



# חלק ז: "נושמים לרווחה במרכז עצמה" - מערך מענים להתערבות עם משפחות שחיות בעוני ובהזרה

נורית ויסברג נקאש<sup>1</sup> | איילה מאיר<sup>2</sup> | הראל גורן<sup>3</sup>

מבוא

## רקע תאורטי

העוני הוא תופעה חברתית מורכבת בעלת היבטים רבים והשלכות קשות על הסובלים ממנה - הפרט, המשפחה, הקהילה והחברה כולה.<sup>4</sup> ועדת האומות המאוחדות בנושא זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות קבעה שעוני הוא מצב אנושי שמתאפיין במחסור ממושך או כרוני במשאבים, ביכולות, באפשרויות בחירה, בביטחון ובכוח הנחוצים על מנת ליהנות מרמת חיים נאותה ומזכויות אזרחיות, תרבותיות, כלכליות, פוליטיות וחברתיות נוספות. לפי תפיסה זו עוני הוא גם תוצאה מהפרת זכויות אדם וגם גורם להפרת זכויות נוספות. אנשים החיים בעוני חווים פעמים רבות פגיעה בכבודם ובזכותם לשוויון בתחומים רבים.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> עו"ס בכירה, נורית ויסברג נקאש היא מפקחת ארצית, תחום משפחה, השירות לרווחת הפרט והמשפחה, האגף לשירותים אישיים וחברתיים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

<sup>2</sup> עו"ס איילה מאיר היא מנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה, האגף לשירותים אישיים וחברתיים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

<sup>3</sup> ד"ר הראל גורן הוא ראש ענף מידע וידע, האגף למחקר, תכנון והכשרה במשרד. תודה על הסיוע בהכנת הפרק לאביטל בן שלום מנהלת ידע והכשרות ולרינת מועלם, מנהלת תחום סל המענים, תכנית "נושמים לרווחה במרכז עצמה".

<sup>4</sup> קטן, 2002; 2004; Juby & Rycraft.

<sup>5</sup> United Nations, 2012.

בישראל, על פי הגדרת קו העוני הרשמית, אדם מוגדר עני כאשר ההכנסה הפנויה לנפש במשק הבית שלו נמוכה מ-50% מחציון ההכנסה הפנויה לנפש בישראל.<sup>6</sup> בשנים האחרונות הגדרה זו של עוני היא מושא לדיון ולוויכוח בקרב כלכלנים, משפטנים ומומחים למדיניות מישראל וממדינות אחרות.<sup>7</sup>

להגדרה על פי קו העוני הרשמי כמה יתרונות בולטים, העיקרי שבהם הוא שעם השנים הוא מקבל מעמד של מוסכמה המקובלת בישראל ובמדינות רבות, ועל כן מהווה נקודת ייחוס נוחה לבניית קונצנזוס, למדידת מגמות לאורך זמן ולהשוואה בין-מדינתית. ואולם, בצד יתרונות ההגדרה על פי מדד קו העוני הרשמי, ישנם גם כמה חסרונות. שניים מהם בולטים במיוחד: השרירותיות – השיטה אינה נסמכת על טיעונים או על הסברים מהותיים באשר לקביעה מי נחשב עני ומהי ההכנסה לנפש שמגדירה את קו העוני; והחד-ממדיות – השיטה הרשמית מתמקדת בהיבט אחד בלבד של החיים בעוני – הכנסה. אך עוני הוא תופעה רב-ממדית החובקת מכלול של תחומי חיים והיבטים.

להגדרה על פי קו העוני הרשמי שני סוגים עיקריים של מדדי עוני אלטרנטיביים: מדדים מצד ההוצאה ומדדים רב-ממדיים. מדדים מצד ההוצאה, באופן דומה למדד הרשמי, קובעים קו הכנסה שממנו ומטה משק בית נחשב עני. ואולם האופן שקו זה נקבע מבוסס על הניסיון לחשב את ההוצאה המינימלית הנדרשת למשקי בית מטיפוסים שונים כדי להתקיים בכבוד, על פי רוב בהתייחסות לבסיס נתונים ארצי של הוצאות משקי בית בתחומים חיוניים כגון דיור, ביגוד, מזון ובריאות. דוגמה בולטת למדד מסוג זה הוא מדד ה-MBM/NRC המשמש כלי אלטרנטיבי למדידת עוני בארה"ב ובקנדה.<sup>8</sup>

מדדים רב-ממדיים, לעומת זאת, אינם משתמשים בקו הכנסה אלא מודדים ישירות את מידת המחסור ביחס לקשת של ממדים כגון דיור, ביטחון תזונתי, ביטחון פיזי, בריאות ועוד, המרכיבים כמכלול את רווחתו של פרט או של משק בית. לפי מידת המחסור על פני כל הממדים נקבע אם אדם או משק בית נתונים בעוני. דוגמאות

<sup>6</sup> באופן מדויק יותר – נהוג בישראל שלא להשתמש במספר הנפשות אלא במספר מתוקן המשקף את העלות השולית הפוחתת של תוספת נפשות למשק הבית.

<sup>7</sup> לדוגמה: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, 2013; הוועדה למלחמה בעוני בישראל, 2014; קינן, 2014.

<sup>8</sup> גוטליב ופרומן, 2011.

בולטות למדדים רב-ממדיים הם מדד ה-MPI של האו"ם ומדד העוני הרב-ממדי הישראלי.<sup>9</sup>

נוסף שבמצבים רבים לחיים בעוני מתלווה מציאות של חיים בהדרה חברתית - תהליך שבגיננו קבוצות מסוימות נדחקות לשוליים החברתיים ונמנעת מהן השתתפות מלאה בחיי החברה בקהילתם. תופעה זו באה לידי ביטוי הן במיעוט הזדמנויות (בהשכלה, בשירותים בתעסוקה) הן במחסור בהון סימבולי וב"שקיפות" חברתית. גם תופעות אלה מהוות ממד משמעותי בתופעה המורכבת של החיים בעוני.<sup>10</sup>

### נתונים על שיעור העוני בישראל

מדינת ישראל בולטת בין מדינות המערב בשיעור הגבוה של העניים ובאי השוויון החברתי. שיעור העוני בישראל בשנת 2013 (18.6% מהמשפחות) היה השני בגובהו מבין המדינות המפותחות החברות ב-OECD. מדוח העוני לשנת 2014 עולה כי בישראל 444,900 משפחות שחיות בעוני (18.8%), שבהן 1,709,300 נפש בסך הכול ו-776,500 ילדים ובני נוער.<sup>11</sup> כמו כן, בפרספקטיבה של שני העשורים האחרונים אנו עדים להחרפה של מציאות זו.<sup>12</sup> תופעת העוני בישראל פוקדת קבוצות אוכלוסייה שונות באופן לא אחיד כלל: אנו עדים למוקדי עוני קשים בחברה החרדית ובחברה הערבית, אוכלוסיות אלה יחד הן כ-25% מהאוכלוסייה הכללית ומשקלן בקרב החיים בעוני מגיע לכ-60%. גם בקרב יוצאי אתיופיה שיעור עוני גבוה העומד על 13.60% בקרב המשפחות שבראשן הורה עצמאי שיעור העוני הוא 29.8%, פי 1.6 מהשיעור בכלל האוכלוסייה.<sup>14</sup>

בשנת 2015, במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (להלן המחלקות) היו רשומים כ-465 אלף משקי בית שהם כ-20% ממשקי הבית בישראל. הנתונים מצביעים על כך שעוני וקשיי הכנסה ותעסוקה היו סיבת הנזקקות השנייה בשכיחותה, אשר בגינה פונים לסיוע מהמחלקות (מבין היחידים שרשומה להם סיבת נזקקות,

<sup>9</sup> ארגון "לתת", 2014.

<sup>10</sup> דורון 2006; קרומר-נבו 2015.

<sup>11</sup> המוסד לביטוח לאומי, 2015.

<sup>12</sup> להט, 2009; גוטליב וקלינר-קסיר, 2006.

<sup>13</sup> משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה, 2007.

<sup>14</sup> אחדות, 2010.

