרט וקבוצה שלהם – מניעת עוני, סיוע ביציאה/חילוץ מעוני והבטחת קיום הולם.

באופן סכמטי, המהלך המוצע נראה כדלקמן<sup>159</sup>:



\* מ.צ.ב = מוטיבציה, צרכים, בשלות

<sup>159</sup> פיתוח המודל הנדון התבצע במשותף עם צוות של עיריית ירושלים – הגב' יעל גבאי ורונית נירן מהמחלקה לתכנון, מחקר ופיתוח, גב' חיה רוזנפלד מאגף הרווחה ומר ירון תורן מהמחלקה לתכנון אסטרטגי.

המודל המוצע מסתמך על אינטראקציה בין שלשת הקודקודים, כדלקמן:

(1) שילוב בין מידע סוציו-אקונומי גלוי וממוחשב, שניתן לאסוף אותו מרשומות קיימות, ללא צורך לפקוד את האוכלוסייה (- "אפיון האוכלוסייה על מדד העוני הרב-מימדי"), מצד אחד, לבין מידע תפקודי-פסיכולוגי, המצריך היכרות עם לקוחות פוטנציאליים ספציפיים (- "אפיון מ.צ.ב הפרט/המשפחה"), מצד שני.

ברור כי משימה המיפוי של אוכלוסיית היעד עשויה להיות כבדה עד בלתי אפשרית עבור רוב הרשויות המקומיות בארץ. אולם, היא ניתנת לביצוע לפחות על הלקוחות הידועים של המשי"ח ושל השירותים העירוניים האחרים כגון שירות התעסוקה, קליטה וחינוך.

(2) המידע המתקבל משילוב בין שני סוגי המידע על קהלי היעד מכוון לבחירה במענה ההולם מתוך תפריט של כשבעה מענים. סיווג המענים נוצר על בסיס שילוב בין שלושה מאפיינים: סוג היעדים אליהם מתייחס המענה, היקף היעדים וסוג האמצעים ההכרחיים להפעלה לשם השגת היעדים.

דוגמא להמחשה של תפריט מענים :

תכלית	סוג המענה	סוג היעדים	היקף היעדים	אמצעים הכרחיים
מניעת עוני	שירות ממוקד	ציר כלכלי	מצומצם (חד/דו מימדי)	קבוצתי או פרטני
מניעת עוני	תכנית התערבות	הכללה חברתית	רחב (שני מימדים ויותר)	ליווי פרטני + אמצעים קהילתיים + אמצעים חומריים מוגבלים
יציאה מעוני	תכנית התערבות + סיוע חומרי	בציר כלכלי או בציר חברתי	מצומצם (חד/דו מימדי)	<u>פרטניים</u> – מנהל מקרה + ליווי פרטני. <u>קבוצתיים</u> – קבוצות וסדנאות למידה (בציר כלכלי) או קבוצות לעזרה עצמית (בציר הכללה חבי). <u>קהילתיים</u> – רישות חברתי, בציר הכללה חברתית. <u>חומריים</u> – סל גמיש מצומצם, לפי צורך.
יציאה מעוני (שיקום)	תכנית התערבות או מערך תו"ש	כלכלי : באוריינטציה תעסוקתית	רחב (שני מימדים ויותר)	<u>פרטניים</u> – מנהל מקרה + ליווי פרטני + יעוץ. <u>קבוצתיים</u> – קבוצות וסדנאות למידה. <u>חומריים</u> – להכשרה ולמערך תומך הכשרה.
יציאה מעוני (שיקום)	תכנית התערבות	כלכלי + חברתי	רחב (שני מימדים ויותר)	שימוש מושכל בכל אמצעי ההתערבות
יציאה מעוני (הקלה)	תכנית התערבות	הכללה חברתית : באוריינטציה תפקודית	רחב (שני מימדים ויותר)	<u>פרטניים</u> – ליווי פרטני. <u>קבוצתיים</u> – קבוצות לעזרה עצמית. <u>קהילתיים</u> – רישות ; התנדבות ; אקטיביזם.
קיום הולם	סיוע חומרי	ציר כלכלי	מצומצם או רחב, לפי הצורך	אספקת טובין ושירותים

המהלך דורש שילוב של שלושה מרכיבים - הגדרה רב מימדית של עוני, המתחשבת במשתנים נוספים מלבד הכנסה ממוצעת לנפש; פיתוח של כלים מתאימים למיפוי ואבחון על פי קריטריונים מפורטים; ועיצוב מחדש של מספר תמהילים של מענים, בשותפות עם הגורמים המפעילים.

