

## **סיוע חומרי לאנשים החיים בעוני: סקירה היסטורית ומגמות נוכחיות**

ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי

---

**נייר מדיניות מס' 02.2019**

ירושלים, ניסן תשע"ט, אפריל 2019

## מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

מרכז טאוב נוסד ב-1982 ביוזמתם של הרברט מ' סינגר, הנרי טאוב וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיתה שהוקמה על ידי קרן הנרי ומרלין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'ין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, קרן משפחת מילטון א' ורוזלין ז' וולף וארגון הג'וינט האמריקאי.

מרכז טאוב מעמיד בפני מקבלי ההחלטות המובילים בארץ ובפני הציבור הרחב תמונה כוללת, המשלבת בין הממדים החברתיים והכלכליים בהתוויית המדיניות הציבורית. הצוות המקצועי של המרכז וצוותי המדיניות הבין-תחומיים, הכוללים חוקרים בולטים בתחום באקדמיה ומומחים מובילים בתחומי המדיניות, עורכים מחקרים ומעלים חלופות למדיניות בנושאים חברתיים-כלכליים מרכזיים העומדים על סדר היום במדינה. המרכז מציג ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך והערכות של חלופות למדיניות בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות על ידי כתבות בתקשורת, תוכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובח"ל.

פרסום זה, ככל פרסומי המרכז, הוא על דעתם ואחריותם של מחבריו בלבד. אין בו כדי לחייב את המרכז, את חבר הנאמנים שלו, את עובדיו האחרים ואת התומכים בפעולותיו.

כתובת המרכז: רחוב האר"י 15, ירושלים  
טלפון: 02-567-1818  
פקס: 02-567-1919

דואר אלקטרוני: [info@taubcenter.org.il](mailto:info@taubcenter.org.il)  
אתר אינטרנט: [www.taubcenter.org.il](http://www.taubcenter.org.il)

## סיוע חומרי לאנשים החיים בעוני: סקירה היסטורית ומגמות נוכחיות

ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי\*

### תקציר

המדיניות בנושא עוני בישראל השתנתה תכופות בעשורים האחרונים, בפרט בנוגע לסיוע חומרי לאנשים בעוני. בשנים הראשונות למדינה הופקד הסיוע הכספי לאנשים החיים בעוני בידי לשכות הסעד. בשנות השמונים, עם הפעלת תוכנית הבטחת הכנסה, הועברה האחריות לידי המוסד לביטוח לאומי. בראשית שנות האלפיים הביאו שינויי מדיניות לירידה חדה בגובהו של סיוע זה ובהיקף המקבלים אותו, ובד בבד נעשו מאמצים ניכרים להניע את האוכלוסייה הענייה להשתלב בשוק העבודה. למרות מאמצים אלו, שיעור המשפחות העניות נותר גבוה במיוחד ועומד על כמעט חמישית (18.4 אחוזים) מהמשפחות בישראל.

בעשור האחרון ניכר שינוי נוסף במדיניות כלפי עוני. לצד קצבאות הביטוח הלאומי נעשה מאמץ לספק לאנשים החיים בעוני מענים טיפוליים מקיפים, ובכללם סיוע חומרי, באמצעות עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים. מדיניות זו, אשר באה לידי ביטוי בולט בתוכנית "נושמים לרווחה" של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ושל ג'וינט-אשלים, מציעה טיפול אינטנסיבי והוליסטי במשפחות, הכולל קידום מיצוי זכויות, סיוע בהשתלבות בשוק העבודה וכן סיוע חומרי.

עבודה זו בוחנת את השינויים במדיניות ביחס לאנשים החיים בעוני במהלך ארבעת העשורים האחרונים ואת הגורמים להם, ובפרט את הרחבת האחריות לטיפול ולסיוע למשפחות אלו במחלקות לשירותים חברתיים. עוד כוללת העבודה ניתוח של מאפייני המשתתפים בתוכנית "נושמים לרווחה" ובחינה של דפוסי השימוש בסיוע החומרי בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות. על סמך הממצאים מוצעים כיוונים אפשריים לשיפור מערך הסיוע החומרי כאמצעי מדיניות למאבק בעוני.

\* פרופ' ג'וני גל, חוקר ראשי וי"ר תוכנית מדיניות הרווחה במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש ברוואלד באוניברסיטה העברית בירושלים; פרופ' מיכל קרומר-נבו, המחלקה לעבודה סוציאלית ע"ש שפיצר, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; שביט מדהלה, חוקרת, מרכז טאוב; גיא ינאי, עוזר מחקר, מרכז טאוב. עורכי המחקר מבקשים להודות ליעל עמאר-טולוב מקרן הידידות; לאיריס פלורנטין, איילה מאיר, נורית ויסברג-נקאש ולינדה דגן ממשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ולרינת מועלם, דורון מטמוני ויעל בלה-אבני מקרן רש"י על סיועם הרב באיסוף הנתונים; לאיילת כרמלי על סיועה בנייתוח תקנות העבודה הסוציאלית; ולד"ר ליהיא להט, פרופ' אבי וייס ופרופ' אלכס וינברג על הערותיהם המועילות.

## מבוא

זה שנים רבות העוני הוא בעיה מרכזית בחברה הישראלית. היקף האוכלוסייה החיה בעוני, העומד כיום על כחמישית מהמשפחות, הוא הגדול ביותר מבין מדינות ה-OECD, אף שבשנים האחרונות הוא ירד מעט (המוסד לביטוח לאומי, 2018). זירת המפגש העיקרית של המדינה עם אנשים החיים בעוני היא המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. מתוך האוכלוסייה המטופלת אצל עובדות ועובדים סוציאליים במחלקות אלו, 266,000 אנשים (כ-28 אחוזים מסך הפניות) פנו למחלקות בשל עוני ומצוקה כלכלית (משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2017). עם זאת, הממונים על המחלקות משערים כי בפועל מדובר בשיעור גבוה בהרבה, שאינו בא לידי ביטוי בנתונים הרשמיים בשל מאפייני הקטלוג של סיבת הפנייה.

מקור עיקרי להכנסתן של משפחות רבות החיות בעוני הוא קצבאות הביטוח הלאומי, בעיקר קצבאות הבטחת הכנסה, נכות כללית וזקנה. לרוב סכום הקצבה אינו מאפשר למשפחות להתמודד עם מצבי מצוקה הכרוכים באירועים חריגים, בטיפולים רפואיים או בתשלום חובות, ואינו מאפשר למשפחות להיחלץ מהעוני. יתרה מזאת, ההערכה היא שבמקרים רבים הזכאים לקצבאות אלו (בפרט הזכאים להבטחת הכנסה) אינם מקבלים אותן בפועל בשל חוסר מודעות לזכאותם, חוסר אמון במערכת או חסמים ביורוקרטיים (המוסד לביטוח לאומי, 2017).

כיצד מתבטא עוני בהקשר של מימוש הצרכים החומריים הבסיסיים? מה תפקידן של מדינת הרווחה, ובמיוחד של מערכת הביטחון הסוציאלי והמחלקות לשירותים חברתיים, בסיפוק צרכים אלו? וכיצד מנוצלים המשאבים הכספיים המופנים לאנשים החיים בעוני? שאלות אלו מלוות את קובעי המדיניות העוסקים בטיפול בעוני לאורך שנים והן רלוונטיות במיוחד בעת הנוכחית, מכיוון שניתן לזהות מגמות שינוי הן במדיניות ובפעילות של המחלקות לשירותים חברתיים הן בעמדות של אנשי מקצוע בדרגים השונים (באום, 2015).

ניתן להצביע על ארבע תקופות בהתפתחות המדיניות בתחום המענים לצרכים החומריים של אנשים החיים בעוני. התקופה הראשונה, מקום המדינה עד אמצע שנות השבעים של המאה העשרים, התאפיינה במחסור במענים לאוכלוסייה זו מצד מערכת הביטחון הסוציאלי ובמתן מענים חלקיים באמצעות תשלומי סעד שניתנו על ידי העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות. התקופה השנייה, מאמצע שנות השבעים עד תחילת שנות האלפיים, התאפיינה בצמצום משמעותי של המענים החומריים שסיפקו העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות ובהעברת האחריות להענקת סיוע מסוג זה למוסד לביטוח לאומי, במיוחד באמצעות קצבת הבטחת הכנסה. התקופה השלישית, בעשור הראשון של שנות האלפיים, התאפיינה בקיצוץ בקצבאות הביטחון הסוציאלי ובמאמץ לשלב את מי שחיים בעוני בשוק העבודה, אך גם בגידול ניכר בתחולת העוני. בד בבד חלה התרחבות מסוימת במעורבות הרשויות המקומיות בהענקת סיוע חומרי במסגרת הטיפול הסוציאלי האישי, באמצעות "סלי מענים" שהוענקו כחלק מתוכניות ייחודיות שמטרתן שילוב תעסוקתי.

התקופה הרביעית, בעשור השני של שנות האלפיים, מתאפיינת בהתרחבות ניכרת של המעורבות המקומית ושל סלי המענים, ובהפיכת השיח בנושא זה לממוקד בזכויות. שינוי

זה, המתרחש בד בבד עם אימוץ הפרדיגמה של עבודה סוציאלית מודעת-עוני בתוכניות מובילות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מלווה בפיתוח של שיטות חדשות למתן המענים החומריים.

אם כן, אפשר לתאר את התמורות החלות במערכת הרווחה בשנים האחרונות כתהליך מרתק של מעין סיבוב פרסה. כמעט 40 שנה לאחר שנעשה מאמץ להעביר את האחריות להענקת סיוע חומרי למשפחות החיות בעוני מהמישור המקומי לרמה הלאומית, ניכר כי חלה תפנית ושוב גדלה המעורבות של עובדות ועובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים בהגשת סיוע מסוג זה למי שחיים במצוקה כלכלית וחברתית.

עבודה זו בוחנת את השינויים שחלו בעשורים הללו במדיניות כלפי אנשים החיים בעוני ואת הגורמים לשינויים אלו. בפרט מודגשים התהליכים אשר הובילו לשינויים שחלו בעשור האחרון – תחולת העוני שנותרה גבוהה, הירידה באפקטיביות המענה של תוכנית הבטחת הכנסה, היוזמות של ארגוני החברה האזרחית והשינויים בשיח בעבודה סוציאלית. סעיף מיוחד יוקדש לתוכנית המרכזית של משרד הרווחה, שצמחה בעקבות השינויים הללו – "נושמים לרווחה במרכז עוצמה" (להלן: "נושמים לרווחה"). אף שבתוכנית זו משתתפות רק כמה אלפי משפחות, אפשר להסיק ממנה מסקנות ראשוניות בעניין מאפייני האוכלוסייה הענייה המטופלת במחלקות לשירותים חברתיים ובעניין דפוסי ההשתתפות ואופן השימוש במענים הכלליים בתוכנית זו, ובראשם הסיוע החומרי. בפרט ייבחנו ההבדלים בגובה מימוש הסיוע ובסעיפי ההוצאה בין משפחות בעלות מאפיינים שונים.

הסעיף האחרון יפרט כיווני מדיניות אפשריים העולים מן הממצאים, אשר מתייחסים הן למגבלות המדיניות הקיימת בנושא ההתמודדות עם עוני הן ללקחים שניתן להפיק מהפעלת תוכנית "נושמים לרווחה".

## נתונים

הנתונים בעבודה זו נשענים על מגוון מקורות מידע:

- נתוני "קופות הידידות" של "הקרן לידידות" – תוכנית המספקת לעשרות אלפי משפחות וקשישים החיים בעוני סיוע בצרכים חיוניים באמצעות תקציב המועבר למחלקות לשירותים חברתיים ב-200 רשויות מקומיות מאז 2013;
- נתוני מערכת נושמים לרווחה (מאז 2015);
- נתונים על סיוע חומרי, קצבאות ועוני ממשרד האוצר, ממשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומהמוסד לביטוח לאומי;
- ראיונות עם קובעי מדיניות וגורמי ביצוע;
- מסמכי מדיניות, תע"ס (תקנון העבודה הסוציאלית) ודוחות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ושל ועדות שונות אשר דנו במדיניות ביחס לאנשים החיים בעוני.

## 1. מגמות במענים לצרכים חומריים: מבט היסטורי

### תקופה ראשונה: לשכות הסעד – מקום המדינה עד אמצע שנות השבעים של המאה העשרים

מערכת הביטוח הלאומי הוקמה בראשית שנות החמישים של המאה הקודמת, אולם עד לשנות השבעים של אותה מאה צורכיהם של אנשים בגיל העבודה החיים במצוקה כלכלית קשה לא טופלו במערכת זו אלא נותרו באחריות לשכות הסעד, אשר פעלו על פי חוק ברשויות המקומיות. תמיכות הסעד שהוענקו לנזקקים בהתאם לשיקול דעתם של העובדים הסוציאליים בלשכות שימשו מקור עיקרי להבטחת קיומה הכלכלי של האוכלוסייה החיה בעוני, במיוחד בתקופות של אבטלה נרחבת.

יועצים בין-לאומיים שבחנו את תפקודן של לשכות הסעד בשנות החמישים מתחו ביקורת על פעילותם של העובדים הסוציאליים המועסקים בהן (Simey & Kahn, 1953). הביקורת התמקדה בדעות הקדומות הנפוצות בקרב ראשי משרד הסעד והעובדים הסוציאליים כלפי הנזקקים, אשר השפיעו על עצם קביעת הזכאות לסיוע ועל קביעת גובה הסיוע ותדירותו. ביטוי חד לביקורת זו נמצא בדבריו של פרופ' פיליפ קליין, שכתב דוח על מערכת הסעד בעבור הממשלה: "הניגוד בין מכסות הסעד המאושרות ובין הוצאות המחיה הבסיסיות מדהים ממש. בין אם יכנו זאת טרגדיה ובין בושה, זאת עובדה מדהימה וצריכה להיות גם בלתי נסבלת" (קליין, 1958, נספח מס' III, עמ' 3). נוסף לכך נשמעה ביקורת על כך שלא נקבעו קריטריונים ברורים ואחידים למתן הסיוע החומרי.

במחצית הראשונה של שנות השישים נקט משרד הסעד צעדים שונים כדי להגביר את הפיקוח על תמיכות הסעד ברשויות המקומיות השונות וליצור ביניהן אחידות, וכן להגדיל את גובה הסיוע. בין אלו בלטה הקמת ועדה שביקשה לבחון את רמת הסיוע הנדרש למימון צורכי הנזקקים (מילוא ובלום, 1967). הוועדה הצביעה על פער בין צורכי האוכלוסייה הנזקקת לסיוע הניתן והמליצה על הגדלת התמיכות, במיוחד במקרה של משפחות מרובות ילדים. אומנם שר הסעד פיזר את הוועדה בטרם הגישה את מסקנותיה (ככל הנראה מפני שחשש שלא ניתן יהיה ליישם את המלצותיה), אולם במהלך שנות השישים חל תהליך הדרגתי של העלאת רמת הסיוע (דורון וקרמר, 1992).

למרות המהלכים הללו, בסוף שנות השישים ובראשית שנות השבעים גברה הביקורת הציבורית על מערך הסעד מצד אנשי אקדמיה וגורמי מקצוע בעבודה סוציאלית. הביקורת התמקדה בהתעלמות המדינה מתופעת העוני ומהגורמים החברתיים לה, במגבלות מערך הסעד ובכך שהעיסוק של העובדים הסוציאליים בקביעת זכאות לסיוע כספי לאוכלוסייה נזקקת אינו מאפשר להם לטפל באוכלוסיות בעלות צרכים אחרים (יפה, 1969). יתרה מזו, נשמעה ביקורת גם על היעדרה של רשת ביטחון סוציאלית שתתמודד עם צורכיהם של מי שחווים משברי חיים מרכזיים, כמו אבטלה ונכות. ביקורת זו גובתה גם בדוחות, בוועדות בדיקה (כגון עיריית ירושלים, 1967) ובמחקר (למשל, ריגר-שלונסקי וזלצברגר, 1975), והשתלבה במגמה שרווחה בתקופה זו וביקשה להרחיב את מערכות מדינת הרווחה הישראלית (גל, 2004).

תהליך זה, שהושפע מהתפתחות מדינות הרווחה במדינות המתועשות, הואץ בעקבות פרסום דוח ראשון של המוסד לביטוח לאומי על היקף העוני בתחילת 1971 והפגנות "הפנתרים השחורים" שהתקיימו באותה שנה, אשר הפנו את הזרקור לבעיות של עוני

ואי שוויון (רוטר ושמאי, 1971). בעקבות האירועים הללו הוקמה ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, ומסקנותיה כללו שורה ארוכה של המלצות להרחבת מערכות הרווחה, ובכלל זה הקמת מערך להבטחת הכנסתן של משפחות החיות בעוני (ועדת ראש הממשלה, 1974).

