

ב. תקציב

בשנת 2014 עמד תקציב השירות לרווחת הפרט והמשפחה על כ-235 מיליון ₪⁸, והוא חולק לסעיפים תקציביים על פי הנושאים שעליהם מופקד השירות. נושאים אלה יפורטו בהמשך בנוגע לכל סוג משפחה ועל פי התחום הייחודי שבמוקד ההתערבות.

לתקציב הנייל יש להוסיף את התקציב בעבור מערך הסמך-מקצועיים בהיקף של כ-15.2 מיליון ₪ בעבור לקוחות השירות. יש לציין כי השירות לרווחת הפרט והמשפחה הוא השירות שמתכלל את המערך הסמך-מקצועי בעבור שאר השירותים במשרד: השירות לזקן, השירות לילד ונוער, אגף השיקום, האגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית והשירות לטיפול באדם עם אוטיזם. סך ההקצאה המשרדית למערך הסמך-מקצועי היא כ-91.7 מיליון ₪.

חלק א': משפחות החיות בעוני ובהזרה⁹

1 תיאור התופעה

מדינת ישראל בולטת ביחס למדינות המערב בשיעור הגבוה של העניים ובאי-השוויון החברתי. מציאות זו מחריפה עם השנים. מדוח העוני עולה כי בשנת 2012 היו בישראל 439,500 משפחות עניות שבהן 1,754,700 בני אדם (מהם 817,000 ילדים). אוכלוסיית העניים היא 19.4% מהאוכלוסייה הכללית. ראוי לציין כי חלקן של המשפחות העניות העובדות מגיע ל-64% מכלל המשפחות העניות בגיל העבודה. משנת 1999 ועד היום, כמעט הוכפלה תחולת העוני במשפחות שבהן שני בני הזוג עובדים (המוסד לביטוח לאומי, 2013).

לתופעת העוני היבטים רבים והשלכות קשות על הסובלים ממנו ברמת הפרט, ברמת המשפחה (במיוחד הילדים), ברמת הקהילה וברמת החברה. העוני, מנקודת מבט של העבודה הסוציאלית עם משפחות, הוא תופעה מורכבת ורב-ממדית.

המענה הכלכלי לאנשים החיים מתחת ל"קו העוני"¹⁰ בישראל, הוא באחריות המוסד לביטוח לאומי. תפקידו להבטיח תנאי מינימום למחיה של משפחות

⁸ לא כולל תוספות ועודפים שהגיעו מאוחר יותר.

⁹ תת-פרק זה הוכן בידי עו"ס נורית וייסברג נקאש, מפקחת ארצית לנושא פיתוח עו"ס משפחה, ועו"ס לינדה דגן מפקחת ארצית לנושאים עובדים סמך מקצועיים, משפחות שבראשן הורה עצמאי ותכניות תעסוקה.

¹⁰ בישראל נקבע קו העוני כמחצית ההכנסה החציונית הפנויה.

ושל יחידים באמצעות קצבאות בכלל והבטחת הכנסה בפרט¹¹. נתוני משרד הרווחה מעידים כי נוסף על המצוקה הכלכלית, משפחות עניות סובלות גם ממצוקה חברתית ונפשית. משרד הרווחה והשירותים החברתיים מגדיר את האנשים החיים בעוני 'אוכלוסייה בעדיפות גבוהה להתערבות'.

2 משפחות במצוקה כלכלית הרשומות במחלקות לשירותים החברתיים

מהצלבת קובץ נתוני היסוד של משרד הרווחה והשירותים החברתיים עם קובץ מפקד האוכלוסין (למ"ס) 2008, עולה כי מספר משקי הבית שהנזקקות הראשית שלהם היא עוני והיעדר הכנסות ושהיו מטופלים בשנים 2008-2009 בידי משרד הרווחה הסתכם ב-172 אלף, שהם 7.5% מכלל משקי הבית בישראל. מניתוח נוסף שנערך בשנת 2014 על קובץ ניתוני יסוד עולה כי ל-30% מהרשומים (397 אלף איש) הוגדרה נזקקות "עוני, קשיי הכנסה ותעסוקה".

בדיקה של משקי הבית המטופלים בשל מצוקה כלכלית לפי מספר נפשות במשפחה הראתה כי שיעור המטופלים קשור לגודלו של משק הבית. שיעור המשפחות המטופלות מתוך כלל המשפחות בישראל בעלות אותו מספר נפשות עולה ככל שמשק הבית גדול יותר. למשל אם משקי בית של בודדים המטופלים בגין מצוקה כלכלית מסתכם רק ב-5% מכלל משקי בית אלה בישראל והשיעור של משקי הבית המטופלים בלא ילדים עומד על 6%, במשקי בית של 7 נפשות ויותר שיעור המטופלים בידי המחלקות לשירותים חברתיים מגיע ל-20%.