ד. היעדר התרגום של מיצוי זכויות ושל המדדים של הכללה חברתית למונחים כלכליים מחליש את מרחב התמרון/פעולה של הגורמים המפעילים מכל בחינה כמעט. זאת, מכיוון שהוא מקצץ במידה משמעותית בגובה ההצלחה של המענים השונים ומגדיל לכאורה את יחס העלות-תועלת של ההשקעה בשירותי רווחה אישיים (העלות נראית בטעות כגבוהה מהתועלת).

ההשלכות באות לידי ביטוי בהפחתת האטרקטיביות של המענים השונים ללקוחות פוטנציאליים, מצד אחד ולגיוס משאבים, מצד שני. במקביל, היעדר המידע מונע הבנה מעמיקה של תהליך השינוי ותוצאותיו ולפיכך מקשה על התאמה ללקוחות ועל השיפור המתמיד של המענים.

לפיכך, חיוני לפתח כלים לתרגום אופרטיבי של מיצוי זכויות והקפדה על מעקב ותיעוד שלהם.

מדדי הכללה חברתית הם מורכבים יותר לכימות. בנוסף, הביטוי שלהם עשוי להופיע בטווחי זמן שמעבר לטווח הפעולה של התכנית וללבוש מופעים מגוונים ובלתי צפויים אצל אנשים שונים. בשל זאת, יש צורך לפענח ולחשב את העלויות והתועלות ברמה הלאומית, כדי שניתן יהיה לגזור תחשיב-בסיס לסוגים והיקפים שונים של מוטבים.

ה. בשנים האחרונות, ככל שמעמיקה השחיקה במצבו של מעמד הביניים ועולה שיעורם של האנשים המוגדרים כחיים בעוני, כן מתבהר כי פריסת המענים על פני הישובים בישראל לא נותנת פתרון מספק לצרכי האוכלוסיה. לא זאת בלבד, אלא שהרוב המוחלט של המענים נועדו לטיפול ושיקום של אנשים החיים בעוני ומיעוטם למניעת עוני כגון, סדנאות מניעה של עמותות 'פעמונים' ומערכי תוו"ש לצעירים חסרי עורף כלכלי. זאת, למרות שתכניות המיועדות למניעת עוני זולות יותר מאשר תכניות ההתערבות והשירותים הנדרשים לחלץ ולשקם אנשים החיים בעוני.

לאור זאת, נקראים משרדי הרווחה והאוצר להרכיב מפתח לפיו יתקצבו הרשויות עבור סל מענים המתאים לצרכי האוכלוסיה שלהם. בהרכבת המפתח מומלץ לקחת בחשבון את השיקולים הבאים:

- ברוח הרפורמה בשירותי הרווחה, חיוני להגדיר את אחוז הלקוחות שיש למש"ח בנתוני היסוד כדי להצדיק את המיקוד שלה בעוני.
- מומלץ להתחשב ברמת הפריפריאליות של הישוב ולפצות אותו בהתאם במפתח התקצוב.
- כדי להגביר את סיכויי האפקטיביות של המענה רצוי להגדיר את היקף המוטבים המתאים למענים השונים.
- מן הראוי לחלק את סל התקצוב בין סוגי המענים לפי התכלית שהם משרתים, כפי שמוסבר בסעיף הקודם. מומלץ כי כל רשות חייבת תידרש להקדיש 40% מסל התקציב למניעת עוני, 20% לשיקום וחילוץ מעוני ו-40% לקיום בכבוד.
- בהקצאת סלי התקצוב לרשות חיוני להתחשב בכושר של המש"ח המקומית לספוג ולוות את תכניות ההתערבות והשירותים המוצעים ואת היקף המשפחות שבהם היא מסוגלת לטפל.

1. חיוני לייצר סנכרון מרבי בין שירותי הרווחה האישיים והרפורמה במשרד הרווחה, כדי למנף אותה ואת המענים להתמודדות עם עוני. לשם כך, מוצע לבנות מפרט של תעודת זהות למענה, אשר יהיה על הארגון המציע למלא, כתנאי להכללתו ב'סל המענים'. באמצעות איסוף של תעודות זהות ייבנה תיק מענים ואינדקס גורמים מפעילים, שניתן יהיה להיעזר בהם בעת בחירת הישובים במענים מתוך הסל שיוקצה להם. דרישה זו גם תיצור תו תקן למענים ותשלים את ההמלצה עימה פתחנו – לייצר שפה מקצועית משותפת ואחידה לכלל המענים והגורמים המתערבים. מומלץ כי המפרט יכלול, בנוסף למדדים שהובאו במסמך זה, גם מדדים המתייחסים להיבטים הבאים:

- מאפייני הישוב (רמת פריפריאליות)
- מאפייני המענה (הממשק מול עו"ס המשפחה; האם יש מנהל מקרה ומיהו?; רמת ואופי ההנגשה של המענה ללקוחות הפוטנציאליים; רמת האינטנסיביות הנדרשת מהמשתתף בכל אחת ממשך שנות

המְעָנָה (מספר השעות השבועי הממוצע שעל המשתתף להשקיע בתכנית/שירות - להיות נוכח ולעמוד בקשר עם המתעורבים / המלווים).

