

CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

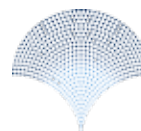
המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.



דו"ח מעקב

כלי סיוע לטיפול בעוני וליצירת שוויון הזדמנויות
על בסיס החלטת ממשלה מספר 361 מיום 5.8.2015
שאימצה את מסקנות הוועדה למלחמה בעוני
("ועדת אללוף")

יולי 2016



אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז הישראלי להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש להוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור. "המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את טיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מעקב

כלי סיוע לטיפול בעוני וליצירת שוויון הזדמנויות
על בסיס החלטת ממשלה מספר 361 מיום 5.8.2015
שאימצה את מסקנות הוועדה למלחמה בעוני
("ועדת אללוף")

יולי 2016

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה
דו"ח המעקב נכתב ע"י שירה כחלון, תחקירנית בפרויקט המוניטור,
ובהנחיית נועה רוזנפלד, מנהלת תחום ממשל במרכז להעצמת האזרח

הקדמה: העוני במדינת ישראל

שיעור העוני במדינת ישראל מצוי בעלייה מתמדת. על פי נתוני הביטוח הלאומי, קו העוני בשנת 2015 עמד על 18.8% מהמשפחות, בעוד בשנות ה-2000 עמד על כ-17.5% ואילו בשנות ה-80 עמד על כ-12% אחוזים בלבד. נתוני הביטוח הלאומי מראים כי כיום בישראל, חיים בעוני יותר מ-1.7 מיליון אנשים, כ-444,900 משפחות וכ-770 אלף ילדים. במהלך שנת 2014 לבדה, נוספו למעגל העוני 34 אלף אנשים.

מעבר לעלייה המספרית, יש לציין כי חל גידול משמעותי בשיעור העוני בקרב אנשים עובדים, קשישים וצעירים משכילים. לא רק היקף העוני הוא נתון מטריד, אלא גם עומקו (קרי: מרחק הכנסת המשפחות מקו העוני), אשר עלה בשיעור של כ-6% מהשנה שחלפה, וחומרתו (עלייה בשיעור של כ-10%).

עוד, על-פי מדד העוני ההשוואתי של ה-OECD, ישראל מדורגת בתחתית הרשימה של המדינות החברות – במקום השני מהסוף, כשאחריה ניצבת מקסיקו, עם שיעור עוני דומה. שיעור העוני הממוצע הכללי לפי ה-OECD עומד על 10.9%.

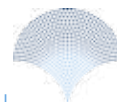
נתונים אלה מעידים על הצורך במדיניות ממשלתית פעילה ומעורבת ששמה לה כיעד את צמצום העוני, היקפו וחומרתו. ואכן, לאורך השנים התקבלו מספר החלטות ממשלה ותכניות שביקשו לפעול בנושא, כאשר היוזמה המרכזית ביניהן, בשנים האחרונות, היא הוועדה למלחמה בעוני – **ועדת אללוף (2014)**. מחויבות הממשלה לנושא באה לידי ביטוי בדו"ח הוועדה בו נכתב כי "המחויבות להתמודד עם תופעת העוני נובעת מערכי יסוד של החברה. מדינת ישראל, כמו רוב המדינות המפותחות, מגדירה את עצמה כמדינת רווחה, המשלבת עקרונות של כלכלה חופשית עם מחויבות להתערבות ישירה לצמצום אי השוויון ולמניעה והקטנה של עוני. בהתאם לכך, מטרותיה של מדינת הרווחה הן להבטיח את הביטחון הסוציאלי של תושביה ולחזק את תחושת הסולידריות החברתית בקרבם. המשך התפתחותה של מדינת ישראל מותנה בהצלחתה במימוש מטרות אלו..." (ועדת אללוף, 2014).

ועדת אללוף

הוועדה למלחמה בעוני כונסה בנובמבר 2013 על ידי שר הרווחה מאיר כהן, שמינה את אלי אללוף לעמוד בראשה. מטרת הוועדה הייתה לגבש מסקנות להתמודדות עם העוני ולהגברת שוויון ההזדמנויות בישראל. הוועדה כללה 50 חברים, ובהם אנשי אקדמיה, נציגי עמותות ונציגים של משרדי ממשלה והשלטון המקומי, ופעלה במתכונת של מליאה וחמש ועדות משנה לפי תחומים הרלוונטיים לאנשים החיים בעוני (פרט משפחה וקהילה, דיור, חינוך, בריאות וכלכלה ותעסוקה). מסקנות הוועדה הוגשו ביולי 2014 תוך הצעת מפת דרכים בכל תחומי החיים, בשאיפה להוביל לירידה עקבית בהיקף ובעומק העוני, צמצום עוני לפי הכנסה פנויה, צמצום עוני רב מדדי, צמצום עוני בין דורי תוך הרחבת שוויון ההזדמנויות והגדרת יעד לפיו ישראל תגיע לשיעור עוני דומה לממוצע ה-OECD תוך עשור. במסקנות הוועדה הושם דגש על אוכלוסיית הקשישים ועל אוכלוסיית המשפחות עם הילדים, מתוך תפיסה כי אלו הקבוצות הפגיעות ביותר בחברה. המלצות הוועדה מצביעות על צעדים מומלצים לקידום על ידי הממשלה והחברה, ומדגישות את הציפייה לפתרונות שיצמחו "מתוך המערכות הקיימות, תוך שיתוף פעולה ותיאום ביניהן, התבססות על תשתיות קיימות תוך מיקוד בצרכים ובכלים ייעודיים".