ל-29.7% הסיבה הרשומה היא עוני וקשיי פרנסה). הצלבה של נתוני הביטוח הלאומי עם קובץ נתוני היסוד של המשרד העלתה כי שיעור העוני בקרב הרשומים במחלקות כפול מזה שבכלל האוכלוסייה ועומד על 40%.<sup>15</sup> נתון זה מצביע על פער בין הנזקקות הרשומה הקשורה לעוני ובין היקף העוני בפועל בקרב הרשומים במחלקות. נציין כי גם השיח המתקיים עם המחלקות מצביע על שיעור עוני גבוה לאין ערוך מזה שמשתקף בקובץ נתוני היסוד של המשרד. פער זה נובע, ככל הנראה, מכך שלעובדים סוציאליים במחלקות מתאפשר לדווח על שתי נזקקויות בלבד ולעתים לאנשים שחיים בעוני ובהזרה יש צרכים נוספים שמטעמים שונים הם הנזקקויות המדווחות.

### התמודדות המשרד עם תופעת העוני לאורך השנים

במהלך השנים פיתח המשרד והטמיע מגוון של שירותים שנועדו לסייע בהתמודדות עם מצוקות אישיות ומשפחתיות שמוחרפות על רקע החיים בעוני ובהזרה ובהם טיפוח יכולת התפקוד ההורי, מניעת אלימות במשפחה וטיפול בה, גמילה מהתמכרות ועוד. להתערבות עם אנשים שחיים בעוני הוקצה תקציב ייעודי מצומצם לסיוע חומרי ליחידים ולמשפחות לפי הוראת התע"ס. למדיניות זו של המשרד הייתה השפעה רבה על תפיסת המחלקות את תפקידיהן, תפיסה שלפיה העוני הוא בעיה חברתית שאינה נמצאת בטווח אחריותם והאנשים שחיים בעוני אינם אוכלוסיית יעד מוגדרת. כך, השירות לאנשים שחיים בעוני התמקד בסיוע פרטני-משפחתי.<sup>16</sup>

בשנים האחרונות התחוללו בעולם ובישראל תהליכים כלכליים וחברתיים שהעלו את ההכרה בחיוניות ההתמודדות עם תופעת העוני ואת הצורך לפתח תכניות יישומיות לצמצומו. ממשלת ישראל החלה לפעול במישורים שונים כדי להתמודד עם התופעה.<sup>17</sup> משרד הרווחה הצטרף לתהליכי השינוי ובשנת 2010 גיבש מדיניות שהגדירה את האנשים שחיים בעוני אוכלוסייה בעדיפות גבוהה להתערבות.

המשרד התחייב לגבש מדיניות כוללת לסיוע לקהילות, למשפחות וליחידים החיים בעוני ובו בזמן לחתור למניעת כניסתם לתלות ממושכת בשירותי הרווחה, בין השאר באמצעות שילובם של אוכלוסיות מודרות, של אנשים עם מוגבלויות ושל מובטלים

<sup>15</sup> פרק "פערים חברתיים-כלכליים בין הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים לשאר האוכלוסייה בישראל" בסקירה זו.

<sup>16</sup> כך, מוניקנדס וקטן, 2009.

<sup>17</sup> משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה, 2007; כך, מוניקנדס וקטן, 2009; בר-צורי, 2004.

חדשים.<sup>18</sup> המשרד החל לפתח מענים שונים שנשמכו על הניסיון בשדה, לדוגמה - מרכזי הסיוע שפותחו בעיריית ירושלים והורחבו לרשויות נוספות בסיוע הקרן למפעלים מיוחדים של המוסד לביטוח לאומי; "תעסוקה לרווחה", תכנית חדשנית לזמנה שעוסקת בהתמודדות עם מובטלים חדשים; ותכנית "אשת חיל" לקידום תעסוקה בקרב נשים ערביות ועולות. כמו כן השתתף המשרד בפיתוח ויישום של תכניות שאותן מובילים ארגוני המגזר השלישי והמחלקות והן מתמקדות בקידום תעסוקתי בראייה של המשפחה כיחידת התערבות, לדוגמה תכנית "העצמאות שלהם - המחויבות שלנו" שהובילה עמותת "כתף לכתף", תכנית "חדיגיה" לקידום תעסוקת נשים ערביות בעיר רהט ותכנית הסטודנטים של אוניברסיטת בן גוריון בשיתוף עם עיריית באר שבע, שהתמקדה בהתערבות בפרקטיקה של עבודה סוציאלית מודעת עוני עם משפחות שחיות בעוני ובמצוקה עמוקה.<sup>19</sup>

בשנת 2013 פעלה ועדה למלחמה בעוני בישראל בראשות מר אלי אלאוף והשתתפו בה אנשי אקדמיה, נציגי עמותות ונציגי הממשלה והשלטון המקומי. הוועדה הציגה תכנית מקיפה להתמודדות עם התופעה במישורים שונים וכללה המלצות רבות למשרדי הממשלה בכלל ולמשרד הרווחה בפרט.<sup>20</sup> בד בבד, במשרד התפתחה ההכרה כי אף על פי שהעוני הוא תופעה חברתית שההתמודדות עמה מחייבת התגייסות של כלל משרדי הממשלה ושל החברה האזרחית, למשרד נועד תפקיד מרכזי בסיוע ללקוחותיו החיים בעוני בהתמודדות עם מציאות חיהם וכי הדרך המיטבית להובלת שינוי משמעותי היא באמצעות יזמה ממשלתית שתניע את הרשויות המקומיות להתמודד עם תופעת העוני.<sup>21</sup> לפיכך יזם משרד הרווחה פיתוח מערך שירותים להתערבות עם אנשים שחיים בעוני ובהדרה - "נושמים לרווחה במרכז עצמה". הבחירה הטבעית הייתה להפעיל מערך זה באמצעות המחלקות שמיקומן, סמכויותיהן והידע שלרשותן מאפשר להן לתאם ולחבר בין כל הגופים המשמעותיים ברשות המקומית הפועלים למען קידום האנשים שחיים בעוני ובהדרה.<sup>22</sup>

מערך "נושמים לרווחה במרכז עצמה" הושק בשנת 2015 ביזמה ובמימון של משרד הרווחה שרתם את גיוינט ישראל ואת קרן רש"י וכן את השלטון המקומי לתהליך

<sup>18</sup> משרד הרווחה, 2010.

<sup>19</sup> להרחבה על התכניות ראה פרק "משפחות במצוקה" בסקירת השירותים החברתיים לשנת 2014.

<sup>20</sup> הוועדה למלחמה בעוני בישראל, 2014.

<sup>21</sup> בר-צורי, 2004.

<sup>22</sup> כץ, מוניקנדס וקטן, 2009.

הפיתוח וההטמעה, לשותפות אסטרטגית בהפעלת המענים ולהשתתפות במימון. תהליך ההקמה של מערך המענים היה מורכב בשל השותפויות המרובות והמורכבות ובשל הצורך להתארגנות במגוון התקשרויות להפעלת סוגי המענים השונים שמרכיבים את המערך הכולל. למרות המורכבות, הקמת המערך הייתה מהירה במיוחד הודות למחויבות של כלל השותפים לפיתוח שירות לאנשים שחיים בעוני ובהדרה. פעולות נוספות שקידמו את הקמת המערך היו ליווי צמוד לתכנית מטעם מטה המשרד והשותפים, ליווי שהתבטא במפגשים של הרשויות עם הדרג הבכיר במשרד (מנכ"ל וסמנכ"לים) והתגייסות להסרה של חסמים בתהליכי ההקמה של המערך, וכן ליווי של הפיקוח המחוזי ושל רכו ייעודי בתכנית לעובדים במחלקות ולתהליכי הכשרה אינטנסיביים מכווני תוצאות.