### **תקופה שנייה: שינוי בתפקידי המחלקות לשירותים חברתיים וביסוס רשת הביטחון – אמצע שנות השבעים עד ראשית המאה הנוכחית**

בשיח המרכזי בתחום העבודה הסוציאלית בראשית שנות השבעים צוינו שתי סיבות מרכזיות לחוסר האפקטיביות של המענים לצרכים חומריים שסופקו באותה התקופה. האחת הייתה היעדר מענים מעוגנים בחוק המפרט מה הן זכויותיה של האוכלוסייה הנזקקת ביותר לסייע, ומה היא מחויבותה הרשמית של המדינה לספק; האחרת היא שמי שסיפקו את המענים החומריים היו עובדות ועובדים סוציאליים, שאינם מוכשרים לכך, והעיסוק במענה לצרכים הבסיסיים מנע מהם לעסוק בטיפול, שהוא תחום מומחיותם. הפתרון שנמצא היה הקמת מנגנונים שהיו מבוססים על הפרדה בין המערכת לתמיכות סעד ובין פעילותם המקצועית של עובדים סוציאליים (יפה, 1975).

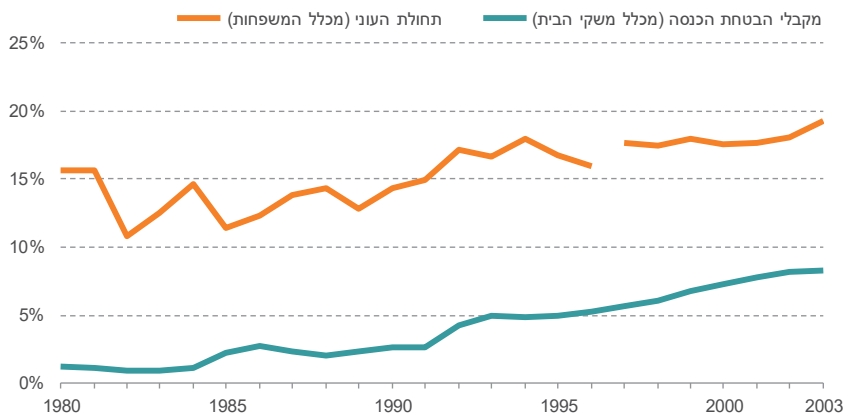
מתחילת שנות השבעים נעשו ניסיונות ראשוניים לייצר הפרדה כזו, בכוונה ליעל את מנגנוני הטיפול. בשנת 1975 כונן משרד הסעד שתי ועדות בנושא, והן המליצו על ארגון מחדש של לשכות הסעד. במוקד עמדה ההמלצה להפריד בין התפקידים הטיפוליים של העובדים הסוציאליים ובין חלוקת סיוע כספי (האגף למחקר לתכנון ולהכשרה, 1975). לקראת סוף העשור אימץ משרד העבודה והרווחה (שנוסד מאיחוד של שני משרדי ממשלה – משרד העבודה ומשרד הסעד) מתווה לארגון מחדש של הלשכות, שכונה "תוכנית השינוי". במסגרת הארגון לשכות הסעד זכו לשם חדש – המחלקות לשירותים חברתיים – והיו אמורות להפסיק לתת מענה לצרכים חומריים של אוכלוסיות נזקקות ושוליות ולחזק את המענים הטיפוליים לאוכלוסיות מגוונות, ובכללן למעמד הבינוני. על פי התוכנית, עובדים סוציאליים היו אמורים לצמצם את העיסוק בטיפול מענים כספיים כדי לצמצם את שיקול הדעת האישי לגבי זכאות לסייע, ולנתק את הטיפול הרגשי מההטבות החומריות שניתנות למקבלי השירות (יפה, 1977).

בד בבד עם הפרדת הפונקציות במחלקות לשירותים חברתיים החל מהלך של העברת האחריות להבטחת הכנסתן של האוכלוסיות החיות בעוני לידי המוסד לביטוח לאומי. תהליך זה הגיע לסימומו עם חקיקת חוק הבטחת הכנסה בשנת 1980 ועם תחילת יישומו שנתיים לאחר מכן (דורון וקרמר, 1992). תוכנית הבטחת הכנסה נועדה לשמש רשת ביטחון אחרונה לאנשים בגיל העבודה אשר אינם זכאים לקצבת קיום אחרת והם בעלי הכנסה נמוכה במיוחד, או חסרי הכנסה שהוכרו כבלתי ניתנים להשמה בעבודה. החוק קבע שהזכאות להבטחת הכנסה תותנה בעמידה במבחן הכנסות כבלתי מועסקים ובמבחן תעסוקה. הקצבה כללה שתי רמות: רמה רגילה ורמה מוגדלת, שנועדה למי שסיכויי השתלבותם בשוק העבודה קטנים.

חוק הבטחת הכנסה קבע קריטריונים ברורים ואחידים לקבלת סיוע כספי והטיל את האחריות להענקת הסיוע על המוסד לביטוח לאומי. אומנם החוק החדש לא הבטיח עלייה ברמת הסיוע הבסיסי, אולם הוא עיגן את הזכות להבטחת הכנסה בחוק ויצר בסיס רשמי לערעור על החלטות שנתקבלו, בזכות קביעת הקריטריונים האחידים (גל ואחדות, 2007). בשל העברת הטיפול בקצבה למוסד לביטוח לאומי, המחלקות לשירותים חברתיים

השתחררו במידה רבה, אם כי לא באופן מלא, מהתפקיד של מענה לצרכים חומריים. סקירות של תוצאות ההפרדה בין המענה לצרכים החומריים (באמצעות קצבת הבטחת הכנסה) ובין הטיפול הסוציאלי הניתן במחלקות לשירותים חברתיים הצביעו בעיקר על מגמות חיוביות. המעבר לאחריות הביטוח הלאומי הביא במקרים רבים לגידול בפועל ברמת הקצבאות שניתנו לזכאים, ושיפר את גישתה של חלק מהאוכלוסייה המטופלת לתוכניות ביטחון סוציאלי אחרות (בעיקר לקצבת נכות כללית). רק מיעוט קטן מבין מקבלי תמיכות הסעד בעבר לא נמצאו זכאים לקצבאות הביטוח הלאומי (ינאי ודורון, 1987). לצד זאת התברר כי השינוי אכן אפשר לעובדות ולעובדים הסוציאליים לפתח מענים טיפוליים חדשים ולהרחיבם מעבר לאוכלוסייה הענייה, שעד אז הייתה מקבלת השירות העיקרית במחלקות לשירותים החברתיים (כרזים, כנען, מלר ורוזנפלד, 1988). במהלך שני העשורים שלאחר הפעלת חוק הבטחת הכנסה ניכרה עלייה הדרגתית במספר הזכאיות והזכאים לקצבה. בשלוש השנים הראשונות להפעלת החוק העלייה הייתה איטית, אך המשבר הכלכלי והעלייה בשיעורי האבטלה שחלו במהלך עשור זה הביאו לעלייה במספר הזכאים. העלייה הגדולה מברית המועצות ומאתיופיה בראשית שנות התשעים, וכן צעדי חקיקה שאומצו במהלך עשור זה – אשר הגדילו את נדיבות התוכנית ושיפרו את נגישותה, במיוחד למשפחות חד-הוריות (גל ואחדות, 2007; הרבסט, 2009) – תרמו גם הם לעלייה ניכרת במספר מקבלי הבטחת הכנסה. בראשית שנות האלפיים האיצו את התהליך המשבר הכלכלי החריף והאבטלה הגואה. כפי שניתן לראות בתרשים 1, משנת 1980 עד תחילת שנות האלפיים הייתה עלייה מתמשכת בתחולת העוני, וכן עלייה בשיעורם של משקי הבית המקבלים קצבת הבטחת הכנסה, מאחוז אחד לכדי שמונה אחוזים מבין כלל משקי הבית; בשנת 1982 היו 10,000 זכאים לקצבה זו, ואילו בשנת 2002 עמד מספר הזכאים על 155,500.

### תרשים 1. תחולת העוני ושיעור מקבלי הבטחת הכנסה



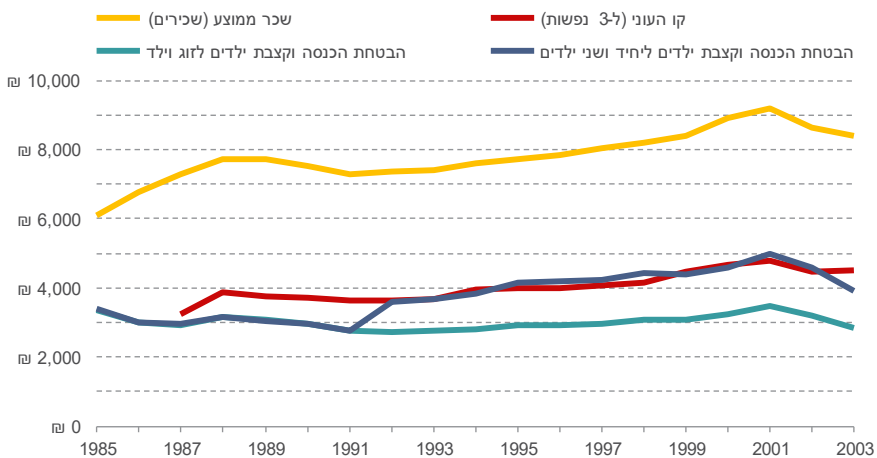
במדדי תחולת העוני חל שינוי בשנת 1997, לכן יש שבר בסדרה.

מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב נתונים: המוסד לביטוח לאומי



תרשים 2 מצביע על מידת האפקטיביות של קצבת הבטחת הכנסה בתקופה זו, כלומר: באיזו מידה הצליחה הקצבה להעלות את הכנסתן של המשפחות המקבלות אותה לרמת קו העוני. עד תחילת שנות האלפיים סיפקה הקצבה (לצד קצבאות ילדים) רשת ביטחון אפקטיבית למדי לזכאים בזכות הצמדתה לשכר הממוצע. הדבר היה נכון במיוחד לגבי מקבלי קצבה מוגדלת, דוגמת משפחות חד-הוריות – למשל, גובה הסיוע הניתן לאימהות יחידניות עם שני ילדים אפשר למשפחות הללו רמת קיום הקרובה מאוד להכנסה המוגדרת כקו העוני. במשפחות בעלות הרכב אחר, למשל משפחה בת שני הורים וילד, נותר פער בין גובה הסיוע הניתן ובין קו העוני.

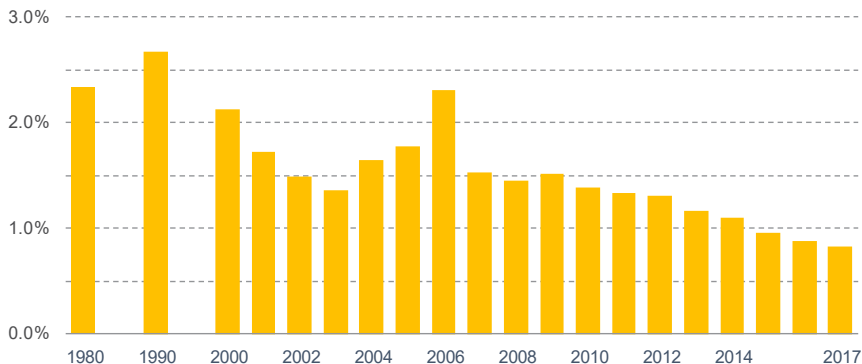
## תרשים 2. הבטחת הכנסה וקצבאות ילדים ביחס לשכר הממוצע ולקו העוני



מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב נתונים: המוסד לביטוח לאומי, למ"ס

למרות יישומו של חוק הבטחת הכנסה והעברת האחריות לידי המוסד לביטוח לאומי, נושא הסיוע החומרי לא חדל לחלוטין מלהעסיק את העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות. המחלקות לשירותים חברתיים המשיכו להעניק סיוע חומרי במצבי חירום שונים ובהיקף קטן, כמעין השלמה לקצבה. עזרה חומרית זו, אשר כונתה "סיוע מיוחד", מומנה מתקציב משרד העבודה והרווחה והרשויות המקומיות והיקפה נותר מצומצם לאורך כל שנות השמונים והתשעים. בתרשים 3 ניתן לראות את שיעור התקציב לסיוע מיוחד (ביחס לתקציב משרד העבודה והרווחה) משנות השמונים עד שנות האלפיים.

### תרשים 3. שיעור ההוצאה על סיוע מיוחד כאחוז מתקציב משרד העבודה והרווחה



מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שבט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב  
נתונים: משרד האוצר

בהיעדר הנחיות ברורות בחוק להענקת סיוע חומרי במחלקות לשירותים חברתיים, פרסם משרד העבודה והרווחה הנחיות בנושא קביעת נזקקות וזכאות במסגרת הוראות מנכ"ל המשרד (המכונות תע"ס – תקנון העבודה הסוציאלית). סעיף הסיוע כונה "צרכים מיוחדים". בידי העובדות והעובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים הופקדה האחריות לקבוע אם קיימת "נזקקות" של משתמשי השירותים בתחומים הללו, ואילו עובדי זכאות (שאינם עובדים סוציאליים) קבעו את רמת וסוג הסיוע שיינתן לנזקקים (מה שמכונה "זכאות"). הסיוע החומרי הוענק במצבי נזקקות שונים, דוגמת מחסור בצרכים בסיסיים (כגון השתתפות בשכר דירה ורכישת ביגוד והנעלה), מצבים רפואיים שונים (הסעות לטיפולים רפואיים או עזרה בתשלום על טיפולי שיניים), חינוך (תשלום על שיעורי עזר), חיזוק המשפחה (הוצאות לביקור בני משפחה במוסדות או עזרה ביתית), שיקום תעסוקתי, ושירותים מיוחדים למשפחות שיש בהן בני משפחה עם מוגבלות. בשנת 1983 עדכן המשרד את התע"ס בעניין זה והבהיר כי הסיוע כולל "מכלול שירותים הניתן לבודד או למשפחה בביתם כשהם נמצאים בקשיי תפקוד הנובעים ממצבים מיוחדים, כגון חולי או מוגבלות של אחד או יותר מבני המשפחה. שירותים אלו ניתנים כחלק מתהליך הטיפול במשפחה שמטרתו לחזק את המשפחה ולאפשר לה לתפקד באופן תקין ומלא ככל האפשר". נוסף על כך, נכתב במפורש כי מדיניות המשרד היא שיש לספק שירותים אלו בעין (כשירותים), טיפולים או ציוד ספציפיים בהתאם למה שנקבע, ולא ככסף שניתן לנצל לכל מטרה). רק במקרים מיוחדים התירו התקנות סיוע ישיר בכסף, "זאת רק כאשר מובטח ללא כל ספק שהמענק הכספי ינוצל למטרה שלשמה הוא ניתן, כגון רכישת פריט ציוד מסוים או תשלום לעוזרת בית" (תע"ס, סעיף 3.16, תיקון 1983). תיקונים מגוונים שהוכנסו לתע"ס במהלך השנים הבהירו טוב יותר את אופן קביעת הנזקקות והזכאות, והתאימו את הגדרת הנזקקות למבנים מגוונים של משפחות ואת

תחומי הסיוע לצרכים המשתנים. עם זאת, חשוב להדגיש כי מכיוון שהדבר לא הוסדר בחוק, המחלקות לשירותים חברתיים לא היו חייבות לספק את מעני הסיוע המיוחד שהוגדרו במסגרת התע"ס, והסיוע היה כפוף לסדרי העדיפויות של המחלקה ולתקציב שעמד לרשותה. בפועל גם מי שעמדו בתנאי הנזקקות והזכאות לא קיבלו מענה במקרים רבים ולא הייתה להם עילה חוקית לדרוש זאת, וכל מחלקה נדרשה לקבוע לאילו צרכים תפנה משאבים ואילו צרכים לא תוכל לספק. מכיוון שחלק נכבד מהתקציב הוקצה למימון נסיעות לטיפולים רפואיים מצילי חיים ולמימון ציוד ביתי בסיסי, לא נותר להן די תקציב למימון צרכים אחרים. כך, היו מחלקות שהחליטו שאינן מסייעות כלל במזון או בביגוד. גם מקור המימון של הסיוע החומרי השתנה בין מחלקות – חלקן התבססו רק על התקציב של משרד הרווחה, ואילו חלקן עסקו (במוצהר או בחשאי) גם בגיוס תרומות ומקורות כספיים אחרים למטרה זו.

### תקופה שלישית: "מרווחה לעבודה" – העשור הראשון של שנות האלפיים

בראשית שנות האלפיים חלה תפנית חדה במדיניות הממשלתית כלפי האוכלוסייה החיה בעוני, על רקע המשבר הכלכלי והאבטלה הגוברת שהביאה עימה האינתיפאדה השנייה. הממשלה ביקשה לצמצם את ההוצאות החברתיות, אשר נתפסו כנטל תקציבי, ובה בעת לפעול במרץ לשילוב חלקים נרחבים מהאוכלוסייה שאינה עובדת בשוק העבודה (דורון, 2007). מגמות אלו התבטאו בניסיון להפעיל בישראל תוכנית "מרווחה לעבודה", בדומה למה שנעשה בארצות הברית ובמדינות אירופיות שונות באותה עת.