המלצות ועדת אללוף הוגשו כאמור לממשלה בחודש יולי 2014. לאחר חודשים מספר נערכו בחירות בישראל, והממשלה התחלפה. אלי אללוף הצטרף בדצמבר 2014 למפלגת "כולנו" בראשות משה כחלון והוצב במקום השלישי ברשימה. במרץ 2015 הושבע אללוף לכנסת ה-20 כח"כ מטעם מפלגת "כולנו" אשר הצטרפה לקואליציה. אללוף משמש מאז כיו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות. במקביל, כחלק מכניסתה של מפלגת "כולנו" לממשלה, צוין במסגרת ההסכם הקואליציוני שנחתם עמה, כי הממשלה תממש את מסקנות דו"ח הוועדה על-פני עשר שנים.

בפועל, כחצי שנה לאחר הקמת הממשלה, ובמסגרת חבילת "המחלישים" שעברה בממשלה לקראת אישור חוק ההסדרים, התקבלה החלטת ממשלה מספר 361, תחת הכותרת "כלים לטיפול בעוני". החלטה זו מאמצת מספר המלצות מתוך



ועדת אללוף ומעגנת אותן כהחלטת ממשלה. המלצות אלה מהוות חלק קטן בלבד מתוך דו"ח הוועדה, שמתמקד במספר נושאים, עליהם נרחיב מעט בכדי להבין את סעיפי ההחלטה, ואת אופן יישומם:

מדידת עוני בישראל

בראשית שנות ה-70 גובשה גישה יחסית למדידת העוני בישראל. על פי הגישה היחסית, עוני הוא תופעה שיש להעריך ביחס לרמת חיים רווחת בחברה. כלומר, משפחה נחשבת ענייה כאשר תנאי חייה נמצאים בדירוג נמוך במידה ניכרת מתנאי החיים הרווחים בחברה כולה. מדד העוני הנהוג כיום במדינת ישראל, מוגדר **כמדד עוני יחסי** ומחושב על ידי הביטוח הלאומי בהתבסס על סקרי ההכנסות השנתיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מדד עוני זה, מחושב על ידי חצי מההכנסה החציונית הפנויה לאחר חלוקה למספר נפשות תקניות בה.

מדידת העוני בישראל מוגבלת להיבט ההכנסה הכספית בלבד, מכיוון שאלו הנתונים העומדים לרשות המוסד לביטוח הלאומי מסקרי ההכנסות של הלמ"ס. המדד מחושב על סמך נתוני ההכנסה הפנויה – ההכנסה הכלכלית של משפחה מעבודה ובעלות על אמצעי ייצור ונכסים בתוספת תשלומי העברה (קצבאות ותמיכה) ובניכוי מיסים ישירים (מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות). ההכנסה הפנויה החציונית של האוכלוסייה היא רמת ההכנסה שלמחצית מהמשפחות בחברה הכנסה שווה לה או נמוכה ממנה. משפחה נחשבת ענייה כשהכנסתה הפנויה נמוכה ממחצית ההכנסה הפנויה החציונית. מדד העוני הישראלי מותאם לגודל המשפחה. ישנה הנחה כי לגודל המשפחה יתרונות מבחינת צריכה. כלומר, גדילה בנפש אחת במשפחה מלווה בגדילה בשיעור נמוך יותר בצריכה, כך שתוספת הכנסה הנחוצה למשפחה פוחתת עם העלייה במספר הנפשות.

בקרב עמותות חברתיות שונות קיימת טענה שמדידה יחסית באמצעות חצי מהחציון אינה משקפת היטב את מדד העוני והיא לוקה בחסר. על רקע זה, ישנו מאמץ חברתי להכניס מדד נוסף – **מדד מוחלט** – שיסמן היקף עוני רחב יותר ויעיד על צורך עמוק יותר בהתערבות בנושא, כך שתינקטנה פעולות נוספות להתמודדות עמו ולמניעתו. מדד כזה נמצא בשימוש במדינות ה-OECD וברחבי העולם. מדד מוחלט בוחן את סל המוצרים הדרושים למחייה ואת יכולת האדם והמשפחה לרכוש אותו לשימושם. משפחה מוגדרת ענייה באם אינה בעלת מסוגלות לרכוש סל זה. בישראל כאמור, השימוש נעשה במדד עוני יחסי ולא מוחלט.