- רמת היגוי של המְעָנָה (רמת הפעילות של ועדות ההיגוי על פי מספר וסוג הפורומים ועל פי מספר המפגשים שלהן בשנה).
- מודל ההכשרה וההדרכה של העובדים המספקים את המְעָנָה (מספר ימי הכשרה לפני קליטה בתפקיד, מספר ימי הדרכה פרטנית וקבוצתית בחודש, היקף שעות הדרכה לעובד בשבוע / חודש).

**לסיכום**, עבודה עם אנשים החיים בעוני והדרה חברתית היא שליחות חברתית ואישית, ואינה עיסוק ומקצוע בלבד. בטוחנו כי צוותי הארגונים והגורמים המפעילים עושים את עבודתם בתשומת לב ומתוך התכוונות יתרה. ההיכרות עם אנשים החיים בעוני, הידע המקצועי והניסיון המעשי שהם מחזיקים לא יסולא בפז. לכן, אנו ממליצים בכל לב לערב את נציגי הארגונים, כמו גם פעילים חברתיים מקרב אנשים החיים בעוני בפיתוח הכלים והמערכים שבהם עוסק מסמך זה. אלה יבטיחו הן את איכות התוצרים והן את השימוש בהם באופן מיטבי.

\* \* \* \* \*



## רשימת מקורות

ארגון ובנה

<http://www.maharitz.co.il/?CategoryID=228&ArticleID=4226>

ארגון ידידים למען הנוער והחברה – 'ידידים בתעסוקה'

<http://www.yedidim.org.il/node/40>

ארם, איתן (2008) תכנית "דרור" – תקציר פריצת שרשרת המצוקה הבין-דורית,

אוגזן "דרור", משרד הרווחה והשירותים החברתיים, פרק א' מאמר 3

בידרמן-שלי, דגנית (2013) מתלות לאחריות במגדל העמק אוקטובר 2013 – פברואר

2014 (מצגת)

החצר הנשית

[http://hatzer.org.il/?page\\_id=12](http://hatzer.org.il/?page_id=12)

ידידות טורונטו (2013) תכנית קידום משפחות (מודל הפעולה של התכנית)

ידידו טורונטו – תכנית 'נתיבים לתעסוקה'

<http://www.ffyt.org/project/%D7%A0%D7%AA%D7%99%D7%91%D7%99%D7%9D%D7%9C%D7%AA%D7%A2%D7%A1%D7%95%D7%A7%D7%94>

<http://www.ffyt.org/project/%D7%A0%D7%AA%D7%99%D7%91%D7%99%D7%9D%D7%9C%D7%AA%D7%A2%D7%A1%D7%95%D7%A7%D7%94>

<http://www.ffyt.org/project/%D7%A0%D7%AA%D7%99%D7%91%D7%99%D7%9D%D7%9C%D7%AA%D7%A2%D7%A1%D7%95%D7%A7%D7%94>

למען אחי

<http://www.israeltoremet.org/amuta/580365260>

לתת עתיד

<http://www.latet.org.il/Index.asp?CategoryID=258&ArticleID=767>

מרכזי עוצמה

<http://www.molsa.gov.il/Populations/Distress/DistressFamily/PowerCenters/Pages/PowerCentersHomePage.aspx>

<http://www.molsa.gov.il/Populations/Distress/DistressFamily/PowerCenters/Pages/PowerCentersHomePage.aspx>

עזרה מגד – תכנית סיוע שיקומי כולל

<http://www.vehigadeta.org.il/web/8888/nsf/sbs.py?& ID=14566&did=5453&G=14566&PF=20&lang=HE>

<http://www.vehigadeta.org.il/web/8888/nsf/sbs.py?& ID=14566&did=5453&G=14566&PF=20&lang=HE>

עמותת אהבת חסד

<https://www.facebook.com/hesed2give>

עמותת בעצמי

<http://www.be-atzmi.org.il/programs.asp>

פאס, הסתר וכהן נבות מרים (2012) **עבודה עם משפחות בשירותי רווחה: הגדרת תוצאות, דרכי התערבות, ותפקידי העובדים הסוציאליים - סקירת ספרות**, מאיירס ג'וינט מכון ברוקדייל, מרכז אנגלברג לילדים ולנוער ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים, אגף למחקר, תכנון והכשרה.

פרייברון יובל, קמפלר חגית ושיפריס אירית (2014) המרכז לקידום התעסוקה ברחובות (מצגת), מחלקת אג"מ, השירות הקהילתי.