כיום מערך "נושמים לרווחה במרכז עצמה" פועל ב-94 רשויות ברחבי הארץ שנבחרו בהתאם לתבחינים שהגדיר המשרד.<sup>23</sup> מן הרשויות שנבחרו 45 הן רשויות יהודיות ובהן ארבע מתאפיינות באוכלוסייה מהחברה החרדית, 44 הן רשויות ערביות ועוד שש רשויות מעורבות. המשרד גייס למערך זה 100 מיליון שקלים מתקציב הממשלה. המחלקות שנבחרו להשתתף, בעיקר אלו שברשויות הקטנות ואלו שבאשכולות הנמוכים ביותר, מאופיינות במצוקה תקציבית וקשיים בתפעול השוטף של מערך השירותים ויש מהן שנעזרות בחשב מלווה. המשרד נערך להבטיח את השירות גם ברשויות הללו ולפיכך במערך המענים הזה לא נדרשה השתתפות של הרשות המקומית. המשרד תקצב למערך המענים העסקה של עובדים סוציאליים ב-102 תקנים באמצעות המחלקות ועוד כ-50 תקנים מתקציבי פעולה. נוסף על כך תקצב המשרד העסקה של מלווי משפחות באמצעות עמותות שזכו במכרז ייעודי, תקציב להפעלת מרכזי עצמה ותקציב לסיוע במימון צורכי המשפחות לפי תכנית התערבות. למרות ההיקף הנרחב שלו, המערך הוא פיילוט לבחינה של ההתערבויות עם אנשים שחיים בעוני ובהדרה מקרב הרשומים במחלקות. תוצאות הפיילוט יכוונו את המשרד במהלכים העתידיים להתערבות עם אוכלוסייה זו. בפרק זה נתאר את הרציונל של מערך השירותים, את התוצאות המצופות, את מרכיבי המערך ואת השפעותיו על עבודת המחלקות ועל המשתתפים בתכניות.

<sup>23</sup> תנאי סף שהוגדר הוא השייכות לאחת מארבע הערים גדולות או השתייכות לאשכול חברתי-כלכלי 1-5. ברשויות מאשכול 1-5 נבחרו רשויות לפי שקלול של נתונים נוספים על הרשות: מספר תושבים, מספר משפחות מוכרות, מספר מקבלי הבטחת הכנסה ועוד.

## 1 אודות "נושמים לרווחה במרכז עצמה"

"נושמים לרווחה במרכז עצמה" הוא מערך שירותים של המחלקה הבנוי משני מרכיבים עיקריים: "נושמים לרווחה" ו"מרכז עצמה", ותפקידו לסייע לאנשים שחיים בעוני ובהדרה להתמודד עם מציאות חייהם מתוך התחשבות בצרכים, במאפיינים ובמשאבים השונים שלהם. אנשים אלו מתאפיינים בהתמודדות יום-יומית עם ריבוי חסמים, מיעוט הזדמנויות לשנות את מצבם וקושי במיצוי זכויות ובשימוש במשאבי הקהילה והממסד. הם אינם פנויים לדאוג לאינטרסים ולזכויות שלהם ולהשתתף במרחבים של קבלת ההחלטות בחברה. המערך מיועד למשתתפים שלפי שיקול דעת העובד הסוציאלי אינם סובלים מקשיי תפקוד משמעותיים ואינם מצויים במצב משבר אך מתמודדים עם קשיים במגוון רבדים: קשיים בצריכת שירותים ובמיצוי זכויות, מצוקה כלכלית זמנית, עוני רב-ממדי מתמשך, בדידות או העדר מערכות תמיכה, בעיות דיור, בעיות פרנסה, חוסר בציוד בסיסי, אי ביטחון תזונתי, בעיות בניהול תקציב משק הבית ועוד. מערך זה מציע מענים מובנים המבוססים על תפיסות התערבות עדכניות כגון המשפחה במוקד ההתערבות, תכנית התערבות מכוונת תוצאות, תקציב גמיש שמכוון לסייע בהסרת חסמים וברכישת משאבים, טיפול ייעודי בידי עו"ס משפחה למספר מצומצם של משפחות, עו"ס מיצוי זכויות וקהילה, מלווה משפחות - עובד סמך-מקצועי לליווי של פרטים ומשפחות ועוד.

המטרות עבור משתתפי התכנית הן:

- הפחתת רמת העוני והגדלת הרווחה הכלכלית
- שיפור התפקוד והיחסים במשפחה
- הפחתת התלות בשירותי הרווחה והרחבת מעגלי התמיכה הטבעיים של המשפחה
- קידום השתלבות בקהילה

מערך השירותים נושמים לרווחה במרכז עצמה מתבסס על שלוש תפיסות מקצועיות שמשולבות זו בזו:

1. **פרקטיקה משלבת** – שילוב בין ארבע פרקטיקות מקצועיות: הפרטנית-משפחתית, הקבוצתית, הקהילתית ופרקטיקה של עיצוב מדיניות.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> בר-צורי, 2004; כץ, מוניקנדס וקטן, 2009.

2. **גישה של עבודה סוציאלית מודעת עוני** – גישה תאורטית ופרקטית לעבודה עם אנשים שחיים בעוני, שפיתחה פרופ' מיכל קרומר-נבו מאוניברסיטת בן גוריון. לפי גישה זו מצבם של אנשים תלוי מהותית בהקשר החברתי שבו הם מצויים, וקובעים אותו הן המוסדות והמבנים החברתיים הן ההבניות החברתיות לגבי עוני. התפיסה גורסת שעל העובדים הסוציאליים להתייבב לצד לקוחותיהם במאבקם בעוני ובשוליות החברתית, ולהכיר בידע של הלקוחות על התמודדות עם חיים בעוני.<sup>25</sup>

3. **מודל הפרקטיקה המכלילה** – מודל שלפיו התמודדות עם הדרה דורשת מהעובד הסוציאלי לפעול בארבעה מישורים: **מעורבות** – קידום היכולת להתגבר על המרחק בין האדם המודר לבין תהליכים חברתיים; **שותפות** – הבניה של יחסים המבוססים על שוויון, הדדיות ושותפות בלמידה; סנגור – ניסיונות לשינוי מדיניות באמצעות השתתפות אזרחית; **ותודעה ביקורתית** – ביחס למציאות.<sup>26</sup>

נוסף על כך, מערך השירותים משקף את המדיניות שהתוותה תכנית הרפורמה בעבודת המחלקות לשירותים חברתיים: המשפחה במרכז, עו"ס משפחה הוא מנהל ההתערבות, התערבות שיטתית מכוונת תוצאות,<sup>27</sup> פיתוח קהילתיות, גישה "שירותית", התערבויות מכוונות תעסוקה, טכנולוגיה מתאימה ועוד.<sup>28</sup>

יש דמיון רב באוכלוסיית היעד ובתפיסות המקצועיות של שתי התכניות, אך בצדו שני המרכיבים במערך השירותים – נושמים לרווחה ומרכז עצמה – נבדלים זה מזה במאפיינים הייחודיים של אוכלוסיית היעד, בתפוקות ובתוצאות המצופות. להלן נציג את המרכיבים השונים, ראשית את מרכז עצמה ובהמשך את תכנית ההתערבות נושמים לרווחה.

<sup>25</sup> קרומר-נבו, 2015.

<sup>26</sup> Strier, R., 2013.

<sup>27</sup> מפורט במסמך פנימי של משרד הרווחה והשירותים החברתיים: "הבניית התערבות מכוונת חשיבה תוצאתית במחלקות לשירותים חברתיים" מאת ד"ר דיצה מורלי-שגיב וד"ר ליהיא להט, שהופץ בשנת 2014 במנהלת הרפורמה, באגף לשירותים אישיים וחברתיים ובאגף למחקר, תכנון והכשרה.

<sup>28</sup> וינטר ומורלי-שגיב, 2010.



### 1.1 מרכז עצמה

מרכז עצמה הוא תשתית ארגונית ומקצועית במחלקה והוא מיועד לעבודה עם אנשים שחיים בעוני ובהדרה. למרכז עצמה נועד תפקיד מרכזי בטיוב השירות לאנשים אלו ובקידום מודעות במחלקה וברשות לתופעה של חיים בעוני ובהדרה ולהשלכותיה. במרכז עצמה צוות מקצועי בהובלת עובד סוציאלי ייעודי שכפוף למנהל מחלקה או למדריך-ראש צוות, עו"ס מיצוי זכויות וקהילה ומלווה עצמה (ראו בהמשך). למרכז עצמה מוגדרים ארבעה תחומי התערבות: מיצוי זכויות, השתלבות בקהילה, שילוב בתעסוקה מתאימה וניהול וייעול התקציב המשפחתי. המענים בתחומים אלו הם ברמת הפרט, המשפחה, הקהילה ושינוי מדיניות לפי תכנית ההתערבות עם המשתתף ולפי מאפייני היישוב וצרכיו. במרכז עצמה מתקיימות פעולות כגון ליווי לשם מיצוי זכויות, פעולות קבוצתיות וקהילתיות בתחום התעסוקה, סיוע בניהול כלכלת המשפחה, רישות חברתי והגברת השתתפות לקוחותיו בקהילה וסיוע למשתתפים התכניות המרכז בקידום תעסוקתי - השתתפות במימון של אימון תעסוקתי, מלגות, ציוד מקצועי וכדומה.