על אף האמור, קיימת הסכמה בנחיצות המדד הישראלי הרשמי היחסי המודד חצי חציון של הכנסה כספית, זאת מאחר שמדד זה מאפשר השוואה בין מדינות שונות ונותן הסתכלות על מושגי העוני המקובלים בעולם (כפי שעלה למשל בוועדת השקיפות בכנסת (20.10.2015)). מאידך, יש הטוענים כי נכון ורצוי להכליל במדד חדש גם הטבות (שירותים לא כספיים) הניתנות על ידי הממשלה במדידת העוני הרשמית כמקובל ברחבי העולם, כדי להיטיב את הנתון של רמת ההכנסה ממנה נמדד מדד העוני ולהתאימו למציאות.

בהמשך לאמור, בדצמבר 2006 מינו רה"מ ושר האוצר צוות לפיתוח מדדי עוני נוספים ברשות הסטטיסטיקן הממשלתי דאז, פרופ' שלמה יצחקי. בשנת 2008 פורסם דו"ח הצוות, כאשר מסקנתו העיקרית הייתה הצורך בחישוב מדד עוני נוסף שישקף את מצב המשפחות החיות בעוני ביתר דיוק באמצעות תוספת חישוב הטבות הניתנות למשקי הבית על ידי שירותים ציבוריים (שאינם קצבאות כספיות). בשנת 2010 אימצה ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה את עיקרי הדו"ח והסטטיסטיקן הראשי התבקש למפות הטבות כאמור יחד עם המוסד לביטוח לאומי, משרד האוצר ומשרד הרווחה. בהתאם, הוקמה בדצמבר 2010 ועדה לפיתוח מדד עוני נוסף בה ישבו השותפים שהוזכרו וגובשה רשימה של 14 הטבות תוך מתן הוראה לחישובם במדד החדש (הנחות במעונות יום, משפחתונים וצהרונים לנשים עובדות, הנחות בתשלומי הורים, הנחות בתחבורה ציבורית, השתתפות בשכר דירה, סיוע ברכישת דירה, הנחות בארנונה, הנחות בחשמל, אגרת טלוויזיה וגמלת סיעוד).

הוועדה אמנם גיבשה רשימת הטבות אך לא פרסמה מסקנות מוסכמות על רקע מחלוקת סביב חישוב חלקי של ההטבות הניתנות לאוכלוסייה במעמד ביניים ומטה, לצד התעלמות מהטבות הניתנות לאוכלוסייה אמידה יותר (דוגמת הטבות הון). מחלוקת זו, לגבי אופן המדידה, והכללת הכנסות נוספות במדד העוני, שבה ועלתה גם בוועדת אללוף.

על־אף המחלוקת המהותית הועלה הנושא שוב בהחלטה זו בה מבקשת הממשלה להסתמך על רשימת ההטבות החלקית שגובשה ללא הסכמה מצד הביטוח הלאומי ומשרד הרווחה.

תקצוב דיפרנציאלי

במדינת ישראל ישנן 256 רשויות מקומיות אשר שונות זו מזו במספר התושבים, גודל השטח, המיקום הגיאוגרפי, מקורות ההכנסה ומאפייני האוכלוסייה. מאפייני השוני בין הרשויות הם בעלי פוטנציאל השפעה על מידת החוזק הכלכלי של הרשות ובהתאם לכך – לסוג וטיב השירותים שיש ביכולתה להעניק לתושביה. כפועל יוצא, רמת החיים של התושב מושפעת מרמת השירות הניתנת לו על ידי הרשות המקומית.

שירותי הרווחה כיום מסופקים באמצעות רשויות מקומיות, כשמשרד הרווחה מממן 75% מעלות השירות והרשות המקומית משלימה את ה-25% הנותרים. יחד עם זאת, ישנן רשויות מקומיות שאינן מצליחות לשלם את החלק היחסי של השתתפותן ובמקרים כאלה התמיכה הכספית הממשלתית אינה מסופקת. שיטה זו, המכונה "מאצי'נג" עיוורת לשוני הגדול הקיים בין רשויות שונות. ארגונים חברתיים טוענים כי על מנת לאפשר תמיכה מוגברת בתחומי רווחה וחינוך לרשויות שמצבן הכלכלי החברתי מצריך זאת, יש צורך בשינוי השיטה כך שרשויות מקומיות בעלות חוסן כלכלי חברתי גבוה יממנו שיעור גבוה יותר מרשויות המדורגות נמוך יותר.