קינג, יהודית, הדר, יעל ווולדה-צדיק, אברהם (2013) תעסוקה לרווחה: תוצאות התכנית לאחר שנה, מאיירס ג'וינט מכון ברוקדייל (מצגת)

רפורמה בשירותים החברתיים - חושבים חושבים עתיד  
<http://www.molsa.gov.il/SOCIALSERVICESREFORM/Pages/SocialServicesReformPage.aspx>

שפרמן, קרין תמר (2009) "חוצים את הקווים - עוני ואי-שוויון בישראל", פרלמנט, גיליון 63, המכון הישראלי לדמוקרטיה ב: <http://www.idi.org.il/>

Chambers, Robert (2006) "What is Poverty? Who asks? Who answers?", **Poverty In Focus (Dec.)**, International Poverty Centre, pp. 3-4

Yedidut Toronto (2013) **Kidum Mishpachot – summary of pilot Kidum** (presentation)

Mullainathan, Sendhil and Shafir, Eldar (2013) **Scarcity: Why Having Too Little Means So Much**, Times Books

Roma1 Poverty USA  
<http://www.roma1.org/554/interior.html>

## נספח 1: רשימת הארגונים המפעילים את המענים

### בסקירה

שם המענה	ארגון מפעיל
<b>תכניות</b>	
1. SAWA	קרנות קורת ישראל
2. עסק משלך	העמותה להעצמה כלכלית לנשים + רווחה
3. תכנית שיקום	למען אחי
4. אשת חייל / אביחייל	עמותת "בעצמי"
5. ידידים בתעסוקה	ארגון ידידים למען הנוער והחברה
6. צעירים בונים - בית שאן	משרד הכלכלה שירות התעסוקה, שיקום שכונות, משרד הרווחה, ביטוח לאומי, המרכז לפיתוח ההון האנושי וקרנות נוספות
7. דף חדש	ידידות טורונטו
8. פרויקט "סיכוי" (chance)	מט"י- מרכז טיפוח עסקים קריית גת ואגף הרווחה
9. קידום משפחות	פעמונים (שותפים מכון אדלר, בעצמי), כתף לכתף, חסדי לב במימון ידידות טורונטו
10. מתלות לאחריות	ד"ר דגנית בידרמן-שליז והמכון לחינוך דמוקרטי
11. סיוע שיקומי כולל	עמותת "עזרה מגד" בת ים
12. בטחון תזונתי	אשל ירושלים
13. ארגון ובנה	ארגון ובנה בית שמש
14. תכנית מפ"ה - משפחות פוגשות הזדמנות	שותפות של משרד הרווחה - שרות פרט ומשפחה, המוסד לביטוח לאומי - הקרן למפעלים מיוחדים, תחום צעירים אשלים גוינט ישראל. אוניברסיטת בן גוריון שבנגב - ביה"ס לעבודה סוציאלית, פרופ' מיכל קרומר נבו.
15. נתיבים לתעסוקה	ידידות טורונטו
16. תוכנית תשתית לאוכלוסיות ייחודיות - בבית שאן	משרד הכלכלה, שירות התעסוקה, המרכז לפיתוח ההון האנושי

שם המענה	ארגון מפעיל
17. תכנית המשפחות של פותחים עתיד	פותחים עתיד - הסוכה"י
18. כתף לכתף	כתף לכתף
19. תכנית דרור	מחלקות רווחה
	עמותת אהבת חסד
20. בכבוד ובידידות	קרן ידידות
21. עוצמה	מש"ח ברשויות המקומיות
22. לתת עתיד	ארגון לתת
23. שח"ם	עמותת "בעצמי"
24. תעסוקה לרווחה	עמותת בעצמי + אגפי הרווחה
25. מפנה- מסאר	עמותת "בעצמי"
<b>מערך תכניות ושירותים</b>	
26. מפתח	עמותת "בעצמי"
27. תוכנית רשות מקדמת תעסוקה קהילה והשכלה	שירות התעסוקה, עיריית בית שאן, משרד הכלכלה
28. מעגל החיים והתעסוקה	עיריית באר שבע אגף הרווחה - משאבי קהילה, עמותת יחדיו, גוינט-תב"ת, משרד הרווחה
29. המרכז לקידום התעסוקה	האגף לשח"ם, רחובות
30. החצר הנשית	החצר הנשית
<b>שירותים ממוקדים</b>	
31. תעסוקה נתמכת	עפ"י מכרזים של משרד הרווחה
32. תעסוקו	עמותת "בעצמי"
33. ליווי פרטני להבראה כלכלית	פעמונים
34. ליווי פרטני להבראה כלכלית	עמותת מקימי
35. סדנאות ליווי	פעמונים