המשתתפים בתכניות במרכז עצמה הם פרטים ומשפחות בעלי מגוון רחב של מאפיינים, צרכים, משאבים ורצונות שמתמודדים עם חיים בעוני ובהדרה. בקצה האחד של הרצף נמצאים משתתפים שחיים שנים רבות בעוני שהרקע שלו הוא נכות, חולי, התמכרות, אבטלה מתמשכת, גיל, היעדר כישורים ויכולות להתמודדות עם שוק העבודה ועוד. למשתתפים אלה מציע המרכז ליווי אקטיבי לשם מיצוי זכויות, פעילות קבוצתית שמכוונת להפחית את ההדרה ועוד. בקצה האחר של הרצף נמצאים משתתפים שמטופלים במחלקה או במרכזים מומחים כגון המרכז למניעה ולטיפול באלימות במשפחה ועבורם השירות במרכז עצמה הוא שירות משלים במחלקה. משתתף כזה יכול ליהנות משירותי קידום התעסוקה במרכז, שירותים להגברת רישות חברתי ועוד. בנוסף, למרכז עצמה נועד תפקיד גם עבור כלל הרשומים במחלקה ועבור הקהילה הודות לפעולותיו לחיזוק הקהילה ולשינוי מדיניות ברמה המקומית והארצית, למשל שיח מול שירותים בקהילה והתאמת השירותים לאנשים שחיים בעוני (כגון טיפול בסוגיית ניתוקי מים לחיובים).

מרכז עצמה מספק טיפול ישיר ל-120 עד 180 רשומים במחלקה (מרכז קטן ומרכז גדול בהתאמה) ושירותים קבוצתיים וקהילתיים לכלל הרשומים במחלקה. מרכזי עצמה ברחבי הארץ מספקים מענה ישיר ל-12,000 הרשומים במחלקות.

## תוצאות מצופות ברמת המשתתפים

50% ממשתתפי מרכזי עצמה ישפרו את מצבם לפחות באחד מתחומי ההתערבות שהוגדרו: הגברת מיצוי זכויות, השתלבות בקהילה, שילוב בתעסוקה מתאימה וניהול וייעול התקציב המשפחתי.

### מרכיבי התכנית

#### • בעלי תפקידים:

- **עו"ס מרכז עצמה** – אחראי לפעילות המרכז: ניהול עבודת הצוות במרכז, פיתוח ויישום של תכניות התערבות ברמה המחלקתית והקהילתית, הובלת הפעולות הקהילתיות, מיצוי זכויות, תכניות תעסוקה וניהול כלכלי וכן קידום המודעות לתופעה של אנשים שחיים בעוני והרחבת הידע עליה באמצעות "שולחן יישובי" לקידום ולפיתוח ההתמודדות עם עוני והדרה ביישוב בהשתתפות נציגי משרדי ממשלה אחרים, הרשות המקומית והמשתתפים בתכניות. עוד מתפקידו להטמיע במחלקה פרקטיקה מכיליה עם אנשים שחיים בעוני ובהדרה.
- **מלווה עצמה** – אחראי לליווי פרטים ומשפחות בהתאם להנחיות עו"ס מרכז עצמה. ברמה פרטנית – יצירת קשר עם המשתתפים וטיפול התקשורת עמם, ליווי, תיווך בין המשתתפים ובין שירותים ומוסדות, סיוע לשם מיצוי זכויות, ביקורי בית, פניות לגורמי סיוע וכן העברת מידע על פעילויות בקהילה. ברמה הקבוצתית - סיוע בכינוס, בליווי ובריכוז של קבוצות משימה, קבוצות אינטרס או קבוצות עמיתים וקבוצות לעזרה עצמית בהנחיית העובד הסוציאלי; ברמה הקהילתית: שותפות בגיוס משתתפים לפעילות, איסוף מידע על פעילויות בקהילה ופרסומן, ייצוג צורכי המשתתפים בפני גורמים בקהילה ועוד; ברמה הארגונית: ארגון הפעולות במרכז ותיאומן וביצוע עבודות המנהל במרכז.
- **עו"ס מיצוי זכויות וקהילה** – תפקידו מתמקד במיצוי זכויות. הוא פועל למפות את השירותים והמענים הרלוונטיים למשתתפים, לרכז המידע על הזכויות, להנגיש מידע זה לעובדי המחלקה ולרשומים במחלקה ולקדם פעולות קהילתיות לקידום זכויות. ישנה ציפייה שעו"ס מיצוי זכויות יהיה אבן שואבת בתחום הזכויות לרשומים במחלקה ולעובדיה. נוסף על כך, מתפקידו לקדם שילוב חברתי של המשתתפים בתכניות המרכז.

- הדרכה של מנחה יישובי שעבר הכשרה ייעודית לתפקיד ומלווה את צוות מרכז עצמה והנהלת המחלקה לפי הצרכים ולפי התוצאות המצופות;
- משאבים - סל מענים גמיש לסיוע בקידום תעסוקתי כגון מלגה למימון קורס הכשרה מקצועית, ליווי אישי לבניית חזון תעסוקתי, אבחון תעסוקתי ועוד;
- פעולות למיצוי זכויות ברמת הפרט במצבים מורכבים או חדשים;
- פעולות קבוצתיות וקהילתיות לקידום תעסוקתי-כלכלי ולשילוב בקהילה כגון סדנאות, אוריינות תעסוקתית, פעולות לשיפור הניהול הכלכלי ועוד.

## 1.2 נושמים לרווחה

תכנית נושמים לרווחה היא תכנית התערבות משפחתית במחלקה שאורכה מוגבל לשנתיים ימים והיא מבוססת על ההכרה כי המשפחה היא הציר המרכזי בתהליך השינוי – היא מעצבת את תמונת עתידה וקובעת את יעדיה. צוות התכנית – העובד הסוציאלי הייעודי בתכנית ומלווה משפחות – מגדירים עם המשפחה את התוצאות המצופות ולפיהן מתווים את תכנית התערבות להשגת השינוי. בתכנית ההתערבות נושמים לרווחה אפשר לבחור לקדם שינוי בלפחות שניים או בכמה משישה תחומי התערבות: רכישת כלים למיצוי זכויות, שיפור מצב התעסוקה והפרנסה, שיפור היעילות בניהול כלכלת הבית, שיפור בתחושת המסוגלות של הפרט ושל המשפחה, יצירת קהילה כמשאב ושיפור תנאי החיים הבסיסיים. נוסף על כך, לרשות המשפחה סל מענים גמיש שמאפשר לה להסיר חסמים ולרכוש משאבים שיסייעו לשנות את מציאות חייה.

התבחינים להשתלבות בתכנית ההתערבות נושמים לרווחה כוללים משפחות שמונות עד 10 נפשות; ההכנסה לנפש במשפחה אינה עולה על 2,500 שקלים; אף לא אחד מהמבוגרים במשפחה סובל ממוגבלות שכלית התפתחותית או מהפרעת אישיות קשה מאובחנת או ממחלת נפש פעילה; להערכת עו"ס המשפחה במחלקה בכוח המשפחה לשפר משמעותית את מציאות חייה ויש לה נכונות ופניות להשתתף בתהליך של שינוי משמעותי.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> התבחינים המלאים מופיעים במסמך פנימי של המשרד: תדריך "נושמים לרווחה במרכז עצמה" (2015).

בכל רשות מקומית שבה פועל מערך השירותים "נושמים לרווחה במרכז עצמה" נהנות לפחות 20 משפחות מתכנית ההתערבות נושמים לרווחה ובסה"כ כ- 3,000 משפחות בכל הארץ.

### תוצאות מצופות אצל המשתתפים

55% מהמשפחות תתקדמנה לפחות בשניים מששת תחומי ההתערבות המפורטים למטה, ברמה של שתי דרגות מדידה.

- שיפור וייעול ניהול כלכלת המשפחה, ניהול התקציב המשפחתי, קיום הכנסות שוטפות והגדלתן;
- השתלבות בתעסוקה מתאימה והפחתת פערי השכלה;
- הגברת מיצוי הזכויות;
- שיפור בתחושת המסוגלות האישית והמשפחתית ושיפור איכות הקשרים במשפחה;
- שיפור תנאי החיים הבסיסיים: בטיחות, מזון, ריהוט וציוד, ביגוד;
- שימוש בקהילה כמשאב: הגדלת הכמות והאיכות של הקשרים שיש למשפחה בקהילה ושל צריכת השירותים הקהילתיים, הגדלת שביעות הרצון של המשפחה מהקשרים ומהשירותים הללו והגברת ההשתתפות בחיי הקהילה.