בעקבות האמור, פועלת הממשלה באמצעות החלטות ותכניות שונות לתגבור רווחתי וחינוכי ספציפי לרשויות מקומיות. תקצוב דיפרנציאלי מבקש לספק השתתפות שונה בין ממשלה ורשות מקומית, כך שרשויות המדורגות נמוך במדד משולב המתייחס למאפייני הרשויות יקבלו תמיכה מוגברת בהיבטים חינוכיים, רווחתיים וכלכליים, במטרה ומתוך שאיפה לחיזוק אוכלוסיות הרווחה והתלמידים המתגוררים ברשויות אלה. יש לציין כי בתחום החינוך, מקיים משרד החינוך רפורמה זו השנה השלישית בתחום התקצוב הדיפרנציאלי ומספק תקצוב נוסף ליישובים בדירוג נמוך במדד החברתי־כלכלי.



רקע: כלי שיפול בעוני

החלטת הממשלה "כלי סיוע לטיפול בעוני וליצירת שוויון הזדמנויות", התקבלה בתאריך 5.8.2015 בתקופת הממשלה ה-34. החלטת הממשלה עברה במסגרת חוק ההסדרים וקבעה מספר צעדים לצמצום העוני והגברת שוויון ההזדמנויות. ההחלטה התקבלה כאמור בהמשך למסקנות הוועדה למלחמה בעוני ("ועדת אללוף"), והוחלט בה על יישום הצעדים הבאים בשנת 2016:

- העלאת קצבת השלמת הכנסה לקשישים.
 - אימוץ מסקנות ועדה לפיתוח מדדי עוני נוספים משנת 2010 שקבעה כי אלה יכללו בין היתר גם הנחות, סבסוד והטבות שונות הניתנות על ידי המדינה.
 - שינוי שיעור ההשתתפות הנדרשת מצד רשויות מקומיות לשירותי חינוך ורווחה באופן המעניק יותר תמיכה ברשויות חלשות.
 - הקמת צוות ממשלתי בשיתוף מרכז השלטון המקומי שימליץ על מתווה לתגבור שירותי חינוך ורווחה ברשויות חלשות על חשבון החזקות.
 - ביצוע שינוי בחישוב גמלת הסיעוד וקביעת מנגנון חדש על בסיס "יחידות סיעוד", במקום חישוב סל כספי, מתוך מטרה לפשט תהליכים ולבצע התאמה יעילה לתנודות מחירים.
- יש להדגיש שוב כי **החלטת הממשלה כללה רק חלק מהמלצות ועדת אללוף**, ועל-אף המדיניות שנקבעה בה ליישום, קיים פער בין ההמלצות שקבעה הוועדה לבין ההחלטה, זאת בשני מישורים –
- ראשית, על פי דו"ח הוועדה, על מנת להגיע ליעד הורדת שיעור העוני למקובל במדינות ה-OECD בתוך 10 שנים, יש ליישם את המלצותיה בתוך 3-5 שנים ולקבוע את התחלת המימוש התקציבי כבר בשנת 2015. למרות האמור, לוחות הזמנים הוארכו להחלה בתוך עשור.
- שנית, הוועדה המליצה על הקצאה של 7.8 מיליארד לטובת המלחמה בעוני ואילו בפועל הוקצו רק כ-700 מיליון שקלים (פחות מ-10% מן הסכום עליו הומלץ).
- נוסף על כך, על-פי תוואי ההחלטה תמושנה חלק מהמלצות באופן הדרגתי, ובחלק מהמקרים ללא לוחות זמנים מוגדרים. עוד, הותירה ההחלטה תחומים שלא הוקצו להם תקציבים כלל.

פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

1. העלאת קצבת השלמת הכנסה לקשישים

החלטת הממשלה קבעה לתקן את חוק הבטחת הכנסה ולהחיל בו הגדלת קצבת השלמת הכנסה לאוכלוסייה שהגיעה לגיל פרישה ומקבלת קצבה לפי חלוקה גילאית זאת לצד מתן תוספת עבור קשישים עולים מקבלי השלמת הכנסה הממתינים לדיוור ציבורי. החלטה על שינוי חוק זה והגדלת הקצבה התקבלה נוכח השיעור הגבוה של תחולת העוני בקרב קשישים בישראל ובהתאם למסקנות הוועדה למלחמה בעוני, בה מוגדר יעד להפחתת שיעור העוני בקרב אוכלוסיית הקשישים כאוכלוסייה פגיעה וחלשה ביותר.