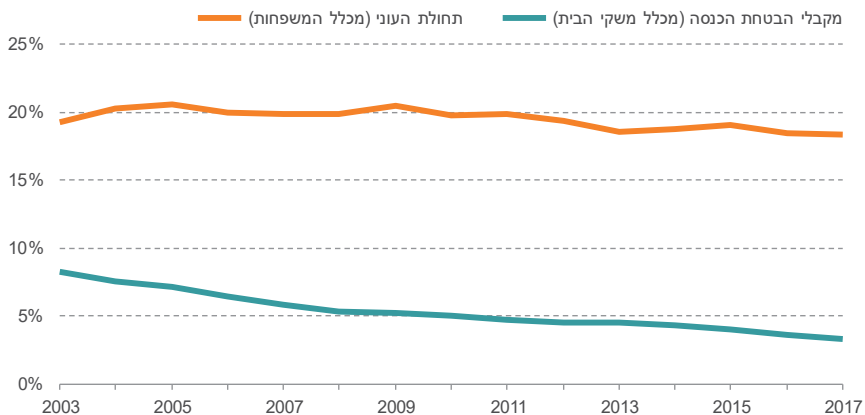
בשנת 2004 החלה לפעול התוכנית הניסיונית מהל"ב (מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה), אשר נודעה בציבור כ"תוכנית ויסקונסין". תוכנית זו ביקשה לעודד את מקבלי הבטחת הכנסה להשתלב בשוק העבודה על ידי שינוי מאפייני מבחן התעסוקה, דהיינו התנאים לזכאות לקבלת הקצבה. לפני התוכנית נדרשו התובעים והתובעות להתייצב בשירות התעסוקה ולקבל על עצמם את העבודות שהוצעו להם כדי לעמוד במבחן התעסוקה, ואילו במסגרת תוכנית מהל"ב נדרשו המשתתפים והמשתתפות להשתתף בהכשרות למיומנויות עבודה במסגרת מרכזי תעסוקה ולהשתלב במשרות שהוצעו להם באותם מרכזים. ההשתתפות בתוכנית הייתה תנאי לקבלת קצבת הבטחת הכנסה; המשתתפים קיבלו את הקצבה כל זמן שהשתתפו בתוכנית, והיו אמורים להפסיק לקבלה עם השתלבותם בשוק העבודה, או לחלופין עקב אי התמדה בתוכנית או בשוק העבודה. התוכנית הופעלה כניסוי במשך שנתיים בארבעה יישובים, בידי חברות פרטיות. תוצאות הניסוי היו מגוונות: כרבע מהמשתתפות ויתרו על זכאותן להבטחת הכנסה (חלקן עברו לתוכניות אחרות) עוד בטרם הופעלה התוכנית; רבע נוסף הצליחו להשתלב בעבודה או להרחיב את היקף התעסוקה; וכמחצית מהמשתתפים ומהמשתתפות לא צלחו את התהליך במרכזי התעסוקה ובהשמה (אחדות ואחרים, 2008).

התוכנית ספגה ביקורת ציבורית רבה. נטען כלפיה שהיא דורשת מכל המשתתפים להשתלב בשוק התעסוקה באופן אחד, בלי להתחשב במאפיינים ובמגבלות האישיות של חלק מהמשתתפים; כי המענים שהיא מספקת מצומצמים מדי ואין בה הכשרות ארוכות טווח; וכי העברת האחריות לטיפול במקבלי הבטחת הכנסה מגורמי ממשלה לידי חברות עסקיות עלולה לפגוע לאורך זמן באיכות הטיפול, ואף אינה ראויה מבחינה מוסרית (Benish, 2014). בעקבות הביקורת נעשו שינויים אחדים בתוכנית במהלך הניסוי, אך ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בכנסת סירבה לאפשר את הרחבת הניסוי לתוכנית כלל-ארצית, ובשנת 2010 היא נסגרה.

נוסף לתוכנית הניסיונית, בתחילת שנות האלפיים אומצה שורה של שינויים בתוכניות ביטחון סוציאלי, שעיקרם צמצום נגישותן של התוכניות ופגיעה בגובה הקצבאות. חלק ניכר מהשינויים נגעו לתוכניות ביטחון סוציאלי הרלוונטיות למשפחות החיות בעוני – הבטחת הכנסה וקצבאות ילדים; הקפאת עדכון הקצבה; ביטול הקצבה המוגדלת; קיצוץ בגובה הקצבה, שמשמעותו במקרה של משפחות עם ילדים הייתה ירידה בערכה בכ-20 אחוזים; והקשחת התנאים לזכאות לסיוע, בעיקר בכל הקשור למבחן ההכנסות (גל ואחדות, 2007). כמו כן, קצבאות הילדים צומצמו באופן ניכר, בעיקר במקרה של משפחות מרובות ילדים.

בשל השינויים הללו (ובהמשך גם בגלל שיפור במצב התעסוקה) חלה ירידה במספר הזכאים לקצבת הבטחת הכנסה במהלך העשור, מ-155,500 משפחות בשנת 2003 ל-105,200 משפחות בשנת 2011. משמעות הדבר היא שתחולת העוני בקרב משפחות נותרה יציבה למדי ועמדה במשך התקופה על כחמישית מהמשפחות, ואילו שיעור משקי הבית המקבלים הבטחת הכנסה ירד באופן תלול: משמונה אחוזים מכלל משקי הבית לכדי חמישה אחוזים בלבד באותן שנים (תרשים 4).

#### תרשים 4. תחולת העוני ושיעור מקבלי הבטחת הכנסה

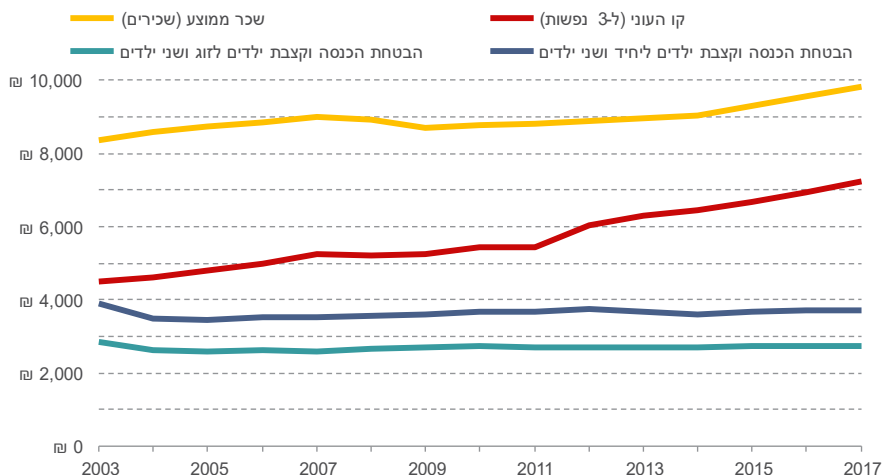


מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב

נתונים: המוסד לביטוח לאומי; משרד האוצר

נוסף על כך, צעדים אלו הביאו לירידה גדולה ברמת הקצבאות שקיבלו המשפחות שנותרו זכאיות, וכן להגדלת הפער בין קו העוני לסכום הסיוע שניתן באמצעות הבטחת הכנסה וקצבאות הילדים, שנותר יציב במשך כל העשור (תרשים 5). בד בבד חלה עלייה ניכרת בתחולת העוני, מרמה של 17.5 אחוזים מקרב המשפחות בשנת 2000 לשיא של 20.6 אחוזים בשנת 2005. כפי שמוזגם בתרשים 4 לעיל, שיעור גבוה זה נותר יציב במהלך כל העשור הראשון של המאה ה-21.

## תרשים 5. הבטחת הכנסה וקצבאות ילדים ביחס לשכר הממוצע ולקו העוני



מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב נתונים: המוסד לביטוח לאומי, למ"ס

פן בולט אחר של המדיניות החברתית בתקופה זו הוא התרחבות פעילותם של גורמים לא-ממשלתיים – ארגוני חברה אזרחית, קרנות פילנתרופיות וחברות עסקיות – בתחומי הרווחה והתעסוקה. דוגמה לכך הן התוכניות שהופעלו במסגרת מיזם "תבת" של ג'ונינט ישראל בשנת 2006. כמו כן, מאז שנת 2003 החלה "הקרן לידידות" להעביר סיוע חומרי למשפחות החיות בעוני באמצעות העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים. הדבר הגדיל את האפשרות לסייע למשפחות הנזקקות ביותר, אך צורת ההעברה של הכסף (באמצעות עמותות שונות), וכן עמדותיהם של העובדות והעובדים הסוציאליים, שראו בסיוע החומרי איום על מקצועיותם או חסרו את הכלים הנדרשים להשתמש בו, הביאו לניצול חלקי בלבד של התקציב במהלך העשור הראשון של המאה ה-21 (פירוט נוסף על חלקה של "הקרן לידידות" במערך הרווחה מופיע בסעיף הבא).

תהליכים אלו תואמים את האצת תהליך ההפרטה שעבר משרד הרווחה, אשר נשען יותר ויותר על גורמים לא-ממשלתיים בהפעלת מערכתיו. בתקופה זו נעשו מאמצים רבים להעביר את התוכניות שפעלו בקהילה ואת המוסדות הטיפוליים לידי גורמים לא-ממשלתיים, ולהשאיר בידי משרד הרווחה רק את תפקידי הניהול והפיקוח: הבחירה בגוף המפעיל, מימון חלקי של השירותים והפיקוח עליהם. המהלך התבטא היטב בהיקף מיקור החוץ של שירותים שסיפק משרד הרווחה; החלק מתקציב המשרד שהוקדש למימון פעולות על ידי גורמים לא-ממשלתיים גדל מ-70 אחוזים בשנת 2000 לכ-80 אחוזים בסוף העשור (מדהלה וגל, 2016).

## תקופה רביעית: השקעה חברתית באוכלוסייה החיה בעוני – 2019–2011

### א. הצבת העוני על סדר היום הציבורי

שנת 2011 הייתה נקודת תפנית בשיח בכל הקשור לנושאים חברתיים בישראל, ובכלל זה ליחס לתופעת העוני ולאנשים החיים בעוני. לתפנית זו בשיח, שבהמשך הובילה גם לשינויים במדיניות, תרמו המחאה החברתית בקיץ של שנת 2011 וכן המלצות ועדת טרכטנברג, שהוקמה בעקבות המחאה. הן המחאה הן הוועדה הפנו זרקור לבעיות חברתיות שלא מצאו מענה ראוי במדיניות הממשלתית עד אז.

הביקורת הגוברת על תחולת העוני המחריפה הביאה לידי הקמת ועדה ציבורית למלחמה בעוני (ועדת אלאוף) בשנת 2013. הוועדה פרסמה את המלצותיה בשנת 2014 והציבה יעד שאפתני: ירידה בתחולת העוני עד לרמה המקובלת במדינות הרווחה האחרות בתוך עשור, כלומר צמצום שיעור המשפחות שהכנסתן מתחת לקו העוני מכ- 19 אחוזים מכלל המשפחות לכ- 11 אחוזים. נוסף לקביעת היעד הציעה הוועדה מבט כוללני על ההתמודדות עם עוני. היא המליצה על אימוץ מדיניות מודעת-עוני (ראו פירוט בהמשך) ועל תוכניות מפורטות להתמודדות עם עוני במגוון תחומים, ובהן הרחבת רשת הביטחון הסוציאלי ושיפור הנגישות למערכת הבריאות בעבור אוכלוסייה החיה בעוני; הפעלת תוכניות בקהילה לסיוע כוללני למשפחות החיות בעוני ולהרחבה של מיצוי זכויותיהן; הגדלת ההכנסה של עניים עובדים באמצעות מס הכנסה שלילי; שיפור הפוטנציאל לניידות חברתית באמצעות תוכנית "חיסכון לכל ילד" והוצאה דיפרנציאלית בחינוך; והרחבת מערך הדיור הציבורי. עוד המליצה הוועדה על שיפור הטיפול הניתן במחלקות לשירותים חברתיים למשפחות בעוני על ידי הגדלת המענים הטיפוליים וכן על הרחבה של סעיף הסיוע החומרי עד לסכום של 200–500 מיליון שקלים בשנה, כך שישמש כלי התערבות טיפולי רלוונטי בידי העובדות והעובדים הסוציאליים.

באופן רשמי אימצה הממשלה את מתווה דוח ועדת אלאוף, ואף שלא מימשה את ההמלצות במלואן חלק מהן אכן יושמו, בעיקר בתחומי החינוך (הרחבת התקצוב לתוספת שעות לימוד לסל הטיפוח), הדיור (סיוע בשכר דירה והגדלת מלאי הדיור הציבורי) והתעסוקה (הרחבת מענק העבודה, גידול בתקצוב ההכשרות המקצועיות והרחבת היצע מעונות היום) (גל ומדהלה, 2018). צעדים אלו תואמים את התפיסה של השקעה חברתית שניכרה גם בהמלצות ועדת טרכטנברג. תפיסה זו מבקשת לחזק את ההון האנושי של המשפחות החיות בעוני, בעיקר על ידי הרחבת המענים למסגרות המיועדות לטיפול בילדים בגיל הרך. צעד זה נתפס כבעל תרומה רבה להשתלבות רחבה יותר של הורים, בעיקר נשים, בשוק העבודה, וכן לשיפור של מימוש הפוטנציאל הלימודי של הילדים ושל היכולות העתידיות שלהם להיחלץ מעוני (שביט, פרידמן, גל ווקנין, 2018).

לצד השינויים, חלק ממגמות המדיניות החברתית שניכרו בעשור הראשון של המאה נותרו בעינן גם בתקופה זו. לא חל שינוי גדול בהוצאה החברתית, וגם לא בהוצאה המיועדת לאוכלוסייה החיה בעוני. תוכנית הבטחת ההכנסה נותרה ללא שינוי בכמה היבטים – הנגישות לתוכנית נותרה מוגבלת, רמת הקצבאות נשארה נמוכה במיוחד, ולא הוחזרה ההצמדה לשכר הממוצע שהייתה נהוגה עד ראשית שנות האלפיים. אומנם קצבאות הילדים הוגדלו מעט, אך ערכן היה שולי למדי.

כפי שניתן לראות בתרשימים 4 ו-5 לעיל, מאז שנת 2011 שיעור הזכאים לתוכנית

הבטחת הכנסה המשיך לרדת והגיע לשלושה אחוזים מכלל המשפחות, דהיינו 83,600 משפחות, בשנת 2017, ואילו הפער בין רמת ההכנסה שסיפקו הקצבאות ובין קו העוני הלך וגדל. זאת ועוד, למרות המלצות ועדת אלאוף המשאבים שהקצה משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לתחום לא הוגדלו, והם מספקים מענה מוגבל ביותר לצורכי האוכלוסייה הנזקקת במחלקות לשירותים חברתיים.

### ב. מגבלות המענים במחלקות לשירותים חברתיים והתרחבות פעילות הארגונים הלא-ממשלתיים

בעשור האחרון חלו תמורות גם ביחס לאוכלוסייה החיה בעוני ובטיפול בה בדיסציפלינת העבודה הסוציאלית, וכן בקרב הגורמים המופקדים על הטיפול במשפחות החיות בעוני במסגרת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. השינויים הללו נבעו הן ממניעים מעשיים הן משינויים רעיוניים.

הביטב המעשי הורגש קושי מתמשך לספק מענה חומרי לפניות החוזרות ונשנות של אנשים החיים בעוני למחלקות לשירותים חברתיים. הפניות התמקדו בבקשות לקבלת סיוע לסיפוק צרכים בסיסיים ויום-יומיים כמו מזון, תרופות, בגדים לילדים, טיפולי שיניים, כסף לנסיעות בתחבורה ציבורית, ציוד בסיסי לבית או תשלום חובות לחברת החשמל או למסגרות חינוכיות. לעובדים הסוציאליים חסרו כלים להתמודד עם בקשות אלו, מפני שהתקציבים שיכלו לספק לשם כך היו מצומצמים ביותר ומוגבלים בהתאם לקריטריונים שנקבעו בתע"ס.

זאת ועוד, העמדות המקצועיות והאידיאולוגיות הרווחות הביאו להתמקדות בקשיים פסיכולוגיים, התנהגותיים או משפחתיים של משתמשי ומשתמשות השירותים וטשטשו את השפעת העוני על חייהם. במילים אחרות, עד אותה תקופה עוני נתפס כמשתנה רקע בלבד בבעיותיהם של משתמשי השירותים (Krumer-Nevo, Weiss-Gal, & Levin, 2011), גם במקרים שבהם היה ברור כי העוני הוא סיבה מרכזית לקשיים אחרים. יתרה מזו, לפעמים עוני נתפס כתוצאה של בעיותיו של הפרט – לדוגמה, כתוצאה של התנהלות כלכלית לקויה, סדרי עדיפויות בעייתיים או ביטוי של חולשת אופי.