### מרכיבי התכנית

#### ● בעלי תפקידים:

- **עו"ס משפחה "נושמים לרווחה"** – עו"ס משפחה בתכנית נושמים לרווחה שותף בתהליך המיון המקדים של משפחות לתכנית. הוא מבצע תהליך אינטייק עם המשפחה ועמה מגדיר ומתעדף את הצרכים, המשאבים, הרצונות, תחומי ההתערבות, אופן השגת התוצאות הרצויות ונקודות זמן להערכה. תכנית ההתערבות מתעדכנת לפי ההתפתחויות בתנאים ובמצב המשפחה בשותפות עם המשפחה ולאחר שיח מקצועי עם המלווה. באחריות עו"ס נושמים לרווחה גם לתכנן את השימוש בסל המענים אגב שיח עם המשפחה, לטפל במשפחה טיפול ישיר במידת הצורך, לעקוב אחר ההתקדמות ביישום תכנית ההתערבות ולתעד את התהליך ואת תוצאותיו במערכת הממוחשבת. באחריותו, בשותפות עם המשפחה ובהתייעצות עם המלווה והמדריך-ראש צוות, לסיים את ההתערבות. עו"ס נושמים לרווחה במשרה מלאה מופקד על התערבות עם 50 משפחות לכל היותר.

- **מלווה משפחה** – אחראי לליווי המשפחה ביישום תכנית ההתערבות. מלווה המשפחה מבסס קשר קרוב עם המשפחה ומלווה אותה ביישום תכנית ההתערבות, למשל בליווי לשירותים ולמוסדות ותיווך מולם, סיוע בבניית תקציב משפחתי ובהתמודדות עם חובות, ליווי בתהליכי חיפוש עבודה ועוד. מלווה המשפחה הוא שותף חשוב בשיח המקצועי עם העו"ס והמדריך-ראש צוות אודות התקדמות תכנית ההתערבות משום שהוא מציע את הזווית הייחודית שלו שמתבססת על קשר הדוק עם המשפחה. מלווה משפחה במשרה מלאה מופקד על התערבות עם 20 משפחות.
- **תכנית התערבות** – תכנית התערבות שנבנית עם המשפחה ומכוונת להשגת שתי תוצאות לפחות מששת התחומים שהוגדרו לעיל;
- **סל מענים גמיש** – הסל הוא משאב להגעה לתוצאות המוגדרות בתכנית ההתערבות של המשפחה והוא נועד להסיר חסמים שמונעים מהמשפחה להגיע ליעדה ולהרחיב משאבים שיקדמו אותה להשגת היעד. לדוגמה: מימון בייביסיטר לילדים בזמן ראיון עבודה או מימון קורס מקצועי לאחר אבחון למען קידום המצב התעסוקתי של בן המשפחה.

## 2 מערך תומך בעבודת השדה

ההחלטה האסטרטגית של משרד הרווחה להתמודד עם מציאות חייהם של אנשים שחיים בעוני ובהדרה חייבה הקצאה של משאבים ייעודיים ומערך ארגוני תומך שכולל הכשרות, הדרכות ופיתוח ידע, מערכת ממוחשבת ומחקר מלווה מעצב.

### 2.1 הכשרות, הדרכות ופיתוח ידע

להכשרה ולהדרכה נועד תפקיד מרכזי בהטמעה של התפיסות שבבסיס התכנית ושל הידע, הכלים והמימונויות שהיא מציעה. לפיכך משאבים רבים מוקדשים לתהליכים אלו. תכנית ההכשרה מיועדת לבעלי התפקידים השונים ומתמקדת הן בפיתוח הזהות והיכולות המקצועיות המובחנות של כל בעל תפקיד הן בפיתוח שפה מקצועית משותפת ועבודה משותפת של כלל הצוות. תכנית ההכשרה מורכבת משני חלקים: הכשרות ראשוניות נפרדות לכל תפקיד, שעוסקות ברצינות, בעקרונות, בידע, במיומנויות ובכלים הרלוונטיים באופן ייחודי לכל בעל תפקיד. לאחר מכן מתקיימים מפגשי הכשרה מתמשכת המשותפים לכל צוות התכנית ומאפשרים העמקה בידע, בכלים ובמימונויות, והתמודדות עם סוגיות ודילמות בהתערבות מתוך שיח צוותי רב-מקצועי.

נוסף על אלה מתקיימת הדרכה פרטנית וקבוצתית במחלקות. כל צוותי מרכזי עצמה זוכים לליווי של מנחה יישובי שהוכשר לתפקיד ומגיע למחלקה כדי ללוות את הצוות לפי תכנית עבודה מוגדרת. בצד זה, לרשות התכנית 25 מדריכים מוסמכים שמלווים בהדרכה פרטנית את העובדים הסוציאליים ב”נושמים לרווחה”. הקצאת ההדרכה הפרטנית לעובדים אלו נעשית לפי תבחינים שנקבעו במטה התכנית בשותפות עם המחוזות.

בשנת 2015 עברו הכשרה ראשונית בת 60 שעות 550 עו”סים, עו”סים מיצוי זכויות וקהילה, מלווי משפחות ומלווי עצמה. כיום כלל עובדי התכנית משולבים במפגשי הכשרה מתמשכת ב-16 קבוצות הפרוסות בכל רחבי הארץ. בסך הכול בשנת 2015 התקיימו 315 ימי הכשרה שונים שהם כ-1,850 שעות אקדמיות.

תוכני ההכשרות נבנים בצוות מטה התכנית ברמה הארצית וברמה המחוזית והוא בוחר גם את המנחים להכשרות. המטה מבקש מהמשתתפים משוב על הרלוונטיות של התכנים, על שיטות ההוראה ועוד. הוא מאגד את כל המידע ומטייב באופן שוטף את ההכשרות וההדרכות. המטה שואף לייצר מפרט אחיד שיהווה את התשתית להכשרה של עובדים סוציאליים ומלווי משפחות להתערבות עם אנשים שחיים בעוני. כחלק ממהלך פיתוח הידע בתכנית והנגשתו נבנו תדריכים וכלים בנושאים שונים ובהם – תדריך לוועדת היגוי יישובית, כלי לבניית תכנית עבודה שנתית במרכז עצמה ותדריכים לבניית תכנית התערבות בכל אחד מתחומי ההתערבות בתכנית הכוללים את התוצאות המצופות בכל תחום ואת היעדים והמשימות האפשריים להשגת התוצאות הללו.

התכנית שחרטה על דגלה מצוינות, חדשנות ושקיפות משתמשת בקהילת ידע כדי להנגיש מידע, ידע, כלים ודיווחים אודות התנסויות בשדה לכלל בעלי העניין. בשנת 2015 היו חברים בקהילה כ-500 אנשים והיו בה 133 פריטי מידע ועוד 33 פרסומים בקבוצת הדיון. הקהילה מאופיינת בדינמיות ובישיח משתף. נוסף על כך, במערכת הממוחשבת קיים לאנשי המקצוע פורום מקוון לשיתוף ולהיוועצות שמהווה מקור למידע על התכנית ומרחב לשיח בין עמיתים בדגש על תיאור התערבויות מוצלחות וחיפוש פתרונות לבעיות בהתערבות.

## 2.2 מערכת מידע ממוחשבת

השימוש במערכת מידע ממוחשבת בתכנית נועד לייעל את מגוון תהליכי העבודה. במציאות הקיימת מרבית המחלקות שנבחרו לא מפעילות מערכת ממוחשבת של תיק לקוח. לפיכך נבנתה מערכת ממוחשבת באמצעות מחלקת מערכות מידע של קרן

רש"י והיא אף מופעלת באמצעותה. הגישה למערכת מתאפשרת באופן מקוון מכל מחשב או טאבלט וסודיות הפרטים בה נשמרת בהלימה לתקנים מחמירים ביותר. מערכת זו עתידה להשתלב בתיק הממוחשב של הרשומים במחלקות ולהתממשק עם המערכות הממוחשבות של המשרד. כדי לאפשר עבודה במערכת ממוחשבת רכשה התכנית מחשבים ניידים לכל עובדי השדה בתכנית.