סטטוס:

סעיף זה יושם. בינואר 2016 שונה חוק הבטחת הכנסה ונוספה לו התוספת השנייה הכוללת את השינוי עליו הוחלט. התוספת קובעת את שיעורי גמלת הבטחת הכנסה למי שהגיע לגיל פרישה ולמי שמקבל קצבת זקנה, שאירים או תלויים לפי חלוקה לשלוש קבוצות גילאים, כשסך ערך הקצבה עולה עם העלייה בגיל (קבוצת אוכלוסייה עד גיל 70, בין הגילאים 70 ל-80 ומעל גיל 80), כמו כן יש התייחסות לזוגות או יחידים. שינוי החקיקה הוא בעל פוטנציאל להשפעה ישירה על כ-160,000 זכאי גמלת הבטחת הכנסה לקשישים בישראל. העלות של התיקון נמדד בסך של כ-580 מיליון שקלים (עפ"י פרסום ממשלתי: הצעת תקציב המדינה 2015-2016).

2. פיתוח מדד עוני נוסף

מתוך מטרה לקבל תמונה רחבה יותר של העוני, נקבע בהחלטת הממשלה כי יש לאמץ את מסקנות הוועדה המייעצת משנת 2010 בדבר זקיפת הערך של הטבות והנחות כספיות הניתנות באמצעות השירותים הממשלתיים השונים, וזאת למרות שהוועדה לא פרסמה את מסקנותיה. הוחלט להעביר את רשימת הטבות לסטטיסטיקן הראשי ולגבש כלי סיוע לגבי דרך הכללתן לצורך חישוב מדד עוני נוסף לזה הנהוג כיום.

כן נקבע כי יש להוסיף מדד נוסף לחישוב העוני במדינת ישראל, באופן שיתייחס למדד העוני היחסי הקיים ולא באופן של הכללת מדד עוני נוסף מוחלט כנהוג במדינות אחרות בעולם. למעשה, הוחלט על מדד עוני יחסי נוסף, בו ייכללו נתונים על שירותים ממשלתיים לא כספיים שמעניקים משרדי ומוסדות הממשלה לאזרח והם בעלי ערך ושווי כלכלי (כגון הנחות במעונות יום, השתתפות תשלומי הורים במפעל הזונה, סבסוד הוראה במוסדות להשכלה גבוהה ומוסדות חינוך תורניים ועוד). באופן זה, ביקשה הממשלה להשפיע על ערך ההכנסה הפנויה ממנה נמדד המדד כך שתגלם בתוכה לא רק השפעת תשלומי מיסים ותשלומי העברה בלבד אלא תגלם גם חישוב והכללה של שירותים ממשלתיים שווי ערך כספי. נדמה כי הממשלה שיערה כי לאחר תוספת זו, מדד העוני יציג נתונים של עוני בשיעור נמוך יותר, ובהתאם לכך תועלה סברה לאפשרות בצמצום תכניות ומדיניות להתמודדות עמו. צעד זה מתיישב עם תהליך שהובל בוועדות בראש שלמה יצחקי, כבר משנת 2008, אשר בהן היו מחלוקות לגבי טיב המדד.

סטטוס:

סעיף זה לא יושם. מסקנת הוועדה המייעצת משנת 2010 אמנם כללו רשימת הטבות אך לא הייתה הסכמה אודות רשימה זו מצד הביטוח הלאומי ומשרד הרווחה, כך שהיא לא פורסמה לציבור. הטענה העיקרית נגד רשימת הטבות הזו וההתבססות עליה במדד העוני החדש היא על עצם חלקיותה. הרשימה כוללת הטבות הניתנות לאנשים החיים בעוני לרוב ואינה כוללת הטבות הניתנות לאוכלוסיית אמידות ועשירות יותר (דוגמת הטבות הון). כתוצאה מכך, מדד עוני חדש המחשיב הטבות באופן חלקי בלבד הוא בעל סכנה כיוון שעלול להציג היקף עוני נמוך יותר ובהתאם להביא לצמצום המדיניות לפעולה ולטיפול בעוני.

באוקטובר 2015, בשיח על המדד החדש, דבקו נציגי הביטוח הלאומי בוועדת השקיפות בכנסת בעמדתם וגרסו כי יש לכלול במדד הנוסף את כלל הטבות שניתנות לאזרח, ביניהן גם הטבות שמקבלים גם בעלי הון, ולא רק הטבות שמקבלת אוכלוסיית יעד המוגדרת כחלשה ומוחלשת יותר (כפי שגובשו בשנת 2010). ארגונים חברתיים,



טענו מאידך כי ישנם אנשים שאינם מוגדרים במדד העוני מאחר שהם בעלי הכנסה גבוהה מחצי החציונית, אך למרות זאת הם בעלי הוצאות רבות שמשאירות אותם ללא הכנסה פנויה.

על אף המחלוקות הללו, משרד האוצר עומד על תפיסתו כי על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לחשב את המדד החדש הכולל את ההטבות החלקיות בהקדם ועל פי הנתונים שיועברו לו ממשרדי הממשלה השונים. נכון למועד זה, טרם הועבר המידע אל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על ההטבות ואופן ביצוע חישובן מהביטוח הלאומי וממשרד הרווחה.