שם המענה	ארגון מפעיל
36. סדנאות מניעה	פעמונים
<b>סיוע חומרי</b>	
37. טיפולי שיניים בקהילה	אגף לשח"מ, רחובות
38. סיוע במזון	עזרה בדרך
39. עיר ללא רעב	ארגון לתת
40. סיוע לחיים	ארגון לתת
41. המיזם לביטחון תזונתי	ארגון לתת

## נספח 2: מדדי תיאור המענה - ועדת המשנה לפרט, משפחה וקהילה

1. שם התכנית
2. ארגון מפעיל
3. מסי' יישובים בהם פועלת התכנית
4. משך השנים בהם פועלת התכנית
5. האם התכנית בשיתוף עם המחלקות לשירותים תברתיים: אם כן, באיזה אופן נעשה השיתוף
6. יחידת ההתערבות (יחיד/משפחה)
7. יחידת ההתערבות
8. מהן המטרות והיעדים של התכנית
9. סוג התכנית (הוליסטית, תעסוקה, התנהלות כלכלית, מיצוי זכויות וכו')
10. מהם מדדי ההצלחה של התכנית (השמה בעבודה, מיצוי זכויות, הגדלת הכנסה, שדרוג תעסוקתי וכו')
11. האם נעשה עד כה מחקר הערכה? במידה וכן מי ערך אותו?
12. מי אוכלוסיית היעד של התכנית (מגזר, מנדר, חד הוריות וכו')
13. מהם הקריטריונים להיכנס לתכנית? (גיל, מגזר, מצב תעסוקתי וכו')
14. מספר משתתפים בתכנית
15. משך התכנית בחודשים
16. מה מספר המוטיבים שהתחילו את התכנית וסיימו אותה
17. מה מספר המוטיבים שהתחילו את התכנית ולא סיימו אותה

18. עלות כרללת של התכנית
19. עלות התכנית למשתתף
20. אחוז הצלחה (כמה מבין המוטבים עמדו באחד או יותר ממדדי ההצלחה)
21. גובה ההצלחה בש"ח (אנא סכמו את כמות הכסף שהמוטבים הרוויחו כתוצאה מהתכנית)
22. עלות להצלחה (כלל עלות התכנית לחלק למשתתפים שהצלחו)

### נספח 3: רשימת המדדים למיפוי של תכניות לאנשים החיים בעוני

1. סוג השירות: א. סיוע חומרי ב. שירות ממוקד ג. תהליך
2. יחידת ההתערבות: א. פרט ב. משפחה ג. פרטים ומשפחות
3. נושאי ההתערבות: א. ציר כלכלי ב. ציר כלכלי
1. תכנית: א. השלמת פערי השכלה ב. הקניית כלים תומכי עבודה ג. הכשרה מקצועית
2. תעסוקה: א. הכנה לחיי עבודה ב. השמה וליווי בתעסוקה/ פתיחת עסק ג. שדרוג תעסוקתי
3. התנהלות בלכלית: א. ניהול תקציב משפחתי (כולל הסדרת חובות)
- ד. מעגנה למחסור חומרי: א. טיפולי שניים ב. בטחון תזונתי ג. דיור ד. ציוד ביתי ה. תרופות מרפא ו. ביגוד ז. בטיחות
- ה. מוצרי זכויות: א. סנגור ב. סיוע משפטי ג. הדרכה למצויי זכויות ד. מתן מידע ותיווך על זכויות ועל מוסדות ושיירותים במקהלה
- ו. ציר הכללה תפתית: א. תעמולה אישית: ב. חיזוק אמונה ביכולת לחולל שינוי ג. חיזוק תחושת מסוגלות עצמית ד. חיזוק מודעות להתנסויות מוצלחות

4. תפקוד משפחתי: 1) תשומות לחינוך ילדים (תפקודיות, רגשיות והעשרה) 2) ניהול משק הבית 3) תפקוד חוריי 4) חלוקת תפקידים ותיאום בין בני הזוג

ח. צריכת שירותים: 1) הקניית מודעות לשירותים רלוונטיים וחזוק הרגלים של צרכנים

ט. השתייכות קהילתית: 1) בניה וחזוק רשתות תמיכה 2) התנסות במעורבות קהילתית

י. אחר

#### 4. תנאים לקבלה:

##### 1. סוגי-דמוגרפיים

א. גיל: 1) ילדים ונוער 2) צעירים (עד 30) 3) עד 45 4) 46-67 5) +68

ב. מין: 1) גברים 2) נשים

ג. סטטוס משפחתי: 1) רווק 2) זוג 3) גרוש / פרוד / אלמן

ד. מספר ילדים: 1) לא חייב ילדים 2) חייב \_\_\_\_\_ ילדים

ה. גיל ילדים: 1) ללא קשר לגיל הילדים 2) חייב ילדים לפחות אחד עד גיל \_\_\_\_\_ 3] / ממתת 18]