המערכת הממוחשבת מיועדת לבעלי התפקידים השונים בתכנית: במחלקה – לעובדים הסוציאליים, למלווי המשפחות, לצוותי מרכז עצמה, למנהלי המחלקות ולמדריכים-ראשי צוותים; במחוזות – למפקחים ולרכזים המחוזיים; ובמטה – למפקחים הארציים ולמובילי התכנית.

למערכת שני תפקידים מרכזיים: הראשון הוא היותה כלי עזר לניהול התערבות מבוססת נתונים ברמת המשפחה, המחלקה והרשות והשני הוא היותה כלי להעברת מידע וידע בין העובדים בתכנית ברשויות השונות ובינם לבין המחוז והמטה. לשם כך יש במערכת כמה רמות מידע. המידע שברמת המשפחה: פרטי המשפחות ובני המשפחה, פרטי תכנית ההתערבות המשפחתית ותוצאות ההתערבות, שאלונים תקופתיים, ניהול סל המענים הגמיש, דוחות ומסמכים מצורפים בכל התחומים; המידע שברמת היישוב: פרטי היישוב, מיפוי כלל התכניות ביישוב וכן ניהול מידע של מרכז עצמה, הכולל מידע על תכניות ומשתתפים, צפייה במידע על סל המענים היישובי והפקת דוחות, כל זאת לפי סוג ההרשאה.

### 2.3 מחקר מלווה מעצב

התכנית מלווה במחקר שהופקד בידי מכון ERI שנבחר במכרז. המחקר מתמקד ברמה הארגונית וברמת המשתתף.

ברמה הארגונית המחקר בוחן בין השאר את תהליכי ההיערכות וההטמעה ביישובים השונים שבהם פועלת התכנית ואת המודלים המיטביים (Best Practices) להפעלתה ומתמקד בגורמים המעכבים או מקדמים את הטמעת התכנית והטמעת מרכיביה הנפרדים. המחקר בוחן גם את המידה שבה הוטמע במחלקה שיח של פרקטיקת התערבות מכלילה ומודעת-עוני.

ברמת המשתתף המחקר מתמקד בשאלות המפורטות להלן: האם ובאיזו מידה הצליחו התכניות להשיג את התוצאות המוגדרות? האם יש הבדלים בין קבוצות אוכלוסייה מגוונות שהתכנית משרתת במידה שבה התכנית משפיעה עליהן? מהם המרכיבים בתכניות המקדמים באופן המשמעותי ביותר את השגת התוצאות? האם יש מרכיבים שתרומתם נמוכה או זניחה?

המחקר משלב כלים איכותניים – כולל ראיונות עומק עם צוות מטה התכנית, עם נציגים מקרב העובדים בשדה ועם משתתפים בתכנית – וכלים כמותניים שיתקבלו מהמערכת הממוחשבת של התכנית וממידע שייאסף משאלונים מובנים לקהלים השונים. תוצאות ביניים של המחקר יהיו נגישות לתכנית כבר בשנה הבאה.

### 3 נתונים על מאפייני המשפחות בתכנית נושמים לרווחה<sup>30</sup>

הנתונים על המשתתפים בתכנית ההתערבות "נושמים לרווחה" נאספו במערכת הממוחשבת. לפי המידע במערכת בסוף 2015 השתתפו בתכנית 2,502 משפחות, מהן 1,468 מהחברה היהודית (ובהן 142 מהחברה החרדית ו-149 יוצאות אתיופיה) ו-1,034 מהחברה הערבית.

מבין המשפחות, 820 (33%) הן משפחות שבראשן עומד הורה עצמאי. לשם ההשוואה, שיעורן של משפחות שבראשן עומד הורה עצמאי בקרב משפחות עם ילדים הרשומות במחלקות אף הוא 33% ואילו שיעורן בקרב משפחות עם ילדים באוכלוסייה הכללית עומד על 13% בלבד.

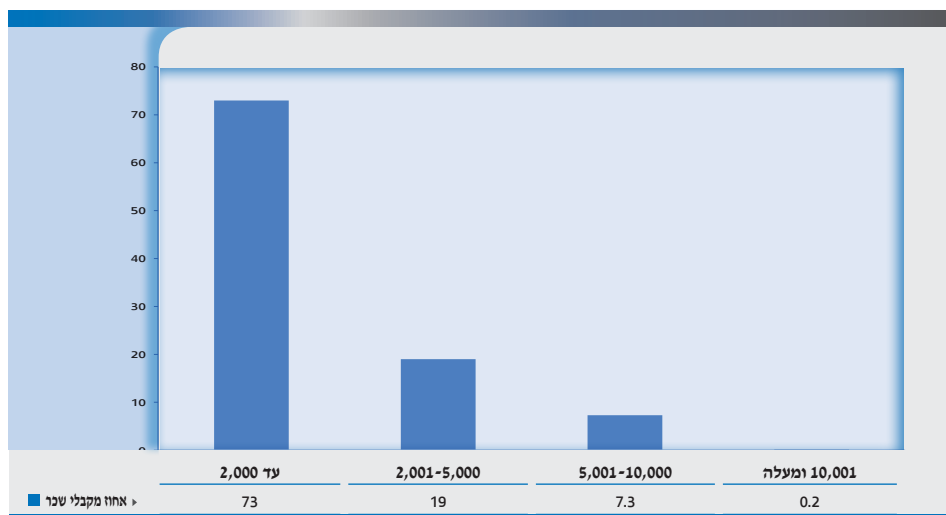
למשפחות בתכנית יש בסך הכול 6,012 ילדים. מהם 1,202 ילדים בגילי לידה עד שש שנים (20%), 1,435 ילדים (23.9%) בגילי 7-12 שנים, 2,579 ילדים (42.9%) בגילי 17-13 שנים ו-796 ילדים הם בגיל 18 ומעלה (13.2%).

מקרב משתתפי התכנית 28.3% מועסקים במשרה מלאה, 32.9% מועסקים במשרה חלקית ועוד 38.8% לא מועסקים כלל. 1,400 מהמשתתפים המועסקים מילאו נתונים במערכת המידע על שכרם ודיווחיהם מסוכמים להלן: 73% מהם משתכרים עד 2,000 שקלים בחודש, 19% משתכרים 2,001 עד 5,000 שקלים בחודש ועוד 7.3% משתכרים 5,001 עד ל-10,000 שקלים בחודש (גרף 1).

<sup>30</sup> המערכת הממוחשבת הופעלה תחילה עבור תכנית ההתערבות נושמים לרווחה, בימים אלו מעודכנת המערכת כדי לקלוט נתונים על אודות משתתפי תכניות מרכזי עצמה.



גרף 1 | שכר מעבודה של משתתפי תכנית נושמים לרווחה, 2015  
(באחוזים, סך הכול 1400 משתתפים שדיווחו)



בתכנית נושמים לרווחה נאסף מידע על היקפי החובות של המשתתפים ועל פריסת חובותיהם. מידע זה לא היה זמין עד כה לצוות המטפל במחלקה ובמשרד והוא מאפשר לראשונה בחינה של אסטרטגיות להתמודדות עם התופעה שבשנים האחרונות החלה לעלות לשיח הציבורי. מהנתונים שבידינו רק 795 משפחות מתוך 2,831 משפחות המשתתפות היום בתכנית, ושנתונים מעודכנים במערכת המידע<sup>31</sup> דיווחו על חובות.<sup>32</sup> סך החובות של המשפחות שדיווחו על חובות עומד על 116 מיליון שקלים, מהם 41% חובות לבנקים ועוד 31% חובות להוצאה לפועל. הנתונים שבידינו מלמדים כי לשלושה אחוזים מהמשפחות יש חובות בשוק האפור. מהשיח ומהדיווחים של העובדים במחלקות נראה כי זהו קצה הקרחון.