מבדיקת משקי הבית המטופלים בגין מצוקה כלכלית לפי לאום, נמצא כי שיעור משקי הבית הערביים מכלל משקי הבית המטופלים גבוה פי שניים מחלקם היחסי באוכלוסייה (33% לעומת 15% בהתאמה). הנתונים גם מראים כי שיעור משקי הבית המטופלים באוכלוסייה הערבית, בלא קשר למספר הנפשות, גבוה מזה שבאוכלוסייה היהודית, אם כי הפער בין האוכלוסיות קטן ככל שמשקי הבית גדולים יותר. במשקי בית שבהם 7 נפשות ויותר השיעור דומה מאוד - 19% באוכלוסייה היהודית ו-21% באוכלוסייה הערבית. הקשר בין שיעור המטופלים לגודל משק הבית בשתי האוכלוסיות עולה בצורה חדה במשקי בית המונים 6 ו-7 נפשות.

¹¹ <http://www.btl.gov.il/Pages/default.aspx>

^hhttp://www.btl.gov.il/benefits/Income_support/Pages/default.aspx

3 תשומות

א. כוח אדם

על הטיפול במשפחות וביחידים החיים בעוני אמונים העובדים הסוציאליים במש"חים. כמו כן, פועלים לצדם עובדים סוציאליים תעסוקתיים במסגרת תכנית "תעסוקה לרווחה" וגם עובדים סמך-מקצועיים בתכנית "מרכזי עצמה".

ב. תקציב

התקציב המיועד לסיוע לאנשים החיים בעוני ובמצוקה בשנת 2014 עמד על כ-50 מיליון ₪ (סעיף 'צרכים מיוחדים' שהסתכם ב-40 מיליון ₪ ועוד 10 מיליון ₪ מתקציב הרשות המקומית).

כמו כן הוקצה סעיף תקציבי לתכניות תעסוקה "ליווי כלכלי תעסוקתי" בסך הכול כ-10 מיליון ₪ אשר רובו מופעל בידי גורמי חוץ: רשויות מקומיות והמגזר השלישי.

4 תפוקות

4.1 סיוע חומרי

הסיוע לצרכים מיוחדים הוא מרכיב בהתערבות העובד הסוציאלי במש"חים ומיועד לענות על מגוון של צרכים. הסיוע ניתן למשפחות החיות בעוני, הוא נקבע בעיקר בהתאם לתנאי הזכאות (תע"ס) ובהתחשב בשיקול דעתו של העובד הסוציאלי. הסיוע מספק את הצרכים שלהלן:

- סיוע ברכישת ציוד ביתי בסיסי כגון ציוד שינה, ריהוט, כלי מטבח, תנורים, מקרר, מכונת כביסה ותיקוני ציוד משק הבית,
- סיוע ברכישת ספרי קריאה וצעצועים,
- סיוע כספי לשיפור תפקוד המשפחה וכן להוצאות מיידיות במקרי חירום, אסון או משבר בהתאם לשיקול דעתו של העובד הסוציאלי ובאישור הפיקוח המחוזי. הסיוע מותנה בהשתלבות בתכנית טיפולית,
- מימון הוצאות נסיעה לביקורים בפנימיות, בבתי סוהר וכו',
- מימון הוצאות כביסה,
- הבראה ונופש,
- מימון רכישת ביגוד והנעלה לבוגרים ולילדים,

- מימון צרכים רפואיים כגון הסעות לטיפולים רפואיים, אביזרים רפואיים ותזונה מיוחדת.

פעולות בשנת 2014

- עדכון הוראת התע"ס בשיתוף עם היחידה לארגון ומנהל. הצוות הגיש המלצות ראשוניות ובכלל זה סוגיות שמחייבות בחינה של מדיניות המשרד בדגש על גבולות גזרה.
- פרסום קול קורא לביצוע סקירת ספרות ובחינת מודלים מהעולם אודות סיוע חומרי ומשמעותו במתן שירות סוציאלי, בשיתוף עם האגף למחקר, תכנון והכשרה.

4.2 שירות טיפולי שיניים לנזקקים

שירות טיפולי השיניים של האגף לבריאות השן במשרד הבריאות ניתן בשלושה סוגים של מרפאות: חמש מרפאות שיניים קהילתיות שמפעילה הרשות המקומית, מרפאה ציבורית המוכרת כמלכ"ר ושמחויבת לעבוד על פי מחירון לנזקקים, מרפאה בבעלות פרטית שגם היא מחויבת לעבוד על פי מחירון המשרד.