כמו כן, המחלקות לשירותים חברתיים לא ראו את עצמן מחויבות לספק את הצרכים החומריים של אנשים החיים בעוני. העובדים הסוציאליים במחלקות סברו שתפקידם הוא בעיקר טיפולי, והעיסוק בסיוע חומרי נתפס כבעל מעמד מקצועי נחות בהשוואה לעיסוק בטיפול (באום, 2015). יתרה מכך, הענקת סיוע חומרי נתפסה לעיתים כדרך למשוך אנשים שחיים בעוני ליחסים טיפוליים או להחזיקם ביחסים כאלה. אך הפרקטיקות הללו לא נחלו הצלחה ונוצר מצב של תסכול הדדי: העובדות והעובדים הסוציאליים חשו תסכול עמוק וחוסר אונים מהמפגש עם המצוקות שהביאה האוכלוסייה, ומשתמשי ומשתמשות השירותים חשו תחושות דומות כלפי הטיפול שקיבלו (קרומר-נבו, סלונים-נבו, הירשנזון-שגב ובן-ישי, 2005).

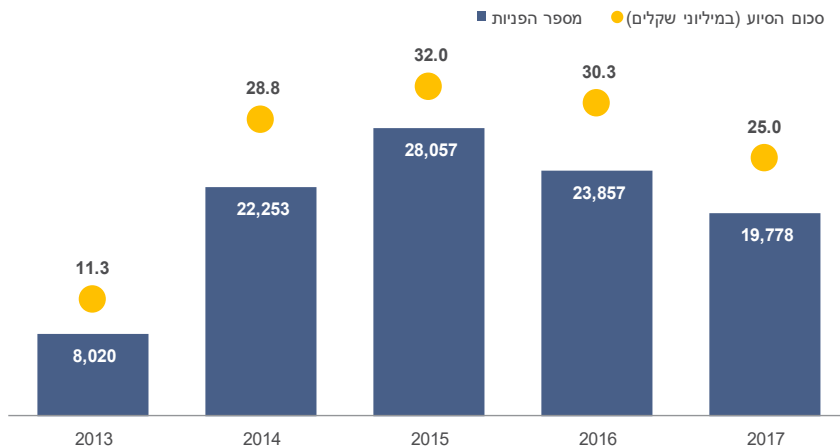
מצב הדברים הביא במחצית הראשונה של העשור הנוכחי להתפתחותם של שני אופני סיוע חדשים, פרי שיתוף פעולה בין משרד הרווחה לגורמים חוץ-ממשלתיים (קרנות פילנתרופיות וארגוני חברה אזרחית). כניסתם של גופים אלו התאפשרה גם בעקבות הדלת שפתח משרד הרווחה, אשר האיץ את תהליך ההפרטה של שירותיו ונשען יותר ויותר על גורמים חיצוניים בהפעלת מערכותיו. אופן הסיוע הראשון הוא פרי יוזמת "הקרן לידידות". כאמור, הכסף שהעבירה הקרן למחלקות לשירותים חברתיים בתחילת

העשור לא נוצל במלואו, בין היתר בשל חסמים הקשורים לנכונותם ולמימונתם של העובדות והעובדים הסוציאליים לשימוש בכסף. לפיכך, החל משנת 2013 שינתה הקרן את הליכי השימוש בכספי הסיוע החומרי (אשר כונו "קופות הידידות") והשקיעה מאמצים בהכשרת העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים לשימוש בהם, כך שהם נעשו נגישים וזמינים יותר. אופן הסיוע החדש הנוסף הוא תחילת היישום של תוכניות שהפעילו סל מענים גמיש, קרי, העמידו לרשות העובדים הסוציאליים תקציב מסוים לסיוע מיוחד למשפחות. להלן יוסבר כיצד פעל כל אחד מהמענים ומה הייתה השפעתו על כלל המערכת.

"קופות הידידות": החל משנת 2013 מעמידה "הקרן לידידות" לרשות המחלקות לשירותים חברתיים סכום של כ-20 מיליון שקלים מדי שנה כמענה לצרכים חומריים של האוכלוסייה הנזקקת. לקופות אלו שני מאפיינים ייחודיים: הן אינן דורשות עמידה במבחני נזקקות או זכאות, והשימוש בהן נעשה באמצעות תוכנה זמינה ונגישה. המשמעות היא שלאחר התייעצות פנימית כל עובד או עובדת סוציאליים יכולים להגיש בקשה לסיוע באמצעות מערכת ממוחשבת, בלי להידרש לתהליכים ביורוקרטיים ארוכים. גם הספקת הסיוע גמישה וקלה לשימוש. תכונות אלו הביאו להגדלת ניצול כספי "קופות הידידות" עד לסכום המרבי, והמחלקות לשירותים חברתיים משתמשות בהם כהשלמה לסכומי הסיוע המיוחד שהועברו ממשרד הרווחה.

החל משנת 2013 הופנו לקרן בקשות לסיוע, ומספר הבקשות הגיע לשיאו בשנת 2015: כ-28,000 בקשות לסיוע (תרשים 6). בשנים האחרונות חלה נסיגה בתקצוב של הקרן ובהתאם גם במספר הבקשות שטופלו, עקב החלטה פנימית של הקרן על הפסקת הסיוע וצמצומו בהדרגתיות, עד לסגירת הקופות והעברת האחריות למשרד העבודה והרווחה המתרחשת בימים אלו.

## תרשים 6. קופות הידידות: מספר הבקשות לסיוע שנענו וההוצאה השנתית



מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: הקרן לידידות



**סל מענים גמיש בתוכניות לשילוב תעסוקתי:** לאחר סגירת תוכנית מהל"ב (תוכנית ויסקונסין) נוצר צורך בפיתוח מענים חדשים לשילוב בתעסוקה של אוכלוסיות שאינן עובדות. התוכניות החדשות לא יועדו לכלל מקבלי הבטחת ההכנסה, אלא לקבוצות אוכלוסייה ייעודיות שאותרו כבעלות מוטיבציה לעבוד – בעיקר נשים חרדיות, ערביות ויוצאות אתיופיה. נוסף על כך פותחו כמה תוכניות לשיפור התפקוד המשפחתי, באמונה כי שיפור כזה יביא לצמצום מצוקת העוני.

התוכנית המרכזית בתחום התפקוד התעסוקתי היא "תעסוקה לרווחה", שהופעלה על ידי עמותת "בעצמי" (תוכנית דומה היא "אשת חיל"). התוכנית שהתמקדה בשיפור התפקוד המשפחתי פעלו בהיקפים קטנים יותר (לדוגמה "כתף לכתף" ו"מנוף"). ייחודן של התוכניות הללו הוא בראיית המשפחה כולה כיחידת התערבות (אף שעיקר העבודה נעשית עם ההורים), וכן בראיית המטרה העיקרית – שיפור המצב והתפקוד התעסוקתי – בפרספקטיבה של טיפול משפחתי כוללני. כך, תוכנית "תעסוקה לרווחה" שילבה יסודות של טיפול (סיוע במצבי משבר תעסוקתי), של אימון (הצבת מטרות והבניית תוכנית עבודה ברורה להשגתן) ושל ייעוץ (הקניית ידע ומתן עצות מקצועיות בתחום התעסוקה), וכן סדנאות קבוצתיות בנושאי ניהול תקציב משפחתי, מיומנויות חיפוש עבודה והגדרת מטרה תעסוקתית.

במסגרת תוכנית זו, כמו במרבית התוכניות האחרות, הוקצה למשפחות המשתתפות סל מענים גמיש בדמות סכום כסף שעמד לרשות העובדים הסוציאליים (7,000–10,000 שקלים למשפחה למשך זמן ההשתתפות בתוכנית). סכום זה היה מכוון לצרכים שיתמכו באופן ישיר בהגברת התעסוקה ויועד למימון הוצאות כמו הכשרות תעסוקתיות, ציוד ליוזמה עסקית, נסיעות וסידורי שירותי שמרטפות ומסגרות לילדים. במקרים מסוימים שימשו סכומים קטנים גם לסיוע במימון שכר דירה, לתשלום חובות ולטיפול שניניים. המשפחה לא ידעה את גובה הסכום שהוקצה לה, הוא לא הוענק לה ישירות וקביעת אופן הניצול של הכסף נעשתה בהתאם לשיקול דעתם של העובדות והעובדים הסוציאליים. "קופות הידידות" והתוכניות שהפעילו סל מענים גמיש הרחיבו את השיח המקצועי על החשיבות של מענים לצרכים חומריים בטיפול במשפחות החיות בעוני, וחיבו את העובדים הסוציאליים להתמודד עם תפיסותיהם כלפי עוני ועם העמדות הערכיות שלהם בהקשר לסיוע כספי. האפשרות לסייע למשפחות בכסף או בשווה כסף (מוצרים ושירותים) הביאה את העובדים והעובדות לבחון באיזו מידה הם רואים בעוני תוצר של התנהלות כלכלית ותעסוקתית לקויה של פרטים, ובאיזו מידה הוא נתפס כתופעה מערכתית של אי שוויון כלכלי-חברתי. שאלות אלו השפיעו גם על התפיסה הטיפולית – מהו תפקידו של סיוע חומרי בתהליך הטיפול? האם לגיטימי להתנות את הסיוע החומרי בשיתוף פעולה בטיפול? איך מעניקים את הסיוע החומרי, ובאיזו מידה המשפחה צריכה להיות שותפה בהחלטה על ניצול הכסף? מהו סכום הכסף הנדרש לטיפול במשפחה, ומהם תחומי הסיוע שהכסף אמור להיות מיועד להם? כיצד מתמודדים עם בקשות חוזרות של אותה משפחה לסיוע חומרי?

נוסף על כך, בתקופה זו עלו לסדר היום גם שאלות ארגוניות. כאמור, התקציב לסיוע החירום שהעביר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים למחלקות לשירותים חברתיים, אשר מעוגן בתקנות העבודה הסוציאלית, הציב חסמים ביורוקרטיים ניכרים בפני המשפחות שהוא מיועד להן ובפני העובדים הסוציאליים שעוסקים במימושו. בחלק מהמקרים הוא אף מוענק כחזר על הוצאות, מה שמחייב את הזכאים לממן את ההוצאה

מכיסם עד קבלת ההחזר. לעומת זאת, "קופות הידידות" וסלי המענים בתוכניות השונות נשענו על כספים שמקורם היה חוץ-ממשלתי ואפשרו לנהלם בצורה גמישה ולהעניק אותם במהירות.

תהליכים אלו הכשירו את הקרקע לאימוץ הפרדיגמה של עבודה סוציאלית מודעת-עונית, המייצגת את הפן הרעיוני של השינוי, ומציעה תשובות המבוססות על שיח של זכויות לשאלות אלו.

### ג. עבודה סוציאלית מודעת-עונית

החל משנת 2010 התפתחה באוניברסיטת בן-גוריון בנגב פרדיגמה שנקראת "עבודה סוציאלית מודעת-עונית" (קרומר-נבו, 2015). פרדיגמה זו כוללת עקרונות תאורטיים, אתיים ופרקטיים. היא צמחה מתוך קשר קרוב עם העוסקים בפרקטיקה במחלקות לשירותים חברתיים, וביקשה לספק מענה לצורכיהם של העובדים הסוציאליים המתמודדים עם האוכלוסייה הנזקקת ביותר. הפרדיגמה משלבת ניתוח מבני וביקורתי של מצב העונית עם ניתוח מפורט של היחסים בין עובדים הסוציאליים ולקוחותיהם כיחסים טיפוליים. היא מבוססת על תפיסה של עונית כהפרה של זכויות אדם ורואה את העובד הסוציאלי כמי שאמור להתייבץ לצידם של לקוחותיו כדי למנוע הפרה זו. הסיוע החומרי לא נתפס כטכני בלבד או כאמצעי לשיפור תפקוד, אלא כמטרה ראויה הקשורה למימוש זכויות חברתיות מחד גיסא, ולתהליכים רגשיים וטיפוליים מאידך גיסא.

ב-2014 החליט משרד הרווחה ליישם את הפרדיגמה בתוכנית "מפ"ה" (משפחות פוגשות הזדמנות). התוכנית פעלה כניסוי בכמה יישובים, ובעקבות המלצות ועדת אלאולוף הוחלט ב-2015 ליישם את עקרונותיה בתוכנית רחבת היקף, "נושמים לרווחה במרכז עוצמה", בשותפות עם ג'וינט-אשלים, קרן רש"י והמוסד לביטוח לאומי (ראו פירוט בהמשך).

בשנת 2016 הוחלט במשרד הרווחה לאמץ את הפרדיגמה כמודל מוביל בעבודתם של עובדים סוציאליים משפחתיים במחלקות לשירותים חברתיים, ומאז עקרונותיה מיושמים (לצד עקרונות נוספים) גם בשלוש תוכניות חדשות המיועדות למשפחות שילדיהן מצויים בסיכון. החידוש בהחלטה זו מתבטא בנכונות לאמץ תפיסה שבמרכזה עומד עונית והטיפול בו במשפחות שעד אז הוגדרו בעיקר דרך הסיכון לילדים, ועיקר הטיפול בהן נסב סביב ניסיונות לשקם את התפקוד ההורי. מבחינה מעשית הקישור בין איכות ההורות למצב העונית התבטא, בין היתר, בכך שהתוכנית מציעה למשפחות החיות בעונית מענים טיפוליים הוליסטיים ומערכתיים.

כדי לאפשר סיפוק צרכים חומריים משתמשות כל התוכניות בסל מענים גמיש. גובה סל המענים נע בין 8,000 שקלים לשנה למשפחה בתוכנית "נושמים לרווחה" לסכומים גדולים בהרבה בתוכניות המיועדות למשפחות עם ילדים בסיכון.

אופן השימוש בסל גם הוא אינו אחיד. בחלק מהתוכניות הסל מופעל באמצעות עמותות ובחלקן המפעיל הוא משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. חסרונו של ניהול סל המענים על ידי עמותות טמון בכך שהסל נשאר חיצוני למערכת שירותי הרווחה, ויכולת ההשפעה שלו על שינוי מערכתית מקיף בהכרח מצטמצמת. עם זאת, טמונים בכך גם יתרונות גדולים: גמישות במטרות התקציב ובהכנסת ספקים חדשים למערכת, וכן אפשרות לשימוש זמין ומיידי בכסף.

כאמור, החידוש המרכזי בתוכניות החדשות בהשוואה לסלי המענים שנלוו לתוכניות שונות בעבר, וכן בהשוואה להטבות הסעד שניתנו עד לשנות השבעים, נעוץ באימוץ

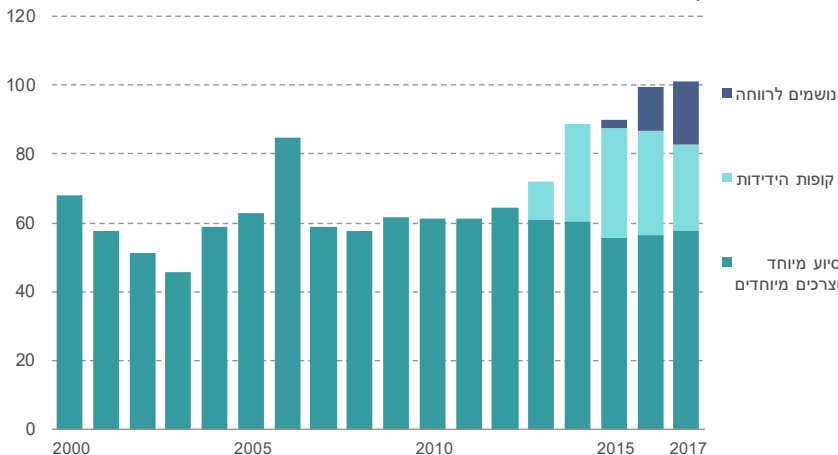
הפרדיגמה של עבודה סוציאלית מודעת-עוני, כלומר מעבר מתפיסה הרואה את הסיוע החומרי כשייך לעובד הסוציאלי ולמערכת שירותי הרווחה לזכות השייכת לאוכלוסייה הנזקקת. במילים אחרות, לפי פרדיגמה זו הסיוע החומרי נהפך ממכשיר לפיקוח חברתי לאמצעי להשגת צדק חברתי. כל התוכניות השקיעו מאמצים רבים כדי לבסס תפיסה זו בקרב העובדות והעובדים הסוציאליים באמצעות כתיבה והפצה של תדריכים, הכשרות והדרכות מתמשכות. זאת ועוד, הפרקטיקה של השימוש בתקציב הגמיש בתוך התוכניות הטיפוליות השתנתה, וכעת מושם דגש רב על יידוע המשפחה בעניין קיומו של הסל וגובה הסכום העומד לרשותה, והשימוש בסל נעשה בהתאם לשיקול דעתה של המשפחה, לקצב שלה ולסדרי העדיפויות שלה ובאופן גמיש, זמין ומיידי.

אם כן, במחצית השנייה של העשור הסיוע החומרי שניתן למשפחות החיות בעוני, לצד קצבאות הביטוח הלאומי, כלל כמה מרכיבים עיקריים: (א) סיוע החירום של משרד העבודה והרווחה, שניתן באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים (בשנת 2018 שונה שם הסעיף מ"צרכים מיוחדים" ל"מענים לפרט ולמשפחה", כדי לשקף את השינוי שחל בנוגע לתפיסת מרכזיותו); (ב) תוכנית "קופות הידידות" (המופעלת גם היא במחלקות לשירותים חברתיים, אך במימון "הקרן לידידות"); (ג) לרשות המשפחות שהשתתפו בתוכניות של עבודה סוציאלית מודעת-עוני, המופעלות בשותפות של משרד הרווחה עם ג'וינט-אשלים וקרן רש"י, עמד גם סל המענים שנקבע לכל תוכנית.