3. שינוי מנגנון ההקצאה במשרדי החינוך והרווחה

א. הקמת צוות לקביעת מתווה מוסכם

החלטת הממשלה קבעה כי יש להקים צוות שיכלול את הממונה על תקציבים במשרד האוצר ויו"ר מרכז השלטון המקומי שיחליט על מתווה מוסכם לתגבור התקצוב בשירותי החינוך והרווחה ברשויות חלשות על חשבון רשויות חזקות, עד לתאריך 1.11.15. כן הוחלט כי במידה והצוות לא יגיע להסכמות, יש להסמיך את ראש הממשלה ושר האוצר לאשר מתווה המפורט בהחלטה לתקצוב דיפרנציאלי בתחום הרווחה ולהכניס בו שינויים כנדרש.

סטטוס:

סעיף זה לא יושם. הצוות הוקם ונועד מספר פעמים, אך לא הצליח לגבש מתווה מוסכם שיפורסם. במהלך פגישות הצוות בלטה מחלוקת מרכזית אינהרנטית, לפיה רשויות חזקות אינן מוכנות לקבל הפחתה בתקציביהן ואינן שותפות לתפיסה כי יש להעביר תקציב לרשויות חלשות על חשבון רשויות חזקות יותר, על סמך המדד החברתי-כלכלי. הרשויות החזקות טוענות כי לשם המשך השקעה בפיתוח משאבי הרשות והאוכלוסייה יש צורך בתקציבים, ללא כל קשר למצבן הנוכחי, וכי שינוי תקציבי שכזה עלול להאט את התפתחותן, ולפגוע דווקא בהן.

על אף שהחלטת הממשלה הגדירה לוחות זמנים וקבעה מתווה במצב בו הוועדה לא תגיע למסקנה, משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר לא מקדמים את המתווה שנקבע בהחלטה.

ב. אימוץ המתווה הדיפרנציאלי לשירותי רווחה

ההחלטה קבעה שינוי אופן מימון ההשתתפות של הרשויות המקומיות בשירותי הרווחה עבור שירותים חדשים ותוספות בהתאם לחוזקן הכלכלי – בישובים חלשים הרשויות תשתתפנה רק ב-10% במימון שירותי רווחה, ואחוז ההשתתפות ילך ויגדל בהדרגה, כך שהרשויות החזקות תשתתפנה ב-45% ממימון שירותי הרווחה. ההחלטה מצרפת טבלה המפרטת את שיעורי ההשתתפות על פי המתווה הבא:

מדד משולב	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
שיעור השתתפות הרשות	10%	10%	10%	15%	20%	25%	35%	40%	45%	45%

סטטוס:

סעיף זה לא יושם. כאמור, הוועדה לא הגיעה להסכמה על מתווה, ומשרד ראש הממשלה ומשרד האוצר לא אימצו את המתווה שאושר בהחלטה במקרה של אי הכרעה של הוועדה.

ג. תיקון צו לימוד חובה

סעיף זה קובע כי יש לתקן צו לימוד חובה במוסדות חינוך רשמיים בכל רשות מקומית ולהסדיר את נושא ההסעות, כך שהשתתפות משרד החינוך בתוספות תקציביות שיינתנו לרשויות מקומיות מעבר לבסיס תקציבן, יועברו לרשויות מקומיות בהתאם לחוזקן החברתי-כלכלי על-פי המדד המשולב.

סטטוס:

סעיף זה לא יושם. צו לימודי החובה לא שונה, ואף לא נוצרה הסכמה על התוספות התקציביות שיועברו לרשויות מקומיות בהתאם לחוזקן החברתי והכלכלי (והמדד המשולב). משרד החינוך פועל לקידום מדיניות בנושא זה (לדוגמה, תקצוב דיפרנציאלי בנושא סל תלמיד), אך לא מדובר בפועל יוצא של החלטה זו.

ד. הקמת ועדה לבחינת תקצוב דיפרנציאלי בחינוך בחטיבה עליונה

החלטת הממשלה קבעה כי תוקם ועדה משותפת למשרדי החינוך והאוצר לבחינת התקצוב הדיפרנציאלי בחטיבה העליונה.

סטטוס:

סעיף זה לא יושם. ועדה זו טרם התכנסה.

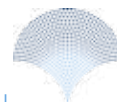
4. תיקוני חקיקה בתחום גמלת סיעוד

החלטת הממשלה קבעה כי יש לתקן את חוק הביטוח הלאומי כך שגמלת הסיעוד תוגדר במונחים של יחידות שירותי סיעוד, ולא במונחי כסף, זאת במטרה לשמור על היקף, השירותים הניתנים במסגרת הגמלה, על יציבותם ועל רמתם.