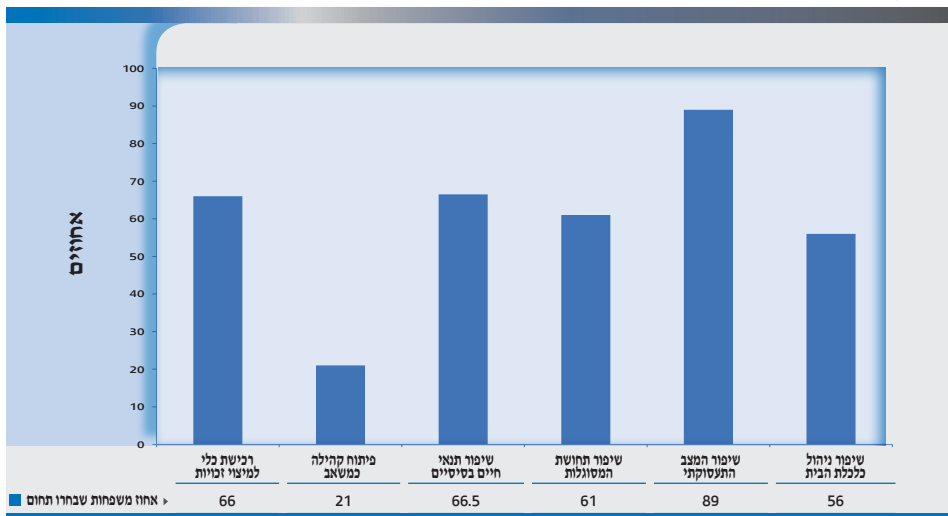
מתוך המחקר וניסיון השטח ממוקדת התכנית בשישה נושאי התערבות, שנמצא כי הם מחוללי שינוי עבור אנשים החיים בעוני. בהתאם למדיניות התכנית המשפחות שותפות בבחירת שני תחומי התערבות לפחות, אשר זוהו כנושאים מרכזיים עבור

<sup>31</sup> נתון זה מעודכן נכון לחודש מאי 2016.

<sup>32</sup> ההשערה היא שהנתון מהווה ייצוג חסר של היקף התופעה בשל אי דיווח במערכת הממוחשבת.

המשפחה ליצירת שינוי בחייה. גרף 2 מציג את שיעורי המשפחות שבחרו בכל אחד מתחומי ההתערבות. מהנתונים אנו למדים כי 89% מהמשפחות בחרו בתכנית ההתערבות שמכוונת לשיפור תעסוקתי, 66.5% בחרו בתחום שיפור תנאי חיים בסיסיים, 66% בחרו בתחום מיצוי זכויות ו-61% בחרו בתחום שיפור תחושת המסוגלות. תחום פיתוח קהילה כמשאב נמצא בשלב זה בעדיפות נמוכה בבחירת המשפחות ואנו צופים כי משפחות רבות יותר יבחרו בו עם התקדמותן בתכנית.

גרף 2 | תחומי ההתערבות שבחרו המשפחות המשתתפות, 2015



### 3.1 תוצאות ההתערבות בתכנית בשנת 2015 – רמת המשפחה

התוצאות שברשותנו ברמת המשפחה מקורן במערכת הממוחשבת של התכנית. כאמור, נתונים אלה נאספו רק לגבי המשפחות שהשתתפו בתכנית נושמים לרווחה עד סוף שנת 2015.

לכל אחד מששת תחומי ההתערבות בתכנית הוגדרו כמה תוצאות צפויות אפשריות. לאחר שבחרה המשפחה את תחומי ההתערבות והגדירה עם העו"ס תוצאות מצופות, דירגו העובדים הסוציאליים שמלווים את המשפחות את מצבן בסולם מ-1 (לא טוב) עד 5 (טוב מאוד). המדידה נערכה באמצעות שאלון מקוון. לאחר חצי שנה התקיימה מדידה נוספת בשאלון זהה.

## סקירת השירותים החברתיים 2015

גרף 3 מתאר את התקדמותן של 571 משפחות בתכנית שעבורן מילא העובד הסוציאלי שאלון בעת כניסתן לתכנית ושאלון נוסף לאחר חצי שנה, עד חודש דצמבר 2015. מבדיקת התוצאות עולה שבכל התחומים ניכרה הטבה. השיפורים המשמעותיים ביותר ניכרו בתחום התעסוקה ובתחום מיצוי הזכויות בעוד ששיעור השיפור במידת המסוגלות של הפרט והמשפחה הוא הנמוך ביותר. רמת שיפור זו תואמת לניסיון המקצועי שמצביע על מורכבות והתארכות של תהליכי שינוי בתחום שיפור המסוגלות. הנתונים הולמים את מוקדי התכנית בשנה הראשונה שהם ייצוב חיי היומיום (השלמת צרכים בסיסיים, תעסוקה ומיצוי זכויות) בעוד שתהליכי העומק הרגשיים הקשורים בשיפור תחושת המסוגלות הם תהליכי שינוי ארוכים יותר, ותהליכים של מעורבות בקהילה מחייבים פניות רגשית. בתחומים אלו צפויה התכנית להתמקד בשנה השנייה של העבודה עם המשפחות.

### גרף 3 | מידת השיפור במצב המשפחות בתחומי ההתערבות שנבחרו, 2015



### 3.2 תוצאות ההתערבות בתכנית בשנת 2015 – רמת הארגון

התוצאות הארגוניות מתייחסות לרמת המחלקה ולרמת המשרד. ברמת המחלקה התכנית מאפשרת יישום של מדיניות המשרד המעמידה את האנשים

שחיים בעוני ובהדרה כאוכלוסיית יעד מרכזית להתערבות. ההתערבות מתבצעת לפי עקרונות תכנית הרפורמה במחלקות<sup>33</sup>, שלפיהם המשפחה היא במוקד ההתערבות ועו"ס המשפחה הוא מנהל ההתערבות ולרשותו מערך של מענים שמאפשרים לו לבצע את תפקידו: סל מענים גמיש, מלווי משפחות, מודל ניהול התערבות מכוון תוצאות ושילוב גישה קהילתית בהתערבות.

מסקר שנערך בקרב מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים שהתכנית פועלת בהם, בהשתתפות 62 מנהלי מחלקות, עולה כי 28 מהם (45%) גורסים כי למערך המענים "נושמים לרווחה במרכז עצמה" השפעה רבה על המחלקה ועוד 25 (40%) גורסים כי למערך זה השפעה בינונית. המנהלים ייחסו משמעות רבה לתקינה מתאימה של כוח אדם ומשאבים שהקצה המשרד, שבזכותם מתקבלים גמישות, תפיסה, ידע ומיומנויות מקצועיות שמאפשרים את השגת התוצאות המצופות.

המנהלים דיווחו שהתכנית מחוללת שינוי עמוק בגישת הצוותים במחלקה לתפקידם עם החיים בעוני ובהדרה – הכרה בצרכי המשתתפים וברצונותיהם ויחס מכבד כלפיהם. תוצר ארגוני משמעותי שזיהו המנהלים הוא הזדמנות לפיתוח שיתופי פעולה בתוך המחלקה וכן עם גורמים ושירותים מחוץ למחלקה, לקידום מענים לאוכלוסיית היעד בתכנית ובכלל זה האפשרות ליצור התמחות במחלקה שמשלבת יחד פרקטיקה פרטנית וקהילתית למענה כוללני שמשפיע על המחלקה כולה. תוצאה חשובה שציינו המנהלים היא שינוי חיובי במיתוג המחלקה ובמיצובה ברשות המקומית.

#### 4 סיכום ואתגרים לעתיד

מערך נושמים לרווחה במרכז עצמה הוא הזדמנות לקידום ולמיסוד של תחום מרכזי ברפורמה במחלקות לשירותים חברתיים - המשפחה במוקד ההתערבות. התכנית מאפשרת יישום הלכה למעשה של תפיסה זו בהתערבות עם אנשים המוכרים למחלקות שחיים במציאות של עוני והדרה, אנשים שעבורם לא היו למחלקות מענים הולמים ומספקים לסיוע בהתמודדות עם מצוקתם, שלא כמו מערך המענים שקיים עבור רשומים עם נזקקויות אחרות.

<sup>33</sup> וינטר ומורלי-שגיב, 2010.