הצטרפות האפיקים החדשים לסיוע חומרי ניכרים גם בסכום ההוצאה הכולל על התחום. הסכום שהוקצה לסיוע חירום במשרד הרווחה והשירותים החברתיים נותר יציב למדי ועמד על כ-60 מיליון שקלים בעשור האחרון (הסכום כולל מימון תואם שהעמידו הרשויות המקומיות להשלמת הסכום שהעניק המשרד), אולם הסכום הכולל שהוקדש לסיוע חומרי גדל ב-67 אחוזים והגיע ל-100 מיליון שקלים בשנים 2016 ו-2017 הודות לתוספת ההוצאה של "קופות הידידות" והתקציב ליישום "נושמים לרווחה" (תרשים 7).

## תרשים 7. סכומים שהועברו לסיוע חומרי

במיליוני שקלים, מחירי 2017



מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שבט מדהלה וגיא ינאי, מרכז שאוב | נתונים: משרד האוצר, קרן הידידות, "נושמים לרווחה"

## 2. תוכנית "נושמים לרווחה": ניתוח הצרכים החומריים והמענה להם בעת הנוכחית

כאמור, "נושמים לרווחה" היא תוכנית הדגל של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים – בשותפות עם ג'וינט-אשלים וקרן רש"י – בהיבטים רבים: הפריסה הארצית הרחבה שלה, מספר המשפחות המטופלות במסגרתה, מספר העובדות והעובדים הסוציאליים המועסקים בה וההיקף הנרחב של השקעה בהכשרת העובדים, הן בכניסתם לתפקיד הן בהמשך פעולתם. ביותר ממאה יישובים ומעניקה טיפול אינטנסיבי לכ-3,000 משפחות מדי שנתיים, כך שמאז שהחלה לפעול טופלו במסגרתה יותר מ-5,000 משפחות. התוכנית גם הציבה לעצמה למטרה להשפיע על השיח המקצועי בנוגע לטיפול במשפחות בעוני (התוכניות האחרות שאימצו את הפרדיגמה הן מצומצמות בהרבה ומטופלות בכל אחת מהן רק מאות משפחות, לכן הן לא ייכללו בניתוח בסעיף זה).

היקף הפעולה של "נושמים לרווחה" והנתונים שנאספו במסגרתה מאפשרים לראשונה להבין באופן מעמיק יותר את הצרכים החומריים של האוכלוסייה החיה בעוני ופונה לסיוען של המחלקות לשירותים חברתיים. נוסף על כך, ניתוח הנתונים יאפשר להשיב על חלק מהשאלות בעניין מדיניות ההספקה של הסיוע החומרי וחלקו במערך הטיפול הכולל המוענק במחלקות לשירותים חברתיים.

### מאפייני התוכנית

"נושמים לרווחה" מופעלת מאפריל 2015 ב-108 יישובים במעמד חברתי-כלכלי נמוך (אשכולות 1-5 לפי סיווג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), וכן ברשויות הגדולות, במטרה להביא לשיפור מצבן של משפחות החיות בעוני ובהדרה חברתית על רקע עוני. התוכנית כוללת מערך מענים שיש בו שני רכיבים מרכזיים. האחד הוא מְרְכִזִי עוצמה: מרכזים קהילתיים שמתמקדים במיצוי זכויות ובהפעלת תוכניות תעסוקתיות וקהילתיות אחרות. מרכזים אלו פועלים בכל יישובי התוכנית, והם משרתים כ-12,000 משפחות. האחר הוא תוכנית למשפחות, המעניקה טיפול אינטנסיבי שנמשך שנתיים, ובו סל מענים גמיש והתערבות כוללת של עובדים סוציאליים משפחתיים ושל מלווי משפחות. במסגרת זו מטופלים בכל מחזור (שנמשך שנתיים) כ-3,000 משפחות. ההתערבות מתייחסת למשפחה כמכלול וממוקדת בשישה תחומים הרלוונטיים להתמודדות עם עוני והדרה: מיצוי זכויות, תעסוקה, כלכלת המשפחה, שיפור תנאי החיים הבסיסיים, שיפור מסוגלות אישית ומשפחתית והקהילה כמשאב למשפחה.

העלות השנתית של התוכנית היא כ-100 מיליון שקלים. אוכלוסיית היעד היא משפחות המתמודדות עם מצוקה כלכלית והדרה חברתית המוכרות במחלקות לשירותים חברתיים. יש כמה קריטריונים לקבלת משפחות לתוכנית, ובהם קריטריונים דמוגרפיים, כגון דרישה שאחד מהמבוגרים יהיה בן פחות מ-45 שנים והגבלה למשפחות המונות עד 10 נפשות; קריטריונים כלכליים המעידים כי המשפחה חיה בעוני, כגון הכנסה של עד 2,500 שקלים לנפש; וקריטריונים תפקודיים, למשל העובדה כי המבוגרים במשפחה אינם סובלים ממוגבלות שכלית וכי אינם מכורים פעילים לסמים, לאלכוהול או להימורים.

בתוכנית המיועדת למשפחות מוענק סל מענים גמיש בסך 8,000 שקלים בשנה לכל משפחה, ובסך הכל 16,000 שקלים לשנתיים. מתוך סכום זה מועברים 1,000 שקלים למחלקה עצמה לצורך מענים קבוצתיים. סל המענים הוא גמיש ואפשר לרכוש בו מגוון מוצרים או שירותים, פרט לסייגים מסוימים. למשל, הסכום לתשלום חובות מוגבל עד 30 אחוזים מערך הסל, ויש לקבל אישור מיוחד כדי להוציא סכום חריג, העולה על הסכום המרבי שהוגדר לקטגוריית מוצרים או שירותים.

את סל המענים מנהל צוות התוכנית במחלקה לשירותים חברתיים בעזרת מערכת ממוחשבת המקושרת לקרן רש"י. המערכת מאפשרת לממש את הסל בצורה גמישה ומיידית (בדומה למודל שפותח ב"קרן הידידות"). תכנון השימוש בסל נעשה בשותפות עם המשפחה והוא חלק בלתי נפרד מבניית תוכנית ההתערבות ועדכונה לאורך תקופת ההשתתפות בתוכנית. הסל משמש לצמצום חסכים שונים של המשפחה, בין שזה חסך כלכלי (ביגוד, ציוד לבית או תשלום חובות); חסך בהזדמנויות חברתיות (מימון שירותי חינוך, הכשרות, בריאות וכו'); או החסך בהון סימבולי, אשר בא לידי ביטוי בכך שעוני קשור בחוויות של התעלמות, זלזול וביטול (קרומר-נבו, 2015). הסל מאפשר לעובדים הסוציאליים לסייע למאבקה של המשפחה בעוני באופן מעשי באמצעות מימוש הצרכים, אך סיוע זה נתפס גם כמהלך טיפולי בפני עצמו, שכן הוא מאפשר למשפחה לקבל מהעובד הסוציאלי הכרה ברצונותיה ובצרכיה.

## מאפייני משתתפי התוכנית וסלי המענים שהם מקבלים

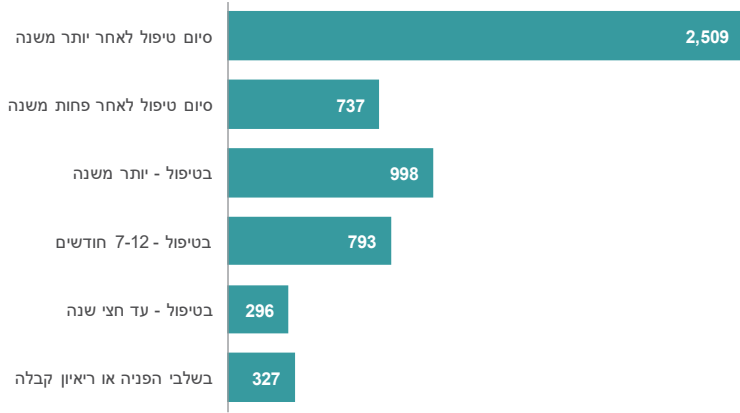
מאז החלה התוכנית את פעילותה הצטרפו אליה שני גלים של משפחות (כל גל נמשך כשנתיים).<sup>1</sup> הגל הראשון הצטרף בשנת 2015, והגל השני בשנת 2017. בין השנים הללו היו משפחות שנשרו מן התוכנית ופינו מקום לקליטת משפחות אחרות. נכון לסוף שנת 2018 כ-5,700 משפחות טופלו במסגרת התוכנית, מתוכן כ-2,100 עודן פעילות בה וכ-3,200 סיימו את הטיפול, רובן לאחר שהיו פעילות יותר משנה (תרשים 8).

המשפחות המשתתפות בתוכנית נחלקות לארבע קבוצות בהתאם להשתייכות האתנית: יהודים, חרדים, ערבים ובדואים.<sup>2</sup> התפלגות המשפחות (תרשים 9) מראה כי יש ייצוג יחסי גבוה לחברה הערבית: כ-37 אחוזים (כ-41 אחוזים בצירוף האוכלוסייה הבדואית) מן המשפחות בתוכנית הן ערביות (ביחס לשיעור של כ-21 אחוזים מהאוכלוסייה). מבחינת פיזור גאוגרפי, נתח גדול מהמשפחות בתוכנית (44 אחוזים) מתגוררות במחוז צפון – סביר להניח שיש לכך קשר לייצוג הגבוה יחסית של משפחות מהחברה הערבית המתגוררות במחוז זה.

1 התיאור והניתוח של נתוני המשתתפים בתוכנית נעשים לפי משפחות, ולא על בסיס יחידים. בהתייחס לנבדקים ישמש בעבודה זו המונח "משפחות" (ולא משקי בית), בהתאם למונחי המוסד לביטוח הלאומי בנייתוח ומדידת נתונים של משפחות עניות.

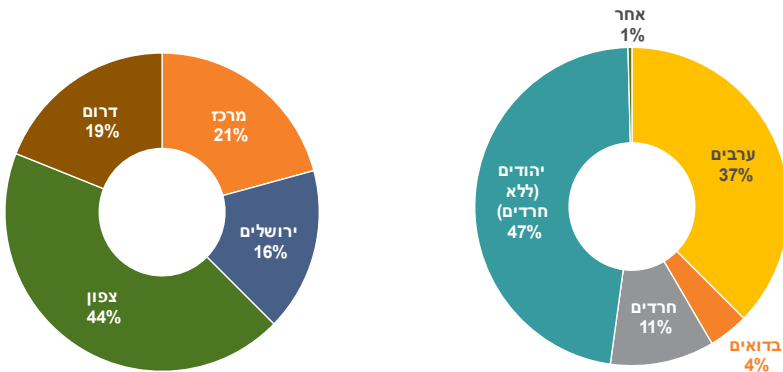
2 בהקשר של נתוני התוכנית הקבוצה "יהודים" אינה כוללת חרדים, והקבוצה "ערבים" אינה כוללת בדואים, אלא אם כן צוין אחרת.

**תרשים 8. התפלגות המשפחות בתוכנית לפי סטטוס וותק בתוכנית**



מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב נתונים: מערכת נושמים לרווחה

**תרשים 9. התפלגות המשפחות בתוכנית לפי מגזר ומחוז מגורים**

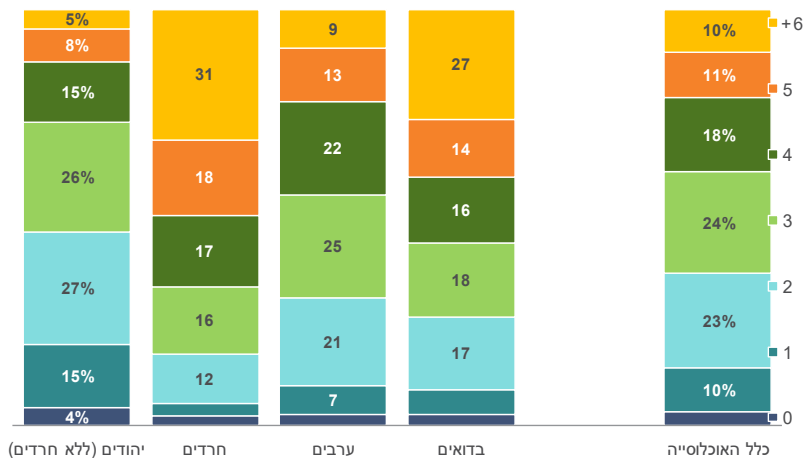


מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב נתונים: מערכת נושמים לרווחה

בחינה של הרכב המשפחות בתוכנית מלמדת כי חלק גדול מהן מוגדרות כמשפחות מרובות ילדים: כ-40 אחוזים מהמשפחות הן בנות ארבעה ילדים ומעלה. בקרב המשפחות החרדיות שיעור זה עומד על כ-66 אחוזים, ובקרב הבדואים והערבים – על כ-57 אחוזים וכ-44 אחוזים, בהתאמה (תרשים 10א). נתון בולט נוסף הוא שיעורן של המשפחות החד-הוריות בתוכנית, העומד על כמחצית

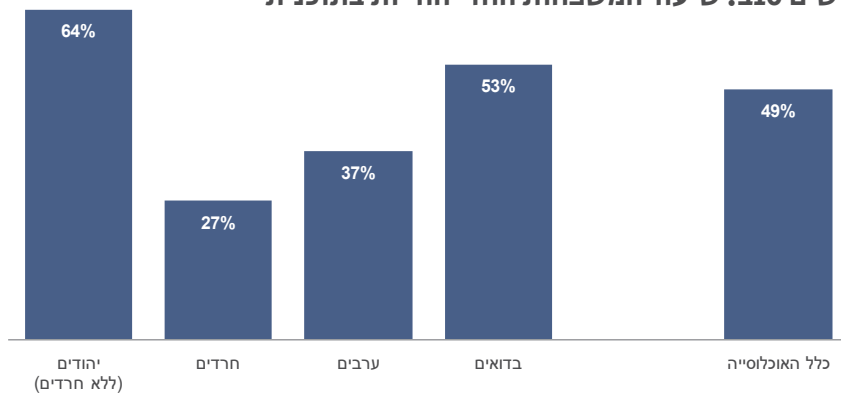
מהמשפחות (תרשים 10ב). שיעור זה גבוה במיוחד בהשוואה לחלקן של משפחות חד-הוריות באוכלוסייה (כ-6 אחוזים), ואף ביחס לשיעור המשפחות החד-הוריות מהאוכלוסייה שחיה בעוני (כ-8 אחוזים). בפרט, בקרב המשפחות היהודיות בתוכנית (לא כולל חרדים) המשפחות החד-הוריות הן רוב בקרב המשתתפים, ושיעורן עומד על כ-64 אחוזים.<sup>3</sup>

### תרשים 10א. התפלגות המשפחות בתוכנית לפי מספר הילדים במשפחה



מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שבית מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: מערכת נושמים לרווחה

### תרשים 10ב. שיעור המשפחות החד-הוריות בתוכנית

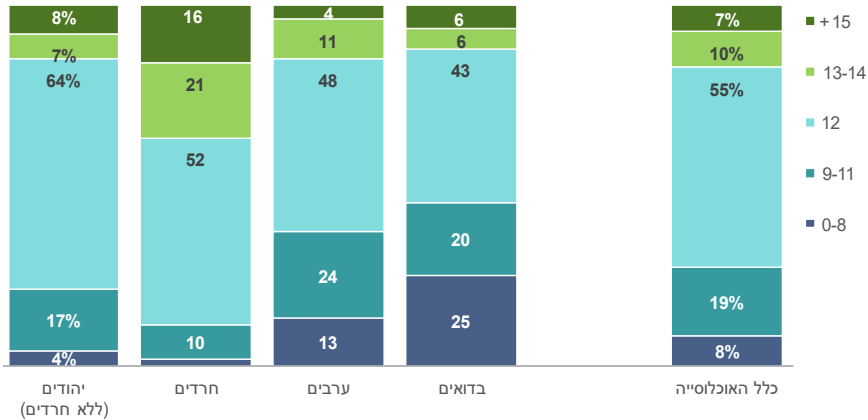


מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שבית מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: מערכת נושמים לרווחה

3 סביר להניח כי השיעור הגבוה של משפחות חד-הוריות בקרב משפחות בדואיות משקף את העובדה שבקבוצה זו חלק מהנשים הנספרות כחד-הוריות נשואות לגבר הנשוי לנשים נוספות (נישואים פוליגמיים). אולם השפעת הטיה זו על הממוצע הכללי של כלל המשפחות מעטה, עקב חלקה הקטן יחסית של קבוצה זו מכלל המשפחות בתוכנית.