השירות לפרט ומשפחה מעביר מדי שנה 302,000 ₪ למשרד הבריאות כהשתתפות במימון המרפאות הקהילתיות עבור כוח אדם במחלקה לבריאות השן במשרד הבריאות.

4.3 תכניות לקידום כלכלי תעסוקתי

בשנים האחרונות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים מקדם את הפעילות בתחום שיקום כלכלי-תעסוקתי ואת המענים הייחודיים לאוכלוסיית המשפחות שחיות בעוני ושמטופלות במש"חים. זאת לנוכח ההכרה כי משפחות שחיות בעוני מתמודדות עם חסמים רבים והן זקוקות למעטפת אישית טיפולית ייחודית לכל משפחה. מעטפת זו תשלים את השירות שמספקים משרדי הממשלה האמונים על תחומי התעסוקה ותקדם את יכולתם לזכות בחיים עצמאיים בקהילה.

בשנת 2014 השירות הוביל שתי תכניות דגל - תכנית 'אשת חיל' ותכנית 'תעסוקה לרווחה'. נוסף על כך, השירות איתר, בחן והשתתף ביישום תכניות מגוונות למשפחות בדגש על שיקום כלכלי-תעסוקתי של פרטים ומשפחות בהובלת הרשויות המקומיות והמגזר השלישי.

א. "אשת חיל" שילוב נשים במעבר בין תרבותי בעולם התעסוקה

התכנית "אשת חיל" מיועדת לנשים מחברות מסורתיות או לנשים הנמצאות בתהליך של מעבר בין תרבויות. המשתתפות בתכנית הן בגיל העבודה, חסרות ניסיון תעסוקתי וזקוקות להעצמה תעסוקתית. התכנית מספקת להן מענה לצרכים בכמה תחומים: התמודדות עם קונפליקטים בין התפקיד המסורתי במשפחה לבין הרצון לצאת לעבודה, בחלוקת התפקידים במשק הבית, ברכישת השכלה והכשרה ובשיפור השליטה בשפה העברית.

התכנית פועלת משנות ה-90 והיא פותחה בגיוינט, ביחידת תנופה בתעסוקה (תב"ת).

משנת 2010, התכנית היא באחריות משרד הרווחה והשירותים החברתיים ובהובלתו, בשיתוף משרד ראש הממשלה (הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים), משרד הכלכלה, משרד הקליטה, משרד החינוך, משרד השיכון והבינוי (שיקום שכונות ורשויות מקומיות), בליווי מקצועי של תב"ת.

התכנית מתבססת על תפיסת התעסוקה כמנוף להתפתחות אישית ומשפחתית והיא פועלת בהתאם לעקרונות שלהלן: רגישות תרבותית, ראייה משפחתית הוליסטית, תעסוקה תחילה (שילוב ראשוני בעבודה), תפיסה פרטנית וקהילתית, שותפות ברמה הארצית והמקומית, פעילות מכוונת תוצאות. תכנית 'אשת חיל' מבוססת על מודל של קידום תעסוקתי כתהליך הדרגתי הכולל כמה שלבים:

1. הכנה ליציאה לעבודה - הגברת מוטיבציה ליציאה לעבודה ופיתוח מסוגלות תעסוקתית,
2. השמות בתעסוקה - ליווי אישי בחיפוש ובהשמה בעבודה,
3. מועדון 'אשת חיל' - פעילות קבוצתית בנושאים תומכי ומקדמי תעסוקה
4. קידום תעסוקתי - שיפור בסוג, באופי, בהיקף או בשכר העבודה,
5. מינוף קהילתי תעסוקתי - שינוי בתפיסה ובהתנהגויות בקהילה בנוגע לתעסוקה.

בסוף שנת 2014, הושלמה הרחבת התכנית 'אשת חיל' בחברה הערבית בעקבות החלטת הממשלה וועדת טרכטנברג מ-16 קבוצות ל-49. כמו כן, פעלו 23 קבוצות לנשים יהודיות (12 בקהילה האתיופית, 5 בקהילה הקווקזית-בוכרית ו-6 לנשים ותיקות). סך הכול פועלות בתכנית 72 קבוצות ב-66 יישובים ומשתתפות בהן כ-1,700 נשים.

סך התקציב המיועד לתכנית 'אשת חיל' הוא 10.5 מיליון ₪ לשנה.