ו. תשכילה: 1) לפחות 8 שנות לימוד 2) לפחות 12 שנות לימוד 3) מחסור בהכשרה מקצועית / אקדמית

ז. שפה: 1) דיעת השפה העברית ברמת קרוא וכתוב

ח. תקן בישראל: 1) עולים מ-1990 2) עולים מ-2000

ט. מוצא: 1) ותיקים 2)אתיופיה 3) חבר העמים 4) בוכרה 5) קווקז

י. מוצר: 1) כולם 2) חילוני/דתי 3) חרדי 4) ערבי 5) בדואי 6) דרוזי 7) מעוטטים אחרים

יא. אזור גיע: \_\_\_\_\_



## ii. כלכליים

יב. ענדה:  
סטודנטים

5 בעלי עסק (4) / ללא התנסות בעולם העבודה (3)

2 מובטלים (מעל \_\_\_\_\_ שנים) (1)  
2 מקבלי קצבת הבטחת הכנסה (1)  
1 מעוקל כלכלית (2)

יג. מצב כלכלי:

יד. ענין לפתוח עסק: כן (1)

3 גם וגם (3) לא (2) כן (1)

3 גם וגם (3) לא (2) כן (1)

טז. תפנייה מעמורה: כן (1)

טז. תפקוים:  
iii.

2 היעד עבריינות פעילה (1) היעד התמכרויות (2)

1 עם מגבלה (2) ללא מגבלה (1) מגבלות לעבודה (כולל מצב בריאותי):

2 תפקודית (3) עבודה במשרה מלאה (1) ליעודית (2)

2 תפקודית (3) עבודה במשרה מלאה (1) תערכת יכולת:

6 בן 6 דרגות (1=נמוכה מאד עד 6=גבוהה מאד). במקרה של משפחה נמדד על שני בני הזוג בנפרד. בשלות:  
כא. רמת נכונות:  
כב. אחר:  
1 יציאה ממקלט לשנים מוכות

## 5. אמצעי ההתערבות:

i. חומריים: א. ממוקד ומוגבל: i. מלגות ללומדים ולהכשרה מקצועית ii. מוצרים (סל מזון, תרופות, ריהוט וציוד ביתי וכיו"ב)

iii. שירות (סיוע משפטי, טיפול שייניים, טיפול רגשי) iv. אחר

ב. סל כספי גמיש

- ii. **פריטויים:** א. מלווה מקרה ב. מלווה פרטי איש מקצוע ג. מלווה פרטי סמך-מקצועי ד. יועץ ממוקד/ מטפל/מאמן אישי ה. צוות רב-מקצועי
- iii. **קבוצתיים:** א. טיפול זוגי / משפחתי ב. קבוצות לעזרה עצמית ג. קבוצות וסדנאות לימוד ד. הרצאות ה. פעילות חברתית
- iv. **קהילתי (למען הפרטי):** א. רישות חברתי ב. רישות למטרות תעסוקתיות ועסקיות ג. התנדבות
- v. **שינוי חברתי:** א. אקטיביזם (פעילים)/פעולות התרעה חברתית ב. הפגנות ג. אסיפות ד. עצומות
6. **משך ההתערבות:** א. אד-הוק ב. עד שנה ג. עד שנתיים ד. עד שלוש שנים ה. מעל 3 שנים ו. ללא הגבלת זמן
7. **התאמה ללקוחות:** א. מניש ב. קשיח
8. **גורם מפעיל:** א. מנשרד ממשלתי ב. משי"ח ג. שירות אחר של הרשות ד. מנזר שלישי ה. הפעלה משותפת
9. **כח אדם מפעיל:** א. רק בשכר ב. בעיקר בשכר ג. במידה שווה ד. בעיקר מתנדבים ה. בלתי ידוע
10. **ממשק מול המשי"ח:** א. מתבצע מתוך המחלקה ב. מתבצע מחוץ למחלקה ג. שיתוף עם המשי"ח (הפנייה, יידוע, ועדות חיצוני, שותפות במימון) ד. בלתי ידוע
11. **עלות ממוצעת למשתתף לשנה של תשומות ישירות:** א. עד 1,500 ₪ ב. עד 6,000 ₪ ג. עד 15,000 ₪ ד. עד 25,000 ש"ח ה. +26,000 ש"ח
12. **השתתפות עצמית:** א. ללא השתתפות עצמית ב. השתתפות עצמית
13. **עלות כוללת של המענה לשנה (לפי 20 משפחות = יחידה)**
14. **עלות להצלחה (ע"פ הנוסחה – עלות כוללת חלקי מספר המסייגים בהצלחה):**