נתוני ההשכלה של המשפחות מלמדים כי ההורים במרבית המשפחות בתוכנית הם בעלי 12 שנות לימוד. רק כ-17 אחוזים מהם בעלי השכלה גבוהה יותר, וכ-27 אחוזים מההורים בעלי השכלה נמוכה יותר מתיכונית (תרשים 11). משפחות חרדיות ויהודיות שאינן חרדיות מאופיינות ברמת השכלה גבוהה יותר מזו של משפחות ערביות ובדואיות.<sup>4</sup>

**תרשים 11. התפלגות המשפחות בתוכנית לפי השכלת ההורים לפי מספר שנות הלימוד של בן או בת הזוג שהשכלתם גבוהה יותר**



מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שבטי מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב נתונים: מערכת נושמים לרווחה

**תעסוקה והכנסות של המשפחות בתוכנית**

הנתונים של שיעורי התעסוקה<sup>5</sup> וההכנסות של המשפחות המשתתפות בתוכנית משתנים בחלוקתן לפי משך ההשתתפות בתוכנית. למשל, שיעור התעסוקה הממוצע הוא 56 אחוזים בקרב משפחות הנמצאות בתוכנית חצי שנה, 72 אחוזים בקרב משפחות הנמצאות בה שנה ו-79 אחוזים בקרב משפחות שהשתתפו בתוכנית שנתיים. נוסף על כך, יש הבדלים בין הקבוצות השונות בשיעורי התעסוקה: בקרב המשפחות החרדיות המשתתפות בתוכנית שיעורי התעסוקה הם הגבוהים ביותר, ואילו בקרב הבדואים התעסוקה היא הנמוכה ביותר (הנתונים נשמרים גם בנקודות זמן שונות בתוכנית).

4 במקרים של השכלה ישיבתית נעשה שימוש אך ורק בהשכלת בת הזוג לחישוב ההשכלה של המשפחה, משום שנתוני התוכנית מצרפים את שנות הלימוד בישיבות קטנות וגדולות ואינם מאפשרים להבחין במדויק כמה שנים למד בוגר הישיבה במוסדות השונים.

5 עקב מגבלות המערכת נתוני התעסוקה, החובות וההכנסות של המשפחות בתוכנית נאספו רק החל ממאי 2017. עקב מגבלה זו לאי אפשר היה לקיים מעקב מלא אחר כל המשפחות המשתתפות בתוכנית (בייחוד אחר משפחות מהגל הראשון, שעבור רובן קיימים נתונים אלו רק משלבים מאוחרים של ההשתתפות) ולאמוד את השינויים שחלו בנתונים הללו במהלך ההשתתפות. שיעורי התעסוקה נבדקו ברמת המשפחה, כך שדי שאחד מההורים יהיה מועסק כדי שהמשפחה תיחשב למועסקת.

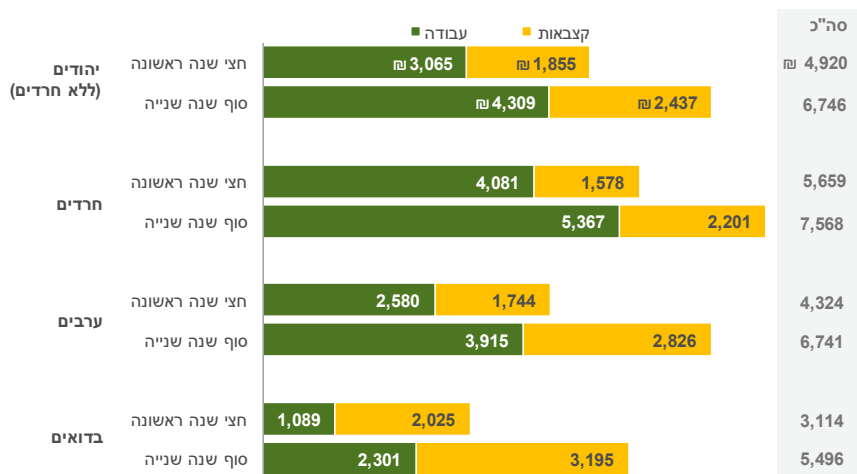


בחינה של הכנסות המשפחות מקצבאות ומעבודה מראה כי ההכנסות של משפחות בשלבי הסיום של התוכנית גבוהות בכ-2,150 שקלים מההכנסות של משפחות הנמצאות בה חצי שנה בלבד. הפערים הגדולים ביותר בין ההכנסות בתחילת התוכנית ובסופה נמצאו בקרב משפחות מהחברה הבדואית והערבית (פער של כ-2,400 שקלים). נראה כי ההבדלים נובעים הן משינוי בגובה ההכנסות משכר עבודה הן משינוי בסכום הקצבאות (תרשים 12).

ההכנסות של משפחות חרדיות בתוכנית הן הגבוהות ביותר, ושל משפחות בדואיות – הנמוכות ביותר. גם מבחינת הרכב ההכנסות יש הבדלים בין הקבוצות: במשפחות חרדיות עומד חלקה של ההכנסה משכר עבודה על כ-70 אחוזים מהכנסות משק הבית והיתר מקורו מקצבאות, ואילו בקרב משפחות בדואיות ההכנסה משכר היא כ-42–35 אחוזים מההכנסות (בפרקי זמן שונים לאורך התוכנית), והקצבאות הן רכיב ההכנסה העיקרי.

## תרשים 12. ההכנסות של משפחות המשתתפות בתוכנית

לפי הוותק בתוכנית



מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: מערכת נושמים לרווחה

כפי שניתן לצפות מגובה ההכנסות של המשפחות בתוכנית, חלקן הגדול נמצאות מתחת לקו העוני. שיעור המשפחות החיות בעוני נע בין 88 אחוזים מהמשפחות בחצי השנה הראשונה לתוכנית ל-81 אחוזים בקרב משפחות שהשתתפו בתוכנית שנתיים. נתון זה מראה כי על אף הסיוע והליווי, גם בסיימה של התוכנית חלק ניכר מן המשפחות נותרות מתחת לקו העוני. עם זאת, ניכר הבדל מסוים בעומק העוני בקרבן – כלומר במידה שבה הכנסתן רחוקה מקו העוני<sup>6</sup>: בקרב משפחות בחצי השנה הראשונה לתוכנית עומק העוני עמד על 61 אחוזים, ואילו בקרב משפחות לאחר שנתיים בתוכנית עומק

6 מדד עומק העוני מתבסס רק על משפחות הנמצאות מתחת לקו העוני.

העוני היה כ-44 אחוזים.

מעבר לקושי הכלכלי המשתקף בנתוני ההכנסות של המשפחות, חלקן הגדול אף מצוי בחובות. כ-70 אחוזים מהמשפחות בתוכנית דיווחו על קיום חוב – וסביר להניח שזהו דיווח חסר, מפני שגם בקרב המשפחות שלא דיווחו על חובות, 17 אחוזים השתמשו בחלק כלשהו מתקציב התוכנית לתשלום חובות.<sup>7</sup> נתון זה גבוה מאוד בהשוואה לשיעור משקי הבית שיש להם חוב בקרב שני עשירוני ההכנסה התחתונים בישראל, העומד על 18-אחוזים (שאמי, 2019).

## נתוני השימוש בסל המענים

כפי שצוין, הסכום המוקצה ישירות למשפחות בתוכנית במסגרת סל המענים הגמיש עומד על 15,000 שקלים במשך שנתיים. סעיף זה מבקש לבחון לאילו צרכים משתמשות המשפחות בתוכנית בכספי הסל.

הסל אמור לשמש את המשפחות לצרכים מגוונים, ואכן נראה כי הוא משמש לרכישות בכמה תחומים (תרשים 13): צורכי הבית (מוצרי חשמל, ריהוט ואבזור הבית והתקנה – 42 אחוזים מסכום הסל), תעסוקה (מימון קורסים מקצועיים, ייעוץ והכוונה מקצועית ורכישת כלי עבודה – 28 אחוזים) ותשלום חובות (לחברות אשראי, לבנקים ועוד – 10 אחוזים מסכום הסל).

נוסף להתפלגות הכללית, בבדיקה זו הושו תחומי השימוש בסל בקרב משפחות בעלות מאפיינים שונים כדי לבדוק אם משתנים כמו קבוצת אוכלוסייה, השכלת ההורים וגודל משק הבית קשורים בצורה זו או אחרת להעדפות ולצורכי המשפחה כפי שהם משתקפים בשימוש בסל. ההשוואה הראתה כי אכן קיימים הבדלים בין קבוצות האוכלוסייה השונות בתחומי הניצול של כספי הסל. אומנם אין בהבדלים אלו כדי להעיד על קשר סיבתי בין המאפיינים לבחירת תחומי הניצול, אולם הם עשויים לשמש לקובעי מדיניות ולמפעילי התוכנית בסיס לבחינה נוספת של התחום, וכן למתן יתר תשומת לב והתאמה מדויקת יותר של התוכנית לקבוצות אוכלוסייה שונות.

חשוב לציין כי בהיעדר מידע על הרכב סל התצרוכת של המשפחות בתוכנית לפני שקיבלו את סל המענים ולאחר קבלת הסל, אי אפשר לדעת בוודאות כיצד השתנתה התצרוכת בשל התווספות כספי הסל. הניתוח הנוכחי מתעלם מחוסר זה, והוא מבוסס על ההנחה שהשימושים שהמשפחות מבקשות סיוע במימנם משקפים היטב את התחומים שבהן יש להן חסכים, ועל כן מייצגים נאמנה את השינויים בצריכת המשפחה שנבעו ישירות מקבלת הסיוע. הנחה זו אינה ניתנת להוכחה, ויש להביא זאת בחשבון בעת פירוש הממצאים.

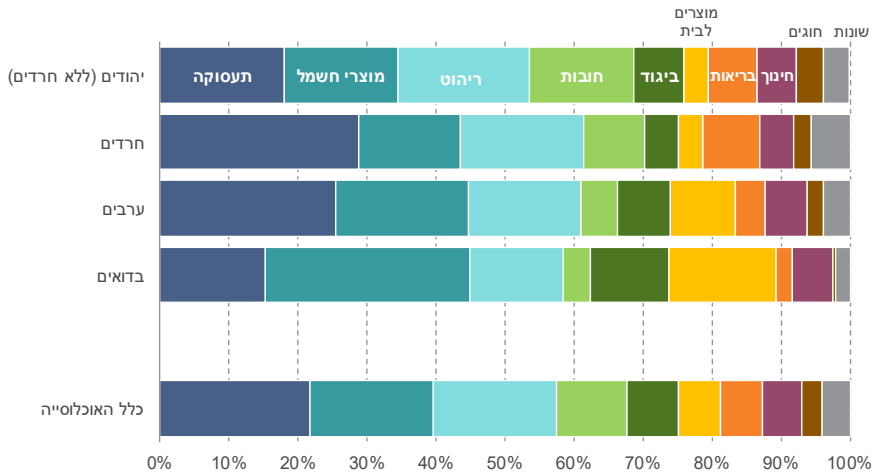
**תחומי מימוש הסל לפי מגזר:** בקרב משפחות חרדיות וערביות בולט נתח הסל שמוקדש לצורכי קידום תעסוקה. גם כאשר מביאים בחשבון משתנים מסבירים נוספים, בקרב חרדים וערבים שיעור ההוצאה מהסל על תעסוקה גבוה באופן מובהק מהשיעור בקרב יהודים (לוח נ'1 בנספחים).<sup>8</sup> בקרב משפחות ערביות ניכר גם שימוש רב בכספי הסל לצריכת מוצרי חשמל ואבזור הבית. סעיף שימוש זה בולט במיוחד בקרב משפחות

7 איכות הנתונים הקיימת מקשה לאמוד במדויק את עומק החובות.

8 הניתוח הרב-משתני שיוזכר להלן בוחן את נתוני השימוש בסל בפיקוח על משתנים מסבירים אחרים. תוצאות הניתוח מפורטות במלואן בלוח נ'1 בנספחים.

בדואיות (המוציאות כ-50 אחוזים מסל המענים על צורכי הבית). נוסף לצורכי הבית, נראה כי משפחות אלו נוטות יותר מאחרות לשימוש בסל לצורכי ביגוד והנעלה. לעומת זאת, השימוש בסל לצורכי בריאות גדול יותר בקרב יהודים, חרדים ולא-חרדים כאחד. נתון בולט נוסף בקרב משפחות יהודיות הוא השימוש הרב בסל לצורכי חובות בהשוואה לקבוצות האחרות (תוצאות אלו נותרו מובהקות סטטיסטית גם כאשר הובאו בחשבון משתנים מסבירים אחרים). מעניין לראות כי גם בנתוני הסיוע החומרי של "קרן הידידות" ניכר כי יהודים (לרבות חרדים) משתמשים בסיוע לתשלום חובות ולצורכי בריאות בשיעור גבוה יותר מאשר ערבים ובדואים, ולעומת זאת ערבים ובדואים משתמשים בכסף בשיעור גבוה יותר לרכישת מזון (תרשים נ'1). בדומה לממצאי התוכנית, גם מנתוני הקרן עולה כי משפחות בדואיות משתמשות בנתח גדול יחסית מהסל לרכישת ביגוד והנעלה.

### תרשים 13. התפלגות השימוש בכספי הסיוע לפי תחומים



מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב

נתונים: מערכת נושמים לרווחה

אם כן, נראה כי בקרב האוכלוסייה הערבית, ובפרט בקרב בדואים, הסיוע החומרי משמש יותר לצרכים בסיסיים של ביגוד ואבזור הבית (ואף מזון, לפי נתוני "קרן הידידות"), והמשמעות היא שנוותר בידם פחות כסף לצרכים אחרים כגון בריאות, חוגים, צמצום חובות ותעסוקה. ייתכן שההבדלים בתחומי השימוש נובעים ממצבן החברתי-כלכלי הנמוך יותר של משפחות אלו. גורם נוסף שיכול להשפיע הוא שבקרב האוכלוסייה היהודית והחרדית קיימים גופים אחרים אשר נותנים מענה לצרכים אלו, ובכך מצמצמים את הצורך להשקיע בהם את כספי הסיוע של התוכנית. ביסוס להנחה זו ניתן למצוא במיעוט ארגוני הרווחה הקיימים בחברה הערבית ביחס לחברה היהודית, ובפרט ביחס לחברה החרדית (מדהלה, אלמוג-בר וגל, 2018).

בקרב אנשי מקצוע המלווים את התוכנית (עובדים סוציאליים, יועצים כלכליים

והנהלת התוכנית) הועלו אפשרויות שונות להסבר השימוש הנמוך בסל המענים לצורך החזר חובות בקרב משפחות ערביות ובדואיות. האחת היא שבאוכלוסייה זו יש פחות יכולת לספק את הצרכים הבסיסיים ללא סיוע ועל כן הסל מושקע בכך. עוד אפשרות היא שביחס לגובה החוב של משפחות אלו, סל המענים מאפשר סיוע מצומצם מאוד בתחום זה. בהקשר זה חשוב לומר כי ייתכן שההנחיה להגביל את השימוש בסל לתשלום חובות ל-30 אחוזים מגובהו מקבעת מראש את המחשבה של המשפחות והמלווים בהקשר של שימוש מצומצם בסל עבור חובות.

**תחומי מימוש הסל לפי רמת ההשכלה:** בקרב משפחות יהודיות (ללא חרדים) וערביות (ללא בדואים), ככל שהשכלת ההורים במשפחה גבוהה יותר פוחת נתח הסל המשמש לרכישת ריהוט, מוצרי חשמל, אבזור הבית וביגוד והנעלה, וגדל נתח השימוש עבור תעסוקה, בריאות וצמצום חובות. הניתוח הרב-משתני מראה כי בפיקוח על משתנים נוספים הנתונים שנותרים מובהקים הם שנתח ההוצאה על צרכי הבית ועל ביגוד אכן גבוה יותר בקרב משפחות בעלות פחות שנות לימוד, ושנתח ההוצאה על תעסוקה בקרבן נמוך יותר.

**תחומי מימוש הסל לפי הרכב המשפחה:** בחלק מהתחומים שיעור ההוצאה מתוך הסל משתנה לפי הרכב המשפחה. בקרב כלל הקבוצות, למעט בדואים, נתח ההוצאה על התחומים אבזור הבית וביגוד והנעלה גדל ככל שבמשפחה יש יותר נפשות. לעומת זאת, בקרב משפחות יהודיות וערביות נתח השימוש בסל למימון צרכי תעסוקה ובריאות פוחת עם הגידול במספר הנפשות. תוצאות אלו נותרות בעינן גם בפיקוח על משתנים נוספים. עוד בתחום הרכב המשפחה, נראה כי משפחות חד-הוריות משתמשות בחלק גדול יותר מהסל לצורכי הבית (ריהוט, מוצרי חשמל ואבזור הבית) בהשוואה למשקי בית זוגיים.

**תחומי מימוש הסל לפי זמן הוותק בתוכנית:** ממצא מעניין נוסף הוא שהשימוש בסל משתנה בין משפחות המצויות בנקודות זמן שונות בתוכנית. באופן כללי שיעור השימוש בסל למימון הוצאות בתחום התעסוקה פוחת ככל שהמשפחה נמצאת זמן רב יותר בתוכנית; ההוצאה על תעסוקה במהלך חצי השנה הראשונה בתוכנית גבוהה פי 1.5 מההוצאה לאחר שנה, שנה וחצי ושנתיים בתוכנית. הדבר נכון בעיקר בקרב משפחות יהודיות ובדואיות.