ב. תכנית "תעסוקה לרווחה" לשיקום כלכלי-תעסוקתי של משפחות

התכנית "תעסוקה לרווחה" מכוונת למשפחות המצויות במצב אבטלה או בתת-תעסוקה מקרב לקוחות מש"חים. התכנית חותרת ליציאה של לקוחות המחלקות ממעגל התמיכה לדרך עצמאית באמצעות שילוב מיטבי של משתתפי התכנית בעולם העבודה והקניה של כישורי התנהלות כלכלית התואמת את רמת הכנסות המשפחה. בבסיס התכנית ההבנה ששינוי בתחום התעסוקתי-כלכלי מחייב התייחסות למכלול היבטים בחיי הפרט והמשפחה.

המשפחה שמתפתת בתכנית זוכה לליווי, למשך שנה, של עובד סוציאלי תעסוקתי והוא מלווה את המשפחה בתחום התעסוקתי-כלכלי בצד עו"ס המשפחה וצוות המחלקה. כל משפחה זכאית למימון שירותים תומכי תעסוקה וקידום כלכלי עצמאי כגון: אימון תעסוקתי, אימון כלכלי, סדנאות לרכישת כלים ומיומנויות להשתלבות בעולם העבודה, מלגה לרכישת הכשרה מקצועית, סידור מסגרות לילדים, רכישת כלי עבודה וכדומה.

בשנת 2014 פעלה התכנית ב-20 יישובים והשתתפו בה כ-740 משפחות - מתוכן 67% השתלבו בתעסוקה¹². המשרד מקצה 6 מיליון ₪ להפעלת התכנית - 434,000 ₪ לשנה ליישוב.

4.4 מרכזי עצמה

התכנית מציעה מודל לעבודה עם לקוחות המש"חים שחיים בעוני ובהדרה. התכנית משלבת עבודה של עובד סוציאלי ושל עובד סמך מקצועי בשותפות עם הלקוח ומתבססת על גישה של פרקטיקה משלבת שכוללת שיטות חדשניות ורב ממדיות להתמודדות עם עוני והדרה. נוסף על כך, התכנית מאפשרת מענה לצרכים הארגוניים של המחלקות באמצעות ניצול הכוחות הטמונים בלקוחות, במחלקה ובמערכות השונות בקהילה.

התכנית פותחה באגף הרווחה של עיריית ירושלים בשותפות עם עמותת 'מעורבות' והקן למפעלים מיוחדים של המוסד לביטוח לאומי. בשנת 2011 אימץ משרד הרווחה והשירותים החברתיים את התכנית ונקבע שהשירות לרווחת הפרט והמשפחה והשירות לעבודה קהילתית ינהלו אותה במשותף. בשנת 2014 מימן המשרד 27 מרכזי עצמה ב-17 יישובים. השנה תוקצבו

¹² נתון זה כולל בתוכו גם את נתוני השדרוג התעסוקתי של מי שהחל בתכנית 'בתת תעסוקה'.

המרכזים להפעלה של ליווי, סנגור ועבודה קבוצתית באמצעות סמך מקצועי ייעודי ונהנו גם ממערך של ליווי יישובי מצומצם.

השנה טופלו במרכזים 3,120 משפחות, ובעיר ירושלים (שמפעילה 20 מרכזים מהם 10 בסיוע המשרד) טופלו 4,819 משפחות נוספות. המשפחות שמשותפות בתכנית נמצאות במצב עוני על רקע היעדר הכנסה מספקת בשל בעיות בריאות, אבטלה מתמשכת או תת-תעסוקה והיעדר דיור. חלק מהמשפחות הן ברוכות ילדים וברשויות הערביות וחלקן במצב עוני גם על רקע של היעדר מעמד. חלק מהלקוחות במרכזים שייכים לקבוצה 'בודדים' בגילאי 40-60, שחיים בגפם. ונעדרים עורך משפחתי.

בשנת 2014, קידם השירות פריסה של מרכזי עצמה במתכונת מורחבת. לצורך זה המשרד הוקצה להפעלה של מרכזים מורחבים תוספת של כ"א ותקציב ייעודיים.

פעולות נוספות בשנת 2014

מערך ההכשרות, ההזרקות והליווי היישובי הם מרכיב משמעותי בתכנית בשל הצורך בשינוי תודעתי בקרב המטפלים באנשים שסובלים מעוני ומהדרה ובשל הצורך להנחיל את מודל הפעולה של מרכזי עצמה. בשנת 2014 נערכו: יום למידה משותף למרכזי עצמה, בהשתתפות מנכ"ל משרד הרווחה ו-300 משתתפים (מנהלים, מדריכים-ראשי צוותים, עובדי המרכזים ולקוחות). וליווי יישובי למרכזים.