15. גובה הצלחה (כמות הכסף שהמוטבים הרויחו כתוצאה מההתכנית):
16. מדדי הצלחה תוצאתיים: א. ספציפיים ברמת המוטב של המעגלה (כמותי, בהתייחס לאדם, לקבוצה ולטווח השיפור) ב. ספציפיים למוטב בלבד ג. מוגדרים באופן כללי ד. אינם מוגדרים ה. אחר
17. הצלחת המעגלה: א. ברורה וידועה ב. אינה מוגדרת
18. אחוז הצלחה: א. עד 50% ב. 51%-75% ג. 76% ומעלה(מתייחס לכל מודד בנפרד, להפריד בין צירים – כלכלי והכללה חברתית)
19. מערכת ניהול מידע: א. אין ב. בסיסית (ידנית/ אקסל) ג. ממוחשבת ד. לא ידוע
20. ליווי מחקר/הערכה: א. אין ב. פנימי ג. חיצוני ד. משולב ה. לא ידוע
21. פריסה: א. מקומית בלבד ב. מרובת אתרים
22. וותק: א. בשלב גיבוש / פילוט (עד שנתיים) ב. מבוטס (עד 5 שנים) ג. ממוסד (+6 שנים)
23. היקף שנתי של מקבלי השירות: א. עד 50 ב. 51-99 ג. עד 250 ד. עד 500 ה. עד 1,000+ ג.
24. מספר בוגרים עד כה
25. מספר נוסרים עד כה

## נספח 4: תנאים לאפיון סוג המענה

סיוע חומרי	שירות ממוקד	מערך תו"ש	תכנית התערבות	
רחב עד ממוקד	ממוקד	רחב	רחב	היקף הנושא
מצומצמים	מצומצמים	מגוונים	מגוונים	אמצעי ההתערבות
פרטני	מחזור או פרטני – תלוי בסוג השירות	פרטני	מחזור	מחזור או פרטני
מעטה	מעטה	רבה	מעטה	גמישות - הכרח לעבור את רצף השלבים / המרכיבים
חד משמעיים – סוציו-דמוגרפיים +כלכליים	ספציפיים ואחידים	דיפרנציאליים	דיפרנציאליים	אופי התנאים

## נספח 5: ריכוז נתונים

### התפלגות הבוגרים לפי סוג מענה

מס' מוטבים	תכנית התערבות	מערך תו"ש	שירות ממוקד	סיוע חומרי	אחוז מהסה"כ
	N=19	N=3	N=4	N=3	N=29
עד 50	11%	0%	0%	33%	10%
51-100	16%	0%	0%	0%	10%
101-250	26%	33%	0%	0%	21%
251-500	16%	33%	25%	0%	17%
501-1,000	5%	0%	25%	0%	7%
1001-5000	16%	0%	0%	33%	14%
+5001	11%	33%	50%	33%	21%
<b>סה"כ</b>	<b>66%</b>	<b>10%</b>	<b>14%</b>	<b>10%</b>	<b>100%</b>

### התפלגות הנושרים לפי סוג מענה

מס' מוטבים	תכנית התערבות	מערך תו"ש	שירות ממוקד	סיוע חומרי	אחוז מהסה"כ
	N=23	N=2	N=2	N=3	N=30
אפס נשירה	17%	0%	0%	67%	20%
עד 50	43%	0%	0%	33%	37%
51-100	4%	50%	50%	0%	10%
101-250	22%	50%	0%	0%	20%
251-500	9%	0%	0%	0%	7%
501-1,000	4%	0%	0%	0%	3%
1001-5000	0%	0%	0%	0%	0%
+5001	0%	0%	50%	0%	3%
<b>סה"כ</b>	<b>77%</b>	<b>7%</b>	<b>7%</b>	<b>10%</b>	<b>100%</b>