מערך המענים של נושמים לרווחה במרכז עצמה מציע לעו"ס המשפחה בתכנית:

- תפיסה מערכתית של המשפחה שחיה בעוני ובהזרה – הבנת המאפיינים הייחודיים לה, הצרכים שלה והמשאבים שלרשותה ובכלל זה גם התייחסות למצבה הכלכלי, לתעסוקה, למידת מיצוי הזכויות, לאופן ניהול התקציב המשפחתי ולהשתלבות בקהילה;
- משאבים ייעודים להתמודדות עם מגוון הצרכים של המשפחה: מלווה משפחה, סל מענים גמיש – סיוע חומרי שמיועד להסרת חסמים ולמתן הזדמנויות – וכן תכניות קבוצתיות וקהילתיות;
- מודלים מובנים ומכווני תוצאות להתערבות בתחומים השונים של התכנית – מודל למיצוי זכויות אקטיבי, מודל לקידום תעסוקתי ומודל לשימוש בקהילה כמשאב;
- מערך הכשרה והדרכה שמכוון להנחלת התפיסות ולשימוש מושכל במשאבים.

מעריך זה הוא מנוף משמעותי להטמעה של תפיסת המשפחה במוקד ההתערבות וההתייחסות למשפחה כיחידה, שכן הוא יוצק תכנים מוגדרים לעיקרון זה. אפשר להעריך שהטמעה של תפיסה זו תשפיע גם על אופי ההתערבות במחלקה בתחומי נזקקות אחרים.

ברמה הארגונית חשפו התכנית ויישומה את השירות לרווחת הפרט והמשפחה לאתגרי הרשויות המקומיות שהתקשו ביישום מערך המענים שהוצע להן, אף על פי שמעריך זה הוא במימון מלא של המשרד. השירות פעל ככל יכולתו להתייבב לצד המחלקות שהתקשו להתמודד עם הפעלה של מערך המענים בתכניות נושמים לרווחה ומרכז עצמה. כמו כן, המשרד עמל רבות על ליווי צמוד לרשויות אלו - החל מקליטת המעריך ביישוב ועד למיסודו ולהטמעתו ברשות.

ברמת המשרד, מערך נושמים לרווחה במרכז עצמה מזמן שיתופי פעולה עם משרדי ממשלה, עם רשויות ציבוריות ועם ארגוני המגזר השלישי לקידום רווחתם של אנשים שחיים בעוני ובהזרה, לדוגמה משרד הבריאות, רשות האכיפה והגבייה, ההוצאה לפועל, משרד המשפטים ועוד.

מעריך המענים נושמים לרווחה במרכז עצמה נמצא בשנה השנייה לפעולתו. האתגרים שלפתחנו הם מיסוד והטמעה של המעריך והמודל המקצועי ברשויות הקיימות, הרחבתם לרשויות נוספות ומיצוב המשרד בקידום מדיניות בתחום הטיפול בעוני

והדרה מתוך שותפויות עם משרדים ועם ארגונים נוספים. האתגרים להמשך הפעילות הם:

- מעבר ממודל עבודה של "תכנית" לתפיסת עבודה בת קיימא על פי מודל מקצועי מבוסס ומנומק המוטמע בשגרת העבודה במחלקות. שגרת עבודה כזו מחייבת הטמעה של תפיסת עבודה מודעת עוני במחלקות לשירותים חברתיים ויצירת גוף ידע ותורה מקצועית לכל העו"סים בתחום המשפחה במחלקות. גוף הידע יכול מערך של הכשרות והדרכה ומערך של ידע וכלים מכווני תוצאות.
- הסדרה של התשתיות שיעמיד המשרד לשם הפעלת המערך במשרד ובמחלקות לשירותים חברתיים: הסדרה של הממשק בין מערכת תיק לקוח לבין המערכת הממוחשבת של נושמים לרווחה במרכז עצמה, הסדרה של העברת תקציב "סל המענים הגמיש" באמצעות המשרד או הפעלת סל המענים בידי גוף חיצוני שאותו יבחר המשרד. בחינת הפעלת מעטפת התפעול והניהול של התכנית, שכיום מופעלת בידי ג'וינט ישראל-אשלים וקרן רש"י.
- הרחבת מערך המענים – המעבר מפיילוט למערך מענים מוטמע בעבודת המחלקה מחייב פריסה של השירות שכרוכה בתוספות תקציב.
- מיצוב המשרד בקידום מדיניות – העמדת המשרד בתפקיד מוביל והפיכתו לכתובת לפיתוח שירותים ומענים לאנשים שחיים בעוני.

## רשימה ביבליוגרפית

אחדות, נ. (2010). עוני בקרב אימהות חד הוריות: האם שוק העבודה הוא נתיב להיחלצות מעוני? **בטחון סוציאלי**, 84, 11-55.

ארגון "לתת". (2014). מדד עוני רב-ממדי חדש. בתוך דו"ח **העוני האלטרנטיבי** (עמ' 111-86). תל אביב: ארגון "לתת".

בר-צורי, ר' (2004). תעסוקה, אבטלה ומדיניות רווחה. בתוך י' קופ (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2004** (עמ' 251-286). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

גוטליב, ד' ופרומן, א' (2011). **מדידת עוני לפי סל צריכה הולם בישראל - 2009-1997**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

גוטליב, ד' וקלינר-קסיר, נ' (2006). העוני בישראל: תמונת מצב והשפעות דמוגרפיות. בתוך נתנון, ר' וצמרת-קרציר, ה' (עורכים), **תהליך זיכרון יעקב – פתרון כלכלי וחברתי לישראל: המחיר לצמצום העוני וקביעת סדרי עדיפויות שנים 2007-2010**. תל-אביב: המכון הישראלי למחקר כלכלי וחברתי.

דורון, א' (2006). **בין הדרה חברתית למדיניות חברתית**. ירושלים: משרד הרווחה. הוועדה למלחמה בעוני בישראל. (2014). **דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל**, אוחזר 22 במאי, 2016, מתוך:

[http://brookdaleheb.jdc.org.il/\\_Uploads/dbsAttachedFiles/30.7.2014-final-copy-Hebrew.pdf](http://brookdaleheb.jdc.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/30.7.2014-final-copy-Hebrew.pdf)

וינטר, מ' ומורלי-שגיב, ד' (2011). הרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים. בתוך י' צבע (עורך), **סקירת השירותים החברתיים 2010** (עמ' 31-43). ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

כץ, ח' מוניקנדס, מ' וקטן, י' (2009). **הרשות נתונה – מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות למול התרחבות תופעת העוני: ציפיות, תפיסות ומציאות**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

להט, ל' (2009). אשמת הפרט או החברה? תפיסותיהם של מעצבי מדיניות בישראל בנוגע לעוני. **ביטחון סוציאלי**, 80, 59-102.

המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון. (2013). פרק 1: המדיניות החברתית ומגמות התפתחות של הביטוח הלאומי. בתוך **דוח שנתי 2012** (עמ' 27-56). ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון (2015). **2014 – ממדי העוני והפערים החברתיים: דוח שנתי**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים. (2010). **מסמך מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים לשנים 2010-2015**, ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה. (2007). **אג'נדה כלכלית חברתית לישראל 2008-2010**. ירושלים: משרד ראש הממשלה.

<http://www.pmo.gov.il/BranchesAndUnits/eco/Documents/Agenda1.pdf>

קטן, י" (2002). **בעיית העוני: מרכיבים, גורמים ודרכי התמודדות – סקירת ספרות מקצועית**. ירושלים: מכון הנרייטה סאלד, המכון הארצי למחקר במדעי ההתנהגות.

קינן, ע' (2014). **שכר מינימום ומחיה בכבוד: המלצה להקמת מנגנון ציבורי אובייקטיבי להגדרה ולכימות של מחיה בכבוד – מסמך מחקר**. אור יהודה: המכון לאחריות אזרחית.

קליין, פ' (1997). עוני והתנהגויות תיווך מוקדמות של הורה-ילד. בתוך ג' גל (עורך), **ילדים עניים בישראל: סקירה רב תחומית**. ירושלים: המועצה לשלום הילד והתנועה למלחמה בעוני בישראל.

קרומר-נבו, מ' (2015). עבודה סוציאלית מודעת עוני: פרדיגמה חדשה לפרקטיקה עם משפחות בעוני. **חברה ורווחה, לה, 301-321**.

Juby, C., & Rycraft, J.R. (2004). Family preservation strategies for families in poverty. *Families in society: The Journal of Contemporary Social Services*, 85, 581-587.

Strier, R. (2013). Responding to the Global Economic Crisis: Inclusive Social Work Practice. *Social Work*, 58, 344-353



United Nations, Human Rights, Office of the High Commissioner (2012). *Guiding principles on extreme poverty and human rights*. Retrieved from: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR\\_ExtremePovertyandHumanRights\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_EN.pdf)