גמלת הסיעוד ניתנת על-ידי המוסד לביטוח לאומי לכל אדם שהגיע לגיל הפרישה, גר בבית וזקוק לעזרת אדם אחר בביצוע פעולות היום-יום או שזקוק להשגחה בבית למען בטיחותו, על-פי חוק הביטוח הלאומי. גמלה זו מסופקת באמצעות שירותים וברוב המקרים, איננה מתבטאת בגמול כספי. כיום, ערך גמלת הסיעוד קבוע כשיעור מקצבת הנכות המתעדכנת לפי הביטוח הלאומי והגידול במדד המחירים לצרכן, ומושפעת מתנודות בשכר המינימום, צווי הרחבה, הסכמי שכר של עובדים מקצועיים, שינויים בתעריפי נסיעה ושינויים במיסים. תנודות אלה, יוצרות סרבול ומורכבות בהכנת תכנית הטיפול הכוללת את סל השירותים לזכאי וכן, עשויות לגרור שינויים בהיקף השירותים המרכיבים את הסל. הגדרת מונחי יחידות שירות תאפשר הרכבה פשוטה של סל שירותים על פי מספר היחידות וערכן, ללא השפעה שלילית ושינויים הנובעים מתנודות במחירי השירותים, כך שהיקף וקביעות השירותים תישמר. בנוסף, ניתן יהיה לתמרץ שירותים מסוימים (דוגמת מרכז יום) באמצעות הגדרת יחידות שירות בערך נמוך מערכו הריאלי. החלטת הממשלה קבעה שלושה תיקוני חקיקה נדרשים בתחום זה – בהגדרות, בהיקפי השירות ובמספר היחידות לזכאים.

סטטוס:

סעיף זה יושם. ב-27.6.16 התקבל תיקון לחוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 179), התשע"ו-2016 המבסס את גמלת הסיעוד על יחידות שירותי סיעוד כאמור.



טבלה מסכמת: מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישום

יישום	סטטוס	מרכיבי ההחלטה
יושם	חוק הבטחת הכנסה תוקן ו-580 מיליון ₪ הועברו להגדלת הקצבאות.	1. הגדלת קצבת השלמת הכנסה לקשישים עד ינואר 2016
לא יושם	לא הועברו דרכי החישוב של ההטבות הלא כספיות על ידי משרדי הממשלה אל הלמ"ס כך שלא פותח מדד נוסף.	2. אימוץ מסקנות ועדה לפיתוח מדדי עוני נוספים עד נובמבר 2015
לא יושם	לא נעשה שינוי בהשתתפות רשויות מקומיות בשל אי הסכמות בוועדה והעובדה כי האוצר לא אימץ את המתווה עליו סוכם בהחלטה.	3. שינוי שיעור ההשתתפות של רשויות מקומיות על פי הסכמות הוועדה עד נובמבר 2015. במידה והוועדה לא תגיע להסכמות יאומץ המתווה המוצע בהחלטת הממשלה
יושם חלקית	הוקם צוות שנפגש מספר פעמים ללא גיבוש הסכמה על מתווה.	3.1 הקמת צוות וקביעת מתווה מוסכם לתגבור שירותי רווחה וחינוך ברשויות חלשות
לא יושם	לא נעשה שינוי.	3.2 שינוי אופן מימון ההשתתפות של רשויות מקומיות בשירותי הרווחה כך שיעשה באופן דיפרנציאלי
לא יושם	לא בוצע תיקון.	3.3 תיקון צו לימוד חובה כך שהסיוע הממשלתי לרשויות לעניין הסעות תלמידים יעשה באופן דיפרנציאלי
לא יושם	לא הוקמה ועדה.	3.4 הקמת ועדה משותפת למשרדי החינוך והאוצר לבחינת התקצוב הדיפרנציאלי בחטיבה העליונה
יושם	ב-27.6.16 התקבל תיקון לחוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 179) המבסס את גמלת הסיעוד על יחידות שירותי סיעוד כאמור.	4. ביצוע שינוי בחישוב גמלת הסיעוד במטרה לשמור על היקף, רמת ויציבות השירותים במסגרת הגמלה.

מסקנות ותובנות מדו"ח המעקב

1. פער בין המלצות ועדת אללוף ובין החלטת הממשלה

עוד לפני בחינת היישום של סעיפי ההחלטה, לא ניתן להתעלם מן הנושאים הרבים אשר נעדרים ממנה. כאמור, החלטת הממשלה מהווה המשך לפרסום דו"ח ועדת אללוף וכן לחתימת ההסכמים הקואליציוניים עם מפלגת "כולנו" אשר כללו התחייבות ליישום הדו"ח תוך עשור. בפועל, הפער בין המלצות הוועדה, אשר הותרעו על עמודים רבים ונגעו בתחומי חיים שונים, ובין הוראות ההחלטה, הינו רחב מאד. הוועדה, שכללה כאמור 50 חברים ו-5 ועדות משנה לפי תחומים, קבעה את תקציב יישום המלצותיה, למען צמצום העוני, ב-7.8 מיליארד ₪ מדי שנה. המלצותיה הכילו שורה ארוכה של תחומי תוכן לטיפול וצמצום מימדי העוני. בפועל, החלטת הממשלה מאמצת חלק זעום מן המלצות, והתקציב ליישומן צומצם בחמישית.