## נספח 6: ריכוז עלויות

עלות ליחידה	עלות ליחידה של 20 (משפחות /פרטים)	היקף נהנים שנתי	עלות כוללת של התכנית לשנה	ארגון מפעיל	שם המענה
<b>א. תכניות התערבות</b>					
36,000	720,000	70	2,520,000	ידידות טורונטו	דף חדש
27,200	544,000	50	1,360,000	ארגון לתת	לתת עתיד
14,025	280,501	722	10,126,088	עמותת בעצמי + אגף הרווחה	תעסוקה לרווחה
12,600	252,000	50	630,000	מט"י- מרכז טיפוח עסקים קריית גת ואגף הרווחה	פרויקט "סיכוי" (chance)
12,500	250,000	200	2,500,000	ארגון ובנה בית שמש	ארגון ובנה
12,369	247,389	115	1,422,486		תכנית מפ"ה - משפחות פוגשות הזדמנות
12,030	240,602	19	228,571	משרד הכלכלה שירות התעסוקה, שכונות, משרד הרווחה, ביטוח לאומי, המרכז לפיתוח ההון האנושי קרנות נוספות	צעירים בונים - בית שאן
9,600	192,000	200	1,920,000	אשל ירושלים	בטחון תזונתי
9,259	185,185	54	500,000	עמותת "עזרה מגד" בתים	עזרה מגד/ סיוע שיקומי כולל
8,696	173,913	23	200,000	ארגון ידידים למען הנוער והחברה	ידידים בתעסוקה
8,500	170,000	45	382,500	פעמונים (שותפים מכון אדלר, בעצמי), כתף לכתף, חסדי לב. במימון ידידות טורונטו	קידום משפחות
7,000	140,000	50	350,000	ד"ר דגנית בידרמן-שליז והמכון לחינוך דמוקרטי	מתלות לאחריות

שם המענה	ארגון מפעיל	עלות כוללת של התכנית לשנה	היקף נהנים שנתי	עלות ליחידה של 20 (משפחות / פרטים)	עלות ליחידה
כתף לכתף	כתף לכתף	1,678,850	296	113,436	5,672
מפנה- מסאר - פרטני / משפחות	עמותת "בעצמי"	1,349,942	320	84,371	4,219
SAWA	קרנות קורת ישראל	4,000,000	1000	80,000	4,000
אשת חייל / אביחייל	עמותת "בעצמי"	6,118,411	1800	67,982	3,399
עוצמה	עיריית צפת	329,957	100	65,991	3,300
בכבוד ובידידות	קרן ידידות	648,000	200	64,800	3,240
תכנית שיקום	למען אחי	300,000	100	60,000	3,000
שח"ם	עמותת "בעצמי"	2,597,631	1000	51,953	2,598
תוכנית תשתית לאוכלוסיות ייחודיות - בבית שאן	משרד הכלכלה, שירות התעסוקה, המרכז לפיתוח ההון האנושי	100,000	52	38,462	1,923
תכנית המשפחות	פותרים עתיד - הסוכה"י	240,000	230	20,870	1,043
עסק משלך	העמותה להעצמה כלכלית לנשים + רווחה	150,000	175	17,143	857
נתיבים לתעסוקה	ידידות טורונטו	בלתי ידוע	171		
תכנית דרור	מחלקות רווחה		495		-
	עמותת אהבת חסד				
<b>ב. מערך תו"ש</b>					
מעגל החיים והתעסוקה	עיריית באר שבע אגף הרווחה - משאבי קהילה, עמותת יחדיו, גוינט-תב"ת, משרד הרווחה	2,250,000	900	50,000	2,500
תוכנית מקדמת רשות תעסוקה קהילה והשכלה	שירות התעסוקה, עיריית בית שאן, משרד הכלכלה	תלוי בתקצוב המשרד	1018	40,000	
החצר הנשית	החצר הנשית	700,000	400	35,000	1,750
מפתח	עמותת "בעצמי"	715,461	1000	14,309	715
<b>ג. שירות ממוקד</b>					

עלות ליחידה	עלות ליחידה של 20 (משפחות / פרטים)	היקף נהנים שנתי	עלות כוללת של התכנית לשנה	ארגון מפעיל	שם המענה
14,400	288,000	15	216,000	עפ"י מרכזים של משרד הרווחה	תעסוקה נתמכת
12,000	240,000	50	600,000	עמותת מקימי	ליווי פרטני להבראה כלכלית
2,500	50,000	3000	7,500,000	פעמונים	ליווי פרטני להבראה כלכלית
656	13,116	1300	852,571	עמותת "בעצמי"	תעסוקה
87	1,747	3950	345,000	פעמונים	סדנאות מניעה
		400	בלתי ידוע	פעמונים	סדנאות ליווי
<b>ד. סיוע חומרי</b>					
6,667	133,333	600	4,000,000	ארגון לתת	עיר ללא רעב
3,900	78,000	1000	3,900,000	ארגון לתת	סיוע לחיים
1,667	33,333	30	50,000	עזרה בדרך	סיוע במזון
947	18,933	60000	56,800,000	ארגון לתת	המיזם לביטחון תזונתי
414	8,276	290	120,000	האגף לשח"ם	המרכז לקידום התעסוקה רחובות
		160	בלתי ידוע	אגף לשח"מ	טיפול בקהילה - רחובות

## נספח 7:

סקירה מפורטת של המענים לאנשים החיים בעוני מופיעה באתר האינטרנט של הוועדה, [www.milhamabaoni.org](http://www.milhamabaoni.org), תחת לשונית "מקורות ומסמכים לעיון".