תחומים אחרים שהשימוש בכספי הסל למימוןם יורד עם הזמן בתוכנית הם חינוך והשכלה וביגוד והנעלה. באוכלוסיית למשל, במשפחות הבדואיות נתח השימוש בסל לצרכי ביגוד והנעלה פוחת מאוד עם הזמן (מכ-14 אחוזים מהשימוש בסל בחצי השנה הראשונה ל-8 אחוזים לאחר שנה וחצי), ולעומת זאת נתח ההוצאה על אבזור הבית גדל בהרבה (מ-9 אחוזים ל-20 אחוזים). בתחום הבריאות ניכרת בקרב כלל הקבוצות עלייה בנתח השימוש עם הזמן.

בחינת הנתונים לפי מועד ההצטרפות לתוכנית מלמדת כי משפחות מהגל השני משתמשות בנתח גדול יותר מהסל לצרכי ביגוד, חובות ותעסוקה, ובנתח קטן יותר לצרכי בריאות ולצורכי הבית, בהשוואה למשפחות מהגל הראשון (לוח נ'1).

## שיעור המימוש של הסל לפי מאפייני המשפחה

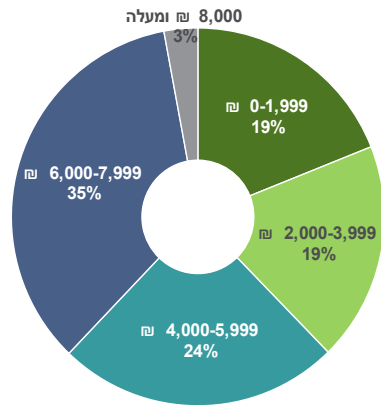
אומנם סל המענים הגמיש הוא מרכיב מרכזי בתוכנית "נושמים לרווחה", אולם לא כל המשפחות המשתתפות בה – ואפילו לא רובן – מממשות את מלוא סכום הסיוע. בחינה של גובה השימוש בסל בשנה הראשונה עבור משפחות מראה כי מעל שליש מהמשפחות שנמצאות (או היו) בתוכנית למעלה משנה (כ-38 אחוזים) השתמשו בסכום של פחות מ-4,000 שקלים מתקציב הסל בשנה הראשונה, כלומר לא השתמשו בכמעט מחצית מהסכום המוקצה בסל (תרשים 14). עם זאת, שיעור דומה של משפחות השתמשו במהלך השנה הראשונה בסכום של יותר מ-6,000 שקלים. גובה השימוש השנתי הממוצע של משפחות שהיו מעל שנה בתוכנית עמד על כ-4,251 שקלים.

הנתונים שלהלן מעידים על הבדלים בגובה מימוש הסל בין קבוצות שונות. ממצאים אלו אינם מעידים בהכרח על קשר סיבתי בין מאפיינים מסוימים של משפחה לגובה השימוש בסל, אולם ניתן להסיק מהבדלים אלו על כיוונים ספציפיים שכדאי לבחון לעומק עבור משפחות בעלות מאפיינים מסוימים שהמיצוי בקרבן ניתן לשיפור.

גובה השימוש בסל המענים משתנה בין משפחות שהצטרפו לתוכנית בגל הראשון לאלו שהצטרפו בגל השני. בכל הקבוצות גובה המימוש של הסל בשנה הראשונה לתוכנית גבוה יותר בקרב המשפחות מגל ההצטרפות השני: כ-4,650 שקלים, לעומת סכום של כ-4,150 שקלים שניצלו משפחות מהגל הראשון (תרשים 15). גם בפיקוח על משתנים כגון קבוצת אוכלוסייה, השכלה, גודל המשפחה והורה יחיד, שיעור השימוש בסל גבוה יותר במשפחות המשתייכות לגל השני (לוח נ'2 בנספחים).

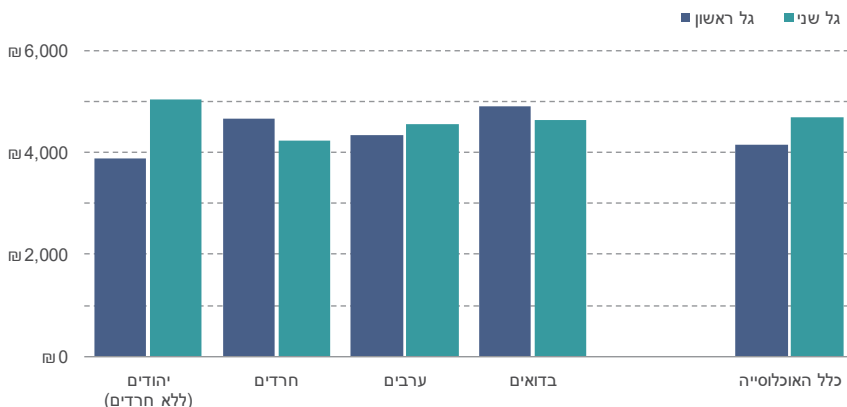
מגמת העלייה בשימוש בקרב משפחות שהצטרפו לתוכנית בגל השני אינה מפתיעה במיוחד, מכיוון שהתוכנית חדשה וייתכן שנדרש זמן למידה והבשלה למימוש מלוא הפוטנציאל והמשאבים הטמונים בה. אולם מעניין להיווכח שמגמה זו אינה מתקיימת בקרב כלל קבוצות האוכלוסייה. בקרב יהודים לא-חרדים חלה העלייה הרבה ביותר בשיעור הניצול של הסל, מהסכום הנמוך ביותר מבין כל הקבוצות בגל הראשון לסכום הגבוה ביותר בגל השני. לעומת זאת, בקרב חרדים ובדואים חלה דווקא ירידה בגל השני. נדרשת בדיקה פרטנית ומעמיקה יותר בקרב העובדות והעובדים הסוציאליים והמלווים של שתי אוכלוסיות אלו כדי להבין מדוע הצטמצם השימוש בסל בגל המשפחות השני. גורמים נוספים הקשורים לגובה הסכום המנוצל במסגרת סל המענים הם השכלת ההורים וגודל המשפחה; עם העלייה בכל אחד מהמשתנים גדל גובה הסכום שניצלו משפחות בשנה הראשונה לתוכנית (לוח נ'2 בנספחים).

**תרשים 14. התפלגות המשפחות המשתתפות בתוכנית לפי סכום סל המענים שנוצל בשנה הראשונה**



בקרב משפחות שנמצאות/היו בתוכנית למעלה משנה.  
מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי.  
מרכז טאוב | נתונים: מערכת נושמים לרווחה

## תרשים 15. הסכום שנוצל במסגרת סל המענים בשנה הראשונה לתוכנית לפי זמן הכניסה לתוכנית



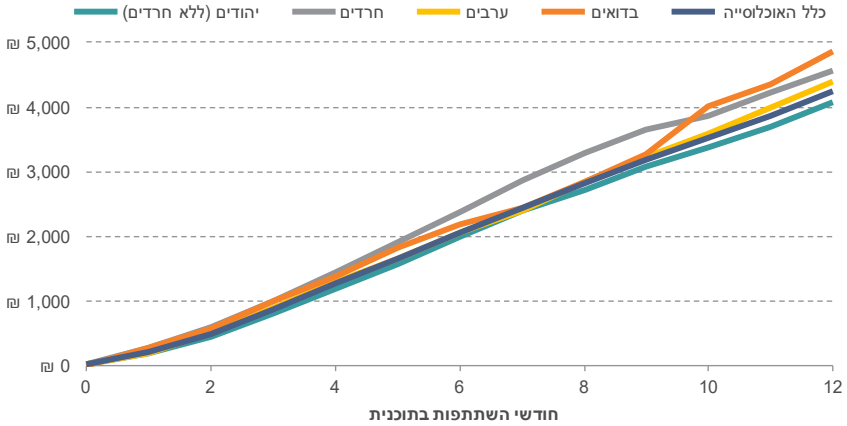
בקרב משפחות שנמצאות/היו בתוכנית למעלה משנה.

מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שבט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב נתונים: מערכת נושמים לרווחה

גם פריסת השימוש בסל לאורך חודשי ההשתתפות אינה זהה בקרב קבוצות האוכלוסייה השונות. תרשימים 16 א ו-ב מציגים את הסכום הממוצע שנוצל במסגרת סל המענים לפי מספר חודשי ההשתתפות של המשפחה בתוכנית בהפרדה לקבוצות אוכלוסייה. לאחר חצי שנה בתוכנית ההוצאה הממוצעת למשפחה היא כ-2,000 שקלים, ובמהלך תקופה זו החרדים מממשים סכום גבוה יותר מהסל מאשר הקבוצות האחרות. לאחר שנה ניכר שינוי, והמשפחות הבדואיות מממשות סכום גבוה יותר מהסל מאשר הקבוצות האחרות. בשנה השנייה של התוכנית הסכום הממוצע שמומש בקרב בדואים וחרדים עודנו גבוה בהשוואה לקבוצות האחרות, והמשפחות הבדואיות אף מגיעות כמעט למימוש מלא. לעומת זאת, בקרב משפחות מהאוכלוסייה הערבית – שבשנה הראשונה מימשו בממוצע סכום מעט גבוה מהאוכלוסייה היהודית – מואט קצב המימוש בשנה השנייה, ולאחר שנתיים וחודשיים מזמן ההצטרפות (כלומר עם תום ההשתתפות בתוכנית) הם הקבוצה שמימשה את הסכום הנמוך ביותר מסל המענים: 73 אחוזים (תרשים 16). ממצאים אלו מעלים שאלות בנוגע לגורמים להבדלים בין הקבוצות, אולם לא ניתן לענות עליהן באמצעות הנתונים הנוכחיים. בירור מעמיק עם הגורמים המפקחים והמלווים של המשפחות בקהילות השונות יוכל להעיד על הסיבות העשויות להסביר הבדלים אלו, ובכך לאפשר למידה נוספת והתייעלות בהפעלת התוכנית.

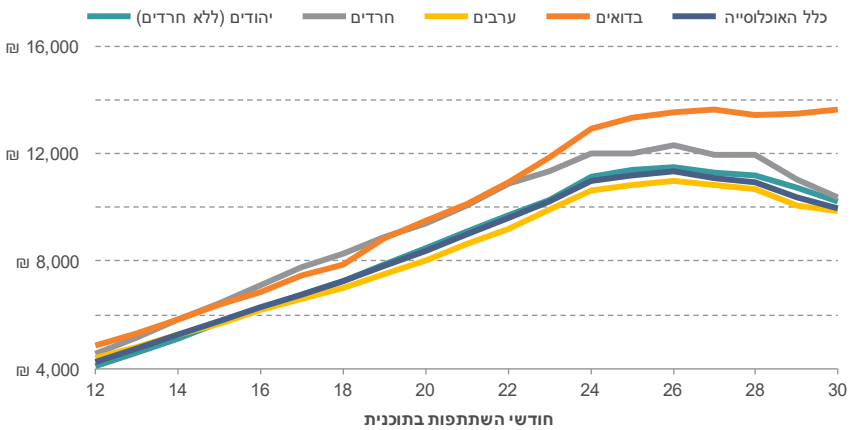
## תרשים 16. הסכום שנוצל במסגרת סל המענים

### א. שנה ראשונה בתוכנית



מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: מערכת נושמים לרווחה

### ב. שנה שנייה בתוכנית



מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב  
נתונים: מערכת נושמים לרווחה

טענה שעולה לעיתים בהקשר של תוכנית "נושמים לרווחה", ובכלל בהקשר של תוכניות המעניקות סיוע חומרי למשתתפים, היא כי משפחות עלולות להצטרף לתוכנית אך ורק כדי לקבל כספי סיוע, ולאחר מכן לפרוש מן התוכנית בלי שישתמשו ביתר השירותים שהיא מציעה. כדי לבדוק את נכונותה של טענה זו נבדק מספר המשפחות

שהצטרפו לתוכנית, קיבלו סיוע חומרי באמצעות סל המענים ועזבו את התוכנית בתוך שישה חודשים או פחות. מבין כלל המשפחות אשר השתמשו בכספי סל המענים, רק כ-42 משפחות (פחות מאחוז אחד) עזבו את התוכנית בפרק זמן כזה. חלק מהמשפחות העוזבות השתמשו בכמה מאות שקלים מן הסל, ואחרות השתמשו בכמה אלפים. נתונים אלו מעידים כי התופעה של הצטרפות לתוכנית לצורך סיוע חומרי בלבד אינה נפוצה כלל.

## סיכום

עבודה זו ביקשה לבחון את תפקידן של המחלקות לשירותים חברתיים, ושל העובדות והעובדים הסוציאליים הפועלים במסגרתן, בהתמודדות עם עוני – בהיותם נדבך מרכזי בהתמודדות מערכת הרווחה עם מצוקותיהם החומריות של אנשים החיים בעוני.

הסקירה ההיסטורית מראה כי לאורך השנים חלו שינויים גדולים בגישה לעוני. השינויים החלו עם ההחלטה להסדיר בחוק את מקור הסיוע לאוכלוסייה שאין לה יכולת השתכרות באמצעות קצבת הבטחת הכנסה. בידי העובדים הסוציאליים נותרה האפשרות לספק רק סיוע חומרי מצומצם במצבי חירום, על פי שיקול דעתם, והם נפנו לטפל באוכלוסיות בעלות צרכים אחרים. לאחר שני עשורים שבהם שופרה מערכת הביטחון הסוציאלי למי שחיים בעוני בהיבט של נגישות ונדיבות, בראשית שנות האלפיים תפנית במדיניות החברתית הביאה לירידה חדה בסכום קצבת הבטחת הכנסה והוקשחו התנאים לקבלתה. בד בבד נעשה מאמץ גדול לשלב את האזרחים והאזרחיות החיים בעוני בשוק העבודה ולצמצם את היקף מקבלי הסיוע הכספי בקרבם.

מתחילת המאה ה-21, על רקע הגידול הניכר בעוני ובמצוקה, החלו תהליכי שינוי נוספים במערכת השירותים החברתיים, ואלו הביאו לבסוף למעורבות מחודשת של העובדים הסוציאליים בהספקת סיוע חומרי בהיקף נרחב לאוכלוסיות נזקקות. בשנים האחרונות מקבל תפקיד זה אופי שונה מזה שאפיין את מעורבותם של העובדים הסוציאליים לפני אימוץ חוק הבטחת הכנסה. בבסיס המגמה החדשה ניצבת התפיסה המתפתחת של עבודה סוציאלית מודעת-עוני, והיא באה לידי ביטוי בתוכניות רווחה עכשוויות, ובראשן "נושמים לרווחה". תוכנית זו של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים החלה לפעול ב-2015, והיא מבקשת לספק טיפול הוליסטי למשפחות החיות בעוני ולסייע לשילובן בחברה.

במסגרת התוכנית, שהשתתפו בה עד כה כ-5,000 משפחות לתקופה של שנתיים, מסופק סל מענים גמיש לכל המשפחות המשתתפות. סל זה מספק סיוע חומרי נגיש ומותאם לצורכי המשפחה בהיקף של כ-8,000 שקלים בשנה. ייחודו של הסל בהשוואה לתוכניות אחרות שהיו נהוגות בעבר טמון בכמה מאפיינים: שקיפות הסיוע ומעורבות המשפחה בקביעת השימוש בו; יעדי השימוש בסל הורחבו; נוהלי הפעלת הסל נעשו פשוטים ונגישים יותר; ונגקטו מאמצי הסברה בקרב העובדות והעובדים הסוציאליים כדי שיראו בסל המענים זכות של המשפחות, וכן כדי שירכשו כלים להשתמש בסיוע החומרי ככלי בתוכנית הטיפולית.

ניתוח של מאפייני המשפחות המשתתפות בתוכנית "נושמים לרווחה" מלמד שהגם שרובן מועסקות, הכנסתן נותרה נמוכה והקצבאות ממשיכות להוות מקור מרכזי למחייתן. כמו כן, על רובן רובץ נטל של חובות לגורמים שונים. אין פלא אפוא כי סל המענים משמש להן מקור חשוב לסיפוק צורכיהן החומריים הבסיסיים. דפוס השימוש בסל



המענים משתנה לפי מאפייני המשפחות, ובהם קבוצת אוכלוסייה, רמת השכלה וההרכב המשפחתי, וגם לפי הוותק בתוכנית. מכיוון שמדובר במחקר ראשוני בתחום שהידע עליו מועט, קשה להציע הסברים מספקים להבדלים בשימוש בתקציב בין הקבוצות השונות. ניתן לשער כי יש לכך קשר למאפיינים תרבותיים, להזדמנויות החברתיות הריאליות ולמבנים הקהילתיים ומידת התמיכה שהם מציעים לכל קבוצה. באופן כללי ניתן לומר כי עצם קיומם של הבדלים כאלה מצביע על הצורך בשמירה על הגמישות של סל המענים, כדי שיוכל לספק מענה אמיתי למצוקות ולהבטיח אחוזי שימוש גבוהים בו בקרב כלל הזכאים לכך.

העדויות מצביעות על כך שמעט מאוד משפחות (פחות מאחוז אחד) פרשו לאחר מימוש חלק (לעיתים קטן ביותר) מהסיוע החומרי, כך שאין מקום לחשש מניצול לרעה של סל המענים, דהיינו לשימוש בסל ללא התחייבות לתהליך הטיפול הכולל. נוסף על כך, נראה כי עם התקדמות התוכנית חל גידול במימוש סל המענים בקרב המשתתפים; בגל השני של המצטרפים שיעורי המימוש גבוהים יותר.