4.5 תכנית 'נושמים לרווחה במרכז עצמה מורחב'

בשנת 2014 גובשה תכנית דגל ייחודית וחדשנית לסיוע אינטנסיבי למשפחות שחיות בעוני, המתמודדות עם מצוקה כלכלית והדרה חברתית, ועם ריבוי בחסמים ובקשיים בהתנהלות עם מוסדות ושירותים. התכנית מציעה מערך של מענים לאוכלוסיית המש"חים, בהסתיעות ובשיתוף פעולה מקצועי עם מרכז עצמה מורחב אשר ברשות.

מערך זה הוא ביוזמה של משרד הרווחה, בהובלה של השירות לרווחת הפרט והמשפחה, בשיתוף השירות לעבודה קהילתית, והצטרפו אליו ג'וינט ישראל, קרן רש"י והשלטון המקומי. התכנית מכוונת לשיפור מצבן של לקוחות המחלקות ברוח העבודה הסוציאלית מודעת העוני ומציעה תכניות ומענים מגוונים שמתמקדים במחוללי העוני בחיי פרטים ומשפחות ושמותאמים למאפיינים ולצרכים השונים של אוכלוסיית היעד. **מערך זה כולל את תכנית 'נושמים לרווחה', מרכז עצמה מורחב ותכניות לשיקום כלכלי ותעסוקתי.**

התכנית מתמקדת בשיפור יכולות המשפחה למיצוי זכויות, מציאת עבודה או שדרוג תעסוקתי, שיפור המיומנויות בניהול התקציב המשפחתי, שיפור העצמאות, הרחבת מערכות תמיכה קהילתיות ועידוד השייכות והנתינה לקהילה. התכנית שעתידה לספק מענה ל-3020 משפחות בשנת 2015, מציעה עו"ס משפחה ייעודי שמנהל את ההתערבות במשפחה. כמו כן נמצא גם מלווה משפחה והוא מסייע למשפחה ביישום תכנית ההתערבות. נוסף על כך, עומד לרשות המשפחה סל מענים גמיש ייעודי להסרת חסמים ולהרחבת משאבים למשפחה.

במסגרת מרכזי עצמה מורחב ניתנים מענים לאוכלוסיית יעד שמאופיינת בריבוי חסמים, שאינה פנויה לתהליך שינוי מורכב או שאין ברשותה משאבים מספיקים לחולל את השינוי. המרכז מסייע ללקוחותיו בדגש על מיצוי זכויות וקידום כלכלי-תעסוקתי ונוסף על כך מקדם את השילוב שלהם בקהילה. בצוות המרכז עו"ס מרכז עצמה, עו"ס מיצוי זכויות וקהילה ומלווה משפחה ייעודי לעצמה. לפעילות מרכז עצמה יש תקציב ייעודי למתן מענים פרטניים ייחודים לשיקום כלכלי-תעסוקתי ותקציב לפעילות קבוצתית. בשנת 2014 פעל השירות לקדם הסדרה של מערך המענים במשח"מ ב-95 רשויות ברחבי הארץ.

4.6 תכנית מפ"ה - משפחות פוגשות הזדמנות

תכנית מפ"ה, מכשירה עובדים סוציאליים ומדריכים-ראשי צוותים לעבודה עם משפחות החיות בעוני במודל של עבודה סוציאלית מודעת עוני, המשלב ידע תיאורטי עדכני ודרכי פרקטיקה חדשניות ומדגיש עקרונות של צדק חברתי. התכנית בשותפות עם אשלים-גוינט ישראל, המוסד לבטוח לאומי - הקרן למפעלים מיוחדים; המחלקה לעבודה סוציאלית באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. התכנית מכוונת לאפשר שינוי בחייהן של משפחות צעירות החיות בעוני באמצעות פתיחת הזדמנויות למימוש עצמי ומשפחתי.

במהלך שנת 2014 החלה תכנית מפ"ה להשתלב בעבודת המש"חים בדימונה, ערד, תל שבע וקריית גת. במהלך 2015 יצטרפו לתכנית ארבע מחלקות נוספות ממחוז דרום. כל עו"ס משפחה שמתפתת בתכנית מתערבת במודל זה עם 3-4 משפחות כשלהשורה סל מענים גמיש. המחלקות קיבלו סיוע של חצי תקן עו"ס משפחה שמתלבטת בעבודת המחלקה וגם ליווי של מערך הדרכה ביישוב.