2. המחלוקת על התקצוב הדיפרנציאלי והצורך במענה ופוליטי

נושא התקצוב הדיפרנציאלי ידוע כנושא עדין ושנוי במחלוקת – "תפוח־אדמה לווהט" מבחינה ופוליטית ומוניציפאלית. נושא זה מצוי תחת דיון ער מזה שנים רבות, כאשר ברור לכל שקיימת בעיה קשה של אי שוויון בשיטת התקצוב הנוכחית של החינוך והרווחה ברשויות המקומיות, וכי יש לטפל בבעיה הזו. אולם, ניגודי אינטרסים בולטים בין הרשויות המקומיות "החזקות" והרשויות המקומיות "החלשות" מקשים על יישום המנגנון, במיוחד לאור העוצמה הפוליטית של הרשויות שמתנגדות למהלך התקצוב הדיפרנציאלי. דווקא נוסח החלטת ממשלה זו היה בגדר לקיחת צעד קדימה להטמעת המנגנון, שכן קבע מתווה חלופי כברירת מחדל, במידה ולא תהיה הסכמה של הוועדה בנושא הטמעת המנגנון התקצוב הדיפרנציאלי (מתוך לקיחה בחשבון שמדובר בנושא שנוי במחלוקת שצפוי כי לא תתקבל עליו הסכמה). למרות שהחלטה, באופן לא סרוויאלי, הסדירה מתווה חלופי כאמור שהיווה מנגנון יישוב מחלוקות כ'הנחתה' מלמעלה, אף חלק זה של ההחלטה לא יושם, והניסיון לטפל אחת ולתמיד בנושא, כשל. עובדה זו מדגימה באופן חד, כי המענה לסוגיות נפוצות כגון התקצוב הדיפרנציאלי, המזמנות ניגודי אינטרסים מובנים, מחייבות מענה ואומץ פוליטי בגיבוש והטמעת המתווה. על כן, גם אם גובשה תמונה מפורטת בהחלטת הממשלה, ללא התערבות ודחיפה נחושה מצד הדרג הנבחר, תקצוב דיפרנציאלי יישאר בגדר עיקרון בלבד.

3. העדר הסכמה בין משרדים – מחלוקות בתחום מדיניות הרווחה

בנושאים שונים ומקצועיים שנבעו מהחלטת הממשלה נדמה ואין שיתוף פעולה ממוקד בין משרדי הממשלה השונים (אוצר-רווחה-חינוך) והסכמה בין הגורמים המעורבים במימוש סעיפי ההחלטה. ניתן לראות כי בעניין גיבוש מדד העוני הנוסף, ישנו ויכוח מהותי על עצם חישוב המדד הנוסף בין נציגי משרד האוצר לנציגי משרד הרווחה, הביטוח הלאומי ועמותות וארגונים חברתיים, ויכוח שמעכב וייתכן שאף מסכל את מימוש הסעיף. כמו כן, ניתן לראות כי הסעיף השלישי של ההחלטה לגבי תקצוב דיפרנציאלי ושיטת ה"מאצ'ינג" אינו מוסכם בין נציגי משרד האוצר לנציגי השלטון המקומי. אי הסכמה זו אינה מאפשרת יצירת מתווה ואינה מאפשרת התקדמות פעולה. הנושאים בהם עוסקת ההחלטה, ביניהם, טיפול בעוני, תקצוב דיפרנציאלי, מדד עוני וכו', הם בעלי מורכבות רבה. נדרשות הסכמות כוללניות יותר, ועשייה משותפת של גורמים ממשרדי הממשלה כדי לקדם נושאים אלה כהליך רב שלבי.

4. העדר תקצוב ולוחות זמנים

סעיפי החלטת הממשלה השונים אינם בעלי תקציב מדויק ולוחות זמנים מפורטים (מלבד שני סעיפים – שינוי חקיקת קצבת הכנסה ויעד תאריך לגיבוש מתווה מוסכם לתקצוב דיפרנציאלי). העדר תקצוב ולוחות זמנים גוררים אי מחויבות למשימה ומאפשרים גמישות ואפשרות ל"מריחה" של סעיפי ההחלטה המהותיים. בפועל המשמעות היא אי עמידה ביעדים ממוקדים כמו גם אי הצעת חלופה רלוונטית במקרה של אי עמידה ביעדים. העדר ציון לוח הזמנים והעדר ציון מקורות התקציב התקצוב בולטים במיוחד על רקע הפירוש המקיף והמעמיק על רציונל ההחלטה, עקרונותיה ומידת חשיבותה.