ממצאי המחקר מצביעים על כך שמגבלותיה של מערכת הביטחון הסוציאלית בהתמודדות עם עוני יצרו קרקע פורייה לשינוי במדיניות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; בשל חוסר ההצלחה להפחית במידה משמעותית את שיעורי העוני ואת מצוקת המשפחות העניות באמצעות הקצבאות והתקציבים לסיוע החירום בעשור הראשון של המאה אומצה תפיסת עבודה סוציאלית מודעת-עוני, ותפיסה זו התבטאה בפיתוח תוכניות שונות של המשרד, ובראשן "נושמים לרווחה".

## כיוונים אפשריים למדיניות ולמחקרי המשך

העבודה מלמדת כי תהליכי השינוי הנוכחיים בהתמודדות עם עוני מצביעים אתגרים מורכבים בפני קובעי המדיניות החברתית. ניכר כי רשת הביטחון הסוציאלית לאנשים בגיל העבודה החיים בעוני, ובמרכזה קצבת הבטחת הכנסה, אינה מספקת מענה מניח את הדעת לצורכי האוכלוסייה הזאת, ואילו התוכניות המופעלות במחלקות לשירותים החברתיים עדיין מצומצמות בהיקפן. במערך סיוע החירום (שלא באמצעות תוכנית "נושמים לרווחה") לא חל שינוי, היקפו מצומצם ביותר והגישה אליו מסורבלת ולא יעילה דייה.

על סמך הממצאים בעניין התפתחות המדיניות כלפי עוני, ובעיקר הנתונים שנאספו ממשתתפי תוכנית "נושמים לרווחה", אפשר להצביע על כמה נקודות שחשוב להביא בחשבון בעת בחינת כיווני מדיניות אפשריים להמשך:

### טיפול כולל ומערכת הקצבאות

- נראה כי הטיפול במשפחות החיות בעוני מחייב אימוץ כלים מגוונים וטיפול מורכב במגוון רחב של צרכים ובעיות. על כן, ראוי לבחון באופן כוללני את ההתמודדות של מערכת הרווחה עם הצרכים של משפחות החיות בעוני, ולבדוק אם המדיניות משיגה את יעדיה: קיום מינימלי בכבוד למשפחות החיות בעוני, הבטחת מענים שייסיעו למשפחות הללו להתמודד עם צרכים דחופים בעת הצורך, והספקת מענה ארוך טווח לשיפור מצבן ותפקודן החברתי.

- כדאי לבחון אם המענה הניתן למשפחות החיות בעוני מספק – בפרט קצבת הבטחת הכנסה, שהיא רשת הביטחון הסוציאלית העיקרית למשפחות בגיל העבודה החיות בעוני. ההשוואה בין גובה הקצבאות המיועדות לאוכלוסייה זו ובין קו העוני, העדויות על ריבוי הפניות למחלקות לשירותים חברתיים לשם סיוע כספי, השימוש הרב ב"קופות הידידות" והנתונים באשר למאפייני ההכנסה והחובות של המשפחות המשתתפות בתוכנית "נושמים לרווחה" – כל אלו מעלים ספקות בעניין יעילותה של מערכת הביטחון הסוציאלית בהתמודדות עם עוני. תמונה דומה לזו עולה ממסקנות ועדת אלאוף, מדוח העוני השנתי של המוסד לביטוח לאומי, ומנתוני המוסד בנושא ההיקף של אי מיצוי קצבת הבטחת הכנסה.

#### מעריך סיוע החירום

קצבאות דוגמת הבטחת הכנסה או קצבת נכות אמורות לספק הכנסה למימון צורכי חיים רגילים, אך אינן מספקות מענה לצרכים מיוחדים ודחופים, כגון מימון הסעות לטיפולים רפואיים או פריעת חובות. נתוני השימוש ב"קופות הידידות" ובסל המענים במסגרת "נושמים לרווחה", הדומים באופיים לסיוע החירום (תקציב גמיש שנועד לסייע בצרכים דחופים), עשויים להעיד על הבדלים גדולים בצרכים הללו בין משפחות מקבוצות אוכלוסייה שונות ובשלבי חיים אחרים, ומכאן עולים כמה כיוונים אפשריים לשיפור מעני החירום הניתנים למשפחות הזקוקות לכך:

- על אף הגידול באוכלוסייה בכלל, ובמספר החיים בעוני בפרט, התקציב המוקצה למעריך סיוע החירום במחלקות לשירותים חברתיים נותר מצומצם מאוד. נראה כי כדי להתאים את התקציב לצרכים יש לבחון את הגדלתו, ובד בבד לבחון את האפשרות לערוך שינויים במעריך הקצבאות.
- הגישה לסיוע החירום כרוכה בביורוקרטיה מרובה, המקשה מאוד לנצלו בעת הצורך. בשל כך מוצע לבחון שינויים בתנאי הזכאות לקבלת סיוע ובכללי השימוש בו, באופן דומה למה שנעשה ב"קופות הידידות" וב"נושמים לרווחה".
- ההבדלים הגדולים בין המשפחות באופני המימוש של הסלים הגמישים ו"קופות הידידות" מחדדים את הצורך בהנהגת גמישות רבה ככל האפשר בקביעת השימוש בסיוע המוצע. בשל כך, ובהקשר של הטיפול הרצוי, חיוני כי ההחלטות בעניין היקף הסיוע ויעדיו יופקדו, עד כמה שניתן, בידי העובדים הסוציאליים בשותפות עם משתמשי השירות.
- נקודת המוצא של תוכנית "נושמים לרווחה" היא שיש לראות בסיוע החומרי חלק אינטגרלי ממימוש זכותן של משפחות בעוני לחיות בכבוד. הוא לא נועד לשמש תנאי לטיפול או לסיוע אחר, אלא להיות מרכיב חיוני במאמצים לסייע בידי המשפחה לשפר את מצבה ואת תפקודה. בהקשר זה רצוי לפתח עוד את הידע התאורטי על שימוש בסיוע חומרי במסגרת הטיפול הישיר במשפחות בעוני, ולתת בידי העובדות והעובדים הסוציאליים כלים מפורטים לצורך זה.

## מקורות

אחדות, ל', שמלצר, מ', היילברון, ג', גאליה, א', אליאב, ת', ברקלי, נ', נאון, ד', חביב, ג', בן-שוהם, א', קינג, י', פישמן, נ', וולדה-צדיק, א' ונוימן, פ' (2008). **מחקר הערכה של תוכנית מהל"ב: דוח מסכם**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי ומאירס – ג'וינט – מכון ברוקדייל.

באום, נ' (2015). **סיוע חומרי ליחידים ולמשפחות כמרכיב בהתערבות העובדים הסוציאליים במחלקה לשירותים חברתיים**. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

גל, ג' (2004). **ביטחון סוציאלי בישראל**. ירושלים: מאגנס.

גל, ג' ואחדות, נ' (2007). רשת ביטחון סוציאלי וחורים גדולים בה: המדיניות כלפי תוכניות הבטחת הכנסה. בתוך א' אבירם, ג' גל וי' קטן (עורכים), **עיצוב מדיניות חברתית בישראל (100–58)**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

גל, ג' ומדהלה, ש' (2018). מערכת הרווחה: מבט על. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2018** (עמ' 272–259). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

דורון, א' (2007). עיצוב מדיניות הרווחה בישראל, 2000–2005. בתוך א' אבירם, ג' גל וי' קטן (עורכים), **עיצוב מדיניות חברתית בישראל** (עמ' 57–33). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

דורון, א' וקרמר, ר"מ (1992). **מדינת הרווחה בישראל**. תל אביב: עם עובד.

האגף למחקר לתכנון ולהכשרה (1975). **המלצות הועדות לבדיקת ארגון שירותי הסעד המקומיים**. ירושלים: משרד הסעד.

המוסד לביטוח לאומי (2017). **דוח שנתי**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

המוסד לביטוח לאומי (2018). **ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2017**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

הרבסט, ע' (2009). "אנחנו תומכים בחוק משפחות חד-הוריות, במסכנים": חוק משפחות חד-הוריות – מבט לאחור, **ביטחון סוציאלי, 80**, עמ' 58–25.

ועדת ראש הממשלה (1974). **דוח ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה**. ירושלים: הכנסת.

ינאי, א' ודורון, א' (1987). הפעלת "חוק הבטחת הכנסה" ורווחתה של האוכלוסיה שהייתה בטיפול הלשכות לשירותים חברתיים. **חברה ורווחה, ז(4)**, עמ' 343–331.

יפה, א"ד (1969). ממסד העבודה הסוציאליית ושינוי חברתי בישראל. **סעד, י"ג(5)**, עמ' 15–11.

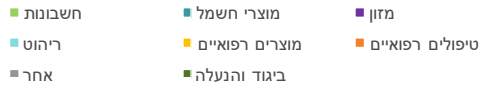
יפה, א"ד (1975). תהליך קבלת החלטות לגבי תמיכת סעד: מיתוסים ועובדות. **סעד, י"ט(4)**, עמ' 6–3.

יפה, נ' (1977). **תדריך להקמת יחידה לסיוע חומרי בלשכות השינוי**. ירושלים: משרד הסעד.

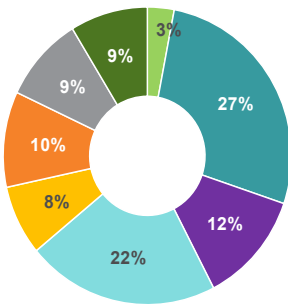
- כרזים, י', כנען, ר', מלר, י' ורוזנפלד, י"מ (1988). הרפורמה בשירותים החברתיים המקומיים בישראל: 1984 בהשוואה ל-1977. **חברה ורווחה, כ"ב(3)**, עמ' 143-161.
- מדהלה, ש' וגל, ג' (2016). מיקור חוץ של שירותי רווחה: מגמות ותמורות. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2016** (293-323). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- מדהלה, ש', אלמוג-בר, מ' וגל, ג' (2018). **עמותות בתחום הרווחה בישראל**. נייר מדיניות מס' 03.2018, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- מילוא, א' ובלום, ע' (1967). דו"ח על עבודת הוועדה לקביעת צרכי הנזקק. **סעד, י"א(3)**, עמ' 73-78.
- משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (2017). **סקירת השירותים החברתיים 2017**. ירושלים: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.
- עיריית ירושלים (1967). **דוח הוועדה לבדיקת השרות הסוציאלי העירוני בעיריית ירושלים**. קליין, פ' (1958). **שירותי הסעד בישראל**. ירושלים.
- קרומר-נבו, מ' (2015). עבודה סוציאלית מודעת-עוני: פרדיגמה חדשה לפרקטיקה עם משפחות בעוני. **חברה ורווחה, לה(3)**, עמ' 301-321.
- קרומר-נבו, מ', סלונים-נבו, ו', הירשנזון-שגב, ע' ובן-ישי, ש' (2005). תפיסותיהם של הפונים ה"וותיקים" ללשכת הרווחה את העובדים הסוציאליים. **חברה ורווחה, כ"ה(4)**, עמ' 533-550.
- רוטר, ר' ושמאי, נ' (1971). דפוס העוני בישראל – ממצאים ראשוניים. **ביטחון סוציאלי, 1**, עמ' 17-28.
- ריגר-שלונסקי, ח' וזלצברגר, ל' (1975). שירותי רווחה באמצעות לשכות הסעד. **ביטחון סוציאלי, 9-10**, עמ' 34-52.
- שאמי, ל' (2019). **החוב של משקי הבית בישראל**. נייר מדיניות מס' 01.2019. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- שביט, י', פרידמן, י', גל, ג' ווקנין, ד' (2018). **אי שוויון מתהווה בגיל הרך: על הקשר בין עוני, עקה וגירויים חושיים להתפתחות הילד ולהישגים**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- Benish, A. (2014). The public accountability of privatized activation: The case of Israel. *Social Policy & Administration*, 48(2), pp. 262-277.
- Krumer-Nevo, M. Weiss-Gal, I. & Levin, L. (2011). Searching for poverty aware social work: Discourse analysis of job descriptions. *Journal of Social Policy*, 40(2), pp. 313-332.
- Simey, T. S. & Kahn, D. C. (1953). *Social services in Israel*. New York: United Nations.

## נספחים

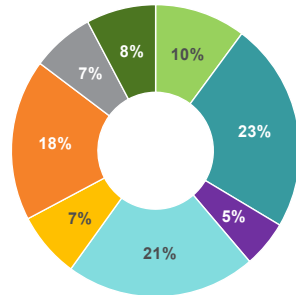
### תרשים נ'1. שיעור הפניות שקיבלו סיוע של קרן הידידות לפי תחומים



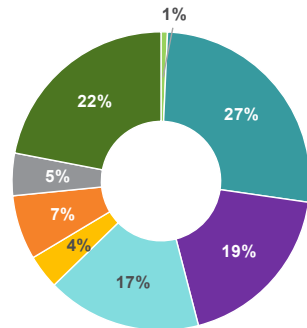
#### ערבים



#### יהודים (ללא חרדים)



#### בדואים



מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב נתונים: הקרן לידידות

**לוח נ'1. ניתוח רב-משתני: השפעת גורמים שונים על נתח הסל המוקדש לתחומי הסיוע**

בריאות		צורכי הבית**		תעסוקה		חובות		ביגוד		
coef	P> z	coef	P> z	coef	P> z	coef	P> z	coef	P> z	
-0.008	0.168	0.053	0.000	-0.021	0.122	-0.015	0.112	0.002	0.783	הורה יחיד
-0.020	0.001	-0.110	0.000	0.027	0.049	0.044	0.000	0.042	0.000	הצטרפות בגל השני
										השכלה (מס' שנות לימוד)
0.003	0.802	0.119	0.000	-0.109	0.000	0.001	0.950	0.017	0.206	0-8
0.016	0.037	0.027	0.105	-0.053	0.000	0.018	0.095	0.005	0.565	9-11
0.015	0.086	0.024	0.166	0.012	0.481	-0.008	0.460	-0.032	0.000	13+
										מחוז מגורים
-0.030	0.004	0.037	0.077	0.002	0.901	0.034	0.050	0.008	0.427	ירושלים
-0.010	0.250	0.024	0.186	0.025	0.131	-0.047	0.000	0.005	0.460	צפון
-0.014	0.161	0.110	0.000	-0.037	0.034	-0.087	0.000	0.043	0.000	דרום
										קבוצת אוכלוסייה
-0.027	0.000	0.062	0.000	0.065	0.000	-0.084	0.000	0.014	0.074	ערבים
-0.038	0.000	0.096	0.007	0.046	0.123	-0.076	0.000	0.046	0.044	בדואים
0.042	0.001	-0.031	0.166	0.121	0.000	-0.076	0.000	-0.038	0.000	חרדים
-0.052	0.000	0.024	0.840	-0.035	0.517	0.092	0.198	-0.046	0.073	אחר
-0.020	0.022	0.017	0.395	-0.051	0.006	-0.016	0.214	0.029	0.003	לוג גודל משק הבית
0.112	0.000	0.289	0.000	0.264	0.000	0.196	0.000	0.021	0.240	חותך
0.031		0.066		0.047		0.089		0.055		R-squared
0.026		0.061		0.042		0.084		0.05		Adj. R-squared
2,715		2,715		2,715		2,715		2,715		מספר תצפיות (N)

\* אומדנים של רגרסיות לינאריות הבוחנות קשר בין משתנים שונים לשיעור ההוצאה מהסל על תחומי הסיוע שנבדקו. האומדנים בכל עמודה לקוחים מרגרסיה נפרדת בעבור כל אחד מתחומי הסיוע.

\*\* נתח ההוצאה על צורכי הבית מורכב מהוצאה על התחומים מוצרי חשמל, ריהוט ואבזור הבית והתקנה.

מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: מערכת נושמים לרווחה

**לוח נ'2. ניתוח רב-משתני: הגורמים המשפיעים על גובה השימוש בסל בשנה הראשונה לתוכנית\***

OLS1		OLS2		
coef	P> z	coef	P> z	
107	0.387	85	0.469	הורה יחיד
360	0.009	473	0.001	הצטרפות בגל השני
				השכלה (מס' שנות לימוד)
-501	0.013	-391	0.038	0-8
-409	0.003	-395	0.003	9-11
-149	0.312	-99	0.476	13+
				קבוצת אוכלוסייה
234	0.051	51	0.844	ערבים
719	0.014	397	0.425	בדואים
75	0.72	-80	0.749	חרדים
634	0.507	221	0.795	אחר
513	0.002	535	0.001	לוג גודל משק הבית
		Yes		דמי יישוב מגורים
3479		3857		חותך
0.017		0.23		R-squared
0.012		0.192		Adj. R-squared
2159		2159		מספר תצפיות (N)

\* אומדנים של רגרסיות לינאריות הבוחנות קשר בין משתנים שונים לגובה השימוש בסל המענים בשנה הראשונה. מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב | נתונים: מערכת נושמים לרווחה